



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Κ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Οι καινοτομίες που εισάγει και οι συνέπειες εφαρμογής του

Επιβλέπων:

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

Σπουδάστρια:

ΑΛΚΜΗΝΗ – ΧΑΡΑ ΒΑΚΟΥΛΗ

ΑΘΗΝΑ - 2010

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία πραγματεύεται το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», τις καινοτομίες που εισάγει στα διάφορα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα καθώς και τις συνέπειες και τις αντιδράσεις που αναμένεται να επιφέρει η εφαρμογή του. Γίνεται, επίσης, αναφορά σε προηγούμενες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που επιχειρήθηκαν στη Χώρα, με κυριότερη εκείνη του νόμου 2539/1997, γνωστή ως Πρόγραμμα «Καποδίστριας», η οποία παρουσιάζεται συνοπτικώς, ενώ επιχειρείται και μία κριτική αποτίμηση της εφαρμογής του. Γίνεται, επίσης, σύγκριση του Προγράμματος «Καλλικράτης» με ανάλογες μεταρρυθμιστικές απόπειρες σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη και παρουσιάζεται εν συντομία η περίπτωση της Δανίας. Τέλος, επιχειρείται η αναγωγή του Προγράμματος «Καλλικράτης» στις παγκόσμιες και ευρωπαϊκές απαιτήσεις για διοικητικές δομές προσαρμοσμένες σε συστήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και τονίζεται η ανάγκη ομόφωνης αποδοχής του Προγράμματος από πολιτικές δυνάμεις, τοπικές ενώσεις και κοινή γνώμη, προκειμένου να ανταποκριθεί η Ελλάδα στις προκλήσεις της Νέας Εποχής.

Λέξεις κλειδιά: Πρόγραμμα «Καλλικράτης», διοικητική μεταρρύθμιση, Δημόσια Διοίκηση, Πρόγραμμα «Καποδίστριας», δανική διοικητική μεταρρύθμιση, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

SUMMARY

The thesis discusses the “Kallikrates” Program, the innovations it introduces on various levels of the Greek Public Administration, as well as the consequences and the reactions expected by its implementation. Furthermore, a reference is made to previous attempts for administrative reforms in Greece, with a special reference to that which law 2539/1997 implemented, a project known as the “Kapodistrias” Program, which is briefly presented, while a critical assessment of its implementation is attempted. A comparison between the “Kallikrates” Program and parallel reformative attempts in other European Countries is also made, and the Denmark case is briefly presented. Finally, a comparative reference is made to global and European requirements for administrative structures adapted to multi-level government systems and it is emphasized that the Program should be unanimously accepted and approved by political forces, local unions and public opinion, in order for Greece to be able to answer to the challenges of the New Era.

Key – words: the “Kallikrates” Program, administrative reform, Public Administration, the “Kapodistrias” Program, Danish administrative reform, multi-level government.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

άρ.	άρθρο
ΑΔΕΔΥ	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
βλ.	Βλέπε
Γ.Γ.	Γενικός Γραμματέας
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ο.Κ.	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
εκδ.	Εκδόσεις
Ε.Ν.Α.Ε.	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος
επ.	Επόμενα
Ε.Σ.Π.Α.	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος
Κ.Κ.Ε.	Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
κτλ	Και τα λοιπά
ΛΑ.Ο.Σ.	Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός
μ.ο.	Μέσος Όρος
ν.	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΔ	Νέα Δημοκρατία
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
όπ. π.	Όπως παραπάνω
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κόμμα
Σ.	Σύνταγμα
σελ.	Σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΥ.ΡΙΖ.Α.	Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς
ΤΕΔΚ	Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων
τχ	Τεύχος
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	
ΑΠΟ ΤΟΝ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ» ΣΤΟΝ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ»	8
1. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΠΟ ΤΟ 1997 ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ.....	8
2. ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	
ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»	21
1. Η ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	21
2. ΟΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ.....	29
α) Αναδιάρθρωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Κρατικής Διοίκησης	30
β) Αιρετοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης : Διακυβέρνηση, Ανάδειξη, Καταστατική Θέση ...	38
γ) Νέοι ΟΤΑ: Αρμοδιότητες, ΝΠΔΔ και Επιχειρήσεις.....	51
δ) Περιοχές Ειδικής Μεταχείρισης	54
ε) Κρατική Εποπτεία.....	55
στ) Εξυγίανση ΟΤΑ : Ανθρώπινο Δυναμικό και Οικονομικοί Πόροι – Αναπτυξιακό Πρόγραμμα «ΕΜ.Α.Δ.Α.»	57
3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».....	59
ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ.....	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	
Ο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ	
ΑΝΑΛΟΓΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΙΚΑ ΚΡΑΤΗ	
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΑΝΙΑΣ	65
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	69
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ	72
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	74

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας¹ είναι η σημαντικότερη διοικητική μεταρρύθμιση, σε έκταση και σε βάθος, που έχει επιχειρηθεί μέχρι σήμερα. Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»² αποτελεί μία τολμηρή τομή στην αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στη χώρα, με παράλληλο επανασχεδιασμό της κρατικής εποπτείας και του συστήματος διακυβέρνησης των τοπικών κοινωνιών. Προέκυψε πρωτίστως από τη διαφαινόμενη ανάγκη για τη δημιουργία ενός λιγότερο δαπανηρού και περισσότερο επιτελικού κράτους, ενός κράτους έτοιμου να ανταποκριθεί στις σύγχρονες δημοσιονομικές και διοικητικές προκλήσεις. Προέκυψε, επίσης, από την εμπειρία των αποτυχημένων - ή μη - μεταρρυθμίσεων που έχουν υλοποιηθεί τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και από μελέτες και προτάσεις υποβληθείσες από αρμόδιους κοινωνικούς και πολιτικούς φορείς. Παράλληλα, οι διοικητικές δομές της Χώρας έπρεπε να εναρμονιστούν με τις παγκόσμιες και ευρωπαϊκές³ επιταγές υιοθέτησης ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ενόσ συστήματος που βασίζεται στην παραδοχή ότι η σημερινή παγκόσμια κρίση αναδεικνύει τη σημασία της χρηστής διακυβέρνησης και την αναγκαιότητα της στενής συνεργασίας για τις 95.000 περίπου

¹ Η σύνταξη της παρούσας εργασίας ολοκληρώθηκε την 30η Μαΐου 2010, ημέρα κατά την οποία δεν είχε ακόμη περατωθεί η ψήφιση του Νομοσχεδίου του Προγράμματος «Καλλικράτης» από τη Βουλή, παρά μόνο η ψήφιση «επί της αρχής». Ωστόσο, ενδεχόμενες αλλαγές επί των επιμέρους άρθρων του νόμου, κατά την ψήφισή του, αναμένονται να είναι ελάχιστες και επουσιώδεις

² Ο Καλλικράτης, ως γνωστόν, μαζί με τον Ικτίνο, θεωρούνται οι αρχιτέκτονες του Παρθενώνα. Το όνομά του επιλέχθηκε για το νέο Πρόγραμμα, λόγω της διττής σημασίας που έχει. Αφενός τονίζεται η ανάγκη για μια νέα «αρχιτεκτονική» στην αυτοδιοίκηση και τη διοίκηση, αφετέρου υπογραμμίζεται η ελπίδα για τη δημιουργία μέσω του Προγράμματος ενός καλού, ορθού διοικητικά και δημοσιονομικά, κράτους (Καλλικράτης = καλός + κράτος)

³ όπως αυτές αποτυπώθηκαν στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, η οποία υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών στις 17-6-2009. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ενσωματώνει τους στόχους των περιφερειακών και τοπικών αρχών στις στρατηγικές της ΕΕ. Αυτό συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης στη διατύπωση των κοινοτικών πολιτικών και τη μέγιστη αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων φορέων. Υπό αυτές τις συνθήκες, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, προωθεί μια εδαφική προσέγγιση στις στρατηγικές ανάπτυξης και προβάλλει ως εναλλακτική θεσμική επιλογή στις εγγενείς αδυναμίες των συγκεντρωτικών και τομεακών προσεγγίσεων που επικράτησαν επί μακρόν στην αναπτυξιακή πολιτική. βλ Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Απρίλιος 2010, σελ. 11 επ. Η Αιτιολογική Έκθεση του Προγράμματος, όπως αυτή κατατέθηκε στη Βουλή, είναι διαθέσιμη ηλεκτρονικά στη διαδρομή: <http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Seasonable/?id=c1f17ace-68cd-4868-befb-07ed4a2d1179>

περιφερειακές και τοπικές αρχές της Ευρώπης για τη χάραξη και υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών, δεδομένου ότι αυτές είναι αρμόδιες για την υλοποίηση του 70% περίπου της κοινοτικής νομοθεσίας και, επομένως, διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στην υλοποίηση του ευρωπαϊκού σχεδίου για την οικονομική ανάκαμψη.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η Αιτιολογική Έκθεση⁴ του νόμου διασαφηνίζει ότι το νέο Πρόγραμμα, αποσκοπεί στο να προσδώσει στη χώρα μια σταθερή και σύγχρονη διοικητική και αυτοδιοικητική δομή μόνιμου χαρακτήρα, καθώς σχεδιάστηκε με την επίγνωση ότι πρέπει να ξεπεραστεί η προσέγγιση προσωρινών λύσεων, περιοριζόμενη σε μεταβατικές λύσεις που θα δημιουργούσαν σύντομα ανάγκες νέων παρεμβάσεων, αναπαράγοντας εκκρεμότητες. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, το Πρόγραμμα καινοτομεί ανασυγκροτώντας, αρχικά, τον Πρώτο Βαθμό Αυτοδιοίκησης, με τη δημιουργία μέσω συνενώσεων, νέων Δήμων, μεγαλύτερων σε έκταση, επιφορτισμένων με ευρείες αρμοδιότητες και διοικούμενων από νέα συστήματα διακυβέρνησης. Παράλληλα, με την κατάργηση των υφιστάμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, αναβαθμίζονται οι μέχρι σήμερα κρατικές περιφέρειες σε Δεύτερο Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την πρόβλεψη ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης για το βαθμό αυτό, ο οποίος επιφορτίζεται με τη σειρά του, με νέες ευρείες αρμοδιότητες. Αντικείμενο της διοικητικής αυτής μεταρρύθμισης αποτελεί αναπόφευκτα και η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση, η οποία οργανώνεται σε επίπεδο ευρύτερων χωρικών ενοτήτων, με την ταυτόχρονη σύσταση ενός νέου μηχανισμού κρατικής εποπτείας των ΟΤΑ. Οι καινοτομίες που εισάγει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», όμως, επεκτείνονται και σε θέματα που αφορούν την εκλογική διαδικασία ανάδειξης των νέων τοπικών εκπροσώπων, τόσο του Πρώτου όσο και του Δεύτερου Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την καταστατική θέση των αιρετών, αλλά και το σημαντικό ζήτημα της μείωσης του αριθμού των ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεων των ΟΤΑ, καθώς και της ορθολογικής στελέχωσης των υπηρεσιών τους, παράλληλα με την προσπάθεια εξυγίανσης του συστήματος αυτοχρηματοδότησης των Δήμων και των Περιφερειών. Τέλος, το γεγονός ότι το Πρόγραμμα κάνει ιδιαίτερη μνεία για περιοχές που χρήζουν ειδικής νομοθετικής μεταχείρισης, όπως οι νησιωτικοί και ορεινοί δήμοι καθώς και οι

⁴ βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ 7

μητροπολιτικές περιοχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, του προσδίδει το χαρακτηρισμό μιας ολοκληρωμένης και ριζοσπαστικής διοικητικής μεταρρύθμισης.

Διαγράφεται, επομένως, ένα οικοδόμημα ερειδόμενο σε ρυθμίσεις οι οποίες διατρέχουν το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης⁵, από τον μικρότερο οικισμό μέχρι την Κρατική – Κεντρική Διοίκηση, αφήνοντας, ωστόσο την τελευταία – λανθασμένα ίσως - σχεδόν ανέπαφη⁶. Πρόκειται, επομένως, για τη σοβαρότερη μεταρρύθμιση που έχει σχεδιαστεί ποτέ για την Ελλάδα, μία μεταρρύθμιση που ευελπιστεί να καλύψει κενά προηγούμενων προσπαθειών και να καταστήσει τη χώρα διοικητικά ικανή να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες προκλήσεις και δυσχέρειες, αναπροσαρμόζοντας το Δημόσιο Τομέα⁷ στα νέα οικονομικά και διοικητικά δεδομένα. Η ανάγκη επανακαθορισμού του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα διαφαίνεται και από το γεγονός ότι η Δημόσια Διοίκηση – αποτελούμενη από τρία επίπεδα Διοίκησης, ήτοι Κεντρική Διοίκηση⁸, Περιφερειακή⁹ και Τοπική Αυτοδιοίκηση¹⁰ - έχει κατά καιρούς αποτελέσει αντικείμενο μελέτης, σχολιασμού ακόμη και σκληρής κριτικής. Έχει επίσης πολλάκις, ίσως όχι άδικα, χαρακτηριστεί η κύρια αιτία βασικών προβλημάτων που ταλανίζουν τη χώρα λόγω της παθογένειας που τη χαρακτηρίζει και των ανυπέρβλητων – ακόμα – εμποδίων που στέκονται τροχοπέδη στην ομαλή λειτουργία της. Και βέβαια ο λόγος για τον οποίο η ελληνική Δημόσια Διοίκηση δέχεται επανειλημμένες επιθέσεις και αναλύσεις, έγκειται στο

⁵ Ως Δημόσια Διοίκηση, με την ευρεία έννοια του όρου, θεωρείται το Κράτος με την στενή έννοια, δηλαδή το Δημόσιο και μεγάλος αριθμός άλλων δημόσιων προσώπων, στα οποία η τάξη έχει αναθέσει την επιδίωξη ποικίλων σκοπών. Υπό στενή έννοια, η Δημόσια Διοίκηση περιλαμβάνει εκείνα τα νομικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία και/ή έχουν συσταθεί με περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου ή άλλου δημόσιου νομικού προσώπου, για την επιδίωξη παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας, βλ. Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, εκδ. Σάκκουλας Αντ. Ν., 2002, σελ. 27-28

⁶ Μόνη εξαίρεση αποτελεί η αναπόφευκτη τροποποίηση του Οργανισμού του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, λόγω της ανάγκης αποτελεσματικότερου συντονισμού των νέων αυτοδιοικητικών μορφωμάτων που προκύπτουν αλλά και λόγω της σύστασης της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, υπαγόμενης στο εν λόγω Υπουργείο. Έμμεσες, εξάλλου, συνέπειες θα γίνουν αισθητές όσον αφορά τους Οργανισμούς του συνόλου των Υπουργείων, λόγω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων τους προς τους νέους ΟΤΑ

⁷ Ο όρος «Δημόσιος Τομέας» εισήχθη αρχικά με το νόμο 1232/1982 (ΦΕΚ Α 22/25-2-1982, Επαναφορά σε ισχύ, τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ. 4352/1964 και άλλες διατάξεις) ο οποίος υπό την οργανική έννοια, περιλαμβάνει το Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα δημόσια νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών, που διέπονται καταρχήν από το διοικητικό δίκαιο

⁸ όπου υπάγονται τα Υπουργεία, οι Κεντρικές Υπηρεσίες, τα Ν.Π.Δ.Δ. κτλ

⁹ αποτελούμενη από το Περιφερειακό Συμβούλιο και το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας

¹⁰ α' και β' βαθμού, Δήμοι και Νομαρχίες αντίστοιχα

γεγονός του ζωτικού ρόλου που διαδραματίζει στην πορεία του ίδιου του Κράτους, καθώς αποτελεί ουσιαστικά το καθημερινό πρόσωπο της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και στην καθημερινή ζωή του κάθε πολίτη. Δεν είναι επομένως, παράδοξο το γεγονός ότι τα βασικά οργανωτικά της στοιχεία και οι υπάλληλοι που την επανδρώνουν απολαμβάνουν συνταγματικής κατοχύρωσης¹¹.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο των αρνητικών σχολίων, των αναλύσεων και των προτάσεων, η αναδιάρθρωση της πολύπαθου δημόσιας διοίκησης έχει κατά καιρούς υπάρξει κεντρικό σημείο προεκλογικών συνθημάτων και υποσχέσεων καθώς και αντικείμενο μεγαλεπήβολων σχεδίων, είτε υλοποιημένων είτε όχι. Έτσι, ιδίως από την περίοδο της μεταπολίτευσης και μέχρι σήμερα έχουν λάβει χώρα διάφορες απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης, άλλες ήσσονος και άλλες μεγαλύτερης σημασίας, οι οποίες είτε αφορούν το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης, είτε επικεντρώνονται σε ένα μόνο επίπεδό της, έχουν ως κοινό σημείο το γεγονός ότι οι αλλαγές που επιχειρούν να εισάγουν εξαντλούνται συνήθως στην επιφάνεια ή τα δευτερεύοντα στοιχεία του συστήματος χωρίς να αγγίζουν, πόσο μάλλον, να μεταβάλλουν τις βαθιές δομές του, αφορώντας εν τέλει τα συμπτώματα παρά τα αίτια των προβλημάτων που αποπειρώνται να εξαλείψουν. Εξάλλου, προβλήματα, όπως η απουσία σχεδιασμού και στρατηγικής, η δημιουργούμενη ασυνέχεια, η αδιαφορία του πολιτικού προσωπικού, η άρνηση ανάληψης του πολιτικού κόστους και η προβληματική οργανωτική διάρθρωση της διοίκησης συνέβαλαν αποφασιστικά στην ελλιπή εφαρμογή τους, αν όχι στην πλήρη ματαίωσή τους.

Συγκεκριμένα¹², κατά την **πρώτη μεταδικτατορική περίοδο (1975-1980)**, τα παραδείγματα προσπαθειών διοικητικής μεταρρύθμισης είναι ελάχιστα, με δεδομένη βέβαια την προτεραιότητα για σταθεροποίηση της άρτι αποκαταστημένης δημοκρατίας. Ακόμη και το γεγονός της πολυπόθητης ένταξης της χώρας στην τότε Ε.Ο.Κ., το οποίο από μόνο του συνιστούσε τεράστια πρόκληση προσαρμογής, δεν κατάφερε να ταρακουνήσει και να κινητοποιήσει το διοικητικό μηχανισμό, ο οποίος παρέμεινε προσκολλημένος σε συστήματα και νόρμες, τα θεμέλια των οποίων χάνονταν κάπου στις αρχές της δεκαετίας του 1950.

¹¹ άρθρο 101-103 Συντάγματος 1975/1986/2001

¹² Το κείμενο ακολουθεί τη λογική του διαχωρισμού της Γ' ελληνικής δημοκρατίας σε περιόδους, όπως σε: Αντώνης Μακρυδημήτρης, «Έκδηλες οι ασυγχρονίες του εκσυγχρονισμού», ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ, 19-12-1996, σελ. 124-130

Η **δεύτερη μεταδικτατορική περίοδος (1981-1989)** χαρακτηρίστηκε από τη γενική, συνειδητή ή μη απόκλιση και απομάκρυνση από τα δεδομένα και τις προκλήσεις της προσαρμογής. Κατά τις αρχές της δεκαετίας του ογδόντα, έγιναν προσπάθειες για ενίσχυση του πολιτικού-συμμετοχικού στοιχείου κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Έτσι, λίγο μετά την καθιέρωση της «λαϊκής συμμετοχής» στα Νομαρχιακά Συμβούλια, ένα νέο νομοθέτημα¹³ εισήγαγε στην Ελλάδα τον ιταλικής προέλευσης όρο «δημοτική αποκέντρωση», την οποία προωθούσαν τα Συμβούλια των Διαμερισμάτων στις μεγάλες πόλεις. Ο νόμος 1270/1982 καθιέρωσε και τα Συνοικιακά Συμβούλια στους υπόλοιπους ΟΤΑ. Γενικότερα, στον τομέα της διοικητικής οργάνωσης της χώρας, έγιναν προσπάθειες ενδυνάμωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ενίσχυσης της αποκέντρωσης και μέσω εθελούσιων συνενώσεων και αναπτυξιακών συνδέσμων¹⁴, μια προσπάθεια, ωστόσο, που δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Άλλη μια απόπειρα με όχι και τόσο καλά αποτελέσματα, πήρε τη μορφή σχεδιασμένων μεν αλλά και πάλι εθελούσιων συνενώσεων¹⁵, η οποία δεν οδήγησε σε ιδιαίτερες αλλαγές του διοικητικού χάρτη της χώρας.

Η **τρίτη μεταδικτατορική περίοδος (1990-1996)** χαρακτηρίστηκε από το σύνθημα του εκσυγχρονισμού, το οποίο μετουσιώθηκε σε πράξη με τη δρομολόγηση μεταρρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση. Θεσπίζεται, συγκεκριμένα, ο β' βαθμός για την αυτοδιοίκηση και τα συμβούλια περιοχής¹⁶, ένας θεσμός, οποίος τουλάχιστον κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του, ασφυκτιούσε λόγω της διαρχίας που επικρατούσε – και γιατί όχι, επικρατεί –

¹³ ν. 1270/1982, ΦΕΚ Α' 93/ 10-8-1982 «Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων

¹⁴ ν. 1416/1984, ΦΕΚ Α 18/22-2-1984, Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

¹⁵ ν. 1622/1986, ΦΕΚ Α 92/14-7-1986, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός

¹⁶ ν. 2218/1994, ΦΕΚ Α 90/13-6-1994, Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις και ν. 2240/1994, ΦΕΚ Α 153/16-9-1994, Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις. Χαρακτηριστικό του κλίματος που επικρατούσε τότε είναι το γεγονός ότι ο ν. 2240/1994 που τροποποιεί το ν. 2218/1994 επαναφέρει εν μέρει τον κρατικό νομάρχη με τη μορφή του Περιφερειακού Διευθυντή, δημιουργώντας ασάφειες ως προς τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. βλ. σχετικά Χριστοφιλοπούλου Παρασκευή σε ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ τχ 7, Μάρτιος 1996

ανάμεσα στους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης αλλά και ανάμεσα στους ΟΤΑ και τον εκ του κράτους διοριζόμενο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση χαρακτηρίζεται από τρία βασικά στοιχεία, ήτοι τη δομική αναδιοργάνωση του συστήματος περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κράτος στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τις αλλαγές στο τρόπο εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έντονη επίσης τάση της εποχής υπήρξε η εισαγωγή του προγράμματος των αποκρατικοποιήσεων και της επακόλουθης ελάφρυνσης του δημοσίου τομέα, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας του κράτους¹⁷.

Όλες οι προαναφερόμενες μεταρρυθμιστικές απόπειρες είχαν μεν θετική κατεύθυνση και πρόθεση, αλλά δυστυχώς δεν απέφεραν ικανοποιητικά αποτελέσματα. Ίσως κάποιες από αυτές να μην είναι πλέον καν άξιες λόγου. Η αιτία της αποτυχίας τους έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι η υλοποίηση της μεταρρύθμισης - συνεργασία και συνένωση - ανατέθηκε στους ίδιους τους Ο.Τ.Α., ενώ αποτελεί ουσιαστικά μια κρατική υπόθεση. Εξάλλου, εμφανίζεται και εν προκειμένω, το ελληνικό φαινόμενο της απουσίας στρατηγικής και σχεδιασμού, καθώς οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από μεσοχρόνιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης των νέων θεσμών και τα αναγκαία μέτρα πολιτικής¹⁸. Με άλλα λόγια, *«οι έως τώρα ριζικές τομές στην οργάνωση και τη λειτουργία του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης πραγματώνουν θετικές αξίες, όπως η αποκέντρωση, η δημοκρατικοποίηση, η αξιοκρατία, η διαφάνεια, η προστασία του πολίτη, η αποτελεσματικότητα. Συγκρούονται όμως αναπόφευκτα, αλλά και ευπρόσδεκτα, με εκείνες τις πολιτικές και ιδεολογικές αγκυλώσεις που αντέτρεφαν για δεκαετίες ολόκληρες το συγκεντρωτισμό, την αδιαφάνεια, την ευνοιοκρατία και τις πελατειακές σχέσεις, τα κεκτημένα των ομάδων που αδιαφορούσαν για το συλλογικό συμφέρον της κοινωνίας, την ιδιοποίηση και την τιμαριοποίηση της πολιτικής εξουσίας»*¹⁹.

¹⁷ ν. 2000/1991, ΦΕΚ Α 206/24-12-1991, Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις

¹⁸ βλ. σχετικά την ιστοσελίδα για το Πρόγραμμα Καποδίστριας του τότε Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, <http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/index.htm>

¹⁹ βλ. Εισηγητική Έκθεση του νόμου 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Πρόγραμμα «Καποδίστριας», σελ. 1

Στη συνέχεια της παρούσας εργασίας θα παρουσιαστεί η μεγαλύτερη μέχρι σήμερα υλοποιημένη διοικητική μεταρρύθμιση, το πρόγραμμα «Καποδίστριας», καθώς και οι μεταρρυθμίσεις που σηματοδοτούν τη μετάβαση προς το πρόγραμμα «Καλλικράτης», θα ακολουθήσει παρουσίαση του τελευταίου, και συγκριτική μελέτη του με ανάλογες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, για να γίνει μια συνολική αποτίμηση του προγράμματος και αναγωγή του στις παγκοσμιοποιημένες απαιτήσεις για βαθιές και ριζικές αλλαγές στην οργανωτική διάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΑΠΟ ΤΟΝ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ» ΣΤΟΝ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ»

1. ΟΙ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΡΑΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΑΠΟ ΤΟ 1997 ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ

Ο πρώτος κυβερνήτης της Ελλάδος, Ιωάννης Καποδίστριας, δάνεισε το όνομά του σε ένα από τα πιο ριζοσπαστικά σχέδια διοικητικής μεταρρύθμισης που υλοποιήθηκαν ποτέ στη χώρα μας. Ο νόμος 2539/1997²⁰ προέβη ουσιαστικά στην αναδιαμόρφωση του καθεστώτος των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμων, κοινοτήτων και επαρχιών), επιφέροντας – ή τουλάχιστον ευελπιστώντας να επιφέρει – εκσυγχρονιστικά αποτελέσματα στη Δημόσια Διοίκηση και τη διοικητική της οργάνωση.

Η αναδιοργάνωση αυτή έγινε πράξη μέσω της αναγκαστικής αναδιαμόρφωσης των υφιστάμενων τότε δήμων και κοινοτήτων, με τη διεύρυνση της εδαφικής περιφέρειας των πρώτων και τη συρρίκνωση του αριθμού των δευτέρων, εισάγοντας τον όρο «Δημοτικά Διαμερίσματα». Επιχειρήθηκε, παράλληλα, η αποσαφήνιση των εκχωρούμενων προς τους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση, καθώς και ο διαχωρισμός θεμάτων σε αρμοδιότητας ΟΤΑ α' ή β' βαθμού. Επιβλήθηκε η συνένωση υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων και η ανάδειξη, μέσω της συνένωσης αυτής, νέων Δήμων. Επελέγη να συγκεντρωθεί η ευθύνη της λήψης των αποφάσεων στα όργανα του Δήμου - κυρίως στο δημοτικό συμβούλιο - ενώ τα τοπικά συμβούλια των δημοτικών διαμερισμάτων περιορίστηκαν σε γνωμοδοτικά και ελεγκτικά, κυρίως, καθήκοντα.

Συνοπτικά, η φιλοσοφία του προγράμματος «Καποδίστριας» διαφαίνεται στην επιλογή των εμπνευστών του να προβλεφθεί η δημιουργία επτά διαφορετικών τύπων ΟΤΑ, προκειμένου να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και να προσαρμοσθεί το θεσμικό πλαίσιο στη σύγχρονη πραγματικότητα και τις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας. Επρόκειτο για:

- τον «δήμο-ενότητα χωριών»,
- τον «δήμο-ημιαστικό οικισμό»,
- τον «αστικό δήμο»,

²⁰ ΦΕΚ Α 244/4-12-1997, Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- τον «δήμο-νησί»,
- τον «δήμο-πολεοδομικό συγκρότημα»²¹,
- τους «δήμους-τμήματα μητροπολιτικών περιοχών»²² και, τέλος,
- τις Κοινότητες που περιελάμβαναν τις 32 «χειμάζουσες Κοινότητες»²³, τις 18 Κοινότητες νησιών με συνολικό πληθυσμό μικρότερο των χιλίων κατοίκων, αλλά και τους υπόλοιπους (εκτός Αττικής) «προβληματικούς» ΟΤΑ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι αναγκαστικές αυτές συνενώσεις αφορούσαν όλους τους νομούς της χώρας εκτός από τρεις νομαρχίες του νομού Αττικής²⁴, με αποτέλεσμα να εξακολουθεί να εκκρεμεί η διοικητική ανασυγκρότηση της πρωτεύουσας. Άλλωστε, και στις άλλες μεγάλες μητροπολιτικές περιοχές της χώρας που κατακερματίζονται σε περισσότερους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, δεν αντιμετωπίστηκαν, με την ευκαιρία των δια νόμου αναγκαστικών συνενώσεων, τα συναφή προβλήματα. Προκειμένου, λοιπόν, να προχωρήσει ταχύτερα και ευκολότερα η αναδιοργάνωση της υπόλοιπης χώρας παραπέμφθηκε στο μέλλον²⁵ η διοικητική ανασυγκρότηση των ελληνικών μεγαλουπόλεων που σήμερα συγκεντρώνουν την πλειονότητα των κατοίκων της χώρας.

Ωστόσο, ανεξαρτήτως των σχεδιαστικών ελλείψεων, οι εμπνευστές του προγράμματος όρισαν συγκεκριμένους στόχους²⁶, στους οποίους έπρεπε να ανταποκριθεί ο «Καποδίστριας», προκειμένου να επιτύχει τη μεταρρυθμιστική του αποστολή. Έτσι, το πρόγραμμα είχε ως βασικούς του στόχους:

- τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος, εφόσον οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης συγκροτούν το βάθρο της δημόσιας διοίκησης,

²¹ εκτός Αττικής και Θεσσαλονίκης

²² Αττικής και Θεσσαλονίκης

²³ στους νομούς Τρικάλων, Γρεβενών, Ιωαννίνων και Κοζάνης

²⁴ στη νομαρχία Πειραιώς πραγματοποιήθηκαν συγχωνεύσεις ΟΤΑ

²⁵ Βλ. Εισηγητική Έκθεση του ν. 2539/1997, όπου αναφέρεται: «Ως προς τα πολεοδομικά συγκροτήματα, τις μητροπολιτικές περιοχές [...] η πολυδιάσπαση σε δήμους με διαφορετική φυσιογνωμία από τους υπόλοιπους ΟΤΑ της χώρας θα αντιμετωπισθεί υπό το πρίσμα της θεσμοθέτησης συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης, η επεξεργασία του οποίου αποτελεί άμεσης προτεραιότητας στόχο της Κυβέρνησης». Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» θα κληθεί να απαντήσει σε αυτό το ζήτημα.

