



ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

(υποβαλλόμενη στην επταμελή Επιτροπή)

Η Μετά- Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση
υπό το φως της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης
Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση

ΓΕΩΡΓΑΚΗΣ ΘΕΟΔΩΡΟΣ

(ΥΠΟΨΗΦΙΟΣ ΔΙΔΑΚΤΟΡΑΣ)

ΑΘΗΝΑ, Μάρτιος 2016

ΣΚΕΨΕΙΣ - ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Έχοντας την εμπειρία των 16 χρόνων, που υπηρέτησα την Αυτοδιοίκηση από τη θέση του Δημάρχου μιας όμορφης πόλης ενός μεγάλου σε πληθυσμό Δήμου, εκείνου της Ηλιούπολης Αττικής και συνάμα του μέλους της Επιτροπής Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕτΠ), εκπροσωπώντας τη χώρα μας στην Comite des Regions de l' union Europeene , επί 12 συνεχή χρόνια (1994-2006) και πριν πάρω την τελική άμα και «τολμηρή» -λόγω του χρόνου, που επέλεξα στην προχωρημένη διαδρομή της γήινης πορείας μου- απόφαση να εκπονήσω τη παρούσα διδακτορική διατριβή κυριαρχούσαν στο νου μου δύο ρήσεις: Η μια του ποιητή Άγγελου Γερακάρη που λέει: «Άνθρωπε της Γης και του μάταιου στο πέρασμά σου να μην αφήσεις μόνο το δυνατό σου πάτημα, αλλά το χνάρι της ψυχής σου» και η άλλη του Τζούλιαν Γιανγκ (Julian Young) Καθηγητή Ανθρωπιστικών Επιστημών στο Πανεπιστήμιο Wake Forest και συγγραφέα που λέει: «Χρειαζόμαστε μια κοινωνία, η οποία θα παράγει εκπληκτικούς ανθρώπους, τέτοιους όμως, που θα αποδέχονται το «εξαιρετικό προνόμιο της ευθύνης» απέναντι στην κοινωνία, που τους δημιούργησε».

Έτσι και επιθυμώντας να ακουμπήσω στην πράξη τις δύο ρήσεις τόλμησα με την συμβολή-παρότρυνση και κατ' αρχάς την ηθική και μετέπειτα ουσιαστική στήριξη των εκλεκτών δασκάλων της Πανεπιστημιακής Κοινότητας του Παντείου Πανεπιστημίου, κκ. Δονάτου Παπαγιάννη και Ιωάννη Φίλου να αποτυπώσω τις σκέψεις, γνώσεις, απόψεις και εμπειρίες μου στην υπό κρίση διδακτορική διατριβή.

Στη συνέχεια και σ' αυτό μου το εγχείρημα συμμετείχε ενεργά και έδωσε το δικό της επιστημονικό στίγμα η πανάξια καθηγήτρια του ιδίου Πανεπιστημίου κ. Μαρία Βενετσανοπούλου. Μέσα από την καρδιά μου, εκφράζω τις θερμές άμα και πλέριες ευχαριστίες μου για την ενθάρρυνση, την παρότρυνση, τη καθοδήγηση και ουσιαστική στήριξη στην εκπόνηση αυτής της διατριβής.

Ιδιαίτερα στέκομαι στον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Δονάτο Παπαγιάννη για το αμέριστο ενδιαφέρον του και την πλήρη εμπιστοσύνη , που έδειξε στο πρόσωπό μου. Την ίδια εμπιστοσύνη εισέπραξα και από τα δύο άλλα μέλη της επιτροπής κ. Μαρία

Βενετσανοπούλου και Ιωάννη Φίλο. Χρωστώ λοιπόν και στους τρεις αυτή τη διατριβή και όχι μόνο.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον Καθηγητή και Κοσμήτορα του Πανεπιστημίου Πειραιώς, κ. Άγγελο Κότιο για τις πολύτιμες πληροφορίες, που μου προσέφερε σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, καθώς και για τις σημαντικότερες υποδείξεις και τη συνεργασία που είχαμε ιδιαίτερα στο τελευταίο στάδιο της υλοποίησης της παρούσας μελέτης.

Σημαντική επίσης ήταν η συμβολή της ερευνητικής ειδικής ομάδας επιστημόνων, στην οποία μου δόθηκε η δυνατότητα να συμμετέχω και η οποία ασχολήθηκε με την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης σε επιλεγμένους Δήμους της χώρας. Τα στοιχεία που προέκυψαν από την έρευνα τροφοδότησαν τη διεξαγωγή της εμπειρικής έρευνας. Σημαντική ήταν και η βοήθεια, που μου παρείχε σε θέματα χαρτογραφίας και στατιστικής επεξεργασίας ο Μηχανικός Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης κ. Ιωάννης Ψαρράς – Τασιόπουλος, υποψήφιος διδάκτωρ χωροταξίας και περιφερειακής πολιτικής. Θερμά τους ευχαριστώ όλους.

Ευχαριστώ το φίλο και συνάδελφο Δήμαρχο Παύλο Καμάρα γιατί από την άριστη συνεργασία μας και τις από κοινού δραστηριότητες μας για τη Αυτοδιοίκηση, εκείνος από τη θέση του Προέδρου της Ένωσης Δημάρχων Αττικής και εγώ από τη θέση του Αντιπροέδρου αυτής, μαζί και με τα εκλεκτά μέλη – συναδέλφους του Δ.Σ της Ένωσης, μου δόθηκε η δυνατότητα να ασχοληθώ ενεργά με πολλά θέματα απόλυτα σχετικά με τη διατριβή μου.

Ακόμη θέλω να ευχαριστήσω την διδάκτορα του Πανεπιστημίου Αθηνών, Διευθύντρια Σχολικής Μονάδας και μετέπειτα Διευθύντρια του Κέντρου Δια Βίου Μάθησης του Ιστορικού Εκπαιδευτικού Κοινωφελούς Ιδρύματος της Σιβιτανιδείου Δημόσιας Σχολής Τεχνών και Επαγγελματιών κ. Βασιλική Ζαφείρη για τις πολύτιμες υποδείξεις, το χρόνο και τις γνώσεις, που διέθεσε για πρακτικά κυρίως ζητήματα κατά την υλοποίηση της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

Τέλος, δεν δικαιούμαι να παραλείψω να ευχαριστήσω όλους τους εκλεκτούς συνεργάτες μου στον Όμιλο Προετοιμασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης (ΟΠΣΑ), στον

οποίο έχω την τιμή να είμαι ο Πρόεδρος και μαζί τους ο συνιδρυτής αυτού για την σημαντική συμβολή τους, που επί μια συνεχή οκταετία συνέβαλαν ενεργά και αποτελεσματικά στις πολυποίκιλες δραστηριότητες του Ομίλου σε θέματα που αφορούν κυρίως την Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ βαθμού καθώς και όλους τους φίλους και την οικογένειά μου για την υποστήριξη, που μου προσέφεραν κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας.

Με βάση όλα τα παραπάνω και όσα ακολουθούν παρακάτω αυθόρμητα μπορώ να διατυπώσω την άποψη ότι «όλοι μαζί μπορούμε με την δική μας πάλη ν' ανεβάσουμε ψηλά τον άνθρωπο» όπως λέει ο εθνικός μας Λευκαδίτης ποιητής Άγγελος Σικελιανός και δεν μπορεί κανένας μόνος του να πράξει τα ουσιαστικά και σημαντικά.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί τη σύγχρονη έκφραση του θεσμού της Άμεσης Δημοκρατίας, όπως αυτή επινοήθηκε και εφαρμόστηκε για πολλούς αιώνες με την «Πόλη – Κράτος» στην Αθήνα της περιόδου της κλασσικής αρχαιότητας, ενώ διατηρεί και σήμερα την ίδια ονομασία «Δήμος». Ο ρόλος που διαδραματίζει την καθιστά βασικό φορέα άσκησης της κοινωνικής και αναπτυξιακής πολιτικής του κεντρικού κράτους ή των επιμέρους δικών της τοπικών πρωτοβουλιών, ενώ επίσης φροντίζει για την κάλυψη των τοπικών αναγκών και την παροχή υπηρεσιών εξυπηρέτησης των πολιτών της. Διαχρονικά έχουν εφαρμοστεί μια σειρά σημαντικών μεταρρυθμίσεων που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, με αποκορύφωμα το «Σχέδιο Καποδίστρια» και το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ο σκοπός της παρούσας διατριβής είναι η ανάλυση αρχικά της διαχρονικής εξέλιξης της οργάνωσης, της δομής και των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και η ανάλυση της ταυτότητας που αυτή έχει διαμορφώσει τα τελευταία χρόνια στην μετά του Καλλικράτη εποχή. Επίσης, στοχεύει στην παρουσίαση των ζητημάτων, που αυτή εμφανίζει όσον αφορά συγκεκριμένες λειτουργίες και τις αρμοδιότητές της, ενώ καταλήγει σε μια σειρά σχετικών προτάσεων.

Πιο συγκεκριμένα, στο **πρώτο κεφάλαιο** πραγματοποιείται μια πρώτη παρουσίαση των δεδομένων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω της παρουσίασης ιστορικών στοιχείων και αναφοράς στη διαχρονική της εξέλιξη ανά περιόδους. Περιλαμβάνει την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και το ρόλο, που αυτή καλείται να διαδραματίσει. Επίσης, γίνεται αναφορά στα βασικά σημεία του νομοθετικού πλαισίου που αναφέρονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ενώ το κεφάλαιο κλείνει με την αναφορά στους οργανισμούς και τις ενώσεις που έχουν δημιουργηθεί βάσει της ανάγκης συμβουλευτικής και πολιτικής υποστήριξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το **δεύτερο κεφάλαιο** πραγματεύεται την ευρωπαϊκή διάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στα πλαίσια αυτά διενεργείται παρουσίαση των ευρωπαϊκών εξελίξεων στον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το κεφάλαιο καταλήγει με την παρουσίαση ενδεικτικών πρακτικών διοικητικής μεταρρύθμισης των ευρωπαϊκών κρατών, τους σκοπούς και τα αποτελέσματά τους, καθώς και την εξέταση

ομοιοτήτων και διαφορών σε σχέση με τις αντίστοιχες προσπάθειες, που έγιναν στη χώρα μας.

Το **τρίτο** κατά σειρά **κεφάλαιο** ασχολείται με την παρουσίαση των δεδομένων των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών του «Σχεδίου Καποδίστριας» και του «Προγράμματος Καλλικράτης» και των εξελίξεων, που αυτές εισήγαγαν στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επίσης, παρουσιάζεται το ιστορικό συνένωσης των ΟΤΑ της χώρας, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην εξαγωγή συμπερασμάτων για τον τρόπο με τον οποίο τελικά αυτές εφαρμόστηκαν.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο** παρουσιάζεται το προφίλ των ΟΤΑ Α' βαθμού της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, εξετάζεται το πληθυσμιακό, οργανωτικό και οικονομικό προφίλ και τα χαρακτηριστικά τους. Στη συνέχεια, βάσει των δεδομένων αυτών, η ανάλυση καταλήγει σε συγκεκριμένη κατηγοριοποίηση των Δήμων της χώρας βάσει τυπολογίας, έτσι ώστε η έρευνα να συνεχιστεί στα επόμενα στάδια της εξαγωγής συμπερασμάτων σχετικά με κάθε τυπολογία δήμου.

Το επόμενο, **πέμπτο κεφάλαιο** ασχολείται πρωτίστως με τα βασικά ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, στην προσπάθεια παροχής υψηλού επιπέδου υπηρεσιών και ποιότητας ζωής για τους πολίτες της, αλλά και στην προσπάθεια διασφάλισης της προστασίας του περιβάλλοντος, στη βάση κάλυψης των αρμοδιοτήτων, που της έχουν ανατεθεί από το Πρόγραμμα του Καλλικράτη. Επίσης, συμπεριλαμβάνει την εξέταση επιμέρους ζητημάτων, όσον αφορά για παράδειγμα τη βελτίωση της οργάνωσης, του συντονισμού και της εποπτείας της λειτουργίας των ΟΤΑ Α' βαθμού.

Το **έκτο** κατά σειρά **κεφάλαιο** αρχικά υλοποιεί μια παρουσίαση και ανάλυση των ειδικότερων χαρακτηριστικών πέντε επιλεγμένων Δήμων στους οποίους βασίστηκε η εκπόνηση συγκεκριμένης εμπειρικής έρευνας, με σκοπό την παραγωγή ξεκάθαρης εικόνας ανά τομέα δραστηριότητας, τις πρακτικές, που ακολουθούνται και τα εμπόδια, που παρατηρούνται στην καθημερινή λειτουργία των σύγχρονων ελληνικών Δήμων επί θεμάτων σχεδιασμού, παρακολούθησης έργων, χρηματοοικονομικής διαχείρισης, διενέργειας εσόδων - εξόδων, προμηθειών κλπ.

Το κεφάλαιο καταλήγει στην εξειδίκευση και κωδικοποίηση των ζητημάτων που αντιμετωπίζονται ανά τυπολογία Δήμου.

Τέλος, το **έβδομο κεφάλαιο** καταλήγει με τη γενική εξαγωγή συμπερασμάτων για τη διαμορφούμενη ταυτότητα των ΟΤΑ στη μετά την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτη εποχή, μέσω της συνολικής αποτίμησης του μεταρρυθμιστικού προγράμματος. Τέλος, καταλήγει στην αναγνώριση των αδυναμιών και στη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων-ρυθμίσεων με σκοπό την πορεία προς μια αποτελεσματική πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

Περιεχόμενα

1. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	17
1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ.....	17
1.1.1 Από την πόλη-κράτος στις Ελληνικές Κοινότητες	18
1.1.2 Η περίοδος από το 1821 μέχρι το 1940.....	20
1.1.3 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση από το 1945 μέχρι το 2010	22
1.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	24
1.3 ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	28
1.3.1 Οι συνταγματικές ρυθμίσεις	30
1.3.2 Η ισχύουσα Ελληνική Νομοθεσία	34
1.3.3 Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων	35
1.4 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ Κ.Ε.Δ.Ε.-Π.Ε.Δ.Α., ΕΝ.Π.Ε. ΚΑΙ ΤΟΥ Ι.Τ.Α.	40
1.4.1. Η Κ.Ε.Δ.Ε. και η Π.Ε.Δ.Α.	40
1.4.2 Η ΕΝ.Π.Ε.	43
1.4.3 Η Ε.Ε.Τ.Α.Α. , Η Π.Ε.Τ.Α., ΤΟ Ι.Τ.Α. ΚΑΙ Η Μ.Ο.Δ.	44
2. ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	56
2.1 Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	56
2.1.1 Η κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Συνθήκη της Λισαβόνας	57
2.1.2 Η συμμετοχή της Τ. Α. στην παραγωγή και την εφαρμογή του Ενωσιακού Δικαίου	61
2.1.3 Η Τ.Α. και η αρχή της επικουρικότητας	65
2.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΤΗΣ ΕΕ.....	67
2.3 ΜΕΛΕΤΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - CASE STUDIES .	73
2.3.1 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Αυστρία.....	74
2.3.2 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Βέλγιο	78
2.3.3 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Βουλγαρία	81
2.3.4 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία	85
2.3.5 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γερμανία	89
2.3.6 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Δανία	93
2.3.7 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Εσθονία.....	98
2.3.8 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο	100

2.3.9 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ιρλανδία	103
2.3.10 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ισπανία.....	107
2.3.11 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ιταλία	110
2.3.12 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο.....	113
2.3.13 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Λετονία	116
2.3.14 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Λιθουανία	118
2.3.15 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Λουξεμβούργο	120
2.3.16 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Μάλτα.....	122
2.3.17 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ουγγαρία	124
2.3.18 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ολλανδία.....	126
2.3.19 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Πολωνία	128
2.3.20 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Πορτογαλία	130
2.3.21 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Ρουμανία	132
2.3.22 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σλοβακία.....	135
2.3.23 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σλοβενία	136
2.3.24 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σουηδία	140
2.3.25 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Τσεχία	143
2.3.26 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Φινλανδία	145
2.3.27 Συμπεράσματα ευρωπαϊκών πρακτικών.....	147
3. ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟ- ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	150
3.1 ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ 'Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ'	150
3.1.1 Οι λόγοι που οδήγησαν στο «Σχέδιο Καποδίστρια».....	151
3.1.2 Οι βασικές αρχές και καινοτομίες του Σχεδίου	153
3.1.3 Αποτελέσματα της εφαρμογής του Σχεδίου.....	155
3.2 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ	158
3.2.1 Οι λόγοι που οδήγησαν στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης».....	159
3.2.2 Οι βασικές αρχές και καινοτομίες του Προγράμματος.....	160
3.2.3 Ο χάρτης της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά τον «Καλλικράτη»	163
4.ΤΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΩΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ	171
4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	171
4.2 ΤΟ ΓΕΩΜΟΡΦΟΛΟΓΙΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ	173
4.3 ΤΟ ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ	176
4.4 ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ	177
4.5 ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΔΗΜΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ - ΤΥΠΟΛΟΓΙΕΣ	181
5. ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΗΣ Τ.Α. ΣΤΗ ΜΕΤΑΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟ ΕΠΟΧΗ.....	184

5.1 ΟΙ ΝΕΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ	184
5.2 ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΚΑΛΕΙΤΑΙ ΝΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΕΙ Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΜΕΤΑΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟ ΕΠΟΧΗ	188
5.2.1 Η οργάνωση της δημοτικής διοίκησης και η αξιολόγηση των δομών των ΟΤΑ	188
5.2.2 Διαχείριση Ανθρωπίνου Δυναμικού στη Δημοτική Διοίκηση	195
5.2.3 Χρηματοοικονομική Διαχείριση	200
5.2.4 Διαχείριση Δημοσίων Συμβάσεων	206
5.2.5 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.....	219
5.2.6 Διαχείριση Ακίνητης Περιουσίας	225
5.2.7 Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός.....	231
5.2.8 Αγροτική Ανάπτυξη και Γεωργία	239
5.2.9 Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικές Δομές	246
5.2.10 Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός	259
5.2.11 Η συνεργασία σε Περιφερειακό και Δημοτικό Επίπεδο	267
5.2.12 Χρηματοοικονομικός Έλεγχος σε Περιφερειακό και Δημοτικό Επίπεδο	269
5.2.13 Πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	273
5.2.14 Λοιπές προκλήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	278
6. ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΤΗ ΜΕΤΑΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟ ΕΠΟΧΗ – ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ	282
6.1 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΦΙΛ ΤΩΝ ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΩΝ ΔΗΜΩΝ ΑΝΑΦΟΡΑΣ.....	283
6.1.1 Δήμος Θεσσαλονίκης – Μητροπολιτικός Δήμος.....	283
6.1.2 Δήμος Σπάρτης – Αστικός Δήμος	286
6.1.3 Δήμος Σκοπέλου – Νησιωτικός Δήμος	289
6.1.4 Δήμος Καρπενησίου – Ορεινός Δήμος	292
6.1.5 Δήμος Πρεσπών – Μειονεκτικός Δήμος	295
6.2 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	299
6.2.1 Οργάνωση και Λειτουργία των υπό εξέταση ΟΤΑ	299
6.2.1.1 Μοντέλο Οργάνωσης.....	301
6.2.1.2 Κάλυψη θέσεων δημοτικών Υπηρεσιών.....	301
6.2.1.3 Συνεργασία μεταξύ Υπηρεσιών.....	303
6.2.1.4 Στοχοθεσία	304
6.2.1.5 Κατάρτιση ΟΕΥ.....	304
6.2.1.6 Ενεργοποίηση ΟΕΥ.....	306
6.2.1.7 Αναθεώρηση ΟΕΥ	306

6.2.1.8 Παρακολούθηση διαδικασιών και διαχείριση ποιότητας.....	307
6.2.1.8 Εσωτερική Αξιολόγηση	308
6.2.2 Επιχειρησιακός Προγραμματισμός ΟΤΑ.....	309
6.2.2.1 Οργανωτική δομή και λειτουργία	310
6.2.2.2 Επίπεδα Επιχειρησιακού Προγραμματισμού	311
6.2.2.3 Ζητήματα προς επίλυση	312
6.2.2.4 Κατάρτιση νέων ΕΠ 2015-2019	312
6.2.3 Χρηματοοικονομική Διαχείριση των υπό έρευνα ΟΤΑ	313
6.2.3.1 Οργάνωση Οικονομικών Υπηρεσιών	315
6.2.3.2 Προϋπολογισμός Δήμων.....	316
6.2.3.3 Διαχείριση Εσόδων	318
6.2.3.4 Διαχείριση Δαπανών.....	320
6.2.3.5 Διαχείριση Προμηθειών.....	320
6.2.4 Οι Δήμοι στην πορεία προς τη νέα Προγραμματική Περίοδο 2014-2020	322
6.2.4.1 Δομές Διαχείρισης Συγχρηματοδοτούμενων Πράξεων	323
6.2.4.2 Η εμπειρία των Δήμων από την προγραμματική περίοδο 2007-2013	325
6.2.4.3 Προετοιμασία των δήμων για τη νέα προγραμματική περίοδο (2014-2020)	326
6.2.4.4 Συνάφεια νέου ΕΣΠΑ 2014-2020 και νέων ΕΠ των Δήμων 2015-2019	329
6.2.4.5 Ενίσχυση Δομών αξιοποίησης των ΕΠ του νέου ΕΣΠΑ.....	330
6.3 ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΜΕ ΙΔΙΑΙΤΕΡΗ ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΗΝ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ	331
6.4 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	335
7. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ ΣΕ ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	342
7.1 ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	343
7.2 ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΟΛΥ-ΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	350
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ	357
Α. Ελληνική βιβλιογραφία, αρθρογραφία.....	357
Β. Ξενόγλωσση βιβλιογραφία, αρθρογραφία	363
Γ. Λοιπές Πηγές	367
Γ1. Εκδόσεις φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης	367
Γ2. Δημοσιεύσεις & Ομιλίες Υποψηφίου (σε Συνέδρια με Πρακτικά)	368
Γ3. Νομοθεσία – Λοιπές πηγές	369
Γ4. Διαδικτυακές Πηγές.....	376

Π.1 ΧΑΡΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΙΡΕΣΗΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....	379
Π.2 ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΔΗΜΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΒΑΣΕΙ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ (ΟΡΕΙΝΟΤΗΤΑΣ, ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ, ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΚΛΠ).....	392
Π.3 ΥΠΟΔΕΙΓΜΑΤΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ ΕΜΠΕΡΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	420
Π.4 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	431
Π.5 ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΞΕΤΑΖΟΜΕΝΩΝ ΔΗΜΩΝ	437
Π.6 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΞΕΤΑΖΟΜΕΝΩΝ ΟΤΑ.....	442
Π.7 ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΕΡΓΩΝ	449

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1	Η εξέλιξη των δήμων της Δανίας βάσει των πληθυσμιακών μεγεθών τους	Σελ. 101
Πίνακας 2	Σύγκριση μεταξύ Σχεδίου Καποδίστρια και Προγράμματος Καλλικράτη	Σελ. 172
Πίνακας 3	Γενικά χαρακτηριστικά των πέντε επιλεγμένων Δήμων	Σελ. 307
Πίνακας 4	Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Θεσσαλονίκης	Σελ. 308
Πίνακας 5	Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Σπάρτης	Σελ. 311
Πίνακας 6	Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Σκοπέλου	Σελ. 314
Πίνακας 7	Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Καρπενησίου	Σελ. 317
Πίνακας 8	Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Πρεσπών	Σελ. 320
Πίνακας 9	Δήμοι με υψηλό βαθμό ορεινότητας	Σελ. 416
Πίνακας 10	Νησιωτικοί Δήμοι	Σελ. 417
Πίνακας 11	Αστικοί και Αγροτικοί Δήμοι	Σελ. 418
Πίνακας 12	Μειονεκτικοί Δήμοι σύμφωνα με την Οδηγία 85/148/ΕΟΚ	Σελ. 432
Πίνακας 13	Τυπολογίες Καλλικρατικών Δήμων της χώρας	Σελ. 434

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΧΑΡΤΩΝ

Χάρτης 1	Διοικητική Διάρθρωση Σχεδίου Καποδίστρια (Ν.2539/97)	Σελ.174
Χάρτης 2	Διοικητική Διάρθρωση Προγράμματος Καλλικράτη (Ν.3852/10)	Σελ.175
Χάρτης 3	Ορεινοί και Νησιωτικοί Δήμοι	Σελ.190
Χάρτης 4	Αστικοί-αγροτικοί δήμοι και δήμοι μητροπολιτικών περιοχών	Σελ.192
Χάρτης 5	Μέσο φορολογούμενο εισόδημα Περ.Ενοτήτων	Σελ.193
Χάρτης 6	Συσχέτιση φορολογούμενου εισοδήματος και ορίου φτώχειας για το έτος 2012	Σελ.194
Χάρτης 7	Μειονεκτικοί Δήμοι σύμφωνα με την Οδηγία 85/148/ΕΟΚ	Σελ.196
Χάρτης 8	Χωροταξική ένταξη Δήμου Θεσσαλονίκης στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	Σελ.309
Χάρτης 9	Γεωμορφολογία Δήμου Θεσσαλονίκης	Σελ.309
Χάρτης 10	Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Θεσσαλονίκης	Σελ.310
Χάρτης 11	Χωροταξική ένταξη Δήμου Σπάρτης στην Περιφέρεια Πελοποννήσου	Σελ.312
Χάρτης 12	Γεωμορφολογία Δήμου Σπάρτης	Σελ.312
Χάρτης 13	Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Σπάρτης	Σελ.313
Χάρτης 14	Χωροταξική ένταξη Δήμου Σκοπέλου στην Περιφέρεια Θεσσαλίας	Σελ.315
Χάρτης 15	Γεωμορφολογία Δήμου Σκοπέλου	Σελ.315
Χάρτης 16	Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Σκοπέλου	Σελ.316
Χάρτης 17	Χωροταξική ένταξη Δήμου Καρπενησίου στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας	Σελ.318
Χάρτης 18	Γεωμορφολογία Δήμου Καρπενησίου	Σελ.319
Χάρτης 19	Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Καρπενησίου	Σελ.319
Χάρτης 20	Χωροταξική ένταξη Δήμου Πρεσπών στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	Σελ.321
Χάρτης 21	Γεωμορφολογία Δήμου Πρεσπών	Σελ.322

Χάρτης 22	Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Πρεσπών	Σελ.322
Χάρτης 23	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Αν. Μακεδονίας και Θράκης σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.403
Χάρτης 24	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Αττικής σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.404
Χάρτης 25	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.405
Χάρτης 26	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.406
Χάρτης 27	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.407
Χάρτης 28	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Ηπείρου σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.408
Χάρτης 29	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.409
Χάρτης 30	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Κρήτης σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.410
Χάρτης 31	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.411
Χάρτης 32	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Πελοποννήσου σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.412
Χάρτης 33	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.413
Χάρτης 34	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Θεσσαλίας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.414
Χάρτης 35	Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης	Σελ.415

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο:

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Στο πρώτο αυτό κεφάλαιο γίνεται μια εισαγωγή στα δεδομένα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ξεκινώντας από την παρουσίαση ορισμένων ιστορικών στοιχείων της αρχικής δημιουργίας αλλά και της εξέλιξής της ανά περιόδους. Σημαντικό τμήμα του κεφαλαίου αυτού αποτελεί η ξεκάθαρη αποτύπωση τόσο της έννοιας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και του ρόλου που αυτή καλείται να διαδραματίσει. Στη συνέχεια αναφέρονται τα βασικά σημεία του νομοθετικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα οποία εξετάζονται εκτενέστερα και ειδικότερα στα επόμενα κεφάλαια, ενώ το παρόν κεφάλαιο κλείνει με την αναφορά στους οργανισμούς και τις ενώσεις που έχουν δημιουργηθεί βάσει της ανάγκης συμβουλευτικής και πολιτικής υποστήριξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι η παρουσίαση της εξελικτικής πορείας του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, με κατάληξη το σημερινό χάρτη που προέκυψε από το Πρόγραμμα Καλλικράτης.

1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί τη σύγχρονη έκφραση του θεσμού¹ της Άμεσης Δημοκρατίας, όπως αυτή επινοήθηκε και εφαρμόστηκε για πολλούς αιώνες με την «Πόλη – Κράτος» στην Αρχαία Αθήνα κατά την διάρκεια της Κλασικής περιόδου, ενώ χαρακτηριστικά διατηρεί την ίδια ονομασία «Δήμος» και στη σύγχρονη εποχή². Πιο

¹ Βλ. αναλυτικά, Βενετσανοπούλου Μ. (2002) «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα

² Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2012) «Οι αιρετοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κινητήρια δύναμη προσφοράς και αλληλεγγύης», Ομιλία στο 4ο Forum Αυτοδιοίκησης του Συλλόγου Δημάρχων Αττικής, Αίγινα 13 & 14 Οκτωβρίου 2012, περιοδική έκδοση Ένωσης Δημάρχων Αττικής, τεύχος 11, σελ. 30,31,32

² Βλ αναλυτικά, Βενετσανοπούλου Μ. (2002) «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, Εκδόσεις Σακκούλα

συγκεκριμένα, στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, χωρισμένη σε τρεις περιόδους: η περίοδος μέχρι την επανάσταση του 1821, η περίοδος 1821-1940 και η περίοδος 1945-2010³.

1.1.1 Από την πόλη-κράτος στις Ελληνικές Κοινότητες

Η προέλευση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και άλλων σπουδαίων κοινωνικών, πολιτικών και πολιτιστικών θεσμών της ανθρωπότητας, θα πρέπει να αναζητηθεί στην αρχαία Ελλάδα και στην Αττική, η οποία αποτελεί την κοιτίδα της Δημοκρατίας και του Πολιτισμού.

Κατά την Ομηρική εποχή, εποχή κατά την οποία ήκμασαν ο Μινωικός και ο Μυκηναϊκός πολιτισμός, η διάρθρωση της κοινωνικής και πολιτικής ζωής στηρίχθηκε στη δημιουργία μικρών αυτοτελών «κρατών», συγκροτημένων στη βάση «φυλών» και «γενεών» με επικεφαλής έναν αρχηγό – βασιλιά. Η ενοποίηση αυτών των μικρών αυτόνομων κρατών της Αττικής έγινε από τον Θησέα, δημιουργό των θεσμών της «Βουλής» και του «Πρυτανείου», η οποία οδήγησε στην απελευθέρωση της Αθήνας από τους Μινώιτες (νίκη Θησέα εναντίον Μινώταυρου). Μετεξέλιξη των θεσμών της «Βουλής» και του «Πρυτανείου» αποτελούν οι θεσμοί της Δημοκρατίας, που καθιερώθηκαν για πρώτη φορά στην «πόλη – κράτος» της Αθήνας, με τους νόμους του Δράκοντα (620π.Χ.) και του Σόλωνα (594 π.Χ.). Κορυφαίοι θεσμοί δημοκρατικής διακυβέρνησης στους οποίους στηρίχθηκε η ανάπτυξη της Αθήνας τους επόμενους αιώνες, ήταν η Εκκλησία του Δήμου, ο Άρειος Πάγος και η Βουλή των τετρακοσίων⁴.

Η καθιέρωση των αποκεντρωμένων δημοκρατικών θεσμών οφείλεται στον Κλεισθένη, με την μεταρρύθμιση του οποίου (508-507 π.Χ.) δημιουργήθηκαν οι αυτοδιοικούμενες περιοχές της αρχαίας Αττικής με την ονομασία «Τριτύες». Με

³ Βλ. αναλυτικά Κλειώσης Χ. (1977) «Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως : από τους προϊστορικούς χρόνους μέχρι σήμερα», Αθήνα, Η Καθημερινή, 9 Μαρτ. 1978

⁴ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2007) «Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία - Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Πρώτος κύκλος Ομιλών – Συζητήσεων του Ομίλου Προετομασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης – ΟΠΣ, Μάιος – Δεκέμβριος 2007, Σελ. 12

βάση αυτό το μεταρρυθμιστικό σχέδιο⁵, οι κάτοικοι της Αττικής οργανώθηκαν σε 100 Δήμους, ανά περιοχή και με βάση τις «φυλές» της προγενέστερης διοικητικής οργάνωσης. Ο Εκκλησιάζων Δήμος αποφασίζει και ελέγχει με βάση της αρχή της πλειοψηφίας, ενώ οι αρχές της ισηγορίας (ισότητα λόγου) και της ισονομίας (νομική ισότητα) αποτέλεσαν τις βασικές αρχές της αυτοδιοικούμενης Δημοκρατικής Πολιτείας. Η Διοικητική αυτή διαίρεση της Αττικής διατηρήθηκε στη διάρκεια των Ελληνιστικών χρόνων, αλλά και κατά την περίοδο της ρωμαϊκής κατάκτησης⁶.

Στη μακραίωνη περίοδο της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας, όχι μόνο οι περιοχές της Αττικής και της υπόλοιπης Ελλάδας, αλλά και του συνόλου της περιοχής των Βαλκανίων και της Δυτικής Ασίας ήταν αυτοδιοικούμενες. Επιπλέον, κατά τη διάρκεια της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, ο βασικός θεσμός τοπικής διοίκησης ήταν οι Κοινότητες με βάση το θεσμό της Δημογεροντίας, την οποία αποτελούσαν τα πιο εύπορα μέλη της Κοινότητας, γνωστοί ως Προεστοί – Δημογέροντες. Οι Κοινότητες αυτές, οι οποίες λειτουργούσαν σε μεγάλο βαθμό δημοκρατικά, κάλυπταν όλους τους τομείς της ζωής των τοπικών κοινωνιών - την οικονομία, την απονομή δικαιοσύνης, την εκπαίδευση, την υγεία και την κοινωνική πρόνοια⁷.

Η συγκρότηση ενός κράτους βασισμένου στις αρχές της λαϊκής συμμετοχής και της αποκέντρωσης αποτέλεσε διακηρυκτική αρχή της Επανάστασης του 1821. Μετά την απελευθέρωση της Ελλάδας από τους Οθωμανούς, το προηγούμενο εθιμικό δίκαιο εξουσίας, ήρθε σε σύγκρουση με τους δυτικοευρωπαϊκούς θεσμούς καθώς και το ρωμαϊκό δίκαιο, με βάση τα οποία συγκροτήθηκε και λειτούργησε το νεοσύστατο ελληνικό κράτος. Με το πέρασμα των αιώνων η εσωτερική οργάνωση των Ελληνικών Κοινοτήτων εξελίχθηκε, ακολουθώντας πλέον δημοκρατικότερες κατευθύνσεις κάτω από την επιρροή του Διαφωτισμού και των επαναστατικών κινημάτων στην Ευρώπη. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις αποτελούν τα Αμπελάκια

⁵ Βλ. αναλυτικά, Γ.Ν.Σπίγγος, (1998), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Κέρκυρα 1864-1998, Κέρκυρα Υπόστροφος, Α έκδοση,

⁶ Βλ. αναλυτικά Γεωργιάκης Θ. (2007) «Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία - Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Πρώτος κύκλος Ομιλιών – Συζητήσεων του Ομίλου Προετομασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης – ΟΠΣ, Μάιος – Δεκέμβριος 2007, Σελ. 1

⁷ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 4

Θεσσαλίας και η Δημητσάνα. Στα Αμπελάκια μάλιστα, λειτούργησε στο πλαίσιο της κοινοτικής οργάνωσης, ο πρώτος Συνεταιρισμός, που θεωρείται πρότυπο συνεργασίας παραγωγών-εμπόρων, μέχρι σήμερα⁸.

1.1.2 Η περίοδος από το 1821 μέχρι το 1940

Το Μάιο του 1821, εν μέσω της Επανάστασης, κατά τη διάρκεια της συνέλευσης στη Μονή Καλτεζών αποφασίστηκε η διοικητική διάρθρωση της Πελοποννήσου σε 24 «επαρχίες» υπό τη διοίκηση αντίστοιχου αριθμού «Εφοριών», με εκτελεστικά όργανα τους τοπικούς δημογέροντες. Ακολούθως, σύμφωνα με τη Δεύτερη Εθνική Συνέλευση του 1823 οι τοπικές διοικήσεις υπάγονται στην κεντρική κυβέρνηση. Αντίστοιχα σημαντικός σταθμός για τη διοικητική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί η εγκύκλιος με αρ.1883/19.4.1828, της πρώτης διοικητικής διαίρεσης της ελεύθερης Ελλάδας, με την οποία ο Κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας αναθέτει στην τοπική διοίκηση των επαρχιών την ευθύνη για την υγεία, την αγορανομία και τις καθημερινές υποθέσεις. Ωστόσο, η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στην κεντρική κυβέρνηση συνέχισε να είναι ιδιαίτερα σημαντική. Ο συγκεντρωτισμός αυτός εντοπίζεται στην ανάγκη του Κυβερνήτη να ισχυροποιήσει την κεντρική εξουσία και ταυτόχρονα να διασφαλίσει σταδιακά τη σταθερότητα της χώρας, η οποία βρισκόταν ακόμη σε εμπόλεμη κατάσταση⁹.

Στη διάρκεια της Αντιβασιλείας των Βαυαρών¹⁰ ο Νόμος της 27/12/1833 «Περί συστάσεως των Δήμων» προχωρά στη διαίρεση της ελληνικής επικρατείας σε Δήμους κατά το Ναπολέοντειο Κώδικα. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, μεταξύ των αρμοδιοτήτων των δήμων περιλαμβάνεται ο έλεγχος της τοπικής και

⁸ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2007) «Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία - Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Πρώτος κύκλος Ομιλιών – Συζητήσεων του Ομίλου Προετοιμασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης – ΟΠΣ, Μάιος – Δεκέμβριος 2007, Σελ. 1 και

Βλ. αναλυτικά Μ.Β. Σακελαρίου, Η Αθηναϊκή Δημοκρατία, Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, 1999 σ. 4

⁹ Βλ. αναλυτικά Βενετσανοπούλου Μ. (2002) «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 13.

⁹ Βλ. αναλυτικά Κοντογιώργης Γ. (1992) «Κοινοτική αυτοδιοίκηση και Καποδιστριακό Πολιτειακό Σύστημα», στο Πετρίδης Π. (1992) «Ιωάννης Καποδίστριας, 1776-1831. Ο κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος», Αθήνα, σελ. 231-246

¹⁰ Βλ. αναλυτικά Φλογαίτης Σ. (1984) «Οι Βαυαροί και η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας», Αυτοδιοίκηση και Πολιτική, τχ 5, σελ 26

αγροτικής οικονομίας, η ίδρυση, η λειτουργία και συντήρηση των δημοτικών σχολείων, η κατασκευή και συντήρηση δημοτικών φρεατίων, η ενίσχυση ιδρυμάτων κοινωνικής περίθαλψης και γενικότερα η εκτέλεση των υποχρεώσεων που περιλαμβάνονταν στην κοινωνική αποστολή των Δήμων. Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, η χώρα διαιρέθηκε σε 10 Νομούς και 47 Επαρχίες τις οποίες διοικούσαν διορισμένοι από την κεντρική εξουσία Νομάρχες και Έπαρχοι αντίστοιχα. Άλλοι νόμοι της περιόδου αυτής ήταν αυτός της Κυβέρνησης Άρμανσπεργκ (1836)¹¹ και αυτός της Κυβέρνησης Κωλέττη (1845)¹². Με το μεν πρώτο καταργήθηκαν οι νομαρχίες και η χώρα διαιρέθηκε σε 30 διοικήσεις και 10 υποδιοικήσεις, ενώ με το δεύτερο επανήλθαν οι νομοί και οι χώρα διαιρέθηκε σε 10 νομούς, 49 επαρχίες και σε δήμους. Κοινό σημείο και των τριών παραπάνω μεταρρυθμίσεων ήταν πως υιοθετούσαν μια αυτοδιοικητική προσέγγιση, με τον ταυτόχρονο, ωστόσο, ασφυκτικό έλεγχο της κεντρικής κυβέρνησης, η οποία άμεσα ή έμμεσα όριζε τους επικεφαλής τους. Η συμμετοχή των τοπικών πληθυσμών περιοριζόταν κυρίως στα δημοτικά συμβούλια, τα οποία είχαν εισηγητικό ρόλο.

Ωστόσο, η ρητή συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντελέστηκε με το Σύνταγμα του 1864, με το οποίο καθιερώθηκε η άμεση εκλογή των Δημοτικών Αρχών και του Δημάρχου με καθολική μυστική ψηφοφορία.

Ο Νόμος ΔΝΖ'/1912 του Ελευθερίου Βενιζέλου αποτέλεσε σημείο-τομή στα αυτοδιοικητικά. Πιο συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 35, οι Δήμοι (αστικές περιοχές ή πρωτεύουσες νομών) και οι Κοινότητες (αγροτικές περιοχές) συγκροτούν πρωτοβάθμιους τοπικούς οργανισμούς. Στις αρμοδιότητές τους έγκειται «κάθε τοπική υπόθεση, που απέρρεε από τον κοινωνικό και δημόσιο προορισμό των αυτοδιοικούμενων οργανισμών», παραχωρώντας τους πλήρη αυτοδιοίκηση¹³. Αν και σχετικά με τις νομαρχίες δεν έγινε κάτι αντίστοιχο (παρέμειναν υπό τον έλεγχο

¹¹ Βλ. αναλυτικά ΦΕΚ 28/21 Ιουνίου 1836 «Διάταγμα περί διοικητικού οργανισμού»

¹² Βλ. αναλυτικά ΦΕΚ Α 32/8 Δεκεμβρίου 1845 «Περί της Διαιρέσεως Νομαρχιακών και Επαρχιακών Αρχών»

¹³ Βλ. αναλυτικά Νόμος ΔΝΖ (υπ αριθ. 4057) – αρ. φύλλου 58 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων»

¹³ Βλ. αναλυτικά Ε. Μπέσιλα Βηκα – Παπαγιάννη Δ. (1996) «Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Π. Ν. Σάκκουλας

¹³ Βλ Γ. Δ. Κοντογιώργης (1985) « Πολιτειακό Σύστημα και πολιτική», Αθήνα, 1985, σ. 70

της κυβέρνησης), η συγκεκριμένη προσπάθεια αποτέλεσε τη «ληξιαρχική πράξη γέννησης» των σύγχρονων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1927 η Τοπική Αυτοδιοίκηση οργανώνεται σε δύο βαθμίδες. Πλέον γίνεται διάκριση μεταξύ των τοπικών ζητημάτων που διαχειρίζονται απευθείας οι Δήμοι και άρα και οι πολίτες (άρθρο 107) και των γενικών υποθέσεων, που διεκπεραιώνονται από αποκεντρωμένα περιφερειακά κρατικά όργανα (άρθρο 108). Την ίδια περίοδο (από το 1930 και μετά) επιτράπηκε η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος και για τις γυναίκες για τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, αν και οι γυναίκες απέκτησαν πλήρη εκλογικά δικαιώματα το 1949.

Ωστόσο, χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι κατά την περίοδο 1942-1944, στις απελευθερωμένες από τον ΕΛΑΣ ορεινές περιοχές της πατρίδας μας η Τοπική Αυτοδιοίκηση λειτούργησε στην πλησιέστερη στο πρότυπο της αρχαιοελληνικής άμεσης Δημοκρατίας μορφή της¹⁴.

1.1.3 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση από το 1945 μέχρι το 2010

Μετά την απελευθέρωση και μέχρι το 1981, σημειώθηκαν ελάχιστες αλλαγές στην οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η βασική λογική της μεταρρύθμισης του Βενιζέλου παρέμεινε αναλλοίωτη έως τη δεκαετία του 1990. Οι ΟΤΑ λειτουργούσαν μέχρι τον Ιούνιο του 2006 βάσει του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 1954 και κάποιες άλλες αλλαγές που σημειώθηκαν κατά καιρούς¹⁵.

¹⁴ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2007) «Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία - Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Πρώτος κύκλος Ομιλιών – Συζητήσεων του Ομίλου Προετοιμασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης – ΟΠΣ, Μάιος – Δεκέμβριος 2007, σελ.5

¹⁵ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2007) «Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία - Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Πρώτος κύκλος Ομιλιών – Συζητήσεων του Ομίλου Προετοιμασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης – ΟΠΣ, Μάιος – Δεκέμβριος 2007, σελ.5

¹⁶ Βλ. αναλυτικά, Θεοδώρου Θ.,(1996), Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την Επανάσταση του 1821, Εκδόσεις Τολιδη, Αθήνα

Μετά τις εκλογές του 1964 υπήρξαν θετικές προσδοκίες για δημοκρατικές αλλαγές στην Τοπική ¹⁶Αυτοδιοίκηση και για ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών. Οι προσδοκίες αυτές δεν επαληθεύθηκαν λόγω της επιβολής της στρατιωτικής δικτατορίας το 1967. Μετά την μεταπολίτευση αποκαταστάθηκε η δημοκρατική νομιμότητα, τίποτα όμως δεν άλλαξε ως προς τη λειτουργία και τους διαθέσιμους για την Τοπική Αυτοδιοίκηση πόρους¹⁷.

Από το 1981 και μετά σημειώθηκε μια σειρά σημαντικών τομών¹⁸. Το 1989 για πρώτη φορά νομοθετήθηκαν οι ΚΑΠ (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι) και η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποκτά πλέον δικούς της πόρους. Ακολουθεί η καθιέρωση της εκλογής των Νομαρχών και η άμεση εκλογή των οργάνων διοίκησής τους με το Νόμο 2218/1994 (ΦΕΚ Α 90) σε συνδυασμό με το Νόμο 2240/1994 (ΦΕΚ Α 153). Στη συνέχεια με το ΠΔ 30/1996 εκδίδεται ο Κώδικας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Το 1997 συντελείται η αναδιάρθρωση των Δήμων και των Κοινοτήτων της χώρας σύμφωνα με το Σχέδιο Καποδίστριας, Νόμος 2539/1997 (ΦΕΚ Α 244), ο οποίος μετέβαλε τα διοικητικά όρια των ΟΤΑ Α΄ βαθμού μέσω συνενώσεων αφήνοντας ανέπαφο τον θεσμικό χαρακτήρα τους. Το Σχέδιο Καποδίστριας μπορεί να βελτίωσε αισθητά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, από την άποψη της αξιοποίησης οικονομιών κλίμακας λόγω της διεύρυνσης των ορίων και του πληθυσμού τους, ωστόσο δεν δημιούργησε αποτελεσματικούς Δήμους με σαφείς νέες αρμοδιότητες και αυτάρκεια¹⁹. Το δαιδαλώδες νομικό πλαίσιο του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 1954 ήρθε να αντικαταστήσει ο Νέος Κώδικας, ο οποίος θεσμοθετήθηκε με το Νόμο 3463/2006 (ΦΕΚ Α 114), αλλά η σημαντικότερη μεταρρύθμιση των τελευταίων χρόνων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση πήρε σάρκα και οστά με τον ριζοσπαστικό Νόμο του Προγράμματος «Καλλικράτης» (Νόμος 3852/2010 ΦΕΚ 87 Α /7.6.2010). Ο

¹⁶ Βλ. αναλυτικά, Θέματα Τοπικής αυτοδιοίκησης, Άρθρα και μελέτες των δημάρχων, (1982) Εκδόσεις Τολίδη, Αθήνα

¹⁷ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 13, σελ 6,

¹⁸ Βλ. αναλυτικά, Η.Γ.Τενές, η Τοπική αυτοδιοίκηση, θεωρία και πράξη, Αθήνα, Φοίβος Β Σελούντος και ΣΙΑ Ο.Ε., 1986, σελ.42

¹⁹ Βλ. αναλυτικά Χλέπας Ν.-Κ. (1998) «Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς», στο Χλέπας, Ν.-Κ. (1998) «Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας», Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 183.

«Καλλικράτης» μείωσε ακόμα περισσότερο το πλήθος των ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Επίσης, κατάργησε τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αντικαθιστώντας τις από τις περιφέρειες, οι οποίες πλέον αποτελούν ΟΤΑ Β΄ βαθμού. Οι τελευταίες υπήρχαν και πριν τον Καλλικράτη, χωρίς ωστόσο να έχουν τη μορφή των ΟΤΑ. Μέχρι εκείνη τη στιγμή αποτελούσαν τμήμα της περιφερειακής διοίκησης του κράτους στο πλαίσιο της αποκέντρωσης²⁰.

1.2 Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση διενεργείται μέσα από τη λειτουργία και κάτω από τον έλεγχο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης²¹. Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) ονομάζονται τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία έχουν συσταθεί σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια της χώρας. Σκοπός τους είναι η διοίκηση των τοπικών ζητημάτων²² της εκάστοτε περιοχής αναφοράς τους, ενώ τα όργανά τους εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία από τους δημότες της. Εμμέσως, ο όρος εμπεριέχει εκτός της γεωγραφικής και δημογραφική σημασία, υπό την έννοια ότι κάθε ΟΤΑ έχει εκτός από καθορισμένα όρια αναφοράς, συγκεκριμένη έκταση, έδρα και πληθυσμό²³.

Ο ρόλος που διαδραματίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως θεσμός της Ελληνικής Πολιτείας, έχει πολιτική, διοικητική και αναπτυξιακή διάσταση.

1. Ο πολιτικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βασίζεται στην πολιτική νομιμοποίηση που της παρέχει η άμεση και καθολική εκλογή των οργάνων

²⁰ Βλ. αναλυτικά Βλ. αναλυτικά Γεωργιάκης Θ. (2007) «Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία - Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Πρώτος κύκλος Ομιλιών – Συζητήσεων του Ομίλου Προετοιμασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης – ΟΠΣ, Μάιος – Δεκέμβριος 2007, σελ 11 και Σωτηρέλης Γ. και Ξηρός Θ. (2010) «Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», Εκδ. ΙΤΑ/Παπαζήσης, σελ. 4

²¹ Βλ. αναλυτικά Ράικου Αθ. (1970) «Η γενική θεωρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ε.Δ.Δ.Δ., έκδοση 2^η σελ. 163 και Χλέπας Ν.-Κ. (1994) «Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις», Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή

²² Βλ. αναλυτικά Παυλόπουλος Πρ. (1985) «Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση. Η νομική παραμόρφωση ενός όρου και οι συνέπειές της», Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.5/1985, σελ. 49, Κούρτης Γ. (1998) «Το Σύνταγμα και η έννοια της τοπικής υπόθεσης δευτέρου βαθμού», Το Σ.24, σελ. 85, Μπέσιλα – Βήκα Ε. (1995) «Ο “ακαθάριστος” κύκλος αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών», ΕΤΑ, περίοδος Β΄, τ.74-75, σελ 59, Κατσούλης Δ. (1992) «Τοπικές υποθέσεις και συνενώσεις ΟΤΑ», «Σύνταγμα», σελ 529 και Παπανδρέου Ε. (1981) «Τοπικά υποθέσεις», ΕΤΑ, σελ. 1651

²³ Βλ. αναλυτικά Γεωργιάκης Θ. (2012) «Ποίος είναι ο «Καλλικράτης» και πως λειτούργησε στον ένα χρόνο που πέρασε», Συνέντευξη στη Βασιλική Ηλιακοπούλου, 21 Μαρτίου 2012, σελ. 4

της από τους πολίτες της εκάστοτε περιφέρειας (περιοχή αναφοράς του εκάστοτε Δήμου ή Περιφέρειας). Με τον τρόπο αυτό της δίδεται η εντολή και το δικαίωμα να διαμορφώνει, να εφαρμόζει και να ελέγχει την εφαρμογή των τοπικών δημόσιων πολιτικών.

2. Όσον αφορά το διοικητικό της ρόλο, μετέχοντας στο ενιαίο διοικητικό σύστημα της χώρας, η Τοπική Αυτοδιοίκηση ασκεί τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καταγράφει και ενημερώνει βάσεις δεδομένων των στοιχείων που αφορούν τη δημοτική κατάσταση των πολιτών και παρέχει διοικητικές υπηρεσίες στους πολίτες (πληροφόρηση, βεβαιώσεις και πιστοποιητικά κλπ)
3. Ο αναπτυξιακός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκφράζεται μέσω των αρμοδιοτήτων που της δίνει το θεσμικό πλαίσιο σε θέματα οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης, δηλαδή από τον ρόλο που διαδραματίζει στην τοπική ανάπτυξη²⁴. Εξάλλου η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης δεν παρουσιάζει μόνο πολιτικό, αλλά και αναπτυξιακό χαρακτήρα. Όσο περισσότερες είναι οι δυνατότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και οι διαθέσιμοι πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, τόσο πιο άμεσα και πολλαπλασιαστικά είναι τα αποτελέσματα, η άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και η επιτάχυνση των αναπτυξιακών διαδικασιών, ως ισχυρό ανάχωμα στην ανεργία.

Ο παραπάνω πολιτικός, διοικητικός και αναπτυξιακός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξασφαλίζει τη δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών αντιμετώπισης καθημερινών ζητημάτων, αλλά και πρωτοβουλιών προώθησης της τοπικής ανάπτυξης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και, κυρίως, η πρωτοβάθμια αποτελεί

²⁴ Βλ. ενδεικτικά Coccossis H. (2008) «Cultural Heritage, Local Resources and Sustainable Tourism», International Journal of Services Technology & Management, Vol. 10(1), Δέφνερ Α. και Καραχάλης Ν. επιμ. (2012) «Marketing και branding του τόπου: Η διεθνής εμπειρία και η ελληνική πραγματικότητα», Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος και Gospodini A. and Triantafyllidou Ch. (2013) «City marketing – a strategic plan for enhancing the cultural identity of the city of Komotini, Greece» in Gospodini A. (ed) Proceedings of the international conference 'Changing Cities', Skiathos, Greece 18-22 June 2013. Thessaloniki: Grafima Publications

τον πλησιέστερο στον πολίτη θεσμό της δημόσιας διοίκησης, τόσο βάσει αντικειμένου, όσο και βάσει του τρόπου λειτουργίας του²⁵.

- Ως προς το αντικείμενό του, κεντρική αρμοδιότητά του αποτελεί η αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων του πολίτη στο χώρο διαβίωσης του ιδίου και της οικογένειάς του.
- Ως προς τη λειτουργία του, συνιστά τον πλέον προσιτό στον πολίτη θεσμό διοίκησης, τόσο όσον αφορά τον έλεγχο των πεπραγμένων του και τη λογοδοσία του ως προς αυτά, όσο και για τη δυνατότητα ενεργού συμμετοχής που του προσφέρει²⁶.

Η δυνατότητα συμμετοχής του συνόλου των πολιτών στη διαμόρφωση και τη λήψη αποφάσεων αποτελεί βασικότατη αρχή της Δημοκρατίας. Βάσει αυτού κρίνεται απολύτως αναγκαία η συνεχής προώθηση της αποκέντρωσης και η συνεχής ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα και με όσα προαναφέρθηκαν, γίνεται απόλυτα σαφές ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί σημαντικότατο θεσμό, τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι ΟΤΑ έχουν την αποκλειστική ευθύνη για την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, ωστόσο σήμερα το επίπεδο ευθύνης των ΟΤΑ δεν περιορίζεται απλώς στην κάλυψη ορισμένων θεμελιωδών βασικών αναγκών των κατοίκων της περιοχής τους, αλλά επεκτείνεται και στην επεξεργασία και την εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής προς όφελός τους.

Στην προσπάθειά να οριοθετηθεί η σημερινή δυναμική των ΟΤΑ της χώρας, όπως διαμορφώνεται από τις νομοθετικές και διοικητικές ρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, με στόχο την αποτελεσματικότερη αξιοποίησή της, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τρεις, κυρίως, παράμετροι:

- 1 Η πρώτη παράμετρος είναι ότι ο προσδιορισμός του ρόλου των ΟΤΑ δεν μπορεί να γίνει χωρίς την παράλληλη μελέτη και κατανόηση των

²⁵ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2012) «Ποίος είναι ο «Καλλικράτης» και πως λειτούργησε στον ένα χρόνο που πέρασε», Συνέντευξη στη Βασιλική Ηλιακοπούλου, 21 Μαρτίου 2012, σελ 4 και Γιαννόπουλος Π. (2001) «Κοινωνία Πολιτών και Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Δωδώνη

²⁶ Βλ. αναλυτικά Βενιζέλος Ε. (1992) «Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης—Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης», Ε.Δ.Δ.Δ., σελ 321 και Παπαδημητρίου Γ. (1993) «Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία», Εκδόσεις Σάκκουλα

χαρακτηριστικών και των απαιτήσεων της εποχής μας. Οι ΟΤΑ της χώρας μας δεν μπορούν να μείνουν ανεπηρέαστοι από τις τεχνολογικές εξελίξεις, από το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης, από τους όρους της ελεύθερης αγοράς, από τα περιβαλλοντικά προβλήματα, καθώς και από τις γενικότερες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές εξελίξεις, που απαιτούν, από κάθε φορέα εξουσίας, νέες μορφές διαχείρισης και λειτουργίας. Ο πολίτης του 21ου αιώνα δεν περιορίζεται σε στενά γεωγραφικά πλαίσια. Είναι πλέον «Πολίτης του κόσμου» καθώς, στην κοινωνία της πληροφορίας, δέχεται καθημερινά μηνύματα και επιρροές από όλη την έκταση του πλανήτη.

- 2 Η δεύτερη παράμετρος αποτελεί η επιφυλακτική στάση των πολιτών απέναντι στους φορείς και τα πρόσωπα που ασκούν εξουσία, τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Το φαινόμενο αυτό αποτυπώνεται στις πεποιθήσεις και τις συμπεριφορές των πολιτών όλων των κοινωνικών στρωμάτων. Κύριο χαρακτηριστικό του είναι το ότι ο πολίτης δεν εμπιστεύεται τον κρατικό μηχανισμό, αμφισβητεί την ύπαρξη διαφάνειας στους πολιτικούς χειρισμούς, θεωρεί τη διαφθορά ως κατεστημένο φαινόμενο και αντιμετωπίζει με δυσανεξία τις καθημερινές συναλλαγές του με το δημόσιο.
- 3 Η τρίτη και σημαντικότερη παράμετρος είναι η σημαντικής εμβέλειας αμφίδρομη σχέση αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης των ΟΤΑ τόσο με τις κυβερνητικές αρχές και την κεντρική διοίκηση, όσο και με τους πολίτες. Οι ΟΤΑ, από τη μια μεριά δέχονται, με τον πιο άμεσο τρόπο τις κοινωνικές πιέσεις και αντιλαμβάνονται πρώτοι το σφυγμό της κοινής γνώμης και από την άλλη, καλούνται ως εκπρόσωποι των τοπικών κοινωνιών, να ασκούν όχι μόνο κριτική αλλά και ουσιαστική παρεμβατική πολιτική απέναντι στην κεντρική εξουσία.

Αποτελεί ιδιαίτερα σημαντική η αξιοποίηση της νέας δυναμικής των ΟΤΑ που διαμορφώνεται από τις παραπάνω παραμέτρους τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο²⁷.

²⁷ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ενωμένη Ευρώπη», Ομιλία στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Νοέμβριος 2004, σελ. 1

1.3 ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Βάσει της τρέχουσας διοικητικής διαίρεσης, κάθε σημείο της ελληνικής επικράτειας (εξαιρουμένου του Αγίου Όρους) υπάγεται ταυτόχρονα στη δικαιοδοσία δύο ΟΤΑ. Ενός πρωτοβάθμιου, που ονομάζεται δήμος, κι ενός δευτεροβάθμιου, που ονομάζεται περιφέρεια.

Η έννοια της «τοπικής υπόθεσης», καθώς και ο τρόπος με τον οποίο κατανέμονται οι σχετικές αρμοδιότητες στους πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους ΟΤΑ, καθορίζεται νομοθετικά²⁸. Σύμφωνα με έναν γενικό κανόνα, συνήθως ο δήμος είναι αρμόδιος για τα στενά τοπικά ζητήματα και η περιφέρεια για τα ευρύτερα. Για παράδειγμα η συντήρηση των τοπικών δρόμων, η έκδοση άδειας λειτουργίας των συνεργείων αυτοκινήτων και η φροντίδα για την καθαριότητα της περιοχής αποτελούν αρμοδιότητες του δήμου. Από την άλλη, η συντήρηση του οδικού δικτύου που συνδέει τους δήμους ή η έκδοση πιστοποιητικών καταλληλότητας για βιομηχανίες ανήκουν στην αρμοδιότητα της περιφέρειας. Ωστόσο σε αρκετές περιπτώσεις σημειώνονται συγκρούσεις καθώς η ασάφεια του νομικού πλαισίου λόγω πολυνομίας οδηγεί σε αντικρουόμενες διατάξεις και άρα και σε εμπόδια άσκησης των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων²⁹.

Πολύ συχνά καλείται το Συμβούλιο της Επικρατείας να επιλύσει συγκρούσεις μεταξύ των Ο.Τ.Α. και της Κεντρικής Διοίκησης.

Έχει κριθεί νομολογιακά σε πλείστες περιπτώσεις πως απόκειται καταρχήν στο νομοθέτη να καθορίσει ότι ορισμένη κατηγορία υποθέσεων εντάσσεται σε ενιαίο σύστημα διαχείρισης για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού πέραν ή υπέρτερου των τοπικών αναγκών, να αναγάγει την κατηγορία αυτή των υποθέσεων σε κρατικό μέλημα και να αναθέσει την άσκηση των συναφών αρμοδιοτήτων στις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες ή σε ενιαίο και κοινό για όλη την Επικράτεια κρατικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή, τέλος, να παραχωρήσει τις αρμοδιότητες αυτές σε

²⁸ Βλ. αναλυτικά Κλειώση Χρ. (1981) «Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως», Αθήναι
Βλ. αναλυτικά, ΕΕΤΑΑ, (2014), Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης Ν. 3852/10 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010), Επικαιροποιημένη έκδοση

²⁹ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές» και Μπέσιλα – Βήκα Ε. (1997) «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκής Ενοποίησης», εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 47

περισσότερους φορείς κατά περιφέρειες και να ορίσει ότι οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν ανάμιξη στην κατηγορία αυτή υποθέσεων (ΣτΕ 3440/1998 Ολομ.). Με τις ίδιες συνταγματικές διατάξεις δεν καθιερώνεται αυτονομία υπέρ των Ο.Τ.Α., δηλ. εξουσία αυτοτελούς θέσπισης κανόνων δικαίου, αλλά διασφαλίζεται μόνον η αυτοδιοίκησή τους, δηλ. η εξουσία των οργανισμών αυτών να αποφασίζουν με τα όργανά τους για τις τοπικές υποθέσεις ή για τις κρατικές υποθέσεις που κατ' εξαίρεση έχουν ανατεθεί σε αυτούς από το νόμο, η οποία ασκείται μέσα στο πλαίσιο των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α. και θεσπίζονται από το νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση (ΣτΕ 4077, 389/2009, 1809/1983 Ολομ.). Το Κράτος υποχρεούται να ασκεί εποπτεία στις πράξεις των Ο.Τ.Α., η οποία συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας, είτε προληπτικό είτε κατασταλτικό, εφόσον το Σύνταγμα δεν διακρίνει. Τέλος, αποτελεί υποχρέωση του Κράτους να εξασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και σε περίπτωση μεταφοράς αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς Ο.Τ.Α. απαιτείται συγχρόνως με τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων να μεταφέρονται και οι αντίστοιχοι πόροι που είναι αναγκαίοι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών (ΣτΕ 1716, 1717/2014, 2599/2011, 506/2010 επταμ., 389/2009).

Στην περίπτωση άλλωστε μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση καθώς και για την κατανομή των τοπικών υποθέσεων στους επί μέρους βαθμούς απαιτείται, α) πριν το αρμόδιο όργανο ασκήσει την κανονιστική του αρμοδιότητα να απευθύνει σχετικό ερώτημα προς τον Ο.Τ.Α. στον οποίο πρόκειται να μεταβιβασθούν οι αρμοδιότητες προκειμένου να ζητηθεί η γνώμη του για τη σχεδιαζόμενη μεταβίβαση και β) συγχρόνως με τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων πρέπει να μεταφέρονται και οι αντίστοιχοι πόροι (ΣτΕ 506/2010, βλ. και μειοψ.).

Με την από το 2001 αναθεώρηση του Συντάγματος από τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή εισήχθησαν στο άρθρο 102 του Συντάγματος ρυθμίσεις σχετικά με τις δημοσιονομικές εξουσίες των Ο.Τ.Α., ναι μεν, η τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά από το Σύνταγμα την δημοσιονομική δυνατότητα επιβολής τελών και φόρων, δεν της παρέχεται, όμως, αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα, αλλά ασκεί τη δυνατότητα

αυτή μέσα σε ένα νομοθετικό πλαίσιο, η αρμοδιότητα θέσπισης του οποίου ανήκει πάντα στη νομοθετική εξουσία (ΣτΕ 2414/2014). Παρέχεται κατά την παρ. 5 του ως άνω άρθρου, το πρώτον, από το Σύνταγμα στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, μία δημοσιονομικού χαρακτήρα εξουσία να επιβάλλουν οι ίδιοι με κανονιστική πράξη και να εισπράττουν τοπικά έσοδα. Τα έσοδα αυτά, εισπραττόμενα με ίδιους μηχανισμούς των Ο.Τ.Α, διατίθενται για την παροχή καλύτερης και αποτελεσματικότερης ποιότητας υπηρεσιών στους δημότες τους.

Τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εξουσιοδοτούνται για την επιβολή των φόρων με νόμο, στον οποίο άλλωστε καθορίζονται τα κατά το άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος ουσιώδη στοιχεία του φόρου και, ειδικότερα, το υποκείμενο, το αντικείμενο του φόρου, καθώς και τα όρια, εντός των οποίων θα κινηθεί το εξουσιοδοτούμενο όργανο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για τον καθορισμό του ακριβούς ύψους του προβλεπόμενου υπέρ αυτών φόρου, κατόπιν στάθμισης των ειδικών τοπικών αναγκών τους, σε συμφωνία με το άρθρο 78 παρ. 4 του Συντάγματος (πρβλ. ΣτΕ 1181/2014 Ολομ.).

1.3.1 Οι συνταγματικές ρυθμίσεις

Το ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδας, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27^{ης} Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, με τα άρθρα 101 και 102 θέτει το πλαίσιο και τις θεμελιώδεις αρχές συγκρότησης και λειτουργίας της οργάνωσης και διοίκησης του κράτους.

Έτσι, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 101 η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωμένο σύστημα, δηλαδή με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τη κεντρική στην περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Η παρ. 2 του άρθρου 101 ορίζει ότι τα κριτήρια στη βάση των οποίων διαμορφώνεται η διοικητική διαίρεση της χώρας είναι γεωοικονομικά, κοινωνικά και συγκοινωνιακά. Επιπροσθέτως, η παρ. 4 του άρθρου 101 υποχρεώνει τον νομοθέτη και τη διοίκηση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, δηλαδή των περιοχών με αναπτυξιακά μειονεκτήματα, και να μεριμνούν για την ανάπτυξή τους, όταν νομοθετούν.

Το άρθρο 102 του Συντάγματος αναφέρεται στο θεσμό και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, Ειδικότερα, αναφέρει τα εξής:

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ των δύο βαθμίδων, για τους οποίους συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας.
2. Το εύρος, οι κατηγορίες και η κατανομή των αρμοδιοτήτων στην άσκηση των τοπικών υποθέσεων καθορίζεται με νόμο. Επιπλέον, οι ΟΤΑ δύνανται με νόμο να αναλάβουν και αρμοδιότητες του Κράτους.
3. Οι ΟΤΑ έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ενώ οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία.
4. Με νόμο μπορεί να ιδρύονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι ΟΤΑ με σκοπό την από κοινού εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων.
5. Το Κράτος δεν επιτρέπεται να περιορίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ. Εποπτεύει τη λειτουργία τους και ασκεί έλεγχο μόνον στη νομιμότητα και όχι στη σκοπιμότητα των πράξεών τους.
6. Η επιβολή πειθαρχικών ποινών στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ, για τις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται η αυτοδίκαιη έκπτωση ή αργία τους, επιβάλλεται μετά από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, που αποτελείται κατά πλειοψηφία από δικαστές.
7. Το Κράτος, με τη λήψη νομοθετικών, κανονιστικών και δημοσιονομικών μέτρων οφείλει να διασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και τους πόρους για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.
8. Με νόμο καθορίζεται η κατανομή των φόρων ή τελών που εισπράττει υπέρ αυτών το Κράτος.
9. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.
10. Με νόμο ορίζονται ο καθορισμός και η είσπραξη εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ.

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα επέφερε σημαντικές καινοτομίες στα ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρώτον, καθιερώνει αυστηρά δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης. Δεύτερον, αποσαφηνίζει έως ένα βαθμό τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, τόσο σε σχέση με την κεντρική και περιφερειακή Διοίκηση όσο και μεταξύ τους και, τρίτον, κατοχυρώνει την «οικονομική αυτοτέλειά» τους, που εξειδικεύεται αφενός με την διασφάλιση πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό και αφετέρου με την καθιέρωση ιδίων³⁰.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν συνταγματικά κατοχυρωμένο θεσμό και κατά συνέπεια οι επεμβάσεις του κοινού νομοθέτη θα πρέπει να είναι συμβατές με το εν λόγω σύστημα οργάνωσης. Ο όρος τοπική αυτοδιοίκηση, όπως αποτυπώνεται στις συνταγματικές διατάξεις,

³⁰ βλ. ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ (2005) «Η Οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Επίκεντρο της Μεταρρύθμισης του Διοικητικού μας Συστήματος», Αθήνα, σελ. 3

βλ. Μπέσιλα – Βήκα Ε. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

κατοχυρώνει ένα βαθμό νομικής και πολιτικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ έναντι της κρατικής εξουσίας³¹. Μέσω της δημιουργίας ενός ξεχωριστού από το κράτος υποκειμένου δικαίου διασφαλίζεται αυτή η αυτοτέλεια. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης λαμβάνει τη μορφή του νομικού προσώπου δημόσιου δικαίου, με διοικητικές αρμοδιότητες με δικαιώματα και υποχρεώσεις. Οι ΟΤΑ, όμως, δεν διαθέτουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα, αυτονομία και, συνεπώς, «..δεν έχουν εξουσία αυτοτελούς θέσπισης κανόνων δικαίου παρά μόνον στο πλαίσιο της κατά το άρθρο 43 παρ. 2 εδάφιο β' του Συντάγματος νομοθετικής εξουσιοδότησης για τη ρύθμιση θεμάτων με λεπτομερειακό χαρακτήρα»³².

Το Σύνταγμα ορίζει ότι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν το τεκμήριο αρμοδιότητας επί των τοπικών υποθέσεων, χωρίς όμως να καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο θα οργανωθεί η τοπική αυτοδιοίκηση³³. Παράλληλα με την τοπική αυτοδιοίκηση, δρά και το κράτος, κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, το οποίο έχει την γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων της αυτοδιοίκησης. Η κρατική εξουσία δύναται με νόμο να αφαιρέσει αρμοδιότητες τοπικού χαρακτήρα από τους ΟΤΑ και να τις αναθέσει στην κεντρική διοίκηση και αντιστρόφως, να εκχωρήσει στους ΟΤΑ υποθέσεις που αποτελούν αποστολή του Κράτους. Σε περίπτωση, όμως, μη οριοθέτησης από το νόμο του όρου «τοπική υπόθεση», αυτή θα ασκηθεί από τους ΟΤΑ εφόσον χαρακτηρίζεται ως υπόθεση «τοπικού ενδιαφέροντος», σύμφωνα με το συνταγματικά κατοχυρωμένο τεκμήριο αρμοδιότητας.

Συνεπώς, οι αναφερθείσες διατάξεις του Συντάγματος περιορίζουν σημαντικά τα όρια επεμβάσεως του κοινού νομοθέτη στο δομή και στη λειτουργία των ΟΤΑ.

³¹ Τσάτσος, Δ. (1993) «Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας», Αθήνα, σελ. 397 επ.

Βλ. Στεφανόπουλος Π.Θ., (1995), Κωδικοποίηση Νόμων και λυτών Ρυθμίσεων Προσωπικού του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ και Ο.Τ.Α, Αθήνα, Εκδόσεις Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Υπουργείου Πολιτισμού

³² Βλ. Βλ. Πικραμένος, Μ. (2011) «Τα όρια της Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ και ο Νομοθέτης», Εισήγηση στη διημερίδα “Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα: Επισκόπηση της νομολογίας του Γ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας”. Πανεπιστήμιο Αθηνών 7 και 8 Νοεμβρίου 2011, <http://www.constitutionalism.gr/site/2299-ta-oria-tis-aytodioikisis-kai-twn-ota-kai-o-nomote/>

³³ Βλ. Σπηλιωτόπουλος, Επ. (2011) «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα 2011, σελ. 322 επ

Βλ. αναλυτικά, Κόρσου Δ. (2013). «Διοικητικό Δίκαιο Δ Έκδοση, Ενημερωμένη- Συμπληρωμένη από την Μ. Ε. Κόρσου Παναγοπούλου. Εκδόσεις Σάκουλα

Στο σημείο αυτό προκύπτει το ερώτημα εάν η κατάργηση των κοινοτήτων και η συνένωση των ΟΤΑ α' βαθμού είναι συμβατές με το Σύνταγμα.

Έτσι, σύμφωνα με την απόφαση 3194/1990 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ), η οποία έκρινε το θεσμό των συνενώσεων των ΟΤΑ, δεν είναι δυνατή η κατάργηση των ΟΤΑ με παράλληλη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων τους, που αφορούν στις τοπικές υποθέσεις, στην κρατική εξουσία. Όμως, σαφώς και είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα κατάργηση περισσότερων ΟΤΑ με τη συγχώνευση ή συνένωσή τους σε έναν νέο ενιαίο οργανισμό³⁴.

Με το ίδιο ερώτημα ασχολήθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας και εξέδωσε την απόφαση 55/2001 κατόπιν ασκήσεως αναίρεσης σε απόφαση Διοικητικού Εφετείου που αφορούσε στο Νόμο 2539/1997 (σχέδιο Καποδίστριας). Σύμφωνα με την απόφαση αυτή δεν αντίκειται στις συνταγματικές διατάξεις νόμος που προβλέπει την κατάργηση δήμων και κοινοτήτων με συνένωση τους σε ενιαίους οργανισμούς και η ανάθεση στους οργανισμούς αυτούς της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων των καταργούμενων δήμων και κοινοτήτων βάσει τοπικών δεδομένων και κριτηρίων, τα οποία συναρτώνται κατ' αρχήν με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες των οικείων περιοχών, αρκεί η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης να γίνεται προς το σκοπό της προσφορότερης και αποτελεσματικότερης διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της συνταγματικής αρχής της ισότητας των παρεχομένων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ στους πολίτες όλης της Επικράτειας. Σύμφωνα με την ίδια ως άνω απόφαση η βιωσιμότητα ενός ΟΤΑ δεν καθιστά ανεπίτρεπτη κατά το Σύνταγμα την κατάργηση και την ένταξή του σε ενιαίο μεγαλύτερο οργανισμό.

Με βάση την παραπάνω νομολογία καθίσταται εμφανές ότι και ο Νόμος 3852/2010 (Καλλικράτης) είναι συμβατός με τις συνταγματικές διατάξεις, δεδομένου ότι αφενός επιφέρει κατάργηση ΟΤΑ με συγχώνευση και αφετέρου ενισχύει, όπως θα δειχθεί κατωτέρω, τις αρμοδιότητές τους στην άσκηση των τοπικών υποθέσεων³⁵.

³⁴ Βλ. οπ.π. 28

³⁵ Βλ. αναλυτικά, Μαρίνος, Αν. (2010) «Ο "Καλλικράτης" και το Σύνταγμα», σε Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, Σεπτέμβριος 2010, σελ. 561 επ.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Ν. 3852/2010 η κατάργηση μέσω συγχώνευσης των ΟΤΑ και η εισαγωγή στην έννομη τάξη του συστήματος «Καλλικράτης» στοχεύει:

1. Στην ενδυνάμωση των αρχών της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στην διοικητική λειτουργία, αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη τους προσωπικού.
2. Στη διεύρυνση της συμμετοχής του πολίτη στην άσκηση της εξουσίας και στην εμπάθυνση της δημοκρατίας.
3. Στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογουμένων μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση.

Επίσης, στην εν λόγω εισηγητική έκθεση γίνεται και επίκληση του άρθρου 101 προκειμένου να αιτιολογηθούν τα κριτήρια των συγχωνεύσεων των ΟΤΑ. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ υιοθετήθηκαν ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια (πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά, ιστορικά και χωροταξικά), στη βάση της παρ. 2 του άρθρου 101 του Συντάγματος που αναφέρει ότι η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

Το βασικό ερώτημα, όμως, το οποίο και βρίσκεται στο επίκεντρο της παρούσας εργασίας είναι εάν με το σύστημα «Καλλικράτης», με το οποίο έλαβε χώρα μια ιδιαίτερα μεγάλη σε ένταση και έκταση κατάργηση ΟΤΑ, επήλθε μία αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη για τους κατοίκους των νέων ΟΤΑ, διοίκηση και διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς αυτούς. Η τοπική υπόθεση παραμένει και στο σύστημα “Καλλικράτης”, το περιεχόμενο και το ζητούμενο της αυτοδιοίκησης.

1.3.2 Η ισχύουσα Ελληνική Νομοθεσία

Μέχρι να τεθεί σε ισχύ το Σύνταγμα του 2001 αλλά και μέχρι τον Ιούνιο του 2006, το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργούσαν οι ΟΤΑ αποτελούσε ο Κώδικας

Βλ. αναλυτικά, Χρυσανθάκης Χ. (2010) «Καλλικράτης – Ο νέος Νόμος για την Αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1954, στον οποίο μέχρι το 2002 είχαν προστεθεί με Νόμους, Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις συνολικά σαράντα εννέα (49) τροποποιήσεις και συμπληρώσεις. Συγκεκριμένα, ο Κώδικας του 1954 συμπληρώθηκε από συνολικά (α) τριάντα τρεις (33) Νόμους, (β) έξι (6) Προεδρικά Διατάγματα και (γ) δέκα (10) Υπουργικές Αποφάσεις.

Το δαιδαλώδες αυτό νομικό πλαίσιο, που χαρακτηρίζονταν από επικαλύψεις αλλά και από αντιφατικές διατάξεις, ήρθε να αντικαταστήσει ο νέος Κώδικας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στου οποίου τη σύνταξη μετείχαν και τα κεντρικά όργανα των ΟΤΑ (ΚΕΔΚΕ – ΕΕΤΑΑ κ.α.), ο οποίος κυρώθηκε με τον Νόμο Ν.3463/2006 (ΦΕΚ Α' 8.6.2006)³⁶.

1.3.3 Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

Το σημερινό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη δομή, οργάνωση και λειτουργία των Δήμων της χώρας διαμορφώθηκε σταδιακά με πρώτο σημαντικό σταθμό να αποτελεί ο Ν.1065/1980 (ΦΕΚ 168 Α'), ο πρώτος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας³⁷. Ακολούθησαν τρεις κωδικοποιήσεις του (ΠΔ 75/1985 ΦΕΚ 27 Α', ΠΔ 323/1989 ΦΕΚ 146Α' και ΠΔ 410/1995 ΦΕΚ 231Α'), καθώς και μια πληθώρα άλλων νομοθετημάτων. Ωστόσο, οι συνεχόμενες μεταβολές του θεσμικού πλαισίου οδήγησαν σε ασάφειες του θεσμικού πλαισίου, κυρίως διότι οι σχετικές διατάξεις ήταν διάσπαρτες σε πλήθος νομοθετημάτων. Επίσης, βάσει των εξελισσόμενων αναγκών και ζητημάτων που καλούταν να αντιμετωπίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και λόγω της πρόθεσης ενίσχυσής της και της ανάθεσης πρόσθετων αρμοδιοτήτων σε αυτή, έγινε έκδηλη η ανάγκη περαιτέρω εξέλιξης και ανανέωσης

³⁶ Βλ. αναλυτικά Γεωργιάκης Θ. (2007) «Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία - Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Πρώτος κύκλος Ομιλιών – Συζητήσεων του Ομίλου Προετομασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης – ΟΠΣ, Μάιος – Δεκέμβριος 2007, σελ 10

³⁷ Βλ. επιπλέον Ν. 1065/1980 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» (ΦΕΚ 168/24-7-1980 τ. Α') και ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ (2000) «Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας

Βλ αναλυτικά, Στεφανόπουλος Π.Θ., (1995),Κωδικοποίηση Νόμων και λοιπών Ρυθμίσεων Προσωπικού του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ και Ο.Τ.Α, Αθήνα, Εκδόσεις Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Υπουργείου Πολιτισμού

του θεσμικού πλαισίου. Αυτό συνέβη αρχικά με το Ν.3242/2004³⁸ και εν συνεχεία με τη σύνταξη του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και την τελευταία συστηματική κωδικοποίησή του με το Ν.3463/2006³⁹ με τον οποίο ενσωματώθηκε μια σειρά νέων διατάξεων στο κείμενο του προηγούμενου κώδικα⁴⁰. Το κείμενο του κώδικα αποτελείται στο σύνολό του από 11 μέρη και 287 άρθρα.

Αρχικά, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων αναγνωρίζει την Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεμελιώδη θεσμό έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας, καθώς επίσης ορίζει ότι οι Δήμοι και οι Κοινότητες (που καταργήθηκαν στη συνέχεια) αποτελούν τον πρώτο βαθμό της, ενώ διαχωρίζονται από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (που αποτελούσαν τότε τον αντίστοιχο δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης).

Επίσης, στα πρώτα άρθρα ορίζονται τα όργανα διοίκησης των Δήμων (Δημοτικό Συμβούλιο, Δημαρχιακή Επιτροπή, Δήμαρχος) καθώς και των Κοινοτήτων (Κοινοτικό Συμβούλιο, Πρόεδρος), ενώ περιγράφεται και η διαδικασία εκλογής των τοπικών αρχών. Οι αρμοδιότητες των οργάνων περιγράφονται στο 4ο μέρος του Κώδικα. Το Δημοτικό Συμβούλιο είναι το κατεξοχήν όργανο διοίκησης του Δήμου, με τη λήψη κάθε απόφασης να περνά από αυτό. Ο Δήμαρχος από την πλευρά του καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την ατζέντα της συζήτησης και τις προτεραιότητες του Δημοτικού Συμβουλίου. Επίσης, επιλέγει τους Αντιδημάρχους και τους αναθέτει συγκεκριμένα ζητήματα αρμοδιότητας, ενώ επιλέγει και τους συμβούλους που θα τον υποστηρίζουν. Τέλος, ενεργεί ως εκπρόσωπος του Δήμου, προΐσταται των υπηρεσιών και εκτελεί τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων του Δήμου.

Η κύρια ανάγκη που καλύφθηκε με την κατάρτιση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων ΤΟΥ 2006 ήταν η συγκέντρωση των διατάξεων περί άσκησης των

³⁸ Βλ. επιτλέον Ν.3242/2004 περί «Ρυθμίσεων για την οργάνωση και λειτουργία της Κυβέρνησης, τη διοικητική διαδικασία και τους ΟΤΑ»

³⁹ Βλ. επιτλέον Ν.3463/2006 περί «Κύρωσης του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

⁴⁰ Με την ψήφιση του Ν.3852/2010 τροποποιήθηκε επίσης μια πληθώρα διατάξεων.

Βλ. Φλογαίτης Ι. Σπυρίδων, (1987), « Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα» Αθήνα Κομοτηνή , Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλας

Βλ. Χλέπας Ν.-Κ. (1994) «Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις», Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή

αρμοδιοτήτων των Δήμων. Με τον Κώδικα επιχειρήθηκε, επίσης, η απλούστευση της άσκηση των δημοτικών αρμοδιοτήτων, ο περιορισμός της γραφειοκρατίας και η σαφέστερη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Οι αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων, σύμφωνα με την Αιτιολογική έκθεση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, κατανέμονται στους επόμενους τομείς:

1. *Ανάπτυξης*
2. *Περιβάλλοντος*
3. *Ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας πόλεων και οικισμών*
4. *Απασχόλησης*
5. *Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης*
6. *Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού*
7. *Πολιτικής Προστασίας.*

Με τις διατάξεις του Κώδικα επιχειρείται μια ενδεικτική παρουσίαση των τοπικών υποθέσεων για τις οποίες έχουν αρμοδιότητα οι Δήμοι και οι Κοινότητες, και ταυτόχρονα ο όσο το δυνατόν σαφέστερος προσδιορισμός της έννοιας των τοπικών υποθέσεων, αλλά και των καθημερινών παρεχόμενων υπηρεσιών των Δήμων προς τους πολίτες. Επίσης, ορίζονται οι μέχρι τότε αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης που ανατίθενται στους Δήμους και τις Κοινότητες, όπως π.χ. η τέλεση πολιτικών γάμων και η τήρηση μητρώων δημοτολογίου.

Εκτός των παραπάνω προβλέπεται η υποχρέωση εναρμόνισης της άσκησης των δημοτικών αρμοδιοτήτων βάσει των ευρωπαϊκών, εθνικών και περιφερειακών κατευθύνσεων, η δυνατότητα ανάθεσης ορισμένων αρμοδιοτήτων (από την κεντρική διοίκηση) σε νομικά πρόσωπα, η προώθηση επίτευξης συνεργασιών με άλλους τοπικούς φορείς κλπ. Τέλος, προβλέπεται η δυνατότητα εφαρμογής επιπλέον κανόνων για θέματα της αρμοδιότητάς τους μέσω της λήψης κανονιστικών αποφάσεων⁴¹.

Στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων περιλαμβάνονται διατάξεις που αφορούν την ενίσχυση της αυτοτέλειας των Δήμων, τον περιορισμό της κρατικής εποπτείας και του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μόνο σε συγκεκριμένα κρίσιμα ζητήματα. Επίσης, στο πλαίσιο της προστασίας των πολιτών απέναντι σε τυχόν παράνομες

⁴¹ Βλ. αναλυτικά Αιτιολογική Έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 14 παρ.2 του Ν.3242/2004 επί του σχεδίου του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, σελ. 5

πράξεις, αλλά και σε παραλείψεις δράσεων των τοπικών οργάνων προβλέπεται διοικητική προσφυγή κατά πράξεων των Δήμων. Επιπροσθέτως, προβλέπεται η σύσταση στην έδρα κάθε Περιφέρειας Ειδικής Επιτροπής παρακολούθησης, της οποίας θα προεδρεύει εφέτης, ενώ θεσμοθετείται η υποχρεωτική συμμόρφωση των τοπικών οργάνων στις αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας και της Ειδικής Επιτροπής⁴².

Οι ΟΤΑ υποχρεούνται να συντάξουν και να εγκρίνουν τον ετήσιο προϋπολογισμό τους μέχρι το τέλος κάθε έτους. Ο προϋπολογισμός ορίζει τα έσοδα (τακτικά και έκτακτα) και τις δαπάνες που θα πραγματοποιηθούν το επόμενο έτος. Τα έσοδα καλύπτονται, κυρίως, από την τακτική επιχορήγηση, τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ). Οι χρηματοδοτήσεις έργων και επενδύσεων ανήκουν στα έκτακτα έσοδα και περιλαμβάνουν πόρους που προέρχονται από προγράμματα, όπως το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», τις χρηματοδοτήσεις ΣΑΤΑ⁴³, καθώς και πόρους που προέρχονται από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα της εκάστοτε περιφέρειας ή τα τομεακά του ΕΣΠΑ. Αντίστοιχα, οι δημοτικές δαπάνες χωρίζονται σε υποχρεωτικές και προαιρετικές, εκ των οποίων οι πρώτες αναφέρονται στα λειτουργικά έξοδα του Δήμου, άλλες υποχρεώσεις π.χ. δάνεια, καθώς επίσης στις εισφορές προς φορείς και νομικά πρόσωπα. Εκτός του ετησίου προϋπολογισμού, κάθε Δήμος υποχρεούται να συντάσσει ετησίως οικονομικές καταστάσεις (ισολογισμού, απολογισμού και αποτελεσμάτων χρήσεως), καθώς επίσης και τετραετή επιχειρησιακά προγράμματα (πλέον πενταετή όπως θα δούμε στη συνέχεια) με σκοπό την υιοθέτηση αναπτυξιακών στόχων και τη θέσπιση εργαλείων σχεδιασμού, παρακολούθησης, αξιολόγησης και διόρθωσης του προγραμματισμού της υλοποίησης των στόχων αυτών.

⁴² Βλ. αναλυτικά Νόμος 3463/06 – Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

Βλ. αναλυτικά, Βενετσανοπούλου Μ. και Ακριβός Χ. (2013) «Ανάπτυξη επιχειρηματικότητας στον ελληνικό δημόσιο τομέα: πραγματικότητα ή ουτοπία;», 5^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών «Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το 'μνημόνιο' εποχή», 28-30 Νοεμβρίου 2013, Κομοτηνή

⁴³ Το ποσό αυτό που διατίθεται για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων ονομάζεται Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ)

Βλ. Αναλυτικά, Στεφανόπουλος Π.Θ., (1995), Κωδικοποίηση Νόμων και λοιπών Ρυθμίσεων Προσωπικού του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ και Ο.Τ.Α, Αθήνα, Εκδόσεις Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Υπουργείου Πολιτισμού

Στο πλαίσιο της προώθησης της τοπικής δημοκρατίας και της ενεργοποίησης των πολιτών στη λήψη αποφάσεων εισήχθησαν οι θεσμοί: α) του τοπικού δημοψηφίσματος για ζητήματα αρμοδιότητας των Δήμων και ενός β) συστήματος θεσμών συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση αποφάσεων (περιλαμβάνονται η διενέργεια διαβουλεύσεων με τοπικούς φορείς, ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας, η Χάρτα Δικαιωμάτων του Δημότη, ο Οδηγός του Δημότη και ο απολογισμός πεπραγμένων της δημοτικής αρχής)⁴⁴.

Εκτός των παραπάνω, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων μέσω των αναθεωρημένων διατάξεων του προσβλέπει στην προώθηση των διαδημοτικών συνεργασιών σε εθνικό, αλλά και ευρωπαϊκό επίπεδο, τη συμμετοχή σε δίκτυα πόλεων και την από κοινού συμμετοχή σε προγράμματα και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε αυτό το σημείο σημαντικό είναι να αναφερθεί ότι βασική καινοτομία αποτελεί η προσπάθεια κινητοποίησης του ιδιωτικού τομέα και συνεργασίας του με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο της βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών για τους πολίτες, μέσω συμπράξεων και διαγωνιστικών αναθέσεων για την εκτέλεση συγκεκριμένων έργων⁴⁵.

Τέλος, σημαντικό σημείο του Κώδικα αποτελούν οι διατάξεις με κοινωνικό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις του στα πλαίσια της ενίσχυσης του κοινωνικού ρόλου των ΟΤΑ προβλέπουν την ανάληψη από αυτούς πρωτοβουλιών κοινωνικού χαρακτήρα. Οι πρωτοβουλίες αυτές δύναται να αναφέρονται στη μείωση της φορολογίας ή η χορήγηση βοηθημάτων για ειδικές κατηγορίες πληθυσμού, η αντίστοιχη ενίσχυση φορέων κοινωνικού χαρακτήρα, η εφαρμογή

⁴⁴ Βλ. επιπλέον ΕΕΤΑΑ (2010) «Ο Οδηγός του Δημότη», ΕΕΤΑΑ (2011) «Οδηγός του Δημότη – Υποχρεώσεις και Δεσμεύσεις του Δήμου» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Οδηγός του Δημότη – Υποχρεώσεις και Δεσμεύσεις της Περιφέρειας»

⁴⁵ Βλ. επιπλέον Ν.3389/2005 (ΦΕΚ 232/Α/22.9.2005) «Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα» όπως τροποποιήθηκε με το Ν.3483/2006 (ΦΕΚ Α΄ 169/7.8.2006) και Πατρίκιος Γ. (2009) «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα – Το προσυμβατικό στάδιο», Νομική Βιβλιοθήκη

Βλ. επιπλέον Παπαδημητρίου Γ. (1993) «Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία», Εκδόσεις Σάκκουλα Βλ.αναλυτικά, Κοντογιώργης Γ. (1992) «Κοινοτική αυτοδιοίκηση και καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα», στο Πετρίδης Π. (1992) «Ιωάννης Καποδίστριας, 1776-1831. Ο κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος», Αθήνα, σελ. 231-246

προγραμμάτων φροντίδας και μέριμνας ευπαθών κοινωνικών ομάδων, η μέριμνα κοινωνική ενσωμάτωσης μεταναστών, Ρωμά κ.α.⁴⁶

Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ θα εξεταστούν αναλυτικά και σε επόμενο κεφάλαιο, σχετικά και με τις τροποποιήσεις και προσθήσεις που έγιναν σε αυτές βάσει του Προγράμματος Καλλικράτη, στα πλαίσια της αξιολόγησης της εφαρμογής τους και κατ' επέκταση του ίδιου του προγράμματος μεταρρύθμισης.

1.4 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ Κ.Ε.Δ.Ε.-Π.Ε.Δ.Α., ΕΝ.Π.Ε. ΚΑΙ ΤΟΥ Ι.Τ.Α.

Η δράση και αποτελεσματικότητα των ΟΤΑ δύνανται να ενισχυθούν μέσα από συμπράξεις σε κεντρικό επίπεδο, καθώς και μέσω της ίδρυσης επιστημονικών και συμβουλευτικών οργανισμών. Έτσι, στην παρούσα ενότητα θα εξεταστεί ο ρόλος των κεντρικών οργάνων των ΟΤΑ, της ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ, ενώ θα παρουσιαστεί και ο ρόλος του ΙΤΑ, της ΕΕΤΑΑ και της ΜΟΔ. Σε γενικές γραμμές τα όργανα αυτά λειτουργούν υποστηρικτικά προς τους ΟΤΑ, παρέχοντάς ολοκληρωμένη συμβουλευτική υποστήριξη και καθοδήγηση για θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, προσφέρουν δυνατότητες οργανωμένης συνεργασίας, προαγωγής, εκπροσώπησης και διεκδίκησης έναντι της κεντρικής διοίκησης.

1.4.1. Η Κ.Ε.Δ.Ε. και η Π.Ε.Δ.Α.

Η αρχική Ένωση των δήμων της χώρας ιδρύθηκε στα πλαίσια του Α' Συνεδρίου των Δημάρχων Ελλάδας (διεξήχθη από τις 30 Οκτωβρίου μέχρι τις 5 Νοεμβρίου 1927) με το ψήφισμα της 3ης Νοεμβρίου 1927. Υπό την προεδρία του τότε δημάρχου Αθηναίων Σπύρου Πάτση, και τη συμμετοχή συνολικά 42 δημάρχων καθώς και 17 εκπροσώπων δημάρχων, αποφασίστηκε η ίδρυση της Ένωσης Δήμων Ελλάδας. Το καταστατικό της Ένωσης εγκρίθηκε με διάταγμα της 12^{ης} Απριλίου 1929, ενώ η αναγνώρισή της σαν νομικό πρόσωπο έγινε το 1929 με το άρθρο 52 του Ν. 4108/29. Κατά τη διάρκεια των εργασιών του Β' Συνεδρίου των δημάρχων (διεξήχθη από 10 έως 16 Μαΐου 1931) ακολούθησε νέο καταστατικό το οποίο περιείχε συμπληρώσεις ενώ και ο τίτλος της Ένωσης διαμορφώθηκε σε «Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος». Το νέο καταστατικό εγκρίθηκε με το ΠΔ της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1931. Άλλες

⁴⁶ Βλ. αναλυτικά Νόμος 3463/06 – Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

σχετικές ισχύουσες διατάξεις ήταν το Διάταγμα της 5/11 Ιουνίου 1930 «περί διαχειρίσεως και ελέγχου της Ενώσεως των Δήμων της Ελλάδος», σύμφωνα με τις το άρθρο 52 του Ν. 4108/29, το οποίο τροποποιήθηκε με το Διάταγμα της 5/11 Δεκεμβρίου 1934. Το άρθρο 52 του Ν. 4108/29, και η τροποποίησή του από το άρθρο 4 του ΝΔ της 14/16 Οκτωβρίου 1935, καθιστά υποχρεωτικές τις εισφορές των Δήμων και των Κοινοτήτων που είναι μέλη της Ένωσης. Η νομοθεσία αυτή τροποποιήθηκε από το καθεστώς της 4^{ης} Αυγούστου 1936 και με το Ν. 1893/39⁴⁷.

Ο σκοπός της Ένωσης ορίστηκε βάσει του καταστατικού της ότι θα είναι:

- *«Η προαγωγή της δημοτικής και κοινοτικής διοικήσεως, η επαγρύπνηση επί των συμφερόντων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, η διευκόλυνση της μεταξύ των συνεργασίας και η παροχή εις αυτούς πάντων των διοικητικών, οικονομικών και τεχνικών στοιχείων, που θα ήταν χρήσιμα για την πληρέστερη εκπλήρωση του προορισμού τους, και για την εξασφάλιση της ευημερίας των Δήμων και των Κοινοτήτων, την παροχή κάθε ηθικής και υλικής ωφέλειας, που μπορεί να αποδώσει η μεταξύ τους συνεργασία, και η αμοιβαία ηθική ενίσχυση μέσα στα όρια του νομού.*
- *Η παροχή πάσης ηθικής και υλικής ωφελείας.*
- *Η συγκέντρωση πληροφοριών και στατιστικών αναγομένων εις την τοπικήν διοίκειν, η παρακολούθηση της συγκριτικής νομοθεσίας και η έρευνα των ζητημάτων της τοπικής αυτοδιοικήσεως, η υποβολή γνωμών εις την νομοθετικήν διοίκειν, η προσπάθεια για υιοθέτηση των πορισμάτων των συνεδρίων των πόλεων, η συγκέντρωση και ταξινόμηση της σχετικής νομολογίας, η ίδρυση βιβλιοθήκης, η έκδοση δελτίων*
- *Η ίδρυση ιδίας τεχνικής υπηρεσίας παρεχούσης εις τους Δήμους και τας Κοινοτήτας γνώμας τεχνικάς και τεchnικοοικονομικάς επί ζητημάτων ειδικών (σχεδίων πόλεων, συμβάσεων και ηλεκτροφωτισμού, οδοστρωμάτων, υπονόμων) κ.λ.π.».*

Επίσης, βάσει καταστατικού ορίστηκε η υποχρεωτική συμμετοχή στη Διευθύνουσα Επιτροπή των Δημάρχων Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, καθώς επίσης η ίδρυση υπηρεσιών Ερευνών και τεχνικών μελετών, Μελετών διοικητικών, δικαστικών και αμφισβητούμενου διοικητικού, Μελετών οικονομικών, βιομηχανικών και εμπορικών και Υπηρεσίας εκδόσεων. Με τον Α.Ν. 1893/1939, η Ένωση τέθηκε υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών ενώ παράλληλα προβλέφθηκε θέση επιτρόπου για τον έλεγχο της λειτουργίας της.

⁴⁷ Βλ. www.kedke.gr

Ωστόσο, το 1941 η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. καταργήθηκε με το Ν.Δ. 71/1941. Μετά την απελευθέρωση, και συγκεκριμένα στα πλαίσια του Δ' Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδας του 1951, επανήλθε η ανάγκη επανιδρύσεως της. Έτσι, δρομολογήθηκε η εκπόνηση του Σχεδίου Νόμου «περί ανασυστάσεως της Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος». Εν συνεχεία, φθάνουμε στο Ν.Δ. 2189/1952 «περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής τοιαύτης των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος», διάταγμα που ορίζει ως σκοπό της Ένωσης:

1. Την προαγωγή της δημοτικής και κοινοτικής διοικήσεως,
2. την έρευνα και μελέτη δημοτικών και κοινοτικών ζητημάτων,
3. την συγκέντρωση και παροχή στοιχείων και πληροφοριών,
4. τη διατύπωση απόψεων επί σχετικών νομοσχεδίων.

Ο Α.Ν. 477/1968 προέβλεπε το διορισμό και όχι την εκλογή των οργάνων της ΚΕΔΚΕ. Παρά την αναβάθμιση που συντελέστηκε κατά τη δεκαετία του 1980 στο ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το θεσμικό πλαίσιο της ΚΕΔΚΕ παρέμεινε ως ουσιαστικά είχε. Στο Π.Δ. 197/78, αναφέρονται για την ΚΕΔΚΕ η σύσταση, το όνομα, η έδρα, οι σκοποί και η προέλευση των πόρων της.

Ο τρόπος εκλογής των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιγράφεται με το Π.Δ. 48/99 και τις τροποποιητικές διατάξεις του Π.Δ. 12/2007. Επιπλέον, μετά την ψήφιση του Προγράμματος «Καλλικράτης» (Ν. 3852/10), για την εκλογή των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων Ελλάδας (ΠΕΔ) και της πλέον Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) εκδόθηκε το Π.Δ. 75/11⁴⁸.

Εντός των ορίων της Αττικής, και με τη μορφή Ν.Π.Ι.Δ. λειτουργεί η Περιφερειακή Ένωση Δήμων Αττικής - Π.Ε.Δ.Α. (πρώην Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής - Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α.). Αποτελεί συλλογικό σώμα αποτελούμενο από 66 Δήμους, οι οποίοι ανήκουν στα διοικητικά όρια της Αττικής αλλά και των νησιών του Αργοσαρωνικού. Η Ένωση διοικείται από εικοσιπενταμελές Διοικητικό Συμβούλιο, ενώ διαθέτει διοικητικό-επιστημονικό προσωπικό και μόνιμες θεματικές επιτροπές.

⁴⁸ Βλ. www.kedke.gr

Η Π.Ε.Δ.Α. αποτελεί συντονιστικό και υποστηρικτικό όργανο των Δήμων της Αττικής. Σκοπός της ίδρυσης και λειτουργίας της είναι η λήψη αποφάσεων μέσω των Γενικών Συνελεύσεων, των Διοικητικών Συμβουλίων και του ετήσιου Συνεδρίου των μελών της για τη διαμόρφωση συγκεκριμένων πολιτικών θέσεων, προτάσεων και μελετών σχετικών με την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση, σε συνεργασία με διάφορους επιστημονικούς φορείς (Τ.Ε.Ε., Ι.Τ.Α., Ε.Ε.Τ.Α.Α., Πανεπιστήμια κλπ). Επίσης, παρέχει κάθε είδους υποστήριξη και πληροφόρηση στους ΟΤΑ, όταν αυτό απαιτείται. Έχει αντιπροσώπους στην Κ.Ε.Δ.Ε., στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού Αθήνας, στις Περιφερειακές Επιτροπές και στους οργανισμούς κοινής ωφελείας.

Εκτός των παραπάνω, στα πλαίσια της ολοκληρωμένης παροχής υποστήριξης για θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η Π.Ε.Δ.Α. λειτουργεί Γραφείο Ευρωπαϊκών Θεμάτων, το οποίο και αναλαμβάνει την υλοποίηση εθνικών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση (www.pedattikis.gr).

1.4.2 Η ΕΝ.Π.Ε.

Με σκοπό την οργανωμένη συνεργασία, προαγωγή και εκπροσώπηση των Περιφερειών, σύμφωνα με τις διατάξεις του Καλλικράτη (παρ. 9 άρθρο 282 Ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 11 του άρθρου 58 του Ν. 3966/2011) δημιουργήθηκε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με το όνομα «Ένωση Περιφερειών Ελλάδας» (ΕΝ.Π.Ε.). Το νομικό πρόσωπο αυτό έχει ως έμβλημα τον Κλεισθένη, εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών και έχει έδρα την Αθήνα.

Ο σκοπός που καλείται να διαδραματίσει η ΕΝ.Π.Ε. σύμφωνα με το άρθρο 2 του Π.Δ. 74/2011 (ΦΕΚ 181Α/22.8.2011) έγκειται στην εξασφάλιση και προώθηση των εξής επόμενων:

1. *Τη συνεργασία των περιφερειών-μελών της.*
2. *Την προαγωγή του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης.*
3. *Την έρευνα και μελέτη ζητημάτων σχετικών με τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή ανάπτυξη.*
4. *Την συγκέντρωση και επεξεργασία στοιχείων και πληροφοριών επί ζητημάτων, σχετικών με την αποστολή και το έργο των περιφερειών.*

5. Την προώθηση και ενθάρρυνση πρωτοβουλιών για την ειρήνη, τον πολιτισμό, την ισόρροπη κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη, την καταπολέμηση των περιφερειακών ανισοτήτων και της ανεργίας.
6. Το συντονισμό των περιφερειών για τη λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και των συνεπειών της.
7. Την ενημέρωση και διαρκή επιμόρφωση του προσωπικού και των αιρετών οργάνων των περιφερειών.
8. Τη συνεργασία με την ΚΕΔΕ και τις Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων για την προαγωγή του θεσμού της πολυεπίπεδης συνεργασίας.
9. Τη συνεργασία με όργανα και φορείς της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών οργανισμών και χωρών.
10. Τη συνεργασία με φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα οι οποίοι δραστηριοποιούνται σε θέματα δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αποκέντρωσης και περιφερειακής ανάπτυξης.
11. Την εκπροσώπηση των περιφερειών στα πάσης φύσεως όργανα και φορείς.
12. Τον προγραμματισμό, υποστήριξη και συντονισμό δράσεων για την αναβάθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών οργάνων των περιφερειών και του προσωπικού, καθώς και για την αποδοτικότερη λειτουργία των υπηρεσιακών τους μονάδων.

Τέλος, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας είναι η προετοιμασία γνωμοδοτήσεων όσον αφορά τα νομοσχέδια που αφορούν τις περιφέρειες, καθώς και η έκδοση βιβλίων και εντύπων με αντικείμενο θέματα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης⁴⁹.

1.4.3 Η Ε.Ε.Τ.Α.Α. , Η Π.Ε.Τ.Α., ΤΟ Ι.Τ.Α. ΚΑΙ Η Μ.Ο.Δ.

Το 1985 ιδρύεται (με τη συμμετοχή της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε) η **Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α.)**, σύμφωνα με το Ν. 1518/85, με ρόλο την επιστημονική και συμβουλευτική υποστήριξη των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, του δημόσιου τομέα και άλλων κοινωνικών φορέων. Η ΕΕΤΑΑ λειτουργεί με τη μορφή της ανώνυμης εταιρίας και διέπεται από τις διατάξεις του Ν. 2190/20. Διοικείται από ενδεκαμελές αιρετό Διοικητικό Συμβούλιο και έχει μετόχους φορείς της Αυτοδιοίκησης (55%), το Ελληνικό Δημόσιο (34%) και φορείς του Κοινωνικούς εταίρους και οργανισμούς (11%).

Με τη συμμετοχή εξειδικευμένων επιστημόνων με σημαντική εμπειρία σε θέματα τοπικής περιφερειακής ανάπτυξης και αυτοδιοίκησης, κοινωνικής πολιτικής και

⁴⁹ Βλ. www.enpe.gr

ανθρώπινων πόρων στο ανθρώπινο δυναμικό της, η Ε.Ε.Τ.Α.Α. συμβάλει καθοριστικά στην παροχή επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης σε φορείς της Αυτοδιοίκησης, καθώς και σε φορείς του Δημοσίου. Έχει οριστεί ως Δικαιούχος και Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης για την υλοποίηση δράσεων του ΕΣΠΑ και του ΕΠ «Αλέξανδρος Μπαλτατζής» διαθέτοντας πιστοποιημένη διαχειριστική επάρκεια. Μάλιστα, στο πλαίσιο της νέας προγραμματικής περιόδου, συγκροτήθηκε ειδική αυτοτελής διοικητική ενότητα – ο Ειδικός Τομέας Ενδιάμεσου Φορέα Διαχείρισης (ΕΦΔ) – η οποία είναι αρμόδια για την εφαρμογή των λειτουργιών του ΕΦΔ (ISO 9001:2000). Επίσης, αποτελεί πιστοποιημένο Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης Εθνικής Εμβέλειας, με την κεντρική του δομή να βρίσκεται στην Αθήνα, ενώ λειτουργούν δύο περιφερειακά παραρτήματα στη Θεσσαλονίκη και τη Λάρισα και ένα Εξεταστικό Κέντρο από το European Computer Driving License. Τέλος, διαθέτει Γραφείο στις Βρυξέλλες στο κτίριο του CCRE, όπου βρίσκονται τα γραφεία και των λοιπών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ευρώπης.

Οι συνεχείς εξελίξεις του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος της Ελλάδας και της Ευρώπης οδηγούν σε νέες ανάγκες και περιεχόμενο που καλούνται να διαχειριστούν οι θεσμοί και τα όργανα της Αυτοδιοίκησης, αναδεικνύοντας την Αυτοδιοίκηση σε δυναμικό φορέα προώθησης της ισόρροπης ανάπτυξης, της ευέλικτης διοικητικής οργάνωσης καθώς επίσης και της αποδοτικής λειτουργίας. Τα συνεχώς μεταβαλλόμενα πλαίσια μέσα στα οποία καλείται να δράσει η Αυτοδιοίκηση και οι αυξημένες απαιτήσεις που απορρέουν προδιαγράφουν το ρόλο της ΕΕΤΑΑ, η οποία υποστηρίζει την ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση σε ζητήματα όπως διοικητικών θεσμών, λειτουργικά ζητήματα των ΟΤΑ, οικονομικά ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ζητήματα δράσης και ανάπτυξης, υπηρεσίες κατάρτισης και δια βίου μάθησης⁵⁰.

Αναλυτικότερα, το εύρος των δραστηριοτήτων και υπηρεσιών που προσφέρει η εταιρία, μπορεί να ομαδοποιηθεί ως ακολούθως:

1. **Υπηρεσίες για ζητήματα Θεσμών Διοίκησης:** Παροχή επιστημονικής, τεχνικής και συμβουλευτικής υποστήριξης προς τους Κεντρικούς Φορείς της

⁵⁰ Βλ. www.eetaa.gr

Δημόσιας Διοίκησης και τους συλλογικούς φορείς της Αυτοδιοίκησης για την προετοιμασία, τη θέσπιση και την υλοποίηση αποφάσεων σχετικών με: την ολοκλήρωση της διοικητικής δομής της χώρας, την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και των διαφόρων επιπέδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την σχεδιασμένη ανάληψη και άσκηση νέων αρμοδιοτήτων από την Τ.Α., τα πεδία εφαρμογής και τις μορφές της διαδημοτικής συνεργασίας, τη δημιουργία δικτύων συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ κ.α.

2. **Υπηρεσίες για ζητήματα λειτουργίας των ΟΤΑ:** Παροχή επιστημονικής, τεχνικής και συμβουλευτικής υποστήριξης προς τους Κεντρικούς Φορείς της Δημόσιας Διοίκησης και τους συλλογικούς φορείς της Αυτοδιοίκησης για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή προτύπων που θα επιτρέπουν την αποτελεσματική λειτουργία και δράση των ΟΤΑ. Τα πρότυπα αυτά είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν: Συστήματα διοίκησης, οργάνωσης και λειτουργίας, συστήματα ανάπτυξης και αξιοποίησης προσωπικού, συστήματα προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της λειτουργίας και της ποιότητας των παρεχομένων προς τους πολίτες υπηρεσιών, συστήματα ανάπτυξης και διάδοσης των σύγχρονων τεχνολογιών της πληροφορικής στους ΟΤΑ κ.α.
3. **Υπηρεσίες για ζητήματα οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:** Παροχή επιστημονικής, τεχνικής και συμβουλευτικής υποστήριξης προς τους Κεντρικούς Φορείς της Δημόσιας Διοίκησης, τους συλλογικούς φορείς της Αυτοδιοίκησης και τους ΟΤΑ για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή προτύπων που θα επιτρέπουν την αποτελεσματικότερη οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ. Τα πρότυπα αυτά είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν: το πλαίσιο για τα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης, συστήματα οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης, συστήματα αξιοποίησης της περιουσίας των ΟΤΑ κ.α.
4. **Υπηρεσίες για ζητήματα δράσης και ανάπτυξης της ΤΑ:** Παροχή επιστημονικής, τεχνικής και συμβουλευτικής υποστήριξης προς τους Κεντρικούς Φορείς της Δημόσιας Διοίκησης και τους συλλογικούς φορείς της

Αυτοδιοίκησης για την διαμόρφωση τοπικών πολιτικών, προγραμμάτων και προτύπων για την κάθε είδους δράση των ΟΤΑ.

5. Υπηρεσίες κατάρτισης και δια βίου μάθησης: Παροχή υπηρεσιών κατάρτισης προς τους Φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και παροχή υπηρεσιών κατάρτισης ανέργων, στο πλαίσιο των πολιτικών ενθάρρυνσης της απασχόλησης και της τοπικής ανάπτυξης.

Η ΕΕΤΑΑ είναι ένας φορέας με αξιοσημείωτη εμπειρία στη συμμετοχή, εφαρμογή και διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων μέσα από πρωτοβουλίες της ΕΕ, τόσο κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, όσο και στις προηγούμενες. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τις προηγούμενες περιόδους η ΕΕΤΑΑ υλοποίησε πάνω από 25 προγράμματα σε πάνω από 12 διαφορετικές πρωτοβουλίες της ΕΕ.

Τόσο κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, όσο και στην τρέχουσα (2007-2013), η ΕΕΤΑΑ λειτουργώντας ως δικαιούχος σε δράσεις εκπαίδευσης και κατάρτισης, προχώρησε στην οργάνωση και υλοποίηση 456 εκπαιδευτικών προγραμμάτων με τη συμμετοχή 6.500 εκπαιδευόμενων/ καταρτιζόμενων. Τα προγράμματα κατάρτισης εστίαζαν στην προώθηση και αναβάθμιση διοικητικών και άλλων ικανοτήτων τόσο στελεχών της αυτοδιοίκησης (από διάφορες υπηρεσίες), όσο και αιρετών.

Σε ότι αφορά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, η ΕΕΤΑΑ λειτουργεί ως δικαιούχος για το ΕΠ «Διοικητικής Μεταρρύθμισης 2007-2013», ενώ παράλληλα υποστήριξε και υποστηρίζει το Υπουργείο Εσωτερικών και την ΚΕΔΕ στην υλοποίηση και προετοιμασία των μεταρρυθμίσεων του προγράμματος Καλλικράτης (Ν. 3852/2010).

Ειδικότερα, η ΕΕΤΑΑ υποστήριξε την ΚΕΔΕ και το ΥΠΕΣ μέσα από τα κάτωθι προγράμματα/ δράσεις:

1. *Ανάπτυξη - Λειτουργία βάσης οικονομικών δεδομένων ΟΤΑ*
2. *Μεταφορά - Κοστολόγηση αρμοδιοτήτων στους νέους ΟΤΑ Α΄ & Β΄ βαθμού*
3. *Αποτύπωση - Ανάλυση υφιστάμενης κατάστασης οργανωτικής δομής & στελέχωση ΟΤΑ & Περιφερειών – Υποστήριξη σύνταξης ΟΕΥ νέων Δήμων*
4. *Καταγραφή - Αξιοποίηση κτιριακών υποδομών & λοιπής ακίνητης περιουσίας ΟΤΑ Α΄ & Β΄ βαθμού & Περιφερειών*

5. *Αρμοδιότητες, οργάνωση, προσωπικό & οικονομικά νέων Νησιωτικών Δήμων & Περιφερειών*
6. *Επιμόρφωση Περιφερειακών - Δημοτικών Συμβούλων για τη μετάβαση στη νέα διοικητική διάρθρωση (75 προγράμματα κατάρτισης – 713 περιφερειακοί σύμβουλοι και 9.375 δημοτικοί σύμβουλοι)*
7. *Καταγραφή Νομικών Προσώπων ΔΔ & ΙΔ των ΟΤΑ Α' & Β' βαθμού - Δημιουργία μητρώου νομικών προσώπων*
8. *Υποστήριξη Δήμων & Περιφερειών στην εφαρμογή των ρυθμίσεων του Ν. 3852/2010 για τα Νομικά Πρόσωπα ΔΔ & ΙΔ αυτών*
9. *Προετοιμασία 13 Προεδρικών Διαταγμάτων για τους ΟΕΥ των Περιφερειών και 7 ΠΔ για τις ισάριθμες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις .*

Επίσης, η ΕΕΤΑΑ είναι ο εθνικός συντονιστής δικαιούχος, στο πλαίσιο του Ε.Π. ΑΝΑΔ για τις «Δράσεις εναρμόνισης επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής» και για τη «Δράση Βοήθεια στο Σπίτι», παρέχοντας με τον τρόπο αυτό σημαντική υποστήριξη στον τομέα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών που προσφέρονται από τους Δήμους στις τοπικές κοινωνίες και τις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού.

Επιπρόσθετα, η ΕΕΤΑΑ, στο πλαίσιο της ΕΥΕ/ΓΓΙΦ και με την ιδιότητα του Συντονιστή Δικαιούχου, έχει την ευθύνη υποστήριξης 44 Δήμων στην δημιουργία και λειτουργία 19 δομών φιλοξενίας και 25 κέντρων συμβουλευτικής για γυναίκες που αντιμετωπίζουν προβλήματα ενδο-οικογενειακής βίας ή trafficking. Για την αποτελεσματική υλοποίηση και ολοκλήρωση της συγκεκριμένης δράσης η ΕΕΤΑΑ βρίσκεται σε στενή συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Ισότητας του ΥΠΕΣ.

Για την προετοιμασία των δήμων εν όψει της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020, η ΕΕΤΑΑ προχώρησε στα εξής:

1. *Δημιουργία ιδιαίτερης σελίδας στην ιστοσελίδα της ΕΕΤΑΑ στην οποία υπάρχουν όλα τα σχετικά έγγραφα και κανονιστικές διατάξεις που αφορούν στο νέο ΕΣΠΑ.*
2. *Δημιουργία δικτύου αποτελούμενου από είκοσι (20) δήμους όλων των κατηγοριών (μικροί - μεγάλοι, πεδινόι - ορεινοί, νησιωτικοί μεσογειακοί), μέσω του οποίου αλληλοενημερώνονται οι αιρετοί και τα στελέχη για τις εξελίξεις στο νέο ΕΣΠΑ και ανταλλάσσουν καλές πρακτικές. Το δίκτυο αυτό είναι ανοικτό σε όποιον δήμο επιθυμεί να ενταχθεί.*
3. *Δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας που διευκολύνει τις επαφές του παραπάνω δικτύου και επιταχύνει διαδικασίες διάχυσης της γνώσης. Στόχος είναι, όταν καθοριστούν οι όροι, η πλατφόρμα αυτή να λάβει τα χαρακτηριστικά και τις προδιαγραφές και να ενταχθεί στη σχετική ηλεκτρονική πλατφόρμα των δήμων που σχεδιάζει η Ε.Ε.*

4. Υλοποίηση ενημερωτικών σεμιναρίων στην Ελλάδα και στις Βρυξέλλες με αντικείμενο όχι μόνο την καλύτερη πληροφόρηση, αλλά και την επαφή των ανθρώπων της Τ.Α. με τα κέντρα λήψης αποφάσεων και τα αρμόδια στελέχη. Έχουν πραγματοποιηθεί ήδη δεκαπέντε (15), ανάλογες συναντήσεις στην Ελλάδα και τρεις (3) στις Βρυξέλλες με την συνεργασία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Δήμων και Περιφερειών (CEMR).
5. Εκπόνηση δύο (2) μελετών σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο Πειραιά, με αντικείμενο το ρόλο της Τ.Α. στη νέα προγραμματική περίοδο και το πλαίσιο επιχειρησιακού προγράμματος ειδικά για την Τ.Α. .
6. Επαφές με στελέχη των Γενικών Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αντικείμενο την πληρέστερη και αποτελεσματικότερη ενημέρωση της εταιρείας όσο και την παρουσίαση των σχετικών πρωτοβουλιών της Ε.Ε.Τ.Α.Α.
7. Σε συνεργασία με τρεις (3) «πilotικούς» δήμους προσπάθεια διατύπωσης και εφαρμογής, με βάση τα όσα μέχρι σήμερα έχουν καθοριστεί, προτάσεων σχετικών με τα νέα χρηματοδοτικά εργαλεία. Η εμπειρία αυτών των pilotικών προγραμμάτων θα ενταχθεί στον πρακτικό οδηγό των δήμων για τη νέα προγραμματική περίοδο.
8. Έκδοση οδηγού με τίτλο «Οι Δήμοι στο κατώφλι της νέας προγραμματικής περιόδου», Σεπτέμβριος του 2013.

Εκτός της ΕΕΤΑΑ, το 1990 ιδρύεται από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης η ανώνυμη εταιρεία παροχής συμβουλευτικών και μελετητικών υπηρεσιών **«Πληροφόρηση, Επιμόρφωση, Τοπική Ανάπτυξης» (Π.Ε.Τ.Α.)**, μέτοχοι της οποίας σήμερα είναι η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Ε.), το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας. Μέτοχοι είναι επίσης Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, Αναπτυξιακές Εταιρίες, Δημοτικές Επιχειρήσεις και Δήμοι από όλη την Ελλάδα.

Το όραμα της εταιρείας συμπεριλαμβάνεται στα παρακάτω σημεία:

- Την υποστήριξη των δήμων και των περιφερειών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών για την τοπική οικονομική ανάπτυξη.
- Την εξασφάλιση και διεύρυνση πόρων για την χρηματοδότηση επενδύσεων σε υπηρεσίες ανταποδοτικού χαρακτήρα και σε υποδομές αστικής ανάπτυξης.
- Την προώθηση της χρήσης τεχνολογιών και εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στους δήμους και τις περιφέρειες για τη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και της εξυπηρέτησης των πολιτών.

Οι στόχοι της ΠΕΤΑ συμπεριλαμβάνουν την υποστήριξη της υλοποίησης ανταποδοτικών επενδυτικών σχεδίων των Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού, την υλοποίηση

Συγχρηματοδοτούμενων Έργων και την υποστήριξη στην ενσωμάτωση Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού⁵¹.

Στο πλαίσιο της κάλυψης των αναγκών μελέτης και επιστημονικής προσέγγισης διάφορων ζητημάτων που αντιμετωπίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση δημιουργήθηκε επίσης ένας φορέας με πολιτική κι επιστημονική σύνθεση το **Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ι.Τ.Α.)**. Η ιδιαίτερη σημασία αυτής της προσπάθειας έγινε, επίσης, αισθητή στις εργασίες Τακτικού Συνεδρίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) το 2004. Με ομόφωνη απόφαση του ΔΣ της ΚΕΔΚΕ, το Μάρτιο του 2005, ιδρύθηκε το ΙΤΑ, ως ΝΠΙΔ - Αστικής Εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με τη συμμετοχή κατά 90% της ΚΕΔΚΕ. Το ΙΤΑ στοχεύει, πρωτίστως, στην αξιοποίηση της γνώσης και εμπειρίας ειδικών, πανεπιστημιακών, ερευνητών, αλλά και των αιρετών που έχουν τη δυνατότητα να προσφέρουν τα μέγιστα στην υποστήριξη του στόχου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παραγωγή των βασικών πολιτικών της, στον ολοκληρωμένο σχεδιασμό των προτεραιοτήτων που τίθενται, στη διάχυση της γνώσης σε όλους τους ΟΤΑ και στην ενίσχυση των ικανοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού της Αυτοδιοίκησης.

Το ΙΤΑ συμμετέχει και γνωμοδοτεί πάνω σε ζητήματα όπως:

1. *Η πολιτική θέση της Αυτοδιοίκησης για τη μεταρρύθμιση του κράτους.*
2. *Η διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας με ισχυρές Περιφέρειες και ισχυρούς ΟΤΑ.*
3. *Η μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων στους ΟΤΑ.*
4. *Η Μητροπολιτική Οργάνωση της Αυτοδιοίκησης.*
5. *Η φορολογική αποκέντρωση, στο πλαίσιο της συνολικότερης φορολογικής μεταρρύθμισης.*
6. *Η συγκρότηση και λειτουργία του σύγχρονου και αποτελεσματικού Δήμου.*
7. *Η τοπική ανάπτυξη και επιχειρηματικότητα των ΟΤΑ.*
8. *Οι νέες μορφές συμμετοχής των ΟΤΑ.*
9. *Η δημιουργία και εξέλιξη σύγχρονου θεσμικού πλαισίου.*

⁵¹ Βλ. www.info-peta.r

10. Η διαφάνεια στη λειτουργία του δήμου και η αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς και κακοδιαχείρισης .

Μέχρι σήμερα έχουν συσταθεί 4 επιτροπές μικτής σύνθεσης για τα εξής θέματα:

- α) Αιρετή Περιφέρεια,
- β) Μητροπολιτική Διακυβέρνηση,
- γ) Φορολογική Αποκέντρωση και
- δ) Δομή και Λειτουργία του Δήμου,

Σκοπός των επιτροπών αυτών είναι να συμβάλουν το ΔΣ της ΚΕΔΕ να καταλήξει σε αντίστοιχες πολιτικές προτάσεις⁵².

Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (Μ.Ο.Δ.)

είναι μία ανώνυμη μη κερδοσκοπική εταιρεία του ευρύτερου δημόσιου τομέα υπό την εποπτεία του Υπουργού Ανάπτυξης⁵³. Ιδρύθηκε το 1996, με κοινή απόφαση της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αποστολή της ΜΟΔ είναι η στήριξη και ενίσχυση της Δημόσιας Διοίκησης για την αποτελεσματική διαχείριση και εφαρμογή των συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, καλύπτοντας κυρίως ανάγκες σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό, συστήματα, εργαλεία και διαδικασίες, μεταφορά τεχνογνωσίας και υλικοτεχνική υποδομή. Μία από τις κύριες αρμοδιότητες της ΜΟΔ είναι η στελέχωση των Ειδικών Υπηρεσιών όλων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ), του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) και του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας (ΕΠΑΑΛ).

Η βασική συνεισφορά της ΜΟΔ για την άμεση ή έμμεση υποστήριξη των ΟΤΑ είναι:

1. Διαρκής εκπαίδευση στελεχών μετά την πρόσληψη με αξιοποίηση των συστημάτων σύγχρονης και ασύγχρονης εκπαίδευσης (e-learning).
2. Μεταφορά τεχνογνωσίας, εκπόνηση εργαλείων και μελετών, οργανωτικών και λειτουργικών.
3. Σχεδιασμός, ανάπτυξη και λειτουργία πληροφοριακών συστημάτων.

⁵² Βλ. www.ita.org.gr

⁵³ Βλ. www.mou.gr

⁵³ Βλ Κοντιάδης Ξ. (2010) «Πρόταση Μοντέλου Οργάνωσης της Κοινωνικής Υπηρεσίας – Περιφέρεια και ΟΤΑ α' βαθμού»

4. Συγκρότηση και ενεργοποίηση ειδικών Ομάδων Υποστήριξης για την αντιμετώπιση των αδυναμιών και των προβλημάτων που έχουν οι φορείς υλοποίησης των αναπτυξιακών παρεμβάσεων (Δικαιούχοι) σε τεχνική υποδομή, τεχνογνωσία και στελέχωση. Οι Ομάδες αυτές παρέχουν (επί τόπου ή εξ αποστάσεως) συμβουλευτική, διαχειριστική και τεχνική υποστήριξη (π.χ. Ομάδα Υποστήριξης Δικαιούχων σε Νησιωτικές & Απομακρυσμένες Περιοχές, Ομάδα Υποστήριξης Δικαιούχων ΕΣΠΑ, Ομάδα Υποστήριξης Δικαιούχων σε Δράσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, Ομάδα Υποστήριξης Δράσεων Ειδικών Ομάδων Πληθυσμού, Ομάδα Υποστήριξης Εφαρμογών Πληροφορικής του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος).

Τον Ιούλιο του 2011 η ΜΟΔ έθεσε σε εφαρμογή ένα ολοκληρωμένο και στοχευμένο πρόγραμμα παροχής τεχνικής βοήθειας για την επιτάχυνση της υλοποίησης των έργων, ανταποκρινόμενη σε ανάγκες προτεραιότητας ιδίως των δικαιούχων και των έργων προτεραιότητας. Το σχέδιο δράσης αυτό είναι δυναμικό και αναθεωρείται σε τακτά χρονικά διαστήματα ώστε να εστιάζεται η παρέμβαση εκεί όπου διαπιστώνονται οι μεγαλύτερες ανάγκες, όπως:

1. Στην προώθηση των μεγάλων έργων υποδομής σε ΠΕΠ, που χαρακτηρίστηκαν ως υψηλής σημασίας και σπουδαιότητας για την ελληνική οικονομία. Η ΜΟΔ συνδράμει τους δικαιούχους στην προετοιμασία τους (μελέτες, αδειοδοτήσεις, αιτήσεις και αναλύσεις κόστους-οφέλους), προκειμένου να προχωρήσουν στη φάση της εφαρμογής.
2. Στην υποστήριξη δικαιούχων για την ολοκλήρωση ημιτελών έργων.
3. Στην υποστήριξη των δικαιούχων σε όλα τα στάδια προετοιμασίας των έργων διαχείρισης αποβλήτων, ώστε να υπάρξει έγκαιρη υλοποίηση των εγκαταστάσεων διαχείρισης υγρών και στερεών αποβλήτων που συγχρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ και στην αποκατάσταση των ΧΑΔΑ με χρηματοδότηση από τα 13 ΠΕΠ και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη.
4. Στην υποστήριξη των Περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης και Δυτικής Ελλάδας στην εκπόνηση πιλοτικών περιφερειακών προγραμμάτων ενσωμάτωσης των Ρομά.
5. Στην υποστήριξη της ΕΕΤΑΑ ως Ενδιάμεσου Φορέα Διαχείρισης: Η υποστήριξη συνίσταται στην αξιολόγηση έργων υποδομής που υποβάλλουν οι Δήμοι της χώρας στο πλαίσιο των προσκλήσεων της ΕΕΤΑΑ για ένταξη στο ΕΣΠΑ.
6. Στη συμβουλευτική και τεχνική υποστήριξη σε Δικαιούχους με σκοπό την ωρίμανση και υποβολή προτάσεων τους για ένταξη σε Τομεακά και Περιφερειακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ, όπως σε Περιφέρειες και Δήμους.

Η Μ.Ο.Δ. είναι, επίσης, Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης Τεχνικής Βοήθειας με πόρους που έχουν εκχωρηθεί από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα «Τεχνική

Υποστήριξη Εφαρμογής», «Μακεδονίας-Θράκης», «Αττικής», «Θεσσαλίας-Στερεάς-Ηπείρου», «Κρήτης & Νήσων Αιγαίου». Με την ιδιότητα αυτή ενεργοποιεί συμβουλευτικές υπηρεσίες για την παροχή οριζόντιας τεχνικής βοήθειας σε θέματα που δεν μπορούν να καλυφθούν από το υφιστάμενο προσωπικό των φορέων που ενισχύονται ώστε να ωριμάσουν και υλοποιήσουν έργα στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ. (π.χ. τεχνικοί σύμβουλοι, νομική υποστήριξη, υποβολή φακέλων, οικονομική παρακολούθηση κ.λπ.).

Ειδικότερα η ΜΟΔ έχει εκδώσει προσκλήσεις υποβολής προτάσεων με αποδέκτες:

- 325 Καλλικρατικούς Δήμους σε όλες τις Περιφέρειες της χώρας, με πόρους τεχνικής βοήθειας ύψους 17,65 εκατ. ευρώ, επιταχύνοντας έτσι την υλοποίηση / ωρίμανση 2.700 έργων.
- Φορείς στον τομέα των υποδομών υγείας (Νοσοκομεία, Διευθύνσεις Υγειονομικών Περιφερειών, ΕΚΑΒ). Η ΜΟΔ παρέχει οριζόντια υποστήριξη σε 33 Νοσοκομεία και 7 Υγειονομικές Περιφέρειες με πόρους τεχνικής βοήθειας ύψους 1,7 εκατ. ευρώ επιταχύνοντας έτσι την υλοποίηση / ωρίμανση 500 έργων.
- Μεμονωμένους δικαιούχους έργων (κυρίως έργων προτεραιότητας) όπου διαπιστώνεται επείγουσα ανάγκη στήριξης.

Επίσης, η Μ.Ο.Δ. υποστηρίζει την προώθηση των διοικητικών, οργανωτικών και διαδικαστικών μεταρρυθμίσεων στο σύστημα διαχείρισης και εφαρμογής των συγχρηματοδοτούμενων αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Για το σκοπό αυτό σχεδιάζει και αναπτύσσει οργανωτικά συστήματα, εργαλεία και εγχειρίδια που επικεντρώνονται στην υποβοήθηση των Ειδικών Υπηρεσιών και των Δικαιούχων στις λειτουργικές τους διαδικασίες, κ.α. Στα εργαλεία αυτά περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οδηγοί για τις διαδικασίες ωρίμανσης για τις κυριότερες κατηγορίες δημοσίων έργων υποδομής, συντέλεσης απαλλοτριώσεων, αρχαιολογικές αδειοδοτήσεις, προμήθειες, κ.α., καθώς και εγχειρίδια, τα οποία περιγράφουν λεπτομερώς και κωδικοποιούν τα βήματα των βασικών λειτουργιών και διοικητικών διαδικασιών φορέων και υπηρεσιών αφορούν διαχειριστικά εργαλεία, δηλαδή

οργανωτικές μελέτες σχετικά με την περιγραφή των συστημάτων, τη δημιουργία νέων φορέων, την ανάλυση λειτουργιών καλύπτουν τις απαιτήσεις διαχειριστικής επάρκειας Δικαιούχων.

Οι σημαντικότεροι Οδηγοί Διαδικασιών Ωρίμανσης που εξέδωσε η Μ.Ο.Δ. είναι:

1. Έργων Ηλεκτροπαραγωγής από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ) (2011)
2. Έργων Οδοποιίας (Νοέμβριος 2009)
3. Έργων Τουριστικών Λιμένων (2009)
4. Κτιριακών Έργων (2009)
5. Λιμενικών και Θαλάσσιων Έργων (2009)
6. Οδηγός Αρχαιολογικών Αδειοδοτήσεων και Διαδικασιών στα Δημόσια Έργα (2003)
7. Οδηγός Διαδικασιών Συντέλεσης Απαλλοτριώσεων (2003)
8. Έργων Επεξεργασίας Λυμάτων (2000)
9. Έργων Σχολικών Κτιρίων (2000)

Η Μ.Ο.Δ. θα συνεχίσει να υποστηρίζει τους ΟΤΑ και κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020.

Από τα προηγούμενα παρατηρείται ότι στα πλαίσια της υποστήριξης των διαδικασιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της Τοπικής Ανάπτυξης λειτουργούν τέσσερεις (4) μεμονωμένοι οργανισμοί με παραπλήσιο αντικείμενο. Αποτέλεσμα αυτού είναι η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και, σε αρκετές περιπτώσεις, η μη συντονισμένη προσπάθεια, η οποία οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα και συγκρούσεις μεταξύ των μεμονωμένων προσπαθειών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2°:

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ Α ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

2. ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η προβληματική ως προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση επικεντρώνεται πρωτίστως στα παρακάτω ερωτήματα:

Α. Ποια είναι η θέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς το Φαινόμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης γενικά και πως ενσωματώνει η Ένωση (αν βέβαια ενσωματώνει) την Τοπική Αυτοδιοίκηση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης,

Β. Στο βαθμό που το πρώτο ερώτημα απαντηθεί θετικά, πρέπει να διερευνηθεί η θεσμική εκπροσώπηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη συνολική θεσμική εμπλαισίωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

Γ. Εάν η Τ.Α. συμπεριλαμβάνεται στις ... «αγωνίες» της Ένωσης, πρέπει επιπρόσθετα να ερευνηθούν οι συγκριμένες πολιτικές που ασκήθηκαν μέχρι σήμερα από την Ένωση ειδικά για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Δ. Τέλος, η διερεύνηση των επιμέρους πολιτικών των κρατών μελών ως προς το αυτοδιοικητικό φαινόμενο, θα προσδώσει προστιθέμενη αξία στη συγκριτική προσέγγιση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου αναφορικά με την Τ.Α.

Στο κεφάλαιο αυτό θα αναζητηθούν οι απαντήσεις στα παραπάνω ερωτήματα, με κύριο ερευνητικό στόχο την ανάδειξη των επιρροών, των οσμώσεων, των καλών πρακτικών ως προς την Τ.Α. που λαμβάνουν χώρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και προφανώς επιδρούν άμεσα ή έμμεσα στην ελληνική πραγματικότητα.

2.1 Η ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η αναγνώριση και η κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως σπουδαίου συντελεστή στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δεν φαίνεται να προβλημάτισε τους πατέρες της ολοκλήρωσης από τα πρώτα στάδια του ενοποιητικού Φαινομένου. Ο σχετικός προβληματισμός αναπτύχθηκε στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και αφορούσε τόσο την αναγνώριση αυτού καθ'

εαυτού του αυτοδιοικητικού Φαινομένου, όσο και στο κατά πόσο θα ήταν λυσιτελής και ταυτόχρονα εφικτό να συμμετέχει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως βασική συνιστώσα του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους, στη διαδικασία παραγωγής, εφαρμογής και ελέγχου του ενωσιακού δικαίου.

2.1.1 Η κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η επιστημονική συζήτηση⁵⁴ σχετικά με την κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρήκε τη νομοτεχνική της κατάληξη στο άρθρο 4 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), όπως αυτοριστικοποιήθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Πέρα από τη σαφή συμπερίληψη του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου κατά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας (αρθ. 5 παρ. 3 ΣΕ Ε), το άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ που έχει ως αντικείμενο την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών ορίζει: «Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της ευνοϊκής ασφάλειας. Ειδικότερα η εθνική ασφάλεια παραμένει στην ευθύνη κάθε κράτους μέλους». Με τη συγκεκριμένη ρύθμιση η Ένωση αναγνωρίζει για πρώτη φορά την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση ως βασική συνιστώσα της οργανωτικής δομής των κρατών μελών, που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή. Παράλληλα, η αναγνώριση αυτή ανάγεται σε θεμελιώδη αρχή που διέπει τις σχέσεις της Ένωσης και των κρατών μελών και κατοχυρώνεται σε πρωτογενή ενωσιακό κανόνα. Με τη νέα ρύθμιση οι περιφερειακοί και τοπικοί οργανισμοί αποκτούν ένα νέο status στο ενωσιακό σύστημα και λύνεται έτσι οριστικά η

⁵⁴ Στην ελληνική βιβλιογραφία η σχετική συζήτηση παρουσιάζεται αναλυτικά από τον Παπαγιάννη Δον., (2005) Το υποεθνικό επίπεδο στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 107.

αμφισβήτηση ως προς το εάν και κατά πόσο η προστασία της εθνικής ταυτότητας περιλαμβάνει και την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση.

Με την αναγωγή της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης ως θεμελιακής συνιστώσας της συνταγματικής ταυτότητας των κρατών μελών δημιουργούνται οι προϋποθέσεις εκείνες που επιτρέπουν την αναφορά σε πολυεπίπεδο σχήμα διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Βεβαίως θα ήταν υπερβολικό να ισχυρίζεται κανείς, ότι με την εν λόγω διάταξη εγκαθιδρύεται ένα τέτοιο σύστημα.

Δεν παύει όμως παρόμοιες αναφορές να δημιουργούν το αναγκαίο υπόβαθρο, το εύφορο έδαφος για την καλλιέργεια ενός τέτοιου συστήματος.

Η νέα ρύθμιση, ευπρόσδεκτη αυτή καθ' εαυτή, δημιουργεί κρίσιμα ερωτήματα ως προς το εύρος της, τη σημασία της και τις επιδράσεις της στη νέα πραγματικότητα. Οι κρίσιμότερες αμφιβολίες εστιάζονται στις συγκεκριμένες δεσμεύσεις που προκύπτουν για την Ένωση από την υποχρέωσή της να σέβεται τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική δομή των κρατών μελών, στην οποία συμπεριλαμβάνεται τώρα πια σαφώς και η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση.

Χαρακτηριστική εν προκειμένω είναι η επιστημονική συζήτηση που έχει αναπτυχθεί πρωτίστως στη Γερμανία. Εκεί επιχειρείται μια σύγκριση της νέας ρύθμισης των Συνθηκών με το αρθ. 79 παργ. 3 του γερμανικού Συντάγματος, κατά το οποίο είναι ανεπίτρεπτη οποιαδήποτε αλλαγή του Θεμελιώδους Νόμου σε ό,τι αφορά τις ρυθμίσεις του σχετικά με την υποδιαίρεση της Ομοσπονδίας σε κρατίδια, και τη συμμετοχή των κρατιδίων στη νομοθεσία⁵⁵. Κατ' ακολουθία, η συμπερίληψη της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στο κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, σημαίνει ότι ο ενωσιακός νομοθέτης οφείλει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη του τη συγκεκριμένη δόμηση στο κράτος μέλος και να αποφεύγει μέτρα τα οποία μπορούν να την επηρεάσουν⁵⁶.

⁵⁵ U. Schliesky, Oie künftige Gestalt des Europäischen Mehrebenensystems Oie Stellung von Landerund Kommunen im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, NdsVBL 2004, σελ. 57.

⁵⁶ Oppermann, Eine Verfassung für die Europäische Union Oer Entwurf des Europäischen Konvents, onBL 2003, σελ. 1165.

Παρά ταύτα, το ερώτημα δεν απαντάται σαφώς, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες όπου το σχεδιαζόμενο ενωσιακό μέτρο προσβάλλει αρμοδιότητες Τοπικής Αυτοδιοίκησης συγκεκριμένου κράτους μέλους, ενώ δεν θίγει την πλειονότητα των υπολοίπων κρατών μελών.

Σε κάθε περίπτωση πάντως η συγκεκριμένη διάταξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μια απλή Προγραμματική διάταξη, αλλά ως μια αυστηρή νομική υποχρέωση, που εισάγεται με την εν λόγω ρύθμιση.

Υποχρέωση που μπορεί να νοηθεί προς μια διπλή κατεύθυνση: τόσο ως υποχρέωση των ενωσιακών Οργάνων να μη παραβιάζουν τη βασική αυτή Οργανωτική δομή των κρατών μελών σε σχέση με την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, όσο και σε αντίστοιχο δικαίωμα του κράτους μέλους να απαιτήσει την τήρηση αυτής της υποχρέωσης.

Η διαπίστωση αυτή όμως δεν σημαίνει ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να περιλαμβάνει οποιαδήποτε αλλαγή στο ισχύον σύστημα αρμοδιοτήτων των κρατιδίων. Μια τέτοια ακραία ερμηνευτική εκδοχή δεν γίνεται δεκτή ούτε στη Γερμανία με βάση το αρθ. 79 παργ. 3 του Γερμανικού συντάγματος.

Ο σεβασμός της Τ.Α. πρέπει να κατανοείται ευρύτερα ως εγγύηση της διαρθρωτικής προστασίας του θεσμού.

Στα πλαίσια της Ένωσης το ερώτημα σχετίζεται με το κατά πόσο μπορούμε να μιλήσουμε για προστασία του σκληρού πυρήνα της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης με βάση την εν λόγω διάταξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η απάντηση θα πρέπει να είναι αρνητική, γιατί όπως θα διαπιστωθεί στα επόμενα, ο θεσμός της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζει έντονη ετερογένειας και σημαντικότερες αποκλίσεις στα κράτη μέλη, έτσι ώστε να είναι αδύνατη η διαπίστωση ενός σκληρού αυτοδιοικητικού πυρήνα. Αλλά και αν μια παρόμοια διαπίστωση καθίστατο δυνατή, τότε λόγω της ετερογένειας του θεσμού, ο σκληρός πυρήνας θα μπορούσε να περιλαμβάνει ελάχιστα μόνο στοιχεία, που θα καθιστούσαν την όποια προστασία άνευ πρακτικού αντικρίσματος.

Σε κάθε περίπτωση πάντως και ως ένα γενικό συμπέρασμα η συγκεκριμένη ρύθμιση του αρθ. 4 παργ. 2 ΣΕΕ δεν αναδεικνύει μια και μοναδική έννοια της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά σε μια περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση ΠΟΥ είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική δομή των κρατών μελών και που προσδιορίζει πλέον επακριβώς την εθνική ταυτότητα ενός εκάστου εξ αυτών.

Κατά συνέπεια, ο σεβασμός που καλείται να επιδείξει η Ευρωπαϊκή Ένωση στην περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση, δεν προσδιορίζεται γενικά και αφηρημένα, αλλά εντελώς συγκεκριμένα, σε κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά. Η θεμελιώδης έννοια εδώ είναι η εθνική ταυτότητα του κράτους μέλους, η οποία συν-προσδιορίζεται τώρα πια ρητώς και από την περιφερειακή και τοπική του αυτοδιοίκηση. Μόνο με αυτή την ερμηνευτική προσέγγιση μΠΟρεί να απαντηθεί το εύλογο ερώτημα, ως προς το ποια τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση προστατεύει η συγκεκριμένη διάταξη, εάν σε κράτος μέλος δεν υπάρχει ουσιαστικά ο θεσμός.

Τα σχετικά ερωτήματα δεν εξαντλούνται δυστυχώς με το εν λόγω συμπέρασμα. Η ζωή θα αναδείξει το σύνθετο της σχετικής προβληματικής. Υποστηρίχθηκε⁵⁷, για παράδειγμα, ότι «σεβασμός» της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σημαίνει αδυναμία του ενωσιακού δικαίου να θίξει αρμοδιότητες ΠΟΥ κατοχυρώνονται από το εθνικό σύνταγμα υπέρ αυτής και αποτελούν έτσι τη συνταγματική του ταυτότητα. Οι αρμοδιότητες της Ένωσης τελειώνουν εκεί, όπου θίγεται η εκάστοτε εθνική ταυτότητα του κράτους μέλους που προσδιορίζεται από την ομοσπονδία, το κρατίδιο και τις κοινότητες! Η άποψη αυτή είναι μάλλον υπερβολική⁵⁸, αφού ο πρώτιστος στόχος του αρθ. 4 παργ. 2 ΣΕΕ δεν είναι η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κράτους μέλους, αλλά η εισαγωγή μιας βασικής και θεμελιώδους αρχής ΠΟΥ θα διέπει το γενικό πλαίσιο των σχέσεων των δύο εννόμων τάξεων. Κατά συνέπεια η εν λόγω διάταξη θέτει τα ακραία όρια⁵⁹ της δραστηριότητας της Ένωσης και δεν εξικνείται στον προσδιορισμό των ορίων της εκάστοτε τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

⁵⁷ U. Schliesky, Die künftige Gestalt des Europäischen Mehrebenensystems .. απ.Π. σελ. 58.

⁵⁸ Παπαγιάννης Δαν. Τα υποεθνικά επίπεδα ... απ.Π. σελ. 143.

⁵⁹ Th. Oppermann, Eine Verfassung für die Europäische ... απ.Π. σελ. 1165.

2.1.2 Η συμμετοχή της Τ.Α. στην παραγωγή και την εφαρμογή του Ενωσιακού Δικαίου

Η θέσπιση των κανόνων δικαίου με τους οποίους υλοποιούνται οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως αυτοί προβλέπονται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανατίθεται στο τριγωνικό σχήμα με βάση το οποίο η Επιτροπή, ως εκφραστής του κοινού συμφέροντος προτείνει και αναλαμβάνει την κατάρτιση του ενωσιακού νομοθετικού σχεδίου, Ακολουθώντας, το Συμβούλιο των υπουργών, εκπροσωπώντας τις εθνικές κυβερνήσεις, από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που εκπροσωπεί τους λαούς της Ένωσης, θεσπίζουν τον κανόνα δικαίου,

Πολλές φορές όμως η υλοποίηση των στόχων της Ένωσης προϋποθέτει ανάληψη δράσεων, οι οποίες συχνά αναφέρονται σε τομείς που από την εθνική νομοθεσία επιφυλάσσονται υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁶⁰, Υποτίθεται, ότι το περιφερειακό και τοπικό συμφέρον εκπροσωπείται από την κεντρική κυβέρνηση και ότι το εθνικό συμφέρον συμπεριλαμβάνει αυτονόητα και το εθνικό – περιφερειακό - τοπικό συμφέρον, Παρά ταύτα ανέκυψε το ερώτημα ως προς το κατά πόσον θα ήταν σκοπιμότερη και λυσιτελέστερη η απευθείας παρεμβολή και εκπροσώπηση του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου στη διαδικασία διαμόρφωσης του ενωσιακού κανόνα, στη θέσπιση του ενωσιακού δικαίου, χωρίς την πατρωνία του κράτους μέλους,

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά η αναγκαιότητα συμμετοχής και της Τ.Α. στη διαδικασία θέσπισης του ενωσιακού δικαίου με την ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών. Η συνεισφορά της όμως περιορίστηκε στη διατύπωση μη δεσμευτικών γνωμοδοτήσεων, μέτρο που μπορεί να μη ικανοποίησε πλήρως τους υπέρμαχους μιας ουσιαστικότερης συμμετοχής των περιφερειών της Ευρώπης στη δικαιοπαραγωγική διαδικασία, δεν παύει όμως να αποτελεί ένα

⁶⁰ D, Reich, Zum Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, EuGRZ 2001, σελ. 1.

επίσημο δίαυλο διάχυσης των απόψεων της ευρωπαϊκής περιφέρειας στην ενωσιακή πραγματικότητα.

Πέρα όμως από αυτή την άμεση συμμετοχή των Περιφερειών (για την οποία θα γίνει εκτεταμένη αναφορά παρακάτω) στην ενωσιακή δικαιοπαραγωγική διαδικασία ανιχνεύονται και άλλοι τρόποι άμεσης και έμμεσης συμμετοχής των εθνικών περιφερειακών οργανισμών

Καλή πρακτική άμεσης συμμετοχής των Περιφερειών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων σε ενωσιακό επίπεδο, αποτελεί η θέση των γερμανικών Lander στο Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι γερμανικές Lander πίεσαν και πέτυχαν την άμεση συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου των υπουργών ως εκπρόσωποι της γερμανικής κυβέρνησης και επέβαλαν την αλλαγή του γερμανικού συντάγματος. Σύμφωνα με το αρθ. 23 παργ. 6 του Θεμελιώδους Νόμου (Grundgesetz), εάν πρόκειται για ζήτημα το οποίο κατά τη γερμανική νομοθεσία ανάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Lander και το οποίο πρόκειται να συζητηθεί στο Συμβούλιο των υπουργών, τότε η εκπροσώπηση της γερμανικής κυβέρνησης στο Συμβούλιο, πρέπει να ανατίθεται σε εκπρόσωπο των Lander. Ο αντιπρόσωπος αυτός οφείλει να ενεργεί σε συνεννόηση με την ομοσπονδιακή κυβέρνηση.

Προφανώς πρόκειται όχι για ενωσιακό αλλά για εθνικό μέτρο, το οποίο όμως θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως πηγή έμπνευσης και για άλλα κράτη μέλη. Ήδη το Βέλγιο ακολούθησε το γερμανικό παράδειγμα. Ο προβληματισμός εδώ θα μπορούσε να εστιασθεί στη δυνατότητα λήψης εθνικών μέτρων, με στόχο τη δημιουργία διαύλων επικοινωνίας και συγκεκριμενοποίησης τους εθνικού περιφερειακού - τοπικού συμφέροντος, το οποίο θα μπορούσε στη συνέχεια να μεταφερθεί από την κεντρική κυβέρνηση στο ενωσιακό επίπεδο λήψης των αποφάσεων.

Μια καλή πρακτική θα ήταν επίσης η πρόβλεψη σε ενωσιακό επίπεδο και πέραν των εθνικών μέτρων, δυνατότητας συμμετοχής στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου

των υπουργών ως απλών παρατηρητών περιφερειακών υπουργών, όπως ήδη πρότεινε η Επιτροπή των Περιφερειών σε σχετική γνωμοδότησή της⁶¹.

Το περιφερειακό ή τοπικό συμφέρον θα μπορούσε επίσης να εκπροσωπηθεί εμμέσως και με την πρόβλεψη συμμετοχής στις αμέτρητες ομάδες εργασίας που λειτουργούν σε επίπεδο Ένωσης και εκπροσώπων της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης.

Αποτελεί, βέβαια, εσωτερική υπόθεση των κρατών μελών η επιλογή των εθνικών εμπειρογνωμόνων που θα συμμετέχουν στις ενωσιακές επιτροπές⁶². Η αποστολή όμως και αντιπροσώπων που προέρχονται από τις Περιφέρειες και τους ΟΤΑ, όταν συζητούνται θέματα που ενδιαφέρουν την Αυτοδιοίκηση, αποτελεί οπωσδήποτε μια φρόνιμη επιλογή και συμβάλλει αποφασιστικά στην ορθή προπαρασκευή της προς έκδοση ενωσιακής πράξης.

Ως προς την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων στην εθνική έννομη τάξη ο ρόλος των Περιφερειών και της Τ.Α. παραμένει σημαντικός. Η εφαρμογή είναι κατά κανόνα ανατεθειμένη στα κράτη μέλη⁶³, και το Δικαστήριο στην υπόθεση Johnston έκρινε ότι «η υποχρέωση των κρατών μελών να λάβουν όλα τα αναγκαία γενικά και ειδικά μέτρα για να υλοποιήσουν τους προβλεπόμενους σε μια Οδηγία στόχους και το καθήκον τους που προκύπτει από το αρθ. 5 ΣυνθΕΟΚ, βαρύνει όλους τους φορείς δημόσιας εξουσίας των κρατών μελών στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους»⁶⁴.

Ειδικά σε ότι αφορά τους δήμους και τις κοινότητες το ΔΕΕ επαναβεβαίωσε τη συγκεκριμένη υποχρέωση δεχόμενο, ότι «οι πολίτες ... έχουν το δικαίωμα να επικαλεσθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων αυτές τις διατάξεις [μιας άμεσα ισχύουσας Οδηγίας] και όλοι οι φορείς της Διοίκησης συμπεριλαμβανομένων των Δήμων και λοιπών τοπικών οργανισμών είναι υποχρεωμένοι να τις εφαρμόσουν»⁶⁵.

⁶¹ Επιτροπή των Περιφερειών, Γνωμοδότησή της 9. Οκτωβρίου 2003 σχετικά με τις "Προτάσεις της ΠΠ για τη Διακυβερνητική Διάσκεψη" (CdR 169/2003).

⁶² Υπάρχουν πάνω από 1000 επιτροπές εκ των οποίων περίπου 200 έχουν κάποια σταθερότητα και μονιμότητα.

⁶³ Παπαγιάννης Δον., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα, Κομοτηνή, 2011 . σελ. 297 επ.

⁶⁴ ΔΕΚ υπ. 222/84 (Johnston), Συλλ. 1986, 1651.

⁶⁵ ΔΕΚ υπ. 103/88 (Fratelli Costanzo), Συλλ. 1989, 1839.

Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να δομήσουν την εσωτερική του Οργάνωση κατά τρόπο που αυτά επιθυμούν. Το Δικαστήριο δέχθηκε πως «όταν οι διατάξεις της Συνθήκης ή των κανονισμών αναγνωρίζουν εξουσίες ή επιβάλλουν υποχρεώσεις στα κράτη μέλη προς το σκοπό της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου, το ζήτημα, με ποιο τρόπο μπορεί να ανατεθεί από τα κράτη μέλη η άσκηση αυτών των εξουσιών και η εκπλήρωση αυτών των υποχρεώσεων σε ορισμένα εσωτερικά όργανα, εξαρτάται αποκλειστικά από το συνταγματικό σύστημα κάθε κράτους μέλους», γιατί στα κράτη μέλη «εναπόκειται να ορίσουν, στην εσωτερική έννομη τάξη τους, τα αρμόδια για τη λήψη των εν λόγω μέτρων όργανα»⁶⁶.

Μεταγενέστερα το ΔΕΕ διευκρίνισε περαιτέρω ότι, «Στις αρχές των κρατών μελών, είτε πρόκειται για αρχές της κεντρικής κυβέρνησης ενός κράτους, είτε για αρχές ομόσπονδου κράτους, είτε για άλλες αρχές τμημάτων του εθνικού εδάφους απόκειται η διασφάλιση, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, της τήρησης των κανόνων του Κοινοτικού Δικαίου. Αντίθετα, δεν εναπόκειται στην Επιτροπή να αποφαινείται επί της κατανομής των αρμοδιοτήτων μέσω των θεσμικών κανόνων κάθε κράτους μέλους και επί των υποχρεώσεων που, σ' ένα κράτος με ομοσπονδιακή δομή, μπορεί να εμπίπτουν αντίστοιχα στις αρχές της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και στις αρχές των ομοσπόνδων κρατών. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο μπορεί να ελέγχει μόνο αν όλα τα μέτρα εποπτείας και ελέγχου, που έχουν θεσπιστεί βάσει των διαδικασιών που προβλέπονται σε μια Εθνική έννομη τάξη, είναι αρκούντως αποτελεσματικά ώστε να καθίσταται δυνατή η ορθή εφαρμογή των κοινοτικών επιταγών»⁶⁷.

Κατά συνέπεια οι οργανισμοί Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεσμεύονται πλήρως ως προς την τήρηση και εφαρμογή του Ενωσιακού Δικαίου, χωρίς όμως να είναι δυνατή η παθητική νομιμοποίησή τους ενώπιον του ΔΕΕ, ενώ οι τομείς που αφορούν ιδιαίτερα τις Περιφέρειες και του ΟΤΑ κατά την εφαρμογή του Ενωσιακού Δικαίου είναι οι δημόσιες συμβάσεις, ο ανταγωνισμός και βεβαίως η

⁶⁶ ΔΕΚ υπ. 51/71 (International Fruit NV), Συλλ. 1971, 1091.

⁶⁷ ΔΕΚ υπ. C-8/88 (ΟΔΓ / Επιτροπή), Συλλ. 1990, 1-2321.

περιφερειακή πολιτική⁶⁸. Έτσι για παράδειγμα, οι ΟΤΑ σχετικά με το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων χαρακτηρίζονται ως αναθέτουσες αρχές⁶⁹, αφού πανομοιότυπα οι σχετικές Οδηγίες θεωρούν ως αναθέτουσες αρχές - πέραν του κράτους - τους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου και τις ενώσεις που αποτελούνται από έναν ή περισσότερους από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή δημοσίου δικαίου.

2.1.3 Η Τ.Α. και η αρχή της επικουρικότητας

Ενδιαφέρουσα προβληματική αναδεικνύει, τέλος, η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας⁷⁰ αναφορικά με την εμπλοκή της Περιφέρειας και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, υιοθετώντας και εν προκειμένω τις επιλογές του Συντάγματος για την Ένωση, ορίζει στο αρθ. 5 παργ. 3 ΣΕΕ ότι «Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το Βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής αυτής σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο» .

⁶⁸ Π. Ματθαίου, Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) κατά τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ΕΕΕυρΔ 1997, 29,

⁶⁹ Παπαγιάννης Δον, Η έννοια της "αναθέτουσας αρχής στις δημόσιες συμβάσεις κατά το κοινοτικό δίκαιο, ΕλλΔνη 1999, 1676.

⁷⁰ Κανελλόπουλος Παν., Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 5η εκδ.2010, σελ. 273.

Το νέο στοιχείο στη ρύθμιση αποτελεί η σαφής συμπερίληψη του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου, όπως επίσης και των εθνικών κοινοβουλίων, τα οποία «μεριμνούν» σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Πρωτόκολλο για την εφαρμογή της αρχής.

Με βάση τις ειδικότερες προβλέψεις του Πρωτοκόλλου, η Επιτροπή πριν υποβάλει πρόταση νομοθετικής πράξης, προβαίνει σε «ευρείες διαβουλεύσεις», κατά τις οποίες πρέπει να συνεκτιμάται η περιφερειακή και τοπική διάσταση της προβλεπόμενης δράσης. Παράλληλα, κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης πρέπει να αιτιολογείται ειδικά ως προς την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, με σύνταξη αντίστοιχης έκθεσης, η οποία πρέπει να περιέχει στοιχεία εκτίμησης των δημοσιονομικών επιπτώσεων της πρότασης και των συνεπειών ενδεχομένως επί της περιφερειακής νομοθεσίας. Η αιτιολογία οφείλει να περιλαμβάνει ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες και να συνεκτιμά το οικονομικό και διοικητικό βάρος που πρέπει να είναι το ελάχιστο δυνατόν και ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο.

Το νέο Πρωτόκολλο που επισυνάπτεται στις Συνθήκες, δεν υπόσχεται θεαματικές αλλαγές ως προς την ουσιαστική συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης κατά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και το τελικό κέρδος για αυτή είναι μάλλον πενιχρό.

