

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Θέμα

«Τα προγράμματα διοικητικής αναδιάρθρωσης
της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Καποδίστριας και Καλλικράτης
και οι οικονομικές τους επιπτώσεις»

Ονοματεπώνυμο: Μαρτάτος Βασίλειος

Αριθμός Μητρώου: 0808M019

Αθήνα, 18/12/2011

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	3
ΜΕΡΟΣ Α' Το διοικητικό σκέλος	5
Κεφάλαιο 1. Ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη του ελληνικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης	6
Κεφάλαιο 2. Το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»	12
2.1. Πρόγραμμα «Ιωάννης ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (Ν. 2539/4-12-1997) - Για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	13
2.2. Οι μεταρρυθμίσεις στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση	17
2.3. Η αναπτυξιακή διάσταση του προγράμματος Ι. Καποδίστριας	20
2.4. Αξιολόγηση του προγράμματος Ι. Καποδίστριας	22
Κεφάλαιο 3. Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»	28
3.1. Δήμοι.....	30
3.2. Οι περιφέρειες και η κατάργηση των νομαρχιών	38
3.3. Τα στοιχεία του επιχειρησιακού προγράμματος ως προς τη διοίκηση	46
Κεφάλαιο 4. Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρώπη.....	48
4.1. Ηνωμένο Βασίλειο	48
4.2. Δανία.....	49
4.3. Σουηδία.....	49
4.4. Γαλλία	50
4.5. Βέλγιο.....	50
4.6. Άλλα παραδείγματα.....	51
ΜΕΡΟΣ Β' Οικονομικές διαστάσεις.....	53
Κεφάλαιο 5. Οι οικονομικές επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση.....	54
5.1. Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας.....	54
5.2. Πρόγραμμα Καλλικράτης.....	57
Κεφάλαιο 6. Η Οικονομική Διαχείριση των Προγραμμάτων Καποδίστριας και Καλλικράτης	64
6.1. Καποδίστριας.....	64
6.2. Αξιολόγηση της οικονομικής διαχείρισης του Προγράμματος Καποδίστριας	67
6.3. Καλλικράτης.....	70
6.4. Αξιολόγηση της οικονομικής διαχείρισης του Προγράμματος Καλλικράτης.....	73
Συμπεράσματα	74
Παράρτημα	79
Βιβλιογραφία.....	110

Εισαγωγή

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι η μελέτη των δύο κύριων προγραμμάτων αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης τα οποία εφαρμόστηκαν πρόσφατα στην Ελλάδα. Ειδικότερα, εξετάζουμε τις τομές που αυτά χάραξαν στο διοικητικό σκηνικό της χώρας ενώ διερευνούμε τις οικονομικές επιπτώσεις τους σε τοπικό και εθνικό επίπεδο.

Το πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας και το πρόγραμμα Καλλικράτης αποσκοπούν στον επανασχεδιασμό του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης, με κεντρικό στόχο να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της τελευταίας, επιδιώκοντας ταυτόχρονα τον διοικητικό και οικονομικό εξορθολογισμό της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, ως *Νόμος ή Σχέδιο Καποδίστρια* είναι γνωστός ο νόμος 2539/97 με τον οποίο έγινε η συνένωση ελληνικών κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης – επίσημη ονομασία *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης* – είναι ο νόμος 3852/2010 με τον οποίο μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων και οι αρμοδιότητές τους.

Η εργασία χωρίζεται σε δύο μέρη. Το πρώτο, το οποίο αποτελείται από τα κεφάλαια 1 έως 4, καλύπτει το πρώτο αντικείμενο μελέτης της εργασίας και λειτουργεί εισαγωγικά για το δεύτερο μέρος. Σαν στόχο έχει να εξοικειώσει τον αναγνώστη με τους θεσμούς και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και τις μεταρρυθμίσεις που εισήγαγαν τα νέα προγράμματα. Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας κάνουμε μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην εμφάνιση κι εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Στο δεύτερο και στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζουμε αναλυτικά τα προγράμματα Ιωάννης

Καποδίστριας και Καλλικράτης με αναφορά στο περιεχόμενο, τους στόχους, τις αρχές και τις επιδιώξεις των μεταρρυθμίσεων που προέβλεπαν. Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζουμε αντίστοιχα παραδείγματα μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, προκειμένου να αποκτήσουμε μια ευρύτερη εποπτεία των λόγων που επιβάλλουν τέτοιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις καθώς και των μέτρων που εφαρμόζονται σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

Στο δεύτερο μέρος, κεφάλαια 5 και 6, περνάμε στη μελέτη των οικονομικών επιπτώσεων που είχαν τα προγράμματα αυτά στις μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, δήμους, νομαρχίες, περιφέρειες και άλλους εμπλεκόμενους φορείς. Συγκεκριμένα, στο πέμπτο κεφάλαιο καταγράφονται οι οικονομικές αλλαγές που σημειώθηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση από την εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων και στο έκτο κεφάλαιο εξετάζεται ειδικότερα η διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων του Κοινοτικού πλαισίου στήριξης (στο εξής ΚΠΣ) και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (στο εξής ΕΣΠΑ) από τις μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

ΜΕΡΟΣ Α΄

Το διοικητικό σκέλος

Κεφάλαιο 1.

Ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη του ελληνικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης

Στις σύγχρονες κοινωνίες προβλέπεται η σύσταση οργανωτικών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης έξω από το νομικό πρόσωπο του Κράτους, οι οποίες αποτελούν δημόσια νομικά πρόσωπα που έχουν δικά τους όργανα και ασκούν δημόσια εξουσία. Η μέθοδος αυτής της οργάνωσης ονομάζεται αυτοδιοίκηση.

Μία από τις διακρίσεις της αυτοδιοίκησης είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση που θεωρείται θεσμός δημοκρατικός και απαραίτητη προϋπόθεση για την ύπαρξη φιλελεύθερου Συνταγματικού Κράτους. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι το δημόσιο νομικό πρόσωπο που είναι αρμόδιο για θέματα σχετικά με την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων, μιας συγκεκριμένης περιφέρειας της χώρας. Η κύρια έκφραση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ο Δήμος.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ένας πολύ σημαντικός θεσμός για την Ελλάδα, ήδη από τη σύσταση του νέου ελληνικού κράτους μετά τον αγώνα της ανεξαρτησίας και την απελευθέρωση από τους Τούρκους.

Ο Ιωάννης Καποδίστριας, πρώτος κυβερνήτης της Ελλάδας, ήταν ο πρώτος ο οποίος προσπάθησε να οργανώσει συστηματικά την αυτοδιοίκηση των κοινοτήτων. Η προσπάθειά του να αναδιαρθρώσει διοικητικά τη χώρα προσέκρουσε στην αντίδραση των προκρίτων και σε συνδυασμό με άλλες μεταρρυθμιστικές του προσπάθειες οδήγησε τελικά στη δολοφονία του.

Στα χρόνια του Όθωνα, η Βαυαρική Αντιβασιλεία επιχείρησε να οργανώσει εξ αρχής την τοπική αυτοδιοίκηση. Το Β.Δ. της 27/12/1833 «Περί συστάσεως των Δήμων» που ίσχυσε, με αρκετές τροποποιήσεις, μέχρι και το

1912 δημιούργησε μια σύγχρονη τοπική εξουσία, συνέστησε το δήμο ως ενιαίο τύπο ΟΤΑ πρώτου βαθμού. Εισηγάγε βασικές τομές στη θεσμική τους οργάνωση, διάκριση των δημοτών σε ενεργούς και μη και το σύστημα των δημοτικών αρχών σύμφωνα με τα τότε ευρωπαϊκά πρότυπα¹.

Με το Σύνταγμα του 1844 για πρώτη φορά στην Ελλάδα αναγνωρίζεται συνταγματικά ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο δήμος αναγνωρίστηκε ως μονάδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η συνταγματική κατοχύρωση έγινε πραγματικότητα με το Σύνταγμα του 1864 που αναγνώρισε στους δήμους το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εγγυήθηκε την ορθότερη λειτουργία της διαδικασίας εκλογής των δημοτικών αρχών και του δημάρχου².

Ο νόμος ΔΝΖ/1912 του Ελευθέριου Βενιζέλου, με τον οποίο αντικαταστάθηκε το Β.Δ. «Περί Συστάσεως των Δήμων» του 1833, αποτέλεσε την αφετηρία για την οργάνωση του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη Ελλάδα. Γενικότερος στόχος της κυβέρνησης του Ελ. Βενιζέλου ήταν η δημιουργία ενός σύγχρονου αστικού κράτους με την ενδυνάμωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος και ιδιαίτερα του κοινοβουλευτισμού. Σημαντικότερη ρύθμιση ήταν η διάκριση σε *αστικούς* και *αγροτικούς* δήμους - οι δε τελευταίοι, μετονομάστηκαν στη συνέχεια σε *κοινότητες*, για λόγους περισσότερο ιδεολογικούς και σημειολογικούς³. Ως Δήμοι ορίστηκαν οι πόλεις που ήταν πρωτεύουσες νομών ή είχαν περισσότερους από 10.000 κατοίκους.

Ως προς την ανάδειξη των αιρετών, ο νόμος όριζε ότι τα κοινοτικά συμβούλια εκλέγονταν άμεσα για τετραετή θητεία και είχαν, ανάλογα με τον πληθυσμό της κοινότητας, 5-15 μέλη. Τα δημοτικά συμβούλια εκλέγονταν επίσης άμεσα και για τετραετή θητεία, ενώ είχαν 18-30 μέλη. Το δημοτικό συμβούλιο εξέλεγε, μεταξύ των μελών του, τριμελές Προεδρείο για ετήσια

¹ Αιτιολογική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 14 παρ. 2 του ν. 3242/2004 επί του σχεδίου του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, 2006, σελ. 1.

² Χλέπας, Ν.-Κ., Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση, Σάκκουλας, Αθήνα, σελ. 282-283. Βλ. επίσης ερμηνεία του άρθρου σε Δ. Κυριακού, Ερμηνεία του Ελληνικού Συντάγματος, τομ. Α', 1994, σ. 356επ.

³ Χλέπας, Ν.-Κ. κ.α., Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, Τελική Έκθεση, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2008, σελ. 5.

θητεία. Παράλληλα, ο νόμος προέβλεπε και τη λειτουργία της Δημαρχιακής επιτροπής, ως δεύτερου συλλογικού οργάνου με σημαντικές αρμοδιότητες, διοικητικές, οικονομικές, εποπτικές και οργανωτικές⁴.

Μέσα από την κατανομή των ευθυνών και των εξουσιών σε περισσότερα του ενός όργανα, αποτρεπόταν η συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα σώμα. Ωστόσο, ο νόμος ΔΝΖ/1912 οδήγησε στην υπερβολική αύξηση του αριθμού των ΟΤΑ, με αποτέλεσμα κατά την ισχύ του Νόμου 2539/1997 του Προγράμματος Καποδίστριας να υπάρχουν στην ελληνική επικράτεια 377 δήμοι και 5398 κοινότητες.

Στη συνέχεια υπήρξαν αρκετές προσπάθειες για αναμόρφωση των εκλογικών ρυθμίσεων και του περιορισμού του κομματισμού στην αυτοδιοίκηση. Αξίζει να σημειωθεί ότι μετά την δικτατορία και πριν ολοκληρωθούν οι διαδικασίες για την ψήφιση του Συντάγματος έγιναν οι πρώτες ελεύθερες δημοτικές και κοινοτικές εκλογές (ν.8/1975)⁵.

Με το Σύνταγμα του 1975 και αργότερα με τον νόμο 1080/1980 περί προσόδων κατοχυρώνεται η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως σύστημα κατανομής διοικητικών αρμοδιοτήτων⁶. Οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούν τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης. Στους οργανισμούς αυτούς μεταβιβάζονται αρμοδιότητες του δημόσιου τομέα που αυτό συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων, προς εκπλήρωση της αποστολής τους. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις, έχουν δικό τους προσωπικό, περιουσία και προϋπολογισμό. Επίσης, το Σύνταγμα του 1975 εγκαινιάζει το θεσμό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης η οποία βρήκε έκφραση μέσα από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις⁷.

⁴ Στο ίδιο, σελ. 5-6.

⁵ Στο ίδιο, σελ. 10.

⁶ Χλέπας, Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, στο ίδιο, σελ. 317-322.

⁷ Στο ίδιο, σελ. 341-342.

Με τις νέες συνταγματικές διατάξεις κατοχυρώθηκαν πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης⁸:

- α) η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου,
- β) η άμεση εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης,
- γ) η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης,
- δ) η κρατική εποπτεία και
- ε) η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τα τέσσερα πρώτα στοιχεία συνιστούν το τυπικό (οργανωτικό) μέρος, την τυπική έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ το πέμπτο στοιχείο αποτελεί το ουσιαστικό μέρος ή το περιεχόμενο, την ουσιαστική έννοια αυτής.

Σε γενικές γραμμές, οι νέες ρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν μεταδικτατορικά στην τοπική αυτοδιοίκηση δείχνουν να ανταποκρίνονται με φειδώ στην ανάγκη μεταρρύθμισης του συστήματος της τοπικής διοίκησης. Η πρώτη αξιοσημείωτη προσπάθεια για την ριζική αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και την δημοτική αποκέντρωση επιχειρήθηκε με το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας» (ν. 2539/1997), στα πλαίσια της αναγκαστικής συνένωσης των υφισταμένων δήμων και κοινοτήτων μέσα από την κατάργηση και την αναγκαστική τους συγχώνευση. Έτσι, προέκυψαν μεγαλύτερες μονάδες πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης⁹. Στο άρθρο 1 του Ν. 2539/1997 ο νομοθέτης ορίζει ποιοι από τους οργανισμούς τοπικής

⁸ Χλέπας, Ν-Κ. κ.α., Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, στο ίδιο, σελ. 10-13.

⁹ Στο ίδιο, σελ. 13.

αυτοδιοίκησης είναι Δήμοι και ποιοι Κοινότητες¹⁰. Η εδαφική περιφέρεια των καταργούμενων ΟΤΑ αποτελεί υποδιαίρεση της εδαφικής περιφέρειας του νέου δήμου ή κοινότητας που προσδιορίζεται με τον όρο «Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα» (αρ. 2, παρ. 10 του ν. 2539/97) και περιλαμβάνει τον πληθυσμό του καταργηθέντος ΟΤΑ¹¹.

Η εν λόγω διοικητική διάρθρωση προσέδωσε μια νέα χωρική μορφή στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας, την οποία και θα εξετάσουμε παρακάτω.

Το 2006 κυρώνεται ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3462/2006), ο οποίος επιτρέπει τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους δήμους και τις κοινότητες¹². Το 1ο άρθρο του Κώδικα ορίζει ότι η «*Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, αποτελεί θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με το ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 144Α)*»¹³. Ορίζονται επίσης οι Δήμοι και οι Κοινότητες ως πρωτοβάθμιοι οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 1).

Με το νέο ΚΔΚ μεταβιβάστηκαν στα τοπικά συμβούλια αποφασιστικές αρμοδιότητες μεταξύ άλλων και στα μείζονα θέματα της υγιεινής, της καθαριότητας, της υδροδότησης και ηλεκτροδότησης¹⁴. Επιπλέον, αναφορικά με το εκλογικό σύστημα των Δήμων και Κοινοτήτων, ο ΚΔΚ καθιέρωσε την απαίτηση του 42% ως ορίου για την ανάδειξη επιτυχόντος συνδυασμού από την πρώτη Κυριακή¹⁵.

Η τελευταία μεγάλη μεταρρύθμιση της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης πραγματοποιείται το 2010 με το πρόγραμμα Καλλικράτης. Με τον Καλλικράτη

¹⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας-Σχέδιο Νόμου, http://www.yypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_1to27.htm (ανάκτηση 11/10/11).

¹¹ Στο ίδιο

¹² Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, <http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/contents.jsp?part=1>, (ανάκτηση 11/10/11).

¹³ Στο ίδιο, http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=1 (ανάκτηση 11/10/11).

¹⁴ Χλέπας, στο ίδιο, σελ. 17.

¹⁵ Στο ίδιο, σελ. 19.

εισάγεται ο θεσμός της αποκεντρωμένης διοίκησης ο οποίος αντικαθιστά διοικητικά τις δεκατρείς Περιφέρειες του σχεδίου Καποδίστρια. Στη θέση αυτών δημιουργούνται επτά νέες διοικήσεις στις οποίες περνούν οι αρμοδιότητες των περιφερειών. Οι επτά διοικήσεις τελούν υπό τον έλεγχο της κεντρικής διοίκησης, ενώ οι επικεφαλής τους διορίζονται από την Κυβέρνηση. Οι προηγούμενες περιφέρειες δεν καταργούνται, αλλά μετατρέπονται σε οργανισμούς δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης με αιρετά όργανα, αντί για διορισμένα όπως ίσχυε με το σχέδιο Καποδίστρια.

Κεφάλαιο 2.

Το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»

Μέχρι την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» (Ν. 2539/97) η κατάσταση στην Ελλάδα χαρακτηριζόταν από ανισοβαρείς ΟΤΑ που κυρίως λειτουργούσαν σαν κέντρα οργάνωσης της κοινωνικής ζωής της περιοχής και διεκπεραιωτές της τοπικής γραφειοκρατίας. Υπήρχαν 5318 κοινότητες με πληθυσμό μικρότερο από 5000 κατοίκους και 200 μικροί δήμοι¹⁶. Από τους ΟΤΑ (5775 συνολικά) ποσοστό 94% είχε πληθυσμό μικρότερο των 2000 και αντιστοιχούσε στο 31% του πληθυσμού της χώρας. Ποσοστό 64% ήταν ΟΤΑ με πληθυσμό μικρότερο των 510 κατοίκων. Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ δεν ήταν ενιαίες πολεοδομικές ενότητες αλλά αποτελούνταν από 12315 οικισμούς.

Πριν από το 1997, διαδοχικές κυβερνήσεις προσπάθησαν ήδη από τη δεκαετία του 1980 να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα των υπεράριθμων και πολυδιασπασμένων ΟΤΑ με εθελοντικές συνενώσεις και συμβούλια περιοχής (Ν. 2218/94). Ενδεικτικά αναφέρουμε τους νόμους 1416/84 και 1622/86 με τους οποίους θεσπίστηκαν ικανά κίνητρα για την εθελοντική συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε νέους δήμους. Οι προσπάθειες αυτές δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Λιγότεροι από 400 ΟΤΑ (από τους 5775 συνολικά) αναμείχτηκαν στις παραπάνω διαδικασίες¹⁷.

Οι προσπάθειες αυτές δεν καρποφόρησαν για δύο κυρίως λόγους. Αφενός μεταβίβασαν στους ΟΤΑ την ευθύνη για την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων. Ένα τέτοιο εγχείρημα, το οποίο προϋποθέτει εν πρώτοις τη συνεργασία των εμπλεκόμενων φορέων με τελική επιδίωξη τη συνένωση, ανήκει

¹⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας, http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_prog.htm (ανάκτηση 10/10/11).

¹⁷ Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σχετικά με την χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων, Οκτώβριος 2007, σελ. 1.

και ουσιαστικά αλλά και νομικά στην αρμοδιότητα της Πολιτείας¹⁸. Αφετέρου, η υλοποίηση των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων δε συνοδεύτηκε από ένα επαρκές πλαίσιο στήριξης. Η προχειρότητα σχεδιασμού του εγχειρήματος αντικατοπτριζόταν στην απουσία κάποιας συγκεκριμένης πολιτικής στήριξης των νέων θεσμών, μεσοπρόθεσμα ή και βραχυπρόθεσμα¹⁹.

2.1. Πρόγραμμα «Ιωάννης ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (Ν. 2539/4-12-1997) - Για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο Ν. 2539/1997 αναμόρφωσε τον πρώτο βαθμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την αναγκαστική κατάργηση και συνένωση υφισταμένων μικρών και πολλών Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας και τη σύσταση νέων δήμων και κοινοτήτων. Οι διαρθρωτικές αλλαγές που επέφερε ο Καποδίστριας ήταν αναγκαίες και επιτακτικές για τη δημοσιονομική ανάταξη της χώρας και την αναπτυξιακή επανεκκίνηση της. Οι μικροί Δήμοι και οι Κοινότητες αντιμετώπιζαν σειρά προβλημάτων τόσο από πλευράς Κεντρικής Διοίκησης όσο και από πλευράς περιφερειακών υπηρεσιών. Το μικρό μέγεθος πληθυσμού λειτουργούσε αποτρεπτικά για μακροχρόνιο αναπτυξιακό σχεδιασμό των μικρών περιοχών καθόσον δεν ήταν δυνατόν να εξασφαλιστούν οικονομικοί πόροι για την υλοποίησή του. Επίσης δεν επέτρεπε την άσκηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων που θα είχαν ως αποτέλεσμα την παροχή υπηρεσιών και αγαθών υψηλής ποιότητας και χαμηλού κόστους στους κατοίκους των μικρών σε μέγεθος και πληθυσμό Ο.Τ.Α.

Με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» ν. 2539/1997 υλοποιήθηκε μια πολύ σημαντική μεταρρύθμιση για τη διοικητική διάρθρωση της χώρας και την

¹⁸ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας, http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/fr_prog.htm (ανάκτηση 10/10/11).

¹⁹ Στο ίδιο.

Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή ισχυρών Ο.Τ.Α. ικανών να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές τοπικής ανάπτυξης καθώς και να παρέχουν αποτελεσματικές και ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες στους πολίτες.

Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» περιέλαβε δύο βασικούς πυλώνες. Το θεσμικό πλαίσιο των συγχωνεύσεων των 457 Δήμων και 5318 Κοινοτήτων σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες και το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι επιδιωκόμενοι στόχοι της μεγάλης μεταρρύθμισης ήταν²⁰:

- ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος (αφού οι ΟΤΑ συγκροτούν το βάθρο της δημόσιας διοίκησης),
- η δημιουργία πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων (όπου θα συλλειτουργούν οικιστικές μονάδες που αλληλεξαρτώνται),
- η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ο συντονισμός των τοπικών δημόσιων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού
- η διασφάλιση ενός ικανοποιητικού βαθμού νομιμότητας, διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία²¹.

Η μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» βασίστηκε σε συγκεκριμένες αρχές ούτως ώστε να ακολουθείται ένας ενιαίος προσανατολισμός και να εξασφαλίζεται η συνοχή όλων των μέτρων και των ενεργειών του Προγράμματος²². Οι αρχές αυτές ήταν:

²⁰ http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_prog.htm

²¹ Βλ. επίσης την αναλυτική παρουσίαση στην Εισηγητική Έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου, η οποία υπήρξε ιδιαίτερα εκτεταμένη και αναδημοσιεύτηκε στο έργο: Χαρ. Χρυσανθάκη, Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σ. 237 επ. (275 επ.), Εισηγητική Έκθεση, στο ίδιο, σ. 272 επ.

²² Βλ. Χαρ. Χρυσανθάκη, στο ίδιο, σ. 26 επ.

α) Αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης. Αυτό σήμαινε πως το πρόγραμμα επεδίωκε τη συγκρότηση πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ικανών να παρέχουν μια λειτουργική ισορροπία μεταξύ της αποτελεσματικής διοίκησης των νέων Δήμων και της δημοκρατικής συμμετοχής των κατοίκων των χωριών «στη διαμόρφωση και την άσκηση δημοτικής πολιτικής»²³. Η αρχή αυτή, η οποία συνδέεται με όλους τους στόχους της μεταρρύθμισης, υπογραμμίζει την ανάγκη παράλληλης επίτευξης της αποτελεσματικότητας και της συμμετοχής, χωρίς συμβιβασμούς σε κανέναν από τους δύο στόχους. Αυτή η αρχή ήταν πολύ σημαντική καθώς η μετάβαση σε πληθυσμιακά μεγαλύτερους ΟΤΑ καταργούσε την αμεσότητα της πολιτικής συμμετοχής και κοινωνικής διάδρασης με την οποία ήταν εξοικειωμένες οι μικρές κοινότητες. Έπρεπε επομένως να διασφαλιστεί με κάθε τρόπο η διατήρηση της προσβασιμότητας και της ισότητας των πολιτών τόσο απέναντι στους κατοχυρωμένους θεσμούς όσο και στις διοικητικές υπηρεσίες²⁴.

β) Αρχή της συντονισμένης εφαρμογής νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων. Με την αρχή αυτή, η οποία εφαρμόστηκε σε όλες τις επιμέρους πτυχές της μεταρρύθμισης, προβλεπόταν η συμπλήρωση του νομοθετικού πλαισίου με ειδικά μέτρα στήριξης της υλοποίησης της μεταρρύθμισης. Με άλλα λόγια, θεσμοθετήθηκαν οι πόροι και τα χρηματοδοτικά μέσα υλοποίησης του προγράμματος έτσι ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι του ως προς τον συντονισμό των δημόσιων επενδύσεων και την αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος²⁵.

γ) Αρχή της πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης. Τόσο η συναίνεση των πολιτικών φορέων όσο και των άμεσα επηρεαζόμενων τοπικών κοινωνικών ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της μεταρρύθμισης. Η αναγκαιότητα αυτή προέκυπτε κυρίως λόγω της έλλειψης μιας σταθερής πολιτικής στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η

²³ Εισηγητική Έκθεση, στο ίδιο, σ. 262 επ. Σύμφωνα μάλιστα με το κείμενο του Προγράμματος (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στο ίδιο, σημ. 453, σ. 46).

²⁴ Χλέπας, Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, στο ίδιο, σελ. 402-405.

²⁵ Στο ίδιο, σελ. 400.

αρχής της συναίνεσης προσανατολίστηκε στην επίτευξη συμφωνιών ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους του προγράμματος και τις διαδικασίες υλοποίησής των. Για ευνόητους λόγους, δεν τέθηκε ζήτημα αποδοχής ή όχι των συνενώσεων καθώς κάτι τέτοιο θα ακύρωνε το ίδιο το εγχείρημα²⁶. Ταυτόχρονα, η εν λόγω αρχή συνδέθηκε στενά με ορισμένους βασικούς στόχους της μεταρρύθμισης, όπως με την επίτευξη ενός ικανοποιητικού βαθμού διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία, καθώς και με την αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος²⁷.

