



ΑΤΕΙ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ : ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ : ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΚΙΝΔΥΝΟΙ



ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ :

ΔΟΛΓΗΡΑ ΧΑΡΙΚΛΕΙΑ
ΜΑΥΡΟΠΟΥΛΟΥ ΦΑΝΗ
ΠΡΕΖΑ ΒΑΣΙΛΙΚΗ

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:

ΚΥΡΜΙΖΟΓΛΟΥ ΠΑΝΤΕΛΗΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
---------------	---

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ-ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

1.1 Ιστορική αναδρομή.....	4
1.1.1 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα προϊστορικά χρόνια	4
1.1.2 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία	5
1.1.3 Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα νεότερα χρόνια	6
1.2 Ο ρόλος και η σημασία της σήμερα	8
1.2.1 Οι αρμοδιότητές της.....	8
1.2.2 Τοπική Αυτοδιοίκηση και πολίτες.....	13

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ <<Ι.ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ>>

2.1 Παρουσίαση του προγράμματος <<Ι. Καποδίστριας Ι>>	16
2.2 Αξιολόγηση του προγράμματος <<Ι. Καποδίστριας Ι>>	17
2.3 Θεσμικές ρυθμίσεις	22
2.4 Πρόγραμμα <<Ι. Καποδίστριας ΙΙ>>	23
2.4.1 Παρουσίαση προγράμματος	23
2.4.2 Η θέση της κυβερνήσεως για το “Νέο” Καποδίστρια	23
2.4.3 Προγραμματικές δηλώσεις κυβέρνησης.....	24

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

3.1 Επιχειρησιακό πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	26
--	----

3.2 Η συμμετοχή της στα αναπτυξιακά προγράμματα	28
3.2.1 ΕΣΠΑ 2007-2013	28
3.2.2 Πρόγραμμα <<Αλέξανδρος Μπαλατατζής>>	31
3.2.3 Αναπτυξιακό πρόγραμμα <<Θησέας>>.....	32

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

4.1 Γενικοί θεματικοί άξονες ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος	36
4.2 Βασικές αρχές του νέου δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης.....	36
4.3 Οι γενικές αρχές για τη μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας Τ.Α.....	40
4.3.1 Η χωροθέτηση των νέων ΟΤΑ	41
4.3.2 Καθορισμός κινδύνων της Διοικητικής Μεταρρύθμισης	43
4.3.3 Το Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	44

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ

5.1 Τα θεσμικά ζητήματα.....	46
5.1.1 Οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	46
5.1.2 Οι νομοθετικές εκκρεμότητες	47
5.2 Ο ρόλος της Τ.Α στο πλαίσιο μιας συνολικής διοικητικής μεταρρύθμισης	48
5.3 Ελάχιστες υποχρεωτικές λειτουργίες-υπηρεσίες των νέων ΟΤΑ.....	50
5.3.1 Λειτουργία προγραμματισμού.....	50
5.3.2 Λειτουργία ολοκληρωμένης οικονομικής διαχείρισης	51
5.3.3 Λειτουργία σχεδιασμού και παραγωγής έργων	51
5.3.4 Λειτουργία πληροφορικής	52
5.3.5 Λειτουργία νομικής υποστήριξης.....	52
5.3.6 Λειτουργίες διοίκηση του δήμου-διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού - πολιτικής προστασίας	52

5.4 Φορολογική Αποκέντρωση.....	53
---------------------------------	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΜΕΡΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟ

6.1 Κοινωνική πολιτική και απασχόληση.....	55
6.1.1 Κοινωνική πολιτική.....	56
6.1.2 Απασχόληση.....	57
6.2 Ο Δήμος του 21 ^{ου} αιώνα.....	59
6.2.1 Η ευρωπαϊκή οπτική.....	59
6.2.2 Η ελληνική οπτική.....	60

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΦΥΣΙΚΟ ΚΑΙ ΑΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

7.1 Φυσικό περιβάλλον	65
7.2 Αστικό περιβάλλον.....	68
7.3 Πολιτική προστασία	70

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΟΤΑ – ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΔΗΜΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

8.1 Έννοια και σημασία αποκέντρωσης.....	72
8.2 Διοικητική Διαίρεση	73
8.3 Το Άριστο μέγεθος των οργανισμών αυτοδιοίκησης	75
8.3.1 Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του μικτού μεγέθους.....	75
8.3.2 Μέγεθος ΟΤΑ και παράγοντες που το επηρεάζουν	77
8.3.3 Συνενώσεις ΟΤΑ για τη δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων	78
8.4 Θεσσαλονίκη: παρελθόν – παρόν - μέλλον.....	79
8.4.1 Σύνομη ιστορική αναδρομή	79
8.4.2 Πληθυσμιακά και γεωγραφικά στοιχεία.....	80
8.4.3 Το νέο τοπίο στη Βόρεια Ελλάδα - Δήμος Θεσσαλονίκης	82

8.5 Ισολογισμός Δήμου Θεσσαλονίκης – ανάλυση αριθμοδεικτών.....	87
8.6 Συμπεράσματα για το νέο δήμο	94
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	98
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	100

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολύ ευρύτερος από αυτόν του "τοπικού παραρτήματος" της κεντρικής κρατικής διοικητικής μηχανής. Αποτελεί το πρώτο κύτταρο της δημοκρατίας, το χώρο που ο πολίτης βιώνει καθημερινά τη δημοκρατία και το κρίσιμο πεδίο εκδήλωσης της άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αποτελώντας τη βάση του ελληνικού διοικητικού συστήματος, αντιμετωπίζει κρίσιμα, για την ποιότητα ζωής των πολιτών, ζητήματα και σύμφωνα με το Σύνταγμα είναι αποκλειστικά υπεύθυνη, με τους πολιτικά υπεύθυνους αιρετούς, για την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Στο πεδίο ευθύνης των Ο.Τ.Α. σήμερα δεν εντάσσεται απλώς η κάλυψη ορισμένων θεμελιωδών βιοτικών αναγκών των κατοίκων τους αλλά και η επεξεργασία και η εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής προς όφελος της τοπικής κοινωνίας.

Η παραδοσιακή συγκεντρωτική διοικητική κουλτούρα του ελληνικού κράτους μέχρι πρόσφατα, εξέφραζε μία δυσπιστία για τη σκοπιμότητα μεταβίβασης ουσιαστικών λειτουργιών στους Ο.Τ.Α. και θεωρούσε τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεσμό υποδεέστερο, επικουρικό, λιγότερο φερέγγυο και περισσότερο ευάλωτο σε πελατειακού τύπου σκοπιμότητες. Η ύπαρξη ασφυκτικού κλοιού της κεντρικής διοίκησης επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εκδηλώνονταν με τον περιορισμό της τελευταίας σε ένα στενό πλαίσιο διοικητικών αρμοδιοτήτων με ελάχιστους και πλήρως ελεγχόμενους οικονομικούς πόρους, χαρακτηρίζονταν ως το παραδοσιακό πρόβλημα του θεσμού. Όλο το ενδιαφέρον της θεωρίας και όσον ασχολούνταν με την Τοπική Αυτοδιοίκηση αναλώνονταν στην συνεχή διεκδίκηση της διεύρυνσης του κύκλου των τοπικών υποθέσεων και στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, στον περιορισμό του ελέγχου σκοπιμότητα και τέλος στην κατοχύρωση επαρκών και αυτοτελών πόρων.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα βρίσκεται από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 στον .αστερισμό. της μεταρρύθμισης. Δύο είναι οι κυρίαρχες τάσεις έκφρασης της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης σήμερα. Η πρώτη έχει χαρακτήρα εθνικό και ανταποκρίνεται στη μεγαλύτερη και πλέον φιλόδοξη μεταρρυθμιστική προσπάθεια από καταβολής του νέου Ελληνικού Κράτους, αυτή της ίδρυσης και υλοποίησης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της υποχρεωτικής συνένωσης των Δήμων και Κοινοτήτων και της μεταρρύθμισης της περιφερειακής διοίκησης με ότι αυτό συνεπάγεται για τις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης. Η δεύτερη τάση έχει σχέση με τον ευρωπαϊκό χαρακτήρα και προσανατολισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εκφράστηκε κατά κύριο λόγο μέσα από την ανάδειξη της αρχής της εταιρικότητας και επικουρικότητας, μέσα από την συμμετοχή και απευθείας υλοποίηση πολυάριθμων κοινοτικών προγραμμάτων και μέσα από την θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών ως θεσμικού κοινοτικού οργάνου συμμετοχής των αιρετών αρχόντων της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στα ευρωπαϊκά δρώμενα.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί, μέσα από την παρουσίαση της δομής και της λειτουργίας της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να αναδείξει τα κυρίαρχα προβλήματα που αντιμετωπίζει η Ελλάδα σε επίπεδο πολιτειακής διάρθρωσης των

τοπικών και περιφερειακών αρχών και τις αντιστοιχίες του θεσμού με τα διαφορετικά οργανωτικά συστήματα των άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιχειρείται ο εντοπισμός των αποκλίσεων από το μοντέλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών που απαιτείται ώστε η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση να ανταπεξέλθει στις αυξημένες απαιτήσεις και να εκμεταλλευτεί τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες της ευρωπαϊκής της συμμετοχής. Το ζητούμενο συνεπώς που προβάλλεται είναι αν η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα έχει τα απαραίτητα εκείνα χαρακτηριστικά, οργανωτικά και λειτουργικά, που θα της επιτρέψουν να δράσει αποτελεσματικά, να "εκμεταλλευτεί", τις πρωτόγνωρες για αυτήν, ευκαιρίες, και τελικά να αναβαθμίσει τον ρόλο της. Και η διερεύνηση αυτή είναι αναγκαία διότι είναι σαφές ότι οι νέοι ρόλοι και οι νέες "ευκαιρίες" δεν δίνουν αυτόματα την δυνατότητα σε όλους να τις εκμεταλλευτούν. Εξετάζεται το αν και σε ποιο βαθμό ο ρόλος της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιορίζεται ή διευρύνεται στην πολιτική διαδικασία και αν τελικά μέσα από την συμμετοχή της στα ευρωπαϊκά δρώμενα υπόκειται επιπτώσεις οργανικού αλλά κυρίως λειτουργικού χαρακτήρα. Αντιστρέφοντας το ερώτημα εξετάζεται ο ρόλος της Ε.Ε. και το αν μέσα από την αναζήτηση μεθόδων αύξησης της αποτελεσματικότητας των Κοινοτικών πολιτικών επιταχύνονται οι διαδικασίες διοικητικής μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού των δόμων του ελληνικού πολιτικού συστήματος και ειδικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Αναζητάτε επίσης, ως μία δεύτερη κατηγορία ερωτημάτων, αρχικά αν η εξέλιξη του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και η μεταρρυθμιστική προσπάθεια των τελευταίων χρόνων διαμορφώνει μία νέα δυναμική στις σχέσεις ανάμεσα στα επίπεδα εξουσίας και τελικά ποιοι είναι οι νέοι ρόλοι που καλείται να διαδραματίσει το κάθε επίπεδο. Αναζητάται απάντηση για το αν οι μελλοντικές εναλλακτικές προοπτικές της συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορούν μόνο την προοπτική και τις τύχες των κεντρικών κρατών και της κεντρικής διοίκησης ή και τη και την εξέλιξη της εσωτερικής διοικητικής δομής και τις προοπτικές των επιμέρους βαθμιδών του κράτους, και ειδικότερα η βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της ανάλυσης των χρηματοοικονομικών καταστάσεων των Δήμων και ειδικότερα του Δήμου Εχεδώρου . Το ερώτημα που τίθεται ουσιαστικά είναι κατά πόσο η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση θα προκαλέσει ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ αφενός του κράτους και αφετέρου των περιφερειών και των Ο.Τ.Α.

Η χρονική στιγμή ανάδειξης της παραπάνω προβληματικής δεν είναι τυχαία. Τα ζητήματα αυτά, τίθενται την χρονική αυτή στιγμή όπου η Ελλάδα ζει στους ρυθμούς της διοικητικής μεταρρύθμισης. Σήμερα περισσότερο παρά ποτέ, η μελέτη της δομής και λειτουργίας των τοπικών αυτοδιοικήσεων των χωρών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί αναμφισβήτητη αναγκαιότητα στα πλαίσια των αρχών της ολοκλήρωσης της Ευρώπης των Πολιτών. Η αναβάθμιση αυτή του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Ευρωπαϊκό επίπεδο περνά μέσα από τη βασική διαπίστωση ότι η Ευρώπη δεν είναι δυνατόν να πετύχει την ολοκλήρωση της χωρίς τη συμμετοχή των πολιτών της.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τοπική αυτοδιοίκηση στάθηκε το "ρίζωμα" των κατοίκων του πολύπαθου αυτού τόπου, το ανθεκτικότερο οχυρό της δημοκρατίας και το άριστο ορμητήριό της. Μάλιστα, η κοινότητα ήταν η πρώτη μορφή κοινωνικής ένωσης στην ιστορία. Η οργάνωση σε πόλη ήρθε αργότερα.

Εάν θελήσουμε να αποκτήσουμε μια πραγματική άποψη της νεότερης ιστορίας αυτού του τόπου, θα πρέπει να ξεκινήσουμε από την παραδοχή ότι Ελλάδα δεν είναι ούτε υπήρξε ποτέ μόνο η Αθήνα. Θα πρέπει να ανατρέξουμε στις ρίζες μας, έστω δυο τρεις γενιές πίσω, να ανασκαλέσουμε να μάθουμε την ιστορία της μικρής ιδιαίτερης πατρίδας του καθενός μας, αυτής που σε ώρες κρυφές από τους άλλους "έρχεται στον ύπνο μας, και μας λυτρώνει. Ποια ήταν? Πως πορευόταν? Γιατί ήταν περήφανη? Γιατί ντρεπόταν? Τι είχε προσφέρει? Κι αν υποβαθμίσθηκε τι έφταιξε? Τότε θα γνωρίσουμε τι έγινε στον τόπο αυτό, γιατί και πως μεταλλάχθηκε, ποιοι και γιατί άφησαν στην τύχη τους τις μικρές *ΠΑΤΡΙΔΕΣ ΤΗΣ ΚΑΡΔΙΑΣ ΜΑΣ*. Πρέπει να μετατρέψουμε την πολυμορφία και τη διαφορετικότητα των περιφερειών μας σε προστιθέμενη αξία της χώρας μας. Η ανάδειξη των συγκριτικών πλεονεκτημάτων των περιφερειών μας οφείλει να αποτελεί οδηγό των επιλογών μας για να μπορέσουμε επιτέλους να αλλάξουμε την αντίληψη ότι η περιφέρεια είναι συνώνυμο της υποβάθμισης. Γιατί ανάπτυξη της Περιφέρειας σημαίνει ανάπτυξη της χώρας και αυτό πρέπει να μας φέρνει πιο κοντά και όχι να μας απομακρύνει. Άλλωστε όπως υποστήριξε και ο Αριστοτέλης το «όλον» δεν μπορεί να υπάρχει χωρίς το «μέρος» και αντίστροφα.

Είναι γεγονός ότι ο βαθμός ανάπτυξης μιας χώρας αντικατοπτρίζεται στην αποκεντρωτική δομή του κράτους της. Τα κράτη με υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης είναι εκείνα που παράλληλα έχουν προχωρήσει στη θωράκιση των αποκεντρωμένων δομών τους. Στο πλαίσιο αυτό, η απάντηση στις σημερινές οικονομικές προκλήσεις οφείλει να έρθει από την επένδυση σε λύσεις που χαρακτηρίζονται από διαφάνεια, κοινωνική ευαισθησία και μακρόπνοη στρατηγική. Και οι Δήμοι της χώρας μπορούν να σταθούν στο ύψος των απαιτήσεων και να ανταποκριθούν σε αυτή την πρόκληση καθώς διαθέτουν και τα τρία αυτά συστατικά.

Οι δήμοι μας αποτελούν κυψέλες σχεδιασμού και εφαρμογής δράσεων και πολιτικών, κέντρα ανάπτυξης και υλοποίησης κοινωνικών παρεμβάσεων και έργων αστικής ανάπτυξης, αλλά και φορείς υλοποίησης έργων στα οποία συμπράττει η δημόσια και η ιδιωτική πρωτοβουλία, ενώ παράλληλα αποτελούν και μέσο που δίνει την ευκαιρία στην ενεργό κοινωνία των πολιτών να συμμετέχει δυναμικά σε τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες.

Η ανάληψη ωστόσο τοπικών αρμοδιοτήτων από τους κρατικούς φορείς και η στέρηση των Όργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως από σοβαρές πηγές εσόδων είχε σαν αποτέλεσμα ή Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα να μην έχει τον επιθυμητό βαθμό αναπτύξεως και να μην συμμετέχει στην ταχύρυθμη οικονομική ανάπτυξη της χώρας παρά τον ρόλο που πρέπει να διαδραματίζει στον τομέα αυτό.

Η εργασία έχει σαν στόχο την επισήμανση των προβλημάτων της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, αίτια που τα προκαλούν και την πρόταση μέτρων, η εφαρμογή των οποίων πιστεύεται ότι θα συμβάλλει στην επίλυση τους. Έμφαση δίνεται στο πρόβλημα της χρηματοδότησεως των δαπανών και τα μέτρα που προτείνονται αποσκοπούν στην βελτίωση της οικονομικής κατά στάσεως των Όργανισμών και στην αύξηση της οικονομικής τους ανεξαρτησίας.

Η προηγούμενη χρονιά σημαδεύτηκε από το άδοξο τέλος της λεγόμενης διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως ως «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ II» την εννοούσε η Κυβέρνηση. Στην ουσία η Κυβέρνηση ποτέ δεν πίστεψε στο εγχείρημα της βαθιάς αλλαγής στο Κράτος. Ένα χρόνο, δεν παρουσίασε ούτε καν τις στοιχειώδεις αρχές του εγχειρήματος, γιατί πολύ απλά δεν είχε κανένα σχέδιο.

Επικαλείται για τη ματαίωση τη διεθνή κρίση που καθιστά δύσκολη την εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων για τη στήριξη της μεταρρύθμισης. Ήταν μια θέση προσχηματική, αφού το πρόγραμμα στήριξης εκτείνεται κυρίως στην περίοδο 2011-2014, δηλαδή έξω από τον ορίζοντα της διεθνούς οικονομικής κρίσης και μετά τις δημοτικές εκλογές του 2010. Θέλουμε να πιστεύουμε ότι η διεθνής κρίση καθιστά επιτακτική την ανάγκη ριζικής αλλαγής στο κράτος τώρα, όσο ποτέ άλλοτε. Η χώρα μας βρίσκεται μπροστά στην ανάγκη ουσιαστικών αλλαγών, που θα μας οδηγήσουν στο σύγχρονο κράτος, με αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση.

Είναι ζωτική ανάγκη, στις μέρες μας, να στηριχθεί η Αυτοδιοίκηση ως δημόσιος θεσμός και ως αποτελεσματικός μηχανισμός αναδιανομής του εθνικού πλούτου, που τονώνει την τοπική οικονομία.

Η αντιμετώπιση του οικονομικού προβλήματος της χώρας, απαιτεί και προϋποθέτει συγκροτημένες δημόσιες πολιτικές και ισχυρά υποκείμενα που τις υλοποιούν. Η Αυτοδιοίκηση Α' και Β' βαθμού, δεν αποτελεί μέρος του προβλήματος, αλλά διακριτή δύναμη που απαντάει και συμβάλλει αποτελεσματικά στην άρση των συνεπειών αυτού.

Με αυτή την οπτική πρέπει να διεκδικήσουμε αδιαπραγμάτευτα:

- Την αποφασιστική ενίσχυση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.
- Την απόλυτη εφαρμογή του Ν. 1828/1989, χωρίς καμία παρέκκλιση.
- Την άμεση απόδοση των παρακρατηθέντων πόρων του 2008 και την έναρξη απόδοσης των παρακρατηθέντων παρελθόντων ετών (1.711 εκ. €) το Δεκέμβριο 2008.
- Τη διακοπή της παρακράτησης των πόρων του «ΘΗΣΕΑ» τα επόμενα χρόνια. Καμία παρακράτηση δεν πρέπει να γίνει το 2009.
- Την απόδοση των πόρων που αποτελούσαν υποχρέωση του τακτικού προϋπολογισμού του κράτους για τους παιδικούς σταθμούς και τα στάδια (τα τρία τελευταία χρόνια εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό 180 εκ. € τα οποία με τον πληθωρισμό ανάγονται σε 244 εκ. € σήμερα) και τα οποία διαγράφονται με ωμή παραβίαση του Συντάγματος, από τον προϋπολογισμό του 2009.
- Την κάλυψη όλων των μεταφερθεισών αρμοδιοτήτων, που σε καμία περίπτωση δεν καλύπτονται από την απόδοση του επιπλέον 40% των τελών κυκλοφορίας.

- Την επιστροφή στο «καλάθι» της Αυτοδιοίκησης των ειδικών λογαριασμών που «μετακόμισαν» στο Υπουργείο Οικονομίας και ξεπερνούν τα 80 εκ. € ετησίως.
- Το άνοιγμα των οριζόντιων δράσεων του «ΘΗΣΕΑ», για την υποβοήθηση συγκεκριμένων πρωτοβουλιών.
- Τη λήψη επενδυτικών δανείων με υποθήκευση πόρων, όπως του φόρου ζύθου και του τέλους διαφήμισης, για τις ανάγκες όλων των Ο.Τ.Α.
- Τη διεύρυνση των προγραμμάτων απασχόλησης στους Δήμους, και
- Τη μείωση των επιτοκίων του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, παράλληλα με την αναχρηματοδότηση των παλαιότερων δανείων. Να δοθεί επίσης δύο χρόνια περίοδος χάριτος στα μέχρι σήμερα δάνεια των ΟΤΑ από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

Δε πρέπει να δεχθούμε τις απαράδεκτες διαδικασίες που οδηγούν σε αποκλεισμό από το ΕΣΠΑ εκατοντάδες Δήμους και τελικά το μεγαλύτερο μέρος της χώρας. Όπως δε δεχόμαστε, σε καμία περίπτωση, να συνεχιστεί η απαράδεκτη κατάσταση που επικρατεί στις προνοιακές δομές, που οδήγησε πολλές σε κλείσιμο λόγω οικονομικής ασφυξίας, που επανεισήγαγε το πελατειακό σύστημα και διατηρεί την εκκρεμότητα στο προσωπικό, μεταφέροντας τεράστια βάρη στους Ο.Τ.Α. της χώρας.

Σήμερα, με την απειλή της κρίσης, απαιτείται η διεύρυνση αυτών των δομών και όχι η συρρίκνωσή τους. Σήμερα, επιβάλλεται να οικοδομήσουμε ένα ισχυρό κράτος πρόνοιας στο πλησιέστερο στον πολίτη επίπεδο και δεν μπορεί να συνεχιστεί η υποβάθμιση και απαξίωση των θεσμών της Αυτοδιοίκησης και των αιρετών.

Η επιτροπεία και η χειραγώγηση της δημοτικής λειτουργίας, με την πρωτοφανή επαναφορά του ελέγχου σκοπιμότητας από το Γενικό Λογιστήριο του κράτους και από τετραμελή εξ υπουργών επιτροπή, όχι μόνο δεν είναι πολιτικά αποδεκτή, αλλά μας οδηγεί δεκαετίες πίσω, όταν υπήρχε απόλυτη εξάρτηση των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας από το κράτος.

Επιβάλλεται να βρεθούν οι τρόποι και οι πόροι, ώστε οι Ο.Τ.Α. όχι μόνο να ανταποκριθούν στο συνταγματικό ρόλο τους, αλλά και να πραγματοποιήσουν τις παρεμβάσεις που απαιτεί η συγκυρία, προς όφελος των πολιτών οι οποίοι καλούνται και, χωρίς να ευθύνονται, να πληρώσουν τις συνέπειες τις κρίσης.

Πρέπει απλά να αγωνιστούμε με την κοινωνία, για μια άλλη πραγματικότητα στην πατρίδα μας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

1.1. Ιστορική αναδρομή

Οι περισσότεροι που ασχολούνται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) συνήθως αρέσκονται να μιλάνε για το μίζερο παρόν της και το ελπιδοφόρο μέλλον της. Όμως η Τ.Α. έχει ένα ένδοξο παρελθόν που συνήθως άλλοι το ξεχνάνε (με την προϋπόθεση ότι το γνωρίζουν) αλλά αρκετοί είναι εκείνοι που το αγνοούν. Υπάρχουν εκπρόσωποι της Τ.Α. που την «υπηρετούν» σε όλες τις βαθμίδες της με διάφορα αξιώματα, που ισχυρίζονται ότι πιστεύουν και υπηρετούν τον θεσμό, που σαφώς έχει κινηματικά χαρακτηριστικά, υποτιμούν όμως ή δεν αναφέρονται στον κοινωνικό, αναπτυξιακό, συμμετοχικό, προοδευτικό, οικολογικό, επιμορφωτικό, φιλολαϊκό, αποκεντρωτικό ακόμα και τον εθνικοαπελευθερωτικό της χαρακτήρα.

1.1.1. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα προϊστορικά χρόνια

Όταν ο Θεός έπλασε τον άνθρωπο διαπίστωσε ότι <<ου καλόν είναι τον άνθρωπο μόνον>> και μερίμνησε για τη σύσταση της πρώτης ανθρώπινης κοινωνίας. Ο άνθρωπος λοιπόν εκ φύσεως κοινωνικός, απεχθανόμενος τον μονήρη βίο, συνέστησε προς εξυπηρέτηση των αναγκών του την πρώτη μορφή της κοινωνίας, την οικογένεια. Η οικογένεια, η πρώτη και φυσική κοινωνία του ανθρώπου, δια των τέκνων αναπτυσσόμενη, πολλαπλασιάσθηκε και σχημάτισε την κοινότητα του γένους. Η πρώτη μορφή κοινότητας στον Ελληνικό χώρο εμφανίστηκε, ίσως προ της 50^{ης} χιλιετηρίδος. Έτσι, με τη μορφή κοινωνικής οργάνωσης σημείωσε στον Ελληνικό χώρο την παρουσία της η τοπική αυτοδιοίκηση. Από τότε μέχρι σήμερα, μορφές και συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξαν πολλά, θα λέγαμε αναρίθμητα.

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

Οι όποιες εθνικές ταλαιπωρίες δεν αλλοίωσαν την έννοια που εκφράζει ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, που όπως είπαμε είναι στενά δεμένος με την ιστορική συνέχεια των Ελλήνων. Η χώρα μας, με την αναγκαστική συμμετοχή της στους εμφυλίους πολέμους των Ρωμαίων, έζησε μεγάλες συμφορές και εξαθλίωση, ενώ οι

ελληνικοί δήμοι έχασαν την πολιτική τους σημασία, αν και συνέχισαν να υπάρχουν ως τοπικοί οργανισμοί. Κατά τη Βυζαντινή εποχή, η συγκεντρωτική πολιτική του Μεγάλου Κωνσταντίνου έπληξε τους κοινοτικούς θεσμούς και οι δήμοι είχαν μόνο διακοσμητικό χαρακτήρα. Με την αύξηση της γαιοκτησίας αναπτύχθηκαν κοινότητες που τις διοικούσαν οι τοπικοί άρχοντες, οι δυνατοί, που είχαν αποκτήσει μεγάλο πλούτο και εξουσία. Η κακοδιοίκηση, η οικονομική αφαιμάξη του λαού και οι "τοπικοί τύραννοι" είχαν καταστήσει τον ελληνισμό ανίσχυρο να προβάλλει οποιαδήποτε αντίσταση κατά των επερχόμενων Σταυροφοριών.

1.1.2. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία

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

Ένας μόνο δεσμός έμεινε που ένωνε, την τοπική αυτοδιοίκηση με το τουρκικό κράτος : ο δεσμός της υποτέλειας, δηλαδή της πληρωμής των φόρων. Σ' αυτόν δεν ενέδωσαν οι κάτοικοι της Ευρυτανίας. Οι κοινότητες, βέβαια, κατά την Τουρκοκρατία, δεν λειτουργούσαν όλες με τον ίδιο τρόπο. Μερικές είχαν περισσότερα προνόμια ανάλογα με το πνεύμα της τοπικής διοίκησης ή τα προνόμια που αναγκάστηκαν να τους παραχωρήσουν οι Τούρκοι με ειδικά διατάγματα. (Με τη συνθήκη του Τσαμασιού (10-5-1525), οι Αγραφιώτες απολάμβαναν τα προνόμια της αυτονομίας και της συμβολικής καταβολή φόρων. Η ανάπτυξη, σε μεγάλο βαθμό, της αλληλεγγύης και της συνεργασίας τους κατοχύρωνε απέναντι στον κατακτητή και τους ενίσχυσε το αίσθημα της ανεξαρτησίας, αφού δεν ένοιωσαν ποτέ δούλοι όντας ελεύθεροι μέσα στο απροσπέλαστο φυσικό τους περιβάλλον. Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην ευρύτερη περιοχή της Ευρυτανίας βοήθησε αποτελεσματικά στη διατήρηση του εθνικού φρονήματος, της γλώσσας, της θρησκείας. Γεννήθηκε,

επίσης, και αναπτύχθηκε αρκετά το εμπόριο, η βιοτεχνία και η παιδεία και αποκτήθηκαν έτσι τα οικονομικά μέσα για τον αγώνα της ανεξαρτησίας). Την οντότητα της ελληνικής κοινότητας επί Τουρκοκρατίας τη στήριξαν άγραφοι ηθικοί κανόνες που ενώσανε τους κατοίκους και μεταξύ τους και με τους αιρετούς άρχοντες. Τους ένωναν ακόμη τα ήθη, τα έθιμα, οι παραδόσεις που είχαν τη δύναμη νόμων. Τη μακραίωνη πολιτιστική μας παράδοση, την στέρωσε περισσότερο απ' όλα ο κοινός πόθος και ο οραματισμός για την πολυπόθητη λευτεριά και την αποτίναξη του τουρκικού ζυγού...Σε πολλές περιπτώσεις, όμως, οι ελληνικές κοινότητες οι οποίες αναπτύχθηκαν σημαντικά και συνέβαλαν στην ενίσχυση, διαμόρφωση και διατήρηση της εθνικής συνείδησης, με τον έντονο τοπικισμό που αναπτύχθηκε, ορισμένες φορές, στάθηκαν εμπόδιο στην προσπάθεια δημιουργίας, μετά την Ελληνική Επανάσταση, ενός ενιαίου και συμπαγούς εθνικού κράτους.

1.1.3. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση τα νεότερα χρόνια

Στα πρώτα ελεύθερα χρόνια, η ελληνική επικράτεια χωρίστηκε σε επαρχίες, υποεπαρχίες (ή αντεπαρχίες) – πρώτης και δεύτερης τάξεως – και κοινότητες. Οι έπαρχοι και οι κοινοτάρχες διορίζονταν από την κεντρική διοίκηση, με τους τελευταίους να επιλέγονται, όμως, από κατάλογο που πρότειναν οι διοικούμενοι. Με το βασιλικό διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου 1834 αυτή η διοικητική διάθρωση καταργήθηκε και η μικρή χώρα χωρίστηκε σε νομούς (δέκα στην αρχή) και σε επαρχίες. Επίσης, καταργήθηκαν οι κοινότητες, που από τα χρόνια της τουρκοκρατίας υπήρχαν, και οι οικισμοί που τις απάρτιζαν συνενώθηκαν σε δήμους τριών διαφορετικών τάξεων, ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Οι νομάρχες υπάγονταν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου των Εσωτερικών και διορίζονταν από αυτό. Οι δήμοι είχαν αρκετές αρμοδιότητες, με κυριότερες: την στοιχειώδη εκπαίδευση (απ' όπου και «δημοτικά» σχολεία), την αστυνόμευση και την στρατολόγηση. Τα δημοτικά συμβούλια εκλέγονταν από τους δημότες, αλλά ο δήμαρχος επιλεγόταν από το νομάρχη, από κατάλογο υποψηφίων που συνέτασσε το δημοτικό συμβούλιο.

Η δεύτερη και ριζικότερη προσπάθεια αναμόρφωσης του αυτοδιοικητικού συστήματος έγινε από τον Ελευθέριο Βενιζέλο το 1912. Με το οργανωτικό σχήμα που εισήγαγε ο νόμος ΔΝΖ/1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» κατακερματίστηκαν οι δήμοι και δημιουργήθηκαν χιλιάδες κοινότητες σε ολόκληρη την επικράτεια. Οι κοινότητες αυτές, μικρές, θνησιγενείς και χωρίς πόρους, κατέληξαν να λειτουργούν σαν τοπικά παραρτήματα της κρατικής γραφειοκρατίας (έκδοση πιστοποιητικών και ληξιαρχικών πράξεων) αντί να αποτελούν ζωντανά κύτταρα οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης και προόδου.

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

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

Σήμερα, στην Ελλάδα υφίστανται δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο **A' βαθμός** είναι οι **Δήμοι** και οι **Κοινότητες**. Σήμερα λειτουργούν 912 Δήμοι και 120 Κοινότητες.

Ο **B' Βαθμός** είναι οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Σήμερα λειτουργούν 47 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Νομαρχίες) με αιρετό επικεφαλής το Νομάρχη και 3 διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με αιρετό επικεφαλής τον Πρόεδρο της Διευρυμένης Ν.Α.

Οι Διευρυμένες Ν.Α. είναι οι εξής:

- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών - Πειραιώς, με τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα Αθηνών και Πειραιώς
- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Έβρου - Ροδόπης, με τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα Έβρου και Ροδόπης
- Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης με τα αντίστοιχα Νομαρχιακά Διαμερίσματα (Δράμας, Καβάλας και Ξάνθης).

Η λειτουργία των ΟΤΑ Α' Βαθμού ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων) καθώς και από τα νομοθετήματα, τις Υπουργικές Αποφάσεις και τις εγκυκλίους που εκδόθηκαν μετά την ψήφισή του.

Η λειτουργία των ΟΤΑ Β' Βαθμού ρυθμίζεται από τις διατάξεις του Π.Δ. 30/1996 (Νομαρχιακός Κώδικας) καθώς και από τα νομοθετήματα, τις Υπουργικές Αποφάσεις και τις εγκυκλίους που εκδόθηκαν μετά την ψήφισή του.

1.2. Ο ρόλος και η σημασία της σήμερα

1.2.1. Οι αρμοδιότητές της

Όπως προκύπτει από τη σχετική μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ένας μεγάλος αριθμός αρμοδιοτήτων που σήμερα ασκούνται από τους Δήμους, είναι στην ουσία συναρμοδιότητες, είτε με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, είτε με τις κεντρικές και αποκεντρωμένες δομές της Δημόσιας Διοίκησης, σε τομείς όπως της ποιότητας ζωής και της εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών, της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού, των φυσικών πόρων, της ενέργειας και της βιομηχανίας, της πολιτικής προστασίας.

Ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας καθορίζει ως αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων (Άρθρο 75.1/ Ν3463/2006): [Οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.] Αυτές οι αρμοδιότητες συνήθως συνεισφέρουν στην κοινωνική ευημερία. Επίσης ο ίδιος Νόμος αναθέτει στις τοπικές αρχές την ευθύνη εκπόνησης επιχειρησιακού προγράμματος (Άρθρο 203). Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και για την εκπλήρωση της αποστολής τους, οι Δήμοι, οι Κοινότητες και οι Σύνδεσμοι εκπονούν επιχειρησιακά προγράμματα. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα περιέχει ένα συνεκτικό σύνολο αξόνων προτεραιότητας για δράσεις τοπικής ανάπτυξης και αποσκοπεί στην υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Από τα κυριότερα προβλήματα που αναδεικνύονται είναι η μη-ύπαρξη σαφούς ιεραρχημένου συστήματος προτεραιοτήτων. Σχεδόν το σύνολο θέτει ως προτεραιότητες τις γενικές υπηρεσίες ενώ μόνο ένα μικρό ποσοστό (5%) στοχεύει σε υπηρεσίες αστικού τύπου. Η διαμεσολαβητική σχέση προς την κυβέρνηση αποτελεί προτεραιότητα για το 20% των επικεφαλής των ΟΤΑ ενώ ποσοστό 15% θέτει ως προτεραιότητα τον εκσυγχρονισμό του ΟΤΑ.

Οι αρμοδιότητες που έχει αποκεντρώσει το κράτος σε κατώτερα επίπεδα διοίκησης και η κατανομή αυτών στις διαφορές βαθμίδες διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα.

Διάρθρωση δαπανών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης(ποσοστό στις συνολικές δαπάνες)

Λειτουργίες	Δανία	Γαλλία	Γερμανία	Ολλανδία	Αγγλία
Γενικές υπηρεσίες	3,92%	11,35%	7,18%	9,80%	4,55%
Άμυνα	0,07%	2,16%	-	-	0,05%
Δημόσια τάξη και ασφάλεια	0,43%	19,14%	3,25%	3,16%	13,15%
Εκπαίδευση	11,52%	2,23%	9,49%	8,00%	34,81%
Υγεία	15,72%	17,56%	13,10%	8,85%	-
Κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια	54,35%	21,39%	24,80%	25,39%	10,26%

Στέγη και κοινωνικός εξοπλισμός	2,67%	7,88%	17,14%	20,59%	19,83%
Ψυχαγωγία, πολιτιστικά και θρησκευτικά θέματα	2,85%	4,70%	6,69%	6,37%	3,98%
Καύσιμα και ενέργεια	0,50%	-	0,15%	-	-
Γεωργία, δάση, αλιεία	-	5,63%	1,16%	-	0,12%
Ορυχεία, βιομηχανία και κατασκευές	0,16%	-	-	-	0,22%
Μεταφορές και επικοινωνίες	2,96%	-	6,83%	7,49%	5,41%
Υπηρεσίες	3,55%	7,96%	4,68%	-	1,20%
Άλλες δαπάνες	1,30%	-	5,53%	9,90%	6,42%
Συνολικές δαπάνες	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα Αυτοδιοίκησης έχει ως εξής:

Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση

Στις περισσότερες χώρες στην πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση έχει δοθεί κυρίως η αρμοδιότητα παροχής βασικών υποδομών και υπηρεσιών, όπως είναι η ύδρευση, η οδοποιία, η αποκομιδή απορριμμάτων και οι συγκοινωνίες. Επίσης, σημαντική είναι σε αρκετές χώρες, ιδιαίτερα στις Σκανδιναβικές, και η συμμετοχή της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών. Όσον αφορά τον τομέα της εκπαίδευσης οι αρμοδιότητες της Αυτοδιοίκησης παρουσιάζουν διαφορές από χώρα σε χώρα. Συγκεκριμένα, στις περισσότερες χώρες οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ έχουν την αρμοδιότητα για την κατασκευή και συντήρηση των κτιρίων της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ σε οκτώ από τις δεκαπέντε ΟΤΑ έχουν και την ευθύνη της καταβολής μέρους ή του συνόλου των αποδοχών των εκπαιδευτικών.

Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση

Οι αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης είναι γενικά περισσότερο εξειδικευμένες από αυτές της πρωτοβάθμιας. Σε ορισμένες χώρες οι αρμοδιότητες αυτές περιγράφονται στη νομοθεσία κατά τρόπο σαφή και συγκεκριμένο. Για παράδειγμα, στο Ην. Βασίλειο και στην Ιταλία στις αρμοδιότητες της

Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνονται η οδοποιία, το περιβάλλον, η δευτεροβάθμια εκπαίδευση και η πολεοδομία, ενώ στις Σκανδιναβικές χώρες οι αρμοδιότητες της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης επικεντρώνονται σε έναν κυρίως τομέα και συγκεκριμένα στον τομέα της υγείας. Σε άλλες χώρες, η νομοθεσία αναφέρεται ότι η δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση έχει γενικά την αρμοδιότητα να χειρίζεται θέματα τοπικού ενδιαφέροντος (π.χ. Γερμανία, Ολλανδία). Παρόλα αυτά, και στις χώρες αυτές στη σχετική νομοθεσία αναφέρονται κάποιες υποχρεωτικές αρμοδιότητες.

Τριτοβάθμια Αυτοδιοίκηση

Οι αρμοδιότητες της τριτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης περιορίζονται σε συγκεκριμένους τομείς, στους οποίους παράλληλα έχουν συνήθως αρμοδιότητα και άλλες βαθμίδες Αυτοδιοίκησης. Τέτοια είναι η επίτευξη του στόχου της οικονομικής ανάπτυξης, η κατασκευή/ συντήρηση εκπαιδευτικών ιδρυμάτων κ.τ.λ.

Σχετικά με το σύστημα προτεραιοτήτων από την πλευρά των αιρετών αποτυπώθηκαν οι θεματικές προτεραιότητες της διοίκησης στο σύνολο της θητείας και για τον πρώτο χρόνο:

Τομείς ιδιαίτερης προσοχής αναδεικνύονται οι γενικές υπηρεσίες – καθαριότητα, ύδρευση, περιβάλλον, δημοτικά έργα- για το σύνολο σχεδόν των ΟΤΑ (σχεδόν 94%). Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι διακρίνεται ένα 5% των ΟΤΑ που το σύστημα προτεραιότητας του στοχεύει σε υπηρεσίες αστικού τύπου – φύλαξη σχολείων, ΚΑΠΗ, κυκλοφοριακό, συγκοινωνίες. Ιδιαίτερες διαφορές έχουμε για τις αστικές περιοχές στον τομέα της κυκλοφορίας και στις αγροτικές και ημιαστικές στην ύδρευση-αποχέτευση.

Για το 20% των επικεφαλής αποτελεί προτεραιότητα για τον πρώτο χρόνο η πίεση προς την κυβέρνηση για την ολοκλήρωση παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας με εντονότερη την κατεύθυνση αυτή στις κοινότητες και τις αγροτικές περιοχές, για το 15% η εσωτερική οργάνωση, ο εκσυγχρονισμός του ΟΤΑ. Ακολουθεί η ύδρευση-αποχέτευση για το 14% και την πρώτη τετράδα συμπληρώνει με 12% η εξυπηρέτηση των πολιτών για θέματα καθημερινότητας. Τελευταίες αξιολογικά είναι πρωτοβουλίες για τον τουρισμό, τη διαχείριση υδάτινων πόρων και τον πολεοδομικό, χωροταξικό σχεδιασμό. Για όσους προέρχονται από την αντιπολίτευση του ΟΤΑ πρώτη προτεραιότητα αποτελεί η εσωτερική οργάνωση του ΟΤΑ ενώ για τους υπόλοιπους (επανεκλεγέντες και νεοεκλεγέντες) η πίεση για ολοκλήρωση παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας.

