



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Η εδαφική αναδιάρθρωση της χώρας μέσα από τη μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης»**

**Επιβλέπων:  
ΗΛΙΑΣ ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ**

**Σπουδαστής:  
ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ ΜΙΝΗΣ**

**ΑΘΗΝΑ – 2015**

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Η εδαφική αναδιάρθρωση της χώρας μέσα από τη μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης»**

**Επιβλέπων:**

**ΗΛΙΑΣ ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ**

**Σπουδαστής:**

**ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ ΜΙΝΗΣ**

**ΑΘΗΝΑ – 2015**

## Πίνακας Περιεχομένων

<b>ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....</b>	<b>7</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>8</b>
<b>1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>9</b>
<b>2. ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.....</b>	<b>13</b>
2.1. Ιστορική Εξέλιξη.....	17
2.2. Κριτική του «Καποδίστρια» .....	18
2.3. Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση.....	20
2.4. Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση .....	22
2.5. Αποκεντρωμένη Διοίκηση .....	24
2.6. Λόγοι Μεταρρύθμισης .....	26
2.7. Σκοπός Καλλικράτη .....	27
2.8. Αλλαγές - Καινοτομίες.....	30
<b>3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ .....</b>	<b>41</b>
3.1. Θετική επίδραση .....	41
3.1.1 Χωροταξικό Πεδίο .....	42
3.1.2 Οικονομικό Πεδίο .....	43
3.1.3 Αναπτυξιακό Πεδίο .....	44
3.1.4 Διοικητικό Πεδίο.....	45
3.1.5 Εποπτικό Πεδίο .....	46
3.1.6 Κοινωνικό Πεδίο .....	46
3.2. Αρνητική επίδραση .....	47
3.2.1 Χωροταξικό Πεδίο .....	48
3.2.2 Οικονομικό Πεδίο .....	50
3.2.3 Αναπτυξιακό Πεδίο .....	53
3.2.4 Διοικητικό Πεδίο.....	54
3.2.5 Εποπτικό Πεδίο .....	56
3.2.6 Κοινωνικό Πεδίο .....	57
<b>4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....</b>	<b>60</b>
<b>ΠΗΓΕΣ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ.....</b>	<b>63</b>
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....</b>	<b>68</b>
I. Έγγραφα που τροποποιούν τον Ν. 3852/2010 και άρθρα του που τροποποιούνται .....	68
II. Ερωτηματολόγιο Συνέντευξης (κος Χρηστάκης) .....	75

## Πίνακας συντμήσεων και συντομογραφιών

Α.Ε.Π.	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Γ.Γ.	Γενικός Γραμματέας
δηλ.	δηλαδή
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΛΛ.Α.Δ.Α	Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Σ.Π.Α.	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
κ.ά.	και άλλα
Κ.Α.Π.	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
Κ.Ε.Π.	Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών
Κ.Π.Α.	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
κλπ.	και λοιπά
Μ.Κ.Ο.	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Ν.Α.	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Σ.Α.	Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης
π.χ.	παραδείγματος χάριν
Σ.Α.Τ.Α.	Συλλογική Απόφαση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση
Υ.Π.Ε.Κ.Α.	Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής
Φ.Α.Π.	Φόρος Ακίνητης Περιουσίας
Φ.Ε.Φ.Ν.Π.	Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

## Περιεχόμενα Πινάκων

<b>Πίνακας 1:</b> Κριτήρια κατανομής Κ.Α.Π. ....	<b>13</b>
<b>Πίνακας 2:</b> Η μετάβαση από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη» .....	<b>15</b>
<b>Πίνακας 3:</b> Η Διοικητική Διάρθρωση σε υπο-εθνικό επίπεδο και τα μέσα μεγέθη των ευρωπαϊκών Ο.Τ.Α. ....	<b>16</b>
<b>Πίνακας 4:</b> Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας με τις περιοχές αρμοδιότητάς τους .....	<b>26</b>
<b>Πίνακας 5:</b> Συνολικά έσοδα και φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση .....	<b>53</b>
<b>Πίνακας 6:</b> Τροποποιήσεις του Ν.3852/2010.....	<b>68</b>

## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Η ολοκλήρωση αυτής της πτυχιακής υλοποιήθηκε με την υποστήριξη ενός αριθμού ανθρώπων στους οποίους θα ήθελα να εκφράσω τις θερμότερες ευχαριστίες μου. Πρώτα από όλους θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα της διπλωματικής εργασίας μου, τον καθηγητή Χωρικού και Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας Η. Μπεριάτο, καθώς και του κυρίου Μ. Χρηστάκη και Ρ. Γκέκα για την πολύτιμη συμβολή τους στη συλλογή υλικού. Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω τους συναδέλφους μου από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και τους φίλους και συγγενείς μου για την ψυχολογική τους υποστήριξη κατά τη διάρκεια σύνταξης της εργασίας.

Αλέξανδρος Μίνης,

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2015

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία διαπραγματεύεται το θέμα της εδαφικής αναδιάρθρωσης της χώρας εστιάζοντας στη μεταρρύθμιση του προγράμματος «*Καλλικράτης*» που άλλαξε ριζικά το διοικητικό χάρτη της Ελλάδας. Θα παρουσιαστούν οι θεσμικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν πρωτίστως στους Ο.Τ.Α. αλλά και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, θα γίνει αποτίμηση και αξιολόγηση των επιδράσεων και των επιπτώσεων που είχε η εφαρμογή του προγράμματος στην πράξη σε αυτά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του.

Για τη σύνταξη και τη συγγραφή της παρούσας διπλωματικής εργασίας, κατά κύριο λόγο, χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της βιβλιογραφικής επισκόπησης. Οι πληροφορίες προήλθαν από τη βιβλιογραφία, την εθνική νομοθεσία, άρθρα και απόψεις καθώς και ιστοσελίδες που περιείχαν σχετικό υλικό. Πρωτογενή δεδομένα και συλλογή εμπειρικού υλικού προέκυψαν μέσω δομημένης συνέντευξης με έμπειρο στέλεχος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Όπως προκύπτει από τα αποτελέσματα της παρούσας εργασίας αποτελεί ζήτημα καίριας σημασίας η ουσιαστική ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης με πόρους, στελέχωση, οργάνωση και σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες. Η έλλειψη αξιολόγησης του προηγούμενου νόμου, οι ελλειπείς δομές υποστήριξης της δημόσιας διαβούλευσης, η αδιαφάνεια στις διαδικασίες, η έλλειψη ενημέρωσης των πολιτών, το έλλειμμα υλοποίησης εφαρμογής των ψηφισθέντων νόμων αλλά κυρίως η ελλιπής έως και προβληματική χρηματοδότηση των μεταρρυθμιστικών δράσεων, καθιστούν ανενεργή την μεγάλη, είναι η αλήθεια, προσπάθεια αναμόρφωσης της διοικητικής δομής της χώρας. Το πρόγραμμα χαρακτηρίζεται από εγγενή δομικά προβλήματα που οφείλονται κατά κύριο λόγο στην ταχύτητα και προχειρότητα με την οποία σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε.

**Λέξεις κλειδιά:** Πρόγραμμα Καλλικράτης, Πρόγραμμα Καποδίστριας, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Ν. 3852/2010, διοικητική αναδιάρθρωση - μεταρρύθμιση.

## ABSTRACT

This paper will deal with the issue of territorial restructuring of the country, focusing on the reform of the "*Kallikrates*" that radically changed the administrative map of Greece. The institutional changes that have taken place primarily in the Local Government but also in the Decentralized Administration will be presented and there will be an assessment and evaluation of the effects and impacts that the implementation of the program had in these first years of its existence.

For the preparation and elaboration of this work, the method of literature review was mainly used. The information was obtained from literature, national legislation, articles and opinions, as well as websites that contain relevant material. Primary data collection and empirical material resulted from a structured interview with an experienced official of Local Government.

As shown by the results of the present study, the substantial strengthening of local government's resources, staff, organization and the clearly defined responsibilities is of cardinal importance. The lack of evaluation of the previous administrative law, the inadequate support structures of the public consultation, the lack of transparency in the procedures, the lack of information of citizens, the poor realization and implementation of passed laws but most of all the underfunding and ailing finance of the reform actions render void the major efforts to reform the administrative structure of the country. The program is characterized by inherent structural problems which are mainly caused by the speed and casualness with which it was designed and implemented.

**Key words:** Kallikrates Program, Kapodistrias Program, Local Government, Decentralized Administration, Law 3852/2010, administrative restructuring - reform.

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Βασικός στόχος και άξονας της σύγχρονης δημοκρατικής διακυβέρνησης αποτελεί η οργανωτική και λειτουργική ενίσχυση της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε αυτές να είναι σε θέση να επιτελέσουν το ρόλο της εξυπηρέτησης του πολίτη στο πιο πλήρες και χαμηλό επίπεδο και για την καλύτερη αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων (Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδος, 2003).

Η συνταγματική επιταγή και συγκεκριμένα το άρθρο 101 του Συντάγματος ορίζει ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και η χώρα διαιρείται διοικητικά σύμφωνα με τις γεωγραφικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Από τη μία τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν την γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για υποθέσεις που αφορούν την περιφέρειά τους και από την άλλη οι κεντρικές υπηρεσίες έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων.

Σύμφωνα με το άρθρο 102, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κατοχυρώνονται μάλιστα ως πρώτη βαθμίδα ΤΑ οι δήμοι και οι κοινότητες που αποτελούν Ν.Π.Δ.Δ. με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, υπό κρατική εποπτεία, διοικούνται από αιρετούς άρχοντες, οι οποίοι μάλιστα έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις. Εκτός από τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, οι Ο.Τ.Α. απολαμβάνουν και δοτές αρμοδιότητες, οι οποίες συνιστούν αποστολή του κράτους, το οποίο και τους τις παραχωρεί (Χλέπας, 2001). Στη συγκρότηση του επιπέδου των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α., ο κοινός νομοθέτης έχει ευχέρεια και μεγαλύτερο φάσμα επιλογής, όμως τίθενται όρια όσον αφορά τον αριθμό των βαθμίδων συγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο (Χλέπας, 2002).

Εκτός των συνταγματικών ρυθμίσεων για την τοπική αυτοδιοίκηση, οι επιλογές του κοινού νομοθέτη περιορίζονται και από τις διατάξεις υπερνομοθετικής ισχύος του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου, ιδιαίτερα από τον «*Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας*»<sup>1</sup> που θεσπίζει -μεταξύ άλλων- την άμεση εκλογή των αρχών των Ο.Τ.Α.

---

<sup>1</sup> *Επικυρώθηκε με τον Ν. 1850/1989*

και ενισχύει το δικαίωμα των οργανισμών σε «επαρκείς» ίδιους πόρους, οι οποίοι πρέπει να είναι ανάλογοι των αρμοδιοτήτων τους (Χλέπας, 2001).

Είναι αλήθεια ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας αντί για πυλώνας Δημοκρατίας αποτελεί το μεγάλο ασθενή αφού χαρακτηρίζεται (τουλάχιστον μέχρι το πρόσφατο παρελθόν) από ρουσφετολογικές και αδιαφανείς πολιτικές, μη σωστή αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, ανορθολογικές σπατάλες, παντελής έλλειψη αντικειμενικής αξιολόγησης και αθρόες προσλήψεις προσωπικού που εξυπηρετούσαν όχι τις πραγματικές ανάγκες των Ο.Τ.Α. αλλά τις προσωπικές επιδιώξεις των αιρετών για πολιτική επιβίωση. Όλα αυτά συντέλεσαν στην πλήρη απαξίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κοινωνία και στην παντελή αδυναμία του να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του.

Η παρούσα εργασία θα διαπραγματευθεί το θέμα της εδαφικής αναδιάρθρωσης της χώρας εστιάζοντας στη μεταρρύθμιση του προγράμματος «*Καλλικράτης*» που άλλαξε ριζικά το διοικητικό χάρτη της Ελλάδας. Θα παρουσιαστούν οι θεσμικές αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν πρωτίστως στους Ο.Τ.Α. αλλά και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, θα γίνει αποτίμηση και αξιολόγηση των επιδράσεων και των επιπτώσεων που είχε η εφαρμογή του προγράμματος στην πράξη σε αυτά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του και στο τέλος θα προκύψουν χρήσιμα συμπεράσματα και θα διατυπωθούν προτάσεις που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τη μία και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης από την άλλη ώστε να αποτελέσουν μέρος της λύσης προς την πορεία εξόδου της χώρας από την οικονομική κρίση που τη μαστιίζει.

Το θέμα της συγκεκριμένης εργασίας παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, δεδομένου ότι η μείζων θεσμική μεταρρύθμιση του «*Καλλικράτη*» αποτέλεσε μια ριζική αναδιάρθρωση της ελληνικής Πολιτείας, μέσω της οποίας το ενιαίο κεντρικό κράτος που θεωρούνταν ως ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρώπης, υποχωρεί εκχωρώντας αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. Ακολούθησε την τάση ενίσχυσης της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης που παρατηρείται την τελευταία εικοσιπενταετία σε ολόκληρη την Ε.Ε. (Παπαδοπούλου, 2010).

Ο «*Καλλικράτης*» αποτέλεσε τη συνέχεια της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας διοικητικής αναδιάρθρωσης μετά τον «*Καποδίστρια*» και 5 χρόνια μετά τη ψήφιση του Ν.3852/2010 και όντας σε ισχύ για δύο αυτοδιοικητικές περιόδους, είναι ασφαλές και ωφέλιμο να εξαχθούν τα πρώτα ασφαλή συμπεράσματα αξιολόγησης της επιτυχίας ή μη της εν λόγω μεταρρυθμιστικής προσπάθειας. Τα ευρήματα της εργασίας θα μπορούσαν

να αποτελέσουν βάση για βελτιώσεις σε δομές και δράσεις που δεν λειτουργούν και δεν αποδίδουν τα απαιτούμενα αποτελέσματα. Δεν είναι τυχαίο ότι συζητείται ήδη, μόλις 5 χρόνια μετά, η αναθεώρηση ορισμένων σκελών του Προγράμματος.

Για τη σύνταξη και τη συγγραφή της παρούσας διπλωματικής εργασίας, κατά κύριο λόγο, χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της βιβλιογραφικής επισκόπησης. Οι πηγές που χρησιμοποιήθηκαν είναι η σχετική βιβλιογραφία, η εθνική νομοθεσία, άρθρα και απόψεις καθώς και ιστοσελίδες που περιείχαν σχετικό υλικό. Σε πολλές περιπτώσεις έγινε χρήση τεκμηριωμένων απόψεων επιστημόνων που διατυπώθηκαν σε συνέδρια με σχετική θεματολογία, όπως το 13<sup>ο</sup> Συνέδριο της Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης «*Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*» και το 3<sup>ο</sup> Πανελλήνιο Συνέδριο *Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*.

Επίσης, έγινε χρήση αναρτημένων στο διαδίκτυο γνωμών διαφόρων αιρετών από διάφορες περιοχές της Ελλάδας που είναι εν ενεργεία δημοτικοί ή περιφερειακοί σύμβουλοι και που με επιχειρήματα τεκμηριώναν αυτά που υποστήριζαν και η άποψή τους ήταν αποκομμένη από ιδεολογικές θέσεις και προκαταλήψεις. Για την αναζήτηση στοιχείων της εθνικής νομοθεσίας χρησιμοποιήθηκε η ιστοσελίδα [www.nomotelia.gr](http://www.nomotelia.gr), η οποία αποτελεί Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών. Συγκεκριμένα, έγινε ενδελεχής και εις βάθος ανάγνωση και επεξεργασία του Ν.3852/2010 που βρίσκεται στον πυρήνα της εν λόγω εργασίας καθώς και άλλων σχετιζόμενων με αυτόν νόμους.

Αν και πρόκειται για μια κατά βάση «θεωρητική» εργασία, υπάρχουν και στοιχεία «ερευνητικής» δεδομένου ότι πραγματοποιήθηκε διερεύνηση του θέματος με τη χρήση πρωτογενών και δευτερογενών πηγών. Πράγματι, χρησιμοποιήθηκαν πίνακες με δεδομένα δημοσιευμένα σε εργασίες επιστημόνων και στην ιστοσελίδα [www.localit.gr](http://www.localit.gr) που ασχολείται με θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ πρωτογενή δεδομένα και συλλογή εμπειρικού υλικού προέκυψε μέσω δομημένης συνέντευξης με έμπειρο στέλεχος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με μακρά θητεία και με τα δύο μεταρρυθμιστικά συστήματα (του Καλλικράτη και του Καποδίστρια), έχοντας ίδια άποψη από την αρχή της έναρξης ισχύος του «*Καλλικράτη*» μέχρι και σήμερα.

Όσον αφορά τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την εργασία, αποφασίστηκε σε συνεργασία με τον επιβλέποντα καθηγητή να κωδικοποιηθούν σε 6 επιμέρους τομείς, που κρίνονται ως οι σημαντικότεροι. Ειδικότερα, οι θετικές και αρνητικές επιδράσεις του προγράμματος «*Καλλικράτη*» ταξινομήθηκαν με βάση το χωροταξικό, το οικονομικό, το αναπτυξιακό, το διοικητικό, το εποπτικό και το κοινωνικό πεδίο

ανεξάρτητα για το εάν πρόκειται για επιδράσεις στις ΤΑ ή τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Η παρούσα εργασία διαρθρώνεται ως εξής:

- Κεφάλαιο 1: εδώ δίνονται τα πρώτα εισαγωγικά στοιχεία, παρουσιάζεται το θέμα, εξηγούνται οι λόγοι που ώθησαν στην επιλογή του συγκεκριμένου θέματος, παρατίθεται η μεθοδολογία έρευνας που χρησιμοποιήθηκε και γίνεται μια σύντομη αναφορά στη δομή της εργασίας.

- Κεφάλαιο 2: σε αυτό το κεφάλαιο αρχικά γίνεται μια πρώτη παρουσίαση του Ν.3852/2010 (γνωστός και ως νόμος του «*Καλλικράτη*»), κατόπιν ακολουθεί μια σύντομη ιστορική αναδρομή του διοικητικής διάρθρωσης της χώρας και μια κριτική αξιολόγηση του προηγούμενου διοικητικού καθεστώτος του «*Καποδίστρια*».

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι δύο βαθμίδες ΤΑ, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση και παρατίθενται οι σημαντικότεροι λόγοι και ο σκοπός της μεταρρύθμισης, καθώς και οι σημαντικότερες αλλαγές και καινοτομίες που επέφερε ο «*Καλλικράτης*».

- Κεφάλαιο 3: αποτελεί το κυρίως μέρος της εργασίας, αφού σ' αυτό το σημείο γίνεται αξιολόγηση του προγράμματος και αναφέρονται τα θετικά και αρνητικά στοιχεία της μέχρι στιγμής εφαρμογής του.

- Κεφάλαιο 4: σ' αυτό το κεφάλαιο συνοψίζονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν μέσα από την εργασία και διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις που θα μπορούσαν να συμβάλλουν μελλοντικά στη βελτίωση της διοικητικής διάρθρωσης της χώρας.

## 2. ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Ο Ν. 3852/2010 πραγματοποιεί τη βασική συνταγματική επιταγή για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, με μονάδες οι οποίες θα έχουν τέτοιο μέγεθος που θα τις καθιστά ικανές να διαχειριστούν με καλύτερο τρόπο τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να επωμιστούν την κατά τόπους εκπλήρωση αρμοδιοτήτων που πρωτίστως αποτελεί αποστολή του Κράτους.

Ο συγκεκριμένος νόμος προβλέπει στις διατάξεις του τη μεταφορά οικονομικών και ανθρώπινων πόρων σε αντιστοιχία με τις επιπρόσθετες αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στην αυτοδιοίκηση, κάτι το οποίο προβλέπεται και στο Σύνταγμα αλλά και στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Τα κριτήρια κατανομής των Κ.Α.Π. και Σ.Α.Τ.Α. στους Ο.Τ.Α., καθορίζονται από κοινού από τους Υπουργούς Οικονομικών και Εσωτερικών. Συγκεκριμένα, ως τέτοια κριτήρια έχουν οριστεί ο πληθυσμός, ο χαρακτήρας των Ο.Τ.Α. (πεδινός, ορεινός, νησιώτικος), το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου, οι κλιματολογικές συνθήκες, το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων και η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων. Στον παρακάτω πίνακα παρατίθενται τα κριτήρια κατανομής των Κ.Α.Π.

**Πίνακας 1:** Κριτήρια κατανομής Κ.Α.Π.

Κριτήρια Ν. 3852/10	Κριτήρια κατανομής Κ.Α.Π.
Οικονομικά, Κοινωνικά, Περιβαλλοντικά, Πολιτιστικά	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας
Δημογραφικά	Πληθυσμός
Γεωμορφολογικά	Έκταση μαζί με νησιωτικούς - Ορεινούς Δήμους
Διοικητικά	Δημοτική αποκέντρωση
Οικονομικά, Κοινωνικά, Περιβαλλοντικά, Πολιτιστικά	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας
Διοικητική υποστήριξη	Πρωτεύουσες νομών, επαρχείων, έδρες Ν.Δ.
Νησιωτικοί - Ορεινοί Δήμοι	Ελάχιστο κόστος λειτουργίας για τις πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης

Πηγή: Δεληθέου και Τάσου, 2015

Επίσης, τίθενται οι βάσεις για μια ολοκληρωμένη, συστηματική αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης της Ελλάδας, αφού συντελείται μια εκ βάθους μεταρρύθμιση όχι μόνο του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης, αλλά και του δεύτερου (που πλέον συγκροτείται από τις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις), καθώς και της κρατικής αποκέντρωσης (που συγκροτείται από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Όσον αφορά τον αριθμό των νέων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι πρωτοβάθμιοι φορείς μειώθηκαν δραστικά, αφού από τους 1.034 δήμους και κοινότητες του πρότερου καθεστώτος προέκυψαν 325 διευρυμένοι Δήμοι, με άμεσο επακόλουθο και την μείωση του αριθμού των αιρετών αρχόντων. Από την άλλη, οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή οι 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι 3 διευρυμένες Ν.Α. και τα 19 επαρχεία, συνολικά 76 διοικητικές ενότητες, μετασχηματίστηκαν σε 13 αιρετές Περιφέρειες<sup>2</sup> στα γεωγραφικά όρια των πρώην κρατικών περιφερειών. Έτσι, οι νέες Περιφέρειες αποτελούν πλέον αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και μετατράπηκαν από αποκεντρωτικές υπηρεσίες του κράτους σε δευτεροβάθμιους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης. Επομένως, επέρχεται ο δραστικός περιορισμός του αριθμού των Δήμων αφού ορισμένοι από αυτούς συνενώνονται ενώ οι περισσότεροι από αυτούς καταργούνται (Παπακωνσταντίνου, 2010). Ο παρακάτω πίνακας απεικονίζει την εικόνα της μεταβίβασης από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη.

---

<sup>2</sup> Σύμφωνα με το ν. 3852/2010 αρθ. 3 παρ. 3 συνιστώνται οι εξής Περιφέρειες: 1) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, 2) Κεντρικής Μακεδονίας, 3) Δυτικής Μακεδονίας, 4) Ηπείρου, 5) Θεσσαλίας, 6) Ιονίων Νήσων, 7) Δυτικής Ελλάδας, 8) Στερεάς Ελλάδας, 9) Αττικής, 10) Πελοποννήσου, 11) Βορείου Αιγαίου, 12) Νοτίου Αιγαίου και 13) Κρήτης.