Η μόνη δυνατότητα άσκησης επιρροής ως προς την εφαρμογή της επικουρικότητας, καθίσταται δυνατή μόνο μέσω των εθνικών κοινοβουλίων. Αλλά και αυτός ο δίαυλος καθίσταται προβληματικός, κυρίως εξαιτίας της σύντομης προθεσμίας των έξι εβδομάδων που προβλέπεται για την αντίδραση των εθνικών κοινοβουλίων. Η προθεσμία αυτή είναι εξαιρετικά σύντομη για να υπάρξει αιτιολογημένη και πλήρως θεμελιωμένη αντίδραση εκ μέρους της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία μάλλον ούτε καν θα πληροφορείται τις συγκεκριμένες προτάσεις της Επιτροπής.

Για να καταστεί δυνατή μια στοιχειώδης αντίδραση της περιφερειακής – τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως στα κράτη μέλη που αυτή δεν είναι επαρκώς οργανωμένη, επιβάλλεται να ληφθούν σε εθνικό επίπεδο τα κατάλληλα εκείνα μέτρα και να προβλεφθούν οι αποτελεσματικοί εκείνοι μηχανισμοί, που θα επιτρέψουν και στην αυτοδιοίκηση μια άξια λόγου συμμετοχή στην συνολική διαδικασία εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας.

2.2 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΤΗΣ ΕΕ

Το όργανο παρέμβασης των Τοπικών και Περιφερειακών αρχών σε Ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η Επιτροπή των Περιφερειών της ΕΕ (ΕτΠ). Θεσμοθετήθηκε το 1991, από τη Συνθήκη του Μάαστριχ, ως αντιπροσωπευτική συνέλευση και αποστολή της είναι η εκπροσώπηση των τοπικών αρχών στην καρδιά της ΕΕ. Η ΕτΠ ουσιαστικά αποτελεί μία συμβουλευτική συνέλευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιφορτισμένη με την έκδοση γνωμοδοτήσεων σχετικά με τα σχέδια κοινοτικών νομοθετικών κειμένων. Ιδρύθηκε από τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Νοέμβριο του 1993). Η πρώτη σύνοδος της ολομέλειάς της, με τη συμμετοχή των 353 εκπροσώπων των τοπικών και περιφερειακών αρχών των κρατών – μελών (μεταξύ των οποίων συμμετείχα και εγώ), πραγματοποιήθηκε τον Μάρτιο του 1994.

Η σύσταση της ΕτΠ ανταποκρίνονταν στην επίλυση δύο καίριων ζητημάτων:

1. Καθώς το 75% της νομοθεσίας της ΕΕ βρίσκεται εφαρμογή σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, είναι σημαντική η συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής του σχετικού ενωσιακού θεσμικού πλαισίου.
2. Για μεγάλο διάστημα εκδηλώνονταν ανησυχίες και αμφιβολίες ως προς το αν η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προχωρούσε μεν, αλλά χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η γνώμη των πολιτών. Για το λόγο αυτό απαιτήθηκε ενεργότερη συμμετοχή των αιρετών αντιπροσώπων τους στις Ευρωπαϊκές διαδικασίες.

Ο σημαντικός ρόλος της ΕτΠ προκύπτει από το γεγονός ότι, τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποχρεούνται να ζητούν τη γνωμοδότηση της ΕτΠ σε κάθε περίπτωση που διατυπώνονται νέες προτάσεις σε τομείς που ενδέχεται να έχουν συνέπειες σε τοπικό και σε περιφερειακό επίπεδο⁷¹.

⁷¹ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2003) «Ευρωπαϊκές πολιτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφερειακή Ανάπτυξη – Θεσμικό πλαίσιο – Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ενωμένης Ευρώπης», Εισήγηση στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα, 20-21/11/2003, Γεωργάκης Θ. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ενωμένη Ευρώπη», Ομιλία στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Νοέμβριος 2004 και Επιτροπή των Περιφερειών (2009) «Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», Βρυξέλλες, σελ. 6 επ.

Βλ. αναλυτικά, Ελληνική Επιτροπή για την Ευρωπαϊκή Ένωση, (2007-2013) «Το μέλλον των Ευρωπαϊκών Περιφερειών», Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα

Βλ. αναλυτικά, ,ΕΕΤΑΑ, (2014), Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης Ν. 3852/10 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010), Επικαιροποιημένη έκδοση

Η ΕτΠ έρχεται να καλύψει την ανάγκη διαβούλευσης με τις δημόσιες αρχές που είναι πλησιέστερες στον πολίτη (Δήμαρχοι, Περιφερειάρχες, Δημοτικοί και Νομαρχιακοί Σύμβουλοι) σχετικά με τις προτάσεις της Ε.Ε. που τους αφορούν άμεσα. Η ΕτΠ συμβάλει, μεταξύ άλλων, στην με συνέπεια εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται από το επίπεδο εξουσίας που μπορεί να εξασφαλίσει τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Από την πλευρά τους τα μέλη της ΕτΠ έχουν την ευθύνη, αφενός, να γνωστοποιούν στα άλλα ευρωπαϊκά όργανα την τοπική και περιφερειακή άποψη για τις προτάσεις της Ένωσης και, αφετέρου, να ενημερώνουν τους πολίτες σχετικά με τις κοινοτικές πολιτικές, που αποφασίζονται και διευθύνονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση⁷².

Ως προς την οργάνωση των εργασιών της ΕτΠ, όπως προαναφέρθηκε, η ΕτΠ απαρτίζεται από 353 τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη. Τα μέλη προτείνονται από τα κράτη – μέλη στο Συμβούλιο των Υπουργών, το οποίο τα διορίζει επίσημα για τετραετή, ανανεώσιμη θητεία.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφέρουμε την έντονη διαμάχη που ξέσπασε μεταξύ των Περιφερειακών και Τοπικών Αυτοδιοικήσεων των κρατών-μελών καθώς αμφότερες διεκδικούσαν η επιλογή των μελών της ΕτΠ να γίνεται από τις Περιφερειακές ή Τοπικές αρχές αντιστοίχως. Όπως σημειώνει ο κ. Παπαγιάννης⁷³ «η πρακτική των κρατών μελών ως προς τις προτάσεις τους για το διορισμό των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών δεν είναι ομοιόμορφη και υπακούει σε εθνικούς κανόνες και πρακτικές» αντανακλώντας την πολιτική, γεωγραφική και περιφερειακή - τοπική ισορροπία των δυνάμεων του εκάστοτε κράτους μέλους⁷⁴. Η

Βλ. αναλυτικά, Ελληνική Επιτροπή για την Ευρωπαϊκή Ένωση,(2008) «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρώπης», Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα

Βλ. Γεωργιάκης Θ. (2003) «Ευρωπαϊκές πολιτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφερειακή Ανάπτυξη – Θεσμικό πλαίσιο – Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ενωμένης Ευρώπης», Εισήγηση στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα, 20-21/11/2003 και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012) «Οδηγός Ευρωπαϊκής πληροφόρησης για τον πολίτη»

⁷³ Βλ. αναλυτικά Παπαγιάννης Δ. (2005) «Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή

⁷⁴ Βλ. <http://cor.europa.eu/el/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx>

ολομέλεια της ΕτΠ εκλέγει, κάθε δύο χρόνια, τον Πρόεδρο, τον πρώτο αντιπρόεδρο και τους αντιπροέδρους, έναν από κάθε κράτος – μέλος της Ε.Ε.. Τα μέλη της ΕτΠ συμμετέχουν στις εργασίες έξι εξειδικευμένων Επιτροπών, οι οποίες είναι υπεύθυνες για την προετοιμασία των γνωμοδοτήσεών της. Τις εργασίες της ΕτΠ και των Επιτροπών της, οργανώνει Προεδρείο, το οποίο αποτελείται από τον πρόεδρο, τον πρώτο αντιπρόεδρο, τους αντιπροέδρους και τα μέλη, ενώ συμμετέχουν και οι εκάστοτε πρόεδροι των πολιτικών ομάδων. Οι εργασίες της ΕτΠ επικουρούνται από Γραμματεία, επικεφαλής της οποίας είναι ο Γενικός Γραμματέας της⁷⁵.

Οι Επιτροπές της Επιτροπή των Περιφερειών είναι οι εξής:

1. *Επιτροπή «Πολιτικής εδαφικής συνοχής», αντικείμενο της οποίας είναι η οικονομική και κοινωνική συνοχή, η Περιφερειακή συνοχή, τα Διαρθρωτικά Ταμεία, η Διαπεριφερειακή και Διασυνοριακή συνεργασία, οι μεταφορές και τα ΔΕΔ-Μ, η Χωροταξία, η Αστική Πολιτική και ο Τουρισμός.*
2. *Επιτροπή «Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής», αντικείμενο της οποίας είναι η απασχόληση, η κοινωνική πολιτική και η κοινωνική προστασία, η ισότητα των ευκαιριών, η δημόσια υγεία, η πολιτική επιχειρήσεων, ο ανταγωνισμός, η φορολογία, η οικονομική και νομισματική πολιτική και η εσωτερική αγορά.*
3. *Επιτροπή «Βιώσιμης Ανάπτυξης», αντικείμενο της οποίας είναι το περιβάλλον και οι φυσικοί πόροι, η κοινή γεωργική πολιτική και η αγροτική ανάπτυξη, η αλιεία, τα διευρωπαϊκά δίκτυα στον τομέα της Ενέργειας, η πολιτική καταναλωτών και η πολιτική προστασία.*
4. *Επιτροπή «Πολιτισμού και Παιδείας», αντικείμενο της οποίας είναι ο Πολιτισμός, η προώθηση των λιγότερο διαδεδομένων γλωσσών των μειονοτήτων, η νεολαία, η Εκπαίδευση, ο Αθλητισμός, η εκμάθηση και η διάδοση γλωσσών, η επαγγελματική κατάρτιση, η έρευνα και η τεχνολογία – συμπεριλαμβανομένων των δεοντολογικών θεμάτων- η κοινωνία των πληροφοριών, τα διευρωπαϊκά δίκτυα στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, οι*

Βλ.Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 (Γενικός Κανονισμός) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

75 Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2003) «Ευρωπαϊκές πολιτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφερειακή Ανάπτυξη – Θεσμικό πλαίσιο – Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ενωμένης Ευρώπης», Εισήγηση στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα, 20-21/11/2003, Γεωργάκης Θ. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ενωμένη Ευρώπη», Ομιλία στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Νοέμβριος 2004 και Επιτροπή των Περιφερειών (2009) «Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», Βρυξέλλες, σελ. 6 επ.

τεχνολογίες και οι αγορές στον τομέα της επικοινωνίας, η οπτικοακουστική βιομηχανία και τα Μ.Μ.Ε.

5. Επιτροπή «Συνταγματικών θεμάτων και Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης», αντικείμενο της οποίας είναι η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ο ρόλος των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, η εφαρμογή της Συνθήκης της Ε.Ε. και η αξιολόγηση της λειτουργίας της, οι θεσμικές συνέπειες της διεύρυνσης⁷⁶, η συγκρότηση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. και η επικουρικότητα, η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, η Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, ο Χάρτης των Θεμελιακών Δικαιωμάτων, η ιθαγένεια της Ε.Ε., τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ο Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.
6. Επιτροπή «Εξωτερικών σχέσεων», αντικείμενο της οποίας είναι η διεύρυνση, η Ευρω – Μεσογειακή εταιρική σχέση, η Ατλαντική διάσταση της Ευρώπης, τα Βαλκάνια, ο διάλογος Βορρά – Νότου, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, οι σχέσεις με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές τρίτων χωρών, η πολιτική μετανάστευσης, η πολιτική ασύλου και οι θεωρήσεις διαβατηρίων⁷⁷.

Ως προς τη διαδικασία εκπόνησης των γνωμοδοτήσεων που εκφράζουν τις τοπικές και περιφερειακές απόψεις, σύμφωνα με τις δύο βασικές Συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Μάαστριχ και του Άμστερνταμ), τα τρία κορυφαία όργανα της Ε.Ε. -η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- οφείλουν να ζητούν τη γνωμοδότηση της ΕτΠ για ζητήματα κοινού συμφέροντος που αφορούν τομείς άμεσα συνδεδεμένους με τις αρμοδιότητες των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών. Τέτοια ζητήματα μπορεί να σχετίζονται με την εκπαίδευση και τη νεολαία, τον πολιτισμό, τη δημόσια υγεία, τα διευρωπαϊκά δίκτυα υποδομών στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, την οικονομική και κοινωνική συνοχή, την πολιτική απασχόλησης, την κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον, την επαγγελματική κατάρτιση και τις μεταφορές. Τα μέλη των Επιτροπών εξετάζουν λεπτομερώς τις προτάσεις για τις οποίες ζητείται η γνωμοδότηση της ΕτΠ και καταρτίζουν σχέδια γνωμοδότησης, τα οποία στη συνέχεια συζητούνται σε μία από τις έξι συνόδους της ολομέλειας της

⁷⁶ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2001) «Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε συνεχή πορεία διεύρυνσης»

⁷⁷ Βλ. σχετικά Γεωργιάκης Θ. (2001) «Για μια νέα κοινή Ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης και παροχής ασύλου - Κοινοτική πολιτική μετανάστευσης», Αποσπάσματα εισηγήσεων στην Επιτροπή 7 (Παιδείας, επαγγελματικής εκπαίδευσης, πολιτισμού, νεολαίας, αθλητισμού και δικαιωμάτων του πολίτη) της Επιτροπής των Περιφερειών της Ευρώπης, Βρυξέλλες, 19 και 20 Σεπτεμβρίου 2001, σελ.

Βλ. αναλυτικά, ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές»

ΕτΠ που διεξάγονται κάθε χρόνο. Εάν η πλειοψηφία το εγκρίνει υιοθετείται ως γνωμοδότηση της ΕτΠ αποστέλλόμενο σε Επιτροπή, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο⁷⁸.

Η ΕτΠ δύναται να εκπονεί, να υιοθετεί και να υποβάλλει στα αρμόδια όργανα γνωμοδοτήσεις σε θέματα δικής της επιλογής ή πολιτικής επικαιρότητας, με δική της πρωτοβουλία και όταν αυτό κριθεί σκόπιμο. Η δυνατότητα αυτή της επιτρέπει να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας που ενδέχεται να έχει συνέπειες για τις Τοπικές και Περιφερειακές Αρχές. Η κυρίαρχη άποψη που εκφράζεται στις περισσότερες γνωμοδοτήσεις της ΕτΠ είναι ότι οι Τοπικές και Περιφερειακές Αρχές θα πρέπει να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη χάραξη, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των κοινοτικών πολιτικών που τις αφορούν.

Σε γενικές γραμμές η ΕτΠ καταρτίζει περισσότερες από 50 γνωμοδοτήσεις ετησίως σχετικά με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, πραγματοποιεί περισσότερες από 40 διαβουλεύσεις με ενδιαφερόμενους φορείς και διοργανώνει περισσότερες από 300 εκδηλώσεις. Οι τρεις βασικές αρχές που διέπουν το έργο της ΕτΠ είναι:

1. Η επικουρικότητα – Οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται από το επίπεδο εξουσίας που μπορεί να εξασφαλίσει τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.
2. Η εγγύτητα - Κάθε επίπεδο διακυβέρνησης πρέπει να φροντίζει ώστε να βρίσκεται στο πλευρό του πολίτη.
3. Η εταιρική σχέση - Για μια υγιή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση απαιτείται η συνεργασία της ευρωπαϊκής, της εθνικής, της περιφερειακής και της τοπικής διακυβέρνησης⁷⁹.

Η ΕτΠ ως το πλησιέστερο στους πολίτες θεσμικό όργανο της ΕΕ, είναι φυσικό να διεκδικεί πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαδικασία διαμόρφωσης της περιφερειακής

⁷⁸ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2003) «Ευρωπαϊκές πολιτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφερειακή Ανάπτυξη – Θεσμικό πλαίσιο – Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ενωμένης Ευρώπης», Εισήγηση στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα, 20-21/11/2003, Γεωργάκης Θ. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ενωμένη Ευρώπη», Ομιλία στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Νοέμβριος 2004 και Επιτροπή των Περιφερειών (2009) «Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», Βρυξέλλες, σελ. 6 επ.

⁷⁹ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2003) «Ευρωπαϊκές πολιτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφερειακή Ανάπτυξη – Θεσμικό πλαίσιο – Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ενωμένης Ευρώπης», Εισήγηση στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα, 20-21/11/2003, Γεωργάκης Θ. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ενωμένη Ευρώπη», Ομιλία στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Νοέμβριος 2004, Επιτροπή των Περιφερειών (2009) «Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», Βρυξέλλες και Παπαγιάννης Δ. (2005) «Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή

και αστικής πολιτικής της ΕΕ, καθώς αποτελεί τη θεσμική φωνή των Τοπικών και Περιφερειακών αρχών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Από τη μέχρι τώρα λειτουργία της έχει αποδείξει ότι διαμέσου αυτής οι Τοπικές και Περιφερειακές αρχές μπορούν να καταστήσουν τη δράση της ΕΕ πιο προσαρμοσμένη στις ανάγκες των πολιτών, αποτελεσματικότερη, πιο διαφανή και πιο δημοκρατική⁸⁰.

Ο αποφασιστικός ρόλος της ΕτΠ εμφανίζει όμως και μια ακόμη διάσταση. Τα θέματα της «τοπικής δημοκρατίας» και «των προοπτικών της κοινωνίας των πολιτών», που περιλαμβάνονται στην Ατζέντα της, συνδέονται άμεσα με τους πυλώνες του ευρωπαϊκού πολιτισμού, με την άμεση δημοκρατία της Αθηναϊκής Πολιτείας, της οποίας τα επιτεύγματα ανήκουν πλέον σε όλους τους πολίτες της Ευρώπης.

Η ΕτΠ δύναται να συμβάλλει αποφασιστικά στη λειτουργία και την ενίσχυση των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, ώστε να ανταποκριθούν με πιο αποτελεσματικό τρόπο σε τομείς, όπως η υγεία, η κοινωνική πρόνοια, η εκπαίδευση, η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ο πολιτισμός και ο αθλητισμός. Είναι, επίσης σημαντικό τα νέα κράτη μέλη να έχουν την υποστήριξη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ κατά την πορεία ένταξής τους. Το ρόλο αυτό καλείται να έχει η ΕτΠ, όπου έχουν ενταχθεί οι Τοπικές & Περιφερειακές Αρχές των 28 συνολικά κρατών μελών της ΕΕ⁸¹. Σε κάθε περίπτωση, οι στόχοι της ΕΕ, της ΕτΠ και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο νέο περιβάλλον που διαμορφώνεται σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, θα πρέπει να κινούνται στα παρακάτω πλαίσια⁸²:

- Οι ΟΤΑ της Ελλάδας και της Ευρώπης θα πρέπει να διαμορφώσουν ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας μέσω της δημιουργίας δικτύων συνεργασίας πόλεων
- Θα πρέπει να τεθούν οι βάσεις για μια κοινή πολιτική των ΟΤΑ της ΕΕ για την βιώσιμη ανάπτυξη των πόλεων

⁸⁰ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 71

Βλ. αναλυτικά, ΕΕΤΑΑ, (2014), Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης Ν. 3852/10 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010), Επικαιροποιημένη έκδοση

⁸¹ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 71

⁸² Βλ. Αναλυτικά Committee of Regions (2010) «The future of EU cohesion policy as seen by regions and cities European Commission, Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth»

- Ιδιαίτερη σημασία έχει η προώθηση, μέσα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των αναγκαίων νομοθετικών ρυθμίσεων για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων, ταυτόχρονα με την αντίστοιχη μεταφορά πόρων, από τις Εθνικές Κυβερνήσεις στους ΟΤΑ.
- Θα πρέπει να διαμορφωθούν κοινές δράσεις και πρωτοβουλίες –μέσα από την ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας– όσον αφορά συγκεκριμένες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, όπως για παράδειγμα η διαχείριση απορριμμάτων, η πολιτική προστασία, η αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών και η προστασία του περιβάλλοντος.
- Τέλος, θα πρέπει να επιδιωχθεί, μέσω κοινών πρωτοβουλιών και δράσεων, η διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς και πολυπολιτισμικής ταυτότητας του Ευρωπαϊκού χώρου.

2.3 ΜΕΛΕΤΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΠΡΑΚΤΙΚΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - CASE STUDIES

Τα τελευταία χρόνια είναι εμφανής μια συνεχιζόμενη προσπάθεια εξέλιξης της εδαφικής και θεσμικής οργάνωσης που αναλαμβάνεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και η οποία βασίζεται στη διαδικασία της αποκέντρωσης που πραγματοποιείται σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Εντός της συζήτησης και της προσπάθειας αυτής είναι τόσο το πλήθος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και οι αρμοδιότητες και ο βαθμός αυτονομίας τους, τα οποία μεταβάλλονται στις κατά τόπους πρωτοβουλίες με σκοπό να συμβαδίσουν με τις ιστορικές και πολιτικές εξελίξεις τόσο του εκάστοτε κράτους μέλους όσο και του συνόλου της ΕΕ⁸³. Στα πλαίσια της κατανόησης της αναγκαιότητας των προσπαθειών αλλά και της δομής των μεταρρυθμιστικών αυτών προσπαθειών κρίνεται σκόπιμο να εξεταστεί αρχικά η εμπειρία άλλων περιπτώσεων του ευρωπαϊκού χώρου, έτσι ώστε να λάβουμε απαραίτητα μαθήματα από αντίστοιχες εφαρμοσμένες πρακτικές και τα αποτελέσματά τους. Στις επόμενες ενότητες ακολουθεί η εξέταση των προσπαθειών διοικητικής αναδιάρθρωσης που έγιναν στα κράτη μέλη της ΕΕ. Παρουσιάζονται τα

⁸³ Βλ. αναλυτικά Kersting N. and Vetter A. (eds.) (2003) «Reforming Local Government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency», Vol. 4. Springer DE, 2003

βασικά σημεία και τα κριτήρια που εφαρμόστηκαν καθώς επίσης και τα αποτελέσματά τους.

2.3.1 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Αυστρία

Το κράτος της Αυστρίας είναι ομοσπονδιακό και αποτελείται από 9 ομόσπονδα κρατίδια (Bundesländer). Η αυτονομία των κρατιδίων όπως και η αυτοδιοίκησή τους κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, στα άρθρα 2 και 116. Η τοπική αυτοδιοίκηση της Αυστρίας έχει δύο βαθμίδες, η πρώτη εκ των οποίων είναι τα ομόσπονδα κρατίδια. Η δεύτερη είναι οι Δήμοι (Gemeinden), οι οποίοι ανέρχονται στους 2.357 και παρουσιάζουν διαφορετικά καθεστώτα. Στην Αυστρία υπάρχουν 15 πόλεις με ειδικό καθεστώς, 197 αστικοί δήμοι, 755 προάστια και 1.290 χωριά. Η Βιέννη αποτελεί ταυτόχρονα ομόσπονδο κρατίδιο και Δήμο. Πάνω από το 90% των Δήμων της Αυστρίας έχουν πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων, ενώ αντίθετα μόνο πέντε έχουν πληθυσμιακό μέγεθος μεγαλύτερο των 100.000 κατοίκων. Χαρακτηριστικό σημείο του Αυστριακού συστήματος είναι η μη ύπαρξη περιφερειακού επιπέδου τοπικής αυτοδιοίκησης⁸⁴.

Οι κυβερνήσεις των ομόσπονδων κρατιδίων της Αυστρίας ιδρύθηκαν το 1848, ενώ απέκτησαν πλήρη νομοθετική εξουσία το 1918. Κάθε κρατίδιο έχει δικό του Σύνταγμα, ενώ διοικείται από το εκάστοτε κοινοβούλιο (Landtag) (νομοθετικό σώμα) και από το διοικητικό συμβούλιο (εκτελεστικό σώμα). Τα μέλη του κοινοβουλίου εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία για πέντε ή έξι έτη, ανάλογα με το κρατίδιο. Το διοικητικό συμβούλιο διορίζει τον κυβερνήτη και την τοπική κυβέρνηση. Η περιφερειακή κυβέρνηση (Landesregierung) αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του κρατιδίου και επικεφαλής της είναι ο κυβερνήτης (Landeshauptmann).

Το 1950 εφαρμόστηκε πρόγραμμα διοικητικής αναδιάρθρωσης στην Αυστρία και οι Δήμοι μειώθηκαν από 3.999 σε 2.357, ενώ δόθηκε η περαιτέρω δυνατότητα

⁸⁴ Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona, EETAA (2011) «Καλλικράτης – Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 188 και Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

συνενώσεων, χωρίς ωστόσο ιδιαίτερα αποτελέσματα. Σε κάθε κρατίδιο έχει θεσπιστεί ξεχωριστός Νόμος περί σύστασης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης (Κώδικες των Δήμων), βάσει των γενικότερων κατευθύνσεων του Συντάγματος. Σύμφωνα με τους Νόμους αυτούς, στο τοπικό επίπεδο αυτοδιοίκησης των Δήμων λειτουργεί το βουλευόμενο σώμα του δήμου, το δημοτικό συμβούλιο (Gemeinderat). Τα μέλη του εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία με την εφαρμογή αναλογικού συστήματος για πέντε ή έξι έτη (αναλόγως του κρατιδίου). Επίσης, το δημοτικό συμβούλιο σε ορισμένες περιπτώσεις εκλέγει το δήμαρχο, ενώ σε άλλες εκλέγεται μέσω άμεσης και καθολικής ψηφοφορίας. Στους Δήμους λειτουργεί και το τοπικό διοικητικό συμβούλιο (Gemeindevorstand), τα μέλη του οποίου διορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο και είναι ο δήμαρχος, βουλευτές και μέλη των πολιτικών κομμάτων (σε αναλογία σχετική με τα εκλογικά αποτελέσματα). Το τοπικό διοικητικό συμβούλιο αποτελεί ουσιαστικά το εκτελεστικό όργανο του Δήμου. Και στα δύο παραπάνω όργανα προεδρεύει ο δήμαρχος⁸⁵.

Οι πολίτες δύνανται να παρέμβουν στην τοπική πολιτική ζωή τόσο με τη συμμετοχή τους στα δημοψηφίσματα που δύναται να διεξάγει ο εκάστοτε Δήμος, στα πλαίσια της άσκησης συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, όσο και με τη δυνατότητα που έχουν να εκφράζουν παρατηρήσεις αλλά και να συμμετέχουν σε συσκέψεις σχετικά με συγκεκριμένα δημοτικά έργα. Πιο συγκεκριμένα, τα δημοψηφίσματα δύναται να διενεργηθούν μετά από σχετική απόφαση δημοτικού συμβουλίου αλλά και στην περίπτωση που αιτηθεί από το 25% των πολιτών που διαθέτουν δικαίωμα ψήφου. Μάλιστα μέσω αυτής της διαδικασίας οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν βέτο σε συγκεκριμένες αποφάσεις της κυβέρνησης του κρατιδίου τους και να παρέμβουν στο νομοθετικό τομέα, αλλά και στην κατάρτιση του προϋπολογισμού⁸⁶.

Ο διοικητικός έλεγχος του κράτους και των ομόσπονδων κρατιδίων προς τους Δήμους γίνεται με τη μορφή του ελέγχου νομιμότητας μέσω ενός περιφερειακού γραφείου διοίκησης, το οποίο έχει τη δυνατότητα να ακυρώσει αποφάσεις που

⁸⁵ Βλ. οπ.π. 76

⁸⁶ Βλ. οπ.π. 76

κρίνονται παράνομες αλλά και να επιβάλει κυρώσεις σε περιπτώσεις επαναλαμβανόμενων αδικημάτων, μέχρι και διάλυση του δημοτικού συμβουλίου. Για την αναίρεση των αποφάσεων του ελέγχου νομιμότητας οι Δήμοι μπορούν να προσφύγουν στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ή στο Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο. Ωστόσο στους Δήμους διενεργείται και οικονομικός έλεγχος από την εποπτική αρχή, η οποία εξασφαλίζει την οικονομική αποτελεσματικότητα και τη σκοπιμότητα των ενεργειών και δράσεων του Δήμου. Σε περίπτωση υιοθέτησης περιορισμών, αυτό γίνεται μετά από σχετικές διαπραγματεύσεις⁸⁷.

Οι Δήμοι της Αυστρίας αναλαμβάνουν την υλοποίηση τόσο οικείων όσο και εκχωρημένων από το κεντρικό κράτος αρμοδιοτήτων. Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι αρμοδιότητες τοπικού ενδιαφέροντος, όπως κοινωνικές υπηρεσίες, η αστυνόμευση, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η ύδρευση και αποχέτευση, η διαχείριση σκουπιδιών και υδάτινων πόρων, οι δημόσιες μεταφορές, η προστασία του περιβάλλοντος, η συντήρηση των σχολείων, ο πολιτισμός και οι υπηρεσίες υγείας. Από την άλλη το κρατίδιο δύναται να εκχωρήσει την υλοποίηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων στους Δήμους, όπως είναι η διεξαγωγή εκλογών και δημοψηφισμάτων, η τήρηση δημοτολογίου και ληξιαρχείου, η εφαρμογή μέτρων για τη δημόσια υγεία, η διενέργεια στατιστικών ερευνών και ο τομέας της εκπαίδευσης (σε συνεργασία με το κρατίδιο). Επίσης, είναι δυνατή η μεταβίβαση ορισμένων δημοτικών αρμοδιοτήτων στην ομοσπονδιακή διοίκηση, μετά από σχετικό αίτημα του Δήμου και απόφαση του κυβερνήτη του κρατιδίου.

Για την υλοποίηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων οι Δήμοι δύνανται να δημιουργήσουν δημοτικές επιχειρήσεις/εταιρείες ή οργανισμούς (π.χ. ύδρευση-αποχέτευση, απορρίμματα). Ακόμα το Σύνταγμα της Αυστρίας (άρθρο 116a B-VG) προβλέπει την εφαρμογή πολιτικών διαδημοτικής συνεργασίας για τις εκχωρηθείσες από το κεντρικό κράτος ή το κρατίδιο αρμοδιότητες (π.χ. διαχείριση αποβλήτων και απορριμμάτων, σχολικά κτίρια κλπ). Οι συμφωνίες απαιτούν την έγκριση της ελεγκτικής αρχής, η οποία εξετάζει τη συνταγματικότητα της

⁸⁷ Βλ. οπ.π. 76

συμφωνίας, την εξασφάλιση της αυτονομίας των διοικητικών δημοτικών οργάνων και εάν η συγκεκριμένη συμφωνία προάγει το συμφέρον των εμπλεκόμενων δήμων. Η σύσταση, οργάνωση και λειτουργία των συνεργασιών αυτών ορίζεται από σχετικό Νόμο του ομόσπονδου κρατιδίου. Σύμφωνα με αυτόν το Νόμο θα πρέπει να υπάρχει συνέλευση, με τη συμμετοχή αιρετών εκπροσώπων όλων των δήμων και ένας πρόεδρος, στην οποία κάθε Δήμος έχει τουλάχιστον μια ψήφο⁸⁸.

Όσον αφορά τα οικονομικά των Δήμων της Αυστρίας και πιο συγκεκριμένα τις δαπάνες αυτών φαίνεται πως αυτές αφορούν κυρίως μεταβιβαστικές πληρωμές και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (55% του συνόλου). Στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης του 2003-2005 και της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, δόθηκε μεγάλη έμφαση στη σύνδεση των αρμοδιοτήτων των Δήμων με τα έσοδά τους, έτσι ώστε να μην εμφανίζονται κωλύματα στην υλοποίηση τους⁸⁹. Μεγάλο τμήμα των εσόδων των Δήμων προέρχεται από την επιβολή φόρων και κυρίως από την επιβολή του δημοτικού φόρου προς τις επιχειρήσεις. Ο συγκεκριμένος φόρος αποτελεί το 60% του συνόλου των δημοτικών εσόδων και το ύψος του καθορίζεται από την κεντρική κυβέρνηση. Επίσης εφαρμόζεται φόρος ακινήτων (16% των εσόδων), φόρος παρεπιδημούντων, φόρος θεαμάτων και φόρος χρήσης δημόσιας περιουσίας⁹⁰. Εκτός αυτών, οι Δήμοι λαμβάνουν τμήμα των φόρων που αφορούν τα πετρελαιοειδή, την εταιρική περιουσία και την αξία γης, ενώ λαμβάνουν και επιχορηγήσεις από το κρατίδιο τους αλλά και το κεντρικό κράτος. Οι επιχορηγήσεις αυτές λαμβάνουν τη μορφή: α) γενικών επιχορηγήσεων, με κριτήριο τη φορολογική ικανότητα, τις ανάγκες και δημοσιονομικές δυσκολίες των ΟΤΑ, β) ειδικών επιχορηγήσεων, για τα δημοτικά Μέσα Μαζικής Μεταφοράς και την πολιτική προστασία και γ) εξισορροπητική επιχορήγηση, από τα ομόσπονδα κρατίδια⁹¹.

⁸⁸ Βλ. ο.π.π. 76

⁸⁹ Βλ. ο.π.π. 76

⁹⁰ Βλ. ο.π.π. 76

⁹¹ Βλ. ο.π.π. 76

Σε γενικές γραμμές ορισμένα πλεονεκτήματα της συγκεκριμένης διοικητικής διάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ο υψηλός βαθμός συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα αλλά και μεταξύ των Δήμων της Αυστρίας και η εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διαχείρισης. Απεναντίας το πλήθος των Δήμων θεωρείται κατά γενική ομολογία μεγάλο και οι μονάδες περιορισμένης λειτουργικότητας, ενώ σημαντικό αρνητικό σημείο αποτελεί και η αυξημένη επιρροή των πολιτικών κομμάτων στους Δήμους η οποία οδηγεί σε μειούμενη εμπλοκή των πολιτών.

2.3.2 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Βέλγιο

Ακολουθεί η περίπτωση του Βελγίου, το οποίο χωρίζεται σε 589 δήμους και κοινότητες που με τη σειρά τους ανήκουν σε 5 επαρχίες. Μάλιστα 19 από αυτούς τους δήμους δεν ανήκουν σε κάποια επαρχία. Στις περισσότερες των περιπτώσεων οι δήμοι αποτελούν τη μικρότερη διοικητική μονάδα του Βελγίου, αλλά σε περιπτώσεις που ο πληθυσμός τους ανέρχεται σε πάνω από 100.000 κατοίκους λειτουργεί και χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο με δικό του συμβούλιο.

Οι δήμοι και οι κοινότητες, ως διοικητικό επίπεδο, δημιουργήθηκαν το 1795, όταν και λήφθηκε η απόφαση για αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών. Οι δήμοι με λιγότερους από 5.000 κατοίκους ομαδοποιήθηκαν σε μεγαλύτερες ενότητες, ενώ το 1800 καταργήθηκαν πάλι και ο αριθμός των αυτόνομων δήμων ανήλθε στους 2.776.

Το 1831, το Βέλγιο διαιρέθηκε σε 2.739 δήμους, αριθμός που παρέμεινε λίγο πολύ σταθερός έως το 1961. Το 1839 ο αριθμός των δήμων μειώθηκε σε 2.508, καθώς 124 ενσωματώθηκαν στις Κάτω Χώρες και άλλοι 119 αποτέλεσαν το μεγάλο δουκάτο του Λουξεμβούργου. Μέχρι το 1928 δημιουργήθηκαν νέοι δήμοι, οι οποίοι ήταν 2.675 σε αριθμό συμπεριλαμβάνοντας και περιοχές που προσαρτήθηκαν στο Βέλγιο μετά τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο⁹².

Το 1961, με τον αποκαλούμενο νόμο περί ενότητας, ορίστηκαν τα κριτήρια αναδιοργάνωσης της διοικητικής λειτουργίας των δήμων. Μάλιστα ορίστηκε μια

⁹² Βλ. αναλυτικά Council of Europe Publishing (1992) Studies appearing in the series «Structure and operation of local and regional democracy», the case of Belgium, Council of Europe, Strasbourg, και UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona

περίοδος προσαρμογής 10 ετών μέχρι να εφαρμοστούν οι σχετικές διατάξεις. Σύμφωνα με το νόμο αυτό οι δήμοι μπορούσαν να συγχωνευθούν για οικονομικούς λόγους ή λόγω γεωγραφικής, γλωσσικής, οικονομικής, κοινωνικής ή πολιτιστικής εγγύτητας. Το 1964 και το 1969-1970, 300 δήμοι συγχωνεύτηκαν με τον συνολικό πλήθος τους να σημειώνει μείωση από 2.663 το 1961 σε 2.586 το 1965 και σε 2.359 το 1971. Κάθε δήμος έπρεπε να αναγνωρίζει μια από τις τέσσερις επίσημες γλώσσες που καθιερώθηκαν το 1962-63, ενώ όσοι βρίσκονταν σε γειτνίαση με άλλο γλωσσικό τομέα έπρεπε να παρέχουν εκπαιδευτικές και κοινωνικές υποδομές κάλυψης και της άλλης γλώσσας. Οι διατάξεις αυτές απέτρεψαν τη συγχώνευση ορισμένων μικρών δήμων που ωστόσο είχαν τις παραπάνω απαραίτητες υποδομές.

Το Υπουργείο Εσωτερικών αποφάσισε να συνεχίσει τη διαδικασία της χωρικής διοικητικής αναδιοργάνωσης του Βελγίου και έτσι το 1971 οι διατάξεις του παραπάνω νόμου επεκτάθηκαν και τροποποιήθηκαν έτσι ώστε να συμπεριληφθούν αυτή τη φορά και περιοχές οι οποίες αρχικά είχαν αποκλειστεί. Στις 30 Δεκεμβρίου του 1975 εγκρίθηκε ο νόμος σχετικά με τη νέα συγχώνευση δήμων και τέθηκε σε ισχύ από την 1η Ιανουαρίου του 1977, προβλέποντας περαιτέρω μείωση του αριθμού των δήμων στο Βέλγιο από 2.359 σε 596⁹³.

Λόγω ορισμένων εμποδίων που παρουσιάστηκαν στην εφαρμογή του στην περίπτωση της Αμβέρσας, ο νόμος της 30ης Δεκεμβρίου 1975 δεν τέθηκε σε ισχύ για την συγκεκριμένη περιοχή μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1983. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι μέχρι τότε υφιστάμενοι δήμοι είχαν πλέον συμβουλευτική λειτουργία. Τελικά μέχρι το 1983 ο αριθμός των δήμων στο Βέλγιο μειώθηκε σε 589.

Η μεγαλύτερη όμως μεταρρύθμιση στα πλαίσια της διοικητικής αποκέντρωσης του Βελγίου συντελέστηκε το 2001, σε συνδυασμό με την συνταγματική αναθεώρηση της χώρας. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, η δομή και η λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας καθορίζεται από τις περιφέρειες. Σήμερα η χώρα

⁹³ Βλ. αναλυτικά European Commission (2008) «Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)», DG Regio, November 2008

διαίρεται διοικητικά σε 6 ομοσπονδιακούς θεσμούς, 3 περιφέρειες, 3 κοινότητες, 10 επαρχίες και 589 δήμους (οι 133 αποτελούν δήμους-αστικές περιοχές). Το μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των δήμων είναι περίπου 18.000 κάτοικοι, με 8 εξ αυτών να ξεπερνούν τους 100.000 κατοίκους. Επίσης, οι δήμοι βάσει γλωσσικών και περιφερειακών γνωρισμάτων, ανήκουν σε 5 ενώσεις (Φλαμανδικών Επαρχιών, Βαλλονικών Επαρχιών, Φλαμανδικών Δήμων και Κοινοτήτων, Βαλλονικών Δήμων και Κοινοτήτων και Δήμων και Κοινοτήτων περιοχής πρωτεύουσας)⁹⁴.

Βάσει Συντάγματος προωθείται η αρχή της επικουρικότητας στη λήψη των αποφάσεων τοπικού και επαρχιακού ενδιαφέροντος, με τους δήμους και τις επαρχίες να έχουν την κύρια ευθύνη για τα ζητήματα που τους αφορούν. Οι επαρχίες βέβαια σε περιπτώσεις που είναι ασαφή τα όρια αρμοδιότητας καλούνται να συντονίζουν και να βοηθούν τους δήμους. Οι νέες αρμοδιότητες με τις οποίες επιφορτίζονται οι δήμοι είναι η διασφάλιση της δημόσιας τάξης, η διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών και του δημοτολογίου, η πολιτοφυλακή, τα καθήκοντα δημόσιου κατήγορου, η έρευνα εγκληματικών δράσεων, οι απογραφές, οι ρυθμίσεις κοινοβουλευτικών εκλογών, η έκδοση αδειών οδήγησης και διαβατηρίων και τα μητρώα αστικής κατάστασης. Εκτός αυτών, δραστηριοποιούνται όσον αφορά τοπικά ζητήματα πολεοδομίας, αστικών μεταφορών και τοπικών δικτύων, εκπαίδευσης, αθλητισμού, πολιτισμού, περιβάλλοντος (καθαριότητα, απόβλητα, πόσιμο νερό κλπ), τουρισμού, υγείας και κοινωνικής πρόνοιας.

Όσον αφορά τις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, και ειδικότερα την υγεία αυτή ανήκει στο κεντρικό κράτος, με τις περιφέρειες να επιφορτίζονται με την κατασκευή-επισκευή των μονάδων υγείας, ενώ επίσης επιφορτίζονται με τα κέντρα ψυχικής υγείας, τα προγράμματα βοήθειας στο σπίτι και τηλεϊατρικής, αλλά και με την κοινωνική κατοικία. Οι δήμοι περιορίζονται στην εξασφάλιση της υγιεινής, στην προληπτική ιατρική και την επιβολή φορολόγησης, ενώ από κοινού με τις περιφέρειες (οι οποίες αναλαμβάνουν τη χρηματοδότηση) φέρουν την ευθύνη της

⁹⁴ Βλ. αναλυτικά Committee of Regions (2001) «Regional and Local Government in the European Union – Responsibilities and Resources», European Communities, Belgium και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 201

παροχής υπηρεσιών για την τρίτη ηλικία. Τα τοπικά προγράμματα απασχόλησης και εύρεσης εργασίας τρέχουν από τους δήμους, ενώ οι πολιτικές απασχόλησης και εκπαίδευσης ανέργων καθορίζονται από τις περιφέρειες⁹⁵.

Μεγάλη σημασία στην αποτελεσματικότητα του ρόλου των δήμων διαδραματίζει και η διαδημοτική συνεργασία που επιτυγχάνεται μεταξύ των δήμων του Βελγίου με τη δημιουργία συνδέσμων (με ορίζοντα 30ετίας) για ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος, όπως π.χ. η διανομή υγραερίου, ρεύματος και νερού, η τεχνική και διοικητική βοήθεια, η αποκομιδή απορριμμάτων, το περιβάλλον κλπ.

Τα έσοδα των δήμων προέρχονται από την είσπραξη φόρων από τους πολίτες, από ειδικούς πόρους επιχορηγήσεων το ύψος των οποίων καθορίζουν οι περιφέρειες, από επιχορηγήσεις λειτουργίας και μισθοδοσίας και από επιχορηγήσεις επενδυτικών πρωτοβουλιών. Όσον αφορά τους φόρους συγκεκριμένα, αυτοί είναι ο φόρος εισοδήματος, ο φόρος κυκλοφορίας οχημάτων και ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ενώ δύνανται να θεσμοθετηθούν και άλλοι π.χ. σχετικά με την αποκομιδή απορριμμάτων, τη δεύτερη κατοικία κλπ⁹⁶.

Καταλήγοντας είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι οι περιφέρειες από τον Ιούλιο του 2001 έχουν την αρμοδιότητα ελέγχου και εποπτείας των δήμων και των επαρχιών με τη μορφή των τακτικών και των ειδικών ελέγχων νομιμότητας.

2.3.3 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Βουλγαρία

Από το 1878 και μέχρι το 1999 και την εφαρμογή του σημερινού διοικητικού συστήματος, η Βουλγαρία είχε εφαρμόσει άλλα 14 προγράμματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Το Σύνταγμα του 1991 θεσμοθετεί την ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης, το ρόλο και τις αρμοδιότητές της. Σύμφωνα με το άρθρο 135 του Συντάγματος, και από το 1999 και μετά, η χώρα για διοικητικούς σκοπούς υποδιαιρείται σε 264 δήμους (obshtini) και 28 επαρχίες (oblasti). Κάθε δήμος

⁹⁵ Βλ. αναλυτικά European Communities, Belgium, UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona, σελ. 10 και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 201

⁹⁶ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 209

αποτελείται από τομείς ή δημοτικά διαμερίσματα⁹⁷. Περιοχή ειδικού καθεστώτος αποτελεί η περιοχή της Σόφιας, όπου στην ίδια περιφέρεια υπάρχουν και λειτουργούν ένας δήμος και μια επαρχία. Εκτός των δύο αυτών διοικητικών επιπέδων, υπάρχει το επίπεδο των Περιφερειών (rayoni na nivo) (NUTS1 – 2 χωρικές ενότητες) και το επίπεδο των Περιφερειών Σχεδιασμού (rayoni za planirane) (6 ενότητες). Το περιφερειακό επίπεδο διαμορφώθηκε με τον τρόπο αυτό στα πλαίσια της συμμετοχής της χώρας στα ευρωπαϊκά προγράμματα και χρηματοδοτήσεις, μετά την ένταξη της χώρας στην ΕΕ το 2007. Τα τελευταία χρόνια και με αρχή τον Ιούνιο του 2006 υλοποιείται σχέδιο δράσης (Στρατηγική για την Αποκέντρωση 2006-2015) για την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πόρων της κεντρικής διοίκησης και την ενίσχυση της δυναμικής της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας. Στην προσπάθεια συμμετέχουν σε ισότιμη βάση τόσο στελέχη του κεντρικού κράτους όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας⁹⁸.

Η επαρχία, της οποίας επικεφαλής είναι ο έπαρχος, αποτελεί αποκεντρωμένη διοικητική μονάδα η οποία αναλαμβάνει την αμφίδρομη σύνδεση του κράτους με το τοπικό επίπεδο (εφαρμογή δημόσιων πολιτικών αλλά και εναρμόνιση τοπικών και εθνικών συμφερόντων), την εφαρμογή αναπτυξιακών στρατηγικών για την περιοχή αναφοράς της και τον έλεγχο νομιμότητας των ενεργειών των δήμων. Ο έπαρχος, ο οποίος έχει τη δυνατότητα να ακυρώσει δημοτικές αποφάσεις, ορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και υπάγεται στον Υπουργό Περιφερειακής Ανάπτυξης.

Η τοπική αυτοδιοίκηση της Βουλγαρίας αποτελείται μόνο από το διοικητικό επίπεδο των δήμων, το συμβούλιο των οποίων αποτελεί το κατεξοχήν διοικητικό τους όργανο. Εκλέγεται άμεσα και αποτελείται από 11-51 έδρες. Σε αντίθεση με το δήμαρχο ο οποίος εκλέγεται άμεσα ανά 4ετία, οι δημοτικοί σύμβουλοι εκλέγονται

⁹⁷ Βλ. αναλυτικά Stoilova D. (2006) «Local Government Reforms in Bulgaria: Recent Developments and Key Challenges», σελ. 1 και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 212

⁹⁸ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 214

ανά 5ετία. Ο δήμαρχος εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου και τον προϋπολογισμό του Δήμου, ενώ συνεπικουρείται στη δημοτική διοίκηση από το γραμματέα, ο οποίος είναι επιλογή του δημάρχου. Οι αντιδήμαρχοι ορίζονται μετά από πρόταση του δημάρχου, η οποία εγκρίνεται από το δημοτικό συμβούλιο⁹⁹.

Οι πολίτες συμμετέχουν στην τοπική πολιτική ζωή των Δήμων μέσω των δημοψηφισμάτων, των λαϊκών αιτημάτων και των λαϊκών συνελεύσεων. Τα δημοψηφίσματα διεξάγονται με αντικείμενο τοπικά ζητήματα εκτός του δημοτικού προϋπολογισμού και του καθορισμού της φορολογίας, και με απόφαση επάρχου, δημάρχου, εκλογέων (25% του συνόλου) και δημοτικού συμβουλίου.

Και στην περίπτωση της Βουλγαρίας, οι δημοτικές αρμοδιότητες κατηγοριοποιούνται σε αυτές που σχετίζονται με τις τοπικές υποθέσεις (αποκλειστικές) και σε αυτές που εκχωρούνται από την κεντρική διοίκηση (κατ' εξουσιοδότηση). Όσον αφορά τις πρώτες, σε αυτές συμπεριλαμβάνονται η συντήρηση των δικτύων και των υποδομών και η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (π.χ. διαχείριση σκουπιδιών, ύδρευση-αποχέτευση κλπ), οι αρμοδιότητες που σχετίζονται με τον πολιτισμό, τον τουρισμό και τον αθλητισμό και τέλος αρμοδιότητες σχετικά με το περιβάλλον και τις απαραίτητες ενέργειες και υποδομές προστασίας του. Από την άλλη, ως δοτές αρμοδιότητες που δύνανται να ασκούνται από τους Δήμους είναι η κατασκευή και συντήρηση σχολικών υποδομών και η μισθοδοσία των καθηγητών, η δια βίου μάθηση, οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας (βρέφη, παιδιά, ηλικιωμένοι, ευπαθείς κοινωνικές ομάδες κλπ) και τέλος η συντήρηση των κέντρων υγείας¹⁰⁰.

Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι οι παραπάνω κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητες χρηματοδοτούνται από κρατικές επιχορηγήσεις και το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων στα όρια του δήμου¹⁰¹. Απεναντίας, οι αποκλειστικές αρμοδιότητες τοπικών υποθέσεων χρηματοδοτούνται από

⁹⁹ Βλ. σπ.π. 90

¹⁰⁰ Βλ. σπ.π. 90

¹⁰¹ Βλ. Stoilova D. (2006) «Local Government Reforms in Bulgaria: Recent Developments and Key Challenges», σελ. 2

δημοτικούς ίδιους πόρους (τοπικούς φόρους, τέλη και δικαιώματα, πρόστιμα κ.ά.). Μεγαλύτερες δαπάνες σε αυτή την κατηγορία εμφανίζονται στην εύρυθμη λειτουργία της εκπαίδευσης (37% του συνόλου των δαπανών) και η περιβαλλοντική προστασία (16%), ενώ οι αρμοδιότητες κοινωνικής πρόνοιας ακολουθούν αποτελώντας το 7% των συνολικών δαπανών¹⁰².

Τα έσοδα των δήμων της Βουλγαρίας στηρίζονται στο φόρο δωρεάς ακινήτων (12% των συνολικών εσόδων από φόρους). Εφαρμόζεται επίσης μια σειρά συμπληρωματικών φόρων, όπως ο φόρος ακίνητης περιουσίας και ο φόρος οχημάτων (αντίστοιχα από 6% των συνολικών φορολογικών εσόδων) και ο φόρος κληρονομιάς. Ωστόσο το μεγαλύτερο μέρος των φορολογικών εσόδων των δήμων (περίπου 30%) προέρχεται από τμήμα των φόρων που εφαρμόζει το κεντρικό κράτος και κυρίως από το φόρο εισοδήματος των φυσικών προσώπων. Εκτός όμως των εσόδων από τη φορολογία, οι δήμοι συμπεριλαμβάνουν στα έσοδά τους και τις κρατικές επιχορηγήσεις για την άσκηση κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιοτήτων που προαναφέρθηκαν, αλλά και σε άλλα είδη επιχορηγήσεων. Αυτά είναι η εξισωτική επιχορήγηση (βάσει δημοτικού φορολογούμενου εισοδήματος), η επιχορήγηση επενδύσεων (βάσει γεωγραφικών και οικονομικών κριτηρίων) και τέλος η χρηματοδοτική ενίσχυση (σε δήμους με οικονομικές δυσχέρειες). Στην περίπτωση που οι παραπάνω πόροι δεν είναι αρκετοί για την υλοποίηση επενδύσεων, αναχρηματοδότηση χρέους και κάλυψη λειτουργικών δαπανών, οι δήμοι της Βουλγαρίας έχουν τη δυνατότητα δανεισμού, χωρίς περιορισμούς και χωρίς να απαιτείται σχετική έγκριση από κάποιο ελεγκτικό σώμα αλλά και χωρίς κρατική εγγύηση¹⁰³.

Και στην περίπτωση των δήμων της Βουλγαρίας, δίνεται η δυνατότητα ορισμένες εκ των παραπάνω αρμοδιοτήτων να ασκηθούν μέσω δημοτικών επιχειρήσεων. Η πρακτική αυτή ακολουθείται κυρίως όσον αφορά τις υποδομές εκπαίδευσης, τις δημοτικές μεταφορές και τον πολιτισμό-αθλητισμό. Ο προϋπολογισμός της

¹⁰² Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 215

¹⁰³ Βλ. Stoilova D. (2006) «Local Government Reforms in Bulgaria: Recent Developments and Key Challenges», σελ. 7 και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 216

εκάστοτε επιχείρησης εγκρίνεται από το δημοτικό συμβούλιο¹⁰⁴. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι εκτός του ελέγχου νομιμότητας των δημοτικών αποφάσεων από τον έπαρχο, ο δήμος υφίσταται και εσωτερικό έλεγχο από αρμόδιους επιθεωρητές τόσο του ίδιου του δήμου, όσο και του Υπουργείου Οικονομικών και του εθνικού γραφείου ελέγχων¹⁰⁵.

Ωστόσο το ισχύον διοικητικό πλαίσιο της χώρας παρουσιάζει και πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Φαίνεται πως ο μικρός αριθμός δήμων με ικανό λειτουργικό μέγεθος κατατάσσεται στα υπέρ του πλαισίου, μαζί με τις διαχρονικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού που έχουν εφαρμοστεί. Αντιθέτως κρίνεται ότι η έλλειψη δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης είναι σημαντικό μειονέκτημα, ενώ σημειώνονται επίσης σημαντικά ζητήματα διαφθοράς και έλλειψη όσον αφορά τους απαραίτητους πόρους για την επιτυχή άσκηση των δημοτικών αρμοδιοτήτων.

2.3.4 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία

Σύμφωνα με το άρθρο 72 του Συντάγματος του 1958 της Γαλλίας αναγνωρίζεται η αυτονομία της γαλλικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο συνεχίζει να υφίσταται το ναπολεόντειο σύστημα του κεντρικού ελέγχου των υπο-εθνικών ενοτήτων και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τη δεκαετία του 1980 υλοποιήθηκε σχέδιο αποκέντρωσης πόρων και αρμοδιοτήτων, διεργασία η οποία συνεχίστηκε το 2003. Μάλιστα η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2003 έδωσε τη δυνατότητα στους πολίτες να λαμβάνουν αποφάσεις μέσω δημοψηφισμάτων. Η διαδικασία της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεχίστηκε την περίοδο 2004-2008. Ωστόσο η κεντρική διοίκηση συνέχισε σε μεγάλο βαθμό να είναι συγκεντρωτική. Η κρατική περιφερειακή διοίκηση διαρθρώνεται σήμερα σε 26 περιφερειακές διοικήσεις, 100 νομαρχιακές διοικήσεις και σε 339 νομαρχιακές επαρχίες. Από την

¹⁰⁴ Βλ. οπ.π. 94

¹⁰⁵ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές» σελ. 219

άλλη οι υπο-εθνικές κυβερνήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης διαρθρώνονται σε 26 περιφέρειες, σε 100 νομούς και σε 36.683 δήμους.¹⁰⁶

Οι περιφέρειες της χώρας δημιουργήθηκαν το 1950 και αποτελούν δομές του γαλλικού κράτους με δημοκρατικά εκλεγμένες αρχές. Δύο εκ των περιφερειών (Κορσική και Παρίσι) αποτελούν ξεχωριστές περιπτώσεις, καθώς για αυτές ισχύουν συγκεκριμένα καθεστώτα λειτουργώντας ανά περίπτωση είτε ως δήμοι είτε ως νομοί¹⁰⁷. Οι περιφέρειες διοικούνται από τα περιφερειακά συμβούλια, τα οποία εκλέγονται με λίστα (σε δύο γύρους) για θητεία έξι χρόνων. Συστήνονται ειδικές επιτροπές ανά τομέα, ενώ επίσης συστήνονται κοινωνικό και οικονομικό συμβούλιο. Του συμβουλίου άρχεται ο πρόεδρος, ο οποίος εκλέγεται από το ίδιο το συμβούλιο, αποτελεί το εκτελεστικό του όργανο και συνεπικουρείται από τους αντιπροέδρους¹⁰⁸.

Στα όρια των νομών λειτουργούν γραφεία τα οποία αναλαμβάνουν την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων του συγκεκριμένου επιπέδου, μεταξύ των οποίων είναι η παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, εκπαίδευσης, η συντήρηση υποδομών κοινής ωφέλειας και η εξασφάλιση του ελάχιστου εισοδήματος των κατοίκων της περιοχής αναφοράς. Οι νομοί διοικούνται από το νομαρχιακό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία και τα μισά μέλη του αντικαθιστούνται κάθε τρία χρόνια. Του συμβουλίου άρχεται ο πρόεδρος, ο οποίος εκλέγεται από το συμβούλιο και συνεπικουρείται από τους αντιπροέδρους. Οι αρμοδιότητες του συγκεκριμένου διοικητικού επιπέδου περιλαμβάνουν την κοινωνική πρόνοια και την υγεία, τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τον περιφερειακό σχεδιασμό¹⁰⁹.

Η χωρική ενότητα των δήμων αποτελεί μια μετεξέλιξη των παλαιότερων εκκλησιαστικών ενοριών της Γαλλίας. Το γεγονός αυτό σημαίνει αρκετά μικρό πληθυσμιακό μέγεθος. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι το 95% των δήμων έχει

¹⁰⁶ Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 220 και 222

¹⁰⁷ Βλ. οπ.π. 97

¹⁰⁸ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

¹⁰⁹ Βλ. οπ.π. 97

πληθυσμό μικρότερο από 5.000 κατοίκους. Ο μεγάλος αριθμός των δήμων οδήγησε σε λειτουργικά εμπόδια τα οποία αντισταθμίστηκαν με την εισαγωγή το 1890 του θεσμού της διαδημοτικής συνεργασίας. Σήμερα λειτουργούν περίπου 19.000 σχετικοί διαδημοτικοί δημόσιοι φορείς διάφορων μορφών (διαδημοτικοί σύνδεσμοι, περιοχές συνεργασίας, σύνδεσμοι νέων πόλεων, κοινότητες δήμων, κοινότητες πόλεων, αστικές κοινότητες και μικτοί σύνδεσμοι με τη συμμετοχή διαπεριφερειακών ή διανομαρχιακών οργανισμών). Οι συγκεκριμένοι φορείς αναλαμβάνουν ταυτόχρονα διάφορες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας και μπορούν να λειτουργήσουν φοροεισπρακτικά (εκτός των διαδημοτικών συνδέσμων)¹¹⁰. Σε διοικητικό επίπεδο οι αποφάσεις των δήμων λαμβάνονται από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία ανά έξι έτη. Από το συμβούλιο αυτό προέρχεται και εκλέγεται και ο δήμαρχος, ο οποίος εκτελεί τις αποφάσεις του συμβουλίου και συνεπικουρείται από τους αντιδημάρχους. Οι παραχωρηθείσες αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν οι δήμοι αφορούν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, τη συντήρηση των δικτύων, τις δημόσιες συγκοινωνίες, τις εκπαιδευτικές εγκαταστάσεις και εγκαταστάσεις φροντίδας, την προστασία του περιβάλλοντος και τις σχετικές υποδομές και τέλος τον αθλητισμό και τον πολιτισμό. Αναλαμβάνουν επίσης την κοινωνική πρόνοια και κατάρτιση ως αποκλειστικές τους αρμοδιότητες. Σε ορισμένες περιπτώσεις είναι δυνατή η μετάθεση αρμοδιοτήτων σε φορείς που λαμβάνουν ιδιωτική ή δημοτική εταιρική μορφή, ενώ ιδιαίτερα ανεπτυγμένες είναι και οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα¹¹¹.

Με σχετικό νόμο, από το 2004 και μετά προβλέπεται η συμμετοχή των πολιτών στην τοπική πολιτική ζωή μέσω της διεξαγωγής και συμμετοχής τους σε δημοψηφίσματα. Οι εν λόγω εκλογικές διαδικασίες διεξάγονται με απόφαση των τοπικών αρχών και

¹¹⁰ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 229

¹¹¹ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 223

τα αποτελέσματά τους είναι δεσμευτικά στην περίπτωση που συμμετέχει πάνω από το 50% των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους¹¹².

Ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των τοπικών αρχών διεξάγεται από τον νομάρχη και το διοικητικό δικαστή, σε περίπτωση που αυτό κριθεί αναγκαίο. Επίσης, από το νομάρχη και το περιφερειακό τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ελέγχονται τα οικονομικά των φορέων.

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Γαλλίας προέρχονται από άμεσους φόρους που επιβάλλουν και τα τρία επίπεδα που αναλύθηκαν παραπάνω αλλά και οι φορείς διαδημοτικής συνεργασίας. Στους φόρους αυτούς περιλαμβάνονται ο φόρος επιτηδεύματος και οι φόροι ακίνητης περιουσίας. Επίσης στους δήμους πληρώνονται τέλη καθαριότητας, ταξινόμησης, κυκλοφορίας και μεταβίβασης οχημάτων, τέλη μεταβίβασης ακινήτων, τέλη κατανάλωσης ενέργειας και τέλη πολεοδομικού προγραμματισμού. Στα δημοτικά έσοδα συμπεριλαμβάνονται και οι κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες λαμβάνουν τη μορφή είτε λειτουργικής επιχορήγησης (τακτική επιχορήγηση και εξισορροπητική επιχορήγηση) είτε επενδυτικής επιχορήγησης (γενική επιχορήγηση, επιχορήγηση αγροτικής ανάπτυξης, επιχορήγηση σχολικών υποδομών). Μάλιστα μόνο για την περίπτωση της χρηματοδότησης επενδύσεων οι γαλλικοί δήμοι μπορούν να δανειστούν πόρους, υπό τον έλεγχο νομιμότητας και τον έλεγχο του περιφερειάρχη¹¹³.

Ο έλεγχος νομιμότητας εξετάζει μόνο τη νομιμότητα της εκάστοτε πράξης και όχι τη σκοπιμότητά της, την οποία αναλαμβάνει ο περιφερειάρχης και το διοικητικό δικαστήριο. Ακύρωση απόφασης μπορεί να γίνει μόνο από το διοικητικό δικαστήριο. Ο περιφερειάρχης αναλαμβάνει τον οικονομικό έλεγχο των δήμων και την τήρηση του προϋπολογισμού τους, ενώ οι προμήθειες ελέγχονται από το νομάρχη σε συνεργασία με διυπουργική επιτροπή¹¹⁴.

¹¹² Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona

¹¹³ Βλ. οπ.π. 103 και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 231

¹¹⁴ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 235

Σε γενικές γραμμές η υφιστάμενη διάρθρωση της γαλλικής τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίζει τόσο δυνατά σημεία όσο και αδυναμίες. Στα πλεονεκτήματα συμπεριλαμβάνονται ο υψηλός βαθμός συνεργασιών. Αντίθετα ο μεγάλος αριθμός των δήμων και το μικρό τους μέγεθος αποτελεί εμπόδιο για τη λειτουργική τους δυναμική, ενώ και η κεντρική διοίκηση θεωρείται σε μεγάλο βαθμό συγκεντρωτική.

2.3.5 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γερμανία

Η Γερμανία αποτελεί το πολυπληθέστερο κράτος μέλος της ΕΕ, καθώς και το κράτος μέλος με την μεγαλύτερη οικονομική δύναμη εντός της Ένωσης, καθώς καλύπτει το 20% του συνολικού της ΑΕΠ. Το γερμανικό σύστημα αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται από ομοσπονδιακή δομή. Η Γερμανική Ομοσπονδία είναι διοικητικά χωρισμένο σε 16 ομόσπονδα κρατίδια (Länder), 439 περιφέρειες-επαρχίες (Kreise) και 12.196 Δήμους (Städte). Οι δήμοι του Βερολίνου, της Βρέμης και του Ανόβερου λειτουργούν υπό καθεστώς ομόσπονδου κρατιδίου και οι 116 μεγαλύτερες πόλεις της Γερμανίας υπό καθεστώς επαρχίας. Οι δήμοι της χώρας εμφανίζουν μέσο πληθυσμιακό μέγεθος της τάξης των 6.700 κατοίκων περίπου και εκπροσωπούνται από 3 ενώσεις (Ένωση Γερμανικών Πόλεων και Δήμων, Ένωση Γερμανικών Πόλεων και Ένωση Γερμανικών Περιοχών-Επαρχιών), ενώ σε ομοσπονδιακό επίπεδο λειτουργεί και η Ομοσπονδιακή Συνομοσπονδία των ενώσεων των ΟΤΑ¹¹⁵.

Σε ένα τόσο πολύπλοκα δομημένο σύστημα αυτοδιοίκησης οι νομοθετικές διατάξεις διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην προσπάθεια αποτελεσματικής και λειτουργικής κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ του κεντρικού κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βάσει του Θεμελιώδους Νόμου (Grundgesetz) ορίζεται η αυτονομία και η δημοκρατική λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το Νόμο αυτό τα Κρατίδια, οι Διοικητικές Περιφέρειες και οι Δήμοι διοικούνται από

¹¹⁵ Βλ. αναλυτικά Παπαγιάννης Δ. (2005) «Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 57 και Γεωργιάκης Θ. (2009) «Η Θέση του Αιρετού της Τ.Α στην Ευρώπη και την Ελλάδα», Ομιλία στο 1ο Forum Αυτοδιοίκησης, Ύδρα 23 και 24 Οκτωβρίου 2009, σελ. 3

αιρετούς εκπροσώπους που επιλέγονται μέσω γενικών, άμεσων, ελεύθερων, ίσων και μυστικών εκλογών¹¹⁶.

Κατά την περίοδο 1965-1977, στην παλιά Δυτική Γερμανία εφαρμόστηκε πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης βάσει του οποίου οι δήμοι από 25.000 μειώθηκαν σε 8.500. Στην Ανατολική Γερμανία δεν υπήρξε αντίστοιχη προσπάθεια, με αποτέλεσμα οι πληθυσμιακά μικροί ΟΤΑ να εξακολουθούν να είναι πολλοί σε αριθμό. Με την επανένωση της Γερμανίας συστάθηκαν 5 νέα ομόσπονδα κράτη, ενώ τελευταία προωθήθηκε η εκ νέου συνένωση δήμων στηριζόμενη και σε οικονομικά κίνητρα. Αποτέλεσμα του προγράμματος αυτού ήταν η μείωση του αριθμού των δήμων από 13.148 το 2002 σε 12.312 το 2006. Μάλιστα μετά την εφαρμογή της μεταρρύθμισης της 1ης Ιανουαρίου του 2011, στο Κρατίδιο Σαξωνία-Άνχαλτ οι μέχρι τότε 1.033 δήμοι και κοινότητες έγιναν 219, από τις οποίες οι 104 έλαβαν τη μορφή κοινοτικών ενώσεων με ενιαία διοίκηση¹¹⁷.

Βάσει των στόχων του Νόμου περί των βασικών Αρχών για τον Εκσυγχρονισμό της Διοίκησης της 27ης Φεβρουαρίου 2003, στο πλαίσιο των λειτουργικών μεταρρυθμίσεων μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες από τα Κρατίδια στο τοπικό επίπεδο των επαρχιών και των διοικητικά ανεξάρτητων πόλεων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται εκτενείς αρμοδιότητες στους τομείς Δασική Οικονομία, Περιβάλλον και Προστασία της Φύσης, Αγροτική Οικονομία, Ζωοτροφία, Προστασία του Καταναλωτή, Κοινωνική Πολιτική, Οικοδομικό Δίκαιο και Συγκοινωνία, Οικονομία και Εργασία καθώς και Πολιτισμός.

Στους αιρετούς της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης διασφαλίζεται νομοθετικά το δικαίωμα της αυτοδύναμης ρύθμισης όλων των θεμάτων τοπικής εμβέλειας και επιπρόσθετων θεμάτων μετά από εκχώρησή τους από τα ανώτερα επίπεδα, όπως η πολεοδομία, η κατασκευή και συντήρηση τοπικών οδών

¹¹⁶ Βλ. επιπλέον Παπαγιάννης Δ. (2005) «Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 57 και Μπέσιλα – Βήκα Ε. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 25

¹¹⁷ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2009) «Η Θέση του Αιρετού της Τ.Α στην Ευρώπη και την Ελλάδα», Ομιλία στο 1ο Forum Αυτοδιοίκησης, Ύδρα 23 και 24 Οκτωβρίου 2009, σελ. 3

(επαρχιακών, δημοτικών και λοιπών δημοσίων), η συντήρηση σχολείων κατώτερης και μέσης εκπαίδευσης, η κατοικία και η κοινωνική στέγαση (σε συνεργασία με τα υψηλότερα επίπεδα), οι υδάτινοι πόροι και η ψυχαγωγία. Με σκοπό τον περιορισμό των επιχορηγήσεων προς τους δήμους, ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια περιορίζουν ορισμένες δημοτικές αρμοδιότητες, όπως για παράδειγμα τους βρεφονηπιακούς σταθμούς, τα κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης, την παροχή ειδικών κοινωνικών υπηρεσιών κλπ, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις αναλαμβάνουν επίσης αρμοδιότητες περί υποδομών αστικών συγκοινωνιών, τουρισμού, αθλητισμού, πολιτισμού και παροχής οικονομικής βοήθειας και κοινωνικής πρόνοιας (π.χ. κοινωνικό επίδομα). Οι μεγάλοι αστικοί δήμοι συμπεριλαμβάνουν στις αρμοδιότητές τους τους πρόσφυγες, την έκδοση διαβατηρίων καθώς και τις εκλογές. Εκτός των παραπάνω, η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι επιφορτισμένη με την παροχή υπηρεσιών υγειονομικού ενδιαφέροντος όλων των επιπέδων¹¹⁸.

Η διαδημοτική συνεργασία έχει αξιοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό στη Γερμανία με τις μορφές της τοπικής ομάδας εργασίας (ένωση δήμων, ενώσεων δήμων και άλλων νομικών προσώπων), της συμφωνίας δημοσίου δικαίου (ένας από τους συμμετέχοντες αναλαμβάνει την ευθύνη) και της διοικητικής ένωσης (ένωση ειδικού σκοπού ή πολλών καθηκόντων).

Οι δήμοι και οι κοινότητες επιτρέπεται να αποφασίζουν ανεξάρτητα για τις οικονομικές τους υποθέσεις. Ο εκάστοτε προϋπολογισμός καταρτίζεται από την Διοίκηση και συγκεκριμένα από τον Ταμία του δήμου ή κοινότητας και ψηφίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο. Τέλος όσον αφορά τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ, η αυτοδιοίκηση καλύπτεται σε ένα βαθμό από τοπικούς ίδιους φόρους, οι οποίοι είναι ο φόρος επιτηδεύματος και ο φόρος ακίνητης περιουσίας, αλλά και από κεντρικούς φόρους, όπως ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, ο φόρος προστιθέμενης αξίας και ο φόρος επί των τόκων καταθέσεων. Το σημαντικότερο ωστόσο τμήμα των δαπανών της καλύπτεται από το κράτος και τα κρατίδια, μέσω κυρίως της γενικής επιχορήγησης. Το ύψος της καθορίζεται βάσει μιας σειράς

¹¹⁸ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 236

παραγόντων, όπως η έκταση του δήμου, οι χρηματοδοτικές του ανάγκες, τα φορολογικά του έσοδα, το κατά κεφαλήν κόστος παροχής υπηρεσιών κλπ. Επίσης οι δήμοι που εμφανίζουν οικονομικά προβλήματα ή υψηλά κόστη λαμβάνουν ειδικές επιχορηγήσεις, ενώ προβλέπεται και σχετική με επενδύσεις επιχορήγηση¹¹⁹.

Σε γενικές γραμμές, όπως μας λέει ο Zoll¹²⁰, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι σε μεγάλο βαθμό αναπτυγμένη, με το θεσμό να καταγράφεται στο Σύνταγμα, αλλά και στα Συντάγματα όλων των Ομόσπονδων Κρατιδίων¹²¹, ενώ η χρηματοδότηση του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται από συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο, στην βάση του οποίου μπορούν να εκδοθούν και σχετικές δικαστικές αποφάσεις. Ωστόσο, αν και φαίνεται ότι το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι πλήρες, σήμερα εμφανίζονται σημαντικοί κίνδυνοι, με την Τοπική Αυτοδιοίκηση να περνάει την μεγαλύτερη κρίση από την εγκαθίδρυσή της το 1808. Οι αιτίες του γεγονότος αυτού θα πρέπει να αναζητηθούν αρχικά στην έλλειψη ενός θεμελιακού νομικού πλαισίου και της ασάφειας των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία οδηγεί σε συνεχείς συγκρούσεις με την κεντρική διοίκηση που ασκούν οι προϊστάμενες Αρχές. Επίσης, οι αυξανόμενες αρμοδιότητες αλλά και οι αυξανόμενες συνεισφορές των Δήμων προς την Ομοσπονδία και τα Ομόσπονδα Κρατίδια σε συνδυασμό με τις συρρικνούμενες οικονομικές ενισχύσεις εκ μέρους της Ομοσπονδίας και των Ομόσπονδων Κρατιδίων αλλά και της συνεχούς αποδυνάμωσης της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας, οδηγεί την πλειοψηφία των δήμων και κοινοτήτων να καταστεί όλο και πιο αδύναμη να εκπληρώσει τα καθήκοντα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹²².

¹¹⁹ Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona, EETAA (2011) «Καλλικράτης – Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 188 και Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

¹²⁰ Βλ. αναλυτικά Zoll, P. (2013) «Μερικά θεμελιώδη προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Γερμανία και ειδικότερα στο Βερολίνο»

¹²¹ Βλ. για παράδειγμα άρθρο 11 παράγραφος 4 του Συντάγματος της Βαυαρίας κατά το οποίο «η αυτοδιοίκηση των Κοινοτήτων υπηρετεί την οικοδόμηση της δημοκρατίας από τα κάτω προς τα πάνω»

¹²² Βλ. αναλυτικά οπ.π. 111

2.3.6 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Δανία

Το πρώτο παράδειγμα που εξετάζεται αφορά την περίπτωση της Δανίας, η οποία μέχρι σήμερα εφάρμοσε δύο προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης, το 1974 και το 2007. Πριν το 1970 η χώρα διαιρούνταν σε 1.300 «ενορίες» και σε 86 διαμερίσματα, που ανήκαν στη διοικητική αρμοδιότητα 25 μεγαλύτερων κομητειών. Ένας από τους λόγους που οδήγησαν στην μεταρρύθμιση του 1974 ήταν η ανάγκη αναδιοργάνωσης που προέκυψε λόγω του ότι σε αρκετές περιπτώσεις η αστική επέκταση των υφιστάμενων μέχρι εκείνη τη στιγμή δήμων είχε επεκταθεί σε άλλους γειτονικούς δήμους. Ένας άλλος κρίσιμος λόγος που οδήγησε στη μεταρρύθμιση ήταν το γεγονός ότι η πλειοψηφία των δήμων ήταν ιδιαίτερα μικροί σε μέγεθος για να επιλύσουν τα ζητήματα που προέκυπταν και γι αυτό το λόγο απαιτούνταν η συνεργασία με άλλους δήμους. Αυτό συνέβαινε για παράδειγμα με τα σχολεία. Σε πολλούς μικρούς δήμους σημειωνόταν έλλειψη διοικητικών υπαλλήλων με αποτέλεσμα τις αρμοδιότητές τους να επωμίζονται εκλεγμένοι αντιπρόσωποι. Η κατάσταση αυτή περιόριζε την τοπική αυτονομία, ενώ παράλληλα σήμαινε μεγαλύτερες δαπάνες για την κεντρική διοίκηση, η οποία μάλιστα καλούταν εν τέλει να λάβει τις απαιτούμενες αποφάσεις¹²³.

Η μεταρρύθμιση του 1970 μείωσε τον αριθμό των δήμων σε 271 (οι οποίοι ανήκαν πλέον σε 14 κομητείες-περιφέρειες). Αρχικά η τοπική αυτοδιοίκηση απέκτησε αυξημένες αρμοδιότητες όσον αφορά την κοινωνική πρόνοια. Συγκεκριμένα οι κομητείες ήταν υπεύθυνες για ένα εύρος έργων, μεταξύ των οποίων ήταν η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, οι κοινωνικές υπηρεσίες, η εκπαίδευση, ο σχεδιασμός και το περιβάλλον. Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων του δημόσιου τομέα συνεχίστηκε και μετά το 1970 με εντατικούς ρυθμούς. Η συνεχιζόμενη αυτή προσπάθεια αποκέντρωσης θα πρέπει να εξεταστεί παράλληλα με την αναδιάρθρωση των οικονομικών σχέσεων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, περιφερειών και δήμων. Ενώ μέχρι πρότινος η κεντρική διοίκηση χρηματοδοτούσε τις επενδύσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω επιχορηγήσεων, μετά το 1970 μεγάλο μέρος των

¹²³ Βλ. αναλυτικά Ministry of Interior (2002) « Municipalities and Counties in Denmark - Tasks and Finance», Christiansen J. (2008) «The Danish Reform», Seminaire sur les Finances Locales, Paris, 12 December 2008 και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 251

επιχορηγήσεων αυτών αντικαταστάθηκαν από εξισωτικές χρηματοδοτήσεις της κεντρικής διοίκησης. Δημιουργήθηκαν δήμοι που ήταν αρκετά μεγάλοι για να διαχειριστούν τις αναγκαίες διοικητικές δαπάνες. Η μεταρρύθμιση δημιούργησε επίσης επαρκέστερες μονάδες πληθυσμών για την επίλυση τοπικών ζητημάτων, ενώ συγχρόνως οι μεγαλύτεροι και πιο ομοιογενείς δήμοι συνέβαλαν στην οικονομική εξίσωση των χωρικών ενοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης ήταν και το γεγονός ότι κάθε αστική περιοχή πλέον ανήκε σε ένα δήμο και αυτό εξασφάλισε καλύτερη πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες αλλά και ίδια επίπεδα φόρων για τους κατοίκους της¹²⁴.

Κατά τη δεκαετία του 1990 όμως εμφανίστηκε η ανάγκη εφαρμογής νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, λόγω του ότι η δυνατότητα των τοπικών αρχών να ανταπεξέλθουν στις οικονομικές τους υποχρεώσεις και στις προσδοκίες των πολιτών τους εμφανιζόταν περιορισμένη. Η νέα μεταρρύθμιση θα βασιζόταν σε περαιτέρω συγχώνευση των δήμων¹²⁵. Μάλιστα το 2002 συστάθηκε η Επιτροπή για τη Διοικητική Δομή, η οποία μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης του μέχρι τότε υφιστάμενου συστήματος διοικητικής δομής το 2004 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι απαιτούνταν αναδιοργάνωση του δημόσιου τομέα, συμπέρασμα το οποίο στηρίχθηκε κυρίως στο μέγεθος των μέχρι τότε υφιστάμενων διοικητικών ενοτήτων. Ειδικότερα παρατηρήθηκαν τα εξής: α) αρκετές από τις υπάρχουσες ενότητες ήταν μικρές σε μέγεθος σχετικά με τις αρμοδιότητες που αναλάμβαναν, β) σε αρκετές περιπτώσεις η ολοκληρωμένη επίλυση των ζητημάτων δεν ήταν δυνατή λόγω κατακερματισμού ορισμένων αρμοδιοτήτων σε περισσότερες από μια διοικητικές ενότητες, και γ) λόγω της παράλληλης άσκησης αρμοδιοτήτων από περισσότερες από μια ενότητες παρουσιάζονταν ζητήματα μη ολοκληρωμένης προσέγγισης καθώς επίσης έλλειψη συντονισμού. Τον Απρίλιο του ίδιου έτους η κυβέρνηση παρουσίασε πρόταση αναδιοργάνωσης της δομής του δημοσίου τομέα, μια πρόταση που αποτέλεσε την βάση των διαπραγματεύσεων αλλά και των προσπάθειών οικονομικής εξίσωσης, οι οποίες οδήγησαν σε μια μακρόχρονη

¹²⁴ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 115

¹²⁵ Βλ. αναλυτικά Council of Europe Publishing (1992) Studies appearing in the series «Structure and operation of local and regional democracy», the case of Belgium, Council of Europe, Strasbourg

διαδικασία προετοιμασίας των ΟΤΑ για τη συγχώνευση και την τελική εφαρμογή του νέου προγράμματος διοικητικής αναδιάρθρωσης τον Ιανουάριο του 2007. Ωστόσο, στο ενδιάμεσο διάστημα και για την διευκόλυνση των διαδικασιών και της προετοιμασίας τα συμβούλια που προέκυψαν από τις εκλογές του 2005 λειτούργησαν ως προπαρασκευαστικές επιτροπές διαμόρφωσης της πορείας των ΟΤΑ προς συγχώνευση.

Η μεταρρύθμιση αυτή στηρίχθηκε σε τρία βασικά στοιχεία: α) τη δημιουργία ενός νέου διοικητικού χάρτη της χώρας με τη οριοθέτηση των νέων δήμων, β) την αναδιανομή των αρμοδιοτήτων και γ) την εφαρμογή ενός νέου συστήματος οικονομικής σχέσης με την κεντρική διοίκηση. Βασικός στόχος της ήταν να εξασφαλιστεί για τους νέους δήμους μεγαλύτερη οικονομική και διαχειριστική ικανότητα των τοπικών τους ζητημάτων, βάσει και της αρχής της επικουρικότητας. Μερικοί από αυτούς εκδήλωσαν με δημοψήφισμα την θέληση τους να συγχωνευτούν, ενώ άλλοι επέλεξαν να αναπτύξουν συνεργασίες σε διάφορους τομείς. Η δεύτερη αυτή μεταρρύθμιση του 2007 χώρισε διοικητικά την χώρα της Δανίας σε 98 ευρύτερους δήμους (οι οποίοι ανήκουν σε 5 κομητείες-περιφέρειες), οι περισσότεροι εκ των οποίων έχουν τουλάχιστον 20.000 κατοίκους. Οι 32 εκ των υφιστάμενων δήμων δεν συγχωνεύθηκαν σε μεγαλύτερες χωρικές ενότητες, είτε επειδή ήδη είχαν συγχωνευθεί είτε επειδή είχαν πληθυσμό μεγαλύτερο από 20.000 κατοίκους είτε επειδή υπεγράφη συμφωνία συνεργασίας με κάποιο μεγαλύτερο δήμο (Hartje, 2008). Από την άλλη 11 από τους υφιστάμενους δήμους διαιρέθηκαν ως αποτέλεσμα τοπικών δημοψηφισμάτων. Οι δήμοι που προέκυψαν μετά τη διοικητική αναδιάρθρωση είναι σαφώς μεγαλύτεροι από αυτούς πριν την αναδιάρθρωση, όταν 206 από τους συνολικά 271 δήμους είχαν λιγότερους από 20.000 κατοίκους, ενώ μετά την αναδιάρθρωση μόνο 7 από τους συνολικά 98 δήμους έχουν λιγότερους από 20.000 κατοίκους. Ο μέσος πληθυσμός των δήμων, ο

οποίος ήταν λιγότερο από 20.000 κατοίκους, αυξήθηκε σε περίπου 55.000 κατοίκους με τη διοικητική αναδιάρθρωση του 2007¹²⁶.

Εκτός όμως της μεταβολής των διοικητικών ορίων των δήμων, με την αναδιάρθρωση του 2007 διενεργήθηκε ανακατανομή των αρμοδιοτήτων των δήμων και των περιφερειών. Όσον αφορά τους τομείς αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών, αυτές διαμορφώθηκαν ως εξής:

- Προγράμματα απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης
- Υγειονομική περίθαλψη: προληπτική θεραπεία, περίθαλψη και αποκατάσταση εκτός νοσοκομείου, θεραπεία για τους εθισμένους στο αλκοόλ και τα ναρκωτικά, ψυχιατρική βοήθεια κλπ
- Φύση, περιβάλλον και σχεδιασμός: για παράδειγμα προετοιμασία τοπικών σχεδίων αλλά και σχεδίων διαχείρισης αποβλήτων κ.α.
- Εξασφάλιση προμηθειών και προετοιμασία για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης
- Τοπική επιχειρηματικότητα και προώθηση του τουρισμού
- Το τοπικό οδικό δίκτυο
- Κοινωνική πρόνοια: Απόλυτη ευθύνη χρηματοδότησης, κάλυψης των αναγκών και διαχείρισης
- Έκδοση διαβατηρίων και αδειών οδήγησης.

Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι σήμερα, η πλειονότητα των υπηρεσιών που προσφέρεται από το δημόσιο τομέα παρέχεται από τους ΟΤΑ α' βαθμού.

Με την εφαρμογή της μεταρρύθμισης οι νέες περιφέρειες ανέλαβαν την εξειδικευμένη περίθαλψη καθώς και τη διαχείριση των νοσοκομειακών ιδρυμάτων, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών ψυχιατρικής παρακολούθησης και ιατροφαρμακευτικής ασφάλισης. Επιπλέον, οι περιφέρειες ενεπλάκησαν στην κατάρτιση και την εφαρμογή των περιφερειακών αναπτυξιακών σχεδίων, στη διαχείριση και λειτουργία εξειδικευμένων κοινωνικών ιδρυμάτων (στην περίπτωση

¹²⁶ Βλ. αναλυτικά Christiansen J. (2008) «The Danish Reform», Seminaire sur les Finances Locales, Paris, 12 December 2008, σελ 3 και Local Government Denmark – LGDK (2009) «The Danish Local Government System», σελ 6

μη διαχείρισής τους από ορισμένους ΟΤΑ) καθώς επίσης και στην θέσπιση εταιρειών διαπεριφερειακών μεταφορών¹²⁷.

Συμπληρωματικά τμήμα της μεταρρύθμισης ήταν και η χρηματοδοτική αναδιάρθρωση και μεταφορά πόρων από την κεντρική διοίκηση βάσει των νέων αρμοδιοτήτων που ανέλαβαν οι δήμοι αλλά και με σκοπό τη διασφάλιση σχετικής ισορροπίας μεταξύ πλουσιότερων και φτωχότερων δήμων. Η μεταρρύθμιση προέβλεπε τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης να προέρχονται από φόρους, λειτουργικά έσοδα και έσοδα από την αξιοποίηση υποδομών, αποζημιώσεις, γενικές επιχορηγήσεις και δάνεια. Επίσης δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα στη διανομή των πόρων στους δήμους, ανάλογα με τις ανάγκες των αρμοδιοτήτων τους αλλά και τις επενδυτικές τους δραστηριότητες. Με δεδομένο ότι οι δήμοι διέθεταν διαφορετικά δημογραφικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά κρίθηκε απαραίτητη η εφαρμογή ενός δίκαιου συστήματος διανομής τους. Ωστόσο βασικός στόχος του συστήματος αυτού ήταν η διασφάλιση ίδιου επιπέδου υπηρεσιών ανεξαρτήτως εισοδήματος των κατοίκων της εκάστοτε περιοχής αλλά και ανεξαρτήτως των εκάστοτε πληθυσμιακών χαρακτηριστικών.

Τέλος, οι νέες αρμοδιότητες που ανέλαβαν οι ΟΤΑ σήμαναν αυξημένες ανάγκες προσωπικού για αυτούς, ανάγκες οι οποίες καλύφθηκαν μέσω ανακατανομής των απασχολούμενων του δημοσίου τομέα και μεταφορά τους από το κεντρικό κράτος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, οι υπάλληλοι που ήταν επιφορτισμένοι με την άσκηση μιας αρμοδιότητας του κεντρικού κράτους που μεταφέρθηκε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μεταφέρθηκαν στη νέα αρμόδια αρχή¹²⁸.

Σε κάθε περίπτωση, παρόλο που οι διαφορές Δανίας και Ελλάδας είναι αρκετά μεγάλες, οι λόγοι που οδήγησαν στη διοικητική μεταρρύθμιση στη Δανία ήταν σε μεγάλο βαθμό ίδιοι με αυτούς στη χώρα μας.

¹²⁷ Βλ. αναλυτικά Christiansen J. (2008) «The Danish Reform», Seminaire sur les Finances Locales, Paris, 12 December 2008, σελ 4 και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 251

¹²⁸ Βλ. αναλυτικά Local Government Denmark – LGDK (2009) «The Danish Local Government System», σελ. 5 και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπ. Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 251

2.3.7 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Εσθονία

Στην περίπτωση του κράτους μέλους της Εσθονίας η τοπική αυτοδιοίκηση αναγνωρίζεται στο Σύνταγμά της και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 154. Το 1989 εφαρμόστηκε σημαντικό πρόγραμμα αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, το οποίο μετεξελίχθηκε το 1993. Μέχρι εκείνη τη στιγμή η τοπική αυτοδιοίκηση είχε δύο βαθμούς. Πλέον η διοίκηση της χώρας αποτελείται από την κρατική περιφερειακή διοίκηση και το αποκεντρωμένο υπο-εθνικό επίπεδο. Η μεν πρώτη αποτελείται από συνολικά 15 κομητείες (maakonnad), οι οποίες διοικούνται από τον κυβερνήτη (maavanem). Το υποεθνικό επίπεδο ουσιαστικά αποτελεί την τοπική αυτοδιοίκηση της Εσθονίας, η οποία αποτελείται από ένα επίπεδο, αυτό των δήμων οι οποίοι ανέρχονται σε 227 συνολικά (33 αστικοί και 193 αγροτικοί). Οι δήμοι διαιρούνται σε διαμερίσματα, ενώ το 80% αυτών έχουν πληθυσμό μικρότερο από 5.000 κατοίκους¹²⁹.

Ο δήμος διοικείται από το δημοτικό συμβούλιο και το δήμαρχο, ο οποίος τοποθετείται και παύεται με απόφασή του αλλά δεν αποτελεί τον πρόεδρό του. Το δημοτικό συμβούλιο εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία με θητεία τεσσάρων ετών και ο αριθμός των μελών του εξαρτάται από τον πληθυσμό του δήμου. Την εκτέλεση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου αναλαμβάνει η τοπική κυβέρνηση, η οποία αποτελείται από το δήμαρχο και τα μέλη τα οποία αποφασίζονται από το δημοτικό συμβούλιο. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνονται η εκπαίδευση (μέχρι το δεύτερο βαθμό), η κοινωνική πρόνοια (π.χ. ηλικιωμένοι, ευπαθείς κοινωνικές ομάδες), η παροχή υπηρεσιών υγείας, οι πολιτιστικές-αθλητικές υποδομές, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, οι δημόσιες συγκοινωνίες, η ύδρευση-αποχέτευση-απορρίμματα, η προστασία του περιβάλλοντος κ.α. Οι παραπάνω αρμοδιότητες δύναται να

¹²⁹ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 261

καλυφθούν είτε με τη μορφή των δημοτικών υπηρεσιών είτε με τη σύσταση ιδιωτικών επιχειρήσεων, ενώ δύναται και η ανάθεση σε εξωτερικούς συνεργάτες¹³⁰.

Οι νομοθετικές διατάξεις περί τοπικής αυτοδιοίκησης αναφέρονται στη δυνατότητα διοργάνωσης δημοψηφισμάτων για τη συμμετοχή των πολιτών στην τοπική πολιτική ζωή.

Όσον αφορά τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, σημαντικό τμήμα αυτών προέρχεται από τους κρατικούς φόρους που αποδίδονται στους δήμους και κυρίως από το φόρο εισοδήματος (47% των συνολικών εσόδων). Ωστόσο οι δήμοι εφαρμόζουν και δικές τους φορολογικές πολιτικές. Πιο συγκεκριμένα οι δήμοι εφαρμόζουν συνολικά οκτώ είδη φόρων (π.χ. φόρος διαφήμισης και φόρος στάθμευσης), σημαντικότερος από τους οποίους είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας (80% των ίδιων φορολογικών εσόδων και 7% των συνολικών εσόδων). Τα υπόλοιπα δημοτικά έσοδα προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες λαμβάνουν διάφορες μορφές: α) γενικές επιχορηγήσεις (άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, εξισορρόπηση ανισοτήτων, εθελοντική συνένωση δήμων κλπ) και β) ειδικές επιχορηγήσεις (υπουργείων ανά τομέα, επιχορηγήσεις δημοσίων επενδύσεων, επιχορηγήσεις οδικού δικτύου και άλλες μικρότερες επιχορηγήσεις). Επίσης είναι δυνατός ο μακροχρόνιος ή βραχυχρόνιος δημοτικός δανεισμός για την χρηματοδότηση επενδύσεων και λειτουργικών αναγκών αντίστοιχα, ενώ επιτρέπεται και η αναχρηματοδότηση του δημοτικού χρέους¹³¹.

Η εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης διενεργείται από το Νομικό Καγκελάριο, ενώ ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των δήμων από τον Κυβερνήτη της Κομητείας. Ο κυβερνήτης μπορεί να ζητήσει αναδιατύπωση απόφασης που κρίνεται ότι δεν συνάδει με τη νομιμότητα, ενώ το επόμενο στάδιο σε περίπτωση που δεν γίνει η αναδιατύπωση είναι να την προωθήσει στο διοικητικό δικαστήριο. Ωστόσο προβλέπεται επίσης εσωτερικός δημοτικός έλεγχος για την οικονομική τους

¹³⁰ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 263

¹³¹ Βλ. Ainsoo D. (2010) «Local Government Budgeting: Estonia» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 265

διαχείριση, ενώ μετά το 2002 το Εθνικό Γραφείο Επιθεώρησης ελέγχει τη διαχείριση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας και τη διαχείριση κοινοτικών πόρων και κρατικών επιχορηγήσεων¹³².

Καταλήγοντας, σημειώνεται ότι η υφιστάμενη λειτουργική μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης της Εσθονίας παρουσιάζει αφενός αυξημένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και αυξημένες δυνατότητες συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα αλλά και σύστασης επιχειρήσεων συγκεκριμένου σκοπού. Αφετέρου σημειώνεται ότι ο αριθμός των δήμων είναι μεγάλος οδηγώντας σε λειτουργικές αδυναμίες, ενώ και η συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση των τοπικών πολιτικών είναι μικρή.

2.3.8 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο

Η περίπτωση που θα αναλυθεί στη συνέχεια αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο. Το συγκεκριμένο κράτος μέλος αποτελεί ιδιάζουσα περίπτωση καθώς η διοικητική του διάρθρωση έχει επηρεαστεί από ιστορικούς λόγους. Από το 1997 και μετά η χώρα περιλαμβάνει τέσσερεις ξεχωριστές μέχρι εκείνη τη στιγμή χώρες, Αγγλία, Ουαλία, Σκωτία και Β. Ιρλανδία. Το 2006 υλοποιήθηκε η Λευκή Βίβλος για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο Ην. Βασίλειο, ενώ το 2008 με νόμο έγινε η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.

Πιο συγκεκριμένα, στην Αγγλία λειτουργούν εννέα περιφερειακά γραφεία διοικητής των οποίων είναι ο εκάστοτε περιφερειακός υπουργός, ο οποίος διορίζεται από τη κεντρική κυβέρνηση και ρόλος του είναι ο προγραμματισμός και ο συντονισμός των δράσεων της κεντρικής κυβέρνησης στην περιοχή αναφοράς του, μέσω της κατάρτισης των Τοπικών Συμφώνων Περιοχών (τριετή σχέδια δράσης). Οι υπόλοιπες τρεις χώρες διαθέτουν αντίστοιχα από ένα εδαφικό γραφείο, του οποίου άρχεται ο

¹³² Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 266

Γραμματέας του Κράτους, και είναι ο συνδετικός κρίκος μεταξύ του κεντρικού κράτους και της τοπικής διοίκησης¹³³.

Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση της Αγγλίας, σημειώνεται ότι σε ορισμένες περιοχές αυτή είναι μονοβάθμια (π.χ. μητροπολιτικές περιοχές), ενώ σε άλλες λειτουργούν δύο βαθμίδες (κομητειακά συμβούλια και συμβούλια περιοχής). Μάλιστα στις αγροτικές περιοχές υπάρχουν και ενότητες υποδιαιρέσεις, οι ενοριακές κοινότητες. Συνολικά στην Αγγλία υπάρχουν 36 μητροπολιτικές περιοχές, 33 δημοτικά διαμερίσματα, 47 ενιαίες αρχές, 34 κομητειακά συμβούλια και 238 συμβούλια περιοχής. Από την άλλη πλευρά, η Σκωτία, η Ιρλανδία και η Ουαλία έχουν δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης, ατομικές κυβερνήσεις σε περιφερειακό επίπεδο και σε τοπικό επίπεδο τις περιοχές συμβουλίων στη Σκωτία (32), ενιαίες αρχές στην Ουαλία (22) και επαρχιακά συμβούλια στη Β. Ιρλανδία (26)¹³⁴.

Η τοπική αυτοδιοίκηση στο Ην. Βασίλειο διοικείται από τα τοπικά συμβούλια, τα οποία αποτελούν τόσο όργανα λήψης όσο και εκτέλεσης των αποφάσεων και έχουν θητεία τετραετή. Εκλέγεται δήμαρχος ή πρόεδρος, ο οποίος ωστόσο δεν έχει ουσιαστικά αρμοδιότητες καθώς επικεφαλής είναι ο επικεφαλής της μείζονος πλειοψηφίας, ενώ δημιουργούνται επιτροπές λήψης αποφάσεων ανά τομέα.

Η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων είναι δυνατή μέσω διαφόρων δυνατοτήτων όπως η διενέργεια ερευνών πεδίου, δημοψηφισμάτων, διαβουλεύσεις και ηλεκτρονικές ψηφοφορίες.

Αναφορικά με τις αρμοδιότητες που καλείται να καλύψει η τοπική αυτοδιοίκηση, αυτές παρουσιάζουν διαφορές μεταξύ των ενοτήτων του Ην. Βασιλείου. Στη Σκωτία, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνονται η εκπαίδευση, η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, η παροχή κοινωφελών υπηρεσιών και συντήρηση των δικτύων και οι υπηρεσίες ασφάλειας (πυροσβεστική και αστυνομία). Στην Ουαλία οι παραπάνω αρμοδιότητες ανήκουν στις ενιαίες αρχές,

¹³³ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 267

¹³⁴ Βλ. οπ.π. 125

ενώ στην Β. Ιρλανδία οι τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες τόσο για τα κοινωφελή δίκτυα, τη διαχείριση των απορριμμάτων και τις αθλητικές υποδομές. Ωστόσο αρμοδιότητες όπως η εκπαίδευση και οι κοινωνικές υπηρεσίες ανήκουν σε ειδικευμένες υπηρεσίες. Τέλος, στην Αγγλία και πιο συγκεκριμένα όσον αφορά τις αρμοδιότητες των συμβουλίων των κομητειών αυτές περιλαμβάνουν την εκπαίδευση, την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, τη δημόσια συγκοινωνία, τα απορρίμματα, την παροχή υπηρεσιών ασφαλείας και τον σχεδιασμό. Από την άλλη μεταξύ των αρμοδιοτήτων των συμβουλίων περιοχής περιλαμβάνονται η διαχείριση των σκουπιδιών, η αναψυχή και ο τουρισμός, η τοπική φορολογία και οι πολεοδομικοί έλεγχοι. Ειδική ωστόσο περίπτωση αποτελεί η Αρχή Μείζονος Λονδίνου που είναι υπεύθυνη τόσο για το σχεδιασμό, τις μεταφορές, την προστασία του περιβάλλοντος, όσο και για την ασφάλεια και τον πολιτισμό¹³⁵.

Αρκετές από τις παραπάνω αρμοδιότητες δύναται να καλυφθούν από εθελοντικές ή νομοθετημένες συνεργασίες μεταξύ των ΟΤΑ και άλλων φορέων, οι οποίες μπορούν να λάβουν τη μορφή κοινών επιτροπών ή κοινών προμηθειών κάλυψης συγκεκριμένων αναγκών. Ακόμα μπορεί να αναφέρονται στη μεταφορά καλών πρακτικών ή στη διάδοση τεχνικών και πληροφοριών¹³⁶.

Αναφορικά με τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης του Ην.Βασιλείου και πιο συγκεκριμένα όσον αφορά τα έσοδα σημειώνεται ότι ο μόνος ίδιος φόρος που υπάρχει είναι αυτός της ακίνητης περιουσίας, ενώ τα περισσότερα έσοδα από φορολογία που επιβάλλει η κεντρική διοίκηση προέρχονται από το φόρο ακίνητης περιουσίας των επιχειρήσεων. Εκτός αυτών, στα έσοδα περιλαμβάνονται και οι κρατικές επιχορηγήσεις (γενικές επιχορηγήσεις, επιχορηγήσεις αναδιανομής και ειδικές επιχορηγήσεις ανά αρμοδιότητα), οι οποίες καθορίζονται βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων¹³⁷. Οι μεγαλύτερες δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης του Ην. Βασιλείου αφορούν την εκπαίδευση (32,5% των συνολικών δαπανών) και

¹³⁵ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 270

¹³⁶ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπ. Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 271

¹³⁷ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπ. Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 273

δευτερευόντως την παροχή υποστηρικτικών κοινωνικών υπηρεσιών (28,5%). Επίσης, σημειώνεται ότι για την κάλυψη των επενδυτικών αναγκών οι ΟΤΑ δύναται να δανειστούν πόρους από ειδικό κρατικό οργανισμό ή άλλο φορέα (σε περίπτωση που πετύχουν καλύτερους όρους) ή ακόμα και να εκδώσουν ομόλογα¹³⁸.

Έλεγχος νομιμότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης ουσιαστικά δεν υπάρχει. Στη Σκωτία μάλιστα καταρτίζεται ένας Οδηγός Δαπανών, ο οποίος παρουσιάζει τα ενδεικτικά λογικά ύψη δαπανών. Στην Αγγλία και την Ουαλία η οικονομική εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης διενεργείται από την Επιτροπή Ελέγχου, στη Σκωτία από την Επιτροπή Εκθέσεων και στην Β. Ιρλανδία από τον Ορκωτό Λογιστή της τοπικής αυτοδιοίκησης¹³⁹.

Ωστόσο και σε αυτή την περίπτωση σημειώνονται τόσο πλεονεκτήματα όσο και μειονεκτήματα. Παρατηρείται μικρό και λειτουργικό σχήμα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ στην εύρυθμη λειτουργία της συμβάλλουν τόσο οι αυξημένες δυνατότητες συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα αλλά και η αυξημένη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων. Από την άλλη σημειώνεται ως αδυναμία ο μεγάλος βαθμός εξάρτησης από συνεργαζόμενους ιδιώτες για την κάλυψη συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, ενώ και οι διαθέσιμοι πόροι δεν είναι αρκετοί για την κάλυψη όλου του φάσματος αρμοδιοτήτων.

2.3.9 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ιρλανδία

Στην περίπτωση της Ιρλανδίας η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώθηκε το 1999 με σχετική τροπολογία του Συντάγματος, αλλά εμφανίζεται πρώτη φορά το 1898 στον Τοπικό Κυβερνητικό Νόμο, και η προβλεπόμενη δομή της περιλαμβάνει μόνο τοπικές αρχές (περιφέρειες, δήμους-κωμοπόλεις, πόλεις). Πιο συγκεκριμένα περιλαμβάνει 8 περιφερειακές δευτεροβάθμιες αρχές και 114 πρωτοβάθμια δήμοι ή τοπικά συμβούλια, τα οποία λαμβάνουν τη μορφή κομητειακών συμβουλίων, συμβουλίων μεγάλων πόλεων, συμβουλίων πόλεων και συμβουλίων δήμων. Το κράτος ωστόσο παρουσιάζει μεγάλο βαθμό συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων σε

¹³⁸ Βλ. οπ.π. 127

¹³⁹ Βλ. οπ.π. 127

κεντρικό επίπεδο, παρόλες τις προσπάθειες ενίσχυσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης τόσο το 2001 με την κατάρτιση σχετικού σχεδίου δράσης αλλά και το 2006 με την κατάρτιση πρότασης του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης σχετικά με την ενίσχυση των ίδιων εσόδων των δήμων¹⁴⁰.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά το τοπικό επίπεδο και τα συμβούλια πόλεων και δήμων (συνολικά 80 στον αριθμό), διοικούνται από δημοτικά συμβούλια ή συμβούλια πόλεων τα οποία έχουν πενταετή θητεία και εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Ο δήμαρχος εκλέγεται κάθε χρόνο από το συμβούλιο και αναλαμβάνει τον αναπτυξιακό σχεδιασμό της περιοχής. Ωστόσο η εκτέλεση των αποφάσεων του συμβουλίου και η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης εξασφαλίζεται από τον εκτελεστικό αρμόδιο, ο οποίος τοποθετείται από την κεντρική κυβέρνηση¹⁴¹.

Στο ενδιάμεσο επίπεδο συναντούνται τα συμβούλια των μεγάλων πόλεων και των κομητειών (5 και 29 στον αριθμό αντίστοιχα), τα οποία εκλέγονται επίσης με άμεση καθολική ψηφοφορία για πενταετή θητεία και το μέγεθός τους (αριθμός μελών) καθορίζεται από την εθνική νομοθεσία. Στα πλαίσια των συμβουλίων αυτών δημιουργούνται επιτροπές τοπικής πολιτικής, στις οποίες συμμετέχουν δύο μέλη των ανωτέρω συμβουλίων αλλά και εκπρόσωποι των τοπικών ομάδων συμφερόντων, και οι αποφάσεις τους προωθούνται στα συμβούλια για έγκριση και εφαρμογή. Μεταξύ των αποφάσεων αυτών περιλαμβάνονται τα τοπικά αναπτυξιακά σχέδια και τα σχέδια των προϋπολογισμών. Ο διευθυντής της πόλης/κομητείας αποτελεί τον εκτελεστικό υπάλληλο του συμβουλίου με θητεία επταετή και αρμοδιότητες τη διαχείριση και λειτουργία του συμβουλίου αλλά και

¹⁴⁰ Βλ. Walsh J. (1998) «Local development and local government in the republic of Ireland: From fragmentation to integration?», Local Economy, Volume 12, Issue 4, 1998 και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 279-280

¹⁴¹ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 270

την εφαρμογή των πολιτικών και των αποφάσεων του. Όπως και στο τοπικό επίπεδο ο δήμαρχος έχει θητεία ενός χρόνου και εκπροσωπεί την περιοχή¹⁴².

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ιρλανδίας, στο τοπικό επίπεδο αυτές αφορούν το σύνολο των τοπικών υποθέσεων και είναι η συντήρηση των μεταφορικών υποδομών, των υποδομών αναψυχής και η κατάρτιση και εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού. Αντίστοιχα οι αρμοδιότητες του ενδιαμέσου επιπέδου συμπεριλαμβάνουν τόσο τις προηγούμενες αρμοδιότητες όσο και άλλες μεταξύ των οποίων είναι η συντήρηση των δικτύων ύδρευσης-αποχέτευσης, η προστασία του περιβάλλοντος, η παροχή υπηρεσιών ασφάλειας των πολιτών, η δημιουργία και συντήρηση πολιτιστικών και αθλητικών υποδομών και ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών¹⁴³.

Όπως και στις υπόλοιπες περιπτώσεις κρατών μελών που εξετάστηκαν μέχρι στιγμής, και στην Ιρλανδία η τοπική αυτοδιοίκηση δύναται να ασκήσει ορισμένες από τις αρμοδιότητες της μέσω δημοσίων επιχειρήσεων που λειτουργούν με ιδιωτικό καθεστώς ή ακόμα και μέσω διαδημοτικών συνεργασιών βάσει του νόμου του 1955 την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι αρμοδιότητες αυτές συνήθως είναι σχετικές με τη στέγαση, τις μεταφορικές υποδομές και τις υπηρεσίες ασφαλείας των πολιτών. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα δημιουργίας κοινών επιτροπών¹⁴⁴.

Χαρακτηριστική διαφορά σε σχέση με τα υπόλοιπα κράτη που εξετάστηκαν αποτελεί το γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση της Ιρλανδίας στηρίζεται μόνο στην ίδια φορολογία που επιβάλλει στους πολίτες της και στις κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες αποτελούν και το σημαντικότερο τμήμα των εσόδων της. Η ίδια φορολόγηση μάλιστα αναφέρεται μόνο στη φορολογία της ακίνητης περιουσίας, ενώ οι επιχορηγήσεις λαμβάνουν γενική και ειδική μορφή. Οι πρώτες καθορίζονται βάσει αναγκών και χρησιμοποιούνται για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των ΟΤΑ, ενώ οι δεύτερες χρησιμοποιούνται για την κάλυψη συγκεκριμένων

¹⁴² Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 281

¹⁴³ Βλ. οπ.π. 134

¹⁴⁴ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπ Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 285

αρμοδιοτήτων (π.χ. οδοποιία, ύδρευση-αποχέτευση, στέγαση κλπ). Επίσης, οι ΟΤΑ δύναται να καταφύγουν σε δανεισμό για οποιοδήποτε λόγο (κυρίως για την υλοποίηση δημοσίων επενδύσεων), αν και οι ειδικές κρατικές επιχορηγήσεις έχουν τα τελευταία χρόνια μειώσει τα ποσά δανεισμού¹⁴⁵.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλαμβάνει τον πλήρη έλεγχο (εποπτεία και οικονομικός έλεγχος) της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω σώματος επιθεωρητών αλλά και μονάδας αξιολόγησης προϋπολογισμών και δημοσίων δαπανών (από το 2001). Επίσης το 2005 καταρτίστηκε και ξεκίνησε η εφαρμογή ενός ετήσιου συστήματος δεικτών παρακολούθησης της οικονομικής αποδοτικότητας των ΟΤΑ. Τέλος, το 2006 δημιουργήθηκε επιτροπή επιθεώρησης με αρμοδιότητα την παρακολούθηση του χρηματοδοτικού ελέγχου των ΟΤΑ¹⁴⁶.

Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων είναι δυνατή μέσω της διεξαγωγής δημοψηφισμάτων αλλά μόνο για την ονομασία οδών και περιοχών. Εκτός αυτού διενεργούνται διαδικασίες διαβούλευσης όσον αφορά τον προγραμματισμό, κατά τις οποίες οι πολίτες δύνανται να εκφράσουν τις απόψεις και ενστάσεις τους¹⁴⁷.

Στα θετικά σημεία της υφιστάμενης ιρλανδικής δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνονται οι αυξημένες δυνατότητες συνεργασίας του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα αλλά και η διαδημοτική συνεργασία. Αντιθέτως, το μέγεθος των μονάδων της τοπικής αυτοδιοίκησης κρίνεται μικρό ώστε να είναι επαρκώς λειτουργικό, ενώ και οι αρμοδιότητες και οι ίδιοι πόροι τους είναι αρκετά περιορισμένοι.

¹⁴⁵ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπ. Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 287

¹⁴⁶ Βλ. οπ.π. 137

¹⁴⁷ Βλ. οπ.π. 137

Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές»

2.3.10 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ισπανία

Βάσει του Συντάγματος του 1978 της Ισπανίας αναγνωρίζεται η αυτοδιοίκηση περιφερειών και εθνικοτήτων (άρθρο 2) και η αυτονομία δήμων, κοινοτήτων και επαρχιών (άρθρο 137). Σε περιφερειακό επίπεδο λειτουργεί κρατική περιφερειακή διοίκηση της οποία άρχεται ο γενικός εκπρόσωπος της κυβέρνησης (συνολικά υπάρχουν 17) και ο οποίος επικουρείται από τους υπο-εκπροσώπους της κυβέρνησης (συνολικά 44). Στο χαμηλότερο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης υπάρχουν τρεις βαθμίδες, οι οποίες είναι οι αυτόνομες κοινότητες ή περιφέρειες (17 στον αριθμό), οι επαρχίες (συνολικά 50) και οι δήμοι (συνολικά 8.111). Οι αυτόνομες κοινότητες περιλαμβάνουν έως εννέα επαρχίες, ενώ το 85% των δήμων έχουν πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων¹⁴⁸.

Οι δήμοι διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται κάθε τέσσερα χρόνια με άμεση καθολική ψηφοφορία και το μέγεθός του είναι ανάλογο του πληθυσμού του δήμου. Το συμβούλιο εκλέγει το δήμαρχο, ο οποίος επικουρείται από εκτελεστική επιτροπή δημοτικών συμβούλων που διαλέγει ο ίδιος. Επίσης είναι ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου και στις αρμοδιότητές του περιλαμβάνονται οι δημόσιες συμβάσεις, οικονομική διαχείριση του δήμου, οι διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών κλπ. Ελέγχεται από το δημοτικό συμβούλιο για τις αποφάσεις του, ενώ μπορεί να εκδηλώσει πρόταση μομφής ως προς το πρόσωπό του¹⁴⁹.

Οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνει η τοπική αυτοδιοίκηση ορίζονται τόσο από το Νόμο για την τοπική αυτοδιοίκηση του 1985. Πιο συγκεκριμένα οι αυτόνομες κοινότητες αναλαμβάνουν το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, τα δημόσια έργα υποδομών, τη διαχείριση υδάτων και παραγωγικών τομέων, τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, τον πολιτισμό-τουρισμό, την υγεία και την εκπαίδευση. Οι δήμοι από την άλλη αναλαμβάνουν την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και τη συντήρηση των δικτύων και τη διασφάλιση της ασφάλειας των πολιτών. Εκτός αυτών,

¹⁴⁸ Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 290-291

¹⁴⁹ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 281

αναλόγως του μεγέθους του δήμου: α) οι δήμοι με πληθυσμό μέχρι 20.000 κατοίκους αναλαμβάνουν επιπλέον τη λειτουργία δημοτικών αγορών, τη συντήρηση των δημοσίων πάρκων και τη λειτουργία δημόσιων βιβλιοθηκών, β) οι δήμοι με πληθυσμό μέχρι 50.000 κατοίκους αναλαμβάνουν επιπλέον τη λειτουργία υπηρεσιών πολιτικής προστασίας και κοινωνικής επανένταξης και τη συντήρηση αθλητικών υποδομών και τέλος γ) οι μεγαλύτεροι σε πληθυσμό δήμοι εκτός των ανωτέρω αναλαμβάνουν επίσης την προστασία του περιβάλλοντος και τις δημόσιες συγκοινωνίες. Σε αυτό το σημείο σημειώνεται ότι ορισμένες αρμοδιότητες των αυτόνομων κοινοτήτων και του κεντρικού κράτους δύναται να εκτελεστούν από τους δήμους με σχετική απόφαση αλλά ταυτόχρονα το συνεχή έλεγχο των πρώτων για την σωστή εκτέλεσή τους¹⁵⁰.

Προβλέπεται η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων μέσω της συμμετοχής στις δημόσιες συνόδους της Ολομέλειας του Συμβουλίου, στα συνοικιακά συμβούλια ενώ μπορούν να διενεργηθούν και δημοτικά δημοψηφίσματα σε ζητήματα τοπικών υποθέσεων (εξαιρούνται οικονομικά ζητήματα).

Η κύρια πηγή πόρων για την τοπική αυτοδιοίκηση είναι οι επιχορηγήσεις της κεντρικής κυβέρνησης και πόροι των αυτόνομων κοινοτήτων. Τα έσοδα των δήμων κυρίως προέρχονται από φόρους και τέλη, όπως ο φόρος ακίνητης περιουσίας (16% του συνόλου των εσόδων), ο φόρος οικοδομικών εργασιών (5% του συνόλου), ο φόρος οχημάτων (5% του συνόλου), ο φόρος οικονομικών δραστηριοτήτων (3%) και ο φόρος υπεραξίας ακινήτων (3%). Επιπλέον οι μεγαλύτεροι πληθυσμιακά δήμοι (πάνω από 75.000 κατοίκους) λαμβάνουν τμήμα των εσόδων από το φόρο εισοδήματος και τον ειδικό φόρο για το αλκοόλ και τα καύσιμα. Ωστόσο οι πόροι αυτοί δεν είναι ικανοί να καλύψουν τις ανάγκες και για αυτό το λόγο σημειώνεται υψηλός βαθμός εξάρτησης από κρατική και περιφερειακή μεταφορά πόρων, η οποία λαμβάνει τη μορφή γενικής επιχορήγησης με στόχο εξισορροπητικό αλλά και

¹⁵⁰ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 291

ειδικής επιχορήγησης ανά τομέα αρμοδιότητας. Επίσης είναι δυνατός ο βραχυχρόνιος ή μακροχρόνιος δανεισμός για τη χρηματοδότηση της ρευστότητας και των δημόσιων επενδύσεων αντίστοιχα και βάσει συγκεκριμένων κανόνων βάσει των εκάστοτε δυνατοτήτων¹⁵¹.

Ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των δήμων διενεργείται από κρατικούς επιθεωρητές, το σώμα περιφερειακών επιθεωρητών και το ελεγκτικό συνέδριο, μέσω της κατάθεσης αναφορών στους φορείς αυτούς αιτιολόγησης των αποφάσεων. Οι προηγούμενοι φορείς δύνανται να ακυρώσουν τις αποφάσεις βάσει της νομιμότητάς τους αλλά και σε περιπτώσεις που θίγεται το εθνικό συμφέρον. Εκτός του εξωτερικού ελέγχου, διενεργείται και εσωτερικός έλεγχος από τον επιθεωρητή του δήμου¹⁵².

Η έλλειψη δυνατοτήτων κάλυψης συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων (κυρίως κοινής ωφέλειας) οδήγησε επίσης στη στροφή προς το θεσμό της διαδημοτικής αλλά και διυπηρεσιακής συνεργασίας και ιδιωτικοποίησης ορισμένων υπηρεσιών ή σύστασης δημοτικών επιχειρήσεων. Πιο συγκεκριμένα, η διαδημοτική συνεργασία λαμβάνει τις εξής μορφές: α) κοινοπραξίες δήμων, η οποίες αποτελούν εθελοντικές ενώσεις δήμων για την από κοινού εκτέλεση έργων και υπηρεσιών για τους δήμους των κοινοπραξιών, β) ενώσεις χρηματοδότησης κοινής Γραμματείας και Ελεγκτή, οι οποίες δημιουργούνται είτε εθελοντικά είτε υποχρεωτικά και γ) τα κονσόρτσιουμ, τα οποία αποτελούν εθελοντικές συνενώσεις ΟΤΑ ή ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών οργανισμών με γνώμονα το κοινό δημόσιο συμφέρον¹⁵³.

Σε γενικές γραμμές η υφιστάμενη δομή της διοίκησης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ισπανία κρίνεται ότι παρουσιάζει σημαντικές δυνατότητες κυρίως μέσω των ήδη διαμορφωμένων σχέσεων διαδημοτικής συνεργασίας. Ωστόσο ο σημαντικός κατακερματισμός των αυτοδιοικητικών δομών, η μεγάλη εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις και η ουσιαστικά συγκέντρωση των αρμοδιοτήτων στο περιφερειακό

¹⁵¹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 297

¹⁵² Βλ. οπ.π. 142

¹⁵³ Βλ. οπ.π. 142

επίπεδο αποτελούν τροχοπέδη στην διοικητική αποτελεσματικότητα και την εξεύρεση λύσεων για τις τοπικές υποθέσεις.

2.3.11 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ιταλία

Επίσης αντίστοιχο παράδειγμα εφαρμογής προσπάθειας διοικητικής αναδιάρθρωσης είναι αυτό της Ιταλίας. Το 1977 πραγματοποιήθηκε σημαντική μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση (40% του συνολικού διοικητικού κόστους), ενώ βάσει της αναθεώρησης του Συντάγματος το 2001 παραχωρήθηκε μεγαλύτερη αυτονομία και νομοθετική δυνατότητα στις περιφέρειες. Οι λόγοι που οδήγησαν σε αυτή την προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης μπορούν να συνοψισθούν στα επόμενα: α) ξεπερασμένη διοίκηση, με την έννοια ότι δεν είχε γίνει αντίστοιχη προσπάθεια μεταρρύθμισης από το 1865, β) αναποτελεσματικότητα Ιταλικής διοίκησης, γ) καθυστέρηση εφαρμογής αναδιάρθρωσης στον διοικητικό της τομέα σε σχέση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη και δ) υψηλές διοικητικές δαπάνες, οι οποίες συνέβαλαν στην όξυνση της οικονομικής κρίσης της χώρας αυξάνοντας το δημόσιο χρέος της. Η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση δραστηριοποιείται σε επαρχιακό επίπεδο, με τη λειτουργία 105 νομαρχιών οι οποίες διοικούνται από τους νομάρχες. Το χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελείται από τρεις επιμέρους βαθμίδες, τις περιφέρειες (20), τις επαρχίες (103) και τις κοινότητες (8.101). Χαρακτηριστικό ωστόσο είναι το γεγονός ότι το 71% των ΟΤΑ έχουν μικρότερο πληθυσμιακό μέγεθος από 5.000 κατοίκους, ενώ υπάρχουν και 2 ανεξάρτητα κρατίδια (Βατικανό, Άγιος Μαρίνος¹⁵⁴).

Η περιφέρεια διοικείται από το περιφερειακό συμβούλιο, το οποίο έχει νομοθετική δυνατότητα, ενώ τοποθετεί (για πενταετή θητεία) και καταργεί τον πρόεδρο της περιφερειακής εκτελεστικής επιτροπής. Η συγκεκριμένη επιτροπή αποτελεί το εκτελεστικό σώμα της περιφέρειας και αποτελείται από τον πρόεδρο και περιφερειακούς συμβούλους. Αντίστοιχα οι επαρχίες διοικούνται από το επαρχιακό συμβούλιο, το οποίο έχει πενταετή θητεία, και την επαρχιακή εκτελεστική επιτροπή. Τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής δεν μπορεί να είναι και μέλη του

¹⁵⁴ Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 304

επαρχιακού συμβουλίου, ενώ τοποθετούνται από τον πρόεδρο της επαρχίας. Επίσης, οι κοινότητες ακολουθούν μια αντίστοιχη διοικητική δομή, με τη λειτουργία του κοινοτικού συμβουλίου πενταετούς θητείας και την εκτελεστική επιτροπή εφαρμογής των αποφάσεων του συμβουλίου. Ο δήμαρχος έχει επίσης πενταετή θητεία, αποτελεί το διοικητή της κοινοτικής διοίκησης και ορίζει τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής¹⁵⁵.

Και στην περίπτωση της Ιταλίας η συμμετοχή των πολιτών στα δημοτικά διαμερίσματα και συνοικιακά συμβούλια, ενώ προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφισμάτων για τοπικά ζητήματα και αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε επίπεδο δήμου ή επαρχίας.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και πιο συγκεκριμένα των περιφερειών, αυτές περιλαμβάνουν την παροχή υπηρεσιών και τη συντήρηση των υποδομών και τη λειτουργία των δομών υγείας, τον αναπτυξιακό και χωροταξικό σχεδιασμό, τη διαχείριση των Ενωσιακών πόρων και την παραγωγή και διανομή ενέργειας. Αντίστοιχα μεταξύ των αρμοδιοτήτων των επαρχιών είναι η επεξεργασία και διαχείριση λυμάτων και απορριμμάτων, η πολιτική προστασία, η συντήρηση των μεταφορικών δικτύων, η ανέγερση και συντήρηση των εκπαιδευτικών υποδομών, η διαχείριση υδάτων, ενέργειας και περιοχών περιβαλλοντικής προστασίας και τέλος η χορήγηση επιδομάτων ανεργίας. Στις αρμοδιότητες των κοινοτήτων περιλαμβάνεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η συντήρηση των κοινωφελών δικτύων, η λειτουργία τοπικής συγκοινωνίας, η διαχείριση των απορριμμάτων, η παροχή υπηρεσιών ασφαλείας, οι υπηρεσίες εκπαίδευσης, η χορήγηση εμπορικών αδειών και η μέριμνα σχετικά με πολιτιστικές και αθλητικές υποδομές¹⁵⁶.

Ωστόσο με δεδομένη την ύπαρξη πολλών κοινοτήτων μικρής δυναμικότητας έχουν αναπτυχθεί σημαντικές συνεργασίες-συμβάσεις διαδημοτικού χαρακτήρα με σκοπό

¹⁵⁵ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 291

¹⁵⁶ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 307-309

τόσο την ανάπτυξη των περιοχών και την παροχή κοινών υπηρεσιών. Αντίστοιχες προσπάθειες μπορούν να γίνονται και μεταξύ επαρχιών περιφερειών και του κράτους. Οι συμβάσεις αυτές θα πρέπει να καθορίζουν το σκοπό, τη διάρκεια και τους τρόπους συνεργασίας και υποχρεώσεις των ΟΤΑ. Άλλες αντίστοιχες μορφές συνεργασίας είναι τα κονσόρτσιουμ κοινοτήτων (επιχειρήσεις υπηρεσιών με νομική υπόσταση και διαχειριστικά όργανα), ενώσεις κοινοτήτων (αφορά μικρούς πληθυσμιακά ΟΤΑ με σκοπό τη μελλοντική συγχώνευσή τους) και ορεινές κοινότητες (συνενώσεις-οργανώσεις ΟΤΑ μικρής δυναμικότητας και ιδιαίτερων χαρακτηριστικών)¹⁵⁷.

Τα φορολογικά έσοδα των ΟΤΑ της Ιταλίας στηρίζονται κυρίως στο φόρο ακίνητης περιουσίας (19% των συνολικών εσόδων), στο φόρο αδειών οικοδομής (5% των συνολικών εσόδων), στο τέλος καθαριότητας (4%) και στο φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων (3%). Άλλοι αντίστοιχοι φόροι με μικρότεροι συμμετοχή στα έσοδα είναι ο φόρος διαφήμισης, ο φόρος κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας και ο φόρος κατάληψης δημοτικών ή κοινόχρηστων χώρων. Εκτός της φορολογίας, επιπλέον έσοδα προέρχονται από τις κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες κατηγοριοποιούνται στις λειτουργικές και επενδύσεων. Στην πρώτη κατηγορία συμπεριλαμβάνονται οι τακτικές επιχορηγήσεις, οι ανταποδοτικές επιχορηγήσεις για συγκεκριμένες αρμοδιότητες και οι εξισορροπητικές επιχορηγήσεις προς ΟΤΑ που έχουν λιγότερα έσοδα. Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι τακτικές επιχορηγήσεις επενδύσεων (κατά κεφαλήν χρηματοδότηση κοινωνικών έργων) και οι ειδικές επιχορηγήσεις επενδύσεων (αφορούν ΟΤΑ με περιορισμένη οικονομική δυνατότητα). Στην περίπτωση μη κάλυψης των αναγκών για επενδύσεις από τους παραπάνω πόρους, οι ΟΤΑ δύναται να καταφύγουν σε δανεισμό, ο οποίος μέχρι το 1997 γινόταν αποκλειστικά από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Το μεγαλύτερο τμήμα των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης που καλούνται να

¹⁵⁷ Βλ. Vesperini G. (2011) «Regional and Local government in Italy: an overview», Università degli studi della Tuscia, Viterbo – Italy και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 313

καλύπτουν οι παραπάνω πόροι αφορά την παροχή υπηρεσιών υγείας (44,2% των συνολικών δαπανών)¹⁵⁸.

Ο έλεγχος νομιμότητας των Ιταλικών ΟΤΑ γίνεται μετά από σχετικό αίτημα από τα διοικητικά δικαστήρια, ενώ σημειώνεται ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει τη δυνατότητα να διαλύσει το επαρχιακό ή κοινοτικό συμβούλιο και δρομολογεί νέες εκλογές, με προσωρινή διοίκηση από τον επίτροπο. Σε κάθε περίπτωση, ο έλεγχος του προϋπολογισμού γίνεται τόσο εξωτερικά όσο και εσωτερικά. Εξωτερικά από σώμα επιθεωρητών στο πλαίσιο του ελεγκτικού συνεδρίου, ενώ εσωτερικά από ανεξάρτητο σώμα επιθεωρητών¹⁵⁹.

Στα θετικά σημεία της δομής της ιταλικής τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνεται η αυξημένη δυνατότητα συνεργασιών τόσο μεταξύ ΟΤΑ αλλά και με τον ιδιωτικό τομέα. Αντιθέτως σημειώνεται μικρό μη λειτουργικό μέγεθος αρκετών ΟΤΑ καθώς επίσης σημαντική έλλειψη των απαιτούμενων πόρων κάλυψης των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων.

2.3.12 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο

Η αρχή της τοπικής αυτονομίας στην Κύπρο καθιερώθηκε με το άρθρο 178 του Συντάγματος του 1960. Βάσει νομοθετημάτων του 1985 και του 1999, η αποκεντρωμένη διοίκηση του κεντρικού κράτους της Κύπρου ασκείται από τις επαρχίες (6 στο σύνολό τους), οι οποίες διοικούνται από τον έπαρχο που τοποθετείται από την κεντρική κυβέρνηση. Επίσης, στην Κύπρο λειτουργούν 524 ΟΤΑ και πιο συγκεκριμένα 33 δήμοι (αστικές περιοχές) και 491 κοινότητες (αγροτικές περιοχές). Οι δήμοι και οι κοινότητες καλύπτουν το 66% και 34% του πληθυσμού αντίστοιχα, ενώ οι δεύτερες καλύπτουν το 90% της έκτασης της χώρας. Τα τελευταία χρόνια έχει ξεκινήσει διερεύνηση σχετικά με ένα πρόγραμμα διοικητικής αναδιάρθρωσης¹⁶⁰. Ωστόσο η Κύπρος αποτελεί ξεχωριστή περίπτωση λόγω της κατοχής του βόρειου τμήματός της από 1974 και μετά από τους Τούρκους.

¹⁵⁸ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπ. Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 315

¹⁵⁹ Βλ. οπ.π. 150

¹⁶⁰ Βλ. National School of Government International (2014) « Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο - Τελική Έκθεση», 8 Απριλίου 2014

Μάλιστα 2 επαρχίες, 9 δήμοι και 137 κοινότητες της Κύπρου βρίσκονται στο βόρειο κατεχόμενο τμήμα της¹⁶¹.

Οι κοινότητες της Κύπρου διοικούνται από τα κοινοτικά τους συμβούλια, τα οποία εκλέγονται για πενταετή θητεία με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Ο πρόεδρος της κοινότητας και ταυτόχρονα και του συμβουλίου εκλέγεται με τον ίδιο τρόπο για αντίστοιχη περίοδο. Σημειώνεται η δυνατότητα μετατροπής μιας κοινότητας σε δήμο στην περίπτωση που το πληθυσμιακό της μέγεθος είναι πάνω από 5.000 κατοίκους και έχει την οικονομική δυνατότητα να καλύψει τις αυξημένες αρμοδιότητες ενός δήμου.

Αντίστοιχα οι δήμοι διοικούνται από τα δημοτικά τους συμβούλια και εκλέγονται ανά πενταετία με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Με απόφασή του δημιουργούνται θεματικές επιτροπές που αναλαμβάνουν την εκτέλεση ορισμένων αρμοδιοτήτων του δήμου (π.χ. κατάρτιση προϋπολογισμού). Ο δήμαρχος είναι το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων του συμβουλίου καθώς και ο πρόεδρός του. Η θητεία του είναι πενταετής και εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία.

Οι αρμοδιότητες με τις οποίες είναι επιφορτισμένη η τοπική αυτοδιοίκηση αφορούν κυρίως την κάλυψη των τοπικών υποθέσεων αλλά υπάρχει η δυνατότητα το κεντρικό κράτος να την εξουσιοδοτήσει να ενεργεί εκ μέρους του για ορισμένες άλλες αρμοδιότητες. Οι κατεχοχέν αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης της Κύπρου είναι η κατασκευή και ο ηλεκτροφωτισμός της δημοτικής οδοποιίας, η διαχείριση των σκουπιδιών, η προστασία του περιβάλλοντος, ο πολιτισμός-αθλητισμός και ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός, εκτός των τριών μεγάλων πόλεων, είναι αρμοδιότητα του κράτους. Εκτός αυτών, αρμοδιότητες όπως η διαχείριση των υδάτων και σκουπιδιών αναλαμβάνονται από ημι-κυβερνητικές υπηρεσίες (π.χ. ΔΕΥΑ) οι οποίες εκπροσωπούν τα τοπικά συμβούλια προεδρεύοντας του εκάστοτε δημάρχου ή προέδρου. Εκτός αυτού, από το 1985 και μετά δίδεται η δυνατότητα ανάπτυξης διαδημοτικών συνεργασιών για την κάλυψη συγκεκριμένων κοινών αρμοδιοτήτων, όπως η διαχείριση των

¹⁶¹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 319

σκουπιδιών ή ο φωτισμός, στην περίπτωση που ένας δήμος ή κοινότητα δεν δύναται να αναλάβει μόνη της τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα. Επίσης, για τον ίδιο λόγο είναι δυνατή η μεταφορά της συγκεκριμένης αρμοδιότητας στην επαρχία¹⁶².

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Κύπρου συνδέονται άμεσα με την ίδια φορολόγηση που αυτή επιβάλλει στους πολίτες και όσον αφορά τους δήμους αυτοί είναι κυρίως ο φόρος αποκομιδής απορριμμάτων (34% των συνολικών εσόδων), ο επιχειρηματικός φόρος (11% των συνολικών εσόδων) και ο φόρος ακίνητης περιουσίας (6% των συνολικών εσόδων). Οι κοινότητες επιβάλλουν επίσης τους παραπάνω φόρους εκτός του φόρου επιτηδεύματος, ενώ οι δήμοι επιβάλλουν και ορισμένους άλλους φόρους μικρότερων εσόδων (π.χ. φόρος διανυκτέρευσης, φόρος θεαμάτων και τέλος αδειάς). Επίσης, σημαντικό τμήμα των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις (43% των συνολικών εσόδων), για παράδειγμα τη γενική κρατική χορηγία. Επίσης χορηγούνται επιχορηγήσεις ως αντιστάθμισμα της κατάργησης φόρων, όπως του φόρου των διοδίων, ή ειδικές επιχορηγήσεις επενδύσεων για τη χρηματοδότηση έργων συγκεκριμένων κατηγοριών. Σε κάθε περίπτωση οι κυπριακοί ΟΤΑ μπορούν να καταφύγουν σε δανεισμό για να χρηματοδοτήσουν επενδύσεις ή να αναχρηματοδοτήσουν το χρέος τους. Ωστόσο αυτό γίνεται μόνο με έγκριση τόσο των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών όσο και της ίδιας επαρχίας¹⁶³.

Ο έλεγχος των δήμων και των κοινοτήτων αφορά τόσο τα οικονομικά τους μεγέθη όσο και τη διαχείριση του προσωπικού τους. Ο έλεγχος του προϋπολογισμού γίνεται από τον έπαρχο και το Υπουργείο Εσωτερικών, ενώ στη συνέχεια ακολουθεί έλεγχος του γραφείου επιθεωρητών. Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων εκτελείται για τους δήμους από το Υπουργείο Εσωτερικών και για τις κοινότητες από τον έπαρχο¹⁶⁴.

¹⁶² Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 321

¹⁶³ Βλ. οπ.π. 154

¹⁶⁴ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 324

Σε γενικές γραμμές η κυπριακή διοικητική δομή παρουσιάζει σημαντικά θετικά σημεία, όπως η δυνατότητα διαδημοτικής συνεργασίας και συνεργασίας με ιδιωτικούς φορείς, ενώ επίσης ιδιαίτερα θετικό θεωρείται το γεγονός ότι παρατηρείται ισχυρή θέληση συναινετικής προώθησης διαρθρωτικών μεταβολών του διοικητικού συστήματος. Ο υφιστάμενος μεγάλος αριθμός δήμων και κοινοτήτων αποτελεί εμπόδιο για την ικανοποιητική λειτουργία τους, ενώ και οι σημερινές τους αρμοδιότητες κρίνεται ότι είναι περιορισμένες.

2.3.13 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Λετονία

Η αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης της Λετονίας αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα της χώρας (1922), το οποίο εφαρμόστηκε το 1993. Ωστόσο περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικές με τις υποεθνικές διοικητικές βαθμίδες. Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίστηκαν το 1994, ενώ το σχετικό θεσμικό πλαίσιο εξειδικεύθηκε την περίοδο 1995-1998. Η διοικητική δομή περιλαμβάνει 2 επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης, 26 περιοχές και 527 δήμους. Πιο συγκεκριμένα, οι δήμοι περιλαμβάνουν 432 αγροτικούς δήμους, 35 συνενωθέντες δήμους, 53 πόλεις και 7 πόλεις με διπλό καθεστώς δήμου και περιοχής. Την περίοδο 1998-2005 καταρτίστηκε σχέδιο μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο προέβλεπε τη δημιουργία 96 δήμους και 9 πόλεις-περιοχές, αλλά και μείωσης των 26 περιφερειών σε 5¹⁶⁵.

Η διοίκηση των δήμων της Λετονίας εκτελείται από τα τοπικά συμβούλια τα μέλη των οποίων εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και για τετραετή θητεία. Το συμβούλιο εκλέγει τον πρόεδρο του δήμου (επίσης για τέσσερα χρόνια) και τα μέλη των επιτροπών που αναλαμβάνουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες (π.χ. διαχείριση οικονομικών, πολιτιστικών θεμάτων κλπ).

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Λετονία καθορίστηκαν το 1994 και περιλαμβάνουν την κάλυψη υπηρεσιών και τη συντήρηση των υποδομών κοινής ωφέλειας (ύδρευση- αποχέτευση, διαχείριση απορριμμάτων, οδικό δίκτυο κλπ), η

¹⁶⁵ Βλ. Vanags E. (2005) «Development of Local Government Reforms in Latvia», VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS, Nr. 13 και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 326

διαχείριση των υδάτων, η προστασία του περιβάλλοντος, η εκπαίδευση (εκτός της τριτοβάθμιας), η δημόσια υγεία, η κοινωνική πρόνοια (παιδιά και ευπαθείς ομάδες πληθυσμού), οι αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων, η πολιτική προστασία, οι δημόσιες συγκοινωνίες κλπ. σε αυτό το σημείο σημειώνεται ότι δύναται οι δήμοι να παραχωρούν ορισμένες αρμοδιότητές τους σε άλλους δήμους¹⁶⁶.

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Λετονίας προέρχονται τόσο από την επιβαλλόμενη φορολογία όσο και από επιχορηγήσεις. Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνεται ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων (αποτελεί το 39% των συνολικών εσόδων) που συγκεντρώνει το κεντρικό κράτος και το 79% αποδίδεται στους δήμους. Επίσης στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνεται και ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ο οποίος αποτελεί το 14% των φορολογικών και το 6% των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ φόροι του κεντρικού κράτους που αποδίδονται στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι το 25% του φόρου των τυχερών παιχνιδιών, το 60% του φόρου των φυσικών πόρων, το 100% των φόρων των τοπικών λοταριών και ραδιενεργών απορριμμάτων. Όσον αφορά τις κρατικές επιχορηγήσεις, οι γενικές επιχορηγήσεις αποτελούν μόνο το 1% των συνολικών και χρησιμοποιούνται από τους ΟΤΑ για κάθε σκοπό. Απεναντίας οι ειδικές επιχορηγήσεις αφορούν την κάλυψη συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων (π.χ. εκπαίδευση και οδοποιία), ενώ προβλέπεται και επιχορήγηση εξισορρόπησης εσόδων και δαπανών βάσει φορολογικών εισροών και ελαχίστου λειτουργικού κόστους των ΟΤΑ. Δανεισμός είναι δυνατός από το Υπουργείο Οικονομικών και ειδικά επενδυτικά προγράμματα, μόνο για υλοποίηση επενδύσεων και για την κάλυψη βραχυχρόνιων ελλειμμάτων των προϋπολογισμών. Η έγκριση του δανεισμού γίνεται από την Εθνική Επιτροπή Δανείων και Εγγυήσεων¹⁶⁷.

Έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων των ΟΤΑ γίνεται από το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Δημόσιας Διοίκησης. Δύναται να ακυρωθούν παράνομες αποφάσεις είτε να ζητηθεί τροποποίησή τους. Επίσης, ο

¹⁶⁶ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 327

¹⁶⁷ Βλ. ο.π.π. 158

προϋπολογισμός των ΟΤΑ της Λετονίας ελέγχεται από σώμα ανεξάρτητων επιθεωρητών και το εθνικό γραφείο επιθεώρησης. Στην αρχή κάθε έτους οι ΟΤΑ υποχρεούνται να καταθέτουν τον προϋπολογισμό τους στο Υπουργείο Οικονομικών αλλά και κάθε μήνα σχετική έκθεση αναφοράς¹⁶⁸.

Καταλήγοντας αναφέρεται ότι η τοπική αυτοδιοίκηση της Λετονίας εκτελείται από έναν μικρό αριθμό ΟΤΑ με ικανοποιητικό λειτουργικό μέγεθος, ενώ ταυτόχρονα παρατηρούνται σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης των αρμοδιοτήτων της. Ωστόσο οι διαθέσιμοι πόροι δεν είναι ικανοί να καλύψουν τις αυξανόμενες ανάγκες, ενώ ταυτόχρονα παρατηρούνται ζητήματα συμμετοχής των μειονοτήτων πληθυσμών στις δημοκρατικές δομές.

2.3.14 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Λιθουανία

Η αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης της Λιθουανίας αναγνωρίζεται από το άρθρο 119 του Συντάγματος του 1992. Μέχρι το 2010 η υφιστάμενη διοικητική δομή περιλάμβανε ως αποκεντρωμένες περιφερειακές διοικήσεις τις κομητείες (συνολικά 10 στον αριθμό), ενώ λειτουργούν επίσης 60 δήμοι. Σήμερα συζητείται η αύξηση του αριθμού των δήμων στα πλαίσια της παροχής υψηλότερης ποιότητας υπηρεσιών προς τους πολίτες¹⁶⁹.

Οι κομητείες διοικούνταν από τον κυβερνήτη, ο οποίος τοποθετούταν από το κράτος, ήταν υπεύθυνος για τη εφαρμογή των εθνικών πολιτικών αλλά και για το συντονισμό των κομητειών με τις υποκείμενες διοικητικές μονάδες. Σήμερα, στη χωρική ενότητα των κομητειών λειτουργούν τα συμβούλια περιφερειακής ανάπτυξης, τα οποία μεταξύ των αρμοδιοτήτων τους αναλαμβάνουν και την κατανομή των ευρωπαϊκών κονδυλίων

Στο αμέσως χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο λειτουργούν συνολικά 60 δήμοι, 48 εκ των οποίων είναι επαρχιακοί, 6 είναι αστικοί και οι υπόλοιποι 4 δεν έχουν ειδικό σκοπό. Οι δήμοι της Λιθουανίας είναι από τους πληθυσμιακά μεγαλύτερους στην Ευρώπη. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι μόνο ένας έχει λιγότερους από 5.000

¹⁶⁸ Βλ. οπ.π. 158

¹⁶⁹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 331

κατοίκους¹⁷⁰. Διοικούνται από το εκάστοτε διοικητικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται για τετραετή θητεία με άμεση καθολική ψηφοφορία και το μέγεθός τους καθορίζεται από το πληθυσμιακό μέγεθος του δήμου. Η εκτέλεση των δημοτικών αρμοδιοτήτων ασκείται από συγκεκριμένες επιτροπές, ενώ υποχρεωτικές είναι οι επιτροπές ελέγχου και διοίκησης. Ο δήμαρχος εκλέγεται με μυστική ψήφο από το συμβούλιο, είναι επικεφαλής του δήμου και πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου και συντονίζει τη λειτουργία του δήμου και των επιτροπών του. Το εκτελεστικό όργανο του δήμου είναι ο διοικητικός διευθυντής, ο οποίος τοποθετείται με απόφαση του ο δημοτικού συμβουλίου, μετά από πρόταση του δημάρχου.

Ωστόσο οι δήμοι της Λιθουανίας υποδιαιρούνται επίσης σε 584 συνοικισμούς, οι οποίοι διοικούνται από τοπικούς διευθυντές. Στο συγκεκριμένο επίπεδο εκτελούνται αρμοδιότητες, όπως η τήρηση δημοτολογίου, η έκδοση βεβαιώσεων οικογενειακής κατάστασης, συμβολαιογραφικά καθήκοντα, αδειοδοτήσεις, συντήρηση του οδικού δικτύου, περιβαλλοντικός έλεγχος κλπ.

Στα συμβούλια περιφερειακής ανάπτυξης συμμετέχουν ο εκπρόσωπος της κυβέρνησης, οι δήμαρχοι και ορισμένοι δημοτικοί σύμβουλοι της περιοχής αναφοράς. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων περιλαμβάνεται η έγκριση των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, σημειώνεται ότι προβλέπονται διαδικασίες διαβούλευσης με τις τελικές αποφάσεις να λαμβάνονται από τις τοπικές αρχές, ενώ η διεξαγωγή δημοψηφισμάτων δεν προβλέπεται.

Αναλόγως των παραπάνω κατηγοριών οι δήμοι παρουσιάζουν και διαφορές στις αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν. Οι κύριες αρμοδιότητες των δήμων περιλαμβάνουν την εκπαίδευση (πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια) και τη δια-βίου εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια, τις υποδομές και υπηρεσίες υγείας, τον πολιτισμό, τη συντήρηση των κοινωφελών δικτύων και την παροχή υπηρεσιών. Επίσης, εκτός των τοπικών αρμοδιοτήτων, οι δήμοι αναλαμβάνουν παραχωρηθείσες

¹⁷⁰ Βλ. οπ.π. 161

αρμοδιότητες και αρμοδιότητες η εκτέλεση των οποίων γίνεται σε συνεργασία με το κεντρικό κράτος¹⁷¹.

Οι μεγαλύτερες δαπάνες των δήμων της Λιθουανίας αφορούν την κάλυψη των εκπαιδευτικών αρμοδιοτήτων (42% του συνόλου). Ωστόσο το μεγαλύτερο τμήμα των δημοτικών εσόδων προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις (55%), ενώ η τοπική φορολογία συμμετέχει σε αυτά κατά 35%. Οι κρατικές επιχορηγήσεις κατηγοριοποιούνται σε γενικές και ειδικές. Οι γενικές επιχορηγήσεις αποτελούν το 2% του συνόλου των επιχορηγήσεων και εκτελούνται μέσω ενός ταμείου εξισορρόπησης. Οι ειδικές επιχορηγήσεις αποτελούν το 69% των επιχορηγήσεων για την κάλυψη αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται από το κεντρικό κράτος. Ο κυριότερος φόρος που επιβάλλεται στους πολίτες των περιοχών είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ενώ οι δήμοι λαμβάνουν και τμήμα των φόρων εισοδήματος και ρύπανσης που εφαρμόζονται κεντρικά. Επίσης είναι δυνατός ο δημοτικός δανεισμός με την έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών για την κάλυψη ελλειμμάτων και για λόγους ρευστότητας (βραχυχρόνιος δανεισμός), αλλά και για την υλοποίηση επενδύσεων (μακροχρόνιος δανεισμός)¹⁷².

Ο έλεγχος νομιμότητας των δήμων εκτελείται σε επίπεδο κομητείας. Κρατικοί εκπρόσωποι παραπέμπουν στα δικαστήρια αποφάσεις προς ακύρωση ή να ζητήσουν πειθαρχικά μέτρα. Ο έλεγχος των οικονομικών των δήμων και των επιχειρήσεών τους γίνεται από δημοτικούς ελεγκτές, ενώ λειτουργούν επίσης σχετικά εσωτερικά γραφεία ελέγχου.

2.3.15 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Λουξεμβούργο

Η τοπική αυτοδιοίκηση του Λουξεμβούργου αναγνωρίστηκε από το Σύνταγμα του 1868 (άρθρο 107). Το Λουξεμβούργο υποδιαιρείται σε τρεις διοικητικές περιφέρειες - μονάδες της κρατικής διοίκησης – οι οποίες διοικούνται από εντεταλμένο του Μέγα Δούκα. Στο αυτοδιοικητικό επίπεδο λειτουργούν οι δήμοι (106 στον αριθμό),

¹⁷¹ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 333

¹⁷² Βλ. οπ.π. 163

οι οποίοι δημιουργήθηκαν μετά την εφαρμογή μεταρρυθμιστικού προγράμματος της δεκαετίας του 1970, με το δήμο της πόλης του Λουξεμβούργου να υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών αντί σε περιφέρεια. Το 80% των δήμων του Λουξεμβούργου έχει πληθυσμιακό μέγεθος μικρότερο των 5.000 κατοίκων. Από το 2005 και μετά η συζήτηση έχει επανέλθει σχετικά με την κατάρτιση και εφαρμογή ενός νέου μεταρρυθμιστικού προγράμματος εκσυγχρονισμού των ΟΤΑ¹⁷³.

Η διοίκηση των δήμων γίνεται από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται για εξαετή θητεία. Προεδρεύων του συμβουλίου είναι ο δήμαρχος, ενώ την εκτελεστική λειτουργία του δήμου αναλαμβάνουν ο δήμαρχος μαζί με το κολλέγιο των δημοτικών γερουσιαστών. Οι τελευταίοι τοποθετούνται από το κεντρικό κράτος και προέρχονται από τους δημοτικούς συμβούλους¹⁷⁴.

Η τοπική αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει την εκπλήρωση πλήθους αρμοδιοτήτων, μεταξύ των οποίων είναι οι υποχρεωτικές αρμοδιότητες της δημόσιας ασφάλειας, της εξασφάλισης της υγείας και της υγιεινής, της διαχείρισης των υδάτων και των σκουπιδιών και της συντήρησης του τοπικού οδικού δικτύου. Οι παραπάνω αφορούν παραδοσιακές αυτοδιοικητικές αρμοδιότητες, εκτός των οποίων οι ΟΤΑ επιφορτίζονται και με υποχρεωτικά παραχωρηθείσες από το κεντρικό κράτος (εκπαίδευση χαμηλότερων βαθμίδων, οι χώροι ταφής και η τήρηση δημοτολογίου). Εκτός αυτών οι δήμοι εκτελούν και προαιρετικές αρμοδιότητες, όπως οι δημοτικές συγκοινωνίες, η κατασκευή και διαχείριση υποδομών υγείας, η κοινωνική πρόνοια, ο τουρισμός, ο πολιτισμός και ο αθλητισμός. Για τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες προβλέπεται η μεταφορά πόρων από το κεντρικό κράτος¹⁷⁵.

Σύμφωνα με νόμο του 1900 και των τροποποιήσεων του (1958 και 1981) δίδεται η δυνατότητα σύστασης εθελοντικών συνδικάτων δήμων για τη λήψη αποφάσεων

¹⁷³ Βλ. OECD (2009) «Government at a Glance 2009 Country Note: LUXEMBOURG» και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 337

¹⁷⁴ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

¹⁷⁵ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 339

που σχετίζονται με συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Οι αρμοδιότητες αυτές μπορεί να είναι η ύδρευση, η παροχή υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής πρόνοιας, η ανέγερση και συντήρηση σχολείων κλπ. Τα συνδικάτα δήμων ελέγχονται όπως και οι δήμοι από το Υπουργείο Εσωτερικών¹⁷⁶.

Οι βασικοί φόροι που επιβάλουν οι ΟΤΑ του Λουξεμβούργου είναι ο φόρος επιτηδεύματος (31% των συνολικών εσόδων) και ο φόρος ακίνητης περιουσίας (2% των συνολικών εσόδων). Επίσης, άλλοι φόροι είναι ο φόρος επί των τυχερών παιχνιδιών, ο φόρος στα κατοικίδια, στη δεύτερη κατοικία κλπ. Εκτός αυτών, η τοπική αυτοδιοίκηση λαμβάνει επίσης κρατικές επιχορηγήσεις της μορφής των γενικών επιχορηγήσεων (βάσει αναγκών και πληθυσμιακού μεγέθους) αλλά και της μορφής των ειδικών επιχορηγήσεων (για λειτουργικούς αλλά και επενδυτικούς σκοπούς). Επίσης είναι δυνατός ο δανεισμός για επενδυτικούς σκοπούς, με τα μεγαλύτερα των 50.000 ευρώ δάνεια να απαιτούν έγκριση από το Υπουργείο Εσωτερικών¹⁷⁷.

Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι η συμμετοχή των πολιτών στα δημοτικά δρώμενα είναι δυνατή μέσω δημοψηφισμάτων, βάσει σχετικού πλαισίου του Μεγάλου Δουκάτου. Επίσης συστήνονται επιτροπές με σκοπό τη βελτίωση της θέσης μεταναστών και γυναικών, με τη συμμετοχή σε αυτές εκπροσώπων των συγκεκριμένων ομάδων πληθυσμού¹⁷⁸.

2.3.16 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Μάλτα

Η τοπική αυτονομία της Μάλτας αναγνωρίζεται βάσει της αναθεώρησης του 2001 του Συντάγματος του 1964 της χώρας. Η Μάλτα περιλαμβάνει τρεις νησιωτικές περιοχές, χωρίς ωστόσο να έχει περιφερειακή διοίκηση. Η τοπική της αυτοδιοίκηση αποτελείται από ένα επίπεδο, αυτό των τοπικών συμβουλίων (68 στο σύνολό τους), τα περισσότερα εκ των οποίων (80%) ανήκουν στο μεγαλύτερο και ομώνυμο νησί της Μάλτας.

¹⁷⁶ Βλ. οπ.π. 167

¹⁷⁷ Βλ. οπ.π και DPADM (2006) «GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG Public Administration Country Profile», Division for Public Administration and Development Management (DPADM) - Department of Economic and Social Affairs (DESA) - United Nations, May 2006, σελ. 4

¹⁷⁸ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 350

Επίσης 11 αφορούν πόλεις, ενώ αναφέρεται ότι όλοι οι ΟΤΑ έχουν πληθυσμιακό μέγεθος μικρότερο των 5.000 κατοίκων¹⁷⁹.

Οι αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης λαμβάνονται από τα τοπικά συμβούλια, τα οποία έχουν τετραετή θητεία και στα οποία προεδρεύει ο δήμαρχος. Ο τελευταίος εκλέγεται βάσει του εκλογικού ποσοστού που έλαβε στις εκλογές. Το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων των συμβουλίων είναι ο εκτελεστικός γραμματέας, ο οποίος έχει θητεία τριών χρόνων, τοποθετείται με απόφαση συμβουλίου και ελέγχει τη λειτουργία των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών.

Οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνει η αυτοδιοίκηση στη Μάλτα περιλαμβάνουν τη συντήρηση των δημόσιων κοινόχρηστων χώρων, τη συντήρηση του οδικού δικτύου, τη λειτουργία βιβλιοθηκών, τη συλλογή των σκουπιδιών και το δημόσιο ηλεκτροφωτισμό. Επίσης, ορισμένες αρμοδιότητες (π.χ. δημόσια υγεία, εκπαίδευση και κοινωνική πρόνοια) εκτελούνται σε συνεργασία με το κεντρικό κράτος¹⁸⁰.

Χαρακτηριστικό της οικονομικής διαχείρισης της τοπικής αυτοδιοίκησης της Μάλτας είναι οι εξαιρετικά χαμηλές δαπάνες σε σχέση με το ΑΕΠ της, αλλά και το γεγονός ότι δεν έχει ίδια έσοδα μέσω της επιβολής φορολογίας. Τα έσοδά της βασίζονται κυρίως στις κρατικές επιχορηγήσεις, με τις γενικές επιχορηγήσεις να αφορούν τις λειτουργικές και επενδυτικές τους ανάγκες. Επίσης δεν επιτρέπεται οι δαπάνες να ξεπερνούν τις συνολικές επιχορηγήσεις, χωρίς ωστόσο αυτό να απαγορεύει το δανεισμό, ο οποίος είναι δυνατός μετά από έγκριση του Υπουργείου Εσωτερικών ή Οικονομικών¹⁸¹.

Ο έλεγχος νομιμότητας των ΟΤΑ της Μάλτας γίνεται από τα Υπουργεία Εσωτερικών και Δικαιοσύνης, με τους δημοτικούς συμβούλους να έχουν προσωπική ευθύνη από το 2006 και μετά.

¹⁷⁹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 351

¹⁸⁰ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 353

¹⁸¹ Βλ. οπ.π 172

Ο οικονομικός έλεγχος γίνεται από επιθεωρητές, οι οποίοι συντάσσουν αναφορές προς το Υπουργείο Οικονομικών¹⁸².

Τέλος, αναφέρεται ότι προβλέπεται η δυνατότητα διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων. Σε γενικές γραμμές παρατηρείται ότι η τοπική αυτοδιοίκηση της Μάλτας παρουσιάζει μεγάλα περιθώρια ανάπτυξης, ενώ οι αρμοδιότητες που λαμβάνει να φέρει μέχρι σήμερα εις πέρας είναι σχετικά περιορισμένες.

2.3.17 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ουγγαρία

Η τοπική αυτοδιοίκηση της Ουγγαρίας αναγνωρίζεται βάσει του άρθρου 9 του Συντάγματος της χώρας. Την περίοδο 1989-1995 ενισχύθηκε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ στη συνέχεια δόθηκε έμφαση στην σταθεροποίηση της λειτουργίας της. Η χώρα έχει τόσο κρατική περιφερειακή διοίκηση όσο και τοπικές αρχές. Πιο συγκεκριμένα διαθέτει 7 περιφερειακά διοικητικά γραφεία, ενώ η αυτοδιοίκηση έχει τα επίπεδα των δήμων, των πόλεων, των πόλεων-κομητειών, των διαμερισμάτων και των κομητειών. Οι δήμοι, οι πόλεις, οι πόλεις-κομητείες και τα διαμερίσματα ανέρχονται στα 3.175, με το 91% αυτών να έχει πληθυσμό μικρότερο από 5.000 κατοίκους, ενώ οι κομητείες ανέρχονται συνολικά στις 19.

Η Βουδαπέστη αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση καθώς διαθέτει τοπική κυβέρνηση και 23 διαμερίσματα. Ένα διοικητικό επίπεδο δύναται να εξελιχθεί στο αμέσως ανώτερο του, αναλόγως του αναπτυξιακού του επιπέδου και των δυνατοτήτων του. Το 1999 ξεκίνησε μια συζήτηση σχετικά με την μετατροπή των περιφερειών σε βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς ωστόσο μέχρι σήμερα να έχει εφαρμοστεί κάτι τέτοιο. Ωστόσο τα τελευταία χρόνια εξετάζεται η εφαρμογή μιας διοικητικής μεταρρύθμισης με σκοπό τη συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο κεντρικό κράτος¹⁸³.

Οι δήμοι διοικούνται και διαχειρίζονται από τα συμβούλια των αντιπροσώπων τα οποία έχουν τετραετή θητεία. Ο δήμαρχος αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του

¹⁸² Βλ. οπ.π. 172

¹⁸³ Βλ. Balas G. and Hegedüs J. (2001) «Local self-government and Decentralization in Hungary», Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 367

δημοτικού συμβουλίου και τον πρόεδρό του, έχοντας και αυτός θητεία αντίστοιχης χρονικής περιόδου αλλά μπορεί να είναι ακόμα και μερικής απασχόλησης σε δήμους με πληθυσμιακό μέγεθος μικρότερο των 3.000 κατοίκων. Την εκτέλεση των αποφάσεων του συμβουλίου, του δημάρχου και των αντιδημάρχων αναλαμβάνει ο γραμματέας.

Αντίστοιχα δραστηριοποιείται και το συμβούλιο της κομητείας. Λειτουργεί υποστηρικτικά προς τους δήμους, παρέχοντας στους πολίτες αρμοδιότητες που κανονικά βαρύνουν τους δήμους. Ωστόσο βάσει της αρχής της επικουρικότητας αυτό γίνεται μόνο στην περίπτωση που οι δήμοι δηλώνουν αδυναμία. Ο πρόεδρος της κομητείας έχει τετραετή θητεία και αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του συμβουλίου της¹⁸⁴.

Οι αρμοδιότητες των δήμων, αλλά και των τοπικών δημοσιονομικών οργανισμών και δημοτικών εταιριών περιλαμβάνουν την τοπική ανάπτυξη και τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την προστασία του περιβάλλοντος, τη στέγαση, τις δημόσιες συγκοινωνίες, τις κοινωνικές υπηρεσίες, την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, τη συντήρηση του δημοτικού χώρου και οδικού δικτύου, την ύδρευση-αποχέτευση και διαχείριση των υδάτινων πόρων, την πολιτική προστασία και τον πολιτισμό. Αντίστοιχα οι κομητείες αναλαμβάνουν τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, τις πολιτιστικές υποδομές, τη συντήρηση των υποδομών υγείας, την αγροτική ανάπτυξη και τον τουρισμό¹⁸⁵.

