



**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο  
Πελοποννήσου**

**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης  
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά**

**Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό  
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών  
«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»**

**Τίτλος διπλωματικής  
ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ,  
ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ ΣΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ**

**Όνοματεπώνυμο  
ΛΩΛΗ – ΣΑΛΤΕΡΗ ΙΩΑΝΝΑ**

Κόρινθος, Ιούνιος 2018



**Department of Political Studies and International Relations - University of  
Peloponnese**

**Department of Economics - Democritus University of Thrace**

**Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki**

**Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental  
Master Program in  
«Local and Regional Government and Development»**

**Thesis Title**

**THE REFORMS AT THE LOCAL GOVERNMENT,  
FROM KAPODISTRIAS TO KALLIKRATIS**

**Name**

**LOLI – SALTERI IOANNA**

Corinth, June 2018

## Πίνακας Περιεχομένων

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ .....	-3-
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....	-4-
ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	-5-
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	-6-
1 ΚΕΦΑΛΑΙΟ : Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	-8-
1.1 Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	-8-
1.2 Η ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΝΕΟΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ.....	-9-
1.3 ΤΑ ΚΥΡΙΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ..	-10-
1.4 ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	-11-
2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.....	-13-
2.1 ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.....	-13-
2.2 ΛΟΓΟΙ ΘΕΣΠΙΣΕΩΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ.....	-13-
2.3 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ.....	-14-
2.4 ΔΡΑΣΕΙΣ ΕΙΔΙΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	16
2.5 ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ.....	-17-
2.6 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.....	-18-
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	-20-
3 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	-21-
3.1 ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	-21-
3.2 ΛΟΓΟΙ ΘΕΣΠΙΣΕΩΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	-21-
3.3 ΜΙΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΠΟΥ ΕΝΑΡΜΟΝΙΖΕΤΑΙ ΜΕ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΟΝΑΣ.....	-22-
3.4 ΣΥΣΤΑΣΗ – ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	-24-
3.4.1 ΟΙ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ.....	-24-
3.4.1 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ.....	-26-
3.5 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΕΛΑΦΙΚΟΥ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ.....	-26-
3.5.1 ΟΙ ΝΕΕΣ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΕΙΣΑΓΕΙ Η ΝΕΑ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	-29-
3.5.2 ΝΕΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.....	-30-
3.6 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	-31-
3.6.1 ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	-31-
3.6.2 ΠΙΣΤΟΛΗΠΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΔΗΜΟΥΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ.....	-33-
3.6.3 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ – ΕΛΕΓΧΟΥ ΠΡΑΞΕΩΝ ΔΗΜΟΥ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	-33-
3.7 ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	-35-
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	-36-
4 ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΙ ΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	-37-
4.1 Η ΕΙΚΟΝΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΗΜΕΡΑ.....	-37-
ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	-39-
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	-41-
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	-41-

## **ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

Α.Σ.Ε.Π Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού  
Ε.Ε.Τ.Α.Α. Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης  
Ε.Π.Τ.Α. Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
Ε.Σ.Π.Α Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης  
Ε.Ε. Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ι.Τ.Α Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
ΚΕΔΕ Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος  
ΚΠΣ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης  
ΟΟΣΑ Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης  
Ο.Τ.Α Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
Τ.Α Τοπική Αυτοδιοίκηση  
ΥΠ.Ε.Δ.Δ.Α Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και  
Αποκέντρωσης

## Περίληψη

Στην παρούσα πτυχιακή εργασία θα παρουσιαστούν αναλυτικά οι μεταρρυθμίσεις εδαφικού και λειτουργικού χαρακτήρα που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Θα γίνει αναφορά λοιπόν, σε όλες αυτές τις προσπάθειες και τις μεθόδους που ακολουθήθηκαν κατά το πέρασμα των χρόνων στον ελλαδικό χώρο και όπως πάντα σκοπό έχουν την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στο πρώτο κεφάλαιο θα γίνει προσπάθεια ανάλυσης της έννοιας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θα δοθεί ο ορισμός της ούτως ώστε να δοθεί μια ξεκάθαρη εικόνα για το πώς λειτουργεί καθώς και ποιά είναι τα βασικά χαρακτηριστικά της. Στη συνέχεια θα παρουσιαστεί μια ιστορική αναδρομή με τα βασικότερα στάδια εξέλιξης. Αμέσως μετά θα αναλυθούν οι σημαντικότεροι λόγοι που κάνουν επιτακτική την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τέλος, θα παρουσιαστούν με τη μορφή πίνακα όλες οι μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το 1980 έως το 2010 με το πρόγραμμα Καλλικράτης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζεται το σχέδιο Καποδίστριας, καθώς και οι λόγοι για τους οποίους θεσπίστηκε ο συγκεκριμένος νόμος. Παρουσιάζεται η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας πριν και μετά την εφαρμογή του Προγράμματος Καποδίστριας, και στη συνέχεια αναλύονται εκτενώς οι καινοτομίες του εν λόγω προγράμματος καθώς και τα αποτελέσματα που επέφερε.

Στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται μια λεπτομερής ανάλυση του προγράμματος Καλλικράτης, στους λόγους θεσπίσεως του, και πιο συγκεκριμένα παρουσιάζεται ο διαχωρισμός της Ελλάδας, οι νέες ρυθμίσεις και αρμοδιότητες για τους δήμους καθώς και οι μεταρρυθμίσεις εδαφικού και λειτουργικού χαρακτήρα που επέφερε ο νέος Νόμος.

Επίσης πραγματοποιείται οικονομική ανάλυση του νέου Νόμου. Πιο συγκεκριμένα, γίνεται εκτενής αναφορά στις προτεραιότητες που έθεσε το πρόγραμμα Καλλικράτης καθώς επίσης και στα χαρακτηριστικά στα οποία δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα όπως στους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους της αυτοδιοίκησης, στην πιστοληπτική πολιτική για Δήμους και Περιφέρειες, στη διαφάνεια τόσο στα οικονομικά των Δήμων όσο και των Περιφερειών και τέλος στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών.

Στο τέταρτο και τελευταίο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σήμερα, παρουσιάζεται η μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τη στρατηγική μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, και αναλύονται οι στρατηγικοί στόχοι που καλείται να υπηρετήσει.

Η εργασία κλείνει με τα συμπεράσματα και κάποιες προτάσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν για καλύτερα αποτελέσματα

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

**«Η τέχνη της προόδου είναι να διατηρείς την τάξη μέσα στην αλλαγή  
και να διατηρείς την αλλαγή μέσα στην τάξη»  
Alfred North Whitehead**

## **Εισαγωγή**

Οι έννοιες του δήμου και της κοινότητας έχουν βαθιά ιστορική καταγωγή και μακριά διαδρομή στην εξέλιξη των ανθρώπινων κοινωνιών. Παρά τα διαφορετικά περιεχόμενα και τις διαφορετικές μορφές που έλαβαν, ανάλογα με τη συγκεκριμένη ιστορική περίοδο δημιουργίας τους, αφορούν πάντα στη διαχείριση των «κοινών» από τους ελεύθερους πολίτες, σε αντιπαράθεση με τη συγκεντρωτική δεσποτική ή αυτοκρατορική - μοναρχική εξουσία.

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

Ακόμη, στις περιπτώσεις που ο πολίτης δεν εξυπηρετούνταν στο τόπο του, η αιτία δεν ήταν γιατί δεν υπήρχε δημόσιος φορέας να τον εξυπηρετήσει, αλλά γιατί ο τελευταίος δεν διέθετε τη γνώση, τις απαραίτητες πληροφορίες ή την κρίσιμη αρμοδιότητα για αυτό.

Το κενό αυτό θέλησε να καλύψει το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», που πήρε το όνομά του από τον Ιωάννη Καποδίστρια, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από τους Οθωμανούς.

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

Ωστόσο, κάποια χρόνια μετά την εφαρμογή της και πάλι η διοικητική μεταρρύθμιση κρίθηκε αναγκαία με τα υπάρχοντα σχήματα να μην μπορούν να ανταποκριθούν στις σύνθετες οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες.

Η τολμηρή μεταρρύθμιση του «Ι. Καποδίστρια» (Ν.2539/97, ΦΕΚ 244 Α') , που βελτίωσε αισθητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν δημιούργησε παρόλ'αυτά αποτελεσματικούς Δήμους με οικονομική αυτόνομη και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Για αυτό άλλωστε μόνο σε 212 από τους 1034 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ πιστοποιήθηκε η διαχειριστική επάρκεια, αναγκαία προϋπόθεση συμμετοχής στο ΕΣΠΑ.

Αυτοί είναι οι λόγοι που πλήττουν την εύρυθμη λειτουργία αλλά και την εικόνα της Αυτοδιοίκησης και των αιρετών της στη συνείδηση των πολιτών, όπως καταγράφεται και στις ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, του Σώματος

Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης .

Επομένως, το σχέδιο «Καποδίστριας» αφήνοντας τα θετικά και τα αρνητικά του στοιχεία, ολοκλήρωσε το κύκλο του και έκανε επιτακτική την ανάγκη για αλλαγή και για μια μεταρρυθμιστική ανανέωση του κράτους. Αυτή επήλθε, με το νέο νόμο που δημιουργήθηκε για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και στηρίχθηκε στο πρόγραμμα « Καλλικράτης», και αποτελεί μια ολοκληρωμένη και συστηματική μεταρρύθμιση που καλύπτει τόσο τους δυο βαθμούς αυτοδιοίκησης όσο και την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση.

Η Νέα Αρχιτεκτονική αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της είναι η αναπτυξιακή της προοπτική. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων ΟΤΑ τους καθιστά ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, να καταστούν, δηλαδή, βασικός συντελεστής της τοπικής ανάπτυξης.. Ακόμη, οι δήμοι που δημιουργούνται ενισχύονται με νέες αρμοδιότητες (ιδίως από τις καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις), στους τομείς της παιδείας, της πρόνοιας, της υγείας, της απασχόλησης, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών εντοπισμένης, χωρικά, ρύθμισης.

Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης λοιπόν, επιχειρείται ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

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

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

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

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

### 1.1 Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει απασχολήσει αρκετούς. Ενδεικτικά, κατά τον Η. Τσενέ «*Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η αυτόνομη διοίκηση με σκοπό την διαχείριση των τοπικών κοινών υποθέσεων από ένα αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας*»<sup>1</sup>

Αντίστοιχα, ο Κ. Τσουντας δίνοντας έναν διευρυμένο ορισμό διατύπωσε την άποψη ότι αποτελεί τη σύσταση οργανωτικών μονάδων σε τοπικό επίπεδο που αφορούν τη δημόσια διοίκηση. Οι μονάδες αυτές είναι ανεξάρτητες από το νομικό πρόσωπο του κράτους και λειτουργούν μέσα στα εδαφικά του όρια. Οι οργανισμοί αυτοί ιδρύονται με νόμο και προβλέπονται από το Σύνταγμα, το οποίο τους δίνει δημόσια εξουσία και την ασκούν μέσα στην εδαφική τους περιφέρεια <sup>2</sup>.

