



**Πάντειο Πανεπιστήμιο
Κοινωνικών και
Πολιτικών Επιστημών**

**Τμήμα Οικονομικής και
Περιφερειακής
Ανάπτυξης**

Διπλωματική εργασία:

*Η αναδιοργάνωση της αποκεντρωμένης διοίκησης και
αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και η συμβολή της στην τοπική
ανάπτυξη*

Επιβλέπων καθηγητής: Ψυχάρης Ιωάννης

Μέλη Επιβλέπουσας Επιτροπής:

Αθανασόπουλος Κωνσταντίνος

Παπαδασκαλόπουλος Αθανάσιος

Φοιτήτρια: Τσατσάνη Ευαγγελία

Αθήνα: 2010

Πίνακας Περιεχομένων

Εισαγωγή.....	6
---------------	---

Κεφάλαιο 1

Γενικές έννοιες- θεωρητικό υπόβαθρο

Οι Βασικές έννοιες της διοικητικής οργάνωσης

1.1 Η έννοια της διοικητικής οργάνωσης.....	7
1.2 Συστήματα διοικητικής οργάνωσης.....	7
1.3 Ειδοποιός διαφορά Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης.....	9
1.4 Ορισμός Περιφέρειας και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.....	9
1.5 Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	10

Κεφάλαιο 2

Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

2.1 Η Έννοια της Περιφερειακής Ανάπτυξης.....	12
2.2 Οι σκοποί της περιφερειακής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	13
2.3 Οι Στόχοι της Περιφερειακής Πολιτικής ανά περίοδο.....	13
2.4 Περιφέρεια και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	17
2.5 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	17
2.6 Η Επιτροπή των Περιφερειών.....	20
2.7 Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας.....	23

Κεφάλαιο 3

Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

3.1 Ο θεσμός της Περιφέρειας στην Ελλάδα.....	25
3.2 Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης.....	27
3.3 Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα στην Ελλάδα	28
3.4 Συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση των Ο.Τ.Α.....	28
3.4.1 Η περίοδος 1974-1981.....	29
3.4.2 Η περίοδος 1982-1994.....	31
3.4.3 Η περίοδος 1994-1999.....	33
3.4.4 Η περίοδος 1999-2010.....	36

Κεφάλαιο 4

Πρόγραμμα “Καλλικράτης”

4.1 Διοικητική και Χωροταξική Αναδιάρθρωση.....	39
4.2 Τα τέσσερα μέρη του προγράμματος «Καλλικράτης».....	40
4.2.1 Η θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης	40
4.2.2 Η Δομική και Λειτουργική επαναθεμελίωση των Δήμων	43
4.2.3 Η αποκεντρωμένη Κρατική Διοίκηση.....	44
4.2.4 Η οικονομική και επιχειρησιακή υποστήριξη της Νέας Αρχιτεκτονικής	44

Κεφάλαιο 5

Προοπτικές από την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης»

5.1 Οι βασικές προτεραιότητες.....	47
5.2 Οι νέες αυτοδιοικητικές υπηρεσίες.....	47
5.3 Η οργάνωση των υπηρεσιών.....	48
5.4 Η κρατική εποπτεία.....	50
5.5 Οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.....	51
5.6 Προβληματισμοί για την εφαρμογή του προγράμματος.....	52

Κεφάλαιο 6

Η 4^η Προγραμματική Περίοδος 2007-2013

6.1 «Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς» (Ε.Σ.Π.Α).....	55
6.1.1 Καινοτόμες περιφέρειες.....	57
6.1.2 Αειφόρος Ανάπτυξη.....	57
6.1.3 Η Ευρώπη των πόλεων και των περιφερειών.....	58
6.2 Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007-2013.....	58

Κεφάλαιο 7

Συμπεράσματα- Προτάσεις.....	61
Βιβλιογραφία.....	65
Παράρτημα.....	69

Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική εργασία, επιδιώκει να αποτυπώσει την πορεία του θεσμού της Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έως σήμερα και ποια η συμβολή αυτής της αλλαγής σε τοπικό επίπεδο. Η τοπική αυτοδιοίκηση ως Ιδέα, ως Πολιτική Επιλογή, ως Τρέχουσα Καθημερινή πρακτική, έχει να επιδείξει από μακρού χρόνου περιόδους δημιουργικής συμβολής σε επίπεδο διοικητικό, κοινωνικό, πολιτικό, περιόδους αδράνειας και λανθάνουσας κατάστασης, περιόδους εγκατάλειψης, ανάκαμψης.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει με υπευθυνότητα και διοικητική ικανότητα στην προώθηση των στρατηγικών στόχων της Εθνικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης με τις ανάλογες μεταρρυθμίσεις που θα πραγματοποιηθούν σε αυτόν τον τομέα σε εθνικό επίπεδο καθώς και τις προτάσεις για μελλοντικές αλλαγές προκειμένου να επιτευχθεί εκσυγχρονισμός και η δημιουργία ευρωπαϊκού τύπου διοικητικής οργάνωσης.

Η δομή της εργασίας ακολούθησε την εξής δομή:

Στο πρώτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι βασικές έννοιες της διοικητικής οργάνωσης. Δίνονται οι ορισμοί των συστημάτων διοικητικής οργάνωσης, αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης και διευκρινίζεται η ειδοποιός διαφορά των τελευταίων. Επίσης, γίνεται ανάλυση των όρων Περιφέρεια, Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Στο επόμενο κεφάλαιο, καταγράφεται η περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αναφέρονται οι σκοποί της Περιφερειακής Πολιτικής ανά περίοδο, πως ορίζεται η έννοια της Περιφέρειας και της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη και καταγράφονται διαφορετικά συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε συγκεκριμένες ευρωπαϊκές χώρες. Στο ίδιο κεφάλαιο αποτυπώνεται και ο ρόλος του ευρωπαϊκού οργάνου της Επιτροπής των Περιφερειών.

Η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα αποτελεί το τρίτο κεφάλαιο στο οποίο γίνεται αναφορά για τον θεσμό της Περιφέρειας στην Ελλάδα και αναλύεται η συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση των Ο.Τ.Α.

Το τέταρτο κεφάλαιο, πραγματοποιείται η σύνδεση του προγράμματος , «Καλλικράτης», η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Τέλος, στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται η αξιολόγηση του Προγράμματος του «Καλλικράτη» και η εργασία ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα - προτάσεις που προκύπτουν ως απόρροια της ανάλυσης που έγινε στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Κεφάλαιο 1

ΓΕΝΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ- ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΥΠΟΒΑΘΡΟ

Οι βασικές έννοιες της διοικητικής οργάνωσης

1.1 Η έννοια της διοικητικής οργάνωσης

Ο όρος διοίκηση διακρίνεται σε δημόσια, (Πολιτική και Στρατιωτική), και σε ιδιωτική. Για τη δημόσια πολιτική διοίκηση ακολουθείται συνήθως ο όρος δημόσια διοίκηση, ενώ για την Ιδιωτική συνηθίζεται ο αγγλικός όρος του “management”. Με τον όρο δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται γενικά το σύνολο μέσων και ενεργειών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος των πολιτών ενός κράτους.¹ Με οριοθετημένες νομικώς τις έννοιες κράτος και δημόσια διοίκηση, όπως αυτές έχουν γίνει δεκτές κατά την διαμόρφωση των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου, το πρώτο θέμα που ανακύπτει είναι η μορφή και η υφή οργάνωσή τους.

Σύμφωνα με το άρθρο 101 και 102 του Συντάγματος του Ελληνικού Κράτους οι βασικές αρχές που διέπουν την οργάνωση της διοικητικής λειτουργίας είναι η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση. Η έννοια της διοικητικής αποκέντρωσης για να μπορεί να αποσαφηνιστεί και να γίνει κατανοητή πρέπει να αντιδιασταλεί και να συγκριθεί με τις έννοιες της συγκέντρωσης και της αποκέντρωσης.

1.2 Συστήματα διοικητικής οργάνωσης

- **Συγκεντρωτικό** είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο η αποφασιστική αρμοδιότητα επί θεμάτων που ανακύπτουν στις περιφέρειες του κράτους ανήκει σε όργανα που η έδρα τους είναι στο κέντρο. Τα όργανα που εδρεύουν στις περιφέρειες έχουν εκτελεστικές απλώς αρμοδιότητες των αποφάσεων που λαμβάνονται στο κέντρο. Βέβαια, με το σύστημα αυτό υπάρχουν και περιφερειακές ή τοπικές διοικητικές υπηρεσίες, που όμως τόσο σχετικά με την συγκρότησή τους όσο και σχετικά με τις αρμοδιότητές τους, εξαρτώνται από τα κεντρικά διοικητικά όργανα και ενεργούν υπό την εποπτεία ή την οικονομική εξάρτηση της κεντρικής διοίκησης. Ουσιαστικά πρόκειται για αποσυμφόρηση των υπηρεσιών του κέντρου και τη διασπορά τους στην περιφέρεια, χωρίς να συνοδεύονται και από το ανάλογο πλαίσιο² των αρμοδιοτήτων.

¹ Τσάτσος .Ν, Δημοσιονομική Αποκέντρωση θεωρία και πράξη, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα

² Ε. Μπέσιλα – Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001

- **Αποκεντρωτικό σύστημα** είναι το σύστημα σύμφωνα με το οποίο τα περιφερειακά όργανα λαμβάνουν αποφάσεις που είναι «εκτελεστές», δηλαδή δημιουργούν από μόνες τους έννομα αποτελέσματα χωρίς την ανάγκη επικυρώσεως αυτών από κάποια κεντρική αρχή.³

Το αποκεντρωτικό σύστημα στην Ελλάδα καθιερώνεται ρητά από το άρθρο 101 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 101 παρ. 3 οροθετεί τις αρμοδιότητες του κέντρου και της περιφέρειας και προβλέπει ότι τα περιφερειακά όργανα έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν την γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων. Η δράση των κεντρικών και των αποκεντρωμένων οργάνων είναι συμπληρωματική ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους.

- **Σύστημα της Αυτοδιοίκησης**

Κατά το αποκεντρωτικό σύστημα η δημόσια διοίκηση εκχωρείται από το κράτος σε αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ασκούνται με όργανα τους. Η σπουδαιότερη και γνησιότερη μορφή του συστήματος αυτού είναι η αυτοδιοίκηση. Έτσι η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση αποτελούν δυο ολοκληρωμένα τμήματα του ευρύτερου θεσμικού πλαισίου της δημοκρατίας.⁴

Η ύπαρξη του συστήματος της αυτοδιοίκησης στηρίζεται στις εξής προϋποθέσεις:

- α) Στην αναγνώριση μιας κατηγορίας τοπικών ή ειδικών υποθέσεων και η διάκριση αυτής από τις εθνικές υποθέσεις
- β) Στην εξασφάλιση ενός νομικού τρόπου, χωριστής νομικής προσωπικότητας στους οργανισμούς αυτοδιοίκησης και
- γ) ότι τα όργανα που έχουν επιφορτιστεί με την πρόνοια υπέρ των τοπικών ή ειδικών υποθέσεων προέρχονται όχι από το κράτος αλλά από οργανισμό της αυτοδιοίκησης και απολαύουν έναντι του κράτους διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.

Έτσι το κράτος δημιουργεί με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα που χαρακτηρίζονται ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους δίνει το δικαίωμα να ασκούν εξουσία εντός ορισμένων γεωγραφικών ορίων οπότε ονομάζονται οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης Ο.Τ.Α.⁵

³ Κ. Α. Γεωργόπουλου, Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο, Δέκατη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999

⁴ Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα. Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1994

⁵ Δημήτρης Κόρσος. Διοικητικό Δίκαιο (Γενικό Μέρος), εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1995

1.3 Ειδοποιός διαφορά του συστήματος αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης

Τόσο η αποκέντρωση όσο και η αυτοδιοίκηση είναι συστήματα που αν και πολλές φορές συγχέονται ως προς τον ρόλο, τα όρια και τις αρμοδιότητες τους έχουν σχέση αλληλεξάρτησης.⁶ Τα δύο αυτά συστήματα είναι παράλληλες διαδικασίες που πρέπει να συντελούνται εναρμονισμένα έχοντας το κοινό χαρακτηριστικό ότι οι αποφασιστικές αρμοδιότητες για τοπικές υποθέσεις ασκούνται από περιφερειακά όργανα και όχι από την κεντρική εξουσία.

Η βασική διαφορά μεταξύ αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης είναι ότι στην περίπτωση της αποκέντρωσης τα περιφερειακά όργανα ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο, υπόκεινται όμως σε διοικητική εποπτεία από την κεντρική διοίκηση και δεν αποκτούν νομική προσωπικότητα. Αντιθέτως η αυτοδιοίκηση έχει ως αρμοδιότητα τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων απολαμβάνοντας διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και οπλισμένη με νομική προσωπικότητα. Η αυτοδιοίκηση όταν καλείται να διοικήσει τις τοπικές υποθέσεις μιας ορισμένης πόλης ή περιοχής χαρακτηρίζεται τοπική αυτοδιοίκηση. Αν η αυτοδιοίκηση εκτείνεται σε ευρύτερη γεωγραφική περιφέρεια, χαρακτηρίζεται ως περιφερειακή αυτοδιοίκηση.⁷

Παρά τις διαφορές, η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση έχουν πολλά κοινά μεταξύ τους, όπως το ότι η πηγή της εξουσίας τους είναι το κράτος και το σημαντικότερο ότι έχουν κοινό σκοπό και κοινή προέλευση. Το κράτος έχει τη δυνατότητα περιορισμού ή διεύρυνσης του πλαισίου των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων τους με νόμο.⁸

1.4 Ορισμός Περιφέρειας και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης

Η Περιφέρεια για μεγάλο χρονικό διάστημα συνδέθηκε με την οικονομική ανάπτυξη. Με τον όρο Περιφερειακή Ανάπτυξη νοείται ένα σύνολο διαδικασιών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη όλων των περιφερειών μιας χώρας. Η ανάπτυξη αυτή επιδιώκεται με την αύξηση της παραγωγικής «ικανότητας» των περιφερειών και μέσω ορισμένων αναδιαρθρώσεων. Όσον αφορά την Περιφερειακή Ανάπτυξη επί μέρους έννοια αυτής, είναι της περιφέρειας ως οικονομική έννοια. Ο προσδιορισμός της Περιφέρειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση για μια ευρύτερη αποδοχή του όρου αντιμετώπισε πολλές δυσχέρειες. Η ποικιλομορφία που χαρακτηρίζει τον θεσμό κάθε κράτους-μέλους ήταν και η δυσκολία εύρεσης ενός ενιαίου ορισμού της Περιφέρειας.⁹ Περιφέρεια ορίζεται ότι είναι μία δυναμική γεωγραφική ενότητα, που τα όρια της επηρεάζονται από τις διαχρονικές μεταβολές

⁶ Γ.Πετράκος, Γ. Ψυχάρης, Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, εκδόσεις Κριτική 2004

⁷ Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

⁸ Φαναριώτης, Δημόσια Διοίκηση, αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση, εκδόσεις Σταμούλη 1999

⁹ Δ.Αθανασόπουλος, Περιφερειακή Ανάπτυξη, Αθήνα, 1962

των κοινών ή συμπληρωματικών χαρακτηριστικών των χωρικών μονάδων, από τις οποίες συντίθεται. Η οικονομική περιφέρεια, μπορεί να είναι διαφορετική από την διοικητική περιφέρεια, στην εφαρμογή όμως προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης αναγκαστικά συνδέεται με διοικητική ή διοικητικές περιφέρειες.¹⁰ Σε γενικές γραμμές με παρόμοιο τρόπο κινήθηκε και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας επιλέγοντας τον ορισμό κατά τον οποίο Περιφέρεια είναι μία περιοχή, η οποία παρουσιάζει από γεωγραφικής άποψης, μία σαφή ενότητα και της οποίας ο πληθυσμός διακρίνεται από συγκεκριμένα κοινά χαρακτηριστικά. Σκοπός της Περιφέρειας είναι να διατηρήσει αυτά τα χαρακτηριστικά αλλά και να επιδιώξει περαιτέρω πρόοδο στον πολιτιστικό, κοινωνικό, οικονομικά τομέα. Επίσης η στατιστική υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει ορίσει διάφορα επίπεδα περιφερειοποίησης του ευρωπαϊκού χώρου, στα οποία συμπεριλαμβάνει όλα τα κράτη-μέλη. Από το 1988 ισχύει η κοινή ονοματολογία των «Εδαφικών στατιστικών μονάδων», NUTS(Nomenclature of Territorial Units for Statistics, όπως είναι ευρύτερα γνωστά, που υποδιαιρεί την οικονομική επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε τέσσερα κυρίως επίπεδα. Αυτά είναι το NUTS 0, που ορίζει τα όρια του κράτους, το NUTS I, που ορίζονται ευρύτερα γεωγραφικά διαμερίσματα, NUTS II, που ορίζονται οι περιφέρειες, NUTS III, που ορίζονται μικρότερες χωρικές ενότητες.¹¹

Έτσι όταν η αυτοδιοικητική αρμοδιότητα περιλαμβάνει την διοίκηση υποθέσεων μίας ολόκληρης γεωγραφικής περιφέρειας, τότε αποκαλείται Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και ουσιαστικά διαφέρει από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην γεωγραφική έκταση εντός της διαχειρίζονται και διοικούνται οι τοπικές υποθέσεις.¹²

1.5 Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η τοπική ανάπτυξη μπορεί να θεωρηθεί ως μία διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης και διαρθρωτικών αλλαγών, η οποία οδηγεί σε βελτίωση του επιπέδου του τοπικού πληθυσμού και η οποία έχει οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική ή διοικητική διάσταση. Η στρατηγική της τοπικής ανάπτυξης αντιμετωπίζει κάθε χωρική ενότητα με διαφορετικό τρόπο, σύμφωνα με το επίπεδο ανάπτυξης της τοπικής οικονομίας, της δομής και λειτουργίας της παραγωγικής διαδικασίας, της αγοράς εργασίας, και της ιδιαιτερότητας που προσδιορίζει την κάθε τοπική κοινωνία.

Ένα κοινωνικό κράτος που στηρίζεται στο αποκεντρωμένο σύστημα και στις αρχές της συμμετοχικής δημοκρατίας αποτελεί τον καλύτερο δυνατό τρόπο ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα να διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην ανάπτυξη των κοινωνιών.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο βαθμός αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι κατοχυρωμένοι βαθμοί αυτοδιοίκησης και το πολιτικό καθεστώς είναι στοιχεία που διαφέρουν από κράτος μέλος σε κράτος μέλος. Η Τοπική

¹⁰ Κ. Αθανασόπουλος, Θεσμικό Πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης, Αθήνα, 2007

¹¹ Γ. Πετράκος, Γ. Ψυχάρης, Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, Κριτική, Αθήνα, 2004,

¹² Δ. Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

Αυτοδιοίκηση έχει ήδη καθιερωθεί συνταγματικά σε ορισμένες χώρες από τον προηγούμενο αιώνα. Σήμερα, περιλαμβάνεται στα περισσότερα Συντάγματα των καπιταλιστικών χωρών ως θεμελιώδη αρχή της διοικητικής οργάνωσης.¹³

Αυτοδιοίκηση, αποκαλείται η σύσταση οργανωτικών μονάδων της διοίκησης εκτός νομικού προσώπου του κράτους. Το κράτος δημιουργεί με νόμο μερικότερα νομικά πρόσωπα, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους δίνει το δικαίωμα να ασκούν σε ορισμένα αντικείμενα δημόσια εξουσία. Οι υπηρεσίες αυτές γεωγραφικά είναι μέσα στα όρια του κράτους αλλά έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα.¹⁴ Ο Νόμος, αναθέτει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η οποία αποτελεί βαθμίδα αποκέντρωσης, την αποφασιστική αρμοδιότητα σε όργανα τα οποία εκλέγονται απευθείας από την τοπική κοινωνία.

Η αυτοδιοίκηση αποτελεί σήμερα για το σύνολο βασικά των κρατών μελών, βασικό θεσμό της δημοκρατίας και του πολιτικού συστήματος. Κατά κανόνα το κράτος ασκεί σήμερα εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τελικά ένα απλό έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Το κράτος δεν μπορεί να εμποδίσει την ελεύθερη δράση και πρωτοβουλία των ΟΤΑ, που λειτουργούν ως οι πλέον πλησιέστεροι προς τον πολίτη και τα προβλήματα του θεσμοί.¹⁵

Η ανάδυση των Περιφερειών και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο σύνολο των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δυναμική συμμετοχή τους στη συνδιαμόρφωση της συνολικής πορείας, δημιουργεί προϋποθέσεις για ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης η οποία είναι εν εξελίξει στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

¹³ Ευριδίκη Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2001

¹⁴ Ευριδίκη Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2004

¹⁵ Δονάτος Παπαγιάννης, Το Υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2005

Κεφάλαιο 2

Περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση

2.1 Η Έννοια της Περιφερειακής Ανάπτυξης

Η περιφερειακή ανάπτυξη συντίθεται από ένα σύνολο διαδικασιών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη όλων και στο μέτρο του δυνατού ταυτόχρονα των περιφερειών μιας χώρας. Η ανάπτυξη αυτή επιδιώκεται με την αύξηση και με την διαφοροποίηση της παραγωγικής «ικανότητας» των περιφερειών και ορισμένες αναδιαρθρώσεις. Η αύξηση της παραγωγικής ικανότητας και οι αναδιαρθρώσεις πρέπει να είναι τέτοιες, ώστε να εξασφαλίζουν «μία συνεχή και αυτοσυντηρούμενη αύξηση του πραγματικού κατά κεφαλήν εισοδήματος και βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού τους.

Η Ένωση δραστηριοποιήθηκε πιο έντονα από προηγούμενες περιόδους για την υποστήριξη της τοπικής ανάπτυξης, από την δεκαετία του 1980 και μετά, αλλά λόγω διαφορετικών τοπικών δομών από κράτος μέλος σε κράτος μέλος δεν ήταν δυνατή μια κοινή προσέγγιση πάνω στο θέμα της τοπικής ανάπτυξης. Η ανάπτυξη η οποία διενεργείται σε ένα συγκεκριμένο τόπο, θεωρείται τοπική, και αυτός ο χαρακτηρισμός δεν έχει να κάνει μόνο με τη συγκεκριμένη έκταση του χώρου αλλά αφορά και κάθε δραστηριότητα και διαδικασία που γίνεται με την πρωτοβουλία ή την υποστήριξη των τοπικών φορέων και γενικότερα του τοπικού πληθυσμού. Σήμερα, οι νεώτερες στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης εκφράζονται με την οργάνωση μηχανισμών υποστήριξης προς τα τοπικά δίκτυα επιχειρήσεων, τη διάχυση σύγχρονης τεχνολογίας, τη προστασία και βελτίωση του φυσικού περιβάλλοντος.¹⁶ Έτσι η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη η οποία αποτελεί μια επιτυχημένη σύζευξη των οικολογικών και περιβαλλοντικών θεωριών με τις οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις της ανάπτυξης συνδέεται όλο και περισσότερο με την ικανότητα των περιφερειακών οικονομιών να αλλάζουν και να καινοτομούν.

Το μοντέλο της τοπικής ανάπτυξης υιοθετήθηκε σε όλες τις χώρες την Ν. Ευρώπης και ο λόγος ήταν ότι οι γεωγραφικές και αναπτυξιακές ιδιομορφίες των περιφερειών της Ν Ευρώπης στάθηκαν τροχοπέδη για την επιτυχημένη εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών, οι οποίες έχουν εφαρμοστεί με επιτυχία στις χώρες της Β. Ευρώπης. Η τοπική ανάπτυξη ήταν το εργαλείο για την επίλυση των σοβαρών προβλημάτων καθυστέρησης και υποανάπτυξης που αντιμετώπιζαν οι περισσότερες περιφέρειες σε όλα τα κράτη μέλη της Ν. Ευρώπης.¹⁷

¹⁶Μανώλης Χριστοφάκης, Τοπική Ανάπτυξη και Αναπτυξιακή Στρατηγική για τα Τοπικά Κέντρα Ανάπτυξης, ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος, 2003

¹⁷Ιωάννης Χωριανόπουλος, Αστική Διακυβέρνηση και Ανταγωνισμός: Οι Ελληνικές πόλεις στα ευρωπαϊκά προγράμματα ανάπτυξης, 2004

2.2 Οι σκοποί της Περιφερειακής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρισκόταν πάντα σε μία κατάσταση μετάβασης. Ο χαρακτήρας της αλλάζει σημαντικά με το πέρασμα του χρόνου καθώς η διαδικασία ολοκλήρωσης προχωρά μέσα από την εμβάθυνση και τη διεύρυνση.¹⁸ Όσο η πορεία των κρατών μελών της Ένωσης συνεχίζεται προς την κατεύθυνση της Ολοκλήρωσης, η εθνική κυριαρχία αρχίζει να μειώνεται σε ένταση και έκταση για να ακολουθήσει την ενοποιητική πορεία. Η Περιφερειακή Πολιτική είναι ένα πεδίο πολιτικής, το οποίο περιλαμβάνει τις παρεμβάσεις που πραγματοποιούνται στις περιφέρειες από το μέρος της Κεντρικής Διοίκησης με σκοπό τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και την ανάπτυξη των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών. Η πορεία προς την οικονομική ενοποίηση χωρών, έχει ως αποτέλεσμα, να δημιουργούνται σημαντικές δυσκολίες και προβλήματα μεταξύ περιφερειών κρατών μελών που βρίσκονται σε διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης. Η διαδικασία ολοκλήρωσης της ενοποίησης, αναδεικνύει περιφερειακές ανισότητες τόσο σε οικονομικό, όσο και σε πολιτικό επίπεδο.

Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική, θεσμοθετήθηκε το 1975 με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), και αναπτύχθηκε μετά το 1984 με την εφαρμογή των ΜΟΠ, χωρίς όμως να προβλέπεται ρητά από την ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης το 1958. Στη νέα Συνθήκη της Ενιαίας Πράξης το 1986 η πολιτική αυτή διακηρύσσεται ένας ευρύτερος στόχος περιφερειακής πολιτικής, ο στόχος της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Επίσης, με τις συνεχείς διευρύνσεις της ΕΟΚ, η κατάσταση των ανισοτήτων μεταξύ χωρών και περιφερειών δημιουργεί ολοένα και μεγαλύτερες δυσκολίες για την περαιτέρω οικονομική ανάπτυξη. Έτσι με την υπάρχουσα κατάσταση στο επίπεδο των περιφερειακών ανισοτήτων ήταν επιτακτική ανάγκη για περιφερειακή ανάπτυξη.

2.3 Οι Στόχοι της Περιφερειακής Πολιτικής ανά περίοδο

Για την περίοδο 1989-1993.

Ο Στόχος 1 αφορούσε την προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών. Κριτήριο ένταξης, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να μην υπερβαίνει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου με βάση τα στοιχεία των τριών τελευταίων ετών. Η χρηματοδότηση πραγματοποιήθηκε από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το ΕΓΤΠΕ/Π, την ΕΤΕ και την ΕΚΑΧ.

Ο Στόχος 2, αναφερόταν στην ανασυγκρότηση των περιφερειών, των παραμεθόριων περιοχών που είχαν πληγεί σοβαρά από την βιομηχανική παρακμή. Απαιτήση, το μεγαλύτερο ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό βιομηχανικής απασχόλησης να είναι υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου και να υπάρχει μείωση στην απασχόληση στη βιομηχανία. Τα χρηματοδοτικά όργανα ήταν το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, η ΕΤΕ και η ΕΚΑΧ.

¹⁸ Neil Nugent, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδόσεις Σάκκουλα, 2004

Ο Στόχος 3, αφορά την καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας. Η χρηματοδότηση έγινε από το ΕΚΤ, την ΕΤΕ και την ΕΚΑΧ.

Ο Στόχος 4, ήταν η διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων κάτω των 25 ετών. Τα χρηματοδοτικά όργανα ήταν τα ίδια με τον στόχο 3.

Ο Στόχος 5α, αναφέρεται στην επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων και χρηματοδοτήθηκε από το ΕΓΤΠΕ/Π.

Ο Στόχος 5β, ήταν για την προώθηση των αγροτικών περιοχών. Ως κριτήριο επιλογής υπήρξε το υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία, το χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος και το χαμηλό επίπεδο οικονομικοκοινωνικής ανάπτυξης βάσει του κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Η χρηματοδότηση έγινε από την ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ/Π την ΕΤΕ, και την ΕΚΑΧ.

Για την περίοδο 1994-1999

Ο Στόχος 1 και 2, δεν έχουν μεταβληθεί σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο.

Ο Στόχος 3, αφορούσε την καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, τη διευκόλυνση της επαγγελματικής αποκατάστασης των νέων και των προσώπων που απειλούνταν με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας. Η χρηματοδότηση από το ΕΚΤ, ΕΤΕ, και την ΕΚΑΧ.

Ο Στόχος 4, αφορούσε την διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζόμενων στις μεταβολές της βιομηχανίας και στην εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής και υποστηρίχθηκε από τα ίδια χρηματοδοτικά όργανα με το Στόχο 3.

Ο Στόχος 5α, προώθησε την επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής. Η χρηματοδότηση έγινε από το ΕΓΤΠΕ/Π, και το ΧΜΠΑ.

Ο Στόχος 5β, αφορά την διευκόλυνση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αγροτικών περιοχών. Κριτήρια για την ένταξη, αποτέλεσαν το χαμηλό επίπεδο κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης, το υψηλό ποσοστό απασχόλησης στην γεωργία, το χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος και η χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού. Η χρηματοδότηση έγινε από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το ΕΓΤΠΕ/Π και το ΧΜΠΑ.

Για την περίοδο 2000-2006

Ο Στόχος 1 δεν διαφέρει από τον αντίστοιχο, των προηγούμενων ετών. Η χρηματοδότηση έγινε από το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ, το ΕΓΤΠΕ/Π, και το ΧΜΠΑ. Κριτήριο ήταν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι κατώτερο ή να πλησιάζει το 75% του μέσου κοινοτικού μέσου όρου.

Ο Στόχος 2 αφορά τη στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες. Χρηματοδοτικά όργανα ήταν το ΕΤΠΑ και το ΕΚΤ.

Ο Στόχος 3 αφορά στην στήριξη της προσαρμογής και του εκσυγχρονισμού των πολιτικών και των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης. Χρηματοδοτικό όργανο ήταν το ΕΚΤ.

Για την περίοδο 2007-2013

Ο βασικός στόχος των 27 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η διασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, με τη μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιφερειών. Συγκεκριμένα, για την περίοδο αυτή ο κύριος στόχος της Ευρωπαϊκής Πολιτικής είναι να παραμείνει η μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και των περιφερειών των πόρων στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Σε αυτή την περίοδο ο κύριος όγκος χρηματοδότησης θα δοθεί στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες και περιφέρειες. Το 1989 στις περιφέρειες με τα χαμηλότερα εισοδήματα διατέθηκε περίπου το 56% των διαθέσιμων πόρων ενώ στο τέλος της περιόδου 2007-2013 το αντίστοιχο ποσοστό θα είναι 85%. Απώτερος στόχος είναι να αποκτήσουν οι περιφέρειες τη δυνατότητα να συμβάλλουν στην ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης και να καταρτίσουν μια μεσοπρόθεσμη στρατηγική για τη χρήση των πόρων, να συμπληρώνουν την ευρωπαϊκή οικονομική ενίσχυση με εγχώριους πόρους. Επίσης ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για την επίτευξη των στόχων αυτής της περιόδου είναι η συνεργασία σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, δηλαδή ένα πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης Έτσι συνοπτικά κατά την περίοδο 2007-2013, η περιφερειακή Πολιτική έχει θέσει τρεις στόχους: τη Σύγκλιση, την Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση και την Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία.

Όσον αφορά τον τρίτο στόχο της Περιφερειακής Πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία, θα έχει αποτελεσματικότητα μέσω της διασυνοριακής συνεργασίας, με την ανάπτυξη κοινών τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών, με τη διεθνική συνεργασία που σκοπός της είναι η επίτευξη ολοκληρωμένης εδαφικής ανάπτυξης, και με τη διαπεριφερειακή συνεργασία και την ανταλλαγή εμπειριών.

Η Πολιτική αυτής της περιόδου προγραμματισμού, δίνει έμφαση στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των περιφερειών στο πλαίσιο της παγκόσμιας οικονομίας. Οι πόροι που θα δοθούν πρέπει να προσανατολιστούν στην πραγματοποίηση επενδύσεων, σε διαρθρωτικές αλλαγές και σε δραστηριότητες που θα στοχεύουν στην έρευνα, την καινοτομία και την ανάπτυξη της κοινωνίας της πληροφορίας.

Ποσοστό άνω του ενός τρίτου του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης διατίθεται σήμερα στα χρηματοδοτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Πολιτικής για τη συνοχή στο ΕΤΠΑ, το ταμείο Συνοχής και το ΕΚΤ. Τα μέσα αυτά αντιπροσωπεύουν από κοινού συνολική επένδυση 347,4 δις ευρώ για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 από τα οποία το 82% θα επενδυθεί στις φτωχότερες περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁹

Επίσης η περίοδος 2007-2013 έχει χαρακτηριστεί από την Ένωση ως «Ευρώπη των πόλεων και των περιφερειών». Η ανάπτυξη των πόλεων έτσι εντάσσεται στον τομέα της Περιφερειακής Πολιτικής. Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική και η πολιτική συνοχής ακολουθούν πολιτικές οι οποίες έχουν σκοπό να στηρίξουν τις πόλεις ως κινητήριους μοχλούς περιφερειακής ανάπτυξης. Η πολιτική

¹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Αναπτυσσόμενες περιφέρειες, αναπτυσσόμενη Ευρώπη» Μάιος, 2007

συνοχής το επιδιώκει μέσω της σημαντικής αύξησης των κεφαλαίων που διατίθενται γι' αυτή την προτεραιότητα.

Για την περίοδο 2007-2013, υποχρέωση των κρατών μελών από τις κοινοτικές Στρατηγικές Κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή, είναι να καθορίσουν τις στρατηγικές τους αναπτυξιακές τους ανάγκες σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο αυτή. Έτσι έχουν καταρτίσει «Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς» δηλαδή αναπτυξιακά προγράμματα κάθε χώρας καθώς και εθνικά και περιφερειακά «επιχειρησιακά προγράμματα». Συνολικά, θα υλοποιηθούν 423 επιχειρησιακά προγράμματα και περίπου 900 μεγάλα έργα. Ο στόχος αυτής της περιόδου αφορά 84 περιφέρειες των 27 μελών κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με πληθυσμό 154 εκατομμύρια πολίτες που έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του κοινοτικού μέσου όρου και επίσης σε άλλες 16 περιφέρειες με 16,4 εκατομμύρια κατοίκους οι οποίες το ΑΕΠ τους υπερβαίνει ελάχιστα το σχετικό όριο λόγω των στατιστικών αλλαγών που έφερε η διεύρυνση της ΕΕ. Επίσης αναφέρεται και σε άλλες 16 περιφέρειες με 16,4 εκατομμύρια κατοίκους των οποίων το ΑΕΠ υπερβαίνει ελάχιστα το σχετικό όριο λόγω των στατιστικών αλλαγών που έφερε η διεύρυνση της ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να καταβάλλονται πολύ μεγαλύτερες προσπάθειες για τη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος που θα ενθαρρύνει την έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία στις περιφερειακές οικονομίες. Οι τελευταίες στατιστικές επιβεβαιώνουν την ύπαρξη μεγάλων ανισοτήτων ανάμεσα στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες της ΕΕ στον τομέα της έρευνας και ανάπτυξης και της καινοτομίας. Η Φινλανδία και η Σουηδία είναι τα μόνα κράτη μέλη που δαπάνησαν ποσοστό μεγαλύτερο του 3 % του ΑΕΠ τους για έρευνα και ανάπτυξη και μόνο 27 από τις 268 περιφέρειες της ΕΕ επιτυγχάνουν σήμερα αυτό το επίπεδο. Πάνω από 100 περιφέρειες δαπανούν λιγότερο του 1 %, οι περισσότερες από τις οποίες είναι περιφέρειες της Νότιας Ευρώπης και των νέων κρατών μελών.

Θα χορηγηθούν σημαντικές χρηματοδοτήσεις για προγράμματα καινοτομίας σε χώρες όπως η Ισπανία, η Πολωνία, η Ελλάδα, η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία, Πορτογαλία και η Σλοβακία. Στη Γαλλία και στις Κάτω Χώρες η καινοτομία είναι η βασική προτεραιότητα όλων των περιφερειακών προγραμμάτων και αντιπροσωπεύει περίπου το ήμισυ των συνολικών δαπανών τους. Στη Φινλανδία, η έμφαση στην καινοτομία σε όλα τα περιφερειακά προγράμματα αντανάκλα το σαφή στόχο αποκέντρωσης που έθεσε η στρατηγική της Λισαβόνας της ΕΕ για την ανάπτυξη και την απασχόληση.

Σε πολλά από τα μικρότερα κράτη μέλη, η καινοτομία στα προγράμματα συμβαδίζει με άλλες προτεραιότητες, όπως η ανάπτυξη υποδομών. Αυτό είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα των χωρών της Σύγκλισης, όπως τα κράτη της Βαλτικής, η Μάλτα και η Σλοβενία, αλλά ισχύει και για τη Δανία. Αυτό βεβαίως δεν σημαίνει ότι δίνεται μικρότερη έμφαση στην καινοτομία.²⁰

²⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Εργαζόμαστε για τις περιφέρειες, Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ την περίοδο 2007-13», Ιανουάριος, 2008

2.4 Περιφέρεια και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Το άρθρο I-5 του Συντάγματος που έχει ως αντικείμενο τις σχέσεις μεταξύ Ένωσης και των κρατών-μελών ορίζει στην πρώτη του παράγραφο, «*Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον του Συντάγματος καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με την 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 δημοσίας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας*». Με τη συγκεκριμένη ρύθμιση η Ένωση αναγνωρίζει για πρώτη φορά την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση ως βασική συνιστώσα της οργανωτικής δομής των κρατών μελών και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις εκείνες που επιτρέπουν την αναφορά σε πολυεπίπεδο σχήμα διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προβλήθηκε και συνδυάστηκε με το ρόλο των Περιφερειών και των κρατών μελών ενός ομοσπονδιακού κράτους μέλους της Ένωσης. Μια επισκόπηση στα διοικητικά συστήματα των 25 κρατών μελών της ευρωπαϊκής Ένωσης αναδεικνύει σημαντικές αποκλίσεις ως προς τον θεσμό της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Το γεωγραφικό κριτήριο δεν επαρκεί για να αντιδιαστείλει την τοπική από την περιφερειακή αυτοδιοίκηση, για αυτό και καταβλήθηκαν προσπάθειες για έναν ακριβέστερο ορισμό της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Αποκλίσεις παρατηρούνται ως προς τον βαθμό αυτοδιοίκησης, τις αρμοδιότητες, τη χρηματοδότηση και σε διάφορους άλλους τομείς. Παρακάτω αναλύονται διαφορετικά αυτοδιοικητικά συστήματα της Γερμανίας και της Γαλλίας, Ελλάδας, Ηνωμένου Βασιλείου και Ιταλίας.

2.5 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Γερμανία

Το πλέον χαρακτηριστικό μοντέλο αυτοδιοίκησης εντοπίζεται στην Γερμανία. Το ομοσπονδιακό σύστημα έχει τρία επίπεδα περιφερειακής διοίκησης με ευρεία έννοια. Τα ομοσπονδιακά κρατίδια (Laender), τις διοικητικές περιφέρειες (Kreise), και τους δήμους και τις κοινότητες (Stadte und Gemeinde). Τα Laender, διαθέτουν ευρύτατο πλέγμα νομοθετικών αρμοδιοτήτων, διαθέτουν σύνταγμα, εσωτερική κυριαρχία, δικαιοσύνη και κοινοβούλιο, τοπική κυβέρνηση. Σε θέματα εξωτερικών υποθέσεων, η αρμοδιότητα παραμένει αποκλειστικά στο ομοσπονδιακό κράτος. Οι Kreise, αποτελούν διοικητικές περιφέρειες των οποίων τα συμβούλια εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και είναι αρμόδια σε ειδικούς φορείς. Οι Stadte und Gemeinde, έχουν από το Σύνταγμα την αρμοδιότητα να επιμελούνται όλων των

τοπικών υποθέσεων με δική τους ευθύνη. Ο συνταγματικός νομοθέτης στην Γερμανία διασφαλίζει υπέρ των συγκεκριμένων φορέων ικανοποιητικούς δημοσιονομικούς πόρους, που τους επιτρέπει την αποτελεσματική λειτουργία τους. . Στη Γερμανία υπάρχουν τελικά 16 ομόσπονδα κρατίδια, 323 επαρχίες-αγροτικές περιοχές, 12.196 δήμοι και 116 πόλεις- επαρχίες.²¹

Γαλλία

Η Γαλλία πέρασε κατά την τελευταία εικοσαετία από ένα εξαιρετικά συγκεντρωτικό σύστημα όπου το κράτος είχε σημαντικό ρόλο σε πιο ευέλικτες δομές. Ο κρατικός Νομάρχης ήταν επικεφαλής της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι Περιφερειακές Αρχές αποτελούσαν τριτοβάθμια όργανα αυτοδιοίκησης με αρμοδιότητες οικονομικού και εκτελεστικού χαρακτήρα. Οι αλλαγές αυτές οδηγούν στην μετατόπιση αρμοδιοτήτων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.²² Στην Γαλλία υπάρχουν τρία αυτοδιοικητικά επίπεδα: α) 26 περιφέρειες, β) 100 νομοί και γ) 36.683 δήμοι. Μεταξύ των περιφερειών η Κορσική έχει ένα ιδιαίτερο καθεστώς, όπως επίσης το Παρίσι έχει ένα καθεστώς που προσιδιάζει άλλοτε σε δήμο και άλλοτε σε νομό, στις οποίες περιλαμβάνονται 4 υπερπόντια διαμερίσματα, που διοικούνται από εκλεγμένα περιφερειακά συμβούλια με άμεση και καθολική ψηφοφορία, διαδικασία που προβλέπεται και για τους νομούς και για τους δήμους. Η χρηματοδότηση του όλου περιφερειακού συστήματος επιτυγχάνεται με την πρόβλεψη τεσσάρων ειδικών φόρων, χωρίς βέβαια να λείπει και η κρατική επιχορήγηση.

Ελλάδα

Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά του γαλλικού προτύπου. Ενιαίος τρόπος εποπτείας παραδοσιακά από τον κρατικό εκπρόσωπο, γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις, τάση των αιρετών να ασκούν διάφορες πιέσεις στην κεντρική εξουσία.

Ηνωμένο Βασίλειο

Η χωρική οργάνωση διαφέρει από το ένα κρατίδιο (Αγγλία, Σκωτία, Ουαλία, Β. Ιρλανδία) στο άλλο, τη στιγμή που ακόμα και οι ίδιες οι βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαφέρουν. Στην Αγγλία σε ορισμένες περιοχές υπάρχει ένας βαθμός μόνον Αυτοδιοίκησης, αυτός των μητροπολιτικών περιοχών και των ενοποιημένων ΟΤΑ. Σε άλλες περιοχές μπορούμε να βρούμε δύο βαθμούς Τ.Α, το συμβούλιο της κομητείας και το συμβούλιο της περιοχής, σε αγροτικές περιοχές. Υπάρχουν ακόμη οι ενορίες, ένας θεσμός μικρότερος του ΟΤΑ. Η διοικητική δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει υβριδική δομή, με διαφοροποιήσεις από περιοχή σε περιοχή και

²¹ Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, Αθήνα 2001

²² Αθανασόπουλος Κ, Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Η Επιτροπή των Περιφερειών. Τόμος Α,Ζ Έκδοση, 2004, Αθήνα

υπάρχει ένα ανώτερο επίπεδο, οι Αρχές του Λονδίνου και της μητροπολιτικής τους περιοχή. Το Λονδίνο έχει ιδιαίτερο καθεστώς. Η αρχή του μείζονος Λονδίνου συγκεντρώνει το σύνολο της περιφέρειας του πολεοδομικού συγκροτήματος.²³

Ιταλία

Η Ιταλική Δημοκρατία αναγνωρίζει και ευνοεί την τοπική αυτονομία, πραγματοποιεί την πληρέστερη διοικητική αποκέντρωση σε διοικητικά όργανα που εξαρτώνται από το Κράτος. Στην Ιταλία υπάρχουν τρεις βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Οι 20 περιφέρειες, οι 103 επαρχίες και οι 8.101 δήμοι. Επίσης, υπάρχουν δύο ανεξάρτητα κρατίδια, του Βατικανό και του Αγίου Μαρίνου. Η ιταλική Τ.Α. εκπροσωπείται από τρεις ενώσεις: Την Εθνική Ένωση των Ιταλικών Δήμων, την παλαιότερη και μεγαλύτερη από όλες, ομοσπονδία που είναι οργανωμένη σε δευτεροβάθμιο επίπεδο στις επαρχίες. Την Εθνική Ένωση των Ορεινών Δήμων και Κοινοτήτων, που εκπροσωπεί το σύνολο των ορεινών Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Την Εθνική Ένωση των Ιταλικών Επαρχιών, που εκπροσωπεί όλες τις ιταλικές επαρχίες. Οι κυριότερες αρμοδιότητες των Δήμων, είναι θέματα τοπικού διοικητικού χαρακτήρα, θέματα χρήσης εδάφους, θέματα τοπικής οικονομικής ανάπτυξης.

Ως ένα τελικό και γενικό συμπέρασμα θα μπορούσε να εξαχθεί ότι στις 27 χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο θεσμός της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι γνωστός με σημαντικότερες όμως διαφοροποιήσεις. Αυτό που πρέπει να επισημανθεί ως κοινό χαρακτηριστικό των αυτοδιοικητικών συστημάτων στις χώρες μέλη της Ευρώπης είναι ότι ο θεσμός της περιφέρειας και της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι περίπου γνωστός σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρώπης. Από πλευρά οικονομικής ανάπτυξης των περιφερειών της Ευρώπης και παρά τη βοήθεια που παρέχουν τα διάφορα κοινοτικά διαρθρωτικά ταμεία, είναι φανερό ότι οι περιφερειακές ανισότητες παραμένουν στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έντονες ενώ κάποιοι δείκτες αντί να αποδεικνύουν μείωση, αποδεικνύουν το αντίθετο, αύξηση των ανισοτήτων. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 15 κρατών μελών, το 25% των κατοίκων της Ένωσης κατοικεί σε περιφέρειες που έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 75% του μέσου όρου της Ένωσης, ενώ είναι προφανές ότι ο δείκτης αυτός είναι ακόμη πιο πολύ δυσμενής στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 25 κρατών μελών.²⁴

²³ Αθανασόπουλος Κ, Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Τόμος Β', Νέα Έκδοση, Αθήνα, 2003

²⁴ Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Ένας σύγχρονος διοικητικός θςσμός, Αθήνα 2001

2.6 Επιτροπή των Περιφερειών

Με την Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά η αναγκαιότητα της προβολής και του περιφερειακού και τοπικού συμφέροντος στην διαδικασία έκδοσης της κοινοτικής πράξης και προβλέφθηκε η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών. Από το πρώτο κιάλας άρθρο της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1993, έγινε αναφορά σε μια «νέα φάση στη διαδικασία μίας στενότερης ένωσης λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις θα λαμβάνονται πιο κοντά στους πολίτες». Μέσα σε αυτό το κλίμα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ προβλέπει τη σύσταση «Επιτροπής των Περιφερειών» που θα αποτελούνταν από εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης με συμβουλευτικό χαρακτήρα και την αναγνώριση ως θεσμού της Κοινότητας. Το 1999, με την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η Επιτροπή των Περιφερειών, αποκτά αυτόνομη οργανωτική δομή. Η ίδια η Συνθήκη διευρύνει το πεδίο δράσης της, κυρίως όσον αφορά στον κοινωνικό τομέα, στον τομέα του περιβάλλοντος και των μεταφορών και αυτό είναι ένα μεγάλο βήμα για την ενίσχυση του ρόλου της στην διαμόρφωση πολιτικής. Στην συνέχεια, η Συνθήκη της Νίκαιας επιχειρεί να προλάβει τις εξελίξεις για τη διεύρυνση ορίζοντας ότι «ο αριθμός των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών δεν υπερβαίνει τα τριακόσια πενήντα», θεωρώντας ότι ένα πολυπληθές όργανο, μετά την προσχώρηση των νέων μελών, δεν θα μπορούσε να είναι αποτελεσματικό.

Έτσι με το άρθρο 263 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, συνίσταται επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα, η οποία ονομάστηκε Επιτροπή των Περιφερειών και αποτελείται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, οι οποίοι είτε είναι αιρετά μέλη ενός οργανισμού περιφερειακής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης είτε είναι πολιτικώς υπεύθυνοι ενώπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης. Η Επιτροπή των Περιφερειών, αποτελεί ένα αντιπροσωπευτικό, επικουρικό όργανο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η θεσμική αυτονομία και η αυτοοργάνωση με την έκδοση από την ίδια του Εσωτερικού της Κανονισμού, διαφοροποιούν έντονα την ΕτΠ από άλλες γνωμοδοτικές επιτροπές που λειτουργούν στα πλαίσια του κοινοτικού συστήματος. Με τη δημιουργία της ΕτΠ, σκοπός ήταν ο σχηματισμός ενός τρίτου επιπέδου στο κοινοτικό οικοδόμημα, μετά την Ευρωπαϊκή Ένωση και το κράτος μέλος, των Περιφερειών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά που προσδιορίζουν το συγκεκριμένο όργανο, πρώτον ότι μέσω αυτού εκπροσωπείται το εθνικό περιφερειακό και τοπικό συμφέρον και δεύτερον, αυτό το συμφέρον εκπροσωπείται από εκπροσώπους που είναι αιρετά μέλη ενός Οργανισμού Περιφερειακής Διοίκησης ή Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή από εκπροσώπους που είναι πολιτικά υπεύθυνοι ενώπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης. Οι βασικές αρχές που διέπουν το έργο της Επιτροπής των Περιφερειών είναι : η Επικουρικότητα, η Εγγύτητα και η Εταιρική σχέση.

- Η αρχή της Επικουρικότητας διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις που παίρνονται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο κοντά στον πολίτη και αυτό συνεπάγεται ότι η ΕΕ δε θα πρέπει να αναλαμβάνει δράσεις οι οποίες μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε εθνικό, τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο.
- Η αρχή της Εγγύτητας διασφαλίζει ότι κάθε επίπεδο διακυβέρνησης θα πρέπει να βρίσκεται στο «πλευρό του πολίτη», κυρίως οργανώνοντας το έργο του με διαφάνεια έτσι ώστε ο πολίτης να γνωρίζει ποιος είναι ο αρμόδιος για κάθε θέμα και με ποιο τρόπο θα μπορούσαν οι απόψεις του να εισακουσθούν.
- Η αρχή της Εταιρικής σχέσης διασφαλίζει τη συνεργασία του ευρωπαϊκού, του εθνικού, του περιφερειακού και του τοπικού επιπέδου έτσι ώστε να υπάρχει ορθή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Όλες οι πιο πάνω βαθμίδες είναι απαραίτητες με επιβεβλημένη την παρουσία τους στη διαδικασία για τη λήψη των αποφάσεων.²⁵

Η Επιτροπή των Περιφερειών, εδρεύει στις Βρυξέλες και απαρτίζεται από 344 τακτικά και ισάριθμα μέλη. Από κάθε κράτος μέλος συμμετέχει ένας καθορισμένος αριθμός αντιπροσώπων:

- 24 από τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο
- 21 από την Ισπανία, Πολωνία,
- 15 από τη Ρουμανία
- 12 από Κάτω Χώρες, Βέλγιο, την Ελλάδα, Πορτογαλία, Τσεχία, Ουγγαρία, Πορτογαλία, Σουηδία, Αυστρία, Βουλγαρία
- 9 από τη Δανία, Σλοβακία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Λιθουανία
- 7 από Λετονία, Σλοβενία, Εσθονία
- 6 από το Λουξεμβούργο, Κύπρος, Μάλτα

Τα όργανα της ΕτΠ, είναι η Ολομέλεια, ο Πρόεδρος, το Προεδρείο και οι Επιτροπές.

