



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ,  
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**Τίτλος Διπλωματικής Εργασίας**

**Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΑΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ  
ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ,  
ΩΣ ΜΕΡΟΣ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ.  
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ**



**Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: κ. ΕΙΡΗΝΗ ΔΑΣΚΑΛΟΠΟΥΛΟΥ**

**Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Αθανασία Ντάφου (Α.Μ.: marm13016)**

**ΤΡΙΠΟΛΗ 2015**

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	4
Η προβληματική της εργασίας	
Σκοπός	
Δομή της εργασίας	
Ευχαριστίες	
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7

## ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

### ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ.....	10
1.2 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT.....	11
1.3 ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ – ΝΠΔΔ – ΝΠΙΔ.....	14
1.4 ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ.....	16

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ – ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ.....	18
2.2 ΤΟ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ.....	18
2.3 ΤΟ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ.....	19
2.4 ΤΟ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ.....	20
2.5 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	21
2.5.1 Η Κεντρική Κρατική Διοίκηση (Το Συγκεντρωτικό Σύστημα).....	22
2.5.2 Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση (Το Αποκεντρωτικό Σύστημα).....	25
2.5.3 Τοπική-Καθ' ύλην Αυτοδιοίκηση (Το Αυτοδιοικητικό Σύστημα)...	26

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ.....	31
3.1.1 Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	31
3.1.2 Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	33
3.2 Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ.....	34
3.3 ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	36

3.4 ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ.....	40
3.4.1 Το Σχέδιο « Καποδίστριας».....	40
3.4.2 Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας.....	42
3.4.3 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».....	45
3.5 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ: ΤΟ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ.....	48
3.5.1 Εισαγωγή.....	48
3.5.2 Ο Πρώτος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	48
3.5.3 Ο Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	52

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	56
4.2 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΟΤΑ.....	57
4.4 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΤΑ.....	59
4.4 Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ.....	61
4.5 Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ.....	62
4.5 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ..	65

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ**

### **Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ**

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΓΝΩΡΙΜΙΑ ΜΕ ΤΟ ΔΗΜΟ ΠΕΙΡΑΙΑ**

5.1 ΙΣΤΟΡΙΑ.....	69
5.2 Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ.....	71
5.3 ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΜΕ ΤΟΝ ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ.....	73
5.4 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ (ΑΠΟΣΤΟΛΗ, ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ) .....	75

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΟΥ Δ. ΠΕΙΡΑΙΑ**

6.1 Ο ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ (ΟΕΥ).....	77
6.2 ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	77
6.3 ΑΠΟΣΤΟΛΗ - ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ.....	78
6.4 ΤΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ.....	89

6.5 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ.....	91
6.6 Η ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ.....	95
6.6.1 Η ακίνητη περιουσία.....	95
6.6.2 Η κινητή περιουσία.....	97
6.7 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	99
6.7.1 Πηγές εσόδων των Δήμων.....	99
6.7.2 Ο προϋπολογισμός των Δήμων.....	100
6.7.3 Οικονομικά στοιχεία του Δήμου Πειραιά.....	101
6.8 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	104
6.9 ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ.....	106

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ**

7.1 ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ.....	110
7.2 ΑΝΑΛΥΣΗ SWOT.....	112
7.3 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ.....	115
7.4 ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΩΝ.....	119

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	124
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	127

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

### **Η προβληματική της εργασίας**

Για την επιλογή του συγκεκριμένου θέματος με ώθησε η ιδιότητά μου, ως υπαλλήλου του Δήμου Πειραιά (Ι.Δ.Α.Χ., κλάδου ΠΕ Διοικητικού-Οικονομικού) και το ενδιαφέρον μου για τον χώρο εργασίας μου, τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της δημόσιας διοίκησης εν γένει. Ενδιαφέρον που αποδεικνύουν τόσο οι μέχρι σήμερα τίτλοι σπουδών μου (Πτυχίο Δημόσιας Διοίκησης, ΠΜΣ «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση»), όσο και οι σπουδές μου κατά τον παρόντα χρόνο στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών, στο πλαίσιο του οποίου πραγματοποιήθηκε η επί του θέματος διπλωματική εργασία.

Βασικό ερέθισμα για την επιλογή αυτή είναι οι τελευταίες διοικητικές μεταρρυθμίσεις με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», στο πλαίσιο της ανασύνταξης του κράτους και της δημοσιονομικής προσαρμογής, που επιφέρουν μια σημαντική αλλαγή στον καταστατικό χάρτη της Τ.Α., αλλαγή που επηρέασε και τη διοικητική διάρθρωση των ΟΤΑ πρώτου βαθμού. Υπάρχει προβληματισμός για το εάν αυτή η αλλαγή θα καταφέρει τελικά, εκτός από την μείωση της πολυδιάσπασής τους, να τους καταστήσει αποτελεσματικούς με θεσμική αναβάθμιση, οργανωτική αναδιάρθρωση και κυρίως ουσιαστική κατοχύρωση της οικονομικής τους αυτοτέλειας, ώστε να μπορούν να προβλέπουν γεγονότα και καταστάσεις και να λύνουν τα προβλήματα της τοπικής κοινωνίας. Ειδικότερα θα διερευνηθούν τα γνωρίσματα και οι αδυναμίες ενός πρωτοβάθμιου ΟΤΑ, μέσα από την παρουσίαση του Δήμου Πειραιά.

**Σκοπός της εργασίας** είναι, αφού διερευνηθούν τα βασικά σημεία της διοικητικής αναδιάρθρωσης της Τ.Α., ως μέρος της κρατικής οργάνωσης, να δώσει έμφαση στην πρωτοβάθμια Τ.Α., μέσω της παρουσίασης της υφιστάμενης δομής και λειτουργίας του Δήμου Πειραιά και να αναδείξει εκείνα τα σημεία της που απαιτούν αλλαγή, ώστε να λειτουργεί πιο αποτελεσματικά, ως δημόσιος οργανισμός, φορέας παροχής συλλογικών αγαθών και υπηρεσιών.

## **Δομή της εργασίας**

Η εργασία χωρίζεται σε δυο μέρη, από τα οποία το καθένα αναλύει και μια διαφορετική πτυχή του θέματός μας.

• Το πρώτο μέρος είναι η θεωρητική, εισαγωγική βάση της εργασίας για την ελληνική διοίκηση και την Τ.Α. και αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια:

- Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύονται εισαγωγικές έννοιες ( κράτος, δημόσιος τομέας, δημόσια διοίκηση-ιδιωτική διοίκηση) και αναφέρεται στους δημόσιους οργανισμούς και επιχειρήσεις και τη σχέση τους με το κράτος.

- Στο δεύτερο κεφάλαιο περιγράφονται τα συστήματα διοίκησης και τα χαρακτηριστικά τους, δίνοντας έμφαση στο σύστημα οργάνωσης του ελληνικού κράτους.

- Το τρίτο κεφάλαιο αφιερώνεται στην εξέλιξη του θεσμού της Τ.Α., μέσα από το ελληνικό συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο, από την αρχαιότητα μέχρι την τελευταία διοικητική αναδιάρθρωση του Προγράμματος «Καλλικράτης». Τέλος, παρουσιάζεται το υφιστάμενο καθεστώς της Τ.Α. με πρώτο βαθμό, τους Δήμους και δεύτερο, τις περιφέρειες.

- Στο τέταρτο κεφάλαιο παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο η Ένωση αντιμετωπίζει τα θέματα της Τ.Α. με την περιφερειακή της πολιτική, ο ρόλος των ΟΤΑ στον ευρωπαϊκό χώρο και ο βαθμός εναρμόνισης του προγράμματος «Καλλικράτης» με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Ένωσης (Συνθήκη της Λισαβόνας).

• Το δεύτερο μέρος, που αποτελεί το ειδικό μέρος, εξετάζει έναν από τους μεγαλύτερους Δήμους της χώρας μας, τον Δήμο Πειραιά και χωρίζεται σε τρία κεφάλαια:

- Στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται η παρουσίαση του Δήμου Πειραιά μέσα από την ιστορία του, τα συγκριτικά του πλεονεκτήματα και, με συνταγματική βάση, επιχειρείται μια αποτύπωση της αποστολής του, ως ΟΤΑ, καθώς και των στόχων και προτεραιοτήτων που απορρέουν από τη φύση της αποστολής του.

- Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η υφιστάμενη εσωτερική κατάσταση, το εσωτερικό περιβάλλον του Δήμου και ειδικότερα περιγράφονται τα κύρια χαρακτηριστικά του τρόπου με τον οποίο οργανώνεται και διοικείται.

- Στο έβδομο και τελευταίο κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια εκτίμησης της υφιστάμενης κατάστασης του εξωτερικού και, κυρίως, του εσωτερικού

περιβάλλοντος του Δήμου , εντοπίζονται τα δυνατά και αδύνατα σημεία του (ανάλυση SWOT), καθώς και τα σημεία βελτίωσης και εξετάζεται μια παράθεση κάποιων ενδεικτικών προτάσεων και πρακτικών διοικητικής αναδιάρθρωσης.

- Η εργασία κλείνει με την καταγραφή των γενικότερων συμπερασμάτων επί του θέματος της διπλωματικής μελέτης.

### **Ευχαριστίες**

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών στην «Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων» του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου.

Επιθυμώ να ευχαριστήσω όσους με βοήθησαν με ποικίλους τρόπους στην πραγματοποίηση της παρούσας μελέτης. Τις μεγαλύτερες ευχαριστίες αισθάνομαι την ανάγκη να αποδώσω στην επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κ. Ειρήνη Δασκαλοπούλου, επίκουρο καθηγήτρια στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του πανεπιστημίου Πελοποννήσου για την καθοδήγησή μου και τη συνεχή υποστήριξή της μέχρι την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου μελέτης. Της οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ για την μεγάλη κατανόηση που έδειξε και τη στήριξη στην προσπάθειά μου αυτή.

Ιδιαίτερα σημαντική ήταν η συμβολή των στελεχών του Τμήματος Ακίνητης Περιουσίας και Κτηματολογίου, στο οποίο υπηρετώ, καθώς και κάποιων συναδέλφων μου από τη Δ/ση Παιδείας και Διά Βίου Μάθησης, το Τμήμα Ελέγχου και Πιστοποίησης Δαπανών και το Τμήμα Προϋπολογισμού και Απολογισμού της Δ/σης Οικονομικών Υπηρεσιών και το Τμήμα Επιθεώρησης και Εργασίας Προσωπικού και το Τμήμα Προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου της Δ/σης Ανθρωπίνου Δυναμικού. Τους ευχαριστώ για το χρόνο που διέθεσαν και τις πληροφορίες για την πραγματοποίηση του ειδικού μέρους της μελέτης.

Ευχαριστώ, επίσης, όλους τους γνωστούς και φίλους, που με το δικό τους τρόπο με βοήθησαν άμεσα ή έμμεσα. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τα παιδιά μου, Γιάννη και Ελένη, που με στήριξαν με κάθε τρόπο στην ολοκλήρωση αυτής της διπλωματικής εργασίας.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 101 του Συντάγματος ορίζει ότι η διοίκηση του ελληνικού κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Παρόλα αυτά στην Ελλάδα εφαρμόζονται και συνυπάρχουν το συγκεντρωτικό σύστημα, το αποκεντρωτικό σύστημα και το αυτοδιοικητικό σύστημα μαζί με την καθ' ύλην αυτοδιοίκηση και τις ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Καθένα από αυτά τα συστήματα έχει τα δικά του πλεονεκτήματα και πλεονεκτήματα. Στο συγκεντρωτικό σύστημα τα όργανα ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη την κρατική γεωγραφική ενότητα. Στο αποκεντρωτικό σύστημα τα όργανα ασκούν δοτές αρμοδιότητες για μια συγκεκριμένη κρατική γεωγραφική ενότητα. Το σύστημα της αυτοδιοίκησης προβλέπεται η σύσταση ξεχωριστών Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) πέρα από το νομικό πρόσωπο του κράτους. Τα ΝΠΔΔ αυτά, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), έχουν δικά τους όργανα και ασκούν δημόσια εξουσία. Τα δυο τελευταία συστήματα έχουν κοινά μεταξύ τους, από τα οποία τα πιο σημαντικά είναι η κοινή προέλευση, το κράτος και ο κοινός σκοπός, η διοίκηση τοπικών υποθέσεων (Φαναριώτης Π., 1999: 199).

Η Τ.Α. αποτελεί θεσμό της οργάνωσης ενός κράτους και μάλιστα τον εγγύτερο προς τους πολίτες. Αποτελεί, με το πέρασμα του χρόνου, «ένα διαμορφωμένο σύστημα αρχών που έχει επικυρωθεί κοινωνικά στη συνείδηση του λαού» (Δουατζής Γ., 1986: 17). Είναι μεγάλη η σημασία της, καθώς ένα μεγάλο μέρος της καθημερινής ζωής των πολιτών εξαρτάται από αυτή. Έχει «καλύτερη γνώση των αναγκών των τοπικών αναγκών και συνθηκών και είναι οργανωμένη σε σχετικά μικρές μονάδες, παρουσιάζοντας έτσι μεγαλύτερη δυνατότητα διοικητικής ευελιξίας». Έτσι, παρέχει τα τοπικά αγαθά και τις υπηρεσίες πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά, ασκώντας «ευχερέστερα τις αρμοδιότητες τεχνικών, και κοινωνικών υπηρεσιών που προϋποθέτουν την αξιοποίηση του τοπικού επιστημονικού και τεχνικού δυναμικού» (ΚΕΠΕ, 1990: 22-23).

Ιστορικά η πορεία της Τ.Α. χαρακτηρίζεται από αλλεπάλληλες θεσμικές μεταρρυθμίσεις τόσο σε επίπεδο οργάνωσης όσο και σε επίπεδο



αρμοδιοτήτων. Μετά τη μεταπολίτευση και το Σύνταγμα του 1975, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ενισχύεται συνεχώς και σταθερά ο ρόλος της σε θεσμικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο. Η τελευταία μεταρρυθμιστική προσπάθεια με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτελεί τη μεγαλύτερη αναπτυξιακή πρωτοβουλία των τελευταίων ετών. Επιχειρήθηκε η αλλαγή στον κρατικό διοικητικό χάρτη σε μια προσπάθεια εναρμόνισης αφενός με τη δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας και αφετέρου με τα ευρωπαϊκά πρότυπα της σύγχρονης «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης». Στο πλαίσιο αυτής της λεγόμενης «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» ενισχύεται ο ρόλος της Τ.Α. σε βάρος της κεντρικής εξουσίας με βάση την αρχή της επικουρικότητας και της εγγύτητας.

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» σηματοδότησε την έναρξη μιας σημαντικής ενίσχυσης της αποκέντρωσης, τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας των ΟΤΑ για την παροχή αναβαθμισμένων υπηρεσιών και ποιοτικά και ποσοτικά. Οι νέοι Δήμοι κλήθηκαν να ανταποκριθούν σε νέες διευρυμένες αρμοδιότητες ασκούμενες κοντά στον πολίτη. Στόχος των νέων ριζικών μεταρρυθμίσεων είναι η δημιουργία λιγότερων και ισχυρότερων Δήμων, με δομή, μέγεθος και λειτουργία που θα είναι ικανοί να διαχειριστούν τις προκλήσεις της νέας εποχής και της νέας διοικητικής μορφής της χώρας. Δήμους, που θα μπορέσουν να διαχειριστούν και να αναδείξουν τα αναπτυξιακά πλεονεκτήματα της περιοχής τους.

# **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ**

## **ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ**

### **1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ**

Για την έννοια του κράτους αναπτύχθηκαν διάφορες θεωρίες. Από αυτές άλλες, το ερμηνεύουν ως ένα κοινωνικό φαινόμενο (θεοκρατική, μαρξιστική, οργανική θεωρία) και άλλες, νομικές θεωρίες, το ερμηνεύουν ως νομική έννοια. Από τις νομικές θεωρίες, η επικρατούσα, η πιο σημαντική, που αναγνωρίζεται ως η κορυφαία, αναπτύχθηκε τον 19<sup>ο</sup> αιώνα από τον πατέρα της πολιτειολογίας, τον Georg Jellinek (1851-1911).

Είναι η θεωρία του Jellinek ή *θεωρία της νομικής προσωπικότητας* ή θεωρία του νομικού υποκειμένου, την οποία ανέπτυξε στο βιβλίο του «Η Γενική Θεωρία του Κράτους», όπου περιγράφει την έννοια της νομικής προσωπικότητας του κράτους.

Σύμφωνα με αυτή, *κράτος* είναι λαός μόνιμα εγκατεστημένος σε συγκεκριμένη εδαφική επικράτεια (χώρα), οργανωμένος σε νομικό πρόσωπο, ο οποίος ασκεί αυτοδύναμη εξουσία. Σύμφωνα με την θεωρία της νομικής προσωπικότητας, για να υπάρχει κράτος θα πρέπει να συντρέχουν τα τέσσερα δομικά στοιχεία του ορισμού: ο λαός (υπό ευρεία έννοια), το έδαφος (χώρα), η οργάνωση του κράτους σε νομικό πρόσωπο και η εξουσία (Ράϊκος Α., 2011: 101-102). Το κράτος είναι υποκείμενο δικαίου, φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, έχει μια νομική προσωπικότητα, το νομικό πρόσωπο του κράτους και δεν ανήκει σε κανέναν ούτε ταυτίζεται με φυσικά πρόσωπα, που βρίσκονται στην εξουσία σε μια περίοδο (συγκυριακά), ούτε με τους διοικητικούς υπαλλήλους, τη Διοίκηση, Η εξουσία είναι αυτοδύναμη, δεν πηγάζει από άλλη εξουσία, είναι πρωτογενής και πηγάζει από το δίκαιο του κράτους. Είναι κυβερνητική και γενική, καθώς περιλαμβάνει όλα τα πρόσωπα, ημεδαπούς και αλλοδαπούς και η οργάνωσή της έχει διάρκεια.

Ο *δημόσιος τομέας* αφορά και τις τρεις εξουσίες (εκτελεστική, νομοθετική, δικαστική) και τις μεταξύ τους σχέσεις, καθώς είναι ο χώρος της κρατικής παρέμβασης με δραστηριότητες, όπως είναι οι δαπάνες, η φορολογία, η

παροχή δημόσιων αγαθών (π.χ. άμυνα, προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος), ρύθμιση συμπεριφορών, παροχή υγείας, προστασία της ποιότητας του νερού ή των τροφίμων κ.ά. Έχει πολιτική, οικονομική και νομική έννοια. Σύμφωνα με την πολιτική έννοια, ο δημόσιος τομέας αναφέρεται στο κριτήριο της συλλογικής επιλογής των αγαθών και υπηρεσιών που παρέχει το κράτος, ο δημόσιος τομέας. Σύμφωνα με την οικονομική του έννοια, ο δημόσιος τομέας καθορίζεται με τις διάφορες μεθόδους μέτρησης της έντασής του. Ο συνηθέστερος τρόπος μέτρησης του δημόσιου τομέα είναι η σχέση δαπανών με το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ). Η έντασή του δεν μπορεί να μετρηθεί με ακρίβεια διότι στις σύγχρονες κοινωνίες δεν υπάρχουν σαφή όρια μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού. Από νομική προσέγγιση, ο δημόσιος τομέας είναι έννοια ευρύτερη από την έννοια της δημόσιας διοίκησης και περιλαμβάνει τις δημόσιες υπηρεσίες, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ), τις Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ), τις Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμούς (ΔΕΚΟ), τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ), που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικά, τουλάχιστον κατά 50% του ετήσιου προϋπολογισμού τους ή των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ελέγχεται κατά 51% από το κράτος...(Ν. 2190/1994 ΦΕΚ 28/Α'/03-03-1994, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει).

## **1.2 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΟ MANAGEMENT**

Σύμφωνα με τον γερμανό κοινωνιολόγο Max Weber (1864-1920) το κράτος μπορεί να οριστεί όχι με βάση αυτό που κάνει, αλλά με βάση τι ιδιαίτερο μέσο που χρησιμοποιεί. Η νομιμοποιημένη φυσική βία, που αποτελεί το μονοπώλιο καταναγκασμού του κράτους, το διαφοροποιεί από άλλους κοινωνικούς θεσμούς. Η *δημόσια διοίκηση*, που ορίζεται ως γραφειοκρατία, είναι ο μηχανισμός, η δομή του κράτους που έχει ως σκοπό την υλοποίηση του κρατικού καταναγκασμού (Μπαμπαλιούτας Λ., 2007: 9-13). Κύριο γνώρισμα της δημόσιας διοίκησης είναι η άσκηση εξουσίας. Αυτό αποτελεί το γενικό κριτήριο της δημόσιας εξουσίας στη δημόσια διοίκηση. Αλλά η εξουσία βρίσκεται συνδεδεμένη - για να αποφευχθεί η κοινωνική αταξία - με την έννοια του κράτους (Τάχος Α., 1991: 94). Ο δυναμικός χαρακτήρας της οφείλεται

αφενός στο ότι στελεχώνεται από ανθρώπινο δυναμικό και αφετέρου στο ότι δεν είναι δυνατόν να ασκείται πάντοτε σταθερά και με τον ίδιο τρόπο, καθώς μεταβάλλονται άενα όλοι οι παράγοντες που την επηρεάζουν. Επομένως, η αναπροσαρμογή της κρίνεται αναγκαία σε κάθε μεταβολή των οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών ή εκπαιδευτικών σκοπών του κράτους (Παγκάκης Γρ., 1991: 139-145).

Η δημόσια διοίκηση, ο δημόσιος τομέας ευρύτερα, αποτελεί στις μέρες μας σημείο αναφοράς, καθώς στόχος της πολιτικής ηγεσίας είναι η μείωση του ανθρώπινου δυναμικού της. Πρέπει να διακρίνεται από την ιδιωτική διοίκηση, η οποία εξυπηρετεί το ιδιωτικό συμφέρον και καθαρά ιδιωτικούς σκοπούς και χρησιμοποιεί συμβατικές μεθόδους, όπως είναι η συνδιαλλαγή. Αντίθετα, η δημόσια διοίκηση είναι γενικά το σύνολο μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών του κράτους. Συνδέεται με την φροντίδα και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, υποθέσεων του λαού. Είναι ένα υποσύστημα, ένα είδος στενού κοινωνικού συνόλου που εντάσσεται σε ένα ευρύτερο κοινωνικό σύνολο (Αργυριάδης Δ., 2004: 8).. Η δημόσια διοίκηση αποτελείται από τις δημόσιες υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) και υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, η οποία την χρησιμοποιεί για να εφαρμόζει τις πολιτικές της και να υλοποιεί τις αποφάσεις της.

Οι έννοιες-διακρίσεις της δημόσιας διοίκησης είναι πολλές. Κατ' αρχήν έχει και οργανική και λειτουργική έννοια. Σύμφωνα με την οργανική έννοια, η διοίκηση αποτελείται από όλους τους φορείς άσκησης δημόσιας διοίκησης, οι οποίοι έχουν τη μορφή ΝΠΔΔ (π.χ. ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, ΑΕΙ). Αντίθετα, σύμφωνα με τη λειτουργική έννοια, η δημόσια διοίκηση αποτελείται από όλα τα νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ανεξάρτητα από το αν αυτά έχουν μορφή ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ. Είναι, δηλαδή, ο λεγόμενος ευρύτερος δημόσιος τομέας και όλα τα νομικά πρόσωπα που διαθέτουν τη μορφή ανώνυμων εταιριών του ιδιωτικού δικαίου, π.χ. ΟΤΕ, ΟΣΕ, Ολυμπιακή (Παρθενόπουλος Κ., 1997: 23-25).

Επίσης, η Δημόσια Διοίκηση, ανάλογα με το περιεχόμενο της λειτουργίας της, διακρίνεται, σε κυριαρχική και συναλλακτική. Κυριαρχική είναι η παραδοσιακή μορφή της διοίκησης στην οποία το κράτος εμφανίζεται ως κυρίαρχο, ενώ συναλλακτική είναι η διοίκηση που δρα σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο, καθώς αποσκοπεί στο κέρδος. Περαιτέρω διακρίνεται σε περιοριστική, όταν περιορίζει τα δικαιώματα των πολιτών, παροχική, όταν προβαίνει σε παροχές προς τους πολίτες (π.χ. υγεία, κοινωνική πρόνοια) και διαμορφώθηκε με την εξέλιξη του κοινωνικού κράτους και ρυθμιστική όταν δεν περιορίζει, δεν παρέχει, αλλά ρυθμίζει θέτοντας προγράμματα και στόχους.

Τέλος, η Δημόσια Διοίκηση οργανώνεται κάθετα και οριζόντια. Κάθετα οργανώνεται όταν συντάσσεται κατά ιεραρχικό τρόπο μεταξύ των οργάνων, με αποτέλεσμα στην κορυφή της πυραμίδας να βρίσκεται το όργανο που λαμβάνει της αποφάσεις. Καθώς, όμως, προχωράμε στη βάση της να αυξάνεται ο αριθμός των διοικητικών οργάνων αλλά να μειώνεται η αποφασιστική της αρμοδιότητα. Οριζόντια οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση, όταν η διοικητική εξουσία μεταβιβάζεται κατά ειδικότητες ανάλογα συγκεκριμένων αναγκών (π.χ. Υπουργείο Εσωτερικών, Υπουργείο Εξωτερικών κ.ά.) και βασίζεται στην ειδίκευση.

Η δομή και η διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης, ο τρόπος σκέψης και δράσης της αντανακλούν τις κοινωνικές αξίες, τα κοινωνικά συστήματα, τις πεποιθήσεις και τις παραδόσεις του κοινωνικού περιβάλλοντος, μέσα στο οποίο λειτουργεί (Κόντης Θ., 1998: 33,60). Γενικά ο τρόπος με τον οποίο ασκείται η Δημόσια Διοίκηση, καθορίζει την αποτελεσματικότητα των φορέων της εκτελεστικής εξουσίας και την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος.

Ο όρος *Management* έχει ποικίλο περιεχόμενο. Η ρίζα του βρίσκεται στη γαλλική λέξη *menage*, που σημαίνει νοικοκυριό, ενώ αντίθετα υποστηρίζεται ότι η λέξη *management* προέρχεται από το ρήμα *manage* και έχει τη ρίζα της στη λατινική λέξη *manus*. Η απόδοση του όρου με τον όρο διοίκηση θεωρείται ότι δεν είναι η καταλληλότερη. Η λέξη διοίκηση σημαίνει το σύνολο των ενεργειών που λαμβάνουν χώρα, ώστε να εκτελεστεί ή πραγματοποιηθεί μια συγκεκριμένη απόφαση. Το *management* είναι σύνολο των ενεργειών που

αποβλέπουν σε μια σειρά από λειτουργίες (προγραμματισμού, οργάνωσης κτλ.) με σκοπό τη καθοδήγηση της διοίκησης. Τελικά το management λαμβάνει τις αποφάσεις, ενώ η διοίκηση τις επεξεργάζεται και τις εκτελεί (Κέφης Β., 1998: 24).

Σήμερα ο όρος management έχει διεθνοποιηθεί και χρησιμοποιείται σε όλες τις χώρες, καθώς η επιστήμη βρήκε τη χρυσή τομή γι' αυτό το πρόβλημα και έδωσε στο Management την έννοια τόσο της διοίκησης όσο και της οργάνωσης με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί η Επιστήμη του Management με την πλατιά έννοια. Η οργάνωση και διοίκηση (management) έχει μεγάλη σημασία για την αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων-οργανισμών. Ο Manager είναι υπηρέτης του οργανισμού που διοικεί. Σ' αυτόν είναι υπεύθυνος και οφείλει να τον κάνει αποδοτικό (Drucker P., 1998: 1-5).

### **1.3 ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ - ΝΠΔΔ - ΝΠΙΔ**

*Νομικό πρόσωπο* είναι ένωση προσώπων ή σύνολο περιουσίας που επιδιώκει ή εξυπηρετεί ορισμένο σκοπό και έχει αποκτήσει νομική προσωπικότητα, σύμφωνα με τους όρους του νόμου, έχει δηλαδή, αναδειχθεί από το δίκαιο σε υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, (ΑΚ, άρθρο 61). Από τον ορισμό αυτό προκύπτει μια πρώτη διάκριση των νομικών προσώπων :

- A) Νομικά πρόσωπα σωματειακής μορφής, που είναι αυτά που συνίστανται σε ένωση προσώπων.
- B) Νομικά πρόσωπα ιδρυματικής μορφής, που συνίστανται σε σύνολο περιουσίας.

Τα νομικά πρόσωπα δεν αποτελούν φυσικές οντότητες, αλλά αποκτούν υπόσταση από το νόμο. Κατά συνέπεια, αν γίνει δεκτό ότι μόνο ο άνθρωπος είναι εκ φύσεως υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων ή ότι, με άλλα λόγια, θεωρείται ότι έχει ικανότητα δικαίου, τότε ό,τιδήποτε άλλο είναι μόρφωμα, δημιούργημα της έννομης τάξης, γι' αυτό και ονομάζεται νομικό πρόσωπο (Ρούσσος Κλ., 2010 : 1).

Η κύρια διάκριση των νομικά προσώπων είναι αυτή που θεμελιώνεται στο νομικό καθεστώς που διέπει τη σύσταση, την οργάνωση και λειτουργία τους, στο είδος των κανόνων που εφαρμόζονται σ' αυτά. Σύμφωνα με αυτή τη διάκριση τα νομικά πρόσωπα διακρίνονται σε :

A) Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τα οποία ασκούν δημόσια εξουσία. Στην σύγχρονη εποχή, η κρατική διαδικασία έχει γίνει περίπλοκη και οι κρατικές αρμοδιότητες έχουν διευρυνθεί. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ΝΠΔΔ, μορφωμάτων που ασκούν κρατική, δημόσια εξουσία, αλλά δεν είναι κρατικά όργανα με τη στενή έννοια του όρου. Γι' αυτά τα νομικά πρόσωπα δεν ισχύει η αρχή του κλειστού αριθμού που ισχύει για τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου. Τα ΝΠΔΔ ιδρύονται και καταργούνται με νόμο ή κανονιστική διοικητική πράξη κατ' εξουσιοδότηση νόμου. Αποτελούν δημόσιες υπηρεσίες με δικό τους οργανισμό και λειτουργία. Λειτουργούν βάσει κανόνων δημοσίου δικαίου και επιδιώκουν δημόσιο σκοπό. Η ευρύτητα της σκοπιμότητας της δράσης τους αποδεικνύεται και από την ποικιλία των μορφών με τις οποίες εμφανίζονται : Κράτος ως Ελληνικό Δημόσιο, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), Εκκλησία της Ελλάδος, Επιμελητήρια, Ασφαλιστικά Ταμεία, Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ) καθώς και οικείοι Επαγγελματικοί Σύλλογοι, που επιδιώκουν την επίτευξη ειδικότερων σκοπών δημοσίου χαρακτήρα. Επίσης, ΝΠΔΔ αποτελούν η Εκκλησία και όλες οι Ιερές Μητροπόλεις (Ρούσσος Κλ., 2010: 12-13).

B) Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) αυτά τα οποία ιδρύονται και λειτουργούν κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, ρυθμίζουν δηλαδή τις σχέσεις των ιδιωτών μεταξύ τους και, κατά συνέπεια, η ίδρυση και εν γένει λειτουργία της εναπόκειται στην αυτονομία της ιδιωτικής βούλησης, με στόχο πάντοτε την εξυπηρέτηση ορισμένου σκοπού, ο οποίος είναι αυτονόητο ότι προσδιορίζεται από τους ίδιους τους ιδιώτες. Τα ΝΠΙΔ διακρίνονται περαιτέρω σε νομικά πρόσωπα αστικού δικαίου, αυτά δηλαδή που ρυθμίζονται από τον Αστικό Κώδικα (σωματείο, ίδρυμα, επιτροπή εράνων, εταιρία αστικού δικαίου με νομική προσωπικότητα), και σε νομικά πρόσωπα εμπορικού δικαίου, αυτά δηλαδή που επίσης ιδρύονται από ιδιώτες και μέσα των οποίων αναπτύσσουν κερδοσκοπική δραστηριότητα (ομόρρυθμη και ετερόρρυθμη εταιρία, εταιρία



περιορισμένης ευθύνης, ανώνυμη εταιρία και συνεταιρισμός). Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι ο νομοθέτης καθιερώνει την αρχή του κλειστού αριθμού των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, κατά συνέπεια ο ιδιώτης δεν μπορεί, παρά να ιδρύσει ένα από τα νομικά πρόσωπα που αναγνωρίζει ο νόμος, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί, αν επιθυμεί, να αναγνωρίσει και άλλες μορφές ΝΠΙΔ ή να καταργήσει κ.ά. από αυτές (Γεωργιάδης Απ., 2002: 139).

Γ) Νομικά Πρόσωπα μικτής φύσεως ή διφυούς χαρακτήρα, είναι αυτά που παρουσιάζουν χαρακτηριστικά και των δυο προαναφερθεισών κατηγοριών, πρόκειται δηλαδή για νομικά πρόσωπα τα οποία ως προς τη λειτουργία, τη μορφή κλπ αντιστοιχούν προς τα ΝΠΙΔ, έχουν, όμως, ιδρυθεί με πράξη του Κράτους, από το οποίο και εξαρτώνται στενά, για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού. Τέτοιας μορφής Νομικά Πρόσωπα είναι η ΔΕΗ, ο ΟΣΕ, ο ΟΤΕ, η ΕΥΔΑΠ, τα ΕΛΤΑ κλπ ( Γεωργιάδης Απ., 2002: 13).

#### **1.4 ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ**

Η αύξηση του μεγέθους του πληθυσμού του κράτους, η εξέλιξη και η ανάπτυξη, είχαν ως αποτέλεσμα το κράτος να αναλάβει επιχειρηματική δράση, ιδρύοντας οργανισμούς και επιχειρήσεις, των οποίων η λειτουργία καθορίζεται από τις ρυθμίσεις του και τις δυνάμεις της αγοράς (Μπαμπανάσης Στ., 1985: 143).

Οι δημόσιοι οργανισμοί αποτελούν βασική άρθρωση του οικονομικού συστήματος, αφού παράγουν αγαθά και υπηρεσίες που είναι απαραίτητα για την εύρυθμη λειτουργία των υπολοίπων κλάδων της οικονομίας (Κέφης Β., 1998: 18). Πολλοί δημόσιοι οργανισμοί επιδίδονται σε δραστηριότητες μέσα από τις οποίες υπηρετούνται ύψιστα αγαθά όπως η υγεία (Ζιανίκας Χ., 1996: 89). Σκοπός των δημοσίων οργανισμών είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας και στόχοι αυτών είναι (Θεοφανίδης Σ. κ.ά., 1998:17) :

- Η εξυπηρέτηση των πολιτών και η διευκόλυνση της καθημερινής ζωής τους.
- Η ενίσχυση και η προώθηση της ανάπτυξης και της προόδου της χώρας.
- Η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος.
- Η κοινωνική δικαιοσύνη.

- Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και
- Η συμβολή στον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας

Σύμφωνα με τον επίσημο ορισμό του Ευρωπαϊκού Κέντρου Δημόσιων Επιχειρήσεων, *Δημόσια επιχείρηση* ή επιχείρηση με κρατική συμμετοχή ονομάζεται κάθε επιχείρηση στην οποία το κράτος, δημόσιες αρχές, ιδρύματα ή άλλες δημόσιες επιχειρήσεις είναι συνολικά ή μεμονωμένα, άμεσα ή έμμεσα ιδιοκτήτες μέρους του κεφαλαίου, που αναφέρεται ως δημόσιο κεφάλαιο και του οποίου το ποσοστό:

- Είτε υπερβαίνει το 50% του μετοχικού κεφαλαίου της επιχείρησης
- Είτε είναι λιγότερο από 50%, αλλά υπάρχουν ειδικά δικαιώματα που επιτρέπουν τη δημόσια αρχή να έχει τον έλεγχο της επιχείρησης. Ειδικά δικαιώματα θεωρούνται η τοποθέτηση της ανώτατης διοίκησης, η κατοχή της πλειοψηφίας στη γενική συνέλευση των μετόχων από κάποια δημόσια αρχή ή τέλος η δυνατότητα που έχει μια δημόσια αρχή να επηρεάσει τη λειτουργία ή τη δράση της συγκεκριμένης επιχείρησης σε πολύ μεγάλο βαθμό.

Σύμφωνα με τον ορισμό του CEEP θεωρούνται δημόσιες επιχειρήσεις και οι θυγατρικές εταιρίες των δημόσιων επιχειρήσεων, εάν το συνολικό κεφάλαιο που κατέχεται από τη μητέρα δημόσια επιχείρηση υπερβαίνει το 50% του μετοχικού κεφαλαίου. Η επιχείρηση δεν μπορεί να θεωρηθεί δημόσια, εάν η δραστηριότητά της αφορά αποκλειστικά την εκπαίδευση, υγεία ή εντάσσεται σε ερευνητικές προσπάθειες που λειτουργούν σε μη κερδοσκοπική βάση (Παπαδάκης Β., 1989: 20-21).

Ο κυριότερος σκοπός των δημοσίων επιχειρήσεων είναι η μεγιστοποίηση της συνάρτησης της κοινωνικής ευημερίας, ενώ των ιδιωτικών είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους (Κέφης Β., 1998: 15). Το κράτος χρησιμοποιεί τις δημόσιες επιχειρήσεις για την επίτευξη «κοινωνικών, εθνικών, αναπτυξιακών και οικονομικών σκοπών» ( Μπαμπανάσης Στ., 1985: 111).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ**

### **2.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ- ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ**

*Σύστημα κρατικής-διοικητικής οργάνωσης* είναι ο τρόπος με τον οποίο οργανώνεται η άσκηση εξουσίας της Διοίκησης, η οποία αφενός να ασκείται σε όλη την επικράτεια και αφετέρου να επιλύει όλα τα προβλήματα της κοινωνικής και πολιτειακής ζωής. Στόχος της άσκησης εξουσίας από τη διοίκηση είναι η εξασφάλιση της ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης με την εξυπηρέτηση του λαού, την προστασία του γενικού συμφέροντος.

Τα κυριότερα συστήματα της δημόσιας διοίκησης σχετίζονται με βάση τις επικρατούσες συνθήκες στη διοικητική πραγματικότητα σε κάθε χώρα, είτε με γεωγραφικά κριτήρια, είτε με τον τρόπο κατανομής και συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων της διοίκησης. Έτσι, από άποψη βαθμού συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων ή εργασιών, το σύστημα διοίκησης διακρίνεται σε συγκεντρωτικό, αποκεντρωτικό και αυτοδιοικητικό.

Συγκέντρωση σημαίνει ότι η εξουσία σε μια οργάνωση είναι συγκεντρωμένη στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα, ενώ η αποκέντρωση έχει ακριβώς την αντίθετη έννοια, δηλαδή η εξουσία (αποφασιστική αρμοδιότητα) κατανέμεται στα χαμηλότερα επίπεδα της ιεραρχίας. «Η ουσιώδης διαφορά μεταξύ των συστημάτων διοίκησης δεν είναι να δώσει η νομοθεσία στα όργανα αρμοδιότητα οποιασδήποτε μορφής αλλά αρμοδιότητα αποκλειστικά αποφασιστική» (Παπαχατζής Γ., 1983: 248). Επιπλέον, επηρεάζονται από διάφορους παράγοντες, όπως είναι η παράδοση, η καλλιέργεια, το πολιτικο-κοινωνικό σύστημα κ.ά.

### **2.2 ΤΟ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ**

Το συγκεντρωτικό σύστημα αποτελεί το παλαιότερο, ιστορικά σύστημα, καθώς η κρατική εξουσία ήταν, συνήθως, συγκεντρωμένη σε ένα πρόσωπο: βασιλιάς, άρχοντας, αυτοκράτορας κ.ά. Με την εφαρμογή του δημιουργείται μια ενιαία οργανωτική σκέψη και δράση σε όλη την επικράτεια, ελέγχονται

συνεχώς και ομοιόμορφα τα περιφερειακά όργανα, επιβάλλεται ισχυρότερα το κράτος και εξοικονομούνται εργατικό δυναμικό και υλικοί πόροι κ.ά. (Σαϊτης Χρ., 1994: 34). Στα μειονεκτήματα του συγκαταλέγονται η δυσκαμψία και περιπλοκότητα της δημόσιας διοίκησης, η έλλειψη άμεσης αντίληψης των ζητημάτων, η τालαιπωρία των πολιτών κ.ά. (Παπαχατζής Γ., 1983: 251-254).