Τα παραπάνω εξειδικεύονται στη διεκδίκηση συγκοινωνιακών παρεμβάσεων ιδιαίτερα έντονα στις αστικές περιοχές και παρεμβάσεων αναπτυξιακού χαρακτήρα με αιχμή την απασχόληση στο σύνολο των ΟΤΑ. Η ολοκλήρωση των υποδομών αποτελεί αιχμή για τις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές.

Ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση θεωρείται υπεύθυνη για την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, πολλές από τις οποίες ανατίθενται από το Νόμο, υπάρχει παράλληλα το ζήτημα της τοπικής επιλογής και της τοπικής ιδιαιτερότητας αφού η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι πολιτικός θεσμός που νομιμοποιείται από

καθολική και μυστική ψηφοφορία. Ιστορικά μια από τις δύο ανπλήψεις (αυτοδιοίκηση – τοπικός κρατικός διεκπεραιωτής ή αυτοδιοίκηση –αυτόνομος πολιτικός θεσμός με αποκλειστικές αρμοδιότητες σχεδιασμού) κυριαρχεί, ανάλογα με το πλαίσιο αναφοράς.

Αποτελεί αυτονόητη αρχή ότι η αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την ευημερία της περιοχής της, έχοντας στη διάθεσή της τις αρμοδιότητες και πόρους για να την εξασφαλίσει. Πρέπει να αξιοποιεί ιδιαίτερα τη δυνατότητα επιλογών τοπικού χαρακτήρα, διασφαλίζοντας τη δυνατότητα της πολυφωνίας για το συνολικό σύστημα διακυβέρνησης. Πρέπει να επιζητεί την μέγιστη δυνατή αποτελεσματικότητα, η οποία όμως έχει εξελισσόμενο χαρακτήρα. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο στόχος της επιλογής σε τοπικό επίπεδο πρέπει να βασίζονται σε μία ισχυρή τοπική δημοκρατία. Αυτή επιτρέπει την ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας και των πολιτών στη διαδικασία της αυτοδιοίκησης, η οποία πλαισιώνεται από μία έντονη αίσθηση ευθύνης σε τοπικό επίπεδο. Το διοικητικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να στηρίζει οικονομικά τις τοπικές επιλογές και την τοπική ευθύνη.

Μία αποτελεσματική τοπική αυτοδιοίκηση προϋποθέτει τοπικές επιλογές. Προϋποθέτει τοπικές αρχές ικανές να αντεπεξέρχονται σε συγκεκριμένα προβλήματα, να λαμβάνουν υπόψη τις τοπικές συνθήκες και επίσης να επιτρέπουν και προωθούν προγράμματα και καινοτομίες, στηρίζοντας έτσι την ύπαρξη της πολυφωνίας στο κυβερνητικό σύστημα. Ωστόσο, η τοπική αυτοδιοίκηση υπάγεται σε ένα εθνικό σύστημα διακυβέρνησης που εξασφαλίζει την ομοιογένεια μίας κοινωνίας σε εθνικό επίπεδο. Σε κάθε σύστημα διακυβέρνησης πρέπει να επιτευχθεί μία ισορροπία μεταξύ της απαιτούμενης ομοιογένειας και της επιθυμητής πολυφωνίας. Οι απόψεις γύρω από το κατάλληλο σημείο ισορροπίας δίστανται. Είναι ευκολότερο να εντοπίσουμε μία κατάσταση ανισορροπίας, παρά το βέλτιστο σημείο ισορροπίας.

Οι βασικές αδυναμίες εντοπίζονται στα μέσα που χρησιμοποιούνται για την προώθηση αυτών των παραπάνω, στον τρόπο εφαρμογής μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας και στους περιορισμούς που υπάρχουν γύρω από τους στόχους της. Εξάλλου, πρέπει να συγκεκριμενοποιηθούν οι σχέσεις κεντρικής κυβέρνησης και ΟΤΑ, ενώ χρειάζονται και δραστικές αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ.

Στο μεγαλύτερο μέρος της Ευρώπης οι τοπικές αρχές είναι πρωτίστως και κυρίως αυτοδιοικούμενες κοινότητες. Έχουν εξουσία γενικών αρμοδιοτήτων ή την εξουσία να ενεργούν εκ μέρους των κοινοτήτων τους, πέρα από τις αρμοδιότητες που παρέχονται από τη νομοθεσία σε εθνικό επίπεδο. Αυτή η εξουσία δεν είναι κάτι πρόσθετο, σε σχέση με τις ήδη υπάρχουσες αρμοδιότητες, αλλά πηγάζει από την έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι τοπικές αρχές ως αυτοδιοικούμενες κοινότητες έχουν το φυσικό δικαίωμα να ενεργήσουν εκ μέρους των τοπικών κοινοτήτων, εκτός από τις περιπτώσεις όπου ο νόμος απαγορεύει ρητά κάτι τέτοιο. Όπως έγραψε και ο Philip Blair, στέλεχος της ΕΕ, η εξουσία των γενικών αρμοδιοτήτων:

- [στηρίζει την έννοια του δήμου ως μία γενική πολιτική αρχή, η οποία αυτενεργεί για την αύξηση του κοινωνικού πλούτου και την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν στην τοπική κοινωνία. Ενθαρρύνει τους πολίτες να αντιμετωπίζουν την τοπική αρχή όχι ως έναν από τους πολλούς διαμεσολαβητές, οι οποίοι αναλαμβάνουν τη διεκπεραίωση διαχειριστικών εργασιών, αλλά ως συλλογική έκφραση της τοπικής κοινωνίας (collectivité locale) στην οποία απευθύνονται πρώτα για κάθε δυσκολία που προκύπτει.
- Τα προβλήματα του εκσυγχρονισμού της Αυτοδιοίκησης δεν λύνονται μόνο με αλλαγές στις πολιτικές και οργανωτικές δομές. Η κύρια διαπίστωση είναι ότι πρέπει να ξεκαθαριστούν οι αρμοδιότητες μεταξύ των διακριτών επιπέδων εξουσίας. Να αντιληφθεί δηλαδή η κυβέρνηση ότι πρέπει να προχωρήσει σε αναδιάρθρωση ολόκληρου του διοικητικού συστήματος ξεκινώντας από το κεντρικό επίπεδο διοίκησης. Αυτό πρέπει να αποκτήσει χαρακτήρα συντονισμένης διοίκησης και να μην είναι απλά ένα άθροισμα υπουργείων που μερικές φορές γίνονται αυτονομημένα κέντρα αποφάσεων. Επιπλέον, η κυβέρνηση πρέπει να υιοθετήσει μια προσέγγιση διαβούλευσης με την Αυτοδιοίκηση με σκοπό αμοιβαία κατάκτηση εμπειριών και γνώσεων. Να ξεπεράσει τη νοοτροπία «τα ξέρω όλα και έχω πάντα δίκαιο» και άρα μέσω διαταγών και ελέγχων μπορώ να επιβάλλω τις θέσεις μου, και να μεταφέρει ουσιαστικές αρμοδιότητες στην Αυτοδιοίκηση, αρμοδιότητες που αφορούν τη λεγόμενη κοινωνική ευημερία της περιοχής].

Χωρίς αμφιβολία πρέπει να γίνει και το ανάποδο. Η Αυτοδιοίκηση δεν είναι ένα διαφορετικό Κράτος μέσα σε ένα Κράτος. Είναι ένα κομμάτι του συνολικού συστήματος διακυβέρνησης και πρέπει να εντάσσεται οργανικά σε αυτό. Δεν μπορεί να είναι ούτε χάρκωμα της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης ούτε χειροκροτητής της κυβέρνησης. Πρέπει να κατακτήσει ένα αυτόνομο ρόλο διαμόρφωσης της καθημερινής πολιτικής και των προτεραιοτήτων για το χώρο ευθύνης της, ρόλο που να βασίζεται σε μια κεντρική πολιτική αποκέντρωσης αποφάσεων και πόρων.

1.2.2. Τοπική Αυτοδιοίκηση και πολίτες

Συχνά οι κυβερνήσεις απαξιώνουν την Αυτοδιοίκηση θεωρώντας ότι στη πλειονότητα των περιπτώσεων χαρακτηρίζεται από δυσλειτουργίες, διαφθορά και μια νοοτροπία διοίκησης προσηλωμένη στα προσωπικά συμφέροντα των αιρετών και όχι στα συμφέροντα των πολιτών, καθώς και από σχεδιασμό πολιτικών με γνώμονα τις απαιτήσεις των αιρετών και όχι τις απαιτήσεις των πολιτών.

Όμως, σε σειρά ερευνών γνώμης η Τοπική Αυτοδιοίκηση θεωρείται ο πλησιέστερος θεσμός προς τον πολίτη αλλά και ταυτόχρονα θεσμός με χαρακτηριστικά διαφθοράς και επιλεκτικών αποφάσεων. Ενδεικτικά αναφερόμαστε στη σειρά πανελλαδικών ερευνών για την ΚΕΔΚΕ (2000-2002) (ΑΠΘ, Θεόδωρος Χατζηπαντελής) από τις οποίες προκύπτει:

Από τους εκπροσώπους μας στα διάφορα επίπεδα εξουσίας ο Δήμαρχος είναι αυτός που με τις ενέργειές του, τις θέσεις του και την στάση του αντιπροσωπεύει περισσότερο από κάθε άλλο τους πολίτες. Η απήχρησή του είναι ιδιαίτερα έντονη σε πολίτες χαμηλού και μεσαίου μορφωτικού επιπέδου, στις ηλικιακές ομάδες άνω των

50 ετών και σε περιοχές που δεν είναι διοικητικές και πολιτικές έδρες και κατά συνέπεια εκφράζει το επίπεδο εξουσίας που είναι πιο προσιτό και πιο άμεσο στους κατοίκους των περιοχών αυτών. Στην δεύτερη θέση βρίσκεται ο Μητροπολίτης του οποίου τα χαρακτηριστικά αντιπροσώπευσης είναι παρόμοια με αυτά της Εκκλησίας ως θεσμού. Είναι ιδιαίτερα αποδεκτός από τα άτομα μεγάλης ηλικίας, τις γυναίκες και τους κατοίκους των πρωτευουσών των νομών. Ακολουθούν οι Δημοτικοί σύμβουλοι που τα χαρακτηριστικά αντιπροσώπευσης είναι ποιοτικά όμοια με αυτά του Δημάρχου, και ο Νομάρχης που έχει μεγάλη απήχηση στις πρωτεύουσες των Νομών και στις αγροτικές περιοχές όπου μετά τον Δήμαρχο εκφράζει το επίπεδο εξουσίας που βρίσκεται πιο κοντά στους κατοίκους των περιοχών αυτών.

Ιδιαίτερη σημασία αποδίδουν οι πολίτες σε θέματα καθημερινότητας τα οποία τους αφορούν άμεσα και καθορίζουν τον τρόπο και την ποιότητα ζωής κάθε περιοχής. Σχεδόν τρία τέταρτα των πολιτών συμφωνεί ότι πρέπει να «ξεκινήσουμε από τα μικρά καθημερινά θέματα». Για τα δύο τρίτα των πολιτών τα έργα που εκτελούνται είναι περισσότερο «έργα βιτρίνας» με σκοπό την προσωπική προβολή και όχι την επίλυση των προβλημάτων της περιοχής. Έντονα εκφράζεται και η δυσαρέσκεια των πολιτών για τη στάση της (εκάστοτε) Κυβέρνησης απέναντι στα ζητήματα της αυτοδιοίκησης αφού η πλειοψηφία πιστεύει, ότι με την στάση και τις αποφάσεις της υποβαθμίζει το ρόλο του Δημάρχου και του Δημοτικού συμβουλίου αναφορικά με ζητήματα που σχετίζονται με την τοπική κοινωνία.

Αντίστοιχα στη σχετική έρευνα για το ΙΤΑ (Τάσεις MRB 12/05), η Τοπική Αυτοδιοίκηση τοποθετείται από τους πολίτες στη 10η θέση ως προς το βαθμό επιρροής στην εξέλιξη των πραγμάτων στη χώρα (ανάμεσα σε 16 αναφερόμενους θεσμούς/οργανισμούς). Όταν οι πολίτες ερωτώνται σε σχέση με την ανάγκη επιρροής, θετική γνώμη εκφράζει ποσοστό 70,6%. Όσο και αν φαίνεται μεγάλο το παραπάνω ποσοστό είναι εντυπωσιακό ότι ποσοστό 6,7% απαντά ότι δεν θα έπρεπε να επηρεάζουν (θεωρώντας υπερβολικό προφανώς το βαθμό επιρροής) και 29,7% απαντά ότι ούτε θα έπρεπε, ούτε δεν θα έπρεπε (θεωρώντας προφανώς το βαθμό επιρροής επαρκή). Στην ερώτηση αυτή η Τοπική Αυτοδιοίκηση τοποθετείται στην 5η θέση (αμέσως μετά την κυβέρνηση, το κοινοβούλιο τον «Έλληνα πολίτη» και τα πολιτικά κόμματα). Στην ίδια έρευνα η Τοπική Αυτοδιοίκηση τοποθετείται στη 9η θέση όσον αφορά το βαθμό εμπιστοσύνης προς του θεσμούς, λίγο κάτω από την εκκλησία και λίγο πάνω από τα πολιτικά κόμματα.

Όσον αφορά τη συγκρότηση των τοπικών αρχών, επειδή η ταυτότητα της τοπικής αρχής καθορίζεται από την κοινότητα που εκπροσωπεί και όχι από τις υπηρεσίες που παρέχονται, οι τοπικές αρχές πρέπει να συγκροτηθούν με βάση την «κοινότητα ταυτότητας» με την ευρεία έννοια αυτής. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε πόλη, κάθε μεγάλο αστικό κέντρο και κάθε αγροτική περιοχή οφείλει να εντοπίσει νέες ευκαιρίες και ρόλους. Αυτές οι ευκαιρίες και οι ρόλοι διαφέρουν από περιοχή σε περιοχή, καθώς κάθε περιοχή έχει τη δική της κληρονομιά, τις δικές της δεδομένες συνθήκες και δυνατότητες για το μέλλον. Αυτό το όραμα για το μέλλον κάθε περιοχής πρέπει να προκύπτει από τη συμμετοχή των πολιτών και να αποτελεί διαρκές αντικείμενο της πολιτικής διαδικασίας διαλόγου με τους πολίτες και την κοινωνία κάθε περιοχής.

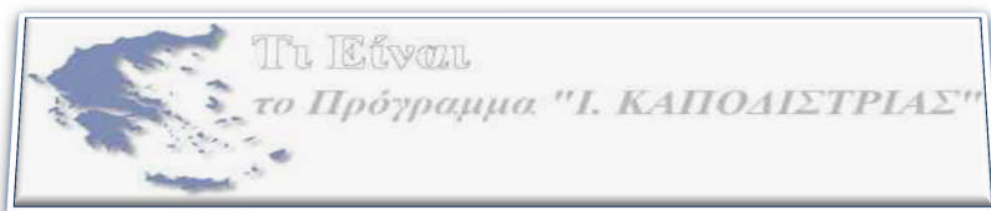
Είναι προφανές ότι η νέα Μεταρρύθμιση πρέπει να στοχεύει σε ένα Δήμο με αναπτυξιακό και κοινωνικό ρόλο που θα είναι βασικός πυλώνας της τοπικής και

περιφερειακής ανάπτυξης. Απαραίτητη προϋπόθεση για να συμβεί αυτό είναι, η μεταρρύθμιση να συνοδεύεται με γενναία αναδιανομή αρμοδιοτήτων και πόρων ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και την Τ.Α και όχι με περιοριστικές δημοσιονομικά λογικές καθώς και λογικές περισσότερου εναγκαλισμού κράτους και Τ.Α, που θα την οδηγήσουν στην μείωση της αποτελεσματικότητας και του κύρους της, σε περαιτέρω δηλαδή αποδυνάμωση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «Ι. Καποδίστριας»

2.1. Παρουσίαση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας Ι»

Πριν από περίπου μια δωδεκαετία, την περίοδο 1996-1998 σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε η πολύ σημαντική μεταρρύθμιση για το διοικητικό σύστημα της χώρας και την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση που φέρει τον τίτλο «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας».



Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» περιέλαβε δυο βασικούς πυλώνες: Το θεσμικό πλαίσιο της συγχώνευσης των 457 Δήμων και 5.318 Κοινοτήτων σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες και το Πρόγραμμα των Μέτρων Υποστήριξης της μεταρρύθμισης, δηλαδή το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης(ΕΠΤΑ).

Στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία Ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή ισχυρών και αποτελεσματικών Ο.Τ.Α, ικανών να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, καθώς και να παρέχουν αποτελεσματικές και ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες στους πολίτες, έτσι ώστε οι κάτοικοι των χωριών να απολαμβάνουν τις υπηρεσίες που θεωρητικά – τουλάχιστον – απολαμβάνουν οι κάτοικοι των αστικών κέντρων.

Κλείνοντας μια Δωδεκαετία από την εφαρμογή του προγράμματος Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ μπορούμε σήμερα να οδηγηθούμε σε ασφαλή συμπέρασμα τα για την αξιολόγηση αυτής της μεγάλης μεταρρύθμισης.

Η αξιολόγηση πρέπει να γίνει τόσο ως προς τους επιδιωκόμενους καταρχήν στόχους, με βάση τον σχεδιασμό του προγράμματος, όσο και ως προς τις σημερινές απαιτήσεις και προκλήσεις. Οι στόχοι αυτής της μεγάλης μεταρρύθμισης ήταν:

- Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος.
- Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.
- Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια τω ΟΤΑ.

- Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
- Η ενίσχυση του ενδογενούς δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
- Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
- Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίστηκε το πρόγραμμα ήταν:

- Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι ΟΤΑ αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση).
- Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων.
- Η αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία (κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων).
- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

2.2. Αξιολόγηση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας Ι»

Αξιολογώντας το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και την Μεταρρύθμιση μπορούμε με ασφάλεια να ισχυρισθούμε ότι τρεις είναι οι βασικοί λόγοι που δεν επιτεύχθηκαν οι στόχοι της και δεν ανταποκρίθηκε στις μεγάλες προσδοκίες που καλλιέργησε:

- Πρώτον: Η φιλοσοφία, οι διαδικασίες και τα κριτήρια σχεδιασμού των νέων διοικητικών ενοτήτων, παρά τις αρχικές διακηρύξεις κατέληξαν σε ένα πλήθος νέων Δήμων, με αποτέλεσμα αυτοί να μην επαρκούν ως διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τους στόχους της μεταρρύθμισης.
- Δεύτερον: Μια σειρά επιλογές, ατέλειες και αστοχίες που είχε η Μεταρρύθμιση, ιδίως δε το ότι η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά σε μεσοπρόθεσμη βάση τους νέους Δήμους ούτε οικονομικά ούτε με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης.
- Τρίτον: Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα ν' αποκτήσουν εκείνο τον επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Υστέρησε δηλαδή ως προς τα στοιχεία τα οποία, μαζί με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους Δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της Τοπικής Ανάπτυξης. Ο τρόπος, δε, που σχεδιάστηκε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα του νέου διευρυμένου Δήμου, είχε ως αποτέλεσμα και την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Δώδεκα χρόνια μετά, θα προσπαθήσουμε να αξιολογήσουμε την επιτυχία του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» με βάση τους προαναφερθέντες στόχους και τις

βασικές αρχές της εν λόγω μεταρρύθμισης, που αποτελούν αναπόφευκτα και τα κριτήρια αξιολόγησης.

➤ Είναι γεγονός ότι η δια νόμου (2539/97) υποχρεωτική συνένωση των 457 Δήμων και 5.318 κοινοτήτων σε 900 Δήμους και 133 κοινότητες, που πήρε την μορφή ολοκληρωμένου προγράμματος («Ι. Καποδίστριας»), καθώς και η δια του ίδιου νόμου ίδρυση απ' ευθείας όλων των Δήμων και Κοινοτήτων, αποτέλεσαν ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση εκσυγχρονισμού της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

➤ Η Μεταρρύθμιση, με βάση τους τρεις πρώτους στόχους, απέβλεπε σε μια Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργικό εκσυγχρονισμό, για να μπορούν οι Δήμοι να εξασφαλίζουν παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών. Ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε και αυτό οφείλεται στους πιο κάτω λόγους:

α) Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύθηκε από μια συνολική μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας, με αποτέλεσμα το βήμα να μείνει μετέωρο, να διατηρηθεί άθικτος ο Κρατικός συγκεντρωτισμός και η Ελλάδα να παραμένει η πιο συγκεντρωτική χώρα στην Ευρώπη.

β) Ο μη ορθολογικός σχεδιασμός των διοικητικών ορίων σε συνδυασμό με την επιλογή να δημιουργηθούν οι νέοι Δήμοι χωρίς να υπάρξουν κριτήρια βιωσιμότητας είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν νέοι ανίσχυροι διοικητικά Δήμοι, οι οποίοι δεν μπορούν να ανταποκριθούν στους στόχους της Μεταρρύθμισης.

γ) Η μεταρρύθμιση διατήρησε χωρίς αλλαγές το δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης και δεν το προσαρμοσε στα δεδομένα και στους στόχους ενός ισχυρού και αποτελεσματικού Δήμου.

δ) Η μεταρρύθμιση ήταν αποσπασματική οργανωτικά και δεν αντιμετώπισε μια σειρά προβλημάτων που αφορούσαν την ανάγκη κατηγοριοποίησης των Δήμων και την διάκριση αρμοδιοτήτων ανάλογα με αυτήν την κατηγοριοποίηση (όπως π.χ. οι νησιωτικοί Δήμοι). Τέτοια προβλήματα σχετίζονται με το μικρό μέγεθος των Δήμων, τη διατήρηση των κοινοτήτων και τη διατήρηση του υφιστάμενου ΔΚΚ.

ε) Η υλοποίηση του προγράμματος αφέθηκε μόνο στο ΥΠΕΣΔΔΑ, χωρίς την συνδρομή των άλλων υπουργείων (ΥΠ.ΟΙ.Ο, ΥΠΕ.ΧΩ.ΔΕ).

➤ Στο γεγονός αυτό συνέβαλαν και μια σειρά παράγοντες που επικράτησαν κατά την φάση της χωροθέτησης των νέων Δήμων όπως η επικράτηση υπολογισμών τοπικών συσχετισμών κομματικού και οικονομικού χαρακτήρα κατά την διαμόρφωση των νέων ορίων, η μη ενδεδειγμένη σε πολλές περιπτώσεις επιλογή του διοικητικού κέντρου του νέου Δήμου λόγω διαφόρων παρεμβάσεων, καθώς και η παντελής έλλειψη συμμετοχής των κοινωνικών φορέων, επαγγελματικών οργανώσεων και συνδικάτων κατά την φάση της χωροθέτησης.

➤ Τα προηγούμενα προβλήματα, ιδιαίτερα δε η διατήρηση του συστήματος διακυβέρνησης σε συνδυασμό με το ότι δεν προβλέφθηκε καμιά αναβάθμιση των

αιρετών μέσω του Προγράμματος αλλά ούτε με τροποποίηση του ΔΚΚ (παραμένει η μη κύρωση του ΕΧΤΑ ως προς το σημείο αυτό), είχε ως αποτέλεσμα όχι μόνο να μην έχουμε τον αναμενόμενο εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού συστήματος αλλά την πλήρη επιβεβαίωση του τοπικού κοινοβουλευτικού κομματικού συστήματος.

➤ Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των νέων Δήμων δεν εξασφαλίστηκε με την Μεταρρύθμιση όπως ήταν διακηρυγμένος στόχος. Δεν αποκτήσαμε ούτε Δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες ΤΠΕ για να ενισχύουν την ικανότητα των Δήμων να παράγουν ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες. Αντιθέτως οι περισσότεροι Δήμοι κινδυνεύουν από οικονομική κατάρρευση, δεν μπορούν να ασκήσουν πολλές από τις αρμοδιότητες του νέου ΔΚΚ και οι Δήμαρχοι εξακολουθούν να συνωστίζονται στους διαδρόμους των υπουργείων και των περιφερειών προκειμένου να προωθήσουν προβλήματα και να εξασφαλίσουν χρήματα για τους Δήμους τους.

➤ Ως προς την χρηματοδότηση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» από την Πολιτεία και γενικότερα τα οικονομικά της Τ.Α., σήμερα μπορούμε να ισχυρισθούμε με ασφάλεια ότι η μεταρρύθμιση όχι μόνο δεν χρηματοδοτήθηκε με επί πλέον πόρους, σύμφωνα με τις κυβερνητικές δεσμεύσεις, αλλά χρησιμοποιήθηκε αυτή προκειμένου να γίνει και παράνομη παρακράτηση πόρων που ανήκαν στην αυτοδιοίκηση.

➤ Σύμφωνα με το Γενικό Λογιστήριο του κράτους στην περίοδο 1998-2002 έγινε παρακράτηση πόρων από τους ΚΑΠ ποσού ύψους 1,471 δις ευρώ !!! Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με το ότι την ίδια χρονική περίοδο τα υπουργεία έπαψαν να χρηματοδοτούν την αυτοδιοίκηση από το ΠΔΕ με ποσά περί τα 250 εκ. ευρώ τον χρόνο άρα για 5 χρόνια 1,250 δις ευρώ, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι στην περίοδο 1998-2002 παρακρατήθηκαν από την Αυτοδιοίκηση 2,721 δις ευρώ!!! Ιδιαίτερα μεγάλο ποσό σε μια πολύ δύσκολη και σημαντική περίοδο για την Τ.Α.

➤ Η μη χρηματοδότηση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» από την Πολιτεία με επί πλέον πόρους είχε ως αποτέλεσμα το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) να χρηματοδοτηθεί στο 50% του συνόλου μόνο από πόρους της Αυτοδιοίκησης και αυτό να προκαλέσει αναδιανομή πόρων εις βάρος της ίδιας της Τ.Α αλλά και στο εσωτερικό της Τ.Α εις βάρος των μικρών Δήμων. Μετά μάλιστα την 1/1/99, οπότε αρχίζει η χρηματοδότηση από το ΕΠΤΑ και των Δήμων της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, παρατηρούμε να μειώνεται συνεχώς η χρηματοδότηση των νέων Δήμων στα πρώτα χρόνια λειτουργίας τους σε αντίθεση με το σκοπό και τους στόχους του ΕΠΤΑ. Σήμερα παρατηρούμε ότι οι Δήμοι στην συντριπτική πλειονότητα δεν έχουν οικονομική αυτονομία και εξαρτώνται αποκλειστικά από την Κυβέρνηση.

➤ Ο σκοπός και η αποστολή του ΕΠΤΑ ήταν η ενίσχυση των νέων Δήμων για την δημιουργία μελετών και τεχνικών υποδομών προστασίας περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής, ως αναγκαίων μέσων για την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία του νέου Δήμου. Σύντομα διαπιστώθηκε ότι δεν έγινε κατορθωτό να έχουμε συντονισμό των τοπικών δημοσίων επενδύσεων προς την κατεύθυνση αυτή. Αυτό οφείλεται στο γεγονός των περιορισμένων πόρων του προγράμματος, σε συνδυασμό με την σοβαρή έλλειψη τεχνικών υποδομών κυρίως οδοποιίας, ύδρευσης, αποχέτευσης και χώρων διάθεσης απορριμμάτων σε πολλούς μικρούς Δήμους. Οφείλεται επίσης στην χρηματοδότηση των νέων Δήμων με κριτήρια πελατειακά σε πολλές περιπτώσεις, και τέλος στη μη συμμετοχή των ΚΕΔΚΕ / ΤΕΔΚ στην διαμόρφωση και κατάρτιση των προγραμμάτων του ΕΠΤΑ. Έτσι το 50% του ΕΠΤΑ αξιοποιήθηκε από τους νέους Δήμους με άθροισμα έργων και όχι με υποδομές που προάγουν την ενδοδημοτική ανάπτυξη και συνεπώς την ενοποίηση των τοπικών κοινωνιών του νέου Δήμου.

➤ Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» συμπεριέλαβε μια σειρά υποστηρικτικά μέτρα, που αφορούν την οργάνωση, διοίκηση και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, όπως η σύνταξη νέων οργανισμών, η κατάρτιση και πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού, η οργάνωση Τεχνικής και Οικονομικής Υπηρεσίας, προκειμένου να μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες του νέου ισχυρότερου Δήμου σε έκταση, πληθυσμό και προβλήματα.

Ο τρόπος που συντάχθηκαν οι νέοι ΟΕΥ προκειμένου να ενσωματώσουν το υφιστάμενο προσωπικό - πολλές φορές υπεράριθμο και χωρίς τις αναγκαίες δεξιότητες - καθώς και η γρήγορη αποψίλωση των Δήμων από τους νέους επιστήμονες που έκαναν μετάταξη σε μεγάλους αστικούς Δήμους - αφού αυτή επιτρεπόταν - , είχε ως αποτέλεσμα οι Τεχνικές και Οικονομικές Υπηρεσίες να μείνουν μόνο στα χαρτιά.

Το συμπέρασμα είναι ότι εκτός από το χρονικό διάστημα των δύο πρώτων χρόνων οι πολιτικές που αναφέρονται στο ανθρώπινο δυναμικό δεν εφαρμόστηκαν παρότι αυτές αποτελούσαν κρίσιμο κεφάλαιο των υποστηρικτικών μέτρων.

➤ Σήμερα, από την πείρα υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ και του προγράμματος "ΘΗΣΕΑΣ" διαπιστώνεται ότι χωρίς την ύπαρξη οργανωμένων Τεχνικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, οι επιχειρησιακές δυνατότητες της μεγάλης πλειονότητας των Δήμων είναι από περιορισμένες έως ανύπαρκτες, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται φαινόμενα μειωμένης και σε πολλές περιπτώσεις μηδενικής απορρόφησης πολύ σημαντικών πόρων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή ανάπτυξη.

➤ Δεν επετεύχθη ο σκοπός της ενίσχυσης του ενδογενούς δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη γιατί η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύθηκε από ένα συνολικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης, με αποτέλεσμα οι βασικές δομές του συγκεντρωτικού συστήματος να παραμένουν ανέπαφες.

➤ Η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας δεν επετεύχθη πρώτον γιατί δεν κατοχυρώθηκε ένα σαφές απλό και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο που θα περιλάμβανε και διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου με πολιτικό, διοικητικό και διαχειριστικό περιεχόμενο για την διαφάνεια την χρηστή διοίκηση και την λογοδοσία και δεύτερον γιατί μειώθηκε η προσβασιμότητα των πολιτών στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

➤ Τέλος είναι σαφές ότι όχι μόνο δεν εξασφαλίσθηκαν «οικονομίες κλίμακας» αλλά αντιθέτως παρατηρείται αύξηση των λειτουργικών δαπανών, ως συνέπεια της ελλιπούς κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού και των υπηρεσιών των Δήμων, αλλά και των μονομερών αποφάσεων των Κυβερνήσεων σε μια σειρά δίκαια αιτήματα των εργαζομένων στην αυτοδιοίκηση, που επιβάρυναν όμως δραματικά μόνο τους προϋπολογισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι όποιες «οικονομίες κλίμακας» εξασφαλίσθηκαν αυτή την περίοδο, ήταν εις βάρος της Τ.Α και υπέρ του κράτους όπως δείχνουν και οι αριθμοί από την υπεξαίρεση θεσμοθετημένων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με βάση τα παραπάνω, συνάγεται ότι η διοικητική μεταρρύθμιση που συντελέστηκε με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», αξιολογούμενη με βάση τους στόχους που είχαν αρχικά τεθεί, δεν ανταποκρίθηκε με επάρκεια σε αυτούς.

Θα ήταν μονομερές όμως να αντιμετωπίσουμε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» μόνο σε σχέση με τους στόχους και τα αποτελέσματα. Πρέπει να συγκρίνουμε την νέα κατάσταση στην Τ.Α με αυτή του παρελθόντος. Είναι σαφές ότι σε αυτή την περίπτωση η σύγκριση είναι θετική, γιατί οι Δήμοι σήμερα έχουν την δυνατότητα να έχουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών, καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης μπορούν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων.

Το βασικότερο όμως στην σύγκριση είναι ότι με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» διαμορφώθηκαν εκείνες οι συνθήκες υπέρβασης παλιών καταστάσεων και πρακτικών, που οφείλονταν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες με αδύναμη Τ.Α, ώστε σήμερα πια να αναμένεται η νέα διοικητική μεταρρύθμιση ως φυσική και ενδεδειγμένη αναγκαιότητα.

Ως τελικό συμπέρασμα μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και η νέα διοικητική δομή που αυτό εισήγαγε να μεν βελτίωσαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά δεν την κατέστησαν ισχυρή και αποτελεσματική.

Σήμερα, δώδεκα χρόνια μετά, το αίτημα για ένα Δήμο ισχυρό και αποτελεσματικό που να μπορεί να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις του 21ου αιώνα είναι επίκαιρο όσο ποτέ άλλοτε. Η θέση αυτή αποτελεί προϋπόθεση για την Αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας, ώστε να βρεθεί πλησιέστερα στον πολίτη. Αυτή είναι η απάντηση της Τ.Α, γι' αυτό και κρίνεται αναγκαία η νέα διοικητική μεταρρύθμιση.

2.3. Θεσμικές ρυθμίσεις

Με βάση τα παραπάνω στοιχεία αξιολόγησης της προηγούμενης μεταρρύθμισης μπορούμε να συμπεράνουμε ότι προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα αδύνατα σημεία και να ενισχυθούν τα δυνατά είναι απαραίτητο :

- Οι νέοι Δήμοι να έχουν σαφές αλλά διευρυμένο πεδίο αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο πάντοτε της συνταγματικής επιταγής για την μεταφορά στην Αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων και αντίστοιχων πόρων.
- Το σύστημα τοπικής διακυβέρνησης και ιδίως η συγκρότηση των οργάνων τους πρέπει να στοχεύει στην αποτελεσματική άσκηση του νέου διευρυμένου πεδίου των αρμοδιοτήτων.
- Πρέπει να εφαρμόζονται κατάλληλες και πρόσφορες διαδικασίες συμμετοχής των πολιτών και λαϊκής διαβούλευσης, έτσι ώστε να πραγματώνεται η αποστολή της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως θεσμού που ενισχύει και εμπεδώνει την ενεργή πολιτική συμμετοχή.
- Πρέπει να θεσμοθετηθεί και να λειτουργήσει η εσωτερική αποκέντρωση με διαφορετικούς όρους από εκείνους του Νόμου 2539/1997, για να αντιμετωπισθεί η αποξένωση της νέας Δημοτικής Αρχής από τα καθημερινά προβλήματα των πολιτών και να προωθηθεί η καλύτερη πρόσβαση των διοικουμένων σε βασικές παροχές και υπηρεσίες
- Το νέο θεσμικό πλαίσιο της συγκρότησης των οργάνων της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναγκαίο να διέπεται από δύο επίπεδα οργάνωσης και λειτουργίας. Το **Κεντρικό Επίπεδο**, το οποίο ασκεί επιτελικό και προγραμματικό ρόλο, έχοντας ως βασική αποστολή την σύνθεση των αναπτυξιακών στόχων της νέας διευρυμένης διοικητικής ενότητας, την μετουσίωσή της σε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα και σε μεσοπρόθεσμα και ετήσια τομεακά και τεχνικά προγράμματα, την παρακολούθηση της προγραμματικής λειτουργίας σε όλα τα στάδια άσκησης στο εσωτερικό του Νέου Δήμου, την παρακολούθηση της διοικητικής λειτουργίας στον Νέο Δήμο, την άσκηση της κανονιστικής λειτουργίας η οποία στο πλαίσιο των Νέων Δήμων, πρέπει να ενισχυθεί ως προς τη διαχείριση των οικονομικών πόρων και τέλος την θέσπιση και παρακολούθηση της λειτουργίας μηχανισμών εσωτερικού ελέγχου. Στο **Αποκεντρωμένο Επίπεδο**, αυτό των υφισταμένων Δήμων, διαρθρώνεται η διοίκηση των καθημερινών υποθέσεων, δηλαδή η εκτέλεση των τεχνικών προγραμμάτων τοπικής εμβέλειας, η παροχή διοικητικών υπηρεσιών και η διεκπεραίωση των διοικητικών υποθέσεων των πολιτών, όπως Δημοτολόγιο-Ληξιαρχείο, Αγροτικά Θέματα, θέματα μεταναστών κ.ο.κ. Επίσης η παροχή των ανταποδοτικών υπηρεσιών και η τρέχουσα διαχείριση των δικτύων (ύδρευση, αποχέτευση, καθαριότητα, οδοποιία, πράσινο, κ.ο.κ.) πρέπει να γίνεται στο αποκεντρωμένο επίπεδο υπό την προϋπόθεση ότι ο γενικός συντονισμός ανά υπηρεσία ασκείται κεντρικά, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται οικονομία κλίμακας σε πόρους και ανθρώπινο δυναμικό και να επιχειρείται η σύγκλιση στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών σε όλο τον πληθυσμό του Δήμου.
- Ορίζοντας ως τοπικό επίπεδο εκείνο των οικισμών και λαμβάνοντας υπόψη ότι οι Νέοι Δήμοι της υπαίθρου θα αποτελούνται από ιδιαίτερα μεγάλο αριθμό οικισμών, το θεσμικό πλαίσιο πρέπει να οργανώνει τους θεσμούς διαβούλευσης και συμμετοχής των κατοίκων των οικισμών στη διαμόρφωση των δημοτικών πολιτικών και στον έλεγχο της εφαρμογής τους. *Το τοπικό επίπεδο λοιπόν είναι το πεδίο της λαϊκής συμμετοχής.*

- Στο πλαίσιο της νέας μεταρρύθμισης η καταστατική θέση των αιρετών πρέπει να προσαρμοσθεί στο ευρωπαϊκό κεκτημένο παρέχοντας όλες τις εγγυήσεις για την αναβάθμιση του ρόλου τους.
- Οι νέοι Δήμοι πρέπει να έχουν κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό για να επιτύχουν στην αποστολή τους. Αυτό πρέπει να προέρχεται από το επιστημονικό προσωπικό που υπηρετεί σήμερα και από νέες θέσεις που θα δημιουργηθούν στους νέους Οργανισμούς εσωτερικής Υπηρεσίας. Κυρίως η στελέχωση των κεντρικών επιτελικών υπηρεσιών (Γραφείο Προγραμματισμού, Τεχνική, Οικονομική Υπηρεσία) απαιτεί επιστημονικά καταρτισμένο προσωπικό.
- Απαιτείται η διαρκής κατάρτιση και επιμόρφωση σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης του νέου Δήμου.
- Το νέο θεσμικό πλαίσιο πρέπει να θεσπίζει κίνητρα για μεταφορά προσωπικού από τους Δήμους και προς τους Δήμους με στόχο την καλύτερη στελέχωσή τους.

2.4. Πρόγραμμα <<I. Καποδίστριας II>>

2.4.1 Παρουσίαση προγράμματος

«Καποδίστριας II»: η συνέχεια του «Καποδίστρια I»; Ας πάρουμε όμως τα πράγματα από την αρχή... Τι ακριβώς είναι το σχέδιο «Καποδίστριας II»; Πρόκειται για ένα νέο σχέδιο διοικητικής αναδιοργάνωσης της χώρας, το οποίο αποτελεί τη συνέχεια του σχεδίου «Καποδίστριας I». Βασισμένο σε μελέτες του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το σχέδιο «Καποδίστριας II» έχει ως στόχο την περαιτέρω συνένωση των δήμων, ώστε από τους σημερινούς 1032 δήμους, να προκύψουν 394 μεγαλύτεροι. Ο «Καποδίστριας II», ωστόσο, προχωρά ένα βήμα παρακάτω, αγγίζοντας – εκτός από τους δήμους – και τις νομαρχίες, τις οποίες αντικαθιστά με επτά μεγάλα μορφώματα, τις αυτοδιοικητικές περιφέρειες. Έτσι, οι σημερινοί 56 νομοί θα συγχωνευτούν στις επτά περιφέρειες, και πλέον οι εκλογές τοπικής αυτοδιοίκησης θα διενεργούνται σε δύο επίπεδα: σε επίπεδο δήμου και σε επίπεδο περιφέρειας, ενώ οι «νομαρχιακές» εκλογές θα καταργηθούν αναγκαστικά, καθώς το Σύνταγμα προβλέπει την ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης μόνο δύο βαθμών.

2.4.2. Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ ΓΙΑ ΤΟ “ΝΕΟ” ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ

Αποφασισμένη εμφανίζεται η κυβέρνηση ώστε η επόμενη εκλογική αναμέτρηση για την ανάδειξη τοπικών αρχόντων να γίνει με νέο αυτοδιοικητικό χάρτη, ακόμη και αν χρειαστεί να παρατείνει τη θητεία των υφιστάμενων δημοτικών αρχών. Η νέα πολιτική ηγεσία του υπουργείου Εσωτερικών έχει επιδοθεί σε πραγματικό αγώνα δρόμου προκειμένου να προχωρήσει άμεσα ο νέος Καποδίστριας, αφού όπως προέκυψε και από τις προγραμματικές δηλώσεις στη Βουλή το εγχείρημα έχει αναχθεί σε άμεση προτεραιότητα της κυβέρνησης. Το πρόσχημα της προηγούμενης ηγεσίας ότι η όλη προσπάθεια «σκόνταψε» στο υψηλό κόστος της, με αποτέλεσμα ο Καποδίστριας 2 να αποτελέσει ένα ακόμη «θύμα» της διεθνούς οικονομικής κρίσης, δείχνει να έχει ξεπερασθεί, καθώς, όπως εκτιμούν και στελέχη της

Αυτοδιοίκησης, εκείνο που προέχει είναι να υπάρξει ισχυρή πολιτική βούληση. Υπενθυμίζεται ότι με βάση και τους υπολογισμούς της ΚΕΔΚΕ το ποσό που θα απαιτηθεί προκειμένου να υλοποιηθεί η διοικητική μεταρρύθμιση ανέρχεται σε 4,2 δις ευρώ. Ωστόσο, το ποσό αυτό θα εκταμιευθεί σε βάθος τριετίας, ενώ ταυτόχρονα αναμένεται γενναία εξοικονόμηση πόρων από τον εξορθολογισμό στη λειτουργία του κράτους και τον περιορισμό της δημόσιας σπατάλης, μέσω και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στην Περιφέρεια. Παράλληλα, η θετική στάση σύσσωμης της Αυτοδιοίκησης καταγράφεται ως ένα επιπλέον «ατού», θέση που δεν πρόκειται να αλλάξει υπό την προϋπόθεση ότι θα συνεχιστεί με ικανοποιητικούς ρυθμούς η χρηματοροή προς τους δήμους.