²⁶ βλ. Μελέτη Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Το Σύστημα Διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (Ομάδα Μελέτης : Ν.-Κ. Χλέπας (Συντονιστής), Δημ. Παπούλιας, Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα, Θ. Χατζηπαντελής, Παν. Μαΐστρος, Χρ. Παλαιολόγος, Θαν. Κανταρτζής, Δημ. Κατσούλης, Ι. Μουράτογλου, Αγγ. Βλάχου) Αθήνα, Οκτώβριος 2008, σελ. 37

- τη δημιουργία πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων, και την αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος, καθόσον η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων στους νέους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί σημαντικό διακύβευμα για τις τοπικές κοινωνίες,
- τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, το συντονισμό των τοπικών δημόσιων επενδύσεων, μέσω της δημιουργίας «ισχυρών διοικητικών κέντρων σε ευρύτερη τοπική κλίμακα» και, τέλος,
- τη διασφάλιση ενός ικανοποιητικού βαθμού νομιμότητας, διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία.

Προκειμένου, ωστόσο, να διασφαλίσουν την επίτευξη του σκοπού της πολυπόθητης διοικητικής μεταρρύθμισης, οι συντάκτες του προγράμματος «Καποδίστριας», το σχεδίασαν και βάσει συγκεκριμένων αρχών²⁷, οι οποίες και προδίδουν τη βασική φιλοσοφία στην οποία βασίζεται το εν λόγω πρόγραμμα και το πολιτικό στίγμα του όλου εγχειρήματος. Συγκεκριμένα, το πρόγραμμα υπακούει στις εξής βασικές αρχές:

- η αρχή της συντονισμένης δράσης σε όλες τις επιμέρους πτυχές της μεταρρύθμισης συνεπάγεται τον συνδυασμό των νομοθετικών μέτρων με ειδικά μέτρα υποστήριξης και εφαρμογής τους στο πλαίσιο «δημόσιων πολιτικών στρατηγικού προσανατολισμού», έτσι ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της μεταρρύθμισης ως προς το συντονισμό των δημόσιων επενδύσεων και την αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος.
- η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης, η οποία συνδέεται στενά με ορισμένους βασικούς στόχους της μεταρρύθμισης, όπως με την επίτευξη ενός ικανοποιητικού βαθμού διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία, καθώς και με την αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος. Από την εφαρμογή της εν λόγω αρχής εξαιρέθηκε ρητά το ζήτημα της αποδοχής ή όχι των συνενώσεων.
- Την εναρμόνιση, πάντως, της αποτελεσματικότητας με τη συμμετοχή επιτάσσει η επόμενη, ιδιαίτερα σημαντική αρχή της αποτελεσματικής

²⁷ βλ. Μελέτη Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οπ. π. σελ. 38

διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης. Έτσι, το καταστατικό πλαίσιο που διαμορφώνεται από το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» για τους νέους Δήμους επιδιώκει τη διαμόρφωση μιας λειτουργικής ισορροπίας ανάμεσα στην συγκρότηση ισχυρού διοικητικού κέντρου στο νέο ΟΤΑ, αφενός, και τη δημοκρατική συμμετοχή, αφετέρου, των κατοίκων των χωριών στη διαμόρφωση και την άσκηση δημοτικής πολιτικής.

- Συναφής είναι και η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας, η οποία συνδέεται στενά με τους στόχους της μεταρρύθμισης για την δημιουργία νέων ΟΤΑ με δομές ανοικτών πόλεων και την διασφάλιση ενός ικανοποιητικού βαθμού διαφάνειας και κοινωνικού ελέγχου στην τοπική εξουσία. Η εκπροσώπηση των διαμερισμάτων στα κεντρικά όργανα που παίρνουν τις αποφάσεις, σε συνδυασμό με μια σειρά από αρμοδιότητες των τοπικών συμβουλίων αποτελούν συγκεκριμένες εφαρμογές της εν λόγω αρχής στο θεσμικό πλαίσιο.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, εξάλλου, και η επισκόπηση των κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών που επικρατούσαν την εποχή της εισαγωγής του προγράμματος και οι οποίες στην ουσία επέβαλαν τη σύλληψή του. Αρκεί να αναλογιστεί κανείς ότι μια τέτοιου είδους νομοθετική επιλογή έχει κατεξοχήν πολιτικό χαρακτήρα, καθώς ο νομοθέτης εν προκειμένω πραγματοποίησε συγχρόνως και μία καθαρά διοικητική επιλογή, η οποία επηρέασε ριζικά τον τρόπο διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων. Αν, βέβαια, η επιλογή αυτή συνδυαστεί με την αντίστοιχη για την αναδιοργάνωση και λειτουργία των περιφερειών, με το σχεδόν σύγχρονο **νόμο 2503/1997**²⁸, καθίσταται φανερό η τομή, η οποία επήλθε στην άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας στον τόπο μας²⁹. Πρόκειται για μία περίοδο κατά την οποία εξελίσσεται μία προσπάθεια εκσυγχρονισμού, την οποία δικαιολογούσαν η ζοφερή εικόνα που παρουσίαζε μεγάλος μέρος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και η σύγχυση όσον αφορά τις αρμοδιότητες των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και εκείνες της περιφερειακής διοίκησης. Καταλυτικό ρόλο στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για

²⁸ ΦΕΚ Α 107/30-5-1997, Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις

²⁹ Χρυσανθάκης Χαράλαμπος σε ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, τεύχος 15, Ιούνιος 2000

βαθείς μεταρρυθμιστικές τομές, διαδραμάτισε σαφώς και η συμμετοχή της χώρας στη μεγάλη Ευρωπαϊκή οικογένεια, καθώς οι επιταγές της Ε.Ε. έδειχναν προς το μονόδρομο της ριζικής διοικητικής αναδιοργάνωσης. Ιδίως, όσον αφορά τις περιφέρειες, είναι πρόδηλη η πρόθεση του νομοθέτη να διευκολύνει την εισαγωγή και απορρόφηση προγραμμάτων και πιστώσεων από την Ε.Ε., καθώς η οργανωτική ανεπάρκεια που επικρατούσε πριν τον ν. 2503/1997 αποτελούσε τροχοπέδη στην ομαλή εισροή πιστώσεων και τη συμμετοχή σε επιτροπές και προγράμματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Επιτροπή Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην οποία οι ελληνικές Περιφέρειες συμμετέχουν, αποκομίζοντας μεγάλα οικονομικά και κατ' επέκταση κοινωνικά οφέλη. Η ανάγκη για αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και της περιφερειακής διοίκησης, προέκυψε εξάλλου, και από τη δυσκολία απορρόφησης κεφαλαίων από το **Β' ΚΠΣ**, η δομή του συστήματος του οποίου επέβαλε τον εκσυγχρονισμό και την ενδυνάμωση τόσο της αποκέντρωσης, μέσω του προγράμματος «Καποδίστριας», αλλά και της αποσυγκέντρωσης³⁰, μέσω του νόμου 2503/1997 που αφορά στις Περιφέρειες.

Συγκεκριμένα, ο εν λόγω νόμος, ορίζει τις Περιφέρειες ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους³¹, ιδρύοντας σε κάθε μία περιφέρεια, με την εδαφική έννοια, μια ενιαία υπηρεσιακή μονάδα του Κράτους με τον τίτλο Περιφέρεια, με την οργανωτική έννοια. Η μονάδα αυτή έχει σε σημαντικό βαθμό χαρακτήρα αποκεντρωμένης – αυτοτελούς ή ανεξάρτητης – δημόσιας υπηρεσίας, δεδομένου ότι συντρέχουν, αν όχι όλα, τα περισσότερα, εννοιολογικά στοιχεία της κατηγορίας αυτής. Έτσι, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 2503/1997, η περιφέρεια έχει διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια, καθώς αφενός, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα σχετικά με την δραστηριότητά της, κι αφετέρου, οι δαπάνες λειτουργίας της καταβάλλονται από πιστώσεις που εγγράφονται σε ξεχωριστό τμήμα του Κρατικού Προϋπολογισμού.

³⁰ Για τις έννοιες αποκέντρωση και αποσυγκέντρωση, βλ. παρακάτω υποσημείωση υπ' αριθμ. 55 και 59

³¹ άρθρο 1 § 1 ν. 2503/1997

Προς επίρρωση των αλλαγών που επέφεραν οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της εποχής εκείνης στην εν γένει τοπική διοίκηση³², ο συνταγματικός νομοθέτης, επ' ευκαιρία της **συνταγματικής αναθεώρησης του 2001**, τους προσέδωσε αυξημένο κύρος, κατοχυρώνοντάς τες και συνταγματικά. Το συνταγματικό κείμενο, ωστόσο, δεν αρκείται μόνο στο να κατοχυρώσει και να επιβεβαιώσει αλλαγές που είχε ήδη πραγματοποιήσει ο κοινός νομοθέτης, αλλά αφήνει πλέον – μετά την αναθεώρηση – στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να προχωρήσει σε νέες μεταρρυθμίσεις, γεγονός που προβλέπεται να αποκτήσει μεγάλη σημασία ενόψει της υιοθέτησης του προγράμματος «Καλλικράτης»³³. Ως προς τη συγκρότηση και τη λειτουργία της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και τη σχέση της με το κεντρικό κράτος, ο συνταγματικός νομοθέτης ενίσχυσε τη θέση των περιφερειακών οργάνων μέσα από το ρητό περιορισμό του ελέγχου που ασκούν τα κεντρικά όργανα σε έλεγχο νομιμότητας³⁴. Εξάλλου, ως προς την οργανωτική συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης, επισημαίνεται ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης περιορίζει πλέον τις βαθμίδες σε δύο³⁵, ενώ έπαυσε η ρητή αναφορά σε συγκεκριμένους τύπους ΟΤΑ³⁶, ήτοι «δήμοι και κοινότητες», με αποτέλεσμα να διευρύνεται το φάσμα των επιλογών του κοινού νομοθέτη, ο οποίος δύναται πλέον να καταργήσει λ.χ. τις κοινότητες ή να δημιουργήσει κι άλλους πέραν των «κοινών» δήμων τύπους. Ως προς το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, ο κοινός νομοθέτης έχει τη δυνατότητα συγκρότησης των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο ανώτερο ή κατώτερο των σημερινών νομών, τη συνένωση ή/και τη δημιουργία συστήματος εσωτερικής αποκέντρωσης με δευτεροβάθμιες αυτοδιοικήσεις, οι οποίες περιλαμβάνουν υποδιαιρέσεις που διαθέτουν δικά τους όργανα και κάποιο βαθμό αυτοτέλειας. Όρια σε αυτή την ευρύτατη ευχέρεια που παραχωρείται στον κοινό νομοθέτη θέτει,

³² Για τον όρο «τοπική διοίκηση» που συμπεριλαμβάνει τόσο τη διοικητική αποκέντρωση όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση, βλ. Ν.-Κ. Χλέπα, *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα, Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 1999, σελ. 21 επ.

³³ βλ. παρακάτω στο οικείο κεφάλαιο

³⁴ άρθρο 102 § 4 Σ.

³⁵ άρθρο 102§ 1 Σ.

³⁶ η αναθεωρηθείσα διατύπωση αναφερόταν σε «δήμους και κοινότητες» καθώς και «λοιπές βαθμίδες»

ωστόσο, ο ρητός περιορισμός σε δύο βαθμίδες συγκρότησης ΟΤΑ. Συνεπώς, η δημιουργία τρίτης βαθμίδας πλέον αποκλείεται³⁷.

Τέλος, σημαντική συμβολή στην προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εν γένει επανακαθορισμού της λειτουργίας και της οργανωτικής δομής της δημόσιας διοίκησης, σε επίπεδο τουλάχιστον Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτέλεσε ο **Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων**³⁸, ο οποίος προέβη στην αναμόρφωση και αντικατάσταση του υφιστάμενου μέχρι τότε δαιδαλώδους θεσμικού τοπίου. Συγκεκριμένα, ο πρώτος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων³⁹, αλλά και η πληθώρα των τροποποιήσεών του που ακολούθησαν, οδήγησαν στη διαμόρφωση ενός αποσπασματικού και διάσπαρτου θεσμικού πλαισίου, το οποίο ρύθμιζε θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Διαφαινόταν, έτσι, η ανάγκη εκσυγχρονισμού, «τακτοποίησης» και συλλογής υπό ένα ενιαίο κείμενο του συνόλου της νομοθεσίας που αφορούσε στους Δήμους και τις Κοινότητες, και κατ' επέκταση η διευκόλυνση του έργου του εφαρμοστή του δικαίου. Έτσι, η ανάγκη σύνταξης σύγχρονου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ως ενιαίου κειμένου, εναρμονισμένου προς τις νέες απαιτήσεις και επιταγές και απαλλαγμένου από διάσπαρτες, σε σειρά νόμων, ειδικές αποσπασματικές προβλέψεις, οι οποίες δημιουργούσαν όχι μόνο δυσχέρειες εντοπισμού τους, αλλά και έδιναν την εντύπωση μεμονωμένων και εμβλαωματικών παρεμβάσεων, επέβαλε την αναμόρφωση και αντικατάσταση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου⁴⁰.

Με την ελπίδα, λοιπόν, να επιτύχει το δύσκολο αυτό εγχείρημα του εκσυγχρονισμού της λειτουργίας της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, με τα 270 άρθρα του, εισήγαγε μία σειρά καινοτομιών. Αρχικά, ο Κώδικας επιχειρεί να ξεδιαλύνει το τοπίο, όσον αφορά το θέμα των αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί σε Δήμους και Κοινότητες, ένα εγχείρημα αρκετά δύσκολο, καθώς οι αρμοδιότητες ήταν διάσπαρτες και

³⁷ Χλέπας Νίκος – Κομνηνός, *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση μετά τη συνταγματική αναθεώρηση, στο Πέντε Χρόνια Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και Προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Επιστημονική Επιμέλεια Ξενοφών Ι. Κοντιάδης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006, σελ. 845-846*

³⁸ ν. 3463/2006, ΦΕΚ Α 114/8-6-2006, *Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων*

³⁹ ν. 1065/1980, ΦΕΚ 168 Α/24-7-1980, *Περί Κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα*

⁴⁰ βλ. Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3463/2006

προβλέπονταν μέχρι τότε σε διάφορα νομοθετήματα. Κατηγοριοποιήθηκαν, λοιπόν, οι αρμοδιότητες αυτές⁴¹, σε επτά θεματικές ενότητες, - Ανάπτυξη, Περιβάλλον, Ποιότητα ζωής και εύρυθμες λειτουργίες των πόλεων και των οικισμών, Απασχόληση, Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη, Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός, Πολιτική Προστασία – με ενδεικτική απαρίθμηση τοπικών υποθέσεων σε κάθε έναν από τους τομείς αυτούς. Επίσης, μέσα στο πλαίσιο απαρίθμησης των αρμοδιοτήτων τους, ο νέος Κώδικας, παραθέτει και μία σειρά αρχών στις οποίες οφείλουν να υπακούουν οι ΟΤΑ α' βαθμού κατά την άσκησή τους.

Εξάλλου, σημαντική καινοτομία του νέου αυτού Κώδικα υπήρξε η θέση ενός νέου θεσμικού πλαισίου, όσον αφορά το σύστημα διακυβέρνησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, τις Δημοτικές και Κοινοτικές αρχές, ενώ επιχειρήθηκε η αναβάθμιση της αποκέντρωσης των Δήμων σε επίπεδο τοπικών διαμερισμάτων με την απευθείας ανάθεση αρμοδιοτήτων στα τοπικά συμβούλια, ώστε να αποτραπεί ο μαρασμός των Κοινοτήτων που καταργήθηκαν με το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Επίσης, όσον αφορά την κρατική εποπτεία στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, περιορίστηκε ο έλεγχος νομιμότητας μόνο επί συγκεκριμένων θεμάτων, ενώ ρυθμίστηκαν εκ νέου θέματα οικονομικής διοίκησής τους. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, τέλος, η διαφαινόμενη πρόθεση του νομοθέτη να ενθαρρύνει την άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο από τους Δήμους και τις Κοινοότητες, αλλά και η πρωτοπόρος εισαγωγή θεσμών τοπικής δημοκρατίας⁴², ενώ έντονες αντιπαραθέσεις προκάλεσε η ρύθμιση που εντάχθηκε και στο νέο Κώδικα, και αφορούσε το εκλογικό σύστημα και την καθιέρωση του 42% ως ορίου για την ανάδειξη επιτυχόντος συνδυασμού από την πρώτη Κυριακή.

⁴¹ άρθρα 75-85 ν. 3463/2006

⁴² άρθρα 214-218 ν. 3463/2006

2. ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

Οι προαναφερόμενες στο παρόν κεφάλαιο απόπειρες διοικητικής μεταρρύθμισης, από το 1997 έως και σήμερα (2010), χαρακτηρίζονται, άλλες περισσότερο, άλλες λιγότερο, από την προσπάθεια, ή έστω πρόθεση, του νομοθέτη να εισαγάγει καινοτομίες και να εκσυγχρονίσει την πολύπαθη ελληνική δημόσια διοίκηση. Και σίγουρα, όπως κάθε καινοτόμος προσπάθεια, έτσι και μία διοικητική μεταρρύθμιση επιφέρει αναπόφευκτα αντιδράσεις, θετικές και αρνητικές, επικριτικές σκέψεις, επιφυλακτικότητα, ατέρμονες συζητήσεις, ακόμη και έντονες πολιτικές αντιπαραθέσεις. Η ένταση και η διάρκεια των συνεπειών αυτών μιας διοικητικής μεταρρύθμισης εξαρτώνται βέβαια, από το βαθμό εκσυγχρονισμού που επιχειρείται, από τη γεωγραφική έκταση που καλύπτει και πρωτίστως, ίσως, από τα κατεστημένα συμφέροντα, πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά, που θίγει. Γι αυτό και το πρόγραμμα «Καποδίστριας», από την εποχή της σύλληψής του ως ιδέας, την εποχή της μετουσίωσής του σε σχέδιο νόμου, την εποχή της θέσπισής του ως νόμου του κράτους, μέχρι και την περίοδο της εκκίνησης εφαρμογής του αλλά και μέχρι σήμερα, σχεδόν μιάμιση δεκαετία από την ψήφισή του, εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο κριτικής και αρνητικού σχολιασμού, ίσως όχι πάντα άδικα.

Οι ενημερωτικές και προωθητικές ενέργειες εκ μέρους της τότε Κυβέρνησης έκαναν λόγο για ριζοσπαστικές αλλαγές στη λειτουργία και οργάνωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ⁴³ αλλά και στην καθημερινή ζωή των πολιτών⁴⁴. Η

⁴³ Χαρακτηριστικά στην ιστοσελίδα για το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» (http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/fr_alazi.htm) αναφέρεται ότι, με την εφαρμογή του : οι κοινότητες δεν εξαφανίζονται, αλλάζουν μορφή, ρόλο και αναβαθμίζονται, γίνονται μέλη ενός ισχυρού δήμου, αποκτούν νέα σύγχρονη πολιτική και διοικητική οργάνωση, εκλέγουν δικά τους τοπικά συμβούλια με αρμοδιότητες, συμμετέχουν στη διοίκηση του ισχυρού δήμου, διατηρούν για το χωριό κληροδοτήματα και περιουσία, έχουν υποχρεωτικό μερίδιο στα δημοτικά έργα, οι κάτοικοι δεν τρέχουν στην έδρα του δήμου, οι δημοτικοί υπάλληλοι τους εξυπηρετούν στο χωριό τους, τα χωριά μας παίρνουν δύναμη - ξαναγράφουν την ιστορία τους, γίνονται κύτταρα της ισχυρής Ελλάδας

⁴⁴ Χαρακτηριστικά στην ιστοσελίδα για το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» (http://www.ypes.gr/kapodistriasis/greek/kapo/fr_eine.htm) αναφέρεται ότι, με την εφαρμογή του : οι κάτοικοι των χωριών, οι δημότες των νέων δήμων παίρνουν την υπόθεση της ανάπτυξης στα χέρια τους, αποκτούν δύναμη τα δικαιώματά τους, αποκτούν δημοτικές υπηρεσίες με γεωπόνους, γιατρούς, μηχανικούς, διατηρούν ακέραια τα φορολογικά και άλλα προνόμια που είχαν, τα παιδιά τους αποκτούν περισσότερα εφόδια για την μόρφωση, κερδίζουν καλύτερη ποιότητα ζωής και ανάπτυξης, κερδίζουν υποδομές και έργα που χρηματοδοτεί το κράτος και η ευρωπαϊκή ένωση, κερδίζουν την φροντίδα της σύγχρονης κοινωνικής υπηρεσίας του δήμου, οι νέοι κερδίζουν επιτέλους νέες ευκαιρίες για εργασία και προκοπή, οι νέοι γίνονται δημιουργικοί δημότες, ριζώνουν στον τόπο τους και κτίζουν την ισχυρή Ελλάδα

πραγματικότητα, ωστόσο, και η πρακτική εμπειρίας εφαρμογής του προγράμματος, διέψευσαν κατά πολύ τις ελπιδοφόρες υποσχέσεις.

Ένα πρώτο σημείο στο οποίο επικεντρώνεται η κριτική επί του προγράμματος είναι ο **τελικός αριθμός των ΟΤΑ** που προέκυψαν από τις αναγκαστικές συνενώσεις που επέβαλε. Το αποτέλεσμα της εφαρμογής του προγράμματος αριθμεί 1.033 Δήμους και Κοινότητες, εκ των οποίων οι 124 βρίσκονται στο νομό Αττικής, ο οποίος κατά το μεγαλύτερο μέρος του τέθηκε εκτός πεδίου εφαρμογής του προγράμματος. Ο αριθμός αυτός κατακρίθηκε από πολλούς⁴⁵ ως μεγάλος και ενδεικτικός της αδυναμίας του πολιτικού συστήματος να συμπορευτεί με τις αρχικές προθέσεις του προγράμματος. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και παλαιότερες μεταρρυθμιστικές απόπειρες⁴⁶ υπήρξαν πιο γενναιόδωρες στη μείωση των γεωγραφικών περιοχών της χώρας. Ο αριθμός αυτός προέκυψε πρωτίστως βάσει των κριτηρίων, πληθυσμιακών και γεωγραφικών, που έθετε το ίδιο το Πρόγραμμα. Συνέβαλε, όμως, και η προσαρμογή του στις απαιτήσεις της κοινής γνώμης, λόγω των έντονων αντιδράσεων ορισμένων δήμων στην αναγκαστική τους συνένωση με όμορους δήμους, οι οποίοι πέτυχαν την εξαίρεσή τους από την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου.

Συναφώς, η **μεταχείριση των Κοινοτήτων** χαρακτηρίστηκε προβληματική και πρόχειρη, δεδομένου του γεγονότος ότι από τους 1033 ΟΤΑ που προέκυψαν, μόλις 133 χαρακτηρίζονται ως Κοινότητες, εκ των οποίων οι 33 βρίσκονται στο νομό Αττικής, ο οποίος όπως προαναφέρθηκε παρέμεινε σχεδόν άθικτος από τη διοικητική μεταρρύθμιση. Ο νόμος αντιμετωπίζει τις Κοινότητες ως διοικητικές μονάδες που χρήζουν ειδικής αρωγής, κατηγορία στην οποία υπάγονται οι οικισμοί για τους οποίους διαπιστώνεται «αδυναμία ένταξης σε λειτουργική ανοικτή πόλη»⁴⁷. Αποτέλεσμα της πολιτικής αυτής ήταν όσες Κοινότητες δεν ήταν εφικτό να συνενωθούν με άλλους οικισμούς ώστε να προκύψει νέος βιώσιμος Δήμος, να καταδικάζονται σε ένα καθεστώς εξάρτησης από τη βοήθεια άλλων διοικητικών φορέων, καθώς επιφορτίστηκαν μόνο με τις απολύτως αναγκαίες αρμοδιότητες,

⁴⁵ βλ. Μελέτη Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *οπ. π. σελ. 39 επ. και Αντ. Μακρυδημήτρη/ Ν. –Κ. Χλέπα, Η προβληματική της συνενώσεως των ΟΤΑ και το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», Διοικητική Ενημέρωση 1997 τχ. 9, σελ. 101 επ.*

⁴⁶ βλ. ν. 1622/1986, ΦΕΚ Α 92/14-7-1986, *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός*

⁴⁷ όπως χαρακτηριστικά αναφέρει και η Εισηγητική Έκθεση του νόμου 2539/1997

των υπολοίπων υποθέσεων μεταβιβασθέντων στις υπηρεσίες της Περιφερειακής Διοίκησης του Νομού, με μόνο κριτήριο τα όρια που θέτει το Σύνταγμα.

Εξάλλου, στα 15 σχεδόν χρόνια που μεσολάβησαν από την εισαγωγή του Προγράμματος «Καποδίστριας» στην ελληνική έννομη τάξη, διαπιστώθηκε ότι πολλές από τις **αρμοδιότητες** που ο νόμος εκχώρησε στους νέους ΟΤΑ, κατέστη αδύνατο να ασκηθούν από τα νέα δημοτικά μορφώματα που προέκυψαν. Πιθανόν λόγω της υπερεκτίμησης των δυνατοτήτων των Δήμων, ή εξαιτίας της μεγάλης έλλειψης σε προσωπικό και πολιτική θέληση, αρμοδιότητες όπως η δημοτική αστυνομία ή η τοπική συγκοινωνία, δεν κατάφεραν ποτέ να ασκηθούν από τους Δήμους. Ενδεικτικό της κατάστασης είναι το γεγονός ότι ενώ ο νόμος προέβλεπε την εισροή νέων επιστημόνων για να συνδράμουν τους Δήμους στην ανάληψη των νέων τους καθηκόντων και εργασιών, η αντιμετώπιση που έτυχαν από παλαιότερους υπαλλήλους, οδήγησε στην ενεργοποίηση όλων των διαθέσιμων μηχανισμών προκειμένου να εγκαταλείψουν οι νέοι υπάλληλοι την άρτι καταληφθείσα θέση τους⁴⁸.

Βέβαια, το φαινόμενο αυτό της αδυναμίας άσκησης νέων αρμοδιοτήτων, πρέπει να αναχθεί στη γενικότερη **απροθυμία των εμπνευστών του Προγράμματος** να το επιφορτίσουν με το βάρος της εκ βάθρων αλλαγής του πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Ουδέποτε, με άλλα λόγια, δόθηκε η δυνατότητα στους νέους ΟΤΑ να διαδραματίσουν ένα περισσότερο επιτελικό και προγραμματικό ρόλο, καθώς στερήθηκαν των αναγκαίων προϋποθέσεων για τη δημιουργία και διατήρηση επιτελικών υπηρεσιών⁴⁹, ενώ στην πράξη, μία από τις καινοτομίες του Προγράμματος, τα «Τοπικά Συμβούλια», παρέμειναν αδρανή σώματα, χωρίς αρμοδιότητες και πόρους. Εξάλλου, διαπιστώθηκε ότι σε πολλές περιπτώσεις, οι σχεδιασμένες δομές κοινωνικής φροντίδας που συγκροτήθηκαν σε πολλούς Δήμους χρηματοδοτήθηκαν από Ευρωπαϊκά Προγράμματα, γεγονός που δημιουργεί αβέβαιες συνθήκες για την βιωσιμότητα και επιβίωσή τους. Εν τέλει, το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» προωθείτο ως το πλέον μεταρρυθμιστικό και εκσυγχρονιστικό σχέδιο που έχει υλοποιηθεί ποτέ στη χώρα, υστερούσε, ωστόσο, στην προθυμία να κάνει πράξη την υπόσχεση για μετατροπή των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής

⁴⁸ βλ. Μελέτη Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οπ. π. σελ. 43

⁴⁹ οπ. π. σελ. 44

Αυτοδιοίκησης σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της Τοπικής Ανάπτυξης. Και αυτό είναι ίσως και το εντονότερο σημείο όπου επικεντρώνεται η κριτική σε βάρος του Προγράμματος «Καποδίστριας», η πολιτική δηλαδή απροθυμία για βαθύτερες, πιο οργανωμένες, καλύτερα σχεδιασμένες και εν τέλει τολμηρότερες πολιτικές, οι οποίες θα έδιναν στο Πρόγραμμα τη δυναμική που εξ αρχής τέθηκε ως υπόσχεση και εν τέλει στους νέους Δήμους οικονομική ευρωστία και λειτουργική αυτοτέλεια.

Ωστόσο, είναι λογικό, μία μεταρρυθμιστική απόπειρα, και δη μία μεταρρύθμιση που στοχεύει στην αναδιοργάνωση τοπικών κοινωνιών, να αποκτά αμέσως μία διαλεκτική δυναμική, καθώς ό, τι η Πολιτεία σχεδιάζει και επιβάλλει, οι τοπικές κοινωνίες καλούνται να το εφαρμόσουν. Έτσι, αφενός οι – πολλές φορές υπερβολικές και υποκινούμενες⁵⁰ – αντιδράσεις τοπικών φορέων, και αφετέρου το **πνεύμα τοπικισμού και μικροπολιτικής** που επικρατεί συχνά στους αιρετούς εκπροσώπους της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ακύρωναν εκ προοιμίου όποια θετικά στοιχεία διέθετε το Πρόγραμμα. Η χαμένη ισχύς λόγω των συνενώσεων και τα συναφώς θιγόμενα πάσης φύσεως συμφέροντα υποδαύλιζαν κάθε θετική υποδοχή του Προγράμματος, ενώ το έλλειμμα ωριμότητας εμπόδιζε σε αρκετές περιπτώσεις την εγκατάλειψη της λογικής της υπεροχής της έδρας του Δήμου, η οποία αποτέλεσε πολλάκις το μήλον της έριδος μεταξύ όμορων Δήμων. Δόθηκε, μ' αυτόν τον τρόπο, προτεραιότητα σε θέματα γοήτρου, αμφίβολης σημασίας και τοπικής εμβέλειας, σε βάρος της προοπτικής να τεθεί σε λειτουργία ο πρώτος, έστω και «χωλός», μηχανισμός διοικητικού εκσυγχρονισμού.

Τέλος, το σοβαρότερο λάθος στο οποίο υπέπεσαν, όπως αποδείχθηκε στην πορεία, οι εμπνευστές του Προγράμματος έγκειται στο γεγονός ότι επιχειρήσαν μία διοικητική μεταρρύθμιση, περιορισμένη αυστηρώς στα όρια της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παραβλέποντας ίσως το γεγονός ότι για να επιτύχει ένα τέτοιο εγχείρημα, θα πρέπει να είναι μέρος μιας συνολικότερης προσπάθειας, ένα οργανικό τμήμα της συνολικής Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης, σε όλα της

⁵⁰ Ο τύπος της εποχής έκανε λόγο για καταλήψεις, αποκλεισμούς εθνικών οδών και διαδηλώσεις, σε όλη σχεδόν τη Χώρα

τα επίπεδα, **κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό**⁵¹. Δεν απαντούσε, με άλλα λόγια, στην επιταγή των ημερών για ένα επιτελικό και λιγότερο συγκεντρωτικό κράτος, εκχωρώντας τυπικά μονάχα αρμοδιότητες στους νέους Δήμους, χωρίς, ωστόσο, να μεριμνήσει παράλληλα να τις συνοδεύσει με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους και τις υποδομές. Δεν πρέπει, ωστόσο, να παραβλέπεται το γεγονός ότι το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» υπήρξε η πρώτη και τολμηρότερη μέχρι σήμερα απόπειρα διοικητικής μεταρρύθμισης, η οποία έθεσε τα θεμέλια για τη μελλοντική πληρέστερη αναδιοργάνωση του διοικητικού σκηνικού στην Ελλάδα, πραγματοποιώντας, ουσιαστικά το πρώτο μεγάλο και δύσκολο βήμα της σταδιακής υποδοχής αναγκαίων αλλά και «επίπονων» διοικητικών αλλαγών. Έτσι, με την πολύτιμη εμπειρία του Προγράμματος «Καποδίστριας», δημιουργήθηκαν οι κατάλληλες προϋποθέσεις, χωροταξικές, κοινωνικές, διοικητικές και πολιτικές, για την υποδοχή ενός γενικότερου και πιο ολοκληρωμένου προγράμματος. Μία πρόκληση στην οποία καλείται να απαντήσει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», μέσω του συγκερασμού των θετικών στοιχείων του Προγράμματος «Καποδίστριας» και του ν. 2503/1997 για τις Περιφέρειες, της διόρθωσης των ατελειών τους και εν τέλει της τελειοποίησής τους.

