



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Γ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΜΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΠΑΣΣΑΣ
ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ: ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΡΩΦΑΛΙΚΟΥ**

*«Συγκριτική προσέγγιση του συστήματος αυτοδιοίκησης Ελλάδας, Αυστρίας :
Μελέτη περίπτωσης της Πόλης της Βιέννης ως προς την εφαρμογή
ολοκληρωμένου περιβαλλοντικού προγράμματος»*



ΑΘΗΝΑ, 2010

*Η εικόνα στο εξώφυλλο είναι από graffiti στο εξωτερικό του εργοστασίου βιομάζας στην Πόλη της Αυστρίας

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Βασικό έναυσμα για τη συγγραφή της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτέλεσε η επιθυμία διερεύνησης του περιβαλλοντικού προγράμματος της Πόλης της Βιέννης.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. **Παναγιώτη Πασσά** για την ανεκτίμητη βοήθεια του κατά την εκπόνηση της εργασίας. Ο οργανωτικός του ρόλος, οι διορθώσεις και οι συμβουλές του βοήθησαν στην υπέρβαση των τεχνικών δυσκολιών που ανέκυψαν και συνέβαλαν σε ένα καλύτερο αποτέλεσμα.

Θα ήθελα να εκφράσω ιδιαίτερες ευχαριστίες στον Δήμαρχο Νέας Κυδωνίας Νομού Χανίων, κ. **Μανώλη Σταματάκη**, για την σημαντική βοήθεια του κατά τη διάρκεια της πραγματοποίησης της έρευνας πεδίου στην έκτακτη συνέλευση της ΚΕΔΚΕ.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες στον Επίκουρο Καθηγητή του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, κ. **Νικόλαο Κομνηνό Χλέπα**, για τη συνέντευξη που μου παραχώρησε στα πλαίσια της εργασίας.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω το φίλο **Γιώργο Γκιώκα** για την αμέριστη συμπαράσταση του όλο αυτό το διάστημα και το συνάδελφο **Παναγιώτη Ψαθά** για τις ενδιαφέρουσες ιδέες και απόψεις του.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω από καρδιάς τους γονείς μου για την ηθική και ψυχική τους υποστήριξη.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<u>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</u>	9
<u>Α ΜΕΡΟΣ</u>	13
<u>Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</u>	13
<u>ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ</u>	13
Κρατικές Περιφέρειες	16
<u>ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ</u>	20
Ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης	22
Ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης	23
Κρατική εποπτεία	25
Οικονομικά των ΟΤΑ	25
Αποτίμηση του ισχύοντος συστήματος διοίκησης	27
<u>ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»</u>	29
<u>ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ</u>	30
<u>ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ</u>	30
Περιφερειακές αρχές	31
Τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης	37
<u>ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ</u>	39
Μια πρώτη ανάλυση του νομοσχεδίου	45
<u>Β ΜΕΡΟΣ</u>	53
<u>Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΣΤΗΝ ΑΥΣΤΡΙΑ</u>	53
<u>Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Αυστρίας</u>	54
Κύρια νομοθετικά κείμενα που αφορούν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές	56
Σύνθεση και λειτουργία	56
<u>ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: 9 ΚΡΑΤΙΔΙΑ</u>	58
Αρμοδιότητες της περιφερειακής διοίκησης	59
<u>ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: 2357 Δήμοι (Gemeinden)</u>	59
Κρατική εποπτεία	63
Συμμετογή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων	64
Οικονομικά της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης	65
<u>Η ΠΟΛΗ ΤΗΣ ΒΙΕΝΝΗΣ</u>	67
<u>Μελέτη περίπτωσης: Εφαρμογή ολοκληρωμένου περιβαλλοντικού προγράμματος στην Πόλη της Βιέννης</u>	68
<u>Πρόγραμμα Προστασίας από την Κλιματική Αλλαγή (KLIP)</u>	69
Το Περιβαλλοντικό Βραβείο της Πόλης της Βιέννης	77
<u>Πρόγραμμα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Δήμου Βιέννης (PUMA)</u>	77
Το πρόγραμμα «Αγοράστε Οικολογικά» (EcoBuy Wien)	78
<u>Γ ΜΕΡΟΣ</u>	80
<u>ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ-ΑΥΣΤΡΙΑΣ</u>	80
Ο σκοπός	80
Σύγκριση συστημάτων διοίκησης: Ελλάδα, Αυστρία	82
Η μεταρρύθμιση «Καλλικράτης»	87
<u>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</u>	89

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΝΑΚΕΣ/ΣΧΕΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ/ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ ΣΕΛΙΔΕΣ

Πίνακας 1: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	26
Πίνακας 2: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»	37
Πίνακας 3: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΥΣΤΡΙΑΣ	66
Πίνακας 4: ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΧΩΡΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ	84
ΓΡΑΦΗΜΑ 1: ΕΡΩΤΗΜΑ 1 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	47
ΓΡΑΦΗΜΑ 2: ΕΡΩΤΗΜΑ 2 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	48
ΓΡΑΦΗΜΑ 3: ΕΡΩΤΗΜΑ 2 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	48
ΓΡΑΦΗΜΑ 4: ΕΡΩΤΗΜΑ 3 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	49
ΓΡΑΦΗΜΑ 5: ΕΡΩΤΗΣΗ 4 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	49
ΓΡΑΦΗΜΑ 6: ΕΡΩΤΗΣΗ 5 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	50
ΓΡΑΦΗΜΑ 7: ΕΡΩΤΗΣΗ 6 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	51
ΓΡΑΦΗΜΑ 8: ΕΡΩΤΗΣΗ 7 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ	52

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΓΓΠ	Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Σ.Δ.Κ.Ν.Α	Ενιαίος Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Κ.Α.Π.	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΚΕ	Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΝΑ	Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
<i>KliP</i>	<i>Πρόγραμμα Προστασίας από την Κλιματική Αλλαγή</i>
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
PUMA	Περιβαλλοντική Διαχείριση του Δήμου Βιέννης
ΣΑΕΠ	Συλλογικές Αποφάσεις Έργου Περιφέρειας
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
UN Habitat	Πρόγραμμα Ανθρωπίνων Οικισμών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Τα διοικητικά συστήματα δεν αποτελούν μόνο θεωρητικές προσεγγίσεις αλλά κρίνονται και στην εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών. Η Ελλάδα βρίσκεται σε μια μεταβατική περίοδο όσον αφορά το διοικητικό της σύστημα και την αυτοδιοίκηση, για το λόγο αυτό η σύγκριση με συστήματα άλλων χωρών αποδεικνύεται χρήσιμη

Η Αυστρία παρότι αποτελεί Ομοσπονδιακό Κράτος, με εντελώς διαφορετικό σύστημα διοίκησης από αυτό που έχει το ενιαίο κράτος της Ελλάδας, επιλέχθηκε ως χώρα σύγκρισης επειδή παρουσιάζει πλούσια στοιχεία αποκέντρωσης, αυτοδιοίκησης και τοπικής δημοκρατίας. Επιπλέον, η Πόλη της Βιέννης, πέρα από το ιδίομορφο αλλά πολύ ενδιαφέρον διοικητικό της σύστημα, έχει να παρουσιάσει ένα ολοκληρωμένο περιβαλλοντικό πρόγραμμα, μια καλή πρακτική αναγνωρισμένη από τον ΟΗΕ και από την ΕΕ.

Μέσα από την ανάλυση των δύο διοικητικών συστημάτων, Ελλάδας-Αυστρίας, την εξέταση του νομοσχεδίου «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και τη σχετική με αυτό αρθρογραφία, καθώς και μέσω της αποτύπωσης της γνώμης των αιρετών για την ελληνική μεταρρύθμιση με τη χρήση ερωτηματολογίων, εξάγονται συμπεράσματα και προτάσεις για το νέο διοικητικό σύστημα.

Το Σχέδιο Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» προωθεί την περιφερειακή διοίκηση και ανάπτυξη, καθιερώνοντας την Περιφέρεια ως δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Η παρουσίαση του αυστριακού μοντέλου, το οποίο έχει ισχυρή περιφερειακή διάσταση αποτελεί ενδιαφέρον πεδίο σύγκρισης και εξαγωγής συμπερασμάτων και προτάσεων για το νέο διοικητικό σύστημα της χώρας μας. Επιπλέον, η εξειδίκευση της σύγκρισης σε επίπεδο περιβαλλοντικής πολιτικής κρίνεται απαραίτητη, δεδομένου ότι ο «Καλλικράτης» έχει στις προτεραιότητές του την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών και πράσινης ανάπτυξης στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η Πόλη της Βιέννης μας δείχνει το δρόμο για την εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής σε επίπεδο αυτοδιοίκησης, ενώ εξετάζεται εάν το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δίνει τις αρμοδιότητες και την εξουσία να το υλοποιήσουμε.

ABSTRACT

Administrative structures are not only mentioned as theories but also are implemented as specific policies. Local government in Greece is in need of change and different models of government are examined. The dissertation is a comparison of two different administrative systems in local government: the Austrian and Greek model of local administration. Although they have different political structures (Austria is a federal country and Greece is a national state), the comparison could be useful because Austria provides us with a different model of administration that includes important elements of regional and local governance.

Moreover, the City of Vienna has been examined as a case study with regard to its environmental programme. Environmentally, Vienna is a model city as it meets all the relevant criteria applying for instance to water supply and waste water management, waste disposal, clean air management and the city's overall ecological balance. Although Vienna is a unique entity- it is also a Lander and a municipality-, and differs from our political system, we can learn a lot from its administrative structure.

The purpose of this dissertation is to prove that the administrative system as well as the environmental management of regional and local administration of Vienna should be an example for Greece, especially for the cities of Athens and Thessaloniki. The administrative reform in Greece named "Kallikratis Program", includes government's metropolitan system at the regional level, for the cities of Athens and Thessaloniki. The central state provides metropolitan areas with important competencies for the environment sustainability. Finally, the question will be examined whether Greece implement such an environmental programme in the new administrative system.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα διπλωματική εργασία γίνεται στο πλαίσιο της εκπαίδευσης της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το θέμα το οποίο πραγματεύεται είναι η «Σύγκριση προσέγγιση του συστήματος αυτοδιοίκησης Ελλάδας, Αυστρίας : Μελέτη περίπτωσης της Πόλης της Βιέννης ως προς την εφαρμογή ολοκληρωμένου περιβαλλοντικού προγράμματος».

Τα διοικητικά συστήματα δεν είναι μόνο θεωρητικές προσεγγίσεις, αλλά κρίνονται και στην εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών. Η Ελλάδα βρίσκεται σε μια μεταβατική περίοδο όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση και το διοικητικό της σύστημα γενικότερα, για το λόγο αυτό η σύγκριση με συστήματα άλλων χωρών μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμη.

Σκοπός της εργασίας είναι η παρουσίαση των συστημάτων των δύο χωρών, η ανάλυση των χαρακτηριστικών τους και η ανάδειξη καλών πρακτικών. Κάθε διοικητικό σύστημα έχει τα δικά του θετικά και αρνητικά σημεία, τις ατέλειες του και τα πλεονεκτήματά του. Η σύγκριση του ελληνικού μοντέλου με το αυστριακό αποσκοπεί στην ανάλυση εκείνων των χαρακτηριστικών του κάθε συστήματος που μπορούν να βελτιώσουν την τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας.

Η επιλογή της Αυστρίας και η σύγκριση του διοικητικού της συστήματος δεν έγινε τυχαία: Η Αυστρία παρότι αποτελεί Ομοσπονδιακό Κράτος, με εντελώς διαφορετικό σύστημα διοίκησης από το ενιαίο κράτος της Ελλάδας, επιλέχθηκε επειδή παρουσιάζει πλούσια στοιχεία αποκέντρωσης, αυτοδιοίκησης και τοπικής δημοκρατίας. Επιπλέον, η Πόλη της Βιέννης, πέρα από το ιδιόμορφο αλλά πολύ ενδιαφέρον διοικητικό της σύστημα, έχει να παρουσιάσει ένα ολοκληρωμένο περιβαλλοντικό πρόγραμμα, καλή πρακτική αναγνωρισμένη από τον ΟΗΕ και από την ΕΕ.

Συγκεκριμένα, **στόχος** της εργασίας είναι η σύγκριση του διοικητικού συστήματος της Αυστρίας και της Ελλάδας σε δύο επίπεδα: α) σύγκριση με το ισχύον ελληνικό σύστημα, β) σύγκριση με τη διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης».

Η εξειδίκευση αυτή είναι χρήσιμη διότι η χώρα βρίσκεται μπροστά στη μεγαλύτερη διοικητική μεταρρύθμιση από τις αρχές σύστασης του ελληνικού κράτους και είναι απαραίτητη η ανάλυση του νέου υπό ψήφιση νομοσχεδίου. Η εργασία θα ήταν άκαιρη εάν δεν ανέλυε τα κύρια χαρακτηριστικά του νέου μοντέλου. Επιπλέον, η παρουσίαση του Αυστριακού μοντέλου που έχει ισχυρή περιφερειακή διάσταση, μπορεί να αποτελέσει πεδίο συμπερασμάτων και προτάσεων για το νέο διοικητικό σύστημα.. Εξάλλου ο «Καλλικράτης» προωθεί την περιφερειακή διοίκηση και ανάπτυξη, καθιερώνοντας την Περιφέρεια ως δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Η εξειδίκευση της σύγκρισης σε επίπεδο περιβαλλοντικής πολιτικής είναι απαραίτητη, καθώς ο «Καλλικράτης» έχει στις προτεραιότητές του την εφαρμογή περιβαλλοντικών πολιτικών και πράσινης ανάπτυξης στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η Πόλη της Βιέννης μας δείχνει το δρόμο για την εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής σε επίπεδο αυτοδιοίκησης, ενώ εξετάζεται εάν το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δίνει τις αρμοδιότητες και την εξουσία να το υλοποιήσουμε.

Η μεθοδολογία και τα μέσα που έχουν χρησιμοποιηθεί για την εκπόνηση της εργασίας ποικίλουν:

α) **Βιβλιογραφική έρευνα**, σε πλήθος βιβλίων και συγγραμμάτων, άρθρων και μελετών

β) **Μελέτη πρωτογενών πηγών**, όπως του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, το οριστικοποιημένου προσχέδιου του νόμου «Καλλικράτης», του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, του νόμου 2503/1997 για τις Περιφέρειες

γ) **Έρευνα πεδίου** με τη χρήση ερωτηματολογίων, η οποία διεξήχθη κατά τη διάρκεια της έκτακτης γενικής συνέλευσης της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ) στις 19 Μαΐου 2010, και περιελάμβανε πέντε κλειστές και δύο ανοιχτές ερωτήσεις προς του αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης για το νομοσχέδιο «Καλλικράτης».

δ) **Έρευνα στο διαδίκτυο**, σε πληθώρα πηγών και διαδικτυακούς τόπους, όπως η επίσημη ιστοσελίδα του Δήμου Βιέννης, η ιστοσελίδα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Αυστρίας, καθώς και αναζήτηση επίκαιρων άρθρων ελληνικών εφημερίδων.

ε) **Συνεντεύξεις**, για τη συλλογή απόψεων και θέσεων για το νομοσχέδιο «Καλλικράτης», όπως αυτή του Επίκουρου Καθηγητή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, κ. Ν.Κ. Χλέπα, με αντικείμενο την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφερειακή Διοίκηση.

Η εφαρμογή ολοκληρωμένων πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία από την κλιματική αλλαγή απαιτεί σύγχρονα διοικητικά συστήματα με ισχυρά στοιχεία αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης. Το Ομοσπονδιακό Κράτος της Αυστρίας αποτελεί παράδειγμα ενός σύγχρονου συστήματος διοίκησης που έχει επιτύχει το στόχο αυτό. **Η υπόθεση εργασίας** της συγκεκριμένης μελέτης σχετίζεται με την ικανότητα του ελληνικού μοντέλου διοίκησης να εφαρμόσει το περιβαλλοντικό μοντέλο της Αυστρίας μέσα από το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και τη δημιουργία της μητροπολιτικής διοίκησης.

Η διάρθρωση των κεφαλαίων γίνεται σε τρία επίπεδα, ώστε να εξυπηρετεί καλύτερα τη μελέτη. Το πρώτο μέρος της εργασίας με τίτλο «Η διοικητική διάρθρωση της Ελλάδας», έχει δύο υποκεφάλαια. Αρχικά παρουσιάζεται το ισχύον σύστημα διοίκησης, το σύστημα αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης της χώρας. Αναλύονται οι αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες, οι Περιφέρειες, και έπειτα παρουσιάζεται ο πρώτος και δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης. Στο δεύτερο υποκεφάλαιο του πρώτου μέρους εξετάζεται η διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας, το νομοσχέδιο «Καλλικράτης» και οι λόγοι που οδήγησαν στη μεταρρύθμιση αυτή. Για την εξυπηρέτηση του σκοπού της συγκεκριμένης εργασίας παρουσιάζονται αναλυτικά οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις που δημιουργούνται καθώς και οι μητροπολιτικές δομές στα μεγάλα αστικά κέντρα Αττικής και Θεσσαλονίκης. Παρατίθεται επίσης μια πρώτη αποτίμηση του νομοσχεδίου, μέσα από τη συνέντευξη του Καθηγητή κ.Ν.Κ. Χλέπα. Στην ανάλυση προστίθεται και η έρευνα πεδίου που έχει διεξαχθεί σε μέλη της ΚΕΔΚΕ, με στόχο την ανίχνευση των απόψεων των Δημάρχων για το νομοσχέδιο που προωθείται καθώς και τα θετικά σημεία του ή τα πιθανά προβλήματα που δημιουργεί.

Στο δεύτερο μέρος με τίτλο «Η διοικητική διάρθρωση της Αυστρίας», παρουσιάζεται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Αυστρίας, αναλύεται το ομοσπονδιακό σύστημα διακυβέρνησης της χώρας και η δομή του κράτους. Αναλυτικά εξετάζονται το περιφερειακό επίπεδο λειτουργίας, τα Κρατίδια (Länder) και σε δεύτερο επίπεδο η τοπική αυτοδιοίκηση της χώρας, οι Δήμοι (Gemeinden) και οι Πόλεις με δικό τους ιδιαίτερο (Καταστατικό) Χάρτη. Αναλύεται επιπλέον η

συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, η κρατική εποπτεία και τα έσοδα της αυτοδιοίκησης. Ακολουθεί η καλή πρακτική της Πόλης της Βιέννης στον τομέα του περιβάλλοντος, μέσα από την παρουσίαση της οποίας αναδεικνύονται τρόποι εφαρμογής της στο ελληνικό σύστημα αυτοδιοίκησης.

Το τρίτο και τελευταίο μέρος της εργασίας, με τίτλο «Σύγκριση και ανάδειξη καλών πρακτικών», περιλαμβάνει τη σύγκριση μεταξύ των δύο διοικητικών συστημάτων σε δύο επίπεδα: το πρώτο εξετάζει τα θετικά σημεία του αυστριακού συστήματος σε σχέση με το ισχύον ελληνικό σύστημα των πολλών επιπέδων διοίκησης, και το δεύτερο, το αυστριακό μοντέλο με το νέο σύστημα διοίκησης που προωθεί το νομοσχέδιο «Καλλικράτης».

Τα συμπεράσματα της εργασίας εστιάζουν στην ανάλυση της νέας διοικητικής διάρθρωσης στην Ελλάδα, την αναζήτηση των ισχυρών της σημείων και των αδυναμιών της. Μέσω της σύγκρισης με το αυστριακό μοντέλο, τη μελέτη του νομοσχεδίου και τα συμπεράσματα από την έρευνα πεδίου, ακολουθούν προτάσεις για την εφαρμογή του νέου συστήματος διοίκησης και αυτοδιοίκησης.

Α΄ ΜΕΡΟΣ

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η διοικητική αποκέντρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούν βασικούς θεσμούς και όργανα του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας. Ταυτόχρονα αποτελούν αναπόσπαστα στοιχεία της πολιτικής, κοινωνικής ζωής και κουλτούρας του τόπου. Η σημασία τους αντανακλάται στο γεγονός ότι το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει την ύπαρξη και τη λειτουργία τους στις διατάξεις των άρθρων 101 και 102 αντιστοίχως.

Στη διάρκεια των χρόνων ύπαρξης και λειτουργίας του νεοελληνικού κράτους από την εθνική απελευθέρωση και έπειτα, οι θεσμοί της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης υπέστησαν ποικίλες μεταβολές και μεταρρυθμίσεις.

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Σύμφωνα με το άρθρο 101 του Συντάγματος η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους ενώ τα κεντρικά όργανα του εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει. (Σύνταγμα 1975/1986/2001, άρθρο 101, παρ. 3).

Ο ρόλος των περιφερειακών δομών συνδέεται περισσότερο με την κρατική λειτουργία και τις εθνικές δράσεις, ενώ η αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει δράσεις εντοπισμένες στα τοπικά χαρακτηριστικά.

Το περιφερειακό διοικητικό σύστημα οργανώνεται από την πλευρά του κεντρικού κράτους με στόχο την αναβάθμιση της αποσυγκεντρωτικής λειτουργίας και ως αντικατάσταση της τοπικής παρουσίας του (Σκαμνάκης, 2006, σελ. 192).

Ο όρος αποκέντρωση εμφανίστηκε για πρώτη φορά στο άρθρο 105 του Συντάγματος του 1925 και από τότε υιοθετήθηκε από όλα τα Συντάγματα που ακολούθησαν. Ο όρος αποκέντρωση προέρχεται από τον γαλλικό όρο «décentralisation», ο οποίος είναι βέβαια ευρύτερος διότι περιλαμβάνει και την τοπική αυτοδιοίκηση (Χλέπας, 1999, σελ. 27).

Οι περιφερειακές οργανωτικές δομές συνδέουν το κράτος με τις τοπικές κοινωνίες. Εξασφαλίζουν με αυτό τον τρόπο την καθοδική φορά στη ροή πληροφοριών ή εντολών και την επιτόπια εφαρμογή ρυθμίσεων και πολιτικών. Οι πολιτικές αυτές καθορίζονται στο κέντρο αλλά προσαρμόζονται κατά περίπτωση, χάρη σε αυτές τις δομές, στις ποικίλες τοπικές συνθήκες (εργαλειακή λειτουργία). Επιπλέον οι περιφερειακές υπηρεσίες συνεισφέρουν στην αποσυμφόρηση των λειτουργιών του εθνικού κέντρου, λειτουργούν ως υπό-κέντρα, επιλύουν προβλήματα επί τόπου και εναρμονίζουν τις δραστηριότητες τους με τα αιτήματα και τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας (ρυθμιστική λειτουργία) (Χλέπας, 1999, σελ. 35).

Ιστορική εξέλιξη

Το αποκεντρωτικό σύστημα εφαρμόζεται για τη διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους από το 1833. Με διάταγμα του 1833 η χώρα διαιρέθηκε αρχικά σε νομούς, επαρχίες και δήμους, ως επάλληλες διοικητικές περιφέρειες. Στη συνέχεια οι δήμοι με νέο διάταγμα έγιναν αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με τοπικές αρμοδιότητες και αιρετούς άρχοντες.

Το νεοσύστατο κράτος ήταν διαιρεμένο σε νομούς, εκτός από μια μικρή χρονική περίοδο (1836-1845). Οι νομοί δεν ήταν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά περιφέρειες κρατικών οργάνων γενικής αρμοδιότητας. Οι επαρχίες ως διοικητικές περιφέρειες καταργήθηκαν μετά από κάποια χρόνια, συστήθηκαν ξανά και καταργήθηκαν τελικά με το νόμο 2539/1997 (άρθρο 19 παρ.1).

Στη διάρκεια των χρόνων, πολλοί νόμοι διεύρυναν ή συρρίκνωναν τις αρμοδιότητες των νομαρχών. Τελικά, εφαρμόστηκε σύστημα ευρύτατης αποκέντρωσης με το νόμο 3200/1955 «Περί διοικητικής αποκεντρώσεως», το οποίο τροποποιήθηκε και τελικά διευρύνθηκε ακόμη περισσότερο με το ΝΔ 532/1970.

Επικεφαλής του νομού ήταν ο νομάρχης, δημόσιος διοικητικός υπάλληλος, με καθεστώς άλλοτε θητείας και άλλοτε μετακλητού υπαλλήλου. Οι νομάρχες ήταν πρόσωπα εμπιστοσύνης της εκάστοτε Κυβέρνησης¹. Ως περιφερειακό κρατικό όργανο, ο νομάρχης ήταν άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβέρνησης στο νομό. Ήταν ο υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής, ήταν προϊστάμενος όλων των πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών αρχών του νομού. Ασκούσε όλες τις αρμοδιότητες των Υπουργών με την έκδοση κανονιστικών και ατομικών πράξεων, εκτός από τις αρμοδιότητες του σκληρού πυρήνα του κράτους².

Ο νομάρχης ασκούσε τη διοικητική εποπτεία στη λειτουργία των ΟΤΑ, των νομικών προσώπων που υπάγονταν σε αυτούς και των λοιπών ΝΠΔΔ του νομού. Ο ίδιος ήταν ιεραρχικά υφιστάμενος του Υπουργού Εσωτερικών και των Υπουργών, των οποίων ασκούσε τις αρμοδιότητες και υφίστατο προληπτικό και καταστατικό έλεγχο. Εκτός από το νομάρχη, υπήρχαν και συλλογικά όργανα, το νομαρχιακό συμβούλιο και το νομαρχιακό ταμείο.

Με το νόμο 1622/1986 (άρθρα 61-69)³, συστήθηκε δεύτερος βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης, με τον καθορισμό διοικητικών περιφερειών και με σκοπό τον προγραμματισμό και το συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης.

Περιφερειακά όργανα δευτέρου βαθμού αποκέντρωσης αποτελούσαν ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, που ήταν μετακλητός δημόσιος υπάλληλος, και το Περιφερειακό Συμβούλιο, το οποίο είχε συμβουλευτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες σχετικά με το δημοκρατικό προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης.

Ο νόμοι 2240/1994 και 2218/1994 ίδρυσαν το θεσμό της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατήγγησαν το θεσμό του Νομάρχη ως περιφερειακού οργάνου και τη θέση του πήρε ο Περιφερειακός Διευθυντής. Ο Νομάρχης έγινε το επικεφαλής όργανο της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης που μετονομάστηκε σε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Το 1996 με το νόμο 2399/1996, άρθρο 14, καταργήθηκε ο πρώτος βαθμός αποκέντρωσης και οι θέσεις των Περιφερειακών Διευθυντών (Σιούτη, 2001, σελ. 49-52).

¹ Σύμφωνα με τον νόμο 1235/1982 επιλέγονταν απευθείας από το Υπουργικό Συμβούλιο.

² Σκληρός πυρήνας του κράτους ήταν οι αρμοδιότητες που ασκούσαν κατ' αποκλειστικότητα τα Υπουργεία Οικονομικών, Δικαιοσύνης, Εξωτερικών, Ναυτιλίας Δημόσιας Τάξης.

³ Όπως συμπληρώθηκε με τον νόμο 2130/1993.

Κρατικές Περιφέρειες

Το ισχύον σύστημα

Με τον νόμο 2503/1997 αναδιοργανώθηκε πλήρως το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους και ιδρύθηκαν οι Περιφέρειες ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες του. Οι Περιφέρειες συνιστούν πλέον τον μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης, καθώς οι νομαρχίες, με αυτόν τον νόμο από βαθμίδες διοικητικής αποκέντρωσης μετατρέπονται σε δεύτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον με τον νόμο 2647/1998 μεταβιβάζονται πολλές αρμοδιότητες από το κράτος στις Περιφέρειες⁴.

Η σημασία της Περιφέρειας ως μονάδας του δημοσίου τομέα έχει δύο σημαντικές λειτουργίες. Η πρώτη είναι οργανωτική, εφόσον αποτελεί διοικητική μονάδα του κράτους. Η δεύτερη είναι εδαφική, καθώς είναι τμήμα της επικράτειας εντός του οποίου ασκούνται οι αρμοδιότητες των οργάνων του κράτους ή άλλων ΝΠΔΔ. Με το ΠΔ/1987 η χώρα διαιρέθηκε σε δεκατρείς διοικητικές περιφέρειες⁵.

⁴ Νόμος 2647/1998(ΦΕΚ Α' 237-άρθρο 10): Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κάτωθι Υπουργεία :
α)Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, β)Υπουργείο Ανάπτυξης, γ)Υπουργείο Περιβάλλοντος χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, δ)Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ε)Υπουργείο Γεωργίας, στ)Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ζ)Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, η)Υπουργείο Πολιτισμού, θ)Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, ι)Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών.

⁵ 1. Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης με έδρα την Κομοτηνή
2. Κεντρικής Μακεδονίας, με έδρα τη Θεσσαλονίκη
3. Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα την Κοζάνη
4. Ηπείρου, με έδρα τα Ιωάννινα
5. Θεσσαλίας, με έδρα τη Λάρισα
6. Ιονίων Νήσων, με έδρα την Κέρκυρα
7. Δυτικής Ελλάδας, με έδρα την Πάτρα
8. Στερεάς Ελλάδας, με έδρα τη Λαμία
9. Αττικής, με έδρα την Αθήνα
10. Πελοποννήσου, με έδρα την Τρίπολη
11. Βορείου Αιγαίου, με έδρα την Μυτιλήνη
12. Νοτίου Αιγαίου, με έδρα την Ερμούπολη
13. Κρήτης, με έδρα το Ηράκλειο

Η ενίσχυση της περιφέρειας και της τοπικής αυτοδιοίκησης οδηγεί στην αποτελεσματική λειτουργία της κεντρικής διοίκησης, η οποία οφείλει να έχει ρόλο επιτελικό. Με την ενίσχυση της περιφέρειας η κρατική διοίκηση απαλλάσσεται από διαχειριστικές λειτουργίες που την καθιστούν αναποτελεσματική και ταυτόχρονα συμβάλει στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της περιοχής.

Η περιφέρεια με την εδαφική έννοια, διευκολύνει την οριζόντια λειτουργία της διοικητικής περιφέρειας με άξονα τις ανάγκες και τα χαρακτηριστικά της γεωγραφικής περιοχής. Με βάση τον εθνικό σχεδιασμό, η διοικητική αυτή μονάδα αναλαμβάνει το σχεδιασμό, το συντονισμό, τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των πολιτικών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιοχής της. (Σιούτη, 2001, σελ.53).

Περιφερειακά όργανα και αρμοδιότητες

Τα όργανα που διοικούν τη Περιφέρεια στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο είναι ο **Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας (ΓΓΠ)** και το **Περιφερειακό Συμβούλιο (ΠΣ)**. Ο ΓΓΠ κατέχει θέση μετακλητού υπαλλήλου και έχει πολιτικό και διοικητικό ρόλο ταυτόχρονα. Ο πολιτικός του ρόλος είναι η εκπροσώπηση της κυβέρνησης στην περιοχή αρμοδιότητάς του και η άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής. Από την άλλη πλευρά ο διοικητικός του ρόλος συμπεριλαμβάνει το συντονισμό και έλεγχο των υπηρεσιών της περιφέρειας, καθώς ο ΓΓΠ αποτελεί προϊστάμενη αρχή των υπηρεσιών που υπάγονται στην περιφέρεια.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελεί το δεύτερο όργανο της Περιφέρειας, και έχει συμβουλευτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες, σχετικές με τον δημοκρατικό προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης καθώς και για άλλα θέματα που του ανατίθενται από το νόμο. Η σύνθεση του είναι η εξής:

- ΓΓΠ ως πρόεδρος
- Νομάρχες και Πρόεδροι των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων της Περιφέρειας
- Ένας εκπρόσωπος της κάθε Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων
- Ένας εκπρόσωπος από κάθε κοινωνικό φορέα⁶.(Σιούτη, 2001, σελ.54).

Αρμοδιότητες

⁶ Επιμελητήρια των παραγωγικών τάξεων, Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδας, ΑΔΕΔΥ, ΓΣΕΕ και ΠΑΣΕΓΕΣ.