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ουγγαρίας προέρχονται κυρίως από την τοπική φορολογία και πιο συγκεκριμένα από το φόρο επιτηδεύματος (12% των συνολικών εσόδων). Άλλοι φόροι που επιβάλλονται τοπικά είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ο φόρος προς τους επισκέπτες και ο δημοτικός φόρος. Επίσης, σημαντικό τμήμα των εσόδων προέρχεται από τμήμα φόρων του κεντρικού κράτους (φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και τέλη κυκλοφορίας οχημάτων) αλλά και από τις κρατικές επιχορηγήσεις (γενικές για λειτουργικά έξοδα, ειδικές για

¹⁸⁴ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

¹⁸⁵ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 369

επενδύσεις και ενισχυτικές για τους ΟΤΑ με ελλείμματα). Επίσης είναι δυνατός ο δανεισμός για λειτουργικές ή επενδυτικές δαπάνες αλλά και η έκδοση ομολόγων¹⁸⁶.

Ο έλεγχος νομιμότητας των ΟΤΑ γίνεται από τον προϊστάμενο του δημόσιου περιφερειακού διοικητικού γραφείου (περιφερειάρχης), ο οποίος δύναται να αιτηθεί τροποποίηση αποφάσεων ή να προβεί σε προώθηση τους σε σώμα διαβούλευσης ή στο διοικητικό δικαστήριο. Επίσης, ο οικονομικός έλεγχος διενεργείται τόσο από εσωτερικό ή διαδημοτικό επιθεωρητή όσο και από το Εθνικό Γραφείο Επιθεωρητών και άλλους φορείς (π.χ. το γραφείο δημοσίων οικονομικών του Υπουργείου Οικονομικών)¹⁸⁷.

2.3.18 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ολλανδία

Το κράτος της Ολλανδίας είναι αποκεντρωμένο με δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η διοικητική διάρθρωση της Ολλανδίας καθορίζεται από το Σύνταγμα του 1848 αλλά και δυο νόμους για την τοπική αυτοδιοίκηση (του 1850 και 1851). Πιο συγκεκριμένα, η τοπική αυτοδιοίκηση της Ολλανδίας αποτελείται από αυτόνομες χωρικές ενότητες, 443 δήμους και 12 επαρχίες, οι οποίοι συνεργάζονται με το κράτος για την ολοκληρωμένη διοίκηση της επικράτειας. Ο αριθμός των δήμων διαχρονικά μειώνεται με την εφαρμογή κυρίως εθελοντικών συνενώσεων.

Το μέγεθος των δήμων κρίνεται ικανοποιητικό, λαμβανομένου υπόψη ότι μόνο 2% αυτών έχουν πληθυσμιακό μέγεθος μικρότερο των 5.000 κατοίκων. Με μορφή παρόμοια των δήμων υφίστανται και τα αυτοδιοικούμενα υδατικά συμβούλια, τα οποία το 2007 ήταν συνολικά 27 και αναλαμβάνουν τη διαχείριση των υδάτων της χώρας. Περιφερειακές διοικητικές ενότητες δεν υπάρχουν. Ωστόσο ορισμένα γραφεία του κεντρικού κράτους λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο¹⁸⁸.

Η διοίκηση των τοπικών αρχών γίνεται από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο έχει τετραετή θητεία, εκλέγεται με απλή αναλογική ψηφοφορία και ορίζει τα μέλη της δημοτικής γερούσιας (μπορεί να μην είναι δημοτικοί σύμβουλοι), ενώ ο δήμαρχος

¹⁸⁶ Βλ. οπ.π. 176

¹⁸⁷ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 372

¹⁸⁸ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 362

διορίζεται από τον Υπουργό Εσωτερικών. Ο δήμαρχος και η γερουσία αποτελούν εκτελεστικά όργανα των αρχών αλλά λαμβάνουν επίσης ουσιαστικό ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικών¹⁸⁹.

Οι πολίτες μπορούν να λάβουν μέρος στις διαδικασίες λήψης δημοτικών αποφάσεων με τη συμμετοχή τους σε επιτροπές του εκάστοτε δημοτικού συμβουλίου αλλά και με τη συμμετοχή τους σε δημοψηφίσματα, τα οποία ωστόσο έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα¹⁹⁰.

Οι αρμοδιότητες με τις οποίες είναι επιφορτισμένοι οι δήμοι της Ολλανδίας περιλαμβάνουν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την αποχέτευση, την πολιτική προστασία, τη διαχείριση των απορριμμάτων, τα τοπικά μέσα μεταφοράς και το οδικό δίκτυο, την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια και τον πολιτισμό-αθλητισμό-τουρισμό. Ωστόσο η παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δύναται να εκτελείται μέσω δημοτικών επιχειρήσεων, με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, αλλά και μέσω του θεσμού της διαδημοτικής συνεργασίας. Μάλιστα η διαδημοτική συνεργασία μπορεί να εκτελείται μέσω νομικού προσώπου, μη δεσμευτικής νομικά κοινής οντότητας και ανάληψης συγκεκριμένης αρμοδιότητας από ένα δήμο για λογαριασμό κάποιου άλλου¹⁹¹.

Η επιβολή δημοτικής φορολογίας στην Ολλανδία αναφέρεται κυρίως στο φόρο ακίνητης περιουσίας (8% των συνολικών εσόδων), στο φόρο διαχείρισης απορριμμάτων (4% των συνολικών εσόδων) και στα τέλη αποχέτευσης (2% των εσόδων). Από την άλλη πλευρά, οι επιχορηγήσεις κατηγοριοποιούνται στις γενικές (26% των εσόδων και έχουν εξισορροπητικό ρόλο) και τις ειδικού σκοπού (30% των εσόδων). Δημοτικός δανεισμός όπως και έκδοση ομολόγου είναι επίσης δυνατή χωρίς περιορισμούς και χρησιμοποιείται κυρίως για επενδυτικές δαπάνες¹⁹².

¹⁸⁹ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

¹⁹⁰ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 366

¹⁹¹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπ. Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 362

¹⁹² Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 363

Ο διοικητικός έλεγχος των δήμων διενεργείται από τις επαρχίες εκ μέρους του κεντρικού κράτους. Οι επαρχίες ελέγχονται από το Υπουργείο Εσωτερικών. Ανάκληση αποφάσεων είναι δυνατή μετά από το Στέμμα μέσω του εκπροσώπου του στο δήμο ή τον βασιλικό επίτροπο της επαρχίας. Επίσης βάσει του δημοτικού νόμου του 1994 οι δήμοι υποχρεούνται να έχουν επιτροπή δημοσιονομικού ελέγχου ή ανεξάρτητο τοπικό γραφείο ελέγχου¹⁹³.

2.3.19 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Πολωνία

Το άρθρο 16 του Συντάγματος του 1997 της Πολωνίας αναγνωρίζει την τοπική αυτοδιοίκηση της χώρας. Διοικητικά η χώρα έχει αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες νομαρχιών (16 στον αριθμό), στις οποίες ο νομάρχης διορίζεται κεντρικά και αναλαμβάνει την εφαρμογή και τον έλεγχο των εθνικών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο. Η τοπική αυτοδιοίκηση βάσει της αναδιάρθρωσης του 1999 έχει τρεις βαθμίδες, τις περιφέρειες (16), τις κομητείες (314) και τους δήμους (2.478). Επιπλέον, μεταξύ των δήμων περιλαμβάνονται 307 αστικοί, 584 μικτοί και 1.587 αγροτικοί, ενώ το 66% των δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων¹⁹⁴.

Τη διοίκηση των δήμων αναλαμβάνει το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο έχει τετραετή θητεία και εκλέγεται στους μικρότερους δήμους (κάτω από 20.000 κατοίκους) βάσει πλειοψηφίας και στους μεγαλύτερους βάσει απλής αναλογικής. Ο δήμαρχος εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία για θητεία τεσσάρων ετών, ενώ συνεπικουρείται από μέχρι τέσσερεις αντιδημάρχους. Αντίστοιχα η κομητεία διοικείται από το συμβούλιο της κομητείας, το οποίο εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία, ενώ το ίδιο εκλέγει την εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρό της. Οι περιφέρειες διοικούνται από τη μικρή συνέλευση, η οποία εκλέγεται με τον ίδιο τρόπο, ενώ η διοικητική επιτροπή αποτελεί το εκτελεστικό της όργανο. Η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων γίνεται μέσω

¹⁹³ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 366

¹⁹⁴ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 373

δημοψηφισμάτων σε τοπικό επίπεδο, ενώ είναι δυνατή μέσω αυτών και η απομάκρυνση της δημοτικής αρχής¹⁹⁵.

Σύμφωνα με το νόμο περί τοπικής αυτοδιοίκησης του 1990 ορίζονται οι δημοτικές αρμοδιότητες οι οποίες είναι οι εξής: εκπαίδευση, κοινωνική πρόνοια, οι δημόσιες κοινωφελείς υποδομές και δίκτυα (ύδρευση και αποχέτευση, αποκομιδή απορριμμάτων, δημοτική συγκοινωνία κλπ), παροχή βασικής φροντίδας υγείας, στέγαση (συντήρηση δημοτικών κατοικιών) και πολιτισμός-αθλητισμός. Από την πλευρά τους οι κομητείες αναλαμβάνουν τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, τη δημόσια υγεία (νοσοκομεία), τη κοινωνική πρόνοια, την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση. Επιπλέον οι περιφέρειες αναλαμβάνουν την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και το σχεδιασμό, την εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών, τις υπηρεσίες δημόσιας υγείας (ειδικά περιφερειακά νοσοκομεία, κατανομή πόρων κλπ), την ανώτατη εκπαίδευση και την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών. Οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης ασκούνται και μέσω διαδημοτικής συνεργασίας και κυρίως της δημιουργίας συνδέσμων, μετά την έγκριση δημοτικού συμβουλίου. Οι συνεργασίες αυτές κυρίως αναφέρονται στην κάλυψη αρμοδιοτήτων κοινής ωφέλειας¹⁹⁶.

Βάσει νόμου του 2004 έχουν εισαχθεί σημαντικές μεταρρυθμίσεις σχετικά με τη χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα βασικότερα δημοτικά έσοδα είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας (14% των συνολικών εσόδων), ο αγροτικός φόρος (3% των εσόδων) και ο φόρος οχημάτων, ενώ οι δήμοι λαμβάνουν τμήμα του φόρου εισοδήματος και του φόρου νομικών προσώπων (και οι δύο μαζί αποτελούν το 51% των συνολικών φορολογικών εσόδων). Ωστόσο το σημαντικότερο έσοδο των δήμων είναι οι γενικές επιχορηγήσεις του κράτους, οι οποίες δίδονται βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων δυναμικότητας. Οι ειδικές επιχορηγήσεις αφορούν την εκτέλεση συγκεκριμένων μεταφερθέντων αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος.

¹⁹⁵ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

Βλ. Νόμος 1850/1989 - Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (EXTA)

¹⁹⁶ Βλ. ο.π. 187 και UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona

Τέλος, οι δήμοι μπορούν να προχωρήσουν σε δανεισμό αναλόγως των οικονομικών τους δυνατοτήτων και του ύψους των εσόδων τους¹⁹⁷.

Ο έλεγχος νομιμότητας των τοπικών αρχών εκτελείται από τον περιφερειάρχη, με όσες αποφάσεις κρίνονται παράνομες να προωθούνται στα διοικητικά δικαστήρια. Αντίστοιχα ο οικονομικός έλεγχος διενεργείται από τα γραφεία δημοσιονομικού ελέγχου και το ανώτατο ελεγκτικό συνέδριο. Σε επίπεδο δήμου επίσης λειτουργούν σώματα εσωτερικού ελέγχου, στα οποία συμμετέχουν μέλη του δημοτικού συμβουλίου και τα οποία είναι επιφορτισμένα με την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού αλλά και τη γενικότερη οικονομική διαχείριση του δήμου¹⁹⁸.

2.3.20 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Πορτογαλία

Τα άρθρα 235-265 του Συντάγματος του 1976 της Πορτογαλίας αναφέρεται στις τοπικές αρχές, ενώ το άρθρο 6 στην τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση του κεντρικού κράτους. Η χώρα έχει αποκεντρωμένη κεντρική διοίκηση από 18 αποκεντρωμένες επαρχίες, οι οποίες διοικούνται από τον Πολιτειακό Κυβερνήτη και στην περίπτωση των νησιωτικών περιοχών Αζόρες και Μαδέιρα από τον εκπρόσωπο της δημοκρατίας. Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση αυτή έχει δύο βαθμίδες. Παρόλο που το Σύνταγμα αναφέρεται και στο δευτεροβάθμιο περιφερειακό επίπεδο, σήμερα στην χώρα υπάρχουν μόνο δύο αυτοδιοίκητες περιφέρειες (νησιά Αζόρες και Μαδέιρα). Όσον αφορά την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση αυτή αποτελείται από 308 δήμους και 4.259 ενοριακές κοινότητες¹⁹⁹.

Οι ενοριακές κοινότητες διοικούνται από την κοινοτική συνέλευση, τα μέλη της οποίας εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια. Η εκτελεστική επιτροπή αναλαμβάνει την προετοιμασία και υλοποίηση των αποφάσεων της συνέλευσης και τα μέλη της προέρχονται από αυτή εκλεγόμενα ανά τετραετία. Αντίστοιχα οι δήμοι διοικούνται από τη δημοτική συνέλευση, στην οποία συμμετέχουν οι πρόεδροι των ενοριακών κοινοτήτων και άλλα μέλη, και

¹⁹⁷ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 376

¹⁹⁸ Βλ. οπ.π. 189

¹⁹⁹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 379

εκτελεστικό τους όργανο είναι η εκτελεστική επιτροπή. Η τελευταία αναλαμβάνει την οργάνωση και τη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών και την υλοποίηση των δημοτικών έργων. Η θητεία των παραπάνω οργάνων είναι αντίστοιχα τεσσάρων ετών. Επίσης, οι περιφέρειες των Αζόρων και της Μαδέιρα διοικούνται από τη νομοθετική συνέλευση, με τον πρόεδρό της να είναι επικεφαλής της περιφερειακής κυβέρνησης, και έχουν διοικητική, νομοθετική αλλά και εποπτική λειτουργία προς τα κατώτερα διοικητικά επίπεδα²⁰⁰.

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης της Πορτογαλίας καθορίστηκαν την περίοδο 1977-2007 με σχετικούς νόμους και αναφέρονται άμεσα με τα τοπικά αντιμετωπιζόμενα ζητήματα. Έτσι οι αρμοδιότητες με τις οποίες είναι επιφορτισμένες οι ενοριακές κοινότητες περιλαμβάνουν τη διασφάλιση της ποιότητας του αστικού περιβάλλοντος, τη λειτουργία ληξιαρχείου και εκλογικών καταλόγων, τη συντήρηση του οδικού δικτύου, τη λειτουργία νεκροταφείων, τη λειτουργία κοινωνικών δομών και τη χορήγηση αδειών διαμονής. Αντίστοιχα οι αρμοδιότητες των δήμων περιλαμβάνουν τη συντήρηση του οδικού δικτύου στα όρια αναφοράς τους, τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, τη συντήρηση και λειτουργία δημοτικών υποδομών υγείας, τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την προστασία του περιβάλλοντος, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ύδρευση, αποχέτευση, απορρίμματα), τη λειτουργία δημοτικής αστυνομίας και την κατάρτιση και εφαρμογή αναπτυξιακών σχεδίων και σχεδίων απασχόλησης²⁰¹.

Για την κάλυψη των παραπάνω αρμοδιοτήτων οι δήμοι μπορούν να δημιουργούν δημοτικές επιχειρήσεις στις οποίες εκχωρούν συγκεκριμένες αρμοδιότητες (π.χ. μεταφορές, απορρίμματα, διαχείριση υδάτων), ενώ χρήσιμη στην κατεύθυνση αυτή είναι και η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα. Επίσης είναι δυνατή η σύναψη

²⁰⁰ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

²⁰¹ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών» και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 381

συμβάσεων συνεργασίας με κρατικές υπηρεσίες, ενώ δυνατή επίσης είναι και η διαδημοτική συνεργασία για τη δημιουργία διαδημοτικών κοινοτήτων²⁰².

Σχετικά με τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, αυτή είναι δυνατή μέσω τοπικών δημοψηφισμάτων, τα οποία μπορούν να αφορούν διάφορα ζητήματα εκτός από δημοσιονομικά και για να είναι δεσμευτικά θα πρέπει να συμμετέχουν τουλάχιστον οι μισοί εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους.

Τα κυριότερα φορολογικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Πορτογαλίας είναι ο φόρος περιουσίας (34% των φορολογικών εσόδων), ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων (27% των φορολογικών της εσόδων) και ο φόρος οχημάτων (6% των φορολογικών της εσόδων). Εκτός αυτών, το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχεται από για γενικής μορφής κρατική επιχορήγηση, η οποία ωστόσο λαμβάνει τις μορφές των γενικών πόρων, των πόρων δημοτικής συνοχής (εξισορροπητική) και των βασικών δημοτικών πόρων (λειτουργίας)²⁰³.

Τέλος ο έλεγχος νομιμότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας εκτελείται από τη Γενική Επιθεώρηση της Εδαφικής Διοίκησης, η οποία και μπορεί να προωθεί τις αμφισβητούμενες αποφάσεις στα διοικητικά δικαστήρια. Ο έλεγχος των οικονομικών δήμων και κοινοτήτων γίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο²⁰⁴.

2.3.21 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Ρουμανία

Από τις αρχές του 1990 και μετά η Ρουμανία εξελίχθηκε σε ενιαίο αποκεντρωμένο κράτος. Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1991, η χώρα υποδιαιρείται σε κοινότητες, πόλεις-δήμους, κομητείες και αναπτυξιακές περιφέρειες. Η τοπική αυτοδιοίκηση της Ρουμανίας είναι δύο βαθμίδων. Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση αποτελείται από 2.858 κοινότητες και 320 πόλεις (οι οποίες περιλαμβάνουν και 103 δήμους) και η δευτεροβάθμια από 42 κομητείες. Το 35% των ρουμάνικων ΟΤΑ έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων.

²⁰² Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση— Συγκριτικά στοιχεία & πολιτικές», σελ. 385

²⁰³ Βλ. οπ.π. 193

²⁰⁴ Βλ. οπ.π. 193

Η πόλη του Βουκουρεστίου αποτελεί ταυτόχρονα δήμο και κομητεία²⁰⁵.

Από τα ανώτερα προς τα κατώτερα διοικητικά επίπεδα, οι 8 αναπτυξιακές περιφέρειες δημιουργήθηκαν με σκοπό την απορρόφηση κονδυλίων χωρίς ωστόσο να έχουν νομική υπόσταση και έχουν το συμβούλιο περιφερειακής ανάπτυξης (βουλευόμενο όργανο) και την περιφερειακή υπηρεσία ανάπτυξης (εκτελεστικό όργανο). Η κεντρική κυβέρνηση τοποθετεί ένα νομάρχη σε κάθε κομητεία, για τη διοίκηση των περιφερειακών υπηρεσιών του κεντρικού κράτους και την άσκηση κρατικού ελέγχου στα υποκείμενα επίπεδα διοίκησης. Κατά τα άλλα η διοίκηση των κομητειών γίνεται από το συμβούλιο της κομητείας και τον πρόεδρό του, όργανα τα οποία έχουν τετραετή θητεία και εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Ο πρόεδρος δύναται να μεταβιβάζει τις αρμοδιότητες του σε αναπληρωτές του, οι οποίοι ορίζονται από το συμβούλιο της κομητείας. Αντίστοιχα οι κοινότητες και δήμοι-πόλεις διοικούνται από τα τοπικά ή γενικά συμβούλια. Τα μέλη τους εκλέγονται ανά τέσσερα χρόνια, ενώ προεδρεύον και εκτελεστικό όργανο είναι ο δήμαρχος, ο οποίος μπορεί να έχει μέχρι και δύο αντιδημάρχους (π.χ. Βουκουρέστι)²⁰⁶.

Οι αρμοδιότητες των κοινοτήτων και των πόλεων-δήμων περιλαμβάνουν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διαχείριση των απορριμμάτων, τη δημόσια υγεία, τη συντήρηση μεταφορικών υποδομών και κοινόχρηστων χώρων, την ύδρευση, την εκπαίδευση (εκτός από τη ανώτατη), τον πολιτισμό και τη δημόσια ασφάλεια. Αντίστοιχα οι αρμοδιότητες των κομητειών περιλαμβάνουν τη διαχείριση των πολιτιστικών πόρων, τη δημόσια υγεία, ειδικές κοινωνικές υπηρεσίες και τη διαχείριση δημόσιας περιουσίας, ενώ επιφορτίζονται και αρμοδιότητες οι οποίες εκτελούνται σε συνεργασία με το κράτος. Αυτές για

²⁰⁵ Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 394

²⁰⁶ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

παράδειγμα είναι η συντήρηση του επαρχιακού οδικού δικτύου, ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες κλπ²⁰⁷.

Η κάλυψη των παραπάνω αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης γίνεται με πόρους που προέρχονται κυρίως από τα έσοδα από τη συμμετοχή στο φόρο εισοδήματος (26% των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ) και στο φόρο προστιθέμενης αξίας (49% των συνολικών εσόδων). Επίσης, σημαντικά έσοδα προκύπτουν και από το τέλος ακίνητης περιουσίας, το οποίο ανήκει στην ίδια φορολόγηση (4% των συνολικών εσόδων). Άλλοι ίδιοι φόροι που επιβάλλονται είναι αυτοί των συγκοινωνιών, των ξενοδοχείων, των πολιτιστικών εκδηλώσεων και των χαρτοσήμων. Εκτός αυτών οι ΟΤΑ λαμβάνουν και μια ειδικής μορφής επιχορήγηση συγκεκριμένου αντικειμένου. Τέλος είναι δυνατός ο δανεισμός των ΟΤΑ από οποιαδήποτε πηγή, αλλά με την έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών και σχετικής διωπουργικής επιτροπής²⁰⁸.

Οι ΟΤΑ της Ρουμανίας, εκτός από το νομάρχη, υφίστανται έλεγχο εσωτερικό και εξωτερικό όσον αφορά τα οικονομικά τους. Ο εσωτερικός έλεγχος ασκείται από το δήμαρχο και ανακοινώνεται στο Υπουργείο Οικονομικών, ενώ ο εξωτερικός έλεγχος ασκείται από σώμα ελεγκτών και ανακοινώνεται στο κοινοβούλιο²⁰⁹.

Και σε αυτή την περίπτωση κράτους, προβλέπεται η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων μέσω της διενέργειας δημοψηφισμάτων. Μάλιστα ζητήματα που μπορούν να τεθούν προς ψήφιση μπορεί να είναι η αλλαγή των διοικητικών ορίων, η συγχώνευση μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης ή ακόμα και η αντικατάσταση του δημάρχου. Ωστόσο για να έχει ισχύ η απόφαση το δημοψηφίσματος θα πρέπει σε αυτό να συμμετέχουν το 25% των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους²¹⁰.

²⁰⁷ Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 396-397

²⁰⁸ Βλ. οπ.π. 197

²⁰⁹ Βλ. οπ.π. 197

²¹⁰ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

2.3.22 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σλοβακία

Το άρθρο 64 του Συντάγματος του 1992 της Σλοβακίας αναγνωρίζεται η τοπική αυτονομία των περιοχών της χώρας. Η τοπική αυτοδιοίκηση της χώρας είναι δύο βαθμών και αποτελείται από 8 δευτεροβάθμιες περιφέρειες (δημιουργήθηκαν το 1996) και 2.930 πρωτοβάθμιους δήμους, από τους οποίους οι 138 αποτελούν αστικοί δήμοι. Το 95% των δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων²¹¹.

Η διοίκηση των δήμων εκτελείται από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο έχει θητεία τεσσάρων χρόνων και τα μέλη του εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Η δημοτική επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν δημοτικοί σύμβουλοι, αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του δήμου αλλά και το υποστηρικτικό όργανο του δημάρχου, ο οποίος προεδρεύει της επιτροπής αλλά και του δημοτικού συμβουλίου. Αντίστοιχα οι περιφέρειες διοικούνται από το περιφερειακό συμβούλιο και τις εκάστοτε συμβουλευτικές επιτροπές του. Ο πρόεδρος της περιφέρειας προεδρεύει του περιφερειακού συμβουλίου και αποτελεί τον εκπρόσωπο της περιφέρειας για τέσσερα χρόνια από την εκλογή του.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες με τις οποίες είναι επιφορτισμένη η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση των δήμων της Σλοβακίας, το 2002 εφαρμόστηκε πρόγραμμα αποκέντρωσης τους. Αυτές πλέον είναι η συντήρηση του οδικού δικτύου, η λειτουργία δημοσίων μεταφορών, η μέριμνα για ύδρευση-αποχέτευση-απορρίμματα, η αναπτυξιακή πολιτική της περιοχής, οι χαμηλότερες βαθμίδες εκπαίδευσης, η τηλεθέρμανση, η λειτουργία και συντήρηση των υποδομών υγείας, η παροχή υπηρεσιών ασφαλείας και πολιτικής προστασίας και η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Οι αντίστοιχες αρμοδιότητες των περιφερειών είναι η μέριμνα για το περιφερειακό οδικό δίκτυο, η δευτεροβάθμια εκπαίδευση και υγεία, η αδειοδότηση φαρμακείων, ιδιωτών ιατρών και κλινικών, η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (συντονισμός εφαρμογής κοινωνικών πολιτικών) και η περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη²¹².

²¹¹ Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 401

²¹² Βλ. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 403

Για την κάλυψη των παραπάνω αρμοδιοτήτων είναι δυνατή η χρησιμοποίηση του θεσμού της διαδημοτικής συνεργασίας και της δημιουργίας κοινών δημοτικών γραφείων για την κάλυψη αρμοδιοτήτων σχετικών με τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Επίσης είναι δυνατή η δημιουργία δημοτικών επιχειρήσεων για την κάλυψη των αρμοδιοτήτων αυτών.

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Σλοβακίας προέρχονται από ίδια φορολόγηση, με βασικό σημείο της το φόρο ακίνητης περιουσίας ο οποίος αποτελεί το 7% των συνολικών φορολογικών εσόδων της. Επιπλέον έσοδα προέρχονται από την κεντρική φορολόγηση και απόδοση στην τοπική αυτοδιοίκηση τμήματος του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων (31% των συνολικών εσόδων), ενώ στα έσοδα περιλαμβάνονται και οι ειδικές κρατικές επιχορηγήσεις που αφορούν συγκεκριμένους σκοπούς π.χ. μισθοδοσία εκπαιδευτικών²¹³.

Στους ΟΤΑ της χώρας εκτελείται έλεγχος από δημόσιο επιθεωρητή, ο οποίος τοποθετείται από τον πρόεδρο της δημοκρατίας και μπορεί να ζητήσει οποιαδήποτε τροποποίηση απόφασης με στόχο τη νομιμότητα της. Ο οικονομικός έλεγχος των ΟΤΑ γίνεται εσωτερικά και εξωτερικά, από εσωτερικούς επιθεωρητές και από το εθνικό γραφείο επιθεώρησης αντίστοιχα²¹⁴.

Καταλήγοντας αναφέρεται ότι προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφισμάτων για ζητήματα όπως η συγχώνευση δήμων ή απόσχιση οικισμών αλλά ακόμα και για περιπτώσεις που ζητείται η αντικατάσταση του δημάρχου²¹⁵.

2.3.23 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σλοβενία

Στην περίπτωση της Σλοβενίας, η δημόσια διοίκηση της χώρας, εκτός της κεντρικής διοίκησης, αποτελείται το 2007 από 210 δήμους, 11 εκ των οποίων είναι αστικοί. Το μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των δήμων της Σλοβενίας είναι περίπου 9.500 κάτοικοι, ενώ το κατώτατο πληθυσμιακό τους όριο είναι οι 5.000 κάτοικοι (2.000 σε ειδικές

²¹³ Βλ. ο.π.π. 204

²¹⁴ Βλ. ο.π.π. 204

²¹⁵ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

περιπτώσεις). Οι ενώσεις από τις οποίες εκπροσωπούνται είναι η Ένωση Δήμων και Πόλεων της Σλοβενίας και η Ένωση Δήμων της Σλοβενίας²¹⁶.

Παρόλο που αποτελούνταν από εκπαιδευμένο δυναμικό, η διοίκηση δεν ήταν μέχρι το 1991 αποτελεσματική και επαρκής για να αναλάβει τις αρμοδιότητες που της είχαν ανατεθεί. Τα προβλήματα που αντιμετώπιζε μέχρι τότε ήταν η έλλειψη αρκετών ιδρυμάτων-φορέων και η μεταβολή της λειτουργίας ορισμένων άλλων, στα πλαίσια του νέου πολιτικοοικονομικού συστήματος και των ευρωπαϊκών απαιτήσεων. Επίσης εμφανίστηκε η ανάγκη αύξησης του αριθμού των εργαζομένων στη δημόσια διοίκηση και η επάνδρωση των κενών θέσεων με κατάλληλα ειδικευμένο προσωπικό. Τα προηγούμενα οδήγησαν στην πολυδιάστατη διοικητική μεταρρύθμιση που ξεκίνησε το 1993, όταν ο αριθμός των δήμων της χώρας ανερχόταν στους 147.

Η προσπάθεια αυτή μπορεί να διαχωριστεί σε τρεις φάσεις: α) 1993-1996 – νέα κυβέρνηση και διοίκηση, β) 1997-2002 – αναδιάρθρωση της διοίκησης της χώρας υπό την προοπτική ένταξής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση και γ) από το 2003 και μετά – βελτίωση του συστήματος δημόσιας διοίκησης. Κατά τη διάρκεια της πρώτης περιόδου η προσπάθεια κατευθύνθηκε στην ίδρυση των απαραίτητων για την αποτελεσματική διοίκηση φορέων. Εξαιτίας της αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης απαιτήθηκε να γίνουν κάποιες επιπλέον ενέργειες που αφορούσαν το διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης και που οδήγησαν στην ίδρυση των διοικητικών ενοτήτων των δήμων που θα ήταν αρμόδιοι για τις τοπικές υποθέσεις. Κατά τη δεύτερη περίοδο η προσπάθεια εστιάστηκε στην ένταξη της χώρας στην Ε.Ε. και πιο συγκεκριμένα στην αναδιάρθρωση έξι περιοχών: κεντρική διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση, προστασία των δικαιωμάτων της αυτοδιοίκησης, βελτίωση του συστήματος παροχής δημόσιων υπηρεσιών και τα δημόσια οικονομικά. Η προσπάθεια αυτή συνεχίστηκε το 2002 με τη θέσπιση πέντε κρίσιμων σχετικών νομοθετημάτων, τα οποία αποτέλεσαν τη βάση της περαιτέρω βελτίωσης της δημόσιας διοίκησης. Επίσης στην προσπάθεια αυτή

²¹⁶ Βλ. επιπλέον Dexia (2007) «EU sub-national governments – an overview», Dexia editions, Paris

συνέβαλαν καθοριστικά διάφορα μέτρα που εφαρμόστηκαν έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η ικανοποίηση των πολιτών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Μεταξύ των μέτρων αυτών είναι η εκπόνηση ερευνών αποδοτικότητας των υπαλλήλων και εξυπηρέτησης των πολιτών καθώς και η δημιουργία κέντρων ενημέρωσης. Η τρίτη περίοδος στηρίχθηκε στη στρατηγική περαιτέρω βελτίωσης του δημόσιου τομέα της Σλοβενίας που υιοθετήθηκε από την κυβέρνηση τον Ιούλιο του 2003, μια στρατηγική που σκοπό είχε να οδηγήσει σε συγκρίσιμα με άλλων ευρωπαϊκών χωρών αποτελέσματα για τη δημόσια διοίκηση²¹⁷. Η στρατηγική αυτή εστίασε στα επόμενα σημεία:

1. Διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού
2. Λειτουργική και διοργανωτική αναδόμηση της δημόσιας διοίκησης
3. Βελτιστοποίηση των επιχειρηματικών διαδικασιών και της ηλεκτρονικής διοίκησης
4. Διαχείριση ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών
5. Ανοιχτή διοίκηση και
6. Εκλογίκευση των δημόσιων επενδύσεων.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της χώρας οι δήμοι αποτελούν τις βασικές κοινωνικοοικονομικές, πολιτικές και διοικητικές ενότητες κάτω από το επίπεδο της κεντρικής διοίκησης και είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας και των κοινωνικών υπηρεσιών της περιοχής τους. Μέχρι το 1996-1997 οι δήμοι εκτελούσαν μόνο τις δικές τους αρμοδιότητες καθώς η κεντρική διοίκηση δεν είχε ακόμη παραχωρήσει σε αυτούς κάποιες αρμοδιότητές της. Ωστόσο ως αποτέλεσμα της αναδιάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης ο αριθμός των δήμων τριπλασιάστηκε (από 62 κοινότητες το 1991 έγιναν 147 δήμοι το 1993 και 192 το 1998, με τον αριθμό τους να φτάνει τους 210 τα τελευταία χρόνια). Μεταξύ των αρμοδιοτήτων τους συμπεριλαμβάνονται η παροχή υπηρεσιών εκπαίδευσης, κοινωνικής πρόνοιας, κοινωνικής κατοικίας, καθώς και η διαχείριση απορριμμάτων και υδάτινων πόρων. Το κεντρικό κράτος δύναται να αναθέσει στους δήμους περαιτέρω αρμοδιότητες, ενώ συγκεκριμένα οι αστικοί δήμοι έχουν επιπλέον αρμοδιότητες σχετικά με την αστική ανάπτυξη, όπως και τις αστικές συγκοινωνίες. Σημαντικό επίσης σταθμό στην πορεία διοικητικής αναδιάρθρωσης της χώρας

²¹⁷ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 407

αποτελέσει το έτος 2009 και η αλλαγή του Συντάγματος της χώρας. Σύμφωνα με το νέο Σύνταγμα δημιουργήθηκε και δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης στο επίπεδο της περιφέρειας, οι αρμοδιότητες των οποίων καθορίζονται με νόμο.

Τα βασικά έσοδα των δήμων της Σλοβενίας είναι ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ο φόρος δωρεών και κληρονομιάς, ο φόρος τυχερών παιχνιδιών και ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων, ενώ σημαντικό τμήμα τους είναι επίσης ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων. Επίσης, λαμβάνουν επιχορήγηση εξισορρόπησης, με σκοπό την κάλυψη των ελλειμμάτων μεταξύ του κόστους του εκάστοτε δήμου και των ίδιων εσόδων του. Το κόστος υπολογίζεται βάσει μιας σειράς παραγόντων, όπως π.χ. το μήκος της οδοποιίας του δήμου, η ηλικιακή διάρθρωση του πληθυσμού κλπ, ενώ τα ίδια έσοδα βάσει των φορολογικών και μη εσόδων εκτός των εσόδων που προκύπτουν από την αξιοποίηση της περιουσίας του δήμου²¹⁸.

Οι δήμοι παρόλη την παρόμοια διοικητική τους διάρθρωση διαφέρουν μεταξύ τους όσον αφορά την οργάνωση και τη δομή τους, λόγω του διαφορετικού τους μεγέθους και η στρατηγική που ακολουθήθηκε δεν το άλλαξε αυτό. Χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι ο κάθε δήμος δεν παρακολουθεί τις προσπάθειες άλλων δήμων για βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στα επόμενα χρόνια οι δήμοι της Σλοβενίας θα πρέπει να εξασφαλίσουν την παροχή υψηλότερου επιπέδου υπηρεσιών. Η προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας θα ενδυναμώσει την αποτελεσματικότητά τους και θα καταστήσει δυνατή την περαιτέρω αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων. Επίσης μια μελλοντική προτεραιότητα των δήμων της χώρας θα πρέπει να είναι η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων. Με αυτόν τον τρόπο οι πολίτες συμμετέχουν στην τοπική αυτοδιοίκηση της περιοχής τους, καθώς αυτοί γνωρίζουν καλύτερα από τον καθένα τα προβλήματα που αυτή αντιμετωπίζει. Έτσι η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει να εκτελεί εκτός των τοπικών διεργασιών και τις αρμοδιότητες που της ανατίθενται από την κεντρική διοίκηση, σε

²¹⁸ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 209

συνδυασμό με προώθηση της συμμετοχής των πολιτών αλλά και δράσεων ελέγχου της αποτελεσματικότητας του διοικητικού συστήματος²¹⁹.

2.3.24 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Σουηδία

Η περίπτωση που θα αναλυθεί στη συνέχεια αφορά την προσπάθεια που έγινε στη Σουηδία και που κύριο στόχο είχε την εξασφάλιση της οικονομικής εξίσωσης των διοικητικών μονάδων της χώρας. Αρχικά όσον αφορά το διοικητικό σύστημα της Σουηδίας, αυτό αποτελείται από 20 κομητείες και 290 δήμους, με 3 περιοχές της να βρίσκονται σε ειδικό καθεστώς. Η πρώτη (δήμος de Gotland) λειτουργεί ως κομητεία, ενώ οι κομητείες Scanie και Vasta Gotaland λειτουργούσαν μέχρι το 2010 πειραματικά ως περιφέρειες. Οι δήμοι της Σουηδίας εμφανίζουν μέσο πληθυσμιακό μέγεθος της τάξης των 31.000 κατοίκων και σχηματίζουν δύο ενώσεις, την Ένωση Σουηδικών Δήμων και την Ομοσπονδία των Σουηδικών Συμβουλίων Κομητειών. Το 2007 δημιουργήθηκε και η Ένωση Σουηδικών Δήμων και Περιφερειών η οποία εκπροσωπεί το σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Σουηδίας.

Η ιστορική εξέλιξη της διοικητικής αποκέντρωσης στη χώρα ξεκινά το 1862, όταν η χώρα διαιρέθηκε σε 2.500 δήμους και 25 κομητείες. Οι επόμενες αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις συντελέστηκαν το 1952 και την περίοδο 1962-1974 και οδήγησαν στη σημερινή διοικητική οργάνωση²²⁰.

Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ α' βαθμού συμπεριλαμβάνουν τις δραστηριότητες εκπαίδευσης (σχολική μέχρι δεύτερου βαθμού και επαγγελματική), την κοινωνική πρόνοια, την υγεία, τη διαχείριση απορριμμάτων και υδάτινων πόρων, το οδικό δίκτυο, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό και την κοινωνική κατοικία. Επίσης εντός των αρμοδιοτήτων τους είναι η παροχή υπηρεσιών προσχολικής και τρίτης ηλικίας, καθώς και σε άτομα με ειδικές ανάγκες και άλλες ειδικές περιπτώσεις πολιτών

²¹⁹ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 209

²²⁰ Βλ. αναλυτικά Swedish Association of Local Authorities and Regions – SALAR (2005) «The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) – a presentation», σελ. 4

(εξαρτημένοι από ναρκωτικές ουσίες ή αλκοόλ, πρόσφυγες κλπ). Από την άλλη οι επαρχίες είναι υπεύθυνες για την παροχή υγειονομικών υπηρεσιών²²¹.

Τα έσοδα των ΟΤΑ της Σουηδίας προέρχονται κυρίως από την είσπραξη φόρων, βάσει Συντάγματος, και πιο συγκεκριμένα ο τοπικός φόρος εισοδήματος με απόλυτη ελευθερία των δήμων να καθορίσουν τους αντίστοιχους συντελεστές φορολόγησης.

Την 1η Ιανουαρίου 2005 εισήχθη ένα νέο σύστημα οικονομικής εξίσωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης για να συμβάλλει κυρίως στην παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου για όλους τους πολίτες ανεξαρτήτως από την οικονομική δυνατότητά τους. Το σύστημα αυτό συμπεριλάμβανε τα εξής επιμέρους ζητήματα: την εξίσωση των εσόδων, την εξέταση του κόστους της προσπάθειας, καθώς επίσης τις απαραίτητες επιχορηγήσεις ή χρεώσεις (δομικές, μεταβατικές και διορθωτικές)²²².

Η εξίσωση αυτή οδηγεί σε εξίσωση των φορολογικών εσόδων μεταξύ των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων. Μια θεμελιώδης διαφορά έναντι του προηγούμενου συστήματος είναι ότι η οριζόντια εξίσωση μεταξύ των τοπικών αρχών που ίσχυε αντικαταστάθηκε από κρατική επιχορήγηση εξίσωσης, ενώ τερματίστηκε η επιχορήγηση της κεντρικής κυβέρνησης απευθείας στους δήμους και τα νομαρχιακά συμβούλια. Η επιχορήγηση εξίσωσης υπολογίζεται βάσει της διαφοράς μεταξύ του τοπικού φορολογήσιμου εισοδήματος και μιας φορολογικής σταθεράς. Οι δήμοι και τα νομαρχιακά συμβούλια των οποίων τα φορολογήσιμα έσοδα υπερβαίνουν κάποια συγκεκριμένα επίπεδα οφείλουν να καταβάλουν εξισωτικές πληρωμές προς τους Δήμους με χαμηλότερα κατά κεφαλή εισοδήματα.

Η εξίσωση δαπανών ελαχιστοποιεί τις δαπάνες δομικών αποκλίσεων, οι οποίες οφείλονται είτε στο ότι διαφέρουν οι ανάγκες των παρεχόμενων υπηρεσιών (π.χ. οι δήμοι με γερασμένο πληθυσμό παρουσιάζουν μεγαλύτερη ανάγκη φροντίδας των ηλικιωμένων), είτε στο διαφορετικό κόστος των υπηρεσιών αυτών (π.χ. η λειτουργία

²²¹ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 413

²²² Βλ. αναλυτικά Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions (2008) «Local government financial equalization in Sweden», σελ. 5

των σχολείων κοστίζει περισσότερο στους αγροτικούς δήμους δεδομένου ότι η διδασκαλία σε ορισμένες περιπτώσεις απαιτεί την μεταφορά των μαθητών). Οι δήμοι και τα νομαρχιακά συμβούλια που έχουν ιδιαίτερα υψηλές δομικές δαπάνες λαμβάνουν κρατική επιχορήγηση. Αντιθέτως αυτοί που έχουν μικρότερες δομικές δαπάνες καλούνται να πληρώσουν μια δαπάνη στο κράτος. Από αυτή την άποψη το κράτος δεν επιβαρύνεται καθώς οι συνολικές δαπάνες εξισορρόπησης είναι μηδενικές.

Όσον αφορά τα τμήματα του προηγούμενου συστήματος εξίσωσης δαπανών που σχετίζονται με την περιφερειακή πολιτική έχουν πλέον μεταφερθεί σε μια νέα διαρθρωτική επιχορήγηση, η οποία αποδίδεται μόνο στους δήμους που προηγουμένως λάμβαναν χρηματοδοτήσεις κάτω από ορισμένα πρότυπα και που συμπεριλήφθηκαν στον υπολογισμό της εξίσωσης δαπανών ή/και έχουν παρουσιάσει σημαντικές μειώσεις στο εισόδημα ως αποτέλεσμα της αλλαγής του συστήματος²²³. Το νέο σύστημα οδηγεί σε σημαντικές αλλαγές στα έσοδα πολλών δήμων και νομαρχιακών συμβουλίων. Γι αυτό το λόγο κατά τη διάρκεια της περιόδου 2005-2010 προβλέφθηκε η απόδοση επιχορήγησης μεταβατικού χαρακτήρα με σκοπό να μετριάσει τα αποτελέσματα της μείωσης του εισοδήματος.

Τέλος το νέο σύστημα περιλαμβάνει ένα διορθωτικό κονδύλι και μια αντίστοιχη διορθωτική δαπάνη στα πλαίσια του κρατικού ελέγχου της συνολικής δαπάνης του προγράμματος οικονομικής εξίσωσης. Τα δύο αυτά εργαλεία χρησιμοποιούνται επίσης για να γίνουν πράξη κάποιες απαιτούμενες διορθωτικές μεταβολές των οικονομικών ζητημάτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα χρησιμοποιούνται για να αντισταθμιστούν τα οικονομικά ζητήματα και οι αυξημένες δαπάνες των δήμων και των νομαρχιακών συμβουλίων λόγω των νέων δασμών που επιβάλλονται από το κράτος²²⁴.

Καταλήγοντας, σημαντικά στοιχεία για τη διοικητική διάρθρωση της Σουηδικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η δυνατότητα άμεσης συμμετοχής των πολιτών στη

²²³ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 213

²²⁴ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 213

λήψη αποφάσεων μέσω της διεξαγωγής δημοψηφισμάτων, τα οποία έχουν γνωμοδοτικό χαρακτήρα, η δυνατότητα συγκρότησης ειδικών επιτροπών διαβούλευσης με τους πολίτες και χρήστες των υπηρεσιών των ΟΤΑ με σκοπό τη διερεύνηση της ικανοποίησης τους από αυτές καθώς και τη λήψη σχετικών αποφάσεων²²⁵.

2.3.25 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Τσεχία

Το άρθρο 8 του Συντάγματος του 1992 της Δημοκρατίας της Τσεχίας αναφέρεται στην τοπική αυτονομία και αυτοδιοίκηση όσον αφορά τη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων. Επίσης το κεφάλαιο 7 αναφέρεται στην αυτοδιοίκηση γενικότερα. Μέχρι το 2003 η Τσεχία είχε περιφερειακές αποκεντρωμένες διοικήσεις (77 διοικητικές επαρχίες), οι οποίες καταργήθηκαν και οι αρμοδιότητες τους πήγαν είτε σε περιφερειακές υπηρεσίες είτε στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η τελευταία διαρθρώνεται σε δύο βαθμούς, αποτελούμενη από 14 περιφέρειες και 6.249 δήμους, 496 εκ των οποίων χαρακτηρίζονται ως αστικοί και άλλοι 20 ως «θεσμικοί» αστικοί δήμοι. Στην περίπτωση της Πράγας, ο οικείος δήμος αποτελεί και περιφέρεια²²⁶.

Οι δήμοι διοικούνται από το δημοτικό τους συμβούλιο, το οποίο έχει τετραετή θητεία, εκλέγεται από άμεση και καθολική ψηφοφορία και συγκροτεί εξειδικευμένες επιτροπές για συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Η δημοτική επιτροπή αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του δήμου και τα μέλη της ορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο. Ο δήμαρχος προεδρεύει και των δύο παραπάνω οργάνων. Οι περιφέρειες διοικούνται από την περιφερειακή συνέλευση με θητεία και εκλογή αντίστοιχη των δημοτικών συμβουλίων. Συγκροτεί επιτροπές οικονομικών, ελέγχου, και απασχόλησης και εκπαίδευσης και την εκτέλεση των αποφάσεων της αναλαμβάνει η περιφερειακή επιτροπή. Ο κυβερνήτης προεδρεύει και των δύο

²²⁵ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 213

²²⁶ Βλ. αναλυτικά UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 424

παραπάνω οργάνων. Τέλος, στις περιφέρειες λειτουργεί επίσης περιφερειακό γραφείο το οποίο αναλαμβάνει τη διοίκηση των υπηρεσιών της²²⁷.

Οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν οι δήμοι να καλύψουν είναι τόσο αυτές των οικείων ζητημάτων όσο και επιπλέον μεταβιβασθείσες. Ωστόσο η κάλυψή τους γίνεται βάσει της δυναμικότητας του εκάστοτε δήμου. Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι παροχή υπηρεσιών υγείας πρώτου βαθμού, η πρωτοβάθμια εκπαίδευση, η παροχή κοινωνικών και προνοιακών υπηρεσιών, η μέριμνα για απορρίμματα-ύδρευση-αποχέτευση, η δημιουργία εργατικών κατοικιών, ο πολιτισμός, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η συντήρηση του οδικού δικτύου και η λειτουργία δημοτικής συγκοινωνίας. Στις μεταβιβασθείσες αρμοδιότητες περιλαμβάνονται οι μεταβιβασθείσες αρμοδιότητες περιλαμβάνουν τα ληξιαρχεία, τις εργασίες πολεοδομικής φύσεως, τη συντήρηση του οδικού δικτύου, την τήρηση μητρώου οχημάτων και την επιβολή προστίμων, την κρατική κοινωνική πρόνοια και την προστασία του περιβάλλοντος. Αντίστοιχα οι οικείες αρμοδιότητες των περιφερειών είναι η δευτεροβάθμια εκπαίδευση, το περιφερειακό οδικό δίκτυο, η περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη και ο περιφερειακός αναπτυξιακός σχεδιασμός, ενώ λειτουργούν και για λογαριασμό του κράτους π.χ. εξετάζοντας προσφυγές για θέματα πολεοδομίας και περιβαλλοντικής προστασίας²²⁸.

Ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης γίνεται από το Υπουργείο Εσωτερικών, ενώ σε περίπτωση διαφωνίας η υπόθεση πηγαίνει στα διοικητικά ή συνταγματικά δικαστήρια. Ο οικονομικός έλεγχος τους γίνεται εξωτερικά από ελεγκτές της περιφέρειας ή του Υπουργείου Οικονομικών (στις περιπτώσεις μεγάλων δήμων) ή από ανεξάρτητους επιθεωρητές²²⁹. Για την κάλυψη των αρμοδιοτήτων τους οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα να συστήσουν χρηματοδοτούμενους από τον προϋπολογισμό τους φορείς, φορείς συνεισφοράς

²²⁷ Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

²²⁸ Βλ. UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

²²⁹ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 429

(χρηματοδοτούνται τόσο από τον προϋπολογισμό όσο και από τέλη) αλλά και δημοτικές επιχειρήσεις.

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται από ίδια φορολόγηση, όπως ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων και ο φόρος ακίνητης περιουσίας. Επίσης λαμβάνουν τμήμα των κεντρικά επιβαλλόμενων φόρων, του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και του φόρου επιτηδεύματος, ενώ λαμβάνουν και ειδικές επιχορηγήσεις από το κράτος για λειτουργικούς και επενδυτικού σκοπούς²³⁰.

2.3.26 Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Φινλανδία

Η περίπτωση που θα αναλυθεί στη συνέχεια αφορά το κράτος της Φινλανδίας. Στο άρθρο 51 του Συντάγματος του 1919 και στο άρθρο 121 της αναθεώρησης του το 2000 αναφέρεται η αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας. Η χώρα έχει 6 αποκεντρωμένες διοικητικές επαρχίες, οι οποίες διοικούνται από τον κυβερνήτη που τοποθετείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για θητεία οχτώ ετών. Στις αρμοδιότητές του ανήκει η τοπική εφαρμογή των κρατικών πολιτικών στους τομείς της υγείας, του πολιτισμού της δικαιοσύνης και της κοινωνικής πρόνοιας. Η περιοχή των νησιών Åland αποτελεί αυτόνομη επαρχία, με αυτόνομη κυβέρνηση και πρόεδρο. Εκτός των επαρχιών, το 2005 δημιουργήθηκε μια πειραματική περιφέρεια (Kaipuu) με σκοπό την εξέταση της αποτελεσματικότητας του συγκεκριμένου επιπέδου στην κάλυψη των αρμοδιοτήτων που της ανατέθηκαν. Στο αυτοδιοικητικό επίπεδο λειτουργεί μόνο μια βαθμίδα με συνολικά 336 δήμους²³¹.

Οι δήμοι διοικούνται από το δημοτικό τους συμβούλιο, το οποίο έχει τετραετή θητεία και εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Εκλέγει το εκτελεστικό συμβούλιο και το δήμαρχο. Το εκτελεστικό συμβούλιο αναλαμβάνει τη σωστή λειτουργία του δήμου, των υπηρεσιών του & τη σωστή διαχείριση των πόρων του²³².

²³⁰ Βλ. οπ.π. 221, σελ. 424

²³¹ Βλ. αναλυτικά UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και EETAA (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 430

²³² Βλ. Headway και Logotech (2009) «Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της ΕΕ και ανάδειξη καλών πρακτικών»

Οι αρμοδιότητες των δήμων ορίζονται από το νόμο για την τοπική αυτοδιοίκηση του 1995 και την τροποποίησή του το 2006 και είναι η παροχή υπηρεσιών περίθαλψης, οι κοινωνικές υπηρεσίες, η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ο πολιτισμός-αθλητισμός, η χωροταξική πολιτική, η συντήρηση τεχνικών υποδομών και υποδομών περιβάλλοντος, ζητήματα επιχειρηματικότητας και απασχόλησης και η επιβολή τοπικής φορολογίας. Ωστόσο οι αρμοδιότητες αυτές διαφοροποιούνται βάσει της δυναμικότητας του εκάστοτε δήμου και του πληθυσμιακού του μεγέθους. Σε κάθε περίπτωση οι δήμοι μπορούν να συστήσουν διαδημοτικές υπηρεσίες για την κάλυψη κοινών αναγκών π.χ. εκπαίδευσης ή υγείας, αλλά και να μεταφέρουν κάποιες αρμοδιότητες, π.χ. ύδρευση, αποκομιδή σκουπιδιών, σε δημοτικές επιχειρήσεις²³³.

Οι δήμοι της Φινλανδίας επιβάλλουν ίδια φορολόγηση με δύο βασικούς φόρους: το φόρο εισοδήματος και το φόρο ακίνητης περιουσίας. Επίσης έχουν έσοδα από κρατικές επιχορηγήσεις α) για εκπαίδευση και κοινωνική πρόνοια και β) για την εκπαίδευση και τον πολιτισμό. Τέλος, προβλέπονται τακτικές και έκτακτες επιχορηγήσεις για την κάλυψη ελλειμμάτων αλλά και σε περιπτώσεις συνενώσεων²³⁴.

²³³ Βλ. αναλυτικά UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona και ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 432

²³⁴ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές», σελ. 436

2.3.27 Συμπεράσματα ευρωπαϊκών πρακτικών

Η παρουσίαση που προηγήθηκε δημιούργησε μια ξεκάθαρη εικόνα των συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης που επικρατούν γενικότερα σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Παρ' όλες τις διαφορές στη διάρθρωση των συστημάτων, έγινε φανερό ότι οι τοπικές υποθέσεις είναι παρόμοιες και άρα οι αρμοδιότητες που καλείται να καλύψει η τοπική αυτοδιοίκηση είναι σε μεγάλο βαθμό παρόμοιες.

Το συνεχώς μεταβαλλόμενο και εξελισσόμενο περιβάλλον οδηγεί σε θεμελιώδεις αλλαγές των αντικειμενικών βάσεων της κοινωνίας και άρα και του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τη μία οι δήμοι και οι κοινότητες χάνουν τον ρόλο τους ως μεγάλοι εργοδότες, ενώ από την άλλη καλούνται να δημιουργήσουν ελκυστικές συνθήκες προσέλκυσης επιχειρήσεων καθώς και να προσφέρουν υψηλής ποιότητας υποδομές. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι Δήμοι και οι Κοινότητες δεν εκμεταλλεύονται τις μεταβολές αυτές.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Zoll σημειώνει κάποιες αναγκαιότητες πλαισίου για την περαιτέρω ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης:

- α) τη δημιουργία ευρύτερου και ακριβέστερου νομικού υπόβαθρου αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,*
- β) πλήρη λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο – εξάλειψη φαινομένου απλής διεκπεραίωσης,*
- γ) η Τοπική Αυτοδιοίκηση να καταστεί απαραίτητη αξία για τον πληθυσμό, την οικονομία, τους συλλόγους και τις ομοσπονδίες μέσω της ενίσχυσης των τοπικών δημοκρατικών θεσμών και της προώθησης της ενεργού συμμετοχής των πολιτών,*
- δ) προσαρμογή της παροχής υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις νέες ανάγκες και*
- ε) προώθηση της ορθολογικής διαχείρισης πόρων ανάλογα με την αναγκαιότητα και τα οφέλη κάθε δαπάνης²³⁵.*

Καταλήγοντας την αναφορά στην ευρωπαϊκή διάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συμπεραίνουμε ότι η διοικητική αναδιάρθρωση δύναται να πάρει διάφορες μορφές ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες της κάθε κοινωνίας.

²³⁵ Βλ. αναλυτικά οπ.π. 226

Σε κάθε περίπτωση, η σχεδιαζόμενη προσπάθεια αναμένεται να φέρει αποτελέσματα μακροχρόνια και συνήθως όχι από τα πρώτα χρόνια εφαρμογής της, ενώ θα πρέπει να είναι συνεχής και να επαναπροσδιορίζεται στα πλαίσια καθορισμού των στόχων και των μέσων που χρησιμοποιεί.

Θεμιτό είναι μάλιστα η προσπάθεια να διαμορφωθεί σε στάδια, έτσι ώστε να υπάρχει χρόνος προσαρμογής της τοπικής κοινωνίας αλλά και καλύτερο έλεγχο της όλης διαδικασίας.

Ωστόσο, βάσει και των παραδειγμάτων που παρουσιάστηκαν για χώρες της ΕΕ **συμπεραίνεται** ότι:

1. Δεν υφίσταται ενιαίο, ούτε ιδανικό σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου ή και άλλων Βαθμών στις Ευρωπαϊκές χώρες.
2. Κάθε χώρα διατηρεί το δικό της ιδιαίτερο σύστημα αυτοδιοίκησης, απόρροια μακροχρόνιων διαδικασιών και εμπειριών στο χώρο της αιρετής αυτοδιοίκησης.
3. Οι Ευρωπαϊκές εξελίξεις ωθούν σταδιακά σε λήψη μεταρρυθμιστικών μέτρων με κυριότερο την ίδρυση της Επιτροπής Περιφερειών, που ωθεί στην λήψη μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.
4. Στις επιμέρους αναφορές στις χώρες, γίνεται παρουσίαση κάποιων ενδεικτικών πρακτικών διοικητικής μεταρρύθμισης ευρωπαϊκών κρατών, των σκοπών και των αποτελεσμάτων τους, ενώ υπάρχουν ομοιότητες, αλλά και διαφορές σε σχέση με τις αντίστοιχες προσπάθειες που έγιναν στη χώρα μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο:

ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ

ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

3. ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η ανάγκη εξέλιξης και εφαρμογής μιας αποτελεσματικότερης δομής διοικητικής μεταρρύθμισης στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση έγινε φανερό αρκετά νωρίς στην πορεία του ελληνικού κράτους. Από την αρχή του σημειώθηκαν σχετικές προσπάθειες δημιουργίας τοπικών φορέων που θα επιφορτίζονταν με την επίλυση των τοπικών ζητημάτων. Επίσης, στα προηγούμενα κεφάλαια αναφέρθηκαν τα βασικά σημεία της διαχρονικής εξέλιξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Παρόλα αυτά, οι δύο τελευταίες προσπάθειες («Σχέδιο Ι. Καποδίστριας» και «Πρόγραμμα Καλλικράτης»), που συντελέστηκαν και έλαβαν θεσμική μορφή με τους αντίστοιχους νόμους (Ν. 2539/1997 και Ν.3852/2010), αποτέλεσαν και τους βασικότερους σταθμούς αναφοράς για την Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά τη διάρκεια των τελευταίων πενήντα ετών²³⁶. Οι επόμενες ενότητες ασχολούνται με τις συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και τις εξελίξεις που εισήγαγαν στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση.

3.1 ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ 'Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ'

Μεταξύ του Δεκεμβρίου του 1996 και του Φεβρουαρίου του 1997 καταρτίστηκε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο συνένωσης των ΟΤΑ της Ελλάδας, στα πλαίσια της γενικότερης προσπάθειας αναδιοργάνωσης και ενίσχυσης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Σχέδιο αυτό, το οποίο πήρε το όνομά του από τον Ιωάννη Καποδίστρια²³⁷, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από την Οθωμανική αυτοκρατορία, είναι γνωστό ως «Σχέδιο Καποδίστρια» ή «Νόμος Καποδίστρια». Έλαβε θεσμική μορφή με το Ν. 2539/97 του Ελληνικού Κράτους περί «Συγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», στα

²³⁶ Βλ. αναλυτικά Μαίστρος Π. (2009) «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015)», εκδόσεις Παπαζήση

²³⁷ Βασική πεποίθηση του Ιωάννη Καποδίστρια για την τοπική αυτοδιοίκηση ήταν ότι θα έπρεπε οι αρμοδιότητες των δημογεροντιών (κοινοτήτων) να περάσουν σε διορισμένα κυβερνητικά όργανα. Αυτό τελικά έγινε μετά τη σύσταση του ελληνικού κράτους το 1833 και ο Ιωάννης Καποδίστριας λαμβάνει πλέον το χαρακτηρισμό του «μεταρρυθμιστή» της τοπικής αυτοδιοίκησης. Βλ. αναλυτικά Κλειώσης Χ. (1983) «Κοινοτική αυτοδιοίκηση και Καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα», στο Νικοκάβουρα Α. (1983) «Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους», University Studio Press, Θεσσαλονίκη.

πλαίσια της αναδιάρθρωσης της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας. Στη συνέχεια, κατά την περίοδο Μαρτίου – Σεπτεμβρίου 1997, διεξήχθη διαβούλευση μεγάλης κλίμακας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και πρωτίστως των ΟΤΑ, έτσι ώστε να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή αποδοχή του²³⁸. Ωστόσο, σε ορισμένες περιοχές λόγω της κατάργησης των κοινοτήτων σημειώθηκαν σημαντικές αντιδράσεις.

3.1.1 Οι λόγοι που οδήγησαν στο «Σχέδιο Καποδίστρια»

Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση μέχρι το 1997 χαρακτηριζόταν από σημαντική πολυδιάσπαση (5.318 Κοινότητες και περίπου 200 μικροί Δήμοι). Οι λόγοι εφαρμογής ενός προγράμματος συνένωσης των ΟΤΑ ήταν:

- α) πολιτικοί, καθώς η πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών ήταν αναποτελεσματική,
- β) διοικητικοί, καθώς σημειωνόταν αδυναμία παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες και
- γ) αναπτυξιακοί, καθώς η συμμετοχή στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη²³⁹.

Ωστόσο, οι κύριες αιτίες κατάρτισης και εφαρμογής του Σχεδίου Καποδίστρια ήταν οικονομικοί και διαχείρισης ανθρωπίνου δυναμικού. Πιο συγκεκριμένα, πρώτα από όλα ο μεγάλος αριθμός δήμων και κοινοτήτων οδηγούσε σε δυσκολίες κατανομής των πόρων. Το συγκεκριμένο μάλιστα γεγονός σε συνδυασμό με την έλλειψη ικανότητας απορρόφησης των διαθέσιμων ευρωπαϊκών κονδυλίων λόγω ελλιπούς υποδομής και εξειδικευμένου ανθρωπίνου δυναμικού, οδηγούσε σε δυσκολίες εκτέλεσης έργων αναπτυξιακού χαρακτήρα. Επίσης, το κόστος λειτουργίας και διαχείρισης των χωρικών ενοτήτων ήταν ιδιαίτερα υψηλό και μια μείωση του

²³⁸ Βλ. αναλυτικά Hlepas N.K. (2003) «Local government reform in Greece», Reforming Local Government in Europe. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Μαΐστρος Π. (2009) «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015)», εκδόσεις Παπαζήση και www.ypes.gr

²³⁹ Βλ. αναλυτικά Hlepas N.K. (2003) «Local government reform in Greece», Reforming Local Government in Europe. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Hlepas N. (2011) «Greece: A case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism», (με τον Π. Γετίμη) στο έργο: John Loughlin et al. (Eds.) (2011), «The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe», OUP 2011.

πλήθους τους θα οδηγούσε από τη μια σε μείωση των δαπανών και από την άλλη σε μια ταυτόχρονη ενίσχυση της δυναμικής τους²⁴⁰.

Το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής και υποστήριξης που τέθηκε διαιρέθηκε σε τέσσερις φάσεις:

Α) το Χωροταξικό Σχεδιασμό των ορίων των νέων ΟΤΑ (σε συνεργασία με τις ΤΕΔΚ και τις Περιφερειακές Διοικήσεις) μέχρι το Σεπτέμβριο 1997

Β) την κατάρτιση του νέου νομικού πλαισίου μέχρι τον Οκτώβριο 1997

Γ) τη διεξαγωγή εκλογών στους νέους ΟΤΑ τον Οκτώβριο 1998

Δ) την εφαρμογή συνοδευτικών προγραμμάτων και μέτρων πολιτικής για τη στήριξη της μεταρρύθμισης για την πενταετία 1997 - 2001.

Οι στόχοι του προγράμματος μεταρρύθμισης συμπεριλάμβαναν:

1. Την παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης ποιότητας και αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών
2. Την αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ και των αιρετών εκπροσώπων τους και τη διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού
3. Τη δημιουργία των απαραίτητων προϋποθέσεων διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ
4. Τη διασφάλιση του σωστότερου συντονισμού των τοπικών δημοσίων επενδύσεων
5. Την ενίσχυση του "ενδογενούς" δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας
6. Τη διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και τον κοινωνικό έλεγχο της τοπικής εξουσίας

²⁴⁰ Βλ. αναλυτικά Γωγάκου Μ. και Κουτζιάρη Α. (2012) «Σχέδιο Καποδίστριας-Πρόγραμμα Καλλικράτης και Οικονομική Ανάλυση Δήμου Κασσάνδρας», Διπλωματική εργασία, σελ. 10

Βλ. Αναλυτικά Χλέπας Ν.-Κ. (1998) «Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς», στο Χλέπας, Ν.-Κ. (1998) «Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας», Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 183.

7. Την επίτευξη οικονομιών κλίμακας για τον περιορισμό των λειτουργικών δαπάνες και την αύξηση της αποτελεσματικότητας (www.ypes.gr)

3.1.2 Οι βασικές αρχές και καινοτομίες του Σχεδίου

Οι βασικές αρχές πάνω στις οποίες βασίστηκε η κατάρτιση και η εφαρμογή της μεταρρύθμισης, σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών, ήταν ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (η δημιουργία μεγάλων ΟΤΑ ισχυρής δημοτικής αποκέντρωσης), η συντονισμένη εφαρμογή των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων, η επίτευξη αναπτυξιακής ενδο-δημοτικής ισορροπίας (κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων) και η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης για την εφαρμογή και την εύρυθμη λειτουργία του Σχεδίου και των νέων ΟΤΑ²⁴¹.

Η διαμόρφωση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ στηρίχθηκε στη δημιουργία χωροταξικών ενοτήτων πληθυσμιακού μεγέθους τέτοιου ώστε να καθίσταται δυνατή η εξυπηρέτηση των πολιτών και η παροχή σε αυτούς των απαραίτητων δημοτικών υπηρεσιών. Με αυτόν τον τρόπο, μάλιστα, προέκυψε και ο τελικός αριθμός των δημιουργούμενων νέων ΟΤΑ²⁴², οι οποίοι από τους 5.318 διαμορφώθηκαν στους 1.100, ενώ βασική προϋπόθεση για τον καθορισμό των συνενώσεων έπαιξαν οι μέχρι τότε υφιστάμενες διοικητικές ενότητες, στα πλαίσια δημιουργίας επί χειροπιαστής βάσης (π.χ. Ανοικτές Πόλεις, Συμβούλια Περιοχής, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Γεωγραφικές Περιοχές), αναλόγως του επιθυμητού μεγέθους του εκάστοτε νέου ΟΤΑ. Έτσι, διαμορφώθηκαν οι πρώτες προτεινόμενες συνενώσεις και νέοι ενδεικτικοί ΟΤΑ, οι οποίοι στη συνέχεια τέθηκαν σε διαβούλευση με τους τοπικούς φορείς²⁴³.

²⁴¹ Βλ. αναλυτικά Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΚΕΔΚΕ (2008) «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σελ 13

²⁴² Στόχος του Σχεδίου ήταν να καταλήξει στη δημιουργία νέων ΟΤΑ αριθμού ίσου ή μεγαλύτερου του αριθμού των συμβουλίων περιοχής (492) και μικρότερου του αριθμού των γεωγραφικών ενοτήτων του Ν. 1622/1986 (1116), με τις παλιές κοινότητες να αποτελούν πλέον τα Δημοτικά Διαμερίσματα.

Βλ. αναλυτικά, Μαρκος Καραναστάσης, (2012), Έλεγχος Νομιμότητας πράξεων των Οργάνων ΟΤΑ Α βαθμού . Άσκηση προσφυγών 2012, Αθήνα, Εκδόσεις Γ,Μ. Καραναστάσης

²⁴³ Βλ. αναλυτικά www.ypes.gr

Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στον καθορισμό των παραπάνω ενδεικτικών νέων ΟΤΑ προς συζήτηση διαδραμάτισαν τα Συμβούλια Περιοχής, τα οποία, παρόλο που κάλυπταν αρκετά διευρυμένες περιφέρειες, παρουσίαζαν το πλεονέκτημα ότι μέχρι εκείνη τη στιγμή αποτελούσαν ενεργές μονάδες συνεργασίας και, ως εκ τούτου, ήταν σε θέση να υποκατασταθούν από τους νέους ΟΤΑ. Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι κατά τη διαβούλευση, οι τοπικοί φορείς είχαν τη δυνατότητα να καταθέσουν τεκμηριωμένη πρόταση με βάση τη γεωγραφική ενότητα του Ν. 1622/1986²⁴⁴, καλύπτοντας ωστόσο τις παρακάτω προϋποθέσεις:

1. *Να μη διασπάται υφιστάμενη γεωγραφική περιοχή μειώνοντας τον πληθυσμό της και τους αναμενόμενους πόρους.*
2. *Οι υφιστάμενες γεωγραφικές περιοχές με δύο ΟΤΑ θα έπρεπε να ενταχθούν σε ευρύτερες μονάδες.*
3. *Να επιδιώκεται στο ανώτερο δυνατό όριο η συνένωση των ΟΤΑ.*
4. *Να επιδιώκεται η συνένωση ΟΤΑ με ομοιογενή γεωγραφική θέση, π.χ. ορεινών, πεδινών, παραλιακών περιοχών κλπ.*

Οι καινοτομίες που εισήγαγε το Σχέδιο Καποδίστριας, σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών, αφορούσαν στα παρακάτω σημεία: Πρώτα από όλα, βάσει των διατάξεων του επιχειρήθηκε μια ολοκληρωμένη νομοθετική συνένωση ΟΤΑ, ενώ δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα αφενός στη χρηματοδότηση του προγράμματος και αφετέρου στη θέσπιση κανόνων σχετικά με τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις, τον καθορισμό ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, την χρησιμοποίηση κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού κλπ. Εκτός αυτού, η εφαρμογή του Σχεδίου είχε υποχρεωτικό χαρακτήρα, αλλά ήπια χαρακτηριστικά εφαρμογής (διατήρηση ονόματος πρώην κοινοτήτων, διατήρηση των αναβαθμισμένων Τοπικών Συμβουλίων, εκπροσώπηση των πρώην κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο κλπ).

Κάθε Δήμος πλέον θα είχε τα ακόλουθα όργανα:

- *Τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή.*
- *Τα Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια, σε κάθε πρώην ΟΤΑ με περισσότερους από 300 κατοίκους, με εκπροσώπηση από τον Πρόεδρο στο Δημοτικό Συμβούλιο.*

²⁴⁴ Ν. 1622/1986 - «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός»

- Τα Τριμελή Τοπικά Συμβούλια, σε κάθε πρώην ΟΤΑ με λιγότερους από 300 κατοίκους, με εκπροσώπηση από τον Πάρεδρο στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Οι αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων ορίστηκαν να είναι η συντήρηση της τοπικής τεχνικής υποδομής (δίκτυα υδάτων και αποχέτευσης, τοπικές οδοί, κοινόχρηστοι χώροι κλπ), ο πολιτισμός και ο αθλητισμός, η διαχείριση των αγροτικών και δασικών εκτάσεων και (με ορισμένες προϋποθέσεις) των κληροδοτημάτων και πηγών φυσικού πλούτου. Οι αποφάσεις των Συμβουλίων εφαρμόζονταν μετά από την έγκριση του Δημοτικού Συμβουλίου²⁴⁵.

3.1.3 Αποτελέσματα της εφαρμογής του Σχεδίου

Τα αποτελέσματα αυτής της πρώτης προσπάθειας δεν ήταν τα αναμενόμενα. Μπορεί το Σχέδιο Καποδίστριας να οδήγησε σε ενίσχυση της απορρόφησης πόρων για τους δήμους και τις κοινότητες αλλά σε καμία περίπτωση δεν οδήγησε σε ενίσχυση της υπαίθρου, για την οποία μάλιστα οι τάσεις πληθυσμιακής συρρίκνωσης συνεχίστηκαν. Στο πλαίσιο αυτό εκφράστηκαν διαφωνίες σχετικά με το σχεδιασμό των νέων διοικητικών ενότητων που δημιουργήθηκαν. Σωστά λήφθηκαν υπόψη οι προηγούμενες ενότητες χωροταξικού σχεδιασμού (ενότητες Νόμου 1622/1986, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Συμβούλια Περιοχής), αλλά η αξιοποίησή τους περιορίστηκε μόνο στην πρώτη φάση του σχεδιασμού των νέων Δήμων. Στη φάση της κατάρτισης του νομοσχεδίου, όμως, η ιδιαίτερη βαρύτητα που δόθηκε στην εξασφάλιση της κοινωνικής συναίνεσης του σχεδίου οδήγησε σε ζητήματα βιωσιμότητας και αποτελεσματικότητας των νέων δημοτικών σχηματισμών. Χρήσιμη θα ήταν η υιοθέτηση ενός κριτηρίου βιωσιμότητας των νέων ΟΤΑ.

Η ενδυνάμωση του ρόλου των ΟΤΑ που επιχειρήθηκε προϋπόθετε τη δημιουργία ισχυρών και αποτελεσματικών Δήμων. Αλλά και η επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου επηρεάστηκε καταλυτικά από την προσπάθεια διασφάλισης της πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης του εγχειρήματος. Εκτός αυτού, σε ελάχιστο ίσως βαθμό

²⁴⁵ Βλ. αναλυτικά www.ypes.gr και Γεωργάκης Θ. (2010) «Δημόσιες Πολιτικές σε Τοπικό Επίπεδο-Επιτροπές και Συμβούλια του Δήμου», Ημερίδα αιρετών Δήμου Δωρίδας, ΟΠΣΑ, Δωρίδα 12 Δεκεμβρίου 2010, σελ. 4
Βλ. αναλυτικά, Ι. Ράλλης, (2009), «Κανονιστικό Πλαίσιο των Δημοτικών Επιχειρήσεων», Νομική Βιβλιοθήκη

οδήγησε στην πολυπόθητη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και, συνάμα, στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων διεκπεραίωσης των υποθέσεων της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας, καθώς στις περισσότερες των περιπτώσεων οι πόροι δεν ήταν ικανοί να καλύψουν και τις νέες ανάγκες. Συνέχισε δηλαδή η αυτοδιοίκηση να έχει το διεκπεραιωτικό χαρακτήρα, που είχε μέχρι πρότινος.

Σημαντικό ρόλο στο μεγάλο βαθμό αναποτελεσματικότητας του Σχεδίου να σχηματίσει ισχυρούς και αποτελεσματικούς ΟΤΑ διαδραμάτισε το γεγονός, ότι η προσπάθεια δημοτικής αποκέντρωσης δεν οδήγησε σε πολιτική αποκέντρωση. Η ουσιαστική συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών στη λήψη αποφάσεων συνέχισε να είναι ιδιαίτερα περιορισμένη, καθώς σε αρκετές περιπτώσεις οι μικρότερες σε μέγεθος περιοχές δεν είχαν τη δυνατότητα εκπροσώπησης στα δημοτικά συμβούλια και άρα και απορρόφησης πόρων. Επιπλέον, δημιουργήθηκε ζήτημα μη επαρκούς ελέγχου των πεπραγμένων των δημοτικών αρχών. Το δικαίωμα των πολιτών να ενημερώνονται για τα πεπραγμένα του δήμου αλλά και η υποχρέωση των αρχών να λογοδοτούν για τις ενέργειες τους παρουσίαζε σε μεγάλο βαθμό δυσχέρειες λόγω της μεγαλύτερης πλέον απόστασης μεταξύ των περιοχών διοίκησης. Το γεγονός αυτό οδήγησε στη μη ενασχόληση των δημοτών με τα κοινά του δήμου. Συμπερασματικά, η εφαρμογή του Σχεδίου ως ένα βαθμό ενδυνάμωσε τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα διοίκησης όσον αφορά τη σχέση μεταξύ δήμου και τοπικών διαμερισμάτων²⁴⁶.

Από την άλλη οι ικανότητες του ανθρωπίνου δυναμικού ενός ισχυρού και δυναμικού ΟΤΑ θα πρέπει να είναι αντίστοιχες των αρμοδιοτήτων που αυτός καλείται να φέρει εις πέρας. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ότι το Σχέδιο Καποδίστριας συμπεριλάμβανε ενέργειες υποβοήθησης στην σύνταξη νέων

²⁴⁶ Βλ. αναλυτικά Ηlepas N. (2011) «Greece: A case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism», (με τον Π. Γετίμη) στο έργο: John Loughlin et al. (Eds.) (2011), «The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe», OUP 2011, και Ηlepas N. (2012) «Local Government in Greece», στο έργο: Angel-Manuel Moreno (ed.) (2012) «Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective», INAP, Madrid 2012.

Βλ. Αναλυτικά, Γωγάκου Μ. και Κουτζιάρη Α. (2012) «Σχέδιο Καποδίστριας-Πρόγραμμα Καλλικράτης και Οικονομική Ανάλυση Δήμου Κασσάνδρας», Διπλωματική εργασία

Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας, πρόσληψης και κατάρτισης επιστημονικού προσωπικού. Ωστόσο, οι ενέργειες αυτές δεν ήταν τελικά αρκετές, καθώς διαφάνηκε η ελλιπής αντιστοίχιση των αναγκών, αρμοδιοτήτων και ικανοτήτων του προσωπικού. Επίσης, παρόλη την μεγάλη (πολλές φορές υπεράριθμη) εισροή υπαλλήλων, γρήγορα εμφανίστηκαν φαινόμενα μετατάξεων στους δήμους των αστικών κέντρων, με αποτέλεσμα οι μικρότεροι δήμοι ουσιαστικά να μην επωφεληθούν.

Ένα άλλο εργαλείο που δεν χρησιμοποιήθηκε αποτελεσματικά ήταν οι πόροι του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), ουσιαστικά το σύστημα χρηματοδότησης του Σχεδίου Καποδίστριας. Προτάσεις έργων προς χρηματοδότηση έκαναν οι αρχικές δημοτικές αρχές των Δήμων οι οποίες σε μεγάλο βαθμό δεν το χρησιμοποίησαν για έργα που θα προήγαγαν την ενδοδημοτική ανάπτυξη και συνεπώς την ενοποίηση των τοπικών κοινωνιών των νέων ΟΤΑ. Επίσης, μεγάλο τμήμα των πόρων του δεν αποδόθηκε, με την μετέπειτα αντικατάστασή του από το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ, το οποίο είχε και αυτό αντίστοιχη δομή και λειτουργία. Στα μειονεκτήματα του ΕΠΤΑ συμπεριλαμβάνεται και το γεγονός ότι μεγάλο τμήμα των πόρων κατέληξε στους Δήμους των μητροπολιτικών αστικών κέντρων της χώρας (Υποπρόγραμμα 5), οι οποίοι δεν μετασχηματίστηκαν με το Σχέδιο Καποδίστριας και άρα ουσιαστικά στέρησαν πολύτιμους πόρους από άλλους Δήμους που ήταν υπό προσαρμογή²⁴⁷.

Καταλήγοντας, το Σχέδιο Καποδίστρια φυσικά χαρακτηρίζεται ως μια θετική εξέλιξη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση της χώρας. Παρόλα τα προβλήματα και τα ζητήματα αναποτελεσματικότητας τα οποία παρουσίασε, ουσιαστικά άνοιξε το δρόμο αποτελώντας τον προάγγελο της μετέπειτα διοικητικής μεταρρύθμισης των ΟΤΑ, του Προγράμματος Καλλικράτης (το οποίο θα εξεταστεί στη συνέχεια). Η καταγραφή των παραπάνω προβλημάτων δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να υποβαθμίζει τα θετικά αποτελέσματα του Σχεδίου Καποδίστριας. Σε καμιά περίπτωση δεν θα μπορούσε η κατακερματισμένη τοπική αυτοδιοίκηση των 5.318

²⁴⁷ Βλ. αναλυτικά Κουκιαδάκης Ε. (2006) «Μητροπολιτικοί Δήμοι και Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση», Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή, Αθήνα: Σ.Ε.Π.

Κοινοτήτων να αξιοποιήσει τις χρηματοδοτικές δυνατότητες του Γ ΚΠΣ, ενώ δεν θα υπήρχε η δυνατότητα περαιτέρω υποστήριξης τους όσον αφορά πολιτικές οικονομικής οργάνωσης (π.χ. διπλογραφικό λογιστικό σύστημα), αλλά ούτε και η δυνατότητα δημιουργίας κοινωνικών δομών (π.χ. Βοήθεια στο Σπίτι). Τελικά, η δυνατότητα των Δήμων να παρέχουν υπηρεσίες υψηλού επιπέδου αλλά και η δυνατότητα προώθησης αναπτυξιακών έργων βελτιώθηκε. Το Σχέδιο Καποδίστριας και η διοικητική του δομή βελτίωσαν και ενίσχυσαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά δεν την κατέστησαν τόσο ισχυρή και αποτελεσματική όσο χρειάζεται η εποχή μας.

3.2 ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Ο Ν.3852/2010 περί «Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης», ο οποίος είναι γνωστός ευρύτερα με το όνομα «Πρόγραμμα Καλλικράτης», αποτελεί την επόμενη σημαντικότερη προσπάθεια αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας μετά το Σχέδιο Καποδίστριας. Το τελευταίο μάλιστα κρίνεται ότι, παρόλα τα προβλήματα που αντιμετώπισε, ουσιαστικά άνοιξε το δρόμο για μια περαιτέρω και εις βάθος μεταρρυθμιστική προσπάθεια, όπως αυτή που συντελέστηκε με το Πρόγραμμα Καλλικράτης. Με το νόμο αυτό μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων τους, καθώς επίσης και οι αρμοδιότητές τους. Η ψήφιση του Προγράμματος από την Ελληνική Βουλή έγινε τον Ιούνιο του 2010, με τμήμα των διατάξεών του να ενεργοποιείται άμεσα (δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 87/τ.Α'/2010). Μάλιστα οι εκλογές του 2010 έγιναν σύμφωνα με τις διατάξεις του, ενώ σε πλήρη εφαρμογή τέθηκε, εν μέσω ποικίλων αντιδράσεων, από την αρχή του 2011²⁴⁸.

²⁴⁸ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Ο ρόλος των Αιρετών Συμβουλίων στο Νέο Δήμο», σελ. 4, Γεωργάκης Θ. (2012) «Ποιος είναι ο «Καλλικράτης» και πως λειτούργησε στον ένα χρόνο που πέρασε», Συνέντευξη στη Βασιλική Ηλιακοπούλου, 21 Μαρτίου 2012, σελ. 2 και www.kallikratis.eu

Βλ. αναλυτικά, Kotios, A. and G. Saratsis (2011) «Europe 2020 Strategy, Cohesion Policy and Greek Regions: Are we smart enough?» 51st European Congress

Βλ αναλυτικά, , ΕΕΤΑΑ, (2014), Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης Ν. 3852/10 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010), Επικαιροποιημένη έκδοση

Βλ αναλυτικά, Μαρκος Καραναστάσης, (2011), «Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης», Αθήνα, Εκδόσεις Γ,Μ. Καραναστάσης

3.2.1 Οι λόγοι που οδήγησαν στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, αυτή η σημαντικότερη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, η οποία αποτελεί τη συνέχεια και τη μετεξέλιξη του Σχεδίου Καποδίστριας στα πλαίσια της εξάλειψης των λαθών του παρελθόντος, έλαβε το όνομά του από τον Καλλικράτη, ο οποίος ήταν ένας από τους δύο αρχιτέκτονες της κατασκευής του Παρθενώνα. Η ονοματολογία είναι συμβολική και σκοπό έχει να δώσει στο Πρόγραμμα τον χαρακτήρα του '‘αρχιτέκτονα’’ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το όραμα που χαρακτηρίζει το Πρόγραμμα είναι το ίδιο με αυτό του Σχεδίου Καποδίστρια, η δημιουργία δηλαδή ΟΤΑ ισχυρών που θα έχουν τη δυνατότητα να ασκούν αποτελεσματικά περισσότερες και πιο πολύπλοκες αποκεντρωμένες αρμοδιότητες, μακριά από περιττή γραφειοκρατία και επικαλύψεις και παράλληλα με διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων²⁴⁹.

Περαιτέρω, οι λόγοι που οδήγησαν στην κατάρτιση και εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτη θα πρέπει να αναζητηθούν αρχικά στις ελλείψεις των προηγούμενων αντίστοιχων προσπαθειών, αλλά και στα οφέλη που αυτό αναμένεται να έχει για το ίδιο το κράτος και ταυτόχρονα για τους πολίτες του. Έτσι, και σε αυτή την περίπτωση βασικός λόγος εφαρμογής ήταν η εξοικονόμηση πόρων μέσω του περιορισμού των λειτουργικών δαπανών και της δημιουργίας οικονομιών κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η γενικότερη προσπάθεια αύξησης της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ και της δημόσιας διοίκησης, μέσω της δημοσιονομικής αναδιάταξης και αναπτυξιακής επανεκκίνησης της χώρας, η οποία μάλιστα έχει λάβει ιδιαίτερη σημασία τα τελευταία χρόνια λόγω της οικονομικής κρίσης και των δυσκολιών που αντιμετωπίζει η χώρα μας σε δημοσιονομικό αλλά και γενικότερο επίπεδο²⁵⁰. Τέλος,

²⁴⁹ Βλ. αναλυτικά Αθανασόπουλος Κ. (2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης» Η Περιφερειακή Διάσταση της Νέας Στρατηγικής Ευρώπη 2020, Αθήνα: Σ.Ε.Π., Γεωργάκης Θ. (2010) «Η Αυτοδιοίκηση Σήμερα - Προοπτική για το Αύριο με βάση το Πρόγραμμα Καλλικράτης», Εισήγηση ύστερα από Πρόσκληση του Επικεφαλής του Αυτοδιοικητικού Κινήματος του Δημητρίου Κελάφα, Περιστέρι, 28/04/2010, σελ. 5 και Hlepas N.K. (2010) «Incomplete Greek territorial consolidation: From the first (1998) to the second (2008–09) wave of reforms», Local Government Studies 36.2

²⁵⁰ Βλ. αναλυτικά Αρταβάνη, Μ.-Α. (2011) «Η Αναπτυξιακή Διάσταση του Προγράμματος «Καλλικράτης» σε Περίοδο Κρίσης», σελ. 2, Leontitsis V. (2011) «The ‘Callicrates’ reform: Transforming Greek local government in the years of austerity», LSE Research Seminars 2011, σελ. 9, Kotios, A, G. Saratsis and G. Galanos (2012) «Greek

η εφαρμογή ενός τέτοιου τύπου προγράμματος αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων που παραδοσιακά ανήκαν στη κεντρική διοίκηση του κράτους αναμφισβήτητα αποτελεί ψήφο εμπιστοσύνης προς το θεσμό και τον κόσμο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Από την άλλη πλευρά, τα αντίστοιχα οφέλη από την αποτελεσματική εφαρμογή του Προγράμματος αναμένεται να είναι πολλαπλά και για τους πολίτες. Συγκεκριμένα, αναμένεται μέσω της ενίσχυσης της δημοτικής ικανότητας οι πολίτες να απολαμβάνουν καλύτερη εξυπηρέτηση και υψηλότερο επίπεδο υπηρεσιών, στοιχεία τα οποία θα οδηγήσουν σε βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών. Επίσης, μέσω νέων και εξελιγμένων διαδικασιών (π.χ. ηλεκτρονική διακυβέρνηση) αναμένεται να επιτευχθεί υψηλότερος βαθμός πληροφόρησης και διάχυσης των πληροφοριών, με αποτέλεσμα τη μείωση της ουσιαστικής απόστασης μεταξύ διοίκησης και πολίτη και ταυτόχρονα την ενθάρρυνση του τελευταίου να συμμετέχει στα κοινά και τη λήψη αποφάσεων για τον τόπο διαμονής του και τα τοπικά ζητήματα που απασχολούν την καθημερινότητά του²⁵¹.

3.2.2 Οι βασικές αρχές και καινοτομίες του Προγράμματος

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης ακολούθησε παρόμοια φιλοσοφία με το Σχέδιο Καποδίστρια, καθώς είχε και αυτό τον χαρακτήρα της υποχρεωτικής συνένωσης των μικρότερων διοικητικών μονάδων – δήμων σε μεγαλύτερους. Τα βασικά σημεία του προγράμματος ήταν: α) η συγχώνευση των υφιστάμενων δήμων και η μείωση του αριθμού τους από 1034 σε 325, β) η αντίστοιχη μείωση των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων των δήμων από περίπου 6.000 σε λιγότερα από 2.000, γ) η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 αιρετές περιφέρειες, οι οποίες πλέον διαιρούνται σε περιφερειακές ενότητες, δ) η αντικατάσταση των μέχρι πρότινος 13 περιφερειών από 7 αποκεντρωμένες

economic crisis and its impact on regional development and policy», σελ. 8 και 11, Επιθεώρηση ΤΑ (2012) «Κρίση και ΤΑ – Η αλληλεγγύη το μόνο αντίδοτο στα προβλήματα των πολιτών», Συμεωνίδου Δ. (2012) «Η Αυτοδιοίκηση στον καιρό του μνημονίου», Ο Χρόνος – Καθημερινή Εφημερίδα Κομοτηνής και Hlepas N. (2012) «Local Government in Greece», στο έργο: Angel-Manuel Moreno (ed.) (2012) «Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective», INAP, Madrid 2012, σελ.6

²⁵¹ Βλ. αναλυτικά Γεωργιάκης Θ. (2010) «Η Αυτοδιοίκηση Σήμερα - Προοπτική για το Αύριο με βάση το Πρόγραμμα Καλλικράτης», Εισήγηση ύστερα από Πρόσκληση του Επικεφαλής του Αυτοδιοικητικού Κινήματος του Δημητρίου Κελάφα, Περιστερί, 28/04/2010, σελ. 5 και Γωγάκου Μ. και Κουτζιάρη Α. (2012) «Σχέδιο Καποδίστριας-Πρόγραμμα Καλλικράτης και Οικονομική Ανάλυση Δήμου Κασσάνδρας», Διπλωματική εργασία, σελ. 14

διοικήσεις, ε) αλλαγές σχετικά με τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ, στ) αύξηση της θητείας των αιρετών της αυτοδιοίκησης και των οργάνων της από 4 σε 5 έτη, με διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών ταυτόχρονα με τις Ευρωεκλογές, και ζ) η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων²⁵².

Σημαντικό σε αυτό το σημείο είναι να παρατηρηθεί ότι τέθηκε συγκεκριμένο πληθυσμιακό κριτήριο για τη δημιουργία των νέων ΟΤΑ, βάσει του οποίου κάθε δήμος των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθήνας και Θεσσαλονίκης θα πρέπει να έχει πληθυσμό πάνω από 25.000 κατοίκους και, αντίστοιχα, οι υπόλοιπες περιοχές της χώρας να έχουν πληθυσμό τουλάχιστον 10.000 κατοίκων. Εξαίρεση αποτελούν ειδικές περιπτώσεις περιοχών όπως οι ορεινές, όπου το κατώτατο πληθυσμιακό μέγεθος ορίστηκε στους 2.000 κατοίκους, και τα μικρά νησιά, οι δήμοι των οποίων σχηματίστηκαν ανά νησί²⁵³.

Επιπλέον, η μείωση του αριθμού των δήμων και η γενικότερη αναδιαμόρφωση του διοικητικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οδήγησε σε μείωση του πλήθους των αιρετών στους μισούς (από 50.000 έγιναν 25.000) και αντίστοιχα των δημοτικών και νομαρχιακών συμβούλων (από 16.150 και 1.496 αντίστοιχα σε 8.070 και 703)²⁵⁴.

Στον Πίνακα 2 επιχειρείται μία συνοπτική σύγκριση μεταξύ των Σχεδίων Καποδίστρια και Καλλικράτη. Όπως διαπιστώνεται, ορισμένα σημεία παραμένουν αμετάβλητα, ενώ σ' άλλα υπήρξε σημαντική αλλαγή.

²⁵² Βλ. αναλυτικά Αθανασόπουλος Κ. (2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης» Η Περιφερειακή Διάσταση της Νέας Στρατηγικής Ευρώπη 2020, Αθήνα: Σ.Ε.Π., Γεωργάκης Θ. (2010) «Δημόσιες Πολιτικές σε Τοπικό Επίπεδο-Επιτροπές και Συμβούλια του Δήμου», Ημερίδα αιρετών Δήμου Δωρίδας, ΟΠΣΑ, Δωρίδα 12 Δεκεμβρίου 2010, σελ. 2, Γεωργάκης Θ. (2012) «Ποίος είναι ο «Καλλικράτης» και πως λειτούργησε στον ένα χρόνο που πέρασε», Συνέντευξη στη Βασιλική Ηλιακοπούλου, 21 Μαρτίου 2012, σελ. 2, Σωτηρέλης Γ. και Ξηρός Θ. (2010) «Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», (συντονισμός της ερευνητικής ομάδας - επιμέλεια του συλλογικού τόμου), Εκδ. ΙΤΑ/Παπαζήσης, και Ηlepas Ν. (2012) «Local Government in Greece», στο έργο: Angel-Manuel Moreno (ed.) (2012) «Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective», INAP, Madrid 2012, σελ. 6

²⁵³ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Ο Καλλικράτης στα νησιά»

²⁵⁴ Βλ. αναλυτικά www.kallikratis.eu, Ζυγούρης Π και Παπαδόπουλος Γ. (2010) «Πρόγραμμα Καλλικράτης – Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία», εκδόσεις Όλγας Ζυγούρη, ΕΕΤΑΑ (2011) «Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη», και ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ (2013) «Οι Δήμοι σε αριθμούς στον Καλλικράτη».

Πίνακας 2: Σύγκριση μεταξύ Σχεδίου Καποδίστρια και Προγράμματος Καλλικράτη

	Σχέδιο Καποδίστριας	Πρόγραμμα Καλλικράτης
Δήμοι	Προέβλεπε 1.034 δήμους και κοινότητες, οι οποίοι διαιρούνταν σε δημοτικά διαμερίσματα	Προβλέπει 325 δήμους μέσω συνενώσεων - Ανάληψη αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων Διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες και αυτές με τη σειρά τους σε κοινότητες (παλαιά δημοτικά διαμερίσματα)
Νομοί	50 Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχίες	74 Περιφερειακές Ενότητες σε καθεμία από τις οποίες (ή ομάδα τους) θα αντιστοιχεί ένας εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης αυξημένων αρμοδιοτήτων
Περιφέρειες	Προέβλεπε τη λειτουργία 13 περιφερειών υπεύθυνων για το συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο Ο περιφερειάρχης διοριζόταν κεντρικά	Παρέμειναν 13 και στα ίδια γεωγραφικά όρια Αποτελούν ΟΤΑ Β' βαθμού με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο Ανάληψη αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων
Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	Δεν προβλέπονταν	Προβλέπονται 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις Ο επικεφαλής γενικός γραμματέας διορίζεται κεντρικά Ανέλαβαν τις αρμοδιότητες των παλαιών περιφερειών
Δημοτικές επιχειρήσεις - Νομικά πρόσωπα	Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και δημοτικές επιχειρήσεις	Μειώνονται σημαντικά μέσω συνενώσεων και καταργήσεων
Χρηματοδότηση ΟΤΑ	Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι	Παραμένουν τα προηγούμενα, ενώ προστίθεται τμήμα των κρατικών φόρων (ΦΠΑ, φόρος εισοδήματος, φόρος ακίνητης περιουσίας)
Εκλογές αυτοδιοίκησης	Κάθε 4 χρόνια Εάν ο πρώτος συνδυασμός δεν συγκέντρωνε 42%, η διαδικασία επαναλαμβάνονταν την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρώτων	Κάθε 5 χρόνια μαζί με τις Ευρωεκλογές Απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία. Εάν δεν επιτευχθεί, η διαδικασία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρώτων

Πηγή: Γωγάκου και Κουτζιάρη, 2012²⁵⁵

3.2.3 Ο χάρτης της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά τον «Καλλικράτη»

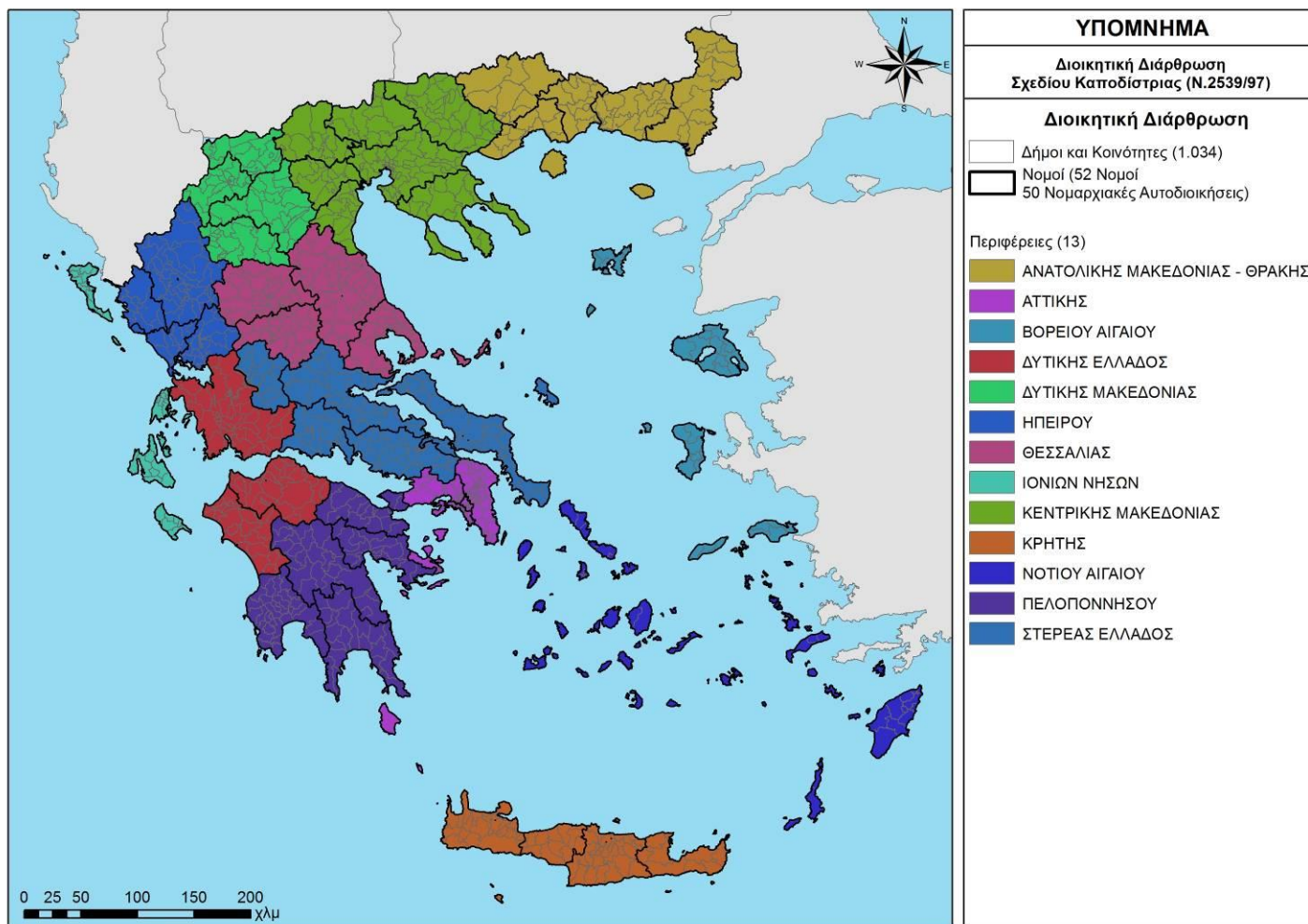
Το σύστημα του «Καλλικράτη» επέφερε σημαντική αλλαγή στη γεωγραφία και δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πέραν της καθιέρωσης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και της δημιουργίας 13 αυτοδιοικητικών περιφερειών, δημιουργήθηκαν 7 αποκεντρωμένες περιφέρειες για τις κρατικές υποθέσεις. Επίσης, όπως ήδη αναφέρθηκε στα παραπάνω, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ της χώρας μειώθηκαν από 5.500 πριν το 1997 σε 325 από το 2010 και μετά²⁵⁶. Στα παρακάτω γίνεται μία αποτύπωση του νέου χάρτη της διοικητικής οργάνωσης της Χώρας. Ωστόσο, χρήσιμη κρίνεται και παρακολούθηση των συνενώσεων που έγιναν βάσει του Προγράμματος Καλλικράτη ανά Περιφέρεια. Η αναλυτική καταγραφή των συνενώσεων που έγιναν σύμφωνα με το Ν.3852/2010²⁵⁷ εμφανίζεται στους χάρτες που παρατίθενται στο Παράρτημα 1.

²⁵⁵ Βλ. αναλυτικά Γωγάκου Μ. και Κουτζιάρη Α. (2012) «Σχέδιο Καποδίστριας-Πρόγραμμα Καλλικράτης και Οικονομική Ανάλυση Δήμου Κασσάνδρας», Διπλωματική εργασία

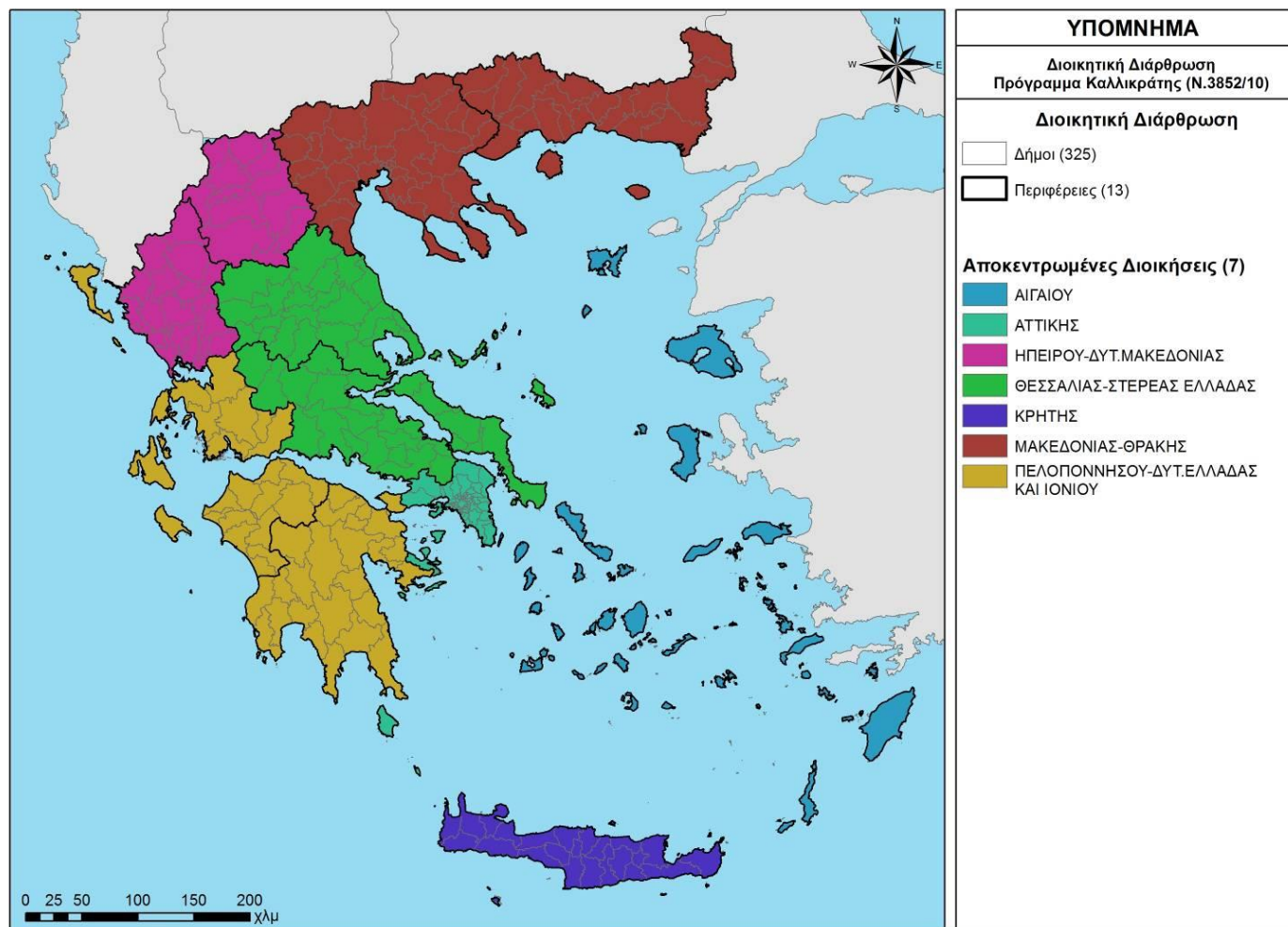
²⁵⁶ Βλ. πίνακα 3

²⁵⁷ Βλ. Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Χάρτης 1: Διοικητική Διάρθρωση Σχεδίου Καποδίστρια (Ν.2539/97)



Χάρτης 2: Διοικητική Διάρθρωση Προγράμματος Καλλικράτης (N.3852/10)



Στην Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης δημιουργήθηκαν 22 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 55 Καποδιστριακοί Δήμοι). Πιο συγκεκριμένα δημιουργήθηκαν οι Περιφερειακές Ενότητες:

1. Δράμας: 5 Δήμοι (συνενώθηκαν 9 Δήμοι)
2. Καβάλας: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 11 Δήμοι)
3. Ξάνθης: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 10 Δήμοι)
4. Ροδόπης: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 12 Δήμοι)
5. Έβρου: 5 Δήμοι (συνενώθηκαν 13 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Αττικής δημιουργήθηκαν 66 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 124 Καποδιστριακοί Δήμοι). Πιο συγκεκριμένα, εδώ άλλαξε και ο αριθμός των Περιφερειακών Ενοτήτων καθώς η Νομαρχία Αθηνών (48 ΟΤΑ α' βαθμού σύμφωνα με το Σχέδιο Καποδίστρια) διασπάστηκε σε τέσσερις περιφερειακές ενότητες και η Νομαρχία Πειραιώς (18 ΟΤΑ α' βαθμού) διασπάται σε δύο περιφερειακές ενότητες, ενώ συνέχισαν να υπάρχουν οι Νομαρχίες Ανατολικής Αττικής (46 ΟΤΑ α' βαθμού) και Δυτικής Αττικής (12 ΟΤΑ α' βαθμού). Οι νέες Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Κεντρικού Τομέα Αθηνών: (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)
2. Βορείου Τομέα Αθηνών: (συνενώθηκαν 12 Δήμοι)
3. Δυτικού Τομέα Αθηνών: (συνενώθηκαν 7 Δήμοι)
4. Νοτίου Τομέα Αθηνών: (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)
5. Πειραιώς: (συνενώθηκαν 5 Δήμοι)
6. Νήσων: (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)
7. Ανατολικής Αττικής: (συνενώθηκαν 13 Δήμοι)
8. Δυτικής Αττικής: (συνενώθηκαν 5 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας δημιουργήθηκαν 19 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 72 Καποδιστριακοί Δήμοι). Πιο συγκεκριμένα οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι :

1. Αιτωλοακαρνανίας: 7 Δήμοι (συνενώθηκαν 29 Δήμοι)
2. Αχαΐας: 5 Δήμοι (συνενώθηκαν 21 Δήμοι)
3. Ηλίας: 7 Δήμοι (συνενώθηκαν 22 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας δημιουργήθηκαν 12 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 44 Καποδιστριακοί Δήμοι). Οι νέες Περιφερειακές Ενότητες είναι:

1. Κοζάνης: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 16 Δήμοι)
2. Γρεβενών: 2 Δήμοι (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)
3. Καστοριάς: 3 Δήμοι (συνενώθηκαν 12 Δήμοι)
4. Φλώρινας: 3 Δήμοι (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Ιονίων Νήσων δημιουργήθηκαν 7 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 34 Καποδιστριακοί Δήμοι). Οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Ζακύνθου: 1 Δήμος (συνενώθηκαν 6 Δήμοι)
2. Κέρκυρας: 2 Δήμοι (συνενώθηκαν 13 Δήμοι)
3. Κεφαλλονιάς: 1 Δήμος (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)
4. Ιθάκης: 1 Δήμος (παρέμεινε ως έχει)
5. Λευκάδας: 2 Δήμοι (συνενώθηκαν 6 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Ηπείρου δημιουργήθηκαν 18 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 57 Καποδιστριακοί Δήμοι). Οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Άρτας: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 13 Δήμοι)
2. Θεσπρωτίας: 3 Δήμοι (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)
3. Ιωαννίνων: 8 Δήμοι (συνενώθηκαν 28 Δήμοι)
4. Πρέβεζας: 3 Δήμοι (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας δημιουργήθηκαν 38 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 126 Καποδιστριακοί Δήμοι). Πιο συγκεκριμένα οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Ημαθίας: 3 Δήμοι (συνενώθηκαν 12 Δήμοι)
2. Θεσσαλονίκης: 14 Δήμοι (συνενώθηκαν 43 Δήμοι)
3. Κιλκίς: 2 Δήμοι (συνενώθηκαν 11 Δήμοι)
4. Πέλλας: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 11 Δήμοι)
5. Πιερίας: 3 Δήμοι (συνενώθηκαν 13 Δήμοι)
6. Σερρών: 7 Δήμοι (συνενώθηκαν 22 Δήμοι)
7. Χαλκιδικής: 5 Δήμοι (συνενώθηκαν 14 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Κρήτης δημιουργήθηκαν 24 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 68 Καποδιστριακοί Δήμοι). Οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Ηρακλείου: 8 Δήμοι (συνενώθηκαν 26 Δήμοι)
2. Λασιθίου: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 8 Δήμοι)
3. Ρεθύμνης: 5 Δήμοι (συνενώθηκαν 11 Δήμοι)
4. Χανίων: 7 Δήμοι (συνενώθηκαν 23 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου δημιουργήθηκαν 34 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 45 Καποδιστριακοί Δήμοι). Οι πρώην Νομαρχίες Κυκλάδων (20 ΟΤΑ α' βαθμού) και Δωδεκανήσου (25 ΟΤΑ α' βαθμού) διασπάστηκαν σε 13 Περιφερειακές Ενότητες. Οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

Άνδρου: 1 Δήμος	Θήρας: 5 Δήμοι	Καλύμνου: 6 Δήμοι
Καρπάθου: 2 Δήμοι	Κέας-Κύθνου: 2 Δήμοι	Κω: 2 Δήμοι
Μήλου: 4 Δήμοι	Μυκόνου: 1 Δήμος	Νάξου: 2 Δήμοι
Πάρου: 2 Δήμοι	Ρόδου: 5 Δήμοι	Σύρου: 1 Δήμος
Τήνου: 1 Δήμος		

Στην Περιφέρεια Πελοποννήσου δημιουργήθηκαν 26 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 100 Καποδιστριακοί Δήμοι). Πιο συγκεκριμένα οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Αργολίδας: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 14 Δήμοι)
2. Αρκαδίας: 5 Δήμοι (συνενώθηκαν 22 Δήμοι)
3. Κορινθίας: 6 Δήμοι (συνενώθηκαν 15 Δήμοι)
4. Λακωνίας: 5 Δήμοι (συνενώθηκαν 20 Δήμοι)
5. Μεσσηνίας: 6 Δήμοι (συνενώθηκαν 29 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας δημιουργήθηκαν 25 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 89 Καποδιστριακοί Δήμοι). Πιο συγκεκριμένα οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Βοιωτίας: 6 Δήμοι (συνενώθηκαν 18 Δήμοι)
2. Εύβοιας: 8 Δήμοι (συνενώθηκαν 25 Δήμοι)
3. Ευρυτανίας: 2 Δήμοι (συνενώθηκαν 11 Δήμοι)
4. Φθιώτιδας: 7 Δήμοι (συνενώθηκαν 23 Δήμοι)
5. Φωκίδας: 2 Δήμοι (συνενώθηκαν 12 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Θεσσαλίας δημιουργήθηκαν 25 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 96 Καποδιστριακοί Δήμοι). Οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Καρδίτσας: 6 Δήμοι (συνενώθηκαν 20 Δήμοι)
2. Λάρισας: 7 Δήμοι (συνενώθηκαν 28 Δήμοι)
3. Μαγνησίας: 5 Δήμοι (συνενώθηκαν 22 Δήμοι)
4. Σποράδων: 3 Δήμοι (παρέμειναν ως είχαν)
5. Τρικάλων: 4 Δήμοι (συνενώθηκαν 23 Δήμοι)

Στην Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου δημιουργήθηκαν 9 Δήμοι (συνολικά συγχωνεύτηκαν 36 Καποδιστριακοί Δήμοι). Πιο συγκεκριμένα οι Περιφερειακές Ενότητες που δημιουργήθηκαν είναι:

1. Ικαρίας: 2 Δήμοι (συνενώθηκαν 4 Δήμοι)
2. Λέσβου: 1 Δήμος (συνενώθηκαν 13 Δήμοι)
3. Λήμνου: 2 Δήμοι (συνενώθηκαν 5 Δήμοι)
4. Σάμου: 1 Δήμος (συνενώθηκαν 5 Δήμοι)
5. Χίου: 3 Δήμοι (συνενώθηκαν 9 Δήμοι)

Από τα παραπάνω συμπεραίνεται, ότι το Πρόγραμμα του Καλλικράτη στηρίχθηκε στην παραδοχή της μη επαναοριοθέτησης των Περιφερειών, ενώ και στο αμέσως χαμηλότερο επίπεδο, τα όρια των προηγούμενων χωρικών ενοτήτων (Νομαρχίες) δεν μεταβλήθηκαν ούτε αυτά για να σχηματίσουν τελικά τις Περιφερειακές Ενότητες. Επίσης, η συγχώνευση των ΟΤΑ βασίστηκε σε χαρακτηριστικά τους

γνωρίσματα (πολιτιστικά, γεωγραφικά, οικονομικά κλπ), στην προσπάθεια δημιουργίας ενιαίων χωρικών ενότητων, με κοινή ταυτότητα και στόχους²⁵⁸.

Ωστόσο, από τη μελέτη των σχετικών στοιχείων (χαρτών και καταγραφών) διαπιστώνεται ότι σε αρκετές περιπτώσεις αυτό δεν έγινε τελικά, γεγονός που πιστώνεται, κυρίως σε υποταγή της κατάρτισης του προγράμματος μεταρρύθμισης σε πολιτικές πιέσεις και, δευτερευόντως, σε επιστημονικά τεκμηριωμένες επιλογές²⁵⁹.

Χαρακτηριστικά αναφέρεται, ότι η τεκμηρίωση ακόμα και αυτών των πιέσεων που ασκήθηκαν, στηρίχθηκαν κυρίως στα κατά τόπους «ιδιαίτερα χαρακτηριστικά» των Δήμων της ηπειρωτικής Ελλάδας, που τελικά κατάφεραν να παραμείνουν ως είχαν²⁶⁰. Στην περίπτωση τώρα των νησιωτικών δήμων, οι Δήμοι βασίστηκαν στη λογική «ένας Δήμος ανά νησί»²⁶¹, καθώς και στην εκχώρηση περισσότερων αρμοδιοτήτων, λόγω των μειονεκτημάτων της νησιωτικότητας.

Όμως, οι Δήμοι που προέκυψαν φαίνεται ότι παρουσιάζουν προβλήματα δυσλειτουργιών, όσον αφορά την εξυπηρέτηση των πολιτών τους. Από τη μια, οι πολύ μεγάλοι νησιωτικοί δήμοι αδυνατούν αν εξυπηρετήσουν αποτελεσματικά τις απόμακρες και αποκομμένες περιοχές τους, ενώ από την άλλη οι μικροί νησιωτικοί δήμοι αντιμετωπίζουν προβλήματα στελέχωσης των υπηρεσιών τους, ενώ ταυτοχρόνως δεν δύνανται να εξυπηρετηθούν από όμορους νησιώτικους δήμους²⁶². Αποτέλεσμα αυτού οι πρόσφατες συζητήσεις περί επαναδιαχωρισμού ορισμένων νησιωτικών δήμων, με γνώμονα την βέλτιστη λειτουργία και αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων. Η αναλυτική αξιολόγηση των επιπτώσεων του Προγράμματος Καλλικράτης επιχειρείται στο επόμενο Κεφάλαιο.

²⁵⁸ Βλ. επιπλέον ΕΕΤΑΑ (2011) «Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη».

²⁵⁹ Βλ. ΕΝΕΤ (2010) «Πυρά ομάδων για τον «Καλλικράτη», <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=157359>

²⁶⁰ Βλ. Κότιος Α., Ντυκέν Μ.Ν. και Σαράτσης Γ. «Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»: Εκτίμηση των Επιπτώσεων των Συνενώσεων στην Δυτική Μακεδονία», εισήγηση στο 9ο Εθνικό Συνέδριο της ΕΕΠΕ με θέμα: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Οικονομική Κρίση, Αθήνα, 6-7 Μαΐου 2011

²⁶¹ Βλ. επιπλέον ΕΕΤΑΑ (2011) «Ο Καλλικράτης στα νησιά»

²⁶² βλ. ΚΕΔΕ (2015) «Προσυνεδριακός Διάλογος Αιρετών», Αθήνα, 20-04-2015, σελ. 9 επ., http://www.kedke.gr/?page_id=211

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο:

ΤΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΩΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ

4.ΤΟ ΠΡΟΦΙΛ ΤΩΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ

4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Στ πλαίσιο του κεφαλαίου αυτού θα επιχειρηθεί, αρχικά, η εξέταση του προφίλ των Καλλικρατικών δήμων της χώρας, βάσει πληθυσμιακών, οργανωτικών και οικονομικών χαρακτηριστικών τους. Απώτερος σκοπός είναι, εκτός της παραγωγής μιας ξεκάθαρης εικόνας των ελληνικών δήμων, η κατάληξη σε συγκεκριμένη τυπολογία βάσει των παραπάνω χαρακτηριστικών και ο διαχωρισμός των δήμων στις κατηγορίες που θα προκύψουν, έτσι ώστε η έρευνα να συνεχιστεί στα επόμενα στάδια της εξαγωγής συμπερασμάτων σχετικά με κάθε τυπολογία δήμου. Πέραν τούτου, όπως θα δειχθεί στα παρακάτω κεφάλαια, επηρεάζει την οργανωτική δομή, τις λειτουργικές ανάγκες και τις δυνατότητες παραγωγής έργου και υπηρεσιών των ΟΤΑ, ενώ θα διερευνηθεί, στο επόμενο κεφάλαιο, κατά πόσο η επιτυχής ή μη επιτυχής εφαρμογή του Καλλικράτη σε δήμους της χώρας, σχετίζεται με τον τύπο (προφίλ) του ΟΤΑ.

Η δημιουργία συγκεκριμένης τυπολογίας, όσον αφορά τους ΟΤΑ α' βαθμού συναντάται και σε ευρωπαϊκές χώρες, π.χ. στην περίπτωση της Γερμανίας²⁶³.

Ο Ν. ΔΝΖ/1912²⁶⁴ είχε ήδη διακρίνει τους ΟΤΑ Α' βαθμού της Ελλάδας σε δύο κατηγορίες, τους αστικούς και αγροτικούς δήμους. Το βασικό κριτήριο διάκρισης ήταν, πρωτίστως, το πληθυσμιακό, ενώ ανιχνεύονταν και χωροταξικά κριτήρια. Οι κοινότητες, οι οποίες στηρίχθηκαν στους συννοικισμούς και σε λειτουργικά κριτήρια, ενίσχυσαν την πολυδιάσπαση και οδήγησαν στην έλλειψη βιωσιμότητας για τις νέες χωρικές ενότητες. Το Β.Δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1834 δημιούργησε τρεις τύπους δήμων, βάσει του πληθυσμιακού τους μεγέθους. Κάθε τύπος, ανάλογα με τον πληθυσμό του, είχε συγκεκριμένο αριθμό δημαρχιακών παρέδρων, ενώ διαφορετική ήταν και η διαδικασία διορισμού του Δημάρχου. Γίνεται λοιπόν φανερό, πως το πληθυσμιακό κριτήριο διαχρονικά συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στη συγκρότηση των διοικητικών οργάνων.

²⁶³ Βλ. www.ypes.gr

²⁶⁴ Βλ. Ν. ΔΝΖ/1912 «Περί Δήμων και Κοινοτήτων»

Ενώ η αρχική δημιουργία της τυπολογίας του δήμου και της κοινότητας στηρίχθηκε σε πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, στη συνέχεια, ο τύπος της κοινότητας δεν εξελίχθηκε παραμένοντας στάσιμη στο σημείο δημιουργίας της. Αποτέλεσμα αυτού ήταν, σταδιακά, η τυπολογία του δήμου, κατά κάποιο τρόπο, να ξεπεράσει σε δυνατότητες και προσδοκίες την κοινότητα. Ουσιαστικά, η κοινότητα ως διοικητική χωρική ενότητα κατέστη περιττή, γεγονός που οδήγησε στη μετεξέλιξή της και την ένταξή/αφομοίωσή της από το δήμο.

Με σκοπό την προσαρμογή των ΟΤΑ α' βαθμού στα νέα δεδομένα και τις ανάγκες που διαμορφώνονται και την προώθηση της ορθολογικότερης διοικητικής οργάνωσης προτείνεται η εξειδίκευση της υφιστάμενης τυπολογίας σε πιο ξεκάθαρες διοικητικές μορφές, βάσει των σύγχρονων αναγκών και χαρακτηριστικών τους ιδιαιτεροτήτων. Έτσι, η τυπολογία των ΟΤΑ δύναται να προσδιορίσει τις παρακάτω κατηγορίες:

- **Ορεινός Δήμος**

Βασικό χαρακτηριστικό του είναι η ύπαρξη της μορφολογίας του εδάφους και της σημαντικής ενότητας αγροτικών οικισμών. Επίσης, υψηλό ποσοστό του πληθυσμού χαρακτηρίζεται ως αγροτικός και, αντίστοιχα, η πληθυσμιακή πυκνότητα παρουσιάζει χαμηλές τιμές, ενώ ταυτόχρονα εμφανίζει υψηλό βαθμό ορεινότητας εκτάσεων (για παράδειγμα οι Δήμοι Καρπενησίου και Αγράφων της ΠΕ Ευρυτανίας, οι Δήμοι Οροπεδίου Λασιθίου και Ανωγείων στην Κρήτη, ο Δήμος Γρεβενών και πολλοί άλλοι).

- **Μειονεκτικός Δήμος**

Ο τύπος αυτός παρουσιάζει ομοιότητες με τον προηγούμενο τύπο. Σε μεγάλο βαθμό στον τύπο αυτό εμφανίζεται, σχεδόν αποκλειστικά, αγροτικός πληθυσμός και, αντίστοιχα, η πληθυσμιακή πυκνότητα παρουσιάζει ιδιαίτερα, χαμηλές τιμές. Τα χαρακτηριστικά που τον διαχωρίζουν από τον προηγούμενο τύπο είναι το χαμηλό εισοδηματικό επίπεδο των κατοίκων του και το γεγονός ότι σε αρκετές περιπτώσεις αφορά παραμεθόριες (μειονεκτικές) περιοχές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο Δήμος Κάτω Νευροκοπίου και Παρανεστίου στη Δράμα, ο Δήμος Πρεσπών στη Φλώρινα, ο Δήμος Αρριανών στη Ροδόπη, ο Δήμος Μύκης στη Ξάνθη, ο Δήμος Σουλίου στη Θεσπρωτία, ο Δήμος Νεστορίου στην Καστοριά κ.α.).

- **Μικρός Αστικός και ημιαστικός Δήμος**

Ο τύπος αυτός καλύπτει τη συνηθέστερη μορφή δήμου στη χώρα. Χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη ενός σχετικά μικρού αστικού κέντρου, στο οποίο προσαρτώνται οι όμορες κοινότητες δορυφόροι. Συνήθως συναντούνται χαμηλά επίπεδα ορεινότητας, σχετικά υψηλά ποσοστά αστικού πληθυσμού και ενδιάμεσες

πληθυσμιακές πυκνότητες, ενώ περίξ του κυρίαρχου αστικού κέντρου κυριαρχεί ο αγροτικός χώρος. Παράδειγμα της συγκεκριμένης κατηγορίας αποτελούν οι Δήμοι Σπάρτης, Τρίπολης, Λειβαδιάς, Γρεβενών, Καστοριάς, Καρδίτσας, Ρεθύμνου, Δοξάτου Δράμας, Φαρσάλων, Τυρνάβου, Αλμυρού, Άργους κ.α.).

- Δήμος- Νησί

Εκτός από τα μεγάλα νησιά (Κρήτη και Εύβοια) τα οποία λόγω μεγέθους και δυναμικής λειτουργούν ως ηπειρωτικές περιοχές, οι ΟΤΑ α' βαθμού των υπολοίπων μεσαίων και μικρών νησιών οργανώνονται με βάση τη λογική «ένα νησί - ένας δήμος». Χαρακτηριστικά του γνωρίσματα δύνανται να είναι το μεσαίο ή μικρό πληθυσμιακό μέγεθος, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις εμφανίζεται υψηλός βαθμός ορεινότητας, λόγω των παρατηρούμενων μεγάλων κλίσεων. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι νήσοι της χώρας, πλην Κρήτης και Εύβοιας.

- Μητροπολιτικός και Μεγάλος Αστικός Δήμος

Στον τύπο αυτό περιλαμβάνονται κυρίως οι ΟΤΑ α' βαθμού των μητροπολιτικών περιοχών Αττικής και Θεσσαλονίκης, αλλά και μεγάλοι Δήμοι όπως είναι της Πάτρας, της Λάρισας, του Ηρακλείου, του Βόλου, της Κοζάνης, της Καβάλας, της Αλεξανδρούπολης, της Λαμίας, των Ιωαννίνων κ.α. Χαρακτηριστικά τους γνωρίσματα είναι ο χαμηλός βαθμός ορεινότητας, οι υψηλές πληθυσμιακές τιμές και ταυτόχρονα η υψηλή πληθυσμιακή πυκνότητα, καθώς και ο αστικός τύπος της οικονομίας, όπου κυριαρχούν οι υπηρεσίες.

Στην παραπάνω τυπολογία θα βασιστεί η επόμενη κατηγοριοποίηση των ΟΤΑ α' βαθμού της χώρας, βάσει γεωμορφολογικών, πληθυσμιακών και οικονομικών χαρακτηριστικών/κριτηρίων, στην προσπάθειά εξέτασης του τρόπου λειτουργίας και της ταυτότητας του ελληνικού δήμου, έτσι όπως αυτή έχει διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια με την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης.

4.2 ΤΟ ΓΕΩΜΟΡΦΟΛΟΓΙΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΚΑΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ

Αρχικά θα διενεργηθεί η κατηγοριοποίηση των Δήμων της χώρας με βάση τα γεωμορφολογικά τους χαρακτηριστικά. Μάλιστα και η κατάρτιση του Ν.3852/2010 στηρίχθηκε στον χαρακτηρισμό ορισμένων δήμων βάσει ορεινότητας ή νησιωτικότητας (ως ορεινών ή νησιωτικών). Σύμφωνα με την Οδηγία 75/268/ΕΟΚ²⁶⁵

²⁶⁵ Βλ. Οδηγία του Συμβουλίου 81/645/ΕΟΚ της 20^{ης} Ιουλίου 1981 «περί του Κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της οδηγίας 75/268/ΕΟΚ» και Οδηγία του Συμβουλίου 85/148/ΕΟΚ της 29ης Ιανουαρίου 1985 για την τροποποίηση της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ «περί του Κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της οδηγίας 75/268/ΕΟΚ»

για τον χαρακτηρισμό ως ορεινού, ένας Δήμος θα πρέπει να έχει τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- η κτηματική του έκταση να βρίσκεται σε υψόμετρο πάνω από 800 μέτρα,
- η κτηματική του έκταση να βρίσκεται μεταξύ 600-800 μέτρων και οι κλίσεις του εδάφους να είναι τουλάχιστον 16%,
- η κτηματική του έκταση να βρίσκεται σε υψόμετρο κάτω από 600 μέτρα με κλίσεις εδάφους τουλάχιστον 20%.

Εάν ένας Δήμος εντάσσεται σε μία από τις παραπάνω περιπτώσεις σε ποσοστό κτηματικής έκτασης τουλάχιστον 80% ή το άθροισμα των παραπάνω περιπτώσεων αφορά τουλάχιστον 80% της κτηματικής του έκτασης, τότε δύναται να χαρακτηριστεί ορεινός²⁶⁶.

Ειδικότερα, η Ελληνική Στατιστική Αρχή έχει προχωρήσει στον χαρακτηρισμό των εκτάσεων της χώρας σε πεδινές, ημιορεινές και ορεινές βάσει σχετικής καταγραφής της²⁶⁷. Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα σχετικά διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία, τα δημοτικά διαμερίσματα της χώρας (Σχέδιο Καποδίστριας) κατηγοριοποιούνται σε πεδινά, ημιορεινά και ορεινά (βάσει κλίσεων και υψομέτρου)²⁶⁸. Σε γενικές γραμμές, οι ορεινοί και ημιορεινοί δήμοι της χώρας αποτελούσαν το 2001 το 61,6% του συνόλου των δήμων και κάλυπταν το 71,3% της συνολικής έκτασης της χώρας. Προσθέτοντας τις συνολικές εκτάσεις ανά κατηγορία, εξάγεται ο βαθμός ορεινότητας των Δήμων της χώρας. Βάσει της υπόθεσης, ότι ορεινοί θεωρούνται οι Δήμοι στους οποίους κατ' ελάχιστον το 80% της έκτασής τους χαρακτηρίζεται από την ΕΛΣΤΑΤ ως ορεινό, εξάγεται ο χαρακτηρισμός των αντίστοιχων Καλλικρατικών Δήμων βάσει της ορεινότητάς τους, η οποία και παρουσιάζεται στο σχετικό πίνακα του Παραρτήματος 2 (βλ. Π.2.1). Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι από την επεξεργασία εξαιρέθηκαν οι νησιωτικοί δήμοι που εμφάνιζαν υψηλό βαθμό ορεινότητας, καθώς αποτελούν ξεχωριστή ενότητα και τυπολογία.

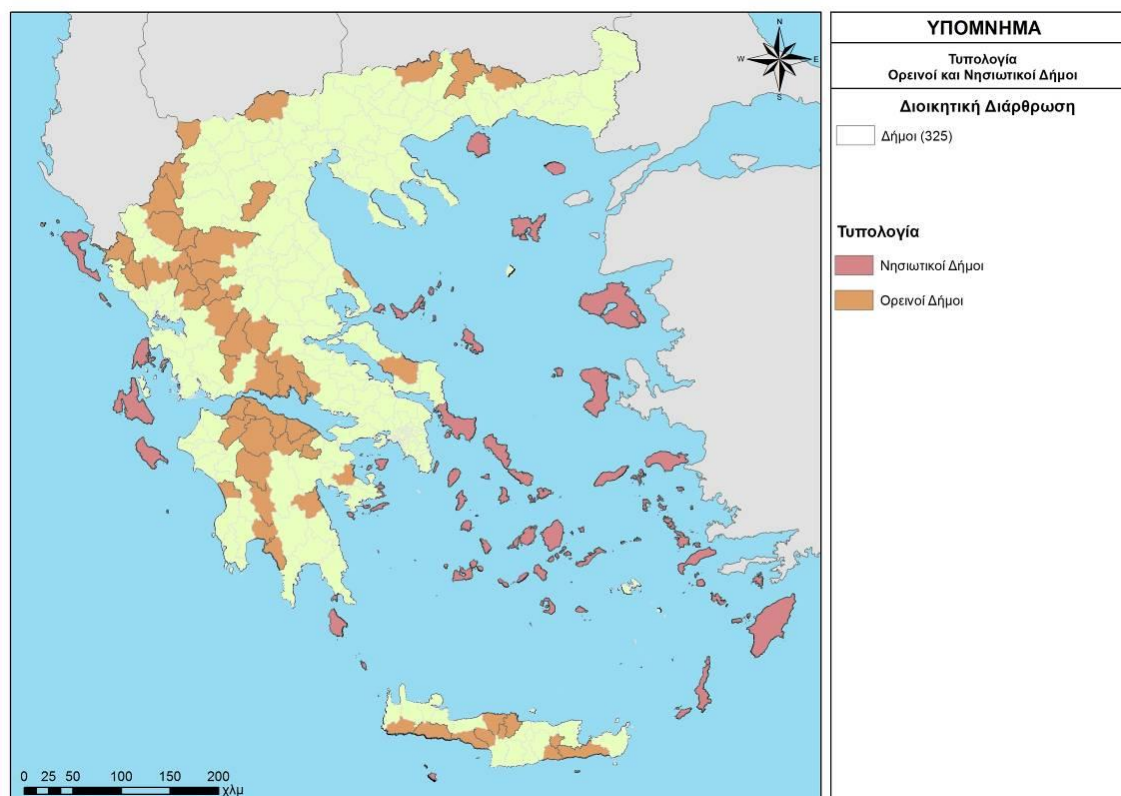
²⁶⁶ Βλ. αναλυτικά Μιχαηλίδου Ε. (2008) «Ορεινές Περιοχές της Ελλάδας. Χαρακτηριστικά και Στρατηγικές Ανάπτυξης», σελ. 1

²⁶⁷ Σύμφωνα με την ΕΣΥΕ, ορεινές είναι οι περιοχές εκείνες που η εδαφική τους επιφάνεια είναι πολύ κεκλιμένη και κατ' εξοχήν ανώμαλη, χωρίζεται δε από χαράδρες ή καλύπτεται από ορεινούς όγκους που δημιουργούν πολλαπλές και βαθιές εδαφικές πτυχώσεις με υψομετρικές διαφορές μεγαλύτερες από 400 μέτρα. Επίσης όλες εκείνες οι περιοχές που η εδαφική τους επιφάνεια ή μεγάλο μέρος της βρίσκεται σε υψόμετρο ανώτερο από 800 μέτρα από την επιφάνεια της θάλασσας, Βλ. αναλυτικά οπ.π. 258, σελ. 2

²⁶⁸ Βλ. απογραφή 2001 της ΕΛΣΤΑΤ

Αντίστοιχα, για τις νησιωτικές περιοχές, οι Δήμοι που δημιουργήθηκαν χαρακτηρίστηκαν ως νησιωτικοί βάσει της απλής μορφολογικής παρατήρησης των εκάστοτε ενοτήτων, αλλά και βάσει του μεγέθους τους. Για παράδειγμα, οι Δήμοι των δύο μεγάλων νησιών της χώρας, οι οποίοι δεν χαρακτηρίζονται νησιωτικοί, λόγω του γεγονότος ότι προσιδιάζουν σε ηπειρωτικές περιοχές, δηλαδή διαθέτουν παρόμοια χαρακτηριστικά σε όλη την περικλειστη επικράτειά τους. Εκτός όμως αυτών, νησιωτικοί χαρακτηρίζονται και οι Δήμοι νησιών που ανήκουν διοικητικά σε Περιφερειακές Ενότητες της ηπειρωτικής Ελλάδας, οι οποίοι μέχρι πρόσφατα δεν χαρακτηρίζονταν επισήμως ως τέτοιοι. Η κατηγοριοποίηση των Δήμων και ο χαρακτηρισμός τους ως νησιωτικοί παρατίθεται στον αντίστοιχο πίνακα του Παραρτήματος 2.

Χάρτης 3: Ορεινοί και Νησιωτικοί Δήμοι



Πηγή: ΕΣΥΕ 2001, Ιδία επεξεργασία

Από την επεξεργασία των στοιχείων (ανωτέρω) γίνεται φανερό ότι οι ορεινοί Δήμοι της χώρας αντιστοιχούν στο 16,3% του συνόλου των Δήμων. Αντίστοιχα το 19,1% των Δήμων της χώρας είναι νησιωτικοί. Σε αυτό, ωστόσο, το σημείο κρίνεται

σημαντικό να αναφερθεί ότι, όσον αφορά την ορεινότητα, ο βαθμός που εμφανίζει ο εκάστοτε Δήμος επηρεάζεται σημαντικά από την έκτασή του. Για παράδειγμα, ένας μικρός σε έκταση Δήμος με τον αυτόν τον τρόπο υπολογισμού θα μπορούσε να εμφανιστεί πιο εύκολα ως «ορεινός», σε σχέση με έναν πιο μεγάλο Δήμο.

4.3 ΤΟ ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ

Στα πλαίσια της εξέτασης του προφίλ των ελληνικών Δήμων και συνάμα της κατηγοριοποίησής τους, θα πρέπει να γίνει και μια κατηγοριοποίηση βάσει του συνολικού πληθυσμού τους, αλλά και των δύο βασικών κατηγοριών αυτού, αστικός και αγροτικός. Αναφέρεται ότι αστικός χαρακτηρίζεται ένας δήμος του οποίου το μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού, βάσει της κατηγοριοποίησης της ΕΛΣΤΑΤ²⁶⁹, ανήκει σε αστικά δημοτικά ή κοινοτικά διαμερίσματα, ενώ αντίστοιχα αγροτικός χαρακτηρίζεται ένας δήμος του οποίου το μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού ανήκει σε αγροτικά δημοτικά ή κοινοτικά διαμερίσματα.

Σύμφωνα λοιπόν με την επεξεργασία των στοιχείων της ΕΛΣΤΑΤ σχετικά με τα πληθυσμιακά μεγέθη των δήμων, η αστικότητα του πληθυσμού των δήμων παρουσιάζεται στον πίνακα του Παραρτήματος 2.

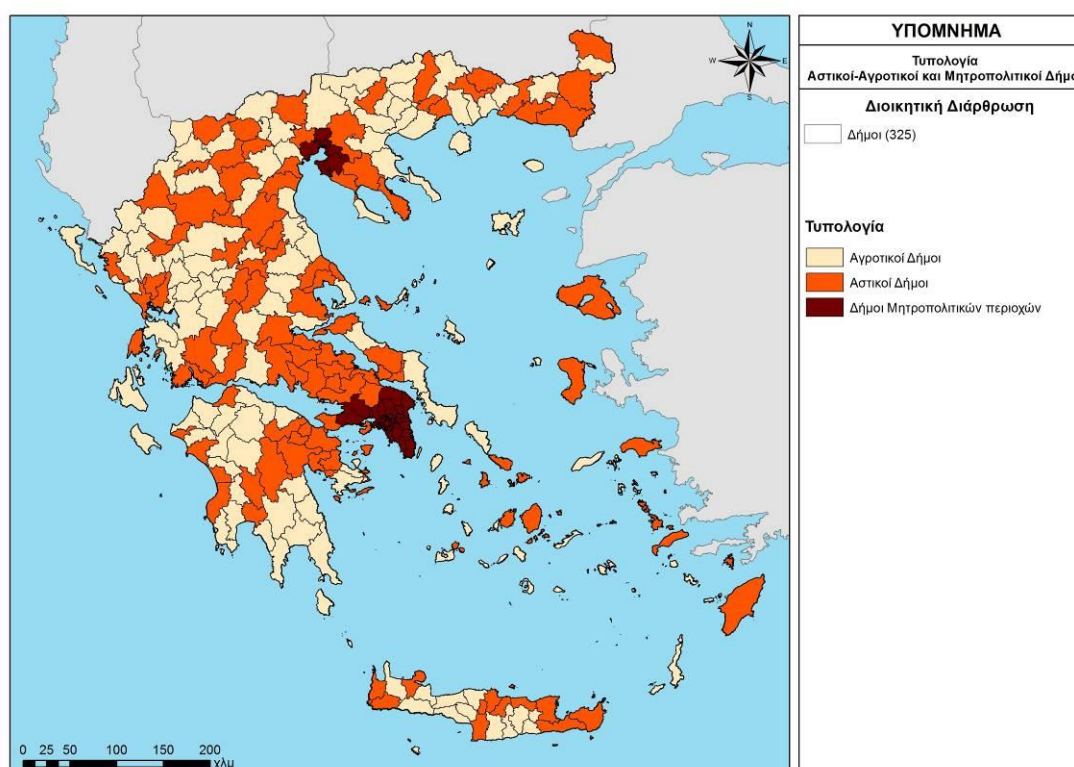
Παρατηρείται ότι το 46,2% των δήμων της χώρας είναι αστικοί, σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 2001. Ο δε αστικός πληθυσμός της χώρας ανέρχεται στο 76,2%. Συνδυαστικά, τα δύο αυτά ποσοστά φανερώνουν τη μεγαλύτερη συγκέντρωση πληθυσμού στους αστικούς δήμους, οι οποίοι και εμφανίζουν υψηλότερες τιμές πληθυσμιακής πυκνότητας σε σχέση με τους αγροτικούς δήμους²⁷⁰. Ωστόσο, ιδιαίτερα υψηλές τιμές πληθυσμιακής πυκνότητας εμφανίζουν οι περισσότεροι μεγάλοι αστικοί δήμοι των μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης (σημειώνονται με Χ στον πίνακα του παραρτήματος), οι οποίοι και

²⁶⁹ Βλ. βάση δεδομένων ΕΛΣΤΑΤ (http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/BUCKET/A1602/Other/A1602_SAM02_TB_DC_00_2001_03_F_GR.pdf)

²⁷⁰ Βλ. αναλυτικά Μπεριάτος Η. (2012) «Η Διοικητική αναδιάρθρωση - Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μία χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση» στο Βιβλίο πρακτικών 3ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας και Εκδόσεις Γράφημα, Βόλος, ενότητα 3, σελ. 4

αποτελούν ξεχωριστή ενότητα ανάλυσης. Σημειώνεται, ότι οι νησιωτικοί δήμοι και σε αυτή την κατηγορία αποκλείονται από την ένταξή τους στους δήμους με μητροπολιτικό χαρακτήρα, καθώς αποτελούν ξεχωριστή ενότητα ανάλυσης. Στον επόμενο χάρτη παρουσιάζεται η κατανομή των αστικών και αγροτικών δήμων της χώρας, ενώ εμφανίζονται και οι δήμοι των μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης.

Χάρτης 4: Αστικοί-αγροτικοί δήμοι και δήμοι μητροπολιτικών περιοχών



Πηγή: ΕΣΥΕ 2001-2011, Ιδία επεξεργασία

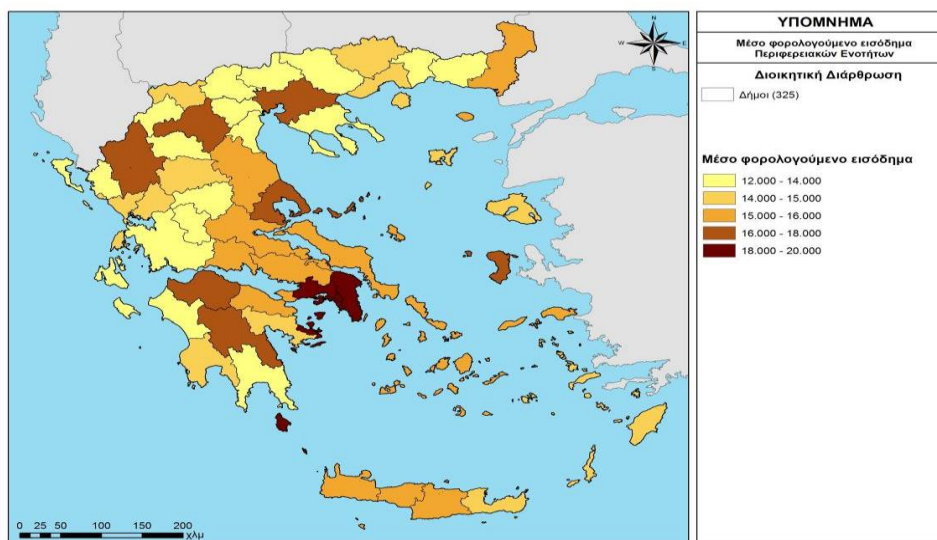
4.4 ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΚΑΛΙΚΡΑΤΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ

Σημαντικότατος παράγοντας κατηγοριοποίησης των Δήμων θα πρέπει να είναι και η παραγωγική δυναμική τους, η οποία είναι δυνατόν να αποδοθεί μέσω της ανάλυσης του εισοδηματικού επιπέδου των κατοίκων. Για την παρουσίαση του οικονομικού προφίλ των περιοχών της χώρας θα γίνει χρήση της βάσης εισοδηματικών επιπέδων του ΚΕΠΥΟ για το έτος 2012, το οποίο αναλύεται ανά ταχυδρομικό κωδικό. Τουτέστιν, δεν είναι δυνατή η κατάληξη στην ανάλυση του

εισοδηματικού επιπέδου των Δήμων, καθώς αυτό θα απαιτούσε την υιοθέτηση αρκετών παραδοχών, οι οποίες και θα στρέβλωναν τα αποτελέσματα. Για αυτό το λόγο τα αντίστοιχα δεδομένα οργανώνονται σε επίπεδο Περιφερειακών Ενοτήτων.

Μια αρχική εικόνα για το εισοδηματικό επίπεδο των κατοίκων των περιοχών της χώρας εμφανίζεται στον παρακάτω χάρτη. Παρατηρείται ότι το εύρος του μέσου εισοδηματικού επιπέδου (για το έτος 2011) κυμαίνεται μεταξύ 12.000 και 20.000 ευρώ, με το μεγαλύτερο τμήμα της χώρας να εμφανίζει φορολογούμενο εισόδημα των χαμηλότερων εισοδηματικών κλάσεων (12.000-14.000 και 14.000-15.000 ευρώ). Παρατηρείται, επίσης, ότι τα υψηλότερα εισοδήματα συγκεντρώνονται κατά μήκος του αναπτυξιακού άξονα της χώρας²⁷¹, με τις ορεινότερες περιοχές να εμφανίζουν χαμηλότερα εισοδήματα και, αντίθετα, τις αστικές και πιο κοντά στον κεντρικό οδικό άξονα της χώρας περιοχές να εμφανίζουν υψηλότερα εισοδήματα. Αποκορύφωμα αποτελεί η εισοδηματική διαφορά π.χ. των Περ. Ενοτήτων Αιτωλοακαρνανίας και Ευρυτανίας σε σχέση με τις Περ. Ενότητες της Αττικής.

Χάρτης 5: Μέσο φορολογούμενο εισόδημα Περ.Ενοτήτων

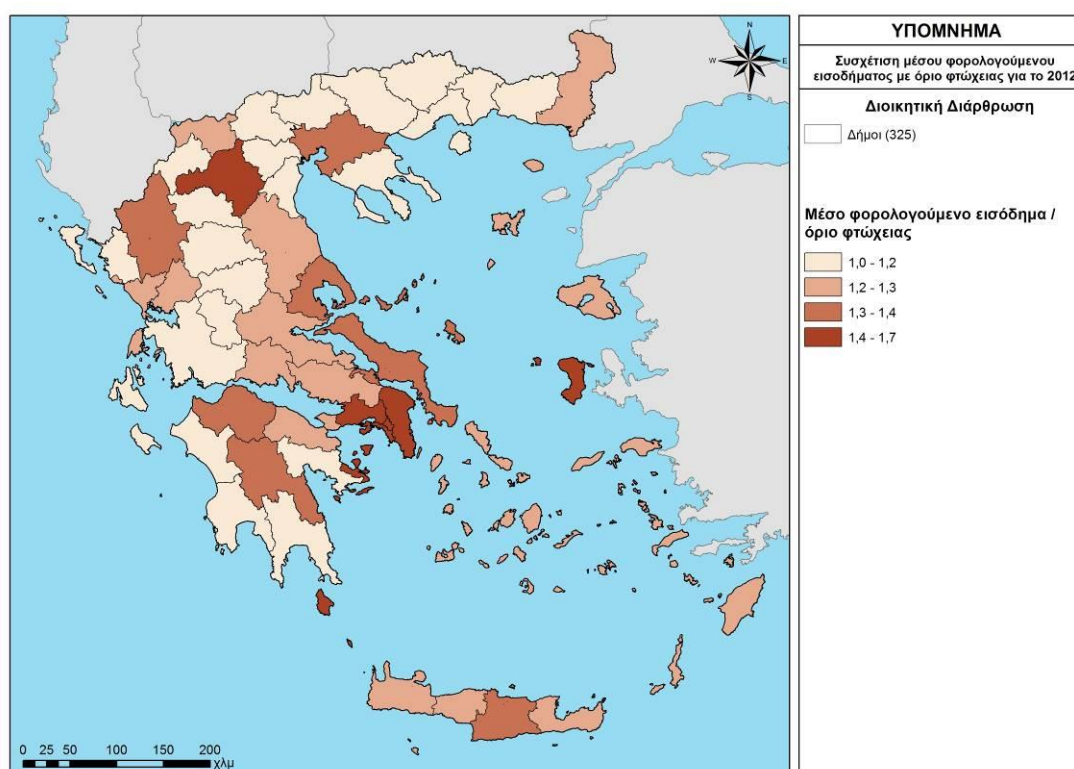


Πηγή: ΚΕΠΥΟ 2012, Ιδία επεξεργασία

²⁷¹ Βλ. αναλυτικά Περιφέρεια Θεσσαλίας (2007) «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2007-2013», σελ. 4, Σκάγιαννης Π. (2009) «Από το S στο σίγμα: προς μια νέα ανάπτυξη του ελληνικού χώρου;», Μάιος-Ιούνιος 2009, κεφάλαιο 2, σελ. 8 και άρθρο 11 του Ν. 4277/2014 (ΦΕΚ Α 156/1-8-2014) «Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας Αττικής και άλλες διατάξεις», ενότητα 'Αναπτυξιακός Άξονας Βορρά - Νότου'

Αντίστοιχο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η ανάλυση και συσχέτιση του εισοδηματικού επιπέδου με το όριο της φτώχειας για το έτος 2012 (έχει υπολογιστεί ότι ανέρχεται στα 11.986 ευρώ²⁷²). Από τον επόμενο χάρτη παρατηρείται ότι οι σχεδόν οι ίδιες περιοχές που εμφανίζουν χαμηλότερα φορολογούμενα εισοδήματα, εμφανίζονται να βρίσκονται πιο κοντά στο όριο της φτώχειας. Βέβαια αν η ανάλυση γινόταν σε επίπεδο ταχυδρομικού κώδικα (το επόμενο δυνατό επίπεδο – πιο μικρές ενότητες από αυτές των Δήμων), θα εμφανίζονταν αρκετές περιοχές οι οποίες βρίσκονται κάτω από το όριο για το έτος 2012. Ωστόσο βρίσκονται σε μικρή απόσταση από αυτό, εκτός μερικών εξαιρέσεων.

Χάρτης 6: Συσχέτιση φορολογούμενου εισοδήματος & ορίου φτώχειας για το 2012



Πηγή: ΚΕΠΥΟ 2012, Ιδία επεξεργασία

Την κατηγοριοποίηση των Δήμων βάσει του εισοδηματικού επιπέδου των κατοίκων τους έρχεται να καλύψει ο ορισμός των μειονεκτικών περιοχών. Σε αυτές τις

²⁷² Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2013) «Ολοκληρωμένη Προσέγγιση στη Χωρική Ανάπτυξη στο πλαίσιο του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης 2014-2020», παράρτημα 3.4, σελ. 7

περιοχές, σύμφωνα με την Οδηγία 85/148/ΕΟΚ²⁷³ εντάσσονται Δήμοι, Κοινότητες ή Οικισμοί που αποτελούν ομοιογενείς ζώνες και χαρακτηρίζονται από χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού, άγονο έδαφος και χαμηλό εισόδημα. Ειδικότερα, οι προϋποθέσεις που πρέπει να καλύπτουν για να χαρακτηριστούν ως τέτοιες είναι:

1. Η πυκνότητα του πληθυσμού να είναι μέχρι 45 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο,
2. το γεωργικό εισόδημα να είναι μικρότερο του 80% του μέσου όρου της χώρας και
3. οι αποδόσεις των κυριότερων καλλιεργειών να είναι μέχρι 80% του μέσου όρου της χώρας²⁷⁴.

Σύμφωνα με το Ν.4071/2012²⁷⁵ στην έννοια του ορεινού Δήμου συμπεριλήφθησαν και οι Δήμοι της Οδηγίας 85/148/ΕΟΚ. Οι δήμοι που χαρακτηρίστηκαν ορεινοί και μειονεκτικοί περιλαμβάνονται στον πίνακα του Παραρτήματος 2.

Οι Δήμοι αυτοί, 33 στο σύνολό τους, αφορούν το 10,2% των Δήμων της χώρας, κυρίως ηπειρωτικών Περιφερειακών Ενοτήτων, από τις οποίες, ωστόσο, απουσιάζουν κατεχοχήν ορεινές Περιφερειακές Ενότητες, όπως η Κοζάνη, η Ροδόπη και η Φωκίδα. Οι Δήμοι αυτοί καταλαμβάνουν συνολική έκταση που αντιστοιχεί στο 10% περίπου της έκτασης της χώρας²⁷⁶. Κρίνεται ότι η κατηγοριοποίηση, που εκπονείται στην παρούσα έρευνα, θα πρέπει να βασιστεί στο συνδυασμό των προηγούμενων με τα αποτελέσματα της επεξεργασίας των στατιστικών στοιχείων της ΕΛΣΤΑΤ της προηγούμενης ενότητας και με βάση τα οποία έγινε κατηγοριοποίηση των ορεινών Δήμων της χώρας.

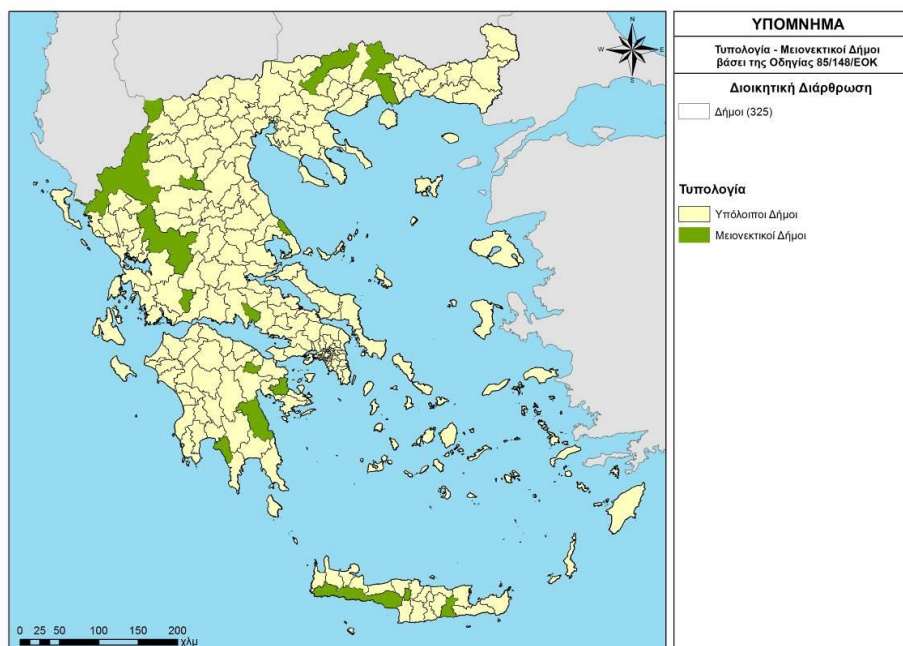
Χάρτης 7: Μειονεκτικοί Δήμοι σύμφωνα με την Οδηγία 85/148/ΕΟΚ

²⁷³ Βλ. άρθρο 3 Παρ.4 της Οδηγίας 85/148/ΕΟΚ της 29ης Ιανουαρίου 1985 για την τροποποίηση της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ «περί του Κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της οδηγίας 75/268/ΕΟΚ»

²⁷⁴ Βλ. αναλυτικά Μιχαηλίδου Ε. (2008) «Ορεινές Περιοχές της Ελλάδας. Χαρακτηριστικά και Στρατηγικές Ανάπτυξης», σελ. 1

²⁷⁵ Βλ. άρθρο 4 του Ν.4071/2012, αντικατέστησε το άρθρο 209 του Ν.3852/2010

²⁷⁶ Βλ. αναλυτικά Μπεριάτος Η. (2012) «Η Διοικητική αναδιάρθρωση - Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση» στο Βιβλίο πρακτικών 3ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας και Εκδόσεις Γράφημα, Βόλος, ενότητα 3, σελ. 4



Πηγή: Ιστοσελίδα παρουσίασης Προγράμματος Καλλικράτης, Ιδία επεξεργασία

4.5 ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΔΗΜΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ - ΤΥΠΟΛΟΓΙΕΣ

Η κατηγοριοποίηση που επιχειρήθηκε στις προηγούμενες ενότητες του κεφαλαίου, βάσει ορεινότητας, μειονεκτικότητας και πληθυσμιακών μεγεθών, δύναται να αντιστοιχιστεί δημιουργώντας την καταγραφή των σημαντικότερων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων των δημοτικών διοικητικών ενοτήτων της χώρας. Η κατάληξη στο χαρακτηριστικό εκείνο γνώρισμα, στο οποίο οφείλει ο εκάστοτε Δήμος την μέχρι σήμερα αναπτυξιακή του πορεία και σε μεγάλο ποσοστό τις περαιτέρω αναπτυξιακές του δυνατότητες, οδηγεί στην ομαδοποίηση των Δήμων με παρόμοια χαρακτηριστικά. Επίσης, η καταγραφή των λειτουργικών ζητημάτων, εμποδίων και αναπτυξιακών στόχων ενός χαρακτηριστικού εκπροσώπου από κάθε ομάδα-τυπολογία δύναται να καταλήξει σε συμπεράσματα για τα αντίστοιχα ζητήματα, που καλούνται να αντιμετωπίσουν και οι υπόλοιποι Δήμοι της εκάστοτε τυπολογίας. Αυτό, ωστόσο, θα είναι το αντικείμενο των επόμενων κεφαλαίων.

Συνδυάζοντας τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των Καλλικρατικών Δήμων της χώρας, προκύπτει ο πίνακας του Παραρτήματος 2, ο οποίος αποτελεί και τον οδηγό για την εξαγωγή των συμπερασμάτων για την ταυτότητα των Δήμων στη μετά Καλλικράτη

εποχή. Βάσει του πίνακα αυτού, κάθε Δήμος της χώρας εντάσσεται σε μια κατηγορία/τυπολογία. Οι νησιωτικές περιοχές εντάσσονται στην ξεχωριστή κατηγορία των νησιωτικών Δήμων (αν και σε αρκετές περιπτώσεις εμφανίζονται ταυτόχρονα ως αστικές περιοχές). Οι μειονεκτικές περιοχές, οι οποίες είναι ταυτόχρονα και ορεινές, εντάσσονται αντίστοιχα στους μειονεκτικούς Δήμους, με τις υπόλοιπες ορεινές περιοχές να εντάσσονται στη ξεχωριστή κατηγορία των ορεινών Δήμων. Επίσης, οι περιοχές των μητροπολιτικών κέντρων της χώρας εντάσσονται σε ξεχωριστή κατηγορία, ενώ, τέλος, οι υπόλοιποι Δήμοι εντάσσονται στην κατηγορία των ημιαστικών Δήμων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο:

ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΗΣ Τ.Α. ΣΤΗ

ΜΕΤΑΚΑΛΙΚΡΑΤΕΙΟ ΕΠΟΧΗ

5. ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΗΣ Τ.Α. ΣΤΗ ΜΕΤΑΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟ ΕΠΟΧΗ

Το κεφάλαιο αυτό αναφέρεται στα βασικά ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, στην προσπάθεια παροχής υψηλού επιπέδου υπηρεσιών και ποιότητας ζωής για τους πολίτες της, αλλά και στην προσπάθεια διασφάλισης της προστασίας του περιβάλλοντος, βάσει των αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί από το Πρόγραμμα του Καλλικράτη. Η ανάλυση των ζητημάτων θα χωριστεί σε επιμέρους ενότητες, κάθε μια από τις οποίες θα αναφέρεται στις παρακάτω ξεχωριστές ενότητες ζητημάτων:

1. κάλυψη των αρμοδιοτήτων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού,
2. αρμοδιότητες αγροτικής ανάπτυξης και γεωργίας,
3. άσκηση κοινωνικής πολιτικής,
4. επίτευξη συνεργασιών και ενίσχυση του εσωτερικού περιβάλλοντος των ΟΤΑ με ενδυνάμωση των οργανωσιακών δομών του,
5. διαχείριση περιουσίας,
6. διαχείριση ανθρωπίνου δυναμικού,
7. διαχείριση δημοτικών πόρων και
8. ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Επίσης, θα συμπεριλάβει επιμέρους ζητήματα όσον αφορά, για παράδειγμα, τη βελτίωση της οργάνωσης, του συντονισμού και της εποπτείας της λειτουργίας των ΟΤΑ α' βαθμού.