**Πίνακας 2:** Η μετάβαση από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»

Συνταγματική υποχρέωση		Καποδίστριας	Καλλικράτης
<b>Κρατική Διοίκηση (μετακλητοί)</b>	Αποκέντρωση της κρατικής περιφέρειας	13 Περιφέρειες	7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις
<b>Αυτοδιοίκηση (αιρετοί)</b>	Β' βαθμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	13 Περιφέρειες
	Α' βαθμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	1.034 Δήμοι & Κοινότητες	325 Δήμοι

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Αξίζει να σημειωθεί, ότι μετά τον «Καλλικράτη» η Ελλάδα βρίσκεται στη 17<sup>η</sup> θέση της κατάταξης που αφορά το σύνολο πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., σε θέση αρκετά χαμηλότερη από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Ενώ αντίθετα, όσον αφορά το μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των Ο.Τ.Α. βρίσκεται στην 6<sup>η</sup> θέση, αρκετά υψηλότερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Γκέκας και Μήτσου, 2011). Στον ακόλουθο πίνακα παρατίθενται τα προαναφερθέντα στοιχεία:

**Πίνακας 3:** Η Διοικητική Διάρθρωση σε υπο-εθνικό επίπεδο και τα μέσα μεγέθη των ευρωπαϊκών Ο.Τ.Α.

	Α' βαθμίδα	Β' βαθμίδα	Γ' βαθμίδα	Μέσος αριθμός κατοίκων	Μέση έκταση (Κμ <sup>2</sup> )
<b>Ομόσπονδα κράτη</b>					
Αυστρία	2.357	9		3.550	36
Βέλγιο	588	10	6	18.320	52
Γερμανία	12.104	301	16	6.765	29
<b>Μη ομόσπονδα κράτη</b>					
Βουλγαρία	264			28.670	420
Γαλλία	36.682	100	26	1.760	17
Δανία	98	5		56.345	440
Δημοκρατία της Τσεχίας	6.250	14		1.680	13
Ελλάδα	325	13		34.650	406
Εσθονία	226			5.930	200
Η.Β.	406	28	3	152.200	601
Ιρλανδία	114			39.190	612
Ισπανία	8.116	52	17	5.660	62
Ιταλία	8.094	110	20	7.445	37
Κύπρος	378			2.110	15
Λετονία	119			18.950	543
Λιθουανία	60			55.655	1.088
Λουξεμβούργο	105			4.735	25
Μάλτα	68			6.075	5
Ολλανδία	430	12		38.435	97
Ουγγαρία	3.177	19		3.155	29
Πολωνία	2.479	379	16	15.390	126
Πορτογαλία	308	2		34.520	299
Ρουμανία	3.180	41		6.750	75
Σλοβακία	2.928	8		1.850	17
Σλοβενία	210			9.720	97
Σουηδία	290	20		32.210	1.552
Φινλανδία	342	2		15.610	989
<b>ΣΥΝΟΛΟ Ε.Ε. -27</b>	<b>89.699</b>	<b>1.125</b>	<b>104</b>	<b>5.580</b>	<b>49</b>

Πηγή: [www.localit.gr](http://www.localit.gr)

Μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης άλλωστε δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων (Ν. 3852/2010 αρθ. 4).

Ο βασικός στόχος του «Καλλικράτη», όπως ήδη έχει αναφερθεί, είναι η πλήρης αναδιάρθρωση της λειτουργικής δομής του Κράτους. Για να επιτευχθεί αυτό επιχειρείται, η όσον το δυνατόν σαφέστερη οριοθέτηση αρμοδιοτήτων, καθώς επίσης και η ολοκληρωμένη άσκηση δημοσίων πολιτικών σε κάθε επίπεδο, ώστε ο πολίτης να είναι σε θέση να γνωρίζει το αρμόδιο όργανο εξυπηρέτησής του, είτε πρόκειται για το Δήμο, την Περιφέρεια είτε, ακόμη, την αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Επιπλέον, με τη νέα αρχιτεκτονική δομή της Αυτοδιοίκησης και της Διοίκησης επιχειρείται η εμπέδωση της αναπτυξιακής ικανότητας των Ο.Τ.Α. Με τις ρυθμίσεις του νόμου επιδιώκεται η ευρύτερη αποκέντρωση άσκησης αρμοδιοτήτων, με κύριο

γνώμονα την καταπολέμηση του κρατικού συγκεντρωτισμού και την επίτευξη ευελιξίας και αποτελεσματικότητας.

Ο νόμος έχει ως βασικές αρχές α) τον περιορισμό των διοικητικών δομών σε δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, (δηλ. τους Δήμους και τις Περιφέρειες), και ενός βαθμού Αποκεντρωμένης Διοίκησης και β) την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης επί της αρχής της δοτής αρμοδιότητας. Μ' αυτόν τον τρόπο, οι δύο βαθμοί λειτουργούν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους έχουν απονεμηθεί (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

## 2.1. Ιστορική Εξέλιξη

Ήδη από το 1833 το ελληνικό κράτος επέλεξε ως μοντέλο διοικητικής οργάνωσης το αποκεντρωτικό σύστημα. Η αρχική διαίρεση της χώρας έγινε σε νομούς, επαρχίες και δήμους. Οι Δήμοι θεωρούνταν αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και είχαν τοπικές αρμοδιότητες καθώς και αιρετούς άρχοντες (Σιούτη, 2001). Προκειμένου να μετριαστεί η επιρροή των Δημάρχων που έφθανε (μέσω των βουλευτών) μέχρι το εθνικό κέντρο η κυβέρνηση του Ε. Βενιζέλου καθιέρωσε το 1912 το «δυναδικό» σύστημα των Δήμων και Κοινοτήτων (Χλέπας, 2001).

Η χώρα σχεδόν πάντοτε ήταν διαιρεμένη σε νομούς (με εξαίρεση την περίοδο 1836-1845), οι οποίοι όμως δεν αποτελούσαν νομικά πρόσωπα αλλά κρατικά περιφερειακά όργανα γενικής αρμοδιότητας. Οι επαρχίες με το πέρασμα του χρόνου καταργήθηκαν μέχρι την και με το νόμο οριστική τους κατάργηση (αρθ. 19 παρ. 1 του Ν. 2539/1997).

Από το 1955 με το Ν. 3200/1955 εφαρμόστηκε σύστημα ευρύτατης αποκέντρωσης που διέυρναν τις αρμοδιότητες των νομαρχών. Αυτός ήταν ουσιαστικά ο επικεφαλής του εκάστοτε Νομού, αρχικά ήταν δημόσιος υπάλληλος είτε με καθεστώς θητείας είτε μετακλητός και σε κάθε περίπτωση αποτελούσε πρόσωπο εμπιστοσύνης της Κυβέρνησης και εκπρόσωπό της στον Νομό. Ήταν το πρόσωπο που ασκούσε διοικητική εποπτεία στη λειτουργία των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., των υπαγόμενων σε αυτούς νομικών προσώπων καθώς επίσης και των υπολοίπων Ν.Π.Δ.Δ. του Νομού.

Το 1986 συστάθηκαν οι Περιφέρειες ως δεύτερος βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης με κύριο σκοπό το συντονισμό και τον προγραμματισμό της

περιφερειακής ανάπτυξης (αρθ. 61-69 του Ν. 1622/1986). Επικεφαλής τέθηκε ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ως μετακλητός δημόσιος υπάλληλος.

Με το αρθ. 4 του Ν. 2240/1994 καταργήθηκε ο θεσμός του Νομάρχη ως περιφερειακού οργάνου πρώτου βαθμού αποκέντρωσης και με το Ν. 2281/1994 καθιερώθηκαν οι Νομαρχίες ως δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αποτελούσαν Ν.Π.Δ.Δ. με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, διοικούνταν από αιρετά όργανα και εποπτεύονταν από το Γ.Γ. της Περιφέρειας στην οποία ανήκαν. Οι αρμοδιότητες του Νομάρχη που δεν μεταβιβάστηκαν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, μεταφέρθηκαν σε έναν νέο θεσμό, αυτόν του Περιφερειακού Διευθυντή. Τελικά, ο πρώτος βαθμός αποκέντρωσης και οι θέσεις των Περιφερειακών Διευθυντών καταργήθηκαν δύο χρόνια αργότερα και οι αρμοδιότητές τους πέρασαν στους Γ.Γ. των Περιφερειών (αρθ. 14 του Ν. 2399/1996).

Το 1997 υπήρξε μία ριζική αναδιοργάνωση του διοικητικού συστήματος αποκέντρωσης της χώρας δεδομένου ότι οι Περιφέρειες πλέον συνιστούσαν τον μοναδικό βαθμό αποκεντρωμένων μονάδων διοίκησης του κράτους (Ν. 2503/1997). Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, η Περιφέρεια αναλάμβανε το σχεδιασμό, προγραμματισμό, συντονισμό και εφαρμογή των πολιτικών για τη οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αναπτυξιακή πορεία στο χώρο ευθύνης της. Επικεφαλής τέθηκε ο Γ.Γ. της Περιφέρειας, ο οποίος ήταν μετακλητός υπάλληλος, εκπροσωπούσε την Κυβέρνηση και υπήρξε ο κατεξοχήν υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στην Περιφέρεια (Σιούτη, 2001).

Με τον ίδιο Νόμο πραγματοποιήθηκε η αναγκαστική συνένωση πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και μειώθηκε ο συνολικός αριθμός τους από 5.826 σε 1033. Οι δήμοι που συγκροτήθηκαν υποδιαιρέθηκαν σε δημοτικά διαμερίσματα, στο πλαίσιο των οποίων λειτουργούσε ένα ακόμα όργανο το Τοπικό συμβούλιο, το οποίο εκπροσωπούσαν από τον κοινοτικό Πάρεδρο (Χλέπας, 2001).

## **2.2. Κριτική του «Καποδίστρια»**

Η μεταρρύθμιση του προγράμματος «*Ι. Καποδίστρια*» χαρακτηρίστηκε από πολλούς ως τολμηρή, αφού είναι αλήθεια ότι βελτίωσε σε μεγάλο βαθμό την τοπική αυτοδιοίκηση, εντούτοις δεν δημιούργησε σε όλη τη χώρα, δήμους αποτελεσματικούς και ικανούς με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων. Οι

περισσότεροι δήμοι εξακολουθούσαν να μην έχουν τη διοικητική ικανότητα να αξιοποιήσουν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες ώστε να παράσχουν ποιοτικές αναβαθμισμένες υπηρεσίες αφού δεν διέθεταν ούτε καλά οργανωμένες υπηρεσίες ούτε και το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό.

Το Κράτος από την πλευρά του δεν στήριξε επαρκώς τους νεοσυσταθέντες Ο.Τ.Α. με επαρκή χρηματοδότηση, ούτε παρείχε πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης. Επίσης, δεν προχώρησε σε μια καλά σχεδιασμένη, ολοκληρωμένη και ενιαία αλλαγή του διοικητικού συστήματος της χώρας, με αποτέλεσμα το κάθε βήμα να παραμένει αβέβαιο, ασταθές και ημιτελές. Ακόμα, το δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης παρέμεινε χωρίς ουσιαστικές αλλαγές. Η κριτική μπορεί να κωδικοποιηθεί στα ακόλουθα σημεία:

- Η συγκρότηση του δεύτερου βαθμού της αυτοδιοίκησης στα όρια των νομών αποδείχθηκε ότι δεν διευκολύνει την ανάληψη της ευθύνης για το σχεδιασμό και την άσκηση μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής πολιτικής, αφού αυτή προϋποθέτει ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες. Επιπλέον, εφόσον οι δήμοι αναδιατάχθηκαν σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες που ανέλαβαν περισσότερες αρμοδιότητες, ο δεύτερος βαθμός θα έπρεπε αντίστοιχα κι αυτός να αναδιαταχθεί σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, ώστε αυτές να είναι ικανές να αναλάβουν νέες αρμοδιότητες, κυρίως στον τομέα της ανάπτυξης.

- Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στα όρια των νομών κατέδειξε τη δυσκολία αποτελεσματικής συμμετοχής στα ευρωπαϊκά όργανα (ιδίως στην Επιτροπή των Περιφερειών), στα οποία οι περιφέρειες των άλλων κρατών – μελών αναλαμβάνουν πιο ενεργό και ουσιαστικό ρόλο.

- Οι δήμοι, οι κοινότητες και οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις εποπτεύονταν από τον Γ.Γ. της Περιφέρειας, ο οποίος ήταν μετακλητός υπάλληλος διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση, καθώς και από την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και την Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η διάρθρωση του συστήματος ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. δημιούργησε σοβαρές δυσλειτουργίες, ελλείψεις και προβλήματα. Αυτό συνέβαινε διότι, το συγκεκριμένο καθεστώς εποπτείας δεν εξασφάλιζε εγγυήσεις αξιοπιστού και αποτελεσματικού ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., δεδομένου ότι ο μεν Γ.Γ. της Περιφέρειας στην ουσία αποτελούσε πρόσωπο της εμπιστοσύνης της εκάστοτε κυβέρνησης και

επομένως δεν αποτελούσε κατά τεκμήριο αντικειμενικό και αμερόληπτο εγγυητή της νομιμότητας για όλες τις παρατάξεις που συμμετείχαν στα αιρετά όργανα των Ο.Τ.Α., οι δε επιτροπές αποτελούνταν από μέλη που δεν ασκούσαν αποκλειστικά καθήκοντα ελέγχου νομιμότητας. (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

- Σύμφωνα με το Χλέπα, *«προβληματική παρέμεινε η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, διότι αυτές συνέχισαν να βρίσκονται ανάμεσα στις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων από τη μία πλευρά και της κρατικής διοίκησης από την άλλη».*

- *«Τέλος, συνεχίστηκε η πρακτική της παράκαμψης του πληθυσμιακού κριτηρίου και η αναγνώριση ως δήμων όλων σχεδόν των βιώσιμων πρωτοβάθμιων οργανισμών αφού περίπου το 80% των δήμων δεν πληρούσε το κατώτατο όριο των 10.000 κατοίκων προκειμένου αυτός να χαρακτηριστεί ως δήμος. Συγχρόνως, ως κοινότητες χαρακτηρίζονταν κυρίως προβληματικές περιπτώσεις Ο.Τ.Α.»* (Χλέπα, 2001).

### 2.3. Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση

Στα πλαίσια της Αρχιτεκτονικής του Καλλικράτη, όσον αφορά την πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, συστάθηκαν λιγότεροι δήμοι με σκοπό αυτοί να γίνουν ισχυρότεροι. Η λογική αυτής της αλλαγής επιβλήθηκε από το γεγονός ότι οι νέοι αυτοί δήμοι έπρεπε να καταστούν ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιήσουν τη σύγχρονη τεχνολογία και τις δυνατότητες που αυτή παρέχει, καθώς επίσης και τις νέες σύγχρονες μεθόδους διοίκησης ώστε να είναι να σε θέση να ανταποκριθούν στις διευρυμένες τους αρμοδιότητες, ιδίως αυτές που προήλθαν από την κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, στους τομείς, όπως της υγείας, της πρόνοιας, της απασχόλησης, της παιδείας, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών εντοπισμένης, χωρικά, ρύθμισης κ.ά.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, με το Πρόγραμμα *«Καλλικράτης»*, επαναθεμελιώθηκε η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, ενώ επιδιώχθηκε οι λιγότεροι και ισχυρότεροι Δήμοι της χώρας να χωροθετηθούν με βάση αντικειμενικά κριτήρια (δημογραφικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά κλπ.), ώστε να καταστούν ικανοί για ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις.

Οι νέοι δήμοι, εφόσον αυτοί ενισχύονταν με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό και επαρκείς οικονομικούς πόρους, σχεδιαζόταν να αναλάβουν ένα ευρύτατο φάσμα

αρμοδιοτήτων που ενδείκνυται να ασκούνται στο κοντινότερο στον πολίτη επίπεδο λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές ιδιαιτερότητες. Αυτοί οι νέοι δήμοι καλούνται να ανταποκριθούν στη νέα μεγάλη πρόκληση για την αυτοδιοίκηση της χώρας, δηλαδή την ανάληψη σημαντικού και ενεργού ρόλου ως προς την παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη-δημότη.

Αυτό το νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με τη διεύρυνση των γεωγραφικών και πληθυσμιακών ορίων των Δήμων άλλαξε την κλίμακα της έννοιας «τοπική υπόθεση», επεκτείνοντας και οδηγώντας σε ανάλογη ενδυνάμωση του ρόλου των νέων Δήμων στον τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό και στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες σε όλο και περισσότερους καίριους τομείς<sup>3</sup>.

Όπως άλλωστε προβλεπόταν και από το πρότερο καθεστώς (άρθ. 75, παρ. 2 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων), οι Δήμοι ασκούν και κρατικού χαρακτήρα (δοτές) αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο, οι οποίες τους ανατίθενται για την καλύτερη και πλησιέστερη εξυπηρέτηση των πολιτών, στο πλαίσιο της κείμενης σχετικής νομοθεσίας. Περαιτέρω, ενισχύθηκαν και από μια σειρά νέων αρμοδιοτήτων, οι οποίες μέχρι την κατάργησή τους ασκούνταν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, αλλά, λόγω του χαρακτήρα τους, ως τοπικών υποθέσεων μεταβιβάστηκαν στους Δήμους.

Ο Δήμαρχος παρέμεινε ο επικεφαλής της Δημοτικής Αρχής και της πλειοψηφούσας δημοτικής παράταξης και εξακολουθεί να αποτελεί το κατεξοχήν αιρετό όργανο άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης. Ο ρόλος του όμως γίνεται περισσότερο επιτελικός, αφού αυτός δίνει τις γενικές κατευθύνσεις για την δράση των δημοτικών υπηρεσιών στις οποίες είναι προϊστάμενος. Ο Δήμαρχος, πλέον, ασκεί τον διοικητικό και επιτελικό του ρόλο όντας επικεφαλής ενός συντονιστικού συλλογικού οργάνου, της Εκτελεστικής Επιτροπής που αποτελείται από τον ίδιο και τους Αντιδημάρχους, οι οποίοι έχουν είτε καθ' ύλην είτε κατά τόπο αρμοδιότητες. Τις καθ' ύλην αρμοδιότητες και τους αντιδημάρχους τους καθορίζει ο δήμαρχος με απόφασή του (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

---

<sup>3</sup> 1) Περιβάλλοντος, 2) Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων, 3) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, 4) Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, 6) Αγροτικής Ανάπτυξης.

## 2.4. Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση

Σύμφωνα με τον Ν. 3852/2010 αρθ. 3, παρ. 1 και 2, οι περιφέρειες είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και πλέον αποτελούν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι περιφέρειες είναι αυτές που αναλαμβάνουν το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και τη υλοποίηση πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές.

Αυτή η αλλαγή συνέβη διότι αποτελούσε κοινή παραδοχή η ανάγκη αναδιάταξης του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης σε ένα υψηλότερο επίπεδο, με λιγότερες και αποτελεσματικότερες μονάδες, οι οποίες θα ήταν πιο ικανές στην ανάληψη σημαντικών αναπτυξιακών λειτουργιών, που υπερέβαιναν τα στενά όρια της νομαρχίας και τον παραδοσιακό διεκπεραιωτικό και ελεγκτικό της ρόλο.

Με τις ρυθμίσεις που εισήχθησαν, οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν τις υπηρεσίες καθώς και τις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που καταργήθηκαν, εκτός από εκείνες οι οποίες μεταφέρθηκαν στους Δήμους. Επίσης, αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες, που ασκούνταν, από την Κρατική Περιφέρεια, με εξαίρεση αυτών που λόγω της φύσης τους ήταν προτιμότερο να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους, χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια, (π.χ. θέματα δασικής και μεταναστευτικής πολιτικής, χωροταξίας – πολεοδομίας κλπ).

Η θεμελίωση της Περιφέρειας ως δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης αντί για την Νομαρχία στηρίχθηκε στους εξής λόγους:

- στην ύπαρξη καλύτερης αντιστοίχισης του θεσμού της Περιφέρειας στις νέες λειτουργικές κλίμακες που είχαν δημιουργηθεί, μετά την ολοκλήρωση των νέων δικτύων μεταφορών και άλλων υποδομών και στις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις των τελευταίων ετών, οι οποίες συντέλεσαν στη μεταβολή της οικονομικής και κοινωνικής γεωγραφίας της χώρας.
- στην ανάγκη επίτευξης οικονομιών κλίμακας και συγκέντρωσης δυνάμεων, ώστε να βελτιωθεί αποφασιστικά και να εκσυγχρονιστεί η λειτουργία της.
- στην εξασφάλιση της απαραίτητης εκείνης κλίμακας που θα της επέτρεπε να αναλάβει σημαντικές αναπτυξιακές λειτουργίες.

- στη μείωση των επιπέδων και της πολυπλοκότητας άσκησης αρμοδιοτήτων και διεκπεραίωσης διαδικασιών, προς όφελος του πολίτη, της Πολιτείας, αλλά και γενικότερα της οικονομίας, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί στη μεταβίβαση πρόσθετων αρμοδιοτήτων που άνηκαν στις πρώην κρατικές Περιφέρειες και σε άλλους κρατικούς φορείς. Πράγματι, η δημιουργία και η αποτελεσματική λειτουργία ενός ισχυρού αυτοδιοικητικού θεσμού, ο οποίος θα είναι εξοπλισμένος με μία πλειάδα αρμοδιοτήτων και αναπτυξιακές ευθύνες, φέρνει τους πολίτες της περιφέρειας κοντά στη διοίκηση και δεν είναι πλέον αναγκασμένοι να απευθύνονται στο κέντρο για πολλές σημαντικές υποθέσεις τους. Επιπλέον, αυτός ο ισχυρός αιρετός θεσμός αναλαμβάνει αναπτυξιακές ευθύνες, καθιστώντας τους πολίτες της περιφέρειας «κύριους του οίκου τους».

Οι Περιφέρειες ως δευτεροβάθμιοι φορείς αυτοδιοίκησης απέκτησαν αιρετά όργανα, νέες αρμοδιότητες και πόρους και συγκροτήθηκαν στα όρια των παλαιών 13 διοικητικών περιφερειών. Αυτό συνέβη διότι οι διοικητικές περιφέρειες της χώρας, είχαν αποκτήσει -24 χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους- εμπειρία στη διοικητική λειτουργία καθιστώντας τις χρήσιμες και αποτελεσματικές στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Επιπλέον, κατόπιν ανάλυσης κόστους οφέλους προκρίθηκε η διατήρηση των 13 περιφερειών, ως μονάδων διοικητικής διαίρεσης που θα συγκροτούσαν τις αυτοδιοικούμενες περιφέρειες. Επίσης, οι περιφέρειες είχαν αποκτήσει τεράστια εμπειρία από την υλοποίηση των μέχρι τότε περιφερειακών προγραμμάτων για τα οποία ήταν υπεύθυνες, οπότε ενδεχόμενη αλλαγή των περιφερειών θα δημιουργούσε προβλήματα και καθυστερήσεις στην υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων του Ε.Σ.Π.Α.

Όπως είναι προφανές, η απρόσκοπτη υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων αποτελούσε και αποτελεί, εν μέσω οικονομικής κρίσης, ζήτημα βαρύνουσας σημασίας δεδομένου ότι οι συγκεκριμένοι πόροι είναι απαραίτητοι όχι μόνο για την οικονομία των περιφερειών, αλλά και για το σύνολο της χώρας. Επιπροσθέτως, στις περιφέρειες λειτούργησαν για πολλά χρόνια αντιπροσωπευτικά όργανα με συμμετοχή αιρετών εκπροσώπων και φορέων ανάπτυξης αποτελώντας μηχανισμούς παραγωγής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο. Τέλος, οι περισσότερες από τις περιφέρειες ταυτίζονταν με τα γεωγραφικά διαμερίσματα της Ελλάδας έχοντας διαμορφώσει ήδη μια «περιφερειακή» ταυτότητα.