Ο νόμος 2503/1997 «Διοίκηση, Οργάνωση, Στελέχωση της Περιφέρειας, Ρύθμιση Θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» δίνει στην Περιφέρεια χαρακτήρα ενιαίας αποκεντρωμένης μονάδας διοίκησης του Κράτους. Η Περιφέρεια συμβάλει στον εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό, προγραμματίζει και εφαρμόζει πολιτικές για την οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξή της. Οι αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της εκτείνονται στη συνολική χωρική της έκταση και κατανέμονται στους παρακάτω τομείς :

- **Δημόσια Έργα- Μεταφορές:** Η Περιφέρεια είναι υπεύθυνη για τον προγραμματισμό και τη μελέτη περιφερειακής πολιτικής κατασκευής έργων, την εκπόνηση και έγκριση σχετικών μελετών, την εκτέλεση δειγματοληψιών
- **Υγεία- πρόνοια:** Συντονίζει τη λειτουργία του περιφερειακού συστήματος υγείας και των φορέων πρόνοιας της περιφέρειας, αξιολογεί τη λειτουργία τους, μελετά και προτείνει ρυθμίσεις για την αποδοτικότερη παροχή υπηρεσιών πρόνοιας.
- **Περιβάλλον-Χωροταξία:** Σε αυτό τον τομέα υπάρχει μεγάλος κατακερματισμός αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα της Ελληνικής Διοίκησης, καθώς σημαντικές αρμοδιότητες ασκούνται από κεντρικές και αποκεντρωμένες δομές καθώς και από τους ΟΤΑ. Η Περιφέρεια είναι αρμόδια για τον προγραμματισμό και εφαρμογή της περιβαλλοντικής, χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής, στο πλαίσιο των αρχών και εθνικών κατευθύνσεων για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Αρμόδια είναι η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, η οποία περιλαμβάνει τα τμήματα Περιβαλλοντικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού, καθώς και το Τμήμα Πολεοδομικού Σχεδιασμού και Εφαρμογών.
- **Πολιτική Προστασία:** Η Περιφέρεια είναι αρμόδια για το Γενικό Σχέδιο Πολιτικής Προστασίας «ΞΕΝΟΚΡΑΤΗΣ». Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ειδικότερα έχει αρμοδιότητες συντονισμού, επίβλεψης και οργάνωσης της πολιτικής προστασίας.
- **Ανάπτυξη:** Από την πρώτη εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων και Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, η Περιφέρεια αποτελεί το βασικό επίπεδο διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Η Περιφέρεια είναι αρμόδια να εξειδικεύσει την κρατική πολιτική στο επίπεδο της Περιφέρειας, να υλοποιήσει Διαδικασίες Δημοκρατικού Προγραμματισμού, για τα ετήσια και

μεσοχρόνια προγράμματα Περιφερειακής Ανάπτυξης, καθώς και για τα αναπτυξιακά κίνητρα και την προώθηση νέων θεσμών. Επιπλέον, ασκεί αρμοδιότητες που σχετίζονται με το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και με θέματα επενδυτικής πολιτικής (Σωτηρέλης και συν. Δεκέμβριος 2009).

Οικονομικά της Περιφέρειας

Η Περιφέρεια, χρηματοδοτείται από τον Γενικό Κρατικό Προϋπολογισμό. Οι δαπάνες λειτουργίας εγγράφονται σε ξεχωριστό τμήμα κατά Περιφέρεια, νομό ή νομαρχία και ειδικό φορέα δραστηριότητας. Επιπλέον εκδίδονται Συλλογικές Αποφάσεις Έργου (ΣΑΕΠ) από το Υπουργείο Οικονομίας για κάθε Περιφέρεια οι οποίες ενσωματώνονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Με αυτό τον τρόπο, κατοχυρώνεται και η δημοσιονομική αυτοτέλεια της Περιφέρειας, με την ύπαρξη δικού της προϋπολογισμού, παράλληλα με την διοικητική της αυτοτέλεια. (Πετράκος, και Ψυχάρης, 2004, σελ. 260)

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Με το Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνεται η ενσωμάτωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) στη δημοκρατική πολιτεία. Με το άρθρο 102 «η Διοίκηση των Τοπικών Υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο».

Με το άρθρο αυτό από τη μια πλευρά εισάγονται δημοκρατικές διαδικασίες για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο και από την άλλη ορίζεται η αυτοδιοίκηση ως κομμάτι της εκτελεστικής λειτουργίας, εφόσον η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ. «Η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να χαρακτηριστεί ως συνάρτηση τοπικής πολιτικής και τοπικής διοίκησης» (Χλέπας, 2001, σελ. 65).

Με τον τρόπο αυτό κατοχυρώνεται η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα και περιορίζονται οι αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης. Προωθούνται νέοι μηχανισμοί ελέγχου μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων, κυβερνώντων και μη, οι οποίες θα αναλάβουν τη διαχείριση της τοπικής εξουσίας.

Η εμφάνιση των ΟΤΑ Α βαθμού δεν ήταν νέο φαινόμενο για το ελληνικό κράτος. Από τις αρχές της δημιουργίας του υπάρχουν οργανωτικές μονάδες, οι οποίες ασχολούνται με τις τοπικές υποθέσεις. Η ιστορία και οι παραδόσεις του ίδιου του έθνους, μέσα από τις ήδη διαμορφωμένες δομές επί τουρκοκρατίας, έχουν προετοιμάσει τις τοπικές κοινωνίες για έναν τέτοιο τρόπο διοίκησης. Η αναδιάρθρωση των υπαρχουσών δομών ήταν αναγκαία στις απαρχές του ελληνικού κράτους. Η βαυαρική αντιβασιλεία είναι εκείνη που επέβαλλε το Δήμο, ως ενιαίο τύπο για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Οι σχετικά λίγοι δήμοι έφεραν το βάρος για την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων, ενώ υιοθετήθηκε ένα «δημαρχοκεντρικό» σύστημα, με αυξημένες δυνάμεις στους λειτουργούς αυτούς.

Στις αρχές του εικοστού αιώνα, επιχειρήθηκε η εξυγίανση του κοινοβουλευτικού συστήματος με την καθιέρωση ενός δυαδικού μοντέλου λειτουργίας, των Δήμων (για πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων) και

Κοινοτήτων. Η περίοδος έντονης αστυφιλίας που ακολούθησε, ανέδειξε τις προβληματικές εκφάνσεις του συστήματος αυτού. Παράλληλα προωθήθηκε η εθελοντική συνένωση κοινοτήτων, ενώ δημιουργήθηκαν και σύνδεσμοι. Τα αποτελέσματα ωστόσο δεν ήταν ευνοϊκά και γι αυτό το λόγο η τοπική αυτοδιοίκηση οδηγήθηκε σε κατακερματισμό και λειτουργική ανεπάρκεια. Η ανάγκη για μεταρρύθμιση έγινε ορατή.

Οι τάσεις στον ευρωπαϊκό χώρο για την τοπική αυτοδιοίκηση από το 1950, ευνοούσαν τις συνενώσεις, το οποίο επηρέασε θετικά την ελληνική μεταρρύθμιση. (Γεωργούλης, 1997, σελ. 54). Η ανάγκη εκσυγχρονισμού των δομών της αυτοδιοίκησης και η δημιουργία μιας ισχυρής πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, ικανή να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της εποχής, αποτελούσε το κεντρικό νόημα της μεταρρύθμισης στην Ελλάδα.

Με την υιοθέτηση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», νόμος 2539/1997, αποφασίστηκε η αναγκαστική συνένωση πολλών Δήμων και η κατάργηση πολλών κοινοτήτων. Με τη μεταρρύθμιση αυτή, οι 433 Δήμοι και οι 5382 κοινότητες μειώθηκαν κατά 1/5, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν 1033 νέοι ΟΤΑ. Από αυτούς οι 900 ήταν δήμοι, ενώ διατηρήθηκαν μόνον 133 κοινότητες. (Χλέπας, 2001, σελ. 67-68).

Η πολιτική αυτή είχε ως βασικό σκοπό τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού και τοπικού πολιτικού συστήματος, την τήρηση της νομιμότητας, τη διαφάνεια και τον κοινωνικό έλεγχο στη διαχείριση της τοπικής εξουσίας. Επιπλέον, επιχειρήθηκε αναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, με στόχο την ενίσχυση του ρόλου τους. Τέλος, η οικονομική αυτοδυναμία και η διοικητική αυτοτέλεια σε συνδυασμό με την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας έδωσαν νέο όραμα στην λειτουργία της αυτοδιοίκησης (Γεωργούλης, 1997, σελ. 54-55).

Βέβαια ο στόχος του γενικότερου εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω του συντονισμού της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με αντίστοιχες προσπάθειες για το δεύτερο βαθμό ΟΤΑ, την περιφερειακή αλλά και την κεντρική κρατική διοίκηση. Μόνον έτσι θα δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο, που θα περιλαμβάνει τις καθορισμένες αρμοδιότητες κάθε διοικητικής βαθμίδας, τον ρόλο τους και τη σχέση τους με τον πολίτη. Θα μπορεί έτσι να επιτευχθεί συντονισμός στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, το οποίο θα οδηγήσει και στην εύρυθμη οικονομική λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και των ΟΤΑ, αλλά και στην εμπέδωση αισθήματος ασφάλειας του

δικαίου ανάμεσα στους πολίτες. (Κατσούλης και συν., 2001, σελ.55). Οι προσπάθειες για μεταρρύθμιση στο διοικητικό σύστημα της χώρας ήταν αποσπασματικές, με χαρακτηριστικά τους την έλλειψη πολιτικής βούλησης που οδήγησε στην καθυστέρηση της υιοθέτησης των μεταρρυθμίσεων.

Ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (νόμος 3463/2006)

Το 2006 έγινε η προσπάθεια κωδικοποίησης των νόμων και των ρυθμίσεων που αφορούν τους Δήμους και τις Κοινότητες. Το ενιαίο κείμενο, ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (νόμος 3463/2006), αποτελεί μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εξέλιξης του συστήματος αυτοδιοίκησης. Η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας είναι εμφανής σε πολλά άρθρα του κώδικα. Με το πρώτο άρθρο του Κώδικα, η τοπική αυτοδιοίκηση ορίζεται ως θεμελιώδης θεσμός του δημόσιου βίου των Ελλήνων και ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας.

Τα όργανα που διοικούν το Δήμο διακρίνονται σε άμεσα και έμμεσα, μονομελή και συλλογικά. Ο Δήμος διοικείται από το **Δημοτικό Συμβούλιο** που είναι το αποφασιστικό όργανο, τη **Δημαρχιακή Επιτροπή** και τον **Δήμαρχο** που αποτελούν τα εκτελεστικά όργανα του Δήμου. Αντιστοίχως η Κοινότητα διοικείται από το **Κοινοτικό Συμβούλιο** και τον **Πρόεδρο της Κοινότητας**. Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία που διεξάγεται κάθε τέσσερα έτη, ενώ έμμεσα όργανα είναι οι υπάλληλοι των ΟΤΑ. (άρθρα 86, 93, 104, 106, 110, ΚΔΚ).

Αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α' Βαθμού

Με το άρθρο 75 του ΚΔΚ κατηγοριοποιούνται οι αρμοδιότητες των Δήμων και των Κοινοτήτων. Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Στόχο έχουν την προστασία, ανάπτυξη και συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. (άρθρο 75, παρ. 1, ΚΔΚ)⁷

Οι τομείς δράσης των Δήμων και των κοινοτήτων είναι επτά:

α) Ανάπτυξη,

⁷ Στους Δήμους έχουν ανατεθεί και κρατικές αρμοδιότητες, «δοτές» από την κεντρική διοίκηση, ώστε να μπορεί ο πολίτης να έχει πιο άμεση πρόσβαση προς τον κρατικό μηχανισμό.

- β) Περιβάλλον,
- γ) Ποιότητα ζωής και εύρυθμη λειτουργία των πόλεων,
- δ) Απασχόληση,
- ε) Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη,
- στ) Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού,
- ζ) Πολιτικής Προστασίας.

Ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης

Ισχύουσα νομοθεσία

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις συστήνονται με τους νόμους 2218/1994 και 2240/1994. Συνιστώνται ως δεύτερη βαθμίδα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι ΝΑ αποτελούν αυτοδιοικούμενα κατά τόπο Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. (άρθρο 1, ΠΔ 30/1996 «Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης») και έχουν σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους. Με το άρθρο 5 του ΠΔ 30/1996, συνιστώνται και οι *διευρυμένες ή ενιαίες ΝΑ*. Συγκεκριμένα ορίζονται τρεις ενιαίες ΝΑ:

- η ΝΑ Αθηνών-Πειραιώς με έδρα την Αθήνα,
- η ΝΑ Ροδόπης-Εβρου με έδρα την Κομοτηνή,
- η ΝΑ Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης με έδρα την Ξάνθη,

Τα όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Τα όργανα που αποτελούν τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση είναι ο **Νομάρχης**, ως εκτελεστικό της όργανο, η **Νομαρχιακή Επιτροπή** ως γνωμοδοτικό, εκτελεστικό όργανο και το **Νομαρχιακό Συμβούλιο** που κατέχει αποφασιστικές αρμοδιότητες. Τα όργανα αυτά εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και διανύουν τετραετή θητεία (άρθρο 16, ΠΔ 30/1996 και άρθρο 14-15 ΚΝΑ). Η ΝΑ διαθέτει και ένα γνωμοδοτικό όργανο την **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή** η οποία γνωμοδοτεί σε θέματα προγραμματισμού και ανάπτυξης και γενικότερα της αυτοδιοίκησης. Η σύνθεσή της είναι συνδυασμός όλων των οικονομικών, κοινωνικών και επιστημονικών φορέων της περιοχής⁸ (άρθρο 17, ΚΝΑ).

⁸ Αποτελείται από εκπροσώπους α) της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, β) των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, γ) των επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, των εργαζομένων στην ΝΑ.

Τα όργανα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων είναι ο Πρόεδρος (ο «Υπερνομάρχης»), ένα Συμβούλιο που αποτελείται από όλους τους συμβούλους των διαμερισμάτων και η τριμελής επιτροπή, που συγκροτείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τον Γραμματέα του συμβουλίου. (άρθρο 116, παρ. 3, ΚΝΑ). Για τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα των ενιαίων ΝΑ και τα αιρετά όργανα τους, έχουν ανάλογη εφαρμογή όλες οι διατάξεις που αφορούν τις άλλες ΝΑ.

Αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Ο νομοθέτης του 1994 όρισε ως προορισμό των ΝΑ την «οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους» (άρθρο 1, παρ. 3 ΚΝΑ). «Κατά γενικό κανόνα οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ αναλαμβάνουν τις σχετικές με τοπικές υποθέσεις ειδικές αποφασιστικές αρμοδιότητες των νομαρχών και νομαρχιακών υπηρεσιών, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία» (Χλέπας, 2001, σελ. 80). Σύμφωνα με το άρθρο 8 του *Κώδικα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων* (ΠΔ 30/1996), η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις ΝΑ. Στις Ν.Α. περιέχονται όλες οι αρμοδιότητες των Νομαρχών και των σχετικών υπηρεσιών⁹.

Ως κυριότερα πεδία αρμοδιοτήτων της ΝΑ μπορούν να χαρακτηριστούν τα εξής (Μπεσίλα-Βήκα, 2006, σελ. 910-915):

- Ανάπτυξη
- Διοίκηση των υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης
- Αστικοποίηση
- Υγεία και Πρόνοια
- Περιβάλλον (χώροι πρασίνου, δασοπροστασία)
- Κατασκευή σχολικών κτηρίων

⁹ Εξαιρέση από αυτές αποτελούν τα θέματα δημόσιας περιουσίας και οι εξής αρμοδιότητες:

α) Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης,
β) της εποπτείας των ΟΤΑ Α΄ βαθμού,
γ) της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας
δ) των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου του Υπουργείου Γεωργίας.
(άρθρο 8, ΚΝΑ).

Κρατική εποπτεία

Η τοπική αυτοδιοίκηση ελέγχεται, όπως και η κεντρική διοίκηση, από τα συστήματα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Τα διάφορα επίπεδα ελέγχου, ο δικαστικός, ο δημοσιονομικός αλλά και διάφοροι άλλοι θεσμοί (Συνήγορος του πολίτη, Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης) λειτουργούν και ως προς τους ΟΤΑ. Η κρατική εποπτεία ολοκληρώνει το σύστημα ελέγχου των ΟΤΑ αποσκοπώντας στη διασφάλιση της ενότητας της δημόσιας διοίκησης, στην περιφρούρηση της νομιμότητας και στην αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Η κρατική εποπτεία προς τους ΟΤΑ ασκείται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, για όλες τις πράξεις των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ (Δημοτικά Συμβούλια, Δημαρχιακές Επιτροπές, κ.α.).

Οικονομικά των ΟΤΑ

Οι ΟΤΑ έχουν δημοσιονομική και οικονομική αυτοτέλεια. Τα έσοδα των ΟΤΑ διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα. **Τακτικά έσοδα** είναι αυτά που προέρχονται από

α) φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές και
β) εκμετάλλευση κινητής και ακίνητης περιουσίας, θεσμοθετημένους πόρους και τακτικές επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Έκτακτα έσοδα θεωρούνται αυτά που προέρχονται από

- α) δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες, κληρονομίες,
- β) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων,
- γ) έκτακτες επιχορηγήσεις,
- δ) χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- ε) από κάθε άλλη πηγή.

Ιδιαίτερα σημαντικοί είναι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ. Α. Π.). Αποτελούν έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού, που απονέμονται εξ ολοκλήρου στους ΟΤΑ. Στον παρακάτω πίνακα φαίνεται η κατανομή των πόρων στους ΟΤΑ Α και Β.

Πίνακας 1: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΥΠΟΣ ΦΟΡΟΥ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΟΥ ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Α ΒΑΘΜΟΥ (ΔΗΜΟΙ-ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΟΥ ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Β (ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΕΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ)
Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)	20%	--
Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)	--	2%
Τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων	50%	15%
Φόρος μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων, αγροκτημάτων	--	10%
Τέλος ταξινόμησης επιβατικών αυτοκινήτων, φορτηγών και λεωφορείων που κυκλοφορούν για πρώτη φορά	--	4,5%
Τέλη διενέργειας τεχνικών ελέγχων οχημάτων	--	100%
Φόρος στην ακίνητη περιουσία	100%	--

Οι ΟΤΑ, όντας ΝΠΔΔ., διαθέτουν ιδιωτική και δημόσια περιουσία, καταρτίζουν προϋπολογισμό, απολογισμό και ισολογισμό. Επιπλέον, υφίστανται ιδιαίτερους περιορισμούς ως προς τις δαπάνες τους και τη διαχείριση τους και ορισμένοι συγκροτούν δική τους ταμειακή υπηρεσία. Κατά το άρθρο 98 του Συντάγματος, οι ΟΤΑ ελέγχονται δημοσιονομικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο (Χλέπας, 2001, σελ. 81).

Αποτίμηση του ισχύοντος συστήματος διοίκησης

Τον 21ο αιώνα η Ελλάδα αποτελεί ένα από τα πλέον συγκεντρωτικά κράτη στην Ευρώπη, παρά τις μεταρρυθμίσεις που έχει προσπαθήσει να εφαρμόσει.

Στη φάση της παγκοσμιοποίησης οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών φαινομένων, η διοίκηση του κράτους, παρά τις προσπάθειες της για εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό παραμένει εξαιρετικά αναχρονιστική, δυσκίνητη, και αναποτελεσματική. Τα κυριότερα της χαρακτηριστικά της είναι ο συγκεντρωτισμός και το πελατειακό σύστημα, αναλλοίωτα μέσα στο χρόνο, παρόλο που τα πολιτεύματα αλλάζουν από καιρό εις καιρόν. Το ένα φαινόμενο ενισχύει και τροφοδοτεί το άλλο, το πελατειακό σύστημα εξυπηρετεί τον κρατικό συγκεντρωτισμό κι αυτός συντηρεί τις πελατειακές σχέσεις, με την παρεμβολή των οργανωμένων κομμάτων.

Το θεσμικό μονοπώλιο του συγκεντρωτισμού και η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας δε συνοδεύτηκαν από αποτελεσματικότητα. Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα έχουν ενισχυθεί, με αποτέλεσμα τα δύο τρίτα του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων να λαμβάνουν χώρα στο υπερμέγεθες κέντρο, ενώ τα άκρα να ατονούν. Η αποκέντρωση, παρόλο που έχει θεσπιστεί από το Σύνταγμα, δεν εφαρμόζεται ουσιαστικά (Μακροδημήτρης και Λιβεράκος, 1999, σελ. 5).

Η βασική διαίρεση μιας χώρας είναι η διοικητική διαίρεση, καθώς πάνω σε αυτήν στηρίζονται όλες οι διαμορφώσεις των θεσμών του κράτους. Εάν η διαίρεση αυτή δεν είναι κατάλληλη και πρόσφορη για την οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό, τότε μπορεί από μοχλό ανάπτυξης να μετατραπεί σε μέσο καθυστέρησης και οπισθοδρόμησης. Για το λόγο αυτό είναι πολύ σημαντικό οι μεταρρυθμίσεις που γίνονται στη δημόσια διοίκηση, να είναι προϊόν μελέτης, έρευνας και φυσικά σύμφωνης απόφασης των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων.

Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης επηρεάζει και την ποιότητα της λειτουργίας της δημοκρατίας. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των τελευταίων δεκαετιών προσανατολίστηκαν στον «εκδημοκρατισμό» και στην αναβάθμιση των ΟΤΑ, ενώ τα αιτήματα κινούνται γύρω από τον «διοικητικό εκσυγχρονισμό» και τη «διοικητική αποτελεσματικότητα». Οι αιτίες της παθογένειας του ελληνικού

συστήματος είναι πολλές και διαφορετικές. Πέρα από το συγκεντρωτισμό και το πελατειοκεντρικό σύστημα, η απουσία σαφούς αποτύπωσης της λειτουργίας του καθενός από τα επίπεδα διοίκησης αλλά και η αβεβαιότητα στην κατανομή των αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους, της περιφερειακής αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης αποτελούν εστίες παθογένειας. (Μακρυδημήτρης και Λιβεράκος, 1999, σελ. 5-9).

Βρισκόμαστε σε μια πολιτική και οικονομική συγκυρία, όπου οι μεταρρυθμίσεις είναι αναγκαίες σε όλα τα επίπεδα του κράτους. Η κρίση ταυτότητας στο ελληνικό σύστημα διοίκησης, στο κοινοβουλευτικό μας σύστημα αλλά και στην ίδια την κοινωνία ταλανίζουν το ελληνικό κράτος. Η συμμετοχή μας στην ΕΕ, καθώς και σε όργανα όπως η Επιτροπή των Περιφερειών, ανέδειξε τις ελλείψεις μας όσον αφορά την περιφερειακή οργάνωση του κράτους και την αυτοδιοίκηση. Η χαμηλή ταχύτητα στην απορρόφηση κονδυλίων από τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης ανέδειξαν την αναποτελεσματικότητα της διοίκησης. Η έλλειψη πόρων και τεχνογνωσίας στους ΟΤΑ, καταστούν την τοπική αυτοδιοίκηση προβληματική και την απομακρύνουν από το στόχο της κοινωνικής, πολιτιστικής και οικονομικής ανάπτυξης. Η αλλαγή στον τρόπο που αντιλαμβανόμαστε τη διοίκηση και το ρόλο του πολίτη σε αυτή είναι επιβεβλημένη. Οφείλουμε να κοιτάμε με οπτική γωνία από κάτω προς τα πάνω, από την περιφέρεια προς το κέντρο και όχι αντίστροφα.

NΟΜΟΣΧΕΔΙΟ «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Σύμφωνα με το νέο νομοσχέδιο για την αυτοδιοίκηση «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»¹⁰, προωθείται ένα νέο μοντέλο διοίκησης του Κράτους. Οι υπάρχουσες δομές καταργούνται και δημιουργούνται νέες με νέα δυναμική. Μετά από χρόνια καθυστέρησης στη λήψη της απόφασης για μεταρρύθμιση, δίνεται η δυνατότητα να λειτουργήσει ένα νέο αναπτυξιακό μοντέλο στην τοπική αυτοδιοίκηση που αποσκοπεί παράλληλα στην καταπολέμηση των παθογενειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, όπως το πελατειακό κράτος, την αναξιοκρατία, τη διαφθορά και την αδιαφάνεια

Το νέο νομοσχέδιο χαρακτηρίζεται από την κατάργηση των πολλών βαθμίδων διοίκησης, και την υιοθέτηση της περιφέρειας ως δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο πρώτος βαθμός είναι οι Δήμοι ενώ ο θεσμός της νομαρχίας καταργείται και την θέση του παίρνει η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση. Παράλληλα, στη θέση των κρατικών περιφερειών, συστήνονται αποκεντρωμένες μονάδες του κρατικού μηχανισμού, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Ο νέος αυτοδιοικητικός χάρτης της Ελλάδας θα αποτελείται από 325 δήμους, δεκατρείς (13) αιρετές περιφερειακές αυτοδιοικήσεις και επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές - εκπλήξεις που επιφέρει ο «Καλλικράτης» είναι η μετατροπή της θητείας του δημάρχου και του περιφερειάρχη από τετραετή σε πενταετή. Στόχος αυτής της θεσμικής παρέμβασης είναι να συμπίπτει ο χρόνος των αυτοδιοικητικών εκλογών με τις ευρωεκλογές για λόγους μείωσης της προεκλογικής δαπάνης. (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, σελ. 24-25).

Τα κριτήρια των συνενώσεων των δήμων είναι κατ' αρχάς πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά και χωροταξικά (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, σελ. 24-25). Το κατώτατο πληθυσμιακό όριο των νέων δήμων είναι 10.000 κάτοικοι, με εξαίρεση τις μητροπολιτικές περιφέρειες (Αττική και Θεσσαλονίκη) (Καρανάτση, Καθημερινή 29/04/2010).

¹⁰ Το νέο νομοσχέδιο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» κατατέθηκε από την Κυβέρνηση στο Ελληνικό Κοινοβούλιο για να ψηφιστεί την Παρασκευή 20 Μαΐου 2010. Η διαδικασία βρίσκεται σε εξέλιξη. Η μεταρρύθμιση «Πρόγραμμα Καλλικράτης» αλλάζει εξ ολοκλήρου την αρχιτεκτονική δομή του κράτους και φιλοδοξεί να εξοικονομήσει εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ ετησίως. Η προτεινόμενη δομή είναι 325 Δήμοι, 13 Περιφέρειες και επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Όπως προαναφέρθηκε με τον Καλλικράτη, συνιστώνται ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Κατά τη συγγραφή του παρόντος πονήματος, το εν λόγω σχέδιο νόμου βρίσκεται στην τελική προπαρασκευαστική διαδικασία και δεν έχουν ακόμη οριστικοποιηθεί οι αποκεντρωμένες μονάδες γεωγραφικά¹¹ (Σύσταση Δήμων, Περιφερειών και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, 2010, σελ. 34).

Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση προβλέπεται να προϊσταται Γενικός Γραμματέας. Για τα θέματα που αναφέρονται στην υπηρεσιακή του κατάσταση και τα καθήκοντά του εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις του ν.2503/1997.

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΟΤΑ Α ΒΑΘΜΟΥ

Δήμοι

Οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και αποτελούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εδαφική περιφέρεια του κάθε δήμου που συνιστάται με το νομοσχέδιο «Καλλικράτης», αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) από τους οποίους συγκροτείται. Οι εδαφικές αυτές περιφέρειες αποτελούν τις δημοτικές ενότητες του νέου δήμου και φέρουν το όνομα του πρώην δήμου ή της κοινότητας¹² (Προσχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 1-2).

¹¹ Οι προτεινόμενες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι οι παρακάτω:

1. Αττικής, με έδρα την Αθήνα,
2. Μακεδονίας-Θράκης, με έδρα τη Θεσσαλονίκη,
3. Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα τα Ιωάννινα,,
4. Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας, με έδρα τη Λάρισα,
5. Πελοποννήσου-Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με έδρα την Πάτρα,
6. Αιγαίου, με έδρα τον Πειραιά,
7. Κρήτης, με έδρα το Ηράκλειο,

¹² Για παράδειγμα, Δήμος Θεσσαλονίκης, Ενότητα Καλαμαριάς (πρώην Δήμος Καλαμαριάς). Γενικότερα το χωροταξικό των νέων Δήμων έχει απασχολήσει πολύ τις τοπικές κοινωνίες, τους αιρετούς και τους βουλευτές στη συζήτηση κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου. Σε πολλές περιπτώσεις δημιουργούνται Δήμοι πολύ μεγάλοι, οι οποίοι δεν είναι αποδεκτοί από την τοπική κοινωνία η οποία θέλει να διατηρήσει τα κοινωνικά, ιστορικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά της (παράδειγμα Δήμου Δραπετσώνας και Δήμου Κερατσινίου, στον Νομό Πειραιά, οι οποίοι ενώνονται πλέον σε ένα Δήμο προκαλώντας αντιδράσεις).

ΟΤΑ Β ΒΑΘΜΟΥ

Περιφέρειες

Οι περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και αποτελούν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων. (Προσχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 3-4).

Περιφερειακές αρχές

Τα όργανα των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων (ΟΤΑ Β Βαθμού)

Για το σκοπό της παρούσης εργασίας είναι χρήσιμο να αναλυθούν εν περιλήψει ο θεσμός των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων (ΟΤΑ Β βαθμού) και οι μητροπολιτικές περιφέρειες.

Τα όργανα του Β' βαθμού αυτοδιοίκησης είναι τα εξής:

- A) ο Περιφερειάρχης,**
- B) οι Αντιπεριφερειάρχες¹³,**
- Γ) το Περιφερειακό συμβούλιο¹⁴,**
- Δ) η Οικονομική επιτροπή και**
- Ε) η Εκτελεστική επιτροπή.**

Αρμοδιότητες του Περιφερειάρχη

Αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του θεσμού αυτού και είναι υπεύθυνος για την προώθηση των τοπικών περιφερειακών συμφερόντων με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας.

Στον περιφερειάρχη έχουν ανατεθεί ποικίλες εκτελεστικές αρμοδιότητες ενώ παράλληλα προΐσταται όλων των υπηρεσιών της περιφέρειας, εκπροσωπεί την

¹³ Σε κάθε περιφέρεια τον περιφερειάρχη επικουρούν αντιπεριφερειάρχες που εκλέγονται άμεσα κατ' αντιστοιχία προς τον αριθμό των περιφερειακών ενοτήτων και οι οποίοι δεν καταλαμβάνουν θέση περιφερειακού συμβούλου. Ειδικότερα, στις περιφέρειες Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου οι ανωτέρω αντιπεριφερειάρχες εκλέγονται ανά ένας σε κάθε νομό.

¹⁴ Το περιφερειακό συμβούλιο μπορεί να αποτελείται από σαράντα ένα μέλη σε περιφέρειες με πληθυσμό έως 300.000 κατοίκους έως εβδομήντα ένα μέλη σε περιφέρειες άνω των 800.000 κατοίκων. Εξαιρούνται το περιφερειακό συμβούλιο της περιφέρειας Αττικής αποτελείται από εκατόν ένα (101) μέλη και το περιφερειακό συμβούλιο Νοτίου Αιγαίου αποτελείται από πενήντα ένα (51) μέλη.

περιφέρεια δικαστικώς και εξωδίκως, αποφασίζει για τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού και για την είσπραξη εσόδων.

Τον περιφερειάρχη επικουρούν οι άμεσα εκλεγμένοι αντιπεριφερειάρχες και τρεις επιπλέον αντιπεριφερειάρχες, οι οποίοι ασκούν αρμοδιότητες ανά τομέα περιφερειακής πολιτικής και ορίζονται με απόφαση του περιφερειάρχη. Ο περιφερειάρχης αναθέτει στο σύνολο των αντιπεριφερειάρχων την καθ' ύλην άσκηση αρμοδιοτήτων.¹⁵ Η θητεία των αντιπεριφερειάρχων ακολουθεί τη θητεία των περιφερειακών αρχών. (Προσχέδιο νόμου, άρθρο 159).

