

**ΑΛΕΞΑΝΔΡΕΙΟ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ
ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΕΞΥΓΙΑΝΣΗΣ ΤΗΣ**

Φοιτήτριες:

**ΣΜΟΛΟΚΤΟΥ ΔΗΜΗΤΡΑ
ΧΑΤΖΗΝΙΚΟΛΑ ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ**

Επιβλέπων:

κ. ΠΑΝΤΕΛΗΣ ΚΥΡΜΙΖΟΓΛΟΥ
Επίκουρος Καθηγητής

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2007

Περιεχόμενα

Περίληψη	1
Πρόλογος	2
Εισαγωγή	3
Κεφάλαιο 1ο: Ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	5
1.1. Τρόπος λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	5
1.1.1. Δημοτικές και κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις.....	7
1.1.2. Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α.	12
1.1.3. Αστικές Εταιρείες Ο.Τ.Α. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα	15
1.1.4. Ειδικές ρυθμίσεις για τις επιχειρήσεις Ο.Τ.Α.....	16
1.2. Συστήματα χρηματοδότησης και οικονομικοί πόροι των Ο.Τ.Α.	18
1.2.1. Το σύστημα χρηματοδότησης.....	18
1.2.2. Κρατικές επιχορηγήσεις	20
1.2.3. Ο δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης των Δημοσίων Δαπανών	26
1.2.4. Πιστοληπτική πολιτική των Ο.Τ.Α.....	30
1.3. Η σημερινή κατάσταση και τα προβλήματα των Ο.Τ.Α.	31
1.3.1. Τα στατιστικά στοιχεία και η εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	32
1.3.2. Προβλήματα των Ο.Τ.Α.	34
1.3.3. Το δημογραφικό πρόβλημα	37
Κεφάλαιο 2ο: Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»	39
2.1. Οργανωτικό σχήμα του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας»	39
2.2. Στόχοι και αρχές του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας»	42
2.3. Σχεδιασμός και λειτουργία των νέων Ο.Τ.Α.	43
2.4. Πολιτική και διοικητική οργάνωση των νέων Ο.Τ.Α.....	45
2.5. Παρουσίαση του περιεχομένου του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας».....	46
2.6. Μητροπολιτική οργάνωση και διοίκηση των Δήμων Αθήνας και Θεσσαλονίκης.....	51

Κεφάλαιο 3ο: Πρόγραμμα «Θησέας»	56
3.1. Στόχοι και σύστημα διοίκησης του προγράμματος «Θησέας».....	56
3.2. Οι δικαιούχοι και τα κριτήρια ένταξης στο Πρόγραμμα «Θησέας»	58
3.3. Περιεχόμενο του προγράμματος «Θησέας»	60
3.4. Σχέση μεταξύ των προγραμμάτων «Θησέας» και «Ιωάννης Καποδίστριας»	63
Συμπεράσματα	65
Βιβλιογραφία	67

Περίληψη

Στην εργασία με τίτλο «Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα προγράμματα εξυγίανσής της» έγινε εκτενής αναφορά στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρουσιάστηκαν τα σημαντικότερα στοιχεία του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, που αφορούν τον τρόπο λειτουργίας των ΟΤΑ, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στο σύστημα χρηματοδότησής τους. Σχετικά με τις συνενώσεις των Ο.Τ.Α., απώτερος στόχος είναι η δημιουργία μονάδων διοίκησης ικανών να προωθούν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξή τους. Η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επιχειρήθηκε με τα ακόλουθα δύο προγράμματα: «Ιωάννης Καποδίστριας» και «Θησέας».

Μέσω του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» προωθήθηκε το χωροταξικό και αναπτυξιακό πρότυπο των νέων Δήμων αλλά και το είδος των υποδομών που θα πρέπει να δημιουργήσουν για να στηρίζουν όχι μόνο τη βιωσιμότητα αλλά και την ενδογενή ανάπτυξη. Το αναπτυξιακό πρόγραμμα «Θησέας» έχει ως στόχο την ενδυνάμωση των θεσμών της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, μέσω συντονισμένων δράσεων και χρηματοδοτήσεων.

Πρόλογος

Η εργασία με τίτλο «*Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα προγράμματα εξυγίανσής της*» αποτελεί την πτυχιακή εργασία των σπουδαστριών Δήμητρας Σμολοκτού και Παναγιώτας Χατζηνικόλα.

Στο πλαίσιο της εργασίας παρουσιάζεται αναλυτικά ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα ο τρόπος λειτουργίας, το σύστημα χρηματοδότησης, τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν και η αναγκαιότητα συνένωσης των Ο.Τ.Α., ως μέσο καλύτερης λειτουργίας τους. Επιπλέον, παρουσιάζονται δυο σημαντικά προγράμματα για την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το «*Ιωάννης Καποδίστριας*» και ο «*Θησέας*». Και τα δυο έχουν κοινό στόχο την ενίσχυση του κοινωνικού ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και την ανάπτυξή της.

Στο σημείο αυτό θέλουμε να ευχαριστήσουμε ιδιαίτερα τον εποπτεύοντα καθηγητή, Επίκουρο Καθηγητή κ. Παντελή Κυρμιζογλου, για την πολύτιμη βοήθειά του σε όλο το στάδιο συγγραφής της εργασίας, τις εύστοχες προτάσεις και παρατηρήσεις.

Θεσσαλονίκη, 2007

Σμολοκτού Δήμητρα
Χατζηνικόλα Παναγιώτα

Εισαγωγή

Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα περισσότερα χωριά βρίσκονται στο επίκεντρο των πολιτικών και οικονομικοκοινωνικών αναζητήσεων τα τελευταία χρόνια. Ταυτόχρονα, πολύ συχνά αναφέρεται η έννοια της αποκέντρωσης που αφορά κυρίως την οργανωτική δομή της κοινωνίας. Βέβαια ο όρος αποκέντρωση περιλαμβάνει τόσο τη μετάβαση αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια όσο και την παροχή εξουσιοδότησης προς τα περιφερειακά κρατικά όργανα για λήψη αποφάσεων σε θέματα τοπικής σημασίας. Βέβαια, η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη και ο σύγχρονος τρόπος ζωής που επέβαλλε, καθιστά επιτακτική την ανάγκη ενός ανθρωποκεντρικού προτύπου ανάπτυξης με κύρια στοιχεία την αναβάθμιση της ποιότητας της ζωής και την αντιμετώπιση των προβλημάτων της κοινωνίας. Για την ανάπτυξη ενός τέτοιου προτύπου είναι απαραίτητη η σχέση μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σχέση αμφίδρομη και δυναμική.

Στο πλαίσιο αυτό, εφαρμόστηκαν τα προγράμματα «Ιωάννης Καποδίστριας» και «Θησέας» με στόχο την ενίσχυση των δήμων και την ανάπτυξή τους. Τα συγκεκριμένα προγράμματα προωθούν τη σύγχρονη και διοικητική οργάνωση, ενώ εκτελούνται σημαντικά έργα που χρηματοδοτούνται από το Κράτος και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι δημότες των νέων δήμων διατηρούν ακέραια τα φορολογικά τους προνόμια, λαμβάνουν τη φροντίδα της σύγχρονης κοινωνικής υπηρεσίας του Δήμου και αποκτούν έτσι καλύτερη ποιότητα ζωής. Επιπρόσθετα, εκλέγουν δικά τους τοπικά συμβούλια με ισχυρές αρμοδιότητες και συμμετέχουν στη διοίκηση του ισχυρού πλέον Δήμου. Ως αποτέλεσμα, τα χωριά και οι νέοι δήμοι γίνονται ισχυρά κύτταρα της Ελλάδας ως νέοι πυρήνες ανάπτυξης κυρίως αφού οι νέοι έχουν πολλές ευκαιρίες για εργασία και δεν εγκαταλείπουν τον τόπο καταγωγής τους.

Το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, αρμόδιο για τα προαναφερθέντα προγράμματα, προετοίμασε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο συνένωσης των Ο.Τ.Α. της χώρας, το οποίο εκφράζει το γενικό πολιτικό πλαίσιο αναδιαμόρφωσης του 1ου βαθμού Αυτοδιοίκησης. Ας σημειωθεί ότι το Πρόγραμμα με τίτλο «Ιωάννης Καποδίστριας» εγκρίθηκε στις 26 Φεβρουαρίου 1997 και είχε πενταετή διάρκεια (1997 έως 1998: προπαρασκευαστική περίοδος, 1999-2002: περίοδος υποστήριξης του νέου θεσμού).

Κεφάλαιο 1ο:

Ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.1. Τρόπος λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, αποτελεί θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με το ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 144Α'). Οι Δήμοι και οι Κοινότητες συγκροτούν τους Οργανισμούς του Πρώτου Βαθμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (www.eetaa.gr, Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, Ν. 3463/2006, ΦΕΚ Α' 114).

Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τη διασφάλιση της ενότητας της τοπικής κοινωνίας. Στην περίπτωση κινδύνου ή απειλής των δημοτικών συμφερόντων, ο δήμαρχος μπορεί να λάβει μέτρα για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της δημορχιακής επιτροπής. Στους δήμους, τον δήμαρχο επικουρούν αντιδήμαρχοι, ο αριθμός των οποίων εξαρτάται από τον πληθυσμό του δήμου, όπως φαίνεται στον Πίνακα 1.1.

Πίνακας 1.1.: Αριθμός αντιδημάρχων ανάλογα με τον πληθυσμό του δήμου

Αριθμός Αντιδημάρχων	Πληθυσμών Δήμων
1	μέχρι 2.000 κάτοικοι
(έως) 2	από 2001 έως 10.000 κάτοικοι
(έως) 3	από 10.001 έως 20.000 κάτοικοι
(έως) 4	από 20.001 έως 40.000 κάτοικοι
(έως) 5	από 40.001 έως 100.000 κάτοικοι
(έως) 3	Δήμοι πρωτεύουσες νομών με πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους

Πηγή: Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, Ν. 3463/2006, ΦΕΚ Α' 114

Βέβαια, στους μεγαλύτερους Δήμους, ο αριθμός των αντιδημάρχων είναι ίσος με τον αριθμό των διαμερισμάτων και μπορεί να αυξηθεί κατά τρεις (3) με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Στους δήμους με δέκα και πλέον τοπικά διαμερίσματα μπορεί να ορίζεται ένας (1) επιπλέον αντιδήμαρχος ανεξάρτητα από τα όσα προβλέπονται στον πίνακα 1.1. Οι αντιδήμαρχοι ορίζονται από το δήμαρχο και η θητεία τους δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός (1) έτους. Κατά τη διάρκεια της θητείας τους δεν μπορούν να εκλεγούν μέλη του Προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου ενώ ο δήμαρχος έχει το δικαίωμα να αντικαταστήσει οποτεδήποτε τον αντιδήμαρχο.

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε επιχειρήσεις, οι οποίες καλούνται επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. Οι επιτρεπόμενες μορφές των επιχειρήσεων είναι οι ακόλουθες:

- α. Δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις
- β. Ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α.

Δήμος ή Κοινότητα μπορεί να συνιστά δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την ανάπτυξη δραστηριοτήτων, συναφών με αντίστοιχου περιεχομένου αρμοδιότητες αυτών. Οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. συνιστώνται είτε μόνο από έναν ή περισσότερους Δήμους ή Κοινότητες είτε με Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή και άλλους φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή τρίτους. Επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. που συνιστώνται βάσει ειδικών διατάξεων νόμου, οι οποίες διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους, αποτελούν αντίστοιχες επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. ειδικού σκοπού. Ας σημειωθεί ότι ιδρύματα και λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των Δήμων και Κοινοτήτων δεν επιτρέπεται να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε οποιασδήποτε μορφής επιχείρησης Ο.Τ.Α. Η ευθύνη Δήμου ή Κοινότητας που συμμετέχει σε επιχείρηση Ο.Τ.Α. περιορίζεται κατά το τμήμα της συμμετοχής του στο κεφάλαιο της επιχείρησης. Ως φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης νοούνται: η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ), η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (ΕΝΑΕ), οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων δεν επιτρέπεται να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε οποιασδήποτε μορφής επιχεί-

ρηση Ο.Τ.Α. Η ευθύνη Δήμου ή Κοινότητας που συμμετέχει σε επιχείρηση Ο.Τ.Α. περιορίζεται κατά το τμήμα της συμμετοχής του στο κεφάλαιο της Επιχείρησης. Ως φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης νοούνται: η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ), η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας ΕΝΑΕ, οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων, οι Σύνδεσμοι και οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α.

Η σύσταση ή η συμμετοχή σε επιχείρηση οποιασδήποτε μορφής γίνεται μετά από απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του. Στη συγκεκριμένη απόφαση καθορίζονται η επωνυμία, η κατηγορία, ο σκοπός, η διάρκεια, η έδρα της επιχείρησης, το κεφάλαιο, η διοίκηση, οι πόροι και κάθε άλλο στοιχείο αναγκαίο κατά την κρίση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Προηγείται, πάντα, η εκπόνηση σχετικής οικονομοτεχνικής μελέτης βιωσιμότητας, η οποία υφίσταται και σε κάθε περίπτωση αύξησης του κεφαλαίου ή της εισφοράς του Ο.Τ.Α. στην επιχείρηση. Είναι δυνατόν να καθορίζονται ειδικότεροι όροι ή προϋποθέσεις που αφορούν το περιεχόμενο της αποφάσεως του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για σύσταση ή για συμμετοχή σε επιχείρηση, τα απαραίτητα στοιχεία της οικονομοτεχνικής μελέτης και η διαδικασία ελέγχου της.

1.1.1. Δημοτικές και κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις

Παρακάτω περιγράφονται αναλυτικά οι γενικοί κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας των Ο.Τ.Α., με τη μορφή δημοτικών και κοινοτικών κοινωφελών επιχειρήσεων.

Σύσταση

1. Δήμος ή Κοινότητα μπορεί να συστήσει δημοτική ή κοινοτική κοινωφελή επιχείρηση με σκοπό την οργάνωση λειτουργιών ή δραστηριοτήτων και την παροχή υπηρεσιών συναφών ή συνδεόμενων με τις αρμοδιότητές τους, που αναφέρονται στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού και του περιβάλλοντος, με εξαίρεση

την καθαριότητα των κοινόχρηστων χώρων και την αποκομιδή των απορριμμάτων, τη δημιουργία και συντήρηση πρασίνου και τη λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών.

Σκοπός των ανωτέρω επιχειρήσεων μπορεί να είναι επίσης η οργάνωση δημοτικής συγκοινωνίας, καθώς και η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας για την ανάπτυξη της περιοχής τους.

2. Είναι δυνατή από την κοινωφελή επιχείρηση η παράλληλη επιδίωξη περισσότερων σκοπών, κατά τα ανωτέρω, οι οποίοι είναι μεταξύ τους συναφείς και σε κάθε περίπτωση δεν έχουν εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα. Δεν επιτρέπεται η συμμετοχή κοινωφελούς επιχείρησης σε άλλες επιχειρήσεις Ο.Τ.Α..

3. Αντικείμενο δραστηριότητας της κοινωφελούς επιχείρησης δεν μπορούν να αποτελέσουν, καθ' οιανδήποτε μορφή, οι παραχωρηθείσες στους Ο.Τ.Α. κρατικές αρμοδιότητες, όπως αυτές περιγράφονται στο άρθρο 75 παρ. Π του παρόντος.

4. Η σύσταση κοινωφελούς επιχείρησης γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και πράξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η πράξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία της απόφασης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και αποτελεί το καταστατικό της επιχείρησης και σε περίπτωση σύστασης εμπραγμάτων δικαιωμάτων, μεταγραφπτό τίτλο στο υποθηκοφυλακείο.

Διοίκηση

1. Οι κοινωφελείς επιχειρήσεις διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο, αποτελούμενο από επτά (7) έως έντεκα (11) μέλη, τα οποία ορίζονται μαζί με τους αναπληρωτές τους από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο. Από τα μέλη αυτά τουλάχιστον τρεις (3) είναι αιρετοί εκπρόσωποι του Δήμου ή της Κοινότητας, ένας (1) είναι εκπρόσωπος των εργαζομένων στην επιχείρηση, αν αυτή απασχολεί περισσότερους από είκοσι (20) εργαζόμενους, υποδεικνυόμενος από τη γενική συνέλευση αυτών, και ένας (1) είναι εκπρόσωπος κοινωνικού φορέα

της περιοχής. Τα υπόλοιπα μέλη είναι δημότες ή κάτοικοι του Δήμου ή της Κοινοότητας που έχουν πείρα ή γνώσεις σχετικές με το αντικείμενο της επιχείρησης. Στην περίπτωση των αιρετών μελών τουλάχιστον ένα μέλος εξ αυτών προέρχεται από τη μειοψηφία.

2. Η θητεία του διοικητικού συμβουλίου ακολουθεί τη θητεία του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, εκτός αν στην πράξη σύστασης της επιχείρησης προβλέπεται μικρότερη θητεία. Σε κάθε περίπτωση η θητεία του λήγει το αργότερο τρεις (3) μήνες μετά την εγκατάσταση του νέου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

3. Μέλη του διοικητικού συμβουλίου είναι δυνατόν να αντικατασταθούν κατά τη διάρκεια της θητείας τους, με αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου που τα όρισε, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του. Για την αντικατάσταση του εκπροσώπου των εργαζομένων και του κοινωνικού φορέα της περιοχής απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του οργάνου που τους πρότεινε.

4. Το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο ορίζει από τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρό του. Με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης προσλαμβάνεται διευθυντής μετά από σχετική προκήρυξη. Στον κανονισμό προσωπικού καθορίζονται τα προσόντα που πρέπει να έχει ο διευθυντής της επιχείρησης. Ως διευθυντής δεν μπορεί να ορισθεί μέλος του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης ή του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

5. Στον πρόεδρο ή στον αντιπρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου, ανάλογα με τις υπηρεσίες που παρέχει στην επιχείρηση, μπορεί να καταβάλλεται αποζημίωση, η οποία ορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου ύστερα από πρόταση του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης. Με την ίδια διαδικασία μπορεί να καταβάλλεται αποζημίωση στα μέλη του διοικητικού συμβουλίου για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις του. Για τον καθορισμό των αποζημιώσεων της παραγράφου αυτής λαμβάνεται οπωσδήποτε υπόψη η οικονομική κατάσταση της επιχείρησης κατά την προηγούμενη διαχειριστική περίοδο.

Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., καθορίζονται τα ανώτερα χρηματικά όρια των ως άνω αποζημιώσεων.

Έγκριση αποφάσεων

1. Οι αποφάσεις του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης εγκρίνονται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο, αν αυτές αφορούν:

α) Την ψήφιση του προϋπολογισμού, του ισολογισμού και της έκθεσης πεπραγμένων.

β) Την αγορά ή εκποίηση ακινήτων ή την επιβάρυνση αυτών με εμπράγματο δικαίωμα.

γ) Τη διάθεση των καθαρών κερδών ή τη διενέργεια επενδύσεων.

