

ΚΟΡΙΝΘΟΣ ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2021

Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και
Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής επιστήμης και
Διεθνών Σχέσεων
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών
Σπουδών
ΔΔΠΜΣ «ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

Ράδος Αλέξανδρος

[ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΠΟΥ ΕΠΕΦΕΡΕ Ο «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι» ΣΤΗ ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΣΥΛΛΟΓΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ]

Διπλωματική Εργασία

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του συγγραφέα και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφρασμένες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Ο δηλών
Ράδος Αλέξανδρος



**Αφιερώνω την παρούσα διπλωματική εργασία στη Δραμινή
κοινωνία, στους ψηφοφόρους μου, στους φίλους μου, στους
υποστηρικτές μου.**

Ευχαριστώ θερμά την οικογένεια μου και ιδιαίτερα την μητέρα μου για την στήριξη τους.

Θερμές ευχαριστίες στον φίλο και νομικό Κώστα Κόντο, στον επιβλέποντα καθηγητή μου κύριο Ευάγγελο Δρυμπέτα για την άψογη συνεργασία και σε όλο το ακαδημαϊκό προσωπικό του μεταπτυχιακού προγράμματος για τις γνώσεις που έλαβα από τις διαλέξεις τους.

Περιεχόμενα

Περίληψη	σελ. 2
Εισαγωγή	σελ. 5
Πρώτο κεφάλαιο: Η διαχρονική εξέλιξη των νόμων για την αυτοδιοίκηση ..σελ. 10	
1.1 Το σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας	σελ. 10
1.2 Το πρόγραμμα Καλλικράτης	σελ. 14
1.3 Το πρόγραμμα Κλεισθένης Ι	σελ. 18
1.4 Συγκριτική μελέτη των προγραμμάτων «Καποδίστριας», «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης»	σελ. 22
Δεύτερο κεφάλαιο: Οι αλλαγές του ρυθμιστικού πλαισίου των ΟΤΑ Α' βαθμού	σελ. 25
2.1 Η συγκρότηση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων (Δημοτικό Συμβούλιο, Οικονομική Επιτροπή, Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, Κοινότητες) των Δήμων με τον «Κλεισθένη»	σελ. 25
2.2 Οι τροποποιήσεις των διατάξεων του «Κλεισθένη» που αφορούν τη συγκρότηση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων των Δήμων υπό το πρίσμα της Κυβερνησιμότητας	σελ. 30
2.3 Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση	σελ. 34
Τρίτο κεφάλαιο: Μελέτη Περίπτωσης ο Δήμος Δράμας	σελ. 37
3.1 Παρουσίαση του Δήμου Δράμας	σελ. 37
3.2 Η οπτική των αιρετών	σελ. 42
3.3 Η οπτική των υπαλλήλων	σελ. 50
Τέταρτο κεφάλαιο: Κριτική αποτίμηση των αλλαγών και κατάθεση προτάσεων	σελ. 53
4.1 Συμπεράσματα έρευνας	σελ. 53
4.2 Προτάσεις	σελ. 58
4.3 Λοιπά συμπεράσματα και προτάσεις	σελ. 60
Βιβλιογραφία	σελ. 62

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία εστιάζει στη συγκρότηση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων των Δήμων. Από τη μελέτη των νόμων για την τοπική αυτοδιοίκηση της Γ' Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας (1975 και μετά) πραγματεύεται τις αλλαγές που επέφερε ο τελευταίος νόμος, ο «Κλεισθένης Ι» ειδικότερα ως προς τη συγκρότηση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων των Δήμων, δηλαδή του Δημοτικού Συμβουλίου, των Κοινοτήτων, της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής. Επίσης, ερευνά τις τροποποιήσεις που συντελέστηκαν στον «Κλεισθένη» για να διασφαλιστεί η κυβερνησιμότητα των ΟΤΑ καθώς και τον τρόπο που διαχειρίστηκαν τις αλλαγές που επήλθαν οι αιρετοί και υπάλληλοι του Δήμου Δράμας, ο οποίος αποτελεί περίπτωση μελέτης.

Κατόπιν μίας συγκριτικής αποτύπωσης των τριών τελευταίων νομοθετικών πλαισίων, του «Καποδίστρια», του «Καλλικράτη» και του «Κλεισθένη» η εργασία αποτυπώνει και αναλύει τις αλλαγές και μέσω μιας ερευνάς με ποιοτικά χαρακτηριστικά εξάγει συμπεράσματα για την ισχύουσα νομοθεσία και τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόστηκε. Ακόμη έχοντας επεξεργαστεί τα ευρήματα των συνεντεύξεων παρατίθενται προτάσεις για τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων. Η παρούσα διπλωματική, στο μέλλον, μπορεί να αποτελέσει ένα εγχειρίδιο για όσους ασχολούνται με την τοπική αυτοδιοίκηση ή πρόκειται να ασχοληθούν, μέσα από το οποίο θα μάθουν τα εκλογικά συστήματα που εφαρμόστηκαν διαχρονικά. Επίσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη συγγραφή νομοθετικών προτάσεων για την αυτοδιοίκηση ή την τροποποίηση αυτών.

Abstract

The present dissertation focuses on the composition and operation of the collective bodies of the Municipalities. The present study, of the laws for the local self-government of the Third Parliamentary Republic (1975 onwards), deals with the changes introduced by the last law, "Kleisthenis I", in particular regarding the composition and operation of the collective bodies of the Municipalities, ie the Municipal Council, the Communities, the Economic Committee and the Quality of Life Committee. It also researches the amendments made to "Kleisthenis I" in order to ensure the governance of local authorities as well as the way that the elected representatives and the employees of the Municipality of Drama, which is a case

study, managed the changes that occurred.

After a comparative depiction of the last three legislative frameworks "Kapodistrias", "Kallikratis" and "Klestheneis", the dissertation captures and analyzes the changes and through qualitative research, draws conclusions about the current legislation and the way in which implemented. Furthermore, having processed the findings of the interviews, suggestions are made for the operation of the collective bodies. This diploma, in the future, can be a handbook for those who are involved in local government or are going to deal, through which they will learn the electoral systems that have been implemented over time. It can also be used to write legislative proposals for self-government or to amend them.

Συντομογραφίες

ΟΤΑ ή Ο.Τ.Α. : Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ν. ή ν. : Νόμος

Α' ή α' : Πρώτου

Β ή β': Δεύτερου

π.Χ : προ Χριστού

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΙΤΑ: Ίδρυμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΔΕΥΑΔ: Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Άρδευσης Δράμας

ΚΕΠ: Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών

Δ/ση: Διεύθυνση

ΔΕΚΠΟΤΑ: Δημοτική Κοινοφελής Επιχείρηση Πολιτισμού

ΚΕΔΕ: Κεντρική Επιτροπή Δήμων Ελλάδας

π.χ.: παραδείγματος χάριν

ΕΣΠΑ: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης

ΕΣΔΔΑ: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης

Λέξεις – Κλειδιά

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), Δήμος Δράμας, «Κλεισθένης Ι», Διοικητικές μεταρρυθμίσεις, Διαχείριση αλλαγής στους ΟΤΑ, Αιρετοί, Απλή αναλογική, Εκλογές τοπικής αυτοδιοίκησης

Λειτουργικοί ορισμοί

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), ονομάζονται τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου καθένα από τα οποία έχει συσταθεί σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια και έχει ως σκοπό τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων, τα δε όργανά του εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία από τους δημότες της περιφέρειας. (Βλάδος, Χ., 2017)

Δήμος Δράμας, είναι ο μητροπολιτικός Δήμος της ΠΕ Δράμας και βρίσκεται στο κέντρο του Νομού. Έχει έκταση 833.01 τ.χλμ και πληθυσμό, σύμφωνα με την απογραφή του 2011, 58.944 κάτοικοι.

«Κλεισθένης Ι», το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» αποτελεί μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δίνοντας έμφαση στη Δημοκρατία και τη συμμετοχικότητα. Ταυτόχρονα μεριμνά για τη βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. Έγινε νόμος του κράτους με αριθμό 4555 και δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018.

Διοικητικές Μεταρρυθμίσεις, με τον όρο αυτό αναφερόμαστε στο σύνολο των αλλαγών που συντελέστηκαν σε ένα δημόσιο οργανισμό με στόχο την επίλυση προβλημάτων, την εύρυθμη λειτουργία του οργανισμού και την προσαρμογή του σε νέα δεδομένα.

Διαχείριση αλλαγής στους ΟΤΑ, είναι μια διαδικασία κατά την οποία οι αλλαγές που εφαρμόζονται σε έναν οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης γίνονται προγραμματισμένα σύμφωνα με ένα πλαίσιο ή μοντέλο. (Βλάδος Χ., 2017)

Εισαγωγή

Σε κάθε χρονική στιγμή υπάρχει ένα σύστημα οργάνωσης και διοίκησης της κοινωνίας. Κατά την αρχαιότητα στην Αρχαία Αθήνα εμφανίστηκε για πρώτη φορά ο όρος *Δήμος* που σήμαινε λαός και περιελάμβανε την συμμετοχή του πολίτη. Την ιδιότητα αυτή δεν την κατείχαν όλοι, αποκλείονταν από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων οι γυναίκες και οι δούλοι ωστόσο όσοι συμμετείχαν την *Εκκλησία του Δήμου*, το όργανο που λαμβάνονταν οι αποφάσεις είχε το δικαίωμα στο λόγο ανεξαρτήτως καταγωγής ή οικονομικής κατάστασης. Κατά τον 5^ο αιώνα η Εκκλησία του Δήμου περιορίζονταν από την ύπαρξη νόμων και η τροποποίηση αυτών αποτελούσε μια δύσκολη υπόθεση μιας και θα έπρεπε να προηγηθεί μια μακρά διαβούλευση. Οι Δήμοι εκείνη την εποχή αποτελούσαν την ανώτερη μορφή πολιτικής οργάνωσης, γιατί δεν περιορίζονταν μόνο στην αυτοδιοίκηση αλλά λειτουργούσαν σαν εκλογικές περιφέρειες από τις οποίες εκλέγονταν τα μέλη της Βουλής. (Janet Coleman, 2004). Την εκκλησία του Δήμου θα μπορούσαμε να την παρομοιάσουμε με το σημερινό δημοτικό συμβούλιο που κατά τις συνεδριάσεις του συζητούνται και αποφασίζονται θέματα που αφορούν το Δήμο.

Κατά τον μεσαίωνα εμφανίζεται για πρώτη φορά στη Δυτική Ευρώπη ένας νέος τύπος πολιτικής έκφρασης το *κράτος*. Τα κράτη προέκυψαν ως τριπλή αντίδραση στους φεουδάρχες, την εκκλησιαστική δύναμη και τους ηγεμόνες βασιλείς. Η δημιουργία των κρατών είναι μια διαδικασία που συνεχίζεται μέχρι και σήμερα. Ο Βέμπερ όρισε το κράτος ως μια κοινότητα ανθρώπων που αξιώνει αποτελεσματικά το μονοπώλιο στη νόμιμη φυσική βία σε συγκεκριμένο έδαφος. (Κασιμάτη Ρ.& Παπαιωάννου Μ.& Γεωργουλός Σ. & Πράνταλος Ιωάννης, 2017) Νομικά το κράτος είναι η αυτοδύναμη οργάνωση ενός λαού στη βάση ενός συνόλου κανόνων δικαίου μέσα σε μια χώρα. (Σπηλιωτόπουλος Ε., 2011)

Το σύνολο των νομικών προσώπων που διαθέτει το Κράτος, τα οποία λειτουργούν με βάση τους κανόνες δικαίου, διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες και ασκούν δημόσια εξουσία, ονομάζουμε δημόσια διοίκηση. Το κράτος απονέμει αυτές τις αρμοδιότητες στα όργανά του προς υλοποίηση των σκοπών της αποκέντρωσης. Η αποκεντρωμένη διοίκηση είναι προσιτή στους πολίτες και μέσω αυτής καθίσταται εφικτός ο καταμερισμός της εργασίας ο οποίος επιτρέπει την ταχύτερη επίλυση προβλημάτων που επιλύονται από τη διοίκηση. (Σπηλιωτόπουλος Ε., 2011)

Τη διεκπεραίωση τοπικής σημασίας ζητημάτων αναλαμβάνουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι οποίοι διακρίνονται σε δύο βαθμούς. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες αποτελούν τους Α' βαθμού ΟΤΑ και οι Περιφέρειες τους Β' βαθμού. Ειδικότερα οι Δήμοι υλοποιούν έργα και δράσεις που άπτονται της καθημερινότητας των πολιτών. Οι πολίτες απευθύνονται στις υπηρεσίες του Δήμου προκειμένου να δοθεί λύση σε προβλήματα που απασχολούν τους ίδιους ή μερίδα των δημοτών και ο Δήμος -αιρετοί και υπάλληλοι- εργάζονται με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των δημοτών. Για αυτόν τον λόγο η σχέση πολίτη και Δήμου είναι αμφίδρομη.

Η άσκηση δημόσιας διοίκησης όμως δεν περιορίζεται μόνο στην επίλυση των προβλημάτων των τοπικών κοινωνιών αλλά περιλαμβάνει και μια σειρά από ζητήματα μεγαλύτερης ευθύνης και εμβέλειας. Αυτά μπορεί να αφορούν τους ίδιους τους πολίτες του Δήμου ή και όχι. Για αυτό το λόγο δημιουργείται ένα νομοθετικό πλαίσιο μέσα στο οποίο καλούνται να δράσουν οι δρώντες. (Χρυσανθάκης Χ. 2020)

Το Σύνταγμα ως θεμελιώδης νόμος προβλέπει την ύπαρξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού στο άρθρο 102 παρ. 1. Το νομοθετικό πλαίσιο είναι ενιαίο και αφορά όλους τους Δήμους, δεν είναι όμως σταθερό και μεταβάλλεται διαρκώς. Στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της Γ' Κοινοβουλευτική Δημοκρατία υπήρξαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις που επηρέασαν δραστικά την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ Α' Βαθμού. Η πρώτη απόπειρα ήταν τη δεκαετία του '80 με τον νόμο 1270/1982 όπου καθιερώθηκαν τα Συνοικιακά Συμβούλια στους ΟΤΑ. (Βακούλη Α. 2010) Τη δεκαετία του 1990 συνεχίστηκαν οι μεταρρυθμίσεις με τη θέσπιση του Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης και τα συμβούλια περιοχής. Με τον ν. 2218/1994 συντελέστηκε μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Κράτος στον πρώτο και δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς επίσης άλλαξε και ο τρόπος που εποπτεύονταν οι ΟΤΑ. (Βακούλη Α. 2010).

Προς το τέλος της δεκαετίας του 1990 με το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» (ν. 2539/1997) επιχειρείται μια τομή στην ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης αφού ενδυναμώνονται οι Δήμοι με τη συγχώνευση πλήθους Κοινοτήτων. Μια δεκαετία περίπου αργότερα το 2010 περνάμε από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη». Μια νομοθετική μεταρρύθμιση που διαμόρφωσε ένα νέο τρόπο διοίκησης των τοπικών κοινωνιών. Λίγα χρόνια αργότερα, το 2018 με τον νόμο 4555/2018 επιχειρήθηκε από την νομοθετική εξουσία η καθιέρωση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου, του «Κλεισθένη» ο οποίος προέβλεπε την εφαρμογή της απλής αναλογικής

για την ανάδειξη των οργάνων των ΟΤΑ.

Κάθε νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση που σχεδιάζεται και υλοποιείται από την εκάστοτε Κυβέρνηση επιφέρει σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία των ΟΤΑ. Οι αλλαγές που προκύπτουν όμως δεν αφορούν μόνο τη διοικητική διάρθρωση. Επηρεάζουν τη συνολική λειτουργία των δήμων και των περιφερειών και δεδομένου ότι αναπτύσσεται μια αμφίδρομη σχέση μεταξύ πολίτη και Δήμου γίνεται αντιληπτό ότι επηρεάζεται κατ' επέκταση την τοπική κοινωνία στο σύνολο της.

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η ανάδειξη των αλλαγών που προέκυψαν με την εφαρμογή του «Κλεισθένη Ι», η κριτική αποτίμηση αυτών των αλλαγών και η κατάθεση προτάσεων σχετικά με τον τρόπο ανάδειξης και συγκρότησης των συλλογικών οργάνων των Δήμων.

Τα ερευνητικά ερωτήματα τα οποία καλείται η παρούσα εργασία να απαντήσει είναι αν ο «Κλεισθένης» ως αυτοδιοικητικός νόμος ωφέλησε ή δυσχέρανε τη λειτουργία των δήμων και αν οι τροποποιήσεις που έγιναν το έτος 2019 με τον ν. 4623/2019 έλυσαν τα προβλήματα που προέκυψαν σχετικά με την κυβερνησιμότητα των οργανισμών. Επίσης θα επιχειρηθεί η εξαγωγή συμπεράσματος σχετικά με την ωριμότητα του πολιτικού προσωπικού της χώρας μας υπό την έννοια της διάθεσης τους να συνεργαστούν και να δημιουργήσουν από κοινού ή να συμβιβαστούν με στόχο την εξυπηρέτηση προσωπικών φιλοδοξιών καθώς κι αν η οπτική τους όσον αφορά τον τρόπο που διαχειρίζονται τις αλλαγές συνάδει με την οπτική των διοικητικών υπαλλήλων.

Η μεθοδολογία που πρόκειται να ακολουθηθεί είναι αυτή της ποιοτικής έρευνας με συνεντεύξεις στους επικεφαλείς των παρατάξεων που απαρτίζουν το δημοτικό συμβούλιο, τον Πρόεδρο του Δημοτικού Συμβουλίου τον Γενικό Γραμματέα του Δήμου και σε ορισμένους υπαλλήλους της διοίκησης του Δήμου Δράμας, ο οποίος θα χρησιμοποιηθεί ως μελέτη περίπτωσης. Με αυτό τον τρόπο κρίνεται πως θα καταστεί δυνατή η συλλογή των απαιτούμενων πληροφοριών και η ακριβέστερη αποτύπωση της πραγματικότητας. Σε αντίθεση με την μέθοδο των ερωτηματολογίων η μέθοδος των ημιδομημένων συνεντεύξεων δίνει τη ευκαιρία για συζήτηση με τους ερωτώμενους από την οποία μπορούν να προκύψουν δεδομένα τα οποία να έλλειπαν από τα ερωτηματολόγια αλλά και να αποσαφηνίζονται και ερωτήματα τα οποία να προκαλούσαν ενδοιασμούς έχοντας όμως υποβάλλει σε όλους τους συμμετέχοντες της έρευνας τις ίδιες ερωτήσεις.

Η εργασία διακρίνεται σε 4 κεφάλαια. Αρχικά, στο πρώτο κεφάλαιο, γίνεται

μια παρουσίαση των αυτοδιοικητικών νομοθετικών πλαισίων μετά την πτώση της δικτατορίας. Η παρουσίαση των νόμων, των συγγραμμάτων και των εκθέσεων που γράφτηκαν για αυτούς καταλήγει στην τελευταία ενότητα του κεφαλαίου στην οποία αποτυπώνονται οι διαφορές τους.

Στη συνέχεια της εργασίας, στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι διατάξεις όπως προέβλεπαν τη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων με την ψήφιση του «Κλεισθένη Ι» και στη συνέχεια αναλύονται οι αλλαγές σχετικά με τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων των Δήμων μετά την τροποποίηση του νόμου.

Στο επόμενο κεφάλαιο διερευνάται ο τρόπος που διαχειρίστηκαν αυτές τις αλλαγές οι αιρετοί του Δήμου Δράμας καθώς και η οπτική σύμφωνα με την οποία «είδαν» τις αλλαγές αυτές οι υπάλληλοι της διοίκησης.

Το τελευταίο κεφάλαιο περιέχει τα συμπεράσματα που εξήχθησαν σύμφωνα με την οπτική του συγγραφέα και τις προτάσεις του σχετικά με τις θεματικές που ερευνήθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1 Το σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας

Κάθε μορφή πολιτειακής οργάνωσης προϋποθέτει ένα οργανωμένο σύστημα διοίκησης των τοπικών κοινωνιών. Το ασαφές πεδίο άσκησης πολιτικής των ΟΤΑ που επικρατούσε στην Ελλάδα κατά την μεταπολίτευση έμελε να αλλάξει με το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας». Το πρόγραμμα πήρε το όνομα του από τον πρώτο κυβερνήτη της χώρας ο οποίος ανέλαβε να συγκροτήσει τις δομές και υπηρεσίες του Ελληνικού Κράτους. Μεταξύ αυτών, στόχευε στη δημιουργία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και την κατάργηση των κοινοτήτων καθώς οι Κοινότητες είχαν ταυτιστεί με την φοροεισπρακτική πολιτική που ασκούνταν επί οθωμανικής αυτοκρατορίας. Οι αντιδράσεις από τους προεστούς σε συνδυασμό με τον αιφνίδιο θάνατο του διέκοψαν απότομα την προσπάθεια του. (Χρυσανθάκης Χ, 2010)

Χρειάστηκε να περάσει περισσότερο από ένας αιώνας για να δημιουργηθεί ένα πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ελλάδας. Η πρώτη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε νόμος του κράτους στις 4 Δεκεμβρίου του 1997. (Λώλη –Σαλτέρη, 2019)

Χαρακτηριστικά στοιχεία του ν. 2539/1997 ήταν η συγχώνευση μικρών ενοτήτων και κοινοτήτων με σκοπό τη δημιουργία πολυπληθέστερων Δήμων. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού ανέρχονταν πριν τον «Καποδίστρια» σε 5.825 ενώ με την εφαρμογή του νόμου υπολογίζονταν στους 1.034 εκ των οποίων 910 ήταν Δήμοι και 124 παρέμειναν ως Κοινότητες. Η ενοποίηση των δήμων είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πολυπληθέστερων δήμων με δείγματα εξωστρέφειας και εξάλειψης φαινομένων τοπικισμού. (Ιωαννίδης, 2014)

Η ανάγκη εφαρμογής ενός προγράμματος όπως ο Καποδίστριας προέκυψε διότι η κατανομή των πόρων στις κοινότητες γινόταν με δυσκολία και η διαχείριση των κρατικών επιχορηγήσεων δεν είχε αναπτυξιακό χαρακτήρα. Η δημιουργία σύγχρονων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρόσφερε τη δυνατότητα, στους δήμους, διεκδίκησης ευρωπαϊκών κονδυλίων όπως το ΕΣΠΑ και τη δυνατότητα

εκτέλεσης έργων που θα οδηγούσαν στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη και βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών. Μάλιστα, ο απώτερος στόχος ήταν η ενίσχυση με έργα υποδομής και όχι μόνο, της ζωής στην ύπαιθρο και της αποτροπής της αστικοποίησης που έδειχνε να καλπάζει χωρίς ωστόσο να επιτευχθεί ο συγκεκριμένος στόχος μιας και σταδιακά παρατηρήθηκε η ερήμωση των μη αστικών περιοχών. (Λώλη – Σαλτέρη, 2019)

Η διοίκηση των τοπικών κοινωνιών και η διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων άλλαξε. Η συγκέντρωση πολλών μικρότερων χωριών και οικισμών σε έναν οργανισμό περιόριζε την ανεξέλικτη σε ένα βαθμό διοίκηση χωρίς προγραμματισμό. Με την μεταρρύθμιση αυτή εισήχθη ο ορθολογισμός στην Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Τα δείγματα συγκεντρωτισμού που εμφανίστηκαν εκείνη την περίοδο ωφέλησαν τη διοίκηση ως προς τον καλύτερο συντονισμό και έλεγχο των διοικητικών διαδικασιών και εν συνόλω της λειτουργίας των Ο.Τ.Α. Οι δράσεις των Δήμων μετά τη μεταρρύθμιση του Καποδίστρια γίνονται συντονισμένα και σε βάθος χρόνου δίνοντας τη δυνατότητα να υλοποιούνται τα οράματα των διοικήσεων με απώτερο στόχο την ανάπτυξη της κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό, δημιουργούνται συνεργασίες με τις νομαρχιακές διοικήσεις και τονώνονται οι επενδύσεις, πολλές εκ των οποίων προέρχονται από ευρωπαϊκά προγράμματα.

Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση εξευρωπαϊάζεται, υιοθετούνται, δειλά-δειλά, τακτικές που εφαρμόζονται στην Ευρώπη καθιστώντας την Ελλάδα ένα σύγχρονο κράτος. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η δημιουργία κουλτούρας συνεργασιών και η ανάδειξη των συγκριτικών πλεονεκτημάτων κάθε περιοχής προκειμένου να γίνει πιο ελκυστική σε τουρίστες και επενδυτές. Παράλληλα, γίνεται μια ολόκληρη προσπάθεια κατάρτισης του ήδη υπάρχοντος προσωπικού αλλά και πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού που θα μπορεί να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις και όχι στην απλή γραφειοκρατική διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων. (Ιωαννίδης, 2014)

Ο «Καποδίστριας» εξέλιξε την τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς ωστόσο να καταφέρει να λύσει όλα τα προβλήματα αναδεικνύοντας μάλιστα στην προσπάθεια αυτή νέα προβλήματα ή δυσλειτουργίες. Η παρεμβατικότητα του κράτους δεν μπόρεσε να επιτρέψει την αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Η χρηματοδότηση τους καθοριζόταν από την κεντρική κυβέρνηση γεγονός που δημιουργούσε σχέσεις εξάρτησης των οργανισμών με την κυβέρνηση. Οι πελατειακές σχέσεις συνεχίστηκαν και εδραιώθηκαν ως αποδεκτός τρόπος άσκησης πολιτικής. Αυτό στάθηκε εμπόδιο

στην ανάπτυξη των συνεργασιών και την αξιοκρατική διευθέτηση των τοπικών συμφερόντων. Αποκλείονταν κάθε μορφή συνεργασίας με την κοινωνία των πολιτών ενώ ακόμα και η συνεργασία που αναπτύχθηκε μεταξύ δήμων και νομαρχιών ήταν υποτυπώδης μιας και περιορίζονταν σε γραφειοκρατικές διαδικασίες κι αυτό διότι το θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των νομαρχιών δεν άλλαξε καθώς ο νόμος επικεντρώθηκε στον Α' βαθμό ΟΤΑ. (Ιωαννίδης, 2014)

Η απορρόφηση των ευρωπαϊκών πόρων για την περιφερειακή ανάπτυξη δεν έγινε με τους αναμενόμενους ρυθμούς. Η καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των προγραμμάτων της ΕΕ είχε ως αποτέλεσμα η Χώρα να υστερεί και να υπολείπεται σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Βέβαια, ορισμένοι δήμοι τα κατάφεραν και πέρασαν του σκοπέλους και έγιναν πρωτοπόροι, στην πλειοψηφία τους όμως δεν τα κατάφεραν ενδεχομένως λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας. Προβληματική ήταν και η διαχείριση κρατικών πόρων ιδιαιτέρως σε ό,τι αφορούσε τις δημοτικές επιχειρήσεις. Η λειτουργία τους δεν βασίζονταν σε ισχυρά θεμέλια και οι περιπτώσεις κακοδιαχείρισης και κατασπατάλησης δημόσιου χρήματος σύμφωνα και με την έκθεση του 2012 του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ήταν πολλές. Η δραστηριοποίηση των δημοτικών επιχειρήσεων στηρίζονταν στην προώθηση οργανωμένων οικονομικών συμφερόντων. (Ιωαννίδης, 2014)

Σημαντική τομή του νόμου αποτέλεσε η σύσταση των τοπικών συμβουλίων σε κάθε δημοτικό ή κοινοτικό διαμέρισμα. Τα μέλη των συμβουλίων μπορούσαν να διεκδικούν μεγαλύτερα έργα και δράσεις και να λαμβάνουν θεσμικές πρωτοβουλίες. Συγκεκριμένα, το άρθρο 4 του ν. 2539/1997 προέβλεπε τη σύσταση συμβουλίου σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα εκτός από εκείνα που ορίζονται στις έδρες των νέων δήμων και είχαν πληθυσμό άνω των 1000 κατοίκων. Τα συμβούλια διακρίνονταν σε τριμελή, πενταμελή και επταμελή ανάλογα με τον πληθυσμό των δημοτικών διαμερισμάτων. Τα κοινοτικά συμβούλια εκπροσωπούσαν από τους Παρέδρους. Τα μέλη των συμβουλίων των δημοτικών διαμερισμάτων εκλέγονται μέσω των αυτοδιοικητικών εκλογών απευθείας ψηφίζοντας το ψηφοδέλτιο της παράταξης του υποψήφιου δήμαρχου της προτίμησης των ψηφοφόρων. Η κατανομή των εδρών των συμβουλίων γινόταν αναλογικά. Ο ρόλος του συμβουλίων ήταν γνωμοδοτικός εκτός κι αν μεταβιβάζονταν από το δημοτικό συμβούλιο αποφασιστικές – κανονιστικές αρμοδιότητες. Οι αποφάσεις που λαμβάνονταν αφορούσαν οποιοδήποτε ζήτημα το οποίο άπτονταν των διοικητικών ορίων των διαμερισμάτων και αποστέλλονταν στο δημοτικό συμβούλιο για συζήτηση και ψήφιση. (Μπίλλης, 2018)

Η συγχώνευση των κοινοτήτων σε δήμους ενώ αρχικά φάνηκε να οδηγεί σε μειωμένο ενδιαφέρον των πολιτών για τα κοινά στην πορεία αποδείχτηκε πως ακριβώς το αντίθετο συνέβη. Ο νομοθέτης μέσω του άρθρου 10 καθιέρωσε την τακτική ετήσια συνέλευση την οποία συγκαλούσε ο πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου και του έδωσε τη δυνατότητα να συγκαλεί μέχρι δύο (2) έκτακτες συνελεύσεις το χρόνο στις οποίες μπορούσαν να συμμετέχουν όλοι οι πολίτες της τοπικής κοινωνίας. (Ιωαννίδης, 2014)

Στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης ο ν. 2539/1997 δεν άλλαξε πολλά. Παρέμειναν οι νομαρχιακές διοικήσεις πραγματοποιώντας όμως ενοποίηση των διανομαρχιακών υπηρεσιών υπό τη "σκέπη" των 13 περιφερειών. Η ελληνική επικράτεια χωρίστηκε σε 13 Περιφέρειες οι οποίες αποτελούσαν διοικητικά κέντρα έτσι ώστε να μειωθεί η εξάρτηση των δήμων από την κεντρική διοίκηση. Οι Περιφέρειες στελεχώθηκαν με δικό τους προσωπικό και απέκτησαν προϋπολογισμό και εν γένει μηχανισμούς διοίκησης. Η διοίκηση των Περιφερειών δεν ήταν αιρετή αλλά οι διοικούντες διορίζονταν όπως ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ο ρόλος του οποίου αναβαθμίστηκε. (Χρυσανθάκης X, 2010)

1.2 Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Τις αστοχίες ή τις παραλείψεις του ν. 2539/1997 ήρθε να καλύψει ένας νέος νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση που έθετε εκ νέου το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ. Ο νόμος αυτός είναι ο 3852/2010 με την ονομασία «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*» και ο οποίος έγινε νόμος του κράτους στις 7 Ιουνίου του 2010 και στο σύνολο του τέθηκε σε ισχύ την 1 Ιανουαρίου του 2011. Η ονομασία του προήλθε από τον σπουδαίο αρχιτέκτονα της αρχαϊκής εποχής δημιουργήμα του οποίου είναι ο Παρθενώνας και όχι τυχαία αφού ο νόμος αφορά μια νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. (Λώλη – Σαλτέρη, 2019)

Νωρίτερα, το 2006, είχε προηγηθεί η δημιουργία του ισχύοντος Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Ο Κώδικας αποτελούνταν από 270 άρθρα και καθόρισε σημαντικά το πλαίσιο λειτουργίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ εκσυγχρονίζοντας το μέχρι πρότινος θεσμικό πλαίσιο, διέκρινε τις αρμοδιότητες μεταξύ δήμων και κοινοτήτων για να μην επικαλύπτει ο ένας θεσμός τον άλλο και να μπορούν να συνεργάζονται ομαλά, και τις κατέταξε ανάλογα με τη φύση των υποθέσεων που έχουν να διευθετήσουν οι Δήμοι σε επτά (7) ενότητες μεταξύ των οποίων ανάπτυξη, περιβάλλον, ποιότητα ζωής, κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, πολιτισμός και αθλητισμός, πολιτική προστασία και άλλα. (Βακούλη, 2010)

Ο Κώδικας προέβλεψε, επίσης, τη δυνατότητα διενέργειας τοπικού δημοψηφίσματος, καθιέρωσε τη «Χάρτα Δικαιωμάτων του Δημότη» και τον «Οδηγό του Δημότη», ενίσχυσε το ρόλο των μειοψηφούντων δημοτικών παρατάξεων και των δημοτικών συμβούλων, περιόρισε την κρατική εποπτεία που ασκούσαν μέσω του ελέγχου του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Ο έλεγχος περιορίζεται στη νομιμότητα των αποφάσεων. Μάλιστα με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων δόθηκε στις παρατάξεις που συμμετέχουν στα συμβούλια των οργάνων του Δήμου το δικαίωμα να υποβάλλουν ερωτήματα και αιτήματα προς τη δημοτική αρχή. Οι Δήμοι απέκτησαν εργαλεία άσκησης κοινωνικής πολιτικής και επιχειρήθηκε η οριοθέτηση της δράσης των δημοτικών επιχειρήσεων για να αποτραπούν φαινόμενα κακοδιαχείρισης δημόσιου χρήματος. (Χρυσανθάκης Χ, 2010)

Ο «Καλλικράτης» ως ο επόμενος νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση δεν κατήργησε τον Κώδικα στο σύνολο του, τροποποίησε όμως κάποιες από τις διατάξεις του όπως το εκλογικό σύστημα. (Χρυσανθάκης Χ, 2010)

Η φιλοσοφία της νέας αρχιτεκτονικής της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν η δημιουργία λιγότερων αλλά μεγαλύτερων δήμων με όλα εκείνα τα εφόδια για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της εποχής. Οι Δήμοι καθίστανται φορείς ανάπτυξης των τοπικών κοινωνιών και διοικητικά κέντρα προσφέροντας πολλές υπηρεσίες στους δημότες. (Χρυσανθάκης Χ, 2010) Πρόκειται για την επιτομή της αποκέντρωσης που επιχείρησε ο Καποδίστριας χωρίς όμως να το καταφέρει με την ανάθεση πολλών αρμοδιοτήτων από την κεντρική κυβέρνηση στους ΟΤΑ. Η αποκέντρωση φαίνεται και στα εδαφικά όρια του ίδιου του Δήμου μιας και χωρίζεται σε εδαφικές περιφέρειες οι οποίες ονομάζονται δημοτικές ενότητες. Οι δημοτικές ενότητες διαμορφώθηκαν με βάση τα εδαφικά όρια των παλαιών δήμων διατηρώντας την ονομασία των παλαιών δήμων. Ακόμη μετέτρεψε τα δημοτικά και κοινοτικά διαμερίσματα σε δημοτικές και τοπικές κοινότητες ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Περιοχές με πληθυσμό άνω των 2000 ατόμων ονομάζονται Δημοτικές Κοινότητες ενώ κάτω των 2000 Τοπικές Κοινότητες. (Μπίλλης, 2018) Τα μέλη των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων ακολουθούν το δημοτικό συμβούλιο η παράταξη που καταλαμβάνει τα 3/5 των εδρών του δημοτικού συμβούλου λαμβάνει και τα 3/5 των εδρών του συμβουλίου της κοινότητας και πρόεδρος του συμβουλίου γίνεται ο πρώτος σε ψήφους σύμβουλος της παράταξης που κέρδισε την πλειοψηφία των εδρών. (Χρυσανθάκης Χ, 2010) Οι πρόεδροι αποκτούν το δικαίωμα παράστασης και τοποθέτησης στο δημοτικό συμβούλιο (για θέματα που αφορούν τα διοικητικά όρια των κοινοτήτων τους). Ενώ, τα συμβούλια των τοπικών κοινοτήτων αναδεικνύονται κατ' αναλογία των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβαν οι συμμετέχουσες παρατάξεις κατά τον πρώτο γύρο των εκλογών.

Οι μεταρρυθμίσεις στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα. Η διάρκεια της θητείας αυξήθηκε κατά ένα χρόνο καθιστώντας τις διοικήσεις των ΟΤΑ πενταετείς. Κορυφαίο όργανο του Δήμου αποτελεί το δημοτικό συμβούλιο οι αποφάσεις του οποίου είναι άμεσα εκτελεστές, παράλληλα με το δημοτικό συμβούλιο δημιουργούνται και άλλα όργανα όπως η Εκτελεστική Επιτροπή αποτελούμενη από τον Δήμαρχο, τους Αντιδημάρχους και το Γενικό Γραμματέα του Δήμου με κύριο στόχο τη συγκρότηση του επιχειρησιακού σχεδίου του Δήμου και τον καλύτερο συντονισμό των υπηρεσιών, η Οικονομική Επιτροπή η οποία αναβαθμίστηκε αποκτώντας εποπτικό ρόλο σχετικά με τα οικονομικά του Δήμου και η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής κατά τις συνεδριάσεις της οποίας συζητούνται μια πληθώρα σημαντικών θεμάτων για την αποσυμφόρηση των συνεδριάσεων του

δημοτικού συμβουλίου. Τέτοια θέματα είναι οι αδειοδοτήσεις καταστημάτων κ.α. Ο ν. 3852/2010 καθιέρωσε ως υποχρεωτικό όργανο για τις Περιφέρειες και τους Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων και προαιρετικό κάτω των 10.000 κατοίκων την Επιτροπή Διαβούλευσης με γνωμοδοτικό χαρακτήρα. Μέλη της επιτροπής είναι εκπρόσωποι φορέων της περιοχής. Τέλος, ένα νέο όργανο που συστάθηκε με τον «Καλλικράτη» είναι το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών το οποίο έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και συστήνεται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Τα θέματα που απασχολούν το συμβούλιο μεταναστών είναι κυρίως θέματα ενσωμάτωσης των μεταναστευτικών πληθυσμών στις τοπικές κοινωνίες. (Λώλη- Σαλτέρη, 2019)

Δραστικές ήταν οι αλλαγές που επέφερε ο Καλλικράτης στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι μέχρι πρότινος Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αντικαθίστανται από 13 αιρετές περιφερειακές αυτοδιοικήσεις και τη δημιουργία περιφερειακού συμβουλίου. Οι 13 περιφερειακές διοικήσεις προήλθαν μετά από συνένωση των 51 νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, των 3 διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των 19 επαρχιών. Ο αριθμός των Περιφερειών αντιστοιχεί στις 13 διοικητικές περιφέρειες που χωρίζεται η χώρα. Η κάθε Περιφέρεια διακρίνεται σε περιφερειακές ενότητες κάθε μία τις οποίες διοικείται από τον εκλεγμένο χωρικό αντιπεριφερειάρχη. Οι περιφέρειες αποτελούν τους ενδιάμεσους σταθμούς άσκησης πολιτικής μεταξύ της κυβέρνησης και των Δήμων. Με την ίδρυση των Περιφερειών καθίσταται ευκολότερη η αξιοποίηση χρηματοδοτικών ευρωπαϊκών προγραμμάτων και η εκτέλεση έργων μεγαλύτερης οικονομικής κλίμακας που δεν θα μπορούσαν να υλοποιηθούν από έναν ή και περισσότερους Δήμους. (Βακούλη 2010)

Με τη σύσταση των Περιφερειών δημιουργήθηκε ένα κενό αποκεντρωμένων δομών της κεντρικής διοίκησης. Το κενό αυτό καλύφθηκε με τις διατάξεις του άρθρου 6 του ν. 3852/2010 οι οποίες διαμόρφωσαν το νέο πλαίσιο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι επτά (7) στον αριθμό και η συγκρότησή τους καθορίστηκε με οικονομικά, κοινωνικά, γεωγραφικά και χωροταξικά κριτήρια καθιστώντας αυτές ισχυρά διοικητικά κέντρα. Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις διοικούνται από τους Γενικούς Γραμματείς Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στόχο έχουν την αποσυμφόρηση της κεντρικής Διοίκησης. Οι αποκεντρωμένες διοικήσεις επιφορτίστηκαν με αρκετές αρμοδιότητες προκειμένου να επιτευχθεί ο απαιτούμενος έλεγχος και συντονισμός χωρίς πολιτική παρέμβαση. (Βακούλη 2010)

Οι Δήμοι ως οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν πλέον μια

σειρά από νέες αρμοδιότητες που προέρχονται από τις υπο κατάργηση Νομαρχίες. Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων αποσκοπεί στην -όσο το δυνατόν- μικρότερη κρατική παρέμβαση σε ζητήματα που άπτονται της καθημερινότητας των πολιτών διατηρώντας μέσω των αποκεντρωμένων διοικήσεων τον έλεγχο κυρίως της νομιμότητας των πολιτικών αποφάσεων. Ειδικότερα, μεταφορά αρμοδιοτήτων παρατηρείται στην περίπτωση νησιωτικών δήμων προκειμένου οι πολίτες να μπορούν να εξυπηρετούνται γρηγορότερα και ευκολότερα. Μερικοί από τους τομείς μεταβίβασης αρμοδιοτήτων είναι το περιβάλλον, η κοινωνική προστασία, η παιδεία, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός και η αγροτική ανάπτυξη. Ενδεικτικά παράδειγμα αποτελούν τα προγράμματα δια βίου μάθησης, η έκδοση αδειών λειτουργίας και ελέγχου λαϊκών αγορών, η υλοποίηση τεχνικών έργων που αφορούν τους αγρότες όπως δεξαμενές, η χορήγηση επιδομάτων κ.α. (Γεωργάκης, Θ. 2016)

Ο εκσυγχρονισμός των ΟΤΑ και η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων καθιστούν τις Περιφέρειες και πολύ περισσότερο τους Δήμους σύνθετους φορείς με μεγάλο όγκο εργασιών, τις οποίες καλούνται να περατώσουν με επιτυχία. Στην προσπάθεια τους αυτή καλούνται να αντιμετωπίσουν τις σύγχρονες προκλήσεις όπως η αξιολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών, η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση και άλλα. (Γεωργάκης, Θ. 2016)

1.3. Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»

Ο ν. 3852/2010 έθεσε τις βάσεις για τη δημιουργία ισχυρών διοικητικά και επιχειρησιακά οργανισμών που θα μπορούν να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής. Ο «Κλεισθένης Ι» ως αυτοδιοικητικός νόμος δημιουργήθηκε προκειμένου να τονωθεί η αντιπροσωπευτικότητα και ο πλουραλισμός απόψεων και προτάσεων κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η ονομασία του νόμου έχει συμβολικό χαρακτήρα μιας και ο Κλεισθένης ήταν αθηναίος πολίτικος του 6^{ου} αιώνα π.Χ και εφάρμοσε ένα εκσυγχρονιστικό και έντονα δημοκρατικό μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα παραχωρώντας δικαιώματα στους μέτοικους και όχι μόνο. Ο ν. 4555/2018 διατηρεί αρκετά από τα άρθρα του Καλλικράτη τροποποιώντας κυρίως αυτά που σχετίζονται με το εκλογικό σύστημα εισάγοντας την απλή αναλογική στην τοπική αυτοδιοίκηση. (Αιτιολογική Έκθεση Νόμου)

Ο ισχύον νόμος μεριμνά για την ενδοδημοτική αποκέντρωση και την ταυτόχρονη ισότιμη συμμετοχή όλων των ΟΤΑ στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, δίνει έμφαση στη δημοκρατικότερη συγκρότηση και λειτουργία των οργάνων της αυτοδιοίκησης με στοιχεία αναλογικότερης εκπροσώπησης των πολιτών και των αυτοδιοικητικών παρατάξεων, ενισχύει τον έλεγχο των ΟΤΑ σε κάθε επίπεδο από τη βάση της κοινωνίας διευρύνοντας τη συμμετοχή των πολιτών και προωθεί την οικονομική και λειτουργική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Με τον νόμο αυτό τίθενται οι προδιαγραφές για τη σύνθεση δημοτικών και περιφερειακών αρχών που θα αποτυπώνουν ανόθευτα τη λαϊκή βούληση και θα τη μετασχηματίσουν σε εντολή διακυβέρνησης συνεργασίας των πολικών δυνάμεων των τοπικών κοινωνιών. (Αιτιολογική Έκθεση Νόμου)