Το σύστημα διοίκησης αυτό αναφέρεται σε όργανα του κράτους, τα οποία δεν έχουν δική τους νομική προσωπικότητα, αλλά εκφράζονται μέσα από το νομικό πρόσωπο του κράτους (στοιχείο της έννοιας του κράτους). Τα κεντρικά όργανα του κράτους προΐστανται και ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη την επικράτεια. Σύμφωνα, δηλαδή, με το συγκεντρωτικό σύστημα, τα κεντρικά διοικητικά όργανα, η κεντρική διοίκηση, λαμβάνει αποφάσεις για υποθέσεις που αφορούν τόσο το κέντρο όσο και την περιφέρεια. Η κεντρική διοίκηση διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα για κάθε είδους διοικητικές υποθέσεις, έστω κι αν αυτές είναι καθαρά τοπικής σημασίας (Παγκάκης Γρ., 1990: 34-37). Επομένως, τα κεντρικά όργανα είναι απαραίτητα όχι μόνο στο συγκεντρωτικό αλλά και στο αποκεντρωτικό σύστημα.

### **2.3 ΤΟ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ**

Σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα οι αποφασιστικές αρμοδιότητες για τη διεξαγωγή των διοικητικών περιφερειακών υποθέσεων ανατίθεται σε περιφερειακά ή τοπικά όργανα. Αποκέντρωση είναι η ίδρυση διοικητικών οργάνων, τα οποία ασκούν δραστηριότητες σε ορισμένη περιφέρεια της επικράτειας και βρίσκονται σε στενή εξάρτηση από τα κεντρικά όργανα (Λύτρας Σ., 1993: 20-21).

Ουσιώδες στοιχείο της έννοιας της αποκέντρωσης αποτελεί η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, που αναφέρονται στη διαχείριση των περιφερειακών διοικητικών υποθέσεων, στα περιφερειακά όργανα. Τα περιφερειακά όργανα έχουν τη δυνατότητα άμεσης και πληρέστερης αντίληψης των προβλημάτων και των σχετικών συνθηκών. Με τη δυνατότητα της αποφασιστικής αρμοδιότητας αναπτύσσουν πρωτοβουλία, ενώ μειώνεται ο κίνδυνος για λάθη και απώλειες. Έτσι η διοίκηση δρα ταχύτερα και είναι πιο προσιτή στους πολίτες, με ένα κέντρο που να κατευθύνει, συντονίζει και

ελέγχει. Βέβαια, υπάρχει ο κίνδυνος για ανομοιόμορφη εκτέλεση των ενεργειών της διοίκησης και ο κίνδυνος κατάχρησης εξουσίας λόγω των τοπικών και προσωπικών πιέσεων.

Γενικά το σύστημα της αποκέντρωσης ανταποκρίνεται καλύτερα στον σκοπό του, την ισόρροπη, δηλαδή, ανάπτυξη του λαού (Φαναριώτης Π., 1999: 220). Αντίθετα η ανάθεση οποιασδήποτε σχετικής μη αποφασιστικής αρμοδιότητας στα περιφερειακά όργανα (π.χ. συμβουλευτικής ή εκτελεστικής αρμοδιότητας), δεν αποτελεί εφαρμογή του συστήματος της αποκέντρωσης (Ράικος, 1991: 44-45). «Το αποκεντρωτικό σύστημα εφαρμόζεται σε όλη την Ευρώπη, χωρίς η χώρα μας, γενέτειρα της δημοκρατίας, να αποτελεί εξαίρεση» (Παπαδόπουλος, 2001: ομιλία, Συνέδριο ΚΕΔΚΕ). Για πολλούς θεωρείται το πιο δημοκρατικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης και γι' αυτό τείνει να επιβληθεί στις σύγχρονες κοινωνίες.

#### **2.4 ΤΟ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ**

*Αυτοδιοίκηση* είναι το σύστημα κρατικής διοικητικής οργάνωσης, σύμφωνα με το οποίο το κράτος συστήνει, με νόμους, ξεχωριστά αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, για τις τοπικές υποθέσεις, αυτές, δηλαδή, που συνδέονται με το τοπικό συμφέρον σε αντίθεση με τις κρατικές υποθέσεις που συνδέονται με το συμφέρον του συνόλου. Οι οργανισμοί αυτοί αποτελούν ΝΠΔΔ χωρίς να ανήκουν στις κρατικές υπηρεσίες με τη στενή έννοια. Διαθέτουν, δηλαδή, δική τους - ξεχωριστή από αυτή του κράτους – νομική προσωπικότητα και ασκούν το έργο της δημόσιας διοίκησης, που τους έχει ανατεθεί, με δικά τους όργανα και δική τους ευθύνη. «Η δημόσια εξουσία τους είναι δοτή, όχι πρωτογενής, όπως είναι η εξουσία του κράτους» (Μπαμπαλιούτας Λ., 2007: 23).

Στο σύστημα της αυτοδιοίκησης ανήκει ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο θεσμός της καθ' ύλην ή ειδικής αυτοδιοίκησης, ως μορφών διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Στην τοπική αυτοδιοίκηση τα νομικά πρόσωπα είναι αρμόδια για τις τοπικές υποθέσεις σε ορισμένη περιφέρεια της επικράτειας. Στην καθ' ύλην αυτοδιοίκηση τα νομικά πρόσωπα είναι αρμόδια για την

επιδίωξη κάποιου ειδικού σκοπού (π.χ. κοινωνική ασφάλιση, υγεία, ανώτατη εκπαίδευση κ. ά.).

## **2.5 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Το άρθρο 101 παρ. 1 του ελληνικού Συντάγματος ορίζει ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Η παρ. 2 ορίζει ότι η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, ενώ, σύμφωνα με την παρ. 3, τα περιφερειακά όργανα κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του κράτους, εκτός από τις ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει. Παρ' όλα αυτά στην Ελλάδα εφαρμόζονται, συνυπάρχουν (Τάχος Α., 2005: 217) και τα τρία συστήματα διοίκησης (συγκεντρωτικό, αποκεντρωτικό, αυτοδιοίκηση). «Η διαίρεση των διοικητικών υπηρεσιών σε κεντρικές και περιφερειακές ανταποκρίνεται στη διαφορά αρμοδιότητας τούτων. Η διαφορά αυτή ρητώς αναγνωρίζεται από το άρθρο 101 παρ. 3 Σ» ( Τάχος Α., 1991: 102). Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 Σ), ενώ δεν αγνοείται η ειδική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση (π.χ. ΑΕΙ, άρθρο 16 Σ). Συμπληρωματικά λειτουργούν οι Ανεξάρτητες Αρχές (άρθρο 101 Α Σ) και οι Δημόσιες Επιχειρήσεις (άρθρο 107 Σ).

Η συνταγματική κατοχύρωση των προαναφερόμενων συστημάτων σημαίνει ότι «ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να καταργήσει άμεσα ή έμμεσα κάποιο από αυτά μπορεί, όμως, να παρέμβει ρυθμιστικά στη λειτουργία τους» (Βροντάκης Μ., Τιμ. Τόμος ΣτΕ: 181). Η επιλογή πάντως του ενός ή του άλλου συστήματος διοικητικής οργάνωσης ανήκει στην κυριαρχική εξουσία του κράτους που είναι ο φυσικός φορέας της οργανωτικής εξουσίας της δημόσιας διοίκησης και τελεί υπό την άμεση επίδραση παραγόντων ιστορικού, ιδεολογικού, οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα (Βέγλερης Φ., 1963: 102).

### 2.5.1 Η Κεντρική Κρατική Διοίκηση (Το Συγκεντρωτικό Σύστημα)

Οι θεσμικοί παράγοντες της κεντρικής κρατικής διοίκησης στη χώρα μας είναι:

- Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας
- Η Κυβέρνηση
- Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΤΕ)
- Το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ελ. Συν.)
- Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ)

Τα τρία τελευταία σώματα (ΣΤΕ, Ελ. Συν., ΝΣΚ) αποτελούν σώματα υποβοήθησης της κεντρικής κρατικής διοίκησης. Το ΣΤΕ και το Ελ. Συν. είναι διφυή κρατικά όργανα, καθώς είναι κυρίως δικαστήρια, αλλά και διοικητικές αρχές και αναφέρονται στην κεντρική κρατική διοίκηση μόνο όταν ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες. Το ΝΣΚ είναι μόνο διοικητική αρχή.

- Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (άρθρα 30-50 Σ) μετέχει στην άσκηση της εκτελεστικής και της νομοθετικής λειτουργίας και είναι μη αυτοτελές όργανο του κράτους γιατί καμία πράξη του δεν ισχύει χωρίς υπουργική προϋπογραφή εκτός από εφτά περιπτώσεις (π.χ. διορισμός του πρωθυπουργού, απαλλαγή της κυβέρνησης από τα καθήκοντά της, η προκήρυξη εκλογών κ.ά.). Οι αρμοδιότητές του είναι διοικητικές αρμοδιότητες (έκδοση διοικητικών διαταγμάτων, έκδοση και δημοσίευση των νόμων στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, διορισμός των δημοσίων υπαλλήλων και των δικαστών, συμβολική αρχηγία των Ενόπλων Δυνάμεων και απονομή βαθμών-παρασήμων, απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της, διεθνής εκπροσώπηση του Κράτους, κήρυξη πολέμου κ.ά.), δικαστικές (απονομή χάριτος, χορήγηση αμνηστίας), ρυθμιστικές (σύγκληση της Βουλής, κήρυξη και έναρξη της βουλευτικής περιόδου, αναστολή εργασιών της συνόδου, διάλυση της Βουλής υπό προϋποθέσεις) και νομοθετικές (έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, αναπομπή των νόμων στη Βουλή, η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου κ.ά.).

- Η Κυβέρνηση αποτελεί το κύριο όργανο άσκησης της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς διαθέτει κρίσιμες και ουσιαστικές αρμοδιότητες για την λειτουργία του κράτους. Καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της

χώρας (άρθρο 82 Σ) και οι αρμοδιότητές της διακρίνονται με βάση το όργανο, το οποίο ασκεί αυτές τις αρμοδιότητες ( Πρωθυπουργός, Υπουργεία-Υπουργοί, Υπουργικό Συμβούλιο ( άρθρο 81 παρ. 1 Σ). Ο Πρωθυπουργός, ο οποίος έχει προέχουσα θέση στην κυβέρνηση, είναι αρμόδιος για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, μέσα στο πλαίσιο των νόμων, εξασφαλίζοντας την ενότητα της κυβέρνησης και την κατεύθυνση των ενεργειών της Κυβέρνησης αλλά και των ενεργειών των δημοσίων υπηρεσιών (άρθρο 82 Σ). Τα Υπουργεία αποτελούν ανώτατες υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης, που επιτελούν βασικές κρατικές λειτουργίες υλοποιώντας την πολιτική της κυβέρνησης. Τις υπηρεσίες του κάθε Υπουργείου διευθύνει Υπουργός, που ορίζεται από τον Πρωθυπουργό. Οι Υπουργοί βρίσκονται στην κορυφή της ιεραρχίας και είναι αυτοτελή και αποφασιστικά όργανα. Το Υπουργικό Συμβούλιο, που αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς μαζί με τους αναπληρωτές τους, είναι υπεύθυνο -μαζί με τους Υφυπουργούς, που δεν είναι μέλη της κυβέρνησης- για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης (άρθρο 85 Σ) και ασκεί κάθε άλλη αρμοδιότητα που προβλέπουν οι νόμοι.

- Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΤΕ) ως διοικητική αρχή επεξεργάζεται στα κανονιστικά (προεδρικά) διατάγματα πριν από την έκδοσή τους (άρθρο 95 παρ. 15 Σ). Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 4 οι αρμοδιότητες του ΣΤΕ ρυθμίζονται και ασκούνται όπως νόμος ειδικότερα ορίζει. Στο πλαίσιο αυτό, με το Ν. 1470/1984 (ΦΕΚ 112/Α΄/06-08-1984), το ΣΤΕ έχει τη διοικητική αρμοδιότητα σύνταξης εκθέσεων αναφορικά με τη συμμόρφωση της διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις. Τις εκθέσεις αυτές, καθώς και τις τυχόν μεταβολές στη νομοθεσία, υποβάλλει στον Πρωθυπουργό και στον Υπουργό Δικαιοσύνης. Επομένως διοικητικές αρμοδιότητες μπορεί να του αναθέτει και ο νόμος. Επίσης το άρθρο 3 του Υπαλληλικού Κώδικα ( Ν. 3528/2007 ΦΕΚ 26/Α΄/09-02-2007) του έχει αναθέσει την επίλυση οποιασδήποτε αμφισβήτησης ως προς αρμοδιότητα του πολιτικού διοικητικού υπαλλήλου σε τριμελή επιτροπή του αρμόδιου για την επίλυση των υπαλλήλων διαφόρων Τμήματος του ΣΤΕ.



- Το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ελ. Συν.) ως διοικητική αρχή έχει γνωμοδοτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες ( άρθρο 98 Σ).

Γνωμοδοτεί:

- Επί νομοσχεδίων που αναφέρονται στην απονομή συντάξεων από το κράτος.
- Επί ερωτημάτων της κυβέρνησης.

Ελέγχει:

- Τη σύνταξη και υποβολή προς τη Βουλή έκθεση για τον απολογισμό και ισολογισμό του κράτους.
- Τις δαπάνες του κράτους και των ΝΠΔΔ καθώς και του ΟΤΑ.
- Τις δημόσιες συμβάσεις μεγάλης οικονομική αξίας.
- Τους λογαριασμούς των υπολόγων (όσων δηλ. διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στο κράτος) του δημοσίου και των ΝΠΔΔ.

- Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) είναι ο νομικός σύμβουλος και δικηγόρος του κράτους. Συνεστήθη αρχικά το 1882. Είναι ενιαία ανώτατη αρχή του κράτους και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών και κατοχυρώνεται συνταγματικά με το άρθρο 100<sup>Α</sup> Σ . Το κύριο προσωπικό του αποτελείται από μόνιμους ανώτατους λειτουργούς, για τους οποίους ισχύουν ορισμένες διατάξεις που ισχύουν για τους δικαστικούς λειτουργούς (άρθρο 88 παρ. 2 και 5 και άρθρο 90 παρ. 5 Σ, Ν. 3086/ 2002 (ΦΕΚ 324/Α΄ / 23-12-2002). Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους λειτουργεί ως συλλογικό όργανο σε Ολομέλεια, σε Τμήματα και σε Τριμελείς Επιτροπές. Ως μη συλλογικό όργανο λειτουργεί ως Γραφείο Νομικού Συμβουλίου σε κάθε Υπουργείο, στη Βουλή, σε ορισμένα ΝΠΔΔ κ.ά., ενώ στις Περιφέρειες και σε ΝΠΔΔ λειτουργεί ως Δικαστικά Γραφεία. Οι γνωμοδοτήσεις του είναι καθαρά συμβουλευτικού χαρακτήρα και επομένως δεν θεωρούνται εκτελεστές διοικητικές πράξεις.

Οι αρμοδιότητές του είναι:

- Η δικαστική εκπροσώπηση του Δημοσίου.
- Η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό.
- Η γνωμοδότηση επί ερωτημάτων του Προέδρου της Βουλής, της Κυβέρνησης, των διοικητών των ΝΠΔΔ κ.ά.

### **2.5.2 Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση (Το Αποκεντρωτικό Σύστημα)**

Το αποκεντρωτικό σύστημα προβλέπεται από το Σ (άρθρο 101) που ορίζει ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα (διοικητική αυτοτέλεια) για τις υποθέσεις της ενότητάς τους, της περιφέρειάς τους. Το αποκεντρωτικό δηλαδή σύστημα περιγράφει μονάδες του κράτους (περιφέρειες) που στελεχώνονται από δημοσίους υπαλλήλους. Μονάδες ενιαίες που παρέχουν αποκεντρωμένες υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης. Έχουν αρμοδιότητες περιορισμένες τοπικά, μόνο στην εδαφική τους ενότητα. Οι αρμοδιότητές τους αφορούν τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, συντονισμό και εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής για την ανάπτυξη της συγκεκριμένης περιοχής (π.χ. εκτέλεση δημοσίων έργων: λιμάνια, αεροδρόμια).

Μέχρι το 2010 η συγκρότηση της αποκεντρωμένης διοίκησης οργανωνόταν σε 13 Διοικητικές Περιφέρειες (Ν. 1622/1986, ΦΕΚ 92/Α΄/14-07-1986) , οι οποίες το 2011, με την εφαρμογή του Ν. 3852/2010, Πρόγραμμα «Καλλικράτης», έδωσαν τη θέση τους σε επτά (7) Αποκεντρωμένες διοικήσεις:

1. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής.
2. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας- Στερεάς Ελλάδας.
3. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου- Δυτικής Μακεδονίας.
4. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου- Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου.
5. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου.
6. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης.
7. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας- Θράκης.

Σε κάθε μια από αυτές προΐσταται ο Γενικός Γραμματέας που διορίζεται από την Κυβέρνηση. Είναι το βασικό όργανο και εκπροσωπεί την Κυβέρνηση στη διοικητική του Περιφέρεια. Όντας αρμόδιος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής αποτελεί σύνδεση των οργάνων της αποκεντρωμένης διοίκησης με την κεντρική διοίκηση. Είναι κρατικά όργανα και εκφράζονται και αυτά μέσα από το νομικό πρόσωπο και την εξουσία του Κράτους (στοιχεία του Κράτους).

Ο προϋπολογισμός τους βρίσκεται σε ξεχωριστό παράρτημα του προϋπολογισμού του Κράτους. Έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα (διοικητική αυτοτέλεια) για τις υποθέσεις της ενότητας τους.

Οι αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι:

- Οι κρατικές υποθέσεις που ασκούνται από τις Διοικητικές Περιφέρειες οι οποίες παραμένουν στην κρατική διοίκηση (Χωροταξία- Πολεοδομία), περιβαλλοντική πολιτική, δασική πολιτική και μεταναστευτική πολιτική).
- Οι κρατικές αρμοδιότητες που σταδιακά αποκεντρώνονται επειδή δεν είναι απαραίτητο να ασκούνται από την κεντρική διοίκηση.

Η περιφέρεια, πλέον, αποτελεί τον βασικό άξονα επιβίωσης και ανάπτυξης για τη χώρα. Η κρατική λειτουργία αποκεντρώνεται περισσότερο έχοντας αρμοδιότητες μεγαλύτερου εύρους και παρεχόμενες πιο κοντά στους πολίτες. Εξάλλου, στόχος του αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας αποτελεί η ολοκλήρωση της περιφέρειας ως κυβερνητική, αναπτυξιακή, οικονομική και κοινωνική βαθμίδα (Χρήστου Σ., Περιοδικό Δημόσιος Τομέας, τεύχος 200: 20-21).

### **2.5.3 Τοπική-Καθ' ύλην Αυτοδιοίκηση (Το Αυτοδιοικητικό Σύστημα)**

#### **• Η Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως έννοια ξεκινά να υπάρχει μαζί με την ελληνική ιστορία, Είναι ένας θεσμός που βοήθησε στη διατήρηση της εθνικής μας ταυτότητας σε πολύ δύσκολους καιρούς, όπως κατά την Τουρκοκρατία και τη Γερμανική κατοχή. Τη μεγάλη του σημασία ως θεσμός, τόνισαν πολλοί σπουδαίοι πολιτικοί άντρες κατά τη νεότερη ιστορία της χώρας μας: παλαιότερα ο Ιωάννης Καποδίστριας (1831) και αργότερα ο Ελευθέριος Βενιζέλος (1910), ο Ρέπουλης (1911), ο Παπαναστασίου (1925) και άλλοι.

*Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ)* είναι η αυτονομία των τοπικών δημοσίων οργανισμών (Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΟΤΑ), που μόνοι τους ή σε συνεργασία με τις κρατικές αρχές, ασχολούνται με τις τοπικές υποθέσεις (άρθρο 102 παρ. Σ) και υπάγονται, σύμφωνα με το νόμο, σε ειδική

κατηγορία ΝΠΔΔ. Είναι η τοπική διοίκηση που διαθέτει αυτονομία, δηλαδή διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Κάθε ΟΤΑ δεν είναι κρατικό όργανο, έχει ξεχωριστό νομικό πρόσωπο, είναι ΝΠΔΔ. Οι ΟΤΑ έχοντας διοικητική αυτοτέλεια και διακριτή νομική προσωπικότητα, διακρίνονται από τις κεντρικές υπηρεσίες και έχοντας οικονομική αυτοτέλεια διαθέτουν και διαχειρίζονται αυτοβούλως την περιουσία τους και καταρτίζουν δικό τους προϋπολογισμό, ισολογισμό και απολογισμό. Έχουν πλήρη δημοσιονομική και διοικητική αυτοτέλεια και αυτοκυβέρνηση και οι αρχές της εκλέγονται απευθείας από το εκλογικό σώμα. Οι υπάλληλοι δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι αλλά εξομοιώνονται με αυτούς. Το κράτος, οι αποκεντρωμένες διοικήσεις ασκούν εποπτεία στην ΤΑ ελέγχοντας τη νομιμότητα, όχι τη σκοπιμότητα των πράξεών της.

Αποτελεί:

- Πολιτικό θεσμό, καθώς διαθέτει εκλεγμένα όργανα με τυπικές και ουσιαστικές εξουσίες σε τοπικές υποθέσεις
- Διοικητικό θεσμό, καθώς έχει αρμοδιότητες, οργάνωση, προσωπικό, οικονομικούς πόρους και παρέχει υπηρεσίες
- Αναπτυξιακό θεσμό, καθώς οι αποφάσεις της επηρεάζουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας.

Με βάση το ελληνικό Σύνταγμα τα εννοιολογικά στοιχεία της ΤΑ είναι (Χλέπας Ν., 2008: 10-13):

- α. Η ύπαρξη ΟΤΑ ως εδαφικών ΝΠΔΔ
- β. Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων
- γ. Η αυτοτέλεια (διοικητική και οικονομική) των ΟΤΑ
- δ. Η εκλογή των αιρετών αρχόντων της μέσω καθολικής ψηφοφορίας
- ε. Η κρατική εποπτεία

Επομένως, τοπική αυτοδιοίκηση είναι η έκφραση λαϊκής βούλησης στον τόπο κατοικίας των δημοτών ή των κατοίκων για τις τοπικές υποθέσεις, η οποία υλοποιείται από τα κατά τόπους συμβούλια που εκλέγονται απευθείας από το λαό (Δουατζής Γ., 1986: 12). Είναι ταυτόχρονα και τοπική και κυβέρνηση

(“The definition of local government implies that it is both local and government”, Hampton W., 1987: 2).

• Η ειδική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση

Η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν αποτελείται μόνο από την κρατική διοίκηση την κεντρική και αποκεντρωτική διοίκηση και τους Οργανισμούς πρώτου (ΟΤΑ) και δεύτερου βαθμού, αλλά και από άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου και από άλλες διοικητικές αρχές, οι οποίες αναγνωρίζονται είτε συνταγματικά (π.χ. πανεπιστήμια, άρθρο 16 παρ. 5 Σ), είτε νομοθετικά (π.χ. οι κατά τόπους Δικηγορικοί Σύλλογοι). Αυτά τα νομικά πρόσωπα/διοικητικές αρχές αποτελούν την καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, η οποία οργανώνεται όχι με βάση το τοπικό κριτήριο που οργανώνεται η τοπική αυτοδιοίκηση αλλά με βάση το ουσιαστικό κριτήριο επιτέλεσης συγκεκριμένου έργου.

Πρόκειται, δηλαδή, για ανάθεση σε ξεχωριστά νομικά πρόσωπα της εξυπηρέτησης συγκεκριμένου σκοπού, όπως είναι η κοινωνική ασφάλιση, η νοσοκομειακή περίθαλψη, η εκπαίδευση, η ύδρευση, ο ηλεκτρισμός κ.ά., ανατίθεται σε ξεχωριστά νομικά πρόσωπα. Τα νομικά αυτά πρόσωπα έχουν όλα τα χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (π.χ. διοικητική αυτοτέλεια), αλλά, επιπλέον, τα χαρακτηριστικά τους απορρέουν από τη φύση, την ύλη της αρμοδιότητάς τους π.χ. τα πανεπιστήμια είναι φορείς ανώτατης εκπαίδευσης (άρθρο 16 παρ. 5 Σ).

Το Σ σε ορισμένες διατάξεις του (άρθρο 23 παρ.2, άρθρο 56 παρ. 1) αναφέρεται σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε επιχειρήσεις δημοσίου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας, σε δημόσιες επιχειρήσεις. Όλα αυτά αποτελούν τα «δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών» και διακρίνονται σε:

- ΝΠΔΔ

- ΝΠΙΔ, στα οποία ανήκουν οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι δημόσιες εταιρίες και οι επιχειρήσεις μικτής οικονομίας

- Ανάδοχοι παραχωρηθείσης δημόσιας υπηρεσίας

- Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) αποτελούν έναν άλλο φορέα εκτελεστικής εξουσίας. Είναι ανεξάρτητα όργανα του κράτους με ευρείες αποφασιστικές αρμοδιότητες για τη ρύθμιση διαφόρων ζωτικών και ευαίσθητων τομέων της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Γι' αυτό και έχουν ανάγκη από πρόσθετες θεσμικές εγγυήσεις προστασίας. Διενεργούν ενδιάμεσο έλεγχο. Δημιουργήθηκαν στη χώρα μας με πρότυπο τις «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» που άρχισαν να θεσμοθετούνται στις ΗΠΑ από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα και τις «ανεξάρτητες διοικητικές αρχές» της Γαλλίας, που άρχισαν να διαμορφώνονται κατά τη δεκαετία του 1950.

Κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η ανεξαρτησία τους από την πολιτική εξουσία, από την κυβέρνηση. Ανεξαρτησία που διασφαλίζεται με την ανάθεση της διοίκησής του σε συλλογικά όργανα, τα μέλη των οποίων απολαμβάνουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας παρεμφερούς με αυτή των δικαστών και επιλέγονται ομόφωνα από την διάσκεψη των Προέδρων της Βουλής. Η ανεξαρτησία στο σύγχρονο κράτος κρίθηκε επιβεβλημένη, καθώς οι ανεξάρτητες αρχές δραστηριοποιούνται σε τομείς συναρτώμενους με την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων (ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά δικαιώματα), όπου η κλασική δημόσια διοίκηση είναι ανεπαρκής ή ακατάλληλη (π.χ. μέσα μαζικής επικοινωνίας, ελεύθερος ανταγωνισμός, προσωπικά δεδομένα κ.ά.). Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές δεν υπόκεινται σε ιεραρχικό έλεγχο από τη διοίκηση, από τον αρμόδιο Υπουργό, αλλά μόνο σε κοινοβουλευτικό και δικαστικό έλεγχο νομιμότητας και στερούνται νομικής προσωπικότητας.

Στα τέλη της δεκαετίας του '80 ξεκίνησε η ίδρυση των ΑΔΑ, οι οποίες εμπλούτισαν με την παρουσία τους τη δημόσια διοίκηση της χώρας μας. Συγκεκριμένα, η σύσταση ανεξάρτητων διοικητικών αρχών άρχισε το 1989 με την ίδρυση του Εθνικού Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης. Η ίδρυσή τους στη χώρα μας οφείλεται, κυρίως, στην ανάγκη εναρμόνισης με τις επιταγές της πολιτικής της Ένωσης, σύμφωνα με την οποία υπάρχει ανάγκη διαφάνειας της διοικητικής δράσης, ανάγκη θεσμικής ασφάλειας των αγορών, εξειδίκευση και μείωση της γραφειοκρατίας.

Συνταγματικά κατοχυρωμένες είναι πέντε από τις 16 συνολικά ανεξάρτητες αρχές:

- Η Ανεξάρτητη Αρχή για την Προστασία των Προσωπικών Δεδομένων.
- Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)
- Η Αρχή Διασφάλισης Απορρήτου Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)
- Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)
- Ο Συνήγορος του Πολίτη

Οι υπόλοιπες 11 ανεξάρτητες διοικητικές αρχές έχουν δημιουργηθεί με βάση το άρθρο 101 Α του Συντάγματος, που έδωσε τη δυνατότητα να ιδρυθούν και άλλες πλήρως ισότιμες ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, οι οποίες έχουν ευρύτατες αρμοδιότητες για τη ρύθμιση διαφόρων τομέων (κανονιστικές, ελεγκτικές, αδειοδοτικές, κυρωτικές, διαιτητικές). Στο πλαίσιο της παρ. 1 του άρθρου, θεσπίστηκε ο Ν. 3051/2002 (ΦΕΚ 220/Α΄/20-9-2002), ο οποίος προβλέπει τετραετή θητεία των μελών τους και έκπτωση από το αξίωμά τους σε περίπτωση καταδίκης για κακούργημα ή ειδικό πλημμέλημα.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

### **3.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ**

#### **3.1.1 Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Η ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ξεκινά από την αρχαία Ελλάδα με την ιδέα της αυτονομίας και ανεξαρτησίας των πόλεων. Τα λεγόμενα «κοινά» ήταν μια μορφή Πρωτόγονης Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ήταν ενώσεις πόλεων, οι οποίες ήταν αυτόνομες και ανεξάρτητες, όμως είχαν κοινούς θεσμούς. Γίνεται αναφορά για το Κοινόν των Ιώνων, τη Δωρική Εξάπολη, την Αιολική Δωδεκάπολη από τον Ηρόδοτο, ενώ η πρώτη αναφορά για ύπαρξη δήμου κάνει ο Όμηρος, σύμφωνα με τον οποίο στην ιωνική και ατική διάλεκτο λεγόταν δήμος, ενώ στις άλλες διαλέκτους ο δήμος λεγόταν δάμος. Αλλά και κατά τη Βυζαντινή περίοδο, όπου η Τοπική Αυτοδιοίκηση περιορίστηκε σε μεγάλο βαθμό λόγω της αστάθειας που επικρατούσε από τις αλληπάλληλες εχθρικές εισβολές, υπήρχαν οι «μητροκωμίες», οι οποίες ήταν σύνολα κοινοτήτων. Επίσης, ο όρος «προεστοί» αναφέρεται για πρώτη φορά στο Χρονικό του Μορέως.

Μεγάλη ανάπτυξη γνώρισε η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας, όπου εμφανίζονται οι πρώτες αυτοδιοικούμενες κοινότητες. Τότε οι Τούρκοι λόγω της μεγάλης έκτασης της αυτοκρατορίας τους και για της δική τους ασφάλεια, ακολούθησαν το σύστημα της φορολογίας κατά κοινότητες και κατά άτομα. Η καθεμιά από τις κοινότητες διέπονταν από το δικό της καθεστώς (Θεοδώρου Θ., 1996: 183). Πολλές από αυτές τις κοινότητες έγιναν κέντρα τοπικού πολιτισμού με οικονομικά, πολιτιστικά και κοινωνικά επιτεύγματα. Λαμπρό παράδειγμα αποτελούν τα Αμπελάκια της Λάρισας.

Το 1797 ο Ρήγας Φεραίος γράφει, τυπώνει και κυκλοφορεί την περίφημη *Μεγάλη Χάρτα της Ελλάδος* με κύριο στόχο να συσχετιστεί παραστατικά ο αρχαίος ελληνικός και βυζαντινός κόσμος με τον νεότερο ελληνισμό. Στη Χάρτα του ο Ρήγας θεωρεί τη δημοκρατία, τη συμμετοχή, τη δικαιοσύνη, την



αποκέντρωση, την ισόρροπη ανάπτυξη και την αυτοδιοίκηση των επαρχιών ως απαραίτητες προϋποθέσεις για την οικοδόμηση και λειτουργία του νέου ελληνικού κράτους. Στο άρθρο 23 που έχει τίτλο «περί διαιρέσεως του λαού», αναφέρονται τρεις βαθμοί αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης της εξουσίας σε διάφορα επίπεδα: επαρχίας, τοπαρχίας και προεστάτα.

Ο Ιωάννης Καποδίστριας υπήρξε ο πρόδρομος του θεσμού της αυτοδιοίκησης, γιατί προσπάθησε να συνδέσει το παραδοσιακό σύστημα των δημογεροντιών με την αποκέντρωση των διοικητικών υπηρεσιών του κράτους. Επιδίωξε τον απεγκλωβισμό των κοινοτήτων από τον ασφυκτικό έλεγχο των προεστών και την υπαγωγή τους στο ενιαίο διοικητικό σύστημα της χώρας. Ο αιφνίδιος θάνατός του σταμάτησε τις προσπάθειές του.

Ο Νόμος της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833 καθιέρωσε το σύστημα της ενιαίας διαίρεσης της χώρας σε μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης, τους δήμους, με βάση τον πληθυσμό (από 300 κατοίκους και άνω και με υποδιαίρεση τριών κατηγοριών δήμων: από 300-2.000 κατοίκους, από 2.000-10.000 κατοίκους και από 10.000 και άνω). Χαρακτηριστικό του νέου πλαισίου ήταν η ιδιαίτερη αποστολή των τοπικών οργανισμών για την εκπλήρωση ευρύτερου κοινωνικού έργου. Οι Βαυαροί αντικατέστησαν τον όρο «κοινότητα» με τον όρο «δήμος» για να ζωντανέψουν την έννοια του δήμου της ελληνικής αρχαιότητας και να σβήσουν τον όρο «κοινότητα» γιατί οι κοινότητες είχαν οργανωθεί κατά την τουρκοκρατία από τους κατακτητές Τούρκους (Τομάρα-Σιδέρη Μ., 1999: 18-22).

Ο Νόμος ΔΝΖ'/10-02-1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» θεσπίζει για πρώτη φορά τον θεσμό των κοινοτήτων για τις πιο μικρές περιφέρειες και γίνεται η διάκριση σε Δήμους και Κοινότητες. Αναγνωρίζεται η αγροτική κοινότητα ως αυτοδιοικούμενη περιοχή και η πολιτεία ελέγχει τη νομιμότητα των ενεργειών της. Με τα άρθρα 35 και 43 εισάγει την αρχή της αυτενέργειας στη διοίκηση των κοινοτήτων: «Αι κοινότητες έχουσι την αυτοδιοίκησιν την εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών περιορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων».

Το Σύνταγμα του 1952 και συγκεκριμένα το άρθρο 99: «Η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση» καθιερώνει ρητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση καθιερώνοντας, όμως, μόνο την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αλλάζει ο τρόπος εκλογής του Δημάρχου ή του Προέδρου της Κοινότητας, καθώς καθιερώνεται ο έμμεσος τρόπος εκλογής των και καταργείται η αρχή της άμεσης ψηφοφορίας και η αρχή της μυστικότητας της ψηφοφορίας. Με το ίδιο άρθρο καθορίζεται και η αυτοδιοίκηση των Δήμων και των Κοινοτήτων.

Κατά την μετεμφυλιακή περίοδο (1949-1974), η Τ.Α. είναι συνταγματικά περιορισμένη στον ένα βαθμό και ελέγχεται στενά από την κεντρική εξουσία. Έτσι, παρόλο τον σημαντικό της ρόλο, δεν έχει ουσιαστικές αρμοδιότητες, καθώς αυτές προσφέρονται από τις κρατικές υπηρεσίες (Χλέπας Ν., 1998: 147-151).

### **3.1.2 Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν εφαρμόστηκε παλαιότερα στη χώρα μας, γιατί κάθε φορά που θεσπιζόταν, υπήρχε έλλειμμα αποδοχής και εφαρμογής των νόμων λόγω του κομματισμού και της κρατικής γραφειοκρατίας. Η εξέλιξή του σχετίζεται με την έννοια «Νομός» (Τζουβάρας Κ., 2002: 6-8).

- Το Σύνταγμα του 1927 καθιερώνει συνταγματικά για πρώτη φορά τον δεύτερο βαθμό ΤΑ, καθώς στο άρθρο 107 θεώρησε αναγκαία την καθιέρωση του δευτέρου βαθμού ΤΑ: «Η Κοινότης αποτελεί απαραίτητως την πρώτη βαθμίδα τοιούτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είναι κατ' ελάχιστον όριον δύο βαθμών, ανεξαρτήτως των Δήμων και των Συνδέσμων των Κοινοτήτων». Ο Ν. 4249/1929, όμως, που ψηφίστηκε για την εφαρμογή αυτής της διάταξης δεν εκτελέστηκε ποτέ.
- Το Ι΄ Ψήφισμα Καποδίστρια της 13-04-1828 εμφανίζει για πρώτη φορά την έννοια «Τμήμα (Νομός)».
- Το Διάταγμα της 18/30 του 1836 «Περί των Επαρχιακών Συμβουλίων» θεσμοθετεί τη συγκρότηση Επαρχιακών Συμβουλίων τα οποία, όμως, λειτούργησαν ως διοικητικά παραρτήματα της κεντρικής διοίκησης, καθώς ο

βασιλιάς μπορούσε να εγκρίνει, να μεταρρυθμίζει ή να ακυρώνει τις πράξεις τους χωρίς καμιά αιτιολογία.

- Ο Ν. ΛΦΝ΄/27-05-1887 «Περί νομαρχιακών συμβουλίων, των αρμοδιοτήτων και δικαιωμάτων τους» καταργεί τα Επαρχιακά Συμβούλια και τα αντικαθιστά με τα Νομαρχιακά στα οποία έδωσε αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες (ασκούσαν έλεγχο στη διοίκηση και διαχείριση των δήμων, έλεγχο στη δημοτική εκπαίδευση, στις συγκοινωνίες κ.ά.).
- Ο Ν. ΑΦΝΣ΄/28-07-1887 «Περί Νομαρχιακών Συμβουλίων» κατοχυρώνει το Νομό ως νομικό πρόσωπο.
- Ο Ν. 3200/1955 «Περί διοικητικής αποκεντρώσεως» επαναφέρει τον θεσμό των Νομαρχιακών Συμβουλίων, στα οποία δίνει μόνο γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.
- Το Σύνταγμα του 1975 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει) κατοχυρώνει συνταγματικά τον δεύτερο βαθμό ΤΑ, αφήνοντας τη δημιουργία του δεύτερου βαθμού στην ευχέρεια του νομοθέτη (άρθρο 102).

### **3.2 Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί θεμελιώδη θεσμό για το δημοκρατικό πολίτευμα της χώρας μας και όχι μόνο. Αυτό αποδεικνύει και η κατοχύρωσή της από το ισχύον ελληνικό Σύνταγμα του 1975, όπως αναθεωρήθηκε και ισχύει, στο άρθρο 102. Πλέον, τα ζητήματα που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζονται με ευαισθησία και ο βαθμός αναβαθμίζεται. Ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της ελληνικής ζωής, από τη μεταπολίτευση του 1974 και μετά, είναι η ιδιαίτερη και ομόφωνη προβολή την οποία γνωρίζει η τοπική αυτοδιοίκηση (Τζώνος Θ.. 1998: 9).

Το άρθρο 102 του Σ είναι αφιερωμένο στο θεσμό της ΤΑ. Σύμφωνα με αυτό, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού, οι οποίοι είναι αρμόδιοι για τις τοπικές υποθέσεις. Το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων και η κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς, καθορίζονται με νόμο (άρθρο 102 παρ. 1). Έχουν πλήρη διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια, και αυτοκυβέρνηση. Οι αρχές τους εκλέγονται απευθείας από το εκλογικό σώμα με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Το κράτος ασκεί στους

οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία με τη μορφή του ελέγχου της νομιμότητας και όχι της σκοπιμότητας χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση της και μεριμνά για την οικονομική της επάρκεια (άρθρο 102 παρ. 2 και 5 Σ).

Κατοχυρώνεται από το ισχύον Σύνταγμα ο πρώτος και ο δεύτερος βαθμός ΤΑ, ανεξάρτητα ποια μορφή θα έχουν αυτοί οι δυο βαθμοί. Η δημιουργία του δευτέρου βαθμού είναι στην ευχέρεια του νομοθέτη, Η κατοχύρωσή των δυο βαθμών είναι περιοριστική και ο κοινός νομοθέτης δεν έχει τη δυνατότητα να προσθέσει επιπλέον βαθμό και να καθιερώσει τριτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Έτσι αποτρέπονται μελλοντικά επικίνδυνα πειράματα.