Στα κυριότερα καθήκοντα της Ολομέλειας περιλαμβάνονται η υιοθέτηση γνωμοδοτήσεων, εκθέσεων, ψηφισμάτων, η έγκριση του σχεδίου των προβλεπόμενων δαπανών και εσόδων της ΕτΠ, η υιοθέτηση του πολιτικού προγράμματος της ΕτΠ κατά την έναρξη κάθε νέας θητείας, η εκλογή Προέδρου, πρώτου Αντιπροέδρου, η σύσταση Επιτροπών, η υιοθέτηση και αναθεώρηση του Εσωτερικού Κανονισμού. Μια καινοτομία του νέου Εσωτερικού Κανονισμού αποτελεί η δυνατότητα της Ολομέλειας να οργανώνει γενικές συζητήσεις πάνω σε επίκαιρα θέματα περιφερειακού και τοπικού ενδιαφέροντος αλλά και να υιοθετεί ψηφίσματα σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης. Σύμφωνα, με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 263

²⁵ www.europa.gr

της Συνθήκης της Ένωσης, η Επιτροπή των Περιφερειών, έχει «συμβουλευτικό» χαρακτήρα. Έτσι, οι πράξεις που μπορεί να εκδώσει η ΕτΠ, δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Οι γνωμοδοτήσεις διακρίνονται σε:

1. «Υποχρεωτικές» η έκδοση των οποίων προβλέπεται ρητά στις διατάξεις της Συνθήκης.
2. «Δυνητικές» ή «μετά από αίτηση», που εκδίδονται μετά από αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής ή του Κοινοβουλίου.
3. «Παραπόμενες» αν ζητείται η γνώμη της ΟΚΕ και
4. «Ιδίας Πρωτοβουλίας».

Υποχρεωτικές Γνωμοδοτήσεις

Η Συνθήκη προβλέπει τις υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις της ΕτΠ, στις εξής περιπτώσεις:

- ο Για τις μεταφορές
- ο Για την απασχόληση
- ο Σε θέματα περιβάλλοντος, εργασίας, κοινωνική ασφάλιση, ενημέρωση εργαζομένων και άλλα
- ο Εκτελεστικές αποφάσεις που αφορούν το ΕΚΤ
- ο Για επαγγελματική εκπαίδευση
- ο Για τον πολιτισμό
- ο Για την δημόσια υγεία
- ο Για τα διευρωπαϊκά δίκτυα
- ο Στις εκτελεστικές αποφάσεις σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο περιφερειακής Ανάπτυξης
- ο Για το περιβάλλον
- ο Για ειδικές δράσεις, πέρα από τα πλαίσια των ταμείων, σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή

Δυνητικές Γνωμοδοτήσεις

Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή μπορούν σε κάθε περίπτωση που το κρίνουν σκόπιμο να ζητήσουν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών. Ανήκει στην διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου ή της Επιτροπής να ζητήσουν τη γνώμη της ΕτΠ. για οποιοδήποτε θέμα κοινοτικού ενδιαφέροντος.

Παρεπόμενες Γνωμοδοτήσεις

Όταν ζητείται γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής το Συμβούλιο ή η Επιτροπή έχουν την υποχρέωση να ενημερώσουν την ΕτΠ για τη συγκεκριμένη αίτηση γνώμης. Η ΕτΠ μπορεί εφόσον διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα, να εκφέρει γνώμη σχετικά με το θέμα.

Γνωμοδοτήσεις από ίδια πρωτοβουλία

Η ΕτΠ μπορεί να εκφέρει γνώμη και με δική της πρωτοβουλία, στις περιπτώσεις που το κρίνει σκόπιμο, ανεξάρτητα από την ύπαρξη περιφερειακού ή τοπικού ενδιαφέροντος.²⁶

2.7 Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας είναι μία διεθνή σύμβαση που καταρτίστηκε από την επιτροπή υπουργών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο, το 1985. Ο χάρτης τέθηκε σε ισχύ την 1-9-1988. Ο ΕΧΤΑ, προβλέπει ότι «*η αρχή της τοπικής αυτονομίας πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατόν από το Σύνταγμα*», ενώ στο άρθρο 3 του Χάρτη, προσδιορίζεται η έννοια της τοπικής αυτονομίας ως *το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου, με τη δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων*».

Ο Χάρτης, είναι προϊόν μιας πολύχρονης μελέτης και περιλαμβάνει βασικές αρχές που αφορούν την οικονομική ενδυνάμωση των τοπικών οργανισμών, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους, τη δημοκρατικοποίησή τους και την τοπική τους αυτονομία. Ο όρος αυτονομία που χρησιμοποιεί ο Χάρτης δεν είναι ακριβής, διότι σημαίνει τη δυνατότητα των τοπικών οργανισμών να ασκούν νομοθετική εξουσία. Όμως ο Χάρτης αναφέρεται σε διοικητικό σύστημα, την αυτοδιοίκηση των τοπικών οργανισμών.

Οι λόγοι κατάρτισης του Χάρτη:

- Οδηγεί στην πιο στενή ένωση μεταξύ των μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη διασφάλιση και την προώθηση των κοινών ιδεών και αρχών της.

²⁶ Δονάτος Παπαγιάννης, Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Σάκκουλα, 2006

- Ο σκοπός αυτός μπορεί να πραγματοποιηθεί και με τη σύναψη συμφωνιών στο διοικητικό τομέα, διότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος.
- Η συμμετοχή των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων αποτελεί μέρος των κοινών δημοκρατικών αρχών, όταν το αντίστοιχο δικαίωμα μπορεί να ασκηθεί άμεσα στο τοπικό επίπεδο.
- Προϋποτίθεται η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες ώστε να συμβάλλουν στην οικοδόμηση μιας Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκέντρωσης της εξουσίας.
- Προϋποθέτει την ύπαρξη τοπικών οργανισμών, των οποίων τα όργανα θα είναι δημοκρατικά συνεστημένα και οι οποίοι θα απολαμβάνουν ευρείας αυτονομίας ως προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης των αρμοδιοτήτων τους και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους.

Ο Χάρτης αποτελείται από τρία μέρη και 18 άρθρα και έχει για πεδίο εφαρμογής του, σύμφωνα με το άρθρο 2, μόνο τους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κάθε Κράτος που εισχωρεί στον Χάρτη αναλαμβάνει την δέσμευσή του σε είκοσι τουλάχιστον παραγράφους του πρώτου μέρους του, ωστόσο έχει το δικαίωμα να διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς τη δέσμευσή του σε κάποιες διατάξεις του. Η θέση σε ισχύ του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας επιτρέπει τη συζήτηση για τη δυνατότητα κατοχύρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μέσω του Χάρτη, στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνεισφορά της προσχώρησης των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον Χάρτη ως προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, έγκειται στη δημιουργία μιας γενικής αρχής δικαίου, κοινής στη νομοθεσία των κρατών μελών η οποία θα ήταν δεσμευτική για τα όργανα. Από τα 18 όμως κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, που έχουν επικυρώσει τον Χάρτη, απουσίαζαν το Βέλγιο και η Γαλλία, η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο επιδεικνύοντας μια αρνητική στάση απέναντι σε αυτό.

Με τον Χάρτη, τα κράτη «ανακαλύπτουν» ενδεχομένως την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεν οδηγούν όμως μέσω αυτού σε δέσμευση την Ευρωπαϊκή Ένωση.²⁷

²⁷ Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση-Θεσμικό πλαίσιο- Ευρωπαϊκή διάσταση, Σάκκουλα, 2004

Κεφάλαιο 3

Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

3.1 Ο θεσμός της Περιφέρειας στην Ελλάδα

Η Περιφέρεια εμφανίζεται για πρώτη φορά στο διοικητικό σύστημα της χώρας το 1986 και ακολούθησε μια σειρά νομοθετημάτων που μετέβαλαν το πλαίσιο λειτουργίας της, μέχρι να πάρει τη σημερινή της μορφή το 1997.

Η Περιφέρεια αποτέλεσε μία αυτοτελή ενιαία Διοικητική Μονάδα αποκέντρωσης της Κρατικής Διοίκησης με αρμοδιότητες σχεδιασμού, προγραμματισμού, συντονισμού και εφαρμογής των πολιτικών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της γεωγραφικής περιοχής.

Η βασική επιδίωξη της δημιουργίας των Περιφερειών ήταν ο σχηματισμός ενός οργάνου προγραμματισμού της ανάπτυξης σε αυτό το χωρικό επίπεδο. Τα πρώτα χρόνια που άρχισε να λειτουργεί ο θεσμός της Περιφέρειας, αρμοδιότητα των Περιφερειών είναι ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση της εφαρμογής των αναπτυξιακών προγραμμάτων για δημόσια έργα τα οποία χρηματοδοτούνταν από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα πρώτα προγράμματα ήταν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και έπειτα ήρθαν τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης που υλοποιήθηκαν μέσω των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Έτσι η Περιφέρεια μπορεί να θεωρηθεί ως το επίπεδο για το σχεδιασμό, την εφαρμογή, και την παρακολούθηση των ΚΠΣ. Όσον αφορά τα Π.Ε.Π, υπήρχαν και δράσεις τους σε τομείς που είχε αποκλειστική αρμοδιότητα η κεντρική διοίκηση, με αποτέλεσμα η χάραξη του αναπτυξιακού σχεδιασμού στον γεωγραφικό χώρο να μην είναι αποκλειστική αρμοδιότητα της περιφέρειας. Τα Π.Ε.Π, εκείνη την περίοδο αποτελούσαν τη μόνη, ίσως και αποκλειστική πηγή επένδυσης και χρηματοδότησης τοπικών έργων.²⁸

Στα πλαίσια της οργανωτικής διάρθρωσης της Δημόσιας Διοίκησης, δημιουργήθηκε η Περιφερειακή Διοίκηση, η οποία συνίσταται από το σύνολο των παραρτημάτων των κεντρικών υπηρεσιών και οργανισμών της δημόσιας διοίκησης που βρίσκονται στην περιφέρεια.

Ο όρος περιφέρεια έχει στο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα δύο έννοιες, μία οργανωτική και μία εδαφική. Όσον αφορά την πρώτη, αναφέρεται σε μία διοικητική μονάδα του κράτους, ενώ με τη σημασία εδαφικής περιφέρειας, η τελευταία είναι το τμήμα της επικράτειας εντός του οποίου

²⁸ Ι.Ψυχάρης, Σειρά ερευνητικών εργασιών, Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα, 2003

ασκούνται οι αρμοδιότητες οργάνων του κράτους ή άλλων δημοσίων νομικών προσώπων.²⁹ Η περιφέρεια δεν αποτελεί ξεχωριστό νομικό πρόσωπο από εκείνο του κράτους, όπως ο Δήμος ή μια Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Αποτελεί διοικητική του διαίρεση, όπου τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν τη δύναμη να ασκούν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις που αφορούν την Περιφέρεια τους. Τα περιφερειακά όργανα είναι όργανα του νομικού προσώπου του κράτους και έχουν άμεση ιεραρχική σχέση με τα όργανα της κεντρικής διοίκησης, την οποία και αντιπροσωπεύουν στο επίπεδο της Περιφέρειας ως γεωγραφική και διοικητική μονάδα της χώρας. Η βασική επιδίωξη της δημιουργίας των Περιφερειών ήταν ο σχηματισμός ενός οργάνου προγραμματισμού της ανάπτυξης σε αυτό το χωρικό επίπεδο.

Με την ψήφιση του Ν.2503/1997 για τη διοίκηση, οργάνωση και στελέχωση της Περιφέρειας, ένας βασικός στόχος για την ενίσχυση της αποκέντρωσης σε περιφερειακό επίπεδο έγινε πραγματικότητα. Η Περιφέρεια καθίσταται πλέον ενιαία διοικητική μονάδα με δικές της υπηρεσίες, προσωπικό και προϋπολογισμό. Με τον παλαιότερο Νόμο 1622/1986 υπήρχε η βούληση να αποτελέσουν οι Περιφέρειες που θα συγκροτούσαν με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος ενιαία διοικητική μονάδα και στην πράξη, το οποίο δεν πραγματοποιήθηκε. Ο Ν.2503/1997 ορίζει ρητά πως η Περιφέρεια «συνίσταται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους, που οργανώνεται, διοικείται και στελεχώνεται» σύμφωνα με τις διατάξεις που ο ίδιος Νόμος προσδιορίζει. Η Περιφέρεια με τα όργανα και τις υπηρεσίες της επιδιώκει να συμβάλει στον εθνικό σχεδιασμό και στο πλαίσιο αυτό σχεδιάζει, προγραμματίζει και υλοποιεί τις πολιτικές για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη.³⁰ Με το Ν.2647/1998 θεσπίζεται η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που αφορούσαν περιφερειακές υποθέσεις και ασκούνταν μέχρι πρόσφατα από την κεντρική διοίκηση στις Περιφέρειες και στα όργανά τους.

Το αρθρ.24 του προεδρικού διατάγματος 410/95 αναφέρει ότι η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ως αρμοδιότητα την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων με τρόπο που να οδηγεί στην βιώσιμη ανάπτυξη όπως την προώθηση και εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων, σύμφωνα με το Σύνταγμα. Σκοπός είναι η προαγωγή των κοινωνικών, οικονομικών και οικολογικών αναγκών της περιφέρειας των Ο.Τ.Α, και την ικανοποίηση βασικών αναγκών των κατοίκων του. Με αυτόν τον τρόπο, οι τοπικές υποθέσεις υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των οργανισμών των Ο.Τ.Α.

²⁹ Αντ. Μακρυδημήτρης, Δημόσια Διοίκηση, Σάκκουλα, Αθήνα 2008, σ.197

³⁰ Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, τόμος Α, σ.57

3.2 Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης

Στην έδρα κάθε Περιφέρειας σύμφωνα με τον Ν.2218/1994, συστήνεται Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης της Περιφέρειας, το οποίο εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Το Ταμείο διοικείται από διοικητικό συμβούλιο και τον πρόεδρό του, που είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας. Για τετραετή θητεία συγκροτείται διοικητικό συμβούλιο, το οποίο είναι και τα μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου. Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης έχει τη δική του ταμειακή υπηρεσία και η διαχείριση του γίνεται με δικό του προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων.

Μερικές σημαντικές αρμοδιότητες του Ταμείου είναι:

- Η συμμετοχή σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Η άσκηση της ταμειακής διαχείρισης της Περιφέρειας.
- Η επιβολή, βεβαίωση και είσπραξη τελών, δικαιωμάτων, και εισφορών υπέρ του Ταμείου, ύστερα από έγκριση του Περιφερειακού Συμβουλίου.
- Η σύναψη δανείων για την εκτέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών και την εφαρμογή των προγραμμάτων της Περιφέρειας.
- Η διαχείριση των πιστώσεων του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, χρηματοδοτήσεων φορέων του δημοσίου ή χρηματοδοτήσεων από κοινοτικά προγράμματα και η κατανομή αυτών των πιστώσεων και χρηματοδοτήσεων στους φορείς εκτέλεσης των προγραμμάτων.

Επίσης το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης δεν συμβάλει μόνο στην οικονομική λειτουργία της Περιφέρειας αλλά επιτελεί έργο και όσον αφορά:

- Τον στρατηγικό σχεδιασμό, τη χάραξη, παρακολούθηση και αξιολόγηση της πολιτικής στους τομείς των αρμοδιοτήτων της.
- Την υποστήριξη των υπηρεσιών της Περιφέρειας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.
- Την εκπόνηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, τεχνικοοικονομικών και οργανωτικών μελετών.
- Την εκτέλεση εργασιών, παροχή υπηρεσιών, διεξαγωγή ερευνών και εκπόνηση μελετών και προγραμμάτων για την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση.³¹

Όλες αυτές οι επιτελικές λειτουργίες του Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης αποδεικνύουν πόσο σημαντική είναι η ύπαρξη αυτού του θεσμού είναι για την Περιφέρεια. Με τον Ν.2503/1997, οι Περιφέρειες εξελίσσονται σε μία ενιαία διοικητική μονάδα, αποκτώντας δικές τους υπηρεσίες, δικό τους προσωπικό και προϋπολογισμό. Ο Νόμος καθορίζει την αρμοδιότητα των υπηρεσιών των περιφερειών να ενεργούν μέσα στα διοικητικά όρια των νομών ή της Περιφέρειας.

Σε κάθε Περιφέρεια υπάρχει μια Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας με προϊστάμενο τον Γενικό Διευθυντή της Περιφέρειας. Σε αυτή περιλαμβάνονται όλες

³¹ Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, τόμος Α

οι Διευθύνσεις, τα αυτοτελή ή μη Τμήματα και τα αυτοτελή ή μη Γραφεία της Περιφέρειας. Οι περισσότερες από τις Διευθύνσεις έχουν τοπική αρμοδιότητα ολόκληρη την Περιφέρεια και έδρα τους, αυτήν της Περιφέρειας. Οι Διευθύνσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης και η Διεύθυνση Δασών-Δασαρχεία αποτελούν εξαίρεση.

3.3 Τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) στην Ελλάδα

Μετά την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση ακολούθησε μία μεταβατική περίοδος προσαρμογής της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής και του συστήματος προγραμματισμού στα κοινοτικά δεδομένα, μέχρι την πλήρη ένταξη της χώρας μας στην κοινοτική περιφερειακή πολιτική μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης.

Τα πρώτα κοινοτικά προγράμματα που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα ήταν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ). Η εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, οφείλεται στην τρίτη διεύρυνση της Κοινότητας με την είσοδο της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Η χρονική διάρκεια των ΜΟΠ εκτάθηκε μεταξύ 1986 και 1992, ενώ δαπανήθηκαν 6,6 δις ecu. Από αυτά τα 2,5 δις ecu αναλογούσαν στην Ελλάδα. Το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής των Προγραμμάτων κάλυπτε το σύνολο της Ελληνικής Επικράτειας και τις νότιες περιοχές της Γαλλίας και της Ιταλίας, εξαιρούμενων των μεγάλων αστικών κέντρων των δύο αυτών χωρών. Για την περίπτωση της Ελλάδας, εγκρίθηκαν επτά Προγράμματα, έξι με χωριστή διάσταση, ΜΟΠ Αττικής, Ανατολικής- Κεντρικής Ελλάδας, Μακεδονίας-Θράκης, Αιγαίου, Δυτικής Ελλάδας-Πελοποννήσου, Κρήτης, και ένα με κλαδική, ΜΟΠ Πληροφορικής.

Ο κύριος στόχος των Προγραμμάτων ήταν η βελτίωση της κοινωνικοοικονομικής κατάστασης των νότιων μεσογειακών περιοχών με τον εκσυγχρονισμό της γεωργίας, την ανάπτυξη βιομηχανικών και εμπορικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων, καθώς και την ενίσχυση του τριτογενούς τομέα.

Η σημασία των ΜΟΠ έγκειται στο γεγονός πως η Κοινότητα για πρώτη φορά εφάρμοσε μια ξεχωριστή πολιτική για τις μεσογειακές περιοχές, προσαρμοσμένη στα ιδιαίτερα δομικά τους χαρακτηριστικά και προβλήματα. Η διαπίστωση είναι ότι οι συγκεκριμένες περιοχές αντιμετώπισαν τα μεγαλύτερα προβλήματα και κόστη από τη διαδικασία ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³²

3.4 Συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση των Ο.Τ.Α

Ο θεσμός της διοικητικής αποκέντρωσης κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά με το αρθρ.104 του Συντάγματος του 1925. Θεμελιώδης λίθος της τοπικής

³² Ευρωπαϊκά Χρηματοδοτούμενα Αναπτυξιακά Προγράμματα στην Ελλάδα, δελτίο Υπουργείου Οικονομίας, 2005

αυτοδιοίκησης έγινε το Σύνταγμα του 1952 με το άρθρ. 99. Με το Σύνταγμα αυτό καθιερώνεται ρητά ότι η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην αποκέντρωση και η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών διεξάγεται με καθολική ψηφοφορία. Η οργάνωση της διοίκησης του ίδιου Συντάγματος άρθρ. 101 ορίζει τα ακόλουθα:

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, 2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες και 3. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους. Οι κεντρικές υπηρεσίες, θα έχουν τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων.³³

Λίγο αργότερα το δικτατορικό Σύνταγμα του 1968/1973 περιλαμβάνει διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση, όμως παραμένουν ανενεργές σε όλη την διάρκεια της δικτατορίας αφού το περιεχόμενο τους αναιρούσε ένα από τα πιο σημαντικά στοιχεία της αυτοδιοίκησης, δηλαδή το αιρετό των αρχών της.

Όλα τα προηγούμενα Συντάγματα δηλαδή από το 1821 έως το 1973, ανάλογα με τις πολιτικές συνθήκες της εποχής τους περιελάμβαναν σχετικές ρυθμίσεις για θέματα αποκέντρωσης, χωρίς όμως οι σχετικές συνταγματικές επιλογές να γίνονται πράξη. Οι αποτρεπτικές συνθήκες για τη εφαρμογή αποκεντρωτικών δομών ήταν οι εκάστοτε πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της χώρας καθώς και πιθανόν ο φόβος της ελάττωσης του “πολιτικού βάρους” του διοικητικού κέντρου της χώρας των Αθηνών.

Οι κυριότερες πρόσφατες νομοθεσίες που υλοποιούν τον αποκεντρωτικό χαρακτήρα του διοικητικού συστήματος της Ελλάδας είναι οι εξής: 1622/1986, με τον οποίο έχει εισαχθεί ο θεσμός της Περιφέρειας, 2503/1997 με τον οποίο ρυθμίζονται θέματα οργάνωσης και διοίκησης της Περιφέρειας και 2647/1998, με τον οποίο έχουν μεταβιβαστεί αρμοδιότητες στις Περιφέρειες της χώρας.³⁴

3.4.1 Η περίοδος 1974-1981

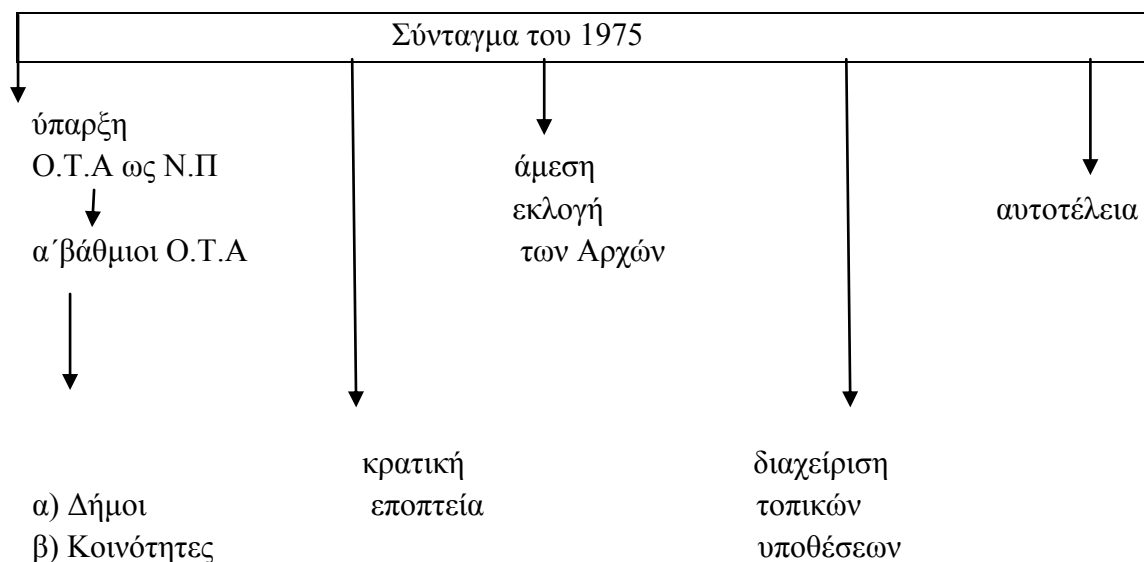
Το Σύνταγμα του 1975 δεν κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση μόνο ως σύστημα κατανομής διοικητικών αρμοδιοτήτων αλλά η άρρηκτη σύνδεσή του με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, που είναι η βάση του πολιτεύματος μας όπως και το κύρος της συνταγματικής του προστασίας υπό το Σύνταγμα αυτό είναι που οριοθετεί ποια είναι η σημαντικότητα του στο πολίτευμα. Αυτό το Σύνταγμα περιέλαβε στο άρθρο 102 λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται σε όλη την έκτασή της και ο νομοθέτης δεν μπορεί να

³³ Περισσότερες πληροφορίες στην ιστοσελίδα www.hellenicparliament.gr

³⁴ Αθανασόπουλος .Κ., Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, τόμος Α, Νέα Έκδοση, Αθήνα 2007

την περιορίσει. Έτσι αποσαφηνίζεται πλήρως ποια θα είναι η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πρώτη βαθμίδα είναι οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη.³⁵ Οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική αυτοτέλεια και οι αρχές αυτών εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία.

Το Σύνταγμα του 1975



Πηγή: Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Μετά την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος του 1967, στο Νόμο, ο οποίος από το θεσμικό νόμο 3200/1955 και μετά είχε καθιερωθεί το βασικό πλαίσιο της κρατικής αποκεντρωμένης Διοικήσεως, επανήλθαν με το Ν.439/1976, τα νομαρχιακά συμβούλια-υπηρεσίες, τα οποία δεν θεωρήθηκαν στοιχεία δευτεροβάθμιας Τ.Α αλλά ως όργανα της κρατικής αποκεντρωμένης Διοικήσεως.