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

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

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

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

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



Μέσα στην μακράιωνη ιστορία του ελληνικού κράτους, αρκετές φορές χρειάστηκε να επανατοποθετήσει τη πορεία και το ρόλο της, ώστε να μπορέσει να είναι περισσότερο αποτελεσματική και χρήσιμη στη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων προς όφελος των πολιτών. Είναι προφανές ότι η επανατοποθέτηση της πορείας και του ρόλου της Τ.Α. έχει τεράστιες δυσκολίες και χρειάζεται πρωτότυπες και καλά οργανωμένες διαδικασίες.

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

## **1.2.Η Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νεοελληνικό κράτος**

Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως οργάνωσης σε δήμους εισάγεται για πρώτη φορά μετά την Τουρκοκρατία με το νόμο της 27ης Δεκεμβρίου 1883 “περί συστάσεως των Δήμων”, που αποτελεί έκφραση του γαλλικού νόμου του 1831. Ο νόμος αυτός στηρίχθηκε στο μέγεθος των δήμων και επιχείρησε να δημιουργήσει οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης λειτουργικού μεγέθους. Χαρακτηριστική είναι οργάνωση των δήμων σε τρία επίπεδα: Δήμους α',β',γ' τάξεως.

Ο νόμος αυτός κατέστησε το δημοτικό συμβούλιο, όργανο εκλεγμένο από δημότες με ορισμένο εισόδημα. Ο Δήμαρχος και οι Πάρεδροι, σύμβουλοι του δημάρχου, διορίζονταν από το Βασιλιά. Οι αρμοδιότητες των δήμων με βάση το νόμο αυτό ήταν πολύ διευρυμένες και περιελάμβαναν πλήθος κρατικών δραστηριοτήτων. Ακολούθησε η μεταρρύθμιση του Βενιζέλου με το νόμο ΔΝΖ'/1912 με στόχο την κατάργηση της υπερβολικής εξουσίας των Δημάρχων, που ουσιαστικά εξαρτούσε τους βουλευτές από τους ίδιους τους δημάρχους.

Για το σκοπό αυτό, την αντιμετώπιση δηλαδή της ολοένα αυξανόμενης εξουσίας που αποκτούσαν οι Δήμαρχοι, δημιουργήθηκαν οργανισμοί πολιτικά και οικονομικά ανίσχυροι.

Παράλληλα εισήχθη η κοινότητα ως οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης για περιοχές με μικρότερους πληθυσμούς και αποτέλεσε με το δήμο τον Α' Βαθμό Τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μέχρι την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 η βαθμίδα αυτή προβλεπόταν ρητώς από το Σύνταγμα. Το 1986, νόμος προέβλεψε τη σύσταση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β'βαθμού που ονομάστηκαν νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

Το 1997 η χώρα επανήλθε κατά κάποιο τρόπο στο αρχικό σύστημα που εφαρμόστηκε από τον Mauer το 1883 καθώς η διοίκηση με το ν.2539/1997, γνωστό ως νόμο “Καποδίστρια” προέβη σε αναγκαστική συνένωση των δήμων.

Η εφαρμογή του νόμου αυτού είχε ως αποτέλεσμα να επιβιώσει μικρός μόνο αριθμός κοινοτήτων και να δημιουργηθούν πολλοί νέοι δήμοι. Συγκεκριμένα οι 457 δήμοι και οι 5.318 κοινότητες μετετράπησαν σε 914 δήμους και μόλις 120 κοινότητες.

Το 2010 με το νόμο “Καλλικράτη”, οι δήμοι μειώθηκαν δραστικά, ο αριθμός τους έφτασε τους 325 και καταργήθηκαν οι κοινότητες που είχαν απομείνει μετά το νόμο “Καποδίστρια”. Τον Α' Βαθμό Αυτοδιοίκησης αποτελούν πλέον μόνο οι δήμοι.<sup>3</sup>

3.<http://www.eetaa.gr>(ανάκτηση Ιανουάριος 2018)

### 1.3 Τα κύρια Χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Όπως αναφέρθηκε στην εισαγωγή, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μια μορφή αποκέντρωσης. Όμως, από τη γενική ανασκόπηση του θεσμού τόσο στην Ελλάδα όσο και στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, προκύπτει αναμφισβήτητα το γεγονός ότι επικρατεί μια σοβαρή σύγχυση στο περιεχόμενο αυτής. Ελάχιστα συντάγματα ή νόμοι οριοθετούν με σαφήνεια (ή με κάποια σαφήνεια) το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση μεταξύ αυτής και των άλλων μορφών αποκέντρωσης.

Υπάρχουν πάντως ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά που καθορίζουν τα όρια της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μιας διακεκριμένης μορφής διαχείρισης των κοινών υποθέσεων.<sup>4</sup>

Το *πρώτο* και κυριότερο χαρακτηριστικό είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση εκλέγεται.<sup>5</sup> Σε καμιά περίπτωση στην ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης, με την πρόσφατη και παρούσα έννοια αυτής, δεν προβλέπεται αντίστοιχο σύστημα χωρίς την ανάδειξη της διοίκησης μέσα από τη διαδικασία των εκλογών. Παρά το ότι στην πράξη οι τοπικές εκλογές είναι σε μεγάλο βαθμό επηρεασμένες από το πολιτικό στοιχείο, από θεωρητική άποψη το χαρακτηριστικό αυτό είναι εκείνο που προσδίδει στην τοπική αυτοδιοίκηση την απαραίτητη αυτοτέλεια.

Το *δεύτερο* χαρακτηριστικό αναφέρεται στην τοπική έκταση της υπευθυνότητας. Κάθε μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει υπευθυνότητα μόνο για τις υποθέσεις οι οποίες υπάγονται στην έκταση που ανήκει στη δικαιοδοσία της.

*Τρίτο*, σε αντίθεση με τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους δημόσιους οργανισμούς και τις δημόσιες επιχειρήσεις που κατά κανόνα προσφέρουν τις υπηρεσίες μιας εξειδικευμένης δραστηριότητας, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει πολλούς σκοπούς να εξυπηρετήσει. Οι σκοποί αυτοί, αποκλειστικά τοπικού ενδιαφέροντος, αναφέρονται τόσο στην εκτέλεση έργων όσο και στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών. Έτσι, μια μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι υπεύθυνη για την παροχή εκπαίδευσης, την κατασκευή δρόμων, την προστασία του περιβάλλοντος, τις συγκοινωνίες και για πολλές άλλες δραστηριότητες.

*Τέταρτο*, η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι καθορισμένη. Σε όλες σχεδόν τις Ευρωπαϊκές Χώρες η διάρθρωσή της καθορίζεται ρητά από συνταγματικές διατάξεις και μπορεί, πέρα από την πρώτου βαθμού τοπική αυτοδιοίκηση, με τις διατάξεις αυτές να καθορίζονται και ανώτερες βαθμίδες αυτής. Για τα ελληνικά δεδομένα, το Σύνταγμα του 1975 καθορίζει τη συγκρότηση της πρώτης βαθμίδας που την αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ για άλλες ανώτερες βαθμίδες παρέχεται η εξουσιοδότηση να καθορισθούν με νόμους, χωρίς μέχρι σήμερα να έχει πραγματοποιηθεί η έκδοση των νόμων αυτών.

*Πέμπτο*, η τοπική αυτοδιοίκηση εποπτεύεται από την κεντρική διοίκηση. Η ύπαρξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε όλες τις δημοκρατικές χώρες, είτε αυτή καθορίζεται από το σύνταγμα είτε από απλούς νόμους, είναι αποτέλεσμα νομοθετικής διαδικασίας που ακολουθείται από τα κοινοβούλια.

4 Ηλίας Γ.Τσενές, ΟΓ1.: σελ. 13-14

5 Χρ.Κλειώσης, 'Η Συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως', Αθήνα 1981, σελ.21-23.,

Είναι φανερό ότι οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης ασκούν εξουσία στην έκταση που τους επιτρέπουν οι αντίστοιχοι νόμοι. Το γεγονός ότι οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεύονται από την κεντρική διοίκηση και αποκτούν εξουσία που τους παρέχεται από το κοινοβούλιο, δεν πρέπει να δημιουργήσει την εσφαλμένη εντύπωση ότι αυτές λειτουργούν ως ενδιάμεσοι φορείς της κεντρικής διοίκησης για τη διαχείριση και προσφορά ορισμένων υπηρεσιών. Θεωρητικά τουλάχιστον, ενώ υπάγονται στην εποπτεία της κεντρικής διοίκησης, οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης ενεργούν παράλληλα και σε συνεργασία με αυτή, απολαμβάνοντας συνάμα συνταγματικής αυτονομίας και αυτοτέλειας.

Έκτο τέλος και σπουδαίο χαρακτηριστικό είναι η δυνατότητα που παρέχεται στην τοπική αυτοδιοίκηση για την επιβολή φορολογίας ώστε να έχει ικανοποιητικό βαθμό ανεξαρτησίας και ευελιξίας για την υλοποίηση των σκοπών της.<sup>6</sup>

#### **1.4 ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

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

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

Η τοπική αυτοδιοίκηση λοιπόν, καλείται να παίξει το δικό της καταλυτικό ρόλο μέσα από την ανάπτυξη κατάλληλων μεθόδων αυτοδιοίκησης και υλοποιώντας το κοινωνικό ρόλο που της προσδίδεται.

Η αύξηση της ποιότητας ζωής των πολιτών ίσως είναι ένας από τους σημαντικότερους στόχους των σύγχρονων δημοκρατικών κρατών και οπωσδήποτε αποτελεί επιτακτική ανάγκη και στη χώρα μας. Επομένως, και μια αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης προς τη σωστή κατεύθυνση σίγουρα θα οδηγούσε και σε καλύτερες συνθήκες ζωής για το σύνολο των πολιτών.<sup>7</sup>

Με την πάροδο των χρόνων λοιπόν, τα δεδομένα αλλάζουν και κάθε φορά απαιτείται η αναπροσαρμογή της τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου να αντεπεξέλθει στο δύσκολο έργο της για την οργάνωση της τοπικής κοινωνίας.