δ) Συναφής ήταν και η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας, η οποία συνδέθηκε με τους στόχους της μεταρρύθμισης για την δημιουργία νέων ΟΤΑ με δομές ανοικτών πόλεων και την διασφάλιση ενός ικανοποιητικού βαθμού διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία. Επίσης απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία του προγράμματος ήταν η εξασφάλιση, με ορθολογικά κριτήρια, ενός ελαχίστου αριθμού έργων σε κάθε χωριό του νέου ΟΤΑ.

Παράλληλα, το πρόγραμμα προσανατολίστηκε στην επίτευξη δύο επιπλέον στόχων.

Καταρχάς, την εγγύηση της αντιπροσώπευσης των καταργούμενων Δήμων και Κοινοτήτων. Αυτό σήμαινε πως κατοχυρωνόταν η αρχή της ελάχιστης εγγυημένης αντιπροσώπευσης υπό κατάργηση ΟΤΑ και προωθείτο η ομαλή ένταξή τους στους νέους ΟΤΑ. Αυτή η κίνηση είχε σαν στόχο την δημιουργία συνθηκών και θεσμών που θα επέτρεπαν τον εκσυγχρονισμό και την πολιτική και πολιτισμική βιωσιμότητα των μικρών ΟΤΑ.

Κατά δεύτερον, την αποτροπή της ερήμωσης των μικρών χωριών. Τα μέσα για την υποστήριξη αυτού του στόχου ήταν η διευκόλυνση των κατοίκων αυτών των περιοχών μέσα από τη θέσπιση ορισμένων παροχών οικονομικής και φορολογικής μορφής, προκειμένου να βελτιωθούν οι όροι διαβίωσης στα μικρά

²⁶ Στο ίδιο, σελ. 401.

²⁷ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στο ίδιο, σ. 48.

χωριά και αναπτυχθούν επαγγελματικές δραστηριότητες ώστε να μην ερημωθούν²⁸.

2.2. Οι μεταρρυθμίσεις στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση

Στο άρθρο 1 του Ν. 2539/1997 ορίζεται ρητά ποιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι δήμοι και ποιοι κοινότητες²⁹. Τα κριτήρια διάκρισης των δήμων και των κοινοτήτων είναι για τους νέους Ο.Τ.Α. ο πληθυσμός των 1000 κατοίκων και για αυτούς που παρέμειναν χωρίς μεταβολή η ιδιαίτερη γεωγραφική τους θέση.

Το σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης» αποτελείται από 27 άρθρα. Παρακάτω παρουσιάζουμε εν συντομία το περιεχόμενο των σημαντικότερων από αυτά.

Το άρθρο 2 ρυθμίζει θέμα εκλογής των Αρχών και θέματα λειτουργίας των Ο.Τ.Α³⁰.

Το άρθρο 3 προσδιορίζει τις Δημοτικές Αρχές, τον τρόπο υποβολής υποψηφιοτήτων και κατανομής των εδρών³¹.

Τα άρθρα 4 έως 6 αναφέρονται στο θεσμό των Τοπικών Συμβουλίων. Ειδικότερα, το άρθρο 4 προβλέπει τη σύσταση και συγκρότηση Τοπικών Συμβουλίων³² ενώ το άρθρο 5 ρυθμίζει τα της εκλογής των Μελών των ως άνω

²⁸ βλ. Άρθρο 21 του Σχεδίου Νόμου,
http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_1to27.htm

²⁹ Στο ίδιο, http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_1to27.htm (ανάκτηση 10/10/11).

³⁰ Υπ. Εσωτερικών, στο ίδιο,
http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_1to27.htm

³¹ Στο ίδιο.

³² Στο ίδιο.

Τοπικών Συμβουλίων³³. Το άρθρο 6 αναφέρεται στις αρμοδιότητες και στην λειτουργία των Τοπικών Συμβουλίων και του Προέδρου τους³⁴.

Τα άρθρα 7 και 8 προβλέπουν τα του θεσμού των Παρέδρων. Συγκεκριμένα, το άρθρο 7 ορίζει τα σχετικά με την εκλογή, ανάδειξη και θητεία των Παρέδρων. Το άρθρο 8 αναφέρεται στις αρμοδιότητες, το αξίωμα, τα έξοδα κίνησης, τις υποχρεώσεις και τη συμμετοχή στα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια του Παρέδρου³⁵.

Το άρθρο 11 αναφέρεται στους τρόπους διοικητικής εξυπηρέτησης των Πολιτών³⁶.

Το άρθρο 12, το οποίο εξετάζουμε αναλυτικότερα στο κεφάλαιο 5, αφορά στον έλεγχο των λογαριασμών των Ο.Τ.Α³⁷.

Το άρθρο 13 προβλέπει την εκπόνηση του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (αναπτυξιακού χαρακτήρα, άρθρο 71, παρ. 4, του Ν. 1622/1986)³⁸.

Το άρθρο 14, το οποίο επίσης εξετάζουμε ειδικότερα στο κεφάλαιο 5, ρυθμίζει τον προϋπολογισμό των νέων Ο.Τ.Α. καθώς επίσης και θέματα οικονομικής διαχείρισης και διαχείρισης των δανείων που είχαν συνάψει οι υπό συνένωση Δήμοι και Κοινότητες³⁹.

Το άρθρο 15 επιφέρει μερικές αλλαγές στον ισχύοντα Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Π.Δ. 410/1995)⁴⁰.

Το άρθρο 16 αφορά στη λειτουργία των Ιδρυμάτων και άλλων Ν.Π.Δ.Δ., τα οποία ανήκαν σε υπό συνένωση ΟΤΑ. Με το άρθρο 16 ορίζονται οι

³³ Στο ίδιο.

³⁴ Στο ίδιο.

³⁵ Στο ίδιο.

³⁶ Στο ίδιο.

³⁷ Στο ίδιο.

³⁸ Στο ίδιο.

³⁹ Στο ίδιο.

⁴⁰ Στο ίδιο.

τροποποιήσεις στη σύσταση και λειτουργία των συνδέσμων και των δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων των συνενούμενων Ο.Τ.Α.. Προβλέπεται επίσης η κατάργηση των Συμβουλίων Περιοχής⁴¹.

Μία ακόμα κατάργηση προβλέπεται από το άρθρο 19 με το οποίο καταργούνται οι Επαρχίες ως μονάδες διοικητικής διαίρεσης της Χώρας από 1.1.1999⁴².

Σε κοινωνικό επίπεδο κι επίπεδο συνεργασίας, τα άρθρα 21 έως 23 αντανakλούν την πρόθεση του νομοθέτη να διευκολύνει τους πολίτες και ιδιαίτερα τους κατοίκους των μικρών, ενισχύοντας παράλληλα τη διαδημοτική συνεργασία. Ειδικότερα, το άρθρο 21 διατηρεί τις ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ των κατοίκων των μικρών Ο.Τ.Α., οι οποίοι, λόγω συνένωσης, καταργούνται. Το άρθρο 22 εισάγει νέους τρόπους εξυπηρέτησης των πολιτών σε θέματα διοικητικού χαρακτήρα, όπως η έκδοση βεβαιώσεων, πιστοποιητικών και άλλων επίσημων εγγράφων από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Το άρθρο 23 προβλέπει τη δυνατότητα σύναψης συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας. Με αυτές τις συμβάσεις ένας Δήμος «μπορεί να συνάπτει με όμορους δήμους και κοινότητες συμβάσεις με τις οποίες αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησης της»⁴³.

Τέλος, με το άρθρο 26 ορίζεται ο τρόπος κάλυψης των προκαλούμενων από την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων δαπανών. Συγκεκριμένα, δίνεται προοπτική πενταετούς κάλυψης μέσα από την εξοικονόμηση των πόρων που θα προκύψει μέσα από τις συγχωνεύσεις⁴⁴.

⁴¹ Στο ίδιο.

⁴² Στο ίδιο.

⁴³ Στο ίδιο.

⁴⁴ Στο ίδιο.

2.3. Η αναπτυξιακή διάσταση του προγράμματος Ι. Καποδίστριας

Η αναπροσαρμογή της διοικητικής διάρθρωσης της χώρας προσέδωσε νέα χωρική μορφή στην αναπτυξιακή διαδικασία⁴⁵. Το πρόγραμμα Καποδίστριας εκτός από το θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή των επιδιωκόμενων μεταρρυθμίσεων και την υποστήριξη της υλοποίησής τους, συμπεριλάμβανε και μια αναπτυξιακή πτυχή, η οποία αποτυπώθηκε στα υποπρογράμματα 3 (Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις), 4 (Στελέχωση Νέων ΟΤΑ) και 6 (Οργάνωση και Εκσυγχρονισμός Υπηρεσιών - Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού).

Αναλυτικότερα, το υποπρόγραμμα 3 αφορούσε στις τοπικές δημόσιες επενδύσεις και προσανατολίστηκε σε έξι επιμέρους σημεία:

α) στη βελτίωση κι ενίσχυση των διοικητικών υποδομών των νέων Δήμων μέσα από τη διάθεση του αναγκαίου τεχνικού εξοπλισμού,

β) στη βελτίωση και συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής και περιβαλλοντικής προστασίας, προβλέποντας αναπλάσεις κοινόχρηστων χώρων, βελτίωση των έργων υποδομής, βελτίωση των συγκοινωνιών μεταξύ κι εντός των νέων ΟΤΑ, καθώς και την κατασκευή έργων περιβαλλοντικής προστασίας,

γ) στη βελτίωση της εκπαιδευτικής υποδομής, επιδιώκοντας τη βελτίωση κι επέκταση των εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων με τελικό στόχο τη δημιουργία εξατάξιου σχολείου τόσο στην πρωτοβάθμια όσο και στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση,

δ) στη βελτίωση κι ενίσχυση του κοινωνικού εξοπλισμού υπερτοπικής (διακοινοτικής) σημασίας μέσα από την υλοποίηση έργων κοινής ωφέλειας, όπως βρεφονηπιακών σταθμών, αγροτικών ιατρείων, κ.ά.,

⁴⁵ Βλ. άρθρο Νίκου Κόνσολα, Η Ελληνική Οικονομία, Περιοδικό ΤΑΣΕΙΣ, 1998.

ε) στη βελτίωση και συμπλήρωση των πολιτιστικών και αθλητικών υποδομών υπερτοπικής (διακοινοτικής) σημασίας μέσα από την κατασκευή χώρων πολλαπλών χρήσεων, βιβλιοθηκών, γηπέδων αθλοπαιδιών, κ.ά.,

στ) στην ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και του ανθρώπινου δυναμικού μέσα από την παροχή οικονομικών κι άλλων κινήτρων προς τους κατοίκους κάθε περιοχής, ούτως ώστε να αναλάμβαναν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες για την ίδρυση βιώσιμων μονάδων, οι οποίες θα αξιοποιούσαν τους τοπικούς πόρους και θα δημιουργούσαν νέες θέσεις εργασίας. Παράλληλα, προβλεπόταν η εφαρμογή προγραμμάτων συμβουλευτικής, επαγγελματικού προσανατολισμού, κατάρτισης και ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας, νέων και κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων, με αξιοποίηση και του θεσμού των τοπικών συμφώνων απασχόλησης⁴⁶.

Το υποπρόγραμμα 4 αφορούσε στη στελέχωση των νέων Ο.Τ.Α. με καταρτισμένο επιστημονικό προσωπικό το οποίο θα διευκόλυνε το έργο της διοικητικής ανασυγκρότησης. Παράλληλα, προέβλεπε την παροχή οικονομικών κι άλλων κινήτρων για αποσπάσεις και μετατάξεις στις δημοτικές υπηρεσίες διοικητικού και τεχνικού προσωπικού από φορείς του δημοσίου τομέα⁴⁷.

Τέλος, το υποπρόγραμμα 6 αφορούσε στην οργάνωση και τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών καθώς και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού των νέων Ο.Τ.Α. Ειδικότερα, το Υποπρόγραμμα 6 στόχευε στην εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων οργάνωσης των υπηρεσιών των νέων Δήμων καθώς και στην αξιοποίηση της πληροφορικής στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους⁴⁸.

⁴⁶ Υπ. Εσωτερικών, Περιεχόμενο του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας», http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_prog.htm (ανάκτηση 10/10/11).

⁴⁷ Στο ίδιο.

⁴⁸ Στο ίδιο.

2.4. Αξιολόγηση του προγράμματος Ι. Καποδίστριας

Θα συμφωνούσαμε στο ότι η φτωχή λειτουργικά εικόνα που παρουσίαζε ένα μεγάλο μέρος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης καθιστούσε επιτακτική την εφαρμογή μιας γενναίας μεταρρύθμισης, όπως εκείνης που επιχειρήθηκε με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι περισσότερες από 4.500 Κοινότητες, οι οποίες αντιστοιχούσαν στο εκπληκτικά υψηλό ποσοστό 80% του συνόλου των Κοινοτήτων, δεν πληρούσαν το πληθυσμιακό όριο που όριζε ο νόμος κι επομένως υπήρχε και νομοθετικά η δυνατότητα να καταργηθούν, ανεξάρτητα από την εφαρμογή του Καποδίστρια.⁴⁹ Αντίστοιχα, στους Δήμους μόλις το ένα τρίτο πληρούσε το πληθυσμιακό όριο των 10.000 κατοίκων, ενώ το περίπου 15% των Δήμων τυπικά δεν πληρούσε τα κριτήρια για να αναγνωριστεί ούτε ως Κοινότητα⁵⁰.

Οι αναγκαστικές συνενώσεις του 1998 αφορούσαν όλους τους νομούς της χώρας εκτός από τρεις νομαρχίες του νομού Αττικής (στη νομαρχία Πειραιώς πραγματοποιήθηκαν συγχωνεύσεις ΟΤΑ). Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να εξακολουθεί να εκκρεμεί η διοικητική ανασυγκρότηση της πρωτεύουσας. Εξάλλου, και στις άλλες μεγαλουπόλεις της χώρας που κατακερματίζονταν σε περισσότερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (όπως η Θεσσαλονίκη, ο Βόλος, κ.ά.), τα συναφή διοικητικά και λειτουργικά προβλήματα δεν αντιμετωπίστηκαν με τις αναγκαστικές συνενώσεις. Φαίνεται ότι σε πρώτο στάδιο η μεταρρύθμιση στόχευσε στη διοικητική ανασυγκρότηση της υπόλοιπης Ελλάδας, εκτιμώντας ενδεχομένως ότι μια αντίστροφη κίνηση, η ανασυγκρότηση δηλαδή πρώτα των μεγάλων μητροπολιτικών κέντρων της χώρας θα προκαλούσε καθυστερήσεις στο σύνολο της προωθούμενης μεταρρύθμισης. Έτσι, η διοικητική ανασυγκρότηση των ελληνικών μεγαλουπόλεων έλαβε προσωρινή παράταση.

Αλλά και ο αριθμός των Δήμων και Κοινοτήτων που προέκυψαν τελικά από τις συνενώσεις (1033 μονάδες) (βλ. παρακάτω στον σχετικό Πίνακα), μαρτυρεί ορισμένους δισταγμούς αλλά και συμβιβασμούς που έγιναν σε αρκετές

⁴⁹ Χλέπας, στο ίδιο, σελ. 408.

⁵⁰ Στο ίδιο, σελ. 409.

περιπτώσεις, αφού υπερβαίνει κατά πολύ τον αριθμό των (492) Συμβουλίων Περιοχής, προς τα οποία έπρεπε να έχουν κατ' αρχήν προσανατολισθεί οι προτάσεις των αρμόδιων Επιτροπών Νομού, σύμφωνα με τις οδηγίες που είχαν δοθεί από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Πίνακας 7: Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας».

Πληθυσμός	Δήμοι	%	Κοιν/ες	%	Α'Βαθ. ΟΤΑ	%	Συνολικός Πληθυσμός	%
Έως 300	3	0,3	30	22,6	33	3,2	5.787	0,05
Έως 500	3	0,3	11	8,3	14	1,3	5.979	0,05
Έως 1.000	3	0,3	43	32,3	46	4,5	34.454	0,3
Έως 2.000	66	7,3	27	20,3	93	9,0	139.757	1,4
Έως 5.000	358	39,8	22	16,5	380	36,8	1.280.675	12,5
Έως 10.000	281	31,2	-	-	281	27,2	1.969.569	19,2
Έως 20.000	95	10,6	-	-	95	9,2	1.288.378	12,5
Έως 50.000	56	6,3	-	-	56	5,4	1.804.216	17,6
Έως 100.000	27	3,0	-	-	27	2,6	1.748.724	17,0
Έως 200.000	6	0,7	-	-	6	0,6	824.786	8,1
Μεγαλύτερος	2	0,2	-	-	2	0,2	1.156.039	11,3

Πηγή: ΙΤΑ

Είναι γεγονός ότι με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» έγινε ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση εκσυγχρονισμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η μεταρρύθμιση με τους στόχους που είχε θέσει απέβλεπε σε μια ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργικό

εκσυγχρονισμό, πλην όμως ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε για τους παρακάτω λόγους, πολλοί από τους οποίους σχετίζονται με το θεσμό των Αντιδημάρχων⁵¹:

- Στα χέρια των Δημάρχων συγκεντρώθηκε πολύ μεγάλος αριθμός καθηκόντων, ενώ πολλές άλλες υποθέσεις αφέθηκαν στη δική τους ευχέρεια. Αυτή την υπερβολική συγκέντρωση δεν μπόρεσε να αντισταθμίσει επαρκώς ούτε ακόμα ο θεσμός των Αντιδημάρχων.
- Τον απόλυτο έλεγχο στο διορισμό των Αντιδημάρχων καθώς και στην ανάθεση των καθηκόντων αυτών τον είχαν οι Δήμαρχοι.
- Ο θεσμός και οι αρμοδιότητες των Αντιδημάρχων χαρακτηρίστηκαν από «ασυστηματοποίητη και ευκαιριακή διαμόρφωση»⁵², γεγονός το οποίο πέρα από θεσμική και λειτουργική ασυνέχεια άφηνε και μεγάλα περιθώρια αδιαφάνειας.
- Ο νομοθέτης δεν προέβλεψε για τους Αντιδημάρχους κατά τόπους προσδιοριζόμενες αρμοδιότητες.
- Απουσίαζε ένα συλλογικό εκτελεστικό όργανο το οποίο θα αναλάμβανε μέρος των αρμοδιοτήτων άλλων οργάνων προκειμένου να διευκολυνθεί ο συντονισμός των εργασιών, ιδιαίτερα στους μεγάλους δήμους.
- Ο θεσμός των επιτροπών υποβαθμίστηκε. Εντούτοις, οι επιτροπές θα μπορούσαν να αναλάβουν κάποιες από τις εργασίες των δημοτικών συμβουλίων, απαλλάσσοντάς τα από τη διασπορά των θεμάτων κι εξοικονομώντας τους χρόνο για διαχείριση υποθέσεων μεγαλύτερης σημασίας.
- Απουσίαζαν οι ευθύνες εποπτείας της διοίκησης του δήμου από τη δημαρχιακή επιτροπή.
- Απουσίαζε η δομο-λειτουργική διαφοροποίηση των δήμων ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους. Ελλιπής ήταν και ο προσανατολισμός των όποιων νομικών διαφοροποιήσεων στο πληθυσμιακό κριτήριο.

⁵¹ Χλέπας, Ν-Κ. κ.α., Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, στο ίδιο, σελ. 49.

⁵² Στο ίδιο.

- Δημιουργήθηκε ένα «τυπικό» σύστημα δημοτικής αποκέντρωσης, το οποίο υπολειπόταν αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, ενώ δημιουργήθηκαν «πληθωρικές δομές πολιτικής αντιπροσώπευσης»⁵³ οι οποίες ενδεχομένως να έρχονταν σε αντιπαράθεση με τον κεντρικό δήμο.
- Δεν επετεύχθη συμφωνία στους συσχετισμούς πλειοψηφίας-μειοψηφίας μεταξύ του κεντρικού δήμου/κοινότητας και των τοπικών συμβουλίων, γεγονός το οποίο μπορούσε να αποτελέσει αιτία προστριβών κι εμπλοκών.
- Ο θεσμός του δημοτικού συμβουλίου και της αντιπολίτευσης αναβαθμίστηκε, εντούτοις, το έμπρακτο αποτέλεσμα της ενίσχυσης του ρόλου τους δεν ήταν αντίστοιχα ισχυρό.
- Οι συμμετοχικοί θεσμοί και οι συμμετοχικές διαδικασίες ατόνησαν.
- Το ίδιο το εκλογικό σύστημα.
- Τέλος, απουσίασαν οι θεσμοί τακτικής κοινωνικής διαβούλευσης, οι οποίοι θα ήταν χρήσιμοι ιδίως στους μεγάλους δήμους.

Σε επίπεδο τεχνογνωσίας, σημαντικό πλεονέκτημα της μεταρρύθμισης ήταν η ενίσχυση των νέων ΟΤΑ με 2.400 νέους επιστήμονες. Το μεγάλο μειονέκτημα της εν λόγω ρύθμισης ήταν ότι εφαρμόστηκε εφάπαξ και δεν υποστηρίχθηκε καθ' όλη τη διάρκεια του Προγράμματος. Αυτό σημαίνει ότι το νέο προσωπικό ουσιαστικά «τακτοποιήθηκε» χωρίς προοπτική (και πρόθεση ίσως;) εξέλιξης και αξιοποίησης των δυνατοτήτων που προσέφερε προς όφελος των νέων ΟΤΑ. Επιπλέον, δεν υπήρξε μέριμνα για συνεχή κατάρτιση του νέου προσωπικού, ενώ απουσίασαν μέτρα περαιτέρω στήριξης της οργανικής εξυγίανσης των ΟΤΑ, όπως συμβουλευτική υποστήριξη των νέων επιστημόνων, κίνητρα διατήρησής τους στους Δήμους, μετατάξεις ή αποσπάσεις στους ΟΤΑ έμπειρου προσωπικού από άλλους δημόσιους οργανισμούς⁵⁴. Τέλος, η ανεπαρκής ή υποτυπώδης συνεργασία μεταξύ των στελεχών των ΟΤΑ, εμπόδισε

⁵³ Στο ίδιο.

⁵⁴ ΚΕΔΚΕ, Προτεινόμενες θέσεις του διοικητικού συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ, ενόψει του έκτακτου συνεδρίου «Για μια σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση: Επιτελικό Κράτος – Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση – Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα, Απρίλιος 2008, σελ. 8.

τη διάδοση της νεοαποκτηθείσας τεχνογνωσίας, με αποτέλεσμα να μην αξιοποιηθούν στο μέγιστο βαθμό τα οφέλη από την ένταξη καταρτισμένου προσωπικού στους ΟΤΑ.

Το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» είχε πολύ συγκεκριμένο στόχο, την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης ούτως ώστε να καταστεί αυτή αποτελεσματικότερη. Εντούτοις, και παρά το γεγονός ότι προωθήθηκε με θέρμη, δεν εξασφάλισε ευρεία πολιτική συναίνεση, δεν έτυχε της απαραίτητης πολιτικής υποστήριξης και ως απόρροια αυτών δεν κατόρθωσε να εξασφαλίσει ούτε την κοινωνική αποδοχή⁵⁵.

Με βάση τα παραπάνω, συνάγεται ότι η διοικητική μεταρρύθμιση που συντελέστηκε με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», αξιολογούμενη με βάση τους στόχους που είχαν αρχικά τεθεί, δεν ανταποκρίθηκε με επάρκεια σε αυτούς. Η ατολμία στην εφαρμογή του προγράμματος το περιόρισε σε μια μεταρρύθμιση διοικητικής συνένωσης παρά ουσιαστικής αναβάθμισης των ΟΤΑ.

Θα ήταν μονομερές όμως να κρίνουμε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» εξετάζοντας μόνο τους στόχους και τα αποτελέσματα. Είναι εξίσου σημαντικό να συγκρίνουμε το νέο τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης που θεμελίωσε με αυτό που υπήρχε προηγουμένως. Υπό αυτή την οπτική, το πρόγραμμα φαίνεται να είναι αποτελεσματικότερο, καθώς κατέστησε τους Δήμους ικανούς να διαχειρίζονται αποτελεσματικότερα τις υλικοτεχνικές υποδομές τους, να αξιοποιούν το ανθρώπινο δυναμικό τους και να διαθέτουν καλύτερης ποιότητας υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης, οι Δήμοι που δημιούργησε το πρόγραμμα Καποδίστριας μπορούσαν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν με αξιώσεις διάφορα αναπτυξιακά έργα, καθώς και να συμμετέχουν ενεργότερα στις διαδικασίες που αφορούσαν την οργάνωση και λειτουργία τους. Επιπλέον, ήταν σε θέση να διεκδικούν περισσότερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων.

⁵⁵ Στο ίδιο, σελ. 7.

Ως τελικό συμπέρασμα μπορούμε να πούμε ότι το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και η νέα διοικητική δομή που αυτό εισήγαγε να μεν βελτίωσαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά δεν την κατέστησαν ισχυρή και αποτελεσματική.

Σε κάθε περίπτωση οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» διαμορφώθηκαν οι συνθήκες υπέρβασης των προβλημάτων που δημιουργούσαν οι δυσλειτουργικές καταστάσεις και πρακτικές που οφείλονταν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες με αδύναμη Τοπική Αυτοδιοίκηση, γεγονός το οποίο άνοιξε το δρόμο για τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση, το πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Κεφάλαιο 3.

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Η μεταρρύθμιση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» βελτίωσε αρκετά την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Δεν κατόρθωσε ωστόσο, να δημιουργήσει σε όλη τη χώρα δήμους αποτελεσματικούς, οικονομικά βιώσιμους και ικανούς να παρέχουν ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες στους πολίτες αξιοποιώντας τις σύγχρονες τεχνολογίες και το καταρτισμένο επιστημονικό προσωπικό⁵⁶.

Επιπλέον, δεν επιχείρησε πιο τολμηρά βήματα, όπως την εφαρμογή θεσμών εσωτερικού ελέγχου των ΟΤΑ και εγγύησης της διαφάνειας των διαδικασιών. Επίσης, η μεταρρύθμιση δεν περιέλαβε τις μητροπολιτικές περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.

Η Ελλάδα εξακολούθησε να έχει, σε σχέση με τον πληθυσμό της, το μεγαλύτερο αριθμό ΟΤΑ στην Ευρώπη μετά τη Γαλλία, χωρίς αυτό να συνοδεύεται από επαρκείς και αποτελεσματικές υπηρεσίες προς τους πολίτες ούτε από ικανοποιητική διοίκηση. Μια νέα μεταρρύθμιση ήταν αναγκαία ούτως ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να ανταποκρινόταν στις προκλήσεις του 21^{ου} αιώνα.

Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης (ν. 3852/2010) επιχειρήθηκε ο διοικητικός και οικονομικός επανασχεδιασμός και θεμελίωση της αυτοδιοίκησης. Το πρόγραμμα, το οποίο αντιμετωπίστηκε ως αναγκαία επέμβαση για την αντιμετώπιση της πολύπλευρης κρίσης που αντιμετώπιζε διοικητικά και οικονομικά η Ελλάδα, προέβλεπε το συνολικό επανασχεδιασμό

⁵⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Απρίλιος 2010, σελ. 3-4.

των επιπέδων διακυβέρνησης σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης⁵⁷.

Ο Καλλικράτης εισήγαγε για πρώτη φορά την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση σαν όργανο τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, στόχευσε στην αναβάθμιση του ρόλου του Δήμου, αναθέτοντάς τους έναν αναπτυξιακό και κοινωνικό ρόλο ο οποίος θα αποτελούσε τη βάση για την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη⁵⁸.

Οι σημαντικότερες θεσμικές αλλαγές που εισήγαγε το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» είναι:

- Στη θέση των δεκατριών κρατικών Διοικητικών Περιφερειών συγκροτούνται επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.
- Οι εβδομήντα έξι οργανισμοί δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (πενήντα τέσσερις νομαρχίες, τρεις διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και δεκαεννέα επαρχιακές) μετατρέπονται σε δεκατρείς περιφέρειες με αιρετούς εκπροσώπους.
- Οι χίλιοι τριάντα τέσσερις οργανισμοί πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης (δήμοι και κοινότητες) εξελίσσονται σε τριακόσιους είκοσι πέντε διευρυμένους δήμους⁵⁹.

Για να επιτευχθούν οι στόχοι του Καλλικράτη, ο νομοθέτης μετέφερε στα νέα όργανα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας αρμοδιότητες, προσωπικό και πόρους από την κεντρική διοίκηση.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης προώθησε μια νέα δομή του Κράτους με κύρια χαρακτηριστικά:

- τον ολοκληρωμένο και συστηματικό σχεδιασμό.

⁵⁷ Στο ίδιο, σελ. 5.

⁵⁸ Στο ίδιο.

⁵⁹ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης, <http://kallikratis.yypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=261&View=20> (ανάκτηση 20/11/11).

- τη σαφή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των οργάνων και των οργανισμών, αποβλέποντας στη διευκόλυνση του πολίτη.
- την αναβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης μέσα από τη βελτίωση της αντιπροσώπευσης και των διαδικασιών συμμετοχής.
- τη δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων.
- τον πολίτη και την εξυπηρέτηση των αναγκών του ως γνώμονα των οργανωτικών ρυθμίσεων και του προγραμματισμού.

Ακολουθούν αναλυτικότερα οι μεταρρυθμίσεις του προγράμματος Καλλικράτης στην πρωτοβάθμια και στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.

3.1. Δήμοι

Η συγκρότηση των νέων δήμων σε αριθμητικά μικρότερες αλλά πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες μονάδες, αποτελεί το πρώτο βήμα για την υλοποίηση της νέας μεταρρύθμισης. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι νέοι Δήμοι διαμορφώνονται χωροταξικά με αντικειμενικά κριτήρια, όπως τα δημογραφικά στοιχεία, τα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα, οι πολιτισμικές συνθήκες, η ιστορική αναφορά⁶⁰. Στόχος αυτής της ανασυγκρότησης των Δήμων είναι η διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης ούτως ώστε να προγραμματίσει τη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη, να εξασφαλίσει την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες και να εγγραφεί η διευκόλυνση της καθημερινότητας των τελευταίων⁶¹.

Σε διοικητικό επίπεδο, οι νέοι Δήμοι αποτελούνται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την

⁶⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης, <http://kallikratis.yypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=292&View=20> (ανάκτηση, 20/11/11).

⁶¹ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, στο ίδιο, σελ. 10.

εκτελεστική επιτροπή και τον δήμαρχο⁶². Η εκτελεστική επιτροπή συνίσταται σε όλους τους Δήμους οι οποίοι έχουν περισσότερους του ενός αντιδημάρχους. Σε αυτήν συμμετέχουν ο Δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι. Η εκτελεστική επιτροπή είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου, το οποίο παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς, του επιχειρησιακού προγράμματος του δήμου, του ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης. Εισηγείται επίσης προς την Οικονομική Επιτροπή το προσχέδιο του προϋπολογισμού του δήμου, για την πιστή εκτέλεση του οποίου και έχει την ευθύνη. Επιπλέον, παρακολουθεί την εκτέλεση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου⁶³.

Η Οικονομική επιτροπή αντικαθιστά τη Δημαρχιακή επιτροπή η οποία καταργείται⁶⁴. Ρόλος της οικονομικής επιτροπής είναι ο έλεγχος της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου. Συντάσσει τον δημοτικό προϋπολογισμό, ελέγχει την υλοποίησή του και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση εσόδων-εξόδων στο δημοτικό συμβούλιο. Η Οικονομική Επιτροπή μπορεί να αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, πέραν αυτών που αποφασίζει το δημοτικό συμβούλιο. Αποφασίζει ακόμη αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων σε επείγουσες περιπτώσεις. Κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες, ενώ για τη διεξαγωγή τους και την αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να συγκροτεί επιτροπές από μέλη της, δημοτικούς ή δημοσίους υπαλλήλους ή ειδικούς επιστήμονες⁶⁵.

Η Οικονομική Επιτροπή είναι αυτή που μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων και εισηγείται σχετικά στο δημοτικό συμβούλιο, όπως εισηγείται και την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών. Την αρμοδιότητα της εισήγησης στο δημοτικό συμβούλιο έχει και για την αξιοποίηση της περιουσίας του δήμου.

⁶² Στο ίδιο, σελ. 11-12.

⁶³ Στο ίδιο, σελ. 12-13.

⁶⁴ Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 19.

⁶⁵ Άρθρο 72 του Ν. 3852/2010

Η ίδια Επιτροπή αποφασίζει για θέματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Επιπλέον, με τον Καλλικράτη εισάγονται νέα θεσμικά όργανα διαβούλευσης όπως η Επιτροπή Διαβούλευσης και το Συμβούλιο των Μεταναστών.

Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης

Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης συγκροτείται σε δήμους με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με πλειοψηφία των 2/3 των μελών του μέσα σε δύο μήνες από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών και αποτελεί όργανο με συμβουλευτικές αρμοδιότητες⁶⁶.

Αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων των τοπικών κοινωνιών, όπως: των τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων, των επιστημονικών συλλόγων και φορέων, των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών, των εργαζομένων στο δήμο και τα νομικά του πρόσωπα, των ενώσεων και συλλόγων φορέων, των αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων, των εθελοντικών οργανώσεων και των κινήσεων πολιτών, άλλων οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών, εκπροσώπων των τοπικών συμβουλίων νέων και βεβαίως των ίδιων των δημοτών. Τα μέλη της Επιτροπής Διαβούλευσης, η οποία μπορεί να συσταθεί και σε μικρότερους δήμους εφόσον το αποφασίσει το δημοτικό συμβούλιο, μπορεί να είναι από 25 μέχρι 50. Προεδρεύει ο δήμαρχος ή ο αντιδήμαρχος που εκείνος ορίζει.

Μεταξύ άλλων η Επιτροπή γνωμοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο για θέματα σχετικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα και τα προγράμματα δράσης του δήμου, το επιχειρησιακό και το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου, για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος που παραπέμπονται σε αυτήν από το

⁶⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, στο ίδιο, σελ. 15.

δήμαρχο ή το δημοτικό συμβούλιο. Εξετάζει τα τοπικά προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες του δήμου και διατυπώνει γνώμη για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων του δήμου⁶⁷.

Η Επιτροπή συνεδριάζει δημόσια, υποχρεωτικά μία φορά το χρόνο για το θέμα του προϋπολογισμού και του ετήσιου προγράμματος δράσης του δήμου και τουλάχιστον μία φορά κάθε τρεις μήνες για άλλα θέματα.

Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών

Αναγνωρίζοντας τη σπουδαιότητα του ζητήματος συνύπαρξης των γηγενών με τους μετανάστες, ο νομοθέτης ορίζει τη σύσταση συμβουλίου ένταξης μεταναστών σε κάθε δήμο. Το συμβούλιο συγκροτείται με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και λειτουργεί ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου. Κύρια αρμοδιότητά του είναι η καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου έχοντας ως στόχο την αντιμετώπισή τους ούτως ώστε να ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή⁶⁸.

Τα συμβούλια ένταξης μεταναστών αποτελούνται από πέντε έως έντεκα μέλη. Ως μέλη ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν δράση για τα προβλήματα των μεταναστών στα διοικητικά όρια του δήμου, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών εφόσον η έδρα αυτών ή παραρτήματος βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του οικείου δήμου και υποχρεωτικά αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι. Πρόεδρος ορίζεται, με την απόφαση συγκρότησης, ένας εκ των συμβούλων – μελών του⁶⁹.

⁶⁷ Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 20.

⁶⁸ Στο ίδιο, σελ. 76.

⁶⁹ Άρθρο 78 του Ν. 3852/2010.

Προϋπόθεση για τη συμμετοχή εκπροσώπων μεταναστών στο συμβούλιο είναι η νόμιμη διαμονή τους στην Ελλάδα. Ο εκπρόσωπος των φορέων μεταναστών που συμμετέχει δεν απαιτείται να είναι δημότης του συγκεκριμένου δήμου⁷⁰.

Επιτροπή Ποιότητας Ζωής

Η συγκεκριμένη Επιτροπή συγκροτείται σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων και είναι αποφασιστικό και εισηγητικό όργανο των αρμοδιοτήτων του δήμου που σχετίζονται με την ποιότητα ζωής, την χωροταξία, την πολεοδομία και την προστασία του περιβάλλοντος⁷¹.

Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο για θέματα καθορισμού χρήσεων γης, ρυθμιστικών σχεδίων, εφαρμογής Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, ανάπλασης περιοχών και χρηματοδότησης προγραμμάτων ανάπλασης όπως και ανασυγκρότησης υποβαθμισμένων περιοχών, αποζημίωσης ρυμοτομούμενων, πολεοδομικών ρυθμίσεων, εισφοράς σε γη ή σε χρήμα, και έγκρισης πολεοδομικών μελετών. Η ίδια Επιτροπή είναι αυτή που λαμβάνει αποφάσεις για θέματα χωροθέτησης κοιμητηρίων καθώς και για τα κέντρα αποτέφρωσης νεκρών.

Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής χορηγεί την προέγκριση ίδρυσης καταστημάτων και επιχειρήσεων ύστερα από αίτηση των ενδιαφερομένων. Η ίδια είναι αρμόδια και για την ανάκληση ή την οριστική αφαίρεση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των καταστημάτων, επιχειρήσεων και γενικότερα των εγκαταστάσεων και δραστηριοτήτων αρμοδιότητας του δήμου⁷².

⁷⁰ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, Στο ίδιο, σελ. 16 και Υπουργείο Εσωτερικών, <http://kallikratis.yypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=262&View=20> (ανάκτηση 20/10/11).

⁷¹ Άρθρο 73 του Ν. 3852/2010.

⁷² Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, στο ίδιο, σελ. 12.

Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης

Οι πολίτες και οι επιχειρήσεις με τον «Καλλικράτη» αποκτούν το δικό τους Συνήγορο στο δήμο, προκειμένου να λύνουν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν, λόγω φαινομένων κακοδιοίκησης. Ο νέος θεσμός λειτουργεί στους δήμους με πληθυσμό πάνω από 20.000 κατοίκους. Το πρόσωπο που επιλέγεται ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης οφείλει να διαθέτει κύρος κι εμπειρία ενώ δεν μπορεί να είναι αιρετός δήμου, περιφέρειας ή βουλευτής⁷³.

Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες του δήμου. Δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση υπηρεσιών του δήμου, των νομικών προσώπων του όπως και των δημοτικών επιχειρήσεων και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα προβλήματα. Δεν υποκαθιστά το θεσμό του συνηγόρου του πολίτη⁷⁴ αλλά λειτουργεί επικουρικά, προσπαθώντας να πετύχει επίλυση των προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο, απαλλάσσοντας τους πολίτες από την υπερβολική γραφειοκρατία, περιορίζοντας παράλληλα τη σπατάλη στους πόρους της κρατικής διοίκησης⁷⁵.

Ο συμπαραστάτης επίσης, έχει τη δυνατότητα να διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωση της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεών της με το κοινό. Αυτό μπορεί να γίνει είτε στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης είτε με την ευκαιρία σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης που ο ίδιος εντοπίζει κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Στην περίπτωση αυτή, οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη υποβάλλονται στο δήμαρχο και κοινοποιούνται στο δημοτικό

⁷³ Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 21.

⁷⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, Στο ίδιο, σελ. 20.

⁷⁵ Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», Στο ίδιο, σελ. 21-22.

συμβούλιο και στο Γενικό Γραμματέα του δήμου. Επιπλέον, τόσο η ετήσια έκθεση όσο και οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου, με φροντίδα των δημοτικών υπηρεσιών⁷⁶.

Συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης καθιερώνεται και σε κάθε Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση. Και για τον περιφερειακό συμπαραστάτη ισχύουν όσα προαναφέρονται για τον συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης⁷⁷.

Συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας

Η Συνέλευση των κατοίκων της τοπικής κοινότητας εισάγεται για πρώτη φορά με τον Καλλικράτη και πρόκειται για ένα θεσμό άμεσης δημοκρατίας. Η συνέλευση συγκαλείται τουλάχιστον μία φορά το έτος. Σ' αυτήν συμμετέχουν οι μόνιμοι κάτοικοι και οι φορείς της τοπικής κοινότητας για να συζητήσουν κάθε θέμα που αφορά στην τοπική κοινότητα και να προτείνουν δράσεις και μέτρα που πρέπει να αναλάβει ο Δήμος⁷⁸.

Ιδρύματα και Ν.Π.Δ.Δ. των Δήμων

Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του ν. 3852/2010, τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα των καποδιστριακών δήμων και κοινοτήτων περιέρχονται στο νέο «καλλικρατικό» δήμο, ενώ για τα δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου προβλέπεται διαδικασία συγχώνευσης.

⁷⁶ Στο ίδιο, σελ. 21.

⁷⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, στο ίδιο, σελ. 20.

⁷⁸ Άρθρο 85 του Ν. 3852/2010 και Υπουργείο Εσωτερικών, Επιχειρησιακό πρόγραμμα Καλλικράτης, <http://kallikratis.yypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=265&View=20> (ανάκτηση 20/11/11).

Σε κάθε περίπτωση, οι νέοι δήμοι από την έναρξη της λειτουργίας τους γίνονται καθολικοί διάδοχοι των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των συνενομένων καποδιστριακών δήμων ή κοινοτήτων, ως προς τα ιδρύματα και τα δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Το μόνιμο και με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου προσωπικό των δημοτικών και κοινοτικών ιδρυμάτων και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθίσταται αυτοδικαίως προσωπικό των ιδρυμάτων και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των νέων δήμων με την ίδια σχέση εργασίας. Οι συμβάσεις μίσθωσης έργου και εργασίας ορισμένου χρόνου συνεχίζονται μέχρι τη λήξη τους⁷⁹.

Κάθε δήμος μπορεί να συνιστά ή να έχει, μεταξύ άλλων, έως δύο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος. Εάν ο δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση για έναν από τους ανωτέρω τομείς, τότε μπορεί να έχει έως ένα νομικό πρόσωπο για τον άλλο τομέα⁸⁰.

Ακόμη, στους δήμους με πληθυσμό άνω των 300.000 κατοίκων, μπορεί να λειτουργούν έως δύο νομικά πρόσωπα για καθέναν από τους τομείς αρμοδιοτήτων, ενώ μπορεί να λειτουργεί και μία κοινωφελής επιχείρηση⁸¹.

Στην περίπτωση που σε κάποιον «καλλικρατικό» δήμο περιέρχονται περισσότερα των προβλεπόμενων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ο δήμος οφείλει να προβεί σε συγχωνεύσεις.

Η συγχώνευση γίνεται με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται μέσα σε δύο μήνες από την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών. Στην απόφαση ορίζονται το όνομα, ο σκοπός, η διοίκηση, η περιουσία και οι πόροι του νέου ΝΠΔΔ. Μετά τον έλεγχο νομιμότητας από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας του οικείου ΟΤΑ, η πράξη συγχώνευσης

⁷⁹ Άρθρο 102 παρ. 3 και Άρθρο 103 παρ. 10 και 11 του Ν. 3852/2010.

⁸⁰ Άρθρο 103 παρ. 1 του Ν. 3852/2010.

⁸¹ Άρθρο 103 παρ. 1 του Ν. 3852/2010.

δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως από τον οικείο δήμο και από τη στιγμή αυτή το νέο νομικό πρόσωπο αναλαμβάνει αυτοδίκαια όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συγχωνευόμενων νομικών προσώπων⁸².

Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων, μπορεί να λειτουργούν αποκεντρωμένες υπηρεσίες στην περιφέρεια του νέου δήμου ως παραρτήματα των ανωτέρω νομικών προσώπων⁸³. Επίσης προβλέπεται η έκδοση πρότυπων κανονισμών λειτουργίας των νομικών προσώπων και των αποκεντρωμένων υπηρεσιών τους, ανά κατηγορία παρεχόμενων υπηρεσιών. Οι κανονισμοί εκδίδονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας.

Ανάρτηση αποφάσεων στο διαδίκτυο

Με τον Καλλικράτη εξυπακούεται ότι κάθε διαδικασία και κάθε απόφαση πρέπει να συνοδεύεται από διαφάνεια. Για το λόγο αυτό κάθε δήμος έχει την υποχρέωση να διαθέτει ιστοσελίδα στην οποία θα αναρτώνται όλες οι αποφάσεις των οργάνων του, των νομικών προσώπων του και των επιχειρήσεών του που εμπίπτουν στο εδάφιο εφαρμογής του άρθρου 2, παρ. 4 του Νόμου 3861/2010⁸⁴.

3.2. Οι περιφέρειες και η κατάργηση των νομαρχιών

Δευτεροβάθμιος οργανισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέχρι και το 2010 ήταν η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Ο θεσμός της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθιερώθηκε συνταγματικά για πρώτη φορά από το Σύνταγμα του 1927. Θεσμοθετήθηκε με το Σύνταγμα του 1975 και του 1986, αλλά

⁸² Άρθρο 103 παρ. 5 του Ν. 3852/2010.

⁸³ Άρθρο 103 παρ. 6 του Ν. 3852/2010.

⁸⁴ <http://kallikratis.yypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=262&View=20> (ανάκτηση 20/11/11)

εφαρμόστηκε πολύ αργότερα, το 1994 με το νόμο 2218/1994⁸⁵. Τα αίτια αυτής της καθυστέρησης αποδίδονται κυρίως στην απροθυμία της Κεντρικής Διοίκησης να εκχωρήσει νέες αρμοδιότητες σε άλλα διοικητικά επίπεδα που δεν έλεγχε πλήρως⁸⁶.

Ο Ν. 2218/1994 τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους Ν. 2240/1994, 2307/1995 και 2503/1997. Με Π.Δ. της 1/2-2-1996 οι ισχύουσες διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο Νόμου με τον τίτλο «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» (Κ.Ν.Α.).

Η περιφέρεια κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης συνέπιπτε με την περιφέρεια του Νομού. Σαν έδρα της είχε την πρωτεύουσα του Νομού με εξαίρεση τις Νομαρχίες Αθηνών, Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής και Πειραιώς με περιφέρεια, ονομασία και έδρα τις αντίστοιχες των Νομαρχιών αυτών. Γενική αρμοδιότητα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ήταν η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Εν γένει, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είχαν αρμοδιότητες οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής και αναπτυξιακής φύσης. Ενδεικτικά αναφέρονται οι τομείς δημοκρατικού προγραμματισμού, κοινωνικής πρόνοιας, υγείας, συγκοινωνιών, εργασίας, κτηνοτροφίας και αλιείας, γεωργίας και δασών, βιομηχανίας και εμπορίου, παιδείας και αθλητισμού, τουρισμού, λαϊκής επιμόρφωσης και νέας γενιάς.

Τα όργανα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων διακρίνονταν σε συλλογικά και μονομελή.

Συλλογικά: Το Νομαρχιακό Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου εκλέγονταν με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία με τετραετή θητεία. Οι Νομαρχιακές Επιτροπές, οι οποίες προβλέπονταν σε όλες τις απλές Ν.Α.. Η νομαρχιακή επιτροπή αποτελείτο από το Νομάρχη ή το βοηθό Νομάρχη και 4 έως 6 μέλη που εκλέγονται μεταξύ των μελών του Ν.Σ.

⁸⁵ Χλέπας, Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, στο ίδιο, σελ. 341.

⁸⁶ Στο ίδιο, σελ. 370.

Μονομελής: Νομάρχης, ο οποίος αναδεικνύεται μέσα από εκλογές. Ως τέτοιος εκλέγεται ο υποψήφιος Νομάρχης του επιτυχόντος συνδυασμού. Η θητεία του είναι τετραετής. Ο Νομάρχης καθώς και όλα τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου είναι αιρετά. Οι εκλογές γίνονται κάθε τέσσερα χρόνια ταυτόχρονα με τις δημοτικές εκλογές και εκλογείς είναι οι δημότες των δήμων και κοινοτήτων που περιλαμβάνονται στην περιφέρεια της Ν.Α.λ ή του νομαρχιακού διαμερίσματος ή της επαρχίας.

Μέχρι την έναρξη ισχύος του Προγράμματος Καλλικράτης στην Ελλάδα υπήρχαν εβδομήντα έξι οργανισμοί δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, το μέγεθος και η συγκρότηση των οποίων λειτουργούσαν αποτρεπτικά για το σχεδιασμό κι εφαρμογή μιας επιτυχημένης αναπτυξιακής πολιτικής, ενώ καθιστούσαν δύσκολη την ανταπόκρισή τους στις κοινωνικές ανάγκες όπως την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες⁸⁷. Για τους λόγους αυτούς κρίθηκε αναγκαία η ανασυγκρότηση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο περιφέρειας και η ριζική εσωτερική αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης με τους απαραίτητους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους.

Με το άρθρο 3 του Ν. 3852/2010 θεσμοθετείται ως δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης η περιφέρεια, η οποία απαρτίζεται από περιφερειακές ενότητες. Η αποστολή των νέων περιφερειών είναι «ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και η υλοποίηση πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών»⁸⁸.

Οι Περιφέρειες ανέλαβαν το σύνολο των αρμοδιοτήτων που ανήκαν στις Νομαρχίες, εκτός από εκείνες που έχουν αμιγώς κρατικό χαρακτήρα. Συνοπτικά, οι Περιφέρειες διαχειρίζονται θέματα των τομέων⁸⁹:

⁸⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, Στο ίδιο, σελ. 17.

⁸⁸ Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 56.

⁸⁹ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, στο ίδιο, σελ.17-18.

1. Προγραμματισμού και ανάπτυξης,
2. Υποδομών, μεταφορών και επικοινωνιών,
3. Περιβάλλοντος,
4. Φυσικών πόρων,
5. Εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης,
6. Εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού,
7. Γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας,
8. Πολιτικής Προστασίας.

Σε ό,τι αφορά τη διοίκηση των Περιφερειών, οι διατάξεις είναι αντίστοιχες των Δήμων και προβλέπονται αντίστοιχα θεσμικά μονομελή και συλλογικά όργανα. Μονομελές όργανο είναι ο Περιφερειάρχης, ο οποίος εκλέγεται άμεσα από το εκλογικό σώμα. Ο περιφερειάρχης είναι ο επικεφαλής της εκτελεστικής λειτουργίας της Περιφέρειας. Είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση του σχεδίου της περιφερειακής ανάπτυξης καθώς επίσης το συντονισμό και την εποπτεία των εκτελεστικών λειτουργιών της περιφέρειας⁹⁰.

Ως προς τα συλλογικά όργανα, ορίζονται το περιφερειακό συμβούλιο, η εκτελεστική επιτροπή, η οικονομική επιτροπή, η περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης, ο περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης. Επιπλέον, στα πλαίσια διεύρυνσης κι ενίσχυσης της διαφάνειας, προβλέπεται ο απολογισμός πεπραγμένων του Περιφερειάρχη και της Εκτελεστικής Επιτροπής.

Το περιφερειακό συμβούλιο

Το περιφερειακό συμβούλιο είναι το κορυφαίο συλλογικό όργανο της Περιφέρειας με επιτελικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες⁹¹. Στο περιφερειακό συμβούλιο, εκτός από την οικονομική και την εκτελεστική επιτροπή, μπορούν να συσταθούν δύο ακόμα τομεακές επιτροπές, το αντικείμενο αρμοδιότητας των οποίων προσδιορίζεται ανάλογα με τις ανάγκες της εκάστοτε περιφέρειας.

⁹⁰ Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», στο ίδιο, σελ. 101.

⁹¹ Στο ίδιο, σελ. 19.

Το περιφερειακό συμβούλιο είναι αρμόδιο, μεταξύ άλλων, για: την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας, την έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων κατά την κείμενη νομοθεσία, την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της περιφέρειας, την επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, τη σύναψη δανείων⁹².

Το περιφερειακό συμβούλιο, με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του, μπορεί για ιδιαίτερα σοβαρά θέματα να αποφασίζει ότι θα ασκήσει το ίδιο αρμοδιότητες που είχε μεταβιβάσει στις περιφερειακές επιτροπές. Επίσης οι περιφερειακές επιτροπές μπορούν να παραπέμπουν θέμα της αρμοδιότητάς τους στο περιφερειακό συμβούλιο εφόσον το επιβάλλει η σοβαρότητά του ζητήματος⁹³.

Εκτελεστική Επιτροπή

Η εκτελεστική επιτροπή αποτελείται από τον περιφερειάρχη ως πρόεδρο και τους αντιπεριφερειάρχες και είναι επιφορτισμένη με το συντονισμό και την παρακολούθηση της εκτέλεσης της περιφερειακής πολιτικής και της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης⁹⁴. Στις αρμοδιότητές της συγκαταλέγονται, μεταξύ άλλων η εισήγηση του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας στο περιφερειακό συμβούλιο, ο συντονισμός της κατάρτισης και η ευθύνη της υλοποίησής του, η κατάρτιση και εισήγηση των τομεακών προγραμμάτων δράσης της περιφέρειας στο περιφερειακό συμβούλιο καθώς και η ευθύνη υλοποίησής τους, η κατάρτιση του προϋπολογισμού, η εισήγηση του προσχεδίου προϋπολογισμού στην οικονομική επιτροπή και τέλος η εκτέλεση του προϋπολογισμού. Επιπλέον είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση και το

⁹² Άρθρο 163 του Ν. 3852/2010.