Ο «Κλεισθένης Ι» δημιουργεί το πλαίσιο κατά το οποίο θα εφαρμοστεί ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Αυτονομίας και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης β' βαθμού. Το γεγονός αυτό αποτελεί μια αναγκαία προϋπόθεση αφού για τις Περιφέρειες και τους Δήμους υπάρχει το ίδιο συνταγματικό πλαίσιο λειτουργίας άρα και υποχρεώσεων. Η κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Αυτονομίας, λοιπόν, κρίνεται απαραίτητη και επιτακτική καθώς το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει απευθύνει σύσταση προς το ελληνικό κράτος προκειμένου η ελληνική νομοθεσία να έχει εναρμονιστεί κατά την περίοδο αλλαγής της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης από Νομαρχίες σε Περιφέρειες. (Αιτιολογική Έκθεση Νόμου)

Ακόμη, ο νόμος 4555/2018 κατηγοριοποιεί τους ΟΤΑ α' βαθμού ανάλογα με τον πληθυσμό, το βαθμό αστικοποίησης και τα γεωοικονομικά χαρακτηριστικά τους, τη γεωμορφολογική τους ιδιαιτερότητα, τη θέση τους στο διοικητικό χάρτη της χώρας και ανάλογα με το εάν αποτελούν ή όχι έδρες περιφερειών ή περιφερειακών ενοτήτων. Η κατηγοριοποίηση αυτή δεν έχει σκοπό τη δημιουργία δήμων πολλαπλών ταχυτήτων αλλά την ορθότερη διαχείριση πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. (Αιτιολογική Έκθεση Νόμου)

Οι πιο δραστικές αλλαγές που επέφερε ο «Κλεισθένης» παρουσιάζονται στην τρίτη ενότητα του νόμου και αφορούν την εκλογική διαδικασία. Αρχικά, παύει η ταυτόχρονη διενέργεια αυτοδιοικητικών εκλογών και ευρωεκλογών και οι νέες δημοτικές και περιφερειακές αρχές αναλαμβάνουν τα καθήκοντα τους την 1^η Ιανουαρίου του επομένου, των εκλογών, έτους και όχι την 1^η Σεπτεμβρίου όπως συνέβαινε μέχρι τώρα. Η θητεία των δημοτικών και περιφερειακών αρχών με την αντικατάσταση του άρθρου 9 του ν. 3852/2010 επανακαθιερώνεται στα 4 χρόνια. (Αιτιολογική Έκθεση Νόμου)

Δεύτερον, παύει να ισχύει ότι ο επιτυχών συνδυασμός στο δεύτερο γύρο των εκλογών θα λαμβάνει τα 3/5 των εδρών του οικείου συμβουλίου. Καθιερώνεται η απλή αναλογική που σημαίνει ότι οι έδρες στο δημοτικό συμβούλιο ή το συμβούλιο των κοινοτήτων καθορίζονται από τα εκλογικά αποτελέσματα της πρώτης εκλογικής αναμέτρησης, γεγονός που επιλύει ζητήματα όπως η εκπροσώπηση των υπόλοιπων συνδυασμών πλην του Δημάρχου /Περιφερειάρχη. Η αναλογικότητα του εκλογικού συστήματος καθιστά ισάξιους συνομιλητές τους δημοτικούς συμβούλους καλώντας τον καθένα και τη καθεμία από αυτούς να λειτουργήσουν -ως εκπρόσωποι του λαού- με υπευθυνότητα και σοβαρότητα. Η απλή αναλογική κατοχυρώνει την εφαρμογή της αρχής της ισότητας της ψήφου, η οποία αποτελεί θεμέλιο του δημοκρατικού πολιτεύματος ισχυροποιώντας έτσι την λαϊκή κυριαρχία. Θέτει ως πυλώνες της διοίκησης των ΟΤΑ την συναίνεση και την σύνθεση δυνάμεων. Υποχρεώνει τις παρατάξεις στην αναγνώριση της ισότιμης συμμετοχής στη διοίκηση όλων των συμβούλων παραμερίζοντας τα παραταξιακά οφέλη. (Μ. Πικραμένος, 2020)

Παρέχεται η δυνατότητα συγκρότησης διαπαραταξιακής δημοτικής/περιφερειακής αρχής ή έστω ευρείας αποδοχής με συμφωνία επί της αρχής παραμερίζοντας το κομματικό και παραταξιακό όφελος υπέρ του κοινού καλού. Βέβαια, παρόλο που εφαρμόζεται η απλή αναλογική ως σύστημα εκλογής των

συμβούλων δεν γίνεται το ίδιο και με τους Δημάρχους αφού διατηρείται το ισχύον με τον Καλλικράτη καθεστώς δηλαδή ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης εκλέγονται άμεσα τον λαό και όχι έμμεσα από το δημοτικό συμβούλιο. Ο νομοθέτης αναγνωρίζει πως δεν είναι η πιο συνεπής επιλογή θεσμικά όμως κρίνει πως είναι η καταλληλότερη λόγω της βαρύνουσας σημασίας που κατέχει η θέση του δημάρχου ή του περιφερειάρχη στις τοπικές κοινωνίες ιστορικά. (Μ. Πικραμένος, 2020)

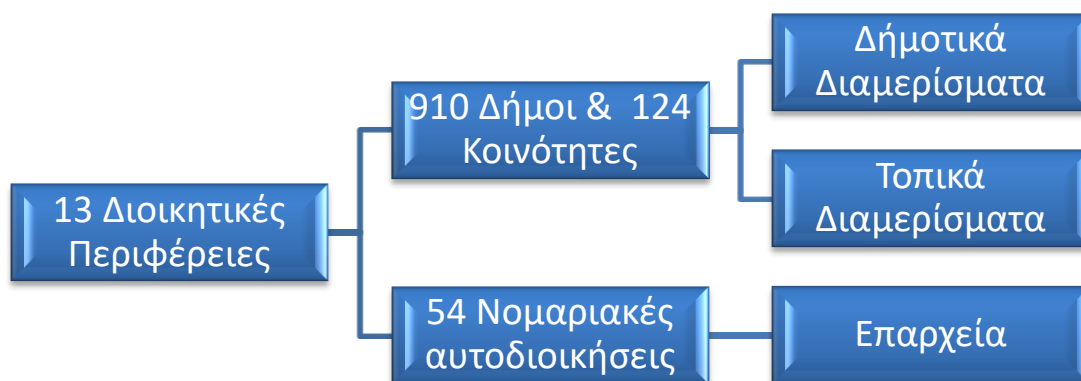
Ο νόμος 4555/2018 αναβαθμίζει το ρόλο των κοινοτήτων για να επιτευχθεί η διαδημοτική αποκέντρωση που ως φιλοσοφία ενυπάρχει και στον «Κλεισθένη Ι». Για τον λόγο αυτό προβλέπεται η ύπαρξη διαφορετικών καλπών για την ανάδειξη των συμβούλων και προέδρων κοινοτήτων. Με αυτόν τον τρόπο δίνεται η δυνατότητα δημιουργίας ανεξάρτητων συνδυασμών με ανιδιοτελή κίνητρα που στόχο θα έχουν την ανάδειξη και επίλυση κρίσιμων τοπικών ζητημάτων. Επίσης, αυξάνεται η συμμετοχικότητα στις εκλογικές διαδικασίες και άρα επιτυγχάνεται η πολιτική συμμετοχή και ενεργοποίηση των πολιτών αφού πλέον αφενός μπορεί μια ομάδα πολιτών να λειτουργήσει αυτόβουλα ανεξαρτήτως των παρατάξεων του δημοτικού συμβουλίου και αφετέρου μεμονωμένα ο πολίτης μπορεί να θέσει υποψηφιότητα στις κοινότητες κάτω των 300 ατόμων χωρίς δεσμεύσεις. Στην περίπτωση των Περιφερειών καταργείται η εκλογή χωρικού αντιπεριφερειάρχη, ο οποίος πλέον επιλέγεται από τον περιφερειάρχη μεταξύ των περιφερειακών συμβούλων της αντίστοιχης Περιφερειακής Ενότητας. (Αιτιολογική Έκθεση Νόμου)

Ξεκάθαρη στόχευση του παρόντος νόμου αποτελεί ο πλήρης εκδημοκρατισμός των συλλογικών διαδικασιών, ο πλουραλισμός και η συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των ΟΤΑ. Αυτό φαίνεται και από την πρόβλεψη που υπάρχει σχετικά με τη δημοτική και την περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης. Η σύγκλιση της επιτροπής επεκτείνεται και στους δήμους άνω των 5000 κατοίκων και η συγκρότηση της σε σώμα γίνεται με απόφαση που λαμβάνεται με απλή πλειοψηφία επί των παρόντων του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου. Η επιλογή των πολιτών που συμμετέχουν γίνεται με κλήρωση αφού έχουν εκδηλώσει το ενδιαφέρον τους με την εγγραφή τους σε σχετικό κατάλογο. Η επιτροπή συνεχίζει να εκφράζει γνώμη για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος αλλά εισηγείται και τη διενέργεια δημοτικού ή τοπικού δημοψηφίσματος στο δημοτικό συμβούλιο που τελικώς λαμβάνει την απόφαση. Τέλος, η λειτουργία των επιτροπών συνδυάζεται με μία προσπάθεια εξωστρέφειας και επικοινωνίας της δράσης της με τους κατοίκους του Δήμου και της Περιφέρειας αντίστοιχα καθώς προβλέπεται η

δημοσιοποίηση της πρόσκλησης και των αποφάσεων της. (Αιτιολογική Έκθεση Νόμου)

Στις διατάξεις το νόμου περιλαμβάνεται η σύσταση αυτοτελούς Υπηρεσίας Ελέγχου νομιμότητας. Η υπηρεσία αποτελεί υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, στεγάζεται στα γραφεία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης σε κάθε περιφέρειας και στελεχώνεται με κατάλληλο προσωπικό του υπουργείου. Εκτός από τον έλεγχο νομιμότητας δημιουργήθηκε και η Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α. μέλη της οποίας είναι αιρετοί, ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι και δικαστικοί λειτουργοί. Τέλος, ο νόμος 4555/2018 επιχειρεί την εξάλειψη φαινομένων επικάλυψης αρμοδιοτήτων που υπάρχουν μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Για την επίτευξη αυτού του στόχου δημιουργούνται δυο επιτροπές: η μια από υπουργούς προκειμένου να καταγραφούν οι αρμοδιότητες και οι διαδικασίες που ακολουθούνται από τη κεντρική κυβέρνηση, τις αποκεντρωμένες διοικήσεις και την τοπική αυτοδιοίκηση και η δεύτερη είναι μία μόνιμη επιτροπή ελέγχου της τοπικής αυτοδιοίκησης αρμοδιότητα της οποίας είναι η εποπτεία και διατύπωση γνώμης για τις μελλοντικές νομοθετικές αλλαγές που θα αφορούν τη τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού. (Μπίλλης Χ. 2018)

1.4 Σύγκριση «Καποδίστρια», «Καλλικράτη» και «Κλεισθένη Ι»



Εικόνα 1: Διοικητική Διάρθρωση των ΟΤΑ επί "Καποδίστρια"



Εικόνα 2: Διοικητική Διάρθρωση των ΟΤΑ επί "Καλλικράτη"



Εικόνα 3: Διοικητική διάρθρωση των ΟΤΑ επί "Κλεισθένη Ι

Η πορεία των νόμων της αυτοδιοίκησης φαίνεται πως είναι μία εξελικτική και δυναμική διαδικασία. Σε κάθε νομοθετική πρόβλεψη για την αυτοδιοίκηση παρατηρούμε ολοένα και μεγαλύτερη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση του κράτους στους ΟΤΑ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ότι με τον Καλλικράτη οι Δήμοι εξοπλίστηκαν με 220 νέες αρμοδιότητες και οι περιφερειακές αυτοδιοικήσεις με 304 νέες αρμοδιότητες. Η αρχή για την αποκέντρωση έγινε με τον Καποδίστρια, έναν νόμο που έθεσε το πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ α' βαθμού και ενίσχυσε τους Δήμους ως φορέα άσκησης πολιτικής. Η έκφραση των τοπικών κοινωνιών γινόταν μέσω των συμβουλίων των δημοτικών και τοπικών διαμερισμάτων. Με τον Καλλικράτη οι ΟΤΑ Α' βαθμού απέκτησαν μεγαλύτερη ισχύ, λόγω των συνενώσεων μικρότερων πληθυσμιακά σε πολυπληθέστερους δήμους με δομές και υπηρεσίες που επιτρέπουν στους δήμους να λάβουν χρηματοδοτήσεις από ευρωπαϊκά προγράμματα. Τα δημοτικά και τοπικά διαμερίσματα αντικαθίστανται από τις δημοτικές και τοπικές κοινότητες οι οποίες ανάλογα με τον πληθυσμό τους διοικούνται από ένα συμβούλιο του οποίου προΐσταται ο Πρόεδρος της Κοινότητας. Στον παρόντα νόμο εμφανίζεται για πρώτη φορά ο όρος Δημοτική Ενότητα αφού δεν υπήρχε με τον Καποδίστρια δημιουργώντας μια διαφοροποίηση στη σταυροδοσία ανάλογα την ενότητα του Δήμου που ανήκει ο εκλογέας. Οι Δημοτικές Ενότητες συνεχίζουν να υφίστανται και με τον «Κλεισθένη Ι» καταργώντας όμως τη διάκριση μεταξύ τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων αποκαλούμενες όλες Κοινότητες. Οι Δήμοι παραμένουν λίγοι στον αριθμό αν και παρατηρείται μια μικρή αύξηση με τον Κλεισθένη. Από 325 που ήταν έγιναν 332. Ο νόμος 3852/2010 αποτέλεσε μια τεράστια τομή στην ιστορία των ΟΤΑ β' βαθμού. Οι νομαρχίες και τα επαρχεία μετεξελίχθησαν σε περιφερειακές ενότητες οι οποίες λειτουργούν ως μέρη των 13 αιρετών περιφερειών που δημιουργούνται στην Ελληνική Επικράτεια. Η διοίκηση των ΟΤΑ β' βαθμού και η διεύθυνση των τοπικών ζητημάτων που τους ανατέθηκε από τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων γίνεται μέσω αιρετών οργάνων όπως το περιφερειακό συμβούλιο, του Περιφερειάρχη και των αντιπεριφερειάρχων. Οι χωρικοί αντιπεριφερειάρχες με τον Καλλικράτη ήταν ο επικεφαλής του ψηφοδελτίου κάθε Περιφερειακής Ενότητας ενώ με τον Ν. 4555/2018 χωρικός αντιπεριφερειάρχης ορίζεται από τον Περιφερειάρχη έναν από τους εκλεγμένους περιφερειακούς συμβούλους της αντίστοιχης περιφερειακής ενότητας. Ο ορισμός των θεματικών αντιπεριφερειάρχων και του προέδρου του περιφερειακού συμβουλίου δεν τροποποιήθηκε. Η κρατική παρέμβαση μειώνεται δραστικά και με τον Κλεισθένη να

περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας των πολιτικών αποφάσεων ο οποίος διενεργείται από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση της οποίας προΐσταται ο «Συντονιστής». Ο «Συντονιστής» είναι ανώτατος δημόσιος υπάλληλος σε αντίθεση με τον Καλλικράτη ο οποίος προέβλεπε τη θέση του Γενικού Γραμματέα της αποκεντρωμένης και η επιλογή του ατόμου έγκειται στην εκάστοτε Κυβέρνηση. Συνολικά υπάρχουν 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις πανελλαδικά και δημιουργήθηκαν με την εφαρμογή του Καλλικράτη και διατηρήθηκαν ως προς τον αριθμό και σήμερα. Παλαιότερα επί Καποδίστρια δεν υφίστανται ως θεσμός και τον συντονισμό και έλεγχο των ΟΤΑ διενεργούσαν οι 13 κρατικές Περιφέρειες.

Συγχωνεύσεις και συνενώσεις υπάρχουν και στα νομικά πρόσωπα των ΟΤΑ. Από τα 6000 νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις των Δήμων που υπήρχαν μετά την εφαρμογή του «Καποδίστρια» έμειναν 1500 το 2010 με τη ψήφιση και εφαρμογή του «Καλλικράτη». Τα περισσότερα νομικά πρόσωπα συγχωνεύτηκαν για την εύρυθμη λειτουργία και βιωσιμότητα τους και κάποια από αυτά καταργήθηκαν. Ο «Κλεισθένης Ι» διατήρησε τον αριθμό των Νομικών Προσώπων.

Με τον Ν. 3852/2010 ξεκίνησε η θεσμική διαβούλευση φορέων και πολιτών για θέματα που άπτονται της αρμοδιότητας των Δήμων μέσω της Επιτροπής Διαβούλευσης. Δυνατότητα σύστασης της επιτροπής είχαν οι Δήμοι άνω 10.000 δημοτών. Η επιτροπή η οποία έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα δεν υπήρχε μέχρι το 2010. Μετά το 2018 όπου ψηφίστηκε ο Ν. 4555/2018 η δυνατότητα συγκρότησης της επιτροπής ίσχυε και για τους δήμους των 5.000 δημοτών καθώς και τις Περιφέρειες με γνωμοδοτικό χαρακτήρα και πάλι αλλά κάποιες αρμοδιότητες που δεν της είχε με το προηγούμενο νόμο όπως την πρόταση προς το δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο διενέργειας δημοψηφίσματος.

Διαφορές μεταξύ των τριών νόμων και ειδικότερα μεταξύ Καλλικράτη και Κλεισθένη παρατηρούνται και ως προς τον τρόπο ανάδειξης των πολιτικών οργάνων, οι οποίες ωστόσο θα αναλυθούν στο επόμενο κεφάλαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΟΙ ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ

2.1. Η συγκρότηση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων (Δημοτικό Συμβούλιο, Οικονομική Επιτροπή, Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, Κοινότητες) των Δήμων με τον «Κλεισθένη Ι»

Οι αλλαγές που επήλθαν στην εκλογική διαδικασία με την εφαρμογή του Κλεισθένη ήταν αρκετές με σημαντικά αποτελέσματα που δημιούργησαν νέα δεδομένα στην άσκηση δημόσιας πολιτικής στους ΟΤΑ και συγκεκριμένα στους Δήμους.

Στην ανάδειξη των μελών των δημοτικών συμβουλίων και των συμβουλίων των Κοινοτήτων με την τροποποίηση του άρθρου 10 του «Καλλικράτη» συμμετέχουν και οι Έλληνες του εξωτερικού ψηφίζοντας τους υποψηφίους της προτίμησής τους. Ως υποψήφιοι μπορούν να συμμετέχουν όλοι οι ενήλικοι πολίτες που διαμένουν εντός της ΕΕ, έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι χωρίς να αποκλείονται όπως ίσχυε για τους ομογενείς και τους νομίμως διαμένοντες αλλοδαπούς.

Οι υποψήφιοι κάθε συνδυασμού πρέπει να είναι τουλάχιστον ίσοι σε αριθμό με τον αριθμό των εδρών του οικείου συμβουλίου, με το δικαίωμα **προσαύξησης έως 30% των υποψηφίων** στο ψηφοδέλτιο κάθε συνδυασμού ενώ με τον προηγούμενο νόμο η προσαύξηση έφτανε το 100%. Το ποσοστό της προσαύξησης τροποποιήθηκε με το ν. 4604/2019 και από 30% ανήλθε σε 50%. (Μ. Πικραμένος, 2020)

Τροποποιήθηκε και το ποσοστό συμμετοχής στο ψηφοδέλτιο του εκάστοτε συνδυασμού του αριθμού των υποψηφίων από κάθε φύλο, καθιστώντας απαραίτητο **το 40% τουλάχιστον του συνολικού αριθμού των υποψηφίων συμβούλων να προέρχεται από το άλλο φύλο** σε αντίθεση με τον προηγούμενο νόμο που προέβλεπε εκπροσώπηση τουλάχιστον στο 1/3. (Μ. Πικραμένος, 2020)

Η κεντρική αρχή του Κλεισθένη ως νόμου είναι η απλή αναλογική η οποία διαμορφώνει τη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων των Δήμων και ενισχύει την πολυφωνία. Αυτό καθίσταται εφικτό με την **αναλογικότερη κατανομή των εδρών των συμβουλίων**. Καταργείται το πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα που σημαίνει ότι ο συνδυασμός που κέρδιζε στο δεύτερο γύρο των εκλογών, λάμβανε τα 3/5 του

συνολικού αριθμού των εδρών του συμβουλίου και οι επιλαχόντες συνδυασμοί τα 2/5. Το άρθρο 28 του νόμου 4555/2018 προβλέπει την κατανομή των εδρών από τον πρώτο γύρο των εκλογών ανάλογα με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων. Οι δημοτικοί σύμβουλοι εκλέγονται από τον πρώτο γύρο ο επικεφαλής όμως του συνδυασμού και υποψήφιος δήμαρχος εκλέγεται στο δεύτερο γύρο των εκλογών εκτός κι αν κάποιος συνδυασμός συγκεντρώσει τον απόλυτο αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων από τον πρώτο γύρο.

Με τον παρόντα νόμο τα συλλογικά όργανα των ΟΤΑ Α' βαθμού και ειδικά το δημοτικό συμβούλιο αποκτά μεγαλύτερη ισχύ. Αυτό φαίνεται και από την επιλογή νέου δημάρχου σε περίπτωση που η θέση του Δημάρχου κενωθεί. **Ο νέος Δήμαρχος δεν επιλέγεται μεταξύ των συμβούλων της πλειοψηφούσας παράταξης αλλά εκλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο μεταξύ των συμβούλων της πρώτης και της δεύτερης σε παράταξης.**

Οι θέσεις του Προέδρου και αντιπροέδρου του Δημοτικού Συμβουλίου δεν καθορίζονται ανάλογα με τον αριθμό των εδρών που έλαβαν οι συνδυασμοί στις εκλογές αλλά με βάση την εκλογή του Δημάρχου. Ακόμα και αν η παράταξη του Δημάρχου εξέλεξε λιγότερους συμβούλους, Πρόεδρος του συμβουλίου θα εκλεγεί μέλος εκείνης της παράταξης και αντίστοιχα για την θέση του Αντιπροέδρου από τη παράταξη του υποψήφιου Δημάρχου που συμμετείχε στο δεύτερο γύρο των εκλογών αλλά δεν εξελέγη Δήμαρχος. Η θέση του Γραμματέα υποχρεωτικά δίνεται στην τρίτη σε σταυρούς προτίμησης παράταξη του Δημοτικού συμβουλίου και όχι στις παρατάξεις της ελάσσονος αντιπολίτευσης όπως προέβλεπε ο Καλλικράτης.