Αρμοδιότητες του Περιφερειακού Συμβουλίου

Το περιφερειακό συμβούλιο αποτελεί το αποφασιστικό όργανο της περιφέρειας και έχει συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Αποτελεί πολύ σημαντικό μέρος της αναπτυξιακής διαδικασίας κάθε περιφέρειας καθώς εγκρίνει και παρακολουθεί το επιχειρησιακό της πρόγραμμα και όλα τα αναπτυξιακά προγράμματα για την περιοχή. Επιπλέον, εγκρίνει τον προϋπολογισμό και απολογισμό της περιφέρειας, αποφασίζει για τη επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, για απαλλοτρίωση ακινήτων, για τη σύναψη δανείων, για την πλήρωση κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της περιφέρειας (Προσχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 163)¹⁶.

Εκτελεστική Επιτροπή

Η επιτροπή είναι συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο που παρακολουθεί την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής σε όλους τους τομείς αρμοδιότητας της περιφέρειας.¹⁷ Επιπλέον είναι αρμόδια για την εφαρμογή και παρακολούθηση του προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης. Ο ρόλος της, είναι κυρίως ο συντονισμός της εκτελεστικής λειτουργίας της περιφέρειας και ειδικότερα της υλοποίησης του προγράμματος της περιφερειακής αρχής¹⁸. Η άμεση εκλογή των

¹⁵ Ο Περιφερειάρχης με απόφαση του ορίζει τους Αντιπεριφερειάρχες που δεν εκλέγονται άμεσα και αναθέτει σε όλους τους την άσκηση τομέων αρμοδιοτήτων της περιφέρειας και μπορεί να τους μεταβιβάζει αρμοδιότητες του. (άρθρο 160, νόμου «Καλλικράτης»).

¹⁶ Το Περιφερειακό Συμβούλιο μπορεί να συστήνει επιτροπές οι οποίες είναι αρμόδιες για συγκεκριμένους τομείς περιφερειακής πολιτικής ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες της οικείας Περιφέρειας, οι οποίες δεν μπορούν να ξεπερνούν τις δύο στον αριθμό. (άρθρο 164, νόμου «Καλλικράτης»).

¹⁷ Αποτελείται από τον Περιφερειάρχη ως Πρόεδρο και τους Αντιπεριφερειάρχες. Στην επιτροπή συμμετέχει υποχρεωτικά ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοικήσεως χωρίς να του δίνεται δικαίωμα ψήφου και η σύνθεση της μπορεί να διευρυνθεί με τη συμμετοχή ανώτερων στελεχών των οργανικών μονάδων της περιφέρειας, μετά από πρόσκληση των μελών της Επιτροπής.

¹⁸ Συγκεκριμένα, η Εκτελεστική Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας, το οποίο εισηγείται και στο Περιφερειακό Συμβούλιο, καταρτίζει και

αντιπεριφερειάρχων ενισχύει τη νομιμοποίηση της εκτελεστικής επιτροπής, στην οποία συμμετέχουν από κοινού με τον περιφερειάρχη και τους ορισμένους από αυτόν αντιπεριφερειάρχες, χωρίς όμως να μειώνει τη θεσμική δυναμική του περιφερειάρχη, ο οποίος διευθύνει την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής και καθορίζει το περιεχόμενο της αρμοδιότητας των αντιπεριφερειάρχων (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, σελ. 101-102). Επιπλέον, μια πολύ σημαντική αρμοδιότητα που της έχει δοθεί είναι η εισήγηση του σχεδίου οδηγού του πολίτη καθώς και η κατάρτιση του κανονισμού πληροφόρησης των πολιτών και του κανονισμού διαβούλευσης. Τέλος παρακολουθεί, αξιολογεί και συντονίζει την δράση των νομικών προσώπων που ανήκουν στην εποπτεία της περιφέρειας και εισηγείται τα σχέδια αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών και φυσικών καταστροφών (Προσχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 174).

Οικονομική Επιτροπή

Η Οικονομική Επιτροπή αποτελεί το όργανο που ασκεί τον οικονομικό έλεγχο και παρακολουθεί την υλοποίηση του προϋπολογισμού της περιφέρειας. Στην Οικονομική Επιτροπή εκλέγονται μέλη του περιφερειακού συμβουλίου με τη συμμετοχή των συμβούλων της μειοψηφίας¹⁹ (Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 102). Η οικονομική επιτροπή αποτελείται από τον αρμόδιο Αντιπεριφερειάρχη ως Πρόεδρό της και από έξι έως δέκα μέλη²⁰. Λόγω της ιδιαιτερότητας των θεμάτων που διαχειρίζεται η επιτροπή, προβλέπεται η δυνατότητα στο Περιφερειακό Συμβούλιο, επί θεμάτων ιδιαίτερα σοβαρών, με ειδική αιτιολογία, και με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του να αποφασίζει ότι θα ασκήσει εκείνο τις αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής. Το ίδιο μπορεί να συμβεί και από την πλευρά της Οικονομικής Επιτροπής, να παραπέμψει ένα σοβαρό ζήτημα στο Περιφερειακό

εισηγείται τα τομεακά προγράμματα, συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών της περιφέρειας στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού, συντάσσει το προσχέδιο του προϋπολογισμού προς την οικονομική επιτροπή. Όσον αφορά τις υπηρεσίες έχει την ευθύνη αξιολόγησης τους και γενικότερο τον συντονισμό τους.

¹⁹ Η επιτροπή είναι αρμόδια για την κατάρτιση του προϋπολογισμού, του απολογισμού και της υποβολής σχετικής έκθεσης στο περιφερειακό συμβούλιο. Είναι αρμόδια για τις δημοπρασίες, τους διαγωνισμούς και τη μελέτη για τη σύναψη δανείων. Επιπλέον είναι αρμόδια για την άσκηση όλων των ένδικων βοηθημάτων και ένδικων μέσων, καθώς και την παραίτηση από αυτά, την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές και άλλες σχετικές αρμοδιότητες.

²⁰ Τα μέλη ορίζονται ανάλογα με τον πληθυσμό της περιφέρειας, τα οποία εκλέγονται από το περιφερειακό συμβούλιο. Η διάρκεια της θητείας της οικονομικής επιτροπής είναι δυόμιση έτη. Το περιφερειακό συμβούλιο εκλέγει τα μέλη σε μυστική ψηφοφορία ενώ από τη διαδικασία εξαιρείται ο πρόεδρος του περιφερειακού συμβουλίου.

Συμβούλιο με απόφαση της (Προσχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 175).

Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης

Ένα νέο γνωμοδοτικό όργανο συστήνεται σε κάθε περιφέρεια το οποίο ακολουθεί τη θητεία των περιφερειακών αρχών. Η περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης αποτελείται από

- τους δημάρχους της περιφέρειας, καθώς και
- τους εκπροσώπους:

α) οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων

β) επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, συλλόγων και φορέων

γ) συνεταιριστικών οργανώσεων

δ) Αποκεντρωμένης Διοίκησης στην οποία υπάγεται η περιφέρεια

ε) κρατικών υπηρεσιών που έχουν την έδρα τους στην περιφέρεια

στ) οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην περιφέρεια και

ζ) πολίτες.

Ο συνολικός αριθμός των μελών της περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου, είναι 35 έως 60 μέλη και συστήνεται με απόφαση του περιφερειάρχη. Σε ποσοστό 1/3 του συνολικού αριθμού των μελών ορίζονται ως μέλη μετά από κλήρωση και δημότες εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους.²¹ Η αποστολή του οργάνου αυτού είναι η σύνθεση των επιμέρους απόψεων και συμφερόντων, προκειμένου να συγκροτηθεί μια ενιαία, ευρέως αποδεκτή και ρεαλιστική αναπτυξιακή πολιτική για την περιφέρεια, με την ευρύτερη δυνατή συμμετοχή όλων των παραγόντων της περιφερειακής ανάπτυξης (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, σελ. 103).

Η περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης έχει τρεις αρμοδιότητες:

α) *Εισηγείται στο περιφερειακό συμβούλιο σχετικά με τις βασικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της περιφέρειας.*

β) *Γνωμοδοτεί ως προς θέματα γενικότερου περιφερειακού ενδιαφέροντος, που παραπέμπονται σε αυτή από το περιφερειακό συμβούλιο ή τον περιφερειάρχη.*

²¹ Στην περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης προεδρεύει Περιφερειάρχης ή ο Αντιπεριφερειάρχης που ορίζει ο περιφερειάρχης με απόφασή του. Στις συνεδριάσεις της περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης προσκαλούνται και συμμετέχουν και οι εκπρόσωποι των πολιτικών κομμάτων που εκπροσωπούνται στην Βουλή, καθώς και οι επικεφαλές των περιφερειακών παρατάξεων που εκπροσωπούνται στο περιφερειακό συμβούλιο.

γ) *Μελετά τα προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες της περιφέρειας και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της περιοχής.*

Η διατύπωση γνώμης από την περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης δεν αποκλείει την παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες, μέσω διαδικτύου. Οι προτάσεις της ηλεκτρονικής διαβούλευσης συγκεντρώνονται και συστηματοποιούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες της περιφέρειας και παρουσιάζονται από τον πρόεδρο της περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης κατά την αντίστοιχη συνεδρίασή της.

Η περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης συνεδριάζει δημόσια τουλάχιστον μια φορά ανά τρίμηνο και διατυπώνει τη γνώμη της για τα θέματα που εισάγονται προς συζήτηση. Η περιφερειακή επιτροπή διαβούλευσης διατυπώνει τη γνώμη της μετά από συζήτηση στην οποία αναγράφονται όλες οι γνώμες των μελών της. Το νέο αυτό όργανο, ενισχύεται η συνεργασία και ο συντονισμός διαφόρων επιπέδων, προωθείται ο εποικοδομητικός διάλογος και η ανταλλαγή επιχειρημάτων και γίνεται πράξη η διαβούλευση σε περιφερειακό επίπεδο η οποία θα συμβάλει στην ανάπτυξη της περιφέρειας.

Αρμοδιότητες των περιφερειών

Οι αρμοδιότητες που είχαν, κατά το παρελθόν, απονεμηθεί στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ήταν, σε μεγάλο βαθμό, γραφειοκρατικού και διεκπεραιωτικού χαρακτήρα, που δυσχέραναν την αποτελεσματικότητα του θεσμού. Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δημιουργεί ευρύτερες ενότητες, επιδιώκει αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, ευελιξία και αποτελεσματικότητα. Για να επιτευχθεί αυτό θα πρέπει να προσδιοριστούν ακριβώς οι αρμοδιότητες κάθε βαθμίδας αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, διότι «όσο λιγότερα, καλύτερα οριοθετημένα, απλούστερα, και σαφέστερα είναι τα σχετικά όργανα και οι θεσμοί, τόσο πλουσιότερες, σαφέστερες και καλύτερα κατανεμημένες είναι οι αρμοδιότητες τους, όσο και τα πεδία αυτοτελούς δράσης και λειτουργίας τους» (Μακρυδημήτρης και Λιβεράκος, 1999, σελ. 48).

Με τις εισαγόμενες ρυθμίσεις, οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν τις υπηρεσίες και αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που καταργούνται, εκτός από εκείνες οι οποίες μεταφέρονται στους Δήμους, όπως επίσης και αρμοδιότητες, που ασκούνται, σήμερα, από την Κρατική Περιφέρεια. Από την ευρεία αποκέντρωση

αρμοδιοτήτων που επιχειρείται εξαιρούνται οι αρμοδιότητες που πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους, χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής, σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας, δασικής και μεταναστευτικής πολιτικής. (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, σελ. 105). Οι ενέργειές τους κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους θα πρέπει να στηρίζονται σε **πέντε βασικούς άξονες** (Προσχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης, άρθρο 186):

- α) Στις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές που σχετίζονται με την αρμοδιότητα τους,*
- β) στη συνεργασία και το συντονισμό με άλλες τοπικές και δημόσιες αρχές ώστε να επιτυγχάνεται καλύτερο αποτέλεσμα,*
- γ) στην αποτελεσματική, επωφελή χρήση, ισόρροπη κατανομή των πόρων,,*
- δ) στη σωστή οργάνωση των υπηρεσιών με στόχο την ποιότητα, τη διαφάνεια, την ισονομία και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, και τέλος*
- ε) στη βιώσιμη ανάπτυξη και την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς.*

Οι **τομείς** στους οποίους δραστηριοποιούνται οι περιφέρειες είναι οι παρακάτω:

- A) Προγραμματισμού-Ανάπτυξης
- B) Γεωργίας– Κτηνοτροφίας
- Γ) Φυσικών Πόρων– Ενέργειας– Βιομηχανίας,
- Δ) Απασχόλησης– Εμπορίου– Τουρισμού
- E) Μεταφορών– Επικοινωνιών,
- ΣΤ) Έργων-Χωροταξίας- Περιβάλλοντος

Τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης

Τόσο στους δήμους όσο και στις περιφέρειες δημιουργείται ένα χρηματοδοτικό «μείγμα» που προσπαθεί να καλύψει τις ανάγκες τους μακροπρόθεσμα και παράλληλα να αντέξει στις διακυμάνσεις της οικονομικής συγκυρίας. Η κατανομή των πόρων²² φαίνεται στον επόμενο πίνακα:

Πίνακας 2: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
«ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

ΤΥΠΟΣ ΦΟΡΟΥ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΟΥ ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΟΥ ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ
Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.)	20	2,40
Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)	12	4
Φόρος στην ακίνητη περιουσία	50	--

Μία ακόμη καινοτομία που εισάγεται με το νομοσχέδιο είναι η δημιουργία ενός *τοπικού Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης* (Π.Σ.Α.). Οι δήμοι και οι περιφέρειες εισέρχονται σε μια διαδικασία εξυγίανσης. Το τοπικό Π.Σ.Α. περιλαμβάνει:

- α) το Πρόγραμμα Εξυγίανσης Ο.Τ.Α. με οικονομική δυσπραγία
- β) τη δημιουργία Λογαριασμού Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης
- γ) τη θέσπιση κανόνων και πλαισίου πιστοληπτικής πολιτικής των ΟΤΑ

²² Στο άρθρο 260 παρ.2 του νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης» προβλέπεται η διασφάλιση της οικονομικής επάρκειας των περιφερειών μέσω της αύξησης των ποσοστών των εσόδων των ΚΑΠ που προέρχονται από τον Φ.Ε.Φ.Ν.Π. και από τον Φ.Π.Α. Το ίδιο προβλέπεται και για τους Δήμους, με το άρθρο 259, παρ. 2. Η αύξηση αυτή καθορίζεται στην πρώτη περίπτωση, με Προεδρικό Διάταγμα, κατόπιν πρότασης των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών στην πρώτη περίπτωση, ενώ στη δεύτερη με Προεδρικό Διάταγμα, κατόπιν πρότασης των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών.

δ) την αποτελεσματικότερη και σύγχρονη οικονομική διαχείριση με αναβάθμιση του ρόλου του δημοτικού προϋπολογισμού και τη δημιουργία εργαλείων λήψης αποφάσεων²³

ε) τον έλεγχο και τη διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα²⁴ και τέλος

στ) τη δημιουργία του αναπτυξιακού προγράμματος Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΛΛ.Α.Δ.Α)²⁵ που θα υποστηρίξει το σχέδιο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, σελ. 138-139).

²³ Για παράδειγμα με τη χρήση βάσεων δεδομένων με έγκυρα και έγκαιρα στατιστικά στοιχεία

²⁴ διπλογραφικό με αναλυτική λογιστική και έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε όλους τους δήμους, περιφέρειες και τα Νομικά τους Πρόσωπα

²⁵ Το πρόγραμμα Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΛΛ.Α.Δ.Α)

Δημιουργείται για την υποστήριξη των νέων δήμων και των περιφερειών, την ενίσχυση της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων καθώς και την προώθηση της διαπεριφερειακής, διαβαθμηδικής και διαδημοτικής συνεργασίας.

ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

Με το άρθρο 210 του Νομοσχεδίου «Πρόγραμμα Καλλικράτης» εισάγεται το σύστημα μητροπολιτικής διοίκησης στην εγχώρια διοικητική διαίρεση. Το νέο για την ελληνική πραγματικότητα σύστημα μητροπολιτικής διοίκησης προτείνεται για τα δύο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας, την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη.

Τα ελληνικά μητροπολιτικά κέντρα μπορούν να κατηγοριοποιηθούν με δύο είδη κριτηρίων: αφενός με την πολεοδομική οργάνωση και την κοινωνική διαστρωμάτωση, και αφετέρου, με τη χωροταξική και οικονομική τους κατάσταση καθώς και τη θέση τους ανάμεσα στα διεθνή αστικά κέντρα. Με βάση αυτά τα χαρακτηριστικά, οι βασικές μητροπολιτικές συγκεντρώσεις της χώρας, η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη, υπάγονται στην κατηγορία των «μεσογειακών» μητροπόλεων (Γιαννακούρου, 2003, σελ. 64). Με βάση τα πληθυσμιακά τους μεγέθη, τα ευρύτερα γεωγραφικά και οικονομικά τους χαρακτηριστικά²⁶, οι δύο αυτές πόλεις αποτελούν μητροπόλεις μεσαίου μεγέθους και περιφερειακής εμβέλειας, των οποίων η επιβίωση στο παγκοσμιοποιημένο και ανταγωνιστικό περιβάλλον χρειάζεται εντατική προσπάθεια, προγραμματισμό και υλοποίηση επενδύσεων.

Οι στόχοι και προτεραιότητες για το μητροπολιτικό σχεδιασμό αυτών των δύο πόλεων είναι κυρίως η αντιμετώπιση των πολεοδομικών, περιβαλλοντικών και κυκλοφοριακών προβλημάτων, τα οποία μπορούν να σχεδιαστούν και να προγραμματιστούν καλύτερα σε επίπεδο μητροπολιτικής διοίκησης, λόγω της φύσης των αναγκών και προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι δύο πόλεις. Αναγκαίος είναι και ο στρατηγικός προσανατολισμός τους ως προς την υλοποίηση έργων, τα οποία θα ενισχύσουν τη θέση τους στον ευρωπαϊκό χώρο καθώς και στο βαλκανικό τους περίγυρο (Γιαννακούρου, 2003, σελ. 65-66).

Ο κατακερματισμός των τοπικών διοικητικών δομών σε μια πληθώρα ΟΤΑ, κρατικών υπηρεσιών και ειδικευμένων φορέων αποτελεί «αληθινό πολιτικό-διοικητικό πανδαιμόνιο» και βασικό εμπόδιο για τον ολοκληρωμένο σχεδιασμό, τη συνέργεια των διοικητικών δράσεων και τη συνοχή των δημόσιων πολιτικών. Αυτός

²⁶ Απόσταση από τα ευρωπαϊκά και διεθνή κέντρα λήψης αποφάσεων, ανεπαρκές εσωτερικό μεταφορικό δίκτυο, απουσία δραστηριοτήτων αιχμής, μικρός αριθμός εξαγωγών.

ο πρωτοφανής κατακερματισμός ευθύνεται και για τη διάχυση ευθυνών. Η συνεπαγόμενη ασάφεια της πολιτικό-διοικητικής λογοδοσίας δεν ευνοεί την ανάπτυξη μητροπολιτικής συνείδησης στους κατοίκους και την άνθηση μιας μητροπολιτικής κοινωνίας πολιτών, που αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την ομαλή προώθηση των απαιτούμενων αλλαγών (Χλέπας, Ελευθεροτυπία 25/11/2007).

Τα οξυμένα προβλήματα που αντιμετωπίζουν αυτές οι δύο περιοχές που συγκεντρώνουν μαζί περίπου το ήμισυ του πληθυσμού και των οικονομικών δραστηριοτήτων της χώρας απαιτούν παρεμβάσεις που μπορούν να προωθηθούν αποτελεσματικά από μια σύγχρονη δημόσια διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση που διαθέτει πολιτική νομιμοποίηση, πόρους, λειτουργικές δομές ενώ παράλληλα επικοινωνούν συνεχώς και διαβουλεύονται ουσιαστικά με τις τοπικές κοινωνικοοικονομικές δυνάμεις.

Στο νέο μοντέλο διοίκησης της χώρας η μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και η μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας προβλέπεται να ασκούν εκτός των αρμοδιοτήτων τους ως περιφέρειες και αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα. Το σχήμα που χρησιμοποιήθηκε στο νέο νομοσχέδιο για τη διοικητική μεταρρύθμιση, είναι η μητροπολιτική περιφέρεια (ΜΠ)²⁷. Πρόκειται για ένα σχήμα μητροπολιτικής διοίκησης το οποίο περιλαμβάνει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στη μητροπολιτική συγκρότηση (Χλέπας, 2003, σελ. 92). Η διαφορά μητροπολιτικής διοίκησης και μητροπολιτικής «διακυβέρνησης» έγκειται στην αντικατάσταση της δεύτερης από την πρώτη, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην ευρύτερη διαδικασία συμβολής της κοινωνίας, περιλαμβάνοντας διαδικασίες από κάτω προς τα πάνω και ταυτόχρονα περιορισμό του ρόλου του κράτους (Σπανού, 2003, σελ. 109).

Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν τέσσερις τομείς δράσης:

Α) Τομέας Περιβάλλοντος και Ποιότητας ζωής

Β) Χωρικός σχεδιασμός και αστικών αναπλάσεων

Γ) Μεταφορών και συγκοινωνιών

Δ) Πολιτικής προστασίας και ασφάλειας

Οι αρμοδιότητες αυτές υπερβαίνουν τα διοικητικά όρια του Δήμου και ασκούνται πάντα στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος καθώς και του

²⁷ Τα σενάρια που συζητούνται στη βιβλιογραφία είναι τέσσερα: η μητροπολιτική περιφέρεια (ΜΠ), η μητροπολιτική νομαρχία (ΜΝ), ο μητροπολιτικός σύνδεσμος (ΜΣ) και η διατήρηση και βελτίωση των υπαρχουσών δομών (ΔΔ).

προϋπολογισμού που καταρτίζονται από το περιφερειακό συμβούλιο. (Προσχέδιο Νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 210).

Συγκεκριμένα στον τομέα περιβάλλοντος και ποιότητα ζωής εξειδικεύονται οι κατευθυντήριες γραμμές περιβαλλοντικής πολιτικής σε επίπεδο μητροπολιτικό, σχεδιάζεται η διαχείριση αποβλήτων σε επίπεδο περιφέρειας, αντιμετωπίζεται ολοκληρωμένα η ατμοσφαιρική ρύπανση και ο θόρυβος. Επιπλέον γίνεται συντονισμένη διαχείριση των πάρκων και χώρων πρασίνου της μητρόπολης καθώς και ολοκληρωμένη διαχείριση των ορεινών όγκων στις περιοχές αυτές²⁸.

Από τη μητροπολιτική περιφέρεια θα γίνεται πλέον η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για: α) έργα και δραστηριότητες μητροπολιτικής, και διαδημοτικής εμβέλειας και β) έργα που πραγματοποιούνται από τις υπηρεσίες της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης καθώς και ο έλεγχος της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Τέλος συντονίζονται οι ενέργειες (δράσεις, προγράμματα περιβαλλοντικής προστασίας) για την προστασία του περιβάλλοντος ιδιαίτερα για τις περιπτώσεις που τα προβλήματα που προκύπτουν είναι διαδημοτικά.²⁹

Στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων περιλαμβάνεται κυρίως οι εξειδίκευση των γενικών κατευθύνσεων σε θέματα οικιστικής πολιτικής και κατοικίας και του οικοδομικού κανονισμού, η εξειδίκευση των στρατηγικών κατευθύνσεων για το χωροταξικό σχεδιασμό σε επίπεδο μητροπολιτικής περιφέρειας. Σε αυτό το επίπεδο μεταφέρονται και ο έλεγχος για την διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο που ανήκει στη μητροπολιτική περιοχή καθώς και η κατασκευή σχολικών κτηρίων σε Αττική και Θεσσαλονίκη. Οι αναπλάσεις και οι παρεμβάσεις σχεδιάζονται και υλοποιούνται από τη μητροπολιτική περιφέρεια.

Όσον αφορά τις μεταφορές και συγκοινωνίες η μητροπολιτική περιφέρεια είναι αρμόδια για την εκπόνηση μελετών, προγραμμάτων και σχεδίων για τα συγκοινωνιακά έργα στην πόλη καθώς και για την κατασκευή τους. Συντονίζει τους φορείς παροχής συγκοινωνιακών υπηρεσιών και εκπονεί κυκλοφοριακές μελέτες. Επιπλέον οι σήμανση, ο ηλεκτροφωτισμός, η σηματοδότηση στο εθνικό δίκτυο και

²⁸ Εξαιρούνται οι εθνικοί δρυμοί και τα πάρκα.

²⁹ Στην μητροπολιτική περιφέρεια ανατίθενται επίσης η εποπτεία του Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Αθήνας- Πειραιά, κατά το άρθρο 6 του ν. 3190/2003 και η εποπτεία του Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Θεσσαλονίκης, κατά το άρθρο 8 του ν. 3190/2003.

όλες οι εργασίες που απαιτούνται στα όρια της μητροπολιτικής διοικήσεως είναι αρμοδιότητα της μητροπολιτικής περιφέρειας.³⁰

Τέλος στον τομέα πολιτικής προστασίας και ασφάλειας, στους οποίους περιλαμβάνονται, ιδίως, η εκπόνηση σχεδίων έκτακτης ανάγκης, η συγκρότηση και λειτουργία συντονιστικού μητροπολιτικού οργάνου για την πρόληψη και αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών και η διαχείριση και εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής προστασίας ανήκουν στην μητροπολιτική περιφέρεια³¹.

Επιπλέον οι αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους Δήμους με το άρθρο 94 παρ.1 του σχετικού νομοσχεδίου αυτού³², ασκούνται από τη μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και Θεσσαλονίκης. Ενδεικτικές των αρμοδιοτήτων αυτών είναι η παρακολούθηση του Προγράμματος Καθαρές Ακτές – Καθαρές Θάλασσες του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, η έκδοση και ο έλεγχος οικοδομικών αδειών καθώς και ο έλεγχος της πληρότητας του φακέλου της προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης, της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και της περιβαλλοντικής έκθεσης (Προσχέδιο Νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 210).

Επίσης, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες Περιφέρειες, διατηρούνται στα δύο μητροπολιτικά συγκροτήματα οι πολεοδομικές αρμοδιότητες, και δεν μεταφέρονται στους Δήμους, καθώς κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε πολλαπλά προβλήματα συντονισμού και θα ερχόταν σε αντίθεση με την λογική της ενιαίας αντιμετώπισης των κρίσιμων αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού και εφαρμογής, σε μια ευρύτερη κλίμακα (Αιτιολογική Έκθεση, 2010, σελ. 120).

Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, μπορεί να μεταβιβάζονται στην μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής καθώς και στην περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας για τη μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης. Με αυτό τον τρόπο δίνεται δυνατότητα

³⁰ Η αρμοδιότητα για τη συγκέντρωση και εισήγηση για την κατάρτιση προσχεδίων προγραμμάτων εκτέλεσης έργων του άρθρου 6 παρ. 3α του ν. 2503/1997 και οι αρμοδιότητες για τα έργα του άρθρου 15 του Π.Δ. 69/1988 περνούν στη μητροπολιτική περιφέρεια.

³¹ Ο σχεδιασμός των αναδασώσεων, της αντιχειμαρρικής προστασίας, η μέριμνα για την κατάρτιση πολυετών προγραμμάτων περιφερειακού επιπέδου, η μέριμνα για το σχεδιασμό της αντιπυρικής προστασίας ,η οργάνωση της αρωγής και συνεργασίας των εμπλεκόμενων κρατικών και άλλων φορέων και των Ο.Τ.Α. στο έργο της καταστολής των δασικών πυρκαγιών, είναι πλέον αρμοδιότητα της μητροπολιτικής περιφέρειας.

³² οι οποίες αφορούν τις αρμοδιότητες στον τομέα περιβάλλοντος του άρθρου 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

επέκτασης των αρμοδιοτήτων της μητροπολιτικής περιφέρειας στο μέλλον εάν κριθεί απαραίτητο.

Διαχείριση στερεών αποβλήτων της Μητροπολιτικής Περιφέρειας

Με το άρθρο 211 του νομοσχεδίου, δημιουργείται ένας «διαβαθμικός σύνδεσμος», που είναι ΝΠΔΔ, με έδρα την Αθήνα, στο οποίο μετέχουν η μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και υποχρεωτικά όλοι οι Δήμοι του νομού.

Σκοπός αυτού του συνδέσμου είναι η ολοκληρωμένη διαχείριση των στερεών αποβλήτων: προσωρινή αποθήκευση, επεξεργασία, ανακύκλωση και εν γένει αξιοποίηση και διάθεση στερεών αποβλήτων, λειτουργία σχετικών εγκαταστάσεων, κατασκευή μονάδων επεξεργασίας. Επιπλέον πολύ σημαντική είναι και η αποκατάσταση υφιστάμενων χώρων εναπόθεσης (Χ.Α.Δ.Α.) εντός της χωρικής αρμοδιότητας της περιφέρειας Αττικής.

Ο σύνδεσμος αυτός διοικείται από τον πρόεδρο του (τον Περιφερειάρχη Αττικής) και ένα διοικητικό συμβούλιο το οποίο κατά το ήμισυ αποτελείται από το περιφερειακό συμβούλιο, ενώ το άλλο μισό προέρχεται από την περιφερειακή ένωση δήμων Αττικής.

Ο Ενιαίος Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής (Ε.Σ.Δ.Κ.Ν.Α) που είχε αναλάβει στο ισχύον σύστημα τη διαχείριση στερεών αποβλήτων προβλέπεται να λυθεί διαδεχόμενος από τον «διαβαθμικό σύνδεσμο» (Προσχέδιο Νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 211).

Οργάνωση Μητροπολιτικής Περιφέρειας Αττικής

Η οργάνωση στις δύο μητροπολιτικές περιφέρειες της χώρας δε θα είναι πανομοιότυπη, λόγω των διαφορετικών τους συνθηκών. Στην Αττική, λόγω του πληθυσμού και της έκτασής της, θα δημιουργηθούν πενταμελείς συντονιστικές επιτροπές επίβλεψης και προετοιμασίας, οι οποίες δε θα ξεπερνούν τις τέσσερις.

Έργο των επιτροπών αυτών είναι η προετοιμασία, ο έλεγχος, η επίβλεψη και ο συντονισμός των αντίστοιχων δράσεων μητροπολιτικού χαρακτήρα που τους έχουν ανατεθεί. Οι επιτροπές επεξεργάζονται τα σχέδια και προγράμματα δράσης ανά τομέα αρμοδιοτήτων, ενημερώνουν και εισηγούνται στο περιφερειακό συμβούλιο τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την καλύτερη άσκηση των αρμοδιοτήτων του.

Μέλη των εν λόγω επιτροπών είναι περιφερειακοί σύμβουλοι, οι οποίοι εκλέγονται με φανερή ψηφοφορία, ενώ Πρόεδρος της επιτροπής ορίζεται για κάθε μια, ένας αντιπεριφερειάρχης.

Θεσσαλονίκη

Η μητροπολιτική περιφέρεια Θεσσαλονίκης οργανώνεται διαφορετικά από την Αττική, λόγω μεγέθους.³³ Η μητροπολιτική επιτροπή που συγκροτείται ασκεί τις αρμοδιότητες της μητροπολιτικής περιφέρειας.