⁹³ Άρθρο 164 παρ. 3 του Ν. 3852/2010.

⁹⁴ Άρθρο 173 του Ν. 3852/2010.

συντονισμό των υπηρεσιών της περιφέρειας καθώς και για τη σύνταξη του απολογισμού πεπραγμένων της περιφέρειας⁹⁵.

Οικονομική Επιτροπή

Η οικονομική επιτροπή αποτελείται από τον Περιφερειάρχη, και έξι έως δέκα μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό της εκάστοτε περιφέρειας. Ο ρόλος της είναι η παρακολούθηση και ο έλεγχος της οικονομικής λειτουργίας της περιφέρειας⁹⁶. Στις αρμοδιότητές της εμπίπτουν η κατάρτιση του σχεδίου προϋπολογισμού της περιφέρειας και η εισήγηση στο περιφερειακό συμβούλιο για ψήφιση, η κατάρτιση, επεξεργασία, προέλεγχος του απολογισμού και υποβολή σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο, θέματα που αφορούν σε δημοπρασίες και διαγωνισμούς, η μελέτη της ανάγκης σύναψης δανείων, ο καθορισμός των όρων δανεισμού και η υποβολή σχετικής εισήγησης στο περιφερειακό συμβούλιο⁹⁷.

Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης

Η περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης είναι γνωμοδοτικό όργανο, συνιστάται με απόφαση του Περιφερειάρχη και αποτελείται από τους δημάρχους της περιφέρειας, εκπροσώπους άλλων φορέων (οργανώσεις, επιμελητήρια, κρατικές υπηρεσίες, κ.α.) και πολίτες⁹⁸.

Οι αρμοδιότητες της περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης είναι αυστηρά καθορισμένες. Συγκεκριμένα, η επιτροπή γνωμοδοτεί σε θέματα γενικότερου περιφερειακού ενδιαφέροντος, εισηγείται στο περιφερειακό

⁹⁵ Άρθρο 174 του Ν. 3852/2010.

⁹⁶ Άρθρο 175 του Ν. 3852/2010.

⁹⁷ Άρθρο 176 παρ. 1 του Ν. 3852/2010.

⁹⁸ Άρθρο 178 του Ν. 3852/2010.

συμβούλιο σχετικά με τις βασικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της περιφέρειας, μελετά τα προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες της περιφέρειας και γνωμοδοτεί για την επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει αυτή⁹⁹.

Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης

Συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης καθιερώνεται και σε κάθε Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, κατ' αντιστοιχία με τους Δήμους. Ο περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης επιλέγεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των μελών του περιφερειακού συμβουλίου. Η θητεία του συμπίπτει χρονικά με τη θητεία των περιφερειακών αρχών¹⁰⁰.

Ο περιφερειακός συμπαραστάτης είναι ένα όργανο «εσωτερικής και επιτόπιας καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών και περιφερειακής διοίκησης»¹⁰¹. Ειδικά στο επίπεδο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, η οποία αναφέρεται σε πληθυσμιακά μεγέθη ανώτερα του δήμου κι έχει αυξημένες διοικητικές, αναπτυξιακές κι ελεγκτικές αρμοδιότητες, η θεσμοθέτηση ενός οργάνου το οποίο θα διαμεσολαβεί μεταξύ πολιτών και διοίκησης, διευκολύνοντας την πρόσβαση κι εξυπηρέτηση των πρώτων από τη δεύτερη, κρίθηκε απολύτως αναγκαία¹⁰².

Ο περιφερειακός συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών της περιφέρειας και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, συντάσσει ετήσια έκθεση μέσω της οποίας μπορεί να προτείνει βελτιώσεις στον τρόπο

⁹⁹ Άρθρο 178 του Ν. 3852/2010.

¹⁰⁰ Άρθρο 179 του Ν. 3852/2010.

¹⁰¹ Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 105.

¹⁰² Στο ίδιο.

λειτουργίας της περιφερειακής διοίκησης και στις σχέσεις της με τους πολίτες¹⁰³.

Απολογισμός Πεπραγμένων του Περιφερειάρχη και της Εκτελεστικής Επιτροπής

Όπως και για τους δήμους της, έτσι και για τις περιφέρειες εισάγεται ο θεσμός του απολογισμού των πεπραγμένων του Περιφερειάρχη και της Εκτελεστικής Επιτροπής. Πρόκειται για έναν ακόμα θεσμό ο οποίος προσανατολίζεται στην ενίσχυση της διαφάνειας μέσα από νέο επίπεδο ελέγχου της δράσης των αιρετών.

Ο απολογισμός των πεπραγμένων της περιφερειακής αρχής λαμβάνει χώρα μέχρι την 31η Ιανουαρίου του επόμενου έτους σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του περιφερειακού συμβουλίου. Το αντικείμενό του αφορά στην εφαρμογή του ετήσιου προγράμματος δράσης, την οικονομική κατάσταση και τη διοίκηση της περιφέρειας¹⁰⁴.

Στη συνεδρίαση συμμετέχουν τα μέλη της επιτροπής περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης, οι δήμαρχοι των δήμων της περιφέρειας και εκπρόσωποι πολιτικών κομμάτων. Η περιφέρεια είναι επίσης υπεύθυνη για τη μετάδοση της συνεδρίασης από τα τοπικά μέσα ενημέρωσης, το διαδίκτυο, καθώς και κάθε άλλου μέσου ενημέρωσης των πολιτών¹⁰⁵.

Μητροπολιτική Περιφέρεια

Είδαμε ότι η μεταρρύθμιση του Καποδίστρια δεν άγγιξε τους μεγάλους Δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, παρόλο που τα δύο μεγαλύτερα αστικά κέντρα της χώρας είχαν άμεση ανάγκη από διαρθρωτικές

¹⁰³ Άρθρο 189 του Ν. 3852/2010.

¹⁰⁴ Άρθρο 185 του Ν. 3852/2010.

¹⁰⁵ Άρθρο 185 παρ. 5 του Ν. 3852/2010.

μεταρρυθμίσεις. Το πρόγραμμα Καλλικράτης ασχολήθηκε αποφασιστικά με την επίλυση του συγκεκριμένου ζητήματος. Ειδικότερα, με το άρθρο 210 του Καλλικράτη, θεσμοθετήθηκε η μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και η μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, στις οποίες ανατίθενται, πέραν των αρμοδιοτήτων που απονέμονται σε όλες τις περιφέρειες της χώρας, επιπλέον αρμοδιότητες υπερτοπικού χαρακτήρα που κατανέμονται στους τέσσερις ακόλουθους τομείς¹⁰⁶:

- Περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής
- Χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων
- Μεταφορών και συγκοινωνιών
- Πολιτικής προστασίας και ασφάλειας.

Στόχος είναι η αντιμετώπιση προβλημάτων υπερτοπικού χαρακτήρα κατά τρόπο ενιαίο¹⁰⁷.

3.3. Τα στοιχεία του επιχειρησιακού προγράμματος ως προς τη διοίκηση

Με τα άρθρα 203-207 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006), θεσπίστηκε για πρώτη φορά η υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ¹⁰⁸. Σκοπός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων πενταετούς διάρκειας είναι η προώθηση της ανάπτυξης του Δήμου παράλληλα με τις νέες ρυθμίσεις του Προγράμματος

¹⁰⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων, στο ίδιο, σελ. 22-23.

¹⁰⁷ Στο ίδιο, σελ. 22.

¹⁰⁸ Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Οδηγός παρακολούθησης, αξιολόγησης, επικαιροποίησης και αναθεώρησης επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων, Σεπτέμβριος 2011, σελ. 3.

Καλλικράτης¹⁰⁹. Εδώ θα ασχοληθούμε με τις διοικητικές όψεις των Επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τα οικονομικά στοιχεία θα τα εξετάσουμε αναλυτικότερα στο έκτο κεφάλαιο.

Για την αποτελεσματική οργάνωση και την παρακολούθηση του Επιχειρησιακού Σχεδίου, προβλέπεται η λειτουργία ενός συστήματος Διοίκησης-Παρακολούθησης στο οποίο θα συμμετέχουν διάφοροι φορείς καθένας από τους οποίους θα έχει έναν ιδιαίτερο τομέα ευθύνης. Συγκεκριμένα, το Υπουργείο Εσωτερικών έχει την κύρια ευθύνη άσκησης της πολιτικής για την ομαλή μετάβαση στο νέο διοικητική μεταρρύθμιση που εισάγει το πρόγραμμα Καλλικράτης. Παράλληλα, συγκροτείται τετραμελής Ομάδα Διοίκησης Έργου η οποία ασχολείται με τον επιχειρησιακό συντονισμό του προγράμματος. Η ΟΔΕ αποτελείται από τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών ως Πρόεδρο, τον Ειδικό Γραμματέα για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση του Υπουργείου Εσωτερικών, τον συντονιστή των δράσεων για την εφαρμογή του Προγράμματος και τον Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Είναι χαρακτηριστικό του διαφορετικού πνεύματος που διέπει το νέο πρόγραμμα η συμπερίληψη στο σύστημα ελέγχου και κοινωνικών εταίρων όπως η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ), η οποία συμμετέχει στην Επιτροπή Συντονισμού του Επιχειρησιακού Σχεδίου Μετάβασης, μαζί με εκπροσώπους του Υπουργείου Εσωτερικών¹¹⁰.

¹⁰⁹ Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Οδηγός Κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων, Σεπτέμβριος 2011, σελ. 11.

¹¹⁰ Όπ.π., σελ. 25-26.

Κεφάλαιο 4.

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρώπη

Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι οι σύγχρονες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση βοήθησαν στη δημιουργία αποτελεσματικότερων και πιο λειτουργικών διοικητικών δομών. Πράγματι, η αποκέντρωση των εξουσιών διευκόλυνε την εξυπηρέτηση των πολιτών από τους κρατικούς φορείς, κάνοντάς τους πιο ευκίνητους και ευέλικτους. Ενδεικτικά, εξετάζουμε ορισμένες περιπτώσεις διοικητών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες υλοποιήθηκαν σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες από τα μέσα του 20ου αιώνα κι έπειτα.

4.1. Ηνωμένο Βασίλειο

Η συστηματικότερη και συνεπέστερη προσπάθεια αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών ανήκει στη Μεγάλη Βρετανία. Τα μεταρρυθμιστικά σχέδια για την Αγγλία, την Ουαλία, τη Σκωτία και τη Βόρεια Ιρλανδία αναγνώριζαν ήδη από το 1956 την ανάγκη για αναδιοργάνωση, ανανέωση και υπέρβαση του εφαρμοζόμενου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης¹¹¹.

Οι μελέτες συμφωνούσαν στο ότι η ισχύουσα διοικητική διαίρεση δεν απεικόνιζε την κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα· έπρεπε επομένως να τεθεί σε εφαρμογή σε κάθε περιοχή ένα νέο διοικητικό σύστημα το οποίο θα αντανakλούσε αυτή την πραγματικότητα. Από τις 1930 μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης, το σχέδιο προέβλεπε τη δημιουργία μόλις 422.

Ασφαλώς, δεν έλειψαν οι αντιδράσεις σε αυτή την προσπάθεια, καθώς η συρρίκνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά τις συνενώσεις δεν συνοδευόταν

¹¹¹ Γκέκας, Ρ., Γούπιος Γ., κ.α., Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ινστιτούτο Τοπικής αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008, σελ. 36-37.

από την πεποίθηση για βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της. Επιπλέον, υπήρχαν αμφιβολίες για το κατά πόσο η τοπική αυτοδιοίκηση θα παρέμενε εξίσου προσβάσιμη στον πολίτη με πριν¹¹².

4.2. Δανία

Η Δανία το 1970 προχώρησε στην ενοποίηση των 1384 τοπικών αυτοδιοικητικών αρχών σε 277. Πρόσφατα δε, προχώρησε σε ευρύτερες συνενώσεις.

Κεντρική ιδέα της μεταρρυθμιστικής πολιτικής που εφαρμόστηκε ήταν ότι οι διευρυμένες διοικητικές ενότητες είναι περισσότερο ικανές να διαχειριστούν και να βοηθήσουν στην μείωση των ανισοτήτων που διαπιστώνονται τόσο στην πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες όσο και στην ποιότητα των ίδιων των υπηρεσιών¹¹³.

Το μεταρρυθμιστικό σχέδιο, ωστόσο, υπονομεύτηκε από την ίδια του τη δυναμική, καθώς σε μεγάλο βαθμό βασίστηκε σε εθελούσιες διαδικασίες για τη δημιουργία των νέων αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα για τις αγροτικές περιοχές. Ακριβώς λόγω του εθελοντικού χαρακτήρα δημιουργίας αυτών των αρχών, σε αρκετές περιπτώσεις το αποτέλεσμα υπολείπεται των αναμενόμενων στόχων, ιδίως ως προς τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στα σημεία παροχής υπηρεσιών και στη διοίκηση¹¹⁴.

4.3. Σουηδία

Ήδη από τη δεκαετία του 1950 η Σουηδία προχώρησε στην αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το 1974, οι ΟΤΑ στη Σουηδία

¹¹² Στο ίδιο, σελ. 36-37.

¹¹³ Στο ίδιο, σελ. 37.

¹¹⁴ Στο ίδιο, σελ. 37.

ανέρχονταν σε 278 από περίπου 2500 που ήταν το 1951, ενώ κεντρικός στόχος του σουηδικού κράτους ήταν να αναλάβουν τη διαχείριση της τοπικής αναπτυξιακής πολιτικής¹¹⁵. Ως αποτέλεσμα αυτής της αποκεντρωτικής πολιτικής, ο δημόσιος τομέας ενισχύθηκε ταχύτατα σε τοπικό επίπεδο.

4.4. Γαλλία

Η περίπτωση της Γαλλίας διαφέρει από τις προηγούμενες. Το 1963 η χώρα διαιρέθηκε σε 21 οικονομικές (προγραμματικές) περιφέρειες μέσα από την ενοποίηση πολλών νομαρχιών. Αυτό οδήγησε σε έναν νέο συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων, όχι σε εθνικό αλλά σε περιφερειακό επίπεδο. Αυτό το πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης ενισχύθηκε σημαντικά έκτοτε, με τις περιφέρειες να καθίστανται τα κέντρα διοικητικών, οικονομικών, πολιτισμικών και κοινωνικών αποφάσεων¹¹⁶. Εντούτοις, και παρά το γεγονός ότι οι περιφέρειες της Γαλλίας απολαμβάνουν μεγάλο βαθμό αυτενέργειας σε ό,τι αφορά την οικονομική και δημοσιονομική διαχείρισή τους¹¹⁷, ο στόχος της διοικητικής και οικονομικής αποκέντρωσης δεν έχει ολοκληρωθεί¹¹⁸.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση της Γαλλίας, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις αντικατοπτρίζουν τις εκάστοτε ιδεολογικές τοποθετήσεις και τους συσχετισμούς δυνάμεων¹¹⁹.

4.5. Βέλγιο

Μια εξίσου ιδιαίτερη περίπτωση με τη Γαλλία είναι και εκείνη του Βελγίου, κυρίως επειδή το διοικητικό ζήτημα άπτεται του πληθυσμιακού και του

¹¹⁵ Στο ίδιο, σελ. 37.

¹¹⁶ Αθανασόπουλος, Κ., Περιφερειακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση, Τόμος Α', νέα έκδοση, Αθήνα, 2008, σελ. 172.

¹¹⁷ Στο ίδιο, σελ. 176-183.

¹¹⁸ Γκέκας, στο ίδιο, σελ. 37-38.

¹¹⁹ Αθανασόπουλος, στο ίδιο, σελ. 169.

ιδιάζοντος εθνικού ζητήματος της χώρας. Πληθυσμιακά το Βέλγιο συναπαρτίζεται από τρεις οντότητες, τη Γαλλική, τη Γερμανική και τη Φλαμανδική. Οι συνταγματικά θεσπισμένες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, οι οποίες χρονολογούνται από το 1971, είχαν σαν γνώμονα την ικανοποίηση των επιδιώξεων πολιτικής αυτονομίας καθεμίας από αυτές τις τρεις οντότητες¹²⁰, οδηγώντας στη δημιουργία ισάριθμων διοικητικών κοινοτήτων¹²¹. Παράλληλος στόχος των διοικητικών αλλαγών ήταν η αποκέντρωση των κρατικών αρμοδιοτήτων προς τους τοπικούς οργανισμούς, προσπάθεια η οποία ενισχύθηκε και με την έκδοση Διαταγμάτων συμπληρωματικών της υφιστάμενης νομοθεσίας¹²². Οι αρμοδιότητες των περιφερειών είναι αποκλειστικές και καλύπτουν ένα ευρύ πεδίο, από θέματα ποιότητας ζωής μέχρι διοικητική εποπτεία των οργάνων αυτοδιοίκησης¹²³.

4.6. Άλλα παραδείγματα.

Την ίδια περίοδο με τις πρώτες προωθούμενες μεταρρυθμίσεις στη Σουηδία, σημειώθηκαν και οι πρώτες αντίστοιχες ενέργειες στη Νορβηγία και τη Δυτική Γερμανία¹²⁴.

Παρατηρούμε πως η τάση στις ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης στρέφεται στον επανασχεδιασμό των διοικητικών δομών, με στόχο τη συνένωση των πολυάριθμων μικρών διοικητικών οντοτήτων σε ολιγάριθμα και πιο διευρυμένα αυτοδιοικητικά κέντρα. Σε όλες τις περιπτώσεις, τα κέντρα αυτά προσδιορίζονται από τα

¹²⁰ Στο ίδιο, σελ. 157-158.

¹²¹ Στο ίδιο, σελ. 160.

¹²² Στο ίδιο, σελ. 161.

¹²³ Στο ίδιο, σελ. 161.

¹²⁴ Γκέκας, στο ίδιο, σελ. 37.

κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά των μονάδων που τα απαρτίζουν, καθώς και από πολιτισμικά και γεωγραφικά όρια¹²⁵.

¹²⁵ Στο ίδιο, σελ. 38.

ΜΕΡΟΣ Β΄

Οικονομικές διαστάσεις

Κεφάλαιο 5.

Οι οικονομικές επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση

Η δημιουργία ισχυρών (ή ισχυρότερων) Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία προκειμένου να μπορέσουν οι ΟΤΑ να ανταποκριθούν στις αρμοδιότητές τους. Ένας ισχυρός ΟΤΑ δεν είναι μόνο αριθμητικά βιώσιμος. Θα πρέπει να είναι διοικητικά και οικονομικά αυτοδύναμος. Τόσο το πρόγραμμα Καποδίστριας όσο και το πρόγραμμα Καλλικράτης προώθησαν, παράλληλα με τη διοικητική μεταρρύθμιση, την οικονομική αναδιάρθρωση των ΟΤΑ, προκειμένου να μπορέσουν αυτοί να αξιοποιήσουν τις νέες διοικητικές τους δυνατότητες σε θέματα ποιότητας ζωής, υποδομών, κοινωνικής πολιτικής και τοπικών αγορών.

5.1. Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας

Η συνένωση των ΟΤΑ που προέκυψε από την εφαρμογή του Προγράμματος Καποδίστριας εξασφάλισε συγκριτικά με πριν καλύτερο οικονομικό προγραμματισμό, οικονομίες κλίμακας και μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων. Ας δούμε αναλυτικότερα τι αλλαγές έφερε ο Καποδίστριας στην οικονομική διαχείριση των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ εξετάζοντας τα κυριότερα από τα σχετικά άρθρα.

Το άρθρο 12 του Προγράμματος αναφέρεται στον έλεγχο των λογαριασμών των ΟΤΑ. Ο έλεγχος διενεργείται είτε τακτικώς όπως ορίζεται από την Επιτροπή Προγραμματισμού και Παρακολούθησης Ελέγχων, είτε εκτάκτως μετά από αίτηση του αρμόδιου Υπουργού Εσωτερικών ή του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας. Ο έλεγχος αυτός, ο οποίος είναι δειγματοληπτικός,

συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχειρίσεως και όχι σε έλεγχο σκοπιμότητας¹²⁶. Αντικείμενο του ελέγχου σύμφωνα με το Ν. 2539/1997 είναι μεταξύ άλλων: «η ορθή και σύμφωνη με τους κανόνες και τις αρχές του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών (είτε τηρούνται σε χειρόγραφη είτε σε μηχανογραφική [ηλεκτρονική] μορφή) ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια και πιστότητα το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και των δημοσιονομικών ενεργειών, η λήψη δανείων και η παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, η νομότυπη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας των Ο.Τ.Α., η έγκαιρη και κανονική απόδοση στους οικείους δικαιούχους, των υπέρ τρίτων εισπραττομένων μέσω της ελεγχόμενης διαχειρίσεως νομίμων δικαιωμάτων (κρατήσεις υπέρ τρίτων, ασφαλιστικές εισφορές, κ.λ.π.), η είσπραξη και διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων, ή εσόδων από δάνεια»¹²⁷.

Μετά τον έλεγχο συντάσσεται έκθεση η οποία υποβάλλεται στον Υπουργό Εσωτερικών, στον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, στον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στα συλλογικά όργανα διοίκησης των οικείων Ο.Τ.Α.¹²⁸.

Το άρθρο 12 παρέχει επίσης στην Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομικών τη δυνατότητα να διενεργεί οικονομικούς και διαχειριστικούς ελέγχους στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και στα νομικά πρόσωπα αυτών, κατόπιν σχετικού αιτήματος του Υπουργού Εσωτερικών ή του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας¹²⁹.

Προς την κατεύθυνση της στήριξης της μεταρρύθμισης μέσω της υποστήριξης της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων κινείται και το άρθρο 13, το οποίο προβλέπει την κατάρτιση του Ειδικού

¹²⁶ Άρθρο 12 παρ. 1 και παρ. 2 του Ν. 2539/1997.

¹²⁷ Άρθρο 12 παρ. 2 του Ν. 2539/1997.

¹²⁸ Άρθρο 12 παρ. 3 του Ν. 2539/1997.

¹²⁹ Άρθρο 12 παρ. 6 του Ν. 2539/1997.

Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.). Με το ΕΠΤΑ θα ασχοληθούμε εκτενέστερα στο επόμενο κεφάλαιο.

Το Άρθρο 14 του Προγράμματος ορίζει συγκεκριμένα τον προϋπολογισμό των νέων ΟΤΑ καθώς και τη διαχείριση των οικονομικών και των δανείων των υπό κατάργηση δήμων και κοινοτήτων¹³⁰.

Έπειτα από την εφαρμογή του Καποδίστρια αρκετοί Δήμοι απέκτησαν ειδική ταμειακή υπηρεσία και διπλογραφικό σύστημα, ενώ υπήρξε πρόβλεψη για χρηματοδότηση του εκσυγχρονισμού των ΟΤΑ μέσα από το Πρόγραμμα Κλεισθένης. Εντούτοις, δε συστάθηκαν οι αναγκαίες διοικητικές και τεχνικές υπηρεσίες οι οποίες θα μπορούσαν να εξυπηρετήσουν τους πολίτες. Επιπλέον, οι δομές κοινωνικής φροντίδας που συγκροτήθηκαν χρηματοδοτήθηκαν στην πλειοψηφία τους από Ευρωπαϊκά προγράμματα κι επομένως δεν υπήρχε δυνατότητα οικονομικής επιβίωσης μετά τη λήξη των τελευταίων.

Ενδεικτικά αναφέρουμε κάποια από τα μεγάλα προβλήματα που εξακολούθησαν να συνοδεύουν την τοπική αυτοδιοίκηση μέχρι και την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης και τα οποία αντανάκλασαν μεγάλο έλλειμμα διαφάνειας κυρίως στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ¹³¹.

- Οι Α' βάθμιοι και Β' βάθμιοι ΟΤΑ μπορούσαν να δανείζονται με απόφαση του Συμβουλίου ενώ δεν υπήρχε κάποιο όριο στα ποσά που μπορεί να δανειστεί κάποιος Δήμος ή Νομαρχία. Επιπλέον, η λήψη δανείου δε συνδεόταν με τη δυνατότητα αποπληρωμής του.
- Δεν υπήρχε θεσμοθετημένη πολιτική αντιμετώπισης του φαινομένου των υπερχρεωμένων Δήμων.

¹³⁰Υπ. Εσωτερικών, πρόγραμμα Καποδίστριας

http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/fr_1to27.htm (ανάκτηση, 15/11/11)

¹³¹ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης, Ο έλεγχος και η ρύθμιση των οικονομικών των νέων Δήμων

<http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=295&View=20> (ανάκτηση, 21/11/11) και Ο έλεγχος και η ρύθμιση των οικονομικών των αυτοδιοικούμενων Περιφερειών <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=296&View=20> (ανάκτηση 21/11/11).

- Υποχρέωση κατάρτισης του τετραετούς επιχειρησιακού προγράμματος είχαν μόνο οι Δήμοι άνω των 10.000 κατοίκων, δηλαδή λιγότερο από το 20% του συνόλου των Δήμων. Αντίστοιχα οι Νομαρχίες δεν υποχρεούνταν να πραγματοποιούν τετραετή σχεδιασμό οικονομικής πολιτικής.
- Ενώ οι Δήμοι κατάρτιζαν ετήσιο προϋπολογισμό, για τις νομαρχίες δεν υπήρχε συγκεκριμένη διαδικασία κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού τους.
- Ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου για την επιβολή φόρων, τελών αλλά και το ετήσιο πρόγραμμα δράσης υπόκειται στον έλεγχο του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που ήταν μετακλητός διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση.
- Σε μεγάλο αριθμό Δήμων η ταμειακή λειτουργία δεν εκτελείται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα.
- Δεν υπήρχε κάποια ρύθμιση που να προβλέπει την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.
- Η δυνατότητα πληροφόρησης των πολιτών συνολικά για τον προϋπολογισμό του Δήμου τους ήταν περιορισμένη ενώ δεν υπήρχε η δυνατότητα πρόσβασης στην πληροφόρηση για τα οικονομικά της Νομαρχίας.
- Ο προϋπολογισμός κάθε Νομαρχίας αποστέλλόταν για αξιολόγηση στον Υπουργό Οικονομικών ο οποίος μπορούσε να ζητήσει την αναμόρφωση κι επανυποβολή του στο Υπουργείο Οικονομικών.
- Δεν υπήρχε κάποια ρύθμιση που να προβλέπει την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

5.2. Πρόγραμμα Καλλικράτης

Το πρόγραμμα Καποδίστριας δεν μπόρεσε ούτε στο οικονομικό επίπεδο να υλοποιήσει το μέγιστο των στόχων του. Οι νέοι ΟΤΑ εξακολουθούσαν να υστερούν σε λειτουργικό επίπεδο εξαιτίας τόσο αντικειμενικών συνθηκών, όπως οι υποδομές, όσο και υποκειμενικών παραγόντων, όπως οι ανεπηρεάστες νοοτροπίες.

