ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ :
«ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ :

«Δομική και λειτουργική αποκέντρωση : Οι ΟΤΑ α΄ βαθμού μέσω των μεταρρυθμίσεων του ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ, ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ και ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ - Η περίπτωση του Δήμου Ρεθύμνης»

Επιβλέπων :
ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια :
ΓΑΡΓΕΡΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ
Α.Μ. 503

Ρέθυμνο, Ιούνιος 2022

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. **ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ** σελ. 2
2. **ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ** σελ. 3
3. **ΠΕΡΙΛΗΨΗ** σελ. 4
4. **ΕΙΣΑΓΩΓΗ** σελ. 5
5. **ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ – ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ : ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ** σελ. 8
6. **Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ** σελ. 11
7. **ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ** σελ. 17
8. **ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»** σελ. 19

- Δομή και περιεχόμενο του Προγράμματος «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» σελ. 19
- Αρχές και στόχοι του Προγράμματος «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» σελ. 23
- Αξιολόγηση του Προγράμματος «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» σελ. 25

9. **ΝΕΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ** σελ. 28

- Δομή και περιεχόμενο του Νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα σελ. 28
- Αξιολόγηση του Νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα σελ. 33

10. **ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»** σελ. 35

- Δομή και περιεχόμενο του Προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» σελ. 35
- Αρχές και στόχοι του Προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» σελ. 45
- Αξιολόγηση του Προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» σελ. 47

11. **ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»** σελ. 55

- Δομή και περιεχόμενο του Προγράμματος «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» σελ. 55
- Αρχές και στόχοι του Προγράμματος «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» σελ. 61
- Αξιολόγηση του Προγράμματος «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ» σελ. 63

12. **Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΡΕΘΥΜΝΗΣ** σελ. 66

- ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ σελ. 66
- ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΣ ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ σελ. 67
- ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ σελ. 70
- Ο ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ ΜΕ ΤΟΝ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ σελ. 74
- Συμπεράσματα από τη λειτουργία του Δήμου Ρεθύμνης σελ. 76

13. **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΠΙΛΟΓΟΣ** σελ. 78
14. **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ** σελ. 83
15. **ΝΟΜΟΙ – ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ** σελ. 86
16. **ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ** σελ. 87
17. **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ** σελ. 88

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ

ΑΔΕΔΥ	ΑΝΩΤΑΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΝΩΣΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ
ΑΕΙ	ΑΝΩΤΑΤΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ
ΑΕΠ	ΑΚΑΘΑΡΙΣΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΠΡΟΪΟΝ
Δ.Ε.	ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ
ΔΥΠΕ	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΕΛΛ.Α.Δ.Α.	ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΕΠΤΑ	ΕΙΔΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΕΣΠΑ	ΕΤΑΙΡΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΙΤΑ	ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΠ	ΚΕΝΤΡΙΚΟΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΣ ΠΟΡΟΙ
ΚΔΚ	ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
ΚΕΔΕ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΚΕΔΚΕ	ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ
Ν.	ΝΟΜΟΣ
ΝΠΔΔ	ΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΝΠΙΔ	ΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΟΔΔΥ	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΥΛΙΚΟΥ
ΟΕΥ	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ
ΟΟΣΑ	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΟΤΑ	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΕΔ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ
ΠΔΕ	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ
Σ	ΣΥΝΤΑΓΜΑ
ΣΑΤΑ	ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Τ.Α. ή ΤΑ	ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΤΕΔΚ	ΤΟΠΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
τ.χλμ.	ΤΕΤΡΑΓΩΝΙΚΟ ΧΙΛΙΟΜΕΤΡΟ
ΥΠΕΣΔΔΑ	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ
ΥΠΕΧΩΔΕ	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ
ΥΠ.ΟΙ.Ο.	ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΦΑΠ	ΦΟΡΟΣ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ
ΦΕΚ	ΦΥΛΛΟ ΕΦΗΜΕΡΙΔΑΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΦΕΦΝΠ	ΦΟΡΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ
ΦΟΔΣΑ	ΦΟΡΕΑΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ
ΦΠΑ	ΦΟΡΟΣ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗΣ ΑΞΙΑΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Ο θεσμός της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει επιδεχτεί ριζικές αλλαγές σε χωροταξικό, διοικητικό, λειτουργικό και οικονομικό επίπεδο την τελευταία εικοσιπενταετία, κυρίως μέσω των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ και ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ, αλλά και αλλεπάλληλων τροποποιήσεων στο θεσμικό του πλαίσιο, μέσω ειδικών νόμων.

Οι αλλαγές αυτές στηρίζονται στη βάση της αναγνώρισης ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί σημαντικό εργαλείο και κλειδί για τον εκσυγχρονισμό του κράτους και της δημόσιας διοίκησης στη χώρα μας, με στόχο την επίτευξη ενός αποκεντρωμένου συστήματος της δημόσιας διοίκησης, την ποπυεπίπεδη διακυβέρνηση και τη δημιουργία ενός επιτελικού κεντρικού κράτους, παράλληλα με την αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα σε επίπεδο στελέχωσης, οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, τη διαφάνεια και την εξυπηρέτηση του πολίτη. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα τομέα, «ο οποίος αποτελεί πράγματι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για την μεταρρύθμιση του σύγχρονου κράτους και ειδικότερα για την προσφορότερη δυνατή αντιστοίχησή του με τα νέα δεδομένα ενός διαρκώς μεταβαλλόμενου κόσμου» (Γ. Σωτηρέλης, 2002, σελ.21).

Το παρόν πόνημα πραγματεύεται τις μεταρρυθμίσεις που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας, αρχής γενομένης από το πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ και εντεύθεν, εστιάζοντας στο πως η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση μετασχηματίστηκε κατά τα τελευταία 25 χρόνια μέσα από αυτά τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα. Θα παρουσιάσουμε συνοπτικά το περιεχόμενο κάθε μεταρρύθμισης και θα αναλύσουμε καινοτομίες που εισάγονται για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού όσον αφορά τη χωρική τους αναδιάρθρωση, την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου που τους διέπει σε λειτουργικό και οργανωτικό επίπεδο, τις αρμοδιότητες που εκχωρήθηκαν σε αυτούς και αν συνοδεύτηκαν από τους απαραίτητους πόρους, ως ορίζει το Σύνταγμα, τους νέους θεσμούς που συστήθηκαν, καθώς και την εποπτεία των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού από το κεντρικό κράτος. Επιπροσθέτως, θα συγκρίνουμε τα μεταρρυθμιστικά προγράμματα μεταξύ τους και θα επιχειρήσουμε μία κριτική αποτίμηση της εφαρμογής τους, αξιολογώντας εάν πράγματι οι επιχειρούμενες μεταρρυθμίσεις στέφθηκαν με επιτυχία και επιτέλεσαν το σκοπό τους.

Ειδικότερα, η μελέτη θα εστιάσει στο Δήμο Ρεθύμνης ως μελέτη περίπτωσης, προκειμένου να ερευνηθούν συγκεκριμένα ποσοτικά δεδομένα, προς επίρρωση των συμπερασμάτων που θα εξαχθούν από τη μελέτη του θέματος.

Λέξεις κλειδιά : Πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, Πρόγραμμα ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ, ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, αποκέντρωση, αυτοδιοίκηση.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί βασικό πυλώνα του δημοκρατικού πολιτεύματος, μέσω του οποίου οι πολίτες έχουν «τη δυνατότητα να έχουν υπόλογες στους ίδιους τοπικές ηγεσίες που διαχειρίζονται τα ιδιαίτερα προβλήματα τους και μπορούν να ανταποκρίνονται άμεσα στις ανάγκες και τα αιτήματα των τοπικών κοινωνιών, καθώς και να τις εκπροσωπούν σε άλλους φορείς και κέντρα εξουσίας. Η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργεί επίσης ως «σχολείο δημοκρατίας» τόσο για τους πολίτες όσο και για τα πολιτικά στελέχη που εκπαιδεύονται στη διαχείριση των κοινών σε μια μικρότερη και διαυγέστερη τοπική κλίμακα. (…) Ίσως όμως το μεγαλύτερο κέρδος από την αυτοδιοίκηση των δήμων να είναι η αποσυγκέντρωση της εξουσίας» (Ν.Κ. Χλέπας, 2019).

Ο συντακτικός νομοθέτης έχει προσδιορίσει τη θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη πολιτική πραγματικότητα, ορίζοντας ταυτόχρονα και το πεδίο δράσης εντός του οποίου θα πρέπει το κεντρικό κράτος να κινείται, εξασφαλίζοντας την οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. «Η αρχή της πλησιέστερης διοίκησης διευρύνει το πεδίον της αποστολής της τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκοντας γόνιμο έδαφος στο ισχύον Σύνταγμα το οποίο δεν περιορίζει τον κοινό νομοθέτη αλλά αντίθετα τον προσανατολίζει στην απόδοση ευρύτατου ποσοτικά και σημαντικότερου ποιοτικά όγκου αρμοδιοτήτων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, περιορίζοντας αντίστροφα την αποστολή του κεντρικού κράτους στη χάραξη των γενικών κατευθύνσεων, στον επιτελικό σχεδιασμό των εθνικών πολιτικών ως ενδιάμεσων πεδίων εξειδίκευσης ανάμεσα στις ευρωπαϊκές πολιτικές και στις αντίστοιχες περιφερειακές και τοπικές πολιτικές» (Δ. Κατσούλης, 2019, σελ. 23).

Ειδικότερα, οι Δήμοι και οι Κοινότητες ως Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, αποτελούν μια μορφή τοπικής οργάνωσης με μεγάλη ιστορία, η οποία έχει επιδεχτεί πάμπολλους μετασχηματισμούς στην πάροδο του χρόνου, όσον αφορά το θεσμικό πλαίσιο που τη διέπει. Ωστόσο, όσες αλλαγές και αν έλαβαν χώρα στη μορφή ή το περιεχόμενό της, ποτέ δεν έχασε τον αρχικό προσανατολισμό της. Πάντα αφορούσε την τοπική αυτοοργάνωση των κατοίκων μιας περιοχής, με σκοπό τη διαχείριση και επίλυση των τοπικών και ιδιαίτερων προβλημάτων, ενώ πάντα λειτουργούσε ως αντίβαρο απέναντι σε ένα συγκεντρωτικό κράτος.

Η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, η οποία αποτελεί ταυτόχρονα αιρετό αλλά και εκτελεστικό θεσμό, είναι το πιο κοντινό στους πολίτες επίπεδο διακυβέρνησης και καλείται να διαδραματίσει ένα κρίσιμο και βαρύνοντα ρόλο : να αποτελέσει βασικό μοχλό ώθησης της τοπικής ανάπτυξης και οικονομίας, αλλά και να διαχειριστεί προβλήματα σε τοπικό επίπεδο, οι αιτίες των οποίων μπορεί να ανάγονται σε εθνικό

ή παγκόσμιο επίπεδο, αγγίζουν όμως τις τοπικές κοινωνίες και έχουν επιπτώσεις σε κάθε πολίτη χωριστά.

Για να διαδραματίσει γόνιμα και παραγωγικά το ρόλο για τον οποίο έχει ταχθεί η ύπαρξη της, η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση πρέπει να είναι ισχυρή, να έχει οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια και να ασκεί ουσιαστικές αρμοδιότητες. Στη βάση αυτής της παραδοχής, το κεντρικό κράτος έχει αναλάβει σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών κατά καιρούς, με σκοπό την ενίσχυση και ενδυνάμωση του θεσμού, προκειμένου να επιτελέσει το ρόλο που του αντιστοιχεί σε ένα νέο και συνεχώς μεταβαλλόμενο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον, ως προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης εν γένει και τη βελτίωση των παρεχομένων προς τους πολίτες υπηρεσιών.

Ωστόσο, τα ανωτέρω μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα οδήγησαν όντως τους δήμους και τις κοινότητες προς αυτή την κατεύθυνση, πραγματοποιώντας την συνταγματική επιταγή για το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια; Σε πιο στάδιο μπορούμε να πούμε ότι βρίσκεται σήμερα η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση; Το κεντρικό κράτος έχει υποχωρήσει αφήνοντας της ζωτικό χώρο, στη βάση της αρχής της επικουρικότητας, να αναπτύξει και να εκμεταλλευτεί το αδιαμφισβήτητα συγκριτικό πλεονέκτημα που έχει, την εγγύτητά της στον πολίτη, προς όφελος του ίδιου του πολίτη; Έχει δημιουργηθεί το θεσμικό εκείνο πλαίσιο που απαιτείται εντός του ευρωπαϊκού και διεθνούς περιβάλλοντος, για να μπορέσουν οι ΟΤΑ Α΄ βαθμού να ανταποκριθούν στις σύγχρονες προκλήσεις και να μετατραπούν σε ισχυρούς φορείς άσκησης τοπικής εξουσίας; Έχουν διασφαλιστεί επαρκώς οι αναγκαίοι για την εκπλήρωση των σκοπών τους και για την κάλυψη των αρμοδιοτήτων που τους έχουν εκχωρηθεί πόροι;

Στα ανωτέρω ερωτήματα θα επιχειρήσουμε να απαντήσουμε στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας. Για το σκοπό αυτό, πέρα από μελέτη και ανάλυση των σχετικών νόμων, των αιτιολογικών τους εκθέσεων, των εκθέσεων των επιστημονικών επιτροπών της Βουλής, των πρακτικών της Βουλής από τις συζητήσεις των εν λόγω νομοσχεδίων και άλλων θεσμικών κειμένων, τις παρατηρήσεις και προτάσεις της δημόσιας διαβούλευσης (όπου υπάρχει), διενεργήθηκαν συνεντεύξεις με νυν και πρώην Δημάρχους, Προέδρους Κοινοτήτων, Δημοτικούς και Τοπικούς Συμβούλους από διάφορες δημοτικές παρατάξεις, καθώς και με μέλη των συνδικαλιστικών οργανώσεων της αυτοδιοίκησης (ΠΕΔ, ΚΕΔΕ). Επιπλέον, αξιοποιήθηκαν πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, μελέτες, βιβλιογραφία και αρθρογραφία, ενώ μελετήθηκαν πρακτικά συνεδριάσεων και αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου Ρεθύμνης, προϋπολογισμοί και απολογισμοί του Δήμου Ρεθύμνης, καθώς και συγκεκριμένα ποσοτικά δεδομένα από τα αρχεία του (εισροή χρηματοδοτήσεων,

επάρκεια τους για κάλυψη των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων, συνεισφορά του Δήμου για την άσκησή τους από ιδίους πόρους κτλ).

Αρχικά θα προσδιορίσουμε εννοιολογικά τους όρους αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση και εν συνεχεία θα αναφερθούμε συνοπτικά στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως αυτός εξελίχτηκε στη χώρα μας από τη σύσταση του ελληνικού κράτους και εντεύθεν. Ακολούθως, θα δούμε το συνταγματικό πλαίσιο που διέπει το θεσμό της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και θα ακολουθήσει η παρουσίαση – επισκόπηση των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων που αφορούν τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, με ανάλυση των στόχων έκαστου προγράμματος, των διοικητικών αλλαγών που επέφεραν, τα οικονομικά δεδομένα που όρισαν, καθώς και τις αδυναμίες – αστοχίες τους.

Εν συνεχεία θα επικεντρωθούμε στο Δήμο Ρεθύμνης για να δούμε τον μετασχηματισμό του μέσα από τα εν λόγω μεταρρυθμιστικά προγράμματα, ενώ θα παρουσιάσουμε οικονομικά στοιχεία από τη λειτουργία του, προκειμένου να δούμε τα αποτελέσματα της εφαρμογής των νέων προγραμμάτων σε οικονομικό επίπεδο.

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ – ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ : ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ

Σύμφωνα με το άρθρο 101 του ισχύοντος Συντάγματος της Ελλάδας, η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους ενώ τα κεντρικά όργανα, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

Οι έννοιες αποκέντρωση και αποκεντρωτικό σύστημα συναντούνται στη χώρα μας για πρώτη φορά στο άρθρο 105 του Συντάγματος του 1925 και έκτοτε τις συναντάμε σε όλα τα επόμενα συνταγματικά κείμενα. Μάλιστα, στα συντάγματα του 1925 και του 1927 ορίζονταν και οι στόχοι της αποκέντρωσης, οι οποίοι ανάγονταν στο να είναι η κρατική διοίκηση πιο προσιτή προς τους πολίτες και να λύνονται ταχύτερα και στη βάση της αμεσότερης αντίληψης των συνθηκών τα διοικητικά ζητήματα (Ν.Κ. Χλέπας, 1998, σελ. 39).

Η έννοια «αποκέντρωση» σε συνάρτηση με την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατέχουν κεντρική θέση στις πολιτικές συζητήσεις των τελευταίων δεκαετιών, οι οποίες αναπτύσσονται στο πλαίσιο της επανεξέτασης του τρόπου διακυβέρνησης, σε μια προσπάθεια οικοδόμησης ενός ενιαίου μοντέλου διοίκησης, με σκοπό τη δημιουργία ενός ισχυρού επιτελικού κράτους, ως προαπαιτούμενο για τη βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες, με το ελάχιστο δυνατό κόστος.

Ένας επίσημος ορισμός της έννοιας «αποκέντρωση» έχει δοθεί από τον ΟΟΣΑ, σύμφωνα με τον οποίο «η αποκέντρωση συνίσταται στη μεταφορά εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων από την κεντρική κυβέρνηση στους ΟΤΑ, οι οποίες ορίζονται ως νομικές οντότητες εκλεγμένες με καθολική ψηφοφορία και με κάποιο βαθμό αυτονομίας» (Ρ. Γκέκας, 2019, σελ. 4). Ο ορισμός αυτός, όπως αναφέρει στο ίδιο άρθρο ο Γ. Γκέκας, θεωρείται από τους πιο έγκυρους, καθώς στηρίζεται στα διεθνή στοιχεία των κρατών μελών του και εναρμονίζεται με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλώνοντας ταυτόχρονα ότι οι ΟΤΑ διαθέτουν εξουσία λήψης συγκεκριμένων αποφάσεων, έχουν δικά τους περιουσιακά στοιχεία και πόρους και συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό (Ρ. Γκέκας, 2019, σελ. 3 - 4). «Είναι φανερό ότι σε αυτόν τον ορισμό, η αποκέντρωση δεν αφορά μόνο στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και πόρων. Πρόκειται για την αναμόρφωση των σχέσεων μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των άλλων βαθμίδων δημόσιας διοίκησης προς

την κατεύθυνση μεγαλύτερης συνεργασίας και συντονισμού. Η διαχείριση της «αμοιβαίας εξάρτησης» απαιτεί μια βαθιά αλλαγή της δομής, της πρακτικής και πολιτικής «κουλτούρας» μέσα στην ίδια την κεντρική κυβέρνηση και για το λόγο αυτό δημιουργεί σημαντικές προκλήσεις για τις κεντρικές κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο» (Ρ. Γκέκας, 2019, σελ. 4).

Τουτέστιν, αποκεντρωτικό χαρακτηρίζεται το σύστημα διοικητικής οργάνωσης, κατά το οποίο υπάρχουν μη κεντρικά περιφερειακά όργανα, τα οποία έχουν την απαιτούμενη εξουσία για τη λήψη αποφάσεων οι οποίες παράγουν έννομα αποτελέσματα, χωρίς να χρειάζονται την έγκριση ή την επικύρωση των οργάνων της κεντρικής δημόσιας διοίκησης (Χ. Ακριβοπούλου – Χ. Ανθόπουλος, 2015, σελ. 42). Επομένως, σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, μέρος της δημόσιας εξουσίας επιμερίζεται είτε σε περιφερειακά όργανα, είτε σε αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε αντίθεση με το συγκεντρωτικό σύστημα, όπου το κεντρικό κράτος ασκεί τις αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη την επικράτεια.

Ο όρος αυτοδιοίκηση αναφέρεται στην αυτονομία τοπικών οργανισμών, οι οποίοι αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις, στη βάση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει εκχωρηθεί από την Πολιτεία. Επομένως, η αυτοδιοίκηση παραπέμπει στην άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων από νομικές οντότητες, οι οποίες σύμφωνα με το Σύνταγμα αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία βρίσκονται πέρα από τις κρατικές υπηρεσίες, έχουν τη δική τους νομική προσωπικότητα και διοικούνται από αιρετά όργανα.

Οι έννοιες λοιπόν αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση δεν ταυτίζονται πλήρως, αλλά αποτελούν στοιχεία του διοικητικού συστήματος μιας χώρας, τα οποία αλληλεπιδρούν μεταξύ τους, έχουν μία δυναμική και διαλλακτική σχέση, με κοινά και διαφορετικά σημεία. Κρατική αποκέντρωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες μεταξύ τους και «συγκροτούν ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και ευαίσθητο σύστημα σχέσεων που χαρακτηρίζεται από λεπτές ισορροπίες, αφού είναι υποχρεωμένο να εναρμονίζει αντίρροπες δυνάμεις» (Ν.Κ. Χλέπας, 2000, σελ. 36).

Τόσο η αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις για την επίλυση διαφόρων κοινωνικοπολιτικών ζητημάτων πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες και από όργανα που βρίσκονται πλησιέστερα σε αυτούς, όσο και η αρχή της εγγύτητας, σύμφωνα με την οποία κάθε επίπεδο δημόσιας εξουσίας πρέπει να είναι κοντά στον πολίτη, έχουν άμεση σχέση τόσο με την έννοια της αποκέντρωσης, όσο και με την έννοια της αυτοδιοίκησης. Η παραδοχή ότι «η ανάπτυξη μιας περιοχής, η ικανοποίηση και η διευθέτηση των τοπικών αναγκών δεν μπορούν παρά να προέρχονται από όργανα και θεσμούς που έχουν

ειδικό και άμεσο δεσμό με το τοπικό στοιχείο, γνωρίζουν τα προβλήματα, βιώνουν τις ανάγκες, ελέγχουν και κυρίως ελέγχονται αποτελεσματικά» (Αιτιολογική έκθεση Καλλικράτη, σελ. 8), αποτελεί κοινό σημείο αναφοράς της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης.

Με βάση και τις δύο έννοιες, η ευθύνη και η αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων και των ΟΤΑ καθορίζεται από την Πολιτεία και αφορά συγκεκριμένη εδαφική περιοχή, ενώ υποδηλώνουν και οι δύο τον επιμερισμό δημόσιας εξουσίας από το κεντρικό κράτος προς την περιφέρεια.

Ωστόσο, σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, «τα άμεσα ή πρωτεύοντα όργανα του νομικού προσώπου ή της περιφερειακής («μη κεντρικής») υπηρεσίας ορίζονται από τα αρμόδια όργανα του κεντρικού Κράτους και υπηρετούν το γενικότερο δημόσιο συμφέρον» (Ν.Κ. Χλέπας, 2015, σελ 346). Αντίθετα, σύμφωνα με το σύστημα αυτοδιοίκησης, «τα άμεσα όργανα εκλέγονται από τον κύκλο των άμεσα ενδιαφερόμενων πολιτών που οριοθετείται κατά τόπο (ΟΤΑ) ή κατά λειτουργικό αντικείμενο (επαγγελματικές ενώσεις, ΑΕΙ) και υπηρετούν ένα ειδικότερο, τοπικό ή τομεακό – κλαδικό (λ.χ. επαγγελματικό) δημόσιο συμφέρον. Η αποκέντρωση προσανατολίζεται στη μεταφορά εξουσίας σε όργανα που διαθέτουν μερική (μεγαλύτερη ή μικρότερη) αυτοτέλεια αλλά εξακολουθούν να ετεροκαθορίζονται, ενώ η αυτοδιοίκηση εξασφαλίζει την συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερομένων στη διοίκηση των υποθέσεων που τους αφορούν από όργανα που εκλέγουν οι ίδιοι και διευκολύνει, διαμέσου ενός είδους «αυτοκαθορισμού», και την πραγμάτωση συναφών θεμελιωδών δικαιωμάτων. Βασικός στόχος της αποκέντρωσης είναι η κατά το δυνατόν πλησιέστερη στον πολίτη (και το πρόβλημα) διοίκηση, θεμελιώδης στόχος της αυτοδιοίκησης είναι η κατά το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή του πολίτη» (Ν.Κ. Χλέπας, 2015, σελ 346 μ- 347).

Εν κατακλείδι, μπορούμε να πούμε ότι οι έννοιες της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης, παρά τις εννοιολογικές τους διαφορές, η μία προϋποθέτει την άλλη. Αμφότερες αποτελούν βασικούς θεσμούς του πολιτικοδιοικητικού συστήματος της χώρας και το νόημα της ύπαρξής τους, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, έχει να κάνει με την πορεία εκδημοκρατισμού του συστήματος αυτού και με τον περιορισμό του μεγέθους του κεντρικού κράτους και του παρεμβατικού του ρόλου, τα οποία αποτελούν τροχοπέδη για τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού μας συστήματος και κατ’ επέκταση για την αποτελεσματικότητά του.

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στο κεφάλαιο τούτο δεν θα προβούμε σε μια αναλυτική παρουσίαση της ιστορικής πορείας του θεσμού των ΟΤΑ α΄ βαθμού στη χώρα μας και στο πως τα επιμέρους ιστορικά γεγονότα επέδρασαν σε αυτήν, αλλά σκοπός μας είναι να σταθούμε στις σημαντικότερες νομοθετικές παρεμβάσεις που επηρέασαν το θεσμό και οδήγησαν σταδιακά στη σημερινή του μορφή.

Ο θεσμός λοιπόν της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας ανάγει τις ρίζες του ήδη από την εποχή του Κλεισθένη, ο οποίος είχε χωρίσει την Αθηναϊκή Πολιτεία σε εκατό δήμους, έκαστος των οποίων είχε δική του εδαφική περιφέρεια, όνομα και άμεσα εκλεγμένα από τους κατοίκους του διοικητικά όργανα, ενώ δήμοι εντοπίζονται και σε άλλες αρχαίες πόλεις όπως η Αίγινα και η Μίλητος (Τάτσος, 1988, σελ.15).

Η νεότερη ιστορία των Δήμων και των Κοινοτήτων στη χώρα μας μπορεί να διακριθεί σύμφωνα με τον Α. Μακρυδημήτρη σε τέσσερις (4) διαδοχικές φάσεις, με την πρώτη να αφορά την προεπαναστατική περίοδο της Οθωμανικής κατοχής και την περίοδο πριν απ' αυτήν, αλλά και τα χρόνια της επανάστασης, όπου βασικό κύτταρο της τοπικής διοίκησης αποτελούσε η Κοινότητα. Η δεύτερη φάση, κατά την οποία καταργήθηκαν οι Κοινότητες και υπήρχαν μόνο Δήμοι, αναφέρεται στην περίοδο 1832–1912, όπου γίνονται και οι πρώτες προσπάθειες για την οικοδόμηση των θεσμών του νεοπαγούς ελληνικού κράτους, ενώ η τρίτη φάση, κατά την οποία συνυπάρχουν Δήμοι και Κοινότητες, ξεκινά με το νόμο ΔΝΖ΄ το 1912 και λήγει το 1997. Ο Ν.2539/97 για τη συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης εγκαινιάζει την τέταρτη φάση της ιστορίας των Δήμων και Κοινοτήτων, με τον οποίο επέρχεται μια βαθιά συρρίκνωση του αριθμού των Κοινοτήτων αλλά και περιθωριοποίησή τους, με ταυτόχρονη μικρή αύξηση των Δήμων (Μακρυδημήτρης, 2003, σελ. 156-157). Θα προσθέταμε εμείς σήμερα και μία πέμπτη φάση, η οποία αφορά την περίοδο που σηματοδότησε ο Ν.3852/10 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), με τον οποίο επανακαθορίζονται τα όρια των ΟΤΑ με συνενώσεις δήμων για τη δημιουργία μεγαλύτερων δήμων.

Στην προεπαναστατική Ελλάδα υπήρχαν αποκλειστικά και μόνο Κοινότητες, όπου η κάθε Κοινότητα, η οποία μπορούσε να περιλαμβάνει πάνω από ένα οικισμό, είχε την ευθύνη για την πληρωμή των φόρων προς την κεντρική εξουσία και αντίστοιχα το διαμερισμό των χρεών στους κατοίκους της. Οι πιο εύποροι κάτοικοι, οι οποίοι αναδεικνύονταν συνήθως δια βοής από το σύνολο των κατοίκων, αποτελούσαν το συνδετικό κρίκο της Κοινότητας με την Οθωμανική διοίκηση. «Προς το τέλος της Τουρκοκρατίας που παρακμάζει η Οθωμανική Αυτοκρατορία, ο θεσμός των Κοινοτήτων γνωρίζει μεγάλη ακμή λόγω της οικονομικής και πολιτισμικής ανόδου

που επιτυγχάνουν οι υπόδουλοι χριστιανοί, αναπτύσσοντας νέες δραστηριότητες, δημιουργώντας καλύτερες υποδομές, αναλαμβάνοντας κάθε είδους πρωτοβουλίες (οικονομικές, κοινωνικές, εκπαιδευτικές), που έχουν ως αποτέλεσμα την ενδυνάμωση της αυτοπεποίθησης τους και την διαμόρφωση εθνικής συνείδησης» (Σ. Σπυρίδων, 2014, σελ. 17).

Το 1828, ο Καποδίστριας προσπάθησε να συγκροτήσει ένα τοπικό διοικητικό σύστημα στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος, προκειμένου το υπάρχον κοινοτικό σύστημα της περιόδου της τουρκοκρατίας, το οποίο λειτουργούσε κυρίως ως φοροδοτικός μηχανισμός και λιγότερο ως σύστημα διοικητικής οργάνωσης, να μετεξελιχθεί σε θεσμό τοπικής αυτοδιοίκησης, στη βάση των προτύπων των ευρωπαϊκών εθνικών κρατών. Στόχος του ήταν η απελευθέρωση των κοινοτήτων από τον έλεγχο της τότε κυρίαρχης τάξης των προεστών και η ένταξή τους σ' ένα ευρύτερο διοικητικό σύστημα της χώρας. Η προσπάθεια αυτή του Καποδίστρια, προσέκρουσε στις έντονες αντιδράσεις των προεστών, ενώ η δολοφονία του σήμανε και τη λήξη της προσπάθειας αυτής (Γ. Κοντογιώργη, 1983, σελ. 95).

Την περίοδο Απρίλιος – Δεκέμβριος του 1833 πραγματοποιείται η θεσμική θεμελίωση του δημοτικού συστήματος στη χώρα μας, περίοδο η οποία εγκαινιάζεται από το Βασιλικό Διάταγμα της 3/15 Απριλίου 1833 (ΦΕΚ 12/06.04.1933) «Περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεως του» (Μακρυδημήτρης, 2003, σελ.158).

Με το άρθρο 1 του εν λόγω διατάγματος καταργείται κάθε προηγούμενη διαίρεση της Επικράτειας και η χώρα διαιρείται σε δέκα (10) νομούς και σαράντα δύο (42) επαρχίες, όπως ειδικότερα αναφέρονται στα επόμενα άρθρα του ιδίου. Κάθε επαρχία υποδιαιρείται εν συνεχεία σε δήμους, όπου «η διοίκησις εκάστου Δήμου εμπιστεύεται εις ένα Δημογέροντα, προτεινόμενο από τους δημότες και επικυρούμενον δια του Βασιλέως ήτοι αμέσως, ή δια του Νομάρχου. Σιμά του Δημογέροντος θέλει υπάρχει εν Δημογεροντικόν Συμβούλιον, εκλεγόμενον από τους δημότας» (σελ. 80).

Το 1834, με το νόμο «Περί συστάσεως των Δήμων» της 27ης Δεκεμβρίου 1833 (ΦΕΚ 3/10.01.1934), ο οποίος αποτελεί και την τελική φάση της ιδρυτικής περιόδου του δημοτικού μας συστήματος, ως αναφέραμε ανωτέρω (Μακρυδημήτρης, 2003, σελ. 159), ορίζονται πλέον οι Δήμοι στους οποίους διαιρείται η Επικράτεια. Οι Κοινότητες καταργήθηκαν, ενώ οι οικισμοί τους οποίους περιλάμβαναν συγχωνεύτηκαν σε δήμους, οι οποίοι κατατάσσονταν σε τρεις κατηγορίες ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Με το άρθρο 18 προβλέπονται αρκετές αρμοδιότητες για τους δήμους, μεταξύ των οποίων η εκτέλεση της τοπικής και αγρονομικής αστυνομίας, η σύσταση και διατήρηση προκαταρκτικών σχολείων (σχολείων στοιχειώδους εκπαίδευσης), η εκτέλεση δημοτικών οδών, γεφυρών, υδραυλικών έργων και άλλων υποδομών.

Κατά τη διάρκεια λοιπόν του 19ου αιώνα, η απουσία ενός ισχυρού κράτους έδωσε τη δυνατότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στο δημόσιο γίγνεσθαι. Ήταν υπεύθυνη για τη βασική εκπαίδευση, η οποία αποτελούσε το κύριο και μεγαλύτερο κομμάτι του εκπαιδευτικού συστήματος της εποχής, είχε φοροεισπρακτικές αρμοδιότητες και αρμοδιότητες αστυνομικής φύσεως, ενώ αναλάμβανε πολιτιστικές δράσεις, δράσεις κοινωνικής προστασίας, αλλά και επιχειρηματικές δράσεις, όπως η παραγωγή ενέργειας (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014, σελ. 30).