Η μόνη αξιόλογη διαφορά στο όλο σύστημα της τελευταίας σε επίπεδο Νομού πριν και μετά τη δικτατορία του 1967 αφορά στο πρόσωπο του νομάρχη. Ο Ν.266/1976 εγκαθίδρυσε το θεσμό του «ημινόμιμου» νομάρχη, του νομάρχη δηλαδή που διέθετε μονιμότητα κατά τη διάρκεια μόνο της χρονικά περιορισμένης θητείας του. Αυτή η κατάσταση ίσχυσε μέχρι το 1981. Κατά τα έτη 1974-1981, εκτός της ανωτέρου μεταρρυθμίσεως που αφορούσε στο καθεστώς της υπηρεσιακής καταστάσεως των νομαρχών, έγιναν και κάποιες δειλές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο χώρο της νομαρχιακής Διοικήσεως.

³⁵ Ε. Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Εν συγκρίσει προς τη σχετική αδράνεια, η οποία παρατηρείται κατά το χρονικό διάστημα 1974-1981 όσον αφορά τα θέματα της κρατικής αποκεντρωμένης Διοικήσεως σε νομαρχιακό επίπεδο, το χρονικό διάστημα μετά το 1981 σηματοδοτήθηκε από σημαντικές νομοθετικές μεταβολές στα θέματα αυτά.

3.4.2 Η περίοδος 1982-1994

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 είχε γίνει κατανοητό πως δεν ήταν αποτελεσματική η εφαρμογή των σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης αν συνεχιζόταν ο κατακερματισμός και η πολυμορφία των κρατικών υπηρεσιών στην περιφέρεια αν δεν δημιουργούνταν μια νέα διοικητική διαίρεση της χώρας σε ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές που θα παρείχαν τα εχέγγυα για αποδοτικό σχεδιασμό περιφερειακής ανάπτυξης.

N. 1235/1982

Με το Ν.1235/1982 όσον αφορά τη σύνθεση των νομαρχιακών συμβουλίων, έπαυσαν να συμμετέχουν σε αυτά οι υπηρεσιακοί παράγοντες, οι οποίοι προηγουμένως κυριαρχούσαν στους κόλπους τους. Η πλειοψηφία των μελών των νομαρχιακών συμβουλίων άνηκε, σύμφωνα πάντα με το Ν.1235/1982 στους εκλεγμένους εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Η καινοτομία την οποία εισήγαγε ο νόμος αυτός συνίστατο στο γεγονός ότι εξόπλισε τα νομαρχιακά συμβούλια με αποφασιστικές αρμοδιότητες, παράλληλα όμως τα νομαρχιακά συμβούλια του Ν.1235/1982 εξακολουθούσαν να έχουν και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, όπως και υπό το καθεστώς του Ν.3200/1955.

Η μεταρρυθμιστική εμβέλεια του νόμου αυτού επεκτάθηκε και στους νομάρχες.

Με το Ν.1622/86 εμφανίζεται στο προσκήνιο η δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης όπως προέβλεπε και το Σύνταγμα και ονομάζεται Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και αυτό γιατί η κυριαρχία της εκτείνεται στον εδαφικό χώρο όλων των ΟΤΑ ενός Νομού.

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των οποίων η πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι άλλες βαθμίδες ορίζονται με τον νόμο. 2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης απολαμβάνουν διοικητικής αυτοτέλειας. Οι αρχές αυτών εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. 3. Διά νόμου μπορεί να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι Σύνδεσμοι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης για εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών, διοικούμενοι από

συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε Δήμου ή Κοινότητας. 4. Δία νόμου γίνεται να προβλεφθεί στην διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας συμμετοχή αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης μέχρι του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών. 5. Το Κράτος ασκεί εποπτεία στους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά δεν εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους. 6. Το Κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, για την εκπλήρωση της αποστολής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νόμος ορίζει τα της αποδόσεως και κατανομής για αυτά που καθορίζονται από τους εισπραττόμενους φόρους.³⁶

Το άρθρο δε 19, του Ν.1622/1986 όριζε ότι οι Ν.Α είχαν ως αποστολή «την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων». Ωστόσο, ο Ν.1622/1986 δεν ακολούθησε το παράδειγμα του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και δεν επανεπιβεβαίωσε «ρητά την συνταγματική επιταγή για την ανάληψη όλων των τοπικών ‘νομαρχιακών’ υποθέσεων από τους νέους ΟΤΑ».

Με την έκδοση του Π.Δ. 51/1987, η ελληνική επικράτεια διαιρέθηκε σε δεκατρείς Περιφέρειες. Οι Περιφέρειες καθορίστηκαν με βάση γεωγραφικές ενότητες μεγαλύτερες του νομού. Η Περιφέρεια από την άποψη αυτή, διαθέτει όρια, έκταση μέσα στα πλαίσια των ορίων της, πληθυσμό και έδρα. Ο βασικός στόχος της σύστασης των δεκατριών Περιφερειών ήταν η ανάπτυξη της χώρας διαμέσου του σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης.³⁷

Οργάνωση Περιφερειών

Με βάση το άρθρο 61 του Ν1622/86, καθώς και το Προεδρικό Διάταγμα 51/1987, η χώρα διαιρείται σε 13 Περιφέρειες ως εξής:

1. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, με έδρα την Κομοτηνή
2. Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα την Θεσσαλονίκη
3. Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα την Κοζάνη
4. Ηπείρου, με έδρα τα Ιωάννινα
5. Θεσσαλίας, με έδρα τη Λάρισα
6. Ιονίων Νήσων, με έδρα την Κέρκυρα
7. Δυτικής Ελλάδας, με έδρα την Πάτρα
8. Στερεάς Ελλάδας, με έδρα τη Λαμία
9. Αττικής, με έδρα την Αθήνα

³⁶ Κ. Αθανασόπουλος, Θεσμικό πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Νέα έκδοση, Αθήνα, 2007

³⁷ Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2004

10. Πελοποννήσου, με έδρα την Τρίπολη
11. Βορείου Αιγαίου, με έδρα την Μυτιλήνη
12. Νοτίου Αιγαίου, με έδρα την Ερμούπολη, και
13. Κρήτης, με έδρα το Ηράκλειο

Έτσι στο μετά το 1987 χρονικό διάστημα, ο επόμενος νόμος που μεταρρυθμιζε και βελτίωνε, μεταξύ άλλων, ορισμένες διατάξεις του νόμου 1622 για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ήταν ο Ν.1832/1989. Από τις ρυθμίσεις του νέου αυτού νόμου, άξιος προσοχής ήταν η παρ. 1 του άρθρου 32, σύμφωνα με την οποία ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου ήταν πλέον «αυτόματα» και πρόεδρος της νομαρχιακής επιτροπής, καθώς επίσης η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 32 σχετικά με την ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση για τις αρμοδιότητες που μεταβιβάζονταν στους νομαρχιακούς Ο.Τ.Α. Σχετικά με τις ρυθμίσεις του Ν.1878/1990, αξίζει να μνημονευθεί εκείνη η οποία προέβλεπε τη δυνατότητα καθορισμού περισσότερων Ν.Α στην εδαφική περιφέρεια κάθε Νομού.

Τελικά, μετά την κυβερνητική αλλαγή που προέκυψε στην χώρα μας από τις πρόωρες εκλογές του Οκτωβρίου 1993, υπήρξε πολιτική βούληση να λειτουργήσει επιτέλους ο θεσμός της δευτεροβάθμιας Τ.Α στην χώρα μας. Έτσι κατ' εφαρμογή της διατάξεως του άρθρου 3 του Ν.1900/1990, τον Οκτώβριο του 1994 διενεργήθηκαν οι πρώτες εκλογές για την ανάδειξη των μελών των νομαρχιακών συμβουλίων, αφού όμως προηγουμένως το θεσμικό πλαίσιο της δευτεροβάθμιας Τ.Α είχε τελείως αναμορφωθεί με τους Ν.2218/1994 και 2240/1994, οι οποίοι παρουσίαζαν σημαντικές διαφορές σε σχέση προς τους Ν.1622/1986 και 1878/1990.

3.4.3 Η περίοδος 1994- 1999

Οι Ν.2218/1994 και 2240/1994, καθώς και μια σειρά μεταγενέστερων νόμων, συνιστούν το ισχύον καθεστώς της δευτεροβάθμιας Τ.Α στη χώρα μας.

Ο νόμος 2218/1994 και 2240/1994

Τη σύσταση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας προέβλεπε ο νόμος 2218/94 άρθρ.1. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση επανιδρύθηκε με τους νόμους 2218 και 2240 του 1994, τροποποιήθηκε με μια σειρά μεταγενέστερων νομοθετημάτων και κωδικοποιήθηκε με το Π.Δ 30/1996. Με τις διατάξεις του νόμου αυτού θέτονται τρεις θεμελιακοί κανόνες:

1. Ως επίπεδο δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Σκοπός αυτών η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους
2. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.
3. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δεν ασκούν εποπτεία στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν θίγουν τις αρμοδιότητες τους και δεν υφίσταται μεταξύ των δύο βαθμών ιεραρχική σχέση.³⁸

Τα όργανα:

Τα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ορίζονται να είναι το νομαρχιακό συμβούλιο, οι νομαρχιακές επιτροπές και ο νομάρχης, ο οποίος καθίσταται όργανο της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και μόνο. Όσον αφορά τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και η θητεία τους είναι τετραετή, και ο αριθμός τους είναι ανάλογος με τον πληθυσμό της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Οι νομαρχιακές επιτροπές είναι όργανα τόσο εκτελεστικά όσο και γνωμοδοτικά. Ο νόμος 2216/94 προβλέπει τη δυνατότητα συγκρότησης περισσότερων από μία νομαρχιακών επιτροπών. Από 3 έως 6 ανάλογα με το πόσα είναι τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου και σύμφωνα με πόσες αποφασίζουν τα ίδια τα συμβούλια ότι χρειάζονται.

Ο Νομάρχης ως το εκτελεστικό όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου ορίζει τους Προέδρους των νομαρχιακών επιτροπών. Το δικαίωμα χωρίς περιορισμούς αυτό του Νομάρχη, είναι απόλυτα σύμφωνο με την κοινή αντίληψη και το γενικό πνεύμα του θεσμού, ότι την κύρια ευθύνη για την πορεία των υποθέσεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης την έχει ο ίδιος.

Με την ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων άλλαξε το διοικητικό τοπίο στην Ελλάδα αφού η Περιφέρεια αποτελεί πλέον την κύρια αποκεντρωμένη κρατική μονάδα, ενώ η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι αυτοδιοικούμενο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και αποφασιστική κατά τόπο αρμοδιότητα.

Ο Νόμος 2539/1997

Το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας

Εκείνο που κατεξοχήν χαρακτηρίζει το νέο νόμο είναι η ριζική αναμόρφωση του χάρτη της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Μεταβολές στον χάρτη της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης επέφερε ο νόμος για τις συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων. Με τον Ν.2539/1997, οι υπάρχουσες κοινότητες καταργούνται στην συντριπτική πλειοψηφία τους, στη θέση τους δε δημιουργούνται δήμοι με ευρεία

³⁸ Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2004

εδαφική περιφέρεια. Από τις 5318 Κοινότητες και τους 457 Δήμους που λειτουργούν έως την 31-12-1998, γίνονται 900 οι Δήμοι και 133 οι Κοινότητες που προέρχονται από το πρόγραμμα των αναγκαστικών συνενώσεων, το λεγόμενο πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας». Η συνένωση αυτή είχε επιχειρηθεί κατ' επανάληψη, ανεπιτυχώς με πρώτη «απόπειρα» τις ρυθμίσεις του Νόμου περί συστάσεως των Δήμων της 27-12-1833. Κατά τη σύγχρονη περίοδο το πρώτο σχετικό νομοθέτημα ήταν ο Ν.1416/1984 και ο μετέπειτα Ν.1622/1986.³⁹ Με αυτόν τον Νόμο επιτυγχάνεται η κατοχύρωση ενός ενιαίου κέντρου διοίκησης των υπηρεσιών των διάσπαρτων Κοινοτήτων στους νέους Δήμους με πιο αποτελεσματική οργάνωση και διαχείριση των λειτουργιών του μέσω της δημιουργίας ισχυρών πολιτικών οργάνων, για την καλύτερη άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων που αφορούν τις τοπικές υποθέσεις σε δημοτικό επίπεδο. Επίσης, μέσω της σύστασης τοπικών πολιτικών οργάνων στο επίπεδο κάθε συνενωμένου ΟΤΑ, κατοχυρώνεται η αμεσότερη και δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών, και η παροχή υπηρεσιών στους πολίτες των πρώην Κοινοτήτων.⁴⁰ Η περιφέρεια και η ονομασία κάθε νομαρχιακής αυτοδιοίκησης συμπίπτει. Αργότερα, με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 κατοχυρώνονται ρητά δυο βαθμοί Αυτοδιοίκησης η πρωτοβάθμια και η δευτεροβάθμια. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι άλλες βαθμίδες ορίζονται με νόμο.

Οι αλλαγές που γίνονται είναι οι εξής:⁴¹

Πρώτον, κατοχυρώνονται πλέον συνταγματικά δύο βαθμοί αντί του ενός, χωρίς να αναφέρονται ρητά ούτε οι δήμοι και οι κοινότητες, για τους ΟΤΑ του πρώτου βαθμού αλλά ούτε και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση για τους ΟΤΑ του δεύτερου βαθμού.

Δεύτερον, η κατοχύρωση αυτή είναι περιοριστική. Ο κοινός νομοθέτης δεν έχει πλέον την δυνατότητα να προσθέσει επιπλέον βαθμό, με αποτέλεσμα να αποκλείεται πλέον κάθε προοπτική μελλοντικής καθιέρωσης της τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Οι αλλαγές αυτές σκοπό έχουν το συνταγματικό πλαίσιο να είναι ανοιχτό στις εξελίξεις αλλά και να αποτρέπει τυχόν μελλοντικά επικίνδυνα πειράματα. Η εφαρμογή της διοικητικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα συνδέθηκε πάντοτε με την επέκταση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων των νομαρχών και των γενικών διοικήτων. Η ισχύουσα νομοθεσία προβλέπει διοικητική αποκέντρωση δυο βαθμών και συγκεκριμένα την νομαρχιακή και την περιφερειακή αποκέντρωση.

Ο Ν.2539/1997 επιχείρησε τη ριζική αναδιάρθρωση του συστήματος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας με την αναγκαστική συγχώνευση υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων, όμως ο Νόμος έτυχε πολλών αμφισβητήσεων και τέθηκε θέμα αντισυνταγματικότητας του, το οποίο εκδικάστηκε κατά πολλούς από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η αναθεώρηση του άρθρου 102 του Συντάγματος το

³⁹ Κ.Αθανασόπουλος, Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Β, Νέα Έκδοση, Αθήνα, 2008

⁴⁰ Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, τόμος Α

⁴¹ Περισσότερες πληροφορίες στην ιστοσελίδα www.kedke.eu

2001 έλυσε τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν κατά την πραγματοποίηση του νόμου αυτού.⁴²

Ο Ν.2647/1998

Με το νόμο αυτό δεν διευρύνθηκε μόνο ο κύκλος των υποθέσεων, οι οποίες υπάγονται στις αρμοδιότητες των Ν.Α, αλλά ότι με άλλες διατάξεις του ίδιου νόμου, εμπλουτίστηκαν οι αρμοδιότητες των Περιφερειών της χώρας, όπως και μεταφέρθηκαν επιπλέον αρμοδιότητες των Περιφερειών της χώρας, όπως και μεταφέρθηκαν επιπλέον αρμοδιότητες στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α της τελευταίας.

Ειδικότερα, σχετικά με τις αρμοδιότητες, οι οποίες περιήλθαν στις Ν.Α με βάση το Ν.2647/1998, αυτές περιγράφονται λεπτομερώς στη διάταξη του άρθρου αυτού 2 του νόμου αυτού. Με το άρθρο αυτό, μεταβιβάστηκαν στους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α αρμοδιότητες των Υπουργείων Ανάπτυξης, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Υγείας και Πρόνοιας, Μεταφορών και Επικοινωνιών και Δημόσιας Τάξης. Επίσης στις Περιφέρειες μεταβιβάζεται επιπλέον μία σειρά αρμοδιοτήτων που ασκούνται σε συναρμοδιότητα κατά περίπτωση, από τους Υπουργούς Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Γεωργίας, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και Πρόνοιας, Εμπορικής Ναυτιλίας και Μεταφορών και Επικοινωνιών.

Ο Ν.2738/1999

Με το νόμο αυτό, και ειδικότερα με τη διάταξη της παρ.17 του άρθρου 28 του τελευταίου, καταργήθηκαν, ρυθμίσεις οι οποίες εμπεριέχονταν στην παρ.6 του άρθρου 10 του Ν.2503/1997 και οι οποίες καθιστούσαν, μεταξύ άλλων, τις Ν.Α. αρμόδιες για θέματα σχετικά με τους λιμένες της χώρας.

Στη θέση των ρυθμίσεων αυτών, ο Ν.2738/1999 περιέλαβε για τα ίδια θέματα νέες διατάξεις.⁴³

3.4.3 Η περίοδος 2000 έως σήμερα

Ακολουθούν και νέες μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων σε τομείς Μικρό-Μεσαίων Επιχειρήσεων, της Υγείας, της Γεωργίας, της Πολεοδομίας, τους Παλιννοστούντες-Ομογενείς, στα Κέντρα Διάγνωσης, Αξιολόγησης και Υποστήριξης (Κ.Δ.Α.Υ) των ατόμων με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες, στο Πρόγραμμα Πολιτεία, την υπαίθρια διαφήμιση, σε θέματα ισότητας, Θέματα Εθνικών Κληροδοτημάτων, σε θέματα

⁴² Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2004

⁴³ Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα, 2004

απασχόλησης, σε θέματα αιγιαλού, παραλίας, τουρισμός, αυθαίρετα, άδεια αθλητικών εγκαταστάσεων και τελέσεως αγώνων.⁴⁴

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων συνεχίστηκε και τα επόμενα χρόνια μέχρι σήμερα και οδήγησε σε ενίσχυση του αποκεντρωτικού κεκτημένου. Παρόλα αυτά δεν υπήρξε κάποια μεταβολή του θεσμικού πλαισίου και της οργανωτικής διάρθρωσης του θεσμού της Περιφέρειας.

Ο Ν.3463/2006

Μεταβολή σε τέτοιο επίπεδο επέφερε ο Νόμος 3463/2006, ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, ο οποίος μεταξύ άλλων, συστηματοποίησε τις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων, ενίσχυσε την αποκέντρωση και περιόρισε την κρατική εποπτεία που ασκείται στις πράξεις των Δήμων και Κοινοτήτων από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Με αυτόν τον νόμο εξειδικεύεται το σύστημα εποπτείας των Ο.Τ.Α. όπως αυτός κατοχυρώθηκε συνταγματικά με την Αναθεώρηση του 2001. Στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας μόνο οι αποφάσεις των παρακάτω οργάνων:

- ο Του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου
- ο Της Δημαρχιακής Επιτροπής
- ο Των οργάνων διοίκησης Ιδρύματος
- ο Των οργάνων διοίκησης δημοτικού ή κοινοτικού Ν.Π.Δ.Δ
- ο Των οργάνων διοίκησης Συνδέσμου

που αφορούν τον κύκλο των θεμάτων που αναφέρονται περιοριστικά στο άρθρο 149 ΔΚΚ. Δεν αποστέλλονται δηλαδή για έλεγχο νομιμότητας οι πράξεις των συλλογικών οργάνων που δεν αναφέρονται στο άρθρο 149 και οι πράξεις των μονομελών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσφύγει στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Κοινοτήτων, των τοπικών διαμερισμάτων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των Συνδέσμων, για λόγους νομιμότητας μέσα σε προθεσμία δέκα ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή από την κοινοποίηση της ή αφότου έλαβε γνώση αυτής.

⁴⁴Βλ. Ν2790/2000, 2831/2000, 2831/2000, 2839/2000, 2837/2000, 2874/2000, 2889/2001, 2963/2001, 2971/2001, 3010/2002, 3013/2002, 3044/2002, 3057/2002, 3074/2002, 3109/2003, 3153/2003, 3172/2003, Π.Δ. 9/2000, 20/2000, 313/2001, 60/2002, 61/2002, 62/2002, 63/2002, 65/2002

Με την εγκύκλιο 1/2010 του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης γνωστοποιήθηκε στις Περιφέρειες ότι τροποποιείται η σύνδεση της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 ΔΚΚ με τον νόμο 3812/ 2009.

Τα τελευταία τριάντα χρόνια πολύ έντονες ήταν οι προσπάθειες για την απομάκρυνση και την υπέρβαση από τον συγκεντρωτισμό σε ποιο αποκεντρωτικές δομές συστημάτων στην Ελλάδα. Θεαματική ήταν η αναβάθμιση της θέσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικό-διοικητικό σύστημα της Χώρας, με την μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση και τις περιφερειακές υπηρεσίες, με πολύ σημαντικές αλλαγές, όπως η καθιέρωση της κρατικής περιφέρειας, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και του Καποδίστρια και η καθιέρωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ).

Το εν λόγω μεταρρυθμιστικό εγχείρημα δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, έτσι ώστε τα πολιτικά όργανα να αποκτήσουν επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Η απόπειρα αυτή υστέρησε ως προς τα στοιχεία εκείνα, τα οποία, μαζί με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους Δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης.

Οι Καποδιστριακοί Δήμοι δημιουργήθηκαν χωρίς τη διασφάλιση των δομών και διαδικασιών εσωτερικής τους αποκέντρωσης. Τα προβλεπόμενα «Τοπικά Συμβούλια» παρέμειναν αδρανή, χωρίς αρμοδιότητες και πόρους, χωρίς τοπικό πρόγραμμα δράσης, χωρίς ουσιαστική θεσμική λειτουργία, ώστε να διασφαλίζεται η συμμετοχή και έκφραση των πολιτών. Πολλοί αιρετοί των Καποδιστριακών Δήμων επέδειξαν έλλειμμα ωριμότητας, πνεύμα τοπικισμού και μικροπολιτικής και δεν κατόρθωσαν να υπερβούν τη λογική της υπεροχής της έδρας του Δήμου, που συνήθως ήταν το ισχυρότερο πληθυσμιακά, άρα σε ψήφους, οικιστικού κέντρο.⁴⁵

Δώδεκα χρόνια μετά το εγχείρημα του “Καποδίστρια”, της πρώτης μεταρρύθμισης στους δήμους, η τοπική αυτοδιοίκηση περνά στην εποχή του «Καλλικράτη». «Καλλικράτης» είναι η ονομασία του Προγράμματος για τη «νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης».

⁴⁵ Σεραφείμ Πολύζος, 16(4):63-96, «Μια πρόταση για τη Νέα Διοικητική Διαίρεση του Ν.Καρδίτσας», 2010

Κεφάλαιο 4

Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

4.1 Διοικητική και Χωροταξική Αναδιάρθρωση

Το Πρόγραμμα αυτό, για πρώτη φορά, διακρίνεται από μία συνολική, συστηματική προσέγγιση όλων των βαθμίδων της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Οι αλλαγές επικεντρώνονται στις συντονισμένες παρεμβάσεις στο σύνολο της αρχιτεκτονικής, με την συγκρότηση ενός νέου οικοδομήματος που τονίζει την συνάρθρωση, τη συνεργασία και την αλληλεξάρτηση των επιπέδων κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Με τη νέα μορφή Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης το ελληνικό κράτος εγκαταλείπει τα συγκεντρωτικά του στοιχεία, αποκεντρώνεται και αποκτά χαρακτηριστικά όπως ευελξία, αποτελεσματικότητα και αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη.

Η οργανωτική αναδιάρθρωση σε συνδυασμό με τη λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, έχει καταστεί ένα ώριμο ζήτημα σε ένα πλαίσιο μιας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής θεώρησης, που έχει την αφετηρία του από την ανάγκη ριζικών μετασχηματισμών στο εθνικό κράτος και συμπεριλαμβάνει τόσο την περαιτέρω αναδιάταξη του πρώτου βαθμού όσο και την καθιέρωση μητροπολιτικής και νησιώτικής αυτοδιοίκησης. Το συνταγματικό πλαίσιο που προέκυψε μετά την αναθεώρηση του 2001 είναι η αφετηρία που δρομολογήθηκε μια τέτοια θεσμική τομή, η οποία προσανατολίστηκε στην διαμόρφωση νέων ευρύτερων αυτοδιοικητικών ενοτήτων, με χαρακτήρα περιφερειακό και με στόχο την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής με ευρωπαϊκά δεδομένα.

Επιβάλλεται έτσι, μια καλά προετοιμασμένη, πρόσφορη και ριζική αναδιάρθρωση του αυτοδιοικητικού ελληνικού συστήματος, μέσω της καθιέρωσης νέων ΟΤΑ περιφερειακού επιπέδου, με χωρική αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού και αναδιορίθηση των αρμοδιοτήτων του δεύτερου βαθμού και αναδιορίθηση των αρμοδιοτήτων του, που θα τελεί βέβαια σε συνάρτηση και με την τελική διαμόρφωση του πρώτου βαθμού αλλά και με ευρύτερες αλλαγές που θα διασφαλίζουν τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια του συστήματος.