Ένα από τα βασικά «κεφάλαια» των προεκλογικών δεσμεύσεων του Γιώργου Παπανδρέου αφορούσε στις ριζικές αλλαγές στο κράτος, στη «φιλοσοφία», στη δομή και τη λειτουργία του. Επρόκειτο για μια φιλόδοξη «χάρτα» δεσμεύσεων που ο πρωθυπουργός έχει δώσει εντολή στους συνεργάτες του να οδηγήσει άμεσα στη διοικητική μεταρρύθμιση και τον νέο εκλογικό νόμο. Στόχος του πρωθυπουργού είναι, ακόμη και πριν από τον νέο χρόνο, η κυβέρνηση να έχει έτοιμο τον «χάρτη» των αλλαγών στο κράτος, ώστε να είναι δυνατή η έναρξη του δημοσίου διαλόγου με τα κόμματα και τους φορείς. (Πηγή : ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΗ)

2.4.3. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΔΗΛΩΣΕΙΣ

Πρώτο βήμα της θα είναι η διεξοδική διαβούλευση με όλους τους φορείς της αυτοδιοίκησης, αλλά και τις τοπικές κοινωνίες, που βεβαίως θα κορυφωθεί με τη διαβούλευση και πάλι ανάμεσα στα κόμματα και μέσα στο Κοινοβούλιο. Το δεύτερο βήμα, παράλληλο με το προηγούμενο, ο οδικός χάρτης εφαρμογής. Συγκρότηση άμεσα επιτροπής παρακολούθησης με συμμετοχή του κράτους και των φορέων της αυτοδιοίκησης, η οποία θα προσδιορίσει μετρήσιμες, θεσμικές, λειτουργικές, αλλά και οικονομικές προϋποθέσεις που είναι απαραίτητες, ώστε το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής των αλλαγών που θα θεσμοθετηθούν να είναι ένα χρονοδιάγραμμα εφαρμογής προς όφελος του πολίτη. Θα προχωρήσει, όπως δηλώνει, με σταθερά βήματα βάσει εκθέσεων προόδου, με στόχο η μετάβαση στη νέα αρχιτεκτονική να αποβαίνει πάντα σε όφελος του πολίτη. Δεν πρέπει να πληρώσουν οι πολίτες το κόστος αυτής της μετάβασης. Στη νέα αρχιτεκτονική που σχεδιάζει ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από ισχυρούς δήμους. Άρα, λιγότερους δήμους στο σύνολο της χώρας, βεβαίως και στην Αττική. Ο ισχυρός δήμος είναι αυτός που έχει ισχυρά θεμέλια. Και για τη νέα κυβέρνηση τα ισχυρά θεμέλια, τα ισχυρά κύτταρα του ισχυρού δήμου, είναι η γειτονιά στα αστικά κέντρα, είναι το χωριό στην περιφέρεια. Είναι αυτονόητο ότι ο ισχυρός δήμος θα προκύψει από την εξασφάλιση της πραγματικής οικονομικής αυτοτέλειάς του που προϋποθέτει φορολογική αποκέντρωση, βεβαίως και ενίσχυση των διοικητικών μηχανισμών του. Στο πλαίσιο αυτό, απόφασή της είναι να ενισχύσει τους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και να προωθήσει συνθήκες απόλυτης διαφάνειας σε αυτούς. Συγκεκριμένα θα προχωρήσει σε ένα νέο ριζικά βελτιωμένο πρόγραμμα έργων για τους Ο.Τ.Α Α' βαθμού, σε αντικατάσταση του «ΘΗΣΕΑ», που παρουσιάζει δυσλειτουργίες, παρά την πρόοδό του, αδικίες και μεγάλη υστέρηση στην απορροφητικότητα. Για να γίνει κατανοητό

αυτό και να μη θεωρηθεί αιχμή, αρκεί να γνωρίζουμε ότι δύο μήνες πριν τη λήξη του συγκεκριμένου προγράμματος έχουν υπογραφεί συμβάσεις που αντιστοιχούν μόλις στο 50% του συνολικού σχεδιασμού του. Επίσης, θα επιβληθεί η διαφάνεια και η αντικειμενικότητα όλων των χρηματοδοτήσεων προς την τοπική αυτοδιοίκηση.

Πρέπει σε αυτό το σημείο να τονιστεί το εξής: Δεν είναι δυνατόν να εξαιρούνται οι Ο.Τ.Α., ιδίως σε συνθήκες δημοσιονομικού εκτροχιασμού, από το δραστικό περιορισμό εξόδων και καταναλωτικών δαπανών. Είναι μείζον θέμα για τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, για κάθε Έλληνα φορολογούμενο να πει σταδιακά «τέρμα στο απαράδεκτο καθεστώς των υπερδανεισμένων, ζημιογόνων και ελλειμματικών δήμων της χώρας». Στο ίδιο πλαίσιο θα καθιερώσουμε καθεστώς υπαγωγής όλων των δαπανών των δήμων, όλων των δήμων, στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πριν αυτές οι δαπάνες πραγματοποιηθούν. Όσον αφορά το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, αυτός πλέον θα αποτελείται από τις αιρετές περιφέρειες. Η αιρετή δε περιφερειακή αυτοδιοίκηση θα έχει επικεφαλής αιρετό περιφερειάρχη και αιρετό περιφερειακό συμβούλιο. Οι νομαρχίες θα λειτουργούν πλέον ως διοικητικές μονάδες της οικείας περιφέρειας. Είναι αυτονόητο ότι θα εξασφαλιστεί η αναλογική εκπροσώπηση των νομών στη σύνθεση του εκλεγμένου περιφερειακού συμβουλίου. Στο επίπεδο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης θα θεσμοθετηθεί και η κρίσιμη, για το μέλλον της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, μητροπολιτική αυτοδιοίκηση.

Η νέα αρχιτεκτονική που παρουσιάζεται σήμερα από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ είναι αναγκαία όσο ποτέ, είναι επείγουσα όσο ποτέ. Αν πριν από την κρίση ήταν σκόπιμη, πλέον είναι απαραίτητος όρος για να βάλουμε τη χώρα σε νέους ρυθμούς, σε μία νέα πορεία. Είναι επίσης ώριμη όσο ποτέ. Έχει μαζί της την πολυετή επεξεργασία της ΚΕΔΚΕ και της ΕΝΑΕ. Έχει τη στήριξη της ευρύτατης πλειοψηφίας του κόσμου της αυτοδιοίκησης και μετά από χρόνια διαβούλευσης όχι μόνο την αποδέχονται όλοι αυτοί αλλά πιέζουν για την εφαρμογή της. Έχει την ισχυρότατη εντολή του Ελληνικού λαού που την ενέκρινε στο πρόγραμμά . Έχει όλες τις προϋποθέσεις συναίνεσης όπως από τα κόμματα της Αντιπολίτευσης. Έχει βεβαίως μαζί της μία ευρύτατη κοινωνική πλειοψηφία, που θέλει ισχυρή, αποτελεσματική, διάφανη αυτοδιοίκηση. Έχει απέναντί της κάτι, έχει το χαμένο χρόνο, έχει το χαμένο έδαφος, έχει το ασφυκτικό πράγματι χρονοδιάγραμμα ως τις επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές. Όπως εγγυήθηκε ο Πρωθυπουργός, δεν θα αφήσει ούτε κομματικές σκοπιμότητες ούτε το πολιτικό κόστος να τους εμποδίσει, αλλά αντιθέτως, προχωράνε άμεσα στη θέσπιση της νέας αρχιτεκτονικής μέσα στο 2010 για την εφαρμογή της στις επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές. Η νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης θα ξεκινήσει και θα ολοκληρωθεί με μόνο γνώμονα τις ανάγκες της χώρας και των τοπικών κοινωνιών.

Είναι αυτονόητο ότι η μεταρρύθμιση δεν έχει καμία σοβαρή δικαιολογία να πραγματοποιηθεί, εάν δεν στοχεύει στην αναίρεση όλων των αρνητικών αποτελεσμάτων της προηγούμενης και στην διατήρηση, αναβάθμιση και ανάδειξη των θετικών συνεπειών που αυτή επέφερε για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ Τ.Α ΣΕ ΕΘΝΙΚΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ

3.1 Επιχειρησιακό πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ειδικότερα για τη χώρα μας, η ύφεση που κτυπάει την πόρτα της Ελληνικής οικονομίας αναμένεται να έχει ασύμμετρες επιπτώσεις τόσο σε τομεακό όσο και σε χωρικό επίπεδο. Τομείς και περιοχές με αναπτυξιακό έλλειμμα θα αντιμετωπίσουν περισσότερα προβλήματα. Στην Ελληνική οικονομία που ο παραγωγικός ιστός παρουσιάζει μεγάλη χωρική συγκέντρωση, οι αναμενόμενες επιπτώσεις θα έχουν και έντονα τοπικά χαρακτηριστικά με κίνδυνο να διαρρήξουν την κοινωνική συνοχή.

Η αντιμετώπιση της ύφεσης και η δημιουργία αναπτυξιακών προοπτικών για το ξεπέρασμά της, απαιτούν άμεσα και στοχευμένα μέτρα, που θα υποστηρίζουν τόπους και κοινωνικές ομάδες «υψηλού κινδύνου». Για να είναι αποτελεσματική η υποστήριξη αυτή θα πρέπει:

- α)** να μην είναι επιδοματική αλλά να δίνει προοπτικές ανάπτυξης,
- β)** να μην είναι ευκαιριακή και βραχυχρόνια αλλά για όσο διαρκέσει η ύφεση και για όσο χρειαστεί η ανάκαμψη της τοπικής οικονομίας,
- γ)** να δημιουργεί πολλαπλασιαστικά φαινόμενα ώστε να λειτουργήσει ως αναπτυξιακό εφευρέριο,
- δ)** να προβάλλει και να αξιοποιήσει τα τοπικά συγκριτικά πλεονεκτήματα και
- ε)** να έχει μορφή ολοκληρωμένης πρότασης που θα καλύπτει όλους τους τομείς και θα βελτιώνει την ποιότητα ζωής των πολιτών.

Για το λόγο αυτό προτείνετε το «ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ Τ.Α. ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ». Το επιχειρησιακό πρόγραμμα αυτό αποτελεί μία ολοκληρωμένη αναπτυξιακή πρόταση και αποτελείται από εννέα υποπρογράμματα διαρθρωμένα σε τρεις άξονες.

Ο πρώτος άξονας παρέμβασης, αφορά στο φυσικό και στο αστικό περιβάλλον. Τα προγράμματα «ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΩ» , «ΣΥΝ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ» και NATURA και το πρόγραμμα για τον Πολιτισμό, αναμένεται να δημιουργήσουν πολλαπλασιαστικά φαινόμενα σε όλη την Ελληνική περιφέρεια και να συμβάλλουν ενεργά στην προστασία του περιβάλλοντος, στην τοπική οικονομία, στην τοπική ανάπτυξη και στην απασχόληση.

Ο δεύτερος άξονας έρχεται να καλύψει τις κοινωνικές ευαισθησίες της Τ.Α., αλλά και το κενό που άφησαν πολιτικές, με τις οποίες συγκρουστήκαμε την προηγούμενη περίοδο, στις κοινωνικές δομές των Ο.Τ.Α. της χώρας. Οφείλουμε να κρατήσουμε

ψηλά το κοινωνικό πρόσωπο της Πολιτείας και θα το πράξουμε υποστηρίζοντας στο ακέραιο τις κοινωνικές δομές των Ο.Τ.Α.

Ο τρίτος άξονας έχει ως αντικείμενο την παρέμβασή μας στις τοπικές επενδύσεις και στην απασχόληση. Πρόκειται κυρίως για το Ειδικό Επενδυτικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τελικούς δικαιούχους όλους τους Ο.Τ.Α. της χώρας. Για τη χρηματοδότησή του προτείνουμε δανεισμό ύψους 1,5 δις ευρώ, από χρηματοπιστωτικό οργανισμό, κατά προτίμηση από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, που θα εξυπηρετηθεί από τα ετήσια έσοδα της Τ.Α. από το φόρο ζύθου, τα τέλη διαφήμισης και το τέλος ακίνητης περιουσίας.

Αναλυτικότερα, το «ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ Τ.Α. ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ», αποτελείται από τα ακόλουθα υποπρογράμματα:

Α΄ ΑΞΟΝΑΣ

1. Πρόγραμμα χρηματοδοτικής υποστήριξης των Ο.Τ.Α. για τη συμμετοχή τους στο πρόγραμμα «ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΩ» (με κάλυψη της ίδιας συμμετοχής του 30% από τις οριζόντιες δράσεις του ΘΗΣΕΑ).
2. Πρόγραμμα «ΣΥΝ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ» (με χρηματοδότηση από τις οριζόντιες δράσεις του ΘΗΣΕΑ).
3. Επιχειρησιακό πρόγραμμα της Τ.Α. για τις προστατευόμενες περιοχές NATURA (με χρηματοδότηση από το ΕΤΕΡΠΣ του ΥΠΕΧΩΔΕ).
4. Ειδικό επιχειρησιακό πρόγραμμα της Τ.Α. για τον Πολιτισμό (με χρηματοδότηση από τις οριζόντιες δράσεις του ΘΗΣΕΑ).

Β΄ ΑΞΟΝΑΣ

5. Πρόγραμμα εξασφάλισης της απρόσκοπτης λειτουργίας των κοινωνικών δομών της Τ.Α. (με τριμερή χρηματοδότηση: Ασφαλιστικά ταμεία, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Ε.Σ.Π.Α.).

Γ΄ ΑΞΟΝΑΣ

6. Ειδικό Επενδυτικό Πρόγραμμα της Τ.Α. (με μακροχρόνιο δάνειο από χρηματοπιστωτικό οργανισμό).
7. Πρόγραμμα τόνωσης της τοπικής απασχόλησης και ανάπτυξης (με χρηματοδότηση από τον ΟΑΕΔ).
8. Πρόγραμμα υποστήριξης μικρών δήμων στην ωρίμανση των έργων τους (με χρηματοδότηση από το Π.Δ.Ε.).
9. Δανειακή εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α. (με εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου σε δάνεια των Ο.Τ.Α. για επενδύσεις και με επιχορήγηση επιτοκίου για απαλλοτριώσεις).

Οι διαδικασίες κατανομής και υλοποίησης του προγράμματος θα πρέπει να είναι διαφανείς και ευέλικτες. Προτείνεται το πρόγραμμα να υλοποιηθεί σε δύο φάσεις:

- στην πρώτη φάση που θα στοχεύει στην προετοιμασία των ΟΤΑ για την ομαλή μετάβασή τους στο νέο σχήμα και
- στη δεύτερη φάση στην οποία θα λάβουν χώρα όλες οι απαραίτητες παρεμβάσεις ώστε οι ΟΤΑ που θα συνενωθούν να μπορέσουν να εκπληρώσουν τον νέο ρόλο τους.

3.2 Η συμμετοχή της στα αναπτυξιακά προγράμματα

Εκτός από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Τ.Α., που μπορεί να συμβάλλει στην αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης, είναι απολύτως αναγκαία η διεύρυνση της συμμετοχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα Ευρωπαϊκά και στα Εθνικά Αναπτυξιακά Προγράμματα, δεδομένου ότι οι Ο.Τ.Α. είναι ο καταλληλότερος φορέας για την προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης.

Άλλωστε και πρόσφατα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο των Υπουργών και η Επιτροπή Περιφερειών έχουν αναγνωρίσει όχι μόνο το ρόλο των πόλεων στην ανάπτυξη και την απασχόληση αλλά και το ρόλο που μπορούν να παίξουν οι Ο.Τ.Α. «ως φορείς ανάπτυξης, σε παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και τοπικό επίπεδο».

Τρία είναι τα αναπτυξιακά εργαλεία της τρέχουσας περιόδου: το Ε.Σ.Π.Α., το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης «Αλέξανδρος Μπαλατζίης» και το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ».

3.2.1. Ε.Σ.Π.Α. 2007–2013

Η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας όταν ξεκίνησε πριν από τέσσερα χρόνια (το 2005) το διάλογο με την Κυβέρνηση για τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας, ενόψει τότε της νέας προγραμματικής περιόδου 2007–2013, «είχε οραματιστεί την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση να συμβάλλει με υπευθυνότητα και διοικητική ικανότητα στην προώθηση των στρατηγικών στόχων της Εθνικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης».



Από το 2005 μέχρι σήμερα, η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. προετοίμασε συστηματικά και υπέβαλε συγκεκριμένες προτάσεις για το Ε.Σ.Π.Α. προς το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠ.ΟΙ.Ο.), χάρη στις οποίες πετύχαμε να περιληφθούν στο κανονιστικό πλαίσιο του Ε.Σ.Π.Α. (Ν.3714/2007) διατάξεις ειδικά για την

Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση που δίνουν τη δυνατότητα κάθε Τ.Ε.Δ.Κ. να συγκροτήσει ομάδα υποστήριξης των Ο.Τ.Α. και να εκπονήσει ένα Πρόγραμμα

Τοπικής Ανάπτυξης, έτσι ώστε να εγκριθεί η χρηματοδότηση έργων και των Ο.Τ.Α. που δεν θα πιστοποιηθούν και μάλιστα με άμεση αξιολόγηση (δηλαδή χωρίς ανταγωνισμό μεταξύ των Ο.Τ.Α.). Επίσης, συστήνεται με το νόμο η ΔΗΜΟΣ Α.Ε. για την ανάληψη της εκτέλεσης των έργων ιδιαίτερα των μικρότερων Ο.Τ.Α.

Στα δύο χρόνια που μεσολάβησαν από το Δεκέμβριο του 2007 μέχρι σήμερα, δεν έγινε κανένα πρακτικό βήμα για την υλοποίηση των νομοθετικών προβλέψεων και των συμφωνηθέντων με το ΥΠ.ΟΙ.Ο. Αν και μπαίνουμε στον τέταρτο χρόνο εφαρμογής του Ε.Σ.Π.Α., είναι μικρός ο αριθμός των Δήμων που έχουν μέχρι τώρα πιστοποιηθεί, δεν έχει αρχίσει ακόμα η χρηματοδότηση έργων της Τ.Α. και δεν γνωρίζουμε ποιο είναι το ποσό που αναλογεί και θα διαχειριστεί τελικά η Τοπική Αυτοδιοίκηση από το Ε.Σ.Π.Α.

Για την αντιμετώπιση της καθυστέρησης αυτής και την άμεση και ουσιαστική ενεργοποίηση και συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρέπει να διεκδικήσουμε από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών την υλοποίηση των συμφωνηθέντων και συγκεκριμένα:

➤ Να εκδοθεί αμέσως η Κοινή Υπουργική Απόφαση του άρθρου 27 του Ν.3614/2007 για το περιεχόμενο και τη διαδικασία εκπόνησης των Προγραμμάτων Τοπικής Ανάπτυξης των Τ.Ε.Δ.Κ., για τις Ομάδες Υποστήριξης των Τ.Ε.Δ.Κ. και για το Πρόγραμμα Υποστήριξης της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

➤ Να χρηματοδοτηθεί χωρίς άλλη καθυστέρηση το Πρόγραμμα Υποστήριξης της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης ύψους 7,6 εκατ. €, κατά 3,0 εκατ. € από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (όπως ήδη έχει συμφωνηθεί) και κατά 4,6 εκατ. € από το Υπουργείο Εσωτερικών (από το Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και από το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ»).

➤ Να επισπευσθεί η επιβεβαίωση της διαχειριστικής επάρκειας των Ο.Τ.Α. (σύμφωνα με το έγγραφο του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών) και να αρχίσει αμέσως η χρηματοδότηση των έργων τους.

➤ Να κατοχυρωθεί προγραμματικά η πολιτική δέσμευση της Κυβέρνησης σύμφωνα με την οποία «Οι συνολικοί οικονομικοί πόροι που θα κατευθυνθούν προς τους Ο.Τ.Α. θα είναι σημαντικά αυξημένοι σε σχέση με προηγούμενες προγραμματικές περιόδους».

➤ Να δοθεί από το ΥΠ.ΟΙ.Ο. ρητή κατεύθυνση στους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών για τη δέσμευση ενός συγκεκριμένου ποσοστού των Π.Ε.Π. για τους Ο.Τ.Α. και για τη χρηματοδότηση των έργων των Ο.Τ.Α. που θα περιλαμβάνονται στα Προγράμματα Τοπικής Ανάπτυξης.

➤ Να διασφαλίσει το ΥΠ.ΟΙ.Ο., με βάση το επιχειρησιακό σχέδιο της ΔΗΜΟΣ Α.Ε. που υπέβαλε η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., τις οικονομικές προϋποθέσεις της βιωσιμότητάς της.

Επιπλέον, δημιουργήθηκαν έξι προτεραιότητες σε επίπεδο στρατηγικού αναπτυξιακού σχεδιασμού, οι οποίες εξειδικεύουν τις προαναφερόμενες αναπτυξιακές επιλογές:

1. Επένδυση στην Κοινωνία της Γνώσης και την Καινοτομία

2. Ενίσχυση της Απασχόλησης και Ενδυνάμωση της Κοινωνικής Συνοχής
3. Αειφόρος Ανάπτυξη και Ποιότητα Ζωής
4. Εξωστρέφεια και Ενίσχυση του Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος
5. Αναβάθμιση και Εκσυγχρονισμός του Θεσμικού Περιβάλλοντος
6. Ενίσχυση των Φυσικών και Τεχνολογικών Υποδομών Προσπελασιμότητας

Βάσει των παραπάνω προσδιορίστηκαν και τομεακά και περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα για την περίοδο 2007 – 2013:

A. Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη: διαχείριση των στερεών και των επικίνδυνων αποβλήτων, προστασία εδαφών, διαχείριση υδατικών πόρων, ποιότητα του ατμοσφαιρικού και ακουστικού περιβάλλοντος, διαχείριση φυσικού περιβάλλοντος, αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών, πολιτική προστασία και διαχείριση κινδύνου, δημιουργία μηχανισμών και εργαλείων άσκησης περιβαλλοντικής και χωροταξικής πολιτικής.

B. Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας: οδικές μεταφορές - οδικό δίκτυο, σιδηροδρομικές μεταφορές, αεροπορικές μεταφορές, θαλάσσιες μεταφορές, συνδυασμένες μεταφορές, αστικές μεταφορές.

Γ. Επιχειρηματικότητα και Ανταγωνιστικότητα: αναβάθμιση επιχειρηματικού περιβάλλοντος και βελτίωση συνθηκών ανταγωνισμού, ανάπτυξη επιχειρηματικότητας και υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις, (π.χ. μεταποίηση, εμπόριο, τουρισμός κλπ.), προώθηση της καινοτομίας, ενίσχυση της οικονομίας της γνώσης – Ε&ΤΑ και σύνδεσή της με την παραγωγή, υποδομές και δικτυώσεις επιχειρηματικότητας, απελευθέρωση αγοράς ενέργειας, ενεργειακά δίκτυα και βελτίωση του ενεργειακού εφοδιασμού, ανάπτυξη φιλικών προς το περιβάλλον μορφών ενέργειας και τεχνικών εξοικονόμησης ενέργειας, πράσινη επιχειρηματικότητα και ενίσχυση της περιβαλλοντικής διάστασης των παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Δ. Ψηφιακή Σύγκλιση: προώθηση χρήσης ΤΠΕ σε επιχειρήσεις, παροχή ψηφιακών υπηρεσιών προς επιχειρήσεις & ανασχεδιασμός διαδικασιών του Δημόσιου τομέα, ενίσχυση της συμβολής του κλάδου των ΤΠΕ στην Ελληνική Οικονομία, προώθηση της επιχειρηματικότητας σε τομείς που αξιοποιούν ΤΠΕ, βελτίωση της καθημερινής ζωής μέσω ΤΠΕ, ισότιμη συμμετοχή των πολιτών στην Κοινωνία της Πληροφορίας, ανάπτυξη ψηφιακών υπηρεσιών Δημόσιας Διοίκησης για τον πολίτη

Ε. Ανθρώπινοι πόροι: βελτίωση της ποιότητας και της έντασης των επενδύσεων στο ανθρώπινο κεφάλαιο και στον τομέα της εκπαίδευσης, δια βίου μάθηση - ενίσχυση της προσαρμοστικότητας των εργαζόμενων, των επιχειρήσεων και των επιχειρηματιών, διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση, προώθηση της Κοινωνικής Ενσωμάτωσης, αναβάθμιση της Δημόσιας Διοίκησης (ανάπτυξη λιτών, ευέλικτων δομών δημόσιας δράσης, ενδυνάμωση των δεξιοτήτων και της τεχνογνωσίας του ανθρώπινου δυναμικού, κανονιστικό πλαίσιο ρύθμισης της

δημόσιας δράσης, ενίσχυση της ικανότητας των δημόσιων αρχών να προσαρμόσουν την οργάνωση και την λειτουργία τους στο περιβάλλον της Ψηφιακής Σύγκλισης, καθιέρωση πάγιων διαδικασιών αξιολόγησης της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων και της παραγωγής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών), προστασία της Δημόσιας Υγείας και ανάπτυξη της Πρωτοβάθμιας Περίθαλψης, ολοκλήρωση της Μεταρρύθμισης του Τομέα Ψυχικής Υγείας, προώθηση στοχευμένων μέτρων αρωγής των γυναικών και αποτελεσματικότερη προσαρμογή της διάστασης του φύλου στις πολιτικές του ΕΣΠΑ.

3.2.2. Πρόγραμμα «Αλέξανδρος Μπαλαταζής»

Το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης «Αλέξανδρος Μπαλαταζής», μπορεί να συμβάλει στη διαφοροποίηση και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της αγροτικής οικονομίας, στην αειφόρο διαχείριση των φυσικών πόρων και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές.

Επομένως, η Τοπική Αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα οι Ο.Τ.Α. των αγροτικών περιοχών και οι Ο.Τ.Α. με αγροτική ενδοχώρα, πρέπει να συμμετάσχουν ενεργά στην εξειδίκευση και την εφαρμογή του.

Δεδομένου όμως ότι το Πρόγραμμα έχει συγκεντρωτική διαχείριση, ο αποτελεσματικότερος τρόπος για την αποκέντρωση της εφαρμογής του είναι η χρηματοδότηση από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ενός Προγράμματος Υποστήριξης των Ο.Τ.Α. μέσω των Τ.Ε.Δ.Κ., η εκπόνηση ενός «Προγράμματος έργων αγροτικής ανάπτυξης» σε κάθε Νομό και η ένταξη των έργων αυτών στο Πρόγραμμα «Αλέξανδρος Μπαλαταζής». Για την άμεση προώθηση της πρότασης αυτής είναι απαραίτητο:

- Να εκδοθεί Απόφαση του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΑΑΚΤ) για τη θεσμοθέτηση του προτεινόμενου πλαισίου υποστήριξης των Ο.Τ.Α.
- Να υπογραφεί Προγραμματική Σύμβαση κατά τις διατάξεις του Κ.Δ.Κ. (άρθρο 225, Ν.3463/2006) μεταξύ του ΥΑΑΚΤ ή άλλου φορέα που θα υποδείξει το ΥΑΑΚΤ (ή και των δύο) με την Τ.Ε.Δ.Κ. κάθε Νομού, με την οποία να μεταβιβάζεται το απαιτούμενο ποσό για την εφαρμογή του Προγράμματος Υποστήριξης.
- Να διασφαλιστεί η συλλογική υποστήριξη των Τ.Ε.Δ.Κ. από την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. για την προώθηση των ανωτέρω προτεινομένων ενεργειών και για το συντονισμό των δράσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ε.Σ.Π.Α. και στο Πρόγραμμα «Αλέξανδρος Μπαλαταζής».

3.2.3. Αναπτυξιακό πρόγραμμα <<Θησέας>>

Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης «ΘΗΣΕΑΣ» έχει συνολικό ύψος χρηματοδότησης 3,5 δις ευρώ που προέρχονται σε ποσοστό 74% από πόρους της Τ.Α. και 26% από τους προϋπολογισμούς των Υπουργείων.

Ενώ όμως ετοιμαζόμαστε να εισέλθουμε στο τελευταίο έτος της υλοποίησης, το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή του, τα οποία εντοπίζονται κυρίως:

- Στη μικρή συμβασιοποίηση και κατ' επέκταση, απορροφητικότητα (σημερινή μέση απορροφητικότητα 38%).
- Στην περιορισμένη αξιοποίησή του από πολλούς Ο.Τ.Α.
- Στο πλεόνασμα που δημιουργείται από τις κρατήσεις θεσμοθετημένων εσόδων της Τ.Α.
- Αν και ο «ΘΗΣΕΑΣ» σχεδιάστηκε για να υποστηρίξει τους μικρούς κυρίως Ο.Τ.Α., αυτοί είναι που παρουσιάζουν τα περισσότερα προβλήματα στις νομικές δεσμεύσεις και στις απορροφήσεις των προϋπολογισμών που τους έχουν εγκριθεί.
- Αισθητές αποκλίσεις παρατηρούνται και στην πρόοδο του Προγράμματος μεταξύ των Περιφερειών (λόγω δυσλειτουργιών και γραφειοκρατικών αγκυλώσεων).

Τα βασικά συμπεράσματα σε σχέση με τα αιτήματα της ΤΑ και τον Κρατικό Προϋπολογισμό του 2009 είναι :

- Δεν υπάρχουν μεγάλες διαφορές στον υπολογισμό των ποσών που προέρχονται από το Ν. 1828/89.
- Έχει προϋπολογιστεί η αύξηση των εσόδων από 40% στο 90% στα τέλη κυκλοφορίας. Η αύξηση αυτή είναι του ύψους των 491,2 εκ. €
- Υπάρχει αναφορά για τα παρακρατηθέντα, ύψους 1.711 εκ. €.
- Δεν εμφανίζεται κονδύλι για το υπόλοιπο των 125 εκ. € που θα πρέπει να εκταμιευθεί το 2009.
- Η ΣΑΤΑ του 2009 έχει προϋπολογιστεί στα 920 εκ., χωρίς να συμπεριλαμβάνει τις κρατήσεις του ΘΗΣΕΑ. Σύμφωνα με τα ποσά των εσόδων που έχουν ενταχθεί στους ΚΑΠ το συνολικό ύψος της ΣΑΤΑ θα πρέπει να είναι στα 980 εκ. €
- Δεν υπάρχει επίσης πρόβλεψη αναπλήρωσης της απώλειας εσόδων της ΤΑ που προήλθε από το νόμο για την κατάργηση των ειδικών λογαριασμών.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα ζητείται από το Υπουργείο Εσωτερικών:

- Παράταση της ένταξης των έργων μέχρι τις 31.12.2010 και του τέλους πληρωμών μέχρι τις 31.12.2011.
- Το πλεόνασμα του Προγράμματος, που είναι έλλειμμα για τους Ο.Τ.Α. το οποίο έχει δημιουργηθεί από τη διαφορά των κρατήσεων και των πληρωμών, ξεπερνάει τις αναμενόμενες πληρωμές για το επόμενο έτος και για το λόγο αυτό ζητούμε, σε συνδυασμό και με την παράταση, οι κρατήσεις από τη ΣΑΤΑ και τους Κ.Α.Π. για τον ΘΗΣΕΑ του 2009 να πραγματοποιηθούν σε δύο δόσεις από τις αντίστοιχες Κ.Υ.Α. του 2010 και του 2011.
- Μέσω του υποπρογράμματος οριζόντιων δράσεων του «ΘΗΣΕΑ», να χρηματοδοτηθούν πραγματικές οριζόντιες δράσεις όπως η στήριξη των κοινωνικών δομών των Ο.Τ.Α., των προγραμμάτων «ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΩ» και «ΣΥΝ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ» και των άλλων υποπρογραμμάτων του Επιχειρησιακού Προγράμματος της Τ.Α.

- Σε περίπτωση που στο τέλος του Προγράμματος υπάρχουν υπόλοιπα που δεν έχουν απορροφηθεί, να γίνει η κατανομή τους στους Ο.Τ.Α. με βάση την κατανομή της ΣΑΤΑ (κριτήρια Συνεδρίου Χίου).
- Στον τελευταίο χρόνο πολλοί Ο.Τ.Α. θα πρέπει να επαναδιατυπώσουν τα προγράμματα τους, αξιοποιώντας τις εκπώσεις που πέτυχαν στις δημοπρασίες των έργων τους. Η διαδικασία αυτή είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα. Για το λόγο αυτό η αναδιάρθρωση του Προγράμματος να εγκρίνεται από την περιφερειακή επιτροπή, η οποία να είναι υποχρεωμένη να ενημερώσει το Υπουργείο. Σε περίπτωση που σε είκοσι μέρες από την κατάθεση της τροποποίησης, δεν υπάρχει απάντηση από την Περιφέρεια να θεωρείται ότι η τροποποίηση έχει γίνει αποδεκτή.
- Να δημιουργηθεί από την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. ομάδα έργου που να υποστηρίξει τους αδυνατούντες Ο.Τ.Α., μετά από αίτημα του ενδιαφερόμενου.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Όπως ήδη τονίσαμε, θεωρούμε αναγκαία τη Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο μιας Συνολικής Διοικητικής Μεταρρύθμισης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, που θα αλλάξει τη σημερινή δομή και το ρόλο του Κράτους σε κεντρικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο και θα διασφαλίσει την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Οι δομικές αλλαγές και η βελτίωση των οικονομικών των Ο.Τ.Α., όμως, δεν αρκούν. Είτε προχωρήσει άμεσα η Μεταρρύθμιση αυτή είτε όχι, απαιτείται η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, η ανάπτυξη και η οργάνωση των λειτουργιών και ιδιαίτερα των επιτελικών, η ολοκλήρωση της εισαγωγής των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) στους Ο.Τ.Α. και η βελτίωση των σχέσεων τους με το υπόλοιπο διοικητικό σύστημα, καθώς και με την κοινωνία των πολιτών. Οι αλλαγές και οι βελτιώσεις αυτές ουσιαστικά θα αναβαθμίσουν την πολιτική διεύθυνση και τη διοικητική ικανότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο για την προώθηση της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης όσο και για την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

Τις κατευθύνσεις αυτές μπορεί να ενισχύσει ουσιαστικά το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) 2007–2013 και ειδικότερα το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» του Υπουργείου Εσωτερικών.

Η συγκρότηση νέας διοικητικής δομής στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση απασχολεί ήδη τη δημόσια συζήτηση. Κοινός τόπος είναι η μείωση του αριθμού των Δήμων και συνεπώς η συγκρότηση πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερων γεωγραφικών μονάδων στις οποίες αναμένεται να αναπτυχθεί ισχυρότερο διοικητικό σύστημα έτσι ώστε να ικανοποιούνται δύο κυρίως στόχοι: Οι Δήμοι να αποτελέσουν ισχυρά κέντρα δημοκρατικού προγραμματισμού και ταυτόχρονα να γίνουν αποτελεσματικότεροι διαχειριστές υπηρεσιών που αναφέρονται ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της. (Πηγή : ΤΟ ΒΗΜΑ)

Επειδή το θέμα της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης δεν χρειάζεται μόνο λύσεις γεωγραφίας και γεωμετρίας αλλά κυρίως πολιτικές, ο σχεδιασμός της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να βασιστεί σε ορισμένες σταθερές παραδοχές. Σημαντικότερες είναι οι ακόλουθες:

Πρώτον: Οι Δήμοι στο πλαίσιο της Ελληνικής Πολιτείας έχουν δεδομένη συνταγματική αποστολή: Τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων σε καθεστώς διοικητικής αυτοτέλειας και άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης. Απολαμβάνουν δηλαδή κατ' ουσία πολιτική αυτοτέλεια για να διοικούν τις τοπικές υποθέσεις προς όφελος της τοπικής κοινωνίας που αντιπροσωπεύουν. Συνεπώς η διοικητική ανασυγκρότηση για να είναι συνυφασμένη με το συνταγματικό πλαίσιο πρέπει να στοχεύει στην ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας, βασικό διακύβευμα της οποίας είναι η διοικητική αποτελεσματικότητα.

Δεύτερον: Η νέα διοικητική δομή πρέπει να θεμελιωθεί στην αξιολόγηση της προηγηθείσας το 1997 εφαρμογής του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας». Πρέπει δηλαδή να λάβει υπόψη τα αποτελέσματα εκείνης της μεταρρύθμισης, απαντώντας κυρίως σε δύο ερωτήματα: Γιατί δεν επαρκούν οι υφιστάμενες διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τη μεταρρύθμιση εκείνη, που στόχευε στην Ισχυρή Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, και ποιες ατέλειες ή αστοχίες είχε εκείνη η μεταρρύθμιση, προκειμένου να μην επαναληφθούν.

Τρίτον: Οι νέοι, διευρυμένοι Δήμοι πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο σχεδιασμού ως προς το διοικητικό και πολιτικό τους σύστημα, έτσι ώστε η διεύρυνση της διοικητικής μονάδας και του κύκλου της πολιτικής αντιπροσώπευσης να μην μειώνει την προσβασιμότητα του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Επίσης η διευρυμένη διοικητική μονάδα πρέπει να έχει διαφορετική εσωτερική οργανωτική δομή από τους υφιστάμενους Δήμους. Η δημοτική αποκέντρωση αποτελεί ίσως – σε νέες βάσεις και με νέους θεσμούς- το κλειδί για την άμεση και αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών που αναφέρονται στην καθημερινή ζωή των κατοίκων. Ο Νέος Δήμαρχος και το Νέο Δημοτικό Συμβούλιο πρέπει να λειτουργήσουν κυρίως στο επιτελικό και προγραμματικό επίπεδο. Σε αυτά εξάλλου τα όργανα καθώς και στις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες βασίζει η μεταρρύθμιση τους στόχους της, δηλαδή την συγκρότηση ισχυρών μονάδων σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης. Η διατήρηση αλώβητου του συστήματος δημοτικής διακυβέρνησης όπως αυτό διαμορφώθηκε από το 1911 και μετά είχε σαν αποτέλεσμα να υποβαθμιστεί η προγραμματική επιτελική λειτουργία του Δημάρχου και του Δημοτικού Συμβουλίου ενώ αντίθετα συνεχίστηκε η διοίκηση των υποθέσεων με την ίδια λογική και νοοτροπία των παλαιών κοινοτήτων. Έτσι οι περισσότεροι από τους «Καποδιστριακούς Δήμους» λειτουργούν ως «μεγάλες κοινότητες». Η έλλειψη της πρόνοιας ανασχεδιασμού του πολιτικού συστήματος στον «Καποδίστρια» αναδείχθηκε στην πράξη ως σημαντική αιτία αναποτελεσματικότητας.

Τέταρτον: Η νέα διοικητική διαίρεση πρέπει να λάβει υπόψη την ιστορική και πραγματική γεωγραφική ενότητα που ανταποκρίνεται στους στόχους της νέας μεταρρύθμισης. Δηλαδή πρέπει να αξιολογηθούν οι υφιστάμενοι Δήμοι με βάση την ένταξή τους σε ευρύτερα γεωγραφικά σύνολα όπως αυτά διαμορφώθηκαν τόσο ιστορικά (προηγούμενες διοικητικές διαιρέσεις) όσο και πραγματικά (επιρροή από πόλεις ή μικρές πόλεις – τοπικά κέντρα.). Η ένταξη σε εντελώς διαφορετική ενότητα από εκείνη στην οποία εντάσσεται έως σήμερα σταθερά ο υφιστάμενος ΟΤΑ πρέπει να αιτιολογείται.

Εάν η νέα διοικητική δομή περιοριστεί στην χωρική μόνο συγκρότηση, χωρίς να προσαρμόσει στις νέες ανάγκες το σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης, τα αποτελέσματα θα είναι ακόμη περισσότερο αρνητικά τόσο για την αποτελεσματικότητα του Δήμου όσο και για την ικανοποίηση των βασικών αναγκών των κατοίκων του οι οποίοι θα είναι πλέον διάσπαρτοι σε πολύ μεγαλύτερο αριθμό.

4.1. Γενικοί θεματικοί άξονες ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος

Οι γενικοί θεματικοί άξονες ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος που περιγράφουν τα ζητούμενα για τον «λειτουργικό εκσυγχρονισμό» ή την «επανάδρυση» σχηματοποιούνται σε τρεις κεντρικές προτεραιότητες:

- **Την εδραίωση της «τοπικής ηγεμονίας»** με την έννοια της ανάδειξης πολιτικού προσωπικού που οδηγείται σε αποφάσεις με γνώμονα τα συμφέροντα της τοπικής κοινωνίας και όχι τα συμφέροντα του πολιτικού προσωπικού και την υιοθέτηση του στρατηγικού σχεδιασμού.
- **Τη δημοκρατική αναγέννηση** με την έννοια της ενίσχυσης συμμετοχικών θεσμών και της πολιτικής αντιπροσώπευσης που οδηγούν στη διαβουλευτική δημοκρατία, που διευρύνει την αντιπροσωπευτική και την συμμετοχική δημοκρατία
- **Τη αποτελεσματικότητα της διαχείρισης** με την υιοθέτηση της «διοίκησης βέλτιστων πρακτικών» και της «διοίκησης ολικής ποιότητας».

Με κεντρικό σύνθημα «διοίκηση για τον πολίτη με συμμετοχή του πολίτη στο σχεδιασμό και στις αποφάσεις».

Εμπιστοσύνη στην αυτοδιοίκηση, χαλάρωση των ελέγχων και των κανονισμών, αναγνώριση ότι αποτελεί οργανικό τμήμα του συνολικού συστήματος διακυβέρνησης. Και τα τρία αποτελούν ουσιαστικά στοιχεία στον εκσυγχρονισμό της αυτοδιοίκησης, που προϋποθέτει και απαιτεί τον εκσυγχρονισμό και του κεντρικού συστήματος διοίκησης. Το ενιαίο σύστημα διοίκησης απαιτεί ξεκαθάρισμα των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης, συντονισμό και συμμετοχή των πολιτών.

4.2. Βασικές αρχές του νέου δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης

Οι βασικές συνιστώσες του συστήματος δημοτικής διακυβέρνησης συνδέονται με την συνταγματική και εν γένει νομικοπολιτική αποστολή του θεσμού της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η εφαρμογή της αρχής της ίσης και άμεσης αντιπροσώπευσης πραγματώνει στο επίπεδο της Τοπική Αυτοδιοίκησης την **αρχή της λαϊκής κυριαρχίας**.

Η **αρχή της αποτελεσματικότητας** θεμελιώνεται τόσο στην ίδια την έννοια της πολιτικής αντιπροσώπευσης, η οποία αποκτά περιεχόμενο μόνο όταν η αιρετή διοίκηση ανταποκρίνεται στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων και στην διαχείριση των αναγκών των πολιτών, όσο και στην έννοια της ποιοτικής διοίκησης που παράγει άμεσα αποτελέσματα.

Η **αρχή της λαϊκής διαβούλευσης** θεμελιώνεται στην σχέση αμεσότητας μεταξύ πολίτη και δημοτικού αιρετού.