Η μητροπολιτική επιτροπή αποτελείται από δεκαπέντε μέλη, τα οποία εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία, μεταξύ των περιφερειακών συμβούλων που έχουν εκλεγεί στη μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης. Η θητεία είναι διετής και εκπροσωπούνται αναλογικά όλες οι παρατάξεις που εκλέχτηκαν στο Περιφερειακό Συμβούλιο, με εννέα (9) μέλη της επιτροπής από την πλειοψηφία και έξι (6) μέλη να προέρχονται από τη μειοψηφία.³⁴ Επιπλέον ο Πρόεδρος και ο Αντιπρόεδρος εκλέγεται από τα μέλη της.

Η μητροπολιτική επιτροπή κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της έχει τις αρμοδιότητες του περιφερειακού συμβουλίου. Ο αντιπεριφερειάρχης Θεσσαλονίκης έχει πέρα από τις αρμοδιότητες του και την ευθύνη συντονισμού του έργου της μητροπολιτικής επιτροπής. Ο περιφερειάρχης και ο αντιπεριφερειάρχης Θεσσαλονίκης καλούνται υποχρεωτικά στις συνεδριάσεις της και διατυπώνουν γνώμη για όλα τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, κατά προτεραιότητα. (Προσχέδιο Νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», άρθρο 212).

³³ Η διαφορά στην περίπτωση της Αττικής είναι ότι η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση καταλαμβάνει όλη την περιφέρεια, ενώ στην Θεσσαλονίκη, μόνο ένα τμήμα της (την περιφερειακή ενότητα της Θεσσαλονίκης και όχι όλη την Περιφέρεια).

³⁴ Για την εκλογή των μελών της μητροπολιτικής επιτροπής, τη λειτουργία, τη σύγκληση, την απαρτία, την πλειοψηφία, τη λήψη απόφασης και κάθε άλλο σχετικό θέμα ισχύουν αναλογικά οι διατάξεις για την οικονομική επιτροπή.

Μια πρώτη ανάλυση του νομοσχεδίου

Ο Επίκουρος Καθηγητής, Ν.Κ. Χλέπας, σε συνέντευξη που παραχώρησε στο πλαίσιο της εργασίας στις 26/05/2010³⁵, αναλύει το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και τη μητροπολιτική διοίκηση. Ο Καθηγητής θεωρεί ότι η διοικητική μεταρρύθμιση που επιχειρεί το νομοσχέδιο βρίσκεται στη σωστή κατεύθυνση και η δημιουργία μητροπολιτικής περιφέρειας στις δύο μεγάλες πόλεις είναι πολύ σημαντικό βήμα. Βέβαια, υπάρχουν ακόμη ζητήματα που πρέπει να λυθούν προκειμένου να λειτουργήσει η μητροπολιτική διακυβέρνηση στη χώρα μας, όπως είναι το χωροταξικό στη μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης³⁶.

Όσον αφορά την κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και τη δημιουργία μεγάλου μεγέθους δευτεροβάθμιων ΟΤΑ (Περιφέρειες), θεωρεί πως κάτι τέτοιο θα συμβάλει στην προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και στην υλοποίηση ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής πολιτικής από τις περιφέρειες. Ως θετικά σημεία της μεταρρύθμισης αναφέρει την αντιμετώπιση προβλημάτων όπως ο κατακερματισμός δομών, η πολυαρχία και η αλλαγή στα απαρχαιωμένα συστήματα διοίκησης και λογιστικής.

Από την άλλη, ο κ. Χλέπας διαβλέπει ορισμένες αδυναμίες στο όλο εγχείρημα αυτό. Η μεγάλη απόσταση μεταξύ των διαμερισμάτων που δημιουργείται με τη συνένωση των ΟΤΑ, αυξάνει ταυτόχρονα και την απόσταση των κατοίκων από το διοικητικό κέντρο. Ενδεχομένως, αυτό να γίνει αιτία προβλημάτων για τους δημότες, διότι τους δημιουργεί δυσκολίες ως προς την πρόσβαση στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η έντονη αστυφιλία που χαρακτηρίζει την Ελλάδα έχει οδηγήσει στην ερήμωση της επαρχίας, ιδιαίτερα σε ορεινούς Δήμους και κοινότητες. Η νέα τοπική αυτοδιοίκηση πιθανόν να μη φανεί λειτουργική σε αυτές τις περιοχές. Επιπλέον, σημαντικό στοιχείο για την επιτυχή εφαρμογή του νομού είναι η προώθηση της τοπικής δημοκρατίας, που δεν θα γίνει χωρίς εμπόδια και χωρίς τη βούληση των αιρετών, καθώς δεν υπάρχει μέχρι τώρα η απαραίτητη συμμετοχή των δημοτών στα τοπικά συμβούλια. «Για να λειτουργήσει το νέο σύστημα ίσως χρειαστεί έναν Καλλικράτη μέσα στον Καλλικράτη», όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο κ. Χλέπας. Μένει να εφαρμοστεί

³⁵ Η συνέντευξη αυτή με τον Επίκουρο Καθηγητή Ν. Κ. Χλέπα, πραγματοποιήθηκε στις 26 Μαΐου 2010, και περιελάμβανε εφ' όλης της ύλης συζήτηση γύρω από το νομοσχέδιο «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

³⁶ Τίθεται ζήτημα αν περιλαμβάνεται ο νομός Χαλκιδικής στα όρια της μητροπολιτικής ενότητας Θεσσαλονίκης.

στην πράξη προκειμένου να φανούν τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του νέου συστήματος διοίκησης (Χλέπας, 2010).

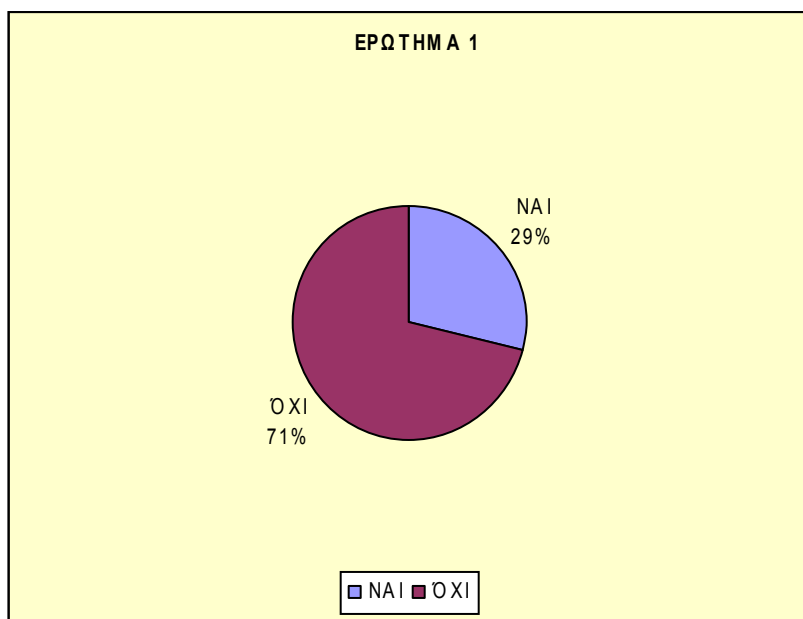
Οι απόψεις για το νομοσχέδιο αυτό είναι πολλές και ποικίλες, όπως και οι αντιδράσεις. Στην παρούσα εργασία που επιχειρεί να αναλύσει ένα τόσο επίκαιρο ζήτημα, δεν μπορούν να αποτυπωθούν όλες οι απόψεις. Για το λόγο αυτό θεωρήθηκε σημαντικό να αποτυπωθεί η τάση στην τάξη των αιρετών της αυτοδιοίκησης, επί του νομοσχεδίου, μέσω έρευνας πεδίου, καθώς είναι εκείνοι που γνωρίζουν καλά την αυτοδιοίκηση και εκείνοι που καλούνται να την εφαρμόσουν.

Η έρευνα πεδίου διεξήχθη κατά την έκτακτη γενική συνέλευση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ) για το πρόγραμμα Καλλικράτης στις 19 Μαΐου 2009 και περιελάμβανε ένα ερωτηματολόγιο³⁷ με ερωτήσεις γύρω από το νομοσχέδιο. Ο σκοπός ήταν η αποτύπωση της γνώμης που έχουν οι αιρετοί του Α΄ βαθμού αυτοδιοίκησης για το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Το δείγμα κρίνεται ικανοποιητικό, ικανό για να εξαχθούν συμπεράσματα, καθώς αντανακλά το ένα τρίτο αιρετών που παρευρέθησαν στην έκτακτη συνέλευση (70 ερωτηθέντες από τους 217 παρισταμένους)³⁸.

Η πρώτη ερώτηση αναφερόταν στην αναδιάταξη των Δήμων και των Κοινοτήτων: *«Με το νέο νομοσχέδιο, οι Δήμοι μειώνονται σε 333, δημιουργώντας νέες δημοτικές αρχές μεγάλου μεγέθους και με αναλογία πληθυσμού μεγαλύτερη από την υπάρχουσα (30000 κάτοικοι ανά Δήμο). Πιστεύετε πως οι νέοι ΟΤΑ Α βαθμού θα μπορέσουν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά και να διαχειριστούν καλύτερα τα τοπικά ζητήματα, και αν ναι κάτω από ποιες προϋποθέσεις;»*

³⁷ Το ερωτηματολόγιο περιλαμβάνεται στο παράτημα.

³⁸ Πρέπει να σημειώσουμε εδώ ότι στην έκτακτη συνέλευση δεν συμπληρώθηκε απαρτία, μόνο 217 από τα 500 μέλη της ΚΕΔΚΕ ήταν παρόντες.

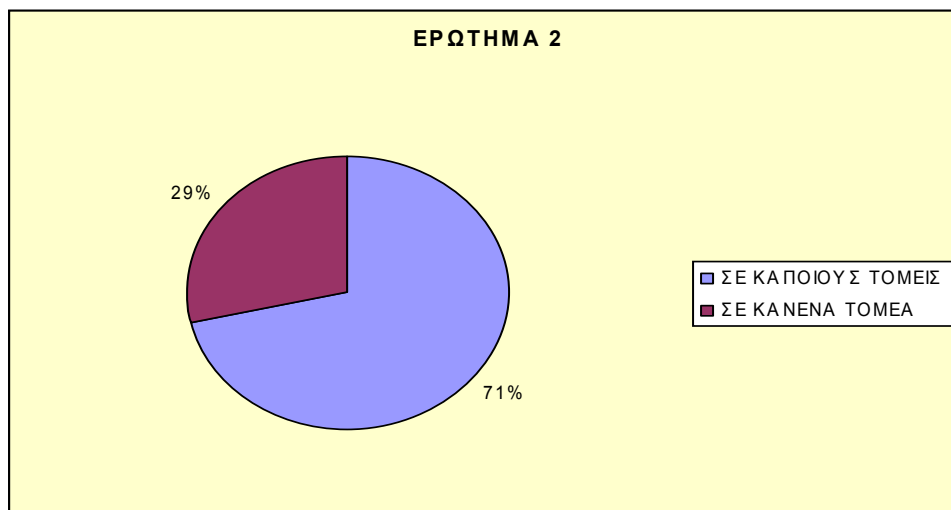


ΓΡΑΦΗΜΑ 1: ΕΡΩΤΗΜΑ 1 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

«Ιδία επεξεργασία»

Όπως φαίνεται στο παραπάνω γράφημα, σαράντα εννέα αιρετοί, το 71% επί του συνόλου, απάντησαν πως δεν μπορούν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά κυρίως λόγω έλλειψης πόρων, ενώ είκοσι ένα άτομα (29%), απάντησαν ναι. Η προϋπόθεση που αναφέρθηκε ως απαραίτητη προκειμένου να λειτουργήσουν οι νέοι ΟΤΑ είναι η μεταφορά πόρων.

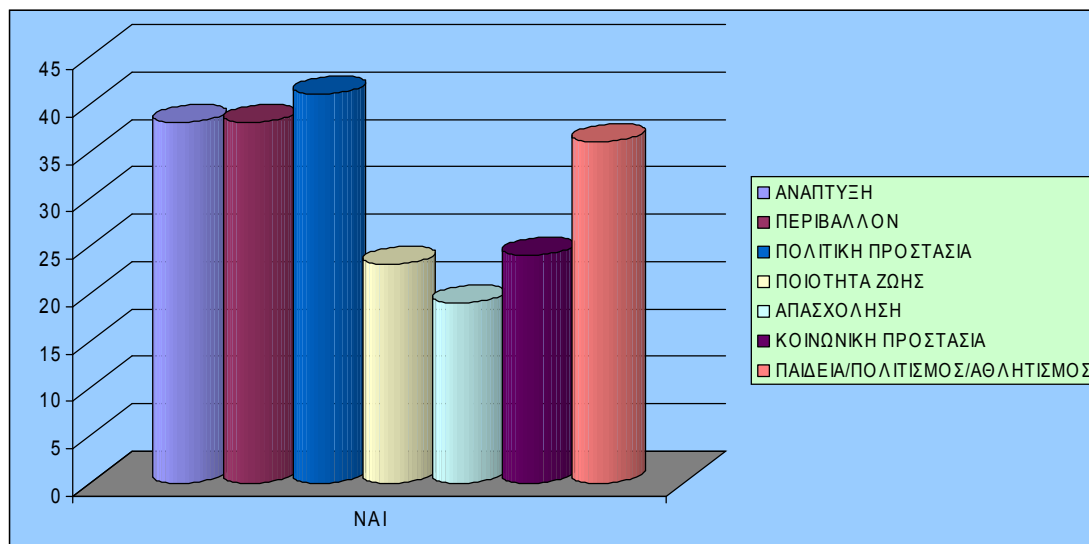
Στην επόμενη ερώτηση εξετάστηκε η συμβολή του Καλλικράτη στους τομείς αρμοδιότητας των ΟΤΑ. Η ερώτηση ήταν η εξής: «Πιστεύετε πως η συνένωση των ΟΤΑ Α βαθμού θα βελτιώσει την λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στους παρακάτω τομείς(ανάπτυξη, περιβάλλον, ποιότητα ζωής, απασχόληση, κοινωνική προστασία, παιδεία-πολιτισμός-αθλητισμός, πολιτική προστασία);»



ΓΡΑΦΗΜΑ 2: ΕΡΩΤΗΜΑ 2 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

«*Ίδια επεξεργασία*»

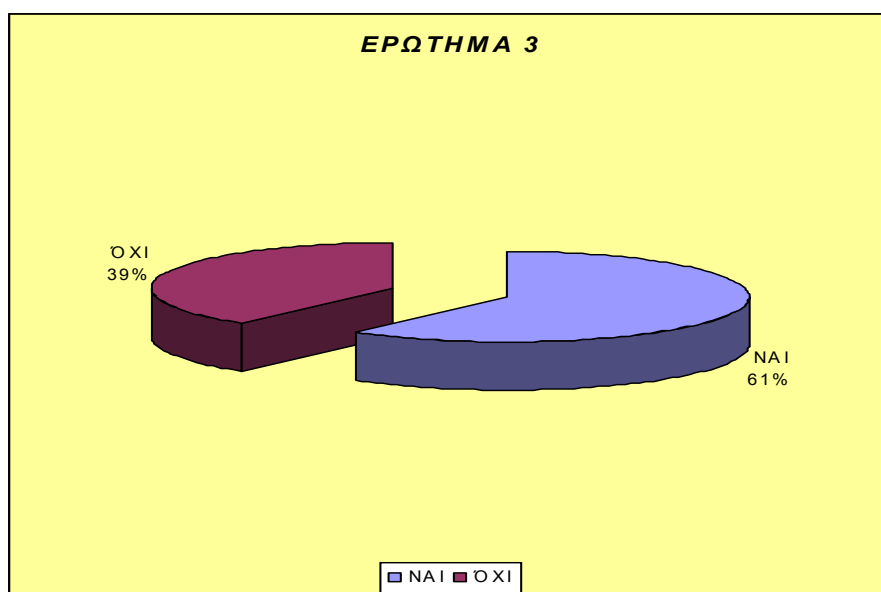
Η πλειοψηφία θεωρεί ότι σε κάποιους τομείς μπορεί να συμβάλει η μεταρρύθμιση, αλλά ένα ποσοστό 29% πιστεύει ότι δεν θα ωφελήσει κανένα τομέα αρμοδιότητας. Το ποσοστό που θεωρεί πως μπορεί να συμβάλει σε κάποιους τομείς τοποθετεί τον τομέα ανάπτυξης και περιβάλλοντος στους πρώτους, ενώ έπονται οι τομείς πολιτικής προστασίας και ο τομέας παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού. Αντίθετα οι τομείς που θεωρείται ότι δε θα βελτιωθούν είναι πρωτίστως η απασχόληση, η κοινωνική προστασία και η ποιότητα ζωής.



ΓΡΑΦΗΜΑ 3: ΕΡΩΤΗΜΑ 2 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

«*Ίδια επεξεργασία*»

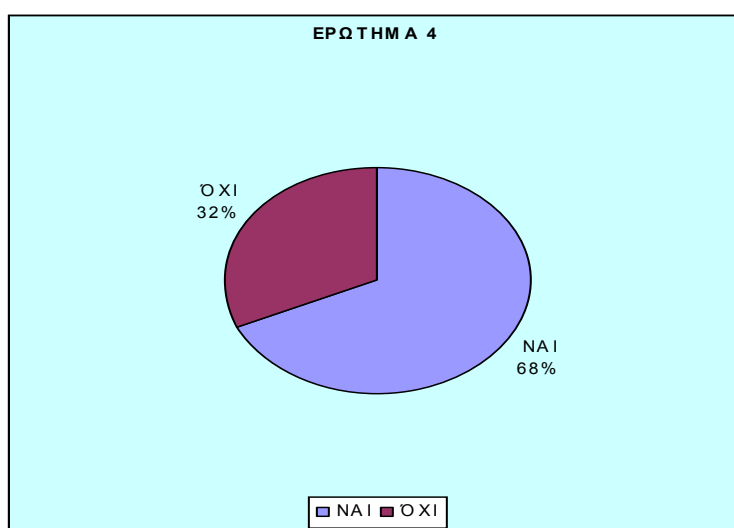
Στο τρίτο ερώτημα «*Η κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και η αντικατάστασή τους από την Περιφέρεια θα συμβάλει στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της περιοχής;*» η πλειοψηφία των ερωτηθέντων απάντησε «Ναι» σε ποσοστό 61%.



ΓΡΑΦΗΜΑ 4: ΕΡΩΤΗΜΑ 3 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

«*Ίδια επεξεργασία*»

Αντίστοιχα στο ερώτημα «*Πιστεύετε πως η εφαρμογή του νέου μοντέλου αυτοδιοίκησης στις περιφέρειες και στους δήμους ευνοεί την εφαρμογή ολοκληρωμένων περιβαλλοντικών προγραμμάτων (συλλογή απορριμμάτων, ρύθμιση κυκλοφορίας, υλοποίηση περιβαλλοντικών έργων, ΑΠΕ);*» η πλειοψηφία απάντησε «Ναι», με ποσοστό 68%, ενώ μόλις το 32% απάντησε πως δεν θα ευνοήσει.

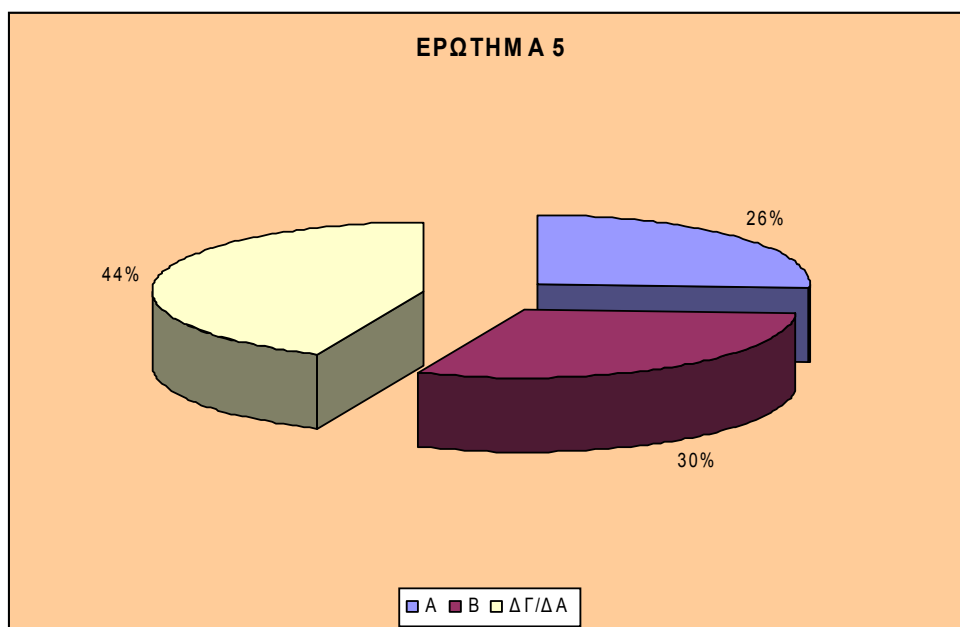


ΓΡΑΦΗΜΑ 5: ΕΡΩΤΗΣΗ 4 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

«*Ίδια επεξεργασία*»

Τέλος, το ερωτηματολόγιο περιελάμβανε ερώτηση που αφορούσε τις μητροπολιτικές περιφέρειες Αττικής και Θεσσαλονίκης. Η ερώτηση διατυπώθηκε ως εξής: «Με το νέο νομοσχέδιο, δημιουργούνται η μητροπολιτικές περιφέρειες Αττικής και Θεσσαλονίκης. Ανάμεσα στις αρμοδιότητες τους είναι ο ολοκληρωμένος περιβαλλοντικός σχεδιασμός σε επίπεδο μητρόπολης. Για παράδειγμα, στον τομέα περιβάλλοντος και ποιότητα ζωής, θα δίνονται οι κατευθυντήριες γραμμές περιβαλλοντικής πολιτικής σε επίπεδο μητροπολιτικό, θα σχεδιάζεται η διαχείριση αποβλήτων σε επίπεδο περιφέρειας, θα αντιμετωπίζεται ολοκληρωμένα η ατμοσφαιρική ρύπανση και ο θόρυβος. Πιστεύετε πως το μοντέλο μητροπολιτικής διοίκησης των δύο μεγάλων πόλεων, α)θα ενισχύσει τη δράση των ΟΤΑ σε αυτούς τους τομείς, β)θα δημιουργήσει εμπόδια στη δράση τους και επικαλύψει αρμοδιοτήτων;».

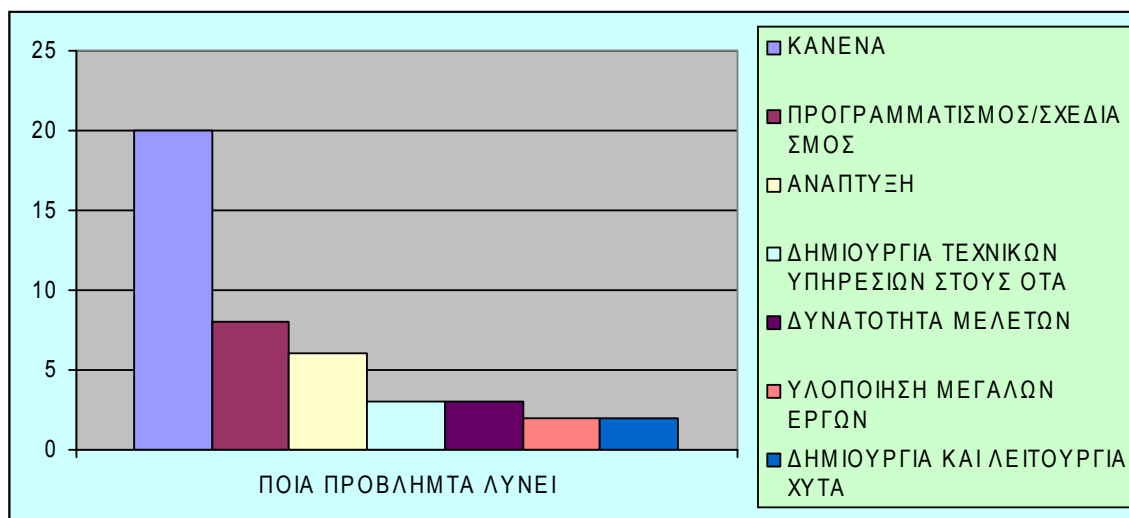
Πολλοί από τους ερωτηθέντες προερχόμενοι από άλλες περιοχές της χώρας, πέραν των δύο μεγάλων αστικών κέντρων, δε γνώριζαν το αντικείμενο της μητροπολιτικής διοίκησης. Για το λόγο αυτό, απάντησε μόνον το 56% των ερωτηθέντων, από το οποίο το 30% θεωρεί ότι θα δημιουργηθούν προβλήματα και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, ενώ το 26% πιστεύει πως θα ενισχυθεί η δράση των ΟΤΑ σε αυτούς τους τομείς.



ΓΡΑΦΗΜΑ 6: ΕΡΩΤΗΣΗ 5 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ
«Ίδια επεξεργασία»

Οι επόμενες ερωτήσεις ήταν ανοικτού τύπου και ζητούσαν από τους ερωτηθέντες να αναπτύξουν τα θετικά και τα αρνητικά σημεία του νομοσχεδίου. Στην ερώτηση «Ποια πιστεύετε πως είναι τα προβλήματα που λύνει ο «Καλλικράτης» στην

τοπική αυτοδιοίκηση;», υπήρξε πληθώρα απαντήσεων. Η απάντηση που κυριάρχησε ωστόσο στα ερωτηματολόγια είναι «Κανένα».



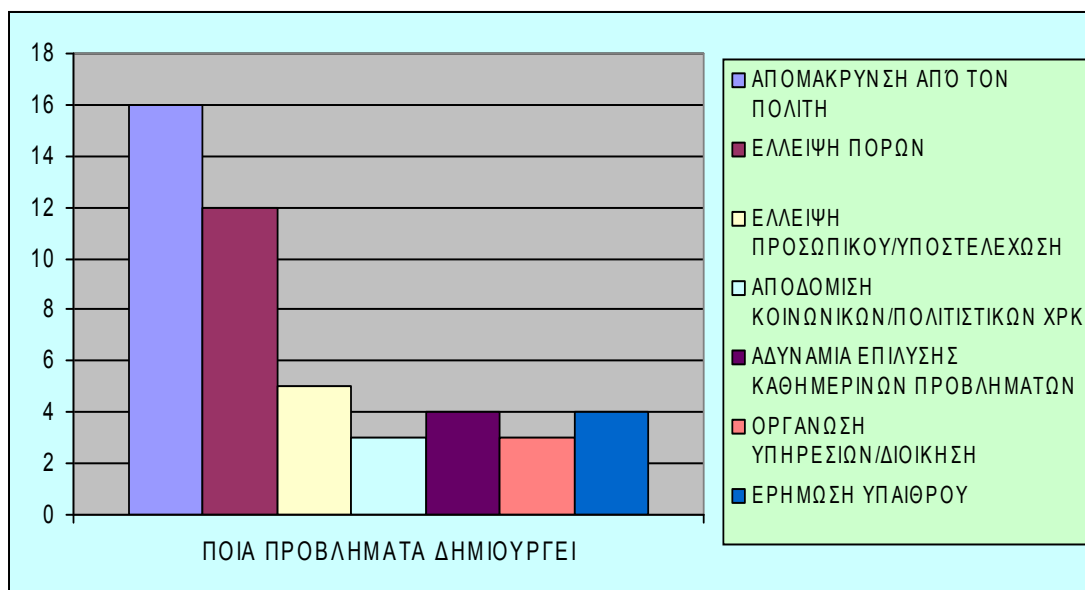
ΓΡΑΦΗΜΑ 7: ΕΡΩΤΗΣΗ 6 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

«Ίδια επεξεργασία»

Οι κυριότερες και συχνότερες απαντήσεις παρατίθενται ανωτέρω. Οι αιρετοί που απάντησαν πιστεύουν πως θα ευνοηθεί ο προγραμματισμός και σχεδιασμός των ΟΤΑ, καθώς και η αναπτυξιακή πορεία των Δήμων. Δίνεται πλέον η δυνατότητα υλοποίησης μεγάλων έργων, και η δυνατότητα μελετών. Πολύ θετικό σημείο θεωρούν οι περισσότεροι την δημιουργία Τεχνικών Υπηρεσιών σε όλους τους Δήμους, και την ενίσχυση των ήδη υπάρχουσών. Τέλος πολύ σημαντική θεωρείται η δημιουργία και λειτουργία ΧΥΤΑ, σε όλους τους ΟΤΑ αλλά κυρίως στα νησιά.

Θετικά θεωρούνται ακόμη η μείωση των επιπέδων διοίκησης, η καλύτερη αξιοποίηση των πόρων, η εφαρμογή ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στους ΟΤΑ, η δημιουργία οικονομιών κλίμακας λόγω της μεγέθυνσης των Δήμων και τέλος η ουσιαστική αποκέντρωση που συντελείται στα νησιά.

Στην τελευταία ερώτηση «Ποια πιστεύετε πως είναι τα προβλήματα που πιθανόν δημιουργεί;» οι αιρετοί έδωσαν πολλές και διαφορετικές απαντήσεις. Σε μια προσπάθεια ομαδοποίησης τους, η απάντηση που κυριάρχησε είναι η «απομάκρυνση από τον πολίτη».



ΓΡΑΦΗΜΑ 8: ΕΡΩΤΗΣΗ 7 ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

Σύμφωνα με τους ερωτηθέντες η έλλειψη πόρων και η αδυναμία εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων είναι το δεύτερο σημαντικότερο πρόβλημα μετά από την «απομάκρυνση από τον πολίτη». Η υποστελέχωση φαίνεται επίσης να απασχολεί μεγάλη μερίδα των αιρετών καθώς και η αδυναμία των νέων ΟΤΑ να επιλύσει τα καθημερινά προβλήματα των δημοτών. Η οργάνωση των υπηρεσιών θεωρούν ότι αποτελεί πρόβλημα (σε συνδυασμό με την έλλειψη προσωπικού) ενώ φόβος των περισσότερων είναι η ερήμωση της υπαίθρου και η αστυφιλία καθώς και η αποδόμηση κοινωνικών, ιστορικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών των τοπικών κοινοτήτων.

Άλλα προβλήματα που παρατίθενται στην ίδια ερώτηση είναι η ανομοιογένεια που παρουσιάζει στο χωροταξικό ο Καλλικράτης και τα κριτήρια σύνθεσης των νέων Δήμων. Για παράδειγμα, ένα κριτήριο για το χωροταξικό σχεδιασμό, αποτελεί η δημιουργία ενός Δήμου για όλα τα νησιά. Έτσι, για παράδειγμα, το νησί της Αμοργού, που αριθμεί 1.852 κατοίκους, εξομοιώνεται διοικητικά με αυτό της Μυτιλήνης, Δήμος Λέσβου, αν και το δεύτερο έχει περισσότερους από 50000 κατοίκους και πολύ μεγαλύτερη έκταση³⁹. Η δημιουργία μη βιώσιμων ΟΤΑ, οι δυσκολίες στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας και η μείωση της τοπικής δημοκρατίας προβάλλονται επίσης ως προβλήματα.

³⁹ Ο Δήμος Λέσβου με το νομοσχέδιο «Καλλικράτης» γίνεται ο μεγαλύτερος δήμος της χώρας, με έκταση περισσότερη από 1636 χλμ και περισσότερους από 50000 κατοίκους. Η αρχή της αμεσότητας που είναι βασική αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης κάμπτεται με αυτή την επιλογή.

Β΄ ΜΕΡΟΣ

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΣΤΗΝ ΑΥΣΤΡΙΑ

Γενικά χαρακτηριστικά

Στη γερμανική γλώσσα «Österreich» σημαίνει «ανατολικό βασίλειο». Η λέξη πρωτοεμφανίζεται σε κείμενο του 996 μ.Χ. ως ostarrichi στην παλαιά άνω γερμανική διάλεκτο. Η σημερινή ονομασία, Austria, προήλθε μετά την πτώση της Αυστροουγγαρίας το 1918.

