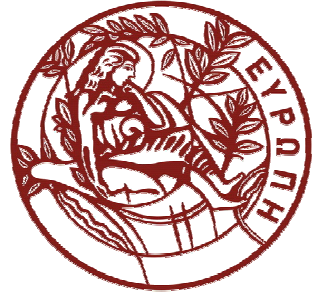


ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ:

*Οργάνωση και εκλογική διαδικασία - Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη-
Οι δήμοι του νομού Ηρακλείου*

Υπ. Εργασίας: Ζαχαριουδάκης Ι. Γιώργης

Υπ. Καθηγήτρια: κα. Μαυρομούστακου Έβη

Ρέθυμνο, Οκτώβριος 2012

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

		<u>Σελ.</u>
ΕΙΣΑΓΩΓΗ		3
 <u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο:</u> 		
‘Καλλικράτης’· στοχεύσεις, ρυθμίσεις, μετάβαση και αλλαγές.		
1.1.	Βασικές στοχεύσεις του Καλλικράτη	6
1.2.	Ο «Καλλικράτης» για τον πολίτη	9
1.3.	Ο «Καλλικράτης» για το χωριό και τη γειτονιά	13
1.4.	Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη· η μετάβαση	
1.4.1.	Γενικές ρυθμίσεις και νέοι θεσμοί	15
1.4.2.	Αρνητικά σημεία ‘Καλλικράτη’ και γενικές αντιδράσεις	36
1.4.3.	Ο Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών (Ο.Ε.Υ.)	42
 <u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο</u> 		
Συγκρίνοντας τον Καποδίστρια με τον Καλλικράτη		
Το παράδειγμα του νομού Ηρακλείου		
2.1	Συγκριτική παρουσίαση άρθρων των δύο νομοσχεδίων	47
2.1.1.	ΑΡΘΡΟ 94 (‘Πρόσθετες αρμοδιότητες δήμων σε συνάρτηση με το Άρθρο 75, ν. 3463/2006’)	49
2.1.2.	ΑΡΘΡΟ 72 (‘Οικονομική Επιτροπή/ αρμοδιότητες’)	60
2.1.3.	ΑΡΘΡΟ 14 (‘Κωλύματα και Ασυμβίβαστα’)	63
2.1.4.	ΑΡΘΡΟ 13 (‘Προσόντα εκλογιμότητας’)	72
2.1.5.	ΑΡΘΡΟ 31 (‘Επιτυχών-Επιλαχόντες συνδυασμοί-Εκλογή Δημάρχου’)	73
2.1.6.	ΑΡΘΡΟ 32 (Κατανομή εδρών Δημοτικού Συμβουλίου)	74
2.1.7.	ΑΡΘΡΟ 58 (‘Αρμοδιότητες του Δημάρχου’)	76
2.1.8.	ΑΡΘΡΟ 264 (‘Διαδικασία συνομολόγησης δανείου από Δήμους και Περιφέρειες’)	82

2.2.	Η Κρήτη και ο νομός Ηρακλείου ως ενδεικτικό παράδειγμα της δημογραφικής πολιτικής που επέβαλε ο <i>Καλλικράτης</i>	
	2.2.1 <i>Ο νέος καλλικρατικός χάρτης του νομού Ηρακλείου</i>	87
	2.2.2 <i>Εκλογές και αντιδράσεις στο νομό Ηρακλείου</i>	90
	ΕΠΙΛΟΓΟΣ	95
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	98
	ΥΠΟΜΝΗΜΑ	103

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο μελέτης το νόμο 3852/2010, το γνωστό και ως 'Πρόγραμμα Καλλικράτης', ο οποίος ήρθε να αντικαταστήσει τον προγενέστερο 2539/1997 γνωστό και ως 'Καποδίστρια', προωθώντας μια νέα διοικητική διαίρεση της Ελλάδας και επαναπροσδιορίζοντας τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων της χώρας, τον τρόπο εκλογής και τις αρμοδιότητες των οργάνων της. Το γενικό του πλαίσιο ήταν η δημιουργία ενός κράτους, του οποίου τα αποκεντρωμένα όργανα θα είναι σε θέση να ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες μέσα από δυο λειτουργικές βαθμίδες αυτοδιοίκησης.

Βασικός κορμός της εργασίας υπήρξε μια σύγκριση που επιχειρήθηκε μεταξύ 'Καλλικράτη' και 'Καποδίστρια'· για την ακρίβεια, μια σύγκριση μεταξύ άρθρων των δυο νόμων, τα οποία έχουν υποστεί αλλαγές. Έτσι, επιλέχθηκαν κυρίως τα άρθρα εκείνα που καταδεικνύουν -ως ένα βαθμό- το μέγεθος της αλλαγής και είναι χαρακτηριστικά του πνεύματος από το οποίο και εμφορείται ο νέος νόμος (όπως είναι π.χ. η αναστολή της επαγγελματικής δραστηριότητας του δημάρχου κατά τη διάρκεια της θητείας του, η ρύθμιση για τις σχολικές επιτροπές κ.α.).

Παράλληλα, υπήρξε προσπάθεια να αναδειχτούν τόσο οι θετικές, όσο και οι αρνητικές πλευρές του νέου νόμου, δηλαδή αφενός τα σημεία εκείνα που ευνοούν τον πολίτη και αφετέρου εκείνα που κρίθηκαν αρνητικά από μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης και πυροδότησαν σωρεία αντιδράσεων. Ταυτόχρονα, επισημάνθηκαν σημαντικές νέες ρυθμίσεις και θεσμοί, παρουσιάστηκε ένας πρότυπος Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών των διευρυμένων δήμων και έγινε μια σύντομη τελική αποτίμηση του νόμου. Τέλος, μια έμπρακτη εφαρμογή της καινούριας δημογραφικής πολιτικής που το Πρόγραμμα προώθησε, δόθηκε μέσα από την παρουσίαση των νέων 'καλλικρατικών' δήμων του νομού Ηρακλείου, αλλά και των αποτελεσμάτων των πρώτων καλλικρατικών εκλογών.

Το πρώτο κεφάλαιο ('Καλλικράτης'· στοχεύσεις, ρυθμίσεις, μετάβαση και αλλαγές. Το παράδειγμα του νομού Ηρακλείου'), αποτελείται από έξι υποενότητες. Ξεκινά με μια παρουσίαση των στοχεύσεων, των νέων ρυθμίσεων και θεσμών του 'Καλλικράτη', συνεχίζει με μια αντιπαραβολή συγκεκριμένων άρθρων του νόμου αυτού και του προγενέστερου 'Καποδίστρια' και τελειώνει με το παράδειγμα του

νομού Ηρακλείου. Στον επίλογο της εργασίας επιχειρείται μια συνοπτική αποτίμηση του νέου Προγράμματος της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στόχος της έρευνας ήταν η ανάδειξη των βασικών διαφοροποιήσεων των δύο νόμων και της λογικής από την οποία αυτοί διέπονται. Το βασικό υλικό για τη συγγραφή της εργασίας ήταν τα άρθρα του νόμου 3852/2010 και κυρίως εκείνα που έρχονταν σε αντιπαράθεση με τον νόμο 2539/1997 ('Καποδίστριας'), οπότε και μελετήθηκαν εκ παραλλήλου προκειμένου να διαπιστωθούν οι αποκλίσεις. Σημαντικότερη υπήρξε, όμως, η συμβολή των ηλεκτρονικών πηγών (κυρίως δε των προερχόμενων από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης), μέσα από τις οποίες αντλήθηκαν στοιχεία που αφορούσαν στη φιλοσοφία του νέου νόμου αλλά και στην απήχηση που αυτός είχε στην κοινή γνώμη (τόσο στους απλούς πολίτες, όσο και σε θεσμοθετημένα όργανα, όπως είναι η ΚΕΔΚΕ).

Κλείνοντας αυτή την εισαγωγή, πρέπει να σημειωθεί ότι η επιλογή του συγκεκριμένου αντικείμενου υπαγορεύτηκε από δύο βασικούς λόγους. Καταρχήν, κρίθηκε εξαιρετικά ενδιαφέρουσα η ενασχόληση με ένα θέμα το οποίο θα μπορούσα να αναφέρω ότι αποτελεί μια συνέχεια της πτυχιακής μου εργασίας, η οποία εκπονήθηκε στο Πανεπιστήμιο Κρήτης (Τμήμα Πολιτικών Επιστημών) και καταπιάνεται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την οργάνωση αυτής και την εκλογική διαδικασία (έτσι όπως αυτά προσδιορίζονται στο Πρόγραμμα 'Καποδίστριας'). Έπειτα, το ερευνητικό μου ενδιαφέρον κεντρίστηκε από ένα νομοσχέδιο που υπήρξε καινούριο στην εφαρμογή του και το οποίο προκάλεσε ουκ ολίγες αντιδράσεις σε ολόκληρη την επικράτεια. Επιχειρήθηκε, λοιπόν, να προσεγγιστεί το αντικείμενο αυτό χωρίς μεροληψία και εμπάθεια αλλά με αντικειμενική ματιά και με διάθεση να επισημανθούν τόσο τα αρνητικά όσο και τα θετικά του σημεία. Η επιλογή παρουσίασης των δήμων του νομού Ηρακλείου έγκειται στο γεγονός της εμφάνισης πολλών και ποικίλων αντιδράσεων κατά την ανακοίνωση του νομοσχεδίου, αλλά και στη μεγάλη συρρίκνωση που υπέστη ο αριθμός των καποδιστριακών δήμων στο νομό.

Θεωρώ ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ένα κομμάτι ξεχωριστό από το κομματικο/πολιτικό σύστημα της χώρας και ως τέτοιο πρέπει να αντιμετωπίζεται, χωρίς να σημαίνει ότι δεν ανήκει φυσικά στην ευρύτερη σφαίρα της πολιτικής. Στις τοπικές κοινωνίες πρέπει να υπερισχύει η νηφαλιότητα και η ακέραιη κρίση, να προηγείται το χάρισμα και όχι το χρίσμα των υποψηφίων, να προσεγγίζεται ο πολίτης

και οι ανάγκες του. Έτσι, κάτω από αυτή τη λογική ενδιαφέρθηκα ιδιαίτερα να καταδείξω τις πλευρές εκείνες του ‘Καλλικράτη’ που αφενός δίνουν στον πολίτη τη δυνατότητα να ‘πλησιάσει’ την πολιτική και αφετέρου να συμμετάσχει ουσιαστικά στη διαμόρφωση προτάσεων και θέσεων που αφορούν στον τόπο τον οποίο διαμένει, τις ανάγκες του οποίου προφανώς και γνωρίζει καλύτερα από την κεντρική πολιτική σκηνή.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

‘Καλλικράτης’· στοχεύσεις, ρυθμίσεις, μετάβαση και αλλαγές.

1.1. Βασικές στοχεύσεις του Καλλικράτη

Ως πρόγραμμα ‘Καλλικράτης’¹ (ή ακριβέστερα ‘Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης’) ονομάζεται ο νόμος 3852/2010 που προώθησε τη νέα διοικητική διαίρεση της Ελλάδας και επαναπροσδιόρισε τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων της χώρας, τον τρόπο εκλογής και τις αρμοδιότητες των οργάνων της.

Το γενικό του πλαίσιο ήταν -όπως και των προγενέστερων σχεδίων- η υπέρβαση του κρατικού συγκεντρωτισμού (καθώς το ελληνικό κράτος θεωρήθηκε στο παρελθόν το ‘συγκεντρωτικότερο’ κράτος της Ευρώπης). Προωθείται έτσι η δημιουργία ενός επιτελικού κράτους με αποκεντρωμένα όργανα που θα ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες και δυο λειτουργικούς βαθμούς Αυτοδιοίκησης που θα καλύπτουν τις ανάγκες της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

Η εξέλιξη αυτή εντάσσει 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 κυριαρχική είναι -όπως είδαμε- η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα οποία η ανάπτυξη μιας περιοχής και η διευθέτηση των αντίστοιχων τοπικών αναγκών δεν μπορούν παρά να προέρχονται από όργανα και θεσμούς άμεσα συνδεδεμένους με το τοπικό στοιχείο, οι οποίοι γνωρίζουν τα προβλήματα, βιώνουν τις ανάγκες, ελέγχουν και -τελικά- ελέγχονται αποτελεσματικότερα.²

Ο ‘Καλλικράτης’ εισάγεται όπως και ο προγενέστερός του ‘Καποδίστριας’ από το ΠΑΣΟΚ, που είναι και στις δυο περιπτώσεις το κυβερνών κόμμα, και πιο συγκεκριμένα από τον υπουργό Εσωτερικών Γιάννη Ραγκούση και ψηφίζεται από την

¹ Το όνομα του προγράμματος (Καλλικράτης) παραπέμπει στον έναν από τους δύο αρχιτέκτονες του Παρθενώνα (Ικτίνος και Καλλικράτης) και συνειρμικά μας παραπέμπει σε μια ‘αρχιτεκτονικού τύπου’ δόμηση της χώρας.

² «Κείμενο δημόσιας διαβούλευσης», http://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/program_kallikraths.pdf, 13-1-2012.

Ελληνική βουλή το Μάιο του 2010. Μέρος των διατάξεών του ενεργοποιείται άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 7 Ιουνίου 2010 ενώ σε πλήρη ισχύ μπαίνει από την 1^η Ιανουαρίου του 2011.

Βασική επιδίωξη του προγράμματος ήταν η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά τα 2/3 με πληθυσμιακό όριο για τα αστικά συγκροτήματα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης τους 25.000 κατοίκους και τους 10.000 για την υπόλοιπη χώρα. Εξαίρεση έγινε μόνο για τις ορεινές και νησιωτικές περιοχές, με το όριο στις πρώτες να είναι στους 2.000 κατοίκους και στη δεύτερη περίπτωση να υιοθετείται η λογική ‘ένας δήμος ανά νησί’ (με εξαίρεση την Κρήτη και την Εύβοια που λόγω του όγκου δεν εμπίπτουν σε αυτή τη λογική).³

Έτσι, δημιουργούνται λιγότερες και ισχυρότερες διοικητικές ενότητες ώστε να είναι σε θέση να ασκούν με πιο αποτελεσματικό, ποιοτικό και βιώσιμο τρόπο τις αρμοδιότητες που τους ανατίθενται.

Άλλα συστατικά στοιχεία του ‘Καλλικράτη’ ήταν η αντικατάσταση των νομαρχιών από το θεσμό της περιφέρειας, η δημιουργία των αποκεντρωμένων διοικήσεων, η αλλαγή του τρόπου χρηματοδότησης των ΟΤΑ, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η αναγκαστική ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού.

Δεν πρέπει, βέβαια, να μας διαφεύγουν της προσοχής οι χρονικές, οικονομικές και πολιτικές συγκυρίες που πλαισίωσαν το πρόγραμμα ‘Καλλικράτης’, καθώς η εισαγωγή του σχετίζεται με την τρέχουσα οικονομική επικαιρότητα. Οι προβλεπόμενες μειώσεις στα τακτικά έξοδα των ΟΤΑ -που προκύπτουν αυτόματα μέσα από τις συνενώσεις- και ο αυστηρότερος έλεγχος των οικονομικών συναλλαγών τους βρίσκονταν (και βρίσκονται) σε εναρμονισμό με την κρίση που βιώνει η χώρα - ήδη από το 2009- και τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει απέναντι στους δανειστές της.

³« Κατά την εκπόνηση του Προγράμματος ‘Καλλικράτης’ αποφασίστηκε: α) να υπάρξει ένας δήμος ανά νησί, ώστε όλες οι ενέργειες αναπτυξιακού σχεδιασμού να έχουν έναν ενιαίο φορέα που να τις συντονίζει, για να είναι περισσότερο αποτελεσματικός και β) να μεταφερθούν περισσότερες αρμοδιότητες στους νησιωτικούς δήμους σε σύγκριση με τους ηπειρωτικούς δήμους, ώστε να διευκολυνθεί η εξυπηρέτηση πολιτών και επιχειρηματιών χωρίς να είναι υποχρεωμένοι να μετακινηθούν μακριά από το νησί της μόνιμης κατοικίας τους.»: Σπιλάνης Ι., Ακριβοπούλου Ι., Γάκης Κ., Μιχαηλίδης Γ., Νιάρχος Α., 2011, *Ο Καλλικράτης στα Νησιά*, ΕΕΤΑΑ, σ.26.

Κάτω από αυτή τη λογική καταργούνται και περίπου 4.000 Νομικά Πρόσωπα και Δημοτικές Επιχειρήσεις των δήμων, οπότε από 6.000 που ήταν (χωρίς τις σχολικές επιτροπές) μειώνονται σε λιγότερα από 2.000 ακολουθώντας την αρχή 'ένα νομικό πρόσωπο ανά κατηγορία δραστηριότητας σε κάθε νέο δήμο'. Η οργάνωση των νομικών προσώπων της Αυτοδιοίκησης, λοιπόν, εξορθολογίζεται και τα λειτουργικά έξοδα συρρικνώνονται και περιορίζονται δραστικά.

Παράλληλα, οι πόροι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνδέονται με το ΦΠΑ, προκειμένου να παταχθεί η φοροδιαφυγή, ενώ μέσα στα πλαίσια αλλαγής του τρόπου ελέγχου των πόρων τους συστήνεται αυτοτελής υπηρεσία επιθεώρησης των ΟΤΑ.

Όσον αφορά στο θεσμό της Περιφέρειας, τώρα, η αναδιάταξη των δήμων σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες οδήγησε αναπόφευκτα και στην αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού Αυτοδιοίκησης σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες που καλούνται να αναλάβουν πλέον σημαντικές αναπτυξιακές λειτουργίες αναλαμβάνοντας τις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αλλά και πολλές από αυτές που άνηκαν και ασκούσαν μέχρι τώρα από την κρατική περιφέρεια (με εξαίρεση εκείνες που παραμένουν στα αποκεντρωμένα⁴ όργανα του κράτους στα πλαίσια της ενότητας της κρατικής πολιτικής, όπως είναι τα θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας, μεταναστευτικής ανάπτυξης κ.α.).

⁴ Αξίζει να σημειωθεί ενδεικτικά εδώ η διαφορά των όρων αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση. Τόσο ο όρος 'αποκέντρωση', όσο και 'αυτοδιοίκηση', αποτελούν επιμέρους μορφές της περιφερειακής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Η βασική τους διαφορά έγκειται, εντούτοις, στο γεγονός ότι στην πρώτη περίπτωση, τα περιφερειακά όργανα ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους και ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα σε τοπικό επίπεδο. Εξακολουθούν, όμως, να υπάγονται σε ιεραρχικό έλεγχο (νομιμότητας) από την κεντρική διοίκηση επ' ονόματι της οποίας ενεργούν σε τοπικό επίπεδο. Στη δεύτερη περίπτωση, μιλάμε για αυτοτελή, και μάλιστα αιρετά, όργανα, που αναλαμβάνουν τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, και μεν υπό την εποπτεία του κράτους, υπό καθεστώς, όμως, αρκετής αυτονομίας. Βλ. Μακρυδημήτρης, 2007, *Δημόσια Διοίκηση· στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα, σ. 121-2.

1.2. Ο ‘ Καλλικράτης’ για τον πολίτη

Πέρα, βέβαια, από πρακτικές σκοπιμότητες ο ‘Καλλικράτης’ ευαγγελίζεται και αλλαγές που σχετίζονται με την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά και με τον τρόπο εξυπηρέτησης αυτών με στόχο την αμεσότερη διασύνδεση των ΟΤΑ με την κοινωνία των πολιτών και την άσκηση κάθε αρμοδιότητας σε ένα επίπεδο, χωρίς την πολυδιάσπασή της.

Έτσι, θεμελιώνεται ο ‘ψηφιακός’ δήμος. Θεσπίζεται η δημιουργία ηλεκτρονικών ΚΕΠ⁵ σε κάθε γειτονιά ή χωριό -ανάλογα με τις ανάγκες- στα οποία θα προσφέρονται οι βασικές υπηρεσίες της δημοτικής και περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη. Με αυτόν τον τρόπο μειώνεται η σημασία της απόστασης ενός οικισμού από την έδρα του αντίστοιχου δήμου του.

Τον ίδιο στόχο υπηρετεί και η εισαγωγή της ‘κάρτας του δημότη’ (και ξεκινά έτσι η διαδικασία υλοποίησης της κάρτας του πολίτη) που διευκολύνει τη συμμετοχή σε δημοκρατικές διαδικασίες (όπως είναι τα τοπικά δημοψηφίσματα κ.α.) και προωθεί την αυτόματη εξυπηρέτηση (για την έκδοση πιστοποιητικών κ.α.).⁶

Ταυτόχρονα, και η επικοινωνία ανάμεσα στα διαφορετικά τμήματα ενός δήμου αυτοματοποιείται μέσα από την ηλεκτρονική επικοινωνία έτσι ώστε να μην αναλαμβάνει ο πολίτης το ρόλο του ‘διακομιστή’ εγγράφων από τη μία υπηρεσία στην άλλη, να εξυπηρετείται σε ένα σημείο, με αποτέλεσμα να μειώνεται η ταλαιπωρία του αλλά και οι χρόνοι για την ολοκλήρωση κάθε εργασίας.

Ακόμα, εισάγεται και ο θεσμός του ‘δημοτικού ανταποκριτή’, ο οποίος καλείται να αναλάβει πολλαπλό ρόλο για τη στήριξη των πιο αδύναμων δημοτών που έχουν αντικειμενική αδυναμία προσπέλασης στις δημοτικές υπηρεσίες, με αξιοποίηση και των νέων τεχνολογιών, μέσα από ειδικό αυτοτελή θεσμό (που υπάγεται απευθείας στο δήμαρχο) με τον -εύγλωττο- τίτλο ‘διοικητική βοήθεια στο σπίτι’.

Αντίστοιχης λογικής είναι και ο θεσμός του ‘συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης’, που έρχεται να δώσει διέξοδο στις καταγγελίες των πολιτών και των

⁵ Δημιουργούνται δίπλα στα σημερινά 1.000 ΚΕΠ άλλα 1.200 επιπλέον ‘Δημοτικά e-ΚΕΠ’. Βλ. σχετικά στο «Κάρτα του δημότη», <http://www.opengov.gr/types/?p=401>, 17-1-2012.

⁶ Για τον ίδιο σκοπό οι δήμοι συνεργάζονται με τις τράπεζες και εξοπλίζονται με υποδομές τύπου αυτόματων ΑΤΜ που θα εγκαθίστανται στα δημοτικά e-ΚΕΠ και θα λειτουργούν προς εξυπηρέτηση των πολιτών ολόκληρο το 24ωρο. Αντίστοιχα, επιδιώκεται συνεργασία των δήμων και με άλλες κρατικές υπηρεσίες προς αυτοματοποίηση των διαδικασιών τους.

επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση και να μεσολαβήσει για την επίλυση σχετικών προβλημάτων.⁷

Επίσης, πολύ ενδιαφέρον είναι το γεγονός ότι στις τοπικές κοινότητες (με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους) καλούνται οι κάτοικοι και οι αρμόδιοι φορείς της κοινότητας σε συνέλευση, τουλάχιστον μία φορά κατά τη διάρκεια του έτους.

Η συνέλευση αυτή αποσκοπεί στο να προτείνει στα αρμόδια όργανα του δήμου, ανάλογα με τον χαρακτήρα των αναγκών των κατοίκων και τις προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη, τα εξής: α) τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν στην τοπική κοινότητα β) την παροχή υπηρεσιών για την τουριστική προβολή και αξιοποίηση της περιοχής γ) την εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων και δ) κάθε άλλο θέμα που αφορά στην εύρυθμη λειτουργία της κοινότητας.⁸

Βέβαια, οι συγκεκριμένες προτάσεις της συνέλευσης που απευθύνονται στα αρμόδια όργανα δεν έχουν το χαρακτήρα διοικητικής πράξης. Περισσότερο πρόκειται για ένα μέσο πολιτικής και όχι νομικής πίεσης για τη λήψη των προτεινόμενων μέτρων.⁹

Πρόκειται για μία πολύ ενδιαφέρουσα ρύθμιση του νέου νόμου, η οποία και απουσίαζε από τον προηγούμενο 'Καποδίστρια', εφόσον στα τοπικά διαμερίσματα δεν υπήρχε κανένας θεσμός που να αντικατόπτριζε το σύνολο της κοινότητας για ζητήματα τοπικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Έτσι, λοιπόν, τώρα ενισχύεται η συνοχή και η δημοκρατικότητα των τοπικών κοινοτήτων (που ενδυναμώνονται κατά έναν τρόπο που μας παραπέμπει σε παλιότερες εποχές, όταν οι κοινότητες αποτελούσαν πυρήνα δημοκρατικών διαδικασιών), προκειμένου να μην αισθάνονται 'παραγκωνισμένες' αλλά αντιθέτως

⁷ Ο θεσμός αυτός αναλύεται διεξοδικά παρακάτω (στο κεφάλαιο με τον τίτλο 'Γενικές ρυθμίσεις και νέοι θεσμοί').

⁸ «Ο Καλλικράτης για τον πολίτη», <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=266&View=20>, 13-1-2012.

⁹ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 624.

να μπορούν να 'έχουν λόγο' και να διεκδικούν την αυτόνομη ανάπτυξή τους, ακόμα και εντός των πλαισίων ενός ευρύτερου 'καλλικρατικού' δήμου.¹⁰

Με τη διάταξη αυτή θεσμοθετείται η άμεση συμμετοχή των διοικούμενων στην έκδοση διοικητικών πράξεων «υπό την έννοια της 'μεθόδου εκδημοκρατισμού των μέσων άσκησης των δραστηριοτήτων της Δημόσιας Διοίκησης', οι κυριότεροι σκοποί της οποίας είναι ο 'καλύτερος κατατοπισμός των διοικητικών οργάνων για το αντικείμενο των ενεργειών τους και η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης, λόγω αποδοχής της από τα πρόσωπα, προς τα οποία απευθύνεται'» (Ζυγούρης, Παπαδόπουλος, 2010, τόμος α', σ. 624).

Τέλος, τη δημοκρατικότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το σεβασμό προς τον πολίτη εξυπηρετεί άλλωστε και η δημοσιοποίηση των αποφάσεων κάθε οργάνου των δήμων και όλων των Νομικών Προσώπων τους. Ενώ πρωτύτερα οι πολίτες σπανίως μπορούσαν να ενημερωθούν για το 'πού πηγαίνουν να χρήματά τους', τώρα καθιερώνεται η υποχρεωτική ανάρτηση κάθε απόφασης στο διαδίκτυο, προκειμένου αυτή να είναι εκτελεστή.¹¹

Με το να αναρτούν, λοιπόν, υποχρεωτικά όλες τις διοικητικές πράξεις και αποφάσεις των οργάνων τους στο διαδίκτυο ενισχύεται και θωρακίζεται η διαφάνεια, που αποτελεί άλλωστε αναγκαία προϋπόθεση για την εξασφάλιση της πολιτικής λογοδοσίας¹² και της απόδοσης πολιτικών ευθυνών.

Αντιστοίχως, ο δήμαρχος, ο αντιδήμαρχος και τα μέλη της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής είναι υποχρεωμένοι να υποβάλλουν την ετήσια δήλωση για την περιουσιακή τους κατάσταση, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, και να τη δημοσιοποιούν με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του δήμου (άρθρο 1 του Ν.3213/2003, όπως ισχύει και στο άρθρο 61, παρ. 4 του Ν. 3852/2010).¹³

¹⁰ Παρόμοιας λογικής, που δίνει βάδιση και 'λόγο' στους απλούς πολίτες είναι και η 'Επιτροπή Διαβούλευσης' που συγκροτείται στους δήμους και στις περιφέρειες. Και αυτός ο νέος θεσμός αναλύεται παρακάτω.

¹¹ Σε διαφορετική περίπτωση, οι αποφάσεις απλά δεν ισχύουν.

¹² Επιπλέον, οργανώνεται και ειδική διαδικασία δημόσιας λογοδοσίας, η οποία λαμβάνει χώρα ετησίως -παρουσία όλων των μελών των κεντρικών και αποκεντρωμένων οργάνων του δήμου- και αποτελεί απολογισμό του έργου δημοτικής αποκέντρωσης.

¹³ Επίσης, η δήλωση 'πόθεν έσχες' αφορά την περιουσιακή κατάσταση των ιδίων, των συζύγων τους και των ανήλικων τέκνων τους (Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010), Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 465).

Επιπλέον, υποχρεούνται να σέβονται και να διασφαλίζουν τα δικαιώματα των πολιτών και να δηλώνουν κάθε προσωπικό συμφέρον (ιδιοκτησιακό ή οικογενειακό) που έχουν σε σχέση με θέματα του δήμου, καθώς και να ενθαρρύνουν και να προωθούν κάθε μέτρο που προάγει τη διαφάνεια και την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους και λειτουργίας του δήμου.¹⁴

¹⁴ Βλ. σχετικά άρθρο 61 ο.π., σ. 462-468.

1.3. Ο ‘ Καλλικράτης’ για το χωριό και τη γειτονιά

Με τον νέο νόμο, τα δημοτικά διαμερίσματα στους καποδιστριακούς δήμους (με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων) μετονομάζονται σε δημοτικές ενότητες ενώ τα τοπικά διαμερίσματα μετονομάζονται σε τοπικές κοινότητες και σε δημοτικές (όταν έχουμε πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων).

Στον προϋπολογισμό κάθε δήμου προβλέπεται υποχρεωτικό ποσοστό για την κατανομή πιστώσεων στις δημοτικές και τοπικές κοινότητες (βάση σχετικής απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης), στις οποίες και καταβάλλεται πάγια προκαταβολή από σχετικό κωδικό του προϋπολογισμού του οικείου δήμου (και εδώ το ύψος της προκαταβολής ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και μετά από γνώμη της ΚΕΔΚΕ στη βάση πληθυσμιακών και γεωγραφικών κριτηρίων).¹⁵

Υπάρχει, λοιπόν, μια γενικότερη πρόνοια του νόμου για την οικονομική υποστήριξη των μικρότερων οικιστικών μονάδων, αλλά και για τη γενικότερη ενίσχυση της βιωσιμότητας αυτών με θεσμούς όπως είναι τα συμβούλια των τοπικών κοινοτήτων (που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο).

Ο πρόεδρος του δημοτικού διαμερίσματος, τώρα, ενώ επί ‘Καποδίστρια’ δεν είχε συγκεκριμένες θεσμοθετημένες αρμοδιότητες και ευθύνες, με τον ‘Καλλικράτη’ αποκτά πολύ πιο ενεργό ρόλο και ρητά ορίζονται οι υποχρεώσεις αυτού (άρθρο 82¹⁶). Έτσι, συμμετέχει στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου, στις οποίες και καλείται υποχρεωτικά και με δικαίωμα ψήφου πια για θέματα που αφορούν την κοινότητα που εκπροσωπεί.

¹⁵ «Ο Καλλικράτης για το χωριό και τη γειτονιά», <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=265&View=20>, 17-1-2012.

¹⁶ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α’ 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α’, Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 607-609. Το άρθρο αυτό του νέου νόμου τιτλοφορείται ‘Αρμοδιότητες προέδρου τοπικής κοινότητας-εκπροσώπου τοπικής κοινότητας’. Το αντίστοιχο άρθρο στον προγενέστερο κώδικα (άρθρο 129) τιτλοφορείται ‘Αρμοδιότητες του τοπικού συμβουλίου και του προέδρου του’ και δεν ορίζει ρητά αρμοδιότητες προέδρου τοπικής κοινότητας.

Επίσης, ενεργεί πληρωμές με την πάγια προκαταβολή και εποπτεύει τη συντήρηση του δικτύου εσωτερικής και αγροτικής οδοποιίας. Φροντίζει για την καθαριότητα κοινόχρηστων χώρων, για την αποκατάσταση επειγόντων ζημιών σε δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης (και για την ανάθεση εργασιών σε περίπτωση άμεσου κινδύνου). Τέλος, μεριμνά για την αποκατάσταση ζημιών και την καλή λειτουργία του δικτύου δημοτικού φωτισμού, είναι ο υπεύθυνος της ομάδας πυρασφάλειας της κοινότητας και γενικά αρμόδιος για την προστασία της δημοτικής περιουσίας εντός των ορίων της ευθύνης του.

Από την άλλη, ο νέος νόμος, ενισχύει και τις αρμοδιότητες των συμβουλίων της δημοτικής/τοπικής κοινότητας.¹⁷ Ενώ πριν δε συμμετείχαν στην κατάρτιση του Επιχειρησιακού και Τεχνικού Προγράμματος του Δήμου, τώρα, όχι μόνο συμμετέχουν αλλά εισηγούνται και στην Εκτελεστική Επιτροπή του δήμου για τις προτεραιότητες τοπικής ανάπτυξης και των αντίστοιχων δράσεων.¹⁸

Επίσης, τώρα αποφασίζουν για την προέγκριση ίδρυσης και εγκατάστασης καταστημάτων, επιχειρήσεων και λοιπών δραστηριοτήτων και για την άδεια λειτουργίας μουσικής. Προτείνουν τους χώρους λειτουργίας των λαϊκών αγορών, του υπαίθριου εμπορίου και των πανηγυριών.

Τέλος, αποκτούν πια και θεσμικό λόγο -και με απόλυτη πλειοψηφία και αιτιολογημένη γνώμη των μελών τους- εισηγούνται τη χορήγηση οικονομικών βοηθημάτων σε οικονομικά αδύναμους πολίτες.

¹⁷ Βλ. σχετικά άρθρα 83 και 84 στο Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, *Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 609-623.

¹⁸ «Ο Καλλικράτης για το χωριό και τη γειτονιά», <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=265&View=20>, 17-1-2012.

1.4 Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη· η μετάβαση

1.4.1. Γενικές ρυθμίσεις και νέοι θεσμοί

Παρόλο που ‘Καλλικράτης’ και ‘Καποδίστριας’ διέπονται από την ίδια λογική¹⁹ αποκέντρωσης και θα μπορούσαμε εύκολα να ισχυριστούμε ότι ο ένας αποτελεί συνέχεια και προέκταση του άλλου, στην πράξη διαπιστώνουμε ότι οι αλλαγές μεταξύ τους είναι μεγαλύτερες και ουσιαστικότερες. Γι’ αυτό και το νέο Πρόγραμμα δέχτηκε μεγάλη κριτική και προκάλεσε πλήθος αντιδράσεων.

Μερίδα του κόσμου θεώρησε ότι θα ήταν πολύ πιο πρόσφορη η εισαγωγή ενός νόμου που θα βελτίωνε τις ατέλειες και τα σφάλματα του προηγούμενου καποδιστριακού, που υπήρξε από μόνος του μια καινοτόμος δράση για την αυτοδιοίκηση και την επαρχία. Αντ’ αυτού προκρίθηκε η θεμελίωση ενός πλαισίου που ερχόταν να άρει ένα μεγάλο μέρος του ήδη υπάρχοντος μεταρρυθμιστικού πεδίου.

Προχωρώντας σε μια -βήμα-βήμα- αντιπαραβολή των βασικών σημείων των δυο Προγραμμάτων εντοπίζουμε αρχικά τη μείωση του αριθμού των **πρωτοβάθμιων ΟΤΑ** ως κύρια στόχευση και των δύο. Με το παλαιό καθεστώς (‘Καποδίστριας’) υφίσταντο 910 δήμοι (οι οποίοι χωρίζονταν σε δημοτικά διαμερίσματα) και 124 κοινότητες. Με το καθεστώς ‘Καλλικράτη’ οι δήμοι περιορίζονται σε 325 μέσω εθελούσιων ή αναγκαστικών συνενώσεων και κάτω από την υιοθέτηση κριτηρίων γεωγραφικών, δημογραφικών και αναπτυξιακών.²⁰

Μάλιστα, για πρώτη φορά, στη λογική της συρρίκνωσης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ εντάσσονται και τα μεγάλα κέντρα, Αθήνα και Θεσσαλονίκη, που είχαν εξαιρεθεί από τον ‘Καποδίστρια’, με το πρώτο να αριθμεί τώρα 66 δήμους (αντί για

¹⁹ Δεν είναι τυχαίο ότι πριν την τελική του ονομασία ο ‘Καλλικράτης’ αναφερόταν από το κυβερνών κόμμα ως ‘Καποδίστριας 2’.

²⁰ Τα κριτήρια για την χωροθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ βασίζονται σε εκείνα που υιοθέτησε η ΚΕΔΚΕ το 2007 στο Συνέδριο της Κυλλήνης και είναι τα ακόλουθα: πληθυσμιακά, κοινωνικά (μορφωτικοί δείκτες, μέσο μέγεθος νοικοκυριού κ.α.), οικονομικά (εργασιακή κινητικότητα, εισόδημα κ.α.), γεωγραφικά (προσβασιμότητα, έκταση και μορφολογία κ.α.), αναπτυξιακά (η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και ανάπτυξης κ.α.), πολιτιστικά, χωροταξικά και λειτουργικά (βαθμός βιωσιμότητας του νέου δήμου, πόροι και ενδογενές δυναμικό). Βλ. σχετικά και «Κριτήρια συνενώσεων για τους νέους ισχυρούς δήμους», <http://www.opengov.gr/types/?p=379>, 13-1-2012.

τους 102 δήμους και τις 20 κοινότητες του παρελθόντος) και το δεύτερο να περιλαμβάνει στο σύνολό του 14 δήμους (έναντι των προηγούμενων 45).

Οι καλλικρατικοί δήμοι διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες (που αντιστοιχούν στους δήμους που οδηγήθηκαν σε συνένωση), οι οποίες ακολούθως χωρίζονται σε κοινότητες (που ταυτίζονται με τα παλιότερα δημοτικά διαμερίσματα).

Και τα δύο Προγράμματα προκρίνουν για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ μια εξαιρετικά ευρεία γκάμα αρμοδιοτήτων (Περιβάλλον, Ανάπτυξη, Ποιότητα Ζωής, Παιδεία, Αθλητισμός, Απασχόληση κ.α.)

Εντούτοις, το καθεστώς 'Καλλικράτη' ισχυροποιεί περισσότερο τους δήμους καθώς τους μεταφέρει και νέες αρμοδιότητες μαζί με τους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους που προέρχονται από την καταργούμενη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (όπως είναι η προστασία της δημόσιας υγείας, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και η ένταξη των μεταναστών, οι πολεοδομικές εφαρμογές, οι αδειοδοτήσεις και ο έλεγχος πολλών τοπικών, οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων κ.α.).²¹

Επιπλέον, ο 'Καλλικράτης' προωθεί ακόμη περισσότερο -όπως ήδη αναφέρθηκε- την ηλεκτρονική διακυβέρνηση συστηματοποιώντας τις υπηρεσίες των δήμων είτε σε συνεργασία με άλλους φορείς του δημοσίου (π.χ. ΑΣΕΠ, Υπουργείο Παιδείας) είτε στον τομέα των ηλεκτρονικών συναλλαγών (συνεργασία με τράπεζες, Υπουργείο Οικονομικών κ.α.) είτε με στόχο τη βελτίωση της πρόσβασης των πολιτών σε κοινωνικές υπηρεσίες (παιδεία, υγεία, πολιτισμός, αθλητισμός).

