

**ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**

**ΣΧΟΛΗ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ**

**ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ**

**ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**« Η ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ »**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΤΩΝ :**

**ΜΑΝΩΛΟΠΟΥΛΟΥ ΓΕΩΡΓΙΑΣ**

**ΜΠΕΡΕΡΗ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗ-ΑΓΓΕΛΟ**

**ΜΑΤΑΙΟΥ ΕΛΕΝΗ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ : ΔΡΙΤΣΑΣ ΙΩΑΝΝΗΣ**

**ΠΑΤΡΑ 2015**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	5
ABSTRACT.....	7
ΣΤΟΧΟΙ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ.....	9
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup></b>	
1.1 Εισαγωγή.....	9
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup></b>	
Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η σημασία του	
2.1 Εισαγωγή - Η Αναγκαιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	11
2.2 Τα Κύρια Χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	12
2.3 Η Οικονομική Σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	14
2.4 Η εσωτερική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	14
2.5 Τοπική αυτοδιοίκηση και πολιτιστική αποκέντρωση.....	15
2.6 Η τοπική αυτοδιοίκηση πολύ δυναμικός φορέας δράσης και ανάπτυξης.....	16
2.7 Εκδημοκρατισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	17
2.8 Ανακεφαλαίωση.....	17
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup></b>	
Συνοπτικό ιστορικό της τοπικής αυτοδιοίκησης-διαχρονική εξέλιξη	
3.1 Εισαγωγή.....	19
3.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση ως οργανικό στοιχείο κάθε μορφής διοίκησης.....	19
3.3 Το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	20
3.4 Οι δήμοι και οι κοινότητες στα χρόνια της Τουρκοκρατίας .....	22
3.5 Η Δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν και μετά το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980.....	22
3.6 Ανακεφαλαίωση.....	26
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup></b>	
Νόμος - Σχέδιο Καποδίστριας	
4.1 Εισαγωγή.....	27
4.2 Η Σημερινή Δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	27

4.3 Αναγκαιότητα και στόχοι του προγράμματος.....	32
4.4 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων.....	35
4.5 Ανακεφαλαίωση.....	37

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>**

### Νόμος - Σχέδιο Καλλικράτης

5.1 Εισαγωγή.....	38
5.2 Πρόγραμμα Καλλικράτης- χαρακτηριστικά.....	38
5.3 Το σχέδιο Καποδίστριας, δίνει τα ηνία στο πρόγραμμα Καλλικράτης.....	39
5.4 Έλεγχος των ΟΤΑ.....	40
5.5 Συλλογικότητα και διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων.....	41
5.6 Αρμοδιότητες δήμων και κοινοτήτων.....	42
5.7 Οικονομική ανάλυση-Πρόγραμμα Καλλικράτης και αυτονομία της αυτοδιοίκησης....	51
5.8 Το επιχειρησιακό σχέδιο υποστήριξης του Καλλικράτη «πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α».....	57
5.9 Ανακεφαλαίωση.....	59

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup>**

### Κοινωνική Πρόνοια και Τοπική Αυτοδιοίκηση

6.1 Εισαγωγή.....	61
6.2 Η άσκηση της Κοινωνικής Πολιτικής στην Ελλάδα.....	63
6.3 Η κοινωνική πρόνοια ως έκφραση της κοινωνικής πολιτικής.....	64
6.4 Ο ρόλος των Ο.Τ.Α στην κοινωνική πολιτική.....	64
6.5 Τα προγράμματα.....	65
6.6 Ανακεφαλαίωση.....	68

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7<sup>ο</sup>**

### Ο ρόλος της κοινωνικής εργασίας στην σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση .

7.1 Εισαγωγή.....	69
7.2 ο ρόλος της κοινωνικής εργασίας στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης .....	70
7.3 Δυσκολίες και προβλήματα στην άσκηση της κοινωνικής εργασίας.....	73
7.4 Προτάσεις οργάνωσης της κοινωνικής υπηρεσίας της περιφέρειας.....	75
7.5 Προτάσεις προς βελτίωση του έργου του κοινωνικού λειτουργού.....	76

7.6 Ανακεφαλαίωση.....	76
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8<sup>ο</sup></b>	
Συμπεράσματα-προτάσεις.	
8.1 Συμπεράσματα.....	78
8.2 Προτάσεις.....	81
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>82</b>
<b>ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ.....</b>	<b>87</b>

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η Κοινωνική Εργασία, διαμορφώνεται και εξαρτάται από το πλαίσιο στο οποίο δημιουργείται κάθε φορά, παρόλο που τη διακρίνουν κοινοί σκοποί, μεθοδολογία και αρχές. Λαμβάνοντας υπόψη μας τους ιστορικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτικούς παράγοντες που καθορίζουν τον σχεδιασμό κοινωνικών και προνοιακών πολιτικών που τελικά συνυπογράφουν την ανάπτυξη της κοινωνικής εργασίας, γίνονται κατανοητοί οι ρόλοι που καλούνται να αναπτύξουν οι κοινωνικοί λειτουργοί.

Στην μελέτη αυτή, η τοπική αυτοδιοίκηση αναλύεται εκτενώς, καθώς αποτελεί βασικό πλαίσιο εφαρμογής της κοινωνικής εργασίας στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, αναλύουμε την εσωτερική δομή της, τον τρόπο λειτουργίας της και διοίκησής της, αλλά και την οικονομική σημασία της, με την κοινότητα να αποτελεί την πρώτη μορφή ένωσης στην ιστορία του ανθρώπινου πολιτισμού.

Το πρόγραμμα "Καποδίστριας", που ψηφίστηκε στο Ελληνικό Κοινοβούλιο το 1997, έχει ως σκοπό την βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους. Ο νόμος αυτός ίσχυσε μέχρι και το τέλος του 2010 και ενδυνάμωσε το κυρίαρχο συγκεντρωτικό μοντέλο σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο. Ο Καποδίστριας, εφάρμοσε και εισήγαγε ένα σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ταυτιζόταν με την κεντρική διοίκηση και ελεγχόταν άμεσα από αυτήν. Σε αυτή την περίοδο, δεν παρατηρείται κάποιο πρόβλημα σχετικά με το περιεχόμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφού ήταν και η μόνη μορφή διοίκησης που υπήρχε και περιλάμβανε κάθε αναγκαία και δυνατή λειτουργία.

Το πρόγραμμα "Καποδίστριας" αντικαταστάθηκε από την νέα διοικητική διαίρεση που προέβλεπε το σχέδιο "Καλλικράτης - Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης" το οποίο είχε ψηφιστεί από την Βουλή το Μάιο του 2010 και με αυτό θεσπίστηκαν δομικές αλλαγές στη διοικητική οργάνωση της χώρας. Στόχος του νόμου, είναι να δημιουργηθούν ισχυροί δήμοι, οι οποίοι θα συμβάλουν στην Τοπική Ανάπτυξη αλλά και θα παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες με τη μείωση του λειτουργικού κόστους, ενώ με το σχέδιο αυτό παρατηρείται και μείωση των φορέων του κράτους. Οι δήμοι θα διοικούνται από το Δημοτικό Συμβούλιο, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, την Εκτελεστική Επιτροπή και τον Δήμαρχο, ενώ για να υπάρχει και η συμμετοχή και συλλογικότητα των πολιτών στην συνεδρίαση των θεμάτων για την λήψη αποφάσεων,

θεσμοθετείται η υποχρεωτική συγκρότηση Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης και ο ορισμός Συμπαραστάτη Δημότη και Επιχείρησης.

Εν συνεχεία, κατά τη μεταπολεμική περίοδο, το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα ακολουθεί διαφορετική εξελικτική πορεία συγκριτικά με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η Ελλάδα, σύμφωνα με τον Ferrera, εμπίπτει στην κατηγορία των νότιων ευρωπαϊκών κρατών πρόνοιας με υπολειμματικές παροχές, όπου η οικογένεια, καλύπτει μεγάλο μέρος κοινωνικών αναγκών.

Αναγκαία θεωρείται η αναφορά και ανάλυση συγκεκριμένων παραδειγμάτων εφαρμογής αποκεντρωμένης κοινωνικής πολιτικής, σε ξεχωριστές ευρωπαϊκές χώρες όπου η επιλογή τους έγινε με κριτήρια τις Κρατικοδιοικητικές οργανώσεις και τα υποδείγματα Κοινωνικού Κράτους

Τέλος, αναλύουμε και την σημαντικότητα του ρόλου του Κοινωνικού Λειτουργού στην σύγχρονη Τοπική Αυτοδιοίκηση, ο οποίος ρόλος του Κοινωνικού Λειτουργού καθορίζεται από τις ανάγκες των πολιτών με σκοπό να τις καλύψει και να βοηθήσει να λυθούν με κάθε μέσο. Αυτό όμως είναι και αρκετά δύσκολο από τη στιγμή που έχει να ασχοληθεί με όλες τις ηλικίες και χρειάζεται να εργαστεί με άτομο, με ομάδα, αλλά και με κοινότητα, με αποτέλεσμα να υπάρχουν αρκετές δυσκολίες στην εφαρμογή του έργου του.

## ABSTRACT

Social Work, configured and depends on the context in which is created every time, although distinguishing common objectives, methodology and principles. Taking into account the historical, social, economic and political factors that determine the design of social and welfare policies that ultimately align the development of social work, understood the roles that are required to develop social workers.

In this study, the local government is analyzed extensively, as a key part of the implementation of social work in Greece. Specifically, we analyze the internal structure of the Local Authorities, as well as the means of its operation and administration; whereas we stress its economic importance, in which the community functions as the first form of association in the history of human civilization.

The "Kapodistrias" idea, passed by the Greek Parliament in 1997, aims to optimize the public administration at the level of local government, by uniting the smaller communities into greater municipalities. This law remained in force until the end of 2010, and strengthened the dominant centralized model in both a political and an economic level. Kapodistrias, implemented and introduced a local government system that was identified with the central administration and was directly controlled by it. During this period, the content of the Local Authorities was not dysfunctional, since it was the only existing form of government that included all the necessary and possible utilities.

The "Kapodistrias" idea was replaced by the new administrative division, foreseen by the plan "Kallikratis - New Architecture of Government and Decentralized Administration". Voted by the Parliament in May 2010, it introduced various constitutional changes in the administrative organization of the country. The aim of the plan was to create strong communities, which will contribute to the local development and will provide quality services by reducing operating costs- while with the current plan there would be a reduction in the State stakeholders. The communities will be managed by the City Council, the Economic Committee, the Quality of Life, the Executive Committee and the Mayor, while in order to manage the holistic participation of the citizens in the decision making, both the establishment of a Primary Consultation Committee and a supporting role of the Citizen and Business, was considered both essential and obligatory.

Subsequently, during the postwar period, the welfare state in Greece followed a different evolutionary path in comparison with other European countries. Greece, according

to Ferrera, falls into the category of southern European welfare states with residual benefits, where the family plays a catalytic role as it covers a great amount of social needs.

There is an imperative need therefore to document and analyze separately some concrete examples of decentralized forms of social policies, in several European countries, where the selection was made under the criteria of how well the state organizations and the representatives of a Social State are incorporated.

Finally, we analyze the importance and the role of the social worker in the modern Local Authority. The role of the social worker is determined by the needs of citizens, the social worker aims to target, meet and assist each individuals' needs and help them to overcome their problems in the most effective way. However, this can be characterized as a challenging procedure since there are several parameters that must be taken into consideration such as: the age factor of each citizen and whether the social worker has to assist an individual personally, as group or the community as a whole.



## ΣΤΟΧΟΙ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ

Στόχος της συγκεκριμένης πτυχιακής, είναι να καταγράψει και να μελετήσει την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης από τη « γέννηση» του μέχρι και σήμερα. Στόχο επίσης, αποτελεί η ανάδειξη αναγκαιότητας χρησιμοποίησης του θεσμού, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις άλλες χώρες του κόσμου.

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>

#### ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αυτόνομη διοίκηση (self-government) με κύριο σκοπό την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από ένα αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας. Υπό την ευθύνη της έχει, μια πολύπλευρη δραστηριότητα με ποικίλους στόχους. Συγκεκριμένα, είναι η «φωνή» της τοπικής κοινωνίας, ενεργεί σαν αντιστάθμισμα στην κεντρική διοίκηση, προσφέρει τοπικές υπηρεσίες και τέλος, στρατολογεί το κοινό στην πολιτική διαδικασία. Οι λειτουργίες αυτές καθώς και οι αντίστοιχοι στόχοι, διαμορφώνουν δυο ρόλους της τοπικής αυτοδιοίκησης δηλαδή, τον πολιτικό και το διοικητικό ρόλο. Αναγκαία είναι η παράλληλη εξέλιξη των δυο ρόλων για τη δυναμική λειτουργία του θεσμού.

Συν τοις άλλοις, αποτελεί ξεχωριστή μορφή αποκέντρωσης, η αναγκαιότητα της οποίας, σε πολλές χώρες, δεν αποτελεί προϊόν του παρόντος ή προηγούμενου αιώνα. Ειδικά στην Ελλάδα, ο θεσμός αυτός, έχει αναπτυχθεί ήδη από την αρχαιότητα. Ιδιαίτερος, βέβαια, αναπτύχθηκε κατά την Τουρκοκρατία, όπου πολλές ελληνικές κοινότητες κατάφεραν να γίνουν κέντρα τοπικού πολιτισμού, λόγω της αξιοθαύμαστης αυτοδιοίκησης τους, όπως η Δημητσάνα.

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενισχύεται σημαντικά, από τον Καποδίστρια (διάταγμα 16-4-1828) και από το επαναστατικό σύνταγμα «Ηγεμονικό»(15-3-1832). Τόσο στα νομοθετήματα αυτά όσο και στο νόμο της 17-12-1833 με τον οποίο καθιερώθηκε το σύστημα της ενιαίας διαίρεσης της χώρας σε μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης, προβάλλει έντονα η ιδέα της τοπικής αυτονομίας. Γενικά, με τα νομοθετήματα της περιόδου αυτής, πέρα από το ότι ανανεώνεται διαρκώς η ιδέα της αυτονομίας, καθιερώνεται παράλληλα και μια

ιδιαίτερη αποστολή της τοπικής αυτοδιοίκησης, για την εκπλήρωση, κατ αποκλειστικότητα μιας ευρείας κοινωνικής σκοπιμότητας. Ιδιαίτερα στο νόμο της 27-12-1033 ορίζεται ρητά: «Ανατίθεται εις τους δήμους η ακριβής εκτέλεση όλων των υποχρεώσεων όσων πηγάζουν εκ του κοινωνικού σκοπού των ή εκ νόμιμων ειδικών λόγων».( Τομαρά- Σιδέρη,1999,σελ 12).

Ο νόμος ΔΝΖ' του 1912 που ορίζει ότι « Αι κοινότητες έχουνσι την αυτοδιοίκησιν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών προορισμού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων» αποτελεί μέχρι σήμερα, με διάφορες μεταρρυθμίσεις, τη βάση της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση. Βέβαια, η σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση, χωρίζεται σε επιμέρους τμήματα, καθένα από τα οποία, ανάλογα με τον τομέα ευθύνης του, προσφέρει κοινωνικό-οικονομικό-πολιτιστικό έργο στην τοπική κοινωνία. «Το μέγεθος, η μορφή και οι λόγοι ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μάλλον συνάρτηση των λειτουργιών και των προβλημάτων που καλείται να επιλύσει, παρά το αποτέλεσμα οποιωνδήποτε άλλων λόγων ή αναγκαιοτήτων» (Τομαρά-Σιδέρη, 1999, σελ 13).

Όσον αφορά τη θεωρητική θεμελίωση του θεσμού, δεν υπάρχει μόνο μία θεωρία αλλά πολλές. Όλες όμως περιστρέφονται γύρω από δύο βασικά θέματα. Το πρώτο είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση προάγει την δημοκρατία, είτε με την έννοια της αντιπροσώπευσης, είτε με την έννοια της λαϊκής συμμετοχής, είτε με οποιαδήποτε άλλη έννοια. Το δεύτερο θέμα, αντανακλά την άποψη της αποτελεσματικότητας. Η τοπική αυτοδιοίκηση, μπορεί να αποδειχθεί ως ένας αποτελεσματικός προμηθευτής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών με τρόπους που η κεντρική διοίκηση δεν μπορεί να εφαρμόσει, συμβάλλοντας έτσι, στην άμεση επιτυχία των κυβερνητικών στόχων(Mac-Kenzie,1961/Sharpe,1970/Feldman-Goldrick,1973).

Δίχως να αγνοούμε τη σημασία του πρώτου θέματος, το οποίο έχουμε συμπεριλάβει σε μεγάλο βαθμό, ιδιαίτερη ανάλυση θα πραγματοποιήσουμε στο δεύτερο θέμα .

Για να καταλάβουμε, όμως, καλύτερα το σημερινό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, καθώς και τα προβλήματα του, είναι απαραίτητο να αναφερθούμε πιο αναλυτικά στη σπουδαιότητά του, στην διαχρονική του εξέλιξη, στις αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί κατά καιρούς και στην λειτουργία του μέσα στην σύγχρονη ελληνική κοινωνία (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Βάσει της διοικητικής διαίρεσης, οποιοδήποτε σημείο της Ελλάδας, υπάγεται ταυτόχρονα στη δικαιοδοσία δύο Ο.Τ.Α, ενός πρωτοβάθμιου που ονομάζεται δήμος και ενός δευτεροβάθμιου που ονομάζεται περιφέρεια. Συγκεκριμένα παρακάτω στην πτυχιακή μας εργασία, θα αναλυθεί εκτενέστερα ο θεσμός της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>

### Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ

#### 2.1 Εισαγωγή- Η Αναγκαιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Δύσκολα φανταζόμαστε μια μορφή οργάνωσης του δημόσιου τομέα, πλην της μορφής του πλήρους συγκεντρωτισμού, που να εξασφαλίζει την ικανοποιητική λειτουργία του χωρίς να περιλαμβάνεται η τοπική αυτοδιοίκηση. Η αναγκαιότητα ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης διαφαίνεται μέσω σημαντικών επιχειρημάτων, τα οποία αναπτύσσονται παρακάτω αναλυτικά.

Ο Θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται από το σύνταγμα με το άρθρο 102 (Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, 1986 σελ 525).

*«Πρώτον η τοπική αυτοδιοίκηση, είναι μια αποτελεσματική μέθοδος παροχής ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών».*(Τομαρά-Σιδέρη, 1999,σελ 13)

Η αποτελεσματικότητα της οφείλεται στους εξής κυρίως λόγους:

1) Οι άνθρωποι που διοικούν τις μονάδες που συγκροτούν την τοπική αυτοδιοίκηση προέρχονται από τον τοπικό πληθυσμό έχουν πλήρη γνώση των τοπικών προβλημάτων.

2) Η διοίκηση των μονάδων αυτών ασκεί μια πολύπλευρη δραστηριότητα και έχει τη δυνατότητα, να εξασφαλίσει μεγαλύτερο βαθμό οργάνωσης.

3) Ο δημόσιος τομέας γενικά έχει μεγάλη ωφέλεια από την ύπαρξη της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία επιφορτίζεται ευθύνες των επιμέρους υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης.

*«Δεύτερο, με την ανεξαρτησία που απολαμβάνει η τοπική αυτοδιοίκηση, έχει τη δυνατότητα να παίρνει πρωτοβουλία και να αποκτά εμπειρίες με αποτέλεσμα να είναι πρωτοπόρος στην προσφορά νέων υπηρεσιών ή μεθόδων, διοίκησης και πετυχημένων ιδεών που μεταδίδονται και σε άλλους φορείς»* (Τομαρά-Σιδέρη, 1999, σελ 13).

Η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί μέσω της καθημερινής ενασχόλησης με τα προβλήματα των πολιτών να αποκτά εμπειρίες με αποτέλεσμα να γίνεται πιο αποτελεσματική (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

*«Τρίτο, η τοπική αυτοδιοίκηση ενθαρρύνει τα πολιτικά δικαιώματα ή τη δημοκρατία και προωθεί την «πολιτική εκπαίδευση» με την ευρεία έννοια του όρου»* (Τομαρά-Σιδέρη, 1999 σελ 13).

Αυτό γίνεται με τη συμμετοχή ενός μεγάλου αριθμού πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Αν ληφθεί δε υπόψη ότι στις διοικήσεις των μονάδων της τοπικής αυτοδιοίκησης συμμετέχουν αρκετές χιλιάδες πολιτών που εκλέγονται με ψηφοφορία, γίνεται εύκολα αντιληπτό πόσο σημαντικός είναι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο στην καλλιέργεια του δικαιώματος του «εκλέγειν» και «εκλέγεσθαι», όσο και στη διατήρηση και προαγωγή των δημοκρατικών θεσμών. Πρέπει ακόμη να σημειωθεί, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δίνει τη δυνατότητα σε πολλά άτομα να αποκτήσουν, σε πρώτο στάδιο, μια πολιτική εμπειρία που τα διευκολύνει στη συνέχεια να προωθηθούν στην πολιτική, σε εθνικό επίπεδο (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

*«Τέταρτο, η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται από μερικούς ως φραγμός ή ως άμυνα απέναντι στην ισχυρή κεντρική διοίκηση και την κατάχρηση εξουσίας» (Τομαρά-Σιδέρη, 1999,σελ 14).*

Βέβαια, κατά το 19ο αιώνα επικρατούσε η άποψη ότι η ύπαρξη ενός ισχυρού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης βοηθούσε στην αποδυνάμωση της πολιτικής ισχύος και στη μείωση του κινδύνου για υπερσυγκεντρωτισμό.. Σήμερα, η τάση που επικρατεί είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα «μέσο» επηρεασμού της κεντρικής διοίκησης (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Τέλος, η αναγκαιότητα του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι ακόμη και αποτέλεσμα παραδοσιακών ή ιστορικών λόγων (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

## **2. 2 Τα Κύρια Χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μια μορφή αποκέντρωσης. Όμως, από τη γενική ανασκόπηση του θεσμού, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, προκύπτει αναμφισβήτητα το γεγονός, ότι επικρατεί μια σοβαρή σύγχυση στο περιεχόμενο αυτής. Ελάχιστα συντάγματα ή νόμοι οριοθετούν με σαφήνεια τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση μεταξύ αυτής και των άλλων μορφών αποκέντρωσης (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Υπάρχουν πάντως ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά που καθορίζουν τα όρια της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μιας διακεκριμένης μορφής διαχείριση των κοινών υποθέσεων.

Πρώτο και κυριότερο χαρακτηριστικό είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση εκλέγεται. Σε καμιά περίπτωση στην ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης, με την πρόσφατη και παρούσα έννοια αυτής, δεν προβλέπεται αντίστοιχο σύστημα χωρίς τη διαδικασία των εκλογών. Παρά το ότι στην πράξη, οι τοπικές εκλογές είναι σε μεγάλο βαθμό επηρεασμένες από το πολιτικό στοιχείο, από θεωρητική άποψη το χαρακτηριστικό αυτό είναι εκείνο που προσδίδει στην τοπική αυτοδιοίκηση την απαραίτητη αυτοτέλεια (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Το δεύτερο χαρακτηριστικό αναφέρεται, στην τοπική μορφή της υπευθυνότητας. Κάθε μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει υπευθυνότητα μόνο για τις υποθέσεις που ανήκουν στη δικαιοδοσία της, χωρίς βέβαια αυτό να παρεμποδίζει την συνεργασία τους αν χρειάζεται (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Τρίτο, σε αντίθεση με τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους δημόσιους οργανισμούς και τις δημόσιες επιχειρήσεις που κατά κανόνα προσφέρουν τις υπηρεσίες μιας εξειδικευμένης δραστηριότητας, η τοπική αυτοδιοίκηση, έχει διαφορετικούς σκοπούς να εξυπηρετήσει. Οι σκοποί αυτοί, αποκλειστικά τοπικού ενδιαφέροντος, αναφέρονται τόσο στην εκτέλεση έργων όσο και στην προσφορά αγαθών και υπηρεσιών. Έτσι μια μονάδα Τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι υπεύθυνη για την παροχή εκπαίδευσης, την κατασκευή δρόμων, την προστασία του περιβάλλοντος, τις συγκοινωνίες και για πολλές άλλες (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Τέταρτο, έχει καθοριστεί η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε όλες σχεδόν τις Ευρωπαϊκές Χώρες η διάρθρωση της καθορίζεται ρητά από συνταγματικές διατάξεις και μπορεί, πέρα από την πρώτου βαθμού τοπική αυτοδιοίκηση, με τις διατάξεις αυτές να καθορίζονται και ανώτερες βαθμίδες, αυτής. Για τα ελληνικά δεδομένα, το Σύνταγμα του 1975 (Άρθρο 102 παρ. 1) καθορίζει τη συγκρότηση της πρώτης βαθμίδας που την αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ για άλλες ανώτερες βαθμίδες παρέχεται η εξουσιοδότηση να καθορισθούν με νόμους, χωρίς μέχρι σήμερα να έχει πραγματοποιηθεί η έκδοση των νόμων αυτών (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του διατάγματος Ν. 2218/1994 συνιστώνται ως δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης οι Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (Αθανασόπουλος, 1992).

Πέμπτο, η τοπική αυτοδιοίκηση ελέγχεται από την κεντρική διοίκηση. Η ύπαρξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε όλες τις δημοκρατικές χώρες, είτε αυτή καθορίζεται από το σύνταγμα είτε από απλούς νόμους είναι αποτέλεσμα νομοθετικής διαδικασίας που ακολουθείται από τα κοινοβούλια. Είναι φανερό ότι οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης ασκούν εξουσία στην έκταση που τους επιτρέπουν οι αντίστοιχοι νόμοι. Το γεγονός ότι οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεύονται από την κεντρική διοίκηση και αποκτούν εξουσία που τους παρέχεται από την κυβέρνηση, δεν πρέπει να δημιουργήσει την εσφαλμένη εντύπωση ότι αυτές λειτουργούν ως ενδιάμεσοι φορείς της κεντρικής διοίκησης για τη διαχείριση και προσφορά ορισμένων, υπηρεσιών. Θεωρητικά τουλάχιστον, ενώ υπάγονται στην εποπτεία της (κεντρικής διοίκησης, οι μονάδες (τοπικής αυτοδιοίκησης) ενεργούν

παράλληλα και σε συνεργασία με αυτή, απολαμβάνοντας συνάμα συνταγματικής αυτονομίας και αυτοτέλειας (Τομαρά –Σιδέρη , 1999).

*«Έκτο και τελευταίο σπουδαίο χαρακτηριστικό, είναι η δυνατότητα που παρέχεται στην τοπική αυτοδιοίκηση για την επιβολή φορολογίας ώστε να έχει ικανοποιητικό βαθμό ανεξαρτησίας και ευελιξίας για την υλοποίηση των σκοπών της» (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).*

### **2.3 Η Οικονομική Σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Η έννοια «τοπική αυτοδιοίκηση» αποτελεί μια γενική έννοια, η οποία αποκτά συγκεκριμένη μορφή και περιεχόμενο, αφού καθορισθούν οι επιμέρους μονάδες που τη συγκροτούν καθώς επίσης και οι δραστηριότητες τους. *«Έτσι, μπορεί να έχουμε π.χ. τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης που τον συγκροτούν οι δήμοι και οι κοινότητες και το δεύτερο βαθμό που τον συγκροτούν οι επαρχίες» (Τσουκαλά,1991).*

Η δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία εκδηλώνεται δια μέσου των επιμέρους μονάδων, μπορεί να διακριθεί στη διοικητική και στην οικονομική δραστηριότητα.. Βέβαια, υπάρχουν και κάποια ειδικότερα θέματα που απασχολούν την οικονομική σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως είναι: *«(1) Πώς δικαιολογείται η οικονομική δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης με την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών δηλαδή με ποιον τρόπο μπορεί η τοπική αυτοδιοίκηση να αξιοποιήσει τα αγαθά του εκάστοτε τόπου και (2)Ποιες είναι οι γενικότερες επιδράσεις της οικονομικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στη συνολική οικονομία μιας χώρας, δηλαδή με τον τρόπο και την διαχείριση των οικονομικών της η τοπική αυτοδιοίκηση επηρεάζει και την οικονομία της χώρας» (Τομαρά-Σιδέρη 1999 ,σελ 13).*

### **2.4 Η εσωτερική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Με την εσωτερική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης εννοούμε τον τρόπο κατά τον οποίο, οι επιμέρους μονάδες διοικούνται και οργανώνονται, τόσο από πλευράς οργανογράμματος όσο και από πλευράς προσωπικού. Η μορφή οργάνωσης, διαφέρει από μονάδα σε μονάδα όμως, όλες, ακολουθούν ένα πρότυπο οργάνωσης που καθορίζει ο νόμος. Παρά τις αλλαγές που έχουν συμβεί στη δομή και στις λειτουργίες, η βασική εσωτερική οργάνωση των μονάδων του Ελληνικού Συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν παρουσιάζει σπουδαίες μεταβολές διαχρονικά, πλην αυτών που αναφέρονται στον αριθμό των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων (Τσουκαλά ,1991).