Η Δημοκρατία της Αυστρίας είναι μεσόγειο κράτος της Κεντρικής Ευρώπης και αποτελεί ομοσπονδία εννέα (9) κρατιδίων. Η Αυστρία συνορεύει με το Λιχτενστάιν και την Ελβετία δυτικά, την Ιταλία και τη Σλοβενία νότια, την Ουγγαρία και τη Σλοβακία ανατολικά, τη Γερμανία και την Τσεχία βόρεια. Είναι μια χώρα με πλούσια ιστορία και πολιτισμό.

Το πολιτικό σύστημά της βασίζεται στα συντάγματα του 1920 και 1925, όπως επαναδιατυπώθηκαν το 1945. Από το 1945 και μέχρι σήμερα μονοκομματική κυβέρνηση υπήρχε μόνο τα διαστήματα 1966-70 και το 1970-83, ενώ όλες τις άλλες περιόδους η χώρα κυβερνιέται από συνασπισμούς κομμάτων. Η Αυστρία έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1995, ενώ από το 2008, ως μέλος της Συνθήκης Σένγκεν, η Αυστρία ελέγχει μόνο τις συνοριακές διελεύσεις με το Λιχτενστάιν.

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Αυστρίας

Τα περισσότερα Ομοσπονδιακά συστήματα στην Ευρώπη δημιουργήθηκαν με την συνένωση Κρατών ή κοινοτήτων. Όσον αφορά την Αυστρία η ομοσπονδιακή δομή της χώρας έχει λοιπόν μια ιστορική βάση. Μετά την κατάρρευση της Αυστροουγγρικής μοναρχίας, επτά υπάρχουσες ιστορικά περιφέρειες και δύο νεοσύστατες συνενώθηκαν σε ένα Ομοσπονδιακό Κράτος, τη Δημοκρατία της Αυστρίας (Council of Europe 1997, σελ. 11).

Στην Αυστρία, όπως συμβαίνει και στη Γερμανία, το ομοσπονδιακό σύστημα έχει οριζόντιο χαρακτήρα. Με εξαίρεση ορισμένες αρμοδιότητες που έχουν παραχωρηθεί εξ ολοκλήρου στα κρατίδια (π.χ. κοινωνικές υπηρεσίες) η κατανομή αρμοδιοτήτων αφορά αφενός τη νομοθετική εξουσία η οποία ανήκει ουσιαστικά στην Ομοσπονδία, και αφετέρου η εκτελεστική εξουσία έχει παραχωρηθεί αποκλειστικά στα Κρατίδια, ανεξάρτητα αν αναφέρονται σε ζητήματα της ομοσπονδίας ή του κρατιδίου. (Meny, 1996, σελ. 413-420). Η Ομοσπονδία έχει τη δυνατότητα να νομοθετεί και σε περιφερειακό επίπεδο αλλά σε προσωρινή βάση, σε περίπτωση που το Κρατίδιο δεν υιοθετήσει κάποια νομοθεσία της Ομοσπονδίας ή διεθνής συμφωνία, σε θέματα που αφορούν τις περιφερειακές αρχές. Με εξαίρεση το ειδικό καθεστώς της Βιέννης, η οποία είναι ταυτόχρονα και Κρατίδιο και Δήμος, η συμμετοχή στο Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο των περιφερειών της Αυστρίας εξαρτάται από τον πληθυσμό (από τρεις έως δώδεκα αντιπροσώπους).

Η Αυστρία σε σχέση με άλλα Ομοσπονδιακά κράτη μπορεί να θεωρηθεί από τα πιο συγκεντρωτικά. Θέματα αποκλειστικής αρμοδιότητας των Κρατιδίων είναι λίγα σε αριθμό και έχουν κοινά σημεία με αρμοδιότητες περιφερειών άλλων χωρών όπως π.χ. η Ιταλία ή η Ισπανία (συγκοινωνίες, μεταφορές, οικοδομικός σχεδιασμός κ.ά.). Τα περισσότερα παραμένουν στη σφαίρα της νομοθετικής αρμοδιότητας της Ομοσπονδίας (Council of Europe, 1997, σελ. 24-29).

Όσον αφορά την επικύρωση Συνθηκών ή κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ειδικά για θέματα που αφορούν τις Περιφέρειες, η Ομοσπονδία πρέπει να τις ενημερώσει. Σε περίπτωση που οι περιφέρειες έχουν ομόφωνη άποψη για ένα ζήτημα,

είναι δεσμευτική για την Ομοσπονδία. Υπάρχει μάλιστα η δυνατότητα να εκπροσωπήσει ένας αντιπρόσωπος των Περιφερειών τη χώρα στα όργανα της ΕΕ, με τη σύμφωνη γνώμη των εκπροσώπων της Ομοσπονδίας.

Το πολιτικό σύστημα της Ομοσπονδίας της Αυστρίας είναι μικτό (κοινοβουλευτικό και προεδρικό), ενώ τα συστήματα των Περιφερειών είναι περισσότερο κοινοβουλευτικά (παρόλο που υπάρχει ένας Κυβερνήτης που εκλέγεται είτε από τη συνέλευση είτε από το λαό ανάλογα με το νόμο του κάθε Κρατιδίου).

Όσον αφορά τη δικαστική λειτουργία, στην Αυστρία δεν υπάρχουν περιφερειακές δικαστικές αρχές. Περιφερειακά διοικητικά δικαστήρια υπάρχουν αλλά είναι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές που ιδρύθηκαν σε περιφερειακό επίπεδο. Επιπλέον υπάρχει το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο το οποίο εκδικάζει διαφορές μετά από προσφυγή των Κρατιδίων ή του κεντρικού Κράτους (Council of Europe 1997, σελ. 47-60).

Γενικότερα όλα τα ομοσπονδιακά κράτη βασίζουν το σύστημα τους στη συνεργασία. Αυτό ίσως δεν προκύπτει από την πρώτη ανάγνωση των Συνταγμάτων τους, στα οποία φαίνεται ένας δυαδικός διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων. Ένα τέτοιο σύστημα όμως στην πράξη για να λειτουργήσει αρμονικά βασίζεται στη συνεργασία και την ομοφωνία των οργάνων όλων των βαθμίδων διοίκησης. Η λειτουργία του προϋποθέτει αφενός οριζόντια συνεργασία μεταξύ των περιφερειακών μονάδων και αφετέρου κάθετη συνεργασία μεταξύ του κράτους και των περιφερειακών οντοτήτων. (Council of Europe, 1997, σελ. 53).

Ομοσπονδιακό Σύνταγμα

Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα, το οποίο κατοχυρώθηκε το 1920 και τροποποιήθηκε κατ' επανάληψη το 1929, το 1962 και πιο πρόσφατα το 1979, περιλαμβάνει βασικούς κανόνες που αφορούν την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. (Council of Europe, 2000, σελ. 5).

Στο *άρθρο δύο* του Συντάγματος ορίζεται ότι η Αυστρία αποτελεί ομόσπονδο κράτος που περιλαμβάνει εννέα (9) αυτόνομα Κρατίδια. Το *άρθρο δεκαπέντε* υιοθετεί το τεκμήριο της γενικής αρμοδιότητας. Όλες οι αρμοδιότητες που δεν έχουν διατεθεί από το Σύνταγμα στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ανήκουν στα αυτόνομα Κρατίδια και στις κυβερνήσεις τους. Επιπλέον, με το *άρθρο ενενήντα πέντε και εκατόν ένα*, σε θέματα αρμοδιοτήτων των κρατιδίων, το Κοινοβούλιο του Κρατιδίου νομοθετεί ενώ η Κυβέρνηση του κρατιδίου αποτελεί το εκτελεστικό όργανο. Η

Κυβέρνηση αποτελείται από έναν Κυβερνήτη και βουλευτές (Council of Europe , 2000, σελ. 5). Στα ανεξάρτητα Κρατίδια αναγνωρίζεται Νομοθετική και Εκτελεστική Εξουσία βάση του Συνταγματικού τους κειμένου. Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα επιφυλάσσει υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σειρά αρμοδιοτήτων, βάσει των οποίων ασκούν διοίκηση, εντός των πλαισίων των νόμων του Ομοσπονδιακού Κράτους και του Κρατιδίου (Αθανασόπουλος, 1995, σελ. 74).

Κύρια νομοθετικά κείμενα που αφορούν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

Το κάθε Κρατίδιο στην Αυστρία μπορεί να καθορίζει τον οργανισμό των Δήμων και να θεσπίζει επιπλέον ρυθμίσεις που αφορούν τις τοπικές αρχές. Οι κυριότερες από αυτές είναι οι τοπικές Υπουργικές Αποφάσεις (Gemeindeordnung) και οι Υπουργικές Αποφάσεις που αφορούν τις τοπικές εκλογές (Gemeindewahlordnung) και οι αποφάσεις αυτές δεν μπορούν να αντιτίθενται στο Σύνταγμα της Αυστρίας. Εφόσον η Αυστρία συγκροτείται από εννέα κρατίδια, υπάρχουν εννέα διαφορετικά κείμενα για την τοπική αυτοδιοίκηση. (Council of Europe, 2000, σελ. 7).

Σύνθεση και λειτουργία

Η διοικητική διαίρεση της χώρας περιλαμβάνει το Ομόσπονδο κράτος, τα Αυτόνομα Κρατίδια και τους Δήμους. Υπάρχουν εννέα (9) κρατίδια και 2357 Δήμοι. Από αυτούς δεκαπέντε πόλεις, ανάμεσα τους και η Βιέννη, έχουν ψηφίσει το δικό τους ιδιαίτερο (Καταστατικό) Χάρτη. (Πασσάς, 2010, σελ. 3).

Συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης

Στα **άρθρα** δέκα έως **δεκαπέντε** του Ομοσπονδιακού Συντάγματος παρέχεται στα Κρατίδια γενική αποφασιστική αρμοδιότητα και μπορεί να καθορίσει την οργάνωση των τοπικών αρχών με τοπικές κανονιστικές πράξεις (Gemeindeordnungen). Το συνταγματικό κείμενο καθορίζει επίσης τη σφαίρα αρμοδιοτήτων των Δήμων.

Για θέματα που ανήκουν στις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι Δήμοι έχουν δικαίωμα να ψηφίζουν τοπικές κανονιστικές πράξεις, νομοθετήματα για θέματα που αφορούν την τοπική κοινωνία. Οι πράξεις αυτές δεν πρέπει να αντιτίθενται σε νόμους του Κρατιδίου ή της Ομοσπονδίας.

Το Σύνταγμα αναφέρει επίσης ότι κάθε κοινότητα πρέπει να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που τις έχουν ανατεθεί, ανεξάρτητα από τον αριθμό των κατοίκων ή από το αν είναι πόλη ή όχι. Προβλέπεται η δυνατότητα του Δήμου να μεταφέρει

αρμοδιότητες προς το Κρατίδιο ή την Ομοσπονδία με πράξη του Κυβερνήτη, μετά από έγκριση της Κυβέρνησης του Κρατιδίου (Council of Europe, 2000, σελ. 16-17).

Κρατικές αρμοδιότητες σε τοπικό/περιφερειακό επίπεδο

Σε κάθε Κρατίδιο παρέχεται Συνταγματική εξουσιοδότηση για παραχώρηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων του Ομόσπονδου Κράτους. Ονομάζεται έμμεση ομοσπονδιακή διοίκηση και εκτελείται από τον Κυβερνήτη.

Το χαμηλότερο επίπεδο κρατικής διοίκησης είναι το περιφερειακό γραφείο διοίκησης, το οποίο κατέχει διοικητικές αρμοδιότητες του Ομόσπονδου Κράτους καθώς και του κρατιδίου, χωρίς να αποτελεί αυτοδιοικούμενη ενότητα. Το Περιφερειακό Γραφείο Διοίκησης αποτελεί την ιεραρχικά ανώτερη βαθμίδα διοίκησης των Δήμων.

Οι Δημοτικές αρχές διαχειρίζονται τις δικές τους αρμοδιότητες καθώς και όσες που τους ανατίθενται από την Ένωση και το Κρατίδιο στο οποίο ανήκουν. Ο Δήμαρχος είναι το εκτελεστικό τους όργανο. (Council of Europe, 2000, σελ. 9).

Οι βασικές αρχές των εκλογικής διαδικασίας τίθενται από το άρθρο 117 του Συντάγματος. Οι εκλογές για τις δημοτικές αρχές βασίζονται στις αρχές της άμεσης, καθολικής, μυστικής και ισότιμης ψηφοφορίας με αναλογικό σύστημα.

Δικαίωμα ψήφου έχουν όλοι όσοι διαθέτουν Αυστριακή υπηκοότητα και κατοικούν μόνιμα στην συγκεκριμένη κοινότητα. Οι προϋποθέσεις για να την απόκτηση εκλογικού δικαιώματος δεν πρέπει να είναι περισσότερο περιοριστικές από αυτές που ισχύουν για τα κρατίδια. Το Κρατίδιο μπορεί αν θέλει να περιορίσει το δικαίωμα συμμετοχής στις τοπικές εκλογές, μόνο σε σχέση με το χρόνο διαμονής στην συγκεκριμένη περιοχή, π.χ. όχι λιγότερο από ένα (1)έτος.

Το Κρατίδιο επίσης ορίζει με νόμο τις προϋποθέσεις που χρειάζονται για το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι, για υπηκόους των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (Council of Europe, 2000, σελ. 13-14).

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: 9 ΚΡΑΤΙΔΙΑ

Περιφερειακές αρχές

Τα Κρατίδια διαθέτουν δικό τους Σύνταγμα και νομοθετικές αρμοδιότητες σε θέματα περιφερειακού ενδιαφέροντος.

Το αντιπροσωπευτικό σώμα κάθε κρατιδίου είναι το Κοινοβούλιο του Κρατιδίου ή **Περιφερειακή Συνέλευση (Langtag)** και αποτελείται από μέλη άμεσα εκλεγμένα για θητεία πέντε (5) έως έξι (6) ετών. Διορίζει τον Κυβερνήτη και την Περιφερειακή Κυβέρνηση. Κυρώνει τη νομοθεσία του Κρατιδίου για όλα τα θέματα που την αφορούν, τα οποία δεν ανήκουν στην Ομοσπονδία, τα οποία βάσει του Συντάγματος, συμπεριλαμβανομένης και της οργάνωση και λειτουργίας των τοπικών αυτοδιοικούμενων θεσμών.

Μερικές από τις αρμοδιότητες των Κρατιδίων ασκούνται αποκλειστικά σε περιφερειακό επίπεδο, ενώ άλλες ασκούνται παράλληλα και από το Εθνικό Κοινοβούλιο. Το σύστημα ονομάζεται «έμμεση ομοσπονδιακή διοίκηση» (mittelbare Bundesverwaltung) και αποτελεί μια μορφή ισορροπίας ανάμεσα στη δύναμη της Ομοσπονδίας και τα υπόλοιπα επίπεδα διοίκησης.

Η **περιφερειακή κυβέρνηση (Landesregierung)** αποτελεί τον εκτελεστικό βραχίονα του κρατιδίου με επικεφαλής τον κυβερνήτη. Το εκτελεστικό σώμα του Κρατιδίου εκλέγεται από το Κοινοβούλιο και για την εκλογή των μελών ισχύει μικτό σύστημα. (Η Ευρώπη των Πόλεων και των Πολιτών, 2007, σελ. 126). Η Κυβέρνηση και ο Κυβερνήτης είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή της πολιτικής και των νόμων που αποφασίζει το Κοινοβούλιο (Council of Europe, 2000, σελ. 10).

Ο **Κυβερνήτης του Κρατιδίου (Landeshauptmann)** αποτελεί την πολιτική ηγεσία του κρατιδίου και αποτελεί μέλος της Κυβέρνησης. Είναι υπεύθυνος για την εφαρμογή της Κυβερνητικής πολιτικής και για θέματα που αφορούν τις αρμοδιότητές της. Παράλληλα, λειτουργεί και ως αποκεντρωμένο όργανο της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης, καθώς διαχειρίζεται και αρμοδιότητες διοικητικές τις οποίες η Ομοσπονδία έχει εξουσιοδοτήσει στα κρατίδια. Ο Κυβερνήτης εκπροσωπεί την Κυβέρνηση και το Κρατίδιο στις εξωτερικές του σχέσεις, προεδρεύει του Κοινοβουλίου και είναι γενικός διευθυντής του γραφείου της Κυβέρνησης (Council of Europe, 2000, σελ.11).

Αρμοδιότητες της περιφερειακής διοίκησης

Οι κυριότερες κατηγορίες αρμοδιοτήτων που αφορούν το περιφερειακό επίπεδο διοίκησης είναι οι εξής (Πασσάς, 2010, σελ. 4):

- Ενέργεια
- Δημόσια Ασφάλεια
- Υγεία
- Αθλητισμός
- Περιβάλλον
- Συγκοινωνίες

Η διοίκηση του Κρατιδίου αποτελεί, αρμοδιότητα του Γραφείου της Κυβέρνησης και εκτελείται από τον επικεφαλής της περιφερειακής αρχής (Landesamtsdirector)-στην πόλη της Βιέννης ονομάζεται επικεφαλής της Δημοτικής αρχής (Magistratsdirector). Ο επικεφαλής είναι δημόσιος υπάλληλος, απόφοιτος νομικής και διορίζεται από την Κυβέρνηση του Κρατιδίου με την συναίνεση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Αποτελεί και συμβουλευτικό όργανο του Δημάρχου ή του Κυβερνήτη σε θέματα άσκησης αρμοδιοτήτων που του έχουν ανατεθεί από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση (Council of Europe, 2000, σελ.11).

ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: 2357 Δήμοι (Gemeinden)

Τοπικές αρχές

Η τοπική αυτοδιοίκηση της Αυστρίας ιδρύθηκε το 1849 με την προσωρινή νομοθεσία περί δήμων και κοινοτήτων, ενώ απέκτησε την πλήρη διοικητική αυτοτέλεια με το νόμο του 1862 περί δήμων της αυτοκρατορίας, μετά την εγκαθίδρυση της βασιλευόμενης δημοκρατίας (1860/61) (Η Ευρώπη των Πόλεων και των Πολιτών, 2007, σελ. 127).

Η θέση των δήμων ενισχύθηκε κατά τρόπο σημαντικό μετά το έτος 1945, εποχή κατά την οποία άρχισε η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του Ομοσπονδιακού Κράτους και των Κρατιδίων στους Δήμους (Αθανασόπουλος, 1995, σελ. 74).

Η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται στο Αυστριακό Σύνταγμα με τα *άρθρο εκατόν δεκαέξι*. Κάθε κρατίδιο διαιρείται σε δήμους και ως δήμος ορίζεται μια χωρική αυτοδιοικούμενη μονάδα, η οποία την ίδια στιγμή αποτελεί μια διοικητική τοπική περιφέρεια.

Ο δήμος είναι μια οικονομικά αυτόνομη ενότητα, μπορεί να έχει ιδιοκτησία την οποία διαθέτει και διαχειρίζεται κατά βούληση. Επιπλέον, οι Δήμοι μπορούν να λειτουργούν Δημοτικές Επιχειρήσεις και να διαχειρίζονται τους προϋπολογισμούς τους, μέσα στα όρια πάντα του Συντάγματος και του οικονομικού και φορολογικού συστήματος.

Ένας δήμος με τουλάχιστον 20.000 κατοίκους έχει τη δυνατότητα, με δική του πρωτοβουλία και με την προϋπόθεση ότι δε διακυβεύονται συμφέροντα του κρατιδίου, να ψηφίσει το δικό του νομοθετικό κείμενο (ψηφισμα), το οποίο εξειδικεύει τη νομοθεσία του κρατιδίου ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες. Μια τέτοια πρωτοβουλία ισχύει μόνο με τη σύμφωνη γνώμη της κυβέρνησης της Ομοσπονδίας. Το κείμενο αυτό τίθεται σε ισχύ εφόσον η ομοσπονδιακή Κυβέρνηση δεν το απορρίψει μέσα σε οκτώ εβδομάδες από την δημοσιοποίηση του σε αυτήν (Council of Europe, 2000, σελ. 6).

Το **άρθρο εκατόν δεκαεπτά** του Συνταγματικού κειμένου καθορίζει τις δημοτικές αρχές. Κατ' αρχήν ο Δήμος διοικείται από:

- α) Το **δημοτικό συμβούλιο (Gemeinderat)**,
- β) Το **τοπικό διοικητικό συμβούλιο (Gemeindevorstand)**
- γ) Ο **Δήμαρχος (Bürgermeister)**.

Το **δημοτικό συμβούλιο (Gemeinderat)**, αποτελεί το αποφασιστικό όργανο του Δήμου, εκλέγεται από την τοπική κοινωνία και συνιστά το διαβουλευτικό σώμα της δημοτικής αρχής. Τα μέλη του εκλέγονται με άμεσο τρόπο αναλογικά για μια θητεία πέντε (5) με έξι (6) ετών (ανάλογα το Κρατίδιο). Κάθε συμβούλιο περιλαμβάνει πολλές διαφόρων θεματικών επιτροπές. Ο αριθμός των μελών του Συμβουλίου καθορίζεται με βάση τον πληθυσμό των κατοίκων και τη νομοθεσία που ισχύει για τον θεσμό σε κάθε Κρατίδιο.

Το **τοπικό διοικητικό συμβούλιο (Gemeindevorstand)** αποτελεί το εκτελεστικό σώμα της δημοτικής αρχής. Τα μέλη του διορίζονται με αναλογικό τρόπο από το δημοτικό συμβούλιο από όλα τα κόμματα που συμμετέχουν σε αυτό. Τα μέλη προέρχονται από το Δημοτικό Συμβούλιο και είναι υπόλογοι σε αυτό. Ο δήμαρχος είναι ο πρόεδρος του διοικητικού συμβουλίου (Council of Europe, 2000, σελ 11). Σε πόλεις που έχουν το δικό τους καταστατικό το τοπικό διοικητικό συμβούλιο αποτελεί τη «Γερουσία Πόλης» (Αθανασόπουλος, 1995, σελ. 75).

Ο **Δήμαρχος (Bürgermeister)**, ως επικεφαλής της δημοτικής διοίκησης, εκλέγεται είτε από το δημοτικό συμβούλιο, είτε με άμεσο τρόπο, στα έξι (6) από τις

εννέα (9) Κρατίδια (Χλέπας, 2005, σελ. 150). Ο Δήμαρχος προεδρεύει το δημοτικό συμβούλιο και το εκτελεστικό συμβούλιο.

Ο Δήμαρχος ταυτόχρονα αποτελεί και την πολιτική ηγεσία του Δήμου. Είναι υπεύθυνος στο Δημοτικό Συμβούλιο για θέματα που αφορούν τη δική του σφαίρα αρμοδιοτήτων και στο Κρατίδιο για θέματα που του έχουν ανατεθεί από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση. Εκπροσωπεί την κοινότητα και είναι αρμόδιος να κάνει προτάσεις και να δίνει οδηγίες και κατευθύνσεις στις υπηρεσίες. Ο Δήμαρχος είναι ιεραρχικός προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών του Δήμου. Το σύστημα εκλογής του Δημάρχου δεν είναι το ίδιο σε όλα τα Κρατίδια. Σε τέσσερα κρατίδια ο Δήμαρχος είναι μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου και εκλέγεται από αυτό, ενώ στα υπόλοιπα πέντε ο Δήμαρχος εκλέγεται απευθείας από ους δημότες.

Ο Δήμαρχος ελέγχεται από το Δημοτικό Συμβούλιο και εφαρμόζει τις αποφάσεις που αυτό λαμβάνει. Το Διοικητικό Συμβούλιο ή η Γερουσία Πόλης-για τις πόλεις που έχουν δικό τους καταστατικό Χάρτη-πρέπει να εκφράζει την άποψή του για τα θέματα που είναι υπό ψήφιση στο Συμβούλιο, και να προτείνει στο Συμβούλιο. Από την άλλη Ο Δήμαρχος, έχει και αρμοδιότητες σε διοικητικά θέματα, όπως για θέματα του προσωπικού του Δήμου. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων δεν είναι η ίδια σε όλα τα κρατίδια, καθώς σε κάθε ένα από αυτά υπάρχει διαφορετική νομοθεσία για την αυτοδιοίκηση. Ο Δήμαρχος, εκτελεί επίσης καθήκοντα της κρατικής διοίκησης (δοτές αρμοδιότητες από το Κρατίδιο ή την Ομοσπονδία)⁴⁰ (Council of Europe, 2000, σελ. 11).

Αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης

Στο **άρθρο εκατόν δεκαοκτώ** αποτυπώνονται οι αρμοδιότητες των Δήμων που έχουν παραχωρηθεί είτε από την Ένωση είτε από το κρατίδιο. Όλες οι τοπικές υποθέσεις που αφορούν αποκλειστικά την τοπική κοινωνία διαχειρίζονται από την τοπική αρχή μέσα στα όρια του Δήμου. Η νομοθεσία μπορεί να καθορίσει όλα τα θέματα που αφορούν τη σφαίρα αρμοδιότητας των Δήμων. Οι κυριότερες κατηγορίες

⁴⁰ Οι κυριότερες από αυτές είναι: α) Οργάνωσης της εκλογικής διαδικασίας για τον Πρόεδρο της Ομοσπονδίας, το Ομοσπονδιακό κοινοβούλιο και το Κοινοβούλιο του Κρατιδίου, β) Συμμετοχή στη οργάνωση δημοψηφισμάτων και πρωτοβουλιών (με ή χωρίς δεσμευτική ισχύ), γ) Αρμοδιότητα σε θέματα σχετικά με την ιδιότητα του πολίτη, την καταγραφή των δημοτών και πολιτών σε εκλογικούς καταλόγους και την καταγραφή των γάμων, των γεννήσεων και των θανάτων, δ) Άδεια διαμονής, ε) Προστασία ύδατος και των αποχετεύσεων, στ) Προστασία δημόσιας υγείας και υγειονομικός έλεγχος των τροφίμων, ζ) Στατιστικές μετρήσεις.

αρμοδιοτήτων που έχουν αποδοθεί στην δημοτική αρχή είναι οι παρακάτω (Πασσάς, 2010, σελ. 3):

- Κοινωνικές υπηρεσίες
- Δημόσια τάξη
- Πολεοδομικός σχεδιασμός
- Ύδρευση
- Αποχέτευση
- Πυρόσβεση
- Οδικό δίκτυο
- Αστικές συγκοινωνίες⁴¹

Ο Δήμος μπορεί να διαχειρίζεται τις αρμοδιότητές του στα όρια των νόμων της Ένωσης και του κρατιδίου, με δική του ευθύνη, χωρίς παρεμβάσεις με εξαίρεση την άσκηση ένδικων μέσων από άλλες διοικητικές αρχές εκτός Δήμου. Η Ένωση και το Κρατίδιο διατηρούν εποπτεία υπέρ της δημοτικής αρχής με σεβασμό στην λειτουργία της και τη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της (Council of Europe, 2000, σελ 6).

⁴¹ Ανάμεσα σε αυτές τις κατηγορίες περιλαμβάνονται ειδικότερα και οι παρακάτω αρμοδιότητες:

1. Η οργάνωση των τοπικών υπηρεσιών και η διευθέτηση των εσωτερικών τοποθετήσεων για την εκτέλεση των δημοτικών έργων
2. Η τοποθέτηση του προσωπικού του Δήμου και ιεραρχικός έλεγχος
3. Η ρύθμιση της κυκλοφορίας στην περιοχή αρμοδιότητας τους και η διοίκηση της τοπικής τροχαίας,
4. Αρμοδιότητες της τοπικής αστυνομίας στα εξής θέματα:
 - α) λειτουργία της τοπικής αγοράς,
 - β) τήρηση των συνθηκών υγιεινής, ειδικότερα σε επίπεδο έκτακτης ανάγκης και πρώτων βοηθειών
 - γ) δημόσιας ευπρέπειας
 - δ) ασφάλεια κτηρίων⁴¹, αρμοδιότητες πυρασφάλειας και προγραμματισμός τοπικών περιβαλλοντικών σχεδίων.

Κρατική εποπτεία

Η τοπική αυτοδιοίκηση εκτελεί τις αρμοδιότητες που ανήκουν σε αυτή χωρίς την επιρροή άλλων δημοσίων αρχών, χωρίς να επιτρέπεται κανείς να παρέμβει στο έργο της, με την εξαίρεση των ενδίκων βοηθημάτων. Για να διασφαλιστεί όμως ότι η ανεξαρτησία των τοπικών αρχών δε θα υπερβεί τη νομοθετική εξουσιοδότηση, το Σύνταγμα προβλέπει την εποπτεία επί των οργάνων της από το Κρατίδιο ή την Ομοσπονδία. Σε ορισμένα Κρατίδια η εποπτεία έχει ανατεθεί στον περιφερειακό Κυβερνήτη.

Η εποπτεία συνίσταται στην ανάκληση δυσμενών διοικητικών πράξεων που επηρεάζουν την κοινότητα ή τους ιδιώτες. Επιπλέον το Κρατίδιο έχει τη δυνατότητα να ελέγξει τη διαχείριση του Δήμου σε σχέση με τις δαπάνες, και τα οικονομικά. Το αποτέλεσμα του ελέγχου πρέπει να παρουσιάζεται από το Δήμαρχο στο Δημοτικό συμβούλιο. Ο Δήμαρχος πρέπει να ενημερώνει την αρμόδια αρχή, μέσα σε διάστημα τριών μηνών για τα μέτρα που ελήφθησαν σε σχέση με το αποτέλεσμα του ελέγχου.

Η επιβλέπουσα αρχή είναι εντεταλμένη να λάβει οποιαδήποτε πληροφορία απαιτείται για ένα τοπικό ζήτημα. Ο Δήμος έχει υποχρέωση να δώσει τις πληροφορίες που ζητούνται και να επιτρέψει τη διενέργεια επιτόπιων ελέγχων. Η σύναψη δανείων χρειάζεται επίσης έγκριση από την επιβλέπουσα αρχή.

Σε περιπτώσεις συνεχόμενης παράβασης του νόμου, ανώτατη ποινή που προβλέπεται είναι η λύση του Δημοτικού Συμβουλίου, η τοποθέτηση ενός προσωρινού Κυβερνήτη και η προκήρυξη νέων εκλογών. Επιπλέον προβλέπεται και η παύση του Δημάρχου (Χλέπας, 2005, σελ. 150).

Οι Δήμοι ελέγχονται για τις οικονομικές τους δραστηριότητες από τον Οργανισμό Ελέγχου του Κρατιδίου (στο οποίο ανήκουν) όταν έχουν πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων και επιπροσθέτως και από το Ελεγκτικό Συνέδριο του Ομοσπονδιακού Κράτους, όταν ο πληθυσμός τους υπερβαίνει τους 20.000 κατοίκους. (Αθανασόπουλος, 1995, σελ. 77). Ακόμη προβλέπεται σειρά ειδικών ελέγχων (π.χ. έλεγχοι πώλησης ακινήτων των Δήμων). Ο Δήμος έχει το δικαίωμα να προσφύγει εναντίον του επιβλέποντος οργάνου στο Διοικητικό Δικαστήριο και στο Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο (Council of Europe, 2000, σελ. 28-29).

Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων

Κάθε Κρατίδιο ορίζει διαφορετικά τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη συμμετοχή των πολιτών της στη λήψη αποφάσεων. Για την εξυπηρέτηση του σκοπού της εργασίας θα παρουσιαστούν τα κοινά χαρακτηριστικά τους και όχι όλα τα συστήματα αναλυτικά.

Δημοψηφισμα

Κάθε Κρατίδιο μπορεί να οργανώνει δημοψηφίσματα για νομοσχέδια. Τα δημοψηφίσματα μπορεί να λάβουν χώρα με πρωτοβουλία της Κυβέρνησης, του Κοινοβουλίου, μετά από αίτημα ενός αριθμού ψηφοφόρων (περίπου 10.000) ή μετά από αίτημα ενός αριθμού Δήμων (80 και άνω).