Με αυτά τα δεδομένα, η ανάγκη για μια αποτελεσματική οικονομική διαχείριση ήταν επιτακτική. Απαραίτητη προϋπόθεση ήταν η οργάνωση μιας υπηρεσίας προγραμματισμού και μιας οικονομικής υπηρεσίας.

Ως προς τον προγραμματισμό, κρίθηκε αναγκαία η εισαγωγή στους ΟΤΑ συστηματικών διαδικασιών προγραμματισμού, υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης της λειτουργίας τους¹³². Στόχος αυτής της υπηρεσίας θα ήταν αρχικά ο εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών των Δήμων και εν συνεχεία ο λειτουργικός εξορθολογισμός τους. Εφόσον αυτό ήταν εφικτό, θα ήταν δυνατή στη συνέχεια η αποτελεσματική οικονομική διαχείριση μέσα από τη λειτουργία της οικονομικής υπηρεσίας. Η τελευταία περιλάμβανε έναν ολοκληρωμένο ετήσιο οικονομικό και ταμειακό προγραμματισμό, ειδική ταμειακή υπηρεσία για την είσπραξη φόρων και τελών, εκσυγχρονισμό της οικονομικής διοίκησης καθώς και ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό οικονομικό διαχειριστικό σύστημα¹³³.

Ο «Καλλικράτης» εισήγαγε ένα πλαίσιο διατάξεων με στόχο την οικονομική εξυγίανση των υπερχρεωμένων ΟΤΑ, την εξασφάλιση της διαφάνειας και τον εξορθολογισμό της χρηματοδότησής τους βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Επιπλέον στόχευσε στην ισχυροποίηση των θεσμών και πρακτικών κοινωνικής λογοδοσίας και ελέγχου των οικονομικών των ΟΤΑ και της διαχείρισής αυτών. Ειδικότερα, για την οικονομική διαχείριση των Δήμων, ο νομοθέτης όρισε τα παρακάτω¹³⁴:

- Αναφορικά με τη λήψη δανείων, το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης των Δήμων δε θα πρέπει να υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών τους εσόδων. Το συνολικό χρέος των Δήμων προβαίνει σε δανεισμό δε θα πρέπει να υπερβαίνει ένα συγκεκριμένο

¹³² Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008, σελ. 97.

¹³³ Στο ίδιο, σελ. 98-99.

¹³⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης, Ο έλεγχος και η ρύθμιση των οικονομικών των νέων Δήμων <http://kallikratis.yypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=295&View=20> (ανάκτηση, 21/11/11).

ποσοστό των συνολικών εσόδων του, το οποίο καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ως συνολικό χρέος θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του εκάστοτε ΟΤΑ.

- Οι ολιγάριθμοι υπερχρεωμένοι Δήμοι εντάσσονται, είτε με απόφαση του Συμβουλίου τους είτε με απόφαση της Ελεγκτικής Επιτροπής που αποφασίζει βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, σε διαδικασία εξυγίανσης βάσει ειδικού προγράμματος στην οποία συμμετέχουν. Η υπαγωγή τους στο πρόγραμμα συνοδεύεται από πολιτική λιτότητας και συγκεκριμένα συνεπάγεται αυστηρά όρια στο δανεισμό, αναστολή των προσλήψεων, περιορισμό των χρηματοδοτήσεων για επενδύσεις. Παράλληλα, δημιουργείται ειδικός λογαριασμός για η αποπληρωμή των χρεών, ενώ προβλέπονται τακτικοί έλεγχοι στους εν λόγω ΟΤΑ ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος εξυγίανσης. Προκειμένου να ενταχθεί ένας Δήμος στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης θα πρέπει οι ετήσιες υποχρεώσεις σε τοκοχρεολύσια να υπερβαίνουν το 20% των τακτικών εσόδων ή το συνολικό χρέος να υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορούν να ενταχθούν υποχρεωτικά ΟΤΑ μετά από έλεγχο που ξεκινά από τη Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών.
- Κάθε Δήμος εκπονεί πλέον Πενταετές Τεχνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα με ειδικό ανά έτος Πρόγραμμα Δράσης και Προϋπολογισμό. Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας για έλεγχο. Αν διαπιστωθούν παρατυπίες ο Ελεγκτής Νομιμότητας καλεί το δημοτικό συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία 15 ημερών.
- Η ταμειακή λειτουργία των Δήμων εκτελείται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα που αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας.

- Η Οικονομική Επιτροπή υποβάλλει στο Δημοτικό Συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η έκθεση, στην οποία συμπεριλαμβάνεται και η άποψη της μειοψηφίας, αναρτάται στην ιστοσελίδα του Δήμου.

Η τύχη των οργανισμών και νομικών προσώπων των δήμων ορίζεται ξεχωριστά. Κάθε Δήμος μπορεί να διαθέτει έως δύο Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, ένα για τομείς κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας, κι ένα για τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος¹³⁵.

Εξαίρεση προβλέπεται για δήμους άνω των 300.000 κατοίκων. Σε αυτούς μπορούν να λειτουργούν έως τέσσερα νομικά πρόσωπα, δηλαδή δύο για κάθε έναν από τους προαναφερθέντες τομείς. Επιπλέον, οι δήμοι αυτοί μπορούν να συγκροτούν έως δύο σχολικές επιτροπές, οι οποίες σε όλους τους υπόλοιπους δήμους συγχωνεύονται¹³⁶.

Συνοπτικά, κάθε δήμος μπορεί να έχει:

- α) μία κοινωφελή επιχείρηση,
- β) μία επιχείρηση ύδρευσης αποχέτευσης (ΔΕΥΑ),
- γ) μία επιχείρηση λειτουργίας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον είχαν συσταθεί στους συνενωμένους δήμους πριν την εφαρμογή του Ν. 3852/2010,
- δ) μία δημοτική ανώνυμη εταιρία (μονομετοχική), εφόσον είχαν συσταθεί στους συνενωμένους δήμους πριν την εφαρμογή του Ν. 3852/2010¹³⁷.

¹³⁵ ΕΕΤΑΑ, Οδηγοί συγχωνεύσεων των ΝΠΔΔ και των Επιχειρήσεων των Δήμων, (Β' έκδοση), σελ. 12.

¹³⁶ Στο ίδιο, σελ. 10.

¹³⁷ ΕΕΤΑΑ, στο ίδιο, σελ. 7-8.

Αναφορικά με τις περιφέρειες, είδαμε ότι μέχρι τον Καλλικράτη, ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν οι νομαρχίες. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είχαν δική τους περιουσία που διακρινόταν σε δημόσια και ιδιωτική κτήση. Τα έσοδα των Ν.Α. διακρίνονταν σε τακτικά και έκτακτα. Τα τακτικά έσοδα προέρχονταν από φόρους, τέλη, εισοδήματα από κινητή και ακίνητη περιουσία, ειδική ετήσια κρατική οικονομική ενίσχυση, επιχορηγήσεις δημοσίων επενδύσεων, τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα. Τα έκτακτα έσοδα προέρχονταν από τέλη για χρήση έργων που χρηματοδοτούνταν με δανεισμό, εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Διεθνών Οργανισμών κ.ά.¹³⁸.

Με τον «Καλλικράτη», οι Ν.Α. καταργούνται, θεσμοθετούνται οι αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες και μαζί εισάγονται για πρώτη φορά αντίστοιχες με αυτές των Δήμων διατάξεις με στόχο την οικονομική εξυγίανση, τη διαφάνεια και τον εξορθολογισμό της χρηματοδότησής του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Η χρηματοδότηση των τελευταίων και εν γένει η οικονομική τους διαχείριση γίνεται πλέον με αντικειμενικά κριτήρια και προϋποθέσεις, αντίστοιχα με εκείνα των Δήμων¹³⁹.

- Σχετικά με τους όρους και τις συνθήκες δανεισμού, το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε Περιφέρειας δε θα πρέπει να υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών της εσόδων. Το συνολικό χρέος της Περιφέρειας που προβαίνει σε δανεισμό δε θα πρέπει να υπερβαίνει ποσοστό των συνολικών εσόδων της όπως αυτό καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Ως συνολικό χρέος θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του.

¹³⁸ Ν.2672/28-12-98 (ΦΕΚ 290 /Α')

¹³⁹ Υπουργείο Εσωτερικών, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης, Ο έλεγχος και η ρύθμιση των οικονομικών των αυτοδιοικούμενων Περιφερειών <http://kallikratis.yypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=296&View=20> (ανάκτηση 21/11/11).

- Οι Περιφέρειες καταρτίζουν πενταετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα στο πρώτο 9μηνο κάθε πενταετίας.
- Η Εκτελεστική Επιτροπή συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών της Περιφέρειας για το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και τον προϋπολογισμό και τα εισηγείται στην Οικονομική Επιτροπή, προκειμένου η τελευταία να προβεί στην κατάρτιση αυτών και την υποβολή τους στο Περιφερειακό Συμβούλιο. Συνοπτική οικονομική κατάσταση του προϋπολογισμού, όπως ψηφίσθηκε από το περιφερειακό συμβούλιο, και τριμηνιαία έκθεση πορείας του αναρτάται στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας.
- Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας. Εάν ο Ελεγκτής Νομιμότητας διαπιστώσει ουσιαστικά ή τυπικά προβλήματα επιστρέφει τον προϋπολογισμό και καλεί το Περιφερειακό Συμβούλιο να τον αναμορφώσει κατάλληλα εντός 20 ημερών
- Η Οικονομική Επιτροπή, μετά από εισήγηση του υπευθύνου των οικονομικών υπηρεσιών της, υποβάλλει στο Περιφερειακό Συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού.
- Κάθε περιφέρεια μπορεί να συνιστά ή να συμμετέχει σε μία επιχείρηση, η οποία έχει τη μορφή της αναπτυξιακής ανωνύμου εταιρίας.

Ολοκληρώνοντας το κεφάλαιο, ως προς τα οικονομικά των ΟΤΑ, καταγράφονται πέντε σημεία δράσης του προγράμματος Καλλικράτης.

1. Οι κρατικές επιχορηγήσεις
2. Η δημοσιονομική αποκέντρωση
3. Η πιστοληπτική πολιτική

4.Ο έλεγχος των δαπανών

5. Η εξυγίανση των υπερχρεωμένων Δήμων και Περιφερειών.

Επιπλέον, για τη διασφάλιση της διαφάνειας ορίστηκαν τρεις μηχανισμοί ελέγχου κι εποπτείας.

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο με αρμοδιότητες προληπτικού ελέγχου, κατασταλτικού ελέγχου, προσυμβατικού ελέγχου και ελέγχου είσπραξης εσόδων.

2. Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, η οποία συστήνεται στις έδρες των επτά αποκεντρωμένων διοικήσεων και είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Η Υπηρεσία Εποπτείας χαίρει λειτουργικής αυτοτέλειας και είναι ανεξάρτητη από την κρατική παρέμβαση. Διαιρείται, μάλιστα σε διεύθυνση Γενικών, Οικονομικών & Τεχνικών Υποθέσεων.

3. Η υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των ΟΤΑ, με την οποία διευκολύνεται η πρόσβαση του πολίτη στην πληροφορία σχετικά με τις διαδικασίες και τις λειτουργίες των ΟΤΑ.

Κεφάλαιο 6.

Η Οικονομική Διαχείριση των Προγραμμάτων Καποδίστριας και Καλλικράτης

Ένα μεγάλο μέρος των δύο διοικητικών μεταρρυθμίσεων που εξετάσαμε αφορά στη χρηματοδότησή τους καθώς και στη διαχείριση των κοινοτικών κι εθνικών προγραμμάτων χρηματοδότησης.

Στο κεφάλαιο αυτό ασχολούμαστε με το πρόγραμμα ΕΠΤΑ στο οποίο στηρίχτηκε η χρηματοδότηση για την υλοποίηση του προγράμματος Καποδίστριας, το πρόγραμμα Θησέας, καθώς και τα επιχειρησιακά προγράμματα τα οποία πλαισίωσαν αντίστοιχα το πρόγραμμα Καλλικράτης. Παράλληλα, προβαίνουμε σε μια αξιολόγηση της διαχείρισης των χρηματοδοτήσεων βάσει της εμπειρίας από την εφαρμογή των δύο προγραμμάτων.

6.1. Καποδίστριας

Οι μεταρρυθμίσεις που εισήγαγε το Πρόγραμμα Καποδίστριας στην τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγονταν αυξημένες ανάγκες υποστήριξης των υποδομών και της οργάνωσης των νέων ΟΤΑ. Επιπλέον, ήταν αναγκαίες οι δημόσιες επενδύσεις για την τοπική ανάπτυξη. Για τους λόγους αυτούς καταρτίστηκε το Ειδικό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ). Το πρόγραμμα ξεκίνησε το 1998 και ήταν πενταετούς διάρκειας, μέχρι και το 2002. Με απόφαση το Υπουργικό συμβούλιο μπορούσε να παραταθεί για άλλα δύο χρόνια, μέχρι το 2004¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Άρθρο 13 παρ. 1 και παρ. 2 του Ν. 2539/1997.

Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το ΕΠΤΑ περιλάμβανε πέντε τομεακά υποπρογράμματα χρηματοδότησης, τα οποία κάλυπταν από τις στοιχειώδεις λειτουργικές ανάγκες των δήμων μέχρι μεγάλα αναπτυξιακά έργα¹⁴¹.

Το υποπρόγραμμα 1 αφορούσε στη χρηματοδότηση των αναγκών ελάχιστων λειτουργικών δαπανών των νέων ΟΤΑ.

Το υποπρόγραμμα 2 αφορούσε στη χρηματοδότηση της εκπόνησης των αναγκών μελετών και της αντίστοιχης συμβουλευτικής υποστήριξης για την εφαρμογή τους. Επιπλέον προέβλεπε τα σχετικά με τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό των νέων ΟΤΑ και του ανθρώπινου δυναμικού τους. Συγκεκριμένα, διαχειριζόταν τις προμήθειες για τον αναγκαίο μηχανογραφικό εξοπλισμό και τα προγράμματα ενημέρωσης και κατάρτισης, όπως επίσης και για την οργάνωση και μηχανοργάνωση των νέων ΟΤΑ.

Το Υποπρόγραμμα 3 όριζε τα σχετικά για τη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής στους νέους ΟΤΑ, καθώς και για άλλες δημόσιες επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης.

Το Υποπρόγραμμα 4 αφορούσε στη χρηματοδότηση των διοικητικών, κοινωνικών, αθλητικών και πολιτιστικών υποδομών και των αντίστοιχων προγραμμάτων των νέων δήμων και κοινοτήτων, συμπεριλαμβανομένων του μηχανολογικού εξοπλισμού και των οχημάτων τους.

Τέλος με το υποπρόγραμμα 5 ορίζονταν τα σχετικά με τη χρηματοδότηση έργων, ανάλογων με τα αναφερόμενα στα προηγούμενα υποπρογράμματα, που αφορούν αποκλειστικά τους ΟΤΑ του νομού Αττικής και Θεσσαλονίκης.

Οι πόροι του ΕΠΤΑ προέρχονταν τόσο από εθνικές όσο και κοινοτικές πηγές. Συγκεκριμένα, όπως όριζε το άρθρο 13 του Ν. 2539/1997, οι πόροι του ΕΠΤΑ προέρχονταν από¹⁴²:

¹⁴¹ Άρθρο 13 παρ. 3 του Ν. 2539/1997.

1. Τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους του άρθρου 25 του Ν.1828/1989 (Α'2), που εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό, για τη χρηματοδότηση των υποπρογραμμάτων 1, 2 και 4, σε ποσοστό 8,50%.

2. Τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους του άρθρου 25 του Ν.1828/1989 (Α'2), που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α.), για τη χρηματοδότηση του υποπρογράμματος 4, σε ποσοστό 20%.

3. Το ποσό του λογαριασμού του άρθρου 67 του ν.3033/1954 (Α'258) και το ποσό των τόκων των χρηματικών υπολοίπων του άρθρου 232, παράγραφ. 1, του Π.Δ. 410/1995, που διαχειριζόταν το Υπουργείο Εσωτερικών καθώς και όλα τα ποσά των ειδικών λογαριασμών και πόρων του κρατικού προϋπολογισμού που διαχειρίζονταν τα Υπουργεία, αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες και Δημόσιοι Οργανισμοί, με τα οποία επιχορηγούνταν δήμοι και κοινότητες για τη χρηματοδότηση των υποπρογραμμάτων 4 και 5.

4. Το φόρο των τόκων καταθέσεων του άρθρου 9 παράγρ. 5α του Ν.2503/1997 (Α'107), για τη χρηματοδότηση των υποπρογραμμάτων 1,2 και 4, σε ποσοστό 80%.

5. Τα Εθνικά και Περιφερειακά Κοινοτικά Προγράμματα και Πρωτοβουλίες που διαχειρίζονταν τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες, και αφορούσαν έργα δήμων και κοινοτήτων και λοιπές επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης, για τη χρηματοδότηση των υποπρογραμμάτων 2, 3 και 5.

6. Τους πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων με τους οποίους χρηματοδοτούνταν έργα δήμων και κοινοτήτων, για τη χρηματοδότηση των υποπρογραμμάτων 3, 4 και 5.

Η έναρξη του ΕΠΤΑ συνοδεύτηκε από την απαγόρευση χρηματοδότησης δήμων και κοινοτήτων από ειδικούς λογαριασμούς, τον κρατικό προϋπολογισμό και το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων που δεν εντάσσονταν στους

¹⁴² Άρθρο 13 παρ. 4 του Ν. 2539/1997.

Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους ή στους προβλεπόμενους πόρους του προγράμματος¹⁴³.

6.2. Αξιολόγηση της οικονομικής διαχείρισης του Προγράμματος Καποδίστριας

Η θεσμοθέτηση του ΕΠΤΑ και η αξιοποίηση Ευρωπαϊκών πόρων για τη χρηματοδότηση της μεταρρύθμισης ήταν πολύ θετικές κινήσεις, ωστόσο στην πράξη δεν ωφέλησαν όσο αναμενόταν το Πρόγραμμα Καποδίστριας. Κατ'αρχάς, οι πόροι του ΕΠΤΑ περιορίστηκαν στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, ενώ η συγχρηματοδότηση από άλλους εθνικούς και κοινοτικούς πόρους ήταν ελάχιστη. Επιπλέον, οι έκτακτες επιχορηγήσεις των Υπουργείων προς τους ΟΤΑ περικόπηκαν, χωρίς όμως, οι αντίστοιχοι πόροι να ενταχθούν στο ΕΠΤΑ όπως είχε προβλεφθεί. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να υπονομευθεί το ίδιο το άρθρο 13 του Ν. 2539/1997, το οποίο προέβλεπε συγκεκριμένες πηγές χρηματοδότησης προς τους ΟΤΑ. Έτσι, οι τελευταίοι αντί να υποστηριχθούν με επιπρόσθετους πόρους, οι οποίοι θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι κατοχυρώνονταν θεσμικά, βρέθηκαν οικονομικά εκτεθειμένοι γεγονός που όξυνε τα οικονομικά προβλήματα που αντιμετώπιζαν¹⁴⁴.

Η μη χρηματοδότηση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» από την Πολιτεία με επί πλέον πόρους είχε ως αποτέλεσμα το ΕΠΤΑ να χρηματοδοτηθεί στο 50% του συνόλου μόνο από πόρους της Αυτοδιοίκησης, κάτι το οποίο λειτούργησε εις βάρος κυρίως των μικρών Δήμων¹⁴⁵.

Οι στόχοι του ΕΠΤΑ δεν μπόρεσαν να υλοποιηθούν εξαιτίας του συνδυασμού της κακής απορρόφησης των πόρων και των σοβαρών ελλείψεων

¹⁴³ Άρθρο 13 παρ. 7 του Ν. 2539/1997.

¹⁴⁴ Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008, σελ. 48.

¹⁴⁵ Στο ίδιο, σελ., 49.

των ΟΤΑ σε στοιχειώδεις υποδομές. Μεγάλο μερίδιο ευθύνης αποδίδεται και στα πελατειακά κριτήρια με τα οποία κατανεμήθηκαν οι πόροι σε διάφορους ΟΤΑ¹⁴⁶.

Από την εφαρμογή των αναπτυξιακών προγραμμάτων διαπιστώθηκε ότι οι περισσότεροι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ είχαν περιορισμένες έως ανύπαρκτες επιχειρησιακές δυνατότητες. Αυτό σήμαινε ότι η απορρόφηση των πόρων για την τοπική ανάπτυξη ήταν σε πολλές περιπτώσεις μηδενική¹⁴⁷. Η δε απουσία οργανωμένων τεχνικών και οικονομικών υπηρεσιών, οι οποίες θα έδιναν λύση σε κάποιες από τις επιχειρησιακές δυσχέρειες, απλώς επιδείνωνε τα ελλείμματα στους προϋπολογισμούς πολλών Δήμων και Κοινοτήτων.

Εξάλλου, εκτός του ότι το πρόγραμμα Καποδίστριας δεν χρηματοδοτήθηκε με επί πλέον πόρους, έγινε και παράνομη παρακράτηση πόρων που ανήκαν στην αυτοδιοίκηση¹⁴⁸.

Παρά τις εξαγγελίες των σχετικών προγραμμάτων, η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο έλεγχος της εξουσίας δεν επετεύχθη. Καταρχάς, δεν υλοποιήθηκε ένα αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο ελέγχου των διαδικασιών των ΟΤΑ και της διαχείρισης των πόρων. Κατά δεύτερον, δεν ενισχύθηκε προσβασιμότητα των πολιτών στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων¹⁴⁹.

Οι οικονομίες κλίμακας, οι οποίες υπόσχονταν μείωση των δαπανών των ΟΤΑ, δεν εξασφαλίσθηκαν. Αντίθετα, αυξήθηκαν οι λειτουργικές δαπάνες ως αποτέλεσμα των ελλειμμάτων στην κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού των Δήμων και στην δυσανάλογη ενίσχυση των τελευταίων με τεχνολογικό εξοπλισμό ο οποίος παρέμενε αναξιοποίητος¹⁵⁰.

Η αδυναμία του ΕΠΤΑ να ενισχύσει επαρκώς την Τοπική Αυτοδιοίκηση και ταυτόχρονα η απουσία ενός συστήματος ορθολογικής και δίκαιης κατανομής των θεσμοθετημένων πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης,

¹⁴⁶ Στο ίδιο.

¹⁴⁷ Στο ίδιο, σελ. 50.

¹⁴⁸ Στο ίδιο, σελ. 48.

¹⁴⁹ Στο ίδιο, σελ. 50.

¹⁵⁰ Στο ίδιο.

δημιούργησαν την ανάγκη για ένα νέο πρόγραμμα συγκρότησης ολοκληρωμένης πολιτικής για τους ΟΤΑ. Έτσι, το 2004 θεσμοθετήθηκε το αναπτυξιακό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης Θησέας¹⁵¹.

ΘΗΣΕΑΣ

Οι στόχοι του νέου προγράμματος ήταν συναφείς με εκείνους του προηγούμενου εστιάζοντας στην ενίσχυση της ανάπτυξης των ΟΤΑ και τον εξορθολογισμό της διαχείρισης των οικονομικών τους.

Συγκεκριμένα, το πρόγραμμα Θησέας, στόχευσε στην ανάδειξη των Ο.Τ.Α. σε πραγματικά αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, ούτως ώστε οι διοικήσεις τους να καταστούν ικανές να διαχειρίζονται τις υποθέσεις που ενέπιπταν στην αρμοδιότητά τους με διαφάνεια και νομιμότητα, μειώνοντας ταυτόχρονα το χάσμα μεταξύ της διοίκησης και των πολιτών. Προς αυτή την κατεύθυνση επιχειρήθηκε η μεταφορά αρμοδιοτήτων που αφορούν τοπικές υποθέσεις στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση βάσει των αρχών της αποκέντρωσης, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας¹⁵².

Όμοια με τη χρηματοδότηση του ΕΠΤΑ, οι πόροι του νέου προγράμματος προέρχονταν από:

1. Τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό, σε ποσοστό 10% αυτών.
2. Τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που εγγράφονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α.), σε ποσοστό 25% αυτών.

¹⁵¹ Θησέας, Αναπτυξιακό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης, <http://thiseas.ypes.gr/article.php?cat=41> (1/12/11).

¹⁵² Στο ίδιο <http://thiseas.ypes.gr/article.php?cat=25> (1/12/11).

3. Το 80% του φόρου των τόκων καταθέσεων φυσικών και νομικών προσώπων.

4. Ποσό ίσο με το 35% των ανωτέρω πόρων, που προερχόταν από τους εθνικούς πόρους του Π.Δ.Ε. Υπουργείων και Περιφερειών.

5. Τόκους των χρηματικών υπολοίπων των Ο.Τ.Α. που κατατίθενται στο Τ.Π.Δ. στο τέλος κάθε έτους, με διαχειριστή το Υπουργείο Εσωτερικών¹⁵³.

6.3. Καλλικράτης

Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα

Με τα άρθρα 203-207 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006), θεσπίστηκε για πρώτη φορά η υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, απόφαση η οποία ενισχύθηκε αργότερα με το άρθρο 266 του Ν. 3852/2010¹⁵⁴.

Σκοπός των πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων είναι η προώθηση της Δημοτικής και της εσωτερικής ανάπτυξης του Δήμου στοχεύοντας παράλληλα σε εναρμόνιση της αναπτυξιακής πολιτικής με τις νέες αρμοδιότητες που ορίζει το Πρόγραμμα Καλλικράτης¹⁵⁵.

¹⁵³ Θησέας, Αναπτυξιακό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης, <http://thiseas.yypes.gr/article.php?cat=41> (1/12/11).