δ) Την αύξηση του κεφαλαίου της επιχείρησης.

ε) Τη συγχώνευση ή τη λύση της επιχείρησης.

στ) Τη σύναψη δανείων και

ζ) Την έγκριση των κανονισμών του επομένου άρθρου.

2. Για τη νόμιμη λήψη ή έγκριση των ανωτέρω αποφάσεων απαιτείται η πλειοψηφία του συνόλου των μελών του αντίστοιχου συμβουλίου.

3. Η έγκριση παρέχεται μέσα σε ένα (1) μήνα από τότε που κοινοποιήθηκε η απόφαση στο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο. Αν περάσει άπρακτη η προθεσμία αυτή, θεωρείται ότι η απόφαση του διοικητικού συμβουλίου έχει εγκριθεί.

Κανονισμοί – Συμβάσεις

1. Το διοικητικό συμβούλιο της επιχείρησης συντάσσει υποχρεωτικά τους ακόλουθους κανονισμούς:

α) Εσωτερικό κανονισμό υπηρεσιών, με τον οποίο καθορίζονται η οργάνωση, η διάρθρωση και οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών της επιχείρησης, οι θέσεις του προσωπικού κατά ειδικότητα, καθώς και το ανώτατο όριο αυτού.

β) Κανονισμό προσωπικού, ο οποίος καθορίζει την υπηρεσιακή κατάσταση αυτού, τα προσόντα πρόσληψης, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις,

καθώς και τις πειθαρχικές του ευθύνες.

γ) Κανονισμό οικονομικής διαχείρισης.

Με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης μπορεί να συντάσσονται και άλλοι κανονισμοί, οι οποίοι κρίνονται απαραίτητοι για τη λειτουργία αυτής.

2. Η σύναψη συμβάσεων ανάθεσης των έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών των κοινωφελών επιχειρήσεων, καθώς και η σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου διενεργείται σύμφωνα με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις που ισχύουν για τους Ο.Τ.Α..

Το διοικητικό συμβούλιο μπορεί να συντάσσει αντίστοιχους κανονισμούς στο πλαίσιο των ανωτέρω κανόνων.

Προσωπικό

1. Το προσωπικό των κοινωφελών επιχειρήσεων συνδέεται με αυτές με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου και προσλαμβάνεται με βάση τις αντίστοιχες διατάξεις που ισχύουν για την πρόσληψη του προσωπικού των Ο.Τ.Α. με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

2. Είναι δυνατή, μετά από σχετική αίτηση, η απόσπαση υπαλλήλων Ο.Τ.Α. προς κοινωφελή επιχείρησή του για δύο (2) έτη, που μπορούν να παραταθούν για ισόχρονο διάστημα, εφόσον η σχετική ανάγκη θεμελιώνεται επαρκώς. Η απόσπαση διενεργείται με απόφαση του δημάρχου ή του προέδρου της Κοινότητας κατόπιν σχετικού αιτήματος του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης.

3. Ομοίως, είναι δυνατή η απόσπαση υπαλλήλων, υπό τους αυτούς χρονικούς περιορισμούς της προηγούμενης παραγράφου, από μία κοινωφελή επιχείρηση προς άλλη κοινωφελή επιχείρηση του ίδιου Ο.Τ.Α., καθώς και προς δημοτική ή κοινοτική ανώνυμη εταιρεία του άρθρου 266, με απόφαση των οικείων διοικητικών συμβουλίων και έγκριση του δημάρχου ή προέδρου της Κοινότητας.

4. Οι αποδοχές των αποσπασμένων υπαλλήλων καταβάλλονται από την επιχείρηση προς την οποία γίνεται η απόσπαση.

1.1.2. Ανώνυμες Εταιρείες Ο.Τ.Α.

Αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας των Ανώνυμων Εταιρειών Ο.Τ.Α. ισχύουν τα ακόλουθα:

Σύσταση – Λειτουργία

1. Δήμοι ή Κοινότητες, μόνοι ή με Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή και άλλους φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή τρίτους, δύνανται να συνιστούν ανώνυμες εταιρείες, οι οποίες λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις της εμπορικής και φορολογικής νομοθεσίας και τις ειδικότερες ρυθμίσεις των επόμενων παραγράφων.

α) Οι Δήμοι, οι Κοινότητες, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι λοιποί φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατηρούν πάντοτε κοινές μη προνομιούχες μετοχές, που αντιπροσωπεύουν αθροιστικά την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου. Κατά το υπόλοιπο μπορεί να συμμετέχουν το Δημόσιο και φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου.

β) Όλες οι μετοχές είναι ονομαστικές και δεν εισάγονται στο Χρηματιστήριο Αξιών. Οι κοινές μετοχές είναι δεσμευμένες ονομαστικές, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 3 του κ.ν. 2190/1920, και οι προνομιούχες χωρίς δικαίωμα ψήφου.

γ) Αν η επιχείρηση λυθεί, οι Ο.Τ.Α. που συμμετέχουν σε αυτή έχουν δικαίωμα προτίμησης για την αγορά της εκποιούμενης περιουσίας.

2. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες επιτρέπεται να συμμετέχουν σε άλλες ανώνυμες εταιρείες πέραν αυτών του παρόντος άρθρου. Προς τούτο απαιτείται απόφαση του οικείου συμβουλίου με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες και οι ανώνυμες εταιρίες της παραγράφου 1 δεν επιτρέπεται να συμμετέχουν σε ποδοσφαιρικές, τραπεζικές και ασφαλιστικές ανώνυμες εταιρίες.

3. Οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από Ο.Τ.Α.. Κατ' εξαίρεση, είναι επιτρεπτή η επιχορήγηση από Ο.Τ.Α. νησιωτικών περιοχών ανώνυμης εταιρείας ή ναυτικής εταιρείας του ν. 959/1979, που αυτοί έχουν συστήσει ή συμμετέχουν κατά πλειο-

ψηφία στο εταιρικό τους κεφάλαιο για τη διεξαγωγή θαλάσσιων συγκοινωνιών και μεταφορών, καθώς επίσης και στις περιπτώσεις για τις οποίες υφίσταται ειδική νομοθετική ρύθμιση.

4. Οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α., με εξαίρεση τις αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες, δεν συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις.

5. Δεν επιτρέπεται η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπράγματος βάρους επί ακίνητης περιουσίας που έχει εισφερθεί από Δήμο ή Κοινότητα σε ανώνυμη εταιρεία, την οποία έχει συστήσει ή στην οποία συμμετέχει για την εξυπηρέτηση του καταστατικού της σκοπού, χωρίς την προηγούμενη έγκριση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

6. Το προσωπικό των ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. προσλαμβάνεται σύμφωνα με τις ρυθμίσεις προεδρικού διατάγματος, το οποίο εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και μετά από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., η οποία παρέχεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός (1) μηνός αφότου ζητηθεί.

7. Η σύναψη συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών από τις ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. διενεργείται βάσει κανονισμού, ο οποίος καταρτίζεται από το διοικητικό συμβούλιο της εταιρείας. Σε αυτόν περιλαμβάνονται ρυθμίσεις σχετικές με τα αρμόδια όργανα της εταιρείας, τις προϋποθέσεις και τους όρους ανάθεσης ανάλογα με την εφαρμοζόμενη διαδικασία (ανοικτός, κλειστός διαγωνισμός, ανάθεση με διαπραγμάτευση) και τα κριτήρια και τη διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής, ούτως ώστε να εξασφαλίζονται οι αρχές της διαφάνειας και αντικειμενικότητας, όπως αυτές συνάγονται από την ισχύουσα νομοθεσία.

Για τις αναθέσεις της παραγράφου αυτής, των οποίων ο προϋπολογισμός υπερβαίνει τα όρια που προβλέπουν οι αντίστοιχες ευρωπαϊκές οδηγίες, εφαρμόζονται οι διατάξεις αυτών.

8. Οι ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. συγχωνεύονται, διασπώνται ή λύονται σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του κ.ν. 2190/1920, όπως ισχύει.

Λύονται υποχρεωτικώς, αν για τρεις συνεχείς εταιρικές χρήσεις μετά διετία από την ίδρυσή τους είναι ζημιογόνες ή, αν για ισάριθμες φορές εντός δεκαετίας τα ίδια αυτών κεφάλαια, όπως προσδιορίζονται στο υπόδειγμα ισολογισμού που προβλέπεται από το άρθρο 42γ του κ.ν. 2190/1920, όπως ισχύει, γίνουν κατώτερα του πενήντα τοις εκατό (50%) του μετοχικού κεφαλαίου.

Στην περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 47 του κ.ν. 2190/1920, τυχόν αύξηση του εταιρικού κεφαλαίου που καταβάλλεται από τους Ο.Τ.Α. δεν μπορεί να υπερβαίνει ποσοστό μεγαλύτερο του ενός δεύτερου (1/2) αυτού.

Δημοτικές και κοινοτικές ανώνυμες εταιρείες

1. Για την αξιοποίηση της δημοτικής ή κοινοτικής ακίνητης περιουσίας ή για την εκμετάλλευση κοινόχρηστων χώρων είναι δυνατή η σύσταση ανώνυμης εταιρείας μόνο από ένα Δήμο ή μία Κοινότητα, οι οποίοι και εισφέρουν το σύνολο του εταιρικού κεφαλαίου.

2. Οι δημοτικές ή κοινοτικές ανώνυμες εταιρείες διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο, τα μέλη του οποίου μαζί με τους αναπληρωτές τους ορίζονται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο. Τα οριζόμενα μέλη του διοικητικού συμβουλίου, που είναι αιρετοί εκπρόσωποι του Δήμου ή της Κοινότητας, δεν πρέπει να υπερβαίνουν το ένα τρίτο (1/3) του συνολικού αριθμού των μελών του διοικητικού συμβουλίου, εκ των οποίων τουλάχιστον ένα εξ αυτών προέρχεται από τη μειοψηφία.

Ο Διευθύνων Σύμβουλος της εταιρείας δεν μπορεί να είναι μέλος του διοικητικού συμβουλίου προερχόμενο από τους αιρετούς εκπροσώπους του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Για την πρόσληψη Γενικού Διευθυντή, εφόσον δεν έχει ορισθεί Διευθύνων Σύμβουλος, ισχύουν κατ' αναλογία οι ρυθμίσεις του άρθρου 255 παράγραφος 4 του παρόντος.

3. Στην εταιρεία αυτής της μορφής είναι δυνατή η συμμετοχή του Δημοσίου ή άλλων φυσικών ή νομικών προσώπων από εκείνα που ορίζονται στο άρθρο 252 παράγραφος 3α του παρόντος, εφαρμοζομένων στην περίπτωση αυτή των διατάξεων για τις ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α..

4. Η πρόσληψη προσωπικού, η σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου, καθώς και η σύναψη συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών από τις δημοτικές ή κοινοτικές ανώνυμες εταιρείες διενεργούνται βάσει των αντίστοιχων κανόνων που ισχύουν για τις δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις.

5. Κατά τα λοιπά, οι εταιρείες του άρθρου αυτού διέπονται από τις ρυθμίσεις των ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. και τον κ.ν. 2190/1920.

1.1.3. Αστικές Εταιρείες Ο.Τ.Α. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα

1. Οι υφιστάμενες αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 22 παρ. 9 του ν. 3274/2004 συνεχίζουν να λειτουργούν μέχρι τη λήξη του χρόνου που προβλέπεται στη συστατική τους πράξη, διεπόμενες και από τους εξής κανόνες:

α) Ο διαχειριστικός έλεγχος της εταιρείας και η ευθύνη των μελών του οργάνου διοίκησης έναντι αυτής διέπονται, κατ' ανάλογη εφαρμογή, από τις διατάξεις που ισχύουν για τις δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις. Έκτακτο διαχειριστικό έλεγχο μπορεί να ζητήσει οποιοσδήποτε εταίρος.

β) Η ευθύνη των εταίρων περιορίζεται μέχρι του ύψους της εισφοράς τους.

γ) Η πρόσληψη προσωπικού, η σύναψη συμβάσεων μισθώσεως έργου, καθώς και η σύναψη συμβάσεων ανάθεσης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών από τις αστικές εταιρείες Ο.Τ.Α. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα διενεργούνται βάσει των αντίστοιχων κανόνων που ισχύουν για τις δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις.

δ) Τηρούν λογιστικά βιβλία Γ' κατηγορίας με τη διπλογραφική μέθοδο για την οικονομική διοίκηση και τη διαχείριση της περιουσίας τους από την πρώτη διαχειριστική περίοδο που αρχίζει μετά τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Σε περίπτωση που τα βιβλία αυτά τηρούνται κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις του Κ.Β.Σ. υποκαθιστούν την οριζόμενη από τον Κώδικα αυτόν υποχρέωση τήρησης βιβλίων Β' και Γ' κατηγορίας.

2. Εφεξής, η σύσταση από Δήμους ή Κοινότητες ή άλλους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα επιτρέπεται, μόνο εφόσον τούτο προβλέπεται ρητά από ειδική νομοθετική ρύθμιση ή από το κανονιστικό πλαίσιο εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων.
3. Η συμμετοχή αστικών εταιρειών Ο.Τ.Α. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα σε προγραμματικές συμβάσεις, εκτός ρητής αντιθέτου νομοθετικής ρυθμίσεως, δεν επιτρέπεται.
4. Εντός έτους από την έναρξη ισχύος του παρόντος, υφιστάμενες αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα υποχρεούνται να κοινοποιήσουν στη διεύθυνση Τοπικής Αυτοδιοίκησης της οικείας Περιφέρειας κυρωμένο αντίγραφο της συστατικής τους πράξης. Την ίδια υποχρέωση υπέχουν και για κάθε τροποποίηση αυτής (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας Ν. 3463/2006 – ΦΕΚ Α'114).

1.1.4. Ειδικές ρυθμίσεις για τις επιχειρήσεις Ο.Τ.Α.

1. Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση σε κοινωφελείς επιχειρήσεις ή σε αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α. ή σε επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. ειδικού σκοπού, παροχής υπηρεσιών συναφών ή συνδεδεμένων με το αντικείμενο της δραστηριότητάς τους, αν ο προϋπολογισμός του αντικειμένου της ανάθεσης δεν υπερβαίνει το ποσό των σαράντα πέντε χιλιάδων ευρώ (45.000 €), και υπό την προϋπόθεση ότι οι υπηρεσίες θα παρασχεθούν από τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Η συνολική αξία των αναθέσεων Δήμου ή Κοινότητας προς μία επιχείρηση δεν μπορεί να υπερβαίνει ετησίως το ποσό των εκατό πενήντα χιλιάδων ευρώ (150.000 €). Οι διατάξεις αυτής της παραγράφου εφαρμόζονται αναλόγως και για τις αναθέσεις στις επιχειρήσεις του πρώτου εδαφίου από τα ιδρύματα, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των Ο.Τ.Α. και τους συνδέσμους αυτών. Στα ανωτέρω ποσά δεν περιλαμβάνεται ο Φ.Π.Α.. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης είναι δυνατόν να αναπροσαρμόζονται τα ποσά της παραγράφου αυτής και να ρυθμίζεται κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή της.

2. Η ανάθεση ειδικότερα εκπόνησης μελέτης προς επιχείρηση Ο.Τ.Α. επιτρέπεται μόνο, αν αυτή έχει προσωπικό ή συνεργάτες αντιστοίχου τίτλου σπουδών ή ειδικότητας.

3. Δήμοι που προκύπτουν από συνένωση άλλων Ο.Τ.Α. υπεισέρχονται αυτοδικαίως από την έναρξη λειτουργίας τους, σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των καταργούμενων Ο.Τ.Α., τα οποία προκύπτουν από τη σύσταση ή τη συμμετοχή τους σε επιχείρηση Ο.Τ.Α..

4. α) Δημιουργείται Μητρώο Επιχειρήσεων Ο.Τ.Α., το οποίο περιλαμβάνει στοιχεία που αφορούν τη σύσταση και λειτουργία των επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. του παρόντος νόμου. Τα ανωτέρω στοιχεία κοινοποιούνται από τις επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. στην οικεία Περιφέρεια, η οποία τηρεί σχετική βάση δεδομένων, γνωστοποιούνται δε μετά από έλεγχο της πληρότητάς τους στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

β) Με βάση τα στοιχεία του Μητρώου η οικεία Περιφέρεια εκδίδει κάθε χρόνο βεβαίωση, η οποία περιέχει τα στοιχεία κάθε επιχείρησης Ο.Τ.Α. που είναι καταχωρημένη στο ανωτέρω Μητρώο. Η βεβαίωση αυτή συνυποβάλλεται στην οικεία Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία (Δ.Ο.Υ.) μαζί με τη φορολογική δήλωση της επιχείρησης.

γ) Επιχείρηση Ο.Τ.Α. δεν επιτρέπεται να συμμετάσχει σε δημόσιο διαγωνισμό ή να εισπράξει οποιοδήποτε χρηματικό ποσό από Ο.Τ.Α. ή φορέα του δημόσιου τομέα, αν δεν υποβάλλει μαζί με τα αναγκαία κατά περίπτωση δικαιολογητικά τη βεβαίωση της προηγούμενης παραγράφου.

δ) Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, που εκδίδεται μετά από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., ορίζονται τα ειδικότερα στοιχεία που γνωστοποιούν οι επιχειρήσεις, ο χρόνος και ο τρόπος υποβολής των στοιχείων και έκδοσης της αντίστοιχης βεβαίωσης, η διαδικασία δημιουργίας και συντήρησης του Μητρώου, ο χρόνος έναρξης εφαρμογής των διατάξεων της παρούσας παραγράφου, καθώς και κάθε ειδικό θέμα αναγκαίο για την εφαρμογή τους. Στα κοινοποιούμενα στοιχεία περιλαμβάνονται οπωσδήποτε οι προσλήψεις προσωπικού που οι επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. διενεργούν, καθώς και οι

συμβάσεις μίσθωσης έργου και ανάθεσης ή ανάληψης έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών που αυτές συνάπτουν.

5. Τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.) που συστήνονται από Δήμο ή Κοινότητα και πιστοποιούνται ως τέτοια κατά την οικεία νομοθεσία, έχουν τη μορφή της κοινωφελούς δημοτικής ή κοινοτικής επιχείρησης ή της ανώνυμης εταιρείας Ο.Τ.Α.. Οι διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού εφαρμόζονται αναλόγως και στην περίπτωση της απευθείας αναθέσεως παροχής υπηρεσιών από Δήμο ή Κοινότητα προς Κ.Ε.Κ., το οποίο έχουν συστήσει ή συμμετέχουν σε αυτό.

6. Η παροχή νομικών υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. είναι αυτοτελής, μη εξαρτώμενη από την ύπαρξη ή μη αντίστοιχης υπηρεσίας του οικείου Ο.Τ.Α.. (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας Ν. 3463/2006, ΦΕΚ Α'114).

1.2. Συστήματα χρηματοδότησης και οικονομικοί πόροι των Ο.Τ.Α.

