



ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΕΤΑΙΡΙΕΣ Η
ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ. ΘΕΩΡΗΣΗ
ΤΩΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΟ
ΜΟΝΤΕΛΟ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»**



ΜΑΛΤΕΖΟΣ ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ
ΜΑΛΤΕΖΟΣ ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ
ΧΡΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ : ΚΑΙΜΑΚΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ

ΠΑΤΡΑ 2012

**ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΕΤΑΙΡΙΕΣ Η ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ. ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ ΤΗΣ
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»**



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος.....	4
Εισαγωγή	6
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	7
ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ- ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	7
1.1 Ιστορική αναδρομή	7
1.1.1 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα προϊστορικά χρόνια.....	7
1.1.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία.....	9
1.1.3 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα νεότερα χρόνια.....	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	14
Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	
ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	
«ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»	14
2.1 Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	14
2.2 Η Νομική Φύση των Διατάξεων του Ισχύοντος Συντάγματος	
για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	15
2.2.1 Οι Πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί.....	17
2.2.2 Οι Δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί.....	20
2.3 Η Εκλογή των Οργάνων των Οργανισμών Τοπικής	
Αυτοδιοίκησης.....	22
2.4 Η Αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	26
ΑΠΟ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	
ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ	26
3.1 Από το πρόγραμμα Καποδιστριάς στο πρόγραμμα	
Καλλικράτης.....	26
3.2 Βασικές αλλαγές που έφερε το πρόγραμμα Καλλικράτης ...	27
3.3 Τι αλλαγές έφερε το μνημόνιο στους δήμους και τις	
περιφέρειες.....	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	46
ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΣΤΟΥΣ	
ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ	46
4.1 Τι Είναι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»	46
4.2 Στόχοι του Προγράμματος «Καλλικράτης»	46
4.3 Η δομή του προγράμματος Καλλικράτης.....	48
4.4 Οι καινοτομίες που εφαρμόστηκαν στην αναδιαμόρφωση της	
αυτοδιοίκησης.....	50
4.5 Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πολιτικής ισχύος.....	52
4.6 Εκλογική διαδικασία	56

4.7	Κωλύματα και ασυμβίβαστα	58
4.8	Σχόλια και Σημεία που Πρέπει να Αναλυθούν Περί της Εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης»	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5		66
ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ		66
5.1	Ο Σύγχρονος Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	66
5.1.1	Θεσμοί και περιβαλλοντική διαχείριση	69
5.1.2	Βιώσιμες πόλεις	71
5.1.3	Ενημέρωση και Ευαισθητοποίηση	73
5.1.4	Περιβαλλοντική πολιτική, κεντρική, περιφερειακή και τοπική διοίκηση	74
5.2	Οι Αρνητικές Κριτικές Εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης» στις Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	76
5.3	Με Ποιους Τρόπους Αναμένεται να Συμβάλει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» στις Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην Ενοποίηση των Δήμων	81
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6		86
ΛΟΓΟΙ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΝΟΜΟΥ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΛΟΓΩ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΟΣΦΕΡΕΙ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΣΤΟ ΔΙΑΜΟΡΦΟΥΜΕΝΟ ΕΑΠ.....		86
6.1	Λόγοι Αναγκαιότητας Εφαρμογής Νόμου «Καλλικράτη» Λόγω Οικονομικής Κρίσης.....	86
6.2	Πλεονεκτήματα του Νόμου «Καλλικράτη» στο Κράτος και στο διαμορφούμενο ΑΕΠ.....	94
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7		99
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ (ΑΝ.ΕΤ) ΣΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ		99
7.1	Εισαγωγή	99
7.2	Αναπτυξιακές Εταιρίες - Ιστορική διαδρομή.....	99
7.3	Τα προβλήματα της επιχειρηματικότητας στην ύπαιθρο. ..	102
7.4	Η Μεθοδολογική προσέγγιση	105
7.5	Οι Αναπτυξιακές εταιρίες, η επιχειρηματικότητα η καινοτομία και το Γ' ΚΠΣ.....	109
Συμπεράσματα		113
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ		115

Πρόλογος

Οι έννομες τάξεις των σύγχρονων κρατών προβλέπουν, εκτός του κράτους, τη σύσταση ενός μεγάλου αριθμού άλλων δημόσιων νομικών προσώπων στα οποία οργανώνονται τα όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία. Η μέθοδος αυτή οργάνωσης, δηλαδή η σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης έξω από το νομικό πρόσωπο του κράτους, που αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα και έχουν δικά τους όργανα, ονομάζεται αυτοδιοίκηση.

Χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι ότι το κράτος δημιουργεί με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα, τα λεγόμενα 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 ως υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων είναι κάτι χωριστό έξω από τη νομική προσωπικότητα του κράτους.

Πολλά κοινά εννοιολογικά στοιχεία υπάρχουν μεταξύ της νομικής έννοιας του κράτους και της νομικής έννοιας των αυτοδιοικουμένων οργανισμών. Μεταξύ αυτών ανήκει η άσκηση δημόσιας εξουσίας, η ύπαρξη οργάνων και κυρίως η χωριστή νομική προσωπικότητα που χάρη σ' αυτήν έχουν οι εν λόγω οργανισμοί, όπως και το δημόσιο δικά τους χωριστά περιουσιακά δικαιώματα και δικές τους έννομες υποχρεώσεις, ικανότητα να συμβάλλονται και δικαίωμα παράστασης ενώπιον δικαστηρίων. Η νομική προσωπικότητα θεωρείται τώρα αναγκαία προϋπόθεση της αυτοδιοίκησης.

Σκοπός βέβαια της συγκεκριμένης πτυχιακής εργασίας είναι να εξετάσει και να αναλύσει τον τρόπο με τον οποίο διεξάγεται η οργάνωση των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο και συγκεκριμένα στο τομέα αναπτυξιακών

**ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΕΣ ΕΤΑΙΡΙΕΣ Η ΔΗΜΟΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ. ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ ΤΗΣ
ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»**

ενοποιήσεων του κάθε δήμου, σύμφωνα με τις παρούσες τροποποιήσεις και προοπτικές που εμφανίζονται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Εισαγωγή

Η δημόσια εξουσία που ασκείται από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς παρουσιάζει σε σχέση με το κράτος μια διαφορά. Ότι δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα, αλλά είναι δοτή ή παράγωγη. Δεν αποτελεί ίδιο δικαίωμα των νομικών προσώπων που την ασκούν, αλλά ασκείται από τα πρόσωπα αυτά κατά παροχή εκ μέρους της πολιτείας. Το κράτος παραχωρεί για ορισμένα θέματα, και κατά ένα ορισμένο τμήμα, την εξουσία αυτή για άσκηση στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς με περιορισμούς, που θέτει η νομοθετική του εξουσία. Επομένως, το κράτος μπορεί να αυξήσει ή να ελαττώσει ή και να άρει από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα την εξουσία που τους έχει δώσει (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Το κράτος που είναι το ίδιο δημιουργός των αυτοδιοικούμενων οργανισμών μπορεί και να τους καταργήσει με απλό νόμο εκτός βέβαια από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, που υπάρχει γι' αυτούς περιορισμός από το άρθρο 102 102 § 1 του Συντάγματος. Για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού όχι μόνο υπάρχει συνταγματική απαγόρευση κατάργησής τους, αλλά πρέπει και να έχουν ένα κύκλο υποθέσεων (τοπικές υποθέσεις), που να τις διαχειρίζονται με δική τους πρωτοβουλία.

Φορείς αυτοδιοίκησης μπορούν να είναι μόνο τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Αυτά διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, δηλαδή σε εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε μη εδαφικά. Στη διάκριση αυτή στηρίζεται ο χωρισμός της αυτοδιοίκησης σε τοπική και ειδική ή καθ' ύλην (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ- ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

1.1 Ιστορική αναδρομή

Οι περισσότεροι που ασχολούνται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) συνήθως αρέσκονται να μιλάνε για το μίζερο παρόν της και το ελπιδοφόρο μέλλον της. Όμως η Τ.Α. έχει ένα ένδοξο παρελθόν που συνήθως άλλοι το ξεχνάνε (με την προϋπόθεση ότι το γνωρίζουν) αλλά αρκετοί είναι εκείνοι που το αγνοούν.

Υπάρχουν εκπρόσωποι της Τ.Α. που την «υπηρετούν» σε όλες τις βαθμίδες της με διάφορα αξιώματα, που ισχυρίζονται ότι πιστεύουν και υπηρετούν τον θεσμό, που σαφώς έχει κινηματικά χαρακτηριστικά, υποτιμούν όμως ή δεν αναφέρονται στον κοινωνικό, αναπτυξιακό, συμμετοχικό, προοδευτικό, οικολογικό, επιμορφωτικό, φιλολαϊκό, αποκεντρωτικό ακόμα και τον εθνικοαπελευθερωτικό της χαρακτήρα.

1.1.1 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα προϊστορικά χρόνια

Όταν ο Θεός έπλασε τον άνθρωπο διαπίστωσε ότι <<ου καλόν είναι τον άνθρωπο μόνον>> και μερίμνησε για τη σύσταση της πρώτης ανθρώπινης κοινωνίας. Ο άνθρωπος λοιπόν εκ φύσεως κοινωνικός, απεχθανόμενος τον μονήρη βίο, συνέστησε προς εξυπηρέτηση των αναγκών του την πρώτη μορφή της κοινωνίας, την οικογένεια. Η οικογένεια, η πρώτη και φυσική κοινωνία του ανθρώπου, δια των τέκνων αναπτυσσόμενη, πολλαπλασιάσθηκε και σχημάτισε την κοινότητα του γένους. Η πρώτη μορφή κοινότητας στον Ελληνικό χώρο εμφανίστηκε, ίσως προ της 50^{ης} χιλιετηρίδας. Έτσι, με τη μορφή κοινωνικής

οργανώσεως σημείωσε στον Ελληνικό χώρο την παρουσία της η τοπική αυτοδιοίκηση.

Από τότε μέχρι σήμερα, μορφές και συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξαν πολλά, θα λέγαμε αναρίθμητα. Ιδρυτής της πρωτόθετης και ιερής τούτης οργάνωσης μπορεί να θεωρηθεί ο Θησέας, σαν ιδρυτής του δήμου της αρχαίας Αθήνας και θεμελιωτής της δημοκρατίας. (Τότε, ως δήμος χαρακτηριζόταν ο πολύς λαός και ιδιαίτερα οι αγρότες, σε αντίθεση με τους λίγους που κατοικούσαν στο άστυ). Από το θεσμό του δήμου γεννήθηκε η δημοκρατία και η συνέλευση του λαού (Εκκλησία του Δήμου), θεσμός στη συνέχεια πανελλήνιος, που ήταν η συνέλευση των πολιτών στις πόλεις της αρχαίας Ελλάδας για την άσκηση των δικαιωμάτων και των καθηκόντων τους που πήγασαν από το δημοκρατικό πολίτευμα. Η μορφή του δήμου που καθιέρωσε ο Κλεισθένης τελειοποιήθηκε την εποχή του Περικλή. Ο δήμος σαν μικρογραφία της πολιτείας, είχε δικές του αρχές, διοίκηση και δική του περιουσία, δηλαδή δική του "τοπική αυτοδιοίκηση". Το δήμο τον αποτελούσαν οι δημότες, ο λαός...

Οι όποιες εθνικές ταλαιπωρίες δεν αλλοίωσαν την έννοια που εκφράζει ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, που όπως είπαμε είναι στενά δεμένος με την ιστορική συνέχεια των Ελλήνων. Η χώρα μας, με την αναγκαστική συμμετοχή της στους εμφυλίους πολέμους των Ρωμαίων, έζησε μεγάλες συμφορές και εξαθλίωση, ενώ οι ελληνικοί δήμοι έχασαν την πολιτική τους σημασία, αν και συνέχισαν να υπάρχουν ως τοπικοί οργανισμοί. Κατά τη Βυζαντινή εποχή, η συγκεντρωτική πολιτική του Μεγάλου Κωνσταντίνου έπληξε τους κοινοτικούς θεσμούς και οι δήμοι είχαν μόνο διακοσμητικό χαρακτήρα. Με την αύξηση της γαιοκτησίας αναπτύχθηκαν κοινότητες που τις διοικούσαν οι τοπικοί άρχοντες, οι δυνατοί, που είχαν αποκτήσει μεγάλο πλούτο και εξουσία. Η

κακοδιοίκηση, η οικονομική αφαίμαξη του λαού και οι "τοπικοί τύραννοι" είχαν καταστήσει τον ελληνισμό ανίσχυρο να προβάλει οποιαδήποτε αντίσταση κατά των επερχόμενων Σταυροφοριών.

1.1.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία

Στα χρόνια της τουρκοκρατίας, το βασικό κύτταρο τοπικής διοίκησης υπήρξε η κοινότητα. Μια κοινότητα περιλάμβανε έναν ή περισσότερους οικισμούς και είχε την ευθύνη κυρίως της πληρωμής των φόρων στην κεντρική διοίκηση. Οι δήμοι και οι κοινότητες στα χρόνια της Τουρκοκρατίας δρούσαν ποικιλότροπα. Οι ενώσεις κοινοτήτων είχαν κίνητρα οικονομικά και εθνικά. Έγιναν έτσι, κέντρα εθνικής αντίστασης, πνευματικά και οικονομικά, πραγματοποιώντας την αποστολή τους με τη συνεισφορά των κατοίκων και των ξενιτεμένων Ελλήνων. Ανέπτυξαν σπουδαία τοπική δραστηριότητα και εκτέλεσαν έργα κοινής ωφέλειας. (Τότε δημιουργήθηκαν και οι πρώτες ομοσπονδιακές ενώσεις κοινοτήτων, για να εξυπηρετηθούν ευρύτεροι σκοποί). Οι Τούρκοι, που τους ενδιέφερε περισσότερο η εκμετάλλευση των ραγιάδων, δεν ασχολούνταν τόσο με την διοικητική τους οργάνωση, θα λέγαμε μάλιστα ότι βοήθησαν την αυτοδιοίκηση των σκλαβωμένων Ελλήνων, που διευκόλυνε κατά κάποιον τρόπο την είσπραξη των κεφαλικών φόρων. Στην αρχή οργανώθηκαν τοπικές ή κοινοτικές επιτροπές με πρόεδρο τον επίσκοπο, που αργότερα εξελίχθηκαν σε δημογεροντίες εκλεγόμενες από τους κατοίκους.

Παράλληλα, σε κάθε επαρχιακή περιφέρεια, με πρόεδρο τον επίσκοπο, συγκροτήθηκαν τα συμβούλια των προεστών ή πρωτογερόντων που τα αποτελούσαν εκπρόσωποι από κάθε δημογεροντία. Έτσι, με αρχηγούς τον Πατριάρχη και τους επισκόπους, με τα συμβούλια των προεστών και τις δημογεροντίες, έγινε η "τοπική αυτοδιοίκηση" των ραγιάδων. Με τον

καιρό η δικαιοδοσία των δημογερόντων απλώθηκε περισσότερο και περιέλαβε και την απονομή της αστικής και ποινικής δικαιοσύνης...

Ένας μόνο δεσμός έμεινε που ένωνε, την τοπική αυτοδιοίκηση με το τουρκικό κράτος : ο δεσμός της υποτέλειας, δηλαδή της πληρωμής των φόρων. Σ' αυτόν δεν ενέδωσαν οι κάτοικοι της Ευρυτανίας. Οι κοινότητες, βέβαια, κατά την Τουρκοκρατία, δεν λειτουργούσαν όλες με τον ίδιο τρόπο. Μερικές είχαν περισσότερα προνόμια ανάλογα με το πνεύμα της τοπικής διοίκησης ή τα προνόμια που αναγκάστηκαν να τους παραχωρήσουν οι Τούρκοι με ειδικά διατάγματα. (Με τη συνθήκη του Τσαμασιού (10-5-1525), οι Αγραφιώτες απολάμβαναν τα προνόμια της αυτονομίας και της συμβολικής καταβολή φόρων.

Η ανάπτυξη, σε μεγάλο βαθμό, της αλληλεγγύης και της συνεργασίας τους κατοχύρωνε απέναντι στον κατακτητή και τους ενίσχυσε το αίσθημα της ανεξαρτησίας, αφού δεν ένοιωσαν ποτέ δούλοι όντας ελεύθεροι μέσα στο απροσπέλαστο φυσικό τους περιβάλλον. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην ευρύτερη περιοχή της Ευρυτανίας βοήθησε αποτελεσματικά στη διατήρηση του εθνικού φρονήματος, της γλώσσας, της θρησκείας. Γεννήθηκε, επίσης, και αναπτύχθηκε αρκετά το εμπόριο, η βιοτεχνία και η παιδεία και αποκτήθηκαν έτσι τα οικονομικά μέσα για τον αγώνα της ανεξαρτησίας). Την οντότητα της ελληνικής κοινότητας επί Τουρκοκρατίας τη στήριξαν άγραφοι ηθικοί κανόνες που ενώσανε τους κατοίκους και μεταξύ τους και με τους αιρετούς άρχοντες. Τους ένωναν ακόμη τα ήθη, τα έθιμα, οι παραδόσεις που είχαν τη δύναμη νόμων. Τη μακραίωνη πολιτιστική μας παράδοση, την στέριωσε περισσότερο απ' όλα ο κοινός πόθος και ο οραματισμός για την πολυπόθητη λευτεριά και την αποτίναξη του τουρκικού ζυγού...Σε πολλές περιπτώσεις, όμως, οι ελληνικές κοινότητες οι οποίες αναπτύχθηκαν σημαντικά και συνέβαλαν στην ενίσχυση, διαμόρφωση

και διατήρηση της εθνικής συνείδησης, με τον έντονο τοπικισμό που αναπτύχθηκε, ορισμένες φορές, στάθηκαν εμπόδιο στην προσπάθεια δημιουργίας, μετά την Ελληνική Επανάσταση, ενός ενιαίου και συμπαγούς εθνικού κράτους.

1.1.3 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα νεότερα χρόνια

Στα πρώτα ελεύθερα χρόνια, η ελληνική επικράτεια χωρίστηκε σε επαρχίες, υποεπαρχίες (ή αντεπαρχίες) – πρώτης και δεύτερης τάξεως – και κοινότητες. Οι έπαρχοι και οι κοινοτάρχες διορίζονταν από την κεντρική διοίκηση, με τους τελευταίους να επιλέγονται, όμως, από κατάλογο που πρότειναν οι διοικούμενοι. Με το βασιλικό διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου 1834 αυτή η διοικητική διάθρωση καταργήθηκε και η μικρή χώρα χωρίστηκε σε νομούς (δέκα στην αρχή) και σε επαρχίες.

Επίσης, καταργήθηκαν οι κοινότητες, που από τα χρόνια της τουρκοκρατίας υπήρχαν, και οι οικισμοί που τις απάρτιζαν συνενώθηκαν σε δήμους τριών διαφορετικών τάξεων, ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Οι νομάρχες υπάγονταν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου των Εσωτερικών και διορίζονταν από αυτό. Οι δήμοι είχαν αρκετές αρμοδιότητες, με κυριότερες: την στοιχειώδη εκπαίδευση (απ' όπου και «δημοτικά» σχολεία), την αστυνόμευση και την στρατολόγηση. Τα δημοτικά συμβούλια εκλέγονταν από τους δημότες, αλλά ο δήμαρχος επιλεγόταν από το νομάρχη, από κατάλογο υποψηφίων που συνέτασσε το δημοτικό συμβούλιο.

Η δεύτερη και ριζικότερη προσπάθεια αναμόρφωσης του αυτοδιοικητικού συστήματος έγινε από τον Ελευθέριο Βενιζέλο το 1912. Με το οργανωτικό σχήμα που εισήγαγε ο νόμος ΔΝΖ/1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» κατακερματίστηκαν οι δήμοι και δημιουργήθηκαν χιλιάδες κοινότητες σε ολόκληρη την επικράτεια. Οι

κοινότητες αυτές, μικρές, θνησιγενείς και χωρίς πόρους, κατέληξαν να λειτουργούν σαν τοπικά παραρτήματα της κρατικής γραφειοκρατίας (έκδοση πιστοποιητικών και ληξιαρχικών πράξεων) αντί να αποτελούν ζωντανά κύτταρα οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης και προόδου.

Η κατάσταση στο χώρο της τοπικής διοίκησης παρέμεινε στα ίδια γενικά πλαίσια και στα επόμενα χρόνια. Η μεταξική δικτατορία, η Απελευθέρωση, ο Εμφύλιος, η Δικτατορία και, στη συνέχεια, η Μεταπολίτευση, ελάχιστα επέδρασαν στα αυτοδιοικητικά πράγματα. Εντωμεταξύ, όμως, η Ελλάδα είχε αλλάξει εντελώς και, το βασικότερο, η αστυφιλία είχε ερημώσει την ύπαιθρο. Οι γερασμένοι και ολιγάριθμοι πληθυσμοί των κοινοτήτων και το πολύπλοκο και αναποτελεσματικό γραφειοκρατικό σύστημα στραγγάλιζε τις αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και απέτρεπε την κοινωνική και οικονομική πρόοδο.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981, σηματοδότησε την αλλαγή στο θεσμικό χάρτη της τοπικής διοίκησης. Με μια σειρά από θεσμικές παρεμβάσεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες, και από διαδοχικές κυβερνήσεις, επιχειρήθηκε – και συνεχίζεται και στις μέρες μας – η τρίτη ριζική αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το νόμο 1235/1982 αναβαθμίστηκε και επανήλθε ο ξεχασμένος θεσμός των νομαρχιακών συμβουλίων που πρώτος είχε καθιερώσει ο Χαρίλαος Τρικούπης. Στη συνέχεια, με το νόμο 1622/1986 και το προεδρικό διάταγμα 51/1987, η επικράτεια χωρίστηκε σε δεκατρείς περιφέρειες. Με το νόμο 1878/1990 και στη συνέχεια με το νόμο 2218/1994 το σύνολο των αρμοδιοτήτων της παλιάς νομαρχίας μεταβιβαζόταν στην αιρετή πλέον, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και στα όργανά της: το Νομάρχη, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και τις Νομαρχιακές Επιτροπές.

Το 1997 ψηφίστηκε ο νόμος 2539/1997, γνωστότερος ως Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας». Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης επανακαθορίστηκαν με πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια (όχι πάντοτε ξεκάθαρα).

Ειδικότερα, το πρόγραμμα «Καποδίστρια» και οι μεταγενέστερες μικρές τροποποιήσεις του δημιούργησαν 901 δήμους και 130 κοινότητες, από τους 369 δήμους και τις 5.554 κοινότητες της απογραφής του 1991. Οι 748 από τους καποδιστριακούς δήμους προήλθαν από τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων, δυο κοινότητες αναγνωρίστηκαν ως δήμοι και σε 151 δήμους δεν σημειώθηκε καμιά αλλαγή. Όσον αφορά τις κοινότητες, οι 108 παρέμειναν αμετάβλητες και 22 προέκυψαν από συνένωση άλλων κοινοτήτων.

Στη σύγχρονη Ελλάδα, το υπόλοιπο περιφερειακό διοικητικό σύστημα έχει ως εξής:

Η χώρα χωρίζεται σε δεκατρείς περιφέρειες και πενήντα νομούς. Τα όρια των νομών, γενικά ορίζουν και τα διοικητικά όρια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που αποτελούν τους οργανισμούς τοπικής διοίκησης δεύτερου βαθμού. Από την παλιότερη διοικητική διαίρεση των νομών σε επαρχίες, η οποία καταργήθηκε, ωστόσο, με τον «Καποδίστρια», εξακολουθούν να υφίστανται δεκαοχτώ επαρχεία, από τα οποία τέσσερα στην ηπειρωτική χώρα και δεκατέσσερα στη νησιωτική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

2.1 Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η δημόσια εξουσία που ασκείται από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς παρουσιάζει σε σχέση με το κράτος μια διαφορά. Ότι δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα, αλλά είναι δοτή ή παράγωγη. Έν αποτελεί ίδιο δικαίωμα των νομικών προσώπων που την ασκούν, αλλά ασκείται από τα πρόσωπα αυτά κατά παροχή εκ μέρους της πολιτείας. Το κράτος παραχωρεί για ορισμένα θέματα, και κατά ένα ορισμένο τμήμα, την εξουσία αυτή για άσκηση στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς με περιορισμούς, που θέτει η νομοθετική του εξουσία. Επομένως, το κράτος μπορεί να αυξήσει ή να ελαττώσει ή και να άρει από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα την εξουσία που τους έχει δώσει (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Το κράτος που είναι το ίδιο δημιουργός των αυτοδιοικούμενων οργανισμών μπορεί και να τους καταργήσει με απλό νόμο εκτός βέβαια από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, που υπάρχει γι' αυτούς περιορισμός από το άρθρο 102 102 § 1 του Συντάγματος. Για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού όχι μόνο υπάρχει συνταγματική απαγόρευση κατάργησης τους, αλλά πρέπει και να έχουν ένα κύκλο υποθέσεων (τοπικές υποθέσεις), που να τις διαχειρίζονται με δική τους πρωτοβουλία.

Φορείς αυτοδιοίκησης μπορούν να είναι μόνο τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Αυτά διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, δηλαδή σε

εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε μη εδαφικά. Στη διάκριση αυτή στηρίζεται ο χωρισμός της αυτοδιοίκησης σε τοπική και ειδική ή καθ' ύλην. Φορείς δηλαδή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εδαφικά νομικά πρόσωπα, ενώ φορείς της ειδικής ή καθ' ύλην είναι μη εδαφικά νομικά πρόσωπα (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

2.2 Η Νομική Φύση των Διατάξεων του Ισχύοντος Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η έννοια της συνταγματικής κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι γενικά αμφίβολη. Ειδικότερα, συζητήθηκε στην Ελλάδα υπό το Σύνταγμα του 1927, αν οι συνταγματικές διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση είναι επιτακτικές ή κατευθυντήριες. Οι σχετικές διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος έχουν αναμφίβολα επιτακτικό χαρακτήρα εν όψει της σαφούς διατύπωσης τους. Οι διατάξεις των σύγχρονων Συνταγμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνουν αυτήν ως ένα θεσμό του δημοσίου δικαίου. Το Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση απόλυτα και όχι ως θεσμό δημοσίου δικαίου, δηλ. όχι μόνο την ουσία αυτής. Το αρχικό αρθρ. 102 αυτού (§ 1,2 και 5) δεν περιελάμβανε την επιφύλαξη του νόμου, που αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού δημοσίου δικαίου.

Αντίθετα, οι αναθεωρημένες διατάξεις των § 1,2,4 και 5 του άρθρου αυτού περιλαμβάνουν την επιφύλαξη του νόμου. Παρ' όλα αυτά όμως, υπό το αναθεωρημένο Σύνταγμα η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται σε όλη την έκταση της και ο νομοθέτης δεν μπορεί να την περιορίζει. Διότι, αντικείμενο της επιφύλαξης του νόμου, σύμφωνα με τις αναθεωρημένες διατάξεις του άρθρου, δεν είναι η καθιέρωση περιορισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά η ρύθμιση θεμάτων που

έχουν σχέση με την οργάνωση και λειτουργία των τοπικών οργανισμών, που θα μπορούσε ούτως ή άλλως να στηριχτεί στη γενική διάταξη του αρθρ. 26 § 1 του Συντάγματος. Αυτός μπορεί μόνο να επιτελεί τα ακόλουθα :

_ να καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή στους επιμέρους βαθμούς (§ 1 εδ. γ')

_ να καθορίζει τους επιμέρους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, τις αρχές τους, τη διαδικασία εκλογής τους και τη θητεία τους (§ 2)

_ να θεσπίζει τον περιορισμό που προβλέπεται από την § 3'

_ να ρυθμίζει την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας (§ 4 εδ. β')

_ να ρυθμίζει τα θέματα που αναφέρουν οι διατάξεις της § 1 εδ. δ' και της § 5 με βάση τις επιφυλάξεις του νόμου που περιλαμβάνουν

_ να ρυθμίζει τη συγκρότηση και λειτουργία του πειθαρχικού συμβουλίου για τα αιρετά όργανα και όλα τα άλλα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των τοπικών οργανισμών, σύμφωνα με το άρθρο 26 § 1 του Συντάγματος

Έτσι, έννοια τοπικής αυτοδιοίκησης και συνταγματική κατοχύρωση αυτής ταυτίζονται. Αυτό δεν συνέβαινε υπό τα Συντάγματα του 1927 και 1952, που κατοχύρωναν την τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμό δημοσίου δικαίου και υπό τα οποία η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν στενότερη από την έννοια της. Απόλυτα κατοχύρωνε την τοπική αυτοδιοίκηση και το αρθρ. 104 του Συντάγματος του 1925, που δεν περιλάμβανε την επιφύλαξη του Νόμου.