Ο πρώτος βαθμός ΤΑ είναι οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού (Δήμοι) και ο δεύτερος βαθμός, είναι οι ΟΤΑ δευτέρου βαθμού, οι 13 αυτοδιοικητικές περιφέρειες που αντικατέστησαν (Ν. 3852/2011 «Πρόγραμμα Καλλικράτης») τις 57 Νομαρχίες. Κάθε οργανισμός δεν είναι κρατικό όργανο, έχει ξεχωριστό νομικό πρόσωπο, είναι ΝΠΔΔ. Οι υπάλληλοί τους δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι αλλά εξομοιώνονται μ' αυτούς. Οι ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού έχουν πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και αυτοκυβέρνηση. Οι αρχές τους εκλέγονται απευθείας από το εκλογικό σώμα με καθολική και μυστική ψηφοφορία (άρθρο 102 παρ. 2 Σ). Το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία με τη μορφή ελέγχου της νομιμότητας και όχι της σκοπιμότητας, χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους και μεριμνά για την οικονομική τους επάρκεια (άρθρο 102 παρ. 4 και 5 Σ). Οι ρυθμίσεις αυτές του ελληνικού Συντάγματος του 1975 και η μετέπειτα συνταγματική αναθεώρηση του 2001 εισήγαγαν ένα ιδιαίτερα προοδευτικό θεσμικό πλαίσιο προστατεύοντας την ΤΑ και ορίζοντας στο κεντρικό κράτος στο πως πρέπει να λειτουργήσει, ώστε να εκπληρωθεί η συνταγματική επιταγή και η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ (άρθρο 102 παρ. 2 Σ).

Το άρθρο 102 του Σ προβλέπει την ύπαρξη δύο (2) βαθμών ΤΑ. Ο πρώτος βαθμός Τ.Α. αποτελείται από τους ΟΤΑ πρώτου βαθμού, οι οποίοι είναι από το 2011 (Σχέδιο Καλλικράτης οι 328 Δήμοι που διαδέχθηκαν τους 6.000 Δήμους που είχε καθιερώσει το Σχέδιο Καποδίστριας (1998). Ο δεύτερος

βαθμός ΤΑ είναι οι 13 αυτοδιοικητικές περιφέρειες που αντικατέστησαν τις 57 Νομαρχίες.

### 3.3 ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

#### Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

Κατά τη δεκαετία του '80, το κράτος, στο πλαίσιο της προσπάθειας ανασυγκρότησής του, θεσπίζει νέους αναπτυξιακούς νόμους με σκοπό την ενδυνάμωση της αποκέντρωσης. Οι σημαντικότεροι νόμοι και τα σημεία που αφορούν την πρωτοβάθμια ΤΑ είναι:

- Ο Ν. 1065/1980 (ΦΕΚ 168/Α'/24-07-1980) στην ουσία είναι ο πρώτος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας. Ο νόμος αυτός αντιμετώπισε θετικά την ανάγκη της εποχής για εκδημοκρατισμό και εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας και κατοχύρωσε θεσμικά την Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- Ο Ν. 1188/1981 (ΦΕΚ 204/Α'/30-07-1981) κυρώνει τον Κώδικα Καταστάσεως των Υπαλλήλων ΟΤΑ από τον οποίο διέπονται οι υπάλληλοι των Δήμων και Κοινοτήτων.
- Ο Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65/Α'/31-05-1981) προβλέπει τις προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτονται από τους ΟΤΑ και τους φορείς του δημοσίου τομέα.
- Ο Ν. 1270/1982 (ΦΕΚ 93/Α'/10-08-1983) εισάγει τον θεσμό των συνοικιακών συμβουλίων, έναν θεσμό που βρήκε μεγάλη απήχηση. Το μόνο αρνητικό του στοιχείο ήταν, ότι σε μερικούς Δήμους, κάποια συνοικιακά συμβούλια μετατράπηκαν σε χώρους κομματική αντιπαράθεσης (Θεοδώρου Θ. 1982: 55).
- Ο Ν. 1388/1983 (ΦΕΚ 113/Α'/29-08-1983) καθιερώνει το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης το οποίο άρχισε να λειτουργεί από το 1985 ως θεσμός εκσυγχρονισμού της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Το 2003 με το Ν. 3200/2003 μετονομάστηκε σε Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Είναι Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), του οποίου την εποπτεία έχει το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Στόχος του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης είναι ο διαρκής εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και

λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, γενικά του Δημοσίου Τομέα και των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Έτσι προσφέρει επαγγελματική κατάρτιση στα όργανα και στο προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης, εν γένει, και των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Οι εκπαιδευτικές του μονάδες είναι η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης.

- Ο Ν. 1416/1984 (ΦΕΚ 18/Α΄/21-02-1984) διπλασιάζει (άρθρα 15 και 16) σχεδόν τις αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων που πρόσθεσε ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας 1065/1980. Επιπλέον εισάγει τους θεσμούς των προγραμματικών συμβάσεων, αναπτυξιακών συνδέσμων, κοινών υπηρεσιών και νέες μορφές επιχειρηματικής δραστηριότητας των Δήμων και των Κοινοτήτων, με σκοπό την προώθηση της διακοινοτικής συνεργασίας.

- Ο Ν. 1518/1985 (ΦΕΚ 30/Α΄/06-03-1985) συνέστησε την Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης με σκοπό την τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ, την ενθάρρυνση των παραγωγικών πρωτοβουλιών και την τεχνικής τους υποστήριξη. Είναι ένα αποτέλεσμα σύμφωνης βούλησης του κράτους, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών φορέων (άρθρο 16).

- Ο Ν. 1622/1986 (ΦΕΚ 92/Α΄/14-07-1986) συμπλήρωσε τον Ν. 1416/84 και έδωσε ισχυρά κίνητρα για συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων. Με βάση αυτούς τους δύο νόμους συνενώθηκαν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Συγκεκριμένα στο άρθρο 1 παρ. 1,2 και 3 ορίζεται ότι οι ΟΤΑ (Δήμοι και Κοινότητες) που περιλαμβάνονται στις γεωγραφικές περιοχές (ενότητες) συνενώνονται, εφόσον συνορεύουν με έναν οργανισμό ΟΤΑ.

- Ο Ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2/Α/03-01-1989) ρυθμίζει το θέμα των οικονομικών των Δήμων και Κοινοτήτων: προσδιορίζοντας τα έσοδά τους (τακτικά και έκτακτα) καθώς και έσοδα που έχουν σχεδόν απευθείας από το Κράτος δηλαδή τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ).

- Ο Ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 114/Α/10-05-1989) κύρωσε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.

- Ο Ν. 1900/1990 (ΦΕΚ 125/Α/17-09-1990) κάνει τροποποιήσεις και συμπληρώνει τις διατάξεις Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα σε ειδικά θέματα χωρίς να αλλάζει το περιεχόμενό τους.

### Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

• Ο Ν. 1622/1986 (ΦΕΚ 92/Α'14-07-1986) θεσπίζει νομοθετικά τον δεύτερο βαθμό ΤΑ, συστήνοντας Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως ΝΠΔΔ και τοπικούς οργανισμούς με κύρια βάση τους νομούς. Μεταρρυθμίστηκε με το Ν. 1878/1990 (ΦΕΚ 3/Α/20-03-1990). Και οι δυο αυτοί νόμοι δεν έτυχαν εφαρμογής.

• Ο Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ 90/Α/13-06-1994) άνοιξε νέα εποχή στο διοικητικό και αντιπροσωπευτικό σύστημα της χώρας. Καθιέρωσε τον θεσμό της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στο επίπεδο νομού με στόχο την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξή του. Ο Ν. 2218/94 μεταβίβασε τις αρμοδιότητες των παλαιών Νομαρχιών στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και στα αιρετά πλέον όργανά τους (Νομάρχη, Νομαρχιακό Συμβούλιο, Νομαρχιακές Επιτροπές). Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που συστήθηκαν διακρίνονταν α) σε απλές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με ένα νομό ή μια νομαρχία και β) σε διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με περισσότερους νομούς ή νομαρχίες ( Αθηνών-Πειραιώς, Ροδόπης-Έβρου, Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης).

Τα κύρια σημεία το νόμου ήταν:

-Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν ασκούσαν εποπτεία στους Δήμους και τις Κοινότητες και δεν έθιγαν τις αρμοδιότητές τους (δεν υπήρχε ιεραρχική σχέση).

- Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ήταν αρμόδιες για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου, εκτός από τις υποθέσεις θεμάτων δημόσιας περιουσίας και υπηρεσίας (π.χ. αρμοδιότητες των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών).

- Επιτρεπόταν η μεταφορά, με Προεδρικό Διάταγμα, αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

- Επιτρεπόταν, ύστερα από αίτηση, η ανάθεση αρμοδιοτήτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

- Στο άρθρο 15 καθορίζονταν τα όργανα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ο τρόπος εκλογής τους (άμεση ψηφοφορία από το λαό).

- Στο άρθρο 85 καθορίζονταν οι οικονομικοί πόροι των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

- Στο άρθρο 97 προβλεπόταν η δυνατότητα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων να ιδρύουν ιδρύματα, επιχειρήσεις ή ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ και να συμμετέχουν σ' αυτά.
- Στο άρθρο 104 καθορίζονταν οι αρμοδιότητες των οργάνων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Ο συμπληρωματικός του νόμος ο Ν. 2240/1994 ολοκλήρωσε τη θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ως δεύτερο βαθμό Τ.Α. και εισήγαγε τον θεσμό του «Περιφερειακού Διευθυντή» ως προϊστάμενος των κρατικών υπηρεσιών. Ο αρχικός σκοπός ίδρυσης των Νομών, η αποκέντρωση της διοίκησης και η διευκόλυνση των πολιτών, παρ' όλες τις προσπάθειες δεν επιτεύχθηκε. Δεν έγινε μια διοικητική μεταρρύθμιση τέτοια ώστε η εξουσία να έρθει κοντά στον πολίτη και η περιφέρεια να ενωθεί με τα μεγάλα αστικά κέντρα με στόχο την ανάπτυξη. Χρειαζόταν αύξηση των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη οικονομική ενίσχυση ώστε να είναι σε θέση να έχει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη του τόπου (Θεοδώρου Θ., 1995: 179-181).

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποτέλεσε ένα αναγκαίο ενδιάμεσο βήμα για τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης αποδείχθηκε ανεπαρκής τόσο για τον προγραμματισμό και την εκτέλεση αναπτυξιακών έργων όσο, κυρίως, για την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων, καθώς οι υπηρεσίες τους στις περισσότερες περιπτώσεις παρέμειναν στάσιμες ή παρουσίασαν επιδείνωση. Βέβαια, η καθιέρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης κατά την δεκαετία του '90 ήταν ξεπερασμένη, καθώς η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης ήταν προσανατολισμένη στην ενίσχυση των αυτοδιοικητικών περιφερειών, προτείνοντας έμμεσα στα κράτη-μέλη την εισαγωγή ενός δευτεροβάθμιου μοντέλου Τ.Α., επιδρώντας έτσι στην πολιτική αποκέντρωσης και στην Ελλάδα. Παρόλα αυτά, βέβαια, εάν ο κοινός νομοθέτης είχε καταρτίσει έναν πίνακα συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, δεν θα υπήρχαν τα ποικίλα προβλήματα στη λειτουργία τους (Χρυσανθάκης Χ., 2000: 243-254). Ο θεσμός της δευτεροβάθμιας ΤΑ, που καθιερώθηκε στο επίπεδο νομού με το Ν. 2218/1994, ίσχυσε μέχρι το 2010.



### 3.4 ΟΙ ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

#### 3.4.1 Σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» (Ν. 2539/1997)

Με την ψήφιση του Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ 244/Α΄/04-12-1997) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», γνωστού και ως Σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» επιχειρήθηκε, για πρώτη φορά μεταπολεμικά, η αναδιάρθρωση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας. Καθορίστηκε η νέα διοικητική διαίρεση της Ελλάδας, επιφέροντας μια σημαντική αλλαγή στον καταστατικό της χάρτη. Αναδιαμόρφωσε το καθεστώς των Πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμων, Κοινοτήτων) και περιγράφονταν οι συνενώσεις των προηγούμενων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) σε ευρύτερα σύνολα.

Η φιλοσοφία της τότε νέας διοικητικής διαίρεσης της χώρας βασιζόταν στην ιδέα ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, και γενικότερα η διοίκηση της χώρας, θα γίνει πιο αποτελεσματική αν αποτελείται από ευρύτερα γεωγραφικά σύνολα, όπου θα μπορούν να προγραμματίζονται και να εκτελούνται έργα κατάλληλα για τις συγκεκριμένες ανάγκες των κατοίκων τους. Το σχέδιο προκάλεσε ισχυρές αντιδράσεις σε όλη την Ελλάδα, ιδιαίτερα στις περιοχές με έντονο το τοπικισμό.

Με την εφαρμογή του Σχεδίου «Ι. Καποδίστριας» οι υπάρχοντες μέχρι τότε Πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ξαναμοιράστηκαν σύμφωνα με πληθυσμιακά (νέοι ΟΤΑ: πληθυσμιακό κριτήριο 1000 κάτοικοι) και χωροταξικά κριτήρια (μορφολογία εδάφους, συνθήκες οδικού δικτύου, απόσταση από τον πλησιέστερο ΟΤΑ...). Οι δημότες των Δήμων και Κοινοτήτων, που καταργήθηκαν, έγιναν δημότες στους νέους ΟΤΑ. Η εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου ΟΤΑ ονομαζόταν Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα (ΙΣΤΑΜΕ, 2001: 63-66).

Συγκεκριμένα ο Ν.2539/97 (άρθρο 1):

- Κατήργησε τις επαρχίες.
- Κατήργησε εκατοντάδες Κοινότητες όλης της χώρας και δημιουργεί νέους Δήμους με αναβαθμισμένες εξουσίες και αρμοδιότητες. Πλέον η νέα

Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση περιελάμβανε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες:

Δήμοι:

- Οι 747 από τους 900 Δήμους προέρχονταν από τη συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων.
- Δυο Δήμοι προέρχονταν από παλαιές Κοινότητες.
- Οι 151 παλαιοί Δήμοι δεν υπέστησαν μεταβολή.

Κοινότητες:

- Οι 22 από τις 133 Κοινότητες προέρχονταν από συνένωση άλλων Κοινοτήτων.
- Οι 111 Κοινότητες προέρχονταν από παλαιότερες που δεν υπέστησαν καμιά μεταβολή.
- Καθιστούσε τους νέους ΟΤΑ διαδόχους των καταργούμενων Δήμων και Κοινοτήτων.
- Διέκρινε τα δημοτικά διαμερίσματα σε τρεις κατηγορίες:
  - α. Αυτά που είχαν πάνω από 300 κατοίκους. Σ' αυτά ο Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου ήταν και δημοτικός σύμβουλος.
  - β. Αυτά που είχαν κάτω από 300 κατοίκους. Εκπροσωπούσαν από τριμελές τοπικό συμβούλιο, στο οποίο πρόεδρος ήταν ο δημαρχιακός Πάρεδρος.
  - γ. Το δημοτικό διαμέρισμα που ήταν η έδρα του νέου Δήμου και που υπαγόταν απευθείας στη δημοτική αρχή χωρίς να εκπροσωπείται από δικά του όργανα.
- Κατήργησε το άρθρο 2 παρ. 4 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα σύμφωνα με το οποίο οι Κοινότητες που είχαν χαρακτηριστεί λουτροπόλεις και είχαν πληθυσμό πάνω από 2500 κατοίκους, μπορούσαν να αναγνωριστούν σε Δήμους με Προεδρικό Διάταγμα ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών. Την ίδια τύχη είχαν και οι Κοινότητες με ιδιαίτερη ιστορική σημασία ύστερα από γνώμη του συμβουλίου τοπωνυμίων.
- Θέσπισε το «Δημοτικό και Κοινοτικό Διαμέρισμα», που ήταν μια υποδιαίρεση της εδαφικής περιφέρειας των νέων Δήμων και Κοινοτήτων.
- Περιείχε διατάξεις για τα όργανα των συνιστώμενων ΟΤΑ και τον τρόπο εκλογής τους.
- Κατήργησε τους συνοικισμούς (άρθρο 8).

- Κατήργησε τα Συμβούλια Περιοχής που είχαν συσταθεί με τον Ν. 2218/94.
- Θέσπισε (άρθρο 13) το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α..) «Για την πραγματοποίηση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων..... καθώς και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης» (άρθρο 13 παρ. 1).

Όμως, τα πράγματα δεν βελτιώθηκαν στο βαθμό που αναμενόταν. Οι νέοι ΟΤΑ, οι νέοι Δήμοι, δημιουργήθηκαν χωρίς να ληφθούν υπόψη ούτε οι πόροι της περιοχής, ούτε η ομοιογένεια, ούτε τα ήθη και τα έθιμα. Συγκεκριμένα:

- Οι περισσότεροι Δήμοι δεν διέθεταν την υποδομή και τους πόρους να ενταχθούν στα αναπτυξιακά προγράμματα με αποτέλεσμα να μην ανταποκρίνονται στις ανάγκες της τοπικής ανάπτυξης.
- Πολλοί Δήμοι αδυνατούσαν να ασκήσουν τις αρμοδιότητες που τους είχε δοθεί (π.χ. δημοτική αστυνομία, αθλητικά κέντρα, πολιτική πρόνοιας)
- Πολλοί Δήμοι δεν ήταν βιώσιμοι λόγω της έλλειψης πόρων και έτσι δεν υπήρχε η δυνατότητα να λειτουργούν ικανοποιητικά οι υπηρεσίες τους.

Η προσπάθεια που έγινε με τον Ν. 2539/1997 δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Παραχώρησε στους ΟΤΑ πολλές αρμοδιότητες, οι οποίες δεν ήταν δυνατόν να ασκηθούν, καθώς είτε υπερεκτιμήθηκαν οι δυνατότητες των Δήμων, είτε υπήρχε μεγάλη έλλειψη προσωπικού, είτε δεν υπήρχε πολιτική βούληση. Επιπλέον, δεν δόθηκε η δυνατότητα στους νέους ΟΤΑ να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο, καθώς δεν υπήρξαν προϋποθέσεις για τη δημιουργία επιτελικών υπηρεσιών. Μια από τις σημαντικές καινοτομίες του νόμου, τα «Τοπικά Συμβούλια» δεν λειτούργησαν, καθώς στερήθηκαν αρμοδιοτήτων και πόρων.

### **3.4.2 Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας**

Ο ισχύων Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων συντάχθηκε από την Επιτροπή, που συγκροτήθηκε γι' αυτόν τον λόγο με το Ν. 3242/2004 (ΦΕΚ 102/Α'/24-05-2004) και κυρώθηκε από την ελληνική Βουλή με το Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114 /Α'/08-06-2006). Ενσωμάτωσε μια σειρά νέων διατάξεων στο κείμενο του προηγούμενου Κώδικα (Ν. 1065/1980 ΦΕΚ 168/Α'/ 24-07-1980 ) και περιέχει

το σύνολο των διατάξεων που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ πρώτου βαθμού. Είναι το κύριο νομοθέτημα για την οργάνωση και την λειτουργία των Ο.Τ.Α. Ο πυρήνας των διατάξεών του προέρχεται από το Ν. ΔΝΖ´/1912 (Παπαδημητρίου Γ., Κατσούλη Δ., 1989: 30-31).

Σκοπός του Κώδικα είναι η καθιέρωση ενιαίων και ομοιόμορφων κανόνων που διέπουν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, σύμφωνα ιδίως με τις αρχές της ισότητας, της αξιοκρατίας και της κοινωνικής αλληλεγγύης και την ανάγκη διασφάλισης της μέγιστης δυνατής απόδοσης κατά την εργασία τους.

Στις διατάξεις του πρώτου μέρους του Κώδικα υπάγεται το προσωπικό των Δήμων , Κοινοτήτων , δημοτικών και κοινοτικών ιδρυμάτων, των Συνδέσμων και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ. των Ο.Τ.Α. ενώ στις διατάξεις του δεύτερου μέρους υπάγεται το προσωπικό Ειδικών Θέσεων και το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

Με την ψήφιση του Ν. 3852/2010, Πρόγραμμα «Καλλικράτης», τροποποιήθηκαν αρκετές από τις διατάξεις του κειμένου του. Το κείμενο του κώδικα αποτελείται από έντεκα μέρη τα οποία επιμερίζονται σε 287 άρθρα. Τα κύρια σημεία του είναι:

- Οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού, οι Δήμοι και οι Κοινότητες διακρίνονται με σαφήνεια από τους ΟΤΑ δεύτερου βαθμού, οι οποίοι την εποχή έκδοσης του Κώδικα ήταν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Με τη μεταρρύθμιση, που επέφερε ο Ν. 3852/2010 Πρόγραμμα «Καλλικράτης», οι Κοινότητες καταργήθηκαν ενώ οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αντικαταστάθηκαν από την αιρετή Περιφέρεια, η οποία αποτελεί πλέον τον δεύτερο βαθμό Τ.Α.
- Τα όργανα διοίκησης του Δήμου, εκτός από τον Δήμαρχο, είναι το αναβαθμισμένο Δημοτικό Συμβούλιο, το οποίο πλέον αποτελεί πολιτικό, προγραμματικό και ελεγκτικό όργανο του Δήμου και η Οικονομική Επιτροπή ( πρώην Δημαρχιακή Επιτροπή).
- Οι αρμοδιότητες των Δήμων κατανέμονται στους βασικούς τομείς της ανάπτυξης, περιβάλλοντος, ποιότητας ζωής, απασχόληση, κοινωνικής

προστασίας και αλληλεγγύης, παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού και πολιτικής προστασίας.

- Περιορίζεται ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Δήμων από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας στον απολύτως απαραίτητο, με σκοπό τη διασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ όπως επιβάλλει το Σύνταγμα.
- Ρυθμίζεται ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο των λογαριασμών των Δήμων με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων.
  - Ενισχύεται ο κοινωνικός όλος των Δήμων (χορήγηση χρηματικών βοηθημάτων σε πολύτεκνους και άπορους κατοίκους, προγράμματα κοινωνικής ένταξης, υποστήριξης και φροντίδας, παροχή υπηρεσιών υγείας κ.ά.).
  - Επιβάλλεται στους Δήμους η εκπόνηση τετραετών επιχειρησιακών προγραμμάτων, όπου θα καθορίζεται ο οικονομικός και αναπτυξιακός προγραμματισμός και οι κοινωνικές τους δράσεις.
  - Εισάγονται «θεσμοί τοπικής δημιουργίας», μορφές άμεσης δημοκρατίας, όπως είναι το τοπικό δημοψήφισμα, ώστε οι πολίτες να συμμετέχουν στις αποφάσεις που λαμβάνονται, καθιερώνεται η Χάρτα Δικαιωμάτων του Δημότη, η κατάρτιση Οδηγού του Δημότη και υποχρεώνονται να προβαίνουν σε ετήσιο απολογισμό πεπραγμένων σε δημόσια συνεδρίαση.
  - Διευρύνονται οι διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ πέρα από τις πολιτιστικές και καλλιτεχνικές εκδηλώσεις και ανταλλαγές αποστολών. Προάγονται οι οικονομικές, πολιτιστικές, μορφωτικές και κοινωνικές σχέσεις. Ενισχύεται η διαπεριφερειακή συνεργασία σε διεθνές επίπεδο με τη δημιουργία πόλεων και ενώσεων. Καθιερώνεται ο θεσμός των αδελφοποιήσεων μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών ΟΤΑ τους οποίους δένει μακρόχρονη συνεργασία.
  - Επανακαθορίζεται το θεσμικό πλαίσιο των μορφών και των συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας.
    - Εξορθολογίζεται το πλαίσιο του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων. Ορίζεται ρητά ότι οι Δήμοι μπορούν να συνιστούν αποκλειστικά και μόνο: α) Δημοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, β) Ανώνυμες εταιρίες και γ) Επιχειρήσεις ειδικού σκοπού.

### **3.4.3 Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010)**

Ο Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α΄/07-06-2010), γνωστός ως Πρόγραμμα «Καλλικράτης», ξεκινά μια δυναμική διαδικασία αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων. Στόχος και προοπτική για την Τ.Α. είναι όλες, σχεδόν, οι αρμοδιότητες εκτός από την εξωτερική πολιτική και την εθνική άμυνα. Το κράτος έχει επιτελικές και εποπτικές λειτουργίες και όργανα με αποφασιστικές αρμοδιότητες, όπως ορίζει το άρθρο 101 Σ). Διαμορφώνεται ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τ.Α. με λιγότερους (328 Δήμοι διαδέχτηκαν τους 900 Δήμους του Σχεδίου «Καποδίστριας») και ισχυρότερους Δήμους διευρύνοντας τα γεωγραφικά και πληθυσμιακά τους όρια και με σημαντικές καινοτομίες κυρίως στη δευτεροβάθμια Τ.Α., την αιρετή περιφέρεια.

Οι ρυθμίσεις του είναι στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης της χώρας μας, της οικονομικής ανάπτυξης, τον διεθνή ανταγωνισμό για την ανάπτυξη των περιφερειών και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων από την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Αναδιοργάνωση με μεταρρυθμίσεις που αφορούν τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών, την εξυγίανση και τον περιορισμό του δημοσίου τομέα και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του, κυρίως με εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης μέσω της μείωσης της γραφειοκρατίας και της ενίσχυσης της διαφάνειας.

Αποτελείται από έντεκα μέρη που ρυθμίζουν επακριβώς το καθεστώς στη Τ.Α., τις σχέσεις και τον ρόλο των νέων ΟΤΑ, της κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης. Οι κυριότερες καινοτομίες του Προγράμματος « Καλλικράτης» είναι:

- Η ίδρυση της Εκτελεστικής Επιτροπής που αποτελείται από τον Δήμαρχο και τους Αντιδημάρχους, που αποτελεί την «κυβέρνηση». Είναι δηλαδή ένα συλλογικό όργανο το οποίο ασκεί και συντονίζει την εκτελεστική εξουσία στην αυτοδιοίκηση και επιπλέον λογοδοτεί.
- Η Δημαρχιακή Επιτροπή μετονομάστηκε σε Οικονομική Επιτροπή και αναβαθμίστηκε έχοντας αρμοδιότητα ελέγχου και παρακολούθησης της υλοποίησης του προϋπολογισμού.
- Η σύσταση της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, στους Δήμους άνω των δέκα χιλιάδων κατοίκων, με σημαντικές αρμοδιότητες σε θέματα ποιότητας ζωής, όπως αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων, καθορισμού χωρών

λαϊκών αγορών, υπαιθρίου εμπορίου κλπ καθώς και σε θέματα πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα.

- Η σύσταση της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης που αποτελείται από εκπροσώπους συλλόγων και φορέων (2/3 του συνόλου των μελών) και από εγγεγραμμένους στους δημοτικούς καταλόγους πολίτες (1/3 του συνόλου των μελών) που το επιθυμούν μετά από κλήρωση. Η Επιτροπή Διαβούλευσης είναι συμβουλευτικό, γνωμοδοτικό όργανο και όχι αποφασιστικό. Στην ετήσια συνεδρίασή της γίνεται ανταλλαγή απόψεων για κρίσιμα ζητήματα καθώς και για τοπικά θέματα και προβλήματα.

- Η καθιέρωση του θεσμού του «Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης» με στόχο τη βελτίωση και την επιτάχυνση της εξυπηρέτησης των πολιτών και επιχειρήσεων λόγω της αδιαφορίας της διοίκησης προς εξυπηρέτηση. Ο «Συμπαραστάτης» δεν έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες και είναι πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας. Δεν είναι αιρετό πρόσωπο και επομένως δεν υπάρχει πολιτικό κόστος. Η θητεία του είναι πενταετής. Δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου και είναι υποχρεωμένος να απαντά εντός τριάντα (30) ημερών στους ενδιαφερόμενους. Η υποβολή καταγγελίας ή αναφοράς στον συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης δεν αναιρεί τη σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη, ως ανεξάρτητης αρχής. Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης συντάσσει ετήσια έκθεση για τον απολογισμό του έργου, η οποία, όπως και οι προτάσεις του αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του Δήμου. Η λειτουργία του θεσμού είναι σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρόμοιος θεσμός λειτουργεί στο Ηνωμένο Βασίλειο.

- Η μετονομασία των Δημοτικά Διαμερίσματα σε Δημοτικές Κοινότητες.

- Ο έλεγχος των Δημάρχων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (προληπτικός έλεγχος).

- Η συγκρότηση και λειτουργία (με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου) του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Έργο του είναι η καταγραφή και διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου, με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής (άρθρο 78).

- Ο έλεγχος και έγκριση από το Ελεγκτικό Συνέδριο των συμβάσεων και των δαπανών των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων και επιχειρήσεών τους. Σκοπός ο περιορισμός διασπάθισης δημοσίου χρήματος, κακοδιοίκησης και πελατειακών σχέσεων.
- Η υποχρεωτική ανάρτηση όλων των αποφάσεων των ΟΤΑ στο διαδίκτυο.
- Ο περιορισμός από 6.000 σε 2.000 των ΝΠΔΔ των ΟΤΑ.
- Η εκλογή λιγότερων (σχεδόν κατά το ήμισυ) Δημοτικών Συμβούλων, καθώς και λιγότερων Αντιδημάρχων - πέντε ή επτά, ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου - οι οποίοι επικουρούν το Δήμαρχο στο έργο του.
- Η καθιέρωση πενταετούς θητείας για τα όργανα των ΟΤΑ. Έτσι οι αρχές τους έχουν τη δυνατότητα να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν μακροπρόθεσμες πολιτικές.

Γενικά με το Ν.3852/2010, Πρόγραμμα «Καλλικράτης», μεταβιβάστηκαν περίπου 250 νέες αρμοδιότητες στους Δήμους, στους τομείς πολεοδομίας, κοινωνικής πρόνοιας, γεωργίας, κτηνοτροφίας, περιβάλλοντος, πολιτικής προστασίας, παιδείας, αθλητισμού, πολιτισμών, λαϊκών αγορών, τεχνικών υπηρεσιών (Εγκύκλιος αρ. 59/74896/30-12-2010).

Τον Ν. 3852/2010 ακολούθησε ο Ν. 4071/2012 (ΦΕΚ 85/Α΄/11-04-2012). γνωστός ως «Καλλικράτης 2», του οποίου οι ρυθμίσεις αφορούν κυρίως διορθώσεις του προηγούμενου νόμου. Τα πιο σημαντικά θέματα του νέου νόμου είναι η πρόβλεψη για καταβολή του εκλογικού επιδόματος στους υπαλλήλους των ΟΤΑ, τροποποιήσεις σε άρθρα του υπαλληλικού κώδικα, η δυνατότητα των Δήμων να προσλαμβάνουν προσωπικό μέχρι πέντε ημερομίσθια το μήνα, χωρίς τη διαδικασία έγκρισης της πράξης πρόσληψης, η υποχρέωση των ΟΤΑ να δημοσιεύουν τις αποφάσεις τους για την καθιέρωση υπερωριακής απασχόλησης. Επιπλέον, συστήνει Οικονομική Επιτροπή στην Περιφέρεια με ιδιαίτερα σημαντικές αρμοδιότητες.



### **3.5 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ : ΤΟ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ**

#### **3.5.1 Εισαγωγή**

Από το 1833, όταν συγκροτήθηκε το ελληνικό κράτος, η χώρα διαιρέθηκε σε νομούς, επαρχίες και δήμους με τέτοιο τρόπο ώστε κάθε μεγαλύτερη διοικητική ενότητα να περιλαμβάνει περισσότερες περιοχές, πιο μικρές και ανεξάρτητες μεταξύ τους. Οι δήμοι και οι κοινότητες είναι πλέον αυτοδιοικούμενα ΝΠΔΔ, ενώ οι επαρχίες έχουν καταργηθεί.

Μετά την μεταπολίτευση εφαρμόζονται δύο βαθμοί Τ.Α. Η πρωτοβάθμια Τ.Α. διαρθρώνεται σε Δήμους και Κοινότητες, ως ΟΤΑ πρώτου βαθμού, με γενική αρμοδιότητα τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων (άρθρο 102 Σ). Το σύστημα αυτό ίσχυσε μέχρι το 2010 και την εφαρμογή του Ν. 3852/2010, με τον οποίο καταργήθηκαν οι Κοινότητες. Πλέον μόνο οι Δήμοι αποτελούν τον πρώτο βαθμό Τ.Α.

Η δευτεροβάθμια Τ.Α. δεν ήταν συνταγματικά κατοχυρωμένη μέχρι την συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Ο Ν. 2218/1994 ίδρυσε τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ως δεύτερο βαθμό Τ.Α., μετατρέποντας τις Νομαρχίες από αποκεντρωμένες διοικήσεις σε βαθμό Τ.Α., χωρίς να υπάρχει καμία ιεραρχική σχέση με τον πρώτο βαθμό Τ.Α., παρά μόνο σχέση συνεργασίας. Στο πλαίσιο της ανάγκης εναρμόνισης με το ευρωπαϊκό κεκτημένο, ο Ν. 3852/2010 κατήργησε τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αντικαθιστώντας τις με τις Περιφέρειες, οι οποίες αποτελούν πλέον τον δεύτερο βαθμό Τ.Α.

#### **3.5.2 Ο πρώτος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Με την εφαρμογή του Ν. 3852/2010, Πρόγραμμα «Καλλικράτης» την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2011, τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι 325 Δήμοι, που το 2011 αντικατέστησαν τους 910 Δήμους και τις 124 Κοινότητες από το 1998. Οι Δήμοι, ως κοινωνικοί θεσμοί, υπήρχαν και λειτουργούσαν πριν από τη σύσταση του ελληνικού κράτους (Αρχαία Ελλάδα), ενώ στην ελεύθερη Ελλάδα αναγνωρίστηκαν ως νομικοί θεσμοί με το Νόμο της 27 Δεκεμβρίου 1833.

Ο Δήμος είναι ΝΠΔΔ με βάση το άρθρο 102 Σ και του ΔΚΚ και αποτελεί την κύρια έκφραση της Τ. Α. Όλες οι υποθέσεις τοπικής σημασίας (π.χ. η κατασκευή ή η φροντίδα των σχολικών κτιρίων, η διαμόρφωση και η επισκευή των πεζοδρομίων, οι χώροι αναψυχής και πρασίνου, η καθαριότητα) ανήκουν αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ πρώτου βαθμού, τους Δήμους. Οι Δήμοι δεν έχουν μόνο αρμοδιότητες, αλλά και δικαιώματα και υποχρεώσεις. Έχουν δικούς τους υπαλλήλους, δική τους περιουσία, δικά τους έσοδα και δικό τους προϋπολογισμό. Η βασική τους όμως χρηματοδότηση γίνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό μέσω της περιφέρειας.

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010) επαναθεμελιώθηκε η Τ.Α. Ο αριθμός των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, των δήμων, περιορίστηκε μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων. Αποτελούνται από δημοτικές ενότητες που συνενώθηκαν. Με το νέο νόμο διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες των δήμων καθώς και τα όριά τους με στόχο την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος στο χώρο της Τ.Α. Η οριοθέτησή τους έγινε με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες που ορίζει το άρθρο 101 παρ. 2 Σ, βάσει, δηλαδή, πληθυσμιακών, κοινωνικών, οικονομικών, γεωγραφικών, αναπτυξιακών, πολιτιστικών-ιστορικών και χωροταξικών κριτηρίων. Ενσωματώθηκαν νέες αρχές δημοκρατικής διακυβέρνησης με σκοπό την αμεσότερη και πιο αποτελεσματική συμμετοχή και εξυπηρέτηση του δημότη.

Οι Δήμοι διαιρούνται σε *Τοπικές Κοινότητες* εάν ο πληθυσμός τους είναι μικρότερος των 2.000 κατοίκων και σε τις *Δημοτικές Κοινότητες* εάν ο πληθυσμός τους είναι μεγαλύτερος των 2.000 κατοίκων. Οι Δημοτικές Κοινότητες αντιστοιχούν στα Δημοτικά Διαμερίσματα της προηγούμενης ρύθμισης (Ν. 2539/1997). Η Δημοτική Κοινότητα διοικείται από το Συμβούλιο της Δημοτικής Κοινότητας και τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Δημοτικής Κοινότητας. Ο καθορισμός των μελών του Συμβουλίου γίνεται με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο (άρθρο 8).

Τα όργανα διοίκησης των νέων δήμων είναι ο Δήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας ζωής και η

Εκτελεστική Επιτροπή. Ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων καθορίζεται με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο (άρθρο 7).

- Ο Δήμαρχος είναι ο ηγέτης της πλειοψηφούσας δημοτικής παράταξης και ο πολιτικοδιοικητικός προϊστάμενος του διοικητικού μηχανισμού του δήμου. Έχει επιτελικό ρόλο, δίνει την κατευθυντήρια γραμμή δράσης των υπηρεσιών του δήμου για την υλοποίηση του προγράμματος της δημοτικής αρχής. Είναι ο προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου. Στον ρόλο του αυτό επικουρείται από τον *Γενικό Γραμματέα* του δήμου και τους καθ' ύλην αρμόδιους *Αντιδημάρχους*, οι οποίοι είναι, με απόφαση δημάρχου, υπεύθυνοι για τις υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένες στη δημοτική ενότητα. Είναι οι σύμβουλοι της πλειοψηφίας που ορίζει ο δήμαρχος και στους οποίους μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων καθ' ύλην και κατά τόπο (άρθρο 59).

- Το Δημοτικό Συμβούλιο είναι το ανώτατο βουλευόμενο όργανο του δήμου, το οποίο έχει τη γενική αποφασιστικότητα, δηλαδή αποφασίζει για όλα τα θέματα τα οποία δεν ανατίθενται ρητά σε άλλο όργανο του Δήμου. Το Δημοτικό Συμβούλιο εγκρίνει τα κάθε είδους προγράμματα του Δήμου και ελέγχει την υλοποίησή τους (άρθρο 65).

- Η Οικονομική Επιτροπή είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. Συντάσσει τον προϋπολογισμό, ελέγχει την υλοποίησή του και ενημερώνει το Δημοτικό Συμβούλιο ανά τρίμηνο, προελέγχει τον απολογισμό, αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων, καταρτίζει τους όρους δημοπρασιών και τις κατακυρώνει, μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων. Αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δανείων, αποφασίζει για ζητήματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές και την άσκηση όλων των ενδίκων μέσων, για τον δικαστικό συμβιβασμό και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τον εξωδικαστικό συμβιβασμό. Εισηγείται στο Δημοτικό Συμβούλιο την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, το ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του δήμου και παρακολουθεί την εφαρμογή του

ενημερώνοντας το δημοτικό συμβούλιο. Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τα σχέδια κανονιστικών αποφάσεων και παρακολουθεί την υλοποίησή τους (άρθρο 72).

- Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής είναι ένα νέο όργανο αντίστοιχο της Οικονομικής Επιτροπής και συγκροτείται σε δήμους άνω των 10.000 κατοίκων. Είναι συλλογικό και αντιπροσωπευτικό όργανο όπου και με την παρουσία της μειοψηφίας λαμβάνονται αποφάσεις για ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, πολεοδομίας, χωροταξίας. Στην αρμοδιότητα αυτής της Επιτροπής εντάσσονται και όλες οι αρμοδιότητες της δημοτικής που αναφέρονται στην αδειοδότηση των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, καθώς τα θέματα αυτά σχετίζονται άμεσα με την προστασία του περιβάλλοντος και τον καθορισμό των χρήσεων γης (άρθρο 73).

- Η Εκτελεστική Επιτροπή είναι νέο όργανο που συγκροτείται σε όλους τους δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδημάρχους και αποτελείται από τον δήμαρχο και τους αντιδημάρχους. Είναι συλλογικό, συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου, επιφορτισμένο με την παρακολούθηση της υλοποίησης του προγράμματος της δημοτικής αρχής (άρθρο 62 και άρθρο 63).

Ο αριθμός μελών των 2 επιτροπών καθορίζεται με βάση τον πληθυσμό και στη σύνθεσή τους συμμετέχουν υποχρεωτικά και εκπρόσωποι των μειοψηφιών (άρθρο 74).