1.2.1. Το σύστημα χρηματοδότησης

Οι βασικές πηγές χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι οι φόροι, τα τέλη, τα έσοδα από την εκμετάλλευση περιουσίας και οι κρατικές επιχορηγήσεις. Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 1.2., στις περισσότερες χώρες το άθροισμα των εσόδων από τις προαναφερθείσες πηγές αποτελεί ποσοστό υψηλότερο από το 90% των συνολικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άλλες πηγές εσόδων είναι τα δάνεια, τα έσοδα από την επιβολή προστίμων, από την εκποίηση περιουσιακών στοιχείων κλπ. Ας αναφερθεί ότι τα έκτακτα έσοδα των Δήμων και Κοινοτήτων είναι αυτά που προέρχονται από:

- α) δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες
- β) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων
- γ) κάθε άλλη πηγή

Από τη διάρθρωση των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης παρατηρείται ότι σε χώρες όπως η Δανία, η Γαλλία και η Ισπανία, τα φορολογικά έσοδα

αποτελούν ποσοστό υψηλότερο του 40% των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ σε άλλες όπως η Σουηδία και η Αυστρία το ποσοστό είναι πολύ υψηλότερο. Το ποσοστό των εσόδων από κρατικές επιχορηγήσεις κυμαίνεται σε υψηλά επίπεδα, από 17% έως 74%, ενώ το ποσοστό συμμετοχής των άλλων πηγών εσόδων είναι ιδιαίτερα χαμηλό (Νίκος Τσάτσος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2003).

Πίνακας 1.2.: Διάρθρωση εσόδων τοπικής αυτοδιοίκησης

Χώρες	Έσοδα από φόρους	Έσοδα από περιουσία	Έσοδα από τέλη και πωλήσεις	Κρατικές επιχορηγήσεις	Σύνολο	Συνολικά έσοδα Τ.Α.
Αυστρία	53,56%	2,15%	25,27%	16,99%	97,97%	100%
Βέλγιο	37,50%	-	-	53,34%	91,84%	100%
Δανία	46,40%	1,78%	5,60%	44,04%	97,81%	100%
Γαλλία	43,57%	1,96%	14,94%	36,84%	97,32%	100%
Γερμανία	29,49%	-	-	33,42%	62,91%	100%
Ιταλία	10,21%	1,11%	3,17%	79,55%	94,03%	100%
Λουξεμβούργο	28,81%	3,13%	26,18%	38,22%	96,34%	100%
Ολλανδία	9,36%	8,86%	6,94%	71,10%	96,25%	100%
Πορτογαλία	32,54%	2,02%	10,17%	44,39%	89,13%	100%
Σουηδία	66,22%	4,87%	0,00%	21,53%	92,61%	100%
Ισπανία	46,88%	3,54%	9,01%	33,88%	93,32%	100%
Αγγλία	10,68%	5,97%	5,88%	73,81%	96,35%	100%
Ελλάδα	3,95%	3,94%	28,74%	53,36%	89,99%	100%

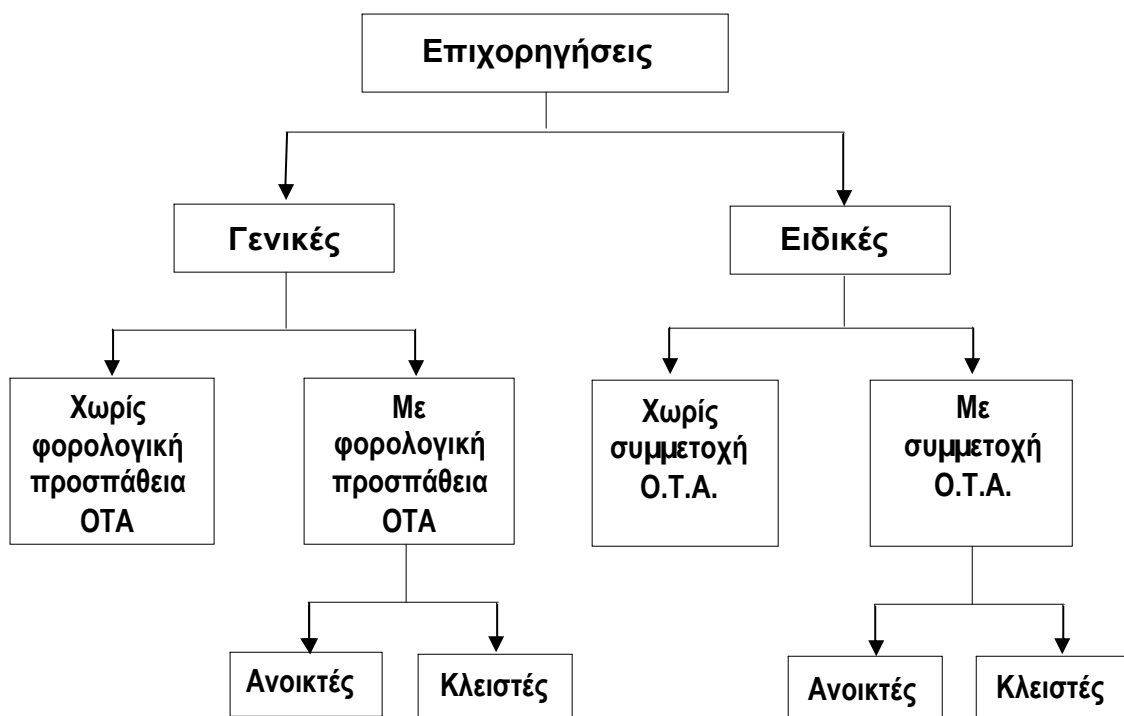
Πηγή: Νίκος Τσάτσος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2003

1.2.2. Κρατικές επιχορηγήσεις

Οι κρατικές επιχορηγήσεις έχουν τύχει έντονης κριτικής ως κύρια πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι σημαντικότερες ενστάσεις που έχουν διατυπωθεί κατά της παροχής τους είναι ότι το ύψος τους είναι αβέβαιο, με συνέπεια να μην επιτρέπουν στους ΟΤΑ τον μεσοπρόθεσμο προγραμματισμό των δραστηριοτήτων τους, ότι δεν ικανοποιούν το κριτήριο της «υπευθυνότητας» των ΟΤΑ και ότι δημιουργούν σύγχυση στους δημότες-ψηφοφόρους, η οποία εκτός των άλλων έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της ευαισθησίας τους απέναντι στις τοπικές υποθέσεις και την τάση να ζητούν περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες από όσα χρειάζονται, γιατί γνωρίζουν ότι αν η χρηματοδότηση γίνει σε μεγάλο βαθμό από επιχορηγήσεις το κόστος δεν θα το φέρουν μόνον οι ίδιοι αλλά θα το μοιραστούν με κατοίκους άλλων περιοχών. Κυρίως, όμως, υποστηρίζεται ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις δημιουργούν μια σχέση εξάρτησης και ότι, αν καλύπτουν σημαντικό μέρος των δαπανών των ΟΤΑ, αργά η γρήγορα η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα τεθεί κάτω από τον έλεγχο της Κεντρικής Διοίκησης, με όλες τις αρνητικές επιπτώσεις που ο έλεγχος αυτός συνεπάγεται. Δημιουργείται λοιπόν το εύλογο ερώτημα, γιατί οι κρατικές επιχορηγήσεις αφού έχουν τόσα μειονεκτήματα αποτελούν διεθνώς σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιασθούν οι σημαντικότερες κατηγορίες επιχορηγήσεων που έχουν εφαρμοσθεί στην τάξη, θα εξετασθούν οι λόγοι παροχής κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση και θα αναφερθούν ποιές κατηγορίες επιχορηγήσεων θεωρούνται ότι είναι περισσότερο κατάλληλες για κάθε σκοπό.

Στο διάγραμμα 1.1. παρουσιάζονται οι συχνότερα απαντόμενες στην πράξη κατηγορίες κρατικών επιχορηγήσεων.



Διάγραμμα 1.1. Κατηγορίες Κρατικών Επιχορηγήσεων

Πηγή: Νίκος Τσάτσος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2003

Οι γενικές επιχορηγήσεις είναι αυτές τις οποίες οι ΟΤΑ μπορούν να δαπανήσουν κατά την κρίση τους. Δηλαδή, μπορούν να τις χρησιμοποιήσουν κατά τον ίδιο τρόπο που χρησιμοποιούν και τα έσοδά τους από την τοπική φορολογία. Για τον λόγο αυτό, οι γενικές επιχορηγήσεις ονομάζονται συχνά και «μη επιλεκτικές» επιχορηγήσεις ή «επιχορηγήσεις χωρίς όρους». Ένας πιθανός περιορισμός είναι ότι μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να δίνονται μόνο για επενδύσεις. Αλλά και στην περίπτωση αυτή, δεν δίνονται για ειδικά έργα ή επενδύσεις σε συγκεκριμένους τομείς αλλά η χρήση τους είναι ελεύθερη και γενική. Οι γενικές επιχορηγήσεις έχουν το πλεονέκτημα ότι αφήνουν τους ΟΤΑ ελεύθερους να αποφασίσουν την κατανομή των πόρων τους στις διάφορες χρήσεις. Με τον τρόπο αυτό, η Κεντρική Διοίκηση εκφράζει την εμπιστοσύνη της ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ικανή να αποφασίζει ποιές υπηρεσίες

πρέπει να παρέχει και σε ποιούς τομείς, καθώς και ότι μπορεί να παρέχει τις υπηρεσίες αυτές αποτελεσματικά στις επιθυμητές ποσότητες. Έτσι, δίνεται μεγαλύτερη ευθύνη στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος που υπάρχει να περιορίσουν οι κρατικές επιχορηγήσεις την ανεξαρτησία της. Για το πλεονέκτημα τους αυτό οι ΟΤΑ προτιμούν τις γενικές επιχορηγήσεις από τις ειδικές και σε πολλές χώρες ασκούν πίεση ώστε οι ειδικές επιχορηγήσεις να μετατραπούν σε γενικές. Μειονεκτούν όμως οι γενικές επιχορηγήσεις όσον αφορά την επίδρασή τους στην αναδιανομή του εισοδήματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και των ατόμων, την αποτελεσματική χρησιμοποίησή τους από τους ΟΤΑ και την πιθανή αρνητική επίδραση που μπορεί να έχουν την προσπάθεια άντλησης ιδίων εσόδων. Τα μειονεκτήματα αυτά είναι δυνατό να περιορισθούν με την επιβολή όρων και προϋποθέσεων οι οποίοι όμως, όπως είναι επόμενο, μειώνουν και την ανεξαρτησία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με αποτέλεσμα να μειώνεται και η σημασία που έχει το κυριότερο πλεονέκτημα των γενικών επιχορηγήσεων.

Οι γενικές επιχορηγήσεις θεωρούνται κυρίως κατάλληλες για να ενισχύσουν υπηρεσίες των οποίων η δαπάνη κατανέμεται αρκετά ομαλά σε όλη τη χώρα. Οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας αυτής, υπάρχουν σε όλες τις χώρες που αποτελούν συνήθως τη σημαντικότερη κατηγορία κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Πίνακας 1.3.).

Οι γενικές επιχορηγήσεις διακρίνονται στη συνέχεια σε αυτές των οποίων το ύψος δεν εξαρτάται από τη φορολογική προσπάθεια (tax effort) των Ο.Τ.Α. και σε αυτές το ύψος των οποίων εξαρτάται από τη φορολογική τους προσπάθεια. Στην πρώτη περίπτωση, οι επιχορηγήσεις κατανέμονται συνήθως στους Ο.Τ.Α. με βάση κάποια εκτίμηση για τις ανάγκες τους ή/και τη φορολογική τους δυνατότητα (taxable capacity) δηλαδή τη δυνατότητα που έχουν να αντλούν φορολογικά έσοδα.

Πίνακας 1.3.: Διάρθρωση των Κρατικών Επιχορηγήσεων σε χώρες της Ευρώπης

Χώρα	Ειδικές Επιχορηγήσεις				Γενικές επιχορηγήσεις			Σύνολο
	Για επενδύσεις	Για τρέχουσες δαπάνες ή για τρέχουσες δαπάνες και επενδύσεις			Κατανομή με αντικειμενικά κριτήρια		Προαιρετικές επιχορηγήσεις	
		Με προϋπόθεση συμμετοχής των Ο.Τ.Α.		Χωρίς προϋπόθεση συμμετοχής των Ο.Τ.Α.	Χωρίς φορολογική προσπάθεια	Με φορολογική προσπάθεια		
		Με βάση το πρότυπο κόστος	Με βάση το πραγματικό κόστος					
Αγγλία	1,1	4,0	16,4	6,6	70,2	1,7	-	100
Γαλλία	16,2	1,8	23,9	4,4	36,0	17,7	-	100
Γερμανία	26,8	21,6	-	-	50,8	-	0,8	100
Δανία	0,3	5,5	62,5	0,1	31,5	-	0,1	100
Ελλάδα	52,5	-	-	11,6	35,9	-	-	100
Ιρλανδία	15,3	-	35,5	0,3	-	49,0	-	100
Ισπανία	19,6	-	3,3	-	77,1	-	-	100
Ιταλία	26,2	-	-	-	5,4	68,4	-	100
Νορβηγία	3,3	26,8	11,6	-	42,6	-	15,7	100
Ολλανδία	3,3	16,9	48,4	0,7	30,7	-	-	100
Πορτογαλία	-	-	-	-	100,0	-	-	100
Σουηδία	3,9	51,2	19,2	0,2	-	25,1	0,4	100

Πηγή: Νίκος Τσάτσος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2003

Στη δεύτερη περίπτωση, το ύψος της επιχορήγησης που δίνεται στους Ο.Τ.Α. εξαρτάται από τη φορολογική τους προσπάθεια, δηλαδή από το βαθμό στον οποίο εκμεταλλεύονται οι Ο.Τ.Α. τις δυνατότητες που έχουν να αντλούν φορολογικά έσοδα, αν και μερικές φορές λαμβάνονται υπόψη και τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη. Έτσι, αν ένας Ο.Τ.Α. αυξήσει τα έσοδά του από την τοπική φορολογία θα αυξηθεί αυτόματα και το ύψος της κρατικής επιχορήγησης. Σημειώνεται ωστόσο ότι η κατανομή της κρατικής επιχορήγησης δεν γίνεται μόνο με βάση τη φορολογική προσπάθεια, αλλά λαμβάνονται υπόψη και άλλα αντικειμενικά κριτήρια.

Το κυριότερο πλεονέκτημα των επιχορηγήσεων που κατανέμονται λαμβάνοντας υπόψη τη φορολογική προσπάθεια των Ο.Τ.Α. είναι ότι αποτελούν κίνητρο για να δαπανηθούν τα ποσά με υπεύθυνο και αποτελεσματικό τρόπο. Για το λόγο αυτό η σημασία τους είναι σε ορισμένες χώρες σημαντική (Πίνακας 1.3.).

Οι γενικές επιχορηγήσεις που κατανέμονται λαμβάνοντας υπόψη τη φορολογική προσπάθεια διακρίνονται στη συνέχεια σε «ανοικτές» και «κλειστές». Οι ανοικτές επιχορηγήσεις καθορίζονται ως σταθερό ποσοστό των φορολογικών εσόδων των Ο.Τ.Α. (π.χ. 30%) ανεξάρτητα από το ύψος που μπορεί να έχουν τα φορολογικά έσοδα. Κατά συνέπεια, το ύψος των επιχορηγήσεων είναι θεωρητικά απεριόριστο και γι' αυτό λέγονται ανοικτές. Αντίθετα, οι κλειστές επιχορηγήσεις προσδιορίζονται όπως και οι ανοικτές, αλλά υπάρχει ένα ανώτατο όριο πέρα από το οποίο δεν μπορούν να αυξηθούν (π.χ. 30% με ανώτερο όριο τα 100 εκατ. δραχμές).

Η δεύτερη μεγάλη κατηγορία επιχορηγήσεων είναι οι ειδικές, δηλαδή αυτές οι οποίες δίνονται για να δαπανηθούν τα ποσά σε δραστηριότητες που επιθυμεί η Κεντρική Διοίκηση. Για το λόγο αυτόν, οι επιχορηγήσεις της κατηγορίας αυτής ονομάζονται συχνά και «επιλεκτικές» ή «επιχορηγήσεις με όρους», αφού η Κεντρική Διοίκηση επιλέγει τους σκοπούς για τους οποίους θα χρησιμοποιηθούν ή βάζει όρους σχετικά με τον τρόπο αξιολόγησής τους. Οι όροι αυτοί μπορούν να είναι πολύ περιοριστικοί ή ελαστικοί.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις έχουν ως οικονομική συνέπεια ότι ενθαρρύνουν τις δαπάνες των Ο.Τ.Α. σε συγκεκριμένες δραστηριότητες, χαμηλώνοντας την τιμή στην οποία μπορούν να απολαύσουν το όφελος από κάποιο πρόγραμμα. Δηλαδή, σε αντίθεση με τις γενικές επιχορηγήσεις που έχουν ως αποτέλεσμα να αυξήσουν τα έσοδα των Ο.Τ.Α., οι ειδικές επιχορηγήσεις μεταβάλλουν τις τιμές στις οποίες μπορούν οι Ο.Τ.Α. να προμηθεύονται αγαθά και υπηρεσίες για λογαριασμό των δημοτών τους. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι ειδικές επιχορηγήσεις είναι περισσότερο κατάλληλες όταν οι ανάγκες για δαπάνες δεν κατανέμονται ομαλά σε όλες τις περιοχές της χώρας και όταν η δαπάνη που πρέπει να

γίνει είναι μικρή σε σχέση με τους διαθέσιμους πόρους. Συμβάλλουν όμως στο να αυξηθούν οι έλεγχοι επί των Ο.Τ.Α. και στη συγκέντρωση της εξουσίας στα χέρια της Κεντρικής Διοίκησης.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις διακρίνονται στη συνέχεια σε αυτές που για να δοθούν προϋποθέτουν συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στο συνολικό κόστος και σε αυτές που δεν απαιτούν τέτοια συμμετοχή. Αν δεν απαιτείται συμμετοχή, οι Ο.Τ.Α. λαμβάνουν ένα ποσό επιχορήγησης για να το δαπανήσουν σε συγκεκριμένες δραστηριότητες. Το ποσό αυτό είναι δεδομένο και το ύψος του δεν εξαρτάται καθόλου από ενέργειες των Ο.Τ.Α. Οι επιχορηγήσεις αυτές κατανέμονται στους Ο.Τ.Α. με βάση κάποια κριτήρια ανάγκης, όπως είναι το μέγεθος του πληθυσμού, η έκταση της περιοχής, το εισόδημα, το ποσοστό ανεργίας κλπ. Εναλλακτικά, μπορούν να κατανέμονται με βάση κριτήρια επίδοσης, όπως είναι το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών, το επίπεδο δαπάνης κλπ. Τα τελευταία αυτά κριτήρια αυξάνουν την αποτελεσματικότητα και την ελευθερία με την οποία χρησιμοποιούν τις επιχορηγήσεις οι Ο.Τ.Α. Αν όμως απαιτείται συμμετοχή των Ο.Τ.Α., το ποσό της επιχορήγησης δεν είναι δεδομένο, αλλά εξαρτάται από το ποσό των δικών του εσόδων που διαθέτει ο Ο.Τ.Α. για την επιχορηγούμενη δραστηριότητα.