Σχήμα Νο.1 – Διοικητικός και Νομικός διαχωρισμός Κράτους

2.2.1 Οι Πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί

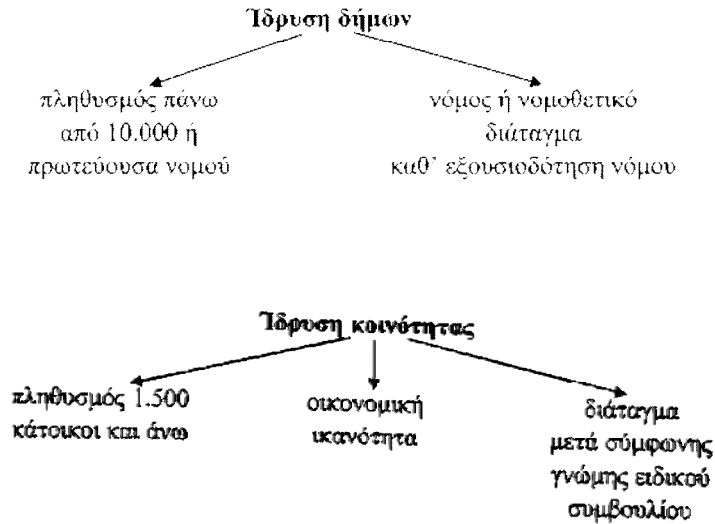
Με την αρχική διάταξη της § 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος καθιερώνονταν δύο είδη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης του ίδιου πρώτου βαθμού, δηλαδή ο δήμος και η κοινότητα. Τα νεώτερα Συντάγματα καθιέρωσαν την αρχή ότι ολόκληρη η Επικράτεια οφείλει να διαιρείται σε δήμους και κοινότητες με την έννοια αυτών που ήταν γνωστή στη νομοθεσία που ίσχυε κατά την ψήφιση τους. Κατοχύρωσαν δηλαδή τους θεσμούς των δήμων και κοινοτήτων, όπως αυτοί διαμορφώθηκαν στη νομοθεσία από τη μεταρρύθμιση του ν. ΝΖ71912 μέχρι της ψηφίσεως τους. Το σχήμα εξελίχθηκε στις επιμέρους πτυχές του αλλά ουσιαστικά παρέμεινε αμετάβλητο (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Από τους συνταγματικά κατοχυρωμένους θεσμούς των δήμων και κοινοτήτων απόρρεε αναμφίβολα ένα δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης, δηλ. ένα δικαίωμα των πολιτών στην ίδρυση και

κατάργηση των τοπικών αυτών οργανισμών. Έτσι, όταν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, η διοίκηση όφειλε και οφείλει να εγκρίνει την αναγνώριση ή προσάρτηση που ζητούν οι πολίτες. Η ίδρυση και κατάργηση δήμων και κοινοτήτων με μονομερή πράξη του κράτους και παρά τη θέληση των ενδιαφερομένων πολιτών ήταν επομένως, κατ' αρχήν, συνταγματικά ανεπίτρεπτη και προσέβαλε το δικαίωμα της δημοτικής-κοινοτικής αυτοδιάθεσης αυτών. Η αναγκαστική κατάργηση ενός τοπικού οργανισμού επιτρεπόταν μόνο κατ' εξαίρεση, όταν αυτός δεν τηρούσε τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του.

Σύμφωνη με το Σύνταγμα, πριν από την αναθεώρηση του 2001, είναι η διάταξη του αρθρ. 56 του 'Κ.Κ., που προβλέπει την κατάργηση κοινότητας και την ένωση της με το δήμο ή την κοινότητα που έχει την κοντινότερη έδρα με τη δική της, σε περίπτωση ματαίωσης εκλογής συμβούλων δύο φορές, επειδή δεν υποβλήθηκε δήλωση συνδυασμού υποψηφίων. Στην περίπτωση αυτή τεκμαίρεται η θέληση των πολιτών-κατοίκων της κοινότητας για την κατάργηση της. Αναγνωρίζεται έτσι έμμεσα το δικαίωμα αυτοδιάλυσης μιας κοινότητας, το οποίο είναι η λογική συνέπεια του δικαιώματος των κατοίκων για την ίδρυση της.

Ο καθορισμός των ορίων κάθε δήμου ή κοινότητας επιβάλλεται, διότι οι σκοποί που επιδιώκονται από κάθε τοπικό οργανισμό αφορούν μόνο τους κατοίκους της περιφέρειας τους. Τα διατάγματα ίδρυσης νέων κοινοτήτων είναι κανονιστικά. Για την ίδρυση νέων δήμων ή κοινοτήτων λαμβάνεται υπόψη ο πληθυσμός της επίσημης απογραφής.



Ο νομοθέτης έχει καθιερώσει δύο ειδών οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, πρωτοβάθμιους και τους δύο. Όσες πόλεις έχουν πληθυσμό πάνω από δέκα χιλιάδες κατοίκους ή είναι ανεξάρτητα πληθυσμού πρωτεύουσες νομών αποτελούν δήμους (αρθρ. 2 § 1 'Κ.Κ.). Οι πρώην κοινότητες που ο πληθυσμός τους υπερέβη τις δέκα χιλιάδες πρέπει να μετατραπούν σε δήμους. Σύμφωνα με το αρθρ. 2 § 4 του 'Κ.Κ., που καταργήθηκε από το αρθρ. 15 § 1 του ν. 2539/1997, οι κοινότητες που είχαν χαρακτηριστεί λουτροπόλεις και ο πληθυσμός τους υπερέβαινε τις 2.500 μπορούσαν ν' αναγνωριστούν σε δήμους με προεδρικό διάταγμα που εκδίδονταν μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών. Με όμοιο διάταγμα μπορούσαν ν' αναγνωριστούν σε δήμους και οι κοινότητες εκείνες που είχαν ιδιαίτερη ιστορική σημασία ύστερα από γνώμη του συμβουλίου τοπωνυμιών του αρθρ. 11 § 1 του 'Κ.Κ. (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Κοινότητα μπορεί ν' αποτελέσει, αν το ζητήσουν τα 3/4 τουλάχιστον των κατοίκων του, κάθε αυτοτελής συνοικισμός που έχει πληθυσμό τουλάχιστον 1.500 κατοίκων και οικονομική ικανότητα, με την προϋπόθεση ότι ο δήμος ή η κοινότητα απ' όπου αποσπάται ο συνοικισμός παραμένει τουλάχιστον με 2.500 ή 1.500 κατοίκους

αντίστοιχα και εξακολουθεί να έχει οικονομική δυνατότητα (αρθρ. 3 'Κ.Κ.).

2.2.2 Οι Δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί

Σοβαρές προσπάθειες καθιέρωσης του θεσμού της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, ο οποίος έχει τις ρίζες του στην τουρκοκρατία, έγιναν με τη θέσπιση των επαρχιακών συμβουλίων του β.δ. της 18.12.1836 και του 1891 και των νομαρχιακών συμβουλίων του ν. της 27.5.1887, του ν.δ. 9/10 Μαΐου 1923, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους ν. 3117 και 3154 του 1923 και ιδιαίτερα με το ν. 4249/1929 (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Συνταγματικά καθιερώθηκε ο θεσμός για πρώτη φορά από το Σύνταγμα του 1927 (αρθρ. 107), το οποίο προέβλεπε ως αναγκαία την καθιέρωση του θεσμού από τον κοινό νομοθέτη. Η σχετική διάταξη όμως του Συντάγματος αυτού δεν έτυχε εφαρμογής. Βέβαια, ψηφίστηκε κατ' εφαρμογή της ο ν. 4249/1929, όμως έμεινε στην πράξη ανεκτέλεστος (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Το Σύνταγμά μας (αρθρ. 102) δεν κατοχυρώνει την ύπαρξη της δεύτερης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης, τη δημιουργία της οποίας αφήνει στην ευχέρεια του νομοθέτη. Αυτό, όπως ήδη εξετάστηκε, κατοχύρωνε υπό την αρχική διατύπωση της διάταξης του αρθρ. 102 § 1 του Συντάγματος, την πρώτη μόνο βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμους- κοινότητες). Με αυτό τον τρόπο διαβάθμιζε έμμεσα και τη σημασία τους, εντάσσοντας στην αρχικά υφιστάμενη συνταγματική τάξη την πρώτη μόνο βαθμίδα, η οποία έτσι καθίστατο ανεξάρτητη από πολιτικές και κομματικές επιλογές, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες καθίσταντο συνάρτηση των τελευταίων.

Μετά την αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 102 § 1 του Συντάγματος προβλέπει πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους οργανισμούς χωρίς να τους ορίζει. Η μη συνταγματική κατοχύρωση και του τρίτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, σωστά επικρίθηκε από όλα τα κόμματα της αντιπολίτευσης κατά την ψήφιση του άρθρου αυτού. Ο νομοθέτης έχει ευρύτερη διακριτική ευχέρεια κατά τη ρύθμιση του θέματος των δύο βαθμίδων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για όλες τις βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης ισχύει η ίδια συνταγματική κατοχύρωση ως προς τον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους και την έκταση της κρατικής εποπτείας. Από τη διατύπωση της παραγράφου 1 του αρθρ. 102 φαίνεται να προκύπτει ότι εφόσον συσταθούν δευτεροβάθμιοι τοπικοί οργανισμοί, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων του επιπέδου τους ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα τους. διαφοροποίηση υπήρχε μόνο, πριν από την αναθεώρηση του 2001, ως προς τη διοικητική τους αυτοτέλεια.

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση του ν. **1622/1986**.- Απαρχές του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ανευρίσκονται στο νόμο 1232/1982, με τον οποίο καθιερώθηκαν τα νομαρχιακά συμβούλια ως «όργανα της λαϊκής εκπροσώπησης», με αιρετά μέλη και με αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες πλησίον του μετακλητού διορισμένου κρατικού νομάρχου. Στη συνέχεια, με το ν. 1622/1986 έγινε η σοβαρότερη μέχρι εκείνη τη στιγμή νομοθετική προσπάθεια καθιέρωσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ο ν. 1622/1986 (αρθρ. 19-60), όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ν. 1878/1990, προέβλεπε τη σύσταση τοπικών οργανισμών δεύτερης βαθμίδας.

Τη βάση της αυτοδιοίκησης αυτής αποτελούσαν κατ' αρχήν οι νομοί. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που συστήνονταν με το αρθρ. 19 του ν. 1622 ήταν δημόσια νομικά πρόσωπα. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ιδρύονταν

σε κάθε νομό, του οποίου είχε την έδρα, την περιφέρεια και την ονομασία (αρθρ. 20 §§ 1-2 του ν. 1622).

Στους νομούς όμως Αττικής, Θεσσαλονίκης, Έβρου, Λέσβου και Κυκλάδων ιδρύονταν περισσότερες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, που ήταν δυνατό, με διάταγμα που θα εκδίδονταν εφάπαξ, να συσταθούν και σε άλλους νομούς. Με προεδρικό διάταγμα μπορούσαν επίσης να συσταθούν νομαρχιακά διαμερίσματα σε κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, που αυτοδιοικούνταν. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις δεν ασκούσαν εποπτεία στους δήμους και στις κοινότητες. Οι δύο αυτές βαθμίδες αυτοδιοίκησης ήταν ανεξάρτητες και δεν υπήρχε μεταξύ τους καμία ιεραρχική σχέση (αρθρ. 21 § 4 του ν. 1622). Εξάλλου, ο νόμος (αρθρ. 21 § 3) προβλέποντας πως οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δεν έθιγαν καμία από τις αρμοδιότητες των τοπικών οργανισμών πρώτης βαθμίδας, προσδιόριζε τη σχέση μεταξύ τοπικής υπόθεσης δήμου ή κοινότητας και τοπικής υπόθεσης νομαρχιακού επιπέδου.

2.3 Η Εκλογή των Οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η άμεση ή έμμεση σύμπραξη του λαού του τοπικού οργανισμού, κατά την άσκηση της δημόσιας διοίκησης που του έχει ανατεθεί, είναι ένα ουσιαστικό στοιχείο της έννοιας της σύγχρονης τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο τύπος της έμμεσης τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αυτός που ισχύει στα σύγχρονα κράτη και μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα. Η νομοθετική εξουσία δεν μπορεί ν' αντικαταστήσει το καθαιρούμενο από το Σύνταγμα αντιπροσωπευτικό σύστημα με το σύστημα της άμεσης δημοκρατίας.

Στην ισχύουσα νομοθεσία κατοχυρώνονται ατελώς διάφορες μορφές άμεσης δημοκρατίας, ιδιαίτερα, με την πρόβλεψη της «λαϊκής συμμετοχής» σε συνελεύσεις των κατοίκων. Αυτό συμβαίνει κυρίως στους μικρούς τοπικούς οργανισμούς (αρθρ. 121 'Κ.Κ.) ή στο επίπεδο των δημοτικών διαμερισμάτων (αρθρ. 135 επ. 'Κ.Κ.). Η συμμετοχή αυτή έχει περισσότερο συμβουλευτικό χαρακτήρα και δεν προβλέπονται νομοθετικά κανόνες σαφείς για τη συγκρότηση των συνελεύσεων αυτών ή για την περιοδικότητα των συγκλίσεων τους.

Ο λαός ενός τοπικού οργανισμού είναι το ανώτατο όργανο του και ο φορέας της παραχωρούμενης σ' αυτόν από το κράτος δημόσιας διοίκησης. Το αιρετό των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται απ' όλα τα ελληνικά Συντάγματα από το 1864 μέχρι σήμερα. Η πραγματική έννοια της συνταγματικής διάταξης που καθιερώνει το αιρετό των δημοτικών και κοινοτικών αρχών είναι πως οι αρχές αυτές πρέπει οπωσδήποτε να εκλέγονται από τους πολίτες, δηλ. πρέπει να διενεργηθεί οπωσδήποτε η σχετική εκλογή. Επομένως, αν σε ορισμένο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης οι προταθέντες υποψήφιοι δεν είναι περισσότεροι π.χ. των εκλέξιμων συμβούλων, αυτοί δεν μπορούν να ανακηρυχθούν ως εκλεγέντες. Όπως επίσης, και οι υποψήφιοι δήμαρχοι ή πρόεδροι κοινότητας σε περίπτωση που έχει ανακηρυχθεί ένας μόνο συνδυασμός.

Κατά το Σύνταγμα (αρθρ. 102 § 2 εδ. β), οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Καθολική είναι η ψηφοφορία που περιλαμβάνει κατ' αρχήν όλους τους Έλληνες υπηκόους που έχουν συμπληρώσει μια ορισμένη ηλικία, και που ο 'Κ.Κ. προβλέπει την ίδια με την εκάστοτε απαιτούμενη για τις βουλευτικές εκλογές (αρθρ. 43 § 1 υποπαρ. 2 'Κ.Κ.), δηλ. από το 1981 το δέκατο όγδοο έτος, και είναι δημότες του δήμου ή της κοινότητας. Μυστική είναι η ψηφοφορία

που δεν γίνεται παρουσία άλλων και το περιεχόμενο της οποίας παραμένει το μυστικό του ψηφίσαντος. Για τις στερήσεις του εκλογικού δικαιώματος ο 'Κ.Κ. παραπέμπει στο νόμο για την εκλογή των βουλευτών (αρθρ. 43 § 2 'Κ.Κ.).

2.4 Η Αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ουσία και απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλεια τους έναντι της κρατικής διοίκησης. Η αυτοτέλεια έχει τη σημασία της «υπό ιδίαν ευθύνην» άσκησης δημόσιας διοίκησης, δηλ. τα όργανα του τοπικού οργανισμού ενεργούν στο πλαίσιο των νόμων ελεύθερα χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας. Ο τοπικός οργανισμός αποφασίζει αν και πως θα διεκπεραιώσει μια τοπική υπόθεση, την οποία εκτελεί με δικά του όργανα.

Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών είναι μια σύνθετη έννοια, που περιλαμβάνει πολλές εξουσίες ή δικαιώματα αυτών. Αυτή ,διακρίνεται στην οργανική αυτοτέλεια, την προσωπική αυτοτέλεια ΚΑΙ δημοσιονομική αυτοτέλεια. Και οι τρεις είναι απαραίτητες για την ύπαρξη κάθε νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και αποτελούν την τυπική ή οργανωτική αυτοτέλεια σε αντίθεση με την ουσιαστική. Η οργανική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το δικαίωμα να έχουν και να εκτελούν τις αποφάσεις τους με δικά τους όργανα. Αυτά διακρίνονται σε διοικούντα όργανα αφενός και σε απλά ή κυρίως υπαλλήλους αφετέρου.

Η προσωπική αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών περιλαμβάνει, με την ευρύτερη έννοια, το δικαίωμα εκλογής των διοικούντων αρχών και το

δικαίωμα διορισμού, προαγωγής και παύσης των κυρίως υπαλλήλων καθώς και το δικαίωμα άσκησης ιεραρχικού ελέγχου επ' αυτών. Η εκλογή των τοπικών αρχών αποτελεί, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ένα αυτοτελές εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης και επομένως είναι ορθότερη η άποψη πως η προσωπική αυτοτέλεια περιλαμβάνει μόνο τις εξουσίες που αφορούν τους υπαλλήλους της. Η έκταση της όμως περιορίζεται μόνο σε θέματα διοικητικά, όπως ο διορισμός, η προαγωγή, η παύση των υπαλλήλων ή η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου επ' αυτών και όχι, κατ' αρχήν, και σε κανονιστικά, όπως η ρύθμιση των εννόμων σχέσεων των υπαλλήλων, εφόσον η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μια μορφή αποσυγκέντρωσης μόνο της εκτελεστικής λειτουργίας και όχι και της νομοθετικής.

Δημοσιονομική αυτοτέλεια είναι η οικονομική ανεξαρτησία του τοπικού οργανισμού, με την έννοια ότι μπορεί να έχει δική του περιουσία και δικά του έσοδα, να καθορίζει ελεύθερα τα έξοδα και τα έσοδα του, να συντάσσει δικό του προϋπολογισμό και απολογισμό, να επιβάλλει δημόσια βάρη για την κάλυψη των εξόδων του και να ασκεί δικό του δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Ο κρατικός δημοσιονομικός έλεγχος δεν είναι ασυμβίβαστος με την τοπική αυτοδιοίκηση, εφόσον δεν της περιορίζει υπερβολικά το πεδίο κινήσεως. Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών, με την έννοια που προαναφέρθηκε, περιλαμβάνει μόνο τον ίδιο κύκλο ενέργειας αυτών και όχι και το δοτό. Οι οργανισμοί αυτοί ενεργούν στο δοτό κύκλο ενέργειας σαν όργανα της διοικητικής αποκέντρωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΑΠΟ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ

3.1 Από το πρόγραμμα Καποδιστρία στο πρόγραμμα Καλλικράτης

Νόμος Καποδίστρια ή *Σχέδιο Καποδίστρια* είναι η συνηθισμένη ονομασία του νόμου (2539/97) του Ελληνικού Κράτους, που δημοσιεύτηκε το 1997 και σύμφωνα με τον οποίο έγινε συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τον νόμο αυτό προέκυψε η Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας που ίσχυε μέχρι τα τέλη του 2010 οπότε και αντικαταστάθηκε από την νέα διοικητική διαίρεση που προβλέπει το σχέδιο Καλλικράτης. Νέος όρος που εισήγαγε ο *Νόμος Καποδίστρια* είναι τα *Δημοτικά Διαμερίσματα* (οι παλαιές κοινότητες). Ο νόμος αυτός πήρε το όνομά του από τον **Ιωάννη Καποδίστρια**, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από τους Οθωμανούς. Λόγω της κατάργησης των κοινοτήτων έτυχε σημαντικής αντίδρασης σε ορισμένες περιοχές. Το 2006 με τροπολογία που ψηφίστηκε στη Βουλή αναγνωρίστηκαν επίσημα ως ξεχωριστές Κοινότητες τα Ζωνιανά Ρεθύμνου, το Βραχάσι Λασιθίου και η Τσαρίτσανη Λάρισας).

Σχέδιο Καλλικράτης είναι το όνομα που δόθηκε από την ελληνική κυβέρνηση σε μια σειρά διοικητικών αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το Σχέδιο Καλλικράτης ψηφίστηκε στις 4 Ιουνίου 2010 και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Α', αρ. φύλλου 87, 7 Ιουνίου 2010 ως

«Νόμος 3852» με το όνομα «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Σημαντικό σημείο του σχεδίου είναι η διοικητική μεταρρύθμιση της αυτοδιοίκησης μέσω της μείωσης του αριθμού φορέων και συγκεκριμένα:

- Συνένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και κοινότητες) από 1034 σε 325 Δήμους.
- Συνένωση περίπου 6.000 Νομικών Προσώπων και Δημοτικών Επιχειρήσεων των Δήμων σε λιγότερα από 2000.
- Αντικατάσταση των 56 νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε 13 αιρετές περιφέρειες που θα διαχωρίζονται σε περιφερειακές ενότητες, όμως η σημερινή Νομαρχία Αθηνών θα διαιρείται σε τέσσερις περιφερειακές ενότητες, από δύο οι Νομαρχίες Πειραιά, Καβάλας, Κεφαλλονιάς και Μαγνησίας και οι Νομαρχίες Κυκλάδων και Δωδεκανήσων από μια περιφερειακή ενότητα ακολουθώντας έτσι τα σημερινά όρια των Περιφερειών.
- Οι 13 κρατικές περιφέρειες θα συγκροτούν 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις.

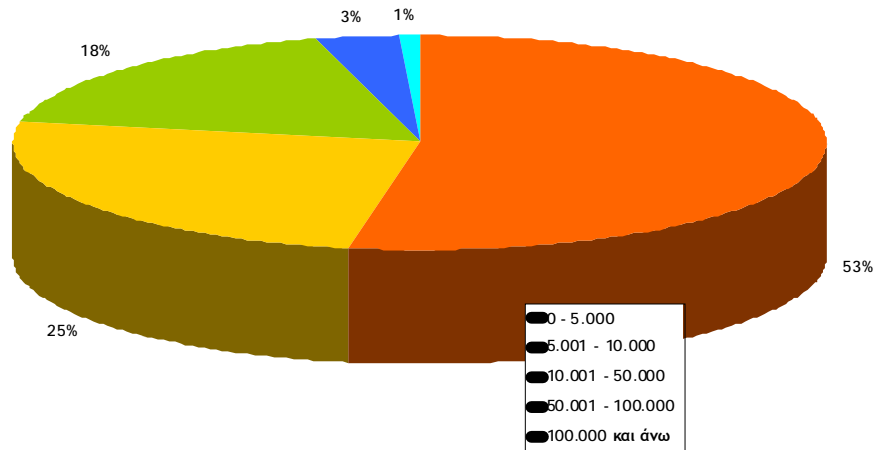
3.2 Βασικές αλλαγές που έφερε το πρόγραμμα Καλλικράτης ¹

Παρακάτω θα παρουσιάσουμε μερικές από τις βασικές αλλαγές που έγιναν με το νέο πρόγραμμα Καλλικράτης σε σχέση με το πρόγραμμα Καποδιστρίας

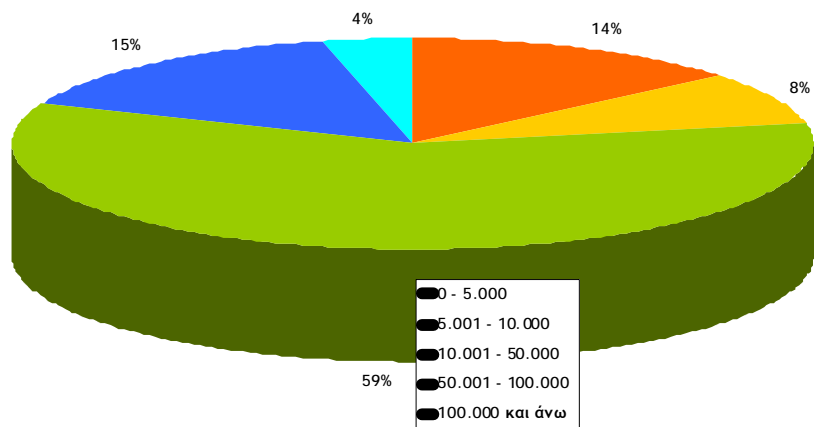
¹Στοιχεία Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.)