Η σημερινή μορφή του συστήματος των ΟΤΑ Α΄ βαθμού στη χώρα μας αποτελεί αποτέλεσμα μιας πολύχρονης ιστορικής διαδρομής, η οποία εκκινεί με το νόμο ΔΝΖ/1912 (ΦΕΚ Α 58/14.02.1912) «Περί συστάσεων Δήμων και Κοινοτήτων» που ψήφισε η κυβέρνηση του Ελευθερίου Βενιζέλου. Με το νόμο αυτό, διαρθρώθηκε ένα σύστημα πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στηριζόμενο στη διάκριση μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων, μία διάκριση που θεμελιώνεται για πρώτη φορά. Οι Δήμοι διασπάστηκαν δημιουργώντας χιλιάδες Κοινότητες ανά την Επικράτεια, οι οποίες όμως λόγω του μικρού τους μεγέθους και της ανυπαρξίας πόρων, δεν κατάφεραν να αποτελέσουν θύλακες οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης, αλλά αντιθέτως λειτούργησαν ως βραχίονες της κρατικής γραφειοκρατίας, με περιορισμένες γραφειοκρατικές αρμοδιότητες, όπως η έκδοση πιστοποιητικών και ληξιαρχικών πράξεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του εν λόγω νόμου, Δήμοι αποτελούν οι πρωτεύουσες νομών και οι πόλεις που έχουν πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Αντίστοιχα, με το άρθρο 2 ορίζεται ότι κάθε μόνιμος συνοικισμός που έχει άνω των 300 κατοίκων και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης αποτελεί Κοινότητα, ενώ Κοινότητα μπορεί να αποτελέσει και κάθε συνοικισμός ο οποίος έχει λιγότερους από 300 κατοίκους αλλά έχει σχολείο, με την προϋπόθεση όμως ότι θα το ζητήσει το 50% των εκλογέων κατοίκων. Επίσης, συνοικισμοί στους οποίους δεν λειτουργεί σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης αποτελούν Κοινότητα, ανεξαρτήτως αριθμού κατοίκων, εάν κατά την εφαρμογή του εν λόγω νόμου ήταν έδρες Δήμων ή διαθέτουν ίδια κοινοτική περιουσία, η οποία αποδίδει ετήσια πρόσοδο άνω των 2000 δραχμών, ορίζοντας ωστόσο ως πρέπον να το ζητήσει αυτό και το 50% των εκλογέων.

Ο Δήμαρχος και το Δημοτικό Συμβούλιο εκλέγονται άμεσα από τους δημότες για τετραετή θητεία (άρθρο 146), το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελείται από 18 έως 30 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό (άρθρο 93), ενώ μετά την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών εκλέγει τριμελές Προεδρείο μονοετούς θητείας (άρθρο 101).

Πέραν του Δημοτικού Συμβουλίου, ο νόμος προβλέπει τη συγκρότηση Δημαρχιακής Επιτροπής ως «αρχή επιβλέπουσα την όλην του δήμου διοίκησιν και συμπράττουσα μετά του δημάρχου κατά τους ορισμούς του νόμου τούτου», με

πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες όπως ορίζει το άρθρο 108. Η Δημαρχιακή Επιτροπή αποτελείται από 3 έως 5 μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου, ανάλογα με το μέγεθος του, τα οποία εκλέγει το ίδιο (άρθρα 106 και 107).

Το Κοινοτικό Συμβούλιο εκλέγεται άμεσα από τους δημότες επίσης με τετραετή θητεία (άρθρο 32), ενώ αντίθετα ο Πρόεδρος στις Κοινότητες εκλέγεται έμμεσα από το Κοινοτικό Συμβούλιο για ετήσια θητεία (άρθρο 30). Τα Κοινοτικά Συμβούλια απαρτίζονται από 5 έως και 15 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό των αντίστοιχων Κοινοτήτων.

Η περίοδος αυτή της διάρθρωσης του συστήματος σε Δήμους και Κοινότητες εκτείνεται μέχρι τα τέλη του 20ου αιώνα, καταλήγοντας σε ένα «οξύ κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, που έφτασε να αριθμεί περί τις 5318 Κοινότητες και 457 Δήμους, εκ των οποίων οι 31 με λιγότερους των 10.000 κατοίκων» (Μακρυδημήτρης, 2003, σελ. 157). Σταδιακά, η Τοπική Αυτοδιοίκηση συρρικνώθηκε έναντι της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, χάνοντας τις αρμοδιότητες της όσον αφορά την εκπαίδευση, τη φορολογία, τις αστυνομικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, αλλά και τη δυνατότητά της για επιχειρηματική δραστηριότητα.

Το σύστημα της τοπικής διοίκησης με τη μορφή Δήμοι – Κοινότητες παρέμεινε στο ίδιο γενικό πλαίσιο μέχρι την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981, με ελάχιστες τροποποιήσεις, όπως η καθιέρωση των Συμβουλίων των Διαμερισμάτων με το άρθρο 110 του Ν.1065/1980 (ΦΕΚ 168Α΄/24.07.80) για τις πόλεις των Αθηνών, Πειραιά και Θεσσαλονίκης, ως μία ακόμα διοικητική υποδιαίρεση, εγχείρημα που διευρύνθηκε αργότερα με την καθιέρωση των Συνοικιακών Συμβουλίων για όλους τους Δήμους, σύμφωνα με τον Ν.1270/1982 (ΦΕΚ 93Α΄/10.08.1982), ως όργανα με αρμοδιότητες γνωμοδοτικού χαρακτήρα.

Με το Ν.1416/84 (ΦΕΚ 18Α΄/21.02.1984) δόθηκαν από την κυβέρνηση Παπανδρέου οικονομικά αλλά και διοικητικά κίνητρα, με σκοπό τη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για την εθελοντική συνένωση ΟΤΑ με βάση τη γειτνίασή τους, με πρωτοβουλία είτε των αιρετών είτε της τοπικής κοινωνίας. Στα πλαίσιο αυτό προέκυψαν 18 νέοι δήμοι μέχρι το 1987. Με τον ίδιο νόμο επιχειρήθηκε και η συνεργασία μεταξύ των κοινοτήτων και των δήμων, με σκοπό την αντιμετώπιση κοινών προβλημάτων, την ανάληψη πρωτοβουλιών για την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης και κατ' επέκταση τη διοικητική τους συνένωση, μέσω της θεσμοθέτησης των αναπτυξιακών συνδέσμων, ως οργανισμών σχεδιασμένης διακοινοτικής συνεργασίας. Βάσει των ανωτέρω διατάξεων, οι όμοροι Ο.Τ.Α. κάθε νομού εντάχθηκαν σε χωρικές ενότητες εντός των οποίων μπορούσαν με δική τους πρωτοβουλία να συστήσουν αναπτυξιακό σύνδεσμο. Ωστόσο, ελάχιστοι ήταν οι

αναπτυξιακοί σύνδεσμοι που συστήθηκαν (ΙΤΑ, 2008, σελ. 4), αποδεικνύοντας όμως τη θετική συνεισφορά τους στην τοπική ανάπτυξη.

Εν συνεχεία, με το άρθρο 1 του Ν.1622/1986 (ΦΕΚ 92Α΄/14.07.1986) επιχειρείται μία ακόμη προσπάθεια αντιμετώπισης του κατακερματισμού των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., με την εισαγωγή της σχεδιασμένης συνένωσης, όπου οι νομοί διαιρούνται σε γεωγραφικές ενότητες, εντός των οποίων οι ΟΤΑ καλούνται να συνενωθούν. Για το σκοπό αυτό ορίζονται και πάλι επιπρόσθετα οικονομικά κίνητρα σε ορίζοντα τριετίας.

Και με τους δύο νόμους (1416/84 και 1622/86) δόθηκαν ισχυρά κίνητρα για την εθελούσια συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε νέους δήμους, χωρίς όμως αυτό να δώσει ικανοποιητικά αποτελέσματα, καθώς λιγότεροι από 400 ΟΤΑ, επί συνόλω 5775, εκμεταλλεύτηκαν τα κίνητρα και προχώρησαν σε συνενώσεις (ΙΤΑ, 2008, σελ. 4).

Επιπλέον, με το Ν.2218/1994 (ΦΕΚ 90Α΄/13.06.1994) θεσμοθετήθηκαν τα Συμβούλια Περιοχής, με αποτέλεσμα η κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση να συγκροτηθεί σε 492 Συμβούλια Περιοχής (ΙΤΑ, 2008, σελ. 4), στα οποία ανατέθηκε ο σχεδιασμός και η υποστήριξη διακοινοτικών πρωτοβουλιών τοπικής ανάπτυξης, η παροχή κοινών υπηρεσιών και η εκτέλεση διακοινοτικών έργων. Η δυνατότητα παραχώρησης αρμοδιοτήτων από τις Κοινότητες στα Συμβούλια Περιοχής, καθώς και η δυνατότητα δημιουργίας αυτοτελούς διοικητικού μηχανισμού σε αυτά, τα κατέστησε ως τον πρόδρομο των νέων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Εισηγητική Έκθεση Ν.2539/97, σελ. 14).

Με το νόμο 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ 244Α΄/1997), με ισχύ από 01.01.1999, αναμορφώθηκε δραστικά ο πρώτος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς καταργήθηκαν οι υφιστάμενοι δήμοι και κοινότητες και συστήθηκαν 910 νέοι δήμοι, η πλειοψηφία των οποίων με συνένωση άλλων δήμων και κοινοτήτων, και 124 κοινότητες. Οι δήμοι που συστήθηκαν υποδιαιρέθηκαν εν συνεχεία σε δημοτικά και κοινοτικά διαμερίσματα, τα οποία αποτελούν αντίστοιχα την εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου Ο.Τ.Α. και κάθε προσαρτώμενου συνοικισμού, στα οποία λειτουργούσε το Τοπικό συμβούλιο ως ένα όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, που εκπροσωπούνταν από τον κοινοτικό Πάρεδρο.

Το 2010 θεσπίστηκε ο νόμος 3852/2010 “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης” (ΦΕΚ Α΄ 87/07.06.2010), με ισχύ από 01.01.2011, ο οποίος πρόβλεπε την περαιτέρω συνένωση των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ο αριθμός των οποίων συρρικνώθηκε στους 325. Κάθε δήμος απαρτίζεται από δημοτικές ενότητες, όσοι και οι δήμοι που συνενώθηκαν, ενώ κάθε δημοτική ενότητα υποδιαιρείται σε

Κοινότητες, ως τα παλαιά δημοτικά διαμερίσματα, εκ των οποίων Δημοτικές Κοινότητες αποτελούν αυτές που έχουν πληθυσμό άνω των 2000 κατοίκων και Τοπικές Κοινότητες, οι Κοινότητες που έχουν έως 2000 κατοίκους.

Η θητεία των δημοτικών αρχών επιμηκύνεται κατά ένα έτος και έτσι η διάρκεια της αυτοδιοικητικής περιόδου ορίζεται πλέον στα πέντε έτη, ενώ ορίζεται ότι οι εκλογές για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών διενεργούνται την ίδια ημέρα και στα ίδια εκλογικά τμήματα με τις εκλογές για τα μέλη της χώρας μας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Ακολούθησε ο Ν.4555/18 (ΦΕΚ 133$^{Α΄}$/19.07.18), γνωστός ως Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι» . Με το νόμο αυτό δεν επήλθαν αλλαγές όσον αφορά τη χωρική διαίρεση της χώρας, αλλά με το πρώτο μέρος του αναμορφώνεται το θεσμικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τροποποιήσεις των διατάξεων του Ν.3852/2010 και προσθήκης νέων διατάξεων. Ειδικότερα, εισάγονται κριτήρια για την κατηγοριοποίηση των Δήμων της χώρας βάσει των χαρακτηριστικών τους, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τη συγκρότηση των δήμων και των κοινοτήτων και τα όργανα διοίκησής τους, ορίζονται ζητήματα εκλογικής διαδικασίας για τις δημοτικές και τις κοινοτικές αρχές, ενώ η διάρκεια της δημοτικής περιόδου μειώνεται στα τέσσερα έτη και καθιερώνεται ως εκλογικό σύστημα για την κατανομή των εδρών του δημοτικού συμβουλίου η απλή αναλογική, σε αντικατάσταση του έως τώρα ισχύοντος πλειοψηφικού συστήματος. Επιπλέον, παύει η διάκριση των Κοινοτήτων σε Δημοτικές και Τοπικές Κοινότητες και πλέον όλες ονομάζονται απλώς Κοινότητες.

Τέλος, με το άρθρο 85 του Ν.4804/21 (ΦΕΚ Α΄/90/05.06.21) «Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις» όλες οι Κοινότητες μετονομάζονται σε Δημοτικές Κοινότητες. Η διάρκεια της αυτοδιοικητικής περιόδου επανέρχεται στην πενταετία (άρθρο 5), όπως επανέρχεται και το πλειοψηφικό σύστημα στην κατανομή των εδρών στα δημοτικά συμβούλια αντί της απλής αναλογικής (άρθρο 24), όπου ορίζεται ότι επιτυχών θεωρείται ο συνδυασμός που πλειοψήφησε με ποσοστό μεγαλύτερο του σαράντα τρία τοις εκατό (43% + 1 ψήφος) του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων, ενώ αν έχει έως και το εξήντα τοις εκατό (60%) του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων, ο επιτυχών συνδυασμός εκλέγει τα τρία πέμπτα (3/5) του συνόλου των εδρών του δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 26).

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν θεμελιώδη θεσμό της δημόσιας ζωής της χώρας, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος κυρώθηκε με το Ν.1850/10.05.1989 (ΦΕΚ 144Α΄).

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, ορίζεται ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, υπέρ των οποίων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για το σκοπό αυτό. Με νόμο καθορίζεται το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και η κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Επίσης, θεσπίζεται η δυνατότητα ανάθεσης στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης άσκησης αρμοδιοτήτων που εμπεριέχονται στην αποστολή του Κράτους.

Το ίδιο άρθρο ορίζει ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και ότι το Κράτος λαμβάνει όλα τα απαιτούμενα μέτρα για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που χρειάζονται για τη λειτουργία και την επίτευξη του σκοπού ύπαρξης τους.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 εισάγονται επομένως κάποιες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο της ΤΑ, τόσο στο πλαίσιο της θεσμικής τους οργάνωσης, όσο και στο οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας τους.

Αναφορικά με τη θεσμική τους οργάνωση, καθιερώνονται οι δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, πρώτου και δεύτερου βαθμού, χωρίς την αναφορά του προηγούμενου Συντάγματος ότι τον πρώτο βαθμό αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, παραλείποντας επίσης και τη διάταξη ότι οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο, αφαιρώντας με τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα από το νομοθέτη για την καθιέρωση και τρίτου βαθμού αυτοδιοίκησης. Επίσης, με το συνταγματικό πλαίσιο του 2001 επιχειρείται η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ (τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων - ανάθεση άσκησης αρμοδιοτήτων που εμπεριέχονται στην αποστολή του Κράτους), η οποία πλέον συμμορφώνεται και συμβαδίζει με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (άρθρο 4 παρ. 2).

Όσον αφορά το οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας της Τ.Α., κεντρική θέση κατέχει η ρητή κατοχύρωση της οικονομικής της αυτοτέλειας, που έχει να κάνει με την εξασφάλιση των απαραίτητων πόρων από το κεντρικό κράτος, αλλά και με την καθιέρωση ιδίων πόρων. Όπως ρητά αναφέρεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 102 του Σ, «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των

πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

Στο ίδιο άρθρο του Σ (παρ. 4 άρθρου 102) κατοχυρώνεται επίσης η αρχή της οικονομικής διαφάνειας στη διαχείριση των πόρων της Τ.Α., η οποία συνοδεύει την οικονομική της αυτοτέλεια. Όπως ορίζεται, οι ΟΤΑ εποπτεύονται από το κράτος, η οποία όμως εποπτεία περιορίζεται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, χωρίς να εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 μπορούμε να πούμε ότι εισήγαγε θετικές καινοτομίες για το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ωστόσο δεν διευκρινίστηκε και πάλι η θέση της στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Δεν αποκαταστάθηκε η ενότητα του διοικητικού συστήματος της χώρας και δεν επεξεργάστηκαν προσφορότερα και σύγχρονα κριτήρια για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της ΤΑ και των άλλων μορφών κρατικής οργάνωσης (Γ. Σωτηρέλης, 2002, σελ. 51 -52).

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

Α. ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

Ο νόμος 2539/1997 (ΦΕΚ 244Α΄/04.12.97) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», γνωστό ως πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», προς τιμήν του πρώτου Κυβερνήτη της χώρας, αποτέλεσε τη μεγαλύτερη μεταρρύθμιση σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, μετά τη μεταρρύθμιση που επιχείρησε ο Ελευθέριος Βενιζέλος να εφαρμόσει το 1912 με το νόμο ΔΝΖ΄ «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων», όπου για πρώτη φορά θεμελιώνεται η διάκριση σε Δήμους και Κοινότητες.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου (Αιτιολογική Έκθεση Ν.2539/97, σελ.4), η υλοποίηση της εν λόγω μεταρρύθμισης ήταν επιβεβλημένη τη δεδομένη χρονική στιγμή, καθώς η ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. θεωρήθηκε το κλειδί για τον εκσυγχρονισμό του κράτους και ειδικότερα της δημόσιας διοίκησης, ως προϋπόθεση για να προχωρήσει η ισχυρή Ελλάδα. Επιπλέον, θεωρήθηκε ότι ο χρόνος που δόθηκε με προηγούμενα νομοθετήματα για εθελοντική συνένωση, η οποία ήταν υπερδεκαετής, είχε εξαντληθεί, ενώ ιδιαίτερο βάρος έπαιξε και το γεγονός της επικείμενης λήξης της τρέχουσας δημοτικής περιόδου, προκειμένου οι νέες ρυθμίσεις να ξεκινήσουν με την έναρξη της νέας περιόδου, καθώς η όποια παράταση για την πραγμάτωση της μεταρρύθμισης θα επέφερε τουλάχιστον τετραετή καθυστέρηση.

Ο νόμος 2539/97 ψηφίστηκε από τη Βουλή στις 18.11.1997 και η εφαρμογή του ξεκίνησε την 1η.1.1999, ύστερα από τις εκλογές του Οκτωβρίου 1998. Αποτελείται από δύο μέρη και συνολικά 29 άρθρα. Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει το άρθρο 1 του νόμου και αφορά τη σύσταση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο άρθρο αυτό απαριθμούνται οι νέοι δήμοι και οι κοινότητες της ελληνικής επικράτειας ανά νομό, εντός των οποίων αναφέρονται και οι ΟΤΑ οι οποίοι παραμένουν αμετάβλητοι. Η αναφορά των ΟΤΑ στους οποίους δεν επέρχεται κάποια μεταβολή, σκοπό έχει να προσδώσει και σε αυτούς την έννοια της επανίδρυσης τους, προκειμένου ο νόμος να αφορά τη συγκρότηση του συνόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Εισηγητική Έκθεση νόμου, σελ. 28).

Με τον ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ λοιπόν αναμορφώθηκε ο πρώτος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταργήθηκαν οι υφιστάμενοι δήμοι και κοινότητες (457 δήμοι και 5.318 κοινότητες) και συστήθηκαν 910 νέοι Δήμοι, η πλειοψηφία των οποίων με συνένωση άλλων δήμων και κοινοτήτων, και 124 Κοινότητες. Η χωρική αυτή αναμόρφωση σχεδιάστηκε στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων, που έχουν να κάνουν

με την έκταση, τη θέση, τον πληθυσμό, τη μορφολογία του εδάφους, την ύπαρξη φυσικών πόρων. Όπως αναφέρεται στην Εισηγητική Έκθεση του νόμου, «Τα κριτήρια διάκρισης των δήμων και των κοινοτήτων είναι τα ακόλουθα: α) ως προς τους νέους Ο.Τ.Α. είναι το πληθυσμιακό κριτήριο, δηλαδή το όριο των 1.000 κατοίκων β) ως προς τους Ο.Τ.Α. που παραμένουν χωρίς μεταβολή είναι το κριτήριο της ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης, όπως αυτό προσδιορίζεται από τη μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο Ο.Τ.Α. και τις συνθήκες του οδικού δικτύου. Η συνδρομή των κριτηρίων εξετάζεται σε κάθε νομό ξεχωριστά λαμβανομένων υπόψη και των γεωμορφολογικών ιδιαιτεροτήτων του νομού» (Εισηγητική Έκθεση, σελ. 30-31).

Το δεύτερο μέρος του νόμου, το οποίο αναφέρεται στη διοίκηση και τη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελείται από πέντε κεφάλαια, εκ των οποίων το Κεφάλαιο Α΄ περιλαμβάνει τα άρθρα 2 και 3, τα οποία ορίζουν τα σχετικά με την εκλογή των δημοτικών αρχών, τη λειτουργία των ΟΤΑ, τις υποψηφιότητες και την κατανομή των εδρών. Όπως ορίζει η παρ. 10 του άρθρου 2 : «Στους δήμους και τις κοινότητες, που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο, η εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου ΟΤΑ και κάθε προσαρτώμενου συνοικισμού αποτελεί υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας του νέου δήμου ή κοινότητας και προσδιορίζεται με τον όρο «Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα», το οποίο περιλαμβάνει και τον πληθυσμό του καταργηθέντος ΟΤΑ».

Το Κεφάλαιο Β΄ αποτελείται από τα άρθρα 4 έως και 11, τα οποία εξειδικεύουν τον όρο δημοτική αποκέντρωση και ρυθμίζουν θέματα συγκρότησης, εκλογής, αρμοδιοτήτων και λειτουργίας των Τοπικών Συμβουλίων και των Παρέδρων. Με την παρ. 1 του άρθρου 4 προβλέπεται η σύσταση Τοπικού Συμβουλίου σε κάθε Δημοτικό Διαμέρισμα, πλην εκείνων που είναι έδρες των νέων Δήμων και έχουν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων. Ορίζεται επίσης, με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου ότι το Τοπικό Συμβούλιο λειτουργεί στο πλαίσιο του νέου δήμου ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος. Τα τοπικά συμβούλια αποτελούνται από τρία (3) μέλη στα διαμερίσματα που έχουν μέχρι 300 κάτοικους, από πέντε (5) μέλη σε αυτά που έχουν μέχρι 1.500 και από επτά (7) μέλη στα διαμερίσματα άνω των 1.500 κατοίκων, για την εκλογή των οποίων εφαρμόζεται το σύστημα της απλής αναλογικής (παρ. 10 άρθρου 5).

Με το άρθρο 6 του νόμου, καθορίζονται οι αρμοδιότητες του Τοπικού Συμβουλίου, οι οποίες είναι κυρίως γνωμοδοτικού και ελεγκτικού χαρακτήρα, πλην αυτών που προβλέπεται να του ανατεθούν από το Δημοτικό Συμβούλιο, το οποίο ωστόσο ορίζει λεπτομερώς τον τρόπο και τους όρους άσκησης των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων (παρ. 2, εδάφιο 2^{ο}). Με τον τρόπο αυτό απομειώνεται πλήρως η συμμετοχή των

Τοπικών Συμβουλίων των Δημοτικών Διαμερισμάτων στη λήψη των αποφάσεων, η ευθύνη της οποίας συγκεντρώνεται στο Δήμο, κυρίως στο συλλογικό όργανο του Δημοτικού Συμβουλίου, εξαφανίζοντας κάθε έννοια αποσυγκέντρωσης αποφασιστικών αρμοδιοτήτων προς τα τοπικά όργανα. Εντούτοις, με την παρ. 4 του άρθρου 4 προβλέπεται η συμμετοχή των Προέδρων των Τοπικών Συμβουλίων, πλην των τριμελών, ως μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου, καθώς και των Δημαρχιακών Παρέδρων (Πρόεδροι 3μελών Τοπικών Συμβουλίων), οι οποίοι όμως δεν αποτελούν μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου. Ορίζεται όμως (παρ. 4 άρθρου 8), ότι καλούνται υποχρεωτικά στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου με δικαίωμα έκφρασης γνώμης για όλα τα θέματα και με δικαίωμα ψήφου στα θέματα που αφορούν το Δημοτικό Διαμέρισμα στο οποίο έχουν εκλεγεί. Αντίστοιχα προβλέπονται και για τους Παρέδρους των Κοινοτικών Διαμερισμάτων, για τους οποίους ωστόσο ορίζεται (παρ. 13 άρθρου 8) ότι αν δεν κληθούν στις συνεδριάσεις του Κοινοτικού Συμβουλίου για τα θέματα που τους αφορούν και στα οποία έχουν δικαίωμα ψήφου, οι σχετικές αποφάσεις είναι άκυρες. Τα κοινοτικά διαμερίσματα εκπροσωπούνται στη νέα Κοινότητα από τον Πάρεδρο, εκτός από εκείνα της έδρας όπου δεν προβλέπεται η εκλογή Παρέδρου.

Επιπλέον, στο Κεφάλαιο Β΄ και το άρθρο 9 προβλέπεται η διεξαγωγή τακτικής λαϊκής συνέλευσης μία φορά το χρόνο από τον Πρόεδρο του Τοπικού Συμβουλίου ή τον Πάρεδρο, στην οποία καλούνται υποχρεωτικά ο Δήμαρχος ή ο Πρόεδρος Κοινότητας και τα μέλη του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου. Άξιο λόγου είναι και η πρόβλεψη, πέραν της τακτικής λαϊκής συνέλευσης, η δυνατότητα των Προέδρων Κοινοτήτων και των Παρέδρων για σύγκλιση έκτακτης λαϊκής συνέλευσης μέχρι δύο φορές το χρόνο. Και στις δύο περιπτώσεις, εκδίδονται ψηφίσματα, με τα οποία προφανώς η τοπική κοινωνία ασκεί πιέσεις στο Δήμο ή την Κοινότητα για την επίλυση θεμάτων.

Το Κεφάλαιο Γ΄, που περιλαμβάνει τα άρθρα 12 έως και 14, αφορά την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ, η οποία ειδικότερα περιλαμβάνει τον έλεγχο των λογαριασμών των ΟΤΑ, το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ, ενώ το Κεφάλαιο Δ΄ εμπεριέχει τα άρθρα 15 έως και 17 και αναφέρεται στις μεταβολές που επέρχονται στον ισχύοντα Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Π.Δ. 410/95). Τέλος, το Κεφάλαιο Ε΄ περιλαμβάνει τις μεταβατικές – τελικές και άλλες διατάξεις, οι οποίες αναλύονται στα άρθρα 18 έως και 29, όπου μεταξύ άλλων καταργούνται οι επαρχίες και ρυθμίζονται θέματα του προσωπικού των ΟΤΑ και συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας.

Γενικότερα, το εν λόγω πρόγραμμα μπορούμε να πούμε ότι περιελάμβανε δύο κύρια μέρη. Το πρώτο αφορούσε τη μεταρρύθμιση σε θεσμικό επίπεδο, βάσει της

οποίας οι πρώην δήμοι και οι κοινότητες, που αποτελούν πλέον τμήματα των νέων ΟΤΑ, μετονομάζονται σε δημοτικά ή κοινοτικά διαμερίσματα και συνενώνονται για τη δημιουργία μεγαλύτερων δήμων, με στόχο τη δημιουργία ισχυρών ΟΤΑ για τη βέλτιστη και αποδοτικότερη λειτουργία τους και κατ' επέκταση την παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στους πολίτες. Στα δημοτικά διαμερίσματα θεσμοθετείται το Τοπικό Συμβούλιο, πλην αυτών που ήταν έδρες Δήμων και είχαν πληθυσμό άνω των 1000 κατοίκων, το οποίο εκπροσωπούσε ο Πάρεδρος.

Ο Δήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο και η Δημαρχιακή Επιτροπή συνεχίζουν να αποτελούν τα όργανα κάθε νέου Δήμου, ενώ το Τοπικό Συμβούλιο και ο Πάρεδρος τα όργανα κάθε δημοτικού διαμερίσματος. Τα Τοπικά Συμβούλια αποτελούν όργανα δημοτικής αποκέντρωσης και εκπροσωπούν το δημοτικό διαμέρισμα στο οποίο έχουν εκλεγεί.

Το πρόγραμμα περιελάμβανε ακόμα μια σειρά υποστηρικτικών μέτρων αναφορικά με την οργάνωση, τη διοίκηση και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού. Ρύθμιζε τη σύνταξη νέων οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας των νέων ΟΤΑ, ενώ μέσω προγράμματος προβλεπόταν η κατάρτιση και η πρόσληψη ειδικού επιστημονικού προσωπικού, το οποίο θα στελέχωνε τις υπηρεσίες των νέων Δήμων, ιδίως των Τεχνικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, ενόψει των διευρυμένων απαιτήσεων των νέων Δήμων.

Το δεύτερο πεδίο του νόμου αφορά την πρόβλεψη συγκεκριμένου προγράμματος υποστήριξης των νέων δήμων, το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ), πενταετούς διάρκειας με δυνατότητα διετούς παράτασης, που σκοπό είχε την ενίσχυσή τους με λειτουργικά μέσα και βασικές υποδομές (άρθρο 13). Το ΕΠΤΑ υποδιαιρείται σε 5 υποπρογράμματα, τα οποία αντίστοιχα αφορούν α) τη χρηματοδότηση των αναγκαίων ελάχιστων λειτουργικών δαπανών των Δήμων και των Κοινοτήτων, β) τη χρηματοδότηση της εκπόνησης των αναγκαίων μελετών και της αντίστοιχης συμβουλευτικής υποστήριξης για την εφαρμογή τους, την προμήθεια και εγκατάσταση μηχανογραφικού εξοπλισμού και των απαραίτητων προγραμμάτων ενημέρωσης και κατάρτισης για την οργάνωση και μηχανοργάνωση των Δήμων και Κοινοτήτων και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους, γ) τη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής, προστασίας περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής για τους Δήμους και τις Κοινότητες, καθώς και λοιπών δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, δ) τη χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής και σχετικών προγραμμάτων των Δήμων και Κοινοτήτων, καθώς και μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων και ε) τη χρηματοδότηση έργων ανάλογων με τα αναφερόμενα στα

υποπρογράμματα β, γ και δ για συγκεκριμένους Δήμους των Νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης.

Β. ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου 2539/97, το μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ διέπεται από συγκεκριμένες αρχές, οι οποίες έχουν ως εξής :

- Την αρχή της συντονισμένης δράσης, που αφορά στη λήψη όλων των απαραίτητων παράλληλων ενεργειών για τη στήριξη του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, όπως οικονομικά μέσα, αναπτυξιακά προγράμματα, επαρκή στελέχωση.
- Την αρχή της κοινωνικής συναίνεσης, που συνίσταται στη συναίνεση των τοπικών κοινωνιών για τη μεταρρύθμιση αποδεχόμενοι την ωφέλειά της, ως προϋπόθεση επιτυχίας του προγράμματος.
- Την αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, με σκοπό τη δημιουργία ισχυρών και αποτελεσματικών ΟΤΑ, οι οποίοι θα είναι σε θέση να προγραμματίζουν και να υλοποιούν αναπτυξιακές πολιτικές στο χώρο τους και να παρέχουν ποιοτικές και αναβαθμισμένες υπηρεσίες στον πολίτη, με ταυτόχρονη κατοχύρωση της δημοκρατικής συμμετοχής των κατοίκων κάθε χωριού στην άσκηση της πολιτικής των ΟΤΑ.
- Την αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας, μέσω του συνδυασμού των διαφορετικών χαρακτηριστικών των επιμέρους τοπικών κοινωνιών, παράλληλα με την εξασφάλιση της δυνατότητας έκφρασης της διαφορετικότητας κάθε χωριού και την εξασφάλιση των ελάχιστων απαιτούμενων έργων στη βάση ορθολογικών κριτηρίων για την ισόρροπη ανάπτυξη εντός κάθε ΟΤΑ.
- Την αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης, που συνίσταται στην κατοχύρωση της εγγυημένης αντιπροσώπευσης όλων των καταργούμενων δήμων και κοινοτήτων που συνενώνονται σε νέο ΟΤΑ.
- Την αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά σε οικονομικό, ασφαλιστικό και φορολογικό επίπεδο.

Με βάση τις ανωτέρω αρχές, οι στόχοι του προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, όπως τους θέτει το Υπουργείο Εσωτερικών, συνίστανται στους ακόλουθους, (http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/program.htm) :

1. Στην παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους και των πόλεων και των χωριών, με τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος.
2. Στην ενίσχυση του ρόλου των ΟΤΑ, την αναβάθμιση των αιρετών εκπροσώπων τους και τη διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας των ΟΤΑ Α΄ βαθμού.
3. Στη δημιουργία των απαιτούμενων προϋποθέσεων για την πραγμάτωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.
4. Στον ορθότερο συντονισμό των τοπικών δημοσίων επενδύσεων που αφορούν τεχνικά έργα υποδομής αλλά και κοινωνικό εξοπλισμό.
5. Στην ενίσχυση του "ενδογενούς" δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας
6. Στη διαφάνεια της διαχείρισης των πόρων με ταυτόχρονο κοινωνικό έλεγχο της τοπικής εξουσίας, προκειμένου να διασφαλιστεί η νομιμότητα των δράσεων και η προστασία των πολιτών.
7. Στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας για τη μείωση των λειτουργικών δαπανών και την αύξηση της αποτελεσματικότητας, καθώς και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Επιδίωξη του εν λόγω μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος ήταν η δημιουργία ισχυρών και αποτελεσματικών ΟΤΑ, οι οποίοι θα έχουν οικονομική αυτονομία μέσω ιδίων πόρων, τους οποίους θα έχει δυνατότητα να εξασφαλίζει, και κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό. Ο τεράστιος αριθμός των Κοινοτήτων δημιουργούσε προβλήματα οργανωτικής φύσεως και δυσκολίες στην κατανομή των πόρων, ενώ η έλλειψη προσωπικού και η ανεπάρκεια υποδομών που τις χαρακτήριζε, οδηγούσε σε ελλιπή απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων και σε καθυστέρηση υλοποίησης των διαφόρων προγραμμάτων και αναπτυξιακών έργων. Επιπροσθέτως, η έντονη μετακίνηση του πληθυσμού από τις αγροτικές περιοχές σε μεγάλες πόλεις, προκειμένου να αναβαθμίσουν το βιοτικό τους επίπεδο, καθιστούσε επιτακτική την ανάγκη τόνωσης και βελτίωσης της ζωής στην ύπαιθρο, ως κίνητρο για την παραμονή του πληθυσμού. «Το περιεχόμενο των τοπικών υποθέσεων υπό το πρίσμα των τεχνολογικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών σήμερα έχει μεταβληθεί και απαιτεί συνθετότερα και γι' αυτό αποτελεσματικότερα συστήματα διοίκησης» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.2539/97, σελ. 11).