Οι επιχορηγήσεις που δίνονται με την προϋπόθεση της συμμετοχής στη δαπάνη των ίδιων των Ο.Τ.Α. ήταν από παλαιά αρκετά διαδεδομένες στις Η.Π.Α. και στον Καναδά, αλλά η χρησιμοποίησή τους στην Ευρώπη ήταν σχετικά περιορισμένη. Ήδη, όμως, λόγω των σημαντικών πλεονεκτημάτων που εμφανίζουν, αποτελούν στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες μεγάλο μέρος των συνολικών επιχορηγήσεων που σε ορισμένες περιπτώσεις είναι ανώτερο από το 65% (Ολλανδία, Δανία, Σουηδία).

Οι επιχορηγήσεις που δίνονται χωρίς την προϋπόθεση συμμετοχής των Ο.Τ.Α. είναι περισσότερο κατάλληλες για λόγους δημοσιονομικής εξίσωσης, γιατί με τις επιχορηγήσεις που δίνονται με την προϋπόθεση συμμετοχής, οι πλούσιοι Ο.Τ.Α. είναι πολύ ευκολότερο να προσαρμόσουν τις δαπάνες τους έτσι ώστε να απορροφήσουν περισσότερες επιχορηγήσεις. Από την άλλη πλευρά, οι

επιχορηγήσεις που δίνονται με την προϋπόθεση συμμετοχής, αυξάνουν το ενδιαφέρον, την υπευθυνότητα και την αποτελεσματικότητα των Ο.Τ.Α. για τα συγκεκριμένα προγράμματα. Επίσης, θεωρούνται ότι είναι ευκολότερο να εφαρμοσθούν σε μικρές χώρες όπου υπάρχουν μεγάλες ομοιότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών στις προτιμήσεις των πολιτών, στη ζήτησή τους για υπηρεσίες και στα πρότυπα στα οποία οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται.

Οι επιχορηγήσεις που δίνονται με την προϋπόθεση συμμετοχής των Ο.Τ.Α. στη δαπάνη είναι συχνά ποσοστιαίες επιχορηγήσεις, δηλαδή το ύψος τους εξαρτάται από το ποσό που διαθέτουν οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα. Έτσι, αν η επιχορήγηση είναι 30% για κάθε 1000 χρηματικές μονάδες που δαπανά ο Ο.Τ.Α. από τα δικά του έσοδα για την επιδοτούμενη δραστηριότητα, εισπράττει από την Κεντρική Διοίκηση ως επιχορήγηση 300 χρηματικές μονάδες.

Όπως οι γενικές επιχορηγήσεις έτσι και οι ειδικές διακρίνονται σε ανοικτές και σε κλειστές. Παραπάνω αναφέρθηκε ένα παράδειγμα ανοικτής ειδικής επιχορήγησης. Αν στις προϋποθέσεις με τις οποίες δίνεται η επιχορήγηση προστεθεί ανώτατο όριο (π.χ. 30% της δαπάνης για την επιδοτούμενη δραστηριότητα με ανώτατο όριο επιχορήγησης τα 100 εκατ. δρχ.), η επιχορήγηση αυτή μετατρέπεται σε κλειστή (Νίκος Τσάτσος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα 2003).

1.2.3. Ο δανεισμός ως μέσο χρηματοδότησης των Δημοσίων Δαπανών

Ο δανεισμός αποτελεί γενικά μετά τη φορολογία τη δεύτερη από πλευράς μεγέθους πηγή χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών. Σε αντίθεση όμως με τη φορολογία, η οποία αποτελεί αναγκαστική χρηματική παροχή των πολιτών προς το κράτος χωρίς άμεση αντιπαροχή, ο δημόσιος δανεισμός αποτελεί εκούσια μεταβίβαση αγοραστικής δύναμης από τους ιδιώτες προς το κράτος, για ορισμένο συνήθως χρονικό διάστημα, με αντιπαροχή που συνίσταται στην καταβολή τόκου από το κράτος προς τους ιδιώτες.

Από τους παραπάνω ορισμούς προκύπτει ότι η μέθοδος του δανεισμού υπερτερεί πολιτικά σε σχέση με τη φορολογία γιατί: α) δεν έχει το στοιχείο του εξαναγκασμού, β) δεν αποτελεί μονομερή παροχή προς το κράτος αλλά οι πολίτες «αμείβονται» γι' αυτά που παρέχουν. Είναι λοιπόν επόμενο ότι η πολιτική εξουσία για να αποφύγει το πολιτικό κόστος που συνεπάγεται η αύξηση της φορολογίας θα επιδιώκει τη μεγαλύτερη δυνατή χρηματοδότηση των δαπανών με δημόσιο δανεισμό. Παράλληλα και οι φορολογούμενοι-ψηφοφόροι έχουν όφελος να πιέζουν προς την κατεύθυνση αυτή, με συνέπεια να υπάρχει κίνδυνος η σχέση φορολογικών εσόδων-δανεισμού να είναι πολύ διαφορετική από το οικονομικά και κοινωνικά άριστο επίπεδο.

Ανεξάρτητα όμως από τα όποια πολιτικά πλεονεκτήματα φαίνεται να παρουσιάζει η μέθοδος του δανεισμού θα πρέπει, για να αποφασισθεί ο τρόπος χρηματοδότησης των δημοσίων δαπανών θα πρέπει για τη χρηματοδότησή τους, είτε αυτή γίνει με την επιβολή πρόσθετων φόρων, είτε με δανεισμό, να αποδεσμευθούν πόροι που προορίζονται για την ικανοποίηση ατομικών αναγκών, οι οποίοι θα μεταφερθούν από τον ιδιωτικό τομέα προς τον δημόσιο. Δηλαδή, θα πρέπει για την ικανοποίηση κάποιων κοινωνικών αναγκών οι πολίτες να διαθέσουν μέρος του εισοδήματός τους το οποίο διαφορετικά θα διέθεταν για κατανάλωση ή επένδυση. Δεδομένου όμως ότι η φορολογία και ο δανεισμός διαφέρουν σημαντικά ως προς τις επιδράσεις που ασκούν στα δύο αυτά μεγέθη, θα πρέπει για να επιλεγεί ο τρόπος χρηματοδότησης να αποφασισθεί αν η αύξηση των δημοσίων δαπανών θα γίνει σε βάρος της ιδιωτικής κατανάλωσης ή σε βάρος των επενδύσεων. Αν θεωρηθεί σκόπιμο η χρηματοδότηση των δαπανών να γίνει με αντίστοιχη θυσία της ιδιωτικής κατανάλωσης, θα πρέπει να επιλεγεί η μέθοδος της φορολογίας γιατί με τη μέθοδο αυτή περιορίζεται περισσότερο η κατανάλωση από ό,τι με το δανεισμό. Αντίθετα, η μέθοδος του δανεισμού επηρεάζει συγκριτικά περισσότερο τις επενδύσεις γιατί με το δανεισμό το Δημόσιο απορροφά αποταμιεύσεις οι οποίες διαφορετικά θα χρηματοδοτούσαν επενδύσεις του ιδιωτικού τομέα. Επειδή, λοιπόν, η χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών με δανεισμό μειώνει κυρίως τις ιδιωτικές επενδύσεις, το κόστος που θα προ-

καλέσει μια αύξηση των δημόσιων δαπανών θα το φέρουν κυρίως οι επόμενες γενεές. Αυτό θα συμβεί γιατί η μείωση των επενδύσεων που θα προκληθεί με το δανεισμό θα επηρεάσει το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και, κατά συνέπεια, θα επηρεάσει και το επίπεδο κατανάλωσης των επόμενων γενεών. Η μείωση όμως αυτή της κατανάλωσης δεν θα εξαρτηθεί μόνον από το ύψος του δανεισμού αλλά και από το είδος της δημόσιας δαπάνης που χρηματοδοτούν τα δάνεια. Οι τρέχουσες δαπάνες του Δημοσίου αναμφισβήτητα συμβάλλουν λιγότερο στην ανάπτυξη απ' ό,τι οι ιδιωτικές επενδύσεις και, κατά συνέπεια, η χρηματοδότησή τους με δανεισμό θα συνεπάγεται κόστος για τις επόμενες γενεές, γιατί το εθνικό εισόδημα θα είναι μικρότερο από ό,τι θα ήταν αν δεν υπήρχε ο δανεισμός. Αν, όμως, αντί για τις τρέχουσες δαπάνες χρηματοδοτηθούν επενδύσεις, τότε για να υπολογισθεί το κόστος που θα φέρουν οι επόμενες γενεές θα πρέπει να εκτιμηθεί ποια είναι η συμβολή των δημόσιων επενδύσεων στην οικονομική ανάπτυξη και να συγκριθεί με την αντίστοιχη συμβολή των ιδιωτικών. Με την επιλογή όμως της φορολογίας ως κύριας μεθόδου χρηματοδότησης των δαπανών, η όποια δυσμενής επίδραση στο ρυθμό ανάπτυξης περιορίζεται σημαντικά. Με τη φορολογία πλήττεται η παρούσα κατανάλωση και έτσι μειώνεται το σημερινό επίπεδο ευημερίας σε αντίθεση με το δανεισμό με τον οποίο αυξάνει η παρούσα κατανάλωση με αντίστοιχη ευνοϊκή επίδραση και στο σημερινό επίπεδο ευημερίας σε βάρος όμως του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης.

Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι με το δανεισμό δεν δίνεται οριστική λύση στο οικονομικό πρόβλημα γιατί τα δάνεια θα πρέπει να επιστραφούν. Για να επιστραφούν όμως τα δάνεια, θα πρέπει να υπάρχουν έσοδα από φόρους. Ο δημόσιος δανεισμός αποτελεί, λοιπόν, ουσιαστικά αναβολή της κατανομής του κόστους για αργότερα όταν θα επιβληθούν νέοι φόροι με τους οποίους θα πληρωθούν οι τοκοχρεολυτικές δόσεις. Η κατανομή όμως αυτή θα αφορά τις επόμενες γενεές, οι οποίες θα καταβάλουν τους φόρους με τους οποίους θα εξοφληθούν τα δάνεια.

Ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά το θέμα αυτό έχει η διάρκεια της περιόδου μέσα στην οποία εξαντλείται το όφελος από τη δημόσια δαπάνη. Για παρά-

δειγμα, το όφελος από τις δαπάνες για δημόσια κατανάλωση εξαντλείται μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα και συνήθως μέσα στην ίδια χρονική περίοδο που γίνεται η δαπάνη. Το όφελος όμως από τις δημόσιες επενδύσεις δεν εξαντλείται σύντομα αλλά διαχέεται σε μια μακρά περίοδο, η διάρκεια της οποίας ποικίλλει κατά περίπτωση. Ανάλογα λοιπόν με την κατηγορία της δαπάνης θα πρέπει να επιλεγεί και η πλέον κατάλληλη μέθοδος χρηματοδότησης.

Είναι όμως οικονομικά σκόπιμο και κοινωνικά δίκαιο η επιβάρυνση των πολιτών από το κόστος των δημοσίων δαπανών να κατανέμεται χρονικά ανάλογα με το όφελος που αποκτούν. Θα πρέπει δηλαδή να υπάρχει μια χρονική αντιστοιχία ανάμεσα στην επιβάρυνσή τους από την επιβολή φόρων με τους οποίους θα χρηματοδοτηθούν οι δημόσιες δαπάνες και στο όφελος που απολαμβάνουν από αυτές. Για το λόγο αυτόν, οι τρέχουσες δαπάνες είναι προτιμότερο να χρηματοδοτούνται με φορολογικά έσοδα και οι δημόσιες επενδύσεις με δανεισμό.

Για την κάλυψη των εξειδικευμένων αναγκών των Ο.Τ.Α. πολλές τράπεζες προσφέρουν σύγχρονα χρηματοοικονομικά εργαλεία τόσο για βραχυπρόθεσμες όσο και για μεσο-μακροπρόθεσμες πιστοδοτήσεις. Οι λύσεις για τους Ο.Τ.Α. παρέχουν δυνατότητες δανειοδότησης για ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, όπως:

- κατασκευή έργων υποδομής, υλοποίηση προμηθειών
- αγορές ακινήτων
- απαλλοτριώσεις ακινήτων, αποζημιώσεις ιδιοκτησιών
- αντιμετώπιση βραχυπρόθεσμων λειτουργικών αναγκών
- κάλυψη ίδιας συμμετοχής σε διάφορα ευρωπαϊκά ή εθνικά προγράμματα
- εξόφληση υφιστάμενων οφειλών σε προμηθευτές και εργολάβους

Επιπλέον, σύμφωνα και με τις διατάξεις του νέου κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, παρέχονται οι δυνατότητες: βραχυπρόθεσμων πιστώσεων ανοικτών αλληλόχρεων λογαριασμών και συμβάσεων δημιουργίας χρεωστικού υπολοίπου σε λογαριασμού καταθέσεων.

Οι ευέλικτες χρηματοδοτικές λύσεις που προσφέρονται είναι προσαρμοσμένες στις ειδικές απαιτήσεις κάθε Ο.Τ.Α. και υπάρχει η δυνατότητα διαχεί-

ρισης του επιτοκιακού και συναλλαγματικού κινδύνου για τις δανειοδοτήσεις των Ο.Τ.Α., μέσω ειδικών λύσεων (www.Eurobank.gr).

1.2.4. Πιστοληπτική πολιτική των Ο.Τ.Α.

Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων αποτελεί το βασικό χρηματοπιστωτικό σύστημα για την ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Βέβαια, τα υψηλά και αντιοικονομικά επιτόκια λειτουργούν αναποτελεσματικά για τους ίδιους τους δήμους, που έχουν έντονη ανάγκη από εναλλακτικές χρηματοδοτικές λύσεις.

Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων δάνειζε μέχρι τώρα με επιτόκιο 7%, ενώ πρόσφατα προχώρησε στη μείωσή του στο 5,9%. Ωστόσο, εδώ και ένα χρόνο μετέτρεψε την περίοδο αποπληρωμής για τους οικονομικά υγιείς Ο.Τ.Α., από 15ετία σε 10ετία αυθαίρετα, χωρίς η τοπική αυτοδιοίκηση να εκπροσωπείται στη διοίκηση. Ας αναφερθεί ότι την ίδια στιγμή η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων δανείζει με επιτόκιο μόνο 4% και με 25ετή περίοδο αποπληρωμής.

Συγκεκριμένα, 738 Ο.Τ.Α. της χώρας έχουν συνάψει 4.542 δάνεια με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, τα άληκτα κεφάλαια των οποίων είναι 1.059.944.601 ευρώ με ετήσια δόση 140.524,317,98 ευρώ. Δώδεκα είναι οι δήμοι - έξι στο Λεκανοπέδιο και έξι στην Περιφέρεια - που έχουν το μεγαλύτερο αριθμό δανείων. Πρόκειται για τους Δήμους Αγίου Δημητρίου, Αιγάλεω, Αιγίου, Βύρωνα, Ηρακλείου, Ιλίου, Καρδίτσας, Κέρκυρας, Λαμίας, Περιστερίου, Τρικάλων και Χαλανδρίου (Πίνακας 1.4.).

Τρεις Δήμοι - Μαρούσι, Δραπετσώνα και Πειραιάς - έχουν ήδη ληξιπρόθεσμο χρέος. Για το Μαρούσι το ποσό ανέρχεται στα 63.671,93 ευρώ, για τη Δραπετσώνα στα 749.232,36 ευρώ ενώ για το Δήμο Πειραιά το ποσό ανέρχεται στα 7.993.654,09 ευρώ (Οικονομικά της Τ.Α., <http://www.kedke.gr>).

Πίνακας 1.4.: Ο.Τ.Α. με το μεγαλύτερο αριθμό δανείων

ΟΤΑ	Αριθμός δανείων	ΟΤΑ	Αριθμός δανείων
Αγ. Δημητρίου	46	Καρδίτσας	36
Αιγάλεω	38	Κέρκυρας	31
Αιγίου	30	Λαμίας	41
Βύρωνα	30	Περιστερίου	31
Ηρακλείου	31	Τρικάλων	67
Ιλίου	38	Χαλανδρίου	30

Πηγή: Οικονομικά της Τ.Α., <http://www.kedke.gr>

1.3. Η σημερινή κατάσταση και τα προβλήματα των Ο.Τ.Α.

Την τελευταία δεκαετία είναι σαφές, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ενίσχυση της περιφερειακής διοίκησης, είτε υπό τη μορφή της αποκέντρωσης, είτε υπό τη μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το φαινόμενο αυτό εντάσσεται στο γενικότερο φαινόμενο της λεγόμενης «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» που διαπνέει τη σημερινή διαμόρφωση και άσκηση της εξουσίας.

Η αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέεται με το ζήτημα της συρρίκνωσης της κρατικής – εθνικής αρμοδιότητας υπέρ άλλων υπερεθνικών ή ιδιωτικών φορέων. Συνδέεται επίσης με κρίσιμα ζητήματα λειτουργίας του πολιτεύματος, όπως το δημοκρατικό έλλειμμα και η κρίση του κοινοβουλευτικού συστήματος, η κρίση του κράτους πρόνοιας, η αειφόρος οικονομική ανάπτυξη, το περιβάλλον, η εκπαίδευση κλπ . Και εκφράζεται νομικά με την αρχή της επικουρικότητας ή της εγγύτητας, που αναγνωρίζονται στο κοινοτικό/ενωσιακό επίπεδο.

Στην Ελλάδα, η τάση αυτή εκφράστηκε συνταγματικά και νομοθετικά με τη δημιουργία δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης, τη συγκέντρωση δήμων και κοινοτήτων (σχέδιο Καποδιστρίας), τη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και την προσπάθεια ενίσχυσης της επιχειρηματικής της δραστηριότητας με την ανάπτυξη του θεσμού των δημοτικών επιχειρήσεων.

Από την άλλη πλευρά όμως, το ελληνικό κράτος παραμένει κατ' αρχήν συγκεντρωτικό, κάτι που εκφράζεται συχνά με την έλλειψη των πόρων και των υποδομών που απαιτούνται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων από την τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και με ένα κομματικό σύστημα που παραμένει συγκεντρωτικό και δεν ευνοεί την ανάπτυξη μιας τοπικής πολιτικής κοινωνίας.

Στο πλαίσιο αυτό, η τοπική αυτοδιοίκηση και ειδικότερα η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση βρέθηκε να αντιμετωπίζει μια μεταβατική εποχή, με όλα τα προβλήματα οργάνωσης, λειτουργίας και νοοτροπίας που αυτό συνεπάγεται.