Η ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης της Ελλάδας περιλαμβάνει όχι μόνο τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης, που συγκροτούν οι Δήμοι, αλλά και το δεύτερο βαθμό που συγκροτούν οι Περιφέρειες, καθώς και την κρατική αποκέντρωση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Διοικείται από δήμαρχο και δημοτικό συμβούλιο που εκλέγονται κάθε 5 έτη με καθολική ψηφοφορία ανάμεσα στους δημότες και τους μόνιμους κατοίκους. Κάθε δήμος χωρίζεται επίσης σε διαμερίσματα με την επίσημη ονομασία «δημοτικές ενότητες» και αυτές με τη

σειρά τους σε «κοινότητες». Οι δημοτικές ενότητες διαθέτουν δικά τους συμβούλια, ο ρόλος αυτών όμως είναι κατά βάση συμβουλευτικός και δεν μπορούν να λάβουν αποφάσεις. Δευτεροβάθμιος ΟΤΑ θα είναι η περιφέρεια, η οποία αντιστοιχεί σε μία ευρεία γεωγραφική περιοχή της χώρας. Διοικείται από περιφερειάρχη και περιφερειακό συμβούλιο που εκλέγονται κάθε 5 έτη με καθολική ψηφοφορία ανάμεσα στους δημότες και τους μόνιμους κατοίκους των δήμων που υπάγονται στην περιφέρεια. Κάθε περιφέρεια διαιρείται σε «περιφερειακές ενότητες», οι οποίες (με εξαίρεση τα νησιά του Αιγαίου) συμπίπτουν με τους νομούς. Κάθε περιφερειακή ενότητα διαθέτει δικό της αντιπεριφερειάρχη που διορίζεται από τον περιφερειάρχη. Δύο ή περισσότερες περιφέρειες θα συγκροτούν έναν τρίτο βαθμό, την αποκεντρωμένη διοίκηση. Αυτή δεν αποτελεί θεσμό αυτοδιοίκησης, αφού ο επικεφαλής της, δηλαδή ο γενικός γραμματέας διορίζεται από την κυβέρνηση και συγκεντρώνει όλες τις αποφασιστικές αρμοδιότητες, το δε συμβούλιό της, στο οποίο συμμετέχουν οι οικείοι περιφερειάρχες και εκπρόσωποι των τοπικών ενώσεων δήμων, έχει κυρίως συμβουλευτικό χαρακτήρα. Εξαίρεση σε όλα τα παραπάνω αποτελεί το Άγιο Όρος, το οποίο αποτελεί μεν ελληνικό έδαφος, αλλά αυτοδιοικείται με τους δικούς του θεσμούς βάσει του Καταστατικού Χάρτη του 1924.⁴⁶⁴⁷

Η σύνθεση του Προγράμματος του «Καλλικράτη», αποτελείται από τέσσερα μέρη.

4.2 Τα τέσσερα μέρη του προγράμματος «Καλλικράτης»

4.2.1 Η θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης

Αυτό είναι το αντικείμενο του πρώτου μέρους του Προγράμματος στο οποίο ορίζεται από το Σύνταγμα δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης οι Δήμοι που είναι ο πρώτος βαθμός και οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις ο δεύτερος βαθμός. Έτσι καταργείται ο θεσμός του νομού. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που έχουν καταργηθεί, εντάσσονται στις 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, τα όρια των οποίων είναι τα ίδια με αυτά των καταργούμενων διοικητικών περιφερειών. Οι 13 αυτές Περιφέρειες, θα έχουν διευρυμένες αρμοδιότητες καθώς και την ευθύνη διαχείρισης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ). Όργανα της Περιφέρειας είναι ο αιρετός Περιφερειάρχης, οι Αντιπεριφερειάρχες και η Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία συγκροτείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Δύο

⁴⁶ Βλ. Παράρτημα

⁴⁷ Περισσότερες πληροφορίες στο www.ypes.gr

καινούργια Συμβούλια είναι αυτά της Περιφερειακής Επιτροπής και του «Περιφερειακού Συνηγόρου του Πολίτη και την Επιχείρηση». ⁴⁸

Το Σύστημα Περιφερειακής Διακυβέρνησης

Ο **άμεσα αιρετός Περιφερειάρχης** ασκεί τις καταστατικές και τις εκτελεστικές αρμοδιότητές του, συνεργαζόμενος με την Περιφερειακή Επιτροπή στην οποία συμμετέχουν και οι Αντιπεριφερειάρχες. Ρόλος του, ο συντονισμός των δράσεων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Από τη στιγμή που θα αναλάβει τα καθήκοντά του παρουσιάζει τις προγραμματικές του δηλώσεις, οι οποίες θα εγκριθούν από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

Οι **Αντιπεριφερειάρχες** επιλέγονται από τον Περιφερειάρχη μεταξύ των περιφερειακών συμβουλίων. Η διάκρισή τους γίνεται σε θεματικούς και τοπικούς.

Οι **τοπικοί Αντιπεριφερειάρχες** είναι αρμόδιοι για συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, που ταυτίζονται με τις τέως Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα, τα οποία, όπου χρειάζεται ανασχεδιάζονται. Οι Αντιπεριφερειάρχες επιλέγονται μεταξύ των περιφερειακών συμβούλων που εκλέγονται στην αντίστοιχη περιοχή.

Η **Εκτελεστική Επιτροπή**, είναι το συλλογικό επιχειρησιακό-εκτελεστικό όργανο στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις. Αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Στις συνεδριάσεις συμμετέχει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Οι αρμοδιότητες της Εκτελεστικής Επιτροπής που αφορούν τον περιφερειακό προγραμματισμό, ως συλλογικό όργανο είναι ενδεικτικά:

- Η ευθύνη για την κατάρτιση και την υλοποίηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, το οποίο εισηγείται στο Περιφερειακό Συμβούλιο.
- Την κατάρτιση και εισήγηση στο Περιφερειακό Συμβούλιο του Τεχνικού Προγράμματος της Περιφέρειας και την ευθύνη για την υλοποίησή του.
- Την εναρμόνιση των προτάσεων των υπηρεσιών της περιφέρειας ως προς τον προϋπολογισμό και την υποβολή σχετικής γνώμης προς τη Περιφερειακή Επιτροπή, προς την κατάρτιση του προϋπολογισμού.
- Την υποβολή προς το Περιφερειακό Συμβούλιο, ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων.
- Την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού.

⁴⁸ Ν.Κόνσολας, Άρθρο ,«Πρόγραμμα Καλλικράτης», Διοικητική και Χωροταξική Αναδιάρθρωση,2010

Το περιφερειακό Συμβούλιο

Το περιφερειακό Συμβούλιο, είναι το βασικό όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, με σημαντικό επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο. Ενισχύονται οι Επιτροπές του Περιφερειακού Συμβουλίου, οι οποίες έχουν ανάλογη προς το Περιφερειακό Συμβούλιο σύνθεση.

Η Περιφερειακή Επιτροπή

Το ρόλο και τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Επιτροπής αναλαμβάνει η Περιφερειακή Επιτροπή. Καθιερώνεται η αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης, ενώ παράλληλα ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός της ρόλος ως προς τα οικονομικά της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Η Περιφερειακή Επιτροπή,, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον κανονισμό λειτουργίας της, ενημερώνεται ως προς τη εποπτεία των οικονομικών και της διαχείρισης της περιφέρειας από τις υπηρεσίες και τα αιρετά εκτελεστικά όργανα της περιφέρειας. Μία από τις αρμοδιότητες της είναι η κατάρτιση εισηγήσεων και εκθέσεων προς το Περιφερειακό Συμβούλιο για τα εξής:

- Για την υλοποίηση του προϋπολογισμού, την υποβολή σχετικής τριμηνιαίας έκθεσης προς το Περιφερειακό Συμβούλιο στην οποία πρέπει να καταχωρούνται τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας. Η έκθεση αυτή καθώς και κάθε πράξη των οργάνων της περιφέρειας, πρέπει υποχρεωτικά να δημοσιεύεται και στο διαδίκτυο.
- Για την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας

Σε αυτό το Συμβούλιο, συμμετέχουν, εκτός από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες καθώς και τους επικεφαλής των περιφερειακών παρατάξεων, οι δήμαρχοι των Δήμων της Περιφέρειας, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, οργανώσεων εργοδοτών, εργαζομένων και επαγγελματικών συλλόγων κ.α. Το Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας, συνεδριάζει υποχρεωτικά πριν από την έγκριση του ετήσιου προγράμματος και συγκροτείται με απόφαση του Περιφερειάρχη. Εκπονείται Οδικός Χάρτης Λήψης Απόφασης, ο οποίος περιλαμβάνει όλα τα στάδια και το περιεχόμενο των σχετικών διαδικασιών. Μέσω του Συμβουλίου επιτυγχάνεται η αναγκαία θεσμική επικοινωνία για θέματα συντονισμού και προγραμματισμού μεταξύ δήμων και περιφέρειας.

Περιφερειακός Συνήγορος για τον Πολίτη και την Επιχείρηση

Ο θεσμός αυτός κατοχυρώνεται για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στο επίπεδο της περιφέρειας, το οποίο αναλαμβάνει την ευθύνη διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών-συναλλασσόμενων με την περιφέρεια και τη διοίκηση της περιφέρειας, με στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Είναι ένας νέος θεσμός, καθαρά τοπικός ο οποίος συμβάλλει στην βελτίωση της περιφερειακής διοίκησης και των σχέσεων της με τους πολίτες, αποσυμφορίζοντας τους αιρετούς από τον φόρτο που προκαλούν σχετικά αιτήματα από την πλευρά των πολιτών.

Ο Περιφερειακός Συνήγορος συντάσσει ειδική ετήσια έκθεση, η οποία παρουσιάζεται σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του Περιφερειακού Συμβουλίου και αναρτάται στο διαδίκτυο. Ο Περιφερειακός Συνήγορος υπάγεται στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη.⁴⁹

4.2.2 Δομική και λειτουργική επαναθεμελίωση των Δήμων

Στο δεύτερο μέρος προσδιορίζεται η «δομική και λειτουργική επαναθεμελίωση των Δήμων. Λιγότεροι και ισχυρότεροι Δήμοι, οι οποίοι χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά κριτήρια, για να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιούν την σύγχρονη τεχνολογία και μεθόδους διοίκησης και να μπορούν να αναλάβουν διευρυμένες αρμοδιότητες ιδίως από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στους τομείς. Μειώνονται ο αριθμός των Δήμων από 1034 σε 370. Τα δημοτικά ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ από 6000 γίνονται 2000. Ο νέος Δήμος έχει ως όργανα τον Δήμαρχο, τους τομεακούς και τοπικούς Αντιδημάρχους και τα υπόλοιπα όργανα ορίζονται από την ισχύουσα νομοθεσία. Ένα σημαντικό σημείο του προγράμματος είναι ότι τα κριτήρια συνένωσης των Δήμων είναι πληθυσμιακά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά και χωροταξικά.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων επεκτείνονται και αποκτούν υπηρεσιακές μονάδες που ανταποκρίνονται στο σύνολο των τομέων δραστηριότητας τους. Έτσι, η συγκρότησή τους σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, διευκολύνει την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος ικανοποιώντας δύο σκοπούς. Πρώτον, οι Δήμοι να αποτελούν ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και δεύτερον, να εξελίσσονται σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, όσον αφορά την καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητα της.

⁴⁹ Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης, «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010,περισσότερες πληροφορίες www.opengov.gr

Ειδική πρόβλεψη υπάρχει για τις νησιωτικές περιοχές στη βάση της αρχής για κάθε νησί να αντιστοιχεί ένας Δήμος, εκτός από κάποιες εξαιρέσεις. Αναλογικά με τον ίδιο τρόπο λαμβάνονται υπόψη οι ειδικές ανάγκες των ορεινών δήμων.

4.2.3 Η αποκεντρωμένη Κρατική Διοίκηση

Στο τρίτο μέρος γίνεται αναφορά στην «Αποκεντρωμένη Κρατική Διοίκηση». Η μετατροπή των υφιστάμενων περιφερειών σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης δημιουργεί την ανάγκη δημιουργίας νέων αποκεντρωμένων δομών κρατικής διοίκησης. Με τις επτά αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις εξασφαλίζονται ισχυρές διοικητικές ενότητες στην περιφέρεια και αποκεντρώνεται περισσότερο η κρατική λειτουργία. Η κρατικά αποκεντρωμένη διοίκηση οργανώνεται σε επίπεδο ευρύτερων χωρικών ενοτήτων, τις Γενικές Διοικήσεις, οι οποίες δραστηριοποιούνται με βάση λειτουργικά και αναπτυξιακά κριτήρια, στις απαιτήσεις της εδαφικής, κοινωνικής και οικονομικής συνοχής και προάγουν τη συνολική ανταγωνιστικότητα του χώρα. Στη θέση των σημερινών 13 Διοικητικών Περιφερειών συγκροτούνται έως 7 Γενικές Διοικήσεις. Ένας μόνιμος δημόσιος υπάλληλος θα προϊστάται στις επτά Γενικές Διοικήσεις. Στις αρμοδιότητες τους είναι και οι κρατικές υποθέσεις τις οποίες δεν τις αναλαμβάνει η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση λόγω της φύσης τους. Έτσι εξασφαλίζεται καλύτερος συντονισμός του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο με συνεργασία της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

4.2.4 Η οικονομική και επιχειρησιακή υποστήριξη της Νέας Αρχιτεκτονικής

Στο τέταρτο μέρος, αναλύεται η «οικονομική και επιχειρησιακή υποστήριξη της Νέας Αρχιτεκτονικής. Η υποστήριξη της Αυτοδιοίκησης με οικονομικούς πόρους και μέσα οφείλει να αντιμετωπίσει τα σύγχρονα προβλήματα. Το ελληνικό διοικητικό σύστημα είναι πολύπλοκο και αναποτελεσματικό και με μεγάλο κόστος διαχείρισης. Επιδίωξη σε αυτό το μέρος είναι η ενίσχυση των πόρων της αυτοδιοίκησης και το πώς αυτό θα συνδεθεί με τον Φ.Π.Α, και τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας. Επίσης, ένα καινούργιο ολοκληρωμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα που ανακοινώνεται έχει τίτλο «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και έχει στόχο την υποστήριξη των νέων αναβαθμισμένων Ο.Τ.Α με τις βελτιωμένες πλέον προσφερόμενες υπηρεσίες για την εξυπηρέτηση του πολίτη.⁵⁰ Το ελληνικό διοικητικό σύστημα, κατατάσσεται στις τελευταίες σειρές των ευρωπαϊκών Τοπικών Αυτοδιοικήσεων, από πλευράς ποσοστού συμμετοχής των ιδίων εσόδων στα συνολικά τους έξοδα. Με την ενίσχυση των πόρων της αυτοδιοίκησης, θα εξασφαλιστεί μεγαλύτερη ευελιξία και σταθερότητα στα αντίστοιχα

⁵⁰ Ν.Κόνσολας, Άρθρο, «Διοικητική και Χωροταξική Αναδιάρθρωση», 2010

μακροοικονομικά μεγέθη. Η υποστήριξη της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με οικονομικούς πόρους και μέσα οργανώνεται στο πλαίσιο της δημοσιονομικής αποκέντρωσης.

Η Επιχειρησιακή Στήριξη της Νέας Αρχιτεκτονικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης αναλύεται στα παρακάτω προγράμματα:

- ***Το Πρόγραμμα Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης-«ΕΛΛΑΔΑ»***

Το πρόγραμμα αυτό, είναι ένα ολοκληρωμένο σχέδιο με σκοπό την υποστήριξη των νέων σύγχρονων ΟΤΑ, και την αναβάθμιση των υπηρεσιών που προσφέρουν για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Είναι ένα ολοκληρωμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα το οποίο χρηματοδοτεί τις δραστηριότητες από κοινοτικούς και εθνικούς πόρους. Στο πρόγραμμα «ΕΛΛΑΔΑ», συμπεριλαμβάνεται και το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης, στο οποίο μετεξελίσσεται το σημερινό πρόγραμμα Θησέας.

- ***Το πρόγραμμα « Διοικητική Μεταρρύθμιση» του Ε.Σ.Π.Α***

Το πρόγραμμα του Ε.Σ.Π.Α, 2007-2013, δίνει νέα ώθηση στην Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, προσφέροντας δράσεις οι οποίες δίνουν πλεονεκτήματα με άμεσο τρόπο στον πολίτη.

- ***Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ)***

Τα Επιχειρησιακά προγράμματα είναι ένα ακόμη εργαλείο που χρησιμοποιούν οι Ο.Τ.Α, για να δώσουν ώθηση στην τοπική οικονομία. Καταγράφουν τους στόχους που επιθυμεί να επιτύχει η δημοτική αρχή σε βάθος τετραετίας. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα αποτελούν ισχυρό εργαλείο αναπτυξιακού προγραμματισμού στα χέρια των αιρετών καθώς είναι απαραίτητα για την ένταξη έργων σε Ευρωπαϊκά Προγράμματα.⁵¹ Σε αυτά τα προγράμματα, περιλαμβάνονται μέτρα και δράσεις που προωθούν την αναπτυξιακή λειτουργία της περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Επίσης, συμπεριλαμβάνονται έργα όσον αφορά τους δήμους, για την εύρυθμη λειτουργία και τον εξοπλισμό των υπηρεσιών των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, την εξυγίανση των δημοτικών υποδομών, παρεμβάσεις κοινωνικές με σκοπό την δημιουργία νέων υποδομών ,περιβαλλοντικές, που στοχεύουν στην υποστήριξη και χρηματοδότηση τοπικών παρεμβάσεων στο φυσικό και στο δομημένο περιβάλλον.

Συνοψίζοντας, σημαντικό κομμάτι στην Νέα Αρχιτεκτονική, είναι η αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου, μέσω της στελέχωσης των υπηρεσιών με ειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό.

Η δυνατότητα γενικεύσεων είναι εφικτή αλλά πρέπει να είναι σε περιορισμένο βαθμό καθώς κάθε περίπτωση αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι διαφορετική. Ωστόσο είναι αναγκαίο να εξαχθούν συμπεράσματα, για το ρόλο και τις δυνατότητες της αυτοδιοίκησης, ώστε να γίνει αντιληπτή η αναγκαιότητα της συμμετοχής της σε ένα σύγχρονο και δυναμικό περιβάλλον αναπτυξιακής πολιτικής.⁵²

⁵² Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης, «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010,περισσότερες πληροφορίες www.opengov.gr

Κεφάλαιο 5

Προοπτικές από την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης»

5.1 Οι βασικές προτεραιότητες

Οι ΟΤΑ του δεύτερου βαθμού, που θα ιδρυθούν ως νέο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, θα προέρχονται από τη συνένωση των υφιστάμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες καταργήθηκαν. Περιλαμβάνουν το σύνολο της εδαφικής τους περιοχής. Το νέο σύστημα περιφερειακής αυτοδιοίκησης πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο προσεχτικού σχεδιασμού και να ενταχθεί σε μια συνολική θεώρηση, δηλαδή στην αναπτυξιακή αναζωογόνηση της ελληνικής περιφέρειας, την αποτελεσματική διοίκηση των δευτεροβάθμιων τοπικών υποθέσεων και τη δημοκρατική αντιπροσώπευση των πολιτών. Η όποια επιλογή θα έχει ως αφετηρία τη θεμελιώδη παραδοχή ότι η αυτοδιοίκηση αποτελεί το δεύτερο πόλο του πολιτικό-διοικητικού μας συστήματος, με ιδιαίτερο θεσμικό χαρακτήρα και ρόλο. Οι επιλογές που θα γίνουν, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους το γεγονός ότι οι νέοι ΟΤΑ θα ασκούν μείζονες αρμοδιότητες σε μια πολύ ευρύτερη εδαφικά περιοχή. Σε μια εποχή που «εθνικό κράτος θεωρείται μικρό για τα μεγάλα και μεγάλο για τα μικρά», η τάση για την ενίσχυση του υπερεθνικού συνδυασμού με μίαν αντίστοιχη για την αναβάθμιση του τοπικού και του περιφερειακού. Είναι θεμελιώδες έλλειμμα του πολιτικού-διοικητικού μας συστήματος ότι ο νέος θεσμός δεν έχει αναπτυχθεί ακόμη ικανοποιητικά στην Ελλάδα. Πρέπει δε να αναδειχθεί ως κορυφαία προτεραιότητα η αναδιάταξη της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, προκείμενου να αποτελέσει, στο πλαίσιο της συνάρθρωσής μας με τις δομές και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έναν πραγματικά ισότιμο τρίτο θεσμικό εταίρο.

5.2 Οι νέες αυτοδιοικητικές υπηρεσίες

Ως προς την αναδιάρθρωση των νομαρχιακών υπηρεσιών, επισημαίνεται ότι η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση κατέχει εξαιρετικά σημαντική θέση στο διοικητικό σύστημα της χώρας, αφού οι υπηρεσίες της διεκπεραιώνουν τουλάχιστον το 65% των υποθέσεων για τις οποίες προσφεύγουν στο κράτος. Κεντρικός στόχος της νέας διοικητικής δομής επιβάλλεται να είναι η μετάβαση:

1. Από το πρότυπο του διοικούμενου πολίτη σε αυτό του πολίτη-χρήστη των δημοσίων υπηρεσιών.
2. Από τη γραφειοκρατική διοίκηση που εμποδίζει κάθε προσπάθεια για πρωτοβουλία και αναπτυξιακή προοπτική, σε μια διοίκηση που είναι σε θέση να παρακολουθεί και να υιοθετεί τις νέες τεχνικές διοίκησης, εκτέλεσης και παρακολούθησης των έργων και επιπρόσθετα να αξιοποιεί δημιουργικά τα

σύνθετα χρηματοοικονομικά προϊόντα, τα νέα εργαλεία πολιτικής, τις σύνθετες μορφές συμβάσεων και τους πόρους που διαχειρίζεται.

3. Από μια διοίκηση, την οποία χαρακτηρίζει η ασυνέχεια, συνέπεια των εκάστοτε πολιτικών αλλαγών, σε μια ισχυρή διοικητική δομή με συνέχεια και αποτελεσματικότητα.⁵³

Επίσης, με γνώμονα, ότι οι δημόσιες υπηρεσίες υπάρχουν για να εξυπηρετούν τους πολίτες και την κοινωνία, είναι ανάγκη να μελετηθεί μια μορφή περιφερειακής δημόσιας διοίκησης που να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες. Οι αρχές της δημόσιας διοίκησης εξακολουθούν να προσφέρουν στον πολίτη, δεν ανταποκρίνονται όμως στις σύγχρονες ανάγκες. Οι τελευταίες, προσδιορίζουν το είδος και την ποιότητα των προϊόντων και των υπηρεσιών της διοίκησης προς τους πολίτες. Κάποιες από αυτές είναι η διαφάνεια, η συμμετοχή των πολιτών, η ικανοποίηση των αναγκών τους, η προσβασιμότητα, η διευκόλυνση των συναλλαγών με τις δημόσιες υπηρεσίες. Στην εποχή αυτή, εξάλλου, η έννοια της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να γίνει κατανοητό δίχως τις αρχές της δημοκρατίας και της αποτελεσματικότητας, της ανοιχτής και συμμετοχικής διοίκησης, της προσαρμοστικότητας και της ευελιξίας, της αποδοτικότητας, του τεχνολογικού εκσυγχρονισμού και της αξιοποίησης των ανθρώπινων πόρων. Το ζητούμενο, είναι να καταστούν οι νέοι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ ικανοί όχι μόνο να διαχειριστούν αποτελεσματικά και υπέρ των πολιτών τις υφιστάμενες αρμοδιότητές τους, αλλά και να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις νέες αρμοδιότητές τους. Ο εκσυγχρονισμός των νέων ΟΤΑ, οφείλει να συμβάλλει με δυναμικότητα και αποφασιστικότητα ώστε να εφαρμοστούν και στην Ελλάδα, οι αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, τις οποίες εδώ και χρόνια έχει υιοθετήσει το ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα.

5.3 Οι οργάνωση των υπηρεσιών

Ένα ακόμη σημαντικό ζήτημα, είναι η αντιμετώπιση της διάρθρωσης των νέων ΟΤΑ, σε σχέση με τις υπάρχουσες νομαρχιακές υπηρεσίες. Δύο είναι τα ζητούμενα εδώ:

- να εξασφαλιστεί η πολιτική και διοικητική ενότητα του νέου ΟΤΑ και συγκεκριμένα να διασφαλιστεί η λειτουργία του ως ενιαίου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου έτσι ώστε να αποφευχθεί το σύνολο των διάσπαρτων και αυτονομημένων νομαρχιακών υπηρεσιών, και
- η εξυπηρέτηση των πολιτών να γίνεται όσο το δυνατόν πλησιέστερα, ώστε να είναι εύκολη η μετάβαση τους στις αρμόδιες υπηρεσίες και να αποφεύγεται η ταλαιπωρία.

⁵³ Γ.Σωτηρέλης-Θ..Ξηρός, Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, Παπαζήση, Αθήνα 2010

Αυτό που προτείνεται, είναι η διοίκηση του νέου ΟΤΑ, που έχει χωρική αρμοδιότητα στον Νομό, να κατανέμεται κατά θεματικό αντικείμενο των υπηρεσιών που θα συγκροτούνται σε επίπεδο Διεύθυνσης ή Τμήματος και βάση τις σημερινές νομαρχιακές υπηρεσίες.

Επίσης, αποτελεί επείγουσα προτεραιότητα, η ανάπτυξη ενός σύγχρονου και ολοκληρωμένου πληροφοριακού και επικοινωνιακού συστήματος, που θα εκτείνεται σε ολόκληρη τη χώρα, θα διασύνδεει τους αποκεντρωμένους φορείς διοίκησης, κρατικούς και αυτοδιοικητικούς, και θα επιτρέπει τη συλλογή, την αποθήκευση, την επεξεργασία και τη διακίνηση πληροφοριών σε όλα τα οργανωτικά επίπεδα. Θα εξασφαλίζει ακόμα, την αξιόπιστη, αμφίδρομη και άμεση επικοινωνία με τους φορείς κεντρικής διοίκησης που διαθέτουν τις αναγκαίες πληροφορίες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων φορέων. Έτσι ο κάθε πολίτης από οποιοδήποτε σημείο της χώρας θα μπορεί να διευθετεί την υπόθεσή του. Σημαντικές αλλαγές γίνονται στον τρόπο παροχής των υπηρεσιών με τον εκσυγχρονισμό υπαρχόντων θεσμών ή και με την δημιουργία νέων.