Κατανομή δήμων ανά πληθυσμιακή τάξη

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΪΣΤΡΙΑΣ

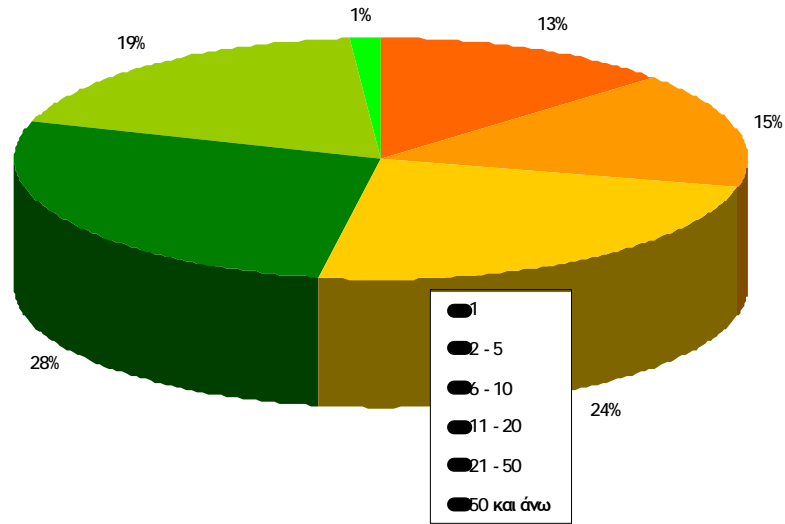


ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

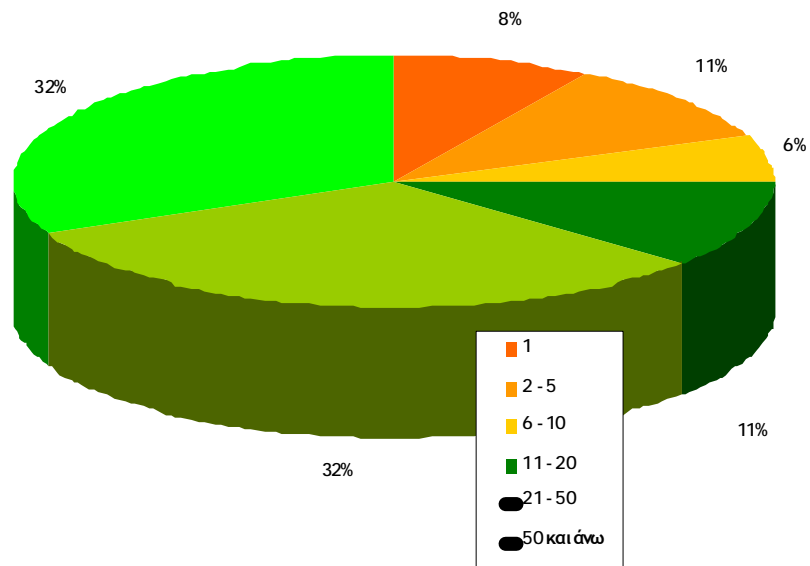


Κατανομή δήμων ανά τάξη πλήθους οικισμών

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΪΣΤΡΙΑΣ

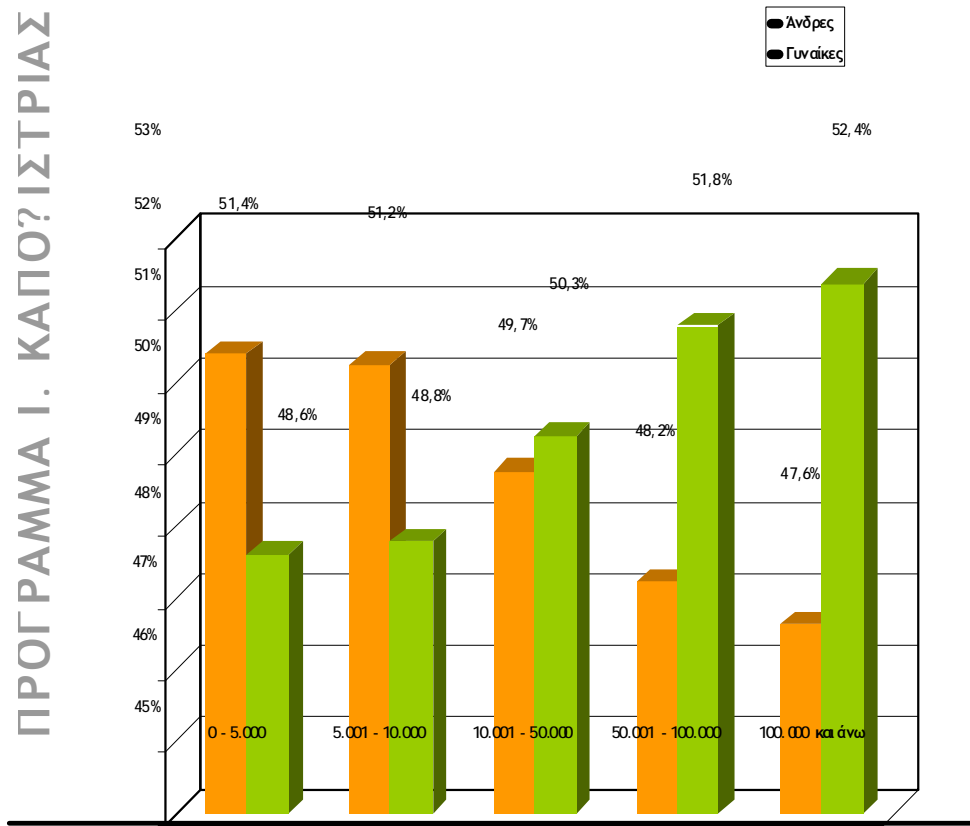


ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

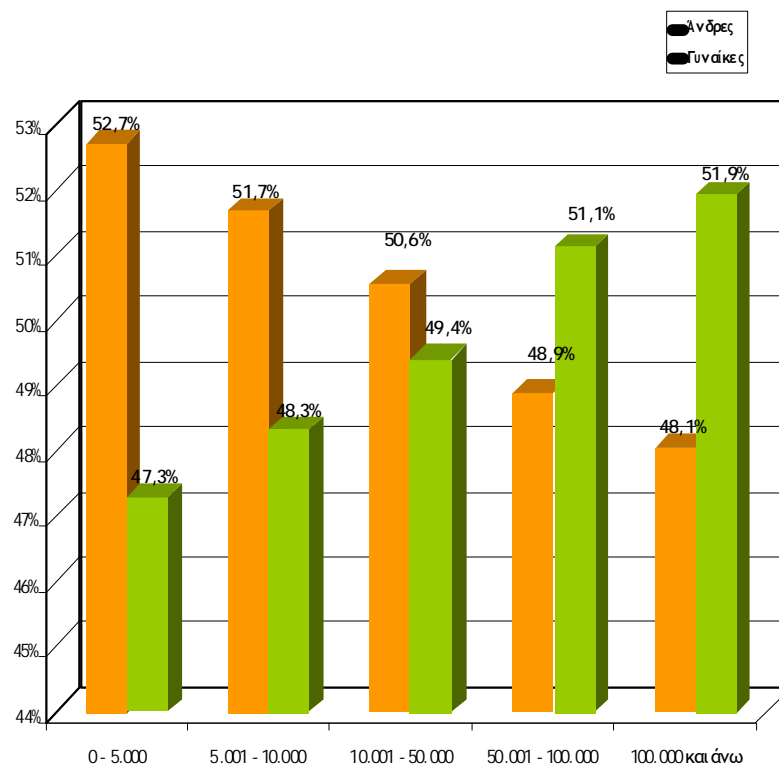


Κατανομή πληθυσμού και δήμων ανά πληθυσμιακή τάξη και φύλο

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟ? ΙΣΤΡΙΑΣ

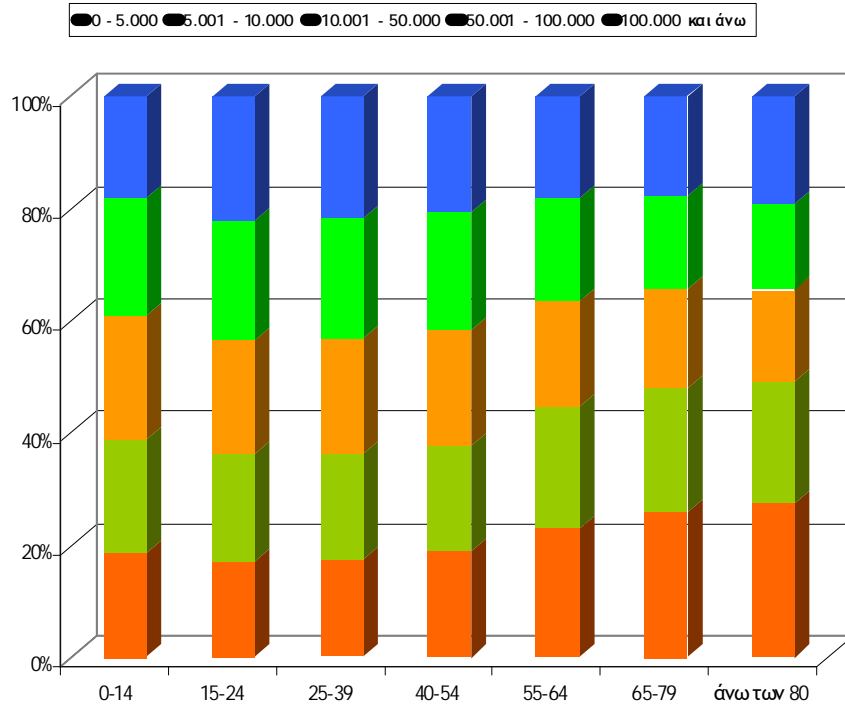


ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

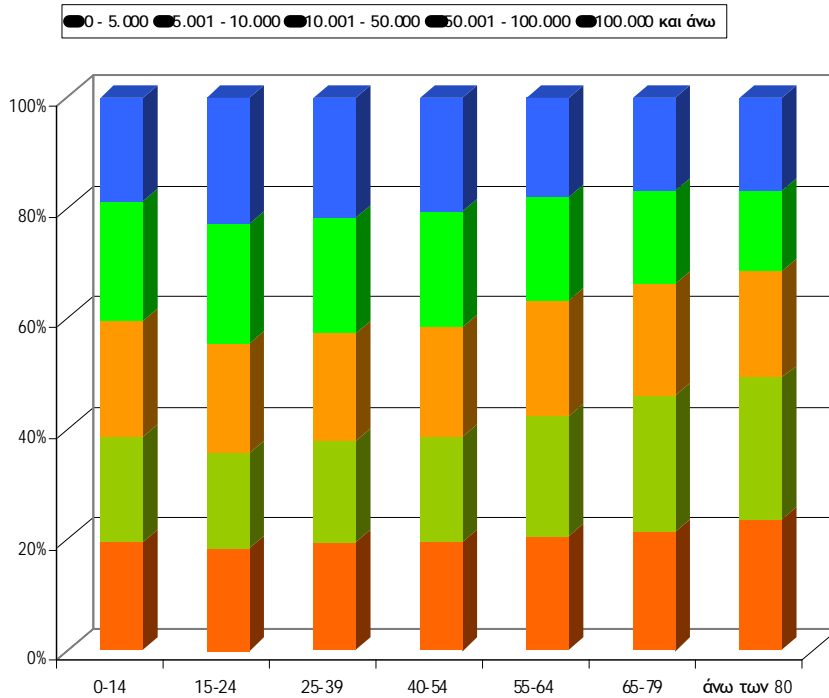


Ηλικιακή πυραμίδα ανά πληθυσμιακή τάξη

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟ?ΙΣΤΡΙΑΣ

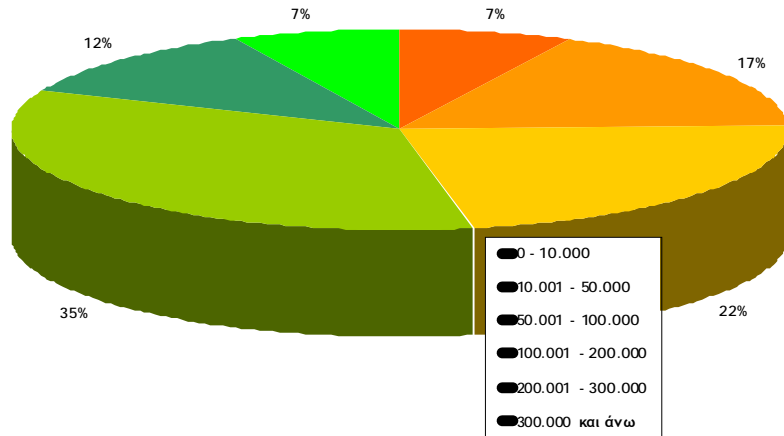


ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

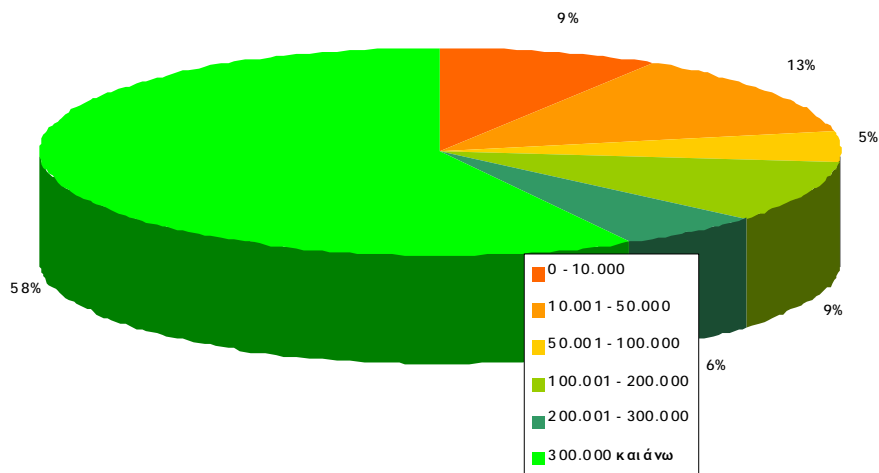


Κατανομή δήμων ανά τάξη έκτασης (έκταση σε στρέμματα)

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟ? ΙΣΤΡΙΑΣ

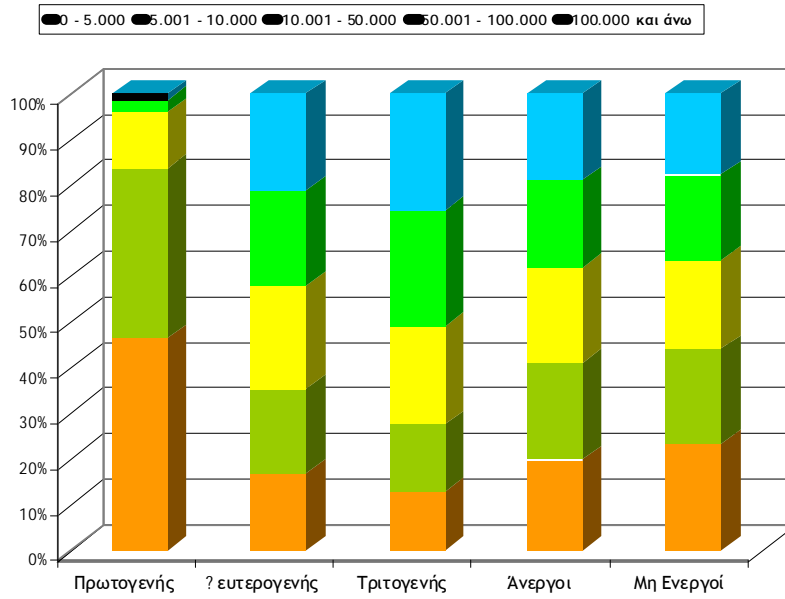


ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

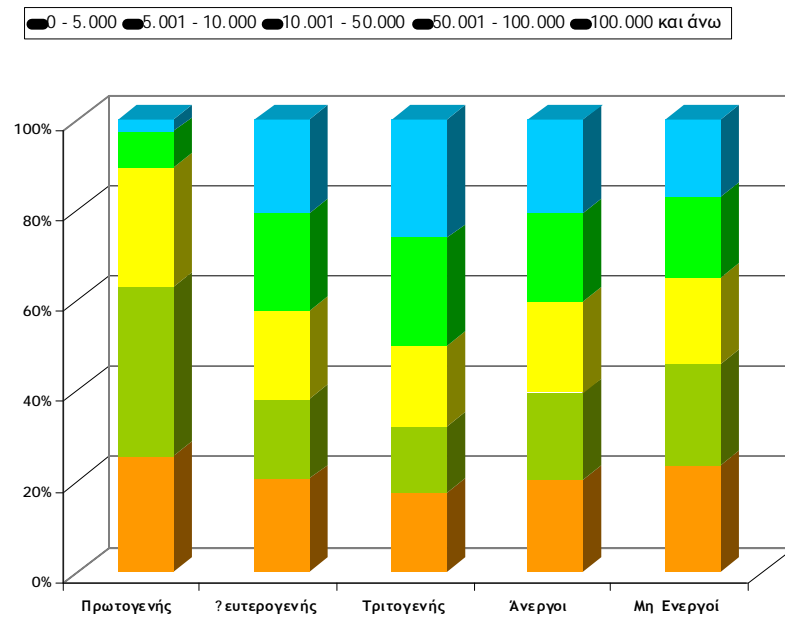


Απασχόληση ανά πληθυσμιακή τάξη (Μόνιμος πληθυσμός 2001)

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟ? ΙΣΤΡΙΑΣ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ



3.3 Τι αλλαγές έφερε το μνημόνιο στους δήμους και τις περιφέρειες²

Από την επομένη της ψήφισης του νέου Μνημονίου, οι δήμοι και περιφέρειες της χώρας μετονομάζονται σε τοπική δημόσια διοίκηση, κάθε πράξη, πρωτοβουλία και δράση τους τελούν υπό την αυστηρή εποπτεία του υπουργείου Οικονομικών και κατά προέκταση της τρόικας. Τα παραπάνω περιγράφονται στο Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης (Παράρτημα V1, σημείο 7, σελ. 414). Τα πάσης φύσεως μέτρα που λαμβάνονται, αλλά και αυτά που θα ακολουθήσουν και τα οποία αφορούν στους δήμους και τις περιφέρειες εξειδικεύονται με ειδικό οδικό χάρτη, η σύνταξη και εφαρμογή του οποίου γίνεται χωρίς τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα δε με τον καταμερισμό βοήθειας που έχει ήδη ανακοινωθεί από την Κυβέρνηση τα παραπάνω θα εφαρμοστούν με ξένη βοήθεια και ειδικότερα με βάση την γερμανική τεχνογνωσία!!!

Σε περίπτωση δε που τα μέτρα δεν αποδίδουν, θα λαμβάνονται καινούργια.

Στα ...αζήτητα Σύνταγμα και Καλλικράτης

Για την ιστορία (;) να θυμίσουμε ότι το άρθρο 102 του Συντάγματος της χώρας μεταξύ άλλων προβλέπει τα εξής:

Πρώτον, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Δεύτερον, υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Τρίτον, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και

² <http://www.localit.gr>

οικονομική αυτοτέλεια.

Τέταρτον, το κράτος ασκεί στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Πέμπτον, το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών.

Αλλά και στον Καλλικράτη αναφέρεται ότι οι δήμοι και οι περιφέρειες «συγκροτούν τον πρώτο και δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας αποτελούν θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας».

Επίσης με βάση το άρθρο 214 του Καλλικράτη: «Στους δήμους και τις περιφέρειες, καθώς και στα νομικά πρόσωπα αυτών ασκείται εποπτεία από το κράτος, η οποία συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Η εποπτεία δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ούτε να θίγει τη διοικητική και την οικονομική αυτοτέλειά τους».

Με το νέο Μνημόνιο δηλαδή, καταργείται η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των δήμων και των περιφερειών. Η εποπτεία του κράτους μέσω του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επισήμως πλέον μετατρέπεται σε έλεγχο σκοπιμότητας.

Στο εξής το υπουργείο Οικονομικών, με την αιτιολογία της αποτροπής της υπερβολικής σπατάλης των προϋπολογισμών τους, θα ασκεί πλήρη, αυστηρό έλεγχο των δεσμεύσεων επί των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως και σε άλλους φορείς της γενικής κυβέρνησης.

Μια πρώτη ανάγνωση των μέτρων για τους δήμους

Πέραν όμως της καταστρατήγησης στην πράξη του Συνταγματικά κατοχυρωμένου ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νέο Μνημόνιο εντοπίζονται και άλλα σημεία που ενδιαφέρουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

1. Εισαγωγή

Στο άρθρο 1 παρ. 2 του νομοσχεδίου αναφέρεται:

«Εγκρίνονται τα Σχέδια:

α) του Μνημονίου Συνεννόησης (Memorandum Of Understanding) μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος, το οποίο αποτελείται από: αα) το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (Memorandum of Economic and Financial Policies), ββ) το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής (Memorandum of Understanding on Specific Economic Policyconditional ity) και γγ) το Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης (Technical Memorandumof Understanding) με τα παραρτήματα και τους πίνακες που το συνοδεύουν στην αγγλική ως επίσημη γλώσσα, και σε μετάφρασή του στην ελληνική γλώσσα, όπως το Σχέδιο του Μνημονίου προσαρτάται στον παρόντα νόμο (Παράρτημα V)».

Τα περισσότερα εδάφια που αναφέρονται και επηρεάζουν άμεσα την Τοπική Αυτοδιοίκηση εντοπίζονται στο Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης (Παράρτημα V). Ο νόμος, που έχει ισχύ από την επομένη της ψήφισής του παραπέμπει στα Παραρτήματα.

2. Δημοσιονομικό Πλαίσιο

«Η κυβέρνηση έχει δεσμευτεί για την επίτευξη ενός πρωτογενούς πλεονάσματος της γενικής κυβέρνησης ύψους 4½ τοις εκατό του ΑΕΠ έως το 2014.» Παράρτημα V1, σημείο 5, σελ. 411

«Λαμβάνοντας υπόψη την προβλεπόμενη πορεία ανάκαμψης, τα συνεχή προβλήματα της Ελλάδας με τη φορολογική συμμόρφωση και την ανάγκη να προσαρμόσουμε κάποια από τα προηγούμενα μέτρα, θα απαιτηθούν επιπρόσθετα μέτρα πέραν εκείνων που έχουν ήδη εγκριθεί στο πλαίσιο της ΜΔΣ του 2011 και του προϋπολογισμού του 2012. Προβλέπουμε μια ανάγκη για μέτρα ύψους [11/2] τις εκατό του ΑΕΠ το 2012 και περαιτέρω [5] τοις εκατό του ΑΕΠ για να επιτύχουμε το στόχο του 41/2 του ΑΕΠ^[1]. Το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής θα επιτευχθεί μέσω περικοπών δαπανών που αποσκοπούν στη μόνιμη μείωση του μεγέθους του κράτους και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της κυβέρνησης,....» Παράρτημα V 1, σημείο 6, σελ. 412

«Τα προκαταρκτικά αποτελέσματα από την αναθεώρηση των δαπανών θα περιληφθούν στην επικαιροποίηση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής στρατηγικής (ΜΠΔΣ) η οποία θα υποβληθεί στο Κοινοβούλιο μέχρι τον Μάιο του 2012». Παράρτημα V 2, σελ. 498

Μέχρι το 2014 προβλέπεται να υπάρχει πρωτογενές πλεόνασμα στη γενική κυβέρνηση ύψους 4,5%, που αφορούν και την Τοπική

Αυτοδιοίκηση. Επίσης προαναγγέλλει τη λήψη νέων μέτρων ύψους 1,5% του ΑΕΠ για το 2012 και 5% του ΑΕΠ για το 2013, δηλαδή μέτρα ύψους 6,5% του ΑΕΠ (1,3 δις ευρώ) σε ένα χρόνο από τώρα. Πέρα από την ομολογία πως ό,τι και να γίνει δεν υπάρχει περίπτωση να βγουν τα νούμερα, προαναγγέλλει ότι τα μέτρα του Ιουνίου θα είναι ακόμη πιο σκληρά.

3. Περιορισμοί στις Λειτουργικές Δαπάνες

«Ψήφιση ενός συμπληρωματικού προϋπολογισμού με στόχο πρωτογενούς ελλείμματος 1% του ΑΕΠ που θα περιλαμβάνει όλες τις αλλαγές που ακολουθούν.

Μείωση λειτουργικών δαπανών του κράτους κατά €200 εκατομμύρια» Παράρτημα V1, σελ. 434

Αν και δεν εμφανίζονται προς το παρόν οι περικοπές των 400 εκ. € στις λειτουργικές δαπάνες των δήμων, είναι βέβαιο, με την αναθεώρηση του προϋπολογισμού να υπάρξουν νέες περικοπές στους ΚΑΠ και οι νέες ανακοινώσεις περικοπών μετατίθενται για τα μέτρα που θα ληφθούν τον Ιούνιο.

Επισημαίνεται η ασυμμετρία μεταξύ της εξοικονόμησης 200 εκ. € για το σύνολο του κράτους, και της επιδίωξης 400 εκ. € περικοπών μόνο από την Αυτοδιοίκηση.

Σημειωτέον ότι για τα 450 εκ. που «από λάθος» δεν συμπεριέλαβε το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους στον προϋπολογισμό του 2012 και για τα οποία είχαν δεσμευτεί κυβέρνηση και πρωθυπουργός πριν από λίγες μόλις ημέρες ότι θα αποδοθούν στους δήμους, δεν υπάρχει πλέον καμία συζήτηση. Άρα με τους συντηρητικότερους υπολογισμούς οι περικοπές

στον προϋπολογισμό των δήμων το 2012 θα ανέλθουν στα 850 εκ. ευρώ και αυτό μέχρι νεωτέρας.

4. Περιορισμοί στις Επενδυτικές Δαπάνες

«Περιοπή εγχώριων επενδύσεων κατά €400 εκατ. σε σχέση με τον προϋπολογισμό του 2012». Παράρτημα V1, σελ. 434

«Μείωση του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ) κατά 400 εκατομμυρίων Ευρώ: αυτή η περικοπή θα εφαρμοσθεί μέσω περικοπών στις επιδοτήσεις σε ιδιωτικές επενδύσεις και εθνικώς χρηματοδοτούμενα επενδυτικά έργα». Παράρτημα V 2, σελ. 497

Με βάση τα παραπάνω επιβεβαιώνεται η ορθότητα της πολιτικής πρωτοβουλίας του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ να αποδεσμευτεί η ΣΑΤΑ από το ΠΔΕ.

Ωστόσο ήδη η ΣΑΤΑ από 608 εκ. ευρώ που ήταν στον προϋπολογισμό του 2012 υπογράφηκε στα 470 εκ. ευρώ. Αλλά ακόμη και αυτό το ποσό είναι στον αέρα με δεδομένη την αναθεώρηση του προϋπολογισμού.

5. Περιορισμός αντιδημάρχων

«Εξάλειψη 550 θέσεων αντιδημάρχων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με ισχύ από το τέλος του Φεβρουαρίου, συμπεριλαμβανομένων και των συσχετιζόμενων θέσεων προσωπικού». Παράρτημα V1, σελ. 434

«Ελάττωση του αριθμού των αντιδημάρχων και του σχετικού προσωπικού με σκοπό την εξοικονόμηση ποσού τουλάχιστον 30 εκατομμυρίων Ευρώ». Παράρτημα V 2, σελ. 497

Σύμφωνα με το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, η εξοικονόμηση τουλάχιστον 30

εκ. ευρώ από την κατάργηση 550 θέσεων αντιδημάρχων σημαίνει ότι η μέση ετήσια αποζημίωση του αντιδημάρχου ανέρχεται σε 54. 545 € Πρέπει να υπογραμμιστεί δε ότι δεν υπάρχουν σχετιζόμενες με τη θέση του αντιδημάρχου ειδικές θέσεις προσωπικού. Τα 30 εκ. ευρώ για 555 θέσεις αντιδημάρχων είναι τουλάχιστον υπερβολή.

Εκτός των παραπάνω όμως τίθεται και ηθικό θέμα διότι την Παρασκευή 10 Φεβρουαρίου η ηγεσία του υπουργείου Εσωτερικών δήλωνε στην ΚΕΔΕ ότι αποσύρεται η αναφορά στο άρθρο 1 για τη μείωση του αριθμού των αντιδημάρχων, ενώ την ίδια στιγμή η ρύθμιση αυτή συζητιόταν στην Επιτροπή Οικονομικών της Βουλής.

Επί της ουσίας όμως πρέπει να τονιστεί ότι με την εφαρμογή του Καλλικράτη οι περισσότεροι δήμοι της χώρας έχουν έκταση πάνω από 1 εκ. στρέμματα ενώ οι δημοτικές ενότητες είναι 1034. Αν λοιπόν καταργηθούν 550 αντιδήμαρχοι πως θα λειτουργήσει το σύστημα;

Στην κριτική δε που ασκήθηκε, ότι δηλαδή το πολιτικό πρόβλημα του Καλλικράτη ήταν ότι έχανε σε ένα μεγάλο βαθμό η αποκέντρωση και η αρχή της εγγύτητας προς τον πολίτη, ο νόμος το αντιμετώπιζε με την καθιέρωση των τοπικών αντιδημάρχων. Έρχεται το νέο Μνημόνιο και μετά τις περικοπές των πόρων, άρα και της μείωσης των διαθέσιμων κονδυλίων ανά δημοτική ενότητα, κόβει και τους αντιδημάρχους. Άραγε το επόμενο βήμα πιο μπορεί να είναι;

6. Πολιτικές Προσαρμογής

«Το μεγαλύτερο μέρος της προσαρμογής θα επιτευχθεί μέσω περικοπών δαπανών που αποσκοπούν στη μόνιμη μείωση του μεγέθους του κράτους και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων του κλεισίματος φορέων που δεν παρέχουν πλέον

αποτελεσματικές δημόσιες υπηρεσίες και στοχευμένων μειώσεων της απασχόλησης στο δημόσιο. Πολλές από αυτές τις περικοπές θα πρέπει να αφορούν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, την κατηγορία των δαπανών οι οποίες αυξήθηκαν με εκρηκτικό ρυθμό την περίοδο μετά την ένταξη στο ευρώ, αλλά θα θεσπιστούν και συγκεκριμένα μέτρα για την προστασία του πυρήνα του δικτύου κοινωνικής προστασίας μας και των πιο ευάλωτων τμημάτων του πληθυσμού». Παράρτημα V 1, σημείο 6, σελ. 412

«Μέχρι το τέλος-Ιουνίου 2012, θα ολοκληρώσουμε ένα σχέδιο για την αναδιάρθρωση των κρατικών λειτουργιών και θα επιτύχουμε πρόσθετη εξοικονόμηση τουλάχιστον [1] τοις εκατό του ΑΕΠ για την περίοδο 2013 – 15. Έμφαση θα δοθεί στο κλείσιμο και τη μείωση του μεγέθους των φορέων της γενικής κυβέρνησης, στον εντοπισμό ευκαιριών για ανάθεση εργασιών σε τρίτους, στον εντοπισμό πλεονάζοντος προσωπικού και στην αναδιάρθρωση τόσο της κεντρικής όσο και της τοπικής δημόσιας διοίκησης.» Παράρτημα V1, σημείο 7, σελ. 414

Εκτός των σχολίων που προηγήθηκαν στην αρχή του κειμένου, να σημειωθεί ότι για πρώτη φορά χρησιμοποιείται σε επίσημο κείμενο όρος «τοπική δημόσια διοίκηση» και όχι Αυτοδιοίκηση.

Επιπλέον, το νέο Μνημόνιο δίνει έμφαση και προδιαγράφει την ιδιωτικοποίηση και των υπηρεσιών που προσφέρει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στους πολίτες.

Ακόμη και αφήνοντας κανείς στην άκρη ιδεοληψίες και δογματισμούς περί ιδιωτικοποιήσεων των υπηρεσιών των δήμων δεν μπορεί να παραβλέψει το γεγονός ότι μελέτες δείχνουν πως το κόστος αυτών των

ανταποδοτικών υπηρεσιών ανεβαίνει και άρα θα κληθούν να το πληρώσουν οι ίδιοι πολίτες.

7. Περιορισμοί σε μισθολογικό κόστος και προσωπικό.