Για να είναι αποτελεσματική όμως, θα πρέπει να αναπτύξει το κατάλληλο μοντέλο που θα παρέχει υπηρεσίες με το καλύτερο δυνατό τρόπο και την κατάλληλη οργάνωση που θα εξασφαλίζει ίσες ευκαιρίες παιδείας, απασχόλησης, κοινωνικής ασφάλειας

6 Ηλίας Γ. Τσενές, ΟΠ.: σελ. 15-19

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

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (1980-2010)

**ΕΤΟΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ**

<p><b>1980</b> Ίδρυση των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης - Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) και της ΕΥΔΑΠ</p> <p><b>1982</b> Διοικητική Αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.</p> <p><b>1982</b> Λαϊκή εκπροσώπηση στα νομαρχιακά συμβούλια και αναβάθμιση του ρόλου τους</p> <p><b>1982</b> και μετά <b>1984</b> Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ</p> <p><b>1984</b> Εμφάνιση των αναπτυξιακών συνδέσμων και της διαδημοτικής συνεργασίας Διεύρυνση του θεσμού των Επιχειρήσεων ΟΤΑ</p> <p><b>1985</b> Ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) για την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ</p> <p><b>1985 - 2002</b> Ίδρυση των Αναπτυξιακών Εταιρειών για τη συμβουλευτική υποστήριξη των ΟΤΑ και την προώθηση</p> <p><b>1988-1997</b> Το 1<sup>ο</sup> και το 2<sup>ο</sup> Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης της τοπικής ανάπτυξης</p>	<p><b>1986</b> Εμφάνιση κινήτρων για τη δημιουργία συνενώσεων των Ο.Τ.Α.</p> <p><b>1989</b> Κύρωση (με επιφυλάξεις) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας</p> <p><b>1989</b> Ύπαρξη Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΤΠ) για τους Ο.Τ.Α.</p> <p><b>1993</b> Θεσμοθετείται το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας ΤΑΠ)</p> <p><b>1994</b> Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (1995 Σύσταση της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (ΕΝΑΕ)</p> <p><b>1997</b> Συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων με το Πρόγραμμα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»</p> <p><b>1998- 2004</b> Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)</p> <p><b>2010</b> Συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων με το πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», καθώς και θεμελίωση Περιφερειακής αυτοδιοίκησης με τη κατάργηση των Νομαρχιών</p>
---	---

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

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ

### 2.1 Σχέδιο Καποδίστριας

Η πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, υπήρξε ένα πρόβλημα το οποίο ανέκαθεν αναγνωρίστηκε στην Ελλάδα, ως το πλέον σημαντικό, δομικής φύσης πρόβλημα του τοπικού συστήματος της Ελλάδας. Ειδικότερα, η οικονομική δυσπραγία καθώς και η εγγενής δημογραφική καχεξία των ΟΤΑ δεν τους επιτρέπει να λειτουργήσουν αποτελεσματικά, όπως λειτουργούν τα σύγχρονα ευρωπαϊκά πρότυπα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Έτσι ήταν πάντοτε ζητούμενο να αντιμετωπισθεί το δομικό πρόβλημα της πολυδιάσπασης στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, με ένα νέο μοντέλο ανασυγκρότησης.

Στα πλαίσια αυτών των επιδιώξεων, στις 4 Δεκεμβρίου 1997 ψηφίστηκε ο Ν. 2539/4-12-97 (ΦΕΚ-244 Α'): Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο λεγόμενος Νόμος "Ιωάννης Καποδίστριας" σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο νόμος αυτός πήρε το όνομά του από τον Ιωάννη Καποδίστρια, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από τους Οθωμανούς. Λόγω της κατάργησης των κοινοτήτων έτυχε σημαντικής αντίδρασης σε ορισμένες περιοχές. Το 2006 με τροπολογία που ψηφίστηκε στη Βουλή αναγνωρίστηκαν επίσημα ως ξεχωριστές Κοινότητες τα Ζωνιανά Ρεθύμνου, το Βραχάσι Λασιθίου και η Τσαρίτσανη Λάρισας.<sup>8</sup>

### 2.2 Λόγοι θεσπίσεως του σχεδίου Καποδίστριας

Οι λόγοι που, κατά το κράτος, επέτασσαν την εκ βάθρων αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν πρωτίστως οικονομικοί· συνεπώς εντάσσονται στους σχεδιασμούς που εκπονούνται στο πλαίσιο της ΕΕ.

Συνοπτικά, οι λόγοι αυτοί ήταν οι ακόλουθοι<sup>9</sup>

1. Υπερβολικά μεγάλος αριθμός κοινοτήτων, ο οποίος δυσκόλευε την κατανομή των πόρων
2. Η αδυναμία απορρόφησης των κονδυλίων των προγραμμάτων της ΕΕ από τους δήμους και τις κοινότητες λόγω έλλειψης υποδομής τους.
3. Η υπερβολική κρατική επιχορήγηση προς τις κοινότητες για την συντήρηση τους, η οποία θα έπρεπε να μειωθεί και έτσι οι κοινότητες να συγχωνευτούν σε ευρύτερους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οικονομικά ισχυρότερους
4. Η ανάγκη αναζωογόνησης της ζωής στην επαρχία, καθώς όλο και περισσότεροι νέοι στρέφονταν προς τις μεγαλουπόλεις για μια καλύτερη ζωή.

<sup>8</sup> <https://www.ypes.gr> (ανάκτηση Ιανουάριος 2018)

<sup>9</sup> Παπαδουκάκης, Δ. (2005). *Σχέδιο 'Καποδίστριας': οι κοινότητες στο μάτι του κυκλώνα. Ευτοπία: περιοδική έκδοση για τον ελευθεριακό κοινοτισμό*, σσ. Online έκδοση (<http://journal.eutopia.gr/el/shedio-kapodistriasis-oi-koinotites-sto-mati-toykyklona>)

Όμως, παρά τις πομπώδεις εξαγγελίες για τόνωση της ζωής στην ύπαιθρο και άνοδο του βιοτικού επιπέδου της, η πραγματικότητα επέφερε διαφορετικά αποτελέσματα που απείχαν σημαντικά από αυτά τα οποία είχαν αρχικώς προγραμματιστεί με τον νόμο "Καποδίστριας"

Έτσι, ο νόμος "Καποδίστριας" ίσως να συνέβαλε σε μία ταχύτερη απορρόφηση των ευρωπαϊκών κοινοτικών κονδυλίων ΕΕ, αλλά χωρίς να προσφέρει τίποτα στην αναμόρφωση της υπαίθρου.

Εξάλλου η άρνηση της ΕΕ να χρηματοδοτήσει (εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων) έργα που αφορούσαν άμεσα τη ζωή των δημοτών, απορρίπτοντάς τα ως μη "αποδοτικά" (πολιτιστικά κέντρα, έργα προστασίας του περιβάλλοντος, ανακαινίσεις κτιρίων για πολλαπλές χρήσεις), και η μονόπλευρη χρηματοδότηση έργων "τουριστικής ανάπτυξης" διέλυσε τις αυταπάτες για τα "σωτήρια" κονδύλια της ΕΕ.

### **2.3 Η Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας πριν και μετά την εφαρμογή του Προγράμματος Καποδίστριας**

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

Με την ψήφιση του νόμου 2539/1997, γνωστό ως Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης επανακαθορίστηκαν με πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια. Ειδικότερα, το πρόγραμμα «Καποδίστρια» και οι μεταγενέστερες μικρές τροποποιήσεις του δημιούργησαν 896 δήμους και 123 κοινότητες. Οι 747 από τους καποδιστριακούς δήμους προήλθαν από τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων, δυο κοινότητες αναγνωρίστηκαν ως δήμοι και σε 151 δήμους δεν σημειώθηκε καμιά αλλαγή. Όσον αφορά τις κοινότητες, οι 111 παρέμειναν αμετάβλητες και 22 προέκυψαν από συνένωση άλλων κοινοτήτων.<sup>10</sup>

10Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης «Αριθμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

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

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας πριν την Εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»

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

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Απογραφή, 1991

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας μετά την Εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΑΡ.ΝΟΜΩΝ	ΑΡ.ΔΗΜΩΝ	ΑΡ.ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
Αττική	4	100	24
Στερεά Ελλάδα	5	89	5
Θεσσαλία	4	93	11
Ήπειρος	4	57	18
Δυτική Μακεδονία	4	44	17
Κεντρική	7	128	6
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	5	48	7
Ιόνια Νησιά	4	32	6
Δυτική Ελλάδα	3	72	1
Βόρειο Αιγαίο	3	35	7
Νότιο Αιγαίο	2	30	12
Πελοπόννησος	5	100	7
Κρήτη	4	68	2
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>54</b>	<b>896</b>	<b>123</b>

Πηγή: Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Απογραφή, 2001

## 2.4 Δράσεις Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Επίσης, το σχέδιο «Καποδίστριας» συνοδεύεται από το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης( Ε.Π.Τ.Α), στο οποίο εντάσσονται πέντε δράσεις υποστήριξης και μεταρρύθμισης. Οι δράσεις αυτές σχετίζονται με : <sup>11</sup>

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

Το σύνολο όλων αυτών των συντονισμένων δράσεων, αποτελεί το επιχειρησιακό σχέδιο "Ιωάννης Καποδίστριας" για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

11 <http://www.kedke.ftr. N. 2539/1997>, Άρθρο 13 (ανάκτηση Ιανουάριος 2018)



## 2.5 Καινοτομίες Προγράμματος Καποδίστρια

Το έτος 1997 πραγματοποιήθηκε αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σκοπό την ισχυροποίηση του θεσμού της Τ.Α. και συνεπώς την καλύτερη λειτουργία του κράτους. Γι' αυτό, με το νόμο 2539/1997 (ΦΕΚ 244 Α) έγινε υποχρεωτική συνένωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Χωρίς όμως, να περιλαμβάνονται σε αυτόν οι δήμοι και οι κοινότητες των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης<sup>12</sup>..

Οι κοινότητες δεν εξαφανίστηκαν αλλά αντιθέτως άλλαξαν μορφή και αναβαθμίστηκαν, αποκτώντας σύγχρονη πολιτική και διοικητική οργάνωση. Ακόμη, αποτέλεσαν μέλη ενός ισχυρού δήμου έχοντας τη δυνατότητα συμμετοχής και στη διοίκησή του.

Οι καινοτομίες που εισήγαγε το προτεινόμενο Πρόγραμμα ήταν οι εξής:

1. Δεν επιχειρήθηκε η συνένωση των Ο.Τ.Α. μόνον με το νόμο και διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα, που περιείχε τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, την εξασφάλιση κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού, όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος κλπ.
2. Το Πρόγραμμα περιείχε διαχρονικές δεσμεύσεις της Πολιτείας γιατί ήταν πενταετές (1997 - 98: προπαρασκευαστική περίοδος και 1999 - 2001: περίοδος υποστήριξης του νέου θεσμού)
3. Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση ήταν, επί της αρχής αναγκαστική (υποχρεωτική συνένωση), αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της
4. Η επιτυχία του Προγράμματος δεν ήταν μόνον υπόθεση του ΥΠΕΣΔΔΑ, αφού τα αναπτυξιακά Υπουργεία, ήταν υποχρεωμένα να συμμετέχουν στην εξειδίκευση και την εφαρμογή του και επομένως αποτέλεσε Πρόγραμμα όλης της Κυβέρνησης.

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

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

## 2.6 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

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

Ωστόσο, αρκετές αντιδράσεις εκδηλώθηκαν από κατοίκους διαφόρων περιοχών της Ελλάδας, που θεώρησαν ότι λόγω της κατάργησης των κοινοτήτων παρεμποδίζεται η συμμετοχή των πολιτών στα κοινά, αλλοιώνεται η πολιτιστική ταυτότητα κάθε χωριού αλλά ενισχύεται και ο συγκεντρωτισμός της κυβέρνησης<sup>13</sup>.

Τα θετικά αποτελέσματα του προγράμματος άρχισαν να διαφαίνονται από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του. Έτσι, επιβεβαιώθηκαν σταδιακά οι πρώτες προβλέψεις και προοπτικές του σχεδίου νόμου με την εμφανή ανάπτυξη και αναβάθμιση της υπαίθρου. Οι κοινότητες λοιπόν, δεν εξαφανίστηκαν αλλά άλλαξαν μορφή και ρόλο, αποκτώντας νέα σύγχρονη πολιτική και διοικητική οργάνωση και αποτελώντας πλέον μέλη ενός ισχυρού δήμου. Ακόμη, είχαν δυνατότητα εκλογής δικών τους τοπικών συμβουλίων με αρμοδιότητές και συμμετοχή στο δήμο.