¹⁵⁴ Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Οδηγός παρακολούθησης, αξιολόγησης, επικαιροποίησης και αναθεώρησης επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων, Σεπτέμβριος 2011, σελ. 3.

¹⁵⁵ Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Οδηγός Κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων, Σεπτέμβριος 2011, σελ. 11.

Η χρηματοδότηση του επιχειρησιακού σχεδίου δράσης προέρχεται από τα συγχρηματοδοτούμενα επιχειρησιακά προγράμματα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Ψηφιακή Σύγκλιση και Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΛΛΑΔΑ). Τα προγράμματα αυτά λειτουργούν συμπληρωματικά με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και υποστηρίζουν την υλοποίηση του Προγράμματος Καλλικράτης αντίστοιχα με το πρόγραμμα Θησέας¹⁵⁶.

Είδαμε στο κεφάλαιο 3 ότι για την αποτελεσματική οργάνωση και την παρακολούθηση του Επιχειρησιακού Σχεδίου, προβλεπόταν η λειτουργία ενός συστήματος Διοίκησης-Παρακολούθησης στο οποίο θα συμμετείχαν διάφοροι φορείς με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, συμπεριλαμβανομένου του Υπουργείου Εσωτερικών, μιας τετραμελούς Ομάδας Διοίκησης Έργου και την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ)¹⁵⁷.

Τα στοιχεία του επιχειρησιακού προγράμματος ως προς την οικονομία

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα έχει σαφή αναπτυξιακό προσανατολισμό και διαρθρώνεται σε τρεις άξονες-στόχους: την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης, την εσωτερική ανάπτυξη του Δήμου ως οργανισμού και την ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των δήμων¹⁵⁸.

Ως προς τον πρώτο άξονα-στόχο, το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ορίζει τις νέες δραστηριότητες που αναλαμβάνουν οι Δήμοι στα πλαίσια των θεσμοθετημένων αρμοδιοτήτων τους, επιδιώκοντας την προστασία του

¹⁵⁶ ΥΠΕΣ, Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για τη Μετάβαση στη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης», <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=20&View=18> (ανάκτηση 20/11/11), σελ. 24.

¹⁵⁷ Στο ίδιο, σελ. 25-26.

¹⁵⁸ Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Οδηγός Κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων, Σεπτέμβριος 2011, σελ. 11-12.

περιβάλλοντος, την αναβάθμιση της περιοχής και τη διασφάλιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων, τη βελτίωση της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας των πολιτών καθώς και την ενίσχυση της τοπικής οικονομίας και της απασχόλησης. Στα πλαίσια αυτά, το επιχειρησιακό πρόγραμμα επιτρέπει στους Δήμους να παρεμβαίνουν στους τομείς που άπτονται των επιδιωκόμενων στόχων. Οι παρεμβάσεις αυτές αφορούν σε ένα ευρύτατο πεδίο, από έργα τεχνικών υποδομών, αστικού καλλωπισμού και προστασίας του περιβάλλοντος έως δίκτυα εξυπηρέτησης και φορείς απασχόλησης, υγείας, κοινωνικής πολιτικής, αθλητισμού, νεολαίας¹⁵⁹.

Ο δεύτερος στόχος αφορά στη μετεξέλιξη του Δήμου σε φορέα παροχής υπηρεσιών και αγαθών καθώς και σε θεσμό διασφάλισης της εφαρμογής των αναπτυξιακών πολιτικών, ξεκινώντας από τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς του ούτως ώστε μέσα από αυτή να εξασφαλίσει και τη νομιμοποίηση της λειτουργίας του. Ο στόχος αυτός ικανοποιείται μέσα από μια σειρά δράσεων που αποβλέπουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δραστηριοτήτων των Δήμων και κατά συνέπεια στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, στον εκσυγχρονισμό των υποδομών και του ανθρώπινου δυναμικού και κατ' επέκταση στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών των Δήμων, και τέλος στη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης του Δήμου, μέσω μεσοπρόθεσμου οικονομικού προγραμματισμού και ορθολογικότερης οικονομικής διαχείρισης¹⁶⁰.

Ο τρίτος στόχος του επιχειρησιακού προγράμματος αντανακλά μια νέα ολιστική αντίληψη του Δήμου, ως φορέα συλλογικής μέριμνας και όχι ως απλού διεκπεραιωτικού οργανισμού. Με αυτή τη φιλοσοφία, το επιχειρησιακό πρόγραμμα στρέφεται στην προώθηση της συνεργασίας των Δήμων με φορείς του ιδιωτικού, δημόσιου και κοινωνικού τομέα, εντοπίζοντας εκείνες τις δραστηριότητες που ανήκουν στην αρμοδιότητα των τελευταίων και υποδεικνύοντας τρόπους συνεργασίας και συντονισμού με τους Δήμους¹⁶¹.

¹⁵⁹ Στο ίδιο, σελ. 11.

¹⁶⁰ Στο ίδιο, σελ. 11-12.

¹⁶¹ Στο ίδιο, σελ. 12.

Παράλληλος στόχος είναι η αναβάθμιση αυτών των συνεργασιών πέρα από το τοπικό επίπεδο (διαπεριφερειακό, εθνικό και διακρατικό) με απώτερο στόχο την συντονισμένη ανάληψη δράσεων για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα προβλέπει αντίστοιχες διατάξεις και σε επίπεδο Περιφέρειας.

Εν κατακλείδι, το επιχειρησιακό πρόγραμμα αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο στη διάθεση των Δήμων για την άσκηση του αναπτυξιακού τους ρόλου καθώς παρέχει ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα που ικανοποιεί τους δύο μεγάλους στόχους της τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τους επιδιωκόμενους στόχους του προγράμματος Καλλικράτης: την τοπική ανάπτυξη και ταυτόχρονα τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ¹⁶².

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα συνιστά ένα πολυεπίπεδο πλάνο ανάπτυξης το οποίο καλύπτει το σύνολο των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Είναι επίσης σαφώς δημοκρατικότερο καθώς η υλοποίησή του προϋποθέτει τη συμμετοχή όχι μόνο των αιρετών αλλά και κοινωνικών φορέων των ΟΤΑ¹⁶³.

6.4. Αξιολόγηση της οικονομικής διαχείρισης του Προγράμματος Καλλικράτης

Η εμπειρία από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και ειδικότερα στην οικονομική διαχείριση της χρηματοδότησής του είναι πολύ σύντομη για να υπάρξει μια ολοκληρωμένη αποτίμησή της.

Στη δεδομένη στιγμή θα σταθούμε σε δύο συναφή σημεία προβληματισμού για τα οποία έχουν ήδη γίνει κάποιες επισημάνσεις¹⁶⁴. Το

¹⁶² Στο ίδιο, σελ. 12-13.

¹⁶³ Στο ίδιο, σελ. 13.

¹⁶⁴ Κόνσολας, Ν., Απόβαση στην περιφέρεια, περιοδικό Τάσεις, 2010, σελ. 158-159.

πρώτο αφορά στη χρηματοδότηση των ΟΤΑ και το δεύτερο στην εξοικονόμηση πόρων μέσα από τον εξορθολογισμό της διοίκησης των ΟΤΑ.

Φαίνεται πως είναι γενικευμένη η πεποίθηση πως οι πόροι υποστήριξης της υλοποίησης του Καλλικράτη είναι περιορισμένοι. Οι εκτιμήσεις, μάλιστα, για το κόστος υποστήριξης της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη ανέρχονται στο ιλιγγιώδες ποσό των πέντε δισεκατομμυρίων ευρώ για την πενταετία 2010-2014¹⁶⁵. Εντούτοις, απουσιάζει ένα θεσμικά κατοχυρωμένο σύστημα εξασφάλισης σταθερών εσόδων¹⁶⁶. Αυτή η παράλειψη, σε συνδυασμό με τις αυξημένες οικονομικές απαιτήσεις βάζουν ερωτηματικό στην επίτευξη των στόχων του Καλλικράτη.

Επιπλέον, η συρρίκνωση του περιττού κράτους, την οποία επιδιώκει ο Καλλικράτης στη διοίκηση των ΟΤΑ, και δε θα διαφωνήσουμε στο ότι είναι θεμιτή, είναι ένα μάλλον δύσκολο έργο. Αυτό συμβαίνει επειδή προϋποθέτει όχι μόνο τη μείωση του υφιστάμενου πλεονάζοντος προσωπικού, αλλά και την ανακατανομή του στους νέους οργανισμούς που δημιουργούνται, ενώ παράλληλα θα πρέπει οι ΟΤΑ να στελεχωθούν σε όλες τις βαθμίδες των υπηρεσιών τους με καταρτισμένο προσωπικό, εφόσον επιδιώκεται η βελτίωση της αποδοτικότητάς τους¹⁶⁷.

Συμπεράσματα

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι κατ' εξοχήν θεσμός πολιτικός και κοινωνικός. Ως εκ τούτου, οι κοινωνικοπολιτικές και οικονομικές μεταβολές έχουν άμεσο αντίκτυπο σε αυτόν, απαιτώντας την σύμπλευση και ανταπόκρισή του στα νέα κοινωνικά δεδομένα. Ο θεσμός επομένως της τοπικής

¹⁶⁵ Στο ίδιο, σελ. 159.

¹⁶⁶ Στο ίδιο.

¹⁶⁷ Στο ίδιο.

αυτοδιοίκησης πρέπει να παραμένει δυναμικός και ο ρόλος της θα πρέπει να επαναπροσδιορίζεται προκειμένου αυτή να ανταποκρίνεται επιτυχώς στις ανάγκες της εκάστοτε συγκυρίας.

Έτσι, οι μεταρρυθμίσεις δεν είναι κάτι που πρέπει να πραγματοποιείται για λόγους τυπικούς ή εντυπωσιασμού. Οι μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να αποβλέπουν στην προστασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τις παθογένειες και τις αδυναμίες της κεντρικής διοίκησης και να συμβάλλουν στη γεφύρωση του χάσματος ανάμεσα στον πολίτη και την εξουσία.

Τα προγράμματα Ι. Καποδίστριας και Καλλικράτης εντάσσονται σε αυτό ακριβώς το όραμα ουσιαστικής μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποβλέποντας στην αντιμετώπιση των εμποδίων και τη βελτίωση της λειτουργίας και της αποδοτικότητάς της.

Το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» αποτέλεσε μια σημαντική μεταρρύθμιση για το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας και ιδιαίτερα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το Πρόγραμμα σχεδιάστηκε με δύο άξονες δράσης. Αφενός τη συγχώνευση των 457 Δήμων και των 5.318 Κοινοτήτων σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες και αφετέρου την εφαρμογή ενός μεσοπρόθεσμου προγράμματος, το οποίο περιλάμβανε πόρους και μέτρα για την προετοιμασία και υποστήριξη της μεταρρύθμισης. Αυτό ήταν το μεγάλο πλεονέκτημα του σχεδίου Καποδίστριας και η ειδοποιός διαφορά του και από τις προηγούμενες εθελοντικού χαρακτήρα πρωτοβουλίες διοικητικής αναδιάρθρωσης, οι οποίες δε συνοδεύονταν από κάποιο μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα στήριξης των μεταρρυθμίσεων που πρότειναν. Στα θετικά του προγράμματος θα συγκαταλέγαμε το ότι η μεταρρύθμιση δεν εξαντλήθηκε σε προοικονομίες καθώς οι νέοι ΟΤΑ ιδρύθηκαν απευθείας. Επιπλέον, υπήρξε μέριμνα για την προστασία των κατοίκων των μικρών ΟΤΑ και τη διαφύλαξη των ιδιαιτεροτήτων των υπό συγχώνευση ΟΤΑ.

Το μεγαλύτερο μειονέκτημα της μεταρρύθμισης είναι ότι δεν συνοδεύτηκε από τη συνολικότερη μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος

της χώρας (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) και δεν περιελάμβανε φορολογική αποκέντρωση.

Από οικονομική σκοπιά, η συνένωση των ΟΤΑ οδήγησε σε καλύτερο προγραμματισμό των οικονομικών τους ενώ εξασφάλισε μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων τους. Παράλληλα, δημιούργησε οικονομίες κλίμακας οι οποίες μπόρεσαν να εγγυηθούν μείωση των δαπανών των ΟΤΑ. Ωστόσο, οι περισσότεροι από τους νέους ΟΤΑ που δημιουργήθηκαν δεν είχαν τη δυνατότητα παροχής ανταποδοτικών υπηρεσιών στους δημότες, ούτε μπόρεσαν να αξιοποιήσουν επαρκώς τις ευκαιρίες που τους προσέφεραν τα Ευρωπαϊκά αναπτυξιακά προγράμματα, αλλά και τα εθνικά όπως το ΕΠΤΑ (Ειδικό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης). Δυστυχώς, η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση της υλοποίησης του Σχεδίου Καποδίστριας δεν αξιοποιήθηκε επαρκώς, ενώ και οι πόροι του ΕΠΤΑ περιορίστηκαν στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ). Επιπλέον, οι έκτακτες επιχορηγήσεις των Υπουργείων προς τους ΟΤΑ περικόπηκαν, χωρίς ωστόσο να έχουν συμπεριληφθεί αντίστοιχοι πόροι στο ΕΠΤΑ, παρά τη σχετική πρόβλεψη.

Δεν έλειψαν ασφαλώς και οι πολιτικές σκοπιμότητες στην εφαρμογή του σχεδίου Καποδίστριας, κάτι το οποίο μεταφράστηκε στη διατήρηση ορισμένων Κοινοτήτων, γεγονός που οδήγησε στη δημιουργία θνησιγενών ΟΤΑ.

Ελλιπής υπήρξε και η εφαρμογή του Προγράμματος σε επίπεδο τεχνογνωσίας, καθώς το πολύ σημαντικό βήμα της στελέχωσης των νέων ΟΤΑ με καταρτισμένο επιστημονικό προσωπικό δεν υποστηρίχθηκε με προγράμματα μετατάξεων, εθελουσίων αποχωρήσεων και διαρκούς κατάρτισης των στελεχών.

Συνολικά, το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», μολονότι είχε πολύ φιλόδοξους στόχους, δεν κατόρθωσε να τους εφαρμόσει σε ικανοποιητικό βαθμό. Σε πολιτικό επίπεδο συνάντησε αντιδράσεις από πολλούς αιρετούς σε τοπικό επίπεδο. Εντούτοις, υποστηρίχθηκε από τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ασφαλώς, το σχέδιο Καποδίστριας βελτίωσε την εικόνα της Ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς περιόρισε τον κατακερματισμό

της. Κυρίως, προετοίμασε το έδαφος για ακόμα πιο τολμηρές μεταρρυθμίσεις στο σύνολο της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο όχι απλώς τη συνένωση αλλά την ουσιαστική αναδιάρθρωσή της. Αυτόν το στόχο πολυεπίπεδης (τοπικά, περιφερειακά, κεντρικά) αναβάθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης, έθεσε η αμέσως επόμενη μεταρρύθμιση, το Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης επέφερε ριζικές αλλαγές σε διοικητικό επίπεδο ενώ ήταν εμφανής η πρόθεση του νομοθέτη να προωθήσει παράλληλα με τη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη, αλλαγές και στις κρατούσες πρακτικές και νοοτροπίες. Σε ό,τι αφορά στη διοικητική διάρθρωση της χώρας, εισήγαγε το θεσμό της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, δημιούργησε αριθμητικά λιγότερους αλλά διοικητικά και οικονομικά ισχυρούς Δήμους, προσανατολίστηκε στην υλοποίηση των στόχων της προσβασιμότητας και της αποτελεσματικότητας προωθώντας την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, προσέδωσε αναπτυξιακή προοπτική σε τοπικό κι εθνικό επίπεδο μέσα από τα επιχειρησιακά προγράμματα των Δήμων και των Περιφερειών. Τέλος, έστρεψε την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα πιο κοντά στη λογική των ευέλικτων και ισχυρών ΟΤΑ, αντίστοιχων με εκείνους σε Ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε επίπεδο νοοτροπιών, ήταν σαφές ότι προσπάθησε να απομακρυνθεί από την ιδέα του συγκεντρωτικού κράτους ενώ παράλληλα ανέδειξε την αναπτυξιακή διάσταση των ΟΤΑ σε κύριο ρόλο έναντι του διεκπεραιωτικού ρόλου στον οποίο περιορίζονταν με προηγούμενες νομοθεσίες.

Σε αντίθεση με τον προκάτοχό του, το Σχέδιο Καποδίστριας, το Πρόγραμμα Καλλικράτης τόλμησε να επέμβει σε όλους τους τομείς των οικονομικών δραστηριοτήτων των ΟΤΑ, γεγονός στο οποίο οφείλεται και η αποτελεσματικότερη εφαρμογή του σε σχέση με το Σχέδιο Καποδίστριας. Κατάφερε να δημιουργήσει οικονομίες κλίμακας και να θέσει τις βάσεις για την τοπική ανάπτυξη. Επιπλέον, πίσω από τον Καλλικράτη υπήρξε ένα ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό σχέδιο το οποίο διευκόλυνε την ομαλή εφαρμογή της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης που προωθούσε το πρόγραμμα.

Είναι χαρακτηριστική, τέλος, η έμφαση του προγράμματος στην ψηφιακή/ηλεκτρονική αυτοδιοίκηση, κάτι το οποίο ανταποκρίνεται τόσο στο αίτημα για άμεση πρόσβαση των πολιτών στις διαδικασίες του κράτους, μείωση της ταλαιπωρίας, περιορισμό των δαπανών και ταχύτερη εξυπηρέτηση, όσο και στα νέα δεδομένα στο χώρο της πληροφορίας που φέρνει η τεχνολογική πρόοδος.

Η μικρή χρονική διάρκεια της εφαρμογής του προγράμματος δεν αφήνει πολλά περιθώρια για ολοκληρωμένη κριτική στο πρόγραμμα καθώς είναι πολύ νωρίς για να φανούν οι τυχόν ελλείψεις στο σχεδιασμό του προγράμματος καθώς και τα κενά στο σύνολο της εφαρμογής του. Σε επιμέρους τομείς, ένα μεγάλο μειονέκτημα έχει ήδη επισημανθεί στα οικονομικά των ΟΤΑ και ειδικότερα στο επιχειρησιακό πεδίο καθώς η απορρόφηση των προβλεπόμενων πόρων του ΕΣΠΑ δεν είναι η αναμενόμενη. Σε συνδυασμό με την γενικότερη οικονομική ύφεση, η ελλιπής χρηματοδότηση των ΟΤΑ και οι ελλείψεις που εντοπίζονται στην εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου αποτελούν μάλλον προάγγελους εμποδίων στην ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης¹⁶⁸. Κατ' επέκτασιν, εκείνο το οποίο μπορούμε να εντοπίσουμε σαν ένα πρώτο αρνητικό σημείο είναι η αίσθηση βιασύνης που αφήνει η προώθηση της μεταρρύθμισης¹⁶⁹, κάτι που ίσως είναι ενδεικτικό προβλημάτων που ενδεχομένως θα ανακύψουν μελλοντικά.

¹⁶⁸ Κόνσολας, στο ίδιο, σελ. 159.

¹⁶⁹ Στο ίδιο.

Παράρτημα

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

ΟΙ ΝΕΟΙ ΟΤΑ ΑΝΑ ΝΟΜΟ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ¹⁷⁰

Νομός	Δήμοι	Κοινότητες
Αιτωλίας και Ακαρνανίας	▪ Δήμος Αγγελοκάστρου ▪ Δήμος Αγρινίου ▪ Δήμος Αιτωλικού ▪ Δήμος Αλυζίας ▪ Δήμος Αμφιλοχίας ▪ Δήμος Ανακτορίου ▪ Δήμος Αντιρρίου ▪ Δήμος Αποδοτίας ▪ Δήμος Αρακύνθου ▪ Δήμος Αστακού ▪ Δήμος Θέρμου ▪ Δήμος Θεστιέων ▪ Δήμος Ιεράς Πόλης Μεσολογγίου ▪ Δήμος Ινάχου ▪ Δήμος Κεκροπίας ▪ Δήμος Μακρυνείας ▪ Δήμος Μεδεώνος ▪ Δήμος Μενιδίου ▪ Δήμος Ναυπάκτου ▪ Δήμος Νεάπολης ▪ Δήμος Οινιάδων ▪ Δήμος Παναιτωλικού ▪ Δήμος Παραβόλας ▪ Δήμος Παρακαμπυλίων ▪ Δήμος Πλατάνου ▪ Δήμος Πυλλήνης ▪ Δήμος Στράτου ▪ Δήμος Φυτειών ▪ Δήμος Χάλκειας	
Αργολίδος	▪ Δήμος Άργους ▪ Δήμος Ασίνης	▪ Κοινότητα Αλέας

¹⁷⁰ Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκεντρωμένη Διοίκηση-αυτοδιοίκηση, Καποδιστριακοί ΟΤΑ, http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/PDF1_kapodistriakoi_ota_kvdiikoι.pdf (ανάκτηση 20/10/11).

	▪ Δήμος Ασκληπιείου ▪ Δήμος Επιδαύρου ▪ Δήμος Ερμιόνης ▪ Δήμος Κουτσοποδίου ▪ Δήμος Κρανιδίου ▪ Δήμος Λέρνας ▪ Δήμος Λυρκείας ▪ Δήμος Μιδέας ▪ Δήμος Μυκηναίων ▪ Δήμος Ναυπλιέων ▪ Δήμος Νέας Κίου ▪ Δήμος Νέας Τίρυνθας	▪ Κοινότητα Αχλαδόκαμπου
Αρκαδίας	▪ Δήμος Βαλτετσίου ▪ Δήμος Βόρειας Κυνουρίας ▪ Δήμος Βυτίνας ▪ Δήμος Γόρτυνος ▪ Δήμος Δημητσάνας ▪ Δήμος Ηραίας ▪ Δήμος Κλείτορος ▪ Δήμος Κοντοβάζαινας ▪ Δήμος Κορυθίου ▪ Δήμος Λαγκαδίων ▪ Δήμος Λεβιδίου ▪ Δήμος Λεωνιδίου ▪ Δήμος Μαντινείας ▪ Δήμος Μεγαλόπολης ▪ Δήμος Σκυρίτιδας ▪ Δήμος Τεγέας ▪ Δήμος Τρικολώνων ▪ Δήμος Τρίπολης ▪ Δήμος Τροπαίων ▪ Δήμος Τυρού ▪ Δήμος Φαλαισίας ▪ Δήμος Φαλάνθου	▪ Κοινότητα Κοσμά
Άρτας	▪ Δήμος Αγνάντων ▪ Δήμος Αθαμανίας ▪ Δήμος Αμβρακικού ▪ Δήμος Αράχθου ▪ Δήμος Αρταίων ▪ Δήμος Βλαχέρνας ▪ Δήμος Γεωργίου Καραϊσκάκη ▪ Δήμος Ηρακλείας ▪ Δήμος Κομποτίου ▪ Δήμος Ξηροβουνίου ▪ Δήμος Πέτα ▪ Δήμος Τετραφυλίας ▪ Δήμος Φιλοθέης	▪ Κοινότητα Θεοδωριάνων ▪ Κοινότητα Κομμένου ▪ Κοινότητα Μελισσουργών

Νομαρχία Πειραιώς	▪ Δήμος Αγίου Ιωάννου Ρέντη ▪ Δήμος Αίγινας ▪ Δήμος Αμπελακίων ▪ Δήμος Δραπετσώνας ▪ Δήμος Κερατσινίου ▪ Δήμος Κορυδαλλού ▪ Δήμος Κυθήρων ▪ Δήμος Μεθάνων ▪ Δήμος Νίκαιας ▪ Δήμος Πειραιώς ▪ Δήμος Περάματος ▪ Δήμος Πόρου ▪ Δήμος Σαλαμίνας ▪ Δήμος Σπετσών ▪ Δήμος Τροιζήνος ▪ Δήμος Ύδρας	▪ Κοινότητα Αγκιστρίου ▪ Κοινότητα Αντικυθήρων
Νομαρχία Ανατολικής Αττικής	▪ Δήμος Αγίου Στεφάνου ▪ Δήμος Αναβύσσου ▪ Δήμος Άνοιξης ▪ Δήμος Αρτέμιδος (τ. Λούτσας) ▪ Δήμος Αυλώνα ▪ Δήμος Αχαρνών ▪ Δήμος Βάρης ▪ Δήμος Βούλας ▪ Δήμος Βουλιαγμένης ▪ Δήμος Γέρακα ▪ Δήμος Γλυκών Νερών ▪ Δήμος Διονύσου ▪ Δήμος Δροσιάς ▪ Δήμος Θρακομακεδόνων ▪ Δήμος Καλυβίων Θορικού ▪ Δήμος Κερατέας ▪ Δήμος Κρωπίας ▪ Δήμος Λαυρεωτικής ▪ Δήμος Μαραθώνος ▪ Δήμος Μαρκοπούλου Μεσογαίας ▪ Δήμος Νέας Μάκρης ▪ Δήμος Παιανίας ▪ Δήμος Παλλήνης ▪ Δήμος Ραφήνας ▪ Δήμος Σπάτων	▪ Κοινότητα Αγίου Κωνσταντίνου ▪ Κοινότητα Ανθούσας ▪ Κοινότητα Ανοιξεως ▪ Κοινότητα Αφιδνών ▪ Κοινότητα Βαρνάβα ▪ Κοινότητα Γραμματικού ▪ Κοινότητα Διονύσου ▪ Κοινότητα Δροσιάς ▪ Κοινότητα Θρακομακεδόνων ▪ Κοινότητα Καλάμου ▪ Κοινότητα Καπανδριτίου ▪ Κοινότητα Κουβαρά ▪ Κοινότητα Κρυονερίου ▪ Κοινότητα Μαλακάσης ▪ Κοινότητα Μαρκοπούλου Ωρωπού ▪ Κοινότητα Νέων Παλατιών ▪ Κοινότητα Παλαιάς Φωκαίας ▪ Κοινότητα Πικερμίου ▪ Κοινότητα Πολυδενδρίου ▪ Κοινότητα Ροδοπόλεως ▪ Κοινότητα Σαρωνίδος ▪ Κοινότητα Σκάλας Ωρωπού ▪ Κοινότητα Σταμάτας ▪ Κοινότητα Συκαμίνου ▪ Κοινότητα Ωρωπού
Νομαρχία	▪ Δήμος Άνω Λιοσίων	▪ Κοινότητα Μαγούλας