Ο Περιφερειάρχης έχει κεντρικό ρόλο, αφού είναι ανώτατος αιρετός άρχων, είναι επικεφαλής της εκτελεστικής λειτουργίας στην Περιφέρεια και αποτελεί τον πολιτικό

ηγέτη της πλειοψηφούσας παράταξης. Είναι υπεύθυνος για την υλοποίηση του σχεδίου της περιφερειακής ανάπτυξης, τίθεται επικεφαλής της εκτελεστικής επιτροπής, συντονίζοντας και παρακολουθώντας την εκτελεστική λειτουργία της περιφέρειας και έχει όλες εκείνες τις αρμοδιότητες που αντιστοιχούν στον αυξημένης σημασίας ρόλο του και τις ασκεί είτε απευθείας ο ίδιος είτε μεταβιβάζοντάς τις, με απόφαση του, στους αντιπεριφερειάρχες ή ακόμη και σε περιφερειακούς συμβούλους.

Οι αντιπεριφερειάρχες από την άλλη διακρίνονται σε εκείνους που εκλέγονται ταυτόχρονα με τον περιφερειάρχη από τους εκλογείς της δικής τους εκλογικής περιφέρειας, καθώς και σε εκείνους που ορίζονται απευθείας από τον περιφερειάρχη. Στους αντιπεριφερειάρχες που επιλέγονται, ο περιφερειάρχης τους αναθέτει την άσκηση τομέων αρμοδιοτήτων της περιφέρειας. Ο νόμος επιχείρησε συστηματική παράθεση των αρμοδιοτήτων που ασκεί η Περιφέρεια κατά συναφείς τομείς. Οι τομείς αυτοί επικεντρώνονται στους εξής άξονες:

- Προγραμματισμού - Ανάπτυξης
- Γεωργίας - Κτηνοτροφίας
- Φυσικών Πόρων - Ενέργειας - Βιομηχανίας
- Απασχόλησης - Εμπορίου - Τουρισμού
- Μεταφορών - Επικοινωνιών
- Έργων - Χωροταξίας - Περιβάλλοντος
- Υγείας
- Παιδείας - Πολιτισμού - Αθλητισμού
- Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

## **2.5. Αποκεντρωμένη Διοίκηση**

Η ανάγκη ύπαρξης Αποκεντρωμένης Κρατικής Διοίκησης συνιστά και συνταγματική επιταγή, αφού όπως προβλέπεται στο άρθρο 101, παρ. 1, η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και το άρθρο 101, παρ. 3 ορίζει ότι τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της ενότητάς τους. Οπότε, με την μετατροπή των περιφερειών σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης δημιουργήθηκε η ανάγκη δημιουργίας νέων αποκεντρωμένων δομών κρατικής διοίκησης. Για το λόγο αυτό δημιουργήθηκαν 7

αποκεντρωμένες διοικήσεις<sup>4</sup>. Η ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης προϋπέθετε τη συνάρθρωσή τους με τη κρατική αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Ο Ν. 3852/2010 έχει ως πρωταρχικό σκοπό μ' αυτές τις 7 αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις από τη μία να εξασφαλιστούν οι ισχυρές διοικητικές ενότητες στην περιφέρεια και από την άλλη να αποκεντρωθεί ακόμα περισσότερο η κρατική λειτουργία. Η κρατική διοίκηση κλήθηκε να αναλάβει μεγαλύτερο φάσμα κρατικών αρμοδιοτήτων ώστε αυτές να παρασχεθούν σε ένα πιο κοντινό στον πολίτη επίπεδο. Επιπλέον, επιδιώκεται η εξασφάλιση καλύτερου συντονισμού του αναπτυξιακού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο καθώς οι αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις αποτελούν πλέον το σημείο συνάντησης και συνεργασίας της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Με τη μεταρρύθμιση του «*Καλλικράτη*», σε γενικές γραμμές οι αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι οι ακόλουθες :

- αναλαμβάνουν τη διεκπεραίωση κρατικών υποθέσεων, οι οποίες ασκούνταν πριν το Ν. 3852/2010 από τις Διοικητικές Περιφέρειες και λόγω της φύσης τους ή για συνταγματικούς λόγους δεν μεταφέρθηκαν ούτε στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση αλλά ούτε και στους δήμους και παρέμειναν στην κρατική διοίκηση (π.χ. περιβαλλοντική πολιτική, χωροταξία-πολεοδομία, , δασική πολιτική και μεταναστευτική πολιτική κλπ.),

- εντάχθηκαν νέες κρατικές αρμοδιότητες, οι οποίες σταδιακά αποκεντρώθηκαν επειδή δεν κρίθηκε απαραίτητο να ασκούνται από την κεντρική διοίκηση, αποσυμφορίζοντάς την, κάτι που θα συντελούσε στην πιο αποτελεσματική άσκηση του συντονιστικού, επιτελικού και ελεγκτικού της ρόλου,

- εντάχθηκαν, καθ' ύλην αποκεντρωμένες υπηρεσίες των υπουργείων (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Σε τελική ανάλυση, σκοπός ήταν η κατάλληλη οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους με την επιχειρησιακή-εκτελεστική αρμοδιότητα που τους ανατίθεται ώστε αυτές να συμβάλλουν στη εμβάθυνση, διεύρυνση και διατήρηση της

---

<sup>4</sup> Σύμφωνα με το Ν. 3852/2010 αρθ. 6 παρ.1, συνιστώνται ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους οι εξής Αποκεντρωμένες Διοικήσεις: 1) Αττικής, 2) Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας, 3) Ηπείρου - Δυτικής Μακεδονίας 4) Πελοποννήσου, 5) Αιγαίου, 6) Κρήτης, 7) Μακεδονίας – Θράκης.

δημοκρατίας στη σύγχρονη εποχή (Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδος, 2003). Στον πίνακα που ακολουθεί παρατίθεται η χωρική κατανομή της νέας μορφής αποκεντρωμένης διοίκησης.

**Πίνακας 4:** Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας με τις περιοχές αρμοδιότητάς τους

<b>ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ</b>	<b>ΑΝΤΙΣΤΟΙΧΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ</b>	<b>ΣΥΝΟΛΟ ΔΗΜΩΝ</b>	<b>ΟΡΕΙΝΟΙ / ΝΗΣΙΩΤΙΚΟΙ</b>
<b>Αττικής</b> (έδρα: Αθήνα)	1	66	0
<b>Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας</b> (έδρα: Λάρισα )	2	50	5
<b>Ηπείρου - Δυτ. Μακεδονίας</b> (έδρα: Ιωάννινα )	2	30	11
<b>Πελ/σου - Δυτ. Ελλάδας – Ιονίου</b> (έδρα: Πάτρα)	3	52	13
<b>Αιγαίου</b> (έδρα: Πειραιάς)	2	43	43
<b>Κρήτης</b> (έδρα: Ηράκλειο)	1	24	24
<b>Μακεδονίας – Θράκης</b> (έδρα: Θεσσαλονίκη)	2	41	2

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

## 2.6. Λόγοι Μεταρρύθμισης

Είναι κοινώς αποδεκτό ότι οι εγγύτερες προς τον πολίτη βαθμίδες της αυτοδιοίκησης που συγκροτούν τη βάση του διοικητικού μας συστήματος συμβάλλουν στη διαδικασία του λειτουργικού εκσυγχρονισμού του. Προς αυτήν την κατεύθυνση συμβάλλουν και τα σύγχρονα καινοτόμα διοικητικά εργαλεία και

μέθοδοι διοίκησης. Κωδικοποιώντας τους κυριότερους λόγους που οδήγησαν στην εν λόγω μεταρρύθμιση θα μπορούσαν να παρατεθούν οι παρακάτω διαπιστώσεις:

- η αναδιάταξη και η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών συμβάλει καθοριστικά στην αποκατάσταση και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του πολίτη προς τη δημόσια διοίκηση αφού αφορούν τα επίπεδα διοίκησης που συγκεντρώνουν μεγάλο αριθμό υπηρεσιών που χαρακτηρίζονται από εγγύτητα προς τις καθημερινές ανάγκες του πολίτη,

- οι Ο.Τ.Α. αλλά και η αποκεντρωμένη διοίκηση μπορούν και οφείλουν να διαδραματίσουν πρωτεύοντα ρόλο στην ενθάρρυνση της υγιούς επιχειρηματικότητας και στην επιτάχυνση των δημόσιων αλλά και των ιδιωτικών επενδύσεων στην ελληνική περιφέρεια,

- η αντιμετώπιση των φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς που μαστίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση και συγκεκριμένα τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και που έχουν επανειλημμένα συζητηθεί και αποτυπωθεί σε εκθέσεις ανεξάρτητων αρχών και ελεγκτικών οργάνων (π.χ. του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και του Συνηγόρου του Πολίτη) οφείλουν να αντιμετωπισθούν με μέτρα διαρθρωτικού χαρακτήρα και τέλος,

- κατόπιν συστηματικής διαβούλευσης με τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, της κοινωνίας των πολιτών, του επιχειρηματικού κόσμου και των εργαζόμενων στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα διαπιστώθηκε η αναγκαιότητα των διαρθρωτικής και εκ βάθρων μεταρρύθμισης (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

## **2.7. Σκοπός Καλλικράτη**

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου *«Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»* επιχειρείται ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική. Αυτή η μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας, κινήθηκε εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα. Το κράτος έχει επιτελικό ρόλο, τα αποκεντρωμένα όργανα εξοπλίζονται με αποφασιστικές αρμοδιότητες, υφίστανται δύο λειτουργικοί βαθμοί αυτοδιοίκησης, με απώτερο σκοπό αυτοί να καταστούν ικανοί να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

Με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», ο νομοθέτης θέλει να εξοπλίσει τη χώρα με μια σταθερή και σύγχρονη διοικητική και αυτοδιοικητική δομή μόνιμου χαρακτήρα, που θα υπερβαίνει τη λογική των προσωρινών λύσεων, περιορίζοντας τις μεταβατικές λύσεις που θα δημιουργούσαν σύντομα ανάγκες νέων παρεμβάσεων, αναπαράγοντας εκκρεμότητες. Μερικοί από τους επιμέρους σκοπούς που επιδιώκει να εξυπηρετήσει η υιοθέτηση της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης παρατίθενται ακολούθως:

- για την ενίσχυση της δημοκρατικής συμμετοχής και την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων, για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη, για την οργάνωση της άσκησης εξουσίας με όρους διεύρυνσης της συμμετοχής του πολίτη στα κοινά και εμπάθυνσης της δημοκρατίας, αλλά και για την ενίσχυση των φορέων της κοινωνίας των πολιτών, των εθελοντικών και των κοινωνικών οργανώσεων, αφού εμπλουτίζονται οι συμμετοχικές διαδικασίες (π.χ. η διαβούλευση) και βελτιώνεται η αντιπροσώπευση,
- για να εγκαταλειφτεί του παραδοσιακό συγκεντρωτικό μοντέλο, μέσω της αποκέντρωσης της διοίκησης που θα της προσέδιδε χαρακτηριστικά όπως αποτελεσματικότητα, ευελιξία, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων,
- για να καταστεί η Νέα Αρχιτεκτονική αναπτυξιακό εφαλτήριο, γεγονός που θα επηρέαζε θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, αφού θα ήταν απόρροια της αυξημένης αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. και του κράτους εν γένει, συμβάλλοντας ταυτόχρονα θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινομένων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού,
- για την αξιοποίηση των νέων τεχνολογικών εργαλείων και των μεθόδων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες για την καλύτερη και ταχύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη,
- για τον ανακατεύθυνση του προσανατολισμού των κρατικών δόμων και λειτουργιών στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης, ώστε να αλλάξει το αναπτυξιακό μοντέλο της χώρας,
- για την ενσωμάτωση τις αρχών της ανοιχτής διακυβέρνησης, της διαφάνειας, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία αλλά και για την αξιοκρατική πρόσληψη προσωπικού, στοιχεία που έχουν αποτελέσει πηγές διαρκούς αμφισβήτησης και κριτικής προς την τοπική αυτοδιοίκηση,

- για την εξοικονόμηση πόρων μέσω του περιορισμού του αριθμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και της εξορθολογισμένης διαχείρισης.
- για να καταστούν οι νέοι Ο.Τ.Α. λειτουργικά αυτοδύναμοι, ώστε να είναι σε θέση να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, να καταστούν, επομένως, ο κινητήριο μοχλός της τοπικής ανάπτυξης. Θα κληθούν δηλαδή να αξιοποιήσουν τα τοπικά και περιφερειακά συγκριτικά πλεονεκτήματα, σεβόμενοι συγχρόνως το περιβάλλον και ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή,
- για να εξορθολογιστεί η δομή του κράτους και για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα της αποσπασματικής και κατακερματισμένης προσέγγισης. Έτσι, δίνεται πλέον έμφαση στη συνάρθρωση, τη συνεργασία και την αλληλεξάρτηση των επιπέδων κεντρικής – αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, με την αναδιάταξη των επιπέδων της Αυτοδιοίκησης αλλάζει ο ρόλος του κεντρικού κράτους και αναδεικνύεται ο επιτελικός, συντονιστικός και ελεγκτικός χαρακτήρας του,
- για να υπάρξει μια σαφέστερη οριοθέτηση αρμοδιοτήτων σε κάθε επίπεδο, ώστε ο πολίτης να είναι σε θέση να γνωρίζει, για κάθε ανάγκη του, ποιος είναι ο αρμόδιος φορέας για την εξυπηρέτησή του, σε τι ενέργειες πρέπει να προβεί και να εξυπηρετείται κατά το δυνατόν σε ένα μόνο επίπεδο είτε στο Δήμο, είτε στην Περιφέρεια, είτε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση,
- για να δημιουργηθούν ισχυρές διοικητικές ενότητες, ικανές να ασκήσουν με αποτελεσματικό, διαφανή, ποιοτικό και βιώσιμο τρόπο το σύνολο των αρμοδιοτήτων που τους ανατίθενται,
- για να ενισχυθεί η υπόσταση του χωριού και της γειτονιάς, ως ζωντανών κυττάρων της τοπικής κοινωνίας, μέσω της παροχής διοικητικών υπηρεσιών όσο το δυνατό εγγύτερα στον πολίτη,
- για την εξασφάλιση μια ξεκάθαρης, στέρεας και λειτουργικής δομής που επιτρέπει:
  - α) την αξιοποίηση του αυτοδιοικητικού δυναμικού για την εξυπηρέτηση του πολίτη,
  - β) τον ουσιαστικό περιορισμό των λειτουργικών δαπανών, γ) την επίτευξη οικονομιών κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, δ) την αναδιάρθρωση και την εξορθολογισμένη κατανομή και αξιοποίηση του προσωπικού και ε) την αντιμετώπιση των φαινομένων επικαλύψεων των αρμοδιοτήτων και των πιθανώς αντιφατικών και αντικρουόμενων αποφάσεων,

– για την εναρμόνιση του ελληνικού μοντέλου διακυβέρνησης με το θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της Ε.Ε., όπου σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, η ανάπτυξη μιας περιοχής και η διευθέτηση των τοπικών αναγκών πρέπει να προέρχονται από όργανα και θεσμούς που γνωρίζουν τα τοπικά προβλήματα, βιώνουν τις ανάγκες της τοπικής καθημερινότητας και ελέγχουν και κυρίως ελέγχονται αποτελεσματικότερα,

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να λεχθεί ότι το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» επιχειρεί τη διοικητική, πολιτική, οικονομική αλλά και ηθική επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης. Γίνεται προσπάθεια να αντιμετωπιστεί η γραφειοκρατία, η αναποτελεσματικότητα και η απαξίωση με την οποία αντιμετωπίζονται συχνά αιρετοί και εργαζόμενοι (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

## **2.8. Αλλαγές - Καινοτομίες**

Ο Ν. 3852/2010 επέφερε ριζικές αλλαγές στη λειτουργία, στη διάρθρωση και στις δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Για πρώτη φορά πραγματοποιήθηκε μια πληρέστερη και ολοκληρωμένη καταγραφή και κατανομή των αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Ορίστηκαν 7 κατηγορίες ορθολογικών και αντικειμενικών κριτηρίων για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων Ο.Τ.Α. Αυτά τα κριτήρια είναι τα εξής: γεωγραφικά, πληθυσμιακά, οικονομικά, κοινωνικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά/ ιστορικά, χωροταξικά. Αυτή η ρύθμιση είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα και συγκεκριμένα με το αρθ. 101 παρ. 2, το οποίο αναφέρει ότι: «*Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες*».

Πρόκειται για ένα νομοθέτημα 136 σελίδων που άλλαξε εξ' ολοκλήρου το διοικητικό Χάρτη της χώρας. Οι περισσότερες από τις αλλαγές είναι κοινές για τους Δήμους και τις Περιφέρειες, ενώ αρκετές αλλαγές αφορούν αποκλειστικά την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Στη συνέχεια παρουσιάζονται οι σημαντικότερες τροποποιήσεις και καινοτομίες που επέφερε το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» στο διοικητικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης.

Οι αλλαγές που αφορούν από κοινού και τις δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης είναι οι εξής:

- Δημιουργείται ένα νέο όργανο, η Εκτελεστική Επιτροπή, η οποία στους Δήμους απαρτίζεται από το Δήμαρχο και τους Αντιδημάρχους και στις Περιφέρειες από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Με τη θέσπιση της σκοπός είναι να περιοριστεί η συγκέντρωση εξουσίας σε ένα μόνο πρόσωπο αφού καλείται να αποτελέσει το συλλογικό όργανο άσκησης, συντονισμού και λογοδοσίας της εκτελεστικής λειτουργίας στην αυτοδιοίκηση.
- Ορίζονται τοπικοί αντιδήμαρχοι και αιρετοί αντιπεριφερειάρχες με τοπική αρμοδιότητα, προκειμένου να διασφαλιστεί η μέριμνα για τα ιδιαίτερα τοπικά συμφέροντα του δήμου που συνενώνεται ή της νομαρχίας που καταργείται και να επιτευχθεί η εκ του σύνεγγυς διεύθυνση σημαντικών υπηρεσιών, ενισχύοντας μ' αυτόν τον τρόπο τον θεσμό της δημοτικής και περιφερειακής αποκέντρωσης.
- Διασφαλίζεται η εκπροσώπηση στο δημοτικό και το περιφερειακό συμβούλιο όλων των συνενούμενων δήμων και κοινοτήτων και των καταργούμενων νομαρχιών, μέσω της εκλογής δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων από την εκλογική τους περιφέρεια. Βασικός στόχος αυτής της ρύθμισης είναι η αποτροπή αποξένωσης των τοπικών κοινωνιών από τους αιρετούς.
- Η Δημαρχιακή Επιτροπή αναβαθμίζεται και μετονομάζεται σε Οικονομική. Αποκτά περισσότερες αρμοδιότητες οικονομικού ελέγχου και τακτικής παρακολούθησης της υλοποίησης του προϋπολογισμού. Οικονομική Επιτροπή συστήνεται επίσης και στις Περιφέρειες.
- Θεσπίζεται η Επιτροπή Διαβούλευσης, ως ένας θεσμός διαβούλευσης για δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων και για όλες τις περιφέρειες. Με τη συγκεκριμένη Επιτροπή θεσμοποιείται η ανοικτή συμμετοχή και η ανταλλαγή επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, οι οποίοι μέχρι σήμερα αναζητούσαν ατομικά και μεμονωμένα την πρόσβαση και την άσκηση επιρροής στα ανώτερα ηγετικά κλιμάκια των Ο.Τ.Α..
- Με το άρθρο 99 εμπλουτίζονται οι διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα σχετικά με τις διαδικασίες διαδημοτικής συνεργασίας και θεσπίζονται επιπλέον διατάξεις που αφορούν τη δυνατότητα συνεργασίας των δήμων και των περιφερειών για την αποτελεσματικότερη άσκηση των αυξημένων αρμοδιοτήτων που

ανατέθηκαν στους νέους φορείς των δύο βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και για την ενίσχυση της μεταξύ τους συνεργασίας.

– Δημιουργείται ο θεσμός του «*Συμπαραστάτη*» του Δημότη (του Πολίτη για τις Περιφέρειες) και της Επιχείρησης με σκοπό να αποτελέσει εκείνο το θεσμό που θα μεσολαβήσει ανάμεσα στους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους Ο.Τ.Α., ώστε να καταπολεμηθεί η κακοδιοίκηση στο εσωτερικό τόσο των δήμων όσο και των περιφερειών.

– Όλες οι αποφάσεις που λαμβάνονται από τα συλλογικά όργανα τόσο των Δήμων όσο και των Περιφερειών καθώς επίσης και των Νομικών τους Προσώπων δημοσιεύονται υποχρεωτικά στο διαδίκτυο, διαφορετικά δεν αναπτύσσουν καμία ισχύ.

– Μεταβάλλεται σημαντικά η διαδικασία εκλογής των αρχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αρχικά, επιμηκύνεται η θητεία των αιρετών κατά ένα έτος και αντίστοιχα η διάρκεια της δημοτικής και περιφερειακής περιόδου ορίζεται πλέον από τα 4 στα πέντε έτη. Οι εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διενεργείται την ίδια ημέρα και στα ίδια εκλογικά τμήματα με τις εκλογές για την επιλογή των Ελλήνων Ευρωβουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η εγκατάσταση και η ανάληψη καθηκόντων των νεοεκλεγέντων αρχών γίνεται την 1η Σεπτεμβρίου του έτους διεξαγωγής των εκλογών και η θητεία τους τερματίζεται την 31<sup>η</sup> Αυγούστου του 5<sup>ου</sup> έτους. Καταργείται η προϊσχύσασα ρύθμιση που όριζε ότι απαιτείται το 42% των ψήφων και πλέον επιτυχών συνδυασμός αναδεικνύεται αυτός που συγκεντρώνει ποσοστό τουλάχιστον 50% + 1 των εγκύρων ψήφων, είτε στον α', είτε στο β' γύρο των εκλογών, εφόσον δεν συγκεντρώθηκε το απαιτούμενο ποσοστό στην πρώτη εκλογική αναμέτρηση. Αντίστοιχα, για να αναδειχθεί κάποιος δήμαρχος ή περιφερειάρχης η παράταξη της οποίας τίθεται επικεφαλής πρέπει να λάβει τουλάχιστον το όριο του 50% + 1. Ουσιαστικά, πρόκειται για επαναφορά της παλαιότερης ρύθμισης με στόχο την αυξημένη δημοκρατική νομιμοποίηση των αιρετών οργάνων των νέων Ο.Τ.Α. Ακόμα, γίνεται μείωση του ηλικιακού ορίου εκλογιμότητας για τις θέσεις των δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, καθώς επίσης και για τα συμβούλια τοπικής και δημοτικής κοινότητας από τα 21 έτη στα 18, επιτρέποντας την νωρίτερη συμμετοχή των νέων στα κοινά (ν. 3852/2010 αρθ. 13 παρ. 2). Τέλος, δεν άλλαξε η κατανομή των 3/5 των εδρών στον επιτυχόντα συνδυασμό και στα δύο επίπεδα αυτοδιοίκησης.