Γ. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ»

Στη βάση των ανωτέρω αρχών και στόχων του προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ θα επιχειρηθεί και η αξιολόγηση του, προκειμένου να προσδιοριστεί και ο βαθμός της επιτυχίας του.

Είναι γεγονός ότι το πρόγραμμα επέδειξε τόλμη και προχώρησε πέρα από την κατακερματισμένη και ως εκ τούτου αδύναμη τοπική αυτοδιοίκηση των προηγούμενων ετών, προσδίδοντας της μία καλύτερη και ισχυρότερη διοικητική δομή και αυξάνοντας τη δυναμική της σε πολιτικό επίπεδο. Η χωρική αναδιάρθρωση στη βάση των ευρύτερων ενοτήτων, έδωσε τη δυνατότητα να τεθούν ευρύτεροι αναπτυξιακοί στόχοι. Αναμφισβήτητα βελτίωσε σε λειτουργικό και οργανωτικό επίπεδο την τοπική αυτοδιοίκηση και προώθησε κατά ένα βαθμό τον εκσυγχρονισμό της, ωστόσο οι δήμοι που συστήθηκαν δεν κατάφεραν να αποτελέσουν αυτάρκες οικονομικές οντότητες μέσω άντλησης ιδίων πόρων.

Η πλειονότητα των δήμων δεν απέκτησε διοικητική ικανότητα ώστε να μπορέσουν να εκμεταλλευτούν τις νέες τεχνολογίες αλλά και ευκαιρίες που δόθηκαν προκειμένου να αναβαθμίσουν ποιοτικά τις παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους δημότες τους, καθώς δεν είχαν οργανωμένες υπηρεσίες και το απαιτούμενο και εξειδικευμένο προσωπικό. Ενώ οι νέοι δήμοι προσέλαβαν προσωπικό υψηλότερης ειδίκευσης, αυτό δεν επαρκούσε για την κάλυψη των αναγκών τους. Χαρακτηριστικό είναι ότι το 44% των δήμων είχαν μόνο ένα μηχανικό και το 23% δεν είχαν οικονομολόγους το 2005 (N.-K. Hlepas & P. Getimis, 2011, σελ.526). Επιπλέον, το επιστημονικό προσωπικό που είχε προσληφθεί για τις ανάγκες του νέου ισχυρότερου Δήμου, γρήγορα μετατάχθηκε σε μεγάλους Δήμους, αστικούς κυρίως, αφού δεν υπήρχε περιορισμός, αποδυναμώνοντας πλήρως τις Τεχνικές και Οικονομικές Υπηρεσίες των μικρών και περιφερειακών Δήμων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη μειωμένη και ενίοτε μηδενική απορρόφηση πόρων και προγραμμάτων ανάπτυξης, καθώς μόνο 212 από τους 1034 δήμους είχαν την ικανότητα να ανταποκριθούν στα πρότυπα διαχειριστικής ικανότητας που επέβαλλαν τα Ευρωπαϊκά Στρατηγικά Πλαίσια (N.-K. Hlepas & P. Getimis, 2011, σελ.526).

Επιπλέον, τα Τοπικά Συμβούλια δεν είχαν πόρους για να προωθήσουν ένα τοπικό σχέδιο δράσης για την ανάπτυξη της περιοχής τους, ενώ ουσιαστικά δεν είχαν καμία θεσμική λειτουργία και δεν υπήρχε καμία ρύθμιση για την υποστήριξή τους.

Έτσι, δεν δημιουργήθηκε μια ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση, όπως το ίδιο το πρόγραμμα ευαγγελιζόταν. Οι Δήμοι δεν εκσυγχρονίστηκαν λειτουργικά ούτε απέκτησαν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, όπως ορίζει το Σύνταγμα,

προκειμένου να είναι σε θέση να αναβαθμίσουν ποιοτικά τις παρεχόμενες υπηρεσίες τους προς τους δημότες.

Οι λόγοι αυτής της αποτυχίας του προγράμματος, όπως αναφέρεται σε σχετική μελέτη του ΙΤΑ, έχουν να κάνουν με το γεγονός α) ότι το εγχείρημα δεν πλαισιώθηκε από μια ευρύτερη μεταρρύθμιση του διοικητικού μας συστήματος, το οποίο δεν άλλαξε παραμένοντας συγκεντρωτικό, β) ότι ο σχεδιασμός των διοικητικών ορίων των νέων δήμων δεν στηρίχθηκε σε κριτήρια βάσει των οποίων θα εξασφαλιζόταν η βιωσιμότητά τους, αλλά ήταν σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα «τοπικών συσχετισμών κομματικού και οικονομικού χαρακτήρα», γ) ότι δεν υπήρξαν αλλαγές στο σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ, προκειμένου να προσαρμοστεί στις ανάγκες ενός νέου μοντέλου ισχυρού και αποτελεσματικού Δήμου, δ) ότι η μεταρρύθμιση δεν έλαβε μέριμνα για μια ειδική κατηγοριοποίηση των Δήμων και αντίστοιχα για μια ειδική διάκριση των αρμοδιοτήτων τους, όπως π.χ. οι νησιωτικοί Δήμοι, ενώ ε) η εφαρμογή της μεταρρύθμισης αποτέλεσε ευθύνη μόνο του ΥΠΕΣΔΔΑ, χωρίς την εμπλοκή άλλων Υπουργείων, όπως το ΥΠ.ΟΙ.Ο και το ΥΠΕΧΩΔΕ, που θα είχε δώσει μεγαλύτερη στήριξη στην υλοποίησή της (ΙΤΑ, Μάρτιος 2008, σελ. 53)

Επιπροσθέτως, το κράτος δεν διέθεσε την απαιτούμενη χρηματοδότηση προκειμένου να στηρίξει τους νέους ΟΤΑ και δεν έλαβε τις αντίστοιχες δημόσιες πολιτικές ώστε να τους οδηγήσει σε μία οργανωτική και λειτουργική βελτίωση. Αφενός το μεταρρυθμιστικό εγχείρημα δεν υποστηρίχτηκε με επιπλέον πόρους και, αφετέρου, το κράτος παρακρατούσε παράνομα πόρους της αυτοδιοίκησης. Είναι αξιοσημείωτο ότι σύμφωνα με στοιχεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, την περίοδο 1998 – 2002 παρακρατήθηκαν πόροι από τους ΚΑΠ ύψους 1,471 δις ευρώ, ενώ ταυτόχρονα μειώθηκε η χρηματοδότηση των ΟΤΑ από το ΠΔΕ κατά 250 εκατομμύρια ευρώ το χρόνο, ήτοι 1.250 δις ευρώ την ανωτέρω πενταετία (ΙΤΑ, Μάρτιος 2008, σελ. 55).

Ενώ το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκηση (ΕΠΤΑ) προβλέφθηκε προκειμένου να βοηθούν οι νέοι Δήμοι στη εκπόνηση μελετών και στην υλοποίηση τεχνικών υποδομών για την αναπτυξιακή τους αναβάθμιση, δεν επιτέλεσε το σκοπό του. «Το ΕΠΤΑ δεν υλοποιήθηκε με βάση τον αρχικό του σχεδιασμό, δηλαδή δεν επικεντρώθηκε σε συγκεκριμένους αναπτυξιακούς ή διοικητικούς στόχους. Κατέληξε σε ένα σύνολο μικρών – κατά κύριο λόγο – έργων που δεν απέδιδαν πάντοτε αναπτυξιακή υπεραξία» (Κατσούλης Δ., 2019, σελ. 422). Καταρχήν, το ΕΠΤΑ δεν χρηματοδοτήθηκε με επιπλέον πόρους, ενώ το 50% του προγράμματος χρηματοδοτήθηκε αποκλειστικά και μόνο από πόρους της αυτοδιοίκησης. Επίσης, το ήμισυ του προγράμματος αφορούσε την κατασκευή έργων και όχι τη δημιουργία βασικών υποδομών ανάπτυξης. Η χρηματοδότηση των νέων Δήμων βασίστηκε σε

μεγάλο βαθμό σε πελατειακά κριτήρια, ενώ ιδιαίτερη βαρύτητα έπαιξε το γεγονός ότι η ΚΕΔΚΕ και οι ΤΕΔΚ δεν είχαν λόγο για τα προγράμματα που θα συμπεριελάμβανε το ΕΠΤΑ. Ταυτόχρονα δεν υπήρξε συντονισμός των επενδυτικών δράσεων προς όφελος μιας ισόρροπης ενδοδημοτικής ανάπτυξης, η οποία θα δικτύωνε τις επιμέρους τοπικές κοινωνίες και θα ενίσχυε το δυναμικό της ελληνικής περιφέρειας.

Επιπλέον, δεν υπήρχε διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων, ούτε κοινωνικός έλεγχος της δράσης των τοπικών αρχών, καθώς, αφενός δεν δημιουργήθηκε το θεσμικό εκείνο πλαίσιο, το οποίο θα εξασφάλιζε τη διαφάνεια, την ορθή διαχείριση και εν τέλει τη λογοδοσία των αιρετών, και, αφετέρου, συρρικνώθηκε η δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στο κέντρο λήψης των αποφάσεων, λόγω της χωρικής διεύρυνσης των νέων Δήμων.

Τέλος, η εφαρμογή του προγράμματος δεν επέφερε οικονομίες κλίμακας για τους νέους ΟΤΑ, καθώς αυξήθηκε το λειτουργικό τους κόστος λόγω του μη κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού και των αδύναμων υπηρεσιών τους, αλλά και λόγω αύξησης του μισθοδοτικού κόστους εξαιτίας της ικανοποίησης εργατικών διεκδικήσεων από το κεντρικό κράτος. «Οι όποιες «οικονομίες κλίμακας» εξασφαλίστηκαν αυτή την περίοδο ήταν εις βάρος της Τ.Α. και υπέρ του κράτους όπως δείχνουν και οι αριθμοί από την υπεξαίρεση θεσμοθετημένων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΙΤΑ, Μάρτιος 2008, σελ. 57).

Το ΙΤΑ, σύμφωνα με μελέτη που διεξήγε για λογαριασμό της ΚΕΔΚΕ, συνοψίζει σε τρεις βασικούς λόγους τις αιτίες για τους οποίους το πρόγραμμα ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ δεν επιτέλεσε τους σκοπούς για τους οποίους δημιουργήθηκε και δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες, τις οποίες δημιούργησε :

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

που σχεδιάσθηκε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα του νέου διευρυμένου Δήμου, είχε ως αποτέλεσμα και την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων» (ΙΤΑ, Μάρτιος 2008, σελ. 51 – 52).

ΝΕΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Α. ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Ακολούθησε ο νόμος 3463/2006 (ΦΕΚ114Α/08.06.2006), «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», με τον οποίο αντικαταστάθηκε ο προηγούμενος Κώδικας (Ν. 1065/1980, ΦΕΚ 168 Α΄/24-07-1980, Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα), ο οποίος είχε επιδεχτεί πληθώρα επεμβάσεων και τροποποιήσεων, δημιουργώντας ένα δαιδαλώδες θεσμικό πλαίσιο για την οργάνωση και τη λειτουργία των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, «η ανάγκη σύνταξης σύγχρονου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ως ενιαίου κειμένου, εναρμονισμένου προς τις νέες απαιτήσεις και επιταγές, και απαλλαγμένου από διάσπαρτες, σε σειρά νόμων, ειδικές αποσπασματικές προβλέψεις, οι οποίες δημιουργούσαν όχι μόνο δυσχέρειες εντοπισμού τους, αλλά και έδιναν την εντύπωση μεμονωμένων και εμβαλωματικών παρεμβάσεων, επέβαλε την αναμόρφωση και αντικατάσταση του θεσμικού πλαισίου» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3463/06, σελ.1).

Με σκοπό λοιπόν να εκσυγχρονίσει το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, ο νέος νόμος που εισήγαγε η κυβέρνηση του Κώστα Καραμανλή, και ψηφίστηκε κατά πλειοψηφία από τη Βουλή των Ελλήνων στις 18.05.2006 (υπερψήφισε το κόμμα της Ν.Δ. και καταψήφισαν το ΠΑΣΟΚ, το ΚΚΕ και ο ΣΥΡΙΖΑ), αποτελείται από 287 άρθρα, τα οποία κατανέμονται σε 11 μέρη με επιμέρους κεφάλαια έκαστο.

Στόχος και αυτού του νομοθετήματος ήταν σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση η διαμόρφωση ισχυρότερων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου, εκμεταλλευόμενοι το συγκριτικό τους πλεονέκτημα - της εγγύτητάς τους στον πολίτη -, να μπορούν να ανταποκριθούν σε ένα αναβαθμισμένο ρόλο που απαιτεί η νέα εποχή που έχει δημιουργηθεί, ενόψει της υποχώρησης του κεντρικού κράτους εις όφελος της αυτοδιοίκησης, αλλά και της νέας ευρωπαϊκής και διεθνούς πραγματικότητας που αποτυπώνεται στο Δ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, το οποίο απαιτεί περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3463/06, σελ.1).

Προκειμένου να επιτευχθεί ο ανωτέρω στόχος, τίθενται δύο προϋποθέσεις. Η πρώτη αφορά την ύπαρξη ενός σύγχρονου και ευέλικτου θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού και η δεύτερη έγκειται στην εξασφάλιση των απαιτούμενων και επαρκών πόρων για την πραγματοποίησή του. Τις δύο αυτές προϋποθέσεις οραματίζεται να επιτύχει ο νέος Κώδικας της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, και κατ' επέκταση να εκσυγχρονίσει και γενικότερα να επανακαθορίσει τη λειτουργία και την οργανωτική δομή αυτού του επιπέδου διοίκησης.

Με το νέο Κώδικα εισάγονται μία σειρά από καινοτομίες, αρχής γενομένης από μία θεματική κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α΄ βαθμού, η οποία επιχειρείται για πρώτη φορά (άρθρο 75). Η κατηγοριοποίηση αυτή αποσκοπεί στην απλούστευση των διαδικασιών για την άσκησή τους, στη μείωση της γραφειοκρατίας, στον περιορισμό των περιπτώσεων επικάλυψης αρμοδιοτήτων και στην πραγματοποίηση των επιταγών της αρχής της εγγύτητας για την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Οι αρμοδιότητες λοιπόν των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού κατηγοριοποιούνται στους ακόλουθους επτά (7) τομείς, όπως αναφέρονται στο νόμο, όπου σε κάθε ένα εξ αυτών υπάρχει ενδεικτική απαρίθμηση τοπικών υποθέσεων για τις οποίες επιλαμβάνονται οι Δήμοι και οι Κοινότητες :

1. Ανάπτυξης, στον οποίο περιλαμβάνονται 14 αρμοδιότητες
2. Περιβάλλοντος, στον οποίο περιλαμβάνονται 10 αρμοδιότητες
3. Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, στον οποίο περιλαμβάνονται 14 αρμοδιότητες
4. Απασχόλησης, στον οποίο περιλαμβάνονται 3 αρμοδιότητες
5. Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, στον οποίο περιλαμβάνονται 6 αρμοδιότητες
6. Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού, στον οποίο περιλαμβάνονται 12 αρμοδιότητες
7. Πολιτικής Προστασίας, στον οποίο περιλαμβάνονται 3 αρμοδιότητες

Πέρα από την κατηγοριοποίηση και συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων των Δήμων και των Κοινοτήτων, στο ίδιο άρθρο (άρθρο 75) απαριθμούνται και οι κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες ασκούνται σε τοπικό επίπεδο και έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού με νόμο, ενώ προσδιορίζονται περαιτέρω οι γενικές αρχές, οι οποίες δεσμεύουν τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Αξιοσημείωτο είναι ότι οι τοπικές αρχές υποχρεώνονται να συμβαδίζουν την πολιτική τους με βάση το εκάστοτε ισχύον νομικό πλαίσιο, αλλά και τις πολιτικές που υπάρχουν σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, ενώ

διευρύνεται η δυνατότητά τους να θέτουν κανόνες για τη ρύθμιση μιας σειρά ζητημάτων μέσω τοπικών κανονιστικών αποφάσεων. Με την πρόβλεψη αυτή, οι Δήμοι μπορούν πλέον να θέτουν κανόνες, όρους και προϋποθέσεις για διάφορα θέματα, στη βάση των ιδιαίτερων τοπικών συνθηκών και προϋποθέσεως έκαστου.

Μία σημαντική επίσης καινοτομία του νέου Κώδικα αποτελεί η οριοθέτηση ενός νέου θεσμικού πλαισίου αναφορικά με το σύστημα διακυβέρνησης και τις Δημοτικές και Κοινοτικές αρχές, το οποίο περιλαμβάνει μεταξύ άλλων το εκλογικό σύστημα και την καθιέρωση του ποσοστού 42% του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων ως όριο για την ανάδειξη επιτυχόντος συνδυασμού από την πρώτη Κυριακή, όπως άλλωστε είχε προβλεφθεί και με το άρθρο 2 του Ν.3434/06. Περιλαμβάνεται επίσης πρόβλεψη κωλύματος εκλογιμότητας για όσους έχουν εκπέσει από αιρετό αξίωμα κατόπιν αμετάκλητης απόφασης ποινικού δικαστηρίου για συγκεκριμένα αδικήματα και η δυνατότητα εκλογής χωρίς σταυρό ως δημοτικών συμβούλων όσων είχαν διατελέσει Δήμαρχοι για τρεις δημοτικές περιόδους ή για μία περίοδο δήμαρχοι και για τρεις Πρόεδροι Κοινοτήτων.

Όσον αφορά το Δημοτικό Συμβούλιο, ο νόμος καθιερώνει ρητά το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας, καθιστώντας το πλέον ξεκάθαρα ως κυρίαρχο όργανο διοίκησης του Δήμου, ενώ αυξάνεται ο αριθμός των Δημοτικών Συμβούλων, όπως και των Αντιδημάρχων, ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε Δήμου. Επίσης, εισάγεται ο θεσμός των Δημοτικών Παρατάξεων του Δημοτικού Συμβουλίου, οι οποίες αντιστοιχούν στους συνδυασμούς που είχαν κατέβει στις εκλογές και έχουν εκλέξει έστω και ένα Δημοτικό Σύμβουλο, απονέμοντας τους το δικαίωμα να λαμβάνουν πλήρη ενημέρωση για κάθε θέμα που αφορά τη διοίκηση του Δήμου.

Άλλο σημαντικό στοιχείο του νέου νόμου αποτελεί ο σχεδιασμός του για την αναβάθμιση της αποκέντρωσης των Δήμων σε επίπεδο τοπικών διαμερισμάτων, ο οποίος προβλέπει την απευθείας ανάθεση αρμοδιοτήτων στα Τοπικά Συμβούλια, προκειμένου «να αποτραπεί ο μαρασμός των Κοινοτήτων που καταργήθηκαν με το Ν.2539/97 (νόμος «Καποδίστρια»)» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3463/06, σελ. 3). Οι αρμοδιότητες αυτές αναφέρονται κυρίως στη συντήρηση και λειτουργία τοπικών εγκαταστάσεων και συνοδεύονται από τη λήψη ικανής πάγιας προκαταβολής. Ταυτόχρονα, προβλέπεται η διάθεση του 30% του τεχνικού προγράμματος κάθε Δήμου για την εκτέλεση έργων στα Τοπικά Διαμερίσματα και η υποχρεωτική πρόσκληση του Προέδρου Τοπικού Συμβουλίου στο Δημοτικό Συμβούλιο, με δικαίωμα ψήφου, όταν συζητούνται θέματα που αφορούν το οικείο Διαμέρισμα.

Στο πεδίο της κρατικής εποπτείας της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, ο νόμος περιορίζει τον έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος ασκείται στις πράξεις των Δήμων και Κοινοτήτων από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ορίζοντας συγκεκριμένες

κατηγορίες πράξεων που υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας και όχι το σύνολό τους όπως ίσχυε έως τότε. Στόχος της συρρίκνωσης αυτής αποτελεί η πραγματοποίηση της συνταγματικής επιταγής για τη διασφάλιση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ (Αιτιολογική Έκθεση Ν.2539/97, σελ. 4). Επίσης, επαναφέρεται το δεύτερο στάδιο ελέγχου από Ειδική Επιτροπή, η οποία συστήνεται στην έδρα κάθε Περιφέρειας και στην οποία δεν συμμετέχει κανένας εκπρόσωπος της κρατικής διοίκησης, προκειμένου να διασφαλιστεί η αμερόληπτη κρίση της.

Με το νέο Κώδικα ρυθμίζονται ξανά θέματα οικονομικής λειτουργίας των Δήμων, ενώ εισάγεται μία σειρά διατάξεων, οι οποίες επιτρέπουν στους Δήμους την ανάληψη πρωτοβουλιών κοινωνικού χαρακτήρα, όπως η δυνατότητα μείωσης δημοτικών φόρων και τελών σε ευπαθείς ομάδες και χορήγησης ειδικών χρηματικών βοηθημάτων σε πολύτεκνους και η επιχορήγηση συλλόγων και σωματείων μη κερδοσκοπικών, πανελλήνιας εμβέλειας. Θεσμοθετείται επίσης η υποχρεωτική εκπόνηση τετραετών επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, στα οποία αποτυπώνεται ο οικονομικός και αναπτυξιακός προγραμματισμός του οικείου ΟΤΑ, όπως επίσης οι κοινωνικές πρωτοβουλίες που θα αναληφθούν για την τετραετία, προσδιορίζοντας το στρατηγικό σχεδιασμό και τις προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη και την οργάνωση των υπηρεσιών του, καθώς και τις υπάρχουσες ή πιθανές πηγές χρηματοδότησης. Τα ανωτέρω τετραετή επιχειρησιακά προγράμματα, προβλέπεται ότι εξειδικεύονται στη συνέχεια σε Ετήσια Προγράμματα Δράσης των ΟΤΑ και των Νομικών του Προσώπων.

Σημαντική καινοτομία που εισάγει ο νέος Κώδικας αποτελεί και η εισαγωγή των θεσμών τοπικής δημοκρατίας, για την προώθηση της άμεσης δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο αλλά και την ενεργοποίηση του πολίτη να συμμετέχει, όπου καθιερώνεται για πρώτη φορά ο θεσμός του τοπικού δημοψηφίσματος για σοβαρά θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων των Δήμων και των Κοινοτήτων, αλλά και η εισαγωγή συστήματος θεσμών συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στο πλαίσιο του συστήματος αυτού περιλαμβάνεται η απαίτηση για διαβούλευση των οργάνων λήψης αποφάσεως με συλλογικούς φορείς και άλλες ενδιαφερόμενες ομάδες των κατοίκων, η δυνατότητα των δημοτών και κατοίκων να υποβάλλουν αναφορές και ερωτήσεις προς τα όργανα των ΟΤΑ, διαμορφώνοντας κατά μία έννοια μια μορφή κοινωνικού ελέγχου της εξουσίας, η καθιέρωση της Χάρτας Δικαιωμάτων του Δημότη, όπως και η υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών για ετήσιο απολογισμό πεπραγμένων σε δημόσια συνεδρίαση.

Επιπροσθέτως, επεκτείνεται το πεδίο των συνεργασιών των Δήμων και Κοινοτήτων σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο για την αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος, πλέον των πολιτιστικών και καλλιτεχνικών εκδηλώσεων, όπου

προβλέπονται δίκτυα πόλεων και ενώσεων για τη διασφάλιση της διαπεριφερειακής συνεργασίας σε διεθνές επίπεδο, ενώ καθιερώνεται και ο θεσμός των αδελφοποιήσεων. Ακόμα ρυθμίζονται και θέματα διαδημοτικής συνεργασίας, συμβάσεων και συμπράξεων, όπου ο νέος νόμος καινοτομεί εμπλέκοντας τον ιδιωτικό τομέα για την ενίσχυση της αναπτυξιακής προοπτικής της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Προβλέπεται η δυνατότητα σύμπραξης των ΟΤΑ με τον ιδιωτικό τομέα για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών, καθώς και η δυνατότητα ανάθεσης μέσω διαγωνισμού σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου της αξιοποίησης της δημοτικής περιουσίας, την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών με παραχώρηση δικαιώματος εκμετάλλευσης ή την καταβολή αμοιβής.

Τέλος, ιδιαίτερη τομή επιφέρει ο Ν.3463/06 στο θεσμικό πλαίσιο των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, όπου επιχειρείται η εξυγίανση τους μέσω του εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού της λειτουργίας τους. Βάση των νέων διατάξεων αποτελεί η διασφάλιση της οικονομικής τους βιωσιμότητας, η συνεχής εποπτεία τους από το Δημοτικό ή το Κοινοτικό Συμβούλιο, η στελέχωσή τους με ικανό προσωπικό, αποτρέποντας ταυτόχρονα προσλήψεις πέρα από τις λειτουργικές τους ανάγκες.

Με τις νέες διατάξεις απαγορεύεται στους ΟΤΑ η σύσταση ή η συμμετοχή τους σε άλλη εταιρεία ή κοινοπραξία εκτός όσων προβλέπουν οι ίδιες, προσδιορίζοντας αποκλειστικά τις μορφές των επιχειρήσεων που μπορούν να συστήνουν οι Δήμοι και οι Κοινότητες ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ως ακολούθως :

1. Δημοτικές ή Κοινοτικές Κοινωφελείς Επιχειρήσεις, οι οποίες ασκούν δραστηριότητες ή υπηρεσίες βάσει των αρμοδιοτήτων των Δήμων σε πεδία όπως είναι η κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός, το περιβάλλον, η ανάπτυξη τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών.
2. Ανώνυμες εταιρείες, οι οποίες διακρίνονται σε α) Κοινές ανώνυμες εταιρείες του Ν.2190/20, β) Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείας με αποκλειστικό αντικείμενο την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ και την προώθηση της ανάπτυξης και γ) Μονομετοχικές ανώνυμες εταιρείες, οι οποίες έχουν ως αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας ή την εκμετάλλευση κοινόχρηστων χώρων.
3. Επιχειρήσεις Ειδικού Σκοπού, οι οποίες συστήνονται με ειδικούς νόμους, όπως οι ΔΕΥΑ.

Β. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι ο νέος Κώδικας, παρά τις καινοτομίες που εισήγαγε στη λειτουργία και την οργάνωση των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, δεν μετέβαλλε ουσιαστικά τα βασικά δομικά χαρακτηριστικά του δημοτικού μας συστήματος. Τα όργανα διοίκησης παραμένουν ως έχουν, ενώ οι συμμετοχικοί θεσμοί που προβλέπονται δεν εφαρμόστηκαν σε ευρεία κλίμακα και πρακτικά οι σχετικές προβλέψεις δεν είχαν την ανάλογη απήχηση.

Σύμφωνα με μελέτη του ΙΤΑ, η κριτική που ασκείται στο σύστημα διακυβέρνησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην χώρα μας, μετά και την εφαρμογή του νέου ΚΔΚ επικεντρώνεται σε γενικές γραμμές στα ακόλουθα σημεία:

- Στην υπερβολική συγκέντρωση καθηκόντων και ευχερειών στον Δήμαρχο, η οποία μερικά μόνον αντισταθμίζεται από τον θεσμό των Αντιδημάρχων
- Στον απόλυτο έλεγχο του διορισμού και του κύκλου καθηκόντων των Αντιδημάρχων από τον Δήμαρχο
- Στην ασυστηματοποίητη και ευκαιριακή διαμόρφωση του θεσμού και των αρμοδιοτήτων των Αντιδημάρχων που προκαλεί θεσμική και λειτουργική ασυνέχεια και αδιαφάνεια
- Στην απουσία ρητής πρόβλεψης του νόμου για αντιδημάρχους με κατά τόπο προσδιοριζόμενη αρμοδιότητα.
- Στην απουσία ενός συλλογικού εκτελεστικού οργάνου (λ.χ. με την συμμετοχή των Αντιδημάρχων), προς το οποίο θα μπορούσαν να μεταφερθούν και αρμοδιότητες άλλων οργάνων, ενώ θα βελτιώνονταν ο συντονισμός (ενδεχομένως και με την συμμετοχή υπηρεσιακών στελεχών), ιδίως στους μεγάλους δήμους.
- Στην υποβάθμιση του θεσμού των επιτροπών, οι οποίες, ιδίως στους μεγάλους δήμους, θα μπορούσαν να αποσυμφορήσουν το δημοτικό συμβούλιο
- Στην απουσία ευθυνών εποπτείας της διοίκησης του δήμου από τη δημαρχιακή επιτροπή, όπως συνέβαινε κατά το παρελθόν
- Στην έλλειψη δομο-λειτουργικής διαφοροποίησης των δήμων ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους και τον αποκλειστικό προσανατολισμό των όποιων νομικών διαφοροποιήσεων στο πληθυσμιακό κριτήριο (και μάλιστα με βάση τον πραγματικό και όχι τον μόνιμο πληθυσμό).
- Στη δημιουργία ενός «τυπικού» συστήματος δημοτικής αποκέντρωσης, από το οποίο απουσιάζουν οι αποφασιστικές (και όντως υλοποιήσιμες σε τοπικό

επίπεδο) αρμοδιότητες, ενώ κατασκευάζονται πληθωρικές δομές πολιτικής αντιπροσώπευσης (και ενδεχομένως αντιπαράθεσης με τον κεντρικό δήμο).

- Στην ασυμφωνία των συσχετισμών πλειοψηφίας-μειοψηφίας στα επίπεδα του κεντρικού δήμου/κοινότητας και των τοπικών συμβουλίων, αντίστοιχα, που μπορεί να προκαλέσει τριβές και εμπλοκές.
- Στην αξιόλογη αλλά άτολμη αναβάθμιση του δημοτικού συμβουλίου και της αντιπολίτευσης στο νέο Κώδικα.
- Στην ατροφία, σε μεγάλο βαθμό, των συμμετοχικών θεσμών και διαδικασιών.
- Στο εκλογικό σύστημα, από ορισμένες πλευρές.
- Στην απουσία θεσμών τακτικής κοινωνικής διαβούλευσης, ιδίως στους μεγάλους δήμους» (ΙΤΑ, Οκτώβριος 2008, σελ. 49 – 50).

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Α. ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Με το Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ο οποίος αποτελεί μία μείζονα μεταρρύθμιση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, επανακαθορίζονται τα όρια των ΟΤΑ, δήμοι συνενώνονται σε μεγαλύτερους δήμους, αλλάζει ο τρόπος εκλογής των αιρετών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και καθορίζονται οι αρμοδιότητες των μονομελών και συλλογικών οργάνων τους.

Ο νόμος αυτό ψηφίστηκε την 1η.06.2010 επί κυβερνήσεως Γεωργίου Παπανδρέου κατά πλειοψηφία (επί συνόλω 285 ψηφισάντων, 160 Βουλευτές υπερψήφισαν το νομοσχέδιο – οι Βουλευτές του ΠΑΣΟΚ και οι ανεξάρτητοι Βουλευτές Σοφία Σακοράφα, Γιάννης Δημαράς και Βασίλης Οικονόμου -, οι κοινοβουλευτικές ομάδες της ΝΔ, του ΣΥΡΙΖΑ, του ΚΚΕ και του ΛΑΟΣ καταψήφισαν, ενώ παρούσα δήλωσε η ανεξάρτητη Βουλευτής Ντόρα Μπακογιάννη). Αποτελείται από 11 μέρη και συνολικά 286 άρθρα και η ισχύς του ξεκινάει από 01.01.2011, πλην των διατάξεων των κεφαλαίων Α΄ και Β΄ πρώτου, δευτέρου και τρίτου μέρους, σε σχέση με τη διενέργεια των εκλογών, και άλλων επιμέρους διατάξεων, όπως ειδικότερα αναφέρονται στο άρθρο 286 του νόμου.

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, το ανωτέρω μεταρρυθμιστικό εγχείρημα εντάσσεται σε μία δέσμη «ριζοσπαστικών πρωτοβουλιών για ένα κράτος που σέβεται, στηρίζει και προστατεύει τον πολίτη, για ένα κράτος που υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. (…) Στόχος είναι η ανασυγκρότηση του κράτους που θα ανακτήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών και θα πείθει ότι μπορεί να διαχειριστεί έντιμα και αποτελεσματικά τα χρήματα του ελληνικού λαού και να διευκολύνει την παραγωγή και τη δίκαιη διανομή του πλούτου» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3852/10, σελ. 1).