Δυτικής Αττικής	▪ Δήμος Ασπροπύργου ▪ Δήμος Βιλίων ▪ Δήμος Ελευσίνας ▪ Δήμος Ερυθρών ▪ Δήμος Ζεφυρίου ▪ Δήμος Μαγούλας ▪ Δήμος Μάνδρας ▪ Δήμος Μεγάρων ▪ Δήμος Νέας Περάμου ▪ Δήμος Φυλής	▪ Κοινότητα Οινόης
Νομαρχία Αθηνών	▪ Δήμος Αγίας Βαρβάρας ▪ Δήμος Αγίας Παρασκευής ▪ Δήμος Αγίου Δημητρίου ▪ Δήμος Αγίων Αναργύρων ▪ Δήμος Αθηναίων ▪ Δήμος Αιγάλεω ▪ Δήμος Αλίμου ▪ Δήμος Αμαρουσίου ▪ Δήμος Αργυρουπόλεως ▪ Δήμος Βριλησίων ▪ Δήμος Βύρωνος ▪ Δήμος Γαλατσίου ▪ Δήμος Γλυφάδας ▪ Δήμος Δάφνης ▪ Δήμος Εκάλης ▪ Δήμος Ελληνικού ▪ Δήμος Ζωγράφου ▪ Δήμος Ηλιουπόλεως ▪ Δήμος Ηρακλείου ▪ Δήμος Ιλίου (τ. Νέων Λιοσίων) ▪ Δήμος Καισαριανής ▪ Δήμος Καλλιθέας ▪ Δήμος Καματερού ▪ Δήμος Κηφισιάς ▪ Δήμος Λυκοβρύσεως ▪ Δήμος Μελισσίων ▪ Δήμος Μεταμορφώσεως ▪ Δήμος Μοσχάτου ▪ Δήμος Νέας Ερυθραίας ▪ Δήμος Νέας Ιωνίας ▪ Δήμος Νέας Πεντέλης ▪ Δήμος Νέας Σμύρνης ▪ Δήμος Νέας Φιλαδέλφειας ▪ Δήμος Νέας Χαλκηδόνος ▪ Δήμος Νέου Ψυχικού ▪ Δήμος Παλαιού Φαλήρου ▪ Δήμος Παπάγου	▪ Κοινότητα Εκάλης ▪ Κοινότητα Νέας Πεντέλης ▪ Κοινότητα Πεντέλης

	▪ Δήμος Πεντέλης ▪ Δήμος Περιστερίου ▪ Δήμος Πετρουπόλεως ▪ Δήμος Πεύκης ▪ Δήμος Ταύρου ▪ Δήμος Υμηττού ▪ Δήμος Φιλοθέης ▪ Δήμος Χαϊδαρίου ▪ Δήμος Χολαργού ▪ Δήμος Ψυχικού	
Αχαΐας	▪ Δήμος Αιγείρας ▪ Δήμος Αιγίου ▪ Δήμος Ακράτας ▪ Δήμος Αροανίας ▪ Δήμος Βραχναϊκών ▪ Δήμος Διακοπτού ▪ Δήμος Δύμης ▪ Δήμος Ερινεού ▪ Δήμος Καλαβρύτων ▪ Δήμος Λαρισσού ▪ Δήμος Λευκασίου ▪ Δήμος Μεσσήτιδος ▪ Δήμος Μόβρης ▪ Δήμος Παΐων ▪ Δήμος Παραλίας ▪ Δήμος Πατρέων ▪ Δήμος Ρίου ▪ Δήμος Συμπολιτείας ▪ Δήμος Τριταίας ▪ Δήμος Φαρρών ▪ Δήμος Ωλενίας	▪ Κοινότητα Καλεντζίου ▪ Κοινότητα Λεοντίου
Βοιωτίας	▪ Δήμος Ακραϊφνίας ▪ Δήμος Αλιάρτου ▪ Δήμος Αραχώβης ▪ Δήμος Βαγίων ▪ Δήμος Δαύλειας ▪ Δήμος Δερβενοχωρίων ▪ Δήμος Διστόμου ▪ Δήμος Θεσπιέων ▪ Δήμος Θηβαίων ▪ Δήμος Θίσβης ▪ Δήμος Κορώνειας ▪ Δήμος Λεβαδέων ▪ Δήμος Οινοφύτων ▪ Δήμος Ορχομενού ▪ Δήμος Πλαταιών	▪ Κοινότητα Αντικύρας ▪ Κοινότητα Κυριακίου

	▪ Δήμος Σχηματαρίου ▪ Δήμος Τανάγρας ▪ Δήμος Χαϊρωνείας	
Γρεβενών	▪ Δήμος Βεντζίου ▪ Δήμος Γόργιανης ▪ Δήμος Γρεβενών ▪ Δήμος Δεσκάτης ▪ Δήμος Ηρακλεωτών ▪ Δήμος Θεόδωρου Ζιάκα ▪ Δήμος Κοσμά του Αιτωλού ▪ Δήμος Χασίων	▪ Κοινότητα Δοτσικού ▪ Κοινότητα Μεσολουρίου ▪ Κοινότητα Περιβολίου ▪ Κοινότητα Σαμαρίνας ▪ Κοινότητα Σμίξης ▪ Κοινότητα Φιλιππαιών
Δράμας	▪ Δήμος Δοξάτου ▪ Δήμος Δράμας ▪ Δήμος Καλαμπακίου ▪ Δήμος Κάτω Νευροκοπίου ▪ Δήμος Νικηφόρου ▪ Δήμος Παρανεστίου ▪ Δήμος Προσοτσάνης ▪ Δήμος Σιταγρών	▪ Κοινότητα Σιδηρόνερου
Δωδεκανήσου	▪ Δήμος Αρχαγγέλου ▪ Δήμος Αστυπάλαιας ▪ Δήμος Ατταβύρου ▪ Δήμος Αφάντου ▪ Δήμος Δικαίου ▪ Δήμος Ηρακλειδών ▪ Δήμος Ιαλυσού ▪ Δήμος Καλλιθέας ▪ Δήμος Καλυμνίων ▪ Δήμος Καμείρου ▪ Δήμος Καρπάθου ▪ Δήμος Κάσου ▪ Δήμος Κω ▪ Δήμος Λειψών ▪ Δήμος Λέρου ▪ Δήμος Λινδίων ▪ Δήμος Μεγίστης ▪ Δήμος Νισύρου ▪ Δήμος Νότιας Ρόδου ▪ Δήμος Πάτμου ▪ Δήμος Πεταλούδων ▪ Δήμος Ρόδου ▪ Δήμος Σύμης ▪ Δήμος Τήλου ▪ Δήμος Χάλκης	▪ Κοινότητα Αγαθονησίου ▪ Κοινότητα Ολύμπου
Έβρου	▪ Δήμος Αλεξανδρούπολης ▪ Δήμος Βύσσας ▪ Δήμος Διδυμοτείχου	

	▪ Δήμος Κυπρίνου ▪ Δήμος Μεταξάδων ▪ Δήμος Ορεστιάδας ▪ Δήμος Ορφέα ▪ Δήμος Σαμοθράκης ▪ Δήμος Σουφλίου ▪ Δήμος Τραϊανούπολης ▪ Δήμος Τριγώνου ▪ Δήμος Τυχερού ▪ Δήμος Φερών Έβρου	
Ευβοίας	▪ Δήμος Αιδηψού ▪ Δήμος Αμαρυνθίων ▪ Δήμος Ανθηδώνος ▪ Δήμος Αρτεμισίου ▪ Δήμος Αυλίδος ▪ Δήμος Αυλώνα ▪ Δήμος Διρφύων ▪ Δήμος Δυστίων ▪ Δήμος Ελυμνίων ▪ Δήμος Ερέτριας ▪ Δήμος Ιστιαίας ▪ Δήμος Καρύστου ▪ Δήμος Κηρέως ▪ Δήμος Κονιστρών ▪ Δήμος Κύμης ▪ Δήμος Ληλαντίων ▪ Δήμος Μαρμαρίου ▪ Δήμος Μεσσαπίων ▪ Δήμος Νέας Αρτάκης ▪ Δήμος Νηλέως ▪ Δήμος Σκύρου ▪ Δήμος Στυραίων ▪ Δήμος Ταμινάίων ▪ Δήμος Χαλκιδέων ▪ Δήμος Ωρεών	▪ Κοινότητα Καφηρέως ▪ Κοινότητα Λιχάδας
Ευρυτανίας	▪ Δήμος Αγράφων ▪ Δήμος Απεραντίων ▪ Δήμος Ασπροποτάμου ▪ Δήμος Βίνιανης ▪ Δήμος Δομνίστας ▪ Δήμος Καρπενησίου ▪ Δήμος Κτημενίων ▪ Δήμος Ποταμιάς ▪ Δήμος Προυσσού ▪ Δήμος Φουρνά	

	Δήμος Φραγκίστας	
Ζακύνθου	- Δήμος Αλυκών - Δήμος Αρκαδίων - Δήμος Αρτεμισίων - Δήμος Ελατίων - Δήμος Ζακυνθίων - Δήμος Λαγανά	
Ηλείας	- Δήμος Αλιφείρας - Δήμος Αμαλιάδας - Δήμος Ανδραβίδας - Δήμος Ανδρίτσαινας - Δήμος Αρχαίας Ολυμπίας - Δήμος Βαρθολομιού - Δήμος Βουπρασίας - Δήμος Βώλακος - Δήμος Γαστούνης - Δήμος Ζαχάρως - Δήμος Ιαρδάνου - Δήμος Κάστρου-Κυλλήνης - Δήμος Λαμπείας - Δήμος Λασιώνος - Δήμος Λεχαινών - Δήμος Πηνείας - Δήμος Πύργου - Δήμος Σκιλλούντος - Δήμος Τραγανού - Δήμος Φιγαλείας - Δήμος Φολόης - Δήμος Ωλένης	
Ημαθίας	- Δήμος Αλεξάνδρειας - Δήμος Ανθεμίων - Δήμος Αντιγονιδών - Δήμος Αποστόλου Παύλου - Δήμος Βεργίνας - Δήμος Βέροιας - Δήμος Δοβρά - Δήμος Ειρηνούπολης - Δήμος Μακεδονίδος - Δήμος Μελίκης - Δήμος Νάουσας - Δήμος Πλατέος	
Ηρακλείου	- Δήμος Αγίας Βαρβάρας - Δήμος Αρκαλοχωρίου	

	▪ Δήμος Αρχανών ▪ Δήμος Αστερουσίων ▪ Δήμος Βιάννου ▪ Δήμος Γαζίου ▪ Δήμος Γοργολαΐνη ▪ Δήμος Γόρτυνας ▪ Δήμος Γουβών ▪ Δήμος Επισκοπής ▪ Δήμος Ζαρού ▪ Δήμος Ηρακλείου ▪ Δήμος Θραψανού ▪ Δήμος Καστελλίου ▪ Δήμος Κόφινα ▪ Δήμος Κρουσώνα ▪ Δήμος Μαλλίων ▪ Δήμος Μοιρών ▪ Δήμος Νέας Αλικαρνασσοῦ ▪ Δήμος Νίκου Καζαντζάκη ▪ Δήμος Ρούβα ▪ Δήμος Τεμένους ▪ Δήμος Τετραχωρίου ▪ Δήμος Τυλίσου ▪ Δήμος Τυμπακίου ▪ Δήμος Χερσονήσου	
Θεσπρωτίας	▪ Δήμος Αχέροντα ▪ Δήμος Ηγουμενίτσας ▪ Δήμος Μαργαριτίου ▪ Δήμος Παραμυθιάς ▪ Δήμος Παραποτάμου ▪ Δήμος Σαγιάδας ▪ Δήμος Συβότων ▪ Δήμος Φιλιατών	▪ Κοινότητα Πέρδικας ▪ Κοινότητα Σουλίου
Θεσσαλονίκης	▪ Δήμος Αγίου Αθανασίου ▪ Δήμος Αγίου Γεωργίου ▪ Δήμος Αγίου Παύλου ▪ Δήμος Αμπελοκήπων ▪ Δήμος Αξιού ▪ Δήμος Απολλωνίας ▪ Δήμος Αρέθουσας ▪ Δήμος Ασσήρου ▪ Δήμος Βασιλικών ▪ Δήμος Βερτίσκου ▪ Δήμος Εγνατίας ▪ Δήμος Ελευθερίου-Κορδελιού ▪ Δήμος Επανομής ▪ Δήμος Ευόσμου	

	▪ Δήμος Εχεδώρου ▪ Δήμος Θερμαϊκού ▪ Δήμος Θέρμης ▪ Δήμος Θεσσαλονίκης ▪ Δήμος Καλαμαριάς ▪ Δήμος Καλλιθέας ▪ Δήμος Καλλινδοίων ▪ Δήμος Κορωνείας ▪ Δήμος Κουφαλίων ▪ Δήμος Λαγκαδά ▪ Δήμος Λαχανά ▪ Δήμος Μαδύτου ▪ Δήμος Μενεμένης ▪ Δήμος Μηχανιώνας ▪ Δήμος Μίκρας ▪ Δήμος Μυγδονίας ▪ Δήμος Νεαπόλεως ▪ Δήμος Πανοράματος ▪ Δήμος Πολίχνης ▪ Δήμος Πυλαίας ▪ Δήμος Ρεντίνας ▪ Δήμος Σοχού ▪ Δήμος Σταυρουπόλεως ▪ Δήμος Συκεών ▪ Δήμος Τριανδρίας ▪ Δήμος Χαλάστρας ▪ Δήμος Χαλκηδόνος ▪ Δήμος Χορτιάτη ▪ Δήμος Ωραιοκάστρου	
Ιωαννίνων	▪ Δήμος Άνω Καλαμά ▪ Δήμος Άνω Πωγωνίου ▪ Δήμος Αγίου Δημητρίου ▪ Δήμος Ανατολής ▪ Δήμος Ανατολικού Ζαγορίου ▪ Δήμος Δελβινάκιου ▪ Δήμος Δερβιζιάνων ▪ Δήμος Δωδώνης ▪ Δήμος Εγνατίας ▪ Δήμος Εκάλης ▪ Δήμος Ευρυμενών ▪ Δήμος Ζίτσας ▪ Δήμος Ιωαννιτών ▪ Δήμος Καλπακίου ▪ Δήμος Κατσανοχωρίων ▪ Δήμος Κεντρικού Ζαγορίου ▪ Δήμος Κόνιτσας	▪ Κοινότητα Αετομηλίτσας ▪ Κοινότητα Βαθυπέδου ▪ Κοινότητα Βοβούσας ▪ Κοινότητα Διστράτου ▪ Κοινότητα Καλαριτών ▪ Κοινότητα Λάβδανης ▪ Κοινότητα Ματσουκίου ▪ Κοινότητα Μηλιάς ▪ Κοινότητα νησιού Ιωαννίνων ▪ Κοινότητα Πάπιγκου ▪ Κοινότητα Πωγωνιανής ▪ Κοινότητα Σιράκου ▪ Κοινότητα Φούρκας

	▪ Δήμος Μαστοροχωρίων ▪ Δήμος Μετσόβου ▪ Δήμος Μολοσσών ▪ Δήμος Μπιζανίου ▪ Δήμος Παμβώτιδος ▪ Δήμος Πασαρώνος ▪ Δήμος Περάματος ▪ Δήμος Πραμάντων ▪ Δήμος Σελλών ▪ Δήμος Τζουμέρκων ▪ Δήμος Τύμφης	
Καβάλας	▪ Δήμος Ελευθερούπολης ▪ Δήμος Ελευθερών ▪ Δήμος Θάσου ▪ Δήμος Καβάλας ▪ Δήμος Κεραμωτής ▪ Δήμος Ορεινού ▪ Δήμος Ορφανού ▪ Δήμος Παγγαίου ▪ Δήμος Πιερέων ▪ Δήμος Φιλίππων ▪ Δήμος Χρυσούπολης	
Καρδίτσης	▪ Δήμος Άρνης ▪ Δήμος Αργιθέας ▪ Δήμος Αχελώου ▪ Δήμος Ιθώμης ▪ Δήμος Ιτάμου ▪ Δήμος Καλλιφώνου ▪ Δήμος Κάμπου ▪ Δήμος Καρδίτσας ▪ Δήμος Μενελαΐδας ▪ Δήμος Μητρόπολης ▪ Δήμος Μουζακίου ▪ Δήμος Νεβρόπολης Αγράφων ▪ Δήμος Παλαμά ▪ Δήμος Παμίσου ▪ Δήμος Πλαστήρα ▪ Δήμος Ρεντίνας ▪ Δήμος Σελλάνων ▪ Δήμος Σοφάδων ▪ Δήμος Ταμασίου ▪ Δήμος Φύλλου	▪ Κοινότητα Αθαμάνων
Καστοριάς	▪ Δήμος Αγίας Τριάδας ▪ Δήμος Αγίων Αναργύρων ▪ Δήμος Ακριτών ▪ Δήμος Αλιάκμονα	▪ Κοινότητα Αρρένων ▪ Κοινότητα Γράμου ▪ Κοινότητα Καστρακίου

	▪ Δήμος Βιτισίου ▪ Δήμος Ίωνος Δραγούμη ▪ Δήμος Καστοριάς ▪ Δήμος Κλεισούρας ▪ Δήμος Κορεστίων ▪ Δήμος Μακεδνών ▪ Δήμος Νεστορίου ▪ Δήμος Ορεστίδος	
Κερκύρας	▪ Δήμος Αγίου Γεωργίου ▪ Δήμος Αχιλλείων ▪ Δήμος Εσπερίων ▪ Δήμος Θιναλίου ▪ Δήμος Κασσωπαίων ▪ Δήμος Κερκυραίων ▪ Δήμος Κορισσίων ▪ Δήμος Λευκιμμαίων ▪ Δήμος Μελιτειέων ▪ Δήμος Παλαιοκαστριτών ▪ Δήμος Παξών ▪ Δήμος Παρελίων ▪ Δήμος Φαιάκων	▪ Κοινότητα Ερεικούσσας ▪ Κοινότητα Μαθρακίου ▪ Κοινότητα Οθωνών
Κεφαλληνίας	▪ Δήμος Αργοστολίου ▪ Δήμος Ελειού-Πρόνων ▪ Δήμος Ερίσου ▪ Δήμος Ιθάκης ▪ Δήμος Λειβαθούς ▪ Δήμος Παλικής ▪ Δήμος Πυλαρέων ▪ Δήμος Σάμης	▪ Κοινότητα Ομαλών
Κιλκίς	▪ Δήμος Αξιούπολης ▪ Δήμος Γαλλικού ▪ Δήμος Γουμένισσας ▪ Δήμος Δοϊράνης ▪ Δήμος Ευρωπού ▪ Δήμος Κιλκίς ▪ Δήμος Κρουσσών ▪ Δήμος Μουριών ▪ Δήμος Πικρολίμνης ▪ Δήμος Πολυκάστρου ▪ Δήμος Χέρσου	▪ Κοινότητα Λιβαδίων
Κοζάνης	▪ Δήμος Αγίας Παρασκευής ▪ Δήμος Αιανής ▪ Δήμος Ασκίου ▪ Δήμος Βελβεντού ▪ Δήμος Βερμίου ▪ Δήμος Δημητρίου Υψηλάντη ▪ Δήμος Ελιμείας	▪ Κοινότητα Βλάστης ▪ Κοινότητα Λιβαδερού ▪ Κοινότητα Πενταλόφου

	▪ Δήμος Ελλησπόντου ▪ Δήμος Καμβουνίων ▪ Δήμος Κοζάνης ▪ Δήμος Μουρικίου ▪ Δήμος Νεάπολης ▪ Δήμος Πτολεμαΐδας ▪ Δήμος Σερβίων ▪ Δήμος Σιάτιστας ▪ Δήμος Τσοτυλίου	
Κορινθίας	▪ Δήμος Άσσου-Λεχαίου ▪ Δήμος Αγίων Θεοδώρων ▪ Δήμος Βέλου ▪ Δήμος Βόχας ▪ Δήμος Ευρωστίνης ▪ Δήμος Κορινθίων ▪ Δήμος Λουτρακίου-Περαχώρας ▪ Δήμος Νεμέας ▪ Δήμος Ξυλοκάστρου ▪ Δήμος Σαρωνικού ▪ Δήμος Σικυνίων ▪ Δήμος Σολυγείας ▪ Δήμος Στυμφαλίας ▪ Δήμος Τενέας ▪ Δήμος Φενεού	
Κυκλάδων	▪ Δήμος Άνδρου ▪ Δήμος Άνω Σύρου ▪ Δήμος Αμοργού ▪ Δήμος Δρυμαλίας ▪ Δήμος Εξωμβούργου ▪ Δήμος Ερμούπολεως ▪ Δήμος Θήρας ▪ Δήμος Ιητών ▪ Δήμος Κέας ▪ Δήμος Κορθίου ▪ Δήμος Κύθνου ▪ Δήμος Μήλου ▪ Δήμος Μυκόνου ▪ Δήμος Νάξου ▪ Δήμος Πάρου ▪ Δήμος Ποσειδωνίας ▪ Δήμος Σερίφου ▪ Δήμος Σίφνου ▪ Δήμος Τήνου ▪ Δήμος Υδρούσας	▪ Κοινότητα Ανάφης ▪ Κοινότητα Αντιπάρου ▪ Κοινότητα Δονούσης ▪ Κοινότητα Ηρακλείας ▪ Κοινότητα Κιμώλου ▪ Κοινότητα Κουφονησίων ▪ Κοινότητα Οίας ▪ Κοινότητα Πανόρμου ▪ Κοινότητα Σικίνου ▪ Κοινότητα Σχοινούσσης ▪ Κοινότητα Φολεγάνδρου
Λακωνίας	▪ Δήμος Ανατολικής Μάνης ▪ Δήμος Ασωπού	▪ Κοινότητα Ελαφονήσου

	▪ Δήμος Βοιών ▪ Δήμος Γερónθρων ▪ Δήμος Γυθείου ▪ Δήμος Έλους ▪ Δήμος Ζάρακα ▪ Δήμος Θεραπνών ▪ Δήμος Κροκεών ▪ Δήμος Μολάων ▪ Δήμος Μονεμβασίας ▪ Δήμος Μυστρά ▪ Δήμος Νιάτων ▪ Δήμος Οινούντος ▪ Δήμος Οιτύλου ▪ Δήμος Πελλάνας ▪ Δήμος Σκάλας ▪ Δήμος Σμύνους ▪ Δήμος Σπάρτης ▪ Δήμος Φαρίδος	▪ Κοινότητα Καρυών
Λαρίσης	▪ Δήμος Αγιάς ▪ Δήμος Αμπελώνος ▪ Δήμος Αντιχασίων ▪ Δήμος Αρμενίου ▪ Δήμος Γιάννουλης ▪ Δήμος Γόννων ▪ Δήμος Ελασσόνας ▪ Δήμος Ενιππέα ▪ Δήμος Ευρυμενών ▪ Δήμος Κάτω Ολύμπου ▪ Δήμος Κιλελέρ ▪ Δήμος Κοιλάδας ▪ Δήμος Κραννώνος ▪ Δήμος Λακέρειας ▪ Δήμος Λάρισας ▪ Δήμος Λιβαδίου ▪ Δήμος Μακρυχωρίου ▪ Δήμος Μελιβοίας ▪ Δήμος Ναρθακίου ▪ Δήμος Νέσσωνος ▪ Δήμος Νίκαιας ▪ Δήμος Ολύμπου ▪ Δήμος Πλατυκάμπου ▪ Δήμος Πολυδάμαντα ▪ Δήμος Ποταμιάς ▪ Δήμος Σαρανταπόρου ▪ Δήμος Τυρνάβου ▪ Δήμος Φαρσάλων	▪ Κοινότητα Αμπελακίων ▪ Κοινότητα Βερδικούσσας ▪ Κοινότητα Καρυάς ▪ Κοινότητα Τσαριτσάνης
Λασιθίου	▪ Δήμος Αγίου Νικολάου	

	- Δήμος Ιεράπετρας - Δήμος Ιτάνου - Δήμος Λεύκης - Δήμος Μακρύ Γιαλού - Δήμος Νεάπολης - Δήμος Οροπεδίου Λασιθίου - Δήμος Σητείας	
Λέσβου	- Δήμος Αγίας Παρασκευής - Δήμος Αγιάσου - Δήμος Ατσικής - Δήμος Γέρας - Δήμος Ερεσού-Αντίσσης - Δήμος Ευεργέτουλα - Δήμος Καλλονής - Δήμος Λουτροπόλεως Θερμής - Δήμος Μανταμάδου - Δήμος Μήθυμνας - Δήμος Μούδρου - Δήμος Μύρινας - Δήμος Μυτιλήνης - Δήμος Νέας Κούταλης - Δήμος Πέτρας - Δήμος Πλωμαρίου - Δήμος Πολιχνίτου	Κοινότητα Αγίου Ευστρατίου
Λευκάδος	- Δήμος Απολλωνίων - Δήμος Ελλομένου - Δήμος Καρυάς - Δήμος Λευκάδος - Δήμος Μεγανησίου - Δήμος Σφακιωτών	- Κοινότητα Καλάμου - Κοινότητα Καστού
Μαγνησίας	- Δήμος Αγριάς - Δήμος Αισωνίας - Δήμος Αλμυρού - Δήμος Αλοννήσου - Δήμος Αργαλαστής - Δήμος Αρτέμιδας - Δήμος Αφετών - Δήμος Βόλου - Δήμος Ζαγοράς - Δήμος Ιωλκού - Δήμος Κάρλας - Δήμος Μηλεών - Δήμος Μουρεσίου - Δήμος Νέας Αγχιάλου - Δήμος Νέας Ιωνίας - Δήμος Πορταριάς	- Κοινότητα Ανάβρας - Κοινότητα Κεραμιδίου - Κοινότητα Μακρινίτσας - Κοινότητα Τρικερίου