«Σκοπεύουμε να ευθυγραμμίσουμε τη μισθολογική δαπάνη για τη γενική κυβέρνηση με την επίδοση των πλέον αποτελεσματικών χωρών του ΟΟΣΑ (περίπου στο 9 τοις εκατό του ΑΕΠ). Αυτό θα αποδώσει [11/2] τοις εκατό του ΑΕΠ σε εξοικονομήσεις έως το 2015, συμπεριλαμβανομένου ενός [1/4] τοις εκατό του ΑΕΠ σε νέες εξοικονομήσεις οι οποίες δεν έχουν συμπεριληφθεί στην υφιστάμενη ΜΔΣ. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, θα συνδυάσουμε μεταρρυθμίσεις που αφορούν την αποζημίωση των υπαλλήλων με μειώσεις του προσωπικού.» Παράρτημα V 1, σημείο 7, σελ. 412

«Για την επίτευξη αυτού του στόχου, θα συνεχίσουμε να εφαρμόζουμε αυστηρά την υφιστάμενη αναλογία 1:5 προσλήψεις – αποχωρήσεις καθώς και το πρόγραμμα πρόωρης συνταξιοδότησης που καθιερώθηκε προσφάτως, να μειώνουμε την απασχόληση συμβασιούχων και να βάζουμε στην εργασιακή εφεδρεία επαρκείς υπεράριθμους δημόσιους υπαλλήλους έως το τέλος 2012 ώστε να πετύχουμε 15.000 υποχρεωτικές αποχωρήσεις (μόλις εξαντληθεί ο χρόνος τους στην εφεδρεία). Η προγραμματισμένη λειτουργική αξιολόγηση της δημόσιας διοίκησης και τα σχέδια για το κλείσιμο, την συγχώνευση ή τη συρρίκνωση φορέων της γενικής κυβέρνησης, θα μας βοηθήσει να προσδιορίσουμε τους υπεράριθμους δημόσιους υπαλλήλους». Παράρτημα V1, σημείο 7, σελ. 413

«Για τον καλύτερο έλεγχο και περιορισμό των προσλήψεων θα: (i) μειώσουμε την ετήσια είσοδο σε στρατιωτικές και αστυνομικές σχολές

και δημόσιες ακαδημίες σε ένα επίπεδο που είναι σύμφωνο με τα σχέδια προσλήψεων, (ii) αυξάνουμε την εργασιακή εφεδρεία ετησίως, και θα (iii) εξαλείψουμε τις κενές θέσεις στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα. Εάν προκύψουν υστερήσεις σε σχέση με τις στοχευμένες μειώσεις προσωπικού, θα θεσπίσουμε αμέσως πάγωμα προσλήψεων.» Παράρτημα V1, σημείο 7, σελ. 413

«Έχουμε δεσμευτεί να πετύχουμε τον δημοσιονομικό μας στόχο και είμαστε έτοιμοι να λάβουμε διορθωτικά μέτρα στην περίπτωση υποαπόδοσης. Τα διορθωτικά μέτρα, εάν κριθούν αναγκαία, θα περιλαμβάνουν πρόσθετες στοχευμένες μειώσεις στο μισθολογικό κόστος του δημόσιου τομέα και στις κοινωνικές δαπάνες...» Παράρτημα V1, σημείο 9, σελ. 415

Θα συνεχιστούν οι απολύσεις υπαλλήλων μέχρι να επιτευχθεί ο δημοσιονομικός στόχος και θα ληφθούν επιπλέον διορθωτικά μέτρα σε περίπτωση υποαπόδοσης συμπεριλαμβανομένων και νέων μειώσεων στο μισθολογικό κόστος του δημόσιου τομέα και στις κοινωνικές δαπάνες.

8. Περιορισμοί Κοινωνικών Προγραμμάτων

«Πολλές από αυτές τις περικοπές θα πρέπει να αφορούν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, την κατηγορία των δαπανών οι οποίες αυξήθηκαν με εκρηκτικό ρυθμό την περίοδο μετά την ένταξη στο ευρώ, αλλά θα θεσπιστούν και συγκεκριμένα μέτρα για την προστασία του πυρήνα του δικτύου κοινωνικής προστασίας μας και των πιο ευάλωτων τμημάτων του πληθυσμού». Παράρτημα V 1, σημείο 6, σελ. 412

«Χρησιμοποιώντας εξωτερική βοήθεια, θα αναλάβουμε μια εις βάθος αξιολόγηση των προγραμμάτων κοινωνικών δαπανών με σκοπό τον καθορισμό επιπρόσθετων μέτρων ύψους [1] τοις εκατό του ΑΕΠ που θα

ληφθούν την περίοδο 2013- 2015. Η αξιολόγηση, η οποία θα ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος Ιουνίου 2012, θα εντοπίσει προγράμματα τα οποία θα διακοπούν, και ευκαιρίες εξορθολογισμού και ενίσχυσης των κύριων κοινωνικών προγραμμάτων για την καλύτερη στήριξη των ατόμων που έχουν ανάγκη και παράλληλα τη μείωση των μεταβιβάσεων σε άτομα που δεν τα έχουν ανάγκη». Παράρτημα V1, σημείο 7, σελ. 414

Προβλέπεται η διακοπή προγραμμάτων κοινωνικών δαπανών με πρόσθετα μέτρα 1% του ΑΕΠ για το 2013-2015. Τα προγράμματα που θα διακοπούν θα γίνουν γνωστά και για τους δήμους μέχρι το τέλος Ιουνίου.

9. Ελεγκτικός μηχανισμός

«Μόλις έχουν καθορισθεί πλήρως, οι έλεγχοι δαπανών με βάση τη δέσμευση και η αρχιτεκτονική που τους συνοδεύει θα μας βοηθήσει να αποτρέψουμε τις μονάδες, τόσο στο κεντρικό όσο και στο αποκεντρωμένο επίπεδο, από την υπερβολική σπατάλη των προϋπολογισμών τους.» Παράρτημα V1, σημείο 11, σελ. 417

«Το Υπουργείο Οικονομικών εξασφαλίζει την αυστηρή εποπτεία των δεσμεύσεων επί των δαπανών από τις κυβερνητικές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων των νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, του προϋπολογισμού δημοσίων δαπανών, των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης και των νοσοκομείων, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των κρατικών επιχειρήσεων, και επίσης τις αποτελεσματικές φορολογικές εισπράξεις έτσι ώστε να εξασφαλισθούν τα ποσοτικά κριτήρια του προγράμματος». Παράρτημα V 2, σελ. 498

«Δημιουργείται ειδικός οδικός χάρτης ο οποίος μεταγλωττίζει όλες τις αρχές συνοχής και αποτελεσματικότητας σε κεντρικό επίπεδο εντός του

αποκεντρωμένου περιφερειακού/τοπικού επιπέδου [Μάρτιος 2012]» Παράρτημα V 2, σελ. 503

Παρά τις Συνταγματικές επιταγές η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζεται από το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής, όπως οι άλλοι φορείς της γενικής κυβέρνησης.

Δημιουργείται ειδικός οδικός χάρτης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά χωρίς τη συμμετοχή της. Όλες οι αποφάσεις για το κεντρικό κράτος, εξειδικεύονται και για τους δήμους, δηλαδή πόσο και ποιες δαπάνες θα περικοπούν, που και ποιες απολύσεις θα γίνουν, ποιες αναδιαρθρώσεις υπηρεσιών θα γίνουν. Φυσικά όλα θα γίνουν χωρίς τη συμμετοχή των δήμων και εφόσον δεν αποδώσουν τα αναμενόμενα θα συνεχιστούν οι περικοπές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

4.1 Τι Είναι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Η νέα διοικητική δομή και στην οποία αποδόθηκε το όνομα «Πρόγραμμα Καλλικράτης» είναι εκείνη η οποία περιλαμβάνει τη δραστική μείωση των 1.034 Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και που υπάρχουν σήμερα σε λιγότερους από 370 δήμους της χώρας. Θεμελιώνεται επίσης η δευτεροβάθμια περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Στη θέση αυτών των 76 Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου που σήμερα αποτελούν τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δημιουργούνται συγκεκριμένες αιρετές περιφέρειες σε αριθμό ανάλογο των 13 κρατικών σημερινών περιφερειών (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010)

Θα πρέπει να σημειωθεί πως ταυτόχρονα, τα περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και δημοτικές Επιχειρήσεις των δήμων μειώνεται σε λιγότερα από 2.000 καθώς επίσης καταργούνται δηλαδή περίπου 4.000 Νομικά Πρόσωπα και Δημοτικές Επιχειρήσεις των Δήμων στη χώρα. Επίσης, η κυβέρνηση έχει ήδη προχωρήσει στη θεμελίωση έως επτά (7) Γενικών διοικήσεων που αντικαθιστούν τις δεκατρείς (13) σημερινές κρατικές περιφέρειες ως τις αποκεντρωμένες κρατικές οντότητες την ύπαρξη των οποίων επιβάλλει το Σύνταγμα της χώρας (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

4.2 Στόχοι του Προγράμματος «Καλλικράτης»

Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις που έχουν τεθεί σε δημόσια διαβούλευση για το πρόγραμμα «Καλλικράτης», οι στόχοι του αναφέρονται ως εξής (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

- Û Υπάρχει πρόβλεψη για την κατανομή των πόρων με γεωγραφικά, οικονομικά και πληθυσμιακά κριτήρια.
- Û Οι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέονται με το ΦΠΑ για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.
- Û Υπάρχει αλλαγή του τρόπου ελέγχου των πόρων, θα υπάρξει υποχρεωτική ανάρτηση των διοικητικών αποφάσεων στο διαδίκτυο, ενώ θα συσταθεί αυτοτελής υπηρεσία ελέγχου των ΟΤΑ.
- Û Κονδύλια ύψους 650 εκατ. ευρώ από το ΕΣΠΑ αναθεωρούνται και προσαρμόζονται για να στηριχθεί η αλλαγή αυτή αλλά και να προσληφθεί το απαραίτητο επιστημονικό προσωπικό από νομικούς, οικονομολόγους και μηχανικούς που θα στελεχώσουν την τοπική αυτοδιοίκηση υπό τον όρο ότι τα στελέχη αυτά θα παραμένουν επί δεκαετία στους δήμους στους οποίους θα εργάζονται.
- Û Δημιουργούνται ηλεκτρονικά δημοτικά ΚΕΠ, θα αρχίσει να αξιοποιείται η «έξυπνη» κάρτα δημότη, ενώ οι δήμοι θα εξοπλιστούν με ΑΤΜ τα οποία θα συνδεδεμένα με το ηλεκτρονικό ΚΕΠ και θα παρέχουν υπηρεσίες στους πολίτες 24 ώρες το 24ωρο επί 365 μέρες.
- Û Δημιουργείται διοικητική «βοήθεια στο σπίτι» για τους δημότες που δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση στις δημοτικές υπηρεσίες και θα θεσμοθετηθεί ο «δημοτικός ανταποκριτής», δηλαδή υπάλληλος που θα εξυπηρετεί τους κατοίκους με αξιοποίηση και των νέων τεχνολογιών.

4.3 Η δομή του προγράμματος Καλλικράτης

Για πρώτη φορά αντιμετωπίστηκαν ενιαία και συνεκτικά οι δυο βαθμοί αυτοδιοίκησης που συγκροτούν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, καθώς και η κρατική αποκέντρωση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Έτσι η διοικητική οργάνωση της χώρας αρθρώνεται ως εξής:

1) Για πρώτη φορά θεμελιώνεται η αιρετή περιφερειακή αυτοδιοίκηση με τη θεμελίωση 13 αιρετών περιφερειών. Γίνεται αντικατάσταση των 76 διοικητικών ενοτήτων του β' βαθμού αυτοδιοίκησης, δηλαδή των 54 Νομαρχιών, των 3 διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των 19 επαρχιών.

2) Πραγματοποιούνται συνενώσεις δήμων στη βάση ενιαίων και αντικειμενικών κριτηρίων που έθεσε ο Καλλικράτης, θεμελιώνοντας έτσι 325 νέους Δήμους, που αποτελούν τη διοικητική διαίρεση της χώρας. Οι συνενώσεις βασίστηκαν, για πρώτη φορά, σε ενιαία αντικειμενικά κριτήρια σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης.

Τα κριτήρια αυτά είναι τα εξής:

A) Πληθυσμιακά (ο αριθμός των δημοτών , ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα και η κατανομή των κατοίκων). Πιο αναλυτικά:

• Ως ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος για ένα δήμο τέθηκαν 10,000 μόνιμοι κάτοικοι σύμφωνα με την απογραφή που έγινε το 2001.

• Το όριο αυτό προσαυξήθηκε προκειμένου ένας δήμος να μπορεί να διατηρηθεί στα σημερινά του διοικητικά όρια.

B) Χωροταξικά κριτήρια με τα οποία επιδιώκεται η γεωγραφική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών

λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας.

Για τον λόγο αυτό:

- Û Δεν διασπάστηκαν τα όρια των συνενωμένων δήμων, νομών και των περιφερειών.
- Û Δεν συνενώθηκαν δήμοι χωρίς εδαφική συνέχεια.
- Û Στα νησιά εφαρμόστηκε η αρχή “ένα νησί ένας δήμος”, πλην ορισμένων εξαιρέσεων.
- Û Για τους ορεινούς δήμους αξιοποιήθηκαν τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

Γ) Κοινωνικά κριτήρια (το μέσο μέγεθος του νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών).

Δ) Οικονομικά κριτήρια (η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα και το εισόδημα).

Ε) Γεωγραφικά κριτήρια (το σχήμα, η προσβασιμότητα και τα δίκτυα υποδομών).

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

Ζ) Πολιτιστικά και ιστορικά κριτήρια.

3) Από 1η Ιανουαρίου λειτουργούν 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις στη θέση των 13 κρατικών περιφερειών. Η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση

παύει να ασχολείται με τοπικές υποθέσεις και περιορίζεται σε κρατικά καθήκοντα και υποθέσεις σύμφωνα με το Σύνταγμα.

4) Γίνεται θεσμοθέτηση των μητροπολιτικών λειτουργιών στην Αττική και Θεσσαλονίκη. Ο Καλλικράτης στοχεύει στην αντιμετώπιση των ζητημάτων μητροπολιτικού χαρακτήρα που μέχρι πρόσφατα ασκούνταν είτε από το κράτος είτε από επιμέρους δήμους. Θέματα μεταφορών και συγκοινωνιών, περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων αλλά και πολιτικής προστασίας και ασφάλειας θα ασκούνται πλέον σε μητροπολιτικό επίπεδο στο πλαίσιο της αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

5) Ισχυροποιείται η ενδοδημοτική αποκέντρωση εξουσίας και αρμοδιοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, συστήνονται παντού δημοτικές και τοπικές κοινότητες, ανάλογα με τον πληθυσμό, με ενισχυμένες αρμοδιότητες και προκαθορισμένες δράσεις στο πλαίσιο του προϋπολογισμού των δήμων.

6) Περιορίζονται τα νομικά πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου των Ο.Τ.Α. Πιο συγκεκριμένα τα νομικά πρόσωπα Δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεις των Δήμων που λειτουργούν σήμερα από 6.000 περιορίζονται σε 1.500. Αντίστοιχα τα 60.000 περίπου μέλη των διοικήσεων των Νομικών προσώπων και των δημοτικών επιχειρήσεων των Ο.Τ.Α. , μειώνονται κατά τουλάχιστον 40.000 σε κάτω από 20.000 μέλη διοικητικών συμβουλίων.

4.4 Οι καινοτομίες που εφαρμόστηκαν στην αναδιαμόρφωση της αυτοδιοίκησης

Ο Καλλικράτης θεμελιώνει ένα νέο μοντέλο οικονομικής διαχείρισης. Στόχος του είναι η δημιουργία ενός πλαισίου διαφάνειας και ευνομίας

που θα δίνει στον πολίτη τη δυνατότητα να έχει πρόσβαση στην απαραίτητη πληροφόρηση, ώστε να ενδυναμώνονται τα δικαιώματά του. Για τον λόγο αυτό:

1) Η αυτοδιοίκηση θα διαθέτει ένα νέο σύστημα εποπτείας, το οποίο θα διασφαλίζει τη νομιμότητα της διοίκησης και τα δικαιώματά του πολίτη. Θεσπίζεται στην έδρα κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης, ανεξάρτητη, αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας των Ο.Τ.Α. της οποίας προϊστάται ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος είναι ανώτατος διοικητικός υπάλληλος με πενταετή θητεία. Η επιλογή του γίνεται από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.). Οι αρμοδιότητες του ελεγκτή νομιμότητας πριν τον Καλλικράτη ασκούσαν από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

2) Όλες οι δαπάνες των Περιφερειών, των Δήμων ή των δημοτικών επιχειρήσεων θα πρέπει να περνούν από προληπτικό έλεγχο του ελεγκτικού συνεδρίου. Πριν τον Καλλικράτη καμία δημοτική επιχείρηση και 472 Δήμοι από τους 1034 δεν υπόκειντο σε αυτόν τον έλεγχο.

3) Πέρα των δαπανών παρακολουθείται η πορεία είσπραξης των εσόδων των Ο.Τ.Α. Ο επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι αρμόδιος για την παρακολούθηση των εισπράξεων και έχει την δυνατότητα να επιβάλλει ποινές σε τυχόν καθυστερήσεις που προκύπτουν από διάφορους λόγους.

4) Το ελεγκτικό συνέδριο πραγματοποιεί γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000€ που συνάπτουν οι Δήμοι, οι Περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και οι επιχειρήσεις τους.

- 5) Υποχρεωτικά θα πρέπει να αναρτώνται στις ιστοσελίδες των Ο.Τ.Α. η συνοπτική οικονομική κατάσταση του προϋπολογισμού και η τριμηνιαία έκθεση για την πορεία εκτέλεσης του.
- 6) Όλες οι προσλήψεις μόνιμου αλλά και εποχικού προσωπικού στους Ο.Τ.Α., με νόμο για την αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στον Δημόσιο Τομέα υπάγονται στο ΑΣΕΠ.
- 7) Προκειμένου να μειωθούν «φαινόμενα» υπερδανεισμένων Δήμων θέτονται συγκεκριμένα όρια για τη λήψη δανείου από τους Ο.Τ.Α.
- 8) Για τους υπερχρεωμένους Δήμους, προβλέπεται ένα ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης. Αυτή η πρόνοια λαμβάνει υπόψη και τις περιπτώσεις των συνενώσεων.

4.5 Αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πολιτικής ισχύος

Ο Καλλικράτης πραγματοποιεί αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πολιτικής ισχύος από το κέντρο στην περιφέρεια. Θεμελιώνει ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης, θεσμοθετώντας όργανα οργανωμένης διαβούλευσης, το σύστημα λήψης αποφάσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Πιο συγκεκριμένα:

- 1) Οι αρμοδιότητες που αποκεντρώνονται συνοδεύονται από τους αντίστοιχους πόρους αλλά και το αντίστοιχο ανθρώπινο δυναμικό, σύμφωνα με τις σχετικές συνταγματικές προβλέψεις. Ο Καλλικράτης με την αποκέντρωση της διοίκησης στοχεύει στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται σε όλα τα προηγμένα κράτη.
- 2) Η αποκέντρωση πραγματοποιείται ενδοδημοτικά και ενδοπεριφερειακά. Στους Δήμους θεσμοθετούνται τοπικά όργανα με

πόρους και αυξημένες αρμοδιότητες, ενώ μέσω του εκλογικού συστήματος διασφαλίζεται η τοπική εκπροσώπηση. Αντίστοιχα στις περιφέρειες θεσμοθετούνται άμεσα εκλεγόμενοι αντιπεριφερειάρχες με τοπική αρμοδιότητα.

3) Η αιρετή Περιφέρεια αναλαμβάνει καθοριστικό ρόλο στο σχεδιασμό και την υλοποίηση του αναπτυξιακού περιφερειακού προγραμματισμού. Σε τοπικά αιρετά όργανα αποδίδεται η αρμοδιότητα και η ευθύνη για τις βασικές αναπτυξιακές επιλογές, για την ανάπτυξη της περιοχής τους, για την οποία θα λογοδοτούν στους πολίτες και στις τοπικές κοινωνίες της Περιφέρειας τους. Στην αρμοδιότητα αυτή εντάσσεται και η συμμετοχή στην όλη διαδικασία κατάρτισης και εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Ακόμη οι Περιφέρειες αποκτούν ευρύτατες αρμοδιότητες, όπως ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, η δημόσια υγεία και η κατασκευή μεγάλων περιφερειακών έργων.

4) Οι νησιωτικές και ορεινές περιοχές αντιμετωπίστηκαν με ξεχωριστές ρυθμίσεις που αφορούν τη διοίκηση και τις ιδιαιτερότητες των νησιωτικών και των ορεινών περιοχών.

5) Για πρώτη φορά θεσμοθετείται ενιαίος φορέας διαχείρισης αποβλήτων σε επίπεδο Περιφέρειας, στον οποίο συμμετέχουν υποχρεωτικά οι Δήμοι. Ο ενιαίος αυτός φορέας υποκαθιστά τους συνδέσμους και τις ανώνυμες εταιρίες που έχουν συσταθεί ως φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων.

6) Οι Δήμοι αποκτούν σημαντικές αρμοδιότητες που σχετίζονται με τοπικά ζητήματα. Ζητήματα όπως η έκδοση οικοδομικών και επαγγελματικών αδειών, το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν την κοινωνική πρόνοια και την ανέγερση σχολικών κτιρίων, καθώς και

γραφεία γεωργικής ανάπτυξης για την εξυπηρέτηση των αγροτών. Σε κάθε συνενωμένο Δήμο παραμένει το σύνολο των υπηρεσιών, ενώ θεσπίζεται ο τοπικός Αντιδήμαρχος και αντίστοιχα Αντιπεριφερειάρχης που θα μεριμνά για τις τοπικές υποθέσεις.

7) Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες αποκτούν συλλογικό όργανο άσκησης, συντονισμού και λογοδοσίας της λειτουργίας τους. Συστήνεται η Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία αποτελείται από το Δήμαρχο/Περιφερειάρχη και στους Αντιδημάρχους/Αντιπεριφερειάρχες.

8) Πολεοδομικά και περιβαλλοντικά θέματα καθώς και οι αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων, αντιμετωπίζονται από ξεχωριστή επιτροπή του δημοτικού συμβουλίου, την επιτροπή Ποιότητας Ζωής, στην οποία συμμετέχουν δημοτικοί σύμβουλοι από όλες τις παρατάξεις.

9) Οι Δήμοι των νησιών αναλαμβάνουν να ασκούν εκτεταμένες αρμοδιότητες στον τομέα της ανάπτυξης, του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής, της εξυπηρέτησης του πολίτη, της υγείας και της πρόνοιας.

10) Στον προϋπολογισμό κάθε Δήμου προβλέπεται υποχρεωτικό ποσοστό για την κατανομή πιστώσεων στις Δημοτικές και τις Τοπικές Κοινότητες. Το ποσοστό αυτό καθορίζεται σε συνεργασία με την ΚΕΔΚΕ ως πάγια προκαταβολή που λαμβάνει κάθε Τοπική ή Δημοτική κοινότητα.

11) Σε κάθε Δήμο, γειτονιά και χωριά, δημιουργούνται νέα e-ΚΕΠ δίπλα στα ήδη υπάρχοντα ΚΕΠ. Στην διαδικασία αποκέντρωσης που πραγματοποιεί ο Καλλικράτης είναι σημαντικός ο ρόλος που θα κληθούν να παίξουν, αφού θα παρέχουν τις βασικές υπηρεσίες του κράτους και της δημοτικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη.

12) Δημοτικός Αντιπρόσωπος θεσμοθετείται για την κατοίκων εξυπηρέτηση των δημοτών που έχουν αντικειμενική αδυναμία προσπέλασης στους Δήμους ή στα ΚΕΠ. Σε κάθε Δήμο συστήνεται αρμόδιο ειδικό αυτοτελές γραφείο, το οποίο υπάγεται απευθείας στον Δήμαρχο.

13) Για πρώτη φορά οι πολίτες με τη χρήση μιας κάρτας, της «κάρτας του πολίτη», θα μπορούν αν εκδίδουν ηλεκτρονικά χρήσιμα πιστοποιητικά ή και να συμμετέχουν σε τοπικά δημοψηφίσματα.

14) Το αναπτυξιακό πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. (Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης Αυτοδιοίκησης) με το οποίο προβλέπεται η χρηματοδότηση έργων και δράσεων, τόσο από κοινοτικούς όσο και από εθνικούς πόρους, προερχόμενους τόσο από το Κεντρικό Κράτος όσο και από την αυτοδιοίκηση θα υλοποιείται με τη συμμετοχή της ίδιας της αυτοδιοίκησης.

15) Στους Δήμους παρέχεται η δυνατότητα με απόφαση του συμβουλίου τους να επιβάλλουν ανταποδοτικό τέλος απαλλοτρίωσης, με αποκλειστικό σκοπό τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και κοινωφελών χρήσεων, προκειμένου με τα έσοδα από το τέλος αυτό να μπορούν να αποζημιώσουν τους ιδιοκτήτες των ακινήτων που απαλλοτριώνονται.

16) Με τον Καλλικράτη οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Ο.Τ.Α. περιλαμβάνουν ισοδύναμους δυναμικούς αλλά και σταθερούς πόρους, ικανοποιώντας ένα πάγιο αίτημα της αυτοδιοίκησης. Η φορολογική αποκέντρωση που πραγματοποιεί ο Καλλικράτης όφειλε ωστόσο να κινηθεί εντός του Συντάγματος που προβλέπει ότι οι Ο.Τ.Α. δεν μπορούν να επιβάλλουν δικούς τους φόρους. Οι Δήμοι λαμβάνουν το 12% των

εσόδων από το Φ.Π.Α., το 50% από το Φόρο Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας και το 20% από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών προσώπων. Αντίστοιχα οι Περιφέρειες λαμβάνουν το 4% των εσόδων από το Φ.Π.Α. και το 2,4% από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων.

4.6 Εκλογική διαδικασία

Ο Καλλικράτης στοχεύει στη δημιουργία θεσμών λογοδοσίας και συμμετοχής που δίνουν στον πολίτη τη δυνατότητα να συμμετέχει και να γνωρίζει. Οργανώνει την άσκηση εξουσίας με όρους διεύρυνσης και συμμετοχής του πολίτη και εμπάθυνσης της δημοκρατίας αλλά και ανάδειξης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού. Πιο συγκεκριμένα:

1) Με το νέο σύστημα εκλογής των συμβούλων, τόσο σε Περιφερειακό όσο και σε Δημοτικό επίπεδο, εξασφαλίζεται αμεσότερη σχέση πολίτη – εκπροσώπου. Έτσι ο πολίτης στην Περιφέρεια εκλέγει τους εκπροσώπους του σε επίπεδο Νομού, πρώην νομαρχιακού διαμερίσματος (σημερινή περιφερειακή ενότητα) και στα νησιά, κατά βάση στο επίπεδο των πρώην νησιωτικών επαρχιών. Ιδιαίτερα στην Περιφέρεια της Αττικής (τη σημερινή Νομαρχία Αθηνών) εκλέγει τους εκπροσώπους του στο επίπεδο των μικρότερων σημερινών αποκεντρωμένων τομέων της Νομαρχίας Αθηνών. Στους νέους Δήμους ο πολίτης εκλέγει τους εκπροσώπους του στο δημοτικό συμβούλιο από τη δημοτική του ενότητα, που αρθρώνεται σε επίπεδο κάθε Δήμου που συνενώνεται. Στους μεγάλους Δήμους που διαιρούνται σε Δημοτικά Διαμερίσματα, οι σύμβουλοι εκλέγονται ανά δημοτικά κοινότητα, στα όρια δηλαδή των πρώην δημοτικών διαμερισμάτων, για να επαναθεμελιωθεί η αμεσότερη δυνατή εκπροσώπηση του πολίτη. Επίσης, παρέχεται η δυνατότητα στους

δημότες να ψηφίσουν στις δημοτικές εκλογές και ένα εκπρόσωπο εκτός της εκλογικής τους Περιφέρειας, που ταυτίζεται με τα όρια του Δήμου που συνενώθηκε, με σκοπό τη δημιουργία ενιαίας δημοτικής συνείδησης αλλά και την αποφυγή του ενδεχόμενου της εσωτερικής στεγανοποίησης τους.

2) Οι εκλογές για ανάδειξη των ανθρώπων της αυτοδιοίκησης με τον Καλλικράτη γίνονται κάθε πέντε χρόνια μαζί με τις ευρωεκλογές. Με αυτόν τον τρόπο δίδεται περισσότερος χρόνος να σε κάθε αυτοδιοικητική αρχή να εφαρμόσει τις πολιτικές της.