Μέλη του δημοτικού συμβουλίου ακόμα κι αν **δεν ανήκουν στην παράταξη του Δημάρχου** δύναται εκ του ν. 4555/2018 και συγκεκριμένα του άρθρου 68 **να αναλάβουν θέσεις αντιδημάρχων**, έχοντας όμως νωρίτερα συμφωνήσει με αυτό η πλειοψηφία των συμβούλων της παράταξης με την οποία έχουν εκλεγεί. Ο Κλεισθένης λοιπόν δίνει τη δυνατότητα με κάποιες δικλίδες δημιουργίας δημοτικών αρχών ευρείας πλειοψηφίας καλώντας τους αιρετούς να συμφωνήσουν επί της αρχής και να συνεργαστούν. Εκτός από δημοτικές αρχές ευρείας πλειοψηφίας το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο επιτρέπει τις **συνεργασίες μεταξύ των παρατάξεων της αντιπολίτευσης** αφού προβλέπει ότι δύο ή περισσότερες παρατάξεις μπορούν να συνενωθούν δημιουργώντας μια άλλη παράταξη. Η συνένωση προϋποθέτει τη σύμφωνη γνώμη όλων των συμβούλων και των δύο παρατάξεων.

Επιπλέον τροποποιώντας το άρθρο 66 του 3852/2010, ο «Κλεισθένης Ι»

παρέχει την επιλογή της **αποχώρησης ενός συμβούλου από την παράταξη με την οποία έχει εκλεγεί και την προσχώρηση του σε άλλη αρκεί να συνυπογράψουν τα 2/3 της παράταξης** στην οποία προτίθεται να προσχωρήσει τη γραπτή δήλωση ανεξαρτητοποίησης που καταθέτει ο ίδιος στο προεδρείο. Αν η παράταξη με την οποία έχει εκλέγει αριθμεί έως 3 συμβούλους θα πρέπει να υπάρχει η σύμφωνη γραπτή γνώμη όλων των μελών της παράταξης. Ακόμη αυτό που αλλάζει είναι η παραμονή του συμβούλου που ανεξαρτητοποιείται και προσχωρεί σε άλλη παράταξη στις επιτροπές Ποιότητα Ζωής και Οικονομική Επιτροπή. Με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο ο σύμβουλος που ανεξαρτητοποιείται και προσχωρεί σε άλλη παράταξη έχει το δικαίωμα να διατηρήσει την θέση του στα συμβούλια των υπόλοιπων συλλογικών οργάνων του Δήμου αλλά εάν κατέχει θέση στο Προεδρείο του δημοτικού συμβουλίου υποχρεούται να παραιτηθεί.

Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου με την τροποποίηση που έγινε στην παράγραφο 10 του άρθρου 74 του ν. 4555/2018 ψηφίζοντας «παρόν» δεν δίνουν ούτε θετική ούτε όμως και αρνητική ψήφο. Το «παρόν» προσμετράται για τον σχηματισμό απαρτίας αλλά δεν προσμετράται ως θετική ή αρνητική ψήφος. Με αυτόν τον τρόπο υπερκεράται το φαινόμενο της ακυβερνησίας αφού με το «παρόν» των αντιπολιτεύσεων υπερψηφίζονται οι προτάσεις της δημοτικής αρχής. (Μ. Πικραμένος, 2020)

Το άρθρο 72 του νόμου 4555/2018 προβλέπει τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, εκτός της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής που προβλέπονταν ήδη, στην Οικονομική Επιτροπή όταν θέματα που συζητούνται στο δημοτικό συμβούλιο άπτονται των αρμοδιοτήτων της επιτροπής. Η παραπομπή ενός θέματος και στις δύο επιτροπές πλέον δεν γίνεται μόνο μετά από σχετική πρωτοβουλία που θα αναλάβει ο Δήμαρχος αλλά η διαδικασία μπορεί να ξεκινήσει με πρόταση του 1/5 των μελών του δημοτικού συμβουλίου. Μια καινοτομία του παρόντος νόμου όπως παρουσιάζεται στο άρθρο 75 είναι η παραπομπή ενός θέματος που έρχεται προς συζήτηση στο δημοτικό συμβούλιο από την οικονομική επιτροπή ή την επιτροπή ποιότητα ζωής σε άλλη επιτροπή ή συμβούλιο μετά από ψηφοφορία στην οποία θετικά θα ψηφίσει η απόλυτη πλειοψηφία των μελών του συμβουλίου.

Η συγκρότηση των επιτροπών Ποιότητας Ζωής και Οικονομικής σύμφωνα με τον Κλεισθένη, αλλάζει άρδην. Ο Δήμαρχος και δύο (2) Αντιδήμαρχοι ορίζονται εκ της θέσεώς τους και τα υπόλοιπα μέλη της επιτροπής καθορίζονται με ψηφοφορία μεταξύ των μελών του δημοτικού συμβουλίου. Όλες οι παρατάξεις καταρτούν ένα

ψηφοδέλτιο με μέλη αυτών και κάθε δημοτικός σύμβουλος έχει το δικαίωμα να ψηφίσει δημοτικό σύμβουλο ακόμα και αν δεν προέρχεται από τη δική του παράταξη αλλά από άλλη παράταξη αρκεί να επιλέξει το ψηφοδέλτιο στο οποίο συμμετέχει ο σύμβουλος που επιθυμεί να ψηφίσει. Όπως στο δημοτικό συμβούλιο έτσι και στο συμβούλιο των επιτροπών υπάρχει αναλογική κατανομή των εδρών. Οι έδρες κατανέμονται κατόπιν διαίρεσης του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων με το συνολικό αριθμό των μελών κάθε επιτροπής. Αυτό αποτελεί το εκλογικό μέτρο το οποίο διαιρείται με το σύνολο των ψηφοδελτίων που έχει λάβει κατά την ψηφοφορία κάθε παράταξη. Από τη διαίρεση αυτή προκύπτει ο αριθμός των μελών που θα έχει κάθε παράταξη στην εκάστοτε επιτροπή.

Στην περίπτωση που κενωθεί θέση συμβούλου – μέλους της επιτροπής για τον οποίο δεν έχει οριστεί αναπληρωματικός διενεργείται και πάλι ψηφοφορία. Αν κάποιος σύμβουλος – μέλος της επιτροπής παραιτηθεί από την επιτροπή και είναι μέλος παράταξης της αντιπολίτευσης τότε θα πρέπει να αντικατασταθεί. Αν δεν γίνει αυτό από μέλος της παράταξης του τότε τη θέση καταλαμβάνει σύμβουλος της παράταξης του Δημάρχου. Στις συνεδριάσεις των επιτροπών σύμφωνα με το άρθρο 77 που αντικαθιστά το άρθρο 75 του ν. 3852/2010 ορίζεται ότι στις επιτροπές θα πρέπει να καλούνται υποχρεωτικά οι Πρόεδροι Κοινοτήτων ή Πρόεδροι των συμβουλίων των Κοινοτήτων όταν συζητούνται θέματα που αφορούν τα διοικητικά τους όρια, με δικαίωμα λόγου επί των θεμάτων αυτών. Επίσης με απόφαση των παρόντων μελών της επιτροπής δίνεται η δυνατότητα να δοθεί ο λόγος και σε εκπροσώπους φορέων.

Αντίστοιχα με το δημοτικό συμβούλιο γίνεται η κατανομή των εδρών στα συμβούλια των κοινοτήτων άνω των 300 ατόμων. Το σύστημα της απλής αναλογικής προβλέπει ότι κάθε συνδυασμός θα λάβει τις έδρες του ανάλογα με το συνολικό αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων.

Η συγκρότηση των συμβουλίων των Κοινοτήτων και η εκλογή του Προέδρου της Κοινότητας έως 300 κατοίκους όπως ρυθμίζει ο Κλεισθένης γίνεται σε άλλη κάλπη από αυτήν των Δήμων. Άρα είτε δημιουργούνται διαφορετικοί συνδυασμοί από αυτούς που θέτουν υποψηφιότητα για το δημοτικό συμβούλιο είτε οι συνδυασμοί των υποψήφιων δημάρχων καταρτίζουν ξεχωριστά ψηφοδέλτια. Στην περίπτωση των Κοινοτήτων άνω των 300 κατοίκων προβλέπονταν αρχικά η ύπαρξη επικεφαλής του συνδυασμού ο οποίος θα ήταν υποψήφιος πρόεδρος της Κοινότητας και αυτός θα έφερε την ευθύνη για την κατάρτιση και κατάθεση του συνδυασμού στο

Πρωτοδικείο με γραπτή δήλωση του ίδιου. Όσον αφορά την προσαύξηση και την ποσόστωση ισχύουν τα ίδια με τους υποψήφιους συνδυασμούς των Δήμων. Στην περίπτωση των Κοινοτήτων κάτω των 300 κατοίκων οι υποψήφιοι πρόεδροι αναγράφονται με αλφαβητική σειρά σε ένα ενιαίο ψηφοδέλτιο.

Με τον «Κλεισθένη Ι» οι Πρόεδροι των συμβουλίων των Κοινοτήτων άνω 300 ατόμων εκλέγονται κατόπιν εκλογών που διενεργούνται μεταξύ των μελών των συμβουλίων. Τα μέλη του συμβουλίου καλούνται να ψηφίσουν μεταξύ των πρώτων σε σταυρούς προτίμησης συμβούλου του πρώτου και του δεύτερου συνδυασμού. Ο σύμβουλος που θα καταφέρει να συγκεντρώσει τη πλειοψηφία των μελών εκλέγεται Πρόεδρος.

Ο ρόλος των Κοινοτήτων με τον παρόν νόμο αναβαθμίστηκε. Τόσο ο Πρόεδρος της Κοινότητας έως 300 κατοίκους όσο και τα συμβούλια των Κοινοτήτων άνω 300 κατοίκων διαθέτουν περισσότερες αρμοδιότητες. Μεταξύ άλλων μπορούν να εκφράσουν γνώμη προς το δημοτικό συμβούλιο για τη χορήγηση επιδομάτων σε άπορους κατοίκους της κοινότητας του, την καθαριότητα, την επισκευή ή διάνοιξη δρόμων και να αποφασίσει σε ποια έργα θα κατανεμηθεί το ποσό των αυτοτελών πόρων του λαμβάνουν οι Δήμοι για επενδύσεις όπως και αν θα δοθεί παράταση ωραρίου μουσικής των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος. Τέλος τα συμβούλια και οι Πρόεδροι καλούνται να προωθούν τον εθελοντισμό πραγματοποιώντας αντίστοιχες δράσεις.

2.2. Οι τροποποιήσεις των διατάξεων του Κλεισθένη που αφορούν τη συγκρότηση και λειτουργία των συλλογικών οργάνων των Δήμων υπό το πρίσμα της Κυβερνησιμότητας.

Ο «Κλεισθένης» ως νόμος της αυτοδιοίκησης επέφερε δραστικές αλλαγές και δημιούργησε νέα δεδομένα. Η μετάβαση από ένα πλειοψηφικό σύστημα σε ένα σύστημα που καθιέρωσε την αναλογική συγκρότηση των συμβουλίων και επιτροπών των ΟΤΑ α' βαθμού δεν ήταν εύκολη. Το παλαιότερο σύστημα διασφάλιζε την ομαλή λειτουργία των συλλογικών οργάνων των Δήμων καθώς και των υπηρεσιών τους. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ενθαρρύνει την συμμετοχή των πολιτών καθιστώντας το πιο δημοκρατικό και αντιπροσωπευτικό. (Μελέτη ΙΤΑ)

Η εύρυθμη και ομαλή λειτουργία των συλλογικών οργάνων των δήμων εξαρτάται από το εκλογικό σύστημα. Για την επίτευξη της ομαλής λειτουργίας με τον «Κλεισθένη Ι» είναι αναγκαία η συνεργασία μεταξύ του επιτυχόντα συνδυασμού και του δεύτερου σε έδρες ή άλλων μικρότερων παρατάξεων. Μια συνεργασία η οποία για να ευοδωθεί χρειάζονται αμοιβαίες υποχωρήσεις. (Μ. Πικραμένος, 2020)

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ή αλλιώς κυβερνησιμότητα των δήμων απαιτεί σχηματισμό πλειοψηφίας. Έτσι δίνεται η δυνατότητα στα αιρετά όργανα να αποφασίζουν άμεσα και ανεμπόδιστα δίνοντας λύση σε προβλήματα. Η κυβερνησιμότητα επηρεάζεται από τη φύση του εκλογικού συστήματος των ΟΤΑ. Ένα άκρως πλειοψηφικό ενισχύει τη κυβερνησιμότητα, ένα υπέρμετρα αναλογικό την απειλεί προκαλώντας τον κίνδυνο της ακυβερνησίας των Δήμων. (Μελέτη ΙΤΑ)

Τον κίνδυνο αυτό αντιλήφθηκε η κεντρική διοίκηση και προχώρησε στην τροποποίηση διατάξεων του Κλεισθένη με τον νόμο 4623/2019 ο οποίος έγινε νόμος του κράτους στις 9/08/2019. Νωρίτερα είχαν προηγηθεί κάποιες τροποποιήσεις όπως αυτή που σχετίζεται με την κατάρτιση συνδυασμών για τις Κοινότητες όπως προβλέπονταν στο άρθρο 16 του ν. 4555/2018 το οποίο τροποποιήθηκε από το άρθρο 52 του ν. 4604/2019. Με την παρούσα διάταξη άλλαξε η υποχρεωτική ύπαρξη επικεφαλής του ψηφοδελτίου των υποψηφίων συνδυασμών. Δεν κρινόταν λοιπόν απαραίτητη η ύπαρξη επικεφαλής, άρα τη δήλωση συμμετοχής δεν την υπέγραφε ένας αλλά το σύνολο των υποψηφίων συμβούλων και η κατάθεση της στο Πρωτοδικείο γίνεται από τον σύμβουλο που εξουσιοδοτούνταν από τους υπόλοιπους.

Ο νόμος 4623/2019 τροποποιώντας τον Κλεισθένη (4555/2018) ανατρέπει κάποια από αυτά που προέβλεπε ο Κλεισθένης όπως την προσχώρηση ενός συμβούλου

από μία παράταξη σε μία άλλη. Με το άρθρο 1 ορίζει ότι σύμβουλος που ανεξαρτητοποιείται ή διαγράφεται δεν μπορεί να προσχωρήσει σε άλλη παράταξη και ούτε να διατηρήσει τη θέση που είχε στο προεδρείο την οικονομική επιτροπή και την επιτροπή ποιότητας ζωής, μπορεί ωστόσο να γίνει Αντιδήμαρχος και να επανενταχθεί στην παράταξη από την οποία αποχώρησε αν το επιθυμεί ο ίδιος και αν το αποδέχεται τα 2/3 της παράταξης του. Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται ότι δεν μπορούν όλες οι παρατάξεις να συνενωθούν παρά μόνο η παράταξη του Δημάρχου με κάποια άλλη του δημοτικού συμβουλίου.

Με το άρθρο 2 ο ν. 4623/2019 αλλάζει τη διαδικασία συγκρότησης των επιτροπών ποιότητας ζωής και οικονομικής επιτροπής μειώνοντας αφενός των αριθμό κατά 2 συμβούλους που ορίζονται ως μέλη στις επιτροπές και αφετέρου δίνοντας στην παράταξη του Δημάρχου την πλειοψηφία των μελών – συμβούλων των επιτροπών. Οι εκλογές μεταξύ των συμβούλων πραγματοποιούνται πάλι με ένα αναλογικό σύστημα αλλά πιο ευνοϊκό για την παράταξη του Δημάρχου ώστε να συγκεντρώνει την πλειοψηφία των εδρών. Ειδικότερα διαιρείται ο αριθμός μελών των δημοτικών συμβούλων με τον αριθμό των μελών της επιτροπής που εκλέγονται. Από τη διαίρεση προκύπτει το εκλογικό μέτρο. Ακολουθώντας ο αριθμός των συμβούλων που έχει εκλέξει κάθε παράταξη διαιρείται με το εκλογικό μέτρο και έτσι προκύπτει ο αριθμός των συμβούλων που θα έχει ως μέλη κάθε παράταξη στην Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής. Δημοτικοί σύμβουλοι που δεν ανήκουν σε κάποια παράταξη ή η παράταξη στην οποία ανήκουν εκπροσωπείται από ένα σύμβουλο εντάσσονται σε ένα ενιαίο ψηφοδέλτιο.

Εκτός από τη διαδικασία συγκρότησης της Οικονομικής Επιτροπής άλλαξαν και οι αρμοδιότητες της με αποτέλεσμα τη μεταβολή της εν συνόλου λειτουργίας της. Η Οικονομική Επιτροπή με τον ν. 4623/2019 καλείται να λαμβάνει αποφάσεις περισσότερες από αυτές που προέβλεπε ο Κλεισθένης ενισχύοντας έτσι την κυβερνησιμότητα αφού σ' αυτήν ο Δήμαρχος και η παράταξη του διαθέτει την πλειοψηφία κάτι που πολύ πιθανόν να μην συμβαίνει στο δημοτικό συμβούλιο. Συνεχίζει παρόλα αυτά να παραπέμπει τη συζήτηση και λήψη απόφασης θεμάτων που κρίνει σκόπιμο στο δημοτικό συμβούλιο κατόπιν ομόφωνης απόφασης των μελών της επιτροπής όπως προβλέφτηκε από το νόμο 4735/2020.

Μεταξύ άλλων λαμβάνει αποφάσεις που αφορούν την υποβολή αιτημάτων πρόσληψης προσωπικού, τη πληρωμή εξόδων μετακίνησης του Δημάρχου ή μελών Επιτροπών που συστήνονται προκειμένου να εκπροσωπήσουν το Δήμο, την αποδοχή

δωρεών, τη διαγραφή χρεών και προσαυξήσεων, τη χρηματοδότηση κοινωφελών επιχειρήσεων, την έγκριση προγραμμάτων δράσεων των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων του Δήμου. Με τον νόμο 4674/2020 προστέθηκε μία ακόμα αρμοδιότητα αυτή της λήψης απόφασης για κατάθεση προτάσεων έργων από Ευρωπαϊκά ή συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και με τον νόμο 4690/2020 για τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων.

Η εκλογή νέου δημάρχου αλλάζει εκ νέου με το άρθρο 4 του ν. 4623/2019 και επανέρχεται στην προγενέστερη κατάσταση όπου νέος Δήμαρχος εκλέγεται ένας εκ των συμβούλων της παράταξης του Δημάρχου και όχι ένας εκ των δυο πρώτων σε σταυρούς προτίμησης παρατάξεων. Τον νέο Δήμαρχο εκλέγουν σε ειδική συνεδρίαση οι σύμβουλοι της παράταξης του Δημάρχου και όχι όλοι οι δημοτικοί σύμβουλοι όπως προέβλεπε ο 4555/2018.

Με την τροποποίηση της παραγράφου 4 του άρθρου 68 του 4555/2018 από το νόμο 4623/2019 αλλάζει τη διάρκεια της θητείας των αντιδημάρχων ορίζοντας πως το μικρότερο διάστημα που μπορεί να παραμείνει ένας/μία αντιδήμαρχος είναι ένα (1) έτος και όχι δύο (2) όπως προέβλεπε ο «Κλεισθένης». Η θητεία του/της ως αντιδήμαρχος μπορεί να παύσει με αιτιολογημένη απόφαση δημάρχου στους 6 μήνες. Επίσης παύει να είναι αντιδήμαρχος αυτομάτως αν διαγραφεί ή ανεξαρτητοποιηθεί από την παράταξή του.

Ο νόμος 4623/2019 με το άρθρο 5 που αφορά ρυθμίσεις θεμάτων Ο.Τ.Α. άλλαξε μετά τη διενέργεια των εκλογών του Μαΐου του 2019 τον τρόπο ανάδειξης του Προέδρου του συμβουλίου Κοινότητας άνω των 300 κατοίκων. Ενώ προβλέπονταν οι σύμβουλοι των Κοινοτήτων να ψηφίσουν μεταξύ των πρώτων σε σταυρούς προτίμησης συμβούλων των δυο πρώτων συμβούλων ο νέος νόμος που ψηφίστηκε λίγες μέρες πριν τη διενέργεια των εκλογών προβλέπει ότι ο Πρόεδρος δεν εκλέγεται αλλά ορίζεται και είναι ο πρώτος σε ψήφους σύμβουλος της πρώτης παράταξης ανεξαρτήτου αν είναι πρώτος σε ψήφους μεταξύ όλων των συμβούλων της Κοινότητας. Αλλαγές υπήρχαν με τον παρόντα νόμο και ως προς τις αρμοδιότητες του συμβουλίου Κοινότητας και αντίστοιχα του Προέδρου Κοινότητας έως 300 κατοίκων. Οι περισσότερες αποφάσεις γίνονται γνωμοδοτικές και όχι κανονιστικές. Τέτοια είναι και η απόφαση σχετικά με το τεχνικό πρόγραμμα κατά την οποία εισηγείται το συμβούλιο της Κοινότητας τα έργα που θα εκτελεστούν από τη κατανομή των αυτοτελών πόρων.

Αλλαγές σχετικά με το είδος των αποφάσεων πραγματοποιήθηκαν με τον

παρόντα νόμο και στα υπόλοιπα συλλογικά όργανα όπως η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής. Πλέον θέματα κυκλοφορίας όπως πεζοδρόμηση ή μονοδρόμηση μιας οδού συζητούνται και λαμβάνεται απόφαση στην Επιτροπή Ποιότητας Ζωής.

Διαφοροποιήσεις υπάρχουν και σε αποφάσεις που λαμβάνονται στο δημοτικό συμβούλιο όπως η έγκριση του προϋπολογισμού και η κατάρτιση του τεχνικού προγράμματος. Τόσο για τον προϋπολογισμό όσο και το τεχνικό πρόγραμμα δίνεται η δυνατότητα κατάθεσης εναλλακτικής πρότασης από παράταξη της αντιπολίτευσης η οποία όμως θα πρέπει να συνοδεύεται με τα απαραίτητα έγγραφα της υπηρεσίας που θα την στοιχειοθετούν. Οι προτάσεις τίθενται σε ψηφοφορία και όποια συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών τίθεται σε εφαρμογή.