Η αρχή της διοικητικής σταθερότητας και συνοχής, καθιστά δυνατή την πραγμάτωση της πολιτικής εντολής που το τοπικό εκλογικό σώμα αναθέτει στους αντιπροσώπους του.

Με βάση τις παραπάνω θεμελιώδεις αρχές το νέο δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης πρέπει να πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- Η αιρετή διοίκηση του Νέου Δήμου πρέπει να εκλέγεται με εκλογικό σύστημα που βασίζεται στην αρχή της άμεσης αντιπροσώπευσης
- Η αιρετή διοίκηση του Νέου Δήμου πρέπει να είναι αποδέκτης ενιαίας και συγκριμένης πολιτικής εντολής η οποία ορίζεται άμεσα από το εκλογικό σώμα. Πρέπει συνεπώς να είναι όσο το δυνατόν σταθερή πολιτική διοίκηση.
- Ο Νέος Δήμος ως διευρυμένη διοικητική μονάδα καθιστά λιγότερο άμεση την σχέση μεταξύ αιρετής διοίκησης και πολίτη. Ο πολίτης θέλει να έχει κοντά του την δημοτική αρχή διότι αυτή είναι η πεμπτουσία της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Χρειάζεται επομένως η διαμόρφωση και εφαρμογή διαδικασιών λαϊκής συμμετοχής, διαβούλευσης και έκφρασης των τοπικών κοινωνικών ομάδων και των κατά οικισμούς τοπικών κοινωνιών.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά τα διαθέτει κατ'αρχήν το ισχύον σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης. Αλλά αυτά δεν επαρκούν για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ο Νέος Δήμος. Απαιτείται η ανανέωση του συστήματος και η προσαρμογή στις νέες συνθήκες.

Εξάλλου, το ισχύον σήμερα δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης βασίζεται στην εκλογή του Δημάρχου και στην εξ ορισμού αυξημένη απόλυτη πλειοψηφία του στο Δημοτικό Συμβούλιο. Τα αποκεντρωμένα όργανα έχουν υποβαθμισμένη θεσμική συγκρότηση ενώ στην πράξη καρκινοβατούν. Ο Δήμαρχος γίνεται πρόσωπο αναφοράς για το σύνολο της δημοτικής διοίκησης, και για τα καθημερινά και γραφειοκρατικά θέματα και για τις προγραμματικές και επιτελικές λειτουργίες. Η μορφή των Δήμων με πλειάδα μικρών οικισμών, η έλλειψη επαρκούς ανθρώπινου δυναμικού στις δημοτικές υπηρεσίες αλλά και η οργανωτική δομή της δημοτικής διακυβέρνησης καθιστούν ανέφικτη την αποτελεσματική ανταπόκριση του Δημάρχου στους πολύπλοκους ρόλους του έτσι ώστε άλλοτε να υστερεί ο επιτελικός ρόλος και άλλοτε η επαφή με την καθημερινότητα του πολίτη.

Οι Νέοι Δήμοι έχουν μεγαλύτερη πολυπλοκότητα λόγω του μεγάλου αριθμού των οικισμών, της διεύρυνσης των δικτύων, του μεγαλύτερου πληθυσμού κ.ο.κ. Η διατήρηση αλώβητου του ισχύοντος συστήματος διακυβέρνησης δεν είναι βέβαιο ότι θα συμβάλει στην αποτελεσματική λειτουργία τους και στην επίτευξη της αποστολής τους. Αντίθετα, θα επαυξήσει τα αρνητικά χαρακτηριστικά της υφιστάμενης κατάστασης, δηλαδή την αποξένωση από την καθημερινότητα, την επαύξηση των λειτουργικών δαπανών, την παντελή έλλειψη ποιοτικής αξιολόγησης των αποτελεσμάτων.

Ο Νέος Δήμος συγκροτείται για να ανταποκριθεί αποτελεσματικότερα σε όσα οι υφιστάμενοι Δήμοι δεν μπόρεσαν να ανταποκριθούν. Συνεπώς η άσκηση της προγραμματικής λειτουργίας, η οργάνωση πλήρους Τεχνικής Υπηρεσίας, η οργάνωση σύγχρονης και αποτελεσματικής οικονομικής υπηρεσίας, η

ολοκληρωμένη οργάνωση των Κοινωνικών Υπηρεσιών, ο συντονισμός νέων υπηρεσιών όπως είναι η Πολιτική Προστασία, η αποτελεσματική οργάνωση και αξιοποίηση του μηχανολογικού εξοπλισμού για την ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών της καθημερινότητας (οδοποιία, καθαριότητα) είναι μερικές από τις λειτουργίες που προϋποθέτουν ενιαία και επιτελική διοίκηση η οποία μπορεί επίσης να επιτυγχάνει κατά περίπτωση και οικονομίες κλίμακας για την μείωση άστοχων λειτουργικών δαπανών.

Αντίθετα, η διοικητική εξυπηρέτηση σε όλους τους τομείς, ιδιαίτερα σήμερα με την προοπτική του Ψηφιακού Δήμου, η αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων συντήρησης και βελτίωσης των δικτύων, η οργάνωση κλιμακίου άμεσης δράσης σε περιπτώσεις πολιτικής προστασίας, η συντήρηση σχολικών κτιρίων και ο έλεγχος των κανονιστικών αποφάσεων, ιδιαίτερα σε τομείς όπως η προστασία του οικιστικού, πολιτιστικού και φυσικού περιβάλλοντος, οι βασικές υποδομές κοινωνικής φροντίδας (π.χ. Βοήθεια στο Σπίτι, ΚΑΠΗ, ΚΗΦΗ δομές παιδικής φροντίδας), είναι μερικές από τις λειτουργίες που απαιτούν αμεσότερη σχέση με τον πολίτη και με την καθημερινή του ζωή. Αυτές πρέπει να παρέχονται σε αποκεντρωμένες μονάδες, τουλάχιστον στο επίπεδο των υφιστάμενων Δήμων που συγκροτούν τους Νέους Δήμους. Καθοριστικό ρόλο στην αποκέντρωση των διοικητικών λειτουργιών θα έχει η διεύρυνση του θεσμού του ΚΕΠ και η ανάθεση σε αυτόν όλων των αποκεντρωμένων διοικητικών λειτουργιών (Δημοτολόγιο, Ληξιαρχείο, Αλλοδαποί, ΟΓΑ, ΕΛΓΑ, κ.ο.κ.) Η αναγκαία ανάπτυξη του Ψηφιακού Δήμου θα βελτιώσει σταδιακά την άμεση πρόσβαση των δημοτών στις διοικητικές υπηρεσίες, υποκαθιστώντας ενδεχομένως αρκετές από τις αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες.

Η αποκέντρωση, όμως, στη διοικητική λειτουργία δεν μπορεί να φθάσει πιο πέρα από το σημείο που οδηγεί σε πολυδιάσπαση και αναποτελεσματικότητα. Γι' αυτό, στο επίπεδο των σημερινών Τοπικών Συμβουλίων αλλά και στο ακόμη πλησιέστερο των οικισμών, πρέπει να οργανώνονται διαδικασίες άμεσης λαϊκής συμμετοχής και λαϊκής διαβούλευσης. Οι θεσμοί αυτοί θα εκφράζουν τις ανάγκες των κατοίκων, θα επιδιώκουν την προς όφελός τους εφαρμογή των δημοτικών προγραμμάτων, θα αξιολογούν την δημοτική πολιτική και θα αποτελούν την βάση στην πυραμίδα του συμμετοχικού προγραμματισμού.

Ο Νέος Δήμος, όντας χωρικά διευρυμένος, πράγμα που σημαίνει ότι διαχειρίζεται περισσότερες επιμέρους τοπικές ενότητες συμφερόντων, πρέπει να βασίζεται στην συνεκτική πολιτική αντιπροσώπηση. Αυτή επιτυγχάνεται με την άμεση εκλογή των οργάνων του και συνεπώς την άμεση λαϊκή νομιμοποίησή τους, που μετουσιώνει την πολιτική εντολή σε επιχειρησιακό πρόγραμμα δράσης.

Η πολιτική συνοχή της δημοτικής διοίκησης επιτυγχάνεται με την εκλογή από τον ίδιο προγραμματικό συνδυασμό υποψηφίων τόσο των κεντρικών όσο και των αποκεντρωμένων εκτελεστικών οργάνων. Η πολιτική συνοχή, σύμφωνα με όσα ισχύουν μέχρι σήμερα στο δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης, προϋποθέτει επίσης την εξ ορισμού πλειοψηφία του Δημάρχου στο βουλευόμενο αποφασιστικό όργανο, το Δημοτικό Συμβούλιο. Έτσι επιτυγχάνεται η διοικητική σταθερότητα. Στην θεωρία όμως καθώς και σε άλλα συστήματα διακυβέρνησης αυτή η παραδοχή δεν είναι αναγκαία. Στις περιπτώσεις αυτές το προγραμματικό περιεχόμενο της πολιτικής

εντολής διαπλάθεται με την συμφωνία των πολιτικών δυνάμεων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Στον Νέο Δήμο γίνεται πλέον πρόσφορη η θέσπιση θεσμών εσωτερικού ελέγχου, με στόχο την εμπέδωση της διαφάνειας στην λήψη των αποφάσεων, της εσωτερικής μέτρησης των αποτελεσμάτων της ποιοτικής διοίκησης, της συνεχούς αξιολόγησης των πολιτικών αλλά και του ανθρώπινου δυναμικού που καλείται σε πολιτικό και υπηρεσιακό επίπεδο να τις υλοποιήσει. Στην κατεύθυνση αυτή πρέπει να αξιοποιηθεί η εμπειρία και το κεκτημένο από την Αυτοδιοίκηση των Ευρωπαϊκών Κρατών.

Τέλος, στη διαμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης των νέων Δήμων πρέπει να λάβουμε υπόψη το γεγονός της μείωσης του τοπικού πολιτικού προσωπικού και της αναγκαιότητας να προσδιοριστούν νέοι ρόλοι για το πολιτικό προσωπικό που θα μείνει έξω από τις πρωταγωνιστικές θέσεις τοπικής εξουσίας. Η μείωση του πολιτικού προσωπικού, δηλαδή των αιρετών λειτουργών της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συρρικνώνει την βάση της πολιτικής αντιπροσώπευσης και περιορίζει τις ευκαιρίες για δυναμική συμμετοχή των πολιτών στην ενεργή τοπική πολιτική. Αντίθετα, η διεύρυνση των χωρικών ενοτήτων και η μείωση των θέσεων πρώτης γραμμής πρέπει να εξισορροπηθεί με την διατήρηση θέσεων δεύτερης γραμμής στο υφιστάμενο ενεργό πολιτικό προσωπικό. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να κρατηθούν αρκετοί πολίτες στη διαδικασία λήψης και εφαρμογής των αποφάσεων ως εγγύηση στελέχωσης της τοπικής συμμετοχικής δημοκρατίας.

Ανακεφαλαιωτικά, είναι πρόσφορη η διαμόρφωση ενός συστήματος διακυβέρνησης που να διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα:

- Το πρώτο, αναφέρεται στα κεντρικά πολιτικά όργανα του νέου Δήμου που ασκούν την βουλευόμενη, επιτελική και εκτελεστική του λειτουργία.
- Το δεύτερο, αναφέρεται στα αποκεντρωμένα όργανα που ασκούν εκτελεστικές αρμοδιότητες στις επιμέρους διοικητικές χωρικές υποενότητες.
- Το τρίτο, αναφέρεται στις συνελεύσεις των κατοίκων των οικισμών που λειτουργούν ως όργανα λαϊκής διαβούλευσης και συμμετέχουν στην προγραμματική λειτουργία.

Παράλληλα, σε ένα ενδιάμεσο και λειτουργικά ανεξάρτητο επίπεδο πρέπει να συγκροτηθούν οι διαδικασίες και τα όργανα Εσωτερικού Ελέγχου τα οποία θα έχουν αναφορά τόσο στο κεντρικό πολιτικό και διοικητικό επίπεδο όσο και στις διαδικασίες λαϊκής διαβούλευσης.

Αυτή είναι η κρισιμότερη πτυχή της Μεταρρύθμισης. Εάν το σύστημα διακυβέρνησης και το υποκείμενο σε αυτό διοικητικό-οργανωτικό σύστημα δεν οδηγήσουν στον Ισχυρό και Αποτελεσματικό Δήμο που καταξιώνεται ως τέτοιος στην συνείδηση των πολιτών, η απλή και χωρίς όρια διεύρυνση των σημερινών Δήμων θα οδηγήσει με μαθηματική ακρίβεια στην αποδυνάμωση της Αυτοδιοίκησης και κυρίως στην απώλεια των βασικών θεσμικών χαρακτηριστικών της.

4.3. Οι γενικές αρχές για τη μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας Τ.Α

Ποιες είναι οι αρχικές παραδοχές για τη μεταρρύθμιση; Υπάρχει πλούσια σχετική βιβλιογραφία ιδιαίτερα από τη βρετανική εμπειρία. Τα σημαντικότερα ερωτήματα που πρέπει να διερευνηθούν είναι:

(α) Οι νέες ενότητες θα προκύψουν με συνενώσεις ή από εξ αρχής χάραξη ώστε να αποτελέσουν λειτουργικά ολοκληρωμένες ενότητες;

(β) Πόσοι βαθμοί θα υπάρχουν και ποια θα είναι η διάκριση στις αρμοδιότητες τους;

(γ) Υπάρχει βέλτιστο πληθυσμιακό μέγεθος;

(δ) Ποια θα είναι η καταστατική θέση των αιρετών και των συμβουλίων; και

(ε) Πως θα υλοποιηθεί η μεταρρύθμιση;

Φυσικά υπάρχουν αρκετοί δυϊσμοί (αντιθέσεις). Λειτουργική οργάνωση του χώρου σε αντίθεση με την ιστορική. Ύπαρξη ενός μόνο βαθμού (ιδιαίτερα στις μητροπολιτικές περιοχές) σε αντίθεση με τη ύπαρξη περισσότερων βαθμών. Οποιοδήποτε νέο σχήμα πρέπει να είναι σε αντιστοιχία με τις καθημερινές συνήθειες ζωής των πολιτών. Οφείλει δηλαδή να σχεδιάζει, να παράγει και να παρέχει υπηρεσίες που είναι σε αντιστοιχία με τις ανάγκες και απαιτήσεις των πολιτών. Επίσης οφείλει βελτιώνει την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών και ταυτόχρονα να είναι αποτελεσματικό από άποψη κόστους και βιώσιμο ως προς τη δημοκρατική του νομιμοποίηση. Πρέπει τέλος να σέβεται τα παραδοσιακά σύνορα και να εξασφαλίζει την ισορροπία της παροχής υπηρεσιών στα όρια του.

Η νέα δομή συνήθως αντιπροσωπεύει ένα τοπικό σύστημα στο εσωτερικό του οποίου οι πολίτες οργανώνουν το χώρο δραστηριοτήτων τους. Στο επίπεδο του αστικού χώρου υπάρχει μια ενοποιητική βάση για μια ιεραρχική δόμηση των διοικητικών περιοχών, γιατί έτσι είναι εκ των προτέρων οργανωμένος ο αστικός χώρος. Επιπλέον όμως τέτοιες δομές πρέπει να καταφέρουν να ξεπεράσουν τη διάκριση αστικών και αγροτικών περιοχών, επιτυγχάνοντας λειτουργικές οικονομίες κλίμακας, διευκολύνοντας τη παροχή δημόσιων υπηρεσιών και βελτιώνοντας την οικονομική πρόσοδο (τα έσοδα). Δεν μπορεί όμως αυτή η δομή να έχει άμεση εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις. Δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε περιοχές που παρουσιάζουν μεγάλη πληθυσμιακή διασπορά. Δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην περιφέρεια μεγάλων πόλεων (όπως Αθήνα και Θεσσαλονίκη) που κυριαρχούν στο ρόλο άλλων τοπικών αστικών κέντρων.

Ένα παράδειγμα οργάνωσης του αστικού χώρου παρέχει η ιδέα της «ανοιχτής πόλης», ορίζοντας ότι το οικονομικό της αποτύπωμα αντιπροσωπεύει την «αλληλεξάρτηση τοπικών αγορών εργασίας, κατοικίας, παροχής αγαθών και υπηρεσιών». Η ιδέα αυτή σε πολλές περιπτώσεις είναι ευρύτερη από τα διοικητικά όρια. Κατά τον παραπάνω ορισμό η χωρική επέκταση θα είναι η περιοχή όπου παρατηρούνται οι μέγιστες ροές ανθρώπων και αγαθών, με την έννοια της επικοινωνίας, αγοράς, κατοικίας, οικονομικών συναλλαγών, ψυχαγωγίας και άλλων δραστηριοτήτων.

Μια άλλη ευρύτερη ιδέα οδηγεί στη θεώρηση μιας νέας δομής βασισμένης στην έννοια της συμπληρωματικότητας αστικών και αγροτικών περιοχών. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, η Πόλη (ο αστικός χώρος) επωφελείται από την αγροτική περιοχή λόγω των δυνατοτήτων όπως η οικονομική ποικιλότητα σε δραστηριότητες, η διευρυνόμενη δυνατότητα εργασίας στο (και από το) σπίτι και ο τουρισμός.

Αν και οι «ανοιχτές πόλεις» έχουν σύνθετες οικονομικές γεωγραφίες που δεν προκαλούν απόλυτη χωρική κατηγοριοποίηση, δεν είναι ανάγκη πάντα να οριστούν σαν διοικητικά όρια για τις ανάγκες προγραμματισμού. Για ένα Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα η τοπική αρχή πρέπει να ξέρει αν ανήκει στα όρια μιας «ανοιχτής πόλης». Αλλά η ύπαρξη διακριτών διοικητικών ορίων δεν είναι πάντα ζητούμενο, ειδικά σε μικρές ημιαστικές περιοχές ή σε αγροτικές περιοχές με χαλαρούς δεσμούς με το αστικό κέντρο, όπου είναι δυσκολότερο να τοποθετούν διαχωριστικές γραμμές.

4.3.1. Η χωροθέτηση των νέων ΟΤΑ

Η εισήγηση της Επιτροπής Θεσμών της ΚΕΔΚΕ στο Τακτικό Συνέδριό της το 2007 στην Κυλλήνη, αναφέρει επί λέξει τα ακόλουθα:

«Ανεξάρτητα από το εάν επιλεγεί ως λύση του προβλήματος η εθελοντική συνένωση με κίνητρα ή η υποχρεωτική συνένωση με συνοδευτικά μέτρα, είναι αναγκαία προϋπόθεση να προηγηθεί η χωροθέτηση των νέων ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων ως «ανοικτών πόλεων», με κριτήρια πληθυσμιακά, χωροταξικά, κοινωνικοοικονομικά / αναπτυξιακά και πολιτιστικά / ιστορικά. Η προϋπόθεση αυτή είναι αναγκαία για να αποφύγουμε τον πειρασμό της διοικητικής συνένωσης με κομματικά ή μικροπολιτικά κριτήρια. Κατά συνέπεια, δεν συμφωνούμε ούτε με την εθελοντική ούτε με την υποχρεωτική συνένωση, εάν δεν προηγηθεί η χωροθέτηση των νέων ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων».

Επιβεβαιώνοντας τις προτάσεις αυτές, θεωρούμε ότι ως κριτήρια για την χωροθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ μπορεί να χρησιμοποιηθούν τα ακόλουθα:

- Πληθυσμιακά (όπως ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών).
- Κοινωνικά (όπως το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών).
- Οικονομικά (όπως η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα).
- Γεωγραφικά (όπως το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών).
- Αναπτυξιακά (όπως η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα).
- Πολιτιστικά, Ιστορικά και
- Χωροταξικά κριτήρια, με τα οποία επιδιώκεται:

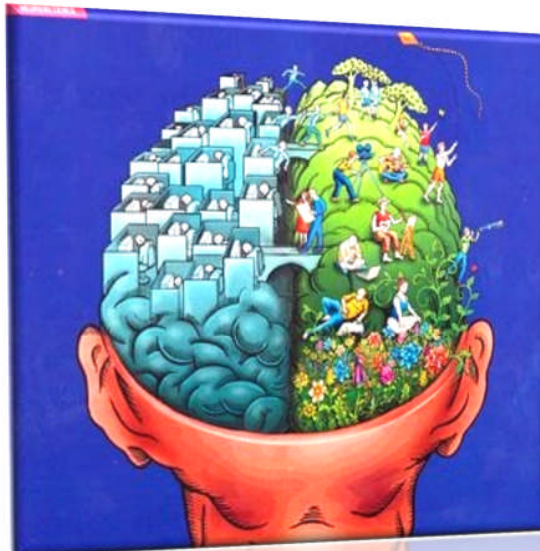
α) Η γεωγραφική / χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν κάποιου βαθμού βιωσιμότητα (χωρίς να είναι απόλυτος κανόνας).

β) Η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή δημιουργεί σε ημερήσια βάση σύμφωνα με την απασχόληση («κοιλάδες» εργασίας) και σε συνδυασμό με τις λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων.

γ) Η ταυτότητα του τόπου (place identity) που αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία.

Η μόνη μέχρι σήμερα θεωρητική αλλά και εμπειρική μελέτη, που έφθασε να διερευνήσει χωροταξικά και αναλυτικά μέχρι και το τοπικό επίπεδο είναι εκείνη των ανοικτών πόλεων και των οικιστικών ενότητων. Δυστυχώς δεν έχει επικαιροποιηθεί μέχρι σήμερα ούτε έγινε κάποια καινούρια. Οι βασικές αρχές της όμως παραμένουν σε ισχύ και χρήση όπως απέδειξε η εκπόνηση και έγκριση των 12 περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης (Ν. 2742/1999) αλλά και η υιοθέτηση της πολυκεντρικότητας από την Ε.Ε., όπως προβλέπεται στο Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (που υιοθετήθηκε στις 11.05.1999 στο άτυπο Συμβούλιο Υπουργών Χωροταξίας) και στην Εδαφική Ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (που υιοθετήθηκε στις 24–25.05.2007 στην άτυπο Σύνοδο των Υπουργών για την Αστική Ανάπτυξη και την Εδαφική Συνοχή).

Με βάση την μέθοδο της μελέτης για τις ανοικτές πόλεις και τις οικιστικές ενότητες προσδιορίζονται ιεραρχικά πέντε (5) επίπεδα αστικών / οικιστικών κέντρων με βάση τις αναγκαίες λειτουργίες σε κάθε επίπεδο. Στη συνέχεια τα οικιστικά κέντρα ομαδοποιούνται σε «οικιστικές ενότητες» που στην ουσία είναι ανθρωπογεωγραφικές περιοχές με σκελετό χωρικής τους οργάνωσης το οικιστικό δίκτυο και μπορούν να αποτελέσουν την επικράτεια (territory) ενός Δήμου, όπως απαιτούν οι σημερινές ανάγκες, γεγονός όμως που χρειάζεται επί τόπου αναγνώριση. Οι οικιστικές αυτές ενότητες διακρίνονται:



α) σε αστικές ενότητες, όταν έχουν πυρήνα ένα τουλάχιστον οικισμό που είναι αστικό κέντρο με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους, κατά κανόνα συγκεντρωμένο στο κέντρο,

β) σε «ανοικτές πόλεις» με πυρήνα οικιστικό κέντρο με πληθυσμό μικρότερο από 10.000 κατοίκους και οικισμούς 4ου και 5ου επιπέδου με πληθυσμό μεγαλύτερο από 5.000 κατοίκους, κατά κανόνα αποκεντρωμένο στους οικισμούς.

Σημειώνεται πάντως ότι τα όρια των αστικών ενότητων και των ανοικτών πόλεων δεν αποτελούν τη μοναδική αλλά

μια από τις βασικές συνιστώσες για τον προσδιορισμό των διοικητικών ορίων.

Η συνένωση Δήμων μέσα σε εκτεταμένο, συνεχή και συνεκτικό αστικό χώρο (agglomeration) πρέπει να αντιμετωπιστεί με ιδιαίτερη προσοχή και να αποδειχθεί η σκοπιμότητά της, διότι οι Δήμοι αυτοί έχουν μεγάλο πληθυσμό (πολιτική, οικονομική και κοινωνική δύναμη) και ελάχιστη έκταση.

Επίσης, στη χωροθέτηση των ορίων των νέων ΟΤΑ μπορεί να ληφθούν υπόψη τα όρια των διοικητικών επαρχιών και να χρησιμοποιηθεί η εμπειρία από τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους (του Ν. 1416/1984), από τις γεωγραφικές περιοχές (του Ν. 1622/1986) και από τα Συμβούλια Περιοχής (του Ν. 2218/1994).

Παράλληλα, υπογραμμίζεται ότι με το μέγεθος των νέων ΟΤΑ και τη διάρθρωση και οργάνωσή τους δεν πρέπει, προς όφελος της αποτελεσματικότητας, να θυσιαστούν οι αρχές της συμμετοχής των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις.

Τέλος, τα κίνητρα που θα δοθούν στους νέους ΟΤΑ, θα πρέπει να δοθούν ως μέτρα υποστήριξης, με στόχο την ισχυροποίησή τους, και στους Δήμους που είναι ήδη «ανοικτές πόλεις» και δεν προκύπτει από τον χωροταξικό σχεδιασμό η αναγκαιότητα συνένωσής τους με άλλους ΟΤΑ.

4.3.2. Καθορισμός κινδύνων της Διοικητικής Μεταρρύθμισης

Όσον αφορά τον διάλογο και τις αποφάσεις για το ζήτημα της Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) υπάρχουν δυο μεγάλοι κίνδυνοι.

Ο πρώτος μεγάλος κίνδυνος, στον «εσωτερικό» διάλογο που πραγματοποιούμε στο πλαίσιο των συλλογικών οργάνων μας και στα συνέδριά μας, είναι να ταυτίσουμε την έννοια της Μεταρρύθμισης της Τ.Α. μόνο με τη διοικητική συνένωση των σημερινών ΟΤΑ και να διατυπώσουμε απόψεις μόνο για τα δομικά ζητήματα της Τ.Α.: (α) το ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος του Δήμου και τον αριθμό των νέων Ο.Τ.Α. (500 ή 400 ή 300 κλπ) και (β) τον εθελοντικό ή υποχρεωτικό χαρακτήρα της διοικητικής συνένωσης. Ο κίνδυνος αυτός ενισχύεται από το γεγονός ότι αυτή η απλοποιητική αριθμητική προσέγγιση της συνένωσης και ο υποχρεωτικός ή μη χαρακτήρας της δημιουργούν μια εύκολη «είδηση» στα μέσα μαζικής ενημέρωσης και μια εύκολη «εικόνα πόλωσης» μεταξύ των διαφορετικών απόψεων. Στην πραγματικότητα αποπροσανατολίζουν από το ουσιαστικό διακύβευμα μιας ουσιαστικής Μεταρρύθμισης της Τ.Α. που είναι το συνολικό πρόγραμμα χωροθέτησης, ρυθμίσεων, ενεργειών, έργων και μέτρων πολιτικής, με διασφαλισμένους πόρους, που θα οδηγήσουν σε ισχυρούς Δήμους, οι οποίοι θα διασφαλίζουν ταυτόχρονα τη συμμετοχή των πολιτών και τη διοικητική ικανότητά τους, επομένως την τοπική δημοκρατία και την αποτελεσματικότητά.

Ο δεύτερος μεγάλος κίνδυνος είναι το πολιτικό και το διοικητικό σύστημά μας να επιλέξει την εύκολη λύση: να θεωρήσει ότι αποτελεί Μεταρρύθμιση της Τ.Α. η συνένωση των Ο.Τ.Α. σε 500 ή 400 ή 300 με κριτήριο το πληθυσμιακό και ορισμένα άλλα κριτήρια «συμπληρωματικά». Αυτή η επιλογή οδηγεί σε ένα πιθανό σχεδιασμό

νέων διοικητικών ορίων, «κίνητρα» για εθελοντική συνένωση και μετά από ένα χρονικό διάστημα, στο οποίο θα «αποδειχθεί ότι δεν περπατάει η εθελοντική συνένωση», επιβάλλεται με νόμο η αναγκαστική συνένωση. Με αυτή την επιλογή η Πολιτεία με ένα σκέτο νόμο «απαλλάσσεται» κάθε ευθύνης για ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα χωροθέτησης, ρυθμίσεων, ενεργειών, έργων και μέτρων πολιτικής, με διασφαλισμένους πόρους, και αφήνει στον «αυτόματο πιλότο» να λύσει τα προβλήματα που θα προκύψουν: τοπικές δημόσιες επενδύσεις, χρηματοδότηση, στελέχωση, οργάνωση.

Για τους παραπάνω λόγους, υπογραμμίζουμε τις ακόλουθες θέσεις που αποφάσισε με συντριπτική πλειοψηφία το πρόσφατο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στην Κυλλήνη:

(Α) Είναι πρωτίστως αναγκαίο να λυθούν τα σημερινά οικονομικά προβλήματα των ΟΤΑ που αφορούν τους ΚΑΠ και τη ΣΑΤΑ, τις μεταφερθείσες αρμοδιότητες και τους παρακρατηθέντες πόρους, πριν οποιαδήποτε συμφωνία για διοικητική μεταρρύθμιση και

(Β) Η μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει τρεις απαραίτητες προϋποθέσεις:

(1η) ότι η μεταρρύθμιση της Τ.Α. είναι οργανικό τμήμα της συνολικής Μεταρρύθμισης της Δημόσιας Διοίκησης (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο),

(2η) ότι προηγείται κάθε μορφής συνένωσης (είτε εθελοντικής είτε υποχρεωτικής) η χωροθέτηση των ορίων των νέων Δήμων με αντικειμενικά και συμφωνημένα κριτήρια και

(3η) ότι η Διοικητική Μεταρρύθμιση δεν είναι μόνον ένας νόμος αλλά συνοδεύεται από Πρόγραμμα Εφαρμογής της, με τα αναγκαία έργα υποδομής, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και σύγχρονο εξοπλισμό, με διασφαλισμένους οικονομικούς πόρους και με δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα, που μπορούμε να το ονομάσουμε Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

4.3.3. Το Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Θα θέλαμε να τονίσουμε ότι οποιαδήποτε συζήτηση για τη Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να γίνει, μόνον εφόσον αντιμετωπιστούν τα σημερινά οξυμένα οικονομικά προβλήματα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Διότι είναι αδιανόγη οποιαδήποτε συζήτηση για το μέλλον της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εάν δεν αντιμετωπιστεί το παρόν της.

Η Σύγχρονη Διοικητική Μεταρρύθμιση θα πρέπει να μην περιοριστεί σε κάποιες διοικητικές συνενώσεις, αλλά, με ένα μεσοχρόνιο Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να ενδυναμώσει όλες τις ανθρωπογεωγραφικές ενότητες και τη μεταξύ τους δικτύωση, δεδομένου ότι αυτές οι ενότητες αποτελούν

την αναπτυξιακή βάση της οικονομίας και της κοινωνίας μας και να ενισχύσει τους ΟΤΑ ως διοικητική έκφραση αυτών των ενοτήτων και ως φορείς της τοπικής διακυβέρνησης.

Θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο για τους νέους ΟΤΑ το οποίο θα περιέχει τη χρηματοδότηση έργων και δράσεων τόσο από κοινοτικούς όσο και από εθνικούς πόρους. Αυτό το Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Σχέδιο θα αποτελείται από :

(α) ένα πρόγραμμα συγχρηματοδοτούμενο από το Ε.Σ.Π.Α. 2007 – 2013, που προτείνεται να καλείται Συγχρηματοδοτούμενο Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΕΣΤΑ),

(β) ένα Εθνικό Επιχειρησιακό Σχέδιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΘΕΣΤΑ). Το ΕΘΕΣΤΑ θα λειτουργεί συμπληρωματικά με το ΣΕΣΤΑ και θα χρηματοδοτεί κυρίως μη-επιλέξιμα από το Ε.Σ.Π.Α. έργα και δράσεις. Η χρηματοδότησή του προτείνεται να είναι από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και όχι από τους ΚΑΠ και τη ΣΑΤΑ, όπως ήταν η χρηματοδότηση του ΕΠΤΑ και του «ΘΗΣΕΑ».

Η μέχρι τώρα πείρα από την υλοποίηση του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) αλλά και του αναπτυξιακού προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ», έδειξε ότι η διάχυση της στόχευσης των προγραμμάτων αυτών δημιούργησε ιδιαίτερα προβλήματα στην αποτελεσματικότητά τους. Το καινούργιο πρόγραμμα προτείνεται να είναι περισσότερο στοχοπροσηλωμένο και να χρηματοδοτήσει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες ώστε να εξασφαλιστούν βασικές υποδομές των νέων ΟΤΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5:Ο ΡΟΛΟΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΔΗΜΩΝ

5.1. Τα θεσμικά ζητήματα

5.1.1. Οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι δημοτικές αρχές μπορούν και πρέπει να διευθύνουν και να ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας, στους τομείς της τοπικής ανάπτυξης, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού, της συγκοινωνίας, του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής και της εύρυθμης λειτουργίας της πόλης, της πολιτικής προστασίας.

Ωστόσο απουσιάζουν αποτελεσματικές δομές, διαδικασίες και πρακτικές οριζόντιου και κάθετου συντονισμού μεταξύ όλων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης σε περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο. Για να αντιμετωπιστούν τα σημερινά προβλήματα πρέπει:

1^ο. Να γίνει εξορθολογισμός και ανακατανομή των αρμοδιοτήτων στα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τη μεθοδολογία που προτείνει η μελέτη του Ι.Τ.Α., τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας και τα λειτουργικά κριτήρια, με στόχο τόσο την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των λειτουργιών, όσο και τη διαφάνεια, τον δημοκρατικό έλεγχο, τη λογοδοσία προς τους πολίτες και την ουσιαστική συμμετοχή τους στις αποφάσεις που τους αφορούν.

2^ο. Όπου τα συνταγματικά και τα λειτουργικά κριτήρια οδηγούν στην άσκηση συναρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης (χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, πολιτική προστασία κ.ά), να διασφαλίζεται ο αποτελεσματικός συντονισμός τους με αντίστοιχο κανονιστικό πλαίσιο, δομές, όργανα, λειτουργίες και διαδικασίες.

3^ο. Όπου η Τοπική Αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων (κέντρα εξυπηρέτησης πολιτών, διεξαγωγή εκλογών, δημοτολόγιο και ληξιαρχείο, πολιτικός γάμος, αλλοδαποί και μετανάστες, βεβαιώσεις και αδειοδοτήσεις, έλεγχος τήρησης διατάξεων) το Κράτος να διασφαλίζει την οικονομική, τη διοικητική και την τεχνολογική υποστήριξη των Ο.Τ.Α. για την ποιοτικά και ποσοτικά αποτελεσματική άσκησή τους.

4^ο. Η μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. να γίνει μόνον στο πλαίσιο της συνολικής Διοικητικής Μεταρρύθμισης, δηλαδή με τη μεταφορά τους από την Κεντρική και την Περιφερειακή Δημόσια Διοίκηση στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και τους ισχυρούς νέους Δήμους και αποκλειστικά με την προϋπόθεση ότι συνοδεύεται από αντίστοιχους πόρους.

5.1.2. Οι νομοθετικές εκκρεμότητες

Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. χάρη στη συστηματική παρακολούθηση του νομοθετικού έργου και την τεκμηριωμένη διατύπωση προτάσεων προς το Υπουργείο Εσωτερικών, έχει επιτύχει την αποδοχή πολλών ρυθμίσεων που αφορούν στη βελτίωση της λειτουργίας των οργάνων των Ο.Τ.Α. και στην εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών τους.

Εκκρεμούν όμως πολύ περισσότερες ρυθμίσεις, που είναι αναγκαίες για τη βελτίωση της καταστατικής θέσης των αιρετών, στην ενίσχυση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στη συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Ε.Σ.Π.Α. και στη λειτουργία των Δήμων. Ενδεικτικά, ζητούμε τις ακόλουθες ρυθμίσεις:

α) Διατάξεις που αφορούν στην καταστατική θέση των αιρετών

- Δικαίωμα χορηγίας Δημάρχων και Κοινοταρχών ανεξαρτήτως καταβολής συντάξεως από το Δημόσιο.
- Δικαίωμα χορηγίας σε αιρετούς που έχουν συμπληρώσει συνολικά 16 έτη εκ των οποίων μία τετραετία ως Δήμαρχοι ή Πρόεδροι Κοινοτήτων (σήμερα ισχύει για 20 έτη).
- Δικαίωμα χορηγίας σε αιρετούς που διεκόπη η θητεία τους (έτος 1975).
- Απονομή χορηγίας σε αιρετούς με ειδικές ανάγκες, ανεξαρτήτως ορίου ηλικίας, εφόσον έχουν θεμελιώσει δικαίωμα χορηγίας (δηλαδή δύο τετραετίες ως Δήμαρχοι κλπ.).
- Επιβάρυνση των Δήμων με την πληρωμή των ασφαλιστικών εισφορών των αιρετών, οι οποίοι είναι υπάλληλοι Τραπεζών που εξήλθαν του δημόσιου τομέα.
- Ρύθμιση του ζητήματος των εξόδων παράστασης των αιρετών

β) Διατάξεις που αφορούν στην ενίσχυση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία.
- Λαϊκές αγορές.
- Θέματα ΑΕΠΙ.
- Υπογραφή Συλλογικής Σύμβασης Εργασίας μεταξύ Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. – ΥΠ.ΕΣ.
- «Μεταξύ των Ο.Τ.Α. α' βαθμού και των φορέων παροχής συγκοινωνιακού έργου δύναται να συνάπτονται συμβάσεις για την εκτέλεση συγκοινωνιακού έργου σε υφιστάμενες ή νέες λεωφορειακές γραμμές.» (Πρόγραμμα ΣΥΝ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ).

γ) Διατάξεις που αφορούν στη συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Ε.Σ.Π.Α.

- Δυνατότητα συγκρότησης με τον Ο.Ε.Υ. του Δήμου, Τεχνικής Υπηρεσίας κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων αλλά με προϋποθέσεις, προκειμένου να καθίσταται δυνατή η επιβεβαίωση της διαχειριστικής επάρκειας του Δήμου, κατά τις

διατάξεις του άρθρου 22 του Ν. 3614/2007, για την εκτέλεση των τεχνικών έργων του.

➤ Χορήγηση πιστοποιητικού καταλληλότητας από τις Διευθύνσεις Πρόνοιας των Ν.Α. για τις δομές πρόνοιας που λειτουργούν στους Δήμους (όπως φύλαξη παιδιών κλπ.).

➤ «Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών εκδίδεται πρότυπος κανονισμός προσλήψεως προσωπικού στις Ανώνυμες Εταιρείες των Ο.Τ.Α., μετά από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.».

δ) Διατάξεις που αφορούν στη λειτουργία των Δήμων και λοιπές διατάξεις

➤ Επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού σε περίπτωση παροχής κινήτρων σε υπαλλήλους που τοποθετούνται σε Δήμους παραμεθόριων περιοχών.

➤ Τροποποίηση της παρ. α του άρθρου 24 του Νόμου 3649/2008, ώστε να εφαρμόζεται και για τις οφειλές των Δημοτικών και Κοινοτικών Επιχειρήσεων, όπως αυτές αναφέρονται στη διάταξη αυτή, που αφορούν δεδουλευμένες αποδοχές του προσωπικού τους ανεξάρτητα της σχέσης εργασίας.

➤ Νομιμοποίηση δαπανών που πληρώθηκαν από Ο.Τ.Α. για έργα, εργασίες, προμήθειες και αμοιβές προσωπικού και άρση καταλογισμών που έγιναν με βάση αυτές τις δαπάνες.

➤ Οι συμβάσεις μίσθωσης έργου να μην εμπίπτουν στους περιορισμούς των άρθρων 5 και 6 του Π.Δ. 164/2004

5.2. Ο ρόλος της Τ.Α στο πλαίσιο μιας συνολικής διοικητικής μεταρρύθμισης

Οι βασικές επιλογές μιας συνολικής Διοικητικής Μεταρρύθμισης, που οδηγούν και σε ένα καινούριο ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με βάση τις αρχές της εγγύτητας, της επικουρικότητας, της εδαφικής και της κοινωνικής συνοχής και με βάση την ελληνική και την ευρωπαϊκή εμπειρία, καθώς και την προηγούμενη συνταγματική αναθεώρηση, είναι οι ακόλουθες:

1. Η Κεντρική Δημόσια Διοίκηση ενισχύει τις επιτελικές δομές και λειτουργίες της στην κατεύθυνση του «κράτους – στρατηγείου», αποσυγκεντρώνει και αποκεντρώνει αρμοδιότητες, πόρους και μέσα, στο περιφερειακό και στο τοπικό επίπεδο και στηρίζει σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές την Πρωτοβάθμια και τη Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, για την ανάληψη της εφαρμογής των εθνικών δημόσιων πολιτικών και τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

2. Στο περιφερειακό επίπεδο συγκροτείται η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (β' βαθμός Τ.Α.) με την εκλογή των οργάνων της, με τη διατήρηση των νομαρχιών ως διαμερισμάτων και με αρμοδιότητες: το σχεδιασμό και την εφαρμογή των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, την περιφερειακή εξειδίκευση των εθνικών πολιτικών και τη μελέτη – κατασκευή – συντήρηση των έργων περιφερειακής και νομαρχιακής κλίμακας. Κύρια νομιμοποιητική βάση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης είναι η αρμοδιότητές της στον αναπτυξιακό

σχεδιασμό. Θεωρούμε εύλογη τη γεωγραφική αναπροσαρμογή των ορίων των σημερινών Περιφερειών με κατεύθυνση τη μείωση του αριθμού τους.

3. Στο ζήτημα της διοίκησης των Μητροπολιτικών Λειτουργιών, τονίζεται η ανάγκη ενός Μητροπολιτικού Συγκροτήματος. Η θεσμική μεταρρύθμιση στα δύο μητροπολιτικά συγκροτήματα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως ένα σύνθετο Σύστημα διοίκησης, διαχείρισης, εταιρικών σχέσεων, δικτύωσης και επικοινωνίας, με άλλα λόγια ως ένα συστημικό ζήτημα του οποίου πρέπει να αποσαφηνιστούν η στρατηγική και οι προϋποθέσεις μετάβασης.

4. Λιγότεροι και ισχυροί Δήμοι, ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις και έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες στους τομείς της παιδείας, της υγείας, της απασχόλησης, του περιβάλλοντος, των συγκοινωνιών.

Οι παραπάνω διοικητικές μεταρρυθμίσεις συνοδεύονται από Φορολογική Αποκέντρωση, χωρίς πρόσθετους φόρους, σε συνδυασμό με μεταφορά αρμοδιοτήτων στον πρώτο και δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επομένως, η Αποκέντρωση δεν είναι ζήτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι κεντρικό πολιτικό ζήτημα της Χώρας.