Άλλωστε, η κριτική που έχει ασκηθεί στο προγενέστερο νομοσχέδιο έχει σε μεγάλο βαθμό να κάνει και με την αδυναμία οικονομικής αυτάρκειας των δήμων, άντλησης ιδίων πόρων και αξιοποίησης δυναμικού και νέων τεχνολογιών για την παροχή οργανωμένων και αποτελεσματικών υπηρεσιών.²²

²¹ «Κείμενο δημόσιας διαβούλευσης», http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/program_kallikraths.pdf, 13-1-2012.

²² Γι' αυτό άλλωστε μόνο σε 212 από τους 1034 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ πιστοποιήθηκε η διαχειριστική επάρκεια, αναγκαία προϋπόθεση συμμετοχής στο ΕΣΠΑ. Αυτοί είναι οι λόγοι που πλήττουν την εύρυθμη λειτουργία αλλά και την εικόνα της Αυτοδιοίκησης και των αιρετών της στη συνείδηση των πολιτών, όπως καταγράφεται και στις Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του πολίτη, του Σώματος Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης. Βλ. ο.π.

Για να το αντιμετωπίσει, βέβαια, αυτό ο 'Καλλικράτης' χρειάζεται μια γενναιόδωρη ανακατανομή πόρων μεταξύ κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάτι που δε φαίνεται να επιτεύχθηκε στο παρελθόν και αποτελεί σίγουρα ένα αμφισβητούμενο δεδομένο στο παρόν, όταν η οικονομική κρίση ταλανίζει τη χώρα και το ίδιο το κράτος καλείται να επανατοποθετηθεί απέναντι στις -μέχρι τώρα- πάγιες υποχρεώσεις του.

Όσον αφορά, εδώ, τη σχέση ΟΤΑ και κράτους, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ήδη από τον 'Καποδίστρια' «το αναθεωρημένο συνταγματικό κείμενο (άρθρο 102, παρ.1) αναγνωρίζει πλέον κατά τρόπο ρητό τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ» (Μακρυδημήτρης, 2007, σ.172). Αυτό σημαίνει ότι ο ρόλος του κράτους έναντι των οργανισμών πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης περιορίζεται στα πλαίσια της διοικητικής εποπτείας (ρυθμίζεται μάλιστα από τους ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου).

Τώρα, όσον αφορά στα όργανα διοίκησης των καποδιστριακών/καλλικρατικών δήμων, αυτά διακρίνονται σε μονομελή (δήμαρχος και αντιδήμαρχοι) και συλλογικά (δημοτικό συμβούλιο και δημορχιακή επιτροπή).

Ο δήμαρχος είναι το κύριο όργανο της τοπικής πολιτικής εξουσίας, καθοδηγεί και 'δίνει την εκκίνηση' για κάθε δημοτική λειτουργία. Είναι αυτός που εκπροσωπεί τον δήμο στα δικαστήρια, υπογράφει τα εντάλματα και τις συμβάσεις και εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου και της δημορχιακής επιτροπής.

Ο αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου, από την άλλη, ορίζεται ανάλογα με τον πληθυσμό των κατοίκων του δήμου²³ και συνεδριάζει τουλάχιστον μια φορά το μήνα (παρουσία του δημάρχου) προκειμένου για τον καθορισμό του κανονισμού λειτουργίας του, των φόρων, των τελών και των εισφορών, καθώς και για ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, οικιστικής οργάνωσης κ.α.. Τέλος, η δημορχιακή επιτροπή, που αποτελείται από τον δήμαρχο ή τον αντιδήμαρχο (ως πρόεδρο) και από αριθμό μελών σε αντιστοιχία με τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου έχει περισσότερο αρμοδιότητες οικονομικής και νομικής φύσεως (σύνταξη και έλεγχος του προϋπολογισμού, υποβολή προσφυγών κ.α.).

Ο 'Καλλικράτης', λοιπόν, διατηρεί, ενισχύει και αναβαθμίζει τα όργανα αυτά. Έτσι, το δημοτικό συμβούλιο αποκτά ισχυρό επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο ενώ

²³ Η μείωση, βέβαια, του αριθμού των δήμων και ο περιορισμός του αριθμού των μελών των τοπικών συμβουλίων από τον 'Καλλικράτη' οδηγεί και σε δραστική μείωση του αριθμού των αιρετών, γεγονός που επιτρέπει την αύξηση των δημοτικών συμβούλων.

αναβαθμίζονται και οι αρμόδιες Επιτροπές του, η δημιουργία των οποίων προσαρμόζεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τόπου (π.χ. μια Επιτροπή Τουρισμού σε ένα ανάλογο μέρος) και οι οποίες μπορούν ενίοτε να αποκτούν και αποφασιστικές αρμοδιότητες προς αποσυμφόρηση του φόρτου εργασίας του δημοτικού συμβουλίου.

Επίσης, η Δημορχιακή Επιτροπή (που γίνεται τώρα Οικονομική), με την αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης, ενισχύει τον εποπτικό της ρόλο ως προς τα οικονομικά του δήμου (εκτέλεση προϋπολογισμού, πορεία εσόδων-εξόδων), ως προς τη σύναψη δημοτικών δανείων, τη διαχείριση της δημοτικής περιουσίας (δώρες, αγορές, εκποιήσεις ακινήτων) και την επιβολή τελών και εισφορών από το δημοτικό συμβούλιο.

Όσον αφορά στο επίπεδο των τοπικών διαμερισμάτων,²⁴ τώρα, έχουμε τοπικά συμβούλια με πρόεδρο που συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου και της Εκτελεστικής Επιτροπής και μπορεί να εκφέρει γνώμη για θέματα που ενδιαφέρουν το διαμέρισμα.

Τα τοπικά συμβούλια είναι υπεύθυνα για την αντιμετώπιση προβλημάτων τοπικής υφής και επείγοντος χαρακτήρα (όπως είναι η αποκατάσταση υδρευτικών, αδρευτικών και αποχετευτικών βλαβών, η πυροπροστασία, η αντιπλημμυρική δράση κ.α.) και συντηρούνται από ειδικά κεφάλαια και ποσοστά πόρων του δημοτικού προϋπολογισμού.

Τέλος, ο 'Καλλικράτης' προνοεί και για τον περιορισμό των εκλογικών δαπανών υιοθετώντας ένα εκλογικό σύστημα που προβλέπει μικρότερες εκλογικές περιφέρειες για τους Συμβούλους και προωθεί παράλληλα την αναλογική αντιπροσώπευση των εκλογικών περιφερειών του δήμου. Επιπλέον, προβλέπει την υποχρέωση των δημοτικών παρατάξεων να καταθέτουν παράλληλα με την υποψηφιότητά τους και εσωτερικό κανονισμό της λειτουργίας τους.

Ο 'Καλλικράτης', όμως, πέρα από τις γενικές αυτές ρυθμίσεις, καθιερώνει και **νέα δημοτικά όργανα.**²⁵

²⁴ Τα τοπικά συμβούλια είναι πενταμελή για τα υπάρχοντα τοπικά διαμερίσματα με πληθυσμό τουλάχιστον 1.000 κατοίκων και τριμελή για πληθυσμό μικρότερο των 1.000 κατοίκων ενώ για τοπικά διαμερίσματα με πληθυσμό κάτω των 500 εκλέγεται ένας αντιπρόσωπος. Τοπικά διαμερίσματα ιδρύονται και στην έδρα των υφιστάμενων δήμων με πληθυσμό έως 10.000.

²⁵ Αντίστοιχα όργανα θεσπίζονται και στις περιφέρειες (όπως είναι η Επιτροπή Διαβούλευσης, η Εκτελεστική Επιτροπή, ο Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης). Αλλά, μεγαλύτερη

Ένα από αυτά (ένα νέο επιχειρησιακό-εκτελεστικό όργανο) είναι και η *Εκτελεστική Επιτροπή*²⁶, στην οποία συμμετέχουν ο δήμαρχος (ως πρόεδρος), όλοι οι θεματικοί και τοπικοί αντιδήμαρχοι, καθώς και ο γενικός γραμματέας του δήμου (όπου υφίσταται αυτός ο ρόλος αλλά χωρίς δικαίωμα ψήφου). Στις συνεδριάσεις της μπορούν να συμμετάσχουν οι πρόεδροι των νομικών προσώπων του δήμου και άλλοι υπηρεσιακοί παράγοντες, όποτε, βέβαια, αυτό κρίνεται απαραίτητο. Μάλιστα, υπάλληλος του δήμου τηρεί εγγράφως πρακτικά των συνεδριάσεών της.

Η Επιτροπή αυτή αναλαμβάνει αρμοδιότητες σχετικές με τον δημοτικό προγραμματισμό, όπως είναι η κατάρτιση του επιχειρησιακού σχεδίου του δήμου, του μεσοχρόνιου, ετήσιου και πενταετούς προγράμματος δράσης, η εισήγηση αυτών στο δημοτικό συμβούλιο και η συνακόλουθη ευθύνη υλοποίησής τους. Ακόμα, στο πεδίο δράσης της εμπίπτουν η ευθύνη για την ακριβή εκτέλεση του προϋπολογισμού,²⁷ η σύνταξη της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων, η παρακολούθηση και η αξιολόγηση των κινήσεων των νομικών προσώπων του δήμου.

Πρόκειται, λοιπόν, για ένα συλλογικό συντονιστικό και εκτελεστικό όργανο του δήμου, το οποίο και παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς. Η σύστασή της αποσκοπεί ουσιαστικά στον περιορισμό της συγκέντρωσης εξουσίας στο δήμαρχο,²⁸ στη διαφάνεια της δημοτικής δράσης και στη βελτίωση του συντονισμού δράσεων του δήμου.

Πιστεύεται ότι με την Εκτελεστική Επιτροπή θα αποφευχθούν τριβές και παρανοήσεις, καθώς θα διασφαλιστεί η αλληλοενημέρωση και η διαρκής ροή πληροφοριών μεταξύ των βασικών διοικητικών οργάνων και στελεχών. Παράλληλα, θα υπάρξει 'αποσυμφόρηση' του επιτελικού/ηγετικού ρόλου του δημάρχου, ο οποίος,

ανάλυση εδώ γίνεται σε επίπεδο δήμου. Σε γενικά πλαίσια, πάντως, πρόκειται για παρόμοιους θεσμούς με συναφείς αρμοδιότητες.

²⁶ Βλ. Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 469-471.

²⁷ Μάλιστα, η Εκτελεστική Επιτροπή καλείται να εναρμονίσει τις προτάσεις των διαφόρων δημοτικών υπηρεσιών σχετικά με την κατάρτιση του προϋπολογισμού και να τις καταθέσει στην αρμόδια -για τη σύνταξη του προϋπολογισμού- Οικονομική Επιτροπή.

²⁸ «Με την καθιέρωση της Εκτελεστικής Επιτροπής η 'δημαρχιακή' λειτουργία καθίσταται συλλογική και αναβαθμίζεται, σε αντίθεση με την παραδοσιακή δημαρχοκεντρική λογική του ισχύοντος δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης»: ο.π.

αντί να αναλώνει χρόνο σε μεμονωμένες πρωτοβουλίες συντονισμού, θα ηγείται ενός οργάνου που θα του παρέχει πολύπλευρη και διασταυρωμένη πληροφόρηση.

Εκτός από την Εκτελεστική Επιτροπή καθιερώνεται (με το άρθρο 73²⁹) και η *Επιτροπή Ποιότητας Ζωής*, αποφασιστικό και εισηγητικό όργανο άσκησης των σχετικών με την ποιότητας ζωής, τη χωροταξία, την πολεοδομία και την προστασία του περιβάλλοντος αρμοδιοτήτων του δήμου.

Η Επιτροπή αυτή συνιστάται σε δήμους άνω των 10.000 κατοίκων. Απαρτίζεται από τον δήμαρχο (ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιδήμαρχο ως πρόεδρο) και από μέλη του δημοτικού συμβουλίου (τόσο της πλειοψηφίας όσο και της αντιπολίτευσης) και οι συνεδριάσεις της είναι δημόσιες. Η Επιτροπή Ποιότητας συντάσσει ετήσια έκθεση πεπραγμένων στους τομείς αρμοδιότητάς της, η οποία στη συνέχεια συζητείται και εγκρίνεται από το δημοτικό συμβούλιο.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της μεριμνά ιδιαίτερος για το σχεδιασμό δράσεων που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση, στη βελτίωση και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής ατόμων με αναπηρίες. Επίσης, στο πεδίο της δράσης της εμπίπτουν αρμοδιότητες όπως η χορήγηση προέγκρισης ίδρυσης επιχειρήσεων και καταστημάτων ή η αφαίρεση της άδειας αυτών, θέματα καθορισμού χρήσεων γης, θέματα ρυθμιστικών σχεδίων και εφαρμογής Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, προστασίας του περιβάλλοντος κ.α.

Βέβαια, το δημοτικό συμβούλιο διατηρεί το δικαίωμα, όταν πρόκειται για ζητήματα ιδιαίτερης σημασίας, με ειδική αιτιολογία και με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του να αποφασίζει ότι θα ασκήσει το ίδιο τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής. Αντίστοιχα, η Επιτροπή μπορεί (πάλι με απόφαση της πλειοψηφίας των μελών της και εφόσον συντρέχει σοβαρός λόγος) να παραπέμπει θέμα της αρμοδιότητάς της στο δημοτικό συμβούλιο.

Με το νέο αυτό όργανο των δήμων, ένα ευρύ πλαίσιο ζητημάτων, όπως είναι η χωροταξία, η πολεοδομία και η περιβαλλοντική προστασία (ένας αναπτυσσόμενος τομέας δημοτικής πολιτικής) γίνονται αντικείμενο ενός οργάνου, που -ως συλλογικό και αντιπροσωπευτικό- κρίνεται περισσότερο ευέλικτο και λειτουργικό από το

²⁹ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 569-573.

πολυπληθές δημοτικό συμβούλιο ενώ ενισχύεται και πάλι η διαφάνεια και η ποιότητα των αντίστοιχων αποφάσεων.

Ένας άλλος θεσμός που εισάγεται στους δήμους (και στις περιφέρειες) με τον ‘Καλλικράτη’ (άρθρο 76³⁰) είναι η *Επιτροπή Διαβούλευσης*, στην οποία συμμετέχουν, εκτός από τον δήμαρχο και τους επικεφαλής των δημοτικών παρατάξεων, εκπρόσωποι της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας.³¹ Η Επιτροπή αυτή, η θητεία της οποίας δεν ξεπερνά τα δύομιση έτη, συνέρχεται υποχρεωτικά μία φορά το χρόνο, μετά από πρόσκληση του δημάρχου, πριν από τη σύνταξη των προσχεδίων του ετήσιου προϋπολογισμού και του προγράμματος δράσης του δήμου και τουλάχιστον μια φορά κάθε 3 μήνες για άλλα θέματα που εισάγονται προς συζήτηση.

Και αυτή καθιερώνεται και συγκροτείται (με απόφαση που παίρνεται εντός 2 μηνών από την εγκατάσταση των νέων δημοτικών αρχών) σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων³² με σκοπό την αμεσότερη εκπροσώπηση των πολιτών. Τα μέλη της τα αποφασίζει το δημοτικό συμβούλιο και ο αριθμός τους (μαζί με τον πρόεδρο) μπορεί να κυμαίνεται από 25 έως 50 μέλη.

Πρόκειται για ένα συμβουλευτικό όργανο που γνωμοδοτεί στο δημοτικό συμβούλιο σχετικά με αναπτυξιακά προγράμματα, προγράμματα δράσης του δήμου, καθώς και με το επιχειρησιακό και τεχνικό του πρόγραμμα και με θέματα γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος. Ακόμα, μελετά τα τοπικά προβλήματα και τις αναπτυξιακές δυνατότητες των ΟΤΑ και διατυπώνει ανάλογες προτάσεις για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων των δήμων.

Αυτό, βέβαια, δεν αποκλείει και την παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες, οπότε η Επιτροπή εδώ είναι αρμόδια για την παρουσίαση των προτάσεων των πολιτών κατά την αντίστοιχη συνεδρίασή της.

³⁰ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 586-590.

³¹ Πιο συγκεκριμένα, εκπρόσωποι των α) τοπικών εμπορικών και επαγγελματικών συλλόγων και οργανώσεων β) των επιστημονικών συλλόγων και φορέων γ) των τοπικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών δ) των εργαζομένων στο δήμο και τα νομικά του πρόσωπα ε) των ενώσεων και συλλόγων γονέων στ) των αθλητικών και πολιτιστικών συλλόγων και φορέων ζ) των εθελοντικών οργανώσεων και κινήσεων πολιτών η) άλλων οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών θ) των τοπικών συμβουλίων νέων και ι) δημότες. Βλ. ο.π. σ. 587.

³² Μπορεί να συγκροτηθεί Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης και σε μικρότερους δήμους, εφόσον υπάρχει σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Με το όργανο αυτό, λοιπόν, ενισχύονται οι συμμετοχικοί θεσμοί. «Η Επιτροπή Δημοτικής Διαβούλευσης προσφέρει τη δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοποιημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων σε εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας αλλά και σε δημότες οι οποίοι μέχρι σήμερα αναζητούσαν μεμονωμένα την πρόσβαση και επιρροή στη δημοτική ηγεσία».³³

Μέσω αυτής οι σημαντικότεροι παράγοντες της τοπικής κοινωνίας μπορούν να διαρθρώσουν στρατηγικές σχετικές με τη δημοτική αναπτυξιακή προοπτική ενώ μπορούν παράλληλα να επιταχυνθούν και να καταστούν περισσότερο επωφελείς για το εκάστοτε κοινωνικό σύνολο οι βασικές αναπτυξιακές και ρυθμιστικές επιλογές του δήμου.

Ένας άλλος ρόλος που θεσμοθετείται σε δήμους άνω των 2.000 κατοίκων είναι και αυτός του *Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης* (άρθρο 77³⁴). Πρόκειται για ένα πρόσωπο-μεσολαβητή που αναλαμβάνει τη διαχείριση της επαφής δήμου και πολιτών που συναλλάσσονται με αυτόν. Επιλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο κατόπιν προκηρύξεως (σε αποκλειστική προθεσμία 2 μηνών από την εγκατάσταση των τοπικών αρχών) και πρέπει να διαθέτει τόσο διαπιστωμένο κύρος όσο και ανάλογη εμπειρία.³⁵

Στόχος του θεσμού είναι η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, η διασφάλιση της αμεροληψίας των τοπικών αρχών και η βελτίωση των σχέσεων μεταξύ του πολίτη και της δημοτικής διοίκησης (αφού λειτουργεί έτσι ώστε να απαλλάσσει κατά κάποιον τρόπο και τον δήμαρχο από τον αντίστοιχο φόρτο εργασίας που του προκαλεί η συνεχής επαφή με τα αιτήματα και τα παράπονα των δημοτών). Επίσης, μέσω του Συμπαραστάτη αναμένεται ο περιορισμός των προσφυγών σε ελεγκτικούς μηχανισμούς και στη δικαιοσύνη, εφόσον ένα μεγάλο μέρος των προβλημάτων θα επιλύονται στο πλαίσιο του ίδιου του δήμου (άρα επιτυγχάνεται και η αποσυμφόρηση

³³ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ.589.

³⁴ Ο.π.σ. 591-594.

³⁵ «Ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης δεν μπορεί να επιλεγεί αιρετός δήμου, περιφέρειας ή βουλευτής. Ως προς το αξίωμα του συμπαραστάτη του δημότη ισχύουν τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα που προβλέπονται στο άρθρο 14 του παρόντος (εννοεί νόμου). Η θητεία του συμπαραστάτη ακολουθεί τη θητεία των δημοτικών αρχών»: Ο.π. σ. 591. Έτσι, με την καθιέρωση κωλύματος εκλογής του δημοτικού συμπαραστάτη σε αιρετό αξίωμα αποτρέπεται το ενδεχόμενο πρόκλησης πολιτικών και προσωπικών αντιπαλοτήτων και ανταγωνισμών.

των ελεγκτικών μηχανισμών, καθώς και η εξοικονόμηση πόρων, χρόνου και χρήματος).

Το πρόσωπο που αναλαμβάνει το ρόλο αυτό δέχεται διοικητική υποστήριξη από τις υπηρεσίες του δήμου. Είναι άμεσος αποδέκτης, λοιπόν, των (σχετικών με κακοδιοίκηση των δημοτικών υπηρεσιών, των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεων του δήμου) καταγγελιών θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων. Στη συνέχεια μεσολαβεί για την επίλυση των σχετικών προβλημάτων και είναι υποχρεωμένος να απαντά ηλεκτρονικά ή εγγράφως με τους ενδιαφερόμενους εντός 30 εργάσιμων ημερών.³⁶

Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης μπορεί επίσης να προβαίνει και σε προτάσεις βελτίωσης της δημοτικής διοίκησης και της σχέσης της με τους δημότες ενώ υποχρεούται και να παρουσιάζει ετήσια έκθεση, η οποία και συζητιέται στην ειδική δημόσια συνεδρίαση για τον απολογισμό της δημοτικής αρχής.

Ένα ακόμα νέο θεσμικό όργανο των ΟΤΑ είναι και το *Συμβούλιο Ένταξης των Μεταναστών* (άρθρο 78),³⁷ το οποίο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Ο ρόλος του είναι συμβουλευτικός και στοχεύει στην ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Το Συμβούλιο αυτό, λοιπόν, διερευνά και καταγράφει τα προβλήματα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα εντός των ορίων του οικείου δήμου· προβλήματα σχετικά όχι μόνο με την ένταξή τους αλλά και με την επαφή τους με τις δημόσιες και δημοτικές αρχές. Εισηγείται παράλληλα στο δημοτικό συμβούλιο προτάσεις για την ανάπτυξη δράσεων που προωθούν την ομαλή κοινωνική ενσωμάτωση αυτών (κυρίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες και τη διοργάνωση εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού).

Ως μέλη του ορίζονται (από το δημοτικό συμβούλιο) δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών ή των κοινοτήτων τους, καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν εντός του δήμου δράση σχετική με το

³⁶ Ο θεσμός αυτός δεν αποκλείει τη δράση άλλων οργάνων με παρεμφερείς αρμοδιότητες (όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Ελεγκτής Νομιμότητας και άλλα ελεγκτικά όργανα).

³⁷ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 595-596.

έργο του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών μπορεί να είναι από 5μελές ως 11μελές.³⁸

Συνεχίζοντας, τώρα, την περιδιάβαση στις γενικές αλλαγές που επιφέρει ο ‘Καλλικράτης’, βλέπουμε ότι οι **δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ** του ‘Καποδίστρια’, ήτοι οι 57 νομαρχίες και τα 19 επαρχία αντικαθίστανται από 74 συνολικά Περιφερειακές Ενότητες. Αν και οι περιφέρειες δεν αποτελούν αυτοδιοικούμενο θεσμό, στην καθεμιά από αυτές (ή στη μεταξύ τους ενότητα) αντιστοιχεί ένας άμεσα εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης με αυξημένες κατά τόπο αρμοδιότητες. Αυτός προέρχεται από τον επικρατούντα συνδυασμό και δηλώνεται στο ψηφοδέλτιο με αυτή την ιδιότητα.

Οι 13 περιφέρειες του ‘Καποδίστρια’ παραμένουν στα ίδια γεωγραφικά όρια αλλά πλέον αποτελούν επίσης δευτεροβάθμιο ΟΤΑ με αιρετό περιφερειάρχη (ενώ πριν ο περιφερειάρχης διοριζόταν από την κυβέρνηση) και συμβούλιο και αναλαμβάνουν μέρος των αρμοδιοτήτων³⁹ των νομαρχιών που ασκούνται πιο αποτελεσματικά σε περιφερειακό επίπεδο. Όπως ήδη αναφέρθηκε, έχουν ενσωματωμένους ως διαμερίσματα τους υπάρχοντες νομούς, οι οποίοι και εκπροσωπούνται στο περιφερειακό συμβούλιο με καθορισμένο αριθμό συμβούλων, αντίστοιχο στον πληθυσμό κάθε νομού.

Και εδώ στόχος είναι η δημιουργία και η αποτελεσματική λειτουργία ενός ισχυρού αυτοδιοικητικού θεσμού που θα τείνει προς τους πολίτες και θα αναλαμβάνει σημαντικές αναπτυξιακές δράσεις.

Ο ‘Καλλικράτης’ στοχεύει στην αντιμετώπιση όλων των υπερτοπικών προβλημάτων. Η δημιουργία ενός θεσμού με πλειάδα αρμοδιοτήτων και ευθυνών φέρνει τη διοίκηση πιο κοντά στον πολίτη και αίρει σε μεγάλο βαθμό την πολυπλοκότητα της άσκησης αρμοδιοτήτων και της διεκπεραίωσης διαδικασιών (άρα αυτός δε χρειάζεται να απευθύνεται στο κέντρο για πολλές σημαντικές υποθέσεις του).

Επιπλέον, η περιφερειακή αυτοδιοίκηση αναδεικνύεται ως το θεσμικό πλαίσιο της πράσινης ανάπτυξης και αναλαμβάνει τη στρατηγική αναπτυξιακού σχεδιασμού

³⁸ Η συμμετοχή στο Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών είναι τιμητική και άμισθη.

³⁹ Τους μεταβιβάζονται επίσης και αρμοδιότητες που ασκούνταν από την κρατική περιφέρεια πέραν όσων έχουν αμιγώς κρατικό χαρακτήρα. Έτσι, μειώνονται τα επίπεδα και η πολυπλοκότητα άσκησης αρμοδιοτήτων και διεκπεραίωσης διαδικασιών προς όφελος πάντα του πολίτη αλλά και με βάση τη λογική του περιορισμού των δαπανών.

της περιφέρειας αξιοποιώντας παράλληλα τη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών αλλά και τις δυνατότητες της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Το σύστημα της περιφερειακής διακυβέρνησης (που βρίσκεται σε αντιστοιχία με αυτό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ) περιλαμβάνει καταρχάς τον Περιφερειάρχη, τους Αντιπεριφερειάρχες και την Εκτελεστική Επιτροπή.

Ο πρώτος έχει φυσικά ρόλο καθοδηγητικό ασκώντας τις καταστατικές και εκτελεστικές αρμοδιότητές του και συντονίζοντας τις δράσεις της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Οι Αντιπεριφερειάρχες, από την άλλη, επιλέγονται από τον Περιφερειάρχη μεταξύ των συμβούλων και διακρίνονται σε θεματικούς και τοπικούς. Οι μεν είναι υπεύθυνοι για τους βασικούς τομείς αρμοδιότητας της περιφέρειας ενώ οι δε για συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές που ταυτίζονται με τις προηγούμενες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

Η Εκτελεστική Επιτροπή τέλος αποτελεί το συλλογικό επιχειρησιακό-εκτελεστικό όργανο και απαρτίζεται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Πιο συγκεκριμένα, αναλαμβάνει την κατάρτιση του επιχειρησιακού και του τεχνικού προγράμματος και τη διαδικασία υλοποίησής τους. Ακόμα, έχει την ευθύνη για την υποβολή στο περιφερειακό συμβούλιο της ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων και την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού και καλείται (όπως και στους δήμους) να εναρμονίσει τις προτάσεις των διαφόρων δημοτικών υπηρεσιών σχετικά με την κατάρτιση αυτού.

Άλλα αρμόδια όργανα της περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι το Περιφερειακό Συμβούλιο με επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο και η Περιφερειακή Επιτροπή που αναλαμβάνει το ρόλο των πρώην νομαρχιακών επιτροπών, οπότε ασχολείται με την εποπτεία των οικονομικών και γενικότερα με τη διαχείριση της περιφέρειας. Ενημερώνεται ανά διαστήματα από τις υπηρεσίες και τα αιρετά εκτελεστικά όργανα της περιφέρειας και εισηγείται στο Περιφερειακό Συμβούλιο σχετικά με την υλοποίηση του προϋπολογισμού, την επιβολή τελών, εισφορών κ.α.

Περιφερειακά όργανα αποτελούν επίσης και το Συμβούλιο Διαβούλευσης της Περιφέρειας με μέλη -πέραν των αιρετών- και από την κοινωνία των πολιτών (στο πλαίσιο του οποίου επιτυγχάνεται η αναγκαία επικοινωνία δήμων και περιφέρειας για ζητήματα συντονισμού και προγραμματισμού και το οποίο συνεδριάζει πριν από την έγκριση του ετήσιου προγράμματος) και ο Περιφερειακός Συνήγορος του Πολίτη και της Επιχείρησης (κατ' αναλογία του Συνηγόρου του Δημότη και της Επιχείρησης και με παρόμοιες αρμοδιότητες).

Εκλογικές περιφέρειες είναι τα προηγούμενα νομαρχιακά διαμερίσματα (ή και μικρότερες περιφέρειες), οι υποψηφιότητες των συμβούλων αντιστοιχούν σε αυτές ενώ οι έδρες κατανέμονται ανάλογα με τον πληθυσμό. Το σύστημα του 50%+1 ισχύει και εδώ.

Ο ‘Καλλικράτης’ εισάγει και έναν εντελώς νέο θεσμό, αυτόν των **Αποκεντρωμένων Διοικήσεων**, οι οποίες δεν υπήρχαν στον ‘Καποδίστρια’ και αποτελούν τις αποκεντρωμένες κρατικές οντότητες, την ύπαρξη των οποίων επιβάλλει στο σύνταγμα.

Συνολικά είναι 7⁴⁰ σε ολόκληρη τη χώρα, έχουν ως επικεφαλής ένα Γενικό Γραμματέα, ο οποίος και διορίζεται από την κυβέρνηση και κατά κάποιον τρόπο αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες των παλαιών 13 κρατικών περιφερειών.⁴¹

Είναι λογικό ότι η επαναδιάταξη των δυο βαθμών της αυτοδιοίκησης πρέπει να συνάδει με τη συνάρθρωσή τους με την κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση. Η Νέα Αρχιτεκτονική που προβάλλει ο ‘Καλλικράτης’ και συγκροτεί τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση μέσα στα ευρύτερα όρια της περιφέρειας οδηγεί και στην οργάνωση της αποκεντρωμένης διοίκησης σε ευρύτερα γεωγραφικά πλαίσια, σε χωρικές ενότητες που αποτελούν τις Γενικές Διοικήσεις.

Στην έδρα κάθε Διοίκησης συνιστάται Γενική Διεύθυνση με προϊστάμενο μόνιμο δημόσιο υπάλληλο. Στη δικαιοδοσία της περνάνε καταρχήν οι κρατικές υποθέσεις που υπόκειντο στην αρμοδιότητα των προηγούμενων διοικητικών περιφερειών και αδυνατούν να μεταφερθούν στις νέες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις.⁴² Επίσης, εντάσσονται εκείνες οι κρατικές δράσεις που σιγά-σιγά αποκεντρώνονται διευκολύνοντας έτσι την κεντρική διοίκηση στην άσκηση του συντονιστικού της ρόλου αλλά και κάποιες κλαδικά αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες των υπουργείων (όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο και απαραίτητο).

⁴⁰ Πρόκειται για τις εξής Διοικήσεις: α) Διοίκηση Αττικής με έδρα την Αθήνα β) Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης με έδρα τη Θεσσαλονίκη γ) Διοίκηση Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας με έδρα τα Ιωάννινα δ) Διοίκηση Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας με έδρα τη Λάρισα ε) Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου με έδρα την Πάτρα στ) Διοίκηση Αιγαίου με έδρα τον Πειραιά ζ) Διοίκηση Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο.

⁴¹ Γι’ αυτό, άλλωστε, και στις υπηρεσίες των Γενικών Διοικήσεων εντάσσονται οι υπάλληλοι των παλαιών Περιφερειών πέρα από εκείνους που δέχονται μετάταξη στις νέες Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.

⁴² Πρόκειται για θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας, περιβαλλοντικής/δασικής/ μεταναστευτικής πολιτικής κ.α.

Το πιο ενδιαφέρον εδώ είναι ότι στην έδρα κάθε Γενικής Διοίκησης υπάρχει (με αποκεντρωμένη συγκρότηση) μια Υπηρεσία Εποπτείας της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ πρώτου και δευτέρου βαθμού (η οποία κανονικά συνιστάται και εντάσσεται στο υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης).

Πρόκειται για μια ειδική αυτοτελή υπηρεσία με επικεφαλής νομικό πρόσωπο αυξημένου κύρους, η οποία αποτελεί και μια ουσιαστική αλλαγή στον τρόπο έλεγχου της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, καθώς είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Η στελέχωσή της γίνεται με ειδικό επιστημονικό προσωπικό (επίσης επιλεγόμενο μέσω ΑΣΕΠ) και με ήδη υπάρχον προσωπικό, το οποίο ασχολείτο σε περιφερειακά οργανικά πόστα με την εποπτεία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μια πολύ σημαντική θέση που εισάγει, λοιπόν, ο 'Καλλικράτης' στους ΟΤΑ (με το άρθρο 216⁴³) είναι και αυτή του *Ελεγκτή Νομιμότητας*, που είναι και ο προϊστάμενος της Υπηρεσίας αυτής. Ο Ελεγκτής διορίζεται με 5ετή θητεία και πρέπει να διαθέτει ιδιαίτερα προσόντα (πτυχίο νομικής σχολής, παρεμφερές μεταπτυχιακό ή διδακτορικό, ξένες γλώσσες). Είναι ανώτατος υπάλληλος και λαμβάνει αποδοχές βαθμού 1^{ου} κατηγορίας ειδικών θέσεων.

Σε αυτόν υποβάλλονται για έλεγχο ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της Οικονομικής Επιτροπής και οι αποφάσεις του δημοτικού/περιφερειακού συμβουλίου που αφορούν στην επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών.⁴⁴ Αν ο Ελεγκτής διαπιστώσει παρατυπίες, τότε καλεί το συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό εντός 20 ημερών (για τους δήμους) και 30 (για τις περιφέρειες).

Επίσης, μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση δήμων και περιφερειών, καθώς και των ΝΠΔΔ αυτών για λόγους νομιμότητας (μέσα σε

⁴³ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 15-18.

⁴⁴ Ενώ επί 'Καποδίστρια' ο προϋπολογισμός των κάθε Νομαρχίας αποστέλλοταν για αξιολόγηση στον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος και μπορούσε να ζητήσει την επαναμόρφωσή του. Αντίστοιχα, ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου για την επιβολή φόρων, τελών αλλά και το ετήσιο πρόγραμμα δράση υπόκειντο στον έλεγχο του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, υπαλλήλου διορισμένου από την εκάστοτε κυβέρνηση.

προθεσμία 2 μηνών από τη δημοσίευση ή έκδοση της απόφασης). Μπορεί ακόμα να επιβάλλει την πειθαρχική ποινή της αργίας ή της έκπτωσης από τα καθήκοντα στους αιρετούς (με αιτιολογημένη απόφαση και μετά από τη σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου) εφόσον αυτοί έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους (όπως είναι π.χ. η αδικαιολόγητη απουσία από 3 συνεχόμενες συνεδριάσεις του οργάνου στο οποίο έχει εκλεγεί κάποιος) ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια.

Ο κάθε Ελεγκτής Νομιμότητας συντάσσει ετήσια έκθεση, η οποία κοινοποιείται μέσω του Υπουργού στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής και στο Συνήγορο του Πολίτη.

Η έκθεση αυτή καταγράφει το έργο της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ και ειδικότερα «τον αριθμό των πράξεων που ελέγχθηκαν, τις προσφυγές που εξετάστηκαν και τα ζητήματα εν γένει που απασχόλησαν την υπηρεσία κατά τη διενέργεια της εποπτείας, όπως τυχόν καταγγελίες που υποβλήθηκαν στην υπηρεσία από πρόσωπα για θέματα νομιμότητας. Στην ίδια έκθεση μπορεί να προτείνονται μέτρα, νομοθετικά και άλλα, τα οποία πρέπει να ληφθούν για την αποτελεσματικότερη διενέργεια του ελέγχου νομιμότητας».⁴⁵

Ταυτόχρονα, στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας υπάγεται και Συμβούλιο, αποτελούμενο κυρίως από τακτικούς δικαστές, υπεύθυνο για την επιβολή πειθαρχικών ποινών στους αιρετούς. Η Υπηρεσία Εποπτείας μπορεί ακόμα να συμβουλευέται το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και το Ελεγκτικό Συνέδριο (για θέματα μείζονος σπουδαιότητας και προκειμένου να ακολουθείται μια ενιαία ερμηνευτική τακτική της σχετικής νομοθεσίας).

Από την άλλη πλευρά, οι ΟΤΑ υποχρεούνται να αποστέλλουν στην Υπηρεσία Εποπτείας ορισμένες κατηγορίες πράξεων των οργάνων τους, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν μπορούν να ελεγχθούν αυτεπαγγέλτως από αυτήν ή κατόπιν καταγγελίας/προσφυγής δημότη. Αν κάποια πράξη τους κριθεί παράνομη, τότε πρέπει να ανακληθεί ή να συμμορφωθεί αναγκαστικά προς τις σχετικές παρατηρήσεις της εν λόγω υπηρεσίας, διαφορετικά υπάρχει η δυνατότητα να ακυρωθεί.

⁴⁵ Βλ. άρθρο 229 στο Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης* (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010), *Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 229.

Επιπλέον, η Ειδική Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας οφείλει να τηρεί τις αρχές τις διαφάνειας δημοσιεύοντας στο διαδίκτυο όλα τα παραπάνω (πράξεις των ΟΤΑ, λόγοι ακύρωσης αυτών, προσφυγές, ποινές) και λογοδοτώντας έτσι για τις δράσεις της.

Είδαμε, τώρα, ότι βασική στοχοθεσία του 'Καλλικράτη' υπήρξε ο δραστικός περιορισμός του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων. Με τον 'Καποδίστρια' υφίσταντο περίπου 6.000 **Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου των δήμων**. Μέσα από συνενώσεις, λοιπόν, ή καταργήσεις οι ανώνυμες εταιρείες και οι κοινωφελείς επιχειρήσεις μειώνονται τουλάχιστον κατά τα 2/3 τους.

Άλλωστε, η εφαρμογή διαφόρων προγραμμάτων είχε οδηγήσει σε μια πληθώρα τέτοιων οργανισμών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι οποίοι διέθεταν μάλιστα δικό τους συμβούλιο, καθώς και δικό τους προϋπολογισμό. Η μειωμένη αποτελεσματικότητα αυτών σε πολλές περιπτώσεις, οι επικαλύψεις σκοπών και αρμοδιοτήτων, όπως και η αλόγιστη σπατάλη πόρων και ανθρώπινου δυναμικού οδήγησε στην ανάγκη για διοικητικό, λειτουργικό και -τελικά- οικονομικό εκσυγχρονισμό αυτών.