2.3 Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση

Όσα στοιχεία του «Κλεισθένη Ι» δεν τροποποιήθηκαν με τον νόμο 4623/2019 άλλαξαν με την ψήφιση νέου νόμου που περιείχε μεταξύ άλλων διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ο ν. 4804/2021, όπως δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 90/Α/5-6-2021 κάποια άρθρα τα κατήργησε επαναφέροντας το προηγούμενο, εν πολλοίς, εκλογικό σύστημα.

Βασική επιχειρηματολογία, για την εκ νέου τροποποίηση του εκλογικού συστήματος, αναφορικά με την ανάδειξη των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν η εύρυθμη λειτουργία των ΟΤΑ και η διασφάλιση της κυβερνησιμότητας αυτών. Υποστηρίχθηκε ότι η απουσία πλειοψηφίας στα δημοτικά συμβούλια και τα συμβούλια των δημοτικών κοινοτήτων στερούσε από τους ενεργειακούς Δημάρχους τη δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών και υλοποίησης του προεκλογικού τους προγράμματος με αποτέλεσμα τη δυσλειτουργία των ΟΤΑ και την αδυναμία να κριθούν για τις προεκλογικές δεσμεύσεις τους.

Μια από τις αλλαγές αφορά τη θητεία των δημοτικών αρχών. **Από τετραετής γίνεται πενταετής.** Οι δημοτικές αρχές που θα αναδειχθούν στις εκλογές του Οκτωβρίου 2023 θα έχουν πενταετή θητεία η οποία θα ξεκινήσει την 1^η Ιανουαρίου 2024. Αρχικά, ο «Καλλικράτης» όπως εφαρμόστηκε στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2014 προέβλεπε πενταετή θητεία ενώ ο «Κλεισθένης» όπως εφαρμόστηκε στις αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019 προέβλεπε τετραετή θητεία.

Επανερχεται το **όριο για την είσοδο δημοτικής παράταξης στο δημοτικό συμβούλιο. Ως ποσοστό τέθηκε στο 3%**, όπως ισχύει και για την είσοδο κομμάτων στο Κοινοβούλιο. Στις αυτοδιοικητικές εκλογές του έτους 2019 δεν υπήρχε αντίστοιχη πρόβλεψη και ίσχυσε το σύστημα της απλής αναλογικής. Από την στιγμή που καταργείται η απλή αναλογική σημαίνει πως **ο συνδυασμός που θα κερδίσει τις εκλογές καταλαμβάνει τα 3/5 των εδρών** του δημοτικού συμβουλίου και των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων. Μάλιστα δίνει τη δυνατότητα στο **συνδυασμό που θα εξασφαλίσει ποσοστό 43% συν μία ψήφο να εκλέγεται από τον πρώτο γύρο.** Αντίθετα, με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο όπου η εκλογή από τον πρώτο γύρο απαιτούσε ποσοστό 50% συν μία ψήφο.

Σχετικά με τις **κοινότητες μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες** χωρίς να διακρίνονται σε τοπικές και δημοτικές και **ενοποιούνται τα ψηφοδέλτια των δήμων και των κοινοτήτων.** Οι υποψήφιοι Πρόεδροι ή σύμβουλοι δημοτικής κοινότητας συμμετέχουν στο ψηφοδέλτιο υποψηφίου Δημάρχου. Συνεπώς, καταργείται η αυτόνομη κάλη για την ανάδειξη των σχετικών συμβουλίων. Τα 3/5 των μελών του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας, συμπεριλαμβανομένου του Προέδρου, θα προέρχονται από τον συνδυασμό του Δημάρχου και τα 2/5 από τους

επιλαχόντες συνδυασμούς.

Οι υποψηφιότητες υποβάλλονται μέσω συνδυασμών και με τη χρήση σχετικής ηλεκτρονικής πλατφόρμας, με καταληκτική ημερομηνία την 31η Αυγούστου του έτους των εκλογών και την ανακήρυξη αυτών από το αρμόδιο δικαστήριο μέχρι την 10η Σεπτεμβρίου του έτους των εκλογών. Ενώ **αλλάζει και η σταυροδοσία**. Στην περίπτωση όπου ο αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου είναι πάνω από 25 μέλη το ανώτατο όριο των σταυρών προτίμησης αυξάνεται κατά έναν, δηλαδή μέχρι 4 σταυρούς προτίμησης.

Ο νόμος αυτός επανακαθορίζει τον αριθμό των μελών των δημοτικών συμβουλίων και των συμβουλίων δημοτικών κοινοτήτων και καθορίζεται με βάση πληθυσμιακά κριτήρια με μείωση στις περισσότερες περιπτώσεις των μελών τους. Ειδικότερα:

- Δήμοι με πληθυσμό έως 2000 κατοίκους, θα έχουν 13 μέλη δημοτικού συμβουλίου.

- Δήμοι με πληθυσμό από 2.001 - 5.000 κατοίκους, θα έχουν 15 μέλη δημοτικού συμβουλίου. Με μείωση του αριθμού των μελών κατά δύο (2) έδρες.

- Δήμοι με πληθυσμό από 5.001 - 10.000 κατοίκους, θα έχουν 19 μέλη δημοτικού συμβουλίου. Με μείωση του αριθμού των μελών κατά δύο (2) έδρες.

- Δήμοι με πληθυσμό από 10.001 - 30.000 κατοίκους, θα έχουν 25 μέλη δημοτικού συμβουλίου. Με μείωση του αριθμού των μελών κατά δύο (2) έδρες.

- Δήμοι με πληθυσμό από 30.001 - 50.000 κατοίκους, θα έχουν 29 μέλη δημοτικού συμβουλίου. Με μείωση του αριθμού των μελών κατά τέσσερις (4) έδρες.

- Δήμοι με πληθυσμό από 50.001 - 100.000 κατοίκους, θα έχουν 35 μέλη δημοτικού συμβουλίου. Αντί για 41 μέλη για Δήμους με πληθυσμό από 60.000.

- Δήμοι με πληθυσμό από 100.001 - 200.000 κατοίκους, θα έχουν 39 μέλη δημοτικού συμβουλίου. Αντί για 45 μέλη για Δήμους με πληθυσμό έως 150.000 κατοίκους.

- Δήμοι με πληθυσμό από 200.000 κατοίκους και άνω, θα έχουν 43 μέλη δημοτικού συμβουλίου. Αντί για 49 μέλη για Δήμους με πληθυσμό πάνω από 150.000 κατοίκους.

- Δήμοι που αποτελούνται από έξι (6) και άνω δημοτικές ενότητες και έχουν πληθυσμό από 10.001 έως 50.000 κατοίκους, ο αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου είναι εκείνος που αντιστοιχεί στην επόμενη πληθυσμιακή κλίμακα.

Μπορεί ο αριθμός των εδρών των συμβουλίων να μειώνονται όμως ο αριθμός των υποψηφίων δύναται να είναι μεγαλύτερος από τις αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του 2019. Πιο συγκεκριμένα ο αριθμός των υποψηφίων δημοτικών συμβούλων και των υποψηφίων προέδρων και συμβούλων κάθε δημοτικής

κοινότητας σε κάθε ψηφοδέλτιο μπορεί να προσαυξηθεί έως και κατά 150% του αριθμού των εδρών του εκάστοτε δημοτικού συμβουλίου και του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας.

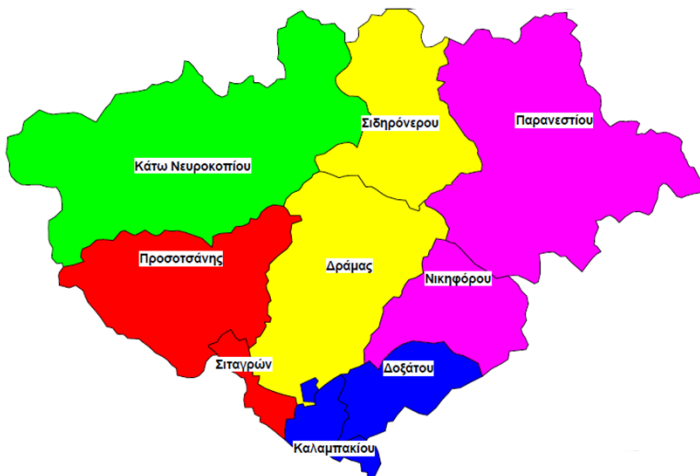
Δεν παρατηρείται αλλαγή σχετικά με την εκπροσώπηση των δυο φύλων αφού από κάθε φύλο διατηρείται, τουλάχιστον, στο 40% του αριθμού των υποψηφίων συμβούλων, συμπεριλαμβανομένου του υποψηφίου Δημάρχου και των συμβούλων δημοτικής κοινότητας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΙΠΤΩΣΗΣ Ο ΔΗΜΟΣ ΔΡΑΜΑΣ

3.1 Παρουσίαση του Δήμου Δράμας

Ο Δήμος Δράμας ανήκει διοικητικά στην Περιφερειακή Ενότητα Δράμας η οποία αποτελεί μια από τις πέντε (5) Περιφερειακές Ενότητες της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης. Γεωγραφικά βρίσκεται στο κέντρο του Νομού Δράμας και απαρτίζεται από δύο δημοτικές ενότητες, τη Δημοτική Ενότητα Δράμας και τη Δημοτική Ενότητα Σιδηρονέρου και συνολικά από 15 Κοινότητες.



Εικόνα 4 Γεωγραφική απεικόνιση Ν. Δράμας ΠΗΓΗ: ALPHA NEWS

Έχει έκταση 833.001 τ. χλμ και ο πληθυσμός του συνολικά σύμφωνα με την απογραφή του 2011 υπολογίζεται στους 58.944 κατοίκους. Το 77% περίπου του πληθυσμού κατοικεί στην Κοινότητα Δράμας αφού οι κάτοικοι της ανέρχονται σε 45.828 και οι υπόλοιποι 13.000 περίπου στα χωριά του Δήμου. Οι Κοινότητες Χωριστής και Ξηροποτάμου έχουν από 2.700 περίπου κατοίκους η Κοινότητα Καλλιφύτου 1.600 και η Κοινότητα Καλού Αγρού περίπου 1.200. Οι υπόλοιπες Κοινότητες διαθέτουν κάτω από 1000 κατοίκους έκαστη.



ΔΗΜΟΣ ΔΡΑΜΑΣ

Εικόνα 5: ΠΗΓΗ Ιστοσελίδα του Δήμου Δράμας

Ο Δήμος Δράμας διοικείται ως οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης από το δημοτικό συμβούλιο το οποίο αποτελεί και το ύψιστο όργανο λήψης αποφάσεων, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητα Ζωής και την Εκτελεστική Επιτροπή. Το δημοτικό συμβούλιο έχει 33 μέλη από 7 διαφορετικές παρατάξεις μετά

τα αποτελέσματα των τελευταίων αυτοδιοικητικών εκλογών του Μαΐου του 2019.

Η διοικούσα παράταξη με τίτλο "Ενώνουμε τη Δράμα" διαθέτει 11 δημοτικούς συμβούλους και ενώ διαθέτει τους περισσότερους δημοτικούς συμβούλους ωστόσο δεν έχει την πλειοψηφία των εδρών του δημοτικού συμβουλίου. Στην αντιπολίτευση υπάρχουν 6 παρατάξεις. Η παράταξη της μείζονος αντιπολίτευσης ονομάζεται "Πόλη και Ζωή" και έχει 7 δημοτικούς συμβούλους ως εκπροσώπους στο δημοτικό συμβούλιο. Η τρίτη εκλογικά παράταξη εκπροσωπείται επίσης από 7 συμβούλους και ονομάζεται "project Δράμα 2020", η τέταρτη "Δράμα Πρωταγωνίστρια" με 2 συμβούλους, η πέμπτη "Αυτοδιοίκηση Πολιτών Δράμας" με 2 συμβούλους, η έκτη "Λαϊκή Συσπείρωση" με 1 σύμβουλο και η έβδομη "Προοπτική για τη Δράμα" με 1 σύμβουλο. Η παράταξη του Δημάρχου με το δικαίωμα που της δίνει το άρθρο 73 του «Κλεισθένης» όπως αυτό τροποποιήθηκε από το ν. 4623/2019 προέβει σε σύμπραξη με την παράταξη "Δράμα Πρωταγωνίστρια".

Η Οικονομική Επιτροπή και η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής του Δήμου Δράμας απαρτίζονται έκαστη από 9 μέλη. Πέντε μέλη από την παράταξη του Δημάρχου "Ενώνουμε τη Δράμα", δύο μέλη από την παράταξη "Πόλη και Ζωή" και δύο μέλη από την παράταξη "Project Δράμα 2020"

Στην Εκτελεστική Επιτροπή συμμετέχουν ο Δήμαρχος, ο αναπληρωτής Δημάρχου και αντιδήμαρχος Διοικητικών Υπηρεσιών, Προγραμματισμού και Κοινοτήτων, ο αντιδήμαρχος Οικονομικών Υπηρεσιών και Τουριστικής Ανάπτυξης, ο αντιδήμαρχος Τεχνικών Υπηρεσιών, ο αντιδήμαρχος Πολιτισμού, ο αντιδήμαρχος Καθαριότητας και Ανακύκλωσης, ο αντιδήμαρχος Πρασίνου Περιβάλλοντος και Πολιτικής Προστασίας, η αντιδήμαρχος Παιδείας και Αθλητισμού και ο Γενικός Γραμματέας. Μέλη της δημοτικής αρχής επίσης είναι ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου και οι Πρόεδροι του Νομικού Προσώπου, του Πολιτιστικού Οργανισμού – Φεστιβάλ Ταινιών Μικρού Μήκους, της ΔΕΥΑΔ καθώς και ο Εντεταλμένος Σύμβουλος Κοινωνικής Πολιτικής.

Ο Δήμος Δράμας επιλέχθηκε να μελετηθεί ακριβώς γιατί δεν κατάφερε κάποιος συνδυασμός να εκλεγεί από την πρώτη Κυριακή και η παράταξη που διοικεί δεν διαθέτει την πλειοψηφία των εδρών του δημοτικού συμβουλίου. Εκτός της αναλογικής εκπροσώπησης των συνδυασμών στο δημοτικό συμβούλιο ένας ακόμη λόγος ήταν ότι αποτελεί ένα μεσαίο πληθυσμιακά δήμο. Δεν είναι μεγάλος όπως ο δήμος Αθηναίων, Θεσσαλονίκης, Πατραίων ή Λαρίσης αλλά είναι μητροπολιτικός

δήμος ενός Νομού ικανού σε έκταση για να μελετηθεί και από την μελέτη να προκύψουν ασφαλή συμπεράσματα.

Το οργανόγραμμα του Δήμου Δράμας



Ο Δήμος Δράμας παρέχει πλήθος υπηρεσιών στους πολίτες του μέσω των Διευθύνσεων που διαθέτει. Προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών είναι ο Δήμαρχος στον οποίο υπάγονται κατευθείαν το αυτοτελές τμήμα υποστήριξης, ο Γενικός Γραμματέας του Δήμου και η Νομική Υπηρεσία του Δήμου. Επίσης, υπάρχει το αυτοτελές τμήμα του ΚΕΠ και το αυτοτελές τμήμα τοπικής οικονομικής ανάπτυξης. Οι διευθύνσεις είναι εννέα (9). Η Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών η οποία αποτελείται από 4 τμήματα το τμήμα ταμείου, προϋπολογισμού και λογιστηρίου, το τμήμα προμηθειών και εσόδων και περιουσίας. Η Δ/ση Δημοτικής αστυνομίας με το τμήμα Αστυνόμευσης και το τμήμα Επιχειρησιακού Σχεδιασμού. Η Δ/ση Προγραμματισμού Οργάνωσης και Πληροφορικής με δυο τμήματα αντίστοιχα, το τμήμα Πληροφορικής και Επικοινωνιών και το τμήμα Ανάπτυξης και Οργάνωσης. Η Δ/ση Δόμησης, η Πολεοδομία όπως είναι γνωστή, φέρει την ευθύνη για τις υποδομές όχι μόνο του Δήμου και ολόκληρου του Νομού γι' αυτό και έχει τρία τμήματα τα οποία επιφορτίζονται τον όγκο των παρεχόμενων υπηρεσιών, το τμήμα Ελέγχου Κατασκευών, το τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών και το τμήμα Έκδοσης Οικοδομικών Αδειών. Η Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών έχει υπό τη διοίκηση της το τμήμα Συγκοινωνιών και Εγκαταστάσεων, το τμήμα Υδραυλικών και

Εγγειοβελτιωτικών Έργων, το τμήμα Ηλεκτρομηχανολογικών Έργων και το τμήμα Συγκοινωνιακών – Κτιριακών Έργων και Σηματοδότησης. Η μεγαλύτερη Δ/νση του Δήμου Δράμας είναι η Δ/νση Διοικητικών Υπηρεσιών στην οποία εντάσσονται οι Γραμματείς Κοινοτήτων, το γραφείο εξυπηρέτησης του Πολίτη στο Σιδηρόνερο, το τμήμα Διοικητικής Μέριμνας, το τμήμα Ανθρώπινου Δυναμικού, το τμήμα Δημοτικής Κατάστασης, Ληξιαρχείου και Αλλοδαπών και το τμήμα Υποστήριξης Πολιτικών Οργάνων δηλαδή του δημοτικού συμβουλίου και των επιτροπών. Η Δ/νση Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού είναι η διεύθυνση που διοικείται από δύο αντιδημάρχους και έναν Εντεταλμένο Σύμβουλο κι αυτό διότι διαθέτει ένα ευρύ φάσμα παρεχόμενων υπηρεσιών, από το κοινωνικό παντοπωλείο ως τη λειτουργία των αθλητικών εγκαταστάσεων και από δράσεις πολιτισμού ως την εύρυθμη λειτουργία των σχολείων. Πιο συγκεκριμένα τα τμήματα είναι τρία (3), το τμήμα Παιδείας, Δια βίου Μάθησης και Πολιτισμού, το τμήμα Προστασίας και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας και το τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Πολιτικών Ισότητας των Φύλων.

Θέματα που άπτονται της καθημερινότητας των πολιτών καλούνται να επιλύσουν οι Δ/νσεις Καθαριότητας, Ανακύκλωσης, Περιβάλλοντος και Πρασίνου. Η Δ/νση Καθαριότητας και Ανακύκλωσης αποτελείται από τρία (3) τμήματα, το τμήμα Αποκομιδής Απορριμμάτων και Ανακυκλώσιμων Υλικών, το τμήμα Καθαρισμού Κοινόχρηστων Χώρων και Ειδικών Συνεργειών και το τμήμα Διαχείρισης και Συντήρησης Οχημάτων. Η Δ/νση Περιβάλλοντος και Πρασίνου αποτελείται και αυτή από τρία (3) τμήματα. Το τμήμα Κοιμητηρίων, το τμήμα Συντήρησης Πρασίνου και το τμήμα Περιβάλλοντος και Πολιτικής Προστασίας. (Πηγή: Ιστοσελίδα Δήμου Δράμας)

Από αυτούς ερωτήθηκαν σχετικά με τις αλλαγές που προκάλεσε η εφαρμογή του ν. 455/2018 οι επικεφαλές των 7 παρατάξεων και ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου είτε ασκούν είτε όχι διοίκηση προκειμένου να διερευνηθεί η άποψη των αιρετών του Δήμου Δράμας για τον «Κλεισθένη Ι». Πιο συγκεκριμένα αντικείμενο της έρευνας ήταν οι πολιτικές ζυμώσεις, ο διάλογος μεταξύ αυτών, οι συνεργασίες και άλλα. Ταυτόχρονα ερωτήθηκαν και για την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, την υποεκπροσώπηση του γυναικείου φύλου, το προσωπικό του Δήμου και τις σχέσεις με την Κεντρική εξουσία. Το δείγμα είναι αντιπροσωπευτικό αφού ερωτήθηκαν δημοτικοί σύμβουλοι με διαφορετικές πολιτικές καταβολές, διαφορετική διοικητική εμπειρία, επάγγελμα κτλ.

Εκτός όμως από τους αιρετούς ερωτήθηκε ο Γενικός Γραμματέας του Δήμου, η θέση του οποίου είναι σημαντική διότι συναναστρέφεται καθημερινά όλους τους αιρετούς και τους περισσότερους δημοτικούς υπαλλήλους και έχει τη δυνατότητα να αντιληφθεί τις πολιτικές ζυμώσεις, τις συμφωνίες μεταξύ αιρετών και εν τέλει τις επιπτώσεις του ν. 4555/2018 στη λειτουργία των συλλογικών οργάνων και εν συνεχεία και των Δήμων. Επίσης ερωτήθηκαν τόσο για την λειτουργία των υπηρεσιών τους με το νέο νόμο όσο και για άλλα ζητήματα που αφορούν τους υπαλλήλους και εν γένει στους ΟΤΑ Α' βαθμού, υπάλληλοι της διοίκησης του η θέση των οποίων τους υποχρεώνει κατά κάποιο τρόπο να συνδιαλέγονται με τη διοίκηση καθώς και τους υπόλοιπους δημοτικούς συμβούλους. Οι ερωτηθέντες κατέχουν διαφορετικές θέσεις στην κλίμακα της ιεραρχίας και αυτό μας επιτρέπει να διαπιστώσουμε τις απόψεις που επικρατούν γενικότερα στους υπαλλήλους των Δήμων. Ζητήματα που τους αφορούν και θίγονται με τις ερωτήσεις είναι η αξιολόγηση, η ευθύνη και η βαρύτητα που έχει, η γραφειοκρατία και άλλα.

3.2 Η οπτική των αιρετών.

Η μελέτη περίπτωσης του Δήμου Δράμας αποσκοπεί στην εξαγωγή συμπερασμάτων όχι μόνο σε θεωρητικό επίπεδο αλλά και στην πράξη. Ο «Κλεισθένης» ως νόμος εφαρμόστηκε στις πρόσφατες αυτοδιοικητικές εκλογές του 2019. Δεν εφαρμόστηκε ωστόσο όπως ψηφίστηκε αλλά έχοντας το κοινοβούλιο τροποποιήσει, με σχέδιο νόμου που κατατέθηκε στη Βουλή από τη σημερινή κυβέρνηση, αρκετά από τα άρθρα του «Κλεισθένη» και ειδικότερα αυτά που αφορούν τη συγκρότηση της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής και τις αρμοδιότητες αυτών επηρεάζοντας εν συνόλων τη λειτουργία των ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Για το νόμο και τις τροποποιήσεις που επήλθαν σε αυτόν ερωτήθηκαν οι επικεφαλές των παρατάξεων και ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Δράμας.