3) Δήμαρχος μπορεί να εκλεγεί ο δημότης που έχει την δυνατότητα να εκλεγεί και έχει συμπληρώσει το 21ο έτος της ηλικίας του κατά την ημέρα της διενέργειας των εκλογών. Δημοτικός σύμβουλος, σύμβουλος δημοτικής ή τοπικής κοινότητας ή εκπρόσωπος τοπικής κοινότητας μπορεί να εκλεγεί ο δημότης που έχει την ικανότητα να εκλέγει και έχει συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας του κατά την ημέρα διενέργειας των εκλογών.

4) Αυστηρά όρια μπαίνουν στα έσοδα και τις δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων με παράλληλη θεσμοθέτηση ανεξάρτητων ελεγκτικών μηχανισμών. Οι συνδυασμοί υποχρεούνται να δημοσιεύουν έσοδα και δαπάνες στην ειδικά διαμορφωμένη ιστοσελίδα www.ekloges.ypes.gr και οι εισφορές είναι ονομαστικές ανεξαρτήτου ποσού.

5) Ακόμη παρέχεται η δυνατότητα για συμμετοχή των ομογενών, πολιτών κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των νόμιμων μεταναστών στις αυτοδιοικητικές εκλογές. Οι παραπάνω έχουν το δικαίωμα να εκλέξουν αλλά και να εκλεγούν ως δημοτικοί σύμβουλοι και ως σύμβουλοι της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας εφόσον έχει

συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας του και έχει την ικανότητα να εκλεγεί σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις της σχετικής νομοθεσίας. Επίσης το ζήτημα της νόμιμης μετανάστευσης αντιμετωπίζεται με θεσμοθετημένο όργανο σε κάθε Δήμο, το «Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών». Συγκροτείται σε κάθε Δήμο ως συμβουλευτικό όργανο του Δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

6) Θεσμοθετείται Επιτροπή Διαβούλευσης, η οποία είναι άμισθη, σε κάθε Δήμο ή Περιφέρεια, για τη συγκροτημένη, θεσμοποιημένη και ανοιχτή συμμετοχή όλων των τοπικών φορέων. Τα μέλη του συμβουλίου της επιτροπής αυτής προέρχονται από τους παραγωγικούς φορείς του Δήμου ή της Περιφέρειας (εκπρόσωποι εργαζομένων, επιχειρήσεων, επιστημονικών συλλόγων, κ.α.) αλλά και άλλοι πολίτες.

7) Επίσης, ο πολίτης, ο επιχειρηματίας γνωρίζει ότι μπορεί να απευθυνθεί σε θεσμοθετημένο όργανο, τον «Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης» ώστε να αντιμετωπιστεί εσωτερικά και επί τόπου οποιοδήποτε πρόβλημα κακοδιοίκησης και μεροληψίας. (Ελληνική Δημοκρατία, 2010)

4.7 Κωλύματα και ασυμβίβαστα

1) Δεν μπορούν να εκλεγούν ή να είναι δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας ή εκπρόσωποι της τοπικής κοινότητας:

- ü Δικαστικοί λειτουργοί, αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και θρησκευτικοί λειτουργοί των γνωστών θρησκειών.

- ὕ Γενικοί γραμματείς και υπάλληλοι των δήμων με οποιαδήποτε σχέση εργασίας υπηρετούν, καθώς και δημοτικοί συμπαραστάτες, στους δήμους που υπηρετούν.
- ὕ Πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου με εξαίρεση τα ιδρύματα, οι οποίοι δεν είναι αιρετοί, υπάλληλοι με οποιαδήποτε σχέση εργασίας δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και ιδρυμάτων, καθώς και διευθύνοντες και εντεταλμένοι σύμβουλοι και υπάλληλοι νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, πλην αστικών εταιριών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τα οποία έχουν συστήσει ή στα οποία συμμετέχουν οι δήμοι στους οποίους υποβάλλουν υποψηφιότητα.
- ὕ Υπάλληλοι με οποιαδήποτε σχέση εργασίας των δήμων που συνενώνονται στο νέο δήμο που προκύπτει.
- ὕ Διοικητές, υποδιοικητές, πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων, διευθύνοντες ή εντεταλμένοι σύμβουλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ωα μέτοχος στους δήμους στους οποίους έχουν την έδρα τους τα ανωτέρω νομικά πρόσωπα, μέσα στους 18 μήνες πριν από τη διενέργεια των δημοτικών εκλογών.

2) Κώλυμα εκλογιμότητας συντρέχει για όσους έχουν εκπέσει από το αιρετό αξίωμα τους, κατόπιν αμετάκλητης καταδίκης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο εδάφιο γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 236 του παρόντος. Αυτό ισχύει για την επόμενη της έκπτωσης δημοτική περίοδο.

3) Δεν μπορούν να εκλεγούν ή να είναι δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι δημοτικής ή τοπικής κοινότητας ή εκπρόσωποι της τοπικής κοινότητας:

- ὕ Οποιοι συνδέονται με τον δήμο ή τα νομικά τους πρόσωπα, εκτός από τους συνδέσμους, με σύμβαση προμήθειας, εκτέλεσης δημοτικού έργου, παροχής υπηρεσιών, παραχώρησης δικαιώματος εκμετάλλευσης δημοτικού έργου ή δημοτικής υπηρεσίας με αντικείμενο αξίας άνω των 5.000€ετησίως.
- ὕ Γενικοί διευθυντές, πρόεδροι και μέλη διοικητικών συμβουλίων, διαχειριστές, μέτοχοι και εταίροι κεφαλαιουχικών εταιριών, που έχουν συμβληθεί με το δήμο, εφόσον το ποσοστό συμμετοχής τους στις εταιρίες υπερβαίνει το 5% του συνολικού κεφαλαίου της εταιρίας, καθώς και εταίροι προσωπικών εταιριών , που έχουν συμβληθεί με το δήμο, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις της προηγούμενης περίπτωσης. Αν ο δήμος συμμετέχει με οποιονδήποτε τρόπο στην επιχείρηση που συμβάλλεται, δεν υπάρχει ασυμβίβαστο για τους αιρετούς του δήμου που μετέχουν στη διοίκηση δημοσίων επιχειρήσεων, καθώς και δημοτικών επιχειρήσεων.

4) Η ιδιότητα και το αξίωμα του δημάρχου, του προέδρου του συμβουλίου δημοτικής ή τοπικής κοινότητας ή του εκπροσώπου της τοπικής κοινότητας ή η κατοχή οποιουδήποτε άλλου αιρετού αξιώματος σε όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού δεν αποτελεί λόγο ασυμβίβαστου ή αναστολής άσκησης του λειτουργήματός τους, με την επιφύλαξη του άρθρου 16 για:

Τους δικηγόρους ή συμβολαιογράφους □ □ ~~Τα~~ μέλη Διδακτικού Ερευνητικού Προσωπικού (Δ.Ε.Π.) των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Α.Ε.Ι.), τα μέλη των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων (Τ.Ε.Ι.) και το ειδικό διδακτικό και επιστημονικό προσωπικό τους.

5) Δεν αποτελεί ασυμβίβαστο η σύναψη σύμβασης αγοράς δημοτικών ακινήτων, εφόσον η εκποίηση έχει γίνει ύστερα από πλειοδοτική δημοπρασία.

6) Δεν αποτελούν κώλυμα ή ασυμβίβαστο η ιδιότητα μέλους της διοίκησης και η ιδιότητα του υπαλλήλου δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών κοινής ωφέλεια, που συνδέονται με το δήμο με σύμβαση που είναι σχετική με το αντικείμενο της δραστηριότητάς τους.

7) Δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων που αποδέχονται οποιοδήποτε από τα καθήκοντα ή τα έργα που συνιστούν ασυμβίβαστο ή αποκτούν δημοτικότητα σε άλλο δήμο εκπίπτουν από το αξίωμα τους. Το Διοικητικό πρωτοδικείο, στην περιφέρεια του οποίου υπάγεται ο οικείος δήμος, με απόφαση το, διαπιστώνει την ύπαρξη του ασυμβίβαστου και την έκπτωση από το αξίωμα εφόσον υποβληθεί σχετική ένταση από τα αναφερόμενα στο άρθρο 45 του παρόντος, πρόσωπα. Κατά της απόφασης με την οποία διαπιστώνεται το ασυμβίβαστο χωρεί αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 45 του παρόντος.

8) Υποψηφιότητα και στους δυο βαθμούς αυτοδιοίκησης δεν επιτρέπεται.

9) Σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο της ιδιότητας του αιρετού του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης και του δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης αποκλείεται. (Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010)___

4.8 Σχόλια και Σημεία που Πρέπει να Αναλυθούν Περί της Εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης»

Αποτελεί γεγονός πως η Ελλάδα διακρίνεται για το συγκεντρωτικό πολιτικό και διοικητικό της σύστημα μέσα στο οποίο οι αποκεντρωμένοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ασκούν ένα εντελώς περιορισμένο ρόλο στις δημόσιες υποθέσεις. Κατά καιρούς βέβαια στο παρελθόν επιχειρήθηκαν κάποιες σημαντικές διοικητικές μεταβολές και οι οποίες απέτυχαν, γιατί δεν «άγγιξαν» την ουσία του προβλήματος και που είναι ο συγκεντρωτισμός του κράτους (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Έχει υποστηριχτεί από τους ειδικούς στο χώρο πως το πρόγραμμα «Καλλικράτης» χρειάζεται μια ριζική αναμόρφωση και πριν εφαρμοσθεί γιατί επαναλαμβάνει το αποτυχημένο παρελθόν του. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» περιορίζεται ωστόσο σ' ορισμένες μόνο αλλαγές στην αυτοδιοίκηση και δεν θίγει ουδόλως τον συγκεντρωτισμό του κράτους στις υπηρεσίες του. Οι αλλαγές επίσης που προωθεί στη τοπική αυτοδιοίκηση είναι κυρίως οργανωτικού τύπου και αφορούν κατά κύριο λόγο τα σχήματα της αυτοδιοίκησης και όχι το περιεχόμενό της αντίστοιχα.

Η Ελλάδα χρειάζεται μια δημοκρατική αποκεντρωτική «διοικητική μεταρρύθμιση» η οποία θα περιορίσει σε σημαντικό βαθμό τον συγκεντρωτισμό του κράτους και θα ανακατανείμει εξουσίες, αρμοδιότητες και πόρους μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης και που επίσης θα ενισχύσει την δημοκρατία. Μια μεταρρύθμιση όμως η οποία θα περιοριστεί και όπως φαίνεται να γίνεται μέσω της εφαρμογής του «Καλλικράτη» μόνον σε συνενώσεις ΟΤΑ, θα αναπαράγει τότε τον

συγκεντρωτισμό καθώς και τον απαξιωμένο κομματισμό σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και ουσιαστικά θα καταλήξει στο τέλος σε μια απορύθμιση της αυτοδιοίκησης (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Έχει επίσης αναφερθεί πως υπάρχουν δέκα (10) σημεία αλλά και βασικές προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να ικανοποιεί μια ουσιαστική «διοικητική μεταρρύθμιση» μέσω του προγράμματος «Καλλικράτης» και η οποία αναφέρεται ως ακολούθως (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

1. Η μεταρρύθμιση θα πρέπει να είναι συνολική και να καλύπτει την κεντρική κρατική και αποκεντρωμένη διοίκηση σ' όλους τους τομείς της και στο σύνολό της καθώς και την α'βάθμια και β'βάθμια αυτοδιοίκηση, από κοινού και όχι αποσπασματικά και μεμονωμένα. Ο πρωταρχικός στόχος θα πρέπει να είναι η αποκέντρωση του κράτους προς την αυτοδιοίκηση.
2. Πρέπει να μεταφερθούν όλες οι αρμοδιότητες της κρατικής Περιφέρειας και όλων των αποκεντρωμένων μονοκλαδικών δομών των Υπουργείων στις περιφέρειες και τους νομούς στην α' και β' βάθμια Αυτοδιοίκηση. Επίσης να μην επιτρέπεται να υπάρχουν σε επίπεδο Νομού και Περιφέρειας, αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες με παράλληλα αντικείμενα με την Αυτοδιοίκηση. Μεταξύ των άλλων να ανατεθεί στη δευτεροβάθμια Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση αποκλειστικά η διαχείριση των περιφερειακών προγραμμάτων.
3. Η μεταρρύθμιση θα πρέπει επίσης να συνοδεύεται από μια δεύτερη, τη φορολογική που θα προβλέπει τη μεταφορά φορολογικών πόρων, χωρίς φορολογική εξουσία, στη Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στο πλαίσιο βέβαια του ενιαίου δημοσιονομικού

συστήματος υπό την ευθύνη του κράτους και χωρίς επιβολή νέων φόρων στους πολίτες, θα πρέπει να γίνει ανακατανομή αλλά και αποκέντρωση των φορολογικών πόρων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και αυτοδιοίκησης και προκειμένου αυτή να μην ασκήσει με επάρκεια και ανεξαρτησία τις νέες αρμοδιότητες.

4. Είναι γεγονός επίσης πως μια διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να είναι μια δημοκρατική μεταρρύθμιση. Δηλαδή να καθιερωθεί το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής σε όλες τις βαθμίδες αυτοδιοίκησης για δημοκρατικότερη συγκρότηση των οργάνων και αναλογική εκπροσώπηση κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων σε όλα τα όργανα της αυτοδιοίκησης.
5. Στο σύστημα ωστόσο της διακυβέρνησης του κράτους θα πρέπει να αναβαθμιστούν περισσότερο τα συλλογικά όργανα σε βάρος των μονοπρόσωπων. Τα εκτελεστικά όργανα, είτε μονοπρόσωπα είτε συλλογικά, θα πρέπει να εκλέγονται έμμεσα από τα συμβούλια και να είναι αντιπροσωπευτικά της δύναμης των παρατάξεων.
6. Τα αυτοδιοικητικά οργανωτικά σχήματα θα πρέπει επίσης να διασφαλίζουν, την άμεση συμμετοχή των πολιτών στην διοίκηση των υποθέσεών τους καθώς και την άσκηση της τοπικής δημοκρατίας, την ενίσχυση της άμεσης δημοκρατίας. Κάποια εκτεταμένα σχήματα με λειτουργίες και όργανα απομακρυσμένα από τις τοπικές κοινωνίες και τους πολίτες, ενδεχομένως να παραγκωνίζουν την δημοκρατία.
7. Επίσης, η εισαγωγή της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης ως β' βαθμός αυτοδιοίκησης θα πρέπει να γίνει σε συνδυασμό με την υπάρχουσα Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Η περιφερειακή συγκρότηση της β' βαθμιας αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να ακυρώσει την πολιτική οντότητα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση πρέπει να έχει αιρετά πολιτικά

όργανα και στους Νομούς και στις Περιφέρειες όπως Νομαρχιακά Συμβούλια και Περιφερειακό Συμβούλιο με σαφώς καθορισμένους πολιτικούς ρόλους, αρμοδιότητες και πόρους και στα δύο εσωτερικά επίπεδα.

8. Για το λόγο πως στην Ελλάδα υπάρχει μια μεγάλη ανομοιομορφία και αναπτυξιακή ανισότητα μεταξύ των περιοχών όπως και ανισοκατανομή του πληθυσμού, η β'βάθμια αυτοδιοίκηση στους νομούς και τις περιφέρειες της χώρας όπως μητροπολιτικές, νησιωτικές και ορεινές δεν πρέπει να είναι ομοιόμορφη αλλά να διαφοροποιείται, οργανωτικά και λειτουργικά. Η μητροπολιτική διακυβέρνηση Αθήνα και Θεσσαλονίκη θα πρέπει να ενταχθεί καθαρά στην β' βάθμια αυτοδιοίκηση.
9. Πρέπει επίσης να εξασφαλίζεται πλήρης αυτονομία της αυτοδιοίκησης από το κράτος. Ο έλεγχος νομιμότητας στις αποφάσεις της Αυτοδιοίκησης πρέπει να ασκείται μόνο από μια Ανεξάρτητη Αρχή Ελέγχου Αυτοδιοίκησης, που πρέπει να συγκροτηθεί γι' αυτό το σκοπό.
10. Σημαντικό ζήτημα επίσης που πρέπει να ρυθμιστεί στα πλαίσια μιας διοικητικής μεταρρύθμισης είναι το προσωπικό. Δεδομένων δύο προβλημάτων, της υποστελέχωσης της αυτοδιοίκησης και της άνισης μισθολογικής κατάστασης του προσωπικού της, η μεταρρύθμιση πρέπει να συνοδευτεί με ένα ενισχυμένο πρόγραμμα προσλήψεων και με τη δημιουργία μιας ενιαίας και ικανοποιητικής μισθολογικής βάσης για το προσωπικό, ώστε να μπορούν να γίνουν οι μετακινήσεις- μετατάξεις από το ένα επίπεδο στο άλλο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

5.1 Ο Σύγχρονος Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αποτελεί γεγονός πως από τον Μεσαίωνα ως τη σύγχρονη εποχή, η κοινωνική, πολιτισμική και οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης βασίστηκε στην πόλη και στη λειτουργία της. Η κοινή ιστορία των ευρωπαϊκών πόλεων τους προσέδωσε κοινή όψη. Τους μικρούς δρόμους των μεσαιωνικών κέντρων, τα μεγάλα έργα του 18ου αιώνα και τους μετασχηματισμούς του 19ου και του πρώιμου 20ού αιώνα συμπληρώνουν σήμερα τα γιγαντιαία εμπορικά κέντρα, η παρακμή των άλλοτε ιστορικών κέντρων των πόλεων, η κυκλοφοριακή συμφόρηση, η ομοιόμορφη και μέτρια αρχιτεκτονική στο κέντρο και στην περιφέρεια (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Το μείζον πρόβλημα στις μέρες μας για τις πόλεις είναι η επαναδιατύπωση των αναπτυξιακών τους στόχων τόσο ως προς το περιεχόμενό τους όσο και ως προς την κλίμακά τους και αυτό είναι κάτι το οποίο θα επιτευχθεί με τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Την κλίμακα αυτή την καθορίζει η λεγόμενη «παγκοσμιοποίηση» με τους νέους ρόλους που επιβάλλει.

Στις μέρες μας καμία χώρα δεν μπορεί να προχωρήσει μόνη της σε μια απόλυτη αυτοθέσπιση και επομένως και καμία πόλη δεν μπορεί να αγνοεί την οικονομική πολιτική αλλά και την αδυναμία να αντιμετωπίσει μόνη της τα τεράστια προβλήματα. Η παγκοσμιοποίηση καθιστά ασήμαντες τις

διαφορές ανάμεσα στις σύγχρονες πόλεις και καθιστά τη συζήτηση για τη βιωσιμότητα του αστικού περιβάλλοντος επίκαιρη για κάθε πόλη. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αναφορικά με τον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι κρίσιμος για τους τρεις παρακάτω λόγους (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

Πρώτον, η Ευρωπαϊκή Ένωση συγκροτεί μια μεγάλη οικονομική και πολιτική δύναμη ώστε να μπορεί να συμβάλει στην επαναδιατύπωση των όρων της ανάπτυξης με σχετικά αυτόνομους όρους, όπου η προστασία του περιβάλλοντος θα παίζει πρωταρχικό ρόλο.

Δεύτερον, η προστασία του περιβάλλοντος σχετίζεται με πρότυπα συμπεριφοράς και με τον πολιτισμό. Η Ευρώπη παρέχει τον χώρο εκείνο όπου παρά την επιρροή των καταναλωτικών προτύπων συμπεριφοράς, ο χώρος προβάλλει ακόμη αντιστάσεις.

Τρίτον και σημαντικότερο, η πολιτική συγκρότηση της Ευρώπης είναι μια ανοικτή διαδικασία και σε αυτήν ο ρόλος των πόλεων δεν έχει σαφώς καθοριστεί.

Οι πολιτικές στην Ευρώπη συμπεριλαμβανομένης της χώρας της Ελλάδος προβάλλουν πολλά από τα προβλήματα που επηρεάζουν τις ευρωπαϊκές πόλεις, αλλά αυτές είναι αποσπασματικές, πρόσκαιρες και στερούμενες οράματος. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αφορούν το αστικό περιβάλλον απαιτείται μια ευρύτερη εξέταση της προέλευσής τους καθώς και μια σφαιρική και όχι κατά τομείς προσέγγιση.

Αυτό σημαίνει προσδιορισμό όχι μόνο των άμεσων αιτιών της περιβαλλοντικής υποβάθμισης αλλά και εξέταση των κοινωνικών και

οικονομικών επιλογών, οι οποίες αποτελούν τη ρίζα των προβλημάτων αυτών. Απαιτείται μια πολιτική η οποία δεν θα υπολογίζει μόνο τα βραχυχρόνια κόστη και οφέλη αλλά θα θεωρεί κάποιους τομείς του περιβάλλοντος απόλυτους περιοριστικούς όρους στη διαμόρφωσή της. Και φυσικά η πολιτική αυτή μπορεί να επέλθει ουσιαστικά μέσα από την άρτια λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Βέβαια τα προβλήματα των πόλεων και συνεπώς του τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν προειδοποιητικό σήμα μιας βαθύτερης κρίσης που καθιστά αναγκαία την επανεξέταση των μοντέλων οργάνωσης και αστικής ανάπτυξης που ισχύουν σήμερα. Όλες οι ευρωπαϊκές πόλεις δεν αντιμετωπίζουν τα ίδια προβλήματα, εφόσον η γεωγραφική τους θέση, η οικονομική και κοινωνική τους ανάπτυξη και οι διαφορετικές οικονομικές τους λειτουργίες διαφέρουν. Απαιτούνται νέες πολιτικές για την ενδυνάμωση του ρόλου των πόλεων ως χώρων κοινωνικής και πολιτισμικής συνοχής, οικονομικής ευμάρειας και βιώσιμης ανάπτυξης, ως χώρων βάσεων για την τοπική δημοκρατία. Αυτά είναι και τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει μια κοινή ευρωπαϊκή αστική πολιτική.

Για να μπορέσει λοιπόν η κάθε χώρα και συγκεκριμένα η Ελλάδα να λειτουργήσει με ένα αποτελεσματικό τρόπο ως προς τη διοίκηση και διαχείριση των προβλημάτων των πόλεων και συνεπώς των κατοίκων της, ο σύγχρονος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να εστιάζει στις ακόλουθες αρχές και λειτουργίες (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

5.1.1 Θεσμοί και περιβαλλοντική διαχείριση

Στην εποχή μας, ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καλείται να αντιμετωπίσει νέα δεδομένα. Τον αναβαθμισμένο ρόλο των πόλεων, τις νέες μορφές αστικότητας, τη σχέση μεταξύ αστικής και περιφερειακής ανάπτυξης, την προστασία του περιβάλλοντος και την αποκατάσταση της συνέχειας του αστικού ιστού. Αυτά τα νέα δεδομένα δημιουργούν δυσκολίες αλλά δεν μπορεί και δεν πρέπει να δημιουργούν εμπόδια στο να δοθούν απαντήσεις στις ανάγκες και στις αναμονές της κοινωνίας. Γι' αυτούς τους λόγους το περιβαλλοντικό ζήτημα είναι διαχειριστικό, επιστημονικό, πολιτισμικό αλλά και πολιτικό.

Για την προστασία του περιβάλλοντος δεν αρκεί να γνωρίζουν οι υπεύθυνοι το νομοθετημένο ορθό. Οφείλουν να αλλάξουν συμπεριφορές και να υιοθετήσουν ως πολίτες την έννοια της συνυπευθυνότητας. Αυτή είναι μια προϋπόθεση για τη λειτουργία όλων των θεσμών που ξεπερνά τις ανάγκες της εποχής μας και ανάγεται στον τρόπο που το άτομο αντιλαμβάνεται τον εαυτό του ως πολίτη.

Η ανθρωποκεντρική θεώρηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, που είναι στο επίκεντρο όλων των ιδεολογιών τους τελευταίους μήνες μέσω της εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης», είχε και εξακολουθεί να έχει καταστροφικές συνέπειες για το εγχώριο οικοσύστημα. Η επιβίωση των οικοσυστημάτων και η συνεχής συμβολή τους στην ευημερία του ανθρώπου εξαρτώνται από την αναγνώριση των οικολογικών, κοινωνικών, οικονομικών και πολιτισμικών αξιών που ενέχονται στα οικοσυστήματα και από τις αρνητικές επιπτώσεις που συνεπάγεται η καταστροφή τους. Η μέχρι σήμερα εμπειρία από τις ισχύουσες πολιτικές περιβαλλοντικής προστασίας αναδεικνύει ως κεντρικό σημείο τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους, παρέμβαση η

οποία στηρίζεται κατ' αρχήν στις τεχνολογικές γνώσεις (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Η κοινή γνώμη, αντιμετωπίζοντας αφενός τη δραματικότητα των σοβαρών περιβαλλοντικών προβλημάτων και αφετέρου την αδυναμία των κυβερνήσεων να δράσουν αποφασιστικά και αποτελεσματικά τα τελευταία χρόνια, εκφράζεται μέσα από συγκροτημένες ομάδες ευαισθητοποιημένων πολιτών. Το πεδίο δράσης αυτών των ομάδων απορρέει είτε από την έλλειψη θεσμοθετημένου κοινωνικού διαλόγου είτε από το γεγονός ότι οι πολίτες βρίσκονται πιο μπροστά από την πολιτική τους εκπροσώπηση.

Το νόημα για παράδειγμα της Ολυμπιάδας είχε ταυτιστεί με φορείς και κινήματα πολιτών ανά τον κόσμο για την προώθηση της ειρήνης. Η δημιουργία ενός σοβαρού οικολογικού κινήματος στην Ελλάδα θα μπορούσε χρονικά να συμπέσει και να ωριμάσει μέσα στην επόμενη επταετία, καθώς το νόημα των Αγώνων αυτών θα έπρεπε το χαρακτηριστικό του πολιτιστικού και αθλητικού γεγονότος να σχετίζεται με αξίες και αναπτυξιακά πρότυπα που θα κυριαρχήσουν στις επόμενες γενιές και τα οποία θα προβληθούν μέσα από τον αναβαθμισμένο ρόλο της Τοπική Αυτοδιοίκησης.

Το περιβάλλον και η διαχείρισή του είναι ευθύνη και ταυτόχρονα δοκιμασία για το ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Είναι ευθύνη συμμετοχής, δημιουργίας και πρότασης. Είναι η δοκιμασία ενός πολιτισμού που οριοθετεί η σχέση ανάμεσα στην καταστροφή του περιβάλλοντος, στο τωρινό οικονομικό μοντέλο και στο πολιτιστικό του υπόβαθρο. Αυτό που χρειάζεται είναι να αμφισβητηθεί η ίδια η έννοια της προόδου που ταυτίζεται με τεχνολογικές και οικονομικές παραμέτρους μετρήσιμες στην αγορά, ενώ ελάχιστα αναφέρεται σε

ποιοτικές παραμέτρους, όπως η αρμονική ισορροπία του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον, του πολίτη με τον αστικό χώρο, του ανθρώπου με τον συνάνθρωπό του. Η οικονομική ανάπτυξη που υποτιμά τη συνοχή και τη συνέχεια των αστικών περιοχών δεν είναι βιώσιμη μακροχρόνια.

5.1.2 Βιώσιμες πόλεις

Στις ευρωπαϊκές πόλεις και δη στην Αθήνα ζει η πλειονότητα του πληθυσμού της ηπείρου. Οι πόλεις συνιστούν κέντρα πλούσια σε ιστορία και παραδόσεις, σε βιομηχανικές, εμπορικές και κάθε είδους δραστηριότητες. Τα χαρακτηριστικά των πόλεων και φυσικά μέσω της λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαμορφώνουν τη φυσιογνωμία των πολιτών και τον τρόπο ζωής τους, με αποτέλεσμα να λειτουργούν ως σημεία αναφοράς.