- Η Δημοτική επιτροπή διαβούλευσης συγκροτείται σε δήμους με πάνω από 10.000 κατοίκους ως συμβουλευτικό όργανο για τα θέματα του δήμου. Σε αυτή συμμετέχουν εκπρόσωποι των φορέων της τοπικής κοινωνίας (επαγγελματικών και εμπορικών συλλόγων και οργανώσεων, εργαζομένων του δήμου, επιστημονικών φορέων, εργατικών και εργοδοτικών οργανώσεων, ενώσεων γονέων κλπ.). Πρόεδρος της είναι ο Δήμαρχος ή ο οριζόμενος από αυτόν αντιδήμαρχος (άρθρο 76).

- Ο Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης, που αποτελεί νέο θεσμό, διορίζεται σε δήμους άνω των 20.000 κατοίκων. Είναι πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας και επιλέγεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ύστερα από προκήρυξη. Έχει την υποχρέωση να απαντά εντός 30 ημερών σε καταγγελίες ή ερωτήματα για θέματα διοίκησης του δήμου και να συντάσσει ετήσια έκθεση, η οποία παρουσιάζεται μαζί με τον απολογισμό του δήμου (άρθρο 77).

- Το Συμβούλιο ένταξης μεταναστών συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε δήμο με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Τα μέλη του είναι σύμβουλοι, εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων, φορέων μεταναστών κλπ. Είναι συμβουλευτικό όργανο για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία(άρθρο 78).

Οι Δήμοι μπορούν να προσφέρουν υπηρεσίες στους κατοίκους τους, όπως:

- Περιβαλλοντικές: κατασκευές υπονόμων και αποχετεύσεων, καθαρισμός δρόμων και συλλογή απορριμμάτων, κατασκευή δρόμων, πλατειών, κομμωτηρίων.
- Κοινωνικές-Προσωπικές: κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτηρίων, ίδρυση ψυχαγωγίας υπερηλίκων (ΚΑΠΗ), κέντρων νεότητας, παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών.
- Πολιτιστικές: δημιουργία κήπων, χώρων αναψυχής, αθλητικών κέντρων, βιβλιοθηκών, πινακοθηκών, θεάτρων.
- Προστασίας: κατασκευής έργων προστασίας από πλημμύρες, δασικές πυρκαγιές.
- Παραγωγικές και επιχειρηματικές δραστηριότητες: εκμετάλλευση φυσικών πόρων και ήπιων μορφών ενέργειας, κατασκευή κατοικιών για τους δημότες.

### **3.5.3 Ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Η πρώτη, μεταπολιτευτικά, απόπειρα εισαγωγής του θεσμού της δευτεροβάθμιας Τ.Α. έγινε με το Ν. 1622/1986, ο οποίος δεν εφαρμόστηκε ως προς αυτό το σημείο. Ο δεύτερος βαθμός Τ.Α. εισήχθη με το Ν. 2218/1994, ο οποίος, πριν εφαρμοστεί, τροποποιήθηκε με το Ν. 2240/1994 και

συμπληρώθηκε μεταγενέστερα με νέες διατάξεις (Αθανασόπουλος Κ., 1995: 31).

Πλέον, με το Ν. 3852/2010, τον δεύτερο βαθμό Τ. Α. αποτελούν οι 13 αυτοδιοικητικές Περιφέρειες, οι οποίες συμπίπτουν γεωγραφικά με τις 13 αποκεντρωμένες Περιφέρειες που καταργήθηκαν με τον ίδιο νόμο. Η θεμελίωση της περιφέρειας ως δεύτερος βαθμός Τ.Α. προέκυψε από την αναδιάταξη των δήμων σε λιγότερες μονάδες. Κρίθηκε αναγκαία, όμως, διότι η δευτεροβάθμια Τ.Α. σε επίπεδο νομού δυσχεραίνει την αποτελεσματική συμμετοχή στα ευρωπαϊκά όργανα, όπως την ΕΤΠ, αλλά και για να διευκολυνθεί η άσκηση της πολιτικής για την ανάπτυξη (Χρυσανθάκης Χ., 2010:26-28).

Σύμφωνα με το νέο νόμο, οι περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα ΝΠΔΔ και αντικατέστησαν τις 52 Νομαρχίες (Ν. 2219/1994) που αποτελούσαν, πριν το δεύτερο βαθμό Τ.Α. (άρθρο 3). Σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο και είναι αρμόδιες για την Ανάπτυξη, τη Γεωργία-Κτηνοτροφία-Αλιεία, τους Φυσικούς Πόρους-Ενέργεια-Βιομηχανία, την Απασχόληση-Εμπόριο-Τουρισμό, τις Μεταφορές-Επικοινωνίες, τα Έργα-Χωροταξία-Περιβάλλον, την Υγεία, την Παιδεία-Αθλητισμό-Πολιτισμό, την Πολιτική Προστασία και Διοικητική Μέριμνα (άρθρο 186). Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, όπως και στην πρωτοβάθμια Τ.Α., έτσι και στην δευτεροβάθμια μπορούν με νόμο να παραχωρηθούν κρατικές αρμοδιότητες προκειμένου να ασκηθούν από αυτή. Η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής και η Μητροπολιτική περιφερειακή ενότητα Θεσσαλονίκης και Κεντρικής Μακεδονίας ασκούν επιπρόσθετες αρμοδιότητες, σύμφωνα (άρθρο 210).

Με το νέο νομικό πλαίσιο δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και συνεργασίας μεταξύ Δήμου και Περιφέρειας αλλά σχέσεις συνεργασίας (άρθρο 4).

Οι δυο βαθμοί Τ.Α. έχουν πλέον ενιαίο σύστημα διακυβέρνησης. Επομένως, κατ' αντιστοιχία με τα όργανα του Δήμου, τα όργανα της Περιφέρειας είναι:

- Ο Περιφερειάρχης
- Ο Αντιπεριφερειάρχης

- Το Περιφερειακό Συμβούλιο

- Η Οικονομική Επιτροπή

- Η Εκτελεστική Επιτροπή

Τα τρία πρώτα όργανα εκλέγονται άμεσα από το λαό για πέντε έτη με εκλογές που γίνονται ταυτόχρονα με τις δημοτικές.

- Ο περιφερειάρχης προΐσταται όλων των υπηρεσιών της περιφέρειας και είναι αρμόδιος για την εκπροσώπηση της περιφέρειας, την έκδοση όλων των πράξεων μη κανονιστικού χαρακτήρα, την εκτέλεση των αποφάσεων του Περιφερειακού Συμβουλίου, την σύγκληση και προεδρία της εκτελεστικής επιτροπής, την υπογραφή των συμβάσεων που συνάπτει η περιφέρεια, τις πράξεις διορισμού και υπηρεσιακών μεταβολών κ.ά. (άρθρο 159).

- Το Περιφερειακό Συμβούλιο ασκεί τις ουσιαστικές αρμοδιότητες της περιφέρειας όπως είναι η έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας και των αναπτυξιακών προγραμμάτων, η έγκριση του προϋπολογισμού και απολογισμού της περιφέρειας, η επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, η σύναψη δανείων κ.ά. (άρθρο 163).

- Η Εκτελεστική Επιτροπή είναι συντονιστικό όργανο και αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Κύριες αρμοδιότητές της είναι η εισήγηση στο Περιφερειακό Συμβούλιο σχεδίου χάρτας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολιτών και η ηλεκτρονική ενημέρωση στους πολίτες για τις παρεχόμενες υπηρεσίες της Περιφέρειας (άρθρο 174).

- Η Οικονομική Επιτροπή αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και έξι Περιφερειακούς Συμβούλους και έχει αρμοδιότητα για τα δημοσιονομικά θέματα.

- Ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης δέχεται καταγγελίες πολιτών και επιχειρήσεων για την κακοδιοίκηση των υπηρεσιών της Περιφέρειας.

Επίσης, σε κάθε Περιφέρεια συνιστάται , με απόφαση του Περιφερειάρχη, *Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης*, ως γνωμοδοτικό όργανο, η οποία αποτελείται από τους δημάρχους της περιφέρειας, τους εκπροσώπους των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των επιμελητηρίων, συλλόγων, φορέων, καθώς και πολιτών. Συνεδριάζει δημόσια, τουλάχιστον μια φορά κάθε τρεις μήνες και η θητεία της ακολουθεί την θητεία των περιφερειακών αρχών (άρθρο 178).

Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (Π.Τ.Α), που είχε συσταθεί στην έδρα κάθε κρατικής περιφέρειας βάσει του Ν. 2218/1994 (άρθρο 53), μεταφέρεται πλέον στις δευτεροβάθμιες αιρετές περιφέρειες (άρθρο 190). Τα Π.Τ.Α. είναι αρμόδια για τη διαχείριση χρηματοδοτήσεων που αφορούν τα περιφερειακά και ειδικά προγράμματα της περιοχής των περιφερειών.

Το κράτος ασκεί εποπτεία (έλεγχο νομιμότητας) στις αυτοδιοικητικές Περιφέρειες μέσω ενός ανώτατου υπαλλήλου με προσόντα νομικής εξειδίκευσης, τον ελεγκτή Νομιμότητας (άρθρο 77, παρ. 4).



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΕΕ

### 4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι ρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης. Δεν υπάρχει ενιαία μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επομένως το κάθε κράτος-μέλος μπορεί μόνο του να διαμορφώσει το είδος της αυτοδιοίκησης που εξυπηρετεί καλύτερα τους πολίτες του. Η Ένωση αναλαμβάνει δράση μόνο εφόσον η δράση αυτή είναι πιο αποτελεσματική από τη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, όπως ακριβώς ορίζει το άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο εγγυάται την αρχή της επικουρικότητας.

Η «ΕΕΠ δεν υποκαθιστά την εθνική αλλά την συμπληρώνει σύμφωνα με τις αρχές της εταιρικής, προσθετικότητας και συμπληρωματικότητας» (Μούσης Ν., 1995: 163). Ο ρόλος της Ένωσης είναι καθαρά συμπληρωματικός σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Η *αρχή της επικουρικότητας* αναφέρθηκε για πρώτη φορά στη Συνθήκη του Μάαστριχτ και αποτελεί βασική αρχή για τον τρόπο λειτουργίας της Ένωσης. Διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις εντός της Ένωσης θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη. Η Ένωση και τα όργανά της, στους τομείς όπου δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα, ενεργούν μόνο όταν η δράση σε ευρωπαϊκό/ενωσιακό επίπεδο είναι καταλληλότερη και αποτελεσματικότερη από τη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Εγγυάται ότι δεν υπάρχει άσκοπη παρέμβαση στην καθημερινή ζωή των πολιτών της Ένωσης. Η Ένωση δραστηριοποιείται και μόνο μετά από ειδική αιτιολογία, όταν οι στόχοι της δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη- μέλη. Όταν δεν είναι αναγκαίο να υπάρξει ρύθμιση της Ένωσης, είναι αναγκαίο να μη υπάρξει καθόλου. Αυτή είναι μια παράφραση το Γάλλου φιλοσόφου Montesquieu με την οποία συνοψίζεται η αρχή της επικουρικότητας (Dr. Klaus Dieter Borchardt, 2000 : 29)).

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η Τ.Α. είναι κατοχυρωμένη συνταγματικά στη Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), όπου ορίζεται: « Η

Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών-μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική της δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση» (άρθρο 4, παρ. 2, εδάφιο α).

Η κατοχύρωση της αρχής της επικουρικότητας από την Ένωση δίνει τη δυνατότητα λήψης των αποφάσεων στο επίπεδο διακυβέρνησης που είναι εγγύτερα στους πολίτες, το τοπικό. Όπως δηλώνουν οι αρχηγοί των κυβερνήσεων των κρατών-μελών «Αποφασισμένοι να συνεχίσουν την πορεία τους προς μια ολοένα στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας» (Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, 13<sup>η</sup> παράγραφος του αιτιολογικού του προοιμίου).

Η Ευρωπαϊκή Τ.Α. είναι οργανωμένη σε πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο επίπεδο, ανάλογα με το μέγεθος του κάθε κράτους-μέλους και την εθνική αποκέντρωση. Επομένως, βασικό χαρακτηριστικό της είναι η πολυμορφία, καθώς η Τ.Α. έχει διαφορετική μορφή σε κάθε κράτος-μέλος, οι τοπικές αρχές δεν είναι πάντα οργανωμένες με τον ίδιο τρόπο και έχουν διαφορετική μορφή και μέσα στα εδαφικά όρια ενός κράτους-μέλους αφού η εδαφική οργάνωση προσαρμόζεται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές συνθήκες του εκάστοτε πληθυσμού (Γκέκας Ράλλης, Μήτσου Κ., 2011: 42-43).

## **4.2 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΟΤΑ**

Οι ΟΤΑ είναι ένας αναγκαίος θεσμός τόσο στο πλαίσιο του εθνικού κράτους όσο και στο πλαίσιο της Ένωσης, καθώς διαδραματίζουν έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην κοινωνική ζωή του τόπου. Οι δραστηριότητές τους αφορούν την καθημερινή ζωή των πολιτών στους οποίους βρίσκονται πολύ κοντά (Παιδικού σταθμοί, εκπαίδευση, γυμναστήρια, Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι κ.ά).

Οι ΟΤΑ αναγνωρίζονται στο πλαίσιο της Ένωσης τόσο από το πρωτογενές όσο και από το παράγωγο (δευτερογενές δίκαιο) ως «υποκρατικές» δομές.

Όπως προαναφέρθηκε, σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, μέσω της ΣΛΕΕ, κατοχυρώνει την ύπαρξη και λειτουργία του θεσμού της Τ.Α. των κρατών-μελών στο ευρωπαϊκό/ενωσιακό κεκτημένο. Στην παράγραφο 2 του άρθρου 4 της ΣΛΕΕ η Ένωση, εκτός από την εθνική ταυτότητα των κρατών-μελών της, σέβεται και την οργάνωσή τους σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη ορίζει ρητά ότι, παράλληλα με την οικονομική και κοινωνική συνοχή, βασικός στόχος της Ένωσης αποτελεί η εδαφική συνοχή.

Σε επίπεδο δευτερογενούς δικαίου οι ΟΤΑ των κρατών- μελών αποτελούν τόσο υποκείμενα του ευρωπαϊκού/ενωσιακού δικαίου όσο και εφαρμοστές αυτού, καθώς η δράση τους διέπεται από αυτό. Εφαρμόζονται οι βασικές αρχές του δικαίου περιβάλλοντος: αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 191 ΣΛΕΕ).

Επίσης, στο πλαίσιο της εναρμόνισης της λειτουργίας των διοικητικών υπηρεσιών των κρατών της Ένωσης, εφαρμόζεται το δίκαιο που διέπει τους δημοσίους υπαλλήλους, καθώς και η ίση πρόσβαση των πολιτών της Ένωσης στο σώμα της δημόσιας διοίκησης, η μη διάκριση λόγω θρησκείας, η τήρηση της αρχής της ισότητας των φύλων. Η προσαρμογή των εθνικώς διοικήσεων στις οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις της Ένωσης αποτελεί στοιχείο της ποιότητας και της λειτουργικότητας του συνολικού ενωσιακού θεσμικού πολιτικού συστήματος (Spence D., 1999: 344-363).

Επιπλέον, καθώς οι ΟΤΑ είναι ο βασικότερος φορέας ανάπτυξης της περιφέρειάς τους, το κεντρικό κράτος τους παραχωρεί ένα μεγάλο μέρος από τα κονδύλια από πόρους της Ένωσης και του κράτους αναθέτοντάς τους τη διαχείριση σχετικών προγραμμάτων της Ένωσης. Στο πλαίσιο της Περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης καταβάλλονται οικονομικές ενισχύσεις και κονδύλια με στόχο την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών (άρθρο 3 ΣΕΕ). Το άρθρο 158 της ΣΕΕ αναθέτει στα όργανα της Ένωσης την αποστολή της οικονομικής ενίσχυσης στα κράτη-μέλη μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων και των Διαρθρωτικών Ενισχύσεων. Η Περιφερειακή Πολιτική της Ένωσης αποτελεί

ένα σημαντικό θεσμό της Ένωσης μέσω του οποίου οι δομές της Τ.Α. συνδέονται με τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Η αρχή της επικουρικότητας ενισχύει τους ΟΤΑ, εφόσον οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες.

Ο αρχικός φορέας άσκησης της περιφερειακή πολιτικής, πριν τη δημιουργία της τότε Κοινότητας, ήταν το κράτος. Από το 1975, όταν ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), φορέας άσκησης της Περιφερειακής Πολιτικής στην Ένωση ήταν η τότε Κοινότητα. Πλέον, εμπλεκόμενος φορέας είναι το υποεθνικό επίπεδο με στόχο την ανάπτυξη του. Σ' αυτό συνέβαλε θετικά η αρχή της επικουρικότητας, καθώς «οι τοπικές αρχές βρίσκονται κοντά στο πρόβλημα και έχουν άμεση πληροφόρησή του» (Γιώτη- Παπαδάκη Ο., 2004: 211).

#### **4.3 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΟΤΑ**

*Περιφέρεια* είναι μια «γεωγραφική περιοχή οριοθετημένη και διακριτή από άλλες περιφέρειες με κατοίκους με συναφή ιστορικά, κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά» (Πολύζος Σ., 2011: 24). «Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι εδώ και χρόνια προσανατολισμένη στην ανάπτυξη των Περιφερειών, οι οποίες στον ευρωπαϊκό χώρο πολλές φορές εκφράζουν διαφοροποιήσεις στο επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά και πολιτισμικής ομοιομορφίας» (Σκαμνάκης Χρ., 2006: 85)

Περιφερειακή πολιτική είναι η λήψη μέτρων για τη βελτίωση της γεωγραφικής κατανομής των οικονομικών μέτρων με σκοπό την προσέγγιση (ή και εξομοίωση) του επιπέδου ζωής των κατοίκων διαφορετικών περιοχών. Η άνιση αυτή κατανομή των οικονομικών μέτρων οφείλεται είτε σε γεωγραφικούς ή γεωφυσικούς παράγοντες, είτε στη λειτουργία της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς (Vanhove N. και Klaasen, 1983: 234). Ρόλος της Περιφερειακής πολιτικής είναι η ικανοποίηση της οικονομικής ανάπτυξης και η βελτίωση της διανομής εισοδήματος και πλούτου (κοινωνική διανομή). Αποτελούν αλληλοσυσχετιζόμενοι και πολλές φορές αλληλοσυγκρουόμενοι στόχοι εφόσον η περιφερειακή πολιτική ασκείται μέσα στα χωρικά όρια της εθνικής οικονομίας, της οποίας μέρος αποτελούν οι περιφέρειες του κράτους

(Κόνσολας Ν., 1997: 319). Στόχος της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης είναι η «ενίσχυση των περιφερειακών ανισοτήτων και η πρόληψη της δημιουργίας νέων μέσω της μεταβίβασης πόρων της Ένωσης στις μειονεκτούσες περιοχές» (Μούσης Ν., 2008: 215).

Η Ένωση επενδύει στην περιφερειακή πολιτική, καθώς οι περιφερειακές ανισότητες έχουν μεγαλύτερη ένταση σε ευρωπαϊκό/ενωσιακό επίπεδο παρά σε εθνικό λόγω της μεγάλης γεωγραφικής έκτασης της Ένωσης. Τα κράτη-μέλη παρουσιάζουν ανομοιογένεια, καθώς έχουν διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης, διαφορετική οικονομική διάρθρωση, άλλο επίπεδο υποδομών, ανθρώπινο δυναμικό διαφορετικής εκπαίδευσης και διοικητικό σύστημα διαφορετικής απόδοσης (Γιώτη-Παπαδάκη Ο., 2004: 208). Το πρόβλημα διοργανώνεται λόγω της διεύρυνσης, γι' αυτό είναι αναγκαία η εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών με την περιφερειακή πολιτική της Ένωσης, η τήρηση του χρονοδιαγράμματος και η αξιοποίηση της οικονομικής βοήθειας (Βλιάμος Σ., 1988: 25-29). «Η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης δεν υποκαθιστά την εθνική, αλλά την συμπληρώνει σύμφωνα με τις αρχές της εταιρικότητας, της προσθετικότητας και της συμπληρωματικότητας» (Μούσης Ν., 1995: 163).

Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική επικεντρώνεται στις περιφέρειες και τις πόλεις της Ένωσης τονώνοντας την οικονομική τους ανάπτυξη και βελτιώνοντας την ποιότητα ζωής των κατοίκων τους, στηρίζοντας τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες. Η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) στο προοίμιό της αναγνώριζε την αρμονική ανάπτυξη όλων των περιοχών της ως έναν από τους κύριους στόχους της τότε ΕΟΚ. Ανάπτυξη με τη μείωση των υφιστάμενων ανισοτήτων και την κάλυψη της καθυστέρησης των μειονεκτικών περιφερειών. Παρόλα αυτά, όμως, «δεν προέβλεπε ρητά ούτε μέτρα ούτε μέσα παρέμβασης για τον σκοπό αυτό, με αποτέλεσμα η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική να μη διαθέτει ούτε πόρους ούτε αρμόδια Γενική Διεύθυνση» (Καμχής Μ., 1997: 221).

Πλέον, η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική υλοποιείται με επενδύσεις στρατηγικού χαρακτήρα (χρηματοδοτικά μέσα), όπως είναι το Ευρωπαϊκό

Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠ) και το Ταμείο Συνοχής, τα δυο κύρια όργανα διαχείρισής της. Το ΕΤΠΑ αποτελεί «διαρθρωτικό ταμείο» καθώς σκοπός του είναι η επένδυση στην οικονομική και κοινωνική αναδιάρθρωση σε ολόκληρη την Ένωση. Στόχος του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μειώνοντας τις περιφερειακές διαφορές με τη στήριξη της ανάπτυξης και των διαρθρωτικών προσαρμογών των περιφερειών. Το Ταμείο Συνοχής επενδύει στο δίκτυο μεταφορών και σε περιβαλλοντικά έργα. Έτσι η περιφερειακή πολιτική αποτελεί συμπληρωματική πολιτική σε άλλες πολιτικές, που αφορούν την εκπαίδευση, την απασχόληση, το περιβάλλον, την ενέργεια κ.ά. (europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/regional\_policy\_el.pdf: 3-6). «Η Ένωση δεν αρκείται σε μια απλή ανακατανομή των πόρων προς τα φτωχότερα κράτη-μέλη της ή περιοχές τους, αλλά θέτει στόχους προσαρμόζοντας τα χρηματοδοτικά μέσα στις ανάγκες του κάθε κράτους-μέλους» (Konsolas N., 2002: 2).

#### **4.4 Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

*Η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕΠΠ)* συστήθηκε με τη συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη του Μάαστριχτ, 07-02-1993 σε ισχύ από 01-11-1993) και αποτελείται από εκπροσώπους των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης των κρατών-μελών της Ένωσης. Πρόκειται για ένα συμβουλευτικό, γνωμοδοτικό όργανο στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που συστάθηκε με σκοπό να παρέχει τη δυνατότητα στις τοπικές και περιφερειακές αρχές να εκφράζουν και να ανταλλάσσουν τις απόψεις τους, να συμμετέχουν στη διαδικασία κατάρτισης των ευρωπαϊκών (κοινοτικών τότε) νόμων και να γεφυρωθεί το χάσμα μεταξύ των πολιτών και των εκλεγμένων αρχών της Ένωσης. Το πολυπληθές αυτό όργανο συνδέει το τρίτο επίπεδο, τους περιφερειακούς και τοπικούς οργανισμούς, με το πρώτο, την Ένωση, με παράκαμψη του κράτους μέλους. Ήταν, κυρίως, «αποτέλεσμα της υιοθέτησης της αρχής της επικουρικότητας από την τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα» (Γιώτη-Παπαδάκη Ο., 2004: 154).

Με τη δημιουργία της ΕΠΠ προσεγγίζεται ο στόχος του προοιμίου της Συνθήκης του Μάαστριχτ για μια στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται σύμφωνα με την αρχή της

επικουρικότητας και της εγγύτητας, σύμφωνα με την οποία κάθε επίπεδο διακυβέρνησης οφείλει να βρίσκεται «στο πλευρό του πολίτη» παρέχοντάς του υπηρεσίες με διαφανείς διαδικασίες (Παπαγιάννης Δ., 1998 :103).

Η Ολομέλεια της ΕτΠ συνεδριάζει πέντε φορές κάθε χρόνο με σκοπό τον καθαρισμό του γενικού πλαισίου που θα ακολουθήσει και να εγκρίνει γνωμοδοτήσεις. Η γνώμη πρέπει να ζητείται υποχρεωτικά πριν από τη λήψη αποφάσεων της Ένωσης για θέματα, όπως είναι η περιφερειακή πολιτική, το περιβάλλον, οι μεταφορές, η εκπαίδευση, ο πολιτισμός, η απασχόληση, κοινωνικά και άλλα θέματα που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση. Με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η ΕτΠ μπορεί να προσφεύγει στο Δικαστήριο της Ένωσης για παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας σε νομοθετικές πράξεις για τις οποίες είναι υποχρεωτική η γνώμη της.

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη ή Συνθήκη της Λισαβόνας ενίσχυσε τον ρόλο της ΕτΠ. Πλέον η ΕτΠ συμμετέχει άμεσα στη διαδικασία διαβούλευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές των κρατών-μελών της Ένωσης κατά το στάδιο που προηγείται της νομοθετικής διαδικασίας. Η Ευρωπαϊκή επιτροπή οφείλει να πραγματοποιεί διαβουλεύσεις με την ΕτΠ κάθε φορά που διατυπώνει νομοθετική πρόταση σχετική με έναν από τους τομείς αρμοδιότητας της ΕτΠ, η οποία έχει ένα (1) μήνα προθεσμία να υποβάλει τη γνώμη της. Εκφέρει γνώμη και με δική της πρωτοβουλία, όταν το θεωρεί αναγκαίο. (<http://europa.eu/institutions-bodies/cpr/index.el.htm>)

#### **4.5 Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ**

Ο *Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας* (ΕΧΤΑ) είναι μια διεθνής σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης, που καταρτίστηκε στο Στρασβούργο το 1985 από την επιτροπή υπουργών των κρατών-μελών του διεθνούς αυτού οργανισμού. Προηγουμένως, το 1951 στη Γενεύη είχε ιδρυθεί το Συμβούλιο των Δήμων της Ευρώπης και το 1983 στις Βερσαλλίες υπογράφηκε ο Καταστατικός Χάρτης των Δημοτικών Ελευθεριών. Ο ΕΧΤΑ κυρώθηκε εν μέρει από τη χώρα μας με το Ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 114/Α'10-05-1989) όπως ορίζεται από το άρθρο 28 παρ. 1 του Ελληνικού Συντάγματος και ισχύει στο

εσωτερικό δίκαιο της χώρας. Έτσι ο Χάρτης έχει αυξημένο και διεθνές κύρος υπερισχύοντας κάθε αντίθετης ρύθμισης της ελληνικής νομοθεσίας. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του κυρωτικού νόμου, ο Χάρτης έχει ισχύ μόνο για τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τους δήμους και τις κοινότητες.

Ο ΕΧΤΑ κατοχυρώνει «νομικά» την αποκέντρωση και την τοπική αυτονομία τα(άρθρα 2 και 3), την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 4), την οικονομική αυτοτέλεια και αυτοδυναμία των ΟΤΑ (άρθρο 9), την ελεύθερη διάθεση των επαρκών ιδίων πόρων, των οποίων ένα, τουλάχιστον, μέρος πρέπει να προέρχεται από τυπικούς φόρους και τέλη, το ύψος των οποίων δικαιούνται να ορίζουν μέσα στα όρια του νόμου και την προστασία των ασθενέστερων οικονομικά ΟΤΑ (οικονομική ενδυνάμωση). Επιπλέον, προβλέπει τη δυνατότητα των ΟΤΑ να εκφράζουν κατάλληλα τη γνώμη τους για τον τρόπο παροχής σ' αυτούς των κατανεμημένων πόρων και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους. Περαιτέρω, κατοχυρώνει το τεκμήριο αρμοδιότητας (άρθρο 2), καθώς έχουν το δικαίωμα δικαστικής προσφυγής για να διασφαλίζουν την ελεύθερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την τήρηση των αρχών της τοπικής αυτονομίας, που καθιερώνεται από το Σύνταγμα και την εσωτερική νομοθεσία. Προβλέπει, επίσης, όπως και το ελληνικό Σύνταγμα, την άσκηση της κρατικής εποπτείας στους ΟΤΑ (Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, 1997: 19-20).

Ο Χάρτης αποτελεί σύνθεση της αρχής της επικουρικότητας και της αρχής του τεκμηρίου της αρμοδιότητας (Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, 1997: 27) και αποτελείται από τρία μέρη και δεκαοχτώ άρθρα. Στο προοίμιο, το οποίο αποτελεί αιτιολογική έκθεση, αναφέρονται οι λόγοι κατάρτισης του Χάρτη. Στο άρθρο 1 προβλέπει ότι τα κράτη-μέλη θα διατηρήσουν τις υπάρχουσες ή θα δημιουργήσουν νέες περιφέρειες, σύμφωνα με τον ορισμό που περιλαμβάνεται στο ίδιο άρθρο. Κάθε κράτος που προσχωρεί στον Χάρτη έχει την υποχρέωση να δεσμευτεί από είκοσι, τουλάχιστον, συγκεκριμένες παραγράφους του πρώτου μέρους του, ενώ έχει το δικαίωμα να διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς τη δέσμευσή του σε κάποιες διατάξεις του Χάρτη.



Η Ελλάδα, αξιοποιώντας αυτή τη δυνατότητα, διατύπωσε επιφυλάξεις, αποφεύγοντας έτσι τη δέσμευση σε τέσσερις βασικές διατάξεις του ΕΧΤΑ : άρθρο 5, άρθρο 7 παρ. 2, άρθρο 8 παρ. 2 και άρθρο 10 παρ. 2.

Συγκεκριμένα:

- Το άρθρο 5 προβλέπει τη μεταβολή των εδαφικών ορίων των τοπικών οργανισμών, ύστερα από τη γνώμη τους μέσω π.χ. δημοψηφίσματος, σύμφωνα όμως πάντα με την εθνική νομοθεσία. Σύμφωνα με τον τότε Υπουργό Εσωτερικών ο λόγος της επιφύλαξης ήταν η δυνατότητα χωρικής αναδιάρθρωσης των τοπικών οργανισμών ακόμη και με αναγκαστική συνένωση. Αυτή η συνένωση είναι αντισυνταγματική, κυρίως όταν πραγματοποιείται χωρίς την προηγούμενη γνώμη του οικείου τοπικού οργανισμού.

- Η παράγραφος 2 του άρθρου 7 προβλέπει επαρκή οικονομική αποζημίωση για τα αιρετά όργανα των τοπικών οργανισμών, που ασκούν την εντολή τους. Ο τότε Υπουργός Εσωτερικών αιτιολόγησε την επιφύλαξη γι' αυτό λέγοντας ότι τα οικονομικά των τοπικών οργανισμών δεν επιτρέπουν κάτι τέτοιο γι' αυτό το αξίωμα των αιρετών οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης θα είναι τιμητικό και άμισθο.

- Η παράγραφος 2 του άρθρου 8 αναφέρει τα είδη της κρατικής εποπτείας που μπορούν να ασκούνται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Αρχικά προβλέπει έναν έλεγχο νομιμότητας με τη δυνατότητα, κατ' εξαίρεση, της καθιέρωσης και ελέγχου σκοπιμότητας από αρχές ανώτερου επιπέδου. Η Ελλάδα δεν δεσμεύεται από την συγκεκριμένη διάταξη, καθώς διατύπωσε σχετική επιφύλαξη με την αιτιολογία ότι περιέχονται ασάφειες (π.χ. «...αρχές ανωτέρου επιπέδου...» εκφράζοντας την επιθυμία ο έλεγχος σκοπιμότητας να συνεχίσει να είναι αρμοδιότητα των τότε κρατικών νομαρχών, των αποκεντρωμένων διοικήσεων σήμερα και όχι άλλων αρχών ανώτερου επιπέδου.

- Η παράγραφος 2 του άρθρου 10 ορίζει ότι κάθε συμβαλλόμενο κράτος οφείλει να αναγνωρίζει στους τοπικούς οργανισμούς το δικαίωμα να προσχωρούν αφενός για μια ένωση για την προστασία και την προώθηση των κοινών συμφερόντων τους, και αφετέρου σε μια διεθνή ένωση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, Επιπλέον, δεν προβλέπεται η επιφύλαξη του νόμου με αποτέλεσμα αυτό να είναι αντισυνταγματικό (άρθρο 28) αφού οι

εθνικοί τοπικοί οργανισμοί θεμελιώνουν το δικαίωμά τους αυτό στις διατάξεις του Χάρτη και επιπλέον στην Ελλάδα αρμόδιος φορέας για να προχωρήσει σε διεθνής συμβάσεις και συνεργασίες είναι η Κεντρική ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε).

#### **4.6 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»**

*Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη ή Συνθήκη της Λισαβόνας (03-12-2007 σε ισχύ από 01-12-2009) θεσπίστηκε στο πλαίσιο της ανάγκης για εκσυγχρονισμό των κανόνων λειτουργίας της Ένωσης ώστε να μπορέσει να υπάρξει μεγαλύτερη διαφάνεια και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στην λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον διευρυνόμενο αριθμό κρατών-μελών. Εισάγει σημαντικές αλλαγές μεταρρυθμίζοντας τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΕ, η οποία μετονομάζεται σε Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. «Στις δύο αυτές Συνθήκες, που έχουν το ίδιο νομικό κύρος, βασίζεται η Ένωση» (Στεφάνου Κ- Καταπόδης Γ.,2008: 21).*

Στο πλαίσιο αυτό, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ξεκίνησαν προσπάθειες για εναρμόνιση με τις αρχές και τις αξίες της Ένωσης, που διακηρύσσει η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη. Γίνονται προσπάθειες για την εναρμόνιση του προγράμματος «Καλλικράτης» με τις αρχές και τις αξίες της Ένωσης. Οι ρυθμίσεις του στοχεύουν στην εξασφάλιση του χαρακτήρα της εγγύτητας στη λήψη των αποφάσεων, της χρηστής διακυβέρνησης, της εποπτείας και του ελέγχου, της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, της ενίσχυσης του ρόλου και των δικαιωμάτων του πολίτη, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της πολυεπίπεδης εν γένει διακυβέρνησης στο χώρο της σύγχρονης αυτοδιοίκησης.

Πιο συγκεκριμένα, περιορίζει τις διοικητικές δομές σε δυο βαθμούς αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες διευρύνοντας της αρμοδιότητές τους (Ν.3852 αιτιολογική έκθεση). Η αύξηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, καθώς και η επέκτασή τους στους τομείς της υγείας, παιδείας, πολιτισμού, προστασίας του περιβάλλοντος, περιφερειακής ανάπτυξης

(περιφερειακό ταμείο ανάπτυξης σε κάθε περιφέρεια), αποτελούν προσπάθειες σύνδεσης με τις κατευθύνσεις της ένωσης.

Οι δύο βαθμοί λειτουργούν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται και έχουν μεταξύ τους σχέσεις συνεργασίας και όχι ελέγχου και ιεραρχίας. Αυτή η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης είναι σύμφωνη με την αρχή την δοτής αρμοδιότητας, σύμφωνα με την οποία η Ένωση μπορεί να ενεργήσει μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που ορίζουν οι Συνθήκες. Οι λιγότερες αλλά ενισχυμένες διοικητικές δομές λειτουργούν σύμφωνα με τις βασικές αρχές της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης την αρχή της εγγύτητας, της διαφάνειας, του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας, της εμπάθυνας.

Η εμπάθυνα είναι σημαντική για την ουσιαστική ολοκλήρωση της Ένωσης, για την επιτυχία της οποίας προϋπόθεση είναι να ξεκινήσει από τα πρώτα επίπεδα της διακυβέρνησης, την αυτοδιοίκηση. Εμπάθυνα είναι η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το ταξίδι ακολουθίας των σταδίων ανάπτυξης-ολοκλήρωσης (ΖΕΣ, Τελωνειακή-Συναλλαγματική Ένωση, Ενιαία Αγορά, Οικονομική και Νομισματική Ένωση, Πολιτική Ολοκλήρωση-Ένωση) μέσα στο χρόνο που επιτυγχάνεται με τις τροποποιητικές Συνθήκες και την ομόφωνη απόφαση των κρατών-μελών ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)). Η διαδικασία της εμπάθυνας υπήρξε παράλληλη με τη διαδικασία της διεύρυνσης, καθώς η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συμβαδίζει με την διεύρυνση, η οποία επιτυγχάνεται μετά από ομόφωνη απόφαση των κρατών-μελών (Βοσκόπουλος Α., 2009: 196-197).

Αυτό αποδεικνύουν και τα δίκαια αδελφοποιήσεων, οι διεθνείς συνεργασίες, τα ευρωπαϊκά προγράμματα και οι πρωτοβουλίες, η συμμετοχή των αιρετών της ΤΑ στην Επιτροπή των Περιφερειών, με την συνακόλουθη εμπλοκή της στη διαδικασία παραγωγής πολιτικών της Ένωσης (ευρωπαϊκών πολιτικών). Σ' αυτή τη διαδικασία γίνεται ένα επιπλέον άνοιγμα με την ενδυνάμωση της συμμετοχής των πολιτών, όπως και με τα δημοψηφίσματα, τα τοπικά

συμβούλια νέων, την πλήρη διαφάνεια και την πρόσβαση των πολιτών σε όλες τις αποφάσεις και τις υπηρεσίες της αυτοδιοίκησης.

Δημιουργείται μια νέα υπεύθυνη αυτοδιοίκηση δυο βαθμών, γίνεται αναδιάταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης καθώς και αποσυμφόρησή της από αρμοδιότητες που μπορούν να ασκηθούν πιο αποτελεσματικά σε τοπικό επίπεδο. Έτσι μπορούν να ασκήσουν πιο αποτελεσματικά τη γενική αρμοδιότητα που τους απονέμεται από το Σ. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αποσυμφόρηση των κεντρικών υπηρεσιών και την επικέντρωσή τους στον επιτελικό τους ρόλο (άσκηση κρατικής εποπτείας στην Τ.Α.). Έτσι το ελληνικό διοικητικό σύστημα προσαρμόζεται στις ευρωπαϊκές προδιαγραφές μιας σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Ν. 3852/2010, Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αιτιολογική έκθεση).

## ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ



### Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΓΝΩΡΙΜΙΑ ΜΕ ΤΟ ΔΗΜΟ ΠΕΙΡΑΙΑ

### 5.1 ΙΣΤΟΡΙΑ

Ο Πειραιάς (αρχαία ελληνικά: Πειραιεύς) αποτελεί όχι μόνο το πρώτο λιμάνι της Ελλάδας, αλλά και ένα από τα σπουδαιότερα στην Μεσόγειο. Βρίσκεται στην χερσόνησο που περικλείεται ανάμεσα στον Φαληρικό όρμο και τον Δήμο Δραπετσώνας στα δυτικά. Στη χερσόνησο αυτή βρίσκονται διάφορα υψώματα από τα οποία το κυριότερο είναι ο λόφος του Προφήτη Ηλία ή λόφο Μουνηχίας ή Καστέλας με υψόμετρο 87 μ. Ο κύριος όγκος της πόλης του Πειραιά βρίσκεται πάνω στην Πειραιϊκή χερσόνησο, ανάμεσα στο Φαληρικό όρμο και στον λιμένα (Πατράγας Χρ., 2004: 27).

Μια από τις επικρατέστερες ερμηνείες για το όνομά του είναι ότι προήλθε από το ρήμα «περαιάω», δηλαδή περνά κάποιον στο απέναντι μέρος με πλοίο ή με βάρκα. Και στα αρχαία χρόνια ο Πειραιάς ήταν νησίδα, όπου πιθανότατα πήγαιναν πλοία από τη φαληρική ακτή της Αττικής μεταφέροντας τους κατοίκους της Αττικής στην απέναντι παραλία και αντίθετα. Αργότερα με τις προσχώσεις υλικού, που έφεραν οι χείμαρροι, με κυριότερο αυτόν του Κηφισού και άλλες γεωλογικές αναστατώσεις, ενώθηκε με την ξηρά, την Αττική και έγινε χερσόνησος με τη γνωστή μορφή που είναι σήμερα ([www.pireasnet.gr/ΟΠειραιάς/Ιστορία/tabid/666/Default.aspx](http://www.pireasnet.gr/ΟΠειραιάς/Ιστορία/tabid/666/Default.aspx)).