5.1 ΟΙ ΝΕΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης αποτέλεσε την εκκίνηση μιας δυναμικής διαδικασίας αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, απώτερος σκοπός της οποίας ήταν ο περιορισμός της εμπλοκής της πρώτης στις επιτελικές και εποπτικές λειτουργίες, που όφειλε μέχρι σήμερα να ασκεί. Όπως προαναφέρθηκε και στις προηγούμενες ενότητες, σκοπός της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία και θεμελίωση ισχυρών αυτοδιοικητικών θεσμών, οι οποίοι θα είναι σε θέση να υποδέχονται τη σταδιακή μεταφορά αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο ενός συντεταγμένου οδικού χάρτη. Στη συνέχεια θα παρουσιαστούν οι νέες αρμοδιότητες με τις οποίες σταδιακά επιφορτίζονται οι δήμοι, στα πλαίσια της εφαρμογής του Ν.3852/2010, οι οποίες

διαμορφώνονται βάσει της αρχής της εγγύτητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, αλλά και τον χαρακτήρα της υπόθεσης ως «τοπικής» και εντάσσονται στις κατηγορίες αρμοδιοτήτων του άρθρου 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνταν μέχρι την εφαρμογή της μεταρρύθμισης από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Στην περίπτωση νησιωτικών Δήμων μεταφέρονται πρόσθετες αρμοδιότητες, με στόχο οι πολίτες να εξυπηρετούνται πληρέστερα στον τόπο διαμονής τους²⁷⁷. Για πρώτη φορά πραγματοποιείται μια πλήρης καταγραφή και ορθολογική κατανομή των αρμοδιοτήτων, που όλα τα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν. Ειδικότερα, οι νέοι δήμοι αναλαμβάνουν πρόσθετες αρμοδιότητες που αντιστοιχούν στην κάλυψη αναγκών των ακόλουθων τομέων:

1. Περιβάλλοντος
2. Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων
3. Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης
4. Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού
5. Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας και Αλιείας

Στους τομείς της πολεοδομίας, της χωροταξίας και του περιβάλλοντος οι Δήμοι, πλέον, επιφορτίζονται με τις σημαντικότερες αρμοδιότητες της έκδοσης οικοδομικών αδειών, τον έλεγχο της εφαρμογής των ρυμοτομικών σχεδίων αλλά και των τοπογραφικών διαγραμμάτων και μελετών που προορίζονται για τη σύνταξη πράξεων εφαρμογής, αναλογισμού και τακτοποίησης, την προκαταρκτική ανάπλαση περιοχών και την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων. Επίσης, αναλαμβάνουν την εκπόνηση μελετών προστασίας του φυσικού, πολιτιστικού και αρχιτεκτονικού περιβάλλοντος, την ίδρυση και λειτουργία δημοτικών εργαστηρίων και σφαγείων, την καθαριότητα εντός των διοικητικών τους ορίων, τη διαχείριση των υδάτων και των στερεών αποβλήτων στη βάση του σχεδιασμού που έχει καταρτιστεί σε περιφερειακό επίπεδο και την παροχή συνδρομής στην αρμόδια πυροσβεστική υπηρεσία²⁷⁸.

²⁷⁷ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2011) «Ο Καλλικράτης στα νησιά», σελ 28, ΕΕΤΑΑ (2011) «Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη», σελ. 44 και Σωτηρέλης Γ. και Ξηρός Θ. (2010) «Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», (συντονισμός της ερευνητικής ομάδας - επιμέλεια του συλλογικού τόμου), Εκδ. ΙΤΑ/Παπαζήσης

²⁷⁸ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2011) «Project Management: Περίπτωση έργων ΟΤΑ», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών σε συνεργασία με το MONEY SHOW, 17-12-2011, HILTON

Όσον αφορά την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών εντός των διοικητικών ορίων ενός Δήμου, αυτός αναλαμβάνει πλέον, εκτός της έκδοσης αδειών λειτουργίας των αρτοποιείων, εγκατάστασης ανελκυστήρων και της σύστασης Επιτροπής φιλικού διακανονισμού επίλυσης διαφορών, και την εκτέλεση έργων συγκοινωνιακών υποδομών και ρυθμίσεων (π.χ. στάσεις ΜΜΜ, συγκοινωνιακές γραμμές, θέσεις στάθμευσης) και τη συγκέντρωση των δικύκλων προς απόσυρση (σε περίπτωση που δεν υπάρχει Οργανισμός Διαχείρισης Δημοσίου Υλικού - ΟΔΔΥ).

Επιπλέον, στον τομέα της Κοινωνικής πρόνοιας, οι δήμοι αναλαμβάνουν την έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας, τη χορήγηση επιδομάτων σε ειδικές ομάδες πληθυσμού (προνοιακά επιδόματα), την έκδοση κάρτας αναπήρου, τον καθορισμό των περιπτώσεων που δικαιούνται στεγαστική συνδρομή και, αντίστοιχα, την παραχώρηση οικημάτων.

Για τη βελτιστοποίηση της προστασίας της υγείας των πολιτών, προβλέπεται η άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων από τους δήμους, με ιδιαίτερη έμφαση να δίνεται στις Μονάδες Πρωτοβάθμιας Υγείας (ΜΠΥ), στην υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγείας και υγιεινής με χρηματοδότηση των Υπουργείων, έκτακτες χρηματοδοτήσεις ή ευρωπαϊκούς πόρους, ενώ επίσης στον τομέα αυτό συμπεριλαμβάνεται η διενέργεια εμβολιασμών, η διασφάλιση των κανόνων υγιεινής των σχολείων αλλά και η τοποθέτηση γιατρών για τη θεώρηση βιβλιαρίων.

Στον τομέα της εκπαίδευσης, του πολιτισμού και του αθλητισμού οι δήμοι ορίζονται κύριοι της διενέργειας προγραμμάτων δια βίου μάθησης, της δημιουργίας, επισκευής και λειτουργίας σχολικών μονάδων, της αξιοποίησης των κλειστών σχολικών κτιρίων, της μεταφοράς των μαθητών, της διοργάνωσης πολιτιστικών εκδηλώσεων για τους μαθητές, αλλά και της άσκησης εποπτείας των αθλητικών κέντρων της διοικητικής τους ενότητας.

Αναφορικά με τη γεωργία, την κτηνοτροφία και την αλιεία, το Πρόγραμμα Καλλικράτης ορίζει τη δημιουργία Γραφείων Γεωργικής Ανάπτυξης, ενώ οι δήμοι έχουν πλέον την αρμοδιότητα γνωμοδότησης για τον καθορισμό Βιομηχανικών και Επιχειρησιακών Περιοχών (ΒΕΠΕ), υλοποίησης τεχνικών υποδομών υποστήριξης των σχετικών παραγωγικών δραστηριοτήτων (δεξαμενές, αγροτική οδοποιία κλπ) και ελέγχου των Ταμείων Οργανισμών Έγγειων Βελτιώσεων (ΤΟΕΒ).

Εκτός των παραπάνω, οι Δήμοι επιφορτίζονται με την άσκηση αρμοδιοτήτων αστικής κατάστασης, όπως η αλλαγή επιθέτου, η έκδοση αδειών και ο έλεγχος λειτουργίας αγορών λιανικού εμπορίου, λαϊκών αγορών και εκθέσεων καθώς επίσης και αδειών άσκησης υπαίθριου εμπορίου, αδειών περιπτέρουχων, αλλά και οι ρυθμίσεις του ωραρίου των φαρμακείων. Με κυρίαρχη επιδίωξη τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του πολίτη, λόγω των αυξανόμενων πλέον αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και με δεδομένη τη διεύρυνση των γεωγραφικών και πληθυσμιακών ορίων των νέων Δήμων, προτάθηκε από την ΕΕΤΑΑ²⁷⁹ η εφαρμογή σχεδίου ΟΕΥ και, ειδικότερα, η εφαρμογή της παρακάτω διοικητικής διάταξης για τη διασφάλιση της οργάνωσης και λειτουργίας:

1. Υπηρεσία Προγραμματισμού και Ανάπτυξης
2. Οικονομική υπηρεσία
3. Τεχνική υπηρεσία
4. Υπηρεσία Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών
5. Υπηρεσία Διαφάνειας
6. Υπηρεσία Νομικής υποστήριξης
7. Υπηρεσία Διοίκησης-Διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού
8. Υπηρεσία Άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής
9. Υπηρεσία Περιβάλλοντος-Πολιτικής Προστασίας
10. Υπηρεσία Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νέας Γενιάς και
11. Υπηρεσία Γεωργίας-Κτηνοτροφίας-Αλιείας.

Συμπληρωματικά προς τα παραπάνω, προβλέπεται η σύσταση ειδικού αυτοτελούς γραφείου υπαγόμενο στο δήμαρχο, το οποίο σκοπό έχει την παροχή υποστηρικτικών διοικητικών υπηρεσιών στους πολίτες που αντιμετωπίζουν αδυναμία λόγω κινητικών ή άλλων προβλημάτων προσπέλασης των δημοτικών υπηρεσιών και των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ). Το γραφείο αυτό στελεχώνεται από προσωπικό συγκεκριμένης διοικητικής εμπειρίας.

²⁷⁹ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2010) «Οδηγός Προσαρμογής των Προτύπων Σχεδίων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) των νέων Δήμων», σελ. 8

5.2 ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΚΑΛΕΙΤΑΙ ΝΑ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΕΙ Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗ ΜΕΤΑΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟ ΕΠΟΧΗ

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα καλείται σήμερα, μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτη, να μεριμνήσει για την αντιμετώπιση μιας σειράς καίριων ζητημάτων τα οποία σχετίζονται με τα παρακάτω θέματα:

1. Οργάνωση και Αξιολόγηση δημοτικών δομών
2. Διαχείριση Ανθρωπίνου Δυναμικού
3. Χρηματοοικονομική Διαχείριση
4. Διαχείριση Δημοσίων Συμβάσεων
5. Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση
6. Διαχείριση Ακίνητης Περιουσίας
7. Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός
8. Αγροτική Ανάπτυξη και Γεωργία
9. Κοινωνική Πολιτική και σχετικές δομές
10. Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός
11. Συνεργασία σε Περιφερειακό και Δημοτικό Επίπεδο
12. Χρηματοοικονομικός Έλεγχος σε Περιφερειακό και Δημοτικό Επίπεδο
13. Πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στις επόμενες ενότητες παρουσιάζονται αναλυτικά τόσο το ισχύον μέχρι σήμερα θεσμικό πλαίσιο αντιμετώπισης και τα κρίσιμα ζητήματα που εμφανίζονται ανά θεματικό τομέα όσο και προτάσεις πολιτικής και μεταρρυθμίσεων.

5.2.1 Η οργάνωση της δημοτικής διοίκησης και η αξιολόγηση των δομών των ΟΤΑ

Η αξιολόγηση των ΟΤΑ στη χώρα μας αποτελεί νέα διαδικασία, αν και αποτελεί συνήθη πρακτική στο εξωτερικό. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι ξεκίνησε το 2012 με την πιλοτική εφαρμογή ενός συστήματος αυτοαξιολόγησης. Η αξιολόγηση στοχεύει στη συνεχή βελτίωση των δομών και λειτουργιών ενός οργανισμού, προκειμένου να προβεί στις απαραίτητες προσαρμογές που θα οδηγήσουν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του. Το συνεχώς μεταβαλλόμενο εξωτερικό περιβάλλον των ΟΤΑ καθιστούν σε σημαντικό βαθμό ξεπερασμένες τις πρόσφατες αλλαγές στα οργανογράμματα και στους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) τους. Προτού όμως οι ΟΤΑ εκκινήσουν διαδικασίες αναδιοργάνωσης, κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμη η αξιολόγηση των υφιστάμενων δομών και υπηρεσιών τους.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης επέφερε ριζικές αλλαγές στον εθνικό χάρτη της αυτοδιοίκησης, οι οποίες με τη σειρά τους προκάλεσαν αλλαγές στα

οργανογράμματα των ΟΤΑ και στους Ο.Ε.Υ. τους (στη βάση των προδιαγραφών της ΕΕΤΑΑ, όπως ήδη αναφέρεται παραπάνω).

Η αλλαγή του εξωτερικού περιβάλλοντος των ΟΤΑ μετά την έναρξη της κρίσης στη χώρα μας και οι Νόμοι που ακολούθησαν (π.χ. 4024/2011²⁸⁰, 4057/2012²⁸¹, 4093/2012²⁸², 4046/2012²⁸³, 4172/2013²⁸⁴) καθιστούν τις πρόσφατες αλλαγές στα οργανογράμματα και στα ΟΕΥ των ΟΤΑ, σε σημαντικό βαθμό, ξεπερασμένες. Συνεπώς, καθίσταται αναγκαία η προσαρμογή τους στα νέα δεδομένα. Οι εξελίξεις αυτές, σε συνδυασμό με μια σειρά από προβλήματα και προκλήσεις, καθιστούν την προσαρμογή των δομών και των υπηρεσιών των ΟΤΑ αναπόφευκτη.

Οι στόχοι και οι επιδιώξεις της αξιολόγησης και της αναδιοργάνωσης των δομών θα πρέπει να είναι ο εντοπισμός των αδυναμιών των ΟΤΑ, η εκτίμηση των μελλοντικών προκλήσεων και ευκαιριών και η διατύπωση προτάσεων πολιτικής προσαρμογής, η προσαρμογή στα νέα δεδομένα βάσει ιεράρχησης αναγκών και η εναρμόνιση δομών και διαδικασιών με τους στρατηγικούς στόχους των ΟΤΑ και τα εκάστοτε χαρακτηριστικά τους (ανά τυπολογία). Επίσης, μεταξύ των παραπάνω στόχων θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται η εφαρμογή νέων μεθόδων διοίκησης, ο οικονομικός εξορθολογισμός της λειτουργίας των ΟΤΑ, μέσω της οργάνωσης των Οικονομικών Υπηρεσιών, η τυποποίηση των διαδικασιών, η εφαρμογή διπλογραφικού συστήματος και αναλυτικής λογιστικής, καθώς και η κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού.

²⁸⁰ Βλ. Νόμος 4024/2011 - ΦΕΚ Α 226/27-10-2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»

²⁸¹ Βλ. Νόμος 4057/12 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου»

²⁸² Βλ. Νόμος 4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016»

²⁸³ Βλ. Νόμος 4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας»

²⁸⁴ Βλ. Νόμος 4172/13 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις»

Μέχρι σήμερα στη χώρα μας δεν υπάρχει θεσμικό πλαίσιο σχετικό με την αξιολόγηση των ΟΤΑ, με αποτέλεσμα η αξιολόγηση τους να μην είναι υποχρεωτική. Στα πλαίσια ωστόσο της ανάγκης που δημιουργήθηκε, η ΚΕΔΕ πρότεινε (αρχές Μαΐου 2013) να υλοποιηθεί μια πρώτη αξιολόγηση 12 Δήμων της χώρας, βάσει σχετικών προδιαγραφών. Στη συνέχεια (Φεβρουάριος 2013) συστάθηκε από το ΥΠΕΣ Ομάδα Εργασίας αναφορικά με την αξιολόγηση των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων διοικήσεων²⁸⁵. Σκοπός της είναι η επίβλεψη και ο συντονισμός της αξιολόγησης των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, η υποβολή σχετικών προτάσεων, η συνεργασία με το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, καθώς και η συνεργασία με την Ομάδα Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παράλληλα, επελέγησαν τελικά 12 Δήμοι και 3 Διοικητικές Περιφέρειες για πιλοτική εφαρμογή αυτοαξιολόγησης.

Τον Αύγουστο του 2013 το ΥΠΕΣ κατέθεσε στους ΟΤΑ μια σειρά προαιρετικών προτάσεων για τη διαδικασία αξιολόγησης, όπως²⁸⁶.

1. Συγχώνευση δύο ή περισσότερων οργανικών μονάδων που ασκούν συναφείς αρμοδιότητες.
2. Κατάργηση μίας δομής που λειτουργεί εκτός του Δήμου (π.χ. ΝΠΔΔ) και μεταφορά των αρμοδιοτήτων της σε οργανική μονάδα που λειτουργεί εντός του αξιολογούμενου Δήμου.
3. Κατάργηση μίας οργανικής μονάδας του Δήμου και μεταφορά των αρμοδιοτήτων της σε οργανωτική δομή εκτός του Δήμου (π.χ. ΝΠΔΔ)
4. Κατάλληλη στελέχωση – ενίσχυση οργανικών μονάδων που υλοποιούν βασικές πολιτικές του Δήμου.
5. Μείωση μεγέθους ή κατάργηση οργανικών μονάδων που δεν ασκούν βασικές πολιτικές και μεταφορά του προσωπικού σε κρίσιμες για τη λειτουργία του Δήμου οργανικές μονάδες.
6. Εσωτερικές μετακινήσεις προσωπικού.
7. Εκπαίδευση και ανάπτυξη προσωπικού, ώστε να μπορεί να αντεπεξέλθει στις αυξημένες υπηρεσιακές ανάγκες.

²⁸⁵ Βλ. την υπ. αριθμ. πρωτ. 4875/5.2.2013 Απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών με την οποία συνεστήθη στο Υπουργείο Εσωτερικών Ομάδα Εργασίας αναφορικά με την αξιολόγηση των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, με συμμετοχή υπηρεσιακών στελεχών, καθώς και εκπροσώπων, μεταξύ άλλων, της ΚΕΔΕ, της ΕΝΠΕ και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής και το υπ. αριθμ. πρωτ. 408/7.2.2013 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών, περί σύστασης επιτροπής αναφορικά με την αξιολόγηση των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

²⁸⁶ Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Εσωτερικών (2013) «Προδιαγραφές του έργου των ομάδων αξιολόγησης και αναδιοργάνωσης των δομών των Δήμων»

8. Άρση όλων των αποσπάσεων και μεταφορά των αποσπασμένων στον Δήμο.
9. Συγχώνευση οργανικών μονάδων προκειμένου να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας.
10. Περιορισμός των θέσεων συμβούλων και ειδικών συνεργατών.
11. Απλούστευση των διαδικασιών λειτουργίας.
12. Αξιοποίηση εργαλείων διοίκησης ολικής ποιότητας (τακτική αξιολόγηση, βελτίωση του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης).
13. Εφαρμογή συστημάτων διοίκησης μέσω στόχων και διοίκησης απόδοσης.
14. Συστέγαση των υπηρεσιών του Δήμου σε ένα κτίριο.
15. Συνέργειες μεταξύ των δομών του Δήμου για τη συμπληρωματική παροχή υπηρεσιών.
16. Δημιουργία πιο ευέλικτων δομών με αξιοποίηση ομάδων εργασίας από διαφορετικές διευθύνσεις.
17. Συνεργασία με άλλους ΟΤΑ α' ή β' βαθμού.
18. Δημιουργία δικτύων πολιτικής.

Τον Ιούλιο του 2013, η πρόταση της ΚΕΔΕ για διενέργεια αξιολόγησης δομών και υπηρεσιών των Δήμων επεκτάθηκε σε όλους τους Δήμους της χώρας²⁸⁷. Σήμερα αυξάνεται συνεχώς ο αριθμός των ΟΤΑ που προχωρούν σε αυτοαξιολόγηση των δομών και υπηρεσιών τους, συστήνοντας για το σκοπό αυτό σχετικές ομάδες εργασίας. Παράλληλα, πολλοί από τους πιλοτικούς δήμους έχουν ολοκληρώσει τη δική τους αξιολόγησή και έχουν ήδη προχωρήσει σε οργανωτικές αλλαγές, ενώ όσον αφορά τις περιφέρειες δεν υπήρξε σχετική πρόοδος.

Στο πλαίσιο των πραγματοποιηθεισών αυτό-αξιολογήσεων ανεδείχθησαν μία σειρά από προβλήματα και προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι δομές και το εσωτερικό περιβάλλον, εν γένει, των ΟΤΑ, όπως είναι:

1. Η μη πλήρης ενσωμάτωση των αλλαγών του Προγράμματος Καλλικράτης και η μη άσκηση όλων των νέων αρμοδιοτήτων από όλους τους δήμους.
2. Η πολυπλοκότητα και η μερική έστω αδυναμία προσαρμογής των ΟΤΑ στις θεσμικές αλλαγές και στις νεότερες πολιτικές αποφάσεις (π.χ. διαθεσιμότητα, κινητικότητα, κατάργηση κατηγοριών ΙΔΑΧ, κατάργηση κενών οργανικών θέσεων, νέα οικονομική διαχείριση και έλεγχοι κ.α.).
3. Η μεγάλη πρόκληση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και η υστέρηση των περισσότερων δήμων στην αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών πληροφόρησης και επικοινωνίας για την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων.
4. Η αδυναμία προσαρμογής των δομών των ΟΤΑ στην οικονομική κρίση (οικονομική και κοινωνική).

²⁸⁷ Βλ. το υπ. αριθμ. πρωτ. 2329/5.8.2013 έγγραφο της ΚΕΔΕ περί Αξιολόγησης Δομών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου προτείνει στους Δήμους να προχωρήσουν στην αξιολόγηση των δομών τους

5. Η ύπαρξη συναρμοδιοτήτων και επικαλύψεων αρμοδιοτήτων εντός ενός ΟΤΑ, δηλαδή μεταξύ των επί μέρους υπηρεσιών του, μεταξύ των υπηρεσιών και των Νομικών Προσώπων του, αλλά συχνά και μεταξύ των Νομικών Προσώπων του.
6. Η έλλειψη αποτελεσματικού συντονισμού των επί μέρους υπηρεσιών μεταξύ τους, αλλά και μεταξύ υπηρεσιών και άλλων φορέων του ΟΤΑ, και η τάση αυτονόμησης και δημιουργίας στεγανών.
7. Η έλλειψη προτύπων για το μέγεθος των οργανικών μονάδων και για το εύρος εποπτείας των προϊσταμένων.
8. Η μη πρωτοτυποποίηση διαδικασιών και ροών διοικητικής διαδικασίας.
9. Η μη εφαρμογή συστημάτων στοχοθεσίας από τους περισσότερους ΟΤΑ.
10. Η ύπαρξη ασαφών κριτηρίων επιλογής προϊσταμένων.
11. Η έλλειψη προτύπων στελέχωσης και περιγραφών θέσεων εργασίας.
12. Η μη αξιοποίηση ευέλικτων μορφών οργάνωσης όπως π.χ. οι ομάδες έργου.
13. Η ύπαρξη νομικών προσώπων χωρίς επαρκείς πόρους για τη συντήρηση των δομών τους που προκαλεί την ανάγκη για συγχώνευση νομικών προσώπων.
14. Τα προβλήματα στη διαχείριση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού – συχνά παρατηρούνται προβλήματα ετερο-απασχόλησης των υπαλλήλων με συνέπεια την αποφυγή ανάληψης ευθυνών.
15. Η συνύπαρξη της υποστελέχωσης με την υπερστελέχωση διευθύνσεων, τμημάτων και γραφείων.
16. Ο κατακερματισμός του προγραμματισμού και της διαχείρισης προγραμμάτων του ΕΣΠΑ και άλλων Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων μεταξύ των επί μέρους διευθύνσεων και τμημάτων ενός ΟΤΑ.
17. Ο κατακερματισμός της διαχείρισης προμηθειών μεταξύ των επί μέρους διευθύνσεων, με αποτέλεσμα τις επικαλυπτόμενες προμήθειες, τις καθυστερήσεις και την υποβάθμιση της διαφάνειας.
18. Ο κατακερματισμός της διαχείρισης προσόδων στους Δήμους
19. Η αδρανοποίηση ορισμένων υπηρεσιών λόγω απασχόλησης συμβασιούχων, με μειωμένες αρμοδιότητες, συχνά και ανεπαρκείς εμπειρίες και δεξιότητες.
20. Ο κατακερματισμός των διαδικασιών αδειοδότησης καταστημάτων.
21. Η ύπαρξη υπερβολικού αριθμού υπογραφών εντός του Δήμου.
22. Η απουσία υπηρεσιακής στελέχωσης στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδα για συντονισμό και παρακολούθηση έργου (π.χ. απουσία Γενικού Διευθυντή ή πρόσληψη μετακλητού Γενικού Γραμματέα), ο δήμαρχος ή ο αντιδήμαρχος αναλαμβάνουν συχνά το ρόλο γενικού διευθυντή!
23. Ο χαμηλός βαθμός συνεργασιών (διαδημοτικές ή διαβαθμικές συνεργασίες, συνεργασίες με τοπικούς φορείς, συμμετοχή σε δίκτυα πολιτικής ή λειτουργικά δίκτυα, περιορισμένος βαθμός αξιοποίησης των ΣΔΙΤ κ.α.).

Για τη βελτίωση της λειτουργίας των ΟΤΑ και την αξιοποίηση των ευκαιριών, αλλά και την υπερπήδηση των αδυναμιών του Προγράμματος «Καλλικράτης» προτείνονται οι παρακάτω κατηγορίες παρέμβασης και μεταρρύθμισης:

1. Πρώτον, η ανάπτυξη οργανωτικών μοντέλων ανά κατηγορία δήμων και εν συνεχεία η υλοποίηση οργανωτικών αλλαγών βάσει των μοντέλων αυτών.

Για την υποστήριξη των Δήμων, η ΕΕΤΑΑ συνέταξε 10 πρότυπους Οργανισμούς Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) για 10 διαφορετικούς τύπους Δήμων.

Η μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθήθηκε για την κατάρτιση των εφαρμοζόμενων ΟΕΥ ήταν με βάση τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ και όχι με βάση τις διαδικασίες λειτουργίας. Συνεπώς, το επόμενο βήμα για την ολοκλήρωση της αναδιοργάνωσης των ΟΤΑ είναι η προτυποποίηση των διαδικασιών λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών. Για το σκοπό αυτό είναι σκόπιμο να αξιοποιηθούν εργαλεία και τεχνικές μοντελοποίησης των διαδικασιών λειτουργίας (process modeling). Επομένως, κρίνεται αναγκαία η υλοποίηση επιτελικού έργου λειτουργικής αναδιοργάνωσης των ΟΤΑ, μέσω της δημιουργίας νέου μοντέλου λειτουργίας που θα περιλαμβάνει τις αναγκαίες αλλαγές:

- του κανονιστικού πλαισίου,
- των διαδικασιών και των εντύπων,
- των οργανωτικών δομών και των ρόλων (π.χ. θέσεων εργασίας),
- των πληροφοριακών συστημάτων.

Για την επίτευξη του παραπάνω στόχου, θα πρέπει να καταγραφούν, απλοποιηθούν και τυποποιηθούν οι διαδικασίες λειτουργίας (αξιοποιώντας ειδικό λογισμικό ηλεκτρονικής μοντελοποίησης επιχειρησιακών διαδικασιών) με απώτερους σκοπούς:

- τη μείωση χρόνου και κόστους λειτουργίας,
- την κατάργηση διαδικασιών μη προστιθέμενης αξίας και την τροποποίηση ή την εξάλειψη περιττών κανονιστικών ρυθμίσεων,
- την αναδιοργάνωση των υπηρεσιών και την περιγραφή των θέσεων εργασίας, και
- την εκπόνηση ενιαίων προδιαγραφών για την αυτοματοποίηση των διαδικασιών μέσω ΤΠΕ.

Επίσης, θα πρέπει να προβλεφθεί πρόγραμμα εφαρμογής του προηγούμενου επιτελικού έργου σ' όλη την αυτοδιοίκηση (roll out), έτσι ώστε όλοι οι ΟΤΑ να εφαρμόζουν τις πρότυπες διαδικασίες.

2. Δεύτερον, η βελτίωση της οργάνωσης των διοικητικών δομών και λειτουργιών των ΟΤΑ μέσω:

- της βελτίωσης της αποτελεσματικής άσκησης των νέων αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν στους ΟΤΑ με το πρόγραμμα «Καλλικράτης»,
- της ενίσχυσης της διοικητικής υποστήριξης των μικρότερων δήμων, ιδίως των ορεινών και νησιώτικων,
- της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης και χωρικής αποκέντρωσης των δημοτικών υπηρεσιών,
- του αποτελεσματικού συντονισμού και της επίτευξης της συμπληρωματικότητας μεταξύ των δημοτικών υπηρεσιών με τα ΝΠΔΔ και τις δημοτικές επιχειρήσεις τους, και τέλος
- της προώθησης οριζόντιων μηχανισμών συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών του ΟΤΑ.

3. Τρίτον, η αξιολόγηση των δομών και λειτουργιών των ΟΤΑ

Η αξιολόγηση των ΟΤΑ είναι μία νέα διαδικασία, η οποία συχνά αντιμετωπίζεται με καχυποψία και αντιδράσεις. Και αυτό επειδή συχνά δεν καθίσταται σαφές, ότι ο ωφελούμενος είναι ο ίδιος ο ΟΤΑ, εφόσον βέβαια προβεί στις αναγκαίες προσαρμογές. Επίσης, η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να συνδράμει στην αντιμετώπιση των αδυναμιών και των προκλήσεων που αναδεικνύονται από την αξιολόγηση και όχι στην «τιμωρία» όσων ΟΤΑ εμφανίζουν προβλήματα. Οι βασικοί στόχοι και επιδιώξεις της αξιολόγησης των ΟΤΑ (εσωτερικής ή/και εξωτερικής) οφείλουν να είναι:

- Ο εντοπισμός των αδυναμιών των ΟΤΑ, η εκτίμηση των μελλοντικών προκλήσεων και ευκαιριών και η διατύπωση προτάσεων πολιτικής προσαρμογής.

- Η προσαρμογή στα νέα δεδομένα και στη νέα ιεράρχηση αναγκών (π.χ. ενίσχυση κοινωνικών δομών, τοπική οικονομική ανάπτυξη, απασχόληση).
- Η εναρμόνιση δομών και διαδικασιών με τους στρατηγικούς στόχους των ΟΤΑ και τις ιδιαιτερότητές τους (τυπολογία).
- Η εφαρμογή νέων μεθόδων διοίκησης.
- Ο οικονομικός εξορθολογισμός της λειτουργίας των ΟΤΑ.
- Η οργάνωση των Οικονομικών Υπηρεσιών μέσω της «μοντελοποίησης» διαδικασιών, της εφαρμογής του διπλογραφικού συστήματος και της αναλυτικής λογιστικής, καθώς και της κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού.
- Η ενοποίηση του συστήματος προμηθειών σε κάθε ΟΤΑ και η διασφάλιση της διαφάνειας αυτών, με ταυτόχρονη απλοποίηση της σχετικής γραφειοκρατίας και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αντίστοιχων διαδικασιών.
- Ο εντοπισμός και αντιμετώπιση διοικητικών δυσλειτουργιών.
- Η αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.
- Η αποκέντρωση και αυτοματοποίηση παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τις ΜΚΟ και η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.
- Η ενίσχυση διαφάνειας μέσω δημιουργίας υπηρεσίας εσωτερικού ελέγχου.
- Η προσαρμογή των ΟΕΥ και λόγω της κατάργησης των οργανικών θέσεων (όπως προβλέπει το άρθρο 33 του ν.4024/2011).

5.2.2 Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού στη Δημοτική Διοίκηση

Ο Ν.2503/1997 περί «Διοίκησης, Οργάνωσης, Στελέχωσης της Περιφέρειας – Ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» αναφέρεται στη στελέχωση των ΟΤΑ α' βαθμού (αιρετά όργανα), αλλά και υπηρεσιών τους,

όπως της ταμειακής υπηρεσίας, των εκπροσώπων τους, αλλά και των φορέων που λειτουργικά ανήκουν σε αυτούς (π.χ. παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί). Το άρθρο 20 αναφέρεται σε αντίστοιχα ζητήματα σχετικά με τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Ο Ν.3274/2004²⁸⁸ αναφέρεται αρχικά στη δημιουργία και τη λειτουργία του δημοτολογίου στους δήμους. Στη συνέχεια ορίζεται το πλαίσιο κάλυψης των θέσεων αντιδημάρχων, καθώς και η συνεργασία με νομικούς των δήμων, ενώ τα άρθρα 29,30 και 31 αναφέρονται σε θέματα αδειών των αιρετών, σε ειδικά θέματα προσωπικού των ΟΤΑ και στους ειδικούς συνεργάτες της ΚΕΔΕ.

Ο Ν.3584/2007²⁸⁹ αναφέρεται στην καθιέρωση κανόνων πρόσληψης και υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των ΟΤΑ α' Βαθμού, όσον αφορά το μόνιμο προσωπικό, αλλά και το προσωπικό ειδικών θέσεων και το προσωπικό με θέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Επίσης, ορίζονται τα προσόντα, οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα και τα κωλύματα διορισμού τους. Επίσης, το κεφάλαιο ΣΤ' αναφέρεται στις ενδεχόμενες υπηρεσιακές μεταβολές (μετακίνηση, απόσπαση, μετάταξη), ενώ συνεχίζοντας το κεφάλαιο Ζ αναφέρεται στις κατηγορίες θέσεων, στη διάκριση του προσωπικού σε ειδικότητες, ενώ, συμπληρωματικά, το επόμενο κεφάλαιο ασχολείται με τη δυνατότητα προαγωγής. Στο κεφάλαιο Θ' οι διατάξεις του Νόμου αναφέρονται στη διαδικασία της διαθεσιμότητας των υπαλλήλων και στις περιπτώσεις αργίας των υπαλλήλων. Το δεύτερο μέρος του Νόμου ασχολείται με τις ειδικές κατηγορίες προσωπικού (Γενικοί και Ιδιαίτεροι Γραμματείς, Ειδικοί Σύμβουλοι και Συνεργάτες κ.λπ.), καθώς και άλλο προσωπικό με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

Ο Ν.3528/2007²⁹⁰ ακολουθεί το Ν.3584/2007 ως προς το περιεχόμενο. Σε αυτόν υπάγονται οι υπάλληλοι της τοπικής αυτοδιοίκησης για όσα θέματα δεν ορίζονται ειδικές διατάξεις σε άλλες νομοθετικές διατάξεις.

²⁸⁸ Βλ. Ν.3274/2004 «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού»

²⁸⁹ Βλ. Ν.3584/2007 «Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και κοινοτικών Υπαλλήλων»

²⁹⁰ Βλ. Ν.3528/2007 «Κώδικας Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ»

Ο Ν.3852/2010²⁹¹ αναφέρεται στην εκλογική διαδικασία που ακολουθείται για τα αιρετά μέλη του Δήμου (δήμαρχος, δημοτικοί σύμβουλοι κλπ), τα διάφορα συμβούλια, καθώς και τις υποχρεώσεις τους. Αντίστοιχα, το τρίτο μέρος του Νόμου αναφέρεται στην εκλογική διαδικασία του β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στις αρμοδιότητες και τις υποχρεώσεις των οργάνων της.

Εκτός των παραπάνω νομοθετικών διατάξεων, μια σειρά νέων, ειδικά στο Πλαίσιο των Μνημονίων, έρχονται να θέσουν το πλαίσιο εφαρμογής των μέτρων της διαθεσιμότητας και κινητικότητας υπαλλήλων. Αρχικά, ο Ν.4172/2013²⁹² ορίζει τις γενικές διατάξεις, σύμφωνα με τις οποίες εφαρμόζονται τα μέτρα της διαθεσιμότητας και κινητικότητας των υπαλλήλων. Επίσης, σύμφωνα με τα άρθρα 80 και 81 καταργούνται η Δημοτική Αστυνομία και οι Σχολικοί Φύλακες.

Με το νομοθετικό διάταγμα ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/2/οικ.21634/2-8-2013²⁹³ καθορίζεται η διαδικασία επιλογής των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα και ρυθμίζονται ζητήματα μοριοδότησής τους, καθώς και λειτουργίας του Τριμελούς Συμβουλίου του άρθρου 5 παρ. 3 του Ν.4024/2011²⁹⁴ και των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων.

Τέλος, το νομοθετικό διάταγμα ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/3/οικ. 22274²⁹⁵ καθορίζει τη διαδικασία επιλογής των προς μετάταξη ή μεταφορά υπαλλήλων, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξής τους. Ο συγκεκριμένος Νόμος αναφέρεται στο εφαρμοζόμενο πρόγραμμα κινητικότητας υπαλλήλων μέσω μετάταξης/μεταφοράς τους σε άλλη υπηρεσία.

²⁹¹ Βλ. Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

²⁹² Βλ. Ν.4172/2013 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν.4046/2012, του Ν.4093/2012 και του Ν.4127/2013 και άλλες διατάξεις»

²⁹³ Βλ. 9. ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/2/οικ.21634 - Καθορισμός της διαδικασίας επιλογής των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξής τους, τον τρόπο μοριοδότησής τους και ρύθμιση ζητημάτων λειτουργίας του Τριμελούς Συμβουλίου του άρθρου 5 παρ. 3 του ν.4024/2011 και των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων

²⁹⁴ Βλ. Ν.4024/2011 - ΦΕΚ Α 226/27-10-2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»

²⁹⁵ Βλ. ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/3/οικ. 22274 «Καθορισμός της διαδικασίας επιλογής των προς μετάταξη ή μεταφορά υπαλλήλων, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξής τους καθώς και του τρόπου μοριοδότησής τους»

Μέσω του Νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, καταβάλλονται προσπάθειες μείωσης των δυσλειτουργιών που χαρακτηρίζουν το ανθρώπινο δυναμικό της (π.χ. μειωμένη κινητικότητα, ελλιπής αξιοποίηση του προσωπικού βάσει ικανοτήτων, μειωμένη συμμετοχή των γυναικών στις ανώτερες θέσεις, απουσία πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, επιμόρφωσης και ικανοτήτων κ.λπ.). Επίσης, γίνεται προσπάθεια εξάλειψης της αναντιστοιχίας μεταξύ στελέχωσης των υπηρεσιών και των πραγματικών αναγκών ως προς τον αριθμό των υπαλλήλων.

Οι παραπάνω δυσλειτουργίες δυσχεραίνουν το έργο των υπαλλήλων, επιβαρύνοντας το κόστος των παραγόμενων υπηρεσιών και περιορίζουν την αποτελεσματικότητα. Σε μεγάλο βαθμό ευθύνεται το γραφειοκρατικό θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας και οργάνωσης. Συχνά παρατηρούνται προβλήματα όπως σημαντικός κατακερματισμός της δικαιοδοσίας για το παραγόμενο έργο, ασαφής περιγραφή καθηκόντων και συνεχείς αλλαγές του θεσμικού πλαισίου, παράγοντες που δυσκολεύουν την εύρυθμη λειτουργία της αυτοδιοίκησης και της δημόσιας διοίκησης εν γένει.

Τον τελευταίο καιρό επιχειρήθηκε από το ΥΠΕΣ καταγραφή του προσωπικού των τοπικών αυτοδιοικήσεων, με απώτερο σκοπό την εξεύρεση του πλεονάζοντος προσωπικού και τη διοχέτευσή του σε θέσεις, π.χ. άλλων ΟΤΑ, όπου διαπιστώνονται ελλείψεις. Η ΚΕΔΕ υποστηρίζει ότι αυτή η καταγραφή σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να συνδέεται με απολύσεις και διαθεσιμότητες υπαλλήλων. Η πρόταση της ΚΕΔΕ είναι να εφαρμοστεί εθελοντική διαδημοτική κινητικότητα, ενώ υποστηρίζει, επίσης, ότι η καταγραφή υπαλλήλων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες κάθε Δήμου και να εκπονηθεί από κοινή Επιτροπή εκπροσώπων του ΥΠΕΣ, της ΚΕΔΕ και των υπαλλήλων και όχι μόνον από το ΥΠΕΣ²⁹⁶.

Η καταγραφή του θεσμικού και λειτουργικού πλαισίου διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναδεικνύει σειρά κρίσιμων ζητημάτων, όπως είναι η έλλειψη τεχνογνωσίας σε εξειδικευμένα και σύγχρονα αντικείμενα

²⁹⁶ Βλ. www.kedke.gr

τοπικών πολιτικών, με παράλληλα συγκριτικά χαμηλό επίπεδο μόρφωσης των στελεχών, το οποίο πρέπει να κατανεμηθεί σε θέσεις αντίστοιχες των πραγματικών δυνατοτήτων του. Κρίσιμα θεωρούνται και τα ζητήματα που ανακύπτουν από την έλλειψη ορθολογικής αξιολόγησης του προσωπικού, εφαρμόζοντας κριτήρια αντικειμενικότητας, σαφούς στοχοθεσίας και παροχής κινήτρων αποδοτικότητας. Επιπλέον, σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθούν ζητήματα που ανακύπτουν σχετικά με τη δυσχέρεια κινητικότητας του ανθρώπινου δυναμικού, τη μη προσαρμογή στις νομοθετικές εξελίξεις, την αδυναμία κατανόησης στρατηγικών και διαδικασιών διασφάλισης ποιότητας και την παρατηρούμενη διαφθορά και ατιμωρησία.

Στα πλαίσια της παραπάνω ανάλυσης, προτείνεται μια σειρά ενεργειών που σκοπό έχουν την αποτελεσματικότερη διαχείριση του ανθρωπίνου δυναμικού και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ίδιου του Δήμου.

1. Κρίνεται απαραίτητη: α) η καθιέρωση διαδικασιών και κριτηρίων κρίσεων, β) η διευκόλυνση των διαδικασιών κινητικότητας υπαλλήλων (απόσπαση και διάθεση υπαλλήλων, γ) η υποχρεωτική στοχοθεσία ανά δομή και εφαρμογή μηχανισμών παρακολούθησης στόχων, δ) η υιοθέτηση ορθολογικού συστήματος εξέλιξης ανθρωπίνου δυναμικού και η θεσμοθέτηση παροχής κινήτρων και ε) η βελτίωση του θεσμικού πλαισίου της αξιολόγησης.
2. Δύνανται να συμβάλουν θετικά: α) η μετάδοση του αναπτυξιακού οράματος της ηγεσίας του ΟΤΑ στους υπαλλήλους του, β) η διάκριση των ρόλων των αιρετών και των στελεχών της αυτοδιοίκησης, γ) ο «από κάτω προς τα πάνω» προγραμματισμός, δ) ο προγραμματισμός αναγκών ανθρωπίνου δυναμικού, ε) η εφαρμογή ενιαίου συστήματος επιλογής προσωπικού, στ) η τυποποίηση των διαδικασιών, η στοχοθεσία και η αποφυγή επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, ζ) η εφαρμογή σύγχρονων συστημάτων αξιολόγησης της απόδοσης, η) η εσωτερική αξιολόγηση και η αξιολόγηση των πολιτών, θ) η δημιουργία εσωτερικών δικτύων συνεργασίας και κ) η κατάρτιση/επιμόρφωση των υπαλλήλων.

3. Επίσης κρίνεται απαραίτητη: α) η εφαρμογή διαδικασιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, β) η εφαρμογή ορθολογικών αμοιβών και κινήτρων, γ) η εφαρμογή πειθαρχικών διαδικασιών, δ) η μέτρηση του διοικητικού κόστους και ε) η εφαρμογή πληροφοριακού συστήματος ανθρώπινων πόρων.

5.2.3 Χρηματοοικονομική Διαχείριση

Η διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής των προϋπολογισμών των ΟΤΑ α' βαθμού ρυθμίζεται από το Β.Δ. 17-5/15-6-1959, από τον Ν. 3463/06, καθώς και από τις Κ.Υ.Α. 7028/04 και Κ.Υ.Α. 64871/07²⁹⁷. Συμπληρωματικά προς τις παραπάνω διατάξεις λειτουργεί ο Ν. 2362/95²⁹⁸. Η διαδικασία κατάρτισης, ψήφισης, αναμόρφωσης και ισχύς του προϋπολογισμού των δήμων ρυθμίζεται από τα άρθρα 155-162 του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων²⁹⁹. Παράλληλα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 του Ν. 3146/03³⁰⁰, ο τύπος του προϋπολογισμού των Δήμων και των Κοινοτήτων καθορίζεται με Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομίας.

Σταθμό για την οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ αποτέλεσε η εισαγωγή της διπλογραφικής λογιστικής μεθόδου με το Π.Δ. 315/99, και τις κοινές υπουργικές αποφάσεις 64871/07, 67146/08 και 70560/09³⁰¹. Το διπλογραφικό σύστημα λογιστικής εφαρμόζεται από 1/1/2000 υποχρεωτικά στους ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων ή με έσοδα άνω του 1,5 εκ. ευρώ. Η εφαρμογή του

²⁹⁷ Βλ. Β.Δ. 17-5/15-6-1959 «Οικονομική Διαχείριση και Λογιστικό των Δήμων και Κοινοτήτων», Ν. 3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ΚΥΑ 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β') απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων», ΚΥΑ 64871/07 – ΦΕΚ Β' 2253/26.11.2007 «Κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2008 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β') απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»

²⁹⁸ Βλ. Ν. 2362/95 «Δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου δαπανών κράτους και άλλες διατάξεις»

²⁹⁹ Βλ. Ν.3463/2006 (ΦΕΚ Α 114) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

³⁰⁰ Βλ. Ν. 3146/03 «Οργάνωση και άσκηση εκλογικού δικαιώματος ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις»

³⁰¹ Βλ. Π.Δ. 315/99 (Φ.Ε.Κ. 302/30-12-99) «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού)», ΚΥΑ 64871/07 «Κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2008 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β') απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων», ΚΥΑ 67146/08 «Κατάρτιση προϋπολογισμού των Δήμων και Κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2009», ΚΥΑ 70560/09 «Κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2010 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3.2.2004 (ΦΕΚ 253 Β) απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»

διπλογραφικού συστήματος πραγματοποιείται ταυτόχρονα με την εκτέλεση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού. Ωστόσο, η πορεία υλοποίησης του συστήματος σε πολλούς δήμους παρουσιάζει δυσκολίες.

Με το Π.Δ. 113/2010³⁰² ρυθμίζονται ζητήματα ανάληψης υποχρεώσεων από τους Διατάκτες. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 2 πριν από κάθε εκτέλεση δαπάνης του Δημοσίου απαιτείται σχετική απόφαση ανάληψης υποχρέωσης, με την οποία εγκρίνεται η πραγματοποίηση της δαπάνης και δεσμεύεται η αναγκαία πίστωση (άρθρο 21, παρ. 2, Ν.2362/1995³⁰³). Η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης περιλαμβάνει τη νομοθετική βάση της δαπάνης, το είδος και τα αίτια της, το ύψος επιβάρυνσης του προϋπολογισμού κ.α. Η Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε.), ελέγχει τη νομιμότητα της δαπάνης και καταχωρεί το ποσό στο βιβλίο Εγκρίσεων και Εντολών Πληρωμής. Αντίγραφο της απόφασης κοινοποιείται στην οικεία Υπηρεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το άρθρο 7 υποχρεώνει τους φορείς του δημοσίου να τηρούν Μητρώο Δεσμεύσεων.

Με το άρθρο 76, του Ν. 4172/2013³⁰⁴ ιδρύθηκε το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, με σκοπό την παρακολούθηση της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, καθώς και την επίτευξη ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών. Παράλληλα, το άρθρο 79 του νόμου αυτού προβλέπει την εκπόνηση από τους δήμους πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των ετήσιων σχεδίων δράσης τους.

Η ΚΥΑ 30842/2013³⁰⁵ των ΥΠΟΙΚ και ΥΠΕΣ περιλαμβάνει οδηγίες κατάρτισης του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2014. Τέλος, με την Εγκύκλιο 22/2013 του ΥΠΕΣ³⁰⁶ διευκρινίζονται θέματα για τον «Έλεγχο των προϋπολογισμών

³⁰² Βλ. Π.Δ. 113/2010 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες»

³⁰³ Βλ. Νόμος 2362/95 – Δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου δαπανών κράτους και άλλες διατάξεις

³⁰⁴ Βλ. Ν.4172/13 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του Ν. 4093/2012 και του Ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις»

³⁰⁵ Βλ. ΚΥΑ 30842/2013 «Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2014 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3.2.2004 (ΦΕΚ Β' 253) απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»

³⁰⁶ Βλ. Εγκύκλιος 22/2013 «Έλεγχος των προϋπολογισμών οικονομικού έτους 2014 των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων»

οικονομικού έτους 2014 των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων».

Παρ' όλες τις σχετικές μεταρρυθμίσεις, όπως του Καλλικράτη, η αποτελεσματικότητα της οικονομικής διαχείρισης σε επίπεδο ΟΤΑ α' βαθμού παραμένει σε χαμηλά επίπεδα. Η σύγκριση προϋπολογισμού και απολογισμού, συνήθως, φανερώνει τις δομικές αδυναμίες λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης των οικονομικών των ΟΤΑ.

Τα έσοδα του προϋπολογισμού διακρίνονται στις ακόλουθες ομάδες: τακτικά έσοδα, έκτακτα έσοδα, έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών (ΠΟΕ) που βεβαιώνονται για πρώτη φορά, εισπράξεις δανείων και απαιτήσεων από ΠΟΕ, εισπράξεις υπέρ του Δημοσίου ή τρίτων και επιστροφές χρημάτων και χρηματικό υπόλοιπο προηγούμενης χρήσης. Μέχρι και την εφαρμογή της ΚΥΑ οικ.47490/18-12-2012³⁰⁷ οι Δήμοι έγραφαν στο σκέλος των εσόδων ανά κατηγορία ποσά που δεν ανταποκρίνονταν στην πραγματικότητα και κατ' επέκταση στην πορεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας ήταν να προκύπτουν τεράστιες αποκλίσεις σχετικά με τα προϋπολογισθέντα και τα απολογιστικά έσοδα³⁰⁸. Η εφαρμογή της ΚΥΑ, η οποία όρισε ότι ο προϋπολογισμός ενός έτους δεν μπορεί να υπερβαίνει το 30% του προηγούμενου έτους, είχε ως αποτέλεσμα την σημαντική εξισορρόπηση της διαδικασίας, χωρίς ωστόσο να υπάρξει σημαντική διαφοροποίηση στον τρόπο λειτουργίας των ΟΤΑ όσον αφορά τα έσοδά τους.

Στην κατηγορία των εσόδων από ακίνητη περιουσία, μέχρι σήμερα, πληθώρα Δήμων έχει ολοκληρώσει πλημμελώς τη διαδικασία απογραφής, εξαιτίας της αδυναμίας καταγραφής και αξιολόγησης της ακίνητης περιουσίας τους. Ταυτόχρονα, σε πολλές περιπτώσεις, κυρίως σε μικρούς Δήμους, εμφανίζεται το φαινόμενο της μη είσπραξης εσόδων για διάφορους λόγους. Συχνά η υπηρεσία δεν γνωρίζει το σύνολο της ακίνητης περιουσίας, καθώς είτε δεν έχει μονάδα

³⁰⁷ Βλ. ΚΥΑ 47490 18-12-2012 - Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2013 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β') απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»

³⁰⁸ Βλ. αναλυτικά Κότιος Α. (2011) «Τα οικονομικά των ΟΤΑ με βάση τα νέα δεδομένα», Σύλλογος Δημάρχων Αττικής, 3ο Forum Αυτοδιοίκησης, Πόρος 24 & 25 Σεπτεμβρίου 2011, σελ. 13

διαχείρισης δημοτικής περιουσίας, είτε αυτή δεν είναι στελεχωμένη. Χαρακτηριστικά είναι και τα παραδείγματα μεγάλων αστικών Δήμων, που δεν δήλωσαν μεγάλο τμήμα της περιουσίας τους στο Εθνικό Κτηματολόγιο και δεν γνωρίζουν το σύνολό της. Επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρείται μεγάλη ανοχή σε ενοικιαστές που δεν τακτοποιούν τις οικονομικές τους υποχρεώσεις.

Στην κατηγορία των εσόδων από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα εγγράφεται το ενιαίο ανταποδοτικό τέλος της παρ. 12 του άρθρου 25 του Ν.1828/1989³⁰⁹, καθώς και τα έσοδα της υπηρεσίας καθαριότητας. Επίσης, εγγράφονται τα έσοδα που προέρχονται από τη λειτουργία της υπηρεσίας ύδρευσης, της υπηρεσίας άρδευσης και της υπηρεσίας αποχέτευσης (άρθρο 19 β.δ. της 24/9-20/10/1958³¹⁰). Σε ότι αφορά την είσπραξη του τέλους καθαριότητας, τα αποτελέσματα είναι ικανοποιητικά, καθώς πραγματοποιείται μέσω της ΔΕΗ, ωστόσο, σημαντικό πρόβλημα εντοπίζεται στα τέλη που επιβάλλονται από τα Δημοτικά Συμβούλια. Τα κατά τόπους Δημοτικά Συμβούλια, πολλές φορές, προχωρούν σε προσαρμογή των επιβαλλόμενων τελών, χωρίς να προβλέπεται η ισοσκέλιση εσόδων και εξόδων. Με αυτό τον τρόπο, σε πάρα πολλούς Δήμους οι Δημοτικές Αρχές εκμεταλλεόμενες το γεγονός ότι δεν υπάρχει ουσιαστικός έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και χρησιμοποιούν άλλα έσοδα προκειμένου να λειτουργήσουν την υπηρεσία καθαριότητας, επιβαρύνοντας την οικονομική λειτουργία του Δήμου. Το ίδιο ακριβώς φαινόμενο παρουσιάζεται και στα έσοδα από τις υπηρεσίες ύδρευσης – άρδευσης και αποχέτευσης. Ταυτόχρονα, δεν υπάρχει σχεδόν πουθενά ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα μέτρησης της κατανάλωσης, ενώ ταυτόχρονα σε πάρα πολλές περιπτώσεις οι πολίτες έχουν «ασυλία» από τις συνεχόμενες καθυστερήσεις πληρωμής των λογαριασμών τους.

Στα έσοδα από λοιπά τέλη, δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών περιλαμβάνονται τα τέλη που επιβάλλονται για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας των δημοτικών κοιμητηρίων, των δημοτικών χώρων στάθμευσης, από εισιτήρια εισόδου σε θέατρα, κινηματογράφους, μουσεία, συναυλίες κλπ. Επίσης, εδώ συμπεριλαμβάνεται το

³⁰⁹ Βλ. Ν.1828/1989 «Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις»

³¹⁰ Βλ. Β.Δ. της 24/9-20/10/1958 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίων κείμενων νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των Δήμων και Κοινοτήτων»

τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων επιτηδευματιών. Όπως και στις προηγούμενες περιπτώσεις, στους περισσότερους Δήμους ο βαθμός βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων είναι πάρα πολύ χαμηλός. Σε πάρα πολλούς Δήμους δεν υπάρχει κανένας προγραμματισμός για τα έσοδα από τις διαφημιστικές πινακίδες, με αποτέλεσμα είτε ο Δήμος να μην εισπράττει τέλη ή να εισπράττει μικρά ποσά. Ιδιαίτερη αναφορά σε αυτή την κατηγορία πρέπει να γίνει στο ποσό που επιβάλλεται στα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, όπου ενώ στους αστικούς και μεγάλους Δήμους ο βαθμός εισπραξιμότητας είναι ικανοποιητικός, στους μικρούς Δήμους τα ποσοστά είσπραξης είναι μικρότερα.

Όσον αφορά τις δαπάνες των Δήμων, το θεσμικό πλαίσιο που τις διέπει ορίζεται από το Β.Δ. του 1959 καθώς και το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων³¹¹. Με την εφαρμογή του διπλογραφικού συστήματος, οι Δήμοι θα μπορούσαν να προσεγγίσουν το πραγματικό κόστος των υπηρεσιών τους. Το βασικότερο πρόβλημα εντοπίζεται στην αδυναμία προσδιορισμού του πραγματικού κόστους λειτουργίας ανά προσφερόμενη υπηρεσία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπηρεσία του Ληξιαρχείου – Δημοτολογίου. Θεωρητικά, στο τέλος του χρόνου κάθε Δήμος δύναται να γνωρίζει πόσο κοστίζει η συγκεκριμένη υπηρεσία που προσφέρει και θα μπορούσε ενδεχομένως να έχει και κόστος ανά πιστοποιητικό. Ωστόσο, το γεγονός ότι η συγκεκριμένη υπηρεσία δεν ξεχωρίζεται, σε επίπεδο προϋπολογισμού, από τις υπόλοιπες διοικητικές υπηρεσίες, καθιστά αδύνατο τον προσδιορισμό του κόστους.

Συμπληρωματικά με τα παραπάνω, θα πρέπει να αναφερθεί ότι σε πάρα πολλούς Δήμους παρατηρείται έλλειψη ειδικών διοικητικών και οικονομικών γνώσεων από αιρετούς και στελέχη, ενώ ταυτόχρονα υπάρχει σημαντική γραφειοκρατία. Όταν ολοκληρώνονται οι διαδικασίες έκδοσης ενός εγγράφου δεν υπάρχει παρά μόνο τυπικός έλεγχος.

Η κοστολόγηση αποτελεί ένα από τα βασικά μέτρα κατά την υλοποίηση προγραμμάτων εξυγίανσης των οικονομικών των Δήμων. Επιπλέον, με τη συνεχώς

³¹¹ Βλ. Β.Δ. 17-5/15-6-59 (ΦΕΚ 114/59 τεύχος Α') «Περί οικονομικής διοίκησης και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων»

αυξανόμενη πολυπλοκότητα των αντικειμένων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι Δήμοι θα βρίσκονται όλο και περισσότερο αντιμέτωποι με τις δυσκολίες στην αξιολόγηση του πραγματικού τους κόστους, αλλά ταυτόχρονα και με τις ευκαιρίες, που τους δίνονται μέσω της κοστολόγησης των υπηρεσιών τους για ορθολογική διαχειριστική στάση, όσον αφορά τη λειτουργία και τη διαχείριση των οικονομικών τους.

Στο σκέλος των εσόδων προτείνεται η δημιουργία ταμείου είσπραξης και πληρωμής άμεσης ενημέρωσης του διπλογραφικού συστήματος και διασύνδεσης με τους κρατικούς ελεγκτικούς μηχανισμούς, έτσι ώστε να υπάρχει ενημέρωση των κρατικών υπηρεσιών για τις πραγματοποιούμενες συναλλαγές και να τροφοδοτούνται αυτόματα ενέργειες προς τους οφειλέτες των δήμων.

Όσον αφορά τα έξοδα, προτείνεται σε κεντρικό επίπεδο η λειτουργία οργανικής μονάδας εφαρμογής συστήματος κοστολόγησης των υπηρεσιών των Δήμων, για τον υπολογισμό του πραγματικού κόστους ανά δραστηριότητα. Η κοστολόγηση οδηγεί στη διευκόλυνση της λήψης αποφάσεων προς όφελος του Δήμου και των Δημοτικών του Επιχειρήσεων. Παράλληλα, συνεισφέρει στην καλύτερη παρακολούθηση των προσφερόμενων υπηρεσιών, στον έλεγχο της ανταποδοτικότητας και, τελικά, στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δομών παροχής υπηρεσιών.

Επίσης, προτείνεται η ανάπτυξη ενός συστήματος ηλεκτρονικής διαχείρισης εγγράφων, σε συνδυασμό με ένα σύστημα ηλεκτρονικής υπογραφής, προκειμένου να περιοριστεί η χρονοβόρα και δαπανηρή αποστολή εκτυπωμένων εγγράφων μεταξύ υπηρεσιών. Μέσω μια κοινής αναπαράστασης δεδομένων θα εξαλειφθεί η ανάγκη των πολλαπλών εκτυπώσεων, καθώς και η χρονοβόρα χειροκίνητη καταχώρηση των δεδομένων στα διαφορετικά συστήματα.

Ακόμη, απαιτείται η έκδοση του προβλεπόμενου από το άρθρο 175 παρ. 2 του Κ.Δ.Κ. Προεδρικού Διατάγματος που θα αντικαταστήσει το Β.Δ. 17-5/15-6-1959 και που θα ρυθμίζει τα ζητήματα της οικονομικής διαχείρισης και της δημοσιολογιστικής διαδικασίας των ΟΤΑ. Μέχρι σήμερα εξακολουθούν να ισχύουν

οι αναχρονιστικές διατάξεις του Β.Δ. του 1959, γεγονός που δημιουργεί δυσχέρειες στη λειτουργία των υπηρεσιών.

Τέλος, προτείνεται η βελτίωση των οικονομικών - διαχειριστικών πολιτικών και λειτουργιών του Δήμου. Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται ο ανασχεδιασμός του συστήματος κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού και του απολογισμού, με σκοπό την εφαρμογή στόχων και συγκεκριμένων δεικτών χρηματοοικονομικής ανάλυσης, που θα συνοδεύουν τον προϋπολογισμό και τον απολογισμό του Δήμου.

5.2.4 Διαχείριση Δημοσίων Συμβάσεων

Οι στόχοι των προμηθειών περιλαμβάνουν κυρίως³¹² :

1. την ανάπτυξη ικανοποιητικών πηγών προμήθειας και τη διατήρηση καλών σχέσεων με αυτές,
2. την επίτευξη της άριστης αγοράς (κατάλληλης ποιότητας στο ελάχιστο κόστος),
3. τη διασφάλιση άριστης ανταπόκρισης τω προμηθευτών,
4. τον εντοπισμό νέων και καλύτερων αγαθών και προϊόντων και
5. την ανάπτυξη αποτελεσματικών μέτρων ελέγχου και διαδικασιών.

Οι προμήθειες των δήμων, των συνδέσμων ΟΤΑ και των δημοτικών ΝΠΔΔ διέπονται από τις διατάξεις του Ν.2286/95³¹³. Σύμφωνα με αυτόν, οι ΟΤΑ εκτελούν τις προμήθειές τους με βάση ενιαίο κανονισμό προμηθειών, ο οποίος θεσπίζεται με προεδρικό διάταγμα. Μέχρι την έκδοση του διατάγματος αυτού ισχύει ο Ενιαίος Κανονισμός Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΚΠΟΤΑ), ο οποίος θεσπίσθηκε με την Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών 11389/1993³¹⁴, κατ' εξουσιοδότηση του προγενέστερου Ν.1797/88³¹⁵, με την προϋπόθεση ότι οι

1.³¹² Φίλος Ι (2004): Εγχειρίδιο πολιτικών και διαδικασιών: Εργαλείο οργάνωσης και ελέγχου, Αθήνα: Εκδόσεις IQ Group, Αθήνα

³¹³ Βλ. Νόμος 2286/95 (ΦΕΚ 19/Α) «Προμήθειες δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων»

³¹⁴ Βλ. ΥΠ.ΕΣ. 11389/93 (ΦΕΚ-185 Β' – Διόρθ. Σφάλμ. στο ΦΕΚ 550 Β) «Ενιαίος κανονισμός προμηθειών Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

³¹⁵ Βλ. Ν. 1797/4-8-88 (ΦΕΚ 164/88 τεύχος Α') «Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων»

ρυθμίσεις του δεν αντιτίθενται στις διατάξεις του Ν.2286/95. Προμήθειες, των οποίων η δαπάνη (εκτός ΦΠΑ) είναι ίση ή υπερβαίνει το κατώτατο όριο εφαρμογής του ΠΔ 60/07³¹⁶, διενεργούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του διατάγματος αυτού, συμπληρωματικά δε με τις διατάξεις του Ν. 2286/95 και του ΕΚΠΟΤΑ. Για τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ αυτών το κατώτατο όριο εφαρμογής του ΠΔ 60/07 για τη διετία 01/01/2012-31/12/2013 ανέρχεται στο ποσό των 200.000 ευρώ³¹⁷.

Οι προμήθειες των δήμων, των συνδέσμων ΟΤΑ, των δημοτικών ιδρυμάτων και ΝΠΔΔ ανατίθενται με ανοικτό, κλειστό και πρόχειρο διαγωνισμό, με απ' ευθείας ανάθεση από το δημοτικό ή το διοικητικό συμβούλιο του νομικού προσώπου, από την οικονομική επιτροπή, από το δήμαρχο ή τον πρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου του συνδέσμου ή νομικού προσώπου.

Στις περισσότερες περιπτώσεις εφαρμόζεται ανοικτός διαγωνισμός, ενώ η απευθείας ανάθεση γίνεται για προμήθειες μικρής αξίας. Για προμήθεια που εντάσσεται στο ΕΠΠ, ο τρόπος ανάθεσης καθορίζεται με υπουργική απόφαση (άρθρο 2 παρ. 1 και 2 Ν 2286/95³¹⁸). Στις λοιπές περιπτώσεις ο τρόπος ανάθεσης επιλέγεται από το αρμόδιο κάθε φορά όργανο. Σε κάθε περίπτωση δημοτικής προμήθειας εκδίδεται απόφαση δημοτικού συμβουλίου, εκτός αν πρόκειται για απ' ευθείας ανάθεση, οι οποίες γίνονται από την οικονομική επιτροπή (ΕΣ Τμ. VII 33/2012). Πρόχειρος είναι ο διαγωνισμός που διενεργείται με συνοπτικές διαδικασίες (άρθρο 2 παρ. 7 ΕΚΠΟΤΑ³¹⁹) και η διεξαγωγή του επιτρέπεται μόνο για προμήθειες, η προϋπολογιζόμενη αξία των οποίων υπολείπεται των κατωτάτων ορίων εφαρμογής των Κοινοτικών Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις (ΠΔ 60/07³²⁰), όπως αυτά διαμορφώνονται κάθε φορά (με απόφαση του Υπουργού

³¹⁶ Βλ. ΠΔ 60/07 (ΦΕΚ 64/Α) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ κ.λ.π.»

³¹⁷ Βλ. Κανονισμός 1251/2011, Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L 319/4/02-12-2011, άρθρο 6 παρ. 1β ΠΔ 60/2007

³¹⁸ Βλ. Νόμος 2286/95-Προμήθειες δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων

³¹⁹ Βλ. 105.ΥΠ.ΕΣ. 11389/93 (ΦΕΚ-185 Β' – Διόρθ. Σφάλμ. στο ΦΕΚ 550 Β) Ενιαίος κανονισμός προμηθειών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

³²⁰ Βλ. ΠΔ 60/07 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ κ.λ.π.»

Ανάπτυξης, άρθρο 2 παρ. 12 περίπτ. γ' Ν 2286/95³²¹). Σύμφωνα με την Υπουργική Απόφαση Π1/3305/2010³²², ορίζεται ότι οι προμήθειες ετήσιας συνολικής δαπάνης μέχρι 60.000,00 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, κατά κωδικό αριθμό είδους (του αρχείου ειδών του ΕΠΠ), εκτελούνται με πρόχειρο διαγωνισμό.

Οι προμήθειες που ανατίθενται μετά από πρόχειρο διαγωνισμό:

1. Εκτελούνται αποκεντρωμένα από τους ενδιαφερόμενους φορείς, με την επιφύλαξη της παρ. 9 του άρθρου 2 του Ν 2286/95³²³,
2. Δεν εντάσσονται στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (Απόφ. Υπ. Οικον., Ανταγ. και Ναυτ. Π1/3306/2010³²⁴),
3. Εξαίρονται της υποχρέωσης των ΟΤΑ να αποστέλλουν απολογιστικά στοιχεία των προμηθειών τους στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης (Απόφ. Υπ. Οικον., Ανταγ. και Ναυτ. Π1/3306/2010).

Σε περίπτωση που η αξία της προμήθειας δεν υπερβαίνει το όριο της απ' ευθείας ανάθεσης και ο οικείος ΟΤΑ επιλέξει να διενεργήσει πρόχειρο διαγωνισμό, δεν απαγορεύεται να μεταβάλει την επιλογή του και να προσφύγει στη διαδικασία της απ' ευθείας ανάθεσης. Επίσης, αν η προσφυγή στη διαδικασία της απ' ευθείας ανάθεσης και η ματαίωση του πρόχειρου διαγωνισμού γίνει επειδή το αποτέλεσμα του διαγωνισμού κρίθηκε ασύμφορο, ο φορέας δεν υποχρεούται να αιτιολογήσει την απόφασή του (ΕΣ Τμ. IV 45/1999).

Η προθεσμία κατάθεσης προσφορών και διενέργειας των διαγωνισμών του ΕΚΠΟΤΑ³²⁵ δεν μπορεί να είναι μικρότερη των είκοσι (20) ημερών από την ημερομηνία δημοσίευσης της διακήρυξης. Δύναται η περίοδος αυτή, με ειδική αιτιολογία, να περιορίζεται σε δέκα (10) ημέρες με απόφαση της οικονομικής επιτροπής³²⁶. Η ματαίωση προηγούμενου διαγωνισμού δεν αρκεί από μόνη της να

³²¹ Βλ. Νόμος 2286/95 «Προμήθειες δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων»

³²² Βλ. ΥΑ Π1/3305/2010 (ΦΕΚ 1789/Β) απόφαση του Υπουργείου Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας για την εξαίρεση των προμηθειών από την ένταξή τους στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (ΕΠΠ)

³²³ Βλ. Νόμος 2286/95 «Προμήθειες δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων»

³²⁴ Βλ. ΥΑ Π1/3306/2010 (ΦΕΚ 1789 Β/12-11-2010) απόφαση του Υπουργείου Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας για την εξαίρεση των προμηθειών από την ένταξή τους στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (ΕΠΠ)

³²⁵ Βλ. Ενιαίος Κανονισμός Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΚΠΟΤΑ), Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών 11389/1993 (ΦΕΚ 185/Β)

³²⁶ Βλ. άρθρο 10 παρ. 1α ΕΚΠΟΤΑ

δικαιολογήσει τη σύντμηση της προθεσμίας, όταν μάλιστα λόγος της ματαίωσης ήταν η ανάγκη ανάπτυξης μεγαλύτερου ανταγωνισμού³²⁷.

Η προθεσμία για τη διενέργεια του διαγωνισμού του ΠΔ 60/07³²⁸ δεν μπορεί να είναι μικρότερη των πενήντα δύο (52) ημερών από την ημερομηνία αποστολής της διακήρυξης στην Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης³²⁹. Η προθεσμία, ωστόσο, δύναται να περιοριστεί κατά πέντε (5) ημέρες, όταν η αναθέτουσα αρχή παρέχει ηλεκτρονικά ελεύθερη, άμεση και πλήρη πρόσβαση στα τεύχη του διαγωνισμού³³⁰. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές έχουν δημοσιεύσει προκαταρκτική προκήρυξη³³¹, η ελάχιστη προθεσμία για την παραλαβή των προσφορών μπορεί να περιορίζεται σε τριάντα έξι (36) ημέρες ή ακόμη και σε είκοσι δύο (22) ημέρες κατ' ελάχιστο όριο από την ημερομηνία αποστολής της διακήρυξης, εφόσον: α) η προκαταρκτική διακήρυξη έχει συμπεριλάβει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες³³², β) οι πληροφορίες είναι διαθέσιμες κατά τη δημοσίευση της διακήρυξης, γ) η προκαταρκτική διακήρυξη έχει αποσταλεί για δημοσίευση μεταξύ ενός διαστήματος πενήντα δύο (52) ημερών έως δώδεκα (12) μηνών πριν από την ημερομηνία αποστολής για δημοσίευση της διακήρυξης του διαγωνισμού³³³. Όταν οι προκηρύξεις καταρτίζονται και αποστέλλονται με ηλεκτρονικά μέσα, σύμφωνα με τη μορφή και τον τρόπο διαβίβασης που προβλέπονται στο Παράρτημα VIII σημείο 3 του ΠΔ 60/07, οι ανωτέρω προθεσμίες των 52, 36 ή 22 ημερών μπορεί να συντέμνονται κατά επτά (7) ημέρες³³⁴.

Για τη διενέργεια προμήθειας με πρόχειρο διαγωνισμό ΕΚΠΟΤΑ εκδίδεται σχετική απόφαση δημάρχου, με την οποία καθορίζονται και οι όροι του διαγωνισμού³³⁵.

³²⁷ Βλ. Απόφαση ΣτΕ 1808/2006 ΕΔΔΔΔ 2008 σελ. 486, Απόφαση ΕΣ Τμ. VI Απόφ. 3556/2009

³²⁸ Βλ. ΠΔ 60/07 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ κ.λ.π.»

³²⁹ Βλ. άρθρο 32 παρ. 2 ΠΔ 60/07

³³⁰ Βλ. άρθρο 32 παρ. 6 ΠΔ 60/07

³³¹ Βλ. άρθρο 29 του ΠΔ 60/07

³³² Βλ. Παράρτημα VIIA του ΠΔ 60/07

³³³ Βλ. άρθρο 32 παρ. 4 ΠΔ 60/07

³³⁴ Βλ. άρθρο 32 παρ. 5 ΠΔ 60/2007

³³⁵ Βλ. άρθρο 23 παρ. 4 ΕΚΠΟΤΑ

Προηγείται η έγκριση των τεχνικών προδιαγραφών από την οικονομική επιτροπή³³⁶. Το περιεχόμενο της διακήρυξης του πρόχειρου διαγωνισμού διαμορφώνεται όπως στη διαδικασία του τακτικού ανοικτού διαγωνισμού³³⁷, με τις ακόλουθες επιφυλάξεις:

1. Στη διακήρυξη του πρόχειρου διαγωνισμού πρέπει να αναφέρεται το ύψος της προϋπολογιζόμενης δαπάνης³³⁸.
2. Στον πρόχειρο διαγωνισμό η εγγύηση συμμετοχής δεν απαιτείται, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στην απόφαση του δημάρχου³³⁹.
3. Οι προθεσμίες που τηρούνται στον τακτικό ανοικτό διαγωνισμό, δεν ισχύουν στον πρόχειρο διαγωνισμό.
4. Η υποβολή ενστάσεων δεν προβλέπεται στη διαδικασία του πρόχειρου διαγωνισμού, μπορεί όμως να προβλέπεται ή να αποκλείεται η υποβολή τους από τη διακήρυξη³⁴⁰.
5. Δημοσίευση της διακήρυξης στον τύπο και στο τεύχος διακηρύξεων δημοσίων συμβάσεων της εφημερίδας της κυβέρνησης δεν απαιτείται³⁴¹. Επίσης, στον πρόχειρο διαγωνισμό δεν απαιτείται η δημοσίευση περιληπτικής διακήρυξης³⁴². Ωστόσο προβλέπεται η δημοσίευση περιληπτικής διακήρυξης σε μία ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα³⁴³.

Η παράλειψη δημοσίευσης καθιστά μη νόμιμη τη διαδικασία του πρόχειρου διαγωνισμού, ενώ οι δημοσιεύσεις στον τοπικό τύπο που επιβάλλονται από το Ν. 3548/07³⁴⁴ δεν αφορούν τους πρόχειρους διαγωνισμούς³⁴⁵. Εφόσον η διακήρυξη του πρόχειρου διαγωνισμού στους ΟΤΑ δημοσιεύεται υποχρεωτικά στον τύπο, υποχρεωτική είναι επίσης και η ανάρτηση της διακήρυξης στο διαδίκτυο κατά τους όρους του προγράμματος «Διαύγεια»³⁴⁶. Εάν η διακήρυξη του διαγωνισμού δημοσιεύθηκε στον ημερήσιο ή περιοδικό τύπο, με αποτέλεσμα να έχει λάβει

³³⁶ Βλ. άρθρο 4 παρ. 4 ΕΚΠΟΤΑ

³³⁷ Βλ. ΕΣ Τμ. VII 100/2010, Γνωμ. ΝΣΚ 521/2011

³³⁸ Βλ. ΕΣ Τμ. IV 40/2011

³³⁹ Βλ. άρθρο 26 παρ. 1 περίπτ. δ' ΕΚΠΟΤΑ

³⁴⁰ Βλ. ΕΣ Κλιμ. VII Τμ. 170/2012

³⁴¹ Βλ. Ν.2286/95 - άρθρο 2 παρ. 12 περίπτ. γ'

³⁴² Βλ. άρθρο 2 παρ. 4 ΠΔ 118/07 «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου»

³⁴³ Βλ. άρθρο 23 παρ. 5 του ΕΚΠΟΤΑ

³⁴⁴ Βλ. Νόμος 3548/03 «Καταχώρηση δημοσιεύσεων των φορέων του Δημοσίου στο νομαρχιακό και τοπικό Τύπο και άλλες διατάξεις»

³⁴⁵ Βλ. ΕΣ Τμ. VII 387/2010, 309/2010, 408/2009, 219/2009

³⁴⁶ Βλ. ΕΣ Τμ. IV 51/2012, 42/2012, Γνωμ. Νομ. Συμβ. ΕΜΠ 28/2012

επαρκή δημοσιότητα ο διαγωνισμός, η υποβολή μίας μόνο προσφοράς δεν εμποδίζει την ολοκλήρωση της διαδικασίας³⁴⁷.

Οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών ανατίθενται και εκτελούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΠΔ 28/80³⁴⁸, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του ΔΚΚ³⁴⁹ και του Ν 3852/2010³⁵⁰. Εργασίες ο προϋπολογισμός δαπάνης των οποίων, χωρίς το ΦΠΑ, ισούται ή υπερβαίνει το ποσό των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ, ανατίθενται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΠΔ 60/07³⁵¹ και συμπληρωματικά από τις διατάξεις του ΔΚΚ και του Ν 3852/10³⁵². Συμβάσεις παροχής υπηρεσιών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Ν. 3316/05³⁵³, ανατίθενται και εκτελούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού³⁵⁴.

Η δημοπρασία (ανοικτός διαγωνισμός) διεξάγεται δέκα (10) τουλάχιστον ημέρες μετά την τελευταία χρονολογικά δημοσίευση στην εφημερίδα της κυβέρνησης και στον τύπο. Ανάλογα με το ύψος της δαπάνης και τον χαρακτήρα της υπηρεσίας, επιτρέπεται η σύντμηση της ανωτέρω προθεσμίας σε πέντε (5) ημέρες, εφόσον αυτό δικαιολογείται στην απόφαση της οικονομικής επιτροπής³⁵⁵. Οι ανωτέρω προθεσμίες αφορούν μόνο τους διαγωνισμούς που διέπονται από το ΠΔ 28/80 και δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του ΠΔ 60/2007 ή του ΠΔ 59/2007³⁵⁶. Η προθεσμία

³⁴⁷ Βλ. ΕΣ Τμ. VII 110/2007

³⁴⁸ Βλ. ΠΔ 28/80 (ΦΕΚ 11/Α) «Περί εκτελέσεως έργων και προμηθειών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως»

³⁴⁹ Βλ. άρθρα 209 παρ.2 και 273 παρ.1 - Νόμος 3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

³⁵⁰ Βλ. Νόμος 3852/10 - Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης

³⁵¹ Βλ. ΠΔ 60/07 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ κ.λ.π.

³⁵² Βλ. Κανονισμός 1252/2011, ΕΕΕΕ 1319/2011

³⁵³ Βλ. Νόμος 3316/05 (ΦΕΚ 42/Α) «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών»

³⁵⁴ Βλ. άρθρα 209 παρ. 2 και 273 παρ. 1 Νόμος 3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

³⁵⁵ Βλ. άρθρο 18 παρ. 1 ΠΔ 28/80 «Περί εκτελέσεως έργων και προμηθειών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως»

³⁵⁶ Βλ. ΠΔ 59 (ΦΕΚ 63/16-3-2007) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών»

διεξαγωγής του πρόχειρου διαγωνισμού είναι πέντε (5) τουλάχιστον ημέρες μετά τη δημοσίευση της διακήρυξης στον τοπικό τύπο³⁵⁷.

Οι δημοπρασίες για την ανάθεση συμβάσεων διενεργούνται ύστερα από διακήρυξη, η οποία εκδίδεται από το δήμαρχο, βάσει των όρων που καθορίζονται με απόφαση της οικονομικής επιτροπής³⁵⁸. Σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πριν από την απόφαση της οικονομικής επιτροπής πρέπει να εκδίδεται απόφαση δημοτικού συμβουλίου για την έγκριση της ανάθεσης της σύμβασης³⁵⁹. Η δημοπρασία διεξάγεται από την οικονομική επιτροπή, η οποία μπορεί να συγκροτήσει ειδική επιτροπή αξιολόγησης προσφορών³⁶⁰. Η κατακύρωση του διαγωνισμού γίνεται από την οικονομική επιτροπή, μέσα σε δέκα μέρες από τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή ενστάσεων³⁶¹.

Ο Δημόσιος Ανοικτός Διαγωνισμός αποτελεί συνήθη πρακτική. Για τον πρόχειρο διαγωνισμό (15.000,00-60.000,00 ευρώ), ακολουθείται η ίδια διαδικασία, με τη διαφορά ότι οι δημοσιεύσεις είναι λιγότερες (1 τοπική εφημερίδα - δεν απαιτείται εβδομαδιαία, ανάρτηση στο ΔΙΑΥΓΕΙΑ) και η απαιτούμενη προθεσμία από την τελευταία δημοσίευση μέχρι τη διενέργεια του διαγωνισμού είναι 5 μέρες. Για το Διεθνή ανοικτό διαγωνισμό Π.Δ. 60/07³⁶², ακολουθείται η διαδικασία του δημόσιου διαγωνισμού, με τη διαφορά ότι οι δημοσιεύσεις είναι περισσότερες (επιπλέον στην εφημερίδα Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε 1 ακόμη οικονομική). Η απαιτούμενη προθεσμία από την τελευταία δημοσίευση μέχρι τη διενέργεια του διαγωνισμού κυμαίνεται από 40 μέχρι 50 μέρες. Επιπλέον, ο φάκελος του κάθε διαγωνισμού για ποσό από 200.000 μέχρι 500.000 ευρώ, αποστέλλεται στον οικείο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και πάνω από 500.000 ευρώ στα αρμόδια Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Αθήνα.

³⁵⁷ Βλ. άρθρο 11 παρ. 5 ΠΔ 28/80

³⁵⁸ Βλ. άρθρο 15 παρ. 1 ΠΔ 28/80 και άρθρο 72 παρ. 1 περίπτ. ε' Ν.3852/10

³⁵⁹ Βλ. ΕΣ Τμ. VI Απόφ. 1502/2012, ΕΣ Κλιμ. Ζ' 421/2012, 329/2012, 238/2012, 215/2012, 191/2012, 189/2012, 187/2012, 184/2012, 168/2012, 146/2012, 111/2012, 110/2012, 85/2012

³⁶⁰ Βλ. άρθρο 72 παρ. 1 περίπτ. ε' Ν 3852/10

³⁶¹ Βλ. άρθρο 21 παρ. 1 ΠΔ 28/80, άρθρο 72 παρ. 1 περίπτ. ε' Ν 3852/10

³⁶² Βλ. ΠΔ 60/07 'Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ κλπ'

Η οικονομική διαχείριση και ο τρόπος λειτουργίας των οικονομικών των ΟΤΑ διέπονται από τις διατάξεις του ΒΔ 17/5-15/6/1959³⁶³. Ο κάθε ανάδοχος ενός διαγωνισμού εκδίδει το ανάλογο παραστατικό- τιμολόγιο, είτε εφάπαξ με το πέρας των εργασιών είτε τμηματικά. Ο τρόπος πληρωμής καθορίζεται στο συμφωνητικό. Στη συνέχεια εκδίδονται το πρωτόκολλο παραλαβής υλικών ή η βεβαίωση καλής εκτέλεσης εργασιών για την νομιμοποίηση της δαπάνης και υπογράφει η αντίστοιχη επιτροπή. Η επιτροπή παραλαβής προμηθειών³⁶⁴, αποτελείται από δημοτικούς υπαλλήλους και η επιτροπή για τη βεβαίωση των εργασιών, αποτελείται από δημοτικούς υπαλλήλους και έναν δημοτικό σύμβουλο. Στη συνέχεια ο προϊστάμενος βεβαιώνει το γνήσιο των υπογραφών, υπογράφοντας και αυτός.

Στο χρηματικό ένταλμα επισυνάπτονται τα απαραίτητα δικαιολογητικά, για να προσδιορισθεί η βασιμότητα και το ύψος της απαίτησης του δικαιούχου³⁶⁵. Σύμφωνα με το άρθρο 23 του ΒΔ 17/5-15/6/1959 τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών υπογράφονται από το δήμαρχο και τον προϊστάμενο της λογιστικής υπηρεσίας του δήμου. Για τη νομιμότητα του εντάλματος αρκεί η υπογραφή ενός υπαλλήλου. Η αρμοδιότητα του δημάρχου μπορεί να μεταβιβασθεί σε αντιδήμαρχο³⁶⁶. Τα υπογραφέντα χρηματικά εντάλματα καταχωρούνται στα προβλεπόμενα βιβλία και στη συνέχεια παραδίδονται στον ταμία του δήμου³⁶⁷. Η απευθείας παράδοση στους δικαιούχους ή σε ξένα προς την υπηρεσία πρόσωπα δεν επιτρέπεται. Προβλέπεται ότι τα στελέχη των χρηματικών ενταλμάτων φυλάσσονται από τη λογιστική υπηρεσία³⁶⁸. Τα χρηματικά εντάλματα που εκδίδονται κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, καταχωρούνται από τη λογιστική υπηρεσία στο ημερολόγιο και στο καθολικό.

³⁶³ Βλ. ΒΔ της 17 Μαΐου/15 Ιουν. 1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων»

³⁶⁴ Βλ. ΥΠ.ΕΣ. 11389/93 (ΦΕΚ-185 Β' – Διόρθ. Σφάλμ. στο ΦΕΚ 550 Β) Ενιαίος κανονισμός προμηθειών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

³⁶⁵ Βλ. άρθρο 25 ΒΔ 17/5-15/6/1959

³⁶⁶ Βλ. άρθρο 59 του Ν. 3852/10 (ΕΣ VII Τμ. 175/2007)

³⁶⁷ Βλ. άρθρο 28 παρ. 2 ΒΔ 17/5-15/6/1959

³⁶⁸ Βλ. παρ. 4 του άρθρου 28 του ΒΔ 17/5-15/6/1959

Σύμφωνα με το άρθρο 27 του Ν 3871/10³⁶⁹, από 1/1/2012 ασκείται προληπτικός έλεγχος σε δαπάνες ύψους άνω των πέντε χιλιάδων ευρώ συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ³⁷⁰. Δαπάνες, το συμβατικό αντικείμενο των οποίων υπερβαίνει το ποσό των 5.000 ευρώ, ελέγχονται προληπτικά μόνο ως προς το πρώτο χρηματικό ένταλμα που εκδίδεται. Τα επόμενα εντάλματα που εκδίδονται δεν ελέγχονται, αλλά σημειώνεται σε αυτά ο αριθμός του πρώτου θεωρημένου χρηματικού εντάλματος. Επίσης ελέγχεται προληπτικά, το πρώτο χρηματικό ένταλμα που εκδίδεται μετά την τυχόν παράταση ή ανανέωση της σύμβασης ή το πρώτο χρηματικό ένταλμα της τυχόν συμπληρωματικής σύμβασης έργου που συνάπτεται μετά την αρχική σύμβαση.

Ημερολόγιο είναι το βιβλίο στο οποίο καταχωρούνται τα χρηματικά εντάλματα κατ' αύξοντα αριθμό και χρονολογία, σε στήλες στις οποίες αναγράφονται επίσης το κεφάλαιο και άρθρο του προϋπολογισμού, ο δικαιούχος, η αιτία πληρωμής, το πληρωτέο ποσό, τα κατά μήνα ενταλθέντα ποσά και τα ακυρωθέντα χρηματικά εντάλματα³⁷¹.

Στο καθολικό καταχωρούνται τα χρηματικά εντάλματα κατά κωδικό αριθμό (καθολικού και εντάλματος) και σε στήλες όπου αναγράφονται επίσης η χρονολογία έκδοσης, ο δικαιούχος, η αιτία πληρωμής, το ενταλθέν ποσό και τα ακυρωθέντα εντάλματα (άρθρο 29 παρ. 3 ΒΔ 17/5-15/6/1959).

Το ημερολόγιο και το καθολικό θεωρούνται από το δήμαρχο (άρθρο 11 παρ. 27 Ν 2503/97) και ισοζυγίζονται ανά μήνα και ετησίως (άρθρο 29 παρ. 3 ΒΔ 17/5-15/6/1959). Για κάθε οικονομικό έτος τηρούνται ξεχωριστά βιβλία (άρθρο 29 παρ. 4 ΒΔ 17/5-15/6/1959).

Η ταμειακή υπηρεσία ειδοποιεί εγγράφως τους δικαιούχους για τα εκδοθέντα χρηματικά εντάλματα (άρθρο 28 παρ. 3 ΒΔ 17/5-15/6/1959), τα οποία πληρώνονται βάσει των διατάξεων του άρθρου 60 του ΒΔ 17/5-15/6/1959 ως εξής:

³⁶⁹ Βλ. Νόμος 3871/10 «Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη»

³⁷⁰ Βλ. ΠΔ 136/11 (ΦΕΚ 267/Α) «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο»

³⁷¹ Βλ. άρθρο 29 παρ. 1 ΒΔ 17/5-15/6/1959

- Τα χρηματικά εντάλματα που εκδίδονται για την πληρωμή των εξόδων του δήμου παραδίδονται στο λογιστικό γραφείο του ταμείου. Ο ταμίας, βοηθούμενος από τον ελεγκτή, ενεργεί τον έλεγχο των ενταλμάτων (νομιμότητα και εγκυρότητα), και προβαίνει στην πληρωμή των δικαιούχων (άρθρο 60 παρ. 2 ΒΔ 17/5-15/6/1959).
- Προκειμένου να γίνει η εξόφληση, ο ταμίας ή ο διαχειριστής πρώτα εξακριβώνει την ταυτότητα του δικαιούχου ή αυτού που εισπράττει για λογαριασμό του (άρθρα 51 παρ. 2 και 60 παρ. 4 ΒΔ 17/5-15/6/1959).
- Η εξόφληση αποδεικνύεται είτε με την υπογραφή και την καταγραφή των στοιχείων ταυτότητας του δικαιούχου πάνω στον τίτλο είτε με την υπογραφή εξοφλητικής απόδειξης. Αν οι δικαιούχοι είναι πολλοί, η πληρωμή καθενός από αυτούς γίνεται με ξεχωριστή απόδειξη (άρθρο 60 ΒΔ 17/5-15/6/1959, άρθρα 129 και 130 ΠΔ 16/89).
- Σε περίπτωση που το ταμείο υποχρεούται να παρακρατήσει μέρος του πληρωτέου ποσού, ο δικαιούχος οφείλει να υπογράψει εξοφλητική απόδειξη για ολόκληρο το πληρωτέο ποσό³⁷².
- Χρηματικά εντάλματα που εκδίδονται υπέρ φυσικών προσώπων ή ΝΠΙΔ (σύλλογοι, εταιρείες κ.λ.π.), μπορούν να εξοφλούνται με μετρητά ή τραπεζικές επιταγές, ή με μεταφορά του πληρωτέου ποσού σε λογαριασμό που τηρεί ο δικαιούχος σε οποιαδήποτε τράπεζα μετέχει στο γραφείο συμψηφισμών της Τράπεζας της Ελλάδος. Η εξόφληση αποδεικνύεται με την απόδειξη της Τράπεζας³⁷³.

Όπως προκύπτει από τις διατάξεις του άρθρου 30 του ΒΔ 17/5-15/6/1959, τα εκδοθέντα χρηματικά εντάλματα που δεν έχουν εξοφληθεί, είναι δυνατό να ακυρωθούν, με πράξη του οργάνου που τα εξέδωσε, δηλαδή του δημάρχου ή του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου του νομικού προσώπου.

Από τα παραπάνω συμπεραίνεται, ότι το καθεστώς σύναψης συμβάσεων των ΟΤΑ εμφανίζει προβλήματα και αδυναμίες, που συμβάλλουν σε πρακτικές αδιαφάνειας και σπατάλης ανθρώπινων και οικονομικών πόρων. Τα προβλήματα αυτά αφορούν το δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο, την ύπαρξη διαφορετικών καθεστώτων συμβάσεων για διάφορες κατηγορίες έργων και προμηθειών, τους μεγάλους χρόνους και όγκους εγγράφων ολοκλήρωσης και ελέγχου των διαδικασιών και τον κατακερματισμό των προμηθειών, έργων κλπ. Ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων εντός των ΟΤΑ δημιουργεί προβλήματα διαφάνειας, γραφειοκρατία και αναποτελεσματικότητα. Από την εμπειρική έρευνα σε ΟΤΑ, η οποία

³⁷² Βλ. άρθρο 60 παρ. 7 ΒΔ 17/5-15/6/1959

³⁷³ Βλ. ΚΥΑ 74381/15-9-1978 (ΦΕΚ 948/Β)

παρουσιάζεται αναλυτικότερα στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, παρατηρούνται πολύ συχνά ελλείψεις εξειδικευμένου προσωπικού στα ζητήματα προμηθειών, ελλείμματα στην μηχανοργάνωση, στον εσωτερικό συντονισμό των προμηθειών, στις πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, στη μη ολοκλήρωση ή μη εφαρμογή της προ-τυποποίησης εγγράφων και διαδικασιών και στην κατάτμηση των προμηθειών. Ειδικότερα, διαπιστώνεται ότι υπάρχουν πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, στο πλαίσιο των οποίων απαιτούνται δεκάδες υπογραφές από διάφορες διευθύνσεις, τμήματα και γραφεία ενός ΟΤΑ. Όλα αυτά προκαλούν αναίτια γραφειοκρατία, καθυστερήσεις και διοικητικό κόστος, ενώ αντί να βελτιώνουν τη διαφάνεια, τη δυσχεραίνουν.

Επίσης, ενώ οι νέες ΤΠΕ προσφέρουν λύσεις για τη βελτίωση της ταχύτητας και μείωσης του γραφειοκρατικού κόστους, καθώς και για μείωση λαθών και παρεμβάσεων στη διαδικασία των προμηθειών, η μέχρι τούδε αξιοποίησή τους κρίνεται περιορισμένη.

Τέλος, οι υφιστάμενες αποκλίσεις στο καθεστώς και στις διαδικασίες μεταξύ του εθνικού και του ευρωπαϊκού σκέλους του ΠΔΕ προκαλεί διαχειριστικά κόστη, αποτρέπει την αξιοποίηση οικονομιών κλίμακας, προκαλεί σχετική αδιαφάνεια και καθυστερήσεις.

Με βάση τα παραπάνω και προκειμένου να βελτιωθεί το σύστημα προμηθειών και συμβάσεων των ΟΤΑ στην μετα-καλλικρατική εποχή, **κρίνονται ως αναγκαία τα εξής:**

1. Η **αντιμετώπιση της πολυνομίας** με την ενοποίηση και απλοποίηση όλων των καθεστώτων δημόσιων συμβάσεων σε ένα κοινό και ενιαίο, εναρμονισμένο με το Κοινοτικό δίκαιο. Συνεπώς, απαιτείται η κατάργηση των ειδικών καθεστώτων των ΟΤΑ και η ένταξή τους σ' ένα κοινό πλαίσιο και σε κοινές διαδικασίες για συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Το Σχέδιο Νόμου της ΕΑΑΔΗΣΥ για την Ενοποίηση και Απλοποίηση του Δικαίου Δημοσίων Συμβάσεων (προμηθειών, υπηρεσιών και δημοσίων έργων) ανταποκρίνεται στο εν λόγω αίτημα. Το εν λόγω Σχέδιο Νόμου τέθηκε σε

διαβούλευση στις 23 Δεκεμβρίου 2013, η οποία ολοκληρώθηκε στις 30.1.2014. Πρόκειται για μια μεγάλη θεσμική παρέμβαση, δεδομένου ότι μπορεί να οδηγήσει στην επίλυση των περισσότερων προβλημάτων και αδυναμιών που αναφέρονται παραπάνω και χαρακτηρίζουν τους ΟΤΑ, αλλά και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα.

2. Η δημιουργία **Ενιαίας Αρχής για διαγωνισμούς και συμβάσεις έργων**, υπηρεσιών και προμηθειών στους ΟΤΑ, με καθιέρωση συστήματος εσωτερικού ελέγχου και διαφάνειας και η ανάθεση στην εν λόγω αρχή και των αντίστοιχων διαδικασιών των νομικών προσώπων, όπως των εταιρειών κοινής ωφέλειας, θα μπορούσε να επιφέρει την αξιοποίηση οικονομιών κλίμακας και θα συνέβαλλε στην αποδοτικότερη χρήση των περιορισμένων πόρων των ΟΤΑ.
3. Η ενίσχυση της **διαφάνειας του συστήματος προμηθειών** μέσα από διαφανείς και κοινούς κανόνες και για τους πλειοδοτικούς διαγωνισμούς, περιορισμούς των δυνατοτήτων κατακερματισμού των έργων, προμηθειών κλπ., περιορισμούς της διαφθοράς και με την καθιέρωση «μαύρης λίστας» για τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς κ.α.
4. Η **ταχεία εκδίκαση των ενστάσεων** και η δημιουργία ειδικού ανεξάρτητου οργάνου για την εξέταση των προσφυγών που γίνονται στους διαγωνισμούς, έξω από την ίδια την αναθέτουσα αρχή.
5. Η **ενοποίηση των καθεστώτων για συμβάσεις του εθνικού και του ευρωπαϊκού σκέλους του ΠΔΕ**.
6. Η **απλοποίηση και διευκόλυνση των «Δημόσιων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς»**, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 16 του Ν. 4019/2011. Δημόσιες Συμβάσεις Κοινωνικής Αναφοράς είναι αυτές, κατά τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές στο στάδιο ανάθεσης λαμβάνουν υπόψη σημαντικές κοινωνικές πτυχές ως κριτήρια ανάθεσης. Για την εφαρμογή της πρόβλεψης αυτής απαιτείται η εκπόνηση Ολοκληρωμένου Σχεδίου Ενσωμάτωσης Πολιτικών Δημοσίων Συμβάσεων Κοινωνικής Αναφοράς, καθώς και η σύσταση εννεαμελούς Διυπουργικής Επιτροπής. Οι πολύπλοκες, χρονοβόρες και γραφειοκρατικές, καθώς και ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός έρχονται

σε αντίθεση με το πνεύμα άρθρων του Καλλικράτη (π.χ. άρθρα 76, 78, 83, 85, 96, 101, 178 και 202), που προβλέπει την άμεση συνεργασία μεταξύ ΟΤΑ και κοινωνικών επιχειρήσεων. Το νέο ΕΣΠΑ προβλέπει σειρά δράσεων για τη στήριξη της κοινωνικής οικονομίας στο πλαίσιο της υλοποίησης των περιφερειακών Ε.Π. Συνεπώς, απαιτείται προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου.

7. Η **μείωση των διαδικασιών και του χρόνου λήψης αποφάσεων για έργα**, προμήθειες και υπηρεσίες και μείωση των υπογραφών εντός του οργανισμού.
8. Η μεγαλύτερη **έμφαση στον προγραμματισμό και στην πρόβλεψη έργων**, προμηθειών και αναθέσεων με κανόνες διαφάνειας και με χρήση νέων ΤΠΕ.
9. Η ενίσχυση του θεσμού των κεντρικών προμηθειών ή /και των διαδημοτικών για μείωση του κόστους. Απαιτείται η περαιτέρω διεύρυνση της χρήσης εργαλείων, όπως οι **συμφωνίες – πλαίσιο με προμηθευτές** και η περαιτέρω ενίσχυση των προμηθειών από κεντρικές ή διαδημοτικές αναθέτουσες αρχές, για την επίτευξη οικονομιών κλίμακας.
10. Η **αξιοποίηση της ηλεκτρονικής διαφάνειας και διακυβέρνησης** (π.χ. ηλεκτρονική προκήρυξη και διακήρυξη, ψηφιακή εγγραφολογία, ηλεκτρονική υποβολή προσφορών, ηλεκτρονική κλήρωση της επιτροπής παραλαβής και αξιολόγησης μετά την κατάθεση των προσφορών, κ.α.). Ειδικότερα, με το Νόμο 4155/2013 δημιουργήθηκε το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ). Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα για την υποβολή αιτημάτων, τον προγραμματισμό, την έγκριση, τη διαδικασία προκήρυξης, ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων. Οι Αναθέτουσες Αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν αποκλειστικά το ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης συμβάσεων με προϋπολογισμό ανώτερου των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α. Σε πρώτο στάδιο η εφαρμογή αφορά την κεντρική κυβέρνηση και ειδικότερα τις εθνικές Κεντρικές Αρχές Προμηθειών. Από την 1η Οκτωβρίου 2015 το Σύστημα ισχύει και για τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο

βαθμών. Για την εφαρμογή του Συστήματος δημιουργήθηκε ειδικός διαδικτυακός τόπος³⁷⁴.

5.2.5 Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση

Βασική επιδίωξη του Προγράμματος Καλλικράτης είναι η προαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η εισαγωγή των τεχνολογιών πληροφορικής και τηλεπικοινωνιών (ΤΠΕ) και Διαδικτύου, σε συνδυασμό με την ενίσχυση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ, δύναται να αυξήσει σημαντικά την αποδοτικότητα της λειτουργίας τους και να ενισχύσει το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Επίσης, αναμένεται να οδηγήσει σε εξορθολογισμό των δαπανών, σε ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των τοπικών επιχειρήσεων, σε βελτίωση των υπηρεσιών πρόνοιας, προστασίας του περιβάλλοντος και πολιτικής προστασίας, σε προώθηση των δημοκρατικών διαδικασιών και της διαφάνειας, σε ολοκληρωμένη διαχείριση του αναπτυξιακού, χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, κλπ³⁷⁵.

Σύμφωνα με το Ν.3852/2010 οι ΟΤΑ πρέπει να διαθέτουν και να διαχειρίζονται επίσημη ιστοσελίδα και ψηφιακό αρχείο δημοσιοποίησης των αποφάσεων των οργάνων τους³⁷⁶. Η δημοσίευση των αποφάσεων αποτελεί κριτήριο ενεργοποίησης και εφαρμογής τους. Επίσης, οι ΟΤΑ έχουν την υποχρέωση να οργανώσουν υπηρεσίες Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών³⁷⁷. Τέλος, οι Περιφέρειες έχουν την υποχρέωση να διαχειρίζονται «Ηλεκτρονικό Μητρώο εργαζομένων» και να ενημερώνουν τη βάση δεδομένων «Οικονομικά Στοιχεία Περιφερειών»³⁷⁸.

Με σκοπό τη διασφάλιση της διαφάνειας ψηφίστηκε ο Ν.3861/2010³⁷⁹, ο οποίος προβλέπει την υποχρεωτική ανάρτηση των αποφάσεων στο διαδίκτυο (π.χ. προϋπολογισμοί, απολογισμοί και ισολογισμοί των ΟΤΑ, πληρωμές δαπανών,

³⁷⁴ Βλ. www.promitheus.gov.gr

³⁷⁵ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2010) «Καλλικράτης – Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Αυτοδιοίκηση», σελ. 10

³⁷⁶ Βλ. άρθρο 71, παρ. 1 και άρθρο 170 του Ν.3852/2010

³⁷⁷ Βλ. άρθρο 97 του Ν. 3852/2010

³⁷⁸ Βλ. άρθρο 269 του Ν.3852/2010

³⁷⁹ Βλ. Ν.3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α/13.7.2010) «Ενίσχυση της Διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις»

διορισμοί-παραιτήσεις-αντικαταστάσεις διοικητικών οργάνων κλπ), έτσι ώστε να είναι προσβάσιμες από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο. Επίσης, αναρτώνται προκηρύξεις πλήρωσης θέσεων, πράξεις ορισμού και λύσης υπαλληλικής σχέσης, περιλήψεις διακηρύξεων, αναθέσεις δημόσιων συμβάσεων κλπ. Τέλος, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού οφείλουν να αναρτούν το οργανόγραμμα τους, τις οργανικές θέσεις και τις αντίστοιχες αρμοδιότητες.

Με το Ν.3979/2011³⁸⁰ προωθούνται αφενός οι συναλλαγές μέσω Τεχνολογιών της Πληροφορίας και της Επικοινωνίας (ΤΠΕ), αλλά και η αξιοποίηση αυτών για λειτουργικές ανάγκες των δημοσίων φορέων. Πιο συγκεκριμένα, στόχοι της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης είναι η προώθηση της χρηστής διοίκησης και διαφάνειας, της ισότητας στην πρόσβαση στις υπηρεσίες, της πρόσβασης στις πληροφορίες των ΟΤΑ, της διενέργειας συναλλαγών με χρήση ΤΠΕ, καθώς επίσης και της δυνατότητας έκδοσης εγγράφων κάθε είδους. Επιπλέον, σημαντικά εργαλεία προς την κατεύθυνση αυτή κρίνονται η ηλεκτρονική υπογραφή, η ψηφιοποίηση και τήρηση εγγράφων, το ηλεκτρονικό πρωτόκολλο, η ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεων, η ψηφιακή διακίνηση εγγράφων, οι ηλεκτρονικές πληρωμές καθώς και η καταγραφή στατιστικών δεδομένων.

Το Υπουργείο ΔιΜΗΔ υλοποιεί μία σειρά δράσεων, οι οποίες σχετίζονται με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Μεταξύ των δράσεων αυτών είναι η δημιουργία πλατφόρμας παροχής ψηφιακών υπηρεσιών (e-ΚΕΠ/ΕΡΜΗΣ), εφαρμογών κινητών τηλεφώνων, συστήματος ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ φορέων του Δημοσίου (e-Gov now) και ενιαίου συστήματος ηλεκτρονικών πληρωμών, ενώ προβλέπεται η εφαρμογή συστήματος ολοκληρωμένης χρηματοοικονομικής διαχείρισης (ERP) και η διασύνδεση των βασικών Μητρώων (ΑΔΤ, ΑΦΜ, ΑΜΚΑ, Δημοτολόγιο). Επιπλέον, μεταξύ των σχετικών δράσεων περιλαμβάνεται η υλοποίηση Ενιαίου Συστήματος Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού του Δημοσίου (HRMS), η προώθηση δράσεων διαφάνειας και η υλοποίηση έργων υποδομών για φορείς του δημοσίου και την εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρήσεων (G-Cloud, Σύζευξίς II, White Areas).

³⁸⁰ Βλ. Ν.3979/2011 (ΦΕΚ 138/2011) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»

Ιδιαίτερη σημασία για την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζει η Εθνική Πύλη Δημόσιας Διοίκησης ERMIS, η οποία στοχεύει στην πληροφόρηση πολιτών και επιχειρήσεων όσον αφορά τις συναλλαγές τους με το κράτος. Μάλιστα, στις παρεχόμενες υπηρεσίες συμπεριλαμβάνεται ένα μεγάλο πλήθος υπηρεσιών των ΟΤΑ, όπως είναι η χορήγηση πιστοποιητικών, βεβαιώσεων και επιδομάτων για ειδικές ομάδες πληθυσμού, καθώς επίσης η χορήγηση κατηγοριών αδειών λειτουργίας και αποσπασμάτων πολεοδομικού σχεδίου.

Εκτός των παραπάνω δράσεων όμως, αρκετοί Δήμοι της χώρας υλοποιούν αντίστοιχες δράσεις ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται οι ηλεκτρονικές υπηρεσίες πληροφόρησης των πολιτών π.χ. για θέματα απασχόλησης και κατάρτισης, ηλεκτρονικής διεκπεραίωσης υποθέσεων, συμμετοχής σε δράσεις διαβούλευσης, καθώς επίσης πληροφοριακά και μηχανογραφικά συστήματα για την υποστήριξη της λειτουργίας τους. Επίσης, πολλοί δήμοι προώθησαν τις ψηφιακές υποδομές διαδικτύου (ευρυζωνικά δίκτυα, δίκτυα WiFi)³⁸¹.

Παρόλα τα παραπάνω βήματα για τη διείσδυση των νέων τεχνολογιών στην τοπική αυτοδιοίκηση, είναι εμφανής η ύπαρξη σημαντικών προβλημάτων και κενών. Χαρακτηριστικά αναφέρονται η πολυπλοκότητα και παλαιότητα του σχετικού θεσμικού πλαισίου, η αποσπασματική εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από τους ΟΤΑ και η έμφαση στην υποβολή αιτημάτων και όχι στην ικανοποίησή τους. Επίσης, σημειώνονται σημαντικές ελλείψεις ψηφιακού εξοπλισμού, απουσία εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού και χαμηλός βαθμός γενικότερης διείσδυσης των νέων τεχνολογιών, όσον αφορά τους πολίτες και μη σχετική πληροφόρησή τους επί των πλεονεκτημάτων που αυτές προσφέρουν. Τέλος, σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ζήτημα προς άμεση λύση αποτελεί η επίτευξη διασύνδεσης μεταξύ των διαφόρων εφαρμογών, καθώς επίσης

³⁸¹ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2010) «Καλλικράτης – Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Αυτοδιοίκηση», σελ. 18

και η ενίσχυση της ικανότητας των ΟΤΑ να διαχειριστούν και να ωριμάσουν σχετικά έργα.

Στα πλαίσια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στόχος είναι η ψηφιοποίηση της επικοινωνίας και των συναλλαγών των δημοσίων υπηρεσιών με τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Απαραίτητη κρίνεται η ανανέωση του θεσμικού πλαισίου, με σκοπό την απλούστευση, την ενοποίηση και τον εκσυγχρονισμό του, η κατάρτιση σχεδίου εφαρμογής των επόμενων βημάτων, η επέκταση της ηλεκτρονικής διακίνησης εγγράφων και η χρήση της ψηφιακής υπογραφής και από τους πολίτες. Επίσης, απαιτείται η επέκταση των ψηφιακών υποδομών, η εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας των διάφορων εφαρμογών και της ολοκληρωμένης παροχής υπηρεσιών μέσω των ιστοσελίδων των ΟΤΑ. Ταυτόχρονα, απαιτείται προσαρμογή των ΟΕΥ των ΟΤΑ για τη δημιουργία αρμόδιας Διεύθυνσης, ο ορισμός αρμόδιου Αντιδημάρχου και η αξιοποίηση του υπάρχοντος εξειδικευμένου προσωπικού. Τέλος, προτείνεται η δημιουργία ενιαίου ψηφιακού πλαισίου ικανοποίησης όλων των ηλεκτρονικών αιτημάτων που φθάνουν στους ΟΤΑ, στα πλαίσια της οργάνωσης των εργασιών και της μείωσης του χρόνου περαίωσής τους.

Οι παρεχόμενες ηλεκτρονικές υπηρεσίες των ΟΤΑ για τους πολίτες θα πρέπει να αναφέρονται στις κατηγορίες της πληροφόρησης και πληρωμής των δημοτικών τελών, των εργασιών δημοτικών μητρώων και έκδοσης πιστοποιητικών, την πληροφόρηση για θέματα συγκοινωνιακού δικτύου, υγείας, κοινωνικής πρόνοιας, καθώς και ψυχαγωγίας. Αντίστοιχα, για τις επιχειρήσεις, κρίνεται σημαντικό να προσφέρονται υπηρεσίες πληροφόρησης περί θεμάτων αδειών λειτουργίας, επιχειρηματικότητας, καθώς και πληρωμές δημοτικών τελών, φόρων και προστίμων. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και η δημιουργία ολοκληρωμένων πληροφοριακών συστημάτων γεωχωρικών δεδομένων διαφόρων θεματικών πεδίων (πολεοδομίας, χωροταξίας, δικτύου μεταφορών κλπ).

Επίσης, η περαιτέρω χρήση των ΤΠΕ αναμένεται να συμβάλει θετικά στην λειτουργία των ΟΤΑ, καθώς θα παρέχονται δυνατότητες καλύτερης παρακολούθησης των χρηματοοικονομικών δεδομένων (προϋπολογισμού, έσοδα,

δαπάνες κλπ), των εκτελούμενων έργων και διαχείρισης των διοικητικών εργασιών (π.χ. διαχείριση ακινήτων, αρχειοθέτηση εγγράφων κλπ).

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση προϋποθέτει την επίτευξη συνεργασίας μεταξύ των διάφορων φορέων και τη διασύνδεση των συστημάτων τους. Επίσης, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση δύναται να συμβάλει τα μέγιστα στο στόχο του Καλλικράτη για προώθηση της άμεσης δημοκρατίας, μέσω της ενίσχυσης της ηλεκτρονικής συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και στη διενέργεια διαβουλεύσεων. Παράλληλα καλύπτεται και η ανάγκη ενημέρωσης των δημοτών, για υπηρεσίες, δράσεις, αλλά και για λογοδοσία των δημοτικών αρχών³⁸².

Όλα τα παραπάνω προϋποθέτουν και την ολοκλήρωση της υλοποίησης του εθνικού Οδικού Χάρτη εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα μας. Η Εθνική Στρατηγική για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στόχο έχει να καθορίσει με σαφήνεια ένα νέο τομέα ανάπτυξης της χώρας, σε συνδυασμό πάντα με τον αντίστοιχο στρατηγικό σχεδιασμό για τις ΤΠΕ στην Ελλάδα τα επόμενα δέκα χρόνια και σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία, βασισμένη στις αρχές της ανταγωνιστικότητας, της παραγωγικότητας, της εξωστρέφειας, την επενδυτική ενίσχυση και φυσικά την ανάπτυξη της απασχόλησης. Για να γίνει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση πραγματικότητα είναι απαραίτητη η οριζόντια διάχυση των σχετικών δράσεων σε κάθε τομέα της κυβερνητικής πολιτικής. Αυτό απαιτεί μια κοινή αντίληψη η οποία να διαπερνά το σύνολο του δημόσιου τομέα και να καλλιεργεί συνέργειες, καθώς και συναινέσεις σε διακομματικό επίπεδο. Κυρίαρχη αποστολή του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, είναι να υλοποιήσει τον Οδικό Χάρτη εφαρμογής της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα μας. Η εφαρμογή του Οδικού Χάρτη είναι ο μόνος τρόπος να καταδειχθούν οι αδυναμίες και η ανάγκη διορθώσεων, εξειδικεύσεων ή συμπληρώσεων στον ισχύοντα νόμο 3979/2011.

³⁸² Φίλος Ι (2015): Η 'Διαφάνεια' ως αποτελεσματικό εργαλείο στο Τοπικό Επίπεδο Διακυβέρνησης' 6ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Καλαμάτα

Εξίσου σημαντικές για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση είναι οι ψηφιακές υποδομές. Ο Ψηφιακός Δήμος πρέπει να συμμετέχει στην ανάπτυξη τοπικών και εθνικών ηλεκτρονικών υποδομών και στην υλοποίηση έργων στο πλαίσιο εθνικών πρωτοβουλιών (οπτικοί δακτύλιοι στην Περιφέρεια, Εθνικό Δίκτυο Οπτικών Ινών στο σπίτι κ.α.). Με το νέο ΕΣΠΑ 2014-2020 θα πρέπει να ολοκληρωθεί το εθνικό πρόγραμμα ευρυζωνικών δικτύων, ώστε να καλύψει και τον ύπαιθρο χώρο. Το Εθνικό Σχέδιο Ευρυζωνικότητας του ΥΜΕΔ περιλαμβάνει σημαντικές Δράσεις όπως: Α) το έργο ολοκλήρωσης των Μητροπολιτικών Δακτυλίων (MAN) σε 48 πόλεις και 3.700 σημεία με τα εθνικά δίκτυα υποδομών επικοινωνιών, Β) το έργο για την παροχή δωρεάν πρόσβασης στο Διαδίκτυο μέσω WiFi σε δημόσια κτίρια σε όλη την Ελλάδα, Γ) το έργο για την ανάπτυξη ευρυζωνικών υποδομών σε περίπου 6000 απομακρυσμένες (“λευκές”) περιοχές της χώρας.

Τέλος, κάθε δήμος της χώρας οφείλει να προβεί στη δημιουργία του κατάλληλου δικτυακού τύπου, αν και ορισμένοι δήμοι έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο στο ζήτημα αυτό. Το λογισμικό υποστήριξης δικτυακών τύπων της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να προσφέρει μια ολοκληρωμένη λύση και να επιτρέπει τη δυναμική διαχείριση, να είναι απλό και αποτελεσματικό, αμφίδρομο, ανοικτό και ευέλικτο, καθώς και με δυνατότητα απομακρυσμένης διαχείρισης. Ειδικότερα, θα πρέπει να διαθέτει κατ’ ελάχιστο τα εξής υποσυστήματα:

1. Πληροφόρησης πολιτών και επιχειρήσεων
2. Διευθύνσεων
3. Αναζήτησης
4. Εκδηλώσεων
5. Πληροφοριών πολιτιστικού και τουριστικού περιεχομένου
6. Αιτήσεων-αιτημάτων-καταγγελιών
7. Ψηφιακού υλικού
8. Δημοσκοπήσεων-ερευνών-μελετών
9. Επικοινωνίας
10. Διαχείρισης υλικού
11. Διαβαθμισμένου περιεχομένου
12. Εμπορικού καταλόγου-τοπικής οικονομίας
13. Στατιστικών κλπ

5.2.6 Διαχείριση Ακίνητης Περιουσίας

Στα πλαίσια της τοπικής ανάπτυξης οι ΟΤΑ καλούνται να βελτιστοποιήσουν τη διαχείριση των διαθέσιμων περιουσιακών τους στοιχείων, αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί στους Δήμους ως καθ' ύλην αρμόδιους, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, για την προστασία των συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας, οι οποίες εκφράζονται από τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων³⁸³.

Η διαχείριση της περιουσίας των ΟΤΑ τα τελευταία χρόνια υιοθετεί σε μεγάλο βαθμό τις τάσεις και τις μορφές που συναντούνται στον ιδιωτικό τομέα (ιδιώτες και επιχειρήσεις). Μέχρι σήμερα, η αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας στηρίζεται: α) στη μείωση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας, λόγω αδυναμίας αποτελεσματικής αξιοποίησης και απλή επιβάρυνση κόστους κτήσης, β) στη μεταστροφή της αντιμετώπισης των ακινήτων ως μέσου παραγωγής εσόδων και κοινωνικού οφέλους, γ) στην υιοθέτηση πρακτικών του ιδιωτικού τομέα.

Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων ρυθμίζει με λεπτομέρεια τους όρους κτήσης και διάθεσης των δημοτικών ακινήτων, δίδοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στην κοινωνική σημασία τους, ενώ χαρακτηρίζει την αναγκαστική απαλλοτρίωση ως μέσο το οποίο θα πρέπει να χρησιμοποιείται με φειδώ.

Σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης η οικονομική επιτροπή θα πρέπει ετησίως να εκπονεί σχέδιο διαχείρισης της περιουσίας του δήμου, να παρακολουθεί και να ενημερώνει το δημοτικό συμβούλιο για την εξέλιξη της υλοποίησής του³⁸⁴.

Η αξιοποίηση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας δύναται να ακολουθεί τις παρακάτω μορφές³⁸⁵: α) εκποίηση, μόνο για ωφέλεια του Δήμου και για συγκεκριμένο σκοπό, β) αγορά, με απευθείας αγορά στην περίπτωση που κρίνεται ότι μόνο ένα ακίνητο είναι κατάλληλο για το σκοπό της αγοράς, γ) εκμίσθωση, με

³⁸³ Βλ. Ν. 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» και Ν. 3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

³⁸⁴ Βλ. άρθρο 72 του Ν. 3852/2010

³⁸⁵ Βλ. άρθρα 184, 186, 190, 192 και 211 του Ν.3852/2010

δημοπρασία ή απευθείας σε δημοτικές επιχειρήσεις για λόγους κοινής ωφέλειας, δ) ανταλλαγή συγκεκριμένων δημοτικών ακινήτων, χωρίς δημοπρασία με διαδικασίες ανάλογες της εκποίησης, ε) δωρεά σε ΝΠΔΔ, σε περίπτωση εκπλήρωσης κοινωφελούς σκοπού, στ) υποχρεωτική απαλλοτρίωση ακινήτων για λόγους δημόσιας ωφέλειας ή σύσταση δουλείας, για συγκεκριμένους σκοπούς, ζ) χρηματοδοτική μίσθωση, με δημοπρασία, μειωμένο μίσθωμα και για χρονικό διάστημα μέχρι είκοσι πέντε ετών³⁸⁶.

Όσον αφορά στη διαχείριση της περιουσίας, σύμφωνα με τον Ν. 2539/1997, οι Δήμοι οφείλουν να διαχειρίζονται την περιουσία τους “επιμελώς” και “αποδοτικά”³⁸⁷, με την καταγραφή κάθε μεταβολής στα βιβλία τους να είναι υποχρεωτική. Τα Ν.Δ. 31/1968 και Α.Ν. 1539/1938³⁸⁸ προστατεύουν την περιουσία των ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού, ενώ σύμφωνα με τον Αστικό Κώδικα δεν μπορεί να εγγραφεί υποθήκη σε βάρος των εκτός συναλλαγής ακινήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Βασικά στοιχεία διαχείρισης των δημοτικών περιουσιακών στοιχείων αποτελούν η απογραφή, η λογιστική διαχείριση και η διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων (χαρτοφυλακίων), με την καταγραφή να αποτελεί τη βάση της συζήτησης, καθώς καθιστά τις δημοτικές αρχές υπόλογες, ενώ προτεραιοποιεί τη σημασία και τα οφέλη διαχείρισης κάθε ακινήτου και άρα του συνόλου της ακίνητης περιουσίας.

Τις τελευταίες δεκαετίες ο τρόπος διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει διαφοροποιηθεί, βάσει των τάσεων που επικράτησαν στην αγορά ακινήτων, με σημαντική επιρροή από τις ιδιωτικές περιουσίες και τη διαχείρισή τους, ενώ παράλληλα η οικονομική συγκυρία δημιουργεί νέα δεδομένα. Οι κυριότερες αλλαγές και προκλήσεις που

³⁸⁶ Βλ. αναλυτικά Triantafyllopoulos N. (2008) «Municipal Real Property Asset Management in Greece», 15th Annual European Real Estate Society conference, Krakow, Poland

³⁸⁷ Βλ. άρθρο 178 του Ν. 3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», Π.Δ. 410/95 «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» και Ν.2539/97 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

³⁸⁸ Βλ. Ν.Δ. 31/1968 «περί προστασίας της περιουσίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως» και Α.Ν. 1539/1938 «περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων»

διαμόρφωσαν τον τρόπο αντιμετώπισης της διαχείρισης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας είναι:

- Η μείωση της δημοτικής ακίνητης περιουσίας. Η αδυναμία εκμετάλλευσης των δημοτικών ακινήτων από τους δήμους λόγω έλλειψης τεχνογνωσίας, αλλά και η απουσία κινήτρων για της δημιουργία εσόδων, είχε ως αποτέλεσμα την επιβάρυνση των δήμων από την κτήση των ακινήτων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την μεταστροφή της τάσης που υπήρχε μέχρι τη δεκαετία του '70, υπέρ της κτήσης δημοτικής ακίνητης περιουσίας, προάγοντας, είτε την πώληση των ακινήτων, είτε τη εκμίσθωσή τους σε ιδιωτικούς φορείς για την αξιοποίησή τους. Η σημερινή οικονομική κατάσταση της χώρας, καθώς και τα νέα δεδομένα που δημιούργησε ο Καλλικράτης, καθιστούν τη βέλτιστη της αξιοποίησης των δημοτικών ακινήτων αναγκαία, με στόχο αφενός τη δημιουργία ενός πρόσθετου εσόδου για το δήμο, και αφετέρου τη μείωση των εξόδων, με την εκμετάλλευση των ιδιόκτητων χώρων.
- Η βαθμιαία αναγνώριση ότι η δημοτική ακίνητη περιουσία αποτελεί παραγωγικό αγαθό. Μέχρι τη δεκαετία του '80, η δημόσια ακίνητη περιουσία, συνήθως, αντιμετωπιζόταν μόνο ως δημόσιο αγαθό. Δεν υπήρχε καμία συστηματική διερεύνηση της αποδοτικότητας της χρήσης ακινήτων ή της οικονομικής αποδοτικότητας της δημόσιας ακίνητης περιουσίας. Από τις αρχές του '80 ένα νέο πρότυπο άρχισε να κυριαρχεί, το οποίο αντιμετώπιζε τη δημόσια ακίνητη περιουσία ως κεφάλαιο, που θα μπορούσε να παράγει τόσο ταμειακά έσοδα, όσο και κοινωνικά οφέλη, διαμορφώνοντας ένα νέο χαρακτηριστικό που ξεπερνά τα αυστηρά όρια του δημοσίου αγαθού.
- Η διεύρυνση της υιοθέτησης πρακτικών του ιδιωτικού τομέα. Σε πολλές περιπτώσεις, η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας ενός ιδιωτικού φορέα και ενός δημόσιου μπορούν να ταυτιστούν, καθώς και οι δύο διέθεταν κάποια κοινά χαρακτηριστικά ως προς την αντιμετώπισή τους. Έτσι, και στις δύο περιπτώσεις η ακίνητη περιουσία δεν αποτελεί βασική πηγή εσόδων, ωστόσο είναι από τα σημαντικότερα στοιχεία των παγίων τους. Επίσης, διαθέτουν δυο κατηγορίες ακινήτων, αυτά που καλύπτουν τις βασικές τους ανάγκες και τα

πλεονασματικά ακίνητα. Ωστόσο, και οι δύο αγνοούσαν την πραγματική τους αξία και το όφελος, το οποίο θα μπορούσαν να έχουν από μια διαφορετική και περισσότερο οργανωμένη διαχείριση. Τέλος, οι αποφάσεις για τη διαχείριση των ακινήτων δε λαμβάνονταν σε συνεργασία με εξειδικευμένους επαγγελματίες, με αποτέλεσμα να μειώνονται τα οφέλη για τον ίδιο το δήμο. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις αναγνώρισαν την αξία των ακινήτων τους και διαμόρφωσαν μια πολιτική διαχείρισης της ακίνητης περιουσίας τους. Πάνω σε αυτή την εμπειρία βασίστηκαν ορισμένοι δήμοι, μετά τη δεκαετία του '80, για την ανάπτυξη μιας δικής τους στρατηγικής.

Για την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ **προτείνονται τα εξής:**

1. **Η προώθηση Νομοθετικής Ρύθμισης για την υιοθέτηση σύγχρονου θεσμικού εργαλείου αξιοποίησης περιουσίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.** Ειδικότερα, αναγκαία είναι η θεσμοθέτηση (κατ' αντιστοιχία του ΕΣΧΑΔΑ) καθορισμού περιοχών Γενικής Ανάπτυξης Ακινήτων Δήμων ή Περιφερειών (ΠεΓΑΑΔ ή ΠεΓΑΑΠ), οι οποίες θα προσδιορίζουν ειδικά καθεστώτα πολεοδομικής ωρίμανσης και απόκτησης επενδυτικής ταυτότητας των υπό αξιοποίηση πλεοναζόντων ακινήτων των ΟΤΑ, καθώς και η υιοθέτηση διατάξεων fast-track για την αποσαφήνιση και ανάδειξη επενδυτικής ωριμότητας ακινήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.
2. **Η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου για παραχώρηση δημοτικών εκτάσεων με σκοπό την ανάπτυξη.** Προτείνεται η θέσπιση ειδικού νομοθετικού πλαισίου για την παραχώρηση κατά χρήση ή κυριότητα των δημοτικών εκτάσεων, με σκοπό την ανάπτυξη του πρωτογενή και δευτερογενή τομέα σε τοπικό επίπεδο και για την ενθάρρυνση επενδύσεων για την ανάπτυξη της τοπικής βιομηχανίας και βιοτεχνίας και, εν τέλει, την ένταξη της περιουσίας των δήμων στη διαδικασία παραγωγής πλούτου για τους δημότες και το κοινωνικό σύνολο γενικότερα. Ειδικότερα: Με τις διατάξεις του άρθρου 37 του

ν.4061/2012³⁸⁹ καταργήθηκε το ν.δ/γμα 203/1969³⁹⁰, όπως αυτό τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα με το ν.δ. 221/1974³⁹¹. Η κατάργηση του ανωτέρω ν. δ/τος κατέστησε ανενεργές τις ειδικές διατάξεις του άρθρου 4 του ν.δ. 221/1974, σύμφωνα με τις οποίες οι δήμοι είχαν τη δυνατότητα με τους όρους, τις προϋποθέσεις και τους περιορισμούς που έθεταν οι διατάξεις αυτού, να εκποιοούν χωρίς δημοπρασία εκτάσεις τους, με σκοπό την ανάπτυξη της επαρχιακής βιομηχανίας και βιοτεχνίας (παρ. 1 άρθ. 1 ν.δ. 203/1969, όπως αντικαταστάθηκε και ίσχυσε), καθώς και την ίδρυση ή επέκταση κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων ή μονάδων συγκεντρώσεως και διαθέσεως βοοειδών καταλλήλων για αναπαραγωγή (παρ. 2 άρθ. 1 ν.δ. 203/1969, όπως αντικαταστάθηκε και ίσχυσε) β) να εκμισθώνουν χωρίς δημοπρασία εκτάσεις τους για την ίδρυση ή επέκταση κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων ή μονάδων συγκεντρώσεως και διαθέσεως βοοειδών καταλλήλων για αναπαραγωγή (παρ. 1 άρθ. 3 ν.δ. 203/1969, όπως αντικαταστάθηκε και ίσχυσε). Σημειώνεται, επίσης, ότι σύμφωνα με την περ. 26 της παρ. 5 του άρθρου 94 του ν. 3852/2010, προβλέπεται η δυνατότητα εκμίσθωσης δημοτικών εκτάσεων γης για βιομηχανικούς ή βιοτεχνικούς σκοπούς, κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις, εγκαταστάσεις θερμοκηπίων και για μονάδες στους τομείς αλιείας. Ωστόσο, μετά τη θέση σε ισχύ του ν.4061/2012³⁹² και ελλείψει αντίθετης ρύθμισης, η εκποίηση ή εκμίσθωση των δημοτικών εκτάσεων πραγματοποιείται στο εξής κατά τις διατάξεις που διέπουν την ακίνητη περιουσία των δήμων, δηλ. κατά τις σχετικές για την εκμίσθωση /εκποίηση δημοτικών ακινήτων διατάξεις του ν.3463/2006³⁹³. Ωστόσο οι διατάξεις του ν. 3463/2006 δεν θέτουν προϋποθέσεις και ειδικούς

³⁸⁹ Βλ. Ν.4061/2012 «Διαχείριση και προστασία ακινήτων Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων- Ρύθμιση εμπράγματων δικαιωμάτων και λοιπές διατάξεις»

³⁹⁰ Βλ. Ν.Δ. 203/1969 «Περί παραχωρήσεως ή εκμισθώσεως εποικιστικών εκτάσεων επί τω σκοπώ της περιφερειακής βιομηχανικής αναπτύξεως»

³⁹¹ Βλ. Ν.Δ. 221/1974 - ΦΕΚ 368/Α/7.12.74 «Περί αντικαταστάσεως διατάξεων και συμπληρώσεως του Ν.Δ. 203/69 περί παραχωρήσεως ή εκμισθώσεως εποικιστικών εκτάσεων για το σκοπό της περιφερειακής βιομηχανικής αναπτύξεως»

³⁹² Βλ. Νόμος 4061/12 «Διαχείριση και προστασία ακινήτων Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων – Ρύθμιση εμπράγματων δικαιωμάτων και λοιπές διατάξεις»

³⁹³ Βλ. Νόμος 3463/06 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

κανόνες για την ανάπτυξη τόσο των δραστηριοτήτων του πρωτογενή τομέα στο πλαίσιο χάραξης της εθνικής αγροτικής πολιτικής, όσο και του δευτερογενή τομέα και επενδύσεων σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, στο πλαίσιο της γενικότερης αναπτυξιακής στρατηγικής, που θέτουν οι διατάξεις του ν. 4061/2012.

3. Η **εφαρμογή σύγχρονων τεχνικών για τη Λογιστική Διαχείριση Ακίνητης Περιουσίας**, όπως είναι η σύνδεση της διαχείρισης της περιουσίας των ΟΤΑ με σύγχρονα λογιστικά εργαλεία και προγράμματα παρακολούθησης οικονομικών δεδομένων χρήσης των ακινήτων και η επέκταση του πληροφοριακού συστήματος, ως πλατφόρμα κάθε ΟΤΑ για το Monitoring των λογιστικών δεδομένων της περιουσίας.
4. Η **ολοκλήρωση της απογραφής της ακίνητης περιουσίας από όλους τους ΟΤΑ**, μέσω της επέκτασης της οργάνωσης του Χαρτοφυλακίου ακινήτων. Η αποτύπωση που επιχειρήθηκε κατά την Α' φάση εφαρμογής του Καλλικράτη και στηρίχτηκε στην σημαντική συνεισφορά της ΕΕΤΑΑ στο σχεδιασμό και λειτουργία ειδικού Πληροφοριακού Συστήματος, προτείνεται να επεκταθεί με την προσθήκη πρόσθετων στοιχείων και χαρακτηριστικών ανά ακίνητο.
5. Η **διαχείριση χαρτοφυλακίου ακινήτων μέσω της υιοθέτησης κοινών προτύπων/ κανόνων** τήρησης του φυσικού αρχείου στοιχείων ανά ακίνητο. Η τήρηση του αρχείου οφείλει να γίνεται με κριτήρια ανάπτυξης του χαρτοφυλακίου και δυναμικής παρακολούθησης αλλαγών ή μεταβολών. Επίσης, αναγκαία είναι η υιοθέτηση ενιαίου προτύπου «ΚΑΡΤΕΛΑΣ/ ΦΟΡΜΑΣ», που να συμπληρώνεται για όλα τα ακίνητα που θα επιλεγούν με τη βασική πληροφορία.
6. Η **νομική κατοχύρωση των ακινήτων των ΟΤΑ**, με απόκτηση ή ανάκτηση τίτλων ιδιοκτησίας για την ακίνητη περιουσία, για όσους ΟΤΑ δεν διαθέτουν αντίστοιχους τίτλους.

7. Η **εφαρμογή ειδικού προγράμματος ΣΔΙΤ των ΟΤΑ**, με παροχή τεχνικής υποστήριξης και προώθησης αιτήσεων ΣΔΙΤ από ΟΤΑ, με στόχο την επίτευξη και επιτυχή υποβολή αιτημάτων.

5.2.7 Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός

Τα χωροταξικά, ρυθμιστικά και πολεοδομικά σχέδια, τα οποία καθορίζουν τη χωροθέτηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων, των ζωνών προστασίας και θεσπίζουν τους ισχύοντες κανόνες εντός δομημένου χώρου, συνθέτουν το πλέγμα του χωρικού σχεδιασμού στη χώρα μας και αποτελούν τους θεματοφύλακες της αειφορικής διαχείρισης του χώρου, σε συνδυασμό με τις προοπτικές ανάπτυξής του. Ωστόσο, ο μακροχρόνιος χαρακτήρας τους (15ετής σχεδιασμός) τα καθιστά δυσλειτουργικά και, ταυτόχρονα, δεσμευτικά για τα υποκείμενα σχέδια.

Σε εθνική κλίμακα, τα τελευταία χρόνια θεσμοθετήθηκε το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και τα τομεακά Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, αποτελεί τη βάση εναρμόνισης των επί μέρους πολιτικών των νομικών προσώπων του δημοσίου και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης εξειδικεύουν το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης και ορίζουν τη χωρική διάρθρωση ορισμένων παραγωγικών τομέων ή κλάδων, την χωρική διάρθρωση των δικτύων υπηρεσιών και τεχνικής, διοικητικής και κοινωνικής υποδομής, όπως και των υποδομών γνώσης και καινοτομίας και τη χωρική διάρθρωση ορισμένων ειδικών περιοχών της χώρας (παράκτιες – νησιωτικές περιοχές, ορεινές και προβληματικές ζώνες κ.λπ.). Και οι δύο τύποι σχεδίων καταρτίζονται από το ΥΠΕΚΑ, έχουν μακροχρόνιο χαρακτήρα και δύναται να αναθεωρηθούν μετά από 5 χρόνια, εφόσον αυτό κριθεί απαραίτητο³⁹⁴.

³⁹⁴ Βλ. αναλυτικά Κότιος Α., Σαράτσης Γ. και Κουτουλάκης Μ., (2011) «Σχεδιάζοντας την Ανάπτυξη. Μεθοδολογικά Ερωτήματα και Προβληματισμοί» Εργασία που παρουσιάστηκε στο 9ο Εθνικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρίας Περιφερειακής Επιστήμης με θέμα: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Οικονομική Κρίση, Αθήνα 6-7 Μαΐου 2011

Σε περιφερειακή κλίμακα, το 2003-2004 εγκρίθηκαν τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, τα οποία αποτελούν επίσης βάση για τον συντονισμό των επί μέρους πολιτικών του κράτους, των δημόσιων νομικών προσώπων και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξετάζουν τη θέση της εκάστοτε Περιφέρειας στο διεθνή – Ευρωπαϊκό και εθνικό χώρο, τις διαπεριφερειακές λειτουργίες, τους, παράγοντες που κατευθύνουν τη διάρθρωση του χώρου και καθορίζουν τις βασικές αναπτυξιακές προτεραιότητες σε ορίζοντα 15 ετών. Τα πλαίσια αυτά εγκρίνονται από το ΥΠΕΚΑ και δύναται να αναθεωρηθούν μετά από 5 χρόνια, εφόσον αυτό κριθεί αναγκαίο³⁹⁵.

Σε επίπεδο πολεοδομικών συγκροτημάτων καταρτίζονται τα Ρυθμιστικά Σχέδια. Μέχρι στιγμής έχουν εκπονηθεί μόνο για την Αθήνα και την Θεσσαλονίκη. Σημειώνεται ότι το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας καταλαμβάνει θέση Περιφερειακού Πλαισίου.

Σε δημοτικό επίπεδο εκπονούνται τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και τα Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτών Πόλεων, στη βάση των κατευθύνσεων των παραπάνω υπερκείμενων σχεδίων, τα οποία καθορίζουν τις αναπτυξιακές ζώνες, τα δίκτυα υποδομής και τις ζώνες προστασίας. Καθορίζουν τις χρήσεις γης, τους κανόνες δόμησης, ρυθμίζουν τον κυκλοφοριακό σχεδιασμό κλπ. Εγκρίνονται με απόφαση ΓΓ Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή Απόφαση Υπουργού ΠΕΚΑ για τις περιοχές των Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης. Παράλληλα, για τους Δήμους εκπονούνται πολεοδομικές μελέτες, οι οποίες εφαρμόζουν σε χαμηλότερη κλίμακα τις ρυθμίσεις που προβλέπουν τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ) και τα Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ)³⁹⁶. Τα σχέδια αυτά θεωρούνται κρίσιμα, καθώς επηρεάζουν τη δυνατότητα δημιουργίας κατοικίας και εγκατάστασης επιχειρήσεων σε μια περιοχή. Σε επίπεδο γειτονιάς εκπονούνται μελέτες αναπλάσεων και πράξεις εφαρμογής, οι οποίες περιλαμβάνουν ρυθμίσεις των κανόνων δόμησης, χάραξης οδών, εισφορές σε γη

³⁹⁵ Βλ. οπ.π. 384

³⁹⁶ Βλ. άρθρο 29 του Ν. 1337/83 (ΦΕΚ 33-Α') «Επέκταση πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» και άρθρο 1 του Ν. 2242/1994 «Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας σε Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, προστασία φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις»

και χρήμα κλπ. Οι Πολεοδομικές Μελέτες εγκρίνονται με ΠΔ μετά από απόφαση του Περιφερειάρχη³⁹⁷.

Ειδικές περιπτώσεις αποτελούν: α) τα γενικά κανονιστικά πλαίσια που επιτρέπουν την εφαρμογή ειδικών όρων δόμησης και χρήσεων σε περιοχές που δεν έχουν γενικά σχέδια³⁹⁸, β) ειδικά κανονιστικά πλαίσια για την ανάπτυξη οργανωμένων οικιστικών περιοχών ή άλλων δημοσίων προγραμμάτων (ΟΕΚ , ΔΕΠΑΝΟΜ, ΘΕΜΙΣ, κλπ) ή από ιδιώτες (ΠΕΡΠΟ) και γ) ο Οικοδομικός Κανονισμός³⁹⁹, ο Κτιριοδομικός Κανονισμός και άλλοι Κανονισμοί, σχετικά με την εκτέλεση κτηριακών έργων και δομικών κατασκευών, καθώς επίσης οι διατάξεις των αδειοδοτήσεων κατασκευής τους⁴⁰⁰.

Αρχικά θα πρέπει να σημειωθεί, ότι η έκδοση του σχετικού θεσμικού πλαισίου σημειώνει σημαντικές καθυστερήσεις, με αποτέλεσμα την συνεχή ανάγκη επικαιροποίησης. Επίσης, το ισχύον πλαίσιο είναι κατακερματισμένο, σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις σε νόμους διαφορετικών Υπουργείων.

Καθυστερήσεις παρατηρούνται και στην κατάρτιση, εφαρμογή και αναθεώρηση των σχετικών σχεδίων, οι οποίες, σε συνδυασμό με το μακροχρόνιο χαρακτήρα τους, καθιστούν τη διαδικασία αναθεώρησης ανά πενταετία σε αρκετές περιπτώσεις αναγκαία. Οι καθυστερήσεις αυτές, σε μεγάλο βαθμό, οφείλονται στις καθυστερήσεις γνωμοδοτήσεων των Δασαρχείων, στη σύγκρουση διαφόρων ομάδων συμφερόντων, αλλά και στην έλλειψη προσωπικού στις υπηρεσίες

³⁹⁷ Βλ. αναλυτικά Ευαγγελίδου Μ., Ζήφου Μ. και Λαλένης Κ. (2009) «Σχεδιάζοντας ζώνες παραγωγικών δραστηριοτήτων: χρόνιες αδυναμίες, τάσεις, προβλήματα». 2ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, επιμέλεια Β. Κοτζαμάνης, Α. Κούγκολος, Η. Μπεριάτος, Δ. Οικονόμου, Γ. Πετράκος, τόμος Ι, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος 2009, Τριανταφυλλόπουλος Ν. (2009) «Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα σε προγράμματα αστικών αναπλάσεων», 2ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος και Gospodini A. (2009) «Urban Design», in Hutchison R. (ed) Encyclopedia of Urban Studies, Sage Publications

³⁹⁸ Σε μεγάλο πλήθος οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2000 κατοίκους - Π.Δ 24.4.1985 ΦΕΚ 181Δ'/1985 «Τρόπος καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2000 κατοίκους, κατηγορίες αυτών και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης τους»- και εκτεταμένες περιοχές εκτός σχεδίου - ΦΕΚ 270Δ'/1985 «Όροι δόμησης των γηπέδων εκτός σχεδίου πόλεως – εκτός ορίων προ του 1923 οικισμών»

³⁹⁹ Βλ. Ν. 2831/2000 «Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 1577/85 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός» και άλλες πολεοδομικές διατάξεις» και ο Ν.4067/2012 «Νέος Οικοδομικός Κανονισμός»

⁴⁰⁰ Βλ. Ν.4030/2011 «Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών και λοιπές διατάξεις»

έγκρισης των σχεδίων (πλέον Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων - ΣΥΠΟΘΑ).

Η κατάρτιση πολεοδομικών μελετών και η οργάνωση του χώρου είναι υποχρεωτική για όλους τους Δήμους. Μάλιστα σε αρκετές περιπτώσεις κρίνεται επείγουσα, καθώς οι περιοχές υφίστανται σημαντικές οικιστικές πιέσεις και συγκρούσεις χρήσεων γης. Ωστόσο, οι περιορισμένοι διαθέσιμοι πόροι αποτελούν αποτρεπτικό παράγοντα εκπόνησης. Μόνο οι Δήμοι που εξασφαλίζουν χρηματοδότηση προχωρούν στην κατάρτιση των σχεδίων τους, ενώ με την εφαρμογή του Καλλικράτη, οι Δήμοι διαθέτουν ενότητες που έχουν προχωρήσει στην κατάρτιση σχεδίων και ενότητες που δεν έχουν⁴⁰¹.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η προβλεπόμενη, αλλά ανενεργή, διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων. Επιπλέον, παρατηρείται το φαινόμενο οι Δήμοι να μην δίνουν βαρύτητα στην εφαρμογή των σχεδίων, κυρίως λόγω του υψηλού κόστους. Αποτέλεσμα αυτού τα παραγόμενα σχέδια να μένουν στα χαρτιά ή να ακυρώνονται στην πράξη.

Επιπλέον, ο μη ενιαίος τρόπος παρουσίασης των συμβολισμών των σχεδίων δυσχεραίνει την κατανόηση των μελετών. Το ίδιο παρατηρείται και όσον αφορά τα ψηφιακά υπόβαθρα, με δυσλειτουργίες να παρατηρούνται, όσον αφορά την υλοποίηση της Οδηγίας INSPIRE. Σημαντική συμβολή θα είχε η λειτουργία ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος γεωχωρικών χωροταξικών και πολεοδομικών δεδομένων⁴⁰².

Εκτός των παραπάνω, διαπιστώνονται δυσχέρειες όσον αφορά τη μεταβίβαση και άσκηση των αρμοδιοτήτων χωροταξίας – πολεοδομίας από τις αιρετές αρχές, βάσει του Καλλικράτη, ενώ παρατηρούνται επίσης επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ Αποκεντρωμένης Διοίκησης και Περιφέρειας.

⁴⁰¹ Βλ. αναλυτικά Αθανασοπούλου Ε. και Λαλένης Κ. (2012) «Η Ελληνική πόλη μπρος στα νέα δεδομένα της γενικευμένης κρίσης. Το παράδειγμα της Πάτρας», 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος 2012, σελ. 2

⁴⁰² Βλ. αναλυτικά Κολιόπουλος Κ., Τριανταφύλλου Α., Ψαρράς-Τασιόπουλος Ι. και Τζουβαδάκης Ι. (2012) «Παρακολούθηση της εκπόνησης των ΓΠΣ σε Δήμους δύο όμορων Νομών – Η περίπτωση των Νομών Φθιώτιδας και Ευρυτανίας», 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 27-30 Σεπτεμβρίου 2012, Βόλος, σελ. 6

Από τα προηγούμενα γίνεται φανερό η ανάγκη επανεξέτασης του θεσμικού πλαισίου, αλλά και μείωσης των καθυστερήσεων και των χρόνων κατάρτισης και εφαρμογής των σχεδίων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας.

Πρώτα από όλα, όσον αφορά το θεσμικό πλαίσιο κρίνεται απαραίτητη η αναθεώρηση του άρθρου 102 του Συντάγματος, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του και η προσθήκη ερμηνευτικής δήλωσης, σχετικά με τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες για το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό. Προτείνεται η θέσπιση ενός εργαλείου καταγραφής της εξέλιξης των χρήσεων γης για την υποστήριξη της εκπόνησης των ΓΠΣ / ΣΧΟΟΑΠ. Επίσης, είναι κρίσιμη η απλούστευση και επικαιροποίηση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας και η αποσαφήνιση του περιεχομένου κάθε επιπέδου σχεδιασμού, ενώ κρίνεται απαραίτητο να εξασφαλιστεί η εναρμόνιση των υποκείμενων επιπέδων σχεδιασμού με τον υπερκείμενο. Τέλος, προτείνεται η διαρκής παρακολούθηση της εφαρμογής του σχεδιασμού και η εισαγωγή νέων εργαλείων εφαρμογής, αξιολόγησης και ελέγχου των αποτελεσμάτων του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού (δημιουργία βάσεων χωρικών δεδομένων –δημιουργία σε κάθε δήμο παρατηρητηρίου εφαρμογής των ρυμοτομικών σχεδίων). Ειδικότερα, ως **ιδιαίτερα σημαντικές κρίνονται οι κάτωθι μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις:**

1. **Αναθεώρηση του άρθρου 102 του Συντάγματος**, με προσθήκη στο άρθρο ερμηνευτικής δήλωσης, σχετικά με τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες για το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, καθώς και για κάθε άλλη δημόσια πολιτική τοπικής και περιφερειακής κλίμακας. Το ζητούμενο είναι η αποκέντρωση των σχετικών αρμοδιοτήτων στη βάση της αρχής της επικουρικότητας. Σε συμπληρωματικότητα με την πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 102 και προς τεκμηρίωση της αναγκαιότητας ανάληψης της ευθύνης εκπόνησης – αναθεώρησης των περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού από τις αιρετές περιφέρειες, αποτελεί το γεγονός ότι αυτό

προβλέπεται από τη νομοθεσία⁴⁰³ και οι περιφέρειες πλέον, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, αποτελούν θεμελιώδη δεσμό του δημόσιου βίου της χώρας. Άλλωστε, στο Ν.3852/2010⁴⁰⁴ ρητά ορίζεται ότι στις αρμοδιότητες των περιφερειών περιλαμβάνονται και ο περιφερειακός αναπτυξιακός σχεδιασμός, ο προγραμματισμός και η υλοποίηση των σχετικών με αυτούς δράσεων και η γνωμοδότηση επί των περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων, πριν αυτά εγκριθούν από τον αρμόδιο υπουργό περιβάλλοντος.

2. Αποκέντρωση του συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού.

Εδώ προτείνεται η επικέντρωση της κεντρικής διοίκησης στην άσκηση επιτελικού ρόλου χάραξης πολιτικής και παρακολούθησης της εφαρμογής της. Στο πλαίσιο αυτό, επίσης προτείνεται η παρακολούθηση της εφαρμογής να γίνεται σε συνεργασία με τις περιφέρειες. Σημαντική κρίνεται η διάκριση της λήψης αποφάσεων από την εφαρμογή ή την παρακολούθηση της εφαρμογής, με την πρώτη να ασκείται από το υπερκείμενο πολιτικό – διοικητικό επίπεδο. Η ολοκλήρωση του Χωροταξικού Σχεδιασμού και των ΓΠΣ δύναται να διευκολύνει τη σταδιακή αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού, με την προϋπόθεση ότι στα υπερκείμενα σχέδια, θα υπάρχουν σαφείς και δεσμευτικές κατευθύνσεις, αλλά και ότι θα γίνει δεκτό, η άσκηση αρμοδιοτήτων τοπικού επιπέδου από τους ΟΤΑ Α' βαθμού να υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας, ως προς τη τήρηση των κατευθύνσεων του υπερκείμενου σχεδιασμού.

3. Επίσπευση και αποτελεσματική ολοκλήρωση ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ. Σχετικά

προτείνεται μια σειρά δράσεων, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται η διασφάλιση της ενεργού συμμετοχής των Περιφερειακών Υπηρεσιών (ΠΕΧΩ) στην εξειδίκευση των κατευθύνσεων και στην παρακολούθηση και εφαρμογή των μελετών και η τροποποίηση του άρθρου 4 του Ν.2508/97⁴⁰⁵ σε σχέση με τις Ζώνες Οικιστικής Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε), το οποίο σε αρκετές περιπτώσεις δημιουργεί

⁴⁰³ Βλ. άρθρο 8 παρ. 3 του Ν.2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη»

⁴⁰⁴ Βλ. άρθρο 186

⁴⁰⁵ Βλ. Ν.2508/97 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις»

σημαντικά εμπόδια ολοκλήρωσης των καταρτιζόμενων πολεοδομικών σχεδίων. Έκτος αυτών σημαντική κρίνεται η έκδοση εκτελεστικής διάταξης του Ν. 2508/97 περί των οργάνων εφαρμογής Γ.Π.Σ. και ΣΧ.Ο.Ο.Α.Π., έτσι ώστε να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη εφαρμογή και παρακολούθηση της υλοποίησης των Γ.Π.Σ./ΣΧ.Ο.Ο.Α.Π., αλλά και η προώθηση νομοθετικής ρύθμισης για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που ανακύπτουν μετά την ΣτΕ Ολ. 3661/2005⁴⁰⁶ στο πεδίο της άσκησης πολεοδομικών αρμοδιοτήτων ρυθμιστικού χαρακτήρα και με τον Ν.3889/10⁴⁰⁷ σε σχέση με το πολεοδομικό καθεστώς οικιστικών περιοχών. Επιπλέον, προτείνεται ο σαφής και αξιόπιστος χρονικός και οικονομικός προγραμματισμός της εφαρμογής των σχεδίων πόλεως, ώστε οι επιβαλλόμενες ρυμοτομικές επιβαρύνσεις να μην υπερβαίνουν τα ανεκτά κατά χρόνο όρια δέσμευσης. Τέλος, προτείνεται η τροποποίηση και απλούστευση του περιεχομένου των ΓΠΣ, ώστε να αποκτήσουν μεγαλύτερο φάσμα δεσμευτικότητας.

4. **Επίσπευση ολοκλήρωσης και εφαρμογής πολεοδομικών μελετών**, με τη μείωση των καθυστερήσεων στην υλοποίηση και θεσμοθέτηση των πολεοδομικών μελετών. Ακόμη, προτείνεται η χρησιμοποίηση ψηφιακών υποβάθρων με χρήση στοιχείων Κτηματολογίου, η προώθηση μελετών, εφόσον οι υπηρεσίες δεν ανταποκρίνονται στις προθεσμίες και η μείωση του αριθμού και της χρονικής διάρκειας των αναρτήσεων. Επίσης, προτείνεται νομοθετική ρύθμιση για τον σαφή προσδιορισμό των λόγων υποβολής ένστασης, με στόχο να μειωθεί ο αριθμός των ενστάσεων και να διευκολυνθεί η διαδικασία. Χρειάζεται νομοθετική ρύθμιση θεώρησης και όχι έγκρισης των συνοδών μελετών (γεωλογικές, Στρατηγικές Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ΣΜΠΕ κ.λπ.), αφού ελεγχθεί η πληρότητά τους, καθώς και νομοθετική ρύθμιση ενοποίησης, απλούστευσης και επικαιροποίησης του πλαισίου εισφορών γης και χρήματος.

⁴⁰⁶ Βλ. Απόφαση ΣτΕ Ολ. 3661/2005 «Αρμοδιότητα πολεοδομικού σχεδιασμού – Σύνταγμα»

⁴⁰⁷ Βλ. Ν.3889/10 «Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις»

Η ανάθεση μελετών θα πρέπει να γίνεται με διασφάλιση της οριοθέτησης περιοχών ειδικού νομικού καθεστώτος (δάση και δασικές εκτάσεις, ρέματα, αρχαιολογικοί χώροι κλπ), ενώ θα πρέπει να εξασφαλίζεται η χρηματοδότηση των μελετών για το σύνολο του προς πολεοδόμηση χώρου. Επίσης, θα πρέπει να δημιουργηθεί μηχανισμός αλληλοτροφοδότησης των πολεοδομικών μελετών με τις μελέτες Κτηματολογίου, για την εξοικονόμηση πόρων και διαθέσιμου χρόνου. Τέλος θα πρέπει να εφαρμοστεί ενιαίος κώδικας χρήσεων γης και συμβολισμών, αλλά και να προσαρμοστούν οι προδιαγραφές των γεωλογικών μελετών στο επίπεδο των Γ.Π.Σ / ΣΧ.Ο.Ο.Α.Π., έτσι ώστε να διασφαλίζεται η συμπληρωματική προσέγγιση των μελετών.

Εκτός αυτών, θα πρέπει να κατοχυρωθεί θεσμικά η υποχρέωση των δασικών υπηρεσιών να ενημερώνουν με τους δασικούς χάρτες τις αρμόδιες υπηρεσίες χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού κατά τη φάση του σχεδιασμού, καθώς και να υπάρξει νομοθετική ρύθμιση για επανακαθορισμό του πλαισίου Β' κατοικίας και να προβλεφθεί η θεσμική δυνατότητα μετατροπής της σε Α' κατοικία.

5. **Ηλεκτρονική διαχείριση χωροταξικής και πολεοδομικής πληροφορίας.** Για την εφαρμογή σύγχρονων εργαλείων παρακολούθησης της χωροταξικής και πολεοδομικής πληροφορίας προτείνεται ο σχεδιασμός ηλεκτρονικού συστήματος διαχείρισης του χώρου, το οποίο θα παρέχει στους ασκούντες πολιτική ολοκληρωμένη εικόνα της υπάρχουσας κατάστασης, των αναγκών και ελλείψεων, αλλά και εικόνα του αποτελέσματος των όποιων αποφάσεων ληφθούν.

Επίσης, κρίνεται άμεση η ανάγκη δημιουργίας υψηλής ακρίβειας ψηφιακών υποβάθρων, ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών και καθορισμό ενιαίου συστήματος γεωαναφοράς, άμεση λειτουργία «Γραφείων Ποιοτικού Ελέγχου των Μελετών και Διαχείρισης των Ψηφιακών Δεδομένων», συνεχής εκπαίδευση των δημόσιων λειτουργών στις νέες τεχνολογίες και λήψη πολιτικής απόφασης δημιουργίας Κεντρικού Φορέα Διαχείρισης της Γεωπληροφορίας.

5.2.8 Αγροτική Ανάπτυξη και Γεωργία

Με τον Ν.3852/2010⁴⁰⁸ έγινε σημαντική αποκέντρωση στον τομέα της αγροτικής πολιτικής και ανάπτυξης. Πιο συγκεκριμένα, Ο νόμος αυτός ορίζει τις αρμοδιότητες των αυτοδιοικητικών περιφερειών στους τομείς της γεωργικής και κτηνοτροφικής παραγωγής, αλιείας, υλοποίησης έργων αγροτικών υποδομών κ.α.⁴⁰⁹. Σημαντικές αρμοδιότητες των Περιφερειών είναι η κατάρτιση περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων για τη γεωργία, κτηνοτροφία και αλιεία, η υλοποίηση εγγειοβελτιωτικών, αρδευτικών, υδροληπτικών και αντιδιαβρωτικών έργων και η εκπόνηση γεωργοοικονομικών και εδαφολογικών μελετών. Επίσης, η σύνταξη τομεακών προγραμμάτων για τη μεταποίηση αγροτικών προϊόντων, η υποστήριξη της συγκρότησης ομάδων παραγωγών, η διεξαγωγή ελέγχων και η διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση υδάτων κλπ.

Οι Περιφέρειες διαθέτουν Γενικές Διευθύνσεις Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται σχετικές Διευθύνσεις και Τμήματα όπως αλιείας, γης, προγραμματισμού, υγείας και ελέγχων, Τμήματα ποιοτικού και φυτοϋγειονομικού έλεγχου, τοπογραφίας, εποίκισμού και αναδασμού, ενώ ορίζεται Αντιπεριφερειάρχης θεμάτων αγροτικής οικονομίας, κτηνιατρικής και αλιείας.

Βάσει του Ν.4015/2011⁴¹⁰ διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες των Περιφερειών σε θέματα αγροτικής πολιτικής. Ως «καλάθι της περιφέρειας» ορίστηκε το επιχειρησιακό πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης κάθε Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

Αντικείμενό του είναι η προώθηση της τυποποίησης, της πιστοποίησης, της εμπορίας και των εξαγωγών αγροτικών προϊόντων της περιφέρειας. Επίσης, γίνονται δυνατές οι «Αγροδιατροφικές Συμπράξεις», με τη μορφή αστικών μη κερδοσκοπικών εταιρειών (στις οποίες συμμετέχουν και ΟΤΑ α' και β' βαθμού), για

⁴⁰⁸ Βλ. Νόμος 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

⁴⁰⁹ Βλ. άρθρο 186 του Ν.3852/2010

⁴¹⁰ Βλ. Νόμος 4015/11 (ΦΕΚ 210/21.09.2011) «Θεσμικό πλαίσιο για τους αγροτικούς συνεταιρισμούς, τις συλλογικές οργανώσεις και την επιχειρηματικότητα του αγροτικού κόσμου – Οργάνωση της εποπτείας του Κράτους»

την ανάδειξη και προώθηση των διατροφικών προϊόντων κάθε Περιφέρειας⁴¹¹. Η χρηματοδότηση τους είναι δυνατή από το Ταμείο Γεωργίας και Κτηνοτροφίας. Για την ενίσχυση της διάθεσης των αγροτικών προϊόντων οι Περιφέρειες μπορούν να ιδρύουν Δημοπρατήρια, τα οποία είναι ανώνυμες εταιρείες, με τη συμμετοχή των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και άλλων φορέων και στα οποία οι παραγωγοί δύνανται να υπογράψουν συμβόλαια διάθεσης της παραγωγής τους. Σε κάθε Περιφέρεια δύνανται να ιδρυθούν μέχρι 2 Δημοπρατήρια⁴¹².

Με το Ν.4061/12⁴¹³, οι Περιφερειάρχες επιφορτίζονται με πρόσθετες αρμοδιότητες διαχείρισης της δημόσιας γης. Πιο συγκεκριμένα μπορούν να παραχωρούνται εκτάσεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, για γεωργική και κτηνοτροφική χρήση, σε γεωργούς, συνεταιρισμούς, ομάδες παραγωγών και ανέργους, αλλά και για άλλους αναπτυξιακούς σκοπούς (π.χ. βιομηχανικούς, τουριστικούς, ενεργειακούς)⁴¹⁴.