⁵¹ βλ. πρακτικά θεσμικών θεμάτων Τακτικού Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ, 14-16/11/2007, Κάστρο Κυλλήνης, <http://www.kedke.gr/index.asp?id=259&smenu=251>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

1. Η ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Η ερειδόμενη στους λόγους που προαναφέρθηκαν αδυναμία του προγράμματος «Καποδίστριας» να αντεπεξέλθει στις απαιτήσεις μιας ριζικότερης αναδιάρθρωσης του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, οδήγησε κατά την τελευταία πενταετία πολλούς να κάνουν λόγο για την ανάγκη επεξεργασίας ενός νέου, τολμηρότερου και πιο ολοκληρωμένου σχεδίου. Η νέα αυτή μεταρρυθμιστική πρόταση έκανε δειλά την εμφάνισή της αρχικά ως Πρόγραμμα «Καποδίστριας II»⁵², αποδεικνύοντας, ίσως, κατ' αυτόν τον τρόπο την πρόθεση των εμπνευστών του να τονίσουν τη συνέχεια της διοικητικής μεταρρύθμισης, την αναβάθμιση και την εξέλιξή της. Η ανάγκη πλήρους επανοικοδόμησης της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα, αποτυπώθηκε χαρακτηριστικά με την απόδοση του ονόματος ενός εκ των αρχιτεκτόνων του Παρθενώνα στο νέο αυτό Πρόγραμμα διοικητικής αναδιοργάνωσης, με την ονομασία «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Ένα Πρόγραμμα που αναδείχτηκε μέσα από την επιτακτική ανάγκη για δημιουργία ενός επιτελικού, λιγότερο συγκεντρωτικού αλλά και λιγότερο δαπανηρού Κράτους.

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», λοιπόν, σχεδιάστηκε σε δύο βασικούς άξονες. Πρώτον, επαναπροσδιορίζονται οι δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη μείωση του αριθμού τους και τη συνεπαγόμενη γεωγραφική τους διεύρυνση, καθώς και την αναβάθμιση των κρατικών περιφερειών σε αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες, και επανακαθορίζεται η Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Δεύτερον, οριοθετούνται οι αρμοδιότητες των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης και επαναπροσδιορίζονται εκείνες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, επί των αρχών της

⁵² Τον όρο αυτό χρησιμοποιούσε μέχρι και πρότινος ο Τύπος, βλ. ενδεικτικά, το άρθρο του Δ. Νικολακόπουλου, υπό τον τίτλο: «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ 2, Ο νέος διοικητικός χάρτης της χώρας», ΤΟ ΒΗΜΑ 30/3/2008, το άρθρο των Έλλης Τριανταφύλλου – Έφης Χατζηιωαννίδου, υπό τον τίτλο: «Έρχεται ο νέος Καποδίστριας», ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 9/5/2008, το άρθρο των Πάνου Σώκου – Αλίκης Μάτση, υπό τον τίτλο: «ΝΕΟΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ: ΑΙΡΕΤΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΕΣ – ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΑΤΤΙΚΗ», ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ 5/8/2008. Ακόμη και πρόσφατα άρθρα εξακολουθούν να χρησιμοποιούν τον ίδιο όρο, βλ. ενδεικτικά το άρθρο της Ελευθερίας Κόλλια, υπό τον τίτλο «Αγώνας Σπριντ για τον Καποδίστρια 2», ΤΟ ΒΗΜΑ 16/10/2009 και το άρθρο του Δημήτρη Νικολακόπουλου, υπό τον τίτλο : «Στο Υπουργικό Συμβούλιο τα κριτήρια για τον Καποδίστρια 2», ΤΟ ΒΗΜΑ, 9/1/2010

δοτής αρμοδιότητας και της επικουρικότητας του Κράτους⁵³. Αναλυτικότερα, προτεραιότητα της μεταρρύθμισης διαφαίνεται να δίνεται πρωτίστως στην εναρμόνιση της διοικητικής οργάνωσης της χώρας με τις συνταγματικές επιταγές του αναθεωρημένου συντάγματος 1975/1986/2001, το οποίο επιβάλλει τη συγκρότηση μεν της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο βαθμούς - κάτι που ίσχυε βέβαια ήδη από το 1994, με την θέσπιση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης- αλλά, αυτή τη φορά, με μονάδες κατάλληλα σχεδιασμένες και εφοδιασμένες ώστε να διαθέτουν την ικανότητα να διοικήσουν τις τοπικές τους υποθέσεις⁵⁴ αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους⁵⁵. Το νέο Πρόγραμμα στοχεύει, επομένως, στην ανασυγκρότηση της **Τοπικής Αυτοδιοίκησης**⁵⁶, αναδιοργανώνοντας αφενός τον Πρώτο Βαθμό της, με τη σχεδίαση Δήμων εκτεινόμενων σε μεγαλύτερες γεωγραφικές περιοχές και συνεπώς, με μεγαλύτερη οικονομική και λειτουργική ισχύ να επιτελέσουν το έργο τους και αναβαθμίζοντας αφετέρου τις Περιφέρειες από αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους σε Δεύτερο Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με παράλληλη κατάργηση του αμφιλεγόμενου θεσμού των Νομαρχιών. Με την επιλογή αυτή ο μεταρρυθμιστικός νομοθέτης καλείται να αντιμετωπίσει το κενό προηγούμενων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, με πιο πρόσφατη εκείνη που εισήγαγε το Πρόγραμμα «Καποδίστριας», οι οποίες δεν κατόρθωσαν να προσδώσουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση το ουσιαστικό περιεχόμενο που της έλειπε. Το κατάλληλο μέγεθος, το ανθρώπινο δυναμικό, οι απαραίτητοι οικονομικοί πόροι και οι υποδομές

⁵³ Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Απρίλιος 2010, σελ. 10-11

⁵⁴ βλ. άρθρο 102§1 εδ. α' Σ.

⁵⁵ βλ. άρθρο 102§1 εδ. τελευταίο Σ.

⁵⁶ Ως Αυτοδιοίκηση ορίζεται η μέθοδος διοικητικής οργάνωσης ενός Κράτους, κατά την οποία συστήνονται οργανωτικές μονάδες της Δημόσιας Διοίκησης έξω από το νομικό πρόσωπο του Κράτους, οι οποίες αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα. Τοπική αυτοδιοίκηση είναι μία διάκριση της αυτοδιοίκησης, κατά την οποία το δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για ορισμένα θέματα σχετικά με την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών μιας συγκεκριμένης περιφέρειας της Χώρας. βλ. Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, όπ. π. σελ. 257-258. Ωστόσο, ο συγγραφέας αποδίδει τον όρο αυτοδιοίκηση στα γαλλικά ως *décentralisation* και στα γερμανικά ως *Selbstverwaltung*, λέξεις οι οποίες στα ελληνικά μεταφράζονται ως «αποκέντρωση», τονίζοντας ότι το σύστημα της αυτοδιοίκησης, ονομάζεται έτσι κατά παράδοση. Το Σύνταγμα στο άρθρο 102 κατοχυρώνει την αυτοδιοίκηση ορίζοντας ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού, υπέρ των οποίων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και οι οποίοι απολαμβάνουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια.

εξακολουθούσαν, ακόμη και μετά από μια σειρά διοικητικών μεταρρυθμίσεων να αποτελούν αίτημα των τοπικών κοινωνιών και των αιρετών αντιπροσώπων τους, προκειμένου να αποκτήσει νόημα και περιεχόμενο η τοπική αυτοδιοίκηση. Μόνη η εκχώρηση του δικαιώματος σε μία γεωγραφικά περιορισμένη κοινωνία να εκλέγει τους τοπικούς της αντιπροσώπους καθίσταται άνευ ουσίας με την απουσία της παράλληλης δυνατότητας της ηγεσίας αυτής να διεκπεραιώνει τις τοπικές της υποθέσεις. Έτσι, για να αποφευχθεί ο εκφυλισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ένα φορέα με καθαρά συμβολικό χαρακτήρα, ο οποίος ενίοτε αναγκάζεται να καταφεύγει σε «επαιτεία» προς την Κεντρική Διοίκηση για να εξασφαλίσει πόρους, επιλέχθηκε να της προσδοθεί η πραγματική ικανότητα άσκησης τοπικών πολιτικών. Αποτελεί, εξάλλου, και επιταγή του συνταγματικού νομοθέτη να διαθέτει η Τοπική Αυτοδιοίκηση ουσιαστική διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, γεγονός που πλέον μπορεί να επιτευχθεί μόνο με την εκ βάθρων αναδιάρθρωσή της και τον επανακαθορισμό του τρόπου αυτοχρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Και βέβαια, μία τόσο μεγάλη και τολμηρή προσπάθεια θα ήταν εκ προοιμίου καταδικασμένη στην αποτυχία αν δεν συνοδευόταν και από ρυθμίσεις στοχευμένες στην προώθηση της διαφάνειας, στην ενίσχυση της πολιτικής λογοδοσίας και την αναβάθμιση της πολιτικής εκπροσώπησης των κατοίκων όλων των οικισμών της χώρας, μέσω ενός ισχυρού συστήματος δημοτικής αποκέντρωσης και συμμετοχής. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, λοιπόν, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», με τις καινοτομίες⁵⁷ που εισάγει, ευελπιστεί να υλοποιήσει το αυτονόητο και βασικό ζητούμενο χρόνων, αλλά και τη συνταγματική επιταγή⁵⁸, που ορίζει ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Η αντιστοιχία αυτή μεταξύ μεταβιβαζόμενων αρμοδιοτήτων και μεταφερόμενων πόρων, επιβάλλεται, εξάλλου και από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας⁵⁹.

Παράλληλα με την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το νέο Πρόγραμμα καλείται να καλύψει ανάγκες που αφορούν και στην οργάνωση και

⁵⁷ Για αναλυτικότερη παρουσίαση των καινοτομιών του νέου Προγράμματος, βλ. παρακάτω, στο οικείο μέρος της παρούσας εργασίας

⁵⁸ άρθρο 102 §5 Σ.

⁵⁹ Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 2

λειτουργία της **Αποκεντρωμένης Διοίκησης**⁶⁰. Η ανάγκη για περισσότερη αποκέντρωση οδήγησε τους συντάκτες της νέας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας να σχεδιάσουν ένα σύστημα αποκεντρωμένης διοίκησης, με σκοπό τη δημιουργία μιας ενιαίας και συνεκτικής δομής κρατικής διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο, εξασφαλίζοντας την ευρύτερη δυνατή αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης. Η εμπειρία της εφαρμογής των μέχρι σήμερα διοικητικών μεταρρυθμίσεων ανέδειξε την αδυναμία συντονισμού των αποκεντρωμένων υπηρεσιών των διαφόρων υπουργείων και κατ' επέκταση την αμφίβολη ενότητα της διοικητικής λειτουργίας του κράτους. Για το λόγο αυτό, το νέο Πρόγραμμα επιχείρησε να οργανώσει την Αποκεντρωμένη Διοίκηση κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καταστεί δυνατή και ευχερής η ανάληψη μεγαλύτερου εύρους αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης, οι οποίες θα παρέχονται σε ένα εγγύτερο στον πολίτη επίπεδο, μέσω μιας άρτια οργανωμένης, καλά σχεδιασμένης και καταλλήλως εφοδιασμένης αποκεντρωμένης διοίκησης. Η εικόνα αυτή, βέβαια, πρέπει να συμπληρώνεται με την αναδιοργάνωση και της κρατικής **Εποπτείας**, μέσω του επανακαθορισμού του

⁶⁰ Ως Αποκέντρωση ορίζεται το σύστημα κατά το οποίο η οργάνωση του Κράτους και των λοιπών δημοσίων νομικών προσώπων προβλέπει ότι ορισμένα από τα όργανά τους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε τμήμα της περιοχής που ονομάζεται διοικητική περιφέρεια. Αντίθετη με την έννοια της αποκέντρωσης είναι αυτή της συγκέντρωσης, βλ. Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, *όπ. π. σελ. 253-254*. Το Σύνταγμα στο άρθρο 101§1 ορίζει ότι η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, ενώ η §3 του άρθρου αυτού ορίζει ότι τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους και τα κεντρικά όργανα του Κράτους εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων. Η έννοια της αποκέντρωσης διαφέρει από εκείνη της αποσυγκέντρωσης (γαλλικά *déconcentration*), η οποία υποδηλώνει ανακατανομή αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δομής της κεντρικής διοίκησης προς όφελος των περιφερειακών επιπέδων. Η λήψη των ουσιαστικών αποφάσεων παραμένει στο κέντρο. Ο επίσημος άλλωστε στόχος της αποσυγκέντρωσης δεν είναι η μεταφορά εξουσίας αλλά η λειτουργικότητα και αποτελεσματικότητα του συστήματος. Η αποσυμφόρηση της κεντρικής υπηρεσίας από δευτερεύουσες και εποπτιώδεις αρμοδιότητες που θα της επιτρέψει να αφοσιωθεί στο σχεδιασμό και τη χάραξη της γενικής πολιτικής - σε ένα έργο περισσότερο επιτελικό. Εκ των πραγμάτων όμως επιτυγχάνεται και ένας δεύτερος άρρητος στόχος: η ένταση του κρατικού ελέγχου. Αποτελεί, επομένως, μία έννοια που προσιδιάζει στην ουσιαστική λειτουργία των λεγόμενων Αποκεντρωμένων (αλλά όχι Αποσυγκεντρωμένων) Διοικήσεων. Πάντως, οι δύο έννοιες, της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης, συγχέονται συχνά, χωρίς ωστόσο να αμφισβητείται ότι η κρατούσα στη βιβλιογραφία θεωρία ταυτίζει την αποκέντρωση με τους ΟΤΑ και την αποσυγκέντρωση με τις υφιστάμενες κρατικές περιφέρειες, τη λειτουργία των οποίων αναλαμβάνουν οι –εσφαλμένα ίσως – ονομαζόμενες από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ως Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Για τη σύγχυση των εννοιών βλ. Κατσαρός Ιωάννης, *Αποκέντρωση και Αποσυγκέντρωση: κριτική θεώρηση του γενικού πλαισίου και των σχετικών τάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης*, σε ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΒΗΜΑ, τχ. 9, Μάιος 2008, όπου στην κάθε μία εκ των δύο εννοιών αποδίδεται ο ορισμός της άλλης. Βλ. επίσης Μπέσιλα-Βήκα Ε. *Τοπική Αυτοδιοίκηση: ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, Δίκαιο και Οικονομία*, Π.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα, 2001.

τρόπου και της διαδικασίας που θα ασκείται. Έτσι, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ευελπιστεί να καλύψει την ανάγκη αυτή με την επανασχεδίαση του εποπτικού συστήματος, με την ίδρυση μίας νέας αυτοτελούς υπηρεσίας, επιφορτισμένης με το έργο του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών αντιπροσώπων τους.

Εξάλλου, η σύγχρονη παγκόσμια πραγματικότητα, που επηρεάζει σαφώς και τη χώρα μας, επιβάλλει τον πλήρη και ορθολογικό **ανασχεδιασμό του συνόλου του Κράτους**, αποβλέποντας στη μείωση του δημόσιου τομέα και την αύξηση της ευελιξίας του ώστε να ανταποκρίνεται με ταχύτερα αντανακλαστικά στις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες. Οι διαδοχικές πιέσεις που ασκούνται στη χώρα μέσα στα πλαίσια της πρόσφατης κρίσης, η οποία μαστίζει ήδη την πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών, απαιτεί άμεση μείωση του κόστους του δημόσιου τομέα και ορθολογικότερη δημοσιονομική διαχείριση, μέσω της αποκέντρωσης. Την ανάγκη αυτή προτάσσει και η Αιτιολογική Έκθεση του Προγράμματος, η οποία το χαρακτηρίζει ως «μία μεταρρύθμιση που αποτελεί και δημιουργική απάντηση στην κρίση», αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι «οι δομικές αλλαγές για τη ριζική ανασύνταξη του Κράτους είναι η κατάλληλη απάντηση στην πολύπλευρη κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα. Η σημερινή προβληματική δομή και η ραγδαία επιδείνωση της λειτουργίας του Κράτους τα τελευταία χρόνια, είναι κύριος λόγος γιγάντωσης του δημοσιονομικού προβλήματος και εμπόδιο στην ανάπτυξη»⁶¹. Και βέβαια, ως βάση του όλου εγχειρήματος τίθεται «η ανάληψη ριζοσπαστικών πρωτοβουλιών για ένα κράτος που σέβεται, στηρίζει και προστατεύει τον πολίτη, για ένα κράτος που υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον»⁶². Η νέα αυτή αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ - και τη συνεπαγόμενη μείωση του αριθμού των αιρετών αντιπροσώπων - αλλά και των νομικών προσώπων που διαχειρίζονται και συντηρούν. Συγκεκριμένα, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σύμφωνα με τις επίσημες εξαγγελίες⁶³ της Κυβέρνησης,

⁶¹ βλ. Αιτιολογική Έκθεση όπ. π. σελ. 6

⁶² βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 1

⁶³ βλ. την ομιλία του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κ. Γ. Ραγκούση στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης της Βουλής με θέμα το πρόγραμμα “Καλλικράτης”, την 3^η Μαΐου 2010, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά: «Για

σχεδιάζεται να συμβάλει στην εξοικονόμηση ποσού ύψους 1,8 – 2 δις ευρώ το χρόνο⁶⁴ και κατ' επέκταση σε μείωση δαπανών τουλάχιστον κατά 60%, προβλέψεις τις οποίες επιβεβαιώνει και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους⁶⁵. Το μέγεθος της εξοικονόμησης πόρων καθίσταται ευχερέστερα αντιληπτό, συγκρινόμενο με τις αντίστοιχες προβλέψεις⁶⁶ για το Πρόγραμμα «Καποδίστριας», που συνόδευαν τότε την παρουσίασή του, καίτοι δεν είχε προσδοθεί στο εν λόγω Πρόγραμμα η ίδια βαρύτητα στη μείωση δαπανών, αν και επρόκειτο για ένα αρκετά πολυδάπανο Πρόγραμμα⁶⁷ Σίγουρα, ωστόσο, το γεγονός ότι το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» δεν κατόρθωσε να δημιουργήσει αποτελεσματικούς δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων επέφερε σοβαρές οικονομικές και δημοσιονομικές συνέπειες, καθώς ο Κρατικός Προϋπολογισμός επιφορτιζόταν με

παράδειγμα, ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων από 16.150 που είναι σήμερα περιορίζεται περίπου στους μισούς. Επίσης, οι 195 θέσεις αντινομάρχων αντικαθίστανται από τις μισές αντιπεριφερειάρχων, καθώς επίσης και οι 1496 σημερινοί νομαρχιακοί σύμβουλοι αντικαθίστανται από 703 περιφερειακούς συμβούλους. Συνολικά, οι περισσότερες από 50.000 θέσεις πολιτικού προσωπικού μειώνονται σε 25.000, μόνο δε από τη μείωση αυτών πραγματοποιείται εξοικονόμηση της τάξης του 60%. Την συνένωση των ΟΤΑ, όπως είπαμε ακολουθούν, όπως ήταν φυσιολογικό και επόμενο, και συμβαίνει για πρώτη φορά, και τα νομικά πρόσωπα των δήμων, τα οποία από 6000 που είναι σήμερα, μειώνονται σε λιγότερο από 2000. Τα 60.000 περίπου μέλη των διοικήσεων των Δ.Σ. των δημοτικών επιχειρήσεων των ΟΤΑ μειώνονται κατά 40.000 και φτάνουν σε έναν αριθμό περί τις 20.000 μέλη Δ.Σ. δημοτικών επιχειρήσεων». Εξάλλου, Στο ίδιο πνεύμα κινείται ο Υπουργός και στη συνέντευξη που παραχώρησε την 3^η Μαΐου 2010 στην εφημερίδα Real News και στο δημοσιογράφο Β. Σκουρή, όπου αναφέρει: «Προσθέστε σε αυτά το οικονομικό αποτέλεσμα ενός αυστηρότατου συστήματος οικονομικού ελέγχου, διαφάνειας, εποπτείας και περιορισμού του δανεισμού, αλλά και υποχρεωτικής εξυγίανσης των υπερχρεωμένων δήμων. Ο «Καλλικράτης» είναι ένα από τα κύρια θεμέλια της δημοσιονομικής ανάταξης της χώρας».

⁶⁴ όπως δήλωσε ο αρμόδιος Υπουργός Γ. Ραγκούσης στο Υπουργικό Συμβούλιο της 28^{ης} Απριλίου 2010 κατά την παρουσίαση του Προγράμματος «Καλλικράτης». Χαρακτηριστική είναι και η δήλωσή του : «Συνολικά η δομική αλλαγή του «Καλλικράτη» εξοικονομεί κατά προσέγγιση εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ το χρόνο, συνεισφέροντας εμπράκτως στα δημοσιονομικά μεγέθη της χώρας και βεβαίως στη δημοσιονομική της σταθεροποίηση, όπως ακριβώς θα πιστοποιήσει το προσεχές διάστημα – και αναμένουμε κι εμείς – η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους».

⁶⁵ βλ. τη σύμφωνα με το άρθρο 75§1 Σ. Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους επί του νομοσχεδίου του Προγράμματος «Καλλικράτης», με εκτενή παρουσίαση των αναμενόμενων εσόδων και δαπανών λόγω του Προγράμματος

⁶⁶ βλ. ενδεικτικά το άρθρο του Νίκου Χασαπόπουλου, υπό τον τίτλο «Επιχείρηση Λιγότερο Κράτος», που δημοσιεύθηκε στο ΒΗΜΑ στις 26-10-1997, όπου αναφέρεται ότι το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» είναι μέρος μιας γενικότερης επιχείρησης μείωσης δαπανών, με πρόβλεψη της τάξης του 1 τρις δραχμών, ήτοι 3 δις ευρώ.

⁶⁷ βλ. αναλυτικότερα στο Παράρτημα τη σύμφωνα με το άρθρο 75§1 Σ. Έκθεση του Γενικού Διευθυντή του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που συμπληρώνει την Αιτιολογική Έκθεση επί του νομοσχεδίου του Προγράμματος «Καποδίστριας», όπου γίνεται εκτενής αναφορά των προβλεπόμενων αναγκαιών δαπανών

την υποχρέωση επιπρόσθετης στήριξης⁶⁸ των νέων Δήμων, με αποτέλεσμα η εξαγγελόμενη εξοικονόμηση πόρων να καταστεί ενίοτε πρακτικά αδύνατη.

Εξάλλου, παράλληλα επιχειρείται η εξορθολογισμένη διαχείριση πόρων και υποδομών, προσδίδοντας, ίσως, για πρώτη φορά, έντονη **αναπτυξιακή προοπτική** σε μια διοικητική μεταρρύθμιση. Διαφαίνεται ότι το νέο αυτό Πρόγραμμα έχει σχεδιαστεί με άξονα την επίρρωση της λειτουργικής αυτοδυναμίας των ΟΤΑ, βασική ελπίδα για την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών και την αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων με το βλέμμα πάντα στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής⁶⁹.

Βέβαια, οι εμπνευστές του νέου αυτού μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος δεν περιορίστηκαν μόνο στο να αφουγκραστούν τις εγχώριες ανάγκες για διοικητικό εκσυγχρονισμό και ανασύνταξη, αλλά όφειλαν να παραδώσουν ένα ολοκληρωμένο σχέδιο, το οποίο να υπακούει και να ακολουθεί τις επιταγές του ευρύτερου πλαισίου, μέσα στο οποίο θα εφαρμοστεί το Πρόγραμμα «Καλλικράτης, αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μπορεί η Δημόσια Διοίκηση να μην ανήκει στις πολιτικές εκείνες που έχουν εκχωρηθεί στο υπερεθνικό αυτό μόρφωμα, η διοικητική, ωστόσο, οργάνωση των Κρατών – Μελών οφείλει να ανταποκρίνεται στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις, όπως και να διευκολύνει την ανάπτυξη και την υλοποίηση ευρωπαϊκών προγραμμάτων και πολιτικών. Δεν νοείται, επομένως, μεταρρύθμιση, διοικητική ή μη, μη εναρμονιζόμενη με αρχές και αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ένας κανόνας στον οποίο δεν αποτελεί εξαίρεση και το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», που σχεδιάστηκε να συμβαδίζει με τις επιταγές της **Συνθήκης της Λισσαβόνας**⁷⁰. Η

⁶⁸ βλ. ενδεικτικά την Εισηγητική Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για τον Προϋπολογισμό του έτους 2001 και συγκεκριμένα το κεφάλαιο 10 που τιτλοφορείται «Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση», όπου γίνεται λόγος για ετήσια αύξηση των κρατικών πιστώσεων προς τους ΟΤΑ, της τάξης του 9,1 %

⁶⁹ όπ. π. σελ. 7

⁷⁰ Η Συνθήκη της Λισσαβόνας, ή Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1-12-2009, καλείται να απαντήσει σε μείζονα προβλήματα με τα οποία έρχεται αντιμέτωπη η Ευρώπη του 21^{ου} αιώνα μέσα σ' έναν όλο και περισσότερο αλληλένδετο και συνεχώς μεταβαλλόμενο κόσμο. Αναφέρεται σε θέματα όπως η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, οι δημογραφικές μεταβολές, η αλλαγή του κλίματος, ο ενεργειακός εφοδιασμός, οι νέες απειλές για την ασφάλεια κ.α. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, συνεκτιμώντας τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις και συγχρόνως επιδιώκοντας να ικανοποιήσουν τις προσδοκίες των Ευρωπαίων, κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με τους νέους κανόνες που πρέπει να διέπουν τη μελλοντική δράση της Ένωσης. Έτσι, χάρη στη Συνθήκη της Λισσαβόνας, τα ευρωπαϊκά όργανα μπορούν να αναμορφώσουν τις μεθόδους λειτουργίας τους, η Ένωση γίνεται πιο δημοκρατική και αναδεικνύονται περισσότερο οι αξίες στις

Μεταρρυθμιστική Συνθήκη στηρίζεται σε αρχές όπως η αρχή της επικουρικότητας και η διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, επιβάλλοντας την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών και των διοικητικών τους δομών με τις έννοιες της εξωστρέφειας της δημόσιας διοίκησης, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της συμμετοχικής δημοκρατίας⁷¹. Κινούμενο, λοιπόν, το νέο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα σε αυτό το κοινοτικό πλαίσιο, εισάγει καινοτομίες που αποσκοπούν αφενός στη δημιουργία στενών διαδημοτικών και διαβαθμιδικών δεσμών, μέσω δικτύων αδελφοποιήσεων και στην ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας ΟΤΑ και Αποκεντρωμένης Διοίκησης με ομόλογα μορφώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου στην ενδυνάμωση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στη διευκόλυνση της πρόσβασής τους στις αποφάσεις και τις υπηρεσίες της αυτοδιοίκησης.

Πρόκειται, επομένως, βάσει των ανωτέρω, για ένα μεγαλόπνοο και αρκετά αισιόδοξο μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα, που ευελπιστεί να εισάγει καινοτόμες αλλαγές στο διοικητικό χάρτη της χώρας, μία προσπάθεια στην οποία προηγούμενες μεταρρυθμιστικές απόπειρες απέτυχαν. Με πυξίδα την ανάγκη της Δημόσιας Διοίκησης να υποστεί εκ βάθρων τροποποιήσεις, οι μεταρρυθμιστικοί συντάκτες επιχειρούν έναν ολοκληρωμένο και συστηματικό ανασχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σε μια προσπάθεια να θεραπευτούν τα προβλήματα της αποσπασματικής και κατακερματισμένης προσέγγισης των μεταρρυθμίσεων που προηγήθηκαν. Ωστόσο, σε μία πρώτη ανάγνωση του πλήρους κειμένου του Προγράμματος «Καλλικράτης» γίνεται αμέσως αντιληπτή η απουσία οποιασδήποτε ουσιαστικής ρύθμισης που να αφορά την Κεντρική Διοίκηση. Βέβαια, και μόνο το γεγονός της μείωσης των αρμοδιοτήτων της μέσω της εκχώρησής τους στην νέα Αποκεντρωμένη Διοίκηση και στους νέους ΟΤΑ, που επιβάλλει το Πρόγραμμα, υποδηλώνει την πρόθεση των συντακτών του για ενίσχυση της αποκέντρωσης και τη μετάβαση σε ένα κράτος με επιτελικό, συντονιστικό, και ελεγκτικό χαρακτήρα. Η απουσία, όμως, εξειδικευμένων ρυθμίσεων και η εισαγωγή μέσω αυτών ριζοσπαστικών αλλαγών και στην καρδιά

οποίες στηρίζεται. βλ. αναλυτικότερα την ιστοσελίδα της Ε.Ε.
(http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_el.htm)

⁷¹ Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 11

της Δημόσιας Διοίκησης, την Κεντρική Διοίκηση, αποτελεί αδύναμο σημείο του - κατά τα άλλα οδηγούμενου σε ορθή κατεύθυνση – Προγράμματος. Δεν παύει, ωστόσο, να αποτελεί μία προσπάθεια για τη συγκρότηση ενός διοικητικού οικοδομήματος που δίνει έμφαση στη συνάρθρωση, τη συνέργεια και την αλληλεξάρτηση και των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης, Κεντρική Διοίκηση, Αποκεντρωμένη Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση.

2. ΟΙ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» εισάγει καινοτομίες σε 13 κύριες θεματικές ενότητες, ρυθμίζοντας θέματα πρώτιστης προτεραιότητας σε αρκετά νευραλγικούς τομείς της δημόσιας διοίκησης. Συνοπτικά, οι στόχοι του Προγράμματος, είναι

- η δομική και λειτουργική επαναθεμελίωση των Δήμων,
- η θεμελίωση της Περιφέρειας ως Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης,
- η θεμελίωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων,
- ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης για τους ΟΤΑ,
- η εισαγωγή εκλογικών ρυθμίσεων,
- η ρύθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών,
- η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των νέων ΟΤΑ,
- ο εξορθολογισμός, η διαφάνεια, η συγχώνευση και ο περιορισμός ΝΠΔΔ και επιχειρήσεων Δήμων και Περιφερειών,
- η ειδική μεταχείριση νησιωτικών και ορεινών δήμων,
- η καθιέρωση λειτουργιών Μητροπολιτικού χαρακτήρα σε Αττική και Θεσσαλονίκη,
- η εισαγωγή μηχανισμών εποπτείας, ελέγχου και διαφάνειας,
- η ορθολογική στελέχωση των υπηρεσιών της Αυτοδιοίκησης και
- η ρύθμιση των οικονομικών της Αυτοδιοίκησης.