Το πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ αποτελείται από 11 μέρη και συνολικά 286 άρθρα. Το Μέρος Α΄ του νόμου υποδιαιρείται σε τρία (3) Κεφάλαια. Το Κεφάλαιο Α΄ περιλαμβάνει τα άρθρα 1 και 2, με τα οποία ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη σύσταση και συγκρότηση της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Στο κεφάλαιο αυτό ορίζεται ότι οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο ΝΠΔΔ και συνιστούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, ότι η εδαφική περιφέρεια του κάθε δήμου που συνιστάται με το εν λόγω νομοθέτημα, αποτελείται από τις εδαφικές περιφέρειες των Ο.Τ.Α. από τους οποίους συγκροτείται, ότι τα υφιστάμενα Τοπικά Διαμερίσματα μετονομάζονται σε Τοπικές Κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό έως

και 2000 κατοίκους και σε Δημοτικές Κοινότητες, εφόσον έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο από 2000 κατοίκους, ενώ συνιστώνται τριακόσιοι είκοσι πέντε (325) νέοι Δήμοι σε όλη τη χώρα, αντί των υφιστάμενων 1034 Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, οι οποίοι υπεισέρχονται, αυτοδικαίως, από την έναρξη λειτουργίας τους, σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συνενούμενων δήμων και κοινοτήτων.

Η οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ στηρίχθηκε σε επτά (7) κατηγορίες κριτηρίων, οι οποίες συνίστανται σε α) πληθυσμιακά (αριθμός μόνιμου πληθυσμού, αριθμός δημοτών, πληθυσμιακή πυκνότητα, κατανομή κατοικιών), β) κοινωνικά (μέσο μέγεθος νοικοκυριού, μορφωτικά ποσοστά, ποσοστό αλλοδαπών), γ) γεωγραφικά (θέση, προσβασιμότητα), δ) αναπτυξιακά (τοπική οικονομική δραστηριότητα, ύπαρξη εκπαιδευτικών δομών, συμμετοχή σε αναπτυξιακά προγράμματα), ε) οικονομικά (δείκτες απασχόλησης, εισόδημα), στ) πολιτιστικά – ιστορικά και ζ) χωροταξικά (γεωγραφική και χωρική ολοκλήρωση, ταυτότητα τόπου) (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3852/10, σελ. 7).

Το Κεφάλαιο Β΄ αποτελείται από τα άρθρα 3 έως και 5, τα οποία ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη σύσταση και συγκρότηση των Περιφερειών. Ειδικότερα προβλέπονται οι Περιφέρειες ως αυτοδιοικούμενα κατά τόπο ΝΠΔΔ, τα οποία αποτελούν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τις διατάξεις αυτές, συνιστώνται δέκα τρείς (13) Περιφέρειες στην επικράτεια, ενώ ορίζεται ότι, μεταξύ των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίστανται σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, κοινών συμφωνιών, καθώς και με το συντονισμό κοινών δράσεων.

Τέλος, με το Κεφάλαιο Γ΄, το οποίο περιλαμβάνει το άρθρο 6, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη σύσταση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, όπου πλέον συνιστώνται, ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους, επτά (7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Το Δεύτερο Μέρος του νόμου, το οποίο μας ενδιαφέρει ιδιαίτερα στην παρούσα μελέτη καθώς αφορά την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, περιλαμβάνει επτά (7) Κεφάλαια. Το Κεφάλαιο Α΄ αποτελείται από τα άρθρα 7 και 8, τα οποία ρυθμίζουν θέματα που αφορούν στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης (Δήμοι - Κοινότητες). Στο Κεφάλαιο αυτό προσδιορίζονται τα όργανα διοίκησης του Δήμου, που είναι το Δημοτικό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, η Εκτελεστική Επιτροπή και ο Δήμαρχος και καθορίζεται ο αριθμός των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου (από 13 έως και 49 μέλη), ο οποίος είναι ανάλογος με τον πληθυσμό του οικείου Δήμου. Επίσης, ορίζονται τα όργανα της Δημοτικής Κοινότητας, που είναι το Συμβούλιο (5 μελές έως και 15μελές ανάλογα με τον πληθυσμό) και ο Πρόεδρος, όπως και τα όργανα της Τοπικής Κοινότητας, που είναι

το Συμβούλιο (3μελές) και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου για τις Κοινότητες με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων και ο εκπρόσωπος της Τοπικής Κοινότητας για Κοινότητες κάτω των 300 κατοίκων.

Το Κεφάλαιο Β΄, περιλαμβάνει τα άρθρα 9 έως και 57 και ρυθμίζει θέματα που αφορούν το εκλογικό σύστημα και τη διαδικασία για την ανάδειξη των αιρετών των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, ενώ θεσμοθετείται η διάρκεια της δημοτικής περιόδου στα 5 αντί για 4 χρόνια που ίσχυε μέχρι τότε. Η εκλογή των δημοτικών αρχών γίνεται την ίδια μέρα με την εκλογή των μελών της χώρας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στα ίδια εκλογικά τμήματα, ενώ η εγκατάστασή τους γίνεται την 1η Σεπτεμβρίου του έτους διενέργειας των εκλογών και η θητεία τους λήγει την 31 Αυγούστου του πέμπτου έτους. Επανέρχεται η ρύθμιση για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού με ποσοστό τουλάχιστον 50%+1 των έγκυρων ψήφων, είτε στον πρώτο είτε στο δεύτερο γύρο των εκλογών, ακυρώνοντας την προβλεπόμενη στο Ν.3463/06 ρύθμιση για τη δυνατότητα ανάδειξης ενός συνδυασμού ως επιτυχόντος με 42% των ψήφων. Επίσης, διατηρείται σε ισχύ η κατανομή των 3/5 των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου στον επιτυχόντα συνδυασμό και των 2/5 στους επιλαχόντες συνδυασμούς, ενώ διασφαλίζεται η εκπροσώπηση στο Δημοτικό Συμβούλιο όλων των Δήμων και των Κοινοτήτων που συνενώθηκαν, με την εκλογή Δημοτικών Συμβούλων από όλες τις δημοτικές ενότητες που απαρτίζουν το Δήμο. Τέλος, μειώνεται το ηλικιακό όριο εκλογιμότητας από το 21ο έτος στο 18ο έτος, για τις θέσεις των δημοτικών, περιφερειακών και τοπικών συμβούλων.

Στο Κεφάλαιο Γ΄ εντάσσονται τα άρθρα 58 έως και 78, στα οποία αναπτύσσονται τα θέματα που αφορούν τις αρμοδιότητες του Δημάρχου, το θεσμό των Αντιδημάρχων, όπου προβλέπονται πλέον και τοπικοί Αντιδήμαρχοι, με τοπική δηλαδή αρμοδιότητα, και της Εκτελεστικής Επιτροπής, ενός νέου οργάνου που εισάγεται, η οποία αποτελείται από το Δήμαρχο ως Πρόεδρο και τους Αντιδημάρχους. Η Εκτελεστική Επιτροπή αποτελεί συλλογικό όργανο άσκησης, συντονισμού και λογοδοσίας της εκτελεστικής λειτουργίας, με σκοπό να περιοριστεί η συγκέντρωση εξουσίας σε ένα μόνο πρόσωπο (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3852/10, σελ. 9).

Ρυθμίζεται επίσης η διαδικασία εκλογής του Προεδρείου του Δημοτικού Συμβουλίου, το οποίο είναι πλέον διαπαραταξιακό με εκπροσώπηση και της ελάσσονος μειοψηφίας (ο πρόεδρος προτείνεται από τον πλειοψηφήσαντα συνδυασμό, ο αντιπρόεδρος από τη μείζονα παράταξη της μειοψηφίας και ο γραμματέας από τις λοιπές παρατάξεις της μειοψηφίας) και η λειτουργία του ως συλλογικού οργάνου, της Οικονομικής Επιτροπής, όπως μετονομάζεται εφεξής η Δημαρχιακή Επιτροπή, η οποία ορίζεται ως όργανο παρακολούθησης και ελέγχου

της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου, και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, ενός νέου οργάνου, η σύσταση του οποίου προβλέπεται σε Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων, ως αποφασιστικό και γνωμοδοτικό όργανο άσκησης των σχετικών με τη χωροταξία, πολεοδομία, προστασία περιβάλλοντος και ποιότητα ζωής αρμοδιοτήτων του Δήμου, ενώ καθορίζονται και οι αρμοδιότητες των Επιτροπών αυτών.

Στο ίδιο Κεφάλαιο προβλέπεται, στους Δήμους, με πληθυσμό μεγαλύτερο από δέκα χιλιάδες (10.000) κατοίκους, η συγκρότηση με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου ενός νέου θεσμού διαβούλευσης, της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης, ως γνωμοδοτικό όργανο, και ταυτόχρονα καθορίζονται οι εκπρόσωποι των φορέων της τοπικής κοινωνίας που την αποτελούν και προσδιορίζονται οι αρμοδιότητές της. Προβλέπεται επίσης ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης στους δήμους άνω των είκοσι χιλιάδων (20.000) κατοίκων, πάλι με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, για τη θέση του οποίου επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας. Σκοπός του θεσμού αυτού, ο οποίος υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες του Δήμου, είναι να δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγομένων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του Δήμου και να επιλαμβάνεται αυτών. Τέλος, προβλέπεται σε κάθε Δήμο η συγκρότηση με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του Δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

Το Κεφάλαιο Δ΄, το οποίο περιλαμβάνει τα άρθρα 79 έως και 91, αναφέρεται στη λειτουργία των Δημοτικών και Κοινοτικών Κοινοτήτων, ρυθμίζοντας θέματα που αφορούν τη σύγκληση του Συμβουλίου, τις αρμοδιότητες του Προέδρου και του Συμβουλίου, τον προϋπολογισμό εξόδων και τη διαδικασία υλοποίησης των αποφάσεων τους. Οι Πρόεδροι των Δημοτικών και Τοπικών Κοινοτήτων συμμετέχουν στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου, όπου καλούνται υποχρεωτικά, με δικαίωμα ψήφου σε θέματα που αφορούν την Κοινότητά τους, άλλως οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου είναι άκυρες.

Αξιοσημείωτη μεταβολή αποτελεί η θεσμοθέτηση των συνελεύσεων των Τοπικών Κοινοτήτων για την ενίσχυση της λαϊκής συμμετοχής, όπου καλούνται οι κάτοικοι και οι φορείς της Τοπικής Κοινότητας τουλάχιστον μία φορά κάθε έτος σε συνέλευση, προκειμένου να προτείνουν στα αρμόδια όργανα του Δήμου τις ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί για την κάλυψη των αναγκών των κατοίκων της Τοπικής Κοινότητας, καθώς και τις προτεραιότητες που πρέπει να τεθούν για την τοπική ανάπτυξη. Τέλος, προβλέπεται η σύσταση δημοτικών ή τοπικών γραφείων σε κάθε Τοπική ή Δημοτική Κοινότητα, ως ενίσχυση του θεσμού της δημοτικής αποκέντρωσης.

Με το Κεφάλαιο Ε΄, το οποίο περιλαμβάνει τα άρθρα 92 και 93 καθορίζεται η καταστατική θέση των αιρετών, αντιμισθίες και ειδική άδεια, ενώ με το Κεφάλαιο ΣΤ΄ και τα άρθρα 94 – 98, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες στους Δήμους, σε μια σειρά θεματικούς τομείς, οι οποίοι ήδη προβλέπονταν στο άρθρο 75 του Ν.3463/06 και οι οποίες ασκούντο μέχρι τότε από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Με τις διατάξεις λοιπόν του άρθρου 94, προστίθενται στους Δήμους, ανά θεματικό τομέα, μεταξύ άλλων οι εξής αρμοδιότητες:

- Στον **τομέα του Περιβάλλοντος** μεταβιβάζονται οι αρμοδιότητες της έκδοσης οικοδομικών αδειών, του ελέγχου εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος, του ελέγχου τοπογραφικών διαγραμμάτων για σύνταξη πράξεων τακτοποιήσεως και αναλογισμού ή πράξεων εφαρμογής, της επίβλεψης τοπογραφικών μελετών πράξεων εφαρμογής σχεδίου πόλης, της εφαρμογής πολεοδομικών σχεδίων που δεν έχουν γενικότερο χαρακτήρα, της προκαταρκτικής ανάπλασης περιοχής, καθώς και της διαχείρισης στερεών αποβλήτων, στο πλαίσιο του ευρύτερου περιφερειακού σχεδιασμού.
- Στον **τομέα Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων** μεταβιβάζονται αρμοδιότητες που έχουν να κάνουν με τη χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας αρτοποιείων, την εγκατάσταση, λειτουργία και συντήρηση ανελκυστήρων, τη σύσταση Επιτροπής Φιλικού Διακανονισμού με αρμοδιότητα την επίλυση διαφορών μεταξύ προμηθευτών, καταναλωτών και ενώσεων καταναλωτών, τον καθορισμό των προδιαγραφών των στάσεων και των στεγάστρων αναμονής επιβατών των αστικών και υπεραστικών γραμμών, την απαγόρευση της δημιουργίας θέσεων στάθμευσης σε ορισμένους χώρους, την παραλαβή των αποσυρομένων δικύκλων, μοτοσυκλετών και μοτοποδηλάτων στους Δήμους, όπου δεν υπάρχουν υποκαταστήματα του Ο.Δ.Δ.Υ., τη μελέτη των έργων συντήρησης και βελτίωσης του οδικού δικτύου του Δήμου, τη μελέτη, εκτέλεση και επίβλεψη των εργασιών σήμανσης, σηματοδότησης και ηλεκτροφωτισμού του οδικού δικτύου του Δήμου, τον καθορισμό των αστικών γραμμών λεωφορείων, καθώς και της αφετηρίας, της διαδρομής, των στάσεων και του τέρματος των αντίστοιχων γραμμών και τον καθορισμό κομίστρων αστικών φορέων παροχής συγκοινωνιακού έργου.
- Στον **τομέα της Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης** εντάσσονται πρόσθετες αρμοδιότητες που αφορούν το πεδίο της Κοινωνικής Πρόνοιας. Ενδεικτικά αναφέρουμε την έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής

αδυναμίας, τη δωρεάν παραχώρηση της χρήσης οικημάτων για λόγους απορίας ή για άλλους σοβαρούς λόγους, τη χορήγηση κάρτας αναπηρίας, την ευθύνη της διαδικασίας καταβολής επιδομάτων σε όσους έχουν σοβαρά προβλήματα υγείας, καθώς και την αναγνώριση δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής. Επίσης, προβλέπεται η μεταφορά αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης από τις Δ.Υ.Π.Ε., στους Δήμους, περιλαμβανομένων και αρμοδιοτήτων των Μονάδων Πρωτοβάθμιας Υγείας (Μ.Π.Υ.), καθώς και αρμοδιότητες τοπικού χαρακτήρα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κατόπιν προεδρικού διατάγματος, το οποίο προβλέπεται να εκδοθεί το αργότερο εντός διετίας και θα περιλαμβάνει πέραν της μεταφοράς των αρμοδιοτήτων, μεταφορά αντίστοιχων υπηρεσιών και οργανικών θέσεων, ενώ θα προβλέπει παράλληλα και μετάταξη του αντίστοιχου υπηρετούντος προσωπικού. Επίσης παρέχεται η δυνατότητα υλοποίησης προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής και άλλων προγραμμάτων δημόσιας υγείας, ενώ στους Δήμους μεταβιβάζεται η αρμοδιότητα οργάνωσης και διενέργειας εμβολιασμών, η τήρηση κανόνων υγιεινής των δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων και ο ορισμός ιατρών προς εξέταση επαγγελματιών και εργαζομένων σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος για τη χορήγηση βιβλιαρίων υγείας.

- Στον **τομέα Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού** ανατίθεται στους Δήμους η εκπόνηση και εκτέλεση προγραμμάτων διά βίου μάθησης στο πλαίσιο του αντίστοιχου περιφερειακού σχεδιασμού, η ευθύνη στέγασης των δημόσιων σχολικών μονάδων, είτε με ανέγερση κτιρίων, είτε με μίσθωση, η αρμοδιότητα σχετικά με τη λειτουργία των σχολείων, τη μεταφορά των μαθητών, την οργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων για μαθητές, την κατανομή πιστώσεων στις Σχολικές Επιτροπές για την επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων, τον καθορισμό κοινωφελούς χρήσης σχολικών κτιρίων σε περίπτωση παύσης της λειτουργίας τους, καθώς και το διορισμό διοικήσεων ιδρυμάτων που χορηγούν υποτροφίες. Επίσης, με σχετική κοινή υπουργική απόφαση προβλέπεται η άσκηση εποπτείας των Δήμων επί εθνικών αθλητικών κέντρων.
- Στο άρθρο 75 του Ν.3463/06 προστίθεται αυτοτελής **τομέας Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας και Αλιείας**, στο πλαίσιο του οποίου ιδρύονται Γραφεία Γεωργικής Ανάπτυξης και μεταβιβάζεται σειρά αρμοδιοτήτων, όπως η διαχείριση των βοσκοτόπων, η παροχή γνώμης για τον καθορισμό Βιομηχανικών και Επιχειρησιακών Περιοχών (Β.Ε.Π.Ε.), η

μελέτη των σχετικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η μελέτη και η εκτέλεση έργων τεχνικής υποδομής τοπικής σημασίας, που αφορούν στη γεωργία, την κτηνοτροφία και την αλιεία, αλλά και στην αγροτική οδοποιία, την κατασκευή λιμνοδεξαμενών, τα έργα βελτίωσης βοσκοτόπων και τα εγγειοβελτιωτικά έργα, καθώς και η άσκηση εποπτείας επί των Τοπικών Οργανισμών Εγγείων Βελτιώσεων (Τ.Ο.Ε.Β).

- Επίσης προστίθενται μια σειρά αρμοδιοτήτων που αφορούν θέματα αστικής κατάστασης (πρόσληψη και αλλαγή επωνύμου, εξελληνισμό του ονοματεπωνύμου Ελλήνων του εξωτερικού, ομογενών αλλοδαπών που αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια και παλιννοστησάντων ομογενών, που έχουν την ελληνική ιθαγένεια), θέματα που αφορούν τη χορήγηση αδειών ίδρυσης υπεραγορών λιανικού εμπορίου, άσκησης υπαίθριου πλανόδιου εμπορίου, λειτουργίας εκθέσεων, λαϊκών αγορών πλην Ν. Αθηνών – Πειραιώς και Θεσσαλονίκης. Επιπλέον προβλέπονται αρμοδιότητες, οι οποίες αφορούν την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας για τη χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης περιπτέρων, τη λήψη απόφασης σχετικά με τον καθορισμό των ωρών ανοίγματος, μεσημβρινής διακοπής και κλεισίματος των φαρμακείων και φαρμακαποθηκών, καθώς και τη συγκρότηση επιτροπών για τον έλεγχο των πωλητών, παραγωγών και επαγγελματιών των λαϊκών αγορών.

Σε επόμενο άρθρο του ορισμού των μεταβιβαζομένων αρμοδιοτήτων, προβλέπεται ότι αν σε δήμους του ίδιου νομού, δεν υφίστανται υπηρεσίες με επάρκεια υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού προς άσκηση των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που απονέμονται σε αυτούς με το άρθρο 94, περιλαμβανομένων και των τεχνικών υπηρεσιών, για τις σχετικές αρμοδιότητες παρέχεται, υποχρεωτικά, διοικητική υποστήριξη από το Δήμο της έδρας του νομού ή από άλλο εγγύτερο Δήμο, όπως αυτός ορίζεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Επίσης, προβλέπεται ότι ο Δήμος της έδρας του νομού παρέχει και διοικητική υποστήριξη για την έκδοση των οικοδομικών αδειών, η οποία παρέχεται μέχρι 31.12.12.

Τέλος, το Κεφάλαιο Ζ΄ και τα άρθρα 99 έως και 112, αναφέρονται σε θέματα που αφορούν διαδημοτικές συνεργασίες, αλλά και συνεργασίες Δήμων με νομικά πρόσωπα. Αξίζει να αναφέρουμε τις διατάξεις του άρθρου 103 του νόμου, βάσει των οποίων προσδιορίζεται ο αριθμός των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που δύναται να έχει ένας Δήμος σε σχέση με τους τομείς των αρμοδιοτήτων του. Όπως ορίζεται, κάθε Δήμος μπορεί να έχει έως δύο (2) ΝΠΔΔ, όπου το ένα θα έχει αντικείμενο στον τομέα Κοινωνικής Προστασίας, Αλληλεγγύης και Παιδείας, και το άλλο στον τομέα Πολιτισμού, Αθλητισμού και Περιβάλλοντος. Εάν ο δήμος διαθέτει

κοινωφελή επιχείρηση τότε μπορεί να έχει έως ένα (1) ΝΠΔΔ, ενώ αν έχει πληθυσμό πάνω από 300.000, επιτρέπεται να λειτουργούν έως δύο (2) ΝΠΔΔ για κάθε ένα από τους ανωτέρω τομείς αρμοδιοτήτων. Επίσης, ένα Δήμος δύναται να έχει ένα ΝΠΔΔ για τη διοίκηση και διαχείριση της λιμενικής ζώνης (Λιμενικό Ταμείο).

Με τις ίδιες διατάξεις προβλέπεται η υποχρεωτική συγχώνευση των ΝΠΔΔ που περιέρχονται στο νέο Δήμο σε ένα νομικό πρόσωπο για κάθε κατηγορία, εξαιρουμένων των Ιδρυμάτων και των Σχολικών Επιτροπών, οι οποίες συγχωνεύονται υποχρεωτικά σε δύο ΝΠΔΔ, ένα για τις σχολικές μονάδες της Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης και ένα για τις σχολικές μονάδες της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης.

Σε αντιστοιχία με τα ΝΠΔΔ, προβλέπεται ο αριθμός και οι μορφές των επιχειρήσεων που μπορούν να έχουν οι Δήμοι. Μπορούν λοιπόν να έχουν μία κοινωφελή επιχείρηση, μία δημοτική επιχείρηση ύδρευσης και αποχέτευσης, μία επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον υπήρχαν ήδη, και μία δημοτική ανώνυμη εταιρεία του άρθρου 266 του Ν.3463/06, εφόσον είχαν συσταθεί τους συνενούμενους Δήμους. Αντίστοιχα, ρυθμίζεται η διαδικασία της υποχρεωτικής συγχώνευσης των επιχειρήσεων των ΟΤΑ που συνενώνονται και σχετικά λειτουργικά ζητήματα.

Το Τρίτο Μέρος του νόμου υποδιαιρείται σε έξι (6) Κεφάλαια, περιλαμβάνει τα άρθρα 113 έως και 207 και ρυθμίζει θέματα που αφορούν το Β΄ βαθμό αυτοδιοίκησης, τις Περιφέρειες. Το Μέρος Δ΄ (άρθρα 208-209) αφορά τη σύσταση ΝΠΙΔ με την επωνυμία «Ερευνητικό Ινστιτούτο Νησιωτικής Πολιτικής» και τη ρύθμιση θεμάτων σχετικών με την άσκηση των αρμοδιοτήτων στους ορεινούς Δήμους, ενώ το Μέρος Ε΄ και τα άρθρα 210 – 213 ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής και την Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης.

Στο Μέρος ΣΤ΄, το οποίο περιλαμβάνει τα άρθρα 214 έως και 240, αναπτύσσονται θέματα που άπτονται της εποπτείας που ασκείται από το κράτος στους Δήμους, τις Περιφέρειες και τα Νομικά τους Πρόσωπα. Για πρώτη φορά ιδρύεται μια ειδική κρατική υπηρεσία, η οποία έχει αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού, σύμφωνα με τα οριζόμενα περί κρατικής εποπτείας που ορίζει το άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος. Στην ίδια υπηρεσία αποδίδεται και η αρμοδιότητα άσκησης πειθαρχικού ελέγχου των ΟΤΑ. Έως τότε, την άσκηση εποπτείας ασκούσε ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, μετακλητός υπάλληλος που διοριζόταν από την εκάστοτε κυβέρνηση, και εν συνεχεία, σε περίπτωση ενστάσεων κατά της απόφασης του Γενικού Γραμματέα, από την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων για τους Δήμους και

τις Κοινότητες και του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης για τις Νομαρχίες.

Όπως ορίζεται λοιπόν, η εποπτεία στους Δήμους και τις Περιφέρειες από το κράτος συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και σε πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, ενώ στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης ιδρύεται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., που αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό. Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία, συνιστάται θέση προϊσταμένου, που φέρει τον τίτλο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος διορίζεται με πενταετή θητεία. Επίσης, ορίζεται ότι, μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Ο.Τ.Α., ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων ασκείται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Ειδικές Επιτροπές που αναφέραμε ανωτέρω.

Το Μέρος Ζ΄ αποτελείται από τα άρθρα 241 έως και 258 και αφορά θέματα οργάνωσης των υπηρεσιών της Περιφέρειας, καθώς και ζητήματα που αφορούν το προσωπικό της.

Στο Μέρος Η΄, το οποίο περιλαμβάνει τα άρθρα 259 έως και 279 ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.) των Δήμων και των Περιφερειών. Το μοντέλο της άμεσης χρηματοδότησης της Τ.Α. από θεσμοθετημένους υπέρ αυτής πόρους του κρατικού προϋπολογισμού, η οποία θεσμοθετήθηκε με το Ν.1828/1989, θεωρήθηκε από τους εισηγητές του νόμου ότι εμφάνισε σημάδια «κόπωσης» και για το λόγο αυτό επιχειρείται ο εκσυγχρονισμός των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3852/10, σελ. 64). Ειδικότερα αναφέρεται ότι, επαναπροσδιορίζονται οι πηγές και τα ποσοστά εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού που συνιστούν τους Κ.Α.Π., με σκοπό να ενισχυθεί η οικονομική αυτοτέλεια των νέων Δήμων. Οι Κ.Α.Π. λοιπόν των Δήμων προέρχονται εφεξής από τις παρακάτω πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού : Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.), σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων, Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), σε ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων, Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.), σε ποσοστό 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων.

Τα δύο τρίτα (2/3) των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. και το σύνολο των εσόδων των Φ.Π.Α. και Φ.Α.Π., εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό και κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, σε λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων για κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών», η κατανομή τους γίνεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, ύστερα από

γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, σύμφωνα με τα ιδιαίτερα δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά τους.

Το υπόλοιπο ένα τρίτο (1/3) των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. εγγράφεται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων, κατατίθεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε λογαριασμό με τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων για κάλυψη επενδυτικών δαπανών» και η κατανομή του γίνεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, πάλι επί τη βάσει των δημογραφικών, γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών χαρακτηριστικών έκαστου δήμου. Τέλος, προβλέπεται ότι με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ύστερα από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, καθορίζονται τα κριτήρια για κάθε μορφής έκτακτη επιχορήγηση των δήμων.

Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα Δήμοι, συγκεκριμένες Δημοτικές Ενότητες, που αντιστοιχούν σε συνενούμενο Ο.Τ.Α., και Περιφέρειες, να εντάσσονται σε ειδικό πρόγραμμα για την οικονομική τους εξυγίανση και για το λόγο αυτό συνιστάται Ελεγκτική Επιτροπή και ορίζεται η συγκρότησή της. Ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διαδικασία ένταξης των παραπάνω στο ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης, ενώ συστήνεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων λογαριασμός, ο οποίος καλείται «Λογαριασμός Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης», με σκοπό τη χρηματοδότηση του ειδικού προγράμματος εξυγίανσης των Δήμων και Περιφερειών.

Στο ίδιο μέρος του νόμου ρυθμίζονται θέματα συνομολόγησης δανείων με πιστωτικά ιδρύματα, ημεδαπά και αλλοδαπά, και θέματα σχετικά με τον προγραμματισμό, προϋπολογισμό και οικονομική διαχείριση των νέων Δήμων. Μεταξύ άλλων, συνιστάται, στις Τοπικές και Δημοτικές Κοινότητες, πάγια προκαταβολή σε βάρος του σχετικού κωδικού αριθμού του προϋπολογισμού του οικείου Δήμου, υπόλογος της οποίας είναι ο Πρόεδρος της Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας, ενώ ορίζεται ότι με υπουργική απόφαση καθορίζονται τα ποσοστά κατανομής των πόρων, που αφορούν στις Τοπικές και Δημοτικές Κοινότητες. Επιπλέον, ορίζεται ότι οι δαπάνες των Δήμων, των Περιφερειών, των Νομικών τους Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, καθώς και των Κοινωφελών Επιχειρήσεων, των Επιχειρήσεων ύδρευσης, αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών ανεξαρτήτων πληθυσμού, υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού

Συνεδρίου, και ταυτόχρονα ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγει υποχρεωτικά κατασταλτικό έλεγχο των παραπάνω δαπανών, ετήσιο τακτικό και δειγματοληπτικό.

Με το Μέρος Θ΄ και το άρθρο 280 ρυθμίζει ειδικότερα θέματα που αφορούν τη λειτουργία και οργάνωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Στο Μέρος Ι΄, το οποίο περιλαμβάνει το άρθρο 281, καταρτίζεται το πρόγραμμα Ελληνικής Αρχιτεκτονικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» για την υποστήριξη των νέων Δήμων και Περιφερειών που συνιστώνται με τις διατάξεις του νόμου, το οποίο διαρθρώνεται στους παρακάτω τρεις άξονες :

«(α) ο άξονας με κορμό επιχειρησιακά προγράμματα όπως «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του Ε.Σ.Π.Α. 2007 – 2013, στο μέρος που αφορούν στους δήμους και τις περιφέρειες.

(β) ο άξονας του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης που λειτουργεί συμπληρωματικά με το Ε.Σ.Π.Α. και χρηματοδοτεί ιδίως μη επιλέξιμα από το Ε.Σ.Π.Α. έργα και δράσεις.

(γ) ο άξονας για την αξιοποίηση και αναδιάταξη των ανθρωπίνων πόρων, με αντικείμενο την ανάδειξη και αξιοποίηση των ικανοτήτων του υπηρετούντος προσωπικού, το σχεδιασμό της στελέχωσης με επιστημονικό προσωπικό με βάση την αποτύπωση των αναγκών των νέων δήμων και περιφερειών» (άρθρο 281 Ν.3852/10).

Η δε χρηματοδότηση του προγράμματος ΕΛΛ.Α.Δ.Α. προέρχεται από εθνικούς πόρους, καθώς και από θεσμοθετημένους πόρους της αυτοδιοίκησης, ενώ προβλέπεται η συγκρότηση επιτροπής σχεδιασμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης του προγράμματος, στην οποία συμμετέχουν και εκπρόσωποι συλλογικών οργάνων της αυτοδιοίκησης.

Τέλος, με το Μέρος ΙΑ΄, στο οποίο εντάσσονται τα υπόλοιπα άρθρα (282 – 286) ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τις αρμοδιότητες των σχετικών φορέων και των οργάνων άσκησης αυτών, κατά το στάδιο της μεταβατικής περιόδου και παρέχονται οι απαραίτητες εξουσιοδοτήσεις για τη ρύθμιση των θεμάτων αυτών.

Β. ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Με το εν λόγω νομοθέτημα η κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου επιχειρεί, όπως διατείνεται στην αιτιολογική έκθεση, να εξειδικεύσει και να υλοποιήσει τις επιταγές του Συντάγματος για τη συγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, με ΟΤΑ στο κατάλληλο μέγεθος, ικανούς να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και κάθε αρμοδιότητα που έγκειται στην αποστολή του κράτους, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Ιδιαίτερη θέση κατέχει στους σκοπούς της

μεταρρύθμισης η προώθηση της διαφάνειας, η ενίσχυση της πολιτικής λογοδοσίας και η αναβάθμιση της πολιτικής εκπροσώπησης των κατοίκων και του πιο μικρού και απομακρυσμένου χωριού, για την αναβάθμιση της δημοκρατικής λειτουργίας της Τ.Α., διαμέσου ενός ισχυρού συστήματος δημοτικής αποκέντρωσης και λαϊκής συμμετοχής, με εμπλουτισμό των συμμετοχικών διαδικασιών, όπως η διαβούλευση, τα δημοψηφίσματα, τα Τοπικά Συμβούλια Νέων.

Στους στόχους του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος περιλαμβάνεται και η δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την ανασύνταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και η επέκτασή της, προκειμένου να επιτευχθεί ο οργανωτικός της εξορθολογισμός και η ελάφρυνσή της από αρμοδιότητες, οι οποίες μπορούν να ασκηθούν αποδοτικότερα και αποτελεσματικότερα σε τοπικό επίπεδο, ώστε να αφεθεί στο παρελθόν ο παραδοσιακός συγκεντρωτισμός του κράτους και πλέον η κρατική διοίκηση να είναι σε θέση να διαδραματίσει τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό της ρόλο. «Το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δεν περιορίζεται σε μια βαθμίδα ή μια κατηγορία φορέων αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης. Η εξέλιξη αυτή εναρμονίζει και το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης στο θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης των κρατών και των Περιφερειών. Σε αυτό το κεκτημένο, θεμελιώδη ρόλο διαδραματίζει η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα οποία, η ανάπτυξη μιας περιοχής, η ικανοποίηση και η διευθέτηση των τοπικών αναγκών δεν μπορούν παρά να προέρχονται από όργανα και θεσμούς που έχουν ειδικό και άμεσο δεσμό με το τοπικό στοιχείο, γνωρίζουν τα προβλήματα, βιώνουν τις ανάγκες, ελέγχουν και κυρίως ελέγχονται αποτελεσματικά» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.3852/10, σελ. 4). Η έννοια της αποκέντρωσης στο εν λόγω νομοθέτημα δεν περιλαμβάνει μόνο την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αλλά και την αποκέντρωση πόρων και ανθρώπινου δυναμικού, όπως και αποκέντρωση ευθυνών και λογοδοσίας.