Όλοι οι επικεφαλές συμφωνούν πως με την απλή αναλογική που εισήγαγε ο «Κλεισθένης» επιτεύχθηκε η συγκρότηση ενός δημοτικού συμβουλίου με πολλές παρατάξεις γεγονός που σημαίνει ότι υπάρχει πλουραλισμός απόψεων και θέσεων. Αυτό δίνει τη δυνατότητα να κατατίθενται πολλές διαφορετικές προτάσεις με αποτέλεσμα να αναζητούνται λύσεις σε θέματα που ενδεχομένως να μην είχαν προταθεί αν ορισμένες από τις παρατάξεις δεν συμμετείχαν στη σύνθεση του δημοτικού συμβουλίου. Από την άλλη πλευρά, όμως, δημιουργεί εντάσεις και συγκρούσεις διότι στο δημοτικό συμβούλιο κατέστη πιο εύκολη η πρόσβαση σε ακραίες φωνές με αντισυστημικά χαρακτηριστικά.

Οι αιρετοί συμφωνούν μεταξύ τους ότι η συνεργασία είναι επιθυμητή αναγνωρίζοντας ότι δεν μπορεί να επιτευχθεί πλήρως μια συνεργασία μεταξύ της δημοτικής αρχής και της αντιπολίτευσης για διαφορετικούς λόγους. Συγκλίνουν στην άποψη ότι τόσο η κοινωνία όσο και το πολιτικό προσωπικό δεν είναι έτοιμο για πολιτικές συνεργασίες αφενός γιατί η κοινωνία δεν έχει συνηθίσει να βλέπει πολιτικούς διαφορετικών παρατάξεων και πολιτικών καταβολών να συνεργάζονται και κάθε τέτοια προσπάθεια την αντιμετωπίζει καχύποπτα και αφετέρου γιατί οι πολιτικοί δεν είναι διατεθειμένοι να υπερβούν το προσωπικό τους συμφέρον έναντι του συλλογικού. Δεν έχει καλλιεργηθεί η κουλτούρα της συνεργασίας.

Για την καλύτερη καταγραφή των απόψεων που υπάρχουν μεταξύ των επικεφαλές είναι χρήσιμο να αναφερθούμε στις απόψεις των αιρετών που ασκούν διοίκηση και στις απόψεις αυτών που δεν συμμετέχουν στη διοίκηση.

Η παράταξη του Δημάρχου υπέγραψε συμφωνία συνεργασίας με την παράταξη «Δράμα Πρωταγωνίστρια», μια παράταξη που εξέλεξε δυο μέλη στο δημοτικό συμβούλιο, εκ των οποίων ο επικεφαλής της και δημοτικός σύμβουλος ορίστηκε Πρόεδρος της ΔΕΚΠΟΤΑ. Αργότερα, όταν με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου αποφασίστηκε η λύση της δημοτικής επιχείρησης ορίστηκε άμισθος Αντιδήμαρχος Πολιτισμού. έτσι Σύμφωνα με τον επικεφαλής της παράταξης παρέχεται η δυνατότητα σε ικανούς δημοτικούς συμβούλους να αναλάβουν θέσεις ευθύνης και να προσφέρουν έμπρακτα στην κοινωνία, σε μια κοινωνία η οποία δίνοντας ψήφο εμπιστοσύνης σε μικρότερες εκλογικά παρατάξεις έδινε ταυτόχρονα εντολή συστρατευσης με το Δήμαρχο και όχι στείρας αντιπολίτευσης.

Ο νόμος 4555/2018, όπως ψηφίστηκε, σύμφωνα με όσους κλήθηκαν να διοικήσουν δεν έδινε περιθώρια ευελιξίας και η διοίκηση ενός Δήμου έμοιαζε δυσχερής γι' αυτό κρίθηκε αναγκαία η τροποποίηση του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου. Με τον ν. 4623/2019 διορθώθηκαν κάποιες στρεβλώσεις του Κλεισθένη δίνοντας την ευκαιρία στο Δήμαρχο και τη δημοτική αρχή να υλοποιήσει το προεκλογικό της πρόγραμμα έστω εν μέρει. Εν μέρει διότι και μετά τις τροποποιήσεις η δημοτική αρχή δεν έχει την πλειοψηφία των εδρών και οι παρατάξεις της αντιπολίτευσης εφόσον συνεννοηθούν κατέχουν άτυπα την πλειοψηφία. Αυτό επιτρέπει στις αντιπολιτεύσεις να θέτουν όρια και εμπόδια στη δημοτική αρχή ως προς το όραμα που διαθέτει. Αρνητικά είναι τα αποτελέσματα και για την κοινωνία μιας και αιτήματα πολιτών για να υλοποιηθούν πρέπει να ψηφιστούν από το δημοτικό συμβούλιο. Ενίοτε, διάφορα αιτήματα δεν ικανοποιούνται, λόγω αρνητικής ψήφου της αντιπολίτευσης ,για να καταδείξουν την αναποτελεσματικότητα της δημοτικής αρχής και αφερέγγυο το Δήμαρχο, ο οποίος έχει λαϊκή εντολή διοίκησης του Δήμου. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με τους ερωτηθέντες η δημοτική αρχή θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει την ευθύνη των αποφάσεων αφού τελικώς αυτή είναι που θα κριθεί από την τοπική κοινωνία για την υλοποίηση ή μη έργων και δράσεων. Αιτήματα που προέρχονται από μέλη της αντιπολίτευσης είτε εκφράστηκαν θεσμικά κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του δημοτικού συμβουλίου είτε εκφράστηκαν άτυπα κατά τη διάρκεια διαπαραταξιακών επιτροπών υλοποιούνται από τη δημοτική αρχή αναγνωρίζοντας τη σημασία και την προοπτική αυτών. Διαπαραταξιακές επιτροπές συνεδριάζουν τακτικά προκειμένου να συζητηθούν τα φλέγοντα ζητήματα άλλοτε με επιτυχία και άλλοτε με αποτυχία μιας και υπάρχουν περιπτώσεις όπου διαφορετική γνώμη εκφράζεται από τους επικεφαλείς ή τους εκπροσώπους των

αντιπολιτεύσεων στην επιτροπή και άλλη τελικώς στο δημοτικό συμβούλιο. Επίσης παρατηρείται η μη συμμετοχή και η μη κατάθεση προτάσεων από τις αντιπολιτεύσεις στις διαπαραταξιακές επιτροπές για να μην καρπωθεί πιθανά οφέλη η συμπολίτευση. Η συζήτηση των επικεφαλής, πριν το δημοτικό συμβούλιο, για κρίσιμα ζητήματα δεν εφαρμόστηκε πρώτη φορά με την ψήφιση του Κλεισθένη αφού και στο παρελθόν συσκέπτονταν και οι αποφάσεις που λαμβάνονταν γινόταν σεβαστές από το δημοτικό συμβούλιο.

Οι αιρετοί που δεν ασκούν διοίκηση έχουν διαφορετική θέση για τον «Κλεισθένη» και τις αλλαγές που επέφερε. Διατυπώνουν την άποψη πως το σύστημα της απλής αναλογικής είναι το δικαιότερο που υπάρχει μέχρι στιγμής. Πρώτον, γιατί δίνει σε πολλές διαφορετικές παρατάξεις το δικαίωμα συμμετοχής στο δημοτικό συμβούλιο, προσφέροντας πλουραλισμό απόψεων που είναι η πηγή της Δημοκρατίας, δεύτερον διότι αποτυπώνεται με ακρίβεια η βούληση των ψηφοφόρων, γεγονός που ενισχύει το δημοκρατικό αίσθημα των πολιτών, τρίτον οδηγεί στην αποκομματικοποίηση των παρατάξεων των ΟΤΑ Α' βαθμού και τέταρτον αναγκάζει τις παρατάξεις που βρίσκονται στην αντιπολίτευση να γίνουν πιο υπεύθυνες αφού πλέον η ψήφος τους έχει βαρύνουσα σημασία και καθορίζει το αποτέλεσμα. Καλούνται να λογοδοτήσουν και εκείνοι γιατί ψήφισαν ή δεν ψήφισαν μια πρόταση που κατατέθηκε στο δημοτικό συμβούλιο καθώς η δημοτική αρχή δεν διαθέτει την πλειοψηφία. Αυτό βέβαια χρησιμοποιείται σύμφωνα με τον επικεφαλής της παράταξης «Πόλη και Ζωή» από τη δημοτική αρχή για να αποποιηθεί τις ευθύνες της.

Ο ίδιος εκτιμά ότι το σύστημα της απλής αναλογικής μπορεί να προκαλέσει προβλήματα στην κυβερνησιμότητα των Δήμων και πως μπορεί ένας Δήμος να οδηγηθεί στην ακυβερνησία με την στείρα τακτική της αρνητικής ψήφου κάτι το οποίο φανταζόντουσαν ότι θα συμβεί οι ψηφοφόροι των εκλογών του Μαΐου του 2019 και που όμως δεν έγινε στο Δήμο της Δράμας αφού οι παρατάξεις της αντιπολίτευσης καταθέτουν προτάσεις μερικές από τις οποίες γίνονται δεκτές και άρα δεσμεύονται ηθικά ότι συμφωνούν και δεν μπορούν εκ των υστέρων να αναπτύξουν αντιπολιτευτική ρητορική. Αυτή είναι η μεγαλύτερη απόδειξη ότι και με την απλή αναλογική μπορούν να κυβερνηθούν οι ΟΤΑ γενικότερα. Στην περίπτωση βέβαια όπου κατατίθενται και υπερψηφίζονται προτάσεις της αντιπολίτευσης δεν υλοποιεί η δημοτική αρχή το δικό της πρόγραμμα για το οποίο έχει εκλεγεί από τους ψηφοφόρους και οι οποίοι δεν μπορούν να κρίνουν αυτούς τους οποίους έδωσαν εντολή διοίκησης για την αποτελεσματικότητά τους. Ένας άλλος τρόπος για να

επιτευχθεί η κυβερνησιμότητα είναι να δοθούν θέσεις αντιδημάρχων σε μέλη άλλων παρατάξεων εκτός της παράταξης του Δημάρχου, γεγονός με το οποίο συμφωνούν οι πλειοψηφία των μελών του συμβουλίου και ζητούν να επανέλθει το δικαίωμα του Δημάρχου να ορίζει αντιδήμαρχο δημοτικό σύμβουλο της αντιπολίτευσης και χωρίς απαραίτητα να έχει υπογράψει σύμφωνο συνεργασίας.

Η συνεργασία μεταξύ των παρατάξεων αποτελεί τη ραχοκόκαλια του «Κλεισθένη». Υπάρχει λοιπόν ένας νόμος που δίνει το δικαίωμα συνεργασίας μεταξύ των παρατάξεων. Τέτοιες συνεργασίες υπάρχουν είτε μεταξύ της δημοτικής αρχής και των αντιπολιτεύσεων είτε μεταξύ των παρατάξεων της αντιπολίτευσης. Το περιεχόμενο και τα κίνητρα της συνεργασίας αποτελούν στοιχεία τα οποία η παρούσα έρευνα επιχειρεί να "φωτίσει". Η συνεργασία μεταξύ της παράταξης του Δημάρχου και των παρατάξεων της αντιπολίτευσης κρίνεται αναγκαία γιατί η δημοτική αρχή δεν διαθέτει την πλειοψηφία των εδρών του δημοτικού συμβουλίου. Αυτό δεν συνέβαινε παλιότερα ενώ σήμερα συμβαίνει και επιφέρει θετικά αποτελέσματα. Η συνεργασία σύμφωνα με την οπτική των εκλεγμένων δημοτικών συμβούλων που δεν ασκούν διοίκηση είναι πρόσκαιρη και επιφανειακή. Ο Δήμαρχος επιζητά τη συνεργασία όταν διαπιστώνει ότι δεν είναι σύμφωνες οι υπόλοιπες παρατάξεις και πως δεν θα υπερψηφιστεί η πρόταση του, αποδεικνύοντας πως ο «Κλεισθένης Ι» δεν πέτυχε απόλυτα το σκοπό του αφού η συνεργασία δεν πατά σε σταθερές βάσεις. Αυτό αποδεικνύεται και από την Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής όπου ο Δήμαρχος διαθέτει την πλειοψηφία και δεν επιδιώκει την επικοινωνία και τη σύγκλιση διαπαραταξιακής επιτροπής πριν τη συνεδρίαση των επιτροπών.

Αντιθέτως, για θέματα που περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη θεμάτων του δημοτικού συμβουλίου συνεδριάζει διαπαραταξιακή επιτροπή και διεξάγεται διάλογος μεταξύ των αιρετών. Ένας διάλογος, όχι ουσιαστικός, αλλά για επικοινωνιακούς λόγους αφού η σύγκλιση της επιτροπής δεν είναι τακτική αλλά κατά περίπτωση. Η διαπαραταξιακή επιτροπή θα πρέπει να είναι ένας χώρος κατάθεσης προτάσεων, ανταλλαγής επιχειρημάτων ακόμα και αντιπαράθεσης αν χρειάζεται προκειμένου να διαμορφώνεται μια κοινή στρατηγική.

Συνεργασία αναπτύσσεται και μεταξύ των παρατάξεων της αντιπολίτευσης, έστω και άτυπα, εκμεταλλευόμενες την πλειοψηφία που διαθέτουν όπως αναφέρει ο επικεφαλής της παράταξης «Λαϊκή Συσπείρωση» δημιουργώντας έτσι ένα κοινό μέτωπο απέναντι στη δημοτική αρχή προκειμένου να πιέσουν προς την λήψη αποφάσεων που οι ίδιοι επιθυμούν. Στη διάθεση συνεργασίας σημαντικό ρόλο

διαδραματίζει η προσωπικότητα των αιρετών αφού υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις ανάληψης πρωτοβουλιών από αντιδημάρχους ή προέδρων δημοτικών επιχειρήσεων και νομικών προσώπων οι οποίες κατόπιν έγκαιρης επικοινωνίας με τους συμβούλους της αντιπολίτευσης υποστηρίχθηκαν. Οι τροποποιήσεις που έγιναν με το Ν. 4623/2019 επηρέασαν αρνητικά τη συνεργασία των παρατάξεων καθώς κατήγγησαν τα θετικά στοιχεία και έδωσαν μια επίπλαστη δύναμη στο Δήμαρχο, δεν επέτρεψαν την εφαρμογή του νομού όπως ψηφίστηκε για να μπορέσουν οι αιρετοί, οι πολίτες και η επιστημονική κοινότητα να σχηματίσουν ασφαλή γνώμη.

Η πλειοψηφία των αυτοδιοικητικών προτείνουν την κατάργηση των παρατάξεων όπως υφίστανται σήμερα και τη δημιουργία δυο ψηφοδελτίων όπου το ένα θα περιέχει τους υποψήφιους Δημάρχους και το άλλο τους υποψήφιους δημοτικούς συμβούλους με τη δυνατότητα ο Δήμαρχος που θα εκλεγεί να αξιοποιήσει πρόσωπα σε θέση ευθύνης από το σύνολο των εκλεγμένων δημοτικών συμβούλων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα καταπολεμηθεί ο κομματισμός που σύμφωνα με μερίδα των πολιτικών είναι βαθιά ριζωμένος και αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την ευόδωση συνεργασιών. Σχετικά με την εκλογή Δημάρχου κατατίθενται προτάσεις από μερίδα αυτοδιοικητικών του Α' βαθμού που προτείνουν τη δημιουργία ενός και μόνου ψηφοδελτίου και την εκλογή του Δημάρχου από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου στην πρώτη συνεδρίαση του. Οι αλλαγές στο εκλογικό σύστημα θα προέλθουν κατόπιν πρότασης της Κυβέρνησης στο Κοινοβούλιο τα μέλη του οποίου θα εγκρίνουν δίνοντας θετική ψήφο το νομοσχέδιο. Επομένως οι σχέσεις αυτοδιοικητικών και κυβέρνησης είναι σημαντικές. Υπό αυτό το πρίσμα αξίζει να παρατηρήσουμε πως αξιολογούν οι αιρετοί της Δράμας τις σχέσεις αυτοδιοίκησης και κεντρικής εξουσίας. Οι επικεφαλές των παρατάξεων ζητούν σταθερότητα των νόμων, αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και όχι συχνές αλλαγές που δεν προλαβαίνουν να επεξεργαστούν και να υλοποιήσουν και όταν γίνεται αυτό να μην έχουν οριζόντια ισχύ αλλά να εξετάζονται τα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά της κάθε κοινωνίας. Οι επικεφαλές, ιδιαίτερα, των παρατάξεων της αντιπολίτευσης καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι τα νομοθετήματα για την αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζονται από ιδεολογικές αναφορές και πολιτικές κατευθύνσεις και ότι ο ρόλος της ΚΕΔΕ θα πρέπει να αναπροσαρμοστεί διότι όπως συμβαίνει τώρα εκφράζεται μια μερίδα των απόψεων και όχι όλων των Δημάρχων. Υπάρχουν κι αυτοί

που στηλιτεύουν τις στενές σχέσεις που αναπτύσσονται διότι μέσα από αυτές πιστεύουν ότι υπάρχει συνεργασία προκειμένου να ασκείται αντιλαϊκή πολιτική.

Η διάκριση των κοινοτήτων και η ποσόστωση συμμετοχής εκπροσώπων των φύλων είναι δυο από τις αλλαγές του Κλεισθένη που απασχολούν τη παρούσα έρευνα με τους ερωτηθέντες να διατυπώνουν διαφορετικές μεταξύ τους απόψεις. Ο Δήμαρχος αναγνωρίζει τη σημασία να εκλέγουν τα χωριά του Δήμου τους Προέδρους που επιθυμούν ανεξαρτήτως της παράταξης στην οποία ανήκουν, τονίζει ωστόσο την ανάγκη στενής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ της δημοτικής αρχής και των προέδρων προκειμένου να παραχθεί έργο. Αυτό μπορεί να γίνει μόνο στην περίπτωση που οι υποψήφιοι σύμβουλοι κοινοτήτων, οι δημοτικοί σύμβουλοι και ο Δήμαρχος συγκροτούν μια ενιαία ομάδα. Την ίδια θέση έχει και ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου. Για τον επικεφαλής της παράταξης «Δράμα Πρωταγωνίστρια» η διάκριση δεν αποτελεί ουσιαστική αλλαγή επειδή το σημαντικότερο είναι ότι ως συλλογικά όργανα είναι υποβαθμισμένα και χωρίς αρμοδιότητες. Κρίνεται αναγκαία η μεταβολή από γνωμοδοτικά σε αποφασιστικά όργανα με δικούς τους πόρους και προσωπικό. Τότε θα υφίστανται ως ξεχωριστά όργανα άρα και θα πρέπει οι υποψήφιοι να καταρτούν ξεχωριστά ψηφοδέλτια. Με την άποψη αυτή συμφωνεί και ο επικεφαλής της παράταξης «Λαϊκή Συσπείρωση». Ο επικεφαλής της παράταξης «Προοπτική για τη Δράμα» δηλώνει πως με την είσοδο των υποψηφίων συμβούλων των κοινοτήτων υποχρεωτικά στα ψηφοδέλτια των υποψηφίων δημάρχων αυξάνεται το κόστος της προεκλογικής εκστρατείας των παρατάξεων και αυτό λειτουργεί ανασταλτικά για τις μικρές παρατάξεις. Με την ενσωμάτωση των υποψηφίων των κοινοτήτων στα ψηφοδέλτια των Δημάρχων, οι επικεφαλείς αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη δύναμη διότι οι υποψήφιοι βασίζονται σε πελατειακές σχέσεις που αναπτύσσονται. Ακόμη, η επιλογή των προσώπων και άρα έμμεσα του Προέδρου της κάθε κοινότητας είναι υπόθεση των επικεφαλείς και όχι της τοπικής κοινωνίας. Η οπτική του επικεφαλής της παράταξης «Αυτοδιοίκηση Πολιτών» διαφέρει από των προηγούμενων τονίζοντας ότι πολλοί υποψήφιοι σύμβουλοι κοινοτήτων δεν ήθελαν να ενταχθούν στα ψηφοδέλτια των συνδυασμών για να αποφύγουν την κομματική ταύτιση με τους επικεφαλείς των παρατάξεων. Η διάκριση των καλών, επομένως, ωθούσε τους πολίτες στη συμμετοχή στις εκλογές και την ενεργό δράση ενώ με την τελευταία αλλαγή είναι πιθανόν να αυξηθεί ως κοινωνικό φαινόμενο η πολιτική αλλοτρίωση. Στο ίδιο φάσμα απόψεων κυμαίνεται η άποψη του επικεφαλής της

παράταξης «Project Δράμα 2020» εκφράζοντας μάλιστα την ανησυχία ότι ο Πρόεδρος της Κοινότητας να μην είναι αυτός που έχει λάβει τους περισσότερους σταυρούς προτίμησης άρα και την στήριξη της τοπικής κοινωνίας αλλά κάποιος που δεν τυγχάνει ευρείας αποδοχής από τους πολίτες. Ο επικεφαλής της παράταξης «Πόλη και Ζωή» από την πλευρά του συμφωνεί με τον διαχωρισμό των υποψήφιων συμβούλων κοινότητας από τις παρατάξεις των υποψήφιων Δημάρχων επισημαίνοντας πως χρειάζεται χρόνος για να αφομοιώσει η κοινωνία μια αλλαγή.