Ενώ διαχειριζόταν παραδοσιακά ένα μικρό ποσοστό του ΑΕΠ, χρειάστηκε να διαχειριστεί, από τη δεκαετία του '90 και μετά, πολύ μεγαλύτερα ποσά του κοινοτικού πλαισίου στήριξης και υπό τον έλεγχο της ΕΕ. Απέκτησε νέες, πιο σύνθετες αρμοδιότητες και λειτουργίες. Παράλληλα, δεν είναι εύκολο να απαλλαγεί από παλιές νοοτροπίες, όπως η νοοτροπία που παρερμηνεύει την αυτοδιοίκηση ως νομιμοποίηση μιας άλλης, χαλαρότερης σχέσης προς τις αρχές και τους κανόνες δικαίου ή τη νοοτροπία που προβάλλει το αιρετό της ανάδειξης των δημάρχων – προέδρων κοινοτήτων και την ικανοποίηση μιας ιδιάζουσας έννοιας του τοπικού συμφέροντος, ως επιχείρημα για την παραβίαση της νομιμότητας.

1.3.1. Τα στατιστικά στοιχεία και η εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η τοπική αυτοδιοίκηση εμφανίζεται σήμερα στον τύπο και στην κοινή γνώμη ως προνομιακό πεδίο ανάπτυξης φαινομένων διαφθοράς:

Σε δημοσκόπηση της MRB τον Δεκέμβριο του 2005, στην ερώτηση «εσείς προσωπικά συμφωνείτε ή διαφωνείτε με την άποψη ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν διαχειρίζεται με διαδικασίες διαφάνειας τους οικονομικούς πόρους που έχει

στην διάθεσή της για την υλοποίηση του έργου της», 27% των ερωτηθέντων απαντούν ότι συμφωνούν απόλυτα και 37,6% ότι μάλλον συμφωνούν, δηλαδή, συνολικά 64,6%. Σημειώνεται δε πως από το ποσοστό αυτό, το 70% είναι πτυχιούχοι ΑΕΙ ή κάτοχοι μεταπτυχιακού διπλώματος και το 68,8% στην ηλικία 35-44, ενώ η διατυπωθείσα άποψη ελάχιστα επηρεάζεται από την κομματική θέση των ερωτηθέντων.

Παράλληλα, στις ετήσιες εκθέσεις του Συνήγορου του Πολίτη, η τοπική αυτοδιοίκηση κατέχει τα δύο τελευταία χρόνια την πρώτη θέση ως προς την κατανομή των υποθέσεων κακοδιοίκησης ανά φορέα: το 2005, το 18,7% των υποθέσεων κακοδιοίκησης αφορούν τους δήμους και τις κοινότητες, το 16,2% το ΥΠΕΣΔΔΑ και το 9,0% τις νομαρχίες, το 2004, το 20,8% αφορούν τους δήμους και κοινότητες, το 11,4% τις νομαρχίες, και το 9,2% το ΥΕΠΘ.

Ανάλογη είναι και η εικόνα που παρουσιάζεται στις ετήσιες εκθέσεις του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), όπου ωστόσο την πρώτη θέση ως προς τους ελεγχόμενους φορείς κατέχει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και όχι η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα, στα συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία των ετών 1998-2004, οι επιθεωρήσεις αφορούν κατά 38,2% τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, κατά 31,4% την κεντρική διοίκηση και κατά 30,4% τους δήμους και κοινότητες. Ενώ για το έτος 2005, οι επιθεωρήσεις αφορούν κατά 40,85% τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, κατά 33,80% τους δήμους και κοινότητες και κατά 25,35% υπουργεία, περιφέρειες και νομικά πρόσωπα.

Επίσης, στην έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (ΓΕΔΔ) για το 2005, από τις υποθέσεις που ελέγχθηκαν πρώτοι έρχονται οι δήμοι και κοινότητες με ποσοστό 23,6%, έπονται οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις με 22,3%, και στην τρίτη θέση έρχονται οι δημόσιες υπηρεσίες με 21,9%. Στην έκθεση του 2004, στην πρώτη θέση έρχονται τα υπουργεία με 24,80%, μετά οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις με 23,72% και τρίτοι οι δήμοι και κοινότητες με 19,68%).

Το γεγονός ότι στις ετήσιες εκθέσεις του Συνήγορου του Πολίτη, του ΣΕΕΔΔ ή του Γενικού Επιθεωρητή της Δημόσιας διοίκησης τα περισσότερα

προβλήματα εντοπίζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να συνεκτιμηθεί με το γεγονός ότι ο μεγαλύτερος αριθμός υπηρεσιών με τις οποίες έρχεται σε επαφή ο πολίτης ανήκουν στους ΟΤΑ. Στα συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία του ΣΕΕΔΔ για το έργο των ετών 1998-2004 επισημαίνεται ρητά: «Από τα στοιχεία αυτά παρατηρείται ότι το 70% των διενεργηθέντων ελέγχων αφορά σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το γεγονός αυτό πρέπει να συνδυαστεί με τα εξής: Το μεγάλο αριθμό υπηρεσιών που υπάγονται στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού (985 Δήμοι και Κοινότητες και 54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις). Το πλήθος των αναφορών των πολιτών που αφορούν στους ΟΤΑ (περίπου 58% βάσει στοιχείων του έτους 2004). Το γεγονός ότι οι υπηρεσίες των ΟΤΑ βρίσκονται εγγύτερα στον πολίτη σε σχέση με τις υπηρεσίες των Υπουργείων και των Περιφερειών». (Οι Έλεγχοι στους Ο.Τ.Α., Έκθεση της Επιτροπής του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2006, <http://www.ita.org.gr>).

1.3.2. Προβλήματα των Ο.Τ.Α.

Η ιδιαιτερότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έγκειται στο γεγονός ότι διοικούνται από αιρετά όργανα, που διαθέτουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Η νομιμοποίηση αυτή έχει, όμως, νόημα, μόνο σε ένα πλαίσιο σεβασμού των κανόνων που προδιαγράφουν τις αρμοδιότητες και τους τρόπους ελέγχου τους. Καμία εξουσία δεν νοείται ως ανέλεγκτα σε μια δημοκρατία. Υπάρχουν πολλές καταγεγραμμένες περιπτώσεις από το Συνήγορο του Πολίτη, οι οποίες κάθε άλλο παρά συμβάλλουν στην ανάπτυξη εμπιστοσύνης και τη διαμόρφωση θετικής εικόνας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στη συνέχεια θα αναφερθούν ενδεικτικά θέματα, στα οποία φαίνεται ο άσχημος χειρισμός από την πλευρά του Ο.Τ.Α., ο οποίος κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών σ' αυτούς δημιουργώντας ένα χάσμα μεταξύ τους, το οποίο υπονομεύει τη θεωρητική τους εγγύτητα (Συνήγορος του Πολίτη, <http://www.synigoros.gr>).

α) Οφειλές των Ο.Τ.Α. προς τρίτους από απαλλοτριώσεις ή συμβατικές υποχρεώσεις

Πρόκειται κυρίως για περιπτώσεις απαλλοτριώσεων, όπου καθυστερείται, ακόμη και πάνω από μια δεκαετία η εξόφληση των δικαιούχων με τη δικαιολογία της έλλειψης πόρων. Η μόνιμη επωδός της έλλειψης πόρων λιγότερο απαλλάσσει από τις ευθύνες και περισσότερο αποδεικνύει τον ελλιπή προγραμματισμό που απολήγει στην επιβάρυνση των πολιτών με δεσμεύσεις της δυνατότητας απόλαυσης περιουσιακών τους δικαιωμάτων. Ας αναφερθεί σε αυτό το σημείο ότι από τη διερεύνηση 800 και πλέον υποθέσεων πολιτών από το Συνήγορο του Πολίτη, προέκυψε ότι οι Ο.Τ.Α. συχνά αρνούνται να εκτελέσουν δικαστικές αποφάσεις ή αποφάσεις συλλογικών οργάνων και επιτροπών που ασκούν έλεγχο νομιμότητας στις αποφάσεις τους, καθώς επίσης και να εφαρμόσουν την υφιστάμενη νομοθεσία περί άρσης της απαλλοτρίωσης. Προκειμένου να αποφευχθεί αυτή η μορφή αυτοδιοίκησης, είναι απαραίτητος ο έγκαιρος προγραμματισμός των δαπανών και η μη ανάθεση ή επιβολή της απαλλοτρίωσης, στην περίπτωση που δεν έχουν εγκριθεί τα σχετικά κονδύλια (Συνήγορος του Πολίτη, <http://www.synigoros.gr>).

β) Ανταποδοτικά τέλη

Μια μεγάλη κατηγορία προβλημάτων περιλαμβάνουν τις αδικαιολόγητες και αιφνιδιαστικές αυξήσεις των ανταποδοτικών τελών για την κάλυψη ταμειακών αναγκών χωρίς να υφίσταται ανταποδοτικός χαρακτήρας για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Διάφοροι λόγοι προβάλλονται σχετικά (π.χ. τέλος ρύπανσης, γάμου, υπηρεσιών ύδρευσης κλπ), χωρίς, όμως, να πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις ανταποδοτικότητας. Τα ανταποδοτικά πρέπει να πληρούν δύο προϋποθέσεις: αφενός να αποτελούν αντάλλαγμα μιας ειδικής παροχής που προσφέρεται αποκλειστικά στους βαρυνόμενους με αυτά, αφετέρου το ύψος τους να είναι ανάλογο προς το ύψος της αντιπαροχής, της οποίας μπορεί ο πολίτης να κάνει χρήση. Επιπρόσθετα, ο ειδικός χαρακτήρας των τελών δεν επιτρέπει την επιβολή των Ο.Τ.Α., η χρηματοδότηση των οποίων γίνεται από άλλα τακτικά έσοδά τους (Συνήγορος του Πολίτη, <http://www.synigoros.gr>).

γ) Συλλογικές Υποδομές και Αστικό Περιβάλλον

Μια σημαντική κατηγορία αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αφορά την υποβάθμιση της ποιότητας δημοσίων αγαθών και συλλογικών υποδομών. Ιδιαίτερος ενδιαφέρουσα είναι η περίπτωση της υποβάθμισης της ποιότητας του πόσιμου νερού, η οποία οφείλεται είτε σε μόλυνση του νερού από μικροβιακό φορτίο προκαλούμενο από ανθρωπογενείς δραστηριότητες (π.χ. γειτνίαση με αποχετευτικούς αγωγούς) είτε σε χημική ρύπανση εξαιτίας βιομηχανικών ή αγροτικών δραστηριοτήτων ή σε εισροή θαλάσσιου ύδατος στα υδροφόρα στρώματα λόγω υπεράντλησης ή ακόμη σε επιβάρυνση της ποιότητας του νερού λόγω πλημμελούς καθαρισμού και συντήρησης των δεξαμενών και του δικτύου ύδρευσης.

Σχετικά με τους κοινόχρηστους χώρους είναι παραμελημένοι σε σημείο που είτε υποβαθμίζονται ως προς τη χρήση τους είτε και να την χάνουν τελείως, όταν για παράδειγμα καταλαμβάνονται από διαφόρων ειδών επαγγελματίας καταστηματαρχες και κατ' αυτό τον τρόπο ιδιωτικοποιούνται. Υποβάθμιση της κοινής χρήσης εμφανίζεται δυστυχώς συστηματικά σε χώρους πρασίνου, πάρκα και παιδικές χαρές, όπου η απουσία της καθαριότητας και της ασφάλειας δημιουργεί συνθήκες επικίνδυνες για τη χρήση τους (Συνήγορος του Πολίτη, <http://www.synigoros.gr>).

δ) Ζητήματα διαδικασίας

Μια ομάδα προβλημάτων που διατρέχει τις σχέσεις τοπικής αυτοδιοίκησης – πολιτών αφορά διαδικαστικά ζητήματα. Η ύπαρξη και η τήρηση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας αποτελεί έκφραση του κράτους δικαίου αλλά και του σεβασμού προς τον πολίτη. Η εφαρμογή του Κώδικα καθιστά ποιοτικές τις καθημερινές σχέσεις τοπικής εξουσίας και πολιτών. Ζητήματα με σημαντικές διαδικαστικές διαστάσεις για τη νομιμότητα, τη διαφάνεια και την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων τους, είναι συχνά εκείνα τα οποία διασφαλίζουν τις προϋποθέσεις ίσης πρόσβασης στο πλαίσιο μιας ανταγωνιστικής διαδικασίας. Τέτοια θέματα είναι για παράδειγμα οι διαγωνισμοί προσλήψεων και προμηθειών, οι

οποίοι υπάγονται σε αυξημένες απαιτήσεις διαφάνειας. Η μη σωστή τήρηση των διαδικασιών έχει ως συνέπεια τον κλονισμό της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τους Ο.Τ.Α. (Συνήγορος του Πολίτη, <http://www.synigoros.gr>).

1.3.3. Το δημογραφικό πρόβλημα

Το δημογραφικό, δηλαδή το πληθυσμιακό πρόβλημα, συνίσταται στη συνεχή μείωση του ελληνικού πληθυσμού οφειλόμενη στην καθοδική πορεία των γεννήσεων, γεγονός που οδηγεί στη γήρανσή του. Το δημογραφικό πρόβλημα έχει πλέον εξαπλωθεί, καταλαμβάνοντας υψηλά ποσοστά στην ελληνική κοινωνία, καθώς οι δημογραφικές στατιστικές κατατάσσουν την Ελλάδα σε έναν από τους χαμηλότερους δείκτες γεννήσεων: 1,33 παιδιά γεννιούνται από κάθε ζευγάρι. Ως αποτέλεσμα, ο ελληνικός πληθυσμός δεν αναπαράγει τον αριθμό του, γεγονός ιδιαίτερα ανησυχητικό.

Η οικογένεια έχει πλέον συρρικνωθεί και σε συνδυασμό με την ερήμωση της ελληνικής υπαίθρου και επαρχίας, πλήττεται ανεπανόρθωτα ο ελληνικός πληθυσμός. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ερημώνουν σταδιακά, εφόσον πολλοί είναι εκείνοι που καταφεύγουν στα μεγάλα αστικά κέντρα, προς αναζήτηση εργασίας. Συνεπώς, στους δήμους παραμένουν άτομα μεγάλης ηλικίας και όχι νέοι δημιουργικοί πολίτες. Άλλωστε, συχνές είναι οι αναφορές από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης για έρημα χωριά της υπαίθρου. Βέβαια, οι νέοι που συσσωρεύονται στις μεγάλες πόλεις δεν δημιουργούν οικογένεια, όπως καταγράφεται από διάφορες έρευνες. Τα μοντέλα της σύγχρονης ελληνικής οικογένειας, όπως παρουσιάζονται στις στατιστικές έρευνες, είναι τα ακόλουθα:

1. Οι γονείς με δύο παιδιά μειώνονται με ανησυχητική μαθηματική πρόοδο
2. Η συνηθισμένη μορφή είναι η οικογένεια με μόνο ένα παιδί
3. Συνεχώς αυξάνονται τα ποσοστά των ζευγαριών χωρίς παιδιά και του ενός γονέα με ένα παιδί.

Σήμερα, με τις συνενώσεις των δήμων στο πλαίσιο του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας», οι νέοι έχουν κίνητρα να παραμείνουν στους δήμους και στις κοινότητες. Επιπλέον, ο δήμος και η τοπική αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο

της άμεσης επαφής με τον πολίτη, μπορεί να του προσφέρει ενημέρωση για τη δημιουργία υγιούς και ευτυχισμένης οικογένειας, και να ενισχύσει την πίστη στο θεσμό της οικογένειας.

Κεφάλαιο 2ο:

Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»

2.1. Οργανωτικό σχήμα του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας»

Το πρόγραμμα με τίτλο «Ιωάννης Καποδίστριας» αποτελεί μια πλήρη πρόταση συνένωσης των Ο.Τ.Α. της χώρας και εκφράζει το γενικό πολιτικό πλαίσιο αναकुττάρωσης του πρώτου βαθμού Αυτοδιοίκησης. Βασική επιδίωξη αποτελεί η μεγάλη αυτή μεταρρύθμιση, που ήταν επί σειρά ετών αίτημα των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης, να έχει την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Αρχικά, θα γίνει μια σύντομη αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο και ειδικότερα στην τυπολογία των Ο.Τ.Α. πρώτης βαθμίδας. Το οργανωτικό σχήμα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που εισήγαγε ο ν. ΔΝΖ/1912 θεμελίωσε τη διττή τυπολογία των Ο.Τ.Α. στη βάση της διάκρισης μεταξύ αγροτικών και αστικών οικισμών. Η αμφισβήτηση όμως του δημοτικού θεσμού οδήγησε στον προσδιορισμό των αστικών οικιστικών ενοτήτων με άκρως αυστηρά πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, οπότε απέκτησαν αντίστοιχη διοικητική μορφή, ως δήμοι. Το σύνθημα της απελευθέρωσης των συνοικισμών επένδυσε σε ένα εύπλαστο θεσμικό πλαίσιο αναγνώρισης των κοινοτήτων και συνέβαλε στο επίμαχο φαινόμενο της πολυδιάσπασης και της ίδρυσης μη βιώσιμων διοικητικών μονάδων. Πάντως, ως προς την αναγνώριση των κοινοτήτων καθιερώθηκαν και λειτουργικά κριτήρια, όπως η ύπαρξη ή η ικανότητα χρηματοδότησης σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης.

Η θέσπιση διαφορετικών τύπων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. συναντάται και σε ευρωπαϊκές χώρες· χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της Γερμανίας. Υπάρχουν και πολλές που έχουν ενιαίο τύπο ανεξάρτητα από πληθυσμό ή οικιστική μορφή, γεγονός που χαρακτηρίζεται από τους ειδικούς ως αρνητικό. Στην Ελλάδα παρατηρείται μια ανακόλουθη κατάσταση: η αρχική διαφορετικότητα μεταξύ

Δήμου και Κοινότητας είχε θεμελιωθεί σε πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, στη συνέχεια η κοινότητα παρέμεινε καθλωμένη στα δεδομένα του 1912, ο δήμος θεωρήθηκε ως αξιόλογη οντότητα, ανώτερη της Κοινότητας. Οπότε, επιδιώκεται η μετεξέλιξη κοινοτήτων σε δήμους, μεταβάλλοντας την αρχική τους διαφορά. Παράλληλα, παρατηρείται η θεσμοθέτηση δήμων με ενιαίο θεσμικό πλαίσιο αλλά κρίσιμες πληθυσμιακές και χωροταξικές διαφορές.

Προκειμένου να υπάρξει ορθολογικότερη διοικητική οργάνωση αλλά και προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου στη σύγχρονη πραγματικότητα και στις διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας, προτείνεται η εξειδίκευση των επιμέρους τύπων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Βέβαια, σχετικά με το βασικό ονομαστικό προσδιορισμό τόσο για ιστορικούς όσο και για δεοντολογικούς λόγους, προτείνεται η χρήση του όρου: Δήμος. Οι Δήμοι, όμως, πρέπει να διακρίνονται σε ειδικούς τύπους και στον καθένα θα αναλογούν ιδιαιτερότητες τόσο ως προς το διοικητικό σύστημα, όσο και ως προς τις αρμοδιότητες. Ακόμη, είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι οι επιθετικοί προσδιορισμοί των τύπων των δήμων δεν πρέπει να αποτυπωθούν και στο νομικό πλαίσιο. Άλλωστε, η διάκρισή τους έχει μόνο λειτουργικό χαρακτήρα και δεν αποτελεί αξιολογική ή οργανωτική διάκριση Ο.Τ.Α.