Στην αρχαιότητα, το λιμάνι του Πειραιά άρχισε να ακμάζει από την εποχή του Θεμιστοκλή, που πρώτος έστρεψε το ενδιαφέρον των Αθηναίων προς τη θάλασσα και με τα Μακρά Τείχη συνέδεσε τον Πειραιά με την Αθήνα. Από τότε το λιμάνι ακολούθησε την τύχη της Αθήνας. Έμεινε σχεδόν έρημο την περίοδο της Ρωμαιοκρατίας, όταν καταστράφηκε το 87 π.Χ. από τον Σύλλα, καθώς και την περίοδο του Μεσαίωνα και της Τουρκοκρατίας. Τότε είχε το όνομα «Πόρτο Λεόνε» από το τεράστιο μαρμάρινο λιοντάρι που βρισκόταν στην είσοδο του λιμανιού. Από το 1688 και την κλοπή του από τους Βενετούς, το πρωτότυπο βρίσκεται στη Βενετία και πλέον στο λιμάνι του Πειραιά βρίσκεται ένα αντίγραφο (Μιχαηλή Λ., 1998: 12-16).

Μετά την απελευθέρωση, ο Πειραιάς κατοικήθηκε αρχικά από Υδραίους και κατόπιν από Μανιάτες κ.ά. και προόδευσε γρήγορα χάρη στην επίκαιρη θέση του στην Ανατολική Μεσόγειο και τη γειτνίασή του με την πρωτεύουσα. Έτσι το 1830 αριθμούσε μόλις 3000 κατοίκους, το 1900 σχεδόν 50.000 και σήμερα έχει υπερπολλαπλασιαστεί. Το λιμάνι του Πειραιά έπαθε τεράστιες καταστροφές από τους γερμανικούς βομβαρδισμούς κοντά στην εισβολή των Γερμανών στην Ελλάδα τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και κυρίως κατά την αναχώρησή τους, όταν ανατίναξαν σχεδόν όλες τις εγκαταστάσεις του (Μαλικούτη Στ., 2004: 21-25).

Σήμερα ο Πειραιάς αποτελεί τον τρίτο μεγαλύτερο δήμο και οικισμό της Ελλάδας, με πληθυσμό 175.697, σύμφωνα με την απογραφή του 2001, ενώ η έκτασή του είναι 10,9 τ.χμ. Η ευρύτερη περιοχή του Πειραιά έχει συνολικό πληθυσμό 466.065 κατοίκους και έκταση 50,4 τ.χμ. και αποτελεί το νοτιοδυτικό τμήμα του πολεοδομικού συγκροτήματος που συγκροτεί την περιφέρεια Αττικής. Το κέντρο του Πειραιά απέχει περίπου 12 χιλιόμετρα μέσω της οδού Πειραιώς από το κέντρο της Αθήνας (από την πλατεία Ομόνοιας στην πλατεία Ωρολογίου), της οποίας αποτελεί ιστορικό επίγειο.

Η πόλη έχει πολλές πλατείες. Σπουδαιότερες είναι η πλατεία Κοραή, όπου βρίσκεται και το Δημαρχείο του Πειραιά, στη διασταύρωση των οδών Ηρώων Πολυτεχνείου και Βασιλέως Γεωργίου Α΄, η πλατεία Τερψιθέας, η οποία χωρίζεται σε τέσσερις μικρότερες από τις οδούς Ηρώων Πολυτεχνείου και 2ας Μεραρχίας, η πλατεία Καραϊσκάκη στο λιμάνι του Πειραιά, από τις πιο παλιές και ιστορικές πλατείες της πόλης, η πλατεία Λουδοβίκου, έξω από το σταθμό Ηλεκτρικού Σιδηρόδρομου κ. ά. (Μπαλούρδος Γ., 2006: 83-88).

Διαθέτει μια Βιβλιοθήκη με ιδιαίτερα πλούσια συλλογή βιβλίων, την Πινακοθήκη Πειραιά, η οποία στεγάζεται στο κτήριο του Παλαιού Ταχυδρομείου και χρησιμοποιείται για πολιτιστικές δραστηριότητες και το Ιστορικό Αρχείο του Πειραιά, ένα από τα ελάχιστα δημοτικά αρχεία στη χώρα μας. Αξιόλογα θέατρα είναι το Δημοτικό Θέατρο Πειραιά, που βρίσκεται στο κέντρο της πόλης και αποτελεί αντιγραφή του θεάτρου Μπολσόι, ο Βεάκειο Δημοτικό Θέατρο, που βρίσκεται στο λόφο της Καστέλλας (Προφήτη Ηλία) και

είναι μορφής αρχαίου θεάτρου και το Μενάνδρειο Δημοτικό Θέατρο (πρώην Δελφινάριο), το οποίο βρίσκεται στην περιοχή του Νέου Φαλήρου, κοντά στο Στάδιο Ειρήνης και Φιλίας και έχει την μορφή αρχαίου θεάτρου. Επίσης, αξίζει να αναφερθούν τα σημαντικά μουσεία του Πειραιά, το Αρχαιολογικό Μουσείο και το Ναυτικό Μουσείο.

Όσον αφορά το χώρο της εκπαίδευσης, εκτός από τα 130 δημόσια σχολεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης υπάρχουν και δυο ανώτατα ιδρύματα, το Πανεπιστήμιο Πειραιώς και η Σχολή Ναυτικών Δοκίμων, αλλά και το Α.Τ.Ε.Ι. Πειραιά, το οποίο ανήκει στον Πειραιά, αλλά στεγάζεται στο Αιγάλεω λόγω έλλειψης χώρου.

Τέλος, τα αθλητικά κτίρια του Πειραιά είναι το Στάδιο Ειρήνης και Φιλίας και το γήπεδο Καραϊσκάκη στο Νέο Φάληρο, το Εθνικό Κλειστό Γυμναστήριο Πειραιά (Παπαστράτειο) και το ΝΠΙΔ του Δήμου Πειραιά, ο ΟΠΑΝ (Οργανισμός Πολιτισμού Άθλησης Νεολαίας).

## **5.2 Η ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΦΥΣΙΟΓΝΩΜΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΠΕΙΡΑΙΑ**

Ο Δήμος Πειραιά είναι μια σύγχρονη πόλη, οικονομικά ισχυρή και αυτοδύναμη. Κατέχει επίκαιρη γεωγραφική θέση και αποτελεί κύριο συγκοινωνιακό κόμβο. Είναι το μεγαλύτερο εμπορικό κέντρο της ελληνικής οικονομίας, καθώς διαθέτει τον σημαντικότερο και μεγαλύτερο (σε επιβατική κίνηση) λιμένα της Ελλάδας και της ανατολικής Μεσογείου, που συνδέει ακτοπλοϊκά την ηπειρωτική με τη νησιωτική χώρα. Το λιμάνι αποτελεί κέντρο διαμετακομιστικού εμπορίου, κέντρο διακίνησης μεγάλου αριθμού επιβατών και εμπορευμάτων προς όλη την Ελλάδα και το εξωτερικό. Επιπλέον, προσελκύει έναν ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό κρουαζιερόπλοιων από όλο τον κόσμο τονώνοντας την τοπική κοινωνία.

Ως τμήμα του πολεοδομικού συγκροτήματος Αθηνών εξυπηρετείται συγκοινωνιακά από πληθώρα μέσων: λεωφορεία, τρόλεϊ, τον Προαστιακό Σιδηρόδρομο με τον οποίο συνδέεται με το σιδηροδρομικό δίκτυο του ΟΣΕ, το Τραμ Αθήνας και το Μετρό Αθήνας, με το οποίο προς το παρόν συνδέεται από την παλαιά γραμμή του ηλεκτρικού σιδηροδρόμου, ενώ μελλοντικά από



την επέκταση της γραμμής του μετρό, που εδώ και περίπου δυο χρόνια έχει δρομολογηθεί. Με αυτές τις ευχερείς συγκοινωνιακές παρεμβάσεις, ο Πειραιάς μετατρέπεται σε διαμετακομιστικό εμπορικό κέντρο παγκόσμιας εμβέλειας με λιμάνι και πόλη να συλλειτουργούν και να ανατροφοδοτούνται, ώστε το λιμάνι να καταστεί λειτουργικό κομμάτι της πόλης και η πόλη προνομιακός χώρος επιχειρηματικής δραστηριοποίησης.

Τα θέματα πολιτισμικού και καλλιτεχνικού ενδιαφέροντος βρίσκουν έκφραση μέσα από τις εκδηλώσεις στα Θέατρα του Δήμου Πειραιά (Δημοτικό Θέατρο, Βεάκειο Θέατρο, Μενάνδρειο Θέατρο) και στη Δημοτική Πινακοθήκη. Τα Μουσεία του Πειραιά (το Αρχαιολογικό Μουσείο και το Ναυτικό Μουσείο) προσφέρουν στον επισκέπτη την αντιπροσωπευτική και πλήρη εικόνα της ιστορίας της πόλης. Επιπλέον, η αποκατάσταση και ανάδειξη του Κονώνειου Τείχους που βρίσκεται στην Ακτή Θεμιστοκλέους μπροστά στον β' Επιβατικό Σταθμό Κρουαζιέρας του Οργανισμού Λιμένα Πειραιώς (ΟΛΠ) και δίπλα στον νέο εκθεσιακό και συνεδριακό χώρο του (Θερμού Μαρία, [www.tovima.gr](http://www.tovima.gr), 14 Μαρτίου 2015) και η ανάπλαση και ανάδειξη των Μακρών Τειχών θα αλλάξει και θα βελτιώσει την εικόνα της πόλης.

Βέβαια, η οικονομική κρίση, που πλήττει την χώρα μας, έχει ως συνέπεια τη συρρίκνωση της καταναλωτικής δαπάνης των νοικοκυριών και της ζήτησης στην αγορά. Η χώρα μας υπολείπεται σε κρίσιμα μεγέθη, όπως είναι οι άμεσες ξένες επενδύσεις, η παραγωγικότητα εργασίας και ο βαθμός συμμετοχής του πληθυσμού στο εργατικό δυναμικό. Όλες οι επιχειρηματικές δραστηριότητες της χώρας και όλοι οι κλάδοι της βιομηχανίας παρουσιάζουν κάμψη, γεγονός που δυσχεραίνει την εύρεση εργασίας για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά. Αναφορικά με τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό, αυτός, όπως σε όλη τη χώρα, συνεχίζει να μειώνεται. Γενικά η ελληνική οικονομία αδυνατεί να προσφέρει ευκαιρίες απασχόλησης και πάσχει από χαμηλό ποσοστό κινητικότητας του εργατικού δυναμικού. Βασικό πρόβλημα του Δήμου αποτελεί η ανεργία η οποία διαχρονικά αυξάνεται και αποτελεί το σοβαρότερο κοινωνικό πρόβλημα της Ελλάδας, όπως και όλων των χωρών που πλήττονται από την βαθιά οικονομική κρίση.

Βέβαια, αν και οι Δήμοι δεν έχουν αρμοδιότητα στο οικονομικό γίνεσθαι της περιοχής τους, ωστόσο έχουν, μέσω της δημιουργίας μεγάλων έργων υποδομών, τη δυνατότητα αύξησης της ανταγωνιστικότητάς τους και προσέλκυσης ιδιωτικών επενδύσεων σε δημόσια έργα υποδομής προς όφελος του ευρύτερου κοινού. Βασικό «εργαλείο» για τον Πειραιά αποτελεί η αναπτυξιακή του επιτάχυνση που έχει δρομολογηθεί τα τελευταία έτη. Οι διάφορες παρεμβάσεις (π.χ. συγκοινωνιακές, πολεοδομικές, αρχιτεκτονικές) και η αξιοποίηση ελεύθερων χώρων παρέχουν τη δυνατότητα της εκ νέου δραστηριοποίησης του οικονομικού ιστού, της επαναδραστηριοποίησης της υπάρχουσας αστικής δυναμικής. Και η γεωγραφική θέση του Πειραιά είναι ιδιαίτερα ευνοϊκή.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη των στόχων αυτών είναι σίγουρα η συμμετοχή εκπροσώπων από όλο το κοινωνικό φάσμα που θα εξασφαλίσει την αποτροπή της σύγκρουσης συμφερόντων και την απρόσκοπτη συνέχιση των προσπάθειών χωρίς άσκοπες καθυστερήσεις. Το κύριο ζητούμενο είναι η αναζωογόνηση της χειμαζόμενης αγοράς του Πειραιά, ώστε να βγει η πόλη από την παραγωγική στασιμότητα των τελευταίων χρόνων.

### **5.3 ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ ΜΕ ΤΟΝ ΑΝΤΙΔΗΜΑΡΧΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ**

**1. Ποιοι είναι οι στρατηγικοί στόχοι του Δήμου Πειραιά για την περίοδο 2015-2019 αναφορικά με τη λειτουργία του Δήμου;** Γενικό όραμα για κάθε Δημοτική Αρχή είναι η συνεχής αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Το ειδικό όραμα και οι στρατηγικοί στόχοι για την περίοδο 2015-2019 θα αποτυπωθούν πλήρως στο επιχειρησιακό πρόγραμμα. Ειδικότερα για τη λειτουργία του Δήμου μας οι στρατηγικοί στόχοι αφορούν τη δημιουργία ενός σύγχρονου ισχυρού Δήμου κοντά στον πολίτη.

**2. Ποιος είναι ο σημαντικότερος στρατηγικός στόχος για το Δήμο, ο οποίος θεωρείτε ότι πρέπει κατά προτεραιότητα να υλοποιηθεί επιτυχώς, ώστε ο Δήμος και οι υπηρεσίες του να λειτουργήσουν πιο**

**αποτελεσματικά;** Με γνώμονα την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών, που να ανταποκρίνονται στις επιταγές της εποχής, κύριος στόχος είναι η βέλτιστη εξυπηρέτηση και ικανοποίηση των πολιτών.

**3. Με ποιες δράσεις πιστεύετε ότι μπορούν να υλοποιηθούν οι στρατηγικοί στόχοι;** Για την υλοποίηση των στρατηγικών στόχων του Δήμου, οι δράσεις αναφέρονται στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

**4. Ποιες δυσκολίες αντιμετωπίζετε στην προσπάθεια για την επίτευξη των παραπάνω στόχων αναφορικά με το προσωπικό, τους διαθέσιμους πόρους και την οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών του Δήμου;** Σε πολλές περιπτώσεις η επίτευξη των στόχων που θέτει μια οργάνωση περιορίζεται από τη δυσχερή οικονομική κατάσταση και την έλλειψη πόρων.

**5. Με ποια μέτρα, κρίνετε ότι μπορούν να ξεπεραστούν οι παραπάνω δυσκολίες;** Μέτρα που να αφορούν, κυρίως, τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του Δήμου, ώστε οι πολίτες να εξυπηρετούνται από το προσωπικό με ταχύτητα σε ένα περιβάλλον ευγένειας και φιλικότητας και τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης του Δήμου, ώστε να είναι σε θέση να υλοποιήσει πλήρως τους στόχους του.

**6. Ποιες Διευθύνσεις ή Τμήματα θεωρείτε πιο κρίσιμα για την επίτευξη των στόχων του Δήμου;** Καθώς, όπως ορίζει το Σύνταγμα, γενικά η ελληνική δημόσια διοίκηση υπάρχει υπέρ του λαού και οι δημόσιοι υπάλληλοι τίθενται στην υπηρεσία του, δίνεται μεγάλη βαρύτητα στις υπηρεσίες που βρίσκονται σε καθημερινή συναλλαγή με τους πολίτες.

**7. Θεωρείτε ότι ισχύουσα οργάνωση των Διευθύνσεων/Τμημάτων είναι ικανοποιητική;** Στο πλαίσιο των συνεχώς μεταβαλλόμενων συνθηκών η οργανική διάρθρωση του Δήμου, η ανελκτική πορεία των υπαλλήλων και η κατανομή τους στις διάφορες υπηρεσίες τροποποιείται σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και την κατάρτιση νέου Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας, αφού ληφθούν υπόψη οι κοινωνικές ανάγκες.

**8. Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι το προσωπικό έχει επαρκείς γνώσεις και δεξιότητες για να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της θέσης σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του Δήμου;** Γενικά οι συνθήκες οικονομικής ύφεσης, αυξάνουν την ανάγκη μιας οργάνωσης, είτε δημόσιας είτε ιδιωτικής, για ευέλικτη λειτουργία. Ο στόχος μας, η βελτίωση της διοικητικής ικανότητας του Δήμου, θα επιτευχθεί με τη βέλτιστη αξιοποίηση των εργαζομένων με βάση τόσο τις υπηρεσιακές ανάγκες, όσο και τις προσωπικές γνώσεις και δεξιότητες των εργαζομένων.

**9. Θεωρείτε ότι θα ήταν χρήσιμο να γίνει επιμόρφωση του προσωπικού προκειμένου να διευκολύνεστε στην αποτελεσματική επιτέλεση του έργου σας;** Το προσωπικό αποτελεί τον κύριο παράγοντα επιτυχίας του Δήμου και κει πρέπει να επενδύσει ο Δήμος για να επιτύχει την αποστολή που έχει ως δημόσια οργανωτική οντότητα. Ένας σύγχρονος Δήμος, όπως είναι ο Δήμος Πειραιά, πρέπει να πρωτοπορεί και στις εξελίξεις. Η επιμόρφωση του προσωπικού του, είναι πάντοτε χρήσιμη και επίκαιρη και συμβάλλει στην αναβάθμιση της διοικητικής του ετοιμότητας και ικανότητας.

#### **5.4 ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ (ΑΠΟΣΤΟΛΗ, ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ)**

*Αποστολή* νοείται «ο τελικός λόγος ύπαρξης μιας Δημόσιας Οργάνωσης, συνήθως, μια γραπτή αποτύπωση του οράματός της» (Εγκύκλιος αρ. πρωτ. ΔΙΠΑ/Φ. 4/οικ.5270/01-03-2007: 3). Όπως ορίζει το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 1), αποστολή του Δήμου Πειραιά, όπως και κάθε ΟΤΑ, είναι η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Είναι τεράστια η συμβολή των ΟΤΑ στη μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους προς τους πολίτες, καθώς διαχειρίζονται πολλές σημαντικές τοπικές υποθέσεις.

Καλούμενος να ανταποκριθεί στις σύγχρονες ανάγκες και στη διοίκηση των τοπικών του υποθέσεων, ο Δήμος Πειραιά είναι αρμόδιος για τη διασφάλιση ενός πλαισίου για την αποτελεσματική διαχείρισή τους. Η αρμοδιότητα αυτή συνεπάγεται παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών για την ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών. Να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον με

αξιόπιστο και φιλικό τρόπο, αποτελεσματικά, άμεσα και γρήγορα, με όρους απόλυτης διαφάνειας και το μικρότερο δυνατό κόστος τόσο γι' αυτόν, όσο, κυρίως, για τους πολίτες, οι οποίοι συμμετέχουν ενεργά στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Στόχοι αποτελούν «οι βασικές επιδιώξεις στα διάφορα επίπεδα της Δημόσιας Οργάνωσης (Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση, Τμήμα, Υπάλληλοι) των οποίων η εκπλήρωση μέσω ενεργειών-δράσεων συντελεί στην υλοποίηση της Στρατηγικής τους» (Εγκύκλιος αρ. πρωτ. ΔΙΠΑ/Φ. 4/οικ.5270/01-03-2007: 3). Με την επίτευξη των στόχων εκπληρώνεται η αποστολή της δημόσιας οργάνωσης. Κοινός στόχος όλων των δημόσιων οργανώσεων είναι η ποιοτική βελτίωση και η συνεχής αναβάθμιση όλων των παρεχόμενων υπηρεσιών τους. Επιπρόσθετος πάγιος στόχος των Δήμων αποτελεί η αναβάθμιση της τοπικής κοινωνίας και ειδικότερα η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιοχής του στο πλαίσιο των συνεχώς μεταβαλλόμενων συνθηκών. Οι στόχοι, επομένως, κάθε Δήμου είναι στόχοι ανάπτυξης και επιχειρηματικότητας με προτεραιότητες τόσο σε τοπικό/περιφερειακό, όσο και σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθώς (οι Δήμοι) αποτελούν μέρος της κρατικής οργάνωσης και έχουν τοπικό, εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνή ρόλο.

Οι στόχοι του Δήμου Πειραιά αποτυπώνονται με σαφήνεια στον ΟΕΥ του μέσα από την παρουσίαση της αποστολής και των αρμοδιοτήτων της κάθε επιμέρους Διεύθυνσης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΤΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΤΟΥ Δ. ΠΕΙΡΑΙΑ**

### **6.1 Ο ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ (ΟΕΥ)**

Με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας καθορίζονται η εσωτερική διάρθρωση των υπηρεσιακών μονάδων του Δήμου, οι αρμοδιότητές τους και οι θέσεις του προσωπικού κατά κατηγορίες και κλάδους. Ο Οργανισμός ψηφίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο, εγκρίνεται από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, ύστερα από γνώμη του οικείου Υπηρεσιακού Συμβουλίου και δημοσιεύεται στην εφημερίδα της Κυβέρνησης ( Ν. 3584/2005, άρθρο 10). Η έγκριση του οργανισμού του δίνει τον χαρακτήρα της κανονιστικής πράξης. Για τη σύνταξή του λαμβάνονται υπόψη οι αρμοδιότητες του Δήμου, οι διαθέσιμοι πόροι, η έκταση, ο πληθυσμός και οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες εν γένει.

Οι υπηρεσιακές μονάδες στις οποίες διαρθρώνεται ο Δήμος διακρίνονται σε Γενικές Διευθύνσεις, Διευθύνσεις, Τμήματα, Γραφεία.

Ο ισχύων ΟΕΥ, Απόφ. Αρ. 36414/33247+36299/333132/2011 (ΦΕΚ 2460/ Β΄ /03-11-2011) τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με α) την Απόφ. Αρ. 55665/48716+53486/46882/2012 (ΦΕΚ 3491/Β΄/31-12-2012) και β) την Απόφ. Αρ. 31593/26241/2013 (ΦΕΚ 1654/ Β΄ /04-07-2013).

### **6.2 ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

Ο Δήμος Πειραιά, όπως ορίζει ο Ν. 3852/2010 (άρθρο 7), διοικείται από το Δημοτικό Συμβούλιο, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, την Εκτελεστική Επιτροπή και το Δήμαρχο. Το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Πειραιά αποτελείται από 49 μέλη και λειτουργεί με την ευθύνη του Προέδρου του που συνεπικουρείται στο έργο του από τον αντιπρόεδρο και τον γραμματέα. Το Δήμαρχο επικουρούν οι Αντιδήμαρχοι και οι Εντεταλμένοι Δημοτικοί Σύμβουλοι, οι οποίοι για τον Δήμο Πειραιά είναι:

#### Αντιδήμαρχοι

1. Αντιδήμαρχος Οικονομικών
2. Αντιδήμαρχος Προσόδων και Εμπορίου
3. Καθαριότητας και Ανακύκλωσης
4. Διοικητικών Υπηρεσιών, Δημοτικής Κατάστασης και Ανθρωπίνου

Δυναμικού

5. Τεχνικών Υπηρεσιών και Δικτύων
6. Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικών Υπηρεσιών

Εντεταλμένοι Δημοτικοί Σύμβουλοι

1. Εντεταλμένη Δημοτική Σύμβουλος Βρεφονηπιακών Σταθμών
2. Εντεταλμένος Δημοτικός Σύμβουλος Πληροφορικής, Διαφάνειας και Διαδικτυακής Πύλης
3. Εντεταλμένη Δημοτική Σύμβουλος Πολιτισμού
4. Εντεταλμένος Δημοτικός Σύμβουλος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και Επιχειρηματικότητας
5. Εντεταλμένος Δημοτικός Σύμβουλος Περιβάλλοντος και Πρασίνου
6. Εντεταλμένος Δημοτικός Σύμβουλος Παιδείας και δια βίου Μάθησης

Ο Δήμαρχος και οι έξι (6) Αντιδήμαρχοι συγκροτούν την Εκτελεστική Επιτροπή.

Τα όργανα των πέντε (5) Δημοτικών Κοινοτήτων είναι το Συμβούλιο και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου.

Εκτός από τα πιο πάνω όργανα, προβλέπεται:

- Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, η οποία έχει συγκροτηθεί και λειτουργεί.
- Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης, ο οποίος δεν έχει επιλεγεί ακόμη.
- Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, το οποίο έχει συγκροτηθεί και λειτουργεί.

### **6.3 ΑΠΟΣΤΟΛΗ - ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

Η εσωτερική οργάνωση ενός ΟΤΑ αποτελεί την πεμπτούσια της εύρυθμης λειτουργίας του, καθώς αποστολή του, όπως ορίζει το Σύνταγμα, είναι η διοίκηση των υποθέσεων του τόπου του. Να διοικεί εξυπηρετώντας γρήγορα, σωστά και ολοκληρωμένα τους πολίτες σε όλα τα πεδία που αφορούν τη ζωή τους στην πόλη, βελτιώνοντας την ποιότητα της καθημερινότητάς τους.

Για την ορθή λειτουργία του προϋπόθεση είναι η σωστή επικοινωνία των επιμέρους φορέων του. Η επικοινωνία σε έναν δημόσιο οργανισμό, όπως είναι οι ΟΤΑ, διαφέρει από την επικοινωνία σε έναν ιδιωτικό οργανισμό, καθώς η επικοινωνία των πρώτων δέχεται την επίδραση της πολιτικής και

είναι ανοιχτή, παρέχοντας διαφανείς δράσεις. Η επικοινωνία σε έναν ΟΤΑ, όπως σε κάθε δημόσια οργάνωση, είναι, κατά βάση ιεραρχική, καθώς οι υπάλληλοι κατατάσσονται σε ορισμένους βαθμούς που διαρθρώνονται κατά κλίμακα σχηματίζοντας πυραμίδα, στη βάση της οποίας εντάσσονται οι κατώτεροι και στην κορυφή της οι ανώτατοι υπάλληλοι (Κοντόγιωργας Δ., Θεοχαροπούλου Δ., 1988: 525-543).

Όπως ορίζει ο ΟΕΥ, οι υπηρεσίες του Δήμου Πειραιά λειτουργούν από ώρα 07:30 έως ώρα 17:00. Το γραφείο Δημάρχου, το γραφείο Γενικού Γραμματέα, καθώς και επιλεγμένες υπηρεσίες (π.χ. Δημοτικό Συμβούλιο, Οικονομική Επιτροπή, Επιτροπή Ποιότητας Ζωής) δύνανται, από τη φύση των αρμοδιοτήτων τους, να λειτουργούν σε 24ωρη βάση. Οι ώρες υποδοχής του κοινού καθορίζονται με αποφάσεις Δημάρχου.

Η διοικητική οργάνωση του Δήμου Πειραιά περιλαμβάνει έντεκα (11) υπηρεσίες που υπάγονται απευθείας στο Δήμαρχο και δύο (2) Γενικές Διευθύνσεις, οι οποίες αποτελούνται συνολικά από είκοσι (21) Διευθύνσεις. Αναλυτικότερα οι Υπηρεσιακές μονάδες του Δήμου Πειραιά, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΟΕΥ, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, διαρθρώνονται ως εξής:

#### **ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΥΠΑΓΟΜΕΝΕΣ ΑΠΕΥΘΕΙΑΣ ΣΤΟ ΔΗΜΑΡΧΟ**

- **Γραφείο Δημάρχου**

Αποστολή:

Η υποστήριξη του Δημάρχου επί 24ωρης βάσης στη διεκπεραίωση των πάσης φύσης καθηκόντων και αρμοδιοτήτων του.

- **Γραφείο Γενικού Γραμματέα**

Αποστολή:

Η υποστήριξη του Γενικού Γραμματέα σε 24ωρη βάση στα καθήκοντά του.

- **Γραφείο Προέδρου Δημοτικού Συμβουλίου**

Αποστολή:

Η παροχή υποστήριξης του Δημοτικού Συμβουλίου στη διεκπεραίωση των καθηκόντων του.



- **Γραφεία Αντιδημάρχων**

Αποστολή:

Η υποστήριξη των Αντιδημάρχων στα καθήκοντά τους.

- **Αυτοτελές Τμήμα Διαφάνειας και Διαδικτυακής Πύλης**

Αποστολή:

Η διαχείριση του διαδικτυακού τόπου του Δήμου, η διασφάλιση της διαφάνειας στις σχέσεις του με τους τρίτους και τις υπηρεσίες του και η μέριμνα για την ηλεκτρονική πρόσβαση των πολιτών στις υπηρεσίες και την έγκαιρη πληροφόρησή τους για τα προγράμματα και τις δράσεις του Δήμου.

- **Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου και Διασφάλισης Ποιότητας**

Αποστολή:

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των απαιτούμενων πολιτικών και διαδικασιών για τη διασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών, τη συνεχή βελτίωση της λειτουργίας του Δήμου και την αποτελεσματική ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας ζωής.

- **Γραφείο Πολιτικής Προστασίας και Διαχείρισης Κρίσεων**

Αποστολή:

Η εφαρμογή και ο συντονισμός του έργου της πολιτικής προστασίας (π.χ. αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών και καταστάσεων, πρόληψη κινδύνων) και η διαχείριση κρίσεων.

- **Γραφεία Δημοτικών Παρατάξεων**

Αποστολή:

Η υποστήριξη του έργου των δημοτικών παρατάξεων στα καθήκοντά τους (υποδοχή πολιτών, συμμετοχή στο δημοτικό συμβούλιο κ.ά.).

- **Ειδικοί Σύμβουλοι, Ειδικοί Συνεργάτες και Επιστημονικοί Συνεργάτες**

Αποστολή:

Η παροχή συμβουλών και εξειδικευμένων προτάσεων για τους τομείς δραστηριοτήτων στους οποίους έχουν οριστεί να εξυπηρετούν. Δεν ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες.

- **Γραφείο Ιδιαίτερου Γραμματέα**

Αποστολή:

Η υποστήριξη του ιδιαίτερου γραμματέα στα καθήκοντά του (υποδοχή πολιτών, συσκέψεις, συναντήσεις με τον Δήμαρχο και άλλους παράγοντες και εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας για την επίλυση υπηρεσιακών ή άλλων θεμάτων.

- **Νομική Υπηρεσία**

Αποστολή:

Η εκπροσώπηση και η νομική προστασία του Δήμου, η παροχή νομικών συμβουλών και γνωμοδοτήσεων στα όργανα και τις υπηρεσίες του Δήμου, ο έλεγχος και η διασφάλιση των πράξεών τους,

## **ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

### **1. Διεύθυνση Διοίκησης**

Αποστολή:

Η παροχή υποστήριξης για την εύρυθμη λειτουργία του Δήμου.

Συγκρότηση:

Τμήμα Διοικητικού

Τμήμα Δημοτικού Συμβουλίου

Τμήμα Οικονομικής Επιτροπής

Τμήμα Επιτροπής Ποιότητας Ζωής

Τμήμα Δημοτικών Κοινοτήτων και Δημοτικών Νομικών Προσώπων

Τμήμα Πρωτοκόλλου – Διεκπεραίωσης και Γενικού Αρχείου

Τμήμα Αποθήκης Υλικών

Τμήμα Φυλάκων και Καθαριστριών

Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης

### **2. Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού και Κατάρτισης**

Αποστολή

Η παροχή υποστήριξης για την εύρυθμη λειτουργία του Δήμου, καθώς και η αποτελεσματική αξιοποίηση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού του Δήμου.

Συγκρότηση:

Τμήμα Μονίμου Προσωπικού

Τμήμα Προσωπικού Ιδιωτικού Δικαίου

Τμήμα Μισθοδοσίας

Τμήμα Επιθεώρησης Εργασίας Προσωπικού

Τμήμα Εκπαίδευσης και Κατάρτισης  
Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης

### **3. Διεύθυνση Ληξιαρχείου και Δημοτικής Κατάστασης**

#### Αποστολή

Η διεκπεραίωση όλων των θεμάτων που σχετίζονται με την αστική και τη δημοτική κατάσταση των πολιτών.

#### Συγκρότηση:

Τμήμα Γάμων και Θανάτων  
Τμήμα Γεννήσεων και Βαφτίσεων  
Τμήμα Δημοτολογίου  
Τμήμα Μητρώων Αρρένων  
Τμήμα Εκλογών  
Τμήμα Αλλοδαπών και Μετανάστευσης  
Τμήμα Γραμματείας και Πολιτικών Γάμων

### **4. Διεύθυνση Εξυπηρέτησης Πολιτών**

#### Αποστολή

Η παροχή διοικητικών πληροφοριών, η επικοινωνία με τους πολίτες και η διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών.

#### Συγκρότηση:

Τμήμα Κεντρικού ΚΕΠ  
Τμήματα ΚΕΠ Α΄, Γ΄, Δ΄ και Ε΄ Δημοτικών Κοινοτήτων  
Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης

### **5. Διεύθυνση Βρεφονηπιακών Σταθμών**

#### Αποστολή

Ο κύριος αποδέκτης των υπηρεσιών της Διεύθυνσης, είναι τα παιδιά που φιλοξενούνται στους ΠΑΙΔΙΚΟΥΣ και ΒΡΕΦΟΝΗΠΙΑΚΟΥΣ Σταθμούς και οι οικογένειές τους. Βασικό μέλημά μας είναι να εξασφαλίζεται η ομαλή και ολόπλευρη νοητική, συναισθηματική και κοινωνική ανάπτυξη των παιδιών προσχολικής ηλικίας. Για το σκοπό αυτό δίνεται βάρος στο σχεδιασμό των παιδαγωγικών προγραμμάτων, στην επιμόρφωση των παιδαγωγών, στην υποστήριξη των γονέων και των παιδαγωγών στο ρόλο τους, καθώς και στην ιδιαίτερη υποστήριξη που ενδεχομένως χρειάζονται οικογένειες που αντιμετωπίζουν δυσκολίες λόγω ειδικών κοινωνικών, οικονομικών ή ψυχολογικών συνθηκών.

Συγκρότηση:

Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης

Τμήματα Βρεφονηπιακών Σταθμών (22)

**6. Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών**

Αποστολή

Η εύρυθμη και αποτελεσματική διαχείριση όλων των εργασιών και διαδικασιών που σχετίζονται με την οικονομική λειτουργία του Δήμου καθώς και η αποτελεσματική διαχείριση των διαδικασιών που σχετίζονται με τις προμήθειες του Δήμου.

Συγκρότηση:

Τμήμα Προϋπολογισμού και Απολογισμού

Τμήμα Λογιστικής Παρακολούθησης και Διπλογραφικού

Τμήμα Ελέγχου και Πιστοποίησης Δαπανών

Τμήμα Εισπράξεων

Τμήμα Πληρωμών

Τμήμα Προμηθειών και Υπηρεσιών

Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης

**7. Διεύθυνση Προσόδων και Εμπορίου**

Αποστολή:

Η παρακολούθηση και διεκπεραίωση των διαδικασιών που σχετίζονται με τα έσοδα του Δήμου, η διαχείριση, αξιοποίηση και ανάπτυξη της ακίνητης και κινητής περιουσίας του Δήμου, η διαχείριση των διαδικασιών που σχετίζονται με τις άδειες των εμπορικών δραστηριοτήτων.

Συγκρότηση:

Τμήμα Εσόδων

Τμήμα Βεβαίωσης Παράνομων Σταθμεύσεων

Τμήμα Ανταποδοτικών Τελών και ΤΑΠ

Τμήμα Ρύθμισης Εμπορικών Δραστηριοτήτων

Τμήμα Διαφήμισης

Τμήμα Βεβαίωσης Δαπανών Τεχνικών Έργων

Τμήμα Διαχείρισης Κοιμητηρίων

Τμήμα Αδειών ΚΥΕ και Μουσικής

Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης

## **8. Διεύθυνση Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικών Υπηρεσιών**

### Αποστολή:

Η Διεύθυνση Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικών Υπηρεσιών έχει ως αποστολή της, τη μέριμνα για τη διασφάλιση της Δημόσιας Υγείας, την εποπτεία των Νοσοκομειακών Μονάδων και λοιπών Υπηρεσιών Υγείας, τη μέριμνα για την πρόνοια, ασφάλιση και παροχή κοινωνικής προστασίας, το σχεδιασμό πολιτικών ισότητας, την εφαρμογή δράσεων για την άρση των διακρίσεων μειονεκτούντων ομάδων του πληθυσμού, τη μέριμνα για όλα τα κοινωνικά προβλήματα των δημοτών, ανεξαρτήτου ηλικίας, την εκπόνηση προγραμμάτων στους τομείς δημόσιας, υγείας, πρόνοιας, και πολιτικών ισότητας – κοινωνικής δικαιοσύνης, σε συνδυασμό με την υλοποίηση, την αξιολόγηση και την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων τους, μέσα στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας.

### Συγκρότηση:

Τμήμα Δημόσιας Υγείας

Τμήμα Πρόληψης και Προαγωγών Υγείας

Τμήμα Παροχής Προνοιακών Επιδομάτων

Τμήμα Κοινωνικών Δραστηριοτήτων

Τμήμα Πολιτικών Ισότητας

Τμήμα Διοικητικής Μέριμνας

Τμήμα Κέντρων Αγάπης και Αλληλεγγύης

Τμήμα Δημοτικών Πολυιατρείων

## **9. Διεύθυνση Παιδείας και Δια βίου Μάθησης**

### Αποστολή:

Η εύρυθμη λειτουργία των σχολείων στα γεωγραφικά όρια του Δήμου Πειραιά και η αξιοποίηση των προγραμμάτων δια βίου μάθησης.

### Συγκρότηση:

Τμήμα Διοίκησης Εποπτείας και Υποστήριξης Σχολικών Επιτροπών

Τμήμα Δια Βίου Μάθησης

Τμήμα Κοινωνικής Υποστήριξης των Σχολείων και Συλλόγων Γονέων

## **10. Διεύθυνση Πολιτισμού**

### Αποστολή:

Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση προγραμμάτων που σχετίζονται με τον πολιτισμό και τον αθλητισμό.

Συγκρότηση:

Τμήμα Πινακοθήκης και Μουσείων

Τμήμα Θεάτρων και Κινηματογράφων

Τμήμα Ιστορικού –Φωτογραφικού Αρχείου και Ιδιωτικών Συλλογών

Τμήμα Καλλιτεχνικής Παιδείας και Επιμόρφωσης

Τμήμα Αθλητισμού

Τμήμα Δημοτικής Βιβλιοθήκης

Τμήμα Φιλαρμονικής

Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης

**11. Διεύθυνση Γενικής Αστυνόμευσης**

Αποστολή:

Ο έλεγχος της τήρησης των προβλεπόμενων διατάξεων σχετικά με την καθαριότητα, τη στάθμευση και κυκλοφορία των οχημάτων, τη λειτουργία των καταστημάτων, την οικοδόμηση, την προστασία του περιβάλλοντος, των λαϊκών αγορών και υπαιθρίου εμπορίου, ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την ύδρευση, την άρδευση και την αποχέτευση.

Συγκρότηση:

Υποδιεύθυνση Ελέγχου Κυκλοφορίας και Στάθμευσης Οχημάτων

Υποδιεύθυνση Ελέγχου ΚΥΕ και Εμπορικών Δραστηριοτήτων

Υποδιεύθυνση Αστυνομικών Τμημάτων Δημοτικών Κοινοτήτων

Υποδιεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης και Εκπαίδευσης

(Καταργηθείσα με το Ν. 4172/2013 (ΦΕΚ 167 Α'/23-07-2013))

**12. Διεύθυνση Ειδικής Αστυνόμευσης και Επιχειρησιακού Σχεδιασμού**

Αποστολή:

Ο έλεγχος της τήρησης των προβλεπόμενων διατάξεων σχετικά με την καθαριότητα, τη στάθμευση των οχημάτων, τη λειτουργία των καταστημάτων, την οικοδόμηση, την προστασία του περιβάλλοντος, των λαϊκών αγορών και υπαιθρίου εμπορίου, ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την ύδρευση, την άρδευση και την αποχέτευση.

Συγκρότηση:

Υποδιεύθυνση Ελέγχου Υπαιθρίου Εμπορίου και Λαϊκών Αγορών

Υποδιεύθυνση Προστασίας Περιβάλλοντος

Υποδιεύθυνση Επιτήρησης και Μέριμνας

Υποδιεύθυνση-Ομάδα Άμεσης Επέμβασης και έκτακτων Αναγκών

(Καταργηθείσα με το Ν. 4172/2013 (ΦΕΚ 167 Α΄/23-07-2013))

## **ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ**

### **13. Διεύθυνση Προγραμματισμού και Ανάπτυξης**

#### Αποστολή:

Η τεχνολογική ανάπτυξη του Δήμου και η ένταξη του Δήμου σε αναπτυξιακά και χρηματοδοτικά προγράμματα, εθνικά ή της Ένωσης.