Άλλο στόχο του προγράμματος αποτελεί επίσης η εξοικονόμηση πόρων, η οποία θα προκύψει μέσω της συνένωσης των ΟΤΑ και της μείωσης του αριθμού τους, αλλά και των νομικών τους προσώπων, του εξορθολογισμού της διοικητικής και οικονομικής διαχείρισης, καθώς και της μετατροπής τους σε βασικούς συντελεστές τοπικής ανάπτυξης. Από την εφαρμογή του προγράμματος αναμένεται μια ουσιαστική μείωση των λειτουργικών δαπανών των ΟΤΑ και οικονομιών κλίμακας, τόσο σε οικονομικούς όσο και σε ανθρώπινους πόρους, ώστε να μην απαιτηθούν επιπλέον δαπάνες ή νέοι φόροι για την υλοποίησή της.

Όπως αναφέρεται σε ενημερωτικό σημείωμα του Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο συνοδεύει την αιτιολογική έκθεση του νόμου

(https://www.hellenicparliament.gr/EnimerotikosimeiomaKallikratis.pdf, σελ.5), η δραστική μείωση του αριθμού των ΟΤΑ, οδηγεί σε σημαντική εξοικονόμηση πόρων. Για παράδειγμα αναφέρει τη μείωση του αριθμού των Δημοτικών Συμβούλων από 16.150 στους μισούς, τη μείωση των θέσεων των Αντινομαρχών από 195 στις μισές θέσεις Αντιπεριφερειαρχών και την αντικατάσταση των 1416 Νομαρχιακών Συμβούλων από 703 Περιφερειακούς Συμβούλους. Επιπλέον, οι 50.000 θέσεις πολιτικού προσωπικού μειώνονται σε 25.000 θέσεις, πράγμα που οδηγεί σε εξοικονόμηση της τάξης του 60%, ενώ από 6.000 που ήταν τα Νομικά Πρόσωπα των Δήμων μειώνονται σε 2000 και τα 60.000 περίπου μέλη των Διοικητικών Συμβουλίων των επιχειρήσεων των ΟΤΑ μειώνονται στις 20.000.

Σύμφωνα με την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους επί του νομοσχεδίου Καλλικράτης (https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis3-eis.pdf, σελ.222), η συνολική ετήσια εξοικονόμηση από την εφαρμογή του νόμου υπολογίζεται στα 2.373.717.000, εκ των οποίων τα 75 εκατομμύρια ευρώ αφορούν εξοικονόμηση ανά εκλογική περίοδο λόγω της σύμπτωσης με τις ευρωεκλογές.

Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης επομένως επιχειρείται η επαναθεμελίωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης σε όλους τους τομείς, με λιγότερους και πιο ισχυρούς Δήμους, οι οποίοι θα δύναται να ανταποκριθούν στις ανάγκες και τις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής, αξιοποιώντας την τεχνολογία και τις σύγχρονες μεθόδους διοίκησης, σε όλους του τομείς αρμοδιότητάς τους, προς όφελος του πολίτη.

Γ. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, αποτέλεσε ένα ιδιαίτερα σημαντικό μεταρρυθμιστικό εγχείρημα, το οποίο επιχείρησε μια ευρεία αναδιάρθρωση της Κρατικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πήρε το όνομά του από τον Καλλικράτη, ενός εκ των δύο αρχιτεκτόνων του Παρθενώνα, προφανώς για να δοθεί συμβολικά στη μεταρρύθμιση ο χαρακτήρας του «αρχιτέκτονα» της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στόχος του, όπως και του προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, ήταν η δημιουργία ισχυρών Ο.Τ.Α., μέσω της οργανωτικής και επιχειρησιακής τους ενίσχυσης, οι οποίοι θα διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και θα δύνανται να ασκούν αποδοτικότερα και αποτελεσματικότερα τις αρμοδιότητες που ήδη έχουν, αλλά και ευρύτερες αποκεντρωμένες αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται σε αυτούς, με ευρύτερη λαϊκή συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων.

Τα οφέλη που καταγράφονται υπέρ του κράτους συνίστανται στη μείωση των λειτουργικών δαπανών και στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας, τόσο σε οικονομικούς

όσο και σε ανθρώπινους πόρους, όσο και η αναπτυξιακή προοπτική που δίδεται στη χώρα μέσω της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Αντίστοιχα, για τον πολίτη προβλέπεται παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών, βελτίωση της καθημερινότητάς του και δημιουργία κατάλληλων προϋποθέσεων για τη συμμετοχή του στα κοινά και στη λήψη των αποφάσεων.

Στην αιτιολογική έκθεση του προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» αναφέρεται ότι «μέτρο για την αξιολόγηση της επιτυχίας της (της μεταρρύθμισης) είναι η αναβάθμιση της καθημερινότητας του πολίτη, η ενίσχυση της επαγγελματικής δράσης και της επιχειρηματικότητας, η αναβάθμιση του ρόλου των αιρετών και των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων της αυτοδιοίκησης, η σωστή διαχείριση των δημόσιων πόρων και η συμβολή στη δημοσιονομική ανάταξη και την αναπτυξιακή επανεκκίνηση της χώρας μας» (Αιτιολογική έκθεση Ν.3852/10, σελ. 4). Στη βάση αυτή λοιπόν θα επιχειρηθεί μία αξιολογική αποτίμηση του προγράμματος, αναφορικά με τα θετικά στοιχεία που επέφερε στην Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, όσο και τις αδυναμίες που εντοπίζονται.

Ενημερωτικά αναφέρουμε έρευνα, η οποία διεξήχθη από τη δημοσκοπική εταιρία Metron Analysis τον Μάιο του 2013, κατόπιν παραγγελίας της ΚΕΔΕ, με αντικείμενο την εικόνα που έχει ο κόσμος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα λοιπόν με τα αποτελέσματα, στην ερώτηση «Παίρνοντας υπόψη όλες τις πλευρές και με την εμπειρία που έχετε, νομίζετε ότι οι αλλαγές που έφερε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ήταν θετικές, αδιάφορες ή αρνητικές για τον τόπο σας;», το 20% απάντησε πως ήταν θετικές, το 33% πως ήταν αδιάφορες, ενώ το 42% πως ήταν αρνητικές (https://kede.gr/erevna-kede-metron-analysis/).

Είναι γεγονός ότι ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ αναβάθμισε το ρόλο και τη θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έδωσε εργαλεία για την προώθηση της αποκέντρωσης και της ανάπτυξης, την εξοικονόμηση πόρων και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών για τον εκσυγχρονισμό αλλά και τον εκδημοκρατισμό κάθε Δήμου.

Αρχικά, η περαιτέρω χωρική συνένωση των ΟΤΑ Α΄ βαθμού έφερε την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση πιο κοντά στο ευρωπαϊκό μοντέλο, σύμφωνα με το οποίο οι Δήμοι πρέπει να είναι ισχυροί και ικανοί να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές που προωθούν την τοπική ανάπτυξη. Επίσης, έφερε και τη χώρα μας σε αριθμό ΟΤΑ και μέσο όρο πληθυσμού και έκτασης πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. «Η δραστική μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, η αύξηση του μέσου όρου του πληθυσμού και της έκτασης μεταβάλλουν τους όρους οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Κατσούλης Δ., 2019, σελ. 415).

Ωστόσο, η διεύρυνση των Δήμων και η μεταφορά υπηρεσιών στην έδρα τους, σε συνδυασμό με την έλλειψη τακτικής συγκοινωνίας ή και κατάλληλου οδικού δικτύου σε ότι αφορά ορεινούς Δήμους, αλλά και τον μέσο όρο ηλικίας των κατοίκων των χωριών, δημιούργησαν μία σειρά λειτουργικών προβλημάτων που καθιστούσε δυσχερή την εξυπηρέτηση των δημοτών και την πρόσβασή τους στις δημοτικές υπηρεσίες.

Με την ανακατανομή των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, μεταφέρεται στους Δήμους ένας σημαντικός αριθμός αρμοδιοτήτων, με αποτέλεσμα οι αρμοδιότητες της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης να αυξηθούν τόσο ποσοτικά, αφού από 87 αυξάνονται στις 267, όσο και ποιοτικά, καθώς οι ήδη ασκούμενες αρμοδιότητες διευρύνονται σημαντικά όσον αφορά το περιβάλλον, τα πολεοδομικά θέματα, την παιδεία και την κοινωνική προστασία, οι οποίες έως τότε αποτελούσαν κυρίως κρατικές αρμοδιότητες. Ταυτόχρονα, οι Δήμοι αποκτούν αρμοδιότητες πολύ σημαντικές για την τοπική ανάπτυξη, όπως η αδειοδότηση του συνόλου σχεδόν της τοπικής επαγγελματικής δραστηριότητας, αλλά και ο έλεγχος της, όπως και οι αρμοδιότητες που αφορούν τον πρωτογενή τομέα (αγροτική ανάπτυξη - κτηνοτροφία - αλιεία).

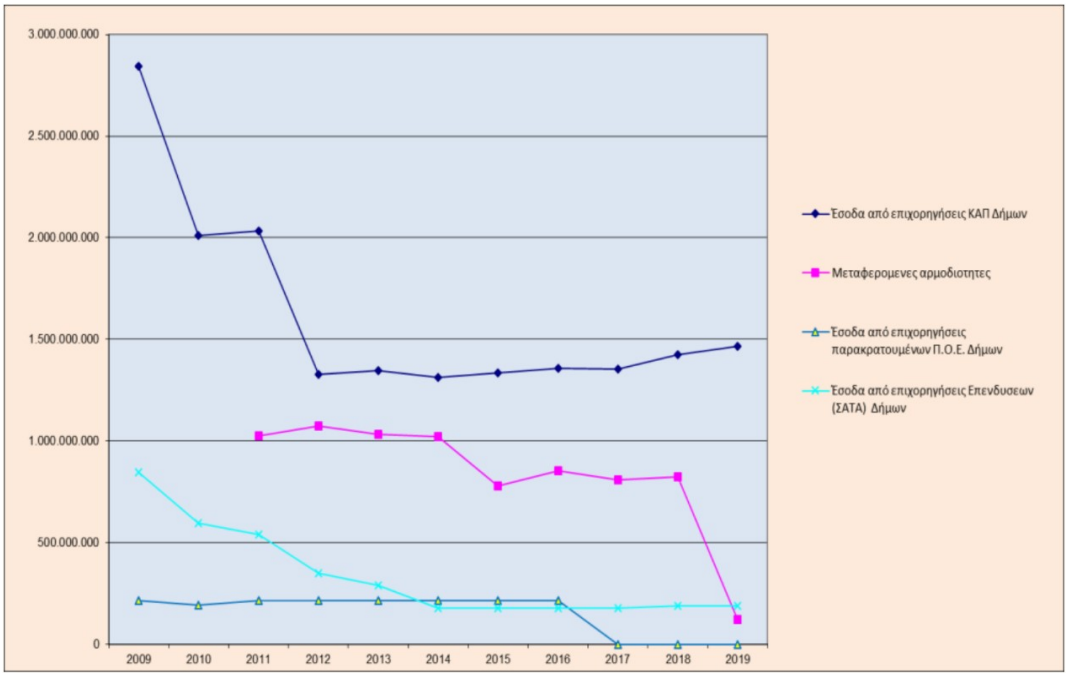
Κάθε Δήμος αναλαμβάνει πλέον βασικές αρμοδιότητες στον τομέα της οικονομικής ζωής, της κοινωνικής πρόνοιας, της προστασίας του περιβάλλοντος και γενικότερα της ποιότητας ζωής των δημοτών του και μετατρέπεται σε ένα ισχυρό και κρίσιμο πυλώνα του διοικητικού συστήματος (Κατσούλης Δ., 2019, σελ. 416).

Εντούτοις, αυτό δεν αρκεί από μόνο του ώστε οι Δήμοι να είναι ουσιαστικά αποτελεσματικοί και αποδοτικοί στο έργο τους. Για να επιτευχθεί αυτό, απαιτούντο παράλληλα η εφαρμογή ενός επιχειρησιακού σχεδίου, το οποίο αφενός θα εξασφάλιζε τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους και αφετέρου, θα εξασφάλιζε τον απαιτούμενο αριθμό προσωπικού και την ορθή διάταξη του. Στόχο του εν λόγω επιχειρησιακού σχεδίου θα έπρεπε να αποτελεί «η μετάβαση σε μια νέα ανασυγκροτημένη υπηρεσιακή μονάδα που θα οργανωθεί και θα λειτουργήσει με σύγχρονες μεθόδους, με χρήση των εφαρμογών της κοινωνίας της πληροφορίας, με οικονομίες κλίμακος κ.ο.κ. Συνεπώς, η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στους νέους δήμους μπορεί να χαρακτηριστεί πράγματι αριθμητικά «γενναία», αλλά δεν είναι παρά η αρχή μιας επίμονης και επίπονης λειτουργικής και οργανωτικής μεταρρύθμισης. Αυτή η «γενναία» μεταβίβαση όχι μόνο παραμένει ατελέσφορη, αλλά προκαλεί και επαύξηση της αναποτελεσματικότητας των υπηρεσιών των νέων Δήμων, διότι δεν υπήρξε αντίστοιχο επιχειρησιακό πρόγραμμα υλοποίησης» (Κατσούλης Δ., 2019, σελ. 416 - 417).

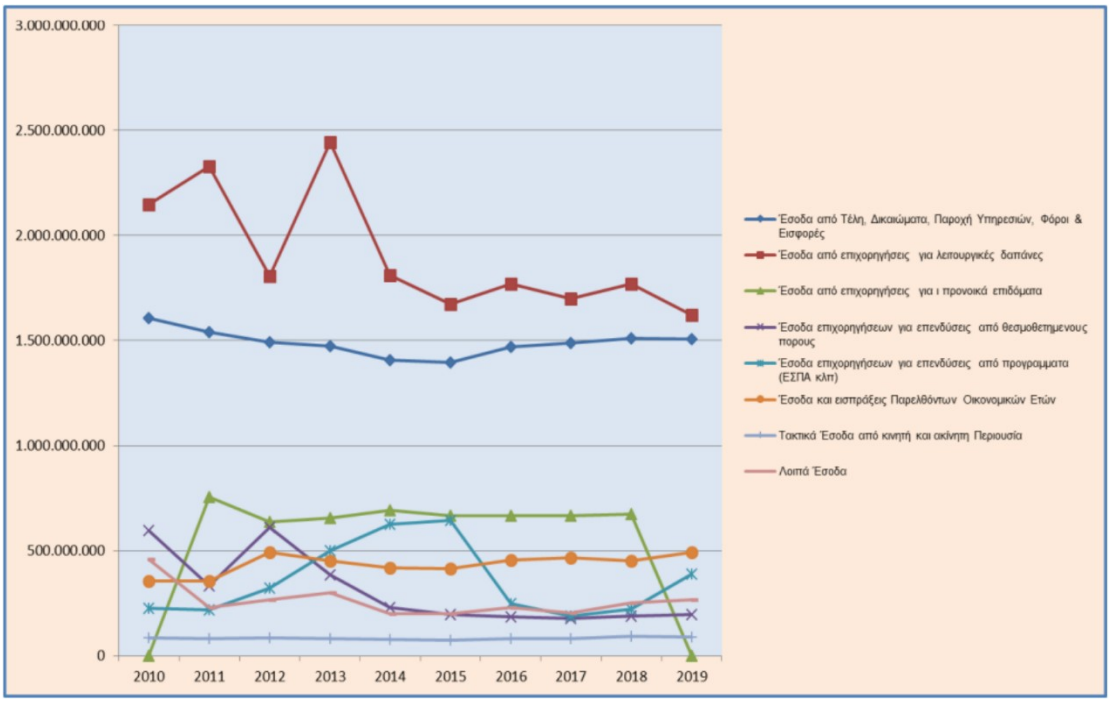
Η πρόβλεψη του προγράμματος για την οικονομική ενίσχυση των Δήμων μέσω των εσόδων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.), το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) και το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.), βρίσκεται στη σωστή κατεύθυνση για την ενίσχυση της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Εντούτοις, η εφαρμογή του προγράμματος συνέπεσε με την οικονομική κρίση, η οποία έπληξε σφοδρά τη χώρα μας και στο σύνολο τους τα επίπεδα διοίκησης. Έντονη αρνητική επίδραση είχε και στην Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, καθώς τα επακόλουθα αυστηρά προγράμματα δημοσιονομικής λιτότητας και οι σκληρές πολιτικές δημοσιονομικού ελέγχου, της στέρησαν περίπου το 60% των θεσμοθετημένων πόρων της (Κ.Α.Π.), ενώ ελαχιστοποιήθηκαν και οι πόροι για επενδύσεις (ΣΑΤΑ), πλήττοντας σε μεγάλο βαθμό τον στόχο του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ για οικονομική αυτοτέλεια.

Ο δραστικός περιορισμός των εσόδων των Δήμων αποτυπώνεται στα παρακάτω δύο διαγράμματα, τα οποία δείχνουν την εξέλιξη της ΚΑΠ και των εσόδων των Δήμων κατά την περίοδο 2010 – 2019 (ΕΕΤΑΑ, 2020, σελ.31) :

Εξέλιξη επιχορηγήσεων ΚΑΠ των Δήμων (2009 - 2019)



Εξέλιξη Εσόδων των Δήμων (2010 -2019)



Σύμφωνα με σχετική μελέτη του Κοινωνικού Πολύκεντρου (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014, σελ. 59 – 60), διαπιστώνονται τα κάτωθι :

- Οι Κ.Α.Π. εμφανίζουν συστηματική αύξηση από το 2000 έως το 2009.
- Την περίοδο 2009-2012 υπάρχει σημαντικότατη μείωση που προσεγγίζει το 55%.
- Οι Κ.Α.Π. του 2012 έχουν περιοριστεί στα επίπεδα του 2003.
- Η Σ.Α.Τ.Α. έχει περιοριστεί σε επίπεδα κάτω του 2000.
- Οι Κ.Α.Π. του 2014 αποτελούν το 47,5% των Κ.Α.Π. του 2009.
- Η Σ.Α.Τ.Α. του 2014 αποτελεί το ένα πέμπτο της Σ.Α.Τ.Α. του 2009 (21,2%).
- Το σύνολο των δυο βασικών κρατικών επιχορηγήσεων αποτελούσε το 2014 το 41,4% αυτών του 2009.

Ωστόσο, από την εφαρμογή του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ επήλθε εξοικονόμηση πόρων, η οποία βέβαια δεν έχει υπολογιστεί επίσημα, μέσω της μείωσης των ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεων των ΟΤΑ, της μείωσης του πολιτικού προσωπικού, την ταυτόχρονη διεξαγωγή των αυτοδιοικητικών εκλογών και των ευρωεκλογών, αλλά και τη μείωση των δαπανών, η οποία ούτως ή άλλως επιβλήθηκε στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας. Εντούτοις όμως, οι ΟΤΑ στην ουσία δεν επωφελήθηκαν κάτι.

Πέραν τούτου, οι νέοι Δήμοι που δημιουργήθηκαν κληρονόμησαν στην πράξη μεγάλα ελλείμματα και οφειλές συνενούμενων Δήμων, με αποτέλεσμα να ξεκινούν τη

ζωή τους όντας υπερχρεωμένοι, χωρίς να υπάρχει σχετική πρόβλεψη από την Πολιτεία για τη διευθέτηση των χρεών και των ελλειμμάτων αυτών.

Ταυτόχρονα, μειώθηκαν δραματικά τα ίδια έσοδα των Δήμων, λόγω της οικονομικής δυσπραγίας και της συνακόλουθης αδυναμίας των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους ή και λόγω των διαφόρων κοινωνικών παροχών που ο κάθε Δήμος θέσπιζε προς ανακούφιση των πληγέντων από την κρίση (π.χ. μείωση τελών σε ευπαθείς ομάδες). Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να απομειωθεί η δυνατότητα των Δήμων για επενδυτικές δράσεις, πλην των ενταγμένων έργων στο ΕΣΠΑ ή σε άλλα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα. Η έλλειψη πόρων και κατάλληλα εκπαιδευμένου προσωπικού, δεν επέτρεψε στους Δήμους να εκπονήσουν και να υλοποιήσουν επιχειρησιακά προγράμματα, όπως προβλέπει το πρόγραμμα.

Επιπροσθέτως, οι περιορισμοί που τέθηκαν για τις προσλήψεις προσωπικού στους ΟΤΑ, σε συνδυασμό με τις συνταξιοδοτήσεις υπαλλήλων, δημιούργησε τεράστιο πρόβλημα υποστελέχωσης των υπηρεσιών τους, το οποίο μεταφράζεται σε μείωση της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας τους και υποβάθμιση των παρεχομένων υπηρεσιών, αλλά και σε πλήγμα στη λειτουργική τους αυτοτέλεια, πρόβλημα το οποίο συνεχίζεται μέχρι τις μέρες μας.

«Η έλλειψη πόρων και λειτουργικών μέσων υπονόμευσε τους στόχους και τις προσδοκίες της Αυτοδιοίκησης από το Πρόγραμμα Καλλικράτης και ενθάρρυνε την αξιοποίηση από το Κεντρικό Κράτος, με τη στήριξη της τρόικας αρχικά και των «θεσμών» εν συνεχεία ή και με αφορμή την επιτήρηση, για να μετατρέψει τη χειραφετική διάσταση της μεταρρύθμισης σε χειραγωγική» (Κατσούλης Δ., 2019, σελ. 428). Η οικονομική χειραγώγηση αφενός, με την αυθαίρετη παρακράτηση θεσμοθετημένων πόρων των ΟΤΑ, και η λειτουργική χειραγώγηση αφετέρου, με τη δραματική μείωση του ανθρώπινου δυναμικού, εμπλουτίστηκαν στην πορεία και με άλλα μέτρα ελέγχου για τους ΟΤΑ, όπως το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας (Άρθρο 4 του Ν.4111/2013) και άλλων μέτρων επιτήρησης Δήμων που βρίσκονταν στα πρόθυρα χρεωκοπίας.

Την ίδια περίοδο μάλιστα που τα έσοδα και οι πόροι των ΟΤΑ μειώνονται δραματικά, οι Δήμοι δραστηριοποιούνται προκειμένου να στηρίξουν τους δημότες τους και να ανταποκριθούν στις μεγάλες κοινωνικές ανάγκες που δημιουργήθηκαν σε μεγάλο μέρος των χαμηλών και μεσαίων στρωμάτων της κοινωνίας από την οικονομική κρίση. Οργανώνουν ένα δίκτυο κοινωνικών δομών, το οποίο εκμεταλλεύεται κυρίως ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα, αλλά χρησιμοποιούνται και μέσα των Δήμων, το οποίο στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στον

εθελοντισμό, δημιουργώντας μια αντίσταση στις σφοδρές επιπτώσεις της κοινωνικής κρίσης που επέφερε η οικονομική κρίση.

Η πρόβλεψη του προγράμματος για αναλογία του αριθμού των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου με τον πληθυσμό του Δήμου και η διασφάλιση εκπροσώπησης στο Δημοτικό Συμβούλιο όλων των Δήμων και των Κοινοτήτων που συνενώθηκαν, με την εκλογή Δημοτικών Συμβούλων από όλες τις δημοτικές ενότητες που απαρτίζουν το Δήμο, καταγράφεται στα θετικά του προγράμματος, καθώς διευρύνει τη δημοκρατική και νομιμοποιητική βάση του Δημοτικού Συμβουλίου και επιτρέπει στις τοπικές κοινωνίες να έχουν λόγο για τα προβλήματα που τις απασχολούν και να επιδιώκουν τη λύση τους.

Η πρόβλεψη δημιουργίας νέων θεσμών, όπως ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, η Επιτροπή Διαβούλευσης και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, τα οποία προωθούν τη διαβούλευση πριν τη λήψη αποφάσεων, διευκολύνουν τη σχέση μεταξύ δημότη και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και προωθούν την εκδημοκράτιση και τη διαφάνεια των διαδικασιών, είναι ένα θετικό στοιχείο, το οποίο όμως δεν λειτούργησε στην πράξη. Η ρύθμιση για τη διαδικασία εκλογής του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, η οποία προβλέπει την εκλογή του με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) του συνόλου των μελών του δημοτικού συμβουλίου, χωρίς πρόβλεψη εναλλακτική για τη μη επίτευξη του ποσοστού αυτού, καθώς και η ασαφής διατύπωση ότι πρέπει να είναι πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, οδήγησε σε παροπλισμό του θεσμού, καθώς ελάχιστοι Δήμοι κατάφεραν να εκλέξουν Συμπαραστάτη.

Όσον αφορά τη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, αποτέλεσε ένα δυσκίνητο όργανο λόγω του μεγάλου αριθμού των μελών της (από 25 έως 50 μέλη), αλλά και λόγω της πρόβλεψης ότι το ένα τρίτο (1/3) επί του συνολικού αριθμού των μελών εκπροσώπων φορέων, ορίζονται επιπλέον μέλη μετά από κλήρωση δημότες εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς και τους ειδικούς εκλογικούς, οι οποίοι στην πλειονότητά τους δεν επιθυμούσαν ή δεν μπορούσαν να συμμετέχουν. Ως εκ τούτου, δεν εκπλήρωσε το σκοπό της θεσμοθέτησής της, αφού συνεδριάζει συνήθως μόνο μία φορά κατ' έτος, πριν την έγκριση του τεχνικού προγράμματος, η γνωμοδότηση της οποίας προβλέπεται ως υποχρεωτικό στάδιο της διαδικασίας.

Στο ίδιο μήκος κύματος κυμαίνεται και ο θεσμός του Συμβουλίου Μεταναστών, το οποίο, ενώ συγκροτήθηκε από τους Δήμους, στην πράξη δεν λειτούργησε και δεν επιτέλεσε τους σκοπούς για τους οποίους θεσμοθετήθηκε. Πιθανόν να μην υπήρχαν οι ανάγκες, τις οποίες επικαλείται το πρόγραμμα.

Όσον αφορά τον τομέα της εποπτείας και του ελέγχου των ΟΤΑ, η δημιουργία Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας και ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας δεν έχουν

ακόμη υλοποιηθεί, και ως εκ τούτου ο έλεγχος ασκείται ακόμα με τις ρυθμίσεις που υπήρχαν πριν τον Καλλικράτη.

Συμπερασματικά λοιπόν, μπορούμε να πούμε ότι το πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, ενώ είχε καλές προθέσεις και περιελάμβανε θετικές παρεμβάσεις και ρυθμίσεις προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του ρόλου και της θέσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη εποχή, στη βάση της αποκέντρωσης και της επίτευξης ενός επιτελικού κράτους, δεν στηρίχτηκε από τους απαιτούμενους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους για την πραγματοποίηση των διαλαμβανομένων του, καθώς κατά την εφαρμογή του συνέπεσε με την οικονομική κρίση και το ιδιαίτερα αυστηρό πρόγραμμα δημοσιονομικής προσαρμογής.

Ωστόσο, υπήρχαν και εγγενείς αδυναμίες του προγράμματος, καθώς χωρίς να υπάρξει αξιολόγηση του προγενέστερου μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος του Ν.2539/97, η οποία θα επέτρεπε να εντοπιστούν οι αδυναμίες που εμπόδισαν την επιτυχή εφαρμογή του, αλλά και τα σημεία στα οποία θα έπρεπε να δοθεί βάρος, προχώρησε στην εφαρμογή του με συνοπτικές διαδικασίες, χωρίς να έχει προηγηθεί μία ευρεία διαβούλευση επί των διαλαμβανομένων του. «Η προχειρότητα με την οποία σχεδιάστηκε ο νόμος είχε ως αποτέλεσμα ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο τοπίο με συνεχείς τροποποιήσεις – πολλές φορές μέσα σε άσχετα νομοσχέδια – ενώ δεν έλυσε το πρόβλημα της πανσπερμίας των νόμων, αρκετοί εκ των οποίων χρονολογούνται από πολλές δεκαετίες, και των καθυστερήσεων σε υπουργικές αποφάσεις για την εκτέλεση προβλέψεων του Καλλικράτη» (Παπαγγελής Ν., 2014,διαφάνεια 19).

Προς επίρρωση της ανωτέρω παρατήρησης, αναφέρουμε ότι ο Ν.3852/10, σύμφωνα με στοιχεία της νομικής βάσης Νομοτέλεια (www.nomoteleia.gr, Πλήρης Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών, Ν.3852/10), έχει επιδεχτεί πολλαπλές τροποποιήσεις με μεταγενέστερους νόμους ήδη από το 2010, μόλις λίγους μήνες μετά και πριν την ολική του εφαρμογή.

ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»

Α. ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»

Με το νόμο 4555/18 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» επιχειρείται η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσω της τροποποίησης αντίστοιχων διατάξεων του Ν.3852/10 (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ), αλλά και της προσθήκης νέων διατάξεων.

Με το νόμο αυτό, η κυβέρνηση των ΣΥΡΙΖΑ – ΑΝΕΛ επιχείρησε μεταξύ άλλων να προωθήσει μια σειρά μεταρρυθμίσεων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πήρε το όνομά του από τον Αθηναίο πολιτικό και μεταρρυθμιστή Κλεισθένη, ο οποίος στα τέλη του 6^{ου} π.Χ. αιώνα διαίρεσε την Αθηναϊκή πολιτεία, αλλά και τους πολίτες της, σε Δήμους, οι οποίοι είχαν ξεχωριστά διοικητικά όργανα και ξεχωριστά προσωνύμια. Ο αριθμητικός δείκτης Ι, υποδηλώνει ότι θα ακολουθήσει επόμενο μεταρρυθμιστικό σχέδιο που θα αφορά και πάλι την Τοπική Αυτοδιοίκηση και ότι ο Ν.4555/18 αποτελεί το πρώτο στάδιο μια ευρύτερης μεταρρύθμισης, όπως έχει σχεδιαστεί από τους εισηγητές του.

Ο νόμος αποτελείται από τέσσερα μέρη και συνολικά 283 άρθρα, εκ των οποίων το πρώτο μέρος, που καταλαμβάνει και το μεγαλύτερο τμήμα του, έχει τίτλο «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Το δεύτερο μέρος αφορά ρυθμίσεις για τους ΦΟΔΣΑ της χώρας, το τρίτο ρυθμίζει θέματα σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και πολιτογράφησης, ενώ το τέταρτο αφορά άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών.

Στην παρούσα εργασία θα ασχοληθούμε κυρίως με το πρώτο μέρος του νόμου, το οποίο αποτελείται από 12 κεφάλαια και 224 άρθρα, καθώς με το μέρος αυτό επιχειρείται η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου που διέπει την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Παρακάτω θα δούμε συνοπτικά το περιεχόμενο και τη δομή των 12 αυτών κεφαλαίων, τονίζοντας τις κυριότερες διαφοροποιήσεις που επιφέρουν.

Ειδικότερα, το Κεφάλαιο Α (άρθρο 1) θεσπίζει την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στους ΟΤΑ α΄ και β΄

βαθμού, ενώ με το Κεφάλαιο Β (άρθρα 2-3) κατηγοριοποιούνται οι Δήμοι της χώρας βάσει των χαρακτηριστικών τους.

Με το νόμο αυτό δεν επήλθαν αλλαγές όσον αφορά τη χωρική διαίρεση της χώρας, αλλά κατηγοριοποιήθηκαν οι υπάρχοντες δήμοι σε έξι (6) κατηγορίες με βάση τα στοιχεία μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, το βαθμό αστικοποίησης και τα γεωοικονομικά τους χαρακτηριστικά, τη γεωμορφολογική τους ιδιαιτερότητα και τη θέση τους στο διοικητικό χάρτη της χώρας και το αν αποτελούν έδρες περιφερειών ή περιφερειακών ενοτήτων. Η κατηγοριοποίηση αυτή βασίστηκε στην παραδοχή ότι «η όμοια οργανωτική, διοικητική και δημοσιονομική αντιμετώπιση περιοχών της χώρας με ουσιωδώς ανόμοια χαρακτηριστικά, διακριτές ανάγκες και διαφορετικές οργανωτικές και οικονομικές δυνατότητες, αναπαράγει και διαιωνίζει τις ανισότητες μεταξύ των γεωγραφικών περιοχών και των τοπικών διοικητικών μονάδων και δημιουργεί το έδαφος για ένα ετεροβαρές, ασύμμετρο και εντέλει αναποτελεσματικό αναπτυξιακό πρότυπο» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4555/18, σελ. 5).

Οι κατηγορίες των Δήμων έχουν ως εξής :

- Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων, όπου υπάγονται όλοι οι δήμοι των Περιφερειακών Ενοτήτων Κεντρικού, Βόρειου, Νότιου και Δυτικού Τομέα Αθηνών και της Περιφερειακής Ενότητας Πειραιώς της Περιφέρειας Αττικής, καθώς και οι Δήμοι Θεσσαλονίκης, Αμπελοκήπων - Μενεμένης, Καλαμαριάς, Κορδελιού - Ευόσμου, Νεάπολης - Συκεών, Παύλου Μελά και Πυλαίας -«Χορτιάτη της Περιφερειακής Ενότητας Θεσσαλονίκης.
- Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών, στην οποία υπάγονται όλοι οι ηπειρωτικοί δήμοι, καθώς και οι δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης και της Περιφερειακής Ενότητας Ευβοίας, με πληθυσμό άνω των 25.000 κατοίκων, καθώς και οι δήμοι που αποτελούν πρωτεύουσα νομού, περιλαμβανομένων και των νησιωτικών νομών.
- Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι, στην οποία υπάγονται όλοι οι ηπειρωτικοί δήμοι, καθώς και οι δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης και της Περιφερειακής Ενότητας Ευβοίας, με πληθυσμό άνω των 10.000 και έως 25.000 κατοίκων.
- Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι, που αφορά όλους τους ηπειρωτικούς δήμους, καθώς και τους δήμους της Περιφέρειας Κρήτης με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων.
- Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι, στην οποία υπάγονται όλοι οι νησιωτικοί δήμοι με πληθυσμό άνω των 3.500 κατοίκων και

- Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι, όπου ανήκουν όλοι οι νησιωτικοί δήμοι, με πληθυσμό έως 3.500 κατοίκους.