Ηλεκτρονική Δημοτική Διακυβέρνηση

- ***Δημοτικό e-ΚΕΠ***, με τη δημιουργία «Δημοτικών e-ΚΕΠ» σε κάθε γειτονιά ή χωριό ανάλογα με τις ανάγκες εξυπηρέτησης του πολίτη, εκσυγχρονίζεται ο θεσμός των δημοτικών ΚΕΠ
- ***Κάρτα Δημότη***, μέσω της οποίας οι Δήμοι περνούν στην αυτόματη εξυπηρέτηση και διευκολύνεται η συμμετοχή σε δημοκρατικές διαδικασίες
- ***Αυτόματη Εξυπηρέτηση***, μέσω μηχανημάτων που θα εγκατασταθούν στα δημοτικά e-ΚΕΠ και θα έχουν τη δυνατότητα εξυπηρέτησης 24 ώρες το 24ωρο και όλες τις μέρες του χρόνου.
- ***Διοικητική Βοήθεια στο Σπίτι***, όταν οι δημότες το έχουν ανάγκη να εξυπηρετηθούν από το σπίτι.⁵⁴

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση έχει τη δυνατότητα να εξυπηρετεί τον πολίτη με κατάλληλο τρόπο αδιάλειπτα, αυξάνει την ταχύτητα διάχυσης των διαθέσιμων πληροφοριών, η διάχυση αυτή γίνεται με το μικρότερο δυνατό κόστος. Έτσι βελτιώνεται η απόδοση της διοίκησης.

⁵⁴ Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης, «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010,περισσότερες πληροφορίες www.opengov.gr

5.4 Η κρατική εποπτεία

Οι ΟΤΑ υπόκεινται στην εποπτεία του κράτους. Η συνταγματική ρύθμιση καθορίζει το περιεχόμενο και θέτει, σε γενικά πλαίσια, τα όρια άσκησης της. Η κρατική εποπτεία συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων αλλά και των παραλείψεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών, ενώ η άσκηση της δεν μπορεί να περιορίζει την πρωτοβουλία ή να εμποδίζει την ελεύθερη δράση τους. Η τοπική αυτοδιοίκηση και των δύο βαθμών θεωρείται από πολλούς προνομιακός χώρος για την ανάπτυξη φαινομένων κακοδιοίκησης, αδιαφάνειας στην οικονομική διαχείριση, διαφθοράς και διαπλοκής. Αυτά τα δυσάρεστα φαινόμενα δεν είναι μεμονωμένα ούτε σπάνια. Οι ΟΤΑ, ασκούν αρμοδιότητες που έχουν να κάνουν με το «κοινό», ασχολούνται με πληθώρα τομέων και κλάδων της διοίκησης, χωρίς να διαθέτουν ή να τους διασφαλίζεται η απαιτούμενη τεχνογνωσία, αντιμετωπίζουν σημαντικές ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό και στερούνται της αναγκαίας υλικοτεχνικής υποδομής, ενώ καλούνται να παρέχουν τις υπηρεσίες τους σε συνθήκες πρωτοφανούς πολυνομίας. Η ανασφάλεια δικαίου που προκαλείται από αυτή την κατάσταση διευκολύνει τη διαπλοκή και παράγει διαφθορά. Εν πρώτοις, πρέπει να αναζητηθούν οι λόγοι που προκαλούν την κακοδιοίκηση, την αδιαφάνεια στην οικονομική διαχείριση, τη διαφθορά και την διαπλοκή στην τοπική αυτοδιοίκηση. Κάποιοι από τους πολλούς λόγους είναι τα προβλήματα λειτουργίας από την έλλειψη μόνιμου και εξειδικευμένου προσωπικού.

Ανεξάρτητα, από τους λόγους που προκάλεσαν τα προβλήματα και τις δυσλειτουργίες στην κρατική εποπτεία των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων και των παραλείψεων των οργάνων τους δημιούργησε σοβαρά εμπόδια στην αποτελεσματική άσκηση της και τη διασφάλιση της. Με το νέο διοικητικό σύστημα καθίσταται επιτακτικότερη η ανάγκη να εντοπιστεί ένα νέο αντικειμενικό και αδιάβλητο σύστημα άσκησης της κρατικής εποπτείας, το οποίο θα περιορίζεται αποκλειστικά στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και των παραλείψεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και θα εγγυάται αποτελεσματικότητα και αξιοπιστία στην άσκηση του.⁵⁵

Για την εποπτεία και τον πειθαρχικό έλεγχο ιδρύεται στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., που αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό. Η Υπηρεσία αυτή είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών και μπορεί να εκδίδει οδηγίες αυτεπαγγέλτως, με σκοπό τη διασφάλιση της νομιμότητας στη δράση τους.

⁵⁵ Γ.Σωτηρέλης-Θ.Ξηρός, Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, Παπαζήση, Αθήνα, 2010

5.5 Οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Η οικονομική θεμελίωση με την διασφάλιση των αναγκαίων οικονομικών πόρων είναι απαραίτητη για την υποστήριξη της Αυτοδιοίκησης. Οι νέοι Δήμοι και οι Περιφέρειες θα εξοπλιστούν με επαρκείς οικονομικούς πόρους. Μεταξύ των πιο μεγάλων ρυθμίσεων του προγράμματος είναι το πρόγραμμα εξυγίανσης των υπερχρεωμένων δήμων. Στο πρόγραμμα εξυγίανσης θα μπαίνουν όσοι από αυτούς τους Δήμους το επιθυμούν. Αυτοί που θα δεχθούν είναι υποχρεωμένοι να φτιάξουν ένα επιχειρησιακό σχέδιο βάσει ενός προγράμματος περιορισμών και περικοπών που θα οδηγούν σε έξοδο από την υπερχρέωση. Μάλιστα, το πρόγραμμα δεν θα αφορά όλο το Δήμο αλλά εκείνη την δημοτική ενότητα η οποία είναι υπερχρεωμένη. Επίσης σε κάποιους άλλους Δήμους μπορεί να διαπιστωθεί ότι ο αριθμός των υπαλλήλων είναι υπερβολικά μεγάλος σε σχέση με τα έσοδά του και να αποφασίζεται αναστολή προσλήψεων για ένα χρονικό διάστημα. Το Υπουργείο Εσωτερικών με βάση την απογραφή που έχει γίνει, θα θέσει κάποιους συγκεκριμένους δείκτες, οι οποίοι αποτυπώνουν την σχέση των υπαλλήλων των δήμων με τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους και με τα συνολικά έσοδά τους.

Το γεγονός ότι ο αριθμός των δήμων μειώνεται σημαντικά και ότι στο πρώτο τρίμηνο του 2011 θα συνενωθούν 6000 νομικά πρόσωπα σε 1500 έως 2000 προκαλεί μια μείωση των εξόδων, δηλαδή μια βελτίωση στην οικονομική κατάσταση της αυτοδιοίκησης γενικά. Η δημόσια διοίκηση αναδιοργανώνεται με στόχο τον περιορισμό του κόστους και την αύξηση των εσόδων κατά τουλάχιστον 1.500 εκατομμύρια ευρώ το 2013, από τα οποία τουλάχιστον 500 εκατομμύρια ευρώ το 2011 και επιπλέον 500 εκατομμύρια ευρώ το 2012.⁵⁶

Επιπλέον, έχει γίνει απογραφή της στεγαστικής κατάστασης όλων των Δήμων και όλων των Περιφερειών της χώρας και θα γίνει μια συγκεκριμένη πρόταση για τη στέγαση των υπηρεσιών. Μέσα σε αυτό το κλίμα αλλαγής και εξυγίανσης έχει προχωρήσει και η ενοποίηση των ηλεκτρονικών συστημάτων όλων των ΟΤΑ με σκοπό από την έναρξη του 2011 να επιτευχθεί οι βασικές αρμοδιότητες να έχουν μεταβιβαστεί, οι υπάλληλοι να έχουν αναλάβει τα νέα τους καθήκοντα και ο πολίτης, να αντιμετωπίσει όσο το δυνατόν λιγότερες δυσκολίες από αυτή την αλλαγή-μετάβαση.

Όσον αφορά τους οικονομικούς πόρους των νέων οργανισμών και γενικά της αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το νόμο οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) συνδέονται με το ΦΠΑ, και αναδιαμορφώνονται λειτουργώντας έτσι ευεργετικά για τα δημόσια οικονομικά και κατ' επέκταση για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ο πολίτης θα νιώσει την ικανοποίηση ότι υπάρχει ανταπόκριση των προσδοκιών του, αφού τα χρήματα του θα αξιοποιούνται άμεσα για τον τόπο του.⁵⁷

⁵⁶ IOBE, Τριμηνιαία έκθεση, «Η Ελληνική Οικονομία», 2010

⁵⁷ Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης, «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010, περισσότερες πληροφορίες www.opengov.gr

Ταυτόχρονα τίθενται αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια για τις χρηματοδοτήσεις της κεντρικής διοίκησης προς τη αυτοδιοίκηση. Έτσι γίνεται αποφυγή πελατειακής κατανομής κονδυλίων ή οποία αναγκαστικά δημιουργούσε φαινόμενα χειραγώγησης της αυτοδιοίκησης και ένα κλίμα υποτέλειας της αυτοδιοίκησης προς την κεντρική διοίκηση. Σύμφωνα με το νόμο οι δήμοι και περιφέρειες μπορούν να συνομολογούν δάνεια αποκλειστικά για την χρηματοδότηση επενδύσεων και τη χρηματοδότηση του χρέους τους. Ο δανεισμός τους θα κατευθύνεται αποκλειστικά σε επενδύσεις, ενώ οι δήμοι ή περιφέρειες που ή το συνολικό τους χρέος ξεπερνά τα τακτικά ή τα συνολικά τους έσοδα δεν θα τους.

Τέλος όσον αφορά την επιχειρησιακή στήριξη της Νέας Αρχιτεκτονικής, η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων δήμων και περιφερειών θα δώσει πλέον ευκαιρίες να λαμβάνονται τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, να επενδύονται τα κεφάλαια των τοπικών επιχειρηματιών, να προσελκύσουν νοικοκυριά και επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα να γίνουν οι βασικοί συντελεστές της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

5.6 Προβληματισμοί για την εφαρμογή του προγράμματος

Από την άλλη πλευρά, προβληματισμό προκαλεί το γεγονός ότι στο κείμενο νομοθετικής πρωτοβουλίας για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν γίνεται καμιά αναφορά στον «Κανονισμό 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Μαΐου 2003 για τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των Εδαφικών Στατιστικών Μονάδων (NUTS)». Η ευρωπαϊκή νομοθεσία ορίζει κριτήρια για τις διοικητικές οντότητες που μπορούν να χειρίζονται κοινοτικούς πόρους. Τα κριτήρια αυτά είναι πρωτίστως πληθυσμιακά. Συγκεκριμένα ο Κανονισμός αυτός έχει ιδιαίτερη σημασία, γιατί τα στατιστικά δεδομένα επηρεάζουν τον τρόπο της κατανομής των Κοινοτικών χρηματοδοτήσεων, άρα θα πρέπει να πραγματοποιηθεί μια σοβαρή μελέτη προσδιορισμού των ορίων των Περιφερειών. Τα δεδομένα αυτά έχουν άμεση σύνδεση με την ονοματολογία και τον γεωγραφικό προσδιορισμό των περιφερειών των κρατών-μελών της Ε.Ε. Έτσι οποιαδήποτε αλλαγή πρέπει να είναι συμβατή με τις ρυθμίσεις που προβλέπονται στον Κανονισμό 1059/2003 διότι επηρεάζεται η σύγκριση του μεγέθους των Περιφερειών σε Κοινοτικό Επίπεδο και προσδιορίζουν τους όρους επιλεξιμότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Στον Κανονισμό ορίζονται τα επίπεδα (NUTS) και τα πληθυσμιακά κριτήρια είναι τα εξής: Οι περιφέρειες με πολύ μεγάλο δικαίωμα διαχείρισης κοινοτικών πόρων είναι οι περιοχές από 3 έως 7 εκατ. κατοίκους (NUTS 1), αμέσως μετά οι περιοχές από 800.000 έως 3 εκατ. κατοίκους (NUTS 2), ενώ οι μικρότερες περιοχές 150.000 έως 800.000 (NUTS 3) δεν έχουν δυνατότητες. Το ζήτημα που προκύπτει με την έναρξη του προγράμματος, συνδέεται με τον προσδιορισμό Εδαφικών Στατιστικών Μονάδων NUTS 2 των γενικών Διοικήσεων ή των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων δηλαδή εάν τις Κοινοτικές χρηματοδοτήσεις θα τις χειρίζεται η

Κεντρική Διοίκηση δηλαδή το σύνολο των γενικών Διοικήσεων ή θα τις χειρίζονται οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις .⁵⁸

Επίσης ένα επιπλέον σημαντικό ζήτημα είναι η τεκμηρίωση του αριθμού και των ορίων των Περιφερειών η οποία κρίνεται απαραίτητη. Η δογματική ρήση ότι ο «αριθμός των Δήμων δεν θα υπερβαίνει τους 370 στο κείμενο διαβούλευσης, δεν τεκμηριώνεται για τον ακριβή σκοπό του. Στην διεθνή σκηνή οι λόγοι που προβάλλονται αφορούν πρώτον τα τεχνοκρατικά κριτήρια όπως τα πληθυσμιακά, τα οικονομικά, τα γεωγραφικά και διάφορα άλλα, τα πολιτικά και τα πολιτιστικά. Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι υπάρχοντες δήμοι πάσχουν από σημαντικές ελλείψεις και αυτό προκαλεί σημαντικές δυσκολίες στην λειτουργικότητά τους. Σε αυτό το σημείο υπάρχουν διαφορετικές απόψεις από την επιστημονική κοινότητα στο εάν ο καθορισμός του συνόλου των νέων Δήμων έγινε με ουσιαστική μελέτη για την ελληνική περίπτωση.

Ένας ακόμη προβληματισμός που προκύπτει είναι ότι τα διάφορα επίπεδα Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης είναι πολυάριθμα και οι αρμοδιότητες τους αλληλεπικαλυπτόμενες με κίνδυνο την μη επίτευξη της επιθυμητής αποτελεσματικότητας στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων ή της επίλυσης διάφορων προβλημάτων που θα πρέπει να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν.

Επίσης, ελάχιστες από τις παρατηρήσεις των πολιτικών κομμάτων της ΚΕΔΚΕ και της ΕΝΑΕ φαίνεται να έχουν ληφθεί υπόψη για το οικονομικό ζήτημα της συνένωσης των Δήμων. Ερωτηματικά παραμένουν αναπάντητα ακόμα και ύστερα από την έναρξη του προγράμματος για τις αρμοδιότητες, την κοστολόγησή τους και το χρόνο έναρξης άσκησής τους ενώ η κατανομή των απαραίτητων θεσμοθετημένων πόρων για την στήριξη του εγχειρήματος παραμένει σε εκκρεμότητα. Το κείμενο της νομοθετικής πρωτοβουλίας φαίνεται να είναι ελλιπές από ποσοτικής προσέγγισης.

Ένας από τους έντονους φόβους δημοτικών και περιφερειακών αρχών είναι οι πόροι που θα δοθούν για να στηριχτεί ο «Καλλικράτης». Χαρακτηρίζουν πολύ δύσκολο την υλοποίηση του προϋπολογισμού 2011 και την απόδοση των πόρων που έχουν προβλεφθεί για την αυτοδιοίκηση έπειτα από την πολύ δύσκολη οικονομική κατάσταση που βρέθηκε η Ελλάδα τον τελευταίο χρόνο και το πρόσφατο επικαιροποιημένο Μνημόνιο που υποχρεώθηκε να υπογράψει.

Τέλος, με την έναρξη του Προγράμματος παρουσιάζεται το πρόβλημα της μείωσης του πλεονάζοντος προσωπικού, της στελέχωσης με ειδικευμένο προσωπικό και της ανακατανομής του υφιστάμενου προσωπικού στα νέα όργανα, που αντικειμενικά είναι ένα δύσκολο εγχείρημα. Ακόμη ένα ζήτημα προς επίλυση αποτελεί το θέμα της μισθοδοσίας των υπαλλήλων που θα μεταταγούν από τις νομαρχίες και τις κρατικές περιφέρειες. Όπως σημειώνεται, μέχρι στιγμής δεν έχει καθοριστεί από πού και πώς θα πληρώνονται.

Συμπερασματικά, το Πρόγραμμα του Καλλικράτη, υπηρετεί τις αρχές που πρέπει να διέπουν κάθε πρωτοβουλία διοικητικής μεταρρύθμισης που είναι η

⁵⁸ Ν.Κόνσολας, Άρθρο «Διοικητική και Χωροταξική Αναδιάρθρωση»,2010

δημοκρατική αντιπροσώπευση του λαού, η αποτελεσματική διοίκηση, ο αναπτυξιακός δυναμισμός και η ισόρροπη κατανομή της ευημερίας. Υπάρχουν όμως σημαντικά κενά και ελλείψεις καθώς και η έλλειψη θεσμικού και διαφανούς μηχανισμού μετάβασης από τον παλιό «Καποδιστριακό». Δήμο στο νέο «Καλλικρατικό». Δεν προηγήθηκε κάποια συστηματική μελέτη του υπάρχοντος διοικητικού συστήματος, και δεν αξιολογήθηκε επιστημονικά το προηγούμενο πείραμα του προγράμματος Καποδίστριας, ενώ έχουν περάσει 13 χρόνια από την εφαρμογή του. Σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες μεταρρυθμίσεις τύπου «Καλλικράτη» γίνονται έπειτα από συστηματικές επιμέρους μελέτες και ύστερα από τη «ζύμωση» βαθιάς επιστημονικής γνώσης και ανοιχτών πολιτικών προθέσεων.

Κεφάλαιο 6

Η 4^η Προγραμματική Περίοδος 2007-2013

6.1 «Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς» (Ε.Σ.Π.Α)

Στις 30 Μαρτίου 2007, ανακοινώνεται η έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή του ελληνικού «Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς», (Ε.Σ.Π.Α) 2007-2013, πρόκειται για το βασικό ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο αφορά την διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013 αλλά και τη διαχείριση του «Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης» το οποίο θα χρηματοδοτηθεί αποκλειστικά με εθνικούς πόρους του Π.Δ.Ε.

Με την έναρξη της τέταρτης Προγραμματικής Περιόδου δημιουργείται η δυνατότητα αναβάθμισης του ρόλου των Ο.Τ.Α με την προώθηση νέων εργαλείων προγραμματικής διαχείρισης και ελέγχου. Η εμπειρία από το Γ' ΚΠΣ, έδειξε ότι οι Ο.Τ.Α για διάφορους λόγους, δεν κατάφεραν να αξιοποιήσουν τις ευκαιρίες που τους παρείχε. Η αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των ευκαιριών της νέας περιόδου απαιτεί μια σειρά αλλαγών.

Οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται αφορούν στο νομοθετικό πλαίσιο, τη δομή, τις λειτουργίες των Ο.Τ.Α, το ανθρώπινο δυναμικό, την τεχνολογική υποδομή, τους οικονομικούς πόρους και τις σχέσεις της με τη δημόσια διοίκηση και τους πολίτες. Η θεσμοθέτηση περιφερειακής και μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης καθώς και η δημιουργία λιγότερων και ισχυρότερων δήμων θα συμβάλλουν στην καλύτερη αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρονται από το εξωτερικό περιβάλλον. Η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού δύναται να συντελεστεί στα πλαίσια του προγράμματος «διοικητική μεταρρύθμιση».

Η πραγματική σύγκλιση της χώρας, δηλαδή η σύγκλιση του επίπεδου ευημερίας της προς τα επίπεδα ευημερίας των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, φαίνεται πως περνάει και μέσα από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την ικανότητάς της να ανταποκρίνεται στις νέες απαιτήσεις που τίθενται.

Η 4^η Προγραμματικής Περιόδου 2007-2013 αποτελεί προώθηση για την ελληνική Αυτοδιοίκηση. Διανοίγονται μεγάλες ευκαιρίες και δυνατότητες για αναβάθμιση του ρόλου της. Η Ελλάδα της νέας περιόδου, στοχεύει στην ανάδειξη της σε μία εξωστρεφή χώρα με ισχυρή διεθνή παρουσία με ανταγωνιστική και παραγωγική οικονομία.

Μια Ελλάδα με έμφαση στην εκπαίδευση και τους νέους, στην ποιότητα, στην τεχνολογία και την καινοτομία, στον σεβασμό του περιβάλλοντος. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, οι άξονες προτεραιότητας είναι:

- Άξονας 1: «Περιφερειακή Ανάπτυξη», ο οποίος συνιστά το Περιφερειακό Σκέλος του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς.
- Άξονας 2: «Επιχειρηματικότητα και Εξωστρέφεια».

- Άξονας 3: «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας και των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος». Αναβάθμιζεται η δημόσια διοίκηση με τη μείωση της γραφειοκρατίας και τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα σε όλα τα επίπεδα διοίκησης.
- Άξονας 4: «Ψηφιακή Σύγκλιση και Οργανωτική Αναδιάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης». Η προώθηση της καινοτομίας της έρευνας, της επιχειρηματικότητας και της Κοινωνίας της Γνώσης καθώς και η διασύνδεση τους, δεδομένης και της σχετικής υστέρησης της χώρας στον τομέα αυτό.
- Άξονας 5: «Αειφόρος Ανάπτυξη». Σε αυτόν τον άξονα συμπεριλαμβάνεται και η επένδυση σε βιώσιμες υποδομές. Σε περαιτέρω ενεργειακό εκσυγχρονισμό και εφοδιασμό και εμπλουτισμός της χώρας με νέες πηγές ενέργειας.
- Άξονας 6: «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού». Η επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Αποτελεί στόχο κομβικής σημασίας για τη στρατηγική της χώρας για τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας, μέσω της ανάπτυξης ποιοτικού ανθρώπινου δυναμικού που συμβάλλει στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και προάγει τη βιώσιμη ανάπτυξη. Επιδιώκεται η προαγωγή της δια βίου μάθησης και καθώς και η ποιότητα εκπαίδευσης και κατάρτισης.
- Άξονας 7: «Προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας». Θα μπορούσε να δοθεί έμφαση στην αστική φτώχεια, τους μετανάστες και τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και στη βελτίωση των αστικών συγκοινωνιών και των περιβαλλοντικών συνθηκών.

Το Ε.Σ.Π.Α διαρθρώνεται σε 8 τομεακά, 5 περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα και το πρόγραμμα «εδαφική συνεργασία». Η αρχιτεκτονική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) του Ε.Σ.Π.Α 2007-2013, διαμορφώθηκε έτσι ώστε να υλοποιηθούν με το βέλτιστο τρόπο οι στρατηγικές επιλογές της χώρας, ενώ λήφθηκαν υπόψη τα νέα δεδομένα της προγραμματικής περιόδου, όπως το ότι το 63% του πληθυσμού της χώρας βρίσκεται σε καθεστώς μεταβατικής στήριξης.

Οι πόροι του Ε.Σ.Π.Α, ανέρχεται σε 20,3δισ €. Το ποσό αυτό διοχετεύεται στην χώρα μας μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων (ΕΤΠΑ και ΕΚΤ) και του Ταμείου Συνοχής. Συγκεκριμένα, οι πόροι που χορηγούνται μέσω του Ταμείου Συνοχής, ανέρχεται σε 3,7δισ €, από τα οποία το 43% χρηματοδοτεί έργα που σχετίζονται με το περιβάλλον και το 57% έργα μεταφορών. Οι πόροι του διοχετεύονται σε όλη τη χώρα με έμφαση στις περιοχές του Νότιου Αιγαίου και της Στερεάς Ελλάδας. Τα υπόλοιπα 16,7 δισ € διοχετεύονται μέσω του ΕΚΤ και του ΕΤΠΑ.

Η βιώσιμη ανάπτυξη συνδέεται όλο και περισσότερο με την ικανότητα των περιφερειακών οικονομιών να αλλάζουν και να καινοτομούν. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να καταβάλλονται πολύ μεγαλύτερες προσπάθειες για τη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος που θα ενθαρρύνει την έρευνα και την ανάπτυξη και την καινοτομία. Οι στατιστικές αποκαλύπτουν την ύπαρξη μεγάλων ανισοτήτων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες της Ε.Ε στον τομέα της έρευνας και ανάπτυξης και της καινοτομίας.

6.1.1 Καινοτόμες περιφέρειες

Η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη συνδέεται όλο και περισσότερο με την ικανότητα των περιφερειακών οικονομιών να αλλάξουν και να καινοτομούν. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να καταβάλλονται πολύ μεγαλύτερες προσπάθειες για τη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος που θα ενθαρρύνει την έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία. Η πολιτική συνοχής το επιδιώκει μέσω της σημαντικής αύξησης των κεφαλαίων που διατίθενται για αυτή τη δραστηριότητα. Οι στατιστικές αποκαλύπτουν την ύπαρξη μεγάλων ανισοτήτων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και τις περιφέρειες της Ε.Ε στον τομέα της έρευνας και ανάπτυξης και καινοτομίας.

Τα μέσα της πολιτικής για τη συνοχή δίνουν έμφαση στην έρευνα και καινοτομία της περιόδου 2007-2013 με συνολική χρηματοδότηση σχεδόν 60 δις € ποσό το οποίο αντιπροσωπεύει αντίστοιχα διπλασιασμό και τριπλασιασμό των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται για έρευνα και ανάπτυξη και καινοτομία στο πλαίσιο του στόχου Σύγκλιση και του στόχου Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού.

Οι δράσεις θα εστιάζονται σε τέσσερις τομείς. Η ενίσχυση της συνεργασίας, τόσο μεταξύ επιχειρήσεων, όσο και ανάμεσα σε επιχειρήσεις και δημόσια ερευνητικά ιδρύματα. Θα πραγματοποιηθούν μέσω διαπεριφερειακών ομίλων. Η δεύτερη προτεραιότητα είναι η στήριξη της έρευνας και καινοτομίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Ο τρίτος στόχος είναι η άνθηση της περιφερειακής διασυννοριακής και διακρατικής συνεργασίας και ο τελευταίος είναι η ενίσχυση των υποδομών δημιουργίας ικανοτήτων και ανθρώπινου κεφαλαίου σε περιοχές με σημαντικό αναπτυξιακό δυναμικό. Σημαντικές θα είναι οι χρηματοδοτήσεις για προγράμματα καινοτομίας σε χώρες όπως η Ισπανία, η Πολωνία, η Ελλάδα, Η Τσέχικη Δημοκρατία, η Ουγγαρία, η Πορτογαλία και η Σλοβακία.