#### Συγκρότηση:

Τμήμα Αξιοποίησης Ευρωπαϊκών και Εθνικών Πόρων

Τμήμα Μελετών-Τεκμηρίωσης και Προγραμματισμού

Τμήμα Επιθεώρησης και Ελέγχου

Τμήμα Γραμματειακής Υποστήριξης

### **14. Διεύθυνση Υπηρεσίας Δόμησης και Γενικού Σχεδιασμού Πόλης**

#### Αποστολή:

Η μελέτη και η προώθηση των ζητημάτων που σχετίζονται με το δομημένο χώρο της πόλης.

#### Συγκρότηση:

Τομέας Α΄

Τμήμα Τοπογραφικού & Γενικού Σχεδιασμού Πόλης Τομέα (Α)

Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών και Απαλλοτριώσεων Τομέα (Α)

Τμήμα Δόμησης Τομέα (Α)

Τμήμα Κατασκευών Τομέα (Α)

Τμήμα Γενικού Πρωτοκόλλου και Διεκπεραίωσης

Τομέας Β΄

Τμήμα Τοπογραφικού και Πολεοδομικών Εφαρμογών Τομέα (Β)

Τμήμα Δόμησης Τομέα (Β)

Τμήμα Κατασκευών Τομέα (Β)

Τμήμα Γενικού Πρωτοκόλλου και Διεκπεραίωσης

### **15. Διεύθυνση Οδοποιίας – Αποχέτευσης**

#### Αποστολή:

Η κατάρτιση και υλοποίηση μελετών και προγραμμάτων για την κατασκευή, ανακατασκευή και συντήρηση των οδών, πεζοδρομίων, πλατειών και όλων των κοινόχρηστων χώρων. Η επίβλεψη όλων των οδικών, συγκοινωνιακών,

και κυκλοφοριακών εργασιών (π.χ. η οδική σήμανση, ο καθαρισμός των αγωγών και φρεατίων απορροής ομβρίων κ.ά.)

Συγκρότηση:

Τμήμα Οδικών Έργων και Δημοτικής Συγκοινωνίας

Τμήμα Ελεγχόμενης Στάθμευσης

Τμήμα Αποχέτευσης

Τμήμα Συνεργείων Ανοικτών Χώρων

Τμήμα Γραμματειακής Υποστήριξης και Διαχείρισης Υλικών

**16. Διεύθυνση Καθαριότητας και Ανακύκλωσης**

Αποστολή:

Η οργάνωση και λειτουργία του συστήματος συλλογής, μεταφοράς και ανακύκλωσης των στερεών αποβλήτων. Η φροντίδα για την καθαριότητα της πόλης, η αποκομιδή των απορριμμάτων, το πλύσιμο των δρόμων και πλατειών και γενικά η εξασφάλιση της καθαριότητας όλων των κοινόχρηστων χώρων.

Συγκρότηση:

Τμήμα Σχεδιασμού-Εποπτείας Καθαριότητας και Ανακύκλωσης

Τμήμα Αποκομιδής Απορριμμάτων, ανακυκλώσιμων Υλικών και Οδοσάρωσης

Τμήμα Ειδικών Συνεργείων Καθαρισμού

Τμήμα Κίνησης Οχημάτων και Μηχανημάτων

Τμήμα Επισκευής και Συντήρησης-Εξοπλισμού, Οχημάτων και Μηχανημάτων

Τμήμα Αποθήκης Υλικών, Ανταλλακτικών, Καυσίμων και Λιπαντικών

Τμήμα Σχεδιασμού-Εποπτείας Καθαριότητας και Ανακύκλωσης

**17. Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Πρασίνου**

Αποστολή:

. Η χάραξη της στρατηγικής του Δήμου για την προστασία του περιβάλλοντος, ώστε οι κάτοικοι του Δήμου να απολαμβάνουν την ποιότητα ζωής και την αξιοπρεπή διαβίωση, που τους αρμόζει, σε μια όμορφη και φιλική πόλη (π.χ. ελέγχονται οι τιμές των ατμοσφαιρικών ρύπων, τοποθετούνται κάδοι και απορριμματοδοχεία στους κοινόχρηστους χώρους του Δήμου κ.ά.).

Συγκρότηση:

Τμήμα Περιβάλλοντος

Τμήμα Παρκοτεχνίας



Τμήμα Μελετών και Σχεδιασμού Έργων Πρασίνου

Τμήμα Διαχείρισης Υλικού και Κίνησης Οχημάτων

### **18. Διεύθυνση Αρχιτεκτονικού και λοιπών Τεχνικών Έργων**

#### Αποστολή:

Η καταγραφή των δημοτικών κτιρίων, παραδοσιακών και μη, μνημείων, πολιτιστικών χώρων, γηπέδων και αθλητικών εγκαταστάσεων, σχολικών κτιρίων, η ανακαίνιση, συντήρηση και αξιοποίηση των υπαρχόντων, καθώς και η κατασκευή νέων στην εδαφική περιφέρεια του Δήμου.

#### Συγκρότηση:

Τμήμα Αρχιτεκτονικού-Μελετών και Κατασκευών

Τμήμα Μνημείων και Παραδοσιακών Κτιρίων

Τμήμα Σχολικών Κτιρίων

Τμήμα Συντήρησης και Επισκευής Κτιρίων

Τμήμα Εποπτείας Παιδικών Χαρών και Παιδότοπων

Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης και Διαχείρισης Υλικών

### **19. Διεύθυνση Μηχανολογικού – Ηλεκτρολογικού**

#### Αποστολή:

Η παροχή συμβουλών και υπηρεσιών σε θέματα μηχανολογικών, ηλεκτρολογικών και ενεργειακών έργων, των οποίων συντάσσει τις μελέτες και προγραμματίζει, συντονίζει και ελέγχει τις εργασίες τους (π.χ. οι μελέτες φωτισμού των οδών και των κοινόχρηστων χώρων).

#### Συγκρότηση:

Τμήμα Μηχανολογικού και Ενεργειακών Έργων

Τμήμα Ηλεκτρολογικού

Τμήμα Ηλεκτρομηχανολογικού Συνεργείου

Τμήμα Διαχείρισης Καυσίμων, Λιπαντικών και Υλικών

Γραφείο Γραμματειακής Υποστήριξης

### **20. Διεύθυνση Πληροφορικής**

#### Αποστολή:

Η υποστήριξη και ο σχεδιασμός των υποδομών και θεμάτων πληροφορικής και δικτύων (π.χ. ο τεχνολογικός εξοπλισμός και το μηχανογραφικό κέντρο του Δήμου).

#### Συγκρότηση:

Τμήμα Τεχνικής Υποστήριξης

Τμήμα Επικοινωνιών, Σχεδιασμού και Υλοποίησης Δικτύων

Τμήμα Τεχνολογιών Πληροφορικής

Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης και Εισαγωγής Στοιχείων

## **21. Διεύθυνση Δημοτικής Περιουσίας και Κτηματολογίου**

### Αποστολή

Η διαχείριση, προστασία και αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας του Δήμου, της κινητής και ακίνητης σχολικής περιουσίας και των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας του Δήμου στους κοινόχρηστους χώρους, στις υποδομές και στα πάσης φύσεως δίκτυα.

### Συγκρότηση:

Τμήμα Ακίνητης Περιουσίας και Κτηματολογίου

Τμήμα Ιδιοκτησίας Υποδομών, Δικτύων και Κοινοχρήστων Χώρων

Τμήμα Σχολικής Περιουσίας

Τμήμα Κινητής Περιουσίας και Διοικητικής Υποστήριξης

## **6.4 ΤΑ ΝΟΜΙΚΑ ΠΡΟΣΩΠΑ**

Οι Δήμοι μπορούν να δημιουργούν ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και Δημοτικές Επιχειρήσεις. Στα ιδρυόμενα νομικά πρόσωπα ο Δήμος αναθέτει συγκεκριμένες αρμοδιότητες για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του. Κάθε Δήμος μπορεί να διαθέτει ένα έως δυο ΝΠΔΔ, ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος, όπως και προβλέπονται στο Ν. 3463/2006 (άρθρο 75). Εξαίρεση προβλέπεται για τους δήμους άνω των 300.000 κατοίκων, οι οποίοι μπορούν να λειτουργούν έως τέσσερα νομικά πρόσωπα, δυο για κάθε έναν από τους προαναφερθέντες τομείς δραστηριοτήτων.

Στην περίπτωση που ο δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση, τότε μπορεί να έχει έως ένα ΝΠΔΔ. Στην τελευταία κατηγορία ανήκει ο Δήμος Πειραιά. Επιπρόσθετα, οι δήμοι μπορούν να συγκροτούν έως δυο σχολικές επιτροπές, στις οποίες συγχωνεύονται όλες οι προηγούμενες (Ν.3852/2010, άρθρο 103). Στο πλαίσιο της συγχώνευσης Ν.Π.Δ.Δ., οι αρμοδιότητες που ασκούνταν από τα Ν.Π.Δ.Δ. μεταφέρθηκαν στους Δήμους και ασκούνται από τις εσωτερικές τους υπηρεσίες. Το προσωπικό, τους μεταφέρθηκε στους Δήμους με τη σύσταση προσωποπαγών θέσεων, όπως ορίζει η κείμενη νομοθεσία (Ν.

3463/2006, Ν. 3584/2007, Ν. 3852/2010) και η περιουσία τους, εάν είχαν, υπάχθηκε πλέον αυτοδίκαια στους Δήμους ([www.eetaa.gr](http://www.eetaa.gr), pdf : 10-12 και 21). Επιπλέον, οι Δήμοι μπορούν να έχουν μία επιχείρηση λειτουργίας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού (Ν. 3852/2010, άρθρο 107 παρ. 1γ).

Στο Δήμο Πειραιά υπάγονταν οχτώ (8) ΝΠΔΔ και δεκατρία (13) ΝΠΙΔ. Στη συνέχεια και σε εφαρμογή του Ν. 3852/2010, άλλα νομικά πρόσωπα καταργήθηκαν και άλλα συγχωνεύθηκαν. Σήμερα στον Δήμο Πειραιά υπάγονται τρία νομικά πρόσωπα, ένα ΝΠΔΔ και δυο ΝΠΙΔ και οι δυο σχολικές επιτροπές, ως ΝΠΔΔ:

- Ο Οργανισμός Πολιτισμού Άθλησης Νεολαίας (ΟΠΑΝ), Απόφ. Αρ. 20324/17174/2011 (ΦΕΚ 1533/Β/27-06-2011), ο οποίος αρχικά συστάθηκε, ως ΝΠΔΔ από το Δήμο Πειραιά με την υπ' αριθμόν 130/1991 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου (ΦΕΚ Β' 504/11-07-1991) και την επωνυμία Αθλητικός Οργανισμός Δήμου Πειραιά (ΑΟΔΠ) με αρμοδιότητες στα θέματα αθλητισμού, αθλητικές εγκαταστάσεις-αθλητικά κέντρα, διοργάνωση αθλητικών εκδηλώσεων και προγραμμάτων κ.ά. (<http://www.pireasnet.gr>).

- Η Δημοτική Ραδιοφωνία Πειραιά (ΔΗΡΑΠ), Απόφ. Αρ. 28654/1989 (ΦΕΚ 458/Β'/13-06-1989) συστάθηκε ως ΝΠΙΔ με διακριτικό τίτλο «Πειραιάς Κανάλι Ένα» με σκοπό την ίδρυση, εγκατάσταση και λειτουργία ραδιοφωνικού σταθμού. Λειτουργεί ως δημοτικός ραδιοφωνικός σταθμός τοπικής εμβέλειας και εκπέμπει στην πόλη του Πειραιά, της Αθήνας και στα νησιά του Αργοσαρωνικού. Το πρόγραμμά του περιλαμβάνει ειδήσεις, ενημερωτικές εκπομπές και μουσικές προτιμήσεις.

- Η Κοινοφελής Δημοτική Επιχείρηση Πειραιά (ΚΟΔΕΠ), Απόφ. Αρ. 72/186/2011 (ΦΕΚ 1244/Β'/14-06-2011) είναι ΝΠΙΔ και αποτελεί συγχώνευση των επιχειρήσεων με την επωνυμία «Κοινοφελής Δημοτική Επιχείρηση Κοινωνικής Ένταξης Περίθαλψης Αλλοδαπών Πειραιά» και «Κοινοφελής Δημοτική Επιχείρηση Κοινωνικής Μέριμνας Πειραιά. Αρμοδιότητές της είναι η μέριμνα για όλα τα κοινωνικά προβλήματα όλων των δημοτών (ενημέρωση του κοινού σε θέματα υγείας και πρόληψης, περίθαλψη, σίτιση, ένδυση των άπορων και αστέγων, υποστήριξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων κ.ά. ([www.kodep.gr](http://www.kodep.gr)).

- Η Σχολική Επιτροπή σχολικών μονάδων Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης, η οποία αποτελεί συγχώνευση δημοτικών νομικών προσώπων «Σχολικών Επιτροπών» σχολικών μονάδων Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης σε ένα ΝΠΔΔ (Αριθμ. Αποφ. 320/2011/20-06-2011 (ΦΕΚ 1998/ Β΄/ 08-09-2011).
- Η Σχολική Επιτροπή σχολικών μονάδων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, η οποία αποτελεί συγχώνευση δημοτικών νομικών προσώπων «Σχολικών Επιτροπών» σχολικών μονάδων Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης σε ένα ΝΠΔΔ (Αριθμ. Αποφ. 321/20-06-2011 (ΦΕΚ 1936/Β΄/31-08-2011).

Οι αρμοδιότητες των Σχολικών Επιτροπών αφορούν θέματα των σχολικών μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αντίστοιχα: διαχείριση πιστώσεων για την εύρυθμη λειτουργία των σχολείων της αρμοδιότητάς τους (συντήρηση και επισκευή των σχολικών κτηρίων, θέρμανση, ηλεκτροδότηση, ύδρευση, αποχέτευση, αγορά αναλώσιμων ειδών κ.ά.), ο εφοδιασμός των σχολείων με βιβλία, η αμοιβή των καθαριστριών των σχολείων κ.ά.

## **6.5 ΤΟ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟ ΔΥΝΑΜΙΚΟ**

Για την επιτυχία μιας οργάνωσης ο πλέον σημαντικός και καθοριστικός παράγοντας είναι η ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού της. Η ποιότητα στο σύνολο των εργαζομένων, από τον απλό εργαζόμενο έως τα ανώτερα και τα ανώτατα στελέχη της. Το ανθρώπινο δυναμικό είναι ο σημαντικότερος παράγοντας για την επίτευξη της αποστολής της. Στο πλαίσιο αυτό η οργάνωση δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην πρόσληψη ικανών ανθρώπων καθώς και στη συνεχή εκπαίδευση και εξέλιξη τους.

Βέβαια στις δημόσιες οργανώσεις, όπως είναι οι ΟΤΑ, αυτό δεν είναι στην αρμοδιότητά τους, καθώς η επιλογή, η πρόσληψη του προσωπικού, αποτελεί, κυρίως, κρατική αρμοδιότητα και γίνεται με βάση συγκεκριμένες νομοθετικές ρυθμίσεις, στις οποίες καθορίζονται οι όροι και οι διαδικασίες πρόσληψης. Ευθύνη, όμως, των ΟΤΑ είναι η σύμφωνη με την κείμενη νομοθεσία κατάταξη και τοποθέτησή τους ανάλογα με τα ουσιαστικά και τυπικά τους προσόντα (πτυχία, μεταπτυχιακά, ξένες γλώσσες κ.ά.), ώστε να διαθέτουν ειδικές γνώσεις και εξειδίκευση για την καλύτερη απόδοση.

Όπως ορίζει ο ΟΕΥ (άρθρο 2) του Δήμου Πειραιά, η κατανομή του προσωπικού του Δήμου σε οργανικές μονάδες γίνεται με απόφαση του Δημάρχου. Αντίθετα, αρμόδιος για την κατανομή του προσωπικού κάθε οργανικής μονάδας στα επί μέρους μη αυτοτελή Τμήματα και Γραφεία είναι ο κατά περίπτωση Προϊστάμενος της οργανικής μονάδας. Επίσης, υπάρχει η δυνατότητα τοποθέτησης υπαλλήλου με παράλληλα καθήκοντα σε δύο Τμήματα της ίδιας Διεύθυνσης.

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων του Δήμου Πειραιά πραγματοποιείται με τη συνεργασία του πολιτικού και του υπηρεσιακού προσωπικού. Το πολιτικό προσωπικό παρέχει τις κατευθύνσεις, ενώ το υπηρεσιακό υλοποιεί το πρόγραμμα λειτουργίας του Δήμου. Οι Δήμοι, ως ΟΤΑ, αποτελούν ΝΠΔΔ έτσι υποχρεούνται στην τήρηση νομικών διατάξεων, οι οποίες τους επιτρέπουν συγκεκριμένες νομικά αποδεκτές συμπεριφορές.

Με την ψήφιση του Ν. 3979/2011 (ΦΕΚ 138 Α'/16-6-2011) θεσπίστηκε στο άρθρο 41 ότι οι ώρες εργασίας των υπαλλήλων του Δημοσίου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Ν.Π.Δ.Δ. ορίζονται σε σαράντα (40) ώρες εβδομαδιαίως. Το ωράριο εργασίας των υπαλλήλων θα είναι είτε 07:30-15:30 είτε 09:00-17:00 είτε ενδιάμεσο των ανωτέρω. Με απόφαση Δημάρχου το ωράριο μπορεί να καθορίζεται με κάποια διαφοροποίηση αξιολογώντας τις ανάγκες του Δήμου.

Το προσωπικό του Δήμου Πειραιά, όπως όλων των ΟΤΑ, διακρίνεται σε τακτικό προσωπικό (που καλύπτει πάγιες και διαρκείς ανάγκες σε οργανικές θέσεις) και σε έκτακτο προσωπικό (που καλύπτει έκτακτες ανάγκες). Το τακτικό προσωπικό αποτελείται από το μόνιμο προσωπικό και το προσωπικό αορίστου χρόνου. Οι θέσεις διακρίνονται σε κατηγορίες Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (Π.Ε.), Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (Τ.Ε.), Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Δ.Ε.) και Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (Υ.Ε.). Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία και τις μεταβολές του υπηρετούντος προσωπικού, οι υπηρετούντες μόνιμοι υπάλληλοι είναι 923 και οι υπάλληλοι με σχέση εργασίας, Ι Δ είναι 222.

Επίσης, για την κάλυψη άμεσων λειτουργικών αναγκών σε προσωπικό, οι Δήμοι αξιολογούν τις ανάγκες τους και έχουν την ευχέρεια να προσλαμβάνουν προσωπικό με σύμβαση ορισμένου χρόνου. Το προσωπικό αυτό προσλαμβάνεται από τους ΟΤΑ, σύμφωνα με τα κριτήρια του Ν. 2190/1994 (άρθρο 21), για την αντιμετώπιση εποχικών ή άλλων περιοδικών ή πρόσκαιρων αναγκών με σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου 2, 8 μηνών ή 1 έτους (Εγκύκλιος αρ. οικ. 7057/25-02-2015). Στην κατηγορία αυτή σήμερα στο Δήμο Πειραιά υπηρετούν 245 υπάλληλοι από τους οποίους οι 30 υπηρετούν στους βρεφονηπιακούς σταθμούς, οι 12 στον ξενώνα κακοποιημένων γυναικών, που ανήκει διοικητικά στο ΝΠΙΔ «ΚΟΔΕΠ», και οι υπόλοιποι 203 υπηρετούν στον τομέα της καθαριότητας, ένας τομέας με αυξημένες ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό. Επιπλέον, ήδη έχουν ολοκληρωθεί οι διαδικασίες για την πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση ορισμένου χρόνου 2 μηνών για να καλύψει τις αυξημένες ανάγκες των βρεφονηπιακών σταθμών του Δήμου και βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία για την πρόσληψη προσωπικού για τον τομέα της καθαριότητας.

Εκτός από το ανωτέρω προσωπικό, υπάρχει κι αυτό των ειδικών θέσεων, ειδικοί σύμβουλοι και επιστημονικοί συνεργάτες. Πρόκειται για προσωπικό, το οποίο πρέπει να κατέχει πτυχίο ή δίπλωμα Πανεπιστημίου ή Α.Τ.Ε.Ι. της ημεδαπής ή ισότιμο πτυχίο ή δίπλωμα της αλλοδαπής. Τα προσόντα αυτής της κατηγορίας προσωπικού καθορίζονται στην παρ. 2 του άρθρου 25 του Ν. 1943/1991 (ΦΕΚ 50/Α'/11-04-1991). Προσλαμβάνεται από τους Δημάρχους με ειδική σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου και υπόκεινται απευθείας στην ιεραρχική τους εξάρτηση.

Ο αριθμός του προσωπικού έχει μειωθεί από το 2010, καθώς με το Ν. 3833/2010 (ΦΕΚ 40/Α/15-03-2010) περιορίστηκαν οι προσλήψεις στον δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανομένων και των ΟΤΑ πρώτου βαθμού. Επιπλέον, κάποιοι υπάλληλοι αποχώρησαν λόγω συνταξιοδότησης, ενώ άλλοι υπάλληλοι Ι.Δ.Α.Χ., που είχαν μεταφερθεί στο Δήμο ως διοικητικοί υπάλληλοι από τα καταργηθέντα νομικά πρόσωπα/επιχειρήσεις, τέθηκαν, από το 2012 έως σήμερα, σε καθεστώς διαθεσιμότητας και κινητικότητας και

μετατάχθηκαν υποχρεωτικά προς άλλους φορείς. Επίσης μεγάλο κενό στο ανθρώπινο δυναμικό και όχι μόνο προκάλεσε και η εφαρμογή του Ν. 4172/27-07-2013 (ΦΕΚ 167/ Α΄/27-07-2013) με το οποίο καταργήθηκε η ειδικότητα των σχολικών φυλάκων (άρθρο 80) και οι θέσεις κλάδου της Δημοτικής Αστυνομίας (άρθρο 81).

Συγκεκριμένα, όσο αναφορά το ζήτημα των Σχολικών Φυλάκων, από τους 39 που υπηρετούσαν σε σχολεία του Πειραιά και τέθηκαν σε διαθεσιμότητα τον Ιούλιο του 2013, οι έξι εξαιρέθηκαν λόγω συγκεκριμένων κριτηρίων που θέτει η κείμενη νομοθεσία και συνεχίζουν να εργάζονται στο Δήμο ως διοικητικοί υπάλληλοι. Οι 14 μετατάχθηκαν στις διάφορες νοσοκομειακές μονάδες της Αττικής, οι 7 οδηγήθηκαν σε σύνταξη και οι 12 συνεχίζουν να εργάζονται με ασφαλιστικά μέτρα μέχρι να τελεσιδικήσει η υπόθεσή τους. Η εφαρμογή του θεσμού των σχολικών φυλάκων αγκαλιάστηκε θερμά από τη σχολική κοινότητα, αποτελούσε μέρος της και είχε επιφέρει μόνο θετικά αποτελέσματα, διαδραματίζοντας έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην προστασία και ασφάλειά της.

Αναφορικά με τη Δημοτική αστυνομία, από τους 110 δημοτικούς αστυνομικούς που υπηρετούσαν στον Δήμο Πειραιά, οι 21 παρέμειναν στο Δήμο ως διοικητικοί υπάλληλοι, καθώς πληρούσαν τα κριτήρια εξαίρεσης κατάργησης της θέσης τους, που θέτει ο νόμος, 3 απολύθηκαν λόγω των πλαστών εγγράφων με τα οποία προσελήφθησαν, 10 οδηγήθηκαν αναγκαστικά σε σύνταξη, 60 (ηλικίας έως 50 ετών) μετατάχθηκαν στην Ελληνική Αστυνομία και τα καταστήματα κράτησης της περιφέρειας Αττικής και 16 (ηλικίας 50 ετών και άνω) παραμένουν σε διαθεσιμότητα, λαμβάνοντας το 70% του μισθού τους. Η Δημοτική Αστυνομία ήταν ένας βασικός ελεγκτικός μηχανισμός των Δήμων και με την κατάργησή της χάθηκαν πολλά εκατομμύρια ευρώ από τους Δήμους.

Επιπρόσθετα την τελευταία τριετία μετατάχθηκαν υπάλληλοι διάφορων ειδικοτήτων του Δήμου Πειραιά προς άλλους φορείς. Αν προστεθούν σε αυτούς και οι προαναφερόμενοι υπάλληλοι, που τέθηκαν από το 2012 έως σήμερα σε καθεστώς διαθεσιμότητας και κινητικότητας ή απόλυσης, καθώς

και οι υπάλληλοι που θα αποχωρήσουν κατά το επόμενο διάστημα, γίνεται αντιληπτό ότι η σύσταση του προσωπικού του Δήμου θα αλλάξει ραγδαία. Σε όλες σχεδόν τις υπηρεσίες θα δημιουργηθεί πρόβλημα λειτουργίας, καθώς υπάρχει και το ζήτημα της περαιτέρω γήρανσης των εναπομεινάντων υπαλλήλων. Για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία του Δήμου, θα πρέπει άμεσα να εκδοθούν ατομικές πράξεις διορισμού. Έτσι θα επιβραδυνθεί ως ένα βαθμό η περαιτέρω μείωση του προσωπικού, ενώ ταυτόχρονα θα ανανεωθεί ηλικιακά το ανθρώπινο δυναμικό. Χρειάζονται μόνιμες προσλήψεις προσωπικού και όχι αποσπασματικά προγράμματα απασχόλησης ανέργων, ώστε να επιλυθούν τα ζητήματα της ορθής λειτουργίας των υπηρεσιών του Δήμου.

## **6.6 Η ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ**

### **6.6.1 Η ακίνητη περιουσία**

*Ακίνητη περιουσία* των Δήμων είναι το σύνολο των ακινήτων, που τους ανήκουν, κατά κυριότητα. Τα ακίνητα που βρίσκονται στην κατοχή του Δήμου Πειραιά δύναται να χωριστούν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες: τα διάφορα κτήρια, τα οικόπεδα – αγροτεμάχια και τα σχολεία.

1. Τα διάφορα κτήρια είναι τα δημοτικά ακίνητα προς εξυπηρέτηση δημοτικών σκοπών στα οποία ανήκουν α) αυτά που δεν έχουν ως σκοπό τη χρήση τους από το κοινό, αλλά αποτελούν ένα από τα μέσα που έχουν οι δημοτικές αρχές για να διευθύνουν και να ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Έτσι, ως ακίνητα προς εξυπηρέτηση δημοτικών σκοπών νοούνται τα δημοτικά καταστήματα, τα σχολεία, τα κτίρια παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, τα νεκροταφεία κ.ά. Σε περίπτωση που τα υφιστάμενα ακίνητα δεν επαρκούν για τις ανάγκες του Δήμου, το αρμόδιο Τμήμα Διοικητικού προχωρά σε μισθώσεις και αγορές νέων. β) Τα ακίνητα που δεν εξυπηρετούν άμεσα κανένα δημόσιο συμφέρον, τα καταστήματα, τα αγροτικά ακίνητα κ.ά. Μπορούν να αποτελέσουν σημαντική πηγή εσόδων για το Δήμο.



2. Στην κατηγορία των οικοπέδων ανήκουν τα αγροτεμάχια, τα οικόπεδα που δεν εξυπηρετούν κανένα δημόσιο συμφέρον, αυτά που μένουν ανεκμετάλλεута και τα κοινόχρηστα πράγματα, που είναι τα κοινά σε όλους (π.χ. δρόμοι, πλατείες, παιδικές χαρές, χώροι αναψυχής κ.ά.), που είναι προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών και το δίκαιο θέτει στην άμεση εξυπηρέτηση του κοινού για να χρησιμοποιηθούν σύμφωνα με τα χαρακτηριστικά και τον προορισμό τους (ΑΚ, άρθρα 966-967). Είναι δημιουργημένα, είτε από τη φύση, είτε από τον άνθρωπο, εξυπηρετούν τις φυσικές ανάγκες των ανθρώπων και βρίσκονται στην άμεση διάθεση του κοινού.

3. Τα σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, των οποίων η περιουσία μεταβιβάστηκε με διαπιστωτικές πράξεις στους Δήμους της περιφέρειάς τους (Ν. 1894/1992, άρθρο 5 παρ. 1, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 312 του Ν. 2009/1992). Ως ακίνητη σχολική περιουσία νοείται το κτήριο ή τα κτήρια όπου στεγάζεται ένα σχολείο, το οικόπεδό του, καθώς και ό,τι άλλο ανήκει νόμιμα στο σχολείο (ΚΥΑ ΣΤ/13/1994: Β).

Στην κατηγορία των διαφόρων κτηρίων ανήκουν 47 ακίνητα ιδιοκτησίας του Δήμου Πειραιά, από τα οποία τα 15 είναι κληροδοτήματα και δωρεές. Σε κάποια από αυτά στεγάζονται υπηρεσίες του Δήμου, υπό το βάρος των σημερινών δύσκολων περιστάσεων της οικονομικής κρίσης και στο πλαίσιο της πολιτικής του Δήμου για εξοικονόμηση πόρων. Κάποια περιλαμβάνουν δημοτικά καταστήματα, τα οποία είναι με καθεστώς εμπορικών μισθώσεων. Στα ακίνητα αυτά, λειτουργούν, κυρίως, εμπορικές επιχειρήσεις, των οποίων η μισθωτική διατήρηση συνεπάγεται την εξασφάλιση πόρων για το Δήμο. Τέλος, η χρήση κάποιων δημοτικών ακινήτων έχει παραχωρηθεί δωρεάν μετά από απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Η δωρεάν παραχώρηση χρήσης δημοτικών ακινήτων επιτρέπεται είτε στο Δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ για την αντιμετώπιση έκτακτης και επείγουσας ανάγκης, είτε σε άλλα νομικά πρόσωπα που ασκούν αποκλειστικά και μόνο δραστηριότητα, η οποία είναι κοινωφελής ή προάγει τα τοπικά συμφέροντα (Ν. 3463/2006, άρθρο 185).

Επιπλέον, ο Δήμος Πειραιά έχει στην κυριότητά του 106 οικόπεδα, από τα οποία τα 29 είναι κοινόχρηστοι χώροι, τα 44 παιδικές χαρές και τα 17

αθλητικά γήπεδα. Τέλος, ο συνολικός αριθμός των σχολείων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην περιφέρεια του δήμου είναι 130.

Στις μέρες μας, με την άσχημη οικονομική κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει η χώρα, η ανάγκη αξιοποίησης της δημοτικής περιουσίας, είναι πιο πιεστική από ποτέ. Όμως, λόγω αυτής της άσχημης οικονομικής συγκυρίας οι ανασταλτικοί παράγοντες είναι πολλοί και σοβαροί. Η αδυναμία αυτή μπορεί, επίσης, να οφείλεται και σε προβλήματα νομικής και πολεοδομικής φύσης, καθώς και στην έλλειψη ενημέρωσης και συντονισμού των υπηρεσιών του Δήμου. Νομικής φύσης, λόγω τυχόν καταπατήσεων και της κατοχής τρίτων και καταλήψεων άλλων δημοσίων φορέων. Πολεοδομικής φύσης, λόγω τυχόν εκκρεμοτήτων εφαρμογής σχεδίου. Συντονισμού, λόγω της έλλειψης ενημέρωσης για τις προθέσεις και την ιεράρχηση στόχων των λοιπών τμημάτων και διευθύνσεων του Δήμου.

#### **6.6.2 Η κινητή περιουσία**

Μηχανοκίνητος Στόλος:

Ο Δήμος Πειραιά έχει στην ιδιοκτησία του έναν ιδιαίτερα μεγάλο στόλο παντός τύπου οχημάτων, μηχανημάτων και δικύκλων. Τα οχήματα, ανάλογα με τον τύπο τους, τα χρησιμοποιεί για τη διεκπεραίωση των εργασιών των επιμέρους υπηρεσιών του. Ο κύριος όγκος του στόλου αυτού βρίσκεται στον χώρο επί της οδού Ρετσίνα 45, όπου και στεγάζονται το Τμήμα Κίνησης Οχημάτων και Μηχανημάτων και το Τμήμα Επισκευής και Συντήρησης-Εξοπλισμού, Οχημάτων και Μηχανημάτων, το οποίο βάση τον ισχύοντα ΟΕΥ, μεριμνά, μέσω των συνεργείων επισκευών, για την επισκευή και συντήρηση όλου του τροχαίου υλικού του Δήμου, για την γρήγορη αποκατάσταση των τακτικών και εκτάκτων βλαβών, και μεριμνά, ώστε ανά πάσα στιγμή το διατιθέμενο τροχαίο υλικό (αυτοκίνητα, μηχανήματα, κλπ.) στις διάφορες υπηρεσίες του Δήμου, να είναι πάντοτε σε άριστη κατάσταση για την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών.

Ο εξοπλισμός του Δήμου Πειραιά σε οχήματα έχει ως εξής:

<b>Είδος Οχήματος</b>	<b>Αριθμός</b>
Απορριμματοφόρα	41
Φορτηγά	17
Ημιφορτηγά	8
Σάρωθρα	5
Γερανοφόρα	3
Υδροφόρα	2
Καλαθοφόρα	5
Κλαρκ	1
Φορτηγά Πλυντήρια	7
Φορτωτές	4
Επιβατικά	17
Λεωφορεία	9
Βαν (ΙΧΕ)	1
Αναπήρων	2
Δίκυκλα	4
Τρίκυκλα	15

Επιπρόσθετα, ο Δήμος Πειραιά χρησιμοποιεί για τις ανάγκες του και οχήματα, τα οποία ανήκουν στο ΝΠΙΔ με την επωνυμία «Δημοτική Επιχείρηση Προβολής και Επικοινωνίας (ΔΕΠΕΠ), το οποίο είχε αρμοδιότητες σε θέματα διαφήμισης και αφισσορρύπανσης, καταργήθηκε και σήμερα τελεί υπό καθεστώς εκκαθάρισης:

<b>Είδος Οχήματος</b>	<b>Αριθμός</b>
Απορριμματοφόρα	3
Φορτωτές	2
Φορτηγά ανατροπή	5
Υδροφόρα	2
Σκούπα	1
Βέσπες	18

Τα έπιπλα και ο υπόλοιπος εξοπλισμός γραφείων που χρησιμοποιεί ο Δήμος για να διεξάγει το έργο του δεν έχουν ακόμη πλήρως καταγραφεί. Επίσης, στα περιουσιακά στοιχεία του Δήμου Πειραιά ανήκουν:

- 143 έργα τέχνης/πίνακες, από τους οποίους τρεις (3) βρίσκονται στο γραφείο Δημάρχου, τρεις (3) στο γραφείο Προέδρου του Δημοτικού Συμβουλίου και 137 στην Δημοτική Πινακοθήκη Πειραιά.
- Αντικείμενα από την κληρονομιά Δηλαβέρη και συγκεκριμένα:
  - α) 11 πορσελάνινα αντικείμενα
    - 1 κινέζικο βάζο
    - 1 μεγάλη και 1 μικρή αναπαράσταση πιάνου
    - 2 πιατέλες με χήνες
    - 4 κούκλες (υπόκλιση, παρτιτούρα, καθιστή και χορεύτρια)
    - 1 σετ καφέ (4 πιατάκια, 4 φλιτζανάκια και 1 δίσκος)
    - 1 σετ από 2 γαλατιέρες, 2 ζαχαριέρες και 4 τσαγιέρες
    - 2 τεμάχια λαμπατέρ
    - 2 τεμάχια μαρμάρινοι αμφορείς
    - 1 μεγάλη καφέ ξύλινη κρυσταλλιέρα-βιτρίνα
  - β) 3 γλυπτά και συγκεκριμένα έναν ιππέα, ένα μπρούτζινο γλυπτό (γυναίκα καθιστή) και ένα μπρούτζινο άγαλμα (γυναίκα με καλάθι σταφύλια)
  - γ) 1 έπιπλο, μεγάλη ξυλόγλυπτη βιτρίνα με δράκου

## 6.7 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

### 6.7.1 Πηγές εσόδων των Δήμων

Σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο (Ν. 3463/2006, Ν. 3852/2010), οι κύριες πηγές εσόδων των Δήμων προέρχονται από:

- Το Πρόγραμμα Δημοσίων» Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.). Δημόσιες επενδύσεις είναι «όλες οι πάγιες και άυλες επενδυτικές δραστηριότητες του Δημοσίου» στο πλαίσιο της επενδυτικής, οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής. Το πρόγραμμα αφορά κατασκευές, ανακατασκευές και επεκτάσεις εγκαταστάσεων ή έργων, προμήθεια εξοπλιστικών μέσων και μηχανολογικού εξοπλισμού, δανειοδοτούμενα έργα από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ), επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία κ.ά. ( [www.ggea.gr](http://www.ggea.gr))

- Τα ευρωπαϊκά περιφερειακά και τομεακά και άλλα χρηματοδοτούμενα προγράμματα, με τα οποία οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα άντλησης πόρων για έργα και δράσεις.
- Τους ιδίους πόρους. Ίδιοι πόροι είναι τα έσοδα των Δήμων από την εκμετάλλευση της περιουσίας τους (π.χ. μισθώματα), την επιβολή και είσπραξη δημοτικών τελών, ανταποδοτικών (π.χ. τα τέλη καθαριότητας) ή μη ανταποδοτικά (π.χ. το τέλος ακίνητης περιουσίας), δημοτικών φόρων ( π.χ. φόρος ηλεκτροδοτούμενων), τις εισφορές (π.χ. εισφοράς σε χρήμα, από ιδιοκτήτες γης που εντάχθηκε στο σχέδιο), τα παράβολα (π.χ. παράβολα αδειών διαμονής αλλοδαπών), τις προσαυξήσεις (π.χ. εκπρόθεσμη καταβολή οφειλών) κ.ά.
- Άλλα χρηματοδοτικά μέσα με αξιοποίηση και χρηματοδότηση δράσεων, είτε από πηγές της Ένωσης είτε από εθνικά προγράμματα ανάπτυξης είτε μέσω του θεσμού Συνεργασιών Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).
- Δανεισμό. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (Ν. 3463/2006, άρθρο 176, Ν. 3852/2010), οι φορείς της Τ.Α. συνάπτουν δάνεια είτε με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων είτε με άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Βέβαια, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν.3852/2010) θέτει περιορισμούς στους Δήμους για δανεισμό με τις προϋποθέσεις που θέτει ( άρθρο 264 παρ.1). Παρόλα αυτά, ο νόμος εισάγει για πρώτη φορά ένα πλαίσιο διατάξεων με στόχο τη διαφάνεια και τον εξορθολογισμό της χρηματοδότησής τους, καθώς και την οικονομική εξυγίανση των καταχρεωμένων Δήμων.

### **6.7.2 Ο προϋπολογισμός των Δήμων**

Η οικονομική διαχείριση των Δήμων παρακολουθείται και ελέγχεται μέσω του προϋπολογισμού και του απολογισμού. Προϋπολογισμός είναι η διοικητική πράξη με την οποία προσδιορίζονται τα αναμενόμενα έσοδα και καθορίζονται τα όρια των εξόδων για ένα οικονομικό έτος. Σε μια οργάνωση ο προϋπολογισμός είναι ένα ιδιαίτερα σημαντικό και πολύτιμο εργαλείο, αποτελεί μέρος του στρατηγικού σχεδιασμού της, εκφράζει το όραμά της και αξιολογεί τόσο το έργο της όσο και τα στελέχη της. και αντιπροσωπεύει μια σφαιρική εικόνα των σχεδίων της για το μέλλον και για τον τρόπο με τον οποίο θα επιτύχουν αυτά τα σχέδια (Garisson N., Noreen E., 2005: 423) συντονίζοντας τις δραστηριότητές της (Τσακλαγκάκος Α.,1997: 7). Ο

προϋπολογισμός είναι σχεδόν πάντοτε τεχνικά ισοσκελισμένος, δηλαδή το σύνολο των εσόδων ισούται κατ' ανάγκην με το σύνολο των εξόδων μιας οργάνωσης.