Έτσι, τα Νομικά Πρόσωπα της Αυτοδιοίκησης καλούνται τώρα να προσαρμοστούν σε ένα λειτουργικότερο οργανωτικό μοντέλο, που πέρα από λογικές περιορισμού των εξόδων θα πρέπει να συμβάλλει και στην καλύτερη και ποιοτικότερη παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τις ρυθμίσεις του Ν. 3852/2010, τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα των καποδιστριακών δήμων και κοινοτήτων περιέρχονται ως έχουν στο νέο καλλικρατικό δήμο ενώ για τα δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχει προβλεφθεί η διαδικασία συγχώνευσης (με απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου) εντός 2 μηνών από την εγκατάσταση των νέων αρχών.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι νέοι δήμοι γίνονται καθολικοί διάδοχοι και υπεισέρχονται αυτοδικαίως στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συνενούμενων

καποδιστριακών δήμων/κοινοτήτων ως προς τα ιδρύματα και τα δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.⁴⁶

Επιπλέον, ο 'Καλλικράτης' ορίζει ότι οι νέοι δήμοι μπορούν να έχουν μόνο τις ακόλουθες επιχειρήσεις: μία κοινωφελή επιχείρηση, μία δημοτική επιχείρηση ύδρευσης/αποχέτευσης, μία επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία τηλεοπτικού ή ραδιοφωνικού σταθμού (εφόσον λειτουργούσε κάτι αντίστοιχο στους συνενοούμενους δήμους) και μία δημοτική ανώνυμη εταιρεία (μονομετοχική), εφόσον είχε συσταθεί επί του προηγούμενου καθεστώτος.⁴⁷

Οι δήμοι δεν επιτρέπεται να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε άλλες ανώνυμες εταιρείες (κατά τις διατάξεις του ΚΔΚ, πέραν εκείνων που είχαν συσταθεί μέχρι την έναρξη ισχύος του νέου νόμου. Υφιστάμενες αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα συνεχίζουν να λειτουργούν (σύμφωνα με τις προϋπάρχουσες και τις υφιστάμενες διατάξεις).

Ένα από τα πιο επίμαχα σημεία του 'Καλλικράτη', που πυροδότησε άλλωστε και σωρεία αντιδράσεων, ήταν και το θέμα της **χρηματοδότησης των ΟΤΑ**, δεδομένων πάντα των -συγκυριακά- εξαιρετικά περιορισμένων οικονομικών δυνατοτήτων της χώρας. Οι συνθήκες αυτές έπρεπε να ληφθούν υπόψη (βέβαια, οι πολύ πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα αυτό έχουν μεταβάλλει άρδην το οικονομικό τοπίο των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων οργανισμών της αυτοδιοίκησης⁴⁸) παρόλο που σε θεωρητικό -πάντα- επίπεδο η χρηματοδότηση των ΟΤΑ με τον 'Καλλικράτη' αυξάνεται σημαντικά..

Επί 'Καποδίστρια' η Αυτοδιοίκηση στηριζόταν στον κρατικό προϋπολογισμό, σε ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη αλλά και ιδίους πόρους.⁴⁹

⁴⁶ Βλ. σχετικά άρθρα 102 και 103 στο Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, *Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 863-874.

⁴⁷ Βλ. σχετικά άρθρο 107. Ο.π.: σ. 902-904.

⁴⁸ Τα πρόσφατα Μνημόνια που έχει υπογράψει η χώρα προβλέπουν πως η συνολική δημοσιονομική εξυγίανση θα εξασφαλιστεί και μέσα από τον περιορισμό του κρατικού δανεισμού των ΟΤΑ, τη μείωση των μεταβιβάσεων και τον διαρκή έλεγχο της συνέπειας του προϋπολογισμού των οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

⁴⁹ Όπως είναι, για παράδειγμα, τα έσοδα από τις δημοτικές επιχειρήσεις, από τις εκμισθώσεις παραλιών, λατομείων κ.α. Βέβαια, «η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατατάσσεται στις τελευταίες σειρές των ευρωπαϊκών ΤΑ, από άποψη ποσοστού συμμετοχής των ιδίων εσόδων στα συνολικά τους έσοδα.». Από αυτή την άποψη είναι πλέον αναγκαία «η ενίσχυση της αποδοτικότητας των τοπικών

Οι καλλικρατικοί δήμοι μπορούν να βασίζονται σε όλα τα προηγούμενα αλλά και επιπλέον σε μερίδιο από τους κρατικούς φόρους (ΦΠΑ, φορολογία εισοδήματος, φόρος ακίνητης περιουσίας⁵⁰).⁵¹ Πρόκειται για Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), οι οποίοι έχουν θεσπιστεί με το Ν1828/1989, ενισχύοντας το βασικό πυλώνα ανάπτυξης ενός δήμου, που είναι η οικονομία.

Επίσης, όσον αφορά στο θέμα του δανεισμού (άρθρο 265, 'προϋποθέσεις και όροι δανεισμού'⁵²), για να συναφθεί δάνειο για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών πρέπει να υπάρχει προκαταρκτική μελέτη, εγκεκριμένη από αρμόδια όργανα ενώ το δάνειο δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιηθεί για άλλον σκοπό από αυτόν που συνομολογήθηκε. «Εγγυήσεις του Δημοσίου για τη σύναψη δανείων παρέχονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών. Η εγγύηση μπορεί να παρέχεται με όρους που αφορούν τη χρονική διάρκεια, τις προϋποθέσεις για την παροχή και εξόφληση του δανείου και τις ασφάλειες που πρέπει να παράσχει ο δανειζόμενος, στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνεται και η εκχώρηση πόρων»⁵³.

Παράλληλα, υπάρχει μέριμνα για την ανάγκη εξορθολογισμένης κατανομής αυτών με βάση τον νέο αυτοδιοικητικό χάρτη που δημιουργείται, τον ιδιαίτερο χαρακτήρα κάποιων δήμων (όπως είναι οι ορεινοί, οι νησιωτικοί, οι τουριστικοί) αλλά και πάνω σε κριτήρια διαφάνειας και αντικειμενικότητας (προκειμένου να πάψει πια η αυτοδιοίκηση να λειτουργεί ως 'υποτελής' της εκάστοτε κυβέρνησης).

εσόδων προκειμένου να δημιουργήσει και περισσότερα έσοδα στους ΟΤΑ και μεγαλύτερη ευελιξία και σταθερότητα στα αντίστοιχα μακροοικονομικά μεγέθη»: «Κείμενο δημόσιας διαβούλευσης», http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/program_kallikraths.pdf, 13-1-2012.

⁵⁰ Πιο συγκεκριμένα, τα έσοδα των νέων δήμων θα προέρχονται από το 20% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, το 12% των συνολικών εσόδων από τον ΦΠΑ και το 50% των εσόδων από τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας.

⁵¹ Κατ' αυτόν τον τρόπο, μάλιστα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η κοινωνία που εκπροσωπεί συσπειρώνεται γύρω από τις ευρύτερες κρατικές δυνάμεις που δραστηριοποιούνται στην χώρα για την πάταξη της φοροδιαφυγής. Παράλληλα ο πολίτης είναι σε θέση να γνωρίζει ότι τα χρήματα που αντλούνται με αυτά τα μέσα αξιοποιούνται για τον τόπο του και τη βελτίωση της καθημερινότητάς του.

⁵² Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ.287-388.

⁵³ Ο.π. σ.287-388.

Όσον αφορά στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, η οικονομική υποστήριξη της εντάσσεται στο πλαίσιο της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και στηρίζεται σε σύστημα χρηματοδότησης και κατανομής επιχορηγήσεων. Παράλληλα, υφίσταται η δυνατότητα τοπικών εσόδων (στη βάση της εμπειρίας των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων της πρωτοβάθμιας και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης).⁵⁴

Σημαντικό είναι, πάντως, ότι οι αρμοδιότητες που μεταφέρονται στους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού κοστολογούνται πλέον αναλυτικά ώστε να εξυπηρετείται και εδώ η λογική της λειτουργικότητας, της διαφάνειας και των λελογισμένων εξόδων.

Η εφαρμογή του 'Καλλικράτη' και η συνεπαγόμενη δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί το Κράτος και η Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας από την 1^η Ιανουαρίου 2011 αποτελεί ένα τεράστιο εγχείρημα, το οποίο ασφαλώς δεν εξαντλείται στη νομοθετική ρύθμιση της Νέας Αρχιτεκτονικής, η οποία, βέβαια, αποτελεί το 'σκελετό' των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Ο 'Καλλικράτης' συνοδεύεται από ένα ολοκληρωμένο επιχειρησιακό σχέδιο υποστήριξης κατά τη μεταβατική περίοδο (ως την 1^η Ιανουαρίου του 2011) αλλά και αμέσως μετά.

Αυτό προϋποθέτει ισχυρό κεντρικό σχεδιασμό, συντονισμό για την ολοκλήρωση των διαδικασιών, την ανάληψη δράσεων και πρωτοβουλιών που επιτρέψουν και θα διευκολύνουν τη μετάβαση, έτσι ώστε οι νεοεκλεγείσες τοπικές αρχές να μπορούν να αναλάβουν και να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους με αποτελεσματική λειτουργική και επιχειρησιακή ετοιμότητα.

Ο 'Καλλικράτης' μεριμνά, λοιπόν, για την ομαλότερη προσαρμογή στη Νέα Αρχιτεκτονική που ευαγγελίζεται διαμέσου ενός ολοκληρωμένου επιχειρησιακού προγράμματος με τον τίτλο 'ΕΛΛΑΔΑ', το οποίο καλείται να 'εξοπλίσει' οικονομικά δήμους και περιφέρειες.⁵⁵

⁵⁴ «Κείμενο δημόσιας διαβούλευσης», http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/program_kallikraths.pdf, 13-1-2012. Επιπλέον, τα έσοδα των περιφερειών θα προέρχονται από το 2,40% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και από το 4% επί των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του ΦΠΑ.

⁵⁵ Παράλληλα, κονδύλια ύψους 650 εκ. ευρώ από το ΕΣΠΑ αναθεωρούνται και προσαρμόζονται για να στηριχτεί η αλλαγή αυτή αλλά και να προσληφθεί το απαραίτητο επιστημονικό προσωπικό από νομικούς, οικονομολόγους και μηχανικούς που θα στελεχώσουν την τοπική αυτοδιοίκηση υπό τον όρο ότι τα στελέχη αυτά θα παραμένουν επί δεκαετία στους δήμους στους οποίους θα εργάζονται.

Το πρόγραμμα αυτό, που είναι -κατά κάποιον τρόπο- το ‘αναπτυξιακό καύσιμο’ δήμων και περιφερειών, για την πρώτη τουλάχιστον περίοδο-περιέχει χρηματοδότηση έργων και δράσεων από κοινοτικούς και εθνικούς πόρους και στοχεύει στην υποστήριξη και την αναβάθμιση των υπηρεσιών των νέων ΟΤΑ. Διαρθρώνεται σε τρεις άξονες.

Καταρχήν, το πρόγραμμα ‘Διοικητική Μεταρρύθμιση’ του ΕΣΠΑ 2007-2013 (το κομμάτι που αφορά στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση) επαναδιατυπώνεται και υποστηρίζει τον ‘Καλλικράτη’ περιλαμβάνοντας την αναδιαμόρφωση του προϋπολογισμού ώστε μέρος των συνολικών πόρων να κατευθύνεται και προς τους νεοσύστατους οργανισμούς.

Έτσι, προωθείται η αναπτυξιακή λειτουργία της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης με ανάλογες πρωτοβουλίες που σχετίζονται με την αντιμετώπιση προβλημάτων της καθημερινότητας του πολίτη (όπως είναι, για παράδειγμα, η αποτελεσματική διαχείριση των απορριμάτων).

Επιπλέον, και η δημοτική δράση ‘Διοικητική Βοήθεια στο Σπίτι’, η αξιοποίηση των παλιών δημοτικών/κοινοτικών καταστημάτων και η μετατροπή τους σε e-ΚΕΠ, υπηρεσίες και προγράμματα κοινωνικής προσφοράς και αλληλεγγύης, η εισαγωγή της ‘κάρτας του δημότη’ σχεδιάζονται και χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα ‘Διοικητική Μεταρρύθμιση’.

Κατά δεύτερον, το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης (μετεξέλιξη του Θησέας που είχε ύψος 4 δις. ευρώ) εντάσσεται στο Πρόγραμμα ΕΛΛΑΔΑ.

Εδώ έχουμε να κάνουμε κυρίως με τη χρηματοδότηση μη επιλέξιμων από το ΕΣΠΑ αναπτυξιακών έργων και δράσεων. Έτσι, σε περιφερειακό επίπεδο περιλαμβάνονται επενδύσεις που δεν περιλαμβάνονται στα ΠΕΠ, καθώς και η ενίσχυση περιοχών που εμφανίζουν αναπτυξιακή υστέρηση (προς την κατεύθυνση της εξομάλυνσης των ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων). Ταυτόχρονα, αναφορικά με τους δήμους, προωθούνται έργα σχετικά με την αποτελεσματική λειτουργία και τον εξοπλισμό των υπηρεσιών τους, την αναβάθμιση των υποδομών τους και τη δημιουργία νέων (περιβαλλοντικών, κοινωνικών κ.α.).

Ως τρίτο σκέλος αναδεικνύεται η αξιοποίηση και διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, δηλαδή η ανάδειξη του υπάρχοντος στελεχικού δυναμικού των ΟΤΑ, η πρόσληψη νέου (μέσω ΑΣΕΠ) και η συνεχής κατάρτιση και επιμόρφωσή του.

Το αναπτυξιακό Πρόγραμμα ΕΛΛΑΔΑ συμπεριλαμβάνει επίσης τα ολοκληρωμένα επιχειρησιακά σχέδια μεταφοράς και κοστολόγησης των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το Πρόγραμμα 'Καλλικράτης'. Επίσης προβλέπει για το πρώτο χρονικό διάστημα (ως τις 31 Δεκεμβρίου 2010) και ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα προετοιμασίας των ΟΤΑ για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του νέου νόμου.

Γενικότερα, το επιχειρησιακό αυτό πρόγραμμα προβάλλει ως πλήρως διαφανές και αντικειμενικό (αντιπαράκειται έτσι στο προγενέστερο 'ΘΗΣΕΑΣ'), συνδυάζει για πρώτη φορά σε τέτοια κλίμακα κοινοτικούς και εθνικούς πόρους και λειτουργεί ως συντονιστική αρχή όλων των χρηματοδοτήσεων, όλων των υπουργείων, προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, που κι αυτή συμμετέχει -για πρώτη φορά- στο κεντρικό όργανο διαχείρισης του προγράμματος.

Η τελευταία, τώρα, βασική διαφοροποίηση του γενικού πλαισίου των προγραμμάτων 'Καποδίστριας' και 'Καλλικράτης' έχει να κάνει με το θέμα των **αυτοδιοικητικών εκλογών**.

Το προηγούμενο σύστημα όριζε ότι αυτές θα γίνονται κάθε 4 χρόνια, τον μήνα Οκτώβριο. Εάν ο πρώτος συνδυασμός δε συγκέντρωνε 42%, τότε η διαδικασία επαναλαμβανόταν μεταξύ των δύο πρωτευσάντων την επόμενη Κυριακή.

Ο 'Καλλικράτης' αντίθετα ορίζει ότι οι εκλογές⁵⁶ των δημοτικών αρχών θα γίνονται κάθε 5 χρόνια, τον μήνα Ιούνιο, μαζί με τη διενέργεια ψηφοφορίας για την εκλογή των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στα ίδια εκλογικά τμήματα (μια αλλαγή που αναμένεται να ενισχύσει γενικώς και το ποσοστό προσέλευσης στις Ευρωεκλογές).⁵⁷

Αντιστοίχως, μάλιστα, καθορίζεται και η διάρκεια της περιφερειακής περιόδου σε 5 έτη.

⁵⁶ Ας σημειωθεί εδώ ότι κατά του κύρους των εκλογών μπορεί πλέον να υποβληθεί μία ένσταση, αντίθετα με το παρελθόν, οπότε υπήρχαν 3 είδη ένστασης, σε διαφορετικά στάδια των εκλογών. Έτσι, σε κάθε εκλογική διαδικασία δημιουργείτο τεράστιος όγκος ενστάσεων, με αντίστοιχη επιβάρυνση των δικαστηρίων ενώ τώρα αφενός διευκολύνεται το δικαστικό έργο και αφετέρου εξυπηρετούνται αμεσότερα οι πολίτες. Βλ. σχετικά στο «Οι μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη για τον πολίτη», <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>, 17-2-2012.

⁵⁷ Εξαίρεση αποτελούν βέβαια οι πρώτες εκλογές επί νέου συστήματος που διενεργήθηκαν τον Νοέμβριο του 2010.

Ως ημερομηνία εγκατάστασης των δημοτικών και περιφερειακών αρχών που έχουν εκλεγεί (έναρξης συνεπώς της δημοτικής και περιφερειακής περιόδου) ορίζεται τώρα η 1^η Σεπτεμβρίου και ως λήξης η 31^η Αυγούστου του πέμπτου έτους. Τώρα απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία για την ανακήρυξη ενός συνδυασμού ως νικητή. Αν αυτό δεν επιτευχθεί με την πρώτη, τότε οι εκλογές επαναλαμβάνονται.

Όπως ορίζει ο νέος νόμος (στο άρθρο 9) «η επιμήκυνση της δημοτικής περιόδου διασφαλίζει τον καλύτερο προγραμματισμό της δράσης των δημοτικών αρχών και την απρόσκοπτη εκπλήρωση του νέου θεσμικού ρόλου και των αυξημένων καθηκόντων τους».⁵⁸

⁵⁸ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 91. Άλλωστε, η επιμήκυνση αυτή της δημοτικής περιόδου κατά ένα έτος πρέπει να θεωρείται και συνταγματικά επιτρεπτή, εφόσον το Σύνταγμα, αν και δεν καθορίζει τη διάρκεια της θητείας των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (καταλείποντας τον καθορισμό της στη νομοθετική λειτουργία), στη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, που θα μπορούσε να χρησιμεύσει εδώ ως κατευθυντήρια γραμμή, επιτρέπει αύξηση, αρκεί να μην υπερβαίνει ένα ακραίο όριο. Βλ. ο.π.

1.4.2. Αρνητικά σημεία ‘Καλλικράτη’ και γενικές αντιδράσεις

Ο ‘Καλλικράτης’, ήδη από το σχεδιασμό του, έδωσε το έναυσμα για μια σειρά αντιδράσεων, με τις αρνητικές να πρωτοστατούν (και συχνά να φτάνουν σε ακραία σημεία⁵⁹) και τις θετικές, που ήταν και λιγότερες, να έπονται.

Σίγουρα ένα μεγάλο μέρος των αντιδράσεων οφειλόταν και στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης που άσκησαν από νωρίς κριτική στο Πρόγραμμα εμμένοντας κυρίως και αποκλειστικά στην τακτική των συγχωνεύσεων και των καταργήσεων υπηρεσιών και άφησαν απέξω όποιες καινοτόμες παρεμβάσεις του.

Πέρα από αυτό, όμως, υπήρξε μια μερίδα πληθυσμού που αντιτάχθηκε σε αυτό για λόγους ‘ιδίων συμφερόντων’ αλλά και ένα κομμάτι που αντιμετώπισε κριτικά το Πρόγραμμα με επιχειρήματα και για λόγους ουσίας.

Η βασική τους ένταση είχε να κάνει με τη δημιουργία μεγάλων -συνεπώς και δύσκαμπτων- σχηματισμών, οργανισμών, διοικητικών μηχανισμών.

⁵⁹ Οι κινητοποιήσεις ενάντια στον Καλλικράτη εκδηλώθηκαν ποικιλοτρόπως, με αποκλεισμούς δρόμων αλλά και με απεργία πείνας! Ενδεικτικά, στην Κρήτη, με αποκλεισμούς δρόμων «απάντησαν» κάτοικοι περιοχών του Νομού Ηρακλείου σε όσα προβλέπει το νομοσχέδιο που κατέθεσε την Παρασκευή στη Βουλή ο υπουργός. Στις διαμαρτυρίες πρωταγωνίστησαν οι κάτοικοι του Καστελίου, οι οποίοι και εντάσσονται σε δήμο μαζί με το Αρκαλοχώρι και το Θράψανο, παρά την εκπεφρασμένη αντίθεσή τους. Για το λόγο αυτό, σε ένδειξη διαμαρτυρίας, απέκλεισαν για αρκετές ώρες την είσοδο του Καστελίου, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν έντονα κυκλοφοριακά προβλήματα ενώ τόσο ο δήμαρχος όσο και το δημοτικό συμβούλιο υπέβαλαν την παραίτησή τους. Στην Αλικαρνασσό, από την άλλη, μετά την ανακοίνωση του προσχεδίου του ‘Καλλικράτη’, συνεδρίασε εκτάκτως, μέσα σε κλίμα έντασης και απογοήτευσης, το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο αποφάσισε να διαμορφώσει τις τελικές του θέσεις πάνω στο ζήτημα σε λαϊκή συνέλευση και στο Τυμπάκι, η επιτροπή αγώνα αποφάσισε να προχωρήσει σε κινητοποιήσεις με βασικό αίτημα την αυτονομία του δήμου Τυμπακίου. Κινητοποιήσεις αλλά και κατάληψη της Περιφέρειας Κρήτης για διάστημα 15 ημερών είδαμε από τους κατοίκους του Ζαρού, οι οποίοι ζητούσαν αυτονομία με κριτήριο την ορεινότητα. Αυτές είναι μερικές από τις αντιδράσεις που πυροδότησε ο νέος νόμος σε μία μόνο από τις περιφέρειες της χώρας. Παρόμοιες αντιδράσεις εκδηλώθηκαν και αλλού στην Ελλάδα, άλλοτε με μεγαλύτερη ένταση και σφοδρότητα και άλλοτε με ηπιότητα (αναλόγως του βαθμού στον οποίο θίγονταν τα τοπικά συμφέροντα και οι τοπικές παγιωμένες συνήθειες από τη νέα αρχιτεκτονική δομή της χώρας που ευαγγελίστηκε ο ‘Καλλικράτης’). Βλ «Ο Καλλικράτης στην Κρήτη», <http://www.inout.gr/archive/index.php/t-60648.html>, 11-3=2012.

Οι σχηματισμοί αυτού του είδους στηρίζονται αναγκαστικά στη γραφειοκρατία, η οποία και καθίσταται πολύ συχνά αναγκαία για το συντονισμό και τη λειτουργία τους. Αντίθετα, οι μικροί και μεσαίοι σχηματισμοί είναι πολύ πιο ευέλικτοι, πιο κοντά στην κοινωνία και στον πολίτη. Η δημιουργία γιγαντιαίων δήμων απομακρύνει την αυτοδιοίκηση από τους αποδέκτες των υπηρεσιών αυτής. Σε μικρό τοπικό επίπεδο οι δημότες έχουν άμεση επαφή με τα αιρετά μέλη, έτσι αναδεικνύονται ευκολότερα τα προβλήματα που ανακύπτουν και προωθείται με μεγαλύτερη ευχέρεια η αντιμετώπισή τους.

Άρα, τίθεται εδώ καταρχήν ένα ζήτημα επικοινωνίας μεταξύ δημοτών και δημοτικής αρχής, που έχει να κάνει και με τη δυσχέρεια μετακινήσεων λόγω των αποστάσεων που καλούνται τώρα οι πολίτες να διανύσουν προκειμένου να βρεθούν κοντά στην έδρα του δήμου τους. Ο απομακρυσμένος πολίτης χάνει πλέον την επαφή με βασικές δημοτικές υπηρεσίες.

Επιπλέον, ο νέος χάρτης της Αυτοδιοίκησης δε λαμβάνει επί της ουσίας μέριμνα για μια σειρά επιτυχημένων Νομικών προσώπων, Οργανισμών, Πολιτιστικών Κέντρων και Δημοτικών Επιχειρήσεων που καλούνται πλέον να διαλυθούν μέσα στα πλαίσια των συρρικνώσεων και των συγχωνεύσεων.

Με λίγα λόγια, η πρακτική εφαρμογή του νομοσχεδίου συνεπάγεται την αρνητική λειτουργία των νέων δήμων, που γίνονται πλέον μεγάλα, δυσλειτουργικά και απρόσωπα σχήματα.

Από την άλλη, και οι ίδιοι οι αιρετοί καλούνται να διαχειριστούν τα προβλήματα μιας μεγάλης μάζας πληθυσμού (π.χ. 40.000, 50.000 πολίτες), για τα οποία δεν είναι απαραίτητα πάντα ενήμεροι ή διαθέτουν ελλιπή γνώση. Παράλληλα, οι αιρετοί τοπικοί άρχοντες έχουν αφενός περιορισμένες αρμοδιότητες για κάποια θέματα και αφετέρου περιορισμένες δυνατότητες για την επίλυση άλλων ζητημάτων. Το γεγονός αυτό έρχεται να δυσχεράνει την ήδη επιβαρυσμένη πραγματικότητα των 'καλλικρατικών' δήμων. Για άλλη μια φορά, φαίνεται ότι θα εξαρτώνται πολλά από την κεντρική εξουσία, τη στιγμή που η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εξυπηρετεί ακριβώς το αντίθετο.

Για ένα μεγάλο κομμάτι της κοινωνίας η μεταρρύθμιση 'Καλλικράτης' έπρεπε εξ αρχής να επιλέξει ως βάση τη διόρθωση⁶⁰ των λαθών και των αδυναμιών του

⁶⁰ «Το καλύτερο που θα μπορούσε να κάνει η Κυβέρνηση είναι να φτιάξει έναν 'Καλλικράτη' που θα διορθώνει τα σφάλματα του 'Καποδίστρια' του Αλέκου Παπαδόπουλου και θα λύνει το οικονομικό

προγενέστερου ‘Καποδίστρια’, που ναι μεν υπήρξε ένα Πρόγραμμα που απέβη προς όφελος του διοικητικού μηχανισμού της χώρας αλλά άφηνε και πολλά σημεία ανοιχτά.

Επικρίσεις κατά του ‘Καλλικράτη’ διατύπωσε και ο πρόεδρος της ΕΝΑΕ (Ενωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας) επισημαίνοντας ότι, σε ότι αφορά τουλάχιστον τα ζητήματα του δευτέρου βαθμού Αυτοδιοίκησης, «ο ‘Καλλικράτης’ δε δίνει λύση. Υποστήριξε μάλιστα ότι θα φέρει παράλυση, καθώς η οικονομική προίκα του νέου θεσμού των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων είναι, όχι μόνο ανεπαρκής, αλλά και αβέβαιη ως προς την είσπραξή της. Διότι δεν υπάρχει καμία δέσμευση, καμία εγγύηση για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων».⁶¹

Επιπλέον, μέσα στα μειονεκτήματα του Προγράμματος ενέταξε την κατάργηση του διοικητικού κέντρου στα περιφερειακά διαμερίσματα, τον αρκετά ασαφή χαρακτήρα πολλών αρμοδιοτήτων (η εφαρμογή και υλοποίηση των οποίων μετατίθεται στο μέλλον), καθώς και τις γενικότητες και την έλλειψη επιχειρησιακού σχεδίου εφαρμογής που καλλιεργούν ανασφάλεια στο προσωπικό της Αυτοδιοίκησης με επιπτώσεις στη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών.

Υποστήριξε ακόμα ότι το προτεινόμενο σχέδιο ‘Καλλικράτης’ αποτέλεσε καρπό επιτροπών και διαβουλεύσεων που ελάχιστα έλαβαν υπόψη τους τις εισηγήσεις και τις παρατηρήσεις των συλλογικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Πιο ακραίες, βέβαια, ήταν οι αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών, οι οποίες κυρίως πυροδοτήθηκαν από τις αναγκαστικές συνενώσεις, στις οποίες και υποχρεώθηκαν να προσχωρήσουν και από τη διαφωνία τους στην επιλογή της έδρας του νέου καλλικρατικού δήμου.⁶²

του πρόβλημα με επαναστατικά μέτρα...». Θα διορθώνει τα λάθη του ‘Καποδίστρια’ και δε θα τον διαλύει με χιμαιρικά σχέδια που διαθέτουν μεν καλή προαίρεση αλλά δεν είναι ρεαλιστικά, τουλάχιστον για την Ελλάδα. Βλ. Πρεβέντης Κ., 2010, «Από τον ‘Καποδίστρια’ στον ‘Καλλικράτη’», <http://www.e-erevna.gr/portal/story.aspx?ID=86201>, 9-3-2012.

⁶¹ «Ο Καλλικράτης στην Κρήτη», <http://www.inout.gr/archive/index.php/t-60648.html>, 11-3=2012.

⁶² Για παράδειγμα, η δημοτική αρχή και η τοπική κοινωνία Τυμπακίου (Κρήτης) αντέδρασε στην ‘άδικη μη εξαίρεση’ του δήμου από τις συνενώσεις θέτοντας ως επιχείρημα την πλήρωση όλων των κριτηρίων, δηλαδή πληθυσμιακών, κοινωνικών, οικονομικών, γεωγραφικών, αναπτυξιακών, χωροταξικών, πολιτιστικών/ιστορικών (καθώς ο εν λόγω δήμος έχει χαρακτηριστεί ως μαρτυρικός και

Όσον αφορά στην αντίδραση των κομμάτων της Αντιπολίτευσης, ούτε αυτή υπήρξε θετική στο σύνολό της. Το νομοσχέδιο εγκρίθηκε από την αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή μετά από κάποιες αλλαγές⁶³ που έκανε ο αρμόδιος υπουργός Γ. Ραγκούσης (με βάση παρατηρήσεις όλων των πτερύγων της Βουλής και των ενδιαφερόμενων φορέων). Όλα τα κόμματα της Αντιπολίτευσης καταψήφισαν επί της αρχής (και επιφυλάχθηκαν να λάβουν θέση επί των άρθρων στην Ολομέλεια).⁶⁴

Πιο συγκεκριμένα, ο εισηγητής της Ν.Δ Χρ. Ζώης δήλωσε ότι το κόμμα του είναι μεν ικανοποιημένο για τις τροποποιήσεις σχετικά με τη Σιάτιστα και το Λιδωρίκι αλλά θεωρεί αυτές τις αλλαγές ελάχιστες μπροστά στα 25 αιτήματα που πρόβαλλε η Ν.Δ. Από την άλλη, εκ μέρους του ΚΚΕ, ο Ν. Παπακωνσταντίνου χαρακτήρισε το νομοσχέδιο ‘εργαλείο αντιλαϊκής πολιτικής’, στα πλαίσια του ευρωπαϊκού μηχανισμού και του ΔΝΤ, επισημαίνοντας ότι η εφαρμογή του συνεπάγεται υπηρεσίες χειρότερες κα ακριβότερες για τον πολίτη. Ο Π. Μαρκάκης από το ΛΑΟΣ είπε ότι οι αλλαγές του υπουργού δεν είναι βελτιώσεις ουσίας αλλά περισσότερο νομοτεχνικού χαρακτήρα· ως εκ τούτου δε θεωρούνται σημαντικές. Τέλος, και ο Ν. Τσούκαλης, εκ μέρους του ΣΥΡΙΖΑ, συμφώνησε με τις ‘διαχειριστικού τύπου τροποποιήσεις’, έκανε όμως λόγο για συζήτηση υψηλών προδιαγραφών και σημείωσε ότι αναμένει γενναίες και θεσμικές τροποποιήσεις στην Ολομέλεια.⁶⁵

Από την άλλη πλευρά, υπήρξε και κάποια θετική υποδοχή του ‘Καλλικράτη’ (πέραν των εκπροσώπων του κυβερνώντος κόμματος), από μερίδα του πληθυσμού

συμμετέχει στο εθνικό Δίκτυο Μαρτυρικών Πόλεων και Χωριών), για την παραμονή του δήμου ως αυτόνομου και αυτοτελούς. Αντίστοιχα, αντέδρασαν και άλλες τοπικές κοινωνίες της Κρήτης, όπως αυτή της Νέας Αλικαρνασσού ενώ τα νέα δημοτικά σχήματα χαρακτηρίστηκαν θνησιγενή από το Αρκαλοχώρι, το Ζαρό, τις Αρχάνες, κ.α.

⁶³ Μια από τις αλλαγές του Υπουργού είχε να κάνει με τον καθορισμό μεταβατικής περιόδου ως το 2011 από την έναρξη της εφαρμογής του ‘Καλλικράτη’, κατά την οποία δε θα ισχύει το ασυμβίβαστο για τους νεοεκλεγέντες δημάρχους (σε δήμους με πληθυσμό κάτω των 25.000 κατοίκων). Σχετικά με το χωροταξικό, ο κ. Ραγκούσης ανέφερε ότι η κυβέρνηση κατέληξε στην καλύτερη δυνατή πρόταση για την κοινωνία, η οποία μπορεί να είναι διαμορφωμένη υπό δύσκολες συνθήκες αλλά τουλάχιστον εξαντλήθηκαν όλα τα περιθώρια προκειμένου να βρεθεί μια ‘χρυσή τομή’. Βλ. «Ψηφίστηκε ο Καλλικράτης με τις τελευταίες αλλαγές», <http://www.apn.gr/news/nea/psifistike-o-kallikratis/>, 11-3-2012.

⁶⁴ Ο.π.

⁶⁵ Ο.π.

που είδε το Πρόγραμμα αυτό ως μια αφετηρία για μια νέα πορεία ανασυγκρότησης και αναδόμησης των αυτοδιοικητικών και αποκεντρωτικών θεσμών της χώρας.

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί γι' αυτή τη μερίδα του ελληνικού πληθυσμού τη μεγαλύτερη αναπτυξιακή πρωτοβουλία των τελευταίων δεκαετιών.

Ενώ μέχρι τώρα ο δημόσιος τομέας αποτελούσε το 'κρυφό αγκάθι' σε κάθε απόπειρα επιχειρησιακής κινητικότητας, με αυτή του τη μορφή το ελληνικό κράτος ελαχιστοποιεί τα συγκεντρωτικά του στοιχεία, αποκεντρώνεται και αποκτά ευελιξία. Είναι πλέον σε θέση -μέσα από ισχυρούς αναπτυξιακούς θεσμούς σε πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο επίπεδο, τέτοιους που να μπορούν να δημιουργήσουν προστιθέμενη αξία- να αξιοποιήσει λειτουργικά τα τοπικά και περιφερειακά συγκριτικά πλεονεκτήματα και να καταστήσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση βασικό συντελεστή προόδου.

Η θετική ματιά στον 'Καλλικράτη' εστίασε επίσης στο γεγονός της ισχυροποίησης των δήμων συναρτώντας το με τη βελτιωμένη παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη. Με τους ισχυρούς θεσμούς εσωτερικής δημοτικής αποκέντρωσης και το λειτουργικότερο και αποτελεσματικότερο σύστημα διακυβέρνησης, που αυτοί υπόσχονται, οι νέοι δήμοι μπορούν πλέον να αναλάβουν νέους πόρους και αρμοδιότητες και να εισάγουν νέες δράσεις ώστε να προσφέρουν ποιοτικότερες υπηρεσίες τόσο στην κοινωνία συνολικά όσο και στον δημότη ατομικά.

Με τον 'Καλλικράτη' οι τοπικές κοινωνίες αποκτούν ισχυρή Αυτοδιοίκηση, εξοπλισμένη με σύγχρονα επιχειρησιακά εργαλεία, πόρους και τη δυνατότητα να επιλύει μόνη της όλα σχεδόν τα τοπικά προβλήματα. Η διαχείριση γίνεται αποδοτικότερη, λοιπόν, ενώ προωθείται η διαφάνεια και στους δυο βαθμούς αυτοδιοίκησης. Καθιερώνει τη λογοδοσία των αιρετών και δίνει τέλος στη σπατάλη πόρων και χρόνου. Ο πολίτης έχει πληροφόρηση και γνώση των δρώμενων, άρα και λόγο πάνω στις αστοχίες αυτών.

Έτσι, αντιμετωπίζεται η κακοδιοίκηση, στόχος που επιτυγχάνεται, άλλωστε, και με την αναμόρφωση του συστήματος ελέγχου και τη δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, η οποία με την κατάλληλη στελέχωση και τα απαραίτητα νομικά και τεχνολογικά εργαλεία αναλαμβάνει να αναμορφώσει τον χαρακτήρα της Αυτοδιοίκησης.

Παράλληλα, η Νέα Αρχιτεκτονική εισάγει σε ακόμα μεγαλύτερο βαθμό το σύστημα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αλλάζοντας έτσι την εικόνα των διοικητικών υπηρεσιών και διαδικασιών.⁶⁶

Επίσης, ως δύο ακόμα θετικά στοιχεία επισημάνθηκαν αφενός το γεγονός ότι - όπως είδαμε- υποστηρίζεται από ειδικό επιχειρησιακό πρόγραμμα για την εφαρμογή της και αφετέρου η εισαγωγή του θεσμού των Γενικών Διοικήσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο ανασυντάσσεται η αποκεντρωμένη διοίκηση του κράτους εφόσον οι ισχυρές αυτές Διοικήσεις αναλαμβάνουν να συντονίσουν και να φέρουν τη συνέργεια με τους δυο βαθμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ώστε να επιτευχθεί η ποιοτική αποκεντρωμένη παρουσία του κράτους ανά την επικράτεια.

Για τους υποστηρικτές του 'Καλλικράτη' κερδισμένος βγαίνει τελικά ο πολίτης.

⁶⁶ Το σύστημα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είχε ήδη εισαχθεί και επί 'Καποδίστρια'. Απλά, τώρα διευρύνεται η εφαρμογή του, όχι μόνο χάριν της αυτοματοποίησης των διαδικασιών αλλά κυρίως με στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη.

1.4.3. Ο Οργανισμός Εσωτερικών Υπηρεσιών (Ο.Ε.Υ.)

Σύμφωνα με το νέο νόμο, εντός του πρώτου εξαμήνου (1/1/2011 ως 30/6/2011) από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών στους νέους δήμους του Προγράμματος τα δημοτικά συμβούλια θα πρέπει να εγκρίνουν τον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών (ΟΕΥ) του νέου δήμου.

Για την υλοποίηση του Επιχειρησιακού Σχεδίου μετάβασης στη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και την επίτευξη της διοικητικής αναδιοργάνωσης της ΤΑ το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης υπέγραψε σύμφωνο συνεργασίας με την ΕΕΤΑΑ⁶⁷.

Μέσα στα πλαίσια, λοιπόν, αυτής της συνεργασίας η ΕΕΤΑΑ αναλαμβάνει να συντάξει έναν οδηγό προσαρμογής⁶⁸ των προτύπων ΟΕΥ των νέων δήμων (σαν βοήθημα/εργαλείο των ομάδων εργασίας που θα δημιουργήσουν τους ΟΕΥ των νέων δήμων), στον οποίο δίνονται κατευθυντήριες γραμμές πρακτικής υφής για την εξειδίκευση των προτύπων στις ιδιαιτερότητες του κάθε δήμου διαμέσου της ομαδοποίησης αυτών.

Η ομαδοποίηση των νέων δήμων στηρίχτηκε στην κατάρτιση τυπολογίας αυτών, δηλαδή στη διάκριση του συνόλου τους σε κατηγορίες ομοειδών χαρακτηριστικών. Γι' αυτό και συγκεντρώθηκαν αντικειμενικά ποσοτικά στοιχεία (πληθυσμός, έκταση κ.α.) και ποιοτικά δεδομένα (από ερωτηματολόγια που απαντήθηκαν από τους συμβούλους τοπικής ανάπτυξης των ΤΕΔΚ).

Τα συμπεράσματα που προέκυψαν έδειξαν καταρχήν ότι οι νέοι καλλικρατικοί δήμοι δεν παρουσιάζουν ομοιογένεια ως προς τα χαρακτηριστικά τους. Συχνά, εντός των ορίων του ίδιου δήμου συνυπάρχουν αστικές περιοχές και αγροτική ενδοχώρα, ορεινές και παραθαλάσσιες περιοχές, αγροτικές και τουριστικές περιοχές.

Επίσης, τα κυριότερα στοιχεία διαφοροποίησης της υπηρεσιακής δομής των νέων δήμων είναι τα εξής: α) το πληθυσμιακό μέγεθος, δηλαδή οι δήμοι διακρίνονται σε μεγάλους, μεσαίους και μικρούς (οπότε ο πληθυσμός καλείται να ορίσει τα τακτικά έξοδα, τον αριθμό του εργασιακού δυναμικού, άρα και την ανάπτυξη του

⁶⁷ Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε.) http://www.eetaa.gr/kallikratis/support/OEY/odhgos_prosarmoghs_oeuy.pdf

⁶⁸ ΕΕΤΑΑ, 2010, «Οδηγός προσαρμογής των πρότυπων σχεδίων οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας (ΟΕΥ) των νέων δήμων», http://www.eetaa.gr/kallikratis/support/OEY/odhgos_prosarmoghs_oeuy.pdf, 22-1-2012.

υπηρεσιακού μηχανισμού) β) η αστικοποίηση, δηλαδή η διάκριση σε αστικούς, ημιαστικούς και αγροτικούς δήμους (πράγμα που σημαίνει ότι δεν μπορούν να τύχουν όμοιας αντιμετώπισης τα μεγάλα αστικά συγκροτήματα, οι ημιαστικές περιοχές με ισχυρή αγροτική ενδοχώρα και οι αγροτικές περιοχές που εμφανίζουν μεγάλη διασπορά πληθυσμού) γ) ο κύριος παραγωγικός τομέας της περιοχής, που μπορεί να είναι πρωτογενής, δευτερογενής ή τριτογενής (οι ανάγκες υποστήριξης αυτού οδηγούν στη διαφοροποίηση της οργάνωσης και στελέχωσης των δήμων) δ) η νησιωτικότητα και η ορεινότητα, δύο συνισταμένες που πρέπει αναγκαστικά να ληφθούν υπόψη με μια ιδιαίτερου τύπου προσέγγιση (ειδικότερα μάλιστα για τους νησιωτικούς δήμους προβλέπεται από το νόμο μεταφορά επιπλέον αρμοδιοτήτων από τις ΝΑ).

Στη συνέχεια η ΕΕΤΑΑ προχώρησε στη διάκριση του συνόλου των νέων δήμων σε 3 ομάδες για τις ανάγκες σύνταξης του ΟΕΥ τους. Έτσι, η πρώτη ομάδα περιλαμβάνει τους αστικούς δήμους των μητροπολιτικών κέντρων (Αθηνών και Θεσσαλονίκης)⁶⁹, η δεύτερη τους νησιωτικούς δήμους Ν. Αιγαίου, Β. Αιγαίου και Ιονίου⁷⁰ και η τρίτη τους περιφερειακούς ηπειρωτικούς δήμους, τους δήμους της Κρήτης και τους λοιπούς δήμους-νησιά. Η πλειοψηφία των νέων δήμων προέρχεται από συνένωση ενώ περίπου το 1/3 αποτελούν αμετάβλητους ΟΤΑ.

Η πρώτη αυτή βασική διάκριση του συνόλου των δήμων υπόκειται και σε περαιτέρω υποδιαιρέσεις και έτσι οι δήμοι κάθε ομάδας χωρίζονται σε 4 υποομάδες ανάλογα με το πληθυσμιακό τους μέγεθος, τον αριθμό των εργαζομένων και τα τακτικά τους έξοδα: μεγάλοι, μεσαίοι προς μεγάλοι, μικροί προς μεσαίοι, μικροί.

Για κάθε μία από τις 10 υποομάδες που οριοθετήθηκαν με την τυπολογία των νέων δήμων συντάχθηκε ένας πρότυπος ΟΕΥ⁷¹ και, αφού προηγήθηκε η καταμέτρηση των δεδομένων και των αναγκών, υιοθετήθηκε μια διαφορετικού τύπου προσέγγιση.

⁶⁹ Δηλαδή τους αστικούς δήμους των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών-Πειραιώς και Θεσσαλονίκης.

⁷⁰ Στους δήμους των περιφερειών Ν. Αιγαίου, Β. Αιγαίου και Ιονίου μεταφέρονται επιπρόσθετες αρμοδιότητες πέραν των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται στους άλλους δήμους.

⁷¹ Άρα, έχουν συνταχθεί 2 πρότυποι ΟΕΥ για τους αστικούς δήμους μητροπολιτικών κέντρων, 4 για τους νησιωτικούς δήμους Ν. Αιγαίου, Β. Αιγαίου και Ιονίου και 4 για τους ηπειρωτικούς και λοιπούς νησιωτικούς δήμους.

Έτσι, για τους μεγάλους και μεγαλο-μεσαίους δήμους προκρίνεται η ενίσχυση και η συμπλήρωση των ήδη αναπτυγμένων υπηρεσιών. Και αυτό γιατί οι νέοι ηπειρωτικοί δήμοι που εντάσσονται στις 2 μεγαλύτερες πληθυσμιακές υποομάδες προέρχονται συνήθως από συνένωση ενός μεγαλύτερου πληθυσμιακά ΟΤΑ με μικρότερους γειτονικούς. Συνεπώς, ο μεγάλος ΟΤΑ διαθέτει ήδη επαρκή στελέχωση και αναπτυγμένες υπηρεσίες, οι οποίες και θα ενδυναμωθούν από τη συνύπαρξη των δήμων και τη μεταφορά προσωπικού από τη ΝΑ και την ΤΥΔΚ.

Το κύριο ζήτημα εδώ είναι η οργάνωση των νέων υπηρεσιών για τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες από τη ΝΑ, η αποκέντρωση κάποιων δημοτικών υπηρεσιών προς διευκόλυνση της εξυπηρέτησης του πολίτη και παράλληλα η οργάνωση της διοικητικής υποστήριξης στους μικρότερους δήμους.

Για τη δεύτερη περίπτωση των μικρο-μεσαίων δήμων συνιστάται η δημιουργία ολοκληρωμένων υπηρεσιών. Οι δήμοι αυτοί προέρχονται συνήθως από τη συνένωση ΟΤΑ με μη αναπτυγμένες υπηρεσίες. Εντούτοις, η πληθυσμιακή αύξηση του νέου δήμου και οι συνέργειες που προωθεί η συνένωση αποτελούν εχέγγυα για τη συγκρότηση και τη στελέχωση υπηρεσιών, οι οποίες θα ασκούν όχι μόνο τις υφιστάμενες αλλά και τις νέες αρμοδιότητες. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αναμένεται ότι θα υπάρξουν οικονομίες συγκέντρωσης και θα δημιουργηθεί ένας επαρκέστερος υπηρεσιακός μηχανισμός.

Κύρια στόχευση εδώ στη σύνταξη του ΟΕΥ είναι η συγκρότηση κεντρικών υπηρεσιών για την άσκηση των υπαρχουσών αλλά και των νέων αρμοδιοτήτων και φυσικά πάλι η αποκέντρωση ορισμένων δημοτικών υπηρεσιών για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Στην τελευταία περίπτωση των μικρών ορεινών και νησιωτικών δήμων η επιδίωξη είναι η δημιουργία υπηρεσιών κάλυψης των βασικών αναγκών. Το σύνολο αυτών των δήμων δεν έχει αναπτυγμένες υπηρεσίες, αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή, απαραίτητο προσωπικό για την άσκηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων ενώ και τα δημοτικά έσοδα κινούνται σε χαμηλά επίπεδα. Έτσι, το ζητούμενο είναι η ικανοποίηση των βασικών αναγκών και για να επιτευχθεί αυτό κρίνεται απαραίτητη η παροχή διοικητικής υποστήριξης από μεγαλύτερους δήμους.

Οι πρότυποι ΟΕΥ, λοιπόν, προβλέπουν αξιοποίηση των υφιστάμενων⁷² υπηρεσιών, δημιουργία νέων,⁷³ καθώς και κεντρικές υπηρεσίες στην έδρα του νέου δήμου και αποκεντρωμένες υπηρεσίες στις έδρες των πρώην ΟΤΑ.

Οι κεντρικές υπηρεσίες, ανάλογα με το αντικείμενο και τους σκοπούς τους, χωρίζονται σε Επιτελικές (για την παροχή επιτελικής υποστήριξης στα πολιτικά όργανα και στις δημοτικές υπηρεσίες), υπηρεσίες Υποστήριξης (για την παροχή διοικητικής, οικονομικής και τεχνικής υποστήριξης σε όλες τις δημοτικές υπηρεσίες), Περιβάλλοντος και Ποιότητας Ζωής (με αρμοδιότητες των νέων δήμων σχετικά με την προστασία του φυσικού και του δομημένου περιβάλλοντος και την προώθηση της αστικής ανάπτυξης), υπηρεσίες Κοινωνικής Προστασίας/Παιδείας/Πολιτισμού και Αθλητισμού (με ανάλογες αρμοδιότητες) και υπηρεσίες Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης (με αρμοδιότητες σχετικές με τον πρωτογενή και τριτογενή τομέα, τη μεταποίηση και την προαγωγή της απασχόλησης)

Αντιστοίχως, οι πρότυποι ΟΕΥ προβλέπουν τις κυριότερες περιπτώσεις για τη σύσταση αποκεντρωμένων υπηρεσιών, όπως είναι η υπηρεσία ΚΕΠ, Καθαριότητας και Ανακύκλωσης, η υπηρεσία Διοικητικών Θεμάτων και Εξυπηρέτησης του πολίτη, η υπηρεσία Οικονομικών Θεμάτων, Συντήρησης Υποδομών ή Τεχνική υπηρεσία, η υπηρεσία Δημοτικής Αστυνομίας, το Γραφείο Αδειοδοτήσεων Επιχειρήσεων.⁷⁴

Η αποτελεσματική λειτουργία των νέων συλλογικών οργάνων των καλλικρατικών δήμων προϋποθέτει, βέβαια, τη σύνδεση της λειτουργίας τους με τις δραστηριότητες των δημοτικών υπηρεσιών. Στους πρότυπους ΟΕΥ προβλέπεται, λοιπόν, μονάδα διοικητικής υποστήριξης αυτών ενώ όλα τα όργανα αντιστοιχούν σε κατάλληλες μονάδες με ανάλογο θεματικό αντικείμενο.

Ο συντονισμός των δημοτικών υπηρεσιών για την υλοποίηση των δημοτικών υποθέσεων υπάγεται στην αρμοδιότητα του Δημάρχου (με την υποστήριξη των

⁷² Υφιστάμενες δημοτικές υπηρεσίες θεωρούνται οι εξής: Διοικητικές υπηρεσίες, Οικονομικές, Τεχνικές, Πολεοδομικές και Τοπογραφικές, υπηρεσίες Καθαριότητας και Διαχείρισης Απορριμάτων, υπηρεσίες Πρασίνου, Νομικής Υποστήριξης, Πληροφορικής, Προγραμματισμού/Οργάνωσης/Ποιότητας, υπηρεσίες Δημοτικής Αστυνομίας, ΚΕΠ, Πολιτισμού, Αθλητισμού, Κοινωνικές υπηρεσίες και υπηρεσίες Υγείας και λοιπές.

⁷³ Όπως είναι οι υπηρεσίες Γεωργίας και Κτηνοτροφίας, Δημόσιας Υγείας, Κοινωνικής Πρόνοιας κ.α.

⁷⁴ Κοινωνικές υπηρεσίες (όπως π.χ. Βοήθεια στο σπίτι, δομές παιδικής φροντίδας κ.α.) θα παρέχονται τοπικά μέσω των αποκεντρωμένων παραρτημάτων του Νομικού Προσώπου του δήμου.

αντιδημάρχων και του Γενικού Διευθυντή), του Δημοτικού Συμβουλίου, της Οικονομικής Επιτροπής, της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής και της Εκτελεστικής.

Στους πρότυπους ΟΕΥ έχει καταβληθεί προσπάθεια μείωσης των διοικητικών ενοτήτων που υπάγονται στο Γενικό Διευθυντή ώστε να βελτιωθεί η διοικητική διαδικασία και ο συντονισμός. Παράλληλα, υπάρχει πρόνοια για την ανάπτυξη μηχανισμών οριζόντιας πληροφόρησης, επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών (με τη δημιουργία Συντονιστικών Συμβουλίων με συμμετοχή προϊσταμένων για το συντονισμό ενεργειών μεταξύ υπηρεσιών, Διατμηματικών Επιτροπών ή Ομάδων Εργασίας για τη μελέτη ζητημάτων που αφορούν σε περισσότερες διοικητικές ενότητες, Ομάδων Διοίκησης Έργου ή Προγράμματος, Συντονιστών Έργων και υπαλλήλων στο ρόλο συνδετικών κρίκων μεταξύ δυο ισχυρά αλληλοεξαρτώμενων υπηρεσιακών μονάδων).

Εκτός, φυσικά, από τους δήμους, εσωτερικό Οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας καλούνται να καταρτίσουν και τα οικεία περιφερειακά συμβούλια.

Σε αυτόν θα καθορίζονται οι υπηρεσιακές τους μονάδες και η διάρθρωση αυτών, ο τίτλος, η αρμοδιότητα και η έδρα τους, οι οργανικές θέσεις ανά διεύθυνση και κατά κατηγορίες, οι θέσεις ειδικού προσωπικού και προϊσταμένων, η εφαρμογή των προσόντων διορισμού σε θέσεις των δημοσίων υπηρεσιών και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και γενικώς η λειτουργία τους.⁷⁵

Για την κατάρτιση των υπηρεσιών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ασκούμενες αρμοδιότητες, οι διαθέσιμοι πόροι, ο πληθυσμός, η έκταση, η γενικότερη οικονομική και κοινωνική εικόνα της περιφέρειας.

Ο Οργανισμός ψηφίζεται από το περιφερειακό συμβούλιο ύστερα από γνώμη της πιο αντιπροσωπευτικής συνδικαλιστικής οργάνωσης των εργαζομένων. Δεν επιτρέπεται, όμως τροποποίηση αυτού πριν παρέλθει ένα έτος από την εγκατάσταση των αιρετών οργάνων (παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις) και κατά το τελευταίο εξάμηνο της θητείας τους.

⁷⁵ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ.193-4.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο:

Συγκρίνοντας τον Καποδίστρια με τον Καλλικράτη

Το παράδειγμα του νομού Ηρακλείου

2.1 Συγκριτική παρουσίαση άρθρων των δυο νομοσχεδίων

Στο προηγούμενο κεφάλαιο επιχειρήθηκε μια γενική παρουσίαση της μεταβατικής διαδικασίας που έλαβε χώρα στο δρόμο προς την παγίωση του νέου ‘καλλικρατικού γίγνεσθαι’. Εδώ θα γίνει μια πιο λεπτομερής αντιπαράθεση μεταξύ ‘Καλλικράτη’ και ‘Καποδίστρια’ εστιάζοντας την προσοχή μας σε κάποια άρθρα των δύο νόμων που μπορούν να λειτουργήσουν ως ενδεικτικά του μεγέθους της αλλαγής.⁷⁶

Ειδικότερα, ο νόμος 3852/2010, ο γνωστός ‘Καλλικράτης’, ο οποίος και συνιστά μια φιλόδοξη και πολύ ενδιαφέρουσα προσπάθεια ανασυγκρότησης της διοικητικής δομής της χώρας, στηρίζει τη μεταρρυθμιστική του προσπάθεια σε δύο κυρίως άξονες.

Αφενός είδαμε ότι στοχεύει στη δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων, οπότε καταργεί τις κοινότητες, μειώνει τους δήμους, τους ΟΤΑ β΄ βαθμού (που πλέον συγκροτούνται από τις περιφέρειες), τα ΝΠΔΔ και τις επιχειρήσεις τους, συνιστά αποκεντρωμένες διοικήσεις ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους. Αφετέρου, συμπληρώνεται αναγκαστικά από θεμελιώδεις θεσμικές παρεμβάσεις, στο σύνολο σχεδόν του δικαίου της Αυτοδιοίκησης.

Έτσι, αλλάζει η εκλογική διαδικασία, τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα, καθώς και η δικονομία των εκλογικών διαφορών. Τροποποιείται το σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ με τη θεσμοθέτηση νέων οργάνων,⁷⁷ προωθείται ακόμα περισσότερο η ενδοδημοτική αποκέντρωση με τη σύσταση των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων, μεταβιβάζεται πλήθος νέων αρμοδιοτήτων στους δήμους.

⁷⁶ Πρόκειται για άρθρα του ‘Καποδίστρια’, τα οποία έχουν υποστεί τροποποίηση υπηρετώντας τις στοχεύσεις του νέου νόμου, αλλά και για άρθρα που υπάρχουν μόνο στον ‘Καλλικράτη’ (όπως είναι, για παράδειγμα, το άρθρο 94 που ορίζει τις πρόσθετες αρμοδιότητες των δήμων). Και στις δυο περιπτώσεις έχουν επιλεγεί άρθρα που αφορούν τη λειτουργία των δήμων.

⁷⁷ Εκτελεστική Επιτροπή, Οικονομική Επιτροπή, Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, Συμπαραστάτης του Δημότη.

Επίσης, ενδυναμώνεται η διαδημοτική συνεργασία (με τις συμβάσεις διαδημοτικής και διαβαθμιδικής συνεργασίας, τις προγραμματικές συμβάσεις, τα δίκτυα δήμων και περιφερειών, συνδέσμων ΟΤΑ και διαβαθμιδικών συνδέσμων), αναδιαρθρώνεται η κρατική εποπτεία επί των ΟΤΑ με τη συγκρότηση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ (με προϊστάμενο Ελεγκτή Νομιμότητας), και αυστηροποιείται το καθεστώς πειθαρχικής ευθύνης ενώ παράλληλα εξορθολογίζεται το καθεστώς αστικής ευθύνης των αιρετών.

Τέλος, εισάγονται νέες ρυθμίσεις για τα οικονομικά των ΟΤΑ (ΚΑΠ, δάνεια, προγράμματα εξυγίανσης) και ενισχύεται ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο θέμα του προληπτικού ελέγχου των δαπανών και των συμβάσεων, καθώς και στον κατασταλτικό έλεγχο. Όλες οι παραπάνω ρυθμίσεις του 'Καλλικράτη' έρχονται, λοιπόν, τώρα να αντικαταστήσουν σε μεγάλο βαθμό τις διατάξεις του -μέχρι τώρα ισχύοντος- Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα⁷⁸ και καθιστούν τον Ν. 3852/2010 βασικό θεσμικό νομοθέτημα των ΟΤΑ, παράλληλα προς τον ΔΚΚ..⁷⁹

⁷⁸ Ο κώδικας των δήμων και των κοινοτήτων αποτελεί το εργαλείο εκείνο (ένα είδος «θεσμικής θωράκισης»), πάνω στο οποίο στηρίζεται ολόκληρο το διοικητικό πλαίσιο των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού. Διαμορφωμένος από ειδική επιτροπή και επικυρωμένος από τη βουλή (σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 76, παρ. 6 του Συντάγματος), περιλαμβάνει μια σωρεία κανόνων και κριτηρίων που ρυθμίζουν όλες τις βασικές παραμέτρους της διοίκησης και διαχείρισης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, προκειμένου να περιοριστούν τα φαινόμενα αυθαιρεσίας και ανεξέλεγκτης δράσης αυτών. Αναγκαστικά, όμως, το νομοθετικό πλαίσιο πρέπει να προσαρμόζεται συνεχώς στα καινούρια δεδομένα και έτσι διαγράφεται ένα ευρύτατο πεδίο για τις ρυθμίσεις του κοινού νομοθέτη ενώ η εκάστοτε κρατική εξουσία διευρύνει ή στενεύει το πλαίσιο των τοπικών υποθέσεων ανάλογα με την αντίληψη που έχει για το ρόλο και τον προορισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο κώδικας των δήμων και των κοινοτήτων δεν αντικατοπτρίζει μόνο τις λειτουργικές ανάγκες των ΟΤΑ, αλλά και την ίδια την εποχή του, με τη λογική και τις ιδεολογίες που τη διέπουν.

⁷⁹ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, «Πρόλογος», *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη.

2.1.1. ΑΡΘΡΟ 94⁸⁰

{‘Πρόσθετες αρμοδιότητες δήμων σε συνάρτηση με το Άρθρο 75 (ν. 3463/2006’⁸¹)}

Για αρχή επιλέξαμε να εστιάσουμε την προσοχή μας στο άρθρο 94⁸² του νέου νόμου, καθώς θεωρείται ένα από τα σημαντικότερα αυτού αφού αναφέρεται στις πρόσθετες (στο άρθρο 75⁸³ του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ν.3463/2006) αρμοδιότητες με τις οποίες επιφορτίζονται οι καλλικρατικοί δήμοι. Πρόκειται γενικά για δραστηριότητες που προηγουμένως υπάγονταν στη δικαιοδοσία της Περιφέρειας ή στα αρμόδια σχετικά Υπουργείων και μεταβιβάστηκαν τώρα στους δήμους.⁸⁴

Τόσο στο ν.3463/2006 όσο και στο νέο νόμο ορίζεται σαν βασικό αξίωμα ότι οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής μιας συγκεκριμένης κοινωνίας ανθρώπων.

Ο ‘Καποδίστριας’ (με το άρθρο 75) προκρίνει για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ένα ευρύ πλαίσιο αρμοδιοτήτων με κυριαρχικό πεδίο δραστηριοτήτων τον τομέα της

⁸⁰ Οι αριθμοί παραπέμπουν σε άρθρα του Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης).

⁸¹ Ο κώδικας δήμων και κοινοτήτων, που ψηφίστηκε τον Απρίλιο του 2006 (3463/06), ήρθε να αντικαταστήσει (επαγγελλόμενος μια νέα πολιτική αυτοδιοικητική πραγματικότητα) τον ήδη υπάρχοντα κώδικα του 1995 (410/1995).

⁸² Βλ. Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α’ 87/7-6-2010)*, *Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, τόμος α’, Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 680-813

⁸³ Βλ. άρθρο 75 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α’) στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

⁸⁴ Έτσι, πριν τον ‘Καλλικράτη’: α) οι πολίτες απευθύνονταν στις Νομαρχίες για την έκδοση οικοδομικών αδειών και πολλών άλλων πολεοδομικών υπηρεσιών, στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για τις περισσότερες αρμοδιότητες που αφορούσαν την κοινωνική πρόνοια, στη Νομαρχία ή στην Κρατική Περιφέρεια για την έκδοση επαγγελματικών αδειών β) οι γεωργοί απευθύνονταν για σειρά από θέματα στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση γ) η εποπτεία των κέντρων Δια Βίου Μάθησης υπαγόταν στο Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων δ) η λειτουργική υποστήριξη και ανέγερση σχολικών κτιρίων άνηκε στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ε) η εκτέλεση έργων και η διασφάλιση της λειτουργίας των συγκοινωνιακών υποδομών ασκείτο από την Κρατική Περιφέρεια. Βλ. σχετικά στο «Οι μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη για τον πολίτη», <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>, 17-2-2012.

‘Ανάπτυξης’ (εκμετάλλευση φυσικών πόρων, κατασκευή δημοσίων έργων, εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας, διαχείριση φυσικού αερίου, εξηλεκτρισμός, οδοποιία, άρδευση, διαχείριση της δημοτικής περιουσίας κ.α.).

Ακολουθεί ο τομέας της ‘Ποιότητας ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων’⁸⁵ (κατασκευή και επιμέλεια τεχνικών και κοινωνικών υποδομών, συγκοινωνιακές και κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, εκμετάλλευση χώρων στάθμευσης, μέριμνα και λήψη μέτρων για την προστασία της ζωής και της περιουσίας των κατοίκων, προσδιορισμός ωραρίου λειτουργίας καταστημάτων κ.α.) και της ‘Απασχόλησης’ (ενίσχυση επιχειρηματικότητας και αντιμετώπιση ανεργίας, ανάπτυξη συμβουλευτικών δράσεων).

Επίσης, ο τομέας της ‘Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης’ (υποστήριξη ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, πρωτοβουλίες για την πρόληψη της παραβατικότητας, προγράμματα ένταξης αθίγγανων, παλινοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων, πρόωθηση του εθελοντισμού) και της ‘Πολιτικής Προστασίας’ (πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση καταστροφών).

Παράλληλα, υπάρχει η μέριμνα για το ‘Περιβάλλον’ (προστασία και αναβάθμιση αυτού και συνετή διαχείριση των πόρων του, παροχή συνδρομής στην Πυροσβεστική υπηρεσία, μελέτη και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης κ.α.), για την ‘Παιδεία’ (κατασκευή, διαχείριση και βελτίωση των υλικοτεχνικών υποδομών του εθνικού συστήματος της Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Παιδείας, δημιουργία κέντρων απασχόλησης, βιβλιοθηκών κ.α.), τον ‘Πολιτισμό’ (προστασία, ανάδειξη και προβολή τοπικών πολιτιστικών αγαθών και σύγχρονων πολιτιστικών έργων) και τον ‘Αθλητισμό’ (κατασκευή και διαχείριση αθλητικών εγκαταστάσεων, διοργάνωση σχετικών εκδηλώσεων, εφαρμογή και πρόωθηση προγραμμάτων ενίσχυσης του μαζικού αθλητισμού).

Το άρθρο 94 του ‘Καλλικράτη’ ορίζει πλέον ότι στον τομέα ‘Περιβάλλον’ προστίθενται ως αρμοδιότητες η έκδοση οικοδομικών αδειών (και για τα βιομηχανικά κτίρια), ο έλεγχος οικονομικών μελετών αλλά και η επιβολή προστίμων για την κατασκευή αυθαίρετων κτισμάτων. Επίσης, ο έλεγχος εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων και τοπικών διαγραμμάτων, η επίβλεψη τοπογραφικών μελετών.

⁸⁵ Ο προηγούμενος νόμος συμπλήρωνε εδώ ‘και των οικισμών’.

Στον ίδιο τομέα εντάσσεται η παρακολούθηση του Προγράμματος ‘Καθαρές Ακτές-Καθαρές Θάλασσες’ του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και η διαχείριση στερεών αποβλήτων.

Επίσης, η μέριμνα, σύμφωνα με τις ισχύουσες πυροσβεστικές διατάξεις, για την τήρηση των υποχρεώσεων καθαρισμού από ιδιοκτήτες οικοπεδικών και λοιπόν ακάλυπτων χώρων εντός πόλεως, η διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων για την ποιότητα των προϊόντων τσιμέντου και των χαλύβων οπλισμού σκυροδέματος. Τέλος, η χορήγηση άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας στεγνοκαθαριστηρίων, πλυντηρίων ρούχων (και άλλων σχετικών),

Αυτές είναι -σε ένα πολύ γενικό διάγραμμα- οι προστιθέμενες αρμοδιότητες στον τομέα Περιβάλλον. Όσον αφορά τώρα στον τομέα ‘Ποιότητα ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων’, εντάσσονται η μελέτη των έργων συντήρησης και βελτίωσης του οδικού δικτύου (αρμοδιότητας δήμου), η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, ο καθορισμός της αστικής γραμμής των λεωφορείων (και όλα τα σχετικά με αυτό το θέμα, όπως π.χ. ο καθορισμός των προδιαγραφών των στάσεων αναμονής επιβατών) και των κομίστρων των αστικών συγκοινωνιακών φορέων.

Ακόμα, η ρύθμιση της εγκατάστασης, λειτουργίας και συντήρησης ανελκυστήρων, η χορήγηση έγκρισης δομικής κατασκευής κεραίας σταθμού στην ξηρά, καθώς και άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας φωτοβόλων, φωτεινών επιγραφών, ηλεκτροκίνητων ανυψωτικών μηχανημάτων. Ο οικείος δήμος αναλαμβάνει επίσης τη σύσταση επιτροπής φιλικού διακανονισμού για την εξώδικη επίλυση διαφορών μεταξύ προμηθευτών και καταναλωτών, απαγορεύει τη δημιουργία θέσεων στάθμευσης σε συγκεκριμένους χώρους, περισυλλέγει αδέσποτα ζώα, καθορίζει το ωράριο εργασίας ναυτεργατών και αρτεργατών.

Τέλος, χορηγεί άδειες παραγωγής,⁸⁶ άσκησης επαγγέλματος και λειτουργίας (σε συγκεκριμένα επαγγέλματα και χώρους⁸⁷), διενεργεί ελέγχους συνδράμοντας στο έργο του ΕΦΕΤ και εξουσιοδοτεί συνεργεία συντήρησης και επισκευής οχημάτων για κάρτα ελέγχου καυσαερίων και για τοποθέτηση συστημάτων ελέγχου ταχυτήτων.

⁸⁶ Η αρμοδιότητα αυτή δεν αφορά την έκδοση σχετικών αδειών στους νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης.

⁸⁷ Όπως είναι, για παράδειγμα, το επάγγελμα του οδικού μεταφορέα επιβατών και εμπορευμάτων, του εκγυμναστή, του τεχνίτη επισκευής και συντήρησης οχημάτων. Ακόμα άδειες χορηγούνται σε συνεργεία αυτοκινήτων, καθώς και σε σχολές υποψηφίων οδηγών.

Επόμενος τομέας είναι αυτός της ‘Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης’. Σε αυτόν μεταβιβάζονται αρμοδιότητες από τις ΔΥΠΕ, καθώς και αρμοδιότητες των Μονάδων Πρωτοβάθμιας Υγείας και του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (προκειμένου για αρμοδιότητες τοπικής χροιάς).

Έτσι, εδώ μιλάμε για την εφαρμογή προγραμμάτων εμβολιασμού, την τήρηση των κανόνων υγιεινής δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων, τη χορήγηση άδειας σε ιδιωτικά ιδρύματα παιδικής πρόνοιας (και σε σωματεία φιλανθρωπικού χαρακτήρα) και την άσκηση ελέγχου σε αυτά.

Επιπλέον, οι δήμοι φροντίζουν για τη ρύθμιση διαφόρων θεμάτων κοινωνικής κατοικίας, για τη λειτουργία και την εποπτεία ιδρυμάτων προστασίας και αγωγής οικογένειας του παιδιού. Ορίζουν ιατρούς για την εξέταση επαγγελματιών σε χώρους υγειονομικού χαρακτήρα και επίσης χορηγούν κάρτα αναπηρίας και πιστοποιητικά οικονομικής αδυναμίας.

Μέσα στα πλαίσια αυτής της κοινωνικής τους δράσης αναλαμβάνουν και την προστασία των πολυτέκνων, την καταβολή επιδομάτων σε άτομα με ειδικές δεξιότητες, σε απροστάτευτους ανήλικους και ανάπηρους και γενικότερα φροντίζουν για την παροχή κοινωνικής προστασίας σε άτομα που την δικαιούνται.⁸⁸

Ακόμα αναλαμβάνουν την υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής (που οργανώνονται από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ή από άλλα Υπουργεία), εκτάκτων προγραμμάτων δημόσιας υγείας (τα οποία και εκτελούνται με έκτακτη χρηματοδότηση), προγραμμάτων δημόσιας υγείας (που χρηματοδοτούνται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης) αλλά και άλλων ειδικών προγραμμάτων -και με περιφερειακή σύμπραξη- για την προστασία και προαγωγή της δημόσιας υγείας στην περιοχή αρμοδιότητάς τους. Παράλληλα, οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την πληροφόρηση των δημοτών πάνω σε θέματα δημόσιας υγείας και για τη λήψη υγειονομικών μέτρων πάνω σε σχετικά θέματα (όπως είναι, για παράδειγμα, η εφαρμογή προγράμματος καταπολέμησης λοιμωδών και παρασιτικών νοσημάτων ζώων).

Τέλος, οι ΟΤΑ αναλαμβάνουν την επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς και φαρμακοποιούς για πώληση φαρμάκων χωρίς άδεια, τον ορισμό ελεγκτή ιατρού ΟΓΑ

⁸⁸ Για παράδειγμα, παραχωρούν δωρεάν τη χρήση οικημάτων για λόγους αναπηρίας και αναγνωρίζουν τους δικαιούχους στεγαστικής συνδρομής.

για τα ΝΠΔΔ του νομού αλλά και αρμοδιότητες κτηνιατρικού χαρακτήρα (όπως είναι η υγειονομική καταλληλότητα ζώων προκειμένου για πλανόδια έκθεση κ.α.).

Πολύ ενδιαφέρον προκαλούν οι αρμοδιότητες που προστίθενται στον τομέα της Παιδείας, κομμάτι του τομέα ‘Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός’, οι οποίες έγιναν αφορμή πλήθους συζητήσεων (κυρίως το κομμάτι των Σχολικών Επιτροπών).

Γενικά, ο ευρύτερος αυτός τομέας περικλείει αρκετές πρόσθετες αρμοδιότητες.

Οι καλλικρατικοί δήμοι είναι πλέον υπεύθυνοι για την εκτέλεση προγραμμάτων δια βίου μάθησης (στο πλαίσιο του αντίστοιχου εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού). Επίσης, φέρνουν εις πέρας όλες τις σχετικές διαδικασίες για την ανέγερση σχολικών κτιρίων (καταλληλότητα οικοπέδου, εκτίμηση,) ή την επιλογή κτισμάτων ως διδακτηρίων και απαλλοτριώνουν οικόπεδα για τις ανάγκες της σχολικής στέγασης.⁸⁹

Μπορούν φυσικά να διαθέσουν το σχολικό κτίριο για άλλες χρήσεις κοινής ωφελείας⁹⁰ ή για την πραγματοποίηση εκδηλώσεων κοινού ενδιαφέροντος και μπορούν να οργανώνουν συναυλίες ή άλλες πολιτιστικές εκδηλώσεις για τους μαθητές (μετά από έγκριση της Σχολικής Επιτροπής). Στα πλαίσια του πολιτιστικού τους ρόλου χορηγούν και άδειες ίδρυσης και λειτουργίας σε ιδιωτικά μουσικά ιδρύματα (ωδεία, συμφωνικές ορχήστρες κ.α.) και επιχορηγούν φορείς που αναπτύσσουν πολιτιστικές δραστηριότητες στη χωρική αρμοδιότητα του δήμου και όσους συμβάλλουν στην τουριστική ανάπτυξη και προβολή του.

Πολύ σημαντικό είναι ότι αναλαμβάνουν τη μεταφορά μαθητών από τον τόπο διαμονής τους στο σχολείο φοίτησης (προκειμένου για επαρχιακά σχολεία αλλά και για σχολεία ειδικής αγωγής), καθώς και τη μεταφορά και σίτιση μαθητών μουσικών και καλλιτεχνικών σχολείων. Επίσης, εγκρίνουν τη μίσθωση ιδιωτικού αυτοκινήτου δημόσιας χρήσης για τη μεταφορά προσώπων και υλικού προς κάλυψη των σχολικών αναγκών.

Με τη λογική μιας ‘στενής’ σχολικής δράσης οι δήμοι ορίζονται και ως επιβλέποντες των οικείων συλλόγων γονέων και κηδεμόνων και έχουν ακόμα και τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε γονείς και κηδεμόνες που αμελούν για την

⁸⁹ Επιπλέον, μεριμνούν και για τη συστέγαση δημόσιων σχολικών μονάδων και ορίζουν το πλαίσιο λειτουργίας τους.

⁹⁰ Μπορούν ακόμα και να ‘μετονομάσουν’ το σχολικό κτίριο σε κοινωφελούς χρήσης ίδρυμα σε περίπτωση παύσης της λειτουργίας του.

τακτική φοίτηση των παιδιών τους στο σχολείο ή που, ακόμα, δεν τα εγγράφουν καθόλου σε αυτό.

Επιπρόσθετα, οι δήμοι αποφασίζουν για τη διακοπή των μαθημάτων (για τα σχολεία που βρίσκονται εντός των διοικητικών ορίων τους) λόγω επικίνδυνων καιρικών συνθηκών ή επιδημικής νόσου. Τέλος, εγκρίνουν τις τηλεφωνικές συνδέσεις στα σχολεία, διορίζουν και αντικαθιστούν διοικητές ιδρυμάτων που χορηγούν υποτροφίες (εφόσον έχουν τοπική σημασία).

Όσον αφορά, δε, στον τομέα του αθλητισμού, οι δήμοι ασκούν γενική εποπτεία στα εθνικά αθλητικά κέντρα που καθορίζονται με απόφαση των υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Πολιτισμού και Τουρισμού.

Αξίζει εδώ να εστιάσουμε την προσοχή μας περισσότερο στο θέμα των **Σχολικών Επιτροπών** και να δούμε πιο συγκεκριμένα και ενδελεχώς τι ίσχυε επί ‘Καποδίστρια’ και τι αλλαγές φέρνει ο ‘Καλλικράτης’.

Οι σχολικές επιτροπές δημιουργήθηκαν αρχικά το 1985 για να αντικαταστήσουν τις λεγόμενες σχολικές εφορείες, οι οποίες και λειτουργούσαν από το 1931.⁹¹ Έτσι, σε κάθε δημόσιο σχολείο συγκροτείται μια τέτοια επιτροπή, η οποία αποτελείται από εκπρόσωπο του δήμου, εκπρόσωπο του συλλόγου γονέων και κηδεμόνων, το διευθυντή του σχολείου και εκπρόσωπο των μαθητικών κοινοτήτων (για τα σχολεία της Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης). Συγκροτείται με απόφαση του εκάστοτε δημάρχου, με την οποία ορίζεται και ο πρόεδρος.

Κάθε επιτροπή καλύπτει ένα ή περισσότερα δημόσια σχολεία της Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης. Το κριτήριο εδώ είναι οι τοπικές ανάγκες, έτσι όπως εκτιμώνται από τον αντίστοιχο οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η σχολική επιτροπή είναι Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου και συνεδριάζει υποχρεωτικά, κατόπιν πρόσκλησης του προέδρου της, μία φορά το μήνα⁹² στο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα (εκτός αν για λειτουργικούς λόγους έχει

⁹¹ Με το άρθρο 52 του 1566/30-9-1985-ΦΕΚ 167 θεσπίστηκαν για πρώτη φορά οι σχολικές επιτροπές. Εν συνεχεία, το άρθρο αυτό καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από το άρθρο 5 του Ν. 1894/90, στο οποίο και μέχρι σήμερα στηρίζεται η λειτουργία τους.

⁹² Ο πρόεδρος καλεί επίσης τη σχολική επιτροπή σε συνεδρίαση και σε περίπτωση που το ζητήσει τουλάχιστον το ένα τρίτο των μελών της με γραπτή αίτηση, στην οποία αναφέρονται και τα θέματα που θα συζητηθούν.

οριστεί άλλος χώρος, όπως π.χ. το σχολείο). Παίρνει τις αποφάσεις της με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων και κατά τη συνεδρίαση τηρούνται πρακτικά σε ειδικό βιβλίο. Οι πληρωμές όλων των δαπανών της επιτροπής γίνονται από τον πρόεδρο ή τον αναπληρωτή του ή από οριζόμενο μέλος της. Την ευθύνη, όμως, για την οικονομική διαχείριση εξακολουθεί να έχει πάντα ο πρόεδρος.

Έργο της σχολικής επιτροπής είναι η διαχείριση των πιστώσεων που της δίνονται για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας των αντίστοιχων σχολείων (θέρμανση, φωτισμός, ύδρευση, τηλέφωνο, αποχέτευση, αγορά αναλώσιμων υλικών κ.α.), η αμοιβή των καθαριστριών (αυτών που δεν εντάσσονται σε κενές οργανικές θέσεις προσωπικού ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου), οι μικροεπισκευές και μικροσυντηρήσεις⁹³ του σχολικού κτιρίου.

Επίσης, έχει αναλάβει τον εξοπλισμό των σχολείων με εποπτικά μέσα αλλά και με έπιπλα, βιβλία για τις σχολικές βιβλιοθήκες κ.α., τη διαχείριση των εσόδων που προέρχονται από ενδεχόμενη εκμετάλλευση των κυλικείων και γενικότερα τη λήψη κάθε μέτρου που στοχεύει στη στήριξη της διοικητικής λειτουργίας των σχολικών μονάδων.

Όσα αναφέρθηκαν είχαν να κάνουν με το προηγούμενο καθεστώς του 'Καποδίστρια'.⁹⁴

Με τη διάδοχη κατάσταση 'Καλλικράτη' προβλέπεται ότι οι σχολικές επιτροπές συνενώνονται σε δύο νομικά πρόσωπα, ένα για τις σχολικές μονάδες της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και ένα για τις μονάδες της δευτεροβάθμιας (Ν. 3852/2010-ΦΕΚ 87, άρθρο 103).

«Στους δήμους με πληθυσμό άνω των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) κατοίκων μπορεί να συσταθούν αντίστοιχες σχολικές επιτροπές για κάθε μια δημοτική κοινότητα. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη λειτουργία των σχολικών επιτροπών, την κατανομή των πιστώσεων, τον τρόπο και τη διαδικασία

⁹³ Όταν η επισκευή και η συντήρηση των σχολικών κτιρίων απαιτούν μεγάλα ποσά και δαπάνες άνω των -περίπου- 5.000 ευρώ (όπως όταν πρόκειται π.χ. για μια εργασία σαν τη μόνωση της ταράτσας), τότε κανονικά τις πραγματοποιούν οι υπηρεσίες του δήμου από το πρόγραμμα των δημοσίων επενδύσεων.

⁹⁴ Βλ. άρθρο 243 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

πραγματοποίησης, δικαιολόγησης και ελέγχου των πάσης φύσεως εσόδων και εξόδων, καθώς και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια».⁹⁵

Με απλά λόγια, το σχολείο από εδώ και στο εξής γίνεται αποκλειστική υπόθεση των δήμων, κάτι που εγείρει αντιδράσεις και προβληματισμούς εφόσον η οικονομική κατάσταση των εκάστοτε ΟΤΑ θα καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα και το παρεχόμενο επίπεδο εκπαίδευσης (θα διευκολύνει δηλαδή ή θα δυσχεραίνει αυτό).⁹⁶

Οι δήμοι αναλαμβάνουν, λοιπόν, τις αρμοδιότητες που ήδη αναφέρθηκαν, δηλαδή την ανέγερση κτιρίων (και την κατανομή πιστώσεων στις σχολικές επιτροπές για την επισκευή και συντήρηση αυτών), τη μεταφορά των μαθητών, τη διακοπή μαθημάτων λόγω έκτακτων συνθηκών, τη δυνατότητα ίδρυσης κέντρου δια βίου μάθησης (σχολές γονέων, κέντρα κατάρτισης ανηλίκων) κ.α.

Πιο συγκεκριμένα, η υπουργική απόφαση με θέμα «Καθορισμός λειτουργίας των Σχολικών Επιτροπών και ρύθμιση οικονομικών θεμάτων αυτών»⁹⁷ ορίζει ότι στη διοίκηση των επιτροπών (οι οποίες αποτελούνται από 5 ως 15 μέλη) ορίζονται οπωσδήποτε δύο διευθυντές (από τους πέντε αρχαιότερους των σχολικών μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αντίστοιχα), τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος της αντίστοιχης ένωσης Γονέων και τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος των μαθητικών κοινοτήτων (για τα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης). Κατά τις συνεδριάσεις δε των σχολικών επιτροπών, εφόσον συζητούνται θέματα που σχετίζονται με μια συγκεκριμένη σχολική μονάδα, καλείται και ο διευθυντής αυτής, ο οποίος και συμμετέχει με δικαίωμα ψήφου.

Επιπλέον, με απόφαση των οικείων επιτροπών, σε δήμους που υφίστανται πάνω από δύο σχολικές επιτροπές ή σχολικά συγκροτήματα ανά βαθμίδα, λειτουργεί για κάθε σχολείο ή σχολικό συγκρότημα 'Συμβούλιο Σχολικής Κοινότητας', με 3 ως

⁹⁵ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 867-8.

⁹⁶ Η διάκριση της παρεχόμενης εκπαίδευσης θα είναι μάλιστα πιο έντονη προκειμένου για σχολικές μονάδες των μεγάλων αστικών συγκροτημάτων και για μονάδες επαρχιακών δήμων, εφόσον η χρηματοδότηση των αντίστοιχων ΟΤΑ τους γίνεται με διαφορετικά κριτήρια.

⁹⁷ 2011, «Καθορισμός λειτουργίας των Σχολικών Επιτροπών και ρύθμιση οικονομικών θεμάτων αυτών», [vhttp://edu.klimaka.gr/nomothesia/fek/1154-kathorismos-leitourgias-scholikes-epitropes.html](http://edu.klimaka.gr/nomothesia/fek/1154-kathorismos-leitourgias-scholikes-epitropes.html), 15-3-2012.

5 μέλη. Σε αυτό συμμετέχουν οπωσδήποτε ο διευθυντής του σχολείου και τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος των γονέων, του συλλόγου διδασκόντων και των μαθητικών κοινοτήτων (για τα σχολεία της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης).

Αρμοδιότητα των συμβουλίων αυτών είναι η ενίσχυση της λειτουργίας της σχολικής επιτροπής διαμέσου του εντοπισμού των αναγκών και των προβλημάτων που δυσχεραίνουν τη σχολική καθημερινότητα και της συνακόλουθης υποβολής σχετικών προτάσεων στην αρμόδια σχολική επιτροπή. Ο διευθυντής μάλιστα που συμμετέχει στο συμβούλιο της σχολικής κοινότητας είναι υπεύθυνος για τη διαχείριση του ποσού που τίθεται στη διάθεσή του προς αντιμετώπιση λειτουργικών δαπανών.

Τώρα, ένα άλλο κομμάτι που ρυθμίζει η υπουργική απόφαση έχει να κάνει με την κατανομή των πιστώσεων και τα έσοδα των σχολικών επιτροπών.

Για το πρώτο ορίζεται ότι η κατανομή των εγκεκριμένων πιστώσεων για την κάλυψη των σχολικών αναγκών γίνεται με απόφαση της σχολικής επιτροπής, η οποία και πρέπει να λάβει υπόψη της τον αριθμό των μαθητών, των τμημάτων, των αιθουσών, τη λειτουργία του γυμναστηρίου και των αιθουσών πολλαπλών χρήσεων, την παλαιότητα των κτιρίων και τις ιδιαίτερες ανάγκες των σχολικών μονάδων.

Όσον αφορά στα έσοδα των επιτροπών, αυτά προέρχονται από τις επιχορηγήσεις των δήμων, από προσόδους της ίδιας, από εκποιήσεις περιουσιακών στοιχείων, από κάθε είδους εισφορές, δωρεές, κληρονομίες, κληροδοσίες και άλλες νόμιμες πηγές.⁹⁸ Τα χρηματικά υπόλοιπα των συγχωνευμένων σχολικών επιτροπών (σύμφωνα με το άρθρο 103 του Ν. 3852/10) μεταφέρονται στη σχολική επιτροπή που προκύπτει από τη συγχώνευση.

Με απόφαση της σχολικής επιτροπής προσδιορίζεται το ποσό που τίθεται στη διάθεση του κάθε διευθυντή σχολείου για την αντιμετώπιση λειτουργικών αναγκών της σχολικής μονάδας.⁹⁹ Προκειμένου, βέβαια, για την αντιμετώπιση άμεσων αναγκών δίνεται η δυνατότητα στο διευθυντή να διατηρεί μετρητά ως 500 ευρώ (και ως 1.000 εφόσον πρόκειται για συγκρότημα σχολείου).

⁹⁸ Μάλιστα, κάθε ανάληψη από τις καταθέσεις της επιτροπής πραγματοποιείται από τον πρόεδρό της ή από εξουσιοδοτημένο μέλος.

⁹⁹ Το ποσό κατατίθεται σε τραπεζικό λογαριασμό στο όνομα της σχολικής επιτροπής με προσθήκη του ονόματος της σχολικής μονάδας.

Μέχρι το τέλος Φεβρουαρίου κάθε έτους ο πρόεδρος της σχολικής επιτροπής υποχρεούται να καταβάλει τον σχετικό (οικονομικό) απολογισμό του έτους που προηγήθηκε (με την προσκόμιση των σχετικών δικαιολογητικών).

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η λειτουργία των σχολικών επιτροπών, έτσι όπως αυτή καθορίζεται από το νέο καλλικρατικό νόμο, είναι ένα ζήτημα που έδωσε αφορμή για προβληματισμό και συζητήσεις.

Η βασική ένσταση έχει να κάνει με το σύστημα της χρηματοδότησης· αφενός τα ποσά κατανέμονται σχετικά έγκαιρα από το δήμο, αφετέρου, όμως, δεν επαρκούν για να καλύψουν τις λειτουργικές ανάγκες των σχολείων. Επιπλέον, το σύστημα κρίνεται χρονοβόρο. Ένα άλλο ζήτημα ανακύπτει από τη συγχώνευση των πρώην επιτροπών και τη δημιουργία ενιαίου ταμείου. Αυτό προκάλεσε αντιδράσεις στα σχολεία που είχαν αδιάθετα πολλά χρηματικά υπόλοιπα και ξαφνικά είδαν τα χρήματά τους να συγκεντρώνονται στον κεντρικό λογαριασμό.

Επίσης, πολλοί ισχυρίζονται ότι ο ρόλος των σχολικών επιτροπών φαίνεται να είναι περισσότερο τυπικός, ενταγμένος μέσα σε στενά γραφειοκρατικά πλαίσια. Ελάχιστα ευνοούνται οι δημιουργικές πρωτοβουλίες με στόχο την αποτελεσματικότερη και έγκαιρη κάλυψη των προβλημάτων των σχολείων. Επιπρόσθετα, με το να είναι οι επιτροπές πολυμελείς σε κάποιους δήμους στερούνται του στοιχείου της ευελιξίας και της συνοχής.

Για την εξυπηρέτηση, λοιπόν, ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού διαχειριστικού εκπαιδευτικού συστήματος χρειάζεται η ανάπτυξη λειτουργικών σχέσεων μεταξύ δήμου, σχολική επιτροπής και σχολικών μονάδων και απλούστευση των διαδικασιών. Είναι κάτι που πλέον εναπόκειται στις διαθέσεις των εμπλεκόμενων φορέων και προσώπων.

Ας επανέλθουμε τώρα στο γενικό πλαίσιο του άρθρου 94 του ‘Καλλικράτη’ που ορίζει τις πρόσθετες αρμοδιότητες των ΟΤΑ.

Στο άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων προστίθεται τομέας με τον τίτλο ‘Αγροτική Ανάπτυξη-Αλιεία-Κτηνοτροφία’. Εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων του εμπίπτουν (πολύ γενικά) η σύσταση και λειτουργία Γραφείων Γεωργικής Ανάπτυξης, η προστασία και παρακολούθηση της φυτικής (και ζωικής) παραγωγής, η μελέτη και εκτέλεση υλικοτεχνικών έργων σχετικών με τη γεωργία, την αλιεία και την κτηνοτροφία (π.χ. κατασκευή λιμνοδεξαμενών κ.α.), η αξιοποίηση εγγειοβελτιωτικών έργων, η σύνδεση της αγροτικής παραγωγής με την τουριστική ανάπτυξη και η προώθηση προγραμμάτων εγκατάστασης νέων αγροτών.

Παράλληλα με αυτό, οι δήμοι φροντίζουν για την ενημέρωση του αγροτικού πληθυσμού για τις βελτιωμένες μεθόδους παραγωγής και καλλιέργειας και την καλύτερη οργάνωση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

Πιο συγκεκριμένα σχετικά με την κτηνοτροφία, οι καλλικρατικοί ΟΤΑ αναλαμβάνουν τη διαχείριση βοσκοτόπων, την εφαρμογή και τον έλεγχο του συστήματος αναγνώρισης και καταγραφής του ζωικού κεφαλαίου του δήμου, τη χορήγηση αδειών για την ίδρυση και λειτουργία κτηνοπτηνοτροφικών εγκαταστάσεων, ζωολογικών κήπων, καταστημάτων πώλησης κτηνιατρικών (και αγροτικών) φαρμάκων κ.α.

Όσον αφορά στην αλιεία, ασκούν γενική εποπτεία και έλεγχο στην περιοχή δικαιοδοσίας του δήμου. Αποφασίζουν την εφαρμογή προγράμματος ανάπτυξης των ιχθυοκαλλιεργειών, συγκεντρώνουν στοιχεία των υδατοκαλλιεργειών και της αλιείας στα εσωτερικά ύδατα, καταρτίζουν μελέτες που αφορούν σε δραστηριότητες θαλάσσιας αλιείας, υδατοκαλλιεργειών και προστασίας των υδάτινων οικοσυστημάτων.

Ακόμα, εγκρίνουν τη διενέργεια εμπλουτισμού λιμνών και ποταμών, καθορίζουν την απαγορευτική περίοδο αλιείας στις λίμνες και επιβάλλουν περιοριστικά μέτρα, αντιμετωπίζουν θέματα διακίνησης, μεταποίησης, τυποποίησης, συντήρησης και εμπορίας αλιευτικών προϊόντων κ.α.¹⁰⁰

Τέλος, το άρθρο 94 κλείνει με την προσθήκη αρμοδιοτήτων που δεν εντάσσονται σε κάποιον τομέα από τους προαναφερθέντες.

Τέτοιου είδους αρμοδιότητες είναι η πρόσληψη και αλλαγή επωνύμου (καθώς και η πρόσληψη πατρωνύμου και μητρωνύμου από παιδιά που γεννήθηκαν χωρίς γάμο των γονέων τους ή είναι αγνώστων γονέων) και ο εξελληνισμός του ονοματεπωνύμου Ελλήνων του εξωτερικού, ομογενών αλλοδαπών που αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια και παλιννοστούντων ομογενών.

Επίσης, οι δήμοι καθορίζουν τα χρονικά όρια λειτουργίας επιχειρήσεων, καταστημάτων και φαρμακείων, χορηγούν άδειες ίδρυσης υπεραγορών και άσκησης υπαίθριου πλανόδιου εμπορίου και εγκρίνουν τη λειτουργία κυριακάτικων αγορών. Είναι υπεύθυνοι για τις λαϊκές αγορές (ίδρυση, μετακίνηση, διάλυση, λειτουργία και

¹⁰⁰ Ειδική μνεία -προκειμένου για θέματα απαγόρευσης, έγκρισης ή εκμετάλλευσης- γίνεται σε μέρη όπως η λίμνη Μεγάλη Πρέσπα, η λιμνοθάλασσα Μεσολογγίου-Αιτωλικού, η τεχνητή λίμνη Πολυφύτου και Μόρνου κ.α.

έλεγχος αυτών), για τις εκθέσεις βιβλίου και τις άλλου είδους εκθέσεις (όπως είναι οι διεθνείς) και γενικότερα, φροντίζουν για τη χορήγηση αδειών καταλληλότητας εκθεσιακών χώρων, μόνιμων ή προσωρινών.

Επιπλέον, χορηγούν άδειες άσκησης επαγγέλματος (σε επαγγέλματα όπως αυτό του κουρέα κ.α.), δημιουργούν χώρους στάθμευσης τροχοφόρων και παραχωρούν δημοτικά ακίνητα (ή καταβάλλουν το ανάλογο μίσθωμα) για τις στεγαστικές ανάγκες της πυροσβεστικής υπηρεσίας.

2.1.2. ΑΡΘΡΟ 72

{‘Οικονομική Επιτροπή/ αρμοδιότητες’}

Με τον ‘Καλλικράτη’ η Δημομαρχιακή Επιτροπή του ‘Καποδίστρια’ ουσιαστικά αναβαθμίζεται, μετονομάζεται πλέον σε Οικονομική και αποτελεί το κύριο όργανο παρακολούθησης, ελέγχου και συντονισμού της οικονομικής λειτουργίας του νέου δήμου.

Επί ‘Καποδίστρια’ η Δημομαρχιακή Επιτροπή έχει πλήθος αρμοδιοτήτων.¹⁰¹ Συντάσσει τον προϋπολογισμό του δήμου και αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεών του, προελέγχει τον απολογισμό. Είναι ακόμα υπεύθυνη για τη σύνταξη διακηρύξεων, για τη διεξαγωγή και την κατακύρωση των δημοπρασιών.¹⁰²

Επίσης, μελετά την αναγκαιότητα σύναψης δανείων, καταρτίζει τους όρους της και κάνει σχετική εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο.

Είναι αυτή που παίρνει πρωτοβουλία για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων, αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές ή για το δικαστικό συμβιβασμό (οπότε και εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο για τον εξώδικο συμβιβασμό ή την κατάργηση δίκης, όταν έχουν ως αντικείμενο ποσό μέχρι 30.000 ευρώ). Ακόμα, αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών, καθώς και για την πρόσληψη πληρεξούσιου δικηγόρου και την ανάκληση της πληρεξουσιότητας αυτού (σε όσους δήμους, είτε δεν έχουν προσληφθεί

¹⁰¹ Βλ. άρθρο 103 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

¹⁰² Για τη διεξαγωγή των δημοπρασιών και την αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να συγκροτεί επιτροπές με μέλη της δημοτικούς ή δημόσιους υπαλλήλους ή ειδικούς επιστήμονες.

δικηγόροι, με μηνιαία αντιμισθία, είτε αυτοί που έχουν προσληφθεί δεν έχουν δικαίωμα να παρίστανται σε ανώτατα δικαστήρια).¹⁰³

Η Επιτροπή μπορεί, βέβαια, να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς της στο δημοτικό συμβούλιο, όταν κρίνει ότι αυτό είναι που πρέπει να λάβει την απόφαση λόγω της σπουδαιότητας κάποιου ζητήματος.

Η Δημορχιακή Επιτροπή αποτελείται από τον δήμαρχο ή τον αντιδήμαρχο, που έχει ορίσει ο δήμαρχος ως πρόεδρο, και από τέσσερα μέλη (αν το δημοτικό συμβούλιο έχει ως 17 μέλη), έξι (αν το δημοτικό συμβούλιο έχει ως 33 μέλη ή αν πρόκειται για δήμο που είναι πρωτεύουσα νομού και έχει πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους) και 8 (αν το δημοτικό συμβούλιο έχει πάνω από 33 μέλη).

Στη Δημορχιακή Επιτροπή, ανάλογα με τα θέματα που συζητά, μετέχει ο αρμόδιος αντιδήμαρχος, χωρίς, όμως, δικαίωμα ψήφου.

Η Οικονομική, τώρα, Επιτροπή του 'Καλλικράτη' (όπως ορίζεται στο άρθρο 72 του νέου νόμου¹⁰⁴) απαρτίζεται από τον δήμαρχο ή τον (οριζόμενο από αυτόν) αντιδήμαρχο ως πρόεδρο και από μέλη του δημοτικού συμβουλίου, τόσο της πλειοψηφίας, όσο και της αντιπολίτευσης. Τα μέλη αυτά είναι 6 (αν το δημοτικό συμβούλιο έχει ως 25 μέλη), 8 (αν το δημοτικό συμβούλιο έχει ως 45 μέλη) και 10 (αν το δημοτικό συμβούλιο έχει πάνω από 45 μέλη).¹⁰⁵ Οι συνεδριάσεις της είναι δημόσιες.

Όσον αφορά, τώρα, στις αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής, στη ουσία πρόκειται για επανάληψη των αρμοδιοτήτων της προηγούμενης Επιτροπής (όπως αυτές ορίζονταν στο άρθρο 103) με την προσθήκη τώρα και κάποιων νέων.

Έτσι, αυτή (παρομοίως με τη Δημορχιακή Επιτροπή) αναλαμβάνει αντίστοιχες δράσεις και αποφασίζει για την έγκριση δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού (εκτός από εκείνες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα

¹⁰³ Μπορεί επίσης να αναθέτει την παροχή γνωμοδοτήσεων, μόνο εφόσον δεν έχουν προσληφθεί δικηγόροι, με μηνιαία αντιμισθία. Με δική της απόφαση είναι δυνατή η ανάθεση -κατ' εξαίρεση- σε δικηγόρο, ζητημάτων εξώδικου ή δικαστικού χειρισμού, τα οποία είναι υψηλής σημασίας για το δήμο και απαιτούν δεξιότητα, γνώση και εμπειρία.

¹⁰⁴ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ.549-569.

¹⁰⁵ 2 μέλη στις 7μελείς, 3 μέλη στις 9μελείς και 4 στις 11μελείς επιτροπές εκλέγονται από τις δημοτικές παρατάξεις της μειοψηφίας.

του δημοτικού συμβουλίου), αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών, είναι αρμόδια για τη διεξαγωγή και την κατακύρωση όλων των δημοπρασιών κ.α.

Στις επιπλέον αρμοδιότητές της εντάσσονται κάποιες ιδιαίτερα σημαντικές. Η Οικονομική Επιτροπή συντάσσει καταρχήν τον προϋπολογισμό, ελέγχει την υλοποίησή του και υποβάλλει ανά τρίμηνο έκθεση¹⁰⁶ προς το δημοτικό συμβούλιο με την κατάσταση των εσόδων και των εξόδων του δήμου.

Είναι αυτή που εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, τα σχέδια κανονιστικών αποφάσεων του δήμου (με την εξαίρεση αυτών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής), καθώς και ετήσιο σχέδιο διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του δήμου. Μάλιστα, παρακολουθεί την υλοποίηση του σχεδίου αυτού και ενημερώνει σχετικά το συμβούλιο. Μια άλλη δραστηριότητά της είναι η σχετική με ζητήματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης του δήμου ενώ επίσης μπορεί και αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών.

Σημαντική είναι επίσης η διαφοροποίηση σχετικά με τις μισθολογικές απαιτήσεις. Η προηγούμενη αρμοδιότητα της Δημαρχιακής Επιτροπής όριζε ότι αυτή είναι υπεύθυνη για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων, για το δικαστικό ή τον εξώδικο συμβιβασμό και την κατάργηση δίκης. Όμως, «προκειμένου για μισθολογικές απαιτήσεις, κάθε μορφής, περιλαμβανομένων και των επιδομάτων, δεν είναι δυνατή η παραίτηση από την άσκηση ενδίκων μέσων, ο δικαστικός ή εξώδικος συμβιβασμός και η κατάργηση δίκης».¹⁰⁷

Στις αρμοδιότητες της Οικονομικής Επιτροπής έχει προστεθεί στα παραπάνω η φράση «εκτός από τις περιπτώσεις που το νομικό ζήτημα έχει κριθεί με απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου». Αυτό συνεπάγεται ότι και στην περίπτωση των μισθολογικών απαιτήσεων, όταν το νομικό ζήτημα έχει κριθεί με απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου, είναι εφικτή η παραίτηση από την άσκηση ενδίκων μέσων, ο δικαστικός

¹⁰⁶ Η έκθεση αυτή, η οποία εμπεριέχει και ενδεχόμενες παρατηρήσεις της μειοψηφίας, δημοσιεύεται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου.

¹⁰⁷ Βλ. άρθρο 103 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

ή εξώδικος συμβιβασμός και η κατάργηση δίκης με απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής.

2.1.3. ΑΡΘΡΟ 14

{‘Κώλυματα και Ασυμβίβαστα’}

Σύμφωνα με το άρθρο 29 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α')¹⁰⁸ κώλυμα εκλογιμότητας στα αξιώματα του δημάρχου-προέδρου κοινότητας και των αντίστοιχων συμβούλων (δημοτικοί, κοινοτικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι δημοτικού διαμερίσματος ή τοπικοί σύμβουλοι και πάρεδροι) έχουν οι εξής κατηγορίες: α) δικαστικοί λειτουργοί, αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και θρησκευτικοί λειτουργοί των γνωστών θρησκειών β) Γενικοί Γραμματείς δήμων και υπάλληλοι των ΟΤΑ στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης όπου υπηρετούν (καθώς και υπάλληλοι των δημοτικών ή κοινοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή ιδρυμάτων που έχουν συστήσει ή στα οποία συμμετέχουν οι ίδιοι οι δήμοι) γ) υπάλληλοι των δήμων ή των κοινοτήτων που συνενώνονται σε ένα δήμο (έχουν κώλυμα εκλογιμότητας στο δήμο που προκύπτει από τη συνένωση) δ) δημόσιοι υπάλληλοι και υπάλληλοι των φορέων του δημόσιου τομέα στους δήμους-κοινότητες εντός των οποίων άσκησαν καθήκοντα προϊσταμένου (‘οργανικής μονάδας επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης’) ένα έτος πριν τις εκλογές.

Για τις κατηγορίες α, β, και γ το κώλυμα παύει να ισχύει σε περίπτωση που τα εν λόγω πρόσωπα παραιτηθούν από τη θέση τους πριν την ημερομηνία ανακήρυξης των υποψηφίων. Ιδιαίτερος για τις δυο πρώτες κατηγορίες, θα πρέπει να μην έχουν υπηρετήσει στο δήμο ή στην κοινότητα, στα οποία θα υποβάλλουν υποψηφιότητα, 2 μήνες πριν τις εκλογές.

Σχετικά με το κώλυμα εκλογιμότητας, τώρα, αυτό συντρέχει επίσης και για όσους έχουν εκπέσει από το αιρετό αξίωμά τους κατόπιν αμετάκλητης καταδίκης για κακουργήματα και συγκεκριμένα αδικήματα¹⁰⁹ (το κώλυμα ισχύει και για την

¹⁰⁸ Βλ. άρθρο 29 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

¹⁰⁹ Πρόκειται για αδικήματα όπως: παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, δωροδοκία, εκβίαση, κλοπή, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, καταπίεση, αιμομιξία, μαστροπεία, σωματεμπορία, παράνομη

επόμενη της έκπτωσης δημοτική-κοινοτική περίοδο), καθώς και για όσους (εδώ εντάσσονται και νομικά πρόσωπα) συνδέονται με το δήμο ή την κοινότητα με οικονομικές συμβάσεις¹¹⁰ ύψους άνω των 5.000 ευρώ ετησίως.

Επιπλέον, κώλυμα ισχύει και για τα μέλη διοικητικών συμβουλίων, τους διαχειριστές, τους μετόχους και τους εταίρους κεφαλαιουχικών εταιρειών συμβεβλημένων με το δήμο-κοινότητα,¹¹¹ (εφόσον το ποσοστό συμμετοχής τους υπερβαίνει το 5% του κεφαλαίου της εταιρείας), τους εταίρους προσωπικών εταιρειών και τα κοινοπρακτούντα πρόσωπα (με την προϋπόθεση που αναφέρθηκε παραπάνω).

Η ιδιότητα και το αξίωμα του δημάρχου, του προέδρου κοινότητας, του προέδρου του συμβουλίου δημοτικού διαμερίσματος ή του τοπικού συμβουλίου, του παρόδρου (ή όποιου άλλου αιρετού αξιώματος στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ) δεν αποτελεί λόγο ασυμβίβαστου ή αναστολής άσκησης του λειτουργήματος στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) δικηγόρων και συμβολαιογράφων και β) μελών Δ.Ε.Π. Πανεπιστημίων και Ε.Π. Τ.Ε.Ι. (συμπεριλαμβανομένου και του ειδικού διδακτικού και επιστημονικού προσωπικού).

Επίσης, δεν αποτελεί ασυμβίβαστο η σύναψη συμφωνίας για την αγορά δημοτικών-κοινοτικών ακινήτων (εφόσον έχει προηγηθεί πλειοδοτική δημοπρασία), ούτε και η ιδιότητα μέλους της διοίκησης και υπαλλήλου δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών κοινής ωφελείας (που συνδέονται με το δήμο ή την κοινότητα με σύμβαση σχετική με το αντικείμενο της δραστηριότητάς τους).

Βέβαια, στην περίπτωση των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εφόσον αυτοί εκλεγούν, δεν επιτρέπεται η άσκηση καθηκόντων προϊσταμένου 'οργανικής μονάδας επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης' σε υπηρεσία εντός του δήμου ή της κοινότητας στην οποία εξελέγησαν.

διακίνηση αλλοδαπών, λαθρεμπορία, καθώς και αδικήματα που εμπíπτουν στο χώρο της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των ναρκωτικών.

¹¹⁰ Πρόκειται για συμβάσεις προμήθειας, εκτέλεσης δημοτικού ή κοινοτικού έργου, παροχής υπηρεσιών, παραχώρησης δικαιώματος εκμετάλλευσης δημοτικού έργου ή δημοτικής υπηρεσίας.

¹¹¹ Κώλυμα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστο εδώ δεν υπάρχει για τους αντιπροσώπους του δήμου ή της κοινότητας που μετέχουν στη διοίκηση δημόσιων, δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων στην περίπτωση που ο δήμος ή η κοινότητα συμμετέχουν στην επιχείρηση που προβλέπει η σύμβαση.

Τέλος, ο προηγούμενος νόμος απαγορεύει την υποβολή υποψηφιότητας και στους δυο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τη σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο ιδιοτήτων αιρετού οργάνου του πρώτου και του δεύτερου βαθμού της Τ.Α..

Ακόμα, ορίζει ότι αιρετά όργανα που αποδέχονται έργα ή υπηρεσίες που αποτελούν ασυμβίβαστο ή αποκτούν δημοτικότητα σε άλλο δήμο ή κοινότητα εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους.¹¹²

Στο άρθρο 14, τώρα, του νέου νόμου με τον αντίστοιχο τίτλο ('κωλύματα και ασυμβίβαστα'¹¹³) το γενικό πνεύμα -με μια πρώτη ματιά- είναι περίπου το ίδιο με τον προγενέστερο νόμο. Και πάλι η ρητή και απόλυτη διατύπωση των κωλυμάτων εκλογιμότητας και των ασυμβίβαστων εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και αποσκοπεί στην προστασία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εδώ, βέβαια, εφόσον οι κοινότητες έχουν καταργηθεί, τα αξιώματα είναι τα εξής: δήμαρχος, δημοτικός σύμβουλος, σύμβουλος της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας, εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας. Επίσης, στους δήμους που συνιστώνται με τον 'Καλλικράτη' τα ανάλογα κωλύματα και ασυμβίβαστα αφορούν στα πρόσωπα που πληρούν τις αντίστοιχες προϋποθέσεις στην εδαφική περιφέρεια του νέου δήμου.

Μια πιο ενδελεχής, όμως, σύγκριση δείχνει ότι υπάρχουν και πιο ενδιαφέρουσες αλλαγές.¹¹⁴

Έτσι, για πρώτη φορά θεσπίζεται εδώ κώλυμα και ασυμβίβαστο για τις εξής κατηγορίες προσώπων: α) Συμπαραστάτες του Δημότη και της Επιχείρησης στους δήμους που υπηρετούν (και αυτό γιατί το συγκεκριμένο αιρετό όργανο μπορεί να εκμεταλλευτεί το μεσαλοβητικό-προστατευτικό του ρόλο με στόχο την άσκηση αθέμιτης επιρροής στο εκλογικό σώμα). β) Πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (οι οποίοι δεν είναι αιρετοί), διευθύνοντες σύμβουλοι και εντεταλμένοι σύμβουλοι και υπάλληλοι νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (πλην αστικών εταιρειών μη κερδοσκοπικού

¹¹² Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας με πράξη του διαπιστώνει την ύπαρξη του ασυμβίβαστου και την έκπτωση από το αξίωμα.

¹¹³ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 162-189.

¹¹⁴ Ο.π. σ. 169-171

χαρακτήρα), τα οποία έχουν συστήσει ή στα οποία συμμετέχουν οι δήμοι στους οποίους υποβάλλουν υποψηφιότητα¹¹⁵

Η τρίτη (γ) κατηγορία είναι: υπάλληλοι με οποιαδήποτε σχέση εργασίας του Δημοσίου, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων, στη διοίκηση των οποίων εμπλέκεται άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος στους δήμους, στα διοικητικά όρια των οποίων άσκησαν καθήκοντα προϊσταμένου οργανικής μονάδας (επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης ή Διεύθυνσης) κατά το 18μηνο πριν τη διενέργεια των δημοτικών εκλογών.

Εδώ παρατηρείται μια διεύρυνση (αναφορικά με τις κατηγορίες των υπαλλήλων και τη χρονική διάρκεια του αποτρεπτικού διαστήματος άσκησης καθηκόντων προϊσταμένου οργανικής μονάδας) σε σχέση με τον προηγούμενο νόμο. Αυτός έβαζε κώλυμα εκλογιμότητας απλά σε δημόσιους υπαλλήλους και υπαλλήλους των φορέων του δημόσιου τομέα στους δήμους-κοινότητες εντός των οποίων άσκησαν καθήκοντα προϊσταμένου ένα έτος πριν τις εκλογές.¹¹⁶

Κώλυμα και ασυμβίβαστο θεσπίζεται επίσης για την (δ) κατηγορία των: διοικητών, υποδιοικητών, προέδρων διοικητικών συμβουλίων, διευθυνόντων ή εντεταλμένων συμβούλων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων, στη διοίκηση των οποίων εμπλέκεται άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος στους δήμους, στους οποίους έχουν την έδρα τους τα προαναφερόμενα νομικά πρόσωπα κατά το 18μηνο πριν τη διενέργεια των δημοτικών εκλογών.

¹¹⁵ «Μέχρι σήμερα η διάταξη, αδικαιολόγητα, προβλέπει κώλυμα μόνο για τους υπαλλήλους στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των ΟΤΑ. Η επέκταση του ασυμβίβαστου (στα πρότυπα άλλωστε του άρθρου 56 του Συντάγματος) κρίνεται επιβεβλημένη για την αποφυγή εμπλεκόμενων συμφερόντων που τυχόν προκύπτουν από τη συγκέντρωση παράλληλων ιδιοτήτων σε ένα πρόσωπο»: Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, *Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 169.

¹¹⁶ «Ακολούθως, θεωρήθηκε ότι οι κατηγορίες των υπαλλήλων, οι οποίοι εμπίπτουν στο εν λόγω κώλυμα και ασυμβίβαστο, θα πρέπει να διευρυνθούν σε σχέση με τον ισχύοντα Κώδικα, ώστε να καταλαμβάνονται και οι επιχειρήσεις που λειτουργούν εκτός δημοσίου τομέα, οι υπάλληλοι των οποίων, όμως, μπορεί να ασκούν επιρροή στους δημότες του συγκεκριμένου δήμου». Ο.π. σ. 170.

Η λογική του παραπάνω κωλύματος σχετίζεται με την ιδιότητα των προσώπων αυτών, η οποία και εμπερικλείει τον κίνδυνο της χειραγώγησης μερίδας του εκλογικού σώματος. Γι' αυτό και καλούνται να παραιτούνται από τις θέσεις τους (τουλάχιστον 18 μήνες πριν τις εκλογές) προκειμένου να θέσουν υποψηφιότητα στον Δήμο όπου υπηρετούν.

«Με τον τρόπο αυτό επιλύεται το ζήτημα που είχε δημιουργηθεί από την αντίθετη νομολογία του ΣτΕ κατά την οποία υπό το προηγούμενο καθεστώς δεν εφαρμόζεται αναλόγως το άρθρο 56 του Συντάγματος που αφορά τα κωλύματα των βουλευτών και άρα δεν αποτελεί κώλυμα εκλογιμότητας η θέση του Προέδρου διοικητικού συμβουλίου ή διευθύνοντος συμβούλου Ν.Π.Δ.Δ. ή δημόσιας επιχείρησης».¹¹⁷

Ακόμα, ο νέος νόμος εισάγει περιορισμό για τους δικαστικούς λειτουργούς, τους αξιωματικούς των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και τους θρησκευτικούς λειτουργούς των γνωστών θρησκειών.

Αυτοί υποχρεούνται να μην έχουν υπηρετήσει 24 μήνες πριν τη διενέργεια των δημοτικών εκλογών εντός των ορίων του δήμου, στον οποίον και ενδιαφέρονται να θέσουν υποψηφιότητα.¹¹⁸

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι και στους δύο κώδικες υπάρχει ρύθμιση για τη διαπίστωση του ασυμβίβαστου που ισχύει για αιρετό αξίωμα. Η διαφορά εδώ έγκειται στο γεγονός ότι στο προηγούμενο καθεστώς αρμόδιος γι' αυτό ήταν ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, μετακλητός, διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση υπάλληλος. Τώρα, όμως, η αρμοδιότητα για τη διαπίστωση ή μη ασυμβίβαστου γίνεται με απόφαση δικαστηρίου προκειμένου να υπάρχει αμερόληπτη κρίση.¹¹⁹

¹¹⁷ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 170-1.

¹¹⁸ «Θεωρείται ότι το χρονικό διάστημα των δύο μηνών, σύμφωνα με τον ισχύοντα Κ.Δ.Κ., ήταν μικρό, ώστε να αποτρέπει φαινόμενα επηρεασμού των εκλογών από τα ανωτέρω πρόσωπα»: Ο.π.

¹¹⁹ «Οι μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη για τον πολίτη», <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>, 17-2-2012.

Συμπληρωματικά με το άρθρο 14 του Ν. 3852/2010 θα πρέπει να εξετάσουμε και το **άρθρο 16**¹²⁰ του ίδιου που είναι σχετικό με την **‘επαγγελματική δραστηριότητα του δημάρχου’**, καθώς επίσης συνιστά μια ενδιαφέρουσα αλλαγή συγκριτικά με το προηγούμενο καθεστώς.

Έτσι, σε αυτό για πρώτη φορά ορίζεται ότι αναστέλλεται η άσκηση της επαγγελματικής δράσης των δημάρχων κατά τη διάρκεια της θητείας τους και εφόσον πρόκειται για δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων.¹²¹ Μάλιστα, σημειώνεται ότι ο χρόνος αναστολής άσκησης της επαγγελματικής δραστηριότητας λογίζεται ως πραγματικός χρόνος για τα ασφαλιστικά δικαιώματα. Γι’ αυτό και, όσο διαρκεί η αναστολή, το σύνολο των εισφορών προς τον ανάλογο ασφαλιστικό φορέα βαρύνει τον δήμο (γι’ αυτό και πρέπει να υπάρχει σχετική μέριμνα στον προϋπολογισμό αυτού).

Με τη νέα αυτή ρύθμιση καταργείται το άρθρο 31¹²² του προηγούμενου νόμου, που επέτρεπε στους δημάρχους να ασκούν την επαγγελματική τους δραστηριότητα παράλληλα με τον αιρετό τους ρόλο, εφόσον βέβαια η εργασία τους δεν παρακόλυε την εκτέλεση των δημαρχιακών καθηκόντων.¹²³

Συνεπώς, οι δήμαρχοι των καλλικρατικών δήμων είναι ελεύθεροι να ασχοληθούν με την απρόσκοπτη άσκηση των καθηκόντων τους, τα οποία και προβλέπονται αυξημένα όταν μιλάμε για δήμους άνω των 10.000 κατοίκων (γι’ αυτό

¹²⁰ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α’ 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α’, Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 195-197.

¹²¹ Μάλιστα, σε περίπτωση που οι αιρετοί του δήμου έχουν την υπαλληλική ιδιότητα (δημόσιοι υπάλληλοι ή υπάλληλοι Ν.Π.Δ.Δ. ή υπάλληλοι κρατικών Ν.Π.Ι.Δ. και δημοσίων επιχειρήσεων ή άλλων επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος καθώς και υπάλληλοι λοιπών Ν.Π.Ι.Δ.) και προκειμένου για δήμους με πληθυσμό άνω των 200.000 κατοίκων, χορηγείται σε αυτούς άδεια άνευ αποδοχών για όλο το διάστημα της θητείας τους). Βλ. σχετικά και άρθρο 93 του νέου νόμου: Ο.π. σ. 661-679.

¹²² Βλ. άρθρο 31 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α’) στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

¹²³ Βέβαια, και στον καινούργιο νόμο, με τον όρο ‘αναστολή της επαγγελματικής δραστηριότητας’ εννοείται η μη ενεργός συμμετοχή σε δραστηριότητες που αναλαμβάνονται στο πλαίσιο άσκησης ενός συγκεκριμένου επαγγέλματος. Δεν περιλαμβάνονται, δηλαδή, εδώ τα οικονομικά οφέλη που αποκομίζει κάποιος π.χ. ως μέτοχος εταιρείας, τα οποία προκύπτουν χωρίς την παροχή ανάλογης απασχόλησης του αιρετού. Βλ. 2011, «Ο ρόλος των συμβούλων, καταστατική θέση των αιρετών», <http://www.localit.gr/?p=1582>, 11-3-2012.

άλλωστε υπάρχει και η σχετική μνεία). Προκειμένου δε η απαγόρευση αυτή να μη λειτουργήσει αποτρεπτικά για όσους επιθυμούν να δηλώσουν υποψηφιότητα, υπάρχει και η ρητή πρόβλεψη για την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών του δημάρχου από τον οικείο δήμο.

Από τη ρύθμιση αυτή του νομοθέτη δεν προκύπτει ότι θέλησε να ανατρέψει τη διάταξη του άρθρου 31 του προηγούμενου νόμου και σε δήμους κάτω των 10.000 κατοίκων.

Εντούτοις, θα ήταν ορθότερο, λαμβάνοντας υπόψη το αυστηρότερο πλαίσιο που εισάγεται αναφορικά με την επαγγελματική δραστηριότητα του δημάρχου, να δεχτούμε ότι: και στην περίπτωση των δήμων με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων ο δήμαρχος μπορεί μεν να ασκεί παράλληλα με τα δημαρχιακά του καθήκοντα την προηγούμενη εργασία του (εφόσον η δεύτερη δεν εμποδίζει τα πρώτα) αλλά, αφενός επαφίεται στη δική του κρίση κατά πόσο ένας τέτοιος συνδυασμός είναι εφικτός και αφετέρου σε περίπτωση πειθαρχικού ελέγχου αυτού (λόγω πλημμελούς άσκησης των καθηκόντων του) μπορεί να ληφθεί υπόψη ως επιβαρυντικό στοιχείο το γεγονός της συνέχισης της επαγγελματικής του δραστηριότητας.¹²⁴

Επίσης, σημαντική σχετική μεταρρύθμιση που εισάγεται από το πρόγραμμα 'Καλλικράτης' (με το άρθρο 92)¹²⁵ είναι η **χορήγηση αντιμισθίας** στον δήμαρχο (αλλά και στους αντιδήμαρχους και τους προέδρους δημοτικών συμβουλίων όλων των δήμων ανεξαρτήτως πληθυσμού), αντί καταβολής εξόδων παράστασης που λάμβαναν ως την 31^η Δεκεμβρίου 2010.

Ο προηγούμενος νόμος όριζε (με το άρθρο 136¹²⁶) ότι οι δήμαρχοι (καθώς και οι πρόεδροι κοινοτήτων, οι αντιδήμαρχοι, οι πρόεδροι δημοτικών συμβουλίων και οι αντιπρόεδροι κοινοτήτων) δικαιούνται εξόδων παράστασης, τα οποία καταβάλλονται από το δήμο ή την κοινότητα.

¹²⁴ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 196-197.

¹²⁵ Ο.π. σ. 638-661.

¹²⁶ Βλ. άρθρο 136 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

Τα έξοδα παράστασης καθορίζονται με απόφαση¹²⁷ των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, ανάλογα με τα τακτικά έσοδα, που πραγματοποιούν οι αντίστοιχοι δήμοι και κοινότητες.

Έτσι, για τους δήμους που η έδρα τους είναι έδρα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ή Νομαρχιακού Διαμερίσματος και για τους δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, μπορεί ο δήμαρχος να λαμβάνει έξοδα παράστασης αυξημένα έως 20%, εφόσον έχει διαπιστωθεί η κανονική βεβαίωση των εσόδων. Αντιστοίχως, οι αντιδήμαρχοι δήμων με πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους λαμβάνουν το 40% των συνολικών εξόδων παράστασης του οικείου δημάρχου και με πληθυσμό άνω των 10.000 το 50%. Επίσης, αντιπρόεδροι κοινοτήτων με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων λαμβάνουν το 40% των εξόδων παράστασης του οικείου προέδρου. Πρόεδροι συμβουλίων δήμων με πληθυσμό μέχρι 10.000 το 30% των συνολικών εξόδων παράστασης του οικείου δημάρχου, με πληθυσμό άνω των 10.000 το 40% και με πληθυσμό άνω των 100.000 το 50%.

Αν τα αιρετά όργανα τεθούν σε αργία, τα έξοδα παράστασης λαμβάνουν οι αναπληρωτές τους (αν ο αναπληρωτής είναι αντιδήμαρχος ή αντιπρόεδρος κοινότητας, τότε λαμβάνει έξοδα παράστασης από ένα μόνο αξίωμα). Επίσης, σε περίπτωση απουσίας τους, λαμβάνουν το ήμισυ των εξόδων. Ενδιαφέρον είναι εδώ ότι σε περίπτωση που τα όργανα της Αυτοδιοίκησης κατέχουν πέραν του ενός αξιώματος, τότε δικαιούνται τα έξοδα παράστασης μόνο από ένα αξίωμα και το ήμισυ των εξόδων από άλλο ένα (μάλιστα η επιλογή γίνεται με ταυτόσημη υπεύθυνη δήλωση που υποβάλλεται και στους δύο φορείς).

Μάλιστα, στα αιρετά όργανα δήμων και κοινοτήτων, στα οποία χορηγείται ειδική (υπαλληλική) άδεια¹²⁸ για όλο το διάστημα της θητείας τους, υποχρεούνται να διαλέξουν είτε τις αποδοχές της οργανικής τους θέσης είτε τα έξοδα παράστασης.¹²⁹

¹²⁷ Η απόφαση του Υπουργού, η οποία και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκδίδεται 3 μήνες πριν την έναρξη κάθε οικονομικού έτους και ύστερα από τη σύμφωνη γνώμη της ΚΕΔΚΕ (εφόσον αυτή παρασχεθεί εντός ενός μηνός αφότου της ζητηθεί)..

¹²⁸ Βλ. άρθρο 139 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

¹²⁹ Σε περίπτωση επιλογής των εξόδων παράστασης, καθορίζεται με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, η διαδικασία της καταβολής των εισφορών, επί των

Η αντιμισθία που θεσπίζει, τώρα, ο ‘Καλλικράτης’ καταβάλλεται από τον οικείο δήμο. Πιο συγκεκριμένα, το ύψος της αντιμισθίας του δημάρχου ορίζεται ως εξής: α) για δήμους με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων, το σύνολο των πάσης φύσεως αποδοχών του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου β) για δήμους με πληθυσμό από 20.000 έως 100.000 κατοίκους ισόποση του 80% των αποδοχών του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου γ) για δήμους με πληθυσμό κάτω των 20.000 κατοίκων ισόποση του 60% των αποδοχών του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου. Αντιστοίχως, οι αντιδήμαρχοι λαμβάνουν το 50% της αντιμισθίας που αναλογεί στο δήμαρχο ενώ οι πρόεδροι των δημοτικών συμβουλίων λαμβάνουν το 40% αυτής.¹³⁰

Σε περίπτωση που η αντιμισθία των αιρετών (όταν πρόκειται για υπαλλήλους που παίρνουν ειδική άδεια κατά τη διάρκεια της θητείας τους) είναι μικρότερη των πάσης φύσεως αποδοχών τους, η αντιμισθία προσαυξάνεται κατά το ποσό της διαφοράς και μέχρι το ύψος των αποδοχών του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου.

Συνεπώς, δεν παρέχεται δυνατότητα επιλογής μεταξύ αντιμισθίας και αποδοχών της θέσης από την οποία προέρχονται. Επίσης, οι αιρετοί που έχουν περισσότερα από ένα αξιώματα στην Αυτοδιοίκηση, υποχρεούνται να εισπράττουν την αντιμισθία από ένα μόνο αξίωμα.

Με αυτή τη ρύθμιση, λοιπόν, περί αντιμισθίας ο ‘Καλλικράτης’ στοχεύει στον εξορθολογισμό και στη δικαιότερη αντιμετώπιση των αποδοχών των αιρετών (και στις αυτοδιοικούμενες περιφέρειες), αναλόγως πάντα της θέσης ευθύνης που κατέχουν.

αποδοχών της οργανικής θέσης, στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς, καθώς και ο φορέας που έχει την αντίστοιχη υποχρέωση.

¹³⁰ Σε περίπτωση που τα αιρετά όργανα του δήμου είναι άτομα με αναπηρίες, η αντιμισθία που δικαιούνται προσαυξάνεται κατά 20%. Επίσης, όπως και στον ‘Καποδίστρια’, αν τα αιρετά όργανα τεθούν σε αργία, την αντιμισθία λαμβάνει ο αναπληρωτής τους (αν ο αναπληρωτής είναι αντιδήμαρχος, τότε λαμβάνει αντιμισθία από ένα μόνο αξίωμα).

2.1.4. ΑΡΘΡΟ 13

{ ‘Προσόντα εκλογιμότητας’ }

Με τον προηγούμενο νόμο, και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 28 αυτού,¹³¹ ορίζεται ως μοναδικό προσόν εκλογιμότητας η συμπλήρωση του 21^{ου} έτους της ηλικίας των δημοτών μέχρι την ημέρα διενέργειας των εκλογών. Ο κώδικας 3463/06 προσθέτει ότι ο άνω περιορισμός ισχύει και για τους πολίτες κρατών-μελών της Ε.Ε. σύμφωνα με τις ειδικότερες νομοθετικές διατάξεις.

Με το άρθρο 13¹³² του ‘Καλλικράτη’, όμως, αίρεται το ηλικιακό κώλυμα εκλογιμότητας (του 21^{ου} έτους) για θέσεις δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, καθώς και επίσης και για τα συμβούλια τοπικής και δημοτικής κοινότητας. Από εδώ και στο εξής οι νέοι έχουν τη δυνατότητα να εκλέγονται και να συμμετέχουν στα κοινά από 18 ετών.¹³³

Αντίστοιχα, ο νέος νόμος σημειώνει ότι μπορεί να εκλεγεί δημοτικός σύμβουλος, σύμβουλος της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας και ο πολίτης κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο ομογενής και ο αλλοδαπός υπήκοος τρίτων χωρών που διαμένει νόμιμα στη χώρα (και εδώ ισχύει η συμπλήρωση του 18^{ου} έτους της ηλικίας τους).

Η μεταβολή αυτή του άρθρου 28 του προηγούμενου κώδικα έχει ως κύριο στόχο την ενθάρρυνση της συμμετοχής των νέων στα κοινά και στην πολιτική ζωή μιας τοπικής κοινωνίας. Προκειμένου, μάλιστα, για μικρές κοινωνίες, η παραπάνω ρύθμιση μπορεί (και πρέπει) να λειτουργήσει ενθαρρυντικά και παρακινητικά, ως κίνητρο δηλαδή για την παραμονή των νέων ανθρώπων εκεί.

Άρα, τα προσόντα της εκλογιμότητας είναι στην ουσία τρία, δηλαδή η ιδιότητα του δημότη (ή του πολίτη μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του ομογενή ή του νόμιμα διαμένοντος αλλοδαπού), το δικαίωμα του ‘εκλέγειν’ και η συμπλήρωση του ηλικιακού ορίου.

¹³¹ Βλ. άρθρο 28 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α΄) στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

¹³² Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α΄ 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α΄, Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 160-161.

¹³³ Βέβαια, για τον δήμαρχο εξακολουθεί να υφίσταται ο εκλογικός ηλικιακός περιορισμός του 21^{ου} έτους.

2.1.5 ΑΡΘΡΟ 31

{ ‘Επιτυχών-Επιλαχόντες συνδυασμοί-Εκλογή δημάρχου’ }

Με το άρθρο αυτό ¹³⁴ σημειώνεται μια μεγάλη απόκλιση μεταξύ ‘Καποδίστρια’ και ‘Καλλικράτη’, εφόσον καταργείται το 42% με επαναφορά του συστήματος του 50%+1, που είναι και το απαιτούμενο ποσοστό για τον επιτυχόντα συνδυασμό στον πρώτο γύρο.

Το ποσοστό αυτό (50%+1) αποτελεί για μια πάγια γραμμή ανάδειξης των αρχών των ΟΤΑ α’ βαθμού. Άλλωστε, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, η προηγούμενη ρύθμιση, η οποία και προβλέπει τη δυνατότητα ανάδειξης επιτυχόντος συνδυασμού με ποσοστό 42%+1 επί των έγκυρων ψηφοδελτίων «συνιστά σοβαρή απόκλιση από τις αρχές της ισοδυναμίας της ψήφου και είναι συστηματικά ασύμβατη με την ίδια φιλοσοφία του διοικητικού συστήματος των ΟΤΑ».¹³⁵

Ο κώδικας του 2006 (άρθρο 50¹³⁶), αντιθέτως, κατοχυρώνει ως επιτυχόντα τον δημοτικό συνδυασμό που συγκέντρωσε ποσοστό τουλάχιστον 42% επί των έγκυρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες όσους συνδυασμούς έλαβαν έστω και μια έδρα.

Αναφορικά με τις κοινότητες,¹³⁷ θεωρεί επιτυχόντα τον συνδυασμό που συγκέντρωσε έστω και τη σχετική πλειοψηφία και επιλαχόντες τους συνδυασμούς που έλαβαν έστω και μια έδρα. Εδώ, δήμαρχος ή πρόεδρος εκλέγεται ο επικεφαλής του επιτυχόντος συνδυασμού. Επίσης, πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου του τοπικού διαμερίσματος γίνεται ο υποψήφιος σύμβουλος του συνδυασμού που πλειοψήφησε στο τοπικό διαμέρισμα και άρεδροι των τοπικών διαμερισμάτων των κοινοτήτων οι

¹³⁴ Ο.π. σ. 262-269.

¹³⁵ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α’ 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α’, Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 263.

¹³⁶ Βλ. άρθρο 50 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α’) στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012. Είναι ενδιαφέρον ότι ο προηγούμενος κώδικας δήμων και κοινοτήτων του 2006 έρχεται εδώ σε αντιπαράθεση και με τον πριν από αυτόν κώδικα του 1995 (410/1995) που και αυτός όριζε (στο άρθρο 71) ως ποσοστό του επιτυχόντος συνδυασμού το 50% +1.

¹³⁷ Το άρθρο 31 του νέου νόμου ασφαλώς και δεν εμπεριέχει ρύθμιση για πρόεδρο κοινότητας (ενώ το προηγούμενό του άρθρο 50 τιτλοφορείται ως ‘επιτυχών-επιλαχόντες συνδυασμοί-εκλογή δημάρχου και προέδρου κοινότητας’.

υποψήφιοι του επιτυχόντος συνδυασμού (ή, εφόσον αυτός δεν έχει υποψηφίους, ο υποψήφιος που πλειοψήφησε έναντι του αμέσως επόμενου συνδυασμού).

2.1.6 ΑΡΘΡΟ 32

{ ‘κατανομή των εδρών του δημοτικού συμβουλίου’ }

Σε συνδυασμό με το άρθρο 31 του νέου νόμου μπορούμε να εξετάσουμε και το άρθρο 32¹³⁸ που είναι σχετικό με την ‘κατανομή των εδρών του δημοτικού συμβουλίου’ (και αντιστοιχεί στο άρθρο 51¹³⁹ του Ν. 3463/06).

Σε αυτό ορίζεται ότι τα 3/5 των εδρών του δημοτικού συμβουλίου καταλαμβάνονται από τον επιτυχόντα συνδυασμό (αν το ποσοστό του είναι μέχρι 60%) και τα 2/5 αναλογικά από τους επιλαχόντες (ανάλογα πάντα με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων).¹⁴⁰

Αν, όμως, ο πρώτος συνδυασμός συγκεντρώσει ποσοστό άνω του 60%, τότε η κατανομή των εδρών γίνεται αναλογικά μεταξύ όλων των συνδυασμών χωρίς να εμποδίζεται ο πρώτος συνδυασμός να λάβει περισσότερες έδρες από τα 3/5 του συνολικού τους αριθμού.

Στη συνέχεια, ο κώδικας παραθέτει τον αναλυτικό τρόπο υπολογισμού της αναλογικής κατανομής των εδρών. Σύμφωνα με αυτόν, στην περίπτωση που το ποσοστό του υπερισχύσαντος συνδυασμού είναι μέχρι 60%, το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν όλοι μαζί οι συνδυασμοί -πλην του πρώτου- διαιρείται με τον αριθμό των εδρών που αντιστοιχεί στα 2/5 και το πηλίκο τους αυξημένο κατά μια μονάδα αποτελεί το εκλογικό μέτρο (με παράλειψη τυχόν κλάσματος). Ο αριθμός των

¹³⁸ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α΄ 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α΄, Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 270-273.

¹³⁹ Άρθρο 51 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α΄) στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012..

¹⁴⁰ Ανάλογα, λοιπόν, εφόσον έχουμε 13μελή συμβούλια, η αναλογία των εδρών που αντιστοιχούν στα 3/5 και τα 2/5 είναι 8 και 5, στα 17μελή 10 και 7, στα 21μελή 13 και 8, στα 27μελή 16 και 11, στα 33μελή 20 και 13, στα 41μελή 25 και 16, στα 45μελή 27 και 18 και στα 49μελή 29 και 20. Επίσης, αν κατά τον υπολογισμό των 3/5 και των 2/5 του αριθμού των εδρών προκύψει κλάσμα μικρότερο του ημίσεος της μονάδας, δεν υπολογίζεται ενώ στην περίπτωση που το κλάσμα είναι μεγαλύτερο του ημίσεος, στρογγυλοποιείται στην επόμενη μονάδα.

έγκυρων ψηφοδελτίων κάθε συνδυασμού διαιρείται με το εκλογικό μέτρο και καθένας τους λαμβάνει τις έδρες που προκύπτουν από το ακέραιο πηλίκο αυτής της διαίρεσης. Αν οι έδρες που καταλαμβάνουν είναι λιγότερες από αυτές που είναι προς διάθεση, τότε αυτές που απομένουν κατανέμονται ανά μία μεταξύ των επιλαχόντων συνδυασμών (ανάλογα με τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπά τους).¹⁴¹

Στην περίπτωση, τώρα, που το ποσοστό του επιτυχόντος συνδυασμού είναι πάνω από 60%, το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν όλοι μαζί οι συνδυασμοί –μαζί με τον πρώτο– διαιρείται με τον αριθμό των εδρών που αντιστοιχούν σε κάθε δημοτικό συμβούλιο και το πηλίκο αυξημένο κατά μια μονάδα αποτελεί το εκλογικό μέτρο (με παράλειψη τυχόν κλάσματος). Ο αριθμός των έγκυρων ψηφοδελτίων κάθε συνδυασμού διαιρείται και πάλι με το εκλογικό μέτρο και καθένας τους λαμβάνει τις έδρες που προκύπτουν από το ακέραιο πηλίκο. Εδώ είναι που ο πρώτος συνδυασμός έχει τη δυνατότητα να λάβει περισσότερες έδρες και από τα 3/5 του συνολικού τους αριθμού.¹⁴²

Τέλος, το άρθρο αναφέρει ότι σε περίπτωση ανακήρυξης ενός μόνο συνδυασμού υποψηφίων, ο δήμαρχος εκλέγεται από αυτόν. Οι πρώτοι σε σειρά σε σταυρούς εκλέγονται τακτικοί σύμβουλοι (μέχρι να καλυφθεί ο αριθμός των μελών του δημοτικού συμβουλίου) και οι υπόλοιποι αναπληρωματικοί.

Και στο άρθρο 51 του προηγούμενου νόμου επαναλαμβάνονται ως επί το πλείστον οι ίδιες ρυθμίσεις.

Η καινοτομία του νέου κώδικα εδώ έγκειται στο εξής: ενώ πιο πριν οι μικροί σε εκλογική δύναμη συνδυασμοί δεν εκλέγουν εκπρόσωπο αν δεν έχουν συμπληρώσει το εκλογικό μέτρο, τώρα έδρα λαμβάνει και ο συνδυασμός με τα μεγαλύτερα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα ψήφων και όχι αυτός με αριθμό ψήφων ίσο του εκλογικού μέτρου.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, που θεωρείται και πιο δίκαιος, αφενός ενισχύεται η συμμετοχή περισσότερων συνδυασμών στο δημοτικό συμβούλιο και αφετέρου επιτυγχάνεται η εκπροσώπηση συνδυασμών που ναι μεν έλαβαν ικανοποιητικό

¹⁴¹ Αν προκύψει ίσος αριθμός αχρησιμοποίητων υπολοίπων, τότε διενεργείται κλήρωση. Αν πάλι, και μετά τη διανομή των εδρών παραμείνουν αδιάθετες έδρες, τότε κατανέμονται με βάση το συνολικό αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων των επιλαχόντων συνδυασμών (σε περίπτωση ισοψηφίας διενεργείται και εδώ κλήρωση).

¹⁴² Και σε αυτή την περίπτωση, εφόσον προκύψουν αδιάθετες έδρες, ακολουθείται διαδικασία παρόμοια με αυτή που αναφέρθηκε προηγουμένως.

αριθμό ψήφων σε διάφορες εκλογικές περιφέρειες αλλά δεν μπόρεσαν να λάβουν το εκλογικό μέτρο στο σύνολο του δήμου.

2.1.7 ΑΡΘΡΟ 58

{ ‘αρμοδιότητες του Δημάρχου’ }

Ο δήμαρχος, ως φορέας άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης, είναι ο επικεφαλής της Δημοτικής Αρχής και της επικρατήσασας δημοτικής παράταξης. Τόσο επί ‘Καποδίστρια’, όσο και επί ‘Καλλικράτη’, αποτελεί το κύριο όργανο του δήμου. Αυτός προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα και προωθεί την ενότητα της τοπικής κοινωνίας. Εκπροσωπεί το δήμο στα δικαστήρια, προΐσταται όλων των υπηρεσιών και του εργασιακού δυναμικού του δήμου και εκδίδει τις σχετικές αποφάσεις για διορισμό, υπηρεσιακές μεταβολές και άσκηση πειθαρχικού ελέγχου.

Επίσης, συνυπογράφει τους βεβαιωτικούς καταλόγους και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών (οι οποίες έχουν εκκαθαριστεί από την αρμόδια υπηρεσία του δήμου), υπογράφει τις συμβάσεις, εκδίδει τα πιστοποιητικά (προσωπικής και οικογενειακής) κατάστασης των δημοτών και τη βεβαίωση μόνιμης κατοικίας.

Όταν δημιουργείται άμεσος κίνδυνος ή απειλούνται τα δημοτικά συμφέροντα από την αναβολή, τότε ο δήμαρχος μπορεί να αναλάβει επιπλέον αρμοδιότητες (οι οποίες πριν άνηκαν στη Δημαρχιακή επιτροπή και τώρα στην Οικονομική ή στην επιτροπή Ποιότητας Ζωής).¹⁴³

Συγκρίνοντας τα δύο άρθρα, δηλαδή το άρθρο 86¹⁴⁴ του προηγούμενου κώδικα και το άρθρο 58¹⁴⁵ του τωρινού, παρατηρούμε ότι ο δήμαρχος ασκεί έργο επιτελικό, δίνει τις κατευθύνσεις για τη δράση των διαφόρων υπηρεσιών και είναι ο κύριος υπεύθυνος για την εφαρμογή του δημοτικού προγράμματος.

¹⁴³ Πάντως, ο δήμαρχος υποχρεούται να εκτελεί αποφάσεις (του Δημοτικού συμβουλίου και της Δημαρχιακής επιτροπής πριν, του Δημοτικού συμβουλίου, της Οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής Ποιότητας ζωής τώρα). Η μη εκτέλεση αυτών συνιστά παράβαση καθήκοντος.

¹⁴⁴ Βλ. άρθρο 86 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

¹⁴⁵ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη418, σ. -443.

Με τον προηγούμενο νόμο συγκέντρωσε στο πρόσωπό του σχεδόν το σύνολο των εξουσιών (με τη συμπαράσταση των αντιδημάρχων, όπου αυτή ήταν απαραίτητη).¹⁴⁶

Τώρα, όμως, ο δήμαρχος «ασκεί το διοικητικό και επιτελικό του ρόλο, όχι απλά συνεπικουρούμενος από τους Αντιδημάρχους αλλά ως επικεφαλής ενός συντονιστικού συλλογικού οργάνου, της Εκτελεστικής Επιτροπής, που συναποτελείται από αυτόν και τους Αντιδημάρχους. Με αυτόν τον τρόπο, η εκτελεστική λειτουργία αποκτά συλλογικό χαρακτήρα με τρόπο ώστε να ενισχύεται ο συντονισμός στην άσκηση των δημοτικών πολιτικών».¹⁴⁷

Έτσι, με τον ‘Καλλικράτη’ ο δήμαρχος είναι υπεύθυνος για τον ορισμό των αντιδημάρχων, τη σύγκληση και προεδρία της Εκτελεστικής επιτροπής (και την υλοποίηση του προγράμματός της). Επίσης, συνιστά ομάδες εργασίας και διοίκησης έργου από μέλη του δημοτικού συμβουλίου, υπαλλήλους του δήμου, υπαλλήλους του δημόσιου τομέα ή ιδιώτες (καθορίζοντας και τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους) για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων που αφορούν στο δήμο.

Κατ’ αυτόν τον τρόπο, λοιπόν, με τον επιμερισμό καθηκόντων και δραστηριοτήτων και εφόσον οι ‘καλλικρατικοί’ δήμοι είναι ογκωδέστεροι από τους προηγούμενους, εξορθολογίζεται το δημαρχοκεντρικό μοντέλο διοίκησης των δήμων και επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότερη και ποιοτικότερη άσκηση εξουσίας. Το νέο μοντέλο, ως πιο συλλογικό, άλλωστε, πέρα από τα πρακτικά οφέλη, είναι και πιο δημοκρατικό.

Επίσης, το πνεύμα της διαφάνειας, που φαίνεται να διαπερνάει όλα σχεδόν τα άρθρα του νέου νόμου, εντοπίζεται εδώ με τη ρύθμιση που ορίζει ότι σε περίπτωση που τα ιδιωτικά συμφέροντα του δημάρχου (ή συγγενή του έως το δεύτερο βαθμό εξ αίματος ή εκ αγχιστείας) συγκρούονται με τα συμφέροντα του δήμου, ο δήμαρχος είναι υποχρεωμένος να απέχει από τα συγκεκριμένα καθήκοντα (οπότε το ρόλο του

¹⁴⁶ Μάλιστα, ήταν υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή προφορικώς στα ερωτήματα που του υπέβαλλαν τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου εντός 1 μηνός (μια ρύθμιση που απουσιάζει από το συγκεκριμένο άρθρο του νέου νόμου και προστίθεται στο άρθρο 61 με τον τίτλο ‘υποχρεώσεις δημάρχου, αντιδημάρχου και μελών επιτροπών’, το οποίο και αναλύεται παρακάτω).

¹⁴⁷ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α΄ 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α΄, Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 420-421.

ασκεί εδώ αντιδήμαρχος ή σύμβουλος του επιτυχόντος συνδυασμού, ο οποίος και ορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο).¹⁴⁸

Παράλληλα με το άρθρο 58 του νέου νόμου θα εξετάσουμε και το ακόλουθο **59** ('αντιδήμαρχοι'¹⁴⁹).

Με τον 'Καποδίστρια' οι αντιδήμαρχοι είχαν αποκλειστικά αρμοδιότητες που τους μεταβίβαζε ο δήμαρχος για τομείς της δημοτικής πολιτικής.

Τώρα, όμως, στο νέο καθεστώς, έχουμε αντιδημάρχους και με τοπική αρμοδιότητα. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται τόσο η μέριμνα για τα ιδιαίτερα τοπικά συμφέροντα της δημοτικής ενότητας, όσο και η εκ του σύνεγγυς διεύθυνση των υπηρεσιών σε συνενούμενους δήμους όπου υφίστανται σήμερα σημαντικές υπηρεσίες.¹⁵⁰

Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 87 του Ν. 3463/06 ορίζει ότι αντιδήμαρχοι είναι οι σύμβουλοι της πλειοψηφίας, τους οποίους ορίζει ο δήμαρχος και η θητεία τους δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός έτους. Κατά τη διάρκειά της δεν μπορούν να εκλεγούν μέλη του προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου και αντικαθίστανται οποτεδήποτε με αιτιολογημένη απόφαση του δημάρχου.¹⁵¹

¹⁴⁸ Και ο προγενέστερος νόμος ορίζει ότι η σύγκρουση των δημαρχιακών συμφερόντων με συγκεκριμένα δημοτικά καθήκοντα και συμφέροντα επιβάλλει την αποχή του δημάρχου από αυτά και την αντικατάστασή του. Εδώ, όμως, μπαίνει και η ρύθμιση που αφορά στα συγγενικά πρόσωπα, η οποία -αν και βασική- απουσίαζε από τον προηγούμενο κώδικα.

¹⁴⁹ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 444-458.

¹⁵⁰ Βλ. σχετικά στο «Οι μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη για τον πολίτη», <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>, 17-2-2012.

¹⁵¹ Όσον αφορά στον αριθμό των αντιδημάρχων, το άρθρο ορίζει τα εξής: α) σε δήμους με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους ορίζεται ένας αντιδήμαρχος ενώ σε δήμους με πάνω από 2.001 και έως 10.000 κατοίκους (έως) δύο αντιδήμαρχοι β) σε δήμους με πληθυσμό πάνω από 10.001 και έως 20.000 κατοίκους και σε δήμους που είναι πρωτεύουσες νομών και έχουν πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους ορίζονται (έως) τρεις αντιδήμαρχοι γ) σε δήμους που έχουν πληθυσμό από 20.001 και έως 40.000 κατοίκους ορίζονται (έως) τέσσερις αντιδήμαρχοι δ) σε δήμους που έχουν πληθυσμό από 40.001 και έως 100.000 κατοίκους ορίζονται (έως) πέντε αντιδήμαρχοι ε) στους μεγαλύτερους δήμους ο αριθμός των αντιδημάρχων είναι ίσος με τον αριθμό των διαμερισμάτων και μπορεί να αυξηθεί κατά τρεις με

Ο δήμαρχος, επίσης, με απόφασή του που δημοσιεύεται σε μία τουλάχιστον ημερήσια (ή εβδομαδιαία) εφημερίδα μπορεί να τους προωθεί συγκεκριμένα καθήκοντα, τα οποία πάντως δεν ορίζονται στο άρθρο αυτό.

Αντίθετα, το άρθρο 59 του νέου νόμου είναι πολύ πιο αναλυτικό και περιγραφικό.

Έτσι, σημειώνει ότι οι αντιδήμαρχοι, εκτός από τις καθ' ύλην αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται σε αυτούς από το δήμαρχο (οι οποίες και περιλαμβάνουν οπωσδήποτε ζητήματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης), αναλαμβάνουν και πλειάδα δράσεων, εξίσου σημαντικών.

Είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών εντός της δημοτικής ενότητας και εποπτεύουν την εξέλιξη των έργων και των εργασιών που εκτελούνται σε αυτή. Επίσης, μεριμνούν για την καλή λειτουργία και κατάσταση του εξοπλισμού της και υπογράφουν -με εξουσιοδότηση του δημάρχου- βεβαιώσεις, πιστοποιητικά και άλλα διοικητικά έγγραφα που εκδίδουν οι δημοτικές υπηρεσίες.

Στα πλαίσια της τοπικής τους δράσης, συνεργάζονται με τους προέδρους των τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων και τους εκπροσώπους αυτών για την επίλυση των προβλημάτων που αναφύονται. Τέλος, ασκούν και κάθε άλλη αρμοδιότητα (σχετική με τη δημοτική ενότητα) που μπορεί να τους μεταβιβάσει ο δήμαρχος.

Τώρα η θητεία τους δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δύομισή ετών (και πάλι η ανάκληση αυτής γίνεται με απόφαση του δημάρχου). Σε περίπτωση απουσίας τους, τα καθήκοντά τους εκτελούνται από το δήμαρχο και προκειμένου για τις τοπικές τους αρμοδιότητες από άλλον αντιδήμαρχο.¹⁵²

απόφαση του δημοτικού συμβουλίου στ) στους δήμους με 10 και πλέον τοπικά διαμερίσματα μπορεί να ορίζεται ένας επιπλέον αντιδήμαρχος.

¹⁵² Το νέο άρθρο για τον αριθμό των αντιδημάρχων στους δήμους που προέρχονται από συνένωση ορίζει: α) σε δήμους με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους ορίζονται (έως) δύο αντιδήμαρχοι ενώ σε δήμους με πάνω από 5.001 και έως 20.000 κατοίκους (έως) τέσσερις αντιδήμαρχοι β) σε δήμους με πληθυσμό από 20.001 και έως 50.000 κατοίκους ορίζονται (έως) πέντε αντιδήμαρχοι γ) σε δήμους που έχουν πληθυσμό από 50.001 και έως 100.000 κατοίκους ορίζονται (έως) έξι αντιδήμαρχοι δ) σε δήμους που έχουν πληθυσμό από 100.001 και άνω κατοίκους ορίζονται (έως) οχτώ αντιδήμαρχοι. Ο αριθμός των αντιδημάρχων αυξάνεται κατά έναν αν ο αριθμός των δημοτικών ενοτήτων που συνενώθηκαν είναι από 5 έως 7, κατά δύο αν ο αριθμός των δημοτικών ενοτήτων είναι από 8 έως 9 και κατά τρεις αν ο αριθμός των δημοτικών ενοτήτων είναι από 10 και πάνω. Επίσης, και στην περίπτωση των νησιωτικών δήμων λαμβάνεται ως κριτήριο ο αριθμός των δημοτικών ενοτήτων. Όσον αφορά, τώρα, στους δήμους που δεν προέρχονται από συνένωση ΟΤΑ, ορίζεται ότι: α) σε δήμους με πληθυσμό έως

Ο θεσμός του αντιδημάρχου, λοιπόν, ως οργάνου που λειτουργεί βοηθητικά στα δημαρχιακά καθήκοντα, καλείται με τον νέο νόμο να προσαρμοστεί στις ιδιαίτερες ανάγκες των νέων καλλικρατικών δήμων και να εξυπηρετήσει αυτές προς όφελος της κοινωνίας των πολιτών και προς αποσυμφόρηση του δημαρχιακού ρόλου (καθώς οι νέες συνενώσεις είναι λογικό ότι θα προκαλέσουν επιπρόσθετο φόρτο εργασίας στη δημοτική εξουσία).

Οι αντιδήμαρχοι αναλαμβάνουν τοπικές αρμοδιότητες προκειμένου έτσι η δημοτική αρχή να μπορεί να έχει διαρκή και σαφή εικόνα και ενημέρωση για το έργο που επιτελείται σε όλη την εκλογική της περιφέρεια.

Παράλληλα, η αύξηση της θητείας τους λειτουργεί κατ' αναλογία με τη θητεία των μελών της Οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής Ποιότητας Ζωής (των οποίων προΐστανται οι αρμόδιοι αντιδήμαρχοι), ώστε να υπάρχει συνέχεια και αποτελεσματικότητα στη δημοτική δράση.

Όσον αφορά, τώρα, στις υποχρεώσεις των δημάρχων και των αντιδημάρχων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι και εδώ το **άρθρο 61** (που τιτλοφορείται επακριβώς **‘υποχρεώσεις δημάρχου, αντιδημάρχου και μελών επιτροπών’**)¹⁵³ του νέου νόμου, που έρχεται να αντικαταστήσει το άρθρο 91¹⁵⁴ του προηγούμενου, είναι πολύ πιο αναλυτικό.

Έτσι, το άρθρο 91, πολύ πιο περιεκτικά, βάζει ως βασική υποχρέωση του δημάρχου και του αντιδημάρχου (απουσιάζουν εδώ τα μέλη των επιτροπών) το να

2.000 κατοίκους ορίζεται ένας αντιδήμαρχος β) σε δήμους με πληθυσμό από 2.001 και έως 10.000 κατοίκους ορίζονται (έως) δύο αντιδήμαρχοι γ) σε δήμους που έχουν πληθυσμό από 10.001 και έως 20.000 κατοίκους ορίζονται (έως) τρεις αντιδήμαρχοι δ) σε δήμους που έχουν πληθυσμό από 20.001 και έως 40.000 κατοίκους ορίζονται (έως) τέσσερις αντιδήμαρχοι ε) σε δήμους που έχουν πληθυσμό από 40.001 και έως 100.000 κατοίκους ορίζονται (έως) πέντε αντιδήμαρχοι στ) σε δήμους με πληθυσμό 100.001 και άνω, που διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες, ο αριθμός των αντιδημάρχων είναι αντίστοιχος των ενοτήτων και μπορεί να αυξηθεί κατά τρεις.

¹⁵³ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος α', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 462-468.

¹⁵⁴ Βλ. άρθρο 91 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

κατοικούν στο Δήμο που διευθύνουν (από τη ρύθμιση εξαιρούνται οι δήμαρχοι και πρόεδροι κοινοτήτων των νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης, οι οποίοι και μπορούν να κατοικούν σε οποιοδήποτε δήμο/κοινότητα των αντίστοιχων νομών). Επίσης, ο κώδικας απαγορεύει την απουσία των αιρετών πέραν των 30 ημερών (συνολικά κάθε χρόνο), χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του δημοτικού συμβουλίου. Η απουσία μπορεί να παραταθεί έως 3 μήνες, μόνο για εξαιρετικούς λόγους και πάλι με την άδεια του συμβουλίου.

Ο 'Καλλικράτης' επαναλαμβάνει τις παραπάνω υποχρεώσεις των συγκεκριμένων αιρετών οργάνων, προσθέτοντας πλέον και τα μέλη των επιτροπών.

Επιπρόσθετα, ορίζει ότι όλα αυτά τα όργανα οφείλουν να εκπληρώνουν ευσυνείδητα τις υποχρεώσεις τους με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, να σέβονται και να διασφαλίζουν τα δικαιώματα των πολιτών και να φροντίζουν για την καθολική εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους προς το δήμο χωρίς διακρίσεις σε βάρος προσώπων ή του κοινού συμφέροντος.

Πρέπει να δηλώνουν κάθε προσωπικό τους όφελος (ιδιοκτησιακό ή οικογενειακό), το οποίο μπορεί να σχετίζεται με τη δημοτική δράση και παράλληλα, προς αυτή την κατεύθυνση, μέσα στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους και λειτουργία του δήμου, να ενθαρρύνουν και να προωθούν κάθε μέτρο που εξυπηρετεί τη διαφάνεια και καταπολεμά τη διαφθορά.

Ακόμα, με ευθύνη των δημοτικών συμβούλων κάθε δήμου καταρτίζονται κώδικες δεοντολογίας για τους αιρετούς εκπροσώπους τους¹⁵⁵ και διασφαλίζεται ότι αυτοί οι κώδικες θα διαμοιραστούν στους αιρετούς εκπροσώπους, στις κεντρικές αρχές, σε άλλους ενδιαφερόμενους φορείς και στο κοινό μέσα από κάθε πρόσφορο μέσο (όπως είναι οι τεχνολογίες της πληροφορικής και της επικοινωνίας).

Ο δήμαρχος και ο αντιδήμαρχος, τώρα, υποχρεούνται να απαντούν (εγγράφως ή προφορικά) σε ερωτήματα που τους υποβάλλονται από τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου, εντός ενός μηνός. Επίσης, τα παραπάνω δημοτικά όργανα, μαζί με τα μέλη της Οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής Ποιότητας Ζωής, πρέπει να υποβάλλουν την ετήσια δήλωση για την οικονομική τους κατάσταση σύμφωνα με την

¹⁵⁵ Η κατάρτιση αυτή πρέπει να γίνει εντός εξαμήνου από τη δημοσίευση της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του άρθρου 21 παρ. 3 του ν. 3731/2008 (ΦΕΚ 263 Α').

ισχύουσα νομοθεσία και να τη δημοσιοποιούν στο διαδίκτυο (πιο συγκεκριμένα, στην ιστοσελίδα του δήμου).¹⁵⁶

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι το πλέγμα των υποχρεώσεων δημάρχων, αντιδημάρχων και μελών επιτροπών, έτσι όπως διαφαίνεται μέσα στο νέο άρθρο, θωρακίζει τη διαφάνεια και προσπαθεί να διασφαλίσει τη χρηστή διοίκηση και λειτουργία του δήμου.

Το πλέγμα αυτό των υποχρεώσεων βαρύνει κατά κύριο λόγο τους κατεξοχήν επιφορτισμένους με διοικητικά καθήκοντα αιρετούς και τους αναγκάζει να δρουν εντός ενός συγκεκριμένου πλαισίου. Η κατάρτιση και η ανάγκη τήρησης ενός κώδικα συμπεριφοράς είναι μία πολύ ενδιαφέρουσα προοπτική, που δείχνει πως ο καινούριος νόμος έχει πρωταρχικό μέλημα τη διαφανή δημοτική δράση.

Άλλωστε, αν δεχτούμε ότι ο 'Καλλικράτης' έχει ως κύριο στόχο και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στον πολίτη, βασική συνιστώσα αυτής είναι αναγκαστικά ο τρόπος άσκησης εξουσίας και οι δράσεις των αιρετών μελών της τοπικής Αυτοδιοίκησης.

2.1.8 ΑΡΘΡΟ 264

{ 'διαδικασία συνομολόγησης δανείου από Δήμους και Περιφέρειες' }

Το προηγούμενο καθεστώς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκειμένου για τη συνομολόγηση δανείων,¹⁵⁷ δεν επέβαλλε κάποιο όριο στα ποσά που μπορεί να δανειστεί κάποιος Δήμος ή Νομαρχία, ούτε συνδεόταν η λήψη του δανείου με προϋποθέσεις δυνατότητας αποπληρωμής του.

Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 176 ορίζει ότι οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνομολογούν δάνεια (με το Κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού και με κάθε είδους δημόσιους οργανισμούς και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου) για την πραγματοποίηση σκοπών της αρμοδιότητας και της δράσης τους (εδώ συμπεριλαμβάνεται και η αποπληρωμή ληξιπρόθεσμων ή μη οφειλών).

¹⁵⁶ Ο στόχος της ηλεκτρονικής ανάρτησης είναι η πλήρης διαφάνεια και η δυνατότητα των πολιτών να έχουν ίση πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες που αφορούν στη φερεγγυότητα των αιρετών (συνεπώς και των αποφάσεών τους).

¹⁵⁷ Βλ. άρθρο 176 του Ν. 3463/06 (ΦΕΚ 114/08.06.2006 τεύχος Α') στο «Κώδικας δήμων και κοινοτήτων», http://www.eetaa.gr:8080/kodikas/k_arthra.jsp?arthro=75, 18-2-2012.

Με απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του συνόλου των μελών του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου¹⁵⁸ προσδιορίζεται ο σκοπός του δανείου, οι όροι και η τοκοχρεωλυτική δόση (απαραίτητη προϋπόθεση για την υπογραφή της δανειακής σύμβασης αποτελεί επίσης η πράξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, από την οποία προκύπτει και η νομιμότητα της απόφασης του δημοτικού/κοινοτικού συμβουλίου).

Το δάνειο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για άλλο σκοπό, πέραν αυτού για τον οποίο συνομολογείται. Κατ' εξαίρεση, μπορεί να χρησιμοποιηθεί (όλο ή μέρος αυτού) για την εκτέλεση άλλου έργου ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού/κοινοτικού συμβουλίου. Όταν δε πρόκειται να συναφθεί δάνειο για την εκτέλεση έργων ή προμηθειών, τότε απαιτείται προκαταρκτική τεχνική μελέτη.

Η εξυπηρέτηση του δανείου επιτρέπεται να γίνεται σε ποσοστό 50% από έσοδα προερχόμενα από εξειδικευμένες επιχορηγήσεις ή από τα ανταποδοτικά τέλη ή από το τμήμα των ΚΑΠ που προορίζονται για επενδυτικές δραστηριότητες των ΟΤΑ.

Ακόμα, περαιτέρω ρυθμίσεις του άρθρου ορίζουν ότι οι δήμοι μπορούν να εκδίδουν ομολογιακά δάνεια, για την πραγματοποίηση και πάλι σκοπών της αρμοδιότητάς τους, ύστερα από έγκριση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και ότι εγγυήσεις του Ελληνικού Δημοσίου παρέχονται μόνο για δάνεια των ΟΤΑ που συνομολογούνται με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της αλλοδαπής.

Με τον 'Καλλικράτη', από την άλλη, τίθενται για πρώτη φορά προϋποθέσεις και διαδικασίες (ένα συγκεκριμένο πλαίσιο δηλαδή) για τη λήψη δανείου από δήμους και από περιφέρειες.

Έτσι, με το άρθρο 264¹⁵⁹ ορίζεται ότι οι δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν να συνάπτουν δάνεια (με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς

¹⁵⁸ Για τη συνομολόγηση δανείου άνω του 1.500.000 ευρώ από ΟΤΑ με πληθυσμό έως 50.000 κατοίκους ή δανείου άνω των 3.000.000 ευρώ με πληθυσμό άνω των 50.000 κατοίκων ή άνω των 5.000.000 ευρώ με πληθυσμό άνω των 80.000 κατοίκων ή σχετική απόφαση του οικείου συμβουλίου λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 των μελών του. Η πλειοψηφία αυτή δεν είναι απαραίτητη για δάνεια που συνομολογούνται προς καταβολή αποζημιώσεων για αναγκαστικές απαλλοτριώσεις, καθώς και για τα σχετικά με αναχρηματοδότηση συναφθέντων δανείων με ευνοϊκότερους όρους.

¹⁵⁹ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 285-286.

οργανισμούς της Ελλάδας ή του εξωτερικού) αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και για τη χρηματοδότηση χρεών τους εφόσον συντρέχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε δήμου/περιφέρειας δεν πρέπει να υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων β) το συνολικό χρέος¹⁶⁰ του δήμου/περιφέρειας που προβαίνει σε δανεισμό να μην υπερβαίνει το ποσοστό των συνολικών του εσόδων.

Ως προς τις υπόλοιπες ρυθμίσεις, τα δυο άρθρα συγκλίνουν. Επίσης, ο νέος νόμος ορίζει ότι προπληρωμές από τους ΚΑΠ προς τους δήμους και τις περιφέρειες από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης καταβάλλονται εφόσον συντρέχουν τα εξής κριτήρια: α) ο δήμος ή η περιφέρεια έχει εξαντλήσει το σύνολο των δημοσιονομικών του δυνατοτήτων (ιδιαίτερα των σχετικών με την είσπραξη ιδίων εσόδων) β) το αντικείμενο προπληρωμής αφορά στην κάλυψη ανελαστικής δαπάνης και γ) υπάρχει δυνατότητα οικονομικής αναπλήρωσης εντός ενός έτους δ) η προκαταβολή να μην υπερβαίνει το ποσοστό του 150% του ύψους της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του δήμου ή της περιφέρειας από τους ΚΑΠ.

Ακόμα, στο άρθρο 265 του νόμου (με τον τίτλο 'προϋποθέσεις και όροι δανεισμού')¹⁶¹ σημειώνεται ότι εγγυήσεις του Ελληνικού Δημοσίου για τη σύναψη δανείων παρέχονται με κοινή απόφαση των Υπουργείων Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Οικονομικών) και η εγγύηση μπορεί να παρέχεται με όρους που αφορούν τη χρονική διάρκεια, τις προϋποθέσεις για την παροχή και εξόφληση του δανείου και τις ασφάλειες που πρέπει να παράσχει ο δανειζόμενος (εδώ μπορεί να περιλαμβάνεται και η εκχώρηση πόρων).

¹⁶⁰ Ως συνολικό χρέος θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του. Μάλιστα, με σχετική υπουργική απόφαση (υπ' αριθμ. Πρωτ. 43093/30.7.2010) καθορίζεται ως ανώτατο όριο του συνολικού χρέους δήμου που προβαίνει σε δανεισμό ποσοστό 60% επί των συνολικών εσόδων του. Η απόφαση ορίζει επίσης ως συνολικά έσοδα του δήμου: α) για τους δήμους που εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο των ΟΤΑ α' βαθμού, τον αριθμητικό μέσο των συνολικών εσόδων των 3 τελευταίων εγκεκριμένων ισολογισμών τους β) για τους δήμους που δεν εφαρμόζουν το κλαδικό λογιστικό σχέδιο των ΟΤΑ α' βαθμού, τον αριθμητικό μέσο των συνολικών εσόδων των 3 τελευταίων εγκεκριμένων απολογισμών τους. Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, *Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 288-290.

¹⁶¹ Ο.π. σ. 287-343.

Επίσης, η διάρκεια και η είσπραξη φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, που έχουν εκχωρήσει οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή εκχωρούν οι περιφέρειες για την ασφάλεια και την εξυπηρέτηση των δανείων, παρατείνονται αυτοδικαίως μέχρι την πλήρη εξόφληση των δανείων.

Με τις νέες ρυθμίσεις του 'Καλλικράτη', λοιπόν, μπαίνει ένα πλαίσιο στο δανεισμό των ΟΤΑ. Άλλωστε, «στο άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, όπως αυτός κυρώθηκε, με το νόμο 1850/1999 αναφέρεται ότι 'οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν, σύμφωνα με το νόμο, πρόσβαση στην εθνική αγορά κεφαλαίων, ώστε να χρηματοδοτούν τις επενδύσεις τους.' Η καθιέρωση συνεπώς ρυθμιστικού πλαισίου που θα επιτρέπει τον δανεισμό των ΟΤΑ συνιστά διεθνή υποχρέωση της χώρας».¹⁶²

Συνοψίζοντας, ως βασικές προϋποθέσεις για να καταφύγει ένας δήμος σε δανεισμό θεωρούνται: α) το προϊόν του δανεισμού να χρηματοδοτεί αποκλειστικά επενδύσεις ή το χρέος του δήμου β) η σχέση τοκοχρεολυσίων/ ετήσιων τακτικών εσόδων και γ) η σχέση συνολικού χρέους/ συνολικών ετήσιων εσόδων.¹⁶³

Έτσι, με ένα γνωστό και αντικειμενικό πλαίσιο δανεισμού προωθείται η διαφάνεια και μπαίνει ένα μέτρο στον αλόγιστο δανεισμό των ΟΤΑ, που οδήγησε στο παρελθόν πολλούς από αυτούς στην υπερχρέωση (και χωρίς να υπάρχει θεσμοθετημένη πολιτική αντιμετώπισης του φαινομένου αυτού).

Για αυτές τις περιπτώσεις, ο 'Καλλικράτης' προνοεί περαιτέρω. Για ολιγάριθμους δήμους/περιφέρειες/δημοτικές ενότητες που έχουν υπερβολικό δανεισμό ή άλλα χρέη (και αξιολογείται ότι τα προβλήματα αυτά είναι ιδιαίτερα οξυμμένα) εισάγεται διαδικασία εξυγίανσης¹⁶⁴ βάσει ειδικού προγράμματος, στην οποία συμμετέχουν, είτε με απόφαση του Συμβουλίου τους (με αυξημένη πλειοψηφία) είτε με απόφαση της ειδικής Επιτροπής που αποφασίζει βάση αντικειμενικών και διαφανών κριτηρίων (όπως είναι οι διεθνώς αποδεκτοί δείκτες,

¹⁶² Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 294.

¹⁶³ Ο.π.

¹⁶⁴ Βλ. σχετικά άρθρο 262: ο.π. σ. 270-284.

δηλαδή η σχέση των τοκοχρεολυσίων με τα τακτικά έσοδα και του συνολικού χρέους με τα συνολικά έσοδα του δήμου ή της περιφέρειας¹⁶⁵).

Με την υπαγωγή,¹⁶⁶ λοιπόν, των δήμων/ των δημοτικών ενοτήτων ή των περιφερειών στο πρόγραμμα αυτό τίθενται συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις, καθώς και αυστηρά όρια στο δανεισμό.

Επίσης, απαγορεύονται οι προσλήψεις, περιορίζεται η χρηματοδότηση για επενδύσεις ώστε να χρηματοδοτηθεί η αποπληρωμή των χρεών με τη συνδρομή ειδικού λογαριασμού (που δημιουργείται για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος). Παράλληλα, διενεργούνται τακτικοί έλεγχοι ώστε να εξασφαλιστεί και η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος εξυγίανσης.

Όλες αυτές οι προϋποθέσεις και οι διαδικασίες που τίθενται για τη λήψη δανείου από τους ΟΤΑ προσπαθούν, λοιπόν, να αποτρέψουν το ενδεχόμενο ύπαρξης και στο μέλλον υπερδανεισμένων και υπερχρεωμένων δήμων.

Τα αυστηρά κριτήρια και τα όρια δανεισμού κρίθηκαν απαραίτητα δεδομένου του 'αμαυρωμένου' παρελθόντος πολλών δήμων και κοινοτήτων της χώρας. Οι ρυθμίσεις αυτές ήταν απαραίτητες καθώς οι υπερβολικοί δανεισμοί δεν είχαν αντίκτυπο μόνο στα χρέη του κάθε δήμου αλλά συνυπολογίζονταν και στο δημόσιο χρέος της χώρας. Αυτό προσπάθησε να ελέγξει και ο 'Καλλικράτης' και το άρθρο 264 κρίνεται από τα πιο σημαντικά αυτού, γι' αυτό και προβλήθηκε άλλωστε τόσο κατά τις προγραμματικές εξαγγελίες του νέου νόμου.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ., 2010, *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία, τόμος β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη, σ. 276.

¹⁶⁶ «Βασική προϋπόθεση για την ένταξη στο πρόγραμμα Εξυγίανσης είναι: οι ετήσιες υποχρεώσεις σε τοκοχρεολύσια να υπερβαίνουν συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων ή το συνολικό χρέος να υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων. Ακολουθεί εκτίμηση από ορκωτούς ελεγκτές και ο Δήμος/ Περιφέρεια εκπονεί συγκεκριμένο πρόγραμμα εξυγίανσης με μέτρα, δράσεις και χρονοδιάγραμμα. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορούν να ενταχθούν υποχρεωτικά Δήμοι/Περιφέρειες μετά από έλεγχο που ξεκινά από τη Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών»: «Οι μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη για τον πολίτη», <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>, 17-2-2012.

¹⁶⁷ Βλ. σχετικά στο «Οι μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη για τον πολίτη», <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>, 17-2-2012.

2.2 Η Κρήτη και ο νομός Ηρακλείου ως ενδεικτικό παράδειγμα της δημογραφικής πολιτικής που επέβαλε ο *Καλλικράτης*

2.2.1 Ο νέος καλλικρατικός χάρτης του νομού Ηρακλείου

Οι αλλαγές που επέφερε ο ‘Καλλικράτης’ σε όλη την αυτοδιοικητική διάρθρωση της χώρας προκάλεσαν πλήθος αντιδράσεων, καθώς πολίτες και τοπικοί φορείς είδαν τη δομή της Ελλάδας να μεταβάλλεται άρδην. Το έναυσμα των κινητοποιήσεων αυτών το έδωσε η Κρήτη, όπου ακόμα και τοπικοί φορείς και κομματικά στελέχη του ΠΑΣΟΚ ζήτησαν από τον υπουργό Εσωτερικών, να πάρει πίσω το νομοσχέδιο, χαρακτηρίζοντάς το -τουλάχιστον- αναποτελεσματικό.

Οι αλλαγές του νέου νόμου επέβαλλαν τη συρρίκνωση των προϋπαρχόντων δήμων και τη δημιουργία νέων, στα όρια των οποίων περικλείονται οι πρώην ΟΤΑ. Οι κινητοποιήσεις σε πολλές περιοχές είχαν μεγάλη διάρκεια, ενώ και η μορφή πολλές φορές ξεπέρασε τα όρια της λογικής. Παρά τις όποιες αντιδράσεις και κινητοποιήσεις σε επίπεδο Κρήτης, ελάχιστοι ήταν οι δήμοι που πέτυχαν το στόχο τους. Η έλευση του Καλλικράτη διαμόρφωσε την παρακάτω σημερινή κατάσταση στην αυτοδιοικητική διάρθρωση της Κρήτης:

Συγκεκριμένα, ο νόμος όριζε ότι στο **νομό Χανίων** συνιστώνται οι εξής δήμοι: α) δήμος Χανίων με έδρα τα Χανιά (αποτελούμενος από τους δήμους Χανίων, Ελευθερίου Βενιζέλου, Θερίσου, Νέας Κυδωνίας, Σούδας, Ακρωτηρίου και Κεραμίων, οι οποίοι και καταργούνται) β) δήμος Αποκορώνου με έδρα τις Βρύσες Αποκορώνου και ιστορική έδρα τον Βάμο (αποτελούμενος από τους δήμους Φρε, Βάμου, Γεωργιουπόλεως, Κρουνέριδας, Αρμένων και την κοινότητα Ασή Γωνιάς, οι οποίοι και καταργούνται) γ) δήμος Πλατανιά με έδρα το Γεράνι (αποτελούμενος από τους δήμους Κολυμβαρίου, Μουσούρων, Βουκολιών και Πλατανιά, οι οποίοι και καταργούνται) δ) δήμος Κισσάμου με έδρα τον Κίσσαμο (αποτελούμενος από τους δήμους Κισσάμου, Μυθήμνης και Ιναχωρίου, οι οποίοι και καταργούνται) ε) δήμος Κανδάνου – Σελίνου με έδρα την Παλαιόχωρα και ιστορική έδρα την Κάνδανο (αποτελούμενος από τους δήμους Καντάνου, Ανατολικού Σελίνου και Πελεκάνου, οι οποίοι και καταργούνται). Επίσης, η κοινότητα Γαύδου αναγνωρίζεται σε δήμο, με όνομα, έδρα και εδαφική περιφέρεια αυτά της πρώην κοινότητας. Στον δήμο Σφακίων

δεν επέρχεται καμία μεταβολή και οι δήμοι Σφακίων και Κανδάνου – Σέλινου χαρακτηρίζονται ως ορεινοί.¹⁶⁸

Στο **νομό Ρεθύμνου** έχουμε τις εξής αλλαγές και τους παρακάτω δήμους: α) το δήμο Ρεθύμνης με έδρα το Ρέθυμνο (αποτελούμενο από τους δήμους Αρκαδίου, Λαππαίων, Νικηφόρου Φωκά και Ρεθύμνης, οι οποίοι καταργούνται) β) το δήμο Μυλοποτάμου με έδρα το Πέραμα (αποτελούμενος από τους δήμους Γεροποτάμου, Κουλούκωνα και την κοινότητα Ζωνιανών, οι οποίοι καταργούνται) γ) το δήμο Αμαρίου με έδρα την Αγία Φωτεινή και ιστορική έδρα τον Φουρφουρά (αποτελούμενο από τους δήμους Σιβρίτου και Κουρητών, οι οποίοι καταργούνται) δ) το δήμο Αγίου Βασιλείου με έδρα το Σπήλι (αποτελούμενο από τους δήμους Λάμπης και Φοίνικα, οι οποίοι καταργούνται). Στο δήμο Ανωγείων δεν επέρχεται καμία μεταβολή ενώ οι δήμοι Αμαρίου, Αγίου Βασιλείου και Ανωγείων χαρακτηρίζονται ως ορεινοί.¹⁶⁹

Στο **νομό Λασιθίου** συνιστώνται οι δήμοι: α) Μιραμπέλου με έδρα τον Άγιο Νικόλαο και ιστορική έδρα τη Νεάπολη (αποτελούμενος από τους δήμους Αγίου Νικολάου, Νεάπολης και την κοινότητα Βραχασίου, οι οποίοι καταργούνται) β) Σητείας με έδρα τη Σητεία (αποτελούμενος από τους δήμους Ιτάνου, Λεύκης και Σητείας, οι οποίοι καταργούνται) γ) Ιεράπετρας με έδρα την Ιεράπετρα (αποτελούμενος από τους δήμους Ιεράπετρας και Μακρύ Γιαλού, οι οποίοι καταργούνται). Στο δήμο Οροπέδιου Λασιθίου δεν επέρχεται καμία μεταβολή και χαρακτηρίζεται ως ορεινός.¹⁷⁰

Στο **νομό Ηρακλείου** συνιστώνται οι δήμοι: α) Ηρακλείου με έδρα το Ηράκλειο (αποτελούμενος από τους δήμους Ηρακλείου, Γοργολαΐνι, Τεμένους, Παλιανής και Νέας Αλικαρνασσού οι οποίοι καταργούνται) β) Μαλεβιζίου με έδρα το Γάζι (αποτελούμενος από τους δήμους Γαζίου, Κρουσώνα και Τυλίσου, οι οποίοι καταργούνται) γ) Αρχανών - Αστερουσίων με έδρα τα Πεζά και ιστορική έδρα τον Πύργο (αποτελούμενος από τους δήμους Αρχανών, Νίκου Καζαντζάκη και Αστερουσίων, οι οποίοι καταργούνται) δ) Φαιστού με έδρα τις Μοίρες και ιστορική

¹⁶⁸ «Πρόγραμμα Καλλικράτης: Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», http://www.eetaa.gr/kallikratis/nomosxedio/Systash_Dhmwn_Perifereiwn.pdf, 9-1-2012.

¹⁶⁹ «Πρόγραμμα Καλλικράτης: Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», http://www.eetaa.gr/kallikratis/nomosxedio/Systash_Dhmwn_Perifereiwn.pdf, 9-1-2012.

¹⁷⁰ Ο.π.

έδρα το Τυμπάκι (αποτελούμενος από τους δήμους Μοιρών, Τυμπακίου και Ζαρού, οι οποίοι καταργούνται) ε) Γόρτυνας με έδρα τους Άγιους Δέκα (αποτελούμενος από τους δήμους Κόφωνα, Αγίας Βαρβάρας, Γόρτυνας και Ρούβα, οι οποίοι καταργούνται) στ) Χερσονήσου με έδρα τις Γούρνες (αποτελούμενος από τους δήμους Χερσονήσου, Γουβών, Μαλλίων και Επισκοπής, οι οποίοι καταργούνται) ζ) Μινώα Πεδιάδας με έδρα τον Ευαγγελισμό Καστελίου και ιστορική έδρα το Καστέλλι (αποτελούμενος από τους δήμους Αρκαλοχωρίου, Καστελλίου και Θραψανού, οι οποίοι καταργούνται). Στον δήμο Βιάννου δεν επέρχεται καμία μεταβολή και χαρακτηρίζεται ως ορεινός.¹⁷¹

Σε περιφερειακό επίπεδο, ο νόμος συνιστά την περιφέρεια Κρήτης η οποία περιλαμβάνει τους Νομούς Ηρακλείου, Λασιθίου, Ρεθύμνου και Χανίων. Έδρα της περιφέρειας Κρήτης είναι το Ηράκλειο. Κάθε νομός αποτελεί και περιφερειακή ενότητα και κάθε πρωτεύουσα νομού είναι έδρα της αντίστοιχης περιφερειακής ενότητας.

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

Έτσι, αν κάνουμε έναν συνοπτικό απολογισμό στην Κρήτη θα δούμε τις εξής συρρικνώσεις: α) στο νομό Χανίων οι 25 δήμοι γίνονται 7 β) στο νομό Ρεθύμνου οι 12 δήμοι γίνονται 5 γ) στο νομό Λασιθίου οι 9 γίνονται 4 και δ) στο νομό Ηρακλείου οι 26 δήμοι γίνονται 8.¹⁷²

Πρόκειται για συνενώσεις μεγάλες αφού από τους πρώην 72 δήμους απομένουν μόλις 24 και μάλιστα -ιδιαίτερα εφόσον μιλάμε για μεγάλους νομούς- πληθυσμιακά διογκωμένοι.

Με κριτήρια πληθυσμιακά, λοιπόν, και εστιάζοντας τώρα μόνο στο νομό Ηρακλείου μπορούμε να παρατηρήσουμε τα εξής: α) ο δήμος Ηρακλείου περιλαμβάνει 5 συνενομένους δήμους και έχει τώρα πληθυσμό 163.115 κατοίκους (προηγείται εδώ ο πρώην δήμος Ηρακλείου που από μόνος του είχε 142.112 κατοίκους) β) ο δήμος Μαλεβιζίου περιλαμβάνει 3 συνενομένους δήμους και έχει τώρα πληθυσμό 20.735 κατοίκους (προηγείται εδώ ο πρώην δήμος Γαζίου με 13.761 κατοίκους) γ) ο δήμος Γόρτυνας περιλαμβάνει 4 συνενομένους δήμους και έχει

¹⁷¹ «Πρόγραμμα Καλλικράτης· Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», http://www.eetaa.gr/kallikratis/nomosxedio/Systash_Dhmwn_Perifereiwn.pdf, 9-1-2012

¹⁷² Ο.π.

τόρα πληθυσμό 17.423 κατοίκους (προηγείται εδώ ο πρώην δήμος Αγίας Βαρβάρας με 5.186 κατοίκους) δ) ο δήμος Αρχανών-Αστερουσίων περιλαμβάνει 3 συνενοούμενους δήμους και έχει τώρα πληθυσμό 17.531 κατοίκους (προηγείται εδώ ο πρώην δήμος Νίκου Καζαντζάκη με 7.019 κατοίκους) ε) ο δήμος Μινώα Πεδιάδας περιλαμβάνει 3 συνενοούμενους δήμους και έχει τώρα πληθυσμό 18.692 κατοίκους (προηγείται εδώ ο πρώην δήμος Αρκαλοχωρίου με 9.766 κατοίκους) στ) ο δήμος Βιάννου περιλαμβάνει 1 συνενούμενο δήμο και έχει πληθυσμό 5.983 κατοίκους ζ) ο δήμος Χερσονήσου περιλαμβάνει 4 συνενοούμενους δήμους και έχει τώρα πληθυσμό 23.864 κατοίκους (προηγείται εδώ ο πρώην δήμος Χερσονήσου με 8.135 κατοίκους) και τέλος η) ο δήμος Φαιστού περιλαμβάνει 3 συνενοούμενους δήμους και έχει τώρα πληθυσμό 23.882 κατοίκους (προηγείται εδώ ο πρώην δήμος Μοιρών με 10.821 κατοίκους).¹⁷³

2.2.2 Εκλογές και αντιδράσεις στο νομό Ηρακλείου

Αξίζει όμως να δούμε και να εξετάσουμε αναλυτικά τα εκλογικά αποτελέσματα ανα καλλικρατικό δήμο στο νομό Ηρακλείου και να παρατηρήσουμε τα ποσοστά συμμετοχής ψηφοφόρων στις εκλογές¹⁷⁴. Εκλογές που πραγματοποιήθηκαν πρώτη φορά στους νέους διευρυμένους δήμους, ενώ οι αντιδράσεις που δημιουργήθηκαν στις κατά τόπους περιοχές παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Όπως έχει αναφερθεί παραπάνω οι 24 καποδιστριακοί δήμοι του νομού Ηρακλείου συρρικνώθηκαν σε μόλις 8. Τα νέα αυτά μεγαλύτερα σχήματα δημιουργήθηκαν από την προσάρτηση διαμερισμάτων, οι κάτοικοι των οποίων στην πλειοψηφία τους δεν επιθυμούσαν τη σημερινή χωροταξική μορφή των δήμων, ενώ αντιδράσεις υπήρξαν και για πολλά άρθρα του νέου νομοσχεδίου. Δημιουργήθηκαν εντάσεις και οι διαμαρτυρίες πήραν διάφορες μορφές στο νομό Ηρακλείου. Για ένα μεγάλο διάστημα στα τοπικά δελτία ειδήσεων μονοπωλούσε το θέμα των

¹⁷³ «Πρόγραμμα Καλλικράτης· Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης», http://www.eetaa.gr/kallikratis/nomosxedio/Systash_Dhmwn_Perifereiwn.pdf., 9-1-2012.

¹⁷⁴ [http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#%22page%22:%22level%22,%22params%22:%22level%22:%22snom_n%22,%22id%22:%2213%22%22%22%22](http://ekloges-prev.singularlogic.eu/dn2010/public/index.html#%22page%22:%22level%22,%22params%22:%22level%22:%22snom_n%22,%22id%22:%2213%22%22%22%22%22)

κινητοποιήσεων από κατοίκους δήμων του νομού, οι οποίοι ήρθαν να συνενωθούν σε νέα μεγαλύτερα σχήματα. Οι μέρες διαμαρτυρίας πέρασαν, η προεκλογική περίοδος για τις πρώτες πλέον καλλικρατικές εκλογές πλησίαζε και τα νέα υποψήφια σχήματα έκαναν την εμφάνισή τους. Ας δούμε τι έγινε σε καθένα από τους οχτώ πλέον νέους δήμους του νομού Ηρακλείου, πριν αλλά και κατά την ημέρα των εκλογικών αποτελεσμάτων

Ξεκινώντας από το δήμο Αρχανών - Αστερουσίων¹⁷⁵, όπου οι αντιδράσεις που προκλήθηκαν κατά την ανακοίνωση του 3852/2010 ως προσχέδιο, ήταν κυρίως για το που θα δοθεί η έδρα του δήμου. Οι κάτοικοι είχαν τις δικές τους προτάσεις και μετά από διαπραγματεύσεις και κινητοποιήσεις μικρού βεληνεκούς, ως έδρα του νέου δήμου ορίστηκε τα Πεζιά, με ιστορική έδρα τον Πύργο¹⁷⁶. Σε έναν δήμο όπου οι εγγεγραμμένοι ψηφοφόροι ήταν 18.849, το ποσοστό συμμετοχής την πρώτη Κυριακή άγγιξε το 77,19% με 14.550 πολίτες να προσέρχονται στην κάλπη για να επιλέξουν μεταξύ των τεσσάρων υποψηφίων δημάρχων. Η πρώτη Κυριακή έδωσε το εισιτήριο για τον επόμενο γύρο στον κ. Εμμανουήλ Κοκκοσάλη με 41,09% και στον κ. Ρούσσο Κυπριωτάκη με ποσοστό 35, 24 %. Αν και η διαφορά ήταν μεγάλη υπέρ του κ. Κοκκοσάλη, τη δεύτερη Κυριακή δήμαρχος Αρχανών - Αστερουσίων αναδείχτηκε ο κ. Ρούσσος Κυπριωτάκης με ποσοστό 52,27%. Η συμμετοχή τη δεύτερη Κυριακή ξεπέρασε το 65%. Ο δήμος της Βιάννου¹⁷⁷ χαρακτηριζόμενος ως ορεινός, παρέμεινε αυτόνομος χωρίς να επέλθει καμία αλλαγή. Οι διαμαρτυρίες των κατοίκων της περιοχής χαρακτηρίστηκαν στην πλειοψηφία τους δικαιολογημένες, αφού εκτός των άλλων, η γεωγραφική θέση του εν λόγω δήμου δεν έδιδε το περιθώριο συνένωσης με όμορο δήμο. Στο δήμο Βιάννου είχαμε τρεις υποψηφιότητες για τις εκλογές της 8^{ης} Νοέμβρη 2010. Δήμαρχος από την πρώτη Κυριακή και μάλιστα με μεγάλη διαφορά αναδείχτηκε ο κ. Παύλος Μπαριτάκης συγκεντρώνοντας ποσοστό 63,02%. Στο δήμο Γόρτυνας¹⁷⁸ η συνένωση τεσσάρων καποδιστριακών δήμων μάλλον δεν ήταν αυτό που επιθυμούσαν οι σημερινοί γορτύνιοι πολίτες. Εδώ, οι διαμαρτυρίες και οι κινητοποιήσεις ήταν έντονες, αφού όπως ισχυρίζονται και στην πλειοψηφία τους συμφωνούν οι νέοι συνδημότες, τα συμφέροντα τους και η γεωγραφική μορφολογία των τεσσάρων καποδιστριακών δήμων δεν ταιριάζουν μεταξύ τους. Πέντε οι

¹⁷⁵ <http://www.dimos-archanon-asterousion.gr/>

¹⁷⁶ Το χωριό Πεζιά βρίσκεται γεωγραφικά στο κέντρο του νεοσύστατου δήμου, ενώ ο Πύργος ήταν έδρα του πρώην μεγάλου δήμου Αστερουσίων ο οποίος προσαρτήθηκε στο νέο δήμο.

¹⁷⁷ <http://www.viannos.gov.gr/>

¹⁷⁸ <http://www.gortyna.gov.gr/>

υποψηφιότητες που κατατέθηκαν στις εκλογές, με κάθε καποδιστριακό δήμο να εκπροσωπείται από υποψήφιο δήμαρχο, ενώ από τον καταργούμενο δήμο Αγίας Βαρβάρας υπήρξαν δύο υποψηφιότητες. Αρκετοί κάτοικοι από κάθε πρώην καποδιστριακό δήμο θεώρησαν ότι μόνο εάν ο νέος δήμαρχος προέρχεται από τον δήμο τους θα δοθεί η ανάλογη σημασία στην περιοχή τους. Μαύρες σημαίες κυμάτιζαν για αρκετές ημέρες σε σπίτια και αυτοκίνητα κατοίκων των τεσσάρων δήμων, ενώ έντονη ήταν και η παρουσία των κατοίκων στα τοπικά δελτία ειδήσεων. Κατά την εκλογική διαδικασία οι κ.κ Σχοιναράκης Νικόλαος και Κοκολάκης Κωνσταντίνος ήταν οι νικητές της πρώτης Κυριακής με ποσοστά 25,92% και 19,68% αντίστοιχα. Δήμαρχος στο δήμο Γόρτυνας αναδείχτηκε ο μέχρι πρότινος δήμαρχος Αγίας Βαρβάρας κ. Νικόλαος Σχοιναράκης με ποσοστό 55,23% . Η συμμετοχή στις κάλπες παρά τις διαμαρτυρίες, έφτασε το 75,46% την Α' Κυριακή και το 55,20% την δεύτερη Κυριακή. Στο δήμο Ηρακλείου¹⁷⁹ (τον μεγαλύτερο δήμο του νομού) οι αντιδράσεις ήρθαν από τα ανατολικά, με το μεγάλο πρώην δήμο της Νέας Αλικαρνασσού να διαμαρτύρεται έντονα με την πρόταση για προσάρτηση του στο δήμο Ηρακλείου. Οι κινητοποιήσεις διήρκεσαν αρκετές ημέρες, ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι δεν πραγματοποιήθηκαν με τον πιο ειρηνικό τρόπο¹⁸⁰ . Οι υποψηφιότητες για το νέο καλλικρατικό δήμαρχο έφτασαν τις τέσσερις, με τον μέχρι πρότινος δήμαρχο κ. Γιάννη Κουράκη να ξεπερνάει κάθε προσδοκία και με ποσοστό 71,82% να επανεκλέγεται στη θέση που ήδη κατείχε. Ο δήμος Ηρακλείου συγκεντρώνει τα πιο χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στη διαδικασία, με το 64,78% το δημοτών του Ηρακλείου να προσέρχεται στις κάλπες. Στο δήμο Μινώα Πεδιάδος¹⁸¹ σημειώθηκαν ίσως οι μεγαλύτερες αντιδράσεις κατά την ανακοίνωση του νέου χωροταξικού σχεδιασμού. Οι κάτοικοι του Καστελίου αντέδρασαν έντονα στη πρόταση συνένωσης με τους άλλους δύο δήμους και μάλιστα σε κινητοποιήσεις τους δήλωναν ότι θα απέχουν καθολικά από την εκλογική διαδικασία, σε ένδειξη διαμαρτυρίας¹⁸². Τελικά από τον πρώην δήμο Καστελίου, όπου στις εκλογές του 2006 ήταν εγγεγραμμένοι 6489 ψηφοφόροι, στις εκλογές του Νοεμβρίου 2010 προσήλθαν

¹⁷⁹ <http://www.heraklion.gr/>

¹⁸⁰ Στην περιοχή της Νέας Αλικαρνασσού πραγματοποιήθηκαν πορείες σε κεντρικούς δρόμους, οι κάτοικοι έκλεισαν για πολλές ώρες την κεντρική λεωφόρο, ενώ έφτασαν ακόμα μέχρι και το αεροδρόμιο όπου διαμαρτυρήθηκαν έντονα με αποτέλεσμα την παρέμβαση εισαγγελέα.

¹⁸¹ <http://www.minoapediadas.gr/>

¹⁸² Οι κάτοικοι του Καστελίου στο πλαίσιο της διαμαρτυρίας τους για το νομοσχέδιο Καλλικράτης, έφτασαν πεζοπόροι στο κτίριο της Περιφέρειας Κρήτης σηκώνοντας στους ώμους τους ένα φέρετρο πραγματοποιώντας την «κηδεία» του Καλλικράτη», όπως χαρακτηριστικά ισχυριζόταν

οι 4260. Ψήφισαν κανονικά και μαζί με τους νέους συνδημότες τους από τους πρώην δήμους Αρκαλοχωρίου και Θραψανού ανέδειξαν δήμαρχο μετά από δύο Κυριακές τον κ. Ζαχαρία Καλογεράκη. Η συμμετοχή στις κάλπες την πρώτη Κυριακή άγγιξε το 77,61%, όπου ο κ. Καλογεράκης με ποσοστό 49,23% έναντι 48,54% επικράτησε πρώτη φορά του τέως δήμαρχου Αρκαλοχωρίου και συνυποψηφίου του, κ. Ευάγγελου Γιαννόπουλου, ενώ το ίδιο συνέβη και την επόμενη Κυριακή με τα ποσοστά να ανεβαίνουν στο 51,61% έναντι 48,39%. Στο νεοσύστατο δήμο Μαλεβιζίου¹⁸³ κατατέθηκαν τέσσερις υποψηφιότητες με τις αντιδράσεις να είναι αρκετά περιορισμένες, ίσως και οι μικρότερες σε επίπεδο νομού. Δήμαρχος Μαλεβιζίου εκλέχθηκε ο μέχρι πρότινος αντιδήμαρχος Ηρακλείου κ. Κωνσταντίνος Μαμουλάκης, ο οποίος επικράτησε τη δεύτερη Κυριακή του συνυποψηφίου του κ. Γιώργου Ζερβού με ποσοστό 64,44% έναντι 35,56%. Στο δήμο Μαλεβιζίου σημειώθηκε το μεγαλύτερο ποσοστό συμμετοχής στην εκλογική διαδικασία στο νομό κατά την πρώτη Κυριακή. Στις κάλπες προσήλθε το 81,88% των εγγεγραμμένων πολιτών, ενώ την δεύτερη Κυριακή το ποσοστό μειώθηκε στο 63,95%. Στο δεύτερο μεγαλύτερο πληθυσμιακά δήμο του νομού, το δήμο Φαιστού¹⁸⁴, οι αντιδράσεις ήταν ακόμα μεγαλύτερες. Οι δύο εκ των τριών πρώην δήμων που πλέον αποτελούν το δήμο Φαιστού αντέδρασαν έντονα στην συγκεκριμένη πρόταση συνένωσης.¹⁸⁵ Το Υπουργείο Εσωτερικών υποδέχτηκε δύο φορές εκπροσώπους φορέων από την περιοχή του Ζαρού, για να συζητήσουν το συγκεκριμένο θέμα. Παρά τις αντιδράσεις, το νέο σχήμα αποτελεί πλέον μια πραγματικότητα και οι εκλογές ήρθαν να αναδείξουν την μοναδική γυναίκα δήμαρχο της Περιφέρειας Κρήτης, κ. Μαρία Πετρακογιώργη –Ανυφαντάκη. Στις κάλπες προσήλθε το 76,88% για την πρώτη Κυριακή, με την κα. Πετρακογιώργη-Ανυφαντάκη να συγκεντρώνει 32,62% και να ακολουθεί τον συνυποψήφιο της και πρώην δήμαρχο Μοιρών κ. Γεώργιο Αρμουτάκη, ο οποίος συγκέντρωσε το 38,11%. Αν και η διαφορά μεταξύ των δύο ήταν 5,49% υπερ του κ. Αρμουτάκη η δεύτερη διαδικασία ανέδειξε δήμαρχο την κα. Πετρακογιώργη-Ανυφαντάκη με ποσοστό 55,25% έναντι 47,75% του κ. Αρμουτάκη.

¹⁸³ <http://www.gazi.gov.gr/>

¹⁸⁴ <http://www.dimosfestou.gr/>

¹⁸⁵ Τόσο ο πρώην δήμος Ζαρού, όσο και ο πρώην δήμος Τυμπακίου πραγματοποίησαν κινητοποιήσεις που περιελάμβαναν δημοσίευση κειμένων διαμαρτυρίας, κλείσιμο δρόμων και καταλήψεις δημαρχείων, ενώ οι κάτοικοι του Ζαρού σε ένδειξη διαμαρτυρίας είχαν καταλάβει για διάστημα 15 ημερών τον εξωτερικό χώρο της Περιφέρειας Κρήτης και δεν επέτρεψαν καμία ημέρα στους υπαλλήλους να εισέλθουν στο χώρο εργασίας τους.

Τέλος, στον παραθαλάσσιο δήμο Χερσονήσου¹⁸⁶ δεν παρατηρήθηκαν αξιοσημείωτες διαμαρτυρίες σχετικά με την εφαρμογή του νομοσχεδίου. Οι αρχικά τέσσερις υποψήφιοι δήμαρχοι κατέληξαν να είναι τρεις, με τον κ. Ζαχαρία Δοξαστάκη να ανακηρύσσεται νικητής από την πρώτη Κυριακή και μάλιστα με ποσοστό 65,61 έναντι 31,20% και 3,19% των άλλων δύο συνυποψηφίων του.

Σε έναν νομό όπου οι αντιδράσεις για το νομοσχέδιο Καλλικράτης ήταν πολλές και ποικίλες, οι πολίτες των πέντε εκ των οχτώ νέων δήμων εξέλεξαν για δήμαρχο πρόσωπο το οποίο δεν είχε θέσει υποψηφιότητα κατά τις τελευταίες δημοτικές εκλογές του 2006. Οι έντονες αντιδράσεις και οι διαμαρτυρίες ξεχάστηκαν λίγο πριν την εκλογική διαδικασία και τελικά δεν υπήρξε διαμέρισμα του οποίου οι ψηφοφόροι να μην συμμετέχουν στις εκλογές. Οι αντιδράσεις και οι μορφές κινητοποιήσεων για το νομοσχέδιο καλλικράτης αποτελούν πλέον κομμάτι της ιστορίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και σήμερα λίγοι είναι αυτοί που θυμούνται αυτά που η ιστορία της ΓΑ θα καταγράψει ως γεγονότα.

¹⁸⁶ <http://www.hersonissos.gr/>

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Επιχειρώντας μια τελευταία αποτίμηση του ‘Καλλικράτη’, ύστερα από τη σύντομη αυτή γενική παρουσίαση του νόμου, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι τελικά αυτό που λειτούργησε εξαρχής αρνητικά γι’ αυτόν ήταν η δύσκολη οικονομική συγκυρία της χώρας, με την οποία και συνδέθηκε εξαρχής. Έτσι, οι περισσότερες αντιδράσεις εστίασαν περισσότερο στις περικοπές εσόδων που εξαγγέλθηκαν και λιγότερο στις καινοτόμες δράσεις που φαίνεται να επέφερε.

Όσον αφορά στο πρώτο ζήτημα, είναι γεγονός ότι από τον περιορισμό λειτουργικών δαπανών και την ορθολογική αξιοποίηση υπαρχόντων πόρων προκύπτει συνολική ετήσια βελτίωση των οικονομικών 500.000.000 ευρώ.¹⁸⁷ Επίσης, επιτυγχάνεται και εξοικονόμηση 75.000.000 ευρώ ανά εκλογική περίοδο εξαιτίας της σύμπτωσης με τις ευρωεκλογές. Οι δραστικές συνενώσεις επιδρούν στο σύνολο δομής και λειτουργίας των ΟΤΑ οδηγώντας σε υπολογίσιμη εξοικονόμηση πόρων. Για παράδειγμα, ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων, από 16.150 που ήταν φαίνεται να περιορίστηκε περίπου στους μισούς. Επιπλέον, οι 195 θέσεις αντινομαρχών αντικαταστάθηκαν από τις μισές αντιπεριφερειάρχων και οι 1.496 νομαρχιακοί σύμβουλοι από 703 περιφερειακούς συμβούλους. Συνολικά, λοιπόν, οι περισσότερες από 50.000 θέσεις πολιτικού προσωπικού μειώνονται σε 25.000 θέσεις και μόνο από τη μείωση αυτών των θέσεων πραγματοποιείται εξοικονόμηση της τάξης του 60%.¹⁸⁸

Αντιστοίχως, εφόσον τα 6.000 ΝΠΔΔ και επιχειρήσεις των δήμων που υπήρχαν περιορίζονται σε λιγότερα από 2.000, τα 60.000 περίπου μέλη των διοικήσεων των διοικητικών συμβουλίων των δημοτικών επιχειρήσεων των ΟΤΑ μειώνονται σε 20.000. Δημιουργείται και εδώ ένα πλαίσιο διαφανούς και ορθολογικής λειτουργίας των δημοτικών επιχειρήσεων και των ΝΠΔΔ.

Οι περικοπές αυτές αφενός ήταν αναγκαίες και υπαγορευόμενες από το μη αναστρέψιμο οικονομικό σκηνικό της χώρας και αφετέρου υπάγονταν μέσα σε μια

¹⁸⁷ Στην επίσημη ιστοσελίδα του ΠΑΣΟΚ (<http://www.pasok.gr>) σημειώνεται ότι από τον περιορισμό των λειτουργικών δαπανών και την ορθολογική αξιοποίηση των υπαρχόντων πόρων προκύπτει συνολική ετήσια εξοικονόμηση 1.185.000.000 ευρώ.

¹⁸⁸ Βλ. σχετικά στο «Οι μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη για τον πολίτη», <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>, 17-2-2012.

γενικότερη λογική εξορθολογισμού της λειτουργίας των οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εντός αυτού του πλαισίου πρέπει να δούμε και τις ρυθμίσεις που σχετίζονται με τις προϋποθέσεις λήψης δανείου από τους ΟΤΑ, το ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης των υπερχρεωμένων δήμων και τον προληπτικό έλεγχο δαπανών όλων των δήμων και των περιφερειών και όλων των νομικών προσώπων και επιχειρήσεών τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο.¹⁸⁹

Όσον αφορά, τώρα, στο δεύτερο κομμάτι που έχει να κάνει με τις καινοτόμες δράσεις που εισάγει ο 'Καλλικράτης' και τις διαδικασίες που πλησιάζουν τον πολίτη και στοχεύουν στην αμεσότερη και ταχύτερη εξυπηρέτησή του, αν και αυτό παραγνωρίστηκε και 'παραγκωνίστηκε' αρχικά, φαίνεται ότι είναι τελικά το μεγάλο θετικό του νέου νόμου.

Οπωσδήποτε, αποκτά ζωή η επαρχία, εφόσον οι νέοι 'καλλικρατικοί' δήμοι (που έρχονται να αντικαταστήσουν πρώην 'αναιμικούς' δήμους και κοινότητες) εξοπλίζονται με εξειδικευμένο προσωπικό και 'πλούσιο στόλο' μηχανημάτων έργου. Παράλληλα, στους νέους ΟΤΑ κάθε υπάλληλος ασχολείται πια με ένα αντικείμενο. Επιτυγχάνεται έτσι ένας καλύτερος επιμερισμός εργασίας και γίνεται ποιοτικότερη αξιοποίηση του εργατικού δυναμικού.

Κάθε αρμοδιότητα, κάθε εξουσία πάει στο εγγύτερο δυνατό σημείο για τον πολίτη. Σε κάθε συνενούμενο δήμο παραμένει το σύνολο των υπηρεσιών ενώ υπάρχει μέριμνα για αντιδήμαρχο που θα ασχολείται με τις τοπικές υποθέσεις.¹⁹⁰

Επίσης, δημιουργούνται τα ηλεκτρονικά ΚΕΠ σε κάθε γειτονιά ή χωριό, αρμόδια υπηρεσία διοικητικής βοήθειας σε αδύναμα άτομα, η κάρτα του Δημότη, ο θεσμός του 'Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης'. Οι νέοι μπορούν να εκλέγονται και να συμμετέχουν ενεργά στα κοινά από 18 ετών και αποκτούν την ευκαιρία να διαμορφώσουν το μέλλον του τόπου τους (κάτι που επιδιώκεται και με τα τοπικά συμβούλια και δημοψηφίσματα).

¹⁸⁹ Είναι ενδεικτικό ότι επί 'Καποδίστρια' υπήρχαν περίπου 500 δήμοι (και όλες οι επιχειρήσεις και τα ΝΠΔΔ των ΟΤΑ) που δεν υπάγονταν σε αυτόν τον έλεγχο, ο οποίος και λάμβανε χώρα εφόσον επρόκειτο για συμβάσεις άνω του 1.000.000 ευρώ. Τώρα, όμως, το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί γενικό προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000 ευρώ, τις οποίες συνάπτουν οι δήμοι, οι περιφέρειες, τα νομικά τους πρόσωπα και οι επιχειρήσεις τους. Βλ. σχετικά στο «Οι μεγάλες αλλαγές του Καλλικράτη για τον πολίτη», <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>, 17-2-2012.

¹⁹⁰ Αντιστοίχως, έχουμε και αντιπεριφερειάρχες με τοπικές αρμοδιότητες.

Θα ήταν άδικο, λοιπόν, και μονομερές να επικεντρωθούμε μόνο στα σημεία που κρίθηκαν ως ‘αδυναμίες’ του ‘Καλλικράτη’. Ασφαλώς και με τον ‘Καποδίστρια’ είχε επιτευχθεί ουσιαστικότερη αποκέντρωση (αν και εφόσον δεχτούμε ότι αυτός είναι και ο βασικότερος στόχος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης) ενώ τώρα ο πολίτης καλείται αναγκαστικά συχνότερα στην έδρα του νομού για τη διεκπεραίωση κάποιων υποθέσεών του.¹⁹¹

Παρ’ όλα αυτά, δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι συγκρίνουμε δύο προγράμματα, τα οποία και έθρεψε ένα τελείως διαφορετικό (πολιτικό, οικονομικό και τελικά κοινωνικό και ιδεολογικό) τοπίο. Οι συγκυρίες δεν υπήρξαν ταυτόσημες, άρα και τα κριτήριά μας πρέπει εν τέλει να είναι διαφορετικά.

Η πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (αλλά και της χώρας γενικότερα) θα κριθεί από τη δυνατότητα επιβίωσής της μέσα στα νέα δεδομένα και από την ικανότητα εγκόλπωσης των δεδομένων αυτών μέσα σε ένα πλαίσιο, που πέρα από τις οικονομικές συνιστώσες, θα παραμένει βαθιά και κατ’ ουσίαν δημοκρατικό.

¹⁹¹ Βέβαια, θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει εδώ ότι και με τον ‘Καλλικράτη’ επιχειρείται η ενδοδημοτική αποκέντρωση με την απόδοση ενισχυμένων αρμοδιοτήτων στις κοινότητες.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αιτιολογική Έκθεση (2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης, Αθήνα, 14-05-2010
- Ανώνυμος (2010), «Το Κ.Κ.Ε καταψηφίζει το αντιλαϊκό νομοσχέδιο», *Ριζοσπάστης*, 19-05-2010, σελ. 19
- Γεωργαντάς, Η. (2002), *Τοπικό κράτος και Τοπικότητα, στα ίχνη δύο συζητήσεων*, Αθήνα: Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα
- Γκέκας, Ρ. & Μήτσου, Κ. (2010), «Η οικονομική κρίση & ευρωπαϊκοί Ο.Τ.Α.», *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Τεύχος 127, Ιούνιος-Ιούλιος 2010, σελ. 34-42
- Γκέκας Ρ., Μήτσου Κ. (2011), *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*,
- Δαγτόγλου, Π. Δ. (1994), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Έκθεση Γ.Λ.Κ (2010), «Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης, Αθήνα, 14-05-2010
- Έκθεση Διεύθυνσης Επιστημονικών Μελετών Βουλής (2010), «Έκθεση επί του Νομοσχεδίου Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης», Αθήνα Βουλή των Ελλήνων, 21-05-2010
- Ζαχαριουδάκης Γ. (2007), *Τοπική Αυτοδιοίκηση, οργάνωση και εκλογική διαδικασία*, (πτυχιακή εργασία στο τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης), Ρέθυμνο

- Ζυγούρης Π., Παπαδόπουλος Γ. (2010), *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010)*, *Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, τόμος α' και β', Αθήνα: εκδ. Όλγας Ζυγούρη
- Καρανάτση, Ε. (2010), «Το σχέδιο ελέγχου οικονομικών των Ο.Τ.Α.», *Καθημερινή*, 12-05-2010, σελ. 14
- Κείμενο Δημόσιας Διαβούλευσης (2010), «Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας για την Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης», Αθήνα, 10-01-2010
- Μακρυδημήτρης Α. (2007), *Δημόσια Διοίκηση· στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα
- Μαρής, Δ., Μουτούση, Δ., & Μπενέκος Η. (2010), «Ελεγκτής Νομιμότητας για ενίσχυση της διαφάνειας στους δήμους», *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Τεύχος 128, Σεπτέμβριος-Νοέμβριος 2010, σελ. 39
- Μπαλτά, Ε. (2010), *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα: Π. Ν. Σάκκουλα
- Μπέσιλλα-Βήκα Ε. (2004), *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος 1, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδ. Σάκκουλα
- Παυλόπουλος, Π. (2010), «Καλλικράτης: Η μοιραία διοικητική απορρύθμιση», *Περιοδικό Επίκαιρα*, Τεύχος 32, 27-05-2010 σελ. 12-14
- Σαββαΐδου, Κ. (2009), *Οικονομική Διοίκηση & Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Σιάφακας, Β. επιμ. (2010), «Διάλογοι για το σχέδιο Καλλικράτης των Φώτη Κουβέλη, Γιώργου Σωτηρέλη & Νικήτα Κακλαμάνη», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 24-01-2010, σελ. 6-11

- Σταυριανός, Λ. (2010), «Η Αυτοδιοίκηση μετά τον Καλλικράτη», *Αυγή*, 29-07-2010, σελ. 5-7
- Σπιλάνης Ι., Ακριβοπούλου Ι., Γάκης Κ., Μιχαηλίδης Γ., Νιάρχος Α.(2011), *Ο Καλλικράτης στα Νησιά*, ΕΕΤΑΑ
- Τομαρά-Σιδέρη Μ., (1999), *Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου-κράτος-πολιτική)*, Αθήνα: εκδ. Παπαζήση
- Τσακτσίρας Λ.-Τιβέριος Μ. (2003), *Ιστορία των αρχαίων χρόνων ως το 30 π.Χ. (για την Α΄ τάξη του Γυμνασίου)*, Αθήνα: ΟΕΔΒ
- Τσουντας, Κ. & Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2010), *Η οργάνωση και οι λειτουργίες της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήσης
- Χρυσανθακάκης, Χ. επιμ. (2010), *Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Chondroleou, G., Elcock, H. & Liddle, J. (2005), “A Comparison of Local Management of Regeneration in England and Greece”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18 , Issue 2, pp. 114-128
- Falleti, T. (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin America Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, Vol. 99, No 3, pp. 327-346
- Gaytán, María Soledad (2005), “Los Comités Ciudadanas de Control y Vigilancia del estado de México” *Convergencia* (México), Vol. 39, pp.51-73
- Gret, M. & Yves, S. (2005) *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for better Democracy*, London: Zed Press

- Grindle, M. (2009), *Going local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Liddle, J. (2011), “The New Public Leadership Challenge”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 24 , Issue 1, pp. 97-98
- Prachette L. and Wilson D. (1996), *Local Democracy and Local Government*, London: Macmillan Publishing
- Souza, C. (2001), “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”, *Environment and Urbanization*, Vol.13, No 1, pp.159-184

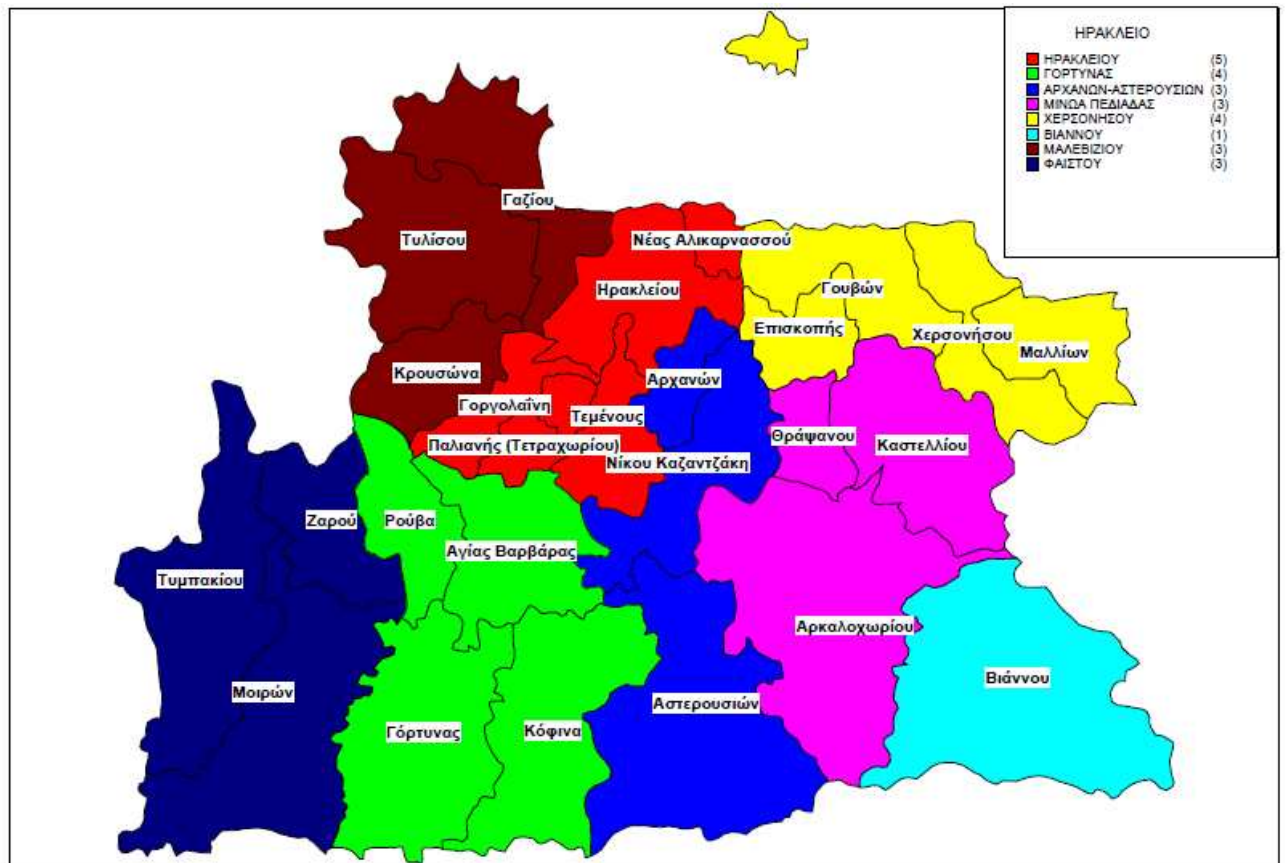
Ιστοσελίδες

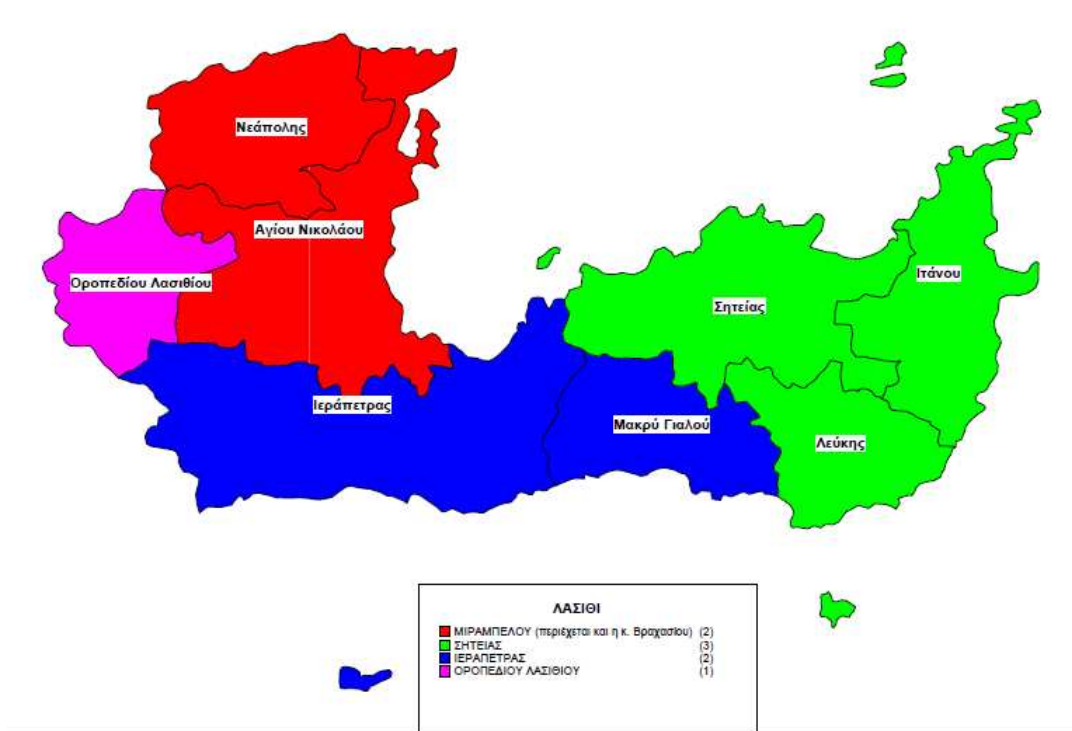
1. <http://www.localit.gr/?p=817>
2. <http://www.ypes.gr/kapodistriias/greek/kapo/program.htm#02>
3. http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/program_kallikraths.pdf
4. <http://www.opengov.gr/ypes/?p=401>
5. <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=266&View=20>
6. <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=265&View=20>
7. <http://www.opengov.gr/ypes/?p=379>
8. <http://government.gov.gr/2010/10/27/2223/>
9. <http://www.inout.gr/archive/index.php/t-60648.html>
10. <http://www.e-erevna.gr/portal/story.aspx?ID=86201>

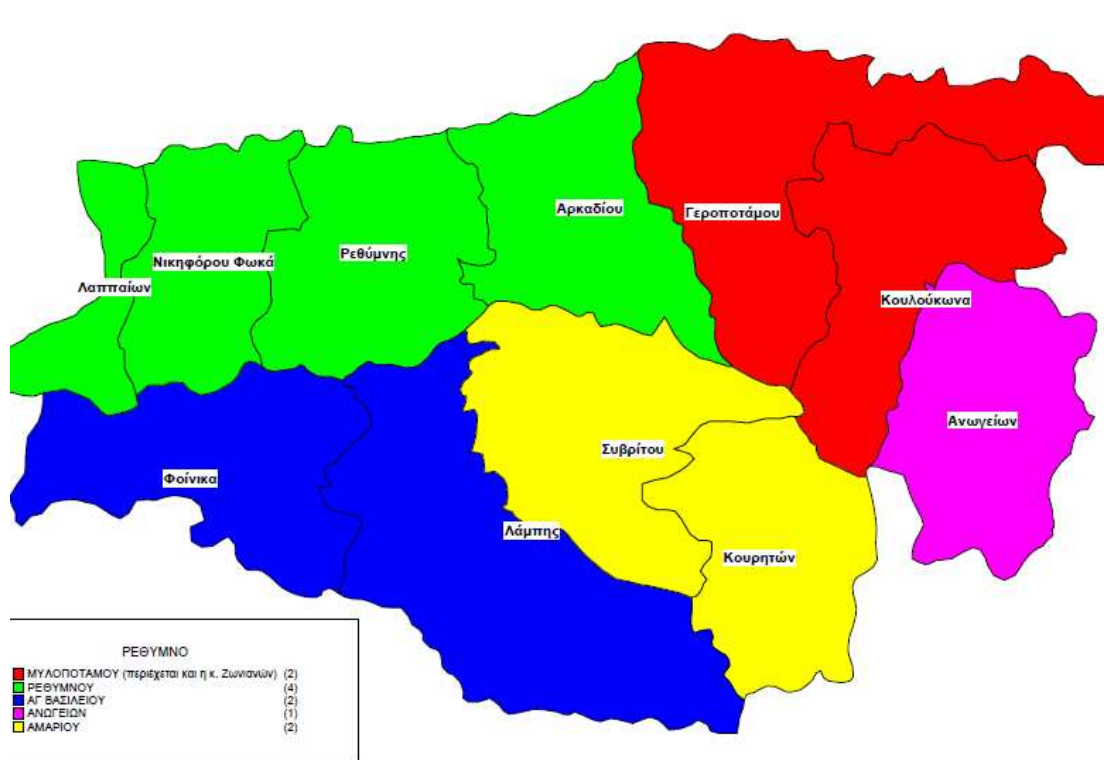
11. <http://www.apn.gr/news/nea/psifistike-o-kallikratis/>
12. <http://edu.klimaka.gr/nomothesia/fek/1154-kathorismos-leitourgias-scholikes-epitropes.html>,
13. <http://www.localit.gr/?p=1582>
14. http://www.eetaa.gr/kallikratis/nomosxedio/Systash_Dhmwn_Perife_reiwn.pdf.,
15. http://www.eetaa.gr/kallikratis/support/OEY/odhgos_prosarmoghs_oey.pdf,
16. <http://www.ypes.gr/el/Elections/CityElections/ResultsofElections/>

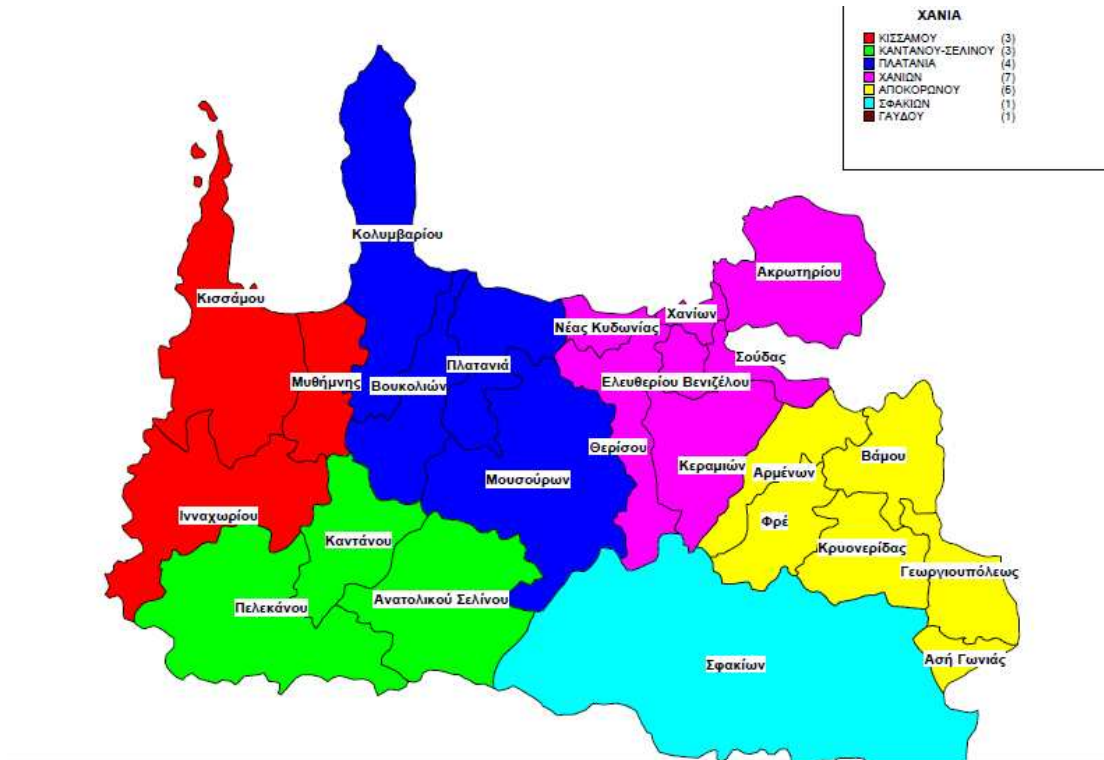
ΥΠΟΜΝΗΜΑ

(πηγή: http://www.eetaa.gr/kallikratis/nomosxedio/Systas_h_Dhmwn_Perifereiwn.pdf.)









Στατιστικά Στοιχεία

ΟΤΑ	ΜΟΝΙΜΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
-----	-------------------

ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ

Ηρακλείου (5 συνενοούμενοι δήμοι)

Ηρακλείου	142,112
Νέας Αλικαρνασσού	12,559
Τεμένους	3,122
Γοργοαΐνη	3,026
Παλιανής	2,296

Άθροισμα 163,115

Μαλεβιζίου (3 συνενοούμενοι δήμοι)

Γαζίου	13,761
Κρουσώνα	4,044
Τυλίσου	2,930

Άθροισμα 20,735

Γόρτυνας (4 συνενοούμενοι δήμοι)

Άγίας Βαρβάρας	5,186
Γόρτυνας	5,132
Κόφινα	4,970
Ρούβα	2,135

Άθροισμα 17,423

Αρχανών - Αστερουσίων (3 συνενοούμενοι δήμοι)

Νίκου Καζαντζάκη	7,019
Αστερουσίων	6,015
Αρχανών	4,497

Άθροισμα 17,531

Μινώα Πεδιάδας (3 συνενοούμενοι δήμοι)

Αρκαλοχωρίου	9,768
Καστελλίου	6,458
Θραψανού	2,466

Άθροισμα 18,692

Στατιστικά Στοιχεία

ΟΤΑ	ΜΟΝΙΜΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
-----	-------------------

Βιάννου (1 συνενούμενος δήμος)

Βιάννου	5,983
Άθροισμα	5,983

Χερσονήσου (4 συνενούμενοι δήμοι)

Χερσονήσου	8,135
Γουβών	7,145
Μαλλίων	6,173
Επισκοπής	2,411
Άθροισμα	23,864

Φαιστού (3 συνενούμενοι δήμοι)

Μοιρών	10,821
Τυμπακίου	9,884
Ζαρού	3,177
Άθροισμα	23,882

Στατιστικά Στοιχεία

ΟΤΑ	ΜΟΝΙΜΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
-----	-------------------

ΛΑΣΙΘΙΟΥ

Μιραμπέλου (2 συνενοούμενοι δήμοι)

Αγίου Νικολάου	10,593
Νεάπολης	8,478
Άθροισμα	26,069

Ιεράπετρας (2 συνενοούμενοι δήμοι)

Ιεράπετρας	23,729
Μακρύ Γιαλού	4,015
Άθροισμα	27,744

Σητείας (3 συνενοούμενοι δήμοι)

Σητείας	14,418
Ιτάνου	2,429
Λεύκης	2,009
Άθροισμα	18,856

Οροπεδίου Λασιθίου (1 συνενοούμενος δήμος)

Οροπεδίου Λασιθίου	3,067
Άθροισμα	3,067

Στατιστικά Στοιχεία

ΟΤΑ	ΜΟΝΙΜΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
-----	-------------------

ΡΕΘΥΜΝΟΥ

Μυλοποτάμους (2 συνενοόμενοι δήμοι)

Γεροποτάμους	7,901
Κουλούκινας	5,449
Άθροισμα	13,350

Ανωγείων (1 συνενούμενος δήμος)

Ανωγείων	4,054
Άθροισμα	4,054

Αμάριους (2 συνενούμενοι δήμοι)

Σιβρίτους	3,165
Κουρητών	2,468
Άθροισμα	5,633

Αγίου Βασιλείους (2 συνενούμενοι δήμοι)

Λάμπτης	5,100
Φοίνικας	3,548
Άθροισμα	8,648

Ρεθύμνης (4 συνενούμενοι δήμοι)

Ρεθύμνης	32,694
Νικηφόρου Φωκά	6,468
Αρκαδίου	5,557
Λατπαιών	2,553
Άθροισμα	47,272

ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

ΟΤΑ	ΜΟΝΙΜΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
-----	-------------------

ΧΑΝΙΩΝ

Χανίων (7 συνενοούμενοι δήμοι)

Χανίων	55,838
Ελευθερίου Βενιζέλου	10,636
Ακρωτηρίου	9,773
Νέας Κυδωνίας	7,368
Σούδας	6,745
Θερίσου	6,517
Κεραμιών	1,325
Άθροισμα	98,202

Κισσάμου (3 συνενοούμενοι δήμοι)

Κισσάμου	7,453
Μυθήμνης	2,839
Ιναχωρίου	1,178
Άθροισμα	11,470

Κάνδανου - Σελίνου (3 συνενοούμενοι δήμοι)

Πελεκάνου	3,753
Καντάνου (Κανδάνου)	1,344
Ανατολικού Σελίνου	1,205
Άθροισμα	6,302

Πλατανιά (4 συνενοούμενοι δήμοι)

Πλατανιά	5,118
Κολυμβαρίου	4,932
Μουσουρών	4,599
Βουκολιών	3,215
Άθροισμα	17,864

Αποκορώνου (6 συνενοούμενοι δήμοι)

Αρμένων	3,095
Βάμου	2,697
Γεωργιουπόλεως	2,414
Κρυονερίδας	2,328

Στατιστικά Στοιχεία

ΟΤΑ	ΜΟΝΙΜΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Φρε	1,049
Ασή Γωνιάς	529

Άθροισμα 12,112

Σφακίων (1 συνενούμενος δήμος)

Σφακίων	2,419
---------	-------

Άθροισμα 2,419

Γαύδου (1 συνενούμενος δήμος)

Γαύδου	81
--------	----

Άθροισμα 81