Η αξία του αστικού περιβάλλοντος αποτελεί κοινωνικό αίτημα καθώς το περιβάλλον δεν νοείται μόνο ως φυσικός χώρος, αλλά κυρίως ως οργανική ενότητα που συνδέει τον άνθρωπο με τη φύση και τον πολιτισμό. Η κοινωνική μας συνείδηση και η ανθρωπιά μας κρίνονται και από τον τρόπο με τον οποίο προστατεύουμε το περιβάλλον της Αθήνας με τη βοήθεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Στην προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι σύγχρονες πόλεις και η Αθήνα, ατμοσφαιρική ρύπανση, απορρίμματα, θόρυβος, μόλυνση υδάτων, πιέσεις στη γη για αστική ανάπτυξη, υποβάθμιση της ποιότητας της ζωής και του αστικού τοπίου, επέρχεται η παρουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπου οι υπεύθυνοι θα πρέπει να είναι ευαίσθητοι στον πλούτο των πόλεων της Ελλάδος και να προστατεύουν ό,τι πολύτιμο έχουν. Οι πόλεις στην Ελλάδα παρέχουν

πλούσια οικοσυστήματα χλωρίδας και πανίδας που συμβάλλουν στη διατήρηση της εγχώριας βιοποικιλότητας.

Γεγονός είναι βέβαια πως αποτελεί πρόκληση για κάθε αρχή Τοπικής Αυτοδιοίκησης πως πάντα βρίσκονται μπροστά σε απρόσμενες εξελίξεις σχετικά με τη λειτουργία των πόλεων. Οι όποιες εξελίξεις με επιπτώσεις στην εικόνα που έχουν οι κάτοικοι για την πόλη τους, θα πρέπει να μεταβάλλονται προς το καλύτερο οποιαδήποτε στιγμή ή τουλάχιστον να διεξάγονται οι απαιτούμενες κινήσεις για το σκοπό αυτό.

Και σε αυτό το σημείο εστιάζεται η ευθύνη και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στον πολίτη, ο οποίος βλέπει τη σημερινή υλοποιημένη αστική εικόνα ως τη μόνη δυνατή πραγματικότητα με την οποία δύσκολα ταυτίζεται. Από τη μια πλευρά θα πρέπει να υπάρχει η αντιμετώπιση στα προβλήματα του μετασχηματισμού της υφιστάμενης πόλης, ενώ από την άλλη προβλήματα δόμησης του ευρύτερου υπό διαμόρφωση αστικού χώρου. Προκειμένου να αποδοθεί συνοχή στις αναπτυξιακές επεμβάσεις, πρέπει να αντιμετωπίζουμε τον αναπτυξιακό σχεδιασμό συνολικά και να ενσωματώνουμε την περιβαλλοντική πολιτική σε όλες τις άλλες πολιτικές.

Για να εξασφαλιστεί μια σταθερή βάση για καλύτερες αποφάσεις σε θέματα που αφορούν στην αστική ανάπτυξη των πόλεων στην Ελλάδα, θα πρέπει, πρώτον, να υπάρχει ουσιαστική και συγκρίσιμη πληροφόρηση για τις πόλεις ιδιαίτερα ανάμεσα σε τοπικές και άλλες δημόσιες αρχές υπεύθυνες για την πολιτική των πόλεων και, δεύτερον, να χρησιμοποιηθούν και να αξιοποιηθούν τα σύγχρονα διαχειριστικά εργαλεία, όπως «ο Αστικός Περιβαλλοντικός Έλεγχος» και οι δείκτες βιωσιμότητας.

5.1.3 Ενημέρωση και Ευαισθητοποίηση

Η ενημέρωση και η ευαισθητοποίηση του πολίτη από μέρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν ίσως το σημαντικότερο θέμα για την υιοθέτηση ενός τρόπου ζωής που σέβεται τα όρια και εκτιμά το μέτρο. Η εξοικονόμηση ενέργειας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του καταλυτικού ρόλου της πληροφόρησης. Στον συγκοινωνιακό και οικιστικό τομέα η μεγαλύτερη κατανάλωση ενέργειας γίνεται από ανθρώπους και όχι από θεσμούς. Μια πολιτική που αποσκοπεί στην ορθολογικότερη χρήση της ενέργειας πρέπει επομένως να έχει στόχο της τον χρήστη στο σπίτι και το αυτοκίνητο. Ο αναγκαίος αυτοπεριορισμός προϋποθέτει σωστή ενημέρωση και εμπιστοσύνη στους θεσμούς.

Η συμβολή από μέρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ευαισθητοποίηση του πολίτη είναι κρίσιμη καθώς απευθύνεται τόσο στο λογικό όσο και στο θυμικό του πολίτη. Εδώ υπάρχει ένα θέμα για το πώς οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιλαμβάνονται την κοινωνική τους ευθύνη, να πληροφορούν και να ευαισθητοποιούν τον πολίτη και να διαμορφώνουν την κοινή γνώμη σε θέματα καίρια για την ποιότητα της ζωής μας, όπως είναι η ανάπτυξη και το περιβάλλον.

Οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οφείλουν να παρέχουν το πεδίο για την αντιπαράθεση των απόψεων, το βήμα για τον δημόσιο διάλογο σε θέματα που αφορούν στη ζωή των ανθρώπων στις πόλεις. Η δημοσιογραφική ευαισθησία οφείλει να κεντρίζει τον προβληματισμό του πολίτη σε βαθμό που να αμφισβητεί την κυρίαρχη αντίληψη για την ανάπτυξη και να εκλαϊκεύει τον επιστημονικό λόγο έτσι ώστε ο πολίτης να συνειδητοποιεί το μέγεθος των προβλημάτων.

5.1.4 Περιβαλλοντική πολιτική, κεντρική, περιφερειακή και τοπική διοίκηση

Η συνεισφορά των πόλεων στον κεντρικό στόχο της συνεκτικότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η ανάγκη για μια ευρωπαϊκή αστική πολιτική πρέπει να αποτελούν προτεραιότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η αστική πολιτική από μέρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να διαμορφώνεται ανεξάρτητα από την περιφερειακή πολιτική, καθώς διαρθρωτικές αλλαγές στις αστικές περιοχές μπορεί να λειτουργήσουν ως κομβικά σημεία στη διαμόρφωση μιας πολιτικής για την περιφέρεια. Ένα καλύτερο αστικό περιβάλλον όχι μόνο βελτιώνει την ποιότητα ζωής για μας που ζούμε σε αυτό αλλά παράλληλα ανακουφίζει την περιφέρεια. Η βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την προστασία και της αγροτικής Ελλάδας (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Η διαμόρφωση, ο συντονισμός και η εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής πλήττεται σοβαρά από τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων και την ανυπαρξία συνεχούς και ουσιαστικής συνεργασίας ανάμεσα στους φορείς, τόσο ανάμεσα στους δήμους και στην κεντρική διοίκηση όσο και διαδημοτικά. Επιβάλλεται ο συντονισμός των διαφόρων κλάδων γιατί αλλιώς προκύπτει μια ανισομερής ανάπτυξη ανάμεσα σε συγκοινωνίες, οικιστική πολιτική, διευθέτηση της γης και οικονομική επέκταση.

Οι τοπικές αρχές ολοένα και περισσότερο γίνονται δέκτες πιέσεων και απαιτήσεων για να ανταποκριθούν σε περιβαλλοντικά ζητήματα. Διεθνείς συμφωνίες και εθνικές νομοθεσίες προσδίδουν έμφαση στο τοπικό επίπεδο σαν το πιο κατάλληλο επίπεδο δράσης και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σαν την πιο αρμόδια αρχή για τέτοια δράση. Μια πτυχή

της αρμοδιότητας της τοπικής αρχής για δράση είναι η οικονομική ανάπτυξη. Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης που σηματοδοτεί τη διεθνή και εθνική νομοθεσία και πολιτική απαιτεί την ενσωμάτωση της οικονομικής με την περιβαλλοντική πολιτική. Οι ενοποιημένες αυτές πολιτικές πρέπει να αναπτύσσονται και να εφαρμόζονται με τη συμμετοχή όλων των φορέων. Σημαντικός είναι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προαγωγή του διαλόγου ανάμεσα στους τοπικούς φορείς.

Οι τοπικές αρχές πρέπει να κατανοούν την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία και τον τρόπο που αυτή ενσωματώνεται σε άλλες πολιτικές, όπως είναι η περιφερειακή ανάπτυξη, για δύο λόγους: πρώτον, γιατί αυτό είναι το πλαίσιο μέσα στο οποίο αναπτύσσονται οι τοπικές πρωτοβουλίες και η τοπική πολιτική και, δεύτερον, γιατί μέσα σ' ένα τέτοιο πλαίσιο μπορούν και πρέπει οι τοπικές επιλογές πολιτικής να επηρεάζουν τα κριτήρια της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης.

Τέλος σε ολόκληρη την Ευρώπη και φυσικά στην Ελλάδα αυξάνεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των πόλεων για την προσέλκυση οικονομικών δραστηριοτήτων και επενδύσεων υψηλού επιπέδου. Οι πόλεις καλούνται να προσφέρουν ελκυστικότερη ποιότητα ζωής και ανταγωνίζονται στην προσφορά καλού περιβάλλοντος, συμμορφούμενες στις απαιτήσεις συγκεκριμένων τομέων οικονομικής δραστηριότητας και προσαρμόζοντας τη μορφή τους. Για τον λόγο αυτόν δεν νοείται οικονομική πολιτική χωρίς μια μείζονα περιβαλλοντική μέριμνα.

Το «περιβάλλον» από σύνθημα πρέπει να γίνει συνείδηση, εκπαίδευση και πολιτική. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα στις πόλεις παρουσιάζουν πολυπλοκότητα. Για την αντιμετώπισή τους είναι αναγκαίο να διαμορφωθεί μια ευρωπαϊκή αστική πολιτική και μια εθνική στρατηγική

στο πλαίσιο της οποίας η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο συμμετέχοντας στα όργανα που παίρνουν τις κρίσιμες αποφάσεις για το περιβάλλον.

5.2 Οι Αρνητικές Κριτικές Εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης» στις Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πολλές είναι οι γνώμες που έχουν αναφέρει πως με την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης» το Κράτος καταφέρνει για μία ακόμη φορά να θέσει υπό τον ουσιαστικό έλεγχο του τις τοπικές κοινωνίες και να μειώσει τη δράση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε όλους τους βαθμούς, προσφέροντας από τη μία την αίσθηση στους πολίτες-ψηφοφόρους του ότι ψηφίζοντας για όλες τις βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή Δήμαρχο και Περιφερειάρχη, «παίρνουν στα χέρια τους» –δια της ψήφου τους- όλες τις τοπικές υποθέσεις που τους αφορούν άμεσα, ενώ από την άλλη η Κεντρική Εξουσία έχει φροντίσει να περιορίσει στο σημείο που θέλει και που τη συμφέρει τις εξουσίες των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ελέγχοντάς την είτε με τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών.

Η τακτική αυτή της Κεντρικής Εξουσίας, δηλαδή από τη μία να δημιουργεί κάθε φορά και μία ανώτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης, της οποίας τα όργανα είναι αιρετά και εκλέγονται άμεσα και απευθείας από τους ντόπιους πληθυσμούς, και από την άλλη να δημιουργεί παράλληλα και ένα ακόμη υψηλότερο από τη βαθμίδα αυτή επίπεδο διοίκησης, το οποίο στελεχώνεται από δικά της, κυβερνητικά στελέχη, με σκοπό να ελέγχει την τοπική αυτοδιοίκηση και έχει εφαρμοστεί και στο παρελθόν. Συγκεκριμένα αναφέρονται τα εξής (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

Μέχρι το 1994, βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν μόνο οι Δήμοι και οι Κοινότητες, των οποίων τα όργανα όπως Δήμαρχοι, Κοινοτάρχες, Δημοτικοί και Κοινοτικοί Σύμβουλοι οι οποίοι ήταν αιρετά και εκλέγονταν άμεσα και απευθείας από τους δημότες. Οι Νομάρχες ήταν διορισμένοι από το Κράτος και αποτελούσαν τους εκφραστές της Κεντρικής Εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, ασκούσαν δε έλεγχο στους Δήμους και τις Κοινότητες.

Με το Ν. 2218/1994 «Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση – Ο.Τ.Α.» καθιερώθηκαν ως δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.), οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 1 του εν λόγω Νόμου, είχαν ως σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους, ενώ δεν ασκούσαν πια εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας (Δήμους και Κοινότητες). Τα δε όργανα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Νομάρχης και Νομαρχιακό Συμβούλιο) εκλέγονταν πλέον άμεσα και απευθείας από τους πολίτες. Κατά το ίδιο άρθρο, μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίστατο ιεραρχική σχέση.

Λίγο αργότερα, όμως, με το Ν. 2503/97 συστάθηκε η Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του Κράτους, με αποφασιστική αρμοδιότητα ως προς την άσκηση όλων των εκτελεστικού χαρακτήρα κρατικών αρμοδιοτήτων. Η κάθε Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης είχε τις αρμοδιότητες που ασκούσαν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκτασή της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στον κάθε Νομό ή Νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκαν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Επιπλέον, στην Περιφέρεια ανατέθηκε η εποπτεία όλων των βαθμίδων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπως Δήμοι, Κοινότητες και

Νομαρχίες, ενώ, παράλληλα, οι Νομαρχίες «απογυμνώθηκαν» στην κυριολεξία από σημαντικές αρμοδιότητες που είχαν μέχρι τότε.

Έτσι, η Περιφέρεια κατέστη με τη σειρά της εκφραστής της Κεντρικής Εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, διαδεχόμενη τη Νομαρχία, ενώ οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών διορίζονταν από την εκάστοτε Κυβέρνηση, προερχόμενοι συνήθως από τις τάξεις των κομματικών ή συνδικαλιστικών στελεχών.

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» καθιερώνονται πλέον ως δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις (Π.Α.), διαδεχόμενες τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οι οποίες, όμως, αναλαμβάνουν τις ίδιες ακριβώς υπηρεσίες και αρμοδιότητες, καθώς και τους πόρους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που καταργούνται.

Σταδιακά θα αναλάβουν και τις αρμοδιότητες που ασκούνται μέχρι και σήμερα από τις Περιφέρειες, με εξαίρεση εκείνες οι οποίες πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας, προστασίας του περιβάλλοντος και δασικής πολιτικής ή μεταναστευτικής πολιτικής.

Συγχρόνως, όμως, συστήνονται μέχρι επτά (7) Γενικές Διοικήσεις, διαδεχόμενες τις μέχρι τώρα Περιφέρειες, στις οποίες πλέον θα ανατεθεί η εποπτεία όλων των βαθμίδων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Περιφέρειες) και οι οποίες κατ' αυτόν τον τρόπο καθίστανται πλέον εκφραστές της Κεντρικής Εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, διοικούμενες από έναν Γενικό Διευθυντή, που θα είναι ανώτατος δημόσιος υπάλληλος.

Κατ' αρχάς, τι σημαίνει ότι οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις θα αναλάβουν σταδιακά και τις αρμοδιότητες που ασκούνται μέχρι και σήμερα από τις Περιφέρειες; Θα υπάρξει κάποιο συγκεκριμένο χρονικό όριο γι' αυτή τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που είναι και το πιο πιθανό ; Επιπλέον στη θέση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης καθιερώνεται η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και στη θέση της Περιφέρειας η Γενική Διοίκηση. Ενώ, δηλαδή, η Κεντρική Εξουσία διαλαλεί και ισχυρίζεται ότι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποσκοπεί κυρίως στη μείωση των δαπανών λειτουργίας των Ο.Τ.Α., στην αποτελεσματικότερη Διοίκηση, καθώς και στον περιορισμό της γραφειοκρατίας, χωρίς τη διαμεσολάβηση πολυάριθμων, και μερικές φορές αλληλοκαλυπτόμεων, φορέων, τελικά αυτό που καταφέρνει είναι να διατηρήσει τον ίδιο ακριβώς αριθμό επιπέδων διοίκησης σε τοπικό επίπεδο, αλλά και παράλληλα να ελέγχει τις τοπικές κοινωνίες και τους αιρετούς εκπροσώπους αυτών (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Εκτός, όμως των παραπάνω δεν υπάρχει κανένας λόγος δημιουργίας των Γενικών Διευθύνσεων από τη στιγμή που αυτές, όπως περιγράφεται στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης», δεν θα έχουν αρμοδιότητες διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Ε.Σ.Π.Α., αφού αυτές θα ασκούνται από τις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις. Ως εκ τούτου, με τη δημιουργία Γενικών Διευθύνσεων, οι οποίες θα εποπτεύουν δύο με τρεις (2-3) Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, θα τεθεί θέμα πώς θα επιλεγεί η έδρα κάθε Διευθύνσεως, ενώ πρόβλημα θα είναι πώς θα εξυπηρετούνται άμεσα οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις λόγω των τεραστίων χωρικών ορίων των Διευθύνσεων και των μεγάλων αποστάσεων που θα υπάρχουν ανάμεσα στις Περιφέρειες και στις έδρες των Διευθύνσεων.

Και ναι μεν στη Γερμανία, η οποία είναι χώρα βαθιά αποκεντρωμένη, αλλά και στη Μεγάλη Βρετανία το σύστημα αυτό λειτουργεί άκρως ικανοποιητικά, αλλά οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν αξιοζήλευτες

συγκοινωνιακές υποδομές και υπηρεσίες δικτύων με ενιαία ηλεκτρονικά και μηχανογραφικά συστήματα, χρήση του διαδικτύου μεταξύ των Δημοσίων Υπηρεσιών που μόνο με τις δικές μας αντίστοιχες δεν μπορούν να συγκριθούν.

Γι' αυτό θα πρέπει, κατά την άποψη όλο και περισσότερων, οι Γενικές Διευθύνσεις να αποτελέσουν απλά και μόνο αποκεντρωμένες οργανικές μονάδες των αντιστοίχων Υπουργείων και τίποτε περισσότερο. Αντί, δηλαδή, των επτά (7) Γενικών Διευθύνσεων, αποτελεσματικότερο και λειτουργικότερο θα ήταν να συσταθεί σε κάθε Υπουργείο –κυρίως στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Αποκέντρωσης, καθώς και στο Υπουργείο Περιβάλλοντος- μία Γενική Διεύθυνση Περιφερειών που θα εποπτεύει όλες τις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις στους τομείς του οικείου Υπουργείου, ενώ οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις (αιρετές πλέον) με τη σειρά τους θα εποπτεύουν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου Βαθμού σε Δήμους και Κοινότητες (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Τέλος, εκτός βέβαια των παραπάνω, το εξής πολύ θετικό είναι ότι των Διευθύνσεων αυτών θα προΐσταται ανώτατος μόνιμος δημόσιος υπάλληλος και όχι διορισμένα από το Κράτος κομματικά στελέχη, δηλαδή είτε κάποιος μη εκλεγμένος πολιτευτής που συνέβαλε στη νίκη του κόμματός του είτε κάποιος συνδικαλιστής που θα θέλει να «εξαργυρώσει» τους αγώνες του. Πρόκειται σαφώς για ένα βήμα προς τα εμπρός και καλό θα ήταν να εφαρμοστεί και στην περίπτωση των

Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων, προκειμένου να επιτευχθεί και να διασφαλιστεί η συνέχεια της Δημόσιας Διοίκησης.

5.3 Με Ποιους Τρόπους Αναμένεται να Συμβάλλει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» στις Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην Ενοποίηση των Δήμων

Αποτελεί πραγματικότητα πως στην Ευρωπαϊκή Ένωση η συνοχή αποτελεί ένα ισχυρό κριτήριο και βασική υποχρέωση των εταίρων. Με βάση το στοιχείο αυτό η μεταρρύθμιση στην Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα με την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης» καλείται να «θεραπεύσει» τις χρόνιες τοπικές και περιφερειακές αγκυλώσεις καθώς και να δημιουργήσει την απαραίτητη κοινωνική, εδαφική και οικονομική συνοχή. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, και από την υποχρέωση των Πολιτικών για διαρθρωτικές παρεμβάσεις μέσω του ΕΣΠΑ 2007-2013 (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Το ζητούμενο για την Ελλάδα είναι να χωροθετηθούν στο σημερινό έντονο ανταγωνιστικό περιβάλλον εκείνες οι συνθήκες τοπικού και περιφερειακού χαρακτήρα που θα επιτρέψουν την βιώσιμη λειτουργία της Αυτοδιοίκησης. Ο κάθε Δήμος να αποτελέσει εδαφική έκταση με χωρικοοικονομική ενότητα, που θα προσδιορίζει και την μορφή της ανάπτυξης. Επειδή τον καταλύτη στην κοινή προσπάθεια για ανάπτυξη και πρόοδο αποτελεί η απασχόληση και η βασιζόμενη στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής ανταγωνιστικότητα.

Η τάση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα μέσω του συγκεκριμένου προγράμματος είναι η συγκρότηση ισχυρών και ανταγωνιστικών Περιφερειών και Δήμων, δομημένων να δρουν σε

περιβάλλον οικονομικής αλληλεξάρτησης, και να συνεργάζονται σε τοπικές και σε διασυνοριακές συναλλαγές, με την χρήση καινοτομιών και τεχνολογίας . Γι' αυτό οι Δήμοι και οι Περιφέρειες με σκοπό να είναι βιώσιμοι και αποτελεσματικοί για τους πολίτες που εκπροσωπούν, καλούνται να παίξουν κρίσιμο ρόλο σε σύνθετα ζητήματα, όπως η τοπική οικονομία, και οι κοινωνικές και πολιτιστικές διεργασίες.

Αν η τοπική ανταγωνιστικότητα αποτελεί ένα σημαντικό μοχλό ανάπτυξης, τα πλαίσια για την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη προσδιορίζονται από σημαντικές γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της περιοχής, όπως η γεωγραφική έκταση και ο οικονομικός της χαρακτήρας, το σύστημα μεταφορών και επικοινωνίας, το διαθέσιμο ειδικευμένο και εργατικό προσωπικό, η παραγωγή και το είδος των παραγομένων προϊόντων, το σύστημα και οι υποδομές υγειονομικής περίθαλψης, η ύπαρξη επιχειρήσεων, η προσβασιμότητα σε συγκοινωνιακούς κόμβους επιγείων και εναερίων μεταφορών κ.ά.

Οι ανωτέρω παράγοντες θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψη στην σχεδίαση της χωρητικότητας και του μεγέθους του κάθε Δήμου ώστε να εξασφαλίζεται η βιωσιμότητα και η συνοχή του. Στη συνέχεια ο Δήμος θα πρέπει να κατευθύνει τη στόχευση σε λειτουργίες που κρίνονται βασικές και απαραίτητες, όπως η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, η ενίσχυση της απασχόλησης, η ανάδειξη της πολιτισμικής κληρονομιάς και του φυσικού περιβάλλοντος, η προώθηση νέων σχεδίων επιχειρήσεων και της πράσινης οικονομίας (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Στις μέρες μας η διοίκηση χρειάζεται σαφείς και μη χρονοβόρες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ενώ παράλληλα πρέπει να ανεβαίνει ο ρυθμός ανάπτυξης του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ) και να

υπηρετείται ο πολίτης με τη χαμηλότερη δυνατή γραφειοκρατία. Το γεγονός αυτό μπορεί να επιτυγχάνεται σε ικανοποιητικό βαθμό με την μείωση των επιπέδων διοίκησης σε τρία επιμέρους, το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού όπως ο Δήμος, το επίπεδο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης β' βαθμού όπως η Περιφέρεια και το επίπεδο της Κεντρικής ή Γενικής Διοίκησης.

Οι Δήμοι μέσω του προγράμματος θα μπορούν αποτελεσματικά να επιλύουν στο επίπεδο τους τα προβλήματα των δημοτών, όταν εφαρμοστεί η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και λειτουργούν με βάση σαφείς νόμους και διατάξεις. Ομοίως οι Περιφέρειες όταν εκλέγονται αποκτούν την απαραίτητη νομιμοποίηση να παίρνουν τις αναγκαίες πολιτικές αποφάσεις και συγχρόνως να συναγωνίζονται τις σχετικά ισχυρές Περιφέρειες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι προφανές ότι στο πλαίσιο αυτό απαιτείται σημαντικός περιορισμός του αριθμού των σημερινών Δήμων και Περιφερειών.

Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται και η αναγκαία εξοικονόμηση ειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, και σημαντικοί οικονομικοί πόροι για την λειτουργία της νέας οργάνωσης. Η μείωση και η απλούστευση των επιπέδων περιφερειακής διοίκησης και αυτοδιοίκησης θα πρέπει να συνοδεύεται από την ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους. Χρειάζονται λιγότερες και αρμονικότερες μονάδες, με σαφέστερες αρμοδιότητες και προκαθορισμένα πεδία δράσης, με μεγαλύτερη πολιτική και κοινωνική αντιπροσωπευτικότητα και λογοδοσία, με πλουσιότερη αποτελεσματικότητα.

Αν η Ελλάδα θέλει να αλλάξει για να μη χάσει τη μεγάλη ευκαιρία του εκσυγχρονισμού της, πρέπει να αλλάξει στη βάση του διοικητικού της συστήματος. Αν αλλάξει η διοίκηση, θα αλλάξει και η πολιτική, γιατί η

νέα πολιτική θα βασιστεί στις νέες διοικητικές δομές, λιγότερο συγκεντρωτικές, λιγότερο πελατειακές, πιο σύγχρονες και πιο δημοκρατικές. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» όπως αναφέρθηκε, περιλαμβάνει την δραστική μείωση των 1034 ΟΤΑ σε 370, θεμελιώνει τη περιφερειακή αυτοδιοίκηση, δημιουργεί 13 αιρετές Περιφέρειες, καταργεί 4000 νομικά πρόσωπα και δημοτικές επιχειρήσεις των Δήμων, θεμελιώνει 7 Γενικές Διοικήσεις που αντικαθιστούν τις σημερινές 13 κρατικές περιφέρειες και εξασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια του νέου σχήματος με την συμμετοχή στους θεσμοθετημένους πόρους μέρους από τον ΦΜΑΠ και ΦΠΑ και την υποστήριξη των νέων ΟΤΑ πρόγραμμα «Ελλάδα». Με τη νέα αρχιτεκτονική εγκαθιστά την δημοτική ηλεκτρονική διακυβέρνηση, απαντά στην απαξίωση στην οποία άδικα εκτίθενται αιρετοί και εργαζόμενοι, και δίνει ώθηση στη πράσινη ανάπτυξη.

Μέσω της διαβούλευσης στο πρόγραμμα «Καλλικράτης», οι υπεύθυνοι καλούνται να απαντήσουν επίσης σε σοβαρά ερωτήματα τοπικής αυτοδιοίκησης, θέματα δημοκρατίας, όπως το αίτημα για εκλογικό σύστημα απλής αναλογικής και η κατάργηση του 42%, η αλλαγή του εκλογικού νόμου για τις ΤΕ'Κ και την ΚΕ'ΚΕ με απλή αναλογική, ο νέος κώδικας Τ.Α., η ενίσχυση της δημοκρατίας με εκπροσώπηση όλων των παρατάξεων στα όργανα των δήμων, ο θεσμικός ρόλος των τοπικών συμβουλίων, η σχέση της ΤΑ με τον νέο χωροταξικό σχεδιασμό, ο διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ Κυβέρνησης-Περιφέρειας-Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Τέλος η σωστή διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας, μακριά από κομματικές σκοπιμότητες, συνιστά προαπαιτούμενο για ένα πραγματικό εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας. Μια τολμηρή τομή στη διοικητική αναδιάρθρωση θα βοηθήσει στην επίλυση χρονιζόντων

προβλημάτων που ταλανίζουν την οικονομία, την κοινωνία και ακόμα και την πολιτική.

Επιπρόσθετα θα απαλλάξει τη χώρα από αγκυλώσεις που δεν της επιτρέπουν να προχωρήσει με γρήγορους ρυθμούς στην πολυεπίπεδη σύγκλιση της με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι προσωπικές φιλοδοξίες και ο τοπικιστικός πατριωτισμός που οδηγούν σε καβγάδες για όρια, «πρωτεύουσες» και «έδρες» των νέων χωροεδαφικών ενοτήτων, συχνά γίνονται «για το πάπλωμα» και δεν έχουν ουσιαστικό νόημα.---

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΛΟΓΟΙ ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΝΟΜΟΥ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ» ΛΟΓΩ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΠΡΟΣΦΕΡΕΙ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΣΤΟ ΔΙΑΜΟΡΦΟΥΜΕΝΟ ΕΑΠ

6.1 Λόγοι Αναγκαιότητας Εφαρμογής Νόμου «Καλλικράτη» Λόγω Οικονομικής Κρίσης

Με την αναφορά ότι η κυβέρνηση πρόκειται να προχωρήσει στην δημιουργία του προγράμματος «Καλλικράτης» άρχισαν να δημιουργούνται και οι πρώτες αντιδράσεις σχετικά με το γιατί έπρεπε να προχωρήσουμε στην δημιουργία του .