	▪ Δήμος Πτελεού ▪ Δήμος Σηπιάδος ▪ Δήμος Σκιάθου ▪ Δήμος Σκοπέλου ▪ Δήμος Σούρπης ▪ Δήμος Φερών Μαγνησίας	
Μεσσηνίας	▪ Δήμος Άριος ▪ Δήμος Αβίας ▪ Δήμος Αετού ▪ Δήμος Αιπείας ▪ Δήμος Ανδανίας ▪ Δήμος Ανδρούσης ▪ Δήμος Αριστομένους ▪ Δήμος Αρφαρών ▪ Δήμος Αυλώνα ▪ Δήμος Βουφράδων ▪ Δήμος Γαργαλιάνων ▪ Δήμος Δωρίου ▪ Δήμος Είρας ▪ Δήμος Θουρίας ▪ Δήμος Ιθώμης ▪ Δήμος Καλαμάτας ▪ Δήμος Κορώνης ▪ Δήμος Κυπαρισσίας ▪ Δήμος Λεύκτρου ▪ Δήμος Μεθώνης ▪ Δήμος Μελιγαλά ▪ Δήμος Μεσσήνης ▪ Δήμος Νέστορος ▪ Δήμος Οιχαλίας ▪ Δήμος Παπαφλέσσα ▪ Δήμος Πεταλιδίου ▪ Δήμος Πύλου ▪ Δήμος Φιλιατρών ▪ Δήμος Χιλιοχωρίων	▪ Κοινότητα Τρικόρφου ▪ Κοινότητα Τριπύλας
Ξάνθης	▪ Δήμος Αβδήρων ▪ Δήμος Βιστωνίδος ▪ Δήμος Μύκης ▪ Δήμος Ξάνθης ▪ Δήμος Σταυρούπολης ▪ Δήμος Τοπείρου	▪ Κοινότητα Θερμών ▪ Κοινότητα Κοτύλης ▪ Κοινότητα Σατρών
Πέλλης	▪ Δήμος Αριδαίας ▪ Δήμος Βεγορίτιδας ▪ Δήμος Γιαννιτσών ▪ Δήμος Έδεσσας ▪ Δήμος Εξαπλατάνου ▪ Δήμος Κρύας Βρύσης	

	- Δήμος Κύρρου - Δήμος Μεγάλου Αλεξάνδρου - Δήμος Μενίδος - Δήμος Πέλλας - Δήμος Σκύδρας	
Πιερρίας	- Δήμος Αιγινίου - Δήμος Ανατολικού Ολύμπου - Δήμος Δίου - Δήμος Ελαφίνας - Δήμος Κατερίνης - Δήμος Κολινδρού - Δήμος Κορινού - Δήμος Λιτοχώρου - Δήμος Μεθώνης - Δήμος Παραλίας - Δήμος Πέτρας - Δήμος Πιερίων - Δήμος Πύδνας	
Πρεβέζης	- Δήμος Ανωγείου - Δήμος Ζαλόγγου - Δήμος Θεσπρωτικού - Δήμος Λούρου - Δήμος Πάργας - Δήμος Πρεβέζης - Δήμος Φαναρίου - Δήμος Φιλιππιάδος	Κοινότητα Κρανέας
Ρεθύμνου	- Δήμος Ανωγείων - Δήμος Αρκαδίου - Δήμος Γεροποτάμου - Δήμος Κουλούκωνα - Δήμος Κουρητών - Δήμος Λάμπης - Δήμος Λαππαίων - Δήμος Νικηφόρου Φωκά - Δήμος Ρεθύμνης - Δήμος Συβρίτου - Δήμος Φοίνικα	Κοινότητα Ζωνιανών
Ροδόπης	- Δήμος Αιγείρου - Δήμος Αρριανών - Δήμος Ιάσμου - Δήμος Κομοτηνής - Δήμος Μαρωνείας - Δήμος Νέου Σιδηροχωρίου - Δήμος Σαπών - Δήμος Σώστου	- Κοινότητα Αμαζάδων - Κοινότητα Κέχρου - Κοινότητα Οργάνης

	▪ Δήμος Φιλλύρας	
Σάμου	▪ Δήμος Αγίου Κηρύκου ▪ Δήμος Βαθέος ▪ Δήμος Ευδήλου ▪ Δήμος Καρλοβασίων ▪ Δήμος Μαραθοκάμπου ▪ Δήμος Πυθαγορείου ▪ Δήμος Ραχών ▪ Δήμος Φούρνων Κορσεών	
Σερρών	▪ Δήμος Αλιστράτης ▪ Δήμος Αμφίπολης ▪ Δήμος Αχινού ▪ Δήμος Βισαλτίας ▪ Δήμος Εμμανουήλ Παππά ▪ Δήμος Ηρακλείας ▪ Δήμος Κ. Μητρουσίου ▪ Δήμος Κερκίνης ▪ Δήμος Κορμίστας ▪ Δήμος Λευκώνα ▪ Δήμος Νέας Ζίχνης ▪ Δήμος Νιγρίτης ▪ Δήμος Πετριτσίου ▪ Δήμος Πρώτης ▪ Δήμος Ροδολίβους ▪ Δήμος Σερρών ▪ Δήμος Σιδηροκάστρου ▪ Δήμος Σκοτούσσης ▪ Δήμος Σκουτάρεως ▪ Δήμος Στρυμώνα ▪ Δήμος Στρυμωνικού ▪ Δήμος Τραγίλου	▪ Κοινότητα Αγκίστρου ▪ Κοινότητα Άνω Βροντούς ▪ Κοινότητα Αχλαδοχωρίου ▪ Κοινότητα Ορεινής ▪ Κοινότητα Προμαχώνος
Τρικάλων	▪ Δήμος Αιθίων ▪ Δήμος Βασιλικής ▪ Δήμος Γόμφων ▪ Δήμος Εστιαιώτιδας ▪ Δήμος Καλαμπάκας ▪ Δήμος Καλλιδένδρου ▪ Δήμος Καστανιάς ▪ Δήμος Κλεινοβού ▪ Δήμος Κόζιακα ▪ Δήμος Μαλακασίου ▪ Δήμος Μεγάλων Καλυβίων ▪ Δήμος Οιχαλίας ▪ Δήμος Παληοκάστρου ▪ Δήμος Παραληθαίων ▪ Δήμος Πελινναίων	▪ Κοινότητα Ασπροποτάμου ▪ Κοινότητα Μυροφύλλου ▪ Κοινότητα Νεραίδας

	▪ Δήμος Πιαλείων ▪ Δήμος Πύλης ▪ Δήμος Πυνδαίων ▪ Δήμος Τρικκαίων ▪ Δήμος Τυμφαίων ▪ Δήμος Φαλωρείας ▪ Δήμος Φαρκαδόνας ▪ Δήμος Χασίων	
Φθιώτιδος	▪ Δήμος Αγίου Γεωργίου Τυμφρηστού ▪ Δήμος Αγίου Κωνσταντίνου ▪ Δήμος Αμφίκλειας ▪ Δήμος Αταλάντης ▪ Δήμος Γοργοποτάμου ▪ Δήμος Δαφνουσίων ▪ Δήμος Δομοκού ▪ Δήμος Ελάτειας ▪ Δήμος Εχιναίων ▪ Δήμος Θεσσαλιώτιδας ▪ Δήμος Καμένων Βούρλων ▪ Δήμος Λαμιέων ▪ Δήμος Λειανοκλαδίου ▪ Δήμος Μακρακώμης ▪ Δήμος Μαλεσίνας ▪ Δήμος Μώλου ▪ Δήμος Ξυνιάδας ▪ Δήμος Οπουντίων ▪ Δήμος Πελασγίας ▪ Δήμος Σπερχειάδας ▪ Δήμος Στυλίδας ▪ Δήμος Τιθορέας ▪ Δήμος Υπάτης	▪ Κοινότητα Παύλιανης ▪ Κοινότητα Τυμφρηστού
Φλωρίνης	▪ Δήμος Αετού ▪ Δήμος Αμυνταίου ▪ Δήμος Κάτω Κλεινών ▪ Δήμος Μελίτης ▪ Δήμος Περάσματος ▪ Δήμος Πρεσπών ▪ Δήμος Φιλώτα ▪ Δήμος Φλώρινας	▪ Κοινότητα Βαρικού ▪ Κοινότητα Κρυσταλλοπηγής ▪ Κοινότητα Λεχόβου ▪ Κοινότητα Νυμφαίου
Φωκίδος	▪ Δήμος Άμφισσας ▪ Δήμος Βαρδουσίων ▪ Δήμος Γαλαξιδίου ▪ Δήμος Γραβιάς ▪ Δήμος Δελφών ▪ Δήμος Δεσφίνας ▪ Δήμος Ευπαλίου	

	▪ Δήμος Ιτέας ▪ Δήμος Καλλιέων ▪ Δήμος Λιδωρικίου ▪ Δήμος Παρνασσού ▪ Δήμος Τολοφώνος	
Χαλκιδικής	▪ Δήμος Ανθεμούντα ▪ Δήμος Αρναίας ▪ Δήμος Ζερβοχωρίων ▪ Δήμος Καλλικράτειας ▪ Δήμος Κασσάνδρας ▪ Δήμος Μουδανιών ▪ Δήμος Ορμυλίας ▪ Δήμος Παλλήνης ▪ Δήμος Παναγίας ▪ Δήμος Πολυγύρου ▪ Δήμος Σιθωνίας ▪ Δήμος Σταγίρων-Ακάνθου ▪ Δήμος Τορώνης ▪ Δήμος Τρίγλιας	
Χανίων	▪ Δήμος Ακρωτηρίου ▪ Δήμος Ανατολικού Σελίνου ▪ Δήμος Αρμένων ▪ Δήμος Βάμου ▪ Δήμος Βουκολιών ▪ Δήμος Γεωργιουπόλεως ▪ Δήμος Ελευθερίου Βενιζέλου ▪ Δήμος Θερίσου ▪ Δήμος Ινναχωρίου ▪ Δήμος Καντάνου ▪ Δήμος Κεραμίων ▪ Δήμος Κισσάμου ▪ Δήμος Κολυμβαρίου ▪ Δήμος Κρυονερίδας ▪ Δήμος Μουσούρων ▪ Δήμος Μυθήμνης ▪ Δήμος Νέας Κυδωνίας ▪ Δήμος Πελεκάνου ▪ Δήμος Πλατανιά ▪ Δήμος Σούδας ▪ Δήμος Σφακίων ▪ Δήμος Φρε ▪ Δήμος Χανίων	▪ Κοινότητα Ασή Γωνίας ▪ Κοινότητα Γαύδου
Χίου	▪ Δήμος Αγίου Μηνά ▪ Δήμος Αμανής ▪ Δήμος Ιωνίας	

	▪ Δήμος Καμποχώρων ▪ Δήμος Καρδαμύλων ▪ Δήμος Μαστιχοχωρίων ▪ Δήμος Οινουσών ▪ Δήμος Ομηρούπολης ▪ Δήμος Χίου ▪ Δήμος Ψαρών	
--	---	--

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2. ΟΙ 13 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ¹⁷¹**

Περιφέρεια Αττικής Πρωτεύουσα: Αθήνα
Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης Πρωτεύουσα: Κομοτηνή
Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας Πρωτεύουσα: Θεσσαλονίκη
Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας Πρωτεύουσα: Κοζάνη
Περιφέρεια Ηπείρου Πρωτεύουσα: Ιωάννινα
Περιφέρεια Θεσσαλίας Πρωτεύουσα: Λάρισα
Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας Πρωτεύουσα: Λαμία
Περιφέρεια Πελοποννήσου Πρωτεύουσα: Τρίπολη
Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας Πρωτεύουσα: Πάτρα
Περιφέρεια Ιονίων Νήσων Πρωτεύουσα: Κέρκυρα
Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου Πρωτεύουσα: Μυτιλήνη
Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου Πρωτεύουσα: Ερμούπολη
Περιφέρεια Κρήτης Πρωτεύουσα: Ηράκλειο

¹⁷¹ Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκεντρωμένη Διοίκηση-αυτοδιοίκηση, Το πρόγραμμα Καλλικράτης <http://www.ypes.gr/el/Regions/programma/> (ανάκτηση 20/10/11).

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3. ΟΙ ΔΗΜΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΜΕΤΑ ΤΗΝ
ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ¹⁷²**

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΔΗΜΟΙ
Αττικής	▪ Αίγινας ▪ Αγίας Βαρβάρας ▪ Αγίας Παρασκευής ▪ Αγίου Δημητρίου ▪ Αγίων Αναργύρων - Καματερού ▪ Αγκιστρίου ▪ Αθηναίων ▪ Αιγάλεω ▪ Αλίμου ▪ Αμαρουσίου ▪ Ασπροπύργου ▪ Αχαρνών ▪ Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης ▪ Βριλησσιών ▪ Βύρωνα ▪ Γαλατσίου ▪ Γλυφάδας ▪ Δάφνης - Ύμηττου ▪ Διονύσου ▪ Ελευσίνας ▪ Ελληνικού - Αργυρούπολης ▪ Ζωγράφου ▪ Ηλιούπολης ▪ Ηρακλείου ▪ Ιλίου ▪ Καισαριανής ▪ Καλλιθέας ▪ Κερατσινίου - Δραπετσώνας ▪ Κηφισιάς ▪ Κορυδαλλού ▪ Κρωπίας ▪ Κυθήρων ▪ Λαυρεωτικής ▪ Λυκόβρυσης - Πεύκης ▪ Μάνδρας - Ειδυλλίας ▪ Μαραθώνος ▪ Μαρκοπούλου Μεσογαίας ▪ Μεγαρέων ▪ Μεταμόρφωσης

¹⁷² Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκεντρωμένη Διοίκηση-αυτοδιοίκηση, Καλλικράτειοι ΟΤΑ, http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/PDF1_kallikrateioi_ota_kvdiikoι.pdf (ανάκτηση 20/10/11).

	▪ Μοσχάτου - Ταύρου ▪ Νέας Ιωνίας ▪ Νέας Σμύρνης ▪ Νίκαιας - Αγίου Ιωάννη Ρέντη ▪ Παιανίας ▪ Παλαιού Φαλήρου ▪ Παλλήνης ▪ Παπάγου - Χολαργού ▪ Πειραιώς ▪ Πεντέλης ▪ Περάματος ▪ Περιστερίου ▪ Πετρούπολης ▪ Πόρου ▪ Ραφήνας - Πικερμίου ▪ Σαλαμίνας ▪ Σαρωνικού ▪ Σπάτων - Αρτέμιδος ▪ Σπετσών ▪ Τροιζηνίας ▪ Φιλαδελφείας - Χαλκηδόνος ▪ Φιλοθέης - Ψυχικού ▪ Φυλής ▪ Χαλανδρίου ▪ Χαϊδαρίου ▪ Ωρωπού ▪ Ύδρας
Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	▪ Αβδήρων ▪ Αλεξανδρούπολης ▪ Αρριανών ▪ Διδυμοτείχου ▪ Δοξάτου ▪ Δράμας ▪ Θάσου ▪ Ιάσμου ▪ Κάτω Νευροκοπίου ▪ Καβάλας ▪ Κομοτηνής ▪ Μαρωνείας - Σαπών ▪ Μύκης ▪ Νέστου ▪ Ξάνθης ▪ Ορεστιάδας ▪ Παγγαίου ▪ Παρανεστίου ▪ Προσοτσάνης

	▪ Σαμοθράκης ▪ Σουφλίου ▪ Τοπείρου
Κεντρικής Μακεδονίας	▪ Έδεσσας ▪ Αλεξάνδρειας ▪ Αλμωπίας ▪ Αμπελοκήπων - Μενεμένης ▪ Αμφίπολης ▪ Αριστοτέλη ▪ Βέροιας ▪ Βισαλτίας ▪ Βόλβης ▪ Δέλτα ▪ Δίου - Ολύμπου ▪ Εμμανουήλ Παππά ▪ Ηρακλείας ▪ Ηρωικής Πόλεως Νάουσας ▪ Θέρμης ▪ Θερμαϊκού ▪ Θεσσαλονίκης ▪ Καλαμαριάς ▪ Κασσάνδρας ▪ Κατερίνης ▪ Κιλκίς ▪ Κορδελίου - Ευόσμου ▪ Λαγκαδά ▪ Νέας Ζίχνης ▪ Νέας Προποντίδας ▪ Νεάπολης - Συκεών ▪ Πέλλας ▪ Παιονίας ▪ Παύλου Μελά ▪ Πολυγύρου ▪ Πυλαίας - Χορτιάτη ▪ Πύδνας - Κολινδρού ▪ Σερρών ▪ Σιθωνίας ▪ Σιντικής ▪ Σκύδρας ▪ Χαλκηδόνας ▪ Ωραιοκαστρου
Δυτικής Μακεδονίας	▪ Αμυνταίου ▪ Βοΐου ▪ Γρεβενών ▪ Δεσκάτης

	▪ Εορδαίας ▪ Καστοριάς ▪ Κοζάνης ▪ Νεστορίου ▪ Ορεστίδος ▪ Πρεσπών ▪ Σερβίων - Βελβεντού ▪ Φλώρινας
Θεσσαλίας	▪ Αγιάς ▪ Αλμυρού ▪ Αλοννήσου ▪ Αργιθέας ▪ Βόλου ▪ Ελασσόνας ▪ Ζαγοράς - Μουρεσίου ▪ Καλαμπάκας ▪ Καρδίτσας ▪ Κιλελέρ ▪ Λίμνης Πλαστήρα ▪ Λαρισαίων ▪ Μουζακίου ▪ Νοτίου Πηλίου ▪ Παλαμά ▪ Πύλης ▪ Ρήγα Φεραίου ▪ Σκιάθου ▪ Σκοπέλου ▪ Σοφάδων ▪ Τεμπών ▪ Τρικκαίων ▪ Τυρνάβου ▪ Φαρκαδόνας ▪ Φαρσάλων
Ηπείρου	▪ Αρταίων ▪ Βορείων Τζουμέρκων ▪ Δωδώνης ▪ Ζίτσας ▪ Ζαγορίου ▪ Ζηρού ▪ Ηγουμενίτσας ▪ Ιωαννιτών ▪ Καραϊσκάκη ▪ Κεντρικών Τζουμέρκων ▪ Κόνιτσας ▪ Μετσόβου

	▪ Πάργας ▪ Πρέβεζας ▪ Πωγωνίου ▪ Σκουφά ▪ Σουλίου ▪ Φιλιατών
Ιονίων νήσων	▪ Ζακυνθίων ▪ Ιθάκης ▪ Κέρκυρας ▪ Κεφαλλονιάς ▪ Λευκάδας ▪ Μεγανησίου ▪ Παξών
Δυτικής Ελλάδος	▪ Ήλιδας ▪ Αγρινίου ▪ Αιγιαλείας ▪ Ακτίου - Βόνιτσας ▪ Αμφιλοχίας ▪ Ανδρίτσαινας - Κρεστένων ▪ Ανδραβίδας - Κυλλήνης ▪ Αρχαίας Ολυμπίας ▪ Δυτικής Αχαΐας ▪ Ερυμάνθου ▪ Ζαχάρως ▪ Θέρμου ▪ Ιερά Πόλεως Μεσολογγίου ▪ Καλαβρύτων ▪ Ναυπακτίας ▪ Ξηρομέρου ▪ Πατρέων ▪ Πηνειού ▪ Πύργου
Στερεάς Ελλάδος	▪ Αγράφων ▪ Αλιάρτου ▪ Αμφίκλειας - Ελάτειας ▪ Αράχοβας ▪ Δελφών ▪ Διρφύων - Μεσσαπίων ▪ Δομοκού ▪ Δωρίδος ▪ Ερέτριας ▪ Θηβαίων ▪ Ιστιαίας - Αιδηψού ▪ Καρπενησίου

	▪ Καρύστου ▪ Κύμης - Αλιβερίου ▪ Λαμιέων ▪ Λεβαδέων ▪ Λοκρών ▪ Μακρακώμης ▪ Μαντουδίου-Λίμνης ▪ Μώλου - Αγίου Κωνσταντίνου ▪ Ορχομενού ▪ Σκύρου ▪ Στυλίδας ▪ Τανάγρας ▪ Χαλκιδέων
Πελοποννήσου	▪ Άργους - Μυκηνών ▪ Επιδαύρου ▪ Ερμιονίδας ▪ Ναυπλιέων ▪ Γορτυνίας ▪ Βόρειας Κυνουρίας ▪ Νότιας Κυνουρίας ▪ Μεγαλόπολης ▪ Τρίπολης ▪ Βέλου - Βόχας ▪ Ξυλοκάστρου - Ευρωστίνης ▪ Κορινθίων ▪ Λουτρακίου - Αγίων Θεοδώρων ▪ Νεμέας ▪ Σικυωνίων ▪ Ανατολικής Μάνης ▪ Ελαφονήσου ▪ Μονεμβασιάς ▪ Ευρώτα ▪ Σπάρτης ▪ Δυτικής Μάνης ▪ Καλαμάτας ▪ Μεσσήνης ▪ Οιχαλίας ▪ Πύλου - Νέστορος ▪ Τριφυλίας
Κρήτης	▪ Αγίου Βασιλείου ▪ Αγίου Νικολάου ▪ Αμαρίου ▪ Ανωγείων ▪ Αποκορώνου ▪ Αρχανών - Αστερουσίων

	▪ Βιάννου ▪ Γαύδου ▪ Γόρτυνας ▪ Ηρακλείου ▪ Ιεράπετρας ▪ Καντάνου - Σελίνου ▪ Κισσάμου ▪ Μαλεβιζίου ▪ Μινώα Πεδιάδας ▪ Μυλοποτάμου ▪ Οροπεδίου ▪ Πλατανιά ▪ Ρεθύμνης ▪ Σητείας ▪ Σφακίων ▪ Φαιστού ▪ Χανίων ▪ Χερσονήσου
Βορείου Αιγαίου	▪ Αγίου Ευστρατίου ▪ Ικαρίας ▪ Λέσβου ▪ Δήμος ▪ Οινουσσών ▪ Σάμου ▪ Φούρνων ▪ Χίου ▪ Ψαρών
Νοτίου Αιγαίου	▪ Άνδρου ▪ Αγαθονησίου ▪ Αμοργού ▪ Ανάφης ▪ Αντιπάρου ▪ Αστυπαλαίας ▪ Θήρας ▪ Ιητών ▪ Κάσου ▪ Κέας ▪ Καλυμνίων ▪ Καρπάθου ▪ Κιμώλου ▪ Κω ▪ Κύθνου ▪ Λέρου ▪ Λειψών ▪ Μήλου

	▪ Μεγίστης ▪ Μυκόνου ▪ Νάξου και Μικρών Κυκλάδων ▪ Νισύρου ▪ Πάρου ▪ Πάτμου ▪ Ρόδου ▪ Σίφνου ▪ Σερίφου ▪ Σικίνου ▪ Σύμης ▪ Σύρου - Ερμούπολης ▪ Τήλου ▪ Τήνου ▪ Φολεγάνδρου ▪ Χάλκης
--	---

ΠΙΝΑΚΑΣ 4. ΤΙ ΑΛΛΑΖΕΙ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ ΣΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ

ΘΕΣΜΟΙ/ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ	ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ	ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ
ΔΗΜΟΙ	910	325
ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ	124	Συγχωνεύονται στους νέους δήμους
ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ	57	Καταργούνται
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	13	Παραμένουν
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	-	7
ΕΚΛΟΓΕΣ	Κάθε 4 χρόνια. Απαιτείται 42%.	Κάθε 5 χρόνια. Απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία (51%).

Σημαντικές χρονολογίες

1912: Δημιουργείται με το νόμο ΔΝΖ' ένα σύστημα οργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, το οποίο διακρίνει μεταξύ δήμων και κοινοτήτων.

1927: Κατοχυρώνεται ο θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης

1959: Καθιερώνεται το αναλογικό σύστημα εκλογής δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων

1975: Αλλαγές στον τρόπο ανάδειξης των Προέδρων των Κοινοτήτων

1997: Τίθεται σε εφαρμογή το Σχέδιο Ι. Καποδίστριας

2010: Τίθεται σε εφαρμογή το Πρόγραμμα Καλλικράτης

Βιβλιογραφία

- Αθανασόπουλος, Κ., *Περιφερειακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση, Τόμος Α',* νέα έκδοση, Αθήνα, 2008.
- Αιτιολογική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 14 παρ. 2 του ν. 3242/2004 επί του σχεδίου του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, 2006.
- Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*».
- Γκέκας, Ρ., Γούπιος Γ., κ.α., *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ινστιτούτο Τοπικής αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008.
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, *Οδηγοί συγχωνεύσεων των ΝΠΔΔ και των Επιχειρήσεων των Δήμων*, (Β' έκδοση).
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, *Οδηγός Κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων*, Σεπτέμβριος 2011.
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, *Οδηγός Κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων περιφερειών*, Σεπτέμβριος 2011.
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, *Οδηγός παρακολούθησης, αξιολόγησης, επικαιροποίησης και αναθεώρησης επιχειρησιακών προγραμμάτων δήμων*, Σεπτέμβριος 2011.
- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, <http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/contents.jsp?part=1>
- Θησέας, Αναπτυξιακό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης, <http://thiseas.yes.gr/article.php?cat=41> (1/12/11).
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Μάρτιος 2008.

- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Σχετικά με την χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων*, Οκτώβριος 2007
- ΚΕΔΚΕ, *Προτεινόμενες θέσεις του διοικητικού συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ ενόψει του έκτακτου συνεδρίου «Για μια σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση: Επιτελικό Κράτος – Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση – Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, Αθήνα, Απρίλιος 2008.
- Κόνσολας, Ν., *Απόβαση στην περιφέρεια*, περιοδικό Τάσεις, 2010.
- Κόνσολας, Ν., *Η Ελληνική Οικονομία*, Περιοδικό Τάσεις, 1998.
- Κυριακού, Δ., *Ερμηνεία του Ελληνικού Συντάγματος*, τομ. Α', 1994.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Επιχειρησιακό Σχέδιο Δράσης για τη Μετάβαση στη «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης»*,
<http://kallikratis.yypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=20&View=18>
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Αποκεντρωμένη Διοίκηση-αυτοδιοίκηση, Καλλικράτειοι ΟΤΑ*,
http://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/PDF1_kallikrateioi_ota_kvdiikoι.pdf
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Αποκεντρωμένη Διοίκηση-αυτοδιοίκηση, Καποδιστριακοί ΟΤΑ*,
http://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/PDF1_kapodistriakoι_ota_kvdiikoι.pdf
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Αποκεντρωμένη Διοίκηση-αυτοδιοίκηση, Το πρόγραμμα Καλλικράτης*
<http://www.yypes.gr/el/Regions/programma/>
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας*
<http://www.yypes.gr/kapodistrias/greek/index.htm>
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας-Σχέδιο Νόμου*,
<http://www.yypes.gr/kapodistrias/greek>

- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης*, Απρίλιος 2010
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης, Ο έλεγχος και η ρύθμιση των οικονομικών των αυτοδιοικούμενων Περιφερειών*
<http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=296&View=20>
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης, Ο έλεγχος και η ρύθμιση των οικονομικών των νέων Δήμων*
<http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=295&View=20>
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καλλικράτης*,
<http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=261&View=20>
- Χλέπας, Ν.-Κ. κ.α., *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, Τελική Έκθεση, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2008.
- Χλέπας, Ν.-Κ., *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Χρυσανθάκης, Χαρ., *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.