Συνοψίζοντας την παραπάνω συζήτηση μπορούμε να διατυπώσουμε τις εξής δύο παρατηρήσεις:

Ποιος είναι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

Το κράτος –η δημόσια διοίκηση- δεν είναι μόνο οι κεντρικές του υπηρεσίες. Είναι επίσης οι αποκεντρωμένες του υπηρεσίες, καθώς και η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού. Η αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος εξασφαλίζεται από την ικανότητα της να διαμορφώνει τοπικά συστήματα προτεραιοτήτων, να παράγει και να διανέμει ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες στο χώρο ευθύνης της. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να αποτελεί εκτελεστικό μηχανισμό της κεντρικής κυβέρνησης υλοποιώντας τις αποφάσεις της και εκτελώντας τις εντολές της. Αποτελεί αυτόνομο θεσμό διαμόρφωσης τοπικού συστήματος προτεραιοτήτων. Πρέπει όμως να έχει τα μέσα (χρήματα και προσωπικό) για να μπορεί να παράγει και να διανέμει στους δικαιούχους αυτές τις υπηρεσίες. Να υπόκειται σε έλεγχο όσον αφορά τη διασφάλιση της παροχής των αναγκαίων υπηρεσιών στο σύνολο της κοινωνίας. Η χώρα δεν αποτελεί άθροισμα αυτόνομων κρατιδίων ή πόλεων κρατών. Η κεντρική διοίκηση οφείλει να διασφαλίζει την παροχή ενιαίων, ποιοτικών και κατάλληλων υπηρεσιών.

Ποιες είναι οι προϋποθέσεις άσκησης του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

Το κράτος οφείλει από το Σύνταγμα να εγγυάται αυτές τις προϋποθέσεις, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση χρειάζεται εξειδικευμένο προσωπικό, επαρκείς πόρους, νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας. Χρειάζεται φορολογική αποκέντρωση και πρόνοια για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων. Τελικά, πρέπει το νέο θεσμικό πλαίσιο να προβλέπει τις αρμοδιότητες της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης και να αναθέτει όλες τις άλλες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το νέο θεσμικό πλαίσιο πρέπει να προβλέπει διευρυμένο καταστατικό ρόλο των αιρετών (επικεφαλής και μελών των συμβουλίων). Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι όμως ο εγγύτερος προς τον πολίτη θεσμός. Πρέπει να λογοδοτεί, να ακούει και να εισάγει τον πολίτη στη Δημοκρατία. Δημοκρατία σημαίνει τη δυνατότητα του πολίτη να συμμετέχει στη διαμόρφωση του τοπικού συστήματος προτεραιοτήτων. Η τοπική αρχή πρέπει να εγγυάται τη συμμετοχή αυτή του πολίτη. Γι' αυτό και δεδομένα, προτάσεις και επεξεργασίες πρέπει να είναι προσβάσιμες στον πολίτη. Πρέπει να του δίνεται η δυνατότητα να συμμετέχει σε ανοικτές ομάδες εργασίας και τοπικές πρωτοβουλίες, μέσω της καθιέρωσης από την ίδια την αρχή συμμετοχικών θεσμών, που διευρύνουν τη δημοκρατία.

5.3. Ελάχιστες υποχρεωτικές λειτουργίες - υπηρεσίες των νέων ΟΤΑ

Η δημιουργία ισχυρότερων πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία γιατί μόνον έτσι οι ΟΤΑ μπορούν να ασκήσουν όλες εκείνες τις αρμοδιότητες που τους ανήκουν ή που πρέπει να τους δοθούν.

Ισχυρός είναι ο Δήμος που έχει ικανό βαθμό οικονομικής αυτοδυναμίας, δηλαδή μπορεί να αντλήσει ικανοποιητικό ποσοστό ιδίων πόρων, αξιοποιώντας την φορολογική του αρμοδιότητα, την περιουσία του κ.ο.κ.

Ισχυρός είναι ο Δήμος που έχει διοικητική ικανότητα και ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων καλύπτοντας τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων του. Επιπλέον δε ο Δήμος που κατασκευάζει και διαχειρίζεται όλες τις κρίσιμες υποδομές για την ποιότητα ζωής, την τοπική οικονομία και την πρωτοβάθμια κοινωνική φροντίδα.

Για να ανταποκριθούν στα παραπάνω οι ΟΤΑ πρέπει να είναι σε θέση να ικανοποιούν κατ' ελάχιστον τις παρακάτω λειτουργίες.

5.3.1. Λειτουργία προγραμματισμού

Απαραίτητη προϋπόθεση για τους νέους ΟΤΑ είναι η εισαγωγή συστηματικών διαδικασιών σχεδιασμού, προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της λειτουργίας και των επενδύσεών τους και η δημιουργία στο εσωτερικό τους ανάλογων δομών με στόχους :

- Τη σύζευξη των καθημερινών απαιτήσεων με την μεσοπρόθεσμη στόχευση, μέσω της εισαγωγής διαδικασιών στρατηγικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού (εκπόνηση - παρακολούθηση επικαιροποίηση Τετραετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος Δήμου, εκπόνηση παρακολούθηση Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης) και την εισαγωγή και παρακολούθηση αντίστοιχων δεικτών
- Την εισαγωγή στο Δήμο στοιχείων εκσυγχρονισμού και καινοτομιών και την υπέρβαση του διεκπεραιωτικού, νομικίστικου και βραχυπρόθεσμου προσανατολισμού των υπηρεσιών.
- Την επιστημονική τεκμηρίωση των εισηγήσεων που διατυπώνονται προς τα συλλογικά όργανα διοίκησης και των αποφάσεων που λαμβάνονται από αυτά.
- Την υποστήριξη του Δημάρχου, των Αντιδημάρχων και των Προϊσταμένων των υπηρεσιών σε θέματα οργάνωσης των λειτουργιών, διοίκησης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού.
- Την υποβολή τεκμηριωμένων προτάσεων στα Ευρωπαϊκά και τα Εθνικά Αναπτυξιακά Προγράμματα.

5.3.2. Λειτουργία ολοκληρωμένης οικονομικής διαχείρισης

Η αποτελεσματική λειτουργία της ολοκληρωμένης οικονομικής διαχείρισης στους νέους ΟΤΑ αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα των νέων οργανισμών. Η ολοκληρωμένη διαχείριση θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- Ολοκληρωμένο ετήσιο οικονομικό και ταμειακό προγραμματισμό.
- Εφαρμογή των κανόνων στην οικονομική διοίκηση και την λογιστική των ΟΤΑ.
- Ικανούς μηχανισμούς (ταμειακή υπηρεσία) για την είσπραξη φόρων και τελών, εν όψει και της φορολογικής αποκέντρωσης.
- Εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων στην οικονομική διοίκηση και διαχείριση των οργανισμών (εφαρμογή της διπλογραφικής μεθόδου, γενικής λογιστικής, προσδιορισμό του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών κλπ)
- Ολοκληρωμένο πληροφοριακό οικονομικό διαχειριστικό σύστημα

5.3.3. Λειτουργία σχεδιασμού και παραγωγής έργων

Οι τελευταίες εξελίξεις σχετικά με την διαχειριστική επάρκεια των δικαιούχων της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 και την εισαγωγή ελληνικού προτύπου στη διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων καθιστά πλέον αναγκαία την ύπαρξη οργανωμένης μονάδος για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση έργων που θα περιλαμβάνει :

- Σχεδιασμό και ωρίμανση έργων
- Παρακολούθηση και πιστοποίηση φυσικού αντικείμενου
- Εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης έργων (project management)
- Πιστοποίηση κατά το πρότυπο διαχείρισης έργων του ΕΛΟΤ

- Ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα παρακολούθησης έργων

5.3.4. Λειτουργία πληροφορικής

Η αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) αποτελεί βασική παράμετρο, τόσο για τον ανασχεδιασμό διαδικασιών και διοικητικών δομών, όσο και για την αλλαγή του τρόπου λειτουργίας και της παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η υπηρεσία αυτή μεταξύ άλλων θα συμβάλει :

- στο σχεδιασμό, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση δημοτικών πολιτικών και προγραμμάτων.
- στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των εσωτερικών λειτουργιών του ΟΤΑ, καθώς και της επικοινωνίας και συναλλαγής του ΟΤΑ με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.
- τόσο στον ανασχεδιασμό διαδικασιών και διοικητικών δομών, όσο και στη συνολική αλλαγή του τρόπου λειτουργίας του ΟΤΑ.
- στην τεκμηρίωση αναγκών, σχεδιασμού, οργάνωσης και υλοποίησης δράσεων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού του ΟΤΑ.

5.3.5. Λειτουργία νομικής υποστήριξης

Οι συνεχείς αλλαγές στο νομοθετικό περιβάλλον των ΟΤΑ καθώς και η ανάγκη επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας αυτών, υποχρεώνει τους ΟΤΑ να αποκτήσουν μια ελάχιστη νομική στήριξη :

- Νομική υποστήριξη υπηρεσιών Δήμου
- Νομική υποστήριξη Δημάρχου και Δημοτικού Συμβουλίου

5.3.6 Λειτουργίες διοίκηση του δήμου-διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού - πολιτικής προστασίας

Η κλασική διοικητική υπηρεσία του Δήμου πρέπει να εκσυγχρονιστεί, αξιοποιώντας τις σύγχρονες μεθόδους δημοτικής διοίκησης (municipal management) και τις νέες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών.

Παράλληλα, επειδή το ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ αποτελεί το βασικότερο εργαλείο για την αναβάθμιση των υπηρεσιών τους, μια από τις βασικές λειτουργίες του ΟΤΑ είναι η σύγχρονη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού (human resources management).

Τέλος, η Πολιτική Προστασία αποτελεί μια βασική προτεραιότητα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (βλ. και Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ του 2007).

(Η επιλογή της βέλτιστης οργανωτικής λύσης για τις παραπάνω λειτουργίες (διευθύνσεις, τμήματα, γραφεία) για κάθε ΟΤΑ, εξαρτάται από τα διάφορα μεγέθη και τα αναπτυξιακά χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου ΟΤΑ.)

5.4. Φορολογική Αποκέντρωση

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) με ώριμες επεξεργασίες έχει προδιαγράψει από καιρό τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη φορολογική αποκέντρωση. Σήμερα, το αίτημα αυτό είναι περισσότερο επίκαιρο. Με τη νέα διάρθρωση των ΟΤΑ η φορολογική αποκέντρωση θα μπορεί να στηριχθεί σε τοπικές δομές στελεχωμένες και έμπειρες, που να εξασφαλίζουν την αποδοτικότητα του συστήματος και να αποβλέπουν στην ενίσχυση της οικονομικής «αυτοτέλειας» αυτών, στην ενίσχυση της διοικητικής και της επιχειρησιακής ικανότητας και στη δυνατότητα να εφαρμόσει η Τ.Α. πολιτικές φορολογικής αποκέντρωσης.

Οι νέοι ΟΤΑ θα είναι σε θέση, διαθέτοντας τους κατάλληλους υποστηρικτικούς μηχανισμούς, να αξιοποιούν τα οφέλη από τη φορολογική αποκέντρωση. Σε πρώτο επίπεδο με τις οργανωμένες υπηρεσίες ο νέος ΟΤΑ θα μπορεί να ελέγχει αποτελεσματικότερα τη διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης των τοπικών φορολογικών του εσόδων. Σε μέσο-μακροπρόθεσμο επίπεδο η Τ.Α. με τους νέους ισχυρούς ΟΤΑ θα μπορέσει να δημιουργήσει τους δικούς της εισπρακτικούς μηχανισμούς και να απαλλαγεί από «κηδεμονίες».

Η φορολογική αποκέντρωση αποβλέπει κυρίως στα ακόλουθα :

1^ο. Στη σύγκλιση της Ελληνικής Τ.Α. με την Ευρωπαϊκή πραγματικότητα. Η σύγκλιση αυτή δεν θα πραγματοποιηθεί με τη θεσμοθέτηση νέων φόρων αλλά με την μεταφορά φορολογικών πόρων από την Κεντρική Διοίκηση στην Τ.Α. Στους φόρους αυτούς η Τ.Α. θα παίζει καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της φορολογικής βάσης. Στόχος δεν είναι η δημιουργία ενός «δημοσιονομικού σοκ». Για το λόγο αυτό υπάρχουν μεσοπρόθεσμες προτάσεις – λύσεις, όπως η δημιουργία ΦΑΠ που θα ενσωματώσει όλους τους σημερινούς φόρους που βαρύνουν την ακίνητη περιουσία. Προτείνονται όμως και λύσεις που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Σύμφωνα με τη μελέτη του ΙΤΑ, μέρος ή το σύνολο των εσόδων των φόρων που θα μπορούσαν να μεταφερθούν στην Τ.Α., είναι:

- Φόρος Εισοδήματος από οικοδομές, μαζί με το χαρτόσημο στα μισθώματα των ακινήτων
- ΦΠΑ στις νεόδμητες κατοικίες
- Ενιαίο Τέλος Ακίνητης Περιουσίας
- ΦΠΑ
- Το ΕΤΕΡΠΣ

Η αποτελεσματικότερη διαχείριση των φόρων που θα μεταφερθούν θα πρέπει να συνδυάζεται με μείωση των φορολογικών συντελεστών και περιορισμό του κόστους συμμόρφωσης των πολιτών, με δεδομένο ότι η ταλαιπωρία αυτή και το κόστος που συνεπάγεται πλήττει περισσότερο τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα. Για το λόγο αυτό, σε πρώτο χρόνο, η βεβαίωση των τοπικών φορολογικών εσόδων θα γίνεται με τη χρησιμοποίηση του κεντρικού μηχανισμού, η είσπραξη με τη χρήση του τραπεζικού συστήματος, ενώ ο έλεγχος θα επιτυγχάνεται με τη δημιουργία διαδημοτικών δομών που θα στελεχωθούν από ήδη υπηρετούντες στις ταμειακές υπηρεσίες των ΟΤΑ. Θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην αποτελεσματικότητα του σημερινού φορολογικού συστήματος της Τ.Α. με την κατάργηση αναποτελεσματικών φόρων, με συγχώνευση άλλων, πάντοτε όμως προς την κατεύθυνση της αποδοτικής λειτουργίας, του μικρότερου διαχειριστικού κόστους και της καλύτερης εξυπηρέτησης του πολίτη.

2°. Είναι γνωστό ότι όλοι οι ΟΤΑ δεν έχουν τις ίδιες δημοσιονομικές δυνατότητες. Με την εφαρμογή της φορολογικής αποκέντρωσης, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ) θα αλλάξουν αντικείμενο. Θα στοχεύουν και στην αναδιανομή. Προτείνεται η αλλαγή της χρηματοδότησης των ΚΑΠ με: α) Εισαγωγή στο καλάθι των ΚΑΠ και παράλληλη συμμετοχή με 10% του ΦΑΠ, β) Εξ ολοκλήρου διαχείριση των εσόδων των τελών κυκλοφορίας από την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τ.Α., γ) Συμμετοχή της Τ.Α. στα φορολογικά έσοδα παρελθόντων ετών και δ) Αναδιάρθρωση των ΚΑΠ με περιορισμό των ειδικών επιχορηγήσεων και συγχρηματοδότηση του «ΘΗΣΕΑ» 50-50 με το ΠΔΕ.

3°. Οι νέοι πόροι της Τ.Α. προτείνεται να συνοδεύονται από μεταφορά αρμοδιοτήτων σε τομείς όπως:

- Πρωτοβάθμια εκπαίδευση,
- Κοινωνική Πρόνοια,
- Πυροσβεστική,
- Τοπικές παρεμβάσεις στο δομημένο και το φυσικό Περιβάλλον,
- Πρωτοβάθμια Υγεία και Προληπτική Ιατρική.

Οι αρμοδιότητες αυτές αποτελούν αρμοδιότητες της Τ.Α. στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη. Τέλος, θα πρέπει να γίνει πράξη η συνταγματική επιταγή και να χρηματοδοτούνται οι μεταφερόμενες (και οι μεταφερθείσες) αρμοδιότητες από το κεντρικό κράτος στην Τ.Α. Για το λόγο αυτό οι αρμοδιότητες αυτές θα πρέπει να χρηματοδοτούνται με δυναμικούς πόρους που θα βασίζονται σε εκ των προτέρων γνωστά φορολογικά έσοδα και όχι με επιχορηγήσεις αμφιβόλου δυναμικότητας, που τίθενται κάθε χρόνο στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Εσωτερικών ή Οικονομίας και εξαρτώνται από την οικονομική συγκυρία.

4°. Οι πρωτοβουλίες αυτές θα πρέπει να συνδυάζονται με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών της Τ.Α. Με τη φορολογική αποκέντρωση ο στόχος για αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ γίνεται πλέον ύψιστης προτεραιότητας.

5°. Η αποκέντρωση φορολογικών εσόδων και αρμοδιοτήτων θα ενδυναμώσει την Τ.Α., αλλά θα δώσει και μία νέα αναπτυξιακή ώθηση στο κράτος

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΜΕΡΙΚΕΣ ΠΑΡΑΔΟΧΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΕΟ ΔΗΜΟ

6.1. Κοινωνική πολιτική και απασχόληση

Σε συνθήκες παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και παρατεταμένης ύφεσης, όπως αυτές που ζούμε σήμερα, δοκιμάζονται οι αντοχές των εθνικών οικονομιών, αλλά ταυτόχρονα και τα θεμέλια της κοινωνικής συνοχής σε όλες τις χώρες.

Σήμερα, στο πλαίσιο της κρίσης, περισσότερο από πριν είναι απαραίτητο να ισχυροποιήσουμε τις διεκδικήσεις μας για «να προχωρήσουμε άμεσα στις αναγκαίες θεσμικές και οικονομικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες θα ενισχύσουν την αποκέντρωση και τον ρόλο των Ο.Τ.Α. στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, υψηλής ποιότητας, για όλους τα πολίτες» όπως τονίζαμε και στην απόφαση του περσινού Τακτικού Συνεδρίου στην Κυλλήνη.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αναπτύξει πολιτικές ανθρωποκεντρικού χαρακτήρα λόγω των διαπροσωπικών σχέσεων σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα, είναι απαραίτητο σήμερα να αναζητηθούν νέες μορφές συνεργασίας και συνύπαρξης κρατικών και κοινωνικών φορέων, οι οποίες να διευκολύνουν και να προωθούν την συμμετοχή και άλλων δυνάμεων και συντελεστών παροχής κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (εθελοντικών φορέων, ομάδων αυτοβοήθειας, οικογένειας, εκκλησίας κλπ) με τη θεσμοθέτηση αυστηρών πλαισίων λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα. Η ανάπτυξη τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, κατ' εξοχήν αρμοδιότητα της Τ.Α., μπορεί να προκαλέσει την απαραίτητη στροφή προς το «ενεργητικό κοινωνικό κράτος», ως απάντηση στις νέες κοινωνικές διακινδυνεύσεις, χρειάζεται όμως να υποστηριχθεί και από υποδομές και πόρους.

Ο στόχος είναι ξεκάθαρος: Η διαμόρφωση ενός εθνικού αποκεντρωμένου πλαισίου άσκησης από την Τοπική Αυτοδιοίκηση κοινωνικής πολιτικής στους τομείς:

- της φροντίδας των παιδιών, των ηλικιωμένων και γενικά των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων,
- της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας,
- της πρόληψης της χρήσης των ναρκωτικών,
- της ενίσχυσης της απασχόλησης,
- της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας,
- της υποστήριξης της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών,
- της ψυχοκοινωνικής στήριξης της οικογένειας,

μέσω μόνιμων δομών με θεσμικά κατοχυρωμένη λειτουργία και διασφαλισμένους πόρους.

6.1.1. Κοινωνική πολιτική

Για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των κοινωνικών δομών της Τ.Α. ζητούμε, με νομοθετική ρύθμιση, την τριμερή χρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων, με τη συμμετοχή σε αυτήν της Κεντρικής Διοίκησης, των Ασφαλιστικών Οργανισμών και της Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με τις εκθέσεις των Εθνικών και Ευρωπαϊκών Ιδρυμάτων:

- Απαιτείται η διαμόρφωση ενός ελάχιστου εγγυημένου κοινωνικού εισοδήματος (συνδυασμός παροχών και οικονομικής στήριξης – Πρόταση ΚΕΔΚΕ–ΕΚΚΕ) για να αντιμετωπίσουμε ως χώρα το μεγάλο ποσοστό φτώχειας (που ξεπερνά το 20 %).
- Στο πλαίσιο της παροχής κοινωνικής προστασίας προς τους ασθενέστερους χρειάζεται η συνέχεια και η διασφάλιση της βιωσιμότητας των δομών πρόνοιας.
- Τονίζεται η ανάγκη ολοκληρωμένης μελέτης και εξατομικευμένης αντιμετώπισης των προβλημάτων των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο.
- Δημιουργία Ειδικού Επιχειρησιακού Προγράμματος για τη διαμόρφωση όρων και προϋποθέσεων προσβασιμότητας των ΑΜΕΑ
- Απαιτείται η κάλυψη του ελάχιστου κόστους λειτουργίας των κοινωνικών δομών σε ορεινούς, νησιωτικούς και μειονεκτούντες ΟΤΑ.

Σχετικά με την λειτουργία του Ε.Σ.Π.Α. ως το 2010, εμμένουμε στις ομόφωνες αποφάσεις της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. για:

- Αύξηση των ποσών επιχορήγησης στα προγράμματα και στις δομές φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων και επέκταση των προγραμμάτων, ώστε να καλυφθεί το σύνολο των Ο.Τ.Α. της χώρας.
- Εξασφάλιση του ποσού που υπολείπεται για τη λειτουργία των δομών φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων από τις οριζόντιες δράσεις του Προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ.
- Οριστική νομοθετική ρύθμιση για τους εργαζόμενους, με την εφαρμογή συστήματος μοριοδότησης για τους ήδη υπηρετούντες, παρόμοιο με αυτό που ίσχυσε για τους εργαζόμενους στα Κ.Ε.Π.

Καλούνται τα Υπουργεία Εσωτερικών, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης να αποδεχθούν τις προτάσεις που έγκαιρα διατύπωσε η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.:

- Επαναπροκήρυξη του Διαγωνισμού (2009–2010) για το πρόγραμμα «Δομές φύλαξης παιδιών» με ενσωμάτωση όλων των προτάσεων της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.
- Προώθηση νομοθετικής ρύθμισης για την αδειοδότηση των Ν.Π.Δ.Δ. που επιθυμούν συμμετοχή στα νέα προγράμματα «Δομές φύλαξης παιδιών» και εφαρμογή του νέου κανονισμού λειτουργίας των Παιδικών και Βρεφονηπιακών σταθμών.
- Διασφάλιση της συνέχισης λειτουργίας των προγραμμάτων που αφορούν Γραφεία Συμβουλευτικών και Κοινωνικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΕ.Σ.Υ.Υ., Κ.Υ.Υ), Ιατροκοινωνικά Κέντρα Τσιγγάνων.

➤ Συνέχιση λειτουργίας του πιλοτικού προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» με ανανέωση των πενταετών προγραμματικών συμβάσεων.

Στις τοπικές πολιτικές για την υγεία απαιτείται η αποσαφήνιση του ρόλου των Δημοτικών Ιατρείων σε σχέση με τις λειτουργίες του Ε.Σ.Υ.

Επίσης, προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στην αξιοποίηση των νέων Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας για την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών υποστήριξης και συμβουλευτικής σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, πολίτες και επιχειρήσεις.

Απαιτείται άμεσα η αναβάθμιση της λειτουργίας των Κέντρων Πρόληψης με την αποσαφήνιση του υφιστάμενου πλαισίου λειτουργίας και την επίλυση των θεσμικών ελλείψεων και προβλημάτων και με την παράλληλη εξασφάλιση της σταθερής χρηματοδότησής τους. Επίσης, τα Κέντρα πρόληψης χρειάζεται να διευρύνουν τη δράση τους και σε άλλους τομείς της υγείας και να συμβάλλουν ευρύτερα στην αγωγή υγείας της περιοχής τους.

Παράλληλα, ζητείται η συνέχιση της λειτουργίας των Κέντρων Πρόληψης σε συνεργασία με τον Ο.ΚΑ.ΝΑ. μέσα από τη νέα πενταετή προγραμματική σύμβαση, με την προϋπόθεση ότι η Πολιτεία θα ανταποκριθεί στις συμβατικές της υποχρεώσεις.

6.1.2. Απασχόληση

Είναι αναγκαίο να γίνει μελέτη καταγραφής και αξιολόγησης των παρεμβάσεων της Αυτοδιοίκησης στο Γ' Κ.Π.Σ. στα ζητήματα των ανθρωπίνων πόρων, για να μην επαναληφθούν τα σφάλματα που έγιναν στο Β' και στο Γ' Κ.Π.Σ.

Οι βασικές προτεραιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον τομέα της απασχόλησης αφορούν στην προώθηση και την ενίσχυση των τοπικών στρατηγικών απασχόλησης, ως κύριου μέσου καταπολέμησης της ανεργίας και ενσωμάτωσης των κοινωνικά ευπαθών ομάδων, με άξονες:

➤ Τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων και την ανακατανομή εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων, ώστε οι τοπικές αρχές να έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες και ίδια μέσα επιρροής των τομέων που σχετίζονται με την απασχόληση.

➤ Την άμεση αναδιάρθρωση της λειτουργίας του Ο.Α.Ε.Δ. και τη μετατροπή του σε κεντρικό επιτελικό οργανισμό που θα συντονίζει και θα παρακολουθεί την υλοποίηση της εθνικής πολιτικής για την εργασία και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Τη διαμόρφωση Περιφερειακών και Τοπικών Σχεδίων Δράσης για την εργασία και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Την ίδρυση και λειτουργία Δημοτικών Γραφείων Εργασίας, στα οποία να ανατεθούν οι αρμοδιότητες της υλοποίησης των σχετικών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο.

- Την καθιέρωση αξιόπιστου συστήματος σύνθετων περιφερειακών και τοπικών στατιστικών δεικτών και την έκδοση σχετικών στοιχείων από την Γενική Γραμματεία της Ε.Σ.Υ.Ε. και το Παρατηρητήριο του Ο.Α.Ε.Δ., σε επίπεδο πρωτοβάθμιου Ο.Τ.Α.
- Την ενθάρρυνση της συλλογικής λήψης αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο για όλες τις πτυχές των αναπτυξιακών πολιτικών (με εκπροσώπηση όλων των ενδιαφερόμενων κοινωνικών ομάδων).
- Την επιλογή ολοκληρωμένων μορφών παρέμβασης στο πλαίσιο μιας ενιαίας τοπικής στρατηγικής ανάπτυξης και ενίσχυσης της εργασίας, που θα σχεδιάζονται και θα υλοποιούνται από τα τοπικά εταιρικά σχήματα με κυρίαρχο τον ρόλο της Τ.Α. (λαμβάνοντας υπόψη και τις ευκαιρίες για νέες πηγές θέσεων εργασίας).
- Την προώθηση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα και κυρίως των μικρών επιχειρήσεων στη διαμόρφωση τοπικών δράσεων για την απασχόληση.
- Την έμφαση στο χώρο των κοινωνικών υπηρεσιών με την ανάπτυξη και της κοινωνικής οικονομίας, σύμφωνα με τις προτάσεις ΚΕΔΚΕ–ΕΚΚΕ–ΕΕΤΑΑ (στο πλαίσιο της EQUAL), για σημαντικά θεσμικά και οικονομικά μέτρα (κοινωνικές ρήτρες δημοσίων συμβάσεων, κοινωνικές διατακτικές κλπ).
- Την προαγωγή της ισότητας των δυο φύλων, με την ενσωμάτωση της διάστασης αυτής στις τοπικές δράσεις απασχόλησης σε όλα τα στάδια, συμπεριλαμβανομένης της ανάλυσης και της διάγνωσης των βασικών κριτηρίων στην εδαφική περιφέρεια.

Για την άμεση αντιμετώπιση των σημερινών προβλημάτων προτείνουμε:

- Την παροχή της δυνατότητας στους Ο.Τ.Α. και τις επιχειρήσεις τους, να γίνουν δικαιούχοι του προγράμματος νέων θέσεων εργασίας του Ο.Α.Ε.Δ., καθώς και των λοιπών Εθνικών και Ευρωπαϊκών προγραμμάτων απόκτησης εργασιακής εμπειρίας (με ασφαλιστική κάλυψη) και προώθησης της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας.
- Τη χρηματοδότηση προγραμμάτων αυτεπιστασίας για 25.000 νέες θέσεις εργασίας από εθνικούς πόρους, για την κάλυψη των μεγάλων αναγκών σε τοπικές υποδομές και δίκτυα, έργα περιβαλλοντικής προστασίας και ιδιαίτερα στην περιφέρεια.
- Προγράμματα απόκτησης εργασιακής εμπειρίας για 20.000 θέσεις με ασφαλιστική κάλυψη και διαφανή, αξιοκρατική διαδικασία επιλογής των ωφελουμένων.
- Τη θεσμοθέτηση σε αγροτικούς, ορεινούς, νησιωτικούς Ο.Τ.Α., της μόνιμης περιοδικής απασχόλησης για τη διατήρηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο.
- Την αύξηση του ποσού επιχορήγησης θέσεων μερικής απασχόλησης στους Ο.Τ.Α., καθώς και την εξίσωση του επιδόματος ανεργίας των μερικώς απασχολούμενων με τους υπόλοιπους εργαζόμενους.
- Την εκπόνηση μελέτης κοστολόγησης, για την εφαρμογή των κανόνων υγιεινής και ασφάλειας της εργασίας στους εργαζόμενους και τους χώρους δουλειάς.

Τέλος, καλούνται όλοι οι Ο.Τ.Α. να συστήσουν Γραφεία Ενημέρωσης για την Εργασία (σύμφωνα με τα άρθρα 75 και 85 του Κ.Δ.Κ.) με βάση τον πρότυπο Ο.Ε.Υ. που εκπονεί η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

6.2. Ο Δήμος του 21ου αιώνα

6.2.1. Η ευρωπαϊκή οπτική

Σημειώνουμε με ιδιαίτερη ικανοποίηση ότι τα κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Επιτροπής Περιφερειών τονίζουν την αναγκαιότητα συμμετοχής και τον ρόλο της Περιφερειακής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην επόμενη Προγραμματική Περίοδο 2007–2013 και συγκεκριμένα:

➤ Η «3η Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε.) εκτιμά ότι «για την επιτυχία των αστικών δράσεων είναι κρίσιμη η εμπλοκή των αρχών της πόλης τόσο στο σχεδιασμό των προγραμμάτων, όσο και στη διαχείρισή τους και γι' αυτό είναι αναγκαία η εκχώρηση αρμοδιοτήτων σ' αυτές τις αρχές (των πόλεων)». Επίσης, η Έκθεση αυτή σημειώνει ότι «Οι πόλεις διαδραματίζουν σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση σημαντικό ρόλο, ως κέντρα οικονομικής ανάπτυξης. Οι αγροτικές περιοχές εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν μεγάλης κλίμακας αλλαγές και η αναζωογόνησή τους εξαρτάται από τη διαφοροποίηση της οικονομικής δραστηριότητας και την ενίσχυση των διασυνδέσεών τους με τις αστικές περιοχές».

➤ Το κείμενο της Ε.Ε. «Κοινοτικές στρατηγικές κατευθύνσεις για την υποστήριξη της πολιτικής συνοχής στην ανάπτυξη και την απασχόληση 2007–2013» και το κείμενο εργασίας της Ε.Ε. «Η πολιτική συνοχής και οι πόλεις: η αστική συμβολή στην οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση στις περιφέρειες» (23.11.2005), τονίζουν το ρόλο που μπορούν να αναλάβουν οι πόλεις, όχι μόνο στην αστική ανάπτυξη, αλλά και στην ανάπτυξη της αγροτικής ενδοχώρας και προσανατολίζουν τις εθνικές αρχές στην ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας της Περιφερειακής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

➤ Το κείμενο της Ε.Ε. «European Social Fund (ESF) policy coordination employment local development» (Σεπτέμβριος 2005) αναφέρεται στο ρόλο των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη Διακυβέρνηση και υπογραμμίζει τη δυνατότητα αξιοποίησης του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου για την ενδυνάμωση όχι μόνο των εθνικών αλλά και των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων.

➤ Η Γνωμοδότηση της Επιτροπής Περιφερειών (24.02.2006) για το ανωτέρω κείμενο εργασίας που αφορά τις πόλεις, διατυπώνει τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής για το σημαντικό ρόλο τους, επισημαίνοντας ότι «οι πόλεις θα μπορούν να ανταποκριθούν σ' αυτόν, μόνον εάν διαθέτουν ικανοποιητικούς οικονομικούς πόρους».

Άλλωστε οι ευρωπαϊκές στρατηγικές κατευθύνσεις για την πολιτική συνοχής για την επόμενη προγραμματική περίοδο, αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στη συμβολή των πόλεων στην ανάπτυξη και στην απασχόληση.

Οι ΟΤΑ αποτελούν τη θεσμική έκφραση των πόλεων και γενικότερα των αστικών κέντρων, στο πλαίσιο του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας. Με την έννοια αυτή, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως μια οργανική βαθμίδα του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος, αναλαμβάνει, στο πλαίσιο των πολιτικών και διοικητικών δομών του κράτους, καθοριστικό ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία της επόμενης προγραμματικής περιόδου (2007-2013).

Στο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ (Ρόδος 2005) επισημαίνεται ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να αναλάβει πρωταγωνιστικό ρόλο στην τοπική ανάπτυξη με την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων.

Για την Ευρωπαϊκή Αυτοδιοίκηση, η Αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση και η θεσμική αναγνώριση του πρωταγωνιστικού ρόλου της στην τοπική ανάπτυξη, αποτελούν στρατηγική επιλογή για την ενίσχυση της δημοκρατίας, της αξιοπιστίας των αντιπροσωπευτικών και συμμετοχικών θεσμών, της ανταγωνιστικής οικονομικής παρέμβασης, της αιεφόρου ανάπτυξης, της επίτευξης της κοινωνικής συνοχής.

Η Αυτοδιοίκηση, με βάση το διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο, αλλά κυρίως τα μεγάλα ανοικτά ζητήματα της αποκέντρωσης, της περιφερειακής ανάπτυξης και της ενίσχυσης των περιφερειακών θεσμών στη χώρα μας, έχει θέσει ως στρατηγικό στόχο, το να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί ένας νέος κύκλος μεταρρυθμίσεων με κέντρο την Αυτοδιοίκηση. Μεταρρυθμίσεις που θα καταλήγουν στην θεσμική ολοκλήρωση του θεσμού, θα εναρμονίζουν την Αυτοδιοίκηση με τις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών, θα της προσδίδουν τα χαρακτηριστικά ενός σύγχρονου πολιτικού οργανισμού σε ένα αποκεντρωμένο διοικητικό σύστημα.

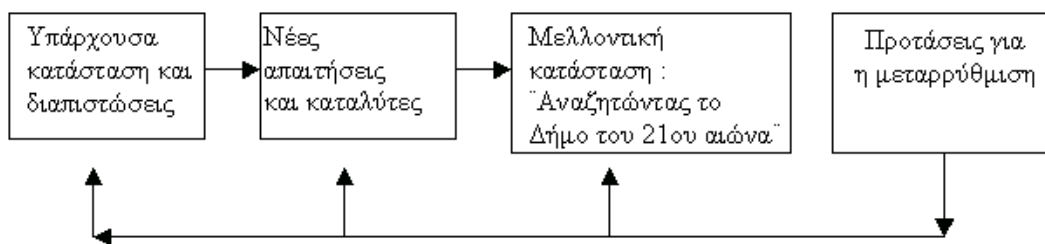
Ισχυρός αρνητικός παράγοντας της ανάγκης που περιγράφεται παραπάνω ως στρατηγικός στόχος, αποτελεί μια εμπεδωμένη αντίληψη για την άσκηση της διοίκησης που συνδέεται με την αδυναμία του πολιτικού προσωπικού να καθορίσει ένα τοπικό σύστημα προτεραιοτήτων με τη συμμετοχή των πολιτών μέσα από ανοιχτές πολιτικές λειτουργίες. Συχνά η διοίκηση και τα στελέχη υιοθετούν την άποψη ότι οι αποφάσεις για το ποιες υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται πρέπει να προκύπτουν από τις ανάγκες του δήμου ως φορέα παροχής υπηρεσιών, ενώ τα συμφέροντα των πολιτών –όσον αφορά το σύστημα προτεραιοτήτων που θέτουν-έρχονται σε δεύτερη μοίρα. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας νοοτροπίας απαιτούνται περισσότερες δαπάνες και μεγαλύτερη ενίσχυση για την αναζήτηση λύσεων παρά προσπάθεια για τη μέγιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων.

Επιπλέον, αν δεν αναπτύσσονται ουσιαστικές, ισχυρές και αποτελεσματικές σχέσεις μεταξύ του δήμου και των ουσιαστικών τοπικών του εταίρων – τοπικών επιχειρήσεων, κοινωνικών οργανώσεων και άλλων οργανισμών του δημόσιου τομέα – ο δήμος δεν μπορεί να ηγηθεί με επιτυχία της τοπικής κοινωνίας. Ενώ με την προσέγγιση της ενδυνάμωσης των σχέσεων με τους άλλους εταίρους (παράγοντες) που δραστηριοποιούνται στην τοπική κοινωνία ο δήμος μπορεί να αναγνωριστεί ως η ηγεμονεύουσα δύναμη στη περιοχή, η εσωστρεφής προσέγγιση μπορεί να οδηγήσει σε φαινόμενα διαφθοράς και κοινωνικής αδικίας.

6.2.2. Η ελληνική οπτική

Το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην μελέτη του για το Δήμο του 21ου αιώνα (Επιστημονικός Υπεύθυνος: καθηγητής κ. Δημήτρης Παπούλιας) επισημαίνει στην εισαγωγή:

[...Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός αλλά και ως τρέχουσα πραγματικότητα στους Δήμους της χώρας έχει μέχρι σήμερα συσσωρεύσει τεράστια πολιτική και κοινωνική εμπειρία. Θα αρκούσε μια προσεκτική παρακολούθηση του πρόσφατου συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ και τα κείμενα παραγωγής ΙΤΑ που εγκρίθηκαν εκεί για να εξαχθεί το ακόλουθο συμπέρασμα: “Η Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΤΑ) είναι στο κρίσιμότερο σημείο της πορείας της με συσσωρευμένο ένα τεράστιο πλούτο οργανωτικών και διοικητικών εμπειριών. Χρειάζεται όμως επειγόντως μια επανατοποθέτηση της πορείας της ώστε να μπορέσει να είναι περισσότερο αποτελεσματική και χρήσιμη στη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων προς όφελος της κοινωνίας των πολιτών”. Αυτό μπορεί να γίνει μέσα από τη μελέτη και τη καταγραφή της υπάρχουσας κατάστασης, την κατανόηση των νέων απαιτήσεων από τον οριστικό ευρωπαϊκό προσανατολισμό της χώρας, αλλά και από τα γενικότερα μηνύματα και τις αλλαγές που επιβάλλονται λόγω παγκοσμιοποίησης. Ιδιαίτερα αν συνδυαστεί με τις καινούριες εμπειρίες στον τομέα της ανθρώπινης γνώσης και μάθησης αλλά και στον πλούτο που έχει συσσωρευτεί στα ζητήματα της σύγχρονης διακυβέρνησης(βλ. Σχήμα 1).



Ανατροφοδότηση

Σχήμα 1. Περιγραφικό διάγραμμα στην αναζήτηση προτάσεων και κανόνων “best practice” δηλαδή μοντέλων και μεταρρυθμιστικής διαδικασίας για το “Δήμο του 21ου αιώνα”.

Είναι προφανές ότι “η επανατοποθέτηση της πορείας” έχει για γνωστούς λόγους τεράστιες δυσκολίες και χρειάζεται πρωτότυπες και καλά οργανωμένες διαδικασίες. Αυτός είναι ο κύριος λόγος για τον οποίο η αναζήτηση των κύριων χαρακτηριστικών του “Δήμου του 21ου αιώνα”, αποκτά μεγάλη σημασία και προτεραιότητα. Αυτή τη κρίσιμη μεταβατική στιγμή ο προσδιορισμός ενός μοντέλου του “Δήμου του Μέλλοντος”, μαζί με την περιγραφή της προσπάθειας και των διαδικασιών που χρειάζονται για τη μεταρρύθμιση των θεσμών και των πρακτικών που συνθέτουν το οικοδόμημα της ΤΑ, είναι ένα μεγάλο ζητούμενο από πολιτική και διοικητική άποψη. Τρεις είναι οι εν εξελίξει παράγοντες που ενθαρρύνουν τις αναζητήσεις σε μια τέτοια κατεύθυνση:

1. Η επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση που θα μπορούσε να καταστήσει την ΤΑ μέρος αποφασιστικό και ουσιαστικό της Δημόσιας Διοίκησης. Ιδιαίτερα στο σκέλος των σχέσεων με τις τοπικές κοινωνίες και την κοινωνία των πολιτών.
2. Οι υπάρχουσες και αναμενόμενες ρυθμίσεις της πολιτείας μέσω των οποίων η ΤΑ θα μπορούσε να αποκτήσει οικονομική αυτοδυναμία και άλλες ουσιαστικές

αρμοδιότητες, οι οποίες θα τις επιτρέψουν να αναπτύξει το ρόλο της σύμφωνα με τους κανόνες της δημοκρατικής πολιτείας και τις απαιτήσεις μιας σύγχρονης κοινωνίας.

3. Μια εδραιωμένη δυναμική στο χώρο της ΤΑ ότι αυτή τη περίοδο μπορούν να συντεθούν όλες οι προηγούμενες εμπειρίες, θεωρητικές και εφαρμοσμένες, σε κάτι καινούριο με βάση ένα μοντέλο για το “Δήμο του Μέλλοντος” , συνοδευόμενο από τις αναλυτικές διαδικασίες και τις πρακτικές εφαρμογές για την υλοποίησή του, που να υπηρετεί τις ανάγκες των πολιτών σε τοπικό επίπεδο. Η “πραγματική σύγκλιση” της χώρας, δηλαδή η σύγκλιση του επιπέδου ευημερίας της προς τα επίπεδα ευημερίας των χωρών της ΕΕ, φαίνεται πως περνάει και μέσα από την ανασυγκρότηση της ΤΑ.

Οι τρεις αυτοί εν εξελίξει παράγοντες χρειάζονται ενδυνάμωση, ενίσχυση και εμπάθυνση τόσο από πολιτική άποψη όσο και από την πλευρά των εννοιών και των επιχειρημάτων που πρέπει να αναπτυχθούν την προσεχή περίοδο.