## 2.5 Τοπική αυτοδιοίκηση και πολιτιστική αποκέντρωση

Η πολιτιστική αποκέντρωση είναι ένα ζήτημα που ιδιαίτερα ενδιαφέρει την ελληνική επαρχία. Γενική είναι η διαπίστωση ότι η κοινωνική ζωή του πληθυσμού της υπαίθρου είναι σε όλους τους τομείς υποβαθμισμένη (Δαράκη, 1995).

Η ανεργία, η έλλειψη ευκαιριών επαγγελματικής ειδίκευσης αλλά και μέσων ψυχαγωγίας και πολιτιστικής ζωής είναι οι κύριες αιτίες που οδήγησαν ειδικά τους νέους ανθρώπους στις μεγάλες πόλεις προς αναζήτηση καλύτερων συνθηκών ζωής.

Η ελληνική επαρχία ωστόσο έχει μέσα τις δυνάμεις που πρέπει να ψάξει να τις βρει και να τις αξιοποιήσει. Στην προσπάθειά της αυτή έρχεται σήμερα να τη βοηθήσει η τοπική αυτοδιοίκηση, που φιλοδοξεί να εντάξει στα προγράμματά της όλα τα ζητήματα που απασχολούν τις τοπικές κοινωνίες στις πόλεις, στις κωμοπόλεις, στα χωριά, που αντιμετωπίζουν όχι μόνο οικονομικά και αναπτυξιακά προβλήματα αλλά και πνευματικά και πολιτιστικά. Και είναι αυτά που, κατά κύριο λόγο, ανεβάζουν τη ζωή σε ανώτερες μορφές πολιτισμού (Δαράκη, 1995).

Ο λαός δικαιολογημένα, στηρίζει τις ελπίδες του σήμερα στην τοπική αυτοδιοίκηση, γιατί από παράδοση τον εκφράζει με αμεσότητα. Είναι το δεύτερο, μετά το κοινοβούλιο, σκέλος της δημοκρατίας και έχει όλες τις προδιαγραφές, και από την μακραίωνη παράδοση στον τόπο μας και από τους νόμους, να εξελιχθεί από τοπική λαϊκή εξουσία σε βασικό φορέα εκπολιτισμού για όλο τον πληθυσμό. Άλλωστε, οποιοδήποτε βασικό πρόγραμμα περιφερειακής οικονομικής και πολιτιστικής ανάπτυξης θα είναι ένα πείραμα καταδικασμένο σε αποτυχία χωρίς την ενεργό συμμετοχή του δήμου και της κοινότητας, που σαν υπεύθυνα τοπικά όργανα είναι αρμόδια να αναλάβουν την επίβλεψη και την εφαρμογή του όποιου αναπτυξιακού προγράμματος. Η μακρόχρονη παράδοση του θεσμού το έχει αποδείξει (Δαράκη, 1995).

Η κοινότητα ήταν η πρώτη μορφή οργανωμένης κοινωνίας βασιζόμενη σε κανόνες για την καλύτερη λειτουργία την ιστορία του πολιτισμού. Η οργάνωση σε πόλη και σε κράτος ήρθε πολύ αργότερα.

Κατά την Τουρκοκρατία η τοπική αυτοδιοίκηση όχι μόνο λειτουργούσε, αλλά με τη “βοήθεια” του κατακτητή, οργανώθηκε σε μορφή λαϊκής εξουσίας για τις τοπικές υποθέσεις. Το σύστημα αυτό έδωσε την ευκαιρία και τον τρόπο να ασχοληθούν οι ραγιάδες με τα κοινά και με τα προβλήματα τους. Με την ανακήρυξη της εθνικής ανεξαρτησίας, το ελεύθερο ελληνικό κράτος έθεσε σε εφαρμογή κεντρικό διοικητικό σύστημα το οποίο κ δέθηκε γερά με τους δήμους και τις κοινότητες (Δαράκη, 1995).

Στις σύγχρονες όμως κοινωνίες οι δήμοι και οι κοινότητες παραμένουν αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί. Έχουν μέσα τους δυνάμεις που μπορούν να τις αξιοποιήσουν στον υπέρτατο βαθμό. Να πάρουν πρωτοβουλίες για να βοηθήσουν την ανάπτυξη και την εξέλιξη της περιοχής τους σε πολλούς τομείς, μαζί και τον πολιτιστικό τομέα που ιδιαίτερα σήμερα παίζει πρωταρχικό ρόλο στη γενική εκπολιτιστική προσπάθεια που γίνεται στη χώρα μας (Δαράκη , 1995).

Ένα μεγάλο μέρος της πολιτιστικής ζωής προσφέρεται με τη μορφή της ψυχαγωγίας. Κάθε ψυχαγωγία υψηλού επιπέδου, με όλες τις μορφές της τέχνης, παίζει ρόλο ζωογόνο στη ζωή του ανθρώπου, ρόλο αισιοδοξίας, ανανέωσης, αισθητικής καλλιέργειας και ευαισθητοποίησης. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα, το θέατρο. Το θέατρο διασκεδάζει αλλά και μορφώνει τον άνθρωπο, καλλιεργεί τα ευγενή του αισθήματα. Ταυτόχρονα , τον ξεκουράζει και τον ανεβάζει σε ανώτερο πνευματικό και πολιτιστικό επίπεδο. Από κάτι τόσο απλό, συμπεραίνει κανείς πόσο σημαντικό θα ήταν να δημιουργήσουν οι δήμοι δημοτικά θέατρα στα μεγάλα αστικά κέντρα, που να περιοδεύουν κατά διαστήματα και στα χωριά του νομού (Δαράκη, 1995).

## **2.6 Η τοπική αυτοδιοίκηση πολυδυναμικός φορέας δράσης και ανάπτυξης**

Η τοπική αυτοδιοίκηση γεννήθηκε στην Ελλάδα αντιπροσωπεύει μια τοπική λαϊκή εξουσία που εξυπηρετεί ισότιμα όλους τους πολίτες (Κοντιάδης, 2006).

Αλλά το θέμα της τοπικής αυτοδιοίκησης μένει πάντα ανοιχτό στον τόπο που γεννήθηκε. Ίσως γιατί δεν έχουμε ακόμα καταλάβει το σημαντικό ρόλο που μπορεί να παίζει ο πανάρχαιος αυτός ελληνικός θεσμός για μια καλύτερης ποιότητας ζωή. Οι εκφραστές της γνώμης του λαού, για τον τρόπο που επιθυμεί να διοικείται η τοπική κοινωνική του ζωή, είναι οι αιρετοί του άρχοντες. Σ' αυτούς οι πολίτες κάθε διοικητικής περιφέρειας αναθέτουν την ευθύνη να φροντίζουν για τις τοπικές υποθέσεις και ανάγκες, υλικές, ηθικές, πνευματικές.

Κιόταν αυτές, στο σύνολο τους, ικανοποιούνται, το περιβάλλον εξυγιαίνεται, εξωραϊζεται, η κοινωνική ζωή εκπολιτίζεται, το μορφωτικό επίπεδο των κατοίκων ανεβαίνει κι ανοίγει ο δρόμος για κοινωνική πρόοδο και αλλαγή για ολόκληρο το λαό.

Οι δήμοι του εξωτερικού μάς δίνουν ένα μέγιστο μάθημα για τον ενεργό πολιτιστικό τους ρόλο στην περιοχή τους, από την πολεοδομία και τη στέγαση ως τη λαϊκή επιμόρφωση, τα πνευματικά κέντρα, τους παιδικούς σταθμούς, την ψυχαγωγία, την ντόπια βιομηχανία. Ενδεικτικά αναφέρονται μερικά παραδείγματα:

Στην Αυστρία, σύμφωνα με το σύνταγμα της, η προστασία της νεολαίας ανήκει πρωταρχικά στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και έχει προληπτικό χαρακτήρα. Σε όλη τη χώρα



απλώνεται ένα δίκτυο από πολιτιστικές δραστηριότητες με κέντρα νεότητας, ξενώνες νεότητας, βιβλιοθήκες για παιδιά και για νέους, δημοτικά αθλητικά γήπεδα, μειωμένα εισιτήρια για συναυλίες και θεατρικές παραστάσεις, νηπιαγωγεία, παιδικούς σταθμούς, ειδικά εκπαιδευτικά κέντρα κτλ.

Στο Βέλγιο, η ίδια η νεολαία θέτει και προβάλλει τα προβλήματα της, διαφορετικά σε κάθε περιοχή, και οι δήμοι αναλαμβάνουν τη λύση τους.

Στη Δανία, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν στη δικαιοδοσία τους το σύνολο σχεδόν της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, όπως η υγειονομική περίθαλψη, οι συντάξεις γήρατος, οι βρεφικοί και παιδικοί σταθμοί, τα νηπιαγωγεία. Οι δήμοι ανταποκρίνονται σε όλες τις μορφωτικές και ψυχαγωγικές ανάγκες των νέων με τέλεια οργανωμένα κέντρα νεότητας, μορφωτικές και ψυχαγωγικές λέσχες, όπου αναπτύσσονται τα talέντα και οι επιδεξιότητες τους. Σε όλες, ωστόσο, τις χώρες αυτές οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν άφθονα οικονομικά μέσα και ευρύτατο πεδίο πολιτιστικής δράσης, νομοθετικά κατοχυρωμένη.

Παρά τις δυσκολίες στην λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης οι ελληνικοί δήμοι και οι κοινότητες κάνουν αγώνες για ζητήματα που χρειάζονται άμεσα επίλυση. Πιο συγκεκριμένα, οι αντιπρόσωποι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) συνεχίζουν τους αγώνες τους για οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια εδώ και μισό αιώνα (Αθανασόπουλος, 2004).

## **2.7 Εκδημοκρατισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Οι αντιλήψεις για τον πολιτιστικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, χάρη στις σύγχρονες κοινωνικές εξελίξεις, έχουν πια διαφοροποιηθεί. Οι δραστηριότητες των Ο.Τ.Α. δεν μπορούν πια να περιορίζονται στα στενά και αναχρονιστικά πλαίσια που χάραξε η νομοθεσία πριν 60 χρόνια. Καλό είναι, η τοπική αυτοδιοίκηση να αποκτήσει μια καθημερινή δυναμική για την επίλυση των οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων των δημοτών.

Εκτός από τα τεχνικά έργα, ανάγκες υποδομής ενός ανθρώπινου οικισμού, είναι και η εξύψωση του πνευματικού και πολιτιστικού επιπέδου των κατοίκων, η προστασία, του περιβάλλοντος, η εκλεκτή ψυχαγωγία, η πνευματική ζωή και κάθε μορφής πολιτιστική δραστηριότητα (Δαράκη, 1995).

## **2.8 Ανακεφαλαίωση**

Μέσα από τα παραπάνω φαίνεται η επιτακτική ανάγκη να ενεργοποιηθούν οι δήμοι και οι κοινότητες, αναπτύσσοντας πολιτιστικές δραστηριότητες για την εξύψωση του γενικότερου μορφωτικού επιπέδου των δημοτών. Βασικά κριτήρια για την υλοποίηση της παραπάνω ανάγκης, είναι, η συμμετοχή των ίδιων των πασχόντων, της ίδιας της κοινότητας, η

συνεργασία κρατικών και τοπικών φορέων, ο σωστός σχεδιασμός δράσεων από τις κοινωνικές υπηρεσίες και κυρίως η αισιόδοξη σκέψη (Δαράκη ,1995 / Στιβαχτά,2011).

*«Η προσπάθεια αυτή δεν είναι δυνατόν να καρποφορήσει με μοναδικό φορέα το κράτος, ούτε μπορεί να είναι επίτευγμα ενός ατόμου ή μιας ομάδας, αλλά η συνισταμένη της προσπάθειας πολλών κοινωνικών παραγόντων. Η δημοτική και η κοινοτική αρχή θα είναι ο συντονιστής της κοινής δράσης των δημοτών» (Δαράκη, 1995,σελ 58).*

# **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>**

## **ΣΥΝΟΠΤΙΚΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ- ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ**

### **3.1 Εισαγωγή**

Στο κεφάλαιο αυτό, αναλύουμε την διαχρονική εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την κοινότητα να είναι η πρώτη μορφή ένωσης στην ιστορία του ανθρώπινου πολιτισμού. Σε όλες τις ιστορικές περιόδους οι δήμοι και οι κοινότητες είχαν το δικαίωμα να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις (αν και η τοπική υπόθεση δεν είχε παντού το ίδιο περιεχόμενο)

Ο Ιωάννης Καποδίστριας, πρώτος Κυβερνήτης της Ελλάδας, έθεσε τις βάσεις για ένα σύγχρονο σύστημα Τ.Α το 1828 με την καθιέρωση των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών, με το Σύνταγμα του 1975 να περιλαμβάνει την πιο πληρέστερη και σύγχρονη διάταξη.

### **3.2 Η τοπική αυτοδιοίκηση ως οργανικό στοιχείο κάθε μορφής διοίκησης**

Η κοινότητα ήταν η πρώτη μορφή ένωσης στην ιστορία του ανθρώπινου πολιτισμού. Η οργάνωση της πόλης και ο σχηματισμός των εθνών αντιστοιχούν σε πολύ μεταγενέστερα στάδια ανάπτυξης της κοινωνίας. Η έννοια της κοινότητας πήγασε απ' αυτόν τούτο το σχηματισμό της ανθρώπινης κοινωνίας, έτσι που μπορούμε να λέμε ότι η κοινότητα αποτελεί ένωση φυσική, την πρώτη φυσική κοινωνική μονάδα (Δαράκη, 1995).

Για μια μεγάλη ιστορική περίοδο η έννοια της κοινότητας συνέπιπτε με την έννοια της πολιτείας. Στο στάδιο αυτό οι κοινότητες και οι δήμοι αποτελούσαν αυτοδιοικούμενους τοπικούς σχηματισμούς, με κύρια χαρακτηριστικά τους κοινούς θεσμούς και νόμους, τα κοινά συμφέροντα και τους κοινούς τρόπους ενέργειας των ανθρώπων στην προσπάθεια τους για επιβίωση και ανάπτυξη (Τσάτσος, 1999).

Οι κοινότητες συγκέντρωναν στα χέρια τους κάθε κοινωνική λειτουργία, από την οργάνωση της παραγωγής ως τη διανομή των αγαθών, τα αγαθά και οι υπηρεσίες των οποίων το όφελος διαχέεται στους κατοίκους της τοπικής κοινωνίας πρέπει να παρέχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση και από την άμυνα ως την περίθαλψη των αδυνάτων. Τα μέλη της κοινότητας και του δήμου παίρνανε άμεσα μέρος στις ευθύνες για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των κοινών υποθέσεων και η συμμετοχή τους αυτή δεν ήταν απλό δικαίωμα, αλλά και υποχρέωση.

Βλέπουμε εδώ ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στάθηκε στην αρχή η θεμελιακή λειτουργία, η ίδια η ουσία στις πρώτες, φυσικές κοινωνικές ενώσεις στην προσπάθειά τους και την πορεία τους για ανάπτυξη, οργάνωση και δράση.

Στην ιστορική αυτή περίοδο δεν υπάρχει πρόβλημα σχετικά με το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού αυτή ήταν η μόνη μορφή διοίκησης και περιείχε κάθε αναγκαία και δυνατή λειτουργία που έχουν όλοι οι οργανισμοί.

Αργότερα, καθώς άρχισαν να δημιουργούνται σχηματισμοί και να εμφανίζονται με τη μορφή της πολιτείας, του κράτους, θα περίμενε κανένας ότι οι κοινότητες και οι δήμοι θα μεταβάλλονταν σε απλές διοικητικές υποδιαιρέσεις της κεντρικής εξουσίας και η αυτοδιοίκηση σε βοηθητική λειτουργία της. Αντίθετα, όμως, η ιστορική εξέλιξη απέδειξε στην πράξη πως οι δήμοι και οι κοινότητες, κάτω από οποιοδήποτε κοινωνικό σύστημα και κάτω από οποιαδήποτε σύγχρονη μορφή διακυβέρνησης διατήρησαν μία αυτοτέλεια χαρακτήρα, σαν φυσικές κοινωνικές ενώσεις. (Δαράκη, 1995)

Μία ενστικτώδης πανάρχαια μνήμη κάνει τους ανθρώπους να θεωρούν το δήμο και την κοινότητα σαν φυσικό τους περιβάλλον, όπου μπορούν να συμμετέχουν αμεσότερα στις κοινές τους υποθέσεις. Κι απ' αυτό το δικαίωμα δεν παραιτήθηκαν ποτέ. Έτσι, στις σύγχρονες κοινωνίες που το κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η εξάρτηση της ανθρώπινης μοίρας όχι από παράγοντες τοπικούς αλλά σχεδόν παγκόσμιους, οι δήμοι και οι κοινότητες είναι από τη μια μεριά αυτοδιοικούμενοι τοπικοί οργανισμοί και από την άλλη υποδιαιρέσεις του κράτους. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι βοηθητική λειτουργία της κεντρικής διοίκησης, παράλληλα όμως και οργανικό στοιχείο κάθε μορφής διοίκησης (Δαράκη, 1995).

### **3. 3 Το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Το πρόβλημα του περιεχομένου της τοπικής αυτοδιοίκησης απασχόλησε ιδιαίτερα και για μεγάλο χρονικό διάστημα όλες τις σύγχρονες κοινωνίες. Ποια κοινωνικά θέματα μπορούν και πρέπει να ανατεθούν στους δήμους και στις κοινότητες; Ποιος είναι ο βαθμός της αποφασιστικής αρμοδιότητας και πρωτοβουλίας τους στο να διαχειρίζονται αυτά τα θέματα; Αυτό είναι κάτι που καθορίζεται από παράγοντες ιστορικούς, από τους ίδιους δηλαδή παράγοντες που επέδρασαν να δημιουργηθούν τα σύγχρονα, κυρίαρχα εθνικά κράτη.

Δύο είναι βασικά οι μορφές της δημιουργίας τους: Ή να επιβληθεί μία καλά οργανωμένη εξουσία, κατά τρόπο επεκτατικό, πάνω σε άλλες τοπικές διοικητικές μονάδες ή να ενοποιηθούν διάφορες τοπικές, ανεξάρτητες διοικητικές μονάδες σε μία κεντρική εξουσία.

Στην πρώτη περίπτωση οι εξουσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι δοτές, ενώ στη δεύτερη διατηρούν τον πρωτογενή χαρακτήρα τους.

Στις χώρες ιδιαίτερα της Δυτικής Ευρώπης, για μεγάλα χρονικά διαστήματα και πριν να δημιουργηθούν τα εθνικά κράτη, υπήρχαν και ανθούσαν πολλές μικρές, ανεξάρτητες, αυτοδιοικούμενες τοπικές περιοχές (κρατίδια), με δική τους ιδιαίτερη οργάνωση, οικονομία, στρατό, νόμισμα κτλ. Αλλά όταν τα κρατίδια αυτά ενώθηκαν, δημιουργήθηκαν τα σύγχρονα εθνικά κράτη και, καθώς συγκεντρώθηκαν οι τοπικές εξουσίες σε μία κεντρική, οι δήμοι διατήρησαν πολύ περισσότερες αρμοδιότητες και εξουσίες – κατάλοιπα της παλιάς αυτονομίας τους ( Δαράκη, 1995).

Σε άλλες πάλι χώρες, όπου μία μονάχα εξουσία επεκτάθηκε σε μεγάλες διοικητικά ανοργάνωτες περιοχές, οι δήμοι και οι κοινότητες, με τις εξουσίες και τις αρμοδιότητες τους, δημιουργήθηκαν από ιστορική αναγκαιότητα που την υπαγόρευε η θέληση της μιας αυτής εξουσίας. Ήταν συνέπεια της ανάγκης για αποκέντρωση, για να μπορέσει να λειτουργήσει και να σταθεροποιηθεί η κεντρική εξουσία.

Σε όλες τις ιστορικές περιόδους ήταν γενικά αποδεκτό ότι στους δήμους και στις κοινότητες ανήκει το δικαίωμα να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις. Η έννοια «τοπική υπόθεση» δεν είχε παντού, σε όλα τα κράτη, το ίδιο περιεχόμενο. Αλλού οι δήμοι μπορούν να διαχειρίζονται *ακόμα* και θέματα που η διαχείριση τους έχει την έννοια της άσκησης κρατικής υπηρεσίας (π.χ. εθνική άμυνα, δημόσια τάξη, απονομή δικαιοσύνης). Αυτό, λ.χ., συμβαίνει στη Γαλλία και στην Αγγλία, όπου ο θεσμός της δημοτικής αστυνομίας είναι βαθιά ριζωμένος, σαν συνέπεια της παλιάς παντοδυναμίας που είχαν οι αυτόνομοι δήμοι. Άλλωστε, δεν είναι τυχαίο ότι το αγγλικό κοινοβούλιο ονομάζεται «Βουλή των Κοινοτήτων». Τα πρώτα κοινοβούλια τα αποτελούσαν αντιπρόσωποι από ανεξάρτητες κοινότητες. Μπορούμε να αναφέρουμε εδώ και το γεγονός ότι σε ορισμένα κράτη, προκειμένου η κυβέρνηση να αποφασίσει για θέματα μεγάλης σπουδαιότητας για ένα δήμο, γίνεται προσφυγή σε καθολική ψηφοφορία των δημοτών.

Σε άλλα κράτη οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν περιοριστεί σε αρμοδιότητες που δεν έχουν την έννοια της άσκησης κρατικής εξουσίας, αλλά αποτελούν απλή διαχείριση, όπως η καθαριότητα, η περίθαλψη, κάποτε και η εκπαίδευση.

Τέλος, συνέπεια του διπλού ρόλου που παίζουν και αυτό που ιδιαίτερα χαρακτηρίζει τους σύγχρονους δήμους είναι ότι οι δημοτικοί και κοινοτικοί νόμοι τους παραχωρούν και αρμοδιότητες γενικής σημασίας, που ολοφάνερα ανήκουν στο κράτος και δεν αποτελούν τοπική υπόθεση. Τέτοιες είναι η κατάρτιση μητρώων, η βεβαίωση και είσπραξη φόρων κτλ. Στις περιπτώσεις αυτές ο δήμος ενεργεί σαν αντιπρόσωπος της κεντρικής εξουσίας στην περιοχή του, σαν τοπικός πράκτορας που εξυπηρετεί τα συμφέροντα του κράτους.

### **3. 4 Οι δήμοι και οι κοινότητες στα χρόνια της Τουρκοκρατίας**

Η οσμανική κυριαρχία βρήκε τους δήμους και τις κοινότητες να προϋπάρχουν και να δρουν και τις άφησε να λειτουργούν σαν βοηθητικές υπηρεσίες στην κατώτερη διοίκηση της χώρας.

Με την αλλαγή των εθνικών και κοινωνικών συνθηκών, κατά εποχές και περιφέρειες, αλλοιώνονταν η έκταση της δικαιοδοσίας των δήμων και κοινοτήτων, ο τρόπος της εκλογής και η προσηγορία των τοπικών αρχόντων, αλλά παρέμεινε αναλλοίωτο το γεγονός ότι οι πόλεις, οι κωμοπόλεις και τα χωριά είχαν τους τοπικούς τους άρχοντες που εκλέγονταν από το λαό. Άλλαζε μόνο η προσηγορία τους κατά περιοχές και περιστάσεις. Κυρίως ονομάζονταν δημογέροντες και αλλού γέροντες, άρχοντες, προεστοί, επίτροποι και, τουρκικά, κοτζαμπάσηδες. Διοικούσαν τις κοινότητες και έκριναν, σαν διοικητές, τις τοπικές διαφορές. Εισέπρατταν και διαχειρίζονταν τους κοινοτικούς φόρους. Ήταν οι φυσικοί προστάτες των κατοίκων και κάθε καταδιωκόμενου ή καταπιεζόμενου κατοίκου της κοινότητας. Συμμετείχαν, άμεσα ή με τον αντιπρόσωπο τους, στη διοίκηση όλης της επαρχίας σαν σύμβουλοι ή πάρεδροι του Τούρκου διοικητή, δηλαδή τον βοεβόδα (Παπαρρηγόπουλος, Ε.Β. 114 – Εβ. 115).

### **3. 5 Η Δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν και μετά το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980.**

Είναι γνωστό ότι οι βάσεις για ένα σύγχρονο (για την εποχή εκείνη) σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης τέθηκαν το έτος 1828 από τον πρώτο Κυβερνήτη της Ελλάδος Ιωάννη Καποδίστρια, με την καθιέρωση των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών. Ο Καποδίστριας φαίνεται ότι μετέφερε στην Ελλάδα τις σύγχρονες τότε ευρωπαϊκές απόψεις και την αντίστοιχη πρακτική (κυρίως τη Γαλλική) περί διοικητικής διαίρεσης και τοπικής διοίκησης της χώρας (Παπαρρηγόπουλος, Ε.Β. 114 – Εβ. 115).

Το σύστημα που εισήγαγε και εφάρμοσε ο Καποδίστριας, ήταν μάλλον ένα σύστημα τοπικής διοίκησης που ταυτιζόταν με την κεντρική διοίκηση και ελεγχόταν άμεσα απ' αυτή, παρά ένα σύστημα παράλληλης, με την κεντρική διοίκηση, τοπικής αυτοδιοίκησης. Από πλευράς διοικητικής διαίρεσης, η χώρα διαιρέθηκε σε δεκατρία τμήματα (νομούς), σε εξήντα δύο επαρχίες και σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Από πλευράς διοίκησης, ο επίτροπος του τμήματος ήταν ο αντιπρόσωπος της κυβέρνησης και οι δημογεροντίες αποτελούσαν την τοπική διοίκηση των επαρχιών, των πόλεων, των κωμοπόλεων και των χωριών (Παπαρρηγόπουλος, Ε.Β. 114 – Εβ. 115).

Ουσιαστικά βήματα προς μια πραγματική τοπική αυτοδιοίκηση έγιναν με τον από 27 Δεκεμβρίου 1833 Νόμο «Περί συστάσεως των Δήμων Η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το νέο αυτό νόμο έγινε σε επίπεδο δήμων, οι οποίοι διαβαθμίσθηκαν σε τάξεις και αντικατέστησαν τις επαρχιακές και κοινοτικές δημογεροντίες. Το μέγεθος (τάξη) κάθε δήμου ήταν συνάρτηση του πληθυσμού, ενώ για τον καθορισμό της έκτασης ελήφθησαν υπόψη τα γεωφυσικά χαρακτηριστικά κάθε περιοχής. Με βάση τα κριτήρια αυτά, δημιουργήθηκαν τρεις τάξεις δήμων ως εξής:

- α' τάξη με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους,
- β' τάξη με πληθυσμό 2.000-10.000 κατοίκους,
- γ' τάξη με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου δημιουργήθηκαν επτακόσιοι πενήντα δήμοι οι οποίοι όμως αργότερα (Νόμος 16/ 22/9/1 840) μειώθηκαν σε διακόσιους πενήντα, σαν αποτέλεσμα της οικονομικής δυσπραγίας και του κατά το 1836 εισαχθέντος επαρχιακού συστήματος, αντί του μέχρι τότε νομαρχιακού που είχε εγκαταστήσει ο Καποδίστριας.