Η ανωτέρω κατηγοριοποίηση λαμβάνεται υπόψη, σύμφωνα με τις διατάξεις του ίδιου νόμου (παρ. 2 άρθρου 1) για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των δήμων, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού, για την κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), καθώς και για την κατανομή και αξιοποίηση των πάσης φύσεως προγραμμάτων χρηματοδότησης των δήμων από εθνικούς ή ευρωπαϊκούς πόρους.

Το Κεφάλαιο Γ΄ διακρίνεται σε τρία τμήματα. Το Τμήμα Α΄ (άρθρα 4-5) αφορά τη συγκρότηση των Δήμων και Κοινοτήτων και τα όργανα διοίκησης τους. Στο Τμήμα Β΄ (άρθρα 6–43) ορίζεται η εκλογική διαδικασία ανάδειξης των δημοτικών και κοινοτικών οργάνων, η διάρκεια της δημοτικής περιόδου, η οποία μειώνεται από τα 5 στα 4 έτη, η αποδέσμευση των δημοτικών εκλογών από τις ευρωεκλογές και ότι αφορά την υποβολή υποψηφιοτήτων και την κατάρτιση συνδυασμών. Επίσης, ορίζεται το εκλογικό σύστημα διεξαγωγής των αυτοδιοικητικών εκλογών για τους δήμους, όπου υιοθετείται, προς αντικατάσταση του έως τότε ισχύοντος πλειοψηφικού συστήματος, το μοντέλο της απλής αναλογικής, στο πλαίσιο του εκδημοκρατισμού του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των ΟΤΑ, της διασφάλισης της δημοκρατικής αρχής και της ισότητας της ψήφου. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, η αναλογική σύνθεση του Δημοτικού Συμβουλίου, όπως και του Περιφερειακού, θα υποχρεώσει τις τοπικές αρχές «να μπουν στη βάσανο του δημοκρατικού διαλόγου και της αναζήτησης προγραμματικών συμβιβασμών και συνθέσεων, στοιχείο που κατά τεκμήριο βελτιώνει την ποιότητα των λαμβανομένων αποφάσεων, ενώ αφετέρου θα αυξηθεί συνολικά το αίσθημα ευθύνης και η άσκηση ουσιαστικής και εποικοδομητικής κριτικής από το σύνολο των δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, καθώς πια δεν θα υφίσταται η ασφαλής και απαλλαγμένη από την υποχρέωση της κατάθεσης συγκεκριμένων προτάσεων θέση της αντιπολίτευσης» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4555/18, σελ. 8).

Οι σχετικές διατάξεις ορίζουν ότι αν κανένας συνδυασμός δεν συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των έγκυρων ψηφοδελτίων (τουλάχιστον δηλαδή το 50%), η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή, ανάμεσα μόνο στους υποψήφιους δημάρχους των δύο συνδυασμών που έλαβαν τις περισσότερες ψήφους. Επιτυχών θεωρείται ο υποψήφιος δήμαρχος και ο συνδυασμός του που συγκέντρωσε στην επαναληπτική ψηφοφορία την απόλυτη πλειοψηφία του αριθμού των έγκυρων ψηφοδελτίων. Ταυτόχρονα, αποδεσμεύεται η ανάδειξη των Προέδρων και των Συμβουλίων των Κοινοτήτων από τους συνδυασμούς που λαμβάνουν μέρος

στις δημοτικές εκλογές, καθώς προβλέπεται η ανάδειξή τους με ξεχωριστούς συνδυασμούς και ψηφοδέλτια, και σε διαφορετική κάλπη, προκειμένου να περιοριστεί η πολιτική εξάρτηση των οργάνων διοίκησης των Κοινοτήτων από τη δημοτική αρχή και να διευρυνθεί ο χώρος αυτόνομης δράσης και ενεργοποίησης των τοπικών κοινωνιών, ενώ θεσπίζεται ενιαίο ψηφοδέλτιο μεμονωμένων υποψηφιοτήτων στις Κοινότητες έως 300 κατοίκους.

Όσον αφορά την ενδοδημοτική αποκέντρωση, ο ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ επιφέρει κάποιες αλλαγές, αρχής γενομένης με την κατάργηση της διάκρισης Δημοτικής και Τοπικής Κοινότητας, η οποία εισήγαγε ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ στη βάση πληθυσμιακών κριτηρίων. Τις μετονομάζει όλες σε Κοινότητες και τις διακρίνει σε δύο κατηγορίες : α) σε Κοινότητες άνω των 300 κατοίκων και β) σε Κοινότητες κάτω των 300 κατοίκων. Η διάκριση αυτή υπήρχε και στον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ, ως κατηγοριοποίηση όμως των Τοπικών Κοινοτήτων. Τα Συμβούλια των Κοινοτήτων άνω των 300 κατοίκων είναι από πενταμελή έως δεκαπενταμελή, ανάλογα με τον πληθυσμό, τα οποία εν συνεχεία εκλέγουν τον Πρόεδρο της Κοινότητας. Στις Κοινότητες κάτω των 300 κατοίκων εκλέγεται ο Πρόεδρος της Κοινότητας ως μονοπρόσωπο όργανο.

Επιπλέον, με τον ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ επέρχονται αλλαγές στο θεσμό της Επιτροπής Διαβούλευσης, καθώς αναγνωρίστηκε η περιορισμένη αξιοποίηση του, όπως είχε εισαχθεί με τον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ. Επεκτείνεται λοιπόν η συγκρότησή της και σε μικρότερους Δήμους (άνω των 5.000 κατοίκων αντί άνω των 10.000 που όριζε ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ), η συγκρότησή της απαιτεί πλέον τη λήψη απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου (ή του Περιφερειακού) με απλή πλειοψηφία των μελών του, και όχι με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3), όπως προβλεπόταν, ενώ οι πολίτες που συμμετέχουν στο όργανο αυτό θα γίνεται και πάλι κατόπιν κληρώσεως, αλλά όχι από τους εκλογικούς καταλόγους, αλλά από ειδικό κατάλογο στον οποίο θα εγγράφονται οι δημότες που ενδιαφέρονται να συμμετέχουν. Αυτό εξασφαλίζει ότι οι κληρωθέντες δημότες επιθυμούν να συμμετέχουν. Τέλος, αποδίδονται σημαντικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή αυτή, όπως η εισήγηση για την αναγκαιότητα διεξαγωγής δημοτικού δημοψηφίσματος (ή περιφερειακού αντίστοιχα) και η διατύπωση γνώμης επί του προσχεδίου του προϋπολογισμού.

Τέλος, το Τμήμα Γ΄ του Κεφαλαίου Γ΄ αφορά μεταβατικές διατάξεις και διευκρινίσεις ως προς την έναρξη ισχύος των διατάξεων του εν λόγω Κεφαλαίου.

Το Κεφάλαιο Δ΄ αναφέρεται στη διαδικασία εκλογής των περιφερειακών αρχών και αποτελείται από τρία τμήματα. Στο Τμήμα Α΄ (άρθρο 45), καθορίζεται ο αριθμός των αντιπεριφερειαρχών, στο Τμήμα Β΄ (άρθρα 46-66) προβλέπεται μεταξύ άλλων ότι οι αντιπεριφερειάρχες ορίζονται από τον περιφερειάρχη και δεν εκλέγονται από ενιαίο ψηφοδέλτιο, ενώ υιοθετείται για την εκλογή των περιφερειακών αρχών η απλή

αναλογική, σε αντιστοιχία των όσων αναφέραμε για τους δήμους. Το Τμήμα Γ΄ αφορά μεταβατικές διατάξεις του Κεφαλαίου.

Το Κεφάλαιο Ε΄ επαναπροσδιορίζει το νομικό πλαίσιο του συστήματος διακυβέρνησης των δήμων και κοινοτήτων και αποτελείται από τέσσερα τμήματα. Στο Τμήμα Α΄ (άρθρα 68–79), προβλέπεται για πρώτη φορά η δυνατότητα του δημάρχου να ορίζει αντιδήμαρχο από οποιαδήποτε δημοτική παράταξη και καθορίζονται θέματα που αφορούν τον αριθμό, τις αρμοδιότητες και τη θητεία των αντιδημάρχων. Επιπλέον, καθορίζονται οι διαδικασίες εκλογής του προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου, της επιτροπής ποιότητας ζωής και της οικονομικής επιτροπής, οι αρμοδιότητες των οργάνων αυτών, καθώς και η λειτουργία των δημοτικών παρατάξεων. Σημαντική καινοτομία του προγράμματος αποτελεί η δυνατότητα των δημοτικών συμβούλων να ανεξαρτητοποιηθούν από την παράταξη που εκλέχτηκαν και να ενταχθούν σε άλλη παράταξη.

Στο Τμήμα Β΄ (άρθρα 80-90) ρυθμίζεται η λειτουργία των Κοινοτήτων και των οργάνων διοίκησής τους και επεκτείνεται ο θεσμός της συνέλευσης κατοίκων σε όλες τις Κοινότητες. Το Τμήμα Γ΄ (άρθρο 91) αφορά τον τρόπο συγκρότησης των διοικητικών συμβουλίων των δημοτικών νομικών προσώπων, όπου πλέον καταργείται η υποχρεωτική αναλογία πλειοψηφίας – μειοψηφίας και το σύνολο των μελών ορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο με ψηφοφορία. Το Τμήμα Δ΄ ορίζει την έναρξη ισχύος των διαλαμβανομένων στο Κεφάλαιο Ε΄ (άρθρο 92).

Το Κεφάλαιο ΣΤ΄ (άρθρα 93–107) αφορά το νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει το σύστημα διακυβέρνησης των περιφερειών. Ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τους αντιπεριφερειάρχες (αριθμό, αρμοδιότητες, θητεία), ζητήματα αναπλήρωσης αντιπεριφερειάρχη και εκλογής νέου περιφερειάρχη, συγκρότησης προεδρείου του περιφερειακού συμβουλίου και οικονομικής επιτροπής περιφερειών και διαδικασία συγκρότησης διοικήσεων νομικών προσώπων των περιφερειών, σε αντιστοιχία με τις ρυθμίσεις που ορίστηκαν για τους δήμους.

Το Κεφάλαιο Ζ΄ (άρθρα 108-132), αποτελείται από δύο τμήματα. Το πρώτο ρυθμίζει θέματα που αφορούν την κρατική εποπτεία των ΟΤΑ, ορίζονται τα αρμόδια όργανα και ο τρόπος άσκησης της εν λόγω εποπτείας. Συγκροτούνται 7 Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, ενώ αντικαθίσταται ο Ελεγκτής Νομιμότητας που προέβλεπε ο Ν.3852/10 από τον Επόπτη ΟΤΑ. Στο δεύτερο Τμήμα επαναπροσδιορίζεται ο έλεγχος νομιμότητας επί των πράξεων των ΟΤΑ και μειώνονται οι πράξεις και αποφάσεις που υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας, ενώ το τρίτο αναφέρεται σε ζητήματα αστικής και πειθαρχικής ευθύνης αιρετών προσώπων και οργάνων των ΟΤΑ. Ο ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ λοιπόν αποδεσμεύει την Αποκεντρωμένη Διοίκηση από την

εποπτεία των ΟΤΑ, προβλέποντας τη σύσταση ανεξάρτητων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, με σκοπό την άσκηση ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων, καθώς και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών.

Το Κεφάλαιο Η΄ (άρθρα 133-151) αναφέρεται στην ενίσχυση των θεσμών συμμετοχής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με μείζονα τροποποίηση την επέκταση του θεσμού του δημοψηφίσματος σε δημοτικό και περιφερειακό επίπεδο, τη διαδικασία, το αντικείμενο και το χαρακτήρα του οποίου προσδιορίζει. Προβλέπεται λοιπόν η δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφισμάτων με απόφαση των αυτοδιοικητικών θεσμών, αλλά και κατόπιν λαϊκής πρωτοβουλίας, και τα αποδεσμεύει από την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος για την πραγματοποίησή τους, επομένως και από την κρατική βούληση. Να σημειώσουμε εδώ ότι ο θεσμός των δημοψηφισμάτων, όπως είχε εισαχθεί με το Ν.3463/06 δεν λειτούργησε ποτέ, καθώς το κεντρικό κράτος δεν προχώρησε ποτέ στην έκδοση του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος, το οποίο θα ρύθμιζε ειδικότερα θέματα για την εφαρμογή του θεσμού.

Με το Κεφάλαιο Θ΄ (άρθρα 152-174) συνίσταται ο θεσμός του Δημοτικού και Περιφερειακού Διαμεσολαβητή στη θέση του θεσμού του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης αντίστοιχα του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ, ο οποίος δεν λειτούργησε σε μεγάλο αριθμό ΟΤΑ λόγω και της αυξημένης πλειοψηφίας για την επιλογή του, και ρυθμίζονται σχετικά θέματα, όπως η διαδικασία επιλογής, το αντικείμενο της διαμεσολάβησης, εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, κωλύματα και ασυμβίβαστα.

Στο Κεφάλαιο Ι΄ (άρθρα 175–210), ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την αναπτυξιακή και οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ. Ειδικότερα θεσπίζεται η εκπόνηση Τετραετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και Ετήσιων Προγραμμάτων Δράσης, προκειμένου να δοθεί ενιαίος χαρακτήρας στο σχεδιασμό και την υλοποίηση έργων στο πλαίσιο μιας ενιαίας αναπτυξιακής στρατηγικής, ενώ δίδεται η δυνατότητα στους Δήμους που δεν έχουν τεχνική επάρκεια να αναθέτουν στην Μονάδα Οργάνωσης και Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ Α.Ε.) την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών για την εκπόνηση μελετών και την εκτέλεση έργων.

Επιπλέον, δίδεται η δυνατότητα σύστασης διαδημοτικών συνδέσμων τεχνικής υπηρεσίας μεταξύ δήμων, καθώς και συμμετοχής των ΟΤΑ σε νομικά πρόσωπα αναπτυξιακού χαρακτήρα ή παροχής υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Σε αντίθεση με τον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ, ο οποίος περιόριζε τη δυνατότητα των ΟΤΑ να ιδρύουν ή να συμμετέχουν σε νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις, ο ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ δίνει τη

δυνατότητα για σύσταση νομικών προσώπων, εταιρειών κοινής ωφελείας, εταιρειών αξιοποίησης και διαχείρισης υποδομών ή εταιρειών εκτέλεσης μεταφορικού έργου, έχουσες ως αντικείμενο τον ενεργειακό σχεδιασμό, δράσεις ενεργειακής αποδοτικότητας και δράσεις ενίσχυσης της συμμετοχής των ΑΠΕ στο ενεργειακό πεδίο. Επιπροσθέτως, με το άρθρο 183 του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ, δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να συμμετέχουν σε επιχειρήσεις ή συνεταιρισμούς με σκοπό την αξιοποίηση τοπικών φυσικών πόρων και τη διαχείριση εγκαταστάσεων σημαντικής τουριστικής ή αναπτυξιακής αξίας.

Μείζονος σημασίας είναι οι διατάξεις που αφορούν τη θέσπιση μιας νέας διαδικασίας συζήτησης και ψήφισης του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος των δήμων και των περιφερειών, όπου προβλέπεται η κατάθεση εναλλακτικών προτάσεων, οι οποίες τίθενται σε ψηφοφορία μαζί με το σχέδιο της Οικονομικής Επιτροπής.

Στο ίδιο Κεφάλαιο ρυθμίζεται η δημιουργία «Λογαριασμού Οικονομικής Ενίσχυσης Ο.Τ.Α.» στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ, προκειμένου να ισοσκελίσουν τον προϋπολογισμό τους, καθώς και η χορήγηση αρμοδιότητας στο δήμαρχο για έγκριση και διάθεση όλων των δαπανών του προϋπολογισμού, χωρίς προηγούμενη απόφαση συλλογικού οργάνου.

Στο Κεφάλαιο ΙΑ΄ (άρθρα 211–212) ορίζεται η διαδικασία και το χρονοδιάγραμμα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένων διοικήσεων και τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ συστήνεται Μόνιμη Επιτροπή Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία θα γνωμοδοτεί για κάθε νομοθετική πρωτοβουλία μεταρρύθμισης των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ (η εν λόγω Επιτροπή συγκροτήθηκε και συνεδρίασε 6 φορές μέχρι και το Μάιο του 2019, γνωμοδοτώντας για συγκεκριμένα σχέδια νόμου). Επίσης συνιστώνται Διυπουργικές Επιτροπές Ανακαθορισμού Αρμοδιοτήτων και Διαδικασιών, οι οποίες θα επεξεργαστούν προτάσεις για την καταγραφή των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης, θα αξιολογήσουν την αποτελεσματική άσκηση αυτών, θα εντοπίσουν προβλήματα και δυσλειτουργίες και θα προτείνουν δράσεις αντιμετώπισης αυτών, ενώ θα μελετήσουν τη δυνατότητα απλοποίησης των όρων άσκησης αρμοδιοτήτων και διαδικασιών .

Τέλος, το Κεφάλαιο ΙΒ΄ (άρθρα 213 – 224) ρυθμίζει ζητήματα αναφορικά με το προσωπικό των ΟΤΑ, καθώς και θέματα σχετικά με τη λύση επιχειρήσεων των ΟΤΑ.

Β. ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»

Στόχος του εν λόγω προγράμματος αποτελεί η αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η επιδίωξη του αποκεντρωτικού

προτάγματος, ως βάση για την εμβάθυνση της δημοκρατίας και της διεύρυνσης της λαϊκής συμμετοχής. Οι συντάκτες του νέου νόμου αναγνωρίζουν ότι προϋπόθεση μιας υγιούς και βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης είναι η συγκρότηση ισχυρών αντίστοιχα τοπικών οργανισμών, ωστόσο, η οργάνωση ενός νέου διοικητικού προτύπου στη βάση λιγότερων σε αριθμό και μεγαλύτερων σε πληθυσμό και σε έκταση ΟΤΑ, θεωρούν ότι οφείλει να διασφαλίζει και τα αντίστοιχα θεσμικά αντίβαρα ενίσχυσης της αντιπροσωπευτικότητας στην έκφραση όλων των πολιτών των τοπικών κοινωνιών κάθε οικισμού, κοινότητας ή δήμου, οι οποίοι συνενώνονται για τη δημιουργία των νέων ισχυρότερων δήμων (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4555/18, σελ. 2). Η απουσία αυτών των θεσμικών αντίβαρων στο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ και η διατήρηση ενός εκλογικού συστήματος που εξαφανίζει κάθε έννοια αντιπροσωπευτικότητας στην έκφραση από το εκλογικό σώμα, θεωρήθηκε από τους εισηγητές του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ ως αδυναμία του προηγούμενου μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος.

Όπως αναφέρει η αιτιολογική έκθεση του νόμου, το παρόν εγχείρημα αξιοποιεί την εμπειρία μιας δεκαετούς σχεδόν εφαρμογής του Ν.3852/10 και μετά από μακρά και εκτεταμένη διαβούλευση, ο ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ επαναξιολογεί βασικές παραδοχές του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ και, χωρίς να αναιρεί τη «νέα αρχιτεκτονική» της αυτοδιοίκησης, επιχειρεί να καλύψει ένα σοβαρό έλλειμμα της προηγούμενης μεταρρύθμισης, «διαμορφώνοντας όρους δημοκρατικότερης συγκρότησης και λειτουργίας των αυτοδιοικητικών θεσμών, αναλογικότερης εκπροσώπησης, τόσο του εκλογικού σώματος και των αυτοδιοικητικών δυνάμεων, όσο και των τοπικών κοινωνιών που συνθέτουν τους οργανισμούς και των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, αλλά και διευρύνοντας τη συμμετοχή και τον κοινωνικό έλεγχο σε όλα τα επίπεδα της οργάνωσης και της λειτουργίας τους» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4555/18, σελ. 4).

Ταυτόχρονα, ενεργεί διορθωτικά σε παράγοντες και λειτουργικές αδυναμίες που περιορίζουν και εμποδίζουν τη διοικητική, λειτουργική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, είτε πρόκειται για έλλειμμα οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, είτε αστοχίες του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με σκοπό να οδηγήσει την αυτοδιοίκηση «σε νέα πεδία αναπτυξιακής δράσης, όχι με όρους ενός παράλληλου και ανταγωνιστικού προς τον ιδιωτικό τομέα πεδίου «επιχειρείν», αλλά με στόχο την προστασία δημόσιων αγαθών και την αξιοποίηση τοπικών πόρων, σε όφελος και για λογαριασμό των ίδιων των τοπικών κοινωνιών» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4555/18, σελ. 4).

Γ. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ»

Κύριο αντικείμενο της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ αποτέλεσε ο ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, καθώς ο Ν.3852/10 δεν καταργήθηκε, αλλά διατηρήθηκαν και συμπληρώθηκαν πολλά άρθρα του. Τη στιγμή που η έννοια «μνημονιακός Καλλικράτης» αποτέλεσε βασικό στοιχείο της πολιτικής ρητορικής του ΣΥΡΙΖΑ, η αιτιολογική έκθεση του νόμου που ο ίδιος εισάγει, εκθειάζει σε αρκετά σημεία το πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, αναγνωρίζοντας του ότι «έθεσε, σε μεγάλο βαθμό, τις βάσεις και διαμόρφωσε εν μέρει τις διοικητικές και οργανωτικές προϋποθέσεις, προκειμένου να καταστεί, όντως, δυνατή η συγκρότηση ισχυρότερων τοπικών και περιφερειακών επιχειρησιακών μονάδων και, όπως ο ίδιος ο νομοθέτης του Ν.3852/2010 προδιαγράφει, να προετοιμαστούν οι «θεσμικές υποδοχές» ενός τοπικού και περιφερειακού διοικητικού μοντέλου, που θα μπορεί να αποτελέσει αντίβαρο ή αντιπαράδειγμα απέναντι σε ένα συγκεντρωτικό κεντρικό κράτος» (Αιτιολογική Έκθεση Ν.4555/18, σελ. 2).

Εξίσου πρωτεύον αντικείμενο του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ αποτέλεσε η εισαγωγή του συστήματος της απλής αναλογικής για την ανάδειξη των τοπικών και περιφερειακών αρχών, προκειμένου να προωθηθεί η δημοκρατική αντιπροσώπευση και η συμμετοχικότητα των τοπικών κοινωνιών, ως θεσμικά αντίβαρα στη δημιουργία μεγαλύτερων και ισχυρότερων ΟΤΑ. Ωστόσο, «οι επιλογές του νομοθέτη του Ν.4555/2018 δεν συγκροτούν θεσμικά αντίβαρα, αλλά αντιθέτως αποδιαρθρώνουν το σύστημα διακυβέρνησης, αντιμετωπίζοντας την τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμό του σωματειακού δικαίου και όχι ως πολιτικό και διοικητικό θεσμό και μάλιστα στο επίκεντρο ενός συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που προορίζεται να αντικαταστήσει το συγκεντρωτικό κράτος» (Κατσούλης Δ., 2019, σελ. 435).

Ο νομοθέτης του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ δεν υπολόγισε σωστά τις πρακτικές συνέπειες του εκλογικού συστήματος που εισήγαγε στη διακυβέρνηση των Δήμων και των Περιφερειών, κατά την οποία οι Δήμαρχοι και οι Περιφερειάρχες μετετράπησαν σε θηρευτές συνεργασιών και συγκυριακών πλειοψηφιών, οι οποίες ήταν εύθραυστες και επιρρεπείς σε κάθε είδους συμφέροντα.

Μετά τις αυτοδιοικητικές εκλογές, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν με τις διατάξεις του Ν.4555/18 στις 26.05.19 και επαναλήφθηκαν στις 02.06.19 στους δήμους και τις περιφέρειες όπου κανένας συνδυασμός δεν κατάφερε να συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία, διαπιστώθηκε ότι σε 7 εκ των 13 περιφερειών της χώρας και σε 231 εκ των 332 δήμων της χώρας, ο εκλεγμένος περιφερειάρχης ή δήμαρχος δεν είχε την πλειοψηφία των μελών του περιφερειακού ή του δημοτικού συμβουλίου αντίστοιχα.

Στη συνέχεια, διενεργήθηκαν οι εθνικές εκλογές της 7ης Ιουλίου 2019, από τις οποίες αναδείχθηκε κυβέρνηση η ΝΔ, με πρωθυπουργό τον Κυριάκο Μητσοτάκη. Η νέα κυβέρνηση, λίγες μέρες μετά την εκλογή της και ενόψει της ανάληψης των νέων δημοτικών αρχών από 01.09.19, έφερε στη Βουλή προς ψήφιση το νομοσχέδιο με τίτλο "Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα θέματα", τον μετέπειτα νόμο Ν.4623/19, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 09.08.19.

Με το άρθρο 2 το εν λόγω νομοσχέδιο αντικαθιστούσε τις ισχύουσες διατάξεις του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ για τη συγκρότηση της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής των δήμων και της οικονομικής επιτροπής των περιφερειών, δίδοντας την απόλυτη πλειοψηφία των μελών στην παράταξη του δημάρχου και του περιφερειάρχη αντίστοιχα. Επίσης, με το άρθρο 3 του ίδιου νόμου μεταβίβασε σειρά αρμοδιοτήτων του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου στις αντίστοιχες οικονομικές επιτροπές και με το άρθρο 5 μετέφερε άλλες αρμοδιότητες του δημοτικού συμβουλίου στην επιτροπή ποιότητα ζωής. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το δημοτικό και περιφερειακό συμβούλιο προς τις αντίστοιχες επιτροπές συνεχίστηκε και με μεταγενέστερους νόμους (Ν.4625/19, Ν.4735/20, Ν.4674/20, Ν.4795/21).

Επίσης, με το Ν.4623/19, καταργήθηκαν τα άρθρα 91 και 106 του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ, τα οποία αφορούσαν τη συγκρότηση των διοικήσεων των νομικών προσώπων των δήμων και των περιφερειών αντίστοιχα, δίδοντας πλειοψηφία 3/5 επί του συνόλου των μελών του διοικητικού συμβουλίου στην παράταξη του δημάρχου ή του περιφερειάρχη αντίστοιχα.

Με το άρθρο 11 του Ν. 4674/20 τέθηκαν σε αναστολή για όλη τη διάρκεια της τρέχουσας αυτοδιοικητικής περιόδου τα άρθρα 133-151, που αφορούν τη διενέργεια δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος, ενώ με το άρθρο 7 του Ν.4623/19 καταργούνται τα άρθρα 152-174, που αφορούσαν το θεσμό της δημοτικής και περιφερειακής διαμεσολάβησης, επαναφέροντας σε ισχύ τα άρθρα 77 και 179 του Ν.3852/10.

Τέλος, καταργήθηκαν τα άρθρα 186-188 που αφορούσαν τα κριτήρια και τη διαδικασία κατανομής των ΚΑΠ με το άρθρο 229 του Ν. 4635/19, επαναφέροντας σε ισχύ προγενέστερες διατάξεις, ενώ έγιναν τροποποιήσεις σε εδάφια των άρθρων 206 και 222.

Συνοψίζοντας, αναφέρουμε ότι πλέον των 50 στα 224 άρθρα του Μέρους Πρώτου του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ, τα οποία αποτελούσαν και τις βασικές διαφοροποιήσεις του σε σχέση με τον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ, είτε καταργήθηκαν, είτε ανεστάλη η εφαρμογή των διατάξεών τους, πριν καν προλάβουν να εφαρμοστούν. Το εκλογικό σύστημα που εφαρμόστηκε στην εκλογή των αυτοδιοικητικών οργάνων καταργήθηκε στην πράξη

πριν την έναρξη της αυτοδιοικητικής περιόδου, με τις πλειοψηφίες που δόθηκαν στην παράταξη του δημάρχου και του περιφερειάρχη αντίστοιχα στις επιτροπές και με τη μεταφορά σειράς αρμοδιοτήτων του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου στις επιτροπές αυτές, όπως και στα διοικητικά συμβούλια των νομικών προσώπων, χωρίς να καταργηθούν τυπικά οι αντίστοιχες διατάξεις του ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ.

Η τυπική κατάργηση των διατάξεων αυτών επήλθε με το νόμο 4804/05.06.21 «Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις», με τον οποίο ρυθμίζονται θέματα εκλογής δημοτικών και περιφερειακών αρχών και διοίκησης των δήμων, κοινοτήτων και περιφερειών.

Επομένως, οι διατάξεις του Μέρους Α΄ του Ν.4555/18, το οποίο αφορά και τη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που μας ενδιαφέρει στην παρούσα εργασία, απέτυχαν κατά τη φάση της εφαρμογής, καθώς κατά τα μεγαλύτερο μέρος τους δεν εφαρμόστηκαν καν, αφού καταργήθηκαν πριν ακόμα αρχίσει η νέα αυτοδιοικητική περίοδος.

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΡΕΘΥΜΝΗΣ

ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Ο Δήμος Ρεθύμνης ανήκει στην Περιφερειακή Ενότητα Ρεθύμνης της Περιφέρειας Κρήτης, έχει έδρα το Ρέθυμνο και αποτελεί το μητροπολιτικό δήμο του νομού Ρεθύμνης. Η πόλη του Ρεθύμνου βρίσκεται στη βόρεια ακτή, περίπου στη μέση του νησιού, είναι η τρίτη σε μέγεθος πόλη του νησιού, μετά το Ηράκλειο και τα Χανιά, και αποτελεί το κέντρο του νομού.

Βασικός πυλώνας ανάπτυξης της πόλης και κατ' επέκταση του Δήμου, αλλά και όλου του νομού, αποτελεί ο τουρισμός. Η μοναδική αστική αμμώδης παραλία της πόλης, η οποία εκτείνεται σε μήκος 12 χιλιομέτρων, η γραφική Παλιά Πόλη, το επιβλητικό κάστρο της Φορτέτζας, αλλά και ο φυσικός και πολιτισμικός πλούτος της ενδοχώρας του Δήμου, αποτελούν πόλο έλξης για χιλιάδες επισκέπτες το χρόνο, αυξάνοντας με την πάροδο του χρόνου τα οικονομικά, περιβαλλοντικά και κοινωνικά οφέλη για το Δήμο και τους κατοίκους του.

Σημαίνοντα πυλώνα ανάπτυξης του Δήμου αποτελεί επίσης η ύπαρξη και λειτουργία τμημάτων του Πανεπιστήμιου Κρήτης στην πόλη του Ρεθύμνου. Η παρουσία αξιοσημείωτου αριθμού νέων ανθρώπων στην περιοχή, πέρα από τα προφανή οικονομικά οφέλη για τον τόπο, συμβάλλει και στη διαμόρφωση της ταυτότητας της πόλης, ενώ η συνεργασία του Πανεπιστημίου με την τοπική αυτοδιοίκηση και την τοπική κοινωνία, προωθεί τη διάχυση της γνώσης προς τους πολίτες της περιοχής, αναβαθμίζοντας το πνευματικό και γνωστικό επίπεδο της τοπικής κοινωνίας.

Τέλος, ο πρωτογενής τομέας και κυρίως η κτηνοτροφία αποτελούν για το Δήμο Ρεθύμνης έναν επιπλέον καίριο πυλώνα της τοπικής οικονομίας, στον οποίο δραστηριοποιούνται πολλοί νέοι της περιοχής, καθώς αποτελεί κυρίαρχο είδος απασχόλησης και κύρια πηγή εσόδων των κατοίκων των αγροτικών περιοχών της ενδοχώρας.

Μέχρι την εφαρμογή του προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, ο Δήμος Ρεθύμνης περιελάμβανε την πόλη του Ρεθύμνου, η οποία αποτελούσε και την έδρα του, και οκτώ (8) οικισμούς (Παράρτημα Ι). Είχε συνολικό πραγματικό πληθυσμό 24.064 (ΦΕΚ 882/06.12/1992 τ. Β΄ «Κύρωση των αποτελεσμάτων του πραγματικού πληθυσμού της γενικής απογραφής πληθυσμού της 17^{ης} Μαρτίου 1991») και έκταση 26,777 τ.χλμ. (https://geodata.gov.gr/dataset/apographe-plethusmu-1991).

Με το νόμο 2539/97 (ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ) στο Δήμο Ρεθύμνης συνενώθηκαν άλλες 11 Κοινότητες και 10 οικισμοί και πλέον ο Δήμος Ρεθύμνης καταλαμβάνει 126,456

τ.χλμ. (https://geodata.gov.gr/dataset/apographe-plethusmu-2001) και έχει πραγματικό πληθυσμό 31.687 κατοίκους (ΦΕΚ 715/12.06.2002 τ. Β΄ «Κύρωση των αποτελεσμάτων του πραγματικού πληθυσμού της γενικής απογραφής πληθυσμού της 18ης Μαρτίου 2001»). Στη νέα του μορφή περιλαμβάνει 12 Δημοτικά Διαμερίσματα και συνολικά 30 οικισμούς (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ).

Με το Ν.3852/10 (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ), συστήνεται εκ νέου ο Δήμος Ρεθύμνης με έδρα το Ρέθυμνο, αποτελούμενος από τους Δήμους Αρκαδίου, Λαππαίων, Νικηφόρου Φωκά και Ρεθύμνης, οι οποίοι καταργούνται. Πλέον, ο Δήμος Ρεθύμνης, καταλαμβάνει 397,48 τ. χλμ. και έχει πληθυσμό 55.525 κατοίκους (https://www.hc-crete.gr). Αποτελείται από 4 δημοτικές ενότητες (Δ.Ε. Ρεθύμνου, Δ.Ε. Αρκαδίου, Δ.Ε. Λαππαίων και Δ.Ε. Νικηφόρου Φωκά), όσες και οι καταργούμενοι δήμοι, 47 Κοινότητες και συνολικά 100 οικισμούς (ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ).