Τέλος, οι κάτοικοι μπορούσαν να εξυπηρετηθούν για τις υποθέσεις τους από δημοτικούς υπαλλήλους στο χωριό τους και δεν χρειαζόταν να επισκεφτούν την έδρα του Δήμου.

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

Όπως αναφέρει λοιπόν, με βάση τα στοιχεία που συγκέντρωσε, οι νέοι δήμοι και κοινότητες δε κατόρθωσαν να γίνουν ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης.

Επιπλέον η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά τους νέους ΟΤΑ με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης καθώς και με επαρκή χρηματοδότηση, ούτε προχώρησε σε μια σχεδιασμένη, με ενιαίο τρόπο, και ολοκληρωμένη αλλαγή του διοικητικού συστήματος της χώρας, με αποτέλεσμα το κάθε βήμα να μένει μετέωρο.

Στην ίδια κατάσταση παρέμεινε και το δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης, χωρίς την εισαγωγή ουσιαστικών αλλαγών<sup>14</sup>

13 Ι.Γ. Δημητροκάλλης, *Οι κοινότητες των Ελλήνων*, KUNST, Αθήνα 1997

14 <http://www.opengov.gr/types/?p=417>, "Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης" (ανάκτηση Ιανουάριος 2018).

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

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

Ως προς τα οικονομικά στοιχεία, παρά τις αρχικές προβλέψεις, οι νέοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν απέκτησαν ποτέ διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Ενώ διαπιστώθηκε, ότι μετά την εφαρμογή του «Καποδίστρια», οι περισσότεροι δήμοι κινδυνεύουν από οικονομική καταστροφή και εξαιτίας αυτού, δε μπορούν να ασκήσουν πολλές από τις νέες τους αρμοδιότητες.

Έτσι λοιπόν, με τη μη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. από την κρατική εξουσία, το Ε.Π.Τ.Α. εξασφάλισε πόρους από την ίδια την Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά 50% του συνόλου. Το γεγονός αυτό οδήγησε σε αναδιανομή πόρων εις βάρος της Τ.Α., αλλά και στο εσωτερικό αυτής εις βάρος των μικρών Δήμων. Αντίστοιχα, και το πρόγραμμα Ε.Π.Τ.Α δεν επιτέλεσε το έργο του, καθώς διέθεσε το 50% του για τη κατασκευή έργων και όχι για τη δημιουργία υποδομών που προάγουν τη ενδοδημοτική ανάπτυξη και την ενοποίηση των τοπικών κοινωνιών του νέου Δήμου<sup>15</sup>.

15 [www.ita.org.gr](http://www.ita.org.gr), «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΙΤΑ, Μάρτιος 2

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Εν κατακλείδι, η εφαρμογή του Σχεδίου «Καποδίστριας» φαίνεται πως στράφηκε και ενδυνάμωσε τη συγκεντρωτική εξουσία, με έμφαση στην συνολική πολιτική και οικονομική ευημερία της χώρας. Όσο για την τοπική αυτοδιοίκηση, αυτή είχε συμπληρωματικό ρόλο και απλώς ήταν, στις περισσότερες περιπτώσεις, εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. (Παπαδουκάκης, 2005).

Η τολμηρή μεταρρύθμιση του «Ι. Καποδίστρια», βελτίωσε αισθητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δε δημιούργησε όμως Δήμους οικονομικά αυτόρχεις και με δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Ένα ακόμη "αγκάθι", στην εφαρμογή της μεταρρύθμισης, ήταν η μη συνεργασία μεταξύ των τοπικών αρχόντων. Ενώ, δεν πραγματοποιήθηκε και συνολική ανασυγκρότηση του διοικητικού συστήματος της χώρας, παρά μόνο σε τοπικό επίπεδο. Το εγχείρημα των «Καποδιστριακών Δήμων», δεν πέτυχε ως προς τους στόχους που είχαν τεθεί. Δεν υπήρξε ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα να αποκτήσουν ουσιαστικό ρόλο στη λειτουργία τους.

Επιπλέον, οι «Καποδιστριακοί Δήμοι» δημιουργήθηκαν χωρίς τη διασφάλιση των δομών και διαδικασιών εσωτερικής τους αποκέντρωσης. Τα τοπικά Συμβούλια μέχρι σήμερα έχουν παραμείνει χωρίς πόρους, χωρίς τοπικό πρόγραμμα δράσης, χωρίς ουσιαστική θεσμική λειτουργία, έτσι ώστε να προάγουν τη συμμετοχή και έκφραση των πολιτών. Επομένως, ήταν απαραίτητη η αντικατάσταση της από τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του σχεδίου «Καλλικράτη»<sup>16</sup>.

<sup>16</sup><http://www.opengov.gr/types/?p=417>, 'Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης (Ιανουάριος 2018)

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3**

### **ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ**

#### **3.1 ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ**

Ο «Καλλικράτης» θεωρείται συνέχεια του «Καποδίστρια», και διέπεται από παρόμοια φιλοσοφία αναγκαστικής συνένωσης των υπαρχόντων μικρών δήμων σε μεγαλύτερους. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα ψηφίστηκε από τη Βουλή το Μάιο του 2010. Μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκαν άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 7 Ιουνίου 2010, ενώ στην πλήρη μορφή του τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011. Το όνομα του αρχιτέκτονα του Παρθενώνα, του Καλλικράτη, σηματοδοτεί την προσπάθεια συγκρότησης μιας νέας και ολοκληρωμένης αρχιτεκτονικής που αποδίδει σημασία στην κάθε λεπτομέρεια του νέου θεσμικού οικοδομήματος, ώστε αυτό να είναι συνεκτικό, εύρυθμο και λειτουργικό.

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

Αυτή η Νέα Αρχιτεκτονική κινείται σε δύο άξονες: αφενός στην ανασυγκρότηση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο Περιφέρειας, αφετέρου στη ριζική εσωτερική αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την 19αποφασιστική ενίσχυσή της με τους απαραίτητους πόρους, ανθρώπινους και οικονομικούς, για την εκπλήρωση της αποστολής της. Ενώ, πυρήνας της είναι η σαφής οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και η ολοκληρωμένη άσκηση δημοσίων πολιτικών σε κάθε επίπεδο. Ούτως ώστε, να είναι ξεκάθαρο σε κάθε πολίτη ποιος είναι αρμόδιος για κάθε ανάγκη του και τι πρέπει να κάνει, αλλά και να μπορεί να εξυπηρετείται σε ένα επίπεδο (είτε στο Δήμο, είτε στην Περιφέρεια, είτε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση)

#### **3.2 Λόγοι θεσπίσεως του Προγράμματος Καλλικράτης**

Το όραμα του προγράμματος είναι η δημιουργία ενός επιτελικού κράτους με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Ο στόχος είναι η οργανωμένη άσκηση της εξουσίας με μείωση της γραφειοκρατίας, αποκέντρωση λειτουργιών, εξάλειψη των επικαλύψεων και παράλληλα διεύρυνση της συμμετοχής του πολίτη και ενίσχυση της δημοκρατίας.

Στοχεύει αφενός στην διοικητική, οικονομική, πολιτική και ηθική επαναθεμελίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφετέρου δε στην ριζική αλλαγή του κεντρικού κράτους αναδεικνύοντας τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό χαρακτήρα του. Οι επιχειρούμενες αλλαγές δεν αφορούν μόνο μια βαθμίδα ή μια κατηγορία φορέων αυτοδιοίκησης, αλλά διαπερνούν το σύνολο της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Για να επιτευχθούν οι στόχοι του προγράμματος υιοθετείται μια νέα αντίληψη που εστιάζεται όχι μόνο στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αλλά και στην αποκέντρωση πόρων και προσωπικού καθώς και στην αποκέντρωση λογοδοσίας και ευθύνης.

Η νέα αρχιτεκτονική για την τοπική αυτοδιοίκηση στοχεύει, στην εξοικονόμηση πόρων με τον δραστικό περιορισμό των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων, στην μείωση των λειτουργικών τους δαπανών και της σπατάλης μέσα από την δημιουργία οικονομιών κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, στην αντιμετώπιση προβλημάτων επικάλυψης αρμοδιοτήτων και αντιφατικών - αντικρουόμενων αποφάσεων, στην αναπτυξιακή προοπτική- μέσα από την λειτουργική αυτονομία των νέων ΟΤΑ- αξιοποιώντας τα τοπικά και περιφερειακά συγκριτικά πλεονεκτήματα, στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, στην αξιοποίηση του αυτοδιοικητικού δυναμικού για την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη<sup>17</sup>

Τα Οφέλη για το κράτος και για τον πολίτη είναι :

#### **Για το Κράτος**

- Περιορισμός λειτουργικών δαπανών και οικονομίες κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους
- Δημοσιονομική ανάταξη και αναπτυξιακή επανεκκίνηση της χώρας
- Αύξηση της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ και του κράτους γενικότερα
- Κίνηση εμπιστοσύνης προς το θεσμό και τον κόσμο της αυτοδιοίκησης.

#### **Για τον Πολίτη**

- Καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και αναβάθμιση της καθημερινότητάς του
- Παροχή ποιοτικών και υψηλού επιπέδου υπηρεσιών
- Καλύτερη πληροφόρηση / Διάχυση της πληροφορία
- Μείωση της σημασίας της απόστασης
- Ενθάρρυνση της συμμετοχής του πολίτη

### **3.3 «Μια μεταρρύθμιση που εναρμονίζεται με τη συνθήκη της Λισσαβόνας»<sup>18</sup>**

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

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

17 Πηγή: [www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)(ανάκτηση Μάρτιος 2018)

18 Χρυσομάλλης Μιχάλης Δ., 2010

Έτσι, οι νέες δομές, λιγότερες και πιο ενισχυμένες, μπορούν να εντάξουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της Συνθήκης της Λισσαβόνας, δηλαδή της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμβάθυνσης

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

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

Επιπλέον, και με βάση το πνεύμα που διατρέχει τη Συνθήκη, ο Ν.3852/2010 εισάγει μία σειρά από διαδικασίες, όπως:

- η αναγνώριση του δικαιώματος συμμετοχής στις εκλογικές διαδικασίες, πλην των πολιτών της ΕΕ, και σε ομογενείς και σε νομίμως διαμένοντες αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών (σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία),
- η δημιουργία συμβουλίου ένταξης των μεταναστών,
- η πρόβλεψη για συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης σε δημοτικό και περιφερειακό επίπεδο,
- η ανάρτηση όλων των αποφάσεων στις ιστοσελίδες των Δήμων και Περιφερειών,
- η σύσταση επιτροπών ποιότητας ζωής, οι συνελεύσεις των κατοίκων, η δημιουργία δικτύων Δήμων και Περιφερειών και η συμμετοχή αυτών σε ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα,
- η αναγνώριση της αυξημένης ανάγκης που έχουν οι νησιωτικές και οι ορεινές περιοχές με τη σύσταση ερευνητικού ινστιτούτου για σχετικές πολιτικές.