Με τον Ν. 3852/2010⁴¹⁵ παραχωρούνται και στους Δήμους της χώρας για πρώτη φορά σημαντικές αρμοδιότητες στους τομείς της γεωργίας, της κτηνοτροφίας και της αλιείας. Σύμφωνα με το άρθρο 94, μεταξύ άλλων, οι Δήμοι είναι αρμόδιοι για:

1. Τη σύσταση και λειτουργία Γραφείων Γεωργικής Ανάπτυξης (ΓΓΑ).
2. Τις γεωργικές, κτηνοτροφικές και αλιευτικές υποδομές (π.χ. οδοποιία, λιμνοδεξαμενές, διαχείριση βοσκότοπων, εγγειοβελτιωτικά έργα) εποπτεία των Τοπικών Οργανισμών Έγγειων Βελτιώσεων (Τ.Ο.Ε.Β.), των Προσωρινών Διοικουσών Επιτροπών (Π.Δ.Ε.) και των Τοπικών Επιτροπών Άρδευσης.
3. Τις έρευνες και μελέτες για την ανάπτυξη της πρωτογενούς παραγωγής.
4. Τη σύνδεση αγροτικής παραγωγής και τουριστικής ανάπτυξης (παρ. 7).
5. Την προώθηση προγραμμάτων νέων αγροτών
6. Την ενημέρωση του αγροτικού πληθυσμού για τις βελτιωμένες μεθόδους παραγωγής και οργάνωσης των εκμεταλλεύσεων για την αντιμετώπιση των τεχνικών, οικονομικών και διαρθρωτικών προβλημάτων στο πλαίσιο των προγραμμάτων του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης.

⁴¹¹ Βλ. άρθρο 9 του Ν.4015/11 «Θεσμικό πλαίσιο για τους αγροτικούς συνεταιρισμούς, τις συλλογικές οργανώσεις και την επιχειρηματικότητα του αγροτικού κόσμου – Οργάνωση της εποπτείας του Κράτους»

⁴¹² Βλ. άρθρο 11 του Ν.4015/11

⁴¹³ Βλ. Νόμος 4061/12 (ΦΕΚ66/22.03.2012) «Διαχείριση και προστασία ακινήτων Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων – Ρύθμιση εμπραγμάτων δικαιωμάτων και λοιπές διατάξεις»

⁴¹⁴ Βλ. άρθρο 4 του Ν.4061/12

⁴¹⁵ Βλ. Νόμος 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

7. Την εποπτεία και παρακολούθηση παραγωγής, αγορών και τιμών.
8. Τη συνεργασία με ιδρύματα έρευνας της αγροτικής, κτηνοτροφικής και αλιευτικής παραγωγής.
9. Την ευρύτερη διάδοση στον αγροτικό κόσμο, μέσω εκπαιδευτικών προγραμμάτων, γνώσεων για την εφαρμογή βελτιωμένων μεθόδων καλλιέργειας.
10. Την προώθηση σχεδίων βελτίωσης.
11. Την εφαρμογή και τον έλεγχο του συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής του ζωικού κεφαλαίου του δήμου.
12. Την χορήγηση αδειών για κτηνο-πτηνοτροφικές εγκαταστάσεις, για καταστήματα, αγορές κ.α.
13. Την εκμίσθωση δημοτικών εκτάσεων γης για βιομηχανικούς ή βιοτεχνικούς σκοπούς, κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις, εγκαταστάσεις θερμοκηπίων και για μονάδες στους τομείς αλιείας.
14. Την απόφαση εφαρμογής του προγράμματος ανάπτυξης των ιχθυοκαλλιεργειών με την έγκαιρη και επαρκή παραγωγή του αναγκαίου γόνου) ιχθυδίων για τον εφοδιασμό με αυτόν των ενδιαφερόμενων ιδιωτών πεστροφοκαλλιεργητών.
15. Την κατάρτιση μελετών και η σύνταξη εκλαϊκευμένων εντύπων που αφορούν δραστηριότητες θαλάσσιας αλιείας, υδατοκαλλιεργειών και προστασίας των υδάτινων οικοσυστημάτων.
16. Την κατασκευή αλιευτικών καταφύγιων κ.α.

Για την άσκηση των παραπάνω αρμοδιοτήτων οι περισσότεροι Δήμοι της χώρας δημιούργησαν γραφεία ή τμήματα αγροτικής ανάπτυξης (συμπεριλαμβανομένης της κτηνοτροφίας και συχνά της αλιείας), τα οποία ενέταξαν στις διευθύνσεις Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης.

Η ανάπτυξη του υπαίθρου χώρου δεν μπορεί να διασφαλισθεί μόνον με την πρωτογενή παραγωγή, καθώς απαιτείται η υλοποίηση δέσμης παρεμβάσεων βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της τοπικής πρωτογενούς παραγωγής, διασύνδεσής της με άλλους κλάδους της τοπικής οικονομίας, αύξησης της προστιθέμενης αξίας και διαφοροποίησης της τοπικής παραγωγικής βάσης. Τα περιφερειακά και τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα περιέχουν σχετικές δράσεις. Ωστόσο, οι περιορισμένοι πόροι οδηγούν σε μη αποτελεσματική υλοποίησή τους και άρα σε αποσπασματική προσέγγιση της ανάπτυξης της υπαίθρου. Ότι έχει επιτευχθεί στην κατεύθυνση αυτή, οφείλεται πρωτίστως στα Ενωσιακά προγράμματα και πρωτοβουλίες.

Ειδικότερα, η Κοινοτική πρωτοβουλία LEADER, η οποία εφαρμόζεται στη χώρα μας από το 1991, είναι ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία άσκησης τοπικής αναπτυξιακής πολιτικής στο αγροτικό χώρο, με θετικά αποτελέσματα διαφοροποίησης της τοπικής παραγωγής, βελτίωσης της παραγωγής ποιοτικών προϊόντων και ανάπτυξης του αγροτουρισμού. Παρά τους περιορισμένους πόρους τα τοπικά προγράμματα, που εφαρμόσθηκαν, είχαν ολοκληρωμένο και πολυτομεακό χαρακτήρα.

Για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη των ορεινών και μειονεκτικών περιοχών εφαρμόσθηκαν τα Ολοκληρωμένα Προγράμματα Ανάπτυξης Αγροτικού Χώρου (ΟΠΠΑΧ). Μεταξύ άλλων περιελάμβαναν και δράσεις προώθησης του τουρισμού στις αγροτικές περιοχές και χρηματοδοτήθηκαν από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Αγροτική Ανάπτυξη και Ανασυγκρότηση της Υπαιθρου 2000-2006» και από τα ΠΕΠ⁴¹⁶. Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013, τα ΟΠΠΑΧ ενσωματώθηκαν στον Άξονα 3 του ΠΑΑ.

Παρόλα αυτά, η σύνδεση του τουρισμού με την αγροτική παραγωγή παραμένει περιορισμένη, καθώς η ενσωμάτωση των εν λόγω προϊόντων στη συλλογική εστίαση και αναψυχή δεν είναι η αναμενόμενη. Εξάλλου, στο χώρο του αγροτουρισμού, δεν έχει μέχρι σήμερα εξασφαλιστεί, πλην εξαιρέσεων, η οργανωμένη επαφή του τουρίστα με την καθημερινή αγροτική ζωή και κοινωνία. Το ίδιο ισχύει για άλλες μορφές τουρισμού, που σχετίζονται με τον Πρωτογενή Τομέα πχ ο Αλιευτικός Τουρισμός, που βρίσκεται στα πρώτα του βήματα.

Ο ύπαιθρος χώρος της Ελλάδας, παρά τη σημαντική αξιοποίηση των σχετικών Κοινοτικών προγραμμάτων, εξακολουθεί να αντιμετωπίζει μια σειρά από προβλήματα και προκλήσεις, μεταξύ των οποίων είναι η περιορισμένη καθετοποίηση της αγροτικής παραγωγής και προστιθέμενη αξία, η υψηλή εξάρτηση από παραδοσιακές καλλιέργειες και τις Κοινοτικές ενισχύσεις, η διατήρηση της μονοκαλλιέργειας ή της καλλιέργειας μικρού αριθμού προϊόντων, η φθίνουσα τάση των τιμών βασικών γεωργικών προϊόντων, η εξάρτηση από ολιγοψώνια στη διάθεση

⁴¹⁶ ΟΠΠΑΧ Υπουργείου και ΟΠΠΑΧ Περιφερειών

των αγροτικών προϊόντων και από ολιγοπώλια στις αγορές των πρώτων υλών. Επίσης, χαρακτηριστικό είναι το μικρό μέγεθος των αγροτικών εκμεταλλεύσεων, ο χαμηλός βαθμός οργάνωσης των παραγωγών, η περιορισμένη ανάπτυξη καινοτομιών, η περιορισμένη διαφοροποίηση της τοπικής οικονομίας, η γήρανση του αγροτικού πληθυσμού και η εγκατάλειψη των αγροτικών οικισμών, η περιορισμένη στροφή στην παραγωγή ποιοτικών, πιστοποιημένων αγροδιατροφικών προϊόντων καθώς και η περιορισμένη αξιοποίηση των θεσμών «Ονομασιών Προέλευσης» και «Γεωγραφικών Ενδείξεων». Τέλος, παρατηρούνται χαμηλός βαθμός εξωστρέφειας της πρωτογενούς παραγωγής και μειωμένη επιχειρηματικότητα, άναρχη διείσδυση του αστικού χώρου στον αγροτικό, επιδείνωση του τοπικού φυσικού περιβάλλοντος από εντατικές μεθόδους παραγωγής, χαμηλός βαθμός σύνδεσης παραγωγής και τουρισμού και έλλειμμα ενημέρωσης στην εφαρμογή των Κοινοτικών προγραμμάτων.

Η κατανομή αρμοδιοτήτων στον τομέα της αγροτικής πολιτικής με τον Καλλικράτη και η επακόλουθη οργάνωση των σχετικών υπηρεσιών των Περιφερειών και των Δήμων επέφερε σημαντική αποκέντρωση στα ζητήματα άσκησης περιφερειακής και τοπικής πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης. Ωστόσο, διαπιστώνονται μια σειρά από κρίσιμα ζητήματα όπως προβλήματα συντονισμού και επικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, έλλειψη αρμοδιοτήτων των Διευθύνσεων Αγροτικών Υποθέσεων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, μη ορθολογική διασπορά των στελεχών των γεωργικών υπηρεσιακών δομών των πρώην νομαρχιών και έλλειψη γεωπόνων στους Δήμους λόγω των συνταξιοδοτήσεων προσωπικού. Επίσης, η μείωση του ανώτατου ορίου επιτρεπόμενων μετακινήσεων εκτός έδρας των γεωτεχνικών τους απομακρύνει από τον τόπο της παραγωγής και τους μετατρέπει σε υπαλλήλους γραφείων, ενώ το γεγονός ότι η τα θαλάσσια οικοσυστήματα υπερβαίνουν κατά πολύ τα όρια ενός δήμου καθιστά τη μεταφορά ορισμένων αλιευτικών αρμοδιοτήτων στους Δήμους προβληματική. Επιπροσθέτως, κρίνεται ανεπαρκής η επιμόρφωση του προσωπικού και διαπιστώνεται έλλειψη συστήματος μηχανοργάνωσης, αλλά και σύγχρονων εργαλείων διαχείρισης

χρήσεων γης (λογισμικό GIS⁴¹⁷) και έλλειμμα γενικού συντονισμού των επιμέρους τμημάτων και αυτοτελών γραφείων.

Συμπερασματικά, η μέχρι τώρα πορεία της άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων δείχνει ότι υπάρχει δυσαναλογία μεταξύ των δομών και στελεχών άσκησης και του αριθμού των αρμοδιοτήτων σε πάρα πολλούς δήμους της χώρας. Κρίνεται αναγκαία η αξιολόγηση της μέχρι τώρα άσκησης των αρμοδιοτήτων και εφόσον χρειαστεί η αναθεώρηση του Ν. 3852/2010⁴¹⁸.

Καταρχάς, κρίνεται αναγκαία η σε βάθος αξιολόγηση της μέχρι τώρα άσκησης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ και, εφόσον χρειαστεί, η αναθεώρηση του Ν. 3852/2010. Στο πλαίσιο της προσπάθειας για βελτίωση/αλλαγή του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου αγροτικής ανάπτυξης και αλυσίδας, προτείνεται η ενοποίηση των δημόσιων δομών άσκησης αγροτικής πολιτικής σε επίπεδο Περιφερειακής Ενότητας, με μεταφορά αρμοδιοτήτων από τους Δήμους. Παράλληλα, θα πρέπει να δημιουργηθεί οργανική συσχέτιση των ενοποιημένων υπηρεσιακών μονάδων σε επίπεδο νομού με τις Διευθύνσεις Αγροτικών Υποθέσεων που λειτουργούν στο γεωγραφικό επίπεδο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και με την κεντρική υπηρεσία του ΥΠΑΑΤ. Επίσης, θα πρέπει στη Διεύθυνση Αγροτικής Οικονομίας των Περιφερειών να δημιουργηθεί ειδικό τμήμα εγγείων βελτιώσεων, να ληφθούν μέτρα για απλοποίηση διαδικασιών και για καλύτερο συντονισμό μεταξύ των τεσσάρων επιπέδων άσκησης αγροτικής πολιτικής, όπως και να μεταφερθούν οι αρμοδιότητες της αλυσίδας σε έναν ενιαίο φορέα.

Κρίνεται απαραίτητη η στελέχωση των Υπηρεσιών με γεωτεχνικούς, όπου υπάρχουν κενά. Επίσης, είναι σημαντική η αύξηση του ανώτατου ορίου των επιτρεπόμενων κατ' έτος ημερών για μετακινήσεις εκτός έδρας των γεωτεχνικών δημοσίων υπαλλήλων, αναλόγως των αναγκών, ώστε να βρίσκονται κοντά στην αγροτική παραγωγή.

⁴¹⁷ Geographic Information Systems – Γεωγραφικά Συστήματα Πληροφοριών

⁴¹⁸ Βλ. Νόμος 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Θα πρέπει να προωθηθεί η εγκατάσταση δοκιμαστικών και πειραματικών αγρών σε κάθε ΠΕ, όπου θα δοκιμάζονται στα ποικίλα ελληνικά μικροκλίματα και θα διαδίδονται οι νέες προτεινόμενες καλλιέργειες από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ), νέες ποικιλίες και τεχνικές καλλιέργειας, μέθοδοι φυτοπροστασίας, μορφές εκτροφής και άλλες καινοτόμες δράσεις. Οι δοκιμαστικοί και πειραματικοί αγροί οφείλουν να υλοποιηθούν από νέους αγρότες, με την παροχή κινήτρων και με την εποπτεία των γεωπόνων της νέας ενοποιημένης υπηρεσιακής δομής αγροτικής ανάπτυξης σε κάθε νομό.

Για την ανάπτυξη του υπαίθρου χώρου προτείνονται δράσεις, όπως η ενεργότερη και ισότιμη συμμετοχή των Περιφερειών και των Δήμων στο σχεδιασμό, προγραμματισμό και διαχείριση των επιχειρησιακών προγραμμάτων για την αγροτική ανάπτυξη και την αλιεία, αλλά και στην αξιοποίηση των νέων μέσων χωρικής ανάπτυξης, όπως της «Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία των Τοπικών Κοινοτήτων» και των «Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων». Επίσης, προτείνεται η κατάρτιση ετήσιων και πολυετών περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων για τη γεωργία, κτηνοτροφία και αλιεία, καθώς και η δημιουργία κτηνοτροφικών πάρκων σε κτηνοτροφικές περιοχές, η δημιουργία τράπεζας σπόρων και φυτών σε κάθε Περιφερειακή Ενότητα, καθώς και η προστασία αυτόχθονων φυλών ζώων. Εκτός αυτών, σημαντικότερες κρίνονται οι ενέργειες προβολής και προώθησης των τοπικών προϊόντων, οι πρωτοβουλίες για αξιοποίηση των θεσμών των «Ονομασιών Προέλευσης» και των «Γεωγραφικών Ενδείξεων», η οργάνωση του αγροτικού χώρου και ο καθορισμός χρήσεων γης, η δημιουργία Τράπεζας Γης για εκτάσεις που μένουν ακαλλιέργητες και αξιοποίηση αυτών από νέους αγρότες, αλλά και προώθηση κοινωνικών επιχειρήσεων σε αγροτικές περιοχές.

Σχετικά με τη βελτίωση της σύνδεσης μεταξύ αγροτικής παραγωγής και τουρισμού προτείνονται η δημιουργία περιφερειακών και τοπικών συμπράξεων προώθησης των τοπικών αγροτικών προϊόντων στους τουρίστες, η δημιουργία τοπικών συμφώνων ποιότητας και πιστοποίησης τοπικών επιχειρήσεων, η προώθηση της απευθείας προμήθειας αγαθών και υπηρεσιών από μικρής κλίμακας παραγωγούς και η ανάδειξη περιοχών, οικισμών και τοποθεσιών με ιδιαίτερο τουριστικό και

αγροτουριστικό ενδιαφέρον. Τέλος, ως θετική κρίνεται η επέκταση και δημιουργία ειδικών διαδρομών (π.χ. δρόμοι του κρασιού) και η δημιουργία και προβολή τοπικών δικτύων γαστρονομικού τουρισμού.

5.2.9 Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικές Δομές

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης προβλέπει τη σημαντική αποκέντρωση της κοινωνικής πολιτικής. Η κοινωνική πολιτική ασκείται πλέον και από τα τρία επίπεδα διακυβέρνησης. Οι νέες αρμοδιότητες των περιφερειών και των Δήμων στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, ενώ η σημασία τους είναι κρίσιμη, ιδιαίτερα λόγω της περιόδου την οποία διανύουμε⁴¹⁹.

Οι βασικές κοινωνικές αρμοδιότητες των περιφερειών (Γενική Διεύθυνση Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικής Μέριμνας σε συνδυασμό με τις επιμέρους Διευθύνσεις) σχετίζονται περισσότερο με ζητήματα απασχόλησης, υγείας και εκπαίδευσης. Σύμφωνα με το Ν.3852/10⁴²⁰ περιλαμβάνουν την υλοποίηση προγραμμάτων προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης ανέργων και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Υγειονομικών Περιφερειών (Δ.Υ.Π.Ε.) της χώρας. Επίσης, περιλαμβάνεται η ανάληψη χορηγούμενων οικονομικών ενισχύσεων σε φορείς κοινωνικής αντίληψης που εποπτεύονται από τη Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας, η διενέργεια κοινωνικών ερευνών για την εφαρμογή των προγραμμάτων πρόνοιας και κοινωνικής εργασίας, η χορήγηση και ανάκληση της άδειας άσκησης επαγγέλματος κοινωνικού λειτουργού, ο έλεγχος ιδρύματος ή της Μονάδας Φροντίδας Ηλικιωμένων (Μ.Φ.Η.) και των Φορέων παιδικής προστασίας, η εφαρμογή προγραμμάτων προστασίας της μητέρας και των παιδιών προσχολικής ηλικίας, η εξειδίκευση και κατάρτιση προγραμμάτων δια βίου μάθησης, η εκπόνηση και εκτέλεση προγραμμάτων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης κλπ.

⁴¹⁹ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική», Εισήγηση στη **2η Πανευρωπαϊκή Συνδιάσκεψη Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Στρατηγικού Σχεδιασμού**, Αθήνα 7 Μαΐου 2004, σελ. 2

⁴²⁰ Βλ. άρθρο 186 του Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Μέχρι την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτη, οι Δήμοι επιφορτίζονταν με την υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και της τρίτης ηλικίας, την μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων, με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή της ψυχικής υγείας, τη μέριμνα για τη στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων, την εφαρμογή προγραμμάτων πρόληψης της παραβατικότητας, ένταξης αθίγγανων, παλιννοστούντων, μεταναστών και προσφύγων, προώθησης του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης, αλλά και θέματα παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού⁴²¹.

Ο Νόμος 3852/2010 διεύρυνε τις αρμοδιότητες των δήμων σε ένα ευρύτατο φάσμα κοινωνικής πολιτικής, οι οποίες τους είχαν ανατεθεί με τον Νόμο 3463 το 2006.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 75 του Ν. 3463/2006⁴²², οι δήμοι ήταν αρχικά αρμόδιοι κυρίως για:

1. Την εφαρμογή πολιτικών ή τη συμμετοχή σε δράσεις που αποσκοπούν στην υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και της τρίτης ηλικίας, με την ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων και ιδρυμάτων όπως παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης και ημερήσιας φροντίδας, ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, γηροκομείων κ.λπ. και τη μελέτη και εφαρμογή σχετικών κοινωνικών προγραμμάτων.
2. Την εφαρμογή πολιτικών ή τη συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα, που στοχεύουν στη μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή ψυχικής υγείας, όπως δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συννοικούντων προσώπων και κέντρων πρόληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών.
3. Τη μέριμνα για τη στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων δημοτών, με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης κατά τις προβλέψεις αυτού του Κώδικα.

⁴²¹ Βλ. Γεωργάκης Θ. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική», Εισήγηση στη 2η Πανευρωπαϊκή Συνδιάσκεψη Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Στρατηγικού Σχεδιασμού, Αθήνα 7 Μαΐου 2004

⁴²² Βλ. Ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

4. Τη σχεδίαση, την οργάνωση, το συντονισμό και την εφαρμογή προγραμμάτων και πρωτοβουλιών για την πρόληψη της παραβατικότητας.
5. Το σχεδιασμό και την εφαρμογή προγραμμάτων ή τη συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.
6. Την προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης του Δήμου και της Κοινότητας.
7. Θέματα παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού, όπως είναι η κατασκευή, διαχείριση και βελτίωση των υλικοτεχνικών υποδομών του εθνικού συστήματος της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Παιδείας και ιδιαίτερα η συντήρηση, η καθαριότητα και η φύλαξη των σχολικών κτιρίων, η ίδρυση και λειτουργία βιβλιοθηκών, η ίδρυση και λειτουργία κέντρων δημιουργικής απασχόλησης παιδιών και η ίδρυση και λειτουργία πάρκων κυκλοφοριακής αγωγής.

Με τον «Καλλικράτη», ειδικά το άρθρο 94 του Ν. 3852/2010, οι παραπάνω αρμοδιότητες διευρύνθηκαν και συμπεριέλαβαν και τις εξής:

1. Εφαρμογή προγραμμάτων εμβολιασμών και τήρηση κανόνων υγιεινής των δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων.
2. Χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας ιδρυμάτων παιδικής πρόνοιας σε ιδιώτες, καθώς και σε συλλόγους ή σωματεία, που επιδιώκουν φιλανθρωπικούς σκοπούς.
3. Άσκηση ελέγχου και εποπτείας στα ιδρύματα παιδικής προστασίας ιδιωτικού δικαίου (ιδιωτικοί παιδικοί σταθμοί) και η ευθύνη λειτουργίας των παιδικών εξοχών.
4. Εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, καθώς και η έγκριση του προϋπολογισμού τους, η παρακολούθηση και ο έλεγχος των επιχορηγήσεων, που δίδονται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με κοινωφελείς σκοπούς.
5. Οικονομική ενίσχυση αυτοστεγαζόμενων, η μίσθωση ακινήτων, η ρύθμιση διαφόρων θεμάτων κοινωνικής κατοικίας και η επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις της οικείας νομοθεσίας.
6. Διορισμός μελών διοικητικών συμβουλίων, η εποπτεία και η ρύθμιση θεμάτων λειτουργίας ιδρυμάτων προστασίας και αγωγής οικογένειας του παιδιού (όπως Κέντρων Παιδικής Μέριμνας, Παιδικών Σταθμών, Παιδικών Εξοχών, παραρτημάτων ΠΙΚΠΑ και ΚΕΠΕΠ).
7. Χορήγηση της Κάρτας Αναπηρίας, μετά από σχετική γνωμοδότηση της αρμόδιας Επιτροπής Πιστοποίησης Αναπηρίας.
8. Έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας.
9. Καταβολή επιδομάτων σε τυφλούς, κωφάλαλους, ανασφάλιστους παραπληγικούς και ακρωτηριασμένους, διανοητικά καθυστερημένους, ανίκανους προς εργασία, υποφέροντες από εγκεφαλική παράλυση

(σπαστικούς), απροστάτευτους ανήλικους, υποφέροντες από αιμολυτική αναιμία και βαριά ανάπηρους, καθώς και σε λοιπά άτομα δικαιούμενα παροχής κοινωνικής προστασίας.

10. Δωρεάν παραχώρηση της χρήσης οικημάτων λόγω απορίας ή για άλλους σοβαρούς λόγους.
11. Αναγνώριση δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής.
12. Η υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγείας και λήψη μέτρων σε θέματα δημόσιας υγιεινής.
13. Έκδοση αποφάσεων παροχής κοινωνικής προστασίας.
14. Χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών και ιδιωτικών παιδικών ή βρεφονηπιακών σταθμών.
15. Χορήγηση αδειών διενέργειας λαχειοφόρων αγορών, εράνων και φιλανθρωπικών αγορών.
16. Χορήγηση άδειας λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων περίθαλψης ηλικιωμένων ή ατόμων, που πάσχουν ανίατα από κινητική αναπηρία.
17. Εκτέλεση προγραμμάτων δια βίου μάθησης στο πλαίσιο του αντίστοιχου εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.
18. Απαλλοτρίωση οικοπέδων για τις ανάγκες της σχολικής στέγης, η ανέγερση σχολικών κτιρίων καθώς και η μίσθωση ακινήτων για τη στέγαση δημόσιων σχολικών μονάδων.
19. Μεταφορά μαθητών από τον τόπο διαμονής στο σχολείο φοίτησης κ.α.

Τέλος, με προεδρικό διάταγμα το οποίο εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, μεταβιβάζονται στους δήμους αρμοδιότητες που ασκούνται από τις Δ.Υ.Π.Ε. περιλαμβανομένων και αρμοδιοτήτων των Μονάδων Πρωτοβάθμιας Υγείας (Μ.Π.Υ.), καθώς και αρμοδιότητες τοπικού χαρακτήρα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Η προώθηση της κοινωνικής πολιτικής των Δήμων ασκείται κυρίως μέσω:

- των Τμημάτων ή Αυτοτελών Γραφείων Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Πολιτισμού που είναι αρμόδια για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής, των πολιτικών ισότητας των φύλων καθώς και για την προστασία και προαγωγή της δημόσιας υγείας στην περιοχή του Δήμου, με τη λήψη των καταλλήλων μέτρων και τη ρύθμιση των σχετικών δραστηριοτήτων. Συγχρόνως το Γραφείο είναι αρμόδιο για την προώθηση και ρύθμιση ζητημάτων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την προώθηση της Δια Βίου Μάθησης, καθώς και για το

σχεδιασμό και την εφαρμογή προγραμμάτων Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νέας Γενιάς. Οι μεγάλοι δήμοι διαθέτουν Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας και Δημόσιας Υγείας που περιλαμβάνει Τμήματα Κοινωνικής Πολιτικής και Ισότητας των Φύλων, Προνοιακών Επιδομάτων, Κοινωνικής Αρωγής, Προστασίας και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας κ.α.

- των νέων ΝΠΔΔ τα οποία παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας. Τα ΝΠΔΔ διαθέτουν: (α) Διεύθυνση Προστασίας Τρίτης Ηλικίας και Ευπαθών Κοινωνικών Ομάδων που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, Τμήμα ή Γραφείο Κοινωνικής ή/και Υγειονομικής Υπηρεσίας ΚΑΠΗ, Τμήμα ή Γραφείο Προγραμμάτων Φροντίδας Τρίτης Ηλικίας(π.χ. πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι», προγράμματα Κέντρων Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων, κλπ), Τμήμα ή Γραφείο Γενικών Προγραμμάτων Κοινωνικής Προστασίας & Προγραμμάτων για Ευπαθείς Κοινωνικές Ομάδες(π.χ. Δημοτικά Ιατρεία, Κέντρο Υποστήριξης Γυναικών, Προγράμματα Αιμοδοσίας, Προγράμματα προώθησης Εθελοντισμού, Προγράμματα και δράσεις κοινωνικής προστασίας για ευπαθείς κοινωνικές ομάδες που απειλούνται ή βιώνουν κοινωνικό αποκλεισμό). (β) Διεύθυνση Παιδικής Φροντίδας και Παιδείας που περιλαμβάνει ειδικότερα Τμήμα ή Γραφείο Υγείας (Ιατρικής) και Ψυχοκοινωνικής Στήριξης, Τμήμα ή Γραφείο Προσχολικής Αγωγής (γραφεία παιδικών Σταθμών), Τμήμα ή Γραφείο Προγραμμάτων για το Παιδί, την Οικογένεια και τη Νεολαία και Τμήμα ή Γραφείο Κέντρου Δια Βίου Μάθησης (ΚΔΒΜ).

Συμπερασματικά, στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης καθώς και στους τομείς της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού εντάχθηκαν τα τελευταία έτη σειρά άμεσης άσκησης αρμοδιοτήτων που ενισχύουν σημαντικά την περιφερειακή και τοπική κοινωνική πολιτική. Με τον τρόπο αυτό διευρύνθηκε το πλαίσιο παρέμβασης των Περιφερειών και των Δήμων της Χώρας στην εφαρμογή προνοιακού χαρακτήρα πολιτικών, κατά τα πρότυπα των εθνικών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παρόλα αυτά υπάρχουν μια σειρά από κρίσιμα ζητήματα και προβλήματα, τα οποία παρουσιάζονται συνοπτικά στην επόμενη ενότητα. Οι σύγχρονοι δήμοι της χώρας μας αντιμετωπίζουν μια σειρά κρίσιμων ζητημάτων, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται η ραγδαία επιδείνωση του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος και της κοινωνικής συνοχής, λόγω της οικονομικής κρίσης, οι αρνητικοί δημογραφικοί δείκτες, και η αύξηση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού.

Έτσι, η συνεχιζόμενη οικονομική κρίση οδήγησε στην σημαντική επιδείνωση των κοινωνικών δεικτών, όπως είναι το ποσοστό της ανεργίας και το ποσοστό του πληθυσμού που ζει κάτω από το όριο της φτώχειας. Παράλληλα, αυξήθηκε η σημασία των παρεμβάσεων της περιφερειακής και τοπικής πολιτικής σε ζητήματα απασχόλησης, παρόλο που οι δυνατότητες χρηματοδότησης τέτοιων προγραμμάτων περιορίστηκαν⁴²³.

Τα τελευταία χρόνια έχουν αυξηθεί οι ειδικές ομάδες πληθυσμού που αντιμετωπίζουν ζητήματα αποκλεισμού από τον κοινωνικό βίο και την αγορά εργασίας. Τα προγράμματα κοινωνικής ενσωμάτωσης και ένταξης στην αγορά εργασίας κρίνονται ολοένα και πιο σημαντικά για την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

Μεγάλο τμήμα της χώρας παρουσιάζει υψηλή πληθυσμιακή γήρανση, με την αύξηση του πληθυσμού των μεγαλύτερων ηλικιακών ομάδων να οδηγεί στο μέλλον σε ανάγκη δημιουργίας νέων υποστηρικτικών μονάδων. Η αντιστροφή του φαινομένου απαιτεί σημαντικές παροχές προς την οικογένεια και το παιδί⁴²⁴.

⁴²³ Βλ. αναλυτικά Council of European Municipalities and Cities (2009) «The Economic and Financial Crisis – Impact on Regional and Local Authorities», Paris, σελ. 10 και 20 Kotios, A, G. Saratsis and G. Galanos (2012) «Greek economic crisis and its impact on regional development and policy», σελ. 2 και Gospodini A. (2012) «Economic crisis and the shrinking Greek cities», 1st International Conference of Architecture and Urban Design, 19-21 April 2012, EPOKA University, σελ. 13

⁴²⁴ Βλ. επιπλέον Συμεωνίδου Δ. (2012) «Η Αυτοδιοίκηση στον καιρό του μνημονίου», Ο Χρόνος – Καθημερινή Εφημερίδα Κομοτηνής

Άλλα ειδικά προβλήματα και προκλήσεις της τοπικής κοινωνικής πολιτικής είναι:

1. Η αδυναμία κάλυψης όλων των κοινωνικών αναγκών και αιτημάτων

Λόγω των τεράστιων κοινωνικών επιπτώσεων της κρίσης 2009-2015, η ζήτηση για κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές από τους ΟΤΑ είναι δυσανάλογα μεγαλύτερη από τις δυνατότητες των δομών των δήμων να ανταποκριθούν πλήρως σε αυτές. Αυτό ισχύει, για παράδειγμα, για τους παιδικούς σταθμούς, όπου οι αιτήσεις είναι κατά πολύ περισσότερες της φέρουσας ικανότητας των υφιστάμενων σταθμών. Λόγω της κρίσης, δημιουργήθηκαν νέες ανάγκες, όπως η στέγαση, η ηλεκτροδότηση απόρων, τα συσσίτια, η κοινωφελής εργασία κ.α. Με τις υφιστάμενες δομές και τους διαθέσιμους πόρους είναι αδύνατο οι ΟΤΑ να καλύψουν το σύνολο της ζήτησης για πρόνοια και αρωγή.

2. Το χρόνιο πρόβλημα της χρηματοδότησης

Η τοπική αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, έχει οργανώσει ένα εκτεταμένο δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών που στηρίζεται σε δαπανηρές δομές και υποδομές, ορισμένες από τις οποίες δημιουργήθηκαν με Κοινοτική χρηματοδότηση και συνεχίζουν να λειτουργούν ή καλούνται να συνεχίσουν με εθνική χρηματοδότηση. Γενικά, η κοινωνική πολιτική των δήμων στηρίζεται σε πόρους των ΚΑΠ, συχνά σε βάρος άλλων δράσεων, και στους πόρους του ΕΚΤ. Λόγω των αυξημένων αναγκών και των μεγάλων βαρών που ανέλαβε η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει αφενός να υπάρξει απόλυτος εξορθολογισμός των δαπανών και αφετέρου να αναζητηθούν νέοι πόροι.

3. Η ανυπαρξία Εκπαίδευσης προσωπικού

Ως μια εκ των βασικών αδυναμιών της λειτουργίας των δομών αναδεικνύεται η ανυπαρξία εκπαίδευσης / κατάρτισης του στελεχιακού δυναμικού τους. Η υλοποίηση προγραμμάτων εκπαίδευσης / κατάρτισης σε νέες τεχνολογίες, θέματα ψυχολογίας / παιδοψυχολογίας, υποστήριξης ευπαθών κοινωνικών ομάδων, επαγγελματικού προσανατολισμού, κ.λπ., θα συνέβαλε τα μέγιστα στην βελτίωση του λειτουργίας των δομών.

4. Η έλλειψη κεφαλαίου γνώσης για την απασχόληση και την ανάπτυξη σε περιφερειακό επίπεδο

Σημειώνεται η απουσία ενός κέντρου τεκμηρίωσης των δεδομένων της περιφερειακής ανάπτυξης, που θα συνεργάζεται άμεσα με τους ερευνητικούς, παραγωγικούς και κρατικούς φορείς, ώστε να ενισχύσει το επίπεδο σχεδιασμού αλλά και αυτά της αξιολόγησης και της παρακολούθησης των επιπτώσεων της λειτουργία των δομών κοινωνικής φροντίδας. Τα όποια δεδομένα και η αποσπασματική παρακολούθηση γίνεται σε επίπεδο δεικτών απόδοσης, με βάση τις επιδόσεις σε ποσοτικό επίπεδο υλοποίησης και τις χρηματοροές απορρόφησης των κοινοτικών και εθνικών πόρων. Έτσι, απουσιάζει το κριτήριο της ποιότητας και η τεκμηρίωση με βάση τις συνεχείς και μεταβαλλόμενες συνθήκες, τόσο του ευρύτερου περιφερειακού, όσο και του εθνικού και του διεθνούς περιβάλλοντος. Το ως άνω στοιχείο αποδυναμώνει την λειτουργία των δομών, δεδομένου ότι τα όποια αποτελέσματα τους δεν αναδεικνύονται.

5. Τα προβλήματα οργάνωσης, συντονισμού και προγραμματισμού της κοινωνικής πολιτικής

Στην εν λόγω ενότητα προβλημάτων συμπεριλαμβάνονται η άνιση χωρική κατανομή κοινωνικών υποδομών και υπηρεσιών στα όρια πολλών Δήμων, η ελλιπής υποδομή καταγραφής και παρακολούθησης των τοπικών κοινωνικών αναγκών, η αποσπασματικότητα των δράσεων μεμονωμένων φορέων, συλλόγων και ομάδων σε τοπικό επίπεδο και η έλλειψη κοινής δράσης και συμμετοχής. Οι παρεμβάσεις που υλοποιούνται, κυρίως, μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων, συνήθως δεν βασίζονται σε κάποιο κεντρικό ή τοπικό σχεδιασμό. Επίσης, είναι ασαφής η διάκριση μεταξύ των οργάνων που σχεδιάζουν – σε όποιο βαθμό – την κοινωνική πολιτική και των οργάνων που την υλοποιούν, με αποτέλεσμα την αλληλοεπικάλυψη στην παροχή υπηρεσιών και την έλλειψη συντονισμού των παρεμβάσεων. Εξάλλου, η ασάφεια που επικρατεί στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, περιλαμβανομένων των αποκεντρωμένων υπηρεσιών της, των περιφερειών και των δήμων, διαπιστώθηκε ήδη από την πρώτη φάση εφαρμογής του «Καλλικράτη». Τέλος, σημαντική είναι και

η απουσία ολοκληρωμένης προσέγγισης περιφερειακού και τοπικού σχεδιασμού και εφαρμογής κοινωνικών πολιτικών, καθώς και η ελλιπής ανάπτυξη της κοινωνικής επιχειρηματικότητας.

6. Προβλήματα στελέχωσης και υποδομών

Στην συγκεκριμένη ενότητα περιλαμβάνεται η έλλειψη επαρκούς προσωπικού, ιδιαίτερα επιστημονικού και εξειδικευμένου, το οποίο μειώθηκε σε μεγάλο βαθμό, λόγω της μη ανανέωσης των συμβάσεων ορισμένου χρόνου και έργου, της απαγόρευσης των προσλήψεων και της συνταξιοδότησης εργαζομένων που συμπλήρωναν τις σχετικές προϋποθέσεις, καθώς και οι ελλείψεις σε διευθυντικά στελέχη, τα οποία θα αναλάμβαναν τον σχεδιασμό της άσκησης κοινωνικής πολιτικής, αλλά και ελλείψεις επαρκούς τεχνικού εξοπλισμού και κτιριακών υποδομών.

7. Προβλήματα βιωσιμότητας και αβεβαιότητας συνέχισης ορισμένων δομών

Πολλές κοινωνικές δομές των δήμων αντιμετωπίζουν προβλήματα βιωσιμότητας και συνέχισης της δράσης τους, λόγω των οικονομικών προβλημάτων. Από τη μια αυξήθηκε η ζήτηση για κοινωνικές παροχές, από την άλλη μειώθηκαν σημαντικά οι πόροι της ΚΑΠ, λόγω της ύφεσης και της δημοσιονομικής προσαρμογής. Επίσης, μειώθηκαν δραματικά οι πόροι της ΣΑΤΑ και του ΠΔΕ για επενδύσεις επέκτασης, βελτίωσης ή δημιουργίας νέων κοινωνικών υποδομών. Συγχρόνως, λόγω της ανεργίας, της φτώχειας και της μείωσης των εισοδημάτων, έχουν περιοριστεί σημαντικά και οι δυνατότητες άντλησης ανταποδοτικών πληρωμών. Τέλος, λόγω των αλλαγών της στόχευσης και των προτεραιοτήτων του ΕΚΤ σε κάθε προγραμματική περίοδο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, ορισμένες δομές δεν είναι πλέον επιλέξιμες (π.χ. Βοήθεια στο Σπίτι), με αποτέλεσμα το βάρος αυτών να το αναλαμβάνουν τα αρμόδια υπουργεία ή ίδιοι οι ΟΤΑ. Το γεγονός αυτό, ασφαλώς, και θέτει εν αμφιβόλω τη συνέχιση λειτουργίας παγιωμένων δομών και να θέτει σε κίνδυνο όχι μόνον την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών, αλλά να προκαλεί και πρόσθετη τοπική ανεργία.

Για την βελτίωση της τοπικής κοινωνικής πολιτικής από τους δήμους απαιτούνται:

- Αξιολόγηση υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου αρμοδιοτήτων κοινωνικής πολιτικής δήμων.

Χρειάζεται να αποτυπωθεί και να αξιολογηθεί η υφιστάμενη κατάσταση στους Δήμους, οι αλλαγές που έχουν προκύψει στις κοινωνικές δομές των Δήμων μετά τις συγχωνεύσεις και τις νέες αρμοδιότητες με τον «Καλλικράτη» και τα προβλήματα που έχουν προκύψει από τη λειτουργία τους, κυρίως βέβαια σε σχέση με το προσωπικό και τις αρμοδιότητες και ανάγκες που αυτό καλείται να καλύψει την εποχή της κρίσης.

- Καταγραφή και αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης στους Δήμους.

Η υπάρχουσα κατάσταση σε ότι αφορά το πλαίσιο άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής, καταρχάς προσεγγίζεται με την καταγραφή του προσωπικού και των υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα που παρέχονται από κάθε Δήμο, καθώς και οι ασκούμενες στην πράξη από τους Δήμους αρμοδιότητες. Εν συνεχεία θα πρέπει να εντοπιστούν οι αλληλεπικαλυπτόμενες ή ιδίου χαρακτήρα αρμοδιότητες από διαφορετικούς φορείς ή βαθμίδες της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, να καταγραφούν και αξιολογηθούν οι διάφορες πηγές προέλευσης των πόρων των δήμων για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, καθώς και τα συστήματα πληρωμών και ελέγχου.

- Προσαρμογή και βελτίωση του θεσμικού πλαισίου

Η κοινωνική πολιτική της αυτοδιοίκησης βρίσκεται σε μια φάση μετεξέλιξης. Λόγω της κρίσης οι δήμοι της χώρας κλήθηκαν να επεκτείνουν στην πράξη τις αρμοδιότητές τους και μέσω της δημιουργίας νέων δομών (π.χ. κοινωνικά ιατρεία, παντοπωλεία, φαρμακεία, κ.α.) και εργαλείων παρέμβασης (π.χ. επιδότηση ρεύματος). Επίσης, συχνά καλούνται να προσφέρουν υπηρεσίες και πόρους, προσκρούοντας έτσι σε περιορισμούς του θεσμικού πλαισίου. Συνεπώς, χρειάζεται βελτίωση και διεύρυνση των θεσμικών αρμοδιοτήτων τους.

- Μεταφορά και διάδοση καλών πρακτικών στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, στο σχεδιασμό και στην άσκηση περιφερειακής και τοπικής κοινωνικής πολιτικής.
- Εκπόνηση Κανονισμών Λειτουργίας για τις κύριες κοινωνικές δομές ενός Δήμου, καθώς και προτάσεις κανονιστικού πλαισίου για την ίδρυση και λειτουργία νέων δομών κοινωνικής αλληλεγγύης (π.χ. κοινωνικά παντοπωλεία, κοινωνικά φαρμακεία, κοινωνικά ιατρεία κ.λπ.).
- Σχεδιασμός Προγράμματος Αξιολόγησης και Συλλογικής Υποστήριξης Δομών Κοινωνικής Πολιτικής.

Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των κοινωνικών δομών και των στελεχών των ΟΤΑ απαιτείται ο σχεδιασμός ενός ολοκληρωμένου συστήματος υποστήριξης όσων εμπλέκονται στην άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής. Επειδή οι ΟΤΑ είναι τελικοί δικαιούχοι σχεδόν όλων των επενδυτικών προτεραιοτήτων του Θεματικού Στόχου 9 του νέου ΕΣΠΑ 2014-2020, αναγκαία κρίνεται η υποστήριξη των ΟΤΑ για το σχεδιασμό των παρεμβάσεών τους και για την αξιοποίηση των πόρων του ΕΚΤ.

- Μεταφορά τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών από άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, κυρίως με τη μορφή των εμπειρογνομώνων λίγου χρόνου (short-term), με στόχο τη βελτίωση των ανωτέρω προτάσεων, προτύπων, προδιαγραφών, οδηγών και συστημάτων.
- Προγράμματα ενημέρωσης και κατάρτισης προσωπικού

Τα στελέχη των κοινωνικών υπηρεσιών και των κοινωνικών οργανισμών των ΟΤΑ καλούνται να σχεδιάζουν και να υλοποιούν τις κοινωνικές παρεμβάσεις σε ένα δυναμικά εξελισσόμενο κοινωνικό περιβάλλον, το οποίο γεννά νέα προκλήσεις. Παράλληλα, δημιουργούνται νέα μοντέλα κοινωνικής παρέμβασης, ενώ διαφοροποιείται το κοινωνικό πλαίσιο του νέου ΕΣΠΑ. Συνεπώς, για μια αποτελεσματικότερη άσκηση τοπικής κοινωνικής πολιτικής αναγκαία κρίνεται η συνεχής ενημέρωση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού που εμπλέκεται στην κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ.

- Προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων επιπέδων άσκησης κοινωνικής πολιτικής

Για την αποφυγή επικαλύψεων, κενών ή συγκρούσεων αρμοδιοτήτων θα πρέπει να υπάρξει σύγκλιση και συντονισμός των κοινωνικών προγραμμάτων και πρωτοβουλιών της δευτεροβάθμιας και της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με «διεπαφή» τις Περιφερειακές Ενότητες. Επίσης, θα πρέπει να διασφαλισθεί η συνεργασία Κεντρικής Διοίκησης, Περιφερειών και Δήμων, ώστε το διοικητικό σύστημα της κοινωνικής διακυβέρνησης της χώρας να παρέχει υπηρεσίες στους πολίτες ως ενιαίο σύστημα, δηλαδή «υπηρεσίες χωρίς ραφές» (seamless services).

- Προώθηση της δικτύωσης των ΟΤΑ με άλλους φορείς κοινωνικής παρέμβασης.

Η τοπική πολιτική δύναται να παράξει μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία μέσω της συνεργασίας της Τ.Α. με τις ΜΚΟ, με τους θεσμούς της κοινωνικής οικονομίας, με τη δημιουργία νέων δομών κοινωνικής αλληλεγγύης, την αξιοποίηση του εθελοντισμού κ.λπ.

- Συγκρότηση ενός Περιφερειακού Διχτυού Ασφαλείας ανά Περιφέρεια με τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της Εκκλησίας και των εθελοντικών οργανώσεων και με διασφάλιση της χρηματοδότησής του από Ευρωπαϊκούς πόρους, Εθνικούς πόρους και χορηγίες.
- Δημιουργία Δικτύων με Περιφέρειες της Ευρώπης αλλά και μεταξύ των εθνικών περιφερειών που αντιμετωπίζουν το ίδιο πρόβλημα και ανταλλαγή τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών πάνω στο θέμα αυτό.

Επειδή το μεγαλύτερο, ίσως, πρόβλημα των ΟΤΑ είναι η χρηματοδότηση της τοπικής κοινωνικής πολιτικής, ως αναγκαία κρίνονται:

- Η ενσωμάτωση της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης σε όλα τα αναπτυξιακά και επιχειρησιακά σχέδια, καθώς και στα νέα σχέδια ολοκληρωμένης εδαφικής και τοπικής ανάπτυξης με τη μορφή μιας ολιστικής περιφερειακής και τοπικής παρέμβασης.

- Η ισότιμη συμμετοχή των περιφερειών και των δήμων στο σχεδιασμό των κοινωνικών προγραμμάτων και των προγραμμάτων απασχόλησης του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης της νέας προγραμματικής περιόδου.
- Η ενίσχυση της αποκεντρωμένης διαχείρισης των κοινωνικών προγραμμάτων από τους Δήμους.
- Η αναδιάταξη των δαπανών των ΟΤΑ υπέρ της κοινωνικής πολιτικής.
- Η εστίαση της κοινωνικής στήριξης στις πλέον ευπαθείς ομάδες και η αποτροπή καταχρηστικών πρακτικών.
- Η πλήρης και έγκαιρη μεταφορά πόρων από την κεντρική διοίκηση στην τοπική αυτοδιοίκηση για τα κοινωνικά της προγράμματα και η αξιοποίηση πρόσθετων πόρων (π.χ. από διαχείριση περιουσίας, χορηγίες, ίδιους πόρους των ΟΤΑ, ανταποδοτικές εισφορές, ΣΔΙΤ).
- Ορισμός διακριτών οριζόντιων γραμμών στην κατανομή των ΚΑΠ για προνοιακά επιδόματα, «Βοήθεια στο Σπίτι», Μεταφορά Μαθητών και Μισθώματα Σχολικών Μονάδων, με τακτικό και σαφώς προσδιορισμένο χρονοδιάγραμμα κατανομής.

Η αγορά εργασίας και οι ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης απαιτούν μία ισχυρή τοπική διάσταση, η οποία μπορεί να συμβάλει συνδυαστικά με άλλες πολιτικές στην αντιμετώπιση της ανεργίας και την αύξηση της απασχόλησης. Η ανάπτυξη της τοπικής διάστασης απαιτεί την πολιτική βούληση, αλλά και την ευαισθητοποίηση, τον πειραματισμό και την ανταλλαγή ορθής πρακτικής. Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να αναπτυχθούν τα κατάλληλα μέσα, συμπεριλαμβανομένων ενός ειδικού ιστοχώρου, της έρευνας και της δικτύωσης. Παράλληλα, η αξιοποίηση της προηγούμενης εμπειρίας στον τομέα αυτό (π.χ. ΤΟΠΣΑ, ΤΟΠΕΚΟ⁴²⁵, Equal) είναι σημαντική για να καθοριστούν με σαφήνεια και να εφαρμοστούν αποτελεσματικά οι τοπικές στρατηγικές για την απασχόληση. Είναι εξίσου σημαντικό να αξιοποιηθεί

⁴²⁵ Τοπικά Σχέδια Απασχόλησης (ΤΟΠΣΑ), Τοπικές δράσεις για ευάλωτες ομάδες (ΤΟΠΕΚΟ)

πλήρως το δυναμικό που προσφέρουν τα ΕΔΕΤ και ιδίως το ΕΚΤ και το ΕΤΠΑ⁴²⁶. Η άποψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι ότι στην ισότητα των φύλων δεν έχει δοθεί η δέουσα προσοχή κατά το παρελθόν και ότι τα μέτρα για την ισότητα των φύλων μπορούν να είναι πιο αποτελεσματικά στο τοπικό επίπεδο.

Επίσης, η τοπική παρέμβαση για την απασχόληση θα πρέπει να εστιάζει σε οικονομικούς κλάδους που θα ωφελήσουν άμεσα την τοπική οικονομία και την ευημερία μιας περιοχής. Σημαντική είναι και η δικτύωση και συνεργασία μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων στο σχεδιασμό και προώθηση της κεντρικής, περιφερειακής και της τοπικής απασχόλησης και η δημιουργία περιφερειακών και τοπικών συστάδων (clusters) στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής.

5.2.10 Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός

Τα τελευταία χρόνια γίνεται ολοένα και πιο φανερό η ιδιαίτερη σημασία που έχει ο σχεδιασμός στην πορεία για την πολυπόθητη ανάπτυξη. Στην παρούσα φάση, η ανάπτυξη σημαίνει την «αναγέννηση της ελληνικής οικονομίας με ανάταξη και αναβάθμιση του παραγωγικού και κοινωνικού ιστού της χώρας και τη δημιουργία και διατήρηση βιώσιμων θέσεων απασχόλησης, έχοντας ως αιχμή την εξωστρεφία, καινοτόμο και ανταγωνιστική επιχειρηματικότητα και γνώμονα την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης»⁴²⁷.

Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός της χώρας εκπονείται σε όλα τα διοικητικά επίπεδα με βάση μια σειρά σχεδίων, τα οποία βασίζονται στον καθορισμό κατευθύνσεων από τα ανώτερα επίπεδα οι οποίες εξειδικεύονται στα κατώτερα επίπεδα. Έτσι, οι κατευθύνσεις που ορίζουν τα εθνικά αναπτυξιακά σχέδια για την υλοποίηση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων αλλά και των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων των Δήμων, ακολουθούν τις αντίστοιχες κοινοτικές

⁴²⁶ Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)

⁴²⁷ Βλ. αναλυτικά Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2013) «2^η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιόδου 2014-2020», σελ. 8

κατευθύνσεις, π.χ. Στρατηγικές Λισσαβόνας και «Ευρώπη 2020», Πολιτική Συνοχής⁴²⁸.

Ο Ν.1622/1986⁴²⁹ προβλέπει συγκεκριμένες διαδικασίες κατάρτισης και έγκρισης των αναπτυξιακών σχεδίων, αλλά για το περιεχόμενο των προγραμμάτων εκδίδεται σχετική ΚΥΑ. Σε κάθε περίπτωση, η εφαρμογή του νόμου είναι υποτυπώδης. Όσα αναπτυξιακά προγράμματα εκπονήθηκαν βάσει αυτού, σε καμία περίπτωση δεν αποτέλεσαν τμήμα ενός ενιαίου συστήματος. Αντιθέτως, τα τελευταία χρόνια εφαρμόζεται ένα μη θεσμοθετημένο σύστημα που βασίζεται στους Κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Σε εθνικό επίπεδο ο σχεδιασμός μέχρι σήμερα στηρίζεται στο ΕΣΠΑ και τα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΤΕΠ), τα οποία αφορούν τους Ενωσιακούς πόρους που διατίθενται στη χώρα μας, το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας. Παράλληλα, εφαρμόζονται το Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΠΣΑ)⁴³⁰, το Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, αλλά και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και ο προϋπολογισμός. Τα προγράμματα σταθερότητας και μεταρρυθμίσεων έχουν χρονικό ορίζοντα τριετίας, ενώ ο σχεδιασμός για το ΠΔΕ και τον προϋπολογισμό έχουν ετήσια βάση. Τέλος, σε εθνικό

⁴²⁸ Βλ. ενδεικτικά European Commission (2010) «Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee on the Regions», COM (2010) 553 final, σελ. 2, Committee of Regions (2010) «The future of EU cohesion policy as seen by regions and cities European Commission, Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth», σελ. 10, European Parliament, «Report on optimising the role of territorial development in cohesion policy», (2011/2312(INI)), Committee on Regional Development, Rapporteur: Derek Vaughan, σελ. 3, Kotios, A. and G. Saratsis (2011) «Europe 2020 Strategy, Cohesion Policy and Greek Regions: Are we smart enough?» 51st European Congress of the Regional Science Association International 30th August - 3rd September 2011, Barcelona, Spain, σελ. 2, Rusca R. (2011) «Towards Europe 2020: Building an Innovative and Cohesive Europe-The Cohesion Policy towards Europe 2020», Dipartimento Sviluppo e Coesione, Committee of Regions (2012) «European regions and cities set agenda for successful cohesion policy 2014-2020», σελ. 2, Ευρωπαϊκή Ένωση (2013) «Πολιτική συνοχής 2014-2020. Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση», σελ. 5 και Capital Cities of EU (2013) «Declaration from all EU capital city mayors: Launch of new dialogue with EC on Europe's recovery: EU Capital Cities – essential partners for Europe 2020»

⁴²⁹ Βλ. Ν. 1622/86 «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός»

⁴³⁰ Βλ. άρθρ. 4 του Κανονισμού ΕΚ Ν.1466/97

επίπεδο καταρτίζεται και εφαρμόζεται εθνική πολιτική προώθησης επενδύσεων, η οποία λαμβάνει τη μορφή Αναπτυξιακού Νόμου⁴³¹.

Ο σχεδιασμός σε περιφερειακό επίπεδο εκπονείται μέσω των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ), βάσει των οποίων γίνεται η περαιτέρω κατανομή των κατανεμημένων ανά περιφέρεια πόρων σε κατηγορίες δράσεων. Ωστόσο, αυτοί δεν είναι οι μόνοι πόροι των περιφερειών, καθώς πόροι προέρχονται και από άλλα προγράμματα (Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα - ΤΕΠ, Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης - ΠΑΑ, Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων - ΠΔΕ, Κρατικό Προϋπολογισμό κλπ). Τα ΠΕΠ έχουν χρονικό ορίζοντα προγραμματικής περιόδου (7 έτη). Ταυτόχρονα, σε κάθε περιφέρεια εκπονούνται σχέδια διερεύνησης των δυνατοτήτων απορρόφησης κονδυλίων από τα ΤΕΠ, με μη δεσμευτικό χαρακτήρα⁴³².

Σύμφωνα με το Ν.3852/2010⁴³³ οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις δεν συμμετέχουν στον περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό, αλλά διαθέτουν αρμοδιότητες χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Επίσης, σύμφωνα με το Ν.3852/2010⁴³⁴, κάθε αιρετή Περιφέρεια υποχρεούται να εκπονήσει Πενταετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Σκοπός της σύνταξης των επιχειρησιακών προγραμμάτων είναι η κατάρτιση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της περιφέρειας και η παρακολούθηση της εξέλιξής του. Η Υπουργική απόφαση 74754/2010⁴³⁵ καθορίζει το περιεχόμενο και τη διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των περιφερειών. Πιο συγκεκριμένα, η κατάρτιση του σχεδίου γίνεται σε συνεργασία με τη διοίκηση και

⁴³¹ Ο τελευταίος είναι ο Ν.3908/2011 «Ενίσχυση Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη, την Επιχειρηματικότητα και την Περιφερειακή Συνοχή»

⁴³² Βλ. αναλυτικά Κότιος Α., Μιχαηλίδης Γ. και Σαράτσης Γ., (2009) «Περιφερειακός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: Ουσιώδης Στρατηγική ή Σχεδιασμός Ανάγκης», στο Κοτζαμάνης Β., Κούγκολος Α., Μπεριάτος Η., Οικονόμου Δ., και Πετράκος Γ., (επιμ) (2009) «Πρακτικά του 2ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης», Βόλος 24-27 Σεπτεμβρίου 2009, Τόμος Ι.

⁴³³ Βλ. Νόμος 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

⁴³⁴ Βλ. άρθρο 268 του Ν.3852/2010

⁴³⁵ Βλ. ΥΑ 74754/2010 (ΦΕΚ 2043Β/2010) «Περιεχόμενο, δομή, τρόπος υποβολής, όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) β' βαθμού»

τις υπηρεσίες της Περιφέρειας, το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (Π.Τ.Α), Νομικά Πρόσωπα της Περιφέρειας αλλά και τους Δήμους της εδαφικής επικράτειας της Περιφέρειας, ενώ μετά την έγκρισή του από το Περιφερειακό Συμβούλιο τίθεται προς διαβούλευση.

Σε μητροπολιτικό επίπεδο⁴³⁶, οι Μητροπολιτικές Περιφέρειες Αττικής και η Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας ασκούν, πέραν των περιφερειακών αρμοδιοτήτων, και αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα στους τομείς περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, του χωρικού σχεδιασμού, των μεταφορών και της πολιτικής προστασίας, πέραν των διοικητικών ορίων των Δήμων⁴³⁷.

Σε δημοτικό επίπεδο, με τον ΚΔΚ⁴³⁸, προβλέπεται η υποχρεωτική εκπόνηση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για τους Δήμους με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους και η προαιρετική για τους υπόλοιπους. Στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης του Ν.3852/2010 αναφέρεται ρητά η υποχρέωση όλων των Δήμων για εκπόνηση Πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος και αντίστοιχων Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης αυτού⁴³⁹. Η Εκτελεστική Επιτροπή (δήμαρχος και αντιδήμαρχοι), σε συνεργασία με τη διεύθυνση προγραμματισμού, συντονίζει την κατάρτιση και παρακολουθεί την εκτέλεση του επιχειρησιακού προγράμματος, το οποίο και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο προς έγκριση. Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης γνωμοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο, ενώ το σχέδιο δημοσιεύεται για διαβούλευση με την τοπική κοινωνία. Ο σκοπός των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων είναι η κατάρτιση του προγράμματος προώθησης της τοπικής ανάπτυξης και συγκεκριμένων δράσεων, βάσει των κατευθύνσεων των ανωτέρων επιπέδων.

Σε επίπεδο πολεοδομικών συγκροτημάτων δεν εκπονούνται αναπτυξιακά προγράμματα. Επίσης, υπάρχουν ειδικές μελέτες διαχείρισης για ειδικές κατηγορίες

⁴³⁶ Βλ. άρθρα 210-213 του Ν.3852/2010

⁴³⁷ Βλ. αναλυτικά Κουκιαδάκης Ε. (2006) «Μητροπολιτικοί Δήμοι και Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση», Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή, Αθήνα: Σ.Ε.Π.

⁴³⁸ Βλ. άρθρα 203-207 του Ν. 3463/2006 - ΦΕΚ 114 - 08.06.2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

⁴³⁹ Βλ. άρθρο 266 του Ν.3852/2010

χώρου όπως οι περιοχές NATURA⁴⁴⁰, οι οποίες δεν έχουν καθαρά αναπτυξιακό αλλά πιο πολύ χαρακτήρα προστασίας και αναβάθμισης, ωστόσο περιλαμβάνουν σχετικές ρυθμίσεις. Παράλληλα, έχουν κατά καιρούς εκπονηθεί μελέτες Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων, για τους Πόλους Καινοτομίας και για άλλες ειδικές κατηγορίες χώρου όπως οι ορεινές ή οι νησιωτικές περιοχές.

Με βάση τις παραπάνω ρυθμίσεις, παρατηρείται μια σειρά κρίσιμων ζητημάτων σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ασκείται ο αναπτυξιακός σχεδιασμός στη χώρα μας. Πρώτα απ' όλα, βασικό ζήτημα αποτελεί ο παρατηρούμενος χαμηλός βαθμός συνάφειας μεταξύ των επί μέρους αναπτυξιακών προγραμμάτων. Παρόλο που προβλέπεται η συμβατότητα των αναπτυξιακών σχεδίων με τις κατευθύνσεις των ανωτέρων επιπέδων σχεδιασμού, η έλλειψη ενός ενιαίου συστήματος μακροχρόνιου αναπτυξιακού προγραμματισμού (όπως αυτός επιχειρήθηκε με το Ν.1622/1986⁴⁴¹) οδηγεί σε συγκρούσεις αναπτυξιακών επιλογών μεταξύ των χωρικών επιπέδων και στην αδυναμία εκπόνησης δεσμευτικών αναπτυξιακών προγραμμάτων⁴⁴².

Άλλο ένα κρίσιμο ζήτημα αφορά το γεγονός ότι οι αρμόδιοι για το σχεδιασμό φορείς δίνουν βάρος, κυρίως, στη διαχείριση των προγραμμάτων ανάπτυξης και λιγότερο στον αναπτυξιακό σχεδιασμό, ενώ οι ελλείψεις που παρουσιάζονται όσον αφορά τη διοικητικής τους ικανότητα, καθιστά σε μεγάλο βαθμό τα ίδια τα προγράμματα αναποτελεσματικά. Επίσης, δεν έχει ανατεθεί στο Υπουργείο Ανάπτυξης και την αρμόδια Γενική Γραμματεία ουσιαστικός ρόλος Διαχείρισης – Εποπτείας– Συντονισμού και Υποστήριξης των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων. Σε μεγάλο βαθμό, οι αιτίες θα πρέπει να αναζητηθούν στους ίδιους τους Κοινοτικούς

⁴⁴⁰ Κοινοτική Οδηγία 92/43 της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας

⁴⁴¹ Βλ. Νόμος 1622/86 «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός»

⁴⁴² Βλ. Κότιος Α., Μιχαηλίδης Γ. και Σαράτσης Γ., (2009) «Περιφερειακός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: Ουσιώδης Στρατηγική ή Σχεδιασμός Ανάγκης», στο Κοτζαμάνης Β., Κούγκολος Α., Μπεριάτος Η., Οικονόμου Δ., και Πετράκος Γ., (επιμ) (2009) «Πρακτικά του 2ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης», Βόλος 24-27 Σεπτεμβρίου 2009, Τόμος Ι.

Κανονισμούς και Οδηγίες Σχεδιασμού, οι οποίοι δίνουν περισσότερο βάρος σε διαχειριστικούς κανόνες⁴⁴³.

Το γεγονός ότι οι πόροι δεν είναι δεδομένοι, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι ο σχεδιασμός παραμένει σε μεγάλο βαθμό εξαρτημένος από τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, αλλά και το ότι οι διατιθέμενοι από τα ΠΕΠ πόροι δεν καλύπτουν απαραίτητα τις κατηγορίες έργων των πενταετών επιχειρησιακών προγραμμάτων των Περιφερειών και των Δήμων, οδηγεί σε μη ολοκληρωμένη εφαρμογή του σχεδιασμού⁴⁴⁴. Η αδυναμία αυτή, προκύπτει λόγω της έλλειψης δεσμευτικότητας υλοποίησης των προγραμμάτων. Σε αυτό συμβάλλει και ο βραχυπρόθεσμος χαρακτήρας του ΠΔΕ, οδηγώντας σε κατακερματισμό των χρηματοδοτήσεων σε πολυάριθμα περιφερειακά και τοπικά έργα χωρίς συνοχή.

Εκτός των παραπάνω, σημειώνεται ότι, ενώ η σύνδεση χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού είναι ικανοποιητική, δεν εξασφαλίζεται μια εξίσου ικανοποιητική σχέση με τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Επίσης, σημειώνονται προβλήματα που σχετίζονται με την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, όπως⁴⁴⁵:

- Ο σχεδιασμός της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα γίνεται σε κεντρικό επίπεδο, με περιορισμένη συμμετοχή των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Το μεγαλύτερο ποσοστό (2/3) των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων κατανέμεται στα τομεακά προγράμματα, με αποτέλεσμα τον υπερβολικό συγκεντρωτισμό της διαχείρισης και υλοποίησης των προγραμμάτων.

⁴⁴³ Βλ. ο.π.π 432 και Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2012) «1η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιόδου 2014-2020», Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2013) «2η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιόδου 2014-2020» και Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2014) «3η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιόδου 2014-2020»

⁴⁴⁴ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2011) «Διοικώντας ένα Δήμο για 16 χρόνια - Βασικές αρχές άσκησης δημαρχιακού αξιώματος - Νέα δεδομένα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» Ν. 3852/2010 σε σχέση με το Επιχειρησιακό Σχέδιο ΟΤΑ, το Πρόγραμμα ΕΛΛ.ΑΔ.Α & τα άλλα Χρηματοδοτικά εργαλεία για τους Ο.Τ.Α», Ημερίδα με θέμα: Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση, Άβδηρα Ξάνθης, 28 Μαΐου 2011, σελ. 3

⁴⁴⁵ Τα ακόλουθα παρατηρούνται και επιβεβαιώνονται από την εμπειρική έρευνα που διεξάγεται στα επόμενα κεφάλαια

Επίσης, οι υπηρεσίες διαχείρισης των ΠΕΠ είναι ενδιάμεσες διαχειριστικές αρχές εξαρτώμενες από την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΥΣ) του ΥΠΑΝ.

- Ο σχεδιασμός σε τοπικό επίπεδο, εκτός του ότι είναι μικρής προστιθέμενης αξίας και γίνεται, κυρίως, από τα τομεακά και λιγότερο από τα επιχειρησιακά προγράμματα. Επιπλέον, η υλοποίηση των έργων είναι αποσπασματική και έχει συχνά ως αποτέλεσμα την μη υποβολή προτάσεων, καθώς οι Δήμοι έχουν περιορισμένη δυνατότητα προετοιμασίας προτάσεων και ωρίμανσης έργων.

Οι εμπειρίες από την πρώτη εφαρμογή του θεσμού της σύνταξης μεσοπρόθεσμων επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, ανέδειξαν τους κάτωθι βασικούς τομείς προβλημάτων:

1. *Δυσλειτουργίες του θεσμικού πλαισίου, όσον αφορά τις διαδικασίες σύνταξης των Ε.Π.*
2. *Ασυμβατότητα ετήσιων προγραμμάτων δράσης με τον προϋπολογισμό.*
3. *Ανεπαρκείς και αναποτελεσματικές διαδικασίες διαβούλευσης, με χαμηλή συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών.*
4. *Απουσία κινήτρων σύνταξης των Ε.Π. και απουσία ελέγχου εκπόνησής τους.*
5. *Έλλειψη πόρων για τον προγραμματισμό δράσεων και προτάσεων.*
6. *Απουσία διαδικασιών παρακολούθησης και αξιολόγησης των Ε.Π. και των ετήσιων προγραμμάτων δράσης⁴⁴⁶.*
7. *Αναντιστοιχία της περιόδου ισχύος των Ε.Π. με τις προγραμματικές περιόδους της πολιτικής συνοχής και των ΠΕΠ.*

Όσον αφορά το συγκεκριμένο τομέα δράσης, κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική η ανανέωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, μέσω της προώθησης του μακροχρόνιου προγραμματισμού, της επικαιροποίησης του θεσμικού πλαισίου εκπόνησης του αναπτυξιακού σχεδιασμού (Ν.1622/1986⁴⁴⁷), της επικαιροποίησης των περιεχομένων των επιχειρησιακών προγραμμάτων και της συγκρότησης

⁴⁴⁶ Βλ. αναλυτικά Μιχαηλίδης Γ. (2011) «Σχεδιασμός και Αξιολόγηση στην Ανάπτυξη και στην Κρίση», Εκδόσεις ΒΑΝΙΑΣ, Θεσσαλονίκη

⁴⁴⁷ Βλ. Νόμος 1622/86 «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός»

περιφερειακής επιτροπής αναπτυξιακών θεμάτων. Επίσης, εκτός των παραπάνω, θα πρέπει η εκπόνηση των παραπάνω αναπτυξιακών σχεδίων να συνοδεύεται από την απαραίτητη χρηματοδότηση και για αυτό το λόγο κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική η δέσμευση των αναγκαίων πόρων και ο επανασχεδιασμός του ΠΔΕ σε Εθνικό και Περιφερειακό Πρόγραμμα Ανάπτυξης. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη διασφάλιση της διαφάνειας, μέσω της περαιτέρω εμπλοκής κοινωνικών φορέων, αλλά και στη μεταφορά καλών πρακτικών. Τέλος, θα πρέπει να εξασφαλιστεί η συνέργεια του αναπτυξιακού σχεδιασμού με τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό.

Στις σχετικές προτάσεις που μπορούν να γίνουν, με σκοπό τη βελτίωση και ενίσχυση της ικανότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να προγραμματίζει την εκπόνηση έργων αναπτυξιακού χαρακτήρα, βασικά σημεία δράσης είναι: η εφαρμογή ενός προγράμματος υποστήριξης των φορέων του σχεδιασμού, μέσω της κατάρτισης προδιαγραφών και οδηγιών, της δικτύωσης του ανθρωπίνου δυναμικού και της συμβουλευτικής υποστήριξής του, της στελέχωσης των υπηρεσιών με εξειδικευμένο προσωπικό, της συνεχούς κατάρτισής του, καθώς επίσης μέσω της ενίσχυσης της παρακολούθησης και του συντονισμού της εφαρμογής των αναπτυξιακών προγραμμάτων. Σχετικά θα μπορούσε να συμβάλει και η δημιουργία παρατηρητηρίου περιφερειακών ανισοτήτων και πολιτικών.

Επίσης, στα πλαίσια της προσέλκυσης επενδύσεων και της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης προτείνεται η προώθηση δράσεων σχετικών με την ενίσχυση του ρόλου των Περιφερειών στην έγκριση επενδυτικών σχεδίων, την κατάρτιση και υιοθέτηση σχεδίων μάρκετινγκ τόπου και τη δημιουργία στις περιφέρειες πόλων γνώσης, έρευνας, και καινοτομίας.

Αντίστοιχα απαιτείται η προώθηση δράσεων σχετικών με τη δημιουργία δικτύων συνεργασίας και μεταφοράς καλών πρακτικών, μέσω της αξιοποίησης των προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας, της ενεργούς συμμετοχής σε ευρωπαϊκά δίκτυα καινοτομιών (π.χ. Innovative Regions, Smart Cities), της ενεργής εκπροσώπησης της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ σε μεγάλες διεθνείς εκθέσεις οικονομικού αντικειμένου, καθώς και άλλων αντίστοιχων δράσεων.

5.2.11 Η συνεργασία σε Περιφερειακό και Δημοτικό Επίπεδο

Η επίτευξη ολοένα και μεγαλύτερου βαθμού συνεργασίας μεταξύ των διοικητικών επιπέδων αποτελεί καίρια επιδίωξη στην προσπάθεια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, η ανάπτυξη των σχέσεων συνεργασίας μεταξύ των δύο επιπέδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Περιφερειών και Δήμων, αναμένεται να συμβάλει τα μέγιστα στην προώθηση ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικότερου αναπτυξιακού σχεδιασμού, ο οποίος θα επιτευχθεί μέσω της αποτελεσματικότερης προτεραιοποίησης των αναγκών και, άρα, της στοχευμένης κατανομής των περιορισμένων διαθέσιμων πόρων.

Σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης προβλέπεται μια σειρά διατάξεων που σκοπό έχουν την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των διοικητικών επιπέδων. Πρώτα από όλα, ο Ν.3852/2010⁴⁴⁸ προβλέπει την υλοποίηση συμβάσεων πολυεπίπεδης συνεργασίας μεταξύ ΟΤΑ α' και β' βαθμού, ενώ επίσης προβλέπει την υλοποίηση συμβάσεων μεταξύ ΟΤΑ, φορέων τους και ερευνητικών ή κοινωφελών ιδρυμάτων για την υλοποίηση αναπτυξιακών μελετών και έργων⁴⁴⁹. Επίσης, προβλέπεται η σύσταση δικτύων συνεργασίας μεταξύ των ΟΤΑ και των δύο επιπέδων⁴⁵⁰ με τη σύσταση αστικών εταιρειών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα⁴⁵¹. Τέλος, προβλέπεται η σύσταση συνδέσμου με τη μορφή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου μεταξύ των δήμων και των περιφερειών, για την εκτέλεση έργων ή υπηρεσιών, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων ανάπτυξης⁴⁵². Όλα τα παραπάνω συμβάλλουν στη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου της πολυεπίπεδης συνεργασίας, ορίζοντας τους τρόπους με τους οποίους δύναται να επιτευχθεί η συνεργασία μεταξύ των δύο βαθμών της τοπικής αυτοδιοίκησης⁴⁵³. Έχουν γίνει μέχρι σήμερα σημαντικά βήματα με σκοπό την ενίσχυση των δικτύων συνεργασίας όχι μόνο μεταξύ των επιπέδων της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και

⁴⁴⁸ Βλ. άρθρο 99 του Ν.3852/2010

⁴⁴⁹ Βλ. άρθρο 100 του Ν.3852/2010

⁴⁵⁰ Βλ. άρθρο 101 του Ν.3852/2010 και των άρθρων 219 και 220 του ΚΔΚ

⁴⁵¹ Βλ. άρθρο 741 του Αστικού Κώδικα

⁴⁵² Βλ. άρθρο 105 του Ν.3852/2010

⁴⁵³ Βλ. επιπλέον Επιτροπή των Περιφερειών (2009) «Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», Βρυξέλλες

μεταξύ των υπολοίπων επιπέδων διοίκησης. Ωστόσο, κρίνεται σημαντικός ο επαναπροσδιορισμός και η επέκταση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, έτσι ώστε να δοθούν περαιτέρω δυνατότητες ενίσχυσης της προσπάθειας επίτευξης μεγαλύτερου βαθμού συνεργασίας και διαλειτουργικότητας των επιπέδων διοίκησης.

Στα πλαίσια της παραπάνω παρουσίασης της υφιστάμενης κατάστασης σχετικά με τη πολυεπίπεδη συνεργασία μεταξύ των διοικητικών επιπέδων της τοπικής αυτοδιοίκησης και βάσει της ανάγκης αναθεώρησης και επέκτασης του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, προτείνεται αρχικά η ξεκάθαρη απεικόνιση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου σχετικά με την άσκηση αρμοδιοτήτων των διαφόρων επιπέδων διοίκησης σε διάφορους τομείς κοινού ενδιαφέροντος, όπως π.χ. οι αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων και έργων περιφερειακής και τοπικής σημασίας, η προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος, των υδάτων, των στερεών και υγρών αποβλήτων, η διαχείριση και αποτροπή φυσικών καταστροφών, η προώθηση του τουρισμού κλπ.

Με βάση την καταγραφή αυτή, θα πρέπει στη συνέχεια να υλοποιηθεί και η προαναφερόμενη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου, η οποία προτείνεται να πλαισιωθεί από την έκδοση ΠΔ ανά τομέα πολιτικής, τη δημιουργία Περιφερειακών Επιτροπών Ανάπτυξης ανά περιφέρεια, τη δημιουργία Εθνικού Συμβουλίου σχεδιασμού, παρακολούθησης και συντονισμού ανά τομέα πολιτικής, την ίδρυση και λειτουργία Παρατηρητήριου των Περιφερειών και των Δήμων και, τέλος, το σχεδιασμό ενός ολοκληρωμένου προγράμματος εφαρμογής του νέου κανονιστικού πλαισίου. Επίσης, προτείνεται ο σχεδιασμός προγράμματος υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων ανά τομέα πολιτικής, με σκοπό την εκπόνηση επιτελικού έργου και την προετοιμασία μηχανισμών και προγραμμάτων ενημέρωσης και κατάρτισης.

Σε επόμενη φάση θα πρέπει να γίνει προσπάθεια μεταφοράς τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών από άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, κυρίως με τη συμμετοχή εμπειρογνομόνων, και η εφαρμογή των προσαρμοσμένων προτάσεων και πρακτικών στους αρμόδιους φορείς.

Με την εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου, έρχεται η σειρά της εφαρμογής του προγράμματος συλλογικής υποστήριξης Δήμων και Περιφερειών, στα πλαίσια της εφαρμογής προδιαγραφών με τη χρήση σχετικών οδηγιών, της δικτύωσης του ανθρώπινου δυναμικού, της συμβουλευτικής υποστήριξης, της ενημέρωσης και της κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού κλπ. Τέλος, η όλη προσπάθεια απαιτεί αξιολόγηση και ανατροφοδότηση για την βελτίωσή της.

5.2.12 Χρηματοοικονομικός Έλεγχος σε Περιφερειακό και Δημοτικό Επίπεδο

Φορείς που επιφορτίζονται με την εποπτεία και τον αυτεπάγγελτο ή κατόπιν καταγγελίας εξωτερικό έλεγχο των οικονομικών των ΟΤΑ, είναι το Υπουργείο Εσωτερικών, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και οι υπηρεσίες του, οι Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, η Αρχή Ελέγχου Δημόσιων Συμβάσεων, το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, η επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, το Συμβούλιο της Επικρατείας, ο Συνήγορος του Πολίτη, το Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημόσιων Συμβάσεων κ.α.

Σύμφωνα με το Ν. 3852/2010 ορίζεται η διαδικασία εποπτείας της χρηματοοικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ. Έτσι, η κεντρική διοίκηση ασκεί έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών οργάνων χωρίς να θίγεται η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια⁴⁵⁴. Επίσης, αναφέρεται στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας των ΟΤΑ⁴⁵⁵ στην έδρα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, η οποία ανήκει στο ΥΠΕΣ με προϊστάμενο τον ελεγκτή νομιμότητας-νομικό και ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων τους, όπως για παράδειγμα την ανάθεση έργων, μελετών και προμηθειών, τον τρόπο διαχείρισης ακινήτων και την επιβολή φόρων και τελών, τη λήψη δανείων κ.α.. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας δύναται να παρεμβαίνει και ακόμα και να ακυρώνει αποφάσεις των αιρετών οργάνων⁴⁵⁶, ενώ λαμβάνει πιθανές καταγγελίες και αναστέλλει τις προσβαλλόμενες πράξεις⁴⁵⁷,

⁴⁵⁴ Βλ. άρθρο 214 του Ν.3852/2010

⁴⁵⁵ Βλ. άρθρα 215, 216, 217 και 225 του Ν.3852/2010

⁴⁵⁶ Βλ. άρθρο 226 του Ν.3852/2010

⁴⁵⁷ Βλ. άρθρα 227 και 228 του Ν.3852/2010

με σοβαρές πειθαρχικές ευθύνες των μη συμμορφωμένων οργάνων⁴⁵⁸. Επίσης, σε περίπτωση ζημίας των ΟΤΑ οι φορείς του έχουν αστική ευθύνη, η οποία αποφασίζεται από ειδική επιτροπή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης⁴⁵⁹, ενώ προβλέπονται πειθαρχικές κυρώσεις που μπορεί να καταλήξουν μέχρι την παύση και τη στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων⁴⁶⁰.

Ωστόσο, εισήχθησαν και νέοι θεσμοί εποπτείας των οικονομικών των ΟΤΑ. Σε αυτούς ανήκει το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας⁴⁶¹, το οποίο εντάσσεται στο ΥΠΕΣ και παρακολουθεί σε μηνιαία βάση την εκτέλεση και την ρεαλιστικότητα του προϋπολογισμού, των εσόδων και των δαπανών των ΟΤΑ, και των νομικών τους προσώπων. Σύμφωνα με την τροποποίηση του Ν.4172/2013⁴⁶², αναθεωρήθηκε ο σκοπός και η λειτουργία του Παρατηρητηρίου. Έτσι, συμπεριλήφθηκε η γνωμοδότηση του οργάνου σχετικά με την κατάρτιση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ, η απλοποίηση του ΟΠΔ και η καθιέρωση στόχων. Το Παρατηρητήριο, σε περίπτωση αποκλίσεων, προβαίνει στη διατύπωση διορθωτικών προτάσεων, ενώ όταν η εκτέλεση του προϋπολογισμού του ΟΤΑ παρουσιάζει αποκλίσεις δύο συνεχόμενων τριμήνων χωρίς να έχουν ληφθεί μέτρα, με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ο ΟΤΑ υπάγεται σε Πρόγραμμα Εξυγίανσης.

Με σκοπό τη διασφάλιση μεγαλύτερου βαθμού διαφάνειας και μεγαλύτερης ταχύτητας της διαδικασίας ελέγχου των ΟΤΑ, το ΥΠΕΣ δημιούργησε τον «Κεντρικό Κόμβο Διαλειτουργικότητας για την παροχή οικονομικών δεδομένων των Περιφερειών και Δήμων», ενώ παράλληλα τα οικονομικά στοιχεία των ΟΤΑ συγκεντρώνονται μέσω διαδικτυακής εφαρμογής της ΕΕΤΑΑ. Η αποστολή των οικονομικών στοιχείων των ΟΤΑ είναι υποχρεωτική και η μη συμμόρφωση συνεπάγεται κυρώσεις⁴⁶³.

⁴⁵⁸ Βλ. άρθρο 231 του Ν.3852/2010

⁴⁵⁹ Βλ. άρθρο 232 του Ν.3852/2010

⁴⁶⁰ Βλ. άρθρα 233-237 του Ν.3852/2010

⁴⁶¹ Βλ. Ν.4111/2013 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, κλπ

⁴⁶² Βλ. άρθρο 76 του Ν.4172/13 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις»

⁴⁶³ Βλ. ΥΑ 74712/29-12-2010 του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Καθορισμός του τύπου, του περιεχόμενου των στοιχείων, του χρόνου και του τρόπου ενημέρωσης της βάσης

Ωστόσο, ο έλεγχος της χρηματοοικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα. Πρώτα από όλα, διαπιστώνεται ότι η ύπαρξη, αφενός πλήθους σχετικών φορέων και διαδικασιών (επικαλυπτόμενοι έλεγχοι) και αφετέρου η πολυπλοκότητα του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, δημιουργεί δυσχέρειες όσον αφορά την παρακολούθησή του. Επιπλέον, δυσχέρειες δημιουργούνται λόγω της υπερβολικής γραφειοκρατίας, ενώ η συχνότητα των ελέγχων και το γεγονός ότι αυτοί υπεισέρχονται συχνά και στη σκοπιμότητα των πράξεων, περιορίζει την αυτοτέλεια και τη λειτουργικότητα των οργανισμών.

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω κρίσιμων ζητημάτων που παρατηρούνται μεταξύ των προτάσεων θα μπορούσαν να βρίσκονται δράσεις όπως η ενίσχυση του ελέγχου νομιμότητας των ΟΤΑ και όχι σκοπιμότητας των πράξεών τους, η σύσταση Υπηρεσιών Αυτοτελούς Εποπτείας των ΟΤΑ, ο ορισμός λειτουργικά ανεξάρτητων Ελεγκτών Νομιμότητας για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των ελέγχων, η προώθηση των ελέγχων των προϋπολογισμών εκπονούμενων προγραμμάτων και η λειτουργία ειδικής μονάδας παρακολούθησης προϋπολογισμού στις Μονάδες Στρατηγικού Σχεδιασμού ή τις Υπηρεσίες Αναπτυξιακού Προγραμματισμού των Περιφερειών. Επίσης, προτείνεται η ανασύνθεση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας, της Επιτροπής ΥΠ.ΕΣ. – ΚΕΔΕ – Ελεγκτικού Συνεδρίου και η οργάνωση Οικονομικών Υπηρεσιών τυποποιημένων διαδικασιών. Σχετικά θα μπορούσαν να συμβάλλουν και η ενοποίηση του συστήματος προμηθειών σε κάθε ΟΤΑ και η ίδρυση Υπηρεσίας Εσωτερικού Ελέγχου σε κάθε Περιφέρεια και Δήμο και η ενσωμάτωσή τους στους ΟΕΥ.

Ορισμένα από τα αναφερθέντα προβλήματα και από τις προτεινόμενες θεσμικές ρυθμίσεις έρχεται να καλύψει ένα νέο νομοσχέδιο. Ειδικότερα, Στις 27-7-2015 το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης κατέθεσε στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής σχέδιο νόμου⁴⁶⁴, το οποίο μεταξύ άλλων, προβλέπει την

δεδομένων «Οικονομικά στοιχεία δήμων», των αριθμοδεικτών αξιολόγησης, καθώς και κάθε άλλης αναγκαίας λεπτομέρειας»

⁴⁶⁴ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (2015) «Αυτοτελής υπηρεσία ελέγχου νομιμότητας Ο.Τ.Α. - Οικονομική βιωσιμότητα και αυτοτέλεια Ο.Τ.Α. - Κανόνες Δημοσιονομικής Διαχείρισης και

ίδρυση στην έδρα κάθε Περιφέρειας, μιας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας, η οποία θα υπάγεται απευθείας στον υπουργό Εσωτερικών. Συγκεκριμένα, στο νομοσχέδιο περιλαμβάνεται η τροποποίηση και επικαιροποίηση των διατάξεων που αφορούν την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ, ώστε πέντε χρόνια μετά την αρχική της πρόβλεψη στο Ν.3852/2010 (Α' 87), να εκκινήσει, πραγματικά, η λειτουργία της, ικανοποιώντας έτσι τη συνταγματική απαίτηση, που αποτελεί και καθολικό αίτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η εποπτεία των ΟΤΑ να ασκείται κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο και να περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στα όρια του ελέγχου νομιμότητας. Επίσης καταργείται ο θεσμός του «Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας ΟΤΑ» και εισάγεται ένα νέο σύστημα οικονομικής εποπτείας, ενώ ταυτόχρονα προβλέπεται στήριξη των ΟΤΑ, ώστε να διασφαλίζεται η οικονομική βιωσιμότητα και η αυτοτέλειά τους.

Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας (ΑΥΕ) - ΟΤΑ, συστήνεται η θέση του ελεγκτή νομιμότητας, ο οποίος ασκεί τον έλεγχο νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο αιρετών οργάνων.

Κάθε ΑΥΕ-ΟΤΑ έχει δικό της οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας και διαρθρώνεται ως εξής:

- Γραφείο Ελεγκτή Νομιμότητας,
- Διεύθυνση Εποπτείας ΟΤΑ με (α) Τμήμα Γενικών Υποθέσεων, (β) Τμήμα Οικονομικών Υποθέσεων, (γ) Τμήμα Τεχνικών Υποθέσεων,
- Αυτοτελές Τμήμα Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης.

Τέλος, σύμφωνα με το σχέδιο νόμου, προβλέπεται η παρακολούθηση κατάρτισης και εκτέλεσης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, καθώς και η δημιουργία Λογαριασμού Οικονομικής Ενίσχυσης των ΟΤΑ.

Ωστόσο χρήζει αναφοράς και η αναγκαιότητα συνεργασίας των ελεγκτικών μηχανισμών που έχουν στην αρμοδιότητά τους μικρότερο ή μεγαλύτερο εύρος εποπτείας ή διερεύνησης υποθέσεων των δήμων είτε αυτές αφορούν οικονομικά

θέματα είτε όχι. Υπενθυμίζεται (Νικολίτσα Ράπτη – Βελή, 2005) ότι η δημιουργηθείσα θέση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης με το ν 2074/2002 ήταν αναγκαία, δεδομένου ότι *‘...η μέχρι τότε εμπειρία έδειξε φανερές αδικίες που απορρέουν από παράλληλους κλάδους και διαδικασίες ελέγχου, προβλήματα συντονισμού, επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, γραφειοκρατικές χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες, καθώς και αδυναμίες ελέγχου των ιδίων ελεγκτικών μηχανισμών.’*

5.2.13 Πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το θεσμικό πλαίσιο που ορίζει τους πόρους που λαμβάνει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας εμφανίζεται κατακερματισμένο, γεγονός που δημιουργεί δυσχέρειες και οδηγεί σε μεγάλο ποσοστό στη μη είσπραξη των αντίστοιχων πόρων, οι οποίοι είναι απαραίτητοι για τη σωστή λειτουργία της αυτοδιοίκησης.

Το Σύνταγμα 1975/2001⁴⁶⁵ ορίζει ότι το κράτος, μέσω νόμων και συγκεκριμένων μέτρων, εξασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ενώ κάθε επιπλέον αρμοδιότητα που αυτοί λαμβάνουν από το κράτος θα πρέπει να συνοδεύεται από αντίστοιχη χρηματοδότηση.

Ο Ν.1850/1989⁴⁶⁶ ορίζει ότι οι πόροι των ΟΤΑ θα πρέπει να είναι ανάλογοι των αρμοδιοτήτων που ασκούν, ένα τμήμα τους πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη (το ύψος καθορίζεται από τους ίδιους), είναι δυνατή η ίση κατανομή πόρων στην προσπάθεια ενίσχυσης των πιο αδύνατων ΟΤΑ, οι παρεχόμενες επιχορηγήσεις να μην χρησιμοποιούνται για την εκπόνηση ειδικών σχεδίων, ενώ θα πρέπει οι ΟΤΑ να έχουν πρόσβαση σε εθνική αγορά κεφαλαίων.

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας⁴⁶⁷ διακρίνει τα έσοδα των Δήμων σε τακτικά (θεσμοθετημένοι πόροι, εισοδήματα περιουσίας, ανταποδοτικά τέλη, φόροι, τέλη και εισφορές, τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές) και έκτακτα (δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα, εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων, επιχειρηματική δραστηριότητα, πρόστιμα ή κυρώσεις).

⁴⁶⁵ Βλ. παράγραφο 5 του άρθρου 102 της 2^{ης} αναθεώρησης του Συντάγματος του 1975 (2001)

⁴⁶⁶ Βλ. Ν.1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ)»

⁴⁶⁷ Βλ. Ν. 3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

Τα έσοδα, επίσης, διακρίνονται σε γενικά ή ανειδίκευτα, ανταποδοτικά, ειδικευμένα και έκτακτα. Γενικά ή ανειδίκευτα είναι τα έσοδα, τα οποία μπορούν να διατίθενται για κάθε είδους δαπάνη (κεντρικοί αυτοτελείς πόροι, φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων, τέλος διαφήμισης κλπ). Ειδικευμένα είναι τα έσοδα που προορίζονται για την κάλυψη συγκεκριμένων δαπανών (Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) για εκτέλεση έργων, εισφορά σε χρήμα, τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης κλπ). Ανταποδοτικά είναι τα έσοδα που χρησιμοποιούνται για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών που έχουν σχέση με παροχή υπηρεσιών (τέλη καθαριότητας, ύδρευσης, κοιμητηρίων, κοινοχρήστων χώρων, διαφήμισης, ακίνητης περιουσίας κλπ).

Οι ΚΑΠ επιβάλλονται, βεβαιώνονται και εισπράττονται από την κεντρική διοίκηση, από την οποία στη συνέχεια κατανέμονται στους ΟΤΑ. Επίσης το ύψος των εσόδων που αποδίδεται εξαρτάται από τη δυναμικότητα των ΟΤΑ (δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά) και όχι από τη βούληση της κρατικής διοίκησης, ενώ συνεκτιμούνται τόσο η πιθανότητα διοικητικής υποστήριξης για την εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών άλλων δήμων όσο και οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων. Σύμφωνα με το Ν.3852/2010⁴⁶⁸, οι ΚΑΠ προέρχονται από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών Προσώπων (20% των συνολικών εισπράξεων), τον ΦΠΑ (12% των συνολικών εισπράξεων) και το φόρο ακίνητης περιουσίας (50% των συνολικών εισπράξεων).

Σύμφωνα με το Ν.3801/2009⁴⁶⁹, μέχρι 12% του 1/3 των θεσμοθετημένων εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης δύναται να διατεθούν για την αντιμετώπιση λειτουργικών δαπανών. Αντίστοιχα ο Ν. 3852/2010 καθορίζει το ποσοστό των ΚΑΠ που λαμβάνουν οι περιφέρειες⁴⁷⁰: α) το 2,4% των ολικών εσόδων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και β) το 4% των συνολικών

⁴⁶⁸ Βλ. άρθρο 259 του Ν.3852/2010

⁴⁶⁹ Βλ. άρθρο 36 του Ν.3801/2009 «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης»

⁴⁷⁰ Βλ. άρθρο 260 του Ν.3852/2010

εισπράξεων του ΦΠΑ. Για την κατανομή των πόρων αυτών στις περιφέρειες χρησιμοποιούνται παρόμοια κριτήρια με αυτά για τους δήμους.

Παρά τις θεσμικές βελτιώσεις, τα οικονομικά των ΟΤΑ της χώρας εμφανίζουν πλειάδα σημαντικών ζητημάτων. Μεταξύ αυτών συμπεριλαμβάνονται το υψηλό ποσοστό ανελαστικών δαπανών (π.χ. μισθοδοσίας), η μεγάλη εξάρτηση από τους κεντρικούς πόρους, η μειωμένη δυνατότητα προγραμματισμού εσόδων και δαπανών, η μικρή συμμετοχή ιδίων εσόδων, η έλλειψη ορθολογικής κατανομής των πόρων, η μη αποκέντρωση της φορολογίας, η μεταφορά αρμοδιοτήτων χωρίς αντίστοιχη μεταφορά πόρων, η υπερχρέωση μεγάλου αριθμού Δήμων, η σημαντική αδυναμία είσπραξης ιδίων εσόδων κ.α.

Επίσης, τα οικονομικά των δήμων τα τελευταία χρόνια έχουν σημειώσει σημαντική επιδείνωση λόγω της κρίσης. Σημειώνεται γενικότερη προσπάθεια μείωσης των λειτουργικών δαπανών του δημοσίου και κατ' επέκταση των ΟΤΑ, ενώ το πρώτο Μνημόνιο καθιέρωσε ανώτατα όρια όσον αφορά τις δαπάνες των ΟΤΑ⁴⁷¹. Επίσης, ο προϋπολογισμός δημοσίων επενδύσεων υφίσταται συνεχώς μειώσεις με συνέπεια τη μείωση και των έργων στους ΟΤΑ, ενώ αντίστοιχες μειώσεις εμφανίζουν οι ΚΑΠ και οι ΣΑΤΑ, σε συνδυασμό με τη μη υλοποίηση του Προγράμματος ΕΛΛΑΔΑ, που προέβλεπε ο Καλλικράτης, ενώ παρατηρείται και πλήρης αναστολή της εφαρμογής των έργων ΣΔΙΤ. Εκτός αυτών, όμως σημειώνονται σοβαρές τάσεις μείωσης των ιδίων εσόδων των ΟΤΑ, λόγω της μείωσης της οικονομικής δυνατότητας πολιτών και επιχειρήσεων⁴⁷². Εκτός αυτών, η γενικότερη αύξηση της ανεργίας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έχει αυξήσει τη ζήτηση για υπηρεσίες πρόνοιας και κοινωνικής πολιτικής.

Η παραπάνω διαμορφούμενη κατάσταση οδηγεί σε δραματική πτώση της ρευστότητας των ΟΤΑ, σε αδυναμία εξυπηρέτησης των δανείων τους και σε

⁴⁷¹ Βλ. Council of European Municipalities and Cities (2009) «The Economic and Financial Crisis – Impact on Regional and Local Authorities», Paris, σελ 14 και Ministry of Finance (2012) «Greece - Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality», Draft of 9 February 2012

⁴⁷² Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2011) «Διοικώντας ένα Δήμο για 16 χρόνια - Βασικές αρχές άσκησης δημορχιακού αξιώματος - Νέα δεδομένα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» Ν. 3852/2010 σε σχέση με το Επιχειρησιακό Σχέδιο ΟΤΑ, το Πρόγραμμα ΕΛΛ.ΑΔ.Α & τα άλλα Χρηματοδοτικά εργαλεία για τους Ο.Τ.Α», Ημερίδα με θέμα: Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση, Άβδηρα Ξάνθης, 28 Μαΐου 2011, σελ.17

αδυναμία αποπληρωμής ληξιπρόθεσμων οφειλών, οφειλών προς τρίτους (π.χ. προμηθευτές και κατασκευαστές), προς ασφαλιστικούς οργανισμούς και προς το δημόσιο. Συχνά μάλιστα, οι ΟΤΑ υφίστανται κατασχέσεις ακόμα και ακίνητης περιουσίας ή ταμειακών διαθεσίμων. Σε κάθε περίπτωση, σημαντική είναι η συμβολή του προγράμματος επιχορήγησης ληξιπρόθεσμων των ΟΤΑ και του συμψηφισμού για χρέη προς το Δημόσιο.

Για την επίλυση των παραπάνω δυσκολιών, η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται να διαμορφώσει άμεσα αποτελεσματικές λύσεις, με σκοπό την αναστροφή του κλίματος και τη δημιουργία εκ νέου προοπτικών σταθερότητας και ανάπτυξης, τόσο για τους ίδιους τους ΟΤΑ, όσο και για την περιοχή αναφοράς τους. Μια αρχική βασική πρόταση είναι η εκπόνηση σχεδίου εξυγίανσης και προγραμματισμού των ΟΤΑ που παρουσιάζουν οικονομική δυσχέρεια. Πιο συγκεκριμένα, προτείνεται εξορθολογισμός και μείωση του μισθολογικού κόστους, η μείωση ελαστικών δαπανών (π.χ. δημοσίων και διεθνών σχέσεων, εκδηλώσεων, προβολής, γενικές μελέτες και έρευνες, ενοίκια, χορηγίες κλπ), η διεκδίκηση των παρακρατηθέντων πόρων των ΟΤΑ από το κράτος και η καταγραφή και είσπραξη, όπου είναι εφικτό, ανείσπρακτων ιδίων εσόδων, βάσει κοινωνικών κριτηρίων. Επίσης, θα πρέπει να αυξηθούν τα έσοδα των ΟΤΑ από την αξιοποίηση ακίνητης και κινητής περιουσίας, η εξοικονόμηση π.χ. αναλώσιμων, ενέργειας, καυσίμων κ.α., η ορθολογική ιεράρχηση έργων και η αναδιάρθρωση των δαπανών υπέρ της κοινωνικής πρόνοιας και πολιτικής, με ταυτόχρονη αξιοποίηση θεσμών όπως η εθελοντική προσφορά και η δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα.

Εκτός αυτών, προτείνεται μια σειρά θεσμικών αλλαγών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η αναμόρφωση των κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ και ο ορισμός διακριτών οριζόντιων γραμμών στην κατανομή τους για προνοιακά επιδόματα, «Βοήθεια στο Σπίτι», Μεταφορά Μαθητών και Μισθώματα Σχολικών Μονάδων. Επίσης, προτείνεται η θεσμοθέτηση της φορολογικής αποκέντρωσης και η θέσπιση ρητρών έγκαιρης καταβολής των ΚΑΠ, ενώ προτείνεται και αναμόρφωση και αύξηση του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων ΠΔΕ.

Για τη βελτίωση του όλου συστήματος των πόρων της αυτοδιοίκησης, προτείνεται και η ενοποίηση και απλοποίηση του σχετικού θεσμικού πλαισίου, δεδομένου ότι αυτό είναι σε μεγάλο βαθμό ασαφές, αλλά και γιατί αποτελείται από πάρα πολλές διατάξεις και νομοθεσίες, είναι κατακερματισμένο σε πολλά νομοθετήματα διαφορετικής χρονικής προέλευσης, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνει το έργο των αιρετών και των υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης, να προκαλεί διαφορές με τους φορολογούμενους κ.α.

Μία άλλη μεταρρυθμιστική πρόταση αναφέρεται στη βελτίωση του συστήματος των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.) και των έκτακτων επιχορηγήσεων. Κρίνεται αναγκαίος ο μεσοπρόθεσμος προϋπολογισμός τους (π.χ. σε ορίζοντα τριετίας), προκειμένου οι Κ.Α.Π. να προϋπολογίζονται βάσει του μέσου όρου των φορολογικών εισπράξεων των τριών τελευταίων (κάθε φορά) ετών, ώστε να αποφεύγονται έντονες διακυμάνσεις, λόγω ειδικών συνθηκών. Επίσης, προτείνεται η αναμόρφωση των κριτηρίων κατανομής των Κ.Α.Π. με παράλληλη καθιέρωση: α) ενός ελάχιστου εγγυημένου ποσού λειτουργικών δαπανών σε σχέση με τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες, β) μηχανισμών αυτόματης εκχώρησης των αναλογούντων πόρων για τις μεταφερόμενες στους ΟΤΑ αρμοδιότητες και γ) ρητρών έγκαιρης καταβολής.

Αναγκαίος είναι και ο ορισμός διακριτών οριζόντιων γραμμών στην κατανομή των ΚΑΠ για προνοιακά επιδόματα, «Βοήθεια στο Σπίτι», Μεταφορά Μαθητών και Μισθώματα Σχολικών Μονάδων, με τακτικό και σαφώς προσδιορισμένο χρονοδιάγραμμα κατανομής., καθώς και η θέσπιση ρητρών έγκαιρης καταβολής των Κ.Α.Π. από την κεντρική διοίκησης. Επιπροσθέτως, απαιτούνται αντικειμενικά και συμφωνημένα κριτήρια και ουσιαστική διαφάνεια στη χρηματοδότηση των ΟΤΑ με τις έκτακτες επιχορηγήσεις.

Τέλος, θα πρέπει να εξετάσουμε στη χώρα μας το ζήτημα της φορολογικής αποκέντρωσης. Από φορολογικής απόψεως, η Ελλάδα παραμένει το πιο συγκεντρωτικό κράτος της Ε.Ε., τόσο από την άποψη των εσόδων, όσο και των αρμοδιοτήτων. Οι ΟΤΑ της χώρας λαμβάνουν τους φόρους που τους αναλογούν από την κεντρική διοίκηση, από την οποία λαμβάνουν και έκτακτη επιχορήγηση. Το

φορολογικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας διακρίνεται από την πολυπλοκότητα και την αναποτελεσματικότητά του. Πολλοί μικροί και με μεγάλο κόστος διαχείρισης φόροι και τέλη δημιουργούν ένα σύστημα πολύ δύσκολο να το διαχειριστεί η δημόσια διοίκηση και η αυτοδιοίκηση αποτελεσματικά. Αντιθέτως, στην Ε.Ε. τις τελευταίες δεκαετίες υπήρξε σημαντική φορολογική αποκέντρωση. Συνεπώς, θα πρέπει να ξαναδούμε συνολικά τη διάρθρωση των φόρων μεταξύ των τριών επιπέδων της διοίκησης και να υπάρξει σύγκλιση με την Ευρωπαϊκή πραγματικότητα.

5.2.14 Λοιπές προκλήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αν και δεν εμπίπτουν στους στόχους της παρούσας διατριβής, αξίζει να σημειωθούν ορισμένα σημεία, που αφορούν τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για παράδειγμα, όπως προκύπτει από έρευνες της 'Διεθνούς Διαφάνειας – Ελλάς' κατά τις προεκλογικές περιόδους (και για δημοτικές και περιφερειακές εκλογές) εντοπίζονται πολλαπλές παραβάσεις (του άρθρου 21 του ν 3023) που αφορούν την ανάρτηση γιγαντοαφισών, τη χρήση αεροπανώ, την παραβίαση του ν 2472/1997 περί προστασίας του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα κλπ (Συρίγος Α., 2005). Το συγκεκριμένο σημείο αποτελεί ένα ακόμη παράδειγμα όπου ο νόμος προβλέπει συγκεκριμένη διαδικασία, χωρίς όμως να αναφέρονται κυρώσεις.

Σχετικά με την υποβολή (υποχρεωτικώς οριζόμενη από το νόμο) των δηλώσεων πόθεν έσχες των δημάρχων και αντιδημάρχων, έρευνα που έγινε από τη Διεθνή Διαφάνεια Ελλάς και στη συνέχεια επεξεργάστηκε και επεκτάθηκε από τον Ι. Φίλο, προέκυψε ότι η συμμόρφωση για τους 100 μεγαλύτερους δήμους ήταν περίπου 29% (γεγονός που σημαίνει ότι για το σύνολο των δήμων θα είναι πολύ μικρότερο, όπως πχ για την περιοχή της Ανατολικής Αττικής – που περιλάμβανε και 2 από τους 100 μεγαλύτερους δήμους, η συμμόρφωση ήταν 17%).

Η σχέση μεταξύ της ηθικής και των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου εκτείνεται σε όλες τις δραστηριότητες ενός ΟΤΑ, τόσο στις δραστηριότητες προσωπικού, λογιστηρίου και μηχανογράφησης όσο σε άλλες όπως οι προμήθειες και οι

πωλήσεις⁴⁷³. Σαν ειδικότερα σημεία για αυτή τη σχέση μεταξύ της ηθικής και των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου αναφέρονται τα εξής:

1. Η ύπαρξη κουλτούρας ηθικής, όπως αναφέρεται στην εισαγωγή ανωτέρω, ξεκινά από τη διοίκηση της εταιρείας ή του οργανισμού και εμφανίζεται με δύο τρόπους: με την επίδειξη ηθικής από την ίδια τη διοίκηση και με την υποστήριξη ηθικής στο προσωπικό.
2. Ο κώδικας ηθικής είναι ένα χρήσιμο εργαλείο εσωτερικού ελέγχου που μπορεί να αναπτυχθεί με διαφορετικούς τρόπους, αξιολογώντας τη θέση της διοίκησης σε προβληματισμούς που αρκετές φορές υπάρχουν τόσο για την ίδια την εταιρεία όσο και για τη θέση της στην αγορά.
3. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δίνεται από τις εταιρείες στην ανάπτυξη ή βελτίωση πολιτικών και διαδικασιών με ευαισθητοποίηση σε θέματα ηθικής, αλλά και με κατάλληλα μέτρα ελέγχου, ώστε να περιορίζονται οι περιπτώσεις ανήθικων ενεργειών.

Όπως προκύπτει από ημερίδα που διοργανώθηκε το 2015 σχετικά με το θεσμό του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, περίπου το 20% των Δήμων και Περιφερειών έχει συμμορφωθεί στην εκλογή Συμπαραστάτη, κάποιοι μάλιστα εκ των οποίων (δεδομένου ότι εκλέγονται από την πλειοψηφία των δημοτικών συμβούλων, άρα είναι φιλικά προσκείμενοι στο δήμαρχο) δεν εκτελούν τα καθήκοντά τους.

Τέλος αξίζει να αναφερθεί η επαναλαμβανόμενη, σχεδόν κατ' έτος, αναφορά του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης στην κακοδιοίκηση των ΟΤΑ. Στην Ετήσια Έκθεση 2014 (Ιούνιος 2015, σελ 9) αναφέρει ο ΓΕΕΔ⁴⁷⁴:

⁴⁷³ Φίλος Ι (2004): Σύστημα εσωτερικού ελέγχου επιχειρήσεων – Εκδόσεις IQ Group, Αθήνα

‘.. Θεωρώ, επίσης, μεγάλης σημασίας το γεγονός της μη επαρκούς άσκησης εποπτείας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία της παρούσας Έκθεσης, αλλά και των προηγούμενων εκθέσεων του ΓΕΔΔ, καθώς και όπως έχω επανειλημμένα επισημάνει, οι ΟΤΑ αποτελούν ένα «προνομιακό» χώρο εμφάνισης φαινομένων κακοδιοίκησης και μη τήρησης των νόμιμων διαδικασιών, τα οποία οδηγούν νομοτελειακά σε φαινόμενα διαφθοράς. Κύριο χαρακτηριστικό τους αποτελεί η επικράτηση της βούλησης του επικεφαλής Δημάρχου ή Περιφερειάρχη, ο οποίος, λόγω ελλείψεως αντιστάσεως εκ μέρους της μειοψηφίας στις πλείστες των περιπτώσεων, εκλαμβάνει το αιρετό της ιδιότητάς του ως δυνατότητα υπέρβασης ή καταχρηστικής άσκησης των κατά νόμον αρμοδιοτήτων του, υπό το πρόσχημα της ικανοποίησης μιας ιδιάζουσας έννοιας του τοπικού συμφέροντος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας συμπεριφοράς αποτέλεσε η στρεβλή χρήση από τους ΟΤΑ του θεσμού των Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων (ΚΟΙΝΣΕΠ) όπου όμως με την έγκαιρη παρέμβασή μας και την έκδοση της απόφασης του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο θεσμός αυτός που είναι πολύ χρήσιμος για την ενίσχυση της απασχόλησης, δεν εξετράπει σε μία νέα γενεά αμαρτωλών ΜΚΟ. Για την καταπολέμηση πάντως του φαινομένου της ασυδοσίας πολλών αιρετών τοπικών αρχόντων υπάρχει μεγάλη ανάγκη ορθής, αποτελεσματικής και άμεσης λειτουργίας ενός εποπτικού μηχανισμού. Το δύσκολο αυτό έργο έχουν αναλάβει να φέρουν σε πέρας οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας, οι οποίες, όμως, αδυνατούν. Εγγενείς διοικητικές λειτουργίες, που κατατρύχουν και την υπόλοιπη δημόσια διοίκηση, επικρατούν και στο σημαντικό αυτό τμήμα της, με αποτέλεσμα ο έλεγχος που ασκείται να είναι, στις περισσότερες των περιπτώσεων, ανεπαρκής, τυπικός και όχι ουσιαστικός και σε βάθος. Πολλές φορές, κατά τη διερεύνηση καταγγελιών που τους ζητείται από τον ΓΕΔΔ, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αρκούνται στη διαβίβαση των απόψεων του ελεγχόμενου ΟΤΑ, αντίθετα με τον εποπτικό και πειθαρχικό τους ρόλο, χωρίς να διατυπώνουν απολύτως καμία συγκεκριμένη θέση περί της νομιμότητας ή μη της προσβαλλόμενης πράξης. Τέλος, επισημαίνεται ότι ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας, ο οποίος εισήχθη με το ν.3852/10 (Καλλικράτης), δεν έχει ακόμη υλοποιηθεί έχει ήδη υποστεί νομοθετικές τροποποιήσεις και τελεί σε μεταβατικό στάδιο για τα τελευταία χρόνια..’

Η πλειονότητα των προτάσεων της παρούσας διατριβής βρίσκονται στην κατεύθυνση της αντιμετώπισης και των προβλημάτων που θίγονται ανωτέρω από την τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

⁴⁷⁴ Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2015): Ετήσια Έκθεση 2014, Αθήνα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο:

ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ΒΑΘΜΟΥ

ΣΤΗ ΜΕΤΑΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟ ΕΠΟΧΗ –

ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

6. ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ΒΑΘΜΟΥ ΣΤΗ ΜΕΤΑΚΑΛΛΙΚΡΑΤΕΙΟ ΕΠΟΧΗ – ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ

Στο πλαίσιο της εξαγωγής συμπερασμάτων σχετικά με τα κρίσιμα ζητήματα και εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι Καλλικρατικοί Δήμοι, αναφορικά με βασικούς τομείς δραστηριότητάς τους, εκπονήθηκε έρευνα πεδίου σε πέντε αντιπροσωπευτικούς εκπροσώπους των τυπολογιών Δήμων, που μελετήθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο. Η έρευνα διεξήχθη μέσω ερωτηματολογίων, τα οποία συμπληρώθηκαν από τα αρμόδια στελέχη των Δήμων (βλ. Παράρτημα). Σκοπός της έρευνας είναι η εξαγωγή συμπερασμάτων αρχικά για τους πέντε αυτούς Δήμους, οι οποίοι καλύπτουν τα τιθέμενα κριτήρια ορεινότητας, νησιωτικότητας, αστικότητας και μειονεκτικότητας, ούτως ώστε να ελεγχτούν τα βασικά συμπεράσματα της θεωρητικής ανάλυσης του πρώτου προηγούμενο κεφαλαίου και αφετέρου να εξεταστεί κατά πόσο η τυπολογία των δήμων επηρεάζει τη λειτουργία και τις επιδόσεις τους στη μετα-καλλικρατική εποχή. Η ανάλυση των βασικότερων αυτών ζητημάτων αποτελεί κρίσιμο τμήμα της παρουσίασης της ταυτότητας των Δήμων, έτσι όπως αυτή έχει διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια και μετά την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης⁴⁷⁵.

Αρχικά επιχειρείται η παρουσίαση και ανάλυση των ειδικότερων χαρακτηριστικών των πέντε επιλεγμένων Δήμων, που αποτελούν και δείγμα αναφοράς της διατριβής, έτσι ώστε να γίνει κατανοητός ο λόγος που αυτοί επιλέχθηκαν για τη διεξαγωγή της έρευνας των δυνατοτήτων και προοπτικών ανάπτυξής των πέντε τύπων των Δήμων της χώρας. Στη συνέχεια, το κεφάλαιο προχωρά στην παρουσίαση των αποτελεσμάτων των ερωτηματολογίων υπό τη μορφή αναφοράς ανά τομέα δραστηριότητας. Τα αποτελέσματα αυτά μας δίνουν ξεκάθαρη εικόνα για τις πρακτικές που ακολουθούνται και τα εμπόδια που παρατηρούνται στην καθημερινή λειτουργία των σύγχρονων ελληνικών Δήμων επί θεμάτων σχεδιασμού, παρακολούθησης έργων, χρηματοοικονομικής διαχείρισης, εσόδων-εξόδων, προμηθειών κλπ.

⁴⁷⁵ Βλ. με το Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

6.1 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΦΙΛ ΤΩΝ ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΩΝ ΔΗΜΩΝ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

Οι πέντε Δήμοι που επιλέχθηκαν ως αντιπροσωπευτικοί των πέντε τυπολογιών που παρουσιάστηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο είναι οι Δήμοι Σπάρτης (ημιαστικός), Καρπενησίου (ορεινός), Σκοπέλου (νησιωτικός), Θεσσαλονίκης (μεγάλος αστικός-μητροπολιτικός) και Πρεσπών (μειονεκτικός) (βλ. πίνακα 3).

Πίνακας 3: Γενικά χαρακτηριστικά των πέντε επιλεγμένων Δήμων

	Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
ΔΗΜΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	Αστικός	Χ			
ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	Αστικός		Χ		
ΔΗΜΟΣ ΠΡΕΣΠΩΝ	Αγροτικός				Χ
ΔΗΜΟΣ ΣΚΟΠΕΛΟΥ	Αστικός			Χ	
ΔΗΜΟΣ ΣΠΑΡΤΗΣ	Αστικός				

Πηγή: ΕΣΥΕ 2001-2011, Ιδία επεξεργασία

Στις επόμενες ενότητες παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του εκάστοτε Δήμου (πληθυσμιακά, εισοδηματικό επίπεδο κατοίκων, παραγωγική διάρθρωση τοπικής οικονομίας κλπ).

6.1.1 Δήμος Θεσσαλονίκης – Μητροπολιτικός Δήμος

Ο Δήμος Θεσσαλονίκης αποτελεί το μεγαλύτερο δήμο εκ των πέντε, με συνολική έκταση 18,5 τετραγωνικών χιλιομέτρων. Αποτελεί αστικό δήμο της μητροπολιτικής περιοχής της Θεσσαλονίκης, με πληθυσμιακό μέγεθος 325.182 κατοίκων, με το 96,9% των κατοίκων του να συγκεντρώνεται στην έδρα του. Την περίοδο 2001-2011 ο πληθυσμός του Δήμου σημείωσε μείωση της τάξης του 18,1%. Η πληθυσμιακή πυκνότητα του ανέρχεται στους 17.577 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο. Όλα τα παραπάνω στοιχεία υποδηλώνουν την καθαρή αστική μορφή του Δήμου. Μάλιστα, οι υψηλές τιμές που παρατηρούνται τον εντάσσουν, χωρίς αμφιβολία, στους μεγάλους αστικούς Δήμους της χώρας, δηλαδή μεταξύ των μητροπολιτικών Δήμων της. Ο δείκτης γήρανσης των κατοίκων της περιοχής του Δήμου

Θεσσαλονίκης εμφανίζει υψηλές τιμές, ενώ το μέσο φορολογούμενο εισόδημά τους για το έτος 2009 ανέρχεται στα 17.915 ευρώ, το οποίο όπως είναι αναμενόμενο είναι το υψηλότερο σε σχέση και με τους υπόλοιπους εξεταζόμενους δήμους, λόγω αστικότητας και εντονότερης οικονομικής δραστηριότητας. Μάλιστα την περίοδο 2004-2009, το μέσο φορολογούμενο εισόδημα εμφανίζει αύξηση κατά 32,2%, ενώ η ανάλυση της παραγωγικής διάρθρωσης της οικονομίας εμφανίζει την ιδιαίτερη δυναμική του τριτογενή τομέα, ο οποίος συγκεντρώνει την απασχόληση του 67,9% του πληθυσμού. Τέλος, σημειώνεται σημαντική καθημερινή εισροή ανθρωπίνου δυναμικού για λόγους εργασίας. Οι εργαζόμενοι που έρχονται στο Δήμο, με μόνιμη διαμονή εκτός αυτού, για λόγους εργασίας είναι τρεις φορές περισσότεροι από αυτούς που φεύγουν από αυτόν.

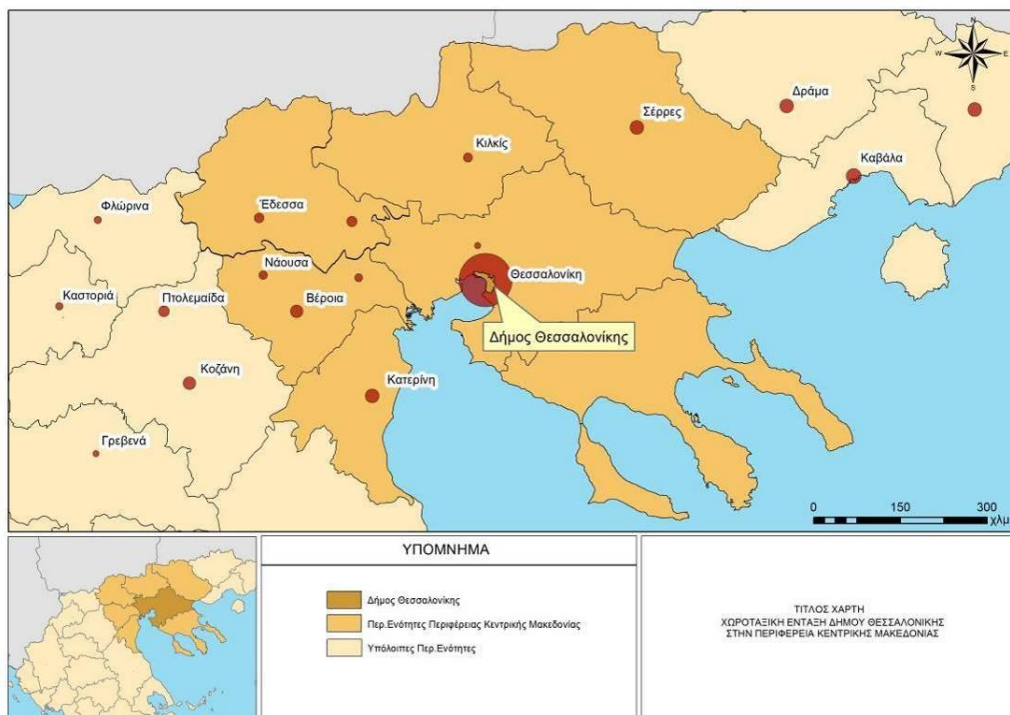
Πίνακας 4: Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Θεσσαλονίκης

	Δήμος Θεσσαλονίκης
Συνολικός Πληθυσμός (2011)	325.182 κάτοικοι (2001-2011: -18,1%)
Συνολική έκταση	18,5 τετρ. χλμ
Πληθυσμιακή Πυκνότητα	17.577 κάτοικοι/τετρ.χλμ
Δείκτης Γήρανσης	2,05
Συγκέντρωση πληθυσμού στην έδρα του Δήμου	96,90%
Μέσο φορολογούμενο εισόδημα (2009)	17.915 ευρώ (2004-2009: 32,2%)
Παραγωγική διάρθρωση τοπικής οικονομίας	Πρωτογενής: 0,9%, Δευτερογενής: 21,6%, Τριτογενής: 67,9%, Άλλοι: 9,7%
Εργασιακή κινητικότητα	Δείκτης εκροής: 0,29 Δείκτης εισροής: 3,45

Πηγή: ΕΣΥΕ, ΚΕΠΥΟ

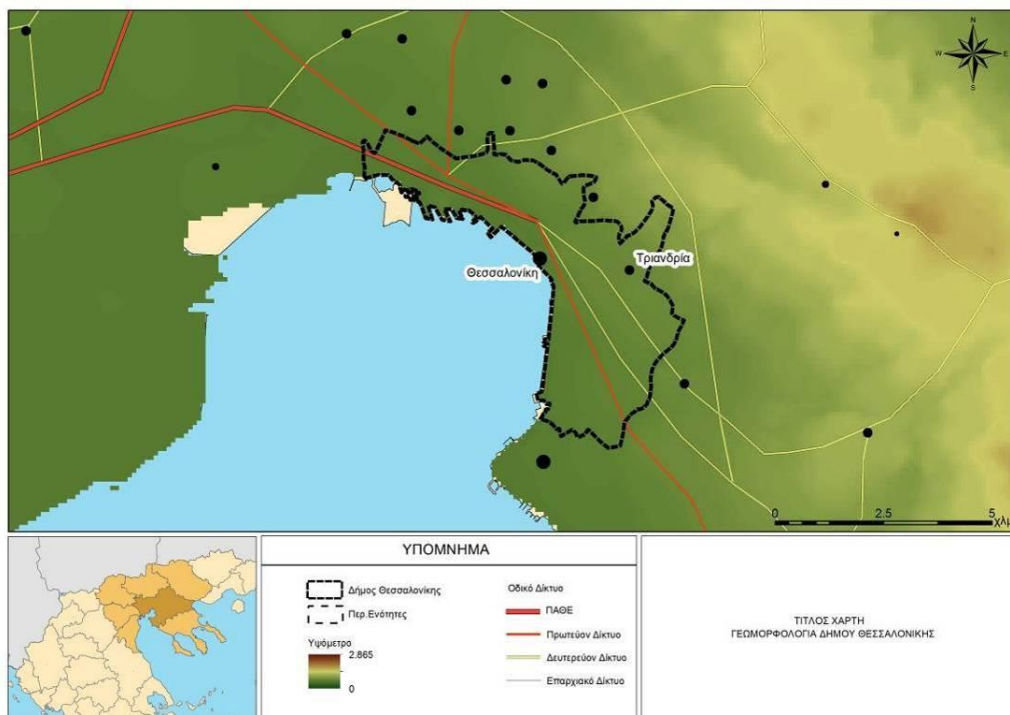
Ακολουθούν οι χάρτες Νο 8, 9 και 10 που αφορούν τον Δήμο Θεσσαλονίκης

**Χάρτης 8: Χωροταξική ένταξη Δήμου Θεσσαλονίκης
στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας**



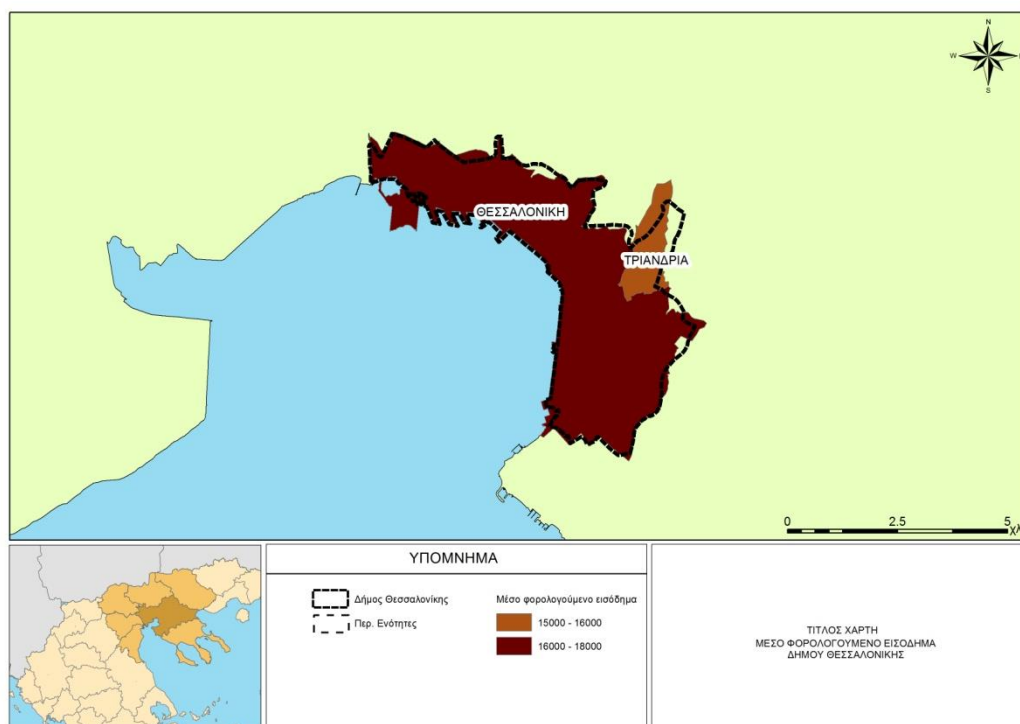
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 9: Γεωμορφολογία Δήμου Θεσσαλονίκης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 10: Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Θεσσαλονίκης



Πηγή: ΚΕΠΥΟ, Ιδία επεξεργασία

6.1.2 Δήμος Σπάρτης – Αστικός Δήμος

Ο Δήμος Σπάρτης αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα μικρού αστικού δήμου, της μορφής που είναι η πιο συνήθης στη χώρα μας, ακόμα και σε Δήμους με μεγαλύτερο υψόμετρο. Η συνολική του έκταση ανέρχεται στα 1.181,78 τετραγωνικά χιλιόμετρα. Ο συνολικός πληθυσμός του για το έτος 2011 ανέρχεται στους 35.259 κατοίκους, με το 46,1% των κατοίκων του να συγκεντρώνεται στην έδρα του, στην πόλη της Σπάρτης. Την περίοδο 2001-2011 ο πληθυσμός του Δήμου σημείωσε αύξηση της τάξης του 3,5%. Η πληθυσμιακή πυκνότητα της διοικητικής του ενότητας ανέρχεται στους 30,1 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο, γεγονός που φανερώνει σχετική αραιοκατοίκηση όσον αφορά το μη αστικό χώρο της Σπάρτης. Ο Δήμος χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη αστικού κέντρου και μεγάλων τμημάτων αγροτικού χώρου, όπως δηλαδή οι περισσότεροι δήμοι της χώρας. Ο δείκτης γήρανσης των κατοίκων της περιοχής του Δήμου Σπάρτης εμφανίζει σχετικά υψηλές τιμές, όπως άλλωστε και του συνόλου της χώρας, ενώ το μέσο φορολογούμενο εισόδημά τους για το έτος 2009 ανέρχεται στα 14.014 ευρώ, το οποίο

διαμορφώνεται σε μεγάλο ποσοστό στην αστική περιοχή της Σπάρτης. Οι μεγαλύτερες τιμές μέσου φορολογούμενου εισοδήματος παρουσιάζονται στις ΔΕ Σπάρτης, Μυστρά και Θεραπνών, ενώ αντιθέτως, η μικρότερη τιμή εμφανίζεται στη ΔΕ Καρυών. Την περίοδο 2004-2009, το μέσο φορολογούμενο εισόδημα του συνόλου του Δήμου εμφανίζει αύξηση κατά 30,3%, ενώ η ανάλυση της παραγωγικής διάρθρωσης της οικονομίας εμφανίζει την ιδιαίτερη δυναμική του τριτογενή τομέα, ο οποίος συγκεντρώνει την απασχόληση του 45,0% του πληθυσμού, αλλά και δευτερευόντως του πρωτογενή τομέα, ο οποίος αντίστοιχα συγκεντρώνει το 33,3% των απασχολούμενων. Επίσης, σημειώνεται καθημερινή εισροή ανθρωπίνου δυναμικού για λόγους εργασίας, με τους εργαζομένους που εισρέουν στο Δήμο, με μόνιμη διαμονή εκτός αυτού, για λόγους εργασίας να είναι μιάμιση φορά περισσότεροι από αυτούς που φεύγουν από αυτόν. Ωστόσο, η εισροή αυτή σε σχέση με τις αντίστοιχες τάσεις των υπόλοιπων Δήμων εμφανίζεται να είναι η χαμηλότερη των πέντε.

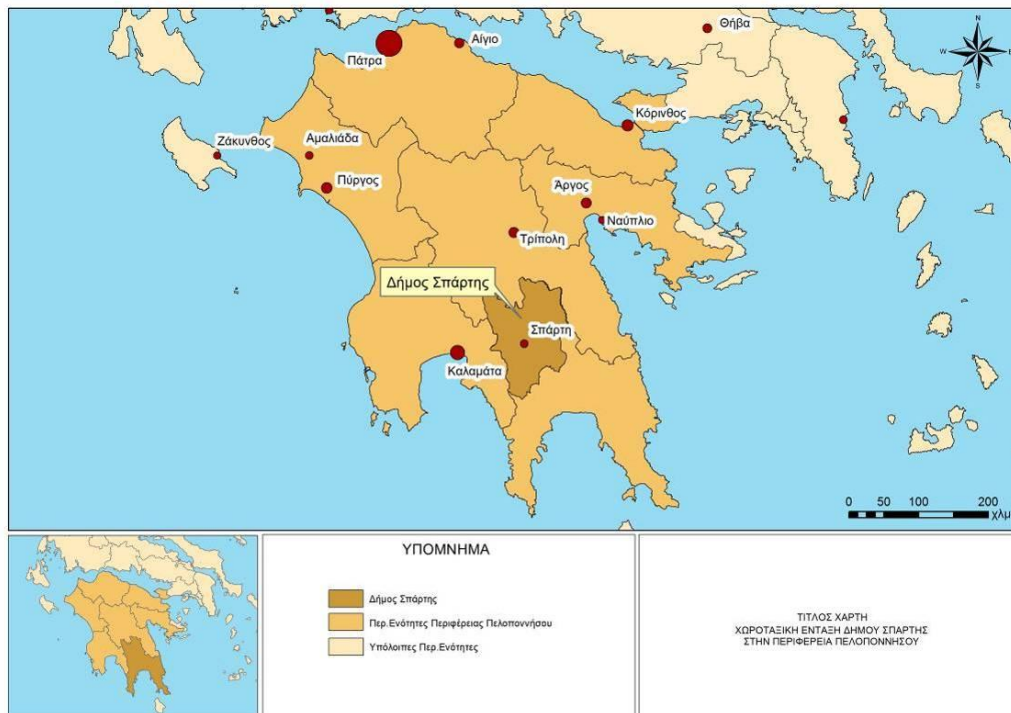
Πίνακας 5: Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Σπάρτης

	Δήμος Σπάρτης
Συνολικός Πληθυσμός (2011)	35.259 κάτοικοι (2001-2011: -3,5%)
Συνολική έκταση	1.181,78 τετρ.χλμ
Πληθυσμιακή Πυκνότητα	30,1 κάτοικοι/τετρ.χλμ
Δείκτης Γήρανσης	1,83
Συγκέντρωση πληθυσμού στην έδρα του Δήμου	46,10%
Μέσο φορολογούμενο εισόδημα (2009)	14.014 ευρώ (2004-2009: 30,3%)
Παραγωγική διάρθρωση τοπικής οικονομίας	Πρωτογενής: 33,3%, Δευτερογενής: 13,6%, Τριτογενής: 45,0%, Άλλοι: 8,0%
Εργασιακή κινητικότητα	Δείκτης εκροής: 0,59 Δείκτης εισροής: 1,68

Πηγή: ΕΣΥΕ, ΚΕΠΥΟ

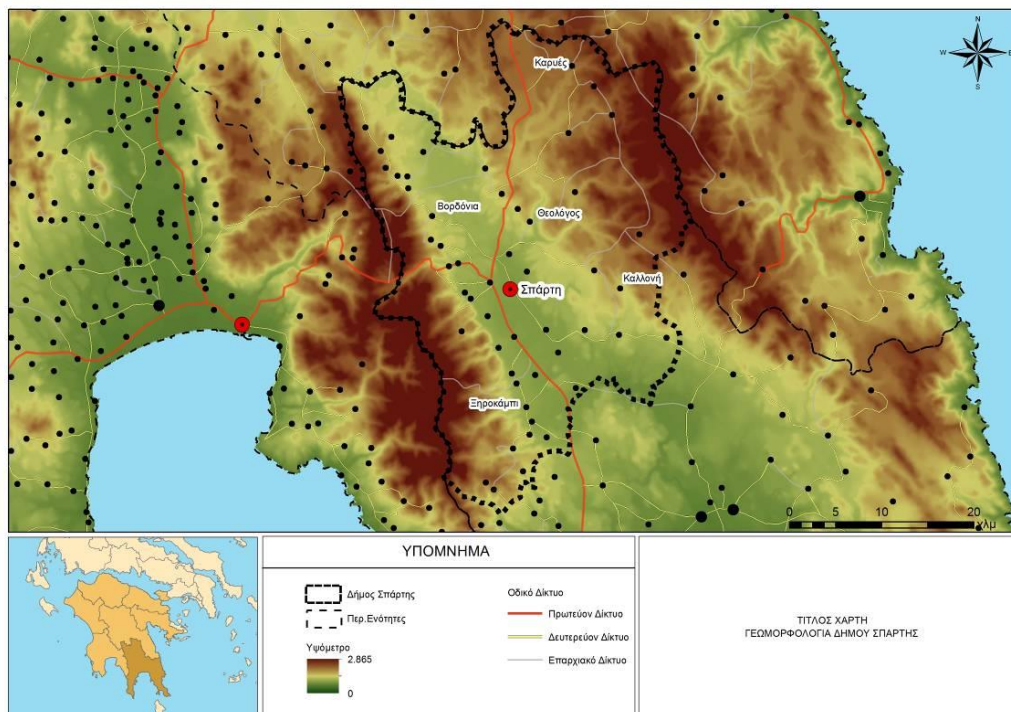
Ακολουθούν οι χάρτες Νο 11, 12 και 13 που αφορούν τον Δήμο Σπάρτης

Χάρτης 11: Χωροταξική ένταξη Δήμου Σπάρτης στην Περιφέρεια Πελοποννήσου



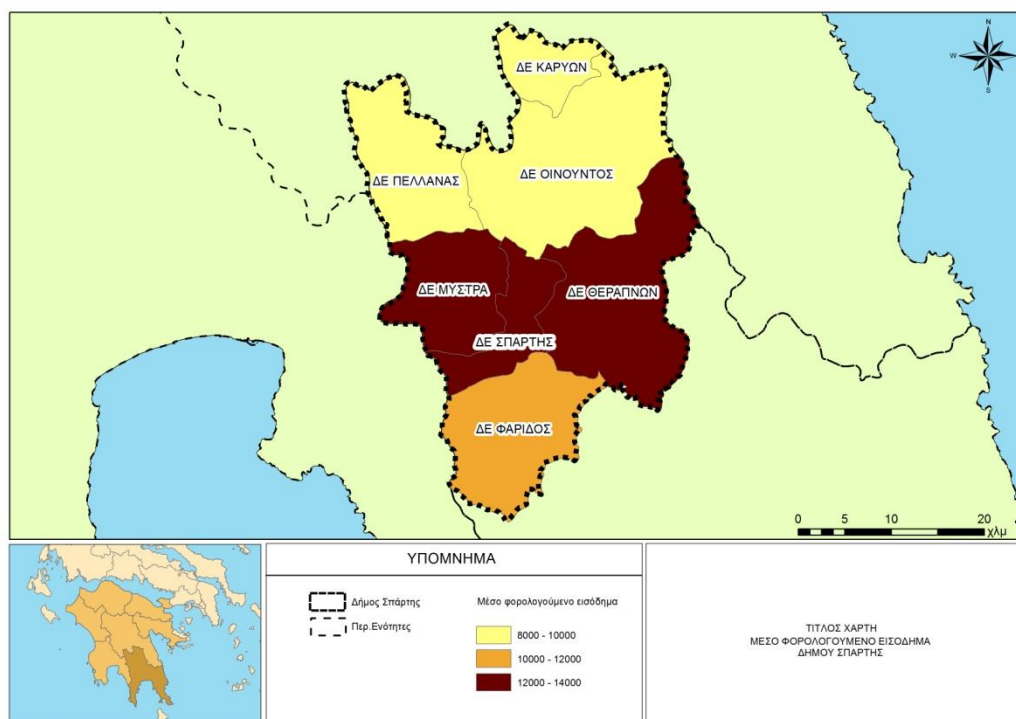
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 12: Γεωμορφολογία Δήμου Σπάρτης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 13: Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Σπάρτης



Πηγή: ΚΕΠΥΟ, Ιδία επεξεργασία

6.1.3 Δήμος Σκοπέλου – Νησιωτικός Δήμος

Ο Δήμος Σκοπέλου αποτελεί αντιπροσωπευτικό παράδειγμα των νησιωτικών Καλλικρατικών Δήμων της χώρας. Η συνολική του έκταση ανέρχεται σε 95,5 τετραγωνικά χιλιόμετρα και ο συνολικός μόνιμος πληθυσμός του για το έτος 2011 ανέρχεται στους 4.960 κατοίκους, γεγονός που τον κατατάσσει τελευταίο σε πληθυσμιακό μέγεθος μεταξύ των πέντε εξεταζόμενων Δήμων, ενώ την περίοδο 2001-2011 ο πληθυσμός του Δήμου σημείωσε αύξηση της τάξης του 5,4%. Το 62,3% των κατοίκων του Δήμου συγκεντρώνεται στην έδρα του, στην πόλη της Σκοπέλου, και σε συνδυασμό με την πληθυσμιακή πυκνότητά του, που ανέρχεται στους 51,9 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο, συμπεραίνεται σχετική αραιοκατοίκηση όσον αφορά το μη αστικό χώρο της Σκοπέλου, η οποία επηρεάζεται, ωστόσο, και από την συγκέντρωση πληθυσμού του οικισμού της Γλώσσας. Ο δείκτης γήρανσης της περιοχής του Δήμου Σκοπέλου εμφανίζει σχετικά υψηλή τιμή, η οποία ωστόσο αποτελεί τη χαμηλότερη τιμή μεταξύ των εξεταζόμενων Δήμων. Επιπλέον, το μέσο

φορολογούμενο εισόδημά των κατοίκων της περιοχής για το έτος 2009 ανέρχεται στα 13.658 ευρώ, το οποίο διαμορφώνεται σε μεγάλο ποσοστό από τον τουριστικό χαρακτήρα της. Την περίοδο 2004-2009, το μέσο φορολογούμενο εισόδημα του συνόλου του Δήμου εμφανίζει αύξηση κατά 23,9%, ενώ η ανάλυση της παραγωγικής διάρθρωσης της οικονομίας εμφανίζει την ιδιαίτερη δυναμική του τριτογενή τομέα, λόγω της έντονης παρουσίας των τουριστικών δραστηριοτήτων, ειδικότερα τους καλοκαιρινούς μήνες, ο οποίος συγκεντρώνει την απασχόληση του 50,2% του πληθυσμού. Σημαντική δυναμική σημειώνεται όσον αφορά και το δευτερογενή τομέα παραγωγής, ο οποίος συγκεντρώνει το 25,4% των απασχολουμένων. Επίσης, σημειώνεται σημαντική καθημερινή εισροή ανθρωπίνου δυναμικού για λόγους εργασίας, με τους εργαζομένους που εισρέουν στο Δήμο, με μόνιμη διαμονή εκτός αυτού, για λόγους εργασίας να είναι λίγο κάτω από τρεις φορές περισσότεροι από αυτούς που φεύγουν από αυτόν.

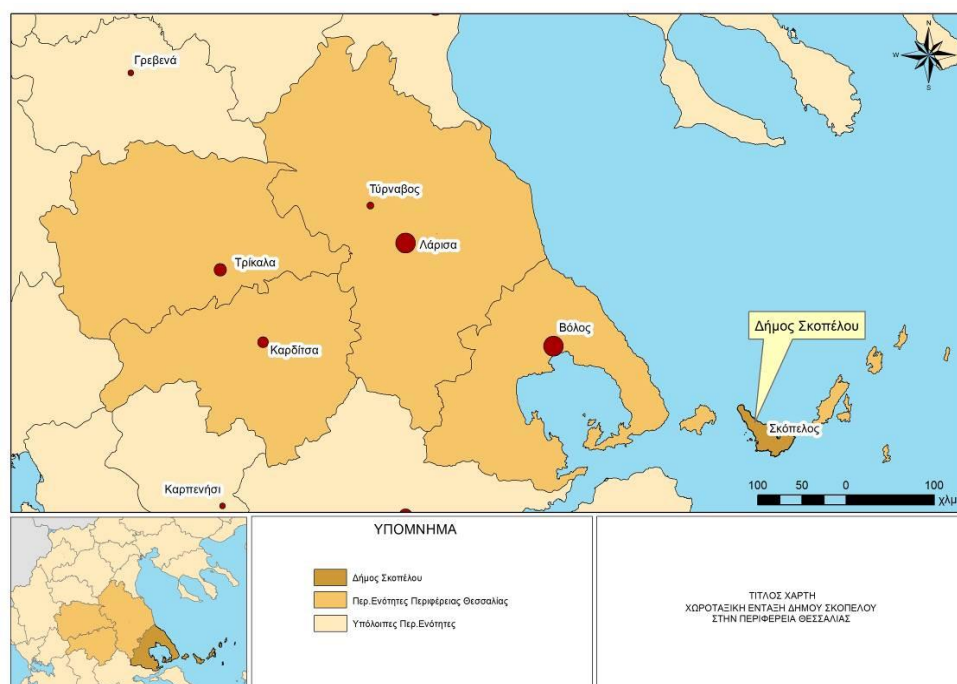
Πίνακας 6: Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Σκοπέλου

	Δήμος Σκοπέλου
Συνολικός Πληθυσμός (2011)	4.960 κάτοικοι (2001-2011: 5,4%)
Συνολική έκταση	95,5 τετρ.χλμ
Πληθυσμιακή Πυκνότητα	51,9 κάτοικοι/τετρ.χλμ
Δείκτης Γήρανσης	1,64
Συγκέντρωση πληθυσμού στην έδρα του Δήμου	62,30%
Μέσο φορολογούμενο εισόδημα (2009)	13.658 ευρώ (2004-2009: 27,2%)
Παραγωγική διάρθρωση τοπικής οικονομίας	Πρωτογενής: 11,2%, Δευτερογενής: 25,4%, Τριτογενής: 50,2%, Άλλοι: 13,1%
Εργασιακή κινητικότητα	Δείκτης εκροής: 0,40 Δείκτης εισροής: 2,53

Πηγή: ΕΣΥΕ, ΚΕΠΥΟ

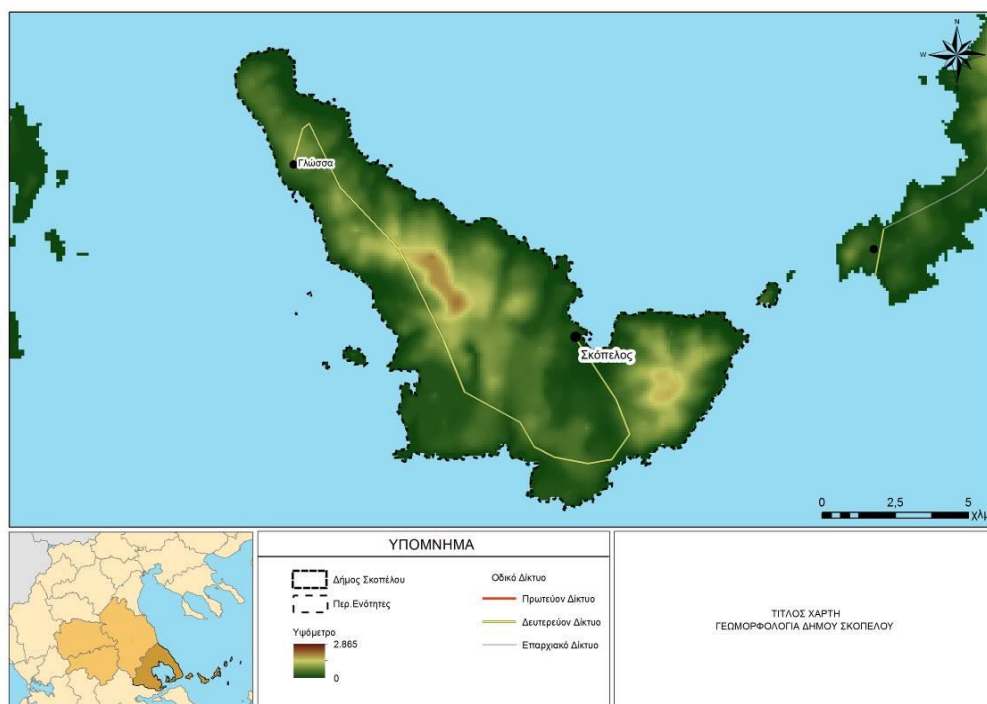
Ακολουθούν οι χάρτες Νο 14, 15 και 16 που αφορούν τον Δήμο Σκοπέλου

Χάρτης 14: Χωροταξική ένταξη Δήμου Σκοπέλου στην Περιφέρεια Θεσσαλίας



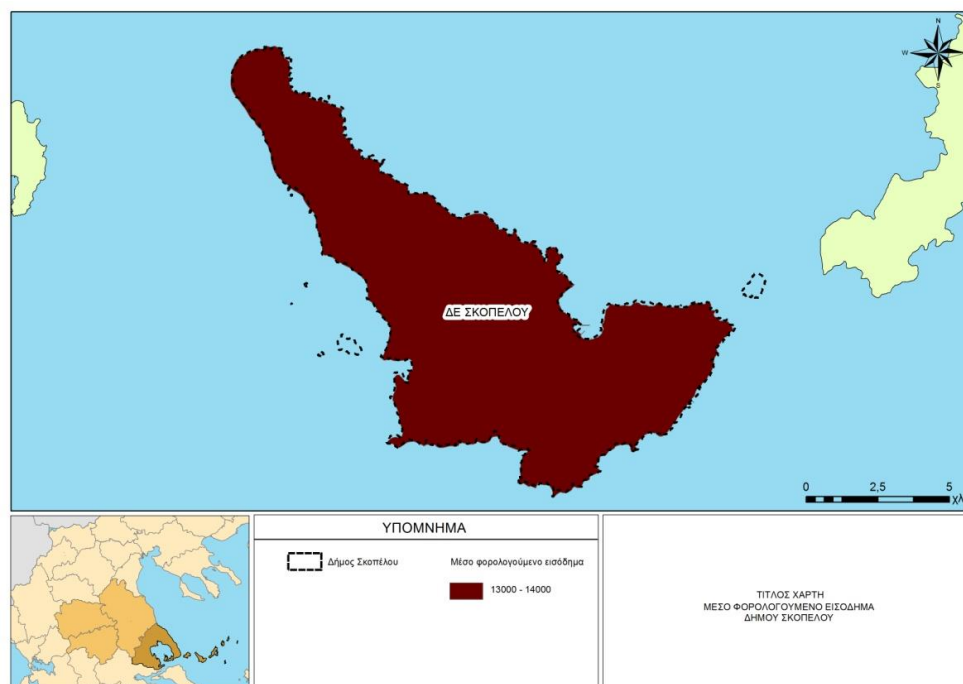
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 15: Γεωμορφολογία Δήμου Σκοπέλου



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 16: Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Σκοπέλου



Πηγή: ΚΕΠΥΟ, Ιδία επεξεργασία

6.1.4 Δήμος Καρπενησίου – Ορεινός Δήμος

Ο Δήμος Καρπενησίου αποτελεί αντιπροσωπευτικό παράδειγμα των ορεινών Δήμων της χώρας. Η συνολική του έκταση ανέρχεται σε 948,6 τετραγωνικά χιλιόμετρα και ο συνολικός μόνιμος πληθυσμός του για το έτος 2011 ανέρχεται στους 13.105 κατοίκους, ενώ την περίοδο 2001-2011 ο πληθυσμός του Δήμου σημείωσε αύξηση της τάξης του 6,3%. Το 54,8% των κατοίκων του Δήμου συγκεντρώνεται στην πόλη του Καρπενησίου, η οποία αποτελεί και την έδρα του. Βασικό χαρακτηριστικό του Δήμου είναι η χαμηλή πληθυσμιακή πυκνότητά του, που ανέρχεται στους 13,8 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο, γεγονός που οφείλεται στην ύπαρξη αρκετών διάσπαρτων οικισμών εντός των διοικητικών του ορίων, οι οποίοι ωστόσο δεν έχουν σημαντικό μόνιμο πληθυσμό. Ο δείκτης γήρανσης της περιοχής του Δήμου Καρπενησίου εμφανίζει υψηλότερη τιμή (την υψηλότερη σε σχέση με τους άλλους τέσσερεις), η οποία φανερώνει την τάση φυγής των νεότερων ηλικιακών ομάδων που σημειώθηκε τα προηγούμενα έτη. Επιπλέον, το μέσο φορολογούμενο εισόδημά των κατοίκων της περιοχής για το έτος 2009 ανέρχεται στα 15.344 ευρώ, το οποίο διαμορφώνεται από την πρωτογενή παραγωγή του και, εσχάτως, από την

ανάπτυξη του τουριστικού κλάδου. Ειδικότερα, οι υψηλότερες τιμές μέσου φορολογούμενου εισοδήματος εμφανίζονται στις ΔΕ Καρπενησίου και Κτημενίων, λόγω της ύπαρξης του αστικού κέντρου του Καρπενησίου, και αντίθετα οι χαμηλότερες τιμές εμφανίζονται στις ΔΕ Δομνίστας και Προυσού. Την περίοδο 2004-2009, το μέσο φορολογούμενο εισόδημα του συνόλου του Δήμου εμφανίζει αύξηση κατά 20,8%, ενώ η ανάλυση της παραγωγικής διάρθρωσης της οικονομίας εμφανίζει την ιδιαίτερη δυναμική του τριτογενή τομέα, λόγω του αστικού κέντρου του Καρπενησίου και της έντονης παρουσίας τουριστικών δραστηριοτήτων, ειδικότερα τους χειμερινούς μήνες, ο οποίος συγκεντρώνει την απασχόληση του 43,6% του πληθυσμού. Σημαντική δυναμική σημειώνεται παραδοσιακά και στον πρωτογενή τομέα παραγωγής, ο οποίος συγκεντρώνει το 26,7% των απασχολούμενων. Επίσης, διαπιστώνεται τάση προσέλκυσης ανθρωπίνου δυναμικού μέσω της καθημερινής εισροής για λόγους εργασίας, με τους εργαζομένους που εισρέουν στο Δήμο για λόγους εργασίας να είναι λίγο κάτω από δύο φορές περισσότεροι από αυτούς που φεύγουν από αυτόν.

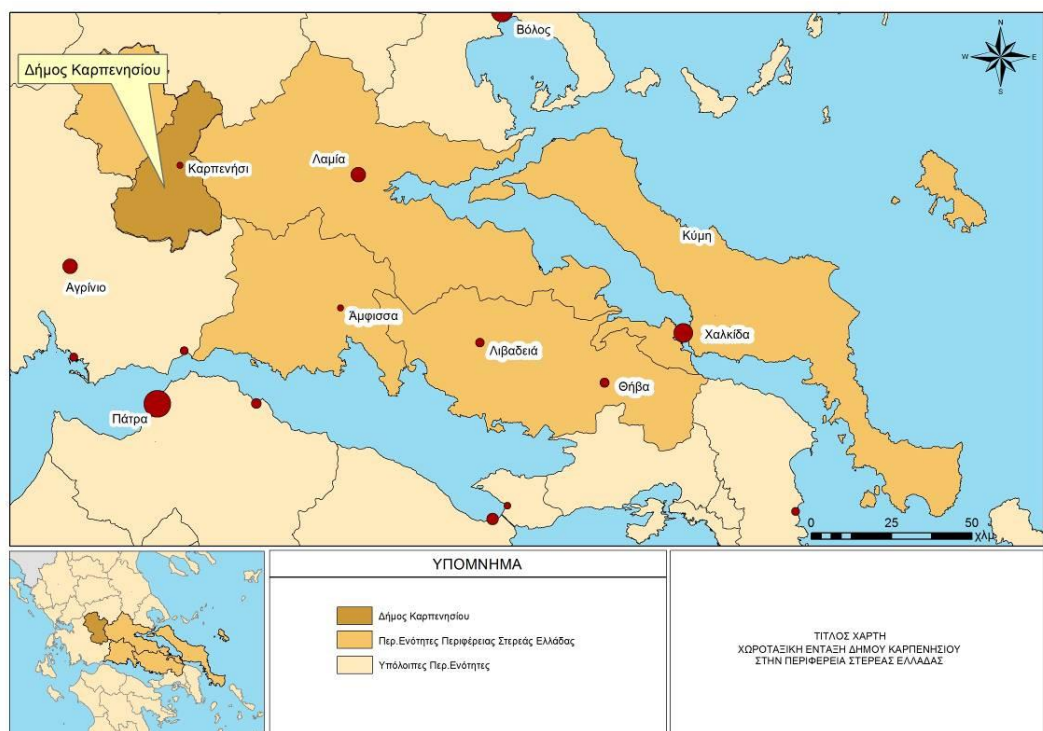
Πίνακας 7: Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Καρπενησίου

	Δήμος Καρπενησίου
Συνολικός Πληθυσμός (2011)	13.105 κάτοικοι (2001-2011: 6,3%)
Συνολική έκταση	948,57 τετρ.χλμ
Πληθυσμιακή Πυκνότητα	13,8 κάτοικοι/τετρ.χλμ
Δείκτης Γήρανσης	2,26
Συγκέντρωση πληθυσμού στην έδρα του Δήμου	54,80%
Μέσο φορολογούμενο εισόδημα (2009)	15.344 ευρώ (2004-2009: 20,8%)
Παραγωγική διάρθρωση τοπικής οικονομίας	Πρωτογενής: 26,7%, Δευτερογενής: 17,6%, Τριτογενής: 43,6%, Άλλοι: 12,1%
Εργασιακή κινητικότητα	Δείκτης εκροής: 0,53 Δείκτης εισροής: 1,89

Πηγή: ΕΣΥΕ, ΚΕΠΥΟ

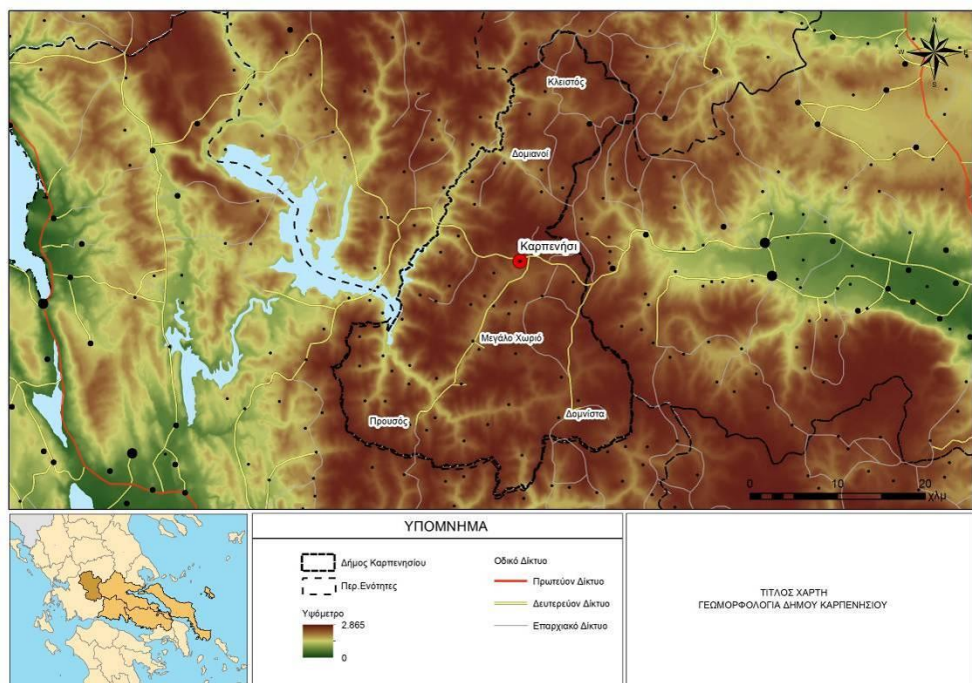
Ακολουθούν οι χάρτες Νο 17, 18 κα 19 που αφορούν το Δήμο Καρπενησίου

Χάρτης 17: Χωροταξική ένταξη Δήμου Καρπενησίου στην Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας



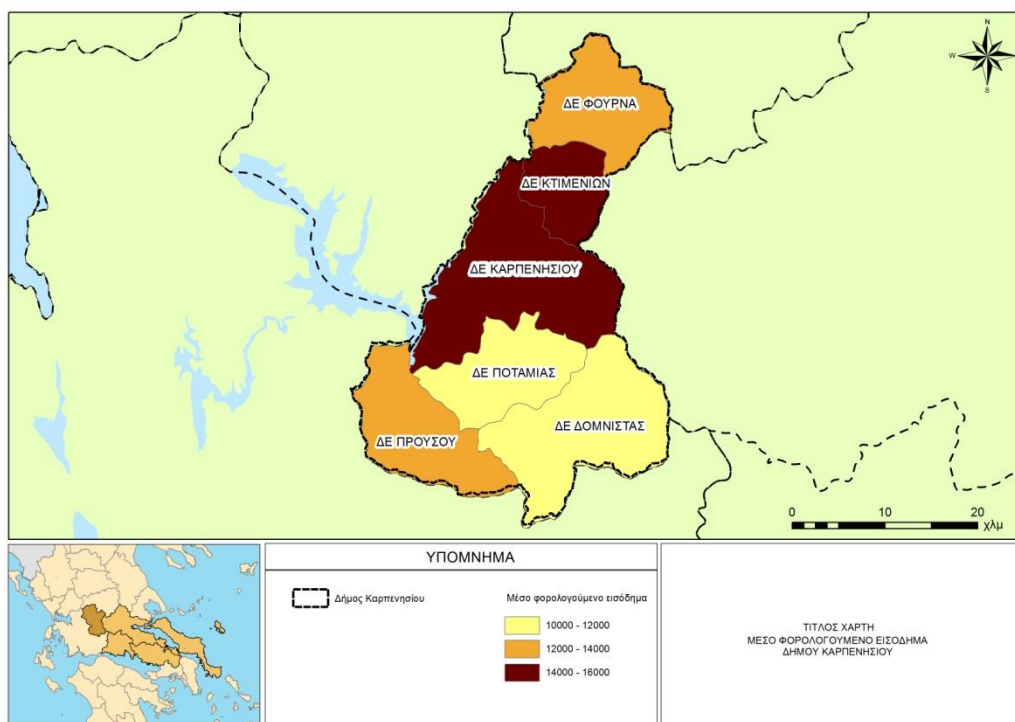
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 18: Γεωμορφολογία Δήμου Καρπενησίου



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 19: Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Καρπενησίου



Πηγή: ΚΕΠΥΟ, Ιδία επεξεργασία

6.1.5 Δήμος Πρεσπών – Μειονεκτικός Δήμος

Ο Δήμος Πρεσπών αποτελεί τον επιλεγμένο για την ανάλυση μειονεκτικό Δήμο της χώρας. Η συνολική του έκταση ανέρχεται σε 504,2 τετραγωνικά χιλιόμετρα και ο συνολικός μόνιμος πληθυσμός του για το έτος 2011 ανέρχεται στους 1.560 κατοίκους, ενώ την περίοδο 2001-2011 ο πληθυσμός του Δήμου σημείωσε αύξηση της τάξης του 27,9%. Μόλις το 15,4% των κατοίκων του Δήμου συγκεντρώνεται στην έδρα του Δήμου, τον οικισμό του Λαιμού. Η πληθυσμιακή πυκνότητα του Δήμου ανέρχεται μόλις στους 3,1 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο, γεγονός που αποτελεί το πλέον βασικό χαρακτηριστικό του Δήμου, φανερώνοντας την πληθυσμιακή του ερήμωση, ενώ και ο δείκτης γήρανσης της περιοχής του Δήμου επίσης εμφανίζει υψηλή τιμή. Επιπλέον, χαρακτηριστικό γνώρισμα του Δήμου είναι το χαμηλό μέσο φορολογούμενο εισόδημα των κατοίκων της περιοχής, το οποίο για το έτος 2009 ανέρχεται στα 9.915 ευρώ, το οποίο διαμορφώνεται κυρίως από την πρωτογενή παραγωγή και εμφανίζει τη χαμηλότερη τιμή μεταξύ των πέντε εξεταζόμενων Δήμων. Αν και την περίοδο 2004-2009 το μέσο φορολογούμενο

εισόδημα του συνόλου του Δήμου εμφανίζει σημαντική αύξηση κατά 32,2%, το εισοδηματικό επίπεδο των κατοίκων συνεχίζει να είναι σχετικά χαμηλό. Οι κάτοικοι της περιοχής, στο μεγαλύτερο ποσοστό τους (61,3%) απασχολούνται στον πρωτογενή τομέα, με τους υπόλοιπους τομείς να μην εμφανίζονται δυναμικοί. Ωστόσο και σε αυτήν την περίπτωση σημειώνεται σημαντική τάση προσέλκυσης ανθρωπίνου δυναμικού (αντίστοιχη της Θεσσαλονίκης) μέσω της καθημερινής εισροής για λόγους εργασίας, με τους εργαζομένους που εισρέουν στο Δήμο για λόγους εργασίας να είναι σχεδόν τρεις φορές περισσότεροι από αυτούς που φεύγουν από αυτόν.