Στην περιοχή της Δ.Ε. Λαππαίων εντοπίζουμε την περίοδο προ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ τη μοναδική εθελοντική συνένωση Κοινοτήτων σε επίπεδο νομού για τη δημιουργία ενός νέου Δήμου. Οι Κοινότητες Αρχοντικής, Επισκοπής, Καρωτής και Κούφης της Επαρχίας Ρεθύμνου, κάνοντας χρήση των διατάξεων του άρθρου 1 παρ. 3 και 4 του Ν.1622/86, συνενώνονται το 1989 και συνιστούν Δήμο, ο οποίος ονομάζεται Δήμος Επισκοπής και έχει έδρα τον οικισμό Επισκοπή της τέως Κοινότητας Επισκοπής (ΦΕΚ ίδρυσης Δήμου Επισκοπής 188Α΄/21.08.89). Ο Δήμος Επισκοπής λειτούργησε μέχρι και το 1998, όπου και μετονομάστηκε σε Δήμο Λαππαίων, με τη συνένωση και των υπόλοιπων Κοινοτήτων, στο πλαίσιο του προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ.

Η ανωτέρω συνένωση αποτέλεσε τη μοναδική διοικητική διαφοροποίηση στην έκταση που καλύπτει σήμερα ο Δήμος Ρεθύμνης αναφορικά με το δίπολο Δήμος – Κοινότητες, όπου μοναδικός Δήμος ήταν ο Δήμος Ρεθύμνης.

ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΣ ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ

Ο Καποδιστριακός Δήμος Ρεθύμνης, ειδικά κατά τις πρώτες δύο δημοτικές περιόδους (1999 – 2006), χαρακτηρίζεται από προβλήματα οικονομικά, διαρθρωτικά και λειτουργικά. Όπως καταγράφεται στους απολογισμούς και τις οικονομικές καταστάσεις των ανωτέρω ετών, υπάρχει υστέρηση στη βεβαίωση και είσπραξη θεσμοθετημένων εσόδων (τέλη παρεπιδημούντων, τέλη επί των ακαθαρίστων, πρόστιμα ΚΟΚ, πρόστιμα ελεγχόμενης στάθμευσης κοκ), αλλά και καθυστέρηση των επιχορηγήσεων για επενδύσεις και λοιπών κρατικών χρηματοδοτήσεων που υπερβαίνει τη χρήση κάθε έτους. Όπως έχει επισημανθεί από τους ορκωτούς ελεγκτές των χρήσεων του Δήμου στις αντίστοιχες εκθέσεις τους, η καθυστέρηση των χρηματοδοτήσεων αυτών δημιουργεί μεγάλη απόκλιση των εισπραχθέντων σε σχέση

με τα προϋπολογισθέντα ποσά μέσα σε κάθε χρήση. Ταυτόχρονα, παρατηρείται υστέρηση στην ενταλματοποίηση και πληρωμή ιδιωτών για προμήθειες και υπηρεσίες που προσέφεραν στο Δήμο.

Την ίδια περίοδο καταγράφονται χρέη στα περισσότερα Νομικά Πρόσωπα του Δήμου. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι η Δημοτική Αναπτυξιακή Επιχείρηση του Δήμου Ρεθύμνης (ΔΑΝΕΡ) είχε χρέη στο ελληνικό δημόσιο από μη καταβαλλόμενο φόρο μισθωτών υπηρεσιών της τάξης των 489.281,00€, καθώς και χρέη στο ΙΚΑ για μη καταβολή ασφαλιστικών εισφορών ύψους 434.058,69€. Για την κάλυψη των χρεών αυτών, ο Δήμος Ρεθύμνης προχώρησε στη λήψη δανείου το 2008 (αρ. απόφασης Δ.Σ. 84/2008) από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων συνολικού ποσού 923.339,69€. Αντίστοιχα χρέη εντοπίζονται και σε άλλα Νομικά Πρόσωπα του Δήμου.

Επιπλέον υπάρχει ανεπάρκεια προσωπικού, επιστημονικού και εργατοτεχνικού, για τον προγραμματισμό, εκτέλεση και επίβλεψη τεχνικών έργων και έργων υποδομής, αλλά και για την αντιμετώπιση προβλημάτων καθημερινότητας. Χαρακτηριστική είναι τοποθέτηση αντιδημάρχου σε συζήτηση για την ψήφιση του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 2007, κατά την οποία αναφέρει ότι οι αντιδήμαρχοι μαλώνουν μεταξύ τους για το ποιος θα απασχολήσει τα συνεργεία για την προώθηση θεμάτων του τομέα τους, ως απόρροια της υποστελέχωσης σε εργατοτεχνικό προσωπικό.

Ταυτόχρονα, στη δεύτερη δημοτική περίοδο του Καποδιστριακού Δήμου εντοπίζεται έλλειμμα στο ταμείο του, το όποιος ανέρχεται στις 963.360,85€, για το οποίο ακολουθήθηκαν οι προβλεπόμενες πειθαρχικές και ποινικές διαδικασίες.

Η τελευταία δημοτική περίοδος του Καποδιστριακού Δήμου Ρεθύμνης (2007 – 2010), υπό τη διοίκηση νέας δημοτικής αρχής, χαρακτηρίζεται από μια εσωτερική τακτοποίηση της λειτουργίας των Υπηρεσιών του Δήμου, όπου δίδεται ιδιαίτερη έμφαση στη βελτίωση των εσόδων και στον περιορισμό – εξορθολογισμό των δαπανών. Οι αρμόδιες Υπηρεσίες εντείνουν τις προσπάθειες τους για τη βεβαίωση και είσπραξη θεσμοθετημένων εσόδων, εκκινώντας από αυτά για τα οποία υπήρχε κίνδυνος παραγραφής, ενώ ξεκίνησε η διασταύρωση στοιχείων στη ΔΟΥ και τον ΕΟΤ, προκειμένου να εξευρεθούν αδήλωτες επιφάνειες κατοικιών, επαγγελματικών χώρων και ξενοδοχειακών μονάδων που ξέφευγαν από τα δημοτικά τέλη, αλλά και ανεύρεση τελών επί των ακαθαρίστων και τελών παρεπιδημούντων. Επιπλέον, καταγράφηκαν τα υλικά της αποθήκης και μπήκε τάξη στις προμήθειες, πάγωσαν οι προσλήψεις προσωπικού ειδικών θέσεων και η υλοποίηση συμβάσεων έργου, ενώ ο Δήμος προχώρησε σε αναδανειοδότηση των δανείων του, όπου για τα οκτώ από τα

έντεκα εκατομμύρια του δανεισμού του κατάφερε να επιτύχει ιδιαίτερα ευνοϊκό spread δανεισμού (28 – 30 μονάδες) και χαμηλό επιτόκιο (1,3 – 1,5%).

Την ενεργοποίηση του Δήμου Ρεθύμνης στην βεβαίωση και είσπραξη των θεσμοθετημένων εσόδων του δείχνουν τα απολογιστικά στοιχεία των ετών 2006 και 2007, τα οποία παραθέτουμε ενδεικτικά :

- Το 2006 εισέπραξε από τα αστικά ακίνητα 9.990,00€, ενώ το 2007 εισέπραξε 92.953,00€.
- Το 2006 εισέπραξε από πρόστιμα ΚΟΚ 253.669,56€, ενώ το 2007 εισέπραξε 378.625,98€.
- Το 2006 εισέπραξε από την ελεγχόμενη στάθμευση 39.970,28€, ενώ το 2007 εισέπραξε 87.047,50€.

Από τον έλεγχο των στοιχείων, εξάγεται το συμπέρασμα ότι ο Δήμος Ρεθύμνης καθυστέρησε να βρει τα πατήματά του μετά την εφαρμογή του προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, αντιμετωπίζοντας και ο ίδιος προβλήματα στη διοικητική και οικονομική λειτουργία του. Ενώ στο σύστημα διακυβέρνησης δεν υπήρξαν ιδιαίτερες αλλαγές, στις οποίες θα έπρεπε να προσαρμοστεί, η διοικητική και λειτουργική του ανεπάρκεια λόγω οικονομικών δυσκολιών και έλλειψης επαρκούς και εξειδικευμένου προσωπικού, είχε ως αποτέλεσμα τη μειωμένη απορρόφηση ευρωπαϊκών πόρων για αναπτυξιακούς σκοπούς, όπως διαπιστώνεται στα τεχνικά προγράμματα της περιόδου. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τη μειωμένη και με καθυστέρηση χρηματοδότηση από εθνικούς πόρους, αποτέλεσαν τροχοπέδη για την υλοποίηση έργων υποδομής σε ευρύτερες χωρικές ενότητες, τα οποία θα απέδιδαν στην περιοχή αναπτυξιακή υπεραξία. Κύριος όγκος των εκτελούμενων έργων αποτελούν έργα οδοποιΐας, κατά βάση ασφαλτοστρώσεις και συντηρήσεις, επεμβάσεις σε κτίρια και αναπλάσεις μικρής έκτασης στην πόλη και μεμονωμένους οικισμούς και όχι βασικές υποδομές ανάπτυξης εις όφελος μιας ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας.

Η καθυστέρηση στην εισροή των χρηματοδοτήσεων αποτυπώνεται ξεκάθαρα στο προγραμματισμό έργων και ενεργειών του καποδιστριακού δήμου, όπου βλέπουμε προγραμματισμένα έργα από ΣΑΤΑ ή άλλους εθνικούς πόρους συγκεκριμένων ετών, να μεταφέρονται 4 και πλέον χρόνια μεταγενέστερα. Αυτό αποτελεί απόδειξη και της καθυστέρησης καταβολής των σχετικών πιστώσεων, αλλά και του ελλείμματος σε ανθρώπινο δυναμικό, το οποίο θα προωθούσε τις προβλεπόμενες διαδικασίες για την υλοποίηση των προγραμματισμένων έργων.

Μόνο προς τα τέλη της καποδιστριακής περιόδου παρατηρείται μία σταθεροποίηση της λειτουργίας του Δήμου, τόσο σε οικονομικό όσο και σε οργανωτικό επίπεδο. Από την 25^{η} Φεβρουαρίου 2009, 11 χρόνια μετά την εφαρμογή

του ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ, ο Δήμος Ρεθύμνης κατάφερε να πιστοποιηθεί από την Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή της Περιφέρειας Κρήτης ως προς τη διαχειριστική του επάρκεια και απέκτησε το δικαίωμα να καταθέτει προτάσεις ένταξης έργων στο ΕΣΠΑ. Αρχικά, παρέλαβε τη βεβαίωση διαχειριστικής επάρκειας τύπου Α΄ η οποία αφορούσε τις κατηγορίες έργων με τεχνικό αντικείμενο, ενώ αποτέλεσε έναν από τους πρώτους Δήμους της χώρας που παρέλαβε και τη βεβαίωση διαχειριστικής επάρκειας τύπου Β΄, η οποία αφορά τις κατηγορίες έργων χωρίς τεχνικό αντικείμενο. Έτσι ξεκίνησε σιγά σιγά να διεκδικεί ευρωπαϊκά και εθνικά χρηματοδοτικά εργαλεία, για την υλοποίηση έργων προς όφελος της τοπικής κοινωνίας.

Επομένως, η εφαρμογή του προγράμματος ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, ιδιαίτερα κατά τις πρώτες δύο δημοτικές περιόδους, δεν μετέβαλλε το Δήμο Ρεθύμνης σε ένα ισχυρό οικονομικά και λειτουργικά Δήμο, προκειμένου να αποτελέσει ένα καταλυτικό παράγοντα τοπικής ανάπτυξης, ως ο διακηρυγμένος στόχος του προγράμματος. Ο επιδιωκόμενος βαθμός οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας δεν επετεύχθη στο Δήμο Ρεθύμνης, ο οποίος δεν κατάφερε με τη νέα του μορφή να διαδραματίσει έναν καίριο αναπτυξιακό ρόλο προς όφελος της περιοχής και της τοπικής κοινωνίας. Η έλλειψη παροχής εργαλείων για την υποστήριξη του εν λόγω μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, όπως οικονομικά μέσα, αναπτυξιακά προγράμματα και επαρκή στελέχωση, στέρησαν και από το Δήμο Ρεθύμνης την προοπτική να επιτύχει τους ευαγγελιζόμενους στόχους, παραμένοντας διαχειριστής των οικονομικών και λειτουργικών προβλημάτων, τα οποία μεγεθύνθηκαν με τη γεωγραφική του διεύρυνση.

ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ

Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, ο Δήμος Ρεθύμνης, με την έναρξη λειτουργίας του ως Καλλικρατικός Δήμος, έχει συνολικό δανεισμό προς τις τράπεζες και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ύψους 11.191.337,00€ (https://www.eklogika.gr/uploads/files/pdf.files/daneia_dhmwn.pdf). Το ύψος αυτό του δανεισμού τον κατατάσσει στους «πορτοκαλί» Δήμους, καθώς το συνολικό χρέος που εμφανίζει κυμαίνεται μεταξύ του 100% και 120% των τακτικών εσόδων και της ΣΑΤΑ του, καθιστώντας τον υποψήφιο για την ένταξή του σε πρόγραμμα εξυγίανσης. Ωστόσο, ο Δήμος Ρεθύμνης ουδέποτε μπήκε σε πρόγραμμα εξυγίανσης, καθώς εντοπίστηκαν κάποιες οφειλές που είχαν ενσωματωθεί στον ισολογισμό έναρξης του Καλλικρατικού Δήμου, οι οποίες δεν αφορούσαν τα τακτικά έσοδα του Δήμου, αλλά οφειλές από δημόσιες επενδύσεις και άλλα χρηματοδοτικά προγράμματα, και τα

οποία αφαιρέθηκαν κατόπιν πιστοποίησης της ορκωτής ελέγκτριας λογίστριας του Δήμου και συνεννόησης με το Υπουργείο Οικονομικών.

Ιδιαίτερη επιβάρυνση για το νέο Καλλικρατικό Δήμο Ρεθύμνης αποτέλεσαν οφειλές του τέως Δήμου Αρκαδίου, ύψους 1.500.000,00€ περίπου, οι οποίες αφορούσαν κατά βάση αγωγές τρίτων, κύρια για παροχή εργασίας, προμηθειών και εκτέλεσης έργων, λόγω μη τήρησης της νόμιμης διαδικασίας και ύπαρξης νόμιμων παραστατικών από τον τέως δήμο.

Η δραστική περικοπή της χρηματοδότησης από την κεντρική πολιτεία, αποτυπώνεται ξεκάθαρα και στα απολογιστικά στοιχεία του Δήμου Ρεθύμνης. Ενώ η ΚΑΠ που έλαβε ο Καποδιστριακός Δήμος Ρεθύμνης το έτος 2009 ήταν 7.566.480,00€ και το 2010 ήταν 6.179.936,00€, το 2011, που πλέον έχει υπερδιπλασιαστεί η έκταση του Δήμου Ρεθύμνης και οι οικισμοί τους οποίους περιλαμβάνει με την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης, η ΚΑΠ ανέρχεται στα 8.960.142,00€, ενώ το 2013 φτάνει μόλις τα 5.223.614,00€.

Αναλυτικά οι ΚΑΠ που εισέπραξε ο Δήμος Ρεθύμνης κατά τα έτη 2007 – 2021 καταγράφονται στον ακόλουθο πίνακα :

ΕΤΟΣ	ΠΟΣΟ ΚΑΠ (€)
2007	5.158.895,00
2008	6.147.685,00
2009	7.566.480,00
2010	6.179.963,00
2011	8.960.142,00
2012	6.376.361,00
2013	5.223.614,00
2014	6.577.433,00
2015	6.658.098,00
2016	6.982.869,00
2017	6.982.869,00
2018	6.974.776,90
2019	7.493.706,48
2020	7.441.345,35
2021	8.104.158,63

Ιδία επεξεργασία

Αντίστοιχα, η ΣΑΤΑ, η οποία το 2009 ήταν 1.947.348,00€ και το 2010 1.283.793,00€, μετά τη συνένωση και των άλλων τριών Δήμων το 2011 ανέρχεται σε

2.023.313,00€, μειούμενη έκτοτε ανά έτος, για να σταθεροποιηθεί τα έτη 2015 – 2021 μόλις στα 766.830,00€ για κάθε έτος.

Εκτός όμως της δραστικής μείωσης των οικονομικών πόρων μετά την εφαρμογή του προγράμματος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, ο Δήμος Ρεθύμνης υπέστη και αντίστοιχη μείωση του ανθρώπινου δυναμικού. Με το άρθρο 81 του Ν.4172/13 (ΦΕΚ 167Α΄) καταργήθηκε η Δημοτική Αστυνομία και οι υπάλληλοι της εντάχτηκαν σε πρόγραμμα κινητικότητας. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η κατάργηση συνολικά 13 θέσεων από τον ΟΕΥ του Δήμου και η μετακίνηση των υπαλλήλων αυτών σε άλλες Υπηρεσίες. Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο του Ν.4093/12 (ΦΕΚ 222$^{Α΄}$/12.11.12) που αφορά το δημοσιονομικό πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής 2013 – 2016, τέθηκαν σε διαθεσιμότητα και αποχώρησαν από το Δήμο Ρεθύμνης 18 Φύλακες Σχολικών Κτιρίων και 15 ΔΕ Διοικητικοί Υπάλληλοι (1 ΔΕ Διοικητικού Γραμματέων και 14 ΔΕ Διοικητικού).

Παράλληλα, κατά την εφαρμογή του προγράμματος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ αυξήθηκαν οι απασχολούμενοι στο Δήμο Ρεθύμνης με συμβάσεις ορισμένου χρόνου μέσω διαφόρων προγραμμάτων του ΟΑΕΔ, προσωπικό το οποίο δεν επιβάρυνε οικονομικά το Δήμο, ωστόσο δεν συνέβαλε ουσιαστικά στο να καλύψει τα κενά στη στελέχωση του, καθώς όταν πλέον είχαν εκπαιδευτεί και μπορούσαν να συμβάλλουν στη λειτουργία του, οι συμβάσεις τους έληγαν.

Ωστόσο, παρά την μείωση του προσωπικού του, την επιβάρυνση από τον τέως Δήμο Αρκαδίου, την οικονομική κρίση, η οποία ήταν ιδιαίτερα έντονη και για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, και τη δραστική μείωση της κρατικής χρηματοδότησης, ο νέος Καλλικρατικός Δήμος Ρεθύμνης εμφανίζει πλεονασματική λειτουργία, ήδη από τις χρήσεις του 2011 και 2012.

Το πλεονασματικό αυτό αποτέλεσμα στο Δήμο Ρεθύμνης επήλθε λόγω :

1. της συγκράτησης που επέδειξε στις δαπάνες
2. της μείωσης των λειτουργικών του δαπανών, αφενός λόγω ορθολογικοποίησης και κοστολόγησης των υπηρεσιών του, και, αφετέρου, λόγω μείωσης του κόστους προσωπικού (συνταξιοδοτήσεις, απαγόρευση προσλήψεων, κινητικότητα), αλλά και της αναδιοργάνωσης των παρεχομένων κοινωνικών του υπηρεσιών με τις συγχωνεύσεις που έγιναν κατ' εφαρμογή του Καλλικράτη
3. της οργάνωσης και ενεργοποίησης των οικονομικών του υπηρεσιών προς τη βεβαίωση και είσπραξη εσόδων και, παράλληλα, τη στήριξή τους με λογιστικά και πληροφοριακά συστήματα
4. την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στις υπηρεσίες του

5. της εντατικοποίησης των ελέγχων για εύρεση αδήλωτων τετραγωνικών (υπολογίζεται από την Υπηρεσία ότι από τους ελέγχους αλλά και τις τελευταίες ρυθμίσεις του κεντρικού κράτους για τη δήλωση αδήλωτων τετραγωνικών έχουν εισρεύσει στο σύστημα περίπου 300.000 νέα τ.μ.)
6. της εντατικοποίησης των πολεοδομικών του υπηρεσιών προς τη βεβαίωση προστίμων αυθαίρετων κτισμάτων.

Παράλληλα, ο Δήμος Ρεθύμνης αξιοποίησε τους νόμους της πολιτείας μετατρέποντας τα δάνειά του σε μακροπρόθεσμα και με μικρότερη δόση κατ' έτος, ενώ εντάχτηκε σε πρόγραμμα εκκαθάρισης ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων προς τρίτους, προκειμένου να εξοφλήσει παλαιότερες οφειλές και να ικανοποιήσει δικαστικές αποφάσεις που είχαν κερδίσει ιδιώτες εις βάρος του.

Με τις ανωτέρω ενέργειες, ο Δήμος Ρεθύμνης κάλυψε το κενό που δημιούργησε η μείωση των επιχορηγήσεων από την κεντρική πολιτεία και έβγαλε τη λειτουργία του θετική όλα αυτά τα χρόνια λειτουργίας του ως Καλλικρατικός Δήμος.

Την ίδια περίοδο, ο Δήμος εκμεταλλεύτηκε ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις και ανέπτυξε δομές κοινωνικού χαρακτήρα για τη στήριξη της τοπικής κοινωνίας έναντι της οικονομικής κρίσης, τις οποίες ενίσχυσε και με ιδίους πόρους. Λειτούργησε λοιπόν δομές, οι οποίες συνεχίζουν την προσφορά τους μέχρι και σήμερα, όπως το Κέντρο Κοινότητας, για την ενημέρωση των πολιτών για όλα τα κοινωνικά προγράμματα και υπηρεσίες που αναπτύσσονται τοπικά, το Κοινωνικό Παντοπωλείο, τη Δομή Παροχής Συσσιτίου, το Κέντρο Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ) και το Κέντρο Συμβουλευτικής Υποστήριξης Γυναικών, ενώ συμμετείχε και στην δημιουργία και λειτουργία Κοινωνικού Ιατρείου και Κοινωνικού Φαρμακείου.

Παράλληλα, ο Δήμος Ρεθύμνης αξιοποίησε χρηματοδοτικά εργαλεία ευρωπαϊκής και εθνικής προέλευσης για την εκτέλεση έργων υποδομής, βιοκλιματικών αναπλάσεων, βιώσιμης κινητικότητας, εξοικονόμησης ενέργειας και ενεργειακής αναβάθμισης κτιρίων, αναβάθμισης οδικών δικτύων, δημιουργίας χώρων αθλητικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων, ανέγερσης σχολικών μονάδων κοκ, καθώς και για την εκπόνηση μελετών, τα οποία αφενός αναβάθμισαν την ποιότητα ζωής των κατοίκων και, αφετέρου, έφεραν το Δήμο σε ένα ανώτερο επίπεδο ανταγωνιστικότητας όσον αφορά το τουριστικό προϊόν.

Εν κατακλείδι, βλέπουμε ότι με την εφαρμογή του προγράμματος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ στην περιοχή του Δήμου Ρεθύμνης, τα προβλήματα που αφορούν την οργάνωση και τη διοίκηση του μειώθηκαν σημαντικά. Έτσι, ενώ ο δήμος κατά την καποδιστριακή περίοδο παρουσίαζε οικονομικά προβλήματα και αδυνατούσε να καλύψει επαρκώς τις τρέχουσες υποχρεώσεις του, η εικόνα αυτή αλλάζει σημαντικά μετά το 2011. Πλέον, ο Δήμος Ρεθύμνης έχει τη δυνατότητα να καλύπτει τις υποχρεώσεις του,

αύξησε τη χρηματοδότησή του από ιδία κεφάλαια, παρουσίασε μία θετική εικόνα ως προς τα ταμειακά του διαθέσιμα, ενώ μείωσε τη δανειακή του επιβάρυνση.

Παράλληλα, προώθησε την ηλεκτρονική διακυβέρνηση στις υπηρεσίες του, καλύπτοντας εν μέρει την έλλειψη προσωπικού και βελτιώνοντας σημαντικά το επίπεδο εξυπηρέτησης, δημιουργώντας ταυτόχρονα ευκαιρίες για μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών, μέσω των διαφόρων εφαρμογών που λειτουργούν στην ιστοσελίδα του. Επιπροσθέτως, έχει εξοικειωθεί στη διεκδίκηση και ένταξη σε ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά εργαλεία, με αποτέλεσμα να μπορεί να προγραμματίζει και να υλοποιεί έργα ευρύτερων χωρικών διαστάσεων, όπως αποχετευτικά έργα, διαχείριση λυμάτων, έργα βιώσιμης ανάπτυξης, ανέγερση σχολικών κτιρίων κλπ.

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι η εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης στο Δήμο Ρεθύμνης είχε θετική επίδραση στην οργάνωση και τη λειτουργία του. Παρά τα προβλήματα που παρατηρούνται σε γενικό επίπεδο από την έλλειψη επιχειρησιακού σχεδίου, το οποίο θα εξασφάλιζε τους απαιτούμενους οικονομικούς πόρους και το απαραίτητο προσωπικό, παρείχε εργαλεία προκειμένου ο Δήμος Ρεθύμνης να οδηγηθεί σε δημοσιονομική εξυγίανση και εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών του και κατά συνέπεια σε βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών.

Ο ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ ΜΕ ΤΟΝ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ

Η εφαρμογή του προγράμματος ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ δεν επέφερε ουσιαστικές διαφοροποιήσεις στη λειτουργία και την οργάνωση του Δήμου Ρεθύμνης, ο οποίος με βάση το εν λόγω πρόγραμμα εντάχθηκε στην 2η κατηγορία «Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών με πληθυσμό άνω των 25.000 κατοίκων».

Η εισαγωγή του συστήματος της απλής αναλογικής δεν δημιούργησε αρρυθμίες και ζητήματα κυβερνησιμότητας στη λειτουργία του, καθώς η πλειοψηφούσα παράταξη στις εκλογές του 2019 ήταν η παράταξη του Δημάρχου που εκλέχτηκε. Ωστόσο, δεν κατάφερε να επιτύχει την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, καθώς κατέλαβε τις 15 από τις 33 έδρες του Συμβουλίου, και προχώρησε σε μετεκλογική συνεργασία με το συνδυασμό που αναδείχτηκε τρίτη δύναμη στις εκλογές. Η συνεργασία αυτή, χάρη στις δύο έδρες του έτερου συνδυασμού, αφενός εξασφάλισε την απαιτούμενη πλειοψηφία στο εκλεγέντα Δήμαρχο, αφετέρου πραγμάτωσε την ευαγγελιζόμενη από το πρόγραμμα δημιουργία κλίματος συναινέσεων και συνεργασιών.

Παρά τις δυσκολίες του ευρύτερου οικονομικού περιβάλλοντος, η σταθεροποίηση της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου Ρεθύμνης συνεχίστηκε και μετά την εφαρμογή

του Προγράμματος ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ, φέρνοντας θετικό πλεόνασμα στη λειτουργία του όλα τα έτη εφαρμογής του εν λόγω προγράμματος. Μάλιστα, και το 2020, το οποίο ήταν μια ακόμα δυσκολότερη χρονιά για τους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού λόγω της πανδημίας, η οποία επηρέασε δραματικά και τα οικονομικά των Δήμων, ο Δήμος Ρεθύμνης, παρόλο που είχε μείωση των ιδίων εσόδων τη χρονιά αυτή κατά 3.592.896,10 €, μπόρεσε και κρατήθηκε όρθιος, δεν έβγαλε ζημιές και είχε και ένα μικρό πλεόνασμα της τάξεως των 152.579,04€, σύμφωνα με τα απολογιστικά στοιχεία του έτους.

Παράλληλα, συνέχισε την έντονη διεκδίκηση ευρωπαϊκών και εθνικών χρηματοδοτικών εργαλείων για την εκτέλεση έργων και ενεργειών που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, την εξοικονόμηση ενέργειας, τη βιώσιμη αστική κινητικότητα, την ανέγερση σχολικών κτιρίων, τη διαχείριση υδάτων και λυμάτων κοκ. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι σύμφωνα με στοιχεία του Τμήματος Προγραμματισμού και Ανάπτυξης του Δήμου Ρεθύμνης, την τελευταία πενταετία ενέταξε σε ευρωπαϊκά και εθνικά προγράμματα ενέργειες, δράσεις, έργα, μελέτες κτλ, ύψους 42.238.768,53€. Ταυτόχρονα, προώθησε περαιτέρω τις υποδομές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη λειτουργία του, επεκτείνοντας τα εσωτερικά πληροφοριακά συστήματα, τα διαδικτυακά πληροφοριακά συστήματα και τις εφαρμογές έξυπνης πόλης.

Την περίοδο αυτή συνεχίστηκε η μείωση του τακτικού του προσωπικού, λόγω των συνταξιοδοτήσεων και του περιορισμού των προσλήψεων. Σύμφωνα με τηρούμενα αρχεία της αρμόδιας Υπηρεσίας του Δήμου Ρεθύμνης, ο νέος Καλλικρατικός Δήμος Ρεθύμνης είχε κατά την έναρξη λειτουργίας του 247 μόνιμους υπαλλήλους και 129 υπαλλήλους με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Την 31.12.2021 οι μόνιμοι υπάλληλοι του Δήμου Ρεθύμνης ανέρχονταν στους 236 και οι υπάλληλοι αορίστου χρόνου στους 104.

Επίσης, ο Δήμος Ρεθύμνης κλήθηκε να καλύψει και το κενό που δημιουργήθηκε από τη μη συνοδεία των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από τους απαιτούμενους πόρους. Για παράδειγμα αναφέρουμε τη μεταφορά της αρμοδιότητας καθαρισμού των σχολικών χώρων από το σχολικό έτος 2021 - 2022, με περικοπή της πίστωσης που το ίδιο το κράτος έδινε μόλις την προηγούμενη χρονιά για τον ίδιο σκοπό κατά 200.000€. Άλλο παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι ο Δήμος Ρεθύμνης αναγκάστηκε, λόγω ελλιπούς χρηματοδότησης, να συνδράμει για τη λειτουργία των σχολικών μονάδων της αρμοδιότητάς του, όπου κατέβαλε ως έκτακτη επιχορήγηση προς τις δύο Σχολικές Επιτροπές του Δήμου το 2019 ποσό 196.000€, το 2020 ποσό 100.000€ και το 2021 ποσό 140.000€.

Συμπερασματικά, από την εφαρμογή του προγράμματος ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ στο Δήμο Ρεθύμνης, μπορούμε να πούμε ότι εξακολουθούν τα ελλείμματα που εντοπίζονται σε

όλα τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα και έχουν να κάνουν με την έλλειψη οικονομικών πόρων και απαιτούμενου προσωπικού. Ωστόσο, λόγω του γεγονότος ότι ο ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ είχε συγκριτικά την μικρότερη παρέμβαση και δεν προκάλεσε θεμελιώδεις αλλαγές πέραν του εκλογικού συστήματος, αλλά κινήθηκε σε επίπεδο διορθωτικό του ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ, δεν άφησε ιδιαίτερο αποτύπωμα στη λειτουργία του Δήμου Ρεθύμνης, ο οποίος συνέχισε να λειτουργεί στη βάση κυρίως των καλλικρατικών επιταγών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΡΕΘΥΜΝΗΣ

Στη λειτουργία του Δήμου Ρεθύμνης αποτυπώνονται όλα τα ελλείμματα και οι αστοχίες που παρατηρήσαμε στην εφαρμογή των βασικών μεταρρυθμίσεων που αφορούν την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες δεν συνοδεύτηκαν από τους απαραίτητους πόρους για την άσκησή τους, οι χρηματοδοτήσεις του κεντρικού κράτους υπέστησαν δραματική μείωση, ενώ ο περιορισμός των προσλήψεων, σε συνδυασμό με τις συνταξιοδοτήσεις, είχε ως αποτέλεσμα την υποστελέχωση των υπηρεσιών του, με ότι αυτό συνεπάγεται στην παροχή έργου και υπηρεσιών.

Παρόλα αυτά, ο Δήμος Ρεθύμνης κατάφερε να εξυγιάνει την εικόνα του με την πάροδο του χρόνου και να αποτελέσει ένα εύρυθμο Δήμο, ο οποίος ανταπεξέρχεται με τις όποιες δυσκολίες στις υποχρεώσεις του, ενώ εκμεταλλεύεται στο μέτρο του δυνατού τις ευκαιρίες που παρουσιάζονται για την παραγωγή έργου. Παρά τις αυξημένες δυσχέρειες που αντιμετώπισε την τελευταία και πλέον δεκαετία, κατάφερε να αποκτήσει αξιοπιστία στην τοπική κοινωνία και αγορά, να εξορθολογήσει τη λειτουργία του, να διαχειριστεί την κατάσταση μη επιβαρύνοντας τους δημότες του και να παράξει τεχνικό έργο.

Αυτό συνέβη γιατί ο Δήμος Ρεθύμνης αξιοποίησε τα όσα εργαλεία έδωσαν οι μεταρρυθμίσεις, κατά βάση το πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, εκμεταλλεύτηκε τις όποιες δυνατότητες του έδωσε το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία του και, παρά την οικονομική κρίση, τα μνημόνια, την πανδημία, αλλά και την τρέχουσα ενεργειακή κρίση, καταφέρνει να στέκεται όρθιος και να στηρίζει τους δημότες του, επιδεικνύοντας ταυτόχρονα και πρωτοπορίες σε βασικές απαιτήσεις και ζητούμενα της εποχής μας, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η βιώσιμη κινητικότητα, η εξοικονόμηση ενέργειας, η βιώσιμη αστική ανάπλαση και ανάπτυξη, η στήριξη των ευάλωτων συμπολιτών μας.