Ποιους σκοπούς εξυπηρετούσε η παραπάνω διαβάθμιση των δήμων σε τάξεις; Από το περιεχόμενο ολόκληρου του νόμου δεν προκύπτει διαφοροποίηση του σκοπού των δήμων ανάλογα με την τάξη που ανήκε ο καθένας και έτσι μπορεί να υποθέσει κανείς ότι η διαβάθμιση σε τάξεις απέβλεπε στη διαφορετική σύνθεση των δημοτικών αρχών για μια περισσότερο αποτελεσματική λειτουργία και διοίκηση. (Με το άρθρο 39 του νόμου προβλεπόταν ότι η σύνθεση της δημοτικής αρχής θα ήταν η εξής: α) Για τους δήμους α' τάξης, ένας δήμαρχος, τέσσερις μέχρι έξι πάρεδροι και δημοτικό συμβούλιο δεκαοχτώ μελών, β) Για τους δήμους β' τάξης, ένας δήμαρχος, δυο μέχρι τέσσερις πάρεδροι και δημοτικό συμβούλιο δώδεκα μελών και γ) Για τους δήμους γ' τάξης, ένας δήμαρχος, ένας πάρεδρος και δημοτικό συμβούλιο έξι μελών).

Ο Νόμος του 1 833 ίσχυσε, με μικρές μεταβολές, για ογδόντα συνεχή χρόνια. Στη δομή όμως του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έγινε καμιά απολύτως μεταβολή παρά μόνο ότι ο αριθμός των δήμων, σύμφωνα με την απογραφή του 1 890, ανήλθε σε 442. (27 α' τάξης, 356 β' τάξης και 59 γ' τάξης. Η αύξηση των δήμων από 250 σε 442 οφειλόταν σχεδόν εξολοκλήρου στην προσάρτηση με την Ελλάδα των Θεσσαλικών και Ηπειρωτικών Επαρχιών). Αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα ότι, σε όλη τη διάρκεια που ίσχυσε ο Νόμος του 1833 επικρατούσε η τάση για τη δημιουργία μεγάλων δήμων με τη συνένωση των μικρών χωριών, είτε μεταξύ τους είτε με τις πόλεις και κωμοπόλεις. Σε καμιά γραπτή πηγή δεν αναφέρονται οι δικαιολογητικοί λόγοι που οδηγούσαν στη δημιουργία μεγάλων δήμων.

Πρέπει να γίνει δεκτό, ότι λόγοι οικονομικοί και κυρίως λόγοι προσαρμογής της πολιτικής των δήμων στην αντίστοιχη κυβερνητική πολιτική, ήσαν τα βασικά αίτια που οδηγούσαν σ' αυτή τη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο Νόμος ΔΝΖ' στις 10 Φεβρουαρίου 1912 «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» αποτελεί ίσως σταθμό στην εξέλιξη του Ελληνικού Συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η διοικητική διαίρεση του κράτους και η διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά το χρόνο της δημοσίευσης του νόμου αυτού ήταν η εξής: (Ως πιο αξιόλογες μεταβολές που έγιναν στο ενδιάμεσο διάστημα μεταξύ 1833 και 1912 μπορούν να αναφερθούν οι εξής: α) Η επαναφορά από τον Κωλέττη το Γ 845 του νομαρχιακού συστήματος αντί του επαρχιακού που Ίσχυε μέχρι τότε. β) Η για πρώτη φορά μνεία σε Σύνταγμα του Ελληνικού Κράτους για την τοπική αυτοδιοίκηση. Το Σύνταγμα του 1864 στο άρθρο 105 καθόριζε τον τρόπο εκλογής των δημοτικών αρχών, γ) Η προσπάθεια του Χαρίλαου Τρικούπη το 1875 για μεταρρύθμιση στη διοίκηση του νομού και της τοπικής αυτοδιοίκησης, πλην όμως οι προτάσεις του παρέμειναν απλώς σχέδια νόμων ( Κλειώσης, 1977).

Ο Νόμος του 1912 άλλαξε ουσιαστικά το «πρόσωπο» της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και οι διατάξεις του αποτέλεσαν τον κορμό όλων των μετέπειτα νομοθετημάτων σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Ως προς τη δομή όμως ελάχιστες μεταβολές έγιναν και συνέχισε να ισχύει το σύστημα ενός βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης με αρμοδιότητα για όλους τους σκοπούς. Ως πρώτη και πιο ουσιαστική μεταβολή θεωρείται η επαναφορά του θεσμού της κοινότητας, δηλαδή την τοπική αυτοδιοίκηση συγκροτούν μονάδες σε επίπεδο δήμου και σε επίπεδο κοινότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου, δήμους αποτελούν οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις που έχουν πληθυσμό πάνω από 1 0.000 κατοίκους, ενώ σαν βάση για τις κοινότητες τέθηκε το ελάχιστο όριο του πληθυσμού των 300 κατοίκων, με δυνατότητα, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις, να αναγνωρίζονται κοινότητες και με πληθυσμό μικρότερο από 300 κατοίκους.

Στην Επιτροπή που ήταν αρμόδια για την εισήγηση του νόμου έγινε ιδιαίτερη συζήτηση για το ελάχιστο όριο πληθυσμού που έπρεπε να είχε μια πόλη για να αναγνωρισθεί ως δήμος. Υπήρξε δε πρόταση από τον Αλ. Παπαναστασίου (μέλος της Επιτροπής) το όριο αυτό να καθορισθεί σε 5.000 κατοίκους. Η Επιτροπή όμως, κατά πλειοψηφία, απέρριψε την πρόταση και παρέμεινε το όριο των 10.000 κατοίκων (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Ανεξάρτητα από το αν πραγματικά οι δήμοι επιτελούσαν διαφορετικούς σκοπούς και λειτουργίες από τις κοινότητες, θέμα που θα αποτελέσει αντικείμενο του επόμενου τμήματος αυτού του Κεφαλαίου, είναι ίσως η πρώτη φορά που σε νομοθέτημα σχετικό με το μέγεθος των μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν ληφθεί υπόψη από τους συντάκτες κριτήρια πέρα



από εκείνα που αναφέρονται στη διοίκηση. Εξάλλου, η χωρική έκταση δικαιοδοσίας των δήμων και κοινοτήτων καθορίστηκε με βάση τα όρια που υπήρχαν κατά το χρόνο δημοσίευσης του νόμου και αφού θα λαμβάνονταν υπόψη η έκταση της ιδιοκτησίας των δήμων, των κοινοτήτων και των κατοίκων καθώς και οι απαραίτητες ανάγκες των διαφόρων συνοικισμών. (Άρθρο 9 του Νόμου ΔΝΖ'). Κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου δημιουργήθηκαν 6.000 δήμοι και κοινότητες, δηλαδή 5.558 μονάδες περισσότερες από όσες υπήρχαν κατά την απογραφή του 1890. Αν συγκρίνει δε κανείς τον αριθμό αυτό με τον πληθυσμό ολόκληρου του Ελληνικού Κράτους κατά το 1912, θα διαπιστώσει ότι κάθε μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης είχε κατά μέσο όρο πληθυσμό 600 κατοίκους περίπου.

Μια άλλη επίσης καινοτομία που εισήγαγε ο Νόμος ΔΝΖ' ήταν οι σύνδεσμοι κοινοτήτων. Δηλαδή, δύο ή περισσότερες κοινότητες είχαν τη δυνατότητα να ιδρύσουν ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο «... προς θεραπείαν κοινών τοπικών συμφερόντων ή εκτέλεσιν κοινών τοπικών υπηρεσιών». (Άρθρο 85 του Νόμου ΔΝΖ'). Ανεξάρτητα από το κατά πόσο έγινε χρήση της διάταξης αυτής, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η διάταξη έδινε μια κάποια λύση στα προβλήματα που δημιουργούσε η καθαρά στενή τοπική βάση στην ίδρυση κοινοτήτων και η έλλειψη δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

. Ο συνταγματικός νομοθέτης, επηρεασμένος προφανώς από τις αναμορφώσεις και μεταρρυθμίσεις που είχαν γίνει στα δυτικοευρωπαϊκά κράτη, κυρίως στη Γαλλία και Αγγλία, θέλησε να προσαρμόσει το Ελληνικό Σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις σύγχρονες για την εποχή του τάσεις. Πραγματικά, όπως έχει αναγνωρισθεί από πολλούς Έλληνες συγγραφείς, η διάταξη του Συντάγματος του 1927 ήταν ότι το πιο τελειότερο μπορούσε να γίνει (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Ειδικότερα όμως, ως προς τις διατάξεις που αναφέρονται στη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης (εδάφια α' και β'), όπως πολύ ορθά υποστηρίζει και ο Χρ. Κλειώσης, αυτές προκαλούν σύγχυση. Είναι φανερό ότι ο νομοθέτης με το εδάφιο (α) προσδιόρισε τη διοικητική διαίρεση του κράτους και αντικατέστησε τους νομούς με τις περιφέρειες. Φρονούμε ότι δεν είναι σωστή μια αντίθετη ερμηνεία, ότι δηλαδή οι περιφέρειες αποτελούσαν μέρος της δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης, γιατί σ' αυτή την περίπτωση θα υπήρχε κενό ως προς τη διοικητική διαίρεση του κράτους. Με δεδομένη αυτή την άποψη, το εδάφιο (β) καθορίζει τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία τώρα αναπτύσσεται τουλάχιστον σε δύο βαθμούς, από τους οποίους ο πρώτος περιλαμβάνει υποχρεωτικά τις κοινότητες. Η συνταγματική αυτή διάταξη άνοιγε το δρόμο για μια ορθολογική δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Ατυχώς όμως, όχι μόνο δεν εκδόθηκαν οι αναγκαίοι νόμοι σε εφαρμογή του άρθρου 107, αλλά αντίθετα το 1935 καταργήθηκε η συνταγματική

διάταξη και η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης συνέχισε όπως είχε διαμορφωθεί με το Νόμο ΔΝΖ" του 1912 (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Το 1954 δημοσιεύθηκε ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (ΝΔ 2888/1954 ΦΕΚ 139Π-7-1954 Τ.Α) αφού προηγήθηκε η συνταγματική διάταξη του άρθρου 99 του Συντάγματος του 1952. Η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης παρέμεινε και πάλι αμετάβλητη, όπως είχε διαμορφωθεί με το Νόμο ΔΝΖ', εκτός βέβαια από το ελάχιστο όριο πληθυσμού των κοινοτήτων που ορίστηκε σε 500 κατοίκους. Το Σύνταγμα τέλος του 1968 καθόρισε περιοριστικά τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού με την παράγραφο 1 του άρθρου 121 οριζόταν ότι την τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν οι δήμοι και οι κοινότητες, χωρίς να αφήνει έτσι περιθώρια στον κοινό νομοθέτη για διαφορετική διάρθρωση, εκτός από αυτή του πρώτου βαθμού (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

### **3.6 Ανακεφαλαίωση**

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στάθηκε στην αρχή η θεμελιακή λειτουργία, η ίδια η ουσία στις πρώτες φυσικές ενώσεις στην προσπάθειά τους και την πορεία τους για ανάπτυξη, οργάνωση και δράση.

Στις σύγχρονες κοινωνίες η Τ.Α είναι βοηθητική λειτουργία της κεντρικής διοίκησης, όμως και οργανικό στοιχείο κάθε μορφής διοίκησης.

Με την καθιέρωση των Κοινωνικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών, ο Ιωάννης Καποδίστριας, φαίνεται ότι μετέφερε στην Ελλάδα τις σύγχρονες τότε ευρωπαϊκές απόψεις και την αντίστοιχη πρακτική περί διοικητικής διαίρεσης και τοπικής διοίκησης της χώρας, με το Σύνταγμα του 1975 να περιλαμβάνει την πιο πληρέστερη και σύγχρονη διάταξη (Παπαρρηγόπουλος, Ε.Β. 114 – Εβ. 115).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>**

### **ΝΟΜΟΣ - ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ**

#### **4.1 Εισαγωγή**

Η σύγχρονη καθημερινότητα του πολίτη καθώς και οι αλλαγές στις καθημερινές του ανάγκες, επιτάσσουν ένα νέο μοντέλο τοπικής αυτοδιοίκησης. (Μπεσίλα –Βήκα, 2004) Νόμος Καποδίστρια ή Σχέδιο Καποδίστρια είναι η συνηθισμένη ονομασία του νόμου (2539/97) του Ελληνικού Κράτους, που δημοσιεύτηκε το 1997 και σύμφωνα με τον οποίο έγινε συνένωση κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους με σκοπό τη βελτιστοποίηση της δημόσιας διοίκησης στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο Νόμος αυτός ίσχυσε μέχρι το τέλος του 2010, οπότε και αντικαταστάθηκε από την νέα διοικητική διαίρεση που προέβλεπε το σχέδιο Καλλικράτης. Ο νόμος αυτός πήρε το όνομά του από τον Ιωάννη Καποδίστρια, πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδος μετά την απελευθέρωσή της από τους Οθωμανούς.

Λόγω της κατάργησης των κοινοτήτων έτυχε σημαντικής αντίδρασης σε ορισμένες περιοχές. Το 2006 με τροπολογία που ψηφίστηκε στη Βουλή αναγνωρίστηκαν επίσημα ως ξεχωριστές Κοινότητες τα Ζωνιανά Ρεθύμνου, το Βραχάσι Λασιθίου και η Τσαρίτσανη Λάρισας. ([www.ypes.gr](http://www.ypes.gr))

#### **4.2 Η Σημερινή Δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102) περιέλαβε την πιο πληρέστερη και σύγχρονη διάταξη σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Πιο συγκεκριμένα, αποσαφηνίζεται πλήρως η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία διαρθρώνεται σε βαθμίδες και που την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι λοιπές βαθμίδες αφήνεται να καθορισθούν από τον κοινό νομοθέτη. Η συνταγματική αυτή διάταξη, περισσότερο σαφής και πλήρης από την αντίστοιχη διάταξη του Συντάγματος του 1927, άνοιγε πλέον το δρόμο στον κοινό νομοθέτη να διαρθρώσει ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης προσαρμοσμένο στις σύγχρονες ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν. 10651/1980 ΦΕΚ 168124-7-1980) που δημιουργήθηκε σε εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης είναι οπωσδήποτε περισσότερο σαφής και προσαρμοσμένος στα ελληνικά πράγματα, πλην όμως, κατά την άποψη μας, απέχει κατά πολύ από μια ορθολογική δομή του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι καινοτομίες που εισήγαγε ο νέος Κώδικας σχετικά με τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι: Σε

εφαρμογή της ρητής συνταγματικής επιταγής καθιερώνεται πλέον η πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης την οποία αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Η εσωτερική διάρθρωση της πρώτης βαθμίδας, δηλαδή το μέγεθος των δήμων και κοινοτήτων, διαμορφώθηκε ως εξής: Για τους δήμους, ίσχυσε και πάλι το ίδιο καθεστώς που είχαν εγκαταστήσει οι προηγούμενοι κώδικες, (Ν.Δ. 2888/1954 και Π.Δ. 933/1975), δηλαδή δήμους αποτελούν οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους. Εισήγαγε όμως ο νέος κώδικας μια σημαντική καινοτομία σύμφωνα με την οποία, δήμοι με πληθυσμό πάνω από 150.000 κατοίκους διαιρούνται σε διαμερίσματα. (Άρθρο 2 παρ. 3 και άρθρο 110). Μάλιστα, ο νόμος καθόρισε για τις τρεις μεγαλύτερες πόλεις και τον αριθμό των διαμερισμάτων στα οποία μπορούσε να διαιρεθούν. Έτσι, ο μεν Δήμος της Αθήνας μπορούσε να διαιρεθεί από πέντε μέχρι επτά διαμερίσματα, οι δε Δήμοι Θεσσαλονίκης και Πειραιά από τρία μέχρι πέντε (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Χωρίς αμφιβολία, μια τέτοια διάρθρωση, με τη δημιουργία δημοτικών διαμερισμάτων στους μεγάλους δήμους, έδινε λύση σε πολλά προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι δήμοι αυτοί (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Εξάλλου, ως προς τις κοινότητες ο νέος κώδικας (άρθρο 3 παρ. 1) καθόρισε ελάχιστο όριο πληθυσμού για να αποτελέσει ένας συνοικισμός ιδιαίτερη κοινότητα, τους 1.000 κατοίκους. Είναι προφανές ότι ο διπλασιασμός του ελάχιστου ορίου πληθυσμού απέβλεπε στον περιορισμό του αριθμού των κοινοτήτων. Όμως, όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, το όριο αυτό ίσχυε για τις νέες κοινότητες, ενώ για τις κοινότητες που υπήρχαν πριν από τον Κώδικα οι διατάξεις του άρθρου 4 είναι δυναμικές και η δημιουργία μεγάλων κοινοτήτων εξαρτάται από προϋποθέσεις που στην πράξη είναι δύσκολο να εκπληρωθούν (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Για να σχηματίσουμε μια εικόνα της δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης πριν και μετά τον Κώδικα του 1980 είναι χρήσιμο να μελετήσουμε τον παρακάτω πίνακα που περιέχει τα απαραίτητα συγκριτικά στοιχεία (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Πίνακας 1.Η Δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν και μετά το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ	
	Πριν από τον Κώδικα (Απογραφή 1971)	Μετά τον Κώδικα (Απογραφή 1981)
Δήμοι με πληθυσμό μέχρι 7000	138	137
" " " από 7001 - 20000	58	46
" " " από 20001 - 30000	31	26
" " " από 30001 - 60000	28	37
" " " από 60001 - 100000	6	10
" " " από 100001 - 150000	2	5
" " " από 150001 - 300000	1	1
" " " από 300001 - 500000	1	1
" " " από 500001 και πάνω	1	1
Κοινοότητες με πληθυσμό μέχρι 1000	4.756	4.824
" " " από 1001 - 2000	667	685
" " " από 2001 - 5000	209	229
" " " από 5001 και πάνω	16	36
ΣΥΝΟΛΟ	5.914	6.038

Πηγή: Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας: Δελτία 1972 (μεταβολές μέχρι 30-6-1972) και 1982 (μεταβολές μέχρι 31-12-1981).

(Πηγή : Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας : Δελτία 1972 ( μεταβολές μέχρι 30-6-1972) και (μεταβολές μέχρι 31-12-1981)

Ο Πίνακας 1 μας δίνει τις μεταβολές στη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τη δεκαετία 1971-1981. Βασικές παρατηρήσεις που μπορούν να γίνουν στον πίνακα αυτό είναι:

α) Οι μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης σαν σύνολο αυξήθηκαν κατά 124 και συγκεκριμένα οι μεν δήμοι μειώθηκαν κατά 2 οι δε κοινότητες αυξήθηκαν κατά 126.

β) Οι μικροί δήμοι (μέχρι 30.000) μειώθηκαν κατά 18 ενώ οι μεγάλοι δήμοι (πάνω από 30.000 κατοίκους) αυξήθηκαν κατά 16. Αυτό σημαίνει ότι και κατά τη δεκαετία αυτή σημειώθηκαν πληθυσμιακές μετακινήσεις προς τις αστικές περιοχές.

γ) Οι μικρές κοινότητες (μέχρι 1.000 κατοίκους) κυριαρχούν σε αριθμό στη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης και για την περίοδο μετά τον Κώδικα, καλύπτουν το 80% περίπου του συνόλου των μονάδων. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 50% και περισσότερο αυτών των κοινοτήτων έχουν πληθυσμό κάτω από 500 κατοίκους.

δ) Στις μεγάλες κοινότητες έγιναν ελάχιστες μεταβολές που όμως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποτέλεσμα ένωσης μικρών κοινοτήτων.

Πίνακας 2. Η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης πριν και μετά το Δημοτικό και Κοινοτικό κώδικα του 1980

Πίνακας 2. Η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης πριν και μετά το Δημοτικό και Κοινοτικό κώδικα του 1980

Πηγή: Διοικητική διαίρεση της Ελλάδος, Δελτίο 1972

Πηγή: Διοικητική διαίρεση της Ελλάδος, Δελτίο 1972

Όπως προκύπτει από τον παραπάνω πίνακα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας 1971- 1981 δημιουργήθηκαν 7 νέες κοινότητες από τις οποίες, 1 εντός και 6 εκτός της Περιφέρειας Πρωτευούσης, ενώ ο αριθμός των δήμων παρέμεινε αμετάβλητος. Για την εξέλιξη του μεγέθους των μονάδων παρατηρούμε τα εξής: Εντός της Περιφέρειας Πρωτευούσης έχουμε μείωση των μικρών μονάδων και ισόποση περίπου αύξηση των μεγάλων. Η ίδια εξέλιξη εμφανίζεται και στις μονάδες εκτός της Περιφέρειας Πρωτευούσης με τη διαφορά ότι εδώ έχουμε τη δημιουργία 6 νέων κοινοτήτων. Σαν γενική παρατήρηση πρέπει να δεχτούμε, ότι στη διάρκεια της δεκαετίας δε σημειώθηκαν πληθυσμιακές μετακινήσεις από την Περιφέρεια Πρωτευούσης προς το τμήμα εκτός της Περιφέρειας, η δε αύξηση του πληθυσμού κατά 52% στο τμήμα αυτό οφείλεται κυρίως στη-μετακίνηση πληθυσμού από άλλες περιοχές.

Η ίδια όπως πιο πάνω εξέλιξη, στη δομή και στο μέγεθος των δήμων και κοινοτήτων, παρατηρείται και στις περιφέρειες Θεσσαλονίκης και Πειραιά. Ο Πίνακας 3 αναφέρεται στις μεταβολές των δύο αυτών περιοχών.

Πίνακας 3. Η Δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πριν και Μετά το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980 στις Περιοχές των Πόλεων Θεσσαλονίκης και Πειραιά

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2.  
Η Δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πριν και μετά το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980 Εντός και Εκτός της Περιφέρειας Πρωτεύουσας (Επαρχία Αττικής)

ΑΡΙΘΜΟΣ ΘΑΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΘΑΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ			
	ΕΝΤΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ		ΕΚΤΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑΣ	
	Πριν από τον Κώδικα (Απόγραφή 1971)	Μετά τον Κώδικα (Απόγραφή 1981)	Πριν από τον Κώδικα (Απόγραφή 1971)	Μετά τον Κώδικα (Απόγραφή 1981)
ΘΑΜΩΙ μέχρι 7.000	-	-	-	-
* 7.001 - 20.000	9	4	3	1
* 20.001 - 30.000	11	6	4	4
* 30.001 - 60.000	19	14	1	-
* 60.001 - 100.000	2	5	-	1
* 100.001 - 150.000	1	7	-	-
* 150.001 - 300.000	-	-	-	-
* 300.001 - 500.000	-	-	-	-
* πάνω από 500.000	1	1	-	-
ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ άνω των 1000	-	-	11	12
* 1.001 - 2.000	4	-	13	10
* 2.001 - 5.000	4	5	8	12
* πάνω από 5.000	7	11	-	6
ΣΥΝΟΛΟ	49	50	40	44

Πηγή: Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδος, Δελτία 1972 και 1982

ΑΡΙΘΜΟΣ ΘΑΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ		ΠΕΙΡΑΙΑΣ	
	Πριν από τον Κώδικα (Απόγραφή 1971)	Μετά τον Κώδικα (Απόγραφή 1981)	Πριν από τον Κώδικα (Απόγραφή 1971)	Μετά τον Κώδικα (Απόγραφή 1981)
ΘΑΜΩΙ μέχρι 7.000	1	1	1	1
* 7.001 - 20.000	1	-	4	2
* 20.001 - 30.000	9	2	-	2
* 30.001 - 60.000	-	-	1	-
* 60.001 - 100.000	-	-	2	3
* 100.001 - 150.000	-	-	-	-
* 150.001 - 300.000	-	-	-	-
* 300.001 - 500.000	1	1	-	1
* πάνω από 500.000	-	-	-	-
ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ μέχρι 1.000	24	21	2	-
* 1.001 - 2.000	16	12	-	1
* 2.001 - 5.000	17	21	1	2
* πάνω από 5.000	5	7	-	-
ΣΥΝΟΛΟ	71	70	12	12

Πηγή: Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδος, Δελτία 1972 και 1982.

Εξάλλου, ο Πίνακας 2.4. αναφέρεται στις μεταβολές της δομής και του μεγέθους των μονάδων της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τη δεκαετία 1971-1981 σε επίπεδο νομών. (Το μέσο μέγεθος των δήμων και των κοινοτήτων υπολογίστηκε με βάση τον πληθυσμό που έχουν οι δήμοι και οι κοινότητες κάθε νομού). Στον πίνακα αυτό αξίζει να σημειωθούν τα εξής:

Πρώτο, με εξαίρεση τους Νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης όπου η μεταβολή (αύξηση) του πληθυσμού υπήρξε σημαντική, στους υπόλοιπους νομούς έχουν ελαφρές μεταβολές και κυρίως αύξηση του πληθυσμού και κυρίως αύξηση του πληθυσμού.

Πηγή : Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας : Δελτία 1972 ( μεταβολές μέχρι 30-6-1972) και (μεταβολές μέχρι 31-12-1981)

Πρώτο, με εξαίρεση τους Νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης όπου η μεταβολή (αύξηση) του πληθυσμού υπήρξε σημαντική, στους υπόλοιπους νομούς έγιναν ελαφρές μεταβολές και κυρίως υπήρξε αύξηση του πληθυσμού στους νομούς όπου είναι αναπτυγμένη η βιομηχανία, ο τουρισμός ή έχει εγκατασταθεί ανώτατο εκπαιδευτικό ίδρυμα.

Δεύτερο, μετακινήσεις πληθυσμού πραγματοποιήθηκαν και στο εσωτερικό κάθε νομού με τάση συγκέντρωσης στα αστικά ή ημιαστικά κέντρα. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να αυξηθεί το μέσο μέγεθος των δήμων όλων σχεδόν των νομών (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Τρίτο, με εξαίρεση τους Νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, το μέσο μέγεθος των δήμων κυμαινόταν το 1971 μεταξύ ελάχιστου 3.348 και μεγίστου 33.762, ενώ το 1981 κυμαινόταν μεταξύ 3.900 και 41.605, κατοίκων.

Τέταρτο, όπως είναι ευνόητο, οι πληθυσμιακές μετακινήσεις είχαν άμεση επίδραση στο μέγεθος των κοινοτήτων το οποίο κατά το 1981 κυμαινόταν μεταξύ 204 και 1.891 κατοίκων (δεν περιλαμβάνονται οι Νομοί Αττικής και Θεσσαλονίκης). Σε 18 από τους 51 νομούς το μέσο μέγεθος των κοινοτήτων είναι κάτω από 500 κατοίκους ενώ μόνο σε 8 ξεπερνά τους 1.000.

### 4.3 Αναγκαιότητα και στόχοι του προγράμματος

Τα σύγχρονα δεδομένα της κοινωνίας οδήγησαν την τοπική αυτοδιοίκηση να διασπαστεί σε μικρότερα τμήματα για την καλύτερη λειτουργία των δήμων της χώρας μας. Η βασική πτυχή του, είναι η καλύτερη δημογραφική, οικονομική και αναπτυξιακή πορεία των 5.500 περίπου ΟΤΑ δεν είναι σε θέση να λειτουργήσουν με τις ταχύτητες που προτείνουν τα σύγχρονα ευρωπαϊκά πρότυπα της Αυτοδιοίκησης. *«Δεν είναι σε θέση να παρέχουν υπηρεσίες ενός ελαχίστου επιπέδου στους πολίτες, πολύ δε περισσότερο δεν έχουν την ικανότητα να εκπληρώσουν την σύγχρονη αποστολή τους, αναλάβουν δυναμικό ρόλο στον σχεδιασμό και την υλοποίηση της τοπικής ανάπτυξης»* (Τομαρά -Σιδέρη,1999 ,σελ 11).

Το πρόγραμμα Καποδίστριας ψηφίστηκε στο Ελληνικό Κοινοβούλιο το 1997.

Η προώθηση των Συνενώσεων των ΟΤΑ είναι πάντως προσφορότερη, διότι διαμορφώνει ευνοϊκές προοπτικές για την ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. *«Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της δεν πρέπει να θεωρηθούν μόνον ως διαδικασία διοικητικής συνένωσης εκτάσεων και πληθυσμών, η οποία μάλιστα διεξάγεται είτε επί χάρτου είτε με τη λογική τοπικιστικών υπολογισμών. Εάν δε συμβεί αυτό, τότε παραμένουν ανοικτοί οι ορίζοντες για τη σχεδιασμένη ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ανασυγκρότηση που ως αφετηρία θα έχει το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων ΟΤΑ, αλλά στη συνέχεια θα περιλαμβάνει την έγκαιρη θεσμοθέτηση τους, την προσαρμογή του συστήματος της πολιτικής διοικητικής τους οργάνωσης στις σύγχρονες απαιτήσεις της «αποτελεσματικής αυτοδιοίκησης, την άμεση σύνδεση της με την εφαρμογή ενός υλοποιήσιμου προγράμματος επενδύσεων σε βασικές υποδομές, στην κάλυψη λειτουργικών δαπανών, στη στελέχωση και ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού»* (Τομαρά -Σιδέρη, 1999, σελ 11).