Η αναζήτηση ενός επιτυχημένου μοντέλου του σύγχρονου Δήμου για τον 21ο αιώνα δεν είναι φυσικά μόνο ελληνικό ζητούμενο.

Στην Ελλάδα, και για τα δύο κόμματα εξουσίας είναι κοινή η διαπίστωση ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να αναλάβει ευρύτερο ρόλο και αρμοδιότητες. Στο κυβερνητικό πρόγραμμα της ΝΔ γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμό που ασκεί τις εκτελεστικές δραστηριότητες του κράτους «Στις αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες μεταφέρεται το σύνολο σχεδόν των εκτελεστικών δραστηριοτήτων του κράτους, ενώ στις κεντρικές υπηρεσίες παραμένει ο επιτελικός σχεδιασμός και ο έλεγχος.», ενώ στις θέσεις του ΠΑΣΟΚ γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στις αρμοδιότητες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής ανάπτυξης «Ο ισχυρός Δήμος μπορεί και πρέπει να σχεδιάζει και να υλοποιεί την τοπική ανάπτυξη σε συνεργασία με τις τοπικές παραγωγικές δυνάμεις και τις αντιπροσωπεύσεις τους», Ο Συνασπισμός στο Προγραμματικό του Συνέδριο το 2003 αναφέρει σχετικά με την ΤΑ «Στοιχεία του πολιτικού συστήματος της χώρας αποτελούν αναμφίβολα και τα επίπεδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. ... τόσο η κατάσταση των σχετικών θεσμών όσο και οι πολιτικές που ασκούνται εντάσσονται πλήρως στη κρίση του όλου συστήματος». Τέλος το ΚΚΕ τοποθετείται δια της Γενικού Γραμματέα του (Ομιλία της ΓΓ της ΚΕ του ΚΚΕ 21/11/2005): «Η τοπική διοίκηση πάντα ήταν τμήμα του καπιταλιστικού πολιτικού συστήματος, ανεξάρτητα από την μορφή και τις αρμοδιότητες που είχε.»

Στο πλαίσιο αυτό είναι κοινή η διαπίστωση αναγκαίων προσαρμογών στη διοίκηση και στην λειτουργία των δήμων ως πολιτικών θεσμών. Για τη ΝΔ η επανίδρυση του Κράτους αναφέρεται σε ευρύτερες διοικητικές αλλαγές «Η βασική πολιτική επιλογή της Νέας Δημοκρατίας για την «επανίδρυση του Κράτους», τη ριζική αναδιοργάνωση και τον πραγματικό εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης, βασίζεται στη διαπίστωση και βαθιά επίγνωση ότι η σημερινή Δημόσια Διοίκηση αποτελεί τον κυριότερο περιοριστικό παράγοντα για την πρόοδο της Χώρας. ...Είναι εθνική ανάγκη να ληφθούν αμέσως δραστικά μέτρα για τη ριζοσπαστική μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης, τον εμπλουτισμό της με νέες οργανωτικές δομές και σύγχρονα μέσα, αλλά και με στελέχη που διαθέτουν ικανότητες υψηλού

επιπέδου.» Για το ΠΑΣΟΚ απαιτείται «Νέα ώθηση στον εκδημοκρατισμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, άμεση συμμετοχή των πολιτών. Ενίσχυση των δήμων με νέους πόρους και αρμοδιότητες, καθώς και διοικητικός τους εκσυγχρονισμός.»

Κατά συνέπεια έχει ιδιαίτερη σημασία η διατύπωση ολοκληρωμένων προσεγγίσεων αειφόρου ανάπτυξης και ο προσδιορισμός της σχέσης των πόλεων με την ανάπτυξη μικροπεριφερειών, των οποίων αυτές αποτελούν κέντρα. Η συμμετοχή των πολιτών στη συγκεκριμένη διαδικασία και η επιδίωξη της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης, στηρίζουν και προωθούν τις συγκεκριμένες αναπτυξιακές επιλογές.

Παράλληλα, απαιτείται μια αποτελεσματική πολιτική η οποία θα οδηγεί σε σύγκλιση των Περιφερειών, σε ό,τι αφορά και την αναπτυξιακή τους δυναμική και την ποιότητα ζωής. Στη διαδικασία αυτή οι ΟΤΑ, αναπτύσσοντας την μεταξύ τους αλληλεγγύη μέσα από τα συλλογικά τους όργανα, μπορούν να αναλάβουν ιδιαίτερα δυναμικό, χρήσιμο και αποτελεσματικό ρόλο.

Σύμφωνα με τα προηγούμενα, τα αστικά κέντρα της χώρας και κατ' επέκταση το σύνολο των ΟΤΑ μπορούν, ομαδοποιημένα σε ενότητες, αλλά σε πολλές περιπτώσεις και μεμονωμένα, να αποτελέσουν, κατά την επόμενη περίοδο προγραμματισμού, αναπτυξιακούς πόλους της χώρας.

Το σύνολο των ΟΤΑ της χώρας προσφέρεται να αντιμετωπιστεί, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου προβληματισμού, σε πέντε διαφορετικά υποσύνολα:

(α) Τα μητροπολιτικά κέντρα της χώρας, που αποτελούν και συγκροτήματα τα οποία ασκούν έλξη στο σύνολο της χώρας, αλλά και πέραν των συνόρων, την Αθήνα – Αττική και τη Θεσσαλονίκη.

(β) Τα περιφερειακά κέντρα της, στα οποία θα πρέπει να κατατάσσονται τα αστικά κέντρα τα οποία στη χώρα μας, είτε είναι μεσαίου μεγέθους αστικά κέντρα, είτε αποτελούν πρωτεύουσες των 13 Περιφερειών της χώρας, είτε τέλος αποτελούν αστικά κέντρα με ειδικές λειτουργίες.

(γ) Τα αστικά κέντρα νομαρχιακού επιπέδου, από τα οποία άλλα αποτελούν πρωτεύουσες των νομών και άλλα αποτελούν αστικά κέντρα νομών με περισσότερα του ενός αστικά κέντρα.

Οι τρεις κατηγορίες ΟΤΑ συνιστούν και το αστικό δίκτυο της χώρας, εφόσον στα αστικά κέντρα, σύμφωνα με τον ορισμό της ΕΣΥΕ, προστεθούν και οι πρωτεύουσες των νομών που τυπικά δεν έχουν πρωτεύουσα αστικού τύπου. Τα κέντρα αυτά συνιστούν ως προς την αστική επιρροή τους, μια ιεραρχία τριών βαθμίδων, για κάθε ένα δε από αυτά είναι κατ' αρχή δυνατό να προσδιοριστεί εντός της ακτίνας επιρροής τους – εθνική και υπερεθνική, περιφερειακή και τοπική – ένα ημερήσιο σύστημα μετακινήσεων, καθώς και η λειτουργική τους περιοχή.

Στη συνέχεια της συγκεκριμένης κλίμακας βρίσκονται τα λεγόμενα ημιαστικά κέντρα, τα περισσότερα από τα οποία αποτελούν τοπικά κέντρα.

Επομένως, η ιεραρχία αυτή συμπληρώνεται με δύο ακόμα βαθμίδες:

δ) τα ημιαστικά κέντρα

ε) τους ΟΤΑ της υπαίθρου

Επομένως, στο ιεραρχημένο σύστημα των αστικών κέντρων τριών βαθμίδων προστίθενται και οι δύο επόμενες βαθμίδες των ΟΤΑ, διαμορφώνοντας το συνολικό σύστημα οικισμών της χώρας και τις σταδιακά αναδυόμενες όλο και ισχυρότερες δικτυώσεις τους.

Συμπερασματικά, η ανάπτυξη της χώρας δεν μπορεί να βασιστεί μόνο σε λίγες μεγάλες πόλεις – πόλους ανάπτυξης, αλλά στο σύνολο του ιεραρχημένου δικτύου των πόλεων και των οικισμών της χώρας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΦΥΣΙΚΟ ΚΑΙ ΑΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Το περιβάλλον, φυσικό και δομημένο, δοκιμάζεται, υποβαθμίζεται και γι' αυτό αποκτά σε παγκόσμια κλίμακα μια ιδιαίτερη αξία και βρίσκεται στο επίκεντρο των πολιτικών του Κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σήμερα, νέες χώρες αναδύονται, καταναλώνοντας όλο και περισσότερους φυσικούς πόρους, με αποτέλεσμα να πληθαίνουν τα εφιαλτικά σενάρια για το μέλλον του πλανήτη.

Έχουμε όλοι μας συνειδητοποιήσει ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι υπόθεση παγκόσμια και εθνική, συλλογική και ατομική αλλά και αυτοδιοικητική υπόθεση.

Παρά το γεγονός ότι η ατζέντα «Περιβάλλον και Τοπική Αυτοδιοίκηση» είναι ευρύτατη, θα επικεντρωθούμε σε δύο βασικούς άξονες.

Το φυσικό περιβάλλον με στόχο την ορθολογική του διαχείριση και τη βιώσιμη ανάπτυξη και το αστικό περιβάλλον απέναντι στη κρίση, προκειμένου να αναδείξουμε τη «φιλ-οικό-πολη».

7.1. Φυσικό περιβάλλον

Η χώρα μας διαθέτει μιας υψηλής σημασίας βιοποικιλότητα, την οποία καλούμαστε να προστατέψουμε μέσα από την καθημερινή μας πρακτική και μέσα από ρυθμίσεις που οριοθετούν την ανθρώπινη δραστηριότητα.



Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στόχο την προστασία των οικοσυστημάτων θέσπισε το δίκτυο NATURA 2000. Στη χώρα μας έχουν χαρακτηριστεί έως σήμερα 163 ευαίσθητες οικολογικές περιοχές ως Ζώνες Ειδικής Προστασίας και 239 ως περιοχές Κοινοτικής Σημασίας, 11 υγρά τοπία καλύπτονται από τη συνθήκη RAMSAR, ενώ έχουν συσταθεί 27 Φορείς Διαχείρισης.

Σήμερα, 9 χρόνια μετά τη σύσταση των Φορέων Διαχείρισης, οι φορείς αυτοί, στην καλύτερη των περιπτώσεων υπολειτουργούν, δεν έχουν στελεχωθεί, δεν έχουν οργανωθεί και δεν ασκούν καμία σχεδόν αρμοδιότητα ελεγκτικού ή παρεμβατικού χαρακτήρα.

Με στόχο την προστασία των προστατευόμενων περιοχών, η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να ενώσει τις δυνάμεις της με τις περιβαλλοντικές οργανώσεις και να διεκδικήσει:

- α) Την άμεση ενίσχυση των Φορέων Διαχείρισης με αρμοδιότητες, προσωπικό, πόρους και μέσα, για να γίνουν ουσιαστικοί φορείς διαχείρισης και προστασίας.
- β) Την ενίσχυση του ρόλου της Τ.Α. και τη συμμετοχή των Μ.Κ.Ο. σε παρεμβάσεις προστασίας και ανάδειξης των προστατευόμενων περιοχών.
- γ) Την προώθηση όλων των αναγκαίων περιοριστικών ρυθμίσεων με στόχο τη θεσμική θωράκιση των Φορέων Διαχείρισης και των περιοχών αυτών από την ανεξέλεγκτη ανθρώπινη δραστηριότητα.
- δ) Τη διασφάλιση πόρων από το Ε.Σ.Π.Α. 2007–2013 (ΕΠΕΡΑΑ) και το Π.Δ.Ε. για τη βιώσιμη λειτουργία των Φορέων και για την υλοποίηση έργων και μέτρων ουσιαστικής προστασίας των προστατευόμενων περιοχών.
- ε) Τη δημιουργία αυτοτελούς Υπουργείου Περιβάλλοντος.

Ενέργεια

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ένας μεγάλος καταναλωτής ενέργειας και είναι ανάγκη να προωθηθούν μέτρα και προγράμματα που θα συμβάλλουν στην ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση σημαντικών πόρων για τους Ο.Τ.Α. Τα δημοτικά κτίρια, οι αθλητικές εγκαταστάσεις, ο δημοτικός φωτισμός, τα δημοτικά οχήματα κ.ά. είναι βασικές λειτουργίες των Ο.Τ.Α. στις οποίες μπορούν να εφαρμοστούν προγράμματα εξοικονόμησης ενέργειας.

Παράλληλα, οι Ο.Τ.Α. είναι φορείς σχεδιασμού και ρύθμισης της τοπικής ανάπτυξης και εμπλέκονται στις σχεδιαζόμενες ενεργειακές επενδύσεις, ενώ σε κάποιες άλλες περιπτώσεις είναι συμπαραγωγοί ενέργειας από Α.Π.Ε.

Οι Ο.Τ.Α. χωρίς ουσιαστικές αρμοδιότητες σε ό,τι αφορά τη χωροθέτηση και την έγκριση περιβαλλοντικών όρων των ενεργειακών επενδύσεων, εκφράζουν τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, η οποία πολλές φορές εναντιώνεται σε συγκεκριμένες επιλογές (ΔΕΗ, λιθάνθρακας, τεχνολογική πολιτική κλπ.).

Παράλληλα με τη μελέτη και το Συνέδριο που προγραμματίζει η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., προτείνετε στους Ο.Τ.Α.:

- α) Η οργάνωση ενεργειακών γραφείων στους μεγάλους Ο.Τ.Α. και για τους μικρούς Ο.Τ.Α. σε διαδημοτικό επίπεδο ή σε επίπεδο Τ.Ε.Δ.Κ.. Τα γραφεία αυτά θα υποστηρίζουν όλες τις σχετικές δράσεις της Τ.Α.
- β) Η διεύρυνση του θεσμού του ενεργειακού υπευθύνου σε κάθε Δήμο, με τον ορισμό ενός τουλάχιστον υπαλλήλου που θα έχει την ευθύνη τήρησης μέτρων ενεργειακής απόδοσης σε επίπεδο Ο.Τ.Α. και την εκπαίδευσή τους μέσω ενός προγράμματος εξ αποστάσεως εκπαίδευσης.

Από τους αρμόδιους δημόσιους φορείς απαιτείτε:

- Η άμεση εφαρμογή του Χωροταξικού για τις Α.Π.Ε.

➤ Τον θεσμοθετημένο, ενεργό και ουσιαστικό ρόλο των οργάνων της Τ.Α. και των Μ.Κ.Ο. στη διαμόρφωση του στρατηγικού ενεργειακού σχεδιασμού της χώρας, ώστε να μην υπάρχει αναντιστοιχία μεταξύ των σχεδιαζόμενων ενεργειακών επενδύσεων και της βούλησης των τοπικών κοινωνιών.

➤ Η θεσμοθέτηση ουσιαστικού οικονομικού ανταποδοτικού τέλους στην Τ.Α. για την εγκατάσταση Α.Π.Ε. και τη διασφάλιση (θεσμική και ελεγκτική) ότι οι επενδύσεις αυτές θα υλοποιούνται με πλήρη σεβασμό στην περιβαλλοντική ισορροπία κάθε περιοχής (τόσο οι κύριες επενδύσεις όσο και τα απαιτούμενα συμπληρωματικά έργα και υποδομές).

Από τη Δ.Ε.Η. και το ΔΕΣΜΗΕ απαιτείτε:

➤ Να υπογραφεί ένα μνημόνιο συνεργασίας που θα έχει ως στόχο να μπει τέλος στην αυθαιρεσία της τιμολογιακής πολιτικής της Δ.Ε.Η. για την παρεχόμενη ενέργεια στους Ο.Τ.Α. και να τεθεί η πολιτική αυτή σε ορθολογική βάση.

➤ Να συνταχθεί ένα μακρόπνοο πρόγραμμα (10ετούς διάρκειας) για την σταδιακή υπογείωση των δικτύων μεταφοράς ενέργειας, υψηλής και υπερυψηλής τάσης, που διέρχονται μέσα από κατοικημένες περιοχές (με προτεραιότητες, χρονοδιάγραμμα και συγκεκριμένους πόρους). Σε κάθε περίπτωση η οικονομική συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να μην υπερβαίνει το 30% του συνολικού κόστους του έργου.

Διαχείριση του υδάτινου δυναμικού

Την κλιματική αλλαγή, που εμφανίζεται σε παγκόσμια κλίμακα, τη βιώνουμε ίσως περισσότερο στη χώρα μας, όπου εμφανίζεται με την παρατεταμένη ανομβρία και έχει ως συνέπεια τη σταδιακή μείωση του υδατικού αποθέματος. Γι' αυτό δίνουμε ιδιαίτερη σημασία ως Τοπική Αυτοδιοίκηση στη διαχείριση του υδατικού δυναμικού και στον ποιοτικό έλεγχο του πόσιμου νερού.

Θεωρούμε πολύ σημαντική τη σχετική προγραμματική σύμβαση που υπέγραψε η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. με το Ι.Γ.Μ.Ε. και προτείνετε η επέκτασή της, η λήψη μέτρων από τους Δήμους και τις Δ.Ε.Υ.Α. για τη μείωση της σπατάλης και των διαρροών του νερού από τα δίκτυα, καθώς και η υποκατάσταση σε δημοτικές χρήσεις του πόσιμου νερού με μη πόσιμο ή με νερό από επανάχρηση.

Προτείνετε επίσης η ανάπτυξη ενός προγράμματος σταδιακής κάλυψης των αναγκών των Ο.Τ.Α. σε εργαστηριακούς ελέγχους πόσιμου νερού με την οργάνωση πιστοποιημένων εργαστηρίων σε διαδημοτική βάση σε επίπεδο Περιφέρειας ή Νομού με τη συνεργασία των Τ.Ε.Δ.Κ.

Ζητούμε από την Πολιτεία να στηρίξει την προσπάθεια αυτή εξασφαλίζοντας την αναγκαία χρηματοδότηση από το Ε.Σ.Π.Α. 2007–2013 αλλά και εθνικούς πόρους, ώστε να μην κινδυνεύσει ούτε ένας οικισμός της χώρας μας να μείνει χωρίς πόσιμο νερό.

Διαχείριση των στερεών αποβλήτων

Μια από τις βασικές, φαινομενικά απλές, αλλά διαχρονικά σύνθετες και δύσκολες αρμοδιότητες που είναι επιφορτισμένη η Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι η διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Ένα ζήτημα με έντονο περιβαλλοντικό χαρακτήρα, με κοινωνική αναφορά και με μεγάλη οικονομική βαρύτητα.

Σήμερα αρχίζει να υλοποιείται ο Περιφερειακός σχεδιασμός, να παίρνουν υπόσταση οι διαχειριστικές ενότητες και να οργανώνονται οι Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟ.Δ.Σ.Α.), παρ' ότι εξακολουθούμε χρονικά να τρέχουμε πίσω από τα προβλήματα.

Για να αντιμετωπίσουμε τα προβλήματα διαχείρισης των στερεών αποβλήτων, απαιτούμε από την Πολιτεία:

- Να επιταχυνθούν οι διαδικασίες για την εφαρμογή του Περιφερειακού σχεδιασμού διαχείρισης στερεών αποβλήτων.
- Να διασφαλίσει πόρους, προσωπικό και μέσα στους ΦΟ.Δ.Σ.Α. για να μπορέσουν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά.
- Να ενισχύσει οικονομικά τις πρωτοβουλίες της Τ.Α. για την ανακύκλωση.
- Να διασφαλίσει τους αναγκαίους πόρους από το Ε.Σ.Π.Α. 2007–2013 (ΕΠΕΡΑΑ), το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και το Υπουργείο Εσωτερικών για την αποκατάσταση όλων των Χ.Α.Δ.Α., για έναν ουσιαστικό μηχανισμό ανακύκλωσης από την ίδια την Τ.Α., για την ολοκλήρωση όλων των Χ.Υ.Τ.Α. και τη μετατροπή τους σε Χ.Υ.Τ.Υ., για την εξασφάλιση των λειτουργικών απαιτήσεων των ΦΟ.Δ.Σ.Α.

7.2. Αστικό περιβάλλον

Σε μια εποχή που βιώνουμε τη σημαντικότερη ίσως οικονομική κρίση του πλανήτη, οφείλουμε να αντλήσουμε στοιχεία και λύσεις από τα μεγάλα ζητήματα του περιβάλλοντος. Οι διαμορφωνόμενες αρνητικές δημοσιονομικές συνθήκες, η κατάσταση στην οποία περιέρχονται τα νοικοκυριά, το κόστος που καταβάλουν Δήμοι και πολίτες για την ενέργεια, σε συνδυασμό με την απουσία οικολογικής συνείδησης και την αδυναμία εφαρμογής δυναμικής ενεργειακής πολιτικής, οδηγούν στην αναπόδραστη ανάγκη να διατυπώσουμε τις αρχές και το πλαίσιο για τη δημιουργία «Φιλ-Οικο-Πόλεων».



Δηλαδή, πρέπει να αποκαλύψουμε τις θετικές επιπτώσεις των οικολογικών πολιτικών και στα ζητήματα της οικονομίας. Τον τρόπο που μπορεί να επιδράσει η «θερμο-μόνωση» της πόλης στην οικονομία της, τα μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα οφέλη που θα προκύψουν από αντίστοιχες εφαρμογές και, εν τέλει, τον ορίζοντα που ανοίγεται για την

ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Δημόσιο και ιδιωτικό πράσινο, δρόμοι και πλατείες, μεταφορές και ψυχρά υλικά είναι τα συστατικά για την ανάπτυξη πολιτικών που θα αναδείξουν το νέο σημαντικό ρόλο των Ο.Τ.Α.

Οι παράγοντες που θα καθορίσουν τις πολιτικές αυτές μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

α) Περισσότερο και σωστά σχεδιασμένο πράσινο – Συνέργειες με την Κεντρική Διοίκηση:

➤ Πράσινο στο δημόσιο χώρο – θεσμικές ρυθμίσεις και οικονομικά μέτρα που αφορούν στην απλούστευση διαδικασιών και θεσμικές προσαρμογές, που θα οδηγήσουν στην μείωση του χρόνου πολεοδόμησης νέων επεκτάσεων των σχεδίων πόλης και στην ενίσχυση των Ο.Τ.Α. για απαλλοτριώσεις στα παλαιά σχέδια πόλης.

➤ Πράσινο στον ιδιωτικό χώρο – Κοινωνικές συμμαχίες, με ενίσχυση των ελέγχων για την υποχρεωτική φύτευση στις πρασιές, με κίνητρα για ενοποίηση και φύτευση ακάλυπτων χώρων, με κίνητρα για πράσινες ταράτσες και μπαλκόνια.

➤ Πράσινο με την παραχώρηση στους δήμους των ανενεργών στρατοπέδων

☛ Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. ενεργοποιεί το Μνημόνιο Συνεργασίας με το Τ.Ε.Ε., επεξεργάζεται και καταθέτει τροποποίηση για τη διεύρυνση της έννοιας των ωφελουμένων από τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων στα παλιά σχέδια πόλης και εισηγείται προσαρμογές του Γ.Ο.Κ.

β) Ψυχρά υλικά στο δημόσιο χώρο – Συνεργασίες με την επιστημονική κοινότητα:

➤ Ανασύνταξη προδιαγραφών για τα δημοτικά έργα.

➤ Έλεγχος και πιστοποίηση αποτελεσμάτων από τη χρήση των ψυχρών υλικών.

➤ Δημοτικά κτίρια με βιοκλιματικά χαρακτηριστικά.

➤ Κίνητρα για χρήση ψυχρών υλικών σε ιδιωτικά κτίρια.

☛ Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. συμμετέχει στο πρόγραμμα «ΕΞΟΙΚΟΝΟΜΩ», καταγράφει τα χαρακτηριστικά των Δήμων σε ό,τι αφορά την ενεργειακή κατανάλωση, καταγράφει, αξιολογεί και ενημερώνει τους Ο.Τ.Α. για τα ψυχρά υλικά.

γ) Μεταφορές – Συμμαχίες για λιγότερα αυτοκίνητα στην πόλη:

➤ Ενίσχυση Δημοτικών Συγκοινωνιών.

➤ Βελτίωση και επέκταση του δικτύου Πεζοδρόμων και Ποδηλατοδρόμων.

☛ Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. προωθεί το πρόγραμμα «ΣΥΝ-ΚΟΙΝΩΝΙΑ», διασφαλίζει ολοκληρωμένα προγράμματα και πόρους για την επέκταση των δικτύων των ποδηλατοδρόμων σε όλους τους Ο.Τ.Α.

δ) Ανακύκλωση – Συμμαχίες για περιβαλλοντική συνείδηση:

➤ Αύξηση των ποσοτήτων που ανακυκλώνονται.

➤ Μείωση του παραγόμενου όγκου απορριμμάτων.

☛ Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. προσαρμόζει και βελτιώνει το πλαίσιο λειτουργίας της Ελληνικής Εταιρείας Ανακύκλωσης, προωθεί απαιτούμενες θεσμικές ρυθμίσεις.

ε) Νερό – Συμμαχίες για την εξοικονόμησή του:

➤ Αντικατάσταση δικτύων για μείωση απωλειών.

- Αξιοποίηση βρόχινου νερού και υπόγειων υδάτων.
- Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. διεκδικεί χρηματοδοτικούς πόρους για τη βελτίωση των υποδομών ύδρευσης, προωθεί απαιτούμενες προσαρμογές του Γ.Ο.Κ. για την αξιοποίηση του βρόχινου νερού και απαιτεί ελέγχους των υπογείων υδάτων.

στ) Πολιτιστικό περιβάλλον:

- Ευαισθητοποίηση, ενημέρωση των πολιτών
- Προγράμματα-δράσεις ανάδειξης και προστασίας πολιτιστικών στοιχείων του αστικού περιβάλλοντος.

7.3. Πολιτική προστασία

Ο ρόλος των Ο.Τ.Α., που είναι σε καθημερινή και άμεση επαφή με τον πολίτη, χρειάζεται επαναπροσδιορισμό έτσι ώστε να βελτιωθεί, στο μέγιστο δυνατό, η προστασία του περιβάλλοντος, του πολίτη και των τοπικών οικονομιών από ενδεχόμενες φυσικές καταστροφές.

Η περσινή εμπειρία ανέδειξε με τον πιο δραματικό τρόπο τις ανεπάρκειες του συστήματος Πολιτικής Προστασίας της χώρας μας, για την αντιμετώπιση των κινδύνων από φυσικά φαινόμενα. Υπέδειξε την ανάγκη επανεξέτασης του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου, έτσι ώστε να ξεπεραστεί η ανελαστικότητα και η γενίκευση ευθυνών και να υπάρξει καλύτερη ανταπόκριση στις νέες συνθήκες και ανάγκες, με παράλληλη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των Δήμων (δράσεις διαδημοτικής συνεργασίας, σαφής διαχωρισμός ευθυνών ανά διοικητική βαθμίδα, προσαρμογή στα νέα τεχνολογικά δεδομένα κλπ.).

Απαιτείται πλέον οι Ο.Τ.Α. να συμμετέχουν ουσιαστικά σε όλα τα στάδια σχεδιασμού και εφαρμογής του συστήματος αντιμετώπισης των κινδύνων από φυσικές καταστροφές (διάγνωση κινδύνων, προληπτικές δράσεις, άμεση αντίδραση και αντιμετώπιση κινδύνων, δράσεις κάλυψης άμεσων και μακροχρόνιων επιπτώσεων και αποκατάστασης, βελτιώσεις σχεδίων αντιμετώπισης).

Απαραίτητη προϋπόθεση γι' αυτό, είναι η ανάπτυξη και η ενίσχυση των δομών και των υποδομών των Δήμων αλλά και κυρίως η διασφάλιση των αναγκαίων πόρων.

Με βάση ένα νέο θεσμικό πλαίσιο οι Ο.Τ.Α. θα:

- Μεριμνούν για την εξασφάλιση της αναγκαίας οργάνωσης και υποδομής των υπηρεσιών τους, προκειμένου να είναι ικανοί για τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων πολιτικής προστασίας.
- Συντονίζουν και επιβλέπουν τα μέτρα για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών.
- Διαθέτουν το απαραίτητο δυναμικό και μέσα για την αντιμετώπιση των καταστροφικών φαινομένων, για τα οποία και θα χρηματοδοτούνται από το Υπουργείο Εσωτερικών.

➤ Καθορίζουν χώρους υποδοχής πληγέντων και μεριμνούν για την ανάπτυξη υποδομών, στους χώρους αυτούς, ικανών για τη διαβίωση των εκεί διαμενόντων.

Τα προαναφερόμενα συνθέτουν το διεκδικητικό πλαίσιο της Τ.Α. για την περίοδο 2009-2010, μέχρι δηλαδή το επόμενο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ. Ορισμένα όμως από αυτά τα αιτήματα αποτελούν το ελάχιστο διεκδικητικό πεδίο για την αντιμετώπιση των σοβαρών προβλημάτων που απασχολούν τους Δήμους και τις Κοινότητες της χώρας μας.

Τα αιτήματα αυτά είναι:

1. Η απόδοση των 180 εκ. €, που λαμβάνοντας υπόψη τον πληθωρισμό αυξάνονται σε 244 εκ. €, για την κάλυψη μέρους του κόστους των μεταφερθεισών αρμοδιοτήτων
2. Η μη παρακράτηση πόρων του ΘΗΣΕΑ από τις ΚΥΑ του 2009
3. Η νομική ρύθμιση για τον τρόπο και χρόνο απόδοσης των παρακρατηθέντων
4. Ο επαναπατρισμός των πόρων που αφαιρέθηκαν από την Τ.Α. με το νόμο για την κατάργηση των ειδικών λογαριασμών.

Τα αιτήματα αυτά είναι αδιαπραγμάτευτα και για το λόγο αυτό το Συνέδριο εξουσιοδοτεί το Διοικητικό Συμβούλιο της ΚΕΔΚΕ, εφόσον απαιτηθεί, να διαμορφώσει το πλαίσιο αγωνιστικής διεκδίκησης για την υλοποίηση των αποφάσεών του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΑΝΑΦΟΡΑ ΣΤΟ ΜΕΓΕΘΟΣ ΟΤΑ – ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΔΗΜΟΥ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

8.1. Έννοια και σημασία αποκέντρωσης

Στη διεθνή βιβλιογραφία καθώς επίσης και στην πολιτική πρακτική των περισσότερων χωρών η έννοια της αποκέντρωσης και τα προβλήματα που σχετίζονται μ' αυτή βρίσκονται τα τελευταία χρόνια στο επίκεντρο των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνιολογικών αναζητήσεων και προβλημάτων. Μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο, η επιτακτική ανάγκη για ανασυγκρότηση των διαφόρων κρατών και για ανόρθωση των οικονομικών τους σε συνδυασμό με τις επικρατούσες τότε αντιλήψεις οδήγησαν στην επιλογή ενός πρότυπου ανάπτυξης, το οποίο βασανιζόταν σε έναν από τα πάνω σχεδιασμό της εφαρμοζόμενης πολιτικής. Η επιλογή αυτή αντανάκλασε μορφές διοικητικής συγκρότησης, θεσμών και δομών εξαιρετικά συγκεντρωτικών και μια κοινωνική συνείδηση αντίστοιχα διαμορφωμένη.

Τα αποτελέσματα που είχε το πρότυπο αυτό ανάπτυξης είναι γνωστά. Από τη μία πλευρά πέτυχε υψηλούς ρυθμούς αύξησης του Εθνικού Εισοδήματος, συνέβαλε στη μέση σε σύντομο χρονικό διάστημα ανασυγκρότηση των κρατών, στην εδραίωση του κράτους πρόνοιας κ.τ.λ. Από την άλλη όμως πλευρά, αυτή η ίδια η διαδικασία της ανάπτυξης δημιούργησε μια σειρά από νέα φαινόμενα με έντονα αρνητικές παρενέργειες των οποίων ο σωρευτικός χαρακτήρας έχει δημιουργήσει εκρηκτικά προβλήματα που απαιτούν άμεσες και ριζικές λύσεις. Για παράδειγμα, όξυνε τις περιφερειακές ανισότητες, συνέβαλε στο γιγαντισμό των πόλεων, στην αλλοτρίωση των πολιτών και στην υποβάθμιση της ποιότητας ζωής, στην υποβάθμιση της υπαίθρου, στη δημιουργία μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών μορφών αγοράς και στη δημιουργία ενός γραφειοκρατικού κράτους το οποίο λειτουργεί αναποτελεσματικά. Αυτό όμως που είναι ότι το συγκεκριμένο μοντέλο ανάπτυξης και οι συγκεντρωτικές μορφές διοίκησης που αντιστοιχούν σ' αυτό έχουν χάσει την προωθητική τους δύναμη και έχουν εξαντλήσει τη δυναμική τους.

Όλο και περισσότερο διαπιστώνεται μια σύγκρουση των αναγκών για ανάπτυξη και της δημοκρατίας με τις δομές και τους θεσμούς που επικρατούν. Η τεχνολογική πρόοδος που χαρακτηρίζει την εποχή μας και τα άλματα που παρατηρούνται σε τομείς, όπως είναι η πληροφορική, οι μεταφορές και οι επικοινωνίες, σε συνδυασμό με την ανάγκη αντιμετώπισης των νέων οικονομικών και κοινωνικών φαινομένων που αναφέρθηκαν πιο πάνω, επιτρέπουν ή επιβάλλουν την υιοθέτηση ενός άλλου πρότυπου ανάπτυξης, ανθρωποκεντρικού, που να απαντά δυναμικά στα σύγχρονα προβλήματα της κοινωνίας, να δίνει σημασία στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και να στηρίζεται σε αρχές όπως είναι ο από τα κάτω δημοκρατικός προγραμματισμός, η κοινωνική συμμετοχή, ο κοινωνικός έλεγχος και η αποκέντρωση.

Η «αποκέντρωση» αποτελεί έννοια πολυδιάστατη, γιατί η σημασία της δεν αφορά μόνο την οργανωτική δομή αλλά έχει έννοια πολιτική. Αποκέντρωση είναι η μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια, είτε η

μεταβίβαση τους με νόμο στις μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή στους λοιπούς τοπικούς Οργανισμούς ειδικής αρμοδιότητας, είτε με την αποσυγκέντρωση, δηλαδή την παροχή εξουσιοδότησης προς τα περιφερειακά κρατικά όργανα για λήψη αποφάσεων πάνω σε θέματα τοπικής σημασίας.

Η σχέση μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι σχέση αμφίδρομη και δυναμική, γιατί το κοινωνικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ζούμε μεταβάλλεται διαρκώς και με γρήγορους ρυθμούς. Λοιπόν η σχέση αυτή πρέπει να υπόκειται σε συνεχείς αναθεωρήσεις και αναπροσαρμογές. Παράλληλα, για να λειτουργήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεσματικά σαν ουσιαστικός μοχλός της ανάπτυξης και της δημοκρατίας πρέπει η σχέση της με την Κεντρική Διοίκηση να είναι πάντα σαφής και αντιληπτή.

Είναι αυτονόητο ότι για να μπορέσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να αναλάβει με επιτυχία την παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών θα πρέπει να έχει και τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους. Παράλληλα, για να λειτουργήσει η Τοπική Αποκέντρωση υπεύθυνα και αποτελεσματικά θα πρέπει ένα σημαντικό μέρος των εσόδων της να μην εξαρτάται από την Κεντρική Διοίκηση αλλά να βασίζεται σε δίκες της ανεξάρτητες πηγές εσόδων.

Η απάντηση όμως στο ερώτημα, αν η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να βασίζεται κυρίως σε δικά της έσοδα ή σε κρατικές επιχορηγήσεις, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το ρόλο που αποδίδει κανείς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Δηλαδή, εξαρτάται από το αν αποδίδει κανείς στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ρόλο κυρίαρχο και πρωταγωνιστικό ή ρόλο μεσάζοντα. Έτσι, το ερώτημα για την οικονομική ανεξαρτησία των ΟΤΑ δεν μπορεί να απαντηθεί αν δεν διευκρινισθεί πρώτα το εξής: αποτελούν οι ΟΤΑ ένα διαχειριστικό μηχανισμό παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών μέσα σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο σαν μεσάζοντες ή πράκτορες της Κεντρικής Διοίκησης, ή πρέπει ως ένα βαθμό να είναι ανεξάρτητοι και να έχουν, μέσα σε θεσμοθετημένα όρια, τα δικαιώματα τους και τις υποχρεώσεις τους απέναντι στην Κεντρική Διοίκηση; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό και η αποσαφήνιση του ρόλου που πρέπει να παίζουν οι ΟΤΑ είναι καθοριστικής σημασίας για να αποφασισθεί αν πρέπει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να έχει τις δικές της πηγές εσόδων ή να εξαρτάται οικονομικά από την Κεντρική Διοίκηση.

Από τα πιο πάνω φαίνεται ότι για να αυξηθεί η παραγωγικότητα του δημοσίου τομέα και για να παραχθεί το κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο των δημόσιων αγαθών πρέπει να αποσαφηνισθεί ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να δοθεί στους ΟΤΑ η δυνατότητα ελέγχου ενός σημαντικού μέρους των συνολικών τους εσόδων.

8.2. Διοικητική Διάρθρωση

Για να αποκτήσουν όμως οικονομική ανεξαρτησία οι ΟΤΑ, πρέπει να ξεπεραστούν πολλά και δύσκολα προβλήματα. Για το σκοπό αυτό δεν αρκεί μόνο η καταγραφή γενικών αρχών και κατευθύνσεων αλλά πρέπει να μελετήσει με κάθε λεπτομέρεια η

διαχείριση των εσόδων, η οργάνωση των υπηρεσιών, η ροή πληροφοριών μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κεντρικής Διοίκησης κ.τ.λ. Κυρίως όμως πρέπει να μελετηθεί ο ιδιαίτερος ρόλος της Κεντρικής Διοίκησης στην απάλειψη των οικονομικών ανισοτήτων που θα υπάρχουν μεταξύ των ΟΤΑ και στον όλο συντονισμό της οικονομικής κοινωνικής και αναπτυξιακής πολιτικής.

Το σύστημα διοικητικής διαίρεσης και η κατανομή των αρμοδιοτήτων στις διαφορές βαθμίδες διοίκησης διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα. Στην ενότητα αυτή θα παρουσιασθεί το σύστημα οργάνωσης που εφαρμόζεται στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα επισημανθούν οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ τους όσον αφορά τις αρμοδιότητες που έχουν αποκεντρωθεί και την κατανομή τους στις διαφορές βαθμίδες Αυτοδιοίκησης.

Η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές στον τρόπο με τον οποίο έχει γίνει στην πράξη η διοικητική διάρθρωση των διαφόρων χωρών.

Η Διοικητική διαίρεση των χωρών Ευρωπαϊκής Ένωσης

	Τριτοβάθμιοι ΟΤΑ	Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ
Αυστρία	-	-	2.353
Βέλγιο	-	10 Επαρχίες	589
Γαλλία	22 Περιφέρειες	96 Διαμερίσματα	36.559
Γερμανία	-	426 Κομητείες	16.121
Δανία	-	14 Κομητείες	275
Ελλάδα	-	54 Νόμοι	5.922
Ην. Βασίλειο	-	135 Κομητείες	319
Ιρλανδία	8 Περιφέρειες	34 Κομητείες	80
Ισπανία	17 Αυτόνομες Κοινότητες	50 Επαρχίες	8.082
Ιταλία	20 Περιφέρειες	108 Επαρχίες	8.104
Λουξεμβούργο	-	-	118
Ολλανδία	-	12 Επαρχίες	572
Πορτογαλία	-	275 Κοινότητες	4.207
Σουηδία	-	24 Κομητείες	286
Φινλανδία	-	-	455

Όπως δείχνει ο πίνακας, από τις δεκαπέντε χώρες οι τρεις (Αυστρία, Γερμανία, Βέλγιο) έχουν ομοσπονδιακό σύστημα διοίκησης. Ειδικότερα, στην Αυστρία η Κεντρική Διοίκηση αποτελείται από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και εννέα ομόσπονδες περιοχές, στο Βέλγιο από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση και έξι ομόσπονδες περιοχές και στη Γερμανία από την Κεντρική Διοίκηση και δεκαέξι ομόσπονδες περιοχές. Οι υπόλοιπες δώδεκα χώρες, συμπεριλαμβανόμενης και της Ελλάδας, έχουν ενιαίο σύστημα διοίκησης.

Όσον αφορά τη διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τα στοιχεία του πίνακα δείχνουν ότι διαφέρει από χώρα σε χώρα σημαντικά. Έτσι, σε τρεις χώρες (Αυστρία, Λουξεμβούργο, Φιλανδία) υπάρχει μόνο μία βαθμίδα Αυτοδιοίκησης, σε επτά χώρες υπάρχουν δύο βαθμίδες Αυτοδιοίκησης. Επίσης σε μία χώρα (Ην. Βασίλειο) μπορεί να υπάρχουν μία ή δύο βαθμίδες Αυτοδιοίκησης ανάλογα με την περιοχή. Διαφορές σημαντικές παρατηρούνται επίσης και στον αριθμό των μονάδων Αυτοδιοίκησης ενώ, όπως θα φανεί παρακάτω, οι διαφορές αυτές είναι ακόμη μεγαλύτερες όσον αφορά και τις αρμοδιότητες τους.

8.3. Το Άριστο μέγεθος των οργανισμών αυτοδιοίκησης

Ο ρόλος της Αυτοδιοίκησης είναι σημαντικός στη λειτουργία της κατανομής των μέσων παραγωγής και ιδιαίτερα στην παροχή των τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Αυτό, ωστόσο, που απαιτεί διευκρίνηση είναι ποια βαθμίδα Αυτοδιοίκησης είναι περισσότερο κατάλληλη για την παροχή αυτών των αγαθών και υπηρεσιών. Η αλλιώς, δεδομένου ότι οι βαθμίδες Αυτοδιοίκησης διαφέρουν μεταξύ τους ως προς το μέγεθος, το ερώτημα που ανακύπτει είναι ποιο πρέπει να είναι το κατάλληλο μέγεθος που πρέπει να έχει μια κατώτερη βαθμίδα διοίκησης για να της αναθέτει η παροχή συγκεκριμένων αγαθών και υπηρεσιών. Με άλλα λόγια, το ερώτημα που ανακύπτει είναι ποιο πρέπει να είναι το άριστο μέγεθος των ΟΤΑ για να μπορούν να επιτελούν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητες που θα τους ανατεθούν.

8.3.1 Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του μικτού μεγέθους

Πριν εξετασθούν οι παράγοντες που επηρεάζουν το άριστο μέγεθος του ΟΤΑ και τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που έχουν οι μονάδες μικρού μεγέθους είναι σκόπιμο να διευκρινίσει τι εννοούμε με τη λέξη «μέγεθος».