### 3.4 Σύσταση-Συγκρότηση Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης

#### 3.4.1 Οι ρυθμίσεις για τους Δήμους

Στο πλαίσιο της νέας αρχιτεκτονικής επαναθεμελιώθηκε η πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα, οι οποίοι χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά ορθολογικά κριτήρια.

Σημαντικότερες αλλαγές που σημειώνονται σε επίπεδο δήμου είναι οι εξής ακόλουθες:

- σε σχέση με την εκλογή των αρχών των νέων Δήμων είναι η επιμήκυνση της θητείας τους κατά ένα (1) έτος. Η διάρκεια της δημοτικής περιόδου ορίζεται λοιπόν εφεξής σε πέντε (5) έτη.

**Το ισχύον σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης** αποτελείται από τα εξής όργανα:

- το **Δημοτικό Συμβούλιο** είναι το κυρίαρχο όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός του Δήμου. Παράλληλα, διασφαλίζεται η εκπροσώπηση στο δημοτικό συμβούλιο όλων των συνενομένων Δήμων και κοινοτήτων, μέσω της εκλογής δημοτικών συμβούλων από την εκλογική τους Περιφέρεια.
  - ενισχύθηκαν αποφασιστικά **οι Επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου**, οι οποίες έχουν ανάλογη προς το Δημοτικό Συμβούλιο σύνθεση και μπορούν να έχουν, με βάση τον σχετικό κανονισμό ή/και σχετική ειδική απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, και αποφασιστικές αρμοδιότητες
- **Νέοι θεσμοί διαβούλευσης:** θεσμοθετούνται για πρώτη φορά, νέα δημοτικά όργανα όπως η Επιτροπή Διαβούλευσης, η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών <sup>19</sup>
1. Η Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 76) καθιερώνεται υποχρεωτικά σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ως γνωμοδοτικό όργανο, ενώ προαιρετικά θα μπορούσε να συσταθεί σε όλους τους δήμους. Τα μέλη του Συμβουλίου της Επιτροπής Διαβούλευσης προέρχονται από τους παραγωγικούς φορείς του Δήμου ή της Περιφέρειας.
  2. Για την Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης ισχύουν οι ίδιες ρυθμίσεις, όπως και για τη Δημοτική Επιτροπή. Η μόνη διαφορά έγκειται στο ότι η θητεία της Επιτροπής Διαβούλευσης ακολουθεί τη θητεία των Περιφερειακών Αρχών.
  3. Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (άρθρο 78) συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου ως συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό όργανο του Δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

<sup>19</sup>[http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/nomoi\\_kai\\_alla\\_egrafa/ekthesi\\_synepi\\_vn\\_rythmiseon/](http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/nomoi_kai_alla_egrafa/ekthesi_synepi_vn_rythmiseon/), ανάκτηση Μάρτιος 2018).



- Η Δημοτική Επιτροπή μετονομάζεται σε **Οικονομική Επιτροπή** και αποκτά αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης, ενώ παράλληλα ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός της ρόλος ως προς τα οικονομικά του δήμου (εκτέλεση-υλοποίηση προϋπολογισμού, πορεία εσόδων-εξόδων κλπ.) και γενικότερα της διαχείρισης του δήμου (έλεγχος απευθείας αναθέσεων, υλοποίηση τεχνικού προγράμματος, έργων/προμηθειών κ.ά.)
  - Παράλληλα θεσμοθετήθηκε και η **Επιτροπή Ποιότητας Ζωής** με σημαντικές αρμοδιότητες ως προς θέματα πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα, καθώς και τις αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων με στόχο την περαιτέρω αποσυμφόρηση του δημοτικού συμβουλίου.
  - **Τα εκτελεστικά όργανα του Δήμου** είναι ο Δήμαρχος, οι τοπικοί και θεματικοί Αντιδήμαρχοι και η Εκτελεστική Επιτροπή ως συλλογικό επιχειρησιακό – εκτελεστικό όργανο στους Δήμους(αποτελείται από τους προαναφερθέντες και τον Γενικό Γραμματέα του Δήμου). Στόχο της συγκρότησης ενός τέτοιου επιχειρησιακού οργάνου αποτέλεσε η αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας της δημοτικής δράσης καθώς και ο αποτελεσματικός συντονισμός των δράσεων και των υπηρεσιών του Δήμου.
- Ειδικές ρυθμίσεις για τους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους: i) Δήμος-κυβερνείο για πιο άμεση εξυπηρέτηση του νησιώτη στον τόπο κατοικίας του και ii) συγκρότηση της Επιτροπής Τουριστικής Προβολής για την επεξεργασία και εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο θεμάτων τουριστικής ανάπτυξης και προβολής του δήμου.

### **3.4.2 Αρμοδιότητες των «νέων» Δήμων**

Στους «νέους» δήμους μεταφέρονται μια σειρά από αρμοδιότητες όπως:

- Εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές και έκδοση οικοδομικών αδειών.
- Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.
- Ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στους τομείς:
  - έκδοσης σειράς επαγγελματικών αδειών
  - γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας
  - πολεοδομίας
  - εκτέλεσης έργων, διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών,
  - προστασίας της δημόσιας υγείας, περιλαμβανομένης της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις ΔΥΠΕ (Διευθύνσεις Υγειονομικών Περιφερειών).
  - παιδείας (δια βίου μάθηση, υποστήριξη σχολικών υποδομών),αθλητισμού, πολιτισμού,
  - οργάνωσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών.
- Στους νησιωτικούς Δήμους μεταφέρθηκαν πρόσθετες αρμοδιότητες με στόχο ο νησιώτης να εξυπηρετείται πληρέστερα στον τόπο διαμονής του. .

## **3.5 ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΕΔΑΦΙΚΟΥ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ**

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

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

Ακόμη, πραγματοποιούνται συνενώσεις δήμων και έτσι θεμελιώνονται 325 νέοι ισχυροί δήμοι που αποτελούν τη σταθερή διοικητική διαίρεση της χώρας, αντί των 896 Δήμων και των 123 Κοινοτήτων. Αυτή τη φορά όμως, οι συνενώσεις

βασίστηκαν σε ενιαία και αντικειμενικά κριτήρια σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης. Τα κριτήρια αυτά ήταν:<sup>20</sup>

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

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

- Δεν διασπάστηκαν τα όρια των συνενομένων Δήμων, των Νομών και των περιφερειών.
- Δεν συνενώθηκαν Δήμοι χωρίς εδαφική συνέχεια.
- Στα νησιά εφαρμόστηκε η αρχή «ένα νησί ένας Δήμος», πλην εύλογων εξαιρέσεων.
- Για τους ορεινούς δήμους αξιοποιήθηκαν τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

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

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

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

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

ζ) **Πολιτιστικά και ιστορικά κριτήρια.**

20Πηγή: Πρόγραμμα Καλλικράτης-Νέα αρχιτεκτονική για την αναμόρφωση της αυτοδιοίκησης και του κράτους, Υπουργείο Εσωτερικών-Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνικό Τυπογραφείο

Στον παρακάτω πίνακα θα παρουσιαστούν οι νέοι δήμοι που προέκυψαν μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη» για κάθε περιφέρεια.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4 : Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη»

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

21Πηγή: *Καλλικράτης - Εισηγήσεις και σχέδιο προεδρικού διατάγματος για την οργάνωση της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας ΟΤΑ*, Νοέμβριος 2010, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

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

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

### **Επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις:**

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

22Πηγή: *Πρόγραμμα Καλλικράτης-Νέα αρχιτεκτονική για την αναμόρφωση της αυτοδιοίκησης και του κράτους*, Υπουργείο Εσωτερικών-Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνικό Τυπογραφείο

### **3.5.1 Οι νέες αρχές που εισάγει η νέα μεταρρύθμιση στη λειτουργία της αυτοδιοίκησης**

Η Διαφάνεια και η Συλλογικότητα αποτελούν δύο σημαντικότερους πυλώνες πάνω στους οποίους στηρίζεται το οικοδόμημα του μεταρρυθμιστικού προγράμματος Καλλικράτης και δυνάμει του οποίου επιχειρείται ο εξορθολογισμός και η εξυγίανση της Διοίκησης σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι διαυγής και να υπάρχει λογοδοσία και έλεγχος όσον αφορά την απόδοση των επενδύσεων των ανθρώπινων πόρων. Οι αποφάσεις πρέπει να είναι διαθέσιμες στο Διαδίκτυο, να δίνεται η δυνατότητα διαδικτυακής αναζήτησης πληροφοριών και εγγράφων σχετικών με θέματα στα οποία ο πολίτης έχει συμφέρον και ενδιαφέρον. Μία ακόμη πρωτοποριακή λειτουργία της νέας μεταρρύθμισης, στη προσπάθειά της να προάγει τη διαφάνεια, είναι η υποχρεωτική ανάρτηση των συνοπτικών οικονομικών καταστάσεων του προϋπολογισμού και η τριμηνιαία έκθεση για την πορεία της εκτέλεσής του στις ιστοσελίδες των Ο.Τ.Α. Υποχρεωτική επίσης, είναι και η ανάρτηση κάθε απόφασης για δαπάνη Δήμου, Περιφέρειας ή Δημοτικής Επιχείρησης καθώς μόνο έτσι μπορούν να εκτελεστούν, καθώς και η αυτοδιοίκηση υπάγεται στο πρόγραμμα «Διαύγεια»(άρθρα 62 και 63).

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

Στο ίδιο πνεύμα θεσμοθετείται η υποχρεωτική συγκρότηση Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης και ο ορισμός Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης. Στη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης συμμετέχουν εκτός από τον Δήμαρχο, ο οποίος και προεδρεύει, εκπρόσωποι των τοπικών φορέων, μη κυβερνητικών οργανώσεων, επαγγελματικών συλλόγων κ.ο.κ. Αναφορικά με τον θεσμό του Συνηγόρου του Δημότη, αναλαμβάνει την ευθύνη διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών /συναλλασσομένων με τον δήμο και σε καμία περίπτωση δεν πρόκειται για αντικατάσταση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη.

23Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Το Σύστημα Διακυβέρνησης των Νέων Προτοβάθμιων ΟΤΑ*, Τελική Έκθεση, όπ., ανάφ., παρ., σελ.60

### 3.5.2 Νέοι θεσμοί διαφάνειας

1. **Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης**<sup>24</sup> (άρθρο 77) αποτελεί καινοτόμο θεσμό εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και Ο.Τ.Α για την εσωτερική καταπολέμηση της κακοδιοίκησης σε Δήμους πληθυσμού άνω των 20.000 κατοίκων, της διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του Δημάρχου και των άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών.

2. **Η Τοπική Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση** στοχεύει σε ένα νέο, περισσότερο ευέλικτο και αποτελεσματικό μοντέλο διακυβέρνησης με τη χρήση τεχνολογιών διαχείρισης δεδομένων, περιεχομένου, διαδικασιών, αναπτυξιακών έργων.

Βασική επιδίωξη της νέας Αρχιτεκτονικής είναι η θεμελίωση του ψηφιακού δήμου με τη σταδιακή αλλαγή της σημερινής μορφής της παροχής υπηρεσιών: δηλαδή αντί να πηγαίνει ο πολίτης στις δημοτικές δομές, να παρέχονται όλο και περισσότερες υπηρεσίες σε αντίστοιχο σημείο στο χωριό του ή και στο σπίτι του, με σύγχρονα και διαφανή μέσα.