Οι παραπάνω επιλογές θεμελιώνουν τους βασικούς στόχους οι οποίοι συντελούν στον απώτερο σκοπό του Προγράμματος Καποδίστρια:

1. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος. Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης έχει σαν στόχο την παροχή υπηρεσιών ισοδύναμη στους κατοίκους πόλεων και χωριών, καθώς και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής όλων .

2. Εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος.

3. Η τήρηση της νομιμότητας, η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος στην άσκηση της τοπικής εξουσίας.

4. Ενίσχυση του ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με την ανάθεση σημαντικών αρμοδιοτήτων που μόνο ευρύτερες -από τις υφιστάμενες- διοικητικές μονάδες είναι σε θέση να ασκήσουν.



5. Η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, που αποτελεί την δυναμικότερη προϋπόθεση για την απόκτηση της οικονομικής αυτοδυναμίας και της διοικητικής αυτοτέλειας της.

6. Η ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, που είναι η αναγκαία προϋπόθεση για την "αναγέννηση των χωριών" και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Αυτοί οι στόχοι αναπτύσσονται αναλυτικά στη συνέχεια.

### **Οι στόχοι της Ανασυγκρότησης**

#### **α. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος**

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού αποτελούν τη βάση του διοικητικού μας συστήματος. Αντιμετωπίζουν τα κρίσιμα προβλήματα που αφορούν την καθημερινότητα των πολιτών και είναι αποκλειστικά αρμόδιοι για τη διοίκηση (Τομαρά - Σιδέρη,1999).

Αυτοί οι οργανισμοί, στερούμενοι πόρων αλλά και ανθρώπινου δυναμικού, δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν την αποστολή της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως αυτή προσδιορίζεται από το Σύνταγμα και εξελίσσεται στο πλαίσιο των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών. Εκπλήρωση της αποστολής, σημαίνει κάλυψη κρίσιμων τοπικών κοινωνικών αναγκών και δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη της περιφέρειας (Τομαρά - Σιδέρη,1999).

Σήμερα, η εκπλήρωση της αποστολής των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, σημαίνει ικανότητα παροχής υπηρεσιών αναβάθμισης της ποιότητας ζωής, έτσι ώστε όλοι οι πολίτες, εντός και κυρίως εκτός των αστικών κέντρων, να απολαμβάνουν, ίδιας ποιότητας υπηρεσίες κ φυσικά με ισοδύναμο αποτέλεσμα (Τομαρά -Σιδέρη,1999).

#### **β. Εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος**

Η πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης έχει οδηγήσει σε αρκετές περιπτώσεις στην πλήρη εξάρτηση των αιρετών από τα δίκτυα της προσωπικής πολιτικής επιρροής του πολιτικού προσωπικού του ευρύτερου τοπικού, νομαρχιακού ή και εθνικού επιπέδου. Το φαινόμενο αυτό γίνεται αρνητικό όταν καθίσταται προϋπόθεση για την εξοικονόμηση των, έτσι και αλλιώς ισχυρών, οικονομικών ενισχύσεων για την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Γίνεται αρνητικό γιατί επιτρέπει τη διανομή δημοσίων πόρων κατά άνισο και χωρίς αναπτυξιακά κριτήρια, τρόπο. Η στοιχειώδης, πολλές φορές, τοπική κοινωνική και οικονομική ανάγκη γίνεται αντικείμενο πελατειακής σχέσης. Μια ορθολογική

λύση στο πρόβλημα θα μπορούσε να είναι η θέσπιση κριτηρίων, π.χ. για τη διανομή των εκτάκτων πιστώσεων.

Η οργάνωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε στοιχειώδη αποτελεσματική διοικητική και προγραμματική μονάδα, ικανή να σχεδιάσει την αναπτυξιακή προοπτική του χώρου της, είναι η άλλη όψη. Μόνο η συνύπαρξη των δύο όψεων επιφέρει αποτελεσματική λύση (Τομαρά - Σιδέρη,1999).

#### **γ. Η τήρηση της νομιμότητας, η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος στην άσκηση της τοπικής εξουσίας**

Τα φαινόμενα της πολιτικής αυθαιρεσίας, της παραβίασης της νομιμότητας και ιδίως της προσβολής δικαιωμάτων των πολιτών, χαρακτηρίζουν αρκετές φορές την κατάχρηση της τοπικής εξουσίας. Οι περιπτώσεις αυτές συναντώνται τόσο στους δήμους, όσο και στις κοινότητες. Στις κοινότητες, η ανάπτυξη τέτοιων φαινομένων, οφείλεται στην αδυναμία άσκησης ουσιαστικού ελέγχου νομιμότητας, εξαιτίας του «διαμελισμού» της διοίκησης σε πολλές μικρές μονάδες. Ανάλογη είναι η εικόνα και στην οικονομική διαχείριση. Και εδώ η πολυδιάσπαση καθιστά εξαιρετικά δύσκολο τον έλεγχο εκ μέρους της Πολιτείας.

*«Η δημιουργία ευρύτερων διοικητικών μονάδων επιτρέπει την αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου οικονομικής νομιμότητας και την καθιέρωση και λειτουργία διαδικασιών διαφάνειας στην ανάθεση και εκτέλεση των τοπικών δημοσίων έργων»* (Τομαρά - Σιδέρη,1999).

Η διαφάνεια, ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας, η εφαρμογή και τήρηση της νομιμότητας, η καθιέρωση ελέγχων στην οικονομική διαχείριση, θα συμβάλλουν στην έγκυρη κ έγκαιρη πληροφόρηση των κατοίκων για την πορεία των τοπικών δημοσίων έργων.

#### **δ. Ενίσχυση του ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η ισχύουσα κατάσταση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ δεν επιτρέπει την άσκηση του συνόλου των αρμοδιοτήτων που σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους ανήκουν στους δήμους και στις κοινότητες. Η οικονομική και δημογραφική καχεξία καθιστά αδύνατη την συγκρότηση της κατάλληλης υποδομής σε κοινωνικό, διοικητικό και τεχνικό εξοπλισμό έτσι ώστε οι τοπικές αρχές να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους έναντι των κατοίκων που εκπροσωπούν. Πολλές φορές όταν το κράτος επεμβαίνει στην τοπική αυτοδιοίκηση αυτή εμφανίζεται σαν αδύναμο κρίκος. Οι περισσότερες Κοινότητες, για παράδειγμα, δεν έχουν την δυνατότητα να συντηρήσουν το κοινοτικό οδικό δίκτυο ή άλλες βασικές υποδομές, έτσι επεμβαίνει το κράτος .

Η ουσιαστική αναβάθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αναγκαία προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό της. Γι' αυτό είναι επίσης αναγκαία η ανασυγκρότηση της σε διοικητικές μονάδες ικανές να γίνουν υποδοχείς όλων εκείνων των κρίσιμων αρμοδιοτήτων που επιβάλλεται να ασκούνται πλησιέστερα στους πολίτες γιατί επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα της ζωής τους (Τομαρά -Σιδέρη,1999).

#### **4.4 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων**

*«Η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων, κυρία μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων τους (άρθρο 41)»* (Αθανασόπουλος ,2004 ,σελ 60).

Στην αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων ανήκουν ιδίως:

α. Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία:

- Συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγχειοβελτιωτικών έργων, έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων.
- Χώρων πρασίνου, βοσκοτόπων, υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων, κοιμητηρίων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής(Αθανασόπουλος 2004).
- Δημοτικών, κοινοτικών και λαϊκών αγορών.

β. Η λειτουργία των εμποροπανηγύρεων.

γ. Η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων, η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων.

δ. Η ίδρυση και η λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, Κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η., Κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες και η μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων.

ε. Η ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών Κέντρων, Σχολών διδασκαλίας μουσικής, χορού, ζωγραφικής και Κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων.

στ. Η εξασφάλιση στέγης και η δημιουργία θέρετρων.

ζ. Η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων, οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης.

η. Η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος, η προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και η κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας.

θ) Η ίδρυση και η φροντίδα για την λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών Κέντρων, όπως βιβλιοθηκών, μουσείων, πινακοθηκών, φιλαρμονικών, θεάτρων, η επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων, που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, οι κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες και σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς η συντήρηση και η φροντίδα της λειτουργίας αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής.

ι. Η κατασκευή, επισκευή και συντήρηση και διαχείριση των δημοτικών και κοινοτικών σταδίων, των γυμναστηρίων και των αθλητικών Κέντρων.

ια) Η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων μορφών ενέργειας.

ιβ) Η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, η Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), καθώς και κάθε άλλο σχέδιο χωροταξικού επιπέδου και η τήρηση των δεδομένων του Κτηματολογίου της περιοχής τους, όπως αυτά προκύπτουν από τον συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου.

ιγ) Η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, ο προσδιορισμός και η λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων, η ονομασία των οδών και των πλατειών και η τοποθέτηση πινακίδων, η αρίθμηση των κτισμάτων καθώς και η διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας.

ιδ) έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την κυκλοφορία και στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση, την άρδευση, την αποχέτευση, την ηχορρύπανση, την ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδατικών αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος

ιε) Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την λειτουργία των πάσης φύσεως επιτηδευμάτων και επαγγελμάτων.

ιστ) Η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και ο έλεγχος των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας.

ιθ) Η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας των οποίων καθορίζονται από υγειονομικές, διατάξεις.

κ) Η χορήγηση αδειών μικροπωλητών και η κατασκευή, λειτουργία και εκμετάλλευση περιπτέρων και κυλικείων εντός κοινόχρηστων χώρων.

κα) Η χορήγηση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, που προβλέπονται από τους Α.Ν. 445/1937 και 446/1937.

κβ) Η χορήγηση των αδειών λειτουργίας μουσικής σε δημόσια κέντρα.

κγ) Η χορήγηση των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας ψυχαγωγικών παιγνιδιών.

κδ) Η διαχείριση της δημοτικής ή κοινοτικής περιουσίας και η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών καταστημάτων.

κε) Η μελέτη, εκτέλεση και εκμετάλλευση βιοτεχνικών Κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες, που καθορίζονται στα πλαίσια του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού.

κστ) Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους.

κζ) Η αποθήκευση, διακίνηση και εμπορία υγρών και αερίων καυσίμων.

κη) Η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων.

κθ) Η έκδοση κανονιστικών αποφάσεων βάση του άρθρου 30 του Ν.2218/1994 (Αθανασόπουλος ,2004 ).

#### **4.5 Ανακεφαλαίωση**

Συμπερασματικά, η εφαρμογή του νόμου "Καποδίστριας" ενδυνάμωσε το κυρίαρχο συγκεντρωτικό μοντέλο, όπως εκφράζεται στο πολιτικό και οικονομικό επίπεδο. Η αντίσταση των τοπικών κοινωνιών με λιγότερο ή περισσότερο δυναμικές κινητοποιήσεις (καταλήψεις κοινοτικών καταστημάτων και δρόμων, άρνηση προσέλευσης στις κάλπες των δημοτικών εκλογών) συνέχισαν χωρίς όμως να θέτουν στο επίκεντρο του προβληματισμού τους το ζήτημα της συμμετοχής όλων των κατοίκων στις αποφάσεις και της εθελοντικής σύμπραξης με άλλες κοινότητες (Τομαρά -Σιδέρη, 1999).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>**

### **ΝΟΜΟΣ - ΣΧΕΔΙΟ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ**

#### **5.1 Εισαγωγή**

Με την ψήφιση του νόμου 3852/2010, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», θεσπίζονται δομικές αλλαγές στη διοικητική οργάνωση της χώρας. Η στόχευση των ρυθμίσεων του νόμου, αναφορικά με τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού, αφορά κυρίως στη δημιουργία ισχυρών δήμων, ικανών να προωθήσουν την τοπική ανάπτυξη και να παρέχουν ποιοτικές υπηρεσίες, με παράλληλη μείωση του λειτουργικού τους κόστους (Χρυσανθάκης,2010).

Το πρόγραμμα ψηφίστηκε από τη Βουλή το Μάιο του 2010. Μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκε άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 7 Ιουνίου 2010 (ΦΕΚ 87/τ.Α'/2010), ώστε να διεξαχθούν βάσει αυτών οι αυτοδιοικητικές εκλογές του ίδιου έτους. Στην πλήρη μορφή του, τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011.

Με τον νόμο 3852 (ΦΕΚ Α 87/7-6-2010) τέθηκε σε εφαρμογή το πρόγραμμα «Καλλικράτης», το οποίο στοχεύει αφενός στην διοικητική, οικονομική, πολιτική και ηθική επαναθεμελίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφετέρου, στην ριζική αλλαγή του κεντρικού κράτους αναδεικνύοντας τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό χαρακτήρα του. Οι επιχειρούμενες αλλαγές δεν αφορούν μόνο μια βαθμίδα ή μια κατηγορία φορέων αυτοδιοίκησης, αλλά διαπερνούν το σύνολο της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Για να επιτευχθούν οι στόχοι του προγράμματος υιοθετείται μια νέα αντίληψη που εστιάζεται όχι μόνο στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, αλλά και στην αποκέντρωση πόρων και προσωπικού καθώς και στην αποκέντρωση λογοδοσίας και ευθύνης ( Χρυσανθάκης,2010).

#### **5.2 Πρόγραμμα Καλλικράτης- Χαρακτηριστικά**

Σχέδιο Καλλικράτης είναι το όνομα που δόθηκε από την ελληνική κυβέρνηση σε μια σειρά διοικητικών αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το Σχέδιο Καλλικράτης ψηφίστηκε στις 4 Ιουνίου 2010 και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ Α', αρ. φύλλου 87, 7 Ιουνίου 2010 ως «Νόμος 3852» με το όνομα «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Σημαντικό σημείο του σχεδίου είναι η διοικητική μεταρρύθμιση της αυτοδιοίκησης μέσω της μείωσης του αριθμού φορέων και συγκεκριμένα:

1. Συνένωση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και κοινότητες) από 1034 σε 325 Δήμους.

2. Συνένωση περίπου 6.000 Νομικών Προσώπων και Δημοτικών Επιχειρήσεων των Δήμων σε λιγότερα από 2000.

3. Αντικατάσταση των 56 νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε 13 αιρετές περιφέρειες που θα διαχωρίζονται σε περιφερειακές ενότητες, όμως η Νομαρχία Αθηνών διαιρείται σε τέσσερις περιφερειακές ενότητες, από δύο οι Νομαρχίες Πειραιά, Καβάλας, Κεφαλονιάς και Μαγνησίας και οι Νομαρχίες Κυκλάδων και Δωδεκανήσων από μια περιφερειακή ενότητα ακολουθώντας έτσι τα σημερινά όρια των Περιφερειών.

4. Οι 13 κρατικές περιφέρειες συγκροτήθηκαν σε 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις.

5. Η θητεία του δημάρχου και του περιφερειάρχη μετατράπηκε από τετραετή σε πενταετή με διεξαγωγή των εκλογών ταυτόχρονα με τις Ευρωεκλογές. Ο νόμος 3852/2010 άρχισε να ισχύει από 1 Ιανουαρίου 2011 ( Χρυσανθάκης,2010).

### **5.3 Το Σχέδιο Καποδίστριας δίνει τα ηνία στο Πρόγραμμα Καλλικράτης**

Το εγχείρημα των «Καποδιστριακών Δήμων», δεν πέτυχε ως προς τους στόχους που είχαν τεθεί. Η μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» δεν είχε συνοδευτεί από ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα να αποκτήσουν επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Επιπλέον, οι «Καποδιστριακοί Δήμοι» δημιουργήθηκαν χωρίς τη διασφάλιση των δομών και διαδικασιών εσωτερικής τους αποκέντρωσης. Τα τοπικά Συμβούλια μέχρι σήμερα έχουν παραμείνει χωρίς πόρους, χωρίς τοπικό πρόγραμμα δράσης, χωρίς ουσιαστική θεσμική λειτουργία, έτσι ώστε να προάγουν τη συμμετοχή και έκφραση των πολιτών.

Σε αυτά ακριβώς τα σημεία, οι θεσμικές αλλαγές που προτείνει το σχέδιο «Καλλικράτης» στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκονται, σε γενικές γραμμές, στη σωστή κατεύθυνση. Κρίνεται όμως απαραίτητο να αποσαφηνιστούν τα «θολά σημεία», ειδικά στα ζητήματα χρηματοδότησης και ενίσχυσης της οικονομικής αυτοτέλειας των Νέων Δήμων. Είναι αυτονόητο τέλος ότι η κυβέρνηση πρέπει να αποδώσει στην Αυτοδιοίκηση τα 331 εκατομμύρια ευρώ θεσμοθετημένων πόρων του 2009, τα οποία παρακρατούνται μέχρι σήμερα, για να θεωρηθούν αξιόπιστες οι όποιες διαβεβαιώσεις για τη χρηματοδότηση του «Καλλικράτη».( [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org) )

#### 5.4 Έλεγχος των ΟΤΑ

Το Κράτος για να ελέγχει τους νέους ΟΤΑ, χωρίς ωστόσο να θίγει την διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, προβαίνει στην σύσταση επτά Αποκεντρωμένων Μονάδων Διοίκησης. Στην έδρα της κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης ιδρύεται αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας ΟΤΑ που υπάγεται απευθείας στον Υπουργό.

Η εν λόγω υπηρεσία είναι αρμόδια για τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και για τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Προϊστάμενος της υπηρεσίας αυτής είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων Δήμων και Περιφερειών αποστέλλονται, εντός 15ημέρου από την συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου, υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας εντός αποκλειστικής προθεσμίας 40 ημερών ελέγχει την νομιμότητα και εκδίδει την ειδική πράξη, ενώ εντός 2 μηνών από την έκδοση ή δημοσίευση της απόφασης του συλλογικού ή μονομελούς οργάνου, δύναται αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει την απόφαση αυτή για λόγους νομιμότητας.

Πλέον της παραπάνω διαδικασίας ελέγχου επεκτείνεται ο έλεγχος των δαπανών και των λογαριασμών των δήμων, των ΝΠΔΔ αυτών, των κοινωφελών επιχειρήσεων τους, των επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης και των δημοτικών ΑΕ του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων Κοινοτήτων (ΚΔΚ), ανεξαρτήτως πληθυσμού, στον προληπτικό και στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ειδικότερα, το περιεχόμενο του κατασταλτικού ελέγχου θα αφορά στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, του λογιστικού συστήματος, της ορθής ενημέρωσης των λογαριασμών, της απόδοσης των οφειλών, της νόμιμης λήψης δανείων κλπ ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

Με τον νέο νόμο (άρθρο 277) εντάσσεται επίσης στην αρμοδιότητα του επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι υπεύθυνος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του δήμου, η παρακολούθηση της κανονικής είσπραξης των εσόδων των ΟΤΑ και των ΝΠ τους και η άσκηση ελέγχου για την είσπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών και προστίμων σε βάρος τρίτων. Σε περίπτωση αδράνειας είσπραξης ενημερώνεται ο Γεν. Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και ο Ελεγκτής Νομιμότητας για την εκδήλωση ενεργειών τους. Εάν η αδράνεια συνεχίζεται και οφείλεται σε δόλο ή βαριά αμέλεια των διοικούντων του δήμου, των ΝΠ ή των προϊσταμένων των υπηρεσιών αυτών, τα αιρετά πρόσωπα παραπέμπονται στην επιτροπή του άρθρου 141 του ΚΔΚ για προσωπικό καταλογισμό για κάθε θετική ζημιά και οι υπάλληλοι των υπηρεσιών στο Ελεγκτικό Συνέδριο, για καταλογισμό ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).



## 5.5 Συλλογικότητα και διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων

Προκειμένου, να ενισχυθεί η συλλογικότητα στην λήψη αποφάσεων και η αποτελεσματικότητα με την τεχνοκρατική αντιμετώπιση των θεμάτων, αλλά και να περιορισθούν φαινόμενα αδιαφάνειας οι ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμοι) θα διοικούνται από το Δημοτικό Συμβούλιο, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, την Εκτελεστική Επιτροπή και τον Δήμαρχο.

Επιπρόσθετα για να επιτευχθεί, η συμμετοχή των πολιτών στην διαβούλευση, πριν την λήψη των αποφάσεων, η διαφανής άσκηση της εξουσίας, αλλά και η υποχρεωτική λογοδοσία όποιου ασκεί δημόσια εξουσία, θεσπίζεται η υποχρεωτική συγκρότηση Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης και ο ορισμός Συμπαραστάτη Δημότη και Επιχείρησης. Στην Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, που δύναται να αριθμεί από 25-50 μέλη, συμμετέχουν, εκτός από τον Δήμαρχο ως Πρόεδρο, εκπρόσωποι των φορέων της τοπικής κοινωνίας, μη κυβερνητικών οργανώσεων, οργανώσεων εργοδοτών, εργαζομένων και επαγγελματικών συλλόγων κ.ο.κ.

Στις συνεδριάσεις της επιτροπής καλούνται κατά περίπτωση και συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου και εκπρόσωποι αρμόδιων κρατικών αρχών, των τοπικών οργανώσεων πολιτικών κομμάτων, καθώς και οι επικεφαλής των δημοτικών παρατάξεων που εκπροσωπούνται στο δημοτικό συμβούλιο. Η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης συνεδριάζει δημόσια, μετά από πρόσκληση του προέδρου της, υποχρεωτικά μια φορά το χρόνο, πριν από τη σύνταξη των προσχεδίων του προϋπολογισμού και του ετήσιου προγράμματος δράσης και τουλάχιστον μία φορά κάθε τρεις (3) μήνες για άλλα θέματα που εισάγονται προς συζήτηση και έχει συμβουλευτικές-γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Στους δήμους άνω των είκοσι χιλιάδων(20.000) κατοίκων, με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, επιλέγεται, κατόπιν προκηρύξεως που δημοσιεύεται στην ιστοσελίδα του δήμου, πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης.

Ο Συνήγορος του Δημότη και της Επιχείρησης αναλαμβάνει την ευθύνη διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών / συναλλασσόμενων με το δήμο και διοίκησης του δήμου, με στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ο νέος αυτός θεσμός δεν υποκαθιστά τον «Συνήγορο του Πολίτη», αλλά είναι ένας καθαρά τοπικός θεσμός, ο οποίος αναμένεται να συνεισφέρει αποφασιστικά στη βελτίωση της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεών της με τους πολίτες ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

Μία ακόμη καινοτομία του νέου προγράμματος αποτελεί η δημιουργία από τους νέους δήμους ειδικού αυτοτελούς γραφείου, το οποίο θα υπάγεται απευθείας στον δήμαρχο και θα

στελεχώνεται από υπαλλήλους του δήμου που διαθέτουν τις γνώσεις και την διοικητική εμπειρία προκειμένου να, προσφέρουν κατ' οίκον υπηρεσίες στους δημότες που έχουν αντικειμενική αδυναμία πρόσβασης στις υπηρεσίες του δήμου ή των ΚΕΠ ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

### **5.6 Αρμοδιότητες δήμων και κοινοτήτων**

Σύμφωνα με τον νόμο 3463/2006 άρθρο 75 οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Από 1-1-2011 οι Δήμοι και οι Κοινότητες έχουν επιπλέον αρμοδιότητες, πέραν των ήδη ανατεθέντων, οι οποίες ασκούνταν από τις νομαρχίες ή και άλλες δημόσιες υπηρεσίες. Οι τομείς που αφορούν οι εν λόγω αρμοδιότητες είναι:

1. Η Ανάπτυξη.
2. Το Περιβάλλον.
3. Η ποιότητα ζωής και η εύρυθμη λειτουργία των Πόλεων και των οικισμών.
4. Η Απασχόληση.
5. Η κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη.
6. Η Παιδεία, ο πολιτισμός και ο αθλητισμός.
7. Η πολιτική προστασία.
8. Οι αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα.

#### 1. Η ανάπτυξη σε έναν δήμο ή μια περιφέρεια εξαρτάται από πολλούς παράγοντες.

Οι κυριότεροι με τους οποίους θα καταπιαστεί το Πρόγραμμα Καλλικράτης είναι οι ακόλουθοι:

α. Η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων ή ανανεώσιμων μορφών ενέργειας, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των σχετικών έργων και εγκαταστάσεων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

β. Η μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, εκμετάλλευση και διαχείριση των δικτύων φυσικού αερίου, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

γ. Ο εξηλεκτρισμός, η επέκταση ηλεκτρικών δικτύων και γενικότερα δικτύων ενέργειας, εντός των διοικητικών τους ορίων, για κοινωφελείς σκοπούς, καθώς και για την τόνωση της ανάπτυξης της τοπικής οικονομίας.

δ. Η μελέτη, κατασκευή και εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες που καθορίζονται στο πλαίσιο του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού.

ε. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους.

ζ. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας για την ανάπτυξη της περιοχής τους.

η. Ο σχεδιασμός, η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση υποδομών για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας, όπως έργων οδοποιίας, συστημάτων άρδευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων.

θ. Η εκπόνηση, υλοποίηση και η συμμετοχή σε προγράμματα για την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών τους και την προώθηση εναλλακτικών μορφών τουρισμού, καθώς και η δημιουργία θέρετρων και άλλων εγκαταστάσεων αναψυχής και διακοπών.

ι. Η διοίκηση και εκμετάλλευση των χώρων της ζώνης λιμένα δικαιοδοσίας τους, καθώς και η κατασκευή και συντήρηση των αναγκαίων λιμενικών έργων.

κ. Η ίδρυση, κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών αγορών.

λ. Η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση αποθηκευτικών χώρων υγρών καυσίμων.

μ. Η διαχείριση, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών κτιρίων.

ν. Η εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών δασών.

ξ. Η διαχείριση και εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών καλλιεργητικών εκτάσεων και βοσκοτόπων, καθώς και αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων που τους παραχωρούνται από το Δημόσιο ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

## 2. Το Περιβάλλον

Νερό, τροφή, οξυγόνο, ενέργεια και τόσα άλλα... Ο άνθρωπος χρησιμοποιείτο περιβάλλον με πολλούς τρόπους, βασικής σημασίας για τη ζωή του. Οφείλει να διαφυλάσσει το περιβάλλον του και να το εκμεταλλεύεται με σύνεση γι αυτό το λόγο πρέπει να υπάρχει ένα πλάνο για την προστασία του περιβάλλοντος και την βελτίωση αυτού σε κάθε περιφέρεια και δήμο.

α. Η εκπόνηση τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

β. Η προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία του εδάφους και των εσωτερικών υδάτων από την αλιεία (λιμνοθάλασσες, λίμνες, ιχθυοτροφεία, ποταμοί) και η καταπολέμηση της ρύπανσης στην περιφέρειά τους.

γ. Η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών εργαστηρίων.

δ. Η καθαριότητα όλων των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού και η λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία των κοινόχρηστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς, σύμφωνα με την κείμενη σχετική νομοθεσία.

ε. Η παροχή συνδρομής στην αρμόδια πυροσβεστική υπηρεσία, με κάθε πρόσφορο μέσο που διαθέτουν, για την αντιμετώπιση πυρκαγιών, ιδίως σε περιοχές που έχουν δασικό χαρακτήρα.

ζ. Η ίδρυση και λειτουργία σφαγείων.

η. Η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης.

θ. Η λήψη μέτρων για την αποκατάσταση και ανάπλαση των περιοχών της περιφέρειάς τους, κυρίως σε περιοχές όπου αναπτύσσεται εκμετάλλευση ορυκτού πλούτου και εγκαθίστανται μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων.

ι. Η συμμετοχή τους σε θέματα πολεοδομίας, χωροταξίας και χρήσεων γης, όπως αυτή προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία.