Με το σχέδιο "Καλλικράτης" οι 56 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα αντικατασταθούν από τις 13 αιρετές περιφέρειες και οι 1.034 σημερινοί δήμοι και κοινότητες θα μειωθούν σε 370. Επίσης, προβλέπεται η θεμελίωση 7 Γενικών Διοικήσεων που θα αντικαταστήσουν τις 13 σημερινές κρατικές περιφέρειες ως τις αποκεντρωμένες κρατικές οντότητες την ύπαρξη των οποίων επιβάλλει το Σύνταγμα (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Μερικά από τα ερωτήματα που θέτονται αφορούν θέματα όπως (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

- ü Πού θα βρεθούν τα 4 δις ευρώ που απαιτούνται για την εφαρμογή του προγράμματος αυτού;

- ὕ Πώς θα διασφαλιστούν τα δικαιώματα των εργαζομένων που ήδη εργάζονται στους δήμους και τις νομαρχίες; Τί θα γίνει με τους πολλούς συμβασιούχους; Πάνω από 200.000 υπάλληλοι μετατάσσονται υποχρεωτικά ή και απολύονται τους επόμενους μήνες, εξαιτίας της κατάργησης χιλιάδων ανενεργών και ζημιογόνων οργανισμών των σημερινών δήμων.
- ὕ Πώς θα διασφαλιστεί η οικονομική βιωσιμότητα των νέων δήμων και με ποιον τρόπο θα διασφαλιστεί ότι οι κάτοικοι ενός υφιστάμενου και οικονομικά εύρωστου δήμου δε θα κληθούν να πληρώσουν τις ζημιές και τα δάνεια που θα μεταφερθούν στο νέο δήμο, από τη συνένωση με έναν οικονομικά χρεωμένο ή στα πρόθυρα της κατάρρευσης δήμο;
- ὕ Πώς θα προκύψει η ονομασία ενός νέου δήμου;
- ὕ Μήπως η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση θα πρέπει να αναβληθεί έως ότου ξεπεραστεί, αν ξεπεραστεί στα αμέσως επόμενα χρόνια, η παρούσα οικονομική κρίση;

Άλλοι φοβούνται πως ο Καλλικράτης θα αποδομήσει το κεντρικό κράτος, αφού οι αρμοδιότητες των περιφερειών, που είναι σήμερα αρμοδιότητες του κεντρικού κράτους, θα φύγουν από το κεντρικό κράτος και θα πάνε στις μη ελεγχόμενες υπερνομαρχίες-περιφέρειες των τοπικών μίνι πρωθυπουργών. Επίσης πως εκείνη την πολυπόθητη μεταφορά πόρων δεν πρόκειται να τη δούνε οι νεοσύστατοι Δήμοι, όσες κι αν είναι οι αρμοδιότητες που θα τους δοθούν. Κατά πάσα πιθανότητα, οι πιο εύρωστοι οικονομικά θα κληθούν να ξελασπώσουν τους ήδη καταχρεωμένους. Ο "Καλλικράτης" λένε κάποιοι, θα είχε ουσία και αποτελεσματικότητα, εάν συνενώνονταν δήμοι μικροί, τόσο σε έκταση όσο και σε πληθυσμό σ' έναν μεγαλύτερο και πάντα βάσει του τί θα μπορούσαν να πετύχουν μέσω διαδημοτικών συνεργασιών, αν δεν

υπήρχε η συνένωση. Αυτό προϋποθέτει σχεδιασμό, με σαφή γεωγραφικά όρια όπως βουνά, λόφοι, ποτάμια και μεγάλες οδικές αρτηρίες. (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Η ιστορικότητα και ο πολιτισμός είναι υπόθεση καθημερινή των ανθρώπων και δεν χάνεται κάτω από οποιοδήποτε πρόσχημα. Τα υποστηρίζουν με το πρωί που ξυπνάνε μέχρι το βράδυ που θα κοιμηθούν. Τιμή στην ιστορία ενός τόπου, είναι πρώτα απ' όλα ο σεβασμός προς τον συνάνθρωπο και το περιβάλλον. Η δημιουργία νέας γενιάς πιο καλής και πιο ισχυρής πνευματικά από αυτήν που είναι στα πράγματα τώρα. Και πολλά άλλα μικρά μα όχι ασήμαντα. Είναι λοιπόν ο "Καλλικράτης", ο οποίος θα αλλοιώσει την πολιτιστική ιδιαιτερότητα των επαρχιών μας; Ή μήπως έγινε το αντίθετο; Η ιστορία έχει δείξει ότι διαχρονικά οι συνενώσεις όποτε έγιναν, μόνο καλά πρόσφεραν.

Για το κοινό καλό βέβαια των περιοχών όπου έλαβαν χώρα και όχι για τον μικρόκοσμό μας και τα μικροσυμφέροντα δημοτικών συμμοριών. Γιατί το ζητούμενο είναι μια σωστή εφαρμογή του σχεδίου που θα εξασφαλίζεται βιωσιμότητα και ανάπτυξη για όλους. Η ενεργός συμμετοχή της αυτοδιοίκησης Α αλλά και Β βαθμού (σχέδιο Καλλικράτης) σε όλα τα επίπεδα λήψης των αποφάσεων, είναι απαραίτητη για να αντιμετωπισθεί με επιτυχία και να εφαρμοσθεί στο μέλλον μια βιώσιμη λύση.

Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής από φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης έχει διαμορφωθεί τις τελευταίες δεκαετίες στο πλαίσιο της αποκέντρωσης του κράτους. Ο ρόλος των δήμων ως προς την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών με «τοπικό» χαρακτήρα αναδείχθηκε ως κεντρικός, προκειμένου να καλύπτονται αποτελεσματικότερα οι ανάγκες των

τοπικών κοινωνιών διορθώνοντας τις γνωστές αγκυλώσεις του κράτους. Οι προκλήσεις ήταν πολλές, τα προβλήματα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή δεν έλειψαν και τα τελευταία χρόνια το κράτος διαρκώς προβαίνει σε δομικές μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, παλαιότερα με το σχέδιο «Καποδίστριας» και πρόσφατα με τον «Καλλικράτη» (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής ουσιαστικά διαμορφώθηκε την δεκαετία του '80, αφενός μέσα από την ενίσχυση του ρόλου του «τοπικού κράτους» στο πλαίσιο της ανασύνταξης του κράτους, καθώς και μέσω της ανάπτυξης διαδικασιών αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφετέρου με τη δημιουργία θεσμικών δυνατοτήτων (π.χ. ίδρυση δημοτικών επιχειρήσεων) για την προώθηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Εκτός από τις παραπάνω διοικητικές μεταρρυθμίσεις, καθοριστικός παράγοντας για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από την τοπική αυτοδιοίκηση ήταν και η μετατόπιση του κέντρου βάρους της άσκησης κοινωνικής πολιτικής από την (κεντρική) κρατική ευθύνη σε τοπικό επίπεδο.

Οι ΟΤΑ στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο οργανώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες είτε μέσω της σύστασης νομικών προσώπων (ΝΠ", ΝΠΙ', δηλαδή δημοτικές επιχειρήσεις, αναπτυξιακές εταιρίες ή αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες) είτε μέσω της σύστασης κοινωνικής υπηρεσίας η οποία λειτουργεί στον εσωτερικό κορμό του δήμου (Ελάχιστοι Δήμοι λειτουργούν κοινωνικές υπηρεσίες). Η επιλογή της πρώτης ή της δεύτερης οργανωτικής μορφής παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών σε κάθε ΟΤΑ εξαρτάται από τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που σχετίζονται με τις διαδικασίες σύστασης, την ευελιξία κατά τη λειτουργία

και τις χρηματοοικονομικές προϋποθέσεις (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Ειδικότερα, το μοντέλο κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ στηρίζεται στη διάκριση μεταξύ των οργάνων που σχεδιάζουν και των οργάνων που υλοποιούν, δηλαδή παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες. Η χάραξη και η ευθύνη του σχεδιασμού της άσκησης κοινωνικής πολιτικής στους ΟΤΑ ανήκει στα πολιτικά πρόσωπα. Οι αποφάσεις δηλαδή λαμβάνονται από τα δημοτικά Συμβούλια, ενώ συνήθως ο/η Δήμαρχος και ο/η Αντιδήμαρχος ορίζονται ως υπεύθυνοι για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στο Δήμο (ως πρόεδροι του οργανισμού, των ΝΠ" και των Δημοτικών Επιχειρήσεων).

Ο τρόπος άσκησης της κοινωνικής πολιτικής πραγματοποιείται με τη δημιουργία δομών που σχεδιάστηκαν με αφορμή τα Ευρωπαϊκά προγράμματα, από πρωτοβουλίες των ΟΤΑ (ΚΑΠΗ) και δομές που προήλθαν από κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ (παιδικοί σταθμοί). Οι παραπάνω πολιτικές χαρακτηρίζονται από ποικιλομορφία των παρεμβάσεων, οι οποίες αναπτύσσονται ανομοιόμορφα στις διαφορετικές περιοχές (δήμους, νομούς), χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές ιδιαιτερότητες και προτεραιότητες. Συνήθως αποτελούν προϊόν των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων, τις οποίες οι ΟΤΑ εκμεταλλεύονται ως ευκαιρία άντλησης πόρων, επιχειρώντας να υλοποιήσουν δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα. Η συνοπτική καταγραφή των προνομιακών υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης μας επιτρέπει να συνάγουμε χρήσιμα συμπεράσματα για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Η άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής από τους ΟΤΑ μέχρι αυτήν την περίοδο που διανύουμε διαφαίνεται ότι δεν έχει ενταχθεί στο σχήμα αποκέντρωσης που προβλέπουν οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης και δεν ακολουθεί την εκσυγχρονιστική προσπάθεια ενίσχυσης του ρόλου του «τοπικού κράτους» στο πλαίσιο ανασύνταξης του κράτους. Ο διαρκώς διευρυνόμενος ρόλος των ΟΤΑ, ιδιαίτερα μετά τη συνένωση των δήμων με το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» και οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για όσον το δυνατόν περισσότερη αποκέντρωση των υπηρεσιών οι οποίες πρέπει να παρέχονται «εγγύτερα» στον πολίτη, ανέδειξε την αναγκαιότητα πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων στο θεσμικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, η πολιτεία σχεδίασε και τη μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με το σχέδιο νόμου «Καλλικράτης», της οποίας μέρος αποτελεί και η κοινωνική πολιτική (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Σκόπιμο είναι πριν αναφερθούμε στις αλλαγές αυτές να προσδιορίσουμε τη συγκυρία που επιχειρείται η παραπάνω μεταρρύθμιση:

- σε περίοδο οικονομικής κρίσης, με απορρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Τ.Α και αύξηση των ατόμων που κινδυνεύουν να αποκλειστούν
- στην αλλαγή του ρόλου της πολιτείας στην κοινωνική φροντίδα
- στην εισαγωγή επιδομάτων και παροχών (σε μορφή χρήματος) προς αποδέκτες για να αγοράσουν τις υπηρεσίες που χρειάζονται
- στις αλλαγές στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και την επικέντρωση της κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ενσωμάτωσης σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα στην αγορά εργασίας όπως στις ολοκληρωμένες παρεμβάσεις και την ενεργοποίηση του

ατόμου και ενίσχυση του μηχανισμού υποστήριξης καθώς και την εξατομικευμένη προσέγγιση

- Û στην αυξανόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή τέτοιου τύπου υπηρεσιών ακόμη και όταν χρηματοδοτούνται από το δημόσιο Με βάση τις νέες προκλήσεις, το νέο τοπίο όπως διαμορφώνεται στο χώρο της Κοινωνικής Πολιτικής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δημιουργεί σκέψεις και προβληματισμούς. Τα βασικά ερωτήματα που προκύπτουν είναι (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):
- Û κατά πόσον οι αλλαγές που προτείνονται με τον «Καλλικράτη» θα αλλάξουν το τοπίο της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο;
- Û θα δημιουργηθεί ένα μοντέλο άσκησης ΚΠ σε τοπικό επίπεδο για την αντιμετώπιση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων και αναγκών;

Πριν αναζητήσουμε τις απαντήσεις στα παραπάνω ερωτήματα ας δούμε ποιες είναι οι βασικές αλλαγές στις αρμοδιότητες και στην οργάνωση της άσκησης Κ.Π. στην Τ.Α.

- Û Οι νέοι Δήμοι αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ως προς την παροχή επιδομάτων, την άδεια ίδρυσης και εποπτείας ιδρυμάτων πρόνοιας, παιδικών σταθμών και επιχειρήσεων περίθαλψης ηλικιωμένων και ΑΜΕΑ, καθώς επίσης δημόσιας υγείας και υγιεινής .
- Û Η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής θα πραγματοποιείται μέσω της «υπηρεσιακής μονάδας άσκησης κοινωνικής πολιτικής», κοινωνική υπηρεσία, ενός νομικού προσώπου ", για τομείς κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης & παιδείας, μετά τη συγχώνευση των νομικών προσώπων που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες στους Δήμους και μιας κοινωφελούς επιχείρησης, μετά

τη συγχώνευση των κοινωφελών επιχειρήσεων των συνενωμένων Δήμων.

Το παραπάνω εγχείρημα δημιουργεί προβληματισμούς ως προς την έννοια του «τοπικού», της «ιδιαιτερότητας», της «εγγύτητας» και της «αποκέντρωσης» των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών. Δημιουργεί προκλήσεις και θέτει σε νέες βάσεις την αναδιοργάνωση της άσκησης της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο και μάλιστα σε μια περίοδο αποδυνάμωσης του κοινωνικού κράτους και του κοινωνικού ρόλου της αυτοδιοίκησης, έτσι όπως διαφαίνεται στον «Καλλικράτη» (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Για παράδειγμα, θα προκύψουν αλλαγές, οι οποίες θα βασίζονται σε σύγχρονες αντιλήψεις που χαρακτηρίζουν τις πολιτικές, όσον αφορά στη δομή και την οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών (συντονισμός, ολοκληρωμένη διάσταση, εταιρικότητα) ή θα κυριαρχήσουν οι τοπικιστικές αντιλήψεις και οι πελατειακές σχέσεις ως προς την παροχή υπηρεσιών (τόπος, τρόπος παροχής και επιλογής ομάδας);

- Θα χρησιμοποιηθούν νέα εργαλεία για το σχεδιασμό των πολιτικών;
- Θα δημιουργηθούν νέοι τόποι ερμηνείας και αντιμετώπισης των αναγκών;
- Θα σχεδιαστούν πολιτικές για τα νέα προνομιακά υποκείμενα;

Στα παραπάνω ερωτήματα και προβληματισμούς θα κληθεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση να απαντήσει με τη χάραξη πολιτικών και την οργάνωση των κοινωνικών της υπηρεσιών σε κεντρικό και αποκεντρωμένο επίπεδο στους νέους Δήμους (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

6.2 Πλεονεκτήματα του Νόμου «Καλλικράτη» στο Κράτος και στο διαμορφούμενο ΑΕΠ

Ήδη από τη δεκαετία του 1950 όλες οι εκθέσεις για την ελληνική οικονομία καταλήγουν σε μια κοινή διαπίστωση: οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Είναι ενδεικτικό, ότι παρά την εισροή σημαντικών πόρων από την ΕΕ τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, βασικοί δείκτες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης όπως το ΑΕΠ, η ανεργία και το επίπεδο φτώχειας αναδεικνύουν σημαντικές και μόνιμες ανισοροπίες στις παραγωγικές δυνατότητες της χώρας (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες τόσο μεταξύ των Περιφερειών όσο και μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενοτήτων στο εσωτερικό τους αποτελούν το βασικό δομικό χαρακτηριστικό του μοντέλου ανάπτυξης της χώρας μας. Παρά τα σημαντικά βήματα προς την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση με τα λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ, οκτώ από τις δεκατρείς περιφέρειες της χώρας μας συγκεντρώνουν ΑΕΠ κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Το ίδιο ισχύει και για τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες που είναι έντονες ιδιαίτερα στις περιφέρειες με νησιωτικό χαρακτήρα, στις ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές καθώς και στα μεγάλα αστικά κέντρα, στο εσωτερικό των οποίων παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις στην ποιότητα ζωής και στην πρόσβαση των πολιτών σε υποδομές και ποιοτικές υπηρεσίες, ιδίως στην παιδεία, υγεία και κοινωνική πρόνοια (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Εκτός από τους γνωστούς ιστορικούς και γεωμορφολογικούς παράγοντες, τα αίτια της υστέρησης αυτής οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε μια σειρά από δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της Ελληνικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα. Εν συντομία οι παθογένειες αυτές εντοπίζονται στους εξής παράγοντες: Η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης και η συσσώρευση τεράστιου όγκου εκτελεστικής φύσης λειτουργιών στα υπουργεία οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και αποσπούν σημαντική ενέργεια και πόρους από τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικής στον τομέα ευθύνης τους. Η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών δημιουργούν τεράστιο διοικητικό κόστος, σύγχυση και δυσφορία στον πολίτη και διάχυση της διοικητικής ευθύνης (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Οι περιορισμένες οργανωτικές δυνατότητες των ΟΤΑ α' και β' βαθμού που λόγω του μικρού πληθυσμιακού και χωρικού τους μεγέθους αδυνατούν να συμβάλλουν ουσιαστικά στον στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών, αλλά και στην επίτευξη των απαραίτητων οικονομιών κλίμακας στην παροχή βασικών υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Ενδεικτικά: Το 53% των σημερινών Καποδιστριακών Δήμων έχει πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους. Το 25% των Δήμων έχει πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους. Όσον αφορά στη διοικητική ικανότητα των δήμων αυτών το πρόβλημα έλλειψης βασικής υλικοτεχνικής υποδομής και κυρίως εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού είναι οξύτατο. Μόλις το 47% των Δήμων της χώρας, έχουν μόνο έναν ή δύο οικονομολόγους ενώ το 23% κανέναν (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Το 44% των Δήμων έχει μόνο έναν μηχανικό. Η συντριπτική πλειονότητα των ΟΤΑ δεν έχει σήμερα ουσιαστική οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, καθώς εξαρτώνται αποκλειστικά από την χρηματοδότηση της κυβέρνησης. Όπως έχει διαπιστωθεί από την εμπειρία υλοποίησης των ΚΠΣ οι επιχειρησιακές και διαχειριστικές δυνατότητες τους είναι περιορισμένες, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να εκμεταλλευτούν τις αναπτυξιακές ευκαιρίες που υπάρχουν.

Μόλις 212 Δήμοι διαθέτουν διαχειριστική επάρκεια που τους δίνει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν τις χρηματοδοτικές δυνατότητες από το ΕΣΠΑ ή άλλες πηγές χρηματοδότησης από την ΕΕ. Ανάλογες διαπιστώσεις μπορούν να γίνουν και για το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Ο κατακερματισμός των ΝΑ σε μικρές ενότητες, η συμφόρηση του έργου τους σε μεγάλο αριθμό διεκπεραιωτικών κυρίως αρμοδιοτήτων αποτελούν βασικούς ανασταλτικούς παράγοντες στην ουσιαστική συμβολή τους στον αναπτυξιακό προγραμματισμό (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Οι παραπάνω αδυναμίες περιορίζουν τον αναπτυξιακό ρόλο των ΟΤΑ καθώς πολύ συχνά οι πολιτικές για την περιφερειακή ανάπτυξη πολλές φορές επιφέρουν αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα ισχυροποιώντας τους ήδη ισχυρούς ΟΤΑ που διαθέτουν τους απαιτούμενους οργανωτικούς πόρους, το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό και τις επιτελικές υπηρεσίες για την ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Οι δομικές αλλαγές για τη ριζική ανασύνταξη του κράτους είναι η κατάλληλη απάντηση στην πολύπλευρη κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα. Η σημερινή προβληματική δομή και η ραγδαία επιδείνωση της λειτουργίας του κράτους τα τελευταία χρόνια, είναι κύριος λόγος

γιγάντωσης του δημοσιονομικού προβλήματος και εμπόδιο στην ανάπτυξη. Είναι, βέβαια, γεγονός, ότι κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια καταβλήθηκαν έντονες προσπάθειες για την υπέρβαση του συγκεντρωτισμού που απέδωσε στο ελληνικό κράτος τον τίτλο του πιο συγκεντρωτικού στην Ευρώπη (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Τα αλλεπάλληλα κύματα μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση και τις περιφερειακές υπηρεσίες, με σημαντικές τομές, πως η καθιέρωση της κρατικής Περιφέρειας, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και του Καποδίστρια και η καθιέρωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), αναβάθμισαν τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικό-διοικητικό μας σύστημα χωρίς, όμως, να την καταστήσουν τόσο ισχυρή και αποτελεσματική, όσο απαιτούν οι ανάγκες για εξυπηρέτηση του πολίτη, για την ανάπτυξη της χώρας και για την εναρμόνιση στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής είναι η αναπτυξιακή της προοπτική. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων ΟΤΑ τους καθιστά ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, να καταστούν, δηλαδή, βασικός συντελεστής της τοπικής ανάπτυξης. Θα πρόκειται για μια ανάπτυξη νέου τύπου που τα κύρια χαρακτηριστικά της θα βασίζονται στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην

ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Οι παραπάνω διαπιστώσεις καθιστούν επιτακτική μια συνολική προσέγγιση της χωρικής, διοικητικής και κυρίως της λειτουργικής αναδιάταξης της χώρας στην κατεύθυνση της ενίσχυσης του δημοκρατικού προγραμματισμού, της ισχυροποίησης των αναπτυξιακών δυνατοτήτων και της μείωσης των ανισοτήτων στην πρόσβαση των πολιτών σε ποιοτικές υπηρεσίες καθώς και της ενίσχυσης της δημοκρατικής λογοδοσίας και ελέγχου (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).__

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ (ΑΝ.ΕΤ) ΣΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ

7.1 Εισαγωγή

Πριν την παρουσίαση του θέματος για λόγους μεθοδολογικούς, κρίνεται σκόπιμο να επιχειρηθεί η "οριοθέτηση" του χώρου των Αναπτυξιακών Εταιριών (ΑΝ.ΕΤ.) διότι παρατηρούνται αρκετές υπερβολές τόσο στην ίδρυση (όπως η δημιουργία πολλαπλών ΑΝ.ΕΤ. σε κάθε Νομό) όσο και στην χρήση της ονομασίας (σχεδόν όλες οι Δημοτικές Επιχειρήσεις που ιδρύονται, ανεξαρτήτως αντικειμένου ονομάζονται Αναπτυξιακές).

7.2 Αναπτυξιακές Εταιρίες - Ιστορική διαδρομή

Από τότε που εμφανίστηκε στη χώρα μας ο όρος "Αναπτυξιακή Εταιρία" έχουν περάσει περίπου δύο δεκαετίες. Το πρώτο εγχείρημα πραγματοποιήθηκε το 1978-79 από την Αγροτική Τράπεζα και την ΕΤΒΑ (που είχε μικρότερη συμμετοχή). Τότε ιδρύθηκαν οι Αναπτυξιακές Μεσσηνίας, Ηλείου και Ευρυτανίας με νομική μορφή Ανώνυμης Εταιρίας, ενώ άλλες που σχεδιάστηκαν δεν λειτούργησαν στην πράξη. Οι δύο τελευταίες εξακολουθούν να λειτουργούν με τροποποιημένο το εταιρικό σχήμα αφού την πλειοψηφία των μετοχών κατέχουν πλέον τοπικοί φορείς και κυρίως η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ενώ η ΑΤΕ και η ΕΤΒΑ κατέχουν μικρότερα ποσοστά.

Την ίδια χρονική περίοδο ιδρύθηκε ο ΟΑΔΥΚ (Οργανισμός Ανάπτυξης Δυτικής Κρήτης) με την ισόποση συμμετοχή του Υπουργείου Συντονισμού (όπως λεγόταν τότε το σημερινό ΥΠΕΘΟ), των Ενώσεων

Συνεταιρισμών και των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) των Νομών της Δυτικής Κρήτης. Σημειώνεται ότι βρίσκεται σε εξέλιξη η συζήτηση για τη μεταβίβαση των μετοχών του ΥΠΕΘΟ στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της περιοχής αναφοράς του Οργανισμού.

Στο τέλος της δεκαετίας του '80 εμφανίστηκαν για πρώτη φορά ΑΝ.ΕΤ. που ιδρύθηκαν με πρωτοβουλία αποκλειστικά των τοπικών φορέων όπως η Αναπτυξιακή Κοζάνης (ΑΝΚΟ) το 1986, ο Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας και το Αναπτυξιακό Κέντρο Μυλοποτάμου - Μαλεβυζίου το 1988 η Αναπτυξιακή Δήμων Πειραιά (ΑΝ-ΔΗΠ), η Αναπτυξιακή Καϊμακτσαλάν - Βεγορίτιδας ΑΕ (που μετονομάστηκε σε Αναπτυξιακή Πέλλας), και η Αναπτυξιακή Καρδίτσας (ΑΝΚΑ) το 1989. Οι παραπάνω ΑΝ.ΕΤ. (πλην της ΑΝΔΗΠ) έχουν τη μορφή της Δημοσυνεταιριστικής Ανώνυμης Εταιρίας (άρθρο 272 όπως κωδικοποιήθηκε στο ΠΔ 323/89 ή άρθρο 289 ΠΔ 410/95). Δημιουργήθηκαν σαν αποτέλεσμα της δράσης της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (ΕΕΤΑΑ) που ιδρύθηκε το 1985 (Ν. 1518/85) και της εφαρμογής του Θεσμικού πλαισίου όπως ορίστηκε με τον 1416/84.

Στη συνέχεια, η ανάγκη εφαρμογής της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας Leader στις αρχές της δεκαετίας του 90, είχε σαν αποτέλεσμα την εμφάνιση Ομάδων Τοπικής Δράσης (ΟΤΔ) που πήραν τη μορφή Αναπτυξιακών με τη μορφή δημοσυνεταιριστικών ανωνύμων εταιριών σε 20 τουλάχιστον περιοχές της χώρας μας. Η Κ.Π. Leader είχε θετικά αποτελέσματα και συνέβαλε στην τόνωση των τοπικών οικονομιών και της επιχειρηματικότητας, όπως και στην κινητοποίηση και ενεργοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού των μειονεκτικών περιοχών όπου εφαρμόστηκε. Έτσι η Κ.Π. Leader καταξιώθηκε σαν το πιο δημοφιλές πρόγραμμα, και οι ΑΝ.ΕΤ. σαν το πιο αποτελεσματικό αναπτυξιακό εργαλείο στη διάθεση των τοπικών φορέων.

Στη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου που κάλυψε το Β' ΚΠΣ, οι κοινοτικές πρωτοβουλίες (όπως η Leader II, Intereg II, Απασχόληση, ADAPT II, Urban, Recite κ.α), όπως και άλλα Προγράμματα (Επιχειρησιακό πρόγραμμα για το Περιβάλλον (ΕΠΠΕΡ), Life, Πρόγραμμα Δημιουργίας Γραφείων Βιομηχανικής Αλλαγής, διάφορα Προγράμματα Πληροφόρησης κ.α) ενθάρρυναν τη δημιουργία μιας (τουλάχιστον) ΑΝ.ΕΤ. σχεδόν σε κάθε Νομό της χώρας.

Μια απόπειρα ορισμού

ΑΝ.ΕΤ. είναι ένα εταιρικό σχήμα που:

- Έχει επιχειρησιακή λειτουργία και δομή Ανώνυμης Εταιρίας
- Έχει ως περιοχή αναφοράς τουλάχιστον ένα Νομό.
- Συμμετέχουν και συμβάλλονται οι περισσότεροι τοπικοί φορείς (Νομαρχιακή και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τοπική Ένωση Δήμων, Συνεταιρισμοί, Επιμελητήρια κ.α)
- Στοχεύει στην εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης τοπικής στρατηγικής ανάπτυξης χωρίς να υποκαθιστά τους συμβαλλομένους.