Το μέγεθος ενός ΟΤΑ μπορεί να αφορά είτε την έκταση είτε τον πληθωρισμό του. Ωστόσο, έχει επικρατήσει στη διεθνή βιβλιογραφία, όταν γίνεται αναφορά στο μέγεθος ενός ΟΤΑ να νοείται τι μέγεθος του πληθυσμού. Από ουσιαστικής όμως πλευράς δεν υπάρχει συνήθως διαφορά ανάμεσα στους δύο αυτούς τρόπους μέτρησης, γιατί στην πράξη η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Αυτοδιοίκησης δεν επιδιώκεται με τη μετακίνηση πληθυσμού από ορισμένους ΟΤΑ σε κάποιους άλλους, αλλά με υποχρεωτική ή εθελοντική συνένωση ή συγχώνευσή τους, κάτι που

λόγω της μείωσης του αριθμού τους πρόκειται ταυτόχρονα αύξηση του πληθυσμού αλλά και των ορίων τους.

Πολλοί υποστηρίζουν ότι οι μεγάλοι ΟΤΑ έχουν σημαντικά οικονομικά πλεονεκτήματα ενώ άλλοι προτιμούν το μικρό μέγεθος, για λόγους κυρίως πολιτικούς ή συναισθηματικούς.

Τα σημαντικότερα επιχειρήματα αυτών που είναι υπέρ του μικρού μεγέθους είναι τα εξής:

α) Όσο μικρότερο είναι το μέγεθος των ΟΤΑ τόσο περισσότερο σύμφωνες είναι οι δραστηριότητές τους με τις επιθυμίες των κατοίκων τους.

β) Με δεδομένο το μέγεθος του πληθυσμού μιας χώρας όσο μικρότεροι είναι οι ΟΤΑ τόσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός τους, που σημαίνει ότι τόσο μεγαλύτερος είναι ο ανταγωνισμός μεταξύ τους στην ανάληψη πρωτοποριακών δραστηριοτήτων και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Επομένως, τόσο μεγαλύτερες είναι και οι επιλογές των δημοτών.

γ) Είναι πολύ πιο εύκολο στους κατοίκους των μικρών ΟΤΑ να αντιληφθούν τα προβλήματα της περιοχής τους και τις δυνατότητες αντιμετώπισης τους από ότι στους μεγάλους ΟΤΑ.

δ) Όσο μικρότερος είναι ένας ΟΤΑ τόσο πιο στενή είναι η σχέση ανάμεσα στις αποφάσεις για δαπάνες και στα έσοδα που απαιτούνται για την ικανοποίηση των αναγκών, κάτι που οδηγεί σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.

ε) Όσοι περισσότεροι είναι οι ΟΤΑ τόσοι περισσότεροι είναι και οι εκλεγόμενοι από τους κατοίκους αντιπρόσωποι. Τα άτομα αυτά με την εκλογή τους θα αποκτήσουν εμπειρία στη δημόσια διοίκηση και κατ' αυτόν τον τρόπο η Αυτοδιοίκηση θα αποτελέσει ένα φυτώριο στελεχών για την κεντρική Διοίκηση.

Τα σημαντικότερα επιχειρήματα αυτών που είναι υπέρ των μεγάλων μονάδων είναι τα εξής:

α) Οι σημαντικές οικονομίες κλίμακα που υπάρχουν στη παροχή πολλών αγαθών και υπηρεσιών κάνουν τις μεγάλες μονάδες πολύ πιο αποτελεσματικές.

β) Αν οι ΟΤΑ έχουν μεγάλο μέγεθος θα μπορούν να προσελκύσουν υψηλής ποιοτικής στάθμης εκλεγμένους αντιπροσώπους και εξειδικευμένο προσωπικό.

γ) Το κόστος διοίκησης είναι πολύ χαμηλότερο αν υπάρχουν λιγότεροι αλλά μεγαλύτεροι σε μέγεθος ΟΤΑ από ότι αν υπάρχουν πολλοί ΟΤΑ μικρού σχετικά μεγέθους.

δ) Όσοι περισσότεροι είναι οι ΟΤΑ τόσο περισσότερες είναι οι εξωτερικές επιδράσεις που προκαλούν σε άλλους ΟΤΑ οι δραστηριότητές τους, με συνέπεια τόσο περισσότερες να είναι και οι τριβές που δημιουργούνται μεταξύ τους.

ε) Όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος των ΟΤΑ τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα άσκησης εντός αναδιανεμητικής πολιτικής.

Από τα παρακάτω διαπιστώνεται ότι τα επιχειρήματα που έχουν αναφερθεί υπέρ ή κατά του μικρού (ή μεγάλου) μεγέθους έχουν στην πλειονότητά τους κάποια κοινή βάση. Συγκεκριμένα βασίζονται κυρίως στα οφέλη που απολαμβάνουν οι πολίτες από τη συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών, στην οικονομικών ή αρνητικών οικονομικών κλίμακας που εμφανίζει αυτή η παροχή και στις εξωτερικές (θετικές ή αρνητικές) επιδράσεις που έχει η δραστηριότητα των ΟΤΑ. Η εκτίμηση όμως των δύο πλευρών για τον τρόπο με τον οποίο το μέγεθος των ΟΤΑ επηρεάζει τα ζητήματα αυτά είναι εντελώς διαφορετική.

Κατά συνέπεια, το ζήτημα του μεγέθους που πρέπει να έχει μια βαθμίδα διοίκησης για να της ανατεθεί η αρμοδιότητα της παροχής συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών παραπέμπει στους λόγους για τους οποίους ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται συλλογικά και στα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που εμφανίζει η αποκέντρωση. Δηλαδή, παραπέμπει στο ερώτημα κατά πόσον είναι προτιμότερο ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες να παράγονται από τους ίδιους τους πολίτες, από το κράτος ή από μικρότερες μονάδες διοίκησης.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δίνεται από την ανάλυση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων που έχει η συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών και από το μέγεθος της μονάδας διοίκησης.

8.3.2 Μέγεθος ΟΤΑ και παράγοντες που το επηρεάζουν

Η συλλογική παροχή αγαθών και υπηρεσιών σε σχέση με την ατομική έχει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα. Η συλλογική παροχή πλεονεκτεί της ατομικής λόγω των σημαντικών οικονομικών κλίμακας που εμφανίζει στην παραγωγή. Δηλαδή, όσο αυξάνει το μέγεθος της παραγωγής μειώνεται το κόστος ανά μονάδα προϊόντος, γεγονός που επιτρέπει στους πολίτες να απολαμβάνουν την ίδια ποσότητα των αγαθών και υπηρεσιών που θα απολάμβαναν, αν τα αγαθά και τις υπηρεσίες τα παράγουν οι ίδιοι αλλά με χαμηλότερο κόστος.

Αυτό είναι και το σημαντικότερο πλεονέκτημα της συλλογικής παροχής , οι οικονομίες κλίμακας που αναπτύσσονται στην παραγωγή. Όμως, όταν έχει αποφασισθεί ότι η παροχή ενός αγαθού ή υπηρεσίας πρέπει να είναι συλλογική και απομένει να προσδιορισθεί η μονάδα διοίκησης που θα είναι αρμόδια για την παροχή του δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη μόνο οι οικονομικές κλίμακας στην παραγωγή αλλά και οι οικονομίες κλίμακας στη διοίκηση. Για παράδειγμα, όσο αυξάνεται το μέγεθος μιας μονάδας διοίκησης τόσο αυξάνουν και οι δυνατότητες της να απασχολήσει εξειδικευμένο προσωπικό αλλά και οι πιθανότητες να προσελκύσει για να ασχοληθούν με τα κοινά άτομα που έχουν αυξημένα προσόντα. Επίσης, όσο μεγαλύτερο είναι το μέγεθος (και κατά συνέπεια όσο μικρότερος ο αριθμός)των μονάδων διοίκησης τόσο ευκολότερος και φθηνότερος είναι ο συντονισμός τους και οι κάθε μορφής έλεγχοι από την Κεντρική Διοίκηση. Το μειωμένο κόστος παροχής των συλλογικά παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών, το οποίο οφείλεται σε αυτούς

τους παράγοντες αυξάνει τη κοινωνική ευημερία των πολιτών.

Η παροχή αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει θετικές και αρνητικές επιδράσεις στο επίπεδο ευημερίας των πολιτών και ότι καθαρό όφελος ή ζημία των πολιτών εξαρτάται από το μέγεθος της μονάδας διοίκησης που αναλαμβάνει την παροχή τους. Η διοικητική διάρθρωση μιας χώρας δεν προσδιορίζεται με βάση τις οικονομίες κλίμακας που αναπτύσσονται στην παραγωγή των αγαθών και υπηρεσιών ή την απώλεια ευημερίας που προκαλεί η συλλογική παροχή, αλλά και από άλλους παράγοντες. Το άριστο μέγεθος των ΟΤΑ δεν εξαρτάται μόνο από τις αρμοδιότητες που έχουν εκχωρηθεί, ή πρόκειται να τους εκχωρηθούν, αλλά και από τον τρόπο με τον οποίο χρηματοδοτούνται αυτές οι αρμοδιότητες. Ειδικότερα, το άριστο μέγεθος των ΟΤΑ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο με τον οποίο οι ΟΤΑ αντλούν τους πόρους τους και τις οικονομίες κλίμακας που υπάρχουν στη βεβαίωση και στην είσπραξη των φορολογικών τους εσόδων. Υπάρχουν δύο κύριοι τρόποι με τους οποίους οι ΟΤΑ μπορούν να αντλούν φορολογικά έσοδα. Ο πρώτος είναι η βεβαίωση και η είσπραξη των φόρων να γίνεται από την Κεντρική Διοίκηση, η οποία στη συνέχεια να αποδίδει τα έσοδα στους δικαιούχους ΟΤΑ. Ο δεύτερος είναι η βεβαίωση και η είσπραξη των εσόδων στους δικαιούχους.

Πολύ συχνά, η διοικητική διάρθρωση μιας χώρας οφείλεται σε:

α) Ιστορικούς λόγους. Έτσι, ακόμη και αν είναι σαφές ότι η διάρθρωση αυτή παρουσιάζει μειονεκτήματα, είναι δύσκολο από πολιτικής πλευράς να αλλάξει σημαντικά, γιατί θα υπάρχουν έντονες αντιδράσεις.

β) Ένας άλλος σημαντικός προσδιοριστικός παράγων του αριθμού και κατ' επέκταση του μεγέθους των ΟΤΑ είναι ο γεωφυσικός. Για παράδειγμα, τα νησιά πρέπει να αποτελούν χωριστές διοικητικές μονάδες ανεξάρτητα από το μέγεθος τους.

γ) Αλλά και χαρακτηριστικά μορφολογίας του εδάφους, όπως είναι η ύπαρξη βουνών, ποταμών και λιμνών αποτελούν σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της διάρθρωσης της Αυτοδιοίκησης.

δ) Εθνικιστικοί, θρησκευτικοί, πολιτιστικοί ή άλλοι λόγοι μπορεί επίσης να διακρίνουν τους κατοίκους μιας χώρας σε κοινότητες με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και προτιμήσεις. Στις περισσότερες αυτές ακόμη και αν, με βάση τα κριτήρια που προαναφέρθηκαν, το μέγεθος των ΟΤΑ δεν είναι το άριστο δεν θα ήταν ίσως σκόπιμο να επιχειρηθούν αλλαγές. Τέλος, ένας άλλος σημαντικός παράγων για τον προσδιορισμό του άριστου μεγέθους των ΟΤΑ είναι ο βαθμός πυκνοκατοίκησης. Γιατί, το κόστος πολλών υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ σχετίζεται, άλλοτε θετικά και άλλοτε αρνητικά, με το βαθμό πυκνοκατοίκησης.

8.3.3. Συνενώσεις ΟΤΑ για τη δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων

Για να αντιμετωπισθούν πολλά από τα σύγχρονα οικονομικά και κοινωνικά

φαινόμενα, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες προχώρησαν μεταπολεμικά σε συνενώσεις των ΟΤΑ και σε δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Αυτοδιοίκησης. Απώτερος στόχος των συνενώσεων αυτών ήταν η δημιουργία μονάδων διοίκησης ικανών να διαχειρίζονται τις υποθέσεις τους και να προωθούν το στόχο της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Σε ορισμένες χώρες οι συνενώσεις αφορούσαν κυρίως τις αστικές περιοχές και σε άλλες τις αγροτικές. Υπάρχουν επίσης διαφορές από χώρα σε χώρα όσον αφορά τα κίνητρα των συνενώσεων. Σε ορισμένες χώρες οι συνενώσεις έγιναν κυρίως για να δοθούν ίσες ευκαιρίες σε όλους τους ΟΤΑ και για να μπορέσουν οι πολίτες όλης της χώρας να απολαύσουν ένα ευρύ φάσμα δημόσιων και ιδιωτικών αγαθών. Σε άλλες, ο κύριος στόχος ήταν να συγκεντρωθούν σε ένα ταμείο οι περισσότεροι οικονομικοί πόροι των συνενούμενων ΟΤΑ, ενώ σε πολλές χώρες που η αναδιάρθρωση ήταν μικρότερης έκτασης το βασικό κίνητρο ήταν η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού (αιρετοί και υπάλληλοι). Βασική επίσης αιτία των συνενώσεων ήταν στις περισσότερες χώρες η μείωση του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών και ιδιαίτερα των λειτουργικών δαπανών. Τέλος, σε πολλές χώρες ο βασικός λόγος των συνενώσεων ήταν η ενίσχυση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης ως θεσμού δημοκρατικής διοίκησης και η δημιουργία ΟΤΑ που να μπορούν να παρέχουν πλήρως και ανεξαρτήτως τις υπηρεσίες που προσδοκούν οι δημότες τους. Διαφορές υπήρξαν επίσης από χώρα σε χώρα και όσον αφορά το τρόπο με τον οποίο έγιναν οι συνενώσεις και τις διαδικασίες που εφαρμόστηκαν.

8.4. ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ :ΠΑΡΕΛΘΟΝ-ΠΑΡΟΝ-ΜΕΛΛΟΝ

8.4.1. Σύντομη ιστορική αναδρομή

Θεσσαλονίκη: μια πόλη 2324 χρόνων που αποτελεί σήμερα το μητροπολιτικό κέντρο ολόκληρου του Βορειοελλαδικού χώρου. Γεννήθηκε περίπου στα 315 π.Χ.. Η ίδρυσή της συμπίπτει με την αρχή της ελληνοιστικής εποχής, την ανάληψη δηλαδή της οικουμενικής αυτοκρατορίας του Μεγάλου Αλεξάνδρου από τους επιγόνους του και την κυριαρχία του ελληνικού πολιτισμού στο μεγαλύτερο τμήμα του γνωστού, για τον τότε δυτικό άνθρωπο, κόσμου. Ο κληρονόμος του βασιλείου της Μακεδονίας και σύζυγος της ετεροθαλούς αδελφής του Μεγάλου Αλεξάνδρου, Κάσσανδρος, ίδρυσε την πόλη συνενώνοντας 26 πολίχνες, που βρίσκονταν γύρω από το Θερμαϊκό κόλπο, και της έδωσε το όνομα της γυναίκας του, θυγατέρας του Φιλίππου Β', Θεσσαλονίκης (όνομα που προήλθε μετά από επιτυχή έκβαση μάχης επί των Θεσσαλών). Το όνομά της προέρχεται από τη σύνθεση των λέξεων Θεσσαλ^{ων} και Νίκη, σε ανάμνηση της νίκης των Μακεδόνων και του Κοινού των Θεσσαλών έναντι της τυραννίδας των Φερών και των συμμάχων της, Φωκέων, στο πλαίσιο του Γ' Ιερού Πολέμου.

Στα 2324 χρόνια της ζωής της η πόλη γνώρισε ημέρες δόξας και ακμής, χωρίς ωστόσο να λείψουν και οι περίοδοι κάμψης και παρακμής. Και μέσα από την πολυτάραχη ιστορία της, διαμόρφωσε το δικό της πολιτιστικό ιδίωμα, δημιούργησε τη δική της πνευματική και καλλιτεχνική ζωή και ανέπτυξε μία ιδιαίτερη, δυναμική

οικονομική παρουσία. Αν στην Αθήνα συμπυκνώνεται η κλασική αρχαιότητα και μέσα από τα μνημεία της προβάλλει το πνεύμα της αρχαίας Ελλάδας, στη Θεσσαλονίκη αναδεικνύεται ο πλούτος και η μεγαλοπρέπεια της Βυζαντινής αυτοκρατορίας.

Ωστόσο, η μακραίωνη ιστορία της ξεπερνά αυτή τη διάσταση. Ανοιχτή πόλη στους δύο κόσμους, της Δύσης και της Ανατολής, αποτέλεσε σταθμό για όλους τους λαούς που πέρασαν απ' αυτήν. Βυζαντινοί, Φράγκοι, Οθωμανοί, Εβραίοι είχαν κάτι να αφήσουν και κάτι να πάρουν από τον πολιτισμό της, από την πολιτιστική της κληρονομιά, από τις ιστορίες και τις παραδόσεις του λαού της. Υπήρξε το σταυροδρόμι εθνοτήτων και θρησκειών, τα απομεινάρια των οποίων καθρεφτίζονται στα πολυάριθμα μνημεία, που προβάλλουν διάσπαρτα στο ιστορικό της κέντρο.

Πολιτιστικό, οικονομικό και εμπορικό κέντρο, γνώρισε ιδιαίτερη ανάπτυξη τόσο κατά τους ρωμαϊκούς και βυζαντινούς χρόνους, όσο και στους χρόνους της Τουρκοκρατίας. Αλλά και μετά την απελευθέρωση, το 1912, η πολυεθνική πόλη του Θερμαϊκού συνέχισε την ανάπτυξή της με ραγδαίους ρυθμούς για να γίνει σήμερα η δεύτερη πόλη του ελληνικού κράτους.

Οι σημαντικότερες ιστορικές στιγμές της Θεσσαλονίκης είναι:

- Η ίδρυσή της από τον Κάσσανδρο πριν 2317 χρόνια
- 168 π.Χ.: Γίνεται πρωτεύουσα της Ρωμαϊκής επαρχίας της Μακεδονίας
- 49 μ.Χ. και 52 μ.Χ.: την επισκέπτεται ο Απόστολος Παύλος.
- 306 μ.Χ.: Μαρτυρεί ο πολιούχος της Άγιος Δημήτριος.
- 390 μ.Χ.: Γίνεται το ορμητήριο του Μεγάλου Θεοδοσίου κατά των Γόθων.
- 1115 μ.Χ.: Πέφτει στα χέρια των Ενετών.
- 1204 μ.Χ.: Μπαίνουν οι Σταυροφόροι.
- 1223 μ.Χ.: Η πόλη γίνεται και πάλι ελληνική.
- 1423 μ.Χ.: Και πάλι οι Ενετοί.
- 1430 μ.Χ.: Ερχονται οι Τούρκοι.
- 1912 μ.Χ.: Την απελευθερώνει ο ελληνικός Στρατός.
- 1913 μ.Χ.: Δολοφονείται εδώ ο βασιλιάς Γεώργιος ο Α΄.
- 1917 μ.Χ.: Γνωρίζει την «πυρκαγιά του αιώνα»

8.4.2. Πληθυσμιακά και γεωγραφικά στοιχεία

Η Θεσσαλονίκη είναι μια ιστορική πόλη της Ελλάδας, μία πόλη με πλούσιο παρελθόν και ταυτόχρονα από τις λίγες με σταθερή φυσιογνωμία από την ίδρυσή της. Μετά το μεγάλο πλήγμα του 1917 που το λεγόμενο σήμερα ιστορικό κέντρο έγινε σε 32 ώρες στάχτη, οι αρχές της εποχής κινήθηκαν δραστήρια. Αντί όμως ο εμπνευσμένος ανασχεδιασμός να γίνει σύμφωνα με τα σχέδια της Διεθνούς Επιτροπής που είχε επόπτη τον Γάλλο αρχιτέκτονα Εμπράρ, δόθηκαν κι εδώ, όπως κι αλλού στην Ελλάδα, λύσεις μάλλον ευκαιριακές. Έτσι η πόλη γιγαντώθηκε αρρωστημένα σε ύψος και σε πλάτος και σήμερα βυζαντινές η μεταβυζαντινές εκκλησίες, οθωμανικά και προγονικά μνημεία θάβονται βαθιά μέσα σε πηγάδια πολυκατοικιών. Στη μακρά ιστορική της πορεία βρέθηκε υπό την κατοχή διάφορων

λαών και απετέλεσε τόπο πολιτισμικής σύγκλισης πολλών εθνοτήτων. Από το 1912 και τη λήξη του Α' Βαλκανικού Πολέμου αποτελεί τη δεύτερη μεγαλύτερη πόλη του σύγχρονου ελληνικού κράτους και σήμερα είναι η μεγαλύτερη πόλη της Μακεδονίας και πρωτεύουσα της περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, με πληθυσμό 800.764 κατοίκους 2001.

Η Θεσσαλονίκη βρίσκεται στο δυτικό τμήμα του σημερινού νομού Θεσσαλονίκης, στο μυχό του Θερμαϊκού κόλπου. Είναι κτισμένη αμφιθεατρικά στις πλαγιές του Κεδρηνού Λόφου και περιβάλλεται στα βόρεια από το δάσος του Σείχ Σου. Στη Σίνδο υπάρχει η βιομηχανική ζώνη της πόλης και στα ανατολικά βρίσκονται οι περιοχές του αεροδρομίου, της Θέρμης και του Πανοράματος.

Η πόλη της Θεσσαλονίκης έχει ένα αρκετά εκτεταμένο κέντρο, στο οποίο συγκεντρώνονται τα περισσότερα καταστήματα, δημόσιες υπηρεσίες, αξιοθέατα και χώροι αναψυχής. Η έκτασή του μπορεί να οριστεί ανατολικά από το συγκρότημα του 3ου Σώματος Στρατού, δυτικά από την Πλατεία Δημοκρατίας (πρώην Πλατεία Βαρδαρίου), νότια από την παραλιακή Λεωφόρο Νίκης (πρώην Λεωφόρο Βασιλέως Κωνσταντίνου Α') και βόρεια από την οδό Ολυμπιάδος στις παρυφές της Άνω Πόλης. Κατά το δεύτερο μισό του 20ου αιώνα υπήρξε σημαντική μετατόπιση του κέντρου της Θεσσαλονίκης ανατολικότερα. Ενώ παλαιότερα η κεντρική αγορά της πόλης βρισκόταν στην περιοχή του Βαρδαρίου και εκτεινόταν έως τη σκεπαστή αγορά, πριν την πλατεία Αριστοτέλους, σήμερα έχει υπερβεί κατά πολύ αυτά τα όρια φτάνοντας στην περιοχή του Μεγάρου της Χ.Α.Ν.Θ. κοντά στον παλαιό ζωολογικό κήπο.

Βόρεια-Βορειοανατολικά της πόλης υψώνεται ο Χορτιάτης, φυσική οχύρωση και πηγή μέρους του νερού που χρησιμοποιείται για την ύδρευση της. Βορειοδυτικά απλώνεται η πεδιάδα της Θεσσαλονίκης, που συμπληρώνει τις ανάγκες της Θεσσαλονίκης σε ύδρευση. Η πεδιάδα ευλόγησε την οικονομική ανάπτυξη της πόλης και της γύρω περιοχής, καθώς σχηματίστηκε (περίπου τον 1ο π.Χ. αιώνα) από τις προσχώσεις των ποταμών που διαρρέουν το νομό κι έτσι είναι ιδιαίτερα εύφορη.

Η θέση της πόλης στην ευρύτερη περιοχή Μακεδονίας-Θράκης, η ύπαρξη του λιμανιού της ως φυσικής πύλης της περιοχής αυτής προς τη θάλασσα αλλά και η φυσική οχύρωσή της καθιστούν τη Θεσσαλονίκη αφενός σημαντικό στρατηγικό σημείο, αφετέρου εμπορικό, συγκοινωνιακό και πολιτισμικό σταυροδρόμι από την αρχαιότητα έως και τα σημερινά χρόνια.

Το πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης, σύμφωνα με την απογραφή του 2001, έχει πραγματικό πληθυσμό 800.764 κατοίκους. Ο νομός Θεσσαλονίκης, για τον οποίο υπάρχουν ασφαλή στατιστικά στοιχεία, έχει πληθυσμό 1.057.825. Συγκεντρώνει ποσοστό 9,4% του πληθυσμού της χώρας με τάση αύξησης, αφού είχε το τέταρτο μεγαλύτερο ποσοστό φυσικής αύξησης του πληθυσμού το 1997 και το 1998 μετά τους νομούς Δωδεκανήσου, Ξάνθης και Ηρακλείου (υπεροχή γεννήσεων/1.000 κάτοικοι: 2,9), και υψηλή αναλογία μαθητών Δημοτικού ανά 1.000 κάτοικοι (66 έναντι μέσου Ελλάδας 61). Παράγει το 9,9% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος της χώρας, το 2,16% της συνολικής μεταποιητικής παραγωγής και τα 2/3 του προϊόντος του προέρχονται από τις υπηρεσίες. Με κατά κεφαλή προϊόν 3,8 εκ. δρχ. (3ος στην κατάταξη με 105% του μέσου όρου της Ελλάδας), η

θέση του ως προς το μέσο της χώρας σε διάστημα μιας 10ετίας έμεινε σχεδόν σταθερή.

8.4.3. Το νέο τοπίο στη Βόρεια Ελλάδα - Δήμος Θεσσαλονίκης

Όσο αφορά τον Δήμο Θεσσαλονίκης καταλαμβάνει μόνο την κεντρική έκταση της πόλης με το ιστορικό κέντρο και περιοχές γύρω από αυτό. Ο νυν δήμαρχος Θεσσαλονίκης Βασίλης Παπαγεωργόπουλος έχει προτείνει την συγχώνευση των Δήμων που απαρτίζουν το πολεοδομικό συγκρότημα σε ένα μητροπολιτικό Δήμο.

Από το 1982 ο Δήμος Θεσσαλονίκης διαιρέθηκε κατά νόμο σε πέντε Δημοτικά Διαμερίσματα σε αντίστοιχα δημοτικά καταστήματα και ίδια όργανα.

Το Α' Δημοτικό Διαμέρισμα αποτελεί το Ιστορικό και Οικονομικό Κέντρο της πόλης και είναι επίκεντρο της Ιστορίας αυτής της πόλης των 2.300 χρόνων.

Όρια Α' Δημοτικού Διαμερίσματος:

Αγίου Δημητρίου (ζυγοί αριθμοί) - Καραολή & Δημητρίου (ζυγοί αριθμοί) - Προμηθέως - Λεωφόρος Νίκης - Καυτανζόγλου (μόνοι αριθμοί - 424 Νοσοκομείο) - ρέμα - Πανεπιστήμια - Αγίου Δημητρίου.

Το Β' Δημοτικό Διαμέρισμα του Δήμου Θεσσαλονίκης εκτείνεται στη δυτική πλευρά της Θεσσαλονίκης, έχει έκταση 330 εκτάρια και πληθυσμό περίπου 35.000 κατοίκους.

Όρια Β' Δημοτικού Διαμερίσματος:

Κουντουριώτη - Ναυάρχου Βότση - Αβέρωφ - Αξιού - Κουντουριώτη - Πολυτεχνείου - 26ης Οκτωβρίου - Πλατεία Δημοκρατίας - Αγίου Δημητρίου - Καραολή & Δημητρίου - Φιλώτα - Πλατεία Μουσχουντή - Ηφαιστίωνος - Αυρηλιανής - Βυζαντινά τείχη - Βόρεια όρια Δήμου Θεσσαλονίκης - Λαγκαδά - Κοιμητήρια Αγίας Παρασκευής - Αγίων Πάντων - Χαλκοκονδύλη - Καλλιθέας - Αλκιβιάδου - Βασ. Κωνσταντίνου - Δυτικά όρια Δήμου Θεσσαλονίκης - Κυρίμη - Γιαννιτσών - Δυτικά όρια Δήμου Θεσσαλονίκης - θάλασσα.
Το Β' Δημοτικό Διαμέρισμα είναι διαιρεμένο σε τέσσερα εκλογικά διαμερίσματα.

- Το εκλογικό διαμέρισμα Παναγίας Φανερωμένης
- Το εκλογικό διαμέρισμα Αγίων Αποστόλων
- Το εκλογικό διαμέρισμα Αγίου Νικολάου Αξιού
- Το εκλογικό διαμέρισμα Αγίων Πάντων

Όρια Γ' Δημοτικού Διαμερίσματος:

Από ανατολικά: Ελένης Ζωγράφου (παράλληλη των κοιμητηρίων Ευαγγελιστρίας) - Λεωφόρος Όχι - Ακροπόλεως - Επταπυργίου - Ελευθερίου Βενιζέλου - Αγράφων - Τείχη Ευκλείδου - Σαχτούρη - Πλατεία Μουσχουντή - Στρατηγού Δουμπιώτου - Βόρεια πλευρά οδού Αγίου Δημητρίου (η νότια πλευρά οδού Αγίου Δημητρίου είναι τα σύνορα του Α' Διαμερίσματος) - Ελένης Ζωγράφου.

Όρια Δ' Δημοτικού ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΟΣ :

Ορίζεται από τους δρόμους:

- Λ. Καυτατζόγλου Αγίου Δημητρίου
- Όρια με Δήμο Τριανδρίας Ορτανσίας
- Βορειοανατολικά όρια Δήμου Θεσ/νίκης (δάσος Κέδρινου Λόφου)
- Όρια με συν/μό Μαλακοπής
- Γρ. Λαμπράκη (πρώην Κονίτσης)
- Αεροπού
- Ανατολικά όρια Δήμου Θεσσαλονίκης Αναξιμένους
- Κανάρη
- Αλεξ. Παπαναστασίου
- Εγνατία (προέκταση)

Το Ε' Δημοτικό Διαμέρισμα περιλαμβάνει τον ανατολικό τομέα του Δήμου Θεσσαλονίκης, εκτός της Τούμπας. Έχει έκταση 489 εκτάρια, πληθυσμό 280.000 κατοίκους.

Όρια Ε' Δημοτικού Διαμερίσματος :

- Με Α' Δημοτικό Διαμέρισμα: Έντισον, Καυταντζόγλου.
- Με Δ' Δημοτικό Διαμέρισμα: Κων. Καραμανλή (πρώην Ν. Εγνατία), Αλεξ. Παπαναστασίου, Κανάρη, Αναξιμένους
- Με Δήμο Καλαμαριάς: Αργοναυτών, Θεμ. Σοφούλη, Ρουσσίδου, Μητρ. Κυδωνίων, Βασ. Όλγας, Αιγαίου, Κηφισίας
- Με Δήμο Πυλαίας: Αναξιμάνδρου, Νίκης, Περιφερειακή τάφρος

Ο πρώτος «Καποδίστριας» ξεκίνησε το 1998 και είχε συναντήσει πολλές αντιδράσεις σε αρκετές περιοχές της Ελλάδας. Παρόλα αυτά πέτυχε το στόχο του, να προχωρήσει σε μια πρώτη μείωση του τεράστιου αριθμού των διοικητικών κέντρων που υπήρχαν μέχρι τότε.

Ο «Καποδίστριας» επιστρέφει. Το υπουργείο Εσωτερικών προωθεί το σχέδιο που ονομάζει «Καποδίστρια 2», το οποίο έχει σκοπό να μειωθεί ο αριθμός των Δήμων, των νομαρχιών και των περιφερειών της Ελλάδας, ώστε αυτοί να γίνουν πιο εύρωστοι, οικονομικά και δημογραφικά. Η σημαντικότερη αλλαγή του «Καποδίστρια 2» σε σχέση με τον προκάτοχό του είναι ότι αυτή τη φορά θα μειωθούν και οι δήμοι και κοινότητες της Αθήνας και Θεσσαλονίκης, τους οποίους δεν ...τόλμησε να πειράξει ο προηγούμενος Καποδίστριας. Βέβαια, σε αυτά τα τεράστια κτηριακά συγκροτήματα δεν μπορεί να γίνει μεγάλη μείωση διοικητικών περιοχών. Ένα από τα βασικά «κεφάλαια» των προεκλογικών δεσμεύσεων του Γιώργου Παπανδρέου

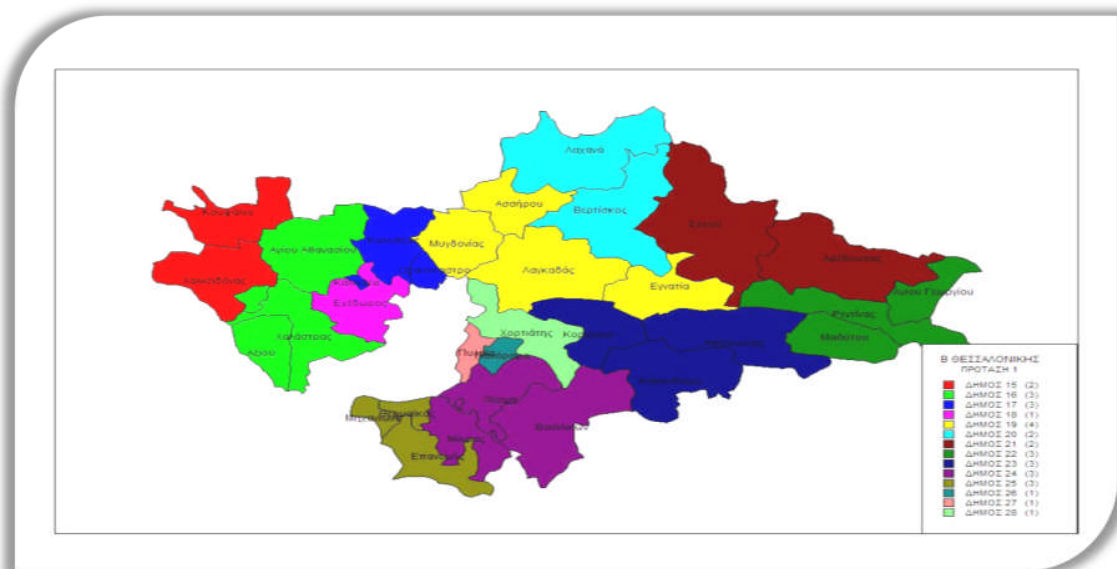
αφορούσε στις ριζικές αλλαγές στο κράτος, στη «φιλοσοφία», στη δομή και τη λειτουργία του.

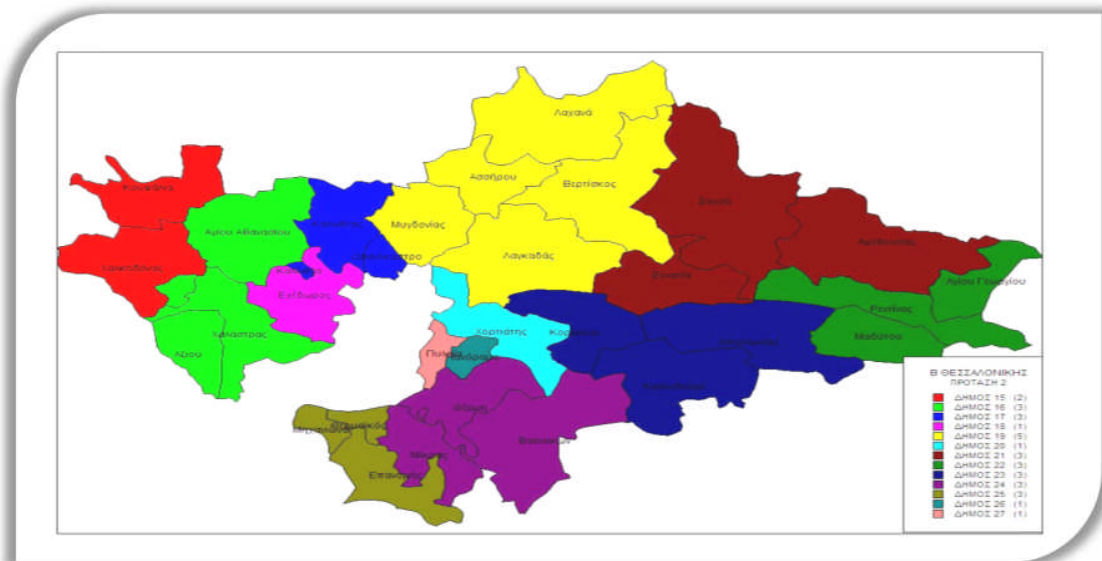
Στην τελική ευθεία εισέρχεται το μεγάλο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα της κυβέρνησης σε σχέση με τη νέα διοικητική δομή της χώρας. Το κυβερνητικό σχέδιο προβλέπει ριζική μείωση του αριθμού περιφερειών, νομαρχιών και δήμων με ταυτόχρονη μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων προς την περιφέρεια. Με απόφαση του αρμόδιου υπουργού Εσωτερικών Ιωάννη Ραγκούση ξεκινά άμεσα η διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας με τη συγκρότηση και της Επιστημονικής Επιτροπής η οποία θα παρακολουθεί την εξέλιξή της, έτσι ώστε οι δημοτικές εκλογές του 2010 να διενεργηθούν με βάση τον νέο αυτοδιοικητικό χάρτη. Όπως αναφέρει η εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ»: «ως βάση συζήτησης για τους νέους δήμους που θα προκύψουν από τον» Καποδίστρια 2 »καθώς και για τις νέες περιφέρειες, όπως έγινε γνωστό μετά τη συνάντηση του υπουργού Εσωτερικών με τον συνταγματολόγο Δημήτρη Τσάτσο, θα είναι η μελέτη που έχει εκπονήσει ήδη το Ινστιτούτο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την οποία έχει υιοθετήσει και η ΚΕΔΚΕ.

Το γεγονός ότι η μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν «πειράζει» τους Δήμους της Α' Θεσσαλονίκης, αλλά ασχολείται μόνο με αυτούς της Β', είναι αρκετό για να σηματοδοτήσει αντιδράσεις στο νομό. Ειδικότερα, η μελέτη προτείνει τρία εναλλακτικά σενάρια για τη Θεσσαλονίκη, βάσει των οποίων οι 45 δήμοι μειώνονται σε έναν αριθμό που κυμαίνεται μεταξύ 25 με 28 ΟΤΑ.

Το σίγουρο είναι, πάντως, ότι στη συμπρωτεύουσα ανοίγει μεγάλος διάλογος σχετικά με τον «Καποδίστρια 2», καθώς πολλοί ήταν αυτοί που ζητούσαν να μην πειραχθούν οι ΟΤΑ του νομού. Μάλιστα, ο δήμαρχος Θεσσαλονίκης κ. Βασίλης Παπαγεωργόπουλος είναι υπέρμαχος της Μητροπολιτικής Διοίκησης στα μεγάλα αστικά κέντρα, αίτημα που δεν γίνεται δεκτό από το υπουργείο Εσωτερικών.

ΜΕΛΕΤΗ ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟΥ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΝΕΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΧΑΡΤΗΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ.....ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΝΟΜΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ.





Ωστόσο, κάποιες συνενώσεις για μεγάλους και πλούσιους δήμους χαρακτηρίζονται άδικες, όπως για το Πανόραμα και την Πυλαία, που θα μπορούσαν να προσφέρουν ουσιαστικά στην ανάπτυξη των όμορων περιοχών τους.

Επίσης δημιουργούνται πολύ μεγάλοι δήμοι, όπως αυτός που θα προκύψει από την ένωση του Θερμαϊκού, της Μηχανιώνας και της Επανομής, οι οποίοι μελλοντικά θα μπορούσαν να εγείρουν δικαιώματα «προσάρτησης» και άλλων δήμων εντός των ορίων τους.

ΤΟ ΝΕΟ ΤΟΠΙΟ ΣΤΗ Β. ΕΛΛΑΔΑ

Τα σχέδια γύρω από το νέο χάρτη της Βόρειας Ελλάδας ποικίλλουν. Η πρόταση ωστόσο που φαίνεται να προκρίνεται από το υπουργείο, βάσει της οποίας γίνονται οι γαλάζιες συζητήσεις, προβλέπει τη δημιουργία τεσσάρων υπερνομαρχιών:

- Ανατολικής Μακεδονίας Θράκης, στην οποία θα ανήκουν οι νομαρχίες Έβρου, Ροδόπης, Ξάνθης, Σερρών και Καβάλας.
- Θεσσαλονίκης, η οποία θα αποτελείται από τις νομαρχίες Θεσσαλονίκης, Χαλκιδικής, Κιλκίς και Σερρών.
- Κεντρικής Μακεδονίας, την οποία θα συνθέσουν οι νομοί Πέλλας, Ημαθίας και Πιερίας.
- Δυτικής Μακεδονίας, στα όρια της σημερινής περιφέρειας, με τις νομαρχίες Κοζάνης, Φλώρινας, Καστοριάς και Γρεβενών.

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ Μητρόπολη, αλλά με ποιον... μητροπολίτη;

Με τη συμμετοχή δεκαεπτά δήμων του ευρύτερου πολεοδομικού συγκροτήματος, οι οποίοι θα ασκούν αυξημένες αρμοδιότητες σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, όπως η αστική ανάπτυξη, οι μεταφορές και η πολιτική προστασία, σχεδιάζεται να λειτουργήσει το μοντέλο της μητροπολιτικής διακυβέρνησης στη Θεσσαλονίκη.

Η θεσμοθέτηση του νέου διοικητικού μοντέλου αναμένεται έως τα τέλη του τρέχοντος έτους και η έναρξη εφαρμογής του μετά τις δημοτικές εκλογές του 2010.

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΟ ΟΡΓΑΝΟ

Σύμφωνα με το μοντέλο μητροπολιτικής διοίκησης, το οποίο φέρεται να προκρίνει η ηγεσία του υπουργείου Εσωτερικών, το νέο διοικητικό σχήμα θα λειτουργήσει επί της ουσίας ως ένα συντονιστικό όργανο μεταξύ των δήμων και των φορέων που εδρεύουν στα μεγάλα αστικά συγκροτήματα, χωρίς να θίγει την αυτοτέλεια των υφιστάμενων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Στη Θεσσαλονίκη, όπως όλα δείχνουν, στο νέο μοντέλο διοίκησης θα συμμετάσχουν δεκαεπτά δήμοι του ευρύτερου πολεοδομικού συγκροτήματος και, συγκεκριμένα, οι δήμοι Θεσσαλονίκης, Καλαμαριάς, Αγίου Παύλου, Τριανδρίας, Ευόσμου, Συκεών, Νεάπολης, Σταυρούπολης, Αμπελοκήπων, Μενεμένης, Πολίχνης, Ελευθερίου - Κορδελιού, Πυλαίας, Πανοράματος, Ωραιοκαστρου, Ευκαρπίας και Πεύκων.

ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σύμφωνα με τα επικρατέστερα σενάρια που έχουν διαμορφωθεί, το μητροπολιτικό όργανο διοίκησης θα λειτουργεί υπό την προεδρία του εκάστοτε δημάρχου Θεσσαλονίκης. Στο συμβούλιο που θα συγκροτηθεί προβλέπεται ότι θα συμμετέχουν αναλογικά, βάσει του πληθυσμού τους, όλοι οι δήμοι που θα ενταχθούν στη μητροπολιτική διοίκηση.