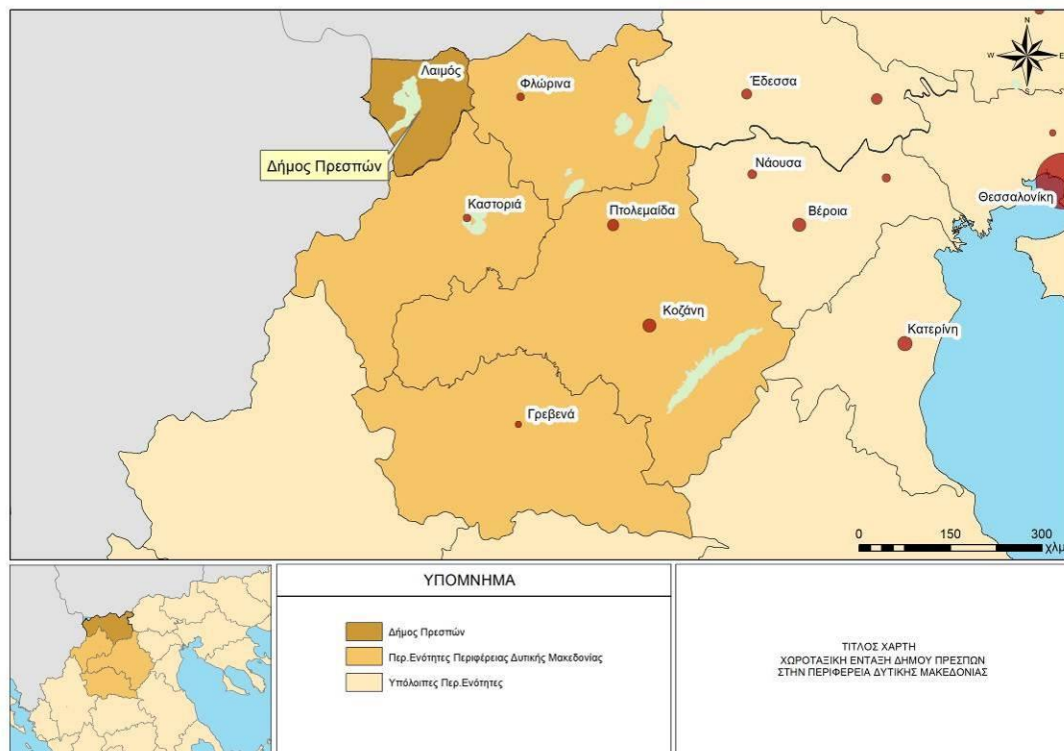
Πίνακας 8: Συγκεντρωτικά αναπτυξιακά δεδομένα Δήμου Πρεσπών

	Δήμος Πρεσπών
Συνολικός Πληθυσμός (2011)	1.560 κάτοικοι (2001-2011: -27,9%)
Συνολική έκταση	504,19 τετρ.χλμ
Πληθυσμιακή Πυκνότητα	3,1 κάτοικοι/τετρ.χλμ
Δείκτης Γήρανσης	1,81
Συγκέντρωση πληθυσμού στην έδρα του Δήμου	15,40%
Μέσο φορολογούμενο εισόδημα (2009)	9.915 ευρώ (2004-2009: 32,2%)
Παραγωγική διάρθρωση τοπικής οικονομίας	Πρωτογενής: 61,3%, Δευτερογενής: 7,7%, Τριτογενής: 21,7%, Άλλοι: 9,3%
Εργασιακή κινητικότητα	Δείκτης εκροής: 0,30 Δείκτης εισροής: 3,29

Πηγή: ΕΣΥΕ, ΚΕΠΥΟ

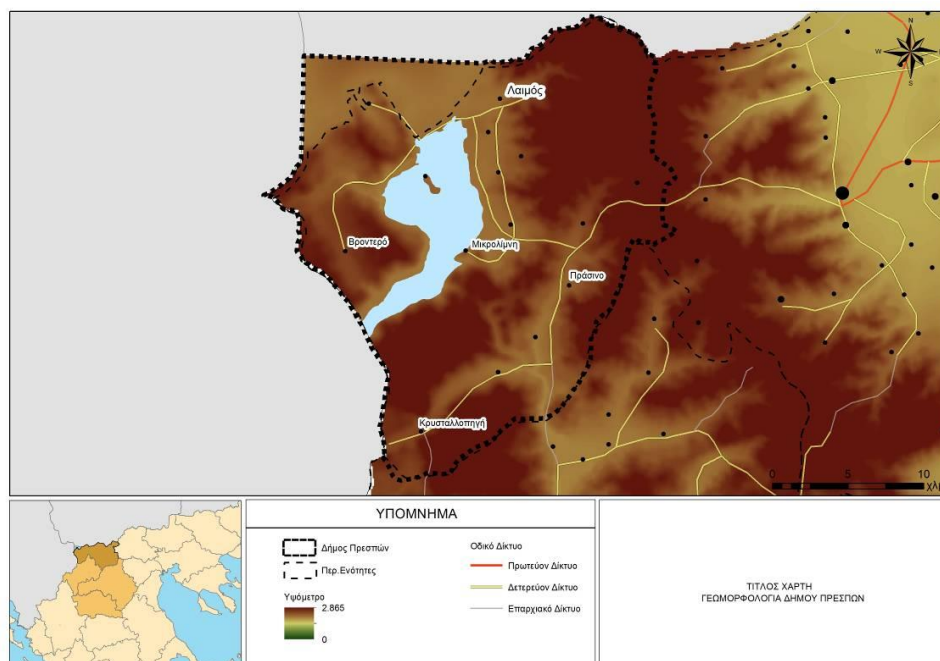
Ακολουθούν οι χάρτες Νο 20, 21 και 22 που αφορούν το Δήμο Πρεσπών

Χάρτης 20: Χωροταξική ένταξη Δήμου Πρεσπών στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας



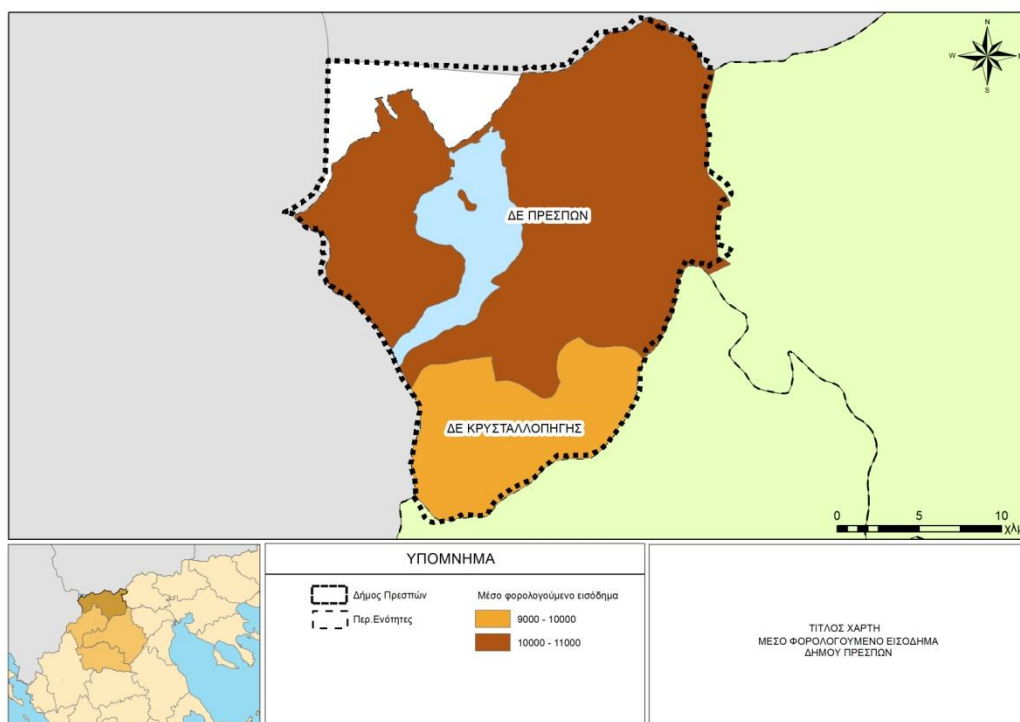
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 21: Γεωμορφολογία Δήμου Πρεσπών



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 22: Χάρτης μέσου φορολογούμενου εισοδήματος Δήμου Πρεσπών



Πηγή: ΚΕΠΥΟ, Ιδία επεξεργασία

6.2 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα βασικά συμπεράσματα της εμπειρικής έρευνας, που διεξήχθη μέσω ερωτηματολογίων στους παραπάνω πέντε Δήμους. Η ανάλυση θα ακολουθήσει τη μορφή αναφοράς ανά πεδίο, καλύπτοντας τους τέσσερεις βασικότερους τομείς, που σύμφωνα με την ανάλυση που προηγήθηκε, αποτελούν εκείνους στους οποίους οι ΟΤΑ φαίνεται ότι αντιμετωπίζουν τα περισσότερα προβλήματα και αδυναμίες. Έτσι, στη συνέχεια το παρόν κεφάλαιο θα χωριστεί στις υποενότητες: α) οργάνωση και λειτουργία, β) επιχειρησιακός προγραμματισμός, γ) οικονομική διαχείριση και εσωτερικός έλεγχος και δ) προετοιμασία για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020.

6.2.1 Οργάνωση και Λειτουργία των υπό εξέταση ΟΤΑ

Στο ζήτημα της οργανωτικής δομής των ΟΤΑ αναφερθήκαμε διεξοδικά σε προηγούμενο κεφάλαιο, αναλύοντας τόσο το θεσμικό πλαίσιο που τη διέπει, όσο και την υφιστάμενη κατάσταση και τα κρίσιμα ζητήματα που αυτή παρουσιάζει σε θεσμικό και λειτουργικό επίπεδο. Η ενότητα αυτή θα εστιάσει στην οπτική των αρμοδίων της λειτουργίας των ίδιων των ΟΤΑ, μέσω της ανάλυσης των απαντήσεων και στοιχείων που αυτοί παρείχαν στα ερωτηματολόγια που τους μοιράστηκαν. Στη συνέχεια παρουσιάζεται με συνθετικό και συγκριτικό τρόπο η οργανωτική δομή των πέντε εξεταζόμενων ΟΤΑ, η στελέχωσή τους μέσω των προβλεπόμενων οργανικών μονάδων του ΟΕΥ και διαπιστώνονται οι βασικές σχέσεις μεταξύ των οργανικών μονάδων τους (στο παράρτημα παρατίθενται τα αντίστοιχα οργανογράμματα).

Από την μελέτη των οργανογραμμάτων των πέντε Δήμων εξάγονται τα επόμενα συμπεράσματα. Αρχικά σημειώνεται ότι και στους πέντε δήμους η οργανωτική δομή φαίνεται ότι έχει ιεραρχικό χαρακτήρα και βασίζεται στον καταμερισμό εργασίας βάσει αρμοδιοτήτων. Με εξαίρεση το Δήμο Θεσσαλονίκης, η οργανωτική δομή των υπόλοιπων Δήμων είναι βασισμένη στα υποδείγματα της ΕΕΤΑΑ. Το μέγεθος του εκάστοτε Δήμου φαίνεται πως επηρεάζει και το οργανόγραμμά του,

όσον αφορά τον αριθμό διευθύνσεων και τμημάτων και τα αυτοτελή τμήματα και γραφεία. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι τα οργανογράμματα των Δήμων Σκοπέλου και Πρεσπών παρουσιάζουν σημαντικές ομοιότητες, ενώ αντίστοιχες ομοιότητες παρουσιάζουν και τα οργανογράμματα των Δήμων Σπάρτης και Καρπενησίου. Το οργανόγραμμα του Δήμου Θεσσαλονίκης ακολουθεί διαφορετική οργανωτική δομή εισάγοντας πρόσθετα στοιχεία (Υπηρεσία Εσωτερικών Ελέγχων, Τμήμα Δημοσίων και Διεθνών Σχέσεων, Διεύθυνση Ανακύκλωσης και Διαχείρισης Αστικών Απορριμμάτων κ.α.), ενώ ο Δήμος Θεσσαλονίκης αποτελεί το μόνο Δήμο, εκ των πέντε εξεταζόμενων, που διαθέτει γενικές διευθύνσεις (2). Εκτός των παραπάνω, σε όλους τους Δήμους η οργάνωση των δομών έχει κάθετο χαρακτήρα. Λείπουν οι οριζόντιες διασυνδέσεις μεταξύ διευθύνσεων και τμημάτων και οι σύνθετες ομάδες εργασίας (μόνο ο Δήμος Θεσσαλονίκης ακολουθεί την πρακτική της σύστασης ομάδων εργασίας). Σε κάθε περίπτωση, για την επίτευξη συνεργασίας μεταξύ τμημάτων απαιτείται η καταγραφή και η προτυποποίηση των λειτουργιών, έτσι ώστε στη συνέχεια να είναι δυνατή η σύσταση ομάδων εργασίας, παρέχοντας την απαραίτητη ευελιξία που τα στατικά οργανογράμματα δεν διαθέτουν.

Στους Δήμους Πρεσπών και Σκοπέλου, λόγω του μικρού τους μεγέθους, σημειώνεται σημαντική υποστελέχωση των περισσότερων τμημάτων και γραφείων. Κατά συνέπεια, για την κάλυψη των αναγκών των συγκεκριμένων γραφείων, οι υπάλληλοι απασχολούνται σε μεγάλο βαθμό ταυτόχρονα σε διάφορα καθήκοντα (εκτός της θέσης τους), χωρίς να έχουν τη νόμιμη αρμοδιότητα να το πράττουν. Προβλήματα στελέχωσης εμφανίζονται και στους Δήμους Σπάρτης και Καρπενησίου. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι στο Δήμο Σπάρτης οι ελλείψεις ανθρωπίνου δυναμικού οδηγούν σε σημαντικές δυσλειτουργίες και αδυναμία εκτέλεσης ορισμένων λειτουργιών, λόγω της θέσπισης παράλληλων καθηκόντων. Αντιθέτως, στο Δήμο Θεσσαλονίκης το σύνολο των τμημάτων και γραφείων είναι στελεχωμένα. Ωστόσο, αρκετές οργανικές θέσεις του ΟΕΥ είναι κενές, με το ζήτημα να είναι ιδιαίτερα εμφανές σε υπηρεσίες που εξυπηρετούν και άλλους δήμους της ΠΕ Θεσσαλονίκης (π.χ. πολεοδομία, κοινωνική υπηρεσία). Επιπλέον, σε όλους τους Δήμους παρατηρείται ότι, σε μεγάλο βαθμό, τα απαιτούμενα τυπικά προσόντα του

ανθρωπίνου δυναμικού δεν καλύπτουν τα απαιτούμενα ανά θέση. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ο μικρός αριθμός στελεχών ΠΕ και ΤΕ σε σχέση με τα στελέχη ΔΕ και ΥΕ, γεγονός που φανερώνει σημαντικές αδυναμίες δεξιοτήτων, απαραίτητων για την κάλυψη αντίστοιχων λειτουργιών (π.χ. προγραμματισμός).

6.2.1.1 Μοντέλο Οργάνωσης

Όσον αφορά το μοντέλο οργάνωσης των εξεταζόμενων Δήμων, παρατηρείται ότι στον Καλλικρατικό Δήμο Θεσσαλονίκης η εκπόνηση του νέου ΟΕΥ στηρίχθηκε στις οδηγίες του Προγράμματος Καλλικράτης. Έτσι, ο Δήμος από το 2013 διαθέτει ένα σύγχρονο ΟΕΥ, ενώ μετά την πρόσφατη αξιολόγηση μελετώνται περαιτέρω προτάσεις βελτίωσής του. Και στους υπόλοιπους Δήμους (Σπάρτης, Καρπενησίου, Σκοπέλου και Πρεσπών) ο ισχύων ΟΕΥ συντάχθηκε με βάση το θεσμικό πλαίσιο του Καλλικράτη, αξιοποιώντας το προτεινόμενο μοντέλο της ΕΕΤΑΑ.

6.2.1.2 Κάλυψη θέσεων δημοτικών Υπηρεσιών

Η επαρκής στελέχωση των δημοτικών δομών αποτελεί καθοριστικό παράγοντα αποτελεσματικότητας ενός Δήμου. Εκτός αυτού όμως, στην αποτελεσματικότητα των δομών συμβάλλει μια σειρά επιπλέον παραγόντων, όπως οι δυνατότητες του δυναμικού τους, η διαχείρισή του αλλά και οι εφαρμοζόμενοι τρόποι ενεργοποίησής του (π.χ. παροχή κινήτρων). Σχετικά με τη στελέχωση των εξεταζόμενων Δήμων επισημαίνονται τα εξής:

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης, η διάρθρωση των υπηρεσιών οριστικοποιήθηκε το Μάρτιο του 2013, με την εφαρμογή αξιοκρατικών και δημοκρατικών διαδικασιών (εμπειρία, ικανότητες, σπουδές). Ωστόσο, ο Δήμος αντιμετωπίζει πρόβλημα υποστελέχωσης με αρκετές οργανικές θέσεις να είναι κενές. Σε αυτό συνέβαλε η διαθεσιμότητα Σχολικών Φυλάκων και Δημοτικών Αστυνομικών, με αποτέλεσμα να μείνει κενή η αντίστοιχη δημοτική αρμοδιότητα. Επίσης, η κατάργηση των συμβασιούχων προκάλεσε σημαντικά κενά στελέχωσης, ενώ σημειώθηκαν μαζικές τάσεις φυγής προσωπικού (πρώρη συνταξιοδότηση) την περίοδο της κρίσης. Κρίνεται ιδιαίτερης σημασίας η προώθηση δράσεων ενίσχυσης των ικανοτήτων του προσωπικού, αλλά και η δημιουργία μονάδας αξιολόγησής του.

2. Στο Δήμο Σπάρτης, επίσης, διαπιστώνονται προβλήματα κενών θέσεων για τους λόγους που προαναφέρθηκαν. Εκτός αυτού, όμως, με την ακολουθούμενη θέσπιση παράλληλων καθηκόντων δημιουργούνται προβλήματα λειτουργίας και ζητήματα κάλυψης των βασικών αρμοδιοτήτων των υπαλλήλων, ενώ σημειώνονται και ανάγκες ενδοδημοτικής μεταφοράς υπαλλήλων σε θέσεις όπου υπάρχουν ελλείψεις. Σε κάθε περίπτωση, η τεκμηρίωση των αναγκών επιπλέον ανθρωπίνου δυναμικού είναι δυνατή μέσω της παρακολούθησης του φόρτου των υπηρεσιών (πρωτόκολλο, αιτήσεις, βεβαιώσεις).
3. Στο Δήμο Καρπενησίου, επίσης, σημειώνεται η προβληματική λειτουργία αρκετών τμημάτων, λόγω της έλλειψης προσωπικού, ενώ για τον ίδιο λόγο υπάρχουν και ανενεργές οργανικές μονάδες.
4. Στο Δήμο Σκοπέλου αντιμετωπίζονται, επίσης, σημαντικά προβλήματα στελέχωσης, κυρίως όσον αφορά τη Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών και Τεχνικών Υπηρεσιών. Η άσκηση παράλληλων καθηκόντων δημιουργεί σημαντικά προβλήματα στην αποδοτικότητα των υπαλλήλων στα βασικά τους καθήκοντα, ενώ ιδιαίτερα έντονο είναι και το ζήτημα της υποστελέχωσης, με υπηρεσίες όπως της Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης να μην στελεχώνονται από κανέναν υπάλληλο. Κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική η σύσταση νέου ΟΕΥ.
5. Τέλος, όσον αφορά το Δήμο Πρεσπών χαρακτηριστικό γεγονός της υποστελέχωσής του αποτελεί το ότι διαθέτει μόλις 9 στελέχη για την υποστήριξη της λειτουργίας όλων των οργανικών μονάδων και λειτουργιών του.

Σε γενικές γραμμές και οι πέντε παραπάνω Δήμοι αναφοράς αντιμετωπίζουν προβλήματα στελέχωσης, τα οποία είναι εντονότερα στους μικρότερους σε μέγεθος Δήμους (Σκόπελο και Πρέσπες), όπου ένας πολύ μικρός αριθμός υπαλλήλων καλείται να φέρει εις πέρας το σύνολο των αρμοδιοτήτων. Η άτυπη, αλλά αναπόφευκτη, ανάθεση της άσκησης παράλληλων καθηκόντων εμποδίζει την άσκηση των βασικών, με αρνητικές συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων.

6.2.1.3 Συνεργασία μεταξύ Υπηρεσιών

Η εύρυθμη λειτουργία και η αποτελεσματικότητα ενός Δήμου επηρεάζεται καθοριστικά από την επίτευξη συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των διοικητικών δομών του. Η συνεργασία αυτή κρίνεται ότι θα πρέπει να έχει τόσο κάθετο όσο και οριζόντιο χαρακτήρα, έτσι ώστε να είναι δυνατός ο πλήρης συντονισμός των απαιτούμενων ενεργειών, αλλά και η αλληλοϋποστήριξη για την ενιαία αντιμετώπιση των ζητημάτων και εμποδίων που προκύπτουν. Σχετικά παρατηρήθηκε ότι:

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης προς την κατεύθυνση αυτή συνέβαλε η δημιουργία δύο Γενικών Διευθύνσεων, Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών και Τεχνικών Υπηρεσιών. Ζητήματα, ωστόσο, συνεργασίας και συντονισμού συνεχίζουν να υφίστανται, κυρίως όσον αφορά την κατάρτιση και παρακολούθηση του προϋπολογισμού, των προμηθειών και της διαχείρισης και υλοποίησης έργων.
2. Στο Δήμο Σπάρτης σημειώνονται ζητήματα καθυστερήσεων όσον αφορά τη διαχείριση εγγράφων μεταξύ των υπηρεσιών. Η εφαρμογή ηλεκτρονικής αρχειοθέτησης θα περιόριζε το πρόβλημα.
3. Στο Δήμο Καρπενησίου δεν εντοπίζονται ιδιαίτερα προβλήματα συνεργασίας, παρά μόνον όσον αφορά την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών.
4. Στο Δήμο Σκοπέλου απαιτείται η επίτευξη μεγαλύτερου βαθμού συνεργασίας μεταξύ των Διευθύνσεων και των Τμημάτων, καθώς παρατηρήθηκαν ζητήματα αναποτελεσματικότητας, που οφείλονται κυρίως στην έλλειψη συνεννόησης και συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών του Δήμου.
5. Τέλος, στο Δήμο Πρεσπών το μικρό μέγεθος του Δήμου και οι λίγοι υπάλληλοι οδηγούν σε μεγαλύτερο βαθμό εσωτερικής συνεργασίας. Ωστόσο, παρατηρούνται ζητήματα ελλιπούς συνεργασίας με τις δομές εκτός Δήμου, κυρίως λόγω της εξυπηρέτησης του Δήμου από το Δήμο Φλώρινας.

6.2.1.4 Στοχοθεσία

Η στοχοθεσία αποτελεί σημαντικότερη διαδικασία για το Δήμο, την αποτελεσματικότητά του, και τη συνεχή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες του. Επίσης, αποτελεί θεσμική υποχρέωση των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ (Ν.3230/2004 και σχετικές εγκύκλιοι του ΥΠΕΣ).

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης κατά την περίοδο 2006-2010 εφαρμόστηκε, σύμφωνα με τις υποδείξεις του ΥΠΕΣ, σύστημα στοχοθεσίας, με την κατάρτιση στρατηγικών στόχων, την ανάλυση σε επιμέρους στόχους και τη χρήση δεικτών. Ωστόσο, το σύστημα αδρανοποιήθηκε, καθώς προϋπέθετε τη σύνταξη στρατηγικού σχεδιασμού. Η ενεργοποίηση της στοχοθεσίας βάσει δεικτών κρίνεται απαραίτητη και συνιστά άμεση προτεραιότητα για το Δήμο, ενώ οι υπηρεσίες είναι ήδη εξοικειωμένες με την έννοια της στοχοθεσίας και την κατάρτιση και παρακολούθηση δεικτών.
2. Στους δήμους Σπάρτης και Καρπενησίου εφαρμόζεται σύστημα στοχοθεσίας, χωρίς ωστόσο την παρακολούθηση δεικτών. Επίσης, εφαρμόζεται σύστημα οικονομικής στοχοθεσίας.
3. Τέλος, οι Δήμοι Πρεσπών και Σκοπέλου δεν εφαρμόζουν κάποιο σύστημα στοχοθεσίας και παρακολούθησης δεικτών, παρά μόνον οικονομικής στοχοθεσίας.

6.2.1.5 Κατάρτιση ΟΕΥ

Η κατάρτιση των ΟΕΥ των Δήμων αποτελεί θεσμική υποχρέωσή τους σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτη, αλλά και το πρόγραμμα διοικητικής τους διάρθρωσης. Υποστηρικτικά η ΕΕΤΑΑ κατήρτισε πρότυπα ΟΕΥ, ανάλογα με την κατηγορία στην οποία ανήκει κάθε δήμος.

1. Ο Δήμος Θεσσαλονίκης κατήρτισε ένα ιδιαίτερα καινοτόμο ΟΕΥ, το οποίο προβλέπει τη λειτουργία υπηρεσίας εσωτερικών ελέγχων. Η κατάρτιση του νέου ΟΕΥ στηρίχθηκε στην εναρμόνιση των νέων δομών με τις νέες αρμοδιότητες και τις ανάγκες του Καλλικρατικού Δήμου Θεσσαλονίκης, στην βελτιστοποίηση της

εξυπηρέτησης πολιτών και φορέων, στην οριζόντια συνεργασία μεταξύ Υπηρεσιών με σκοπό την αμεσότερη εξυπηρέτηση των δημοτών, στη βελτίωση του χρόνου επίλυσης των προβλημάτων και στο καλύτερο συντονισμό της λειτουργίας των οργάνων. Επίσης, στηρίχθηκε στη βελτιστοποίηση της συνεργασίας μεταξύ αιρετών και άλλων στελεχών και το διαχωρισμό των ρόλων τους, στην αποκέντρωση των υπηρεσιών του Δήμου, στην καλύτερη αξιοποίηση των κτηριακών υποδομών, του προσωπικού, των νέων συστημάτων τεχνολογίας, αλλά και στην καλύτερη παρακολούθηση και έλεγχο των οικονομικών.

2. Στο Δήμο Σπάρτης η κατάρτιση του ΟΕΥ στηρίχθηκε στις προτάσεις της ΕΕΤΑΑ για τους μεσαίους προς μεγάλους ηπειρωτικούς Δήμους, χωρίς ωστόσο να λαμβάνονται υπόψη τα χαρακτηριστικά του εξωτερικού και εσωτερικού περιβάλλοντος, καθώς και το πληθυσμιακό μέγεθος του Δήμου.
3. Στο Δήμο Καρπενησίου η κατάρτιση του νέου ΟΕΥ στηρίχθηκε επίσης στις προτάσεις της ΕΕΤΑΑ, με την ταυτόχρονη εισαγωγή συγκεκριμένων αναπτυξιακών προτεραιοτήτων σχετικά με τη βελτίωση της ελκυστικότητας του Δήμου, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της τοπικής οικονομίας και την ενίσχυση της εξωστρέφειας. Έτσι, για την προστασία του περιβάλλοντος και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής προβλέφθηκε η σύσταση των Διευθύνσεων Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος και Λειτουργίας Υποδομών και Δικτύων. Για την ενίσχυση της κοινωνικής πολιτικής και των υπηρεσιών παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού προβλέφθηκε η Διεύθυνση Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Ποιότητας Ζωής. Τέλος, για την ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης, αλλά και για την ανάπτυξη του Δήμου ως οργανισμού οργάνωσε τις Διευθύνσεις Διοικητικών – Οικονομικών Υπηρεσιών και Τεχνικών Έργων.
4. Στους Δήμους Σκοπέλου και Πρεσπών η κατάρτιση του ΟΕΥ έγινε από τους Δημάρχους και τις Υπηρεσίες του Δήμου και στηρίχθηκε στην αξιοποίηση συγκεκριμένου προτύπου της ΕΕΤΑΑ. Ωστόσο, δεν λήφθηκε περαιτέρω καθοδήγηση, ούτε ελήφθησαν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των Δήμων (μορφολογία, εισοδηματικό επίπεδο, πληθυσμός κλπ).

6.2.1.6 Ενεργοποίηση ΟΕΥ

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης, ο νέος ΟΕΥ υλοποιήθηκε πλήρως με την τοποθέτηση υπαλλήλων στις νέες οργανικές μονάδες και τον ορισμό αναπληρωτών προϊσταμένων με Απόφαση Δημάρχου⁴⁷⁶.
2. Στο Δήμο Σπάρτης, κατά την περίοδο σύνταξης του ΟΕΥ, δεν υπήρχε ξεκάθαρη εικόνα σχετικά με τις νέες αρμοδιότητες από την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτη, με αποτέλεσμα την εμφάνιση ζητημάτων συμβατότητας με τις ανάγκες που προέκυψαν αλλά και ζητημάτων εφαρμογής του οργανογράμματος.
3. Στο Δήμο Καρπενησίου ο ισχύων ΟΕΥ ενεργοποιήθηκε ικανοποιητικά και εμφανίζει θετικά αποτελέσματα βάσει της εκπονούμενης εσωτερικής αξιολόγησης που διενεργείται το τελευταίο διάστημα.
4. Στους Δήμους Σκοπέλου και Πρεσπών, ο ΟΕΥ ενεργοποιήθηκε στο βαθμό που επέτρεπε η υφιστάμενη στελέχωση, με αρκετές οργανικές μονάδες να παραμένουν ανενεργές.

6.2.1.7 Αναθεώρηση ΟΕΥ

Το συνεχώς μεταβαλλόμενο εσωτερικό και εξωτερικό περιβάλλον των Δήμων καθιστά ιδιαιτέρως σημαντική τη συνεχή τους προσαρμογή στα νέα δεδομένα. Πιο συγκεκριμένα, οι θεσμικές αλλαγές μετά τον Καλλικράτη, η μέχρι σήμερα εμπειρία, καθώς και οι αλλαγές που επέφερε η κρίση, ωθούν σε διοικητικές προσαρμογές.

1. Ο Δήμος Θεσσαλονίκης στα πλαίσια την αναθεώρησης του ΟΕΥ του, στοχεύει σε συγκεκριμένες μεταβολές και συνενώσεις τμημάτων και γραφείων. Πρώτα από όλα αναμένεται να προωθήσει τη συνένωση του Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικής Υποστήριξης Δημάρχου με το Αυτοτελές Τμήμα Δημοσίων και Διεθνών Σχέσεων, με στόχο την αποτελεσματικότερη λειτουργία και την άμεση υποστήριξη του Δημάρχου. Επίσης θα προωθηθεί η δημιουργία Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών, η οποία θα συντονίζει τον έλεγχο των οικονομικών του Δήμου, η επαναδημιουργία Διεύθυνσης Προμηθειών, καθώς η

⁴⁷⁶ υπ'αριθ.1624/22714/19-3-2013

λειτουργία του Τμήματος Προκηρύξεων και Δημοπρασιών κρίνεται ότι δεν ανταπεξέρχεται στις αυξημένες ανάγκες του Δήμου, η συγχώνευση των Τμημάτων Ελέγχου και Πιστοποίησης Δαπανών και Λογιστηρίου (Διεύθυνση Οικονομικής και Ταμειακής Διαχείρισης) και η υπαγωγή του Αυτοτελούς Τμήματος Κοιμητηρίων στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, ενώ θα προωθηθούν και άλλες αντίστοιχες συνενώσεις με σκοπό την βελτιστοποίηση της λειτουργίας.

2. Στην περίπτωση του Δήμου Σπάρτης κρίνεται ότι είναι απαραίτητη η αναθεώρηση του ΟΕΥ, για την εξάλειψη των παρατηρούμενων φαινομένων αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων.
3. Στο Δήμο Καρπενησίου, θα προωθηθεί η υλοποίηση μία μικρής έκτασης διορθωτική αναθεώρηση του ΟΕΥ, με κατάργηση ανενεργών δομών και εξάλειψη των επικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων των αυτοτελών τμημάτων.
4. Στο Δήμο Σκοπέλου κρίνεται επιτακτική η αναθεώρηση του ΟΕΥ, με έμφαση στην αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων κάθε οργανικής μονάδας.
5. Τέλος, στην περίπτωση του Δήμου Πρεσπών η όποια αναθεώρηση κρίνεται ότι δεν θα πρόσφερε στη βελτίωση της λειτουργίας του Δήμου, κυρίως λόγω της σημαντικότητας έλλειψης ανθρώπινου δυναμικού.

6.2.1.8 Παρακολούθηση διαδικασιών και διαχείριση ποιότητας

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης, το σύστημα Διαχείρισης Ποιότητας Υπηρεσιών ISO 9001⁴⁷⁷ είχε εγκατασταθεί στο δήμο πριν την εφαρμογή του νέου ΟΕΥ. Ο Δήμος διαθέτει επίσης Διαχειριστική Επάρκεια, με τις υπηρεσίες του να υποχρεούνται να επικαιροποιήσουν τις διαδικασίες εύρυθμης λειτουργίας τους⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ Βλ. www.elot.gr

⁴⁷⁸ Βλ. υπ.αριθ. 57474/23-12-2011 έγγραφο του ΥΠΑΑΝ «Πρόσθετες διευκρινίσεις για επιβεβαίωση επάρκειας ΟΤΑ α' και β' βαθμού»

2. Στο Δήμο Σπάρτης δεν εφαρμόζεται κάποιο σύστημα παρακολούθησης της υλοποίησης των διαδικασιών διοίκησης. Διαθέτει διαχειριστική επάρκεια, αλλά παρατηρείται ελλιπής εφαρμογή του συστήματος.
3. Επίσης, ο Δήμος Καρπενησίου δεν εφαρμόζει συγκεκριμένο σύστημα παρακολούθησης διοικητικών διαδικασιών. Ωστόσο μια γενική εικόνα δίνεται μέσω της παρακολούθησης των εγγράφων του πρωτοκόλλου.
4. Τέλος, οι Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών δεν εφαρμόζουν κάποιο σύστημα παρακολούθησης των διοικητικών τους διαδικασιών.

6.2.1.8 Εσωτερική Αξιολόγηση

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης, τον Ιούλιο του 2013 συστάθηκε εσωτερική ομάδα εργασίας, στην οποία ανατέθηκε η εσωτερική αξιολόγηση και καταγραφή προτάσεων αναδιοργάνωσης των δομών του Δήμου.
2. Ο Δήμος Σπάρτης δεν έχει υλοποιήσει μέχρι στιγμής αξιολόγηση των δημοτικών του δομών.
3. Ο Δήμος Καρπενησίου, μετά από προτροπή της ΚΕΔΕ και του ΥΠΕΣ, υλοποίησε αξιολόγηση δομών μέσω της σύστασης σχετικής ομάδας εργασίας, ενώ για την αξιολόγηση του προσωπικού ακολουθείται η διαδικασία της έκθεσης αξιολόγησης. Τα φύλλα αυτά συμπληρώνονται και από τον προϊστάμενο κάθε Τμήματος και καταλήγουν στη βαθμολόγηση κάθε υπαλλήλου, καθώς και σε προτάσεις βελτιστοποίησης της αποδοτικότητάς του.
4. Στο Δήμο Σκοπέλου δεν έχει εφαρμοστεί μεθοδολογία αξιολόγησης δομών, ενώ σχετικά με την αξιολόγηση του προσωπικού συντάσσονταν ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης⁴⁷⁹.

⁴⁷⁹ Βλ. ΠΔ 318/1992 «Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών – πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης – και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου»

5. Τέλος, ο Δήμος Πρεσπών δεν κρίνει αναγκαία την αξιολόγηση δομών και προσωπικού.

6.2.2 Επιχειρησιακός Προγραμματισμός ΟΤΑ

Σε προηγούμενο κεφάλαιο έγινε αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο που διέπει τον προγραμματισμό των ΟΤΑ, στα κρίσιμα ζητήματα που αυτός παρουσιάζει, αλλά και ορισμένες προτάσεις μεταρρύθμισης και αλλαγών. Στην παρούσα ενότητα θα παρουσιαστεί ο τρόπος με τον οποίο οι πέντε εξεταζόμενοι ΟΤΑ λειτουργούν όσον αφορά τον επιχειρησιακό τους προγραμματισμό, με σκοπό να αναδειχθούν τα χαρακτηριστικά του σχεδιασμού ανά τυπολογία και τις αδυναμίες που οι Δήμοι αντιμετωπίζουν.

Μεταξύ των συμπερασμάτων που προέκυψαν από τη σχετική ανάλυση των ερωτηματολογίων των εξεταζόμενων ΟΤΑ, περιλαμβάνεται η παρατήρηση περί ελλιπούς ή μη συστηματικής σύνδεσης του πενταετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος με τον Ετήσιο Προγραμματισμό και τα Τεχνικά Προγράμματα που συνοδεύουν τον ετησίως καταρτιζόμενο Προϋπολογισμό. Η συγκεκριμένη διάσταση αποτελεί κακή πρακτική της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και είναι απόρροια της μη δεσμευτικότητας των προβλέψεων και δράσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Μάλιστα, οι αιτίες θα πρέπει να αναζητηθούν στην έλλειψη κουλτούρας σχεδιασμού και στην έλλειψη χρηματοδότησης των προτάσεων έργων.

Όσον αφορά την έλλειψη κουλτούρας σχεδιασμού, φαίνεται πως οι υπηρεσίες των Δήμων δεν καταφέρνουν να μεταφράσουν τις αρχές του τιθέμενου αναπτυξιακού οράματος σε συγκεκριμένους επιχειρησιακούς στόχους. Η μέχρι σήμερα εμπειρία εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων φανερώνει ότι απέτυχαν να συνδεθούν με τον προγραμματισμό των υπηρεσιών και των δράσεων. Ανέδειξαν, ωστόσο, τη σημασία του προγραμματισμού για τη σωστή λειτουργία τους. Η ανάλυση των στοιχείων των πέντε Δήμων φανέρωσε μια γενικότερη αδυναμία κατάρτισης των Επιχειρησιακών τους Προγραμμάτων. Ωστόσο, στις περιπτώσεις που τελικά αυτά καταρτίστηκαν, για την περίοδο 2011-2014 εμφάνισαν ωριμότητα πρόβλεψης αναγκών έργων, ανάλογα με την τυπολογία και το χαρακτήρα του ΟΤΑ.

Στην περίπτωση των πέντε εξεταζόμενων Δήμων, παρουσιάζεται σχετική ωριμότητα στην αρχιτεκτονική των προγραμμάτων τους και η πρόβλεψη έργων και παρεμβάσεων κρίνεται ισορροπημένη⁴⁸⁰.

Παρόλα αυτά, η μη δεσμευτική χρηματοδότηση των προτάσεων έργων, οδηγεί σε αδυναμία υλοποίησης των προβλεπόμενων έργων και συνάμα της παρακολούθησης και πιστής εφαρμογής του προγράμματος. Μάλιστα, κατά την εκτίμηση του προϋπολογισμού και των πηγών χρηματοδότησης των επιμέρους δράσεων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, οι ΟΤΑ είτε προτείνουν μη ρεαλιστικούς προϋπολογισμούς, είτε οδηγούνται στην υιοθέτηση προγραμμάτων γενικών κατευθύνσεων και όχι συγκεκριμένων έργων.

6.2.2.1 Οργανωτική δομή και λειτουργία

Ο αποτελεσματικός αναπτυξιακός σχεδιασμός στηρίζεται στην σωστή οργάνωση και επαρκή στελέχωση των δομών επιχειρησιακού προγραμματισμού. Σε γενικές γραμμές οι πέντε Δήμοι αναφοράς εμφανίζουν διαφορές, όσον αφορά τις δομές επιχειρησιακού προγραμματισμού τους. Όσον αφορά την οργανωτική δομή και λειτουργία των δομών επιχειρησιακού προγραμματισμού τους, ο μεν Δήμος Θεσσαλονίκης διαθέτει Τμήμα Επιχειρησιακού Σχεδιασμού, ενταγμένο στη Διεύθυνση Επιχειρησιακού Προγραμματισμού και Συστημάτων Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, ενώ οι Δήμοι Σπάρτης και Καρπενησίου διαθέτουν αυτοτελή τμήματα προγραμματισμού και οι δυο μικρότεροι Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών, έχουν εντάξει στις οργανωτικές τους δομές γραφεία προγραμματισμού αλλά λόγω της ανυπαρξίας στελεχών ο προγραμματισμός υλοποιείται από το Δήμαρχο και την τεχνική υπηρεσία. Οι Δήμοι Θεσσαλονίκης, Σπάρτης και Καρπενησίου διαθέτουν επαρκείς δομές προγραμματισμού, ενώ οι Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών εμφανίζουν σημαντικές ελλείψεις.

Διαφορές, ωστόσο, παρατηρούνται και όσον αφορά τη στελέχωση των δομών. Το Τμήμα Επιχειρησιακού Σχεδιασμού του Δήμου Θεσσαλονίκης κρίνεται ότι είναι

⁴⁸⁰ βλ. Παράρτημα

επαρκώς στελεχωμένο, αν και εμφανίζει έλλειψη καταρτισμένων στελεχών. Στις περιπτώσεις των τμημάτων προγραμματισμού των Δήμων Σπάρτης και Καρπενησίου η στελέχωση κρίνεται μη ικανοποιητική, ενώ όσον αφορά τους άλλους δύο μικρότερους Δήμους παρατηρείται έλλειψη στελεχών των σχετικών γραφείων προγραμματισμού. Συμπεραίνεται ότι και οι πέντε Δήμοι εμφανίζουν πρόβλημα στελέχωσης των δομών επιχειρησιακού προγραμματισμού τους.

6.2.2.2 Επίπεδα Επιχειρησιακού Προγραμματισμού

Στον επιχειρησιακό προγραμματισμό των Δήμων λαμβάνουν μέρος η δημοτική αρχή, το δημοτικό συμβούλιο και οι αρμόδιες διευθύνσεις, με επιτελικό συντονιστή τα γραφεία προγραμματισμού. Η βασική τους αρμοδιότητά είναι η κατάρτιση και εφαρμογή του επιχειρησιακού προγράμματος και ειδικότερα του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης (ΕΠΔ), το οποίο αποτελεί την εξειδίκευση του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Η υλοποίησή του παρακολουθείται από το Τμήμα/Γραφείο Επιχειρησιακού Σχεδιασμού και Παρακολούθησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων. Στους Δήμους Θεσσαλονίκης, Σπάρτης και Καρπενησίου, το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης καταρτίζεται με ευθύνη των τμημάτων προγραμματισμού, σε συνεργασία με τις τεχνικές και οικονομικές υπηρεσίες, ενώ στους Δήμους Σκοπέλου και Πρεσπών, όπου, δεν λειτουργούν τα γραφεία προγραμματισμού, την ευθύνη κατάρτισης την έχει η δημοτική αρχή και οι οικονομικές και τεχνικές υπηρεσίες.

Κατά την υλοποίηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων παρατηρούνται τέσσερα σημαντικά προβλήματα. Πρώτα από όλα παρατηρείται έλλειψη διασύνδεσης μεταξύ Επιχειρησιακού Προγράμματος και Ετήσιου Προγράμματος Δράσης, καθώς οι πόροι χρηματοδότησης των επιμέρους δράσεων δεν είναι διασφαλισμένοι, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η κατάρτιση ούτε μεσοπρόθεσμου προϋπολογισμού του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Επίσης το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης καταρτίζεται βάσει του Τεχνικού Προγράμματος, το οποίο ωστόσο αναθεωρείται συνεχώς λόγω της ύπαρξης οικονομικών εκκρεμοτήτων για το κλείσιμο συγκεκριμένων έργων. Εκτός αυτών, η υλοποίηση του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης και του Επιχειρησιακού Προγράμματος δεν συνοδεύονται από την υιοθέτηση και παρακολούθηση συγκεκριμένων δεικτών αξιολόγησης.

Τέλος, ορισμένοι εκ των εξεταζόμενων Δήμων εμφανίζουν προβλήματα συντονισμού μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών και των αιρετών κατά την κατάρτιση του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης τους.

6.2.2.3 Ζητήματα προς επίλυση

Πέραν των παραπάνω προβλημάτων στελέχωσης και εσωτερικού συντονισμού, οι δομές επιχειρησιακού προγραμματισμού αντιμετωπίζουν επιπλέον προκλήσεις, με την έλλειψη κουλτούρας σχεδιασμού να είναι μια από αυτές. Πιο συγκεκριμένα, διαπιστώνεται δυσχέρεια στην ικανότητα πρόβλεψης των αναγκών και ορισμού των σχετικών προτεραιοτήτων αλλά και αδυναμία αναγνώρισης της σημασίας του Επιχειρησιακού Προγραμματισμού. Επίσης, σημαντικό ζήτημα αποτελεί η απουσία μεσο-μακροπρόθεσμων προϋπολογισμών, γεγονός που καθιστά αδύνατη την πρόβλεψη χρηματοδότησης προγραμματισμένων έργων και αποσπασματική την υλοποίηση των ετήσιων δράσεων.

Τα παραπάνω ζητήματα θα μπορούσαν να λυθούν με την καθιέρωση ενός μεσο-μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού σύνδεσης προβλεπόμενων έργων και προϋπολογιζόμενων εισροών πόρων, συμβάλλοντας σε συνδυασμό και με άλλες ενέργειες στην μετατροπή του Επιχειρησιακού Προγράμματος σε υλοποιήσιμο. Επίσης, σχετικά θα συνέβαλε η χρονική σύμπτωση Επιχειρησιακού Προγραμματισμού των ΟΤΑ με τα αντίστοιχα σχέδια των ΕΔΕΤ. Τέλος, θετικό αποτέλεσμα για την όλη διαδικασία αναμένεται να έχει η υιοθέτηση μετρήσιμων δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης της υλοποίησης του Επιχειρησιακού Προγραμματισμού αλλά και η προώθηση του προγραμματισμού και της υλοποίησης έργων διαδημοτικής συνεργασίας. Το τελευταίο μάλιστα αναμένεται ότι θα βοηθούσε ιδιαίτερα τους μικρότερους και συνάμα πιο αδύναμους Δήμους, όπως οι Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών.

6.2.2.4 Κατάρτιση νέων ΕΠ 2015-2019

Όσον αφορά την προετοιμασία των υπό έρευνα Δήμων για τον Επιχειρησιακό τους Προγραμματισμό ενόψει της νέας περιόδου 2015-2019, φαίνεται ότι οι Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών δεν έχουν προβεί ακόμη σε σχετικές ενέργειες. Αντιθέτως, ο

Δήμος Θεσσαλονίκης, ο οποίος δεν διέθετε σχετικό πρόγραμμα για την περίοδο 2011-2014, έχει ήδη αποστείλει ερωτηματολόγια, στα πλαίσια της διαμόρφωσης της στρατηγικής του. Επίσης, τα στοιχεία που συλλέχθηκαν από την πρόσφατη αξιολόγηση, θα αποτελέσουν σημαντικότερη εισροή για το Τμήμα Επιχειρησιακού Σχεδιασμού για την κατάρτιση του Επιχειρησιακού Προγράμματος. Από την πλευρά του, ο Δήμος Καρπενησίου βρίσκεται σε φάση εκπόνησης αναπτυξιακής στρατηγικής (Τοπική Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων ΤΑΠΤΟΚ-CLLD). Τέλος, ο Δήμος Σπάρτης εκπόνησε μεθοδολογία κατάρτισης του νέου Επιχειρησιακού του Προγράμματος, στη βάση προώθησης του δημοκρατικού προγραμματισμού, της ανοικτής διαβούλευσης και της συνεργασίας μεταξύ αιρετών, υπηρεσιών του δήμου και της τοπικής κοινωνίας.

Εκτός αυτού, σημειώνεται γενικότερη έλλειψη εξειδικευμένων στελεχών, σχετικής εμπειρίας και εκπαίδευσης (π.χ. Δήμοι Θεσσαλονίκης, Σπάρτης, Καρπενησίου) και, σε ορισμένες περιπτώσεις Δήμων, μη λειτουργία των Γραφείων Προγραμματισμού (π.χ. Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών). Τέλος, η μείωση της χρηματοδότησης για δημοτικές επενδύσεις από ΣΑΤΑ και ΠΔΕ, καθώς και οι καθυστερήσεις στην εκπόνηση και έγκριση των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του νέου ΕΣΠΑ, οδηγεί στη συνέχιση της παρατηρούμενης μέχρι σήμερα δυσχέρειας διασύνδεσης του προγραμματισμού των Δήμων με τις χρηματοδοτήσεις.

6.2.3 Χρηματοοικονομική Διαχείριση των υπό έρευνα ΟΤΑ

Η οικονομική κατάσταση των Δήμων επηρεάζει σημαντικά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους όπως επίσης και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών τους. Εξαρτάται δε τόσο από το εξωτερικό περιβάλλον (εθνική οικονομία, θεσμικό πλαίσιο κλπ), όσο και από το εσωτερικό τους περιβάλλον (στελέχωση, οργανωτική δομή κλπ).

Με βάση την ανάλυση των εσόδων και των εξόδων των πέντε Δήμων⁴⁸¹, συμπεραίνεται ότι όσον αφορά τα έσοδα, σημειώνεται ότι για το έτος 2013 τα ίδια έσοδα των πέντε εξεταζόμενων Δήμων αποτελούν περίπου το 50% των συνολικών

⁴⁸¹ βλ. Παράρτημα

εσόδων τους. Ειδικότερα στις περιπτώσεις των Δήμων Σπάρτης και Σκοπέλου το ποσοστό αυτό είναι μεγαλύτερο, ενώ ακολουθούν οι Δήμοι Πρεσπών, Καρπενησίου και τέλος ο Δήμος Θεσσαλονίκης. Επίσης η ποσοστιαία συμμετοχή των εσόδων από ΚΑΠ στις λειτουργικές δαπάνες των Δήμων, στην περίπτωση των Δήμων Σπάρτης και Πρεσπών ανέρχεται σε 35%, με τους Δήμους Σκόπελου (40%), Καρπενησίου (40%) και Θεσσαλονίκης (50%) να ακολουθούν.

Από την άλλη πλευρά, όσον αφορά τις δαπάνες των Δήμων, παρατηρείται ότι στους Δήμους Πρεσπών και Καρπενησίου το ποσοστό των λειτουργικών δαπανών στο σύνολο των δημοτικών δαπανών είναι λιγότερο από 50%. Στις περιπτώσεις των Δήμων Θεσσαλονίκης και Σκοπέλου το αντίστοιχο ποσοστό είναι μεγαλύτερο του 50%. Επιπλέον, συσχετίζοντας τις επενδυτικές και λειτουργικές δαπάνες των Δήμων παρατηρείται ότι στην περίπτωση του Δήμου Θεσσαλονίκης οι λειτουργικές δαπάνες (π.χ. μισθοδοσίες, διαχείριση υποδομών) είναι περισσότερες από τις επενδυτικές, ενώ αντίστοιχη αλλά λιγότερο έντονη εικόνα παρουσιάζει και ο Δήμος Σπάρτης.

Βάσει των προηγούμενων στοιχείων εξάγονται συμπεράσματα, μεταξύ των οποίων είναι ότι τα λειτουργικά έξοδα των Δήμων εμφανίζονται να είναι μεγαλύτερα από τις επενδύσεις τους, ωστόσο έχουν σημειώσει μείωση για την περίοδο 2011-2013. Αντιθέτως, οι επενδύσεις έχουν αυξηθεί όσον αφορά τους Δήμους Θεσσαλονίκης, Σπάρτης και Σκοπέλου. Στο σύνολο των υπό έρευνα Δήμων επίσης παρατηρείται μείωση των τοκοχρεολυσίων, καθώς δεν μπορούσαν να πάρουν δάνειο αυτά τα τρία χρόνια, ενώ παράλληλα τακτοποιούσαν τις οφειλές τους και μείωσαν το δανεισμό τους. Διαχρονικά, οι ΚΑΠ παρουσιάζουν μείωση, ενώ το ύψος των ιδίων τακτικών εσόδων παρουσιάζει διακυμάνσεις. Σε κάθε περίπτωση τα εισπραχθέντα έσοδα κυμαίνονται σε χαμηλά ποσοστά σε σχέση με τα βεβαιωθέντα. Εκτός αυτών, τα έκτακτα έσοδα κυμαίνονται αντίστοιχα με τις χρηματοδοτήσεις έργων, ενώ το γεγονός ότι τα στοιχεία είναι ελλιπή υποδηλώνει αδυναμία των μηχανογραφικών προγραμμάτων να αποδώσουν ξεκάθαρη εικόνα εσόδων-εξόδων.

6.2.3.1 Οργάνωση Οικονομικών Υπηρεσιών

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης η οικονομική υπηρεσία περιλαμβάνει τη Γενική Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, τη Διεύθυνση Οικονομικής και Ταμειακής διαχείρισης και τη Διεύθυνση Δημοτικών Προσόδων και Πόρων. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι η οικονομική υπηρεσία εφαρμόζει σύστημα στοχοθεσίας, ενώ εμφανίζεται σημαντικό ζήτημα έλλειψης υπαλλήλων αλλά και κατάρτισης του υφιστάμενου προσωπικού της. Επίσης, προωθούνται ορισμένες αλλαγές, με σκοπό την καλύτερη οργάνωση και λειτουργία της (δημιουργία Γενικής Δ/σης Οικονομικών και Δ/σης Προμηθειών, συγχώνευση Τμημάτων Ελέγχου και Πιστοποίησης Δαπανών και Λογιστηρίου και του αυτοτελούς Τμήματος Κοιμητηρίων στη Γενική Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών).
2. Στο Δήμο Σπάρτης λειτουργεί η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, η οποία διαθέτει τα επιμέρους Τμήματα Προϋπολογισμού, Λογιστηρίου και Προμηθειών, Εσόδων και Περιουσίας και Δημοτικού Ταμείου. Και σε αυτήν την περίπτωση εφαρμόζεται σύστημα στοχοθεσίας αποτελεσμάτων, ενώ εμφανίζονται ζητήματα στελέχωσης (π.χ. γραφεία Εσόδων, Προϋπολογισμού και Οικονομικής Πληροφόρησης), ενώ δεν λειτουργεί Τμήμα Προμηθειών, λόγω έλλειψης προσωπικού. Επιπλέον, δεν τηρούνται βιβλία αποθηκών, ενώ ελλιπής κρίνεται και η λειτουργία του Ταμείου.
3. Στο Δήμο Καρπενησίου η οικονομική υπηρεσία περιλαμβάνει τη Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών και τα Τμήματα Εσόδων – Περιουσίας – Ταμείου και Προϋπολογισμού – Λογιστηρίου – Αποθηκών, εφαρμόζει σύστημα στοχοθεσίας οικονομικών αποτελεσμάτων, ενώ και σε αυτή την περίπτωση εμφανίζονται ζητήματα στελέχωσης.
4. Ο Δήμος Σκοπέλου διαθέτει Κανονισμό Οικονομικής Υπηρεσίας, ενώ επίσης εφαρμόζεται σύστημα στοχοθεσίας. Και εδώ βασικό ζήτημα είναι η στελέχωση των αντίστοιχων γραφείων, και ειδικότερα των Γραφείων Εσόδων-Περιουσίας και Λογιστηρίου-Μισθοδοσίας και Προμηθειών.

5. Τέλος, στο Δήμο Πρεσπών δεν υφίσταται Κανονισμός Οικονομικής Υπηρεσίας. Εκτός των προβλημάτων στελέχωσης, εμφανίζονται προβλήματα και στην εφαρμογή του συστήματος στοχοθεσίας.

6.2.3.2 Προϋπολογισμός Δήμων

1. Όσον αφορά την κατάρτιση του προϋπολογισμού των Δήμων, στο Δήμο Θεσσαλονίκης εντοπίζεται μια σειρά προβλημάτων τα οποία αφορούν τη μη έγκαιρη, μη αιτιολογημένη και ρεαλιστική αποστολή οικονομικών στοιχείων των υπηρεσιών του Δήμου στο αρμόδιο Τμήμα. Οι υπηρεσίες επιπλέον, φαίνεται ότι δεν παρακολουθούν τις πολυετείς οικονομικές υποχρεώσεις του Δήμου, ενώ συνήθως σημειώνονται σημαντικές καθυστερήσεις στις οδηγίες που λαμβάνονται σχετικά με την κατάρτιση του προϋπολογισμού. Για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, θέτονται στόχοι και καθορίζεται μηνιαίο πρόγραμμα εκτέλεσης και εκτίμησης εσόδων και δαπανών. Σημαντικό πρόβλημα στην εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι οι συνεχείς αναμορφώσεις, λόγω μείωσης των εσόδων αλλά και λόγω αποκλίσεων στοχοθεσίας και προϋπολογισμού. Η παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού, γίνεται με τη διενέργεια ελέγχων σε μηνιαία και τριμηνιαία βάση, καθώς και μηνιαία παρακολούθηση των απλήρωτων υποχρεώσεων μέσω σχετικής ψηφιακής εφαρμογής.
2. Αντίστοιχα προβλήματα συναντούνται και όσον αφορά την κατάρτιση του προϋπολογισμού του Δήμου Σπάρτης. Συγκεκριμένα παρατηρούνται καθυστερήσεις εισροής εισηγήσεων, κυρίως από τις Δ/σεις Τεχνικών Υπηρεσιών και Περιβάλλοντος, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις οι απαιτήσεις δαπανών είναι υπερβολικές και δεν καλύπτονται από τα προβλεπόμενα έσοδα. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού αντιμετωπίζει προβλήματα όσον αφορά τις διαδικασίες ανάληψης υποχρέωσης. Οι αναμορφώσεις του προϋπολογισμού είναι συνεχείς, ενώ το γεγονός ότι δεν υπάρχει Τμήμα Προμηθειών σε συνδυασμό με την έλλειψη οργάνωσης και συνεννόησης οδηγεί στο φαινόμενο την ίδια προμήθεια να την χειρίζονται ταυτόχρονα πολλές Διευθύνσεις, με αποτέλεσμα να γίνεται υπέρβαση του διαθέσιμου ποσού. Αντίστοιχα σημειώνονται περιπτώσεις λανθασμένων κωδικών εξόδου στα διαβιβαστικά των τιμολογίων με αποτέλεσμα

να γίνεται υπέρβαση της υπάρχουσας πίστωσης. Σχετικά με την παρακολούθηση του προϋπολογισμού, η διαδικασία αναρτήσεων παρουσιάζει δυσχέρειες, με αποτέλεσμα να μην τηρείται η προβλεπόμενη διαδικασία. Ακόμη, δεν εκτελείται συντονισμένη παρακολούθηση, λόγω έλλειψης του Τμήματος Προμηθειών, αρμοδιότητα την οποία αναλαμβάνει μερικώς το Τμήμα Προγραμματισμού.

3. Στο Δήμο Καρπενησίου, η κατάρτιση του προϋπολογισμού αντιμετωπίζει δυσχέρειες λόγω της ανυπαρξίας σχετικών εισηγήσεων από τις επιμέρους Διευθύνσεις και Τμήματα, με αποτέλεσμα, να απαιτούνται συνεχείς αναμορφώσεις τόσο του συνολικού προϋπολογισμού όσο και του ετήσιου προγραμματισμού. Επίσης, η τάση υπέρβασης των δαπανών σε συνδυασμό με τη μείωση των εσόδων δημιουργεί προβλήματα στην εκτέλεση του προϋπολογισμού. Κατά την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού παρατηρείται αρκετά συχνά το φαινόμενο να διενεργούνται δαπάνες χωρίς να έχει γίνει ανάληψη. Παρόλο που οι υπηρεσίες καλούνται να χρησιμοποιούν έντυπα, η διαδικασία δεν ακολουθείται. Η παρακολούθηση του προϋπολογισμού εκτελείται μέσω λογισμικού.
4. Στο Δήμο Σκοπέλου, αντιμετωπίζονται προβλήματα οργάνωσης και συνεργασίας των οργανικών μονάδων κατά την κατάρτιση του προϋπολογισμού. Επίσης, εκτελούνται συχνές αναμορφώσεις, παρά τη μηνιαία ηλεκτρονική παρακολούθηση.
5. Στο Δήμο Πρεσπών, η κατάρτιση του προϋπολογισμού γίνεται υπό την καθοδήγηση του δημάρχου, χωρίς να χρησιμοποιούνται σχετικά εργαλεία, με εμπλοκή περιορισμένου αριθμού υπάλληλων και χωρίς διαβούλευση. Αποτέλεσμα αυτού η δημιουργία εμποδίων στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, καθώς καθίστανται αναγκαίες οι συχνές αναμορφώσεις, ενώ δεν διενεργείται συστηματική παρακολούθηση του.

Τέλος, οι αρμόδιοι υπάλληλοι του Δήμου Θεσσαλονίκης εξέφρασαν την άποψη ότι κάθε υπηρεσία θα πρέπει να γνωρίζει ετησίως τις ανάγκες της και άρα τον προϋπολογισμό που θα χρειαστεί. Επίσης, εκφράστηκε η άποψη υιοθέτησης

εναλλακτικών σεναρίων σε περίπτωση αναμορφώσεων, όπως επίσης η υιοθέτηση δεικτών παρακολούθησης.

Από την πλευρά τους, οι αρμόδιοι υπάλληλοι του Δήμου Καρπενησίου εξέφρασαν την ανάγκη κωδικοποίησης του θεσμικού πλαισίου. Σε κάθε περίπτωση η ανάθεση δράσης θα πρέπει να προηγείται της εκάστοτε δαπάνης, έτσι ώστε να μην σημειώνονται υπερβάσεις προϋπολογισμού. Εκτός της γνώσης των αναγκών κάθε υπηρεσίας, προτείνεται ο ορισμός ανώτερου ποσού δαπανών ανα υπηρεσία και ανα κωδικό. Απαραίτητη κρίνεται και η βελτίωση της επικοινωνίας, τόσο μεταξύ των υπηρεσιών, όσο και μεταξύ υπηρεσιών και αιρετών, και σε αυτό θα μπορούσε να συμβάλλει η δημιουργία μόνιμου μηχανισμού. Επίσης, προτείνεται η παρακολούθηση του τεχνικού προγράμματος ανά πηγή χρηματοδότησης και ανά ένταλμα, ενώ προτείνεται ένας υπάλληλος να παρακολουθεί τις αναμορφώσεις.

6.2.3.3 Διαχείριση Εσόδων

1. Όσον αφορά τα έσοδα του Δήμου Θεσσαλονίκης εμφανίζονται σημαντικά ζητήματα είσπραξης των ίδιων εσόδων, καθώς και μείωση αυτών που προέρχονται από παραβάσεις του ΚΟΚ λόγω της κατάργησης της Δημοτικής Αστυνομίας. Μειωμένα έσοδα προκύπτουν λόγω της έλλειψης διαθέσιμων στοιχείων π.χ. εμβαδού ακινήτων, που οδηγεί σε χαμηλότερα τέλη. Επίσης, δεν υπάρχει διασύνδεση με τις ΔΟΥ, για βεβαίωση οφειλών προς το Δήμο, ενώ πολλαπλές καρτέλες οφειλετών οδηγούν σε μη ταύτισή τους και κατ' επέκταση σε ανείσπρακτα έσοδα. Από τους ερωτηθέντες κρίθηκε απαραίτητη η συνεργασία μεταξύ Διεύθυνσης Δημοτικών Προσόδων και του Ταμείου για τη βεβαίωση και είσπραξη εσόδων, ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου, η εφαρμογή ηλεκτρονικής πληρωμής, η απόδοση φόρων και η μεταφορά πόρων από την Κεντρική Διοίκηση προς τους ΟΤΑ κ.α.
2. Ο Δήμος Σπάρτης αντιμετωπίζει επίσης σημαντικά ζητήματα βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων από τις υπηρεσίες που προσφέρει (άρδευση, κοιμητήρια, κ.α.). Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι δεν εισπράττεται μεγάλο μέρος των βεβαιωμένων εσόδων των κοιμητηρίων. Επίσης δεν εισπράττεται μεγάλο μέρος

των μισθωμάτων δημοτικών ακινήτων. Τα τέλη καθαριότητας και φωτισμού είναι χαμηλά, λόγω μη γνώσης του πραγματικού εμβαδού των ακινήτων. Σχετικά θα πρέπει να ισχύουν ίδια μέτρα και σταθμά για όλους τους πολίτες (ισονομία), ενώ προτείνονται η κοστολόγηση των υπηρεσιών βάσει των πραγματικών παροχών, η περαιτέρω αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας, η επιβολή τελών ηλεκτροφωτισμού και καθαριότητας βάσει του Ε9, η συνεργασία Ληξιαρχείων-Δ/σης Περιβάλλοντος –Τμήματος Εσόδων για την αύξηση των εσόδων κ.α.

3. Στο Δήμο Καρπενησίου παρατηρείται μειωμένη είσπραξη μισθωμάτων, τελών και οφειλών, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις δεν ισχύουν ίδια κριτήρια χρέωσης για όλους τους πολίτες. Για την αύξηση των εσόδων του Δήμου προτείνεται η δημιουργία μόνιμου μηχανισμού είσπραξης ίδιων εσόδων, η διασύνδεση των καρτελών οφειλετών με άλλες κρατικές υπηρεσίες (π.χ. Ε9), η αξιοποίηση δημοτικών εκτάσεων σε επενδυτικές δραστηριότητες, η εκμετάλλευση των δυνατοτήτων ανάπτυξης ΑΠΕ, η εφαρμογή συστήματος ρύθμισης οφειλών και η αλλαγή του σχετικού θεσμικού πλαισίου⁴⁸².
4. Ο Δήμος Σκοπέλου, όπως και το σύνολο των δήμων της χώρας, είναι αντιμέτωπος με τη δραστική μείωση των εισροών από ΚΑΠ και ΣΑΤΑ. Παράλληλα, υπάρχουν σημαντικές ανείσπρακτες οφειλές. Για την αύξηση των εσόδων ο Δήμος θέτει σε προτεραιότητα την είσπραξη των βεβαιωμένων εσόδων.
5. Τέλος, στο Δήμο Πρεσπών δεν εφαρμόζεται ορθή τιμολόγηση των υπηρεσιών και τα μισθώματα ακινήτων κρίνονται χαμηλά. Διαπιστώνεται αδράνεια είσπραξης ορισμένων εσόδων (π.χ. 2% από επιχειρήσεις, κοινόχρηστοι χώροι). Παράλληλα εμφανίζονται φαινόμενα παρεμβάσεων υπέρ οφειλετών. Σε κάθε περίπτωση δεν διενεργείται πλήρης έλεγχος εσόδων, με την έλλειψη προσωπικού να συνιστά μεγάλο εμπόδιο. Για την αύξηση των εσόδων προτείνεται η περαιτέρω

⁴⁸² Βλ. Β.Δ. 17-5/15-6-1959 (ΦΕΚ 114/59 τεύχος Α') «Περί οικονομικής διοίκησης και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων»

Βλ. αναλυτικά, Κότιος Α., Σαράτσης Γ. και Κουτουλάκης Μ., (2011) «Σχεδιάζοντας την Ανάπτυξη. Μεθοδολογικά Ερωτήματα και Προβληματισμοί» Εργασία που παρουσιάστηκε στο 9ο Εθνικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρίας Περιφερειακής Επιστήμης με θέμα: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Οικονομική Κρίση, Αθήνα 6-7 Μαΐου 2011

αξιοποίηση των πηγών χρηματοδότησης, η σωστότερη τιμολόγηση των υπηρεσιών, η είσπραξη ανεξόφλητων οφειλών, η αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας κλπ.

6.2.3.4 Διαχείριση Δαπανών

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης παρατηρείται ελλιπής έλεγχος δαπανών από τις υπηρεσίες, ο οποίος θα συνέβαλλε στην εξάλειψη των φαινομένων των υπερβάσεων και των συχνών αναθεωρήσεων του προϋπολογισμού.
2. Στο Δήμο Σπάρτης, αντιμετωπίζονται ζητήματα απρόβλεπτων δαπανών, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται εμπόδια στην υλοποίηση έργων. Οι αρμόδιοι υπάλληλοι πρότειναν ο έλεγχος νομιμότητας των δαπανών να διενεργείται πριν την έκδοση των τιμολογίων.
3. Στο Δήμο Καρπενησίου παρουσιάζονται ζητήματα μη τήρησης της προβλεπόμενης διαδικασίας για την έγκριση δαπανών. Πριν κάθε δαπάνη απαιτείται έγκριση και ανάληψή της από τον προϊστάμενο της εκάστοτε υπηρεσίας. Επίσης, κρίσιμη θεωρείται η θέσπιση κοινών κανόνων εισαγωγής στο μητρώο και η τακτική ενημέρωση των δημοτών για την οικονομική κατάσταση και τους στόχους του Δήμου στα πλαίσια της διαφάνειας.
4. Στο Δήμο Σκοπέλου συναντούνται δυσχέρειες τιμολόγησης, ενταλματοποίησης και πληρωμής δαπανών, λόγω προβλημάτων οργάνωσης και συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών.
5. Τέλος, στο Δήμο Πρεσπών εκτελούνται δαπάνες χωρίς προτεραιοποίηση των υποχρεώσεων και δεν τηρείται το πρόγραμμα ληξιπρόθεσμων οφειλών. Προτείνεται εξορθολογισμός στην εκτέλεση των δαπανών και η ιεράρχηση των πληρωμών.

6.2.3.5 Διαχείριση Προμηθειών

1. Όσον αφορά τη διαχείριση και εκτέλεση των απαραίτητων προμηθειών, παρατηρείται ότι ο Δήμος Θεσσαλονίκης αντιμετωπίζει θέματα

μηχανογράφησης, έλλειψης ελέγχου και συντονισμού των υπηρεσιών για τις διαδικασίες των προμηθειών. Χαρακτηριστικά εντοπίζονται περιπτώσεις λαθών και παραλείψεων στην έκδοση ενταλμάτων και άλλα αντίστοιχα ζητήματα. Σχετικά οι ερωτηθέντες πρότειναν την εφαρμογή προτυποποίησης των εγγράφων και των διαδικασιών σε κεντρικό επίπεδο.

2. Στο Δήμο Σπάρτης δεν λειτουργεί Τμήμα Προμηθειών, ούτε αποθήκη με αποτέλεσμα την έλλειψη ελέγχου χρησιμοποίησης των υλικών. Η ανάθεση των προμηθειών γίνεται από τα επιμέρους τμήματα, με ανάθεση παράλληλων καθηκόντων, με κύρια αποτελέσματα φαινόμενα καθυστερήσεων και έλλειψης συνεννόησης και παρακολούθησης από το Τμήμα Προϋπολογισμού. Επίσης, δεν παρακολουθούνται οι μεταβολές του θεσμικού πλαισίου και μεγάλος αριθμός υπαλλήλων δεν ενημερώνεται σχετικά. Στα πλαίσια της βελτίωσης της λειτουργίας των προμηθειών κρίνεται από τους αρμόδιους υπαλλήλους ότι θα πρέπει να καταρτιστεί πρότυπη διαδικασία ανάθεσης, με σαφή διαχωρισμό αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων. Επίσης, θα πρέπει να δημιουργηθεί τμήμα προμηθειών και να οριστούν αρμόδιοι υπάλληλοι ανά υπηρεσία, να εφαρμοστεί σύστημα ηλεκτρονικής διαχείρισης και να ορίζεται ένας επιβλέπων για τις μικρές και επιτροπή για τις μεγάλες προμήθειες.
3. Αντίστοιχα προβλήματα εμφανίζονται και στο Δήμο Καρπενησίου. Τονίζεται η δυσκολία καθορισμού των αναγκών από το τμήμα προμηθειών, λόγω ασαφών περιγραφών και καθυστερήσεων. Σε αρκετές περιπτώσεις δεν υπάρχει συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να μην ακολουθείται η προβλεπόμενη διαδικασία. Για τα εντάλματα κάτω των 5.000 €, υφίσταται κίνδυνος ακύρωσης λόγω νομιμότητας διαφόρων δαπανών και καταλογισμός στους υπαλλήλους. Τέλος, ενώ έχει υλοποιηθεί προτυποποίηση εγγράφων, δεν εφαρμόζεται από όλο το προσωπικό. Για την αναβάθμιση του συστήματος προμηθειών οι αρμόδιοι υπάλληλοι έκριναν ως σημαντική την ανάγκη βελτίωσης του συντονισμού των υπηρεσιών με το Τμήμα Προμηθειών, τη διενέργεια προκαταρκτικού και τελικού δειγματοληπτικού ελέγχου εφαρμογής των

προμηθειών, τον προγραμματισμό των προμηθειών πριν την κατάρτιση του προϋπολογισμού και την τελική τυποποίηση των όρων για το σύνολο των ΟΤΑ.

4. Τέλος, στο Δήμο Σκοπέλου τα προβλήματα διαχείρισης προμηθειών οφείλονται στην ύπαρξη πολύπλοκων και χρονοβόρων διαδικασιών, καθώς και την έλλειψη νομικού συμβούλου, ενώ στο Δήμο Πρεσπών η έλλειψη υπαλλήλων καθιστά τη διαδικασία προμηθειών ιδιαίτερα δυσχερή. Επίσης δεν έχει εκπονηθεί προτυποποίηση της διαδικασίας.

6.2.4 Οι Δήμοι στην πορεία προς τη νέα Προγραμματική Περίοδο 2014-2020

Λόγω της μείωσης των ίδιων εσόδων των Δήμων αλλά και των μειωμένων πόρων της κεντρικής διοίκησης προς αυτούς, καθίσταται όλο και πιο σημαντική η αναβάθμιση της ικανότητας τους να απορροφούν Ενωσιακά κονδύλια, μέσω της κατάρτισης του προσωπικού, της τυποποίησης των διαδικασιών και της παροχής τεχνικής υποστήριξης ωρίμανσης, υποβολής και ολοκλήρωσης έργων⁴⁸³.

Με σκοπό την αξιολόγηση της δυνατότητας των εξεταζόμενων Δήμων να υλοποιήσουν συγχρηματοδοτούμενες πράξεις, οι αρμόδιοι διαχειριστές κλήθηκαν να επιλέξουν δύο συγχρηματοδοτούμενα έργα Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της τρέχουσας περιόδου (2007-2013) και να καταγράψουν την εξέλιξη της διαδικασίας προετοιμασίας και υλοποίησής τους. Και στους πέντε υπό έρευνα Δήμους παρατηρήθηκε έλλειψη τυποποιημένης διαδικασίας υλοποίησης, γεγονός που οδηγεί σε σημαντικές καθυστερήσεις ολοκλήρωσης των έργων. Ωστόσο και από τους πέντε Δήμους καταγράφηκε η διαρκής προσπάθεια προετοιμασίας και συμμετοχής στην υποβολή προτάσεων σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και κυρίως στα ΠΕΠ, με τα οποία εντοπίστηκε ότι υπάρχει αποτελεσματικότερη συνεργασία. Αντίθετα, καταγράφηκε δυσκολία και των πέντε Δήμων στη συνεργασία με τα Τομεακά ΕΠ. Επίσης, σημειώθηκε από τους ίδιους τους

⁴⁸³ Βλ. αναλυτικά ΕΕΤΑΑ (2013) «Οι Δήμοι στο κατώφλι της νέας Προγραμματικής Περιόδου – Τα νέα Χρηματοδοτικά εργαλεία, η οργάνωση της Εταιρικής Σχέσης και της Διαβούλευσης», σελ. 8 και ΕΕΤΑΑ (2013) «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα στο πλαίσιο της νέας Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020»

υπαλλήλους η έλλειψη εμπειρίας ωρίμανσης, υποβολής και διαχείρισης πράξεων του ΕΚΤ.

6.2.4.1 Δομές Διαχείρισης Συγχρηματοδοτούμενων Πράξεων

Σύμφωνα με την ανάλυση των στοιχείων των εξεταζόμενων Δήμων διαπιστώνεται ότι υπάρχουν διαφορές στην εσωτερική οργάνωση και λειτουργία των δομών που εμπλέκονται στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων.

1. Όσον αφορά το Δήμο Θεσσαλονίκης, το Τμήμα Επιχειρησιακού Σχεδιασμού και Παρακολούθησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, είναι επιφορτισμένο με το συντονισμό, την ωρίμανση και την υποβολή των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων (υλοποίηση υπό την παρακολούθηση του Τμήματος Επιχ. Σχεδιασμού και τη Δ/ση της Οικονομικής και Ταμειακής Διαχείρισης). Το Τμήμα Προκηρύξεων και Προμηθειών αναλαμβάνει τη δημοσιότητα των ενεργειών. Άλλες εμπλεκόμενες υπηρεσίες είναι η Νομική Υπηρεσία, η Διεύθυνση Υποστήριξης Πολιτικών Οργάνων και το Αυτοτελές Τμήμα Υποστήριξης Δημάρχου.
2. Στο Δήμο Σπάρτης, το Αυτοτελές Τμήμα Προγραμματισμού και Ανάπτυξης επιφορτίζεται με το συντονισμό της διαδικασίας, συμμετέχοντας και στις επιμέρους διαδικασίες ωρίμανσης, υποβολής και παρακολούθησης, ενώ ενεργεί σε συνεργασία και με άλλες διευθύνσεις, όπως η Τεχνική και η Οικονομική Υπηρεσία. Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών συμμετέχει στην ωρίμανση, στην υλοποίηση και στην παρακολούθηση των πράξεων και η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών λαμβάνει μέρος στη διαδικασία παρακολούθησης του οικονομικού αντικειμένου. Τέλος, η Διεύθυνση Περιβάλλοντος συμμετέχει στη διαδικασία ωρίμανσης της πρότασης, για τα θέματα αρμοδιότητάς της καθώς και στη διαδικασία υλοποίησης και παρακολούθησης.
3. Στο Δήμο Καρπενησίου, επιτελικό ρόλο στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων κατέχει το Γραφείο Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, αναλαμβάνοντας την υποβολή και παρακολούθηση της υλοποίησης των πράξεων, ενώ στη διαδικασία εμπλέκονται και οι Διευθύνσεις Τεχνικών και Οικονομικών

Υπηρεσιών. Η μεν πρώτη αναλαμβάνει την ωρίμανση των έργων και συμμετέχει στην υλοποίηση και παρακολούθηση της πράξης με τη συνδρομή της τελευταίας.

4. Στο Δήμο Σκοπέλου, καθώς δεν λειτουργεί γραφείο προγραμματισμού, η αντίστοιχη αρμοδιότητα ασκείται από την Τεχνική Υπηρεσία, η οποία έχει την ευθύνη ωρίμανσης και υποβολής των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων με ιδιαίτερη έμφαση να δίνεται στα τεχνικά έργα. Για την ανάθεση της υλοποίησης της πράξης διενεργείται διαγωνιστική διαδικασία επιτροπής, στην οποία συμμετέχουν και υπάλληλοι-μηχανικοί του Δήμου Βόλου. Η παρακολούθηση της εκτέλεσης γίνεται από την Τεχνική Υπηρεσία και τον Αναπληρωτή Προϊστάμενο Τμήματος. Ωστόσο, λόγω της γενικότερης έλλειψης υπαλλήλων του Δήμου οι υπάλληλοι συμμετέχουν σε όλες τις επιβλέψεις και επιτροπές, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται προβλήματα. Το οικονομικό αντικείμενο διαχειρίζεται από τη Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, ενώ η παρακολούθηση των προτάσεων που αναφέρονται σε κατασκευές τεχνικής υποδομής πραγματοποιείται από την Τεχνική Υπηρεσία.

5. Τέλος, σημειώνονται αρκετές ομοιότητες της οργανωτικής δομής του Δήμου Πρεσπών με αυτή του Δήμου Σκοπέλου. Ο Δήμος Πρεσπών δεν διαθέτει γραφείο προγραμματισμού, με την Τεχνική Υπηρεσία και τον σύμβουλο του Δημάρχου να επιφορτίζονται με τη διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων, ενώ ο Δήμος συνεπικουρείται από το Δήμο Φλώρινας όσον αφορά την ένταξη, υλοποίηση και παρακολούθηση συγχρηματοδοτούμενων δράσεων.

Οι παραπάνω δομές εμφανίζουν επιπλέον προβλήματα και δυσλειτουργίες, όπως για παράδειγμα το γεγονός ότι στο Δήμο Θεσσαλονίκης δεν υφίσταται εσωτερικός κανονισμός συντονισμού των υπηρεσιών. Για την εξάλειψη καθυστερήσεων που αφορούν συγχρηματοδοτούμενα έργα προτάθηκε από τους αρμόδιους υπαλλήλους η εφαρμογή ειδικής σήμανσης άμεσης προώθησης των εγγράφων. Επίσης, προτάθηκε η ενεργή συμμετοχή του Αυτοτελούς Τμήματος Δημόσιων και Διεθνών Σχέσεων, για την υλοποίηση δράσεων δημοσιότητας και προβολής.

Στο Δήμο Σπάρτης, η Δ/νση Τεχνικών Υπηρεσιών επιφορτίζεται με την παρακολούθηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις τα δελτία παρακολούθησης υποβάλλονται καθυστερημένα ή καθόλου. Οι υπάλληλοι του Δήμου πρότειναν την τροποποίηση του εγχειριδίου διαδικασιών της διαχειριστικής επάρκειας και η ανάληψη της παρακολούθησης από το Τμήμα Προγραμματισμού και Οργάνωσης.

Ο Δήμος Καρπενησίου, στα πλαίσια της έλλειψης προτυποποιημένων διαδικασιών, τονίζει τη σημασία της σχετικής δράσης όσον αφορά τα στάδια, από την ωρίμανση έως και την ολοκλήρωση ενός συγχρηματοδοτούμενου έργου.

Οι Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα έλλειψης ανθρωπίνου δυναμικού των σχετικών δομών, σε συνδυασμό με τη μη ύπαρξη αυτόνομης Τεχνικής Υπηρεσίας και τις αυξημένες απαιτήσεις των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Στην περίπτωση του Δήμου Σκοπέλου, ο νησιωτικός χαρακτήρας δημιουργεί πρόσθετα προβλήματα διεκπεραίωσης του όγκου εργασίας, ενώ στην περίπτωση του Δήμου Πρεσπών η προγραμματική σχέση με το Δήμο Φλώρινας κρίνεται ασαφής. Απαιτείται αποσαφήνιση των όρων διαδημοτικής συνεργασίας και στο πεδίο των συγχρηματοδοτούμενων έργων.

6.2.4.2 Η εμπειρία των Δήμων από την προγραμματική περίοδο 2007-2013

Η εμπειρία που αποκόμισαν οι Δήμοι της χώρας από την υποβολή και διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, είναι ιδιαίτερα κρίσιμη για την προετοιμασία τους για την επόμενη προγραμματική περίοδο.

Από την μελέτη των στοιχείων των πέντε Δήμων που εξετάζονται στην παρούσα έρευνα, συμπεραίνεται μια σειρά προβλημάτων που αντιμετωπίστηκαν κατά τη διάρκεια της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου.

1. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση του Δήμου Θεσσαλονίκης, οι ενδιαμέσιοι φορείς διαχείρισης κατά την τρέχουσα περίοδο δεν είχαν την απαιτούμενη εμπειρία, ενώ η υλοποίηση των προγραμμάτων ήταν ιδιαίτερα γραφειοκρατική και

χρονοβόρα. Τα πολλά ενδιάμεσα στάδια και οι διαδικασίες ελέγχου και εγκρίσεων (π.χ. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης) προκάλεσαν εκτεταμένες καθυστερήσεις, με την απλοποίηση της διαδικασίας των χρηματοδοτούμενων πράξεων από τα ΕΔΕΤ να είναι απαραίτητη.

2. Στο ίδιο πλαίσιο κινούνται και τα συμπεράσματα για το Δήμο Σπάρτης. Συγκεκριμένα, οι πολλαπλοί ελεγκτικοί μηχανισμοί διαφορετικών απαιτήσεων οδηγούν σε πρόσθετη γραφειοκρατία, επιπλέον διαχειριστικό κόστος και καθυστερήσεις.
3. Χρονοβόρα και επιφορτισμένη με σημαντική γραφειοκρατία κρίνεται η διαδικασία και από το Δήμο Καρπενησίου. Οι υπάλληλοι καταγράφουν την ανάγκη περιορισμού των προαπαιτούμενων μελετών και εγγράφων ένταξης, ενώ για την ενίσχυση της συνεργασίας με τις Διαχειριστικές Αρχές προτείνουν τον ορισμό ενός υπευθύνου ανά έργο.
4. Σύμφωνα με τις καταγραφές του Δήμου Σκοπέλου, οι δυσκολίες προσπελασιμότητας λόγω της νησιωτικότητας δυσχεραίνουν την ισότιμη πρόσβασή του στις συγχρηματοδοτούμενες πράξεις. Χρήσιμη κρίνεται η προτυποποίηση των διαδικασιών, η οποία αναμένεται να βοηθήσει τις υπηρεσίες μικρών Δήμων. Σε κάθε περίπτωση απαιτείται η κάλυψη των κενών θέσεων των υπηρεσιών του Δήμου και διάθεση πόρων για την ωρίμανση έργων.
5. Τέλος, ο Δήμος Πρεσπών αντιμετώπισε προβλήματα που αφορούν τις επιβλέψεις και παραλαβές έργων, κυρίως, λόγω εξάρτησης από το Δήμο Φλώρινας και άλλων υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, καθώς και λόγω της έλλειψης προτυποποίησης των απαιτούμενων διαδικασιών.

6.2.4.3 Προετοιμασία των δήμων για τη νέα προγραμματική περίοδο (2014-2020)

Οι δυνατότητες που προσφέρονται στους Δήμους της χώρας για χρηματοδότηση δράσεων από τα προγράμματα της νέας προγραμματικής περιόδου καθιστούν

ιδιαίτερα σημαντική την έγκαιρη προετοιμασία τους (ωρίμανση έργων), έτσι ώστε να κερδίσουν χρόνο κατά την προώθηση των απαιτούμενων διαδικασιών⁴⁸⁴.

1. Ο Δήμος Θεσσαλονίκης έχει ξεκινήσει έγκαιρα την σχετική προετοιμασία. Πιο συγκεκριμένα, έχει ήδη υλοποιήσει σειρά ενημερωτικών συναντήσεων μεταξύ της δημοτικής αρχής και άλλων υπηρεσιακών στελεχών, ενώ έχει καταθέσει πρόταση συγκρότησης ΕΠ Αστικής Ανάπτυξης της Μητροπολιτικής Θεσσαλονίκης στα αρμόδια Υπουργεία και την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας.
2. Από την πλευρά του, ο Δήμος Σπάρτης συμμετείχε στο σχεδιασμό του νέου ΠΕΠ Πελοποννήσου. Πιο συγκεκριμένα, συμμετείχε σε έρευνα πεδίου της Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής για την κατάρτιση του νέου Αναπτυξιακού Προγραμματισμού της Περιφέρειας, ενώ συμμετείχε σε προσυνεδριακή ημερίδα (Απρίλιος 2013) της Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής και ο Δήμαρχος Σπάρτης συμμετείχε στο Περιφερειακό Συνέδριο Πελοποννήσου.
3. Ο Δήμος Καρπενησίου ξεκινώντας εγκαίρως την προετοιμασία του, συμμετείχε στο δίκτυο ΟΤΑ της ΕΕΤΑΑ για την ενημέρωση των στελεχών ενόψει της νέας προγραμματικής περιόδου. Επίσης, ο Δήμαρχος και στελέχη του Δήμου έχουν παρακολουθήσει ενημερωτικές συναντήσεις, τόσο στη Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό, καταθέτοντας τις απόψεις και τις ανάγκες του Δήμου.
4. Επίσης, ο Δήμος Σκοπέλου συμμετείχε στις διεργασίες διαμόρφωσης του ΠΕΠ Θεσσαλίας, με τον Πρόεδρο του Δημοτικού Συμβουλίου να λαμβάνει μέρος σε σχετική συνάντηση των Δήμων της Περιφέρειας, της ΕΔΑ Θεσσαλίας και της ΠΕΔ. Επίσης, στέλεχος του Δήμου συμμετείχε σε τεχνική συνάντηση της Περιφέρειας και της ΕΔΑ της Περιφέρειας με τους Δήμους. Ωστόσο, δεν έλαβε χώρα κάποιου είδους ενημέρωση ή πρόταση του Δήμου στο πλαίσιο της 2ης εγκυκλίου σχεδιασμού, ενώ δεν συμπληρώθηκαν τα σχετικά ερωτηματολόγια και τεχνικά δελτία για την αποστολή τους στην ΕΔΑ Θεσσαλίας. Συμπεραίνεται ότι δεν

⁴⁸⁴ Βλ. αναλυτικά European Commission Services (2012) «Position of the European Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Greece for the period 2014-2020», σελ. 20

υπάρχει ολοκληρωμένη ενημέρωση του Δήμου σε σχέση με τα νέα χρηματοδοτικά εργαλεία.

5. Τέλος, στο Δήμο Πρεσπών δεν έχει πραγματοποιηθεί κάποια προπαρασκευαστική ενέργεια, ενώ περιορισμένη είναι και η εμπλοκή του Δήμου στη διαμόρφωση του ΠΕΠ Δυτικής Μακεδονίας.

Σε γενικές γραμμές, φαίνεται πως οι μεγαλύτεροι Δήμοι (Θεσσαλονίκης και Σπάρτης) έχουν εκκινήσει της σχετικές διαδικασίες προετοιμασίας τους για τη νέα προγραμματική περίοδο, ενώ ικανοποιητική κρίνεται και η προσπάθεια που γίνεται στο Δήμο Καρπενησίου. Αντιθέτως, περιορισμένη είναι η αντίστοιχη προετοιμασία όσον αφορά τους Δήμους Σκοπέλου και Πρεσπών, ενώ περιορισμένη κρίνεται η συμβολή και των πέντε Δήμων στη διαμόρφωση των αντίστοιχων ΠΕΠ.

1. Όσον αφορά την προσπάθεια προετοιμασίας στα πλαίσια της Εδαφικής Συνοχής, ο Δήμος Θεσσαλονίκης διαθέτει σχετική εμπειρία υλοποίησης δράσεων και συγκρότησης τοπικών ομάδων δράσης. Ενόψει της νέας περιόδου ο Δήμος δραστηριοποιείται στην πρωτοβουλία «Σύμφωνο των Δημάρχων» για τον τομέα της ενέργειας, στο πλαίσιο του οποίου έχει καταρτιστεί Σχέδιο Δράσης για την Αειφόρο Ενέργεια (ΣΔΑΕ). Χρήσιμη σε κάθε περίπτωση θα ήταν η συμπληρωματική, της ήδη αποκτηθείσας εμπειρίας, μεταφορά τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών από άλλους Δήμους της χώρας και του εξωτερικού.
2. Στη Σπάρτη, παρόλο που εκφράζεται ειδικό ενδιαφέρον υλοποίησης ολοκληρωμένης στρατηγικής Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (ΒΑΑ), δεν έχουν γίνει σχετικές ενέργειες προετοιμασίας.
3. Ο Δήμος Καρπενησίου από την πλευρά του έχει προωθήσει την κατάρτιση από κοινού με το Δήμο Αγράφων ενός Τοπικού Σχεδίου Ανάπτυξης με πρωτοβουλία των Τοπικών Κοινοτήτων (CLLD). Επίσης έχουν υλοποιηθεί ενέργειες διαβούλευσης και απομένει η εξειδίκευση του σχεδίου.
4. Οι Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών έχουν επίσης εκφράσει ενδιαφέρον αξιοποίησης του εργαλείου του Τοπικού Σχεδίου Ανάπτυξης με πρωτοβουλία των

Τοπικών Κοινοτήτων (CLLD). Πιο συγκεκριμένα, ο Δήμος Πρεσπών αναμένεται να προωθήσει προγράμματα διασυνοριακού χαρακτήρα, ενώ ο Δήμος Σκοπέλου αναμένεται να προωθήσει αντίστοιχη προσπάθεια σε συνεργασία με άλλα νησιά των Σποράδων. Σε κάθε περίπτωση και οι δύο Δήμοι θα χρειαστούν σημαντική βοήθεια στην υλοποίηση των προσπαθειών.

6.2.4.4 Συνάφεια νέου ΕΣΠΑ 2014-2020 και νέων ΕΠ των Δήμων 2015-2019

1. Η χρονική σύμπτωση της διαμόρφωσης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ και της εκπόνησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων, και το προβάδισμα των πρώτων, δυσχεραίνει τη διασφάλιση συνάφειας μεταξύ των προγραμμάτων και ταυτόχρονα του ορθολογισμού του περιεχομένου τους. Σύμφωνα με το Δήμο Θεσσαλονίκης κρίνεται επιτακτική η διασφάλιση της συνάφειας, χωρίς ωστόσο να έχει πραγματοποιηθεί καμία σχετική ενέργεια. Σε κάθε περίπτωση η κατάρτιση του δημοτικού Επιχειρησιακού θα πρέπει να λάβει υπόψη το τελικό κείμενο του ΕΣΠΑ, καθώς και τα ΕΠ της νέας περιόδου.
2. Για το Δήμο Σπάρτης, ο σχεδιασμός της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020 αναγνωρίζεται ως ευκαιρία συμπερίληψης στον επιχειρησιακό προγραμματισμό δράσεων προς ωρίμανση, οι οποίες είναι δυνατές μόνο μέσω της διαμόρφωσης αναπτυξιακού οράματος από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου.
3. Ο Δήμος Καρπενησίου, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, έχει προχωρήσει το σχεδιασμό ενός διαδημοτικού CLLD, το οποίο θα τροφοδοτήσει τον επιχειρησιακό σχεδιασμό του Δήμου για την αντίστοιχη χρονική περίοδο.
4. Τέλος, οι Δήμοι Σκοπέλου και Πρεσπών δεν έχουν ξεκινήσει διαδικασίες κατάρτισης νέου Επιχειρησιακού Προγραμματισμού, κυρίως λόγω έλλειψης στελεχών αλλά και της προεκλογικής περιόδου που ολοκληρώθηκε. Η διασφάλιση της συνάφειας θα επιδιωχθεί κατά την κατάρτιση του νέου Επιχειρησιακού τους Προγράμματος.

6.2.4.5 Ενίσχυση Δομών αξιοποίησης των ΕΠ του νέου ΕΣΠΑ

Για την μεγαλύτερη αξιοποίηση των πόρων του νέου ΕΣΠΑ, οι Δήμοι θα πρέπει να ενισχύσουν και να αναδιατάξουν τις εσωτερικές τους δομές καθώς επίσης να δημιουργήσουν μηχανισμούς συνεργασίας.

1. Στο Δήμο Θεσσαλονίκης κρίνεται απαραίτητη η ενεργοποίηση της Εκτελεστικής Επιτροπής, των Γενικών Διευθυντών, του αρμόδιου Τμήματος Επιχειρησιακού Σχεδιασμού και Παρακολούθησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, αλλά και οι Διευθυντές των υπηρεσιών που θα εμπλακούν στην αξιοποίηση των διαρθρωτικών πόρων της νέας περιόδου. Ειδικά για το τελευταίο χρήσιμη θα ήταν η δημιουργία ολιγομελούς οργάνου που κύριο ρόλο θα έχει τη διάχυση της πληροφορίας και την ενεργοποίηση των αρμοδίων υπηρεσιών.
2. Στο Δήμο Σπάρτης, για τη βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων της νέας περιόδου, κρίνεται απαραίτητη η ενεργοποίηση τόσο της Εκτελεστικής Επιτροπής και του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού και Οργάνωσης, όσο και των επιμέρους αρμόδιων Διευθύνσεων Τεχνικών Υπηρεσιών, Περιβάλλοντος, Οικονομικών Υπηρεσιών, Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του Αυτοτελούς Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής και Υγείας.
3. Σχετική ενεργοποίηση θα απαιτηθεί και για το Δήμο Καρπενησίου, όσον αφορά τη Δημοτική Αρχή, το Τμήμα Προγραμματισμού, την Τεχνική Υπηρεσία αλλά και την Οικονομική Υπηρεσία.
4. Επίσης, όσον αφορά το Δήμο Σκοπέλου θα ενεργοποιηθούν τόσο η Δημοτική Αρχή, όσο και το Τμήμα Προγραμματισμού σε συνεργασία με επιτροπή, μέλη της οποίας θα προέρχονται από τις Διευθύνσεις Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, Τεχνικών Υπηρεσιών, Πολεοδομίας και Περιβάλλοντος, τη Δ.Ε.Υ.Α. Σκοπέλου και το Λιμενικό Ταμείο Σκοπέλου.
5. Τέλος, ο Δήμος Πρεσπών, στο πλαίσιο της διαδημοτικής και διαβαθμικής συνεργασίας κρίνει σκόπιμη την ενεργοποίηση της ΕΔΑ Δυτικής Μακεδονίας, του Δήμου Φλώρινας, καθώς επίσης και της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου Πρεσπών.

6.3 ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΜΕ ΙΔΙΑΙΤΕΡΗ ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΗΝ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Βάσει των ζητημάτων που αντιμετωπίζουν οι πέντε Δήμοι της έρευνας πεδίου που εκπονήθηκε, στη συνέχεια παρατίθεται η σύνοψη των αντίστοιχων προβλημάτων, τα οποία αντιμετωπίζουν σε γενικές γραμμές όλοι οι Δήμοι αντίστοιχης τυπολογίας.

Όσον αφορά, πρώτα από όλα το μέγεθος και την αντίστοιχη δυναμική που παρουσιάζουν οι Δήμοι της χώρας, φαίνεται ότι οι μεγαλύτεροι σε πληθυσμό Δήμοι, είναι καλύτερα οργανωμένοι όσον αφορά τις δομές αλλά και τις επιμέρους λειτουργίες τους (π.χ. προγραμματισμός, προμήθειες, χρηματοοικονομική διαχείριση κλπ) και άρα διαθέτουν μεγαλύτερες δυνατότητες στην παροχή υπηρεσιών υψηλότερης ποιότητας για τους πολίτες τους. Αντιθέτως, οι μικρότεροι σε πληθυσμό Δήμοι, οι οποίοι σε μεγάλο ποσοστό είναι οι ορεινοί και μειονεκτικοί Δήμοι της χώρας, παρουσιάζουν μεγαλύτερα προβλήματα όσον αφορά στις δομές τους (π.χ. υποστελέχωση, έλλειψη ικανοτήτων), στις διαχειριστικές και οργανωτικές τους ικανότητες αλλά και στην τελική παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες τους.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά για παράδειγμα την ευθύνη σχεδιασμού οι μητροπολιτικοί Δήμοι της χώρας (όπως ο Δήμος Θεσσαλονίκης) διαθέτουν οργανωμένη Δ/νση Προγραμματισμού και τα μόνα σημαντικά ζητήματα που εμφανίζουν, πέραν των όποιων ζητημάτων κατάρτισης του προσωπικού τους, αναφέρονται στην κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων τους, αλλά και στην προετοιμασία τους για τη νέα προγραμματική περίοδο. Ωστόσο, η δυναμική των μητροπολιτικών Δήμων είναι τόσο μεγάλη, ώστε είναι δυνατή και σε μεγάλο βαθμό αναμενόμενη η έγκαιρη προετοιμασία τους. Αντίστοιχα, οι υπόλοιποι αστικοί Δήμοι της χώρας (όπως ο Δήμος Σπάρτης), αλλά και οι περισσότεροι ορεινοί Δήμοι της χώρας (όπως ο Δήμος Καρπενησίου) διαθέτουν επίσης Τμήματα Προγραμματισμού. Τα κρίσιμα ζητήματά τους αναφέρονται εκτός από την προετοιμασία για τη νέα προγραμματική περίοδο, σε ελλείψεις συνεργασίας και συντονισμού των υπηρεσιών για την κατάρτιση του Επιχειρησιακού τους Προγραμματισμού, έτσι ώστε να γίνει ορθή διάγνωση αναγκών, αντίστοιχη ιεράρχηση προτεραιοτήτων και δράσεων και τελικά σύνδεση με τους διαθέσιμους

πόρους. Από την άλλη, μεγαλύτερα προβλήματα φαίνεται ότι αντιμετωπίζουν οι μειονεκτικοί (π.χ. Δήμος Πρεσπών) και νησιωτικοί Δήμοι της χώρας (π.χ. Δήμος Σκοπέλου). Οι ελλείψεις ανθρωπίνου δυναμικού διαδραματίζουν σημαντικότερο ρόλο στη μη εύρυθμη λειτουργία των Τμημάτων Προγραμματισμού, με αποτέλεσμα πολλές φορές την παντελή ανυπαρξία τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους από την Τεχνική Υπηρεσία. Η έλλειψη ανθρωπίνου δυναμικού καθιστά αναγκαία τη στενή συνεργασία με γειτονικούς Δήμους (π.χ. Βόλου για τη Σκόπελο και Φλώρινας για τις Πρέσπες), οι οποίοι καλούνται σε αρκετές περιπτώσεις να αναλάβουν εξολοκλήρου να φέρουν εις πέρας (εκτός των δικών τους αρμοδιοτήτων) και αρμοδιότητες των γειτονικών τους αδύναμων Δήμων. Ωστόσο, το σχετικό θεσμικό πλαίσιο παρουσιάζει πολλές ασάφειες, οι οποίες οδηγούν σε φαινόμενα δυσφορίας και μη συνεργασίας μεταξύ των υπαλλήλων.

Εξίσου προβληματικός εμφανίζεται και ο τομέας των προμηθειών στους υπό εξέταση Δήμους. Παρατηρείται ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο Δήμος τόσο μεγαλύτερη είναι και η δομή που αναλαμβάνει τη σχετική αρμοδιότητα. Έτσι, στους μητροπολιτικούς Δήμους εκτιμάται ότι αναλαμβάνουν τις προμήθειες οι σχετικές Διευθύνσεις, εμφανίζοντας πιθανώς ζητήματα μη ορθής πρόβλεψης αναγκών, μη έγκαιρης υποβολής αιτημάτων, καθυστερήσεων στην γνωμοδότηση από τις αντίστοιχες επιτροπές, αλλά και διεκπεραίωσης των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων, μη τήρηση των διαδικασιών και έλλειψη προτυποποίησής τους. Στην περίπτωση των μικρότερων αστικών Δήμων της χώρας, αλλά και όσον αφορά στους περισσότερους ορεινούς Δήμους, εκτιμάται ότι δεν λειτουργούν ξεχωριστά Τμήματα Προμηθειών και ότι η σχετική αρμοδιότητα ασκείται από τα Τμήματα Προϋπολογισμού-Λογιστηρίου των Δήμων. Αποτέλεσμα αυτού είναι η διενέργεια των προμηθειών να γίνεται ουσιαστικά από την εκάστοτε υπηρεσία/τμήμα που αιτείται την αντίστοιχη προμήθεια και την απλή παρακολούθηση του Τμήματος Προϋπολογισμού. Επίσης, παρατηρείται σχετική δυσκολία παρακολούθησης των αλλαγών της νομοθεσίας, αφού θα πρέπει να ενημερωθούν σχετικά περισσότερα άτομα, ενώ η έλλειψη προτυποποίησης της διαδικασίας ή η μη εφαρμογή της υφιστάμενης προτυποποίησης οδηγεί σε έλλειψη συνεννόησης, σαφή διαχωρισμού

αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων και καθυστερήσεις της διαδικασίας. Ξεχωριστή περίπτωση αποτελούν και πάλι οι νησιωτικοί και μειονεκτικοί Δήμοι της χώρας, για τους οποίους αναμένεται η διενέργεια προμηθειών επίσης από το Γραφείο Προγραμματισμού, λόγω των σημαντικότερων ζητημάτων στελέχωσης που αυτοί εμφανίζουν, αλλά και των ζητημάτων που αντιμετωπίζουν και οι υπόλοιπες τυπολογίες (προτυποποίηση και ζητήματα θεσμικού πλαισίου).

Όσον αφορά τον προϋπολογισμό των Δήμων και πιο συγκεκριμένα την κατάρτιση αυτού, οι μητροπολιτικοί Δήμοι (όπως ο Δήμος Θεσσαλονίκης) εκτιμάται ότι εφαρμόζουν σχετικές διαδικασίες στοχοθεσίας. Ωστόσο, εκτιμάται ότι σε γενικές γραμμές εμφανίζουν παρόμοια προβλήματα με αυτά της Θεσσαλονίκης, όπου παρατηρείται μη έγκαιρη αποστολή οικονομικών στοιχείων, μη αιτιολογημένων, μη ορθής πρόβλεψης και μη ρεαλιστικών οικονομικών στοιχείων προϋπολογισμού από μέρος των υπηρεσιών του Δήμου, ενώ ο υπολογισμός των εσόδων που χρησιμοποιείται για την κατάρτιση του προϋπολογισμού εκτελείται σε καθαρά ταμειακή βάση. Αντίστοιχα προβλήματα εμφανίζουν και οι μικρότεροι αστικοί και ορεινοί Δήμοι, με κυριότερο ζήτημα την καθυστερημένη εισροή μη ρεαλιστικών στοιχείων και εισηγήσεων. Στην περίπτωση δε των νησιωτικών και μειονεκτικών Δήμων δεν χρησιμοποιούνται κατάλληλα εργαλεία κατάρτισης των προϋπολογισμών, ενώ αυτή εκτελείται με την εμπλοκή περιορισμένου αριθμού υπάλληλων, χωρίς εκτεταμένη διαβούλευση, και υπό την κατεύθυνση του Δημάρχου.

Αναφορικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, οι μητροπολιτικοί Δήμοι εκτιμάται ότι εμφανίζουν ανάγκη συνεχών αναμορφώσεων του προϋπολογισμού, λόγω της μη εξασφάλισης των σχετικών χρηματοδοτικών πόρων, φαινόμενο που ωστόσο εμφανίζεται σε όλους τους τύπους Δήμων. Ωστόσο, στους Δήμους μικρότερου μεγέθους, όπως στους μικρότερους αστικούς και τους ορεινούς, παρατηρούνται επίσης φαινόμενα μη συντονισμού των διαφόρων υπηρεσιών μεταξύ τους με συχνά αποτελέσματα διαχείρισης του ίδιου κωδικού από δύο υπηρεσίες και υπερβάσεων των προβλεπόμενων ποσών αλλά και λαθεμένων εκδόσεων τιμολογίων δαπανών. Στα παραπάνω προβλήματα έρχεται να προστεθεί

και η μειωμένη είσπραξη φόρων και τελών από τους Δήμους που δυσχεραίνει την εκτέλεση των προϋπολογισμών τους.

Επίσης, κατά την παρακολούθηση του προϋπολογισμού των μεγαλύτερων σε μέγεθος και πιο οργανωμένων διοικητικά μητροπολιτικών Δήμων εκτιμάται ότι διενεργείται συστηματική παρακολούθηση και έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού (στην περίπτωση της Θεσσαλονίκης αυτό γίνεται σε μηνιαία ή τριμηνιαία βάση). Στους μικρότερους Δήμους εκτιμάται ότι δεν τηρείται η διαδικασία, καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις δεν λειτουργεί Τμήμα Προμηθειών. Τέλος, στην περίπτωση των νησιωτικών και μειονεκτικών Δήμων η παρακολούθηση των προϋπολογισμών εκτιμάται ως μη συστηματική και όταν αυτή γίνεται πιθανότατα θα έχει κατασταλτικό χαρακτήρα.

Όσον αφορά τα έσοδα των Δήμων, η μειωμένη είσπραξη τους αποτελεί κοινό πρόβλημα των περισσότερων Δήμων της χώρας, με το πρόβλημα ωστόσο να είναι εντονότερο στους μικρότερους και πιο αδύναμους διοικητικά Δήμους⁴⁸⁵. Πιο συγκεκριμένα, οι μητροπολιτικοί Δήμοι εκτιμάται ότι παρουσιάζουν προβλήματα στην είσπραξη συγκεκριμένων κατηγοριών εσόδων, όπως π.χ. τα πρόστιμα του ΚΟΚ, αλλά και την παροχή δημοτικών υπηρεσιών, ενώ κοινή απαίτηση όλων είναι η διασύνδεση των μητρώων οφειλετών με κρατικές υπηρεσίες (π.χ. ΔΟΥ, Ε9) αλλά και η εφαρμογή σωστότερης τιμολόγησης των υπηρεσιών. Αντίστοιχα προβλήματα εμφανίζουν και οι μικρότεροι αστικοί Δήμοι, ενώ ελαφρώς διαφορετικά ζητήματα αντιμετωπίζουν οι ορεινοί αλλά και οι νησιωτικοί και μειονεκτικοί Δήμοι. Στις συγκεκριμένες κατηγορίες, λόγω μεγέθους και διαπροσωπικών σχέσεων, εμφανίζονται αρκετά συχνά φαινόμενα μη ισότιμης αντιμετώπισης μεταξύ των πολιτών, φαινόμενα τα οποία οδηγούν σε απώλεια εσόδων για τους Δήμους. Στις δύο τελευταίες μάλιστα τυπολογίες, σημαντικότερα ζητήματα προκύπτουν λόγω της υποστελέχωσης των αρμόδιων υπηρεσιών.

⁴⁸⁵ Βλ. αναλυτικά Κότιος Α. (2011) «Τα οικονομικά των ΟΤΑ με βάση τα νέα δεδομένα», Σύλλογος Δημάρχων Αττικής, 3ο Forum Αυτοδιοίκησης, Πόρος 24 & 25 Σεπτεμβρίου 2011

Σε γενικές γραμμές παρατηρείται ότι καίριο ζήτημα, σύμφωνα πάντα με την άποψη των υπαλλήλων των Δήμων, είναι η έλλειψη ανθρωπίνου δυναμικού. Μέχρις ενός σημείου αυτό είναι αληθές, καθώς σημειώνονται περιπτώσεις υπηρεσιών που είτε έχουν πραγματικές ελλείψεις είτε δεν λειτουργούν καθόλου. Ωστόσο, υπάρχουν άλλες υπηρεσίες στις οποίες παρατηρείται υπεράριθμη απασχόληση υπαλλήλων. Συμπεραίνεται λοιπόν, ότι το πρόβλημα ουσιαστικά στους περισσότερους Δήμους είναι η μη ορθολογική κατανομή του προσωπικού τους.

Φυσικά όσον αφορά σε ζητήματα που έχουν άμεση σχέση με την αξιοποίηση πλειάδας υπαλλήλων, οι μικρότεροι Δήμοι υστερούν λόγω σημαντικής υποστελέχωσης. Για την άσκηση των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, τις περισσότερες φορές αναπόφευκτα ο Δήμος οδηγείται σε παράλληλη εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε συγκεκριμένους υπαλλήλους, με αποτέλεσμα να μην δύνανται να εκτελέσουν τελικά με τον ενδεδειγμένο τρόπο ούτε τις δικές τους αρμοδιότητες. Σε αυτό θα πρέπει να προστεθεί η ασάφεια του θεσμικού πλαισίου, η ανάγκη εκσυγχρονισμού του αλλά και η προώθηση της επίτευξης μεγαλύτερου βαθμού συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών, γεγονός που σε μεγάλο βαθμό επιτυγχάνεται στους μεγαλύτερους Δήμους με τη λειτουργία και την επίβλεψη των επιμέρους τμημάτων από Γενικές Διευθύνσεις.

6.4 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΕΝΙΣΧΥΣΗΣ ΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Στη συγκεκριμένη ενότητα θα επιχειρηθεί μια συνοπτική παρουσίαση προτάσεων ενίσχυσης της αποδοτικότητας των δομών επιχειρησιακού σχεδιασμού και προγραμματισμού, των δομών που αναλαμβάνουν την προετοιμασία ενόψει της νέας προγραμματικής περιόδου, της οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ και της χρηματοοικονομικής τους διαχείρισης. Οι προτάσεις αυτές βασίζονται στην ανάλυση που διενεργήθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια και στη διατύπωση των κρίσιμων ζητημάτων που αντιμετωπίζει κάθε τυπολογία Δήμου στη χώρα μας.

1. Επιχειρησιακός Σχεδιασμός

Αρχικά, όσον αφορά την υποστήριξη των δομών επιχειρησιακού σχεδιασμού και προγραμματισμού, κρίνεται ότι οι Δήμοι Θεσσαλονίκης και Σπάρτης παρουσιάζουν ανάγκες κατάρτισης των στελεχών προγραμματισμού και των τεχνικών υπηρεσιών σε ζητήματα των ΕΔΕΤ 2014-2020 και ειδικότερα όσον αφορά τη διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων και την ανάδειξη της σύνδεσης του εκάστοτε Επιχειρησιακού Προγράμματος με ανταγωνιστικές χρηματοδοτήσεις. Επίσης, προτείνεται η υποστήριξη των υπηρεσιών προγραμματισμού για την εφαρμογή σύγχρονης μεθοδολογίας κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και την μεταφορά καλών πρακτικών στη θέσπιση τους. Τέλος, προτείνεται η προτυποποίηση των διαδικασιών συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων δημοτικών δομών.

Στο Δήμο Καρπενησίου προτείνεται, εκτός της κατάρτισης του προσωπικού στον προγραμματισμό έργων και δράσεων, η τεχνική υποστήριξη για τη μεταφορά καλών πρακτικών θέσπισης δεικτών παρακολούθησης και αξιολόγησης του Επιχειρησιακού του Προγράμματος και η προτυποποίηση της μεθοδολογίας ορθής αποτύπωσης της υφιστάμενης κατάστασης και διάγνωσης των ειδικών αναπτυξιακών αναγκών του.

Τέλος, για τους Δήμους Σκοπέλου και Πρεσπών προτείνεται αφενός η κατάρτιση του προσωπικού στην παρακολούθηση έργων και προγραμμάτων με χρήση λογισμικού και αφετέρου η δημιουργία και εφαρμογή μεθοδολογίας για την κατάρτιση απλουστευμένης μορφής Επιχειρησιακού Προγράμματος καθώς επίσης σύνδεσής του με την αξιοποίηση των ΕΔΕΤ 2014-2020. Επιπλέον προτείνεται η οργάνωση μεθόδων διαβούλευσης αλλά και η προτυποποίηση των διαδικασιών παρακολούθησης έργων και προγραμμάτων.

2. Προετοιμασία για τη νέα προγραμματική περίοδο

Σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση, για το Δήμο Θεσσαλονίκης (και ίσως και τους υπόλοιπους μητροπολιτικούς και ταυτόχρονα δυναμικότερους Δήμους), προτείνεται η διοργάνωση και υλοποίηση εργαστηρίων με τη συμμετοχή βασικών

διευθύνσεων σχετικά με την προετοιμασία πολιτικών και δράσεων με στόχο την υλοποίηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων. Επίσης προτείνεται η παροχή τεχνικής συμβουλευτικής υποστήριξης για την εξειδίκευση της στρατηγικής του Δήμου για την προετοιμασία ΙΤΙ καθώς επίσης και η προτυποποίηση των διαδικασιών παρακολούθησης συγχρηματοδοτούμενων έργων.

Αντίστοιχα, για το Δήμο Σπάρτης, εκτός των προηγούμενων προτείνεται επίσης η υλοποίηση εργαστηρίων με σκοπό τη μεταφορά καλών πρακτικών από άλλες χώρες και περιοχές, όσον αφορά στην αξιοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων σε θέματα σχετικά με την ανεργία και την επιχειρηματικότητα. Επίσης προτείνεται η υποβοήθηση των υπηρεσιών προγραμματισμού ως προς τις διαδικασίες με σκοπό να υπάρξει μεγαλύτερος βαθμός ωρίμανσης και ετοιμότητας για την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων της νέας προγραμματικής περιόδου, ενώ θετικά θα συνέβαλε και η προτυποποίηση των διαδικασιών και η έκδοση εντύπων ορθής πρακτικής και ωρίμανσης έργων από ΕΔΕΤ 2014-2020.

Για το Δήμο Καρπενησίου προτείνεται η εφαρμογή προγραμμάτων κατάρτισης του ανθρωπίνου δυναμικού των τεχνικών υπηρεσιών και προγραμματισμού, έτσι ώστε να αποκτήσουν επιπλέον ικανότητες προετοιμασίας προτάσεων και διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων πράξεων, η παροχή υποστήριξης στην προετοιμασία κατάρτισης τοπικών ολοκληρωμένων προγραμμάτων και η εφαρμογή συστημάτων παρακολούθησης δράσεων και έργων.

Τέλος, όσον αφορά τους Δήμους Σκοπέλου και Πρεσπών, εκτός της κατάρτισης του προσωπικού για τη διαχείριση προγραμμάτων, προτείνεται η επιπλέον κατάρτισή του με σκοπό την προώθηση της διαδημοτικής ή διαβαθμιακής συνεργασίας. Επίσης, προτείνεται η τυποποίηση των διαδικασιών ωρίμανσης – υποβολής – παρακολούθησης έργων και η εφαρμογή της τυποποίησης αυτής.

3. Οργάνωση και Λειτουργία των ΟΤΑ

Όσον αφορά την ενδυνάμωση των δομών οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ, και πιο συγκεκριμένα του Δήμου Θεσσαλονίκης, προτείνεται η κατάρτιση του προσωπικού σε θέματα στοχοθεσίας και ορισμού δεικτών παρακολούθησης, αλλά

και η γνώση, μελέτη και μεταφορά βέλτιστων πρακτικών και τεχνογνωσίας από ευρωπαϊκούς δήμους. Επίσης, προτείνεται η υποστήριξη της αποτύπωσης των διαδικασιών και της ανάπτυξης λογισμικού παρακολούθησης διαδικασιών ανά υπηρεσία, καθώς και η σχετική μεταφορά τεχνογνωσίας.

Για το Δήμο Σπάρτης προτείνεται, επιπλέον των παραπάνω, η υποστήριξη στην αξιολόγηση των διοικητικών και ηλεκτρονικών διαδικασιών, αλλά και η υποστήριξη της προτυποποίησης μέσω της παραγωγής ηλεκτρονικού η έντυπου υλικού υπό μορφή αιτήσεων με τα δικαιολογητικά από κάθε διεύθυνση για διεκπεραίωση συγκεκριμένων διαδικασιών.

Στο Δήμο Καρπενησίου και σε όσους άλλους ορεινούς Δήμους απαιτούνται αντίστοιχες δράσεις, προτείνεται η υλοποίηση δράσεων κατάρτισης όσον αφορά τη διοικητική διαδικασία, τις προμήθειες, το μητρώο συμβάσεων καθώς και θέματα που αφορούν την υγιεινή, την ασφάλεια και τη διαχείριση χρηματοδοτούμενων έργων. Επίσης, απαιτείται η υποστήριξη της αναθεώρησης των ΟΕΥ, στα σημεία που αυτό είναι απαραίτητο, και της εφαρμογής συστήματος βελτιστοποίησης των δημοτικών υπηρεσιών, καθώς επίσης και η υποστήριξη της καταγραφής των διαδικασιών ανά θέση εργασίας. Τέλος, θα πρέπει να γίνει προτυποποίηση διαδικασιών όσον αφορά την παρακολούθηση έργων, τις προμήθειες, τις υπηρεσίες και τις αναθέσεις έργων.

Επιπλέον, όσον αφορά τους μικρότερους σε μέγεθος και δυναμική Δήμους (Σκόπελο και Πρέσπες), προτείνεται η κατάρτιση σε θέματα στοχοθεσίας αλλά και εφαρμογής του κώδικα διοικητικής διαδικασίας, η υποστήριξη της αναθεώρησης των ΟΕΥ και της επίτευξης διαβαθμικής συνεργασίας και τέλος, η προτυποποίηση διαδικασιών και λειτουργιών.

4. Οικονομική Διαχείριση και Έλεγχος

Αναφορικά με την υποστήριξη των δομών που είναι επιφορτισμένες με την χρηματοοικονομική διαχείριση και των έλεγχο αυτής, ο Δήμος Θεσσαλονίκης -και

όποιοι άλλοι Δήμοι αντίστοιχης τυπολογίας κρίνεται ότι υστερούν- προτείνεται να λάβουν μέρος σε προγράμματα επιπλέον κατάρτισης του προσωπικού, πέραν της συγκεκριμένης κατάρτισης που ακολουθείται μέχρι σήμερα μέσω του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και φορέων του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική η παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης μέσω εφαρμογών βέλτιστων πρακτικών και μεταφοράς τεχνογνωσίας από αντίστοιχους ΟΤΑ του εξωτερικού με κοινά χαρακτηριστικά όσον αφορά π.χ. την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

Εκτός των παραπάνω, ο Δήμος Σπάρτης αλλά και όποιοι άλλοι Δήμοι κρίνεται ότι απαιτείται, προτείνεται να λάβουν μέρος σε προγράμματα κατάρτισης στελεχών της οικονομικής υπηρεσίας σε εφαρμογές παρακολούθησης δημοσίων συμβάσεων, ενώ στον τομέα οικονομικής πληροφόρησης προς ΥΠΕΣ, ΕΕΤΑΑ-ΓΕΝ, Λογιστήριο προτείνεται η ενοποίηση των συστημάτων ελέγχου και η δυνατότητα εξαγωγής στοιχείων από τους κόμβους χωρίς αυτό να σημαίνει επιπλέον υπαλληλικό φόρτο. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να κωδικοποιηθεί και να απλουστευθεί η νομοθεσία, ενώ θα πρέπει να εκπονηθεί και προτυποποίηση των βασικών ενεργειών της οικονομικής υπηρεσίας.

Ο Δήμος Καρπενησίου παρουσιάζει ανάγκη κατάρτισης του προσωπικού στις νέες εφαρμογές (ΚΗΜΔΗΣ, ΕΣΗΔΗΣ κλπ), ενώ θετικά θα συμβάλλει οποιαδήποτε εισροή και συμβουλευτική οδηγία με σκοπό τον αποτελεσματικότερο τρόπο είσπραξης εσόδων. Επίσης, απαιτείται προτυποποίηση των διαδικασιών διενέργειας ανάθεσης των προμηθειών και υπηρεσιών.

Στην περίπτωση του Δήμου Σκοπέλου απαιτείται, εκτός της κατάρτισης του προσωπικού στην εκτέλεση προμηθειών, η επιπλέον παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης αλλά και η συνεργασία με άλλες κρατικές υπηρεσίες για την ανάπτυξη μεθοδολογίας υπολογισμού και είσπραξης εσόδων.

Τέλος, στο Δήμο Πρεσπών, εκτός των παραπάνω, προτείνεται ο σχεδιασμός μοντέλου σύνταξης του προϋπολογισμού βήμα-βήμα ανά υπηρεσία, μονάδα, ανά

ενέργεια ή στοιχείο. Επίσης προτείνεται η εφαρμογή κοινού σχεδίου αναμορφώσεων του προϋπολογισμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^ο:

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ ΣΕ ΜΙΑ ΝΕΑ
ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

7. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ: ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ ΣΕ ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα, ότι πέντε χρόνια μετά την έναρξη εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης», οι ΟΤΑ της χώρας μας εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα, να εμφανίζουν πλείστες αδυναμίες και να μη μπορούν να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις. Η έρευνα των προηγούμενων δύο κεφαλαίων, που συνιστά τον πυρήνα της παρούσας εργασίας, εστίασε, σχεδόν, σ' όλα τα σημαντικά πεδία των τοπικών υποθέσεων και των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, όπως αυτές προέκυψαν μετά τον Καλλικράτη. Τα συμπεράσματα και οι προτάσεις μεταρρύθμισης, βελτίωσης του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος των ΟΤΑ παρουσιάζονται ενιαία για κάθε πεδίο δράσης των ΟΤΑ, στα προηγούμενα κεφάλαια. Για το λόγο αυτό, στην παρούσα τελική ενότητα, προκειμένου να αποφευχθούν επαναλήψεις τίθενται δύο καίρια ερωτήματα:

Πρώτον, σε ποιο βαθμό τα σύγχρονα προβλήματα και οι αδυναμίες των ΟΤΑ συνδέονται με την αρχιτεκτονική του Προγράμματος Καλλικράτης; Ή με άλλα λόγια, ποιες ήταν οι αδυναμίες και ατέλειες του εν λόγω Προγράμματος, με αποτέλεσμα οι νέοι δήμοι να αντιμετωπίζουν τόσες πολλές αδυναμίες λειτουργίας;

Δεύτερον, ήταν η μεταρρύθμιση του πλαισίου λειτουργίας μόνον της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ικανή να επιφέρει σημαντικές βελτιώσεις στο διοικητικό σύστημα της χώρας, χωρίς τη μεταρρύθμιση της κεντρικής διοίκησης, δηλαδή χωρίς να υπάρξει μία συνολική μεταρρύθμιση της πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης της χώρας;

Στην απάντηση αυτών των δύο ερωτημάτων εστιάζει η παρούσα τελική ενότητα της εργασίας.

7.1 ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Το μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα Καλλικράτης το οποίο εφαρμόστηκε τον Ιανουάριο του 2011, ήρθε με σκοπό να μετουσιώσει σε πράξη πάγια και πολύχρονα αιτήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και των πολιτών για τη δημιουργία ενός κράτους, που θα σέβεται, θα στηρίζει, θα προστατεύει τον πολίτη και θα υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Ενός κράτους που θα ανακτήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών για τη δυνατότητά του να διαχειριστεί με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα τους διαθέσιμους πόρους.

Η δημιουργία νέων - λιγότερων σε αριθμό αλλά διοικητικά ισχυρότερων - Δήμων με την εφαρμογή του «Καλλικράτη» αποσκοπούσε στη δημιουργία βιώσιμων διοικητικών μονάδων, αλλά και διαχειριστικά ικανών να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τις τοπικές υποθέσεις, αναλαμβάνοντας παράλληλα τη διεκπεραίωση κρατικών υποθέσεων σε τοπικό επίπεδο και αποτελώντας ουσιαστικά για τους πολίτες το συνδετικό τους κρίκο με το κράτος και την κεντρική διοίκηση. Βασική αρχή της νέας αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ήταν η δημιουργία μιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης αυξημένων και σημαντικών αρμοδιοτήτων για την προώθηση και υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης στη βάση ενός αποκεντρωτικού συστήματος διακυβέρνησης, αποτινάζοντας από πάνω της όλα τα προβλήματα, τις καθυστερήσεις και τη γραφειοκρατία που την χαρακτήριζε μέχρι πρότινος. Συμπερασματικά, από όλα τα προηγούμενα που αναφέρθηκαν, η μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων στους Δήμους και τις Περιφέρειες της χώρας αναμενόταν να συνεισφέρει στην επίτευξη περαιτέρω οικονομικής ανάπτυξης των τοπικών κοινωνιών, στη διεύρυνση και εμβάθυνση της δημοκρατίας με την ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, στη συνεπαγόμενη μείωση των λειτουργικών εξόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην καλύτερη και πληρέστερη εξυπηρέτηση των πολιτών, στόχοι οι οποίοι εν μέρει

εμποδίστηκαν λόγω της ύπαρξης μεγάλου αριθμού συλλογικών οργάνων καθώς επίσης του μεγάλου αριθμού υποψηφίων των δημοτικών εκλογών.

Σε προηγούμενο σημείο της εργασίας διενεργήθηκε μια πρώτη αναφορά των αποτελεσμάτων του Προγράμματος και έγινε φανερό ότι παρά τα αναμενόμενα αποτελέσματα εμφανίστηκαν ορισμένα εμπόδια κατά την εφαρμογή του, τα οποία ήταν ιδιαίτερα έντονα από τον πρώτο καιρό της εφαρμογής. Κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικό να σημειωθεί ότι, όπως αναμενόταν, τον πρώτο καιρό η λειτουργία των νέων Δήμων δεν ήταν η αναμενόμενη, λόγω του ότι έπρεπε αρχικά οι νέες αρχές να ενημερωθούν για τα πεπραγμένα των δημοτικών ενοτήτων (και πρώην δήμων) που είχαν πλέον εντός των διοικητικών τους ορίων⁴⁸⁶. Στα πλαίσια της ολοκληρωμένης αξιολογικής κριτικής του Προγράμματος, στη συνέχεια διενεργείται ένας τελικός απολογισμός για το εάν τελικά επιτεύχθηκαν οι ανωτέρω στόχοι που ευαγγελιζόταν το πρόγραμμα.

Πρώτα από όλα, στα μειονεκτήματα του προγράμματος περιλαμβάνεται το γεγονός ότι η συνένωση των πρώην Καποδιστριακών Δήμων και Κοινοτήτων για τη δημιουργία των νέων Καλλικρατικών Δήμων ουσιαστικά έγινε βάσει κριτηρίων εγγύτητας και μόνο μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων, οι οποίοι βρίσκονταν εντός των διοικητικών ορίων των παλαιών Νομών. Παρόλο που προβλέφθηκε η εφαρμογή κριτηρίου βιωσιμότητας των νέων διοικητικών σχηματισμών, δυστυχώς δεν ελήφθησαν ουσιαστικά υπόψη σημαντικότερα κριτήρια, όπως τα κοινωνικοοικονομικά, γεωμορφολογικά και ιστορικά-πολιτιστικά χαρακτηριστικά των προϋπαρχόντων Δήμων. Σε πολλές περιπτώσεις εφαρμόστηκε η ισοπεδωτική λογική συγχωνεύσεων μεταξύ αστικών δήμων και ορεινών δήμων (όπως χαρακτηριστικά συνέβη στην περίπτωση του Δήμου Γρεβενών), ενώ δεν ήταν λίγες οι περιπτώσεις που συγχωνεύτηκαν δήμοι που δεν είχαν κοινούς στόχους, καθώς οι τοπικές τους οικονομίες βασίζονταν σε διαφορετική παραγωγική διάρθρωση και δυνατότητες, και είχαν εν γένει διαφορετικό προσανατολισμό καθώς επίσης και διαφορετικά προβλήματα. Επίσης, η μη εφαρμογή ουσιαστικών και ενιαίων

⁴⁸⁶ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2012) «Ποίος είναι ο «Καλλικράτης» και πως λειτούργησε στον ένα χρόνο που πέρασε», Συνέντευξη στη Βασιλική Ηλιακοπούλου, 21 Μαρτίου 2012, σελ. 3

κριτηρίων είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν και πάλι Δήμοι πολλών ταχυτήτων.

Οι ορισμοί των εδρών των νέων δήμων σε αρκετές περιπτώσεις έγιναν με λαθεμένα κριτήρια (ακόμα και πελατειακής λογικής), ενώ σημειώθηκαν σημαντικές αντιδράσεις σε όλη την Ελλάδα (χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις των Δήμων της Κρήτης). Σε αρκετές λοιπόν περιπτώσεις, η χωροθέτηση της έδρας ορισμένων δήμων έγινε στην άκρη της διοικητικής τους επικράτειας ακόμα και σε περιοχές που σημειώναν τάσεις πληθυσμιακής μείωσης, και όχι στο κέντρο του, περιοχή όπου σημειωνόταν μεγάλη συγκέντρωση πληθυσμού αλλά και σημαντικότερες αναπτυξιακές τάσεις, υπό το βάρος των πιέσεων που άσκησαν οι τοπικές κοινωνίες. Σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις ως συμβιβαστική λύση ακολουθήθηκε το όνομα του νέου Δήμου να μην προέρχεται από την έδρα του, σε μια προσπάθεια περιορισμού των αντιδράσεων (π.χ. Δήμος Μακρακώμης με έδρα τη Σπερχειάδα). Έτσι, με τη λειτουργία των νέων Δήμων δημιουργήθηκαν αμέσως πρακτικά προβλήματα, μεταξύ των οποίων ήταν η αύξηση των χρονοαποστάσεων μεταξύ ορισμένων οικισμών από την έδρα και ταυτόχρονα από τις υπηρεσίες του δήμου, με τους πολίτες να μην εξυπηρετούνται ικανοποιητικά από αυτές και ουσιαστικά να υφίστανται περαιτέρω ταλαιπωρία, ενώ αντίστοιχα προβλήματα και άσκοπες δαπάνες μετακινήσεων αντιμετωπίζουν πλέον και οι υπάλληλοι και οι αιρετοί. Σήμερα κατά γενική ομολογία αναγνωρίζεται αυτή η αστοχία της μεταρρύθμισης.

Το νομοθετικό πλαίσιο, βάσει του οποίου εφαρμόστηκε το Πρόγραμμα Καλλικράτης, παρουσίασε αρκετά ασαφή σημεία, με αποτέλεσμα τη δημιουργία αρκετών αναπάντητων ερωτημάτων και αμφιβολιών ως προς τον τρόπο εφαρμογής του, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρείται επικάλυψη αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Αιρετής Περιφερειακής Διοίκησης. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια εφαρμογής του, τα σημεία αυτά εντοπίστηκαν και σταδιακά επιχειρήθηκε με την έκδοση συγκεκριμένων τροποποιήσεων (Προεδρικά Διατάγματα και Υπουργικές Αποφάσεις) η διευκόλυνση της προσαρμογής των ΟΤΑ στη νέα κατάσταση. Επίσης, στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται και συγκεκριμένες υποστηρικτικές προσπάθειες που έγιναν (π.χ. υποστηρικτικές μελέτες της ΕΕΤΑΑ για

την υλοποίηση του Καλλικράτη), οι οποίες στόχευαν στη διευκόλυνση της εφαρμογή του Νόμου και των τροποποιήσεών του. Το γεγονός αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση για αρκετό διάστημα βρέθηκε αντιμέτωπη με άμεσα καθημερινά προβλήματα διοικητικής φύσεως των Δήμων.

Η μεταφορά των νέων αρμοδιοτήτων στους Δήμους σύμφωνα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δεν συνοδεύτηκε από ακριβή κοστολόγηση και αντίστοιχη χρηματοδότηση. Αξίζει να σημειωθεί πως οι Καλλικρατικοί Δήμοι ενισχύθηκαν, με περισσότερες από 220 αρμοδιότητες (πάνω από 300 αρμοδιότητες πέρασαν με την εφαρμογή του προγράμματος στις αιρετές περιφέρειες), ενώ σημειώθηκε ταυτόχρονη δραστική μείωση κονδυλίων. Αυτό οδήγησε στο προφανές αποτέλεσμα της μη εύρυθμης άσκησης ακόμα και στοιχειωδών και αναγκαίων αρμοδιοτήτων, όπως περίτρανα τεκμηριώνεται στα δύο προηγούμενα κεφάλαια της παρούσας εργασίας.

Όμως, η μεταφορά των νέων αρμοδιοτήτων δεν υποστηρίχθηκε ούτε από την πρόσληψη του απαραίτητου εξειδικευμένου προσωπικού και την επιμόρφωση του υπάρχοντος, ώστε να είναι έτοιμο να αντιμετωπίσει τα καινούργια δεδομένα. Για παράδειγμα, η λειτουργία της πολεοδομίας, της πρόνοιας, του αγροτικού γραφείου κ.λπ. απαιτούν προσωπικό με τεχνογνωσία, καθώς και κατάλληλο λογισμικό, που οι Καποδιστριακοί Δήμοι δεν διέθεταν. Επιπροσθέτως, δεν έγινε ορθολογική κατανομή του προσωπικού των Δήμων που συνενώθηκαν, ενώ ζητήματα κατανομής σημειώθηκαν και όσον αφορά το προσωπικό που μετακινήθηκε από τις Νομαρχίες προς τους δήμους. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το Πρόγραμμα Καλλικράτης παρείχε τη δυνατότητα στους υφιστάμενους υπαλλήλους να επιλέξουν σε ποιο δήμο θα υπηρετούσαν, βάσει αποκλειστικά προσωπικών κριτηρίων και όχι βάσει των υπηρεσιακών αναγκών των δήμων. Αποτέλεσμα αυτού η συγκέντρωση υπαλλήλων σε κεντρικούς, μεγαλύτερους δήμους αστικών περιοχών, οι οποίοι στις περισσότερες περιπτώσεις υπερκάλυπταν τις ανάγκες τους, ενώ οι μικρότεροι σε μέγεθος δήμοι εμφάνισαν σοβαρές ελλείψεις με ότι αυτό συνεπάγεται για τους πολίτες. Κάτι αντίστοιχο συνέβη και όσον αφορά το προσωπικό της πρώην ΤΥΔΚ, το

οποίο ενσωματώθηκε κακώς σε δήμους που στην γεωγραφική τους ενότητα περιέλαβαν την πρωτεύουσα του Περιφερειακής Ενότητας.

Τα εκλεγμένα όργανα των Δήμων τα οποία παρουσιάζουν περιορισμένες πραγματικές ικανότητες άσκησης τοπικών πολιτικών, λόγω του ότι δεν έχουν το απαραίτητο μέγεθος, τους αναγκαίους πόρους, αλλά και το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, τείνουν να εκφυλιστούν σε φορείς με συμβολικό και διεκδικητικό χαρακτήρα. Η επιχειρησιακή ικανότητα είναι απαραίτητη για να αναδείξει την αποτελεσματικότητα που θα πρέπει να διαθέτει η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επίσης, κρίνεται ότι δεν έχει δοθεί ακόμα η βαρύτητα που θεσμοθετεί το Πρόγραμμα Καλλικράτης στην προώθηση της διαφάνειας, της πολιτικής λογοδοσίας, αλλά και της εκπροσώπησης όλων των κατοίκων των Δήμων με ισχυρό σύστημα αποκέντρωσης και συμμετοχής⁴⁸⁷.

Εκτός των προηγούμενων, η εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης δεν συνοδεύτηκε από την προμήθεια και ανανέωση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής (μηχανήματα έργων, μεταφορικά μέσα, απορριμματοφόρα, υλικοτεχνική υποδομή των υπηρεσιών σε Η/Υ κλπ), όπως έγινε με την εφαρμογή του Καποδίστρια. Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις οι πρώην δήμοι δεν είχαν προχωρήσει σε καταγραφή της υλικοτεχνικής υποδομής τους, κυρίως όσον αφορά τα υπολογιστικά συστήματα και τους εξοπλισμούς γραφείων, με αποτέλεσμα, μετά τη συγχώνευσή τους ο νέος δήμος να μην γνωρίζει τι έχει στην κατοχή του, έτσι ώστε να το αξιοποιήσει αποτελεσματικά.

Η συγχώνευση μικρών πληθυσμιακά Δήμων, που δεν είχαν μέχρι πρότινος υποχρέωση προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είχε ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει στους αιρετούς και στο προσωπικό η ανάλογη κουλτούρα για τις υποχρεώσεις απέναντι στους ελεγκτικούς μηχανισμούς. Αυτοί οι δήμοι πλέον, μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, ελέγχονται προληπτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο,

⁴⁸⁷ Βλ. αναλυτικά Ηλεpas N. (2011) «Greece: A case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism», (με τον Π. Γετίμη) στο έργο: John Loughlin et al. (Eds.) (2011), «The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe», OUP 2011

χωρίς όμως το προσωπικό να έχει παρακολουθήσει σχετικά σεμινάρια ενημέρωσης και προετοιμασίας του.

Μεταξύ των ζητημάτων εφαρμογής του Προγράμματος Καλλικράτη συμπεριλαμβάνεται και ο μη ικανοποιητικός μέχρι σήμερα βαθμός δημοτικής αποκέντρωσης, με την έννοια της πολιτικής δημοκρατίας, της συμμετοχής δηλαδή των πολιτών του εκάστοτε δήμου στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για την περιοχή του και συνεπώς της ενεργοποίησης του⁴⁸⁸. Εκτός αυτού, σημειώνεται η μέχρι σήμερα μη επιτυχής πορεία ενός καινοτομικού θεσμού του Καλλικράτη, αυτού του «Συνηγόρου του Πολίτη»⁴⁸⁹. Στόχος του είναι αφενός η υποδοχή καταγγελιών θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για περιπτώσεις δημοτικής κακοδιοίκησης και η μεσολάβηση για την επίλυση των σχετικών προβλημάτων και αφετέρου η διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεων του δήμου με τους πολίτες, μέσω της ετήσιας έκθεσης αλλά και επ' ευκαιρία σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης που εντοπίζονται. Ωστόσο, παρόλη τη σημαντικότητα του νέου αυτού θεσμού, από την αρχή της εφαρμογής εμφανίστηκαν ανυπέρβλητα ζητήματα όσον αφορά την εφαρμογή του. Συγκεκριμένα, μέχρι σήμερα ο θεσμός δεν έχει ουσιαστικά λειτουργήσει πέραν ελαχίστων περιπτώσεων. Η σχετική «Επιτροπή Διαβούλευσης» συστήθηκε μεν και παρέμεινε δε στα χαρτιά χωρίς να λειτουργήσει. Η εφαρμογή του θεσμού είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη διασφάλιση και ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας και την ταυτόχρονη ενίσχυση της λογοδοσίας των αιρετών προς του πολίτες. Σε καμία περίπτωση ο θεσμός δεν πρέπει να καταλήξει διακοσμητικό όργανο του Καλλικράτη.

Όσον αφορά την καταστατική θέση των αιρετών, ο Ν.3852/2010⁴⁹⁰ υπεισέρχεται με τις διατάξεις του στα παρακάτω σημεία: α) τις αποδοχές των αιρετών και β) την

⁴⁸⁸ Βλ. Hlepas N. (2011) «Greece: A case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism», (με τον Π. Γετίμη) στο έργο: John Loughlin et al. (Eds.) (2011), «The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe», OUP 2011

⁴⁸⁹ Βλ. www.synigoros.gr

⁴⁹⁰ Βλ. Νόμος 3852/10 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

ειδική άδεια των αιρετών που έχουν υπαλληλική ιδιότητα. Μέχρι την ψήφιση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων⁴⁹¹ το αιρετό αξίωμα στην αυτοδιοίκηση και εκείνων που υποχρεούνται να αφιερώνουν πλήρη χρόνο εργασίας στον Οργανισμό που υπηρετούν ήταν τιμητικό και άμισθο. Ωστόσο, στα πλαίσια της εξασφάλισης του δικαιώματος σε κάθε πολίτη που εκλέγεται σε όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να διαθέτει τον αναγκαίο χρόνο, να έχει στη διάθεσή του υπηρεσίες υποστήριξης και να έχει επίσης τους αναγκαίους πόρους, προκειμένου να ασκεί με αποδοτικότητα και εντιμότητα την αποστολή του, το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο ορίζει αντιμισθία των αιρετών αλλά και ειδική άδεια.

Με βάση τα παραπάνω κρίνεται ότι το Πρόγραμμα Καλλικράτης δεν ασχολείται επαρκώς με την καταστατική θέση των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Γίνεται σχετικά μικρή αναφορά στο ζήτημα, με τον πολυσέλιδο νόμο να αναφέρεται στην καταστατική θέση των αιρετών μόνο σε δύο άρθρα⁴⁹², ενώ κρίνεται ότι δεν αναφέρεται ικανοποιητικά σε ζητήματα σχετικά με την επιβαλλόμενη θωράκιση, στήριξη και υποστήριξη του θεσμού και εκείνων που τον υπηρετούν. Επίσης, δεν προσεγγίζει ικανοποιητικά ζητήματα, όπως τις υπηρεσίες που πρέπει να έχουν στη διάθεσή τους τα αιρετά όργανα, τα μέσα υποστήριξής τους, τους ανάλογους οικονομικούς πόρους και την εξασφάλιση της απρόσκοπτης εκπλήρωσης της λαϊκής εντολής και, τέλος, ζητήματα νομικής και ηθικής θωράκισης. Με δεδομένη την πολυπλοκότητα του νομοθετικού, χρηματοπιστωτικού και τεχνικού πλαισίου, τις γνώσεις και τη δυναμική που οφείλει να διαθέτει ο αιρετός, έτσι ώστε να είναι σε θέση να εφαρμόζει τους κανόνες της νομιμότητας και διαφάνειας, αλλά και την οφειλόμενη αποδοτικότητά του, κρίνεται αναμφίβολα αναγκαία η ενίσχυση της καταστατικής θέσης των αιρετών στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται ενεργά η αναβάθμιση και η ουσιαστικοποίηση του ίδιου του θεσμού, αφού οδηγεί στην προσέλκυση ικανού πολιτικού προσωπικού, ενώ οι

⁴⁹¹ Βλ. Ν.3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

⁴⁹² Βλ. άρθρο 92 περί αντιμισθίας και άρθρο 93 περί ειδικής αδειας κατά τη διάρκεια της θητείας των αιρετών του Νόμου 3852/10

αρμοδιότητες θα ασκούνται αποτελεσματικότερα και θα αναβαθμιστούν οι παρεχόμενες προς τον πολίτη υπηρεσίες⁴⁹³.

Συμπερασματικά, το Πρόγραμμα Καλλικράτης εμφάνιζε εξ αρχής σχεδιαστικές και άλλες εγγενείς αδυναμίες, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό επηρέασαν αρνητικά την πορεία των ΟΤΑ. Για το λόγο αυτό και στη βάση των συμπερασμάτων και προτάσεων πολιτικής της παρούσας αλλά και των προηγούμενων ενοτήτων, και αξιοποιώντας τις καλές πρακτικές άλλων χωρών της ΕΕ, όπως αυτές παρατίθενται σ' αυτήν την εργασία, θα πρέπει να υπάρξει μία νέα συνολική μεταρρύθμιση.

7.2 ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΝΕΑ ΠΟΛΥ-ΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, μία μεγάλη αδυναμία της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη ήταν το γεγονός ότι αυτή αφορούσε στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, αφήνοντας, σχεδόν, ανέγγιχτο το κεντρικό, καθώς και τις σχέσεις μεταξύ κεντρικού από τη μια, και περιφερειακού και τοπικού επιπέδου από την άλλη. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να συνεχίσουν να υπάρχουν επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των επί μέρους διοικητικών επιπέδων, με αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών στη χώρα μας. Συνεπώς, το μεγάλο ζητούμενο εξακολουθεί να είναι η εκπόνηση μιας νέας αρχιτεκτονικής για την πολύ-επίπεδη διακυβέρνηση της Ελλάδας. Με αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις δεν δύναται να επιτευχθεί η συνολική βελτίωση του διοικητικού συστήματος.

Προκειμένου, όμως, να προσεγγιστεί με όρους πολιτικής και διοικητικής επιστήμης η έννοια της «Πολύ-επίπεδης Διακυβέρνησης», είναι αναγκαίο να κατανοηθεί, ότι η Δημόσια Διοίκηση όλων των επιπέδων αποτελεί ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα και, επομένως, ότι πρέπει να προσεγγιστεί συστημικά το ζήτημα της λεγόμενης «κατανομής των αρμοδιοτήτων» στα τέσσερα επίπεδα άσκησης της πολιτικής εξουσίας και της δημόσιας διοίκησης (public management), δηλαδή στην Κεντρική

⁴⁹³ Βλ. αναλυτικά Γεωργάκης Θ. (2011) «Το Θεσμικό πλαίσιο των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι προοπτικές ποιοτικής αναβάθμισης», Ομιλία στο 3ο Forum Αυτοδιοίκησης του Συλλόγου Δημάρχων Αττικής, Πόρος 24 & 25 Σεπτεμβρίου 2011, σελ. 2

Διοίκηση, την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, και να προσδιοριστούν οι μεταξύ τους σχέσεις ως «συστημικές» σχέσεις.

Οι αρχές και οι στόχοι για τη συγκρότηση αυτού του διοικητικού συστήματος είναι οι ακόλουθες:

- Η επίτευξη της αποτελεσματικότητας στον προγραμματισμό και τη λειτουργία του συστήματος, που προϋποθέτει διαλειτουργικότητα και ισχυρές διαδραστικές σχέσεις των τεσσάρων επιπέδων και δημιουργεί οικονομίες κλίμακας.
- Ο σεβασμός της συνταγματικά κατοχυρωμένης διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Περιφερειών και Δήμων), που προϋποθέτει τη δημοκρατική λειτουργία του συστήματος.
- Η διασφάλιση της αρχής της επικουρικότητας.
- Η επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και με τρόπο που να διασφαλίζεται η ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητά τους.

Παρότι οι αρχές και οι στόχοι αυτοί δεν φαίνονται ομόρροποι, είναι αναγκαία η σύνθεσή τους, δεδομένου ότι είναι πλέον κατανοητή η όλο και μεγαλύτερη πολυπλοκότητα του διοικητικού φαινομένου και της αλληλεξάρτησης των επιπέδων της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης κατά την παραγωγή του διοικητικού έργου και των αντίστοιχων υπηρεσιών. Επιπροσθέτως, σε κανένα, πλέον, τομέα της δημόσιας πολιτικής δεν ασκούνται μόνον αποκλειστικές αρμοδιότητες, αλλά και οι λεγόμενες «συντρέχουσες» αρμοδιότητες. Είναι, βέβαια, εφικτό το «ξεκαθάρισμα» των αρμοδιοτήτων, ώστε να εξασφαλιστεί η αυτοτελής διοικητική λειτουργία και η δυνατότητα καθετοποιημένης παραγωγής (εντός ενός δημόσιου φορέα) μιας διοικητικής υπηρεσίας προς τους πολίτες ή τις επιχειρήσεις. Παράλληλα όμως, για όλες τις άλλες λειτουργίες και υπηρεσίες, που είναι πλέον οι περισσότερες, χρειάζεται να εξασφαλιστούν οι «συνέργειες» και οι «συστημικές» σχέσεις, με αξιοποίηση και των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, γιατί εν τέλει και για τους πολίτες το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι ενιαίο.

Στο πλαίσιο του διοικητικού συστήματος της χώρας, είναι βέβαια απαραίτητο να επιδιωχθεί αφενός ο αποτελεσματικότερος συντονισμός της Κεντρικής Διοίκησης με την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και με όλες τις (αποκεντρωμένες) περιφερειακές υπηρεσίες τους, που βρίσκονται σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και αφετέρου η αποτελεσματική Διαβαθμική Συνεργασία Περιφερειών και Δήμων.

Για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της αυτοδιοίκησης και ως ένα βαθμό μεταξύ αυτών και της κεντρικής διοίκησης προβλέφθηκαν στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» τα εξής:

1. Συμβάσεις δια-βαθμικής συνεργασίας⁴⁹⁴ μεταξύ δήμων της ίδιας περιφέρειας και της οικείας περιφέρειας, με τις οποίες αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιότητας ή την υποστήριξη της άσκησής της, για λογαριασμό ενός ή περισσότερων των συμβαλλόμενων μερών.
2. Προγραμματικές Συμβάσεις⁴⁹⁵ για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών. Συμβαλλόμενα μέρη τέτοιων συμβάσεων μπορούν να είναι οι δήμοι, οι περιφέρειες, οι σύνδεσμοι δήμων, οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι φορείς, καθώς και Ν.Π.Ι.Δ. στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, τα δημοτικά και περιφερειακά ιδρύματα, καθώς και κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα και τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, στα οποία περιλαμβάνονται και τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, το Δημόσιο ή φορείς αυτού.
3. Δίκτυα δήμων και περιφερειών⁴⁹⁶ σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 219 και 220 του Κ.Δ.Κ., με τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα του άρθρου 741 του Α.Κ.
4. Σύσταση δια-βαθμικού συνδέσμου δήμων και περιφερειών⁴⁹⁷ με ειδικό σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους. Οι σύνδεσμοι αυτοί αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Οι παραπάνω προβλέψεις αποτέλεσαν βελτίωση του θεσμικού πλαισίου για τη διαβαθμική συνεργασία. Πλην όμως, η συνεργασία αυτή αναφέρεται, κυρίως, στη

⁴⁹⁴ Βλ. άρθρο 99 του Ν.3852/2010

⁴⁹⁵ Βλ. άρθρο 100 του Ν.3852/2010

⁴⁹⁶ Βλ. άρθρο 101 του Ν.3852/2010

⁴⁹⁷ Βλ. άρθρο 105 του Ν.3852/2010

συνεργασία μεταξύ των δύο βαθμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ περιορίζεται σε λίγα μόνον πεδία συνεργασίας.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, προτείνεται η επανα-θεσμοθέτηση των αρμοδιοτήτων και των σχέσεων της Κεντρικής Διοίκησης, των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, των Περιφερειών και των Δήμων. Είναι, όμως, αναγκαίο να τονιστεί ότι η ανάπτυξη και η εμπέδωση των νέων ρόλων και των συστημικών σχέσεων δεν «θεσμοποιείται» όταν θεσμοθετείται. Χρειάζεται η πολιτική βούληση για την αλλαγή της κουλτούρας που διέπει σήμερα το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας και η βήμα-με-βήμα κατοχύρωση της αλλαγής με πολιτικά μέσα και μεσοπρόθεσμο επιχειρησιακό σχέδιο και δια μέσου της σταδιακής κοινωνικής καταξίωσής της. Πρακτικά (όπως προκύπτει από συναξιολόγηση αφενός των απαντήσεων στα ερωτηματολόγια και αφετέρου από καλές πρακτικές άλλων χωρών που εν πολλοίς αναφέρονται στο κεφ 2 της παρούσης), αυτό που χρειάζεται είναι η εκπόνηση και υλοποίηση ενός σχεδίου δράσης για τη βελτίωση της Πολύ-επίπεδης Διακυβέρνησης, το οποίο θα μπορούσε να περιέχει:

1. Την αξιολόγηση, κατά τομέα δημόσιας πολιτικής, της σημερινής κατανομής των αρμοδιοτήτων στα τέσσερα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική Διοίκηση, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Περιφέρειες και Δήμοι) και των μεταξύ τους σχέσεων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών, ιδιαίτερα όταν αυτές είναι «συντρέχουσες».
2. Τη βελτίωση, κατά τομέα δημόσιας πολιτικής, του σχετικού κανονιστικού πλαισίου, προκειμένου να επιτυγχάνονται οι ανωτέρω αρχές και στόχοι κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή της τομεακής δημόσιας πολιτικής, αλλά και να διασφαλίζεται η πολιτική συνοχής των ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων της χώρας.
3. Τον προσδιορισμό των προϋποθέσεων και των όρων για την εφαρμογή του νέου κανονιστικού πλαισίου και ιδιαίτερα των αναγκαίων υλικών και άυλων πόρων, περιλαμβανομένων των δομών, των λειτουργιών και των σχέσεων των αντίστοιχων δημοσίων φορέων, καθώς και της διαλειτουργικότητας των συστημάτων τους.

4. Την αναβάθμιση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους, τη διασφάλιση της θεσμικής μνήμης και μηχανισμών διαχείρισης της γνώσης και τη βελτίωση της διοικητικής κουλτούρας στο δημόσιο τομέα.

Στο πλαίσιο της ανωτέρω αξιολόγησης της κατανομής των αρμοδιοτήτων, αξιολογείται και η σκοπιμότητα της διατήρησης των (αποκεντρωμένων) Περιφερειακών υπηρεσιών των κεντρικών δημοσίων φορέων ή της μεταφοράς τους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (Περιφέρειες και Δήμους), μαζί με τους αντίστοιχους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Ενδεικτικά, οι λειτουργικές περιοχές στις οποίες μπορεί να αποσαφηνιστούν και να επανα-θεσμοθετηθούν οι αρμοδιότητες και οι σχέσεις μεταξύ Υπουργείων – Αποκεντρωμένων Διοικήσεων – Περιφερειών – Δήμων όπως προκύπτει από συναξιολόγηση αφενός των απαντήσεων στα ερωτηματολόγια και αφετέρου από καλές πρακτικές άλλων χωρών που εν πολλοίς αναφέρονται στο κεφ 2 της παρούσης είναι οι ακόλουθες :

1. Αναπτυξιακός, χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός και πολιτική χρήσεων γης.
2. Εκπαιδευτική πολιτική, κοινωνική πολιτική, πολιτική πρόνοιας και απασχόλησης.
3. Αδειοδότηση επαγγελματικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας στους τομείς Αγροτικής Οικονομίας (Γεωργίας – Κτηνοτροφίας – Αλιείας), Ανάπτυξης (Φυσικών Πόρων – Ενέργειας – Βιομηχανίας – Απασχόλησης – Εμπορίου – Τουρισμού), Μεταφορών – Επικοινωνιών, Δημόσιας Υγείας και Κοινωνικής Μέριμνας, Παιδείας – Πολιτισμού – Αθλητισμού.
4. Αδειοδότηση των έργων και επενδύσεων περιφερειακής και τοπικής σημασίας (με βάση τα εκάστοτε εγκεκριμένα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια).
5. Παρακολούθηση της κατάστασης του περιβάλλοντος και εφαρμογή του κανονιστικού πλαισίου προστασίας του περιβάλλοντος (έδαφος, αέρας, θάλασσα), π.χ. έγκριση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.
6. Διαχείριση των υδάτων, στερεών και υγρών αποβλήτων, κινδύνων από φυσικές και τεχνολογικές καταστροφές – Πολιτική προστασία.
7. Ανάδειξη των πολιτιστικών πόρων και προώθηση του τουρισμού.

8. Διοίκηση της ενδοπεριφερειακής συγκοινωνίας, παρακολούθηση της λειτουργίας και συντήρηση των συγκοινωνιακών έργων περιφερειακής και τοπικής σημασίας.
9. Διαχείριση των δημόσιων ακινήτων και υποδομών περιφερειακής και τοπικής σημασίας, των πάρκων και των ορεινών όγκων.
10. Διαχείριση λιμένων, μαρίνων και των παράκτιων εγκαταστάσεων, κ.α.

Οι ανωτέρω λειτουργικές περιοχές ανήκουν σε τομείς δημόσιας πολιτικής που αντιστοιχούν σε εξειδικευμένα Υπουργεία. Επομένως, απαιτείται η καταγραφή και αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης στις ανωτέρω λειτουργικές περιοχές, σε συνεργασία με το αντίστοιχο Υπουργείο, ως προς την άσκηση της κατά τομέα δημόσιας πολιτικής και ιδιαίτερα όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα τέσσερα επίπεδα της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης και των συστημικών σχέσεων μεταξύ των επιπέδων αυτών.