Παρακάτω αναφέρεται η διάκριση των Δήμων με βάση το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»:

α) Δήμος - Ενότητα Χωριών

Βασικό χαρακτηριστικό είναι η ενότητα αγροτικών οικισμών. Θα αποτελεί το κατεξοχήν "προϊόν" των Συνενώσεων. Κύριο γνώρισμα η αναπτυξιακή λειτουργία της Δημοτικής Αρχής και η δημοτική αποκέντρωση στη βάση των πρώην Κοινοτήτων με τα Τοπικά Συμβούλια, ακόμη και στην έδρα του νέου ΟΤΑ. Εκλογικό σύστημα που επιτρέπει την εκπροσώπηση όλων, στο μέτρο του δυνατού, των πρώην κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο. Ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τις αρμοδιότητες μπορούν να αναφέρονται στις ορεινές ή παραμεθόριες περιοχές.

β) Δήμος - Ημιαστικός οικισμός

Βασικό χαρακτηριστικό η ύπαρξη ενός ημιαστικού οικισμού με πληθυσμό άνω των 2.500 ή 5.000 κατοίκων. Μ' αυτόν συνενώνονται όμοροι ΟΤΑ εφόσον βρίσκονται στην άμεση επιρροή του. Τοπικά Συμβούλια στις μικρότερες κοινότητες που θα συνενωθούν μαζί του. Σύστημα εκπροσώπησης και των μικρότερων κοινοτήτων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

γ) Αστικός Δήμος

Ο κλασικός τύπος του σύγχρονου αστικού δήμου. Προσαρτώνται οι όμορες κοινότητες δορυφόροι. Τοπικά Συμβούλια στις προσαρτώμενες κοινότητες.

δ) Δήμος- Νησί

Εκτός από τα μεγάλα νησιά που αποτελούν, σε αρκετές περιπτώσεις, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή εκείνα που έχουν μεγάλη έκταση και πληθυσμό, όλοι οι ΟΤΑ των υπολοίπων μικρών νησιών επιδιώκεται η Συνένωση έτσι ώστε κάθε νησί να οργανώνεται ως δήμος. Ως προς το διοικητικό σύστημα ισχύουν κατεξοχήν τα αναφερόμενα στους αντίστοιχους τύπους που περιγράφονται παραπάνω.

ε) Δήμος - Πολεοδομικό Συγκρότημα

Πρόκειται για τους μεγάλους δήμους (εκτός των δύο μητροπολιτικών κέντρων) που αποτελούν ήδη μικρές μητροπολιτικές περιοχές Σ' αυτές τις περιπτώσεις πρέπει να εξετασθεί, μετά την ολοκλήρωση της ανασυγκρότησης και την ανάδειξη των νέων δημοτικών αρχών, η συγκρότηση θεσμών συνεργασίας για τη διαχείριση ευρύτερων λειτουργιών της περιοχής.

στ) Δήμοι - Τμήματα μητροπολιτικών περιοχών

Πρόκειται για τους ΟΤΑ της μητροπολιτικής περιοχής Αττικής και Θεσσαλονίκης που ο ρόλος τους καθώς και η χωρική τους ανασυγκρότηση πρέπει να επαναπροσδιορισθεί στο πλαίσιο συστήματος μητροπολιτικής διοίκησης. (Γι'

αυτό άλλωστε το προτεινόμενο Πρόγραμμα δεν αφορά την Αττική και τα πολεοδομικά συγκροτήματα της Θεσσαλονίκης και του Βόλου - Ν. Ιωνίας) (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, www.ypes.gr, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»).

2.2. Στόχοι και αρχές του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας»

Στο σημείο αυτό, πριν την περιγραφή του σχεδιασμού αλλά και της λειτουργίας των νέων Ο.Τ.Α., είναι απαραίτητο να αναφερθούν οι στόχοι αλλά και οι βασικές αρχές στις οποίες στηρίζεται το Πρόγραμμα.

α) Στόχοι του προτεινόμενου Προγράμματος είναι:

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 Ο.Τ.Α. 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 των Ο.Τ.Α..

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.

β) Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίζεται το Πρόγραμμα είναι:

Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι Ο.Τ.Α. 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.

Συμπερασματικά, με το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» επιδιώκεται η «διοικητική και προγραμματική συνένωση με κοινωνική συναίνεση».

2.3. Σχεδιασμός και λειτουργία των νέων Ο.Τ.Α.

Ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ θα πρέπει να γίνει στη βάση χωροταξικών ενοτήτων, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού που προσδιορίζει όλες σχεδόν τις βασικές λειτουργικές εξυπηρετήσεις. Το κύριο στοιχείο εδώ είναι η επιθυμητή κλίμακα ή το μέγεθος του νέου ΟΤΑ και όχι τόσο τα συγκεκριμένα όρια τα οποία ποτέ δεν μπορεί να είναι τέλεια. Η επιθυμητή κλίμακα προσδιορίζει με τη σειρά της το συνολικό αριθμό των ΟΤΑ στον εθνικό χώρο και τέλος γίνεται η οριοθέτηση.

Ένα πρώτο σημείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι δε θα ήταν σκόπιμο να ξεκινήσει από την αρχή ο καθορισμός νέων ενοτήτων, τη στιγμή που υπάρχουν ήδη αρκετά "είδη" από αυτές (Ανοικτές Πόλεις, Συμβούλια Περιοχής, Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι, Γεωγραφικές Περιοχές). Μια τέτοια ενέργεια θα προκαλούσε μεταξύ των άλλων και αρκετές αντιδράσεις στους πολίτες και τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Αντίθετα ο καθορισμός αυτός θα πρέπει να στηριχθεί

σε κάποιο από τα προαναφερόμενα είδη και στη συνέχεια με κάποιες προσαρμογές (τις λιγότερες δυνατές) να δημιουργηθούν οι τελικές εδαφικές περιφέρειες.

Ειδικότερα η επιλογή του είδους της ενότητας που θα χρησιμεύσει ως αφετηρία ή ως βάση, θα εξαρτηθεί από την επιλογή του επιθυμητού μεγέθους του νέου ΟΤΑ. Οι ενότητες που υπάρχουν σήμερα, δηλαδή οι ομαδοποιήσεις των ΟΤΑ που έχουν επιτευχθεί με ορισμένες διαδικασίες αλλά και με κάποια σκοπιμότητα, δίδουν ανάλογα με το είδος τους διαφορετικό αριθμό μονάδων.

Μια πρώτη επεξεργασία των δεδομένων είναι απαραίτητη ώστε να καταδειχθεί η ύπαρξη σταθερής και διαχρονικής τάσης στη προτίμηση της γεωγραφικής ενότητας, δηλαδή του κοινού τύπου των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (χώρος αλληλοεπικάλυψης των διαφόρων γεωγραφικών ενοτήτων).

Είναι πρόδηλο ότι δύο από τις υφιστάμενες διαιρέσεις πλεονεκτούν ως προς τη συνέργια των στόχων της ανασυγκρότησης. Τα Συμβούλια Περιοχής έχουν βέβαια αρκετά διευρυμένες περιφέρειες αλλά ταυτόχρονα αποτελούν σήμερα ενεργές μονάδες συνεργασίας και ως εκ τούτου είναι σε θέση να υποκατασταθούν από το νέο δήμο. Τούτο πάντως θα αφηθεί στον εκτίμηση των συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, και όσων κληθούν σε τοπικό επίπεδο να εκφράσουν γνώμη, να επιλέξουν καταρχήν την ευρύτερη δυνατή χωρική ενότητα, δηλαδή εκείνη των Συμβουλίων Περιοχής. Εφόσον κρίνουν πλήρως αιτιολογημένα ότι οι περιφέρειες των Συμβουλίων Περιοχής δεν πληρούν τις κρίσιμες προϋποθέσεις για την ίδρυση ΟΤΑ πρέπει να τεκμηριώσουν μία άλλη πρόταση η οποία μπορεί να έχει ως βάση τις γεωγραφική ενότητα του ν. 1622/1986 αλλά δε θα κατευθύνεται προς την πολυδιάσπαση ενοτήτων που είναι ταυτόχρονα κατ' ελάχιστον αναγκαίες εφικτές από άποψη χωρικής δυναμικότητας και γι' αυτό δεν ενδείκνυται η διάσπασή τους. Οι προτάσεις για επανακαθορισμό των γεωγραφικών περιοχών του ν. 1622/1986 πρέπει να ανταποκρίνονται σε ορισμένες προδιαγραφές:

α. Να μη διασπών υφιστάμενη γεωγραφική περιοχή μειώνοντας τον πληθυσμό της και τους αναμενόμενους πόρους.

β. Να μην καταλήγουν σε ενότητες δύο μόνο ΟΤΑ. Εκείνες μάλιστα από τις υφιστάμενες γεωγραφικές περιοχές που έχουν δύο ΟΤΑ θα πρέπει να ενταχθούν σε ευρύτερες μονάδες.

γ. Να επιδιώκεται στο ανώτερο δυνατό όριο η Συνένωση των ΟΤΑ σε συνάρτηση με τον πληθυσμό της γεωγραφικής περιοχής.

δ. Να επιδιώκεται η Συνένωση ΟΤΑ με ομοιογενή, στο μέτρο του δυνατού, γεωγραφική θέση, π.χ. ορεινών, πεδινών, παραλιακών περιοχών, κ.ο.κ.

Σχετικά με τον αριθμό των νέων Ο.Τ.Α., θα είναι ίσος ή και μεγαλύτερος από τον αριθμό των συμβουλίων της περιοχής (που ισούται με 492) και πάντως μικρότερος από τον αριθμό των γεωγραφικών ενοτήτων του Ν. 1622/1986 (που είναι 1116). Ως κοινότητες διατηρούνται οι «χειμάζουσες» και τα μικρά νησιά (<http://www.kedke.gr>, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»).

2.4. Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση των νέων Ο.Τ.Α.

Για την πολιτικο-διοικητική οργάνωση των νέων Ο.Τ.Α., το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» ορίζει τα παρακάτω:

Κάθε νέος Δήμος θα έχει τα ακόλουθα όργανα:

1. Τον Δήμαρχο, το Δημοτικό Συμβούλιο, τη Δημαρχιακή Επιτροπή
2. Πενταμελή Τοπικά Συμβούλια με Πρόεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α. με περισσότερους από 300 κατοίκους, που θα εκπροσωπείται στο Δημοτικό Συμβούλιο.
3. Τριμελή Τοπικά Συμβούλια με επικεφαλής Δημαρχιακό Πάρεδρο, σε κάθε πρώην Ο.Τ.Α. με λιγότερους από 300 κατοίκους, ο οποίος θα συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου.

Κάθε Τοπικό Συμβούλιο θα έχει ως αρμοδιότητες:

- τη συντήρηση της τεχνικής υποδομής (των δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης και άρδευσης, των δρόμων, των κοινόχρηστων χώρων κλπ.)
- την εφαρμογή πολιτιστικών και αθλητικών προγραμμάτων

- τη διαχείριση χορτολιβαδικών και δασικών εκτάσεων και (με ορισμένες προϋποθέσεις) των κληροδοτημάτων και πλουτοπαραγωγικών πηγών.

Οι αποφάσεις των Τοπικών Συμβουλίων εκτελούνται μετά την επικύρωσή τους από το αρμόδιο Δημοτικό όργανο.

Οι κοινοτικοί γραμματείς εντάσσονται σε οργανικές θέσεις των νέων Ο.Τ.Α.

Οι κάτοικοι των μικρών Ο.Τ.Α. διατηρούν τα σημερινά δικαιώματά τους, που συνδέονται με την τοπική οικονομική ζωή (εγγραφή στο ΤΕΒΕ κλπ).

Επίσης, προτείνεται η καταβολή ισόβιας χορηγίας στους εν ενεργεία αιρετούς, ως "ηθική αναγνώριση" της προσφοράς τους (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, www.ypes.gr, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»).

2.5. Παρουσίαση του περιεχομένου του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας»

Η συνένωση των Ο.Τ.Α., η οποία επιχειρείται μέσω του ολοκληρωμένου προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας», στηρίζεται σε διάφορα υποπρογράμματα, τα οποία περιλαμβάνουν και ορισμένα μέτρα. Τα συγκεκριμένα υποπρογράμματα παρουσιάζονται παρακάτω:

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1ο:

Επεξεργασία Νομικού Πλαισίου - Νομοπαρασκευαστικό Έργο

Το προτεινόμενο Υποπρόγραμμα περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα:

Μέτρο 1.: Νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία της διαδικασίας των Συνενώσεων μετά το χωροταξικό σχεδιασμό (κυρίως νομοθετικό πλαίσιο)

Μέτρο 2.: Νομική και νομοπαρασκευαστική επεξεργασία τροποποιήσεων στο ευρύτερο πεδίο των διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και

άλλων νόμων που βελτιώνουν την οργάνωση και λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης υπό το πρίσμα των Συνενώσεων των ΟΤΑ.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2ο:

Χωροταξικός Σχεδιασμός των Νέων ΟΤΑ

Μέτρο 1.: Προπαρασκευή χωροταξικού σχεδιασμού

Διερεύνηση της αλληλοεπικάλυψης των υφιστάμενων ενοτήτων (επεξεργασία χαρτογραφική με GIS υπολογιστή). Παραγωγή νέων χαρτών με "κοινούς τόπους" (αφετηρία νέων ΟΤΑ).

Μέτρο 2.: Επεξεργασία στο πεδίο εφαρμογής- Συμμετοχική διαδικασία

Οργάνωση συζήτησης στις ΤΕΔΚ κάθε νομού με συμμετοχή των ενδιαφερομένων ΟΤΑ, αφού προηγηθεί η αποστολή του σχετικού υλικού και γραπτών οδηγιών καθώς και η κατάρτιση των κατάλληλων στελεχών των ΤΕΔΚ και των Περιφερειακών Διοικήσεων.

Σύνταξη πορίσματος και αιτιολογημένης πρότασης δημιουργίας νέων ΟΤΑ η οποία θα σταλεί στο ΥΠΕΣΔΔΑ και παράλληλα θα χρησιμεύσει ως εισήγηση για γνωμοδότηση από τη Διοικούσα Επιτροπή της ΤΕΔΚ.

Μέτρο 3.: Τελική Επεξεργασία- Σύνταξη οριστικού σχεδίου

Αποστολή: α) της πρότασης της ΤΕΔΚ και β) της πρότασης της Επιτροπής που θα συσταθεί με απόφαση του οικείου Γ.Γ. Περιφέρειας σε κάθε Περιφερειακή Διοίκηση Νομού. Εισήγηση της αρμόδιας Ομάδας Εργασίας. Πολιτική Απόφαση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.ΔΑ. και σύνταξη των σχετικών διατάξεων του Σχεδίου Νόμου, όπου θα αποτυπώνεται ανά νομό η διοικητική γεωγραφία της χώρας.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 3ο:

Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις

Μέτρο 1.: Διοικητική υποδομή και τεχνικός εξοπλισμός των νέων Δήμων.

Το Μέτρο αφορά:

- την επισκευή και τον εξοπλισμό ενός κτιρίου στην έδρα κάθε νέου Δήμου (εφόσον δεν υπάρχει κατάλληλο δημοτικό κατάστημα)

- την προμήθεια ενός ελάχιστου αναγκαίου τεχνικού εξοπλισμού, την εξασφάλιση ενός δημόσιου μεταφορικού μέσου (για την ενδοδημοτική μετακίνηση των κατοίκων, τη μεταφορά των μαθητών κλπ.)

Σημειώνεται ότι στο νέο δημοτικό κατάστημα θα εγκατασταθούν και τυχόν δημόσιες υπηρεσίες που είναι απαραίτητες, αλλά δεν έχουν δική τους εγκατάσταση (Γραφείο ΕΛΤΑ, ΔΕΗ κλπ.).

Μέτρο 2.: Βελτίωση και συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής και προστασίας του περιβάλλοντος. Το Μέτρο αφορά:

- τον πολεοδομικό σχεδιασμό, τις αναπλάσεις κοινόχρηστων χώρων, αισθητικές παρεμβάσεις κ.λ.π.
- τη βελτίωση και συμπλήρωση των διακοινοτικών έργων τεχνικής υποδομής που εξασφαλίζουν την συγκοινωνιακή επικοινωνία των πρώην κοινοτήτων με την έδρα του νέου Δήμου
- την κατασκευή έργων προστασίας του περιβάλλοντος (π.χ. χώρου υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων).

Μέτρο 3.: Βελτίωση της εκπαιδευτικής υποδομής. Το Μέτρο αφορά: τη βελτίωση και επέκταση εκπαιδευτικών εγκαταστάσεων, που είναι απαραίτητες για την ενοποίηση ολιγοθέσιων σχολείων με στόχο, όπου είναι εφικτό, εξατάξιο σχολείο της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Μέτρο 4.: Βελτίωση και συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού υπερτοπικής σημασίας. Το Μέτρο αφορά τη βελτίωση και συμπλήρωση του κοινωνικού εξοπλισμού υπερτοπικής (διακοινοτικής) σημασίας (π.χ. βρεφονηπιακός σταθμός, αγροτικό ιατρείο, Κ.Α.Π.Η.)

Μέτρο 5.: Βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής υπερτοπικής σημασίας. Το Μέτρο αφορά: τη βελτίωση και συμπλήρωση της πολιτιστικής και αθλητικής υποδομής υπερτοπικής (διακοινοτικής) σημασίας (π.χ. χώρος πολλαπλών χρήσεων, βιβλιοθήκη, γήπεδα αθλοπαιδιών).

Μέτρο 6.: Ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και του ανθρώπινου δυναμικού. Το Μέτρο περιλαμβάνει:

- οικονομικά και άλλα κίνητρα προς τους κατοίκους κάθε περιοχής, που θα αναλάβουν επιχειρηματικές πρωτοβουλίες για την ίδρυση βιώσιμων μονάδων, οι οποίες θα αξιοποιούν τοπικούς πόρους και θα δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας.
- προγράμματα συμβουλευτικής, επαγγελματικού προσανατολισμού, κατάρτισης και ένταξης ή επανένταξης στην αγορά εργασίας, νέων και κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων, με αξιοποίηση και του θεσμού των τοπικών συμφώνων απασχόλησης.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 4ο: Στελέχωση των Νέων Ο.Τ.Α.

Μέτρο 1.: Εφαρμογή ρυθμίσεων θεμάτων υπηρετούντος προσωπικού.

Μέτρο 2.: Αποσπάσεις και μετατάξεις διοικητικού και τεχνικού προσωπικού από φορείς του δημοσίου τομέα, με οικονομικά και άλλα κίνητρα.