- Απαριθμούνται ρητώς και περιοριστικώς τα κωλύματα εκλογιμότητας και τα ασυμβίβαστα για τις θέσεις των αιρετών και μη αιρετών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών.
- Με το αρθ. 16 παρ. 1 αναστέλλεται η άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας των δημάρχων κατά τη διάρκεια της θητείας τους σε δήμους άνω των 10.000 κατοίκων και αντίστοιχα με το αρθ. 119 παρ. 1 κατά τη διάρκεια της θητείας του αναστέλλεται η άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας του Περιφερειάρχη.
- Διαιρούνται οι Περιφέρειες και οι Δήμοι σε εκλογικές περιφέρειες που αντιστοιχούν κατά βάση στις καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (εκτός από την Αθήνα και το Βόρειο και Νότιο Αιγαίο) και τους συνενωμένους Δήμους και Κοινότητες, καθώς και στα σημερινά δημοτικά διαμερίσματα αντίστοιχα. Μ' αυτόν τον τρόπο επιδιώκεται να διατηρηθεί ανέπαφη η σύνδεση των νεοσχηματισμένων αυτοδιοικητικών μονάδων με τις τοπικές κοινωνίες.
- Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναβαθμίστηκε και επεκτάθηκε. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τον προληπτικό έλεγχο, το Ε.Σ. ελέγχει τις δαπάνες όλων των δήμων, ανεξαρτήτως πληθυσμού, των περιφερειών και όλων των δημοτικών επιχειρήσεων. Επίσης, διεξάγει κατασταλτικό έλεγχο μέσω τακτικών ετήσιων δειγματοληπτικών ελέγχων (είτε έκτακτο γενικό είτε θεματικό). Το Ε.Σ. διεξάγει και προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις τις οποίες συμβαλλόμενα μέρη είναι οι δήμοι, οι περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και οι επιχειρήσεις τους, εφόσον όμως αυτές αφορούν ποσά που υπερβαίνουν τα 100.000 ευρώ, έναντι του ποσού του 1.000.000 ευρώ που ίσχυε προ Καλλικράτη.
- Επιχειρείται ορθολογική αξιοποίηση του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού και οι προσλήψεις νέου προσωπικού, όπου αυτό είναι απαραίτητο, γίνονται μέσω Α.Σ.Ε.Π. υπό την προϋπόθεση ότι έχουν ήδη εξαντληθεί οι δυνατότητες μετατάξεων πλεονάζοντος προσωπικού.
- Δημιουργείται ένα τοπικό Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Π.Σ.Α.). Το τοπικό Π.Σ.Α. περιλαμβάνει:
  - α) το Πρόγραμμα Εξυγίανσης Ο.Τ.Α. με οικονομική δυσπραγία, το οποίο αφορά ολιγάριθμους Δήμους που έχουν προχωρήσει σε υπερβολικό δανεισμό ή έχουν άλλου είδους χρέη. Εισάγεται μια διαδικασία εξυγίανσης βάσει ειδικού προγράμματος, στο οποίο συμμετέχουν οι εν λόγω υπερχρεωμένοι Δήμοι και Περιφέρειες και συστήνεται Ελεγκτική Επιτροπή η οποία καθίσταται υπεύθυνη για τη διαχείριση του

Προγράμματος εξυγίανσης. Έτσι, και οι δήμοι και οι περιφέρειες εντάσσονται με τη σειρά τους στη μεγάλη προσπάθεια εξυγίανσης των δημοσιονομικών που καταβάλλει η χώρα μας.

β) αφού ολοκληρωθεί η διαδικασία αυτή, δημιουργείται ο Λογαριασμός Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης και ο Δήμος ή η Περιφέρεια αποκτούν πρόσβαση σ' αυτόν. Αξίζει σ' αυτό το σημείο να σημειωθεί ότι για να ενταχθεί μία δημοτική ενότητα, δήμος ή περιφέρεια στο πρόγραμμα εξυγίανσης απαιτείται θετική απόφαση με αυξημένη πλειοψηφία 3/5 του δημοτικού/περιφερειακού συμβουλίου, κατόπιν εκτιμάται η οικονομική κατάσταση του δήμου ή της περιφέρειας από ορκωτούς ελεγκτές, και τελικά εκπονείται από το δήμο ή την περιφέρεια συγκεκριμένο πρόγραμμα εξυγίανσης με μέτρα, δράσεις και χρονοδιαγράμματα,

γ) θεσπίζονται κανόνες και πλαίσιο πιστοληπτικής πολιτικής των Ο.Τ.Α.,

δ) αναβαθμίζεται ο ρόλος του δημοτικού/περιφερειακού προϋπολογισμού και δημιουργούνται εργαλεία λήψης αποφάσεων, όπως βάσεις δεδομένων με έγκυρα και έγκαιρα στατιστικά στοιχεία, για μια πιο αποτελεσματική και σύγχρονη οικονομική διαχείριση,

ε) εισάγεται το διπλογραφικό αναλυτικό σύστημα λογιστικής για τον καλύτερο έλεγχο και την επίτευξη διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα και τέλος,

στ) θεσπίζεται το αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» που ως σκοπό είχε την υποστήριξη του σχεδίου «Καλλικράτης» και τον εξοπλισμό των νέων δήμων και περιφερειών με τα κατάλληλα οικονομικά μέσα κατά την πρώτη μεταβατική περίοδο λειτουργίας τους. Ειδικότερα, το πρόγραμμα «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» θεσπίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 281 προκειμένου να υποστηρίξει τη μεταρρύθμιση στα πρώτα της στάδια και να καθοριστούν οι άξονές του, οι οποίοι συναποτελούνται από το συγχρηματοδοτούμενο τμήμα, το εθνικό πρόγραμμα και το ειδικό πρόγραμμα για τους ανθρώπινους πόρους.

Αλλαγές προέκυψαν και σε επίπεδο αποκλειστικά πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Μερικές από τις σημαντικότερες αλλαγές παρατίθενται ακολούθως:

– Εισάγεται ως ελάχιστο πληθυσμιακό όριο οι 10.000 μόνιμοι κάτοικοι, προκειμένου ένας δήμος που προκύπτει από συνένωση να μπορέσει να ασκήσει επαρκώς τις νέες αρμοδιότητές του, ώστε να μπορεί να εξασφαλιστεί η λειτουργική, διοικητική και οικονομική επάρκειά του. Ειδικά, για τις μητροπολιτικές περιοχές των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης, το ελάχιστο πληθυσμιακό όριο αυξάνεται στους 25.000 μόνιμους κατοίκους.

- Δεν συνενώθηκαν δήμοι που δεν παρουσιάζουν εδαφική συνέχεια. Ειδικά, με τα μεγάλα αστικά κέντρα της περιφέρειας, συνενώνονται όμοροι δήμοι με τους οποίους συναποτελούν λειτουργική ενότητα, ανεξαρτήτως πληθυσμιακού ορίου. Ταυτόχρονα προβλέφθηκε διαδικασία για τη δυνατότητα μελλοντικής μεταφοράς σημερινών τοπικών διαμερισμάτων σε άλλους όμορους δήμους εφόσον αλλάξουν οι συνθήκες και ικανοποιηθούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις.
- Συγκροτήθηκαν συμβούλια δημοτικών κοινοτήτων αντί για τα πρώην τοπικά διαμερίσματα σε δήμους άνω των 2.000 κατοίκων που συνενώθηκαν με απώτερο σκοπό την ενδυνάμωση της δημοτικής αποκέντρωσης και την παροχή νέων και ουσιαστικών αρμοδιοτήτων. Ενώ, στα πρώην τοπικά διαμερίσματα με πληθυσμό μικρότερο των 2.000 κατοίκων συγκροτούνται συμβούλια τοπικών κοινοτήτων με ενισχυμένες αρμοδιότητες και οικονομικούς πόρους. Οι πρόεδροί τους συμμετέχουν στα δημοτικά συμβούλια με ψήφο, όποτε αποφασίζεται ζήτημα που αφορά άμεσα την κοινότητά τους. Τα πρώην τοπικά διαμερίσματα έως 2.000 κατοίκους ονομάστηκαν Τοπικές Κοινότητες και αυτά άνω των 2.000 κατοίκων Δημοτικές Κοινότητες. Επίσης, ως Δημοτικές Κοινότητες μετονομάστηκαν και τα πρώην Δημοτικά Διαμερίσματα των μεγάλων πόλεων.
- Το προεδρείο του Δημοτικού Συμβουλίου είναι διαπαραταξιακό και εκπροσωπείται ακόμα και η ελάσσονα αντιπολίτευση.
- Συστήνεται η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής για δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, η οποία εξοπλίζεται με σημαντικές αρμοδιότητες σε θέματα ποιότητας ζωής, (π.χ. καθορισμός χώρων λαϊκών αγορών, αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων, υπαίθριο εμπόριο κ.α.), καθώς και σε θέματα πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα.
- Στους τουριστικούς δήμους συγκροτείται Επιτροπή Τουριστικής Προβολής.
- Σύμφωνα με το αρθ. 98, προβλέπεται η σύσταση ειδικού αυτοτελούς γραφείου σε κάθε Δήμο με κύρια αποστολή την παροχή διοικητικής βοήθειας σε δημότες, οι οποίοι έχουν αντικειμενική αδυναμία προσπέλασης στις υπηρεσίες του δήμου ή στα Κ.Ε.Π.
- Κατόπιν απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, σε κάθε Δήμο συστήνεται και λειτουργεί, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών. Πρόκειται για συμβουλευτικό όργανο του δήμου που έχει ως σκοπό να συμβάλει στην ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Έργο τους είναι η καταγραφή και η διερεύνηση

προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου, με στόχο να μη διαταραχθεί αλλά αντίθετα να ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή.

– Σύμφωνα με το αρθ. 97, οι Δήμοι υποχρεούνται, εφόσον ασκούνται αντίστοιχες αρμοδιότητες, να συστήσουν υπηρεσιακές μονάδες με τα ακόλουθα αντικείμενα:

- α. Προγραμματισμού και Ανάπτυξης
- β. Οικονομική υπηρεσία
- γ. Τεχνική υπηρεσία
- δ. Τεχνολογίας, Πληροφορικής και Επικοινωνιών
- ε. Διαφάνειας
- στ. Νομικής υποστήριξης
- ζ. Διοίκησης – Διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού
- η. Άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής
- θ. Περιβάλλοντος – Πολιτικής Προστασίας.
- ι. Παιδείας, Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νέας Γενιάς και
- ια. Γεωργίας – Κτηνοτροφίας – Αλιείας.

– Μειώνεται ο αριθμός των Ν.Π.Δ.Δ. που μπορεί να έχει κάθε δήμος, αφού προβλέπεται η διατήρηση μέχρι δύο Ν.Π.Δ.Δ. (από ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος). Εάν ο δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση, τότε μπορεί να έχει ένα Ν.Π.Δ.Δ. Εξαίρεση προβλέπεται για τους μεγάλους δήμους με πληθυσμό άνω των 300.000 κατοίκων, όπου επιτρέπεται να λειτουργούν έως δύο νομικά πρόσωπα για κάθε έναν από τους αναφερόμενους τομείς αρμοδιοτήτων. Τα Ν.Π.Δ.Δ. που προέρχονται από συνενωμένο δήμο περιέρχονται στο νέο δήμο και συγχωνεύονται υποχρεωτικά σ' ένα νομικό πρόσωπο για κάθε κατηγορία.

– Ο κανόνας δεν είναι δίχως εξαιρέσεις μιας και για ιδιαίτερα μικρά νησιά με επαρκή συγκοινωνιακή σύνδεση, τα οποία εξυπηρετούνται από δήμους νησιωτικούς ή μη, θεωρήθηκε ως επωφελέστερη λύση η συνένωσή τους με τον κοντινότερο δήμο. Οι νησιωτικοί Δήμοι αναλαμβάνουν περισσότερες αρμοδιότητες σε σχέση με τους ηπειρωτικούς Δήμους, ασκώντας επιπλέον αρμοδιότητες που για τους ηπειρωτικούς δήμους ασκούνται από την οικεία περιφέρεια. Για παράδειγμα, στους νησιωτικούς δήμους των περιφερειών Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Ιονίου μεταφέρονται

μια σειρά από πρόσθετες -σε σχέση με τους υπόλοιπους δήμους της χώρας- αρμοδιότητες, που προηγουμένως ανήκαν στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

– Όσον αφορά του ορεινούς δήμους, υπάρχει και γι' αυτούς αντίστοιχη πρόνοια σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή. Έτσι, αυτοί μπορούν να εξαιρεθούν από το εθνικό πληθυσμιακό κατώφλι που ισχύει για τους μη ορεινούς δήμους και να εφαρμοστεί ένα διακριτό και κατά περίπτωση πληθυσμιακό κατώφλι. Ακόμα, θεσπίζεται ειδικός μηχανισμός διοικητικής υποστήριξής τους από τους εγγύτερους μη ορεινούς δήμους, κατά ανάλογο τρόπο με αυτόν που προβλέπεται για τους νησιωτικούς δήμους.

– Στους πόρους που συνιστούν έσοδα των Κ.Α.Π. των δήμων, εκτός του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) που διατηρήθηκε από το προηγούμενο καθεστώς, προστέθηκαν ως νέες πηγές ο Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) και ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π).

– Τέλος, σύμφωνα με το αρθ. 14 του Ν. 3838/2010 οι πολίτες των κρατών-μελών της Ε.Ε., καθώς και οι ομογενείς και οι νομίμως διαμένοντες αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους ( ν.3852 αρθ. 10 παρ. 2) έχουν το δικαίωμα να εκλέγουν τις δημοτικές αρχές του τόπου κατοικίας τους.

Οι αλλαγές που προέκυψαν στο επίπεδο της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης συνοψίζονται παρακάτω:

– Οι μέχρι τότε υφιστάμενες 13 διοικητικές περιφέρειες της χώρας μετατράπηκαν σε αυτοδιοικούμενες περιφέρειες, κατοχυρώνοντας την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση με άμεσα αιρετό περιφερειακό συμβούλιο και περιφερειάρχη. Σ' αυτήν ενσωματώθηκαν συγχρόνως ως διαμερίσματα οι νομοί. Οι δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. μειώθηκαν δραστικά σε αριθμό, αφού από τις προ Καλλικράτη 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, τις 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις<sup>5</sup> και τα 19 επαρχεία (δηλ. συνολικά 76 διοικητικές ενότητες) προέκυψαν οι περιφερειακές αυτοδιοικήσεις που αντικατέστησαν της 13 πρώην διοικητικές περιφέρειες (Το κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης, 2010).

– Πρωτοθεσπίζονται συλλογικά όργανα για την περιφέρεια, τα σημαντικότερα εκ των οποίων είναι το περιφερειακό συμβούλιο, η εκτελεστική επιτροπή και η οικονομική επιτροπή (κατ' αντιστοιχία με τα δημοτικά συλλογικά όργανα).

<sup>5</sup> Υπερνομαρχίες: α) Αθηνών-Πειραιώς, β) Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης, γ) Έβρου - Ροδόπης

- Συγκροτείται Περιφερειακή Επιτροπή Ισότητας και Φύλων σε κάθε περιφέρεια έχοντας ως αντικείμενο την υποβολή προτάσεων για τη λήψη των κατάλληλων εκείνων μέτρων που θα συμβάλουν στην προώθηση της ισότητας των φύλων σε όλους τους τομείς της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής ζωής.
- Το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης εντάσσεται στη λειτουργική δομή του αναπτυξιακού έργου της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και αναβαθμίζεται ο ρόλος του, αφού προορίζεται να αναδειχθεί ως η βασική υποστηρικτική μονάδα στο έργο της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, σ' έναν κρίσιμο τομέα της εθνικής οικονομίας που αφορά την ανάπτυξη της χώρας.
- Είναι η πρώτη φορά που καθιερώνεται μητροπολιτική αυτοδιοίκηση σε επίπεδο περιφέρειας, αφού πλέον οι μητροπολιτικές λειτουργίες των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης οργανώνονται και ασκούνται στα πλαίσια του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης από τις οικείες Περιφέρειες. Επιπλέον, απονέμονται, εκτός των άλλων αρμοδιοτήτων που δόθηκαν στις υπόλοιπες περιφέρειες της χώρας, και επιπρόσθετες αρμοδιότητες, που σχετίζονται με τα ιδιαίτερης φύσης προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα πολεοδομικά συγκροτήματα της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.
- Με το αρθ. 94, οι περιφέρειες έχουν το δικαίωμα να συστήσουν μόνο μία επιχείρηση, με τη μορφή αναπτυξιακής ανώνυμης εταιρίας, ενώ το αρθ. 197 θεσπίζει το Μητρώο Περιφερειακών Επιχειρήσεων, το οποίο περιέχει όλα εκείνα τα απαραίτητα στοιχεία που αφορούν τη σύσταση και λειτουργία των περιφερειακών επιχειρήσεων.
- Το άρθρο 260 προσδιορίζει και για τις περιφέρειες συγκεκριμένοι πόρους (Κ.Α.Π). Ως πηγές αυτών ορίζονται οι Φόροι Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) και Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.), ενώ τα ποσοστά τους επί των αντίστοιχων εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού προσδιορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών.
- Στο αρθ. 159 παρ. 4, ορίζεται ότι ο Περιφερειάρχης παρουσιάζει στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, τον ετήσιο απολογισμό πεπραγμένων, την ετήσια έκθεση του οικείου ελεγκτή νομιμότητας για την περιφέρειά του και την ετήσια έκθεση του περιφερειακού συμπαραστάτη. Στην παρ. 5 του ίδιου άρθρου, ορίζεται ότι ο Περιφερειάρχης παρουσιάζει ακόμα και τον προϋπολογισμό της Περιφέρειάς του στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Τέλος, σημαντικές αλλαγές προέκυψαν και στο επίπεδο της αποκεντρωμένης διοίκησης. Μερικές από αυτές είναι:

- Η πρώην κρατικές περιφέρειες μετατράπηκαν σε βαθμίδα αυτοδιοίκησης αφού η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση συγκροτήθηκε στην ευρύτερη ενότητα της περιφέρειας δημιουργώντας ένα κενό όσον αφορά τις δομές της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης. Εξαιτίας αυτού του γεγονότος, δημιουργήθηκαν 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. Ο αριθμός τους τεκμηριώθηκε με βάση γεωγραφικά, οικονομικά, κοινωνικά και χωροταξικά δεδομένα των περιφερειών, κατόπιν συγκριτικής αξιολόγησης κόστους-οφέλους.
- Θεσπίστηκε το συμβούλιο περιφερειακής διοίκησης, το οποίο αποτελεί τον χώρο συνάντησης και συνεργασίας της εκάστοτε αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης με την περιφερειακή και την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Το Συμβούλιο αποκτά τη γενική αρμοδιότητα σε ζητήματα σχεδιασμού στην γεωγραφική ενότητα αναφοράς του.
- Σημαντική καινοτομία αποτέλεσε η ίδρυση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας των Ο.Τ.Α. στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Ν. 3852/2010 αρθ. 215). Πρόκειται για μία αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών με αποκλειστική αρμοδιότητα τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. τόσο στο πρωτοβάθμιο όσο και στο δευτεροβάθμιο επίπεδο. Η Υπηρεσία αυτή έχει τη δυνατότητα να εκδίδει οδηγίες αυτεπαγγέλτως ώστε να είναι σε θέση να διασφαλίσει τη νομιμότητα στη δράση των Ο.Τ.Α. Μπορεί να είναι αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, εντούτοις διασφαλίζονται, για τον επικεφαλλή και το προσωπικό της, εγγυήσεις ανεξαρτησίας, προκειμένου αυτοί να επιτελέσουν ανεμπόδιστα το έργο τους χωρίς να επηρεάζονται από εξωγενείς κομματικούς επηρεασμούς και επεμβάσεις. Ως επικεφαλής της συγκεκριμένης Υπηρεσίας ορίζεται ανώτατος επί θητεία υπάλληλος, κατόπιν επιλογής μέσω διαφανούς και αξιοκρατικής διαδικασίας, που πιστοποιεί ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο διαθέτει τα απαραίτητα εκείνα προσόντα που εγγυώνται ότι ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από άτομο με αυξημένο κύρος και γνώσεις.
- Το άρθρο 223, προβλέπει τη λειτουργία του Συμβουλίου Ελεγκτών Νομιμότητας υπό την προεδρία του Υπουργού Εσωτερικών. Αυτό συστήνεται προκειμένου να διασφαλιστεί η ενότητα του έργου όλων των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας Ο.Τ.Α. της επικράτειας.

– Συνιστάται συμβούλιο σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση στο οποίο προεδρεύει ο Γ.Γ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και αποτελείται από τους Περιφερειάρχες της αντίστοιχης Αποκεντρωμένης Διοίκησης και εκπροσώπους των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων. Το συμβούλιο συνεδριάζει κατόπιν πρόσκλησης του Γ.Γ. της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και έργο της είναι ο συντονισμός των Περιφερειών και των δήμων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

### 3. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Όπως η ίδια η Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*» αναφέρει, «*η μεταρρύθμιση θα αξιολογηθεί ως επιτυχημένη αν και εφόσον βελτιωθεί σημαντικά η καθημερινότητα του πολίτη, ενισχυθεί η επαγγελματική δράση και η επιχειρηματικότητα, αναβαθμιστεί ο ρόλος των αιρετών και των συνθηκών εργασίας των εργαζόμενων της αυτοδιοίκησης, γίνει ορθολογική διαχείριση των δημόσιων πόρων, συμβάλλοντας ουσιαστικά στη δημοσιονομική ανάταξη και την αναπτυξιακή επανεκκίνηση της χώρας*» (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Η νέα αρχιτεκτονική δομή των Δήμων με τον νόμο του Καλλικράτη αποσκοπούσε να σηματοδοτήσει μία νέα προσέγγιση στον τρόπο λειτουργίας των Ο.Τ.Α. και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Παρόλα αυτά, η έλλειψη αξιολόγησης του προηγούμενου νόμου, οι ελλειπείς δομές υποστήριξης της δημόσιας διαβούλευσης, η αδιαφάνεια στις διαδικασίες, η έλλειψη ενημέρωσης των πολιτών, το έλλειμμα υλοποίησης εφαρμογής των ψηφισθέντων νόμων αλλά κυρίως η ελλιπής έως και προβληματική χρηματοδότηση των μεταρρυθμιστικών δράσεων, καθιστούν ανενεργή την μεγάλη, είναι η αλήθεια, προσπάθεια αναμόρφωσης της διοικητικής δομής της χώρας. Τα προβλήματα που παρουσιάζονται στις διάφορες υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. τους αποτρέπουν από το να ασκήσουν τις νέες αυξημένες αρμοδιότητες με τις οποίες έχουν επωμιστεί και έχουν να κάνουν με τις γενικότερες παθογένειες της λειτουργικής δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης, με την εξαρτητική σχέση που αναπτύσσουν με τις κρατικές δομές, αλλά και με ένα πνεύμα προσέγγισης που εξυπηρετεί την εκάστοτε πολιτική ηγεσία.

#### 3.1. Θετική επίδραση

Είναι αδιαμφισβήτητο ότι το πρόγραμμα του Καλλικράτη έχει πολλά θετικά στοιχεία και βελτίωσε σημαντικά τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αποτέλεσε ένα νομοθετικό κείμενο με καλές προθέσεις που είχαν ως σκοπό την περαιτέρω αποκέντρωση, την ανάπτυξη, την μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό, την εξοικονόμηση πόρων, την πάταξη της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς καθώς και

την αντιστοίχιση με το ενωσιακό κεκτημένο και ειδικότερα με τις δομές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Περιλαμβάνει πολλά ζητήματα τα οποία οφείλει να εφαρμόσει κάθε μοντέρνος Ο.Τ.Α. στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού του, παρότι πολλά από αυτά τα ζητήματα παρέμειναν και παραμένουν ανεφάρμοστα ή εφαρμόζονται με προβληματικό και ελλιπή τρόπο.