6.1.2 Αειφόρος Ανάπτυξη

Οι περιφερειακές πολιτικές πρέπει να είναι αειφόρες και διατίθενται μεγαλύτερα ποσά τότε για φιλικές προς το περιβάλλον πρωτοβουλίες την περίοδο 2007-2013. Το περιβάλλον μπορεί να είναι πηγή οικονομικής ανάπτυξης, είτε μέσω της ενθάρρυνσης καινοτόμων καθαρών τεχνολογιών, της ενδυνάμωσης του οικολογικού τουρισμού είτε απλά μέσω των φυσικών ενδιατημάτων που καθιστούν τις περιοχές ελκυστικότερες. Η εξασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης και ενός υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας είναι ζητούμενα όλων των περιβαλλοντικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η περιφερειακή ανάπτυξη είναι βιώσιμη μόνο εάν σέβεται το περιβάλλον. Η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε μπορεί να συνεισφέρει στην αειφορία προωθώντας φιλικές προς το περιβάλλον τεχνολογίες.

6.1.3 Η Ευρώπη των πόλεων και των περιφερειών

Η περίοδος 2007-2013 έχει χαρακτηριστεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση ως η περίοδος της «Ευρώπης των Πόλεων και των Περιφερειών». Σήμερα δεν υπάρχουν επιτυχημένες περιφέρειες στην Ευρώπη που να μην έχουν στον πυρήνα τους επιτυχημένες πόλεις και ούτε επιτυχημένες πόλεις υφίστανται μακριά από καινοτόμες περιφέρειες. Η ανάπτυξη των πόλεων σε επίπεδο Ε.Ε εντάσσεται στον τομέα Περιφερειακής Πολιτικής. Οι πόλεις συμβολίζουν τη διπλή πρόκληση που αντιμετωπίζει σήμερα η Ε.Ε, δηλαδή πως θα βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα και ταυτόχρονα θα ικανοποιηθούν οι κοινωνικές και περιβαλλοντικές απαιτήσεις. Οι πόλεις της Ευρώπης είναι τα κέντρα οικονομικής δραστηριότητας καινοτομίας και απασχόλησης, αλλά αντιμετωπίζουν και πολλές προκλήσεις. Η τάση της προαστικοποίησης, η συγκέντρωση φτωχών και ανέργων στις αστικές συνοικίες, η αύξηση της κυκλοφοριακής συμφόρησης είναι σύνθετα προβλήματα που απαιτούν ολοκληρωμένες απαντήσεις στα συστήματα μεταφορών, στέγης και επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης τα οποία πρέπει να είναι προσαρμοσμένα στις τοπικές ανάγκες. Οι πολιτικές είναι σχεδιασμένες για να στηρίζουν τις πόλεις ως κινητήριες δυνάμεις περιφερειακής ανάπτυξης. Η προώθηση της επιχειρηματικότητας και της καινοτομίας και της ανάπτυξης υπηρεσιών, ενισχύει της ελκυστικότητας τους. Η αναβάθμιση των προαστίων συμβάλλει στην ισόρροπη αστική ανάπτυξη.

6.2 Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007-2013

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» 2007-2013, προϋπολογισμού 631 εκ. ευρώ που υλοποιείται στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013, αποτελεί μια δέσμη παρεμβάσεων με τις οποίες προσδοκάται ότι θα αντιμετωπισθούν οι βασικές δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης σε ότι αφορά τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας. Είναι το πρώτο ειδικό επιχειρησιακό πρόγραμμα για τη διοικητική μεταρρύθμιση και έρχεται να εφαρμόσει πολιτικές και εξειδικευμένες δράσεις σε τομείς που επί σειρά ετών εμφανίζουν προβλήματα. Αποτελεί μια ευρεία και φιλόδοξη προσπάθεια διόρθωσης και περιορισμού των αδυναμιών της διοίκησης σε ότι αφορά το ανθρώπινο δυναμικό, το κανονιστικό πλαίσιο, τις δομές και τα συστήματα.

Το κύριο χαρακτηριστικό της νέας προγραμματικής περιόδου για την Ελλάδα είναι ύπαρξη για πρώτη φορά περιφερειών μεταβατικής στήριξης και ιδιαίτερα περιφερειών σταδιακής εισόδου (phasing in), γεγονός που δημιουργεί και διαφοροποιημένες απαιτήσεις ως προς τον σχεδιασμό των ΕΠ στις περιφέρειες.⁵⁹

Η στρατηγική για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, «Διοικητική Μεταρρύθμιση», είναι εθνική, δεδομένης της φύσης των προβλημάτων στον τομέα

⁵⁹ Σακελαρόπουλος Θ, «Οικονομία και Πολιτική στην σύγχρονη Ελλάδα», Διόνικος, Αθήνα

της Δημόσιας Διοίκησης και σε πλήρη αρμονία με το Ε.Σ.Π.Α 2007-2013. Αυτός ο λόγος και ο στόχος της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας στην υλοποίηση των δράσεων, οδήγησαν στην δημιουργία του Ε.Π. Το Ε.Π, θα παρέμβει σε θέματα Δημόσιας Διοίκησης και στις 13 Διοικητικές Περιφέρειες της χώρας. Το συγκεκριμένο Ε.Π, συνιστά ένα σύνολο παρεμβάσεων με σκοπό την αντιμετώπιση βασικών δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης σε ότι αφορά τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας και στο επίπεδο της διαμόρφωσης των διοικητικών πολιτικών και στο επίπεδο της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης. Στόχος του Ε.Π, είναι η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των διοργανώσεων. Οι παρεμβάσεις που προβλέπονται με το Ε.Π, στοχεύουν στην διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης, και είναι θεσμικές, οργανωτικές, διοικητικές αλλαγές.⁶⁰

Οι προτεραιότητες της Αυτοδιοίκησης για αυτή την περίοδο είναι οι ακόλουθες:

- Βιώσιμες Περιφέρειες με Αιρετή Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, με απώτερο σκοπό την ανάπτυξη των περιφερειών και την τοπική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα.
- Κοινωνία της Πληροφορίας, μέσω της αναβάθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τον πολίτη και τις επιχειρήσεις
- Βελτίωση της προσβασιμότητας σε τοπικό επίπεδο και των υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς τους πολίτες με την κατασκευή και βελτίωση των έργων και την ευρύτερη δυνατή αποκέντρωση των «υπηρεσιών γενικού συμφέροντος» στην Τοπική Αυτοδιοίκηση
- Καινοτομία και Επιχειρηματικότητα σε τοπικό επίπεδο
- Διεθνική, Διαπεριφερειακή, Διασυνοριακή Συνεργασία με ενεργό συμμετοχή και πρωτοβουλία της Αυτοδιοίκησης για την ενίσχυση των Περιφερειών για την κοινωνική συνοχή.

Η Αυτοδιοίκηση, πολύ πριν ακόμη αρχίσει να τρέχει το πρόγραμμα το 2007, από το 2005, είχε καταφέρει μια πάρα πολύ συστηματική και σημαντική προετοιμασία, προκειμένου να αποφευχθούν τα λάθη, οι καθυστερήσεις και οι παραλείψεις που άφηγε πίσω του το Γ' ΚΠΣ. Σήμερα, εν μέσω της οικονομικής κρίσης και ύφεσης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην ουσία βρίσκεται στο σημείο εκκίνησης. Η συμμετοχή της στα προγράμματα, η απορρόφηση κονδυλίων και το εν γένει όφελος των δήμων είναι μη ενθαρρυντικά.

Αρνητικό σημείο είναι ότι σήμερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση γενικά θα συναντήσει, λόγω της οικονομικής κρίσεως, εμπόδια καθώς τις προσεχείς ημέρες θα μειωθούν αισθητά οι οικονομικοί τους πόροι. Ήδη το συνολικό ύψος των

⁶⁰ Περισσότερες πληροφορίες στο www.gspa.gr

επιχορηγήσεων του Κράτους προς τους Δήμους και τις Κοινότητες μειώθηκε το 2010 κατά 30%. Η προοπτική σοβαρότερου περιορισμού των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προβλέπεται και από το Μνημόνιο, που έχει συνομολογηθεί ήδη με τους δανειστές μας, το ΔΝΤ, την Ε.Ε. και την ΕΚΤ. Ο προϋπολογισμός του 2011, το μνημόνιο αλλά και οι δαπάνες για τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες στην Αυτοδιοίκηση υπονομεύουν την προσπάθεια υλοποίησης της μεταρρύθμισης. Την ανησυχία αυτή επιτείνουν και οι προβλέψεις του τρίτου στη σειρά επικαιροποιημένου μνημονίου.⁶¹ Για πρώτη φορά διατυπώνεται πρόθεση να μειωθούν οι καθαρές μεταβιβάσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση για να εξασφαλιστεί εξοικονόμηση πόρων.

Στη νέα προγραμματική περίοδο 2007-13 δύο είναι οι βασικές προκλήσεις για την Ελλάδα. Η πρώτη αναφέρεται στην προσαρμογή της χώρας μας στο νέο πλαίσιο της Κοινοτικής Διαρθρωτικής Πολιτικής και του προγραμματισμού, που έχει σαφέστατα στρατηγικό χαρακτήρα και απομακρύνεται αρκετά από το παγιωμένο «εργοκεντρικό» μοντέλο, πάνω στο οποίο οικοδομήθηκαν και λειτούργησαν επί σειρά ετών οι μηχανισμοί σχεδιασμού, διοίκησης και εφαρμογής των προγραμμάτων. Αυτή η προσαρμογή πρέπει να διαπνέει όχι μόνο την κεντρική διοίκηση σε όλα της τα επίπεδα (υπουργεία, περιφέρειες, οργανισμοί κ.ά.), αλλά και την τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία συμμετέχει ενεργά στην υποβολή προτάσεων, στη διαμόρφωση σχεδίων και στην υλοποίηση έργων.

Η δεύτερη πρόκληση που αντιμετωπίζει η Ελλάδα είναι η ικανότητα της χώρας και ειδικά των περιφερειών που εξέρχονται του στόχου με τις ισχυρές χρηματοδοτικές ενισχύσεις, να διατυπώσουν εναλλακτικές αποτελεσματικές και βιώσιμες περιφερειακές αναπτυξιακές στρατηγικές για τις περιοχές αυτές, που θα τους διασφαλίσουν για το μέλλον την πρόοδο και την ευημερία και όχι την οπισθοδρόμηση και την αβεβαιότητα.⁶²

⁶¹Περισσότερες πληροφορίες στην ιστοσελίδα www.kedke.eu

⁶² Σακελαρόπουλος θ, «Οικονομία και Πολιτική στην σύγχρονη Ελλάδα», Διόνικος, Αθήνα

Κεφάλαιο 7

Συμπεράσματα-Προτάσεις

Από την εξέταση της ιστορικής πορείας του αντικειμένου της εργασίας, αυτό που μπορεί να επισημανθεί ως τάση σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης της χώρας είναι η ενίσχυση της αποκεντρωμένης διοίκησης στην Περιφέρεια. Μέχρι το 1986 η αποκεντρωμένη διοίκηση πήρε διάφορες μορφές και σε διάφορα επίπεδα και συνοδεύτηκε από αρμοδιότητες που θα μπορούσαν να ασκήσουν πιο αποτελεσματικά στα γεωγραφικά όρια που περιέκλειε ο κάθε θεσμός. Στο πλαίσιο αυτό, ο κυρίαρχος θεσμός ήταν η Νομαρχία, η οποία αποτέλεσε για δεκαετίες την βασική αποκεντρωμένη μονάδα του κράτους. Από τότε και μετά ακολούθησε μια πορεία μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και ενίσχυσης του θεσμού. Οι διεθνείς συνθήκες όμως, πίεζαν για εξέλιξη του θεσμού και έγινε αντιληπτή η ανάγκη μετάβασης από μια διοίκηση την οποία την χαρακτήριζε η ασυνέχεια, συνέπεια των εκάστοτε πολιτικών αλλαγών, σε μια ισχυρή διοικητική δομή με συνέχεια και αποτελεσματικότητα.

Σημείο αναφοράς για το αποκεντρωτικό και αυτοδιοικητικό σύστημα αποτελεί η Αναθεώρηση του συντάγματος το 2001 που προχώρησε σε αλλαγή του συσχετισμού των δυνάμεων μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης, Αποκεντρωμένης Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενισχύοντας την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Έτσι το Σύνταγμα αποτύπωσε τις ζυμώσεις που πραγματοποιούνταν σε επιστημονικό και θεωρητικό επίπεδο για τη δημιουργία Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Το τελικό προϊόν αυτών των ζυμώσεων είναι οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις του Προγράμματος «Καλλικράτης». Το οποίο αποτελεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στις απαιτήσεις των Ευρωπαϊκών προτύπων. Το μεγάλο πλεονέκτημα του «Καλλικράτη» είναι ότι για πρώτη φορά επιχειρείται όχι αποσπασματική, αλλά συνολική και συντονισμένη παρέμβαση σε όλες τις βαθμίδες της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Ο ρόλος του «Καλλικράτη», δηλαδή, δεν εξαντλείται απλώς στην επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης. Αποτελεί, αντιθέτως, συνολικό σχέδιο για την οργάνωση της κοινωνίας και την ανάπτυξη του κράτους και, μέσω αυτής, για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της χώρας σ' ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο και απαιτητικό διεθνές περιβάλλον. Θεμελιώδη ρόλο στο πρόγραμμα «Καλλικράτης» διαδραματίζει η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης.

Ο αναπτυξιακός ρόλος των ΟΤΑ αποτελεί έναν από τους κρίσιμους παράγοντες εξέλιξης της αυτοδιοίκησης και ένα πεδίο που συνεχώς εξελίσσεται. Ο ρόλος των ΟΤΑ, μπορεί να είναι σημαντικός ιδιαίτερα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων, στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και στην παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Παράλληλα, μπορούν να συγκροτήσουν ένα εθνικό πολυκεντρικό και πολυλειτουργικό δίκτυο υποστήριξης της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης. Οι ΟΤΑ μπορούν να αξιοποιήσουν τις

σύγχρονες αντιλήψεις για την οργάνωση και τη διοίκηση της Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Ένα σημαντικό εργαλείο στην χάραξη στρατηγικών επιλογών τοπικής ανάπτυξης, είναι η swot analysis⁶³, δηλαδή μια συνδυασμένη ανάλυση των ισχυρών σημείων και των αδυναμιών ενός ΟΤΑ με τις ευκαιρίες και τις απειλές που συνδέονται με το εξωτερικό περιβάλλον της Ελλάδας. Κάτι τέτοιο θα έχει ως αποτέλεσμα την προκαταρκτική διαμόρφωση των στόχων, της αναπτυξιακής στρατηγικής, καθώς και την ιεράρχηση των στρατηγικών προτεραιοτήτων, με βάση το χρονικό ορίζοντα υλοποίησης που απαιτείται για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων.

Με το ν.3852/2010 επιδιώκεται η προσαρμογή των δομών διακυβέρνησης του κράτους, τόσο στην αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων της πολυσχιδούς τρέχουσας ευρωπαϊκής και παγκόσμιας κρίσης όσο και στην υλοποίηση των προτεραιοτήτων της Ε.Ε., που αποτυπώνονται στη Στρατηγική Ε.Ε. 2020, καθιστώντας μ' αυτόν τον τρόπο τους δήμους και τις περιφέρειες της χώρας ισότιμους εταίρους με τις άλλες τοπικές και περιφερειακές αρχές της Ε.Ε. στη διαδικασία λήψης αποφάσεων τόσο για το σχεδιασμό όσο και για την εφαρμογή των πολιτικών στις προσπάθειες πραγμάτωσης των στόχων της Κοινότητας.

Ωστόσο, η άσκηση των αυξημένων αρμοδιοτήτων που προβλέπονται στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» για τους δήμους και τις περιφέρειες της χώρας και η εν γένει ανάγκη διατήρησης σε υψηλά επίπεδα της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους κατοίκους τους προϋποθέτουν σημαντικούς οικονομικούς πόρους. Μέσα από τις κατευθυντήριες γραμμές που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση, αναδεικνύεται ένας νέος τρόπος διακυβέρνησης των τοπικών υποθέσεων. Η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο στην τοπική όσο και στην περιφερειακή ανάπτυξη αυξάνεται συνεχώς. Έτσι αναπτύσσεται μια σειρά από αναπτυξιακές πρωτοβουλίες μέσω της έκτασης και λειτουργίας επιχειρήσεων, της πραγματοποίησης επενδύσεων και το εργαλείο για όλα αυτά είναι τα επιχειρησιακά προγράμματα.

Οι πόροι του ιδιωτικού τομέα θα πρέπει να αποτελεί μια σημαντική προτεραιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η δημιουργία εταιρικών σχέσεων των ΟΤΑ μεταξύ τους και με δημοτικούς, και κοινωνικούς φορείς, τις συμπράξεις και δημιουργία δικτύων συνεργασίας θα δώσει τη δυνατότητα για σωστή και εποικοδομητική χρήση των πόρων.

Επίσης, ευκαιρία της αξιοποίησης του ΕΣΠΑ που δίνεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να χαθεί αλλά να αποτελέσει το κύριο χρηματοδοτικό μέσο για την προώθηση ενός ολοκληρωμένου σχεδίου στην άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής. Οι ευκαιρίες δεν αξιοποιήθηκαν από τους ΟΤΑ από το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Από την έναρξη της τέταρτης Προγραμματικής Περιόδου(2007-2013), δίνεται η δυνατότητα αναβάθμισης του ρόλου των ΟΤΑ μέσω κάποιων υποχρεωτικών πλέον αλλαγών. Μία από αυτές τις αλλαγές, θα πρέπει να είναι η δημιουργία και η αναβάθμιση μηχανισμών υποστήριξης των Δήμων. Η ευκαιρία αξιοποίησης του τέταρτου ΚΠΣ, που δίνεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει

⁶³ Βλ Παράρτημα

να χαθεί αλλά να αποτελέσει το κύριο χρηματοδοτικό μέσο στην άσκηση της αναπτυξιακής πολιτικής.

Το Δ' ΚΠΣ είναι ενδεχομένως η τελευταία χρηματοοικονομική κοινωνική αρωγή για την Ελλάδα τα ανταγωνιστικά προγράμματα, μολονότι απορροφούν μικρότερο μερίδιο από το συνολικό κοινοτικό προϋπολογισμό προωθούν, ωστόσο, σύμφωνα και με την εμπειρία των ελληνικών ΟΤΑ, καινοτόμες δράσεις στους τομείς του περιβάλλοντος, της εκπαίδευσης, της νεολαίας, του πολιτισμού, της κοινωνικής πολιτικής, των μεταφορών, της ενέργειας, της καινοτομίας και της έρευνας, της ενεργού ιδιότητας του πολίτη, υπό τον τύπο των σχέσεων συνεργασιών μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών, καθώς και των κοινωνικών εταίρων τους, κάτι που αποτελεί το ζητούμενο για τους ελληνικούς ΟΤΑ σήμερα. Οι θεσμικά κατοχυρωμένες από τον «Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» και από το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ α' και β' βαθμού αντιστοίχως συνιστούν στρατηγικά εργαλεία προς αυτήν την κατεύθυνση. Άλλωστε, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι γι' αυτές τις καινοτόμες δράσεις οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υποβάλλουν από κοινού με τους αλλοδαπούς ΟΤΑ εταίρους απευθείας προτάσεις και αιτήσεις για τη συμμετοχή τους στα ανωτέρω προγράμματα προς τις αρμόδιες γενικές διευθύνσεις της Ευρωπαϊκής. χωρίς τη διαμεσολάβηση της κεντρικής διοίκησης, όπως συμβαίνει με τα προγράμματα του ΚΠΣ και τις κοινοτικές πρωτοβουλίες.⁶⁴

Λαμβάνοντας, λοιπόν, υπόψη τη δυσμενή οικονομική συγκυρία που έχει σοβαρό αντίκτυπο στους ίδιους πόρους, όχι μόνο των ελληνικών αλλά και των ευρωπαϊκών ΟΤΑ, τα ευρωπαϊκά προγράμματα συνιστούν μια διττή πρόκληση και συνάμα μια ευκαιρία για τους δήμους και τις περιφέρειες της χώρας. Αφενός, διότι ενισχύουν τις επιχειρησιακές τους ικανότητες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την αναβάθμιση ή, τουλάχιστον, τη διατήρηση σε αξιοπρεπές επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών τους μέσα από τη συμμετοχή τους σ' ένα χρηματοδοτικό πλαίσιο. Και αφετέρου, διότι η συμμετοχή αυτή καθεαυτή σ' αυτά συνεπάγεται για τους ΟΤΑ ένα νέο μοντέλο τοπικής διακυβέρνησης, έναν καινούριο τρόπο αντιμετώπισης των τοπικών υποθέσεων μέσα από στοχευμένες εταιρικές σχέσεις και δίκτυα.

Μέσα σε αυτό το συνεχώς εξελισσόμενο περιβάλλον, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία της μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η πληροφόρηση της κοινωνίας και ο διάλογος με όλους τους άμεσους εμπλεκόμενους φορείς, με τους τοπικούς επιχειρηματίες, με τους πολίτες, τους εργαζόμενους. Τα εργαλεία εδώ είναι η εκπαίδευση και η κατάρτιση σε θέματα τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών. Η ευαισθητοποίηση και η γνώση επί τοπικών θεμάτων, θα βοηθήσει στην ενεργοποίηση και εφαρμογή αναγκαίων ρυθμίσεων, μέτρων και πολιτικών.

⁶⁴ Ε.Π., «Διοικητική Μεταρρύθμιση», Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2007

Απαραίτητη είναι και η βελτίωση των γνώσεων και των δεξιοτήτων των εργαζόμενων σε κοινοτικά και θεσμικά θέματα. Ειδικότερα για τους νέους διορισθέντες υπαλλήλους απαιτούνται ειδικά επιμορφωτικά προγράμματα, και προγράμματα δια βίου μάθησης από κατάλληλους φορείς με σκοπό την ανάδειξη καλών πρακτικών που έχουν εφαρμοστεί στην Ελλάδα και την εισαγωγή των εργαζομένων σε διεθνές πρότυπα και δομές Δημόσιας Διοίκησης.

Επιμέρους στόχοι θα αφορούσαν:

- Τη στήριξη των επενδύσεων σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την είσοδο της πράσινης οικονομίας στο δήμο.
- Τη άμεση εφαρμογή χωροταξικού σχεδιασμού με καθορισμό χρήσεων γης
- Στη στήριξη της ντόπιας πολιτιστικής δημιουργίας, των ήπιων εναλλακτικών μορφών τουρισμού και ανάδειξη της πολιτιστικής μας κληρονομιάς.
- Στην δημιουργία των αναγκαίων σύγχρονων υποδομών ολοκληρωμένης διαχείρισης των απορριμμάτων, μετά την εφαρμογή προγραμμάτων ανακύκλωσης, επαναχρησιμοποίησης και διαλογής στην πηγή.
- Στην κατασκευή δικτύου αποχέτευσης και βιολογικών καθαρισμών σε ολόκληρο το νέο δήμο στην κατεύθυνση της προστασίας και σωτηρίας του περιβάλλοντος.
- Στη συνεργασία με τους συνεταιριστικούς φορείς και βοήθεια στην διάθεση των αγροτικών προϊόντων, με προώθηση των προϊόντων ποιότητας, των βιολογικών προϊόντων και ενίσχυση του αγροτουρισμού και την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών.

Απομένει να αποδειχθεί στην πράξη αν το νέο εγχείρημα για αναδιάρθρωση της αποκεντρωμένης Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα θα επιτύχει τους στόχους που έχει θέσει σύμφωνα με τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σκοπός του «Καλλικράτη» είναι η δημιουργία οικονομιών κλίμακας, η σταδιακή εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την εξυπηρέτηση του πολίτη αλλά και για τον έλεγχο της διοίκησης μέσω στόχων, προϋπολογισμών-απολογισμών και τη διαχείριση των διατοπικού χαρακτήρα προβλημάτων, θέτοντας τέρμα στην κατασπατάληση πόρων. Παράλληλα όμως, η νέα διοικητική μεταρρύθμιση θα «υπηρετήσει» τους περιορισμούς και τις δυσάρεστες επιταγές της δανειακής σύμβασης του μνημονίου που έχει υπογράψει η Ελλάδα. Ενδέχεται τα αποτελέσματα του εγχειρήματος να μην είναι εμφανή στο άμεσο μέλλον λόγω των περιορισμών αυτών αλλά σε μακροχρόνια βάση η αποτελεσματικότητα του θα είναι εμφανής.