Δημοψηφίσματα σε δημοτικό επίπεδο μπορούν να διεξαχθούν, όπως ορίζουν οι κανονιστικές πράξεις των ίδιων των Δήμων είτε των Καταστατικών Χαρτών των πόλεων είτε από νόμους του Κρατιδίου. Στην πρωτεύουσα του ομοσπονδιακού κράτους, τη Βιέννη, τα δημοτικά δημοψηφίσματα προβλέπονται από τον (Καταστατικό) Χάρτη της πόλης. Τα θέματα που μπορούν να τεθούν σε δημοτικό δημοψηφισμα είναι μόνο αυτά που βρίσκονται στη σφαίρα αρμοδιότητας της τοπικής αρχής. Υπάρχουν και προβλέψεις σε μερικούς Δήμους για δημοψηφίσματα που δεν έχουν δεσμευτική ισχύ.

Διενέργεια δημοτικών δημοψηφισμάτων, μπορούν να αιτηθούν το Δημοτικό Συμβούλιο, για όλα τα θέματα, το Διοικητικό Συμβούλιο και ο Δήμαρχος, μετά από αίτημα του 25% των δημοτών⁴². Επιπλέον το δημοψήφισμα διενεργείται εάν το Δημοτικό Συμβούλιο δεν έχει λάβει απόφαση μέσα σε ένα χρόνο από το αίτημα των δημοτών και με την προϋπόθεση ότι το ζήτησε το 25% των δημοτών (Council of Europe, 2000, σελ 12-13).

Άμεση συμμετοχή

Οι δημότες ενός Δήμου μπορούν να διατυπώσουν τις απόψεις τους σχετικά με τα αναπτυξιακά σχέδια, τον οικοδομικό σχεδιασμό και τον προϋπολογισμό του

⁴² Σε ένα από τα Κρατίδια δημοψήφισμα γίνεται μετά από αίτηση πολιτών και με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου.

Δήμους τους. Οι γνώμη τους σε αυτά τα θέματα παρουσιάζεται στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Σε όλα τα επίπεδα, περιφερειακό (Κρατίδιο) και τοπικό (Δήμος) οι πολίτες μπορούν να ξεκινήσουν τη διαδικασία για υιοθέτηση ή αλλαγή ενός νόμου ή μιας ρύθμισης. Τέτοιες πρωτοβουλίες μπορούν να λάβουν χώρα μόνο με τη συμμετοχή συγκεκριμένου αριθμού ή ποσοστού του εκλογικού σώματος (για παράδειγμα ένα πέμπτο του αριθμού του εκλογικού σώματος ή 10.000 πολίτες).

Σε έξι (6) κρατίδια προβλέπεται η σύγκληση συνελεύσεων σε δημοτικό επίπεδο με σκοπό την ενημέρωση του κοινού και την έκφραση διαφορετικών απόψεων σε διάφορα τοπικά ζητήματα. Αυτές οι συνελεύσεις συγκαλούνται με αίτημα συγκεκριμένου αριθμού πολιτών του εκλογικού σώματος ή με απόφαση του Δημάρχου. Σε αυτό το σημείο να σημειωθεί πως δικαίωμα αναφοράς έχει κάθε πολίτης σε τέσσερα (4) από τα εννέα (9) Κρατίδια (Council of Europe, 2000, σελ. 13).

Οικονομικά της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης

Ο Συνταγματικός φορολογικός νόμος του 1948 αναθέτει στο Ομόσπονδο κράτος και στα Κρατίδια φορολογικές αρμοδιότητες. Περιλαμβάνει τις βασικές αρχές επί των οποίων διαρθρώνεται το φορολογικό σύστημα, καθώς και τις αρχές με τις οποίες συνδέονται οικονομικά οι διάφορες χωρικές ενότητες. Βασική αρχή αποτελεί η κάλυψη του κόστους της εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων τους από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, εκτός και αν προβλέπεται κάτι ειδικό από το νόμο. Όταν το Ομοσπονδιακό Κράτος ψηφίζει νέους νόμους ή μεταφέρει αρμοδιότητες θα πρέπει να διασφαλίζει και τους ανάλογους πόρους ώστε οι τοπικές αρχές να μπορούν να φέρουν εις πέρας την αποστολή τους.

Φορολογία

Στα ομοσπονδιακά κράτη στα οποία η ομοσπονδία διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, η νομοθέτηση για φορολογικά θέματα ανήκει στο κεντρικό κράτος. Στην Αυστρία η δυνατότητα επιβολής φόρων ανήκει κατά κύριο λόγο στην Ομοσπονδία, ενώ οι φόροι εισπράττονται από τα Κρατίδια. Οι περιφερειακές δομές δε διαθέτουν τη δυνατότητα επιβολής φόρων σε αντίθεση με την τοπική αυτοδιοίκηση όπου σε συγκεκριμένους φόρους έχει δυνατότητα αυτονομίας. Η

Ομοσπονδία διαπραγματεύεται τη διανομή των φόρων, και διανέμει ένα ποσοστό ανάλογα με τις ανάγκες (Council of Europe 1997, σελ. 35).

Υπάρχουν διάφοροι τύποι φορολογίας και όλοι προβλέπονται από το νόμο. Οι φόροι διανέμονται στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση αποκλειστικά, ή από κοινού με τις άλλες αρχές, είτε μόνο στο Κρατίδιο, είτε στο Κρατίδιο από κοινού με τους Δήμους και το πώς διανέμονται ορίζεται από το νόμο: Γίνεται διαβούλευση σε κάθε χωρική ενότητα πριν από κάθε φορολογικό νόμο, με ομόφωνη πολιτική απόφαση, η οποία αποτυπώνεται στον Ομοσπονδιακό νόμο. Ο νόμος βρίσκεται σε ισχύ για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, τρία (3) με τέσσερα (4) έτη.

Οι Δημοτικές αρχές δεν είναι ελεύθερες να επιβάλουν φόρους ή να θεσπίσουν νέους, διότι οι φόροι, η φορολογική βάση και οι φορολογικοί δείκτες καθορίζονται από το Κρατίδιο ή την Ομοσπονδία. Φόροι δεν αποδίδονται από τις τοπικές αρχές ως συμπλήρωμα στους φόρους του Κρατιδίου ή της Ομοσπονδίας.

Οι Δημοτικές αρχές λαμβάνουν ένα ποσοστό από τα ποσά των φόρων που εισπράττονται τοπικά. Τα κυριότερα από αυτά είναι:

Πίνακας 3: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΥΣΤΡΙΑΣ

ΤΥΠΟΣ ΦΟΡΟΥ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΟΥ ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ
Φόρος εισοδήματος	24,42	4,31
Φόρος σε μερίδια κεφαλαίου	65,98	2,02
Φόρος στην ακίνητη περιουσία	96,00	3,54

Άλλες κατηγορίες φόρων που απονέμονται στις τοπικές αρχές αλλά δεν εισπράττονται τοπικά είναι:

ΤΥΠΟΣ ΦΟΡΟΥ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΟΥ ΑΠΟΔΙΔΕΤΑΙ ΣΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ	ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΩΝ ΕΣΟΔΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ
Μισθολογικές κρατήσεις ⁴³	16,00	15,25
ΦΠΑ	12,37	15,40
Φόρος αλκοολούχων	27,51	0,63

⁴³ Οι μισθολογικές κρατήσεις αναφέρονται στους παρακρατηθέντες φόρους στο μισθό ή στις συντάξεις.

Από το 1998 οι τοπικές αρχές εισπράττουν και 14.51% από το συνολικό ποσό φορολογίας από κέρδη επιχειρήσεων, κεφαλαίου, εισοδήματος, μισθών. Το μεγαλύτερο ποσοστό της χρηματοδότησης των τοπικών αρχών έρχεται από τους παραπάνω φόρους.

Οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να λειτουργούν επιχειρήσεις και να συνάπτουν δάνεια είτε με τοπικές χρηματοπιστωτικές εταιρίες είτε στο διεθνές οικονομικό σύστημα. Για τη σύναψη των δανείων είναι απαραίτητη η έγκριση της Κυβέρνησης του Κρατιδίου (Council of Europe, 2000, σελ. 24-26).

Η ΠΟΛΗ ΤΗΣ ΒΙΕΝΝΗΣ

Ειδικές συνθέσεις

Η πρωτεύουσα της χώρας, η Βιέννη, έχει δικό της καθεστώς: αποτελεί ταυτόχρονα Κρατίδιο, πόλη με δικό της νομοθετικό κείμενο (Σύνταγμα της Πόλης ή (Καταστατικός) Χάρτης- Stadtverfassung) και το Δήμο της Βιέννης. Για το λόγο αυτό, το Δημοτικό Συμβούλιο λειτουργεί και ως Κοινοβούλιο του Κρατιδίου, η Γερουσία του Δήμου αποτελεί ταυτόχρονα και την Κυβέρνηση του Κρατιδίου και ο Δήμαρχος είναι παράλληλα και Κυβερνήτης.

Δημοτικά διαμερίσματα

Όπως και το Παρίσι, η Βιέννη καταμερίζεται σε δημοτικά διαμερίσματα με αριθμούς (Gemeindebezirke ή Bezirke). Μια πόλη-περιφέρεια αποτελεί μια περιφερειακή μονάδα που είναι μεγαλύτερη από την υπάρχουσα διοικητική δομή. Η πόλη-περιφέρεια εμφανίζεται σε μεγάλες αστικές περιοχές με περισσότερους από 15000 κατοίκους και συγκεντρώνει κάποια από αυτά τα χαρακτηριστικά:

- μια αστική μονάδα με τουλάχιστον 10000 κατοίκους
- πολλά μεγάλα κέντρα με τουλάχιστον 5000 κατοίκους,
- κοινότητες οι οποίες είναι στενά συνδεδεμένες και η παραγωγική τους δομή δεν είναι αγροτική, και έχουν διαμορφώσει μια ενότητα στο περιβάλλον που διαβιών.

Αυτές οι κοινότητες κατηγοριοποιούνται ως πόλεις-περιφέρειες. Περιβάλλονται από άλλες κοινότητες και συνθέτουν μεγαλύτερες κοινότητες διαμορφώνοντας τον επονομαζόμενο *εξωτερικό κύκλο*. Η Βιέννη είναι μία από αυτές, η οποία μαζί με τριάντα δύο (32) Δήμους της Κάτω Αυστρίας αποτελούν τον πυρήνα

την περιφέρεια, με τις εκατόν δεκαέξι (116) κοινότητες του Κρατιδίου διαμορφώνουν τον *εξωτερικό κύκλο* (Council of Europe, 2000, σελ 8)

Μελέτη περίπτωσης: Εφαρμογή ολοκληρωμένου περιβαλλοντικού προγράμματος στην Πόλη της Βιέννης

Η Βιέννη αποτελεί ένα ιδιαίτερο μοντέλο διοίκησης, το οποίο έχει να επιδείξει σημαντικές και ενδιαφέρουσες εφαρμοσμένες πολιτικές. Τα διοικητικά συστήματα δεν είναι μόνο θεωρητικές προσεγγίσεις αλλά κρίνονται και στην εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών. Η Πόλη της Βιέννης θεωρείται πόλη-πρότυπο για το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας και μοντέλο πόλης στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας. Για το λόγο αυτό έχει επιλεγεί με σκοπό την αναζήτηση πρακτικών που θα μπορούσαν να υιοθετηθούν από το ελληνικό μοντέλο διοίκησης.

Η Βιέννη αποτελεί Κρατίδιο/περιφέρεια και την ίδια στιγμή Δήμο και μία από τις πόλεις με δικό τους Καταστατικό Χάρτη. Ο Δήμαρχος είναι και Κυβερνήτης και το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελεί τη Συνέλευση του Κρατιδίου. Είναι σημαντικό να αναφερθεί πως εκτός από κάποιους τομείς αρμοδιοτήτων που παραμένουν στο Ομοσπονδιακό σύστημα, όλα τα υπόλοιπα ζητήματα διαχειρίζονται από τον ίδιο το Δήμο/Κρατίδιο. Θα μπορούσε να χαρακτηριστεί μια «Πόλη-Κράτος», στο σημείο που αυτοδιαχειρίζεται σχεδόν όλα της τα ζητήματα.

Περιβαλλοντικά η Βιέννη αποτελεί πόλη-μοντέλο και συγκεντρώνει όλα τα κριτήρια και χαρακτηριστικά μιας εξελιγμένης περιβαλλοντικά πόλης. Το περιβαλλοντικό της πρόγραμμα αποτελεί αναγνωρισμένη διεθνής καλή πρακτική από το Πρόγραμμα Ανθρώπινων Οικισμών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (UN Habitat)⁴⁴. Συγκεκριμένα έχει εφαρμόσει πρότυπες περιβαλλοντικές εφαρμογές στη διαχείριση αποβλήτων και υδάτων, στη διαχείριση στερεών αποβλήτων, στη διαχείριση της ποιότητας της ατμόσφαιρας, και στην οικολογική ισορροπία της πόλης.

⁴⁴ Το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για τους Ανθρώπινους Οικισμούς (UN-HABITAT) προωθεί την αειφόρο ανάπτυξη των ανθρώπινων οικισμών μέσα από τη διαμόρφωση πολιτικής, την οικοδόμηση δυνατοτήτων, τη δημιουργία γνώσης και την ενίσχυση των συνεργασιών μεταξύ κυβερνήσεων και της κοινωνίας των πολιτών.

Η Βιέννη δεν περιλαμβάνεται τυχαία στις πρώτες από τις πόλεις που έχουν υψηλή ποιότητα ζωής και όχι μόνο από άποψη καθαρής ατμόσφαιρας. Τα τελευταία χρόνια έχει δραστηριοποιηθεί στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας με δράσεις οι οποίες έχουν συγκεκριμένους στόχους και μέτρα. Οι δράσεις αυτές σχεδιάστηκαν αρχικά για να μπορέσει η χώρα να υλοποιήσει τους στόχους του Πρωτοκόλλου του Κιότο (13% μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα στην ατμόσφαιρα έως το 2012) και προστέθηκαν στην πορεία και νέα μέτρα. Το *Πρόγραμμα Προστασίας από την Κλιματική Αλλαγή (KLiP)* που δημιουργήθηκε για το σκοπό αυτό, περιλαμβάνει πολλές δραστηριότητες, και κατάφερε να ενισχύσει την οικονομία της πόλης και την αγορά εργασίας κυρίως μέσω των επενδύσεων στον τομέα της ενέργειας.

Πρόγραμμα Προστασίας από την Κλιματική Αλλαγή (KLiP)

Το πρόγραμμα αυτό ξεκίνησε το 1999, όταν η Πόλη της Βιέννης προώθησε ένα πολύ φιλόδοξο περιβαλλοντικό πρόγραμμα που εστίασε στην Κλιματική Αλλαγή. Το πρόγραμμα ονομάστηκε «KLiP Wien» και θεωρείται ως το πιο άρτιο περιβαλλοντικό πρόγραμμα που εφαρμόστηκε ποτέ από πόλη. Ο σκοπός ήταν να μειωθούν οι εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα στην ατμόσφαιρα κατά 2.6 εκατομμύρια τόνους ετησίως μέχρι το 2006.

Το πρόγραμμα KLiP περιελάμβανε 36 προγράμματα και 241 ανεξάρτητα μέτρα στους παρακάτω τομείς:

- θέρμανση και παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας
- οικιστικός σχεδιασμός
- επιχειρήσεις
- διοικητικές υπηρεσίες
- κυκλοφορία στην πόλη

Το πρόγραμμα δεν αποσκοπούσε μόνο στη μείωση των αερίων του θερμοκηπίου αλλά και στην αύξηση της ποιότητα ζωής στην πόλη της Βιέννης. Οι δραστηριότητες του έχουν συμβάλει επίσης στην ενίσχυση των οικονομικών δραστηριοτήτων μέσω της δημιουργίας θέσεων εργασίας (<http://www.wien.gv.at/english/environment/klip/> επίσημη ιστοσελίδα Δήμου Βιέννης τελευταία επίσκεψη 29/05/2010).

KLiP II (2010-2020)

Μετά την επιτυχία που είχε το πρόγραμμα αυτό αποφασίστηκε το Δεκέμβριο του 2009 από το Δημοτικό Συμβούλιο η ανανέωση και συνέχεια του προγράμματος. Ονομάστηκε KLiP II και έχει διάρκεια έως το 2020. Περιλαμβάνει 37 κατηγορίες μέτρων και 385 ατομικά/ανεξάρτητα μέτρα σε πέντε τομείς δράσης:

- Ενεργειακός εφοδιασμός
- Ενεργειακή χρήση
- Κυκλοφορία και δομή πόλης
- Διαχείριση αποβλήτων, γεωργία και δάση, διατήρηση φυσικού περιβάλλοντος
- Δημόσιες σχέσεις

Προγράμματα δράσης για την Προστασία από την Κλιματική Αλλαγή

I «Ενεργειακός ανεφοδιασμός»

II «Ενεργειακή χρήση»

III «Κυκλοφορία και δομή πόλης»

IV «Διαχείριση αποβλήτων, γεωργία και δάση, διατήρηση φυσικού περιβάλλοντος»

V «Δημόσιες σχέσεις»

(<http://www.wien.gv.at> επίσημη ιστοσελίδα Δήμου Βιέννης, τελευταία επίσκεψη 29/05/2010).

Το Πρόγραμμα Προστασίας για την Κλιματική Αλλαγή περιλαμβάνει προγράμματα όπως:

- το πρόγραμμα «**Οίκο- Επιχειρηματικό Σχέδιο**» (EcoBusinessPlan Vienna).
- το πρόγραμμα «**Περιβαλλοντική Διαχείριση του Δήμου Βιέννης**», (PUMA- Programme Environmental Management in the Municipality of Vienna).
- το πρόγραμμα «**Αγοράστε Οικολογικά στη Βιέννη**» (EcoBuyVienna).

Στόχος του εγχειρήματος είναι μείωση 2.6 εκατομμυρίων τόνων διοξειδίου του άνθρακα ετησίως έως το 2010. Μια τέτοια μείωση ισούται με 14% των εκπομπών σε σχέση με τις αντίστοιχες του έτους 1990. Οι μέχρι τώρα μετρήσεις δείχνουν ότι έχουν μειωθεί κατά 3.1 εκατομμύρια τόνους το 2008 (το 2006 είχε ήδη επιτευχθεί ο στόχος του 2.6 εκατ. ετησίως) (KLiP Report 2009, <http://www.wien.gv.at> :επίσημη ιστοσελίδα Δήμου Βιέννης, τελευταία επίσκεψη 29/05/2010).

Συγκεκριμένα στον τομέα της ενέργειας το Πρόγραμμα KLiP έχει δύο στόχους: α) την αύξηση χρήσης κατά 50% της τηλεθέρμανσης⁴⁵ στην πόλη, μέσω ολοκληρωμένων αναπτυξιακών σχεδίων που αφορούν την επέκταση του δικτύου τηλεθέρμανσης και β) την αύξηση χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας όπως η ηλιακή ενέργεια (π.χ. φωτοβολταϊκά συστήματα), η αιολική, η γεωθερμική, η υδροηλεκτρική ακόμη και η βιομάζα. Η αύξηση της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στο διπλάσιο ποσό από το αντίστοιχο του έτους 1990, είναι κεντρικός στόχος του προγράμματος.

Στον τομέα των συγκοινωνιών τα μέτρα που ελήφθησαν είναι συγκεκριμένα. Υπήρξε ανασχεδιασμός της αστικής συγκοινωνίας στην πόλη και μέτρα για τη χρήση εναλλακτικών τρόπων μεταφοράς, όπως το ποδήλατο και το περπάτημα. Έγιναν ποδηλατοδρόμοι και χώροι περιπάτου και δημιουργήθηκαν χώροι στάθμευσης των αυτοκινήτων σε σημεία που διευκολύνουν τη χρήση συγκοινωνιών. Ο στόλος των αστικών συγκοινωνιών ανανεώθηκε με οχήματα φιλικά προς το περιβάλλον. Για την υιοθέτηση εναλλακτικών τρόπων μεταφοράς έχουν δοθεί κίνητρα, όπως το *Ποδήλατο Πόλης (CityBike)*; ποδήλατα σε περισσότερα από 50 σημεία της πόλης που χρησιμοποιούνται ελεύθερα και δωρεάν για τις μετακινήσεις ενώ διαδρομές έχουν σχεδιαστεί για τους ποδηλάτες με σκοπό την εξοικονόμηση χρόνου. Τέλος έχει δημιουργηθεί *ηλεκτρονικό σύστημα δρομολογίων*, το οποίο μπορεί κάποιος να συμβουλευτεί στην ιστοσελίδα ή στην τηλεφωνική γραμμή των αστικών συγκοινωνιών προκειμένου να πληροφορηθεί τον ακριβή και πιο γρήγορο τρόπο μετακίνησής του.

Όσον αφορά την ενεργειακή χρήση των κτηρίων, έγιναν έργα ώστε να είναι περισσότερο αποδοτικά ενεργειακά. Ενεργειακές πηγές με μεγάλες εκπομπές ρύπων (άνθρακας, ηλεκτρισμός, πετρέλαιο) αντικαταστάθηκαν με λιγότερο ρυπογόνες, όπως η τηλεθέρμανση, το φυσικό αέριο και οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Ας σημειωθεί ότι η Πόλη της Βιέννης επιδοτεί την εγκατάσταση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στα κτήρια.

Σημαντικό είναι και το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση στην Βιέννη δίνει το παράδειγμα με μεγάλα και μικρά ενεργειακά έργα. Μέτρα που έχουν ληφθεί περιλαμβάνουν τα κτήρια της, τις ενεργειακές πηγές που χρησιμοποιεί, τις δημόσιες συμβάσεις που υπογράφει καθώς και τον τρόπο εργασίας των υπάλληλων της.

⁴⁵ Τηλεθέρμανση ορίζεται η παροχή θέρμανσης με ειδικό δίκτυο μονωμένων αγωγών που μεταφέρουν ζεστό νερό, το οποίο θερμαίνεται σε λέβητες, συνήθως σε θερμοηλεκτρικά εργοστάσια.

Εξάλλου υπάρχει ειδικό πρόγραμμα για την περιβαλλοντική προστασία και την οικολογική στάση της διοίκησης (πρόγραμμα PUMA) το οποίο θα αναπτύξουμε παρακάτω αναλυτικά.

Ο δημόσιος τομέας και οι κάτοικοι δεν φτάνουν όμως για να επιτευχθεί ο στόχος. Ο κύριοι αποδέκτες του προγράμματος είναι οι επιχειρήσεις, οι οποίες λειτουργούν καταλυτικά για την επίτευξη του στόχου. Υπάρχει ειδικό πρόγραμμα, το οποίο έχει χαρακτηριστεί και ως καλή πρακτική για την ΕΕ, το επονομαζόμενο «Οικολογικό Επιχειρηματικό Σχέδιο» (Eco Business Plan) που έχει σκοπό την παροχή βοήθειας και συμβουλών προς τις επιχειρήσεις της πόλης, ώστε αυτές να αποκτήσουν μεγαλύτερη ενεργειακή αποδοτικότητα μέσω βιώσιμων και οικολογικών πρακτικών διαχείρισης και την επίτευξη οικονομικών πλεονεκτημάτων.

Τα τρία μέρη του Προγράμματος για την Προστασία από την Κλιματική Αλλαγή KLiP (EcoBusinessPlan, PUMA, EcoBuyVienna) θα παρουσιαστούν παρακάτω αναλυτικά.

Το «Οικολογικό Επιχειρηματικό Σχέδιο» (Eco Business Plan)

Σκοπός του προγράμματος αυτού είναι να βοηθήσει τις επιχειρήσεις να παράγουν «πράσινα και καθαρά» κέρδη μέσω από την εφαρμογή οικολογικής διαχείρισης, η οποία θα ενδυναμώσει τόσο το περιβάλλον όσο τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Οι στόχοι του είναι :

α) Μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της επιχειρηματικής δραστηριότητας μέσω της στρατηγικής περιβαλλοντικής προστασίας.

β) Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων της Βιέννης μέσω της εξοικονόμησης πόρων (χρήση καινοτόμων εργαλείων) και της εισαγωγής μεθόδων βιώσιμης ανάπτυξης σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα.

γ) Ενίσχυση της συμβουλευτικής δυναμικής της διοίκησης της πόλης προς τις επιχειρήσεις

ε) Ενίσχυση της ανταλλαγή πληροφοριών, εθνικά και διεθνώς, με την διοίκηση της πόλης και τον ιδιωτικό τομέα να συμμετέχουν σε σχετικά προγράμματα

στ) Επέκταση της προσπάθειας περιβαλλοντικής προστασίας και στο εσωτερικό του κράτους (στα υπόλοιπα Κρατίδια).

ζ) Αποσύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης με την ενεργειακή κατανάλωση και την καταστροφή του περιβάλλοντος.

Το 2004 πέντε (5) άλλα Κρατίδια της Αυστρίας (Lower Austria, Salzburg, Styria, Vorarlberg and Upper Austria) άρχισαν να συμμετέχουν στο πρόγραμμα. Οι νέοι αυτοί συνεργάτες ξεκίνησαν να χρησιμοποιούν την βάση δεδομένων που υπήρχε και την επέκτειναν περαιτέρω. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει στηρίξει το σχέδιο αυτό με το ποσό των 674.000 ευρώ, μέσω του προγράμματος «INTERREG IIIA-project WienGyör».(<http://www.wien.gv.at/english/environment> επίσημη ιστοσελίδα Δήμου Βιέννης, τελευταία επίσκεψη 29/05/2010).

Σε διεθνές επίπεδο το συγκεκριμένο πρόγραμμα έχει αναγνωριστεί από τα Ηνωμένα Έθνη ως καλή πρακτική και περιλαμβάνεται σε βάση δεδομένων που περιέχει τα καλύτερα μοντέλα βιώσιμης ανάπτυξης σε όλο τον κόσμο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επίσης θεωρεί το μοντέλο αυτό καλή πρακτική στα πλαίσια της ΕΕ.

Πως λειτουργεί:

Το πρόγραμμα λειτουργεί με την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών. Η υπηρεσία παροχής συμβουλών περιλαμβάνει τρία (3) στάδια για την ανάπτυξη λύσεων προσαρμοσμένων στις ανάγκες των επιχειρήσεων.

Στάδιο πρώτο: Οι σύμβουλοι του προγράμματος μαζί με την επιχείρηση ελέγχουν τις δυνατότητες εξοικονόμησης και καταγράφουν τα αδύναμα σημεία στη λειτουργία της επιχείρησης.

Στάδιο Δεύτερο: Σε αυτή τη φάση, η εταιρία αποφασίζει εάν θα συμμετέχει στο πρόγραμμα και αν θα διαλέξει ένα συμβουλευτικό μοντέλο.

Στάδιο τρίτο: Η εταιρεία υποστηρίζεται από τεχνικούς και ειδικούς συμβούλους και αναπτύσσει το περιβαλλοντικό της σχέδιο και το εφαρμόζει μέσα στον πρώτο χρόνο από την συμμετοχή της. Μια ανεξάρτητη επιτροπή εξετάζει την πρόοδο και παίρνει αποφάσεις για το βραβείο που θα δοθεί. Όλα τα μέτρα που έχουν εφαρμοστεί περιλαμβάνονται στην βάση δεδομένων.

Παράλληλα έχει δημιουργηθεί και ένας ενημερωτικός οδηγός που πληροφορεί όλους τους συμμετέχοντες για τις εξελίξεις και τις νέες εφαρμογές που έχουν σημειωθεί μέσα στο πλαίσιο του Περιβαλλοντικού Προγράμματος της Βιέννης. Πέρα από τον οδηγό έχει δημιουργηθεί και ένας «Σύνδεσμος Οικο-Επιχειρήσεων» που λειτουργεί ως πλατφόρμα πληροφοριών και ως όχημα υποστήριξης των επιχειρήσεων της Βιέννης που είναι φιλικές προς το περιβάλλον. Τα μέλη του συνδέσμου μπορούν να ενημερώνονται για όλες τις νέες εφαρμογές.

Σχέδια για βιώσιμη λειτουργία των επιχειρήσεων

Δεδομένου ότι υπάρχει μεγάλη ποικιλία επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στην πόλη της Βιέννης, το πρόγραμμα προσφέρει πολλά μοντέλα περιβαλλοντικών σχεδίων, για μικρές ή μεγάλες επιχειρήσεις και σε διάφορους τομείς. Κοινός παρανομαστής είναι η προώθηση της βιωσιμότητας και η εφαρμογή αποδοτικών και οικονομικών πρακτικών διαχείρισης.

Η συμβουλευτική υπηρεσία που παρέχεται στις επιχειρήσεις περιλαμβάνει πέντε (5) κύρια μοντέλα εφαρμογής, τα οποία αποτελούν καλές περιβαλλοντικές πρακτικές.

1. **EcoBonus:** Το μοντέλο αυτό αναφέρεται σε επιχειρήσεις που απασχολούν έως 50 εργαζομένους. Σκοπός είναι η μείωση των λειτουργικών εξόδων και η προαγωγή της προστασίας του περιβάλλοντος μέσω της σωστής διαλογής των στερών αποβλήτων, την διαχείριση της ενέργειας και της κλιματικής προστασίας.

2. **Ecoprofit:** Απευθύνεται σε μεταποιητικές επιχειρήσεις που έχουν σκοπό την άμεση μείωση των πόρων που χρησιμοποιούν. Αυτό επιτυγχάνεται με την αποδοτική χρήση των πόρων και την εξοικονόμησή τους, τη βελτιστοποίηση των διαδικασιών παραγωγής και τη διαχείριση αποβλήτων. Το πρόγραμμα επικεντρώνεται κυρίως στα στερεά απόβλητα, τα επικίνδυνα απόβλητα, το ηλεκτρικό ρεύμα, το νερό, το φυσικό αέριο και τη θέρμανση. Το πρόγραμμα είναι κατάλληλο για επιχειρήσεις που απασχολούν περισσότερα από 50 άτομα και οι οποίες επιθυμούν να λάβουν σοβαρά μέτρα και να επεκτείνουν τις δυνατότητες τους.

3. **EcoQuality Label for Tourism:** Απευθύνεται σε επιχειρήσεις του κλάδου του τουρισμού. Αναλαμβάνει δράση στους τομείς των στερεών αποβλήτων, των λυμάτων, της ενεργειακής απόδοσης και του οικολογικό καθαρισμό. Το σχέδιο αυτό προορίζεται για όλα τα είδη επιχειρήσεων τουρισμού, από χώρους εστίασης έως σε μικρά ξενοδοχεία αλλά και σε μεγάλες ξενοδοχειακές μονάδες διεθνούς βεληνεκούς. Υπάρχουν κάποια κριτήρια τα οποία μπορεί η επιχείρηση να υιοθετήσει, η οποία παρακολουθείται και από την Ένωση Προστασίας Καταναλωτή και αν πληροί όλα τα κριτήρια τότε της απονέμεται η ετικέτα του Οικολογικού Προϊόντος. (EcoQuality Label).

4. **ISO14001:** Ένα διεθνές σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης το οποίο ενσωματώνει μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος σε λειτουργικές διαδικασίες. Οι επιχειρήσεις υποστηρίζονται για να εφαρμόσουν το σύστημα, το

οποίο αποτελεί εργαλείο για τη συστηματική μέτρηση και την αντίστοιχη μείωση των ρυπογόνων εκπομπών που μολύνουν το περιβάλλον. Ένα παράδειγμα είναι η αξιολόγηση των περιβαλλοντικών κινδύνων και η προετοιμασία σχεδίων έκτακτης ανάγκης προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός και η έκταση των ανεπιθύμητων συμβάντων. Το σύστημα εφαρμόζεται από την επιχείρηση, αξιολογείται από ειδικούς και εάν το σύστημα είναι σύμφωνο με τα πρότυπα, η επιχείρηση λαμβάνει την πιστοποίηση ISO 14001.