Σύμφωνα με την Κατσιακαβέλη, *«μία από τις σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε νόμος ήταν η προώθηση των συνενώσεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και η σύγκλιση με τα ευρωπαϊκά δεδομένα, που απαιτεί δήμους ικανούς να σχεδιάσουν, να προγραμματίσουν, να υλοποιήσουν και να ελέγξουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες. Επιπλέον, ο νόμος απέβλεπε στην ενίσχυση των επιχειρησιακών δυνατοτήτων, που θα διασφάλιζε την υλοποίηση των οικονομικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων. Βέβαια, βασική προϋπόθεση ήταν και παραμένει η οικονομική αυτονομία και η ανεξάρτηση από την ροή χρηματοδότησης της κεντρικής κυβέρνησης»* (Κατσιακαβέλη, 2015).

Εντέλει, ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενισχύθηκε, αφού αποκτά πιο ενεργό ρόλο, μετά την κατάργηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Οι Δήμοι μεγάλωσαν σε μέγεθος και δόθηκαν οι δυνατότητες στις Περιφέρειες να αναπτυχθούν, τόσο στον οικονομικό τομέα, όσο στον κοινωνικό και τον πολιτιστικό (Δεληθέου και Τάσου, 2015).

### **3.1.1 Χωροταξικό Πεδίο**

Η δημιουργία της αιρετής και άρα δημοκρατικά και πολιτικά νομιμοποιημένης περιφερειακής αρχής ως β' βαθμού τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε θετικό στοιχείο του νόμου (Κατσιακαβέλη, 2015). Σύμφωνα με τον Μπεριάτο, *«πρόκειται για ένα θεσμό που έλειπε και αναμενόταν από όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς τόσο στο εσωτερικό αλλά και στην Ε.Ε., αφού η Ελλάδα αποτελούσε μέχρι πρότινος εξαίρεση στο συγκεκριμένο θέμα»* (Μπεριάτος, 2012).

Στο χωροταξικό πεδίο για κάθε εκλογική περιφέρεια υπήρξε αναλογική αντιστοίχιση του αριθμού των περιφερειακών και των δημοτικών συμβούλων με τον πληθυσμό της και προβλέφθηκε ελάχιστος αριθμός εδρών. Συγκεκριμένα, για τις εκλογικές περιφέρειες των Περιφερειών ο ελάχιστος αριθμός εδρών ορίζεται σε τρεις και για τις εκλογικές περιφέρειες των δήμων σε μία.

Συνεπώς, τα Περιφερειακά και τα Δημοτικά Συμβούλια απαρτίζονται από συμβούλους που προέρχονται από όσον το δυνατόν περισσότερες τοπικές κοινωνίες, οπότε αποκτάται άμεση ενημέρωση και γνώση των τοπικών προβλημάτων και αναγκών, ενώ αυτά αντιμετωπίζονται από πρόσωπα τα οποία συμμετέχουν στις σχετικές διοικητικές διαδικασίες και τα οποία προέρχονται από τα οικεία τοπικά διαμερίσματα. Με αυτό τον τρόπο, αποτρέπεται η υποεκπροσώπηση και η περιθωριοποίηση ορισμένων τοπικών κοινωνιών (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Επιπλέον, σύμφωνα με την Βεζυριαννίδου, *«με τον «Καλλικράτη» ανάγεται ο σχεδιασμός του χώρου ως η κύρια πολιτική δράση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., με άμεση επίπτωση στην κοινωνική και οικονομική ζωή και στην ποιότητα ζωής των πολιτών τους, καθώς και στη δυνατότητα συμμετοχής των δημοτών στα ζητήματα που τους αφορούν άμεσα και διαμορφώνουν το μέλλον τους»* (Βεζυριαννίδου, 2015).

Τέλος, υπήρξε ξεκαθάρισμα και εμπλουτισμός των χωροταξικών αρμοδιοτήτων για Δήμους και μεταφορά των τοπικών υποθέσεων στον Δήμο και υπερτοπικών στις Περιφέρειες, ενώ υπήρξε και καλύτερη οργάνωση των πολεοδομικών υπηρεσιών (βλ. Παράρτημα II).

### **3.1.2 Οικονομικό Πεδίο**

Ένα πολύ σημαντικό στοιχείο που εισήγαγε ο Καλλικράτης είναι η νομοθετική πρόβλεψη για την οικονομική αυτοτέλεια των δήμων μέσω των εσόδων από τη φορολόγηση Φυσικών και Νομικών προσώπων (σε ποσοστό 24%) και Φ.Π.Α. (σε ποσοστό 12%) (Ουζούνης, 2014). Ο Δήμοι επίσης συμμετέχουν στα έσοδα του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας, στοιχείο το οποίο αποτελεί ένα βήμα προς το ενωσιακό κεκτημένο, αφού ο Φ.Α.Π. αποτελεί στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών έσοδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010). Σημαντικό βήμα αυτοδυναμίας και δημοσιονομικής αποκέντρωσης αποτέλεσε η κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, το ύψος των οποίων καθορίζεται πλέον ρητά από τον νόμο και όχι από την πολιτική βούληση των εκάστοτε κυβερνήσεων (Κατσιακαβέλη, 2015).

Δόθηκε σε περισσότερους Δήμους η δυνατότητα συμμετοχής σε ευρωπαϊκά προγράμματα αφού δημιουργήθηκαν μεγαλύτερες οντότητες που πληρούσαν το πληθυσμιακό όριο των 25.000 κατοίκων (Ουζούνης, 2014)

Η ρύθμιση για την ταυτόχρονη διεξαγωγή των δημοτικών και περιφερειακών εκλογών και των Ευρωεκλογών μείωσε το κόστος των εκλογικών διαδικασιών, καθώς και το κόστος των εκλογικών δαπανών.

Ο αποφασιστικό περιορισμός του αριθμού των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου της αυτοδιοίκησης οδήγησε σε σημαντική εξοικονόμηση εξόδων, πόρων και διαδικασιών (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Τέλος, αξίζει να αναφερθούν ότι η μεταρρύθμιση οδήγησε στη δημιουργία οικονομιών κλίμακας, στην καλύτερη διάρθρωση υπηρεσιών (π.χ. λιγότερες σχολικές επιτροπές ανά Δήμο), στην ορθολογική χρήση κτιρίων και μισθωμάτων, στη μείωση του αριθμού των αιρετών και στον καλύτερο προγραμματισμό των διαθέσιμων πόρων (βλ. Παράρτημα II).

### **3.1.3 Αναπτυξιακό Πεδίο**

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις του Προγράμματος «*Καποδίστρια*» και «*Καλλικράτη*» δεν είχαν μόνο ως στόχο την προώθηση της αποκεντρωτικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, αλλά και την ενίσχυση των διαδικασιών προγραμματισμού αναπτυξιακών δράσεων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (Αρταβάνη, 2011).

Η επιτυχία όμως του προτύπου αυτού συνδέεται άμεσα με τα θεσμικά όργανα τα οποία ασκούν τη διοίκηση σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Το πρόγραμμα «*Καλλικράτης*» επιχειρεί τον εξορθολογισμό του διοικητικού συστήματος, δημιουργώντας ευνοϊκές συνθήκες για την ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης και την εφαρμογή πολιτικών ενδογενούς ανάπτυξης, δίνοντας τη δυνατότητα δημιουργίας και λειτουργίας αναπτυξιακών δομών. Συγκεκριμένα, παρέχεται στα θεσμικά όργανα των Δήμων και των Περιφερειών η δυνατότητα να εκπονήσουν και να εφαρμόσουν Επιχειρησιακά Προγράμματα, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Ν. 3852/2010 και τις σχετικές Υπουργικές Αποφάσεις. Βέβαια, η ενεργοποίηση αυτών των δυνατοτήτων απαιτεί την κατάλληλη στελέχωση και την διάθεση των αναγκαίων οικονομικών πόρων ώστε να προκύψουν θετικές επιδράσεις στην ενδογενή ανάπτυξη των περιφερειών. Άλλωστε σε περιόδους κρίσης, όπως είναι η σημερινή συγκυρία την οποία βιώνει η χώρα, η υιοθέτηση της στρατηγικής της ενδογενούς ανάπτυξης θεωρείται ως η ενδεδειγμένη επιλογή, δεδομένου ότι δύναται να αποφέρει άμεσα

αποτελέσματα σε όρους απασχόλησης, εισοδήματος και ισόρροπης ανάπτυξης (Αρταβάνη, 2011).

Ακόμα, λόγω του γεγονότος ότι ένα μέρος των πόρων των Ο.Τ.Α. προορίζεται για την πραγματοποίηση αναπτυξιακών σκοπών και έργων, η δραστηριότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των 2 βαθμίδων συμβάλει στην εύρυθμη λειτουργία του κράτους (Δεληθέου και Τάσου, 2015).

### **3.1.4 Διοικητικό Πεδίο**

Στις διατάξεις του νόμου γίνεται προσπάθεια να γίνει επαρκής συγκέντρωση δομών χωρίς ταυτόχρονα να πληγεί η αντιπροσωπευτικότητα και η έκφραση των τοπικών ιδιαιτεροτήτων, ενδεχόμενο που θα ήταν πολύ πιθανό χωρίς την λειτουργία των εν λόγω δομών (π.χ. τοπικά συμβούλια κλπ).

*Σύμφωνα με τον Ουζούνη, «πραγματοποιήθηκε περαιτέρω αποκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών με την μεταφορά 120 περίπου νέων αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. και προβλέφθηκε η δημιουργία και η ύπαρξη νέων δομών (Συμπαραστάτης του Δημότη/Πολίτη και της Επιχείρησης, Επιτροπή Διαβούλευσης με εκπροσώπηση φορέων και πολιτών κ.α.) που σκοπεύουν να διευκολύνουν τη συναλλαγή και τις σχέσεις του πολίτη με την τοπική αυτοδιοίκηση» (Ουζούνης, 2014)*

Η επιμήκυνση της δημοτικής και περιφερειακής περιόδου συμβάλει στην πραγματοποίηση καλύτερου προγραμματισμού της δράσης των Ο.Τ.Α. ώστε να εκπληρώσουν απρόσκοπτα τον νέο θεσμικό τους ρόλο και να ανταποκριθούν καλύτερα στα αυξημένα καθήκοντά τους. Η καθιέρωση της Εκτελεστικής Επιτροπής, καθιστά τη «δημαρχιακή» λειτουργία συλλογική, σε αντίθεση με την παραδοσιακή δημαρχοκεντρική λογική του πρότερου δημαρχοκεντρικού συστήματος διακυβέρνησης. Αντίστοιχα, και στα πλαίσια των Περιφερειών, η εκτελεστική εξουσία είναι συλλογική υπόθεση (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Μετά την εφαρμογή του «Καλλικράτη», πολλοί Ο.Τ.Α. εισήλθαν στην νέα εποχή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αναπτύσσοντας τα συστήματά τους και παρέχοντας πλείστες ψηφιακές υπηρεσίες (π.χ. ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεων για την έκδοση διάφορων πιστοποιητικών, βεβαιώσεων κλπ) προκειμένου να εξυπηρετηθούν καλύτερα και αμεσότερα οι πολίτες και να αναδειχθούν τα προβλήματα της καθημερινότητάς τους (Κολλυρόπουλος και Ζερβού, 2015).

Τέλος η μείωση και η ενοποίηση των εποπτευόμενων από τους Ο.Τ.Α. φορέων σε 700 από 6.000 (το πλαφόν ήταν 2.000) οδήγησε σε βιώσιμες, λιγότερο κατακερματισμένες και περισσότερο αποτελεσματικές δομές (βλ. Παράρτημα II).

### **3.1.5 Εποπτικό Πεδίο**

Παρόλο που ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης δεν λειτούργησε στη συντριπτική πλειοψηφία των Δήμων εντούτοις, ο θεσμός σαν έννοια στον νόμο του Καλλικράτη έφερε μια ενδιαφέρουσα εξέλιξη στο προσκήνιο: τη δυνατότητα της εκδημοκράτισης και της διαφάνειας των διαδικασιών.

Η αναστολή οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας του Δημάρχου και του Περιφερειάρχη συνέβαλλε στην απρόσκοπτη άσκηση των καθηκόντων τους. Ενισχύθηκαν οι αρχές της νομιμότητας και της εύρυθμης λειτουργίας των Ο.Τ.Α. με την επιβολή αυτοδίκαιης έκπτωσης για τους αιρετούς που εκλέγονται και έχουν αμετάκλητα καταδικαστεί με δικαστική απόφαση, διότι απαγορεύεται στο εξής η παραμονή στη διοίκηση των Ο.Τ.Α. ατόμων που έχουν καταδικαστεί ως υπεύθυνοι διάπραξης σοβαρών ποινικών αδικημάτων, ακόμα και αν η διάπραξη τους δεν προκάλεσε οικονομική ζημία στον Ο.Τ.Α. (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Τέλος, αυξήθηκε η διαφάνεια και η λογοδοσία λόγω της ανάρτησης των διοικητικών πράξεων των Ο.Τ.Α. στη Διαύγεια, ενώ η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης βοήθησε στην καλλιέργεια των συμμετεχόντων φορέων για την κατάθεση ώριμων προτάσεων σε συναινετικό πνεύμα και γενικότερη βελτίωση της συναινετικής κουλτούρας (βλ. Παράρτημα).

### **3.1.6 Κοινωνικό Πεδίο**

Όσον αφορά τον κοινωνικοπρονοιακό τομέα, η λήψη αποφάσεων και η άσκηση πολιτικής από την Τοπική Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει μια σειρά από πλεονεκτήματα σε σχέση με την κεντρική διοίκηση, όπως, πιο ανθρωποκεντρική, στοχευμένη και ευαίσθητη προσέγγιση, πληρέστερη επιστημονική τεκμηρίωση δεδομένου ότι οι τοπικοί φορείς γνωρίζουν σφαιρικότερα τα τοπικά ζητήματα, χαμηλότερο κόστος (λόγω καλύτερης στόχευσης των πολιτικών), ουσιαστική ενδυνάμωση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά και αποσυμφόρηση των κρατικών δομών.

Επίσης, η μείωση του ορίου ηλικίας από το 21<sup>ο</sup> έτος στο 18<sup>ο</sup> έτος για να δικαιούται κάποιος πολίτης να αποκτήσει το δικαίωμα του εκλέγεσθαι στα αξιώματα του δημοτικού συμβούλου, συμβούλου δημοτικής ή τοπικής κοινότητας ή του εκπροσώπου της τοπικής κοινότητας αποσκοπεί στη διεύρυνση και στην ενθάρρυνση της συμμετοχής των νέων σε ηλικία δημοτών στην πολιτική ζωή της τοπικής κοινωνίας (Αιτιολογική Έκθεση - Πρόγραμμα Καλλικράτης, 2010).

Ακόμα, σύμφωνα με τους Σταμπουλή και Πηλείδη, *«οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. συμμετέχουν σε τοπικές ολοκληρωμένες παρεμβάσεις στήριξης της απασχόλησης»*. Για παράδειγμα ο θεσμός των Κέντρων Δια Βίου Μάθησης των Ο.Τ.Α. έχει ήδη συμβάλει θετικά στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τοπικά. Ο ρόλος των Ο.Τ.Α. σ' αυτό το πεδίο έχει διευρυνθεί και περιλαμβάνει εκτός από το σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών προγραμμάτων προώθησης της απασχόλησης και καταπολέμησης της τοπικής ανεργίας. Τέλος, η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε συνεργασία με αρμόδιους δημόσιους φορείς, κοινωνικούς εταίρους, είτε σε τοπικό, είτε σε περιφερειακό είτε ακόμα και σε εθνικό επίπεδο χαρτογραφεί την τοπική αγορά εργασίας και παρέχει αναβαθμισμένες υπηρεσίες προς τους πολίτες (Σταμπουλής και Πηλείδης, 2015).

### 3.2. Αρνητική επίδραση

Η μέχρι σήμερα εμπειρία από την εφαρμογή του Καλλικράτη δεν δικαίωσε τις υψηλές προσδοκίες που είχαν δημιουργηθεί. Από τη μία, η οικονομική κρίση και οι συνακόλουθες πολιτικές αυστηρού δημοσιονομικού ελέγχου που έπληξαν σφοδρά εκτός από το κεντρικό κράτος και τους Ο.Τ.Α. και από την άλλη, το πρόγραμμα είχε εγγενή δομικά προβλήματα που οφείλονταν κατά κύριο λόγο στην ταχύτητα και προχειρότητα με την οποία σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε.

Έτσι, παρότι υπήρξε μεγάλη μετατόπιση αρμοδιοτήτων προς τους Ο.Τ.Α., αυτή δεν συνδυάστηκε και με τις αντίστοιχες μεταφορές πόρων παρά τη θεσμική εδραίωση και ενίσχυση των Κ.Α.Π., παραβιάζοντας το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος<sup>6</sup>. Ενώ, δεν υπήρξε επίσης αναλυτική κοστολόγηση των μεταφερομένων αρμοδιοτήτων. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. από την κεντρική διοίκηση έχει γίνει με ανορθόδοξο και βιαστικό τρόπο χωρίς να έχει προηγηθεί προηγούμενη μελέτη των αναγκών, δυνατοτήτων και της ικανότητας των δήμων να

<sup>6</sup> Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.

ασκήσουν και να φέρουν εις πέρας τις προς μεταφορά αρμοδιότητες. Δόθηκαν επομένως, πολλές αρμοδιότητες στους δήμους χωρίς ανάλογη μεταφορά ανθρώπινων και υλικών πόρων.

Όπως τονίζει ο Παπαγγελής, *«το ότι ο νόμος σχεδιάστηκε με προχειρότητα καταδεικνύεται από τις καθυστερήσεις έκδοσης υπουργικών αποφάσεων για την εκτέλεση προβλέψεων του Καλλικράτη και από τις συνεχείς τροποποιήσεις, πολλές εκ των οποίων βρίσκονται μέσα σε άσχετης φύσης νομοσχέδια έχοντας ως αποτέλεσμα ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο τοπίο με πανσπερμία νόμων»* (Παπαγγελής, 2015). Συγκεκριμένα, ο νόμος τροποποιήθηκε σε επιμέρους άρθρα του και παραγράφους από 48 μεταγενέστερους νόμους, 1 Προεδρικό Διάταγμα και 3 Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου και ο αριθμός των άρθρων που υπέστησαν μερική ή και ολική τροποποίηση είναι 120 από τα συνολικά 286, ποσοστό περίπου 42% (βλ. Παράρτημα Ι), στοιχείο που δείχνει ότι ο νόμος δεν μελετήθηκε επαρκώς και έχει ανάγκη συνολικής επανεξέτασης.

Επιπλέον, ο νόμος εμφανίζει αρκετά κενά σχετικά με τα καθήκοντα των αιρετών με αποτέλεσμα αυτά να μην ασκούνται με ενιαίο τρόπο από τις διάφορες πηγές αφού δεν υπάρχουν οι κατάλληλες κατευθύνσεις από τον νομοθέτη. Για παράδειγμα, πολλές από τις αρμοδιότητες που έχει ο Δήμαρχος επικαλύπτονται από αυτές του Περιφερειάρχη και αντίστροφα (Πάνας, 2015).

Το βασικό πρόβλημα που δημιουργήθηκε αφορά τη δυσκολία των δημοτικών και περιφερειακών υπηρεσιών να διαχειριστούν το μεγάλο αριθμό παραχωρηθέντων αρμοδιοτήτων, από τη στιγμή που υπάρχει έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού και γνώσεων και ισχυρής πολιτικής υποστήριξης (Αρταβάνη, 2011). Προκειμένου να είναι επιτυχημένο το οποιοδήποτε σχέδιο ή νόμος, όσο άρτιος και πλήρης κι αν είναι, βασική προϋπόθεση είναι να υπάρχει πολιτική και διοικητική προετοιμασία και καθοδήγηση, κάτι που δεν συνέβη στη συγκεκριμένη περίπτωση.

### **3.2.1 Χωροταξικό Πεδίο**

Η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη έγινε βιαστικά, αφού αφενός δεν υπήρξε προϊόν διαβούλευσης με τις τοπικές κοινωνίες και αφετέρου διατήρησε με αυστηρό τρόπο τη δημιουργία των νέων Δήμων εντός των διοικητικών ορίων των παλαιών νομών χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα θέματα λειτουργικότητας των συνενομένων Ο.Τ.Α.

(Παπαγγελής, 2015). Το ότι δεν προηγήθηκε καμιά απολύτως διαβούλευση με την τοπική κοινωνία φάνηκε και από τα όρια και το μέγεθος του κάθε Δήμου.

Πράγματι, σε πολλές περιπτώσεις κατά τη συγχώνευση δεν λήφθηκαν υπόψη ιδιαίτερα γεωγραφικά, οικιστικά, διοικητικά και πληθυσμιακά κριτήρια, ή οι χωρικές σχέσεις και τα δίκτυα πόλεων που είχαν ήδη δημιουργηθεί καθώς και σημαντικά χαρακτηριστικά των συνενομένων περιοχών, όπως τους πόρους, την ομοιογένεια της, το έδαφος της κ.ά. (Κατσιαβέλη, 2015). Σαν συνέπεια, παρατηρούνται δυσλειτουργίες, ως απόρροια της αίσθησης της χαμένης ταυτότητας του τόπου (πρώην δήμου που συνενώθηκε) που νιώθουν οι κάτοικοι κωμοπόλεων και περιοχών με αξιόλογο ιστορικό παρελθόν (Μπεριάτος, 2012).

Επίσης, οι ορεινοί και νησιωτικοί δήμοι αντιμετωπίστηκαν ενιαία χωρίς πληθυσμιακά ή άλλα κριτήρια παρά τα αντιθέτως λεγόμενα στην αιτιολογική έκθεση του Νόμου (Μπεριάτος, 2012). Σχεδόν κάθε νησί έγινε ένας δήμος (με εξαίρεση τα μεγάλα νησιά της Κρήτης και της Εύβοιας), ενώ ο νομοθέτης θεωρεί ότι επειδή κάθε νησί έγινε ένας δήμος η νησιωτικότητα καλύπτει την ορεινότητα και ως ορεινές περιοχές χαρακτηρίστηκαν μόνο όσες βρίσκονται στην ηπειρωτική Ελλάδα, παρόλο που στην πλειοψηφία των νησιών υπάρχουν σημαντικοί ορεινοί όγκοι (Κατσιαβέλη, 2015).

Επομένως, η ρύθμιση που επιλέχθηκε με τις συγχωνεύσεις, καθώς και οι ρυθμίσεις που αφορούν τις ορεινές, νησιωτικές και μητροπολιτικές περιοχές, δεν έλαβαν τόσο υπόψη τη λειτουργική βιωσιμότητα αλλά εστίασαν κυρίως στην εξοικονόμηση πόρων. Άλλωστε, η άποψη ότι οι μεγαλύτεροι Ο.Τ.Α. είναι οικονομικά βιώσιμοι δεν ευσταθεί αφού υπάρχουν και μεγάλοι δήμοι που είναι εξίσου υπερχρεωμένοι όπως και οι μικρότεροι (Μπεριάτος, 2012).

Επιπροσθέτως, πραγματοποιήθηκαν συνενώσεις περιοχών που είτε είχαν υπερβολικά μεγάλη γεωγραφική έκταση είτε ήταν ορεινές και άρα δύσκολα προσβάσιμες. Το γεγονός αυτό σε συνάρτηση με την ανυπαρξία αξιοπρεπούς οδικού δικτύου και εσωτερικής συγκοινωνίας είχε ως συνέπεια την ανάδυση μίας σειράς λειτουργικών προβλημάτων που δεν επιτρέπει στους κατοίκους να έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες του δήμου. (Μουρούτσος, 2015). Η κατάσταση επιδεινώθηκε και εξαιτίας των καταργήσεων υπηρεσιών (π.χ. εφορίες, ταχυδρομεία, τράπεζες) και μεταφοράς τους στις πρωτεύουσες των νέων δήμων στο πλαίσιο εξοικονόμησης πόρων (Μπεριάτος, 2012).