Οι αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου θα λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία, ενώ για ορισμένα θέματα θα απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία. Για ζητήματα που θα αξιολογούνται ως μεγάλης κρισιμότητας δεν αποκλείεται να προβλεφθεί το δικαίωμα της άσκησης βέτο από τους συμμετέχοντες δήμους.

ΑΥΞΗΜΕΝΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Σύμφωνα με τον δήμαρχο Θεσσαλονίκης Βασίλη Παπαγεωργόπουλος, το νέο μητροπολιτικό όργανο διοίκησης θα πρέπει να προχωρήσει κατά προτεραιότητα στην κατάρτιση ενός στρατηγικού σχεδιασμού, επάνω στον οποίο θα στηριχθεί η ανάπτυξη του ευρύτερου πολεοδομικού συγκροτήματος για τις επόμενες δεκαετίες. Οι αρμοδιότητες που θα μεταφερθούν στη μητροπολιτική διοίκηση, όπως επισημαίνει ο κ. Παπαγεωργόπουλος, θα πρέπει να κινούνται σε έξι βασικούς άξονες, στην οικονομική και αστική ανάπτυξη, στον χωρικό σχεδιασμό, στις μεταφορές, στο περιβάλλον, στην πολιτική προστασία και στην κοινωνική πολιτική. Ανοικτό παραμένει ακόμη το ζήτημα της χρηματοδότησης του νέου διοικητικού σχήματος. Για το θέμα αυτό ο δήμαρχος Θεσσαλονίκης προτείνει μεταξύ των άλλων την απόδοση στη μητροπολιτική διοίκηση του 5% των φόρων που ήδη καταβάλλουν οι Θεσσαλονικείς.

"ΥΠΕΡΔΗΜΑΡΧΟΣ": ΚΟΝΤΡΑ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΕΚΛΟΓΗΣ

Τριγμούς, ωστόσο, στο εσωτερικό της τοπικής αυτοδιοίκησης προκαλεί η πρόταση ο πρόεδρος του μητροπολιτικού οργάνου να μην εκλέγεται με ξεχωριστή διαδικασία, αλλά να είναι ex-officio ο εκάστοτε δήμαρχος Θεσσαλονίκης. "Η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση χρειάζεται πλατιά νομιμοποίηση. Βασική προϋπόθεση για την επιτυχία της είναι η εκλογή των αιρετών από τη βάση, από το εκλογικό σώμα",

υπογραμμίζει ο δήμαρχος Συκεών Σίμος Δανιηλίδης, τονίζοντας ότι “οποιαδήποτε πονηρή σκέψη για διορισμένα όργανα ή ex-officio τοποθετήσεις ούτε δημοκρατική ούτε αυτοδιοικητική είναι. Εξάλλου, περικλείει τον κίνδυνο της αντισυνταγματικότητας, καθώς, όπως ρητά προβλέπεται, τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αιρετά”.

8.5. Ισολογισμός Δήμου Θεσσαλονίκης – ανάλυση αριθμοδεικτών

Ο Ισολογισμός είναι η κύρια οικονομική κατάσταση που απεικονίζει, σε μια δεδομένη στιγμή (συνήθως 31/12 ή 30/6 κάθε έτους), σαν φωτογραφία, την οικονομική κατάσταση της Επιχείρησης και παρουσιάζει το τί κατέχει η επιχείρηση και το τι χρωστάει..

Αποτελείται από δύο στήλες, που η μὲν πρώτη ονομάζεται Ενεργητικό και η δεύτερη ονομάζεται Παθητικό. Το Παθητικό απεικονίζει τις πηγές προέλευσης των κεφαλαίων που διαχειρίζεται η Επιχείρηση, και το Ενεργητικό το που είναι επενδυμένα.

ΑΡΙΘΜΟΔΕΙΚΤΕΣ :

ΔΕΙΚΤΕΣ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑΣ

Η ρευστότητα μετρά την ικανότητα μιας επιχείρησης να ανταποκρίνεται στις υποχρεώσεις πληρωμών. Τα μέσα, που χρησιμοποιεί γι' αυτό το σκοπό, είναι μετρητά, καταθέσεις σε τράπεζες, επιταγές και ακόμη απαιτήσεις από λογαριασμούς χρεωστών, πελατών και γραμματίων εισπρακτέων. Η ρευστότητα εξασφαλίζει την ομαλή πορεία του χρηματοοικονομικού κύκλου . Η ρευστότητα που διαθέτει μια επιχείρηση προκύπτει από τον συσχετισμό των μέσων πληρωμής που διαθέτει με τις υποχρεώσεις της. Οι εισπράξεις και πληρωμές δεν συμπίπτουν χρονικά έστω και εάν μακροχρόνια οι εισπράξεις είναι ποσοτικά μεγαλύτερες από τις πληρωμές , βεβαίως για επιχειρήσεις που λειτουργούν με κέρδος. Για αυτό η επιχείρηση διατηρεί Κεφάλαια ίδια και ξένα , για να μπορεί να λειτουργεί το παραγωγικό και εμπορικό κύκλωμα εκμεταλλεύσεως απρόσκοπτα.

Οι δείκτες ρευστότητας που θα εξετάσουμε εμείς είναι :

➤ ΓΕΝΙΚΗΣ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑΣ

Αυτός δίνεται από τη σχέση $\frac{\text{κυκλοφορούν ενεργητικό}}{\text{βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις}}$ %

$$(2007) \frac{52.249.248,83}{55.393.336,80} = 94,32 \%$$

$$(2006) \frac{48.680.470,28}{47.736.704,84} = 102 \%$$

Όταν ο αριθμοδείκτης είναι μεγαλύτερος του 100%, το καθαρό κεφάλαιο κινήσεως είναι θετικό(καθαρό κεφάλαιο κινήσεως = κυκλοφορ ενεργητικό – βραχ. υποχρεώσεις. Όπως παρατηρούμε ο δείκτης γενικής ρευστότητας το 2007 είναι 94,32%, ποσοστό που μας δείχνει ότι η βραχυπρόθεσμη φερεγγυότητα του Δήμου δε θεωρείται ικανοποιητική, ενώ το 2006 είναι μεγαλύτερος με ποσοστό 102%. Επομένως συμπεραίνουμε ότι ο Δήμος Θεσσαλονίκης το 2006 μπορούσε να αντιμετωπίσει ικανοποιητικότερα τις τρέχουσες ή ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις του με τη χρήση των διαθέσιμων και των λοιπών κυκλοφοριακών περιουσιακών στοιχείων του, άρα να ρευστοποιεί πιο έγκαιρα τα αποθέματα και τις βραχυπρόθεσμες απαιτήσεις του.

➤ ΑΜΕΣΗ ΡΕΥΣΤΟΤΗΤΑ

Αυτός δίνεται από τη σχέση $\frac{\text{διαθέσιμα}}{\text{Βραχ. Υποχρεώσεις}} \%$

$$(2007) \frac{2.795.234,26}{55.393.336,80} = 5,05 \%$$

$$(2006) \frac{5.064.153,32}{47.736.704,84} = 10,6\%$$

Θα πρέπει να λεχθεί ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο δείκτης τόσο καλύτερος είναι ο βαθμός ρευστότητας. Δηλαδή ο Δήμος Θεσσαλονίκης το 2006 εμφανίζεται να ανταποκρίνεται πιο άμεσα στις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του με τα μετρητά του ταμείου του και τους λογαριασμούς καταθέσεων όψεως των τραπεζών σε σύγκριση με το 2007 όπου και ο βαθμός ρευστότητας μειώνεται από 10,6 στο 5,05%.

ΔΕΙΚΤΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

Η μελέτη της ταχύτητας κυκλοφορίας των περιουσιακών στοιχείων βοηθά και συμπληρώνει την ανάλυση της ρευστότητας της επιχειρήσεως, αφού όπως έχει αναφερθεί και σε προηγούμενη θέση, η τελευταία επηρεάζεται άμεσα από την δυνατότητα ρευστοποιήσεως τους. Η επιχείρηση έχει επενδύσει κεφάλαια σε μέσα παραγωγής και σε εμπορεύσιμες αξίες, από την εκμετάλλευση των οποίων αναμένει

κέρδη. Τα κέρδη με τη σειρά τους είναι συνάρτηση του κυκλώματος της παραγωγής, της πωλήσεως, του εφοδιασμού με πρώτες ύλες κ.ο.κ, το οποίο επαναλαμβάνεται συνεχώς. Όσο πιο γρήγορα επαναλαμβάνεται η πιο πάνω διαδικασία, τόσο περισσότερα είναι τα κέρδη. Αντίθετα, κάθε καθυστέρηση έχει δυσμενείς συνέπειες για την επιχείρηση, οι οποίες εκδηλώνονται σε πρώτο στάδιο στην ρευστότητα και σε δεύτερο στάδιο στην αποδοτικότητα της.

➤ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΚΗΣ ΤΑΧΥΤΗΤΑΣ

Αυτός δίνεται από τη σχέση : $\frac{\text{Πωλήσεις}}{\text{Σύνολο Ενεργητικού}} / 365$

(2007) $\frac{90.810.960,93}{427.873.747,36} / 365 = 6$ ημέρες

(2006) $\frac{85.904.951,16}{390.886.796,06} / 365 = 6$ ημέρες

Ο δείκτης δραστηριότητας μας δείχνει σε πόσες ημέρες ο δήμος “ανακυκλώνει”, “αξιοποιεί” και μετατρέπει το σύνολο του ενεργητικού σε πωλήσεις. Δείχνει δηλαδή την ικανότητα του δήμου να αξιοποιεί όλα τα εφόδια που διαθέτει, δηλαδή τα στοιχεία του ενεργητικού (πάγια- εγκαταστάσεις κ.λ.π). Στο δήμο Θεσσαλονίκης συγκεκριμένα ο δείκτης αυτός κυμαίνεται σε σταθερά επίπεδα(6 ημέρες) και για το 2007 και 2006. Όσο μικρότερος ο δείκτης τόσο το καλύτερο.

ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η πραγματοποίηση κέρδους από την επιχείρηση κάνει απόλυτα αναγκαία την ανάλυση αποδοτικότητας, για να διαπιστωθεί εάν σωστή η συνέχιση της παραπέρα δέσμευσης των ήδη επενδυθέντων κεφαλαίων ή δέσμευση νέων κεφαλαίων στην επιχείρηση από τους επιχειρηματίες ή τους επενδυτές γενικότερα. Η αποδοτικότητα κάθε επιχείρησης είναι το αποτέλεσμα ενός μεγάλου αριθμού επιχειρηματικών αποφάσεων , δίδουν δε την τελική απάντηση στο ερώτημα : πόσο αποτελεσματικά διοικείται η επιχείρηση.

Τα βασικά κριτήρια που χρησιμοποιούνται για μετρηθεί η απόδοση είναι οι μεταβολές στα έσοδα πωλήσεων, στα κέρδη , ή οι μεταβολές σε διάφορα στοιχεία της παραγωγής. Κανένα από τα κριτήρια αυτά δεν δίδουν απαντήσεις από μόνα τους , αλλά μόνο εάν συνδυασθούν μεταξύ τους. Η αύξηση π.χ. στα έσοδα πωλήσεων είναι επιθυμητή μόνο εάν αυτή έχει σαν αποτέλεσμα αύξηση κερδών . Η αύξηση κερδών μπορεί να χρησιμοποιηθεί σαν κριτήριο προσδιορισμού της

αποδοτικότητας μόνο εάν συσχετισθεί με το κεφάλαιο που επενδύθηκε προκειμένου να πραγματοποιηθούν αυτά τα κέρδη.

➤ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΙΔΙΩΝ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

Αυτός μας δίνεται από τη σχέση : $\frac{\text{Καθαρά Αποτελέσματα Χρήσης}}{\text{Ίδια Κεφάλαια}} \%$

$$(2007) \frac{19.287,66}{340.307.257,15} = 0,056\%$$

$$(2006) \frac{648.953,77}{308.977315,20} = 0,21\%$$

➤ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ

Αυτός μας δίνεται από τη σχέση : $\frac{\text{Καθαρά αποτελέσματα} + \text{Τόκοι Ξένου Κεφ.}}{\text{Συνολικό Παθητικό}} \%$

$$(2007) \frac{19.287,66+149.491,57}{427.873747,36} = 0,039\%$$

$$(2006) \frac{648.953,77+121.463,92}{390.886.796,06} = 0,20\%$$

Η σύγκριση των δύο αυτών δεικτών αποκτά ιδιαίτερη πρακτική σημασία, γιατί αντικατοπτρίζει τη ικανότητα της επιχειρήσεως να δανείζεται μακροπρόθεσμα. Από την πλευρά του δήμου θεωρείται επικερδής η χρησιμοποίηση του ξένου κεφαλαίου και συμφέρει ο δανεισμός, γιατί ο αριθμοδείκτης αποδοτικότητας ίδιου κεφαλαίου είναι μεγαλύτερος του αριθμοδείκτη αποδοτικότητας συνολικού κεφαλαίου. Από την πλευρά των δανειστών, επενδυτών η χορήγηση δανείου ή η τοποθέτηση κεφαλαίων στην επιχείρηση μπορεί να θεωρηθεί ασφαλής και κερδοφόρα.

ΔΕΙΚΤΕΣ ΜΑΚΡΟΠΡΟΘΕΣΜΗΣ ΦΕΡΕΓΓΥΟΤΗΤΑΣ

Η μελέτη του συγκεκριμένου δείκτη μας δείχνει την ικανότητα της επιχείρησης να εκπληρώνει τις πάγιες υποχρεώσεις της προς το ξένο μακροπρόθεσμο κεφάλαιο, το οποίο συνήθως προστατεύεται με διάφορες υποχρεώσεις, που αναλαμβάνει η

επιχείρηση, όπως περιορισμοί στην διανομή μερίσματος, τήρηση ενός ελάχιστου κεφαλαίου κινήσεως, υποθήκευση πάγιων περιουσιακών στοιχείων. Άλλωστε, η αδυναμία προβλέψεως μακροχρονίως των κινδύνων, που απειλούν το ξένο κεφάλαιο, το οδηγεί σε επενδύσεις με μικρή απόδοση (χαμηλοί τόκοι, μικρό και σταθερό μέρισμα), αλλά με ελάχιστες πιθανότητες απώλειας.

Εμείς θα εξετάσουμε κάποιους ενδεικτικούς αριθμοδείκτες που θα μας βοηθήσουν στην εξέταση των δυνατοτήτων προβλέψεως της μακροπρόθεσμης φερεγγυότητας του δήμου μας.

➤ Δανειακής επιβάρυνσης

Αυτό μας δίνεται από τη σχέση : $\frac{\text{Ξένα κεφάλαια}}{\text{Σύνολο παθητικού}} \%$

$$(2007) \frac{85.863.121,14}{427.873.747,36} = 20,07 \%$$

$$(2006) \frac{80.692.493,22}{390.886.796,06} = 20,64 \%$$

Ο δείκτης δανειακής επιβαρύνσεως δείχνει το ποσοστό συμμετοχής ξένου κεφαλαίου στο συνολικό κεφάλαιο ή με άλλα λόγια το βαθμό εξαρτήσεως του δήμου από το ξένο κεφάλαιο. Στη περίπτωση μας αν και η ποσοστιαία διαφορά μείωσης είναι αμελητέα ανάμεσα στα δύο έτη σύγκρισης, ωστόσο μας δείχνει ότι ο βαθμός εξάρτησης του δήμου μας από το ξένο κεφάλαιο μειώνεται και ενισχύεται η πιστοληπτική ικανότητα του δήμου, δεδομένου ότι μειώνονται οι κίνδυνοι για το ξένο κεφάλαιο που προτίθεται να τοποθετηθεί στο δήμο.

➤ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ

Αυτό μας δίνεται από τη σχέση : $\frac{\text{Ίδια κεφάλαια}}{\text{Σύνολο Παθητικού}} \%$

$$(2007) \frac{340.307.257,15}{427.873.747,36} = 79,53 \%$$

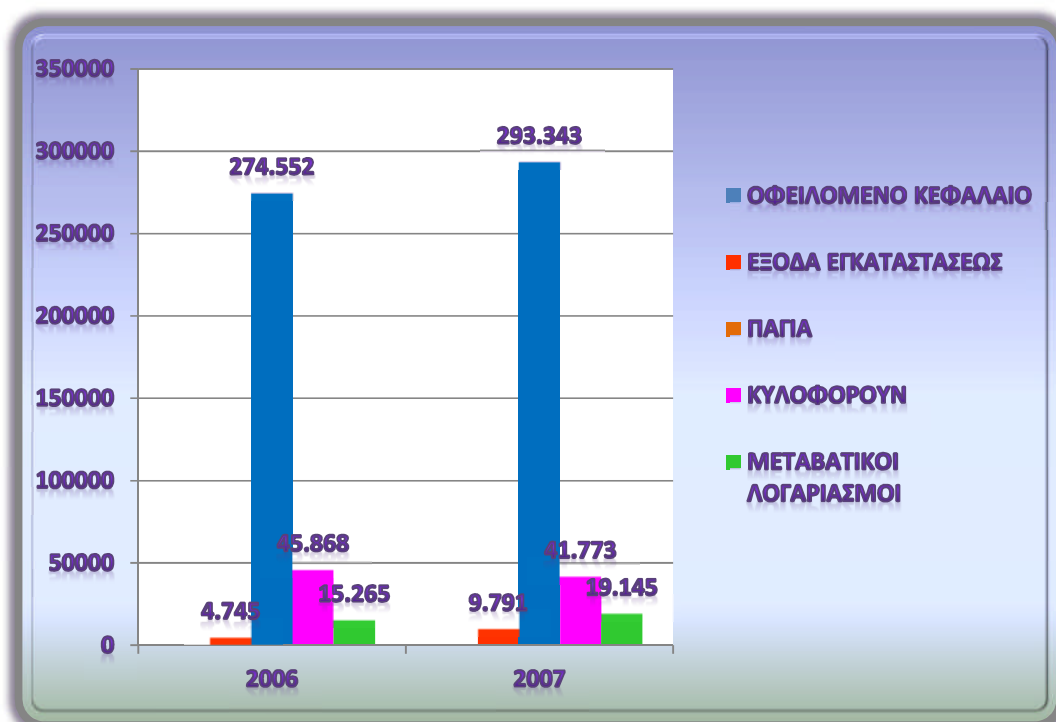
$$(2006) \frac{308.977.315,20}{390.886.796,06} = 79,04 \%$$

Μια πρώτη ένδειξη του κινδύνου απώλειας του κεφαλαίου είναι η αναλογία συμμετοχής του ίδιου κεφαλαίου στο σύνολο του παθητικού. Η αναλογία αυτή εκφράζεται από τον παραπάνω αριθμοδείκτη. Ο συγκεκριμένος δείκτης δείχνει το βαθμό της ανεξαρτησίας του δήμου από πλευράς χρηματοδοτήσεως, γι' αυτό και ονομάζεται αριθμοδείκτης οικονομικής αυτονομίας.

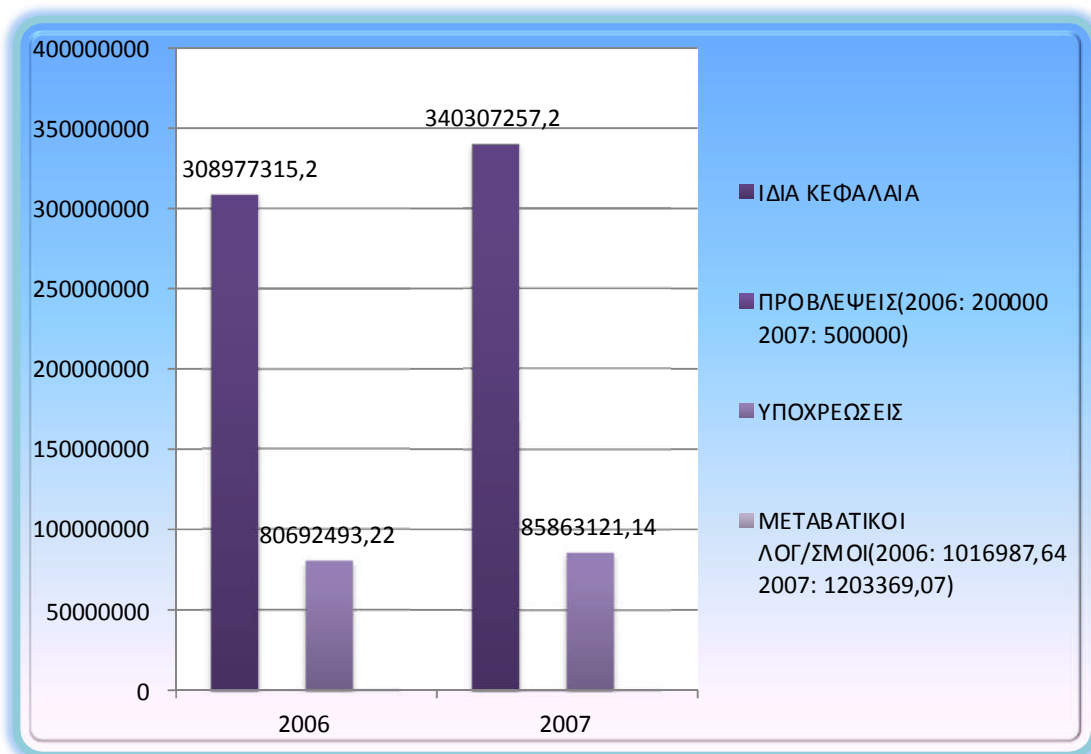
Το έτος 2007 παρατηρούμε ότι ο αριθμοδείκτης είναι μεγαλύτερος σε σχέση με το 2006, με ποσοστό 79,63%. Αν και η ποσοστιαία διαφορά είναι μικρή, η κατάσταση του δήμου είναι ευνοϊκότερη ως προς την ευκολότερη επιστροφή του ξένου κεφαλαίου στους δικαιούχους του και φυσικά ως προς τον πιο ασφαλή δανεισμό του.

Γενική παραδοχή είναι ότι τα ίδια κεφάλαια πρέπει να είναι μεγαλύτερα από τα ξένα, όχι μόνο για να μπορεί ο δήμος να κινείται με περισσότερη άνεση από άποψη χρηματοδοτήσεως, αλλά για να είναι σε θέση, όταν χρειασθεί χρήματα, να βρει πρόθυμους δανειστές. Κάτι τέτοιο συμβαίνει στην περίπτωση μας, όπου και για τις δύο χρονιές τα ίδια κεφάλαια του δήμου υπερτερούν κατά μεγάλο ποσοστό από τα ξένα.

ΑΝΑΛΥΣΗ ΙΣΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΣΕ ΠΙΝΑΚΕΣ



Εικόνα 1 : ΔΙΑΦΘΡΩΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΕΝΕΡΓΗΤΙΚΟΥ



Εικόνα 2 : ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΠΑΘΗΤΙΚΟΥ



Εικόνα 3 : ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΧΡΗΣΗΣ

8.6. Συμπεράσματα για το νέο δήμο

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση εκφράζει μια σύνθετη κοινωνική συμβίωση, στα όρια της αρμοδιότητας της. Η ταυτότητα της τοπικής αρχής καθορίζεται από «την κοινότητα» που εκφράζει και όχι από τις υπηρεσίες που παράγει και διανέμει στους πολίτες. Οι τοπικές αρχές πρέπει να προχωρούν στο προγραμματισμό τους – στο σύστημα προτεραιοτήτων τους- σε συνεργασία με τους πολίτες, ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες. Παράλληλα το Κράτος πρέπει να εγγυάται τους πόρους (ανθρώπινο δυναμικό και οικονομικά) που θα κάνουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεσματική στο χώρο ευθύνης της.

Για να είναι όμως η νέα μεταρρύθμιση αποτελεσματική πρέπει να συνυπολογισθούν οι εμπειρίες από την προηγούμενη εφαρμογή και να σχεδιασθεί στο πλαίσιο μιας συνολικής μεταρρύθμισης, που θα περιλαμβάνει, πέρα από την αναδιάταξη του πρώτου βαθμού, και τον διοικητικό εκσυγχρονισμό του Κράτους, καθώς και την καθιέρωση Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Ο σχεδιασμός πρέπει να περιλαμβάνει την διάκριση των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης και να στοχεύει στην βελτιστοποίηση των παραγόμενων και παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες.

Πρέπει το συνολικό πολιτικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης να επανασχεδιαστεί με έμφαση στην κατοχύρωση του επιτελικού και στρατηγικού ρόλου των αιρετών. Οι θεσμοί συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης απόφασης πρέπει να ενισχυθούν.

Ταυτόχρονα, αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι Τοπική Αυτοδιοίκηση με εγγυημένους πόρους για κοστολογημένες υπηρεσίες. Με προσωπικό κατάλληλα εκπαιδευμένο, με κατάλληλο υπόβαθρο, που συμμετέχει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Η χάραξη νέων ορίων δεν είναι μόνο μια άσκηση γεωγραφίας ή γεωμετρίας. Είναι μια προσπάθεια αναζήτησης του βέλτιστου χωρικού μεγέθους στο εσωτερικό του οποίου συγκροτούνται επικαλυπτόμενες «κοινότητες» πολιτών για τις οποίες η κάθε τοπική αρχή σχεδιάζει, παράγει και παρέχει στα μέλη της υπηρεσίες της. Υπηρεσίες ποιοτικά βέλτιστες, κατάλληλες, με χρήση των νέων τεχνολογιών και με έμφαση στις διαδικασίες ενοποίησης και απλούστευσης. Υπηρεσίες, τέλος, που δεν καλύπτουν απλά τις καταγραφόμενες ανάγκες αλλά προσπαθούν να προβλέψουν τις νέες πραγματικότητες που διαμορφώνονται δυναμικά.

Η μεγαλύτερη ευκαιρία για τη νέα μεταρρύθμιση είναι ότι το μέγεθος (η κρίσιμη μάζα) μετράει. Μεγαλύτεροι Δήμοι θα είναι ισχυρότεροι προγραμματικά αλλά και ικανότεροι να εκφράσουν μια σύνθετη πραγματικότητα, διευρύνοντας τα θεματικά όρια των αρμοδιοτήτων τους. Πλεονέκτημα τους είναι η εκτίμηση των πολιτών ότι είναι εκείνος ο πολιτικός θεσμός που βρίσκεται εγγύτερα σε αυτούς. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος είναι ότι το μικρό μέγεθος εξασφαλίζει πιο συμπαγή ταυτότητα «κοινότητας». Ενώ μειονέκτημα είναι οι ανεπάρκειες στο προσωπικό και οι άτυπες διαδικασίες αποφάσεων.

Οι προκλήσεις

Προκλήσεις για τη νέα μεταρρύθμιση και τους νέους Δήμους -που μπορεί να θεωρηθούν και ευκαιρίες- είναι:

A1. Η ενίσχυση της ικανότητας απορρόφησης

A2. Η διαμόρφωση ισχυρών δομών που μπορεί να διαπραγματεύονται

A3. Η αναβάθμιση και ο προγραμματισμός σε τοπικό επίπεδο

B1. Η προσαρμογή του προσωπικού στις απαιτούμενες δεξιότητες ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στις μεταβολές

B2. Η σύνδεση με τις εθνικές πρωτοβουλίες

B3. Η εισαγωγή των νέων Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών σε όλες τις λειτουργίες (ως μέσο, διαδικασία και αντικείμενο)

B4. Ποσοτική και ποιοτική βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών

Γ.1 Νέες θέσεις εργασίας

Γ2. Ικανότητα βελτίωσης του εργατικού δυναμικού (μέσω ένταξης σε προγράμματα και πρωτοβουλίες)

Γ3. Ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στην περιοχή ευθύνης

Γ4. Αύξηση της χρηματοδότησης για την έρευνα και την καινοτομία στην παραγωγή και διανομή υπηρεσιών, με τη διαμόρφωση και στρατηγικών συμμαχιών με ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ερευνητικά κέντρα

Δ1. Η δυνατότητα δημιουργίας νέων και η ενίσχυση υφιστάμενων θεσμών μέτρησης, παρακολούθησης και συντονισμού των παραπάνω στόχων

Δ2. Η ενίσχυση θεσμών συντονιστικού χαρακτήρα διασύνδεσης του ανθρώπινου δυναμικού με την τοπική αγορά εργασίας

Δ3. Η συμμετοχή των τοπικών φορέων (συνδικάτων, επαγγελματικών ενώσεων και συνδέσμων) στις διαδικασίες προγραμματισμού και αποφάσεων

Δ4. Η διαμόρφωσή του Δήμου ως συντονιστή και υποκινητή της τοπικής ανάπτυξης

Τα ερωτήματα

Στην παρούσα μελέτη έγινε προσπάθεια να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα, γιατί; (ποια είναι η αναγκαιότητα), πως; (με ποια κριτήρια και διαδικασίες και με ποια θεσμική δομή), ποιες είναι οι εγγυήσεις για την επιτυχία; Και σε ποια κλίμακα;

(αυτοτελώς ή συνολικά;). Να απαντηθούν οι ερωτήσεις «ποιος;», «πότε;» και να καθοριστεί το πλαίσιο λύσης. Το πλαίσιο λύσης είναι ορισμένο από την διαίρεση της Χώρας σε διοικητικές περιφέρειες και σε άμεση σύνδεση με την αντίστοιχη διαδικασία της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Επίσης, πρέπει να περιέχει τις θεσμικές και οικονομικές εγγυήσεις του πολιτικού ρόλου και της δυνατότητας άσκησης του ρόλου αυτού. Η ερώτηση «πότε;» κρίσιμη και σημαντική, αναφέρεται στην ωρίμανση στο εσωτερικό της Αυτοδιοίκησης και των άλλων συμμετόχων (actors) της ιδέας της διοικητικής ανασυγκρότησης. Ποιος θα αναλάβει την εφαρμογή;

Πιστεύοντας ότι πρέπει τα κεντρικά όργανα της Αυτοδιοίκησης να συντονιστούν στην προτεινόμενη λύση, κρίνουμε σκόπιμο να παραθέσουμε στο σημείο αυτό την σχετική πρόταση από την αντίστοιχη μελέτη του ΙΤΑ για την ΕΝΑΕ, η φιλοσοφία της οποίας ευθυγραμμίζεται απόλυτα και με την πρόταση για τη μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

«Είναι γνωστό, πάντως, ότι για να προχωρήσει μια τέτοια μεταρρύθμιση δεν αρκεί η ωρίμανση του σχετικού αιτήματος στο εσωτερικό της Αυτοδιοίκησης, που εν πολλοίς έχει επιτευχθεί. Όσο ορθές και επεξεργασμένες και αν είναι οι προτάσεις που θα διατυπωθούν από την ΕΝΑΕ και την ΚΕΔΚΕ, την πρωτοβουλία και την τελική απόφαση την έχει ο νομοθέτης. Από την ευαισθησία που θα επιδείξει απέναντι στα αιτήματα του χώρου της αυτοδιοίκησης και από την αποφασιστικότητα και πληρότητα των δικών του ρυθμίσεων – ιδίως σε ό,τι αφορά το στάδιο μετάβασης από το παλαιό στο νέο καθεστώς – θα εξαρτηθεί το αν και το πώς μια νέα, ριζικά αναδιαταγμένη και πολλαπλά αναβαθμισμένη, αυτοδιοίκηση θα αποκτήσει επιτέλους σάρκα και οστά.

Ωστόσο, ούτε το θεσμικό πλαίσιο από μόνο του μπορεί να κριθεί επαρκής προϋπόθεση για την πραγμάτωση της μεταρρύθμισης. Η έως τώρα πείρα από αντίστοιχες νομοθετικές πρωτοβουλίες έχει δείξει ότι το κρίσιμότερο σημείο για την προώθηση τέτοιων μειζόνων θεσμικών τομών είναι η πρόβλεψη ειδικού επιχειρησιακού σχεδίου και ισχυρού υποστηρικτικού μηχανισμού για την προώθηση των απαιτούμενων μέτρων, τόσο ως προς την διασφάλιση του άριστου ρυθμού των θεσμικών αλλαγών στο μεταβατικό στάδιο όσο και ως προς την συγκεκριμένη εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων. Ο νομοθέτης λοιπόν οφείλει, πρώτα και πάνω από όλα, αφενός μεν να προδιαγράψει σωστά τα στάδια της μεταρρύθμισης, με λεπτομερή καταγραφή των αναγκαίων μέτρων στο καθένα από αυτά, αφ'ετέρου δε εκπονήσει τις γενικές γραμμές του επιχειρησιακού σχεδίου για την μετάβαση στο νέο καθεστώς, προβλέποντας ταυτόχρονα τον αναγκαίο υποστηρικτικό μηχανισμό για την εξειδίκευσή του, η οποία μάλιστα σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να εξαρτηθεί από άλλους, εξωγενείς, παράγοντες.

Ένας τέτοιος υποστηρικτικός μηχανισμός, όμως, ξεφεύγει από τα όρια της συνήθους δράσης της διοίκησης. Απαιτείται να οργανωθεί στο ανώτερο δυνατό επίπεδο, ώστε να διαθέτει τον μέγιστο βαθμό πολιτικής νομιμοποίησης και τεχνοκρατικής επάρκειας. Καταλληλότερη διοικητική δομή για ένα τέτοιο έργο κρίνεται μια ειδική Γραμματεία παρά τω Πρωθυπουργώ, με αποφασιστική συμμετοχή των θεσμικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία θα αναλάβει συνολικά την εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Πολύ περισσότερο

μάλιστα όταν είναι βέβαιο ότι αυτό θα έχει ευρύτερο χαρακτήρα, περιλαμβάνοντας και ένα πλέγμα παρεμβάσεων σε όλο το πλέγμα του εν γένει διοικητικού μας συστήματος.

Η λύση αυτή έχει το πλεονέκτημα μιας σφαιρικής θεώρησης των ποικίλων παραμέτρων του εγχειρήματος, με ευρέα πολιτικά κριτήρια, με όρους διαλόγου και συναίνεσης και με δυνατότητες δυναμικής απεμπλοκής από την διελκυστίνδα των διαφορετικών ενδοκυβερνητικών προσεγγίσεων και των ποικίλων νεοσυγκεντρωτικών αντιστάσεων, οι οποίες έχουν βαθιές ρίζες στο ισχύον πολιτικο-διοικητικό καθεστώς. Πράγματι, μόνο αν η εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, και ειδικότερα του επιχειρησιακού σχεδίου μετάβασης, ανατεθεί σε κρατικό όργανο που βρίσκεται στο ανώτερο δυνατό επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας είναι εφικτό να επιτευχθεί η υπέρβαση των τεράστιων γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και των παντοειδών αντιδράσεων, από τις οποίες κάποιες έχουν ήδη εκδηλωθεί, από πολλές πλευρές, και οι υπόλοιπες αναμένεται να ενταθούν και να κορυφωθούν όσο θα συνειδητοποιείται ότι η αναβάθμιση της αυτοδιοίκησης δεν θα παραμείνει στα χαρτιά.»

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Οι περισσότεροι πολιτικοί αναλυτές συμφωνούν ότι η Ελλάδα είναι πλέον έτοιμη να ανταπεξέλθει στο νέο μοντέλο αυτοδιοίκησης. Αναμένεται φυσικά να υπάρξουν αντιρρήσεις, καθώς αρκετοί είναι εκείνοι που θα θεωρήσουν ότι θίγονται τα συμφέροντά τους. Κάθε αλλαγή συναντά πάντοτε αντιδράσεις και αυτό είναι κάτι λογικό και αναμενόμενο. Ας ελπίσουμε όμως ότι οι αντιδράσεις που θα δημιουργηθούν δεν θα οφείλονται μόνο σε μικροπολιτικά ή τοπικιστικά ή προσωπικά κίνητρα, αλλά θα έχουν σκοπό κυρίως να βοηθήσουν στην καλύτερη οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μοναδική προϋπόθεση, λοιπόν, για να ασκήσουν οι νέοι ΟΤΑ όλες εκείνες τις αρμοδιότητες που έχουν οι δήμοι σε ορισμένες αναπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες (Δανία, Σουηδία, Αυστρία, Γερμανία κ.λπ.), δεν είναι μόνον ο πληθυσμός και η έκτασή τους, αλλά πρώτα απ' όλα είναι οι πόροι, η υποδομή και το επαρκές ανθρώπινο δυναμικό. Οι νέοι δήμοι που θα δημιουργηθούν, για να είναι ισχυροί και αποτελεσματικοί, προϋποθέτουν νέα δομή διοίκησης και νέα ποιότητα λειτουργιών, με συγκροτημένο προγραμματικό επιτελείο και αποκεντρωμένη δομή για την αποτελεσματικότερη ικανοποίηση των καθημερινών αναγκών στις τοπικές κοινωνίες.

Προσοχή όμως, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είναι μόνο διοικητικός μηχανισμός. Ήταν παλιότερα και σε ένα βαθμό παραμένει ακόμα ο πλησιέστερος προς τον πολίτη δημοκρατικός αντιπροσωπευτικός θεσμός. Και αυτή η άμεση σχέση πολίτη-κατοίκου με τη δημοτική αρχή πρέπει να διασφαλιστεί στο νέο αυτοδιοικητικό μοντέλο.

Ο μικρότερος αριθμός των νέων διοικητικών δομών θα κάνει αυτές τις δομές πολύ πιο ευέλικτες και θα τις φέρει πιο κοντά στα ευρωπαϊκά πρότυπα. Ένας από τους στόχους είναι να αυξηθούν τα μεγέθη των περιφερειών σε οικονομικό και ανθρώπινο δυναμικό, ώστε να είναι έτοιμες να δεχτούν το 4ο Κοινοτικό πλαίσιο Στήριξης, το οποίο δίνει ιδιαίτερη σημασία στις περιφέρειες. Πρέπει βέβαια να τονίσουμε ότι, από όλες τις σχετικές πληροφορίες, φαίνεται πως στο νέο μοντέλο οργάνωσης θα γίνει και ιδιαίτερη προσπάθεια οι νέες υποδομές που θα δημιουργηθούν να είναι ποιοτικές και εξελίξιμες και να εξαιρεθούν από αυτές πολλά από τα προβλήματα που είχαν στο παρελθόν.

Οι σημερινές νομαρχίες και οι δημαρχίες δεν θα κλείσουν, ούτε θα μειωθεί το προσωπικό τους, αλλά θα μετατραπούν σε «υποκαταστήματα» των νέων και μεγαλύτερων διοικητικών κέντρων. Ο πολίτης δεν θα πρέπει να προβληματιστεί καθόλου, αντίθετα, θα εξυπηρετείται πιο εύκολα. Επιπλέον ο νέος Καποδίστριας θα βοηθήσει να οργανωθεί έτσι η επικράτεια της Ελλάδας ώστε να προωθηθούν περισσότερο οι φιλικές προς το περιβάλλον τεχνολογίες...

Αυτή είναι η κρισιμότερη πτυχή της Μεταρρύθμισης. Εάν το σύστημα διακυβέρνησης και το υποκείμενο σε αυτό διοικητικό-οργανωτικό σύστημα δεν

οδηγήσουν στον Ισχυρό και Αποτελεσματικό Δήμο που καταξιώνεται ως τέτοιος στην συνείδηση των πολιτών, η απλή και χωρίς όρια διεύρυνση των σημερινών Δήμων θα οδηγήσει με μαθηματική ακρίβεια στην αποδυνάμωση της Αυτοδιοίκησης και κυρίως στην απώλεια των βασικών θεσμικών χαρακτηριστικών της.

Ας ελπίσουμε ότι ο «Καποδίστριας 2», θα διορθώσει μερικά από τα προβλήματα που ταλανίζουν αρκετούς τόπους της ελληνικής επικράτειας, μερικά από τα οποία οφείλονται στο γεγονός ότι ο πρώτος «Καποδίστριας», λόγω ίσως και των πολλών αντιδράσεων, δεν ολοκλήρωσε όλες τις απαραίτητες οικονομικές και υποστηρικτικές δομές που θα έπρεπε να γίνουν, και έτσι σήμερα πολλοί Δήμοι και Νομαρχίες αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Ίσως, με τη νέα οργάνωση, αυτοί οι Δήμοι θα ανασάνουν.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΑ :

- Δαράκη Πέπη, 1999, <<Πολιτισμός και Τοπική Αυτοδιοίκηση>>, Εκδόσεις Πατάκη
- Κοσμά Κωνσταντίνα, 2007, <<Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα : δομή και λειτουργία στην ευρωπαϊκή προοπτική>>, Εκδόσεις Πατάκη
- Μπέσιλα Ευριδίκη, 2004, <<Τοπική Αυτοδιοίκηση>>, Εκδόσεις Σάκκουλας
- Παπαδημητρίου Γιώργος, 1993, <<Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία>>, Εκδόσεις Επίκεντρο
- Σωτηρέλλης Γιώργος, 2006, <<Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης>>, Εκδόσεις Παπαζήση
- Τάσος Νίκος, 2004, <<Δημοσιονομική Αποκέντρωση, θεωρία και πράξη>>, Εκδόσεις Τυπωθήτω
- Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, 1998, <<Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης : το σχέδιο "Ιωάννης Καποδίστριας">>, Εκδόσεις Σάκκουλας

ΑΡΘΡΑ :

- <<Ξεκινάει η διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας>>, 28/10/09, εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ
- <<Ξεκινάει ο Καποδίστριας II στην Τοπική Αυτοδιοίκηση>>, 20/10/09, εφημερίδα ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΗ
- <<Εν δήμω: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην υπηρεσία όλων των πολιτών>>, 10/06/08, εφημερίδα ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΗ
- <<Ανάγκη οι ισχυροί ΟΤΑ με αρμοδιότητες και πόρους>>, 15/11/09, εφημερίδα TRIKALA NEWS
- <<Εκλογές τον Οκτώβριο του 2010 με νέους ΟΤΑ>>, 04//11/09, εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ
- <<Διοικητικό σύστημα και ολοκλήρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης>>, 28/11/08, εφημερίδα ΗΜΕΡΗΣΙΑ
- <<Τα έσοδα των ΟΤΑ>>, 16/03/09, εφημερίδα ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ :

- [wikipedia.org/topiki autodioikisi.gr](http://wikipedia.org/topiki_autodioikisi.gr)
- www.tedkd.gr/Autodioikisi.pdf
- [kapodistrias 2.blogspot.com](http://kapodistrias.2.blogspot.com)
- intertranslations.gr
- kekdiastasi.edu.gr
- neosyntagma.gr
- exoikonomo.pdf
- tovima.dolnet.gr
- news.google.gr
- echedoros.gr
- www.fa3.gr
- portal.tee.gr
- e-tipos.com
- e-tipos.com
- madata.gr
- tanea.gr
- kedke.gr
- ita.org.gr
- ekep.gr
- ypes.gr
- ota.gr