Αυτό δείχνει ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει δημιουργική διάθεση και ότι, παρά την ανεπάρκεια σε πόρους και εργαλεία, προσφέρει έργο και συμβάλλει ουσιαστικά στην τοπική ανάπτυξη. Το κράτος λοιπόν θα πρέπει κάποια στιγμή να παραγκωνίσει την καχυποψία που έχει έναντι των ΟΤΑ και να προχωρήσει τυπικά και ουσιαστικά στην υποστήριξή τους με την απαιτούμενη οικονομική και λειτουργική επάρκεια, προκειμένου να αποτελέσουν πραγματικά αυτοδιοίκηση και όχι ετεροδιοίκηση, να αποτελέσουν ένα κινητήριο μοχλό τοπικής ανάπτυξης και, κατά συνέπεια, εθνικής ανάπτυξης και ανασυγκρότησης. Οι Δήμοι πρέπει να έχουν τα εργαλεία για να δώσουν το στίγμα και να πραγματοποιήσουν το όραμα που θέλουν για την περιοχή τους.

Η περίπτωση του Δήμου Ρεθύμνης και η πορεία που ακολούθησε μέσα από τις τρεις κύριες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για την Τοπική Αυτοδιοίκηση της τελευταίας 25ετίας, με έντονα προβλήματα κατά την καποδιστριακή περίοδο, τα οποία διαχειρίστηκε με επάρκεια και ξεπέρασε εν μέρει κατά τη διάρκεια εφαρμογής των επόμενων δύο μεταρρυθμίσεων, αποδεικνύει ότι το νομοθετικό πλαίσιο που κινούνται οι ΟΤΑ αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο, εντούτοις η υλοποίηση και επιτυχία μιας δημόσιας πολιτικής εξαρτάται σε μεγάλο ποσοστό και από τον βαθμό που την ενστερνίζονται και την υλοποιούν εν προκειμένω οι δημοτικές αρχές. Πρέπει πάντα να υπάρχουν οι κατάλληλοι άνθρωποι, οι οποίοι θα χρησιμοποιήσουν τα νομοθετικά πλαίσια και τα εργαλεία που υπάρχουν και θα αδράξουν κάθε ευκαιρία που θα παρουσιαστεί και οδηγεί σε ένα καλύτερο αύριο. Όπως παρατηρούν οι κ.κ. Χλέπας Ν. Κ. και Γετίμης Π. για τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, το μεταρρυθμιστικό τοπίο δεν αποτυπώνεται το ίδιο σε όλους τους δήμους. Ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις κατεγράφησαν εντυπωσιακές επιδόσεις, σε άλλες η αποτυχία και η στασιμότητα δείχνουν σαν να μην άλλαξε τίποτα. Όπως αναφέρουν, «κάποιοι χαρισματικοί δήμαρχοι εκμεταλλεύτηκαν τα νέα παράθυρα ευκαιριών, αρθρώνοντας έτσι τοπικές πολιτικές χωρίς αποκλεισμούς που ενσωματώνουν ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών και θεσπίζουν τοπική ανάπτυξη (καινοτόμες πρακτικές)» (Hlepas N.- K. & Getimis P., 2011, σελ. 523).

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Την τελευταία εικοσιπενταετία υπήρξαν αρκετές προσπάθειες για την πραγμάτωση των συνταγματικών επιταγών που αφορούν τη συγκρότηση και λειτουργία των ΟΤΑ, βασικές αρχές της οποίας αποτελούν η αρμοδιότητα για τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων και η διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά τους, με εποπτεία των αποφάσεων και πράξεων τους από το κράτος, περιοριζόμενη αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας.

Στόχος όλων αυτών των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων αποτελούσε η δημιουργία ισχυρών ΟΤΑ με οργανωτική, λειτουργική και οικονομική αυτοτέλεια, ως προϋπόθεση για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, την προαγωγή της τοπικής δημοκρατίας και ανάπτυξης, και εντέλει τη δημιουργία ενός επιτελικού κράτους, το οποίο θα δίδει τη γενική κατεύθυνση, θα συντονίζει και θα ελέγχει.

Όλες οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που έλαβαν χώρα ευαγγελίζονταν την έξοδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το περιθώριο, με ανάληψη μίας πιο καίριας θέσης εντός του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας. Μέσω γενικότερων μεταρρυθμίσεων και ειδικών νόμων, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αναδιαρθρώθηκε χωρικά, υπερβαίνοντας την προϋπάρχουσα πολυδιάσπασή της σε αδύναμες Κοινότητες, δομήθηκε σε δύο βαθμούς στη βάση της δημοκρατικής αποκέντρωσης, απέκτησε θεσμικά εργαλεία για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, προωθήθηκε η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, εξυγιάνθηκαν τα οικονομικά των ΟΤΑ και εκσυγχρονίστηκε η οικονομική τους διαχείριση, ενώ εισήχθη και ο όρος της διαβούλευσης για τη λήψη αποφάσεων.

Κάθε ένα από τα ανωτέρω μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα αποτέλεσε και ένα βήμα προόδου προς τον εκσυγχρονισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, βελτιώνοντας το επίπεδο της τοπικής διακυβέρνησης. Ωστόσο όμως δεν αποτέλεσαν καταλυτικό παράγοντα ώστε να καταστήσουν ικανή την Τοπική Αυτοδιοίκηση να μπορεί να ανταποκριθεί στο σύγχρονο και επίκαιρο αναπτυξιακό της ρόλο αλλά ούτε και στη διοικητική της αποστολή, η οποία παραδοσιακά την χαρακτηρίζει. Ζητούμενο παραμένει η Τοπική Αυτοδιοίκηση να αποκτήσει τη θέση της ως βασικός πυλώνας στην κοινωνική, πολιτική και οικονομική ανάπτυξης της χώρας μας, όπως απαιτούν οι σημερινές συνθήκες, αντίστοιχης της θέσης που κατέχει στο ευρωπαϊκό περιβάλλον, ως αντίβαρο απέναντι σε ένα συγκεντρωτικό κεντρικό κράτος.

Ενώ όλα τα μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα ξεκίνησαν με υψηλές φιλοδοξίες και θέληση θα έλεγε κανείς να επιτύχουν και να κάνουν τη διαφορά, στην πορεία φάνηκε ότι οι ίδιοι οι εμπνευστές των προγραμμάτων αυτών δεν αφοσιώθηκαν και δεν

στήριξαν την υλοποίησή τους, πράγμα το οποίο, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι δεν υπήρχε σύμπνοια με την εκάστοτε αντιπολίτευση ή και τους εμπλεκόμενους φορείς, δημιουργεί την αίσθηση ότι ήταν καταδικασμένα να είναι ελλειμματικά στη φάση της εφαρμογής τους αναφορικά με τους διακηρυγμένους στόχους.

Ο υψηλός αριθμός των υποχρεωτικών εξουσιοδοτικών διατάξεων στις οποίες παρέπεμπαν τα εν λόγω νομοθετήματα, όπως φαίνεται στον πίνακα που ακολουθεί, και τα χαμηλά ποσοστά έκδοσής τους, δείχνουν την απροθυμία των κυβερνήσεων να προχωρήσουν σε μια ολική εφαρμογή των μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων. Με εξαίρεση ίσως τον ΚΛΕΙΣΘΕΝΗ, όπου η κυβέρνηση επέδειξε αποφασιστικότητα για την εφαρμογή του, καθώς προχώρησε άμεσα στην έκδοση των 9 από τις 12 εξουσιοδοτικές αποφάσεις, παρά το ενιαίο μέτωπο αντίδρασης των κομμάτων της αντιπολίτευσης και των εμπλεκόμενων φορέων. Ωστόσο, η αλλαγή της κυβέρνησης δεν επέτρεψε την εφαρμογή του στην πράξη, καθώς βασικές διατάξεις που περιελάμβανε είτε καταργήθηκαν, είτε ανεστάλη η εφαρμογή τους, πριν καν εφαρμοστούν.

ΜΕΤΡΗΣΗ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΚΔΟΣΗ ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΟΥΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΑΝΑ ΝΟΜΟ			
Νόμος	Προβλεπόμενες υποχρεωτικές προς έκδοση πράξεις	Εκδοθείσες πράξεις	Ποσοστό έκδοσης %
2539/1997 (ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ)*	22	12	54
3852/2010 (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ)	34	14	41,2
4555/18 (ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ – Α΄ΜΕΡΟΣ)	12	9	75

*Αλεξόπουλος, 2022, σελ. 28

Μετά την εφαρμογή του προγράμματος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, η χώρα μας κατέλαβε τη 17η θέση στη κατάταξη όσον αφορά το πλήθος των ΟΤΑ Α΄ βαθμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση, πολύ χαμηλότερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, και την 6η θέση όσον αφορά το μέσο πληθυσμιακό τους μέγεθος, αρκετά υψηλότερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Το μέγεθος όμως των ΟΤΑ δεν δηλώνει από μόνο του το βαθμό αποκέντρωσης και δεν σημαίνει ότι έγιναν ισχυρότεροι (Ρ. Γκέκας – Κ. Μήτσου, 2011, σελ. 34).

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας, με στοιχεία του 2011, έχει συνολικά έσοδα ως προς το ΑΕΠ μόλις 3,1% και φορολογικά έσοδα μόνο 0,2% του ΑΕΠ, ποσοστά

που την κατατάσσουν κάτω από το 50% του ευρωπαϊκού μέσου όρου και δείχνουν τον υψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού του ελληνικού κράτους. Επιπλέον, τα φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας αντιστοιχούν στο 6,6% των συνολικών της εσόδων, γεγονός που δείχνει την ελάχιστη δυνατότητά της να επιβάλλει τοπικούς φόρους για να αποκτήσει οικονομική αυτοτέλεια, αλλά και τον υψηλό βαθμό εξάρτησής της από τη χρηματοδότηση της κεντρικής πολιτείας. (Ρ. Γκέκας – Κ. Μήτσου, 2011, σελ. 34). Αντίστοιχα, το ποσοστό δαπανών της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι μόλις το 5,8% των δημοσίων δαπανών, ποσοστό που φέρνει τη χώρα μας στην 25η θέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με τελευταίες την Κύπρο και τη Μάλτα.

Η κατάσταση παραμένει περίπου η ίδια, αν όχι επιδεινούμενη, με στοιχεία του 2016, όπου τα έσοδα της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιστοιχούν μόλις στο 3,84% του ΑΕΠ και οι δαπάνες της στο 3,4% του ΑΕΠ, ποσοστά που την κατατάσσουν και πάλι στις τελευταίες θέσεις μεταξύ των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου ο μέσος όρος είναι αντίστοιχα 11,16% και 10,96% (Ν. Τάτσος – Μ. Ζώη, 2021, σελ. 24).

Παράλληλα, διαπιστώνεται αποψίλωση των υπηρεσιών των Δήμων λόγω των μαζικών συνταξιοδοτήσεων υπαλλήλων, προκειμένου να περισώσουν το εφάπαξ και το ποσό της σύνταξης, και των περιορισμών στις προσλήψεις, αλλά και λόγω των επιβαλλόμενων μειώσεων (διαθεσιμότητα Σχολικών Φυλάκων, κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας, χαρακτηρισμό μέρους του προσωπικού ως πλεονάζοντος και μετακίνησή του σε άλλες υπηρεσίες, κοκ). Σύμφωνα με σχετική μελέτη του Κοινωνικού Πολύκεντρου της ΑΔΕΔΥ, μέσα σε τρία (3) χρόνια, 2011 – 2013, το προσωπικό των Δήμων μειώθηκε κατά 10.768 άτομα, σε ποσοστό δηλαδή 12%. (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014, σελ. 68).

Όλα τα ανωτέρω, σε συνδυασμό με τη μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ, όπως αναλύσαμε ανωτέρω, δείχνουν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας απέχει αρκετά από τους στόχους που έθεταν τα κατά καιρούς μεταρρυθμιστικά εγχειρήματα για την ίδια και υστερεί όσον αφορά τον επιδιωκόμενο βαθμό οικονομικής και διοικητικής αυτοτέλειας. Έτσι βρίσκεται αρκετά μακριά και από το ευρωπαϊκό κεκτημένο, όπου η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ισότιμη σχέση και συνεργασία με τα ανώτερα κρατικά διοικητικά επίπεδα.

Στη χώρα μας μπορούμε να πούμε ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατέχει ένα ρόλο συμπληρωματικό του κεντρικού κράτους και συνήθως αποτελεί τον εκτελεστικό βραχίονα του για όσα αποφασίζει, πράγμα που εμποδίζει τη δημιουργία μιας πολυεπίπεδης δημοκρατικής πολιτείας, το οποίο αποτελεί πολιτικό ζητούμενο. Το παραδοσιακό συγκεντρωτικό μοντέλο που χαρακτηρίζει το ελληνικό κράτος δείχνει

ότι καλά κρατεί, καθιστώντας το αφήγημα της αποκέντρωσης, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του επιτελικού κράτους κενό περιεχομένου. Το κράτος διατηρεί το βασικό σύστημα αρμοδιοτήτων και λειτουργιών μέσω των Υπουργείων του, επιβεβαιώνοντας το συγκεντρωτικό του χαρακτήρα, ενώ και τις όποιες αρμοδιότητες μεταβιβάζει στο όνομα της αποκέντρωσης, δεν τις συνοδεύει με τους αντίστοιχους πόρους, δημιουργώντας ένα στρεβλό μοντέλο αποκέντρωσης.

Προκειμένου να αποκατασταθεί η προβληματική εφαρμογή των συνταγματικών επιταγών για την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, βασική προϋπόθεση είναι να υλοποιηθεί «ως «Μητέρα των Μεταρρυθμίσεων» η ριζική ανακατανομή της εξουσίας μεταξύ κέντρου και περιφέρειας, η κατανομή των αρμοδιοτήτων προς όφελος της πολυεπίπεδης αυτοδιοίκησης, ο περιορισμός του κεντρικού κράτους σε επιτελικό και μόνο ρόλο» (Δ. Κατσούλης, 2019, σελ. 16-17). Με την αποκέντρωση της εξουσίας, το κεντρικό κράτος θα ασκεί αποκλειστικά και μόνο τον επιτελικό του ρόλο, διαβιβάζοντας όλες τις εκτελεστικές λειτουργίες προς τους Δήμους και τις Περιφέρειες, ενισχύοντας με αυτό τον τρόπο τη δημοκρατία και τη λαϊκή κυριαρχία. Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων συνοδεύεται φυσικά και με μεταβίβαση υποδομών, τεχνολογικού και μηχανολογικού εξοπλισμού και οπωσδήποτε από ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους.

Σήμερα η χώρα μας διέρχεται μια κομβική περίοδο, καθώς την προσπάθεια μετάβασης σε μια κανονικότητα, ύστερα από την οικονομική κρίση της τελευταίας δεκαετίας και την περίοδο των μνημονίων, πρόλαβε η υγειονομική κρίση, η οποία επέφερε μια πρωτόγνωρη, οξεία και πολυεπίπεδη κρίση όχι μόνο στη χώρα μας αλλά σε όλη την ανθρωπότητα, ενώ τώρα βρίσκεται στη δίνη μίας νέας κρίσης, της ενεργειακής κρίσης. Την περίοδο λοιπόν αυτή, η Τοπική Αυτοδιοίκηση καλείται να διαδραματίσει ένα ενεργό και ουσιαστικό ρόλο για την ανασυγκρότηση της τοπικής κοινωνίας, να διαχειριστεί αφενός την καθημερινότητα και την βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών, αφετέρου όμως να αποκτήσει την παρεμβατική εκείνη δύναμη για τον αναπτυξιακό σχεδιασμό της επόμενης δεκαετίας, ενόψει και του ΕΣΠΑ 2021 – 2027 και του Ταμείου Ανάκαμψης.

Στο γενικότερο λοιπόν προβληματισμό για την επόμενη μέρα και την αναπτυξιακή προοπτική της χώρας μας, αλλά και την αναγκαιότητα μετασχηματισμού του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος, απαιτείται ο επαναπροσδιορισμός της δυναμικής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη πολιτική πραγματικότητα, ως μίας καίριας συνιστώσας της δημοκρατίας, προκειμένου να πραγματωθούν οι βασικές αρχές που τη διέπουν προς ενίσχυση αφενός της τοπικής δημοκρατίας, κατ' επέκταση και της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, και αφετέρου της αποτελεσματικότητας της λειτουργίας της προς όφελος του πολίτη.

Απαιτείται λοιπόν μία συνολική αναδιάρθρωση του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας, μετά από αξιολόγηση των θετικών και αρνητικών στοιχείων προηγούμενων μεταρρυθμίσεων, συνολική αξιολόγηση της μεταρρυθμιστικής πορείας και λαμβάνοντας υπόψη αντίστοιχα παραδείγματα του ευρωπαϊκού χώρου, ώστε η έννοια της αποκέντρωσης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης να πάρει σάρκα και οστά. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει και μπορεί να παίξει πιο ουσιαστικό ρόλο στις προκλήσεις της εποχής μας και είναι αναγκαία και επιβεβλημένη η συντονισμένη δράση όλων των επιπέδων διοίκησης στη χώρα μας, με σεβασμό στην αρχή της επικουρικότητας, προκειμένου να επιτυγχάνεται κάθε φορά το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα τόσο για τους πολίτες όσο και για τη χώρα γενικότερα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Ακαδημία Αθηνών – Κέντρον Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας, «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση» Διαπιστώσεις – Προτάσεις, Δημοσιεύματα : Αριθμός 9, Αθήνα, 2000.
2. Ακριβοπούλου Χριστίνα – Ανθόπουλος Χαράλαμπος, Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, www,kallipos.gr, Αθήνα, 2015.
3. Αλεξόπουλος Νεκτάριος, Η δομή των μεταρρυθμιστικών νόμων και το έλλειμμα υλοποίησης στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τεύχος Δεκεμβρίου 2022
4. Βακούλη Χαρά - Αλκμήνη, Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» - Οι καινοτομίες που εισάγει και οι συνέπειες εφαρμογής του, 2010, εργασία ανηρτημένη στη διεύθυνση : https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/20/2/1465.pdf
5. Γκέκας Ράλλης, Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα με αφορμή τον προορισμό των κεντρικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των φορολογικών εσόδων, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τ.15/2000, σελ. 68-98.
6. Γκέκας Ράλλης - Μήτσου Κατερίνα, Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση σε αριθμούς, *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, τ.130, Μάρτιος – Μάιος 2011.
7. Γκέκας Ράλλης - Μήτσου Κατερίνα, Καλλικράτης: η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές, https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/140.pdf.
8. Γκέκας Ράλλης, Τι σημαίνει και πώς υλοποιείται η Αποκέντρωση; https://kede.gr/ti-simainei-kai-pos-ylopoieitai-i-apokentrosi/, 2019.
9. Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Οι Ο.Τ.Α. σε αριθμούς, Αθήνα, 2020.
10. ΙΤΑ, Σχετικά με την χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων, Αθήνα, Οκτώβριος 2007.
11. ΙΤΑ, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Μάρτιος 2008.
12. ΙΤΑ, Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Τελική έκθεση, Αθήνα, Οκτώβριος 2008.
13. ΙΤΑ, Φορολογική Αποκέντρωση και ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ Α΄ βαθμού στην Ελλάδα, Αθήνα, Νοέμβριος, 2017.
14. ΙΤΑ, Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτική Συνοχής. Η συμμετοχή και ο ρόλος των Δήμων στο νέο ΕΣΠΑ 2021 – 2017, Αθήνα, Μάιος 2021.

15. Κατσούλης Δημήτρης, *Το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων και των Περιφερειών μετά την εφαρμογή της απλής αναλογικής του ν.4555/18*, ΠρΟΤΑση, Τόμος 3, Τεύχος 16, Ιούλιος – Αύγουστος 2018, https://www.academia.edu/42631714/ΑΦΙΕΡΩΜΑ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι. Η ΟΠΤΙΚΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ.
16. Κατσούλης Δημήτρης, Τομές Δημοκρατίας στην Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Δεδεμάδη, Αθήνα, 2019.
17. ΚΕΔΕ, Προτάσεις της ΚΕΔΕ για τη μεταρρύθμιση στη τοπική αυτοδιοίκηση, 2016, https://kede.gr/oi-protaseis-tis-kede-gia-ti-metarrythmisi-stin-topiki-aftodioikisi/
18. Κοινωνικό Πολύκεντρο, Μελέτη : «Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά», Αθήνα, Μάιος 2014.
19. Κοντογιώργη Γιώργος, Κοινοτική αυτοδιοίκηση και Καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα , στο συλλογικό τόμο «Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του Ελληνικού κράτους, Εκδόσεις University Studio Press, Θεσσαλονίκη,1983.
20. Μαϊστρος Παναγιώτης, Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης, Συμβολή στην ιστορική μνήμη, Νέα Σύνορα – Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα, 2000.
21. Παναγόπουλος Αλέξιος, Διοίκηση, Δημόσια Διοίκηση, Αυτοδιοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκδόσεις Σταύρος Σαρτίνας, 2021.
22. Παπαγγελής Νίκος, «Η εμπειρία της αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών» στην Ημερίδα με θέμα *Τοπική Αυτοδιοίκηση : Από την κρίση στην πρόκληση*, Λάρνακα, 2014 (https://www.amphictyony.gr/uplds/file/66.ppt).
23. Πικραμένος Μιχάλης, Όψεις της διοικητικής οργάνωσης του κράτους μετά τον Καλλικράτη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012.
24. Πικραμένος Μιχάλης (επιμέλεια), Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οργάνωση και λειτουργία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2020.
25. Πλυμάκης Σήφης (επιμέλεια), Ειδικά θέματα δημόσιων πολιτικών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, Μία εκ των κάτω προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2019.
26. Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. 1, Νομικής Βιβλιοθήκη, 14η έκδοση, 2011.
27. Σπυρίδων Σπύρος, Η πορεία του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σε σχέση με το πολιτικό σύστημα και η ευρωπαϊκή του προοπτική,

Αθήνα, 2014, Διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

28. Σωτηρέλης Γιώργος, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκλήσεις και προοπτικές, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα, 2002.
29. Σωτηρόπουλος Δημήτρης, Ελληνική δημόσια διοίκηση, οικονομική κρίση και πανδημία covid 19, Επίλογος στο «Το Σύγχρονο Διοικητικό Σύστημα στην Ελλάδα», Επιμέλεια Δημήτρης Σωτηρόπουλος – Βασιλική Νταλάκου, Εκδόσεις ΕΑΠ, 2021.
30. Tsekos Theodore & Triantafyllopoulou Athanasia, Public service provision by the Greek local government, Paper prepared for the kick-off session of Cost Action Local Public Sector Reforms (LocRef) Working Group I (WGI) «External (Post-) NPM Reforms», Edinburgh, UK/Scotland, September 10, 2013.
31. Τάτσος Νίκος – Ζώη Μαρία, Προτάσεις για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοδυναμίας και οικονομικής αποτελεσματικότητας των Δήμων, *διαΝΕΟσις*, Ιανουάριος 2021.
32. Χλέπας Νικόλαος – Κομνηνός, Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση : Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας»;, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τ.15/2000, σελ. 36-67.
33. Hlepas Nikolaos – Komninos & Getimis Panos, Impacts of Local Government Reforms in Greece : An Interim Assessment, *Local Government Studies*, volume 37, No. 5, pages 517 – 532, 2011.
34. Χλέπας Νικόλαος – Κομνηνός, Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα. Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.
35. Χλέπας Νικόλαος – Κομνηνός, Γιατί αυτοδιοικούνται οι Δήμοι; www.syntagmawatch.gr, 2019.
36. Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, Η νέα διοικητική «πραγματικότητα» στην Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση : Ο Ν.2539/1997, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τ.15/2000, σελ. 24-35.
37. Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκεντρωμένη Διοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.
38. Psycharis Yannis, Zoi Maria, Stavroula Iliopoulou, Decentralization and local government fiscal autonomy: Evidence from the Greek municipalities, *Environment and Planning C : Government and Policy 2015*, volume 00, pages 1 – 19.

ΝΟΜΟΙ - ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

1. Βασιλικό Διάταγμα της 3/15 Απριλίου 1833 «Περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεως του», ΦΕΚ 12/06.04.1933.
2. Νόμος «Περί συστάσεως των Δήμων» της 27ης Δεκεμβρίου 1833, ΦΕΚ 3/10.01.1934.
3. Νόμος ΔΝΖ/1912 «Περί συστάσεων Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ Α 58/14.02.1912.
4. Νόμος 1065/1980 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού κώδικα», ΦΕΚ 168Α΄/24.07.80.
5. Νόμος 1235/1982, «Άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους νομούς», ΦΕΚ 26Α΄/03.03.1982.
6. Νόμος 1270/1982, «Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων», ΦΕΚ 93Α΄/10.08.1982.
7. Νόμος 1416/1984, «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΦΕΚ 18Α΄/21.021984.
8. Νόμος 1622/1986, «Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός», ΦΕΚ 92Α΄/14.07.1986.
9. Προεδρικό Διάταγμα 51/1987, «Καθορισμός των περιφερειών της Χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης», ΦΕΚ 26Α΄/08.03.1987.
10. Νόμος 1850/89, «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΦΕΚ 144^{Α}΄/10.05.1989.
11. Νόμος 2218/1994, «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 90Α΄/ 13.06.1994.
12. Νόμος 2539/1997, «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ΦΕΚ 244Α΄/04.12.1997.
13. Ν. 3463/2006, «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», ΦΕΚ114Α΄/08.06.2006.
14. Νόμος 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 87Α΄/07.06.2010.

15. Νόμος 4093/2012, «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του ν.4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013 – 2016», ΦΕΚ 222^{Α}΄/12.11.2012.
16. Νόμος 4172/2013, «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν.4046/12, του ν.4093/12 και του ν.4127/13 και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 167^{Α}΄/23.07.2013.
17. Νόμος 4555/2018, «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»], ΦΕΚ 133Α΄/19.07.18.
18. Νόμος 4623/2019, «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα ζητήματα», ΦΕΚ 134Α΄/09.08.19.
19. Νόμος 4635/2019, «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 167Α΄/30.10.19.
20. Νόμος 4674/2020, «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 53Α΄/11.03.2020.
21. Νόμος 4804/2021 «Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ Α΄/90/05.06.21.
22. Αιτιολογικές εκθέσεις και εκθέσεις επιστημονικών επιτροπών της Βουλής για τους Νόμου 2539/97, 3463/06, 3852/10 και 4555/18.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

1. Δήμος Ρεθύμνης, https://www.rethymno.gr
2. Ελληνική Βουλή, https://www.hellenicparliament.gr
3. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, https://www.ita.org.gr
4. Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος, https://kede.gr
5. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ, Πλήρης Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών. Νομοθεσία – Νομολογία, https://www.nomoteleia.gr
6. 7^{η} ΥΠΕ Κρήτης, https://www.hc-crete.gr
7. Υπουργείο Εσωτερικών, https://www.ypes.gr.
8. GEODATA.gov, https://geodata.gov.gr

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΟΙΚΙΣΜΟΙ ΠΡΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΥ ΔΗΜΟΥ ΡΕΘΥΜΝΗΣ

1. Αγία Ειρήνη
2. Ανώγεια
3. Γάλλος
4. Γιαννούδι
5. Μεγάλο Μετόχι
6. Μικρό Μετόχι
7. Ξηρό Χωριό
8. Τρία Μοναστήρια

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

ΟΙΚΙΣΜΟΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟΥ ΔΗΜΟΥ ΡΕΘΥΜΝΗΣ

1. **Δ.Δ. Ρεθύμνης :**
- Ρέθυμνο
- Αγία Ειρήνη
- Ανώγεια
- Γάλλος
- Γιαννούδι
- Μεγάλο Μετόχι
- Μικρό Μετόχι
- Ξηρό Χωριό
- Τρία Μοναστήρια

2. **Δ.Δ. Αρμένων**
- Αρμένοι
- Άγιος Γεώργιος
- Σωματάς
- Φωτεινός

3. **Δ.Δ. Γουλεδιανών**
- Γουλεδιανά
- Γενή

4. **Δ.Δ. Καρές**
- Καρέ
- Αμπελάκι

5. **Δ.Δ. Καστέλλου**
- Κάστελλος

6. **Δ.Δ. Κούμων**
- Κούμοι

7. **Δ.Δ. Μαρουλά**
- Μαρουλάς
- Δίλοφο

8. **Δ.Δ. Όρους**
- Όρος

9. **Δ.Δ. Πρασιών**
- Πρασιές

10. **Δ.Δ. Ρουσσοσπιτίου**
- Ρουσσοσπίτι

11. **Δ.Δ. Σελλίου**
- Σελλί
- Μύρθιος

12. <u>Δ.Δ. Χρωνοναστηρίου</u>

- Χρωμοναστήρι
- Καπεδιανά
- Μύλοι
- Πρινέδες

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

ΟΙΚΙΣΜΟΙ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΙΚΟΥ ΔΗΜΟΥ ΡΕΘΥΜΝΗΣ

Α. ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΑΡΚΑΔΙΟΥ

1. Δ. Κ. Άδελε
- Αγία Παρασκευή
- Άδελε
- Αδελιανός Κάμπος

2. Τ.Κ. Αμνάτου
- Αμνάτος
- Καψαλιανά
- Μονή Αρκαδίου
- Πίκρης

3. Τ.Κ. Αρχαίας Ελεύθερνας
- Αρχαία Ελεύθερνα

4. Τ.Κ. Ελευθέρνης
- Ελεύθερνα

5. Τ.Κ. Έρφων
- Άγιος Νικόλαος
- Άνω Βιράν Επισκοπή
- Βιράν Επισκοπή
- Έρφοι
- Μαγνησία

6. Τ.Κ. Κυριάννας
- Κυριάννα

7. Τ.Κ. Μέσης
- Αγία Τριάδα
- Λούτρα
- Μέση

8. Τ.Κ. Παγκαλοχωρίου
- Παγκαλοχώρι
- Σφακάκι

9. Τ.Κ. Πηγής
- Άγιος Δημήτριος
- Πηγή
- Πηγιανός Κάμπος

10. Τ.Κ. Πρίνου
- Πρίνος
- Σκαλέτα

11. Τ.Κ. Σκουλουφίων
- Ρούπες
- Σκουλούφια

12. Τ.Κ. Χαμαλευρίου
- Αστέρι
- Σταυρωμένος
- Χαμαλεύρι

13. Τ.Κ. Χαρκίων
- Καβούσι
- Χάρκια

Β. ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΛΑΠΠΑΙΩΝ

1. **Τ.Κ. Αργυρουπόλεως**
   - Αργυρούπολη

2. **Τ.Κ. Αρχοντικής**
   - Αρχοντική

3. **Τ.Κ. Βιλανδρέδου**
- Αλώνες
- Αρολίθι
- Βιλανδρέδο
- Ρουμπάδο

4. **Τ.Κ. Επισκοπής**
- Επισκοπή
- Πύργος

5. **Τ.Κ. Καρωτής**
- Καρωτή

6. **Τ.Κ. Κάτω Πόρου**
- Κάτω Πόρος

7. **Τ.Κ. Κούφης**
- Κούφη

8. **Τ.Κ. Μυριοκεφάλων**
- Μαρουλού
- Μυριοκέφαλα

Γ. ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΝΙΚΗΦΟΡΟΥ ΦΩΚΑ

1. **Δ.Κ. Ατσιποπούλου**
   - Αγνά
   - Ατσιπόπουλο
   - Βιολί Χαράκι
   - Πανόραμα

2. **Τ.Κ. Αγίου Κωνσταντίνου**
- Άγιος Γεώργιος
- Άγιος Κωνσταντίνος

3. **Τ.Κ. Άνω Βαλσαμόνερου**
- Άνω Βαλσαμόνερο
- Μονοπάρι

4. **Τ.Κ. Γερανίου**
- Γεράνι
- Πετρές

5. **Τ.Κ. Γωνιάς**
- Άγιος Ανδρέας
- Γωνιά

6. **Τ.Κ. Ζουριδίου**
- Ζουρίδι

7. **Τ.Κ. Καλονυκτίου**
- Καλονύκτης

8. **Τ.Κ. Κάτω Βαλσαμονέρου**
- Κάτω Βαλσαμόνερο

9. **Τ.Κ. Μαλακίων**
- Άνω Μαλάκι
- Κάτω Μαλάκι

10. **Τ.Κ. Μούντρου**
- Βελονάδο
- Μούντρος

11. **Τ.Κ. Πρινέ**
- Βεδέροι
- Πρινές

12. **Τ.Κ. Ρουστίκων**
- Παλαίλιμνος
- Ρούστικα

13. **Τ.Κ. Σαϊτούρων**
- Σαϊτούρες

14. **Τ.Κ. Φραντζεσκιανών Μετοχίων**
- Φραντζεσκιανά Μετόχια

<u>Δ. ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΡΕΘΥΜΝΗΣ</u>

1. **Δ.Κ. Ρεθύμνης**
- Αγία Ειρήνη

- Ανώγεια
- Γάλλος
- Γιαννούδι
- Μεγάλο Μετόχι
- Μικρό Μετόχι
- Ξηρό Χωριό
- Ρέθυμνο
- Τρία Μοναστήρια

2. **Τ.Κ. Αρμένων**
- Άγιος Γεώργιος
- Αρμένοι
- Σωματάς
- Φωτεινός

3. **Τ.Κ. Γουλεδιανών**
- Γενή
- Γουλεδιανά

4. **Τ.Κ. Καρές**
- Αμπελάκι
- Καρέ

5. **Τ.Κ. Καστέλλου**
- Κάστελλος

6. **Τ.Κ. Κούμων**
- Κούμοι

7. **Τ.Κ. Μαρουλά**
- Δίλοφο
- Μαρουλάς

8. **Τ.Κ. Όρους**
- Όρος

9. **Τ.Κ. Πρασιών**
- Πρασσιές

10. **Τ.Κ. Ρουσσοσπιτίου**
- Ρουσσοσπίτι

11. **Τ.Κ. Σελλίου**
- Μύρθιος
- Σελλί

12. **Τ.Κ. Χρωμοναστηρίου**
- Καπεδιανά
- Μύλοι
- Πρινέδες
- Χρωμοναστήρι