Σε πρακτικό επίπεδο λοιπόν, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση έχει τη δυνατότητα να εξυπηρετεί τον πολίτη με κατάλληλο τρόπο αδιάλειπτα, να μειώνει το κόστος παροχής, να αυξάνει την ταχύτητα διάχυσης της πληροφόρησης, όπως και το πλήθος των διαθέσιμων πληροφοριών, διευκολύνοντας έτσι την πρόσβαση μεγάλου πλήθους ανθρώπων σε αυτές και βελτιώνοντας την απόδοση της διοίκησης.

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

Μ' αυτό τον τρόπο η άσκηση εξουσίας σε τοπικό επίπεδο καθίσταται περισσότερο διαφανής και ελέγξιμη μέσα από το διαδίκτυο, περισσότερο προσβάσιμη στους πολίτες μέσω ενός αποκεντρωμένου συστήματος ηλεκτρονικής εξυπηρέτησης.

3. **Διαφάνεια στα οικονομικά των Δήμων, προγραμματικοί προϋπολογισμοί, δίκαιη κατανομή πόρων.** Ο νέος νόμος παρέχει σειρά από σύγχρονα εργαλεία οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου όπως: ολοκληρωμένο σύστημα προγραμματισμού και προϋπολογισμού, αναλυτική λογιστική στο σύνολο της ΤΑ, επικαιροποιημένες και έγκυρες βάσεις δεδομένων, ταμειακές υπηρεσίες σε όλους τους δήμους και τις περιφέρειες.

Η ταμειακή λειτουργία των Δήμων διεξάγεται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα που αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας και συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.). Η Οικονομική Επιτροπή υποβάλλει στο Δημοτικό Συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η οποία και αναρτάται στην ιστοσελίδα του Δήμου. Στην έκθεση συμπεριλαμβάνεται και η άποψη της μειοψηφίας. Στους προϋπολογισμούς των νέων Δήμων που θα προκύψουν από τις συνενώσεις, εγγράφονται υποχρεωτικά όλες οι υποχρεώσεις και οι απαιτήσεις των συνεννοούμενων Δήμων ή κοινοτήτων.

<sup>24</sup>Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Το Σύστημα Διακυβέρνησης των Νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, Τελική Έκθεση, όπ., ανάφ., παρ., σελ.66

Ουσιαστικά, θεμελιώνεται ένα νέο μοντέλο οικονομικής διαχείρισης, καθώς και ένα μοντέλο διαφάνειας και ευνομίας που δίνει τη δυνατότητα στον πολίτη να έχει πρόσβαση στις απαραίτητες πληροφορίες.

Αρχικά, αξιοσημείωτο είναι το αποτελεσματικό και δίκαιο σύστημα εποπτείας, το οποίο διασφαλίζει τη νομιμότητα της διοίκησης και τα δικαιώματα του πολίτη. Στην έδρα κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης λοιπόν, θεσπίζεται Ανεξάρτητη και Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α και στην οποία προΐστανται ο Ελεγκτής Νομιμότητας.

Επίσης, καθοριστικό ρόλο παίζει και το Ελεγκτικό Συνέδριο που πραγματοποιεί όλους τους προληπτικούς ελέγχους για κάθε δαπάνη Περιφέρειας, Δήμου ή Δημοτικής Επιχείρησης αλλά παρακολουθεί και όλα τα έσοδα των Ο.Τ.Α. Ο επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχει τη δυνατότητα να επιβάλει ποινές όταν παρατηρούνται καθυστερήσεις στις καταστάσεις, που προκύπτουν είτε από δόλο είτε από αμέλεια. Αλλά, για πρώτη φορά το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί και γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000 ευρώ.

### **3.6 Οικονομική ανάλυση του Προγράμματος Καλλικράτη**

#### **3.6.1 Πρόγραμμα Καλλικράτης και αυτονομία της αυτοδιοίκησης**

Ο Καραναστάσης Μάρκος (2011) αναφέρει στο βιβλίο του ότι η νέα αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) και του κράτους, αποτελεί τη μεγαλύτερη αναπτυξιακή πρωτοβουλία των τελευταίων δεκαετιών. Μέχρι σήμερα, ο δημόσιος τομέας αποτελούσε τροχοπέδη στις επιχειρησιακές ή αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.

Με τη νέα του μορφή, το ελληνικό κράτος ελαχιστοποιεί τα συγκεντρωτικά του στοιχεία, αποκεντρώνεται και αποκτά ευελιξία, αποτελεσματικότητα και ικανότητα περαιτέρω αξιοποίησης τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Εκτός από αναπτυξιακό εφελκυστήρα, η νέα αρχιτεκτονική επηρεάζει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των δήμων και περιφερειών και του κράτους γενικότερα, και συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινόμενων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.

Η νέα αρχιτεκτονική της Τ.Α. και του κράτους δεν αποσκοπεί μόνο στην εξοικονόμηση πόρων μέσω του περιορισμού του αριθμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων ή αξιοποίησης οικονομιών κλίμακας. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα της νέας αρχιτεκτονικής είναι ότι δημιουργεί ισχυρούς αναπτυξιακούς θεσμούς σε πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο επίπεδο, τέτοιους που μπορούν να δημιουργήσουν προστιθέμενη αξία. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων δήμων και περιφερειών θα τους καταστήσει ικανούς να λαμβάνουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, να μοχλεύσουν κεφάλαια, να προσελκύσουν νοικοκυριά και επιχειρήσεις, να καταστούν ο βασικός συντελεστής της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

Μία ακόμη καινοτομία του παρόντος σχεδίου νόμου και του Προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» είναι η δημιουργία ενός τοπικού Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Π.Σ.Α.). Η Τ.Α., οι δήμοι και οι περιφέρειες δε μπορούν να μην ενταχθούν στη μεγάλη προσπάθεια που καταβάλλει η χώρα μας.

Το τοπικό Π.Σ.Α. περιλαμβάνει: <sup>25</sup>

1. το Πρόγραμμα Εξυγίανσης Ο.Τ.Α. με οικονομική δυσπραγία
2. τη δημιουργία Λογαριασμού Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης,
3. τη θέσπιση κανόνων και πλαισίου πιστοληπτικής πολιτικής των ΟΤΑ
4. την αποτελεσματικότερη και σύγχρονη οικονομική διαχείριση με αναβάθμιση του ρόλου του δημοτικού προϋπολογισμού και δημιουργία εργαλείων λήψης αποφάσεων, όπως βάσεις δεδομένων με έγκυρα και έγκαιρα στατιστικά στοιχεία,
5. τον έλεγχο και τη διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα, διπλογραφικό με αναλυτική λογιστική και έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε όλους τους δήμους, περιφέρειες και τα Νομικά Πρόσωπα αυτών και τέλος
6. τη δημιουργία του αναπτυξιακού προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α» που θα υποστηρίξει το σχέδιο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», αλλά πάνω από όλα θα εξοπλίσει τους νέους δήμους και περιφέρειες και θα αποτελέσει το αναπτυξιακό τους καύσιμο για την πρώτη περίοδο.

Βασική προϋπόθεση για την ένταξη στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης είναι: Οι ετήσιες υποχρεώσεις σε τοκοχρεολύσια να υπερβαίνουν συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων ή το συνολικό χρέος να υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων.

25 Ν.3852/2010(ΦΕΚ 87/Α/2010) «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα*



### **3.6.2 Πιστοληπτική πολιτική για Δήμους & Περιφέρειες**

Σύμφωνα με το νόμο οι δήμοι και περιφέρειες μπορούν να συνομολογούν δάνεια αποκλειστικά για την χρηματοδότηση επενδύσεων και τη χρηματοδότηση του χρέους τους. Ο δανεισμός τους θα κατευθύνεται αποκλειστικά σε επενδύσεις, ενώ παράλληλα, δήμοι ή περιφέρειες που τα τοκοχρεολύσια τους ή το συνολικό τους χρέος ξεπερνά τα τακτικά ή τα συνολικά τους έσοδα αντίστοιχα, θα αδυνατούν να προσφεύγουν στην πιστοληπτική αγορά.

Για ορισμένους ολιγάριθμους Δήμους που έχουν υπερβολικό δανεισμό ή άλλα χρέη, εισάγεται διαδικασία εξυγίανσης βάσει ειδικού προγράμματος, στο οποίο συμμετέχουν, είτε με απόφαση του Συμβουλίου τους είτε με απόφαση Ειδικής Επιτροπής, η οποία αποφασίζει βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Με την υπαγωγή στο πρόγραμμα τίθενται αυστηρά όρια στο δανεισμό, απαγορεύονται οι προσλήψεις, περιορίζεται η χρηματοδότηση για επενδύσεις ώστε να χρηματοδοτηθεί η αποπληρωμή των χρεών με τη συνδρομή ειδικού λογαριασμού που δημιουργείται για το σκοπό, αυτό στο πλαίσιο συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος.

Ταυτόχρονα, διενεργούνται τακτικοί έλεγχοι, ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος εξυγίανσης. Με τον τρόπο αυτό αντιμετωπίζονται τυχόν προβλήματα υπερχρεωμένων Δήμων που συνενώνονται με οικονομικά υγιείς Δήμους. Στην περίπτωση αυτή, το πρόγραμμα εφαρμόζεται, όχι για το σύνολο του «καλλικράτειου» δήμου, αλλά για τον συγκεκριμένο Δήμο που είναι υπερχρεωμένος.

Σε αυτό το πρόγραμμα μπορούν να συμμετάσχουν Δήμοι, Δημοτικές ενότητες που συνενώνονται και Περιφέρειες μετά από σχετικό αίτημά τους.

### **3.6.3 Διαδικασία εποπτείας-ελέγχου πράξεων Δήμων και Περιφερειών και προληπτικός έλεγχος Συμβάσεων**

Με τον νόμο Καλλικράτη στα άρθρα 214-237, θεσμοθετήθηκε ένα νέο σύστημα εποπτείας των πράξεων των ΟΤΑ (Δήμων, Περιφερειών και των νομικών τους προσώπων) καθώς και νέο σύστημα πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών. Με το προηγούμενο σύστημα ελέγχου, ( άρθρα 148-154, Ν. 3463/2006), για τους ΟΤΑ α' βαθμού αλλά και τους καταργούμενους του β' βαθμού (άρθρα 66-70 του ΚΝΑ), η κύρια ευθύνη της εποπτείας ανήκε κατ' αρχήν στον Γ.Γ. Περιφέρειας.