κ. Ο καθορισμός των χώρων για τη δημιουργία κοιμητηρίων και η παροχή γνώμης για τον καθορισμό χώρων αποτέφρωσης νεκρών ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

### 3. Η ποιότητα ζωής και η εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των οικισμών

α. Η εξασφάλιση και διαρκής βελτίωση των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών στις πόλεις και τα χωριά όπως η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων ύδρευσης, αφαλάτωσης, τηλεθέρμανσης, έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, η δημιουργία χώρων πρασίνου, χώρων αναψυχής, πλατειών και λοιπών υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων.

β. Η συμμετοχή στο έργο της αστικής συγκοινωνίας και η διενέργεια μεταφοράς για τη μετακίνηση κατοίκων της περιοχής τους, καθώς και η μεταφορά για την εξυπηρέτηση και την αναψυχή αυτών, όπως ορίζεται στο άρθρο 83 και στη σχετική νομοθεσία.

γ. Ο καθορισμός, η κατασκευή, συντήρηση και εκμετάλλευση υπόγειων και υπέργειων χώρων στάθμευσης, καθώς και ο έλεγχος της στάθμευσης των αυτοκινήτων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

δ. Η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, η απομάκρυνση εγκαταλελειμμένων οχημάτων και γενικότερα η λήψη μέτρων για την αποφυγή δυσμενών επιδράσεων στην ασφάλεια της κυκλοφορίας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

ε. Ο καθορισμός των χώρων και των όρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών και των εμποροπανηγύρεων, για άσκηση υπαίθριων εμπορικών δραστηριοτήτων, που διενεργούνται στην περιφέρειά τους, κατά τη σχετική νομοθεσία, καθώς και των χώρων για την προσωρινή διαμονή μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.

ζ. Ο καθορισμός χώρων για την τοποθέτηση πλαισίων προβολής υπαίθριας διαφήμισης, καθώς και ο προσδιορισμός ειδικότερων προδιαγραφών κατασκευής και προϋποθέσεων τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων, σύμφωνα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας.

η. Η προστασία του καταναλωτή με τη δημιουργία Γραφείων Ενημέρωσης του καταναλωτή σχετικά με θέματα που αφορούν τα δικαιώματά του, την ποιότητα των προσφερόμενων αγαθών και υπηρεσιών και τις επιπτώσεις τους στην υγεία και το περιβάλλον, σε συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές.

θ. Ο προσδιορισμός ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων της ίδρυσης και εγκατάστασης καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων της δικαιοδοσίας τους που επηρεάζουν το φυσικό, πολιτιστικό και αρχιτεκτονικό περιβάλλον, καθώς και την αισθητική, φυσιογνωμία και τις γενικές λειτουργίες της πόλης.

ι. Ο προσδιορισμός των όρων και των ωρών λειτουργίας μουσικής σε καταστήματα, τα οποία λειτουργούν στην πόλη, στο πλαίσιο των υγειονομικών και κανονιστικών διατάξεων της διοίκησης.

κ. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, όπως ο υγειονομικός έλεγχος των δημοτικών και κοινοτικών δεξαμενών νερού, ο υγειονομικός έλεγχος των καταστημάτων και επιχειρήσεων που λειτουργούν στην περιφέρειά τους, ο έλεγχος της ηχορύπανσης, της κοινής ησυχίας και της εκπομπής ρύπων, θορύβων και άλλων επιβαρύνσεων του περιβάλλοντος από τροχοφόρα, η περισυλλογή και εν γένει η μέριμνα για τα αδέσποτα ζώα και η δημιουργία καταφυγίων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

λ. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της ζωής και της περιουσίας των κατοίκων, όπως ο έλεγχος σήμανσης των εργασιών που εκτελούνται στις οδούς και της

τήρησης των υποχρεώσεων αυτών που εκτελούν έργα και εναποθέτουν υλικά και εργαλεία στις οδούς του δημοτικού ή κοινοτικού δικτύου, η λήψη μέτρων και ο έλεγχος για την προστασία από επικίνδυνες οικοδομές, από έλλειψη μέτρων ασφάλειας και υγιεινής σε εργασίες που εκτελούνται και γενικότερα από δραστηριότητες που εγκυμονούν κινδύνους για τη ζωή και την περιουσία των κατοίκων.

μ. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία και αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών.

ν. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την απρόσκοπτη πρόσβαση στους κοινόχρηστους χώρους.

ξ. Η ονομασία των οδών, πλατειών, η τοποθέτηση πινακίδων πληροφορίας και η αρίθμηση κτισμάτων ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

#### 4.Η Απασχόληση

Ένα από τα κυριότερα θέματα που έχει να αντιμετωπίσει ένας δήμος ή μια περιφέρεια είναι η απασχόληση των κατοίκων και η μείωση της ανεργίας.

α. Η υλοποίηση ή η συμμετοχή σε ολοκληρωμένα τοπικά σχέδια και προγράμματα δράσης και πρωτοβουλίες για την εφαρμογή και ανάπτυξη πολιτικών προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων κατηγοριών ανέργων, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

β. Προώθηση και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης, με την ίδρυση και λειτουργία Κέντρων Επαγγελματικού Προσανατολισμού και Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης προσαρμοσμένα στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες και κυρίως των πληθυσμών των ορεινών, αγροτικών και νησιωτικών περιοχών, στο πλαίσιο του εθνικού και ευρωπαϊκού σχεδιασμού.

γ. Συμβολή στην απορρόφηση του εργατικού δυναμικού της περιοχής τους με την ανάπτυξη συμβουλευτικών δράσεων που παρέχονται δωρεάν προς τους ανέργους, με στόχο την υποστήριξη και την ενθάρρυνσή τους για την εξεύρεση απασχόλησης, καθώς και στην προώθηση ίσων ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας, με τη δημιουργία Δημοτικών και Κοινοτικών Γραφείων Ενημέρωσης για την Απασχόληση, σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις επιχειρήσεις της περιοχής τους ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

## 5. Η Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη

Για την κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη προβλέπεται:

α. Η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις που αποσκοπούν στην υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και της τρίτης ηλικίας, με την ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων και ιδρυμάτων όπως παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης και ημερήσιας φροντίδας, ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, γηροκομείων κ.λπ. και τη μελέτη και εφαρμογή σχετικών κοινωνικών προγραμμάτων.

β. Η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα, που στοχεύουν στη μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή ψυχικής υγείας, όπως δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συννοικούντων προσώπων και κέντρων πρόληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών.

γ. Η μέριμνα για τη στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων δημοτών, με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης κατά τις προβλέψεις αυτού του Κώδικα.

δ. Η σχεδίαση, η οργάνωση, ο συντονισμός και η εφαρμογή προγραμμάτων και πρωτοβουλιών για την πρόληψη της παραβατικότητας στην περιφέρειά τους, με τη δημιουργία Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης Παραβατικότητας.

ε. Ο σχεδιασμός και εφαρμογή προγραμμάτων ή συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.

ζ. Η πρόωθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης του Δήμου και της Κοινότητας.

## 6. Η Παιδεία, ο πολιτισμός και αθλητισμός

Οι λέξεις πολιτισμός και παιδεία είναι στενά δεμένες μεταξύ τους. Η μία προϋποθέτει την άλλη, η μία οδηγεί στην άλλη. Από την άλλη ο αθλητισμός διδάσκει σημαντικά μαθήματα ζωής για το σεβασμό, την ηγετικότητα και τη συνεργασία.

Προωθεί την ισότητα για όλους και γεφυρώνει τις διαφορές μεταξύ των ανθρώπων. Έτσι κάθε κοινωνία που πρεσβεύει αυτή την ιδέα είναι αναγκαίο να έχει στον προϋπολογισμό της αφιερώσει ένα μεγάλο κομμάτι σε παιδεία, πολιτισμό και αθλητισμό.

α. Η κατασκευή, διαχείριση και βελτίωση των υλικοτεχνικών υποδομών του εθνικού συστήματος της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Παιδείας και ιδιαίτερα η συντήρηση, η καθαριότητα και η φύλαξη των σχολικών κτιρίων.

β. Η ίδρυση και λειτουργία βιβλιοθηκών.

γ. Η ίδρυση και λειτουργία κέντρων δημιουργικής απασχόλησης παιδιών.

δ. Η ίδρυση και λειτουργία πάρκων κυκλοφοριακής αγωγής.

ε. Η εφαρμογή πολιτικών για την ανάδειξη και προστασία του τοπικού πολιτισμού, η προβολή των πολιτιστικών αγαθών και των σύγχρονων πολιτιστικών έργων που παράγονται σε τοπικό επίπεδο, με τη δημιουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, μουσείων, πινακοθηκών, κινηματογράφων και θεάτρων, φιλαρμονικών και σχολών διδασκαλίας μουσικής, σχολών χορού, ζωγραφικής, γλυπτικής κ.λπ., καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων.

ζ. Η προστασία μουσείων, μνημείων, σπηλαίων, καθώς και αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής και των εγκαταστάσεων αυτών.

η. Η επισκευή, συντήρηση και αξιοποίηση παραδοσιακών και ιστορικών σχολικών κτιρίων και κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς.

θ. Η διοργάνωση συναυλιών, θεατρικών παραστάσεων και άλλων πολιτιστικών εκδηλώσεων ή η συμμετοχή τους σε αυτά.

ι. Η προώθηση πολιτιστικών ανταλλαγών, σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

κ. Η ανάπτυξη του πολιτιστικού τουρισμού.

λ. Η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση αθλητικών εγκαταστάσεων, όπως δημοτικών και κοινοτικών γυμναστηρίων, αθλητικών κέντρων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης.

μ. Η προώθηση και εφαρμογή προγραμμάτων ενίσχυσης μαζικού αθλητισμού και διοργάνωση αθλητικών εκδηλώσεων ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

### 7.Η πολιτική προστασία

Η προστασία του πολίτη είναι κύριο μέλημα όλων των κοινωνιών αλλά η αλήθεια είναι ότι κάνεις δε νιώθει αρκετά προστατευμένος. Τα ακόλουθα μετρά θα μπορούσαν να βοηθούν σημαντικά.



α. Ο συντονισμός και η επίβλεψη του έργου της πολιτικής προστασίας για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών που συμβαίνουν στα διοικητικά τους όρια.

β. Η διατύπωση εισήγησης για το σχεδιασμό πολιτικής προστασίας της περιοχής τους, στο πλαίσιο του ετήσιου εθνικού σχεδιασμού και η εφαρμογή των προγραμμάτων, μέτρων και δράσεων που αφορούν την περιοχή τους στο πλαίσιο του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού.

γ. Η διάθεση και ο συντονισμός δράσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσων για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών της περιφέρειάς τους ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

#### 8.Αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι, ειδικότερα, οι ακόλουθες:

α. Η τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρρένων, η έκδοση των σχετικών πιστοποιητικών που απορρέουν από αυτό, καθώς και η τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κείμενη νομοθεσία για τη δημιουργία και τήρηση του Εθνικού Δημοτολογίου.

β. Η τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, στα οποία καταχωρούνται τα ληξιαρχικά γεγονότα που συμβαίνουν στην περιφέρειά τους και η έκδοση αποσπασμάτων των ληξιαρχικών πράξεων.

γ. Η τήρηση αρχείων επίσημων εγγράφων και η έκδοση αντιγράφων.

δ. Η περιοδική ενημέρωση των δημοσίων υπηρεσιών για τις μεταβολές προσωπικής κατάστασης, που προκύπτουν από τα τηρούμενα στοιχεία.

ε. Η τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία.

ζ. Η τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα νομοθεσία περί ιθαγένειας και αλλοδαπών και μετανάστευσης.

η. Η χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου και η τέλεση των γάμων αυτών.

θ. Η δημιουργία, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, καθώς και η χορήγηση άδειας ταφής και αποτέφρωσης νεκρών.

ι. Η χορήγηση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας.

κ. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τους χώρους προσωρινής εγκατάστασης μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.

λ. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τα ζώα συντροφιάς.

μ. Ο έλεγχος τήρησης των διατάξεων που αφορούν το Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό και τις οικοδομές που χαρακτηρίζονται επικίνδυνες. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση των αδειών ίδρυσης, λειτουργίας και εγκατάστασης των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας και εγκατάστασης των οποίων καθορίζονται από την κείμενη νομοθεσία και τους αντίστοιχους υγειονομικούς κανονισμούς και διατάξεις, καθώς και ο έλεγχος της τήρησης αυτών.

ξ. Η τήρηση των διατάξεων που αφορούν το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων.

ο. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών επιχειρήσεων και η διενέργεια των προβλεπόμενων επιθεωρήσεων.

π. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών τεχνικών ψυχαγωγικών παιγνίων και παροχής υπηρεσιών διαδικτύου, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.

ρ. Η χορήγηση και ανάκληση άδειας λειτουργίας μουσικών οργάνων, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.

σ. Η χορήγηση και ανάκληση αδειών για την άσκηση υπαίθριου στάσιμου εμπορίου, η χορήγηση αδειών εμποροπανηγύρεων και υπαίθριων χριστουγεννιάτικων αγορών, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3377/2005 (ΦΕΚ202 Α'), καθώς και ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν το υπαίθριο εμπόριο και τις λαϊκές αγορές.

τ. Η χορήγηση άδειας κυκλοφορίας ζώηλατου οχήματος στην περιφέρειά τους.20. Η αφαίρεση της άδειας από τις οικοδομές για μη εξόφληση ασφαλιστικών εισφορών στο Ι.Κ.Α.

υ. Η χορήγηση και ανάκληση άδειας εγκατάστασης και χρήσης του οικήματος για την άσκηση δραστηριότητας από εκδιδόμενα πρόσωπα, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.

φ. Ο έλεγχος τήρησης της τουριστικής νομοθεσίας από τις επιχειρήσεις τουριστικού ενδιαφέροντος, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του νόμου.

χ. Η χορήγηση αδειών διενέργειας διαφήμισης, τοποθέτησης πλαισίων υπαίθριας διαφήμισης, τοποθέτησης επιγραφών προσδιορισμού επαγγελματικής δραστηριότητας σε φυσικά και νομικά πρόσωπα, καθώς και η παραχώρηση χώρων για την προβολή δραστηριοτήτων σε νομικά πρόσωπα, που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς, όπως επίσης ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων περί υπαίθριας διαφήμισης των προδιαγραφών των διαφημιστικών πλαισίων και επιγραφών, η αφαίρεση των παράνομων υπαίθριων διαφημίσεων και επιγραφών και η επιβολή των προβλεπόμενων προστίμων, με τις προϋποθέσεις και τους όρους που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία.

ψ . Η χορήγηση άδειας λειτουργίας καταστημάτων εκμίσθωσης μοτοποδηλάτων ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

### **5.7 Οικονομική ανάλυση του Προγράμματος Καλλικράτη Αυτονομία της αυτοδιοίκησης**

Ο Καραναστάσης Μάρκος (2011) αναφέρει στο βιβλίο του ότι η νέα αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.) και του κράτους αποτελεί τη μεγαλύτερη αναπτυξιακή πρωτοβουλία των τελευταίων δεκαετιών. Μέχρι σήμερα, ο δημόσιος τομέας αποτελούσε τροχοπέδη στις επιχειρησιακές ή αναπτυξιακές πρωτοβουλίες. Με τη νέα του μορφή, το ελληνικό κράτος ελαχιστοποιεί τα συγκεντρωτικά του στοιχεία, αποκεντρώνεται και αποκτά ευελιξία, αποτελεσματικότητα και ικανότητα περαιτέρω αξιοποίησης τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων. Εκτός από αναπτυξιακό εφαλτήριο, η νέα αρχιτεκτονική αναμένεται να επηρεάσει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των δήμων και περιφερειών και του κράτους γενικότερα, όπως επίσης να συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινόμενων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.

Η νέα αρχιτεκτονική της Τ.Α. και του κράτους δεν αποσκοπεί μόνο στην εξοικονόμηση πόρων μέσω του περιορισμού του αριθμού των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων ή αξιοποίησης οικονομικών κλίμακας. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα της νέας αρχιτεκτονικής είναι ότι δημιουργεί ισχυρούς αναπτυξιακούς θεσμούς σε πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο επίπεδο, τέτοιους που μπορούν να δημιουργήσουν προστιθέμενη αξία. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων δήμων και περιφερειών θα τους καταστήσει ικανούς να λαμβάνουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, να μοχλεύσουν κεφάλαια, να προσελκύσουν νοικοκυριά και επιχειρήσεις, να καταστούν ο βασικός συντελεστής της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

Μία ακόμη καινοτομία του παρόντος σχεδίου νόμου και του Προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» είναι η δημιουργία ενός τοπικού Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Π.Σ.Α.). Η Τ.Α., οι δήμοι και οι περιφέρειες δε μπορούν να μην ενταχθούν στη μεγάλη προσπάθεια που καταβάλλει η χώρα μας.

Το τοπικό Π.Σ.Α. περιλαμβάνει:

1. το Πρόγραμμα Εξυγίανσης Ο.Τ.Α. με οικονομική δυσπραγία
2. τη δημιουργία Λογαριασμού Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης,
3. τη θέσπιση κανόνων και πλαισίου πιστοληπτικής πολιτικής των ΟΤΑ

4. την αποτελεσματικότερη και σύγχρονη οικονομική διαχείριση με αναβάθμιση του ρόλου του δημοτικού προϋπολογισμού και δημιουργία εργαλείων λήψης αποφάσεων, όπως βάσεις δεδομένων με έγκυρα και έγκαιρα στατιστικά στοιχεία

5. τον έλεγχο και τη διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα, διπλογραφικό με αναλυτική λογιστική και έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε όλους τους δήμους, περιφέρειες και τα Νομικά Πρόσωπα αυτών και τέλος

6. τη δημιουργία του αναπτυξιακού προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α» που θα υποστηρίξει το σχέδιο «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», αλλά πάνω από όλα θα εξοπλίσει τους νέους δήμους και περιφέρειες και θα αποτελέσει το αναπτυξιακό τους καύσιμο για την πρώτη περίοδο ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

**Οι προτεραιότητες του Προγράμματος Καλλικράτη σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου οι προτεραιότητες είναι:**

1. Ουσιαστική οικονομική στήριξη των δύο βαθμίδων Αυτοδιοίκησης με σύνδεση των όρων τους με το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών προσώπων, τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και τον Φόρο Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας.

2. Πλήρης απόδοση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των απονεμόμενων πρόσθετων αρμοδιοτήτων.

3. Δάνεια: Έλεγχος και περιορισμός του δανεισμού με τη θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων.

4. Αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος των υπερχρεωμένων δήμων.

5. Διαφάνεια και προγραμματισμός στα οικονομικά των δήμων και των περιφερειών.

6. Ειδική μέριμνα για δίκαιη κατανομή των πόρων ενδοδημοτικά και ενδοπεριφερειακά.

7. Καθολική υπαγωγή ελέγχου της διαχείρισης των δήμων, των νομικών τους προσώπων και των περιφερειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

### **Κεντρικοί πόροι της αυτοδιοίκησης**

Σημαντικής σημασίας για την αποτελεσματική ανάπτυξη των νέων αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το πρόγραμμα Καλλικράτης είναι η διασφάλιση των αναγκαίων οικονομικών πόρων. Στο πλαίσιο αυτό, προβλέπεται η εκ των πρότερων ακριβής κοστολόγηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων, ενώ αναδιαμορφώνεται το «καλάθι» των Κεντρικών Αυτοτελών

Πόρων (Κ.Α.Π), στο οποίο πλέον θα καταλήγει:

1. Το 20% του Φόρου Εισοδήματος (ΦΕ) φυσικών και νομικών προσώπων,

2. Το 12% των συνολικών ετησίων εισπράξεων ΦΠΑ και
3. Το 50% του φόρου ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ)

Από τα παραπάνω έσοδα των ΚΑΠ, τα 2/3 των πόρων του ΦΕ και το σύνολο των εσόδων ΦΠΑ και ΦΑΠ κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δάνειων(ΤΠ & Δ) στο λογαριασμό «ΚΑΠ για κάλυψη Λειτουργικών και Λοιπών Γενικών Δαπανών», ενώ το υπόλοιπο 1/3 των πόρων του ΦΕ θα εγγράφεται στον Π/Υ Δημοσίων Επενδύσεων και θα κατατίθεται στο ΤΠ&Δ στο λογαριασμό "ΚΑΠ για κάλυψη επενδυτικών αναγκών». Η απόδοση εσόδων από τον τακτικό προϋπολογισμό θα γίνεται με ισόποσες προκαταβολές βάσει των προεκτιμώμενων εσόδων και τελική εκκαθάριση με βάση τα απολογιστικά στοιχεία του κάθε οικονομικού έτους. Οι παραπάνω φόροι επιλέχθηκαν γιατί είναι οι περισσότερο δυναμικοί φόροι του φορολογικού μας συστήματος και από την άποψη αυτή διασφαλίζεται η επάρκεια των πόρων της αυτοδιοίκησης όχι μόνο στο σήμερα, αλλά και στο μέλλον.

Παράλληλα, ο συνδυασμός τους προσφέρει σταθερότητα στις διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου. Τα παραπάνω φορολογικά έσοδα καλύπτουν το σημερινό κόστος των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και μέρους του κόστους των αρμοδιοτήτων που θα της μεταφερθούν από 1ης Ιανουαρίου 2011.

Ειδικότερα στους νέους πόρους περιλαμβάνονται το κόστος βοηθημάτων υγειονομικής περίθαλψης, των επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας, της μεταφοράς μαθητών και της δακοκτονίας. Τα κριτήρια, ο τρόπος και η διαδικασία κατανομής των Κ.Α.Π. γίνεται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και το Υπουργείο Οικονομικών, αφού έχει διατυπώσει τη γνώμη της η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., τόσο στο σκέλος του Τακτικού Προϋπολογισμού όσο και του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων.

Κριτήρια αποτελούν σειρά δημογραφικών, γεωμορφολογικών, διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτιστικών στοιχείων των Δήμων.

1. Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Περιφερειών προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού: το 4% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)

2. το 2,40% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) Δε θα υπάρξει μεταφορά αρμοδιότητας χωρίς προηγουμένως πλήρη κοστολόγηση. Η κοστολόγηση αυτή θα αφορά τόσο στο λειτουργικό κόστος, όσο και στο κόστος των παγίων. Η μεταφορά των αρμοδιοτήτων θα πραγματοποιηθεί με το πλέον σύγχρονο και επιστημονικό τρόπο, θα ενταχθεί σε ειδικό

επιχειρησιακό πρόγραμμα και θα περιλαμβάνει, ανθρώπινο δυναμικό, δομές, υποδομές και πόρους.

Όπως τονίστηκε και προηγούμενα, τα αποτελέσματα της κοστολόγησης, από τη μεταφορά των αρμοδιοτήτων, θα εντάσσονται στους ΚΑΠ των δήμων και περιφερειών ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

### **Διαφάνεια στα οικονομικά των δήμων, Προγραμματικοί Προϋπολογισμοί, Οικονομική Διαχείριση**

Ο νέος νόμος παρέχει σειρά από σύγχρονα εργαλεία οικονομικής διαχείρισης και ελέγχου όπως: ολοκληρωμένο σύστημα προγραμματισμού και προϋπολογισμού, αναλυτική λογιστική στο σύνολο της ΤΑ, επικαιροποιημένες και έγκυρες βάσεις δεδομένων, ταμειακές υπηρεσίες σε όλους τους δήμους και τις περιφέρειες.

Σημαντική προτεραιότητα του νόμου είναι να ενισχύσει και υποστηρίξει το δημοκρατικό έλεγχο των πολιτών. Για το λόγο αυτό, όλοι οι νέοι συμμετοχικοί θεσμοί, όπως η επιτροπή διαβούλευσης, έχουν κεντρικό ρόλο στην οικονομική διαχείριση των νέων ΟΤΑ. Προς αυτή την κατεύθυνση είναι και τα μέτρα για τη δημοσιότητα των αποφάσεων που σχετίζονται με τοπικές - περιφερειακές δημόσιες δαπάνες.

Το πρόβλημα δεν είναι να έχεις απλώς ενεργούς πολίτες, αλλά και πλήρως ενημερωμένους. Τέλος, η επέκταση του ελέγχου από το ελεγκτικό συνέδριο σε όλους τους δήμους, τις περιφέρειες και τα Νομικά τους Πρόσωπα, όπως επίσης η δημιουργία και λειτουργία της αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, αναμένεται όχι μόνο να διασφαλίσει τη διαφάνεια, αλλά κυρίως να βοηθήσει τους ΟΤΑ στη χρηστή διαχείριση των οικονομικών τους πόρων. Κάθε Δήμος εκπονεί Τετραετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Τ.Ε.Π.), το οποίο εξειδικεύεται κατ' έτος σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης (Ε.Π.Δ.) και ετήσιο Προϋπολογισμό. Το Τεχνικό Πρόγραμμα καταρτίζεται και υποβάλλεται μαζί με το Ε.Π.Δ., αποτελεί μέρος του και επισυνάπτεται ως παράρτημα σε αυτό ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

Έως τις 30 Σεπτεμβρίου κάθε έτους, ολοκληρώνονται οι διαδικασίες για τη σύνταξη προσχεδίου του Ε.Π.Δ. και του προϋπολογισμού καθώς και οι διαδικασίες διαβούλευσης. Καθιερώνεται η υποχρέωση του Δημοτικού Συμβουλίου να καθορίζετε ανώτατο ύψος προϋπολογισμού εξόδων του επόμενου έτους για κάθε δημοτική και τοπική κοινότητα. Με βάση αυτό το ποσό το συμβούλιο της τοπικής και δημοτικής κοινότητας καταρτίζει το σχέδιο προϋπολογισμού των έργων και δράσεων που.

Σε ειδικό παράρτημα του προϋπολογισμού αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στους συνενωμένους Δήμους που συγκροτούν το νέο «καλλικράτειο» Δήμο, συμπεριλαμβανομένων

των έργων και των υπηρεσιών τους. Τα ποσοστά κατανομής των πόρων που αφορούν στα νομαρχιακά διαμερίσματα καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και γνώμη της ΚΕΔΚΕ. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι στους μεγαλύτερους Δήμους δεν πρόκειται να «αδικηθούν» ως προς την κατανομή των πόρων οι μικρότεροι συνενωμένοι ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας για έλεγχο. Αν διαπιστωθούν παρατυπίες ο Ελεγκτής Νομιμότητας καλεί το δημοτικό συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) ημερών.

Η ταμειακή λειτουργία των Δήμων διεξάγεται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα που αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας και συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.). Η Οικονομική Επιτροπή υποβάλλει στο Δημοτικό Συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η οποία και αναρτάται στην ιστοσελίδα του Δήμου. Στην έκθεση συμπεριλαμβάνεται και η άποψη της μειοψηφίας. Στους προϋπολογισμούς των νέων Δήμων που θα προκύψουν από τις συνενώσεις, εγγράφονται υποχρεωτικά όλες οι υποχρεώσεις και οι απαιτήσεις των συνεννοούμενων Δήμων ή κοινοτήτων. Μέχρι την κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού του νέου Δήμου, που γίνεται το αργότερο εντός του πρώτου τριμήνου του 2011, εκτελούνται οι προϋπολογισμοί των συνεννοούμενων Δήμων, ως προϋπολογισμοί του. Οι νέοι Δήμοι καταρτίζουν το επιχειρησιακό πρόγραμμα έως τις 30/9/2011. Μέχρι τις 28/2/2011 πρέπει, εξάλλου, να έχει ολοκληρωθεί η απογραφή των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων του νέου Δήμου, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

### **Διαφάνεια και προγραμματισμός στα οικονομικά των περιφερειών**

Οι Περιφέρειες καταρτίζουν Τετραετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα στο πρώτο 9μηνο κάθε τετραετίας. Για την πρώτη φορά εφαρμογής του προβλέπεται η τριετής διάρκεια. Σε ειδικό παράρτημα του προϋπολογισμού αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στους συνεννοούμενους νομούς, συμπεριλαμβανομένων των έργων και των υπηρεσιών τους. Τα ποσοστά κατανομής των πόρων που αφορούν στους νομούς, καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και γνώμη της Ένωσης Περιφερειών.

Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι δεν θα υπάρξει ανισοκατανομή των πόρων σε βάρος των μικρότερων συνεννοούμενων. Η Εκτελεστική Επιτροπή συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών της περιφέρειας για το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και τον προϋπολογισμό και τα εισηγείται στην Οικονομική Επιτροπή, προκειμένου η τελευταία να προβεί στην κατάρτιση αυτών και την υποβολή τους στο Περιφερειακό Συμβούλιο. Έως 30 Σεπτεμβρίου κάθε έτους ολοκληρώνονται οι διαδικασίες για τη σύνταξη προσχεδίου του Ε.Π.Δ. και του προϋπολογισμού και οι διαδικασίες διαβούλευσης. Συνοπτική οικονομική κατάσταση του προϋπολογισμού, όπως ψηφίσθηκε από το περιφερειακό συμβούλιο, αναρτάται στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας.

Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας. Εάν ο Ελεγκτής Νομιμότητας διαπιστώσει ουσιαστικά ή τυπικά προβλήματα, επιστρέφει τον προϋπολογισμό και καλεί το Περιφερειακό Συμβούλιο να τον αναμορφώσει κατάλληλα.

Η ταμειακή λειτουργία των Περιφερειών διεξάγεται από ειδική υπηρεσιακή μονάδα που αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας και συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.). Η Οικονομική Επιτροπή, μετά από εισήγηση του υπευθύνου των οικονομικών υπηρεσιών της, υποβάλλει στο Περιφερειακό Συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η έκθεση αναρτάται στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας και περιλαμβάνει την άποψη της μειοψηφίας.

Ότι αφορά την εφαρμογή Διπλογραφικού Συστήματος Γενικής και Αναλυτικής Λογιστικής - Κοστολόγησης για την Περιφέρεια ρυθμίζεται με Προεδρικό Διάταγμα που θα εκδοθεί. Στους προϋπολογισμούς των Περιφερειών εγγράφονται υποχρεωτικά όλες οι υποχρεώσεις και οι απαιτήσεις των συνεννομένων Νομαρχιών. Μέχρι την κατάρτιση και ψήφιση του προϋπολογισμού της Περιφέρειας, που γίνεται το αργότερο εντός του πρώτου τριμήνου του 2011, εκτελούνται οι προϋπολογισμοί των συνεννοούμενων Νομαρχιών, ως προϋπολογισμοί της. Έως την οριστική εναρμόνιση των ορίων ευθύνης των Δ.Ο.Υ. με τα όρια των νέων Ο.Τ.Α., αρμόδια για κάθε μία από αυτές, είναι η Δ.Ο.Υ. που εξυπηρετούσε την πρώην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, η οποία ορίζεται ως έδρα της. Μέχρι την 28/2/2011 πρέπει να έχει ολοκληρωθεί η απογραφή των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων των νέων Περιφερειών καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).



## **5.8 Το επιχειρησιακό σχέδιο υποστήριξης του Καλλικράτη«Πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α»**

Η εφαρμογή του «Καλλικράτη» και η συνεπαγόμενη δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο θα λειτουργεί το Κράτος και η Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας από την 1η Ιανουαρίου 2011, αποτελεί εγχείρημα τεράστιου μεγέθους, το οποίο δεν εξαντλείται στη νομοθετική πρωτοβουλία για τη Νέα Αρχιτεκτονική Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης και την εκλογή, τον προσεχή Νοέμβριο, των νέων Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών. Είναι η ραχοκοκαλιά των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που, σήμερα περισσότερο από ποτέ έχει ανάγκη η χώρα μας.

Ο «Καλλικράτης» συνοδεύεται από ένα ολοκληρωμένο επιχειρησιακό σχέδιο υποστήριξης κατά τη μεταβατική περίοδο έως την 1.1.2011 αλλά και αμέσως μετά. Αυτό προϋποθέτει ισχυρό κεντρικό σχεδιασμό, συντονισμό για την ολοκλήρωση των διαδικασιών και την ανάληψη δράσεων και πρωτοβουλιών που θα επιτρέψουν και διευκολύνουν την καλύτερη και ομαλότερη μετάβαση στη Νέα Αρχιτεκτονική του Καλλικράτη. Με δεδομένα και τα χρονικά περιθώρια, απαιτείται η «συστράτευση» όλων, και της Αυτοδιοίκησης, για την ολοκληρωμένη προσέγγιση και διαχείριση των θεμάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν στο αμέσως προσεχές διάστημα, ώστε οι νεοεκλεγείσες τοπικές αρχές να μπορούν, την 1η Ιανουαρίου 2011, να αναλάβουν και ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους με αποτελεσματική λειτουργική κι επιχειρησιακή ετοιμότητα, εξυπηρετώντας τις αρχές της διαφάνειας, της χρηστής διοίκησης και της αποτελεσματικής και ποιοτικής εξυπηρέτησης του πολίτη( [www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr) ).

Το πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης»(«ΕΛΛ.Α.Δ.Α.») διαρθρώνεται σε τρεις άξονες:

1. ο άξονας με κορμό όπως τα επιχειρησιακά προγράμματα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του Ε.Σ.Π.Α.,

2. ο άξονας του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης, που λειτουργεί συμπληρωματικά με το Ε.Σ.Π.Α. και θα χρηματοδοτηθεί από εθνικούς πόρους του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης,

3. ο άξονας για την αξιοποίηση και αναδιάταξη των ανθρωπίνων πόρων. Το αναπτυξιακό πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. θα συμπεριλάβει επίσης τα ολοκληρωμένα επιχειρησιακά σχέδια μεταφοράς και κοστολόγησης των αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από το πρόγραμμα Καλλικράτης. Επίσης, προβλέπεται, για την περίοδο μέχρι 31/12/2010, ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα προετοιμασίας των ΟΤΑ για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης. Το ολοκληρωμένο σχέδιο του αναπτυξιακού προγράμματος

ΕΛΛ.Α.Δ.Α. θα είναι έτοιμο μετά από γνώμη της ΚΕΔΚΕ και της ΕΝΑΕ έως τις 31/10/2010 ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

Τα νέα στοιχεία του προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» μπορούν να κωδικοποιηθούν ως εξής:

1. είναι πλήρως διαφανές και αντικειμενικό, ώστε να αποφευχθούν τα φαινόμενα των «οριζοντίων δράσεων» του «ΘΗΣΕΑ»,
2. συνδυάζονται για πρώτη φορά και σε αυτή την έκταση, κοινοτικοί και εθνικοί πόροι,
3. λειτουργεί πλέον ως συντονιστικό κέντρο όλων των χρηματοδοτήσεων, όλων των υπουργείων προς την ΤΑ και
4. για πρώτη φορά στο κεντρικό όργανο διαχείρισης του προγράμματος συμμετέχει η ΤΑ.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης και οι εκτεταμένες αλλαγές που θεσμοθετεί και εισάγει, επιχειρεί το συνολικό επανασχεδιασμό των επιπέδων διακυβέρνησης, στη βάση μιας Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Μια Νέα Αρχιτεκτονική, από 1 Ιανουαρίου 2011, η οποία:

1. κινείται εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα, ήτοι επιτελικό κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη. ([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr))

2. αφήνει πίσω τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό, αποκεντρώνει τη διοίκηση και της προσδίδει χαρακτηριστικά όπως ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται σε όλα τα προηγμένα κράτη. Εκτός από αναπτυξιακό εφελτήριο, η Νέα Αρχιτεκτονική αναμένεται να επηρεάσει θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ και του κράτους γενικότερα, όπως επίσης να συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινομένων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr)).

3.οργανώνει την άσκηση της εξουσίας με όρους διεύρυνσης της συμμετοχής του πολίτη και εμπάθυνσης της δημοκρατίας, αλλά και ανάδειξης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού

4. αξιοποιεί νέα εργαλεία και τις νέες μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες

5. γίνεται το θεσμικό κλειδί για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας, προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης

6. ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, που απαλλάσσει πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση από μια διαρκή κριτική([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr) ).

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, αναγνωρίζοντας τον κρίσιμο ρόλο των ΟΤΑ για την εδαφική στρατηγική ανάπτυξης και λαμβάνοντας υπόψη τους δύο πρωταρχικούς στόχους της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, δηλαδή την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης, προχώρησε σε σημαντικές στρατηγικές επιλογές.

Βασικές αρχές του Προγράμματος Καλλικράτης είναι αφενός μεν ο δραστικός περιορισμός των διοικητικών δομών σε δύο πλέον μόνο βαθμούς αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες, και μία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αφετέρου δε η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης επί της αρχής τη δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή σαφέστατα διαπνέει τη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ. Έτσι, οι δύο βαθμοί λειτουργούν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται και οι σχέσεις τους δεν είναι σχέσεις ιεραρχίας και ελέγχου αλλά σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας([www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr) ).

## **5.9 Ανακεφαλαίωση**

Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ουσιαστικά επιχειρείται μια «ομοσπονδοποίηση» της χώρας, μέσω της δημιουργίας ισχυρών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια. Το μεγάλο στοίχημα για τον «Καλλικράτη» ξεκίνησε αμέσως μετά την ψήφισή του καθόσον οι νέες διαδικασίες, το πλήθος των υπουργικών αποφάσεων, οι αρμοδιότητες που μεταφέρει στους ΟΤΑ, το προσωπικό που θα απαιτηθεί να στελεχώσει τις νέες υπηρεσίες, οι οικονομικοί πόροι που θα απαιτηθούν για την χρηματοδότηση, δημιουργούν νέα δεδομένα και απαιτούν σωστή προετοιμασία από όλους τους φορείς αλλά και εμπειρία-τεχνογνωσία στην εφαρμογή σύγχρονων εργαλείων διοίκησης από το στελεχιακό δυναμικό των νέων δημοτικών αρχών.

Απαιτείται ιδιαίτερα εργώδης προσπάθεια από τις νέες δημοτικές αρχές που θα αναλάβουν τα καθήκοντά τους την 1-1-2011 προκειμένου να καταφέρουν να προβούν: στην λειτουργική ενοποίηση των υπηρεσιών των δήμων (μηχανογραφικά και λογιστικά συστήματα, υπηρεσίες, κατανομή ανθρώπινου δυναμικού κλπ) που συνενώνονται και στην συγχώνευση των ΝΠ τους, στην έγκαιρη σύνταξη των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των νέων Δήμων, στην συγκρότηση των νέων οργανισμών και των υπηρεσιακών μονάδων,

στην ολοκλήρωση της απογραφής των οικονομικών στοιχείων (περιουσιακά στοιχεία, υποχρεώσεις, απαιτήσεις, χρηματικά διαθέσιμα) και των υποδομών στέγασης, στην διασφάλιση της συνέχισης παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες παρά τα πιθανά προβλήματα της λειτουργικής ενοποίησης που θα προκύψουν, στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης του ενοποιημένου δήμου με την έγκαιρη σύνταξη εντός του πρώτου τριμήνου του 2011του προϋπολογισμού του 2011, στην έγκαιρη ολοκλήρωση του νέου 5ετούςεπιχειρησιακού προγράμματος, στην αποτύπωση των αναγκών του νέου δήμου σε επιστημονικό και λοιπό προσωπικό για την στελέχωση των υπηρεσιών του. Ιδιαίτερα την παρούσα χρονική περίοδο που η ύφεση βαθαίνει και τα έσοδα του δημοσίου συρρικνώνονται, απαιτείται η συνειδητοποίηση και η πληρέστερη προετοιμασία από όλους για την αντιμετώπιση της κατάστασης που ενδεχομένως να δημιουργηθεί, με την έλλειψη επαρκούς χρηματοδότησης, για την κάλυψη του λειτουργικού καταρχήν αλλά και του κόστους που θα προκύψει από την ενοποίηση των δήμων και της μεταφοράς επιπλέον αρμοδιοτήτων( [www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr) ).

Είναι λοιπόν επιτακτική η πλήρης ενημέρωση όλων των εμπλεκόμενων φορέων στο πρόγραμμα Καλλικράτης και ειδικότερα, του στελεχιακού δυναμικού των ΟΤΑ πρώτου βαθμού στα αντικείμενα αρμοδιότητάς των, καθώς επίσης και των υποψήφιων δημάρχων και δημοτικών συμβούλων. Επίσης είναι πολύ σημαντικό, για την επιτυχή εφαρμογή των νέων διατάξεων της διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως οι απερχόμενες δημοτικές αρχές συμβάλλουν στην παραπάνω προσπάθεια, μέσα από την θετική αντιμετώπιση των νέων διατάξεων και κυρίως την παροχή οδηγιών-εντολών στις αρμόδιες υπηρεσίες των υπό συνένωση δήμων για την συλλογή-επεξεργασία των στοιχείων που θα απαιτηθούν με την έναρξη της θητείας των νέων δημοτικών αρχών ( [www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr) ).

Ίσως η δημιουργία ενός μνημονίου, από πλευράς απερχόμενης δημοτικής αρχής σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του κάθε δήμου, στο οποίο θα αναλύονται κατά τομέα (πχ Περιβάλλον, Ποιότητα Ζωής, Οικονομική κατάσταση, κλπ) τα θέματα που βρίσκονται σε εξέλιξη, τα τυχόν προβλήματα και οι προσπάθειες που αναληφθήκαν για την επίλυσή τους, η πορεία των έργων και τυχόν θεμάτων που χρήζουν ενημέρωσης και άμεσης εμπλοκής της νέας δημοτικής αρχής, οι οικονομικοί πόροι που θα απαιτηθούν τουλάχιστον για το α' εξάμηνο του νέου έτους και η καταγραφή των ληξιπρόθεσμων οφειλών, να συμβάλλει στην κατά το δυνατόν ομαλότερη προσαρμογή στις νέες απαιτήσεις και στην ταχύτερη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων που δημιουργούνται μέσα από την εφαρμογή του Καλλικράτη ( [www.kallikratis.ypes.gr](http://www.kallikratis.ypes.gr) ).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup>

### ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΟΙΚΗΣΗ

#### 6.1 Εισαγωγή

Δείγματα κοινωνικής πολιτικής εμφανίζονται ήδη από την Καποδιστριακή περίοδο με την ίδρυση και τη λειτουργία επτά συνολικά νοσοκομείων, ενός μεγάλου ορφανοτροφείου στην Αίγινα αλλά και οικονομική στήριξη περιφερειακών ιδρυμάτων, όπως αυτό που λειτουργούσε στην Άνδρο ο Θεόφιλος Καΐρης.

Κατά την οθωνική περίοδο το Διάταγμα «Περί Αστυκλινικής εν Αθήναις», ο Νόμος «Περί συστάσεως Φρενοκομείων», ο Νόμος «Περί συστάσεως επαρχιακών ιατρών» και το Διάταγμα εφαρμογής του καθώς και το Διάταγμα «Περί προσόντων των διορισθησομένων ως νομαρχιακών και επαρχιακών ιατρών και περί συστάσεως εξεταστικής αυτών επιτροπής» αποτελούν ενδείξεις άσκησης στοιχειώδους κρατικής δράσης και στον κοινωνικό τομέα. Το γεγονός ότι στα Υγειονομεία και τα Λοιμοκαθατήρια μισθοδοτούνται 168 άτομα ενώ στα δημόσια θεραπευτήρια μόλις 15, καταδεικνύει βέβαια τον κατασταλτικό προσανατολισμό της πρώιμης αυτής κοινωνικής πολιτικής. Ωστόσο, απαντώνται και σποραδικά δείγματα προνοιακών δραστηριοτήτων όπως τεκμαίρεται από τους Νόμους «Περί βοήθειας των εκ της πολυομβρίας παθόντων εν Ερετρεία οικογενειών των Ψαριανών» και «Περί περιθάλψεως των εν Θήβαις απόρων οικογενειών καταστραφεισών εκ των προ μικρού συμβάντων σεισμών» (Δαράκη, 1995/Ewald, 2000).

Με το Νόμο ΓπΛΒ' (3932) /12 Νοεμβρίου 1911 προστίθεται ένα ακόμη τμήμα με απόσπαση του γραφείου εργασίας από το τμήμα Εμπορίου και Βιομηχανίας και αναβάθμισή του σε τμήμα Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας. Παρά το τμήμα αυτό συγκροτείται Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας, με ρόλο συμβουλευτικό και εκπροσώπηση εργοδοτών, εργαζομένων, βουλευτών και εμπειρογνομώνων.

Οι πρώτες υπουργικές δομές με αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής εμφανίζονται κατά τη βενιζελική περίοδο. Το 1911 δημιουργείται εντός του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας ένα τμήμα Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας με απόσπαση του γραφείου εργασίας από το τμήμα Εμπορίου και Βιομηχανίας και αναβάθμισή του. Με το Νόμο 748/1917 «Περί συστάσεως Υπουργείου Περιθάλψεως» συγκροτείται το πρώτο υπουργείο με αρμοδιότητες κοινωνικών υπηρεσιών και πεδίο πολιτικής τους επίστρατους και τους πρόσφυγες. Το υπουργείο μετονομάζεται σε «Υπουργείο Υγιεινής Πρόνοιας και Αντιλήψεως» το 1922, όπου τα ζητήματα πρόνοιας αποσυνδέονται από την εργασία και συνδέονται με την υγεία. Το 1928

ο Βενιζέλος δημιουργεί εντός αυτού μια ιδιαίτερη δομή για τα θέματα υγείας που με το Νόμο 4172/1929 αναβαθμίζεται σε «αυτοτελές Υπουργείον Υγιεινής» και αποσπάται από το Υπουργείο Προνοίας και Αντιλήψεως, για να επανενοποιηθεί αργότερα το 1932 από την κυβέρνηση Τσαλδάρη (Τσέκος,2003).

Παρατηρείται λοιπόν, ότι η αμφίσημη σχέση εργασίας, υγείας και πρόνοιας εμφανίζεται από τα πρώτα βήματα οργανωτικής συγκρότησης του κοινωνικού πεδίου δημόσιας πολιτικής, αναπαραγόμενη έκτοτε σταθερά και ανιχνευόμενη στη σημερινή οργανωτική διάκριση μεταξύ των Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (Τσέκος,2003).

Προνοιακές δράσεις μέσα από αυτοτελείς δομές πρωτοεμφανίζονται με τη συγκρότηση μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή της Επιτροπής Αποκαταστάσεως Προσφύγων, μιας ανεξάρτητης διεθνούς επιτροπής που δεν ελεγχόταν από την ελληνική κυβέρνηση, με αμερικανό πρόεδρο, και λειτουργική και οικονομική αυτοτέλεια, η οποία συντόνισε το όλο έργο της προσφυγικής αποκατάστασης (Τσέκος,2003).

Μετακατοχικά, η πρώτη συγκροτημένη προσπάθεια παροχής κρατικών υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας είναι η δημιουργία το 1947 του οργανισμού «Πρόνοιας Βορείων Επαρχιών Ελλάδος» ενώ το 1955 μετονομάζεται σε «Βασιλική Πρόνοια». Το 1970 ο οργανισμός «Βασιλική Πρόνοια» μετατρέπεται σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) κοινωφελούς χαρακτήρα και υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας μετονομαζόμενος εκ νέου σε «Εθνικό Οργανισμό Πρόνοιας» (Ε.Ο.Π.). Το 1998 ο Ε.Ο.Π. μετατρέπεται σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και μετονομάζεται σε «Εθνικό Οργανισμό Κοινωνικής Φροντίδας» (Ε.Ο.Κ.Φ.). Με το Ν. 2646/1998 ο Ε.Ο.Π. μαζί το Π.Ι.Κ.Π.Α. και το κέντρο βρεφών «Μητέρα» συγχωνεύθηκαν και μετονομάστηκαν σε Εθνικό Οργανισμό Κοινωνικής Φροντίδας (Ε.Ο.Κ.Φ.). Ο Ε.Ο.Κ.Φ. εντάσσεται στο Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας (Ε.ΣΥ.Κ.Φ.) ως Ν.Π.Δ.Δ.. Από το 1998 και έπειτα ο Ε.Ο.Π. αναφέρεται πλέον με την επωνυμία Ε.Ο.Κ.Φ. (Ε.Ο.Π.) όπως επίσης και οι άλλοι δύο φορείς αντίστοιχα Ε.Ο.Κ.Φ. (Π.Ι.Κ.Π.Α.) και Ε.Ο.Κ.Φ. (κ.β. «Η ΜΗΤΕΡΑ») (Τσέκος,2003).

Με το Ν. 3106/2003 οι υπηρεσίες του Ε.Ο.Κ.Φ. μετατρέπονται σε υπηρεσίες του ΠΕ.Σ.Υ.Π. στην περιφέρεια του οποίου λειτουργούν. Οι υπηρεσίες αυτές αποτελούν αποκεντρωμένες και ανεξάρτητες υπηρεσιακές μονάδες του ΠΕ.Σ.Υ.Π. με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και εφεξής θα αναφέρονται ως μονάδες κοινωνικής φροντίδας (Τσέκος,2003).

## **6. 2. Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα**

Κοινωνικές ασφαλίσεις και κοινωνική πρόνοια είναι το σύνολο των προγραμμάτων που εκφράζουν την πρακτική όψη της κοινωνικής πολιτικής του σύγχρονου κράτους (Σακελλαρόπουλος, 2003).

Η θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας εξειδικεύεται από τρεις βασικούς μηχανισμούς ή τεχνικές: την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική πρόνοια και την προστασία της υγείας.

α. Η κοινωνική ασφάλιση καλύπτει το σύνολο των μέτρων που αφορούν τη χορήγηση οικονομικών πόρων (ασφαλιστικές παροχές) από ειδικούς φορείς (ασφαλιστικοί οργανισμοί) σε πρόσωπα που υπάγονται σε αυτούς (ασφαλισμένοι), τα οποία αντιμετωπίζουν τυποποιημένους κινδύνους μείωσης εισοδημάτων ή αύξησης των δαπανών τους (ασφαλιστικοί κίνδυνοι) και έχουν συμπληρώσει προκαθορισμένες χρονικές και οικονομικές προϋποθέσεις (χρόνο ασφάλισης, ασφαλιστικές εισφορές).

β. Η κοινωνική πρόνοια καλύπτει το σύνολο των μέτρων που αφορούν τη χορήγηση μη ανταποδοτικών εισοδηματικών παροχών, παροχών σε είδος και κοινωνικών υπηρεσιών μέσω ειδικών φορέων (προνοιακοί φορείς) σε άτομα που τελούν σε κατάσταση ανάγκης και δεν μπορούν να την αντιμετωπίσουν με δικά τους μέσα.

γ. Η προστασία της υγείας καλύπτει το σύνολο των μέτρων που αφορούν τη χορήγηση παροχών σε είδος και υγειονομικών υπηρεσιών από εξειδικευμένους φορείς, με σκοπό τη διατήρηση και την προαγωγή της υγείας του πληθυσμού (Κρεμαλή, 1985).

Στη βιβλιογραφία, ο όρος κοινωνική πολιτική συνδέεται γενικότερα με την καταγραφή, ιεράρχηση και κάλυψη κοινωνικών κινδύνων και αναγκών μέσα από σύνολα ρυθμίσεων και παροχών σε τομείς όπως:

1. η υγεία
2. η ασφάλιση
3. η απασχόληση

4. η στέγαση και οι προνοιακές υπηρεσίες, νοούμενες ως σύνολο παρεμβάσεων που στοχεύουν στην εξατομικευμένη φροντίδα και κάλυψη αναγκών συνδεδεμένων ιδίως με:

1. την παιδική μέριμνα
2. την προστασία της τρίτης ηλικίας
3. την ενίσχυση της οικογένειας

4. την υποστήριξη ατόμων με αναπηρίες (Σταθόπουλος, 2005/ Ματσαγγάνης, 2004/ Παπαθεοδώρου- Πετμεζίδου 2004).

### **6. 3. Η κοινωνική πρόνοια ως έκφραση της κοινωνικής πολιτικής**

Η παραδοσιακή λειτουργία του κοινωνικού κράτους συνδυάζεται με την κοινωνική οργάνωση. Το γεγονός ότι ο ρόλος της κοινωνικής πρόνοιας φαίνεται να επεκτείνεται με την εφαρμογή των προνοιακών τεχνικών σε ευρύτερα πεδία κοινωνικής πολιτικής μπορεί να θεωρηθεί ανεπιφύλακτα ως μια θετική τάση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας (Δαράκη, 1995).

Ο θεσμός των κοινωνικών ασφαλίσεων σαν ένα εθνικό σύστημα βάσης για τη διαφύλαξη της υγείας και της ευημερίας των πολιτών, έχει παρομοιαστεί μ' ένα προστατευτικό δίκτυο που η πολιτεία απλώνει πάνω από τον εργαζόμενο πληθυσμό της για να τον διαφυλάξει από δυσμενείς καταστάσεις, αρρώστιες, ανεργία, δυστυχήματα. Αλλά επειδή υπάρχουν και περιπτώσεις που ξεφεύγουν του προστατευτικού δικτύου των κοινωνικών ασφαλίσεων, η πολιτεία απλώνει και πάλι ένα δεύτερο, πυκνότερο δίκτυο πάνω από το σύνολο των πολιτών όλων των ηλικιών. Το δεύτερο αυτό δίκτυο είναι ο «θεσμός της κοινωνικής πρόνοιας» (Δαράκη, 1995).

Ο ρυθμιστικός παράγοντας της έκτασης και της ποιότητας των προγραμμάτων της κοινωνικής πρόνοιας είναι οι ανάγκες των πολιτών, όπως αξιολογούνται και προβάλλονται από τα κοινωνικά δικαιώματα του σύγχρονου ανθρώπου και από τα κριτήρια των επιστημονικών πορισμάτων γύρω από το θέμα «Άνθρωπος» (Δαράκη, 1995).

#### **6.4. Ο ρόλος των ΟΤΑ στην κοινωνική πολιτική**

Ο διαρκώς διευρυνόμενος ρόλος των ΟΤΑ συμπεριέλαβε, κυρίως από τη δεκαετία του '90 και μετά και το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η επέκταση αυτή προέκυψε από συγκλίνουσες τάσεις τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Οι φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όντας εξ ορισμού εγγύτερα στο επίπεδο ανάδυσης και άρα δυνητικά βέλτιστου χειρισμού των απτών προβλημάτων κοινωνικής φύσεως (οικογένεια, γειτονιά κ.λπ.), βρίσκονται σε πλεονεκτικότερη θέση μεταξύ των εν γένει φορέων δημόσιας δράσης για την άσκηση πολιτικής στο κοινωνικό πεδίο. Εξ αιτίας του έντονα ανθρωποκεντρικού χαρακτήρα των πολιτικών αυτών η ΤΑ επεδίωξε την ανάληψη αντίστοιχων ευθυνών, συμβατών και με τη διαπροσωπική φύση των πολιτικών σχέσεων στο τοπικό επίπεδο. Αντιστρόφως η κεντρική εξουσία στην προσπάθειά της να ελέγξει και να υπερβεί το περίφημο «στρες του κράτους», επεδίωξε να μεταφέρει τα διαχειριστικά ζητήματα στους τοπικούς θεσμούς. Αν και η πολιτική πρόθεση διαφέρει, τα «δια ταύτα» συγκλίνουν (Campbell, 1982).



Η δυνατότητα των ΟΤΑ να ασκούν κοινωνική πολιτική είναι θεσμοθετημένη. Ειδικότερα, οι ρυθμίσεις του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής προβλέπουν τα εξής:

Σύμφωνα με το άρθρο 75 του Ν.3463/2006:

«Οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας».

Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ για τις τοπικές υποθέσεις κατατάσσονται «κυρίως» στους εξής επτά τομείς:

1. Ανάπτυξη
2. Περιβάλλον
3. Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμη Λειτουργία των Πόλεων και των Οικισμών
4. Απασχόληση
5. Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη
6. Παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός
7. Πολιτική Προστασία.

Βέβαια, αίτημα της ΚΕΔΚΕ και όραμα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ήταν η κοινωνική πολιτική να είναι αποκλειστική αρμοδιότητα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και να μην επαφίεται στις ευαισθησίες κάθε Δημοτικής Αρχής διότι:

- Η Τ.Α είναι πιο κοντά στον πολίτη, γνωρίζει λόγω της εγγύτητας αυτής καλύτερα τα προβλήματα που υπάρχουν, και άρα μπορεί να προσαρμόζει την κοινωνική δράση στις κοινωνικές ανάγκες (Campbell, 1982).

- Η κοινωνική πολιτική απαιτεί στην εφαρμογή της το συνδυασμό πολλών δράσεων. Συνδέεται άμεσα με τον πολιτισμό, τον αθλητισμό, τις δράσεις για ευπαθείς ομάδες, τις δράσεις για πρόληψη στον τομέα της υγείας κ.λπ. Μόνο στο πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι δυνατός ο συντονισμός όλων των δράσεων σε μια συνολική προσέγγιση (Campbell, 1982).