Προβλέπει, παράλληλα, και ένα σχέδιο στήριξης του Προγράμματος, το επονομαζόμενο Επιχειρησιακό Σχέδιο Υποστήριξης του «Καλλικράτη» - Πρόγραμμα Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης «ΕΛΛ.Α.Δ.Α». Αναλυτικότερα, οι καινοτομίες που εισάγει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» είναι οι εξής:

α) Αναδιάρθρωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Κρατικής Διοίκησης

Η πρώτη⁷² βασική επιλογή του Προγράμματος, λοιπόν, αναφέρεται στη **δομική και λειτουργική επαναθεμελίωση των Δήμων**⁷³ (άρθρα 1 και 2). Συγκεκριμένα, ο Πρώτος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναδιοργανώνεται σε πολλά και βασικά σημεία, καθώς οι υφιστάμενοι – «Καποδιστριακοί – Δήμοι μεγαλώνουν σε έκταση και αποκτούν πρόσθετες αρμοδιότητες. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι 1033 ΟΤΑ που προέκυψαν από το πρόγραμμα «Καποδιστριας», με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» θα μειωθούν περίπου στο ένα τρίτο⁷⁴, γεγονός που τονίζει παραστατικά το βάθος της μεταρρύθμισης που επιχειρείται. Ενδεικτικό της έντονης μεταρρυθμιστικής πρόθεσης των συντακτών του Προγράμματος είναι και το γεγονός ότι για πρώτη φορά η μείωση του αριθμού των Δήμων περιλαμβάνει το σύνολο της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, περιοχές οι οποίες, για διαφόρους λόγους, δεν φάνηκε να απασχόλησαν και πολύ τον «Καποδίστρια». Καινοτομία, εξάλλου, του Προγράμματος είναι η υιοθέτηση ορθολογικών και αντικειμενικών κριτηρίων βάσει των οποίων οριοθετούνται οι νέοι αυτοί Δήμοι. Πρόκειται για κριτήρια τα οποία εναρμονίζονται με τις προτάσεις της ΚΕΔΚΕ⁷⁵ και πηγάζουν, βεβαίως, από το Σύνταγμα. Ορίστηκαν, λοιπόν, επτά κατηγορίες κριτηρίων, με βάση τα οποία θα προκύψουν οι νέοι Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, τα οποία είναι⁷⁶:

- α) Πληθυσμιακά, ήτοι λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των δημοτών και των κατοίκων, η πληθυσμιακή κοινότητα και η κατανομή των κατοικιών.
- β) Κοινωνικά, ήτοι λαμβάνεται υπόψη το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες και το ποσοστό αλλοδαπών.
- γ) Οικονομικά, κατά τα οποία λαμβάνονται υπόψη μεγέθη, όπως η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα και το εισόδημα.

⁷² Η ανάλυση ακολουθεί τη δομή του Προγράμματος

⁷³ βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 13 επ.

⁷⁴ Το Πρόγραμμα κάνει λόγο για 325 Δήμους, βλ στο Παράρτημα αναλυτική λίστα με τους νέους Δήμους

⁷⁵ βλ. Πρακτικά Τακτικού Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ στο Κάστρο Κυλλήνης 14-16/11/2007

⁷⁶ βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 14 επ.

- δ) Γεωγραφικά, σύμφωνα με τα οποία ενδιαφέρει το σχήμα, η προσβασιμότητα και τα δίκτυα υποδομών.
- ε) Αναπτυξιακά, ήτοι λαμβάνεται υπόψη η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, καθώς και η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα.
- στ) Πολιτιστικά, ιστορικά κριτήρια και
- ζ) Χωροταξικά. Τα τελευταία αυτά κριτήρια αποσκοπούν αφενός στη γεωγραφική ολοκλήρωση των συνθηκών εκείνων που διασφαλίζουν τη βιωσιμότητα των νέων Δήμων και αφετέρου στη επιβίωση της συμβολικής και σημειολογικής ταυτότητας του τόπου.

Έτσι, δεδομένων των προαναφερόμενων γενικών κριτηρίων διαμορφώνεται ο νέος διοικητικός χάρτης της χώρας, ο οποίος συγκροτείται από Δήμους με ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος 10.000 μονίμων κατοίκων, με δυνατότητα αύξησης του αριθμού αυτού κατά 20% προκειμένου ένας δήμος να μπορεί να διατηρηθεί στα σημερινά διοικητικά του όρια. Βέβαια, για τις μεγάλες μητροπολιτικές περιοχές, Αθήνα και Θεσσαλονίκη, ο αριθμός αυτός αυξάνεται στους 25.000 μόνιμους κατοίκους, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων πληθυσμιακών και γεωγραφικών συνθηκών των πολεοδομικών συγκροτημάτων των περιοχών αυτών. Ειδική μνεία υπάρχει και για τα μεγάλα αστικά κέντρα της περιφέρειας, καθώς το Πρόγραμμα προβλέπει σε αυτές τις περιπτώσεις τη δυνατότητα συνένωσης όμορων δήμων με τους οποίους αποτελούν λειτουργική ενότητα, χωρίς να τίθεται σε εφαρμογή το πληθυσμιακό κριτήριο. Ιδιαίτερη πρόβλεψη υπάρχει, επίσης, για τα νησιά και τους ορεινούς δήμους, καθώς αφενός εφαρμόζεται η αρχή «ένα νησί, ένας δήμος», με εξαίρεση τα μικρά νησιά που εξυπηρετούνται από άλλους νησιωτικούς ή μη δήμους και διαθέτουν απρόσκοπτη τακτική επικοινωνία με την έδρα του άλλου δήμου, τα οποία συνενώνονται με το δήμο αυτό, και αφετέρου εφαρμόζεται στους ορεινούς δήμους ειδικό πληθυσμιακό κριτήριο. Τέλος, τίθεται, η γενική αρχή της απαγόρευσης συνένωσης δήμων χωρίς εδαφική συνέχεια και της μη διάσπασης των ορίων των δήμων, των νομών και των περιφερειών, με ταυτόχρονη εισαγωγή της

δυνατότητας μεταφοράς σημερινών τοπικών διαμερισμάτων σε άλλους όμορους δήμους στο μέλλον, εφόσον ικανοποιούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις⁷⁷.

Σύμφωνα, επομένως, με τα γενικά και ειδικά αυτά κριτήρια αναδιαμορφώνονται δομικά και λειτουργικά οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού, και προκύπτει η εδαφική περιφέρεια των νέων Δήμων. Μέσα στα πλαίσια των ενισχυμένων σε έκταση Δήμων, η ανάγκη για ενδοδημοτική αποκέντρωση καλύπτεται με το θεσμό των τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων. Έτσι, η εδαφική περιφέρεια του νέου Δήμου αποτελείται από το σύνολο των εδαφικών περιφερειών των δήμων και κοινοτήτων που συνενώνονται, οι οποίες αποτελούν με τη σειρά τους τις «δημοτικές ενότητες» του νέου Δήμου, φέρουσες το όνομα του πρώην Δήμου ή κοινότητας. Το κριτήριο για την υπαγωγή σε τοπική ή δημοτική κοινότητα είναι πληθυσμιακό, καθώς τα υφιστάμενα σήμερα τοπικά διαμερίσματα που αριθμούν μέχρι 2.000 μόνιμους κατοίκους υπάγονται στην πρώτη κατηγορία, ενώ τα πολυπληθέστερα στη δεύτερη. Και σε αυτή την περίπτωση, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» φιλοδοξεί να καλύψει «καποδιστριακά» κενά, προβλέποντας ιδιαίτερες ρυθμίσεις για τις μητροπολιτικές περιοχές – ήτοι Αθήνα και Θεσσαλονίκη – οι οποίες δεν έχουν τοπικά διαμερίσματα και προκύπτουν, επομένως, δυσχέρειες στην οριοθέτηση των τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων τους. Η ίδια ανάγκη προέκυψε και στις περιπτώσεις των δήμων εκείνων που προέβησαν σε εθελούσια συνένωση μετά το Πρόγραμμα «Καποδιστριας». Προβλέπεται, έτσι, η δημιουργία τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων, βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων. Ως ειδική περίπτωση αντιμετωπίζονται τα νησιά, και εν προκειμένω, καθώς λόγω των ιδιαιτεροτήτων τους η ενδοδημοτική αποκέντρωση χρήζει περαιτέρω ενίσχυσης. Συνεπώς, τα «τοπικά διαμερίσματα» των νησιωτικών δήμων, με πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων αναβαθμίζονται πλέον σε δημοτικές κοινότητες, ενώ σε δημοτικές κοινότητες, ανεξαρτήτως πληθυσμιακού κριτηρίου, αναβαθμίζονται τα νησιά που επί «Καποδιστρια» οριοθετήθηκαν ως κοινότητες, ο «Καλλικράτης» ωστόσο, δεν τις ανάγει σε ξεχωριστό δήμο⁷⁸.

Καθίσταται, επομένως, σαφές, δεδομένων των ως άνω καινοτομιών που επιχειρούνται με το νέο μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα για την Πρωτοβάθμια

⁷⁷ Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 55

⁷⁸ Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 56

Αυτοδιοίκηση, ότι σκοπός των συντακτών του «Καλλικράτη» είναι πρωτίστως η θέση των σωστών βάσεων για την μετέπειτα ανοικοδόμηση ενός ισχυρού διοικητικού οικοδομήματος. Η αύξηση της εδαφικής περιφέρειας των Δήμων και η συνεπαγόμενη μείωση του αριθμού τους αποτελούν προτεραιότητα και θεμέλιο της νέας μεταρρυθμιστικής απόπειρας, φιλοδοξώντας να αναδείξουν τους άλλοτε μικρούς και οικονομικά υποτελείς δήμους σε ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και σε παροχείς ποιοτικών καθημερινών υπηρεσιών στους πολίτες τους. Έχοντας ως αφετηρία, επομένως, το θεμελιώδες στοιχείο του χώρου, οι συντάκτες του Προγράμματος ευελπιστούν να προσδώσουν στους νέους Δήμους μια νέα δυναμική και τη δυνατότητα να αποκτήσουν ό, τι το Σύνταγμα επιβάλλει, την οικονομική και λειτουργική αυτοτέλεια και αυτονομία τους. Ακροβατώντας στα συχνά δυσδιάκριτα όρια μεταξύ εδαφικής επάρκειας και υπέρμετρης εδαφικής διεύρυνσης, μεταξύ ενός Δήμου με ικανό αριθμό μόνιμων κατοίκων και ενός πολυπληθέστατου Δήμου, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ακολουθώντας μια σειρά από αντικειμενικά κριτήρια αποσκοπεί στο να θέσει τις βάσεις μιας νέας δημοτικής πραγματικότητας, όπου η τοπική ανάπτυξη επαφίεται στα χέρια τοπικών εκπροσώπων και στην παραγωγική δεινότητα του μεγάλου τοπικού πληθυσμού, ενός πληθυσμού, ωστόσο, αρκετά ομοιογενούς ώστε να είναι εφικτή η απόκτηση και διατήρηση μιας τοπικής συνείδησης και ταυτότητας. Και όλα αυτά, βέβαια, σε πείσμα πολλών πολιτικών και κοινωνικών φορέων⁷⁹, που αμφισβητούν την οικονομική και διοικητική υπεροχή ενός μεγάλου Δήμου απέναντι σε έναν πληθυσμιακά και γεωγραφικά μικρότερο. Προς απάντησή τους, οι εμπνευστές του Προγράμματος αντιτείνουν ότι με τα εργαλεία που εισάγονται, η απόσταση μεταξύ του πολίτη και της εγγύτερης προς αυτόν βαθμίδας αυτοδιοίκησης, των Δήμων, ελαχιστοποιείται, ενίοτε, κατά το πρότυπο της άμεσης δημοκρατίας.

Αυτή η αναδιάταξη των Δήμων σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες επέβαλε τη συνεπαγόμενη αναδιάταξη και του δευτέρου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, ανάλογες, αν όχι πιο έντονες, είναι οι καινοτομίες που εισάγονται και στο Δεύτερο Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη **θεμελίωση της Περιφέρειας ως Β' Βαθμού Αυτοδιοίκησης** (άρθρα 3-5). Οι συντάκτες του σχεδίου

⁷⁹ βλ. αναλυτικότερα παρακάτω στο οικείο κεφάλαιο που είναι αφιερωμένο στις αντιδράσεις που προκαλεί το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

επέλεξαν να επιστρατεύσουν με αυτό τον τρόπο τις Περιφέρειες, οι οποίες καλούνται προς αντικατάσταση του προβληματικού θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναβαθμίζει τις Περιφέρειες από το καθεστώς της αποκεντρωμένης κρατικής υπηρεσίας που επέβαλε ο νόμος 2503/1997 σε αυτοδιοικούμενες περιφέρειες, με επικεφαλής τον αιρετό, πλέον, περιφερειάρχη, σε αντικατάσταση του μέχρι πρότινος εκ του κράτους διοριζόμενου, και μετακλητού, Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Συγκροτείται, κατ' αυτόν τον τρόπο, ένα μόρφωμα που αποσκοπεί στην άμβλυση των διαπεριφερειακών και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων, κατά το παράδειγμα και άλλων χωρών της Ν. Ευρώπης⁸⁰.

Πιο συγκεκριμένα, οι νέες –αυτοδιοικούμενες – περιφέρειες θα προκύψουν από τη συνένωση των υφιστάμενων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι οποίες, βέβαια, καταργούνται, εκχωρώντας τις αρμοδιότητες και παραχωρώντας τις εδαφικές περιφέρειές τους στη χωρική ενότητα των νέων οργανισμών. Αποτέλεσμα της συνένωσης αυτής θα είναι η ανάδειξη 13 Περιφερειών⁸¹ - στη θέση των υφιστάμενων κρατικών περιφερειών – οι οποίες θα αντικαταστήσουν 76 καταργούμενες διοικητικές ενότητες που υφίστανται σήμερα, ήτοι 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχεία, με την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη να αντιμετωπίζονται και σε αυτή την περίπτωση με ειδικές ρυθμίσεις. Αυτή η διατήρηση της γεωγραφικής έκτασης των κρατικών περιφερειών και η ταύτισή τους με τις νέες αυτοδιοικούμενες περιφέρειες αποτέλεσε ένα ζήτημα που απασχόλησε αρκετά τους συντάκτες του σχεδίου. Τέθηκαν υπό συζήτηση διάφορες προτάσεις επί ενδεχόμενων αλλαγών τους, προτιμήθηκε, ωστόσο, η λύση της διατήρησης της έκτασης και θέσης τους, μετά από τις απαραίτητες αναλύσεις κόστους – οφέλους, οι οποίες κατέδειξαν αυτή ως την πλέον συμφέρουσα και λογική λύση. Η απόφαση αυτή βασίζεται και στη διαπίστωση ότι οι 13 περιφέρειες, λόγω της πολύχρονης θεσμοθέτησής τους ως διοικητικές ενότητες, έχουν αναπτύξει χρήσιμες λειτουργίες σε επίπεδο τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, χωρίς, βέβαια, παράλληλα, να παραβλέπεται το γεγονός της ως επί το πλείστον επιτυχημένης συμμετοχής τους σε περιφερειακά

⁸⁰ βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 3

⁸¹ βλ. παράρτημα όπου παρατίθεται αναλυτική λίστα με τις νέες Περιφέρειες

προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα μέσω του ΕΣΠΑ⁸². Προς αποφυγή, επομένως, διατάραξης αυτής της πολύχρονης συνεργασίας με αντίστοιχες ευρωπαϊκές διοικητικές μονάδες, οι συντάκτες του Προγράμματος προέβησαν ως προτιμότερη τη λύση της διατήρησης της γεωγραφικής έκτασης των περιφερειών, δεδομένων, ιδίως, των δημοσιονομικών προκλήσεων και προβλημάτων που θα δημιουργούσε μία ενδεχόμενη αλλαγή.

Γενικότερα, η καινοτόμος απόφαση της αναβάθμισης των μέχρι σήμερα κρατικών περιφερειών σε Δεύτερο Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαφαίνεται ότι επιβλήθηκε λόγω της ανάγκης που προέκυψε για τη συγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο επίπεδο μιας μεγαλύτερης ενότητας, καθώς η εμπειρία του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης κατέδειξε την αδυναμία άσκησης μιας ολοκληρωμένης πολιτικής στα στενά γεωγραφικά όρια των νομών. Το νέο Πρόγραμμα φιλοδοξεί να δημιουργήσει τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την ανάπτυξη οικονομικών κλίμακας, οι οποίες θα συντελέσουν αποφασιστικά στη βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής λειτουργίας και της αναπτυξιακής προοπτικής των περιφερειών. Σε συνδυασμό με τη σωρεία νέων αρμοδιοτήτων, με τις οποίες επιφορτίζεται η νέα Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση, όπως θα διαφανεί εν συνεχεία, οικοδομείται και στο δεύτερο επίπεδο της αυτοδιοίκησης ένας ισχυρός θεσμός και παραδίδεται στα χέρια των τοπικών κοινωνιών η ευθύνη και η δυνατότητα για πραγματική και ουσιαστική διαχείριση των υποθέσεών τους. Ανάμεσα στις πολλές και βαθιές ριζοσπαστικές αλλαγές που εισάγει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», αυτή η εκ βάθρων αναδιάρθρωση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, συγκαταλέγεται ίσως στις πλέον καινοτόμες, καθώς προβλέπεται να επιφέρει μακροχρόνιες θετικές συνέπειες.

Βέβαια, η μετατροπή των υφιστάμενων περιφερειών σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης δημιουργεί την ανάγκη δημιουργίας νέων αποκεντρωμένων δομών της κρατικής διοίκησης, επιβάλλοντας πέρα από την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον ανασχεδιασμό του αμέσως επόμενου επιπέδου της

⁸² Οι νέες αυτοδιοικούμενες περιφέρειες αναλαμβάνουν τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων, για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, όπως αυτή οριοθετείται από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), για τα περιφερειακά όργανα στις διατάξεις του ν. 3614/2007 (ΦΕΚ Α'267), όπως ισχύει, περιλαμβανομένης και της υποστήριξης του συνόλου των φορέων της Αυτοδιοίκησης, καθώς και της κατάρτισης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Π.Ε.Π).

Δημόσιας Διοίκησης, ήτοι της Αποκεντρωμένης, η οποία μέχρι σήμερα οργανωνόταν στις περιφέρειες. Για το λόγο αυτό, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» προβαίνει στη **Θεμελίωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων**⁸³ (άρθρο 6). Πρωταρχικός στόχος και πρόθεση της νέας οργάνωσης είναι η δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων στην περιφέρεια καθώς δίδεται βάρος στην αποκέντρωση της κρατικής λειτουργίας. Στη θέση, επομένως, των σημερινών 13 Διοικητικών Περιφερειών συγκροτούνται 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, βάσει οικονομικών, κοινωνικών, χωροταξικών και γεωγραφικών κριτηρίων⁸⁴. Αντιστοίχως, η Γενική Γραμματεία της Περιφέρειας αντικαθίσταται από τη Γενική Γραμματεία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία συστήνεται στην έδρα κάθε μιας από τις 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις και ο επικεφαλής της Γενικός Γραμματέας υπάγεται για θέματα υπηρεσιακής κατάστασης και καθηκόντων στο ν. 2503/1997. Και στην προκειμένη περίπτωση, η απόφαση επί του αριθμού και της έκτασης των νέων διοικητικών ενοτήτων της αποκεντρωμένης διοίκησης, ελήφθη κατόπιν απόρριψης εναλλακτικών επιλογών, οι οποίες έκαναν λόγο για μεγαλύτερο αριθμό κέντρων και κατ' επέκταση για μικρότερης έντασης αποκέντρωση. Επελέγη, ωστόσο, πάντα βάσει οικονομικών, κοινωνικών, χωροταξικών και γεωγραφικών κριτηρίων, ο τολμηρότερος δρόμος της εξασφάλισης ισχυρών διοικητικών ενοτήτων στην περιφέρεια, μέσω της διευκόλυνσης της περαιτέρω αποκέντρωσης των κρατικών αρμοδιοτήτων⁸⁵, υλοποιώντας παράλληλα το αίτημα για αποσυμφόρηση της Κεντρικής Διοίκησης και για μεγαλύτερο εύρος

⁸³ Συγκεκριμένα, το άρθρο 6 § 1 του νόμου ορίζει: «1. Συνιστώνται ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους οι εξής Αποκεντρωμένες Διοικήσεις:

i. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Αττικής με έδρα την Αθήνα.

ii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας με έδρα την Λάρισα.

iii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα.

iv. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου με έδρα την Πάτρα.

v. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά.

vi. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο.

vii. Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας με έδρα την Θεσσαλονίκη

⁸⁴ Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 10

⁸⁵ όπ. π. σελ. 58

επιλεξιμότητας για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εξάλλου, ο ανασχεδιασμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης σε μεγαλύτερης γεωγραφικής έκτασης περιφέρειες, επιφορτισμένες με ευρύτερες αρμοδιότητες⁸⁶, αποσκοπεί στη θεραπεία ελλείψεων σε επίπεδο προσωπικού και στην αντιμετώπιση του προβλήματος της πολιτικοποίησης του συστήματος διοικητικής εποπτείας των ΟΤΑ. Φαινόμενα, όπως η απουσία συστηματικής τεκμηρίωσης και επεξεργασίας των δεδομένων του συστήματος εποπτείας και οι αντιθέσεις μεταξύ του συστήματος διοικητικής εποπτείας και του συστήματος προληπτικού ελέγχου δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, φιλοδοξούν να απαλειφθούν από το σκηνικό που χαρακτηρίζει το σημερινό διοικητικό σύστημα της αποκεντρωμένης διοίκησης των κρατικών περιφερειών και απαιτούν την καινοτόμο λύση της ένταξης της αποκέντρωσης και δραστικής αλλαγής του συστήματος διοικητικής αποκέντρωσης των κρατικών υπηρεσιών. Σε συνδυασμό με νέα όργανα διοίκησης, όπως το συμβούλιο περιφερειακής διοίκησης⁸⁷, οι αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις

⁸⁶ Για τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, η Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, αναφέρει (σελ. 155) «Μία ικανή δέσμη αρμοδιοτήτων με πυρήνα εκείνες οι οποίες περιέχονται στην Περιφέρεια (ως δεύτερη βαθμίδα Αυτοδιοίκησης) και αφορούν, κυρίως τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και την εκτέλεση έργων δεν συνεπάγονται, αναγκαιώς, απομείωση του αντικειμένου τους, εφόσον και αρμοδιότητες που ασκούσαν, μέχρι πρότινος, από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις επανακάμπτουν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Οι αρμοδιότητες αυτές, οι οποίες συμπορεύονται και με τα νομολογιακά πορίσματα του Συμβουλίου του Επικρατείας, επικεντρώνονται στην προστασία της δημόσιας περιουσίας, στη διαχείριση και αξιοποίηση των δασικών προϊόντων και γενικότερα στην δασοπολιτική επιτήρηση επί των δημοσίων δασοπονιών, περιλαμβανόμενης και της ανάπτυξης της ιδιωτικής δασοπονίας. Αφορούν, επίσης, πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις γενικότερου χαρακτήρα, θέματα ελέγχου κυκλοφορίας φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων καθώς και ζητήματα, που αφορούν στις εγγραφές, μεταβολές, διαγραφές και μετεγγραφές στα Μητρώα Αρρένων, κατά την κείμενη νομοθεσία. Επίσης, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση είναι πλέον αρμόδια για την εκτέλεση αποφάσεων κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων και κατασκευών, κατόπιν έκδοσης σχετικής απόφασης από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία του δήμου. Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση αναδέχεται, επίσης, καθ' υποκατάσταση των Περιφερειακών Ινστιτούτων Επιμόρφωσης, την αρμοδιότητα της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, στο πλαίσιο των σχετικών προγραμμάτων του Ε.Κ.Δ.Δ.Α.»

⁸⁷ Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση συστήνεται συμβούλιο, που αποτελείται από το Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ο οποίος και προεδρεύει, από τους περιφερειάρχες των αντίστοιχων χωρικών Περιφερειών και εκπροσώπους των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων. Το συμβούλιο συνεδριάζει ύστερα από πρόσκληση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και μεριμνά για το συντονισμό των Περιφερειών και των δήμων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (άρθρο 280 του νόμου). Ωστόσο, η απουσία ενός συλλογικού οργάνου, κατά το πρότυπο του Συμβουλίου των Περιφερειών του άρθρου 1 § 4 ν. 2503/1997 δημιουργεί ερωτήματα σχετικά με το συντονισμό της άσκησης της περιφερειακής κρατικής πολιτικής από τις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις. Το κενό δεν καλύπτει ούτε το Συμβούλιο Ελεγκτών Νομιμότητας του άρθρου 223 του νόμου

έχουν σχεδιαστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνονται στον κύριο λόγο ύπαρξής τους, τη συγκρότηση κέντρων συνάντησης και συνεργασίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κρατικής Διοίκησης, προσδίδοντας στην έννοια και λειτουργία της κρατικής εποπτείας των ΟΤΑ ευελιξία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Και βέβαια, η ίδρυση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ⁸⁸ σε κάθε μία εκ των επτά αποκεντρωμένων διοικήσεων αποτελεί τρανή απόδειξη της καινοτόμου αλλαγής του διοικητικού σκηνικού που επιχειρείται με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

β) Αιρετοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης : Διακυβέρνηση, Ανάδειξη, Καταστατική Θέση

Διαφαίνεται, ήδη, από την παράθεση μόλις των έξι πρώτων άρθρων του νόμου το βάθος και η ένταση των αλλαγών που θα γίνουν στο διοικητικό χάρτη της χώρας. Η αναδιάρθρωση των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε μεγαλύτερους και ισχυρότερους Δήμους, ο ανασχεδιασμός των μέχρι σήμερα κρατικών περιφερειών σε Δεύτερο Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η συνακόλουθη επαναθεμελίωση της αποκεντρωμένης διοίκησης και της εποπτείας που ασκείται στους ΟΤΑ, αποτελούν αν μη τι άλλο ριζοσπαστικές επιλογές των συντακτών του Προγράμματος, οι οποίες επιφέρουν σημαντικότερες τροποποιήσεις και στον τρόπο λειτουργίας, οργάνωσης και διοίκησης πρωτίστως των ίδιων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συνεπώς, η σύλληψη και καθιέρωση **ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης για τους ΟΤΑ** αναδεικνύεται ως επιβεβλημένη. Το πολιτικό περιβάλλον στους Δήμους και τις Περιφέρειες που διαμορφώνεται με το Πρόγραμμα, και συγκεκριμένα, η ανάγκη ενσωμάτωσης των νέων αρχών δημοκρατικής διακυβέρνησης, μέσω της αναβάθμισης της συμμετοχής του πολίτη στη διαβούλευση πριν τη λήψη αποφάσεων, η ανάγκη για διαφανή άσκηση της εξουσίας και υποχρεωτική λογοδοσία, επιβάλλουν την επαναξιολόγηση των δημοτικών θεσμών διακυβέρνησης, την αναβάθμιση και τον εμπλουτισμό τους αλλά και την αποκεντρωμένη διάρθρωσή τους, ώστε να επιτρέπουν την αμεσότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή και εξυπηρέτηση του πολίτη⁸⁹. Πράγματι, υπό αυτές τις προϋποθέσεις και για αυτούς τους σκοπούς, το Πρόγραμμα (άρθρα 7,8,58-91, 113, 159-179 του σχεδίου) καινοτομεί εισάγοντας ένα νέο σύστημα

⁸⁸ βλ. αναλυτικότερα, κατωτέρω, στο οικείο σημείο.

⁸⁹ Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 18

διακυβέρνησης τόσο για τους Δήμους όσο και για τις Περιφέρειες, λαμβανομένων υπόψη βέβαια των ιδιαίτερων συνθηκών και χαρακτηριστικών του καθενός εκ των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Έτσι, **οι Δήμοι**, σύμφωνα με το Πρόγραμμα, διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή, την επιτροπή ποιότητας ζωής, την εκτελεστική επιτροπή και το δήμαρχο⁹⁰. Επίσης, σημαντικό ρόλο στην ενδοδημοτική αποκέντρωση διαδραματίζουν οι δημοτικές και τοπικές κοινότητες.

Συγκεκριμένα, επικεφαλής της δημοτικής αρχής καθίσταται, όπως είναι φυσικό, ο δήμαρχος. Το Πρόγραμμα κάνει εκτενή αναφορά στις αρμοδιότητες⁹¹ του Δημάρχου των νέων Δήμων, προσδίδοντάς του έναν επιτελικό ρόλο, καθώς κατευθύνει τη δράση των δημοτικών υπηρεσιών, στις οποίες προΐσταται, και υλοποιεί το πρόγραμμα της δημοτικής αρχής. Ωστόσο, ο θεσμός του δημάρχου παύει πλέον να περιβάλλεται με την παντοδυναμία, που το χαρακτήριζε μέχρι σήμερα, καθώς συγκροτείται γύρω του ένα σύστημα διακυβέρνησης, που του

⁹⁰ άρθρο 7 του νόμου. Παράβαλε την αντίστοιχη διάταξη του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ο οποίος στο άρθρο 19 §1 ορίζει ότι : «Ο Δήμος διοικείται από το δημοτικό συμβούλιο, τη δημορχιακή επιτροπή και τον Δήμαρχο.»

⁹¹ Αναλυτικότερα, το άρθρο 58§1 του νομοσχεδίου αναφέρει: «1.Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, ο δήμαρχος: α) Εκπροσωπεί το δήμο στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή. β) Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής και της επιτροπής ποιότητας ζωής. Η μη εκτέλεση των αποφάσεων αυτών συνιστά σοβαρή πειθαρχική παράβαση καθήκοντος. γ) Ορίζει τους αντιδημάρχους, συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεών της. δ) Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου. Ως προϊστάμενος όλου του προσωπικού του δήμου εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου. ε) Συνυπογράφει τους βεβαιωτικούς καταλόγους και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών, οι οποίες έχουν εκκαθαριστεί από την αρμόδια υπηρεσία του δήμου. στ) Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος. ζ) Εκδίδει τις άδειες που προβλέπονται από τις διατάξεις που διέπουν τις αρμοδιότητες του δήμου. η) Εκδίδει πιστοποιητικά προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης των δημοτών, καθώς και τις βεβαιώσεις μόνιμης κατοικίας. θ) Συνιστά ομάδες εργασίας και ομάδες διοίκησης έργου από μέλη του δημοτικού συμβουλίου, υπαλλήλους του δήμου, υπαλλήλους του δημοσίου τομέα ή ιδιώτες για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων του δήμου, καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.» Ωστόσο, η αναφορά του πρώτου εδαφίου της πρώτης παραγράφου του άρθρου 58 (Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας) έχει εγείρει ερωτήματα σχετικά με την απουσία της έννοιας της νομιμότητας, η οποία πρέπει να αποτελεί πυξίδα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Αντ' αυτής, έχει προστεθεί η έννοια της διαφάνειας, η οποία επ' ουδενί δεν διαθέτει την ίδια βαρύτητα, και η έννοια της αποτελεσματικότητας, η οποία προέρχεται από την επιστήμη της Διοίκησης Οργανώσεων και του Management. Την ίδια διατύπωση χρησιμοποιεί ο νομοθέτης και για τον Περιφερειάρχη στο άρθρο 159

επιβάλλει την ανάληψη συντονιστικών και επιτελικών καθηκόντων. Βασική καινοτομία του Προγράμματος, όσον αφορά το σύστημα διακυβέρνησης για τους ΟΤΑ που καθιερώνει, είναι η ενδυνάμωση και διασαφήνιση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων των Αντιδημάρχων, οι οποίοι παύουν να συνεπικουρούν απλά το Δήμαρχο στην άσκηση των καθηκόντων του, όπως ανέφερε μέχρι σήμερα το άρθρο 87 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων⁹². Δίνεται βάρος στη συλλογικότητα και στο συντονισμό στην άσκηση των δημοτικών πολιτικών⁹³, καθώς ο επικεφαλής της πλειοψηφούσας δημοτικής παράταξης Δήμαρχος, τίθεται και επικεφαλής ενός συντονιστικού συλλογικού οργάνου, της Εκτελεστικής Επιτροπής, αποτελούμενης από τον ίδιο και τους Αντιδημάρχους, ο ρόλος των οποίων αναβαθμίζεται αισθητά. Οι αντιδήμαρχοι επιφορτίζονται πλέον με καθ' ύλην και κατά τόπο αρμοδιότητες. Τις καθ' ύλην αρμοδιότητες καλείται να τις προσδιορίζει ο δήμαρχος με την απόφαση ορισμού των αντιδημάρχων, ωστόσο, σε έναν από αυτούς, οφείλει, κατά ρητή επιταγή του νόμου, να αναθέσει καθήκοντα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διαφάνειας. Στις κατά τόπο αρμοδιότητες των αντιδημάρχων, μεταξύ των άλλων, περιλαμβάνεται η υπογραφή, κατόπιν εξουσιοδότησης του δημάρχου, βεβαιώσεων, πιστοποιητικών και λοιπών διοικητικών εγγράφων που εκδίδονται από τις δημοτικές υπηρεσίες που λειτουργούν στα όρια της διοικητικής ενότητας, καθώς και η ευθύνη της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών που είναι εγκατεστημένες στη δημοτική ενότητα. Με την ανάθεση τοπικών αρμοδιοτήτων στους αντιδημάρχους, η δημοτική αρχή αποκτά διαρκή εικόνα της πορείας του δημοτικού έργου σε όλη τη δημοτική περιφέρεια. Ο αριθμός των αντιδημάρχων προσδιορίζεται βάσει του πληθυσμιακού κριτηρίου και ποικίλλει από 1 έως 8⁹⁴, οι οποίοι διορίζονται για θητεία τουλάχιστον δυόμισι ετών κατ' αντιστοιχία με τη θητεία των μελών της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής, στις οποίες οι αρμόδιοι αντιδήμαρχοι είναι πρόεδροι, προκειμένου να υπάρχει συνέχεια και αποτελεσματικότητα στο έργο του δήμου.⁹⁵

Παράλληλη με την ενίσχυση του θεσμού των αντιδημάρχων, επομένως, είναι και η εισαγωγή με το Πρόγραμμα, του θεσμού των επιτροπών, οι οποίες

⁹² ν. 3463/2006, ΦΕΚ Α 114/8-6-2006, Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

⁹³ Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 71

⁹⁴ αριθμός, ο οποίος χαρακτηρίζεται από πολλούς ως μεγάλος

⁹⁵ όπ. π. σελ. 71

επιφορτίζονται με διάφορες αρμοδιότητες. Εν πρώτοις, η εκτελεστική επιτροπή, συγκροτείται στους Δήμους που διαθέτουν τουλάχιστον δύο αντιδημάρχους, ήτοι έχουν πληθυσμό πάνω από 5.000 μόνιμους κατοίκους. Μέλη της επιτροπής είναι οι αντιδήμαρχοι και προεδρεύει ο δήμαρχος. Η επιτροπή αυτή αποτελεί το συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου, το οποίο είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση της εφαρμογής της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς καθώς και την εφαρμογή του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου και ετήσιου προγράμματος δράσης. Με ευρείες, όπως γίνεται αντιληπτό, αρμοδιότητες⁹⁶, η εκτελεστική αυτή επιτροπή, συγκροτείται προς περιορισμό συγκέντρωσης εξουσίας στα χέρια ενός μόνο οργάνου - του δημάρχου - σε αντίθεση με τη δημαρχοκεντρική λογική του ισχύοντος δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης. Το τελευταίο, ωστόσο, κληροδότησε στο νέο Πρόγραμμα, τη Δημαρχιακή Επιτροπή, η οποία μετονομάζεται πλέον σε Οικονομική Επιτροπή, και αναβαθμίζεται ως προς τις λειτουργίες οικονομικού ελέγχου και τακτικής παρακολούθησης της υλοποίησης του Προϋπολογισμού. Με καίριας σημασίας αρμοδιότητες⁹⁷, η Οικονομική Επιτροπή, αποτελούμενη από μέλη του δημοτικού

⁹⁶ Αναλυτικότερα, το άρθρο 63 του νόμου, αναφέρει: «Η εκτελεστική επιτροπή ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) Παρακολουθεί την εκτέλεση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου. β) Συντονίζει την κατάρτιση και παρακολουθεί την εκτέλεση του επιχειρησιακού προγράμματος, το οποίο και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο. γ) Καταρτίζει και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου και έχει την ευθύνη της υλοποίησής του. δ) Συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών του δήμου στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την κατάρτιση του προϋπολογισμού και εισηγείται το προσχέδιο του προϋπολογισμού και το ετήσιο πρόγραμμα δράσης προς την οικονομική επιτροπή. ε) Έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού. στ) Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τα σχέδια: ι) Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας ii) κανονισμού μέτρησης και αξιολόγησης της απόδοσης των δημοτικών υπηρεσιών κατά την ισχύουσα νομοθεσία. ζ) Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο το Σχέδιο Χάρτας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων δημοτών και κατοίκων και μεριμνά για την έκδοση, ενημέρωση και διακίνηση του Οδηγού του Δημότη, στον οποίο περιγράφονται οι διαδικασίες, οι όροι και οι προϋποθέσεις παροχής των υπηρεσιών του δήμου σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή. η) Εισηγείται το σχέδιο του κανονισμού πληροφόρησης των πολιτών και του κανονισμού διαβούλευσης. θ) Εισηγείται τα σχέδια αντιμετώπισης εκτάκτων αναγκών και φυσικών καταστροφών, σε εναρμόνιση με τα αντίστοιχα σχέδια της περιφέρειας και του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. ι) Παρακολουθεί, αξιολογεί και συντονίζει την δράση των νομικών προσώπων και υπηρεσιών του δήμου και ενημερώνει σχετικά το δημοτικό συμβούλιο».

⁹⁷ Αναλυτικότερα, το άρθρο 72 §1 του νόμου, αναφέρει: «1. Η οικονομική επιτροπή είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. Ειδικότερα έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) συντάσσει τον προϋπολογισμό του δήμου, β) ελέγχει την υλοποίηση του προϋπολογισμού και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση προς το δημοτικό συμβούλιο, στην οποία παρουσιάζεται η κατάσταση των εσόδων και εξόδων του δήμου. Η έκθεση αυτή στην οποία καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου, γ) προελέγχει τον απολογισμό, δ) αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, εκτός από εκείνες που σύμφωνα με τις

συμβουλίου και τον αρμόδιο αντιδήμαρχο ως πρόεδρο, έχει ως αποστολή το δύσκολο έργο του ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. Κατ' αντιστοιχία της οικονομικής επιτροπής, εισάγεται ένας ακόμη καινοτόμος θεσμός, αυτός της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, αποτελούμενη και αυτή από μέλη του δημοτικού συμβουλίου, ο αριθμός των οποίων ποικίλλει ανάλογα με τα μέλη του, και με πρόεδρο τον αρμόδιο αντιδήμαρχο, συγκροτείται σε δήμους άνω των 10.000 μονίμων κατοίκων και συνιστά αποφασιστικό και γνωμοδοτικό όργανο άσκησης των σχετικών με την ποιότητα ζωής, τη χωροταξία, την πολεοδομία και την προστασία του περιβάλλοντος αρμοδιοτήτων του δήμου. Δεδομένης της προσπάθειας εναρμόνισης του διοικητικού συστήματος της χώρας με τις παγκόσμιες, ευρωπαϊκές και εθνικές ανάγκες, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν θα μπορούσε να μην καταπιαστεί με θέματα που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος και της εν γένει αναβάθμισης της ποιότητας ζωής, έστω και μέσω της εισαγωγής του θεσμού μιας επιτροπής, με σημαντικές ωστόσο αρμοδιότητες⁹⁸. Αξίζει τέλος να αναφερθεί

κείμενες διατάξεις αποφασίζει το δημοτικό συμβούλιο, καθώς επίσης αποφασίζει αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις. ε) με την επιφύλαξη της παραγράφου 4 του παρόντος καταρτίζει τους όρους, συντάσσει τη διακήρυξη, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Για τη διεξαγωγή των δημοπρασιών και την αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να συγκροτεί επιτροπές, από μέλη της, δημοτικούς ή δημόσιους υπαλλήλους ή ειδικούς επιστήμονες, στ) μελετά την ανάγκη συνάψεως δανείων, καταρτίζει τους όρους τους και εισηγείται σχετικά στο δημοτικό συμβούλιο, ζ) εισηγείται προς το δημοτικό συμβούλιο την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, η) αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών, θ) εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του δήμου. Παρακολουθεί την υλοποίηση του εν λόγω σχεδίου και ενημερώνει το δημοτικό συμβούλιο. ι) αποφασίζει για ζητήματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. ια) εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τα σχέδια κανονιστικών αποφάσεων του δήμου, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 73 παρ. 1βν και παρακολουθεί την υλοποίησή τους. ιβ) αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές, γ) αποφασίζει για την άσκηση όλων των ενδίκων βοηθημάτων και των ενδίκων μέσων, ιδ) αποφασίζει για το δικαστικό συμβιβασμό και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο για τον εξώδικο συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης που έχουν αντικείμενο μέχρι ποσού τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ, ιε) αποφασίζει για την πρόσληψη πληρεξουσίου δικηγόρου και για την ανάκληση της πληρεξουσιότητάς του, σε όσους δήμους, είτε δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι, με μηνιαία αντιμισθία, είτε αυτοί που έχουν προσληφθεί δεν έχουν δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτατα δικαστήρια. [...]

⁹⁸ Αναλυτικότερα, το άρθρο 73 § 1 ορίζει : « Α. (Η επιτροπή ποιότητας ζωής) Είναι αρμόδια, με την επιφύλαξη του άρθρου 83 για: i) τη χορήγηση προέγκρισης ίδρυσης καταστημάτων και επιχειρήσεων μετά από προέλεγχο του σχετικού αιτήματος του ενδιαφερομένου, ii) την ανάκληση ή την οριστική αφαίρεση της άδειας ίδρυσης και λειτουργίας των καταστημάτων επιχειρήσεων και λουτών εγκαταστάσεων και δραστηριοτήτων αρμοδιότητας του δήμου, iii) τη χορήγηση ή ανάκληση της άδειας λειτουργίας μουσικής. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται μέσα σε είκοσι (20) ημέρες αφότου περιέλθουν στην επιτροπή όλα τα νόμιμα δικαιολογητικά και στοιχεία. Β. Εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο: i) θέματα καθορισμού χρήσεων γης, ii) θέματα ρυθμιστικών σχεδίων, προγραμματισμού εφαρμογής ρυθμιστικών σχεδίων, οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων, εφαρμογής Γενικού

αφενός το γεγονός ότι τόσο η Οικονομική Επιτροπή, όσο και η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής αποτελούν διαπαραταξιακά συλλογικά όργανα, καθώς στη σύνθεσή τους επιβάλλεται να εκπροσωπούνται και οι μειοψηφούσες δημοτικές παρατάξεις και αφετέρου το γεγονός ότι τους προσδίδεται αρκετά μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων δεν θα πρέπει να παραβλεφθεί ως τυχαίο, αλλά ως μία εύλογη προσπάθεια αποσυμφόρησης του δημοτικού συμβουλίου.

Στον αντίποδα, ο θεσμός του δημοτικού συμβουλίου δεν είναι βέβαια έννοια καινούρια, το γεγονός, ωστόσο της ριζικής αναδιάρθρωσης των Δήμων, επιφέρει αναπόδραστα αλλαγές και στο θεσμό αυτό. Πλέον, το δημοτικό συμβούλιο αριθμεί, πάντα βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων, από 21 μέλη σε δήμους με πληθυσμό έως 5.000 μονίμους κατοίκους μέχρι 49 μέλη σε δήμους με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων⁹⁹. Η αύξηση των μελών των δημοτικών συμβουλίων δικαιολογείται τόσο από το μεγαλύτερο πληθυσμό που έχουν οι νέοι δήμοι συγκριτικά με τους συνενωθέντες τέως ΟΤΑ α' βαθμού, όσο και από την εγγυημένη αντιπροσώπευση που απολαμβάνουν οι συνενωθέντες ΟΤΑ α' βαθμού στο δημοτικό συμβούλιο του νέου Δήμου. Σημαντική αλλαγή που εισάγεται με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» είναι και η εκλογή πλέον διαπαραταξιακού προεδρείου στο Δημοτικό Συμβούλιο, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα και στην ελάχισσωνα αντιπολίτευση να εκπροσωπείται αποτελεσματικά στη λήψη των δημοτικών αποφάσεων.

Την αντιπροσώπευση όλων των «Καποδιστριακών» Δήμων εξασφαλίζει, βέβαια, και ο θεσμός των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων, με όργανα το συμβούλιο της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας και τον πρόεδρο αυτού ή τον εκπρόσωπό του για τη δεύτερη¹⁰⁰. Έτσι, στα σημερινά τοπικά διαμερίσματα και σε

Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.), πολεοδομικών μελετών, ανάπλασης περιοχών, πολεοδομικών επεμβάσεων, χρηματοδότησης προγραμμάτων ανάπλασης, ανασυγκρότησης υποβαθμισμένων περιοχών, πολεοδομικής αναμόρφωσης προβληματικών περιοχών, αποζημίωσης ρυμοτομούμενων, πολεοδομικών ρυθμίσεων, εισφοράς σε γη ή σε χρήμα, περιοχών ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (Π.Ε.Ρ.ΠΟ.) και έγκρισης πολεοδομικών μελετών, iii) τη λήψη αποφάσεων για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, iv) τη λήψη αποφάσεων για θέματα χωροθέτησης κοιμητηρίων, κατά τις προβλέψεις του ν. 2508/1997 (ΦΕΚ124 Α'), κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, καθώς και άλλων, σχετικών με το αντικείμενο, αρμοδιοτήτων του. ν) το σχέδιο κανονιστικών αποφάσεων των άρθρων 79 και 82 του ΚΔΚ.

⁹⁹ Η αντίστοιχη ρύθμιση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, άρθρο 19 §2, προβλέπει από 13 έως 45 μέλη

¹⁰⁰ άρθρο 8 του νόμου

δήμους άνω των 2.000 κατοίκων, συγκροτούνται συμβούλια δημοτικών κοινοτήτων, πάντα με γνώμονα την ενδυνάμωση της δημοτικής αποκέντρωσης, με την παροχή νέων και ουσιαστικών αρμοδιοτήτων¹⁰¹, ενώ στα σημερινά τοπικά διαμερίσματα κάτω των 2000 κατοίκων συγκροτούνται συμβούλια τοπικών κοινοτήτων με ενισχυμένες αρμοδιότητες¹⁰² και οικονομικούς πόρους. Θεσπίζεται, επίσης,

¹⁰¹ Το άρθρο 83 §§ 1-3 απαριθμεί τις αρμοδιότητες του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας ως εξής: «1. Το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες στα όρια της δημοτικής κοινότητας. α) αποφασίζει για την προέγκριση ίδρυσης ή εγκατάστασης καταστημάτων, επιχειρήσεων και λοιπών δραστηριοτήτων, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. β) αποφασίζει για τη χορήγηση της άδειας λειτουργίας μουσικής. γ) προτείνει τους χώρους λειτουργίας των λαϊκών αγορών, τις θέσεις όπου επιτρέπεται η άσκηση υπαίθριου στάσιμου εμπορίου, η λειτουργία εμποροπανηγύρεων, χριστουγεννιάτικων αγορών και γενικά οι υπαίθριες εμπορικές δραστηριότητες. Οι αποφάσεις του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας για τις περιπτώσεις αυτές, λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του και αποστέλλονται στην επιτροπή ποιότητας ζωής, προκειμένου να διαμορφώσει την εισήγησή της προς το δημοτικό συμβούλιο για την έκδοση των προβλεπόμενων σχετικών τοπικών κανονιστικών αποφάσεων. 2. Το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας εκφράζει γνώμες και διατυπώνει προτάσεις είτε με δική του πρωτοβουλία είτε κατόπιν παραπομπής, από τα αρμόδια όργανα του δήμου, σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: α) τις υπηρεσιακές μονάδες του δήμου για τις οποίες συντρέχουν δυνατότητες λειτουργίας τους στη δημοτική κοινότητα με κριτήριο ότι θα συμβάλλουν στην καλύτερη εξυπηρέτηση των δημοτών και στην ανάπτυξη της περιοχής, β) την αξιοποίηση των ακινήτων του δήμου που βρίσκονται στην περιοχή της δημοτικής κοινότητας, γ) την πολεοδομική ανάπτυξη και ανάπλαση της περιοχής, δ) τη συντήρηση των δημοτικών οδών, τη συντήρηση, καθαριότητα και λειτουργία των πλατειών, δημοτικών αλσών, κήπων, υπαίθριων χώρων αναψυχής και γενικά όλων των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων της περιοχής της δημοτικής κοινότητας, στ) την κυκλοφορία και τη συγκοινωνία της περιοχής της δημοτικής κοινότητας, ζ) την εκτέλεση νέων έργων, τη συντήρηση και λειτουργία των έργων που έχουν εκτελεστεί, η) την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, την αναβάθμιση της αισθητικής περιοχών καθώς και για την καθαριότητα αυτών, θ) την προστασία της δημόσιας υγείας και την προστασία των κατοίκων από την ηχορύπανση, ι) την περισυλλογή και εν γένει τη μέριμνα για τα αδέσποτα ζώα, ια) τη διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων και γενικότερα την ανάπτυξη της περιοχής της δημοτικής κοινότητας σε πολιτιστικά, πνευματικά, κοινωνικά θέματα, ιβ) τη μέριμνα για την υγεία, την πρόνοια και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και γενικά τη φροντίδα ώστε η λειτουργία και ανάπτυξη της περιοχής της δημοτικής κοινότητας να αποβλέπει στην καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων της, ιγ) την εύρυθμη λειτουργία των δημοτικών ιδρυμάτων, δημοτικών νομικών προσώπων, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, δημοτικών επιχειρήσεων και γενικότερα των παρεχόμενων υπηρεσιών στην περιφέρεια της δημοτικής κοινότητας, ιδ) την τροποποίηση των ορίων της δημοτικής κοινότητας, ιε) την εξέταση γενικών ή ειδικών προβλημάτων που αφορούν τους κατοίκους και την περιφέρεια της δημοτικής κοινότητας ιδίως αστέγων και ευπαθών ομάδων του πληθυσμού της περιοχής της, ιζ) την αξιοποίηση των τοπικών πόρων της περιοχής της δημοτικής κοινότητας. 3. Προωθεί τον εθελοντισμό και συνεργάζεται με ομάδες εθελοντών για την εξυπηρέτηση των αναγκών της τοπικής κοινότητας.»

¹⁰² Συγκεκριμένα, το άρθρο 84 §§ 1-5 αναφέρει: «Το συμβούλιο στα όρια της τοπικής κοινότητας ασκεί τις ακόλουθες αρμοδιότητες: 1. Διατυπώνει γνώμη στο δημοτικό συμβούλιο για: α) τον ορισμό των υπηρεσιακών μονάδων του δήμου που υπάρχει ανάγκη να λειτουργήσουν στην περιφέρειά του. β) την αξιοποίηση των ακινήτων του δήμου, που βρίσκονται στην τοπική κοινότητα, γ) την πολεοδομική ανάπτυξη και ανάπλαση της περιοχής, δ) τον τρόπο διάθεσης των βοσκήσιμων εκτάσεων που βρίσκονται στην περιφέρεια της τοπικής κοινότητας, ε) την εκμίσθωση χωρίς δημοπρασία δημοτικών δασικών εκτάσεων, που βρίσκονται στην περιφέρεια της τοπικής κοινότητας, στ) για την εκποίηση, εκμίσθωση, δωρεάν παραχώρηση χρήσης, ανταλλαγή και δωρεά, περιουσιακών στοιχείων του δήμου που βρίσκονται στα όρια της τοπικής κοινότητας. 2. Προτείνει στην επιτροπή ποιότητας ζωής: α) τους χώρους λειτουργίας των λαϊκών αγορών και τις θέσεις που επιτρέπεται η άσκηση υπαίθριου στάσιμου εμπορίου, η λειτουργία των εμποροπανηγύρεων, των

συμμετοχή των προέδρων τους στα δημοτικά συμβούλια με ψήφο, όποτε αποφασίζεται ζήτημα που αφορά άμεσα την κοινότητά τους¹⁰³, προσδίδοντας στο μεν νέο θεσμό των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων ενισχυμένες εκπροσωπευτικές αρμοδιότητες και στους δε πολίτες μεγαλύτερη διαπραγματευτική δύναμη και λόγο ως προς τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων που τους αφορούν.

Η εκπροσώπηση της τοπικής κοινωνίας, ωστόσο, δεν περιορίζεται μόνο στην ανάδειξη του συμβουλίου των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων, αλλά πλέον, ο ρόλος της ενισχύεται αποφασιστικά. Η καθιέρωση ενός ακόμα θεσμού, εκείνου της Επιτροπής Διαβούλευσης, έρχεται να διευκολύνει την υλοποίηση μιας συγκροτημένης, θεσμοποιημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων μεταξύ εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας και της δημοτικής αρχής. Πρόκειται για μία επιτροπή το συμβούλιο της οποίας αποτελείται από παραγωγικούς φορείς¹⁰⁴ του Δήμου, επιλεγμένους από το Δημοτικό Συμβούλιο, με την αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών, αλλά και από δημότες, οι οποίοι κληρώνονται από το σύνολο των εγγεγραμμένων στους οικείους εκλογικούς καταλόγους. Η Επιτροπή Διαβούλευσης επιφορτίζεται με αρκετά σημαντικές γνωμοδοτικές αρμοδιότητες¹⁰⁵ επί καίριων θεμάτων, γεγονός που αποκαλύπτει την

χριστουγεννιάτικων αγορών και γενικά των υπαίθριων εμπορικών, δραστηριοτήτων στην περιφέρειά του. β) τους χώρους στάθμευσης οχημάτων. 3. Με αιτιολογημένη απόφασή του, που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του, εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο, όταν ληφθεί από αυτό σχετική απόφαση, για τη χορήγηση χρηματικών βοηθημάτων και ειδών διαβίωσης ή περίθαλψης σε οικονομικά αδύνατους κατοίκους και πολύτεκνους καθώς και τη μείωση δημοτικών φόρων ή τελών ή απαλλαγή από αυτούς για τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις πρόσωπα καθώς και τα πρόσωπα που χρήζουν «βοήθειας στο σπίτι» και «διοικητικής βοήθειας». 4. Η αποδοχή κληροδοτήματος, κληρονομιάς ή δωρεάς, η οποία διατίθεται ρητά και αποκλειστικά για τοπική κοινότητα, γίνεται από την οικονομική επιτροπή μετά από σύμφωνη γνώμη του οικείου συμβουλίου. 5. Προωθεί τον εθελοντισμό και συνεργάζεται με ομάδες εθελοντών για την εξυπηρέτηση των αναγκών της τοπικής κοινότητας».

¹⁰³ όπ. π. σελ. 19

¹⁰⁴ Αναλυτικότερα, το άρθρο 76 §1 προβλέπει: «Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας, όπως: α) των τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων β) των επιστημονικών συλλόγων και φορέων γ) των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών δ) των εργαζομένων στο δήμο και τα νομικά του πρόσωπα ε) των ενώσεων και συλλόγων γονέων στ) των αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων και φορέων ζ) των εθελοντικών οργανώσεων και κινήσεων πολιτών η) άλλων οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών θ) εκπρόσωποι των τοπικών συμβουλίων νέων και ι) δημότες.»

¹⁰⁵ Αναλυτικότερα, το άρθρο 76 §2 αναφέρει: «2. Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης: α) Γνωμοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο σχετικά με τα αναπτυξιακά προγράμματα και τα προγράμματα δράσης του δήμου, το επιχειρησιακό πρόγραμμα και το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου. β) Γνωμοδοτεί για θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος, που παραπέμπονται σε αυτή από το δημοτικό συμβούλιο ή τον

πρόθεση των συντακτών του Προγράμματος για ενδυνάμωση της φωνής των πολιτών και ενίσχυση της διαπραγματευτικής τους ικανότητας. Τον ίδιο σκοπό διαφαίνεται να έχει ένας ακόμα θεσμός, που κάνει την παρθενική του εμφάνιση μέσω του Προγράμματος, ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, ο οποίος παρουσιάζεται ως θεσμός εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και ΟΤΑ, για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης στους Δήμους. Σε μια προσπάθεια εξάλειψης των φαινομένων διαφθοράς και αδιαφάνειας που χαρακτηρίζουν την υφιστάμενη κατάσταση ιδίως στους Πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», καθιερώνει το θεσμό του διαμεσολαβητή μεταξύ δημότη και δημοτικής αρχής, ο οποίος, κατά το πρότυπο του Συνηγόρου του Πολίτη και χωρίς να αναιρείται η σχετική αρμοδιότητά του, δέχεται καταγγελίες και διατυπώνει προτάσεις βελτίωσης και λύσεις, συντάσσοντας παράλληλα ετήσιες εκθέσεις, υποχρεωτικά αναρτώμενες στην ιστοσελίδα του Δήμου. Το ρόλο του Συμπαραστάτη αναλαμβάνει πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, στους Δήμους άνω των 20.000 μονίμων κατοίκων, η θητεία του οποίου ακολουθεί εκείνη των δημοτικών αρχών. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο συμπαραστάτης, πέρα από την αποστολή της έγκαιρης καταπολέμησης της κακοδιοίκησης, επιφορτίζεται με το έργο της διασφάλισης της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, της βελτίωσης της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και της αποσυμφόρησης του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών. Ο θεσμός αυτός, όμως, διαθέτει και οικονομικές προεκτάσεις καθώς προβλέπεται ότι θα αποτρέπονται πρόσθετες διαδικασίες, όπως οι προσφυγές σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη διοικητική δικαιοσύνη, με την επίλυση πολλών προβλημάτων κακοδιοίκησης στο πλαίσιο του ίδιου του ΟΤΑ, με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση διαδικασιών, πόρων, χρόνου, χρήματος και ελαχιστοποίηση της ταλαιπωρίας των πολιτών. Παράλληλα, με σκοπό πάντα την πάταξη φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, επιστρατεύεται η εφαρμογή της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για διαφάνεια στις αποφάσεις και βελτίωση της εξυπηρέτησης του

δήμαρχο. γ) Εξετάζει τα τοπικά προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες του δήμου και διατυπώνει γνώμη για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών. δ) Δύναται να διατυπώνει παρατηρήσεις επί του περιεχομένου των κανονιστικού χαρακτήρα αποφάσεων οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 79 του Κ.Δ.Κ.»

πολίτη. Έτσι, όλες οι αποφάσεις των Δήμων και των Περιφερειών καθώς και όλων των Νομικών τους Προσώπων, δημοσιεύονται υποχρεωτικά στο διαδίκτυο, με ποινή μη ισχύος τους, προσδίδοντας πλέον ένα ιδιαίτερο νόημα στις έννοιες της δημοσιότητας των αποφάσεων της τοπικής εξουσίας.

Τέλος, σε μία προσπάθεια εναρμόνισης του νέου διοικητικού μηχανισμού στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες, και σε εξάλειψη φαινομένων δημοτικών αρχών που εθελουφλούν και αγνοούν την κοινωνική πραγματικότητα, εισάγεται ο καινοτόμος θεσμός του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών. Σε κάθε Δήμο, ανεξαρτήτως πληθυσμιακού κριτηρίου, συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών, με μέλη προερχόμενα και από φορείς των μεταναστών, ως συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό όργανο του Δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία¹⁰⁶.

Αντίστοιχα, **οι Περιφέρειες**, ως β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διοικούνται από τον περιφερειάρχη, τους αντιπεριφερειάρχες, το περιφερειακό συμβούλιο, την οικονομική επιτροπή και την εκτελεστική επιτροπή. Ο Περιφερειάρχης, σε αντιστοιχία με το Δήμαρχο, αποτελεί το ανώτατο ατομικό όργανο της περιφερειακής αρχής, με ευρείες αρμοδιότητες¹⁰⁷, ο οποίος

¹⁰⁶ Ως προς το έργο του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών, το άρθρο 78 §2 ορίζει : «2. Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή, η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες, καθώς και τη διοργάνωση σε συνεργασία με τον οικείο δήμο εκδηλώσεων».