Όσον αφορά τις ορεινές περιοχές, αυτές καθορίστηκαν ως τέτοιες με τρόπο αυθαίρετο και χωρίς να ληφθούν υπόψη τα βασικά κριτήρια (υψόμετρο, κλίσεις εδάφους, ανάγλυφο, απομόνωση, μειονεκτικότητα κλπ.) της πρώην Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας (τόρα ΕΛ.ΣΤΑΤ.) η οποία χρησιμοποιεί ένα συνδυασμό υψομέτρου και μορφολογίας του αναγλύφου προκειμένου να κατατάξει τους οικισμούς και τις γεωγραφικές περιοχές σε ορεινές, ημιορεινές και πεδινές

Με τις ρυθμίσεις του Ν. 3852/2010 η μητροπολιτική αρχή είναι ενσωματωμένη στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση προκαλώντας απορία ως προς τη δημιουργία ξεχωριστών μητροπολιτικών οργάνων τη στιγμή που θα ήταν προτιμότερο να αναλάβουν τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες οι θεματικές επιτροπές του Περιφερειακού Συμβουλίου για να διεκπεραιώσουν τις μητροπολιτικές υποθέσεις (Μπεριάτος, 2012).

Τα πρώτα αρνητικά αποτελέσματα δεν άργησαν να εμφανιστούν, αφού οι καταργήσεις υπηρεσιών (εφορίες, κέντρα υγείας, κ.ά.), στα πλαίσια εξοικονόμησης πόρων, δημιούργησαν μια σειρά δυσλειτουργιών που ακολουθήθηκε στην συνέχεια από την απώλεια σε πολλές περιπτώσεις της ιστορικής σύνδεσης των κατοίκων με τον τόπο τους (Κατσικαβέλη, 2015). Έτσι, η προσέγγιση και η σχέση του πολίτη με την δημοτική αρχή καθίσταται προβληματική λόγω των μεγάλων αποστάσεων που πρέπει να διανύσουν οι πολίτες δύσβατων και απομακρυσμένων περιοχών (Ουζούνης, 2014). Δεν είναι τυχαίο ότι το θέμα των συνενώσεων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., κατέληξε σε πλήθος προσφυγών και διοικητικών δυσχερειών λόγω της αδυναμίας του αρχικού σχεδιασμού, και της έλλειψης αξιόπιστων κριτηρίων για την δημιουργία των νέων χωρικών ενοτήτων (Κατσικαβέλη, 2015).

Τέλος, υπήρξε διαρκής εναλλαγή αρμοδιοτήτων μεταξύ φορέων (π.χ. λαϊκές αγορές), δεν προβλέφθηκαν τα θέματα συναρμοδιότητας στα χωροταξικά-πολεοδομικά ζητήματα (μεταξύ Δήμων, Περιφερειών, Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Υ.Π.Ε.Κ.Α.) με αποτέλεσμα την καθυστέρηση των διαδικασιών, ενώ παρατηρείται και εκτεταμένη υποστελέχωση των πολεοδομιών (βλ. Παράρτημα ΙΙ).

### **3.2.2 Οικονομικό Πεδίο**

Είναι γεγονός ότι η οικονομική κρίση και η πολιτική του αυστηρού δημοσιονομικού πλαισίου έπληξαν σφοδρά και τους Ο.Τ.Α. και το επίπεδο των υπηρεσιών που αυτοί προσφέρουν.

Κατά το διάστημα εφαρμογής του Καλλικράτη, η τοπική αυτοδιοίκηση απώλεσε, σύμφωνα με επιεικείς εκτιμήσεις, το 60% των τακτικών εσόδων της (περικοπή κατά 65%-67% των Κ.Α.Π. και κατά 80% του κονδυλίου ΣΑΤΑ για τις υποδομές). Εξαιτίας της κρίσης, τα έσοδα από τα δημοτικά τέλη στην καλύτερη των περιπτώσεων παρέμειναν στάσιμα και στην συντριπτική πλειοψηφία των δήμων αυτά υποχώρησαν.

Η μέχρι πρότινος ισχύουσα κατάργηση της δημοτικής αστυνομίας επέφερε σημαντική απώλεια των εσόδων λόγω της μη επιβολής προστίμων. Ενώ, η απόλυση των σχολικών φυλάκων, αύξησε τις δαπάνες για συντηρήσεις στα σχολικά κτίρια λόγω αυξημένων περιστατικών βανδαλισμών των σχολικών υποδομών.

Επιπλέον, σύμφωνα με τον Παπαγγελή, *«οι συνεχώς αυξανόμενες κοινωνικές ανάγκες προκάλεσαν περαιτέρω μείωση εσόδων αφού πολλοί Δήμοι θέσπισαν διάφορες κοινωνικές παροχές (π.χ. κοινωνικά τιμολόγια ύδρευσης-αποχέτευσης, κοινωνικά παντοπωλεία κλπ.), τα πιο ευάλωτα τμήματα των δημοτών αδυνατούν να καταβάλλουν τα ποσά που τους αναλογούν, ενώ παράλληλα αυξήθηκαν και οι δαπάνες για σίτιση και κοινωνική προστασία»* (Παπαγγελής, 2015).

Εκτός όμως από τις εξωγενείς συνθήκες, υπάρχουν και δομικά προβλήματα στον νόμο που επηρέασαν τις οικονομικές επιδόσεις των Ο.Τ.Α. Δεν είναι λίγοι οι επικριτές, όπως ο Βούτσης που υποστηρίζουν ότι *«η μεταρρύθμιση συνδέθηκε από την πρώτη στιγμή της σύνταξής της με τις μνημονιακές υποχρεώσεις και επιταγές που ανέλαβαν οι προηγούμενες κυβερνήσεις και χρησιμοποιήθηκε ως ο δούρειος ίππος και το κατάλληλο θεσμικό όχημα προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι πολιτικές της ακραίας λιτότητας και στο χώρο της Αυτοδιοίκησης»* (Βούτσης, 2015).

Πράγματι, η μέχρι σήμερα εμπειρία δε δικαίωσε σε ικανοποιητικό βαθμό κανένα άλλο στόχο εκτός από τη μείωση των δαπανών που επιβλήθηκε υποχρεωτικά ούτως η άλλως στα πλαίσια εκπλήρωσης των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας. Τα δομικά προβλήματα του προγράμματος έχουν ως αφετηρία κυρίως την ταχύτητα σχεδίασης και εφαρμογής του νόμου.

Επίσης, δεν έχουν τεθεί τεχνικές ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας και δεικτών μέτρησης και απόδοσης και δεν γίνεται ουσιαστική ανάλυση κόστους-οφέλους.

Βασικό πρόβλημα αποτελεί η μη απόδοση των προβλεπόμενων πόρων αλλά και του απαραίτητου στελεχειακού δυναμικού προκειμένου να υλοποιηθούν ικανοποιητικά οι νεομεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες (Ουζούνης, 2014). Όχι μόνο δεν αποδόθηκαν οι προβλεπόμενοι πόροι αλλά επιπλέον μειώθηκε η κρατική επιχορήγηση και η

μεταφορά αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύεται από μεταφορά αντίστοιχων πόρων. Αυτό είχε ως συνέπεια την κατάργηση και υποβάθμιση υπηρεσιών και παροχών (Μουρούτσος, 2015).

Αποδείχθηκε ακόμα, ότι οι πόροι που αντλούνται για την ανάπτυξη της Τ.Α., δεν επαρκούσαν για τον αναπτυξιακό σχεδιασμό τους. Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων των Ο.Τ.Α., προέρχεται από τα τακτικά έσοδα (περίπου 61%), ενώ τα έσοδα από επιχορηγήσεις για λειτουργικές δαπάνες καταλαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος, με ποσοστό περίπου 38% (eetaa.gr, 2014) καθώς οι Ο.Τ.Α. προτιμούν τις επιχορηγήσεις, αφού αυτές χρηματοδοτούν 100% ένα έργο, χωρίς να απαιτείται απ' τους Ο.Τ.Α. να επιστρέψουν τα χρήματα. Έτσι, ο δανεισμός προκύπτει μόνο εφόσον εξαντληθούν όλα τα υπόλοιπα ενδεχόμενα, λόγω της ήδη μεγάλης υπερχρέωσης των Δήμων (Δεληθέου και Τάσου, 2015).

Επίσης, το Πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α εξαγγέλθηκε αλλά δεν καθορίστηκε ποτέ το ποσοστό των πόρων που αναλογούν στους Ο.Τ.Α., δεν πήρε ποτέ την τελική του μορφή και δεν εφαρμόστηκε (βλ Παράρτημα ΙΙ).

Σύμφωνα με τον Πάνα, *σξιοσημείωτο είναι ακόμη το γεγονός, ότι «από την συνένωση των δήμων που πραγματοποιήθηκε από την εφαρμογή του νόμου, δημιουργήθηκαν νέοι δήμοι που κληρονόμησαν μεγάλα ελλείμματα, διότι ορισμένοι από τους Δήμους που συνενώθηκαν μετέφεραν τα ελλείμματά τους στο νεοσυσταθέντα δήμο με αποτέλεσμα το χρέος αυτό να αποτελεί χρέος του καινούργιου Δήμου, που ενδεχομένως δεν είχε ελλείμματα, δημιουργώντας πολλούς νεοσύστατους Δήμους που είναι εξαρχής υπερχρεωμένοι»* (Πάνας, 2015).

Τέλος, τα ίδια φορολογικά έσοδα αποτελούν μικρό ποσοστό των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που καταδεικνύει την περιορισμένη ευχέρειά της να επιβάλλει τοπικούς φόρους, τα έσοδα των οποίων θα μπορούσαν να ενισχύσουν σημαντικά την οικονομική της αυτοτέλεια. Έτσι, κυριότερη πηγή εσόδων της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης παραμένει το κεντρικό κράτος, γεγονός που δείχνει ξεκάθαρα το βαθμό εξάρτησής της από την κεντρική χρηματοδότηση. Συνεπώς, η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να διανύσει πολλά βήματα ακόμη για να προσεγγίσει το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Μάλιστα, όπως φαίνεται και στον ακόλουθο πίνακα, τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με το Α.Ε.Π. στην Ελλάδα είναι μικρότερα του 50% του μέσου ευρωπαϊκού όρου, καθιστώντας τη χώρα ως ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη στην Ευρώπη (μετά την Μάλτα και την Κύπρο) (Γκέκας και Μήτσου, 2011).

**Πίνακας 5:** Συνολικά έσοδα και φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

	Συνολικά έσοδα ως % ΑΕΠ	Φορολογικά έσοδα ως % ΑΕΠ	Φορολογικά έσοδα ως % των συνολικών εσόδων
Αυστρία	17,2	8,9	51,8
Βέλγιο	21,6	4,4	20,3
Βουλγαρία	19,8	0,8	11,2
Γαλλία	11,7	5,2	44,5
Γερμανία	19,8	11,7	59,0
Δανία	36,6	12,5	34,1
Δημοκρατία της Τσεχίας	11,8	4,9	41,2
Ελλάδα	3,1	0,2	6,6
Εσθονία	10,9	5,0	45,8
Η.Β.	14,1	1,8	12,9
Ιρλανδία	7,7	0,9	11,5
Ισπανία	21,9	10,2	46,4
Ιταλία	16,3	6,1	37,4
Κύπρος	2,1	0,5	25,1
Λετονία	11,0	5,1	46,4
Λιθουανία	10,4	3,5	33,5
Λουξεμβούργο	5,3	1,7	31,9
Μάλτα	0,7	0,0	0,0
Ολλανδία	17,0	1,4	8,3
Ουγγαρία	11,6	2,6	22,8
Πολωνία	13,6	4,2	30,9
Πορτογαλία	6,4	2,2	33,6
Ρουμανία	9,4	1,0	10,3
Σλοβακία	6,5	3,3	50,3
Σλοβενία	9,5	3,7	39,2
Σουηδία	26,0	16,6	63,8
Φινλανδία	22,3	10,3	46,1
ΣΥΝΟΛΟ Ε.Ε. -27	16,5	6,7	40,5

Πηγή: [www.localit.gr](http://www.localit.gr)

### 3.2.3 Αναπτυξιακό Πεδίο

Ο νέος χάρτης που έγινε βιαστικά, δεν απάντησε σε προβλήματα αναπτυξιακής φυσιογνωμίας ή λειτουργικότητας των συνενομένων Ο.Τ.Α., αφού οι περισσότερες από τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες των νέων Δήμων δεν κοστολογήθηκαν, δεν συνοδεύτηκαν από τους αντίστοιχους πόρους και υλικοτεχνική υποδομή και έγιναν χωρίς σαφή ή ακόμα και με λάθος διαχωρισμό ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διοίκησης και αυτοδιοίκησης (χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι λαϊκές αγορές, οι μετακινήσεις μαθητών, οι συντηρήσεις υποδομών, τα πολεοδομικά σχέδια, τη διαχείριση απορριμμάτων, την διαχείριση του περιβάλλοντος κλπ.) (Παπαγγελής, 2015).

Επιπλέον, οι Ο.Τ.Α. αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα στην προσπάθεια εξεύρεσης των αναγκαίων επενδυτικών κεφαλαίων για την ανάληψη αναπτυξιακών

δράσεων που σε συνδυασμό με την έλλειψη των απαραίτητων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων, οδηγούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση σε μη υλοποίηση ή αναβολή της προώθησης των διαφόρων επενδυτικών αναπτυξιακών προγραμμάτων και σχεδίων. Εξαιτίας της έλλειψης των απαιτούμενων κεφαλαίων και τεχνογνωσίας, οι Ο.Τ.Α. δεν κατάφεραν να προχωρήσουν στη υλοποίηση και στην εφαρμογή σύγχρονων τεχνολογιών εξοικονόμησης ενέργειας, μη αποκομίζοντας τα σημαντικά κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά οφέλη που αυτή αποφέρει (Δεληθέου και Ποδηματάς, 2015).

Δεν πραγματοποιήθηκε καμία μελέτη, ούτε προγραμματισμός προκειμένου η κάθε περιοχή να μπορεί να θέσει τις αναγκαίες βάσεις προς μια ουσιαστική και αποτελεσματική πορεία ανάπτυξης τόσο σε επιστημονικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο (Μουρούτσος, 2015).

Υπάρχουν τεράστια κενά εξαιτίας της υποχρηματοδότησης από την κεντρική εξουσία σε εξειδικευμένο, επιστημονικό στελεχιακό δυναμικό. Οι Δήμοι ειδικότερα αντιμετωπίζουν μεγάλη έλλειψη υψηλής ειδίκευσης προσωπικού ώστε να είναι σε θέση να αναβαθμίσουν και να υλοποιήσουν τα απαραίτητα αναπτυξιακά έργα που είναι αναγκαία για την κάθε περιοχή (Μουρούτσος, 2015). Επομένως, ο κακός προγραμματισμός εκτός της απουσίας σχεδιαστικής παράδοσης, οφείλεται και στην έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού με επιτελικές ικανότητες.

Τελικά, η μείωση των πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού συνέβαλλε είτε στη μη δημιουργία των νέων προβλεπόμενων δομών είτε στην υποστελέχωσή τους (π.χ. γραφεία αγροτικής ανάπτυξης) (βλ. Παράρτημα II).

### **3.2.4 Διοικητικό Πεδίο**

Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών και ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, είτε δεν δημιουργήθηκαν ποτέ είτε ενώ δημιουργήθηκαν απώλεσαν τον οργανικό τους ρόλο, καταδεικνύοντας το πρόβλημα της μη ορθής/πλήρους εφαρμογής των νόμων. Ακόμη ένας θεσμός που δεν έχει λειτουργήσει είναι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή εξαιτίας της ύπαρξης αδιαφανών όρων και φιλονικιών σχετικά με το ποιοι αποτελούν τους εκπροσώπους των φορέων της κοινωνίας των πολιτών. .

Σ' αυτό μπορεί να προστεθεί και η ατολμία των τοπικών Αρχών να εφαρμόσουν καινοτόμες δομές, όπως λόγου χάρη τη διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων, τη

θέσπιση τοπικών επιτροπών διαβούλευσης και άλλων συμμετοχικών εργαλείων πρώτου και δεύτερου βαθμού, καταδεικνύοντας για άλλη μία φορά τη σοβαρή δυσκολία συνεννόησης ανάμεσα στις διάφορες παρατάξεις που οφείλετε στην έλλειψη κουλτούρας συνεργασίας και συναίνεσης (Πάνας, 2015).

Η κατανομή αρμοδιοτήτων δεν έχει γίνει αποτελεσματικά και για πολλές από αυτές υπάρχει σύγχυση σχετικά με το ποιος φορέας τις επωμίζεται, ποιες ανήκουν στην κεντρική διοίκηση και ποιες στους Ο.Τ.Α. Υπάρχουν κενά, αντιφάσεις και αλληλοεπικαλύψεις. Για παράδειγμα, ένα κενό που πρέπει να καλυφθεί είναι το γεγονός ότι δεν υπάρχουν πρωτοβάθμιες υπηρεσίες φροντίδας για την ευάλωτη κοινωνική ομάδα των αστέγων καθώς και το ότι οι προϋποθέσεις και τα κριτήρια για την εισδοχή αστέγων σε άτυπους ξενώνες είναι γεμάτα αντιφάσεις. Αλλά και ανάμεσα στις δομές των Καλλικρατικών Δήμων υπάρχουν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων όπως για παράδειγμα ανάμεσα στους θεματικούς και τους τοπικούς αντιδήμαρχους (αντίστοιχα και για τις Περιφέρειες) (Παπαγγελής, 2015).

Διαπιστώνεται ακόμα, ανεπάρκεια ελέγχων και αξιολόγησης λόγω έλλειψης ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας, δεικτών απόδοσης, τεχνικών ανάλυσης κόστους-ωφέλειας.

Η κατάργηση της λειτουργίας των τοπικών συμβουλίων μετέτρεψε τους συμμετέχοντες σε αυτά σε υπηρεσιακούς υπαλλήλους στην πλειονότητα των δήμων. Ουσιαστικά ο ρόλος των τοπικών συμβουλίων περιορίζεται μόνο στο να εκδίδουν πιστοποιητικά μειώνοντας τη σημασία τους (Ουζούνης, 2014).

Τα δημοτικά διαμερίσματα των νέων Δήμων δεν είναι σε θέση να λειτουργήσουν ικανοποιητικά αφού πέρα από τα αιρετά τοπικά συμβούλια δεν είχε προβλεφθεί καμιά άλλη υποστήριξη. Ενώ, η εξαγγελλλόμενη κινητικότητα για το προσωπικό των Ο.Τ.Α. προκάλεσε διαρκείς κινητοποιήσεις αλλά και αβεβαιότητα για τη διοικητική τους ικανότητα στο μέλλον (Παπαγγελής, 2015). Η οικονομική κρίση οδήγησε σε πρόωρες συνταξιοδοτήσεις και σε μείωση του αριθμού των συμβασιούχων ορισμένου χρόνου έχοντας ως συνέπεια την εκτεταμένη υποστελέχωση των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. (βλ. Παράρτημα II).

Ο Ν. 3852/2010 δημιούργησε πολλές γραφειοκρατικές δομές αφού δεν εγκαθιδρύθηκε ένα σύστημα λιγότερο γραφειοκρατικής και περισσότερο διαφανής λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης που θα μπορούσε να επιβάλλει τον αναγκαίο κοινωνικό έλεγχο και αξιολόγηση στο παρεχόμενο έργο (Ουζούνης, 2014). Ακόμα και ο θεσμός της πάγιας προκαταβολής είναι τόσο πολύπλοκος και γραφειοκρατικός,

που η πλειοψηφία των προέδρων των δημοτικών διαμερισμάτων προτιμούσαν να βάζουν κάποια έξοδα από την τσέπη τους παρά να πραγματοποιήσουν την όλη διαδικασία (Παπαγγελής, 2015).

Διαπιστώνεται ότι μέχρι και σήμερα υφίσταται η δημαρχοκεντρική και η περιφερειαρχοκεντρική λογική στη λειτουργία των Ο.Τ.Α. και ότι δεν ακολουθήθηκε η προβλεπόμενη από τον νόμο εκτεταμένη και εις βάθος ενδοδημοτική και ενδοπεριφερειακή αποκέντρωση, που θα καθιστούσε την Αυτοδιοίκηση πιο προσιτή από τους πολίτες (Βούτσης, 2015)

Τέλος, η βασική ανεπάρκεια του Καλλικράτη ήταν ότι απέτυχε να διαμορφώσει ένα νέο πλαίσιο λειτουργίας των Δήμων και των Περιφερειών μέσα από την εσωτερική οργάνωση των υπηρεσιών τους ώστε οι πολίτες να μην χρειάζεται να απευθύνονται στους αιρετούς και να διαιωνίζεται το καθεστώς των πελατειακών συναλλαγών. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι οριζόντιες περικοπές προκάλεσαν φαινόμενα αδιαφορίας και παράλυσης για τη λειτουργία των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών (Παπαγγελής, 2015).

### **3.2.5 Εποπτικό Πεδίο**

Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν λήφθηκε υπόψη η κοινωνική επίπτωση των μέτρων, των πολιτικών και των νομοθετικών πρωτοβουλιών που συνόδευσαν το Πρόγραμμα του «Καλλικράτη» καθώς δεν είχαν τεθεί δείκτες, μηχανισμοί και τρόποι σχετικής αξιολόγησης. Ο μοναδικός έλεγχος που πραγματοποιείται είναι ο κατασταλτικός έλεγχος νομιμότητας, ο οποίος όμως δεν υπεισέρχεται στην ουσία, δεν αποφέρει σημαντικά αποτελέσματα και δεν αποτελεί ούτε εκ των υστέρων αξιολόγηση ενώ αυτό που είναι αναγκαίο είναι η συστηματική αξιολόγηση, και ακόμα περισσότερο η αυτοαξιολόγηση και ο έλεγχος των δράσεων καθ' όλη την διάρκεια υλοποίησης των διαφόρων δράσεων προκειμένου να γίνουν οι απαραίτητες αλλαγές και αναπροσαρμογές (Κοντιάδης 2006). Μάλιστα, το Ελεγκτικό Συνέδριο σε πολλές περιπτώσεις αντί για έλεγχο νομιμότητας πραγματοποιεί έλεγχο σκοπιμότητας ακολουθώντας την κυβερνητική τάση για περικοπή δημοσίων εξόδων.

Ακόμα, μέχρι και σήμερα, δεν λειτουργεί η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας και τη δουλειά ανέλαβε να την διεκπεραιώσει παρεμπιπτόντως η Αποκεντρωμένη Διοίκηση με περιορισμένο προσωπικό δημιουργώντας δυστοκία, προβλήματα και πολιτικές παρεμβάσεις επιβαρύνοντας την λειτουργία της.

Επιπλέον, διαπιστώθηκε η αδυναμία λειτουργίας του Συμπαραστάτη του Δημότη στους περισσότερους Δήμους λόγω δυσκολίας υιοθέτησης προσώπου κοινής αποδοχής (υψηλή πλειοψηφία 2/3 του Δημοτικού/Περιφερειακού Συμβουλίου) (βλ. Παράρτημα II).