## **6. 5Τα προγράμματα**

Σήμερα, ένα ευρύτατο φάσμα υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα αναπτύσσεται και παρέχεται, σε διαφορετική έκταση, από τους περισσότερους Δήμους της χώρας. Οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να ταξινομηθούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Προγράμματα ανοικτής προστασίας ηλικιωμένων (Κ.Α.Π.Η, Κ.Η.Φ.Η και Βοήθεια στο Σπίτι), στα πλαίσια των οποίων παρέχονται σε ηλικιωμένα άτομα υπηρεσίες πρωτοβάθμιας υγείας, κατ' οίκον εξυπηρέτησης, αναψυχής και κοινωνικής ενεργοποίησης.
- Προνοιακά προγράμματα, τα οποία απευθύνονται σε:
  1. Α.Μ.Ε.Α. (τόσο ενήλικες όσο και, κυρίως, παιδιά), με στόχο την ανάπτυξη δεξιοτήτων, τη δημιουργική τους απασχόληση και τη συμβολή στην κοινωνική τους ένταξη.
  2. Άπορους, με στόχο την κοινωνικο-οικονομική στήριξή τους.
  3. Ειδικές ευπαθείς κατηγορίες πληθυσμού, όπως Ρομά και παλιννοστούντες, με στόχο την κοινωνική τους ένταξη.
- Προγράμματα υποστήριξης της οικογένειας και των νέων. Κυρίως μέσω της λειτουργίας βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, κέντρων δημιουργικής απασχόλησης, συμβουλευτικών σταθμών, πολιτιστικών και αθλητικών δράσεων για νέους κ.λπ.
- Προγράμματα πρόληψης, που παρέχονται μέσω των δημοτικών ιατρείων και των συμβουλευτικών σταθμών και εστιάζονται κυρίως, στο χώρο της ψυχικής υγείας, της εξάρτησης από τα ναρκωτικά αλλά και της αγωγής υγείας και συχνά παρέχονται σε συνεργασία με νοσοκομεία, γενικά και ψυχιατρικά, το ΚΕ.Θ.Ε.Α κ.λπ.
- Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, που παρέχονται κυρίως μέσω δημοτικών ΚΕΚ με στόχο την ένταξη στην αγορά εργασίας κυρίως νέων ανέργων και γυναικών (ΕΣΔΕΝ 2003-2005, και Ε.Ε.Τ.Α.Α.).
- Τα χαρακτηριστικά των κοινωνικών δράσεων των ΟΤΑ

Οι κοινωνικές δράσεις και οι αντίστοιχες δομές των ΟΤΑ αποτελούν τμήμα του ευρύτερου τοπίου υλοποίησης κοινωνικών πολιτικών στη χώρα παρουσιάζοντας αντίστοιχη μορφολογία και προβλήματα, ενίοτε οξυμένα από τις ειδικότερες δυσχέρειες που προκύπτουν σε τοπικό επίπεδο :

- Ανομοιομορφία δράσεων.

Οι διάφοροι οργανισμοί ΟΤΑ, δεν αναπτύσσουν αναλογικά ομοιόμορφες κοινωνικές δράσεις, έτσι ώστε ο τοπικός πληθυσμός όλων των γεωγραφικών διαμερισμάτων να έχει ισότιμη πρόσβαση στις ωφέλειες των δράσεων αυτών. Η ανομοιομορφία αυτή δεν ακολουθεί τοπικές ιδιαιτερότητες, αλλά είναι προϊόν συγκυριών.

- Κακός προγραμματισμός.

Τα προβλήματα προγραμματισμού που εμφανίζονται σε υπερεθνικό/ εθνικό επίπεδο, εκδηλώνονται εντονότερα στο τοπικό. Η απουσία σχεδιαστικής παράδοσης συμπλέκεται εδώ με τη δραματική έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού ικανού να διεκπεραιώσει επιτελικές λειτουργίες. Η σύνδεση των όποιων ενεργειών προγραμματισμού κυρίως με τα τεχνικά έργα και την κατασκευή υποδομών και η απουσία ευρύτερου κοινωνικού σχεδιασμού στο επίπεδο των ΟΤΑ επιδεινώνουν την κατάσταση. Ο κοινωνικός σχεδιασμός τις περισσότερες φορές γίνεται βιωματικά, στηριζόμενος στις προσωπικές εκτιμήσεις των αρμοδίων και σε συγκυριακά αιτήματα των πολιτών και όχι με βάση τη συστηματική και ποσοτικοποιημένη διάγνωση των πραγματικών αναγκών και προβλημάτων. Παρατηρείται ότι υπάρχουν μεγάλες δυσκολίες στη συλλογή και επεξεργασία στοιχείων για το τοπικό επίπεδο σε διαρκή βάση, ενώ δεν εκπονούνται μελέτες βασιζόμενες σε ποσοτικά δεδομένα. Η έλλειψη επιστημονικού κοινωνικού σχεδιασμού σε επίπεδο ΟΤΑ οφείλεται κατά κύριο λόγο στην απουσία εξειδικευμένης τεχνογνωσίας και στη μη χρήση σύγχρονων μεθόδων επιστημονικής πληροφόρησης ( ΕΣΔΕΝ 2003-2005, και Ε.Ε.Τ.Α.Α.).

- Ανεπάρκεια ελέγχων και αξιολόγησης.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η αδυναμία προγραμματισμού συνεπιφέρει και αδυναμία ουσιαστικού ελέγχου. Η έλλειψη ποσοτικοποιημένης στοχοθεσίας, η παντελής σχεδόν έλλειψη δεικτών απόδοσης, η μη χρήση τεχνικών ανάλυσης κόστους-ωφέλειας σε τοπικό επίπεδο, καθιστούν την ουσιαστική αξιολόγηση προγραμμάτων και δράσεων πρακτικά αδύνατη. Για τους ίδιους ακριβώς λόγους ο ενδιάμεσος έλεγχος δεν μπορεί να λάβει τη μορφή της ποιοτικής και ποσοτικής παρακολούθησης προόδου (monitoring). Απομένουν οι κατασταλτικής φύσεως έλεγχοι νομιμότητας, τους οποίους συχνά η πελατειακή ανοχή εξουδετερώνει.

- Ανυπαρξία πολιτικής προσωπικού

Το πρόβλημα της ποσοτικής και ποιοτικής ανεπάρκειας του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ είναι ευρέως γνωστό. Σε έναν τομέα όπως η κοινωνική πολιτική που η υψηλή εξειδίκευση είναι ιδιαίτερα χρήσιμη, το πρόβλημα καθίσταται εντονότερο. Ο μακρόχρονος περιορισμός των προσλήψεων αλλά και η προγραμματική μορφή των περισσότερων κοινωνικών

δράσεων, ακυρώνει κάθε δυνατότητα άσκησης ουσιαστικής πολιτικής προσωπικού. Συμβάσεις ορισμένου χρόνου αποτελούν στις περισσότερες των περιπτώσεων το κύριο καθεστώς του υπηρετούντος εξειδικευμένου προσωπικού (κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι, εργοθεραπευτές, λογοθεραπευτές κ.λπ.) με αποτέλεσμα να παρεμποδίζεται η ανάπτυξη, η

πρωτοβουλία, λειτουργώντας έτσι εντελώς ανασταλτικά σε έναν τομέα ιδιαίτερος ανθρωποκεντρικό.

- Προβλήματα συνέργιας και συντονισμού παράλληλων κοινωνικών δράσεων.

Η θεσμική διάκριση μεταξύ κρατικών και αυτοδιοικητικών δομών δεν συνεπάγεται αντίστοιχη κατάτμηση των πολιτικών. Φυσικοί αποδέκτες αλλά και τελικοί στόχοι των πολιτικών αυτών, είναι οι οικογένειες και τα μέλη τους. Για τη κάλυψη, όμως, των κοινωνικών τους αναγκών, απαιτείται εστιασμένος και εξατομικευμένος σχεδιασμός. Απαιτείται ενέργεια των κοινωνικών προγραμμάτων ανεξαρτήτως του φορέα. Απαιτείται δικτύωση μεταξύ των κάθε είδους φορέων που ασκούν κοινωνική δράση: κρατικών, αυτοδιοικητικών, εθελοντικών. Αντί αυτού παρατηρείται μια ασυντόνιστη παρέμβαση. Το πρόβλημα συντονισμού δεν είναι αποκλειστικά αυτοδιοικητικό. Ξεκινά από το κρατικό επίπεδο και προχωρά στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το συντονιστικό κενό επιδεινώνεται και από θεσμικά εμπόδια η υπέρβαση των οποίων οδηγεί συχνά σε άτυπες πρακτικές (π.χ. δυσκολίες θεσμικής συνεργασίας δήμων με σχολεία σε προγράμματα αγωγής υγείας). Η ανυπαρξία ή ανεπάρκεια της Κοινωνικής Υπηρεσίας των Δήμων και η άσκηση των πολιτικών τους μέσα από διακριτά Νομικά Πρόσωπα μετατρέπει, τέλος, το εξωτερικό συντονιστικό έλλειμμα σε εσωτερικό. Το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005 εντόπισε αυτό το ζήτημα και επιχείρησε να το αντιμετωπίσει με τη δημιουργία ενός δικτύου κοινωνικών υπηρεσιών που θα ενσωματώνει κάθε είδους φορέα άσκησης κοινωνικής πολιτικής, διασφαλίζοντας τις αναγκαίες συνέργιες. Παρ' όλα τα θετικά βήματα που πραγματοποιήθηκαν με την εισαγωγή της δικτυακής προσέγγισης, οι ευρύτερες εγγενείς αδυναμίες σχεδιασμού και συντονισμού τόσο σε κρατικό όσο και σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, οδήγησαν το μέτρο στα όριά του απαιτώντας βελτιωτικές παρεμβάσεις για την ολοκλήρωση και την ουσιαστική αξιοποίησή του ( ΕΣΔΕΝ 2003-2005, και Ε.Ε.Τ.Α.Α.).

## **6.6 Ανακεφαλαίωση**

Στο κεφάλαιο αυτό, γίνεται σαφές, ότι το κομμάτι της πρόνοιας, περιλαμβάνει, πολλούς και διάφορους τομείς. Συγκεκριμένα, ενώ τα προγράμματα ανοικτής προστασίας ηλικιωμένων και πολιτιστικά-αθλητικά προγράμματα υπερτερούν ποσοτικά ενώ σε άλλους τομείς καταγράφονται κενά και ελλείψεις, που όμως αν όλοι οι φορείς μιας κοινότητας συνεργαστούν, τότε πιθανόν να υπάρξει σφαιρικά, πρόοδος. Φυσικά, απαραίτητη προϋπόθεση αποτελεί η χρηματοδότηση από την κεντρική διοίκηση ( ΕΣΔΕΝ 2003-2005, και Ε.Ε.Τ.Α.Α.)

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7<sup>ο</sup>

## Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

### ΣΤΗΝ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

#### 7.1 Εισαγωγή

Η Κοινωνική Εργασία, μια κατεξοχήν εφαρμοσμένη κοινωνική επιστήμη, παρόλο που τη διακρίνουν κοινοί σκοποί, μεθοδολογία και αρχές ανά τις διάφορες χώρες του κόσμου, σε πολύ μεγάλο βαθμό διαμορφώνεται και εξαρτάται από το πλαίσιο στο οποίο δημιουργείται κάθε φορά. Προκειμένου να γίνουν κατανοητοί οι ρόλοι που καλούνται να αναπτύξουν οι κοινωνικοί λειτουργοί, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας όλους εκείνους τους παράγοντες, ιστορικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς, πολιτικούς, που καθορίζουν τον σχεδιασμό κοινωνικών και προνοιακών πολιτικών και εντέλει συνυπογράφουν την ανάπτυξη της κοινωνικής εργασίας.

Το επάγγελμα της Κοινωνικής Εργασίας στον ελλαδικό χώρο έχει σχετικά σύντομη ιστορία. Η εμφάνιση της Κοινωνικής Εργασίας στην Ελλάδα συμπίπτει χρονικά με τις οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες και τις ιστορικές συγκυρίες που διαμορφώθηκαν μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και τον εμφύλιο που ακολούθησε (Καλούτση, 1996).

Η εφαρμογή της Κοινωνικής Εργασίας ως επιστημονική μέθοδος ξεκίνησε το 1950. Η εξέλιξη του επαγγέλματος ήταν παράλληλη με την ανάπτυξη των προνοιακών υπηρεσιών. Ο θεσμός του κοινωνικού λειτουργού αναγνωρίστηκε επίσημα στην Ελλάδα το 1959 με την έκδοση του ΝΔ 4018/1959 «Περί του θεσμού των κοινωνικών λειτουργών» (ΦΕΚ τ. Α΄ 247/12.11.1959), με το οποίο κατοχυρώθηκε το επάγγελμα του κοινωνικού λειτουργού. Ο Σύνδεσμος Κοινωνικών Λειτουργών Ελλάδας (ΣΚΛΕ) ιδρύθηκε το 1954 και από το 1956 είναι μέλος της Διεθνούς Συνομοσπονδίας Κοινωνικών Λειτουργών.

Το 1977 με προεδρικό διάταγμα το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών αναδιοργανώθηκε και συστήθηκε μια χωριστή διεύθυνση με την επωνυμία «Διεύθυνση Κοινωνικής Εργασίας», για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των προνοιακών προγραμμάτων. Το 1978 το ΠΔ 891/1978 « Περί καθορισμού του αντικειμένου εργασίας των κοινωνικών λειτουργών» , όρισε τους εξής τομείς δράσης: κοινωνική πρόνοια, υγεία, κοινωνική

ασφάλιση, επαγγελματικός προσανατολισμός και εργασία, εκπαίδευση, εγκληματικότητα και κοινοτική οργάνωση και ανάπτυξη. Έντεκα χρόνια αργότερα, το ΠΔ 50/1989 «καθορισμός επαγγελματικών δικαιωμάτων των αποφοίτων των τμημάτων Κοινωνικής Εργασίας των τεχνολογικών εκπαιδευτικών ιδρυμάτων» (ΦΕΚ τ. Α΄ 23/26/1.1989) εξειδίκευσε τους τομείς που όριζε το προεδρικό διάταγμα 891/1978 και πρόσθεσε νέους τομείς άσκησης της Κοινωνικής Εργασίας, όπως οι κοινωνικές υπηρεσίες στις ένοπλες δυνάμεις και στις υπηρεσίες του υπουργείου δημόσιας τάξης. Σήμερα η άσκηση του επαγγέλματος του κοινωνικού λειτουργού ορίζεται από το ΠΔ 23/1992 (ΦΕΚ τ. Α΄ 63/30.1.1992). Σε αυτό ορίζονται οι προϋποθέσεις άσκησης σε κοινωνικές υπηρεσίες, η δεοντολογία του επαγγέλματος και η ιδιωτική άσκησή του (Πάρλαλης,2011).

## **7.2 ο ρόλος της Κοινωνικής Εργασίας στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η λειτουργία κοινωνικών υπηρεσιών στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχει γίνει θεσμός τα τελευταία χρόνια. Μέχρι πριν από κάποια χρόνια, η παρουσία των κοινωνικών λειτουργών στους δήμους, περιοριζόταν στα ΚΑΠΗ ή σε βραχύβια προγράμματα διαχείρισης κρίσεων, όπως οι σεισμοί. Η σύγχρονη μορφή εφαρμογής της Κοινωνικής Εργασίας στο δήμο, συνοδεύεται από προσδοκίες, όνειρα και ενδιαφέροντα σχετικά με τις προοπτικές επιτυχίας του εγχειρήματος αυτού (Στιβαχτά,2011).

Σε μια περίοδο που η τοπική αυτοδιοίκηση μετασχηματίζεται συνεχώς, λόγω του «Καλλικράτη», το έργο της Κοινωνικής Εργασίας και γενικότερα της κοινωνικής προστασίας, αποτελεί πρόκληση. Καθορίζεται κυρίως από τις ανάγκες, των κατοίκων και της κοινότητας. Όμως, έχει καταγραφεί σε πρόσφατες μελέτες, ότι στο πλαίσιο ενός ελλειμματικού δημόσιου μοντέλου παρέμβασης κοινωνικής προστασίας, ο σχεδιασμός, η υλοποίηση και ο συντονισμός των δράσεων, παρουσιάζουν σοβαρές αδυναμίες και στρεβλώσεις, οι οποίες κατά κύριο λόγο εντοπίζονται:

- Στην έλλειψη στοχευμένων στρατηγικών προστασίας των ατόμων σε κατάσταση ανάγκης και κοινωνικού αποκλεισμού
- Στην απουσία ολοκληρωμένων ενεργητικών δράσεων εργασιακής και κοινωνικής ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού.

Παράλληλα, έχουν διαπιστωθεί προβλήματα οργανωτικά, διοικητικά και χρηματοδοτικά στη λειτουργία του προνοιακού συστήματος κοινωνικής φροντίδας σε τοπικό επίπεδο, καθώς και καθυστερήσεις/ κενά στην αποτελεσματική κάλυψη της ζήτησης για ποιοτικές, εξατομικευμένες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας.

Με το ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α'/2010) «Νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης- πρόγραμμα Καλλικράτης» διαμορφώνεται ένα νέο πλαίσιο ανάπτυξης της τοπικής διακυβέρνησης μέσω των αιρετών περιφερειών και των νέων, ισχυροποιημένων Ο.Τ.Α. Α' βαθμού.

Οι ρυθμίσεις του νόμου 2852/2010 στοχεύουν να εξασφαλίσουν για η σύγχρονη αυτοδιοίκηση το χαρακτήρα:

- Της εγγύτητας στη λήψη αποφάσεων
- Της χρήστης διακυβέρνησης
- Της εποπτείας και του ελέγχου
- Της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής
- Της ενίσχυσης του ρόλου και των δικαιωμάτων του πολίτη
- Του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και
- Της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Κοντιάδης/Απίστουλας,2006).

Ο κοινωνικός λειτουργός, υπηρετώντας την Κοινωνική Εργασία, καλείται να εντοπίσει τις ανάγκες αυτές, να τις αφουγκραστεί και να τις καλύψει. Ως επί το πλείστον όμως, τα ζητήματα με τα οποία ασχολείται, είναι πολυδιάστατα και η αντιμετώπισή τους, χρήζει πολυεπίπεδης παρέμβασης, με αποτέλεσμα να πρέπει ο κοινωνικός λειτουργός, να εργαστεί με όλες τις ηλικίες, καθώς και να χρησιμοποιήσει όλες τις μεθόδους Κοινωνικής Εργασίας (με άτομο, με ομάδα, με κοινότητα) (Στιβαχτά,2011).

Προκειμένου να παρουσιαστεί με περισσότερη ευκρίνεια ο ρόλος του κοινωνικού λειτουργού στο πλαίσιο της κοινωνικής υπηρεσίας του δήμου, επιλέχθηκε, η αναλυτικότερη παρουσίαση των δράσεων βάσει της κάθε μεθόδου ξεχωριστά:

#### 1.Κοινωνική Εργασία με Άτομα στο πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

- Διαπροσωπική μέθοδος, με επίκεντρο τον εξυπηρετούμενο
- Ατομική συμβουλευτική σε δημότες, σε δεκαπενθήμερη βάση
- Διαχείριση θεμάτων διαπροσωπικών σχέσεων και σχέσης με τον εαυτό, καταστάσεις κρίσεων, μετανάστευση, ανεργία, κακοποίηση, εξαρτήσεις
- Συμβουλευτική μέχρι να είναι έτοιμος ο εξυπηρετούμενος να απευθυνθεί σε ειδικό φορέα
- Συμβουλευτική σε οικογένειες και ζευγάρια υπό το πρίσμα της συστημικής προσέγγισης

- Προνοιακή στήριξη, ενημέρωση, παραπομπή, διασύνδεση και συνεργασία με άλλους φορείς
- Έκδοση επιδομάτων/συντάξεων/βιβλιαρίων ασθενείας (Κατσορίδου-Παπαδοπούλου,1993).

## 2. Κοινωνική Εργασία με Ομάδες στο πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

Η ανάγκη για τη δημιουργία ομάδων στη κοινωνική υπηρεσία του δήμου, προκύπτει από ανάγκες και επιθυμίες των κατοίκων αλλά και γιατί αποτελεί κατάλληλο μέσο για τη διαχείριση συγκεκριμένων υποθέσεων. Στόχος αυτής της μεθόδου, είναι η πρόληψη παθολογικών καταστάσεων στην κοινότητα.

Ιδανικό είναι να λειτουργούν ομάδες γονέων, εφήβων και παιδιών σχολικής ηλικίας με την στήριξη ενός ή και δυο κοινωνικών λειτουργών, ανάλογα με τις ανάγκες (Lordan &Σαπουνά, 1997).

## 3. Κοινωνική Εργασία Με Κοινότητα στο πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

- Σύμφωνα με την Carter, η κοινωνική εργασία με κοινότητα, περιλαμβάνει «οργανωτικές, ηγετικές και συντονιστικές δραστηριότητες, δημόσιες σχέσεις, επιμορφωτικές και παιδαγωγικές δραστηριότητες, διοικητική και γραφική εργασία έρευνα και συλλογή στοιχείων» (Ζωγράφου,1997,50).

- Ο Specht, αντιλαμβάνεται την κοινωνική εργασία με κοινότητα ως « διαδικασία ευαισθητοποίησης, ενεργοποίησης και κινητοποίησης των ενδιαφερομένων για την απαίτηση των δικαιωμάτων τους ακόμη και με τη σύγκρουση στο πλαίσιο του συστήματος» (Ζωγράφου,1997,50).

Σίγουρα, μπορούν να αναφερθούν πολλές ακόμη απόψεις, όμως ο κάθε κοινωνικός λειτουργός, εφαρμόζει εκείνη που σχετίζεται και με τη δική του αντίληψη ή φιλοσοφία για τα κοινωνικά ζητήματα. Άρα , ανάλογα με τα επιχειρήματα που αναπτύσσει σχετικά με τα κοινωνικά φαινόμενα, επιλέγει και τα μέσα που θεωρεί πιο κατάλληλα για την αντιμετώπισή τους.

Στόχος της Κοινωνικής Εργασίας με κοινότητα, είναι η υποστήριξη του τοπικού πληθυσμού σε εργασιακά ζητήματα, καθώς και σε θέματα επαγγελματικού προσανατολισμού.

Ο κοινωνικός λειτουργός συμβάλλει:

- στην πληροφόρηση των κατοίκων



- στη διασύνδεση κατοίκων και υπηρεσιών
- στη διασύνδεση και συνεργασία υπηρεσιών

επίσης,

- συνεργάζεται με όλα τα σχολεία και σε όλες τις βαθμίδες εκπαίδευσης
- συμβουλεύει εκπαιδευτικούς για θέματα μαθητών
- συνεργάζεται με τους συλλόγους γονέων και

ίσως και με τους ίδιους του μαθητές για την οργάνωση εκδηλώσεων προς ευαισθητοποίηση των ίδιων αλλά και της εκάστοτε τοπικής κοινωνίας. (Στιβαχτά,2011)

Οι κοινότητες είναι το πεδίο, ο στόχος και η πηγή άσκησης της Κοινωνικής Εργασίας, μιας και αποτελούν τόσο την πηγή φροντίδας και υποστήριξης των ατόμων που διαμένουν σε αυτές, όσο και τον χώρο όπου η φτώχεια, οι διαμάχες και οι διακρίσεις συνυπάρχουν (Porple & Stepney , 2008).

Για να είναι αποτελεσματικός ο παρεμβατικός ρόλος της Κοινωνικής Εργασίας, απαιτείται η ανάπτυξη στρατηγικών κοινοτικής παρέμβασης, που μέσα από ένα ευρύ φάσμα δεξιοτήτων και τεχνικών θα επιφέρουν κοινωνική αλλαγή σε ένα σύνολο συστημάτων που κινούνται από το άτομο στην οικογένεια, τις ομάδες και τελικά στην κοινότητα (Pirrpard & Bjorklund, 2003).

Οι ρόλοι ή οι τεχνικές είναι η σχεδιασμένη δράση που σκόπιμα αναλαμβάνει ο επαγγελματίας κοινωνικός λειτουργός και αυτά είναι μετρήσιμα και εφαρμόσιμα.

Γενικά , οι ρόλοι που αναλαμβάνει ο κοινωνικός λειτουργός, διαφοροποιούνται ανάλογα με το στάδιο έρευνας-δράσης και μπορεί να είναι ο ρόλος του ερευνητή, του συνεντευκτή, του αξιολογητή αναγκών, του υποστηρικτή, του διαμεσολαβητή, του σχεδιαστή προγραμμάτων, του κοινοτικού συμβούλου, του συνηγόρου, του συντονιστή και του οργανωτή ομάδων.

### **7.3 Δυσκολίες και προβλήματα στην άσκηση της Κοινωνικής Εργασίας**

Σήμερα, το κοινωνικό κράτος σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης έχει να αντιμετωπίσει επιπρόσθετα σύνθετα και επείγοντα προβλήματα (όπως την ανεργία, τον κοινωνικό αποκλεισμό κ.α.).

Ειδικότερα, τα προβλήματα των Ο.Τ.Α. εντοπίζονται κυρίως:

- Στο σχεδιασμό και προγραμματισμό
- Στη φιλοσοφία και υλοποίηση
- Στη χρηματοδότηση

- Στο έλλειμμα διακυβέρνησης και δικτύωσης (Κοντιάδης/Απίστουλας,2006).

Οι κοινωνικές υπηρεσίες στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, μετρούν πολύ λίγα χρόνια λειτουργίας. Σε συνδυασμό με τις ανωτέρω λειτουργίες και τις πολλές αρμοδιότητες, το έργο του κοινωνικού λειτουργού καθίσταται αρκετά δύσκολο, καθώς ο ρόλος του δεν είναι πάντα, εξαρχής, συγκεκριμένος και σαφής. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει ο κοινωνικός λειτουργός είναι πολυεπίπεδες και σύνθετες.

Συγκεκριμένα, καλείται να ανταποκριθεί σε ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα αναγκών. Πρέπει να διαθέτει την ικανότητα να διακρίνει και να ιεραρχεί τις ανάγκες και τα ζητήματα με όσο το δυνατόν λιγότερες αποτυχίες (Στιβαχτά,2011).

- Απαιτείται ιδιαίτερη ευελιξία και ικανότητα και στις τρεις μεθόδους Κοινωνικής Εργασίας καθώς χρησιμοποιεί εξίσου και τις τρεις.

· Όταν καταρτίζεται ένας κοινωνικός σχεδιασμός, αυτός πρέπει να είναι συγκροτημένος, με τέτοιο τρόπο, ώστε να γίνεται κατανοητός ακόμη και από μη επιστήμονες ( Στιβαχτά,2011).

· Μια άλλη μεγάλη δυσκολία είναι η απουσία εξειδικευμένων δομών, καθώς και η απουσία ουσιαστικών προγραμμάτων πρόνοιας από την κεντρική κρατική διοίκηση.

· Συχνά ο κοινωνικός λειτουργός αναγκάζεται να υπερβεί τον ρόλο του λόγω του τεράστιου κενού στις κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές, ειδικά τα τελευταία χρόνια. Αυτό, έχει ως αποτέλεσμα το αδιέξοδο του κοινωνικού λειτουργού καθώς αδυνατεί να προτείνει εφικτές λύσεις και έτσι πιθανόν να υποστεί επαγγελματική εξουθένωση (burnout), καθώς ματαιώνεται ο ρόλος του. Κατά τον Richter, ο κοινωνικός λειτουργός που αντιμετωπίζει κάτι τέτοιο, βιώνει τον ρόλο του, «ως κοινωνικό άλλοθι» ( Στιβαχτά,2011).

· Εξίσου δύσκολο είναι να διαχειριστεί ένας κοινωνικός λειτουργός την σωστή ενημέρωση για προγράμματα κοινωνικών υπηρεσιών, των κατοίκων μεγάλων αστικών κέντρων ( Στιβαχτά,2011).

· Επιπλέον φόρτο εργασίας και ανικανοποίητους εξυπηρετούμενους αφήνουν στον κοινωνικό λειτουργό, τα ευρωπαϊκά προγράμματα, που λειτουργούν συνήθως αποσπασματικά ( Στιβαχτά,2011).