Με το Ν. 3852/2010, η κρατική εποπτεία, ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (ΑΥΕ-ΟΤΑ), που είναι αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπ.Εσ.Α.Η και υπάγεται απ' ευθείας στον Υπουργό και η οποία, εκτός από έλεγχο νομιμότητας, ασκεί και πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών (άρ. 215, παρ. 2 του Ν. 3852/2010). Η ΑΥΕ-ΟΤΑ, έχει τη δυνατότητα να εκδίδει αυτεπαγγέλτως οδηγίες για να διασφαλίσει τη νομιμότητα της δράσης των ΟΤΑ (άρ. 215, παρ. 3 του Ν. 3852/2010), όπως επίσης και να ασκεί δια του Ελεγκτή Νομιμότητας αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και των οργάνων τους (άρ. 226, Ν. 3852/2010). Περαιτέρω δε, εξακολουθεί να υφίσταται ο οικονομικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο πλαίσιο των προηγούμενων αρχών, με τις απαραίτητες προσαρμογές στο νέο θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο. Η έγκριση των δαπανών και η έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων, ως αρμοδιότητα των ΥΔΕ, πέρασε από 1.1.2017 στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης ενώ οι Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου τους επιφορτίζονται με τον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας τους<sup>26</sup>

Στην έδρα κάθε ΑΥΕ-ΟΤΑ, ιδρύθηκε θέση Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος διορίζεται με πενταετή θητεία, είναι ανώτατος υπάλληλος, έχει βασικό τίτλο σπουδών στα νομικά, και προσλαμβάνεται μετά από προκήρυξη του Υπουργού Εσ.Α.Η. ενώ αναπληρώνεται από τον προϊστάμενο Διεύθυνσης της ΑΥΕ-ΟΤΑ (άρ. 216. Ν. 3852/2010).

Περαιτέρω, συστάθηκε στο Υπουργείο Εσ.Α.Η, Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας, υπό την Προεδρία του Υπουργού, στο οποίο συμμετέχουν ως μέλη οι Ελεγκτές Νομιμότητας των ΑΥΕ-ΟΤΑ (άρθρο 223 του Ν. 3852/2010). Το εν λόγω Συμβούλιο, στοχεύει στο συντονισμό της δράσης των ΑΥΕ-ΟΤΑ και την αντιμετώπιση σοβαρών ζητημάτων που αναδύονται κατά την οργάνωση και λειτουργία τους, αλλά και κατά τον έλεγχο των ΟΤΑ και συνέρχεται, με πρωτοβουλία του Υπουργού.

Στην ΑΥΕ - ΟΤΑ, αποστέλλονται υποχρεωτικά, οι πράξεις των οργάνων δήμων και περιφερειών με σκοπό τον έλεγχό τους, εφ' όσον έχουν το περιεχόμενο που ορίζεται στο άρ. 225, παρ. 1 του Ν. 3852/2010. Ειδικότερα αποστέλλονται μόνο οι πράξεις, που αφορούν:

- ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,
- ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών,
- αγορά και εκποίηση ακινήτων,
- κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,
- επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων,

26 ΕΕΤΑΑ, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Υποστήριξης Νέων Δήμων και Περιφερειών(ανάκτηση Φεβρουάριος 2018)

- σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας,
- σύναψη δανείων,
- διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία, και
- διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων

Μια άλλη πτυχή του συστήματος ελέγχου και εποπτείας των ΟΤΑ, είναι ο προληπτικός έλεγχος των Συμβάσεων δήμων και νομικών τους προσώπων, δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, προμηθειών, έργων, υπηρεσιών συμπεριλαμβανομένων και προγραμματικών συμβάσεων και υλοποίησης διετών προγραμμάτων δράσης κοινωφελών επιχειρήσεων.

Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι αναβαθμισμένος πλέον καθώς ελέγχονται προληπτικά όλες οι δαπάνες των δήμων, ανεξαρτήτως πληθυσμού, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων, διενεργείται έλεγχος της είσπραξης των εσόδων, ετήσιος δειγματοληπτικός έλεγχος των απολογισμών, καθώς και προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων των ως άνω νομικών προσώπων, προϋπολογιζόμενης δαπάνης μεγαλύτερης των 100.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ). Σημειώνεται ότι το αντίστοιχο χρηματικό όριο υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων του Δημοσίου, των λοιπών νπδδ και δημοσίων επιχειρήσεων ή οργανισμών είναι το 1.000.000 ευρώ.

### 3.7 Απολογισμός Καλλικράτη

Ανεξαρτήτως τυχόν καλών προθέσεων, ο «Καλλικράτης» οικοδομήθηκε εξ αρχής στη λογική του «λιγότερου κράτους», υιοθετώντας πλήρως τη νεοφιλελεύθερη προσέγγιση, ενώ βασικός του στόχος ήταν η συρρίκνωση των δομών των Ο.Τ.Α. και η μείωση του κόστους λειτουργίας τους. Άλλωστε, δεν είναι τυχαίο ότι η ψήφιση του «Καλλικράτη» αποτέλεσε το πρώτο μνημονιακό μέτρο που πήρε η χώρα μας, με την έναρξη αυτής της σκοτεινής και δύσκολης περιόδου έξι χρόνων λιτότητας.

Η δεύτερη αδυναμία έχει να κάνει με το γεγονός ότι διατήρησε την έλλειψη του δημοκρατικού στοιχείου που χαρακτήριζε και συνέχισε να χαρακτηρίζει την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με τη διαφορά ότι αυτό το έλλειμμα συνδυάστηκε, στην περίπτωση του «Καλλικράτη» και με την εκτεταμένη συγχώνευση Δήμων και Κοινοτήτων και, αντίστοιχα, Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Με αποτέλεσμα, οι πολίτες να απομακρύνονται διαρκώς – γεωγραφικά, αλλά κυρίως πολιτικά – ακόμα και από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, τον κατεξοχήν λαϊκό θεσμό. Έτσι, ακόμα και οι θεσμοί δημοκρατικής συμμετοχής που έφτιαξε ο «Καλλικράτης» δεν κατάφεραν να προσελκύσουν το ενδιαφέρον των πολιτών και παρέμειναν γραφειοκρατικοί και, σε πολλές περιπτώσεις, διακοσμητικοί, αν όχι ανύπαρκτοι.

Η τρίτη αδυναμία έχει να κάνει με το γεγονός ότι ο «Καλλικράτης» έφτιαξε ένα μοντέλο με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, όργανα και τρόπο λειτουργίας, για

όλους ανεξαρτήτως τους Ο.Τ.Α., κυρίως στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Ο «Καλλικράτης» διαμόρφωσε ένα οριζόντιο πλαίσιο λειτουργίας το οποίο είναι το ίδιο για τη Θάσο και για την Αθήνα, το ίδιο για τη Θήβα και για τα ορεινά Τζουμέρκα, το οποίο είναι σαφές ότι δεν μπορεί να λειτουργήσει το ίδιο ικανοποιητικά σε Δήμους με διαφορετικές ανάγκες και διαφορετικές δυνατότητες.

Παράλληλα, η εμπειρία εφαρμογής του «Καλλικράτη» ανέδειξε και μία σειρά επιμέρους δυσλειτουργίες και ελλείψεις, ενώ η ίδια η Τοπική Αυτοδιοίκηση διεκδικεί έναν πιο ουσιαστικό, αναβαθμισμένο ρόλο σε μία σειρά σημαντικά ζητήματα, όπως η κοινωνική αλληλεγγύη και η τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη.

## **Συμπεράσματα**

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), συνιστά μια ριζική αλλαγή στη διοικητική διάρθρωση της χώρας, καθώς θεμελιώνει για πρώτη φορά την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, δημιουργεί λιγότερους και μεγαλύτερους Δήμους και μεταφέρει την άσκηση αρμοδιοτήτων στο επόμενο επίπεδο εξυπηρετώντας τις αρχές της εγγύτητας και της αποτελεσματικότητας..

Ο “Καλλικράτης” εισήγαγε πολλές μεταρρυθμίσεις που ήταν ικανές να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη διαφάνεια των Ο.Τ.Α. Ωστόσο, λόγω της ελλιπούς ενημέρωσης των εμπλεκόμενων φορέων, έχουν δημιουργηθεί δυσλειτουργίες με αποτέλεσμα η εφαρμογή του να παρεμποδίζεται..

Γεγονός είναι ωστόσο, ότι μία ορθή και ολοκληρωμένη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που εισάγει ο “Καλλικράτης” μπορούν να οδηγήσουν στην ανάπτυξη και την ενίσχυση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για να πραγματοποιούν όμως όλα όσα προαναφέρθηκαν, πρέπει οι νέοι φορείς άσκησης τόσο της τοπικής όσο και της κρατικής εξουσίας, δηλαδή οι Περιφέρειες και οι Δήμοι αφενός, και οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αφετέρου, να οργανωθούν με ορθολογικό και σύγχρονο τρόπο, ο οποίος θα τους επιτρέψει να παίξουν με αποτελεσματικότητα το ρόλο τους.

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

## Κεφάλαιο 4

### 4.Οι τρέχουσες μεταρρυθμιστικές εξελίξεις στην αυτοδιοίκηση

#### 4.1 Η εικόνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σήμερα

Η Τ.Α σήμερα χαρακτηρίζεται από:

- Πλειοψηφικό & αντιδημοκρατικό εκλογικό σύστημα.
- Υπερβολική ενδυνάμωση των μονοπρόσωπων οργάνων (Δήμαρχος, Περιφερειάρχης) ή των ολιγομελών οργάνων (Δημαρχιακή/Εκτελεστική Επιτροπή, Οικονομική Επιτροπή), σε βάρος των Δημοτικών/Περιφερειακών Συμβουλίων.
- Απουσία θεσμών πραγματικής και ουσιαστικής κοινωνικής συμμετοχής, εφόσον οι ελάχιστοι υφιστάμενοι θεσμοί (Επιτροπή Διαβούλευσης, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών κ.λπ.) είτε δεν ιδρύονται από τις κατά τόπους Δημοτικές και Περιφερειακές Αρχές, είτε αντιμετωπίζονται τυπολατρικά και εργαλειακά, αποξενωνόμενες από το ουσιαστικό τους περιεχόμενο.
- Συγκεντρωτική οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α. (ιδίως των Δήμων) σε βάρος των θεσμών της εσωτερικής (ενδοδημοτικής) αποκέντρωσης (π.χ. Τοπικά Συμβούλια).
- Πολυκερματισμό των ελέγχων, με αποτέλεσμα οι Ο.Τ.Α. να ασφυκτιούν από τον έλεγχο επί της δράσης τους, (λόγω του ότι ο τελευταίος εκτρέπεται των ορίων του ελέγχου νομιμότητας και υπεισέρχεται στο πεδίο του ελέγχου σκοπιμότητας), ενώ η αποτελεσματικότητα των επάλληλων ελέγχων ως προς την πάταξη των πραγματικών περιπτώσεων κακοδιοίκησης και διαφθοράς είναι τελικώς αμφισβητούμενη.
- Χαμηλό επίπεδο συμμετοχής ακόμα και στους ελάχιστους υπαρκτούς θεσμούς συμμετοχής ή κοινωνικού ελέγχου.

Το φετινό συνέδριό λοιπόν της ΚΕΔΕ βρήκε την Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμέτωπη με μια μεγάλη πρόκληση: την αλλαγή του Καλλικράτη και την προώθηση μιας ουσιαστικής μεταρρύθμισης στη λειτουργία του Κράτους και της Αυτοδιοίκησης.

Στα βήματα της διεθνούς τάσης για αποκέντρωση του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, που οδηγούν σε ένα κράτος επιτελικό στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της αρχής της επικουρικότητας αλλά και λαμβάνοντας επίσης υπόψη τη δέσμευση που ορίζει το τρίτο μνημόνιο (Ν. 4336/2016) για μεγαλύτερη αποκέντρωση κινείται η μελέτη του ΙΤΑ.

Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατέχει την τελευταία θέση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ σε ότι αφορά τις δημόσιες δαπάνες και τα έσοδα. Συγκεκριμένα ο μέσος όρος των δημοσίων επενδύσεων μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ που αποτελούν μέριμνα των μη κεντρικών φορέων είναι στο 68,5%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στη χώρα μας φτάνει στο 24%.

Με δεδομένη την υστέρηση της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως προς τα βασικά μεγέθη τόσο του ΟΟΣΑ όσο και με το μέσο ευρωπαϊκό όρο, η αποτελεσματική διεκπεραίωση της μεταρρύθμισης του κράτους, περνά μέσα από την αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και οργάνωσης της χώρας και λαμβάνοντας υπόψη τη διάκριση ανά κατηγορία δήμων (νησιωτικοί, ορεινοί, μητροπολιτικοί, κ.λπ).

Η μελέτη αποτυπώνει τους στρατηγικούς στόχους για το νέο μοντέλο οργάνωσης του κράτους, ενώ προτείνει ειδικές πολιτικές σε όλους τους τομείς, με έμφαση στην ενίσχυση της κοινωνικής αποδοχής και στην ενεργοποίηση της συμμετοχικής διαδικασίας, αναδεικνύοντας παράλληλα την ανάγκη της επαρκούς χρηματοδότησης του νέου μοντέλου οργάνωσης των δήμων, ώστε να μην επαναληφθούν τα λάθη του παρελθόντος.

Τα βασικά σημεία της μελέτης για τη στρατηγική μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι τα εξής:

- Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νέο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας, με βάση την αρχή της επικουρικότητας και εγκαθίδρυση μιας νέας σχέσης κεντρικής διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του ενιαίου σκοπού των δημοσίων πολιτικών.
- Φορολογική αποκέντρωση, με ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτονομίας και αύξηση της αντιληπτότητας του φόρου και με ενίσχυση της τοπικής λογοδοσίας και ελέγχου.
- Εγκαθίδρυση ενός νέου μηχανισμού είσπραξης τοπικών εσόδων, που θα είναι διακριτό από το φορολογικό μηχανισμό του κράτους, για την άμεση είσπραξη των εσόδων που αναλογούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και με ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας.
- Ενίσχυση των δομών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με χρήση της τεχνολογίας επικοινωνίας που να ευνοεί τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των πολιτών στην ενημέρωση, διαφάνεια και έλεγχο στις αποφάσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Εγκαθίδρυση συστήματος Μητροπολιτικής Διοίκησης στις μεγάλες πόλεις και εξειδίκευση ειδικών μορφών διοίκησης μικρών δήμων στα νησιά και τις ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές.
- Κατοχύρωση καταστατικής θέσης αιρετών και του καθεστώτος απασχόλησης εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- Ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την εκπόνηση ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στο πλαίσιο του

δημοκρατικού προγραμματισμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

- Ενίσχυση των δομών κοινωνικής οικονομίας με μεγαλύτερη συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης και ενίσχυση του ρόλου της στο συντονισμό των πολιτικών όλων των φορέων που δραστηριοποιούνται τοπικά.
- Θεσμοθέτηση μηχανισμών διαχείρισης κρίσεων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- Διαμόρφωση πλαισίου και παροχή κινήτρων διαβαθμικής και διαδημοτικής συνεργασίας και συνεργασία πόλεων στο πλαίσιο της ανάπτυξης μιας πολυχωρικής συνεργασίας.

Γίνεται προσπάθειά να προχωρήσει η χώρα σε μία συνολική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σε πολιτικό, διοικητικό και οικονομικό επίπεδο.<sup>27</sup>

## **ΕΠΙΛΟΓΟΣ-ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Οι όποιες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των τελευταίων ετών, παρά τα μεγάλα λόγια περί δήθεν επανίδρυσης ή εκσυγχρονισμού του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, αποδείχτηκαν κενές περιεχομένου.

Δυστυχώς, το πρόγραμμα Καλλικράτης χωρίς την απαραίτητη οργάνωση και πόρους, δεν έχει επιφέρει τα βέλτιστα αποτελέσματα μέχρι στιγμής. Αρκετές υπηρεσίες δεν λειτούργησαν όπως θα έπρεπε αλλά και η εξυπηρέτηση των πολιτών δεν ήταν η καλύτερη δυνατή σε πολλές περιπτώσεις

Η εφαρμογή του "ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ" και του "ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ" και 6 χρόνια μνημονιακών πολιτικών, καθώς και η ταυτόχρονη και αφειδής μεταφορά αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση, χωρίς πρόβλεψη για τους απαιτούμενους πόρους (στο πλαίσιο μια στρατηγικά οργανωμένης οπισθοχώρησης του κράτους) μετέτρεψαν έναν κατεξοχήν θεσμό άσκησης πρωτογενούς λαϊκής εξουσίας και κοινωνικού ελέγχου, όπως η Αυτοδιοίκηση, σε «διοικητή» τοπικών υποθέσεων και «διαμεσολαβητή» της κεντρικής πολιτικής εξουσίας. Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες μεταβλήθηκαν σε μια μικρογραφία του κεντρικού κράτους, με αποτέλεσμα τη συγκεντροποίηση της πολιτικής εξουσίας, μέσω της χωρικής πύκνωσης.

Κάθε προσπάθεια οικονομικής, κοινωνικής και θεσμικής ανασυγκρότησης θα είναι μάταιη και εκ προοιμίου καταδικασμένη σε μια νέα αποτυχία, αν δεν στηρίζεται στην άμεση ενεργό εμπλοκή των πολιτών και στην αποφασιστική ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών, που θα διασφαλίζουν την γνήσια έκφραση της βούλησης της κοινωνίας.

Η ίδια πραγματικότητα την οποία βιώνει ο θεσμός της Αυτοδιοίκησης και, πρώτα απ' όλα οι πολίτες, δείχνει το δρόμο που πρέπει να κινηθούμε για να διορθώσουμε τα κακώς κείμενα και να πάμε την υπόθεση της Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας κάποια βήματα μπροστά.

Τον τελευταίο λοιπόν καιρό διαφαίνεται η ανάγκη μίας ουσιαστικής μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης . Και, βέβαια, η οικονομική και πολιτική κρίση που ζήσαμε και, δυστυχώς, ζούμε, έφερε εκ νέου και με έμφαση στο προσκήνιο το αίτημα για περισσότερη και πραγματική δημοκρατία, για διαφάνεια και δημόσια λογοδοσία σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, την ανάγκη αντιμετώπισης χρόνιων παθογενειών και δημιουργίας μίας σύγχρονης, αποτελεσματικής και φιλικής προς τον πολίτη διοίκησης.

Η ίδια η κοινωνική πραγματικότητα μας δείχνει το δρόμο που πρέπει να κινηθούμε. Όχι βέβαια για να ξηλώσουμε ό,τι έγινε, όχι για να γκρεμίσουμε. Αλλά για να αξιολογήσουμε όσα έγιναν, να διορθώσουμε τα κακώς κείμενα και να πάμε την υπόθεση της Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας κάποια βήματα μπροστά.



## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα (1980-2010)

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας πριν την εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»

ΠΙΝΑΚΑΣ 3: Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας»

ΠΙΝΑΚΑΣ 4 : Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη»

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### ΒΙΒΛΙΑ

- 1.Ι.Γ. Δημητροκάλλης, *Οι κοινότητες των Ελλήνων, KUNST, Αθήνα 1997*
- 2.Καραναστάσης Μάρκος (2011)
3. Χρ.Κλειώσης, *‘Η Συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως’, Αθήνα 1981, σελ.21-23*
4. Μπουροδήμος Γ., «Διοικητική μεταρρύθμιση ή εθελούσιες συνενώσεις», 2009
- 5 Παπαδουκάκης, Δ. (2005). *Σχέδιο 'Καποδίστριας': οι κοινότητες στο μάτι του κυκλώνα. Ευτοπία: περιοδική έκδοση για τον ελευθεριακό κοινοτισμό*, σσ. Online έκδοση (<http://journal.eutopia.gr/el/shedio-kapodistriais-oi-koinotites-sto-mati-toykyklona>)
- 6 Τσενές Ηλίας, *Τοπική αυτοδιοίκηση- Θεωρία και πράξη, Εκδόσεις Φοίβος, 1986, σελ.13-14, 15-19,*
- 7 Τσουντας Κ., «Οι λειτουργίες του κράτους στα σύγχρονα πολιτεύματα», 2005
- 8 Χλέπας Ν. Κ., *Η Τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, εκδ. Σάκουλας, Αθήνα 1999*
- 9 (Χρυσομάλλης Μιχάλης Δ., 2010)

### ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ

- 1.Ι.Τ.Α., «Διοικητικός Εκσυγχρονισμός Ο Δήμος του 21ου αιώνα-Συζήτηση και μια Πρόταση» (προσαρμοσμένο), 2007
- 2.Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Το Σύστημα Διακυβέρνησης των Νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, Τελική Έκθεση, όπ., ανάφ., παρ., σελ.60
- 3.Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Το Σύστημα Διακυβέρνησης των Νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, Τελική Έκθεση, όπ., ανάφ., παρ., σελ.66
- 4.Υπουργείο Εσωτερικών, *Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης «Αριθμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*

5. Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας, Απογραφή, 1991
6. Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»
7. Καλλικράτης - Εισηγήσεις και σχέδιο προεδρικού διατάγματος για την οργάνωση της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας ΟΤΑ, Νοέμβριος 2010, ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ..
8. Πρόγραμμα Καλλικράτης-Νέα αρχιτεκτονική για την αναμόρφωση της αυτοδιοίκησης και του κράτους, Υπουργείο Εσωτερικών-Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εθνικό Τυπογραφείο
- 9 ΕΕΤΑΑ, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Υποστήριξης Νέων Δήμων και Περιφερειών(ανάκτηση Φεβρουάριος 2018)

## ΠΗΓΕΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ

1. <http://www.eetaa.gr>(ανάκτηση Ιανουάριος 2018)
- 2 <https://www.ypes.gr> (ανάκτηση Ιανουάριος 2018)
- 3 <http://www.kedke.ftr>. Ν. 2539/1997, Άρθρο 13 (ανάκτηση Ιανουάριος 2018)
- 4 <http://www.opengov.gr/ypes/?p=417>, "Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης" (ανάκτηση Ιανουάριος 2018)
- 5 [www.ita.org.gr](http://www.ita.org.gr), «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΙΤΑ, Μάρτιος 2008
- 6 <http://www.opengov.gr/ypes/?p=417>, 'Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης (Ιανουάριος 2018)
- 7 Πηγή: [www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)(ανάκτηση Μάρτιος 2018)
- 8 [http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/nomoi\\_kai\\_alla\\_egrafa/ekthesi\\_synepeivn\\_rythmiseon/](http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/nomoi_kai_alla_egrafa/ekthesi_synepeivn_rythmiseon/), ανάκτηση Μάρτιος 2018).
- 9 [www.aftodioikisi.gr/category/ota](http://www.aftodioikisi.gr/category/ota),(ανάκτηση 13/3/2018)