### **3.2.6 Κοινωνικό Πεδίο**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση προσφέρει κοινωνικές παροχές και δράσεις προς τους πολίτες που είναι ως επί το πλείστον παθητικής φύσης και εξαντλούνται στην παροχή βοηθημάτων που εγκλωβίζουν τους πολίτες και τους οδηγούν σε έναν φαύλο κύκλο φτώχειας, μη ακολουθώντας δυναμικές παρεμβάσεις ολιστικής προσέγγισης, ώστε να επιλυθεί το πρόβλημα εν τη γενέσει του και να μην αναγκάζεται ο πολίτης να επιστρέψει ζητώντας εκ νέου βοήθεια.

Επίσης, η τοπική αυτοδιοίκηση δεν προχωρά στην καταγραφή της εμπειρίας από ήδη εφαρμοσθέντα κοινωνικά προγράμματα και δράσεις και δεν αξιολογεί την υλοποίησή τους μέσω έγκυρων και αξιόπιστων δεικτών, προκειμένου να μπορέσει να εξάγει χρήσιμα συμπεράσματα για το παρόν και το μέλλον. Από την πλευρά της, η Πολιτεία δε συνδράμει στην λειτουργία των κοινωνικών δομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μη διασφαλίζοντας έμπρακτα τη μονιμότητα και τη λειτουργικότητα αυτών των δομών και του προσωπικού που εργάζεται σε αυτές και μη εξαλείφοντας τις πηγές αβεβαιότητας και ασυνέχειας.

Άλλο αρνητικό στοιχείο αποτελεί η πληθώρα φορέων που προσφέρουν κοινωνικές υπηρεσίες σε τοπικό επίπεδο, αλλά και οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Για παράδειγμα, η συμβουλευτική αρωγή σε παιδιά και εφήβους προσφέρεται τόσο από τα αρμόδια τμήματα των Δήμων όσο συμπληρωματικά και συμβουλευτικά από μια σειρά Μ.Κ.Ο., ενώ το ίδιο συμβαίνει και με τις παρεχόμενες υπηρεσίες φροντίδας προς την τρίτη ηλικία..

Επίσης, ενώ οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας έχουν αυξηθεί σε σημαντικό βαθμό, αυτές περιορίζονται αποκλειστικά στην εδαφική επικράτεια των Ο.Τ.Α. και αφορούν τοπικές υποθέσεις. Δεν υπάρχει δηλαδή αλληλεπίδραση με άλλους Ο.Τ.Α. και οι ανάγκες των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων δεν αντιμετωπίζονται ως σύνολο. Ενώ, τυπικά υπάρχει σύστημα και δίκτυο επικοινωνίας στην πραγματικότητα δεν λειτουργεί, αφού δεν υπάρχει κάθετη συνεργασία μεταξύ φορέων και βαθμίδων των Ο.Τ.Α., ούτε ουσιαστική διατομεακή

συνεργασία. Αυτό που υφίσταται στην πραγματικότητα είναι μια μη θεσμοθετημένη σχέση συνεργασίας μεταξύ φορέων και ένα άτυπο δίκτυο που στηρίζεται στην καλή θέληση των υπαλλήλων στις κοινωνικές δομές.

Όπως παρατηρείται, στις επιτροπές διαβούλευσης συμμετέχουν εκκλησιαστικοί φορείς και τοπικοί φορείς κοινωνικών υπηρεσιών/κοινωνικές οργανώσεις, όχι όμως και οι άμεσα ενδιαφερόμενοι (ευπαθείς ομάδες, κοινωνικά αποκλεισμένοι, ομάδες υψηλού κινδύνου για κοινωνικό αποκλεισμό, αλλά και οι δημότες που δεν ανήκουν σε οργανώσεις). Έτσι, ουσιαστικά δεν συμμετέχουν τα άτομα που έχουν ανάγκη τις συγκεκριμένες υπηρεσίες, οι οποίοι όμως γνωρίζουν καλύτερα το πρόβλημα (αφού το αντιμετωπίζουν ήδη ή το είχαν αντιμετωπίσει στο παρελθόν) και μπορούν να τροφοδοτήσουν τις αρμόδιες υπηρεσίες με χρήσιμες συμβουλές και γνώσεις που θα βοηθούσε στην πληρέστερη αντιμετώπιση του εκάστοτε προβλήματος.

Βασική αδυναμία του προγράμματος για τον τομέα της κοινωνικής πολιτικής αποτελεί η νομική εξίσωση των Δήμων μεταξύ τους σε επίπεδο αρμοδιοτήτων, άσχετα με το τι μέγεθος έχει ο καθένας. Όμως, η μη εκχώρηση των απαραίτητων πόρων δημιουργεί ανισότητα ως προς τη δυνατότητα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών αφού τις αρμοδιότητες θα μπορούν να πραγματοποιήσουν μόνο οι μεγάλοι δήμοι που έχουν και περισσότερα έσοδα.

Επιπλέον, δεν επαρκεί το θεσμικό πλαίσιο, αφού δεν επιτρέπει τον εις βάθος έλεγχο διαφάνειας σε κάθε Δήμο, ώστε να γνωρίζει ο κάθε πολίτης-δημότης που κατευθύνονται και αν πιάνουν τόπο τα χρήματα που διαχειρίζεται η εκάστοτε δημοτική αρχή.

Ακόμα, δεν υπήρξε ιδιαίτερη μέριμνα έως και σήμερα για την προστασία του περιβάλλοντος και για τη διαχείριση των απορριμμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί σήμερα ο Δήμος Τρίπολης ο οποίος αδυνατεί να διαχειριστεί το μεγάλο ζήτημα των απορριμμάτων που επιφέρει τεράστιες ζημιές όχι μόνο στο περιβάλλον αλλά και στην κοινωνική ζωή των κατοίκων της εν λόγω περιοχής (Μουρούτσος, 2015).

Όσον αφορά το επίπεδο εφαρμογής ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης από τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., προέκυψαν από τις πρώτες αξιολογήσεις περισσότερες αδυναμίες παρά δυνατότητες στο επίπεδο σχεδιασμού, συντονισμού, τεκμηρίωσης και υλοποίησης των διαφόρων σχετικών δράσεων από την πλευρά τους. Ειδικότερα, παρουσιάστηκαν αδυναμίες διαχειριστικής ικανότητας, οργάνωσης, στελέχωσης που

δεν επιτρέπουν τη βέλτιστη ανταπόκριση στις ανάγκες της υλοποίησης των παραπάνω δράσεων (Σταμπουλής και Πηλείδης, 2015).

Τέλος, η κατάργηση της δημοτικής αστυνομίας εκτός από την ελλιπή αστυνόμευση επέτεινε αρκετά προβλήματα καθημερινότητας, όπως για παράδειγμα την παράνομη στάθμευση, τις καταλήψεις κοινόχρηστων χώρων, τη ρύπανση, τους βανδαλισμοί κλπ. (Παπαγγελής, 2015).

#### 4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Είναι κοινώς αποδεκτό ότι η ουσιαστική ανάπτυξη μιας περιοχής και η ικανοποίηση των τοπικών αναγκών μπορεί να επιτευχθεί σε καλύτερο βαθμό από όργανα και θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα οποία έχουν ειδικό και άμεσο δεσμό με τις τοπικές ιδιαιτερότητες, γνωρίζουν σε μεγαλύτερο βάθος τα προβλήματα και έχουν άμεση εικόνα της κατάστασης της περιοχής. Άρα, η ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης συμβάλλει στην ενίσχυση της σύγχρονης δημοκρατικής διακυβέρνησης.

Παρόλο που το πρόγραμμα “Καλλικράτης” απέφερε σημαντική εξοικονόμηση πόρων, είχε την ατυχία να συμπέσει χρονικά με την οικονομική κρίση και την υλοποίηση ενός πολύ αυστηρού προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής. Εξαιτίας αυτής της συγκυρίας οι πολλές νέες αρμοδιότητες που δόθηκαν στους Ο.Τ.Α. δε συνοδεύτηκαν με τους αντίστοιχους πόρους που χρειάζονται για να ασκήσουν όσο το δυνατόν καλύτερα τα αυξημένα καθήκοντά τους.

Η εξοικονόμηση πόρων που επιδίωξε ο Καλλικράτης αφορούσε κυρίως τη μαζική έξοδο υπαλλήλων από υπηρεσίες ή τη μετακίνηση προσωπικού σε άσχετα με αυτούς αντικείμενα, με αποτέλεσμα είτε την αποδυνάμωση είτε την κατάργηση υπηρεσιών και τη μη αξιοποίηση της ήδη υπάρχουσας γνώσης. Αυτή η έξοδος συνοδεύτηκε και από ένα μεγάλο κύμα συνταξιοδοτήσεων, που σε συνδυασμό με την πολιτική μη πρόσληψης νέων υπαλλήλων συντέλεσε στην ουσιαστική αδυναμία των Ο.Τ.Α. να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους.

Επομένως, η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από κεντρικά σε περιφερειακά όργανα, υπονομεύθηκε σαφώς από την ελλιπή παροχή των αναγκαίων πόρων και υποδομών από την κεντρική διοίκηση, επικαλούμενη σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος (Κολλυρόπουλος και Ζερβού, 2015).

Επιπλέον, για την κατάρτιση του νόμου, δεν πραγματοποιήθηκε αξιολόγηση της εφαρμογής του προηγούμενου μεταρρυθμιστικού βήματος του «Καποδίστρια». Ενώ, δεν υπήρξε επαρκής περίοδος διαβούλευσης στο επίπεδο που ήταν απαραίτητο για ένα τόσο σημαντικό μεγέθους εγχείρημα. Δεν είναι τυχαίο ότι ήδη, 5 χρόνια μετά τη ψήφιση του νόμου συζητείται η μερική χωροταξική αναθεώρηση του «Καλλικράτη».

Σήμερα, σε μία περίοδο πρωτόγνωρης οικονομικής κρίσης την οποία βιώνει η Ελλάδα, πρέπει οι κυβερνώντες να προχωρήσουν, όσο πιο άμεσα γίνεται, σε διορθωτικές κινήσεις που θα βγάλουν τη χώρα από το τέλμα στο οποίο έχει περιέλθει και σε αυτό το πλαίσιο η Τοπική Αυτοδιοίκηση καλείται να λειτουργήσει και να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις. Προτεραιότητα για την συνολική αναβάθμιση των Ο.Τ.Α., θα έπρεπε να είναι ο πληρέστερος χωρικός σχεδιασμός, η πολιτική, διοικητική και οικονομική αναβάθμισή τους, θέτοντας ενδεχομένως και σε δεύτερη μοίρα την εδαφική αναδιοργάνωσή τους (Κατσικαβέλη, 2015).

Θέματα άμεσης προτεραιότητας για την καλύτερη λειτουργία των Ο.Τ.Α. θα πρέπει να είναι η χρηστή διαχείριση των οικονομικών, η αντικειμενική αξιολόγηση του ανθρώπινου δυναμικού και η ανακατανομή του προσωπικού με τέτοιο τρόπο που να καλύπτονται οι ανάγκες σε υπηρεσίες ζωτικής σημασίας που δυσλειτουργούν.

Προκειμένου να αντιστραφεί το αρνητικό κλίμα, πρέπει να υπάρξει μια ουσιαστική και διευρυμένη αξιολόγηση και του παρόντος αλλά και του προγενέστερου προγράμματος. Σημαντικό ζήτημα που χρειάζεται αντιμετώπιση είναι η μεταρρύθμιση του ισχύοντος προγράμματος, που θα αντιμετωπίσει τα προβλήματα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, θα καθορίσει πιο αντικειμενικά κριτήρια για τον προσδιορισμό των χωρικών ενότητων και θα επανασχεδιάσει τον νησιωτικό και ορεινό χώρο (Κατσικαβέλη, 2015).

Η αύξηση των εσόδων της ΤΑ προκαλεί αύξηση του Α.Ε.Π. και μάλιστα σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό σε χώρες όπως η Ελλάδα όπου η αποκέντρωση είναι περιορισμένη. Για το λόγο αυτό, είναι σήμερα περισσότερο επίκαιρη από ποτέ η φορολογική αποκέντρωση, όπου η ΤΑ θα είναι εξοπλισμένη με επιπλέον, όχι νέους, φόρους και κυρίως με φορολογική ελευθερία.

Για να επιτευχθεί το ζητούμενο της ανάπτυξης χρειάζονται επενδύσεις που θα συνοδεύονται από αποκέντρωση πόρων. Δεν είναι τυχαίο ότι δήμοι, που κυρίως διαχειρίζονται μικρά και ευέλικτα έργα, κατάφεραν να προσφέρουν άμεσες απορροφήσεις, τονώνοντας σε μικρό βαθμό την απασχόληση και τις τοπικές αγορές.

Με την κρίση οι δήμοι ανέλαβαν πολλές κοινωνικές δράσεις επιβεβαιώνοντας ότι οι υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας είναι πιο αποτελεσματικές όταν ασκούνται από την πλησιέστερη στον πολίτη εξουσία. Συνεπώς, θα ήταν θεμιτό το σύνολο της κοινωνικής πολιτικής να μεταφερθεί στους δήμους αφήνοντας στη Γενική Γραμματεία Πρόνοιας το σχεδιαστικό-στρατηγικό-επιτελικό μέρος (Γκέκας, 2014).

Ένας σύγχρονος Δήμος στις καθημερινές του λειτουργίες και διαδικασίες πρέπει να χρησιμοποιεί διεθνώς αναγνωρισμένα μοντέλα και πρότυπα, όπως το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης (Κ.Π.Α.) και τα διεθνή πρότυπα πιστοποίησης (ISO), ενισχύοντας τη διεθνή εικόνα του και καθιστώντας τον πρότυπο σύγχρονου Δήμου, έτοιμο να ανταπεξέλθει στις αυξημένες ανάγκες του μέλλοντος.

Επιπλέον, επιβάλλεται η αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρονται από τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών, αναβαθμίζοντας τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες μέσω εκτεταμένης χρήσης της πληροφορικής, των ευρυζωνικών και των ασύρματων δικτύων και ενδυναμώνοντας και διευκολύνοντας τον πολίτη αφού αυτός θα εξοικονομεί χρόνο και κόπο. Επίσης, μ' αυτόν τον τρόπο, ενισχύεται η διαφάνεια και αυξάνεται η συμμετοχή στις δημοκρατικές διαδικασίες.

Ακόμα, η ΓΑ πρέπει να εφαρμόσει μια ολοκληρωμένη περιβαλλοντική πολιτική (παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, φωτοβολταϊκά και αιολικά πάρκα, προμήθειες ενεργειακά αποδοτικών προϊόντων κλπ.) αξιοποιώντας τις διάφορες ευκαιρίες χρηματοδότησης που ανά καιρούς παρέχονται (π.χ. το χρηματοδοτικό πλαίσιο για τη Νέα Προγραμματική Περίοδο για την Πολιτική της Συνοχής 2014-2020). Κάθε Δήμος οφείλει να διασφαλίσει ότι θα είναι σε θέση να απορροφήσει τους απαραίτητους πόρους από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα ή εθνικές δράσεις προκειμένου να μπορέσει να προβεί στη δημιουργία κατάλληλων υποδομών και υποστηρικτικών υπηρεσιών που θα συμβάλλουν στη στήριξη της τοπικής κοινωνικής ανάπτυξης. Στο έργο τους μπορούν να αναζητήσουν βοήθεια και να συνεργαστούν με Μ.Κ.Ο. κοινωνικού χαρακτήρα και εταιρείες που εφαρμόζουν πολιτικές Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης.

Όπως προκύπτει από τα αποτελέσματα της παρούσας εργασίας αποτελεί ζήτημα καίριας σημασίας η ουσιαστική ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης με πόρους, στελέχωση, οργάνωση και σαφώς προσδιορισμένες αρμοδιότητες. Το σημερινό διοικητικό πλαίσιο της χώρας, χαρακτηρίζεται από διαρθρωτικές αδυναμίες, όπως πολυδιάσπαση και αποσπασματική ρύθμιση, μη επιτρέποντας τη σωστή εξυπηρέτηση του πολίτη και εμποδίζοντας την αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Δημιουργήθηκαν πολλά προβλήματα στις τοπικές κοινωνίες, ενδεχομένως περισσότερα από αυτά που έλυσε ή τουλάχιστον είχε σχεδιαστεί για να λύσει η μεταρρύθμιση. Από αυτά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του «Καλλικράτη», διαφαίνεται ότι εντέλει δημιουργήθηκε με μεγάλη προχειρότητα και δεν έλαβε υπόψη μια σειρά από κομβικά ζητήματα.

## ΠΗΓΕΣ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

### Βιβλιογραφία

- Αρταβάνη, Μ., (2011). «Η Αναπτυξιακή Διάσταση του Προγράμματος Καλλικράτης σε Περίοδο Κρίσης» στο:  
[http://www.prd.uth.gr/sites/GS\\_RSAI/CONFERENCE\\_MAY2011\\_SITE/PAPERS\\_MAY2011\\_PDF\\_CD/ARTAVANI\\_M\\_A\\_3.pdf](http://www.prd.uth.gr/sites/GS_RSAI/CONFERENCE_MAY2011_SITE/PAPERS_MAY2011_PDF_CD/ARTAVANI_M_A_3.pdf) (προσπελάστηκε στις 22.7.15). Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Πολυτεχνική Σχολή.
- Βεζυριαννίδου, Σ., (2015). «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη λειτουργία των Τοπικών Αγορών Εργασίας. Η περίπτωση των Κέντρων Δια Βίου Μάθησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι δυνατότητες συμβολής τους στην ανάπτυξη του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου» στα: Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - *Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*, Αθήνα.
- Βούτσης, Ν., (2015). «Αλλάζει ο Καλλικράτης που αποδείχθηκε μια κολοβή μεταρρύθμιση» στο: <http://tvxs.gr/news/ellada/boytisis-allazei-o-kallikratis-roy-apodeixthike-mia-kolobi-metarrythmisi> (προσπελάστηκε στις 22.7.15). TVXS – TV χωρίς Σύνορα.
- Γκέκας, Ρ., (2014). «Πώς μπορεί η αποκέντρωση να επηρεάσει την ανάπτυξη» στο: [http://www.citybranding.gr/2014/07/blog-post\\_28.html](http://www.citybranding.gr/2014/07/blog-post_28.html) (προσπελάστηκε στις 9.8.15). Πόλεις και Πολιτικές: για την ανταγωνιστική ταυτότητα των πόλεων.
- Γκέκας, Ρ., Μήτσου, Κ., (2011). «Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση σε αριθμούς» στο: <http://www.localit.gr/archives/817> (προσπελάστηκε στις 9.8.15).
- Δεληθέου, Β., Ποδηματάς, Ε., (2015). «Χρηματοδοτικά εργαλεία για την τοπική αυτοδιοίκηση για επενδυτικά αναπτυξιακά έργα ενεργειακής αποδοτικότητας. Η εγχώρια εμπειρία και διεθνή παραδείγματα» στα: Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - *Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*, Αθήνα.
- Δεληθέου, Β., Τάσου, Μ., (2015). «Οι πηγές χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. και η συμβολή τους στον αναπτυξιακό τους ρόλο» στα: Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - *Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*, Αθήνα.
- Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδος, (2003). *Η Μεταρρύθμιση του Κράτους: Διοίκηση και Διακυβέρνηση για τον 21ο αιώνα*. Αθήνα.

- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (2014) στο: <http://www.eetaa.gr/> (προσπελάστηκε στις 10.8.15).
- Καραγιάννης, Δ., Μεταξάς, Θ., (2015). «Η συμβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην τουριστική ανάπτυξη. Η περίπτωση ανάπτυξης του γαστρονομικού τουρισμού στην επαρχία του Οντάριο στον Καναδά» στα: Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - *Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*, Αθήνα.
- Κατσιακαβέλη, Κ., (2015). «Δομή του Ν. 3852/2010: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα “Καλλικράτης”. Ανάγνωση και προβληματισμός για την μεταρρυθμιστική αποκέντρωση» στα: Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - *Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*, Αθήνα.
- Κολλυρόπουλος, Κ., Ζερβού, Α., (2015). «Η άρση του απομονωτισμού των κατοίκων απομακρυσμένων περιοχών των Δήμων μέσω της χρήσης των Τ.Π.Ε. Η περίπτωση εφαρμογής στο Δήμο Δυτικής Αχαΐας ως “καλή πρακτική”» στα: Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - *Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*, Αθήνα.
- Κοντιάδης, Ξ., Καλατζής, Ν., Μίχος, Λ., Μπιτσάνη, Ε., Τσέκος, Θ., (2006). *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.
- Λιτσάρδου, Δ.-Α., Κλαμπατσέα, Ρ., (2015). «Δημόσια γη και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Η περίπτωση Ίσσου Κέρκυρας» στα: Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - *Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*, Αθήνα.
- Μουρούτσος, Ι., (2015). «Τέσσερα χρόνια Καλλικράτης - Άλλη μια μεταρρύθμιση που θα μπει στο χρονοντούλαπο της ιστορίας» στο: <http://www.arcadiaportal.gr/news/tessera-hronia-kallikratis-alli-mia-metarrythmisi-poy-tha-mpei-sto-hronontoylapo-tis-istorias> (προσπελάστηκε στις 22.7.15).
- Μπεριάτος, Η., (2012). Η διοικητική αναδιάρθρωση - πρόγραμμα Καλλικράτης: μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση στα: Πρακτικά του 3<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου *Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής ανάπτυξης, Βόλος.
- Ουζούνης, Γ., (2014). «Η επίσημη πρώτη του Γρηγόρη Ουζούνη» στο: <http://www.oyzoynis.gr/home/news/item/62-i-episimi-prwth-tou-grigori-oyzoyni> (προσπελάστηκε στις 22.7.15).
- Πάνας, Α., (2015). «Καλλικράτης Παρόν και Μέλλον» στο: [http://respentza.blogspot.gr/2015/04/blog-post\\_157.html?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed:+bl](http://respentza.blogspot.gr/2015/04/blog-post_157.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+bl)

ogspot/GmOe+(%CE%A1%CE%95%CE%A3%CE%A0%CE%95%CE%9D%CE%A4%CE%96%CE%91+%CF%84%CE%BF+%CF%80%CF%81%CF%8E%CF%84%CE%BF+blog+%CF%84%CE%B7%CF%82+%CE%A7%CE%B1%CE%BB%CE%BA%CE%B9%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82) (προσπελάστηκε στις 22.7.15). ΠΕΣΠΕΝΤΖΑ το πρώτο blog της Χαλκιδικής.

Παπαγγελής, Ν., (2015). «Η εμπειρία της αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών» στην: Ημερίδα - *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Από την κρίση στην πρόκληση*, Αθήνα.

Παπαγεωργίου Μ. (2012), «Ορεινός χώρος και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: όταν ο Καλλικράτης “είδε” μια Ελλάδα χωρίς βουνά», στα: Πρακτικά του 3<sup>ου</sup> Πανελληνίου Συνεδρίου *Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, & Εκδόσεις Γράφημα σελ. 190 – 196.

Παπαδοπούλου, Λ., (2010). «Η Αυτοδιοίκηση στην Ε.Ε.» στο:

<http://www.constitutionalism.gr/site/1752-i-aytodioikisi-stin-e-e/> (προσπελάστηκε στις 8.9.15). Όμιλος “Αριστόβουλος Μάνεσης”.

Παπακωνσταντίνου, Α., (2010). «Η συνταγματική οριοθέτηση της ευχέρειας του νομοθέτη στην αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω συνενώσεων και κατάργησης πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης: Το παράδειγμα του προγράμματος Καλλικράτη» στο: *Νομικές Συμβουλές*, τεύχος 3, σελ. 625–636.