5. EMAS (Environmental Management and Audit Scheme)

Ολοκληρωμένο πακέτο υπηρεσιών που περιλαμβάνει ένα περιβαλλοντικό σύστημα διαχείρισης σύμφωνα με το ISO14001, το οποίο προετοιμάζει την επιχείρηση για ενεργή συμμετοχή στην προστασία του περιβάλλοντος. Αποτελεί την ιδανική βάση για την ανάπτυξη περιβαλλοντικών δεδομένων και αναφορών βιωσιμότητας. Η διαφορά του από το προηγούμενο μέτρο έγκειται στο ότι η αναφορά που δημοσιοποιείται είναι αναλυτική και περιλαμβάνει όλα τα μέτρα που έχει λάβει η επιχείρηση, ενώ στο προηγούμενο αναλύεται μόνο η περιβαλλοντική του πολιτική. Όταν μια επιχείρηση ικανοποιεί όλες τις προϋποθέσεις, της δίνεται το λογότυπο του EMAS.

6. Sustainable Development: Η *βιώσιμη ανάπτυξη* υποστηρίζει όλες τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις στην ανάπτυξη μεθόδων βιώσιμης διαχείρισης στην καθημερινή τους λειτουργία. Η πρόοδος στο πρόγραμμα καταγράφεται μέσα από αναφορές βιωσιμότητας. Χαρακτηριστικό του είναι η συμμετοχή και η παρακίνηση του προσωπικού των επιχειρήσεων στην αλλαγή τρόπου εργασίας, περιβαλλοντικά φιλικής, αλλά και της προσέγγισης των πελατών.

7. Pilot Project on Sustainable Products and Services: Το πρόγραμμα αυτό ενισχύει την ανάλυση και έρευνα σχετικά με τα προϊόντα των επιχειρήσεων με στόχο την βελτίωσή τους. Προωθούνται νέες μέθοδοι και προϊόντα με αυξημένη οικολογική συμβατότητα, υψηλής αξίας για τους πελάτες και το περιβάλλον.

8. Pilot Project on Environmental Management Systems for small Manufacturers: Με αυτό το πρόγραμμα δίνεται η δυνατότητα σε μικρές επιχειρήσεις που απασχολούν μέχρι 20 άτομα, να υιοθετήσουν διεθνή πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης, όπως είναι το EMAS και το ISO14001 με κόστος που να ανταποκρίνεται στις δυνατότητές τους. Στόχος είναι να μπορέσουν αυτές οι επιχειρήσεις να λάβουν την πιστοποίηση των δύο προτύπων σταδιακά

(<http://www.wien.gv.at/english/environment/> επίσημη ιστοσελίδα Δήμου Βιέννης, τελευταία επίσκεψη 29/05/2010).

Τα πλεονεκτήματα για το περιβάλλον

Το περιβάλλον έχει σίγουρα κέρδη από το πρόγραμμα. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται είναι τα αποτελέσματα της εφαρμογής του προγράμματος από το 1998 μέχρι σήμερα και είναι τα εξής:

- Μείωση της παραγωγής στερεών αποβλήτων κατά 121,484,6 τόνους - ένα ποσό που καλύπτει το γήπεδο ποδοσφαίρου της Βιέννης Ernst Happel κατά 1,43 φορές.
- Η εξοικονόμηση ενέργειας από 175,3 εκατομμύρια kWh - ένα ποσό ίσο με την ετήσια ενεργειακή κατανάλωση 58.433 βιεννέζικων νοικοκυριών.
- Μείωση 51,472.7 τόνων εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα - αρκετό για την πλήρωση 8.665 αερόστατων
- Μείωση χιλιομέτρων μεταφοράς κατά 85,8 εκατομμύρια χιλιόμετρα - 2.141 φορές ο γύρος του κόσμου
- Η κατανάλωση σε πόσιμο νερό μειώνεται κατά 2.078.700 cubicmeters δηλαδή 670 γεμίσματα μιας πισίνας ολυμπιακών διαστάσεων

(<http://www.wien.gv.at/english/environment/> επίσημη ιστοσελίδα Δήμου Βιέννης, τελευταία επίσκεψη 29/05/2010).

Τα πλεονεκτήματα για κάθε εταιρία

Τα περιβαλλοντικά αυτά μέτρα για τις επιχειρήσεις συμβάλλουν και στην κερδοφορία των επιχειρήσεων. Με την εφαρμογή αυτών των μέτρων οι εταιρείες μειώνουν τα λειτουργικά τους κόστη σε σύνολο 47.1 εκατομμυρίων ευρώ συνολικά. Οι επενδύσεις που έγιναν στα πλαίσια του προγράμματος έχουν αποσβεστεί σε λιγότερο από δύο χρόνια⁴⁶.

Η προσπάθεια να ενσωματωθούν οι περιβαλλοντικές πολιτικές στις οικονομικές δραστηριότητες της πόλης της Βιέννης υποστηρίχτηκαν με την αξιολόγηση που έγινε από το Οικονομικό Πανεπιστήμιο της Βιέννης. Περίπου 80% από τους συμμετέχοντες στο «Οικο-Επιχειρηματικό Σχέδιο» βαθμολόγησαν το

⁴⁶ Κρατική χρηματοδότηση δίνεται για τις συμβουλευτικές υπηρεσίες ενώ οι επενδύσεις γίνονται από τις ίδιες τις επιχειρήσεις και σε μερικές περιπτώσεις από κοινού με δημόσιους πόρους

πρόγραμμα ως «άριστο» ή ως «καλό» και 92% είπαν πως θα το συστήσουν και σε άλλους.

Οι επιχειρήσεις αντέδρασαν πολύ θετικά στα δυνατά σημεία του προγράμματος: συμβουλευτικές υπηρεσίες, κίνητρο για αλλαγή, αύξηση της περιβαλλοντικής συνείδησης, καταγραφή της κατάστασης των επιχειρήσεων, και την βελτίωση της εταιρικής εικόνας με τη θέσπιση βραβείων της Πόλης της Βιέννης..

Το Περιβαλλοντικό Βραβείο της Πόλης της Βιέννης

Κάθε χρόνο γίνεται η απονομή από το Δήμαρχο της Βιέννης του Περιβαλλοντικού Βραβείου στις επιχειρήσεις οι οποίες συμμετέχουν στο πρόγραμμα και έχουν εφαρμόσει ένα από τα σχέδια του προγράμματος μέσα στο έτος⁴⁷. Υπάρχουν τρεις κατηγορίες βραβείων: α) Καινοτομία, β)Συνεργασία, γ)Επικοινωνία.

Πρόγραμμα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Δήμου Βιέννης (PUMA)

Η ιδέα

Τα δημόσια κτήρια όπως και οι επιχειρήσεις επιβαρύνουν το περιβάλλον. Χαρακτηριστικά πεδία επιβάρυνσης αποτελούν:

- Θέρμανση, φωτισμός, ανελκυστήρες και λειτουργία μηχανημάτων που χρειάζονται ενέργεια
- Χρήση φυσικών πόρων όπως χαρτί, καθαριστικά προϊόντα, εκτυπωτές, φωτοτυπικά μηχανήματα
- Υπηρεσίες υγιεινής που χρησιμοποιούν νερό και παράγουν απόβλητα
- Στερεά απόβλητα που μπορούν να διαχωριστούν (μπαταρίες, υπολογιστές κ. α)
- Ορισμένα κτήρια που περιλαμβάνουν δομές που επιβαρύνουν επιπλέον το περιβάλλον όπως είναι εργαστήρια, που χρησιμοποιούν χημικά ή παράγουν χημικά απόβλητα.

Με σκοπό να γίνει η Βιέννη μοντέλο Δήμου φιλικού προς το περιβάλλον, η Πόλη της Βιέννης εγκαθίδρυσε ένα σύστημα περιβαλλοντικής διαχείρισης στα κτήρια των δημοσίων υπηρεσιών. Αρχικά ξεκίνησε από το Γραφείο Περιβαλλοντικής Προστασίας Βιέννης και από το Γραφείο Πολεοδομίας, Ανάπτυξης και Κατασκευών. Το πρόγραμμα αποσκοπεί σε μια πολιτική φιλική προς το περιβάλλον κυρίως στους τομείς ενεργειακής κατανάλωσης, διαχείρισης αποβλήτων και δημόσιων συμβάσεων.

⁴⁷ Εταιρίες που βραβεύτηκαν το 2009: Kraft Foods Ostereich GmbH, T-Systems Austria GesmbH, Boutiquehotel Stadthalle, NPX Semiconductors Austria GmbH

Το πρόγραμμα εφαρμόστηκε αρχικά από το Γραφείο Περιβαλλοντικής Προστασίας Βιέννης και επανεξετάστηκε την άνοιξη του 2005. Προηγουμένως το πρόγραμμα λειτουργούσε με την τοποθέτηση ομάδων ειδικών στο περιβάλλον σε διαφορές διοικητικές υπηρεσίες στην Πόλη της Βιέννης. Οι ομάδες αυτές καταργήθηκαν και τη θέση τους πήρε μια ομάδα ειδικών που υποστηρίζει τα διάφορα Δημοτικά Διαμερίσματα της Πόλης στην εφαρμογή του προγράμματος αυτόνομα στο δικό τους πεδίο δράσης.

Ένας ειδικός από την ομάδα, σε συνεργασία με τον επικεφαλής του Δημοτικού Διαμερίσματος, εξετάζει την υπάρχουσα κατάσταση στην υπηρεσία και σχεδιάζει ένα περιβαλλοντικό πρόγραμμα για το Διαμέρισμα με συγκεκριμένους στόχους και δείκτες. Η ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης χρησιμεύει ως βάση για τις δράσεις που θα γίνουν σε αυτό τον τομέα.

Μέχρι στιγμής και τα εβδομήντα (72) Διαμερίσματα έχουν συμμετάσχει στο πρόγραμμα. Η ομάδα εκτός από την υποστήριξη στα διαμερίσματα, είναι αρμόδια και για την ολοκλήρωση του διαδικτυακού τόπου του Προγράμματος και την ενημέρωση και συμβουλευτική υποστήριξη σε όποιον επιθυμεί να συμμετάσχει στο πρόγραμμα (<http://www.wien.gv.at/english/environment/puma> επίσημη ιστοσελίδα Δήμου Βιέννης, τελευταία επίσκεψη 29/05/2010).

Το πρόγραμμα «Αγοράστε Οικολογικά» (EcoBuy Wien)

Προκειμένου να προωθήσει την προστασία του κλίματος και του περιβάλλοντος, η πόλη της Βιέννης εγκαινίασε το 1999 το πρόγραμμα «Αγοράστε οικολογικά». Στόχος του προγράμματος είναι να εφαρμοστούν οικολογικά κριτήρια στην αγορά αγαθών, προϊόντων και υπηρεσιών σε όλα τα πεδία διοίκησης της Πόλης. Είναι μέρος του προγράμματος «Προστασία από την Κλιματική Αλλαγή» (KliP Wien) και συμβάλει στην υλοποίηση των στόχων του.

Για την υλοποίησή του, ο Δήμος Βιέννης, καθιέρωσε κάποια κριτήρια στις δημόσιες συμβάσεις για τα αγαθά, προϊόντα και υπηρεσίες που προμηθευόταν οι δημόσιες υπηρεσίες του Δήμου. Τα κριτήρια αυτά αποτελούν ένα εργαλείο για την επιλογή συμβάσεων που δεν επιβαρύνουν το περιβάλλον. Πλέον αποτελεί την κύρια βάση για την επιλογή συμβάσεων και συμβολαίων με την Πόλη της Βιέννης. Τα κριτήρια αυτά λαμβάνουν υπόψη και την ποιότητα, την πρακτική εφαρμογή των προϊόντων καθώς και την ασφάλεια των εργαζομένων. Σημαντικό είναι το γεγονός ότι με την υιοθέτηση τέτοιων πρακτικών, ενισχύεται και η περιβαλλοντική συνείδηση

των ίδιων των εργαζομένων, που μαθαίνουν να χρησιμοποιούν εναλλακτικούς φιλικούς προς το περιβάλλον τρόπους εργασίας.

Σημαντικό σημείο του προγράμματος «Αγοράστε Οικολογικά» αποτελεί η διαφήμιση του προγράμματος στους εργαζομένους, στις επιχειρήσεις και στην τοπική κοινότητα. Το κοινό ενημερώθηκε μέσω των ΜΜΕ, μέσω συνεδρίων και σχετικών άρθρων. Επιπλέον, δημιουργήθηκαν ταινίες, φυλλάδια, αυτοκόλλητα, αφίσες, αλλά και είδη γραφείου και παιχνίδια για τα παιδιά που μοιράστηκαν στα σχολεία.

Το κλειδί ήταν η ενημέρωση όσων περισσότερων ατόμων είναι δυνατό, και η κατανόηση του μηνύματος «αγοράστε οικολογικά», από τους καταναλωτές και τους προμηθευτές. Η δυνατότητα υιοθέτησης συμπεριφορών φιλικές προς το περιβάλλον στην καθημερινότητα των ατόμων αποτελούσε τον κεντρικό στόχο (<http://www.wien.gv.at/> επίσημη ιστοσελίδα Δήμου Βιέννης, τελευταία επίσκεψη 29/05/2010).

Γ΄ ΜΕΡΟΣ

ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ- ΑΥΣΤΡΙΑΣ

Ο σκοπός

Τα σύγχρονα δυτικά κράτη έχουν διαμορφωθεί υπό διαφορετικές συνθήκες και μέσα από διαφορετικούς δρόμους. Το δυτικό κράτος συγκροτήθηκε είτε ως Κράτος-Έθνος στα συντρίμια της φεουδαρχίας και μέσα από την ανάδυση μιας ισχυρής κεντρικής εξουσίας η οποία ενσαρκώθηκε από ένα μονάρχη ή από ένα κοινοβούλιο, είτε μέσα από μια λίγο-πολύ βίαια διαδικασία ομοσπονδοποίησης αυτόνομων τοπικών οντοτήτων με χαμηλό βαθμό ομοιογένειας και συνείδησης της ιδιαιτερότητάς τους.

Η μορφή και η εσωτερική οργάνωση των κρατών είναι προϊόν ενός ιστορικού κατακερματισμού και πολιτικών συγκρούσεων. Ανεξάρτητα από το βαθμό συγκεντρωτισμού και ομοιογένειας ενός κράτους, η κεντρική κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να στηριχτεί στις τοπικές δομές προκειμένου να ασκήσει αποτελεσματικά την εξουσία της και να διευθετήσει τις ροές των υπηρεσιών.

Εκ πρώτης όψεως, ίσως φανεί άτοπο το γεγονός ότι στην παρούσα εργασία θα συγκρίνουμε δομές τόσο διαφορετικές, όπως είναι το Ομοσπονδιακό Κράτος της Αυστρίας με το εθνικό συγκεντρωτικό κράτος της Ελλάδας. Στην πραγματικότητα, όμως, μια τέτοια σύγκριση μπορεί να αποδειχθεί πολύ χρήσιμη. Τα δύο αυτά μοντέλα κρατών, μέσα από τα δυνατά και τα αδύναμα σημεία τους, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο σύγκρισης ή αντιπαραβολής με σκοπό την ανάδειξη καλών πρακτικών. Ειδικότερα σε μια εποχή διαθρωτικών αλλαγών για την Ελλάδα και την υιοθέτηση ενός νέου μοντέλου διοίκησης και αποκέντρωσης (σχέδιο «Καλλικράτης») η σύγκριση με μια χώρα όπως η Αυστρία η οποία έχει ανεπτυγμένες αποκεντρωμένες δομές κρίνεται άκρως ενδιαφέρουσα.

Οι αρμοδιότητες που αφορούν την περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση στις δύο χώρες και τα αποτελέσματα ολοκληρωμένων πολιτικών που έχουν εφαρμοστεί σε επίπεδο αυτοδιοίκησης ή περιφερειακής διοίκησης, μπορούν να βοηθήσουν στην εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων για το μέλλον της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Θα προσπαθήσουμε να συγκρίνουμε τα δύο αυτά διαφορετικά συστήματα με σκοπό την ανάδειξη των ισχυρών τους σημείων. Οι δύο χώρες έχουν κοινό σημείο αναφοράς την φιλελεύθερη πολιτική παράδοση η οποία ενέχει ένα διπλό περιορισμό της εξουσίας: μια λειτουργική διάκριση των εξουσιών μεταξύ των εκτελεστικών, των νομοθετικών και των δικαστικών οργάνων και μια χωρική διαίρεση η οποία μετριάζει την κεντρική εξουσία μέσω των τοπικών αντίβαρων. Ωστόσο, οι κοινωνικοοικονομικές, ιστορικές και πολιτικές συνθήκες που επικράτησαν στις δύο χώρες οδήγησαν στην ανάπτυξη δύο διαφορετικών πολιτικών συστημάτων.

Η ένταξη των κρατών στην Ευρωπαϊκή Ένωση έδωσε νέα πνοή στη λειτουργία των δύο χωρών. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική της Ένωσης και η δημιουργία θεσμών εκπροσώπησης των τοπικών φορέων σε υπερεθνικό επίπεδο (Επιτροπή των Περιφερειών κ.ά.), αποτελεί τη βάση της «πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης» (Μπεσίλα-Βήκα, 2007, σελ. 67). Τα επίπεδα αυτού του τύπου διακυβέρνησης είναι τρία, το υπερεθνικό-ευρωπαϊκό το εθνικό και το τοπικό. Η ΕΕ δημιουργεί σταδιακά γύρω από τους θεσμούς ένα ευρύ δίκτυο επικοινωνίας, ένα δίκτυο αλληλεγγύης για τους ανθρώπους που βιώνουν την ίδια πραγματικότητα. Προκειμένου να λειτουργήσει η πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση, απαιτεί την εγγύηση συνεργασίας των εθνικών κυβερνήσεων με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές μέσα στο εσωτερικό του κράτους.

Παρατηρείται συνεπώς, αυξημένη συνεργασία σε κάθετο επίπεδο μεταξύ του ευρωπαϊκού, εθνικού και τοπικού επιπέδου, και σε οριζόντιο επίπεδο η ενισχυμένη συνεργασία των τοπικών αρχών με κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους. Η εμπλοκή των τοπικών αρχών στα ευρωπαϊκά δρώμενα ποικίλλει από το ένα κράτος-μέλος στο άλλο, καθώς οι μηχανισμοί διαβούλευσης όπου υπάρχουν, λειτουργούν με διαφορετικό τρόπο. Δείκτης της συμμετοχής της τοπικής κοινωνίας αποτελεί η συνεργασία των τοπικών φορέων με την Επιτροπή των Περιφερειών, χωρίς την παρέμβαση των εθνικών οργάνων.

Μέσα από την ευρωπαϊκή και διεθνή εμπειρία, έχει αποδειχθεί ότι η συμμετοχή των φορέων διοίκησης καθώς και των πολιτών στη διαδικασία λήψης

αποφάσεων είναι καθοριστικός παράγοντας στην εφαρμογή πολιτικών. Κρίνεται επομένως αναγκαία η συμμετοχή και η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός της κάλυψης του διοικητικού ελλείμματος που παρουσιάζεται σε πολλές χώρες και αφορά την ύπαρξη μηχανισμών ικανών να υποστηρίξουν την ουσιαστική ενοποιητική διαδικασία (Μπεσίλα-Βήκα, 2007, σελ. 68-69).

Στην επιτυχία της κάλυψης του διοικητικού ελλείμματος συμβάλλει και ο βαθμός συνεργασίας των τοπικών και περιφερειακών αρχών με αντίστοιχες αρχές σε άλλα κράτη-μέλη. Η καταγραφή των κοινών προβλημάτων και των αναγκών των τοπικών κοινωνιών, η ανάδειξη καλών πρακτικών, οι αδελφοποιήσεις πόλεων είναι πρακτικές οι οποίες συμβάλλουν προς αυτή την κατεύθυνση. Επομένως η σύγκριση των διοικητικών συστημάτων των χωρών καθώς και η εξαγωγή καλών πρακτικών αποτελεί σημαντικό παράγοντα ανάπτυξης των τοπικών θεσμών.

Σύγκριση συστημάτων διοίκησης: Ελλάδα, Αυστρία

Αρχικά μπορούμε να εντοπίσουμε στα δύο συστήματα μια σημαντική διαφορά όσον αφορά τα επίπεδα διοίκησης. Το συγκεντρωτικό κράτος της Ελλάδας διαθέτει τέσσερα (4) επίπεδα διοίκησης (Κράτος, Περιφέρεια, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Δήμος-Κοινότητα) και αποτελεί παράδειγμα ενός δαπανηρού και πολύπλοκου συγκεντρωτισμού. Από την άλλη πλευρά η Αυστρία είναι μια ομοσπονδιακή δημοκρατία με τρία (3) επίπεδα διοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 116 του Συντάγματος, η διοικητική δομή της χώρας περιλαμβάνει, εκτός από το Ομοσπονδιακό Κράτος (Bund), Κρατίδια (Länder) και Δήμους (Gemeinden).

Το σύστημα της Αυστρίας έχει διαφορετική βάση από αυτό της Ελλάδας. Τα Ομοσπονδιακά Κράτη βασίζουν την ύπαρξή τους στην ένωση των διάφορων κοινοτήτων που υπάρχουν στην επικράτειά τους, έχοντας κατ' αυτό τον τρόπο ισχυρά στοιχεία αυτονομίας και αυτοδιοίκησης. Με τον τρόπο αυτό οι ενότητες που το απαρτίζουν διατηρούν τα τοπικά χαρακτηριστικά και την αυτονομία τους ενώ παράλληλα ακολουθείται ενιαία διαχείριση από το Ομοσπονδιακό Κράτος σε σημαντικούς τομείς πολιτικής όπως είναι η άμυνα, η εξωτερική πολιτική ή η οικονομία.

Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα, αποτελεί ένα συγκεντρωτικό κράτος, στο οποίο η κεντρική εξουσία λαμβάνει τις πολιτικές αποφάσεις σε όλους τους τομείς. Η διαχείριση της οικονομίας, της άμυνας, της εξωτερικής πολιτικής ανήκουν στην

Κυβέρνηση, η οποία λογοδοτεί στο Κοινοβούλιο. Οι αποφάσεις, ωστόσο, της Κυβέρνησης καλύπτουν το σύνολο των πεδίων πολιτικής, όπως είναι η ανάπτυξη, η αγροτική πολιτική, το περιβάλλον, η απασχόληση, η εκπαίδευση. Η αποκέντρωση στην Ελλάδα δε λειτουργεί με τον ίδιο τρόπο που λειτουργεί στην Αυστρία.

Η πρώτη βασική τους διαφορά είναι ο βαθμός αυτοδιαχείρισης των περιφερειακών τους δομών. Ενώ οι περιφερειακές τους δομές ομοιάζουν ως προς το μέγεθος ή την αναλογία του πληθυσμού, έχουν σημαντικές διαφορές στον τρόπο λειτουργίας. Στην Αυστρία οι περιφέρειες αποτελούν Κρατίδια, τα οποία έχουν εκλεγμένα όργανα που αποφασίζουν για την εσωτερική λειτουργία του Κρατιδίου. Η Ελλάδα από την άλλη μεριά έχει περιφερειακές δομές οι οποίες δεν έχουν εκλεγμένα όργανα, αλλά αποτελούν αποκεντρωμένες δομές, εφαρμοστές, της κεντρικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο.

Τα δύο Κράτη είναι μικρά σχετικά σε έκταση (Αυστρία καλύπτει 83.871 km² και η Ελλάδα 131.957 km²). Η Αυστρία διαιρείται σε εννέα (9) περιφερειακές ενότητες ενώ η Ελλάδα σε δεκατρείς (13). Οι Δήμοι στην Αυστρία αριθμούν τους 2357 ενώ στην Ελλάδα φτάνουν τους 1034. Η αναλογία πληθυσμού στην Αυστρία είναι 5000 κάτοικοι ανά Δήμο ενώ στην Ελλάδα ο μέσος όρος πληθυσμού είναι 10.000 κάτοικοι ανά Δήμο. Στον πίνακα που ακολουθεί παρατηρούμε ότι υπάρχουν διάφορες κατηγορίες χωρών σχετικά με την αναλογία κατοίκων ανά Δήμο:

Πίνακας 4: ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΧΩΡΩΝ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗΣ

ΧΩΡΕΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ [ΔΗΜΟΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ]	ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ [ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ]	ΤΡΙΤΟΒΑΘΜΙΑ [ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ] ¹	ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΑΝΑ ΔΗΜΟ
Αυστρία	8.372.930	2.357		9	3.552
Βέλγιο	10.827.519	589	5	3	18.382
Τσεχία	10.512.397	6.249		14	1.682
Δανία ¹	5.532.531	98		5	56.454
Εσθονία	1.340.415	226			5.931
Φιλανδία ²	5.326.314	348	20		15.305
Γαλλία	65.447.374	36.679	96	22	1.784
Γερμανία	81.757.600	12.141	429	16	6.734
Ιρλανδία	4.459.300	114	29		39.116
Ιταλία	60.250.535	8.100	107	20	7.438
Λουξεμβούργο	502.202	116		3	4.329
Μάλτα	416.333	68			6.122
Ολλανδία	16.499.084	431		12	38.280
Ισπανία	45.989.016	8.112	50	17	5.669
Σουηδία	9.336.487	290	21		32.194
Σλοβακία	5.421.937	2.891	79	8	1.875
Ελβετία	7.779.200	2.636		26	2.951
Πορτογαλία ²	10.707.924	4.548	18		2.354
Κύπρος	801.851	377			2.126
Ελλάδα	11.200.000	1.034	54	13	10.832
Ην. Βασιλείο ⁴					

(Ατσίδα, Εβδόμη, 13/02/2010, <http://www.ebdomi.com>)

Στην πρώτη κατηγορία ανήκει η Αυστρία, το Λουξεμβούργο, η Ελβετία, η Πορτογαλία και η Κύπρος που έχουν κάτω των 5.000 κατοίκων μέσο όρο. Στη δεύτερη κατηγορία βρίσκονται χώρες όπως η Γερμανία (6.734) και η Ιταλία (7.438) και η Ισπανία (5.669) με μέσο όρο κάτω από 10000 κατοίκους. Στην τρίτη κατηγορία υπάρχουν χώρες με μέσο όρο άνω των 10000 κατοίκων, όπως είναι η Ελλάδα, το Βέλγιο και η Φιλανδία, οι οποίες έχουν αντίστοιχα 10.832, 18.382 και 15.305 μέσο όρο κατοίκων ανά δήμο. Τέλος χώρες όπως η Δανία, η Ιρλανδία, η Ολλανδία και η Σουηδία έχουν μέσο όρο από 30.000 έως 50.000 κατοίκους μέσο όρο. Οι μεσογειακές και κεντρικές χώρες της Ευρώπης τείνουν να έχουν μικρότερες σε μέγεθος δημοτικές αρχές ενώ αντίθετα οι σκανδιναβικές χώρες διαθέτουν μεγάλους και ισχυρούς Δήμους

Βάσει των ανωτέρω, μπορούμε να κάνουμε μια αρχική παρατήρηση: Η Αυστρία διαθέτει μεγαλύτερες σε μέγεθος περιφερειακές δομές και μικρότερες και πολλές στον αριθμό τοπικές αρχές, ενώ η Ελλάδα χαρακτηρίζεται από μικρές περιφερειακές δομές (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) και συγκριτικά μεγαλύτερες και λιγότερες Δημοτικές αρχές.

Σε επίπεδο αρμοδιοτήτων βέβαια παρατηρούμε ότι η Αυστρία διαχειρίζεται σημαντικά πεδία πολιτικής για την ανάπτυξη της περιφέρειας, όπως είναι το περιβάλλον, η ενέργεια, οι συγκοινωνίες. Σε αντίθεση, η Ελλάδα δε διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα σε επίπεδο περιφέρειας, αλλά εφαρμόζει τις πολιτικές της κεντρικής διοίκησης σε αυτούς τους τομείς.

Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση των δύο χωρών, παρουσιάζεται διαφορετική εικόνα στις δύο χώρες: η έκταση και ο αριθμός των Δήμων διαφέρουν σημαντικά. Αν και ο αριθμός των περιφερειακών αρχών δεν αποκλίνει σημαντικά στις δύο χώρες⁴⁸, η ύπαρξη πολλών δήμων, 2357, στην Αυστρία αποτυπώνει ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης μικρών διοικητικών μονάδων σε αντίθεση με αυτό της Ελλάδας όπου οι Δήμοι είναι 1034, και με το νέο νομοσχέδιο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» μειώνονται στους 325.

Με τον νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (νόμος 3463/2006), οι Δήμοι και οι Κοινότητες αναλαμβάνουν σημαντικές αρμοδιότητες στους τομείς της ανάπτυξης, του περιβάλλοντος, της ποιότητα ζωής, της απασχόληση, της κοινωνικής

⁴⁸ Δεκατρείς περιφέρειες στην Ελλάδα, εννέα Κρατίδια στην Αυστρία.

αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού και της πολιτικής προστασίας. Από την άλλη πλευρά στην Αυστρία οι Δήμοι έχουν σημαντικές αρμοδιότητες στα πεδία κοινωνικής πολιτικής, πολεοδομίας, συγκοινωνιών, ύδρευσης-αποχέτευσης, πυρόσβεσης, δημόσιας τάξης. Παρατηρούμε λοιπόν ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στις δύο χώρες αναλαμβάνει ορισμένα πεδία πολιτικής, τα οποία σχετίζονται κυρίως με τις καθημερινές ανάγκες και λειτουργίες μιας πόλης-περιοχής και κατ' επέκταση με τον ίδιο τον πολίτη. Η τοπική αυτοδιοίκηση, μέσα από τις αρμοδιότητες που αυτή κατέχει, είναι το πρώτο επίπεδο διοίκησης και ασχολείται με θέματα που αφορούν πρωτίστως τον ίδιο τον πολίτη.

Χαρακτηριστικό του ελληνικού συστήματος είναι η αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ της περιφέρειας, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην Αυστρία το θεσμικό πλαίσιο είναι πιο απλουστευμένο από αυτό της Ελλάδας. Με εξαίρεση τους τομείς πολιτικής που αναλαμβάνει εξ ολοκλήρου η Ομοσπονδία, τα Κρατίδια (περιφερειακό επίπεδο) αναλαμβάνουν την υλοποίηση πολιτικών σε όλους τους τομείς, σε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση που έχει συγκεκριμένες αρμοδιότητες.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υπάρχει μεγάλη διαφορά ανάμεσα στα δύο συστήματα. Η τοπική αυτοδιοίκηση στις δύο χώρες δεν έχει δυνατότητα επιβολής φόρων. Το κεντρικό κράτος (Ομοσπονδία και Κυβέρνηση αντίστοιχα) θεσπίζει το φορολογικό νόμο και διαθέτει συγκεκριμένα έσοδα του κράτους στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Σε επίπεδο συμμετοχής των δημοτικών αρχών αλλά και των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων η Αυστρία έχει παρουσιάσει μεγαλύτερη εξέλιξη. Είναι βέβαια και η φύση του πολιτικού συστήματος τέτοια, που ευνοεί τη διαβούλευση, καθώς απαιτείται σε πολλά ζητήματα ομοφωνία μεταξύ των κρατιδίων. Η Αυστρία λοιπόν έχει ευρύ δίκτυο επικοινωνίας τόσο των φορέων μεταξύ τους όσο των πολιτών με τους φορείς, ιδιαίτερα στα δημοτικά διαμερίσματα.

Στην Ελλάδα με τον νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων έχει γίνει προσπάθεια ενίσχυσης των συμμετοχικών θεσμών. Εφαρμόζεται ο θεσμός της *λογοδοσίας δημάρχου*, που αντικαταστάθηκε με τον ετήσιο *Απολογισμό Πεπραγμένων Δημοτικής Αρχής* (άρθρο 217 ΚΔΚ), ο οποίος πραγματοποιείται έως το τέλος Ιουνίου εκάστου έτους σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου, στην οποία καλούνται όλοι οι κάτοικοι και οι φορείς της πόλης.