Ο προϋπολογισμός των Δήμων συντάσσεται σύμφωνα με το Ν. 3463/2006 (άρθρα 159 και 162) και την ΚΥΑ 7028/09-02-2004 και διακρίνεται σε προϋπολογισμό εσόδων και προϋπολογισμό εξόδων (ΚΥΑ 7028/09-02-2004: παρ.1α). Το κάθε είδος εσόδου ή εξόδου του προϋπολογισμού χαρακτηρίζεται από έναν διψήφιο κωδικό αριθμό (ΚΥΑ 7028/09-02-2004: παρ.2α).

Τα στάδια του προϋπολογισμού είναι η κατάρτιση, η ψήφιση, η έγκριση και η εκτέλεσή του. Μετά την εκτέλεσή του συντάσσεται ο απολογισμός που περιλαμβάνει τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων. Ο απολογισμός από τεχνικής πλευράς αποτελεί τη λογοδοσία μιας οργάνωσης. Αναλυτικότερα, στον απολογισμό περιλαμβάνονται τα οικονομικά αποτελέσματα της διαχείρισης των εσόδων και εξόδων του προϋπολογισμού του έτους που έληξε, όπως αυτά διαμορφώθηκαν τελικά κατά τη διάρκεια του έτους.

Στους Δήμους το σχέδιο του προϋπολογισμού καταρτίζεται από την Οικονομική Επιτροπή και υποβάλλεται για ψήφιση από το Δημοτικό Συμβούλιο. Στη συνέχεια υποβάλλεται για έλεγχο στον Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος, εάν διαπιστώσει παρατυπίες, καλεί το Δημοτικό Συμβούλιο να αναμορφώσει, εντός 15 ημερών, τον προϋπολογισμό κατάλληλα. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι ο προϊστάμενος της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ (Ν. 3852/2010, άρθρο 216), που έχει ιδρυθεί στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών (Ν. 3852/2010, άρθρο 215).

### **6.7.3 Οικονομικά στοιχεία του Δήμου Πειραιά**

Η παρουσίαση της οικονομικής κατάστασης του Δήμου Πειραιά βασίζεται στους οικονομικούς προϋπολογισμούς-απολογισμούς των ετών 2013 και 2014, όπως έχουν εγκριθεί από το Δημοτικό Συμβούλιο και έχει ως εξής:

**ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ / ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΣΟΔΩΝ-ΕΞΟΔΩΝ**

**ΔΗΜΟΥ: ΔΗΜΟΣ ΠΕΙΡΑΙΑ για το έτος: 2013**

Κωδικοί αριθμοί	Έσοδα και Εισπράξεις	Προϋπολογισμός	Απολογισμός
0	Τακτικά Έσοδα	110.154.071,00	106.326.774,73
1(πλην 13)	Έκτακτα έσοδα (πλην επιχορηγήσεις για επενδύσεις)	7.381.964,00	7.737.535,00
2	Έσοδα παρελθόντων ετών	3.845.410,00	6.852.868,71
31	Εισπράξεις από Δάνεια	2,00	0,00
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα έτη	64.139.184,00	1.308.869,07
4	Εισπράξεις υπέρ Δημοσίου, Ασφ. Φορέων και Τρίτων	17.804.472,00	14.896.888,31
5	Χρηματικό υπόλοιπο προηγ. έτους	2.784.445,00	5.418.719,82
13	Επιχορηγήσεις για επενδύσεις	10.773.117,00	2.498.537,72
<b>Σύνολο Πόρων</b>		<b>216.882.665,00</b>	<b>145.040.193,36</b>

Κωδικοί αριθμοί	Έξοδα και Πληρωμές	Προϋπολογισμός	Απολογισμός
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	42.497.304,00	33.148.771,79
61,62	Αμοιβές και παροχές τρίτων	10.716.586,00	5.774.698,41
63,64	Φόροι - τέλη, λοιπά γενικά έξοδα	3.423.505,00	2.587.051,24
651	Τοκοχρεωλύσια δανείων	5.550.001,00	8.779.597,69
66	Προμήθειες-Αναλώσεις υλικών	6.573.892,00	1.862.713,81
67,68	Μεταβιβάσεις σε τρίτους, λοιπά έξοδα	58.886.046,00	54.962.958,70
81	Πληρωμές για υποχρεώσεις Π.Ο.Ε.	10.262.497,00	9.641.089,06
83	Επιχορηγούμενες Πληρωμές Υποχρεώσεων Π.Ο.Ε	0,00	653.037,65
82,85	Λοιπές αποδόσεις και προβλέψεις	62.666.670,00	15.054.440,99
<b>ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ</b>			
71	Αγορές	1.823.044,00	170.711,64
73	Έργα	12.905.207,00	1.517.120,91
74	Μελέτες	1.152.911,00	131.827,28
75	Συμμετοχή σε επιχειρήσεις	0,00	0,00
652	Τοκοχρεωλύσια δανείων επενδύσεων	2,00	0,00
9111	Αποθεματικό	425.000,00	0,00
<b>Σύνολο εξόδων και πληρωμών</b>		<b>216.882.665,00</b>	<b>134.284.019,17</b>

**ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ / ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΕΣΟΔΩΝ-ΕΞΟΔΩΝ**

**ΔΗΜΟΥ: ΔΗΜΟΣ ΠΕΙΡΑΙΑ για το έτος: 2014**

Κωδικοί αριθμοί	Έσοδα και Εισπράξεις	Προϋπολογισμός	Απολογισμός
0	Τακτικά Έσοδα	99.404.334,00	82.483.259,41
1(πλην 13)	Έκτακτα έσοδα (πλην επιχορηγήσεις για επενδύσεις)	1.914.782,00	2.062.532,52
2	Έσοδα παρελθόντων ετών	9.481.724,00	8.011.218,36
31	Εισπράξεις από Δάνεια	2,00	0,00
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα κατά τα παρελθόντα έτη	66.503.811,00	2.125.151,23
4	Εισπράξεις υπέρ Δημοσίου, Ασφ. Φορέων και Τρίτων	16.010.204,00	14.285.658,12
5	Χρηματικό υπόλοιπο προηγ. έτους	7.647.967,42	10.756.174,19
13	Επιχορηγήσεις για επενδύσεις	40.325.999,43	6.206.178,26
<b>Σύνολο Πόρων</b>		<b>241.288.823,85</b>	<b>125.930.172,09</b>

Κωδικοί αριθμοί	Έξοδα και Πληρωμές	Προϋπολογισμός	Απολογισμός
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	37.350.692,00	31.987.570,86
61,62	Αμοιβές και παροχές τρίτων	11.767.783,00	7.368.751,22
63,64	Φόροι - τέλη, λοιπά γενικά έξοδα	6.140.894,79	2.647.600,24
651	Τοκοχρεωλύσια δανείων	6.505.002,00	6.359.267,64
66	Προμήθειες-Αναλώσεις υλικών	6.646.317,00	1.579.316,58
67,68	Μεταβιβάσεις σε τρίτους, λοιπά έξοδα	58.349.403,43	39.935.224,31
81	Πληρωμές για υποχρεώσεις Π.Ο.Ε.	6.462.500,00	3.472.308,08
83	Επιχορηγούμενες Πληρωμές Υποχρεώσεων Π.Ο.Ε	0,00	0,00
82,85	Λοιπές αποδόσεις και προβλέψεις	68.196.816,68	14.059.101,03
<b>Επενδύσεις</b>			
71	Αγορές	1.613.534,00	45.586,96
73	Έργα	37.430.797,95	5.149.209,32
74	Μελέτες	775.083,00	395.097,50
75	Συμμετοχή σε επιχειρήσεις	0,00	0,00
652	Τοκοχρεωλύσια δανείων επενδύσεων	0,00	0,00
9111	Αποθεματικό	50.000,00	0,00
<b>Σύνολο εξόδων και πληρωμών</b>		<b>241.288.823,85</b>	<b>112.999.033,74</b>



Σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία του Δήμου για το έτος 2014, παρατηρούμε σύνολο εισπραχθέντων εσόδων 125.930.172,09 €. Σε σύγκριση με το 2013 παρατηρείται μια μείωση των εσόδων της τάξεως του 13,5 % (σύνολο εσόδων 2013: 145.040.193,36 €). Τα έσοδα του 2014 προήλθαν κυρίως από εισπραξη τακτικών εσόδων του Δήμου ποσοστού 65,50 %, κατόπιν εκτάκτων εσόδων 01,64 %, ενώ παρέμεινε χρηματικό υπόλοιπο στο τέλος της χρήσης ποσοστού 08,54 %. Το υπόλοιπο ποσοστό 11,34 % αφορά εισπράξεις υπέρ του δημοσίου και κρατήσεων ασφαλιστικών φορέων και τρίτων Αντίστοιχα, τα έσοδα του 2013 προήλθαν από εισπραξη κυρίως τακτικών εσόδων ποσοστού 73,31 %, κατόπιν εκτάκτων εσόδων 05,33 %, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό 10,27 % αφορούσε εισπράξεις υπέρ του δημοσίου και ασφαλιστικών φορέων. Αξιοσημείωτη είναι και η ποσοστιαία μείωση των εκτάκτων εσόδων από το 2013 στο 2014, όπως αναφέρεται παραπάνω.

Για το έτος 2014 παρατηρούμε μια μείωση της τάξεως του 13,18 %, καθώς με το Ν. 4111/2013 (ΦΕΚ 18/Α΄/25-01-2013) συστάθηκε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. με στόχο τη διασφάλιση της οικονομικής τους αυτοτέλειας, το οποίο ανάγκασε το Δήμο να μειώσει τον προϋπολογισμό έτους 2014. Με τη συνεχόμενη μείωση των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γενικά τα τελευταία χρόνια, γίνεται αντιληπτό πως η εν γένει λειτουργία των Δήμων τα επόμενα χρόνια θα καταστεί δυσχερής.

Η βαθειά δημοσιονομική προσαρμογή που επιχειρείται στη Χώρα το τελευταίο διάστημα, έχει πλήξει καίρια και την χρηματοδότηση των Δήμων, με συνέπεια να μην υπάρχει μεγάλη δυνατότητα προγραμματισμού.

## **6.8 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

Ο Δήμος Πειραιά λαμβάνοντας υπ' όψη τόσο τις ανάγκες των υπηρεσιών, όσο και την κεντρική πολιτική του Υπουργείου Εσωτερικών για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση, διαθέτει ένα ικανοποιητικό, ολοκληρωμένο μηχανογραφικό και πληροφοριακό σύστημα έχοντας ως στόχο την ταχύτερη εξυπηρέτηση με διαφάνεια και απλοποίηση των διαδικασιών, την ταχύτερη, ευκολότερη και καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη στην ενημέρωσή του. Ο δημότης πολύ

εύκολα και ελεύθερα έχει τη δυνατότητα να αιτείται κάποιων δικαιολογητικών δίχως να απαιτείται η φυσική του παρουσία από τις υπηρεσίες.

Ο Δήμος Πειραιά διαθέτει επίσημη ιστοσελίδα ([www.pireasnet.gr](http://www.pireasnet.gr)), όπου εκτός των άλλων αναρτώνται σε κάθε περίπτωση όλες οι αποφάσεις των οργάνων του, σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στην ισχύουσα νομοθεσία. Επιπλέον, από 15/3/2010 οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού έχουν ενταχθεί στο «Πρόγραμμα Διαύγεια», με το οποίο εισάγεται για πρώτη φορά η υποχρέωση ανάρτησης των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της διοίκησης στο διαδίκτυο μέσω αυτού του προγράμματος, το οποίο συντονίζει το Υπουργείο Εσωτερικών. Μάλιστα, οι πράξεις και αποφάσεις των φορέων δεν είναι εκτελέσιμες, εάν δεν αναρτηθούν στη Διαύγεια (<https://diavgeia.gov.gr/info>).

Επίσης, έχει ενταχθεί στο τηλεπικοινωνιακό δίκτυο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ», που παρέχει τηλεπικοινωνιακές και τηλεματικές υπηρεσίες μεγάλης έκτασης και κλίμακας. Το «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» είναι ένα έργο που χρηματοδοτείται από το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» και καλύπτει το σύνολο της ελληνικής επικράτειας. Περιλαμβάνει όχι μόνο απλές τηλεφωνικές συνδέσεις, αλλά και προηγμένες υπηρεσίες φωνής, δεδομένων και εικόνων. Στόχος του είναι η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός του δημοσίου τομέα. Επιβάλλει μια διαφορετική λειτουργική κουλτούρα στη δημόσια διοίκηση, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά της, να απλουστευτούν οι συναλλαγές με τους πολίτες και να γίνονται με το λιγότερο δυνατό κόστος. Μέσω του «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» ο Δήμος Πειραιά μπορεί να επικοινωνεί με άλλους δημόσιους φορείς μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας, επικοινωνίας υπολογιστών (internet) και υπηρεσιών video (τηλεδιάσκεψη, τηλε-εκπαίδευση)([www.syzefxis.gov.gr](http://www.syzefxis.gov.gr)).

Τέλος, ο Δήμος Πειραιά, πέρα από την υπάρχουσα υποδομή σε συστήματα και εξοπλισμό πληροφορικής που διαθέτει, στο πλαίσιο της προώθησης ευρυζωνικών υπηρεσιών, αποτελεί Wi-Fi Hot Spot, δηλαδή παρέχει ελεύθερη πρόσβαση στο Διαδίκτυο μέσω γραμμής ADSL, τόσο στους χώρους του Δημαρχείου, όσο και στους κοντινούς χώρους γύρω από αυτό.

## 6.9 ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ

Σύμφωνα με το Ν. 3852/2010 (άρθρο 203 παρ.1β) και το Ν.3463/2006 (άρθρο 219 παρ.1β), «Οι Δήμοι και οι Κοινότητες συνεργάζονται με πρωτοβάθμιους ΟΤΑ της αλλοδαπής, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και υπό την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της Χώρας» και συμμετέχουν, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, «σε δίκτυα, προγράμματα και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Συμβουλίου της Ευρώπης» και σε λοιπούς ευρωπαϊκούς οργανισμούς. Επίσης, οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να προβαίνουν σε πράξεις αδελφοποίησης των πόλεών τους, «με στόχο τη μεταξύ τους προαγωγή των οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σχέσεων», δημιουργώντας στενότερους και σε φιλικό κλίμα δεσμούς (Ν. 3463/2006, άρθρο 220 παρ. 1). Οι Δήμοι μπορούν να συμμετέχουν σε «Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ), για τη διευκόλυνση και προαγωγή της διασυνοριακής, διακρατικής, διαπεριφερειακής συνεργασίας» με αποκλειστικό στόχο την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (Ν.3463/2006, άρθρο 221 παρ. 4α). Προϋπόθεση για τις διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, τις αδελφοποιήσεις και την υπογραφή των σχετικών πρωτοκόλλων συνεργασίας μεταξύ ελληνικών και αλλοδαπών ΟΤΑ είναι να έχει ζητηθεί, προηγουμένως, η σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας τριμελούς επιτροπής που ορίζει ο Ν. 3345/2005 στο άρθρο 4 παρ.2β (ΦΕΚ 135/Α΄/16-06-2005).

Στο πλαίσιο αυτό, οι ΟΤΑ συνεργάζονται σε τοπικό, εθνικό, ευρωπαϊκό/Ενωσιακό και διεθνές επίπεδο:

- Σε τοπικό επίπεδο ο Δήμος Πειραιά συνεργάζεται σε διάφορους τομείς με άλλους φορείς εντός και εκτός Πειραιά, όπως επιχειρήσεις, τοπικά επιμελητήρια, συνδέσμους, συλλόγους, σωματεία, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) κ.ά. Στο πλαίσιο αυτό, υλοποιεί προγράμματα, δράσεις και έργα υποδομής, τεχνικά προγράμματα για τη συντήρηση και αναβάθμιση του φυσικού και αστικού περιβάλλοντος, προγράμματα για την πολιτιστική και κοινωνική ανάπτυξη και πρόοδο του Δήμου και του τόπου γενικότερα. Μέσω του σχεδιασμού και της δημιουργίας αντίστοιχων τομέων δράσης προάγει την

ανάπτυξη και καλλιέργεια του αθλητισμού, του πολιτισμού, της περιβαλλοντικής συνείδησης και του εθελοντισμού.

- Σε εθνικό επίπεδο ο Δήμος Πειραιά συμμετέχει θεσμικά στην Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) και στην Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής (ΤΕΔΚΝΑ).

- Σε ευρωπαϊκό/ ενωσιακό επίπεδο συμμετέχει σε δίκτυα, προγράμματα, δράσεις και πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, που αποτελεί έναν από τους τρεις γενικούς στόχους (Σύγκλιση, Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση, Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία) της Πολιτικής Συνοχής που στοχεύει στην προώθηση της ενίσχυσης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση συμβάλλοντας έτσι στη μείωση του χάσματος ανάμεσα στις πλούσιες και φτωχές χώρες και περιφέρειες της Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία «παρέχει ένα πλαίσιο για την ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ φορέων από διαφορετικές χώρες σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο». Έχει δε ως στόχο τη «μεγαλύτερη ανάπτυξη και περισσότερες θέσεις εργασίας για όλες τις περιφέρειες και πόλεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ([www.interreg.gr](http://www.interreg.gr)).

Στο πλαίσιο του Στόχου 3 Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία ο Δήμος Πειραιά συμμετέχει στα πιο κάτω Προγράμματα:

1. CYCLICITIES στο πλαίσιο του Προγράμματος Εδαφικής Συνεργασίας INTERREG IVC, το οποίο χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). Κύριος στόχος του έργου είναι η ενσωμάτωση της ποδηλασίας σε ευρωπαϊκές χώρες (<http://el.cyclecities.eu/>).

2. TRANCE στο πλαίσιο του Προγράμματος Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας South-East Europa (SEE), το οποίο υποβλήθηκε από τον Δήμο Πειραιά ως επικεφαλής εταίρος διακρατικής κοινοπραξίας. Το έργο αφορά την υιοθέτηση ή / και τροποποίηση των πολιτικών σχετικών με την ενεργειακή απόδοση και αποδοτικότητα κτηρίων από τοπικές και περιφερειακές αρχές στην Νοτιοανατολική Ευρώπη στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης ([www.pireasnet.gr](http://www.pireasnet.gr)).

3. REPUBLIC-MED στο πλαίσιο του Προγράμματος Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας MED PROGRAMME (MED), μεσογειακό χώρο και αποτελεί συγχρηματοδότηση του ΕΤΠΑ και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Το έργο αφορά την ενεργειακή αναβάθμιση των δημοσίων κτηρίων και την ανάδραση της Αστικής Θερμικής Νησίδας σε δημόσιους ανοιχτούς χώρους (<http://republic-med.eu/>).

4. SMILE (Ευρωπαϊκές Έξυπνες Πράσινες Καινοτόμες Αστικές Εμπορευματικές Μεταφορές για Ενεργειακά Ευφείς Πόλεις της Μεσογείου), το οποίο είναι ένα έργο του προγράμματος MED PROGRAMME με στόχο την ανάπτυξη αποτελεσματικών λύσεων για την εξοικονόμηση ενέργειας και για τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής στις αστικές περιοχές της Μεσογείου (<http://smile-urbanlogistics.eu>).

- Σε διεθνές επίπεδο συνεργάζεται με αντίστοιχους ΟΤΑ και λοιπούς φορείς της αλλοδαπής, στο πλαίσιο πάντοτε των αρμοδιοτήτων του και με επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας.

*Ο θεσμός των αδελφοποιήσεων των ΟΤΑ είναι μια σύγχρονη τάση στο πλαίσιο της διευρυμένης Ένωσης και της ευρωπαϊκής περιφερειακής ολοκλήρωσης και της ανάδειξης των υποεθνικών μοντέλων διοίκησης σε πρωταγωνιστές του σύγχρονου μοντέλου διακυβέρνησης. Συμβάλλει στην ανάπτυξη και περαιτέρω σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ πόλεων και πολιτών από διαφορετικές χώρες. Οι αδελφοποιήσεις παρέχουν μοναδική ευκαιρία για γνωριμία του τρόπου ζωής άλλων χωρών και ανάπτυξη φιλικών σχέσεων. Ενθαρρύνουν ανταλλαγές εμπειριών σε μια σειρά θεμάτων (κοινωνικά, οικονομικά, πολιτιστικά) κοινού ενδιαφέροντος.*

Στο πλαίσιο των αδελφοποιήσεων ο Δήμος Πειραιά πραγματοποιεί πολιτιστικές, καλλιτεχνικές και αθλητικές εκδηλώσεις, καθώς και ανταλλαγές αποστολών για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος.. Παρέχει στους Δήμους τη δυνατότητα να προάγουν διασυνοριακές διμερείς ή και πολυμερείς συνεργασίες με σκοπό την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων προς όφελος της τοπικής κοινωνίας και οικονομίας.

Η πόλη του Πειραιά έχει αδελφοποιηθεί με τις παρακάτω πόλεις:

- Αγία Πετρούπολη (Ρωσία )
- Μασσαλία, Γαλλία -1984
- Worcester, ΗΠΑ
- Οστράβα, Τσεχία
- Βαλτιμόρη, ΗΠΑ
- Galati, Ρουμανία-1985
- Varna, Βουλγαρία
- Σανγκάη, Κίνα -1985
- Ροζάριο (Αργεντινή), Αργεντινή

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

### 7.1 ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Η στρατηγική κάθε δημόσιας οργάνωσης καθορίζεται μέσω των προτεραιοτήτων, των επιδιώξεων και των στόχων της, που συμβάλλουν στην επίτευξη της αποστολής της, του βασικού σκοπού λειτουργίας της (Εγκύκλιος αρ. πρωτ. ΔΙΠΑ/Φ. 4/οικ.5270/01-03-2007: 10). Η αποστολή του Δήμου Πειραιά, ως ΟΤΑ, «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων», ορίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα ( άρθρο 102 παρ. 1). Για την επίτευξη της αποστολής του, προϋπόθεση είναι η τοπική και η εσωτερική του ανάπτυξη. Η τοπική ανάπτυξη του Δήμου και η εσωτερική του ανάπτυξη, ως δημόσιος οργανισμός, είναι ζητήματα αλληλένδετα και αλληλοεξαρτώμενα. Δεν μπορεί να επιτευχθεί τοπική ανάπτυξη αν δεν αναπτυχθεί ο Δήμος ως οργανισμός, και το αντίστροφο. Στο πλαίσιο αυτό η ανάπτυξη του Δήμου εξασφαλίζεται μέσω της βελτίωσης των χαρακτηριστικών του στις ακόλουθες ενότητες:

- Τοπική οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση
- Οικονομική κατάσταση
- Οργάνωση-Λειτουργία
- Ανθρώπινο δυναμικό

Ως δημόσια οργάνωση, ο Δήμος Πειραιά αναπτύσσεται και λειτουργεί σε ένα πλαίσιο μεταβαλλόμενων συνθηκών με διαρθρωτικές και θεσμικές αλλαγές, οι οποίες στις μέρες μας είναι συνεχόμενες λόγω της αστάθειας που δημιουργεί η δημοσιονομική κρίση που βιώνει η ελληνική οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό γίνεται προσπάθεια για την απόκτηση διατηρήσιμου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος (Wheelen T.L.. Hunger J.D., 2004: 242) και ευελιξίας στις νέες προκλήσεις και ανάγκες που διαμορφώνονται στο διαρκώς μεταβαλλόμενο περιβάλλον.

- Τοπική οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση. Βασικό χαρακτηριστικό του Δήμου Πειραιά είναι η ιδιαίτερης σημασίας γεωγραφική του θέση, που προσδιορίζει διαχρονικά και το ρόλο του, η προνομιακή του θέση σε σχέση με το λιμάνι, το οποίο έχει καταστεί ένα από τα βασικότερα λιμάνια όχι μόνο της

Μεσογείου αλλά και της Ευρώπης. Ήδη με το λιμάνι από τη μια και τις συγκοινωνιακές παρεμβάσεις από την άλλη, ο Πειραιάς μετατρέπεται σε κέντρο επιχειρηματικής δραστηριοποίησης. Επιπρόσθετα, ο Δήμος δραστηριοποιείται σε τοπικά, εθνικά, ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα ανάπτυξης, υποδομής. Η δραστηριοποίησή του στους τομείς αυτούς γίνεται κυρίως μέσω της κατασκευής τεχνικών έργων, της παροχής υπηρεσιών συντήρησης των τεχνικών υποδομών και της θέσπισης κανονιστικών όρων και ρυθμίσεων, σε τοπικό επίπεδο.

- Οικονομική κατάσταση. Η οικονομική κατάσταση του Δήμου προκύπτει από τα οικονομικά στοιχεία των ετών 2013 και 2014. Επιπλέον, ο Δήμος διαθέτει σημαντική ακίνητη περιουσία, από την οποία ένα μέρος των ακινήτων στεγάζει υπηρεσίες του Δήμου, ένα άλλο εκμισθώνεται και εξασφαλίζει οικονομικούς πόρους στον Δήμο και ένα μικρό μέρος μένει ανεκμετάλλευτο. Από τα οικόπεδα ένας μεγάλος αριθμός αποτελεί κοινόχρηστοι χώροι (δρόμοι, πλατείες, χώροι πρασίνου, αθλητικά γήπεδα) και τα υπόλοιπα είναι μη αξιοποιήσιμα.

- Οργάνωση-Λειτουργία. Στην οργανωτική δομή του Δήμου προϊστάται ο Δήμαρχος, του οποίου το έργο υποστηρίζουν 11 υπηρεσίες. Η Διοικητική Οργάνωση του Δήμου Πειραιά περιλαμβάνει τις δύο (2) γενικές διευθύνσεις, τη Γενική Διεύθυνση Διοικητικών-Οικονομικών Υπηρεσιών και τη Γενική Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών και Περιβάλλοντος. Η Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών απαρτίζεται από δέκα (10) διευθύνσεις και 62 επιμέρους διοικητικές μονάδες. Η Γενική Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών και Περιβάλλοντος απαρτίζεται από εννέα (9) διευθύνσεις και 48 επιμέρους διοικητικές μονάδες.

Κάποιες επιμέρους διοικητικές μονάδες (Τμήματα) στελεχώνονται με έναν μόνο υπάλληλο ή και κανέναν παρά μόνο με τον προϊστάμενο του Τμήματος και σε αρκετές περιπτώσεις σημειώνεται αναντιστοιχία ειδικοτήτων σε σχέση με τα αντικείμενα απασχόλησης και, επιπλέον, τουλάχιστον το 80% των υπαλλήλων, που υπηρετούν σε θέσεις ευθύνης Τμημάτων, είναι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ υπάρχουν υπάλληλοι τριτοβάθμιας



εκπαίδευσης (ΠΕ, ΤΕ), καθώς και κάτοχοι μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, που υπηρετούν ως απλοί υπάλληλοι. Θέματα κρίσιμα για την αποτελεσματική λειτουργία των διαδικασιών του Δήμου, που συνεχίζονται στην παρούσα φάση.

- Ανθρώπινο δυναμικό. Το σύνολο των εργαζομένων του Δήμου είναι 1.145 (923 μόνιμοι και 222 ΙΔΑΧ). Επιπρόσθετα, υπηρετούν προς το παρόν 245 υπάλληλοι με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου. Σημειώνεται έλλειψη προσωπικού, ενώ υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις όπου μόνιμες και βασικές λειτουργίες των υπηρεσιών καλύπτονται από έκτακτο προσωπικό, όπως η καθαριότητα.

Τέλος, τόσο από τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών, όπως αποτυπώνονται στον ΟΕΥ, όσο και από την μέχρι τώρα λειτουργία των υπηρεσιών και τη δική μου εμπειρία από την ιδιότητά μου ως υπάλληλος του Δήμου, παρατηρείται έλλειψη επιμόρφωσης (εκπαίδευσης, κατάρτισης, ενημέρωσης) του ανθρωπίνου δυναμικού (και των αιρετών οργάνων). Μόνη εξαίρεση αποτελούν τα προγράμματα δια βίου μάθησης 15 έως 50 ωρών σε ετήσια βάση, εδώ και τρία περίπου χρόνια, απευθύνονται γενικά στο σύνολο του πειραϊκού λαού και αφορούν τις γενικές γνώσεις Η/Υ και ξένων γλωσσών στο επίπεδο της απλής συνεννόησης, χωρίς να παρέχουν πιστοποιημένες και ειδικότερες γνώσεις και εξειδίκευση.

## **7.2 ΑΝΑΛΥΣΗ SWOT**

Η ανάλυση SWOT είναι ένα εργαλείο διαμόρφωσης των αποφάσεων και προγραμματισμού των δράσεων ενός οργανισμού. Αποτελεί μια συνοπτική ανάλυση του εσωτερικού και του εξωτερικού περιβάλλοντός του. Εντοπίζει τα δυνατά και αδύνατα σημεία του και διαμορφώνει βασικές προτάσεις για τις μελλοντικές στρατηγικές επιλογές και δράσεις του. Με την ανάλυση SWOT προκύπτουν βασικά συμπεράσματα από τη μια των δυνάμεων και αδυναμιών του (εσωτερικό περιβάλλον) και από την άλλη των ευκαιριών και απειλών του (εξωτερικό περιβάλλον), με στόχο ο οργανισμός να αποκτήσει μια ολοκληρωμένη εικόνα της ικανότητάς του (Johnson G., Scholes K., Whittington R., 2011: 148-149).

Στην ανάλυση που ακολουθεί, πραγματοποιήθηκε προσπάθεια αντικειμενικής «χαρτογράφησης» των ισχυρών σημείων (Strengths) και αδυναμιών (Weaknesses) αλλά και των ευκαιριών (Opportunities) και απειλών (Threats), που προέκυψαν από έρευνα της προηγούμενης ενότητας. Τα δυνατά και αδύνατα σημεία αφορούν στο εσωτερικό περιβάλλον του δήμου (αποστολή, στόχοι, πόροι, τρόπος οργάνωσης, προσωπικό, θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας κ.λπ.). Αντίθετα, οι ευκαιρίες και οι απειλές αντανακλούν στις μεταβλητές του εξωτερικού περιβάλλοντος του δήμου τις οποίες θα πρέπει να εντοπίσει, να προσαρμοστεί σε αυτές ή ακόμα και να τις προσαρμόσει, όπου αυτό είναι εφικτό, (ευκαιρίες ανάπτυξης, οικονομική κρίση, τεχνολογικές εξελίξεις, θεσμικό πλαίσιο κ.λπ.).

### **Δυνατά σημεία**

1. Η στρατηγική θέση του Δήμου (λιμάνι, γειτνίαση με τη μεγάλη αγορά της Αθήνας).
2. Οι αυξημένες αρμοδιότητες με το νέο νομοθετικό πλαίσιο.
3. Η εγγύτητα και η άμεση επαφή με τους πολίτες.
4. Η οικονομική συνέπεια και επάρκεια.
5. Ο διαρκής εκσυγχρονισμός ως μόνιμο στοιχείο της πολιτικής της αρχής του Δήμου.
6. Η σύσταση ΟΕΥ.
7. Η δυνατότητα τροποποίησης του ΟΕΥ με σκοπό τον εκσυγχρονισμό και την αναβάθμιση των δομών του Δήμου. Έτσι δίνεται η ευκαιρία για τη δρομολόγηση αλλαγών με στόχο την ανάπτυξή του.
8. Η συμμετοχή των διευθύνσεων του Δήμου στη διαδικασία λήψης απόφασης αναφορικά με την Οργανωτική δομή των δήμων.
9. Η συνεχής απλούστευση των διαδικασιών, με αποτέλεσμα την ελάττωση του χρόνου αναμονής, καθώς και της συχνότητας της αυτοπρόσωπης παρουσίας των πολιτών στις υπηρεσίες.
10. Η σημαντική ακίνητη περιουσία προς αξιοποίηση.
11. Η συνεχής ένταξη νέων τεχνολογιών στην καθημερινή λειτουργία του Δήμου.

12. Η ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας σε τοπικό, εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο προσδίδει στον Δήμο ιδιαίτερο κύρος και εμπειρία για περαιτέρω ανάπτυξη.

### **Αδύνατα σημεία**

1. Μείωση των ετήσιων πόρων από τις κρατικές επιχορηγήσεις λόγω των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής.
2. Η μη ύπαρξη σημαντικών κρατικών υπηρεσιών και ΔΕΚΟ στην περιοχή του Δήμου.
3. Διαρθρωτικά προβλήματα στο εσωτερικό των υπηρεσιών του Δήμου (π.χ. υπερσυγκέντρωση εργαζομένων σε συγκεκριμένες υπηρεσίες, υποστελέχωση κάποιων άλλων).
4. Μείωση προσωπικού (απολύσεις, εφεδρείες, κινητικότητα, μετατάξεις, πρόωρη συνταξιοδότηση κ.ά.)
5. Αδυναμία πρόσληψης αναγκαίου, μόνιμου, κυρίως, προσωπικού (αναστολή των προσλήψεων).
6. Πτώση του ηθικού του ανθρώπινου δυναμικού λόγω των άμεσων επιπτώσεων των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής και του γενικότερου οικονομικού περιβάλλοντος.
7. Η απουσία ενός αντικειμενικού συστήματος επιλογής του κατάλληλου προσωπικού στις κατάλληλες θέσεις.
8. Η μη αξιοποίηση των εξειδικευμένων υπαλλήλων.
9. Η έλλειψη κάλυψης των αναγκών για επιμόρφωση του προσωπικού.

### **Ευκαιρίες**

1. Ενδυνάμωση του αναπτυξιακού του ρόλου και ενίσχυση των πόρων.
2. Η αξιοποίηση της γεωγραφικής θέσης και της έκτασης του Δήμου στοχεύοντας στην οικονομική ανάπτυξη του τόπου.
3. Νέες αρμοδιότητες που έχουν περιέλθει στο Δήμο (Ν. 3852/2010).
4. Η επικείμενη οργανωτική αναδιάρθρωση του Δήμου στο πλαίσιο της ανάληψης καθηκόντων από τη νέα Δημαρχιακή Αρχή. Δυνατότητα αναβάθμισης και εκσυγχρονισμού των υπηρεσιών.
5. Η βελτίωση της αποδοτικότητας του προσωπικού.
6. Κατάρτιση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων σύμφωνα με τις αρχές της Δια Βίου Μάθησης.
7. Η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας

Η αξιοποίηση των νέων εθνικών και ευρωπαϊκών/ενωσιακών χρηματοδοτικών προγραμμάτων

8. Η δυνατότητα αδελφοποιήσεων και με άλλες πόλεις, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό (ανάπτυξη εμπορίου, ανταλλαγή τεχνογνωσίας κ.ά.).

9. Συνεργασία με εταιρίες και άλλους φορείς.

### **Απειλές**

1. Η ύφεση της οικονομικής δραστηριότητας.

2. Επιπτώσεις από την εφαρμογή των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής.

3. Η έλλειψη πολιτικής σταθερότητας στις νομοθετικές ρυθμίσεις.

4. Αυξημένες οργανωτικές και λειτουργικές απαιτήσεις στο πλαίσιο των αυξημένων αρμοδιοτήτων (Ν. 3852/210).

5. Απαγόρευση προσλήψεων μόνιμου και αορίστου χρόνου προσωπικού.

6. Η επικείμενη συνταξιοδότηση ενός μεγάλου αριθμού υπαλλήλων.

7. Διαδικαστική αδυναμία αξιοποίησης του εξειδικευμένου προσωπικού

8. Ρυθμίσεις που επηρεάζουν το ανθρώπινο δυναμικό (π.χ. εργασιακή εφεδρεία, νομοθεσία περικοπής μισθών).

### **7.3 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**

Για την αξιολόγηση της οργανωτικής δομής του Δήμου Πειραιά λήφθηκε υπόψη η υφιστάμενη, εσωτερική, κυρίως, κατάσταση και τα αποτελέσματα της ανάλυσης SWOT. Διερευνήθηκε το εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον του, οι «εκτός» και οι «εντός» επιρροές που δέχεται ο τρόπος λειτουργίας του, η οργανωτική του δομή. Από το **εξωτερικό περιβάλλον** λήφθηκαν υπόψη και μελετήθηκαν το θεσμικό πλαίσιο που διέπει και προσανατολίζει τις δημόσιες οργανώσεις (ελληνικό Σύνταγμα, Ν. 3463/2006, Ν. 3852/2010) και η αναπτυξιακή φυσιογνωμία του Δήμου. Από το **εσωτερικό περιβάλλον** λήφθηκαν υπόψη η αποστολή, οι προτεραιότητες, οι στόχοι και οι αρμοδιότητες του Δήμου, ως ΟΤΑ, η διάρθρωση των υπηρεσιών, το σύνολο του ανθρώπινου δυναμικού και η τοποθέτησή του, όπως προκύπτει από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ), η συνέντευξη τον με τον Αντιδήμαρχο Διοικητικών Υπηρεσιών, Δημοτικής Κατάστασης και Ανθρώπινου Δυναμικού, καθώς και η προσωπική μου εμπειρία, ως υπαλλήλου του Δήμου.

Με την ανάλυση SWOT εντοπίστηκαν και καταγράφηκαν τα δυνατά και τα αδύνατα σημεία, όπως αυτά προέκυψαν από τη διερεύνηση της υφιστάμενης κατάστασης (εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον). Η SWOT βοηθά να εστιάσουμε από τη μια στην ενίσχυση των δυνατών σημείων με την αξιοποίηση των ευκαιριών του εξωτερικού περιβάλλοντος με βάση τον προγραμματισμό και τις δράσεις μας και από την άλλη στην πρόβλεψη και προετοιμασία για την καταπολέμηση των αδυναμιών και των απειλών που μπορεί να επιβαρύνουν τη λειτουργία του δήμου. Με την επισήμανση των αδυναμιών / μειονεκτημάτων του εσωτερικού περιβάλλοντος, μπορούν να ληφθούν μέτρα προς την αποφυγή δυσμενών προοπτικών στο πλαίσιο της αντιμετώπισης εσωτερικών και κυρίως εξωτερικών κινδύνων (Johnson G., Scholes K., Whittington R., 2011: 152).

Η στρατηγική κάθε φορέα, είτε είναι δημόσιος οργανισμός, όπως είναι ο Δήμος Πειραιά, είτε ιδιωτικός, καθορίζεται μέσω του σχεδιασμού (προτεραιότητες, στόχοι, μέτρα), αφού ληφθεί υπόψη η υφιστάμενη κατάσταση και τα αποτελέσματα της ανάλυσης SWOT. Για την εφαρμογή της στρατηγικής, προϋπόθεση είναι η ορθότητα του σχεδιασμού που επιτυγχάνεται με την αξιολόγηση. «Η έννοια της αξιολόγησης χρησιμοποιείται ευρέως και επεκτείνεται σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (τοπικό, περιφερειακό, εθνικό)» (Τσούκαλης Λ. 1998: 306). Έτσι, ο φορέας αποκτά ολοκληρωμένη εικόνα της ικανότητάς του και διαμορφώνει τις μελλοντικές στρατηγικές επιλογές και δράσεις του. Στο πλαίσιο μιας πρώτης διαδικασίας αξιολόγησης, προκύπτουν σημαντικά συμπεράσματα με σκοπό να επισημανθούν κυρίως οι ελλείψεις και ακολούθως να καθοριστούν οι ανάγκες που πρέπει να καλύψει ο οργανισμός για να είναι σε θέση να προσαρμόζεται αποτελεσματικά στο συνεχώς μεταβαλλόμενο εξωτερικό περιβάλλον.

- Τοπική οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση. Αναφορικά με το εξωτερικό περιβάλλον του Δήμου, το κύριο συγκριτικό πλεονέκτημα στην πόλη του Πειραιά είναι το λιμάνι και η δυναμική που αναπτύσσει, ως ένας ιδιαίτερα ισχυρός διαμετακομιστικός σταθμός εμπορευμάτων και επιβατών. Αποτελεί έναν σημαντικό πόρο στο πλαίσιο τόσο της σημερινής διάρθρωσης της

οικονομικής και παραγωγικής δραστηριότητας, όσο και των βραχυπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων αναπτυξιακών προοπτικών του Δήμου Πειραιά. Επιπλέον, η δραστηριοποίησή του σε έργα κατασκευής τεχνικών έργων, τεχνικών υποδομών σε τοπικό επίπεδο έχει πολλαπλά οφέλη για την περιοχή του Πειραιά γενικότερα, καθώς σε περίοδο οικονομικής κρίσης δημιουργούνται θέσεις εργασίας, τόνωση της τοπικής οικονομίας και περαιτέρω ανάπτυξη.