¹⁰⁷ Συγκεκριμένα, το άρθρο 159 ορίζει : «1.Ο περιφερειάρχης προασπίζει το δημόσιο συμφέρον, κατευθύνει την υλοποίηση του σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Ο περιφερειάρχης έχει επίσης τις κατωτέρω αρμοδιότητες : α) εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, β) εκτελεί τις αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου, της εκτελεστικής επιτροπής και της οικονομικής επιτροπής, γ) συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεών της, δ) εκπροσωπεί την περιφέρεια δικαστικώς και εξωδίκως, ε) είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της περιφέρειας. Ως προϊστάμενος όλου του προσωπικού της περιφέρειας εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου, στ) διατάσσει την είσπραξη των εσόδων της περιφέρειας και αποφασίζει για τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, ι) υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει η περιφέρεια, ια) συνιστά ομάδες εργασίας και ομάδες διοίκησης έργου από μέλη του περιφερειακού συμβουλίου, υπαλλήλους της περιφέρειας, υπάλληλους του δημοσίου τομέα ή ιδιώτες για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων της περιφέρειας, καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους. ιβ) συγκροτεί συλλογικά όργανα, εφόσον η συγκρότησή τους δεν ανατίθεται από το νόμο σε άλλα όργανα και ιγ) μπορεί να μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων του σε μέλη του περιφερειακού συμβουλίου, καθώς και να

επικουρείται από τους αντιπεριφερειάρχες, ο θεσμός των οποίων εισάγεται για πρώτη φορά με το Πρόγραμμα. Οι τελευταίοι διαχωρίζονται στους άμεσα εκλεγμένους αντιπεριφερειάρχες και σε εκείνους που ορίζονται με απόφαση του περιφερειάρχη και ασκούν αρμοδιότητες ανά τομέα περιφερειακής πολιτικής, κατανεμημένες από τον περιφερειάρχη¹⁰⁸. Από την άλλη, το περιφερειακό συμβούλιο αποτελείται από 41 έως 71 μέλη¹⁰⁹, βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων και είναι επιφορτισμένο με αρμοδιότητες¹¹⁰ αντίστοιχες του δημοτικού συμβουλίου. Παράλληλα, η οικονομική επιτροπή, η εκτελεστική επιτροπή, η επιτροπή ποιότητας ζωής, η επιτροπή διαβούλευσης αλλά και ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, συστήνονται και λειτουργούν και σε περιφερειακό επίπεδο, προσαρμοσμένοι¹¹¹ βέβαια στην ιδιαίτερη μορφολογία του δεύτερου βαθμού

παρέχει εξουσιοδότηση υπογραφής με εντολή του σε προϊσταμένους υπηρεσιών της περιφέρειας, με εξαίρεση χρηματικά εντάλματα πληρωμών. 2. Ο περιφερειάρχης μπορεί, κατ' εξαίρεση, να αποφασίσει για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής επιτροπής όταν δημιουργείται άμεσος κίνδυνος βλάβης των συμφερόντων της περιφέρειας από την αναβολή λήψης απόφασης. Στην περίπτωση αυτή ο περιφερειάρχης οφείλει να υποβάλει προς έγκριση τη σχετική απόφασή του κατά την επόμενη συνεδρίαση της οικονομικής επιτροπής. [...] 5. Ο περιφερειάρχης παρουσιάζει το προϋπολογισμό της περιφέρειας στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής σύμφωνα με τα οριζόμενα σε σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της.

¹⁰⁸ Ο διαχωρισμός, ωστόσο, των αντιπεριφερειάρχων σε αιρετούς και διορισμένους με απόφαση του περιφερειάρχη, έχει προκαλέσει ποικίλα αρνητικά σχόλια, καθώς αναμένεται η δημιουργία ρήξης και διαφορών μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών, καθώς και παράλληλη σύγχυση όσον αφορά τη μεταξύ τους σχέση και την ισοδυναμία μεταξύ αιρετών και μη αιρετών αντιπεριφερειάρχων. Εξάλλου, τονίζεται ο μεγάλος αριθμός αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο του α' όσο και του β' βαθμού

¹⁰⁹ Το άρθρο 113 § 3 το οποίο αναφέρεται στη σύνθεση του περιφερειακού συμβουλίου, κάνει ιδιαίτερη αναφορά στο περιφερειακό συμβούλιο της περιφέρειας Αττικής, το οποίο αριθμεί 101 μέλη και σε εκείνο της περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου που αριθμεί 51 μέλη

¹¹⁰ Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 163: «Το περιφερειακό συμβούλιο ασκεί όλες τις αρμοδιότητες που ανήκουν στην περιφέρεια, εκτός από εκείνες που έχουν ανατεθεί με ρητή διάταξη σε άλλο όργανο της περιφέρειας ή έχουν μεταβιβαστεί από το ίδιο το συμβούλιο σε επιτροπή του. Το περιφερειακό συμβούλιο είναι αρμόδιο ιδίως για : α) την έγκριση και παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας, β) την έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων κατά την κείμενη νομοθεσία, γ) την έγκριση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της περιφέρειας, δ) την επιβολή τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, ε) την απαλλοτρίωση ακινήτων, στ) την εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων, καθώς και τη σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων, ζ) την αγορά, παραχώρηση χρήσης, μίσθωση και εκμίσθωση κινητών και ακινήτων, η) τη σύναψη δανείων, θ) την έγκριση του κανονισμού των εργασιών του, τού κανονισμού των εργασιών της οικονομικής επιτροπής και των επιτροπών του άρθρου 164 καθώς και του οργανισμού των υπηρεσιών της περιφέρειας, ι) την πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της περιφέρειας, ια) το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων και προμηθειών, ιβ) τη σύσταση επιτροπών στις οποίες μεταβιβάζει αρμοδιότητές του κατά τις διατάξεις του επόμενου άρθρου».

¹¹¹ Συγκεκριμένα, η οικονομική επιτροπή (άρθρο 175) αποτελείται από τον αρμόδιο αντιπεριφερειάρχη ως πρόεδρό της και από 6 έως 10 μέλη, εκλεγμένα από το περιφερειακό συμβούλιο και είναι επιφορτισμένη με οικονομικές αποφασιστικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες, καθώς είναι υπεύθυνη, μεταξύ άλλων για την κατάρτιση του σχεδίου του προϋπολογισμού και του

Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γεγονός που αναδεικνύει την πρόθεση του Προγράμματος να αποτελέσει την αιτία για τη δημιουργία ενός διοικητικού συστήματος, λειτουργούντος κατά το πρότυπο ενός ολοκληρωμένου και καλά προσχεδιασμένου μηχανισμού, με συνεργαζόμενες και αλληλεξαρτώμενες λειτουργίες σε κάθε επίπεδο.

Εξάλλου, η θητεία των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο της Πρωτοβάθμιας, ήτοι του Δημάρχου, του Δημοτικού Συμβουλίου και των εκπροσώπων των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων, όσο και της Δευτεροβάθμιας, ήτοι του Περιφερειάρχη, των Αντιπεριφερειάρχων και του Περιφερειακού Συμβουλίου, επιμηκύνεται κατά ένα έτος, και η εκλογή τους γίνεται ταυτόχρονα με την εκλογή των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κάθε πέντε έτη¹¹². Η αλλαγή αυτή, που αποτελεί μία εκ των σημαντικότερων **εκλογικών ρυθμίσεων** που εισάγει το Πρόγραμμα, αναμένεται να οδηγήσει στην εξοικονόμηση μεγάλων ποσών¹¹³ για τον Κρατικό Προϋπολογισμό, αλλά παράλληλα διασφαλίζει τη διεύρυνση του ωφέλιμου χρόνου των αρχών των ΟΤΑ, τον καλύτερο προγραμματισμό της δράσης τους και την απρόσκοπτη εκπλήρωση του νέου θεσμικού τους ρόλου και των αυξημένων καθηκόντων τους¹¹⁴. Η αλλαγή αυτή, σύμφωνη και με τις επιταγές του Συντάγματος, και συγκεκριμένα με το άρθρο 102

απολογισμού της περιφέρειας και τη μελέτη της ανάγκης σύναψης δανείων. Επίσης, η εκτελεστική επιτροπή (άρθρο 173) αποτελείται από τον περιφερειάρχη ως πρόεδρο και τους αντιπεριφερειάρχες ως μέλη και λειτουργεί ως συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο της περιφέρειας, παρακολουθώντας την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής σε όλους τους τομείς αρμοδιότητας της περιφέρειας, καθώς και την εφαρμογή του προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης, με αντίστοιχες με την εκτελεστική επιτροπή των δήμων αρμοδιότητες. Επίσης, συστήνεται η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 178), αποτελούμενη από τους δημάρχους της περιφέρειας, καθώς και από εκπροσώπους των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, συλλόγων και φορέων, των συνεταιριστικών οργανώσεων, της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στην οποία υπάγεται η περιφέρεια, των κρατικών υπηρεσιών που έχουν την έδρα τους στην περιφέρεια, οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην περιφέρεια και από πολίτες, συνολικά 35 με 60 μέλη και είναι επιφορτισμένη με αρμοδιότητες αντίστοιχες με εκείνες των δημοτικών επιτροπών διαβούλευσης. Τέλος, με απόφαση του περιφερειακού συμβουλίου επιλέγεται πολίτης που αποτελεί προσωπικότητα εγνωσμένου κύρους ως περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης (άρθρο 179), υποστηριζόμενος διοικητικά από τις υπηρεσίες της περιφέρειας. Και σε αυτήν την περίπτωση, ο θεσμός είναι ανάλογος του θεσμού του προηγούμενου επιπέδου, γεγονός που διαφαίνεται και από την αντιστοιχία που παρατηρείται όσον αφορά τις αρμοδιότητες που έχουν.

¹¹² Έτσι, η εγκατάσταση των αρχών που έχουν εκλεγεί γίνεται την 1^η Σεπτεμβρίου του έτους διεξαγωγής των εκλογών και η θητεία τους λήγει την 31^η Αυγούστου του πέμπτου έτους.

¹¹³ βλ. αναλυτικότερα, στο παράρτημα, την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σύμφωνα με το άρθρο 75§1 Σ., σελ. 35, όπου αναφέρεται ότι αναμένεται να εξοικονομείται ετησίως το ποσό των 75.000.000 ευρώ

¹¹⁴ βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 24 και επ.

§2 αυτού, λαμβάνει χώρα παράλληλα με την καθιέρωση πέντε βασικών αρχών που διακηρύσσεται ότι διέπουν τις εκλογικές ρυθμίσεις που εισάγονται. Βάσει, επομένως, των αξόνων της δημοκρατικής αρχής, της τοπικής αντιπροσώπευσης, της αναλογικότητας, της διοικητικής αποτελεσματικότητας και του εκλογικού εξορθολογισμού¹¹⁵, επαναφέρεται η ρύθμιση για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού με ποσοστό τουλάχιστον 50% +1 των εγκύρων ψήφων, είτε στον πρώτο γύρο των εκλογών, είτε στον δεύτερο, εφόσον αυτή δεν καταστεί δυνατή στον πρώτο και εισάγεται η διαίρεση των Περιφερειών και των Δήμων σε εκλογικές περιφέρειες που αντιστοιχούν βασικά στις καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις¹¹⁶ και τους συνενοούμενους Δήμους και Κοινότητες, καθώς και στα σημερινά δημοτικά διαμερίσματα αντίστοιχα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, σχεδιάζεται σε κάθε εκλογική περιφέρεια να αντιστοιχεί ορισμένος αριθμός περιφερειακών ή δημοτικών συμβούλων, βάσει πληθυσμιακού κριτηρίου, με πρόβλεψη ελάχιστου αριθμού εδρών, που ορίζεται στις εκλογικές περιφέρειες των Περιφερειών σε τρεις και στις εκλογικές περιφέρειες των δήμων σε μία, αποσκοπώντας στη σύνθεση των Περιφερειακών και των Δημοτικών Συμβουλίων από συμβούλους προερχόμενους από περισσότερες τοπικές κοινωνίες, οπότε διευκολύνεται η άμεση γνώση των προβλημάτων και η αντιμετώπισή τους με τη συμμετοχή στις σχετικές διοικητικές διαδικασίες και προσώπων προερχόμενων από τις οικείες περιφέρειες. Το Πρόγραμμα συνεχίζει με την εισαγωγή αλλαγών αναφορικά με τα ασυμβίβαστα αιρετών και δημοτικών υπαλλήλων, προβαίνει σε κάποιες βασικές πολιτικές επιλογές¹¹⁷, ενώ, παράλληλα, ορίζει τις νέες εκλογικές περιφέρειες της αυτοδιοίκησης και ρυθμίζει θέματα κατάρτισης συνδυασμών και σταυρών προτίμησης υποψηφίων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, επίσης, παρουσιάζει και η θέση που λαμβάνει το Πρόγραμμα αναφορικά με την **καταστατική θέση των αιρετών**, ένα θέμα το οποίο περιβάλλεται σήμερα από ένα αρκετά χαλαρό νομοθετικό πλαίσιο. Βασική καινοτομία αποτελεί η θέσπιση της αντιμισθίας για τους αιρετούς της αυτοδιοίκησης σε αντικατάσταση των εξόδων παράστασης, που καταβάλλονταν

¹¹⁵ όπ. π. σελ. 25

¹¹⁶ εκτός από την Αθήνα και το Βόρειο και Νότιο Αιγαίο

¹¹⁷ π.χ. για το ηλικιακό όριο εκλογιμότητας για θέσεις δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, το οποίο από το 21^ο έτος που ήταν μέχρι σήμερα, μειώνεται στο 18^ο έτος

έως σήμερα, με παράλληλη, βέβαια, πρόβλεψη του ανώτατου ύψους αυτής¹¹⁸, σε μια προσπάθεια εξορθολογισμού των αποδοχών των αιρετών για τις υπηρεσίες που προσφέρουν. Μέσα στο ίδιο πλαίσιο κινούνται και οι ρυθμίσεις που αφορούν στις διευκολύνσεις των αιρετών με υπαλληλική ιδιότητα για την άσκηση των καθηκόντων τους, μέσω προβλέψεων για τη χορήγηση αδειών απουσίας τους. Οι διατάξεις αυτές δεν ερείδονται μόνο στην ανάγκη για ολοκληρωμένη ρύθμιση της καταστατικής θέσης των αιρετών, έχουν ως βάση και το γεγονός ότι για πρώτη φορά οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού επιφορτίζονται με σωρεία νέων και επιπρόσθετων αρμοδιοτήτων, η άσκηση των οποίων συνεπάγεται τη διεκπεραίωση δύσκολων αποστολών.

γ) Νέοι ΟΤΑ: Αρμοδιότητες, ΝΠΔΔ και Επιχειρήσεις

Έτσι, και σε συνδυασμό με την επιλογή της λειτουργικής, δομικής και γεωγραφικής αναδιάρθρωσης των Δήμων και της αναβάθμισης των Περιφερειών, η **εκχώρηση ενισχυμένων αρμοδιοτήτων στους νέους ΟΤΑ**, αναδεικνύεται σε απαραίτητο συμπλήρωμα μιας ολοκληρωμένης προσπάθειας διοικητικής ανασυγκρότησης. Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ανταποκρίνεται στην αναπόφευκτη αυτή ανάγκη για επίδειξη εμπιστοσύνης στους ΟΤΑ και στο αίτημα για περισσότερη αποκέντρωση, παραθέτοντας τις νέες, ενισχυμένες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, φτάνοντας σε αρκετές περιπτώσεις στο σημείο να ενεργοποιεί το άρθρο 102 §1 του Συντάγματος, το οποίο ρητά ορίζει ότι μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. Αποτέλεσμα της ριζοσπαστικής αυτής διάθεσης του Προγράμματος είναι να επιφορτίζονται οι ΟΤΑ με μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων, και μάλιστα ρητά καταγεγραμμένες, καθώς για πρώτη φορά πραγματοποιείται μια πλήρης καταγραφή και ορθολογική κατανομή όλων των αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης¹¹⁹. Ειδικότερα, στους νέους Δήμους απονέμεται σειρά πρόσθετων αρμοδιοτήτων, στα θεματικά πρότυπα του άρθρου 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, πολλές από τις οποίες ασκούσαν μέχρι σήμερα από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Δεδομένων

¹¹⁸ Συγκεκριμένα, η αντιμισθία για τους περιφερειάρχες και τους δημάρχους μεγάλων πόλεων ανέρχεται στο ύψος των πάσης φύσεως αποδοχών του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου και κλιμακώνεται σε ποσοστό αυτής, ανάλογα με τον πληθυσμό και το αξίωμα

¹¹⁹ βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 31

των αναγκών των διοικητικά και γεωγραφικά διευρυμένων Δήμων, δόθηκε ιδιαίτερο βάρος στον τομέα των πολεοδομικών εφαρμογών, στον αγροτικό και αναπτυξιακό τομέα, στη λειτουργική υποστήριξη των σχολικών δομών, στον τομέα του περιβάλλοντος, καθώς και σ' εκείνο της εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων¹²⁰. Από την άλλη, οι αρμοδιότητες που ανατίθεται στις νέες αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες¹²¹, αφορούν πρωτίστως στον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό, ενώ καλούνται πλέον να αναλάβουν αφενός τις υπηρεσίες, τις αρμοδιότητες και τους πόρους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων – πλην των μεταφερόμενων στους Δήμους – και αφετέρου αρμοδιότητες που ασκούνται σήμερα από την κρατική περιφέρεια ή άλλες κρατικές υπηρεσίες¹²², πλην εκείνων, οι οποίες πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους, χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια¹²³.

Μέσα στο πλαίσιο του εξορθολογισμού της διοικητικής οργάνωσης, επιχειρείται η σύμπτυξη του υπερτροφικού αριθμού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου της αυτοδιοίκησης. Βασική ρύθμιση, επομένως, του Προγράμματος αποτελεί **η συγχώνευση και ο περιορισμός των ΝΠΔΔ** και των επιχειρήσεων των Δήμων και των Περιφερειών, με την εφαρμογή του γενικού κανόνα της λειτουργίας έως δύο νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου

¹²⁰ Ειδικότερα, οι νέοι δήμοι, βάσει του άρθρου 94 του νόμου, αναλαμβάνουν:

- Εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές και έκδοση οικοδομικών αδειών.
- Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.
- Ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στους τομείς:
 - α) έκδοσης σειράς επαγγελματικών αδειών,
 - β) γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας,
 - γ) εκτέλεσης έργων, διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών,
 - δ) προστασίας της δημόσιας υγείας, περιλαμβανομένης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις ΔΥΠΕ,
 - ε) παιδείας (δια βίου μάθηση, υποστήριξη σχολικών υποδομών),
 - στ) αθλητισμού, πολιτισμού,
 - ζ) οργάνωσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών.
- Στους νησιωτικούς Δήμους μεταφέρονται πρόσθετες αρμοδιότητες με στόχο ο νησιώτης να εξυπηρετείται πληρέστερα στον τόπο διαμονής του.

¹²¹ Συγκεκριμένα, το άρθρο 186 εκχωρεί στις Περιφέρειες ευρείες αρμοδιότητες σε τομείς Προγραμματισμού – Ανάπτυξης, Γεωργίας – Κτηνοτροφίας, Φυσικών Πόρων – Ενέργειας – Βιομηχανίας, Μεταφορών – Επικοινωνιών, Έργων – Χωροταξίας – Περιβάλλοντος, Υγείας, Παιδείας – Αθλητισμού – Πολιτισμού, Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας, ενώ το άρθρο 187 δίνει τη δυνατότητα μεταβίβασης στις Περιφέρειες πρόσθετων αρμοδιοτήτων της Κεντρικής Διοίκησης σε αυτούς τους τομείς

¹²² Στην περίπτωση αυτή, θα υπάρξει αντίστοιχη μείωση αρμοδιοτήτων για τα αρμόδια Υπουργεία, γεγονός που σημαίνει την έμμεση έστω επίδραση του Προγράμματος στην Κεντρική Διοίκηση

¹²³ Όπως τα θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας, προστασίας του περιβάλλοντος και δασικής πολιτικής ή μεταναστευτικής πολιτικής

συγκεκριμένων μόνο σκοπών¹²⁴ και ενός για τη διοίκηση ζώνης λιμένα για κάθε δήμο, και έως τέσσερις επιχειρήσεις¹²⁵. Με τον κανόνα αυτό, προβλέπεται ότι ο αριθμός των ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεων των Δήμων θα μειωθεί σχεδόν στο μισό, μετά τις αναγκαίες συγχωνεύσεις και καταργήσεις που θα επιβληθούν. Αντίστοιχα, καταργούνται αυτοδικαίως από την έναρξη λειτουργίας των νέων περιφερειών τα νομαρχιακά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που είχαν συσταθεί από τις καταργούμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και διαμερίσματα, και οι υπηρεσίες τους, μαζί με το προσωπικό τους, περιέρχονται αυτοδικαίως στην Περιφέρεια. Ωστόσο, και στην περίπτωση των περιφερειών, ισχύει γενικός κανόνας μέγιστου αριθμού ΝΠΔΔ και επιχειρήσεων, τα οποία μπορεί να συστήνει και να λειτουργεί κάθε Περιφέρεια¹²⁶. Βέβαια, το όφελος – οικονομικό¹²⁷, πολιτικό¹²⁸ αλλά και κοινωνικό – από την ριζική αυτή αλλαγή του καθεστώτος των δημοτικών, ιδίως, αλλά και περιφερειακών ΝΠΔΔ και επιχειρήσεων, είναι αδιαμφισβήτητο, όπως επίσης και η συμβολή του στην πάταξη της διαφθοράς και της διασπάθισης του δημοσίου χρήματος. Το ζήτημα, ωστόσο, της απώλειας πολλών εκατοντάδων θέσεων εργασίας¹²⁹, ως συνέπεια της κατάργησης ή συγχώνευσης των υφιστάμενων νομικών προσώπων και επιχειρήσεων, δεν φαίνεται να επιλύεται με τη ρητή δέσμευση του νόμου περί το αντίθετο. Δεν παύει, ωστόσο, να αποτελεί μία

¹²⁴ ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος, ενώ, εάν ο δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση, τότε μπορεί να έχει έως ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου

¹²⁵ Ως προς τις επιχειρήσεις, προβλέπεται ότι κάθε δήμος μπορεί να έχει: α) μία κοινωφελή επιχείρηση, β) μία δημοτική επιχείρηση ύδρευσης αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), γ) μία επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον λειτουργούσαν αντίστοιχες στους συνηννοούμενους δήμους και δ) μία δημοτική ανώνυμη εταιρία, εφόσον είχαν συσταθεί στους συνηννοούμενους δήμους, ενώ εξακολουθεί να συμμετέχει στις λοιπές ανώνυμες εταιρείες κατά τις διατάξεις του Κ.Δ.Κ

¹²⁶ Έτσι, η Περιφέρεια μπορεί να συνιστά ή να συμμετέχει σε μία επιχείρηση, η οποία έχει τη μορφή της αναπτυξιακής ανωνύμου εταιρίας, με αποκλειστικό αντικείμενο την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των περιφερειών, την προώθηση της επιχειρηματικής, οικονομικής και γενικότερα βιώσιμης ανάπτυξης της περιφέρειας, καθώς και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων προστασίας του περιβάλλοντος και τη συμμετοχή τους σε αντίστοιχα προγράμματα ή την εφαρμογή σχετικών πολιτικών σε διαπεριφερειακό ή σε ευρύτερο γεωγραφικό χώρο. Συγχρόνως παρέχεται η δυνατότητα συμμετοχής της αναπτυξιακής αυτής εταιρείας της Περιφέρειας σε άλλες ανώνυμες εταιρείες.

¹²⁷ βλ. στο παράρτημα την έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σύμφωνα με το άρθρο 75§1 Σ., σελ. 34, όπου αναφέρεται ότι μόνο από τις συγχωνεύσεις των δημοτικών ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ και επιχειρήσεων αναμένεται να εξοικονομηθεί το ποσό των 330.000.000 ευρώ

¹²⁸ Προβλέπεται να επέλθει εξορθολογισμός των παρεχόμενων υπηρεσιών και καλύτερη κατανομή του προσωπικού τους, βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 33

¹²⁹ ζήτημα που αποτελεί ένα από τα μελανά σημεία του σχεδίου, βλ. παρακάτω στο οικείο τμήμα για τις προκαλούμενες από το Πρόγραμμα αντιδράσεις

καινοτόμο επιλογή, που επιβάλλεται λόγω της άμεσης ανάγκης για οικονομικό και διοικητικό εξορθολογισμό.

δ) Περιοχές Ειδικής Μεταχείρισης

Καινοτόμος διάθεση χαρακτηρίζει, εξάλλου, και την ιδιαίτερη μνεία του Προγράμματος για γεωγραφικά ή πληθυσμιακά προβληματικές περιοχές της χώρας. Ειδικότερα, ξεχωριστό τμήμα ρυθμίσεων αφιερώνεται στους **Νησιωτικούς¹³⁰ και Ορεινούς Δήμους**, σε μια προσπάθεια υλοποίησης της συνταγματικής επιταγής¹³¹ για ειδική μεταχείριση των περιοχών αυτών. Προς επίρρωση της θέσης των νησιωτικών δήμων, λοιπόν, ο νομοθέτης επέλεξε να τους απονείμει πρόσθετες αρμοδιότητες¹³², οι οποίες στην υπόλοιπη Ελλάδα ασκούνται από τις Περιφέρειες, με σκοπό την ενίσχυση της αποκέντρωσης στις περιοχές αυτές και κατ' επέκταση την πληρέστερη εξυπηρέτηση του νησιώτη στον τόπο κατοικίας του. Βέβαια, οι πρόσθετες αυτές αρμοδιότητες συνοδεύονται και από την απαραίτητη διοικητική και οικονομική υποστήριξη, προκειμένου να καταστεί πρακτικά εφικτή η άσκησή τους. Εξάλλου, αφενός η πρόβλεψη συγκρότησης Επιτροπής Τουριστικής Προβολής στους νησιωτικούς δήμους και αφετέρου η σύσταση του Ερευνητικού Ινστιτούτου Νησιωτικής Πολιτικής¹³³ ως σύμβουλος του Κράτους και της Αυτοδιοίκησης για θέματα χάραξης και άσκησης πολιτικών για τις νησιωτικές περιοχές υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, φιλοδοξούν να διασφαλίσουν την ενίσχυση των νησιωτικών περιοχών. Ανάλογες ρυθμίσεις¹³⁴ εφαρμόζονται και στους ορεινούς δήμους, με την

¹³⁰ Συγκεκριμένα, το άρθρο 204 του νόμου αναφέρεται στους δήμους των περιφερειών Νοτίου Αιγαίου, Βορείου Αιγαίου και Ιονίου

¹³¹ βλ. Ερμηνευτική Δήλωση του άρθρου 101 Σ., η οποία ορίζει ότι : « Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση, όταν δρα κανονιστικά, έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών». Οι ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν στην κατηγορία των ορεινών δήμων υπαγορεύουν μεταχείριση ανάλογη προς εκείνη των νησιωτικών δήμων ενόψει της ύπαρξης κοινών προβλημάτων προσπέλασης και οργάνωσης των υπηρεσιών τους, βλ. σχετικά Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 37

¹³² οι οποίες βέβαια, απονέμονται, σύμφωνα με το άρθρο 206 του νόμου, εντός διετίας από την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών και κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος προς τον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης από τα οικεία δημοτικά συμβούλια, και με τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος

¹³³ άρθρο 208 του νόμου

¹³⁴ βλ. άρθρο 209 του νόμου, το οποίο εισάγει αναλογική εφαρμογή του άρθρου 206, το οποίο αναφέρεται στους νησιωτικούς δήμους

καθιέρωση ειδικού μηχανισμού διοικητικής υποστήριξης των ορεινών από τους εγγύτερους μη ορεινούς δήμους.

Σε αυτήν την ιδιαίτερη κατηγορία γεωγραφικών περιοχών, οι οποίες απαιτούν ειδική μεταχείριση, ανήκουν και οι **Μητροπολιτικές Περιοχές**, Αττικής και Θεσσαλονίκης, όπου οι μητροπολιτικές λειτουργίες οργανώνονται και ασκούνται στα πλαίσια β' βαθμού αυτοδιοίκησης, τις Περιφέρειες, με αποτέλεσμα οι Περιφέρειες Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας να ασκούν αρμοδιότητες που στην υπόλοιπη χώρα ασκούνται από τους Δήμους. Με τη σύσταση μητροπολιτικών επιτροπών, έως τέσσερις για την Αττική και μία για τη Θεσσαλονίκη, οι οποίες αναλαμβάνουν αρμοδιότητες τεσσάρων θεματικών τομέων¹³⁵, επιχειρείται ο ενιαίος σχεδιασμός και η ανάπτυξη των περιοχών αυτών, καθώς και η δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

ε) Κρατική Εποπτεία

Βέβαια, αυτή η περιβόητη «αναβάθμιση της ποιότητας της ζωής των πολιτών», δεν επιτυγχάνεται μόνο μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ και της διοικητικής και λειτουργικής τους αναδόμησης. Καινοτόμες αλλαγές επιβάλλεται να γίνουν και στη διαδικασία με την οποία εποπτεύεται το νέο αυτό σύστημα που δημιουργεί το Πρόγραμμα. Έτσι, εξυφαίνεται ένα νέο δίκτυο **εποπτείας των ΟΤΑ**, προσαρμοσμένο στα νέα δεδομένα και ερειδόμενο σε τρεις

¹³⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 210 του νόμου, η μητροπολιτική περιφέρεια Αττικής και η μητροπολιτική ενότητα Θεσσαλονίκης, ασκούν, πέρα από τις αρμοδιότητες των περιφερειών του άρθρου 186 και αρμοδιότητες μητροπολιτικού χαρακτήρα, στους εξής τομείς: 1) μεταφορών και συγκοινωνιών: μελέτη και κατασκευή οδικών και συγκοινωνιακών έργων μητροπολιτικού χαρακτήρα, συντήρηση και μέριμνα για τις υπερτοπικού χαρακτήρα οδικές αρτηρίες της μητροπολιτικής περιοχής, καθώς και ο σχεδιασμός και η εποπτεία για ζητήματα που αφορούν την οδική κυκλοφορία, τις μετρήσεις, τη σήμανση των οδών, τη σηματοδότηση και τον φωτισμό αυτών, 2) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής: περιβαλλοντικού σχεδιασμού και διαχείρισης στερεών αποβλήτων, υπερτοπικό πράσινο και μητροπολιτικά πάρκα, διαχείριση ορεινών όγκων και ατμοσφαιρική ρύπανση, εποπτεία Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Αθήνας – Πειραιά και Θεσσαλονίκης, 3) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων: Κυρίαρχες αρμοδιότητες είναι η εποπτεία και ο έλεγχος εφαρμογής της νομοθεσίας για τη διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο της μητροπολιτικής περιοχής και 4) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας: Η διαχείριση και εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής προστασίας, ο σχεδιασμός των αναδασώσεων και της αντιπλημμυρικής προστασίας και η μέριμνα για το σχεδιασμό του αντιπυρικού αγώνα και την οργάνωση της αρωγής και συνεργασίας των εμπλεκόμενων κρατικών και άλλων φορέων και των Ο.Τ.Α. στο έργο της καταστολής των δασικών πυρκαγιών.

πυλώνες διασφάλισης της νομιμότητας¹³⁶, ήτοι ένα νέο σύστημα εποπτείας, τον πλήρη έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και την καθολική υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των ΟΤΑ¹³⁷. Βασική καινοτομία, αποτελεί η σύσταση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας ΟΤΑ¹³⁸, στην έδρα κάθε μίας από τις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις, ως αποκεντρωμένη υπηρεσία¹³⁹ του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό. Η Υπηρεσία αυτή, με επικεφαλής τον Ελεγκτή Νομιμότητας, είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο νομιμότητας των ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, διενεργώντας υποχρεωτικούς¹⁴⁰ αλλά και αυτεπάγγελτους ελέγχους νομιμότητας, συντάσσοντας εκθέσεις και αποφαινόμενη επί διοικητικών προσφυγών των πολιτών¹⁴¹, κατά την οριζόμενη στο νόμο διαδικασία. Με την καθιέρωση του Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας¹⁴², υπό την προεδρεία του αρμόδιου Υπουργού, και την αναβάθμιση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹⁴³ ολοκληρώνεται ένα σύστημα δικτυωμένο στο σύνολο της χώρας,

¹³⁶ Ο περιορισμός της εποπτείας των ΟΤΑ εξακολουθεί σαφώς να περιορίζεται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας κατά ρητή συνταγματική επιταγή του άρθρου 102 § 4 Σ.