Ανεξάρτητα, λοιπόν, από τον αν ο τίτλος περιλαμβάνει τον όρο "Αναπτυξιακή", οι αμιγείς Δημοτικές Επιχειρήσεις δεν αποτελούν το κύριο αντικείμενο της παρούσας εισήγησης. Ο λόγος είναι ότι ασχολούνται με συγκεκριμένες δραστηριότητες που σχετίζονται άμεσα με τις αρμοδιότητες των Δήμων και δεν είναι ικανές να δημιουργήσουν ευρύτερες συνέργιες, συνεργασίες και συναινέσεις που απαιτεί η εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου σχεδίου ανάπτυξης. Όταν το προσπαθούν, δεν καταφέρνουν να αποφύγουν ψυχοφθόρους ανταγωνισμούς μεταξύ τοπικών φορέων. Αυτό δεν σημαίνει ότι θα

επιχειρηθεί η αποσιώπηση αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί από Δημοτικές επιχειρήσεις στον τομέα της υποστήριξης της Επιχειρηματικότητας, όπως είναι αυτά της Αναπτυξιακής Δημοτικής Επιχείρησης Καλαμάτας (που οργάνωσε και λειτουργεί το Βιοτεχνικό Πάρκο) και της Δημοτικής Επιχείρησης Νέας Ιωνίας που μελέτησε και υποστήριξε τις ΜΜΕ της περιοχής αναφοράς της.

7.3 Τα προβλήματα της επιχειρηματικότητας στην ύπαιθρο.

Πολλές έρευνες και μελέτες έχουν ασχοληθεί με την ισχνή επιχειρηματική δραστηριότητα σε περιφερειακό επίπεδο και ιδιαίτερα στην ύπαιθρο. Οι λόγοι της έλλειψης πνεύματος επιχειρηματικότητας είναι πολλοί. Ενδεικτικά αναφέρονται:

1. Έλλειμμα πληροφόρησης. Οι μικρές επιχειρήσεις (που αποτελούν τη συντριπτική πλειοψηφία των επιχειρήσεων στην ύπαιθρο) έχουν πολύ μικρή πρόσβαση στην πληροφόρηση και στις συμβουλευτικές υπηρεσίες. Οι επιχειρηματίες δηλώνουν ότι πληροφορούνται και ζητούν συμβουλές συνήθως μέσω φίλων ή γειτονικών επιχειρήσεων και όχι μέσω εξειδικευμένων εντύπων, συμβούλων ή δομών πληροφόρησης (αν υπάρχουν).

2. Το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων αναγκάζει τους ιδιοκτήτες να αναλαμβάνουν οι ίδιοι ή τα μέλη του στενού οικογενειακού περιβάλλοντος πολλαπλούς ρόλους (επίβλεψη παραγωγής ακόμη και άμεση συμμετοχή σ' αυτήν, συντήρηση εξοπλισμού, πωλήσεις, εισπράξεις, δημόσιες σχέσεις, οργάνωση αποθήκης, μεταφορά προϊόντων κ.α). Έτσι η έλλειψη χρόνου είναι διαρκής, η καθημερινότητα δεν αφήνει περιθώρια συγκέντρωσης και αφομοίωσης πληροφοριών και πολύ περισσότερο ακυρώνει το σχεδιασμό, τη στοχοθεσία, την αξιολόγηση και

την παραγωγή στρατηγικής, αναδεικνύοντας την εσωστρέφεια σαν το κύριο χαρακτηριστικό για την επιχείρηση.

3. Ο βραχύς κύκλος ζωής των επιχειρήσεων. Στις περισσότερες των περιπτώσεων η ίδρυση μιας μικρής επιχείρησης αποτελεί για τον ιδρυτή την τελευταία λύση, αφού αποβούν άκαρπες όλες οι προσπάθειες να "τακτοποιηθεί" διαφορετικά. Ο κυρίαρχος λόγος δημιουργίας τους είναι ο βιοπορισμός και ο κύκλος ζωής τους κλείνει με τη συνταξιοδότηση του ιδρυτή. Η **στρατηγική της διαδοχής** και της απασχόλησης των παιδιών του ιδρυτή στην επιχείρηση στις περισσότερες των περιπτώσεων όχι απλώς απουσιάζει άλλα είναι και μη επιθυμητή. Αυτή η στάση καταλήγει στην αδιαφορία για τον εκσυγχρονισμό και την προσαρμογή.

4. Οι γραμματικές, τεχνικές και τεχνολογικές γνώσεις των ιδρυτών. Στη συντριπτική τους πλειοψηφία οι πολύ μικρές επιχειρήσεις έχουν ιδρυθεί από αποφοίτους στοιχειώδους εκπαίδευσης ή άτομα που εγκατέλειψαν πριν την ολοκλήρωση τη μέση εκπαίδευση. Η αναζήτηση και επεξεργασία πληροφορίας μέσω εξειδικευμένων εντύπων ή σύγχρονων τεχνολογικών μέσων (internet) που προϋποθέτουν τεχνικές γνώσεις, χειρισμό - έστω και σε στοιχειώδες επίπεδο - ξένων γλωσσών, καθίσταται πολύ δύσκολη ή και αδύνατη. Επίσης η συνεργασία με τα Πανεπιστήμια απαιτεί έναν ιδιαίτερο κώδικα που δεν διαθέτουν οι επιχειρηματίες - ιδιοκτήτες μικρών επιχειρήσεων. Από την άλλη ούτε τα Πανεπιστήμια είναι ικανά με δική τους πρωτοβουλία να προσεγγίσουν και να βοηθήσουν αποτελεσματικά μεμονωμένες μικρές επιχειρήσεις λόγω του ότι αυτές στερούνται από κατάλληλα στελέχη που θα μπορούσαν να παίξουν το ρόλο του συνδέσμου στην ανάλυση των προβλημάτων, στην υποδοχή και αφομοίωση των όποιων λύσεων θα προέκυπταν από ένα υποθετικό πρόγραμμα συνεργασίας.

5. Η αρνητική φόρτιση του "επιχειρείν". Η κατεστημένη αντίληψη για την επιτυχία στην απασχόληση συναρτάται με "μια θέση στο Δημόσιο" και όχι με την επιχειρηματική δραστηριότητα. Αυτή η αντίληψη παρότι αποβάλλεται σταδιακά από τμήματα του πληθυσμού δεν έχει πάψει από το να είναι κυρίαρχη. Μόλις κατά τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα η επιχειρηματικότητα αρχίζει να προβάλλεται θετικά σαν στάση ζωής, σαν πεδίο δημιουργικότητας, καινοτομίας και καταξίωσης, εκτός της λειτουργίας της σαν μέσον δημιουργίας νέων θέσε-ων εργασίας και σαν μοχλός ισχυροποίησης της οικονομίας και της χώρας. Αυτή η αρνητική φόρτιση δεν "νομιμοποιούσε" την ενίσχυση και τη δημιουργία μηχανισμών διευκόλυνσης της επιχειρηματικότητας (όπως είναι οι μηχανισμοί πληροφόρησης, υποστήριξης, μείωσης της γραφειοκρατίας κ.α). Έτσι οι επιχειρήσεις και ιδιαίτερα οι πολύ μικρές, αδυνατώντας να οργανώσουν από μόνες τους τέτοιους μηχανισμούς, κατέφευγαν στην υποστήριξη μέσω άτυπων δικτύων (φίλων λ.χ.) ή αδιαφορούσαν καταλήγοντας σε φθίνουσα πορεία.

6. Πολυπλοκότητα περιβάλλοντος και ταχύτητα αλλαγών. Οι επιχειρήσεις κινούνται σε όλο και μεγαλύτερο χώρο με μεγαλύτερο κύκλο εργασιών, αντιμετωπίζοντας οξύτερο ανταγωνισμό. Έτσι παρότι έχουν ανάγκη τεχνικής στήριξης, συμβουλευτικών υπηρεσιών, συλλογής και επεξεργασίας μεγαλύτερου όγκου πληροφοριών, οι περισσότερες δεν έχουν ενσωματώσει συστήματα αντίστοιχα και ικανά να αντιμετωπίσουν την πολυπλοκότητα του περιβάλλοντος στο οποίο κινούνται.

7. Έλλειψη εξειδικευμένων μηχανισμών πληροφόρησης και τεχνικής υποστήριξης. Επειδή η συλλογή και επεξεργασία πληροφορίας κοστίζει, η δημιουργία οικονομιών κλίμακας είναι μονόδρομος. Στη χώρα μας, η κουλτούρα της συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων (clustering) αν και έχουν γίνει σημαντικά βήματα, καθυστερεί. Η δημιουργία

εξειδικευμένων μηχανισμών πληροφόρησης και η χρηματοδότησή τους για ένα διάστημα με στόχο να αναδείξουν στην πράξη την αξία της πληροφόρησης είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να καταστεί η εν λόγω δραστηριότητα βιώσιμη και αυτοχρηματοδοτούμενη.

8. Ο χαμηλός βαθμός αναγνώρισης της αξίας των συμβουλευτικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών πληροφόρησης. Οι ελληνικές επιχειρήσεις δεν έχουν αναγνωρίσει την αξία των συμβουλευτικών υπηρεσιών αν και τα τελευταία χρόνια οι αναθέσεις έργων συμβουλευτικού χαρακτήρα σε εξωτερικούς συνεργάτες (outsourcing) παρουσιάζουν αυξητικές τάσεις. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι αυτή η στάση των επιχειρήσεων δεν είναι ανεξάρτητη από το επίπεδο εξειδίκευσης και την ποιότητα των έργων που ο κλάδος παροχής υπηρεσιών σε επιχειρήσεις μπορεί να προσφέρει. Το πρόβλημα αυτό παρουσιάζεται οξυμένο στις περιοχές εκτός Αθηνών, λόγω του ότι το μέγεθος της "αγοράς" υπηρεσιών δεν είναι ικανό να "συντηρήσει" ένα αξιόλογο δίκτυο συμβούλων και παροχής εξειδικευμένης πληροφόρησης.

Το έλλειμμα πληροφόρησης είναι η βάση όλων των προβλημάτων που προαναφέρθηκαν. Εκτός των παρενεργειών σε κάθε επιχείρηση ξεχωριστά, δημιουργεί και πολλαπλασιαστικές παρενέργειες στον επιχειρηματικό ιστό, θέτει εμπόδια συνεργασίας, συνέργειας, ανάληψης πρωτοβουλιών, εισαγωγής καινοτομίας αξιοποίησης ευκαιριών και συνολικότερα αναιρεί τη δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού κλίματος.

7.4 Η Μεθοδολογική προσέγγιση

Οι ΑΝ.ΕΤ υποστηρίζουν την επιχειρηματικότητα και την εισαγωγή της καινοτομίας θεωρώντας πρωταρχικές τις δραστηριότητες πληροφόρησης, ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και την καλλιέργεια του

επιχειρηματικού πνεύματος. Προς την κατεύθυνση αυτή είναι κρίσιμη η παραδοχή ότι οι δραστηριότητες πληροφόρησης είναι άχρηστες αν δεν:

- κατευθύνονται σ' αυτούς που αντικειμενικά τις χρειάζονται
- "εκπέμπονται" με κώδικες αντίστοιχους μ' αυτούς που χρησιμοποιούν οι παραλήπτες
- συνοδεύονται από τεχνική υποστήριξη για την αξιοποίησή τους.

Η στρατηγική για την πληροφόρηση την ευαισθητοποίηση και την καλλιέργεια του επιχειρηματικού πνεύματος που υιοθετείται συνοψίζεται στους εξής άξονες:

1. Στόχευση ανάλογα με το μέγεθος και το χαρακτήρα των επιχειρήσεων, τον κλάδο και τη χωρική τους αναφορά. Από την άλλη, αναφορικά με τους υποψήφιους επιχειρηματίες, η παροχή στοχευόμενης πληροφόρησης, η οργάνωση εξειδικευμένων προγραμμάτων ευαισθητοποίησης και η συνεργασία με άλλες δομές (λ.χ. information relays) πραγματοποιείται ανάλογα με την ομάδα - στόχος. Έτσι ιδιαίτερο βάρος δίνεται στην πληροφόρηση μαθητών και των παιδιών επιχειρηματιών με στόχο:

- την ευαισθητοποίησή τους,
- την υποστήριξη στη λήψη αποφάσεων για τη μελλοντική σχέση τους με την επιχείρηση (πιθανή διαδοχή),
- τον έγκαιρο προσανατολισμό τους και την ανάλογη προετοιμασία (σπουδές, κατάρτιση, εξειδίκευση) σε συνεργασία με ανάλογες δομές (λ.χ. ΚΕΣΥΠ).

Επίσης ειδικό βάρος για την ανάπτυξη επιχειρηματικότητας δίδεται μέσω της συνεργασίας με εξειδικευμένες δομές (ΦΣΥ, ΚΕΣΥΥ) σε ειδικές ομάδες πληθυσμού.

2. Πολύπλευρη οργάνωση της δράσης σε τρεις κατευθύνσεις:

- Προληπτική πληροφόρηση και ευαισθητοποίηση με επιτόπου επισκέψεις σε επιχειρήσεις ιδιαίτερα τις πιο δυναμικές και καινοτόμες. Μέσω αυτής της πρακτικής καταξιώνεται ο ρόλος και οι υπηρεσίες των ΑΝ.ΕΤ, δημιουργείται ο απαραίτητος δεσμός με τις επιχειρήσεις πάνω στον οποίο θεμελιώνεται η παροχή πιο εξειδικευμένων υπηρεσιών που μπορούν να προσφέρουν οι ΑΝ.ΕΤ.
- Ενεργητική πληροφόρηση και ευαισθητοποίηση με εκδηλώσεις, έντυπα, δημοσιεύσεις, προβολές. Στην περίπτωση αυτή οι ΑΝ.ΕΤ. απευθύνονται σε μαζικά ακροατήρια, αναγνώστες, θεατές ή αποδέκτες. Τα θέματα που προ-βάλλονται σχετίζονται με τα προγράμματα του ΚΠΣ, τις υπηρεσίες που παρέχει η ΑΝ.ΕΤ, αλλά και ειδικότερα θέματα με στόχο την ευαισθητοποίηση (ποιότητα και πιστοποίηση, ο ρόλος των logistics, ασφάλεια και υγιεινή στους χώρους εργασίας, μορφές συνεργασίας κ.α)
- Παθητική - εξατομικευμένη πληροφόρηση και εν γένει παροχή υπηρεσιών σ' όσους επιχειρηματίες ή υποψήφιους επιχειρηματίες επισκέπτονται τις εγκαταστάσεις της ΑΝ.ΕΤ. Είναι προφανές ότι στην περίπτωση αυτή, λόγω της εξατομικευμένης αντιμετώπισης, δίνεται η δυνατότητα στα στελέχη της ΑΝ.ΕΤ. να προσφέρουν τις μέγιστες από πλευράς ποιότητας και πληρότητας υπηρεσίες. Είναι, όμως, προφανές ότι για να αναπτυχθεί η προσέλευση επισκεπτών θα πρέπει η ΑΝ.ΕΤ. να καταξιωθεί στην πράξη σαν ένας αποτελεσματικός μηχανισμός που

παρέχει άμεσα χρηστικές υπηρεσίες. Για να επιτευχθεί αυτό, απαιτείται η επιτυχής λειτουργία της ενεργητικής και κυρίως της προληπτικής πληροφόρησης. Σε τελευταία ανάλυση, το πλήθος των επιχειρηματιών (ενεργών ή υποψηφίων) που επισκέπτονται την ΑΝ.ΕΤ. εί-ναι και ο κύριος δείκτης επιτυχίας.

3. Συνδυασμός της πληροφόρησης με εξατομικευμένη παροχή υπηρεσιών. Η αξιοποίηση της πληροφορίας (ιδιαίτερα από τις μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις) προϋποθέτει παροχή τεχνικής στήριξης, μέσω μιας μικρής εσωτερικής ομάδας συμβούλων "παροχής πρώτων βοηθειών" που καθορίζουν σε συνεργασία με τον επιχειρηματία "τη βέλτιστη διαδρομή" που θα ακολουθηθεί στη συνέχεια. Ο κύριος, όμως, όγκος των συμβουλευτικών υπηρεσιών και παρέχεται μέσω της ομάδας εξωτερικών συμβούλων που είναι καταχωρημένοι σε ειδικό μητρώο που έχει δημιουργηθεί στο πλαίσιο λειτουργίας του ΚΕΤΑ (Κέντρο Επιχειρηματικής και Τεχνολογικής Ανάπτυξης)

4. Συνεργασία με δομές πληροφόρησης, παροχής τεχνικής στήριξης και επιχειρηματικής εκπροσώπησης. Τέτοιες δομές είναι:

- Τα Επιμελητήρια
- Οι Σύνδεσμοι Βιομηχανιών
- Οι Σύνδεσμοι Εξαγωγικών Επιχειρήσεων
- Τα Ευρωπαϊκά Κέντρα Πληροφοριών ή/και τα Ευρωπαϊκά Κέντρα Αγροτικής Πληροφόρησης (ΕΚΑΠ ή Carrefour Rural) τα οποία έχουν μετεξελιχθεί στο δίκτυο Europe Direct

- Τα Κέντρα επιχειρήσεων και καινοτομίας (EC BIC)
- Τα Κέντρα καινοτομίας (IRC Πράξη)
- Τα Κέντρα Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΕΣΥΥ)
- Τα Πανεπιστήμια και ΤΕΙ
- Οι Εταιρίες Τεχνολογικής Ανάπτυξης
- Ερευνητικά Ινστιτούτα
- Τεχνολογικά Πάρκα κ.α

5. Ευαισθητοποίηση - πληροφόρηση ευρύτερων ομάδων του πληθυσμού. Ομάδες όπως οι εκπαιδευτικοί, αλλά και οι μαθητές μπορούν να παίξουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του "επιχειρηματικού πνεύματος". Η πληροφόρηση, η ευαισθητοποίηση και η ενθάρρυνσή τους να συμμετέχουν σε δραστηριότητες που τους εξοικειώνουν με την επιχειρηματική πρακτική αποτελεί προϋπόθεση γι' αυτό.

7.5 Οι Αναπτυξιακές εταιρίες, η επιχειρηματικότητα η καινοτομία και το Γ' ΚΠΣ

Ένας βασικός άξονας της ολοκληρωμένης τοπικής αναπτυξιακής στρατηγικής δεν μπορεί παρά να είναι η υποστήριξη και ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας. Μέσω αυτής παράγεται ο τοπικός πλούτος, αυξάνεται η προστιθέμενη αξία, δημιουργούνται θέσεις εργασίας και διαχέονται τα θετικά αποτελέσματα της ανάπτυξης στον κοινωνικό ιστό.

Γι' αυτό αρκετές από τις ΑΝ.ΕΤ. της χώρας οργάνωσαν τμήματα υποστήριξης των Επιχειρήσεων της περιοχής τους, κυρίως μέσα από τη

δημιουργία Γραφείου Βιο μηχανικής Αλλαγής που χρηματοδότησε το Υπουργείο Ανάπτυξης σε 22 περιοχές της χώρας εφαρμόζοντας το Β' ΚΠΣ. Άλλες δημιούργησαν μηχανισμούς υποστήριξης ΜΜΕ αξιοποιώντας προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες όπως το ADAPT, το Intereg κα.

Κατά τη διάρκεια του Γ' ΚΠΣ, αξιοποιώντας την εμπειρία των προηγούμενων ΚΠΣ, οι περισσότερες ΑΝ. ΕΤ. έχουν ενταχθεί σε σχήματα συνεργασίας με Περιφερειακή εμβέλεια και στόχο την υποστήριξη της Επιχειρηματικότητας. Ενδεικτικά αναφέρονται:

Ενδιάμεσοι φορείς διαχείρισης (ΕΦΔ) του ΥΠ.ΑΝ. Όσες ΑΝ.ΕΤ. συμμετέχουν στους Ενδιάμεσους Φορείς Διαχείρισης (ΕΦΔ) παίζουν το ρόλο της αντένας ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του επιχειρηματικού κόσμου στα προγράμματα που διαχειρίζεται ο Ε.Φ.Δ.

Κέντρα Υποδοχής Επενδύσεων (ΚΥΕ). Πρόκειται για one stop shop υπηρεσίες που διευκολύνουν τη διαδικασία αδειοδότησης των επιχειρήσεων, παρέχοντας υπηρεσίες τόσο στους επιχειρηματίες όσο και προς τις αδειοδοτούσες αρχές. Οι υπηρεσίες παρέχονται από τις ΑΝ.ΕΤ. σε επίπεδο Νομού στο πλαίσιο προγραμματικής σύμβασης που έχει υπογραφεί με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Κέντρα Επιχειρηματικής και Τεχνολογικής Ανάπτυξης (ΚΕΤΑ). Σε κάθε Περιφέρεια της χώρας έχει δημιουργηθεί από συνεργαζόμενους φορείς (Επιμελητήρια, Σύνδεσμοι Βιομηχανιών, Πανεπιστήμια, ΑΝ.ΕΤ) ΚΕΤΑ με στόχο την παροχή υπηρεσιών στους εξής άξονες:

- Ενημέρωση, Πληροφόρηση, Καλλιέργεια επιχειρηματικού πνεύματος
- Παρακολούθηση Ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ

- Εξατομικευμένη Υποστήριξη. Δημιουργία πυρήνων Επιχειρηματικών Συμβούλων
- Οργάνωση παροχής επιχειρηματικών υπηρεσιών
- Οργάνωση διαμεσολάβησης και αξιοποίησης χρηματοδοτικών εργαλείων.
- Υποστήριξη στη διεθνοποίηση και τον εξαγωγικό προσανατολισμό

Κοινοτική Προτοβουλία Leader+. Αποτελεί τη συνέχεια της κ.π. Leader και Leader II. Πρόκειται για το πιο δημοφιλές πρόγραμμα μέσω του οποίου αρκετές άγνωστες μέχρι χτες περιοχές της χώρας μας μπήκαν σε αναπτυξιακή τροχιά ενσωματώνοντας καινοτόμες επιχειρηματικές πρακτικές (όπως ο αγροτουρισμός, η παραγωγή ποιοτικών προϊόντων, η αξιοποίηση των τοπικών πρώτων υλών) επιτυγχάνοντας να τοποθετηθούν στον Ελληνικό ή ακόμη και (σε μερικές περιπτώσεις) στον Ευρωπαϊκό χάρτη. Όπως αναφέρθηκε η κ.π. Leader αποτέλεσε εκτός των άλλων και το μοχλό ανάδειξης και καταξίωσης των ΑΝ.ΕΤ.

Δομές στήριξης του αγροτικού χώρου. Πρόκειται για επιχειρησιακούς μηχανισμούς σε επίπεδο Περιφέρειας μέσω των οποίων υποστηρίζεται η εφαρμογή των ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπτυξης αγροτικού χώρου (ΟΠΑΑΧ) σε πάνω από 70 περιοχές της χώρας. Οι δομές αυτές παίζουν ενεργό ρόλο ως μοχλοί εισαγωγής σύγχρονων επιχειρηματικών, τεχνολογικών και καινοτομικών πρακτικών στον αγροτικό χώρο εν γένει. Οι ΑΝ.ΕΤ. αποτελούν τη ραχοκοκαλιά των εν λόγω δομών.

Τέλος υπάρχει μια ποικιλία προγραμμάτων και πρωτοβουλιών που αναλαμβάνουν κατά περίπτωση οι ΑΝ.ΕΤ. σε αντιστοιχία με την ιδιαίτερη δυναμική που αναπτύσσουν. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- Πρόγραμμα Regional Innovation Strategy (RIS)
- Κέντρο Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών. Πρόκειται για εξειδικευμένη δομή που στοχεύει στην καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού και την ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας σε ειδικές ομάδες του πληθυσμού.
- Ολοκληρωμένες δράσεις υπέρ των γυναικών
- Τοπικές Πρωτοβουλίες Απασχόλησης
- Κοινοτική Πρωτοβουλία Equal
- Υποστήριξη νέων χρηματοπιστωτικών εργαλείων όπως Συνεταιριστικές Τράπεζες, Υιοθεσία Επιχειρήσεων κ.α
- Ενθάρρυνση της επιχειρηματικότητας στον τομέα των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ)
- Ενθάρρυνση της παραγωγής πιστοποιημένων προϊόντων κ.α

Συμπεράσματα

Η παραπάνω εργασία αναφέρεται στις αλλαγές που δέχτηκε η Ελλάδα όσον αφορά το πολιτικό της σύστημα, με την μετάβαση από τον Καποδιστριακό νόμο στον νόμο του Καλλικράτη. Ουσιαστικά οι διαφοροποιήσεις από τον έναν νόμο στον άλλον εστιάζονται στην αρχιτεκτονική του κράτους (κατάργηση των κοινοτήτων και την συνένωση ορισμένων δήμων), στην εφαρμογή της αιρετής Περιφέρειας, στις αλλαγές των αρμοδιοτήτων των διοικητικών οργάνων της χώρας ακόμη και στην εκλογική διαδικασία.

Στόχος του Προγράμματος «Καλλικράτη» είναι η καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, η μεταφορά ισχύος από το κέντρο στην Περιφέρεια, η ενίσχυση του ελέγχου, της αποκέντρωσης και της αποτελεσματικότητας και η συμμετοχή του πολίτη στη λήψη αποφάσεων. Αυτό που μένει είναι να φανεί κατά πόσο θα επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι και πόσο αποτελεσματικές θα είναι οι νέες δομές.

Το ζητούμενο για την Ελλάδα είναι να χωροθετηθούν στο σημερινό έντονο ανταγωνιστικό περιβάλλον εκείνες οι συνθήκες τοπικού και περιφερειακού χαρακτήρα που θα επιτρέψουν την βιώσιμη λειτουργία της Αυτοδιοίκησης. Ο κάθε Δήμος να αποτελέσει εδαφική έκταση με χωρικοοικονομική ενότητα, που θα προσδιορίζει και την μορφή της ανάπτυξης. Επειδή τον καταλύτη στην κοινή προσπάθεια για ανάπτυξη και πρόοδο αποτελεί η απασχόληση και η βασιζόμενη στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής ανταγωνιστικότητα.

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» περιλαμβάνει την δραστική μείωση των 1034 ΟΤΑ σε 370, θεμελιώνει τη περιφερειακή αυτοδιοίκηση, δημιουργεί 13 αιρετές Περιφέρειες, καταργεί 4000 νομικά πρόσωπα και

δημοτικές επιχειρήσεις των Δήμων, θεμελιώνει 7 Γενικές 'ιοικήσεις που αντικαθιστούν τις σημερινές 13 κρατικές περιφέρειες και εξασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια του νέου σχήματος με την συμμετοχή στους θεσμοθετημένους πόρους μέρους από τον ΦΜΑΠ και ΦΠΑ και την υποστήριξη των νέων ΟΤΑ πρόγραμμα «Ελλάδα». Με τη νέα αρχιτεκτονική εγκαθιστά την δημοτική ηλεκτρονική διακυβέρνηση, απαντά στην απαξίωση στην οποία άδικα εκτίθενται αιρετοί και εργαζόμενοι, και δίνει ώθηση στη πράσινη ανάπτυξη.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί πως στις μέρες μας βέβαια καμία χώρα δεν μπορεί να προχωρήσει μόνη της σε μια απόλυτη αυτοθέσπιση και επομένως και κατ' επέκταση καμία πόλη δεν μπορεί να αγνοεί την οικονομική πολιτική αλλά και την αδυναμία να αντιμετωπίσει μόνη της τα τεράστια προβλήματα. Η παγκοσμιοποίηση καθιστά ασήμαντες τις διαφορές ανάμεσα στις σύγχρονες πόλεις και καθιστά τη συζήτηση για τη βιωσιμότητα του αστικού περιβάλλοντος επίκαιρη για κάθε πόλη.---

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010

Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών,
2010

Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, έκδοση Α', 2010, του ΠΑΝΟΥ
ΖΥΓΟΥΡΗ, Α' & Β τόμος

Σπηλιωτόπουλος Ε. & Μακρυδημήτρης Α., (2001). Η δημόσια διοίκηση
στην Ελλάδα, Σάκκουλα

Χριστοφάκης Μ., (2001). Τοπική ανάπτυξη και περιφερειακή πολιτική,
Παπαζήση

Βασίλης Μπέλλης, Γενικός Διευθυντής Αναπτυξιακής Καρδίτσας
ΑΝ.ΚΑ. ΑΕ

INTERNET

<http://el.wikipedia.org>

[http://www.fa3.gr/nomothesia_2/nomoth_gen/Kallikratis-n-3852-
2010/kallikratis.htm](http://www.fa3.gr/nomothesia_2/nomoth_gen/Kallikratis-n-3852-2010/kallikratis.htm)

<http://www.minirgric.gr/Greek/>

<http://www.ers.usda.gov/Emphases/Harmony/>

<http://www.ars.usda.gov/research/programs.htm>

<http://www.localit.gr>