Μέτρο 3.: Πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 5ο: Κάλυψη Λειτουργικών Δαπανών

Το Υποπρόγραμμα στοχεύει στην κάλυψη των βασικών λειτουργικών δαπανών, κυρίως από τους Κ.Α.Π. (Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους), οι οποίες θα προϋπολογισθούν μετά την ολοκλήρωση του προσδιορισμού προτύπου λειτουργικών δαπανών. Επιδιώκεται η εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου παροχής δημοτικών υπηρεσιών.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 6ο: Οργάνωση και Εκσυγχρονισμός Υπηρεσιών – Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού

Το Υποπρόγραμμα στοχεύει στην οργάνωση των υπηρεσιών των νέων Δήμων με σύγχρονες μεθόδους και χρήση εργαλείων πληροφορικής και στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους (υπηρετούντων και νεοπροσλαμβανομένων).

Προβλέπεται η χρηματοδότησή του κυρίως από το Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ" του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.&Α.

ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 7ο: Ενημέρωση - Δημοσιότητα

Οι στόχοι του Υποπρογράμματος υπηρετούν τους πολιτικούς και τους επιχειρησιακούς στόχους του Προγράμματος "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" με μέτρα και ενέργειες μίας συγκροτημένης επικοινωνιακής πολιτικής.

Συνοπτικά, τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές εξασφαλίζουν την κατάλληλη ενημέρωση, διαμορφώνουν τα απαραίτητα "μηνύματα" δημοσιότητας και δημιουργούν τις προϋποθέσεις ενός αποδοτικού δημοκρατικού διαλόγου, που θα αναδείξουν την σκοπιμότητα και την εφικτότητα του Προγράμματος, θα διασφαλίσουν την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση και θα διευκολύνουν την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητά του.

1. Τα μέτρα και οι ενέργειες ενημέρωσης / δημοσιότητας απευθύνονται:
 - α. Στους αιρετούς και το προσωπικό των ΟΤΑ ώστε να συμβάλλουν στην εξειδίκευσή του κατά Νομό και να συμμετάσχουν ενεργά στην εφαρμογή του.
 - β. Στην πολιτική ηγεσία και τα αρμόδια στελέχη της κεντρικής και περιφερειακής Διοίκησης ώστε να αξιοποιήσουν τις δημόσιες πολιτικές, τα χρηματοδοτικά προγράμματα και άλλα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους για την επιτυχή εφαρμογή του Προγράμματος.
 - γ. Στα κόμματα και τους κοινωνικούς φορείς ώστε να συμβάλλουν θετικά στο δημοκρατικό διάλογο και να εξασφαλιστεί η συναίνεση και υποστήριξή τους
 - δ. Στα μαζικά μέσα ενημέρωσης, για να ενημερωθεί και ευαισθητοποιηθεί η κοινή γνώμη και ειδικότερα όσοι διατηρούν δεσμούς με τους τόπους καταγωγής τους, ώστε να εξασφαλιστεί η ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Τα μέτρα και οι ενέργειες αυτές έχουν το ακόλουθο περιεχόμενο:

- Καταδεικνύουν την σκοπιμότητα του Προγράμματος
- Αναλύουν το περιεχόμενο του Προγράμματος
- Αναδεικνύουν τον καινοτομικό χαρακτήρα του
- Τονίζουν τα δημοκρατικά χαρακτηριστικά των επιλογών του Προγράμματος
- Υπογραμμίζουν τις διαχρονικές προγραμματικές δεσμεύσεις της Πολιτείας για την υποστήριξη της εφαρμογής (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας

Διοίκησης και Αποκέντρωσης, www.ypes.gr, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»).

Αναφορικά με τους πόρους οι οποίοι διατίθενται για την εφαρμογή του προγράμματος και ειδικότερα για την υλοποίηση της ανασυγκρότησης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και την υποστήριξη των νέων Ο.Τ.Α., αυτοί προέρχονται από τις ακόλουθες πηγές:

- α. τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.)
 - β. τη Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α.)
 - γ. τα κονδύλια που διατίθενται για την παροχή άτοκων δανείων στους Ο.Τ.Α.
- Επιπλέον, αξ σημειωθεί ότι υπάρχουν και οι παρακάτω προτάσεις χρηματοδότησης:

- από το ΥΠΕΧΩΔΕ για πολεοδομικές μελέτες, έργα προστασίας περιβάλλοντος
- από το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων για την ενοποίηση ολιγοθέσεων σχολείων σε εξατάξια (της Πρωτοβάθμιας και της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης)
- από το Υπουργείο Υγείας για τον εξοπλισμό κέντρων κοινωνικής μέριμνας, βρεφονηπιακών σταθμών
- από το Υπουργείο Πολιτισμού για πολιτιστικά κέντρα και αθλητικές εγκαταστάσεις (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, www.ypes.gr, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»).

2.6. Μητροπολιτική οργάνωση

Ο συσχετισμός της υπάρχουσας εμπειρίας στον διεθνή και ιδιαίτερα στον ευρωπαϊκό χώρο με την ελληνική πολιτική και διοικητική πραγματικότητα οδήγησε στη διάκριση τεσσάρων βασικών σεναρίων οργάνωσης του φορέα μητροπολιτικής διακυβέρνησης.

1. Αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση ή μητροπολιτική περιφέρεια: Πρόκειται για τη δημιουργία αποκεντρωμένου μητροπολιτικού θεσμού, ο οποίος διοικείται από στελέχη της κρατικής διοίκησης, με ενδεχόμενη συμμετοχή και εκλεγμένων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο συμβούλιο της μητροπολιτικής αρχής.
2. Άμεση τοπική αυτοδιοίκηση ή μητροπολιτικός δήμος ή μητροπολιτική νομαρχία: Πρόκειται για αυτοδιοικητικό θεσμό με άμεση εκλογή των οργάνων του, κάτι που εφαρμόζεται στην ευρύτερη περιοχή του Λονδίνου.
3. Έμμεση τοπική αυτοδιοίκηση ή μητροπολιτικός σύνδεσμος: Πρόκειται για δημιουργία αυτοδιοικητικού μητροπολιτικού θεσμού, με έμμεση όμως έκφραση, καθώς τα όργανα του απαρτίζονται από αιρετούς των ΟΤΑ (α' και β' βαθμού), όπως συμβαίνει στη Λιλ (Γαλλία), το Μόναχο (Γερμανία), τη Λισαβόνα και το Πόρτο (Πορτογαλία).
4. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ένα αποτελεσματικό σχήμα μητροπολιτικής διακυβέρνησης οποιασδήποτε μορφής θα πρέπει να μην υποκαθιστά άλλα επίπεδα διοίκησης ή φορείς και να αναλάβει αρμοδιότητες μόνο με βάση τη σκοπιμότητα του μητροπολιτικού επιπέδου διακυβέρνησης. Επίσης θα πρέπει να έχει ρυθμιστικές - κανονιστικές ευθύνες για συγκεκριμένα θέματα, διαμορφώνοντας το πλαίσιο για τις αντίστοιχες ρυθμίσεις από χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης και φυσικά να αναλάβει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που θα κριθούν απαραίτητες για την υλοποίηση της πολιτικής σε μητροπολιτικό επίπεδο.

Ανεξάρτητα από το μοντέλο που θα επιλεγεί, οι μητροπολιτικές λειτουργίες θα πρέπει να αφορούν σε έξι βασικούς τομείς:

α. Αστική ανάπτυξη - ανταγωνιστικότητα

Η προώθηση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης της μητροπολιτικής περιοχής αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές αρμοδιότητες. Η μητροπολιτική αρχή σχεδιάζει, καταρτίζει και εφαρμόζει στρατηγικά αναπτυξιακά προγράμματα, ενώ καλείται να ενθαρρύνει την υιοθέτηση των αναπτυξιακών αρχών από τους τοπικούς φορείς και την προβολή της μητροπολιτικής περιοχής στον

ευρωπαϊκό και τον διεθνή χώρο. Θα πρέπει να σχεδιάζει ενιαία πολιτική για την ανάπτυξη του παραγωγικού συστήματος, το ανθρώπινο δυναμικό και την αγορά εργασίας και να συντονίζει τις ενέργειες που απαιτούνται για την ολοκλήρωση της εγκατάστασης των επιχειρήσεων.

β. Χωρικός σχεδιασμός

Η μητροπολιτική αρχή καλείται να διαμορφώσει το πλαίσιο, να δώσει τις κατευθύνσεις και να εποπτεύει τον συντονισμό των αρμοδιοτήτων χωρικού σχεδιασμού των επιμέρους τοπικών διοικήσεων εντός των ορίων της μητροπολιτικής περιοχής, θα πρέπει να έχει εισηγητική και γνωμοδοτική αρμοδιότητα για το εθνικό και περιφερειακό χωροταξικό σχέδιο και αρμοδιότητα για τη σύνταξη και την παρακολούθηση του ρυθμιστικού σχεδίου μητροπολιτικής περιφέρειας, των γενικών πολεοδομικών σχεδίων, των ειδικών χωροταξικών σχεδίων, των ζωνών οικιστικού ελέγχου, των πολεοδομικών μελετών και των πολεοδομικών αναπλάσεων μεγάλης κλίμακας.

γ. Μεταφορές - Δίκτυα

Ο μητροπολιτικός φορέας κρίνεται σκόπιμο να συγκεντρώνει τον σχεδιασμό του συστήματος μεταφορών σε θέματα πρόβλεψης των μετακινήσεων, σχεδιασμού του οδικού δικτύου, διαχείρισης της κυκλοφορίας, της στάθμευσης και των δημόσιων συγκοινωνιών. Παράλληλα θα πρέπει να συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ως προς τα υπόλοιπα δίκτυα υποδομής (ύδρευσης – αποχέτευσης, τηλεπικοινωνιών, διανομής ενέργειας και φυσικού αερίου).

δ. Περιβάλλον - Ποιότητα ζωής

Η μητροπολιτική αρχή αναλαμβάνει την εκπόνηση στρατηγικών μελετών για αναβάθμιση του μητροπολιτικού περιβάλλοντος, σε συνδυασμό με τον χωροταξικό σχεδιασμό και την πολιτική μεταφορών. Θα πρέπει επίσης να αναλάβει την παρακολούθηση της ποιότητας της ατμόσφαιρας, του Σαρωνικού και του Θερμαϊκού Κόλπου, των υδάτινων πόρων και του θορύβου παράλληλα με τη

λήψη μέτρων, καθώς και τη σύνταξη σχεδίων για τα στερεά απόβλητα και για τη διαχείριση των ορεινών όγκων, των παραλιακών μετώπων και των ελεύθερων χώρων.

ε. Πολιτική προστασίας και ασφάλειας

Η αστυνόμευση και η πολιτική έκτακτης ανάγκης και ασφάλειας είναι ένας τομέας στον οποίο πολύ συχνά δραστηριοποιούνται οι μητροπολιτικοί σχηματισμοί. Προτείνεται λοιπόν ο μητροπολιτικός φορέας να σχεδιάζει σε συνεργασία με τους ΟΤΑ τοπικά σχέδια δράσης για διαφορετικές κατηγορίες καταστροφών, να συντονίζει τη δράση των ΟΤΑ για εξεύρεση και κατοχύρωση εκτάσεων ως χώρων καταυλισμών, να ελέγχει την τήρηση μέτρων ασφαλείας και να διαθέτει κανονιστική αρμοδιότητα παραγωγής νομικών ρυθμίσεων για την υλοποίηση της πρόληψης.

στ. Κοινωνική Πολιτική

Η κοινωνική πολιτική, όσον αφορά στην υγεία και στην αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων, ασκείται αποτελεσματικότερα όταν οι αρμόδιες υπηρεσίες βρίσκονται πιο κοντά στον πολίτη. Η μητροπολιτική διοίκηση μπορεί σε συνεργασία με τις δύο υπηρεσίες Υγείας της Κεντρικής Μακεδονίας να χωροθετεί εγκαταστάσεις και να εκτιμά προτεραιότητες και ανάγκες για την εκπόνηση υγειονομικού χάρτη. Στον τομέα της πρόνοιας μπορεί να αναλάβει τη χωροθέτηση των σχετικών εγκαταστάσεων και την εκπόνηση ερευνών, στον πολιτισμό να συντονίζει τους συναρμόδιους φορείς και να διαμορφώνει πολιτική. Ανάλογες πρωτοβουλίες μπορεί να αναλαμβάνει στους τομείς της παιδείας και του αθλητισμού.

Ιδιαίτερα κρίσιμο ζήτημα για την υλοποίηση και την αποτελεσματική λειτουργία της μητροπολιτικής διακυβέρνησης αποτελούν οι πηγές και ο όγκος της χρηματοδότησης ενός τέτοιου σχήματος. Γι' αυτό θα πρέπει να αποσαφηνισθεί αν τα έσοδα θα προέρχονται από δικούς της φόρους ή από φόρους που

επιβάλλει και εισπράττει η κεντρική διοίκηση. Και σε πολιτικό επίπεδο να διευκρινιστεί αν το σχήμα αυτό θα αποτελεί διαχειριστικό μηχανισμό παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης ή θα είναι σε μεγάλο βαθμό ανεξάρτητο και θα έχει, με θεσμοθετημένα από την κεντρική διοίκηση όρια, δυνατότητες επιλογής, καθώς και συγκεκριμένες υποχρεώσεις και δικαιώματα.

Σε κάθε περίπτωση οι μελετητές εκτιμούν ότι τον σημαντικότερο ρόλο, τουλάχιστον στο αρχικό στάδιο συγκρότησης του θεσμού, θα παίξει η κρατική επιχορήγηση, ενώ στην περίπτωση ενός αυτοδιοικητικού σχήματος θα ήταν επιθυμητή η δυνατότητα άσκησης φορολογικής εξουσίας (Εφημερίδα «Τα Νέα», Έρευνα-Μελέτη της Ερευνητικής Μονάδας Χωρικής Ανάπτυξης του Α.Π.Θ., 1.11.2005).

Κεφάλαιο 3ο:

Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ»

Με την πεποίθηση ότι η άσκηση αποτελεσματικής και ποιοτικής διοίκησης των τοπικών υποθέσεων συνδέεται με την υποστήριξη της επενδυτικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. και τη διαφανή κατανομή των πόρων που κατευθύνονται σε αυτούς, θεσμοθετήθηκε το αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», ώστε να:

- α) προωθηθεί η μετεξέλιξη των Ο.Τ.Α. σε πραγματικά αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, με στόχο τη μείωση του χάσματος μεταξύ του πολίτη και της εξουσίας
- β) να ενισχυθεί η ικανότητα της διοίκησης των Ο.Τ.Α. στη διαχείριση τοπικών υποθέσεων με διαφάνεια, νομιμότητα και σεβασμό στα δικαιώματα των πολιτών
- γ) να προσδιοριστούν οι επιτελικές αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών και να ενισχυθεί η μεταφορά αρμοδιοτήτων σχετικών με τις τοπικές υποθέσεις στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση βάση των αρχών της αποκέντρωσης, της επικουρικότητας.

3.1. Στόχοι και σύστημα διοίκησης του Προγράμματος «Θησέας»

Οι στόχοι που καλείται να εκπληρώσει το πρόγραμμα «Θησέας» είναι οι ακόλουθοι:

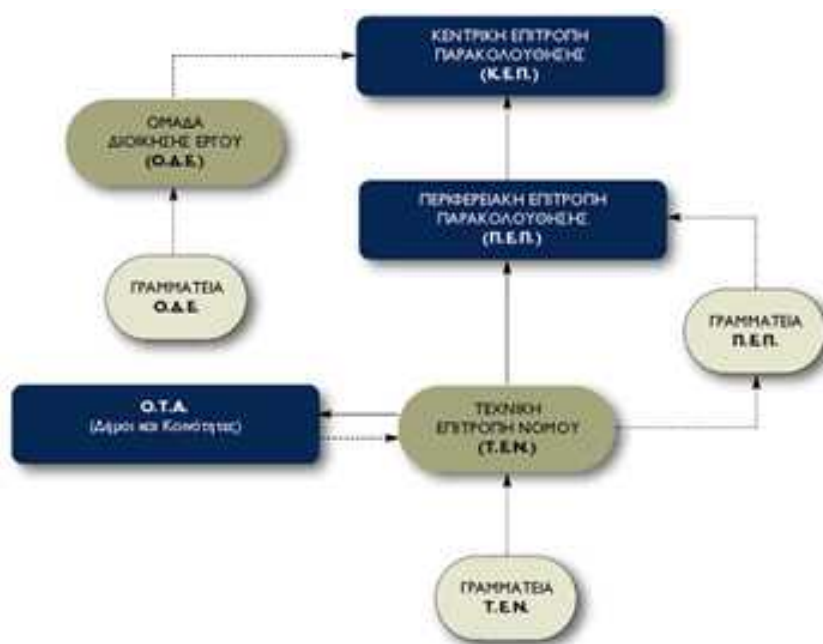
- ενδυνάμωση των θεσμών της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης
- εξυπηρέτηση του πολίτη στον πληρέστερο δυνατό βαθμό
- ορθολογική οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους
- ισόρροπη εθνική ανάπτυξη

Προκύπτει δηλαδή ότι το αναπτυξιακό πρόγραμμα «Θησέας» επιχειρεί να συγκροτήσει μια ολοκληρωμένη πολιτική για τους Ο.Τ.Α., η οποία ενισχύει σημαντικά τον αναπτυξιακό ρόλο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω συντονισμένων δράσεων και χρηματοδοτήσεων. Το πρόγραμμα έχει πενταετή διάρκεια (2005-2009), η οποία μπορεί να παραταθεί με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, για δύο επιπλέον έτη (2005-07) (<http://www.ypes.gr>, Πρόγραμμα Θησέας).

Βασικό χαρακτηριστικό του επιτελικού κράτους αποτελούν οι αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών σχετικά με το στρατηγικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και τη στήριξη του νομοθετικού έργου. Στο πλαίσιο αυτό, το σύστημα διοίκησης του προγράμματος «Θησέας» στηρίζεται σε τρία επίπεδα, όπου λειτουργούν τα αντίστοιχα όργανα αποφασιστικής αρμοδιότητας:

- η Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος
- οι Περιφερειακές Επιτροπές Παρακολούθησης του Προγράμματος
- τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια.

Στο οργανόγραμμα που ακολουθεί, παρουσιάζεται το σύστημα διοίκησης του προγράμματος «Θησέας».



Σχήμα 3.1. Οργανόγραμμα διοίκησης Προγράμματος «Θησέας»
Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

Αναφορικά με τους πόρους του προγράμματος, αυτοί προέρχονται:

- από τους κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό σε ποσοστό 10% (άρθρο 25, Ν. 1828/1989)
- από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που εγγράφονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α.) σε ποσοστό 25 (άρθρο 25, Ν. 1828/1989)
- από το φόρο των τόκων καταθέσεων φυσικών και νομικών προσώπων, ποσοστό 80% (άρθρο 9, παρ. 5. Ν. 2503/1997)
- από τους προαναφερθέντες πόρους που προέρχονται από τους Εθνικούς πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων Υπουργείων και Περιφερειών σε ποσό ίσο με το 35%.
- από το ποσό των τόκων των χρηματικών υπολοίπων του άρθρου 232, παρ. 1 του Π.Δ. 410/1995, που διαχειρίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Νόμος 3274, αρ. φύλλου 195, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως).