Σχετικά με την ποσόστωση φαίνεται πως όλες οι πολιτικές δυνάμεις του τόπου να συμφωνούν ότι οι γυναίκες είναι χρήσιμες στην πολιτική και η παρουσία τους στα συλλογικά όργανα βελτιώνει και την εικόνα των συμβουλίων. Μάλιστα αναγνωρίζουν πως είναι και πιο αποτελεσματικές μερικές φορές από τους άνδρες στην άσκηση δημόσιας πολιτικής και πως είναι ένα βαθύτερο κοινωνικό ζήτημα. Οι επικεφαλές των παρατάξεων «Πόλη και Ζωή», «Λαϊκή Συσπείρωση» και «Δράμα Πρωταγωνίστρια» επισημαίνουν πως η εκλογή γυναικών δεν μπορεί να είναι προϊόν νομοθετικής ρύθμισης αλλά απαίτηση της κοινωνίας, μιας κοινωνίας ανδροκρατούμενης προέκταση της οποίας είναι και η πολιτική άρα και αυτή είναι ένας ανδροκρατούμενος χώρος. Το γεγονός αυτό πηγάζει από τις παραδόσεις και τα έθιμα και για να αλλάξει η κοινωνία θα πρέπει να καταπολεμηθούν προκαταλήψεις και στερεότυπα. Όπως επισήμανε ο επικεφαλής της παράταξης «Προοπτική για τη Δράμα» η ποσόστωση λειτουργεί αρνητικά γιατί αυτομάτως διαχωρίζει τα δύο φύλλα παράγοντας κοινωνικές ανισότητες και αναγνωρίζοντας τη μειονεκτική θέση των γυναικών. Ο επικεφαλής της παράταξης «Project Δράμα 2020» στέκεται στην ιεράρχηση προτεραιοτήτων που κάνουν οι γυναίκες και στους βαρυσήμαντους κοινωνικούς ρόλους που καλούνται να ενσαρκώσουν και πως αυτοί οι ρόλοι πχ σύζυγος, μητέρα, επαγγελματίας δεν δίνουν το χρόνο που χρειάζεται ένας άνθρωπος για να ασχοληθεί με τα κοινά ενώ ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου πιστεύει πως η ισοδύναμη εκπροσώπηση των δυο φύλων έγκειται στις πρωτοβουλίες που θα αναλάβουν οι γυναίκες και στην προσπάθεια που καταβάλλουν οι ίδιες για να πείσουν τους ψηφοφόρους και τελικά να εκλεγούν. Παρόλα αυτά διατυπώνονται και απόψεις όπως αυτή του επικεφαλής της παράταξης «Αυτοδιοίκηση Πολιτών» που ζητούν αύξηση της ποσόστωσης προκειμένου οι ψηφοφόροι να οδηγηθούν να ψηφίσουν γυναίκες και κατά αυτόν τον τρόπο να καταλάβουν ότι οι γυναίκες είναι απαραίτητες σε θέσεις ευθύνης.

Τα συλλογικά όργανα των ΟΤΑ Α΄ βαθμού παρουσιάζουν ένα ολοένα και μεγαλύτερο πλήθος υποθέσεων που οφείλουν να διεκπεραιώσουν μετά και τη μεταβίβαση πολλών αρμοδιοτήτων από το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και από την κεντρική εξουσία. Η σταδιακή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που πραγματοποιείται δεν συνοδεύεται με τους απαραίτητους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους σύμφωνα με τους ερωτηθέντες είτε ασκούν, είτε ασκούσαν κατά το παρελθόν είτε δεν έχουν ασκήσει ποτέ διοίκηση και αυτό καθιστά τους Δήμους βραδυκίνητους φορείς που αδυνατούν να φέρουν εις πέρας τη κύρια αρμοδιότητα τους που είναι η εξυπηρέτηση των πολιτών. Αυτό προβληματίζει μερίδα των αιρετών εκφράζοντας την ανησυχία πιθανής ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών. Μέρος της εξυπηρέτησης των πολιτών είναι οι υπάλληλοι, η αποτελεσματικότητα των οποίων σύμφωνα με όσους ασκούν αντιπολίτευση εξαρτάται από τους πολιτικούς προϊσταμένους των υπηρεσιών και ειδικά το Δήμαρχο χωρίς ωστόσο να παραβλέπουν παράγοντες όπως η μόρφωση, η μονιμότητα και η αναξιοκρατία στην αξιολόγηση τους σε συνδυασμό με την ανάπτυξη στους εργαζομένους της κουλτούρας της εξυπηρέτησης και της δημιουργίας σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ αιρετών και υπαλλήλων ενώ για αυτούς που ασκούν διοίκηση οι υπάλληλοι είναι ικανοί αλλά δεν επαρκούν λόγω μειωμένου αριθμού προσλήψεων. Βέβαια υπάρχουν κι αυτές οι απόψεις που κρίνουν πως στη θέση των διευθυντών πρέπει να οριστούν εξωτερικοί manager για να εφαρμόσουν στους ΟΤΑ αρχές του management. Με αυτόν τον τρόπο θα εκλείψουν περιπτώσεις μη ανάληψης ευθυνών από ευθυνόφοβους υπαλλήλους.

3.3 Η οπτική των υπαλλήλων.

Η λειτουργία των ΟΤΑ συμπεριλαμβάνει και τους υπαλλήλους των οργανισμών άρα όταν αναφερόμαστε στους Δήμους δεν θα πρέπει να παραβλέψουμε τη συμβολή των υπαλλήλων της διοίκησης καθώς αυτοί είναι που καλούνται να υλοποιήσουν τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων. Δεδομένων των παραπάνω, έχει ενδιαφέρον να εξετάσουμε και την οπτική των υπαλλήλων σχετικά με τον «Κλεισθένη Ι» και τις αλλαγές που επέφερε η αλλαγή νομοθετικού πλαισίου.

Τα στελέχη του Δήμου Δράμας αναγνωρίζουν πως τα δεδομένα άλλαξαν, οι ισορροπίες είναι ευαίσθητες και η πλειοψηφία των εδρών του δημοτικού συμβουλίου δεν ανήκει στην παράταξη του Δημάρχου. Συμφώνα με τα στελέχη που διαθέτουν μια μεγάλη εμπειρία, τα μέλη των παρατάξεων ανεκαθεν συζητούσαν όχι μόνο τώρα με τον «Κλεισθένη Ι». Σε ορισμένα ζητήματα συμφωνούσαν και συμφωνούν αλλά στα σημαντικά θέματα όπου τίθενται μικροπολιτικά οφέλη αντιπαρατίθενται εκφράζοντας διαφορετικές απόψεις στο δημοτικό συμβούλιο, καταψηφίζονται τα θέματα και οδηγούμαστε σε αδιέξοδο. Η πολιτική διαμάχη σημειώνουν πως δεν ωφελεί τη Δημοκρατία και αντιτίθεται και στην ίδια τη φιλοσοφία του «Κλεισθένη».

Πρέπει να καλλιεργηθεί η κουλτούρα της συνεργασίας. Η κριτική που δέχεται η δημοτική αρχή δεν γίνεται με το σκεπτικό της βελτίωσης αλλά της αποδόμησης. Ο αρνητικός αντίκτυπος διαχέεται τόσο στους αποδέκτες των υπηρεσιών, που είναι οι πολίτες, όσο και στους υπαλλήλους διότι θα πρέπει να τροποποιήσουν ή και να αλλάξουν εντελώς τις εισηγήσεις των θεμάτων προς το δημοτικό συμβούλιο. Οι υπάλληλοι εξαιτίας ορισμένων αποφάσεων όπως η λύση δημοτικής επιχείρησης που υπήρχε στο Δήμο Δράμας κλήθηκαν να προσαρμοστούν σε νέα δεδομένα που απαιτούν χρόνο για να κατανοηθούν. Μάλιστα τέτοιες ενέργειες προσθέτουν επιπλέον γραφειοκρατία και καθυστερήσεις. Επίσης, τέτοιες δυσκολίες αντιμετωπίζουν οι υπηρεσιακοί λόγω της ξεχωριστής κάλπης των κοινοτήτων και του γεγονότος ότι οι πρόεδροι προκειμένου να ασκήσουν πίεση προς τον Δήμαρχο δεν υπερψηφίζουν τις εισηγήσεις όπως κατατίθενται.

Η τακτική αυτή έρχεται να προσθέσει γραφειοκρατία και καθυστερήσεις στις ήδη υπάρχουσες. Για την επιτάχυνση των ενεργειών και τη μείωση των καθυστερήσεων που άλλοτε οφείλονται στην πολυνομία, άλλοτε στις χρονοβόρες διαδικασίες και άλλοτε στην έλλειψη πλειοψηφίας της δημοτικής αρχής στο δημοτικό συμβούλιο υπάρχουν παρεμβάσεις των αιρετών στους υπαλλήλους οι οποίες

συμφώνα με τους ερωτηθέντες είναι θεμιτές καθώς δεν οδηγούν σε έκνομες ενέργειες. Πιθανό είναι να δημιουργηθεί ένταση και διενέξεις μεταξύ υπαλλήλων και πολιτικών προσώπων διότι ο καθένας εξετάζει μια κατάσταση ή ένα πρόβλημα και προσπαθεί να δώσει λύση σ' αυτό από τη δική του οπτική γωνία. Οι αιρετοί στο βωμό της αποτελεσματικότητας επιδιώκουν την παράβλεψη ενδεχομένων κανόνων ενώ ο διοικητικοί υπάλληλοι λειτουργούν με βάση νόμους κανόνες και οδηγίες και προκειμένου να μην διακινδυνέψουν τη θέση τους επιθυμούν την απaráκλητη τήρηση αυτών.

Από την άλλη, μια μερίδα υπαλλήλων υποστηρίζουν ότι ο «Κλεισθένης» ως νόμος δεν άλλαξε την εργασιακή καθημερινότητα των υπαλλήλων, η επιρροή είναι έμμεση και αφορά, κυρίως, αυτούς που έχουν καθημερινή επαφή με τους αιρετούς. Το πολιτικό υπόβαθρο των αποφάσεων δεν αφορά τους υπαλλήλους. Από την θέση στην οποία βρίσκονται είναι διατεθειμένοι να υπηρετήσουν τη Δημόσια Διοίκηση ανεξαρτήτως του ποιος βρίσκεται στη θέση του Δημάρχου. Περισσότερο το έργο των υπαλλήλων δυσχαιρένεται με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου και την μεταβίβαση ευθυνών. Ο κάθε υπάλληλος ανάλογα με τον χαρακτήρα του διαχειρίζεται διαφορετικά τις ευθύνες και την πίεση που νιώθει. Ορισμένοι διστάζουν να αναλάβουν την ευθύνη που η θέση τους (πχ Προϊστάμενος Υπηρεσίας) το απαιτεί. Τα τελευταία χρόνια με τη μεταβίβαση ευθύνης που συντελέστηκε, μεταβιβάστηκε και η δύναμη, η οποία εκλείπει από τους δημάρχους και συγκεντρώνεται σε έναν ή περισσότερους υπαλλήλους.

Στο Δήμο της Δράμας εφαρμόζονται δυο συστήματα. Η τυπική αξιολόγηση που προβλέπεται από το νόμο και η έμμεση που δεν προβλέπεται με τη συμπλήρωση του μηνιαίου δελτίου καταγραφής ενεργειών. Έτσι μπορεί ο Δήμαρχος να ελέγξει την πορεία των έργων, την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των υπαλλήλων. Οι υπάλληλοι συμφωνούν πως πρέπει να υπάρχει αξιολόγηση, αλλά ισχυρίζονται πως δεν είναι αντικειμενική. Το πλαίσιο δεν είναι το καλύτερο δυνατό. Παλιότερα δεν υπήρχε διαδικασία αξιολόγησης σε αντίθεση με τη σημερινή κατάσταση. Ενδεχομένως, να μην υπάρξει ποτέ το τέλει σύστημα γιατί η αξιολόγηση από μόνη της περιέχει το στοιχείο της υποκειμενικότητας. Ο τρόπος που εφαρμόζεται, σήμερα, καθώς η εργασιακή πορεία ενός υπαλλήλου δεν εξαρτάται από αυτήν, μειώνει το ειδικό βάρος της διαδικασίας. Εφαρμόζεται, απλά γιατί προβλέπεται από το νόμο και δεν επηρεάζει ούτε το μισθό των υπαλλήλων ενώ δεν λειτουργεί ούτε ως κινητήριος δύναμη. Από τη μια πλευρά, βαθμολογούνται όλοι με άριστα και την ίδια στιγμή

υπάρχει η γενική παραδοχή ότι η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών είναι χαμηλή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΑΛΛΑΓΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΘΕΣΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ

4.1 Συμπεράσματα έρευνας

Ο νόμος 4555/2018 οδήγησε στη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και είναι γνωστός ως «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι» ή ως Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι». Κάθε αλλαγή του θεσμικού πλαισίου σχετικά με τη συγκρότηση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων των Δήμων και εν γένει των ΟΤΑ δημιουργεί νέα δεδομένα τα οποία καλούνται να διαχειριστούν οι δρώντες, αρχής γενομένης από τους αιρετούς, στη συνέχεια τους εν δυνάμει αιρετούς, τους υπαλλήλους των ΟΤΑ, τους οργανισμούς και τους ιδιώτες που αναπτύσσουν επαγγελματικές σχέσεις με τους ΟΤΑ.

Ο συγκεκριμένος νόμος δεν εισήγαγε μόνο την απλή αναλογική που δεν ήταν γνώριμη σε κανέναν, επιχείρησε να αλλάξει τη φιλοσοφία της τοπικής αυτοδιοίκησης και εν συνεχεία της άσκησης πολιτικής, προσπάθησε να καλλιεργήσει την κουλτούρα συνεργασίας η οποία για όλους είναι επιθυμητή αλλά όλοι αναγνωρίζουν ότι είναι δύσκολο να εφαρμοστεί. Η προσπάθεια του νομοθέτη προς αυτήν την κατεύθυνση κρίνεται ανεπιτυχής. Έθεσε ωστόσο τις βάσεις για να μπορεί να οικοδομηθεί ένα σύστημα αναλογικό και ακόμα πιο δημοκρατικό.

Η αποτυχία οφείλεται στο γεγονός ότι τα μέλη του κοινοβουλίου όπως συγκροτήθηκε μετά τις τελευταίες εθνικές εκλογές αντί να επιλέξουν να ενισχύσουν το οικοδόμημα που λέγεται «Κλεισθένης Ι» και να βελτιώσουν τις αδυναμίες του, προτίμησαν, με νομοθετήματα όπως το νόμο 4623/2019 και το νόμο 4804/2021, να τον τροποποιήσουν και τελικώς να τον καταργήσουν επαναφέροντας ένα πλειοψηφικό σύστημα. Τα νομοθετήματα που ακολούθησαν του Κλεισθένη επίλυσαν ορισμένα προβλήματα αλλά όχι όλα μιας και σημαντικά ζήτημα όπως η έλλειψη προσωπικού, η πολυνομία, η γραφειοκρατία και η αναποτελεσματικότητα ορισμένων υπαλλήλων συνεχίζεται.

Ακολουθεί η καταγραφή των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων του νόμου 4555/2018 στην αρχική του μορφή, χωρίς τις τροποποιήσεις του. Ακολούθως θα

επιχειρηθεί αντίστοιχα η καταγραφή πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων μετά τις τροποποιήσεις και η σύγκριση μεταξύ τους.

Πλεονεκτήματα

- Ο νόμος 4555/2018 ενίσχυσε τη δυνατότητα, γιατί νομικά το δικαίωμα το διαθέτουν με συνταγματική κατοχύρωση, ανθρώπων που δε διέθεταν τα μέσα και ενδεχομένως και τους οικονομικούς πόρους να δημιουργήσουν μια παράταξη και να διεκδικήσουν την ψήφο των ψηφοφόρων και μέσω της εκλογής τους, τη διοίκηση ή τη συμμετοχή στη διοίκηση των ΟΤΑ και συγκεκριμένα των οργανισμών Α΄ βαθμού.
- Αυξήθηκε το ενδιαφέρον και η συμμετοχή των πολιτών στις πολιτικές και εκλογικές διαδικασίες αφού γνώριζαν ότι θέτοντας υποψηφιότητα με ένα αναλογικό σύστημα είναι ευκολότερο να εκλεγούν ως μέλη δημοτικού συμβούλιου ή μέλη των συμβουλίων των κοινοτήτων και άρα να μπορούν να υλοποιήσουν το προσωπικό ή συλλογικό τους όραμα.
- Συγκροτήθηκαν πολυμορφικά συμβούλια με πρόσωπα που εκφράζουν περισσότερες κοινωνικές ομάδες, διαφορετικές θέσεις, έχουν διαφορετικές πολιτικές καταβολές και διαθέτουν διαφορετικές ανησυχίες και ευαισθησίες.
- Επιμερίζεται η ευθύνη μεταξύ των παρατάξεων και των συμβούλων διότι με την απλή αναλογική και την έλλειψη απαιτούμενης πλειοψηφίας της δημοτικής αρχής οι παρατάξεις της αντιπολιτεύσεις όχι πλέον μόνο με τις τοποθετήσεις τους αλλά και στην πράξη με την ψήφο τους καθορίζουν το μέλλον της τοπικής κοινωνίας.
- Διαχωρίζοντας τις κοινότητες από το δημοτικό συμβούλιο συνέβαλε στην αποκομματικοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης διότι δημιουργήθηκαν παρατάξεις από τη βάση της κοινωνίας για να εκφράσουν τα αιτήματα των τοπικών κοινωνιών.

Μειονεκτήματα

- Ανάγκασε τις παρατάξεις να συνεργαστούν χωρίς να προηγηθούν οι κατάλληλες διαδικασίες για να πειστούν τόσο οι ίδιες όσο και η κοινωνία για

την αποτελεσματικότητα της συνεργασίας σε επίπεδο διακυβέρνησης των ΟΤΑ Α' βαθμού.

- Οδήγησε τις παρατάξεις μεταξύ τους είτε είχαν εκλέξει τον επικεφαλής τους ως Δήμαρχο είτε όχι, σε άτυπη «συνδιαλλαγή» θέσεων και ρόλων με δόλο και όχι με τη λογική σχηματισμού μιας δημοτικής αρχής ευρείας αποδοχής.
- Στέρησε από την πλειοψηφούσα παράταξη την πλειοψηφία των εδρών χωρίς ωστόσο να προβλέπει νομοθετικά με ποιον τρόπο θα υλοποιηθεί το όραμα και το προεκλογικό της πρόγραμμα για το οποίο έχει επιλεγεί σε σύγκριση με το πρόγραμμα των άλλων υποψήφιων παρατάξεων οι οποίες μετεκλογικά καλούνται να ψηφίσουν έργα και δράσεις που περιλαμβάνονται σε αυτό και με τα οποία πιθανόν να μην συμφωνούν.
- Δεν εξασφάλιζε τί θα γίνει στην περίπτωση που δεν δεχτούν οι αντιπολιτεύσεις να συνεργαστούν, πως θα λαμβάνονται οι αποφάσεις που αφορούν τυπικές αλλά απαραίτητες διαδικασίες για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών.
- Αποδυναμώθηκε ο Δήμαρχος με αποτέλεσμα την απώλεια του κύρους και της εμπιστοσύνης των πολιτών στο πρόσωπο του Δημάρχου ως θεσμό.

Λίγο μετά τις αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του έτους 2019 οι οποίες διεξήχθησαν σύμφωνα με τον «Κλεισθένη Ι» και πριν την ανάληψη καθηκόντων των νέων διοικήσεων των Δήμων ψηφίστηκε ο νόμος 4623/2019 ο οποίος τροποποιούσε βασικές διατάξεις του 4555/2018. Οι τροποποιήσεις διευκόλυναν την άσκηση διοίκησης των ΟΤΑ Α' βαθμού αλλά δεν επηρέασε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Πιο συγκεκριμένα:

Πλεονεκτήματα

- Η δημοτική αρχή απέκτησε την πλειοψηφία εδρών στα συμβούλια της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής καταφέροντας έτσι να ξεπεράσει εμπόδια που θα προέκυπταν από την αρνητική ψήφο επί ορισμένων θεμάτων στο δημοτικό συμβούλιο και άρα κατάφερε να εφαρμόσει έστω εν μέρει το πρόγραμμα της.
- Επιταχύνθηκαν διαδικασίες όπως η διαδικασία διαγωνισμών έργων με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το δημοτικό συμβούλιο στην Οικονομική Επιτροπή. Χωρίς αυτή τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θα προσθέτονταν

επιπλέον γραφειοκρατικές καθυστερήσεις και άρα επιπλέον καθυστερήσεις στην δημοπράτηση έργων και εν γένει στη λήψη αποφάσεων που απαιτούν ταχύτητα χρόνου.

- Απετράπη, με νομοθετική πρόβλεψη, η συνένωση δύο ή και περισσότερων παρατάξεων γεγονός που εμποδίζει τις αντιπολιτεύσεις να συγκροτήσουν ενιαίο μέτωπο προς επιδίωξη συμφερόντων.

Μειονεκτήματα

- Απαξιώθηκε το δημοτικό συμβούλιο ως θεσμός και μειώθηκε το ενδιαφέρον των μελών του αφού αρκετά μέλη των παρατάξεων της αντιπολίτευσης και επικεφαλείς ορισμένων μικρότερων παρατάξεων δεν είναι μέλη των επιτροπών άρα δεν μπορούν να τοποθετηθούν για θέματα που άπτονται των ενδιαφερόντων τους.
- Κατέστησε την επικοινωνία των μελών των συμβουλίων και των επικεφαλείς των παρατάξεων πρόσκαιρη και επιφανειακή προκειμένου να υπερψηφιστούν τα θέματα που απαιτούν πλειοψηφία και όχι να χαράξουν οι αιρετοί από κοινού μια στρατηγική για το Δήμο τους.
- Καταργήθηκε η εκλογή Προέδρου συμβουλίου Κοινοτήτων από τα μέλη του συμβουλίου και προβλέφθηκε ο ορισμός του πρώτου σε σταυρούς προτίμησης συμβούλου, του πρώτου συνδυασμού, ως Προέδρου του συμβουλίου. Η κατάργηση των εκλογών και η επιλογή της προεδρίας σε συνδυασμό και όχι σε σύμβουλο συνιστά αντιδημοκρατική και άδικη απόφαση καθώς οι εκλογές αποτελούν πυλώνα του δημοκρατικού πολιτεύματος και η απόφαση ορισμού του πρώτου συμβούλου του πρώτου συνδυασμού, και όχι στον πρώτο σύμβουλο ανεξαρτήτως συνδυασμού, αποτελεί αγνόηση της λαϊκής βούλησης η οποία εκφράστηκε στις αυτοδιοικητικές εκλογές.