Βιβλιογραφία

Αθανασόπουλος. Δ, «Περιφερειακή Ανάπτυξη», Αθήνα, 1962

Αθανασόπουλος Κ, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Ελλάδα, Ην. Βασίλειο, Ιταλία», Τόμος Β, Νέα Έκδοση, Αθήνα, 2003

Αθανασόπουλος. Κ, «Θεσμικό Πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης», τόμος Α, Νέα Έκδοση Αθήνα, 2007

Αθανασόπουλος. Κ, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Η Επιτροπή των Περιφερειών», Τόμος Α, Ζ΄ Έκδοση, Αθήνα

Αθανασόπουλος. Κ, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Ελλάδα, Ην. Βασίλειο, Ιταλία», Τόμος Β, Νέα Έκδοση, Αθήνα, 2003

Αθανασόπουλος. Κ, «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Τόμος Β, Νέα έκδοση, Αθήνα, 2008

Γεωργόπουλου. Κ.Α, «Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο, Δέκατη έκδοση», Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1999

«Δημόσια Διοίκηση και Πολιτική», Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, τόμος Α

Κόρσος. Δ, «Διοικητικό Δίκαιο (Γενικό Μέρος)», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1995

Μακρυδημήτρης Αντ., «Δημόσια Διοίκηση», Σάκκουλα, Αθήνα, 2008

Μπέσιλα-Βήκα. Ε, «Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1994

Μπέσιλα – Βήκα. Ε, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Μπέσιλα-Βήκα. Ε, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2001

Μπέσιλα-Βήκα. Ε, «Τοπική Αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2004

Neil Nugent, «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Σάκκουλα», 2004

Παπαγιάννης. Δ, «Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2005

Πετράκος. Γ, Ψυχάρης. Γ, «Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα», Εκδόσεις Κριτική 2004

Σακελαρόπουλος. Θ, «Οικονομία και Πολιτική στην σύγχρονη Ελλάδα», Διόνικος, Αθήνα, 2005

Σωτηρέλης.Γ-Ξηρός. Θ, «Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», Παπαζήση, Αθήνα, 2010

Τσάτσος .Ν, «Δημοσιονομική Αποκέντρωση θεωρία και πράξη», Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα

Φαναριώτης, «Δημόσια Διοίκηση, αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση», Εκδόσεις Σταμούλη 1999

Άρθρα

Κόνσολας. Ν, «διοικητική και Χωροταξική Αναδιάρθρωση, πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010

Πολύζος Σεραφείμ, «Μια πρόταση για τη Νέα Διοικητική Διάρθρωση του Ν.Καρδίτσας», 2010

Χριστοφάκης. Μ , «Τοπική Ανάπτυξη και Αναπτυξιακή Στρατηγική για τα Τοπικά Κέντρα Ανάπτυξης, Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος», Τόπος ,2004

Χωριανόπουλος. Ι, «Αστική Διακυβέρνηση και Ανταγωνισμός: Οι Ελληνικές πόλεις στα ευρωπαϊκά προγράμματα ανάπτυξης», 2004

Ψυχάρης. Ι, Σειρά ερευνητικών εργασιών, «Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα»,2003

Λοιπές Πηγές

Ε.Π., «Διοικητική Μεταρρύθμιση», Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2007

«Ευρωπαϊκά Χρηματοδοτούμενα Αναπτυξιακά Προγράμματα στην Ελλάδα», Δελτίο Υπουργείου Οικονομίας, 2005

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Αναπτυσσόμενες περιφέρειες, αναπτυσσόμενη Ευρώπη» Μάιος 2007

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, « Εργαζόμαστε για τις περιφέρειες, Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ την περίοδο 2007-13», Ιανουάριος,2008

Ευρωπαϊκά Χρηματοδοτούμενα Αναπτυξιακά Προγράμματα στην Ελλάδα, δελτίο Υπουργείου Οικονομίας, 2005

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης, «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010

ΙΟΒΕ, Τριμηνιαία έκθεση, «Η Ελληνική Οικονομία», 2010

Ηλεκτρονική Βιβλιογραφία

www.kedke.eu

www.hellenicparliament.gr

www.ypes.gr

www.iobe.gr

www.europa.gr

www.gspa.gr

www.opengov.gr

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Διοίκηση Αττικής
Έδρα: Αθήνα Περιφέρεια Αττικής

Έκταση: 3.808 χμ²
Πληθυσμός (2001): 3.761.810
Πρωτεύουσα: Αθήνα

Περιφέρειες: 1

Περιφερειακές Ενότητες	Δήμοι	
Κεντρικού Τομέα Αθηνών	Αθηναίων	745.514
	Βύρωνα	61.102
	Γαλατσίου	58.042
	Δάφνης & Υμηττού	34.813
	Ζωγράφου	76.115
	Ηλιούπολης	75.904
	Καισαριανής	26.419
	Φιλαδελφείας & Χαλκηδόνας	34.224
	<u>Σύνολο Κ.Τ.Αθηνών</u>	<u>1.112.133</u>
Βορείου Τομέα Αθηνών	Αγ. Παρασκευής	56.836
	Αμαρουσίου	69.470
	Βριλησίων	25.582
	Ηρακλείου	45.926
	Κηφισιάς	64.558
	Λυκόβρυσης & Πεύκης	28.003
	Μεταμόρφωσης	26.448
	Ν. Ιωνίας	66.017
	Παπάγου & Χολαργού	45.373
	Πεντέλης	30.511
	Φιλοθέης & Ψυχικού	29.059
	Χαλανδρίου	71.684
	<u>Σύνολο Β.Τ.Αθηνών</u>	<u>559.467</u>

Δυτικού Τομέα Αθηνών	Αγ. Βαρβάρας	30.562
	Αγ. Αναργύρων & Καματερού	55.191
	Αιγάλεω	74.046
	Ιλίου	80.859
	Περιστερίου	137.918
	Πετρούπολης	48.327
	Χαϊδαρίου	46.276
	<u>Σύνολο Δ.Τ.Αθηνών</u>	<u>473.179</u>
Νοτίου Τομέα Αθηνών	Αγίου Δημητρίου	65.173
	Αλίμου	38.047
	Γλυφάδας	80.409
	Ελληνικού &	49.898
	Αργυρούπολης	
	Καλλιθέας	109.609
	Μοσχάτου & Ταύρου	38.116
	Ν. Σμύρνης	73.986
	Π. Φαλήρου	64.759
	<u>Σύνολο Ν.Τ. Αθηνών</u>	<u>519.997</u>
Ανατολικής Αττικής	Διονύσου	32.986
	Κρωπίας	25.325
	Λαυρεωτικής	24.525
	Μαραθώνος	26.899
	Μαρκοπούλου Μεσογαίας	15.608
	Παιανίας	19.636
	Παλλήνης	33.624
	Ραφήνας & Πικερμίου	14.840
	Σαρωνικού	26.320
	Σπάτων & Αρτέμιδος	27.594
	Ωρωπού	33.448
	<u>Σύνολο Ανατολικής Αττικής</u>	<u>403.918</u>
Δυτικής Αττικής	Ασπροπύργου	27.741
	Ελευσίνας	29.868
	Μάνδρας & Ειδυλλίας	20.098
	Μεγαρέων	35.675
	Φυλής	38.230
	<u>Σύνολο Δυτικής Αττικής</u>	<u>151.612</u>
Ν.Πειραιώς	Αγκιστρίου	920
	Αίγινας	13.522
	Κερατσινίου-Δραπετσώνας	89.046
	Κορυδαλλού	67.456

Κυθήρων	3.398
Πόρου	4.348
Νίκαια	108.146
Πειραιώς	175.697
Περάματος	25.720
Πόρου	4.348
Σαλαμίνας	38.022
Σπετσών	3.916
Τροιζηνίας	8.564
Υδρας	2.719
Σύνολο Ν.Πειραιώς	541.504

Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης

Έδρα: Θεσσαλονίκη
Περιφέρειες: 2

Έκταση: 14.157 χμ²
Πληθυσμός (2001): 611.067
Πρωτεύουσα: Κομοτηνή

Περιφερειακές Ενότητες		Δήμοι
Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	Δράμας	Δοξάτου 17.4981
		Δράμας 56.062
		Κάτω Νευροκοπίου 8.026
		Παρανεστίου 5.925
		Προσοτσάνης 16.481
		Σύνολο Δράμας 103.975
	Έβρου	Αλεξανδρούπολης 65.894
		Διδυμοτείχου 23.484
		Ορεστιάδας 39.485
		Σαμοθράκης 2.723
		Σουφλίου 17.768
		Σύνολο Έβρου 149.354
	Καβάλας	Καβάλας 74.120
		Νέστου 23.486

Παγγαίου	33.683
Θάσου	13.765
<u>Σύνολο Καβάλας</u>	<u>145.054</u>

Ξάνθης	Αβδήρων	18.573
	Μύκης	15.724
	Ξάνθης	55.360
	Τοπείρου	12.199
	<u>Σύνολο Ξάνθης</u>	<u>101.856</u>

Ροδόπης	Αρριανών	18.178
	Ιάσμου	14.890
	Κομοτηνής	60.574
	Μαρωνείας & Σαπών	17.186
	<u>Σύνολο Ροδόπης</u>	<u>110.828</u>

Ημαθίας	Αλεξάνδρειας	43.209
	Βέροιας	65.968
	Νάουσας	34.441
	<u>Σύνολο Ημαθίας</u>	<u>143.618</u>

Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης

Έδρα: Θεσσαλονίκη

Περιφέρειες: 2

Έκταση: 18.811 χμ² Θεσσαλονίκης
Πληθυσμός (2001): 1.874.214
Πρωτεύουσα: Θεσσαλονίκη

Αμπελοκήπων & Μενεμένης	55.869
-------------------------	--------

Βόλβης	26.079
Δέλτα	40.541
Θερμαϊκού	38.349
Θέρμης	36.276
Θεσσαλονίκης	375.276
Καλαμαριάς	87.255
Κορδελίου & Ευόσμου	74.254
Λαγκαδά	42.574
Νεάπολης & Συκεών	86.417
Παύλου Μελά	84.397
Πυλαίας & Χορτιάτη	50.162
Χαλκηδόνος	35.145
Ωραιοκάστρου	25.231
<u>Σύνολο Θεσσαλονίκης</u>	<u>1.057.825</u>

Κιλκίς	Κιλκίς	56.336
	Παιονίας	32.720
	<u>Σύνολο Κιλκίς</u>	<u>89.056</u>

Πέλλας	Αλμωπίας	29.354
	Έδεσσας	29.799
	Πέλλας	65.497
	Σκύδρας	21.147
	<u>Σύνολο Πέλλας</u>	<u>145.797</u>

Πιερίας	Δίου & Ολύμπου	27.637
	Κατερίνης	83.764
	Πύδνας & Κολινδρού	18.445
	<u>Σύνολο Πιερίας</u>	<u>129.846</u>

Σερρών	Αμφίπολης	12.940
	Βισαλτίας	26.127
	Εμμανουήλ Παππά	19.844
	Ηρακλείας	23.317
	Νέας Ζίχνης	15.073
	Σερρών	75.233
	Σιντικής	28.382
Χαλκιδικής	<u>Σύνολο Σερρών</u>	<u>200.916</u>

Αριστοτέλη	18.861
Κασσάνδρας	16.153
Νέας Προποντίδας	33.801
Πολυγύρου	23.152
Σιθωνίας	12.927
Σύνολο Χαλκιδικής	104.894

Διοίκηση Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας

Έδρα: Ιωάννινα

Περιφέρειες: 2

Περιφέρεια Ηπείρου

Έκταση: 9.203 χμ²

Πληθυσμός (2001): 353.820

Πρωτεύουσα: Ιωάννινα

Περιφέρεια Δυτικής

Μακεδονίας

Έκταση: 9.451 χμ²

Πληθυσμός (2001): 301.522

Πρωτεύουσα: Κοζάνη

	Περιφερειακές Ενότητες	Δήμοι	
		Αρταίων	41.814
		Καραϊσκάκη	9.016
		Κεντρικών	
	Αρτας	Τζουμέρκων	12.069
		Σκουφά	15.235
		Σύνολο Αρτας	78.134
		Ηγουμενίτσας	24.692
		Σουλίου	10.951
		Φιλιατών	10.448
		Σύνολο Θεσπρωτίας	46.091
		Βορείων Τζουμέρκων	7.097
		Δωδώνης	13.939
		Ζαγορίου	6.032
		Ζίτσας	17.293
		Ιωαννιτών	97.657
Ήπειρος	Θεσπρωτίας		
	Ιωαννίνων		

		Κόνιτσας	9.294
		Μετσόβου	7.835
		Πωγωνίου	11.092
		Σύνολο Ιωαννιτών	170.239
	Πρέβεζας	Ζηρού	16.494
		Πάργας	12.944
		Πρέβεζας	29.918
		Σύνολο Πρέβεζας	59.356
	Γρεβενών	Γρεβενών	30.564
		Δεσκάτης	7.383
		Σύνολο Γρεβενών	37.947
	Καστοριάς	Καστοριάς	36.566
		Νεστορίου	3.542
		Ορεστίδος	13.375
		Σύνολο Καστοριάς	53.483
	Κοζάνης	Βοΐου	22.447
		Εορδαίας	46.540
		Κοζάνης	68.680
		Σερβίων & Βελβεντού	17.657
		Σύνολο Κοζάνης	155.324
	Φλώρινας	Αμυνταίου	18.975
		Πρεσπών	2.511
		Φλώρινας	33.282
		Σύνολο Φλώρινας	54.768

Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας

Έδρα: Λάρισα
 Περιφέρειες: 2

Περιφέρεια Θεσσαλίας

Έκταση: 14.037 χμ²

Πληθυσμός (2001): 753.888

Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας

Έκταση: 15.549 χμ²

Πληθυσμός (2001): 605.329

Πρωτεύουσα: Λαμία

Περιφερειακές Ενότητες		Δήμοι	
Καρδίτσας	Αργιθέας		6.084
	Καρδίτσας		55.968
	Λίμνης Πλαστήρα		7.392
	Μουζακίου		17.910
	Παλαμά		19.144
	Σοφάδων		23.043
	Σύνολο Καρδίτσας		129.541
Λάρισας	Αγιάς		14.121
	Ελασσόνας		37.264
	Κιλελέρ		23.213
	Λαρισαίων		139.403
	Τεμπών		16.466
	Τυρνάβου		25.307
	Φαρσάλων		23.531
Πρωτεύουσα: Λάρισα	Σύνολο Λάρισας		279.305
Μαγνησίας	Αλμυρού		21.169
	Βόλου		141.675
	Ζαγοράς & Μουρεσίου		6.936
	Νοτίου Πηλίου		11.563
	Ρήγα Φεραίου		12.096
	Σύνολο Μαγνησίας		206.995
Σποράδων	Αλοννήσου		2.700
	Σκιάθου		6.160
	Σκοπέλου		4.696
Τρικάλων	Σύνολο Σποράδων		206.995

	Καλαμπάκας	27.555
	Πύλης	20.019
	Τρικκαίων	74.592
	Φαρκαδόνας	15.881
	<u>Σύνολο Τρικάλων</u>	<u>138.047</u>
	Αλιάρτου	12.300
	Διστόμου-Αράχοβας	
	Αντίκυρας	11.532
	Θηβαίων	37.524
	Λεβαδέων	33.152
	Ορχομενού	13.962
	Τανάγρας	22.615
	<u>Σύνολο Βοιωτίας</u>	<u>131.085</u>
	Διρφύων & Μεσσαπίων	
	Ερέτριας	13.325
	Ιστιαίας & Αιδηψού	22.722
	Καρύστου	14.645
	Κύμης & Αλιβερίου	33.527
	Μαντουδίου-Λίμνης	
	Αγ. Άννας	15.049
	Σκύρου	2.602
	Χαλκιδέων	92.202
	<u>Σύνολο Ευβοίας</u>	<u>215.136</u>
	Αγράφων	13.604
	Καρπενησίου	18.449
	<u>Σύνολο Ευρυτανίας</u>	<u>32.053</u>
	Αμφίκλειας & Ελάτειας	14.395
	Δομοκού	14.793
	Λοκρών	24.611
	Λαμιέων	73.574
	Μακρακώμης	21.570
	Μώλου & Α. Κ Στυλίδας	15.142
	<u>Σύνολο Φθιώτιδας</u>	<u>178.771</u>
	Δελφών	32.263
	Δωρίδος	16.021
	<u>Σύνολο Φωκίδας</u>	<u>48.284</u>

Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου

Έδρα: Πάτρα
Περιφέρειες: 3

Περιφέρεια Πελοποννήσου

Έκταση: 15.490 χμ²

Πληθυσμός (2001): 638.942

Περιφέρεια Ιονίων Νήσων

Έκταση: 2.307 χμ²

Πληθυσμός (2001): 212.984

Πρωτεύουσα: Κέρκυρα

Περιφέρεια Δυτικής

Ελλάδας

Έκταση: 11.350 χμ²

Πληθυσμός (2001): 740.506

Πρωτεύουσα: Πάτρα

	Περιφερειακές Ενότητες	Δήμοι	
		Αργους & Μυκηνών	48.188
		Επιδάυρου	9.275
		Ερμιονίδας	14.901
	Αργολίδας	Ναυπλιέων	33.406
		Σύνολο Αργολίδας	105.770
		Γορτυνίας	12.875
		Κυνουρίας Βόρειας	12.825
		Κυνουρίας Νότιας	9.001
	Αρκαδίας	Μεγαλόπολης	13.152
		Τρίπολης	48.730
		Σύνολο Αρκαδίας	102.035
Πρωτεύουσα: Τρίπολη			
		Βέλου & Βόχας	18.323
		Ξυλοκάστρου & Ευρωστίνης	2 1.155
	Κορινθίας	Κορινθίων	60.226
		Λουτρακίου & Αγ. Θεοδώρων	22.480
		Νεμέας	7.774

	Σικυωνίων	24.666
	<u>Σύνολο Κορινθίας</u>	<u>154.624</u>
Λακωνίας	Ανατολικής Μάνης	23.853
	Ελαφονήσου	745
	Μονεμβασιάς	23.853
	Ευρώτα	19.803
	Σπάρτης	38.079
	<u>Σύνολο Λακωνίας</u>	<u>99.637</u>
Μεσσηνίας	Δυτικής Μάνης	8.647
	Καλαμάτας	67.127
	Μεσσήνης	28.754
	Οιχαλίας	14.987
	Πύλου & Νέστορος	23.780
	Τριφυλίας	33.581
	<u>Σύνολο Μεσσηνίας</u>	<u>176.876</u>
Αιτωλοακαρνανία ς	Αγρινίου	96.321
	Ακτίου & Βόνιτσας	18.374
	Αμφιλοχίας	21.445
	Θέρμου	9.299
	Ι.Π. Μεσολογγίου	35.431
	Ξηρομέρου	13.717
	Ναυπακτίας	29.842
	<u>Σύνολο Αιτωλοακαρνανίας</u>	<u>224.429</u>
Αχαΐας	Αιγιαλείας	57.993
	Δυτικής Αχαΐας	31.275
	Ερυμάνθου	13.162
	Καλαβρύτων	17.602
	Πατρέων	202.757
	<u>Σύνολο Αχαΐας</u>	<u>322.789</u>
Ηλείας	Ανδραβίδας & Κυλλήνης	26.333
	Ανδρίτσαινας & Κρεστένων	21.912
	Αρχαίας Ολυμπίας	19.875
	Ζαχάρως	15.409
	Ήλιδας	37.750
	Πηνειού	20.232
	Πύργου	51.777
	<u>Σύνολο Ηλείας</u>	<u>193.288</u>

Ζακύνθου	Ζακυνθίων	39.015
	<u>Σύνολο</u>	<u>39.015</u>
Κέρκυρας	Κέρκυρας	109.537
	Παξών	2.438
	<u>Σύνολο Κέρκυρας</u>	<u>111.975</u>
Κεφαλληνίας	Κεφαλλονιάς	36.404
	<u>Σύνολο</u>	<u>36.404</u>
Ιθάκης	Ιθάκης	3.084
	<u>Σύνολο Ιθάκης</u>	<u>3.084</u>
Λευκάδας	Λευκάδας	21.414
	Μεγανησίου	1.092
	<u>Σύνολο Λευκάδας</u>	<u>22.506</u>

Διοίκηση Αιγαίου

Έδρα: Πειραιάς
Περιφέρειες: 2

Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου

Έκταση: 3.836 χμ²
Πληθυσμός (2001): 206.121
Πρωτεύουσα: Μυτιλήνη

Περιφερειακές Ενότητες

Δήμοι

Ικαρίας	Ικαρίας	8.312
	Φούρνων	1.469
	<u>Σύνολο Ικαρίας</u>	<u>9.781</u>

Λέσβου	Λέσβου	371
	<u>Σύνολο Λέσβου</u>	<u>371</u>
Λήμνου	Αγ. Ευστρατίου	90.643
	Λήμνου	18.104
	<u>Σύνολο Λήμνου</u>	<u>109.118</u>
Χίου	Οινουσσών	1.050
	Χίου	51.936
	Ψαρών	422
	<u>Σύνολο Χίου</u>	<u>53.408</u>
Ανδρου	Ανδρου	10.009
	<u>Σύνολο</u>	<u>Ανδρου</u>
Θήρας	Ανάφης	273
	Θήρας	13.670
	Ιητών	1.838
	Σικίνου	238
	Φολεγάνδρου	667
	<u>Σύνολο Θήρας</u>	<u>1193.508</u>
Καλύμνου	Αγαθονησίου	158
	Αστυπαλαίας	1.238
	Καλυμνίων	16.441
	Λειψών	698
	Λέρου	8.207
	Πάτμου	3.044
	<u>Σύνολο Καλύμνου</u>	<u>884.93</u>
Καρπάθου	Καρπάθου	6.511
	Κάσου	990
	<u>Σύνολο Καρπάθου</u>	<u>996.51</u>
Κω	Κω	30.947
	Νισύρου	948
	<u>Σύνολο</u>	<u>31.8 95</u>
Μήλου	Κιμώλου	769
	Μήλου	4.771
	Σερίφου	1.414
	Σίφνου	2.442
	<u>Σύνολο Μήλου</u>	<u>777.627</u>

Μυκόνου	Μυκόνου	9.320
	<u>Σύνολο Μυκόνου</u>	<u>9.320</u>
Νάξου	Αμοργού	1.859
	Νάξου & Μικρών Κυκλάδων	19.074
	<u>Σύνολο Νάξου</u>	<u>20.993</u>
Πάρου	Αντιπάρου	1.037
	Πάρου	12.853
	Μεγίστης	430
	<u>Σύνολο Πάρου</u>	<u>443.89</u>
Ρόδου	Ρόδου	117.007
	Σύμης	2.606
	Τήλου	533
	Χάλκης	313
	<u>Σύνολο Ρόδου</u>	<u>964.614</u>
Σύρου	Κέας	2.417
	Κύθνου	1.608
	Σύρου & Ερμούπολης	19.782
	<u>Σύνολο Σύρου</u>	<u>23.807</u>
Τήνου	Τήνου	8.754
	<u>Σύνολο</u>	<u>8.574</u>

Διοίκηση Κρήτης

Έδρα: Ηράκλειο
Περιφέρειες: 1

Περιφέρεια Κρήτη

Έκταση: 8.336 χμ²
Πληθυσμός (2001): 601.131
Πρωτεύουσα: Ηράκλειο

Δήμοι

**Περιφερειακές
Ενότητες**

Ηρακλείου	Αρχανών & Αστερουσίων	18.022
	Βιάννου	6.463
	Γόρτυνας	18.264
	Ηρακλείου	159.046
	Μαλεβιζίου	21.131
	Μινώα Πεδιάδας	20.332
	Φαιστού	24.228
	Χερσονήσου	25.003
	<u>Σύνολο</u>	<u>292.489</u>
Λασιθίου	Αγ. Νικολάου	26.227
	Ιεράπετρας	27.911
	Οροπεδίου	3.152
	Σητείας	19.029
	<u>Σύνολο Λασιθίου</u>	<u>76.319</u>
Ρεθύμνης	Αγ. Βασιλείου	10.079
	Αμαρίου	6.215
	Ανωγείων	2.507
	Μυλοποτάμου	16.577
	Ρεθύμνης	46.558
	<u>Σύνολο Ρεθύμνης</u>	<u>81.936</u>
Χανίων	Αποκορώνου	12.703
	Γαύδου 98	
	Καντάνου & Σελίνου	7.334
	Κισσάμου	11.820
	Πλατανιά	18.622
	Σφακίων	2.446
	Χανίων	97.364
	<u>Σύνολο Χανίων</u>	<u>150.387</u>

II.

Swot analysis

Ισχυρά σημεία	Αδυναμίες
• Ορθολογικός καταμερισμός της εργασίας-εξειδίκευση • Δημιουργία ισχυρής δύναμης επιβολής του κράτους • Προωθείται η ανάπτυξη της περιφέρειας • Τονώνεται το αίσθημα ευθύνης στα περιφερειακά όργανα και αυξάνεται το ενδιαφέρον για την εκτελούμενη εργασία • Εξοικονόμηση κόστους, προσωπικού και υλικών πόρων • Δημιουργία ενιαίας οργανωτικής δομής σε όλα τα διαμερίσματα της χώρας • Τίθενται αντικειμενικά και διαφανή κριτήρια για τις χρηματοδοτήσεις της κεντρικής διοίκησης προς τη αυτοδιοίκηση	• Αύξηση ανεργίας-υποαπασχόληση • Ταλαιπωρία, οικονομικά έξοδα και απώλεια χρόνου λόγω μετακίνησης τους στην πρωτεύουσα για επίλυση των υποθέσεων τους • Τα κεντρικά κρατικά όργανα αποφασίζουν για ζητήματα, για τα οποία δεν έχουν άμεση αντίληψη • Ενισχύεται η τάση μετατόπισης του περιφερειακού πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας • Δύσκολη η υλοποίηση του προϋπολογισμού 2011 και η απόδοση των πόρων που έχουν προβλεφθεί για την αυτοδιοίκηση λόγω της επιβολής των οικονομικών όρων του ΔΝΤ
Ευκαιρίες	Απειλές
• Μεταβίβαση αποφασιστικών διοικητικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά όργανα διοίκησης • Απαλλαγή κεντρικής διοίκησης από καθήκοντα ειδικού και τοπικού ενδιαφέροντος • Επιτυγχάνεται γρηγορότερα και με λιγότερο κόστος η επίλυση των προβλημάτων • Πρόκληση θα είναι η εξασφάλιση εσόδων από πόρους που	• Τα ιδιαίτερος διευρυμένα γεωγραφικά όρια του νέου Δήμου. • Ο αναγκαστικός περιορισμός των κρατικών πόρων, ιδιαίτερα μετά την επίκληση του μηχανισμού στήριξης του ΔΝΤ. • Η σύγχυση που προκαλεί η αλλαγή των παρόντων ανοργάνωτων δήμων στην οργάνωση τους σε άλλη βάση • Τα χρέη που κληρονομούν οι νέοι δήμοι από τους παλιούς

προέρχονται, κυρίως, από την Ε.Ε.. αφού οι αντίστοιχοι εθνικοί θα εκλείπουν λόγω οικονομικής κρίσης • δομικές, διαρθρωτικές αλλαγές στη λειτουργία του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, άρα και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. • Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων δήμων και περιφερειών θα δώσει πλέον ευκαιρίες να λαμβάνονται τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες	• Τα διάφορα έργα που έμειναν χωρίς ολοκλήρωση • Τα διάφορα επίπεδα Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης είναι πολυάριθμα με αλληλεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες με κίνδυνο την μη επίτευξη της επιθυμητής αποτελεσματικότητας • Η μείωση του πλεονάζοντος προσωπικού, της στελέχωσης με ειδικευμένο προσωπικό και της ανακατανομής του υφιστάμενου προσωπικού στα νέα όργανα είναι ένα δύσκολο εγχείρημα
--	--