3.2. Οι δικαιούχοι και τα κριτήρια ένταξης στο Πρόγραμμα «Θησέας»

Το Πρόγραμμα «Θησέας» χρηματοδοτεί έργα, μελέτες και ενέργειες που υποβάλλονται από τους δήμους και τις κοινότητες με φορείς υλοποίησης:

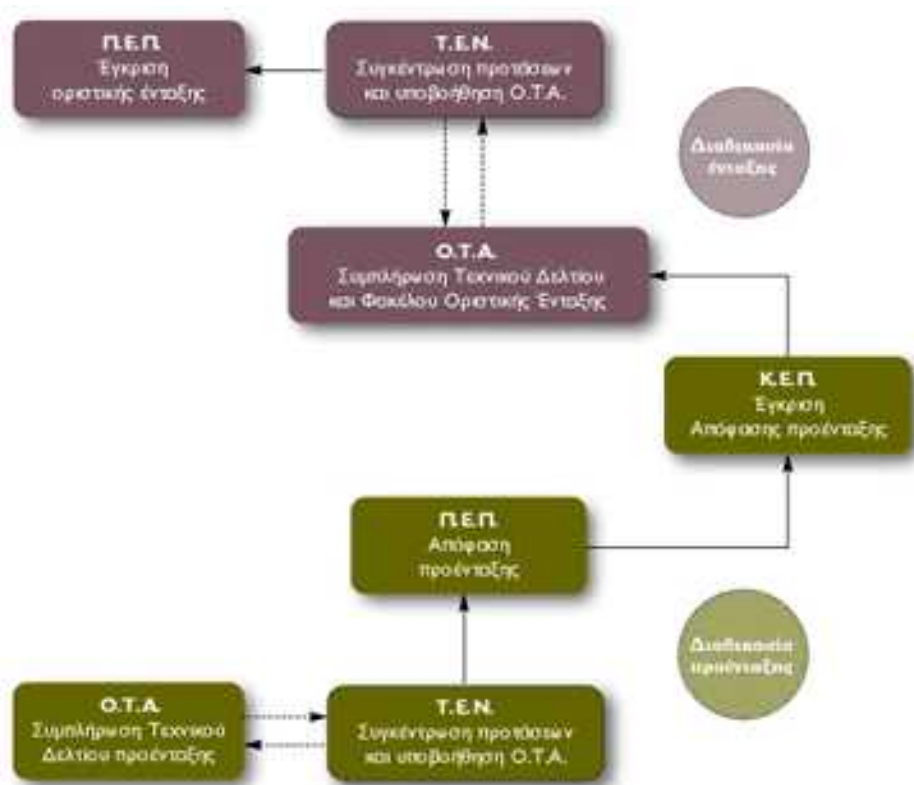
- Τους δήμους και τις κοινότητες,
- Τα νομικά πρόσωπα των δήμων και κοινοτήτων,
- Τους συνδέσμους και τις συμπολιτείες των δήμων και των κοινοτήτων,
- Τις διάφορες διαδημοτικές συμπράξεις και συνεργασίες αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Κριτήρια ένταξης

Τα κριτήρια επιλεξιμότητας για ένταξη στο Πρόγραμμα είναι:

- Η συμβολή στη λειτουργική ολοκλήρωση έργων που συγχρηματοδοτούνται από την Ε.Ε.
- Η συμβολή στην εύρυθμη και αποτελεσματικότερη λειτουργία των Ο.Τ.Α.
- Η εξασφάλιση των αναγκαίων κοινωνικών και τεχνικών υποδομών.
- Η δυνατότητα ωρίμανσης των έργων.
- Η προώθηση διαδημοτικών συμπράξεων και συνεργασιών.
- Η προώθηση της απασχόλησης και η καταπολέμηση κάθε μορφής κοινωνικού αποκλεισμού.
- Η εξοικονόμηση δημόσιων πόρων μέσω συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα.

Επιπλέον κριτήρια για την ένταξη έργων, μελετών και ενεργειών στο Πρόγραμμα καθορίζονται από την Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος «Θησέας».



Σχήμα 3.2: Σύστημα προένταξης και ένταξης έργων, μελετών και ενεργειών στο πρόγραμμα «Θησέας»
Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

3.3. Περιεχόμενο του Προγράμματος «Θησέας»

Το πρόγραμμα «Θησέας» συντίθεται από τα ακόλουθα Υποπρογράμματα και Μέτρα:

A. Υποπρόγραμμα 1: «Οργάνωση και ανάπτυξη των υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» για τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού: Υποστηρικτικές δράσεις οργάνωσης και ανάπτυξης των υπηρεσιών τους, χρηματοδότηση πολιτικών συνολικής υποστήριξής τους και εκπόνηση των αναγκαίων μελετών, αντιμετώπιση ειδικών, έκτακτων και επείγουσών αναγκών, οριζόντιες πολιτικές.

Το Υποπρόγραμμα 1 περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα:

Μέτρο 1.1.: Κατάρτιση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Μέτρο 1.2.: α. Μελέτες οργάνωσης και ανάπτυξης των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.

β. Υποστήριξη της προσυμβατικής διαδικασίας των συμπράξεων Ο.Τ.Α. με ιδιώτες (προκαταρκτικές μελέτες σκοπιμότητας χρήσης της μεθόδου, διαγνωστική διαδικασία επιλογής ιδιωτών – επενδυτών, κατάρτιση συμβάσεων).

Μέτρο 1.3.: Έργα οργάνωσης και ανάπτυξης των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α.

Μέτρο 1.4.: Μηχανοργάνωση των Ο.Τ.Α. και εφαρμογή τεχνολογιών πληροφορικής.

Μέτρο 1.5.: Συμπράξεις των Ο.Τ.Α. με τον ιδιωτικό τομέα, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 1.

Μέτρο 1.6.: Οριζόντιες δράσεις.

Μέτρο 1.7.: Αντιμετώπιση ειδικών, έκτακτων και επείγουσών λειτουργικών δαπανών.

Μέτρο 1.8.: Συμμετοχή σε κοινοτικά προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες που χρηματοδοτούνται από τα κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Β. Υποπρόγραμμα 2: «Τοπική ανάπτυξη και προστασία περιβάλλοντος» για τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού. Υποστηρικτικές δράσεις των Μέτρων του Υποπρογράμματος, απαλλοτριώσεις, χρηματοδότηση της μελέτης, κατασκευής, βελτίωσης και συντήρησης έργων τεχνικών υποδομών, προστασίας του περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής, καθώς και λοιπών επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, προμήθεια μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων, οριζόντιες πολιτικές.

Το Υποπρόγραμμα 2 περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα:

Μέτρο 2.1. α. Μελέτες.

β. Υποστήριξη της προσυμβατικής διαδικασίας των συμπράξεων Ο.Τ.Α. με ιδιώτες (προκαταρκτικές μελέτες σκοπιμότητας χρήσης της μεθόδου, διαγωνιστική διαδικασία επιλογής ιδιωτών – επενδυτών, κατάρτιση συμβάσεων).

Μέτρο 2.2.: Συγκοινωνιακά έργα – μεταφορές.

Μέτρο 2.3.: Ύδρευση.

Μέτρο 2.4.: Αποχέτευση – επεξεργασία λυμάτων.

Μέτρο 2.5.: Διαχείριση απορριμμάτων.

Μέτρο 2.6.: Οικισμοί

Μέτρο 2.7.: Εγγειοβελτιωτικά – Αντιπλημμυρικά έργα.

Μέτρο 2.8.: Υποστήριξη οικονομικών δραστηριοτήτων.

Μέτρο 2.9.: Τεχνικός και μηχανολογικός εξοπλισμός των Ο.Τ.Α..

Μέτρο 2.10.: Απαλλοτριώσεις ακινήτων.

Μέτρο 2.11.: Συμπράξεις των Ο.Τ.Α. με τον ιδιωτικό τομέα, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 2.

Μέτρο 2.12.: Ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών και των συνεργασιών των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθώς και της συμμετοχής σε κοινοτικά προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες που χρηματοδοτούνται από τα κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 2.

Μέτρο 2.13.: Οριζόντιες δράσεις.

Μέτρο 2.14.: Αντιμετώπιση έκτακτων και επειγουσών αναγκών.

Γ. Υποπρόγραμμα 3: «Κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές και δραστηριότητες» για τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού: Υποστηρικτικές δράσεις των Μέντρων του Υποπρογράμματος, χρηματοδότηση απαλλοτριώσεων, μελέτης, κατασκευής, βελτίωσης και συντήρησης διοικητικών, κοινωνικών, αθλητικών και πολιτιστικών υποδομών και σχετικών προγραμμάτων, χρηματοδότηση έργων διοικητικής εξυπηρέτησης, οριζόντιες πολιτικές.

Το Υποπρόγραμμα 3 περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα:

Μέτρο 3.1.: α. Μελέτες

β. Υποστήριξη της προσυμβατικής διαδικασίας των συμπράξεων Ο.Τ.Α. με ιδιώτες (προκαταρκτικές μελέτες σκοπιμότητας χρήσης της μεθόδου, διαγωνιστική διαδικασία επιλογής ιδιωτών – επενδυτών, κατάρτιση συμβάσεων)

Μέτρο 3.2.: Υποδομές και έργα διοικητικής εξυπηρέτησης.

Μέτρο 3.3.: Υγεία – Πρόνοια – Αντιμετώπιση κοινωνικού αποκλεισμού.

Μέτρο 3.4.: Αθλητισμός.

Μέτρο 3.5.: Πολιτισμός.

Μέτρο 3.6.: Εκπαίδευση – κατάρτιση.

Μέτρο 3.7.: Προγράμματα νέας γενιάς.

Μέτρο 3.8.: Απαλλοτριώσεις ακινήτων.

Μέτρο 3.9.: Συμπράξεις των Ο.Τ.Α. με τον ιδιωτικό τομέα, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 3.

Μέτρο 3.10.: Ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών και των συνεργασιών των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, καθώς και της συμμετοχής σε κοινοτικά προγράμματα και κοινοτικές πρωτοβουλίες που χρηματοδοτούνται από τα κεντρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με αντικείμενο αναφερόμενο σε δράσεις του Υποπρογράμματος 3.

Μέτρο 3.11.: Οριζόντιες δράσεις.

Μέτρο 3.12.: Αντιμετώπιση έκτακτων και επείγουσών αναγκών.

Δ. Υποπρόγραμμα 4: «Τεχνική στήριξη του Προγράμματος».

Το Υποπρόγραμμα 4 περιλαμβάνει τα ακόλουθα μέτρα:

Μέτρο 4.1.: Αμοιβές συμβούλων και προσωπικού.

Μέτρο 4.2.: Μελέτες στήριξης του προγράμματος.

Μέτρο 4.3.: Λειτουργικές δαπάνες διοίκησης προγράμματος.

Μέτρο 4.4.: Δημοσιοποίηση του προγράμματος (Νόμος 3274, αρ. φύλλου 195, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως).

3.4. Σχέση μεταξύ των προγραμμάτων «Θησέας» και «Ιωάννης Καποδίστριας»

Τα δύο προγράμματα που παρουσιάστηκαν έχουν πολλά κοινά σημεία, αφού στοχεύουν στη στήριξη των διαδημοτικών συνεργασιών αναπτυξιακού χαρακτήρα και στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου στις υπηρεσίες των δήμων, σε συνδυασμό με την ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεών τους.

Η δυνατότητα των δήμων να χρηματοδοτηθούν μέσω των δύο προγραμμάτων δημιουργεί μια νέα κατάσταση στη διαχείριση και στην αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των δήμων, ενώ παράλληλα τίθενται οι βάσεις για ένα σωστό προγραμματισμό στη διαχείριση των πόρων. Ως αποτέλεσμα διασφαλίζονται πολλαπλασιαστικά οφέλη, τόσο για τους Ο.Τ.Α., όσο και για την τοπική κοινωνία.

Και τα δύο προγράμματα περιλαμβάνουν καινοτομικά στοιχεία καθώς μέσω του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» επιχειρήθηκε η συνένωση των Ο.Τ.Α. μέσω ενός ολοκληρωμένου προγράμματος που περιέχει όλες τις απαραίτητες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων. Οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα μέσω του προγράμματος «Θησέας» να υποβάλλουν προτάσεις που αφορούν μελέτες οπότε επιτυγχάνεται η υλοποίηση έργων που ήδη έχουν προγραμματιστεί από τους δήμους καθώς και η ολοκλήρωση ημιτελών επενδύσεων προκειμένου να αποδοθούν άρτιες στην τοπική κοινωνία.

Ιδιαίτερα σημαντικά είναι τα οφέλη των Προγραμμάτων τόσο για την Περιφέρεια όσο και για τους πολίτες. Μειώνονται οι περιφερειακές ανισότητες και ενισχύονται οι θεσμοί της αποκέντρωσης, ενώ προγραμματίζονται αναπτυξιακές υποδομές για όλη την περιφέρεια. Βέβαια, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί ο κατάλληλος συντονισμός έργων και δράσεων εθνικής και περιφερειακής εμβέλειας, οπότε εδραιώνεται μια νέα σύγχρονη αντίληψη για την ανταγωνιστική περιφερειακή ανάπτυξη. Η ποιότητα των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. αναβαθμίζεται σημαντικά με αποτέλεσμα την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Επιπρόσθετα, εξασφαλίζονται τα συμφέροντα των πολιτών, μέσω της ορθής και αποδοτικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος. Αξιόλογη είναι η ενίσχυση των κοινωνικών και πολιτιστικών δράσεων, με σκοπό τη διατήρηση της ιδιαιτερότητας και του πλούτου κάθε τοπικής κοινωνίας.

Είναι απαραίτητο να αναφερθούν και τα οφέλη για το σύνολο της χώρας, που είναι τα εξής:

- α) Προωθείται η ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη της χώρας.
- β) Ενισχύεται η ετοιμότητα της χώρας για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών
- γ) Διασφαλίζεται η κοινωνική συνοχή με την αναβάθμιση των δήμων και των κοινοτήτων
- δ) Προστατεύονται οι φυσικοί πόροι και αναβαθμίζεται το αστικό περιβάλλον
- ε) Αυξάνεται η ανταγωνιστικότητα της χώρας στην ευρωπαϊκή αλλά και στη διεθνή οικονομία.

Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους πόλεων και χωριών μέσω του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» και η ενίσχυση του κοινωνικού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω του Προγράμματος «Θησέας» δημιουργούν τις προϋποθέσεις για τη συνεχή περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη (www.ypes.gr).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο πλαίσιο της εργασίας παρουσιάστηκαν ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα προγράμματα «Ιωάννης Καποδίστριας» και «Θησέας». Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί βασικό θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων, ενώ οι Δήμοι και οι Κοινότητες συγκροτούν τους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του Ν. 3463/2006 καθορίζει τον τρόπο λειτουργίας των Ο.Τ.Α.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο σύστημα χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α., όπου σήμερα, εκτός από τις βασικές πηγές χρηματοδότησης, το ενδιαφέρον επικεντρώνεται και στα χρηματοοικονομικά εργαλεία που προσφέρουν πολλές τράπεζες. Οι ευέλικτες χρηματοδοτικές λύσεις που προσφέρονται είναι προσαρμοσμένες στις ειδικές απαιτήσεις των Ο.Τ.Α. σε μια ιδιαίτερα κρίσιμη χρονική περίοδο, όπου υπάρχει ανάγκη εναλλακτικών λύσεων. Άλλωστε, οι Ο.Τ.Α. καλούνται να αντιμετωπίσουν ποικίλα προβλήματα, τα σημαντικότερα από τα οποία είναι οικονομικής φύσεως και περιλαμβάνουν οφειλές προς τρίτους.

Οι συνενώσεις των Ο.Τ.Α. και η δημιουργία μεγαλύτερων μονάδων Αυτοδιοίκησης, έχουν ως στόχο τη δημιουργία μονάδων ικανών να διαχειρίζονται επιτυχώς τις υποθέσεις τους και να προωθούν την οικονομική τους ανάπτυξη.

Για την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τη βελτίωση του κοινωνικού περιβάλλοντος εφαρμόστηκε το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», ενώ το πρόγραμμα «Θησέας» βρίσκεται σε εξέλιξη την παρούσα χρονική στιγμή. Ας σημειωθεί ότι υπάρχει έντονη φημολογία για ένα δεύτερο πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», χωρίς ωστόσο να υπάρχει κάποια επιβεβαίωση από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος συνέβαλλε στην περιφερειακή ανάπτυξη μέσω του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας». Ταυτό-

χρονα, η απόλυτη διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας εξασφάλισε τη νομιμότητα σε όλες τις διαδικασίες και την προστασία των πολιτών. Οι μεγάλοι Ο.Τ.Α. που σχηματίστηκαν μέσω της ισχυρής δημοτικής αποκέντρωσης, είχαν ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και της κοινωνικής συναίνεσης.

Όπως προέκυψε, η αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης συναρτάται με τη δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Η διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής, η υγεία και η ασφάλεια των πολιτών καθώς και η αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν στη διατήρηση της πολιτιστικής ιδιαιτερότητας και κληρονομιάς κάθε κοινωνίας, αποτελούν βασικά στοιχεία της κοινωνικής δράσης των Ο.Τ.Α.. Μέσω του προγράμματος «Θησέας» ενισχύεται ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τίθενται οι βάσεις για τη σταθερή βελτίωση της ποιότητας των δημοτικών υπηρεσιών και την αποτελεσματική συμβολή τους στην τοπική πολιτιστική και κοινωνική ζωή. Ταυτόχρονα, το πρόγραμμα επεμβαίνει ουσιαστικά στην ανάπτυξη των δημοτικών υπηρεσιών με την εξασφάλιση αναγκαίων οικονομικών πόρων και τεχνικών μέσων για την υλοποίηση έργων και δράσεων περιβαλλοντικής αναβάθμισης.

Βιβλιογραφία

- Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, Ν. 3463/2006, ΦΕΚ Α' 114, www.eetaa.gr
- Εφημερίδα «ΤΑ ΝΕΑ», Έρευνα-Μελέτη της ερευνητικής μονάδας χωρικής ανάπτυξης του Α.Π.Θ., 1.11.2005.
- Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Αρ. φύλλου 195, Νόμος 3274 «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού».
- Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., www.kedke.gr.
- Οι έλεγχοι στους Ο.Τ.Α., Έκθεση της Επιτροπής του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2006, <http://www.ita.org.gr>.
- Συνήγορος του Πολίτη, <http://www.synigoros.gr>
- Τσάτσος Νίκος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Γιώργος Δαρδάνος, Αθήνα 2003.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα «Θησέας», www.ypes.gr.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», www.ypes.gr.