Το εκλογικό σύστημα άλλαξε και πάλι και έτσι οι επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές δεν θα διεξαχθούν με ένα σύστημα απλής αναλογικής αλλά με ένα έντονα πλειοψηφικό σύστημα σύμφωνα με το οποίο Δήμαρχος και δημοτική αρχή μπορεί να είναι η παράταξη που θα συγκεντρώσει 43% συν μια ψήφο των εγκύρων ψηφοδελτίων στον πρώτο γύρο της εκλογικής διαδικασίας. Η νομοθετική αυτή διάταξη μοιάζει με την διάταξη του ν. 3434/2006 όπου προβλέπονταν ότι ο επιτυχών

συνδυασμός είναι αυτός που θα πετύχει 42% συν μια ψήφο των έγκυρων ψηφοδελτίων. Ο περιορισμός του ελάχιστου ποσοστού προτίμησης δοκιμάστηκε και άλλαξε και πάλι λίγα χρόνια μετά στο 50% συν μια ψήφο των εγκύρων ψηφοδελτίων. Αυτό καταδεικνύει τη μειωμένη αποδοχή στον πολιτικό κόσμο και την αναγνώριση ότι με τέτοιου είδους εκλογικές ρυθμίσεις υπάρχει έλλειμμα ισότητας και αντιπροσώπευσης.

Σε σύγκριση με τον «Κλεισθένη», ο οποίος έδωσε τη δυνατότητα συγκρότησης πλήθους συνδυασμών με μεγάλο αριθμό υποψηφίων, ο νέος νόμος 4804/2021 με τις προϋποθέσεις που θέτει οδηγεί, ενδεχομένως, στη συγκρότηση λιγότερων συνδυασμών με αυξημένο, όμως, αριθμό υποψηφίων συμβούλων. Αυτό σημαίνει πως μικρότερες παρατάξεις δεν θα καταφέρουν να δημιουργήσουν ψηφοδέλτιο και οδηγούνται σε συνένωση ή σε αφανισμό. Υπό αυτή τη λογική μειώνεται ο πλουραλισμός θέσεων και προσωπικοτήτων και κατά συνέπεια δημιουργείται ένα έλλειμμα δημοκρατικότητας μιας και η πολυφωνία ενθαρρύνει το δημοκρατικό αίσθημα.

Οι αλλαγές που επέφερε ο «Κλεισθένης» και οι αλλαγές που επήλθαν με τους άλλους δύο νόμους μπορούν να αποτυπωθούν ποικιλοτρόπως. Αυτό που διαφοροποιεί την εκάστοτε κριτική αποτίμηση είναι η προσέγγιση του μελετητή. Αν εξετάσουμε την κατάσταση βραχυπρόθεσμα τότε μπορούμε να πούμε ότι ήταν χρήσιμη μια νομοθετική παρέμβαση για να προλάβει γεγονότα που θα οδηγούσαν στην ακυβερνησία των ΟΤΑ και κατ' επέκταση του Κράτους. Αν όμως προσπαθήσουμε να αντιληφθούμε το εκλογικό σύστημα του μέλλοντος τότε θα διαπιστώσουμε πως η απλή αναλογική αποτελεί ένα πρωτοποριακό εκλογικό σύστημα.

Οι πολιτικές αποφάσεις και άρα και οι νομοθετικές πρωτοβουλίες πρέπει να προσβλέπουν στο μέλλον. Τότε χαρακτηρίζονται καινοτόμες και ρηξικέλευθες. **Με αυτήν την λογική από την παρούσα έρευνα συμπεραίνεται ότι η απλή αναλογική διαθέτει κάποια σημαντικά θετικά γνωρίσματα και ότι πρέπει να συνεχιστεί η εφαρμογή της. Ταυτόχρονα όμως κρίνεται ότι ο τρόπος με τον οποίο επιχειρήθηκε να εγκαθιδρυθεί στην κοινωνία και την πολιτική ήταν βιαστικός και ακατάλληλος και για αυτό η πρώτη προσπάθεια δεν έφερε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.**

4.2 Προτάσεις

Όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη ενότητα ο ν. 4555/2018 επονομαζόμενος ως «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι» ψηφίστηκε ένα χρόνο περίπου πριν τις εκλογές. Η αλλαγή που επέφερε θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ακραία για να εφαρμοστεί σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα. Θα έπρεπε να ωριμάσει στη συνείδηση των πολιτών και των πολιτικών. Για να καταστεί εφικτό αυτό θα έπρεπε:

- Αρχικά να παρέλθει μεγαλύτερο χρονικό διάστημα στο οποίο θα πραγματοποιούνταν μια εκστρατεία ενημέρωσης με ημερίδες, παρουσιάσεις μοντέλων αυτοδιοίκησης άλλων ευρωπαϊκών κρατών και αναλύσεις επιστημόνων.
- Στη συνέχεια να ενσωματωθούν εκλογικές διαδικασίες απλής αναλογικής σε συλλόγους, σωματεία και οργανισμούς και κόμματα. Έτσι η αλλαγή θα προέρχονταν από τη βάση της κοινωνίας προς τα ανώτερα θεσμικά αξιώματα και θα δοκιμάζονταν στην πράξη γεγονός που θα επέτρεπε να φανούν οι αδυναμίες του εκλογικού συστήματος οι οποίες θα διορθώνονταν και το σύστημα της απλής αναλογικής στην αυτοδιοίκηση θα ήταν θωρακισμένο.
- Ακολούθως θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην τοπική αυτοδιοίκηση σταδιακά ξεκινώντας από τις εκλογές των συμβουλίων των Κοινοτήτων διαχωρίζοντας τις Κοινότητες από τα ψηφοδέλτια των συνδυασμών των δήμων και δίνοντας τη δυνατότητα σε όσους επιθυμούν να εγγραφούν σε ένα ενιαίο ψηφοδέλτιο από το οποίο θα εκλέγονταν οι σύμβουλοι των κοινοτήτων και στην πρώτη συνεδρίαση του συμβουλίου θα εκλέγονταν ο Πρόεδρος του Συμβουλίου.
- Τέλος θα έπρεπε να υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη σύγκλισης διαπαραταξιακής επιτροπής η οποία θα συνεδριάζει τακτικά και θα απαιτείται η σύμφωνη γνώμη της -έστω κατά πλειοψηφία- για θέματα όπως ο Προϋπολογισμός, το Τεχνικό Πρόγραμμα των Δήμων, ο κανονισμός λειτουργίας του Δημοτικού συμβουλίου το Οργανόγραμμα των υπηρεσιών και άλλα σημαντικά θέματα. Με αυτόν τον τρόπο θα αυξάνονταν ο διάλογος μεταξύ των παρατάξεων των συμβουλίων, θα εκφράζονταν έγκαιρα οι αντιρρήσεις των παρατάξεων και θα λύνονταν οι πολιτικές διαφωνίες πριν τη συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου.

Η απλή αναλογική ως σύστημα αναπόφευκτα θα επανέλθει στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η νέα μορφή της δέον είναι να είναι εξελιγμένη και να περιλαμβάνει τις θέσεις των αυτοδιοικητικών. Ενδεικτικά:

- ❖ Στο σύνολο τους οι ερωτηθέντες της ποιοτικής έρευνας ζητούν δυο ξεχωριστά ψηφοδέλτια ένα για τους υποψηφίους Δημάρχους και ένα για τους υποψήφιους δημοτικούς συμβούλους. Έτσι οι ψηφοφόροι έχουν τη δυνατότητα να επιλέγουν τους καταλληλότερους να τους εκπροσωπήσουν και όχι αυτούς που έκαναν την επιλογή σήμερα να ενταχθούν στο συνδυασμό του πιο «ισχυρού» υποψήφιου Δημάρχου.
- ❖ Ο Δήμαρχος θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να αξιοποιεί σε θέσεις ευθύνης δημοτικούς συμβούλους από το σώμα που θα συγκροτηθεί ανεξαρτήτως πολιτικών και κομματικών καταβολών. Η θητεία τους θα είναι ετησία με δυνατότητα ανανέωσης για ένα ακόμα χρόνο. Ανώτατο όριο θητείας τα δυο έτη.
- ❖ Στην πρώτη συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου θα πρέπει ο Δήμαρχος να παρουσιάσει εξειδικευμένο το πρόγραμμα τετραετίας το οποίο θα πρέπει να υπερψηφίζεται από την πλειοψηφία των μελών των δημοτικών συμβουλίων.

Με βάση τα παραπάνω θα δημιουργηθεί μια δημοτική αρχή ευρείας αποδοχής με ποικιλόμορφη εκπροσώπηση, θα αποκομματικοποιηθεί η τοπική αυτοδιοίκηση και θα αποτραπούν φαινόμενα ακυβερνησίας.

4.3 Λοιπά συμπεράσματα και Προτάσεις

Η έρευνα περιστράφηκε και σε ευρύτερα ζητήματα που αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση όπως η υποεκπροσώπηση του γυναικείου φύλου, η αξιολόγηση των υπαλλήλων και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων. Το μειωμένο ενδιαφέρον ενασχόλησης με τα κοινά των γυναικών μιας και διαπιστώνουμε ότι σε πολλά συμβούλια η συντριπτική πλειοψηφία είναι άνδρες είναι ένα βαθύτερο κοινωνικό ζήτημα το οποίο καλείται η πολιτεία να αντιμετωπίσει τόσο νομοθετικά όσο και κοινωνικά. Τα στερεότυπα που επιβάλλουν μια παρουσία σεμνή και αυστηρά περιορισμένη στα όρια της οικογενειακής εστίας, σταδιακά εξαλείφονται χωρίς όμως να τα έχουμε καταφέρει πλήρως ακόμη. Άρα δράσεις και καμπάνιες ευαισθητοποίησης είναι απαραίτητες και είναι απαραίτητες διότι η υποχρεωτική εκ του νόμου εκπροσώπηση και των δύο φύλων δεν σημαίνει ότι θα εκλέγουν οι γυναίκες υποψήφιες και ότι θα μπορούν να διατυπώνουν τις απόψεις και τις προτάσεις τους. Σημαίνει ότι υποχρεούνται οι επικεφαλές των συνδυασμών να απευθυνθούν προς αυτές και να τις καλέσουν να θέσουν υποψηφιότητα. Η εκλογή τους εξαρτάται από τους ψηφοφόρους, άνδρες και γυναίκες και αυτοί για να τις εμπιστευτούν θα πρέπει να έχουν απορρίψει στερεότυπα, προκαταλήψεις και μύθους.

Η αξιολόγηση των υπαλλήλων των ΟΤΑ θα πρέπει να υπάρχει αλλά να διενεργείται ουσιαστικά και με διάθεση αυτοβελτίωσης. Αυτό προϋποθέτει αλλαγή της εργασιακής κουλτούρας αλλά και βελτίωσης του συστήματος αξιολόγησης. Η αξιολόγηση θα πρέπει να γίνεται ακολουθώντας τη μέθοδο «Likert», όπου η βαθμολογία του υπαλλήλου θα προκύπτει από τον συνδυασμό αξιολόγησης του υπαλλήλου από το Δήμαρχο, τον Προϊστάμενο του και τους πολίτες που εξυπηρετούνται από τον συγκεκριμένο υπάλληλο. Δηλαδή ο προϊστάμενος και ο Δήμαρχος θα μπορεί 15% των υπαλλήλων να το βαθμολογεί με **άσχημα (1)**, το 20% **μέτρια (2)**, το 30% **καλά (3)**, το 20% **πολύ καλά (4)**, και το 15% **άριστα (5)**. Η αξιολόγηση από το Δήμαρχο, τον Προϊστάμενο και τους πολίτες θα συμψηφίζεται και θα εξάγεται μια συνολική βαθμολογία. Επίσης η αξιολόγηση θα πρέπει να συνδέεται με τη μισθοδοσία δηλαδή αυτοί που βαθμολογούνται με άριστα να λαμβάνουν ένα συμβολικό ετήσιο επίδομα ενώ αυτοί που δεν έχουν καλή βαθμολογία να στερούνται ένα μικρό μέρος του μισθού τους κατά το επόμενο οικονομικό έτος.

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που συντελείται τα τελευταία χρόνια από την κεντρική διοίκηση, την Κυβέρνηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση καλώς

πραγματοποιήθηκε διότι έτσι οι πολίτες έρχονται σε αμεσότερη επαφή με το Κράτος όμως η μεταβίβαση από μόνη της δεν αρκεί. Απαιτεί πρόσθετη χρηματοδότηση από το Κράτος στους ΟΤΑ και ειδικά τους Δήμους που έχουν σωρεύσει σειρά αρμοδιοτήτων. Η χρηματοδότηση δεν θα πρέπει να είναι οριζόντια αλλά να διαφοροποιείται ανάλογα με το Δήμο και τις ανάγκες του. Η μεταβίβαση θα πρέπει να συνδυάζεται με την παροχή όχι μόνο οικονομικών πόρων αλλά και ανθρώπινων πόρων για να μπορούν να υλοποιούν προγράμματα και να καταρτούν μελέτες.

Βιβλιογραφία

Βιβλία

1. Βλάδος, Χ. (2017). *Παγκόσμια κρίση, καινοτομία και διαχείριση αλλαγής: Η οπτική STRA.TECH.MAN*. Αθήνα, εκδόσεις: Κριτική
2. Κασιμάτη Ρεγγίνα, Γεωργούλας Στράτος, Παπαιωάννου Μαρία, Πράνταλος Ιωάννης (2017) *Κοινωνιολογία Γ' Λυκείου Βιβλίο Μαθητή*, Αθήνα εκδόσεις: Ινστιτούτο Τεχνολογίας Υπολογιστών και εκδόσεων «Διόφαντος»
3. Πικραμένος Μ. (2020) *Τοπική Αυτοδιοίκηση Οργάνωση και Λειτουργία*, Αθήνα εκδόσεις: Νομική Βιβλιοθήκη
4. Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας (2011) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα, εκδόσεις: Νομική Βιβλιοθήκη
5. Χρυσανθάκης Χαράλαμπος (2010) *ΚΑΛΙΚΡΑΤΗΣ Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Αθήνα, εκδόσεις: Νομική Βιβλιοθήκη
6. Janet Coleman (2005) *Ιστορία της Πολιτικής Σκέψης Από την αρχαία Ελλάδα μέχρι τους πρώτους χριστιανικούς χρόνους*, εκδόσεις Κριτική

Διατριβές

1. Βακούλη Α. (2010) *Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» Οι καινοτομίες που εισάγει και οι συνέπειες εφαρμογής του*. Αποθετήριο ΕΣΔΔΑ ανακτήθηκε στις 8/6/21 από https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/20/2/1465.pdf
2. Γεωργάκης, Θεόδωρος (2016) *Η μετά-Καλλικράτη τοπική αυτοδιοίκηση υπό το φως της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση*. Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, ανακτήθηκε 10/7/21 <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/38143>
3. Ιωαννίδης Γ. Παναγιώτης (2014) *Η επίδραση Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και στην ανάπτυξη του Οικονομικού χώρου: Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»*, Κομοτηνή, ανακτήθηκε στις 26/5/21 από <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/34711#page/1/mode/2up>
4. Λώλη - Σαλτερή Ιωάννα, (2019) *Οι μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη*, ανακτήθηκε στις 26/5/21 από <https://amitos.library.uop.gr/xmlui/handle/123456789/5460>

5. Μπίλλης Χ. (2018) *Από τον " Καποδίστρια" στον " Κλεισθένη": Η χωρική διάσταση της διοικητικής μεταρρύθμισης*, αποθετήριο ΕΣΔΔΑ, ανακτήθηκε στις 30/5/21 από <https://repositoryesdda.ekdd.gr/handle/123456789/161>

Μελέτη ΙΤΑ

https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/meleth_EKLOGIKA.pdf

Ιστοσελίδες

1. <https://www.alpha-news.gr/%CE%BF-%CF%80%CE%BB%CE%B7%CE%B8%CF%85%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B4%CF%81%CE%AC%CE%BC%CE%B1%CF%82-%CE%B1%CE%BD%CE%AC-%CE%B4%CE%AE%CE%BC%CE%BF-%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%B5%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1/>
2. Δήμος Δράμας <https://dimos-dramas.gr/organogramma/>

Παράρτημα

- I. **Νόμος 3852/2010** *Νέα Αρχιτεκτονική της ΑυτοΔιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*
- II. **Νόμος 4555/2018** *Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις.*

- III. **Νόμος 4623/2019** Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα
- IV. **Νόμος 4804/2021** Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις
- V. **Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 4555/2018**
- VI. **Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 4623/2019**
- VII. **Ερωτήσεις στους αιρετούς του Δήμου Δράμας**

Πιστεύετε ότι το σύστημα σύμφωνα με το οποίο έγιναν αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου του 2019 είναι αποτελεσματικό;

Θεωρείται πως η κυβερνησιμότητα των δήμων εξασφαλίζεται μέσα από ένα αναλογικό σύστημα ή είναι προϋπόθεση ένα πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα;

Πως αξιολογείτε τις τροποποιήσεις διατάξεων του Κλεισθένη όπως για παράδειγμα αυτές που αφορούν τη συγκρότηση και λειτουργία της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής λίγους μήνες μετά από τις εκλογές και λίγο πριν αναλάβετε και τις πρόσφατες σύμφωνα με τις οποίες θα διεξαχθούν οι επόμενες εκλογές τον Οκτώβριο 2023.

Κρίνετε πως ήταν απαραίτητο;

Αυξήθηκε η επικοινωνία, ο διάλογος και η συνεργασία με τις παρατάξεις της αντιπολίτευσης; (ερώτηση προς τον δήμαρχο)

Παρατηρείται να είναι συχνότερη η επικοινωνία με τον δήμαρχο και τα στελέχη της δημοτικής αρχής μετά την ψήφιση του Κλεισθένη; (ερώτηση στους επικεφαλής των παρατάξεων της αντιπολίτευσης)

Ικανοποιούνται τα αιτήματα της αντιπολίτευσης; Κι αν ναι γιατί; Λόγω σχηματισμού αναγκαίας πλειοψηφίας ή διαπίστωσης ότι οι προτάσεις που κατατίθενται είναι σωστές;

Σε αρκετούς δήμους όπως και το Δήμο Δράμας η πλειοψηφία των εδρών του δημοτικού ανήκει στις παρατάξεις της αντιπολίτευσης. Πιστεύετε πως αυτό λειτουργεί ως ενθαρρυντικά προς τη δημοτική αρχή να προγραμματίσει

εγκαίρως εργασίες και διαδικασίες ή την περιορίζει και δεν τις επιτρέπει να αναπτύξει το όραμα της

Ποιοι είναι οι λόγοι κατά τη γνώμη σας που υπάρχει υποεκπροσώπηση του γυναικείου φίλου στο δημοτικό συμβούλιο της Δράμας; Μόνο 4 στα 33 μέλη είναι γυναίκες.

Πιστεύετε ότι οι αλλαγές του Κλεισθένη ως προς τις αρμοδιότητες που έδωσε στο δημοτικό συμβούλιο είχε ως αποτέλεσμα να αυξηθεί η συμμετοχή ολοένα και περισσότερων μελών του δημοτικού συμβουλίου κατά τη διάρκεια αυτής της τοποθετήσεις.

Η διάκριση των καλών μεταξύ δημοτικού συμβουλίου και κοινοτήτων κρίνεται πως παρέχει στα συμβούλια των κοινοτήτων την ανεξαρτησία που προωθούνταν;

Οι ψηφοφόροι της Δράμας αντιλαμβάνονταν τις αλλαγές πριν φτάσουν στην κάλπη ή έπρεπε να τους εξηγήσετε;

Στο παρόν σύστημα ποιες θεωρείτε πως είναι οι αναγκαίες βελτιώσεις;

Τα συλλογικά όργανα και τα μέλη αυτών δηλαδή οι αιρετοί λαμβάνουν τις αποφάσεις. Ωστόσο για την εκτέλεση αυτών απαιτείται η συνδρομή του διοικητικού μηχανισμού του δήμου. Θεωρείται πως συντελούν καθοριστικά στην άσκηση δημόσιας πολιτικής;

Αν όχι γιατί; Πιστεύετε η αποτελεσματικότητα τους κρίνεται από το μορφωτικό τους επίπεδο; Θα πρέπει να στελεχωθούν οι υπηρεσίες με ακόμα πιο εξειδικευμένο προσωπικό, να γίνονται συχνότερα σεμινάρια κατάρτισης τους ή να αυστηροποιηθεί η αξιολόγηση τους;

Το νομοθετικό πλαίσιο σύμφωνα με το οποίο θα δράσουν τα συλλογικά όργανα των δήμων καθορίζεται από την νομοθετική εξουσία. Πόσο στενοί είναι οι δεσμοί με την εκάστοτε κυβέρνηση. Λειτουργεί αμοιβαία;

Διαχρονικά υπάρχει ολοένα και μεγαλύτερη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις περιφέρειες στους δήμους. Αυτό θεωρείτε πως οδηγεί στην αποκέντρωση της

διοίκησης ή στην επιβάρυνση των δήμων καθιστώντας κάποια έργα και δράσεις λόγω του μεγέθους τους δύσκολά να γίνουν;

VIII. Ερωτήσεις στα διοικητικά στελέχη του Δήμου Δράμας

Η αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου διευκόλυνε ή δυσχέρανε το έργο σας ως υπάλληλοι της αυτοδιοίκησης;

Παρατηρείται οι αλλαγές να οδήγησαν σε ζυμώσεις και σύμπνοια απόψεων μεταξύ των αιρετών.

Η χρηστή διοίκηση απαιτεί αυξημένη προσοχή ενεργειών των διοικητικών υπαλλήλων. Αυτό οδηγεί στην μη ανάληψη ευθύνης μερικές φορές από την πλευρά των υπαλλήλων;

Οι δαιδαλώδεις μερικές φορές γραφειοκρατικές διαδικασίες που προβλέπονται από τον νομό οδηγούν σε καθυστερήσεις;

Πως τις αντιμετωπίζουν αυτές οι αιρετοί; Νιώθετε ότι σας πιέζουν να ενεργήσετε όπως εκείνοι κρίνουν;

Σε αρκετούς δήμους όπως και το Δήμο Δράμας η αντιπολίτευση έχει περισσότερες έδρες στο δημοτικό συμβούλιο. Πιστεύετε πως αυτό λειτουργεί ως ενθαρρυντικά προς τη δημοτική αρχή προκειμένου να προγραμματίσει εγκαίρως εργασίες και διαδικασίες ή την περιορίζει και δεν τις επιτρέπει να αναπτύξει το όραμα της.

Προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών είναι ο εκάστοτε Δήμαρχος και αυτός που τελικώς θα σας αξιολογήσει. Είστε ικανοποιημένοι από τον τρόπο με τον οποίο γίνεται ή θα πρέπει να τροποποιηθεί; Αν ναι πώς; Τι να περιλαμβάνει η αξιολόγηση σας;