¹³⁷ βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 40

¹³⁸ άρθρο 215 του νόμου

¹³⁹ Η Υπηρεσία αυτή εμφανίζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που δεν συναντώνται σε άλλες υπηρεσίες, διότι είναι μεν αποκεντρωμένη υπηρεσία του εν λόγω Υπουργείου, όμως διασφαλίζονται για τον επικεφαλής και το προσωπικό της εγγυήσεις ανεξαρτησίας, προκειμένου να επιτελεί το σημαντικό της έργο της χωρίς κομματικούς επηρεασμούς και επεμβάσεις

¹⁴⁰ Κατά το άρθρο 225 του νόμου, σε υποχρεωτικό έλεγχο υποβάλλονται πράξεις κανονιστικού περιεχομένου, αναθέσεις έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αγορά και εκποίηση ακινήτων, κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, σύναψη δανείων, διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

¹⁴¹ άρθρο 227 του νόμου. Για το συγκεκριμένο άρθρο, ωστόσο, η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής (Α' Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών - Τμήμα Νομοτεχνικής Επεξεργασίας Σχεδίων και Προτάσεων Νόμων) στην Έκθεσή της (βλ. παράρτημα) επί του νομοσχεδίου του Προγράμματος, αναφέρει (σελ. 19 επ.) αφενός ότι δεν συνάδει πλήρως με τις αντίστοιχες διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, καθώς διαφαίνεται να υπάρχει σύγχυση των εννοιών «ειδική διοικητική προσφυγή» και «ενδικοφανής προσφυγή» στην § 3, ενώ αφετέρου ότι η § 4 του άρθρου χρήζει αναδιατύπωσης για μεγαλύτερη σαφήνεια

¹⁴² άρθρο 223 του νόμου

¹⁴³ Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναβαθμίζεται και επεκτείνεται, καταρχήν ως προς τον προληπτικό έλεγχο που ασκεί, καθώς υποβάλλει σε έλεγχο τις δαπάνες όλων των δήμων, ανεξαρτήτως πληθυσμού, των περιφερειών και όλων των δημοτικών επιχειρήσεων, δεύτερον, ως προς τον κατασταλτικό έλεγχο, καθώς διεξάγει τακτικό ετήσιο δειγματοληπτικό έλεγχο και εάν χρειαστεί και έκτακτο γενικό ή θεματικό, τρίτον ως προς το προσυμβατικό έλεγχο, καθώς πραγματοποιεί προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις τις οποίες συνάπτουν οι δήμοι, οι περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και οι επιχειρήσεις τους, εφόσον υπερβαίνουν το ποσό των 100.000 ευρώ, έναντι του 1.000.000 ευρώ που ίσχυε μέχρι σήμερα και τέλος ως προς τον έλεγχο είσπραξης εσόδων, καθώς ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει τη δυνατότητα, εάν

δυνάμενο να ασκήσει αποτελεσματικό έλεγχο επί πράξεων και προσώπων, στο βαθμό και στην ένταση που χρειάζεται και επιβάλλεται.

στ) Εξυγίανση ΟΤΑ : Ανθρώπινο Δυναμικό και Οικονομικοί Πόροι – Αναπτυξιακό Πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»

Τέλος, ως βασική καινοτομία που εισάγεται με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», θα πρέπει να αναφερθεί ο επιχειρούμενος εξορθολογισμός της Αυτοδιοίκησης και σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού και οικονομικών πόρων, μέσω αφενός της **ορθολογικής στελέχωσης των υπηρεσιών της αυτοδιοίκησης** και αφετέρου μέσω των **ρυθμίσεων για τα οικονομικά των ΟΤΑ**. Συγκεκριμένα, σειρά διατάξεων¹⁴⁴ ρυθμίζει θέματα μετατάξεων, αποσπάσεων, τοποθετήσεων, μετακινήσεων και τοποθετήσεων προσωπικού, σε μια προσπάθεια καθιέρωσης ορθολογισμού και αξιοκρατίας στη στελέχωση των ΟΤΑ, σε έναν τομέα όπου τουλάχιστον μέχρι σήμερα αξιοποιείται προς υποστήριξη και ενίσχυση πελατειακών σχέσεων και άσκηση κοινωνικής πολιτικής, οδηγώντας σε φαινόμενα αναποτελεσματικής και δαπανηρής υπερστελέχωσης των ΟΤΑ. Η επιλογή του προσωπικού αποκλειστικά μέσω Α.Σ.Ε.Π. βάσει αξιοκρατικών κριτηρίων, η επιλογή των Γενικών Διευθυντών από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και η εκπόνηση νέων προτύπων εσωτερικών οργανισμών οργάνωσης των Δήμων, των Περιφερειών και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, αποτελούν τους βασικούς πυλώνες στους οποίους στηρίζεται το οικοδόμημα του εξορθολογισμού της στελέχωσης των υπηρεσιών των ΟΤΑ. Στο ίδιο πλαίσιο κινείται και η προσπάθεια του «νοικοκυρέματος» των οικονομικών των ΟΤΑ, μια αποστολή αρκετά δύσκολη. Η εξοικονόμηση πόρων μέσω μόνο της συγχώνευσης των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ τους δεν καθίσταται αρκετή για τη δημιουργία ισχυρών αναπτυξιακών θεσμών. Για το λόγο αυτό, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αφενός αναδιοργανώνει το σύστημα των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και αφετέρου θέτει σε εφαρμογή ένα τοπικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το τελευταίο προβλέπει την καθιέρωση ενός Προγράμματος Εξυγίανσης Ο.Τ.Α. με

διαπιστώσει αδράνεια, να ορίσει ημερομηνία είσπραξης των εσόδων και σε περίπτωση παρατεταμένης αδράνειας που οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια των διοικούντων τον δήμο και τα νομικά του πρόσωπα ή των προϊσταμένων των οικονομικών υπηρεσιών να παραπέμψει, τους αιρετούς στην αρμόδια επιτροπή για καταλογοισμό της ζημιάς που προξένησαν και τους υπαλλήλους στο Ελεγκτικό Συνέδριο για καταλογοισμό της ζημιάς που προξένησαν

¹⁴⁴ άρθρα 241 επ.

οικονομική δυσπραγία, με παράλληλη δημιουργία Λογαριασμού Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης, καθώς και τη θέσπιση κανόνων και πλαισίου πιστοληπτικής πολιτικής των ΟΤΑ, την αποτελεσματικότερη και σύγχρονη οικονομική διαχείριση με αναβάθμιση του ρόλου του δημοτικού προϋπολογισμού και δημιουργία εργαλείων λήψης αποφάσεων, εντείνοντας συγχρόνως τον έλεγχο και τη διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα, σε όλους τους δήμους, περιφέρειες και τα Νομικά Πρόσωπα αυτών. Η σημαντικότερη, ωστόσο, καινοτομία που εισάγεται με το Πρόγραμμα και προβλέπεται να εξοπλίσει τους νέους δήμους και περιφέρειες και να αποτελέσει το αναπτυξιακό τους καύσιμο για την πρώτη περίοδο, παρέχοντας ταυτόχρονη υποστήριξη στο σύνολο του Προγράμματος, είναι η **δημιουργία του αναπτυξιακού προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.»**. Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο επιχειρησιακό σχέδιο άμεσης υποστήριξης κατά τη μεταβατική περίοδο έως το έτος 2011, αλλά και μεταγενέστερα, στηριζόμενο σε τρεις βασικούς άξονες, ήτοι τον άξονα των επιχειρησιακών προγραμμάτων «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του Ε.Σ.Π.Α., τον άξονα του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης που λειτουργεί συμπληρωματικά με το Ε.Σ.Π.Α. και που θα χρηματοδοτηθεί από εθνικούς πόρους του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης, και τέλος τον άξονα για την αξιοποίηση και αναδιάταξη του ανθρώπινου δυναμικού. Ωστόσο, όπως σε κάθε φιλόδοξο σχέδιο και σε κάθε τολμηρή μεταρρύθμιση, έτσι και στην εφαρμογή του επιχειρησιακού αυτού σχεδίου αλλά και κατ' επέκταση στην επιτυχή εφαρμογή του ίδιου του Προγράμματος «Καλλικράτης», τίθεται η βασική προϋπόθεση του ισχυρού κεντρικού σχεδιασμού και συντονισμού για την ολοκλήρωση των διαδικασιών και την ανάληψη δράσεων και πρωτοβουλιών, και βέβαια της συστράτευσης όλων, χωρίς υπερβολικές – και ενίοτε στηριζόμενες σε τοπικά, αν όχι ατομικά, συμφέροντα - αντιδράσεις, ώστε να επιτευχθεί η καλύτερη και ομαλότερη μετάβαση στη Νέα Αρχιτεκτονική¹⁴⁵.

¹⁴⁵ βλ. Αιτιολογική Έκθεση, όπ. π. σελ. 52

3. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΔΡΑΣΕΙΣ

Το βασικό σύνθημα που συνοδεύει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» δίνει έμφαση στην έννοια της επανίδρυσης του Κράτους, μέσω των καινοτόμων αλλαγών που εισάγει, η ανάλυση των οποίων διαγράφει απλά μια αχνή μόνο εικόνα των συνεπειών που επιφέρει η εφαρμογή του Προγράμματος. Πρόκειται για σημαντικές συνέπειες οικονομικές, κοινωνικές, διοικητικές ακόμη και οικολογικές, με άμεσο αντίκτυπο μέχρι και στην καθημερινή ζωή του κάθε πολίτη, γεγονός το οποίο δικαιολογεί αφενός το χαρακτηρισμό του Προγράμματος ως της πλέον τολμηρής διοικητικής μεταρρύθμισης που σχεδιάστηκε ποτέ στην Ελλάδα και αφετέρου, μέχρι κάποιο βαθμό ίσως τις ποικίλες και ενίοτε ακραίες αντιδράσεις που έχει ήδη προκαλέσει, πριν καν ακόμη εφαρμοστεί.

Οι **οικονομικές συνέπειες** της εφαρμογής του Προγράμματος δεν περιορίζονται μόνο σε αριθμούς που υποδηλώνουν την εξοικονόμηση χρημάτων του Κρατικού Προϋπολογισμού, αλλά επεκτείνονται πέρα από τις ωφέλειες για το Κράτος, σε θετικές συνέπειες τόσο για τους ΟΤΑ όσο και για τις επιχειρήσεις και κατ' επέκταση για την αγορά. Συγκεκριμένα, πρωτίστως, το Πρόγραμμα Καλλικράτης αναμένεται να έχει θετική επίδραση στα μακροοικονομικά και δημοσιονομικά μεγέθη, καθώς προβλέπεται ότι με την εφαρμογή του θα μειωθεί το σύνολο των χρηματορροών προς τους ΟΤΑ, με την εξυγίανση του οικονομικού και δημοσιονομικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εξάλλου, με την εφαρμογή του Προγράμματος διευκολύνεται η μελλοντική αποφυγή φαινομένων υπερδανεισμού τόσο στους δήμους όσο και στις περιφέρειες, ενώ παράλληλα, τους παρέχεται η δυνατότητα να μειώσουν τα διαφυγόντα κέρδη τους αυξάνοντας την απορροφητικότητα μέσω της αποτελεσματικότερης υλοποίησης έργων¹⁴⁶. Αυτή η επανάκαμψη των διαφυγόντων κερδών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συμβάλλει με τη σειρά της στην οικονομική αυτοδυναμία των ΟΤΑ, στη σύγκλιση με το ευρωπαϊκό κεκτημένο, στον περιορισμό της οικονομικής κηδεμονίας του κεντρικού Κράτους και τέλος στη μείωση των πιέσεων για έσοδα από τον κρατικό προϋπολογισμό.

¹⁴⁶ βλ. Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου : Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα «Καλλικράτης», Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Αθήνα 2010, σελ. 72-73

Επιπλέον, η νέα διοικητική δομή της χώρας, μέσω της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων και της έντασης της αποκέντρωσης, μειώνει το κόστος λειτουργίας της επιχείρησης καθώς πλέον για ζητήματα αδειοδότησης και εν γένει λειτουργίας της επιχείρησης, ο ενδιαφερόμενος εξυπηρετείται σε ένα μόνο σημείο, στο Δήμο, όπου εδρεύει η επιχείρηση, μειώνοντας την καθυστέρηση από τη γραφειοκρατία αλλά και τους συνολικούς χρόνους για τη διεκπεραίωση μιας εργασίας¹⁴⁷, ενώ ο θεσμός του Συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης αναμένεται να συμβάλλει αποφασιστικά προς αυτή την κατεύθυνση. Η συστηματοποίηση, εξάλλου, της χρήσης της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, που προωθείται μέσω του Προγράμματος, αναμένεται να διευκολύνει τους Δήμους στην ομαδοποίηση των υπηρεσιών που παρέχουν στις Υπηρεσίες ηλεκτρονικών συναλλαγών, γεγονός με αναρίθμητες θετικές επιδράσεις σε οικονομικό επίπεδο.

Πολλές, επίσης, διαφαίνονται και οι **κοινωνικές συνέπειες** της εφαρμογής του Προγράμματος, αμεσότερα επηρεάζουσες ιδίως τις κοινωνικές ομάδες των εργαζομένων στις κεντρικές και αποκεντρωμένες μονάδες του Κράτους αλλά και στους ΟΤΑ και στα νομικά τους πρόσωπα. Έμμεσες συνέπειες αναμένεται να δεχτούν οι κοινωνικές ομάδες των παραγωγών του πρωτογενούς¹⁴⁸, δευτερογενούς¹⁴⁹ και τριτογενούς¹⁵⁰ τομέα της οικονομίας, καθώς επηρεάζονται οι όροι και οι συνθήκες της δραστηριοποίησης στους τομείς αυτούς, με την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων της διοίκησης. Η αναδιοργάνωση αυτή της αυτοδιοίκησης αναμένεται, επίσης, να οδηγήσει στην ενίσχυση της υπόστασης του χωριού και της γειτονιάς και στη θεμελίωση του ψηφιακού δήμου, με διάφορες κοινωνικές επιπτώσεις όσον αφορά τη σχέση του πολίτη με το κράτος, τη βελτίωση των παρεχόμενων διοικητικών υπηρεσιών και βέβαια την ενδυνάμωση των δομών και των διαδικασιών συμμετοχής του πολίτη στις διαχείριση τοπικών υποθέσεων. Βέβαια, η απαρίθμηση όλων των **διοικητικών συνεπειών** από την εφαρμογή του Προγράμματος, είναι ανεξάντλητη και ξεκινάει, βέβαια, από έννοιες όπως η απλούστευση των διαδικασιών, η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, η αύξηση της αποτελεσματικότητας και της

¹⁴⁷ όπ. π. σελ. 60

¹⁴⁸ γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία

¹⁴⁹ βιομηχανία, βιοτεχνία

¹⁵⁰ εμπόριο, τουρισμός

αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης, η διαφάνεια, ο διοικητικός εξορθολογισμός, η επίστευση διαδικασιών ελέγχου νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ, η ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και φτάνει μέχρι και τον πλήρη ανασχεδιασμό του διοικητικού συστήματος της χώρας, καθιστώντας το διοικητικό απολογισμό της εφαρμογής του Προγράμματος απεριόριστο λόγω του μεγέθους και της πολυπλοκότητάς του. Στον αντίποδα, οι **οικολογικές συνέπειες** διαφαίνονται πιο συγκεκριμένες, καθώς οι θετικές επιδράσεις εντοπίζονται κυρίως στη μείωση της περιβαλλοντικής επιβάρυνσης από την επίτευξη οικονομιών κλίμακας και την αποτελεσματικότερη άσκηση αρμοδιοτήτων σε θέματα αποβλήτων, διαχείρισης υδάτινων πόρων και μείωσης εκπομπών θερμοκηπίου¹⁵¹.

Επομένως, διαφαίνεται ότι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναμένεται να επιφέρει μόνο - και πολλά - θετικά αποτελέσματα για την οικονομία, την κοινωνία, τη διοίκηση και το περιβάλλον. Πώς δικαιολογούνται, συνεπώς, οι ποικίλες αντιδράσεις που έχει ήδη προκαλέσει, πριν ακόμη εφαρμοστεί στην πράξη; Γεγονός αποτελεί πάντως, η επίσημη πρόσκληση για διαβούλευση προς όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, κατά το στάδιο της προετοιμασίας του νομοσχεδίου¹⁵², οι οποίοι και έλαβαν την ευκαιρία να διατυπώσουν αντιρρήσεις, επιφυλάξεις και αντιπροτάσεις επί του Προγράμματος. Παράλληλα, και πέραν της οργανωμένης διαβούλευσης με τους φορείς της αυτοδιοίκησης, έλαβε χώρα και διαδικτυακή¹⁵³ διαβούλευση με τους πολίτες, πριν την οριστικοποίηση του νομοσχεδίου. Ωστόσο, και παρά τη διαβεβαίωση των ιθυνόντων για λήψη υπόψη των παρατηρήσεων φορέων και πολιτών, το Πρόγραμμα έχει ήδη βρει πολλούς πολέμιους. Πρωτίστως, οι οργανώσεις της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, Κεντρικές και Τοπικές¹⁵⁴,

¹⁵¹ όπ. π. σελ. 91-93

¹⁵² βλ. την Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, όπ. π. σελ. 107 όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι κλήθηκαν στη διαβούλευση που έγινε στα τέλη του 2009, όλα τα Υπουργεία, η ΚΕΔΚΕ, η ΕΝΑΕ, η ΑΔΕΔΥ, η Πανελλήνια Ομοσπονδία Υπαλλήλων Περιφερειών, η Ομοσπονδία Συλλόγων Υπαλλήλων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος, οι Γενικοί Γραμματείς Περιφερειών, οι Γενικοί και Ειδικό Γραμματείς και Γενικοί Διευθυντές του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

¹⁵³ μέσω της ιστοσελίδας oregon.gr

¹⁵⁴ με κύριο εκπρόσωπο την ΚΕΔΚΕ, η οποία, συγκαλώντας έκτακτα συνέδρια επί του νομοσχεδίου, έχει εκδώσει μέχρι στιγμής σωρεία ψηφισμάτων και προτάσεων. Η χωροταξική πρόταση της ΚΕΔΚΕ της 11ης Μαΐου 2010, αναφέρει μεταξύ άλλων ότι «Η ΚΕΔΚΕ, σύμφωνα με τις αποφάσεις των Συνεδρίων της, ειδικά για τα μεγάλα νησιά, όπως είναι η Λέσβος, η Ρόδος, η Κέρκυρα, η Κεφαλληνία, η Χίος, η Σάμος, προτείνει να δημιουργηθούν περισσότεροι του ενός Δήμοι σε κάθε νησί, λαμβάνοντας υπ' όψη και τις προτάσεις των οικείων ΤΕΔΚ. Οι αρμοδιότητες που προτίθεται το

οι οποίες κρατούν ως επί το πλείστον μία επιφυλακτική έως εχθρική στάση απέναντι στο Πρόγραμμα. Η βασική αντίρρηση που προβάλλεται άπτεται κυρίως χωροταξικών θεμάτων, γεγονός αναμενόμενο ίσως, λόγω της μεγάλης αναδιάρθρωσης που επίκειται. Η πλειοψηφία αντιτίθεται στη δημιουργία τόσο μεγάλων Δήμων, αντιπροβάλλοντας το επιχείρημα του σταδιακού εκφυλισμού των μικρών οικισμών, τοπικών κοινοτήτων και δήμων, και ζητά εγγυήσεις για την απώλεια εκατοντάδων θέσεων εργασίας, λόγω των επικείμενων συγχωνεύσεων των Δήμων και των ΝΠΔΔ τους. Προβάλλεται επίσης το ζήτημα της αναπόφευκτης απώλειας της ιδιαίτερης ταυτότητας ιστορικών δήμων, με τη συνένωσή τους με το μεγαλύτερο όμορο δήμο. Την αναμενόμενη αντίδρασή τους επισημαίνουν και οι ενώσεις της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁵⁵, ιδίως λόγω της επικείμενης

Υπουργείο Εσωτερικών να αναθέσει στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, ώστε να λειτουργήσει η διοικητική οντότητα «νησί – κυβερνείο», προτείνουμε να ασκηθούν από το Δήμο της πρωτεύουσας του νησιού». βλ. επίσης και τις παρατηρήσεις της ΚΕΔΚΕ επί του νομοσχεδίου το οποίο περιέχει προτάσεις επί διαφόρων ζητημάτων. Αντιθέτως, οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων δεν κρατούν μία τόσο διπλωματική στάση απέναντι στο Πρόγραμμα, και είναι ίσως και οι πιο φανατικοί πολέμοι του, η κάθε μία προβάλλοντας τους δικούς της λόγους, πάντα όμως με κοινό παρανομαστή το χωροταξικό. Ενδεικτική είναι η επίσημη στάση της ΤΕΔΚΘεσσαλονίκης, στην ιστοσελίδα της οποίας αναφέρεται χαρακτηριστικά «Λέμε ναι στη διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας αλλά όχι στον “Καλλικράτη”, που καταστρατηγεί βασικές αρχές της Αυτοδιοίκησης. Καλούμε έστω και την ύστατη ώρα την κυβέρνηση να μην επιμείνει στην ψήφισή του και να αλλάξει σε συνεργασία με τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεμελιώδεις διατάξεις του». Χαρακτηριστικό επίσης είναι και το δημοσίευμα της ηλεκτρονικής έκδοσης της εφημερίδας «Ελευθεροτυπία», της 18^{ης} Μαΐου 2010 (την ημέρα που συγκαλούσε η ΚΕΔΚΕ έκτακτο συνέδριο επί του Προγράμματος), υπό τον τίτλο «Στο ΣτΕ στέλνει τον Καλλικράτη η ΤΕΔΚ νομού Θεσσαλονίκης» [...] «η οποία θα προσφύγει και στα ευρωπαϊκά όργανα αυτοδιοίκησης». Και συνεχίζει λέγοντας ότι «Την απόφαση αυτή πήρε η πλειοψηφία του διοικητικού συμβουλίου της ΤΕΔΚ, που πρόκειται στη Ν.Δ., ενώ η μειοψηφία κατέβασε δικό της κείμενο με το οποίο ζητάει να ισχύσουν τα ίδια αντικειμενικά κριτήρια για τις συνενώσεις δήμων στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη». Την ίδια ώρα, βέβαια, η επίσημη ιστοσελίδα της Αυτοδιοίκησης (www.aftodioikisi.gr) κάνει λόγο για δημοσκόπηση ανάμεσα σε όλους τους Δημάρχους της χώρας, η οποία φανερώνει τη στήριξη του 60% των δημάρχων στο Πρόγραμμα και αφήνει αιχμές στον Πρόεδρο της ΚΕΔΚΕ κο Νικήτα Κακλαμάνη, υποστηρίζοντας ότι η αντίθεσή του στο Πρόγραμμα υποκρύπτει προσωπικά συμφέροντα (βλ. αναλυτικότερα <http://www.aftodioikisi.gr/controlItem.aspx?id=6748>).

¹⁵⁵ Χαρακτηριστική είναι η ομιλία του Προέδρου της ΕΝΑΕ, κού Δράκου, στο έκτακτο συνέδριο για τον Καλλικράτη στις 6-5-2010, όπου αναφέρεται «Ένας τέτοιος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, [...], δυστυχώς, επιτρέψτε μου να πω, είναι βέβαιο ότι θα οδηγηθεί στην απαξίωση και του ίδιου του θεσμού. Κυρίως όμως θα προδιαγράψει τη ληξιαρχική πράξη θανάτου του Β' βαθμού Αυτοδιοίκησης». Η ΕΝΑΕ απορρίπτει ρητώς το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», γεγονός που προκύπτει, εξάλλου, και από την απόφαση του Δ.Σ. της στις 19-5-2010, στην οποία αναφέρεται μεταξύ άλλων: «(Το Δ.Σ. της ΕΝΑΕ) Διαπιστώνει ότι, δυστυχώς, το αρμόδιο Υπουργείο αγνόησε το σύνολο των βασικών θέσεων και προτάσεων μας, οι οποίες και γραπτώς δόθηκαν και εκτεταμένα αναπτύχθηκαν, όποτε κληθήκαμε στην αρμόδια επιτροπή, υπό την προεδρία του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου.[...] Κατόπιν τούτων, διακηρύσσει, για μια ακόμη φορά, ότι η ΕΝΑΕ παραμένει σταθερή στο όραμά της για συνολική διοικητική μεταρρύθμιση με ενίσχυση των αυτοδιοικητικών αρχών και της περιφερειακής δημοκρατίας. Ωστόσο, είμαστε αναγκασμένοι να πούμε ένα ηχηρό «όχι» στο συγκεκριμένο νομοσχέδιο που φέρει το όνομα «Καλλικράτης», επιμένοντας στη διεκδίκηση μιας μεταρρύθμισης

κατάργησής τους, και της συνεπαγόμενης απώλειας θέσεων εξουσίας, ισχύος, και προνομίων, προβάλλοντας, ωστόσο, την αντίθεσή τους στις φορολογικές ρυθμίσεις για τους ΟΤΑ και σε θέματα αρμοδιοτήτων. Αναμενόμενη επίσης, είναι και η αντίδραση των κομμάτων της αντιπολίτευσης¹⁵⁶, - χωρίς, βέβαια, να λείπουν και οι αντιδράσεις στελεχών του κυβερνώντος κόμματος-, τα οποία επαναλαμβάνουν συνήθως τις θέσεις των αντιτιθέμενων στο Πρόγραμμα δημοτικών και νομαρχιακών παρατάξεων που πρόσκεινται σε αυτά. Συγκεκριμένα, τα κόμματα της αριστεράς, ΚΚΕ και ΣΥ.ΡΙΖ.Α, αντιτίθενται στο Πρόγραμμα, προβάλλοντας το επιχείρημα ότι εισάγει άκρως νεοφιλελεύθερες ρυθμίσεις και δίνει προτεραιότητα στο κέρδος σε βάρος των συμφερόντων των τοπικών κοινωνιών¹⁵⁷. Την αντίθεσή τους στο Πρόγραμμα, όπως είναι φυσικό, δηλώνουν και τα κόμματα της δεξιάς, Νέα Δημοκρατία και ΛΑ.Ο.Σ. διαβλέποντας πολιτικές σκοπιμότητες στην εφαρμογή

συνολικής που θα υπηρετεί την περιφερειακή ανάπτυξη και τον πολίτη». Είναι χαρακτηριστικό ότι κατάθεση του νομοσχεδίου του Προγράμματος στη Βουλή προς ψήφιση σηματοδότησε έντονους εσωτερικούς της ΕΝΑΕ διαπληκτισμούς μεταξύ των μελών της

¹⁵⁶ Ήδη κατά την πρώτη συζήτηση στη βουλή επί της ψήφισης του νομοσχεδίου (18-5-2010), ο υπουργός Εσωτερικών, Γιάννης Ραγκούσης, υπεραμύνθηκε του σχεδίου νόμου τονίζοντας ότι το υπουργείο κατέληξε σε αυτό ύστερα από πολύμηνη διαβούλευση, αποδεχόμενο το 95% των προτάσεων της ΚΕΔΚΕ. Ο εισηγητής της Ν.Δ. Χρήστος Ζώης έκανε λόγο για "άλμα στο κενό" από την κυβέρνηση, ενώ ο Ν. Καραθανασόπουλος από το ΚΚΕ χαρακτήρισε το νομοσχέδιο "χρυσοποϊκίλτα ντυμένο για να είναι αθέατες οι αντιλαϊκές ρυθμίσεις". Εκ μέρους του ΣΥΡΙΖΑ, ο Ν. Τσούκαλης, τόνισε ότι οι συνενώσεις των δήμων θα δημιουργήσουν προβλήματα στην εξυπηρέτηση των πολιτών και χαρακτήρισε αντισυνταγματικές κάποιες διατάξεις του νομοσχεδίου. Η αξιωματική αντιπολίτευση έχει διατυπώσει ανοιχτά την αντίθεσή της, ενώ, ο πρόεδρος του ΛΑ.Ο.Σ. Γ. Καρατζαφέρης έκανε λόγο για σχέδιο «κομμένο και ραμμένο στις μικροκομματικές σκοπιμότητες του ΠΑΣΟΚ». Επιφυλάξεις επί των χωροταξικών ρυθμίσεων εξέφρασαν και βουλευτές του ΠΑΣΟΚ (Π. Ασπραδάκης, Νάντια Γιαννακοπούλου, Γ. Κουτσάκος κ.α). (Ηλεκτρονική έκδοση της εφημερίδος «Ελευθεροτυπία» της 18^{ης} Μαΐου 2010)

¹⁵⁷ Ενδεικτικά, στη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή, ο βουλευτής του ΚΚΕ Ο Ν. Παπακωνσταντίνου ισχυρίστηκε ότι βασικός στόχος του νομοθετήματος είναι «η προσαρμογή του κρατικού μηχανισμού, ώστε να διαμορφώνει ευνοϊκότερο πλαίσιο δράσης για τις μεγάλες επιχειρήσεις, να συγκροτεί κερδοφόρα πεδία εκμετάλλευσης της εργατικής δύναμης. Να διευκολύνει ταχύτερα τη συγκέντρωση και συγκεντροποίηση του κεφαλαίου». Στη λογική αυτή, σημείωσε, «η περιφερειακή και δημοτική συγκρότηση, η περιλάλητη χωροταξία και οι συνενώσεις των δήμων πραγματοποιούνται με βάση τα κριτήρια της επιχειρηματικότητας, της ανταγωνιστικότητας, της ανταποδοτικότητας και της εμπορευσιμότητας», ενώ παράλληλα τόνισε ότι η κυβέρνηση ανοίγει το δρόμο για χιλιάδες απολύσεις, για επιδείνωση των εργασιακών σχέσεων για όλους τους εργαζόμενους στους ΟΤΑ. Επικεντρώνοντας στην απώλεια θέσεων εργασίας, ο βουλευτής του ΣΥ.ΡΙΖ.Α. Θ. Λεβέντης, τόνισε ότι «το λιγότερο τριάντα πέντε χιλιάδες άτομα θα απολυθούν και έπεται και συνέχεια», ενώ δήλωσε την επιφυλακτικότητά του για την αποτελεσματικότητα των νέων Δήμων λέγοντας ότι «δεν είναι σίγουρο ότι οι μεγαλύτεροι δήμοι θα λειτουργήσουν καλύτερα». Στο ίδιο μήκος κύματος και ο Πρόεδρος του Κόμματος Αλέξης Τσίπρας, ο οποίος άφησε αιχμές για εκλογικές σκοπιμότητες που κρύβονται πίσω από το Καλλικράτη.