Τέλος, για την εφαρμογή του νέου κανονιστικού πλαισίου απαιτείται ο σχεδιασμός ενός Ολοκληρωμένου Προγράμματος, που θα περιλαμβάνει τους αναγκαίους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, προδιαγραφές και πρότυπα, επικοινωνία με τους πολίτες και διοίκηση των αλλαγών και του Προγράμματος. Επίσης, σκόπιμη είναι η οργάνωση πολιτικών πρωτοβουλιών για τη σταδιακή αλλαγή της κουλτούρας του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος, από το πατερναλιστικό σύστημα αξιών σε κοινωνικές αξίες εταιρικών σχέσεων και συνεργειών, από την μονοπολική πολιτική αντίληψη στην πολυπολική αντίληψη και από το συγκεντρωτικό και ιεραρχικό μοντέλο άσκησης διοίκησης σε ένα αποκεντρωτικό και δικτυακό σύστημα δημόσιου μάνατζμεντ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ

Α. Ελληνική βιβλιογραφία, αρθρογραφία

1. Αθανασόπουλος Κ. (2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης» Η Περιφερειακή Διάσταση της Νέας Στρατηγικής Ευρώπη 2020, Αθήνα: Σ.Ε.Π.
2. Αθανασοπούλου Ε. και Λαλένης Κ. (2012) «Η Ελληνική πόλη μπρος στα νέα δεδομένα της γενικευμένης κρίσης. Το παράδειγμα της Πάτρας», 3ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος 2012
3. Αρταβάνη, Μ.-Α. (2011) «Η Αναπτυξιακή Διάσταση του Προγράμματος «Καλλικράτης» σε Περίοδο Κρίσης»
4. Βενετσανοπούλου Μ. (2014) «Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση», Εκδόσεις Σάκκουλα
5. Βενετσανοπούλου Μ. και Ακριβός Χ. (2013) «Ανάπτυξη επιχειρηματικότητας στον ελληνικό δημόσιο τομέα: πραγματικότητα ή ουτοπία;», 5^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημών «Αναδιοργάνωση της Διοίκησης και του Κράτους στη μετά το ‘μνημόνιο’ εποχή», 28-30 Νοεμβρίου 2013, Κομοτηνή
6. Βενετσανοπούλου Μ. (2012) «Η κρατική συμβολή στον τουρισμό. Εναλλακτικές μορφές τουρισμού: Ιστορική εξέλιξη, θεσμικό πλαίσιο», Αθήνα
7. Βενετσανοπούλου Μ. (2002) «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα
8. Βενιζέλος Ε. (1992) «Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης», Ε.Δ.Δ.Δ.
9. Γεμενετζή Γ. (2011) «Προτάσεις για τον καθορισμό ή /και τη μεταφορά στους ΟΤΑ χωροταξικών, πολεοδομικών και δημοσιονομικών (αποκλειστικών) αρμοδιοτήτων, με γνώμονα την προάσπιση των αρχών της πράσινης ανάπτυξης. Πρόσκληση για συμμετοχή στο Δημόσιο Διάλογο: Μετάβαση σε μια Πράσινη Ελλάδα στην Επιτροπή 7 (Παιδείας, επαγγελματικής εκπαίδευσης, πολιτισμού 2010-2020)»
10. Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (2015): Ετήσια Έκθεση 2014, Αθήνα
11. Γιαννόπουλος Π. «Για την Ελλάδα της Αυτοδιοίκησης και της Πολιτικής» ...
12. Γιαννόπουλος Π. «Για τον πολίτη και την Αρκαδία»
13. Γιαννόπουλος Π. (2001) «Κοινωνία Πολιτών και Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Δωδώνη
14. Γκοντόρας Γ. και Μπέλλος Χ. (2000) «Εκτέλεση Προμηθειών ΟΤΑ»
15. Γκοντόρας Γ. και Μπέλλος Χ. (2001) «Οικονομική Διαχείριση των ΟΤΑ», ... Τεύχος Α
16. Γκοντόρας Γ. και Μπέλλος Χ. (2004) «Νομιμότητα Δαπανών Δήμων και Κοινοτήτων»
17. Γωγάκου Μ. και Κουτζιάρη Α. (2012) «Σχέδιο Καποδίστριας-Πρόγραμμα Καλλικράτης και Οικονομική Ανάλυση Δήμου Κασσάνδρας», Διπλωματική εργασία
18. Δέφνερ Α. και Καραχάλης Ν. επιμ. (2012) «Marketing και branding του τόπου: Η διεθνής εμπειρία και η ελληνική πραγματικότητα», Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος
19. Ελληνική Επιτροπή για την Ευρωπαϊκή Ένωση, (2008) «Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρώπης», Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα

20. Ελληνική Επιτροπή για την Ευρωπαϊκή Ένωση,(2007-2013) «Το μέλλον των Ευρωπαϊκών Περιφερειών», Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα
21. ΕΕΤΑΑ-ΚΕΔΚΕ (2013) «Ελάχιστο κόστος λειτουργίας Δήμων & νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων
22. Ελεγκτικό Συνέδριο – ΕΕΤΑΑ (2009) «Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου επί θεμάτων δαπανών ΟΤΑ α' βαθμού έτους 2008»
23. Επιθεώρηση ΤΑ (2012) «Κρίση και ΤΑ – Η αλληλεγγύη το μόνο αντίδοτο στα προβλήματα των πολιτών»
24. Επιτροπή των Περιφερειών (2009): «Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», Βρυξέλλες
25. Ευαγγελίδου Μ., Ζήφου Μ. και Λαλένης Κ. (2009) «Σχεδιάζοντας ζώνες παραγωγικών δραστηριοτήτων: χρόνιες αδυναμίες, τάσεις, προβλήματα». 2ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Επιμέλεια Β. Κοτζαμάνης, Α. Κούγκολος, Η. Μπεριάτος, Δ. Οικονόμου, Γ. Πετράκος, τόμος Ι, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος
26. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012) «Οδηγός Ευρωπαϊκής πληροφόρησης για τον πολίτη»
27. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (.....) «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Η συμβολή του στην συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης»
28. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2001) «Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε συνεχή πορεία διεύρυνσης»
29. Ευρωπαϊκή Ένωση (2013) «Πολιτική συνοχής 2014-2020. Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση»
30. Ζυγούρης Π, Παπαδόπουλος Γ. (2010) «Πρόγραμμα Καλλικράτης – Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία», εκδόσεις Ζυγούρη
31. Ινστιτούτο Δημοκρατίας Κων/νος Καραμανλής (.....) «Αποδοτικότητα στη Δημόσια Διοίκηση»
32. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008) «Το Σύστημα Διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ», Ενδιάμεση Έκθεση
33. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΚΕΔΚΕ (2008) «Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»
34. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008) «Μελέτη για την Οργανωτική Αναδιάρθρωση και Λειτουργική Αναβάθμιση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης»
35. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2009) «Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της ΤΑ ενόψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης»
36. ΙΣΤΑΜΕ, (2001), «Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επιπτώσεις στη διοίκηση και στο Πολιτικό Σύστημα» Αθήνα
37. Κανελλόπουλος Π.,(2010), «Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η Συνθήκη για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
38. Καραναστάσης Μ. (2012) Έλεγχος νομιμότητας πράξεων οργάνων των ΟΤΑ Α' βαθμού – άσκηση προσφυγών' 2012, Εκδόσεις Καραναστάση
39. Καραναστάσης Μ. (2011) Νέα αρχιτεκτονική Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης' Εκδόσεις Καραναστάση
40. Καραχάλης Ν. (2011) «Βιώσιμες πολιτικές επανάχρησης κτιριακών συνόλων και δραστηριότητες πολιτισμού και αναψυχής: Νέοι «εναλλακτικοί» πολιτιστικοί χώροι στο Άμστερνταμ και την Αθήνα», στον Έπιστημονικό Τόμο προς τιμή του Καθηγητή Π. Λουκάκη, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, Δαρδάνος/Gutenberg

41. Καραχάλης Ν. (2008) «Νέες πολιτιστικές χρήσεις σε πρώην βιομηχανικούς χώρους και περιοχές: Ο ρόλος των Ο.Τ.Α. και του Εθελοντικού Τομέα», 5η Πανελλήνια Επιστημονική Συνάντηση TICCIEH «Το Τέλος των Γιγάντων, Βιομηχανική Κληρονομιά και Μετασχηματισμοί των Πόλεων». Βόλος, 22-25 Νοεμβρίου 2007
42. Κατσούλης Δ. (1992) «Τοπικές υποθέσεις και συνενώσεις ΟΤΑ», «Σύνταγμα»
43. ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, (.....) «Το προφίλ των Δήμων και των Περιφερειών» (.....)
44. ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ (2000) «Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» (.....)
45. ΚΕΔΚΕ (2001), «Ενίσχυση των Ευρωπαϊκών Τάσεων Ανάπτυξης στην Τοπική Αυτοδιοίκηση Νοτιοανατολικής Ευρώπης», Διεθνής Διάσκεψη, Βουλγαρία.
46. ΚΕΔΚΕ (2005) «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση», Έκθεση Επιστημονικής Επιτροπής
47. ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ (2005) «Η Οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Επίκεντρο της Μεταρρύθμισης του Διοικητικού μας Συστήματος», Αθήνα, σελ. 3 επ.
48. ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ (2013) «Οι Δήμοι σε αριθμούς στον Καλλικράτη»
49. ΚΕΔΕ (2015) «Προσυνεδριακός Διάλογος Αιρετών», Αθήνα, 20-04-2015, http://www.kedke.gr/?page_id=211
50. Κλειώσης Χ. (1983) «Κοινοτική αυτοδιοίκηση και Καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα», στο Νικοκάβουρα Α. (1983) «Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους», University Studio Press, Θεσσαλονίκη
51. Κλειώσης Χ. (1977) «Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως: από τους προϊστορικούς χρόνους μέχρι σήμερα», Αθήνα, Η Καθημερινή, 9 Μαρτ. 1978
52. Κολιόπουλος Κ., Τριανταφύλλου Α., Ψαρράς-Τασιόπουλος Ι. και Τζουβαδάκης Ι. (2012) «Παρακολούθηση της εκπόνησης των ΓΠΣ σε Δήμους δύο όμορων Νομών – Η περίπτωση των Νομών Φθιώτιδας και Ευρυτανίας», 3^ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 27-30 Σεπτεμβρίου 2012, Βόλος
53. Κοντιάδης Ξ. (2010) «Πρόταση Μοντέλου Οργάνωσης της Κοινωνικής Υπηρεσίας – Περιφέρεια και ΟΤΑ α' βαθμού»
54. Κόρσου Δ. (2013): «Διοικητικό Δίκαιο Δ' Έκδοση, Ενημερωμένη-Συμπληρωμένη από την Μ. Ε. Κόρσου Παναγοπούλου. Εκδόσεις Σάκκουλα
55. Κότιος Α., Μιχαηλίδης Γ. και Σαράτσης Γ., (2009) «Περιφερειακός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα: Ουσιώδης Στρατηγική ή Σχεδιασμός Ανάγκης», στο Κοτζαμάνης Β., Κούγκολος Α., Μπεριάτος Η., Οικονόμου Δ., και Πετράκος Γ., (επιμ) (2009) «Πρακτικά του 2ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης», Βόλος 24-27 Σεπτεμβρίου 2009, Τόμος Ι.
56. Κότιος Α., Κουτουλάκης Μ., και Σαράτσης Γ., (2009) «Χωρικός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός στην Ελλάδα», στο Κοτζαμάνης Β., Κούγκολος Α., Μπεριάτος Η., Οικονόμου Δ. και Πετράκος Γ., (επιμ) (2009) «Πρακτικά του 2ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης», Βόλος 24-27 Σεπτεμβρίου 2009, Τόμος Ι
57. Κότιος Α. (2011) «Τα οικονομικά των ΟΤΑ με βάση τα νέα δεδομένα», Σύλλογος Δημάρχων Αττικής, 3ο Forum Αυτοδιοίκησης, Πόρος 24 & 25 Σεπτεμβρίου 2011
58. Κότιος Α., Ντυκέν Μ.Ν. και Σαράτσης Γ., (2011) «Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»: Εκτίμηση των Επιπτώσεων των Συνενώσεων στην Δυτική Μακεδονία» Εργασία που παρουσιάστηκε στο 9ο Εθνικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρίας Περιφερειακής Επιστήμης με θέμα: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Οικονομική Κρίση, Αθήνα 6-7 Μαΐου 2011

59. Κότιος Α., Σαράτσης Γ. και Κουτουλάκης Μ., (2011) «Σχεδιάζοντας την Ανάπτυξη. Μεθοδολογικά Ερωτήματα και Προβληματισμοί» Εργασία που παρουσιάστηκε στο 9ο Εθνικό Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρίας Περιφερειακής Επιστήμης με θέμα: Περιφερειακή Ανάπτυξη και Οικονομική Κρίση, Αθήνα 6-7 Μαΐου 2011
60. Κοντογιώργης Γ. (1992) «Κοινοτική αυτοδιοίκηση και καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα», στο Πετρίδης Π. (1992) «Ιωάννης Καποδίστριας, 1776-1831. Ο κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος», Αθήνα, σελ. 231-246
61. Κουκιαδάκης Ε. (2006) «Μητροπολιτικοί Δήμοι και Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση», Μητροπολιτικοί Δήμοι και Αιρετή Περιφερειακή Αρχή, Αθήνα: Σ.Ε.Π.
62. Κουκουλόπουλος, Π., Αλαβάνος, Γ., Γιαννακούρου, Γ., Χλέπας Ν.-Κ., Κιουσοπούλου, Λ., Πολύζος, Γ., Παπαμίχος, Ν., Οικονόμου, Δ., Πετρούλιας, Δ. (2009) «Πολεοδομικές Αρμοδιότητες και Σύνταγμα», Εκδόσεις Παπαζήση, Σειρά: Μελέτες Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης-5
63. Κούρτης Γ. (1998) «Το Σύνταγμα και η έννοια της τοπικής υπόθεσης δευτέρου βαθμού», Το Σ.24
64. Λαδιάς Χ. (2013) «Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης της Ελλάδας»
65. Λαδιάς Χ. (2014): «Ειδικά θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης» Εκδόσεις Παπαζήση
66. Λυκογιάννη Β. «Η εφαρμογή μεθόδου Διοίκησης ολικής ποιότητας στους οργανισμούς ΤΑ», Διδακτορική Διατριβή
67. Μακροπούλου Ελενη (2006) Τον Συνταξιοδοτικό και το Ασφαλιστικό Καθεστώς των Υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., Έκδοση Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. , Αθήνα.
68. Μακρυδημήτρης Α. (1996) «Η Διοίκηση σε κρίση», Αθήνα: «Νέα Σύννορα» Α.Α Λιβάνη.
69. Μακρυδημήτρης Α. (2001) «Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα» [με τον Επ. Σπηλιωτόπουλο], Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας
70. Μαίστρος Π. (2009) «Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα (1975-2015)», εκδόσεις Παπαζήση
71. Μαρίνος, Αν. (2010) «Ο “Καλλικράτης” και το Σύνταγμα», Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, Σεπτέμβριος 2010
72. Μιχαηλίδης Γ. (2011) «Σχεδιασμός και Αξιολόγηση στην Ανάπτυξη και στην Κρίση», Εκδόσεις BANIAS, Θεσσαλονίκη
73. Μιχαηλίδου Ε. (2008) «Ορεινές Περιοχές της Ελλάδας. Χαρακτηριστικά και Στρατηγικές Ανάπτυξης»
74. Μπεριάτος Η. (2012) «Η Διοικητική αναδιάρθρωση - Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μιά χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση» στο Βιβλίο πρακτικών 3ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας και Εκδόσεις Γράφημα, Βόλος
75. Μπέσιλα – Βήκα Ε. (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
76. Μπέσιλα – Βήκα Ε. (1998) «Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς επιχειρηματικής δραστηριότητας», Εκδόσεις Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη
77. Μπέσιλα – Παπαγιάννη Δ. (1996) «Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Δίκαιο και Οικονομία, Π. Ν. Σάκκουλας
78. Μπέσιλα – Βήκα Ε. (1995) «Ο “ακαθάριστος” κύκλος αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών», ΕΤΑ, περίοδος Β', τ.74-75

79. Μπέσιλα – Βήκα Ε. (1995) «Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (.....)
80. Νομαρχία Αθηνών » (.....) «Συνεργασία της Νομαρχίας Αθηνών με τα Πανεπιστημιακά Ιδρύματα και την ΤΑ. Ανάπτυξη βέλτιστων Προγραμμάτων και Υλοποίηση Δράσεων με στόχο την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών»
81. Οικονόμου Δ. (2008) «Προτάσεις για την αναμόρφωση του συστήματος πολεοδομικού σχεδιασμού», στο Π. Κουκουλόπουλος, Αλαβάνος, Γ., Γιαννακούρου, Γ., Χλέπας Ν.-Κ., Κιουσοπούλου, Λ., Πολύζος, Γ., Παπαμίχος, Ν., Οικονόμου, Δ., Πετρούλιας, Δ. (2008) «Πολεοδομικές Αρμοδιότητες και Σύνταγμα», Εκδόσεις Παπαζήση, Σειρά: Μελέτες Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης - 5
82. Πάντειο Πανεπιστήμιο – Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης «Το διπλογραφικό σύστημα και ο οικονομικός έλεγχος στους Δήμους» (.....)
83. Παπαγιάννης Δ. (2011) «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή
84. Παπαγιάννης Δ. (2007) «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή
85. Παπαγιάννης Δ. (2005) «Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή
86. Παπαγιάννης Δ. (2001) «Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων: Αστυνομική και δικαστική συνεργασία SCHENGEN & EUROPOL», εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή
87. Παπαδημητρίου Γ. (1993) «Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία», Εκδόσεις Σάκκουλα
88. Παπαιακώβου Α. «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση – Η Διοικητική-πολιτική αναδιάρθρωση και οι προκλήσεις της. Η Ευρωπαϊκή διάσταση μέσα από το μοντέλο της Βαρκελώνης», Διπλωματική εργασία
89. Παπανδρέου Ε. (1981) «Τοπικά υποθέσεις», ΕΤΑ
90. Πατρίκιος Γ. (2009) «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα – Το προσυμβατικό στάδιο», Νομική Βιβλιοθήκη
91. Παυλόπουλος Πρ. (1985) «Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση. Η νομική παραμόρφωση ενός όρου και οι συνέπειές της», Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.5/1985
92. Περιοδικό Αυτοδιοίκηση (.....) «Οι Δήμοι απαντούν στην κρίση – Κοινωνική αλληλεγγύη ΤΑ» Δεν υπάρχει αρθρογράφος?
93. Περιφέρεια Θεσσαλίας (2007) «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Θεσσαλίας 2007-2013» είναι/ ήταν αναρτημένο σε ιστοσελίδα? ή σε κείμενο?
94. Πικραμένος, Μ. (2011) «Τα όρια της Αυτοδιοίκησης και των ΟΤΑ και ο Νομοθέτης», Εισήγηση στη διημερίδα “Δημόσια Διοίκηση και Δημόσια Λειτουργήματα: Επισκόπηση της νομολογίας του Γ’ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας” . Πανεπιστήμιο Αθηνών 7 και 8 Νοεμβρίου 2011, <http://www.constitutionalism.gr/site/2299-ta-oria-tis-aytodioikisis-kai-twn-ota-kai-o-nomote/>
95. Πικραμένος Π. (2012): Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους, μετά τον Καλλικράτη, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
96. Ράικου Αθ. (1970) «Η γενική θεωρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Ε.Δ.Δ.Δ., έκδοση 2η

- 97.Ράπτη – Βελλή Ν. (2005): ‘Ο θεσμός του Γενικού επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης’ περιλαμβάνεται στο συλλογικό τόμο ‘Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική’, επιμέλεια Κουτσούκης Κ, Σκλιάς Π., Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα.
- 98.Ρούση Γ. (2007) «Η ολική ποιότητα στη Διοίκηση της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης», Διδακτορική Διατριβή
- 99.Σκάγιαννης Π. (2009) «Από το S στο σίγμα: προς μια νέα ανάπτυξη του ελληνικού χώρου;», Μάιος-Ιούνιος 2009
- 100.Στεφανόπουλος Π.Θ., (1995),Κωδικοποίηση Νόμων και λοιπών Ρυθμίσεων Προσωπικού του Δημοσίου, Ν.Π.Δ.Δ και Ο.Τ.Α, Αθήνα, Εκδόσεις Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Υπουργείου Πολιτισμού
- 101.Σπηλιωτόπουλος, Επ. (2011) «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Αθήνα 2011
- 102.Συμεωνίδου Δ. (2012) «Η Αυτοδιοίκηση στον καιρό του μνημονίου», Ο Χρόνος – Καθημερινή Εφημερίδα Κομοτηνής
- 103.Συρίγος Α. (2005): ‘Νόμοι υπάρχουν, αλλά δεν εφαρμόζονται: δύο έρευνες της Διεθνούς Διαφάνειας Ελλάδος, περιλαμβάνεται στο συλλογικό τόμο ‘Διαφθορά και Σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική’, επιμέλεια Κουτσούκης Κ, Σκλιάς Π., Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα.
- 104.Σωτηρέλης Γ. (2009) «Μελέτη για την λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης», ΙΣΤΑΜΕ – Ίδρυμα Ανδρέας Παπανδρέου
- 105.Σωτηρέλης Γ. και Ξηρός Θ. (2010) «Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», (συντονισμός της ερευνητικής ομάδας - επιμέλεια του συλλογικού τόμου), Εκδ. ΙΤΑ/Παπαζήσης
- 106.ΤΕΔΚΝΑ «Δημοτικά Αττικά Δρώμενα»
- 107.Τριανταφυλλόπουλου Α. (2004), «Οι Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα, Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- 108.Τριανταφυλλόπουλου Α. (2013), «Καλλικράτης , η Απασχόληση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», Αθήνα, Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- 109.Τριανταφυλλόπουλος Ν. (2009) «Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα σε προγράμματα αστικών αναπλάσεων», 2ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, ΤΜΧΠΠΑ, Βόλος
- 110.Τσάτσος, Δ. (1993) «Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας», Αθήνα, σελ. 397 επ.
- 111.Τσενές Η. (1986) «Τοπική Αυτοδιοίκηση – Θεωρία και Πράξη», έκδοση Φοίβος, Αθήνα 1986
- 112.Τσιτσιφλή Σ. και Κανακούδης Β. (2009) «Έργα σύμπραξης Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα στην παροχή υπηρεσιών αστικού νερού: εμπειρία και εξελίξεις», Κοινό Εθνικό Συνέδριο 11ο ΕΥΕ & 7ο ΕΕΔΥΠ, Τόμος Ι, Βόλος
- 113.Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2012) «1η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιόδου 2014-2020»
- 114.Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2013) - 2η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιόδου 2014-2020
- 115.Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2013) - Ολοκληρωμένη Προσέγγιση στη Χωρική Ανάπτυξη στο πλαίσιο του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης 2014-2020

- 116.Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (2014) «3η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιόδου 2014-2020»
- 117.Υπουργείο Εσωτερικών και Υπουργείο Εξωτερικών (2008) «ΤΑ και Διαπολιτισμικότητα»
- 118.Υπουργείο Εσωτερικών ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ (2007) Οδηγός καταστημάτων Υγειονομικού ενδιαφέροντος, Αθήνα.
- 119.Υπουργείο Εσωτερικών (2013) «Προδιαγραφές του έργου των ομάδων αξιολόγησης και αναδιοργάνωσης των δομών των Δήμων»
- 120.Φίλος Ι (2015): Η 'Διαφάνεια' ως αποτελεσματικό εργαλείο στο Τοπικό Επίπεδο Διακυβέρνησης'6ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Καλαμάτα
- 121.Φίλος Ι (2004): Εγχειρίδιο πολιτικών και διαδικασιών: Εργαλείο οργάνωσης και ελέγχου, Αθήνα: Εκδόσεις IQ Group, Αθήνα
- 122.Φίλος Ι (2004): Σύστημα εσωτερικού ελέγχου επιχειρήσεων – Εκδόσεις IQ Group, Αθήνα
- 123.Φλογαίτης Ι. Σπυρίδων, (1987), « Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα» Αθήνα Κομοτηνή , Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλας
- 124.Χλέπας Ν.-Κ. (1994) «Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις», Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή
- 125.Χλέπας Ν.-Κ. (1998) «Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς», στο Χλέπας, Ν.-Κ. (1998) «Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας», Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 183.
- 126.Χλέπας Ν.-Κ. και Τασόπουλος Γ. (2000) «Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλας
- 127.Χλέπας Ν.-Κ. (2005) «Ο Δήμαρχος: ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- 128.Χλέπας Ν.-Κ. και Μέρτζιος Ε. (2012) «Οδηγός του πολίτη για την προστασία του περιβάλλοντος», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- 129.Χρυσανθάκης Χ. (2010) «Καλλικράτης – Ο νέος Νόμος για την Αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση», εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

B. Ξενόγλωσση βιβλιογραφία, αρθρογραφία

- 130.Austrian Association of Communities (2003) «Strong Municipalities – Europe's driving force»
- 131.Balas G. and Hegedüs J. (2001) «Local self-government and Decentralization in Hungary»
- 132.Bunddaard U. and Vrangbaek K. (2007) «Reform by coincidence? – Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark», Scandinavian Political Studies,30(4): 491-520
- 133.Capital Cities of EU (2013) «Declaration from all EU capital city mayors: Launch of new dialogue with EC on Europe's recovery: EU Capital Cities – essential partners for Europe 2020».....
- 134.Christiansen J. (2008) «The Danish Reform», Seminaire sur les Finances Locales, Paris, 12 December 2008

- 135.Coccossis H. (2008) «Cultural Heritage, Local Resources and Sustainable Tourism», International Journal of Services Technology & Management, Vol. 10(1)
136. Committee of Regions (2001) «Regional and Local Government in the European Union – Responsibilities and Resources», European Communities, Belgium
- 137.Committee of Regions (2010) «EU2020: greener, fairer, more sustainable growth, but why not more local?»
- 138.Committee of Regions (2010) «The future of EU cohesion policy as seen by regions and cities European Commission, Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth»
- 139.Committee of Regions (2012) «European regions and cities set agenda for successful cohesion policy 2014-2020»
- 140.Council of European Municipalities and Cities (2009) «The Economic and Financial Crisis – Impact on Regional and Local Authorities», Paris
- 141.Council of Europe Publishing (1992) Studies appearing in the series «Structure and operation of local and regional democracy», the case of Belgium, Council of Europe, Strasbourg
- 142.Council of Europe Publishing (1992) Studies appearing in the series «Structure and operation of local and regional democracy», the case of Denmark, Council of Europe, Strasbourg
- 143.Council of Europe Publishing (1993) Studies appearing in the series «Structure and operation of local and regional democracy», the case of Germany, Council of Europe, Strasbourg
- 144.Dexia (2004) «Local Finance in the 25 countries of the European Union», Dexia editions, Paris
- 145.Dexia (2007) «EU sub-national governments – an overview», Dexia editions, Paris
- 146.Dexia (2008) «Sub-National Governments in the European Union – Organization, responsibilities and finance», Dexia editions, Paris
- 147.DPADM (2006) «GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG Public Administration Country Profile», Division for Public Administration and Development Management (DPADM) - Department of Economic and Social Affairs (DESA) - United Nations, May 2006
- 148.Elsenhans H. (2005) «Administrative Reforms in Germany», Paper presented at Global Blues and Sustainable Development: The Emerging Challenges for Bureaucracy, Technology and Governance, University of South Florida, September 23-24, 2005
- 149.ESPO (2009) «The Global Economic Crisis - European Regions and Cities», Newsletter No 8/26 June 2009
- 150.European Commission (2008) «Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013)», DG Regio, November 2008
- 151.European Commission (2010) «Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee on the Regions», COM (2010) 553 final
- 152.European Commission (2010) «Investing in Europe's future, Fifth report on economic, social and territorial cohesion», November 2010

153. European Commission (2011) «Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013», Polish EU Presidency Warsaw 2011
154. European Commission Services (2012) «Position of the European Commission Services on the development of Partnership Agreement and programs in Greece for the period 2014-2020»
155. European Parliament, «Report on optimising the role of territorial development in cohesion policy», (2011/2312(INI)), Committee on Regional Development, Rapporteur: Derek Vaughan
156. Getimis P. And Grigoriadou D. (2004) «The Europeanization of urban governance in Greece: a dynamic and contradictory process», International Planning Studies, Volume 9, Issue 1, 2004
157. Gospodini A. (2009) «Urban Design», in Hutchison R. (ed) Encyclopedia of Urban Studies, Sage Publications
158. Gospodini A. (2012) «Economic crisis and the shrinking Greek cities», 1st International Conference of Architecture and Urban Design, 19-21 April 2012, EPOKA University
159. Gospodini A. and Triantafyllidou Ch. (2013) «City marketing – a strategic plan for enhancing the cultural identity of the city of Komotini, Greece» in Gospodini A. (ed) Proceedings of the international conference ‘Changing Cities’, Skiathos, Greece 18-22 June 2013. Thessaloniki: Grafima Publications
160. Hartje S. (2008) «Desk study 1 - The structure of the local democracy in Denmark», Version 1
161. Hlepas N.K. (1994) «The Multilevel Local Government: Theoretical Questions and Institutional Metamorphosis».
162. Hlepas N.K. (2003) «Local government reform in Greece», Reforming Local Government in Europe. VS Verlag für Sozialwissenschaften
163. Hlepas N.K. (2010) «Incomplete Greek territorial consolidation: From the first (1998) to the second (2008–09) wave of reforms», Local Government Studies 36.2
164. Hlepas N. (2011) «Greece: A case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism», (με τον Π. Γετίμη) στο έργο: John Loughlin et al. (Eds.) (2011), «The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe», OUP 2011
165. Hlepas N.K. and Getimis P. (2011) «Impacts of local government reforms in Greece: an interim assessment», Local Government Studies 37.5
166. Hlepas N. (2012) «Local Government in Greece», στο έργο: Angel-Manuel Moreno (ed.) (2012) «Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective», INAP, Madrid 2012
167. Hubert H. and Hlepas N.K. (2006) «Typologies of local government systems», The European Mayor. VS Verlag für Sozialwissenschaften
168. Institutional Development Group Bureau for Development Policy (2002) «A Global Analysis of UNDP Support to Decentralisation and Local Governance Programmes 2001», United Nations Development Programme
169. Kersting N. and Vetter A. (eds.) (2003) «Reforming Local Government in Europe: Closing the gap between democracy and efficiency», Vol. 4. Springer DE, 2003.
170. Kotios, A. and G. Saratsis (2011) «Europe 2020 Strategy, Cohesion Policy and Greek Regions: Are we smart enough?» 51st European Congress of the

- Regional Science Association International 30th August - 3rd September 2011, Barcelona, Spain
- 171.Kotios, A, G. Saratsis and G. Galanos (2012) «Greek economic crisis and its impact on regional development and policy»
 - 172.Lalenis, K. (2010) «Spatial plans and their promulgation: a Greek case of reversing legal hierarchies», 24th AESOP Conference, Helsinki, Finland, July 2010
 - 173.Leontitsis V. (2011) «The ‘Callicrates’ reform: Transforming Greek local government in the years of austerity», LSE Research Seminars 2011
 - 174.Local Government Denmark – LGDK (2009) «The Danish Local Government System»
 - 175.LYFOR SA «Ολοκληρωμένο πρόγραμμα Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Δήμων – ΟΛΥΔΗΜΟΣ 1»
 - 176.Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions (2008) «Local government financial equalization in Sweden»
 - 177.Ministry of Finance (2012) “Greece - Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality”, Draft of 9 February 2012
 - 178.Ministry of Interior (2002) « Municipalities and Counties in Denmark - Tasks and Finance»
 - 179.National School of Government International (2014) « Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Κύπρο - Τελική Έκθεση», 8 Απριλίου 2014
 - 180.OECD (2009) «Government at a Glance 2009 Country Note: LUXEMBOURG»
 - 181.PL2011.eu (2011) «Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013», REPORT prepared at the request of the Polish EU Presidency by Paweł Swianiewicz, Rob Atkinson, Anna Baucz, Warsaw , July 2011
 - 182.Psatha E., Deffner A. και Psycharis Y. (2011) «Defining the quality of urban life: Which factors should be considered?», in 51st ERSa Congress. New Challenges for European Regions and Urban Areas in a Globalised World. Barcelona, 30 August – 3 September
 - 183.Rusca R. (2011) «Towards Europe 2020: Building an Innovative and Cohesive Europe-The Cohesion Policy towards Europe 2020», Dipartimento Sviluppo e Coesione
 - 184.Swedish Association of Local Authorities and Regions – SALAR (2005) «The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) – a presentation»
 - 185.Triantafyllopoulos N. (2008) «Municipal Real Property Asset Management in Greece», 15th Annual European Real Estate Society conference, Krakow, Poland
 - 186.Tünneman M. (2009) «European cities responding to the crisis - A European perspective», DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL POLICY, Directorate for Policy Development Unit C2 - Urban Development and Territorial Cohesion
 - 187.UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona
 - 188.UCLG (2008) «Decentralization and local democracy in the world», Barcelona
 - 189.Vanags E. (2005) «Development of Local Government Reforms in Latvia», VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS, Nr. 13

190. Vesperini G. (2011) «Regional and Local government in Italy: an overview», Università degli studi della Tuscia, Viterbo – Italy
191. Walsh J. (1998) «Local development and local government in the republic of Ireland: From fragmentation to integration?», Local Economy, Volume 12, Issue 4, 1998
192. Zoll, P. (2013) «Μερικά θεμελιώδη προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Γερμανία και ειδικότερα στο Βερολίνο»

Γ. Λοιπές Πηγές

Γ1. Εκδόσεις φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης

193. ΕΕΤΑΑ (1988), Τάτσου Ν, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Επιστημονικές μελέτες 2, Αθήνα
194. ΕΕΤΑΑ (1989), «Η καταστατική θέση και οι συνθήκες εργασίας των αιρετών της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης», - Ειδικά θέματα 4, Αθήνα
195. ΕΕΤΑΑ (1995), Ε Χατζηνικολάου, Τουριστική προβολή σε επίπεδο νομού, ο θεσμός των Ν.Ε.Τ.Π., Αθήνα
196. ΕΕΤΑΑ (1995), Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Παρούσα Κατάσταση και Προοπτικές, Ειδική έκδοση, Αθήνα
197. ΕΕΤΑΑ (2000) «Κανόνες Ανάθεσης και εκτέλεσης Μελετών, Έργων Προμηθειών και Εργασιών από τους Ο.Τ.Α », Αθήνα
198. ΕΕΤΑΑ (1989), «Τοπική Ανάπτυξη Ουτοπία η Προκλήσ », Διεθνές Φόρουμ.
199. ΕΕΤΑΑ (2006) «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» Αθήνα
200. ΕΕΤΑΑ (2010) «Ο Οδηγός του Δημότη» Αθήνα
201. ΕΕΤΑΑ (2000) «Ο Οδηγός Ταμειακής Υπηρεσίας των Δήμων» Αθήνα
202. ΕΕΤΑΑ (2010) «Ενδοδημοτική αποκέντρωση» Αθήνα
203. ΕΕΤΑΑ (2010) «Περιβαλλοντική διαχείριση και ΤΑ» Αθήνα
204. ΕΕΤΑΑ (2010) «Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη – Συγκριτικά στοιχεία και χάρτες» Αθήνα
205. ΕΕΤΑΑ (2010) «Καλλικράτης – Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση στην Αυτοδιοίκηση» Αθήνα
206. ΕΕΤΑΑ (2010) «Οδηγός Προσαρμογής των Προτύπων Σχεδίων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) των νέων Δήμων» Αθήνα
207. ΕΕΤΑΑ (2001), «Γ'ΚΠΣ, Συνοπτικός Οδηγός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση» Αθήνα
208. ΕΕΤΑΑ (2011) «Ο ρόλος των Αιρετών Συμβουλίων στο Νέο Δήμο» Αθήνα
209. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η απασχόληση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση» Αθήνα
210. ΕΕΤΑΑ (2011) «Τα έργα της ΕΕΤΑΑ στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Υποστήριξης Καλλικράτης» Αθήνα
211. ΕΕΤΑΑ (2011) «Πολιτική Προστασία και Αυτοδιοίκηση» Αθήνα
212. ΕΕΤΑΑ (2000) «Οδηγός τεχνικών υπηρεσιών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» Αθήνα
213. ΕΕΤΑΑ (2011) «Οδηγός του Δημότη – Υποχρεώσεις και Δεσμεύσεις της Περιφέρειας» Αθήνα
214. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές» Αθήνα

215. ΕΕΤΑΑ (2011) «Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη» Αθήνα
216. ΕΕΤΑΑ (2011) «Ο Καλλικράτης στα νησιά» Αθήνα
217. ΕΕΤΑΑ (2013) «Οι Δήμοι στο κατώφλι της νέας Προγραμματικής Περιόδου – Τα νέα Χρηματοδοτικά εργαλεία, η οργάνωση της Εταιρικής Σχέσης και της Διαβούλευσης» Αθήνα
218. ΕΕΤΑΑ (2013) «Επιχειρησιακό Σχέδιο “ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ” – Β΄ Φάση (Ε.Π. «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ» – ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ 64)» Αθήνα
219. ΕΕΤΑΑ (2013) «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα στο πλαίσιο της νέας Προγραμματικής Περιόδου 2014-2020» Αθήνα
220. ΕΕΤΑΑ (2013) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης», Αθήνα
221. ΟΠΣΑ, (2015) Βιβλίο Ομιλών – Σεμιναρίων 2007-2010 «Η Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και την Ευρώπη», Αθήνα
222. ΟΠΣΑ, (2011) Βιβλίο Ομιλών – Σεμιναρίων 2011-2015 «Η Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και την Ευρώπη», Αθήνα
223. Περιοδικές εκδόσεις «ΔΗΜΑΡΧΟΣ» της Ένωσης Δημάρχων Αττικής

Γ2. Δημοσιεύσεις & Ομιλίες Υποψηφίου (σε Συνέδρια με Πρακτικά)

224. Γεωργάκης Θ. (2001) «Για μια νέα κοινή Ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης και παροχής ασύλου - Κοινοτική πολιτική μετανάστευσης», Αποσπάσματα εισηγήσεων, νεολαίας, αθλητισμού και δικαιωμάτων του πολίτη) της Επιτροπής των
225. ιδίου (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ενωμένη Ευρώπη», Ομιλία στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Νοέμβριος 2004 Περιφερειών της Ευρώπης, Βρυξέλλες, 19 και 20 Σεπτεμβρίου 2001
226. ιδίου (2003) «Με λογισμό και όνειρο - Λόγος και Πράξη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Λιβάνη
227. ιδίου (2003) «Ευρωπαϊκές πολιτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφερειακή Ανάπτυξη – Θεσμικό πλαίσιο – Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ενωμένης Ευρώπης», Εισήγηση στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα
228. ιδίου (2004) «Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική», Εισήγηση στη 2η Πανερωπαϊκή Συνδιάσκεψη Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Στρατηγικού Σχεδιασμού, Αθήνα 7 Μαΐου 2004
229. ιδίου (2005) «Ίσες δυνατότητες – Ίσες ευκαιρίες για τις γυναίκες της Ευρώπης», Εισήγηση στην Ημερίδα με θέμα «Γυναικεία απασχόληση: Νέες ευκαιρίες τώρα», Νομαρχία Αθηνών, Τετάρτη 26 Οκτωβρίου 2005, Ζάππειο Μέγαρο
230. ιδίου (2007) «Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία - Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων», Πρώτος κύκλος Ομιλών – Συζητήσεων του Ομίλου Προετοιμασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης – ΟΠΣ, Μάιος – Δεκέμβριος 2007
231. ιδίου (2009) «Η Θέση του Αιρετού της Τ.Α στην Ευρώπη και την Ελλάδα», Ομιλία στο 1ο Forum Αυτοδιοίκησης, Ύδρα 23 και 24 Οκτωβρίου 2009

232. ιδίου (2010) «Η Αυτοδιοίκηση Σήμερα - Προοπτική για το Αύριο με βάση το Πρόγραμμα Καλλικράτης», Εισήγηση ύστερα από Πρόσκληση του Επικεφαλής του Αυτοδιοικητικού Κινήματος του Δημητρίου Κελάφα, Περιστερί, 28/04/2010
233. ιδίου (2010) «Η καταστατική θέση των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετά την διοικητική μεταρρύθμιση», Ομιλία στο 2ο Forum Αυτοδιοίκησης, Σπέτσες 5 & 6 Ιουνίου 2010
234. ιδίου (2010) «Δημόσιες Πολιτικές σε Τοπικό Επίπεδο-Επιτροπές και Συμβούλια του Δήμου», Ημερίδα αιρετών Δήμου Δωρίδας, ΟΠΣΑ, **λωρίδα 12** Δεκεμβρίου 2010
235. ιδίου (2011) «Το Θεσμικό πλαίσιο των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι προοπτικές ποιοτικής αναβάθμισης», Ομιλία στο 3ο Forum Αυτοδιοίκησης του Συλλόγου Δημάρχων Αττικής, Πόρος
236. ιδίου (2011) «Project Management: Περίπτωση έργων ΟΤΑ», Πάντειο Πανεπιστήμιο, MONEY SHOW, Αθήνα
237. ιδίου (2011) «Διοικώντας ένα Δήμο για 16 χρόνια - Βασικές αρχές άσκησης δημαρχιακού αξιώματος - Νέα δεδομένα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» Ν. 3852/2010 σε σχέση με το Επιχειρησιακό Σχέδιο ΟΤΑ, το Πρόγραμμα ΕΛΛ.ΑΔ.Α & τα άλλα Χρηματοδοτικά εργαλεία για τους Ο.Τ.Α», Ημερίδα με θέμα: Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση, Άβδηρα Ξάνθης
238. ιδίου (2012) «Οι αιρετοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κινητήρια δύναμη προσφοράς και αλληλεγγύης», Ομιλία στο 4ο Forum Αυτοδιοίκησης του Συλλόγου Δημάρχων Αττικής, Αίγινα
239. ιδίου (2012) «Σημασία του FORUM. Συνοπτική τοποθέτηση επί της θεματικής ενότητας αυτού», Ομιλία στο 5ο Forum Αυτοδιοίκησης του Συλλόγου Δημάρχων Αττικής, Βίλλια Αττικής ~~15 & 16 Ιουνίου 2013~~
240. ιδίου (2012) «Ποίος είναι ο «Καλλικράτης» και πως λειτούργησε στον ένα χρόνο που πέρασε», Συνέντευξη στη Βασιλική Ηλιακοπούλου (....)
241. ιδίου (2013) «Χρηματοδοτικές Δυνατότητες για την ΤΑ προς την κατεύθυνση στήριξης της Τέχνης , του Πολιτισμού και της Νεολαίας», Ημερίδα ΟΠΣΑ, Ηλιούπολη

Γ3. Νομοθεσία - Λοιπές πηγές

242. 1η Εγκύκλιος Σχεδιασμού και Κατάρτισης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιόδου 2014-2020
243. 2η Εγκύκλιος σχεδιασμού και κατάρτισης αναπτυξιακού προγραμματισμού περιόδου 2014 - 2020
244. 3η Εγκύκλιος για την κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020
245. Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»
246. Αιτιολογική έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης»
247. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΕΥΡΩΠΗ 2020-Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη
248. Α.Ν. 1539/1938 «περί προστασίας των δημοσίων κτημάτων»
249. ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ 702/2006 για τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας για τη συνοχή

250. Απόφαση ΣτΕ Ολ. 3661/2005 «Αρμοδιότητα πολεοδομικού σχεδιασμού – Σύνταγμα»
251. Απόφαση 1808/2006 ΣτΕ ΕΔΔΔ 2008
252. Απόφαση 110/2007 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VII
253. Απόφαση 3556/2009 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VI
254. Απόφαση 219/2009 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VII
255. Απόφαση 408/2009 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VII
256. Απόφαση 100/2010 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VII
257. Απόφαση 309/2010 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VII
258. Απόφαση 387/2010 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VII
259. Απόφαση 40/2011 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. IV
260. Απόφαση 42/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. IV
261. Απόφαση 51/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. IV
262. Απόφαση 170/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου Κλιμ. Τμ. VII
263. Αποφάσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμ. VI 1502/2012 Κλιμ. Ζ' 421/2012, 329/2012, 238/2012, 215/2012, 191/2012, 189/2012, 187/2012, 184/2012, 168/2012, 146/2012, 111/2012, 110/2012, 85/2012
264. Απόφαση υπ. αριθμ. πρωτ. 4875/5.2.2013 του Υπουργείου Εσωτερικών με την οποία συνεστήθη στο Υπουργείο Εσωτερικών Ομάδα Εργασίας αναφορικά με την αξιολόγηση των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, με συμμετοχή υπηρεσιακών στελεχών, καθώς και εκπροσώπων, μεταξύ άλλων, της ΚΕΔΕ, της ΕΝΠΕ και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής
265. Β.Δ. της 24/9-20/10/1958 «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των Δήμων και Κοινοτήτων»
266. ΒΔ της 17 Μαΐου/15 Ιουν. 1959 - Οικονομική Διαχείριση και Λογιστικό των Δήμων και Κοινοτήτων
267. Γνωμοδότηση 521/2011 Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
268. Γνωμοδότηση 28/2012 Νομικό Συμβούλιο ΕΜΠ
269. ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/2/οικ.21634 - Καθορισμός της διαδικασίας επιλογής των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξής τους, τον τρόπο μοριοδότησής τους και ρύθμιση ζητημάτων λειτουργίας του Τριμελούς Συμβουλίου του άρθρου 5 παρ. 3 του ν.4024/2011 και των Τριμελών Ειδικών Υπηρεσιακών Συμβουλίων
270. ΔΙΠΙΔΔ/Β.2/3/οικ. 22274 - Καθορισμός της διαδικασίας επιλογής των προς μετάταξη ή μεταφορά υπαλλήλων, των κριτηρίων επιλογής και κατάταξής τους καθώς και του τρόπου μοριοδότησής τους
271. Έγγραφο της Ειδικής Υπηρεσίας Θεσμικής Υποστήριξης του ΥΠΑΑΝ με αριθμ. 57474/ΕΥΘΥ/2482/23-12-2011 «Πρόσθετες διευκρινίσεις για επιβεβαίωση επάρκειας ΟΤΑ α' και β' βαθμού»
272. Έγγραφο Εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής "Η αρχή της εταιρικής σχέσης στην εφαρμογή των Ταμείων του κοινού στρατηγικού πλαισίου – στοιχεία για έναν ευρωπαϊκό κώδικα δεοντολογίας σχετικά με την εταιρική σχέση" SWD(2012)106 final, 2012
273. Έγγραφο Εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής "Στοιχεία για ένα Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο 2014 έως 2020, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το

- Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας" SWD(2012) 61 τελικό, 2012
274. Έγγραφο υπ. αριθμ. πρωτ. 408/7.2.2013 του Υπουργείου Εσωτερικών, περί σύστασης επιτροπής αναφορικά με την αξιολόγηση των δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων
275. Έγγραφο υπ. αριθμ. πρωτ. 2329/5.8.2013 της ΚΕΔΕ περί Αξιολόγησης Δομών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου προτείνει στους Δήμους να προχωρήσουν στην αξιολόγηση των δομών τους
276. Εγκύκλιος ΥΠΕΣ 22/2013 «Έλεγχος των προϋπολογισμών οικονομικού έτους 2014 των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων»
277. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1466/1997 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για την εποπτεία της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών
278. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1698/2005 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ, για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ)
279. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1783/1999
280. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1081/2006 για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1784/1999
281. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ)
282. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής
283. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1084/2006 για την ίδρυση Ταμείου Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1164/94
284. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1198/2006 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας
285. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1080/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
286. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 1251/2011 για την τροποποίηση των οδηγιών 2004/17/ΕΚ, 2004/18/ΕΚ και 2009/81/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής τους κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων
287. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1301/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και για τη θέσπιση ειδικών διατάξεων σχετικά με τον στόχο «Επενδύσεις στην ανάπτυξη και την απασχόληση»
288. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 (Γενικός Κανονισμός) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό

Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας.

289. Κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2010 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β') απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»
290. Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης «Αρχές Νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»
291. Κοινοτική Οδηγία 92/43 της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας
292. ΚΥΑ 74381/15-9-1978 - ΦΕΚ 948/Β
293. ΚΥΑ 64871/07 – ΦΕΚ Β' 2253/26.11.2007 «Κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2008 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β') απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»
294. ΚΥΑ 67146/08 «Κατάρτιση προϋπολογισμού των Δήμων και Κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2009»
295. ΚΥΑ 70560/09 «Κατάρτιση προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων, οικονομικού έτους 2010 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3.2.2004 (ΦΕΚ 253 Β) απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»
296. ΚΥΑ 47490 18-12-2012 - Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2013 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004 (ΦΕΚ 253 Β') απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»
297. ΚΥΑ 30842/2013 «Παροχή οδηγιών για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των δήμων, οικονομικού έτους 2014 - τροποποίηση της υπ' αριθμ. 7028/3.2.2004 (ΦΕΚ Β' 253) απόφασης «Καθορισμός του τύπου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων»
298. Νόμος ΔΝΖ/1912 - Περί Δήμων και Κοινοτήτων
299. Νόμος 1337/83 (ΦΕΚ 33-Α') – Επέκταση πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις
300. Νόμος 1622/86 - Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός
301. Νόμος 1650/88 (ΦΕΚ 160 Α/16.10.1988) – Προστασία του περιβάλλοντος
302. Νόμος 1797/4-8-88 - Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων
303. Νόμος 1850/1989 - Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ)
304. Νόμος 1828/1989 - Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις
305. Νόμος 2242/1994 «Πολεοδόμηση περιοχών δεύτερης κατοικίας σε Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, προστασία φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις»
306. Νόμος 2286/95-Προμήθειες δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων

307. Νόμος 2345/95 - Οργανωμένες υπηρεσίες παροχής προστασίας από φορείς κοινωνικής πρόνοιας και άλλες διατάξεις
308. Νόμος 2362/95 – Δημόσιου Λογιστικού, ελέγχου δαπανών κράτους και άλλες διατάξεις
309. Νόμος 2503/97 - Διοίκηση, Οργάνωση, Στελέχωση της Περιφέρειας – Ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις
310. Νόμος 2508/97 (ΦΕΚ Α 124/13.06.1997) - Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις
311. Νόμος 2539/97 - Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
312. Νόμος 2742/99 (ΦΕΚ Α 207 / 07.10.1999) – Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη
313. Νόμος 2831/2000 - Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 1577/85 «Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός» και άλλες πολεοδομικές διατάξεις
314. Νόμος 2946/01 - Υπαίθρια διαφήμιση, Συμπολιτίες Δήμων και Κοινοτήτων και άλλες διατάξεις
315. Νόμος 3146/03 – Οργάνωση και άσκηση εκλογικού δικαιώματος ετεροδημοτών και άλλες διατάξεις
316. Νόμος 3548/03 - Καταχώρηση δημοσιεύσεων των φορέων του Δημοσίου στο νομαρχιακό και τοπικό Τύπο και άλλες διατάξεις
317. Νόμος 3274/04 - Οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ α και β βαθμού
318. Νόμος 3316/05 Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών
319. Νόμος 3463/06 – Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων
320. Νόμος 3584/07 - Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και Κοινοτικών Υπαλλήλων
321. Νόμος 3528/07 - Κώδικα Κατάστασης Δημόσιων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων ΝΠΔΔ
322. Νόμος 3584/07 - Κύρωση του Κώδικα Κατάστασης Δημοτικών και κοινοτικών Υπαλλήλων
323. Νόμος 3614/07 - Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007 -2013
324. Νόμος 3731/08 - Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών
325. Νόμος 3801/2009 - Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης
326. Νόμος 3840/10 - Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007–2013 και άλλες διατάξεις
327. Νόμος 3852/10 - Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης
328. Νόμος 3868/10 - Αναβάθμιση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
329. Νόμος 3889/10 - Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις
330. Νόμος 3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α/13.7.2010) - Ενίσχυση της Διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών,

- διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις
331. Νόμος 3871/10 – Δημοσιονομική διαχείριση και ευθύνη
332. Νόμος 3908/11 - Ενίσχυση Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη, την Επιχειρηματικότητα και την Περιφερειακή Συνοχή
333. Νόμος 4015/11 - Θεσμικό πλαίσιο για τους αγροτικούς συνεταιρισμούς, τις συλλογικές οργανώσεις και την επιχειρηματικότητα του αγροτικού κόσμου – Οργάνωση της εποπτείας του Κράτους
334. Νόμος 4024/2011 - ΦΕΚ Α 226/27-10-2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015»
335. Νόμος 3979/2011 (ΦΕΚ 138/2011) - Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις
336. Νόμος 4013/2011 - Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων
337. Νόμος 4030/2011 - Νέος τρόπος έκδοσης αδειών δόμησης, ελέγχου κατασκευών και λοιπές διατάξεις
338. Νόμος 4046/2012 - Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος, του Σχεδίου του Μνημονίου Συνεννόησης μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας
339. Νόμος 4057/12 - Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου
340. Νόμος 4058/12 - Παροχή υπηρεσιών ασφαλείας από ένοπλους φρουρούς σε εμπορικά πλοία
341. Νόμος 4061/12 - Διαχείριση και προστασία ακινήτων Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων – Ρύθμιση εμπορευμάτων δικαιωμάτων και λοιπές διατάξεις
342. Νόμος 4067/2012 - Νέος Οικοδομικός Κανονισμός
343. Νόμος 4071/12 - Νόμος για την τοπική ανάπτυξη, αυτοδιοίκηση και αποκεντρωμένη διοίκηση
344. Νόμος 4093/2012 - Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016
345. Νόμος 4111/2013 - Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις κλπ
346. Νόμος 4155/2013 - Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις
347. Νόμος 4172/13 - Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις
348. Νόμος 4277/2014 (ΦΕΚ Α 156/1-8-2014) - Νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας Αττικής και άλλες διατάξεις
349. Ν.Δ. 31/28.11.1968 - Περί προστασίας της περιουσίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και ρυθμίσεως ετέρων τινών θεμάτων
350. Ν.Δ. 203/1969 «Περί παραχωρήσεως ή εκμισθώσεως εποικιστικών εκτάσεων επί τω σκοπώ της περιφερειακής βιομηχανικής αναπτύξεως»

351. Ν.Δ. 221/1974 - ΦΕΚ 368/Α/7.12.74 «Περί αντικαταστάσεως διατάξεων και συμπληρώσεως του Ν.Δ. 203/69 περί παραχωρήσεως ή εκμισθώσεως εποικιστικών εκτάσεων για το σκοπό της περιφερειακής βιομηχανικής αναπτύξεως»
352. Οδηγία του Συμβουλίου 81/645/ΕΟΚ της 20ης Ιουλίου 1981 «περί του Κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της οδηγίας 75/268/ΕΟΚ»
353. Οδηγία του Συμβουλίου 85/148/ΕΟΚ της 29ης Ιανουαρίου 1985 για την τροποποίηση της Οδηγίας 81/645/ΕΟΚ «περί του Κοινοτικού καταλόγου των μειονεκτικών γεωργικών περιοχών κατά την έννοια της οδηγίας 75/268/ΕΟΚ»
354. ΠΔ 28/80 Περί εκτελέσεως έργων και προμηθειών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως
355. Π.Δ 24.4.1985 ΦΕΚ 181Δ'/1985 «Τρόπος καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2000 κατοίκους, κατηγορίες αυτών και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησής τους»
356. Π.Δ.16-1989 - Κανονισμός λειτουργίας Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.) και των Τοπικών Γραφείων και καθήκοντα υπαλλήλων αυτών
357. ΠΔ 318/1992 - Αξιολόγηση των ουσιαστικών προσόντων του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών – πλην των εκπαιδευτικών λειτουργών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης – και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου
358. Π.Δ. 410/95 Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
359. Π.Δ. 315/99 (Φ.Ε.Κ. 302/30-12-99) «Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού)»
360. Π.Δ. 23/2002 – Αρμοδιότητες, σύστημα πρόσληψης, προσόντα, καθήκοντα, δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού της Δημοτικής Αστυνομίας
361. ΠΔ 59/07 (ΦΕΚ 63/16-3-2007) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών»
362. ΠΔ 60/07 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ κ.λ.π.»
363. ΠΔ 118/07 - Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου
364. Π.Δ. 113/2010 - Ανάλυση υποχρεώσεων από τους διατάκτες
365. ΠΔ 89/2011 Τροποποίηση του υπ' αριθμ. 185/2007 (ΦΕΚ 221Α') Προεδρικού Διατάγματος «Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού»
366. ΠΔ 136/11 (ΦΕΚ 267/Α) «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο»
367. ΠΔ 122/2012 - Κανονισμός Λειτουργίας της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)
368. ΠΔ 123/2012 - Οργανισμός Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων
369. ΠΔ 43/2013 - Κανονισμός Οικονομικής Διαχείρισης Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΑΔΗ.ΣΥ.)

370. Σχέδιο Νόμου - Αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού – Πρόγραμμα ΗΛΙΟΣ – Προώθηση της χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (ενσωμάτωση οδηγίας 2009/28/EK)-Κριτήρια αειφορίας βιοκαυσίμων και βιορευστών (ενσωμάτωση οδηγίας 2009/30/EK)
371. Υ.Α. 14053-Σύστημα Διαχείρισης
372. ΥΑ Π1/3305/2010 (ΦΕΚ 1789/Β) απόφαση του Υπουργείου Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας για την εξαίρεση των προμηθειών από την ένταξή τους στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (ΕΠΠ)
373. ΥΑ Π1/3306/2010 (ΦΕΚ 1789 Β/12-11-2010) απόφαση του Υπουργείου Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας για την εξαίρεση των προμηθειών από την ένταξή τους στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (ΕΠΠ)
374. ΥΑ 74712/29-12-2010 του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «Καθορισμός του τύπου, του περιεχόμενου των στοιχείων, του χρόνου και του τρόπου ενημέρωσης της βάσης δεδομένων «Οικονομικά στοιχεία δήμων», των αριθμοδεικτών αξιολόγησης, καθώς και κάθε άλλης αναγκαίας λεπτομέρειας»
375. ΥΑ 74754/2010 - Περιεχόμενο, δομή, τρόπος υποβολής, όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) β' Βαθμού
376. ΥΠ.Ε.Σ. 11389/93 (ΦΕΚ-185 Β' – Διόρθ. Σφάλμ. στο ΦΕΚ 550 Β) Ενιαίος κανονισμός προμηθειών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
377. ΦΕΚ 28/21 Ιουνίου 1836 «Διάταγμα περί διοικητικού οργανισμού»
378. ΦΕΚ Α 32/8 Δεκεμβρίου 1845 «Περί της Διαιρέσεως Νομαρχιακών και Επαρχιακών Αρχών»
379. ΦΕΚ 270Δ'/1985 «Όροι δόμησης των γηπέδων εκτός σχεδίου πόλεως – εκτός ορίων προ του 1923 οικισμών»
380. ΦΕΚ 1575 Β/28.11.2001 - Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης των Καταστημάτων Κράτησης
381. ΦΕΚ 128 Α/03.07.2008 - Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης
382. ΦΕΚ 2464 Β/03.12.2008 - Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
383. ΦΕΚ 151 ΑΑΠ/13.04.2009 - Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για την Βιομηχανία
384. ΦΕΚ 1138 Β/11.06.2009 -Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό
385. ΦΕΚ 2505 Β/04.11.2011 - Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ιχθυοκαλλιέργειες
386. Στατιστικά Στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για τις απογραφές 2001 και 2011
387. Στοιχεία εισοδήματος βάσης ΚΕΠΥΟ
388. Υλικό επιμορφωτικών συναντήσεων Αιρετών για την εφαρμογή του Νέου ΔΚΚ, (ΥΠΕΣΔΔΑ-ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ)

Γ4. Διαδικτυακές Πηγές

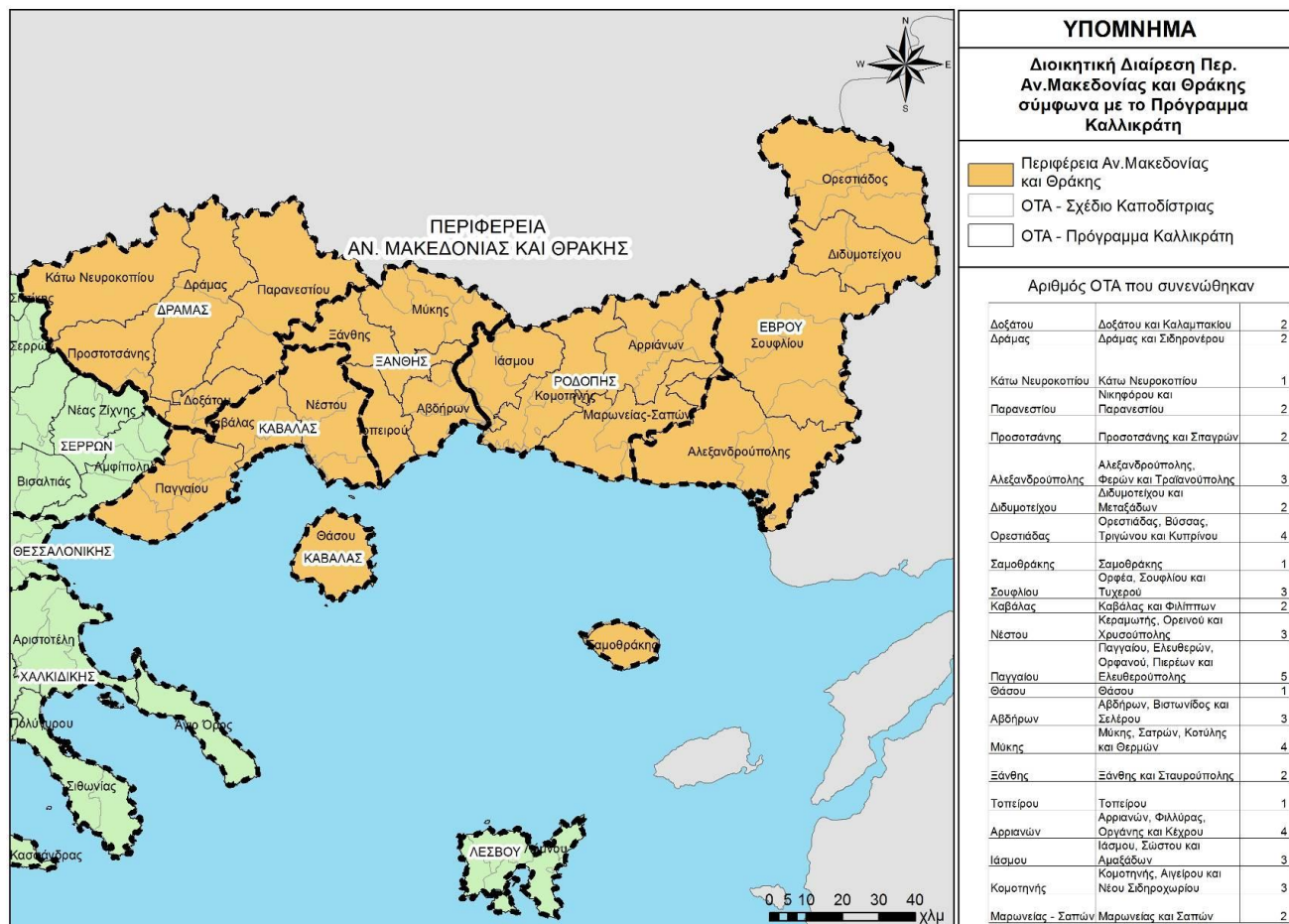
389. Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας - www.kedke.gr
390. Περιφερειακή Ένωση Δήμων Αττικής - www.pedattikis.gr

- 391. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων - www.promitheus.gov.gr
- 392. Ένωση Περιφερειών Ελλάδος - www.enpe.gr
- 393. Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης - www.eetaa.gr
- 394. Ελληνικός Οργανισμός Τυποποίησης – www.elot.gr
- 395. Ιστοσελίδα Ελευθεροτυπίας - www.enet.gr
- 396. Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων - www.mou.gr
- 397. Πληροφόρηση – Επιμόρφωση – Τοπική Ανάπτυξη ΑΕ - www.info-peta.gr
- 398. Συνήγορος του Πολίτη - www.synigoros.gr
- 399. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης - www.ita.org.gr
- 400. Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - www.ypes.gr

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Π.1 ΧΑΡΤΕΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΙΡΕΣΗΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Χάρτης 23: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Αν.Μακεδονίας και Θράκης σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης

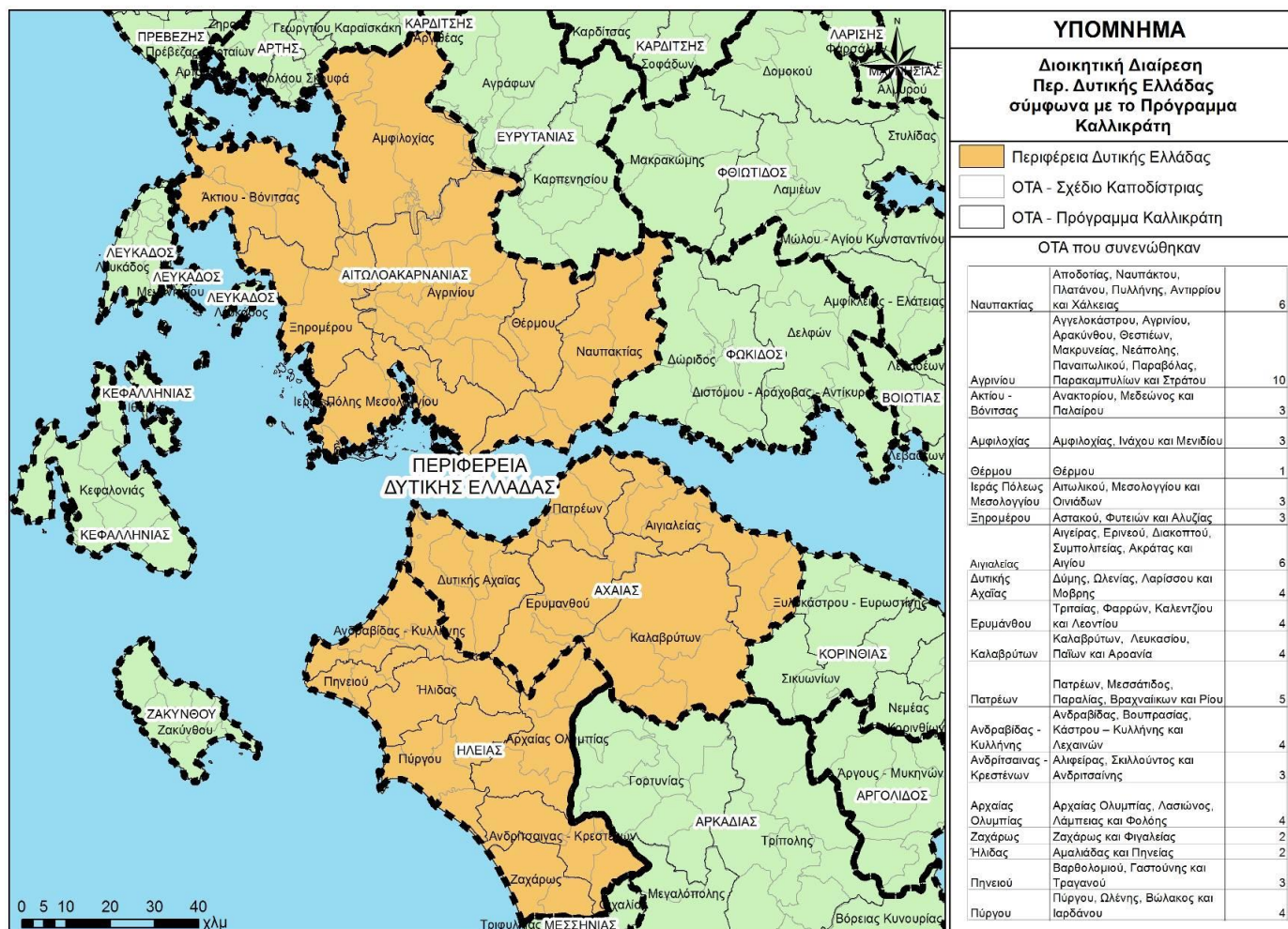


Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

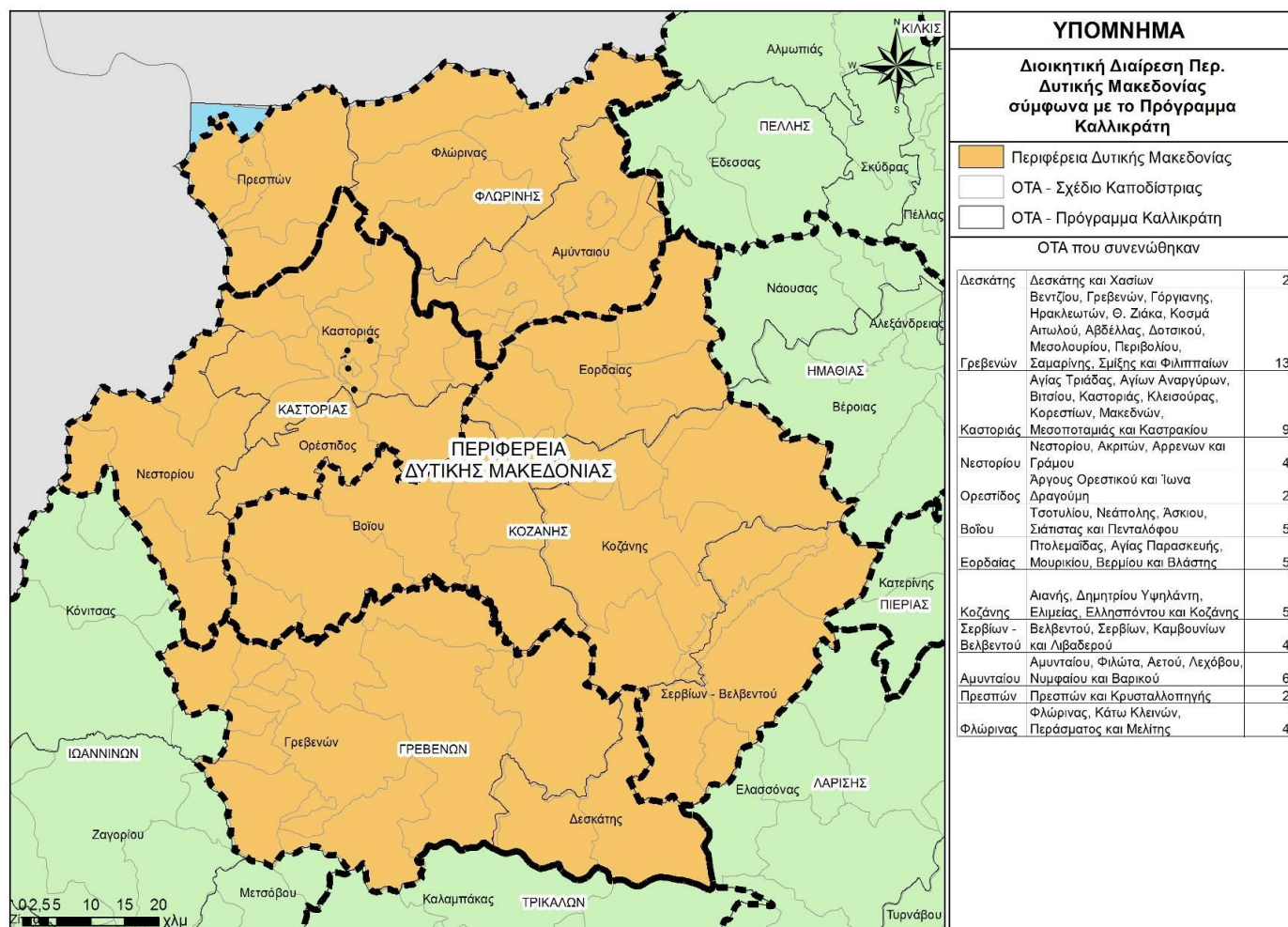


Χάρτης 25: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



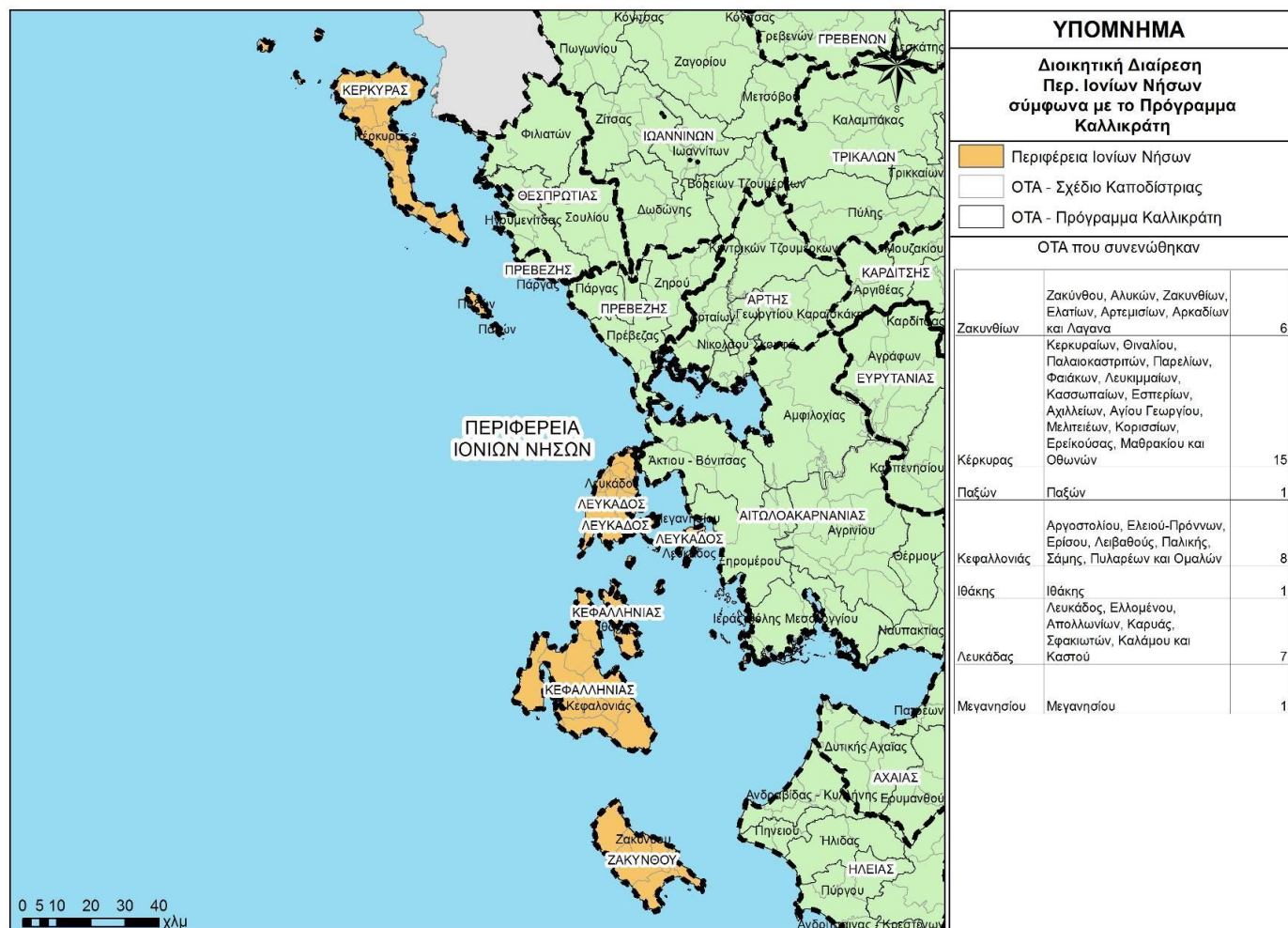
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 26: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



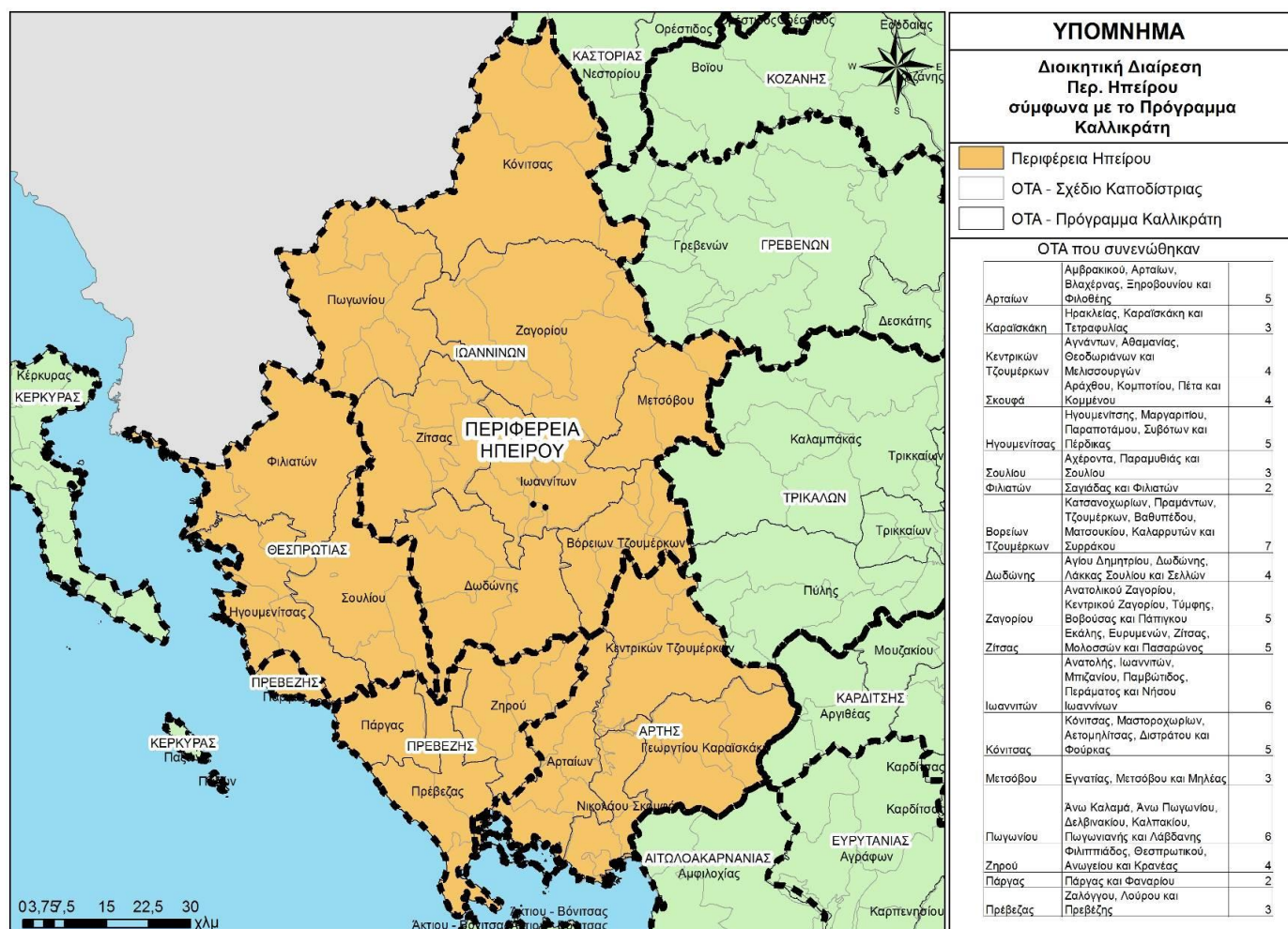
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 27: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 28: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Ηπείρου σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



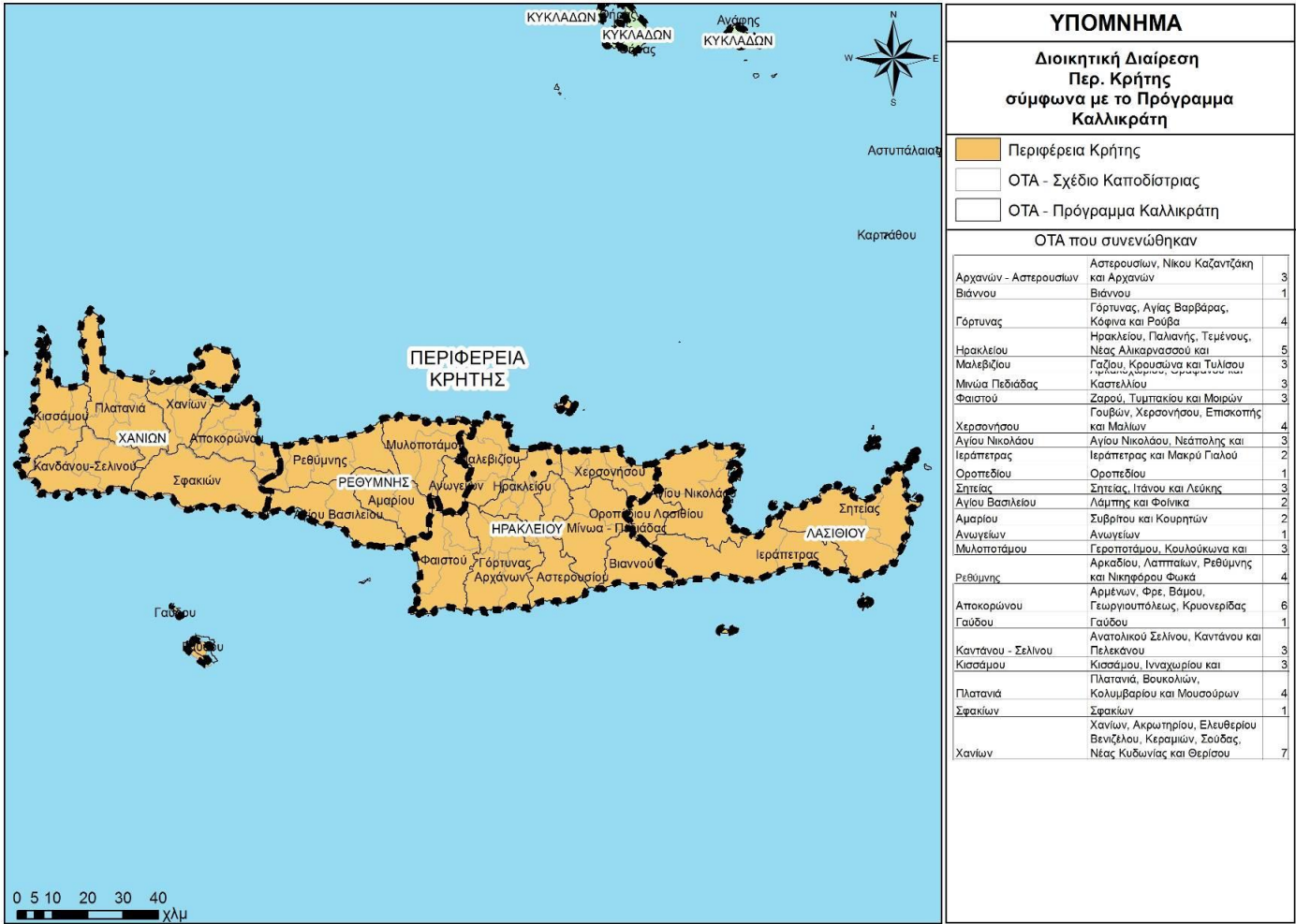
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 29: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



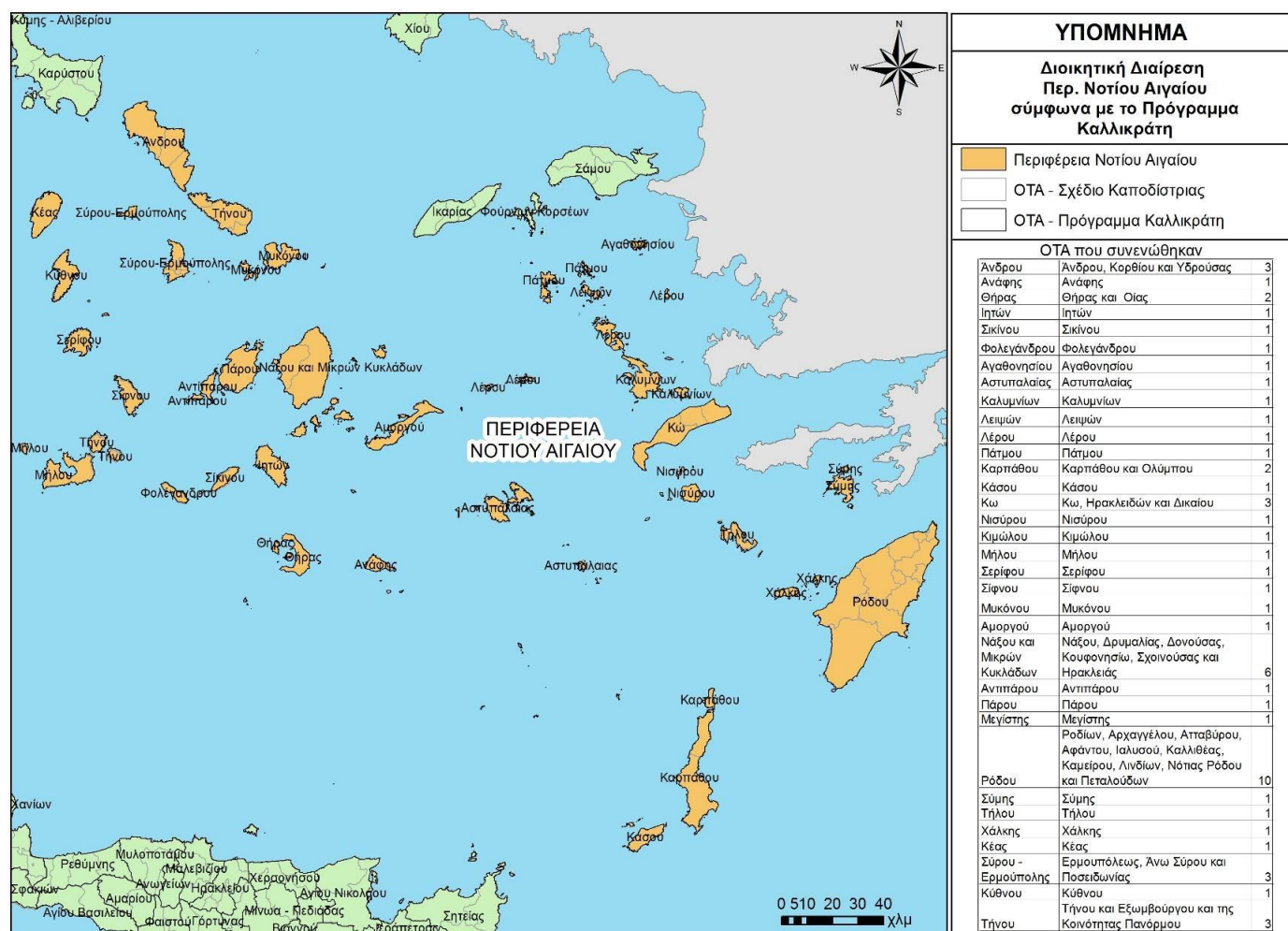
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 30: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Κρήτης σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



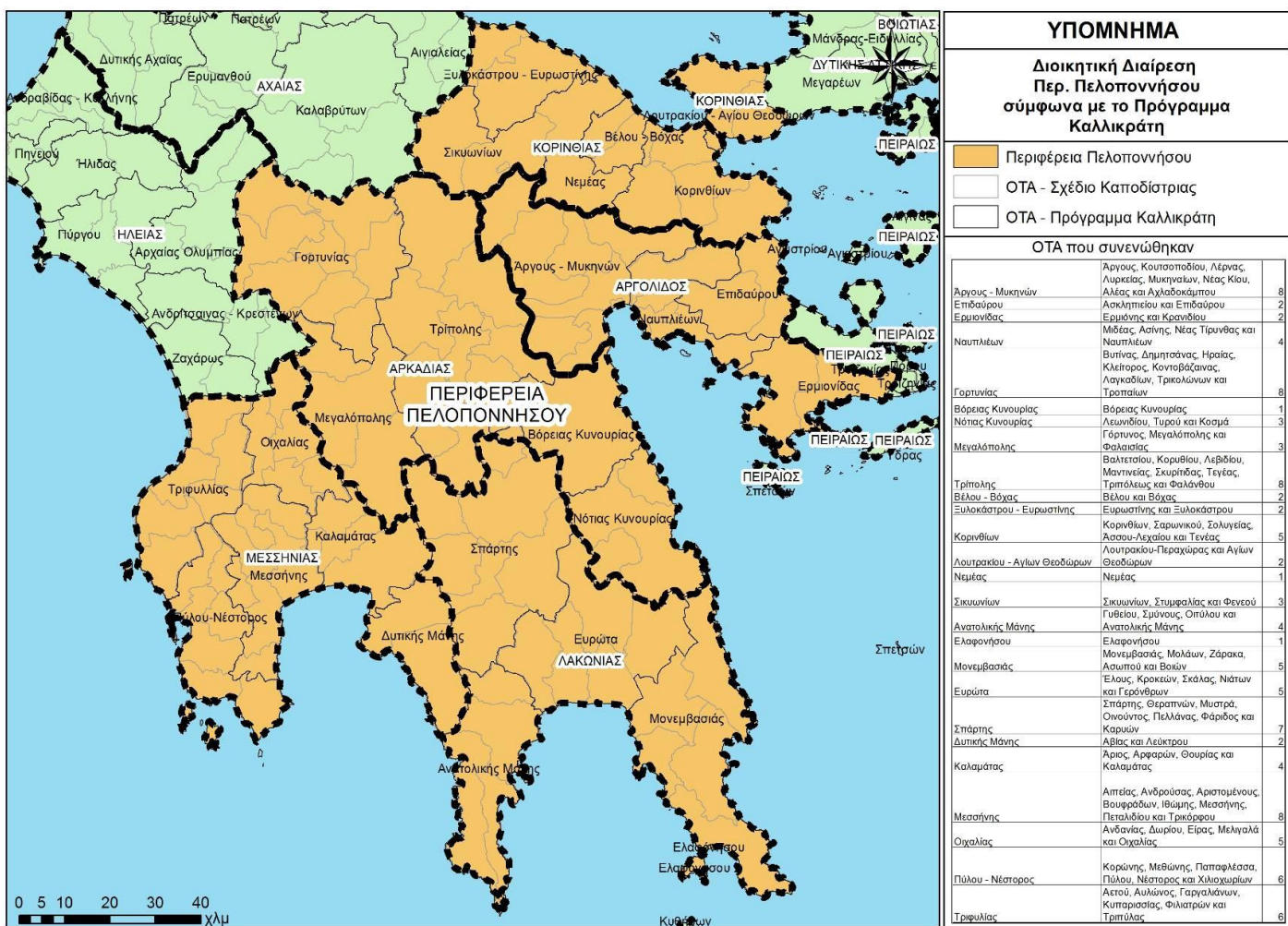
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 31: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 32: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Πελοποννήσου σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



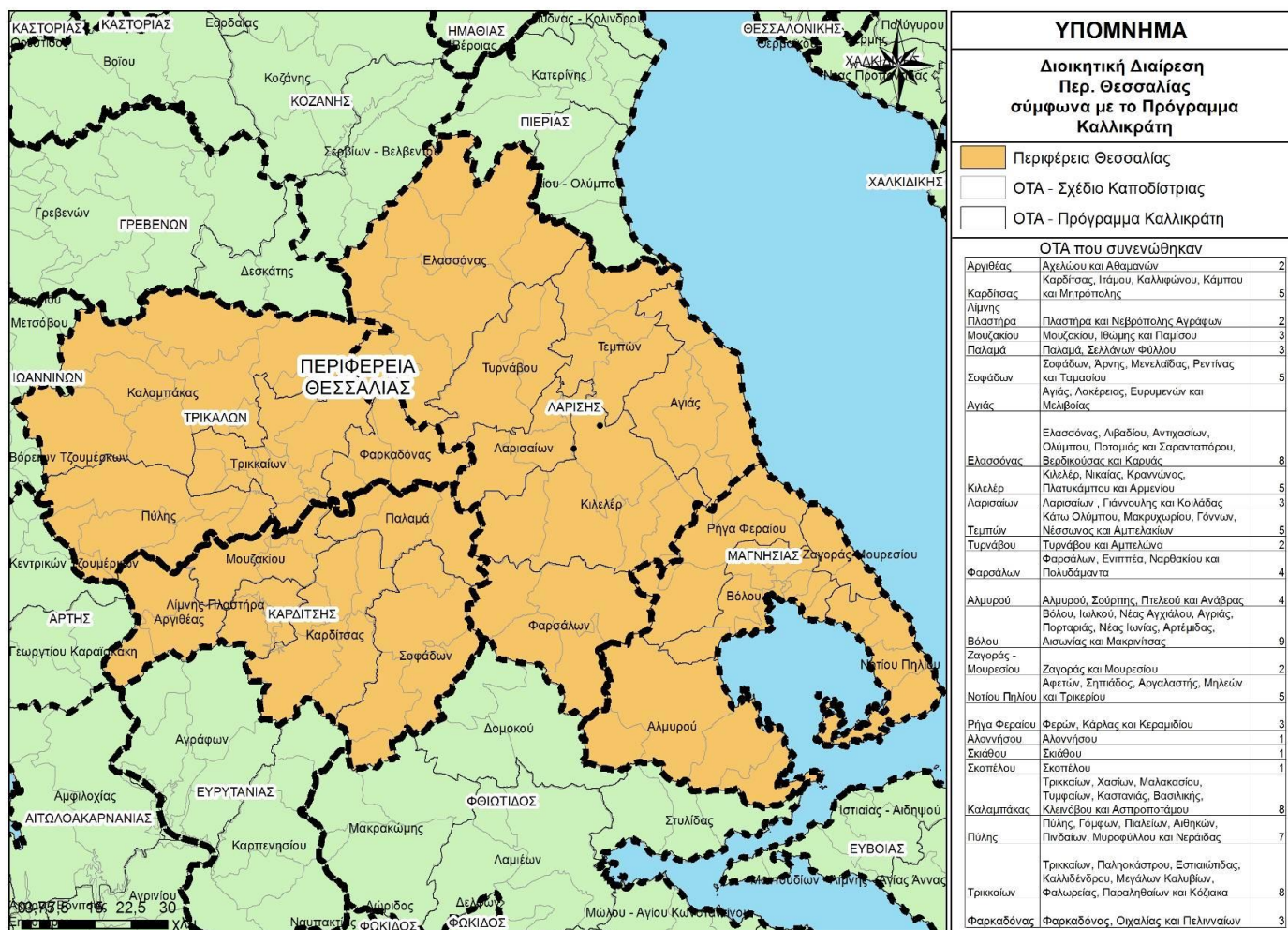
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 33: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



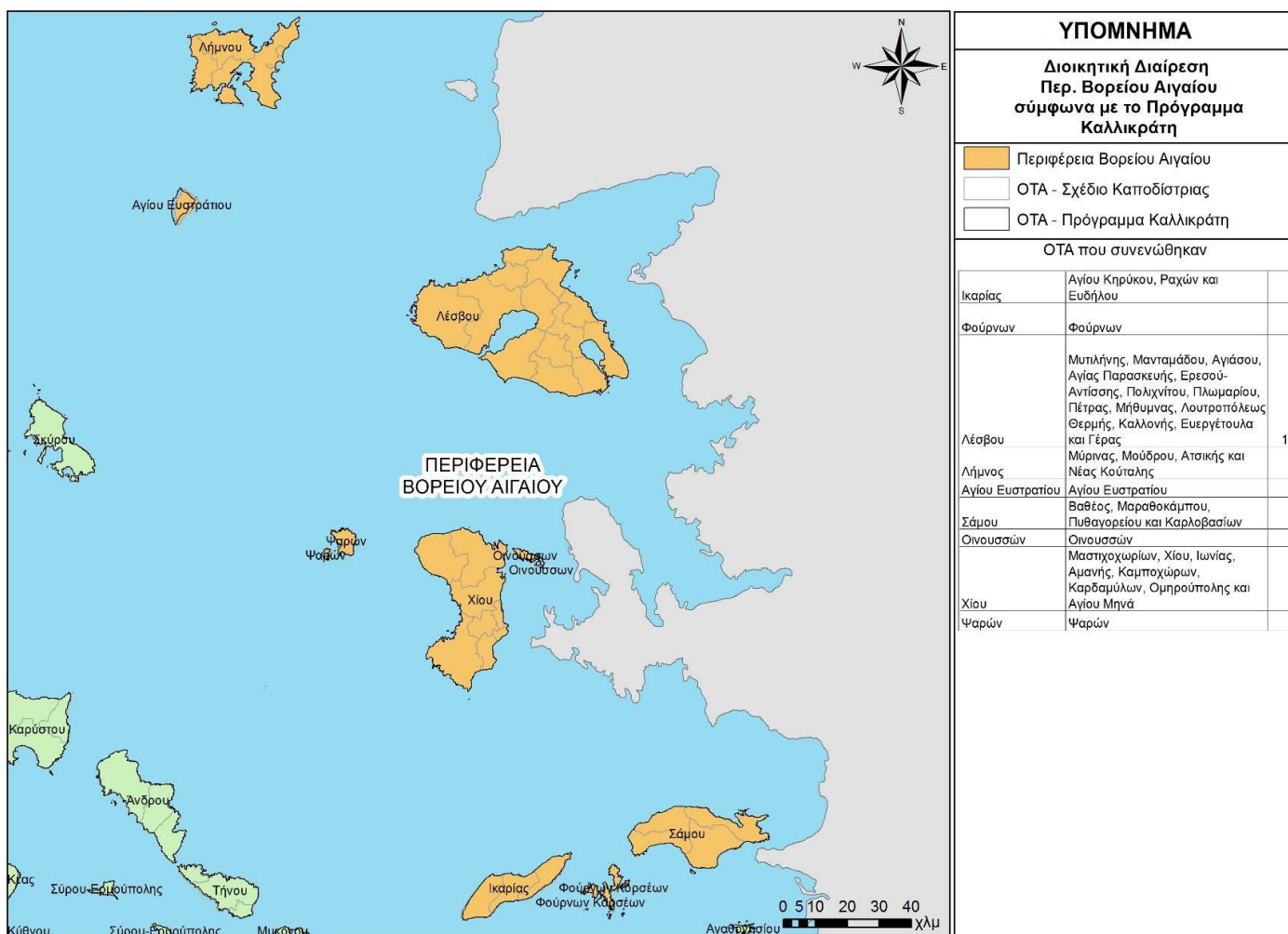
Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 34: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Θεσσαλίας σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 35: Εξέλιξη διοικητικής διαίρεσης της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Π.2 ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΔΗΜΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΒΑΣΕΙ ΔΙΑΘΕΣΙΜΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ (ΟΡΕΙΝΟΤΗΤΑΣ, ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ, ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΚΛΠ)

Πίνακας 9: Δήμοι με υψηλό βαθμό ορεινότητας

		ΕΚΤΑΣΕΙΣ σε τ.χλμ.				Ορεινότητα
		Πεδινές	Ημιορεινές	Ορεινές	ΣΥΝΟΛΟ	
1	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ	0,00	0,00	359,17	359,17	100,0%
2	ΔΗΜΟΣ ΑΓΡΑΦΩΝ	0,00	0,00	920,34	920,34	100,0%
3	ΔΗΜΟΣ ΑΙΓΙΑΛΕΙΑΣ	0,00	98,71	624,35	723,06	86,3%
4	ΔΗΜΟΣ ΑΛΜΩΠΙΑΣ	0,00	0,00	985,82	985,82	100,0%
5	ΔΗΜΟΣ ΑΜΑΡΙΟΥ	0,00	0,00	277,29	277,29	100,0%
6	ΔΗΜΟΣ ΑΝΩΓΕΙΩΝ	0,00	0,00	130,96	130,96	100,0%
7	ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΙΘΕΑΣ	0,00	0,00	372,88	372,88	100,0%
8	ΔΗΜΟΣ ΒΙΑΝΝΟΥ	0,00	0,00	221,54	221,54	100,0%
9	ΔΗΜΟΣ ΒΟΡΕΙΑΣ ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ	0,00	0,00	576,98	576,98	100,0%
10	ΔΗΜΟΣ ΒΟΡΕΙΩΝ ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ	0,00	0,00	358,33	358,33	100,0%
11	ΔΗΜΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΑΡΑΙΣΚΑΚΗ	0,00	0,00	463,89	463,89	100,0%
12	ΔΗΜΟΣ ΓΟΡΤΥΝΙΑΣ	0,00	0,00	1050,88	1050,88	100,0%
13	ΔΗΜΟΣ ΔΕΛΦΩΝ	0,00	126,09	995,58	1121,67	88,8%
14	ΔΗΜΟΣ ΔΙΡΦΥΩΝ-ΜΕΣΣΑΠΙΩΝ	0,00	0,00	777,42	777,42	100,0%
15	ΔΗΜΟΣ ΔΙΣΤΟΜΟΥ-ΑΡΑΧΩΒΑΣ-ΑΝΤΙΚΥΡΑΣ	0,00	0,00	294,05	294,05	100,0%
16	ΔΗΜΟΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ	0,00	0,00	402,81	402,81	100,0%
17	ΔΗΜΟΣ ΔΩΔΩΝΗΣ	0,00	0,00	657,50	657,50	100,0%
18	ΔΗΜΟΣ ΔΩΡΙΔΟΣ	0,00	0,00	998,89	998,89	100,0%
19	ΔΗΜΟΣ ΕΠΙΔΑΥΡΟΥ	0,00	0,00	340,44	340,44	100,0%
20	ΔΗΜΟΣ ΕΡΥΜΑΝΘΟΥ	0,00	0,00	582,14	582,14	100,0%
21	ΔΗΜΟΣ ΖΑΓΟΡΑΣ-ΜΟΥΡΕΣΙΟΥ	0,00	0,00	150,32	150,32	100,0%
22	ΔΗΜΟΣ ΖΑΓΟΡΙΟΥ	0,00	0,00	989,80	989,80	100,0%
23	ΔΗΜΟΣ ΖΑΧΑΡΩΣ	0,00	0,00	276,22	276,22	100,0%
24	ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΟΥ	0,00	0,00	333,70	333,70	100,0%
25	ΔΗΜΟΣ ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ	0,00	0,00	1514,57	1514,57	100,0%
26	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΒΡΥΤΩΝ	0,00	0,00	1058,15	1058,15	100,0%
27	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ	22,50	0,00	417,82	440,31	94,9%
28	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΠΑΚΑΣ	41,77	0,00	1616,52	1658,28	97,5%
29	ΔΗΜΟΣ ΚΑΝΤΑΝΟΥ-ΣΕΛΙΝΟΥ	0,00	0,00	376,25	376,25	100,0%
30	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	0,00	0,00	948,57	948,57	100,0%
31	ΔΗΜΟΣ ΚΑΤΩ ΝΕΥΡΟΚΟΠΙΟΥ	0,00	0,00	873,55	873,55	100,0%
32	ΔΗΜΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ	0,00	0,00	509,23	509,23	100,0%
33	ΔΗΜΟΣ ΚΟΝΙΤΣΑΣ	0,00	0,00	951,18	951,18	100,0%
34	ΔΗΜΟΣ ΛΙΜΝΗΣ ΠΛΑΣΤΗΡΑ	0,00	0,00	198,35	198,35	100,0%
35	ΔΗΜΟΣ ΜΑΚΡΑΚΩΜΗΣ	0,00	0,00	836,56	836,56	100,0%
36	ΔΗΜΟΣ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ	0,00	0,00	291,91	291,91	100,0%
37	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ	0,00	0,00	722,63	722,63	100,0%
38	ΔΗΜΟΣ ΜΕΤΣΟΒΟΥ	0,00	0,00	363,66	363,66	100,0%
39	ΔΗΜΟΣ ΜΥΚΗΣ	0,00	0,00	633,33	633,33	100,0%
40	ΔΗΜΟΣ ΜΥΛΟΠΟΤΑΜΟΥ	0,00	0,00	332,38	332,38	100,0%
41	ΔΗΜΟΣ ΝΕΜΕΑΣ	0,00	0,00	204,71	204,71	100,0%
42	ΔΗΜΟΣ ΝΕΣΤΟΡΙΟΥ	0,00	0,00	616,07	616,07	100,0%
43	ΔΗΜΟΣ ΞΥΛΟΚΑΣΤΡΟΥ-ΕΥΡΩΣΤΙΝΗΣ	0,00	0,00	411,67	411,67	100,0%

44	ΔΗΜΟΣ ΟΡΟΠΕΔΙΟΥ ΛΑΣΙΘΙΟΥ	0,00	0,00	129,98	129,98	100,0%
45	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΑΝΕΣΤΙΟΥ	0,00	0,00	1029,39	1029,39	100,0%
46	ΔΗΜΟΣ ΠΑΤΡΕΩΝ	44,09	0,00	290,77	334,86	86,8%
47	ΔΗΜΟΣ ΠΡΕΣΠΩΝ	0,00	0,00	515,50	515,50	100,0%
48	ΔΗΜΟΣ ΠΥΛΗΣ	111,00	0,00	637,94	748,94	85,2%
49	ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΒΙΩΝ-ΒΕΛΒΕΝΤΟΥ	0,00	0,00	728,17	728,17	100,0%
50	ΔΗΜΟΣ ΣΙΚΥΩΝΙΩΝ	0,00	0,00	602,54	602,54	100,0%
51	ΔΗΜΟΣ ΣΟΥΛΙΟΥ	0,00	0,00	502,77	502,77	100,0%
52	ΔΗΜΟΣ ΣΦΑΚΙΩΝ	0,00	0,00	467,59	467,59	100,0%
53	ΔΗΜΟΣ ΦΙΛΙΑΤΩΝ	0,00	87,80	495,73	583,53	85,0%

Πηγή: ΕΣΥΕ 2001, Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 10: Νησιωτικοί Δήμοι

		ΕΚΤΑΣΕΙΣ σε τ.χλμ.			
		Πεδινές	Ημιορεινές	Ορεινές	ΣΥΝΟΛΟ
1	ΔΗΜΟΣ ΑΓΚΙΣΤΡΙΟΥ	0,00	13,37	0,00	13,37
2	ΔΗΜΟΣ ΑΙΓΙΝΑΣ	87,41	0,00	0,00	87,41
3	ΔΗΜΟΣ ΑΛΟΝΝΗΣΟΥ	0,00	0,00	129,61	129,61
4	ΔΗΜΟΣ ΑΜΟΡΓΟΥ	0,00	126,35	0,00	126,35
5	ΔΗΜΟΣ ΑΝΔΡΟΥ	0,00	195,37	184,67	380,04
6	ΔΗΜΟΣ ΚΩ	160,54	129,78	0,00	290,31
7	ΔΗΜΟΣ ΖΑΚΥΝΘΙΩΝ	115,14	290,41	0,00	405,55
8	ΔΗΜΟΣ ΘΑΣΟΥ	0,00	0,00	380,10	380,10
9	ΔΗΜΟΣ ΘΗΡΑΣ	90,62	0,00	0,00	90,62
10	ΔΗΜΟΣ ΙΗΤΩΝ	109,02	0,00	0,00	109,02
11	ΔΗΜΟΣ ΙΚΑΡΙΑΣ	0,00	0,00	255,30	255,30
12	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΥΜΝΙΩΝ	0,00	0,00	134,54	134,54
13	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΠΑΘΟΥ	0,00	0,00	324,80	324,80
14	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΥΣΤΟΥ	0,00	188,58	486,05	674,64
15	ΔΗΜΟΣ ΚΑΣΟΥ	0,00	0,00	69,46	69,46
16	ΔΗΜΟΣ ΚΕΑΣ	0,00	148,93	0,00	148,93
17	ΔΗΜΟΣ ΚΕΡΚΥΡΑΙΩΝ	461,75	149,18	0,00	610,94
18	ΔΗΜΟΣ ΚΕΦΑΛΛΟΝΙΑΣ	181,97	387,17	335,25	904,39
19	ΔΗΜΟΣ ΚΥΘΗΡΩΝ	279,59	20,43	0,00	300,02
20	ΔΗΜΟΣ ΚΥΘΝΟΥ	0,00	100,19	0,00	100,19
21	ΔΗΜΟΣ ΛΕΙΨΩΝ	17,35	0,00	0,00	17,35
22	ΔΗΜΟΣ ΛΕΡΟΥ	74,17	0,00	0,00	74,17
23	ΔΗΜΟΣ ΛΕΣΒΟΥ	602,28	655,54	202,38	1460,19
24	ΔΗΜΟΣ ΛΕΥΚΑΔΟΣ	0,00	30,87	302,72	333,58
25	ΔΗΜΟΣ ΛΗΜΝΟΥ	477,58	0,00	0,00	477,58
26	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΝΗΣΙΟΥ	22,36	0,00	0,00	22,36
27	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΙΣΤΗΣ	11,98	0,00	0,00	11,98
28	ΔΗΜΟΣ ΜΗΛΟΥ	0,00	160,15	0,00	160,15
29	ΔΗΜΟΣ ΜΥΚΟΝΟΥ	105,18	0,00	0,00	105,18
30	ΔΗΜΟΣ ΝΑΞΟΥ ΚΑΙ ΜΙΚΡΩΝ ΚΥΚΛΑΔΩΝ	179,29	0,00	316,58	495,87
31	ΔΗΜΟΣ ΝΙΣΥΡΟΥ	0,00	0,00	50,06	50,06
32	ΔΗΜΟΣ ΟΙΝΟΥΣΣΩΝ	17,43	0,00	0,00	17,43
33	ΔΗΜΟΣ ΠΑΞΩΝ	30,12	0,00	0,00	30,12
34	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΟΥ	0,00	196,31	0,00	196,31
35	ΔΗΜΟΣ ΠΑΤΜΟΥ	45,04	0,00	0,00	45,04
36	ΔΗΜΟΣ ΠΟΡΟΥ	0,00	49,58	0,00	49,58
37	ΔΗΜΟΣ ΡΟΔΟΥ	775,61	390,73	234,35	1400,68
38	ΔΗΜΟΣ ΣΑΜΟΘΡΑΚΗΣ	0,00	0,00	177,98	177,98
39	ΔΗΜΟΣ ΣΑΜΟΥ	0,00	0,00	477,40	477,40
40	ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΙΦΟΥ	0,00	75,21	0,00	75,21
41	ΔΗΜΟΣ ΣΙΦΝΟΥ	0,00	0,00	73,94	73,94
42	ΔΗΜΟΣ ΣΚΙΑΘΟΥ	0,00	49,90	0,00	49,90
43	ΔΗΜΟΣ ΣΚΟΠΕΛΟΥ	0,00	0,00	96,30	96,30
44	ΔΗΜΟΣ ΣΚΥΡΟΥ	0,00	223,10	0,00	223,10
45	ΔΗΜΟΣ ΣΠΕΤΣΩΝ	0,00	27,12	0,00	27,12
46	ΔΗΜΟΣ ΣΥΜΗΣ	0,00	0,00	65,75	65,75
47	ΔΗΜΟΣ ΣΥΡΟΥ-ΕΡΜΟΥΠΟΛΗΣ	34,89	67,01	0,00	101,90

48	ΔΗΜΟΣ ΤΗΛΟΥ	0,00	0,00	64,53	64,53
49	ΔΗΜΟΣ ΤΗΝΟΥ	0,00	194,46	0,00	194,46
50	ΔΗΜΟΣ ΥΔΡΑΣ	0,00	64,44	0,00	64,44
51	ΔΗΜΟΣ ΦΟΥΡΝΩΝ ΚΟΡΣΕΩΝ	0,00	0,00	45,25	45,25
52	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΗΣ	0,00	0,00	37,04	37,04
53	ΔΗΜΟΣ ΧΙΟΥ	134,715	366,702	340,872	842,289
54	ΔΗΜΟΣ ΨΑΡΩΝ	44,511	0	0	44,511
55	ΔΗΜΟΣ ΑΓΑΘΟΝΗΣΙΟΥ	14,500	0	0	14,5
56	ΔΗΜΟΣ ΑΝΑΦΗΣ	0	40,370	0	40,37
57	ΔΗΜΟΣ ΑΝΤΙΠΑΡΟΥ	0	45,182	0	45,182
58	ΔΗΜΟΣ ΓΑΥΔΟΥ	32,424	0	0	32,424
59	ΔΗΜΟΣ ΕΛΑΦΟΝΗΣΟΥ	19,992	0	0	19,992
60	ΔΗΜΟΣ ΚΙΜΩΛΟΥ	0	53,251	0	53,251
61	ΔΗΜΟΣ ΣΙΚΙΝΟΥ	0	42,507	0	42,507
62	ΔΗΜΟΣ ΦΟΛΕΓΑΝΔΡΟΥ	0	32,216	0	32,216

Πηγή: ΕΣΥΕ 2001, Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 11: Αστικοί και Αγροτικοί Δήμοι

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
				Αστικός	Αγροτικός	Συνολικός	Ποσοστό αστικότητας		
1	ΔΗΜΟΣ ΑΒΔΗΡΩΝ		19.005	0	18573	18573	0,0%	Αγροτικός	53,49
2	ΔΗΜΟΣ ΑΓΑΘΟΝΗΣΙΟΥ		185	0	158	158	0,0%	Αγροτικός	13,10
3	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΑΣ		11.470	0	14121	14121	0,0%	Αγροτικός	17,29
4	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΑΣ ΒΑΡΒΑΡΑΣ	X	26.550	30.562	0	30562	100,0%	Αστικός	10.923,71
5	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΑΣ ΠΑΡΑΣΚΕΥΗΣ	X	59.704	56.836	0	56836	100,0%	Αστικός	7.498,42
6	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ		7.427	0	10079	10079	0,0%	Αγροτικός	20,71
7	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ	X	71.294	65.173	0	65173	100,0%	Αστικός	14.340,27
8	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ		270	0	371	371	0,0%	Αγροτικός	6,23
9	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΝΙΚΟΛΑΟΥ		27.074	19.462	6.765	26227	74,2%	Αστικός	51,65
10	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΩΝ ΑΝΑΡΓΥΡΩΝ- ΚΑΜΑΤΕΡΟΥ	X	62.529	55.191	0	55191	100,0%	Αστικός	6.824,04
11	ΔΗΜΟΣ ΑΓΚΙΣΤΡΙΟΥ		1.142	0	920	920	0,0%	Αγροτικός	83,79
13	ΔΗΜΟΣ ΑΓΡΑΦΩΝ		6.976	0	13604	13604	0,0%	Αγροτικός	76,41
14	ΔΗΜΟΣ ΑΓΡΙΝΙΟΥ		94.181	61340	34981	96321	63,7%	Αστικός	16.830,41
15	ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	X	664.046	745.514	0	745514	100,0%	Αστικός	10.800,00
16	ΔΗΜΟΣ ΑΙΓΑΛΕΩ	X	69.946	74.046	0	74046	100,0%	Αστικός	68,79
17	ΔΗΜΟΣ ΑΙΓΙΑΛΕΙΑΣ		49.872	27.812	30181	57993	48,0%	Αγροτικός	150,90
18	ΔΗΜΟΣ ΑΙΓΙΝΑΣ		13.056	13.552	0	13552	100,0%	Αστικός	24,95
19	ΔΗΜΟΣ ΑΚΤΙΟΥ- ΒΟΝΙΤΣΑΣ		17.370	4.494	13880	18374	24,5%	Αγροτικός	86,90
20	ΔΗΜΟΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΕΙΑΣ		41.570	19.283	23926	43209	44,6%	Αγροτικός	59,78
21	ΔΗΜΟΣ		72.959	62559	3.335	65894	94,9%	Αστικός	42,30

	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ								
			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
22	ΔΗΜΟΣ ΑΛΙΑΡΤΟΥ		10.887	6.351	5.949	12300	51,6%	Αστικός	7.079,03
23	ΔΗΜΟΣ ΑΛΙΜΟΥ	Χ	41.720	38.047	0	38047	100,0%	Αστικός	20,17
24	ΔΗΜΟΣ ΑΛΜΥΡΟΥ		18.614	12.987	8182	21169	61,3%	Αστικός	27,86
25	ΔΗΜΟΣ ΑΛΜΩΠΙΑΣ		27.556	0	29354	29354	0,0%	Αγροτικός	29,08
26	ΔΗΜΟΣ ΑΛΟΝΝΗΣΟΥ		2.750	0	2.700	2700	0,0%	Αγροτικός	21,46
27	ΔΗΜΟΣ ΑΜΑΡΙΟΥ		5.915	0	6215	6215	0,0%	Αγροτικός	5.602,10
28	ΔΗΜΟΣ ΑΜΑΡΟΥΣΙΟΥ	Χ	72.333	69.470	0	69470	100,0%	Αστικός	15,35
29	ΔΗΜΟΣ ΑΜΟΡΓΟΥ		1.973	0	1.859	1859	0,0%	Αγροτικός	5.276,76
30	ΔΗΜΟΣ ΑΜΠΕΛΟΚΗΠΩΝ- ΜΕΝΕΜΕΝΗΣ	Χ	52.127	55869	0	55869	100,0%	Αστικός	28,66
31	ΔΗΜΟΣ ΑΜΥΝΤΑΙΟΥ		16.973	8.378	10597	18975	44,2%	Αγροτικός	20,51
32	ΔΗΜΟΣ ΑΜΦΙΚΛΕΙΑΣ- ΕΛΑΤΕΙΑΣ		10.922	14395	0	14395	100,0%	Αστικός	15,64
33	ΔΗΜΟΣ ΑΜΦΙΛΟΧΙΑΣ		17.056	0	21445	21445	0,0%	Αγροτικός	22,22
34	ΔΗΜΟΣ ΑΜΦΙΠΟΛΗΣ		9.182	3.284	9.656	12940	25,4%	Αγροτικός	20,83
35	ΔΗΜΟΣ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ		13.005	1.917	9.231	11148	17,2%	Αγροτικός	5,95
36	ΔΗΜΟΣ ΑΝΑΦΗΣ		271	0	273	273	0,0%	Αγροτικός	60,88
37	ΔΗΜΟΣ ΑΝΔΡΑΒΙΔΑΣ- ΚΥΛΛΗΝΗΣ		21.581	10.643	15690	26333	40,4%	Αγροτικός	33,60
38	ΔΗΜΟΣ ΑΝΔΡΙΤΣΑΙΝΑΣ- ΚΡΕΣΤΕΝΩΝ		14.109	0	21912	21912	0,0%	Αγροτικός	24,13
39	ΔΗΜΟΣ ΑΝΔΡΟΥ		9.221	0	10009	10009	0,0%	Αγροτικός	26,34
40	ΔΗΜΟΣ ΑΝΤΙΠΑΡΟΥ		1.211	0	1.037	1037	0,0%	Αγροτικός	21,23

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
41	ΔΗΜΟΣ ΑΝΩΓΕΙΩΝ		2.379	4.812	0	4812	100,0%	Αστικός	40,76
42	ΔΗΜΟΣ ΑΠΟΚΟΡΩΝΟΥ		12.807	0	12703	12703	0,0%	Αγροτικός	9,01
43	ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΙΘΕΑΣ		3.450	0	6084	6084	0,0%	Αγροτικός	41,98
44	ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΟΥΣ- ΜΥΚΗΝΩΝ		42.022	32874	15314	48188	68,2%	Αστικός	24,47
45	ΔΗΜΟΣ ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΗ		18.294	3.897	14964	18861	20,7%	Αγροτικός	21,49
46	ΔΗΜΟΣ ΑΡΡΙΑΝΩΝ		16.577	0	18178	18178	0,0%	Αγροτικός	94,00
47	ΔΗΜΟΣ ΑΡΤΑΙΩΝ		43.166	23.863	12151	36014	66,3%	Αστικός	24,60
48	ΔΗΜΟΣ ΑΡΧΑΙΑΣ ΟΛΥΜΠΙΑΣ		13.409	0	19875	19875	0,0%	Αγροτικός	49,39
49	ΔΗΜΟΣ ΑΡΧΑΝΩΝ	Χ	16.692	4.548	13474	18022	25,2%	Αγροτικός	295,74
50	ΔΗΜΟΣ ΑΣΠΡΟΠΥΡΓΟΥ	Χ	30.251	27.741	0	27741	100,0%	Αστικός	11,48
51	ΔΗΜΟΣ ΑΣΤΥΠΑΛΛΙΑΣ		1.334	0	1.238	1238	0,0%	Αγροτικός	996,69
52	ΔΗΜΟΣ ΑΧΑΡΝΩΝ		106.943	80121	0	80121	100,0%	Αστικός	1.299,66
53	ΔΗΜΟΣ ΒΑΡΗΣ- ΒΟΥΛΑΣ- ΒΟΥΛΙΑΓΜΕΝΗΣ	Χ	48.399	42972	0	42972	100,0%	Αστικός	116,05
54	ΔΗΜΟΣ ΒΕΛΟΥ- ΒΟΧΑΣ		19.027	10.112	8.211	18323	55,2%	Αστικός	83,65
55	ΔΗΜΟΣ ΒΕΡΟΙΑΣ		66.547	55990	9978	65968	84,9%	Αστικός	24,83
56	ΔΗΜΟΣ ΒΙΑΝΝΟΥ		5.563	0	6.463	6463	0,0%	Αγροτικός	30,35
57	ΔΗΜΟΣ ΒΙΣΑΛΤΙΑΣ		20.030	9783	16344	26127	37,4%	Αγροτικός	18,37
58	ΔΗΜΟΣ ΒΟΙΟΥ		18.386	6547	15900	22447	29,2%	Αγροτικός	29,85
59	ΔΗΜΟΣ ΒΟΛΒΗΣ		23.478	11830	14249	26079	45,4%	Αγροτικός	374,52
60	ΔΗΜΟΣ ΒΟΛΟΥ		144.449	127891	13784	141675	90,3%	Αστικός	17,99
61	ΔΗΜΟΣ ΒΟΡΕΙΑΣ ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ		10.341	0	12.825	12825	0,0%	Αγροτικός	16,10
62	ΔΗΜΟΣ ΒΟΡΕΙΩΝ ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ		5.714	0	7097	7097	0,0%	Αγροτικός	7.951,24

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
63	ΔΗΜΟΣ ΒΡΙΑΝΣΙΩΝ	Χ	30.741	25.582	0	25582	100,0%	Αστικός	6.610,17
64	ΔΗΜΟΣ ΒΥΡΩΝΟΣ	Χ	61.308	61.102	0	61102	100,0%	Αστικός	14.617,49
65	ΔΗΜΟΣ ΓΑΛΑΤΣΙΟΥ	Χ	59.345	58.042	0	58042	100,0%	Αστικός	4,63
66	ΔΗΜΟΣ ΓΑΥΔΟΥ		152	0	98	98	0,0%	Αγροτικός	12,61
67	ΔΗΜΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΑΡΑΙΣΚΑΚΗ		5.780	0	9016	9016	0,0%	Αγροτικός	3.429,00
68	ΔΗΜΟΣ ΓΛΥΦΑΔΑΣ	Χ	87.305	80.409	0	80409	100,0%	Αστικός	33,80
69	ΔΗΜΟΣ ΓΟΡΤΥΝΑΣ		15.632	0	18264	18264	0,0%	Αγροτικός	9,82
70	ΔΗΜΟΣ ΓΟΡΤΥΝΙΑΣ		10.109	0	18327	18327	0,0%	Αγροτικός	13,78
71	ΔΗΜΟΣ ΓΡΕΒΕΝΩΝ		25.905	15481	15083	30564	50,7%	Αστικός	14.272,34
72	ΔΗΜΟΣ ΔΑΦΝΗΣ- ΥΜΗΤΤΟΥ	Χ	33.628	34813	0	34813	100,0%	Αστικός	146,13
73	ΔΗΜΟΣ ΔΕΛΤΑ	Χ	45.839	40541	0	40541	100,0%	Αστικός	23,80
74	ΔΗΜΟΣ ΔΕΛΦΩΝ		26.716	21262	11001	32263	65,9%	Αστικός	13,60
75	ΔΗΜΟΣ ΔΕΣΚΑΤΗΣ		5.852	5.066	2.317	7383	68,6%	Αστικός	34,51
76	ΔΗΜΟΣ ΔΙΔΥΜΟΤΕΙΧΟΥ		19.493	0	23484	23484	0,0%	Αγροτικός	360,40
77	ΔΗΜΟΣ ΚΩ		33.388	23984	6963	30947	77,5%	Αστικός	52,23
78	ΔΗΜΟΣ ΔΙΟΝΥΣΟΥ	Χ	40.193	32986	0	32986	100,0%	Αστικός	24,16
79	ΔΗΜΟΣ ΔΙΟΥ- ΟΛΥΜΠΟΥ		25.668	16385	11252	27637	59,3%	Αστικός	27,89
80	ΔΗΜΟΣ ΔΙΡΦΥΩΝ- ΜΕΣΣΑΠΙΩΝ		18.800	0	21064	21064	0,0%	Αγροτικός	16,48
81	ΔΗΜΟΣ ΔΙΣΤΟΜΟΥ- ΑΡΑΧΩΒΑΣ- ΑΝΤΙΚΥΡΑΣ		8.188	7164	4368	11532	62,1%	Αστικός	59,90
82	ΔΗΜΟΣ ΔΟΜΟΚΟΥ		11.495	0	14793	14793	0,0%	Αγροτικός	70,24
83	ΔΗΜΟΣ ΔΟΞΑΤΟΥ		14.516	17481	0	17481	100,0%	Αστικός	45,87
84	ΔΗΜΟΣ ΔΡΑΜΑΣ		58.944	55.632	430	56062	99,2%	Αστικός	18,07
85	ΔΗΜΟΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΧΑΪΑΣ		25.916	10664	20611	31275	34,1%	Αγροτικός	14,78

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
86	ΔΗΜΟΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ		6.945	0	8647	8647	0,0%	Αγροτικός	13,75
87	ΔΗΜΟΣ ΔΩΔΩΝΗΣ		9.693	0	13939	13939	0,0%	Αγροτικός	47,50
88	ΔΗΜΟΣ ΔΩΡΙΔΟΣ		13.627	0	16021	16021	0,0%	Αγροτικός	20,52
89	ΔΗΜΟΣ ΕΔΕΣΣΑΣ		28.814	25.619	4.180	29799	86,0%	Αστικός	52,52
90	ΔΗΜΟΣ ΕΛΑΣΣΟΝΟΣ		32.121	21701	15563	37264	58,2%	Αστικός	823,74
91	ΔΗΜΟΣ ΕΛΑΦΟΝΗΣΟΥ		1.041	0	745	745	0,0%	Αγροτικός	3.342,89
92	ΔΗΜΟΣ ΕΛΕΥΣΙΝΟΣ	Χ	29.902	29868	0	29868	100,0%	Αστικός	43,89
93	ΔΗΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ- ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ	Χ	51.356	49898	0	49898	100,0%	Αστικός	64,12
94	ΔΗΜΟΣ ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΠΑΠΠΑ		14.664	0	19844	19844	0,0%	Αγροτικός	23,70
95	ΔΗΜΟΣ ΕΟΡΔΑΙΑΣ		45.592	35539	11001	46540	76,4%	Αστικός	78,07
96	ΔΗΜΟΣ ΕΠΙΔΑΥΡΟΥ		8.115	4.804	4.471	9275	51,8%	Αστικός	32,46
97	ΔΗΜΟΣ ΕΡΕΤΡΙΑΣ		13.053	13325	0	13325	100,0%	Αστικός	15,01
98	ΔΗΜΟΣ ΕΡΜΙΟΝΙΔΑΣ		13.551	4.554	10.347	14901	30,6%	Αγροτικός	20,85
99	ΔΗΜΟΣ ΕΡΥΜΑΝΘΟΥ		8.877	0	13162	13162	0,0%	Αγροτικός	38,79
100	ΔΗΜΟΣ ΕΥΡΩΤΑ		17.891	5.902	13.901	19803	29,8%	Αγροτικός	3,78
101	ΔΗΜΟΣ ΖΑΓΟΡΑΣ- ΜΟΥΡΕΣΙΟΥ		5.809	3.829	3.107	6936	55,2%	Αστικός	100,23
102	ΔΗΜΟΣ ΖΑΓΟΡΙΟΥ		3.724	0	6032	6032	0,0%	Αγροτικός	32,40
103	ΔΗΜΟΣ ΖΑΚΥΝΘΙΩΝ		40.759	16475	22540	39015	42,2%	Αγροτικός	36,99
104	ΔΗΜΟΣ ΖΑΧΑΡΩΣ		8.953	12.910	2.499	15409	83,8%	Αστικός	26,19
105	ΔΗΜΟΣ ΖΗΡΟΥ		13.892	8.429	8065	16494	51,1%	Αστικός	8.225,90
106	ΔΗΜΟΣ ΖΙΤΣΑΣ		14.766	0	17293	17293	0,0%	Αγροτικός	60,18
107	ΔΗΜΟΣ ΖΩΓΡΑΦΟΥ	Χ	71.026	76.115	0	76115	100,0%	Αστικός	80,22
108	ΔΗΜΟΣ ΗΓΟΥΜΕΝΙΤΣΗΣ		25.814	14710	9982	24692	59,6%	Αστικός	6.118,36

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
109	ΔΗΜΟΣ ΗΛΙΔΑΣ		32.219	32.090	5.660	37750	85,0%	Αστικός	47,40
110	ΔΗΜΟΣ ΗΛΙΟΥΠΟΛΗΣ	Χ	78.153	75.904	0	75904	100,0%	Αστικός	10.640,36
111	ΔΗΜΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΑΣ		21.145	0	23317	23317	0,0%	Αγροτικός	709,08
112	ΔΗΜΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ		173.993	196179	8793	204972	95,7%	Αστικός	36,10
113	ΔΗΜΟΣ ΘΑΣΟΥ		13.770	0	13.765	13765	0,0%	Αγροτικός	375,53
114	ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΑΙΚΟΥ	Χ	50.264	38349	0	38349	100,0%	Αστικός	138,89
115	ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΗΣ	Χ	53.201	26973	9303	36276	74,4%	Αστικός	24,78
116	ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΟΥ		8.242	0	9.299	9299	0,0%	Αγροτικός	16.703,30
117	ΔΗΜΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	Χ	325.182	375276	0	375276	100,0%	Αστικός	44,02
118	ΔΗΜΟΣ ΘΗΒΑΙΩΝ		36.477	28329	9195	37524	75,5%	Αστικός	168,28
119	ΔΗΜΟΣ ΘΗΡΑΣ		15.550	0	13670	13670	0,0%	Αγροτικός	28,33
120	ΔΗΜΟΣ ΙΑΣΜΟΥ		13.810	6614	8276	14890	44,4%	Αγροτικός	51,03
121	ΔΗΜΟΣ ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ		27.602	23.707	4.204	27911	84,9%	Αστικός	50,59
122	ΔΗΜΟΣ ΙΕΡΑΣ ΠΟΛΗΣ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ		34.416	35431	0	35431	100,0%	Αστικός	18,62
123	ΔΗΜΟΣ ΙΗΤΩΝ		2.024	0	1.838	1838	0,0%	Αγροτικός	26,99
124	ΔΗΜΟΣ ΙΘΑΚΗΣ		3.231	0	3.084	3084	0,0%	Αγροτικός	32,94
125	ΔΗΜΟΣ ΙΚΑΡΙΑΣ		8.423	0	8312	8312	0,0%	Αγροτικός	8.973,87
126	ΔΗΜΟΣ ΙΛΙΟΥ	Χ	84.793	80.859	0	80859	100,0%	Αστικός	41,22
127	ΔΗΜΟΣ ΙΣΤΙΑΙΑΣ- ΑΙΔΗΨΟΥ		21.083	14023	8699	22722	61,7%	Αστικός	277,05
128	ΔΗΜΟΣ ΙΩΑΝΝΙΤΩΝ		112.486	77401	20256	97657	79,3%	Αστικός	200,26
129	ΔΗΜΟΣ ΚΑΒΑΛΑΣ		70.501	63.293	10.827	74120	85,4%	Αστικός	3.322,28
130	ΔΗΜΟΣ ΚΑΙΣΑΡΙΑΝΗΣ	Χ	26.458	26.419	0	26419	100,0%	Αστικός	10,60
131	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΒΡΥΤΩΝ		11.045	0	17602	17602	0,0%	Αγροτικός	14.258,71
132	ΔΗΜΟΣ	Χ	91.279	87.255	0	87255	100,0%	Αστικός	159,27

	ΚΑΛΑΜΑΡΙΑΣ								
			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
133	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ		69.849	57620	9507	67127	85,8%	Αστικός	12,83
134	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΠΑΚΑΣ		21.991	11841	14095	25936	45,7%	Αγροτικός	21.067,59
135	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΛΙΘΕΑΣ	Χ	100.641	109.609	0	109609	100,0%	Αστικός	119,96
136	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΥΜΝΙΩΝ		16.179	16.441	0	16441	100,0%	Αστικός	14,41
137	ΔΗΜΟΣ ΚΑΝΤΑΝΟΥ- ΣΕΛΙΝΟΥ		5.431	4.259	3.075	7334	58,1%	Αστικός	87,21
138	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ		56.747	37768	18200	55968	67,5%	Αστικός	18,97
139	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΠΑΘΟΥ		6.226	0	6511	6511	0,0%	Αγροτικός	14,23
140	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ		13.105	9390	9059	18449	50,9%	Αστικός	17,45
141	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΥΣΤΟΥ		12.180	7144	7501	14645	48,8%	Αγροτικός	15,69
142	ΔΗΜΟΣ ΚΑΣΟΥ		1.084	0	990	990	0,0%	Αγροτικός	49,99
143	ΔΗΜΟΣ ΚΑΣΣΑΝΔΡΑΣ		16.672	0	16153	16153	0,0%	Αγροτικός	46,94
144	ΔΗΜΟΣ ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ		35.874	16218	20348	36566	44,4%	Αγροτικός	126,37
145	ΔΗΜΟΣ ΚΑΤΕΡΙΝΗΣ		85.851	69494	14270	83764	83,0%	Αστικός	9,08
146	ΔΗΜΟΣ ΚΑΤΩ ΝΕΥΡΟΚΟΠΙΟΥ		7.860	0	8.026	8026	0,0%	Αγροτικός	16,25
147	ΔΗΜΟΣ ΚΕΑΣ		2.455	0	2.417	2417	0,0%	Αγροτικός	12,23
148	ΔΗΜΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ		6.178	0	12069	12069	0,0%	Αγροτικός	9.767,32
149	ΔΗΜΟΣ ΚΕΡΑΤΣΙΝΙΟΥ- ΔΡΑΠΕΤΣΩΝΑΣ	Χ	91.045	89046	0	89046	100,0%	Αστικός	165,45
150	ΔΗΜΟΣ ΚΕΡΚΥΡΑΙΩΝ		102.071	46191	63346	109537	42,2%	Αγροτικός	45,25
151	ΔΗΜΟΣ ΚΕΦΑΛΛΟΝΙΑΣ		35.801	20425	19063	39488	51,7%	Αστικός	2.025,64
152	ΔΗΜΟΣ ΚΗΦΙΣΙΑΣ	Χ	70.600	64558	0	64558	100,0%	Αστικός	21,55

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
153	ΔΗΜΟΣ ΚΙΛΕΛΕΡ		20.854	0	23213	23213	0,0%	Αγροτικός	32,50
154	ΔΗΜΟΣ ΚΙΛΚΙΣ		51.926	24812	31524	56336	44,0%	Αγροτικός	17,28
155	ΔΗΜΟΣ ΚΙΜΩΛΟΥ		910	0	769	769	0,0%	Αγροτικός	31,67
156	ΔΗΜΟΣ ΚΙΣΣΑΜΟΥ		10.790	7463	4357	11820	63,1%	Αστικός	65,74
157	ΔΗΜΟΣ ΚΟΖΑΝΗΣ		71.388	51267	17413	68680	74,6%	Αστικός	103,24
158	ΔΗΜΟΣ ΚΟΜΟΤΗΝΗΣ		66.919	52659	7915	60574	86,9%	Αστικός	6,72
159	ΔΗΜΟΣ ΚΟΝΙΤΣΑΣ		6.362	6225	3069	9294	67,0%	Αστικός	7.561,76
160	ΔΗΜΟΣ ΚΟΡΔΕΛΙΟΥ- ΕΥΟΣΜΟΥ	Χ	101.753	74254	0	74254	100,0%	Αστικός	95,34
161	ΔΗΜΟΣ ΚΟΡΙΝΘΙΩΝ		58.192	46405	13821	60226	77,1%	Αστικός	14.697,04
162	ΔΗΜΟΣ ΚΟΡΥΔΑΛΛΟΥ	Χ	63.445	67.456	0	67456	100,0%	Αστικός	297,45
163	ΔΗΜΟΣ ΚΡΩΠΙΑΣ	Χ	30.307	25.325	0	25325	100,0%	Αστικός	13,43
164	ΔΗΜΟΣ ΚΥΘΗΡΩΝ		4.041	0	3398	3398	0,0%	Αγροτικός	13,08
165	ΔΗΜΟΣ ΚΥΘΝΟΥ		1.456	0	1.608	1608	0,0%	Αγροτικός	35,33
166	ΔΗΜΟΣ ΚΥΜΗΣ- ΑΛΙΒΕΡΙΟΥ		28.437	9.764	23.763	33527	29,1%	Αγροτικός	114,70
167	ΔΗΜΟΣ ΛΑΓΚΑΔΑ		41.103	26470	16104	42574	62,2%	Αστικός	33,37
168	ΔΗΜΟΣ ΛΑΜΙΕΩΝ		75.315	58601	14973	73574	79,6%	Αστικός	78,90
169	ΔΗΜΟΣ ΛΑΡΙΣΑΣ		162.591	136.098	3.305	139403	97,6%	Αστικός	486,28
170	ΔΗΜΟΣ ΛΑΥΡΕΩΤΙΚΗΣ	Χ	25.102	23.858	687	24545	97,2%	Αστικός	142,04
171	ΔΗΜΟΣ ΛΕΒΑΔΕΩΝ		31.315	23912	9240	33152	72,1%	Αστικός	45,00
172	ΔΗΜΟΣ ΛΕΙΨΩΝ		790	0	698	698	0,0%	Αγροτικός	45,53
173	ΔΗΜΟΣ ΛΕΡΟΥ		7.917	8.207	0	8207	100,0%	Αστικός	109,61
174	ΔΗΜΟΣ ΛΕΣΒΟΥ		86.436	48109	37246	85355	56,4%	Αστικός	52,26
175	ΔΗΜΟΣ ΛΕΥΚΑΔΟΣ		22.652	10875	10539	21414	50,8%	Αστικός	68,08
176	ΔΗΜΟΣ ΛΗΜΝΟΥ		16.992	7488	10616	18104	41,4%	Αγροτικός	35,60
177	ΔΗΜΟΣ ΛΙΜΝΗΣ		4.635	0	7392	7392	0,0%	Αγροτικός	22,79

	ΠΛΑΣΤΗΡΑ								
			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
178	ΔΗΜΟΣ ΛΟΚΡΩΝ		19.623	24611	0	24611	100,0%	Αστικός	32,06
179	ΔΗΜΟΣ ΛΟΥΤΡΑΚΙΟΥ-ΑΓΙΩΝ ΘΕΟΔΩΡΩΝ		21.221	22480	0	22480	100,0%	Αστικός	71,55
180	ΔΗΜΟΣ ΛΥΚΟΒΡΥΣΕΩΣ	X	31.002	28003	0	28003	100,0%	Αστικός	7.583,62
181	ΔΗΜΟΣ ΜΑΚΡΑΚΩΜΗΣ		16.036	7132	14438	21570	33,1%	Αγροτικός	19,28
182	ΔΗΜΟΣ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ		24.864	17.640	3.491	21131	83,5%	Αστικός	84,65
183	ΔΗΜΟΣ ΜΑΝΔΡΑΣ- ΕΙΔΥΛΛΙΑΣ	X	17.885	16118	3980	20098	80,2%	Αστικός	41,98
184	ΔΗΜΟΣ ΜΑΝΤΟΥΔΙΟΥ- ΛΙΜΝΗΣ-ΑΓΙΑΣ ΑΝΝΑΣ		12.045	0	15049	15049	0,0%	Αγροτικός	19,99
185	ΔΗΜΟΣ ΜΑΡΑΘΩΝΟΣ	X	33.423	23691	3208	26899	88,1%	Αστικός	150,66
186	ΔΗΜΟΣ ΜΑΡΚΟΠΟΥΛΟΥ ΜΕΣΟΓΑΙΑΣ	X	20.040	15.608	0	15608	100,0%	Αστικός	245,22
187	ΔΗΜΟΣ ΜΑΡΩΝΕΙΑΣ-ΣΑΠΩΝ		14.733	9.542	7.644	17186	55,5%	Αστικός	22,92
188	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ		10.687	8657	4495	13152	65,8%	Αστικός	15,26
189	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΝΗΣΙΟΥ		1.041	0	1.092	1092	0,0%	Αγροτικός	46,52
190	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΡΕΩΝ	X	36.924	35675	0	35675	100,0%	Αστικός	111,96
191	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΙΣΤΗΣ		492	0	430	430	0,0%	Αγροτικός	40,91
192	ΔΗΜΟΣ ΜΕΣΣΗΝΗΣ		23.482	11041	17713	28754	38,4%	Αγροτικός	42,65
193	ΔΗΜΟΣ ΜΕΤΑΜΟΡΦΩΣΕΩΣ	X	29.891	26.448	0	26448	100,0%	Αστικός	5.410,76
194	ΔΗΜΟΣ ΜΕΤΣΟΒΟΥ		6.196	4417	3418	7835	56,4%	Αστικός	17,16
195	ΔΗΜΟΣ ΜΗΛΟΥ		4.977	0	4.771	4771	0,0%	Αγροτικός	30,97

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
196	ΔΗΜΟΣ ΜΙΝΩΑ ΠΕΔΙΑΔΑΣ		17.563	0	20332	20332	0,0%	Αγροτικός	42,21
197	ΔΗΜΟΣ ΜΟΝΕΜΒΑΣΙΑΣ		21.942	5597	18256	23853	23,5%	Αγροτικός	23,18
198	ΔΗΜΟΣ ΜΟΣΧΑΤΟΥ	Χ	40.413	38116	0	38116	100,0%	Αστικός	8.966,29
199	ΔΗΜΟΣ ΜΟΥΖΑΚΙΟΥ		13.122	0	17910	17910	0,0%	Αγροτικός	41,71
200	ΔΗΜΟΣ ΜΥΚΗΣ		15.540	11393	4331	15724	72,5%	Αστικός	24,52
201	ΔΗΜΟΣ ΜΥΚΟΝΟΥ		10.134	9.320	0	9320	100,0%	Αστικός	96,88
202	ΔΗΜΟΣ ΜΥΛΟΠΟΤΑΜΟΥ		14.363	0	14272	14272	0,0%	Αγροτικός	41,31
203	ΔΗΜΟΣ ΜΩΛΟΥ- ΑΓΙΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ		12.090	8474	6668	15142	56,0%	Αστικός	36,08
204	ΔΗΜΟΣ ΝΑΞΟΥ ΚΑΙ ΜΙΚΡΩΝ ΚΥΚΛΑΔΩΝ		18.864	12089	6985	19074	63,4%	Αστικός	39,20
205	ΔΗΜΟΣ ΝΑΟΥΣΑΣ		32.494	22.288	12.153	34441	64,7%	Αστικός	76,31
206	ΔΗΜΟΣ ΝΑΥΠΑΚΤΙΑΣ		27.800	18231	11611	29842	61,1%	Αστικός	31,47
207	ΔΗΜΟΣ ΝΑΥΠΛΙΟΥ		33.356	16885	16521	33406	50,5%	Αστικός	85,23
208	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΠΟΛΗΣ- ΣΥΚΕΩΝ	Χ	84.741	86417	0	86417	100,0%	Αστικός	6.548,86
209	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΖΙΧΝΗΣ		12.397	4.121	10.952	15073	27,3%	Αγροτικός	30,92
210	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΙΩΝΙΑΣ	Χ	67.134	66.017	0	66017	100,0%	Αστικός	15.109,70
211	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΠΡΟΠΟΝΤΙΔΑΣ		36.500	33801	0	33801	100,0%	Αστικός	98,09
212	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΣΜΥΡΝΗΣ	Χ	73.076	73.986	0	73986	100,0%	Αστικός	20.740,64
213	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΦΙΛΑΔΕΛΦΕΙΑΣ- ΧΑΛΚΗΔΟΝΟΣ		6.483	34224	0	34224	100,0%	Αστικός	31,75
214	ΔΗΜΟΣ ΝΕΜΕΑΣ		2.646	7.774	0	7774	100,0%	Αστικός	4,27
215	ΔΗΜΟΣ ΝΕΣΤΟΡΙΟΥ		22.331	0	3542	3542	0,0%	Αγροτικός	32,70

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
216	ΔΗΜΟΣ ΝΙΚΑΙΑΣ- ΑΓΙΟΥ ΙΩΑΝΝΟΥ ΡΕΝΤΗ	X	105.430	108146	0	108146	100,0%	Αστικός	9.418,24
217	ΔΗΜΟΣ ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΣΚΟΥΦΑ		12.753	3485	11750	15235	22,9%	Αγροτικός	55,25
218	ΔΗΜΟΣ ΝΙΣΥΡΟΥ		1.008	0	948	948	0,0%	Αγροτικός	19,58
219	ΔΗΜΟΣ ΝΟΤΙΑΣ ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ		8.294	6294	2707	9001	69,9%	Αστικός	13,81
220	ΔΗΜΟΣ ΝΟΤΙΟΥ ΠΗΛΙΟΥ		10.216	0	11563	11563	0,0%	Αγροτικός	28,00
221	ΔΗΜΟΣ ΞΑΝΘΗΣ		65.133	52.270	3.090	55360	94,4%	Αστικός	130,17
222	ΔΗΜΟΣ ΞΗΡΟΜΕΡΟΥ		11.737	0	13717	13717	0,0%	Αγροτικός	19,96
223	ΔΗΜΟΣ ΞΥΛΟΚΑΣΤΡΟΥ- ΕΥΡΩΣΤΙΝΗΣ		17.365	0	21155	21155	0,0%	Αγροτικός	42,32
224	ΔΗΜΟΣ ΟΙΝΟΥΣΣΩΝ		826	0	1.050	1050	0,0%	Αγροτικός	47,05
225	ΔΗΜΟΣ ΟΙΧΑΛΙΑΣ		11.228	0	14987	14987	0,0%	Αγροτικός	29,56
226	ΔΗΜΟΣ ΟΡΕΣΤΙΑΔΟΣ		37.695	21730	17755	39485	55,0%	Αστικός	39,27
227	ΔΗΜΟΣ ΟΡΕΣΤΙΔΟΣ		11.802	9.918	3.457	13375	74,2%	Αστικός	34,69
228	ΔΗΜΟΣ ΟΡΟΠΕΔΙΟΥ ΛΑΣΙΘΙΟΥ		2.387	0	3.152	3152	0,0%	Αγροτικός	18,77
229	ΔΗΜΟΣ ΟΡΧΟΜΕΝΟΥ		11.621	10.732	3.230	13962	76,9%	Αστικός	27,82
230	ΔΗΜΟΣ ΠΑΓΓΑΙΟΥ		32.085	16165	17518	33683	48,0%	Αγροτικός	45,51
231	ΔΗΜΟΣ ΠΑΙΑΝΙΑΣ	X	26.668	19636	0	19636	100,0%	Αστικός	500,80
232	ΔΗΜΟΣ ΠΑΙΟΝΙΑΣ		28.493	26276	6444	32720	80,3%	Αστικός	30,86
233	ΔΗΜΟΣ ΠΑΛΑΙΟΥ ΦΑΛΗΡΟΥ	X	64.021	64.759	0	64759	100,0%	Αστικός	13.635,77
234	ΔΗΜΟΣ ΠΑΛΑΜΑ		16.726	10050	9094	19144	52,5%	Αστικός	43,71
235	ΔΗΜΟΣ ΠΑΛΛΗΝΗΣ	X	54.415	33624	0	33624	100,0%	Αστικός	1.848,11
236	ΔΗΜΟΣ ΠΑΞΩΝ		2.300	0	2.438	2438	0,0%	Αγροτικός	73,70
237	ΔΗΜΟΣ ΠΑΠΑΓΟΥ-	X	44.539	45373	0	45373	100,0%	Αστικός	6.259,39

	ΧΟΛΑΡΓΟΥ								
			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
238	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΑΝΕΣΤΙΟΥ		3.901	0	5925	5925	0,0%	Αγροτικός	3,85
239	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΓΑΣ		11.866	4.033	8.911	12944	31,2%	Αγροτικός	43,45
240	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΟΥ		13.715	12.853	0	12853	100,0%	Αστικός	69,84
241	ΔΗΜΟΣ ΠΙΑΤΜΟΥ		3.047	0	3.044	3044	0,0%	Αγροτικός	67,50
242	ΔΗΜΟΣ ΠΑΤΡΕΩΝ		213.984	189.487	13.270	202757	93,5%	Αστικός	640,81
243	ΔΗΜΟΣ ΠΑΥΛΟΥ ΜΕΛΑ	Χ	99.245	84397	0	84397	100,0%	Αστικός	4.160,67
244	ΔΗΜΟΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ	Χ	163.688	175.697	0	175697	100,0%	Αστικός	15.086,06
245	ΔΗΜΟΣ ΠΕΛΛΑΣ		63.122	42417	23080	65497	64,8%	Αστικός	94,26
246	ΔΗΜΟΣ ΠΕΝΤΕΛΗΣ	Χ	34.934	30511	0	30511	100,0%	Αστικός	967,17
247	ΔΗΜΟΣ ΠΕΡΑΜΑΤΟΣ	Χ	25.389	25.720	0	25720	100,0%	Αστικός	1.717,02
248	ΔΗΜΟΣ ΠΕΡΙΣΤΕΡΙΟΥ	Χ	139.981	137.918	0	137918	100,0%	Αστικός	13.822,89
249	ΔΗΜΟΣ ΠΕΤΡΟΥΠΟΛΗΣ	Χ	58.979	48.327	0	48327	100,0%	Αστικός	8.913,14
250	ΔΗΜΟΣ ΠΗΝΕΙΟΥ		21.034	20232	0	20232	100,0%	Αστικός	132,63
251	ΔΗΜΟΣ ΠΛΑΤΑΝΙΑ		16.874	0	18622	18622	0,0%	Αγροτικός	34,08
252	ΔΗΜΟΣ ΠΟΛΥΓΥΡΟΥ		22.048	20006	3146	23152	86,4%	Αστικός	23,24
253	ΔΗΜΟΣ ΠΟΡΟΥ		3.993	4.348	0	4348	100,0%	Αστικός	80,88
254	ΔΗΜΟΣ ΠΡΕΒΕΖΗΣ		31.733	19605	10313	29918	65,5%	Αστικός	83,30
255	ΔΗΜΟΣ ΠΡΕΣΠΩΝ		1.560	0	2511	2511	0,0%	Αγροτικός	3,05
256	ΔΗΜΟΣ ΠΡΟΣΟΤΣΑΝΗΣ		13.066	0	16481	16481	0,0%	Αγροτικός	27,10
257	ΔΗΜΟΣ ΠΥΔΝΑΣ- ΚΟΛΙΝΔΡΟΥ		15.179	10487	7958	18445	56,9%	Αστικός	45,24
258	ΔΗΜΟΣ ΠΥΛΑΙΑΣ - ΧΟΡΤΙΑΤΗ	Χ	70.110	50162	0	50162	100,0%	Αστικός	451,12
259	ΔΗΜΟΣ ΠΥΛΗΣ		14.343	0	20019	20019	0,0%	Αγροτικός	18,97
			Συνολικός	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή

			Πληθυσμός 2011						πυκνότητα
260	ΔΗΜΟΣ ΠΥΛΟΥ- ΝΕΣΤΟΡΟΣ		21.077	10954	12826	23780	46,1%	Αγροτικός	38,88
261	ΔΗΜΟΣ ΠΥΡΓΟΥ		47.995	34902	16875	51777	67,4%	Αστικός	105,93
262	ΔΗΜΟΣ ΠΩΓΩΝΙΟΥ		8.960	0	11092	11092	0,0%	Αγροτικός	12,82
263	ΔΗΜΟΣ ΡΑΦΗΝΑΣ- ΠΙΚΕΡΜΙΟΥ	Χ	20.266	11.909	2.931	14840	80,2%	Αστικός	492,33
264	ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ		55.525	23.691	142.007	165698	14,3%	Αγροτικός	138,55
265	ΔΗΜΟΣ ΡΗΓΑ ΦΕΡΑΙΟΥ		10.922	6116	5980	12096	50,6%	Αστικός	19,92
266	ΔΗΜΟΣ ΡΟΔΟΥ		115.490	100691	16316	117007	86,1%	Αστικός	82,31
267	ΔΗΜΟΣ ΣΑΛΑΜΙΝΟΣ		39.283	38022	0	38022	100,0%	Αστικός	407,86
268	ΔΗΜΟΣ ΣΑΜΟΘΡΑΚΗΣ		2.859	0	2.723	2723	0,0%	Αγροτικός	15,96
269	ΔΗΜΟΣ ΣΑΜΟΥ		32.977	21974	11840	33814	65,0%	Αστικός	68,62
270	ΔΗΜΟΣ ΣΑΡΩΝΙΚΟΥ	Χ	29.002	24616	1704	26320	93,5%	Αστικός	207,19
271	ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΒΙΩΝ- ΒΕΛΒΕΝΤΟΥ		14.830	3754	13903	17657	21,3%	Αγροτικός	20,45
272	ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΙΦΟΥ		1.420	0	1.414	1414	0,0%	Αγροτικός	19,68
273	ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΡΩΝ		76.817	60042	15191	75233	79,8%	Αστικός	126,97
274	ΔΗΜΟΣ ΣΗΤΕΙΑΣ		18.318	14338	4691	19029	75,3%	Αστικός	29,58
275	ΔΗΜΟΣ ΣΙΘΩΝΙΑΣ		12.394	12927	0	12927	100,0%	Αστικός	24,03
276	ΔΗΜΟΣ ΣΙΚΙΝΟΥ		273	0	238	238	0,0%	Αγροτικός	6,12
277	ΔΗΜΟΣ ΣΙΚΥΩΝΙΩΝ		22.794	19455	5211	24666	78,9%	Αστικός	38,06
278	ΔΗΜΟΣ ΣΙΝΤΙΚΗΣ		22.195	10598	17784	28382	37,3%	Αγροτικός	19,89
279	ΔΗΜΟΣ ΣΙΦΝΟΥ		2.625	0	2.442	2442	0,0%	Αγροτικός	34,76
280	ΔΗΜΟΣ ΣΚΙΑΘΟΥ		6.088	6.160	0	6160	100,0%	Αστικός	122,45
281	ΔΗΜΟΣ ΣΚΟΠΕΛΟΥ		4.960	4.696	0	4696	100,0%	Αστικός	37,27
282	ΔΗΜΟΣ ΣΚΥΔΡΑΣ		20.188	0	21147	21147	0,0%	Αγροτικός	83,87
283	ΔΗΜΟΣ ΣΚΥΡΟΥ		2.994	0	2.602	2602	0,0%	Αγροτικός	13,27
284	ΔΗΜΟΣ ΣΟΥΛΙΟΥ		10.063	0	10951	10951	0,0%	Αγροτικός	20,15

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
285	ΔΗΜΟΣ ΣΟΥΦΛΙΟΥ		14.941	7.519	0	7519	100,0%	Αστικός	11,24
286	ΔΗΜΟΣ ΣΟΦΑΔΩΝ		18.864	12215	10828	23043	53,0%	Αστικός	26,24
287	ΔΗΜΟΣ ΣΠΑΡΤΗΣ	Χ	35.259	18184	19895	38079	47,8%	Αστικός	30,12
288	ΔΗΜΟΣ ΣΠΑΤΩΝ- ΑΡΤΕΜΙΔΟΣ	Χ	33.821	27594	0	27594	100,0%	Αστικός	458,65
289	ΔΗΜΟΣ ΣΠΕΤΣΩΝ		4.027	3.916	0	3916	100,0%	Αστικός	150,07
290	ΔΗΜΟΣ ΣΤΥΛΙΔΑΣ		12.750	6.858	7.828	14686	46,7%	Αγροτικός	27,77
291	ΔΗΜΟΣ ΣΥΜΗΣ		2.590	2.606	0	2606	100,0%	Αστικός	39,24
292	ΔΗΜΟΣ ΣΥΡΟΥ- ΕΡΜΟΥΠΟΛΗΣ		21.507	13400	6382	19782	67,7%	Αστικός	209,91
293	ΔΗΜΟΣ ΣΦΑΚΙΩΝ		1.889	0	2.446	2446	0,0%	Αγροτικός	4,11
294	ΔΗΜΟΣ ΤΑΝΑΓΡΑΣ		19.432	16290	6325	22615	72,0%	Αστικός	41,95
295	ΔΗΜΟΣ ΤΕΜΠΩΝ		13.712	3119	13347	16466	18,9%	Αγροτικός	22,25
296	ΔΗΜΟΣ ΤΗΛΟΥ		780	0	533	533	0,0%	Αγροτικός	12,24
297	ΔΗΜΟΣ ΤΗΝΟΥ		8.636	5203	3371	8574	60,7%	Αστικός	44,17
298	ΔΗΜΟΣ ΤΟΠΕΙΡΟΥ		11.544	0	12.199	12199	0,0%	Αγροτικός	36,74
299	ΔΗΜΟΣ ΤΡΙΚΚΑΙΩΝ		81.355	55031	19561	74592	73,8%	Αστικός	133,15
300	ΔΗΜΟΣ ΤΡΙΠΟΛΕΩΣ		47.254	28976	19754	48730	59,5%	Αστικός	31,79
301	ΔΗΜΟΣ ΤΡΙΦΥΛΙΑΣ		27.373	27065	6516	33581	80,6%	Αστικός	45,29
302	ΔΗΜΟΣ ΤΡΟΙΖΗΝΙΑΣ- ΜΕΘΑΝΩΝ		7.143	0	8564	8564	0,0%	Αγροτικός	29,73
303	ΔΗΜΟΣ ΤΥΡΝΑΒΟΥ		25.032	25307	0	25307	100,0%	Αστικός	47,53
304	ΔΗΜΟΣ ΥΔΡΑΣ		1.966	2.719	0	2719	100,0%	Αστικός	30,72
305	ΔΗΜΟΣ ΦΑΙΣΤΟΥ		24.466	24228	0	24228	100,0%	Αστικός	59,30
306	ΔΗΜΟΣ ΦΑΡΚΑΔΟΝΑΣ		13.396	5783	10098	15881	36,4%	Αγροτικός	36,10
307	ΔΗΜΟΣ ΦΑΡΣΑΛΩΝ		18.545	10.812	12.719	23531	45,9%	Αγροτικός	25,21
308	ΔΗΜΟΣ ΦΙΛΑΔΕΛΦΕΙΑΣ - ΧΑΛΚΗΔΟΝΟΣ	Χ	35.556	34.224	0	34224	100,0%	Αστικός	9.717,81

			Συνολικός Πληθυσμός 2011	Πληθυσμός 2001			Αστικότητα		Πληθυσμιακή πυκνότητα
309	ΔΗΜΟΣ ΦΙΛΙΑΤΩΝ		7.710	0	10448	10448	0,0%	Αγροτικός	13,28
310	ΔΗΜΟΣ ΦΙΛΟΘΕΗΣ- ΨΥΧΙΚΟΥ	X	26.968	29059	0	29059	100,0%	Αστικός	4.401,84
311	ΔΗΜΟΣ ΦΛΩΡΙΝΑΣ		32.881	16771	16511	33282	50,4%	Αστικός	39,80
312	ΔΗΜΟΣ ΦΟΛΕΓΑΝΔΡΟΥ		765	0	667	667	0,0%	Αγροτικός	24,21
313	ΔΗΜΟΣ ΦΟΥΡΝΩΝ ΚΟΡΣΕΩΝ		1.459	0	1.469	1469	0,0%	Αγροτικός	32,05
314	ΔΗΜΟΣ ΦΥΛΗΣ	X	45.965	38230	0	38230	100,0%	Αστικός	422,90
315	ΔΗΜΟΣ ΧΑΙΔΑΡΙΟΥ	X	46.897	46.276	0	46276	100,0%	Αστικός	2.056,50
316	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΑΝΔΡΙΟΥ	X	74.192	71.684	0	71684	100,0%	Αστικός	6.845,90
317	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΗΔΟΝΟΣ		33.673	35145	0	35145	100,0%	Αστικός	85,73
318	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΗΣ		478	0	313	313	0,0%	Αγροτικός	13,23
319	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΙΔΕΩΝ		102.223	92202	0	92202	100,0%	Αστικός	241,12
320	ΔΗΜΟΣ ΧΑΝΙΩΝ		108.642	89421	7943	97364	91,8%	Αστικός	308,31
321	ΔΗΜΟΣ ΧΕΡΣΟΝΗΣΟΥ		26.717	14709	10294	25003	58,8%	Αστικός	99,50
322	ΔΗΜΟΣ ΧΙΟΥ		51.390	31114	20822	51936	59,9%	Αστικός	60,93
323	ΔΗΜΟΣ ΨΑΡΩΝ		458	0	422	422	0,0%	Αγροτικός	10,11
324	ΔΗΜΟΣ ΩΡΑΙΟΚΑΣΤΡΟΥ	X	38.317	19135	6096	25231	75,8%	Αστικός	175,94
325	ΔΗΜΟΣ ΩΡΩΠΟΥ	X	33.769	24905	8543	33448	74,5%	Αστικός	99,15

Πηγή: ΕΣΥΕ 2001-2011, Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 12: Μειονεκτικοί Δήμοι σύμφωνα με την Οδηγία 85/148/ΕΟΚ