«Πώς μπορεί η αποκέντρωση να επηρεάσει την ανάπτυξη: Πόλεις και Πολιτικές» χ.χ. στο: [http://www.citybranding.gr/2014/07/blog-post\\_28.html](http://www.citybranding.gr/2014/07/blog-post_28.html) (προσπελάστηκε στις 9.8.15).

Σιούτη, Γ., (2001). «Αποκέντρωση» στο: *Η Δημόσια Διοίκηση Στην Ελλάδα* / επιμέλεια Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακροδημήτρης. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

Σταμπουλής, Μ., Πηλείδης, Α., (2015). «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη λειτουργία των Τοπικών Αγορών Εργασίας. Η περίπτωση των Κέντρων Δια Βίου Μάθησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι δυνατότητες συμβολής τους στην ανάπτυξη του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου» στα: Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - *Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές*, Αθήνα.

Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών χ.χ. στο:

[http://www.nomotelia.gr/nservice20/ind1\\_fram.asp?package=1](http://www.nomotelia.gr/nservice20/ind1_fram.asp?package=1) (προσπελάστηκε στις 22.7.15).

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2010). *Αρχές νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, “ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ”*, Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης. Αθήνα.

- Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2010). *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*, στην: Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου 3852/2010.
- Χλέπας, Ν.-Κ., (2002). «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση - Συναινετική κατοχύρωση του “μεταρρυθμιστικού κεκτημένου”?» στο: *Η διοίκηση και το σύνταγμα : Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η εκτελεστική εξουσία / επιμέλεια Αντ. Μακρυδημήτρης, Όλγα Ζύγουρα. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.*
- Χλέπας, Ν.-Κ., (2001). «Τοπική Αυτοδιοίκηση» στο: *Η Δημόσια Διοίκηση Στην Ελλάδα / επιμέλεια Π. Σπηλιωτόπουλος, Αντ. Μακρυδημήτρης. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.*
- Χρηστάκης, Μ., (2015). «Καινοτομία και σύγχρονη διοίκηση για τους δήμους: Πρόταση για ένα Καινοτόμο Πρότυπο Διοίκησης και Διαχείρισης Δήμου 2014-2019» στα: *Πρακτικά του 13<sup>ου</sup> Συνεδρίου Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης - Αυτοδιοίκηση και Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: σύγχρονες προοπτικές, Αθήνα.*

### **Νομοθεσία**

- Νόμος υπ' αριθ. 3200/1955 (ΦΕΚ-97 Α') - *Περί διοικητικής αποκεντρώσεως.*
- Νόμος υπ' αριθ. 1622/1986 (ΦΕΚ-92 Α') - *Τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός.*
- Νόμος υπ' αριθ. 1850/1989 (ΦΕΚ-114 Α') - *Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.*
- Νόμος υπ' αριθ. 2218/1994 (ΦΕΚ-90 Α') - *Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις.*
- Νόμος υπ' αριθ. 2240/1994 (ΦΕΚ-153 Α') - *Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.*
- Νόμος υπ' αριθ. 2399/1996 (ΦΕΚ-90 Α') - *Υλοποίηση της εισοδηματικής πολιτικής έτους 1996 για μισθούς και συντάξεις και άλλες διατάξεις.*
- Νόμος υπ' αριθ. 2503/1997 (ΦΕΚ-107 Α') - *Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.*
- Νόμος υπ' αριθ. 2539/1997 (ΦΕΚ-244 Α') - *Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.*
- Νόμος υπ' αριθ. 3463/2006 (ΦΕΚ-114 Α') - *Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.*
- Νόμος υπ' αριθ. 3838/2010 (ΦΕΚ-49 Α') - *Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις.*
- Νόμος υπ' αριθ. 3852/2010 (ΦΕΚ-87 Α') - *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης.*

Προεδρικό Διάταγμα 30/1996 (ΦΕΚ-Α' 21) - *Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο "Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" των ισχυουσών διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.*

Σύνταγμα της Ελλάδας (2008) - Η' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων,.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### I. Έγγραφα που τροποποιούν τον Ν. 3852/2010 και άρθρα του που τροποποιούνται

Πίνακας 6: Τροποποιήσεις του Ν.3852/2010

ΤΟ ΕΓΓΡΑΦΟ ΤΡΟΠΟΠΟΙΕΙΤΑΙ ΑΠΟ ΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ:				ΑΡΘΡΑ ΤΟΥ ΕΓΓΡΑΦΟΥ ΠΟΥ ΤΡΟΠΟΠΟΙΟΥΝΤΑΙ	
Είδος εγγράφου	Έγγραφο	Άρθρο	Παράγραφος	Άρθρο	Παράγραφος
Νόμοι	<a href="#">3861/10</a>	<a href="#">9</a>	<a href="#">1α</a>	284	7
			<a href="#">1γ</a>	284	8
Νόμοι	<a href="#">3870/10</a>	<a href="#">18</a>	<a href="#">10α</a>	3	3
			<a href="#">10β</a>	14	12
			<a href="#">10γ</a>	18	3
			<a href="#">10δ</a>	21	4
			<a href="#">10ε</a>	30	1
			<a href="#">10στ</a>	67	9
			<a href="#">10ζ</a>	94	2
			<a href="#">10η</a>	95	1α
			<a href="#">10θ</a>	136	5
			<a href="#">10ι</a>	107	2
			<a href="#">10ια</a>	120	1
			<a href="#">10ιβ</a>	121	1γ
			<a href="#">10ιγ</a>	186	
			<a href="#">10ιδ</a>	205	4
			<a href="#">10ιδ</a>	255	4
			<a href="#">10ιε</a>	286	
			<a href="#">10ιη</a>	240	
			<a href="#">10ιθ</a>	241	1β
			<a href="#">10κα</a>	266	1
			<a href="#">10κβ</a>	276	3
			<a href="#">10κγ</a>	280	
			<a href="#">10κδ</a>	283	7
			<a href="#">10κδ</a>	283	11
			<a href="#">10κδ</a>	283	9
			<a href="#">10κε</a>	32	4
			<a href="#">10κε</a>	138	4
			<a href="#">10κε</a>	33	3

			<u>10κε</u>	139	3
Νόμοι	<u>3879/10</u>	<u>30</u>		186	
Νόμοι	<u>3889/10</u>	<u>30</u>	<u>2α</u>	280	
			<u>2β</u>	186	
			<u>2γ</u>	282	
Νόμοι	<u>3905/10</u>	<u>51</u>	<u>3β</u>	186	
			<u>5</u>	142	3
			<u>6</u>	1	2
Νόμοι	<u>3918/11</u>	<u>58</u>	<u>4</u>	93	1
Νόμοι	<u>3938/11</u>	<u>26</u>	<u>6</u>	109	7
			<u>7</u>	267	2
Νόμοι	<u>3943/11</u>	<u>49</u>	<u>4</u>	283	2
			<u>7</u>	109	7
Νόμοι	<u>3966/11</u>	<u>58</u>	<u>1</u>	93	2
			<u>2</u>	77	2
			<u>2</u>	179	1
			<u>10</u>	95	1
			<u>11</u>	282	
Νόμοι	<u>3979/11</u>	<u>43</u>	<u>2</u>	268	11
			<u>3</u>	277	3
			<u>4</u>	266	
			<u>4</u>	268	
			<u>5</u>	109	7
		<u>44</u>	<u>1</u>	59	2
			<u>3</u>	58	1
			<u>4</u>	112	2α
			<u>5</u>	283	15
			<u>7</u>	178	1
			<u>8</u>	213	6
			<u>10</u>	94	
			<u>10</u>	186	
			<u>11</u>	196	2
			<u>12</u>	190	1
			<u>13</u>	1	2
		<u>45</u>	<u>2</u>	247	11α
			<u>7</u>	242	8
		<u>51</u>		244	5στ
		<u>55</u>	<u>1</u>	104	
			<u>2</u>	104	
			<u>3</u>	206	6
			<u>4</u>	211	3
			<u>5</u>	211	4

Νόμοι	<a href="#">3986/11</a>	<a href="#">49</a>		283	4
Νόμοι	<a href="#">3996/11</a>	<a href="#">33</a>	<a href="#">9</a>	186	
		<a href="#">77</a>	<a href="#">8</a>	186	
		<a href="#">90</a>	<a href="#">1</a>	280	
Νόμοι	<a href="#">4001/11</a>	<a href="#">192</a>	<a href="#">2</a>	186	
		<a href="#">195</a>	<a href="#">3στ</a>	186	
Νόμοι	<a href="#">4018/11</a>	<a href="#">8</a>	<a href="#">7</a>	186	
		<a href="#">9</a>	<a href="#">3α</a>	243	2
			<a href="#">3β</a>	243	4
		<a href="#">10</a>	<a href="#">1</a>	92	5
			<a href="#">2</a>	93	5
		<a href="#">11</a>	<a href="#">4</a>	246	
		<a href="#">12</a>	<a href="#">6</a>	262	
		<a href="#">15</a>		262	3α
Νόμοι	<a href="#">4019/11</a>	<a href="#">20</a>	<a href="#">18</a>	286	
Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου	<a href="#">31/31-12-11</a>	<a href="#">2</a>	<a href="#">3</a>	275	
			<a href="#">5</a>	267	6
Νόμοι	<a href="#">4038/12</a>	<a href="#">4</a>	<a href="#">1</a>	109	8
Νόμοι	<a href="#">4042/12</a>	<a href="#">64</a>		104	4
		<a href="#">57</a>	<a href="#">7</a>	186	Π-ΣΤ.29
Νόμοι	<a href="#">4051/12</a>	<a href="#">3</a>	<a href="#">3β</a>	181	3
			<a href="#">3ε</a>	92	1
Νόμοι	<a href="#">4052/12</a>	<a href="#">137</a>		186	
Νόμοι	<a href="#">4056/12</a>	<a href="#">16</a>		186	ΠΑΡ.Π
Νόμοι	<a href="#">4061/12</a>	<a href="#">32</a>		186	
Νόμοι	<a href="#">4070/12</a>	<a href="#">80</a>	<a href="#">1β</a>	186	
			<a href="#">1ε</a>	186	
			<a href="#">21β</a>	186	
Νόμοι	<a href="#">4075/12</a>	<a href="#">34</a>	<a href="#">4</a>	280	
			<a href="#">5</a>	280	
Νόμοι	<a href="#">4071/12</a>	<a href="#">1</a>		281Α	
		<a href="#">3</a>	<a href="#">1</a>	207	
			<a href="#">2</a>	59	2
		<a href="#">4</a>		209	
		<a href="#">5</a>		176	
		<a href="#">6</a>	<a href="#">1</a>	59	
			<a href="#">2</a>	62	2
			<a href="#">3</a>	67	4
			<a href="#">4</a>	75	10
			<a href="#">5</a>	72	1
			<a href="#">6</a>	164	

			<u>8</u>	162	1
			<u>9</u>	167	1
			<u>10</u>	159	1
			<u>11</u>	160	2
			<u>12</u>	225	3
			<u>13</u>	283	2
			<u>16</u>	79	
		<u>7</u>	<u>1</u>	93	5
			<u>2</u>	93	7
			<u>3</u>	93	8
			<u>4</u>	181	
			<u>6</u>	236	1
			<u>7</u>	236	
			<u>8</u>	93	1
			<u>9</u>	181	5
			<u>10</u>	93	
		<u>8</u>	<u>1</u>	94	5
			<u>2<math>\alpha</math></u>	186	
			<u>2<math>\beta</math></u>	280	
			<u>3</u>	186	
			<u>4</u>	210	
			<u>7</u>	101	
			<u>9</u>	100	1
			<u>10</u>	100	5
			<u>12</u>	94	4
		<u>9</u>	<u>2</u>	278	1
			<u>12</u>	259	
		<u>10</u>	<u>5</u>	225	1
			<u>6</u>	109	6
			<u>8</u>	283	16
			<u>10</u>	111	2
			<u>15</u>	109	7
			<u>17</u>	199	7
			<u>18</u>	206	7
		<u>12</u>	<u>3</u>	249	2
			<u>7</u>	244	5
			<u>8</u>	248	5
			<u>9</u>	249	7
			<u>13</u>	241	1
			<u>15</u>	103	
			<u>16</u>	247	11 $\beta$
		<u>17</u>	<u>5</u>	211	

		<u>18</u>	<u>3</u>	239	
			<u>16</u>	280	8
		<u>21</u>	<u>2</u>	163	
Νόμοι	<u>4089/12</u>	<u>7ο</u>	<u>1</u>	186	
		<u>8ο</u>		94	4
Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου	<u>18/18-12-12</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	159	6
Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου	<u>31/31-12-12</u>	<u>3</u>		92	5
		<u>4</u>		109	6
		<u>9</u>		92	1
Νόμοι	<u>4111/13</u>	<u>18</u>	<u>1</u>	16	
			<u>1</u>	282	18
Νόμοι	<u>4144/13</u>	<u>6</u>		82	
Νόμοι	<u>4147/13</u>	<u>2</u>	<u>1</u>	92	5
		<u>10</u>		282	17
		<u>20</u>	<u>1</u>	281A	
		<u>21</u>	<u>1</u>	283	12
Νόμοι	<u>4150/13</u>	<u>34</u>		208	1
Νόμοι	<u>4172/13</u>	<u>77</u>	<u>9</u>	266	3
		<u>78</u>	<u>8</u>	268	
		<u>79</u>	<u>1</u>	266	1
			<u>2</u>	268	1
Νόμοι	<u>4177/13</u>	<u>32</u>		210	
Νόμοι	<u>4182/13</u>	<u>78</u>	<u>1</u>	81	1
			<u>2</u>	82	
			<u>3</u>	83	
			<u>4</u>	84	
			<u>5</u>	160	3
			<u>6</u>	163	2
Νόμοι	<u>4223/13</u>	<u>13</u>	<u>6</u>	259	1
Νόμοι	<u>4235/14</u>	<u>38</u>	<u>1</u>	186	
			<u>2</u>	280	
		<u>64</u>	<u>44</u>	94	5
Νόμοι	<u>4239/14</u>	<u>10</u>	<u>1</u>	9	2
			<u>1</u>	114	2
			<u>1</u>	115	
			<u>2</u>	17	
Νόμοι	<u>4249/14</u>	<u>110</u>	<u>2</u>	186	
Νόμοι	<u>4251/14</u>	<u>146</u>		25	
Νόμοι	<u>4255/14</u>	<u>32</u>	<u>1</u>	19	5

			<u>2</u>	121	5
		<u>33</u>	<u>1</u>	19	3
			<u>2</u>	18	3
Νόμοι	<u>4257/14</u>	<u>1</u>	<u>1</u>	64	3
			<u>2</u>	65	5
		<u>2</u>	<u>1</u>	79	
			<u>2</u>	81	
		<u>3</u>		80	2
		<u>4</u>		77	2
		<u>5</u>	<u>1</u>	241	1
			<u>2</u>	241	4
		<u>6</u>		94	2
		<u>7</u>	<u>1</u>	225	1
			<u>2</u>	226	1
		<u>9</u>	<u>1</u>	283	5
			<u>2</u>	1	2
		<u>13</u>		248	3
		<u>16</u>	<u>1</u>	193	1
			<u>2</u>	193	4
		<u>18</u>		171	6
		<u>19</u>	<u>1</u>	283	10
			<u>2</u>	283	10
			<u>3</u>	283	15
		<u>20</u>	<u>1</u>	215	1
			<u>2</u>	216	1
			<u>3</u>	216	6
			<u>4</u>	217	1
			<u>4</u>	217	4
			<u>5</u>	218	
			<u>6</u>	219	
			<u>7</u>	220	1
			<u>8</u>	221	
			<u>9</u>	232	2
			<u>10</u>	234	
			<u>11</u>	237	4
			<u>12</u>	229	3
			<u>13</u>	239	
		<u>21</u>		235	
		<u>22</u>		236	2
		<u>23</u>		186	
		<u>24</u>	<u>1</u>	14	1
			<u>2</u>	117	1

			<u>3</u>	160	1
			<u>4</u>	18	2
		<u>28</u>	<u>2</u>	247	1
		<u>36</u>		100	1
		<u>39</u>		266	9
		<u>40</u>		268	10
		<u>44</u>		94	4
		<u>46</u>	<u>1</u>	109	8
			<u>2</u>	109	7
		<u>52</u>	<u>2</u>	281A	4
		<u>69</u>	<u>2</u>	94	4
		<u>79</u>		107	2
Νόμοι	<u>4258/14</u>	<u>25</u>		186	
Νόμοι	<u>4261/14</u>	<u>181</u>	<u>3</u>	18	3
			<u>5</u>	121	2
Νόμοι	<u>4264/14</u>	<u>40</u>		210	
Νόμοι	<u>4281/14</u>	<u>199</u>	<u>1</u>	186	
			<u>1</u>	194	8
			<u>1</u>	196	5
Νόμοι	<u>4304/14</u>	<u>22</u>	<u>10</u>	283	
Νόμοι	<u>4307/14</u>	<u>88</u>	<u>1</u>	51	1
			<u>2</u>	153	1
Νόμοι	<u>4315/14</u>	<u>45</u>		109	6
Νόμοι	<u>4316/14</u>	<u>77</u>		263	
		<u>115</u>		1	2
Προεδρικά Διατάγματα	<u>170/14</u>	<u>1</u>		259	1
Νόμοι	<u>4325/15</u>	<u>28</u>		6	2
		<u>41</u>	<u>3</u>	109	7
			<u>4</u>	250	

Πηγή: [www.nomotelia.gr](http://www.nomotelia.gr)

## II. Ερωτηματολόγιο Συνέντευξης (κος Χρηστάκης)

**Όνοματεπώνυμο:** *Μιχαήλ Χρηστάκης*

**Ιδιότητα:** *Γενικός Γραμματέας Δήμου Αμαρουσίου*

- 1) **Ερώτηση:** Αναφέρετε για το Δήμο\Περιφέρειά σας τη θετική ή αρνητική συνεισφορά που είχε ο Καλλικράτης στη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανά θεματικό πεδίο.

**Απάντηση:**

	<b>ΘΕΤΙΚΑ</b>	<b>ΑΡΝΗΤΙΚΑ</b>
<b>Χωροταξικό πεδίο</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ξεκαθάρισμα και εμπλουτισμός αρμοδιοτήτων για Δήμους (σχεδόν διπλασιασμός αρμοδιοτήτων-περίπου 800) και μεταφορά τοπικών υποθέσεων στον Δήμο και υπερτοπικών στις Περιφέρειες</li> <li>• Καλύτερη οργάνωση πολεοδομιών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διαρκής εναλλαγή αρμοδιοτήτων μεταξύ φορέων (π.χ. λαϊκές αγορές)</li> <li>• Δεν προβλέφθηκαν τα θέματα συναρμοδιότητας στα χωροταξικά-πολεοδομικά ζητήματα (μεταξύ Δήμων, Περιφερειών, Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ΥΠΕΚΑ) με αποτέλεσμα την καθυστέρηση διαδικασιών</li> <li>• Υποστελέχωση πολεοδομιών</li> </ul>
<b>Οικονομικό πεδίο</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δημιουργία οικονομιών κλίμακας</li> <li>• Καλύτερη διάρθρωση υπηρεσιών (π.χ. σχολικές επιτροπές λιγότερες ανά Δήμο)</li> <li>• Ορθολογική χρήση κτιρίων και μισθωμάτων</li> <li>• Μείωση αριθμού αιρετών</li> <li>• Καλύτερος προγραμματισμός διαθέσιμων πόρων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Το Πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α εξαγγέλθηκε αλλά δεν καθορίστηκε ποτέ το ποσοστό των πόρων που αναλογούν στους Ο.Τ.Α., δεν πήρε ποτέ την τελική του μορφή και δεν εφαρμόστηκε.</li> <li>• Το κράτος έχει περικόψει κατά 65%-67% τους Κ.Α.Π..</li> <li>• Μείωση του κονδυλίου Σ.Α.Τ.Α. κατά 80% για υποδομές.</li> </ul>
<b>Αναπτυξιακό πεδίο</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δυνατότητα δημιουργίας και λειτουργίας αναπτυξιακών δομών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση πόρων και ανθρώπινου δυναμικού συνέβαλλε είτε στη μη δημιουργία τελικά των νέων προβλεπόμενων δομών είτε στην υποστελέχωσή τους (π.χ. γραφεία αγροτικής ανάπτυξης)</li> </ul>

<b>Διοικητικό πεδίο</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση εποπτευόμενων φορέων από Ο.Τ.Α. σε 700 από 6.000 (το πλαφόν ήταν 2.000) και των αντίστοιχων δομών τους με την ενοποίησή τους. Γίνονται βιώσιμες λιγότερα κατακερματισμένες και περισσότερο αποτελεσματικές</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Υποστελέχωση λόγω κρίσης, πρόωρων συνταξιοδοτήσεων, μείωση συμβασιούχων</li> </ul>
<b>Εποπτικό πεδίο</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Αυξήθηκε η διαφάνεια και η λογοδοσία λόγω της ανάρτησης των διοικητικών αποφάσεων στη Διαύγεια</li> <li>• Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης βοήθησε στην καλλιέργεια των συμμετεχόντων φορέων για την κατάθεση ώριμων προτάσεων σε συναινετικό πνεύμα και γενικότερη βελτίωση της συναινετικής κουλτούρας</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δεν λειτούργησε η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας και τη δουλειά την έκανε παρεμπιπτόντως η Αποκεντρωμένη Διοίκηση με περιορισμένο προσωπικό δημιουργώντας δυστοκία, προβλήματα και πολιτικές παρεμβάσεις επιβαρύνοντας την λειτουργία της.</li> <li>• Το Ελεγκτικό Συνέδριο έκανε αντί για έλεγχο νομιμότητας έλεγχο σκοπιμότητας ακολουθώντας την κυβερνητική τάση για περικοπή δημοσίων εξόδων</li> <li>• Αδυναμία λειτουργίας του Συμπαραστάτη του Δημότη στους περισσότερους Δήμους λόγω δυσκολίας υιοθέτησης προσώπου κοινής αποδοχής (υψηλή πλειοψηφία 2/3 του Δημοτικού/Περιφερειακού Συμβουλίου)</li> </ul>
<b>Κοινωνικό πεδίο</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μεταφορά πολλών αρμοδιοτήτων προς Ο.Τ.Α.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δεν καθορίστηκε τι ακριβώς σημαίνει η αρμοδιότητα, ποιος και πως θα την επιτελέσει</li> <li>• Η κοινωνική αναγκαιότητα ώθησε τις δημοτικές αρχές να δημιουργήσουν τις αντίστοιχες δομές</li> </ul>

2) **Ερώτηση:** Θεωρείτε ότι ενισχύθηκε ή αποδυναμώθηκε ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης?

**Απάντηση:** Τελικά αποδυναμώθηκε παρόλο που η πρόθεση ήταν για ουσιαστικής ενδυνάμωση των Ο.Τ.Α. Δόθηκε το όχημα χωρίς το καύσιμο. Από άποψη σκελετού ο Καλλικράτης ήταν σωστός αλλά και οι συνθήκες δεν ευνόησαν. Μακροπρόθεσμα από πλευράς αρμοδιοτήτων διακρίνεται ενίσχυση του θεσμού της ΤΑ.

3) **Ερώτηση:** Ποίοι είναι ο κυριότεροι λόγοι επιτυχίας ή αποτυχίας της εφαρμογής του Νόμου?

**Απάντηση:** Αποτυχία: οικονομική κρίση, βιαστικό εγχείρημα, χωρίς μεταβατική περίοδο αφού το σχήμα της επόμενης ημέρας δεν ήταν κατάλληλα προετοιμασμένο, μη επαρκές επιστημονικό προσωπικό, δεν πέρασε στη συνείδηση του μέσου πολίτη, συνενώσεις που συνάντησαν ισχυρές αντιδράσεις από την τοπική κοινωνία.



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)  
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος  
τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479  
[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)