του¹⁵⁸. Σφοδρή αντίδραση στο Πρόγραμμα έχει καταγραφεί, όμως και από τους πολίτες, με τη διοργάνωση συχνών διαμαρτυριών, ενίοτε ακραίας μορφής, προκειμένου να γίνει αισθητή η αντίθεσή τους. Το χωροταξικό θέμα της συνένωσης των δήμων και η απώλεια θέσεων εργασίας προβάλλουν πάλι ως αιχμή του δόρατος, με το πρώτο να συγκεντρώνει τις εντονότερες αμφισβητήσεις εκ μέρους των κατοίκων διαφόρων περιοχών, με την πρόβλεψη ότι ιστορικές πόλεις της Ελλάδας κινδυνεύουν να χάσουν την ιδιαίτερη ταυτότητά τους¹⁵⁹. Στο ίδιο κλίμα, σε διάφορες τουριστικές περιοχές διατυπώνονται ανησυχίες για το πλήγμα που αναμένεται να επιφέρει στον τουρισμό το Πρόγραμμα. Η ένταση των διαμαρτυριών κλιμακώνεται σταδιακά και κορυφώθηκε με την κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή (14-5-2010), με αποτέλεσμα να καταλήξουν ακόμη και σε υπερβολές¹⁶⁰, χωρίς, ωστόσο, να λείπουν οι παραδοχές για τα θετικά σημεία του Προγράμματος, ιδίως αναφορικά με τον αυστηρό έλεγχο των οικονομικών των ΟΤΑ και της εν γένει προσπάθειας εξυγίανσης του θεσμού. Η επίσημη απάντηση¹⁶¹ του αρμόδιου Υπουργείου αλλά και των υποστηρικτών του Προγράμματος, αναγνωρίζει την απώλεια δικαιωμάτων και προνομίων ως την βασική αιτία των αντιδράσεων και όχι την αρνητική αντιμετώπιση των μικρών δήμων από το Πρόγραμμα. Ωστόσο, σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, ανάλογες διοικητικές μεταρρυθμίσεις ουδέποτε συνοδεύτηκαν από έντονες συζητήσεις και προβληματισμούς.

¹⁵⁸ Ο Πρόεδρος της αξιωματικής αντιπολίτευσης απορρίπτει το Πρόγραμμα «επί της αρχής» και προβάλλει αντισυνταγματικότητα διάφορων ρυθμίσεών του, ζητώντας ονομαστική ψηφοφορία του νομοσχεδίου, ενώ ο Πρόεδρος του ΛΑ.Ο.Σ., Γεώργιος Καρατζαφέρης, στην επίσημη ιστοσελίδα του κόμματος δηλώνει ότι «Η πρωταρχική σκέψη για τον «Καλλικράτη» είναι η κομματική επιβολή του ΠΑ.ΣΟ.Κ. Με το νόμο για τους μετανάστες ο κ. Παπανδρέου κατασκευάζει ψηφοφόρους - μισθοφόρους. Με τον «Καλλικράτη» κόβει και ράβει τις εκλογικές περιφέρειες στα μέτρα που τον εξυπηρετούν. Όλα αυτά είναι σαφώς ελεγχόμενα δημοκρατικά και σαφώς επικίνδυνα για τον τόπο».

¹⁵⁹ Στο μέτωπο αυτό, φαίνεται ότι η κυβέρνηση κάνει αρκετούς συμβιβασμούς, καθώς κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή, έγινε δεκτό από τον αρμόδιο Υπουργό το αίτημα πόλεις με ιστορική σημασία να διατηρηθούν ως ιστορικές έδρες των νέων Δήμων στους οποίους ανήκουν Έτσι, π.χ. στο νομό Πρεβέζης ο δήμος Πάργας θα έχει ιστορική έδρα την Πάργα, στο νομό Ημαθίας, ο δήμος Βεροίας θα έχει ιστορική έδρα τη Βεργίνα

¹⁶⁰ πολιορκία των περιφερειών αλλά και του υπουργείου Εσωτερικών, παραιτήσεις δημάρχων και δημοτικών συμβουλίων, καταλήψεις εθνικών οδών, σημειώθηκαν σχεδόν στο σύνολο της χώρας

¹⁶¹ Χαρακτηριστική είναι η λιτή απάντηση του γραφείου Τύπου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης της 15^{ης} Μαΐου 2010, η οποία αναφέρει: «Είναι άραγε τυχαίο ότι αυτοί που έσπευσαν σε αρνητικές δηλώσεις για τον Καλλικράτη είναι οι πολιτικοί και αυτοδιοικητικοί πρωταγωνιστές της διαβόητης εξαιτούς "επανάδρουσης" του κράτους, που όχι μόνο δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ, αλλά οδήγησε την Ελλάδα στα πρόθυρα της καταστροφής; Δεν είναι τυχαίο. Είναι, απεναντίας, λογικό και αναμενόμενο. Έχουν πράγματι κάθε λόγο να αντιταχθούν σε μια βαθιά αλλαγή όπως ο Καλλικράτης, όσοι ταύτιστηκαν με τις παλαιοκομματικές αντιλήψεις και πρακτικές του πελατειακού κράτους της σπατάλης, της αυθαιρεσίας και της αδιαφάνειας. Η Ελλάδα, όμως, πρέπει να προχωρήσει μπροστά, και ο Καλλικράτης με τις αλλαγές νοοτροπίας και αξιών που εισάγει συνιστά ένα μεγάλο βήμα προς το μέλλον».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Ο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

ΑΝΑΛΟΓΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΙΚΑ ΚΡΑΤΗ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΔΑΝΙΑΣ

Η εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης» έχει ως αποτέλεσμα τη συγκρότηση του διοικητικού χάρτη της Ελλάδας από 325 Δήμους, με την αναλογία πληθυσμού ανά Δήμο να διαμορφώνεται κατά μέσο όρο κοντά στους 30.000 κατοίκους/Δήμο¹⁶². Ωστόσο, ανάλογα στοιχεία¹⁶³ σε άλλα Κράτη – Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν δικαιολογούν την ελληνική αυτή εμμονή για τους μεγάλους δήμους. Η διοικητική εικόνα των ευρωπαϊκών χωρών μέχρι το 2007 διαγράφεται παραστατικά στον παρακάτω πίνακα:

ΧΩΡΕΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ [ΔΗΜΟΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ]	ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ [ΝΟΜΑΡΧΙΕΣ]	ΤΡΙΤΟΒΑΘΜΙΑ [ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ] ¹	ΜΕΙΟΣ 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
Φινλανδία 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 ³	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					

Πίνακας 1

1. Μέχρι το 2006, είχε 275 δήμους και 13 περιφέρειες. Από το 2007, μειώθηκαν σε 98 δήμους και αντίστοιχα 5 περιφέρειες.

2. Από την 1/1/09 ενώθηκαν 36 δήμοι, μειώνοντας τον συνολικό αριθμό κατά 67, με αποτέλεσμα να έχουν 348 σήμερα.

3. Η Πορτογαλία διαθέτει 308 δήμους, έχει 4240 ενορίες (κοινοότητες) αυτοδιοικούμενες, που αποτελούν την κατώτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης μετά τους δήμους.

4. Το Ηνωμένο Βασίλειο, αποτελείται από την Αγγλία, την Σκωτία, τη Β. Ιρλανδία και την Ουαλία. Το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης διαφέρει από το ένα κρατίδιο στο άλλο. Ετσι μπορούμε να αναφέρουμε πως η Β. Ιρλανδία είναι χωρισμένη σε 26 τμηματικές περιφέρειες η Σκωτία είναι χωρισμένη σε 32 τμήματα (σαν τις δικές μα περιφέρειες), η Ουαλία σε 22 τμήματα ανάλογα με αυτά της Σκωτίας και σε 869 κοινότητες με κοινοτικά συμβούλια και για την Αγγλία θα σας βοηθήσει ο παρακάτω πίνακας:

* Στην τριτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση κατατάσσονται οι περιφέρειες και τα αντίστοιχα ομοσπονδιακά κρατίδια που υπάρχουν στις διάφορες χώρες.

Η Ελλάδα του «Καποδιστρια» κατατάσσεται στην 7^η θέση, ενώ με τον «Καλλικράτη» στην 5^η θέση, με κριτήριο το μ.ο. κατοίκων/δήμο.

Πηγή : Εφημερίδα Εβδόμη, 13-2-2010, άρθρο Ο «Καλλικράτης» και το μοντέλο της Ευρώπης Στοιχεία και συγκρίσεις, από την Ζαφείρα Ατσίδα, διαθέσιμο και διαδικτυακά (<http://www.ebdomi.com/eidiseis-nea/2134-o-kallikratis-kai-to-montelo-tis-evropis>)

¹⁶² Τα αντίστοιχα στοιχεία για τους «καποδιστριακούς» δήμους καταδεικνύουν την αναλογία 10.200 κατ/Δήμο κατά μέσο όρο

¹⁶³ βλ. ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ, τεύχος 124, σελ 23, όπου αναφέρεται ότι στη Γαλλία υπάρχουν 36.684 Δήμοι με μέσο όρο 1.720 κατ/Δήμο, στην Ισπανία 8.110 Δήμοι με μέσο όρο 5.430 κατ/Δήμο, στη Γερμανία 12.431 δήμοι με μέσο όρο 6.690 κατ/Δήμο και στην Ιταλία 8.101 Δήμοι με μέσο όρο 7.270 κατ/Δήμο. Εξάλλου, αναφέρεται ότι στη Γαλλία το 95% των Δήμων, στη Γερμανία το 75% των Δήμων, στην Ισπανία το 85% των Δήμων, στην Ιταλία το 71% των Δήμων και στη Φινλανδία το 50% των Δήμων έχει πληθυσμό κάτω των 5.000 κατοίκων. Μόνο η Δανία, μετά τη διοικητική μεταρρύθμιση του 2006, έχει μέσο όρο κατοίκων 56.454, η Ιρλανδία με 39.116, η Ολλανδία με 38.280 και η Σουηδία με 32.194 κατοίκους μέσο όρο

Καθίσταται, επομένως, σαφές, ότι στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών, οι όποιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που έλαβαν χώρα, άφησαν ανέπαφη σχεδόν τη γεωγραφική και πληθυσμιακή έκταση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Ο αριθμός των Πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους οποίους συγκροτούνται είναι αρκετά μεγάλος σε σχέση με το συνολικό πληθυσμό της εκάστοτε χώρας, ενώ διαφαίνεται να ισχύει κατά κανόνα η αρχή της ταύτισης πόλης και δήμου, ανεξαρτήτως πολλές φορές πληθυσμιακών κριτηρίων, και σε πλήρη αντίθεση με το επιχειρούμενο ανασχεδιασμό των Δήμων με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» όπου η προτεραιότητα δίδεται κατά κανόνα σε πληθυσμιακά κριτήρια, με μεγάλο ελάχιστο αριθμό κατοίκων. Σε μία σύγκριση, ωστόσο, του διοικητικού συστήματος της χώρας μας με εκείνο μεγάλων ευρωπαϊκών κρατών, όπως είναι το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία και η Γερμανία, η εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων δεν δύναται να ερείδεται αμιγώς σε αριθμητικά στοιχεία, και να παραβλέπεται το οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό υπόβαθρο των διοικητικών επιλογών της εκάστοτε χώρας.

Έτσι, μπορεί μεταξύ των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που ως επί το πλείστον χαρακτηρίζονται ως διοικητικά ανεπτυγμένα κράτη σε σχέση με την Ελλάδα, η χώρα μας να μην βρίσκει πολλά επιχειρήματα στη διοικητική μεταρρύθμιση που επιδιώκει. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι τις τελευταίες δεκαετίες, μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. είναι κυρίαρχη η τάση θεσμοθέτησης αλλαγών με στόχο την αντιμετώπιση προβλημάτων που οφείλονται στον κατακερματισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δομών, διαδικασιών και πρακτικών αναπτυξιακού σχεδιασμού. Χώρες όπως η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία, η Ισπανία, η Γαλλία και η Δανία προχώρησαν σε αναγκαστικές ή εθελούσιες συνενώσεις όμορων Δήμων και κοινοτήτων καθώς και στην εμβάθυνση των θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας μέσω της σύστασης διαδημοτικών αναπτυξιακών συνδέσμων και της σύναψης διαδημοτικών συμβάσεων με στόχο την παροχή υπηρεσιών και την κατασκευή έργων. Οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις που υιοθετήθηκαν στις χώρες αυτές δεν ταυτίζονται σε πολλά σημεία με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Η περίπτωση, όμως, της Δανίας¹⁶⁴, φαίνεται να αποτελεί εξαίρεση, καθώς θα

¹⁶⁴ Την άποψη αυτή συμμερίζεται και η Έκθεση Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου, όπου στη σελ. 29 αναφέρεται : «Η Δανία αποτελεί το κυριότερο ίσως παράδειγμα χώρας της Ε.Ε. που

μπορούσε να πει κανείς ότι η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση στη χώρα αυτή, πλησιάζει περισσότερο το ελληνικό πρότυπο που διαμορφώνεται με το Πρόγραμμα, αν δεν αποτελέσε η ίδια πρότυπο για το Πρόγραμμα. Τα προβλήματα που οδήγησαν στη σύλληψη του Προγράμματος στην Ελλάδα, έκαναν την εμφάνισή τους και στη Δανία, όπου διαπιστώθηκε, ότι το μικρό μέγεθος των διοικητικών δομών των Δήμων, ο μη ξεκάθαρος καταμερισμός των αρμοδιοτήτων και η ύπαρξη επικαλύψεων ανάμεσα στα τρία διοικητικά επίπεδα, καθιστούσαν το δανικό διοικητικό σύστημα, που μετρούσε ήδη 30 χρόνια ζωής, δαπανηρό και αναποτελεσματικό. Έτσι, το σύνθημα «Αποτελεσματικότερος και Απλούστερος Δημόσιος Τομέας» αποτέλεσε την πυξίδα για το σχεδιασμό της διοικητικής μεταρρύθμισης στη Δανία, η οποία είχε ως αποτέλεσμα την αντικατάσταση των 14 κομητειών από 5 Περιφέρειες, διαμορφώνοντας έτσι το β' βαθμό αυτοδιοίκησης, και τη μείωση των 275 Δήμων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης σε 98. Μετά τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, το μέγεθος των Δήμων αυξήθηκε και μεταφέρθηκαν περαιτέρω αρμοδιότητες στους ΟΤΑ, οι μεγάλοι Δήμοι έθεσαν τις βάσεις για μια πιο ξεκάθαρη κατανομή αρμοδιοτήτων, γεγονός που οδήγησε στη δημιουργία μιας διοικητικής δομής με μεγαλύτερη διαφάνεια και ενίσχυσε τον ξεκάθαρο καταμερισμό των αρμοδιοτήτων. Η διοικητική μεταρρύθμιση της Δανίας δημιούργησε τις προϋποθέσεις για την αύξηση του δημοκρατικού ελέγχου και την ιεράρχηση των αρμοδιοτήτων, ενώ προσέδωσε τη δυνατότητα στους Δήμους να διευκολύνουν την κεντρική εξουσία στη θέση στόχων για τους ΟΤΑ, εφαρμόζοντας στρατηγικές του Δημοσίου Management, μέσω της ενίσχυσης της Διοίκησης μέσω Στόχων. Πρόκειται, επομένως, για μία διοικητική μεταρρύθμιση με αρκετά κοινά στοιχεία με τον ελληνικό «Καλλικράτη», η οποία επέφερε τα αποτελέσματα που οι συντάκτες του Προγράμματος φιλοδοξούν να εδραιώσουν και στη χώρα μας. Ωστόσο, η διαδικασία¹⁶⁵ που ακολουθήθηκε από το στάδιο της προετοιμασίας της

προχώρησε το χρονικό διάστημα 2006-2007, σε αλλαγές στο Αυτοδιοικητικό της Σύστημα. Αν και ως μοντέλο ανάπτυξης η χώρα αυτή διαφέρει αισθητά από την Ελλάδα καθώς είναι σε μεγάλο βαθμό αποκεντρωμένη, εντούτοις τα προβλήματα που οδήγησαν στην πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση εμφανίζουν πολλές ομοιότητες ανάμεσα στις δύο χώρες»

¹⁶⁵ κατά τη διάρκεια της οποίας υπήρχε διαρκής συνεννόηση και συνεργασία μεταξύ των ΟΤΑ και της Κεντρικής Κυβέρνησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι ΟΤΑ αποφάσισαν ακόμη και για τα ονόματα των νέων Δήμων, ενώ υπήρχαν περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ΟΤΑ αποφάσισαν αυτοβούλως τη συνένωση με παραπάνω από έναν όμορο Δήμο, βλ. αναλυτικότερα την αναφορά επί της δανικής διοικητικής μεταρρύθμισης του Υπουργείου Εσωτερικών και Οικονομικών της Υγείας της Δανίας, (The

μεταρρύθμισης μέχρι και την υιοθέτηση του τελικού κειμένου, δεν συνοδεύτηκε ούτε από αντιδράσεις ούτε από διαμαρτυρίες, μόνο από τη διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων¹⁶⁶ σε ορισμένες μόνο περιοχές, τα οποία κατά κανόνα επικύρωσαν τις συνενώσεις με τους όμορους δήμους¹⁶⁷, δίνοντας, ίσως, προτεραιότητα στο γενικό και μακροπρόθεσμο συμφέρον της χώρας τους και όχι σε ατομικά και μικροπολιτικά συμφέροντα.

local government reform, – In brief, Published by: The Ministry of the Interior and Health Department of Economics, Feb 6th 2006) σελ. 13 επ.

¹⁶⁶ Οι συνενώσεις δεν ήταν υποχρεωτικές

¹⁶⁷ Σε πλήρη αντίθεση με την ελληνική πραγματικότητα, στη Δανία υπήρχε πολιτική σύμπνοια επί της μεταρρύθμισης, με τις όποιες διαφωνίες να λύνονται με διάλογο και διαπραγματεύσεις, βλ. αναλυτικότερα, όπ. π. σελ 14, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά : “On the basis of the feedback from the municipalities, the Minister for the Interior and Health initiated negotiations with the conciliation parties (the Liberal Party, the Conservative Party and the Danish People’s Party) as well as the Social Democratic Party and the Danish Social-Liberal Party at the end of February 2005 regarding the new map of Denmark. On 3 March 2005, these negotiations resulted in a **broad political agreement** on the new map of Denmark. The parties accepted most of the requests submitted regarding the new municipalities. However, due to strong citizen requests, local referendums (primarily in counties) were held in 12 of the “old” municipalities regarding affiliation before approval of the planned merger of municipalities”.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η εμπειρία της εφαρμογής των διοικητικών μεταρρυθμίσεων που προηγήθηκαν του Προγράμματος «Καλλικράτης», αποδεικνύει ότι η προσπάθεια ανασχεδιασμού του διοικητικού συστήματος της Ελλάδας, δεν αποτελεί ευχερές εγχείρημα, δεδομένων των ποικίλων αντιδράσεων που συναντά η επιβολή κάθε μεταρρυθμιστικού προγράμματος. Και βέβαια, η ύπαρξη και η ένταση των αντιδράσεων εξαρτάται πρωτίστως από την ύπαρξη και την ένταση των αλλαγών που επιφέρει κάθε μεταρρυθμιστική απόπειρα. Σαφώς, αρωγός στην αποτυχημένη εφαρμογή και πρόκληση αντιδράσεων, εμφανίζεται συχνά στη μεταρρυθμιστική ιστορία της Ελλάδας, ο εκ των άνω και συνήθως ελλιπής σχεδιασμός, οι αποσπασματικές ρυθμίσεις, η νωχελικότητα και η παθογένεια της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, με τη διαφθορά και την αδιαφάνειά της, ίσως ακόμα και η έλλειψη ουσιαστικής θέλησης για βελτίωση της δομής και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης. Τα χαρακτηριστικά αυτά καταργούν εκ προοιμίου, κάθε εγχείρημα προς τον πολυπόθητο και απαραίτητο πλέον διοικητικό εκσυγχρονισμό της χώρας.

Ωστόσο, πέρα από κάθε κριτική επί των μεταρρυθμιστικών προτάσεων, προέχει η συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι η βασική διαίρεση μιας χώρας είναι η διοικητική διαίρεση, γιατί πάνω σε αυτήν στηρίζονται όλες οι άλλες εσωτερικές διαμορφώσεις των θεσμών του κράτους. Κι αν αυτή η διαίρεση δεν είναι η κατάλληλη και η πλέον πρόσφορη για την οικονομική, πολιτική, κοινωνική, πολιτισμική ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό, τότε μετατρέπεται σε τροχοπέδη και μέσο καθυστέρησης ή και οπισθοδρόμησης¹⁶⁸. Ενόψει των πολιτικών, κοινωνικών και κυρίως οικονομικών παγκόσμιων προκλήσεων, στις οποίες καλείται ήδη να απαντήσει η Ελλάδα, το ελληνικό διοικητικό σύστημα στη μέχρι τώρα μορφή και λειτουργία του φαίνεται πως έχει πια ολοκληρώσει τη χρησιμότητα και τη συμβολή του στον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη της χώρας και της κοινωνίας. Η ιστορική αναδρομή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα - από τη δειλή εμφάνιση των εθελούσιων συνενώσεων και αναπτυξιακών συνδέσμων, την καθιέρωση του β'

¹⁶⁸ Μακρυδημήτρης Αντώνιος και Λιβεράκος Παναγιώτης σε «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση: Η Πρόκληση της Αναδιοργάνωσης», απόσπασμα της μελέτης που εκπονήθηκε για το Κέντρο Έρευνας της Ελληνικής Κοινωνίας της Ακαδημίας Αθηνών, σελ. 6

βαθμού αυτοδιοίκησης και των συμβουλίων περιοχής, του θεσμού των Γενικών Γραμματέων Περιφερειών, μέχρι και την μετ' εμποδίων εφαρμογή του Προγράμματος «Καποδίστριας» - αναδεικνύει ότι τα αποτελέσματα είναι πενιχρά, έως και απογοητευτικά, με έκδηλη την απουσία ολοκληρωμένων προτάσεων που να καλύπτουν το σύνολο της Δημόσιας Διοίκησης, σε όλα τα επίπεδα της, ακόμη και την Κεντρική Διοίκηση. Η έλλειψη ολοκληρωμένης σχεδίασης, ωστόσο, δεν δικαιολογεί πλήρως την αποδεδειγμένη αποτυχία του συνόλου σχεδόν των μεταρρυθμιστικών προτάσεων που έχουν εφαρμοστεί μέχρι σήμερα στη χώρα. Τα αίτια είναι βαθύτερα και πρέπει να αναζητηθούν στην απουσία σαφούς και συγκεκριμένης αποτύπωσης καθενός από τα επίπεδα διοίκησης που οδηγούν σε επικάλυψη αρμοδιοτήτων και στην επιφυλακτικότητα ως προς την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα τα όποια αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων να μην υπερβαίνουν ποτέ, ή έστω να εξισορροπούν, τα περισσότερα από τα μειονεκτήματά τους. Διαγράφεται, έτσι, ένα διοικητικό σύστημα οικοδομημένο σε απαρχαιωμένες και εξαιρετικά δυσκίνητες δομές και λειτουργίες, στερούμενο της απαραίτητης ευελιξίας για να επιβιώσει μέσα στο πλαίσιο της διαρκώς εξελισσόμενης Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και των ρυθμών παγκοσμιοποίησης των οικονομικών κυρίως δραστηριοτήτων, και της θεαματικής ανάπτυξης των Τεχνολογιών Πληροφορίας και Επικοινωνίας¹⁶⁹. Την απάντηση καλείται να δώσει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Οι εμπνευστές του Προγράμματος υπόσχονται τη διασφάλιση της ισότιμης συμμετοχής των Δήμων και των νέων αυτοδιοικούμενων Περιφερειών, καθώς και των δημοτών, ως πραγματικών εταίρων στη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και γενικότερα την προσαρμογή του ελληνικού διοικητικού συστήματος στο μοντέλο διακυβέρνησης της Ε.Ε., όπως αυτό διαμορφώνεται βάσει της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση¹⁷⁰. Το μοντέλο αυτό αποσκοπεί αφενός στην ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και αφετέρου στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης. Μέσω της αναβάθμισης του επιχειρησιακού δυναμικού των Δήμων και των Περιφερειών, για την άσκηση ολοκληρωμένων πολιτικών ανάπτυξης,

¹⁶⁹ όπ. π. σελ. 7

¹⁷⁰ βλ. αναλυτικότερα στην εισαγωγή

της πρόβλεψης της συμμετοχής των νέων ΟΤΑ σε συμφωνίες και δίκτυα κρατικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών στο εξωτερικό και ιδίως με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων τους, τη γεωγραφική τους επέκταση και τη καθιέρωση νέων θεσμών διαβούλευσης και διακυβέρνησης, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» φιλοδοξεί να δώσει στους ΟΤΑ κίνητρα για εντονότερη δραστηριοποίησή τους στο πλαίσιο της Ε.Ε. και να υλοποιήσει την άρρηκτα συνδεδεμένη με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, αρχή της επικουρικότητας του κράτους. Οι επικρατούσες στην Ε.Ε. αντιλήψεις αναφέρονται σε ισχυρούς ΟΤΑ, οικονομικά εύρωστους, πληθυσμιακά επαρκείς, με προοπτικές ανάπτυξης, συμμετέχοντες σε ένα πανευρωπαϊκό δίκτυο σχεδόν ομοσπονδιακής μορφής Δήμων και Περιφερειών. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», αποτελεί την πλέον εκσυγχρονιστική διοικητική μεταρρυθμιστική πρόταση που έχει τεθεί ποτέ σε εφαρμογή, χαρακτηριζόμενο, ωστόσο, παράλληλα και από ορισμένα αρνητικά σημεία, όπως προαναφέρθηκε. Ίσως, όμως, το επιτυχημένο παράδειγμα χωρών, όπως η Δανία, αποδεικνύουν ότι μέσω καλοπροαίρετου πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου, επέρχεται η συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας διοικητικού εκσυγχρονισμού και εν τέλει η πρόταξη του εθνικού έναντι του τοπικού συμφέροντος. Η ανάγκη απόκτησης ευρωπαϊκής διοικητικής κουλτούρας και δομών, είναι, ίσως, το μόνο αδιαμφισβήτητο ζητούμενο για τη χώρα μας και το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», με τις όποιες ελλείψεις του, το μόνο κατάλληλο στη συγκυρία αυτή εργαλείο, για την κάλυψη αυτής της ανάγκης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ

- **Μπέσιλα-Βήκα Ευριδίκη**, Τοπική Αυτοδιοίκηση: ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός, Δίκαιο και Οικονομία, Π.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα, 2001
- **Σηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, εκδ. Σάκκουλας Αντ. Ν., 2002
- **Χλέπας Νίκος– Κομνηνός**, Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα, Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 1999
- **Χλέπας Νίκος – Κομνηνός**, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση μετά τη συνταγματική αναθεώρηση, στο Πέντε Χρόνια Μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001, Αποτίμηση και Προτάσεις για μια νέα συνταγματική μεταρρύθμιση, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Επιστημονική Επιμέλεια Ξενοφών Ι. Κοντιάδης, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2006

Επιστημονικά Άρθρα και Μελέτες

- **Κατσαρός Ιωάννης**, Αποκέντρωση και Αποσυγκέντρωση: κριτική θεώρηση του γενικού πλαισίου και των σχετικών τάσεων στο χώρο της εκπαίδευσης, ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΒΗΜΑ, τχ. 9, Μάιος 2008
- **Μακρουδημήτρης Αντώνιος και Λιβεράκος Παναγιώτης** σε «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση: Η Πρόκληση της Αναδιοργάνωσης», απόσπασμα της μελέτης που εκπονήθηκε για το Κέντρο Έρευνας της Ελληνικής Κοινωνίας της Ακαδημίας Αθηνών
- **Μακρουδημήτρης Αντώνιος και Χλέπας Νικόλαος – Κομνηνός**, Η προβληματική της συνενώσεως των ΟΤΑ και το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», Διοικητική Ενημέρωση 1997 τχ. 9
- Μελέτη Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Το Σύστημα Διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (**Ομάδα Μελέτης** : Ν.-Κ. Χλέπας (Συντονιστής), Δημ. Παπούλιας, Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα, Θ. Χατζηπαντελής, Παν. Μαίστρος, Χρ. Παλαιολόγος, Θαν. Κανταρτζής, Δημ. Κατσούλης, Ι. Μουράτογλου, Αγγ. Βλάχου)Αθήνα, Οκτώβριος 2008
- **Χρυσανθάκης Χαράλαμπος** σε ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, τεύχος 15, Ιούνιος 2000

Άρθρα στον Τύπο

- **Κόλλια Ελευθερία**, «Αγώνας Σπριντ για τον Καποδίστρια 2», ΤΟ ΒΗΜΑ 16/10/2009
- **Μακρουδημήτρης Αντώνης**, «Έκδηλες οι ασυγχρονίες του εκσυγχρονισμού», ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ, 19-12-1996, σελ. 124-130
- **Νικολακόπουλος Δημήτρης**: «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ 2, Ο νέος διοικητικός χάρτης της χώρας», ΤΟ ΒΗΜΑ 30/3/2008,
- **Νικολακόπουλος Δημήτρης**, «Στο Υπουργικό Συμβούλιο τα κριτήρια για τον Καποδίστρια 2», ΤΟ ΒΗΜΑ, 9/1/2010

- **Σώκος Πάνος – Μάτση Αλίκη** «ΝΕΟΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ: ΑΙΡΕΤΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΡΧΕΣ – ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΑΤΤΙΚΗ», ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ 5/8/2008.
- **Τριανταφύλλου Έλλη – Χατζηιωαννίδου Έφη** «Έρχεται ο νέος Καποδίστριας», ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 9/5/2008,
- **Χασαπόπουλος Νίκος:** «Επιχείρηση Λιγότερο Κράτος», ΤΟ ΒΗΜΑ 26-10-1997

Ξενόγλωσση

- **The local government reform**, – In brief, Published by: The Ministry of the Interior and Health Department of Economics, Feb 6th 2006

Νόμοι, Νομοσχέδια και Αιτιολογικές Εκθέσεις

- **Νόμος 2503/1997** ΦΕΚ Α 107/30-5-1997, Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις
- **Νόμος 2539/1997**, ΦΕΚ Α 244/4-12-1997, Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- **Εισηγητική Έκθεση** του νόμου 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Πρόγραμμα «**Καποδίστριας**»
- **Νόμος 3463/2006**, ΦΕΚ Α 114/8-6-2006, Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων
- **Αιτιολογική Έκθεση του ν. 3463/2006**
- **Αιτιολογική Έκθεση** του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα «**Καλλικράτης**», Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Απρίλιος 2010
- **Σχέδιο Νόμου** «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα «**Καλλικράτης**»

Διαδίκτυο

- <http://www.ypes.gr/el/>
- <http://europa.eu>
- <http://www.opengov.gr>
- www.aftodioikisi.gr
- WWW.kedke.GR
- WWW.syriza.GR
- WWW.laos.GR
- www.rizospastis.gr
- www.nd.gr
- <http://www.ebdomi.com>
- <http://www.parliament.gr/>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

- 1. [Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»](#)
- 2. [Έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής της Βουλής για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»](#)
- 3. [Αναλυτική Λίστα νέων ΟΤΑ και Αποκεντρωμένων Διοικήσεων](#)
- 4. [Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για το Πρόγραμμα «Καποδίστριας»](#)