Δήμοι	Διοικητική Υπαγωγή
ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΡΕΘΥΜΝΟΥ
ΔΗΜΟΣ ΑΓΡΑΦΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΕΥΡΥΤΑΝΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΑΜΑΡΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΡΕΘΥΜΝΟΥ
ΔΗΜΟΣ ΑΝΩΓΕΙΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΡΕΘΥΜΝΟΥ
ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΙΘΕΑΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΒΙΑΝΝΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ
ΔΗΜΟΣ ΒΟΡΕΙΑΣ ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΑΡΚΑΔΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΒΟΡΕΙΩΝ ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΑΡΑΪΣΚΑΚΗ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΑΡΤΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΔΕΣΚΑΤΗΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΓΡΕΒΕΝΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΔΙΣΤΟΜΟΥ – ΑΡΑΧΟΒΑΣ – ΑΝΤΙΚΥΡΑΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΒΟΙΩΤΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΕΠΙΔΑΥΡΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΑΡΓΟΛΙΔΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΖΑΓΟΡΑΣ – ΜΟΥΡΕΣΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΖΑΓΟΡΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΑΙΤΩΛΟΑΚΑΡΝΑΝΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΚΑΝΤΑΝΟΥ – ΣΕΛΙΝΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΧΑΝΙΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΚΑΤΩ ΝΕΥΡΟΚΟΠΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΔΡΑΜΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΑΡΤΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΚΟΝΙΤΣΑΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΛΙΜΝΗΣ ΠΛΑΣΤΗΡΑ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΜΕΤΣΟΒΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΝΕΜΕΑΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΚΟΡΙΝΘΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΝΕΣΤΟΡΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΝΕΣΤΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΚΑΒΑΛΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΝΟΤΙΑΣ ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΑΡΚΑΔΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΟΡΟΠΕΔΙΟΥ ΛΑΣΙΘΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΛΑΣΙΘΙΟΥ
ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΑΝΕΣΤΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΔΡΑΜΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΠΡΕΣΠΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΦΛΩΡΙΝΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΠΩΓΩΝΙΟΥ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΡΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΣΕΡΡΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΣΦΑΚΙΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΧΑΝΙΩΝ
ΔΗΜΟΣ ΦΙΛΙΑΤΩΝ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΘΕΣΣΠΡΩΤΙΑΣ

Πηγή: Ιστοσελίδα παρουσίασης Προγράμματος Καλλικράτης, www.kallikratis.eu

Πίνακας 13: Τυπολογίες Καλλικρατικών Δήμων της χώρας

		Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
1	ΔΗΜΟΣ ΑΒΔΗΡΩΝ	Αγροτικός				
2	ΔΗΜΟΣ ΑΓΑΘΟΝΗΣΙΟΥ	Αγροτικός			Χ	
3	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΑΣ	Αγροτικός				
4	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΑΣ ΒΑΡΒΑΡΑΣ	Αστικός	Χ			
5	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΑΣ ΠΑΡΑΣΚΕΥΗΣ	Αστικός	Χ			
6	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΒΑΣΙΛΕΙΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
7	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ	Αστικός	Χ			
8	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ	Αγροτικός				
9	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΝΙΚΟΛΑΟΥ	Αστικός				
10	ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΩΝ ΑΝΑΓΥΡΩΝ- ΚΑΜΑΤΕΡΟΥ	Αστικός	Χ			
11	ΔΗΜΟΣ ΑΓΚΙΣΤΡΙΟΥ	Αγροτικός			Χ	
12	ΔΗΜΟΣ ΑΓΡΑΦΩΝ	Αγροτικός		Χ		Χ
13	ΔΗΜΟΣ ΑΓΡΙΝΙΟΥ	Αστικός				
14	ΔΗΜΟΣ ΑΘΗΝΑΙΩΝ	Αστικός	Χ			
15	ΔΗΜΟΣ ΑΙΓΑΛΕΩ	Αστικός	Χ			
16	ΔΗΜΟΣ ΑΙΓΙΑΛΕΙΑΣ	Αγροτικός		Χ		
17	ΔΗΜΟΣ ΑΙΓΙΝΑΣ	Αστικός			Χ	
18	ΔΗΜΟΣ ΑΚΤΙΟΥ-ΒΟΝΙΤΣΑΣ	Αγροτικός				
19	ΔΗΜΟΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΕΙΑΣ	Αγροτικός				
20	ΔΗΜΟΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	Αστικός				
21	ΔΗΜΟΣ ΑΛΙΑΡΤΟΥ	Αστικός				
22	ΔΗΜΟΣ ΑΛΙΜΟΥ	Αστικός	Χ			
23	ΔΗΜΟΣ ΑΛΜΥΡΟΥ	Αστικός				
24	ΔΗΜΟΣ ΑΛΜΩΠΙΑΣ	Αγροτικός		Χ		
25	ΔΗΜΟΣ ΑΛΟΝΝΗΣΟΥ	Αγροτικός			Χ	
26	ΔΗΜΟΣ ΑΜΑΡΙΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
27	ΔΗΜΟΣ ΑΜΑΡΟΥΣΙΟΥ	Αστικός	Χ			
28	ΔΗΜΟΣ ΑΜΟΡΓΟΥ	Αγροτικός			Χ	
29	ΔΗΜΟΣ ΑΜΠΕΛΟΚΗΠΩΝ- ΜΕΝΕΜΕΝΗΣ	Αστικός	Χ			
30	ΔΗΜΟΣ ΑΜΥΝΤΑΙΟΥ	Αγροτικός				
31	ΔΗΜΟΣ ΑΜΦΙΚΛΕΙΑΣ-ΕΛΑΤΕΙΑΣ	Αστικός				
32	ΔΗΜΟΣ ΑΜΦΙΛΟΧΙΑΣ	Αγροτικός				
33	ΔΗΜΟΣ ΑΜΦΙΠΟΛΗΣ	Αγροτικός				
34	ΔΗΜΟΣ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ	Αγροτικός				
35	ΔΗΜΟΣ ΑΝΑΦΗΣ	Αγροτικός			Χ	
36	ΔΗΜΟΣ ΑΝΔΡΑΒΙΔΑΣ- ΚΥΛΛΗΝΗΣ	Αγροτικός				
37	ΔΗΜΟΣ ΑΝΔΡΙΤΣΑΙΝΑΣ- ΚΡΕΣΤΕΝΩΝ	Αγροτικός				
38	ΔΗΜΟΣ ΑΝΔΡΟΥ	Αγροτικός			Χ	
39	ΔΗΜΟΣ ΑΝΤΙΠΑΡΟΥ	Αγροτικός			Χ	
40	ΔΗΜΟΣ ΑΝΩΓΕΙΩΝ	Αστικός		Χ		Χ
41	ΔΗΜΟΣ ΑΠΟΚΟΡΩΝΟΥ	Αγροτικός				
42	ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΙΘΕΑΣ	Αγροτικός		Χ		Χ
43	ΔΗΜΟΣ ΑΡΓΟΥΣ-ΜΥΚΗΝΩΝ	Αστικός				

		Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
44	ΔΗΜΟΣ ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΗ	Αγροτικός				
45	ΔΗΜΟΣ ΑΡΡΙΑΝΩΝ	Αγροτικός				
46	ΔΗΜΟΣ ΑΡΤΑΙΩΝ	Αστικός				
47	ΔΗΜΟΣ ΑΡΧΑΙΑΣ ΟΛΥΜΠΙΑΣ	Αγροτικός				
48	ΔΗΜΟΣ ΑΡΧΑΝΩΝ	Αγροτικός				
49	ΔΗΜΟΣ ΑΣΠΡΟΠΥΡΓΟΥ	Αστικός	Χ			
50	ΔΗΜΟΣ ΑΣΤΥΠΑΛΛΙΑΣ	Αγροτικός				
51	ΔΗΜΟΣ ΑΧΑΡΝΩΝ	Αστικός	Χ			
52	ΔΗΜΟΣ ΒΑΡΗΣ-ΒΟΥΛΑΣ- ΒΟΥΛΙΑΓΜΕΝΗΣ	Αστικός	Χ			
53	ΔΗΜΟΣ ΒΕΛΟΥ-ΒΟΧΑΣ	Αστικός				
54	ΔΗΜΟΣ ΒΕΡΟΙΑΣ	Αστικός				
55	ΔΗΜΟΣ ΒΙΑΝΝΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
56	ΔΗΜΟΣ ΒΙΣΑΛΤΙΑΣ	Αγροτικός				
57	ΔΗΜΟΣ ΒΟΙΟΥ	Αγροτικός				
58	ΔΗΜΟΣ ΒΟΛΒΗΣ	Αγροτικός				
59	ΔΗΜΟΣ ΒΟΛΟΥ	Αστικός				
60	ΔΗΜΟΣ ΒΟΡΕΙΑΣ ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ	Αγροτικός		Χ		Χ
61	ΔΗΜΟΣ ΒΟΡΕΙΩΝ ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ	Αγροτικός		Χ		Χ
62	ΔΗΜΟΣ ΒΡΙΛΗΣΣΙΩΝ	Αστικός	Χ			
63	ΔΗΜΟΣ ΒΥΡΩΝΟΣ	Αστικός	Χ			
64	ΔΗΜΟΣ ΓΑΛΑΤΣΙΟΥ	Αστικός	Χ			
65	ΔΗΜΟΣ ΓΑΥΔΟΥ	Αγροτικός			Χ	
66	ΔΗΜΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΑΡΑΙΣΚΑΚΗ	Αγροτικός		Χ		Χ
67	ΔΗΜΟΣ ΓΛΥΦΑΔΑΣ	Αστικός	Χ			
68	ΔΗΜΟΣ ΓΟΡΤΥΝΑΣ	Αγροτικός				
69	ΔΗΜΟΣ ΓΟΡΤΥΝΙΑΣ	Αγροτικός		Χ		
70	ΔΗΜΟΣ ΓΡΕΒΕΝΩΝ	Αστικός				
71	ΔΗΜΟΣ ΔΑΦΝΗΣ-ΥΜΗΤΤΟΥ	Αστικός	Χ			
72	ΔΗΜΟΣ ΔΕΛΤΑ	Αστικός	Χ			
73	ΔΗΜΟΣ ΔΕΛΦΩΝ	Αστικός		Χ		
74	ΔΗΜΟΣ ΔΕΣΚΑΤΗΣ	Αστικός				Χ
75	ΔΗΜΟΣ ΔΙΔΥΜΟΤΕΙΧΟΥ	Αγροτικός				
76	ΔΗΜΟΣ ΚΩ	Αστικός			Χ	
77	ΔΗΜΟΣ ΔΙΟΝΥΣΟΥ	Αστικός	Χ			
78	ΔΗΜΟΣ ΔΙΟΥ-ΟΛΥΜΠΟΥ	Αστικός				
79	ΔΗΜΟΣ ΔΙΡΦΥΩΝ-ΜΕΣΣΑΠΙΩΝ	Αγροτικός		Χ		
80	ΔΗΜΟΣ ΔΙΣΤΟΜΟΥ-ΑΡΑΧΩΒΑΣ- ΑΝΤΙΚΥΡΑΣ	Αστικός		Χ		Χ
81	ΔΗΜΟΣ ΔΟΜΟΚΟΥ	Αγροτικός				
82	ΔΗΜΟΣ ΔΟΞΑΤΟΥ	Αστικός				
83	ΔΗΜΟΣ ΔΡΑΜΑΣ	Αστικός				
84	ΔΗΜΟΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΧΑΪΑΣ	Αγροτικός				
85	ΔΗΜΟΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ	Αγροτικός		Χ		Χ
86	ΔΗΜΟΣ ΔΩΔΩΝΗΣ	Αγροτικός		Χ		
87	ΔΗΜΟΣ ΔΩΡΙΔΟΣ	Αγροτικός		Χ		
88	ΔΗΜΟΣ ΕΔΕΣΣΑΣ	Αστικός				
89	ΔΗΜΟΣ ΕΛΑΣΣΟΝΟΣ	Αστικός				

		Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
90	ΔΗΜΟΣ ΕΛΑΦΟΝΗΣΟΥ	Αγροτικός			Χ	
91	ΔΗΜΟΣ ΕΛΕΥΣΙΝΟΣ	Αστικός	Χ			
92	ΔΗΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ- ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ	Αστικός	Χ			
93	ΔΗΜΟΣ ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΠΑΠΠΑ	Αγροτικός				
94	ΔΗΜΟΣ ΕΟΡΔΑΙΑΣ	Αστικός				
95	ΔΗΜΟΣ ΕΠΙΔΑΥΡΟΥ	Αστικός		Χ		Χ
96	ΔΗΜΟΣ ΕΡΕΤΡΙΑΣ	Αστικός				
97	ΔΗΜΟΣ ΕΡΜΙΟΝΙΔΑΣ	Αγροτικός				
98	ΔΗΜΟΣ ΕΡΥΜΑΝΘΟΥ	Αγροτικός		Χ		
99	ΔΗΜΟΣ ΕΥΡΩΤΑ	Αγροτικός				
100	ΔΗΜΟΣ ΖΑΓΟΡΑΣ-ΜΟΥΡΕΣΙΟΥ	Αστικός		Χ		Χ
101	ΔΗΜΟΣ ΖΑΓΟΡΙΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
102	ΔΗΜΟΣ ΖΑΚΥΝΘΙΩΝ	Αγροτικός			Χ	
103	ΔΗΜΟΣ ΖΑΧΑΡΩΣ	Αστικός		Χ		
104	ΔΗΜΟΣ ΖΗΡΟΥ	Αστικός				
105	ΔΗΜΟΣ ΖΙΤΣΑΣ	Αγροτικός				
106	ΔΗΜΟΣ ΖΩΓΡΑΦΟΥ	Αστικός	Χ			
107	ΔΗΜΟΣ ΗΓΟΥΜΕΝΙΤΣΗΣ	Αστικός				
108	ΔΗΜΟΣ ΗΛΙΔΑΣ	Αστικός				
109	ΔΗΜΟΣ ΗΛΙΟΥΠΟΛΗΣ	Αστικός	Χ			
110	ΔΗΜΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΑΣ	Αγροτικός				
111	ΔΗΜΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	Αστικός	Χ			
112	ΔΗΜΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	Αστικός				
113	ΔΗΜΟΣ ΘΑΣΟΥ	Αγροτικός			Χ	
114	ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΑΙΚΟΥ	Αστικός	Χ			
115	ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΗΣ	Αστικός	Χ			
116	ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
117	ΔΗΜΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	Αστικός	Χ			
118	ΔΗΜΟΣ ΘΗΒΑΙΩΝ	Αστικός				
119	ΔΗΜΟΣ ΘΗΡΑΣ	Αγροτικός			Χ	
120	ΔΗΜΟΣ ΙΑΣΜΟΥ	Αγροτικός				
121	ΔΗΜΟΣ ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ	Αστικός		Χ		
122	ΔΗΜΟΣ ΙΕΡΑΣ ΠΟΛΗΣ ΜΕΣΟΛΟΓΓΙΟΥ	Αστικός				
123	ΔΗΜΟΣ ΙΗΤΩΝ	Αγροτικός			Χ	
124	ΔΗΜΟΣ ΙΘΑΚΗΣ	Αγροτικός				
125	ΔΗΜΟΣ ΙΚΑΡΙΑΣ	Αγροτικός			Χ	
126	ΔΗΜΟΣ ΙΛΙΟΥ	Αστικός	Χ			
127	ΔΗΜΟΣ ΙΣΤΙΑΙΑΣ-ΑΙΔΗΨΟΥ	Αστικός				
128	ΔΗΜΟΣ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	Αστικός				
129	ΔΗΜΟΣ ΚΑΒΑΛΑΣ	Αστικός				
130	ΔΗΜΟΣ ΚΑΙΣΑΡΙΑΝΗΣ	Αστικός	Χ			
131	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΒΡΥΤΩΝ	Αγροτικός		Χ		
132	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΡΙΑΣ	Αστικός	Χ			
133	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ	Αστικός		Χ		
134	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΠΑΚΑΣ	Αγροτικός		Χ		
135	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΛΙΘΕΑΣ	Αστικός	Χ			
136	ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΥΜΝΙΩΝ	Αστικός			Χ	

		Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
137	ΔΗΜΟΣ ΚΑΝΤΑΝΟΥ-ΣΕΛΙΝΟΥ	Αστικός		Χ		Χ
138	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	Αστικός				
139	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΠΑΘΟΥ	Αγροτικός			Χ	
140	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	Αστικός		Χ		
141	ΔΗΜΟΣ ΚΑΡΥΣΤΟΥ	Αγροτικός			Χ	
142	ΔΗΜΟΣ ΚΑΣΟΥ	Αγροτικός			Χ	
143	ΔΗΜΟΣ ΚΑΣΣΑΝΔΡΑΣ	Αγροτικός				
144	ΔΗΜΟΣ ΚΑΣΤΟΡΙΑΣ	Αγροτικός				
145	ΔΗΜΟΣ ΚΑΤΕΡΙΝΗΣ	Αστικός				
146	ΔΗΜΟΣ ΚΑΤΩ ΝΕΥΡΟΚΟΠΙΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
147	ΔΗΜΟΣ ΚΕΑΣ	Αγροτικός			Χ	
148	ΔΗΜΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΤΖΟΥΜΕΡΚΩΝ	Αγροτικός		Χ		Χ
149	ΔΗΜΟΣ ΚΕΡΑΤΣΙΝΙΟΥ- ΔΡΑΠΕΤΣΩΝΑΣ	Αστικός	Χ			
150	ΔΗΜΟΣ ΚΕΡΚΥΡΑΙΩΝ	Αγροτικός			Χ	
151	ΔΗΜΟΣ ΚΕΦΑΛΛΟΝΙΑΣ	Αστικός			Χ	
152	ΔΗΜΟΣ ΚΗΦΙΣΙΑΣ	Αστικός	Χ			
153	ΔΗΜΟΣ ΚΙΛΕΛΕΡ	Αγροτικός				
154	ΔΗΜΟΣ ΚΙΛΚΙΣ	Αγροτικός				
155	ΔΗΜΟΣ ΚΙΜΩΛΟΥ	Αγροτικός			Χ	
156	ΔΗΜΟΣ ΚΙΣΣΑΜΟΥ	Αστικός				
157	ΔΗΜΟΣ ΚΟΖΑΝΗΣ	Αστικός				
158	ΔΗΜΟΣ ΚΟΜΟΤΗΝΗΣ	Αστικός				
159	ΔΗΜΟΣ ΚΟΝΙΤΣΑΣ	Αστικός		Χ		Χ
160	ΔΗΜΟΣ ΚΟΡΔΕΛΙΟΥ-ΕΥΟΣΜΟΥ	Αστικός	Χ			
161	ΔΗΜΟΣ ΚΟΡΙΝΘΙΩΝ	Αστικός				
162	ΔΗΜΟΣ ΚΟΡΥΔΑΛΛΟΥ	Αστικός	Χ			
163	ΔΗΜΟΣ ΚΡΩΠΙΑΣ	Αστικός	Χ			
164	ΔΗΜΟΣ ΚΥΘΗΡΩΝ	Αγροτικός			Χ	
165	ΔΗΜΟΣ ΚΥΘΝΟΥ	Αγροτικός			Χ	
166	ΔΗΜΟΣ ΚΥΜΗΣ-ΑΛΙΒΕΡΙΟΥ	Αγροτικός				
167	ΔΗΜΟΣ ΛΑΓΚΑΔΑ	Αστικός				
168	ΔΗΜΟΣ ΛΑΜΙΕΩΝ	Αστικός				
169	ΔΗΜΟΣ ΛΑΡΙΣΑΣ	Αστικός				
170	ΔΗΜΟΣ ΛΑΥΡΕΩΤΙΚΗΣ	Αστικός	Χ			
171	ΔΗΜΟΣ ΛΕΒΑΔΕΩΝ	Αστικός				
172	ΔΗΜΟΣ ΛΕΙΨΩΝ	Αγροτικός			Χ	
173	ΔΗΜΟΣ ΛΕΡΟΥ	Αστικός			Χ	
174	ΔΗΜΟΣ ΛΕΣΒΟΥ	Αστικός			Χ	
175	ΔΗΜΟΣ ΛΕΥΚΑΔΟΣ	Αστικός			Χ	
176	ΔΗΜΟΣ ΛΗΜΝΟΥ	Αγροτικός			Χ	
177	ΔΗΜΟΣ ΛΙΜΝΗΣ ΠΛΑΣΤΗΡΑ	Αγροτικός		Χ		Χ
178	ΔΗΜΟΣ ΛΟΚΡΩΝ	Αστικός				
179	ΔΗΜΟΣ ΛΟΥΤΡΑΚΙΟΥ-ΑΓΙΩΝ ΘΕΟΔΩΡΩΝ	Αστικός				
180	ΔΗΜΟΣ ΛΥΚΟΒΡΥΣΕΩΣ	Αστικός	Χ			
181	ΔΗΜΟΣ ΜΑΚΡΑΚΩΜΗΣ	Αγροτικός		Χ		
182	ΔΗΜΟΣ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ	Αστικός		Χ		

		Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
183	ΔΗΜΟΣ ΜΑΝΔΡΑΣ-ΕΙΔΥΛΛΙΑΣ	Αστικός	Χ			
184	ΔΗΜΟΣ ΜΑΝΤΟΥΔΙΟΥ- ΛΙΜΝΗΣ-ΑΓΙΑΣ ΑΝΝΑΣ	Αγροτικός				
185	ΔΗΜΟΣ ΜΑΡΑΘΩΝΟΣ	Αστικός	Χ			
186	ΔΗΜΟΣ ΜΑΡΚΟΠΟΥΛΟΥ ΜΕΣΟΓΑΙΑΣ	Αστικός	Χ			
187	ΔΗΜΟΣ ΜΑΡΩΝΕΙΑΣ-ΣΑΠΩΝ	Αστικός				
188	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΛΟΠΟΛΗΣ	Αστικός		Χ		
189	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΝΗΣΙΟΥ	Αγροτικός			Χ	
190	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΡΕΩΝ	Αστικός	Χ			
191	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΙΣΤΗΣ	Αγροτικός			Χ	
192	ΔΗΜΟΣ ΜΕΣΣΗΝΗΣ	Αγροτικός				
193	ΔΗΜΟΣ ΜΕΤΑΜΟΡΦΩΣΕΩΣ	Αστικός	Χ			
194	ΔΗΜΟΣ ΜΕΤΣΟΒΟΥ	Αστικός		Χ		Χ
195	ΔΗΜΟΣ ΜΗΛΟΥ	Αγροτικός			Χ	
196	ΔΗΜΟΣ ΜΙΝΩΑ ΠΕΔΙΑΔΑΣ	Αγροτικός				
197	ΔΗΜΟΣ ΜΟΝΕΜΒΑΣΙΑΣ	Αγροτικός				
198	ΔΗΜΟΣ ΜΟΣΧΑΤΟΥ	Αστικός	Χ			
199	ΔΗΜΟΣ ΜΟΥΖΑΚΙΟΥ	Αγροτικός				
200	ΔΗΜΟΣ ΜΥΚΗΣ	Αστικός		Χ		
201	ΔΗΜΟΣ ΜΥΚΟΝΟΥ	Αστικός			Χ	
202	ΔΗΜΟΣ ΜΥΛΟΠΟΤΑΜΟΥ	Αγροτικός		Χ		
203	ΔΗΜΟΣ ΜΩΛΟΥ-ΑΓΙΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ	Αστικός				
204	ΔΗΜΟΣ ΝΑΞΟΥ ΚΑΙ ΜΙΚΡΩΝ ΚΥΚΛΑΔΩΝ	Αστικός			Χ	
205	ΔΗΜΟΣ ΝΑΟΥΣΑΣ	Αστικός				
206	ΔΗΜΟΣ ΝΑΥΠΑΚΤΙΑΣ	Αστικός				
207	ΔΗΜΟΣ ΝΑΥΠΛΙΟΥ	Αστικός				
208	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΠΟΛΗΣ-ΣΥΚΕΩΝ	Αστικός	Χ			
209	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΖΙΧΝΗΣ	Αγροτικός				
210	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΙΩΝΙΑΣ	Αστικός	Χ			
211	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΠΡΟΠΟΝΤΙΔΑΣ	Αστικός				
212	ΔΗΜΟΣ ΝΕΑΣ ΣΜΥΡΝΗΣ	Αστικός	Χ			
213	ΔΗΜΟΣ ΝΕΜΕΑΣ	Αστικός		Χ		Χ
214	ΔΗΜΟΣ ΝΕΣΤΟΡΙΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
215	ΔΗΜΟΣ ΝΕΣΤΟΥ	Αγροτικός				Χ
216	ΔΗΜΟΣ ΝΙΚΑΙΑΣ-ΑΓΙΟΥ ΙΩΑΝΝΟΥ ΡΕΝΤΗ	Αστικός	Χ			
217	ΔΗΜΟΣ ΝΙΚΟΛΑΟΥ ΣΚΟΥΦΑ	Αγροτικός				
218	ΔΗΜΟΣ ΝΙΣΥΡΟΥ	Αγροτικός			Χ	
219	ΔΗΜΟΣ ΝΟΤΙΑΣ ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ	Αστικός				Χ
220	ΔΗΜΟΣ ΝΟΤΙΟΥ ΠΗΛΙΟΥ	Αγροτικός				
221	ΔΗΜΟΣ ΞΑΝΘΗΣ	Αστικός				
222	ΔΗΜΟΣ ΞΗΡΟΜΕΡΟΥ	Αγροτικός				
223	ΔΗΜΟΣ ΞΥΛΟΚΑΣΤΡΟΥ- ΕΥΡΩΣΤΙΝΗΣ	Αγροτικός		Χ		
224	ΔΗΜΟΣ ΟΙΝΟΥΣΣΩΝ	Αγροτικός			Χ	
225	ΔΗΜΟΣ ΟΙΧΑΛΙΑΣ	Αγροτικός				
226	ΔΗΜΟΣ ΟΡΕΣΤΙΑΔΟΣ	Αστικός				

		Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
227	ΔΗΜΟΣ ΟΡΕΣΤΙΔΟΣ	Αστικός				
228	ΔΗΜΟΣ ΟΡΟΠΕΔΙΟΥ ΛΑΣΙΘΙΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
229	ΔΗΜΟΣ ΟΡΧΟΜΕΝΟΥ	Αστικός				
230	ΔΗΜΟΣ ΠΑΓΓΑΙΟΥ	Αγροτικός				
231	ΔΗΜΟΣ ΠΑΙΑΝΙΑΣ	Αστικός	Χ			
232	ΔΗΜΟΣ ΠΑΙΟΝΙΑΣ	Αστικός				
233	ΔΗΜΟΣ ΠΑΛΑΙΟΥ ΦΑΛΗΡΟΥ	Αστικός	Χ			
234	ΔΗΜΟΣ ΠΑΛΑΜΑ	Αστικός				
235	ΔΗΜΟΣ ΠΑΛΛΗΝΗΣ	Αστικός	Χ			
236	ΔΗΜΟΣ ΠΑΞΩΝ	Αγροτικός			Χ	
237	ΔΗΜΟΣ ΠΑΠΑΓΟΥ-ΧΟΛΑΡΓΟΥ	Αστικός	Χ			
238	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΑΝΕΣΤΙΟΥ	Αγροτικός		Χ		Χ
239	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΓΑΣ	Αγροτικός				
240	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΟΥ	Αστικός			Χ	
241	ΔΗΜΟΣ ΠΑΤΜΟΥ	Αγροτικός			Χ	
242	ΔΗΜΟΣ ΠΑΤΡΕΩΝ	Αστικός		Χ		
243	ΔΗΜΟΣ ΠΑΥΛΟΥ ΜΕΛΑ	Αστικός	Χ			
244	ΔΗΜΟΣ ΠΕΙΡΑΙΩΣ	Αστικός	Χ			
245	ΔΗΜΟΣ ΠΕΛΛΑΣ	Αστικός				
246	ΔΗΜΟΣ ΠΕΝΤΕΛΗΣ	Αστικός	Χ			
247	ΔΗΜΟΣ ΠΕΡΑΜΑΤΟΣ	Αστικός	Χ			
248	ΔΗΜΟΣ ΠΕΡΙΣΤΕΡΙΟΥ	Αστικός	Χ			
249	ΔΗΜΟΣ ΠΕΤΡΟΥΠΟΛΗΣ	Αστικός	Χ			
250	ΔΗΜΟΣ ΠΗΝΕΙΟΥ	Αστικός				
251	ΔΗΜΟΣ ΠΛΑΤΑΝΙΑ	Αγροτικός				
252	ΔΗΜΟΣ ΠΟΛΥΓΥΡΟΥ	Αστικός				
253	ΔΗΜΟΣ ΠΟΡΟΥ	Αστικός			Χ	
254	ΔΗΜΟΣ ΠΡΕΒΕΖΗΣ	Αστικός				
255	ΔΗΜΟΣ ΠΡΕΣΠΩΝ	Αγροτικός		Χ		Χ
256	ΔΗΜΟΣ ΠΡΟΣΟΤΣΑΝΗΣ	Αγροτικός				
257	ΔΗΜΟΣ ΠΥΔΝΑΣ-ΚΟΛΙΝΔΡΟΥ	Αστικός				
258	ΔΗΜΟΣ ΠΥΛΑΙΑΣ - ΧΟΡΤΙΑΤΗ	Αστικός	Χ	Χ		
259	ΔΗΜΟΣ ΠΥΛΗΣ	Αγροτικός				
260	ΔΗΜΟΣ ΠΥΛΟΥ-ΝΕΣΤΟΡΟΣ	Αγροτικός				
261	ΔΗΜΟΣ ΠΥΡΓΟΥ	Αστικός				
262	ΔΗΜΟΣ ΠΩΓΩΝΙΟΥ	Αγροτικός				Χ
263	ΔΗΜΟΣ ΡΑΦΗΝΑΣ-ΠΙΚΕΡΜΙΟΥ	Αστικός	Χ			
264	ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ	Αγροτικός				
265	ΔΗΜΟΣ ΡΗΓΑ ΦΕΡΑΙΟΥ	Αστικός				
266	ΔΗΜΟΣ ΡΟΔΟΥ	Αστικός			Χ	
267	ΔΗΜΟΣ ΣΑΛΑΜΙΝΟΣ	Αστικός				
268	ΔΗΜΟΣ ΣΑΜΟΘΡΑΚΗΣ	Αγροτικός			Χ	
269	ΔΗΜΟΣ ΣΑΜΟΥ	Αστικός			Χ	
270	ΔΗΜΟΣ ΣΑΡΩΝΙΚΟΥ	Αστικός	Χ			
271	ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΒΙΩΝ-ΒΕΛΒΕΝΤΟΥ	Αγροτικός		Χ		
272	ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΙΦΟΥ	Αγροτικός			Χ	
273	ΔΗΜΟΣ ΣΕΡΡΩΝ	Αστικός				Χ
274	ΔΗΜΟΣ ΣΗΤΕΙΑΣ	Αστικός				

		Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
275	ΔΗΜΟΣ ΣΙΘΩΝΙΑΣ	Αστικός				
276	ΔΗΜΟΣ ΣΙΚΙΝΟΥ	Αγροτικός			Χ	
277	ΔΗΜΟΣ ΣΙΚΥΩΝΙΩΝ	Αστικός		Χ		
278	ΔΗΜΟΣ ΣΙΝΤΙΚΗΣ	Αγροτικός				
279	ΔΗΜΟΣ ΣΙΦΝΟΥ	Αγροτικός			Χ	
280	ΔΗΜΟΣ ΣΚΙΑΘΟΥ	Αστικός			Χ	
281	ΔΗΜΟΣ ΣΚΟΠΕΛΟΥ	Αστικός			Χ	
282	ΔΗΜΟΣ ΣΚΥΔΡΑΣ	Αγροτικός				
283	ΔΗΜΟΣ ΣΚΥΡΟΥ	Αγροτικός			Χ	
284	ΔΗΜΟΣ ΣΟΥΛΙΟΥ	Αγροτικός		Χ		
285	ΔΗΜΟΣ ΣΟΥΦΛΙΟΥ	Αστικός				
286	ΔΗΜΟΣ ΣΟΦΑΔΩΝ	Αστικός				
287	ΔΗΜΟΣ ΣΠΑΡΤΗΣ	Αγροτικός				
288	ΔΗΜΟΣ ΣΠΑΤΩΝ-ΑΡΤΕΜΙΔΟΣ	Αστικός	Χ			
289	ΔΗΜΟΣ ΣΠΕΤΣΩΝ	Αστικός			Χ	
290	ΔΗΜΟΣ ΣΤΥΛΙΔΑΣ	Αγροτικός				
291	ΔΗΜΟΣ ΣΥΜΗΣ	Αστικός			Χ	
292	ΔΗΜΟΣ ΣΥΡΟΥ-ΕΡΜΟΥΠΟΛΗΣ	Αστικός			Χ	
293	ΔΗΜΟΣ ΣΦΑΚΙΩΝ	Αγροτικός		Χ		Χ
294	ΔΗΜΟΣ ΤΑΝΑΓΡΑΣ	Αστικός				
295	ΔΗΜΟΣ ΤΕΜΠΩΝ	Αγροτικός				
296	ΔΗΜΟΣ ΤΗΛΟΥ	Αγροτικός			Χ	
297	ΔΗΜΟΣ ΤΗΝΟΥ	Αστικός			Χ	
298	ΔΗΜΟΣ ΤΟΠΕΙΡΟΥ	Αγροτικός				
299	ΔΗΜΟΣ ΤΡΙΚΚΑΙΩΝ	Αστικός				
300	ΔΗΜΟΣ ΤΡΙΠΟΛΕΩΣ	Αστικός				
301	ΔΗΜΟΣ ΤΡΙΦΥΛΙΑΣ	Αστικός				
302	ΔΗΜΟΣ ΤΡΟΙΖΗΝΙΑΣ- ΜΕΘΑΝΩΝ	Αγροτικός				
303	ΔΗΜΟΣ ΤΥΡΝΑΒΟΥ	Αστικός				
304	ΔΗΜΟΣ ΥΔΡΑΣ	Αστικός			Χ	
305	ΔΗΜΟΣ ΦΑΙΣΤΟΥ	Αστικός				
306	ΔΗΜΟΣ ΦΑΡΚΑΔΟΝΑΣ	Αγροτικός				
307	ΔΗΜΟΣ ΦΑΡΣΑΛΩΝ	Αγροτικός				
308	ΔΗΜΟΣ ΦΙΛΑΔΕΛΦΕΙΑΣ - ΧΑΛΚΗΔΟΝΟΣ	Αστικός	Χ			
309	ΔΗΜΟΣ ΦΙΛΙΑΤΩΝ	Αγροτικός		Χ		Χ
310	ΔΗΜΟΣ ΦΙΛΟΘΕΗΣ-ΨΥΧΙΚΟΥ	Αστικός	Χ			
311	ΔΗΜΟΣ ΦΛΩΡΙΝΑΣ	Αστικός				
312	ΔΗΜΟΣ ΦΟΛΕΓΑΝΔΡΟΥ	Αγροτικός			Χ	
313	ΔΗΜΟΣ ΦΟΥΡΝΩΝ ΚΟΡΣΕΩΝ	Αγροτικός			Χ	
314	ΔΗΜΟΣ ΦΥΛΗΣ	Αστικός	Χ			
315	ΔΗΜΟΣ ΧΑΙΔΑΡΙΟΥ	Αστικός	Χ			
316	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΑΝΔΡΙΟΥ	Αστικός	Χ			
317	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΗΔΟΝΟΣ	Αστικός				
318	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΗΣ	Αγροτικός			Χ	
319	ΔΗΜΟΣ ΧΑΛΚΙΔΕΩΝ	Αστικός				
320	ΔΗΜΟΣ ΧΑΝΙΩΝ	Αστικός				
321	ΔΗΜΟΣ ΧΕΡΣΟΝΗΣΟΥ	Αστικός				

		Αστικοί- Ημιαστικοί Δήμοι	Μητροπολιτικοί Δήμοι	Ορεινοί Δήμοι	Νησιωτικοί Δήμοι	Μειονεκτικοί Δήμοι
322	ΔΗΜΟΣ ΧΙΟΥ	Αστικός			X	
323	ΔΗΜΟΣ ΨΑΡΩΝ	Αγροτικός			X	
324	ΔΗΜΟΣ ΩΡΑΙΟΚΑΣΤΡΟΥ	Αστικός	X			
325	ΔΗΜΟΣ ΩΡΩΠΟΥ	Αστικός	X			

Πηγή: ΕΣΥΕ 2001-2011, Ιδία επεξεργασία

ΕΝΤΥΠΟ 1

ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

ΤΟΜΕΑΣ **ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ ΔΡΑΣΕΩΝ**

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΠΡΑΚΤΙΚΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Φεβρουάριος 2014

Α. ΠΑΡΑΚΑΛΩ ΣΗΜΕΙΩΣΤΕ ΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΟΥ ΠΟΥ ΑΝΕΛΑΒΕ ΤΗ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΑΡΟΝΤΟΣ ΕΝΤΥΠΟΥ

A.1	ΔΗΜΟΣ	
A.2	ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ/ ΤΜΗΜΑ/ΓΡΑΦΕΙΟ που ανέλαβε τη συμπλήρωση του Εντύπου	
A.3	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΚΑΙ ΙΔΙΟΤΗΤΑ του ατόμου που ανέλαβε τη συμπλήρωση του Εντύπου	
A.4	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ	

Β. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΔΗΜΟΥ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ

ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΟΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΤΩΝ ΟΤΑ:

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 Ο.Τ.Α. Με το άρθρο 266 Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) επιβεβαιώνεται η υποχρέωση κατάρτισης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων από τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού. Το Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α) με σχετικές υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους που εξέδωσε, έδωσε κατευθύνσεις στους ΟΤΑ α' βαθμού για την κατάρτιση των Ε.Π., όπως με:

- Την Υπουργική Απόφαση 18183, ΦΕΚ 534, Β, 13/4/2007 στην οποία καθορίστηκε η δομή και το περιεχόμενο των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Ο.Τ.Α.
- Την Αρ. 45/58939/25-10-2006 Εγκύκλιο του Υφυπουργού Εσωτερικών για το σκοπό, τη διάρθρωση και τους στόχους των Ε.Π.
- Την Αρ. 66/50837/14-9-2007 Εγκύκλιο του Υφυπουργού Εσωτερικών, σχετικά με τις διαδικασίες κατάρτισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ΟΤΑ α' βαθμού.
- Το Προεδρικό Διάταγμα 185/2007 «Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού» με το οποίο καθορίστηκε η διαδικασία κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.
- Την Υπουργική Απόφαση 5694/3-2-2011 σύμφωνα με την οποία τροποποιείται η ΥΑ 18183/13-4-2007.
- Το Προεδρικό Διάταγμα 89/2011 με το οποίο τροποποιείται το ΠΔ185/2007 «Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού».

B.1 Περιγράψτε τον τρόπο με τον οποίο ο Δήμος οργανώνει τις διαδικασίες για την κατάρτιση του Επιχειρησιακού του Σχεδιασμού και Προγραμματισμού, απαντώντας μεταξύ άλλων στα εξής:

- Ποιά δομή στο Δήμο σας έχει την ευθύνη του επιχειρησιακού σχεδιασμού;
- Τι προσωπικό απασχολείται σε αυτήν;
- Εφαρμόζει σύστημα ποιότητας ή διαθέτει επάρκεια διαχείρισης;
- Από ποιόν συντάσσεται το Ετήσιο Πρόγραμμα δράσης;
- Πως σχετίζεται το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, με το Ετήσιο Πρόγραμμα δράσης και το Τεχνικό πρόγραμμα; (αναφέρατε τη διαδικασία παρακολούθησης των 3 επιπέδων προγραμματισμού, αξιολογήστε το βαθμό συνέφειας και επισημάνετε τα προβλήματα)

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.2 Ποιες είναι οι κυριότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η δομή «προγραμματισμού» του Δήμου σας;

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.3 Καταγράψτε συνοπτικά τις βασικές λειτουργίες της δομής «προγραμματισμού» του Δήμου σας, με αναφορά στο διαθέσιμο προσωπικό ανά λειτουργία και τον διοικητικό φόρτο (χρόνο) για την εκτέλεση της και πάντα με βάση τις αρμοδιότητες που έχει μέσα από τον ΟΕΥ.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.4 Το προσεχές διάστημα οι Δήμοι θα πρέπει να καταρτίσουν τα Επιχειρησιακά τους Προγράμματα για την περίοδο 2014-2019. Ο Δήμος σας σε τι στάδιο ωριμότητας βρίσκεται σε σχέση με τα παρακάτω στάδια:

- **Ενέργεια 1^η** : Συγκρότηση της ομάδας σύνταξης (άτυπης)
- **Ενέργεια 2^η** : Διατύπωση των αρχικών κατευθύνσεων της δημοτικής αρχής
- **Ενέργεια 3^η** : Προγραμματισμός του έργου
- **Ενέργεια 4^η** : Ενημέρωση του προσωπικού των υπηρεσιών και των ΝΠ του Δήμου

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.5 Σε σχέση με τις παραπάνω ενέργειες, ποιες δυσκολίες αντιμετωπίζει η υπηρεσία στην προετοιμασία της διαδικασίας εκπόνησης του νέου Επιχειρησιακού Προγράμματος; Αναφερθείτε στους ενδεχόμενους κινδύνους που εάν δεν αντιμετωπισθούν θα επηρεάσουν την ομαλή προετοιμασία του Επιχειρησιακού Προγράμματος.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.6 Περιγράψτε τη μεθοδολογία που εφαρμόζετε ή θα εφαρμόσετε για την κατάρτιση του Επιχειρησιακού Προγράμματος και ειδικότερα στον τρόπο κατάρτισης των 3 Ενοτήτων αυτού (Ενότητα 1: Στρατηγικός Σχεδιασμός – Ενότητα 2: Επιχειρησιακός Προγραμματισμός – Ενότητα 3: Οικονομικός Προγραμματισμός και Δείκτες Παρακολούθησης). Περιγράψτε συνοπτικά τα εργαλεία διαβούλευσης και συνεργασίας με τις υπηρεσίες του Δήμου και τα μέσα για τη δημιουργία προτυποποιημένων διαδικασιών κατάρτισης.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

Γ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΔΙΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ Η/ΚΑΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Σημειώστε στις παρακάτω κατηγορίες, τα πεδία αναγκαίας υποστήριξης προς το Δήμο:

Γ.1 Στον τομέα της ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ του προσωπικού	
Γ.2 Στον τομέα της ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	
Γ.3 Στον τομέα της ΠΡΟΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ	

ΕΝΤΥΠΟ 2

ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

ΤΟΜΕΑΣ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΓΙΑ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΑ ΤΑΜΕΙΑ 2014-2020

ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΡΡΟΦΗΣΗ ΠΟΡΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ (ΩΡΙΜΑΝΣΗ, ΥΠΟΒΟΛΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ, ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΚΛΠ)

Φεβρουάριος 2014

A. ΠΑΡΑΚΑΛΩ ΣΗΜΕΙΩΣΤΕ ΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΟΥ ΠΟΥ ΑΝΕΛΑΒΕ ΤΗ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΑΡΟΝΤΟΣ ΕΝΤΥΠΟΥ

A.1	ΔΗΜΟΣ	
A.2	ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ/ ΤΜΗΜΑ/ΓΡΑΦΕΙΟ που ανέλαβε τη συμπλήρωση του Εντύπου	
A.3	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΚΑΙ ΙΔΙΟΤΗΤΑ του ατόμου που ανέλαβε τη συμπλήρωση του Εντύπου	
A.4	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ	

B. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΔΗΜΟΥ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ

B.1 Καταγράψτε τις διαφορετικές δομές του Δήμου που εμπλέκονται στην απορρόφηση πόρων από διαρθρωτικά ταμεία, δίδοντας έμφαση στο ρόλο κάθε μιας από αυτές στα τέσσερα ΣΤΑΔΙΑ της διαδικασίας, ήτοι 1) της ΩΡΙΜΑΝΣΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ, 2) της ΥΠΟΒΟΛΗΣ – ΕΝΤΑΞΗΣ, 3) της ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ και 4) της ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ. Η αποτύπωση για κάθε ένα από τα προαναφερόμενα στάδια θα πρέπει να απαντάει στα εξής: ποια δομή (διεύθυνση/ τμήμα/ γραφείο) θεωρείται «επισπεύδουσα» για κάθε στάδιο, εάν εφαρμόζει σύστημα διαχείρισης ή ποιότητας, πόσα στελέχη απασχολεί, πως συνεργάζεται με άλλες υπηρεσίες.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.2 Με βάση τα συγχρηματοδοτούμενα έργα που έχει υλοποιήσει ή υλοποιεί ο Δήμος, καλείστε να επιλέξετε 2 [εκ των οποίων το ένα χρηματοδοτήθηκε από πόρους του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος 2007-2013 της περιφέρειας που υπάγεται ο Δήμος και το δεύτερο χρηματοδοτήθηκε από Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (π.χ. ΕΠΑΝΑΔ, ΨΣ)] **και να αποτυπώσετε τις δομές, τις ενέργειες και τα προβλήματα σε κάθε ένα από τα παρακάτω στάδια:**

- **ΣΤΑΔΙΟ: Προγραμματισμός έργου (πρόβλεψη στο ετήσιο πρόγραμμα δράσης ή αναθεώρηση ετήσιου προγράμματος δράσης)**
- **ΣΤΑΔΙΟ: Επιχειρησιακός σχεδιασμός και Ωρίμανση έργου**
 - ο Καθορισμός απαιτήσεων σχεδιασμού και ωρίμανσης
 - ο Διασφάλιση πόρων και ωρίμανση έργου
 - ο Σχεδιασμός, προγραμματισμός και υλοποίηση μελετών
 - ο Διασφάλιση αδειοδοτήσεων και κυριότητας ακινήτων
- **ΣΤΑΔΙΟ: Διενέργεια διαγωνισμών και ανάθεση συμβάσεων**
 - ο Προετοιμασία και διενέργεια διαγωνισμού
 - ο Αξιολόγηση προσφορών
 - ο Χειρισμός ενστάσεων
 - ο Ολοκλήρωση διαγωνισμού-υπογραφή σύμβασης
- **ΣΤΑΔΙΟ: Παρακολούθηση έργου-πιστοποίηση φυσικού αντικειμένου**
 - ο Έλεγχος προόδου-χρονοδιαγράμματος
 - ο Έλεγχος λοιπών υποχρεώσεων αναδόχου
 - ο Πιστοποίηση φυσικού αντικειμένου
 - ο Επικοινωνία με διαχειριστική αρχή

[Στόχος της αποτύπωσης των διαδικασιών που εφαρμόστηκαν, είναι η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του μοντέλου οργάνωσης των αρμοδίων υπηρεσιών (δομών), η διερεύνηση των εσωτερικών παραγόντων που συνέβαλαν στην επιτυχή ολοκλήρωση ή σε αντίθετη περίπτωση στην ελλειμματική υλοποίηση του έργου. Τα στάδια της οικονομικής διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου θα τεθούν στο ΕΝΤΥΠΟ 4 που αφορούν την Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου.]

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.3 Σημειώστε ποιοι άλλοι εμπλέκονται στη διαδικασία των συγχρηματοδοτούμενων έργων και πως συνεργασία (ή έλλειψη αυτής) επηρεάζει την απορρόφηση πόρων. Υφίσταται κάποιο πρότυπο ή εσωτερικός κανονισμός (άτυπος ή θεσμοθετημένος), με βάση το οποίο συνεργάζονται οι υπηρεσίες που εμπλέκονται στον τομέα;

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.4 Ο Δήμος πως προετοιμάζεται για τη νέα προγραμματική περίοδο; Καταγράψτε τις ενέργειες ενημέρωσης των στελεχών ενόψει 2014-2020, τις εισηγήσεις ή προτάσεις του Δήμου στο πλαίσιο της 2^{ης} Εγκυκλίου Σχεδιασμού της νέας προγραμματικής περιόδου, καθώς και τη συμμετοχή του Δήμου στο πλαίσιο προετοιμασίας του ΠΕΠ 2014-2020 (δυνάμει της 3^{ης} Εγκυκλίου σχεδιασμού του ΥΠΑΑΝ. Αναφερθείτε στο βαθμό εξοικείωσης ή ενημέρωσης των υπηρεσιών του Δήμου σε σχέση με τα νέα χρηματοδοτικά εργαλεία της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.5 Η «Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση», η «Ανάπτυξη με Πρωτοβουλία των Τοπικών Κοινοτήτων» και η «Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη» είναι 3 από τα βασικότερα «χωρικά» εργαλεία που αφορούν και Δήμους, ενόψει 2014-2020. Πόσο εξοικειωμένοι είστε με το περιεχόμενο και τα οφέλη των εργαλείων αυτών;

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.6 Δεδομένου ότι ο Επιχειρησιακός Προγραμματισμός του Δήμου (2014-2019), συμπίπτει με το σχεδιασμό της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020, πως επιτυγχάνεται η συνάφεια των δύο προγραμματικών χρόνων (timing) σχεδιασμού;

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.7 Ποιες δομές-υπηρεσίες-πρόσωπα εκτιμάτε ότι πρέπει να εμπλακούν στο σχεδιασμό ενός πλάνου για την αξιοποίηση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων της νέας περιόδου;

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.8 Με βάση την εμπειρία σας από το τρέχον σύστημα διαχείρισης του ΕΣΠΑ 2007-2013, ποια είναι τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζετε ως Δήμος και ποια στοιχεία προτείνετε να αλλάξουν ενόψει της νέας περιόδου (σε επίπεδο διαχείρισης).

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

Γ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΔΙΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ Η΄/ΚΑΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Σημειώστε στις παρακάτω κατηγορίες, τα πεδία αναγκαίας υποστήριξης προς το Δήμο σε σχέση με τον ΤΟΜΕΑ:

Γ.1 Στον τομέα της ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ του προσωπικού	
Γ.2 Στον τομέα της ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	
Γ.3 Στον τομέα της ΠΡΟΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΛΟΝΤΑΙ

[Στο τμήμα αυτό του εντύπου σημειώνετε το πρόσθετο υλικό ή υπόμνημα που συνοδεύει την απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων, προκειμένου να ληφθεί υπόψη. Επίσης, σημειώνετε το πρωτογενές υλικό που έχει παρασχεθεί από την υπηρεσία σας]

ΕΝΤΥΠΟ 3

ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

ΤΟΜΕΑΣ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟΥ ΜΟΝΤΕΛΟΥ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ

Φεβρουάριος 2014

A. ΠΑΡΑΚΑΛΩ ΣΗΜΕΙΩΣΤΕ ΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΟΥ ΠΟΥ ΑΝΕΛΑΒΕ ΤΗ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΑΡΟΝΤΟΣ ΕΝΤΥΠΟΥ

A.1	ΔΗΜΟΣ	
A.2	ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ/ ΤΜΗΜΑ/ΓΡΑΦΕΙΟ που ανέλαβε τη συμπλήρωση του Εντύπου	
A.3	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΚΑΙ ΙΔΙΟΤΗΤΑ του ατόμου που ανέλαβε τη συμπλήρωση του Εντύπου	
A.4	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ	

B. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΔΗΜΟΥ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ

B.1 Παρουσιάστε συνοπτικά το μοντέλο οργάνωσης του Δήμου. Η περιγραφή προτείνεται να γίνει, αρχικά, μέσα από την παρουσίαση του ιστορικού κατάρτισης του υφιστάμενου ΟΕΥ, των σταδίων κατανομής του προσωπικού (πράξεις/ αποφάσεις της διοίκησης) και τέλος με αναφορά στους επιχειρησιακούς στόχους που τέθηκαν και κατόπιν καταρτίστηκε ο ΟΕΥ για να εξυπηρετηθούν.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.2 Με βάση τη μέχρι σήμερα εμπειρία «λειτουργίας» του ΟΕΥ και της εσωτερικής οργάνωσης, αναφερθείτε συνοπτικά, στα προβλήματα – κρίσιμα ζητήματα που παρουσιάζονται σε τρία επίπεδα: της ΥΠΟΣΤΕΛΕΧΩΣΗΣ, της ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ επιμέρους δομών του Δήμου και την ύπαρξη ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ ΔΕΙΚΤΩΝ ανά δομή/ υπηρεσία.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.3 Για τη διαμόρφωση του νέου ΟΕΥ, αξιοποιήθηκαν μοντέλα οργάνωσης ή καλές πρακτικές που προτάθηκαν από άλλους φορείς (π.χ. πρότυπα ΕΕΤΑΑ). Πως κρίνετε τις οδηγίες που δόθηκαν από το ΥΠΕΣ και την ΕΕΤΑΑ και πως αυτές συνέβαλαν στην τελική διαμόρφωση του σημερινού μοντέλου οργάνωσης;
ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.4 Ποιες ήταν οι οδηγίες της διοίκησης (ΥΠΕΣ, Δημοτική αρχή) σχετικά με την κατάρτιση του ΟΕΥ;
ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.5 Στο Δήμο εφαρμόζετε σύστημα ή πρόγραμμα παρακολούθησης των διοικητικών διαδικασιών και του φόρτου εργασίας σε επίπεδο υπαλλήλων;
ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.6 Αξιολογήστε το βαθμό ενεργοποίησης του ΟΕΥ και το ποσοστό επίτευξης των αρχικών στόχων σχεδιασμού του. Πόσο σημαντική είναι η αναθεώρηση του; Πιστεύετε ότι υπάρχουν σημειακά και επιμέρους προβλήματα ή δομικά ζητήματα που απαιτούν ριζική τροποποίηση του για να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις;
ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.7 Αξιολογήστε τη σημασία των παρακάτω στόχων για την αναδιοργάνωση και αξιολόγηση των δομών, στην περίπτωση του Δήμου σας. Αναδείξτε μέσα από τις επιλογές σας, τους στόχους που πρέπει να έχει ένα σύστημα αξιολόγησης στο Δήμο σας (ή στην περίπτωση που υφίσταται διαδικασία αξιολόγησης εκτιμήστε το βαθμό εκπλήρωσης των στόχων αυτών).
ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

1.	Ο εντοπισμός των αδυναμιών του ΟΤΑ, η εκτίμηση των μελλοντικών προκλήσεων και ευκαιριών και η διατύπωση προτάσεων πολιτικής προσαρμογής	
2.	Η προσαρμογή στα νέα δεδομένα και στη νέα ιεράρχηση αναγκών (π.χ. ενίσχυση κοινωνικών δομών, τοπική οικονομική ανάπτυξη, απασχόληση)	
3.	Η εναρμόνιση δομών και διαδικασιών με τους στρατηγικούς στόχους του ΟΤΑ και τις ιδιαιτερότητές τους (τυπολογία)	
4.	Εφαρμογή νέων μεθόδων διοίκησης	
5.	Ο οικονομικός εξορθολογισμός της λειτουργίας του ΟΤΑ	
6.	Οργάνωση των Οικονομικών Υπηρεσιών μέσω της «μοντελοποίησης» διαδικασιών, της εφαρμογής του διπλογραφικού συστήματος και της αναλυτικής λογιστικής, καθώς και της κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού.	
7.	Ενοποίηση του συστήματος προμηθειών σε κάθε ΟΤΑ και στη διασφάλιση της διαφάνειας αυτών, με ταυτόχρονη απλοποίηση της σχετικής γραφειοκρατίας και βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αντίστοιχων διαδικασιών	
8.	Ο εντοπισμός και αντιμετώπιση διοικητικών δυσλειτουργιών	
9.	Η αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας	
10.	Η αποκέντρωση και αυτοματοποίηση παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις – ηλεκτρονική διακυβέρνηση	
11.	Η ενίσχυση της διαφάνειας με τη δημιουργία διεύθυνσης εσωτερικού ελέγχου	
12.	Η προσαρμογή των ΟΕΥ και λόγω της κατάργησης των οργανικών θέσεων (όπως προβλέπει το άρθρο 33 του ν.4024/2011)	
13.	ΑΛΛΟ.....	

Β.8 Στο Δήμο εφαρμόζετε κάποια μόνιμη διαδικασία ή μεθοδολογία αξιολόγησης δομών ή προσωπικού; Εάν ναι, περιγράψτε τα βασικά στάδια εφαρμογής. Στην περίπτωση ύπαρξης έκθεσης αξιολόγησης, μας την αποστέλλετε και δεν απαντάτε το ερώτημα

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

Β.9 Τον Αύγουστο του 2013 το ΥΠΕΣ κατέθεσε άλλο ΟΤΑ 18 προτάσεις, άλλο οποίες θα μπορούσαν να λάβουν υπόψη κατά τη διαδικασία αξιολόγησης των δομών άλλο. Αξιολογήστε τη συνάφεια των προτάσεων αυτών, με βάση τις ειδικές ανάγκες αναδιοργάνωσης του Δήμου σας και αξιολογήστε τη σημαντικότητα των προτάσεων αυτών για την περίπτωση σας.

1. Συγχώνευση δύο ή περισσότερων οργανικών μονάδων που ασκούν συναφείς αρμοδιότητες.	
2. Κατάργηση άλλο δομής που λειτουργεί εκτός του Δήμου (π.χ. ΝΠΔΔ) και μεταφορά των αρμοδιοτήτων άλλο σε οργανική μονάδα που λειτουργεί εντός του αξιολογούμενου Δήμου.	
3. Κατάργηση άλλο οργανικής μονάδας του Δήμου και μεταφορά των αρμοδιοτήτων άλλο σε οργανωτική δομή εκτός του Δήμου (π.χ. ΝΠΔΔ)	
4. Κατάλληλη στελέχωση – ενίσχυση οργανικών μονάδων που υλοποιούν βασικές πολιτικές του Δήμου.	
5. Μείωση μεγέθους ή κατάργηση οργανικών μονάδων που δεν ασκούν βασικές πολιτικές και μεταφορά του προσωπικού σε κρίσιμες για τη λειτουργία του Δήμου οργανικές μονάδες.	
6. Εσωτερικές μετακινήσεις προσωπικού.	
7. Εκπαίδευση και ανάπτυξη προσωπικού, ώστε να μπορεί να αντεπεξέλθει άλλο αυξημένες υπηρεσιακές ανάγκες.	
8. Άρση όλων των αποσπάσεων και μεταφορά των αποσπασμένων στον Δήμο.	
9. Συγχώνευση οργανικών μονάδων προκειμένου να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας.	
10. Περιορισμός των θέσεων συμβούλων και ειδικών συνεργατών.	
11. Απλούστευση των διαδικασιών λειτουργίας.	
12. Αξιοποίηση εργαλείων διοίκησης ολικής ποιότητας (τακτική αξιολόγηση, βελτίωση του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης).	
13. Εφαρμογή συστημάτων διοίκησης μέσω στόχων και διοίκησης απόδοσης.	
14. Συστέγαση των υπηρεσιών του Δήμου σε ένα κτίριο.	
15. Συνέργειες μεταξύ των δομών του Δήμου για τη συμπληρωματική παροχή υπηρεσιών.	
16. Δημιουργία πιο ευέλικτων δομών με αξιοποίηση ομάδων εργασίας από διαφορετικές διευθύνσεις.	
17. Συνεργασία με άλλο ΟΤΑ α' ή β' βαθμού.	
18. Δημιουργία δικτύων πολιτικής	
19. ΑΛΛΟ.....	

Γ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΔΙΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ Η/ΚΑΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Σημειώστε στις παρακάτω κατηγορίες, τα πεδία αναγκαίας υποστήριξης προς το Δήμο σε σχέση με τον ΤΟΜΕΑ:

Γ.1 Στον τομέα της ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ του προσωπικού	
Γ.2 Στον τομέα της ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	
Γ.3 Στον τομέα της ΠΡΟΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΛΟΝΤΑΙ

ΕΝΤΥΠΟ 4

ΚΑΤΑΓΡΑΦΗΣ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

ΤΟΜΕΑΣ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ

ΑΝΑΛΥΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Φεβρουάριος 2014

Α. ΠΑΡΑΚΑΛΩ ΣΗΜΕΙΩΣΤΕ ΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΡΟΣΩΠΟΥ ΠΟΥ ΑΝΕΛΑΒΕ ΤΗ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΑΡΟΝΤΟΣ ΕΝΤΥΠΟΥ

A.1	ΔΗΜΟΣ	
A.2	ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ/ ΤΜΗΜΑ/ΓΡΑΦΕΙΟ που ανέλαβε τη συμπλήρωση του Εντύπου	
A.3	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΚΑΙ ΙΔΙΟΤΗΤΑ του ατόμου που ανέλαβε τη συμπλήρωση του Εντύπου	
A.4	ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ	

Β. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΔΗΜΟΥ)

B.1 Πώς οργανώθηκε η Οικονομική λειτουργία (υπηρεσία) του Δήμου μετά το 2011; Πως κρίνετε τη λειτουργία κατάρτισης-παρακολούθησης του Προυπολογισμού, της είσπραξης εσόδων και την εκτέλεση των δαπανών; Αναφερθείτε στα ζητήματα οργάνωσης-στελέχωσης και εκτέλεσης των λειτουργιών των τμημάτων αυτών.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.2 Υφίσταται Κανονισμός λειτουργίας της Οικονομικής υπηρεσίας; Εφαρμόζεται σύστημα στοχοθεσίας της υπηρεσίας; Αναφερθείτε σε δείκτες ή πρότυπα λειτουργίας που τυχόν εφαρμόζει η υπηρεσία.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.3 Στο σκέλος των ΕΣΟΔΩΝ, αναφερθείτε στην οικονομική σημασία της λειτουργίας αυτής

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.4 Καταγράψτε τις βασικές κατηγορίες ΕΣΟΔΩΝ (πλην της κρατικής επιχορήγησης ΣΑΤΑ ή ΚΑΠ) που εισπράττει ο Δήμος και αποτυπώστε τη διαδικασία που εφαρμόζει ο Δήμος (η αρμόδια οργανική μονάδα), πχ για την είσπραξη μισθωμάτων ή ανταποδοτικών τελών. Η ανάλυσή σας να προσδιορίζει τα πεδία που επιδέχονται αλλαγές μεθοδολογίας ή απαιτούν εκσυγχρονισμό της οργανικής μονάδας.

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.5 Στο σκέλος των ΔΑΠΑΝΩΝ και της παρακολούθησης του Προϋπολογισμού, με βάση τη μεθοδολογία που εφαρμόζετε στο Δήμο, απαντήστε στα παρακάτω που αφορούν τα στάδια για την εκτέλεση ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ή ΑΝΑΘΕΣΕΩΝ:

- Στο ΣΤΑΔΙΟ «ΕΝΑΡΞΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΝΑΘΕΣΗΣ/ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ»
 - ο Ποιες είναι οι ενέργειες της υπηρεσίας (ποιος κάνει τι, τήρηση ΚΗΜΔΗΣ, Μητρώο Δεσμεύσεων κλπ)
 - ο Ποιες αποφάσεις συλλογικών ή άλλων εσωτερικών οργάνων απαιτούνται (ΔΣ, Οικ. Επιτροπή)
 - ο Πως επιτυγχάνεται η τήρηση του Π/Υ του Δήμου;
 - ο Πόσες υπογραφές απαιτούνται;
- Στο ΣΤΑΔΙΟ «ΔΙΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑΣ/ΑΝΑΘΕΣΗΣ»:
 - ο Ενέργειες υπηρεσίας (ΚΗΜΔΗΣ, σύνταξη τευχών κλπ)
 - ο Αποφάσεις οργάνων που απαιτούνται (πχ Οικ. Επιτρ, επιτροπή διαγωνισμού)
 - ο Ποιοι έλεγχοι εφαρμόζονται μέχρι τη συμβασιοποίηση (Αποκεντρωμένη, Σύμφωνη γνώμη Ενιαίας Αρχής Συμβ)
 - ο Ποια είναι τα προβλήματα εσωτερικής οργάνωσης που αντιμετωπίζετε;
 - ο Πόσες υπογραφές απαιτούνται;
- Στο ΣΤΑΔΙΟ «ΣΥΜΒΑΣΙΟΠΟΙΗΣΗΣ»:
 - ο Ποιες είναι οι ενέργειες της υπηρεσίας (ενημέρωση ΚΗΜΔΗΣ-Μητρώο Δεσμεύσεων)
 - ο Καταγράψτε τους ελέγχους του σταδίου (εσωτερικούς και εξωτερικούς)
 - ο Πόσες υπογραφές απαιτούνται;
 - ο Προβλήματα εσωτερικής οργάνωσης και συνεργασίας επιμέρους οργανικών μονάδων που εμπλέκονται

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.6 Στο σκέλος των ΔΑΠΑΝΩΝ και της παρακολούθησης του Προϋπολογισμού, με βάση τη μεθοδολογία που εφαρμόζετε στο Δήμο, απαντήστε στα παρακάτω που αφορούν τα στάδια για την ΠΛΗΡΩΜΗ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ:

- Στάδιο «ΤΙΜΟΛΟΓΗΣΗ»
 - ο Ενέργειες υπηρεσίας
 - ο Προβλήματα οργάνωσης και συνεργασίας με άλλες οργανικές μονάδες
- Στάδιο «ΕΝΤΑΛΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ»
 - ο Ενέργειες υπηρεσίας
 - ο Προβλήματα οργάνωσης και συνεργασίας με άλλες οργανικές μονάδες
- Στάδιο «ΠΛΗΡΩΜΗ»
 - ο Ενέργειες υπηρεσίας
 - ο Προβλήματα οργάνωσης και συνεργασίας με άλλες οργανικές μονάδες

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.7 Στα παραπάνω στάδια, εντοπίζετε προβλήματα από την έλλειψη προτυποποίηση εγγράφων και διαδικασιών; Ποιες οργανικές μονάδες εμπλέκονται καθοριστικά ή με μεγαλύτερη συχνότητα στην εκτέλεση ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ή ΑΝΑΘΕΣΕΩΝ και η διαδικασία πρέπει να προτυποποιηθεί;

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

B.8 Ποιες είναι οι προκλήσεις για το Δήμο στον τομέα των εσόδων, εκτός από την μειωμένη μεταφορά πόρων από την κεντρική διοίκηση (για κάλυψη λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών)

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

Β.9 Στο σκέλος της ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ – ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ του ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ αναφερθείτε στη μεθοδολογία (και τα προβλήματα) που ακολουθεί η υπηρεσία, σε σχέση με την εσωτερική ανταπόκριση των άλλων οργανικών μονάδων εντός Δήμου, στους στόχους και τα όρια του προϋπολογισμού. Εντοπίστε τα σημεία ή λειτουργίες εντός Δήμου που δημιουργούν δυσλειτουργίες στην εκτέλεση του προϋπολογισμού (π.χ. διαρκείς αναμορφώσεις, υπερβάσεις).

ΑΠΑΝΤΗΣΗ:

Γ. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΠΕΔΙΑ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ Η/ΚΑΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ

Σημειώστε στις παρακάτω κατηγορίες, τα πεδία αναγκαίας υποστήριξης προς το Δήμο σε σχέση με τον ΤΟΜΕΑ:

Γ.1 Στον τομέα της ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ του προσωπικού	
Γ.2 Στον τομέα της ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ	
Γ.3 Στον τομέα της ΠΡΟΤΥΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ	

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ ΠΟΥ ΥΠΟΒΑΛΛΟΝΤΑΙ

[Στο τμήμα αυτό του εντύπου σημειώνετε το πρόσθετο υλικό ή υπόμνημα που συνοδεύει την απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων, προκειμένου να ληφθεί υπόψη. Επίσης, σημειώνετε το πρωτογενές υλικό που έχει παρασχεθεί από την υπηρεσία σας]

Π.4 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Π.4.1. Συνολικό ανελαστικό κόστος λειτουργίας Δήμων

ΚΑΕ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΠΟΣΟ	%
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	1.146.106.389	45,90%
611 (6111+6115+6116)	Αμοιβές-έξοδα ελεύθερων επαγγελματιών (νομικοί, συμβολαιογράφοι, λογιστές, δικαστικοί επιμελητές)	14.355.620	0,60%
612	Δαπάνες αιρετών	82.457.159	3,30%
613	Αμοιβές τρίτων μη ελεύθερων επαγγελματιών	2.792.576	0,10%
614	Αμοιβές τρίτων με την ιδιότητα νομικού προσώπου (μόνο σταθερές δαπάνες)	12.835.058	0,50%
615	Έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης	32.652.743	1,30%
616	Λοιπές αμοιβές και έξοδα τρίτων	24.915.521	1,00%
621	Παροχές παραγωγικής διαδικασίας	24.497.297	1,00%
622	Επικοινωνίες	21.237.595	0,90%
623	Ενοίκια-Μισθώματα	45.809.435	1,80%
624	Ενοίκια χρηματοδοτικής μίσθωσης leasing	1.333.247	0,10%
625	Ασφάλιστρα	4.635.512	0,20%
626 (6263-6264-6265-6266)	Συντήρηση -επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης από τρίτους (μεταφορικά μέσα, μηχανήματα, λοιπός εξοπλισμός, λογισμικό)	29.440.387	1,20%
627	Ύδρευση, Φωτισμός, Καθαριότητα (λοιπές παροχές τρίτων)	27.883.743	1,10%
63	Φόροι - Τέλη	5.487.042	0,20%
641	Έξοδα μεταφορών	7.334.573	0,30%
642	Οδοιπορικά έξοδα - έξοδα ταξιδιών	2.671.987	0,10%
645	Συνδρομές	2.167.085	0,10%
646	Έξοδα δημοσιεύσεων	2.688.150	0,10%
648	Έξοδα κατασκηνώσεων, εξοχών και συσσιτίων	22.661.035	0,90%
649	Διάφορα έξοδα γενικής φύσεως	52.194.373	2,10%
65	Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης	260.808.581	10,50%

66	Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων	93.319.247	2,80%
6711	Απόδοση σε Σχολικές Επιτροπές	69.908.247	2,80%
6712	Απόδοση σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς	36.600.591	1,50%
6713	Απόδοση σε αθλητικούς οργανισμούς	2.317.759	0,10%
6714	Απόδοση σε ΝΠΔΔ του Ν.3106/03(ΚΕΦΟ)	1.933.931	0,10%
6715	Επιχορήγηση δημοτικών ΝΠΔΔ	262.163.852	10,50%
672	Υποχρεωτικές εισφορές	104.942.777	4,20%
6731	Προαιρετικές εισφορές ΝΠΔΔ	11.555.232	0,50%
6732	Προεραϊτική εισφορά υπέρ του δημοσίου για την καταπολέμηση δάκου, καταστροφή αρουραίων και ακρίδων	68.103	0,00%
6733	Καταβολή χρηματικών βοηθημάτων σε άπορους δημότες	14.864.635	0,60%
6736	Υλοποίηση προγραμματικών συμβάσεων	20.240.354	0,80%
6737	Χρηματοδοτήσεις κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων (παρ.1 άρθρου 259 ΚΔΚ)	50.133.376	2,00%
Σύνολο 0+10+15+30+35+40+50+70		2.495.013.853	100%

ΚΑΕ	ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΕΣ	ΠΟΣΟ	%
60	Αμοιβές και έξοδα προσωπικού	537.522.486	52,30%
611 (6111+6115+6116)	Αμοιβές-έξοδα ελεύθερων επαγγελματιών (νομικοί, συμβολαιογράφοι, λογιστές, δικαστικοί επιμελητές)	4.881.759	0,50%
612	Δαπάνες αιρετών	135.063	0,00%
613	Αμοιβές τρίτων μη ελεύθερων επαγγελματιών	124.754	0,00%
614	Αμοιβές τρίτων με την ιδιότητα νομικού προσώπου (μόνο σταθερές δαπάνες)	13.139.423	1,30%
615	Έξοδα βεβαίωσης και είσπραξης	3.344.575	0,30%
616	Λοιπές αμοιβές και έξοδα τρίτων	10.287.595	1,00%
621	Παροχές παραγωγικής διαδικασίας	223.504.926	21,80%
622	Επικοινωνίες	187.491	0,00%
623	Ενοίκια-Μισθώματα	9.437.955	0,90%

624	Ενοίκια χρηματοδοτικής μίσθωσης leasing	16.661.595	1,60%
625	Ασφάλιστρα	5.836.007	0,60%
626 (6263-6264-6265-6266)	Συντήρηση -επισκευή αγαθών διαρκούς χρήσης από τρίτους (μεταφορικά μέσα, μηχανήματα, λοιπός εξοπλισμός, λογισμικό)	28.696.127	2,80%
627	Ύδρευση, Φωτισμός, Καθαριότητα (λοιπές παροχές τρίτων)	40.999.364	4,00%
63	Φόροι - Τέλη	3.857.782	0,40%
641	Έξοδα μεταφορών	5.388.888	0,50%
642	Οδοιπορικά έξοδα - έξοδα ταξιδιών	87.060	0,00%
645	Συνδρομές	2.814	0,00%
646	Έξοδα δημοσιεύσεων	164.188	0,00%
648	Έξοδα κατασκηνώσεων, εξοχών και συσσιτίων	0	0,00%
649	Διάφορα έξοδα γενικής φύσεως	811.671	0,10%
65	Πληρωμές για την εξυπηρέτηση δημόσιας πίστης	1.514.528	0,10%
66	Δαπάνες προμήθειας αναλωσίμων	97.620.217	9,50%
6711	Απόδοση σε Σχολικές Επιτροπές	0	0,00%
6712	Απόδοση σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς	0	0,00%
6713	Απόδοση σε αθλητικούς οργανισμούς	0	0,00%
6714	Απόδοση σε ΝΠΔΔ του Ν.3106/03(ΚΕΦΟ)	0	0,00%
6715	Επιχορήγηση δημοτικών ΝΠΔΔ	0	0,00%
672	Υποχρεωτικές εισφορές	21.318.021	2,10%
6731	Προαιρετικές εισφορές ΝΠΔΔ	0	0,00%
6732	Προεραϊκή εισφορά υπέρ του δημοσίου για την καταπολέμηση δάκου, καταστροφή αρουραίων και ακρίδων	0	0,00%
6733	Καταβολή χρηματικών βοηθημάτων σε άπορους δημότες	0	0,00%
6736	Υλοποίηση προγραμματικών συμβάσεων	1.895.761	0,20%
6737	Χρηματοδοτήσεις κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων (παρ.1 άρθρου 259 ΚΔΚ)	0	0,00%
Σύνολο 0+10+15+30+35+40+50+70		1.027.420.049	100%

Πηγή: ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, 2013

Π.4.2. Συνολικά σταθερά έσοδα Δήμων

ΚΑΕ	ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ - ΒΕΒΑΙΩΣΕΙΣ	ΠΟΣΑ	%
01	Έσοδα από ακίνητη περιουσία	94.729.566	1,60%
02	Έσοδα από κινητή περιουσία	27.236.449	0,50%
03	Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα	1.109.776.168	19,20%
04	Έσοδα από λοιπά τέλη - δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών	270.167.560	4,70%
05	Φόροι - εισφορές	169.362.270	2,90%
061	Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	1.591.248.597	27,50%
07	Λοιπά τακτικά έσοδα	53.369.701	0,90%
12	Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	131.633.915	2,30%
14	Δωρεές, κληρονομίες, Κληροδοσίες	4.097.117	0,10%
15	Προσαυξήσεις, πρόστιμα, παράβολα	114.450.056	2,00%
16	Λοιπά έκτακτα έσοδα	28.708.881	0,50%
2	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά	584.239.260	10,10%
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα ΠΟΕ	1.604.666.760	27,70%
Σύνολο Βεβαιωθέντα Έσοδα		5.783.686.300	100,00%

ΚΑΕ	ΣΤΑΘΕΡΑ ΕΣΟΔΑ - ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ	ΠΟΣΑ	%
01	Έσοδα από ακίνητη περιουσία	54.925.910	1,40%
02	Έσοδα από κινητή περιουσία	27.255.902	0,70%
03	Έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα	1.052.272.446	27,10%
04	Έσοδα από λοιπά τέλη - δικαιώματα και παροχή υπηρεσιών	255.478.271	6,60%
05	Φόροι - εισφορές	150.583.875	3,90%
061	Από θεσμοθετημένους πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	1.590.921.834	41,00%
07	Λοιπά τακτικά έσοδα	52.882.213	1,40%
12	Έκτακτες επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών	131.663.803	3,40%
14	Δωρεές, κληρονομίες, Κληροδοσίες	3.956.878	0,10%
15	Προσαυξήσεις, πρόστιμα, παράβολα	65.946.842	1,70%
16	Λοιπά έκτακτα έσοδα	19.118.848	0,50%
2	Έσοδα ΠΟΕ που βεβαιώνονται για πρώτη φορά	374.355.508	9,60%
32	Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα έσοδα ΠΟΕ	105.039.671	2,70%
Σύνολο Βεβαιωθέντα Έσοδα		3.884.401.999	100,00%

Πηγή: ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, 2013

Π.4.3. Οικονομικά μεγέθη εξεταζόμενων Δήμων εμπειρικής έρευνας

ΔΗΜΟΙ	ΕΤΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ		
	2011	2012	2013
ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ (ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ + ΚΑΠ)			
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	245.778.295,01	203.279.897,41	185.773.311,85
ΣΠΑΡΤΗΣ	15.871.314,38	10.756.073,46	13.627.662,85
ΠΡΕΣΠΩΝ	*	*	1.055.340,57
ΣΚΟΠΕΛΟΥ	2.208.771,48	2.232.613,51	2.197.749,89
ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	*	*	8.140.116,23
ΙΔΙΑ ΕΣΟΔΑ			
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	105.205.600,93	84.822.285,47	76.254.225,12
ΣΠΑΡΤΗΣ	8.061.222,61	5.220.563,62	7.757.294,61
ΠΡΕΣΠΩΝ	*	*	506.950,74
ΣΚΟΠΕΛΟΥ	545.918,48	960.605,48	1.161.644,01
ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	*	*	3.314.962,71
ΚΑΠ			
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	140.572.694,08	118.457.611,94	109.519.086,73
ΣΠΑΡΤΗΣ	7.810.091,77	5.535.509,84	5.870.368,24
ΠΡΕΣΠΩΝ	*	*	548.389,83
ΣΚΟΠΕΛΟΥ	1.662.853,00	1.272.008,03	1.036.105,88
ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	*	*	4.825.153,52
ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ			
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	15.249.748,78	42.147.678,05	36.054.987,86
ΣΠΑΡΤΗΣ	4.393.295,74	5.153.926,39	3.982.353,46
ΠΡΕΣΠΩΝ	*	*	633.960,66
ΣΚΟΠΕΛΟΥ	1.138.643,03	1.558.433,58	2.428.208,02
ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	*	*	5.644.741,85

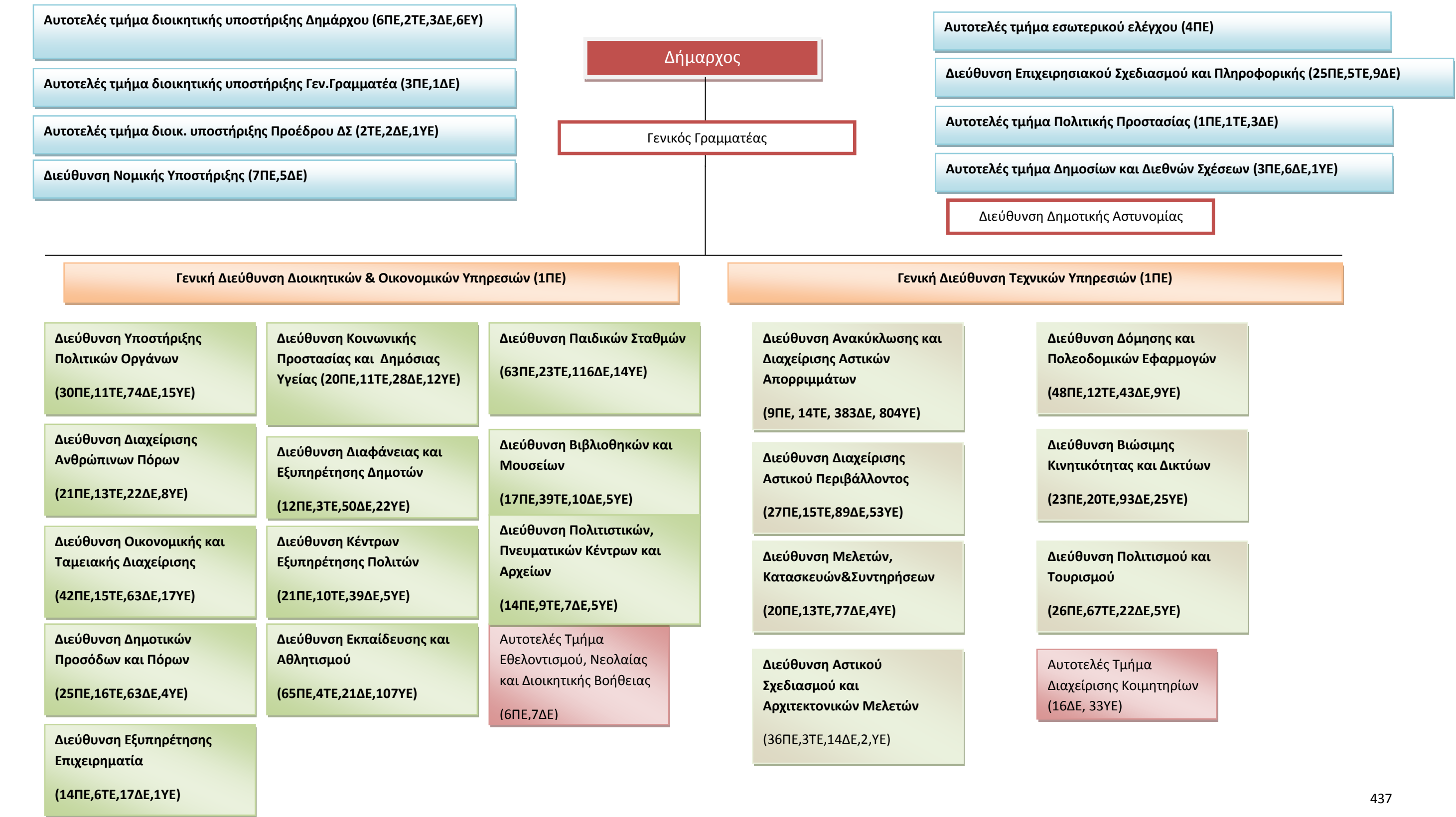
ΕΠΩΝΥΜΙΑ Ο.Τ.Α.	ΕΤΗ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

	2011	2012	2013
ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ			
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	279.998.000,98	274.221.529,29	213.993.795,77
ΣΠΑΡΤΗΣ	23.557.625,45	17.166.546,14	16.154.545,92
ΠΡΕΣΠΩΝ	*	*	1.427.983,61
ΣΚΟΠΕΛΟΥ	3.996.301,44	3.508.530,86	2.608.807,84
ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	*	*	9.832.313,86
ΕΠΕΝΔΥΤΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ			
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	46.302.567,15	49.893.018,40	51.124.801,20
ΣΠΑΡΤΗΣ	14.578.803,97	11.124.611,77	19.706.367,80
ΠΡΕΣΠΩΝ	*	*	4.242.772,53
ΣΚΟΠΕΛΟΥ	772.740,62	3.579.532,98	1.555.080,49
ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	*	*	18.589.881,82
ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ/ΕΞΟΔΑ/ΤΟΚΟΧΡΕΩΛΥΣΙΑ			
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	7.840.195,76	7.151.743,61	4.831.078,92
ΣΠΑΡΤΗΣ	196.429,20	290.844,13	75.904,69
ΠΡΕΣΠΩΝ	*	*	141.184,58
ΣΚΟΠΕΛΟΥ	247.893,38	244.337,25	183.847,57
ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ	*	*	107.103,03

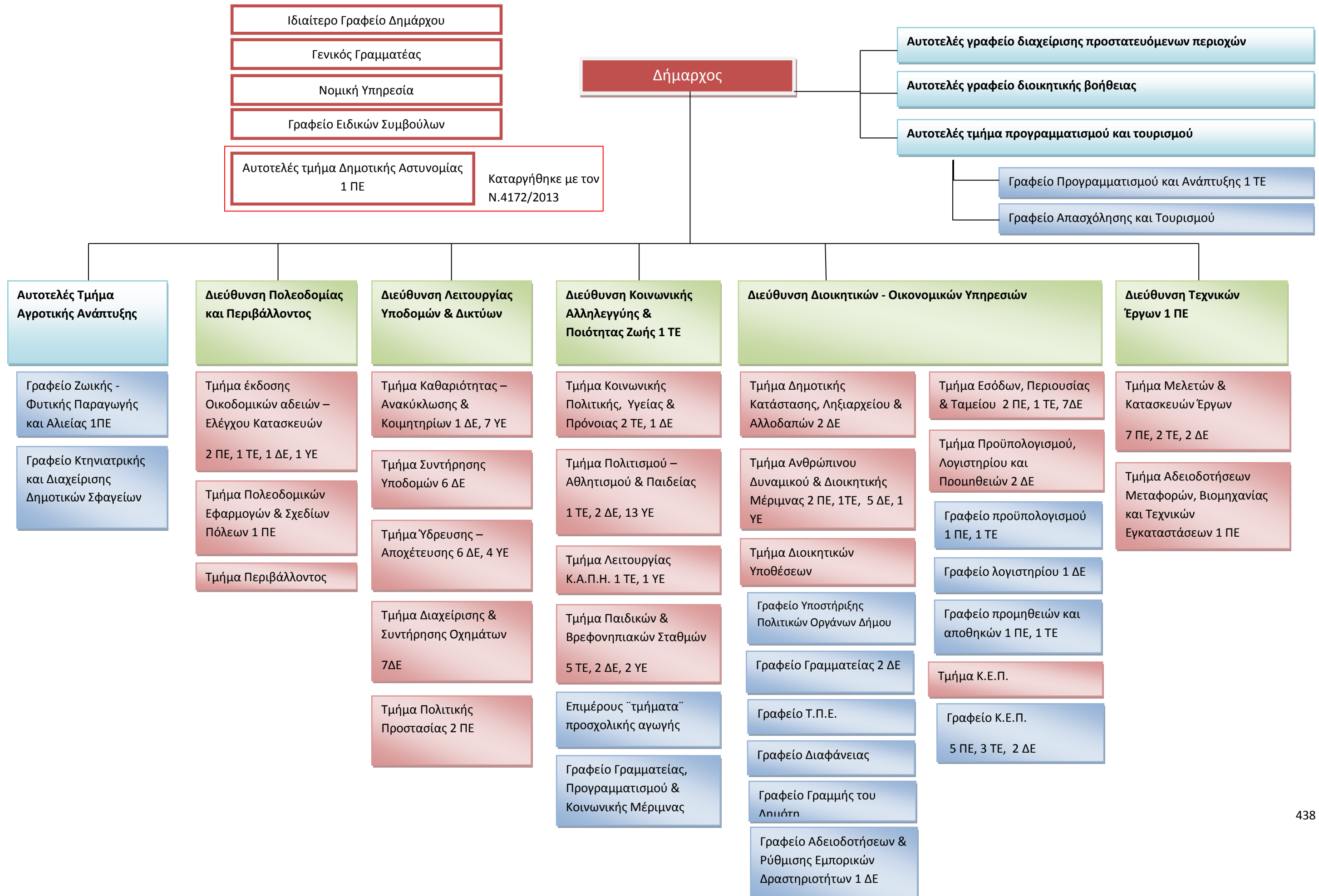
Πηγή: Απολογισμοί ετών 2011-2012-2013, Ιδία επεξεργασία

II.5 ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΞΕΤΑΖΟΜΕΝΩΝ ΔΗΜΩΝ

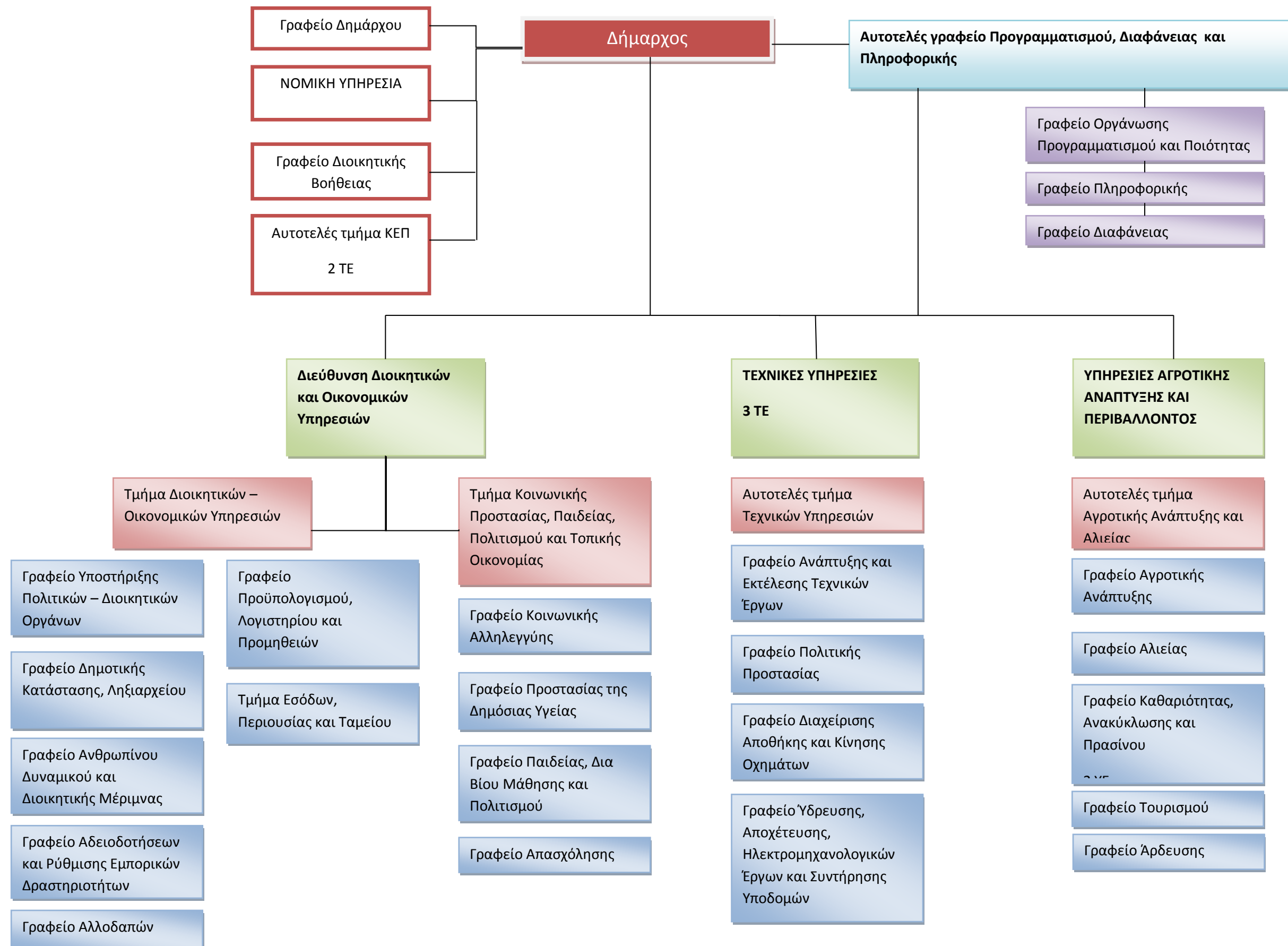
1.1. ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΔΗΜΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ



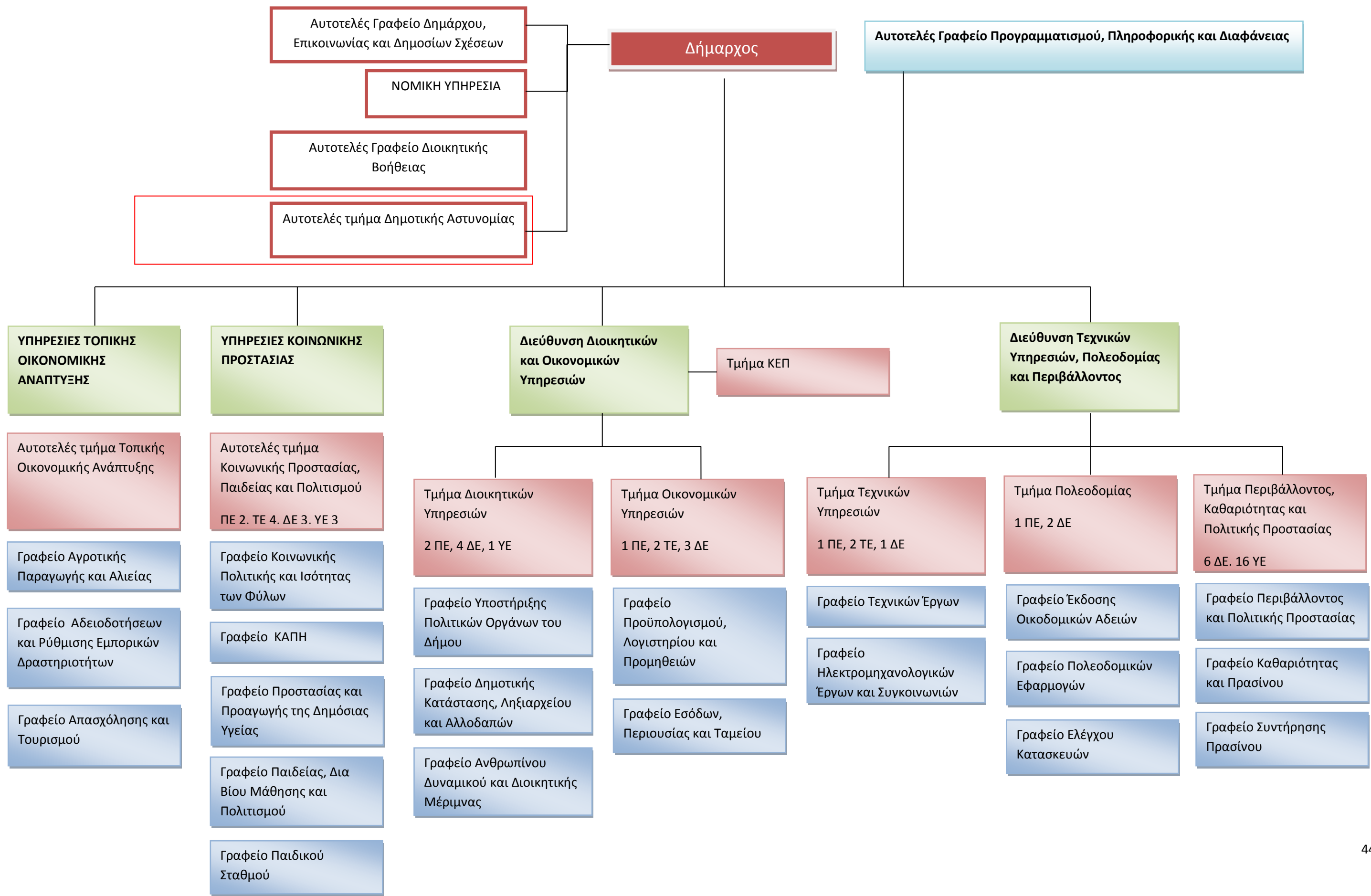
1.2 ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΔΗΜΟΥ ΚΑΡΠΕΝΗΣΙΟΥ



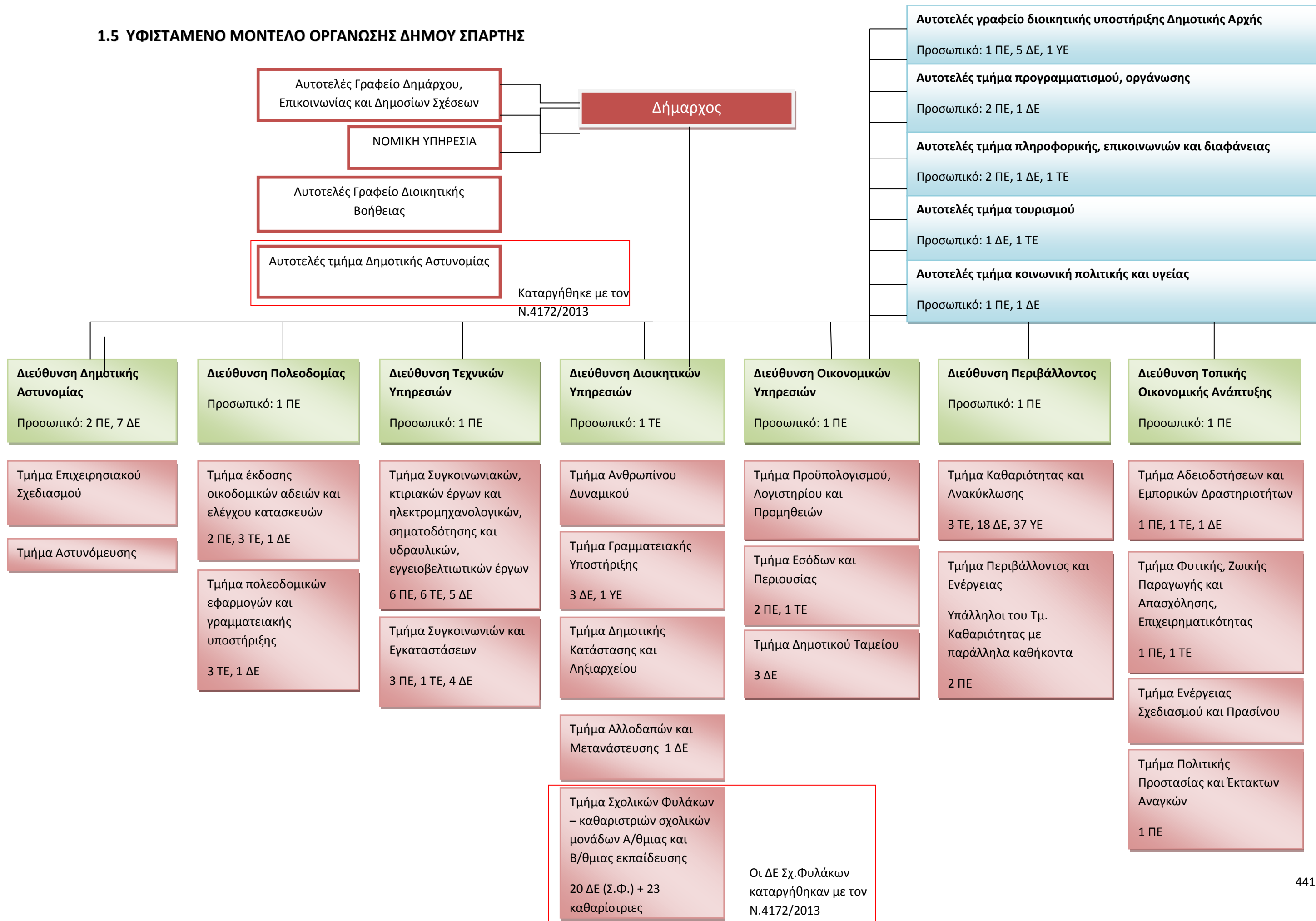
1.3 ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΔΗΜΟΥ ΠΡΕΣΠΩΝ



1.4 ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΔΗΜΟΥ ΣΚΟΠΕΛΟΥ



1.5 ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ



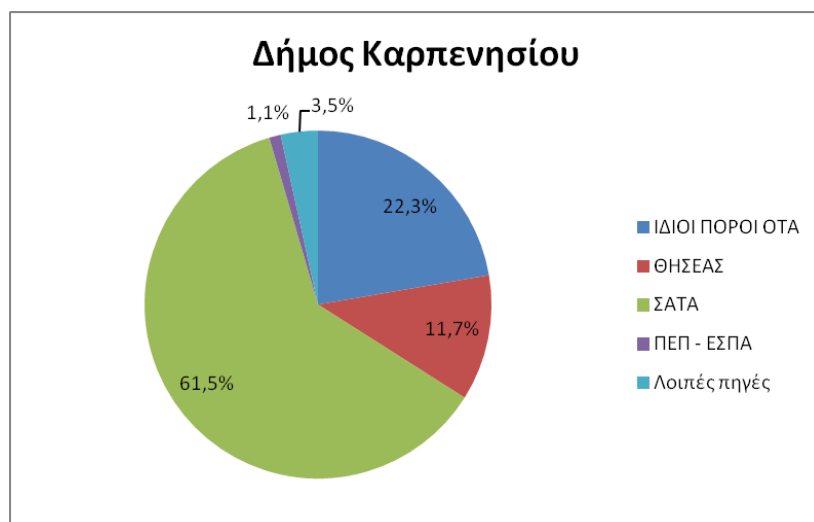
Π.6 ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΕΞΕΤΑΖΟΜΕΝΩΝ ΟΤΑ

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου Καρπενησίου που αφορά την περίοδο 2011 – 2014 περιλαμβάνει τα εξής:

Άξονας	Μέτρο		Αριθμός έργων	Προϋπολογισμός (εκτίμηση)	Σύνολο
	Κωδ.	Τίτλος			
ΑΞΟΝΑΣ 1 Περιβάλλον και Ποιότητα Ζωής	Μέτρο 1.1	Οικιστικό περιβάλλον	124	4.505.714,49 €	9.460.213,11 €
	Μέτρο 1.2	Χώροι διοίκησης / υπηρεσιών – Δημοτικά κτίρια	9	103.152,08 €	
	Μέτρο 1.3	Οδικό δίκτυο / Αγροτική οδοποιία	138	3.481.076,87 €	
	Μέτρο 1.4	Άρδευση / Ύδρευση / Αποχέτευση	61	829.824,65 €	
	Μέτρο 1.5	Απορρίμματα / Καθαριότητα	7	439.270,77 €	
	Μέτρο 1.6	Προστασία Φυσικού Περιβάλλοντος	5	101.174,25 €	
ΑΞΟΝΑΣ 2 Κοινωνική Πολιτική- Παιδεία- Πολιτισμός και Αθλητισμός	Μέτρο 2.1	Κοινωνική Πρόνοια	38	1.219.907,98 €	2.247.815,80 €
	Μέτρο 2.2	Παιδεία	14	273.178,92 €	
	Μέτρο 2.3	Πολιτισμός	10	407.996,33 €	
	Μέτρο 2.4	Αθλητισμός	8	346.732,57 €	
ΑΞΟΝΑΣ 3 Τοπική Οικονομία- Απασχόληση	Μέτρο 3.1	Απασχόληση	1	0,00 €	95.300,00 €
	Μέτρο 3.2	Ενίσχυση τοπικής οικονομίας	8	69.700,00 €	
	Μέτρο 3.3	Τουρισμός	2	25.600,00 €	
ΑΞΟΝΑΣ 4 Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας και της Οικονομικής Κατάστασης του Δήμου	Μέτρο 4.1	Διαδικασίες διοίκησης	4	170.540,68 €	923.317,68 €
	Μέτρο 4.2	Διαδικασίες βελτίωσης της σχέσης του Δήμου με τους πολίτες	6	38.500,00 €	
	Μέτρο 4.3	Οργάνωση και πληροφορική	2	0,00 €	
	Μέτρο 4.4	Δημοτική περιουσία	28	714.277,00 €	
		ΣΥΝΟΛΟ	462		12.726.646,59 €

Πηγή: ΕΠ Δήμου Καρπενησίου 2011-2014, ίδια επεξεργασία

Το ΕΠ του Δήμου Καρπενησίου προέβλεπε χρηματοδότηση με βάση την κάτωθι κατανομή:



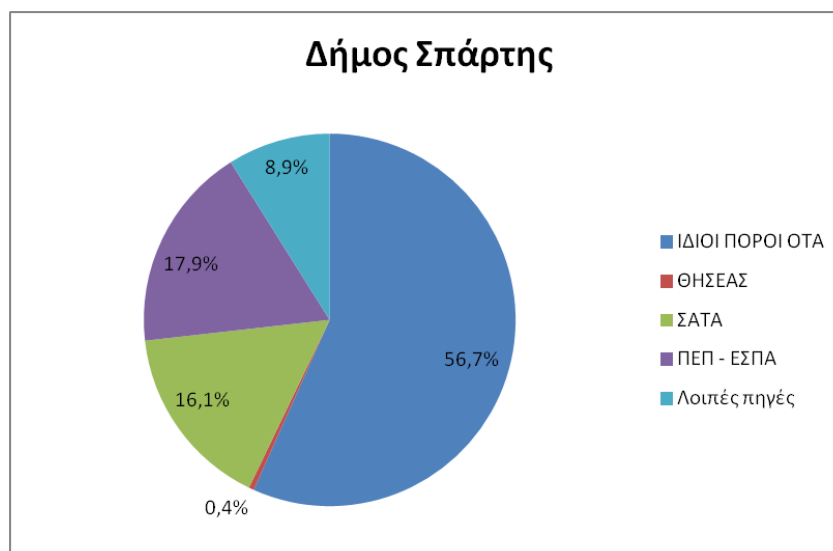
Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου Σπάρτης που αφορά την περίοδο 2011 – 2014 περιλαμβάνει τα εξής:

Άξονας	Μέτρο		Αριθμός έργων	Προϋπολογισμός (εκτίμηση)	Σύνολο
	Κωδ.	Τίτλος			
ΑΞΟΝΑΣ 1 Περιβάλλον και Ποιότητα Ζωής	Μέτρο 1.1	Οικιστικό περιβάλλον	25	18.192.542,00 €	94.428.779,00 €
	Μέτρο 1.2	Μεταφορική Υποδομή/Κυκλοφορία/Στάθμευση/Συγκοινωνία	9	7.386.095,00 €	
	Μέτρο 1.3	Ύδρευση/Αποχέτευση/Βιολογικοί Καθαρισμοί	33	22.774.742,00 €	
	Μέτρο 1.4	Καθαριότητα και Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων	8	45.838.400,00 €	
	Μέτρο 1.5	Προστασία και ανάδειξη φυσικού περιβάλλοντος	8	180.000,00 €	
	Μέτρο 1.6	Πολιτική Προστασία	6	57.000,00 €	
ΑΞΟΝΑΣ 2 Κοινωνική Πολιτική-Παιδεία-Πολιτισμός και	Μέτρο 2.1	Ανάπτυξη Υπηρεσιών Κοινωνικής Υποστήριξης	22	2.094.000,00 €	20.887.000,00 €
	Μέτρο 2.2	Παιδεία	23	8.470.000,00 €	
	Μέτρο 2.3	Αθλητισμός	17	3.267.000,00 €	

Αθλητισμός	Μέτρο 2.4	Πολιτισμός	29	7.056.000,00 €	
ΑΞΟΝΑΣ 3 Τοπική Οικονομία- Απασχόληση	Μέτρο 3.1	Τουρισμός	6	195.000,00 €	2.864.325,00 €
	Μέτρο 3.2	Αγροτική Παραγωγή	16	2.669.325,00 €	
	Μέτρο 3.3	Οικονομική Ανάπτυξη	6	3.019.000,00 €	
ΑΞΟΝΑΣ 4 Εσωτερική Ανάπτυξη του Δήμου	Μέτρο 4.1	Συγκρότηση οργανωτικού μοντέλου	2	0,00 €	4.128.000,00 €
	Μέτρο 4.2	Ανθρώπινο Δυναμικό - Διαδικασίες	4	55.000,00 €	
	Μέτρο 4.3	Κτηριακή και υλικοτεχνική Υποδομή	5	298.000,00 €	
	Μέτρο 4.4	Οικονομικά	11	3.775.000,00 €	
	Μέτρο 4.5	Διαφάνεια-Ηλεκτρονική Δημοκρατία	2	5.000,00 €	
		ΣΥΝΟΛΟ	224		122.308.104,00 €

Πηγή: ΕΠ Δήμου Σπάρτης 2011-2014, ίδια επεξεργασία

Το ΕΠ του Δήμου Σπάρτης προέβλεπε χρηματοδότηση με βάση την κάτωθι κατανομή:



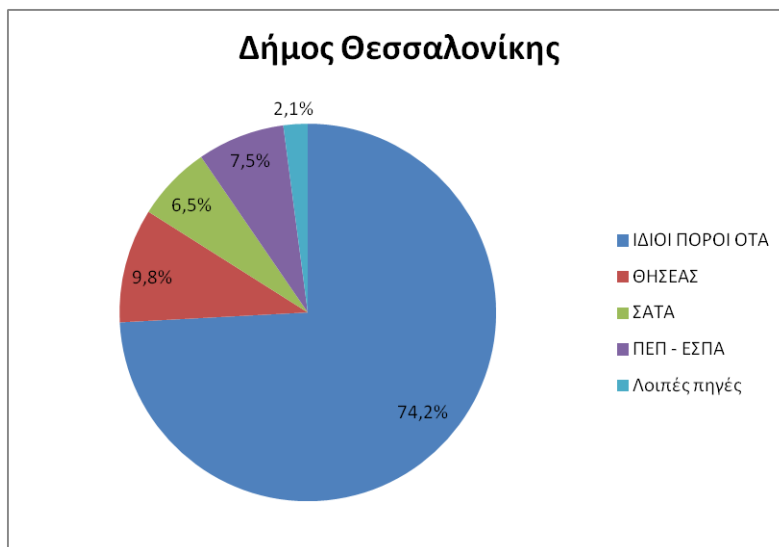
Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου Θεσσαλονίκης που αφορά την περίοδο 2007-2010 περιλαμβάνει τα εξής:

Άξονας	Μέτρο		Αριθμός έργων	Προϋπολογισμός (εκτίμηση)	Σύνολο
	Κωδ.	Τίτλος			
ΑΞΟΝΑΣ 1 Τεχνικές Υποδομές- Περιβάλλον	Μέτρο 1.1	Μητροπολιτικός και Πολεοδομικός σχεδιασμός	17	11.932.649,10 €	177.321.586,99 €
	Μέτρο 1.2	Οικιστική και πολεοδομική ανάπτυξη	59	97.219.821,96 €	
	Μέτρο 1.3	Μεταφορική υποδομή /Κυκλοφορία / Στάθμευση / Συγκοινωνία	41	26.401.048,94 €	
	Μέτρο 1.4	Προστασία περιβάλλοντος	38	41.768.066,99 €	
ΑΞΟΝΑΣ 2 Κοινωνική Πολιτική- Παιδεία- Πολιτισμός και Αθλητισμός	Μέτρο 2.1	Υγεία και Κοινωνική φροντίδα	21	26.877.120,67 €	74.692.995,59 €
	Μέτρο 2.2	Κοινωνική ενσωμάτωση	13	3.782.402,12 €	
	Μέτρο 2.3	Παιδεία / Νεολαία	22	32.153.203,71 €	
	Μέτρο 2.4	Αθλητισμός	16	11.880.269,09 €	
	Μέτρο 2.5	Πολιτισμός	26	37.636.537,43 €	
ΑΞΟΝΑΣ 3 Οικονομική Ανάπτυξη και Απασχόληση	Μέτρο 3.1	Απασχόληση	3	487.962.760,77 €	497.080.795,74 €
	Μέτρο 3.2	Οικονομικές υποδομές - Επιχειρηματικότητα	11	977.450,00 €	
	Μέτρο 3.3	Τουρισμός	6	933.360,00 €	
	Μέτρο 3.4	Καινοτομία	14	7.207.224,97 €	
ΑΞΟΝΑΣ 4 Ο Δήμος ως Οργανισμός – Σχέσεις με πολιτεία και πολίτες	Μέτρο 4.1	Διαδικασίες διοίκησης	46	33.560.595,95 €	98.942.959,66 €
	Μέτρο 4.2	Σχέση του Δήμου με τους πολίτες	142	16.956.563,65 €	
	Μέτρο 4.3	Οργάνωση και πληροφορική	23	8.168.497,55 €	
	Μέτρο 4.4	Δημοτική περιουσία	28	40.257.302,51 €	
	Μέτρο 4.5	Ευταξία πόλης – Πολιτική προστασία	9	555.000,00 €	
	Μέτρο 4.6	Οικονομικά	16	250.262.549,41 €	

		ΣΥΝΟΛΟ	480		848.038.337,98€

Πηγή: ΕΠ Δήμου Καρπενησίου 2007-2010, ίδια επεξεργασία

Το ΕΠ του Δήμου Θεσσαλονίκης προέβλεπε χρηματοδότηση με βάση την κάτωθι κατανομή:



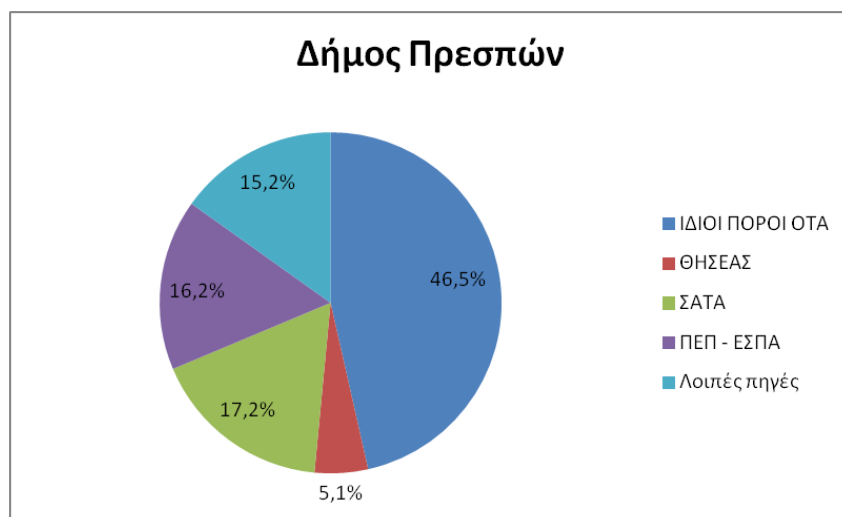
Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου Πρεσπών που αφορά την περίοδο 2011 – 2014 περιλαμβάνει τα εξής:

Άξονας	Μέτρο		Αριθμός έργων	Προϋπολογισμός (εκτίμηση)	Σύνολο
	Κωδ.	Τίτλος			
ΑΞΟΝΑΣ 1 Περιβάλλον και Ποιότητα Ζωής	Μέτρο 1.1	Οικιστικό περιβάλλον	20	988.436,65 €	4.985.930,86 €
	Μέτρο 1.2	Υποδομές/Δίκτυα	28	3.202.413,45 €	
	Μέτρο 1.3	Ποιότητα ζωής	18	685.080,76 €	
	Μέτρο 1.4	Εξυπηρέτηση του πολίτη	1	110.000,00 €	
ΑΞΟΝΑΣ 2 Ενίσχυση της Κοινωνικής Πολιτικής και των Υπηρεσιών Παιδείας, Πολιτισμού και	Μέτρο 2.1	Κοινωνική Φροντίδα και Μέριμνα	1	100.000,00 €	864.541,87 €
	Μέτρο 2.2	Παιδεία-Νεολαία	4	163.749,50 €	
	Μέτρο 2.3	Πολιτισμός-Αθλητισμός	4	600.792,37 €	

Αθλητισμού					
ΑΞΟΝΑΣ 3 Τοπική Οικονομία- Απασχόληση	Μέτρο 3.1	Ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών τουρισμού	3	50.000,00 €	520.000,00 €
	Μέτρο 3.2	Ανάπτυξη αγροτικού χώρου	4	70.000,00 €	
	Μέτρο 3.3	Επιχειρηματικότητα- Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού	1	400.000,00 €	
ΑΞΟΝΑΣ 4 Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας του Δήμου	Μέτρο 4.1	Διαδικασίες διοίκησης και οργάνωση	5	62.000,00 €	508.200,00 €
	Μέτρο 4.2	Ενίσχυση και αναβάθμιση της σχέσης του Δήμου με τους πολίτες	6	279.200,00 €	
	Μέτρο 4.3	Οργάνωση και πληροφορική	3	127.000,00 €	
	Μέτρο 4.4	Οικονομικά-δημοτική περιουσία	1	40.000,00 €	
		ΣΥΝΟΛΟ	99		6.878.672,73 €

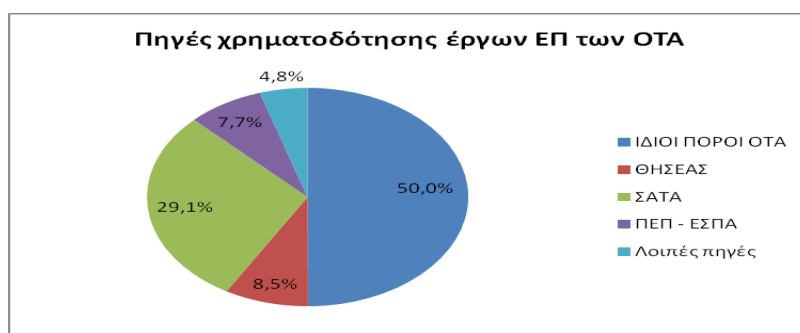
Πηγή: ΕΠ Δήμου Πρεσπών 2011-2014, ιδία επεξεργασία

Το ΕΠ του Δήμου Πρεσπών προέβλεπε χρηματοδότηση με βάση την κάτωθι κατανομή:



Αξίζει να σημειωθεί ότι στα ΕΠ των Δήμων προτείνεται η χρηματοδότηση των προβλεπόμενων έργων μέσα από 5 ομάδες πηγών και συγκεκριμένα:

- Μέσω ιδίων πόρων των ΟΤΑ, όπου μέσα από τη μελέτη των τεσσάρων ΕΠ που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, προέκυψε ότι το από τα 1.265 έργα, για τα 632 προβλέπεται κάλυψη των δαπανών μέσω ιδίων πόρων (ποσοστό περίπου 50%).
- Μέσω εθνικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων (ΘΗΣΕΑΣ), όπου μέσα από τη μελέτη των τεσσάρων ΕΠ που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, προέκυψε ότι το από τα 1.265 έργα, για τα 107 προβλέπεται κάλυψη των δαπανών μέσω ιδίων πόρων (ποσοστό περίπου 8,5%).
- Μέσω πόρων ΣΑΤΑ, όπου μέσα από τη μελέτη των τεσσάρων ΕΠ που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, προέκυψε ότι το από τα 1.265 έργα, για τα 368 προβλέπεται κάλυψη των δαπανών μέσω ιδίων πόρων (ποσοστό περίπου 29,1%).
- Μέσω των οικείων ΠΕΠ ή/ και άλλων ΕΠ (τομεακά υπουργείων κλπ) , όπου μέσα από τη μελέτη των τεσσάρων ΕΠ που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, προέκυψε ότι το από τα 1.265 έργα, για τα 97 προβλέπεται κάλυψη των δαπανών μέσω ιδίων πόρων (περίπου 7,7%).
- Λοιπές πηγές (ιδιώτες, χορηγίες κλπ), , όπου μέσα από τη μελέτη των τεσσάρων ΕΠ που υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, προέκυψε ότι το από τα 1.265 έργα, για τα 61 προβλέπεται κάλυψη των δαπανών μέσω ιδίων πόρων (ποσοστό περίπου 4,8%).



Πηγή: Στοιχεία ΟΤΑ, ιδία επεξεργασία

Π.7 ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΕΡΓΩΝ

Ο Δήμος Θεσσαλονίκης εκτελεί ή/ και υλοποιεί τα κάτωθι συγχρηματοδοτούμενα έργα:

A/A	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	Π/Υ ΕΝΤΑΞΗΣ	Π/Υ ΝΟΜΙΚΩΝ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ	Π/Υ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
1) ΤΟΜΕΑΚΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ (ΕΠ)					
α) Ε. Π. "Περιβάλλον Αειφόρος Ανάπτυξη"					
1	Πρότυπο Επιδεικτικό Έργο Αξιοποίησης ΑΠΕ και δράσεις εξοικονόμησης ενέργειας στο Σχολικό Συγκρότημα επί της οδού Κλέανθους 30 στην Κάτω Τούμπα (6 υποέργα) (Κωδ. ΟΠΣ: 380411) (ΕΠΠΕΡΑΑ) Απ. Ένταξης 126627/28.12.2012	5.940.251,55 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Κατασκευών & Συντηρήσεων
2	Βιοκλιματική Αναβάθμιση της Ευρύτερης Περιοχής της Πλατείας Χρηματιστηρίου (περικλειόμενη περ. Δωσσεκανήσου Τσιμισκή, Ι.Δραγούμη, Εγνατία) (6 υποέργα) (Κωδ. ΟΠΣ: 376511) (ΕΠΠΕΡΑΑ)	5.999.845,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Κατασκευών & Συντηρήσεων
3	Πράσινο Δώμα στο 3ο Γυμνάσιο – Λύκειο Χαριλάου – 5η Δημοτική Κοινότητα του Δ.Θ. (ΚΑΠΕ) MIS379358	380.266,12 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Μελετών Δημ.Κτιρίων & Κοινοχρήστων Χώρων
4	Πράσινο Δώμα στο Βαφοπούλειο Πνευματικό Κέντρο – 5η Δημοτική Κοινότητα του Δ.Θ. (ΚΑΠΕ) MIS373954	66.178,77 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Μελετών Δημ.Κτιρίων & Κοινοχρήστων Χώρων
5	Πράσινο Δώμα στο 13ο Δημοτικό Σχολείο – 9ο/15ο Νηπιαγωγείο (5η Δημοτική Κοινότητα) Δήμου Θεσσαλονίκης (ΚΑΠΕ) MIS379368	258.592,09 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Μελετών Δημ.Κτιρίων & Κοινοχρήστων Χώρων
6	Πράσινο Δώμα στο 11ο Ολοήμερο Δημοτικό Σχολείο - 14ο/73ο Νηπιαγωγείο (5η Δημοτική Κοινότητα) Δήμου Θεσσαλονίκης (ΚΑΠΕ) MIS379366	197.502,96 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών- Τμήμα Μελετών Δημ.Κτιρίων & Κοινοχρήστων Χώρων

A/A	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	Π/Υ ΕΝΤΑΞΗΣ	Π/Υ ΝΟΜΙΚΩΝ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ	Π/Υ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
7	Πράσινο Δώμα στο 26ο Γυμνάσιο – 3η Δημοτική Κοινότητα του Δ.Θ. (ΚΑΠΕ) MIS379365	479.025,70 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Μελετών Δημ.Κτιρίων & Κοινοχρήστων Χώρων
8	Προμήθεια Κινητού Μηχ/κού εξοπλισμού αντιρρυπαντικής τεχνολογίας για τον εκσυγχρονισμό του στόλου των οχημάτων Καθαριότητας του Δήμου Θεσσαλονίκης (εκχώριση στο ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας)	15.384.594,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Ανακύκλωσης & Διαχείρισης Αστικών Απορριμμάτων - Τμήμα Μελετών & Σχεδιασμού Συστημάτων Καθαριότητας
β) Ε. Π. "Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας"					
1	Εφαρμογή Ειδικών Λωρίδων Λεωφορείων στις οδούς Γ. Παπανδρέου, Αγγελάκη, Αλ. Παπαναστασίου και Λεωφ. Στρατού (Κωδ. ΟΠΣ: 383469) (Απ.ένταξης 1987/φ82/23.11.2012) (Ενδιάμεση Αρχή Μεταφορών - ΑΘΗΝΑ)	550.000,00 €	346.723,47 €	3ος Λογαριασμός 95.417,16 € 68.272,87 € 81.150,79 € 171.840,82 €	Δ/νση Βιώσιμης Κινητικότητας & Δικτύων Τμήμα Οδοποιίας και Οδικής Σήμανσης
γ) Ε. Π. "Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα" - Πρόγραμμα "ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΩ"					
1	Εξοικονόμηση Ενέργειας Θεσσαλονίκης (12 υποέργα) (Κωδ. ΟΠΣ: 373715) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ. / ΕΦΔ ΚΕΝΤΡΟ ΑΝΑΝΕΩΣΙΜΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ)	2.862.064,80 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Ενεργειακού και Βιοκλιματικού Σχεδιασμού
2	Εξοικονόμηση Ενέργειας Τριανδρίας (7 υποέργα) (Κωδ. ΟΠΣ: 373720) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ. / ΕΦΔ ΚΕΝΤΡΟ ΑΝΑΝΕΩΣΙΜΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ)	625.941,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Ενεργειακού και Βιοκλιματικού Σχεδιασμού
δ) Ε. Π. "Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού"					
1	Κοινωνικές δομές αντιμετώπισης της φτώχειας στο Δήμο Θεσσαλονίκης Κωδ. Πράξης: (MIS 377144)	1.360.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Κοινωνικής Προστασίας & Δημόσιας Υγείας - Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων
2	Ολοκληρωμένο πλαίσιο ενίσχυσης ποιότητας υπηρεσιών και αναβάθμισης διαχειριστικής λειτουργίας των υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας (ΠΦΥ) στον Δήμο Θεσσαλονίκης MIS375238 Απ.ένταξης 1888/28.5.2012	241.130,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Κοινωνικής Προστασίας & Δημόσιας Υγείας - Τμήμα Προστασίας & προαγωγής της δημόσιας υγείας

A/A	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	Π/Υ ΕΝΤΑΞΗΣ	Π/Υ ΝΟΜΙΚΩΝ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ	Π/Υ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
3	«Τοπικά Σχέδια για την Απασχόληση προσαρμοσμένων στις ανάγκες της Τοπικής Αγοράς Εργασίας» (ΤΟΠΣΑ) «ΑΝΑΚΥΚΛΩΣΗ – ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΣΤΗ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ»	28.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Εξυπηρέτησης του Επιχειρηματία - Τμήμα Υποστήριξης Επιχειρηματικότητας
4	«Τοπικά Σχέδια για την Απασχόληση προσαρμοσμένων στις ανάγκες της Τοπικής Αγοράς Εργασίας» (ΤΟΠΣΑ) «ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ ΕΥΦΥΗΣ ΠΟΛΗ-ΑΣΤΙΚΗ ΜΗ ΚΕΡΔΟΣΚΟΠΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ»	19.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Εξυπηρέτησης του Επιχειρηματία - Τμήμα Υποστήριξης Επιχειρηματικότητας
5	«Τοπικά Σχέδια για την ενδυνάμωση της απασχόλησης προσαρμοσμένων στις ανάγκες της Τοπικής Αγοράς Εργασίας» (ΤΟΠΣΑ) «ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ- ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ- ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ»	7.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Εξυπηρέτησης του Επιχειρηματία - Τμήμα Υποστήριξης Επιχειρηματικότητας
6	«Τοπικά Σχέδια για την Απασχόληση προσαρμοσμένων στις ανάγκες της Τοπικής Αγοράς Εργασίας» (ΤΟΠΣΑ) «ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ- ΑΝΑΠΤΥΞΗ-ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ»	9.800,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Κοινωνικής Προστασίας & Δημόσιας Υγείας - Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων
7	Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής	1.048.075,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Παιδικών Σταθμών - Τμήμα Διοικητικής Υποστήριξης
ε) Ε. Π. "Διοικητική Μεταρρύθμιση"					
1	Ανάπτυξη δομών και υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς όφελος των γυναικών και για την καταπολέμηση της βίας κωδ. Πρόσκλη. 25	700.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Κοινωνικής Προστασίας & Δημόσιας Υγείας - Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής & Ισότητας των Φύλων
2) ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ Ε.Π.					
α) ΠΕΠ "Μακεδονίας - Θράκης"					
1	Προσθήκη κατ' επέκταση Κτιριακού Συγκροτήματος 5ου Γυμνασίου στην οδό Κριεζώτου (Κωδ. ΟΠΣ: 383767) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ.) Απ.Ένταξης 9574/3.12.2012	5.125.000 €	2.678.608,45 €	345.000 €	Δ/νση Κατασκευών & Συντηρήσεων
2	Εργασίες Αποκατάστασης στο Παράρτημα του Α' Γυμνασίου Αρρένων (Κωδ. ΟΠΣ: 370712) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ.) Απ. Ένταξης 324/19.1/2012	2.560.000 €	1.319.304,94 €	192.854,71 €	Δ/νση Κατασκευών & Συντηρήσεων

A/A	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	Π/Υ ΕΝΤΑΞΗΣ	Π/Υ ΝΟΜΙΚΩΝ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ	Π/Υ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
3	Αναβάθμιση Οδικού Άξονα Αγ. Δημητρίου, Γ' Φάση - Τμήματα Θ,Ι,Κ,Λ,Μ (Κωδ. ΟΠΣ: 429998) (Απ.ένταξης 285/28.2.2013) (ΕΕΤΑΑ)	1.290.000 €	707.040,12 €	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Μελετών Δημ.Κτιρίων & Κοινοχρήστων Χώρων
4	Προσθήκη κατ' επέκταση σχολικού συγκροτήματος 4ου Δημοτικού Σχολείου στην οδό Δελφών 150 (Κωδ. ΟΠΣ: 373251) (Απ.ένταξης 1560/2.3.2012) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ.)	1.658.815 €	1.649.031,80 €	599.871,15 €	Δ/νση Κατασκευών & Συντηρήσεων- Τμήμα Κατασκευών Δημ.Κτιρίων & Αναπλάσεων Κοινοχρήστων Χώρων
5	Εργασίες Συντήρησης Διατηρητέου Κτιρίου πρώην Δημοτικών Σφαγείων και Επανάχρησή του ως Αίθουσα Πολλαπλών Χρήσεων (Κωδ. ΟΠΣ: 296021) (Απ.ένταξης 7393/12.10.2010) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ.)	1.708.681,51 €	1.708.681,51 €	766.235,00 €	Δ/νση Κατασκευών & Συντηρήσεων- Τμήμα Κατασκευών Δημ.Κτιρίων & Αναπλάσεων Κοινοχρήστων Χώρων
6	Ανέγερση – Εξοπλισμός Κτιρίου Κοινωνικής Πρόνοιας για την λειτουργία δημ.Ιατρείων στη Δημοτική Κοινότητα Τριανδρίας Δήμου Θεσσαλονίκης (3 υποέργα) (Κωδ. ΟΠΣ: 393344) (Απ.ένταξης 898/30.1.2013) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ.)	2.280.975 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Μελετών Δημ.Κτιρίων & Κοινοχρήστων Χώρων
7	Προμήθεια Εξοπλισμού Ειδικών Σχολείων και τμημάτων ένταξης Α'θμιας & Β'θμιας Εκπαίδευσης Δήμου Θεσσαλονίκης (Κωδ. ΟΠΣ: 352523) (Απ. Ένταξης 5276/13.9.2011) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ.)	680.777,33 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Εκπαίδευσης & Αθλητισμού - Τμήμα Προγραμμάτων & Διαβίου μάθησης
8	Τεχνική Βοήθεια του Δήμου Θεσσαλονίκης (Κωδ. ΟΠΣ: 373950) (Απ. Ένταξης 300/16.2.2012, 1η τροποποίηση 1400/11.5.2012) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ.)	50.000 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Δ/νση Κατασκευών & Συντηρήσεων - Δ/νση Κοινωνικής Προστασίας & Δημόσιας Υγείας
9	Ανάπλαση Νέας Παραλίας Θεσσαλονίκης - Τμήμα από το Βασιλικό Θέατρο έως τους Ομίλους Θαλασσίων Αθλημάτων (5 υποέργα) (Κωδ. ΟΠΣ: 272150) (ΕΔΑ ΠΕΠ ΚΕΝΤΡ. ΜΑΚ.)	40.450.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Κατασκευών & Συντηρήσεων- Τμήμα Κατασκευών Δημ.Κτιρίων & Αναπλάσεων Κοινοχρήστων Χώρων
10	"Επέκταση του υφιστάμενου Σταθμού Μεταφόρτωσης Απορριμμάτων (Σ.Μ.Α.) του Δήμου Θεσσαλονίκης, με την προμήθεια εξοπλισμού για την αύξηση της δυναμικότητάς του και εργασίες αναβάθμισης του χώρου λειτουργίας» με κωδικό (Κωδ. ΟΠΣ: 374334) (ΕΔΑ ΠΕΠ	6.328.750,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Ανακύκλωσης & Διαχείρισης Αστικών Απορριμμάτων - Τμήμα Μελετών & Σχεδιασμού Συστημάτων Καθαριότητας

A/A	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	Π/Υ ΕΝΤΑΞΗΣ	Π/Υ ΝΟΜΙΚΩΝ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ	Π/Υ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
	KENTP. ΜΑΚ.) κωδ.Πρόσκλη.022				
3) ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ					
A) ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΑ Ε.Π.					
α) Ελλάδα - Βουλγαρία					
1	Ολοκληρωμένη Διαχείριση Αστικού Πρασίνου (INTERGRATED GREEN CITIES)	785.803,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Περιβάλλοντος - Τμήμα Αλσών, Δενδροστοιχιών & Φυτωρίων
2	Εξισορρόπηση της προσφοράς και της ζήτησης δεξιοτήτων και αλληλεπίδραση με την εκπαιδευτική διαδικασία στην ευρύτερη διασυνοριακή περιοχή (Balancing supply and demand of the professional skills needed in the interregional area SKILLS BALANCING)	340.429,92 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Εκπαίδευσης & Αθλητισμού - Τμήμα Προγραμμάτων & Διαβίου μάθησης
3	Easy Trip GR E-Mobility Solutions (EASYTRIP)	71.540,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Βιώσιμης Κινητικότητας & Δικτύων - Τμήμα Κυκλοφοριακού Σχεδιασμού
β) Ελλάδα - πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας					
1	Ανακύκλωση οργανικών απορριμμάτων και πράσινη επιχειρηματικότητα στον αστικό ιστό για την διασφάλιση της δημόσιας υγείας (Recycling of organic waste and green entrepreneurship in the urban web to secure public health - SAFE WASTECYCLE) MIS 904023	400.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Ανακύκλωσης & Διαχείρισης Αστικών Απορριμμάτων - Τμήμα Μελετών & Σχεδιασμού Συστημάτων Καθαριότητας
γ) Πρόγραμμα Συνεργασίας Χωρών Λεκάνης Μαύρης Θάλασσας - Black sea					
1	Ολοκληρωμένη Παρακολούθηση των Περιβαλλοντικών Προβλημάτων των ακτών σε θαλάσσιες περιοχές και τρόποι αντιμετώπισής τους (Integrated Coastal Monitoring of Environmental Problems in Sea Region and the Ways of their Solution-ICME)	402.890,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Διαχείρισης Αστικού Περιβάλλοντος - Τμήμα Μελετών και Σχεδιασμού Αστικού Περιβάλλοντος
B) ΔΙΑΚΡΑΤΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ					

A/A	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	Π/Υ ΕΝΤΑΞΗΣ	Π/Υ ΝΟΜΙΚΩΝ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ	Π/Υ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
α) Χώρος Νοτιοανατολικής Ευρώπης - South East Europe					
1	Energy vision 2020 for south east european cities (ENVISION 2020)	1.395.080€	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών - Τμήμα Ενεργειακού & Βιοκλιματικού Σχεδιασμού
2	Rail Hub Cities for South East Europe (RAIL4SEE)	139.500 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Βιώσιμης Κινητικότητας & Δικτύων- Τμήμα Κυκλοφοριακού Σχεδιασμού
β) URBACT II					
1	Η γενιά μου στην εργασία (MY GENERATION AT WORK)	36.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Αυτοτελές Τμήμα Εθελοντισμού, Νεολαίας & Διοικητικής Βοήθειας
ΠΡΑΣΙΝΟ ΤΑΜΕΙΟ					
1	Ανάπλαση 4 παιδικών Χαρών για πιστοποίηση	522.092,02 €	Δ/Α	Δ/Α	Δνση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
2	Διαμόρφωση περιβάλλοντος χώρου Κολυμβητηρίου Αλάνας Τούμπας	530.255,20 €	Δ/Α	Δ/Α	Δνση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
3	Ανάπλαση περιβάλλοντος Χώρου Οθωμανικού Μνημείου ΠΑΖΑΡ ΧΑΜΑΜ (Λουλουδάδικα)	200.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δνση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
4	Ανάπλαση Περιβάλλοντος Χώρου Διατηρητέου Κτιρίου Οδού Αναγεννήσεως (Α' Φάση)	201.473,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δνση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
5	Ανάπλαση του Άξονα Αχειροποίητου - Αγ.Σοφίας (Α' Φάση)	200.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δνση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
6	Απαλλοτρίωση φερόμενης ιδιοκτησίας Τσιπίτση & Απαλλοτρίωση φερόμενης ιδιοκτησίας Ματζίρη Ο.Τ. 146	2.754.623,68 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
7	Μελέτη Αναθεώρησης Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου Δήμου Θεσσαλονίκης	92.271,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δνση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
4) ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ "ΘΗΣΕΑΣ"					
1	Ανάπλαση πεζοδρομίων οδών κέντρου πόλης	1.651.023,46 €	Δ/Α	Δ/Α	

A/A	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	Π/Υ ΕΝΤΑΞΗΣ	Π/Υ ΝΟΜΙΚΩΝ ΔΕΣΜΕΥΣΕΩΝ	Π/Υ ΠΛΗΡΩΜΩΝ	ΑΡΜΟΔΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΑ
2	Μελέτη Κτηματογράφησης, Υψομετρικής & Τοπογραφικής Αποτύπωσης, Γεωλογικής Αναγνώρισης, Περιβαλλοντικής Καταλληλότητας, Αναθεώρησης Πολεοδομικού Σχεδίου και Πράξης Εφαρμογής στην περιοχή Κρυονερίου (πρώην Τριανδρίας)	84.730,80 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Βιώσιμης Κινητικότητας & Δικτύων
3	Μελέτη Κτηματογράφησης, Υψομετρικής & Τοπογραφικής Αποτύπωσης, Γεωλογικής Αναγνώρισης, Περιβαλλοντικής Καταλληλότητας, Αναθεώρησης Πολεοδομικού Σχεδίου και Πράξης Εφαρμογής στην περιοχή Τροchioδρομικών	89.179,62 €	Δ/Α	Δ/Α	Δνση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
4	Απαλλοτριώσεις για διανοίξεις οδών	3.000.000 €	Δ/Α	Δ/Α	Δνση Αστικού Σχεδιασμού & Αρχιτεκτονικών Μελετών
5	Ανάπλαση ιστορικών περιοχών των Β' & Γ' Δημοτικών Διαμερισμάτων	ΔΙΑΛΥΣΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Αστικού Περιβάλλοντος
ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ					
PROGRAMME ICT PSP - Πρόγραμμα Στήριξης της Πολιτικής για τις τεχνολογίες των πληροφοριών και των επικοινωνιών					
1	Ανάπτυξη Υπηρεσιών Έξυπνων Πόλεων μέσω τεχνολογιών Cloud (STORM)	193.200,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Δ/νση Εξυπηρέτησης του Επιχειρηματία - Τμήμα Υποστήριξης Επιχειρηματικότητας
ΚΕΝΤΡΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ					
1	EUROPE DIRECT	25.000,00 €	Δ/Α	Δ/Α	Αυτοτελές Τμήμα Εθελοντισμού, Νεολαίας & Διοικητικής Βοήθειας
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ		110.010.277,91 €			

Πηγή: Δήμος Θεσσαλονίκης (2014), ίδια επεξεργασία

Ο Δήμος Καρπενησίου εκτελεί ή/ και υλοποιεί τα κάτωθι συγχρηματοδοτούμενα έργα:

A/A	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΟΣΟ ΕΝΤΑΞΗΣ	ΠΟΣΟ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΑ ΜΕΧΡΙ 31/12/2013	ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΓΙΑ ΕΝΤΑΛΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ
Π.Ε.Π. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ- ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ - ΗΠΕΙΡΟΥ 2007-2013					
1	Ενοποίηση οδική σύνδεση περιοχών επέκτασης σχεδίου πόλης με παλαιό σχέδιο πόλης Καρπενησίου (ΕΣΠΑ - Ε.Π. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ- ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ - ΗΠΕΙΡΟΥ 2007-2013)	634.579,94	433.283,08	390.000,00	43.962,81
2	Δημιουργία δικτύου δρόμων ήπιας κυκλοφορίας πεζοδρομίων στην πόλη του Καρπενησίου (ΕΣΠΑ - Ε.Π. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ- ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ - ΗΠΕΙΡΟΥ 2007-2013)	300.000,00	210.071,24	190.000,00	7.727,48
3	Παρεμβάσεις ανάπλασης αναβάθμισης στο εμπορικό κέντρο του Καρπενησίου (ΕΣΠΑ - Ε.Π. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ- ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ - ΗΠΕΙΡΟΥ 2007-2013)	3.200.000,00	2.239.919,84	1.785.749,32	81.309,30
4	Αποκατάσταση παραδοσιακού κτιρίου και δημιουργία καινοτομικού κέντρου ιστορικής ενημέρωσης (Λαογραφικό Μουσείο) Δ.Δ. Δομνίστας (ΕΣΠΑ)	381.555,00	283.716,04	207.283,73	19.035,51
5	Σχέδιο χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ) Δήμου Δομνίστας (ΕΣΠΑ)	263.904,10	141.820,23	0,00	0,00
6	Σχέδιο χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ) Δήμου Κτημενών (ΕΣΠΑ)	118.379,79	61.899,75	18.000,00	778,28
7	Σχέδιο χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ) Δήμου Ποταμιάς (ΕΣΠΑ)	215.027,61	126.287,79	35.000,00	28,41
8	Σχέδιο χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ) Δήμου Φουρνάς (ΕΣΠΑ)	155.820,53	65.052,24	33.000,00	7.888,08
9	Κατασκευή δικτύων ύδρευσης αποχέτευσης και ομβρίων (ΕΣΠΑ)	282.758,00	165.268,79	165.268,79	4.302,79
10	Τεχνική βοήθεια του Δήμου Καρπενησίου για την υλοποίηση έργων συγχρηματοδοτούμενων έργων από το ΕΣΠΑ (ΕΣΠΑ)	50.000,00	50.000,00	50.000,00	13.620,00

A/A	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΠΟΣΟ ΕΝΤΑΞΗΣ	ΠΟΣΟ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΑ ΜΕΧΡΙ 31/12/2013	ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΓΙΑ ΕΝΤΑΛΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ
11	Διαμόρφωση - Ανάπλαση δυτικής εισόδου πόλης Καρπενησίου (ΕΣΠΑ)	2.610.000,00	1.643.466,73	0,00	0,00
12	Κατεδάφιση κτιρίου παλαιού ΚΤΕΛ και αποκατάσταση του χώρου	903.953,97	903.953,97	903.953,97	17.940,18
Ε.Π.ΠΕΡ.Α.Α					
1	Ολοκληρωμένη διαχείριση λυμάτων Δήμου Καρπενησίου (ΕΣΠΑ Ε.Π. "ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΑΕΙΦΟΡΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ 2007-2013)	6.367.201,68	0,00	0,00	0,00
2	Αποκατάσταση ΧΑΔΑ Δήμου Καρπενησίου: Α) ΧΑΔΑ Φουρνάς, Β) ΧΑΔΑ Προυσού και Γ) ΧΑΔΑ Κρικέλλου (ΕΣΠΑ)	282.774,45	176.477,85	100.000,00	24.100,33
3	Κατασκευή σταθμού μεταφόρτωσης απορριμμάτων στο Δήμο Καρπενησίου στη θέση "Πλατανιάς" και αποκατάσταση ΧΑΔΑ (ΕΣΠΑ)	2.479.000,00	1.614.734,44	463.337,19	164.347,21
Ε.Π. ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ					
1	Δημιουργία χώρων άθλησης στην ΔΕ Προυσού Δήμου Καρπενησίου (ΕΣΠΑ)	168.800,00	158.821,20	0,00	0,00
2	Ανάπλαση - ανάδειξη πλατειών Καστανέας και Προδρόμου ΔΕ Προυσού (ΕΣΠΑ)	160.000,00	148.800,00	0,00	0,00
ΕΠ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ					
1	Δράσεις για την απασχόληση στην Περιφερειακή Ενότητα Ευρυτανίας με κωδικό MIS 430035 στο ΕΠ Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού (ΕΣΠΑ)	12.000,00	12.000,00	0,00	0,00
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ		18.585.755,07	8.435.573,19	4.341.593,00	385.040,38

Πηγή: Δήμος Καρπενησίου (2014), ίδια επεξεργασία

Ο Δήμος Σπάρτης εκτελεί ή/ και υλοποιεί τα κάτωθι συγχρηματοδοτούμενα έργα:

Α/Α	ΠΡΑΞΗ	ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΥΠΟΒΟΛΗΣ	ΕΝΤΑΞΗ	ΣΥΜΒΑΣΗ	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΔΥΤΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ-ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΣ-ΙΟΝΙΟΙ ΝΗΣΟΙ 2007-2013"					
1	ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΕΚΤΑΣΕΩΣ ΔΩΡΕΑΣ Ν. ΓΟΥΔΕ	3.049.780 €	3.049.780	1.326.895	Το έργο έχει ολοκληρωθεί
				470.850	
2	ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΚΟΛΥΜΒΗΤΗΡΙΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ	441.693	405.000	234.413	Το έργο υλοποιείται
3	ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΠΑΙΔΙΚΗΣ ΧΑΡΑΣ ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΤΡΙΑΣ ΣΠΑΡΤΗΣ	479.803	479.804	243.733	Το 1ο υποέργο υλοποιείται
					Για το 2ο υποέργο έχει δοθεί προέγκριση δημοπράτησης / προς δημοπράτηση
4	ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΟΔΟΥ ΛΕΩΝΙΔΟΥ	2.236.000	2.239.850	1.269.235	Το έργο υλοποιείται
5	ΑΝΑΠΛΑΣΕΙΣ ΧΩΡΩΝ ΞΗΡΟΚΑΜΠΙΟΥ	641.500	Δ/Α	Δ/Α	Η πρόταση υποβλήθηκε στην ΕΕΤΑΑ Α.Ε. (Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης). Στις 24/9/2013 στείλαμε επικαιροποιημένη μελέτη προϋπολογισμού 688.000,00€ και λοιπά συμπληρωματικά στοιχεία που ζητήθηκαν.
6	ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΠΛΑΤΕΙΑΣ ΑΓΙΟΥ ΙΩΑΝΝΗ	1.000.000	Δ/Α	Δ/Α	Η πρόταση υποβλήθηκε στην ΕΕΤΑΑ Α.Ε. (Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης). Έχουν ζητηθεί συμπληρωματικά στοιχεία και επικαιροποιημένη μελέτη από τη Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών. Προϋπολογισμός επικαιροποιημένης μελέτης 845.000,00€
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΑΕΙΦΟΡΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ" 2007-2013					
1	ΕΠΕΜΒΑΣΕΙΣ ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΗΣΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΑΝΑΝΕΩΣΙΜΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΣΤΟ ΕΠΑΛ -ΕΠΑΣ-ΣΕΚ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ		Δ/Α	Δ/Α	

2	ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΑΠΟΧΕΤΕΥΤΙΚΟΥ ΣΤΙΣ Τ.Κ. ΜΑΓΟΥΛΑΣ, ΜΥΣΤΡΑ, ΠΑΡΟΡΕΙΟΥ ΚΑΙ ΑΓ.ΙΩΑΝΝΗ ΚΑΙ ΣΥΝΔΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΥΠΑΡΧΟΝ ΔΙΚΤΥΟ & ΒΙΟΛΟΓΙΚΟ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ	8.520.332	Δ/Α	Δ/Α	
3	ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ (ΟΕΔΑ) ΤΗΣ 3ΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ(ΝΟΜΟΣ ΛΑΚΩΝΙΑΣ) ΚΑΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ ΑΝΕΞΕΛΕΓΚΤΗΣ ΔΙΑΘΕΣΗΣ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ (ΧΑΔΑ) ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ ΣΠΑΡΤΙΑΤΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ.	45.468.393	Δ/Α	Δ/Α	
4	ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΚΕΝΤΡΙΚΟΥ ΑΣΤΙΚΟΥ ΙΣΤΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ ΜΕ ΒΙΟΚΛΙΜΑΤΙΚΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ	25.092.000	Δ/Α	Δ/Α	Με την επικαιροποίηση της αρχικής μελέτης (που είχε συνταχθεί τον Δεκέμβριο 2011), ο Προϋπολογισμός της προτεινόμενης πράξης είναι: 18.600.000,00 €. Ο 1 ^{ος} Ειδικός Προϋπολογισμός του έργου, ποσού 4.350.000,00 € έχει αποσταλεί στο ΚΑΠΕ για ένταξη με το αριθμ. πρωτ. 43483/16-10-2013 έγγραφο της υπηρεσίας μας
5	ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΜΕΣΩΝ ΣΥΛΛΟΓΗΣ ΒΙΟΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ	880.500	Δ/Α	Δ/Α	Αναμένεται η αξιολόγηση του αιτήματος
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ"					
1	ΔΡΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗΣ ΜΕ ΑΡΩΓΟ ΤΙΣ ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΓΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΝΕΕΣ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΕΣ ΣΤΟ ΔΗΜΟ ΣΠΑΡΤΗΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΠΕΡΙΟΧΗ	420.000	352.750	Δ/Α	
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΨΗΦΙΑΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ" 2007-2013					
1	Διαχείριση Ευπαθών Κοινωνικών Ομάδων Δήμου Σπάρτης	61.500	Δ/Α	Δ/Α	
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ" 2007-2013					
1	ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ	50.000			
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ" 2007-2013					

1	ΤΟΠΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΓΙΑ ΕΥΑΛΩΤΕΣ ΟΜΑΔΕΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΤΩΝ ΔΗΝΩΝ ΣΠΑΡΤΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΝΗΣ	500.000	Δ/Α	Δ/Α	Δικαιούχος : ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΜΠΡΑΞΗ "ΑΝΑΠΤΥΞΗ - ΛΑΚΩΝΙΑ" Ο Δήμος συμμετέχει ως εταίρος της σύμπραξης και θα υλοποιήσει δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 8.100,00€
2	ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΑΞΗΣ: ΜΑΖΙ ΓΙΑ ΔΟΥΛΕΙΑ	400.000	Δ/Α	Δ/Α	Δικαιούχος : ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗ ΣΥΜΠΡΑΞΗ "ΟΡΙΖΟΝΤΕΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ" Ο Δήμος συμμετέχει ως εταίρος της σύμπραξης και θα υλοποιήσει δράσεις συνολικού προϋπολογισμού 14.000,00€
ΠΡΑΣΙΝΟ ΤΑΜΕΙΟ, ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ" ΑΣΤΙΚΗ ΑΝΑΖΩΟΓΟΝΗΣΗ 2012-2015"					
1	ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΑΣΤΙΚΟΥ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΠΟΛΗΣ ΤΗΣ ΣΠΑΡΤΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΠΑΓΚΑΚΙΩΝ, ΚΑΔΩΝ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ (ΚΑΛΑΘΙΩΝ), ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΠΑΙΔΙΚΩΝ ΧΑΡΩΝ	152.028	Δ/Α	141.386	Υλοποιήθηκε
2	ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΟΡΓΑΝΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΠΑΙΔΙΚΩΝ ΧΑΡΩΝ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ	134.883	101.160	Δ/Α	Αναμένεται καθορισμός ημερομηνίας διαγωνισμού μετά την έγκριση της πίστωσης από το Πράσινο Ταμείο για το έτος 2014.
3	ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΚΟΜΙΔΗ ΑΠΟΡΡΙΜΜΑΤΩΝ ΣΤΟΝ ΔΗΜΟ ΣΠΑΡΤΗΣ	772.194	Δ/Α	Δ/Α	Σημείωση: Το Δ.Σ. του Πράσινου Ταμείου αποφάσισε: Το 2014 να μην γίνει νέα πρόσκληση αλλά να χρηματοδοτηθούν έργα από τη λίστα αξιολόγησης της αρμόδιας επιτροπής, που δεν χρηματοδοτούνται το 2013.
4	ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΕΙΔΩΝ ΓΙΑ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΑΣΤΙΚΟΥ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ	105.675	Δ/Α	Δ/Α	
5	ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΧΩΡΩΝ ΥΓΙΕΙΝΗΣ	80.000	Δ/Α	Δ/Α	
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ 2007-2013"					
1	ΠΡΟΒΟΛΗ - ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΩΝ ΑΓΡΟΤΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΪΟΝΤΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΟΥ ΔΙΕΥΡΥΜΕΝΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΠΑΡΤΗΣ (συμπριλαμβανομένου του πρώην Δ.Θεραπνών)	84.047	32.500	Δ/Α	Υλοποιείται <u>Σημείωση:</u> Η ίδια συμμετοχή του Δήμου ανέρχεται στο ποσό των 17.225,00€ (9.750,00€ αντιστοιχεί στο 30% του εγκεκριμένου Π/Υ και είναι η συμμετοχή του

					δικαιούχου και 7.750,00€ που είναι το ΦΠΑ)
2	ΒΕΛΤΙΩΣΗ-ΑΣΦΑΛΤΟΣΤΡΩΣΗ ΤΜΗΜΑΤΩΝ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΟΔΟΠΟΙΑΣ ΤΩΝ Τ/Κ ΚΕΦΑΛΑ-ΚΑΛΛΟΝΗΣ-ΧΡΥΣΑΦΩΝ-ΑΓΡΙΑΝΩΝ	460.000	Δ/Α	290.623	Υλοποιείται
3	ΒΕΛΤΙΩΣΗ-ΑΣΦΑΛΤΟΣΤΡΩΣΗ ΤΜΗΜΑΤΩΝ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΟΔΟΠΟΙΑΣ ΤΩΝ Τ/Κ ΓΚΟΡΙΤΣΑΣ-ΑΓ. ΑΝΑΡΓΥΡΩΝ	615.000	Δ/Α	553.500	Υλοποιείται
4	ΑΡΔΕΥΤΙΚΟΣ ΑΓΩΓΟΣ ΜΗΚΟΥΣ 4 ΚΜ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΛΟΓΓΑΝΙΚΟΥ	237.470	Δ/Α	Δ/Α	Την 20/09/2013 υποβλήθηκε επικαιροποιημένη μελέτη 237.470,00€
5	ΑΡΔΕΥΤΙΚΟΣ ΑΓΩΓΟΣ ΜΗΚΟΥΣ 2 ΚΜ ΠΕΡΙΟΧΗΣ ΒΟΡΔΟΝΙΑΣ	155.000	Δ/Α	Δ/Α	Την 20/09/2013 υποβλήθηκε επικαιροποιημένη μελέτη Π/Υ 155.000,00€
6	ΚΛΕΙΣΤΟ ΚΥΚΛΩΜΑ ΑΡΔΕΥΣΗΣ ΠΑΡΟΡΕΙΟΥ	613.770	Δ/Α	Δ/Α	Την 20/09/2013 υποβλήθηκε επικαιροποιημένη μελέτη Π/Υ 613.770,00€
7	ΑΝΑΠΛΑΣΕΙΣ ΧΩΡΩΝ ΞΗΡΟΚΑΜΠΙΟΥ		Δ/Α	Δ/Α	
8	ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΠΛΑΤΕΙΑΣ ΑΓΙΟΥ ΙΩΑΝΝΗ	1.000.000	Δ/Α	Δ/Α	
9	ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΚΛΕΙΣΤΟΥ ΚΥΚΛΩΜΑΤΟΣ ΑΡΔΕΥΣΗΣ ΣΤΟΝ ΚΑΡΑΒΑ (2ος Ειδικός προϋπολογισμός)	600.000	Δ/Α	Δ/Α	
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ		94.251.568	6.660.844	4.530.636	

Πηγή: Δήμος Σπάρτης (2014), ιδία επεξεργασία

Ο Δήμος Πρεσπών εκτελεί ή/ και υλοποιεί τα κάτωθι συγχρηματοδοτούμενα έργα:

Α/Α	ΤΙΤΛΟΣ ΠΡΑΞΗΣ	ΤΙΤΛΟΣ ΥΠΟΕΡΓΟΥ	ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΡΑΞΗΣ (€)	ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΥΠΟΕΡΓΟΥ	ΠΟΣΟ ΣΥΜΒΑΣΗΣ
ΠΕΠ ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ					
1	ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΩΝ ΚΤΙΡΙΑΚΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΠΑΙΔΙΚΟΥ ΣΤΑΘΜΟΥ ΔΗΜΟΥ ΠΡΕΣΠΩΝ	ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΠΑΙΔΙΚΟΥ ΣΤΑΘΜΟΥ ΛΑΙΜΟΥ	135.040,84	86.000,00	51.786,75
		ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΚΑΙ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ		49.040,84	48.488,32
2	ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΟΛΟΗΜΕΡΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΧΟΛΕΙΟΥ ΑΓΙΟΥ ΓΕΡΜΑΝΟΥ	ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΟΛΟΗΜΕΡΟΥ ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΧΟΛΕΙΟΥ ΑΓΙΟΥ ΓΕΡΜΑΝΟΥ	58.299,54	58.299,54	44.597,65
3	ΟΙΚΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΒΑΘΜΙΣΗ ΔΗΜΟΥ ΠΡΕΣΠΩΝ	ΑΝΑΠΛΑΣΗ Δ.Κ. ΚΡΥΣΤΑΛΛΟΠΗΓΗΣ	2.905.800,00	560.000,00	
		ΑΝΑΠΛΑΣΗ Τ.Κ. ΜΙΚΡΟΛΙΜΝΗΣ		1.850.000,00	
		ΑΝΑΠΛΑΣΗ Τ.Κ. ΠΛΑΤΕΟΣ		460.000,00	
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ 2007-2013"					
1	ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΛΑΤΕΙΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ ΚΡΥΣΤΑΛΛΟΠΗΓΗΣ	ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΠΛΑΤΕΙΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΕΝΟΤΗΤΑΣ ΚΡΥΣΤΑΛΛΟΠΗΓΗΣ	427.000,00	427.000,00	272.136,48
ΜΟΔ Α.Ε.					
1	ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΔΗΜΟΥ ΠΡΕΣΠΩΝ	ΤΕΧΝΙΚΗ ΒΟΗΘΕΙΑ ΔΗΜΟΥ ΠΡΕΣΠΩΝ	50.000,00	50.000,00	49.200,00
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ			3.576.140,38	3.540.340,38	466.209,20

Πηγή: Δήμος Πρεσπών (2014), ιδία επεξεργασία

Ο Δήμος Σκοπέλου εκτελεί ή/ και υλοποιεί τα κάτωθι συγχρηματοδοτούμενα έργα:

Α/Α	ΤΙΤΛΟΣ ΕΡΓΟΥ	ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ
ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΟ ΣΧΕΔΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΝΗΣΟΥ ΣΚΟΠΕΛΟΥ - Ε.Π. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ - ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ - ΗΠΕΙΡΟΥ		
1	ΑΝΑΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΚΑΛΝΤΕΡΙΜΙΩΝ ΟΙΚΙΣΜΩΝ ΣΚΟΠΕΛΟΥ & ΓΛΩΣΣΑΣ	830.000
2	ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΔΗΜΟΥ ΣΚΟΠΕΛΟΥ (ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΠΑΙΔΙΚΗΣ ΧΑΡΑΣ Δ.Κ. ΣΚΟΠΕΛΟΥ, ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΝΕΑΣ ΠΑΙΔΙΚΗΣ ΧΑΡΑΣ Δ.Κ. ΓΛΩΣΣΑΣ, ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΠΟΛΥΧΩΡΟΥ ΑΝΑΨΥΧΗΣ ΚΑΙ ΠΡΑΣΙΝΟΥ)	359.500
3	ΑΝΑΠΛΑΣΗ ΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΣ ΠΕΖΟΔΡΟΜΙΩΝ Τ.Κ.Ν.ΚΛΗΜΑΤΟΣ	550.000
4	ΑΝΤΙΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΚΑΤΑΘΛΙΠΤΙΚΩΝ ΣΩΛΗΝΩΝ	350.000
5	ΑΝΤΙΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΔΙΚΤΥΩΝ ΥΔΡΕΥΣΗΣ	150.000
6	ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΟΔΟΥ ΠΡΟΣ Ι.Μ. ΕΥΑΓΓΕΛΙΣΜΟΥ	450.000
7	ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ Ι.Μ. ΤΑΞΙΑΡΧΩΝ ΓΛΩΣΣΑΣ	190.000
8	ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΩΝ ΧΩΡΩΝ ΛΟΥΤΡΑΚΙΟΥ	50.000
9	ΣΗΜΑΝΣΗ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ - ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΣ	70.500
Ε.Π. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ - ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ - ΗΠΕΙΡΟΥ		
1	ΑΣΦΑΛΤΟΣΤΡΩΣΗ ΤΗΣ ΟΔΟΥ ΝΕΟ ΚΛΗΜΑ - ΤΖΙΛΑΛΗ – ΧΥΤΑ ΣΚΟΠΕΛΟΥ	2.402.475
2	ΕΚΠΟΝΗΣΗ ΜΕΛΕΤΗΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ((ΓΠΣ) ΔΗΜΟΥ ΣΚΟΠΕΛΟΥ	155.830
Ε.Π. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΑΕΙΦΟΡΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ		
1	ΚΑΤΑΣΚΕΥΗ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ ΛΥΜΑΤΩΝ ΤΗΣ Δ.Κ. ΣΚΟΠΕΛΟΥ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΣΚΟΠΕΛΟΥ Ν.ΜΑΓΝΗΣΙΑΣ	6.968.028
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ		12.526.333

Πηγή: ΟΠΣ, ιδία επεξεργασία