- Οικονομική κατάσταση. Η δύσκολη οικονομική κατάσταση της χώρας μας αυξάνει την ανάγκη των πολιτών για άμεση και αποτελεσματική εξυπηρέτηση και παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και δυσχεραίνει τη λειτουργία των Δήμων που επιφορτώθηκαν με πλήθος νέων αρμοδιοτήτων χωρίς την παράλληλη μεταφορά κονδυλίων. Ο Δήμος Πειραιά, παρά το γεγονός της περιορισμένης διαθεσιμότητας οικονομικών πόρων και της «ιδιαίτερα επιβαρυσμένης οικονομικής κατάστασης» ([www.tanea.gr](http://www.tanea.gr) : Πέμπτη 26 Μαρτίου 2015) που κληρονομήθηκε από τις προηγούμενες διοικήσεις, καταφέρνει να ανταποκριθεί στις αρμοδιότητές του. Θετικό είναι και το γεγονός ότι σχεδόν το σύνολο των κτιριακών εγκαταστάσεων, στις οποίες στεγάζονται οι υπηρεσίες του Δήμου, είναι ιδιόκτητο και αυτό συντελεί στην εξοικονόμηση πόρων.

- Οργάνωση-Λειτουργία. Συνεχίζοντας με το εσωτερικό περιβάλλον και ειδικότερα με την οργανωτική δομή του Δήμου, γενικά το σύνολο των υπηρεσιών (Τμημάτων) του Δήμου θεωρείται μεγάλο και παρατηρούνται Τμήματα με έναν μόνο υπάλληλο. Ο μεγάλος αριθμός των υπηρεσιών οδηγεί στη μη σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών, την ελλιπή στελέχωση κάποιων, τον κατακερματισμό των λειτουργιών και τη διάχυση της ευθύνης. Η πολυδιάσπαση των υπηρεσιών σε πολλές μικρού μεγέθους ενότητες έχει ως αποτέλεσμα τη διασπορά ομοειδών αντικειμένων σε διαφορετικές μονάδες, τη σύγχυση και την αναποτελεσματικότητα. Αντίθετα, το μικρό εύρος βοηθά στη στενή επίβλεψη και παρακολούθηση και εξασφαλίζει τη δυνατότητα συντονισμού και την εύκολη επικοινωνία μεταξύ των υπηρεσιών.

Ιδιαίτερα σημαντική προϋπόθεση για τη σωστή λειτουργία του Δήμου είναι η σύσταση των υπηρεσιών με το κατάλληλο προσωπικό για τη μέγιστη και αποτελεσματική λειτουργία. Ως δημόσια οργάνωση να αξιοποιεί τους υπαλλήλους και να τους επιλέγει τόσο για τις θέσεις ευθύνης όσο και τη στελέχωση των υπηρεσιών, με βάση την κατάρτιση και εξειδίκευση που έχουν για την εργασία και όχι με βάση τις προσωπικές σχέσεις. Έτσι θα απελευθερώσει και θα χρησιμοποιήσει όλες τις ικανότητές τους εναρμονίζοντας άτομα και ομάδες.

Βέβαια όλα αυτά αποτελούν βασικό καθήκον της αρμόδιας υπηρεσίας προσωπικού, που τηρεί τους υπηρεσιακούς φακέλους των υπαλλήλων. Πρωταρχικό καθήκον της είναι η ανάλυση των θέσεων εργασίας από την οποία προκύπτουν κυρίως οι βασικές περιγραφές τους, το σύνολο των καθηκόντων που αυτές περιλαμβάνουν και οι προδιαγραφές των θέσεων, δηλαδή τα προσόντα και τα χαρακτηριστικά των ανθρώπων που θα τις καλύψουν. Η ανάλυση των θέσεων εργασίας από τη διοίκηση προσωπικού, είναι θεμελιώδους σημασίας για τη βελτίωση της οργάνωσης και την εύρυθμη λειτουργία του Δήμου, όπως και κάθε άλλης οργάνωσης, που ενδιαφέρεται για την ανάπτυξή της και την παροχή ποιοτικά και ποσοτικά επαρκέστερων υπηρεσιών. Η σωστή και αποτελεσματική λειτουργία μιας οργάνωσης βασίζεται στο ανθρώπινο δυναμικό της, που αποτελεί το σημαντικότερο περιουσιακό στοιχείο της.

- Ανθρώπινο δυναμικό. Το θέμα της στελέχωσης των υπηρεσιών σε εργατοτεχνικό αλλά και γενικότερα εξειδικευμένο προσωπικό, καθίσταται κρίσιμο για τη συνέχεια, λόγω της μείωσής του και των πρόσθετων μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από το 2011 (εφαρμογή του Ν. 3852/2010) μέχρι και σήμερα. Ο αριθμός των εργαζομένων, λαμβάνοντας υπόψη τον μακρόχρονο περιορισμό των προσλήψεων και την προοπτική των αποχωρήσεων και συνταξιοδοτήσεων κατά το επόμενο διάστημα, θα μειωθεί περαιτέρω και ενδεχομένως να δημιουργηθεί πρόβλημα λειτουργίας στις υπηρεσίες. Και αυτό, διότι πέρα από τις προβλεπόμενες αποχωρήσεις-συνταξιοδοτήσεις, πρέπει να εξεταστεί και το θέμα της περαιτέρω γήρανσης του προσωπικού που θα παραμείνει. Η έλλειψη προσωπικού δημιουργεί

σοβαρά προβλήματα αποτελεσματικότητας, κυρίως, σε κρίσιμους τομείς, όπως είναι ο τομέας της καθαριότητας και της κοινωνικής πρόνοιας. Βέβαια η επάρκεια του ανθρωπίνου δυναμικού των υπηρεσιών και άλλα συναφή θέματα, εξαρτώνται από την κεντρική διοίκηση. Όμως, λόγω της ανεπαρκούς στελέχωσης, θα ενταθούν τα προβλήματα της οργανωτικής δομής του Δήμου, που θα έχει περιορισμένες δυνατότητες να λειτουργεί αποτελεσματικά και προγραμματισμένα, με αποτέλεσμα τα προβλήματα να μετατίθενται και να διογκώνονται.

Τέλος, αναφορικά με την έλλειψη επιμόρφωσης του ανθρωπίνου δυναμικού, επισημαίνεται ότι, ενόψει του διοικητικού εκσυγχρονισμού και των πρόσθετων αρμοδιοτήτων του Δήμου και στο πλαίσιο της δύσκολης οικονομικής κατάστασης, απαιτείται ικανότητα επίτευξης μέγιστων αποτελεσμάτων. Οι συνεχείς αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο και η εξέλιξη της τεχνολογίας επιβάλλουν την προσαρμογή των υπαλλήλων (και των αιρετών) στις εξελίξεις και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Σ' αυτό κύρια συμβολή έχει η συστηματική επιμόρφωσή τους με βάση τις υπάρχουσες και μελλοντικές υπηρεσιακές και ατομικές ανάγκες.

#### **7.4 ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΩΝ**

Είναι συνταγματική και νομοθετική (Ν. 3463/2006, Ν. 3852/2010) απαίτηση η ορθολογική οργάνωση της λειτουργίας των υπηρεσιών κάθε ΟΤΑ, ως φορέα παροχής συλλογικών αγαθών και υπηρεσιών αλλά και ως κοινωνικού και πολιτικού θεσμού. Η διοίκηση ενός ΟΤΑ στο πλαίσιο της αποστολής του αφορά, τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων εξυπηρετώντας όσο το δυνατόν καλύτερα τους πολίτες, δίνοντας λύσεις στις τοπικές κοινωνικές ανάγκες με αποτελεσματικότητα, επάρκεια και ταχύτητα στη λειτουργία του (αξιόπιστη και αποτελεσματική διοίκηση).

Προς την κατεύθυνση αυτής της επιταγής με στόχο την περαιτέρω επίτευξη της αποστολής του ως ΟΤΑ, συνοψίζονται ζητήματα για την αντιμετώπιση των αδυναμιών που προαναφέρθηκαν, ανά θεματική ενότητα, όπως αυτά προέκυψαν από την διερεύνηση της υφιστάμενης κατάστασης (εξωτερικό και εσωτερικό περιβάλλον) του Δήμου Πειραιά. Οι επισημάνσεις αυτές είναι



πιθανόν να συμβάλλουν, ώστε ο Δήμος Πειραιά να αποτελέσει έναν δυναμικό οργανισμό παροχής ποιοτικών υπηρεσιών για τους πολίτες.

- Τοπική οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση. Βασικός στόχος ενός ΟΤΑ είναι η μέριμνα για το σύνολο των τοπικών υποθέσεων, η συνολική ευημερία της περιοχής του, η βελτίωση της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας των κατοίκων της περιοχής του και όχι μόνο η παροχή ορισμένων πάγιων υπηρεσιών του. Σ' αυτή την κατεύθυνση μέριμνα του Δήμου Πειραιά, πλέον των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων του, είναι η πολιτική ανασυγκρότησης της τοπικής οικονομίας και λειτουργίας της κοινωνικής αλληλεγγύης με υποδομές για να αντιμετωπιστούν ζητήματα ανεργίας και φτώχειας. Βέβαια, οι περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες δεν επιτρέπουν την εφαρμογή άμεσων παρεμβάσεων για τη βελτίωση του συνόλου των ανωτέρω συνθηκών.

Στις μέρες μας, λόγω της ύφεσης της οικονομικής δραστηριότητας και της αποβιομηχάνισης, η μεγάλη πρόκληση που αντιμετωπίζει ο Δήμος, όπως και η χώρα γενικότερα, είναι η μειωμένη ελκυστικότητα σαν τόπος για την προσέλκυση επενδύσεων. Απώτερος σκοπός του, πλέον, είναι η αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων του. Η γεωγραφική του θέση είναι ιδιαίτερα ευνοϊκή για την ανάπτυξη τόσο της ναυτιλίας, όσο του εμπορίου και της ναυτιλίας. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την αναβάθμιση του επιπέδου συνεργασίας του Δήμου με φορείς του ιδιωτικού, δημοσίου και κοινωνικού τομέα, σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και διεθνές επίπεδο, για τη συντονισμένη προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και την από κοινού υλοποίηση δράσεων και συμφωνιών για τη δημιουργία μεγάλων έργων υποδομής και ενίσχυσης της εργασίας. Η συνεργασία με τοπικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς, ιδιωτικές επιχειρήσεις, ευρύτερες μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλους φορείς του πολιτικοδιοικητικού συστήματος της χώρας (κεντρικοί φορείς και περιφέρεια), καθιστά τους Δήμους βασικό παράγοντα ενίσχυσης της απασχόλησης με τη δημιουργία θέσεων εργασίας είτε μέσω της πρόσληψης προσωπικού για τη στελέχωση των υπηρεσιών του, είτε μέσω της ανάθεσης έργων και υπηρεσιών σε τρίτους.

- Οικονομική κατάσταση. Οι σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες καθιστούν επιτακτική την ανάγκη για οικονομική διαχείριση που να βασίζεται στον εξορθολογισμό των δαπανών, στην παρακολούθηση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών και στην αποδοτική διαχείριση πόρων και αγαθών μέσω του μεσοπρόθεσμου οικονομικού προγραμματισμού. Επιπρόσθετα, ο Δήμος, στη δύσκολη οικονομική συγκυρία, θα πρέπει να δώσει ιδιαίτερη έμφαση στην αξιοποίηση των περιουσιακών του στοιχείων. Να εκμεταλλευτεί την ακίνητη περιουσία του προκειμένου να εξασφαλιστούν οικονομικοί πόροι, περισσότερα έσοδα σε περίοδο οικονομικής κρίσης, ύφεσης και έλλειψης απαιτούμενης ρευστότητας.
- Οργάνωση-Λειτουργία. Στόχος του Δήμου δεν πρέπει να είναι μόνο η τοπική ανάπτυξη και η μείωση των λειτουργικών δαπανών, αλλά και η εσωτερική ανάπτυξή του, ως οργανισμού, που αποτελεί διασφάλιση παροχής ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη. Ο στόχος της βελτίωσης της λειτουργίας του Δήμου και της αναβάθμισης των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες έχει αφετηρία τη λειτουργική εσωτερική διάρθρωση του Δήμου, την αποτελεσματική λειτουργία και τις υψηλές προδιαγραφές ποιότητας που συνδυάζονται με μέτρα εκσυγχρονισμού τα οποία διασφαλίζουν την ορθολογική και χρηστή διαχείριση. Οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα να καθορίζουν οι ίδιοι τις εσωτερικές δομές τις οποίες επιθυμούν να έχουν, ώστε να τις προσαρμόζουν στις ειδικές ανάγκες τους και να επιτυγχάνουν αποτελεσματική διαχείριση (ΕΧΤΑ, άρθρο 6).

Στο πλαίσιο των νέων αναγκών για τη συγκρότηση εξ' αρχής Δ/σεων και Τμημάτων, κρίσιμο ζήτημα είναι η επαρκής στελέχωση όλων των δημοτικών υπηρεσιών με το απαραίτητο προσωπικό, που να ανταποκρίνεται τόσο στις προβλεπόμενες από τον ΟΕΥ θέσεις, όσο και στις πραγματικές απαιτήσεις. Πρώτο μέτρο αποτελεί η μείωση του των οργανικών μονάδων που δεν ασκούν βασικές πολιτικές με συγχώνευση δύο ή περισσότερων οργανικών μονάδων που ασκούν συναφείς αρμοδιότητες, προκειμένου να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας. Δεύτερο μέτρο αποτελεί η κάλυψη τα υφιστάμενων κενών, ώστε οι υπηρεσίες να ανταποκρίνονται στο σύνολο των αρμοδιοτήτων τους με πληρότητα. Τρίτο μέτρο είναι η βελτίωση και αναβάθμιση της

ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών σε σχέση με το παρεχόμενο έργο και την εξυπηρέτηση των πολιτών. Αυτό το μέτρο προϋποθέτει την ανύψωση του ηθικού των εργαζομένων με ενίσχυση του προσωπικού τους προφίλ: αξιοποίηση των εκπαιδευμένων και εξειδικευμένων υπαλλήλων και τοποθέτησή τους σε θέσεις ευθύνης (αναγνώριση της προσπάθειάς τους για εξειδίκευση, καθώς και αντιστοιχία ειδικοτήτων και προσόντων με τα αντικείμενα απασχόλησης. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα, την αφοσίωση και την παρακίνηση για την επίτευξη των στόχων της αποστολής του Δήμου και θα συμβάλλει:

- στη μείωση του κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών
- στην εύρυθμη, συντονισμένη λειτουργία
- στη βελτίωση της αποδοτικότητας των παραγόμενων αποτελεσμάτων
- στην καλύτερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών (μείωση αρνητικών παραγόντων π.χ. λάθη, καθυστερήσεις)

Τα βασικά σημεία για την οργανωτική αλλαγή του Δήμου αφορούν:

- Σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών
- Αποφυγή του κατακερματισμού και της πολυδιάσπασης των υπηρεσιών
- Δημιουργία λιτών δομών με τα απολύτως αναγκαία ιεραρχικά επίπεδα
- Οι νέες οργανικές θέσεις ευθύνης θα πρέπει να αφορούν σε εξειδικευμένα στελέχη τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΠΕ,ΤΕ)
- Αποτελεσματική συνεργασία, συντονισμός και συμπληρωματικότητα μεταξύ των δημοτικών υπηρεσιών.

Καθώς το ανθρώπινο δυναμικό αποτελεί το βασικό στοιχείο μιας οργάνωσης, η Διεύθυνση προσωπικού καλείται να επανασχεδιάσει και να αναλύσει τις θέσεις εργασίας, προκειμένου να γίνουν οι ανάλογες προσαρμογές, διότι η υιοθέτηση μέτρων διοικητικής αναδιάρθρωσης, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη η εκπαίδευση και η εξειδίκευση των υπαλλήλων και της υπηρεσίας που παρέχουν, μπορούν να οδηγήσουν σε αντίθετα αποτελέσματα.

- Ανθρώπινο δυναμικό. Το «ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ αποτελεί το βασικότερο εργαλείο για την αναβάθμιση των υπηρεσιών τους, μια από τις βασικές λειτουργίες του ΟΤΑ είναι η σύγχρονη διαχείριση του ανθρώπινου

δυναμικού (human resources management)» (ΚΕΔΚΕ, 2008: 105-106). Αναφορικά με τα θέματα της επάρκειάς του, αυτά, όπως προαναφέρθηκε, εξαρτώνται από την κεντρική διοίκηση. Όμως, στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού και της μεταφοράς νέων πολλαπλών αρμοδιοτήτων, χρειάζεται να γίνουν οι απαραίτητες κινήσεις για να οδηγηθεί η κεντρική διοίκηση σε αλλαγή της πολιτικής της και να αρθούν οι δυσλειτουργίες που απορρέουν από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Χρειάζεται τα αρμόδια υπουργεία να κατανοήσουν την ανάγκη να αλλάξει το θεσμικό πλαίσιο και να δοθεί η δυνατότητα να καλυφθούν ζωτικές ανάγκες της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών με την πρόσληψη προσωπικού και να έχουν έτσι οι Δήμοι τη δυνατότητα αντιμετώπισης των κενών που υπάρχουν.

Το αίτημα της ενίσχυσης του δυναμικού των τμημάτων, εκτός από τον κλάδο και την εξειδίκευση, να τεκμηριωθεί και σε συνδυασμό με την απαιτούμενη επιμόρφωση του προσωπικού, η οποία θα πρέπει να είναι περισσότερο στοχευμένη στις ανάγκες των αρμοδιοτήτων των τμημάτων. Η επαγγελματική επιμόρφωση είναι πάντα επιθυμητή και επιδιωκόμενη για διαρκή αναβάθμιση των προσόντων των εργαζομένων και των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη σε ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Ο Δήμος Πειραιά χρειάζεται να αποκτήσει μια κατάλληλα σχεδιασμένη συνεχιζόμενη κατάρτιση του στελεχιακού δυναμικού του, ένα σύστημα εκπαίδευσης του προσωπικού του, που θα λαμβάνει υπόψη όλες τις δυνατότητες εκτός από τα υφιστάμενα κάθε φορά επιμορφωτικά προγράμματα, όπως e-learning, πολυμέσα κ.ά. Για το σκοπό αυτό κάθε Υπηρεσία θα πρέπει να διαμορφώσει το δικό της πρόγραμμα κατάρτισης τόσο για τους διοικητικούς της υπαλλήλους, όσο και για τους αιρετούς, των οποίων η ενημέρωση για τα θέματα του Δήμου και τον τρόπο εκσυγχρονισμού του είναι αναγκαία.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο ευρύτερος προβληματισμός για τα συστήματα κρατικής οργάνωσης και διοίκησης, οδήγησε στην ανάπτυξη αποκεντρωτικών τάσεων με αναβάθμιση του ρόλου της Τ.Α. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαμορφώνεται η τάση για περαιτέρω ενίσχυση των θεσμών της Τ.Α. μέσω της αρχής της επικουρικότητας. «Επιβάλλεται η αποκέντρωση της διακυβέρνησης στην περιφέρεια και η αποσυμφόρηση του κυβερνητικού συγκεντρωτισμού» (Χρήστου Σ., Περιοδικό Δημόσιος τομέας, τεύχος 200: 20-21). Η εξέλιξη αυτή συνδέεται κυρίως με το ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, παρά τις όποιες αδυναμίες της, αποτελεί ένα θεσμό βαθύτατα δημοκρατικό, που έχει ως βάση την εφαρμογή της αρχής της εγγύτητας με τους πολίτες και την καθημερινή τους ζωή σε όλους σχεδόν τους τομείς της δημόσιας ζωής.

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιδιώκεται μια επιχειρησιακά ικανή και υπεύθυνη Τ.Α. εναρμονισμένη με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές. Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί μια τολμηρή εξέλιξη στη διοικητική λειτουργία του κράτους, στην περιφερειακή ανάπτυξη, στην κοινωνική συμμετοχή. Απαιτεί συνεχή ενημέρωση, υψηλό βαθμό οργάνωσης και τεχνογνωσία. Τα νέα δεδομένα, οι νέες αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους Δήμους απαιτούν τεχνογνωσία και προωθούν την εξειδίκευση.

Στο πλαίσιο της πρωτοφανούς, στα μεταπολεμικά χρόνια, οικονομικής κρίσης, που βιώνει η χώρα μας, είναι γεγονός ότι τα προβλήματα και οι προοπτικές που αντιμετωπίζει η ανάπτυξη δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν χωρίς την ουσιαστική παρέμβαση και τον ενεργό ρόλο των δυνάμεων της τοπικής κοινωνίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι δύσκολη η πραγματικότητα που καλείται καθημερινά να αντιμετωπίσει η Τ. Α., ο εγγύτερος προς την κοινωνία πολιτειακός θεσμός. Μια Τοπική Αυτοδιοίκηση με λιγότερους κρατικούς πόρους και λιγότερο ανθρώπινο δυναμικό, εξαιτίας απολύσεων, διαθεσιμοτήτων, συνταξιοδοτήσεων και πρόωρων αποχωρήσεων, ενώ απαγορεύονται οι προσλήψεις

Στη δύσκολη αυτή οικονομική και κοινωνική συγκυρία ο Δήμος, ως πρώτος βαθμός Τ.Α., παίζει καθοριστικό ρόλο στην αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και στην κάλυψη των καθημερινών του αναγκών οι οποίες διαρκώς διογκώνονται. Ο κατεξοχήν ρόλος του είναι η διαμόρφωση κοινωνικού προσώπου, η συμβολή στην τοπική οικονομική ανάπτυξη, η βελτίωση της εικόνας της πόλης του και η αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, υπάρχει ανάγκη Δήμων ικανών να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις. Με τη μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων οι Δήμοι καθίστανται οι βασικοί πυλώνες της τοπικής ανάπτυξης και είναι ανάγκη να ενδυναμωθούν και να ενισχυθούν από άποψη οικονομικών και ανθρωπίνων πόρων, προκειμένου να συνεχίσουν να εκτελούν απρόσκοπτα το έργο τους στο μέγιστο δυνατό των δυνατοτήτων τους.

Σήμερα στο πλαίσιο του νέου ανταγωνιστικού περιβάλλοντος, της παγκοσμιοποίησης και της ραγδαίας ανάπτυξης της τεχνολογίας, αυξάνονται οι απαιτήσεις για επίσπευση και απλούστευση των διαδικασιών σε μια σειρά από κρίσιμους τομείς για την καθημερινότητα του πολίτη. Η δομή ενός Δήμου θα πρέπει να είναι ευέλικτη και εύκολα προσαρμόσιμη στις ολοένα αυξανόμενες απαιτήσεις. Απαιτείται η ύπαρξη εκπαιδευμένων και εξειδικευμένων στελεχών και προσωπικού με γνώσεις για τις νέες συνθήκες που παρουσιάζονται και την περαιτέρω ανάπτυξη. Δεν υπάρχουν περιθώρια για διοικητική αναποτελεσματικότητα και μειωμένη αποδοτικότητα με αποτέλεσμα δυσαρεστημένους πολίτες. Αποστολή του Δήμου είναι η εξυπηρέτηση του πολίτη.

Λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθυντήριες προτάσεις για την περαιτέρω ανάπτυξη του Δήμου, αυτές οδηγούν στην ανάγκη μιας γενικότερης διοικητικής αναδιάρθρωσης του Δήμου, που θα οδηγήσει αφενός στη δημιουργία μιας νέας οργάνωσης και διοίκησης μέσα σε ένα ευχάριστο κλίμα για τους εργαζομένους και αφετέρου στη δημιουργία μιας νέας πιο σύγχρονης εικόνας της λειτουργίας του προς τους πολίτες. Μια διοικητική αναδιάρθρωση που να εξασφαλίζει την καλύτερη συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών, στις

οποίες η τοποθέτηση των υπαλλήλων θα είναι με βάση τις προδιαγραφές που θα ορίζουν οι θέσεις: εξειδίκευση, εκπαίδευση, προσόντα, εμπειρία, ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και δραστηριότητες που απαιτεί η κάθε θέση, προκειμένου ο εργαζόμενος που θα την αναλάβει να κάνει αποτελεσματικά την δουλειά του (<https://wikimarkt.wikispaces.com>) .

Βέβαια, όλα τα παραπάνω είναι ζητήματα αλληλένδετα και αλληλοεξαρτώμενα. Δεν μπορεί να επιτευχθεί τοπική και οικονομική ανάπτυξη χωρίς την εσωτερική οργανωτική ανάπτυξη.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Abercrombie N., Hill S., Tumer B., (1992), *Λεξικό Κοινωνιολογίας*, (Μτφ. Κάντας Α., Κάντας Σ., επιμ. Τελεξής Π.), εκδ. Πατάκη, Αθήνα.
- Αθανασάκης Κ., Καρέλα Α., Καραμπλή Ε., Κυριόπουλος Ι., Λιονής Χ., Μυλωνά Κ, Σουλιώτης Κ., Τριτάκη Γ., Τσιάντου Β.,( 2009), *Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην δημόσια υγεία*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)-ΕΣΔΥ, Αθήνα ([www.ita.org](http://www.ita.org)).
- Βεγλερής Φ., (1963), *Η διοικητική οργάνωσις*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Βλιάμος Σ., (1988), *Οι Βιομηχανικές Περιοχές και η Βιομηχανική Περιφερειακή Πολιτική στην Ελλάδα*, εκδ. Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Ανάπτυξης, Αθήνα.
- Βοσκόπουλος Α., (2009), *Ευρωπαϊκή Ένωση- θεσμοί, πολιτικές, προκλήσεις, προβληματισμοί*, εκδ. Επίκεντρο, Θεσσαλονίκη.
- Γεωργιάδης Απ., (2002), *Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου*, 3<sup>η</sup> έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Γιώτη- Παπαδάκη Όλγα (2004), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές αλληλεγγύης*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.
- Γκέκας Ράλλης, Μήτσου Κ., (2011), *Καλλικράτης- Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση: συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*, εκδ. ΕΕΤΑΑ, Αθήνα ([www.eetaa.gr:8080/ekdoseis/pdf/140.pdf](http://www.eetaa.gr:8080/ekdoseis/pdf/140.pdf)).
- Δουατζής Γ., (1986), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδ. Εξάντας, Αθήνα.
- *Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης*, (1997), *Προσδοκίες και Προοπτικές* (επιμέλεια Σπανού Κ., Ρήγας Α., Σπουδαλάκη Μ.). εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Θεοδώρου Θ., (1982), *Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άρθρα και Μελέτες Δημάρχων*, εκδ. Αφοί Τολίδη, Αθήνα.
- Θεοδώρου Θ., (1996), *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Πρώτος, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την Επανάσταση του 1821*, εκδ. αφοί Τολίδη, Αθήνα.



- Θεοδώρου Θ., (1995), *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τρίτος Τόμος, εκδ. Αφοί Τολίδη, Αθήνα.
- Θεοφανίδης Σ., κ.ά., (1989), *Η Δημόσια Διοίκηση μπροστά στην πρόκληση του 21<sup>ου</sup> αιώνα*, εκδ. Ακαδημία Αθηνών.
- Ιατρού Σ., Κουδούνη Α., Νικολακοπούλου Μ., Χασομέρη Σ., (2005), *Δομή και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης*, εκδ. ΤΕΕ, Αθήνα ([www.Library.tee.gr](http://www.Library.tee.gr)).
- Καμχής Μ., (1997), *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ- Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της Νέας Συνθήκης της ΕΕ* (Εισαγωγή-Επιμέλεια: Νταλής Σ.), εκδ. Ι. Σιδέρη, Αθήνα.
- Κατσούλης Δ., Χλέπας Ν., Παπατόλιας Α., Πάσχος Λ. (2001), *Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, Επιπτώσεις στη διοίκηση και στο πολιτικό σύστημα*, (Ομάδα μελέτης), ΙΣΤΑΜΕ «Α. Παπανδρέου», Αθήνα.
- ΚΕΔΚΕ, (2008), *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.
- ΚΕΠΕ- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, (1990), *Τοπική Αυτοδιοίκηση (Εκθέσεις 18 για το Πρόγραμμα 1988-1992)*, Αθήνα.
- Κέφης Β., (1998), *Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών (Συστηματική Προσέγγιση των επιδράσεών τους στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας*, εκδ. "INTERBOOKS", Αθήνα.
- Κλειώσης Χ., (1977), *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Από τους προϊστορικούς χρόνους ως σήμερα*, Υπουργείο Εσωτερικών, Αθήνα.
- Κόνσολας Ν., (1997), *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Κοντόγιωργας Δ., Θεοχαροπούλου Δ., (1988), *Η έννοια της διοικητικής ιεραρχίας σε κρίση*, στο «Σύμμεικτα προς τιμήν Φαίδωνος Θ. Βεγλερή», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

- Κωστόπουλος Τρ. (1996), *Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, Τόμος 1<sup>ος</sup>, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Λύτρας Σ., (1993), *Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Μαλικούτη Στ., (2004), *Πειραιάς 1834-1912*, εκδ. Πολιτιστικό ίδρυμα Ομίλου Πειραιώς, Πειραιάς
- Μιχαλακάκου Γ., (1970), *Προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως εν Ελλάδι (2)*, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα.
- Μιχελή Λ., (1998), *Πειραιάς, από το Πόρτο Λεόνε στη Μαγχεστρία της Ανατολής*, εκδ. Δρώμενα, Αθήνα.
- Μούσης Ν., (1995), *Ευρωπαϊκή Ένωση και Πολιτικές*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Μούσης Ν., (2008), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο- Οικονομία- Πολιτική*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Μπαμπαλιούτας Λ., (2007), *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Μπαμπανάσης Στ., (1985), *Δημόσιες Επιχειρήσεις- Οργάνωση και Διοίκηση*, (συνεργασία Γκότσια Απ.), εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Μπαλούρδος Γ., (2006), *Πειραιϊκό Πανόραμα. Πνευματικό και καλλιτεχνικό χρονολόγιο του πειραιϊκού χώρου 1784-2005*, εκδ. Τσαμαντάκη, Πειραιάς.
- Παγκάκης Γρ., (1990), *Οργάνωση και Διοίκηση του Περιφερειακού Προγραμματισμού*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.
- Παγκάκης Γρ., (1991), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, β' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Παπαδάκης Β., (1989), *Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις στην Ελληνική Οικονομία (1982-1985)*, Γιάννης Μπράχος (επιμέλεια), εκδ. ΟΑΕΔ, ΚΕΔΕΟ, Αθήνα.
- Παπαδημητρίου Γ., Κατσούλη Δ., (1989), *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Οδηγός Μελέτης*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.

- Παπαχατζής Γ., (1983), *Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 6<sup>η</sup> έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Παρθενόπουλος Κ., (1997), *Ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, εκδ. Ζήτη, Θεσσαλονίκη.
- Πατράγας χ., (2004), *Μεγάλο Πειραιϊκό Λεύκωμα*, εκδ. Μυτιληναίος, Πειραιάς.
- Πολύζος Σ., (2011), *Περιφερειακή Ανάπτυξη*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.
- Ράικος Αθ., (1991), *Συνταγματικό Δίκαιο, Εισαγωγή - Οργανωτικό Μέρος*, Τόμος Α, τεύχος Γ', εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Ράικος Αθ., (2011), *Γενική Πολιτειολογία-Εισαγωγή στο συνταγματικό δίκαιο και Οργανωτικό μέρος*, εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Ρούσσος Κλ., (2010), *Δίκαιο Νομικών Προσώπων, Δίκαιο- Οικονομία*, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Σαϊτης Χρ., (1994), *Βασικά Θέματα Σχολικής Διοίκησης: Προσέγγιση στη διοικητική σκέψη με τη μέθοδο των case studies*, Ιδιωτική Έκδοση, Αθήνα.
- Σκαμνάκης Χρ., (2006), *Ο ρόλος των φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα.
- Στεφάνου- Καταπόδης, (2008), *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την αναθεώρηση της Λισσαβώνας, (Εισαγωγή- Επιμέλεια)*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Τάχος Αν., (1968), *Η εποπτεία του Κράτους επί του αυτοδιοικούμενων οργανισμών Δημοσίου Δικαίου*, εκδ. Π. Σάκουλα, Θεσσαλονίκη-Αθήνα.
- Τάχος Αν., (1991), *Η εκτελεστική λειτουργία / κεντρική διοίκηση*, στο βιβλίο: *Το Ελληνικό Κράτος, Οργάνωση και Λειτουργία*, (Πρόλογος Μιχ. Δ. Στασινόπουλου), εκδ. Α. Μαθιουδάκη / Π. Ανδρονόπουλου, Αθήνα.
- Τάχος Α.,(2005), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα ΑΕ, Αθήνα.
- Τζουβάρας Κ., *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Νόμοι 2218/94 και 2240.94*, εκδ. Όμηρος, Βόλος.

- Τζώνος Θ., (1988), *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτικά κόμματα , θεσμικές συναρτήσεις και δυναμικές αλληλεπιδράσεις*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Τομάρα-Σιδέρη Μ., (1999), *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα-βίου-κράτος-πολιτική)*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Τσακλαγκάνος Α., 1997, *Προϋπολογισμοί BUDGETINY για τη Λήψη Επιχειρηματικών Αποφάσεων*, εκδόσεις Αφοί Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη.
- Τσιάντου Β., (2009), *Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην δημόσια υγεία*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) – Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας (ΕΣΔΥ), Αθήνα ([www.ita.org](http://www.ita.org))
- Τσουκαλάς Κ., (1981), *Κοινωνική Ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του Δημοσίου Χώρου στην Ελλάδα*, Γ΄ έκδοση, εκδόσεις Θεμέλιο.
- Τσούκαλης Λ., (1998), *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Φαναριώτης Π., (1999), *Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση μπροστά στις προκλήσεις του 21<sup>ου</sup> αιώνα*, εκδ. Σταμούλη, Αθήνα.
- Χατζηπαντελής Θ., Γκέκας Ρ., Γούπιος Γ., Κατσώλης 4, Κοντσούρη Α., Μαϊστρος Π., Μάνος Σ., Μπεριάτος Η., Παλαιολόγος Χ., (2008), *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*, ΙΤΑ, Αθήνα.
- Χλέπας Ν. (1994), *Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Χλέπας Ν., (1998), *Προοπτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ένας Ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Δημοκρατία (επιμέλεια)*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή.
- Χλέπας Ν. κ.ά., (2008), *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, (Τελική έκθεση), Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Αθήνα.
- Χρυσανθάκης Χ., (2010), *Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.

## ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Dr. Borchardt Klaus-Dieter, (2000), *Το αλφάβητο του Κοινοτικού Δικαίου*, εκδ. των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Drucker P., (1998), *On the Profession of Management*, The Harvard Business Review Books, Usa.
- Garrison R., Noreen E., (2005), *Διοικητική Λογιστική*, (Μετάφραση: Σοκοδήμος Α.), εκδόσεις Κλειδάριθμος, Αθήνα.
- Hampton W., (1987), *Local Government and Urban Politics*, Longman Inc, London and New York.
- Johnson G., Scholes K., Whittington R., (2011), *Βασικές Αρχές Στρατηγικής των Επιχειρήσεων (Εισαγωγή & επιμέλεια Κωνσταντόπουλος Ν.)*, εκδ. Κριτική, Αθήνα.
- Konsolas N., (2002), *Regional development in Greece*, Springer.
- Spence D., (1999), *The Co-ordination of European Policy by member states (επιμέλεια Westlake M.)*, The Council of the European Union, Cartermill, London.
- Vanhove N. και Klaasen, (1983), *Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ και των χωρών μελών της*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
- Wheelen T.L., Hunger J.D., (2004), *Strategic Management and Business Policy*, (9<sup>th</sup> ed.), Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall.

## ΑΡΘΡΑ

- Αργυριάδης Δ., (2004), *Δημόσια Διοίκηση: Επιστήμη ή Ιδεολογία*, (Ομιλία 25-02-2001), Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών ([www.dee.gr](http://www.dee.gr)).
- Βροντάκης Μ., *Τα συνταγματικά όρια της εξουσίας του νομοθέτη*, Τιμ. Τόμος ΣΤΕ, 181.
- Παπαδόπουλος Κ., (2001), *Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ*, (ομιλία), Πηγή:<http://www.ota.gr/pages/kedke-papadopoulos.html>.

- Χρήστου Σ., *Η ανάγκη για νέες μορφές διοίκησης*, τεύχος 200, Περιοδικό Δημόσιος Τομέας.
- Χρυσανθάκης Χ., (2000), *Η ατέρμονη πορεία από το κρατικό στο τοπικό συμφέρον*, τ. 44, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Αθήνα.

## **ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ - ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ**

- ΚΥΑ ΣΤ/13/1994 (ΦΕΚ 40 Β'/26-01-1994), Μεταβίβαση κινητής και ακίνητης περιουσίας των σχολείων στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), Υπουργοί Εσωτερικών και Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.
- ΚΥΑ 7028/09-02-2004 (ΦΕΚ 253 Β'/09-02-2004), Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων. Υπουργοί Οικονομίας και Οικονομικών- Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
- ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.5270/01-03-2007 «Ανάπτυξη Συστήματος Στρατηγικής Διοίκησης (ν. 3230/2004)», Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
- Εγκύκλιος αρ. οικ. 59/74896/30-12-2010 «Θεσμικές αλλαγές του Προγράμματος “Καλλικράτης”», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Εγκύκλιος αρ. οικ. 7057/25-02-2015 «Προγραμματισμός προσλήψεων έκτακτου προσωπικού έτους 2015 στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού και τα ΝΠΙΔ αυτών», Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

## **ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ**

- <https://diavgeia.gov.gr/info>
- [www.eetaa.gr/kallikratis/support/Odhgoi/odhgos\\_npdd.pdf](http://www.eetaa.gr/kallikratis/support/Odhgoi/odhgos_npdd.pdf)
- [http://el.cyclecities.eu/data-el/file/CycleCities\\_brochure\\_Final\\_GR.pdf](http://el.cyclecities.eu/data-el/file/CycleCities_brochure_Final_GR.pdf)
- [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/subsidiarity\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_el.htm)

- [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/regional\\_policy\\_el.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/regional_policy_el.pdf)
- [www.ggea.gr/ap/pde.htm](http://www.ggea.gr/ap/pde.htm)
- [www.interreg.gr/el/ευρωπαϊκή-εδαφική-συνεργασία.html](http://www.interreg.gr/el/ευρωπαϊκή-εδαφική-συνεργασία.html)
- [www.kodep.gr/προφίλ](http://www.kodep.gr/προφίλ)
- [www.nomikospoydastirio.gr/content/georg-jellinek-o-Θεμελιωτής-της-έννοιας-του-κράτους](http://www.nomikospoydastirio.gr/content/georg-jellinek-o-Θεμελιωτής-της-έννοιας-του-κράτους).
- [www.pireasnet.gr](http://www.pireasnet.gr)
- [www.pireasnet.gr/ΟΠειραιάς/Ιστορία/tabid/666/Default.aspx](http://www.pireasnet.gr/ΟΠειραιάς/Ιστορία/tabid/666/Default.aspx)
- [www.pireasnet.gr/ΤομέαςΑθλητισμού/ΙστορίαΑΟΔΠ/tabid/485/language/el-GR/Default.aspx](http://www.pireasnet.gr/ΤομέαςΑθλητισμού/ΙστορίαΑΟΔΠ/tabid/485/language/el-GR/Default.aspx)
- <http://republic-med.eu/>
- <http://smile-urbanlogistics.eu/sites/default/files/docs/smile-newsletter-crk-web.pdf>
- [www.syzefxis.gov.gr](http://www.syzefxis.gov.gr)
- [www.tanea.gr/news/politics/article/5157824/ta-oikonomika-toy-peiraia-sto-epikentro-synanthshs-mwralh-staikoyra](http://www.tanea.gr/news/politics/article/5157824/ta-oikonomika-toy-peiraia-sto-epikentro-synanthshs-mwralh-staikoyra) (Πέμπτη 26 Μαρτίου 2015)
- [www.tovima.gr/culture/article/?aid=483967](http://www.tovima.gr/culture/article/?aid=483967) (14 Μαρτίου 2015)
- <https://wikimarkt.wikispaces.com/Διοίκηση+Ανθρωπίνων+Πόρων-Ανάλυση+και+Περιγραφή+Θέσης+Εργασίας>