Γενικά ως προς τους *θεσμούς συμμετοχής των πολιτών*, ο ΚΔΚ επιχειρεί μια συστηματοποίηση και αναμόρφωσή τους, εισάγοντας παράλληλα και αρκετές *καινοτομίες*. Έτσι, σε ειδικό άρθρο (214 ΚΔΚ) διατυπώνονται κάποιες *γενικές αρχές* ως προς την *λαϊκή συμμετοχή* στις τοπικές υποθέσεις και καθιερώνεται η υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να *διαβουλεύονται* με τους κατοίκους, συλλογικούς φορείς και ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού (στις οποίες προφανώς συγκαταλέγονται και οι αλλοδαποί) όποτε εκπονούνται *προγράμματα δράσης*, εκδίδονται *κανονιστικές πράξεις* ή λαμβάνονται αποφάσεις «*γενικού ενδιαφέροντος*».

Επίσης προβλέπεται η αξιοποίηση της «κοινωνίας της πληροφορίας» του *εθελοντισμού* και της *κοινωνικής εργασίας*, η καθιέρωση «*Χάρτας*» με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις δημοτών και κατοίκων, καθώς και η κατάρτιση «*οδηγού του δημότη*» με τις διαδικασίες, τους όρους και τις προϋποθέσεις παροχής των δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών. Το εν λόγω άρθρο εμπλουτίζεται σημαντικά με την διατύπωση ορισμένων *αρχών*, για την *απαγόρευση των διακρίσεων* ως προς την *πρόσβαση στις δημοτικές υπηρεσίες*, τη *διαφάνεια* της δημοτικής δράσης και την ενδυνάμωση της *κοινωνικής συνοχής*.

Παρά την ιδιαίτερα εκτενή ρύθμισή τους στο νόμο, οι νέοι *συμμετοχικοί θεσμοί* δεν έχουν εφαρμοστεί σε ευρεία κλίμακα και το νομοθετικό γράμμα δεν έλαβε την ανάλογη ανταπόκριση στην πράξη. Ως προς το δημοψήφισμα, άλλωστε, εκκρεμεί ακόμη η έκδοση του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος για την ενεργοποίησή του. Επί του παρόντος, υπάρχει ο κίνδυνος να καταβαραθρωθούν για μια ακόμη φορά οι συμμετοχικοί θεσμοί στην πράξη, επιβεβαιώνοντας την αδυναμία των συμμετοχικών παραδόσεων στην χώρα μας, καθώς και τον προσανατολισμό ενός μεγάλου μέρους του πολιτικού μας προσωπικού σε παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές διαδικασίες, προσωπική διαμεσολάβηση και επικοινωνιακούς συμβολισμούς. (ΙΤΑ, 2008, σελ. 21-24).

Αντιθέτως στην Αυστρία οι συμμετοχικοί θεσμοί είναι πιο διαδεδομένοι. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι στην Αυστρία, υπάρχει η δυνατότητα της διεξαγωγής δημοψηφίσματος σε περιφερειακό επίπεδο (Κρατίδιο) για ποικίλα ζητήματα, και μετά από αίτηση ενός αριθμού πολιτών. Το ίδιο ισχύει και στην τοπική αυτοδιοίκηση, όμως μόνο για θέματα που αφορούν το πεδίο αρμοδιότητάς της.

Επιπλέον, οι θεσμοί συμμετοχής είναι ενεργοί, καθώς οι δημότες ενός Δήμου μπορούν να διατυπώσουν τις απόψεις τους σχετικά με τα αναπτυξιακά σχέδια, τον

οικοδομικό σχεδιασμό και τον προϋπολογισμό του Δήμου ενώ, η γνώμη τους παρουσιάζεται στο Δημοτικό Συμβούλιο⁴⁹.

Η μεταρρύθμιση «Καλλικράτης»

Η Ελλάδα αυτή τη στιγμή βρίσκεται σε διαδικασία μεταρρύθμισης. Το νέο νομοσχέδιο «Καλλικράτης» έχει κατατεθεί στο Ελληνικό Κοινοβούλιο. Είναι σκόπιμο λοιπόν να συγκρίνουμε, με τα δεδομένα που έχουμε από το σχέδιο νόμου, το προτεινόμενο διοικητικό σύστημα της χώρας με αυτό της Αυστρίας.

Με το νέο σύστημα η Ελλάδα «μεταμορφώνεται» σε ένα λιγότερο συγκεντρωτικό κράτος. Ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης παραμένει και μεταφέρεται από επίπεδο Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Περιφέρειας. Οι ΝΑ καταργούνται και για πρώτη φορά εισάγεται ο θεσμός της αιρετής Περιφέρειας.

Με το νομοσχέδιο «Πρόγραμμα Καλλικράτης» προβλέπεται για την Ελλάδα νέα συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων και η μείωση του αριθμού τους στους 333. Η αναλογία του πληθυσμού ανά Δήμο θα ξεπεράσει τους 30.000 κατοίκους, αναλογία που πλησιάζει εκείνη των σκανδιναβικών χωρών. Επομένως θα υπάρχει σημαντική διαφοροποίηση του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα από αυτό της Αυστρίας, καθώς στην πρώτη θα υπάρχουν δήμοι μεγάλου μεγέθους ενώ στη δεύτερη κυριαρχεί το μοντέλο των μικρών διοικητικών μονάδων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το νέο σύστημα αυτοδιοίκησης έχει κάποια κοινά χαρακτηριστικά με εκείνο της Αυστρίας. Παρατηρούμε την ομοιότητα στις περιφερειακές δομές της Αυστρίας και της Ελλάδας, σχετικά με το μέγεθος, τα όργανα και τις αρμοδιότητες. Ουσιαστικά η αιρετή Περιφέρεια αποτελεί τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία σχεδιάζει, αποφασίζει και υλοποιεί δράσεις σε περιφερειακό επίπεδο. Βέβαια, στο ομοσπονδιακό κράτος της Αυστρίας, οι περιφερειακές δομές διαχειρίζονται αποκλειστικά κάποιους τομείς πολιτικής (π.χ. εκπαίδευση), λόγω της ομοσπονδιακής δομής του κράτους, κάτι το οποίο στην Ελλάδα δεν είναι εφικτό αν δεν γίνει ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και πολιτικών.

Σε επίπεδο αρμοδιοτήτων Περιφερειών τα δύο κράτη έχουν κοινά πεδία: το περιβάλλον, η ενέργεια και οι μεταφορές-συγκοινωνίες. Στην Ελλάδα μεταφέρονται

⁴⁹ Σε έξι κρατίδια μάλιστα προβλέπεται η σύγκληση συνελεύσεων σε δημοτικό επίπεδο με σκοπό την ενημέρωση του κοινού και την έκφραση διαφορετικών απόψεων σε διάφορα τοπικά ζητήματα. Αυτές οι συνελεύσεις συγκαλούνται με αίτημα συγκεκριμένου αριθμού πολιτών του εκλογικού σώματος ή με απόφαση του Δημάρχου.

στην περιφέρεια και αρμοδιότητες απασχόλησης, τουρισμού, εμπορίου και γεωργίας τα οποία διαφοροποιούν τις δύο δομές, καθώς στην Αυστρία οι αρμοδιότητες αυτές παραμένουν στο Ομοσπονδιακό κράτος.

Τα όργανα των περιφερειακών οντοτήτων είναι παρόμοια σε Ελλάδα και Αυστρία: Περιφερειακό Συμβούλιο-Περιφερειακή Συνέλευση, Περιφερειάρχης-Κυβερνήτης, Εκτελεστική Επιτροπή-Περιφερειακή Κυβέρνηση. Η Οικονομική Επιτροπή και η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης είναι νέα όργανα τα οποία εισάγονται στο ελληνικό σύστημα περιφερειακής οργάνωσης και δεν υπάρχουν στο σύστημα της Αυστρίας.

Επιπλέον, μπορούμε να διακρίνουμε ομοιότητα και στο μητροπολιτικό σύστημα διοίκησης Αττικής και Θεσσαλονίκης που εισάγει το νομοσχέδιο, με εκείνο των Πόλεων της Αυστρίας που έχουν δικό τους Καταστατικό Χάρτη. Για παράδειγμα, η Πόλη της Βιέννης έχει αναλάβει σημαντικές αρμοδιότητες στον τομέα του περιβάλλοντος, το οποίο είναι κατεξοχήν και το πεδίο αρμοδιότητας της μητροπολιτικής περιφέρειας στην Ελλάδα. Οι τομείς που αναλαμβάνει η μητροπολιτική διοίκηση, τομέας περιβάλλοντος, χωροταξίας, συγκοινωνιών και πολιτικής προστασίας, μπορούν να γίνουν τα εργαλεία σε μια προσπάθεια εφαρμογής αντίστοιχου περιβαλλοντικού προγράμματος με αυτό της Βιέννης.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Διανύουμε μια περίοδο που όλα μεταβάλλονται, η οικονομική κρίση είναι εμφανής πλέον και στην Ευρώπη, οι κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες αλλάζουν. Η δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδος και οι επιπτώσεις της διεθνούς οικονομικής κρίσης στο ελληνικό οικονομικό σύστημα, έκαναν επιτακτική την ανάγκη για μεταρρύθμιση της διοίκησης. Δεκατρία (13) χρόνια μετά από το «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας» (νόμος 2539/1997), η νέα διοικητική μεταρρύθμιση, το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» κατατέθηκε στο Ελληνικό Κοινοβούλιο

Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» χαρακτηρίζεται ως τομή στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Μειώνει τα επίπεδα διοίκησης, τον αριθμό των Δήμων και Κοινοτήτων, επεκτείνει τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, εισάγει νέους θεσμούς. Ο εκσυγχρονισμός του Κράτους είναι το κύριο ζητούμενο του νομοσχεδίου και αποτελεί μια τολμηρή μεταρρύθμιση. Οι συνθήκες είναι πιο ώριμες απ' ότι ήταν πριν μερικά χρόνια κατά την ψήφιση του νόμου «Ι. Καποδίστριας», παρ' ότι υφίστανται σχετικές αντιδράσεις. Η μη αποτελεσματική λειτουργία του ισχύοντος μέχρι στιγμής συστήματος, η υστέρηση στην αναπτυξιακή διαδικασία καθώς και τα έντονα φαινόμενα αδιαφάνειας και διαφθοράς και στην τοπική αυτοδιοίκηση κάνουν, ωστόσο, πιο έντονη την ανάγκη για αλλαγή.

Μέσα από την ανάλυση των δύο (2) διοικητικών συστημάτων, Ελλάδας-Αυστρίας, την ανάλυση του νομοσχεδίου «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και τη σχετική με αυτό αρθρογραφία, καθώς και μέσω της αποτύπωσης της γνώμης των αιρετών για την ελληνική μεταρρύθμιση με τη χρήση ερωτηματολογίων, μπορούμε να διατυπώσουμε το συμπέρασμα ότι το ελληνικό διοικητικό σύστημα υστερεί σε μια σειρά από ζητήματα που συνδέονται με τον σχεδιασμό και την αποτελεσματική άσκηση πολιτικών. Εγγενή προβλήματα του ελληνικού διοικητικού συστήματος όπως η κακοδιοίκηση και η διαφθορά επιδεινώνουν την υφιστάμενη κατάσταση.

Το Σχέδιο Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» αλλάζει το διοικητικό χάρτη της χώρας, δημιουργεί μεγάλες χωρικές ενότητες στην αυτοδιοίκηση, εξυγιαίνει το

οικονομικό σύστημα των ΟΤΑ, προωθεί τη διαφάνεια, την ανάπτυξη, την προστασία του περιβάλλοντος.

Ο θεσμός της αιρετής Περιφέρειας είναι απαραίτητος για τα δεδομένα μιας μικρής χώρας όπως η Ελλάδα. Η αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού σε επίπεδο Περιφέρειας, μπορεί να αποτελέσει μοχλό ανάπτυξης μέσα από τη επίτευξη οικονομικών κλίμακας με την υλοποίηση ενός επιτελικού αναπτυξιακού σχεδιασμού στις διευρυμένες πλέον διοικητικά χωρικές ενότητες.. Απαραίτητες προϋποθέσεις για την επιτυχία του όλου συστήματος είναι η μεταφορά πόρων αντίστοιχη των αρμοδιοτήτων, όπως προβλέπεται και από το Σύνταγμα, και η στελέχωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης με κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό.

Επιπροσθέτως με τη θεσμοθέτηση της Περιφέρειας ως δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης, με αιρετό Περιφερειάρχη, συντελείται μια πολύ μεγάλη αλλαγή. Όπως σημειώνει ο Επίκουρος Καθηγητής, Ν.Κ. Χλέπας (Χλέπας, 2010)⁵⁰ ένας άμεσα εκλεγμένος ηγέτης καταλαμβάνει μια πολύ ισχυρότερη θέση στο πολιτικό σύστημα, αναπτύσσει μια αμεσότερη σχέση με την τοπική κοινωνία και εκφράζει μια ισχυρή νομιμοποίηση στην εκπροσώπηση της τοπικής κοινωνίας στο πλαίσιο του συγκεντρωτικού κράτους. Ο θεσμός του αιρετού Περιφερειάρχη δεν αυξάνει μόνο τη διαφάνεια και τη συγκεκριμενοποίηση της λογοδοσίας στην τοπική πολιτική σκηνή, αλλά δρα και ως καταλύτης για την υλοποίηση μεγάλων αναπτυξιακών έργων και τη λήψη ισχυρών πολιτικών αποφάσεων.

Το νέο μοντέλο διοίκησης, με τη θεσμοθέτηση της αιρετής Περιφέρειας, υιοθετεί ορισμένα από τα ισχυρά σημεία του αυστριακού μοντέλου περιφερειακής διοίκησης. Στην Αυστρία λειτουργεί σε περιφερειακό επίπεδο αιρετή Περιφερειακή Συνέλευση, όπως αντίστοιχα και στην Ελλάδα, αιρετό Περιφερειακό Συμβούλιο. Επιπλέον, ενισχύεται στην Ελλάδα ο θεσμός της διαβούλευσης με την Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης, στην οποία συμμετέχουν και πολίτες, όπως συμβαίνει και με τις συνελεύσεις πολιτών σε πολλά από τα Κρατίδια της Αυστρίας.

Το πιο ισχυρό σημείο σύνδεσης των συστημάτων των δύο χωρών αποτελεί η θεσμοθέτηση μητροπολιτικής διοίκησης στην Ελλάδα. Το νέο νομοσχέδιο εισάγει το σύστημα Μητροπολιτικής διοίκησης για τα δυο μεγάλα αστικά κέντρα, την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη. Οι Μητροπολιτικές Περιφέρειες που δημιουργούνται διαθέτουν

⁵⁰ Η συνέντευξη αυτή με τον Επίκουρο Καθηγητή Ν. Κ. Χλέπα, πραγματοποιήθηκε στις 26 Μαΐου 2010, και περιελάμβανε εφ' όλης της ύλης συζήτηση γύρω από το νομοσχέδιο «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

εκτενείς αρμοδιότητες στον τομέα του περιβάλλοντος, της χωροταξίας, των μεταφορών και συγκοινωνιών καθώς και της πολιτικής προστασίας. Με αυτό τον τρόπο μπορούν να αντιμετωπιστούν ολοκληρωμένα και με ενιαίο συντονισμό, τα προβλήματα που ταλαιπωρούν τις δύο μεγάλες πόλεις, καθώς και να υιοθετηθούν νέοι τρόποι αντιμετώπισής τους, με τη δυνατότητα του μητροπολιτικού σχεδιασμού. Οι νέες αρμοδιότητες της μητροπολιτικής περιφέρειας ταυτίζονται με τους τομείς δράσεις της Περιφερειακής διοίκησης στο αυστριακό μοντέλο, ιδιαίτερα με τις αρμοδιότητες της Πόλης της Βιέννης στους τομείς αυτούς.

Η εφαρμογή ολοκληρωμένων πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία από την κλιματική αλλαγή απαιτεί σύγχρονα διοικητικά συστήματα με ισχυρά στοιχεία αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης. Το Ομοσπονδιακό Κράτος της Αυστρίας αποτελεί παράδειγμα ενός σύγχρονου συστήματος διοίκησης που έχει επιτύχει το στόχο αυτό. Επομένως, αποδεικνύεται και **η υπόθεση εργασίας** της συγκεκριμένης μελέτης, ότι το Πρόγραμμα Καλλικράτης διαμορφώνει εκείνες τις προϋποθέσεις που καθιστούν εφικτό τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός αντίστοιχου περιβαλλοντικού μοντέλου με αυτό της Αυστρίας καθώς και τη δημιουργία της μητροπολιτικής διοίκησης.

Το ερώτημα παραμένει ανοικτό, ωστόσο, ως προς τον πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι συνενώσεις των Δήμων και η δημιουργία μεγάλων ενοτήτων επιλέχθηκαν από το νομοθέτη ως τα κατάλληλα μέτρα για την προώθηση της αποτελεσματικής λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην ελληνική παράδοση και κουλτούρα είναι ένας πολύ σημαντικός θεσμός. Σε αντίθεση με άλλες χώρες της Ευρώπης, η τοπική κοινωνία παραμένει ενεργή, αλληλέγγυα. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί την πρώτη βαθμίδα διοίκησης, την περισσότερο προσβάσιμη και κοντινή στον πολίτη. Με την υιοθέτηση ενός δραστικά μικρότερου αριθμού Δήμων, υιοθετούμε το μοντέλο των σκανδιναβικών χωρών, οι οποίες όμως έχουν να επιδείξουν ένα πολύ διαφορετικό οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό μοντέλο σε σχέση με αυτό της Ελλάδας. Είναι χαρακτηριστικό πως και το μοντέλο της Αυστρίας περιλαμβάνει ισχυρή περιφερειακή διοίκηση (Κρατίδια) αλλά αρκετά μεγάλο αριθμό Δήμων (2357), μικρού σχετικά μεγέθους, οι οποίοι λειτουργούν αποτελεσματικά, όπως φαίνεται και από το παράδειγμα της Πόλης της Βιέννης.

Ο αριθμητικός περιορισμός των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, μέσα από τη διοικητική μεταρρύθμιση «Πρόγραμμα Καλλικράτης», σε μια δύσκολη συγκυρία για τη χώρα

όσον αφορά τη δημοσιονομική της προοπτική, εξυπηρετεί πλευρές μιας συνολικότερης προσπάθειας αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης. Επιχειρεί την εξυγίανση των οικονομικών των Δήμων, οι περισσότεροι από τους οποίους δεν εμφανίζουν εύρωστη οικονομική κατάσταση, εισάγοντας μηχανισμό στήριξης των αδύναμων Δήμων και τη συγχώνευση των ΝΠΔΔ τους (CEMR, 27/05/2010, <http://www.ccre.org/>). Η εξυγίανση των οικονομικών τους, ωστόσο, δεν είναι η μόνη προϋπόθεση για την αποτελεσματική τους λειτουργία.

Ένας μεγάλος σε μέγεθος Δήμος στο διοικητικό σύστημα της Ελλάδας, ενδεχομένως να μην καταστεί λειτουργικός λόγω μεγέθους και έκτασης αρμοδιοτήτων. Σε αυτό συνηγορούν και οι απόψεις των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι στο αντίστοιχο ερώτημα απάντησαν σε ποσοστό 69% πως δεν είναι λειτουργικός ένας Δήμος τέτοιου μεγέθους. Εξάλλου, ένα από τα σημαντικά ενδεχόμενα προβλήματα που ανακύπτουν με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» φαίνεται να είναι η απομάκρυνση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τον πολίτη (Χλέπας, 2010).

Ας μη ξεχνάμε ότι το μοντέλο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης του «Καλλικράτη» προκειμένου να λειτουργήσει απαιτεί ισχυρή συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας στις υποθέσεις που την αφορούν. Εφόσον η προηγούμενη εμπειρία απέδειξε πως οι συμμετοχικοί θεσμοί παραμένουν ανενεργοί (ΙΤΑ, 2008, σελ. 21-22), καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι σε περίπτωση που η αυτοδιοίκηση απομακρυνθεί από τον πολίτη, είναι πολύ πιθανό οι συμμετοχικοί θεσμοί να μη λειτουργήσουν, ιδιαίτερα για τις απομακρυσμένες περιοχές από το κέντρο, οδηγώντας στην απαξίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Το μοντέλο αυτοδιοίκησης της Αυστρίας, με τις ισχυρές Περιφέρειες και τους μικρούς και ισχυρούς Δήμους, κρίνεται καταλληλότερο για την περίπτωση της Ελλάδας, καθώς διαμορφώνει ισχυρή πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, η οποία βρίσκεται κοντά στον πολίτη και τις ανάγκες του. Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» αποτελεί τομή στο ελληνικό διοικητικό σύστημα, προσομοιάζει με πολλά από τα ισχυρά σημεία του αυστριακού μοντέλου και μπορεί να συμβάλει στην ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος μέσα από την περιφερειακή και μητροπολιτική διοίκηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Πρωτογενείς πηγές

- **Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001**

- **N. 3463/2006 (ΦΕΚ 114, Α΄)** «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»
- **N. 2503/1997 (ΦΕΚ 107, Α΄)** «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»
- **N. 2218/1994 (ΦΕΚ 90, Α΄)** «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκησης και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»
- **Προσχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης»** για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης

- **Προεδρικό Διάταγμα 30/1996** «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης»

- **Αιτιολογική Έκθεση** για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Απρίλιος 2010)

- **ΥΠΕΣ-Σύσταση- συγκρότηση Δήμων, Περιφερειών και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων** για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Απρίλιος 2010)

Ελληνική βιβλιογραφία

- **Αθανασόπουλος Γ. Κ.**, (1995), *Περιφερειακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση*, Τόμος Β, Αθήνα: χ.ό
- **Βενετσανοπούλου Γ. Μ.**, (2002), *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- **Γεωργούλης, Χρ. Σ.**, (1997), *Τοπική και Περιφερειακή αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

- **Γιαννακούρου, Γ.** (2003). *Ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα: Θεσμοί και πολιτικές*, στο: **Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ.** (επιμ.), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, σελ. 63-82, Αθήνα: Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού Πάντειο Πανεπιστήμιο
- **Γιαννακούρου, Γ.** (2003). *Ο σχεδιασμός των μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα: Θεσμοί και πολιτικές*, στο: **Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ.** (επιμ.), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, σελ. 63-82, Αθήνα: Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού Πάντειο Πανεπιστήμιο
- **Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)**, (2008), *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, Ενδιάμεση Έκθεση, Αθήνα
- **Κατσούλης Δ., Χλέπας Ν. Κ., Παπατόλιας Α., Πάσχος Α.**, (2001), *Μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση: επιπτώσεις στη διοίκηση και στο πολιτικό σύστημα*, Αθήνα: ΙΣΤΑΜΕ ΟΜΑΔΑ ΜΕΛΕΤΗΣ
- **Μακρυνδημήτρης Α., Λιβεράκος Π.**, *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση: Η πρόκληση της Αναδιοργάνωσης*, Κέντρο Έρευνας της Ελληνικής Κοινωνίας της Ακαδημίας Αθηνών, Τεύχος 100, 11 Νοεμβρίου 1999
- **Μουστάκας Σ. Μ.**, (2000), *Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- **Μπεσίλα-Βήκα Ευρ.** (επιμ.), (2006), *Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας-Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και συμπληρωματικοί των Κωδίκων νόμοι*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- **Μπεσίλα-Βήκα Ε.**, (2007) *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Ι, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- **Πασσάς Π.** (2010), *Συγκριτικά συστήματα πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης σε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Σημειώσεις Ε.Σ.Τ.Α.
- **Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ.**, (2005), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κριτική
- **Σιούτη Γ. Π.**, (2001), *Αποκέντρωση*, στο: **Σπηλιωτόπουλος, Π. Επ, Μακρυνδημήτρης Αντ.** (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, σελ. 49-64, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα

- **Σκαμνάκης Χ.** (2006), *Ο ρόλος των φορέων αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής: Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*, Αθήνα: Gutenberg
- **Σπανού Κ.**, (2003), *Μητροπολιτική Διοίκηση ή διακυβέρνηση*, στο: **Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ.**(επιμ.), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, σελ. 109-126, Αθήνα: Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού Πάντειο Πανεπιστήμιο
- **Σωτηρέλης Γ., Γαζή Γ. Κουταλάκης Χ., Κουτσούρη Δ., Ξηρός Θ., Πάσχος Λ., Πετράκη Μ., Σκοτινιώτης Π.**, (Δεκέμβριος 2009), *Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης*, Αθήνα: **Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)**
- **Χλέπας, Ν. Κ.**, (2005), *Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, Αθήνα, Παπαζήση
- **Χλέπας Ν. Κ.**, (2003) *Συνταγματικό πλαίσιο και θεσμική αρχιτεκτονική της μητροπολιτικής διοίκησης*, στο: **Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ.**(επιμ.), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση: Διεθνής εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*, σελ. 83-108, Αθήνα: Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού Πάντειο Πανεπιστήμιο
- **Χλέπας Ν. Κ.**, (2001), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, στο: **Σπηλιωτόπουλος, Π. Επ, Μακροδημήτρης Αντ.** (επιμ.), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, σελ. 65-85, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- **Χλέπας Ν. Κ.**, (1999), *Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα: ο Διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα
- **Yves Meny**, (1996), *Συγκριτική πολιτική, Οι δημοκρατίες: Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένες Πολιτείες, Ιταλία, Μεγάλη Βρετανία*, Τόμος Β', Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- **Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Υπουργείο Εξωτερικών**, (2007) *Η Ευρώπη των Πόλεων και των Πολιτών*, Αθήνα

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- **Committee of Regions**, (2004) *Strengthening Regional and Local Democracy in the EU*, Brussels,
- **Council of European Municipalities and Regions (CEMR)**, (2005), *Local and regional structures in Europe*, Paris
- **Council of Europe**, (2000), *Structure and operation of local and regional democracy: Austria*, Strasbourg
- **Council of Europe**, (1997), *Collection Science and technique of democracy, No. 19, Federal and regional states*, European Commission for Democracy through law, Strasbourg

Ελληνική αρθρογραφία

- **Γκέκας Ρ.** Η ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση, *Προσανατολισμοί Δυτικά: Περιοδικό γνώμης και πολιτισμικής παρέμβασης για τη Δυτική Αθήνα*, 09/10/2006, <http://www.prosanatolismoi.gr> (τελευταία επίσκεψη 10/5/2010).
- **Καρανάση Ε.** Ριζικές αλλαγές φέρνει ο Καλλικράτης, *Καθημερινή* 29/04/2010, <http://news.kathimerini.gr/> (τελευταία επίσκεψη 02/05/2010)
- **Χλέπας Ν. Κ.**, Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 25/11/2007 <http://archive.enet.gr/> (τελευταία επίσκεψη 20/05/2010)
- **Ατσίδη Ζ.** Ο «Καλλικράτης και το μοντέλο της Ευρώπης, Εβδόμη, 13/02/2010, <http://www.ebdomi.com> (τελευταία επίσκεψη 20/05/2010)

Ξενόγλωσση αρθρογραφία

- **Council of European Municipalities and Regions (CEMR)**, 27/05/2010 - Greek debt crisis: what impact on local and regional authorities? (<http://www.ccre.org/> τελευταία επίσκεψη 30/05/2010).

Διαδικτυακές πηγές

- Επίσημη ιστοσελίδα του Δήμου Βιέννης <http://www.wien.gv.at> (τελευταία επίσκεψη 29/05/2010)
- Επίσημη ιστοσελίδα της Επιτροπής των Περιφερειών <http://www.cor.europa.eu/> (τελευταία επίσκεψη 15/05/2010)
- Επίσημη ιστοσελίδα της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης της Αυστρίας <http://www.bka.gv.at> (τελευταία επίσκεψη 05/05/2010)
- Επίσημη ιστοσελίδα του Προγράμματος Ανθρωπίνων Οικισμών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών <http://www.unhabitat.org> (τελευταία επίσκεψη 14/05/2010)
- Επίσημη ιστοσελίδα του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Δήμων <http://www.ccre.org> (τελευταία επίσκεψη 28/05/2010)
- Επίσημη ιστοσελίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης <http://www.coe.int> (τελευταία επίσκεψη, 22/05/2010)

ΠΡΟΣΘΕΤΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική βιβλιογραφία

- **Βλάχος, Γ.** (1999), *Διαλεκτική της Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης στην Οργάνωση του Ελληνικού Κοινωνικοπολιτικού χώρου*, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, Τεύχος 1, Αθήνα
- **Λώλος, Σ.**, (2009) *Οι ελληνικές περιφέρειες: οικονομική σύγκλιση και συνοχή*, Αθήνα: Gutenberg
- **Σπανού Κ.**, (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- **Χλέπας Ν.Κ.**, (1998), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας: ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα
- **Χλέπας Ν.Κ.**, (1994), *Η Πολυβάθμια αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- **Keating, M.**, (1998), *Is there a regional level of government in Europe, Regions in Europe*, London: Routledge

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ



ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΣΠΟΥΔΑΣΤΡΙΑ: ΡΩΦΑΛΙΚΟΥ ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Η παρούσα έρευνα γίνεται στο πλαίσιο της διπλωματικής εργασίας με θέμα «Συγκριτική αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ελλάδα, Αυστρία», στην οποία μελετάται η επίδραση του σχεδίου «Καλλικράτης» στο σύστημα αυτοδιοίκησης της χώρας. Για το σκοπό αυτό έχει συνταχθεί το ερωτηματολόγιο αυτό.

1. Με το νέο νομοσχέδιο, οι Δήμοι μειώνονται σε 325, δημιουργώντας νέες δημοτικές αρχές μεγάλου μεγέθους και με αναλογία πληθυσμού μεγαλύτερη από την υπάρχουσα (30000 κάτοικοι ανά Δήμο). Πιστεύετε πως οι νέοι ΟΤΑ Α βαθμού θα μπορέσουν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά και να διαχειριστούν καλύτερα τα τοπικά ζητήματα, και αν ναι κάτω από ποιες προϋποθέσεις;

ΝΑΙ	ΟΧΙ

1.
2.
3.

2. Πιστεύετε πως η συνένωση των ΟΤΑ Α βαθμού θα βελτιώσει την λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης στους παρακάτω τομείς;

	ΝΑΙ	ΟΧΙ
ΑΝΑΠΤΥΞΗ		
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ		
ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΖΩΗΣ/ΕΥΡΥΘΜΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΠΟΛΗΣ		
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ		
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ		
ΠΑΙΔΕΙΑ, ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΣ		

3. Η κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και η αντικατάσταση του από την Περιφέρεια θα συμβάλει στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της περιοχής;

ΝΑΙ	ΟΧΙ

4. Πιστεύετε πως η εφαρμογή του νέου μοντέλου αυτοδιοίκησης στις περιφέρειες και στους δήμους ευνοεί την εφαρμογή ολοκληρωμένων περιβαλλοντικών προγραμμάτων (συλλογή απορριμμάτων, ρύθμιση κυκλοφορίας, υλοποίηση περιβαλλοντικών έργων, ΑΠΕ);

ΝΑΙ	ΟΧΙ

5. Με το νέο νομοσχέδιο, δημιουργούνται η μητροπολιτικές περιφέρειες Αττικής και Θεσσαλονίκης. Ανάμεσα στις αρμοδιότητες τους είναι ο ολοκληρωμένος περιβαλλοντικός σχεδιασμός σε επίπεδο μητρόπολης. Για παράδειγμα, στον τομέα περιβάλλοντος και ποιότητα ζωής, θα δίνονται οι κατευθυντήριες γραμμές περιβαλλοντικής πολιτικής σε επίπεδο μητροπολιτικό, θα σχεδιάζεται η διαχείριση αποβλήτων σε επίπεδο περιφέρειας, θα αντιμετωπίζεται ολοκληρωμένα η ατμοσφαιρική ρύπανση και ο θόρυβος. Πιστεύετε πως το μοντέλο μητροπολιτικής διοίκησης των δύο μεγάλων πόλεων,
- α)θα ενισχύσει τη δράση των ΟΤΑ σε αυτούς τους τομείς
β)θα δημιουργήσει εμπόδια στη δράση τους και επικαλύψεις αρμοδιοτήτων;

6. Ποια πιστεύετε πως είναι τα προβλήματα που λύνει ο «Καλλικράτης» στην τοπική αυτοδιοίκηση;

7. Ποια πιστεύετε πως είναι τα προβλήματα που πιθανόν δημιουργεί;