· Τέλος, συχνό πρόβλημα για τον κοινωνικό λειτουργό στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί η παρέμβαση των πολιτικών προσώπων στο έργο του. Είτε γιατί οι αιρετοί, δεν είναι συνηθισμένοι στον ρόλο μιας κοινωνικής υπηρεσίας, είτε για να εξυπηρετήσουν τα μικροπολιτικά συμφέροντά τους, παρεμβαίνουν και παρεμποδίζουν το

έργο του κοινωνικού λειτουργού, ενώ υπό άλλες συνθήκες, μια τέτοια συνεργασία, θα βελτίωνε δραστικά το βιοτικό επίπεδο των εξυπηρετούμενων ( Στιβαχτά,2011).

#### **7.4 Προτάσεις οργάνωσης της Κοινωνικής Υπηρεσίας της περιφέρειας**

Οι αρμοδιότητες της υπό ίδρυση κοινωνικής υπηρεσίας της περιφέρειας, όπως προβλέπεται από τον Ν. 3852/2010, προτείνεται να οργανωθούν σε δυο κύριες δέσμες:

##### **· Κοινωνικό σχεδιασμό και προγραμματισμό της τοπικής κοινωνικής πολιτικής και τοπική κοινωνική διαβούλευση**

Στο πλαίσιο της δέσμης αυτής, η κοινωνική υπηρεσία θα υλοποιεί τις παρακάτω δραστηριότητες:

1. Δικτύωση των υφιστάμενων φορέων μεταξύ τους και με τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες
2. Ενίσχυση του κοινωνικού προγραμματισμού στο υπερκείμενο αυτοδιοικητικό επίπεδο( δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης)
3. Ενίσχυση των πολιτικών κοινωνικής προστασίας σε επίπεδο περιφέρειας
4. Οργάνωση της τοπικής κοινωνικής διαβούλευσης και κατάρτισης τοπικών σχεδίων δράσης για την κοινωνική φροντίδα (απασχόληση, κοινωνική ένταξη, καταπολέμηση του αποκλεισμού)

##### **· Συντονισμός, παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής των τοπικών πολιτικών κοινωνικής φροντίδας**

Στο πλαίσιο της δέσμης αυτής, η κοινωνική υπηρεσία θα υλοποιεί τις παρακάτω δραστηριότητες:

1. Οργανωτική και επιτελική αναβάθμιση των παρεμβάσεων των διαφορετικών φορέων άσκησης πολιτικών κοινωνικής φροντίδας για την κάλυψη του υπαρκτού συντονιστικού ελλείμματος και των επικαλύψεων
2. Ενίσχυση των φορέων άσκησης πολιτικών κοινωνικής φροντίδας για τη δημιουργία στοχευμένων κοινωνικών υπηρεσιών
3. Στήριξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης(mainstreaming) σε όλες τις τοπικές πολιτικές κοινωνικής φροντίδας
4. Δημιουργία ενός συνεκτικού συστήματος δεικτών για παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών κοινωνικής φροντίδας και ποσοτικοποιημένη αξιολόγηση (Κοντιάδης/Απίστουλας,2006).

## **7.5 Προτάσεις προς βελτίωση του έργου του Κοινωνικού Λειτουργού**

- Ανάδειξη της κοινωνικής πολιτικής σε κεντρικό μέλημα της τοπικής και της κεντρικής αυτοδιοίκησης
  - Διεύρυνση των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής της κεντρικής κρατικής διοίκησης
    - Καλύτερη δικτύωση και πληροφόρηση
    - Αύξηση των κοινωνικών παροχών όλων των κοινωνικών ομάδων
    - Επαρκής χρηματοδότηση των προγραμμάτων και εξασφάλιση επαρκών στην τοπική αυτοδιοίκηση
      - Καλύτερη οργάνωση των υπαρχουσών δομών
      - Λειτουργία περισσότερων εξειδικευμένων φορέων σε τοπικό επίπεδο
      - Επαρκής διεπιστημονική στελέχωση των κοινωνικών υπηρεσιών στην τοπική αυτοδιοίκηση
        - Ισχυροποίηση των αρμοδιοτήτων της κοινωνικής υπηρεσίας του δήμου
        - Οικονομική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης

Παροχή θεσμοθετημένης εποπτείας στους κοινωνικούς λειτουργούς ( Στιβαχτά,2011).

Η βασική σκέψη που κυριαρχεί κατά τη διάρκεια καταγραφής των προτάσεων είναι ότι ενώ ο κατάλογος των προτάσεων θα μπορούσε να είναι ατελείωτος, η πιθανότητα πραγματοποίησης έστω και μερικών από αυτών, φαντάζει ουτοπία. Σε μια περίοδο που η παγκόσμια οικονομική κρίση, ως άλλοθι ή πραγματικότητα, συρρικνώνει το ήδη πενιχρό κράτος πρόνοιας, η ανάγκη για κοινωνική φροντίδα όχι μόνο αυξάνεται αλλά προτάσσει την απόλυτη αδυναμία κοινωνικών ομάδων να καταφέρουν να επιβιώσουν κυριολεκτικά. Ο κοινωνικός λειτουργός στα νέα αυτά δεδομένα καλείται να υπερβεί τις δυνατότητές του, να εφεύρει τρόπους και να κάνει πολύ περισσότερα από τις δυνατότητες που του παρέχουν για να επιτύχει τον στόχο του. Η τελευταία σκέψη και η πιο αισιόδοξη είναι ότι ο στόχος μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τους ίδιους τους πάσχοντες, την ίδια κοινότητα, μέσα από δράσεις αλληλεγγύης και αυτοοργάνωσης. Και ο κοινωνικός λειτουργός είναι αρωγός (Στιβαχτά,2011).

## **7.6 Ανακεφαλαίωση**

Στο τελευταίο κεφάλαιο, αναφέρθηκαν οι δράσεις, ο ρόλος, οι αρμοδιότητες αλλά και οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει ένας κοινωνικός λειτουργός στην τοπική αυτοδιοίκηση. Σε

γενικότερες γραμμές, οι πολλές αρμοδιότητες ,τα κενά και οι ελλείψεις την κοινωνικής υπηρεσίας. Σε μια περίοδο που ο θεσμός αυτός μετασχηματίζεται λόγω του σχεδίου «Καλλικράτης», λογικό είναι να διαφοροποιούνται αναλόγως ο ρόλος και οι δυσκολίες του επαγγέλματος. Ωστόσο, βασικό πλεονέκτημα της Κοινωνικής Εργασίας στην τοπική κοινότητα, είναι, ότι αποτελεί ζωντανό συστατικό της και αλλάζει μαζί της. Η εργασία σε έναν δήμο, αποτελεί για έναν Κοινωνικό Λειτουργό ιδιαίτερα δημιουργικό χώρο, ο οποίος του προσφέρει πλούσιες επαγγελματικές και συναισθηματικές εμπειρίες, παρά τις όποιες, πιθανόν, αντίξοες συνθήκες ( Στιβαχτά,2011 ).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8<sup>ο</sup>

### Συμπεράσματα-προτάσεις

#### 8.1 Συμπεράσματα

Στόχος της παρούσας πτυχιακής, είναι να αναδείξει την σημαντικότητα του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις άλλες χώρες.

Η περίοδος που διανύουμε, είναι ίσως από τις πιο δύσκολες που έχει διανύσει η χώρα μας από τη μεταπολίτευση και μετά. Έτσι λοιπόν τη δεδομένη χρονική περίοδο, θα ήταν καλό όλοι να αναλάβουμε δράση όσον αφορά το πολιτικό μας σύστημα.

Θα πρέπει, πρωτίστως, να αναλογιστούμε ποιος είναι ο ρόλος αλλά και η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης για όλους τους πολίτες, αφού από τα αρχαία χρόνια η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτέλεσε σημαντικό κομμάτι στον πολιτικό αγώνα όταν ο Κλεισθένης χώρισε την Αθηναϊκή Πολιτεία σε εκατό Δήμους, όπου ο κάθε Δήμος είχε δικό του χαρακτήρα (ονομασία, Διοικητική Περιφέρεια, Διοικητικά Όργανα).

Εν συνεχεία, κατά την Τουρκοκρατία, επήλθε αυτοδιοικητική διαίρεση της Οθωμανικής Επικράτειας, όπου όμως το πρώτο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση εφαρμόστηκε μετά την Επανάσταση του 1821. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έλαβε τη σημερινή της μορφή και δομή, μέσα από μια σειρά μεταρρυθμίσεων με την πάροδο του χρόνου, προστατευόμενη από το ισχύον Σύνταγμα.

Το μέλλον του κοινωνικού κράτους, στοιχειοθετείται από τις έννοιες της κοινωνικής πρόνοιας και κοινωνικής πολιτικής, βασικές συνιστώσες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, δεν οδήγησε σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, γιατί ασκήθηκε ακέφαλα και κυρίως με επιδοματικό χαρακτήρα. Σε σχέση με τα ανάλογα συστήματα των άλλων χωρών, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα καθυστέρησε μια δεκαετία και όταν τέθηκε θέμα επανεξέτασης της κοινωνικής πολιτικής, για λόγους δημογραφικούς και δημοσιονομικούς η χώρα μας αδυνατούσε να αντεπεξέλθει στα καθήκοντα της αφού το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας δεν ήταν ολοκληρωμένο.

Έντονα κοινωνικά προβλήματα της σύγχρονης εποχής, τα οποία βιώνει σε μεγάλο βαθμό η χώρα μας, αφορούν κυρίως :

- την αυξανόμενη ανεργία, ιδιαίτερα τα νεαρά άτομα
- την χρόνια φτώχεια
- τις ανισότητες στις υπηρεσίες υγείας
- την γήρανση του πληθυσμού
- τον κοινωνικός αποκλεισμός
- τη μεταβολή του επιδημιολογικού φάσματος
- τη μετεξέλιξη του θεσμού της οικογένειας
- την υπογεννητικότητα.

Όλα τα παραπάνω, είναι λογικό ότι οδηγούν σε αυξημένη ζήτηση κοινωνικών υπηρεσιών, με οικονομικές συνέπειες στο σύστημα υγείας και πρόνοιας, αλλά και στις συνταξιοδοτικές παροχές. Εδώ όμως γεννάται ένα ερώτημα, τη στιγμή που η ζήτηση για τις κοινωνικές υπηρεσίες όλο και αυξάνονται, ενώ η διεθνής τάση είναι να μειωθούν οι κοινωνικές δαπάνες, πως θα μπορέσει η Ελλάδα αλλά και οι άλλες χώρες να αντεπεξέλθουν στις απαιτήσεις τους? Είναι πραγματικά δύσκολο να δοθεί μία απερίφραστη απάντηση στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας. Ενδέχεται για ένα θεσμό ο οποίος μεταβάλλεται ανάλογα με τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και τις ιστορικά διαμορφωμένες τάσεις. Όταν οι κοινωνικοοικονομικές και ιστορικές συνθήκες είναι κατάλληλα διαμορφωμένες, το σύστημα κοινωνικής φροντίδας που θα αναπτυχθεί βάση λογικής, θα είναι μελλοντικά πρόσφορο.

Καταλήγοντας, διαπιστώνεται ότι οι διαχωριστικές ιδεολογικές γραμμές του παρελθόντος στα διάφορα μοντέλα κοινωνικής πολιτικής που αναπτύχθηκαν στην αρχή του αιώνα έχουν κλονιστεί και οι σύγχρονες παγκόσμιες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες επιτάσσουν πιο διαλλακτικά και αποτελεσματικά κράτη πρόνοιας με μεγαλύτερη πλέον συμμετοχή των κοινωνικών δικτύων όπως είναι η οικογένεια, οι Ο.Τ.Α, η Εκκλησία και οι Μ.Κ.Ο.

Δεδομένης της ανάγκης για καλύτερη αξιοποίηση ανθρώπινων και υλικών πόρων, η συνεργασία και αλληλοσυμπλήρωση των πιο πάνω φορέων με το κράτος θα συμβάλουν καθοριστικά και ουσιαστικά στην αντιμετώπιση των σύγχρονων κοινωνικών κινδύνων με το πιο χαμηλό οικονομικό κόστος. Η διεθνής εμπειρία είναι ένας τομέας που χρήζει μεγάλης αξιοποίησης εάν αυτή συνδυαστεί και προσαρμοστεί στις ανάγκες και στις ιδιαιτερότητες του κάθε εθνικού συνόλου. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη σε κάθε προσπάθεια σύγκρισης, πέραν

από τη διαφορετική οικονομική ισχύ της κάθε χώρας και το επίπεδο των συστημάτων εκπαίδευσης και υγείας στο οποίο βρίσκεται.

Τέλος, με κριτήριο τις πραγματικές ανάγκες των πολιτών, επιβεβαιώνεται κατά τρόπο αναμφισβήτητο και εμπειρικά ότι η αποτελεσματικότητα ενός κράτους πρόνοιας δεν εξαρτάται μόνο από το ύψος των δαπανών κοινωνικής προστασίας, αλλά και από την ορθολογική και στρατηγικά σχεδιασμένη διαχείριση τους.

Όσον αφορά, το επάγγελμά μας, το έργο του κοινωνικού λειτουργού δηλαδή, η κατάσταση είναι άκρως απαιτητική.

Σήμερα, ο κοινωνικός λειτουργός, καλείται να συνεργαστεί με οικογένειες διαφορετικών αναγκών, διαφορετικής θρησκείας, διαφορετικών πολιτισμικών παραδόσεων, διαφορετικής λειτουργίας των ρόλων, καθώς και διαφορετικών προσδοκιών. Για τους επαγγελματίες της κοινωνικής εργασίας, οι αρχές της ισότητας, της αποδοχής της διαφορετικότητας και της έμπρακτης αλληλεγγύης είναι ταυτόσημες με τις αρχές του επαγγέλματος. Αυτό όμως δεν είναι αρκετό. Πρέπει να είμαστε κοινωνικοί λειτουργοί εκ πεποιθήσεως. Να βρούμε την χαμένη μας ταυτότητα ή μάλλον να ανασυνθέσουμε μια νέα διαγράφοντας την υποτακτική στάση του παρελθόντος.

Δύσκολος ο ρόλος του κοινωνικού λειτουργού σε όλα τα πλαίσια και ειδικότερα σε αυτό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο κοινωνικός λειτουργός, οφείλει να είναι έτοιμος κ διαθέσιμος για το διαφορετικό, να έχει αυτοέλεγχο, να καλλιεργεί συνεχώς την επικοινωνιακή του ικανότητα, να είναι ελαστικός, ερευνητής, συνεντευκτής, αξιολογητής αναγκών, υποστηρικτής, διαμεσολαβητής, σχεδιαστής προγραμμάτων, κοινοτικός σύμβουλος, συνήγορος, συντονιστής και οργανωτής ομάδων.

Συγκεκριλαιωτικά, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, μέσω των κοινωνικών φορέων και το έργο των κοινωνικών λειτουργών έχει μεγίστη ευθύνη για την προστασία της ζωής, της υγείας καθώς και των οικονομικών αγαθών των πολιτών. Τα τελευταία χρόνια, έχει αναβαθμιστεί αρκετά και έχει συντελέσει σε μεγάλο βαθμό στην κοινωνική αλλά και οικονομική τοπική ανάπτυξη. Βέβαια, πάντα υπάρχει περιθώριο, για περαιτέρω εξέλιξη και πρόοδο. Κάθε πολίτης ,που σέβεται τον εαυτό του και το κοινωνικό σύνολο, οφείλει είτε ομαδικά, είτε ατομικά, να προφυλάσσει τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με όποιον τρόπο μπορεί και κυρίως να τον κρατήσει μακριά από πολιτικούς χρωματισμούς και ταυτότητες που σπλώσουν την κοινωνία μας.(Rothera et al., 2008/ Jowel, 2002/ Lionis et al., 2009/ Βουλγαρίδου, 2001/ Δημητρακοπούλου, 2009/[www.disability.gr/gr-arts/law02.html](http://www.disability.gr/gr-arts/law02.html)/ Κατρούγκαλος, 2007/ Σουλιώτης ,2013/ Kuitto,2011/ Veselkova, Thum, Beblavy, 2013/ Guillen, Matsaganis,2000)



## 8.2 Προτάσεις

Οι δυσκολίες και τα προβλήματα στην εφαρμογή της κοινωνικής εργασίας για την κοινοτική εργασία στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ποικίλα.

Η έλλειψη ενός φορέα που θα ασχολείται αμιγώς με θέματα κοινωνικής πολιτικής δυσχεραίνουν το έργο του κοινοτικού στελέχους. Οι αποσπασματικές δράσεις και η μη στοχευμένη διαχείριση των θεμάτων αυτών από την τοπική αυτοδιοίκηση και τους φορείς της συνθέτουν την εικόνα ενός κατακεραματισμένου και αναποτελεσματικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας και πολιτικής. Αντί γι αυτό, θα έπρεπε να υπάρχει ένας κεντρικός φορέας κατάλληλα στελεχωμένος, που να μελετά τα προβλήματα και τις ανάγκες του πληθυσμού, να σχεδιάζει, να υποστηρίζει, να κινητοποιεί, να αξιολογεί και να προτείνει.

Δυσκολίες δημιουργεί και η έλλειψη εργαλείων ή η μη εφαρμογή και χρήση τους για την αξιολόγηση της ποιότητας των υπηρεσιών που αφορούν τόσο τη δομή και τη διαδικασία όσο και το αποτέλεσμα. Ένα σύστημα αξιολόγησης βασισμένο στη στοχοθεσία των προγραμμάτων κατ οίκων φροντίδας θα μπορούσε να είχε βοηθήσει στην αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών, καθώς και στη διάχυση καινοτόμων πρακτικών για την ενίσχυση ενός ολοκληρωμένου συστήματος φροντίδας υγείας με την ενεργό συμμετοχή καταναλωτών και εθελοντών.

Το κοινωνικό –πολιτικό– οικονομικό περιβάλλον δημιουργεί επίσης δυσκολίες στην άσκηση κοινωνικής εργασίας. Στις μέρες μας η οικονομική κρίση στη χώρα έχει ως συνέπεια πολιτικές περικοπών σε συντάξεις, φάρμακα, παροχές κα. Παράλληλα λαμβάνουν χώρα αλλαγές σε θεσμούς της κοινωνίας και των τοπικών κοινωνιών, όπως είναι η ενεργοποίηση του προγράμματος «Καλλικράτης». Η κοινωνική εργασία, οφείλει να δημιουργήσει άλλες δυναμικές και να αναδείξει νέα στοιχεία του δομικού και κοινωνικού κεφαλαίου προς όφελος των ομάδων που πλήττονται. Ανάπτυξη οργανωτικών δομών προς ενθάρρυνση της ενεργούς συμμετοχής των πολιτών και της ορθής υλοποίησης των προγραμμάτων σε τοπικό επίπεδο (τηλεσυναγερμός, ειδοποίηση για βοήθεια σε ηλικιωμένους, ιατρική συνδρομή καθώς και η γραμμή βοήθειας για την αποφόρτιση των φροντιστών)

Μεγαλύτερη ενδεχομένως θα μπορούσε να είναι η συμβολή των σχολών, με τη δημιουργία μεταπτυχιακών προγραμμάτων σπουδών για την τρίτη ηλικία η τη θεσμοθέτηση εργαστηρίων έρευνας. Ακόμη, η ανάπτυξη προγραμμάτων επαγγελματικής επιμόρφωσης θα έδινε λύσεις και προοπτικές, υποστηρίζοντας τους επαγγελματίες με νέες γνώσεις, πρακτικές και μεθόδους. Η εκπαίδευση, τα νέα δεδομένα και υλικά, σήμερα ξεπερνούν τον συμβατικό χώρο και μέσα από τα διαδίκτυο διανέμονται εύκολα και γρήγορα σε όλους. (Rotheraetal.,

2008/ Jowel, 2002/ Lionisetal., 2009/Βουλγαρίδου, 2001/ Δημητρακοπούλου, 2009/[www.disability.gr/gr-arts/law02.html](http://www.disability.gr/gr-arts/law02.html)/Κατρούγκαλος, 2007/Σουλιώτης, 2013/Kuitto, 2011/ Veselkova, Thum, Beblavy, 2013/Guillen, Matsaganis, 2000)

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **A. ΕΛΛΗΝΙΚΗ**

Αθανασόπουλος Γ. Ε. Κων/νος ( 2004): Περιφερειακές Διοικήσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση Τόμος Β Αθήνα

Αθανασόπουλος Γ. ( 1992): Η αναπτυξιακή οργάνωση στον χώρο Π.Π.Κ.Π.Ε. Αθήνα, σελ 166

Αμίτσης Γ. (2001): Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Το ελληνικό μοντέλο των κοινωνικών υπηρεσιών και η ευρωπαϊκή εμπειρία, Παπαζήσης, Αθήνα

Βουλγαρίδου Μ. (2001) διαφορετικότητα χωρίς προκατάληψη. Επισημάνσεις στη συμβουλευτική με εθνικές μειονότητες. Κοινωνική εργασία, 62, 4-5/2001, 95-104. Αθήνα ΣΚΛΕ

Γεωργούλης Σ. (1997) Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή

Δαράκη Πέπη ( 1995) Πολιτισμός και τοπική αυτοδιοίκηση, εκδ. Πατάκη, Αθήνα

Δημητρακοπούλου Σ. (2009) Ευάλωτες κοινωνικές ομάδες- κοινωνικός αποκλεισμός ή κοινωνική ενσωμάτωση, κέντρο ψυχικής υγείας- ιατροπαιδαγωγικό Κεγκύρας.

Δεμερτζή Π. (2002) Πολιτική επικοινωνία: Διακινδύνευση, δημοσιότητα, διαδίκτυο, Αθήνα

Εθνική στατιστική υπηρεσία Ελλάδος (2006) συνοπτική στατιστική επετηρίδα. Αθήνα

Ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου. (1986) Η σχέση της κοινοτικής νομικής τάξης με τις νομικές τάξεις των κρατών μελών (ISSN 0251-6535)

Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (Ε.Ε.Τ.Α.Α)- Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Κ.Ε.Δ.Κ.Ε (1995) Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Παρούσα Κατάσταση και Προοπτικές, Ε.Ε.Τ.Α.Α, Αθήνα

Θεοδώρου Θ. (1986)« Η νομιμοποιητική θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης , έκδοση αφών Τολίδη .

Κατρούγκαλος Γ, Κοντιάδης Ξ, Ντουχάνης Χ, και συν. (2007) Κοινωνικά δικαιώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας. Εκδόσεις Σαββάλας, Αθήνα

Καραναστάσης Μάρκος (2011)Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης , Αθήνα

Κοντιάδης Ι Ξενοφών – Απίστουλας Δημήτρης (2006) Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα

Κοντόγιωργα –Θεοχαροπούλου. (2000) Ο Θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως και η διοικητική οργάνωση του κράτους, Αθήνα-Κομοτηνή

Κλειώσης Χρ.( 1977) «Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως» Αθήνα

Κρεμαλή Κ. (1985) Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων

Λυμπεράκη Α. (1999) Το κοινωνικό Κράτος στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Αθήνα

Ματσαγγάνη Μ (1999) Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στην Νότια Ευρώπη, Αθήνα

Μπεσίλα –Βήκα (2004) Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Ι , εκδ Σάκκουλα, Αθήνα

Παπαρρηγόπουλος Κ., Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Ε.Β. 114 – Εβ. 115

Πρόγραμμα «ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (1997)

Για τον εκσυγχρονισμό της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα

Ρήγα Β (1993) Συνταξιοδοτική πολιτική. Θεωρία εμπειρίας σε τρεις χώρες της Ε.Ο.Κ. ιδιαιτερότητες της ελληνικής εμπειρίας» στο Γετίμης, Π., Γράβαρης Δ., Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική, Θεμέλιο, Αθήνα.

Σακελαρόπουλος Θ. (2003) Ζητήματα κοινωνικής πολιτικής, Αθήνα

Σουλιώτης Κ. Μια (επαναλαμβανόμενη) πρόταση για την αναμόρφωση της πολιτικής φαρμάκου στην Ελλάδα. Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής 2013, 3:519-521

Τομαρά- Σιδέρη Ματούλα (1999) Η Ελληνική Τ.Α., Δοκίμια, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Τσάτσος Ν. (1999 ) Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Αθήνα

Τσέκος Θ. (2003) «Συγκρότηση και αναπαραγωγή μιας μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας. Η ιστορική εξέλιξη της ελληνικής δημόσιας διοίκησης» Αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Τσουκαλά Κ. (1991) Είδωλα Πολιτισμού, Ελευθερία ισότητα και αδελφότητα στην σύγχρονη κοινωνία . Αθήνα

Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης( 2005)

Χρυσανθάκης Χαράλαμπος (2010) Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση . Νομική Βιβλιοθήκη. Αθήνα

## **B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

Beblavy M, Thum A, Veselkova M. Education and social protection policies in OECD countries: Social stratification and policy intervention. J. Eur. soc. policy 2013, 23:487-503.

Burau V. & Kroger T (2004) " The Local and the National in Community Care : Exploring Policy and Politics in Finland and Britain", Social Policy and Administration, Vol 38, No 7,

Colin Campbell (1982) Governments under stress, University of Toronto Press

Committee of the Regions, (2001), Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources, Office for official publications of the European Communities, Brussels

Council of Europe (COE) (2000) "The Role of Local Authorities in the Field of Social Services", μελέτη

Guillen A, Matsaganis M (2000) Testing the 'social dumping' hypothesis in Southern Europe: welfare policies in Greece and Spain during the last 20 years. J. Eur. soc. policy 10:120-145.

Henderson P. & Armstrong J, (1993) "Community Development and Community Care : strategic approach" , στο : Bornat J, Pereira C, Pilgrim D. & Williams F. (εκδ), Community care, A Reader, Λονδίνο

Hill, M. and Fimister, G. (1993), "Delegating Implementation Problems : social security, housing and community care in Britain" Hill, M, (εκδ) New Agendas in the Study of the Public Process, Harvester Wheat sheaf, ΝέαΥόρκη

European commission, the social situation in the European Union, Office for official publications of the European communities, (2003) Luxemburg,

Ewald J (2000). Ιστορία του κράτους πρόνοιας, Αθήνα

Jowel, T., (2002) community care in London: the prospects. BMJ,37,1418-1420

Kuitto K. More than just money: Patterns of disaggregated welfare expenditure in the enlarged Europe. J. Eur. soc. policy 2011, 21: 348. Lionis C, Symvoulakis E, Markaki A, Vardavas C, Papadaki M, Daniilidou N, Souliotis K, Kyriopoulos I, (2009), integrated

primary health care in Greece, a missing issue in the current health policy agenda: a systematic review. International journal of integrated care, 9, 88-102.

OECD, economic surveys (1996-1997). Greece. Social security: pensions and health care, OECD, Paris

Rothera I, Jones R, Harwood R, Avery A, Fisher K, James V, Slaw I, Waite J, (2008), An evaluation of a specialist multiagency home support service for older people with dementia using qualitative methods. International geriatric psychiatry, 23, 65-72

UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS (GREEK-GREC) REPRINTED  
U.N. OPI/15-09740 MAY 1965-5M.)

### **Γ. ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ**

1. <http://kallikratis.ypes.gr/>
2. [http://et.diavgeia.gov.gr/f/dimos\\_kassandras/find/eia:21](http://et.diavgeia.gov.gr/f/dimos_kassandras/find/eia:21)
3. <http://el.Wikipedia.org>
4. <http://www.nooz.gr>
5. <http://www.madata.gr>
6. <http://www.scribd.com>
7. <http://www.ita.org>
8. <http://eureka.lib.teithe.gr>
9. <http://www.ypes.gr>
10. <http://www.anoihtipoli.gr>
11. <http://www.eetaa.gr>
12. <http://www.kathinerini.gr>
13. <http://www.ggka.gr>
14. [http://tkaridipsynk.blogspot.com/2009/04/blog-post.html\(4/2009\)](http://tkaridipsynk.blogspot.com/2009/04/blog-post.html(4/2009))

## **ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ**

1. Ο.Τ.Α - Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
2. Φ.Ε.Κ.- Φύλλο Εφημερίδος της κυβερνήσεως
3. Τ.Α.- Τοπική Αυτοδιοίκηση
4. Π.Δ.- Προεδρικό Διάταγμα
5. Ν.Δ.- Νομοθετικό Διάταγμα
6. Ν.- Νόμος
7. Ο.Η.Ε. - Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
8. Ν.Π.Δ.Δ.- Νομικό πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου