



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Χωρική και λειτουργική ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης Σύγκριση με την περίπτωση της Γαλλίας



Προκόπης Τσουκαρέλλης

Επιβλέπων: Χρήστος Κουσιδώνης

Βόλος, Φεβρουάριος 2020

Πίνακας περιεχομένων

σελ.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	6
ABSTRACT.....	7
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΑΚΡΟΝΥΜΙΩΝ.....	8
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΩΝ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΑΚΡΟΝΥΜΙΩΝ.....	10
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	11
2. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: ΜΙΑ ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	13
2.1 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	13
2.1.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ.....	13
2.1.2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΗΜΕΡΑ.....	14
2.1.3 ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	14
2.2 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.....	15
3. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (1833-1996).....	20
3.1 ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1833-1912.....	20
3.2 ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1927-1974.....	23
3.3 ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1975-1996.....	25
4. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» (Ν. 2539/1997).....	32
4.1 ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ.....	32
4.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ.....	38
4.3 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ.....	47
4.4 ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ.....	53
5. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» (Ν. 3852/2010).....	55
5.1 ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ.....	57
5.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ.....	64
5.3 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ.....	71

5.4	ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ.....	78
6.	ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι» (Ν. 4555/2018).....	81
6.1	ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ.....	81
6.2	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ.....	84
6.3	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ.....	86
6.4	ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ.....	88
7.	Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΓΑΛΛΙΑΣ.....	91
7.1	ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ.....	91
7.2	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ.....	95
7.3	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ.....	99
7.4	ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ.....	103
8.	ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΓΑΛΛΙΑΣ....	107
8.1	ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ Α΄ ΟΤΑ.....	107
8.2	ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ Α΄ ΟΤΑ ΣΤΟΝ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ.....	112
8.3	ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ Α΄ ΟΤΑ.....	114
8.4	ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ.....	115
9.	ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣ ΕΠΙΛΥΣΗ.....	117
10.	ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ.....	123
11.	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	125
	ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	146
	ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ.....	148
	ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΧΑΡΤΩΝ.....	149
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΧΑΡΤΩΝ.....	150

Δήλωση

Βεβαιώνω ότι η παρούσα εργασία είναι δική μου, δεν έχει συγγραφεί από άλλο πρόσωπο με ή χωρίς αμοιβή, δεν έχει αντιγραφεί από δημοσιευμένη ή αδημοσίευτη εργασία άλλου και δεν έχει προηγουμένως υποβληθεί για βαθμολόγηση στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας ή αλλού. Βεβαιώνω ότι είμαι εν γνώσει των κανόνων περί λογοκλοπής του ΤΜΧΠΠΑ και ότι στο πλαίσιο αυτού έχουν τηρηθεί όλοι οι κανόνες κατά την ακαδημαϊκή δεοντολογία, σχετικά με αναφορές, βιβλιογραφία, κλπ., τόσο από έντυπες όσο και από ηλεκτρονικές πηγές. Σε περίπτωση λογοκλοπής αποδέχομαι όλες ανεξαιρέτως τις ποινές που προβλέπουν οι εκάστοτε Κανονισμοί του ΠΘ ή και του ΤΜΧΠΠΑ.

Ημερομηνία:

Ονοματεπώνυμο:

Υπογραφή:

*στη γιαγιά μου Ανθή
και στον παππού μου Προκόπη...*

Στα πλαίσια της διπλωματικής μου εργασίας, θα ήθελα, αρχικά, να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Χρήστο Κουσιδώνη, για την καθοδήγηση και τις ωφέλιμες υποδείξεις του, καθώς και για τις εποικοδομητικές συζητήσεις μας. Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους κ. Αριστείδη Σαπουνάκη, Βαγγέλη Ασπρογέρακα, Παναγιώτη Πανταζή και Γιάννη Πολυμενίδη για τις χρήσιμες συμβουλές και οδηγίες τους.

Ακόμη, ευχαριστώ τους κ. Γιώργο Πετράκο και Προκόπη Σινάνη, οι οποίοι διέθεσαν μέρος από το χρόνο τους, απαντώντας στις ερωτήσεις μου και βοηθώντας με στη διεξαγωγή συμπερασμάτων.

Τέλος, ευχαριστώ την οικογένειά μου για τη στήριξη και τη συμπαράστασή τους, τόσο κατά τη διάρκεια εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας, όσο και κατά τη διάρκεια των σπουδών μου.

Η εργασία αφορά το ζήτημα της χωρικής και λειτουργικής οργάνωσης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και των συναφών μεταβολών στην Ελλάδα, σε συνάρτηση με την περίπτωση της Γαλλίας, και με ιδιαίτερη έμφαση στα ζητήματα χωρικού προγραμματισμού. Τέσσερις παράγοντες, οι οποίοι διαπερνούν και νοηματοδοτούν τους α΄ ΟΤΑ, είναι τα γεωγραφικά όρια τους, οι αρμοδιότητες τους στο χωρικό σχεδιασμό, οι πηγές χρηματοδότησής τους, καθώς οι συμμετοχικές διαδικασίες. Στην εργασία αναλύονται οι βασικότερες μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με τους α΄ ΟΤΑ, στους τέσσερις αυτούς βασικούς τομείς, με σκοπό να εντοπιστούν και να σχολιασθούν οι δυσλειτουργίες του συστήματος της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό παρατίθενται οι αντίστοιχες πολιτικές της Γαλλίας, έτσι ώστε να πραγματοποιηθεί σύγκριση μεταξύ των δύο περιπτώσεων και να αναδειχθούν οι ενδεχόμενες προσεγγίσεις της Ελλάδας. Ως εκ τούτου, οι προοπτικές αντιμετώπισης δυσλειτουργιών βασίζονται στην ανάλυση των υφιστάμενων προβλημάτων και στην αξιολόγησή τους κι υπό το φως των αντίστοιχων γαλλικών πολιτικών.

Λέξεις κλειδιά: ανασυγκρότηση, πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, ΟΤΑ, γεωγραφική διαίρεση, χωρικός σχεδιασμός, χρηματοδότηση, συμμετοχή, Ελλάδα, Γαλλία

Spatial and Functional Restructuring of Local Government in Greece.

A comparison with France

ABSTRACT

The study deals with the issue of the spatial and functional organisation of local government and the related developments in the institutional/legal framework in Greece, compared to the case of France, with special emphasis on the spatial planning issues. Four factors, which could be considered crucial in structuring the system of the first level of Local Administration, are: the geographical boundaries of Local Administration Units (LAUs), the powers delegated to them and their responsibilities in spatial planning, their sources of funding, and the participatory processes used in the decision making. The study analyses the main reforms related to the LAUs, on these four basic areas, in order to identify and comment on the (dys-)functions of the system of Local Administration. In this context, the respective policies of France are reviewed in order to compare the two cases and to pinpoint practices and administrative/legal provisions that could be adopted in the system of Local Administration in Greece. Therefore, the prospects of ways to ameliorate the malfunctions in the Greek system of Local Administration are based on the analysis of the current situation and the existing problems, the assessment of the inherent dynamics of the system, and the experience gained by the implementation of the respective French policies.

Key words: reorganization, primary local government, OTA, geographic division, spatial planning, funding, participation, Greece, France

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
αρ.	άρθρο
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΓΠΧΣΑΑ	Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αιφόρου Ανάπτυξης
ΔΚ	Δημοτική Κοινότητα
ΔΣ	Δημοτικό Συμβούλιο
ΕΓΤΠΕ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΛ.ΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία
ΕΝΦΙΑ	Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων
ΕΠΧΣΑΑ	Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αιφόρου Ανάπτυξης
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕΣΧΑΔΑ	Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων
ΕΣΧΑΣΕ	Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΕΡΠΣ	Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΕΧΠ	Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο
ΕΧΣ	Ειδικό Χωρικό Σχέδιο
ΖΕΕ	Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης
ΖΟΕ	Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου
ΚΑΠ	Κοινοί Αυτοτελείς Πόροι
κεφ.	Κεφάλαιο
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων
Ν.	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ	Πράξη Εφαρμογής
ΠΕ	Περιφερειακή Ενότητα
ΠΕΡΠΟ	Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδομησης
ΠΕΧΠ	Περιοχή Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων
ΠΜ	Πολεοδομική Μελέτη
ΠΟΑΠΑ	Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΠΟΑΠΑ	Περιοχή Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
ΠΟΤΑ	Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
ΠΠΧΣΑΑ	Περιφερειακό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αιφόρου Ανάπτυξης
ΠΣΕ	Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής
ΠΧΠ	Περιφερειακό Χωροταξικό Πλαίσιο
ΡΣ	Ρυθμιστικό Σχέδιο
ΣΑΤΑ	Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΜ	Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών
ΣΟΑΠ	Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΧΟΟΑΠ	Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων
ΣΧΟΠ	Συμβούλιο Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος
ΤΔ	Τοπικό Διαμέρισμα
ΤΚ	Τοπική Κοινότητα
ΤΠΑ	Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΤΧΣ	Τοπικό Χωρικό Σχέδιο
ΥΔΟΜ	Υπηρεσία Δόμησης
ΦΕΦΝΠ	Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων
ΦΟΔΣΑ	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΧΜΠΑ	Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας
ΧΧ	Χωρίς χρονολογία

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΩΝ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ

AFL	Agence France locale
CGT	Code général des collectivités territoriales
DDT	Les directions départementales des territoires
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DNP	Dotation Nationale de Péréquation
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DSR	Dotation de Solidarité Rurale
DSU	Dotation de Solidarité Urbaine
DTADD	directive territoriale d'aménagement et de développement durables
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LAU	Local Administrative Units
PADDuC	Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
RNU	Règlement national d'urbanisme
SAR	Le schéma d'aménagement régional
SCoT	Schémas de cohérence territoriale
SCRAE	Énergie, climat, air, logement et aménagement
SDRIF	Le schéma directeur de la Région Île-de-France
SRADDET	Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRIT	Schéma Régional des Infrastructures et des Transports

Σε μία εποχή που καθημερινά μεταβάλλονται οι οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές δομές, οι μορφές διοίκησης και οργάνωσης των Δήμων οφείλουν να μη παραμένουν στάσιμες. Η παρούσα εργασία πραγματεύεται τη χωρική και λειτουργική ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, σε σύγκριση με την περίπτωση της Γαλλίας. Οι βασικές συνιστώσες που καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο οι σημερινοί Δήμοι ανταποκρίνονται στις καθημερινές προκλήσεις, συγκροτούν και τους τομείς που εξετάστηκαν. Η γεωγραφική διαίρεση των Δήμων, οι αρμοδιότητές τους στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού, οι πηγές χρηματοδότησής τους, καθώς και οι συμμετοχικές διαδικασίες συνδέονται άρρηκτα με τις αναπτυξιακές προοπτικές που χαρακτηρίζουν την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Η επιλογή των γαλλικών α΄ ΟΤΑ, με σκοπό να ανακλύψουν οι δυνητικές προοπτικές της Ελλάδας ως προς αυτούς τους τέσσερις τομείς, δεν ήταν τυχαία. Οι λόγοι προτίμησης της Γαλλίας αποτέλεσαν τα κοινά στοιχεία που εμφανίζει με το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας, το διαφορετικό μοντέλο οριοθέτησης των Δήμων σε σχέση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη και οι ομοιότητες που εντοπίζονται μεταξύ των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού των δύο χωρών.

Σκοπός της εργασίας είναι να ανακλύψουν τα ζητήματα τα οποία λειτουργούν ως τροχοπέδη στο σύστημα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και οι ενδεχόμενες προσεγγίσεις της Ελλάδας προς τα ζητήματα αυτά. Οι δυνητικές προοπτικές των ελληνικών ΟΤΑ, προκύπτουν από τα υφιστάμενα προβλήματά τους και από τις πολιτικές της Γαλλίας, οι οποίες δύναται να υιοθετηθούν και να προσαρμοστούν στην ελληνική πραγματικότητα.

Η δομή της εργασίας συγκροτείται από οκτώ (8) μέρη. Στο πρώτο μέρος (κεφ. 2) διευκρινίζονται οι βασικές έννοιες, οι οποίες αναφέρονται στην εργασία, καθώς και τα χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη. Στο δεύτερο μέρος (κεφ. 3), αναλύονται οι βασικές μεταρρυθμίσεις της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης από την αρχή της σύστασης του ελληνικού κράτους έως το 1996 και ο τρόπος συγκρότησης των α΄ ΟΤΑ. Στο τρίτο και τέταρτο μέρος (κεφ. 4 και κεφ. 5) εξετάζονται και σχολιάζονται οι προαναφερθέντες τέσσερις τομείς, στα πλαίσια των Προγραμμάτων «Ι. Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» αντίστοιχα και αναζητούνται οι δυσλειτουργίες των Δήμων. Στο πέμπτο μέρος (κεφ. 6) παρατίθενται οι μεταρρυθμίσεις του Προγράμματος «Κλεισθένης Ι». Στο έκτο μέρος (κεφ. 7), παρουσιάζονται οι πολιτικές της Γαλλίας,

έναντι των υπό εξέταση τομέων. Στο έβδομο μέρος της εργασίας (κεφ. 8) γίνεται σύγκριση μεταξύ των περιπτώσεων της Ελλάδας και της Γαλλίας, με σκοπό να αναδειχθούν οι γαλλικές πρακτικές που δύναται να ενσωματωθούν στο ελληνικό σύστημα διοίκησης. Τέλος, στο όγδοο μέρος (κεφ. 9), παρατίθενται τα ζητήματα που καλείται η Ελλάδα να επιλύσει και οι ενδεχόμενες στρατηγικές επίλυσης στους τέσσερις εξεταζόμενους τομείς, οι οποίες απορρέουν από την υφιστάμενη κατάσταση των Δήμων και από το σύστημα της γαλλικής πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Το κείμενο ολοκληρώνεται με την παράθεση των συμπερασμάτων και των πηγών τεκμηρίωσης.

Η διαδικασία που ακολουθήθηκε για την εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής είναι η βιβλιογραφική ανασκόπηση βιβλίων, επιστημονικών άρθρων και διαδικτυακών τόπων και η μελέτη του θεσμικού πλαισίου, τόσο της Ελλάδας, όσο και της Γαλλίας. Επιπλέον, η ενίσχυση συγκεκριμένων θέσεων επιτυγχάνεται μέσω συνεντεύξεων, ενώ το κείμενο πλαισιώνεται από σχετικούς χάρτες, διαγράμματα και πίνακες, με σκοπό τη διευκόλυνση του αναγνώστη.

2.1 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

Η σφαιρικότερη προσέγγιση του θέματος προϋποθέτει την αποδόμηση των εννοιών που αποτελούν τη βάση της παρούσας εργασίας. Η λειτουργία του κράτους υπόκειται στη δημόσια διοίκηση, η οποία αποτελεί τη διοίκηση του κράτους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των δημόσιων νομικών προσώπων. Προσδιορίζεται και νοείται βάση ενός οργανικού και ενός λειτουργικού κριτηρίου (Τζέμος, 2013). Οργανικά θεωρούμενη, η δημόσια διοίκηση απαρτίζεται από το σύνολο των φορέων άσκησης της, που διαθέτουν τη νομική μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, όπως οι Δήμοι, οι Περιφέρειες και τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα. Από την άλλη, λειτουργικά θεωρούμενη, αποτελείται από νομικά πρόσωπα που επιτελούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, ανεξάρτητα από το αν διαθέτουν τη μορφή Νομικών Προσώπων Δημοσίου ή Ιδιωτικού Δικαίου (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015).

Διεθνώς επικρατούν τέσσερα συστήματα στα οποία οργανώνεται η δημόσια διοίκηση. Στα ομοσπονδιακά κράτη, όπως στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής και στη Γερμανία, εμφανίζεται το αποσυγκεντρωτικό σύστημα. Οι ομοσπονδιακές πολιτείες κατέχουν κυβερνητικές αρμοδιότητες, οι οποίες διαχωρίζονται από την κεντρική διοίκηση, ενώ τα κράτη-μέλη διαθέτουν πρωτογενή νομοθετική, δικαστική και εκτελεστική εξουσία, η οποία ωστόσο καθορίζεται από το κεντρικό κράτος. (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015: 42) Από την άλλη, συναντάται το συγκεντρωτικό σύστημα, κατά το οποίο τα κεντρικά όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη την επικράτεια. Υπάρχουν, εντούτοις, περιφερειακές και τοπικές διοικητικές υπηρεσίες, αλλά δεν χαρακτηρίζονται από αυτονομία, όπως στο αποσυγκεντρωτικό σύστημα.

Στον αντίποδα της διοικητικής συγκέντρωσης εντοπίζεται το αποκεντρωτικό σύστημα. Στα πλαίσια του, οι αποφασιστικές αρμοδιότητες μεταβιβάζονται στις περιφέρειες, οι οποίες υπόκεινται σε αυστηρό ιεραρχικό έλεγχο. (Πετράκος, Ψυχάρης, 2016) Ο βαθμός αποκέντρωσης ενός κράτους, είναι θέμα πολιτικής επιλογής. (Τάχος, 1985) Τέλος, η σύσταση και η λειτουργία νομικών προσώπων, με δική τους υπόσταση

και όργανα, συγκροτούν το διοικητικό σύστημα της αυτοδιοίκησης. Η διαχείριση των υποθέσεων των διαφόρων περιφερειών -με την ευρύτερη έννοια της εδαφικής έκτασης- αποτελεί αρμοδιότητα των αυτοδιοικούμενων οργανισμών. (Πετράκος, Ψυχάρης, 2016)

2.1.2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΗΜΕΡΑ

Το διοικητικό σύστημα οργάνωσης της Ελλάδας καθορίζεται από το Σύνταγμα και το νομοθετικό πλαίσιο. Στο άρθρο 101 του Συντάγματος (όπως ισχύει), ορίζεται πως η διοίκηση του κράτους οργανώνεται βάσει του αποκεντρωτικού συστήματος, ενώ στο άρθρο 102 αντίστοιχα, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αποτελεί αρμοδιότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Συνεπώς, η διοικητική αποκέντρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση συγκροτούν τους βασικούς συνταγματικούς κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους ορίζεται η οργάνωση και η λειτουργία του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα. (Πετράκος, Ψυχάρης, 2016)

2.1.3 ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Εστιάζοντας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και ευθύνονται για το σύνολο των τοπικών υποθέσεων, όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα (Άρθρο 102), αρμοδιότητα που ενισχύεται και με την κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας με το ν. 1850/89 (ΦΕΚ 114/Α/10-5-1989). Η συγκρότησή τους έχει χαρακτήρα δημοκρατικό, καθώς τα όργανά τους είναι αιρετά, ενώ χαρακτηρίζονται από διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. (Σύνταγμα 2008, άρθρο 102) Ειδικότερα, νοείται πως οι ΟΤΑ, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους δύναται να λαμβάνουν και να επιτελούν αποφάσεις με δικά τους όργανα, δίχως να επιδέχονται διαταγές από τα κεντρικά όργανα του κράτους. Διαθέτουν, ακόμη, δική τους περιουσία και έσοδα, τα οποία διαχειρίζονται όπως επιθυμούν, επιβάλλουν δημόσια βάρη, συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και ασκούν δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, προκειμένου η τοπική αυτοδιοίκηση να ασκεί τις αρμοδιότητές της. (Πετράκος, Ψυχάρης, 2016: 400)

Με σκοπό τη διαφύλαξη της ενότητας του κράτους, οι ΟΤΑ υπόκεινται σε κρατική εποπτεία, που αφορά τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων τους, δίχως να εμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους. (Σύνταγμα 2008, άρθρο 102) Εντούτοις, για τις τοπικές υποθέσεις στις οποίες οι ΟΤΑ αδυνατούν να ανταπεξέλθουν, αναγκαία είναι η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, η οποία επιβάλλει την

επέμβαση της κεντρικής εξουσίας, έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν οι υποθέσεις αυτές επαρκώς και αποτελεσματικά. (Ακριβοπούλου, Ανθόπουλος, 2015: 60)

Η τοπική αυτοδιοίκηση οργανώνεται σε δύο βαθμούς. Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ συγκροτούνται από τους Δήμους, ενώ οι δευτεροβάθμιοι από τις δεκατρείς Περιφέρειες. Οι Δήμοι υποδιαιρούνται εσωτερικά σε Κοινότητες, με τη λειτουργία τους να ρυθμίζεται από τον «Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ν. 3463/2006, ΦΕΚ Α 114/30.6.2006), τα νομοθετήματα, τις Υπουργικές Αποφάσεις και τις εγκυκλίους. (Ασπρίδης, 2013: 79)

2.2 ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Οι συνταγματικές δομές των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν εμφανίζουν πανομοιότυπα χαρακτηριστικά μεταξύ τους. Οι υπο-εθνικές αρχές έχουν διαφορετικά επίπεδα, δομές, και αρμοδιότητες, τόσο εντός της Ε.Ε., όσο και από περιοχή σε περιοχή στο ίδιο το κράτος. (Panara, 2015) Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο οι ευθύνες των τοπικών αρχών διαφέρουν από μέρος σε μέρος (britannica.com), ενώ παράλληλα δεν υπάρχει κάποια συνταγματική μεταρρύθμιση που να ορίζει το χαρακτήρα και το ρόλο τους. (Reimer, Getimis, Blotevogel, 2014) Παρ' όλα αυτά, εντοπίζεται μεταξύ των κρατών μία έντονη τάση συνταγματικής μεταρρύθμισης, με στόχο την ενίσχυση της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. (Παπαδοπούλου, 2007: 137) Η πολυμορφία της ευρωπαϊκής τοπικής αυτοδιοίκησης αποτυπώνεται στη σχετική έκθεση της Ε.Ε.Τ.Α.Α. (2011). Ειδικότερα, ανάλογα με το μέγεθος της κάθε χώρας, αλλά και των διαδικασιών αποκέντρωσης που ακολουθεί, συναντώνται έως τρεις βαθμίδες οργάνωσης, με τις 92.506 συνολικά τοπικές αρχές (καταγραφή του 2007) να κατηγοριοποιούνται σε:

- 91.252 ΟΤΑ α' βαθμού
- 1.150 ΟΤΑ β' βαθμού
- 104 ΟΤΑ γ' βαθμού

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση (LAU) εμφανίζεται με μη αρμονική κατανομή στον εδαφικό χώρο της Ευρώπης, καθώς το 78% των α' ΟΤΑ βρίσκεται σε μόλις πέντε χώρες, όπως αποτυπώνεται στο διάγραμμα 2.2.1. Η διαφοροποίηση αυτή προβάλλει και τη διαφορετική πολιτική, που ακολουθείται σε κάθε κράτος, και τη διαφορετική προσέγγιση των οριοθετήσεων, που σε αρκετές περιπτώσεις είναι προϊόν παράδοσης. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία και την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ανομοιογενές, ακόμη και εντός του ίδιου κράτους.

Διάγραμμα 2.2.1: Κατανομή της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού στον εδαφικό χώρο της Ευρώπης (2007)



Πηγή: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης & Αυτοδιοίκησης (2011), Ιδία επεξεργασία

Στα μέλη-κράτη της ΕΕ, η τοπική αυτοδιοίκηση δύναται να διακριθεί σε τέσσερις τύπους: (Halásková, Halásková, 2009)

- ⇒ στο Σκανδιναβικό Σύστημα. Οι ΟΤΑ διακρίνονται με σημαντικό βαθμό ανεξαρτησίας από το κράτος και βασική πηγή εσόδων την τοπική φορολογία. (Σουηδία, Δανία, Φινλανδία)
- ⇒ στο Βρετανικό Σύστημα. Οι χωρικές ενότητες έχουν μεγάλο μέγεθος, αλλά εξαρτώνται οικονομικά από το κεντρικό κράτος. Η αποκέντρωση πραγματοποιείται με μικρότερους ρυθμούς σε σχέση με το Σκανδιναβικό Σύστημα. (Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία)
- ⇒ στο Σύστημα Κεντρικής Ευρώπης. Το σύστημα αυτό αφορά τα Ομοσπονδιακά κράτη. Το μέγεθος και οι αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων τοπικών αυτοδιοικήσεων διαφέρει ανάμεσα στα κράτη. (Γερμανία, Αυστρία)
- ⇒ στο Ναπολεόντειο Σύστημα. Η κεντρική διοίκηση των χωρών διακρίνεται από συγκεντρωτισμό. Συναντώνται έως τέσσερα διοικητικά επίπεδα, με το μεσαίο επίπεδο συχνά να έχει συντονιστικό ρόλο. (Γαλλία, Ισπανία, Ιταλία, Ολλανδία)

Αν και τα ευρωπαϊκά κράτη διαφοροποιούνται σε αρκετούς τομείς, τα τελευταία χρόνια παρατηρούνται ορισμένες κοινές τάσεις. Εν πρώτοις, συναντάται μία κοινή πολιτική συγχωνεύσεων των Δήμων. Ορισμένα παραδείγματα αποτελούν η Δανία, η οποία μείωσε τον αριθμό των Δήμων από 275 σε 98 στο διάστημα 2000-2010, η

Φινλανδία που αντίστοιχα τους περιόρισε από 436 σε 342 και η Λετονία που ενθάρρυνε τις τοπικές κυβερνήσεις για μείωσή τους από 542 σε 102. (Nemec, Vries, 2015) Μέσω της εδαφικής αναδιάρθρωσης αυτής, επιχειρείται η διασφάλιση κατάλληλου μεγέθους των Δήμων, έτσι ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των υπηρεσιών που παρέχουν. Από την άλλη, αποτελεί μία προσπάθεια δημιουργίας οικονομιών κλίμακας στα πλαίσια των νέων διευρυμένων Δήμων, αλλά και μείωσης των κρατικών δαπανών. (Slack, Bird, 2013) Παράλληλα με τα προαναφερθέντα, αρκετά κράτη επιδιώκουν, με την εισαγωγή πρακτικών διοίκησης από τον ιδιωτικό τομέα (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ) -σε βαθμό που διαφέρει από κράτος σε κράτος- το διαχωρισμό των δομών και των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης, από τη μία σε ένα βασικό πυρήνα των δημοτικών δομών που θα διαμορφώνουν τις τοπικές πολιτικές, και από την άλλη σε υπηρεσίες που θα ιδιωτικοποιηθούν. Τέλος, οι μεταρρυθμιστικές ενέργειες αφορούν και τη δημοκρατική αναβάθμιση των ΟΤΑ. Η άμεση συμμετοχή των πολιτών στους θεσμούς, τα τοπικά δημοψηφίσματα και γενικά η διεύρυνση των διαύλων επικοινωνίας, ανάμεσα στους πολίτες και στη διοίκηση, συγκροτούν τα μέσα με τα οποία επιδιώκεται. (Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ, 2014) Στον πίνακα 2.2.1. συνοψίζονται οι μεταρρυθμίσεις των ευρωπαϊκών κρατών τα τελευταία είκοσι (20) χρόνια, με την Ελλάδα να βρίσκεται σε μία ενδιάμεση κατάσταση, σε αντίθεση με το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γερμανία, την Αυστρία, την Ιταλία, την Πολωνία, την Τσεχία και την Ουγγαρία που αναδεικνύονται πιο δυναμικές, χωρίς αυτό να σημαίνει και ποιοτική αναβάθμιση.

Πίνακας 2.2.1: Μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη

Χώρες	Εδαφική αναδιάρθρωση	Λειτουργική αναδιοργάνωση	Δημοκρατική αναβάθμιση
Ηνωμένο Βασίλειο	✓	✓	✓
Σκανδιναβικές Χώρες	☑	✓	✓
Ολλανδία	☑	✓	✓
Γερμανία	✓	✓	✓
Ελβετία	∟	✓	☒
Αυστρία	✓	✓	✓
Ιταλία	✓	✓	✓
Γαλλία	☑	☑	∟
Ισπανία	✓	☑	∟
Ελλάδα	✓	☑	∟
Πολωνία	✓	✓	✓
Τσεχία	✓	✓	✓
Ουγγαρία	✓	✓	✓
✓: έγινε, ☑: έγινε εν μέρει, ∟: έγινε πολύ περιορισμένα, ☒: δεν έγινε			

Πηγή: Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ (2014), Ιδία επεξεργασία

Εστιάζοντας στη λειτουργική υπόσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι αρμοδιότητές της διαμορφώνονται μέσα από τις συνταγματικές αρχές και το Δημοτικό και Κοινοτικό κώδικα κάθε κράτους. Ωστόσο κατά κανόνα, οι τομείς αρμοδιοτήτων στους οποίους εκτείνονται οι ΟΤΑ είναι οι εξής: (ΕΕΤΑΑ, 2011)

- Περιβάλλον: Αστικό και χωροταξικό περιβάλλον, προστασία του περιβάλλοντος κ.α.
- Διαχείριση δικτύων: Βασικές υπηρεσίες και υποδομές, όπως το αποχετευτικό δίκτυο, η παροχή πόσιμου νερού, η διαχείριση απορριμμάτων κ.α.
- Σχολεία: Κατασκευή και συντήρηση σχολικών εγκαταστάσεων (εξαιρέση αποτελούν η Μάλτα, η Κύπρος, η Ιρλανδία και η Ισπανία)
- Υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας: Βρεφονηπιακοί σταθμοί, μονάδες φροντίδας ηλικιωμένων κ.α.
- Πολιτισμός και αθλητισμός: Δημοτικές βιβλιοθήκες, πολιτιστικές και αθλητικές δραστηριότητες κ.α.
- Δημόσια υγειονομική περίθαλψη
- Δημόσια τάξη και ασφάλεια: Δημοτική αστυνομία, πυροσβεστικό σώμα κ.α.

Από την κατανομή των αρμοδιοτήτων ανακύπτει πως στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει καταστεί σημαντικός μοχλός στην κρατική λειτουργία. Αυτό, ωστόσο, εξαρτάται και από το μοντέλο αποκέντρωσης που ακολουθείται από κάθε κράτος, τους πόρους με τους οποίους «εφοδιάζει» τις εγγύτερες

προς τον πολίτη χωρικές ενότητες και την αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης που επιδιώκεται. Η επιρροή των Δήμων όμως, σταδιακά ξεπερνά τα εθνικά όρια, καθώς οι τοπικές αρχές συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων της Ε.Ε. Παρόλο που οι εθνικές κυβερνήσεις είναι αρμόδιες για τη χάραξη πολιτικής, σε θέματα περιφερειακών και τοπικών δομών μπορεί να υπάρξει συμμετοχή των τοπικών αρχών. (Hooghe, Marks, 1996) Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007), επιτρέπεται η συμμετοχή των υπο-εθνικών αρχών στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου της Ε.Ε., με την προϋπόθεση το κράτος, στο οποίο ανήκουν, να παρέχει τις αντίστοιχες ρυθμίσεις συμμετοχής. Ως εκ τούτου, η τοπική συμβολή στο Συμβούλιο, το οποίο αποτελεί τον πρωταρχικό νομοθετικό θεσμό της Ευρώπης, εξαρτάται από την εθνική στάση. (Karayiğit, 2016) Η συμμετοχή αυτή συμβάλει στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σκοπός που επιτυγχάνεται παράλληλα και με κονδύλια της Ε.Ε. προς τις τοπικές αυτοδιοικήσεις, μέσω χρηματοδοτικών ταμείων, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. (Van Bever, Verhelst, 2013)

Η τοπική αυτοδιοίκηση, στα πλαίσια της Ευρώπης, θεωρείται επομένως πρωταρχικής σημασίας, εξαιτίας της εγγύτητας με τους πολίτες. Τόσο ως θεσμός, όσο και ως μεμονωμένα κράτη αναλαμβάνει δράσεις για την ενίσχυση του ρόλου των ΟΤΑ, με ρυθμό που, ωστόσο, δεν είναι ίδιος καθολικά. Η Ε.Ε. αποτελείται από χώρες «διαφορετικών ταχυτήτων» και παραδόσεων και αρκετές είναι εκείνες που ακολουθούν πιο διστακτικά και επιλεκτικά τις αναδιαρθρώσεις στη διοίκηση και τη λειτουργία των Δήμων. Ο βαθμός με τον οποίο εναρμονίζεται κάθε κράτος με τις μεταρρυθμιστικές τάσεις συνδέεται και με το διοικητικό σύστημα στο οποίο αυτό ανήκει. Συνεπώς, η πολυμορφία εξηγεί τις διαφορετικές πολιτικές που ακολουθούνται και τους λόγους της διαφορετικής προσέγγισης ως προς την εδαφική και λειτουργική ανασυγκρότηση και την αποκέντρωση.

3. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (1833-1996)

Η εικόνα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ διαμορφώθηκε μέσα από πολλές μεταρρυθμίσεις, πριν ακόμη προκύψει το ελληνικό κράτος με τη σημερινή μορφή. Η αναφορά που ακολουθεί, έχει στόχο να εστιάσει στις σημαντικότερες από αυτές και να αναζητήσει τα κριτήρια με τα οποία ανακλύπτανε κάθε φορά τυχόν νέα όρια. Για την καλύτερη ανασκόπηση, οι μεταρρυθμίσεις ταξινομούνται σε τρεις περιόδους, με κριτήριο τα κοινωνικο-πολιτικά δρώμενα που επικρατούσαν κάθε εποχή, καταλήγοντας στο πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», το οποίο θα αναλυθεί μακροσκελώς στο επόμενο κεφάλαιο.

3.1 ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1833-1912

Οι βάσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού και το θεσμικό πλαίσιο που την οργανώνει τέθηκαν με το νόμο «Περί συστάσεως των Δήμων» (ΦΕΚ 3/10-1-1834). Οι επαρχιακές και κοινοτικές Δημογεροντίες αντικαταστάθηκαν από τους Δήμους, των οποίων το μέγεθος και η έκταση βασίστηκε σε πληθυσμιακά αλλά και γεωφυσικά κριτήρια. Απόρροια αυτών, ήταν να προκύψουν τρεις τάξεις στις οποίες κατηγοριοποιούνταν οι Δήμοι: (Μανωπούλου, Μπέρερης, Ματαίου, 2015)

1. Τάξη με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων
2. Τάξη με πληθυσμό από 2.000 έως 10.000 κατοίκους
3. Τάξη με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου «Περί συστάσεως των Δήμων», για να έχει κάθε χωριό τη δυνατότητα σχηματισμού Δήμου με ίδια δημοτική αρχή, απαραίτητο ήταν να διαθέτει τουλάχιστον τριακόσιους (300) κατοίκους. Ανάλογα με την τάξη στην οποία άνηκε ο κάθε Δήμος, καθοριζόταν και ο αριθμός των Παρέδρων και των μελών του δημοτικού συμβουλίου. (αρ. 39).

Για το σχεδιασμό των Δήμων, μέσω της εγκυκλίου $\frac{15}{27}/04/1834$ «Οδηγία περί σχηματισμού των Δήμων του Βασιλείου της Ελλάδος», επιχειρήθηκε να δοθούν συγκεκριμένα κριτήρια. Αυτά ήταν κριτήρια κοινωνικής συνοχής, απόστασης, προγραμματισμού και ιδιοκτησίας. Οι γενικές αρχές όριζαν πως είναι σκόπιμη η αποφυγή συνένωσης πολλών οικισμών με περισσότερους από τριακόσιους κατοίκους. Ακόμη, αναφερόταν ότι η οριοθέτηση οφείλει να βασίζεται όχι μόνο στον-τότε-

υφιστάμενο πληθυσμό, αλλά και στο μελλοντικό, καθώς και να λαμβάνονται υπόψη τα φυσικά όρια, δίχως όμως να διακόπτεται η συνέχεια των χωραφιών και των ιδιοκτησιών. Τέλος, ορίστηκαν ως ανώτατο όριο απόστασης κάθε περιοχής από το κέντρο του Δήμου οι δύο ώρες. Ωστόσο, οι τοπιστικές αντιθέσεις οδήγησαν το 1836 να εκδοθεί εκ νέου η εγκύκλιος $\frac{15}{27}/05/1836$ «Περί οροθεσίας των Δήμων», που περιελάμβανε αναλυτικότερες οδηγίες οριοθέτησης των Δήμων. (Διαμαντόπουλος, 2014)

Χωροταξικά, οι Δήμοι αποτελούσαν ευρείες περιφέρειες με στοιχειώδη οικονομική αυτοδυναμία και οικονομική λειτουργία που βασιζόταν σε προσόδους της δημοτικής περιουσίας, πρόστιμα των αστυνομικών παραβάσεων, έμμεσους δημοτικούς φόρους, άμεσους εράνους και άμισθες εργασίες των δημοτών. Οι αρμοδιότητές τους εκτείνονταν σε σημαντικούς τομείς όπως η εκπαίδευση, η πρόνοια και η δημόσια τάξη. (Τετώρος, 2011)

Από τα ανωτέρω, διαφαίνεται πως ο θεσμός των Δήμων θεσπίστηκε για να επιλύσει λειτουργικά ζητήματα και να οργανωθεί ορθότερα η ελληνική επικράτεια. Τα κριτήρια κατηγοριοποίησης και το ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος ορίστηκαν για την εξασφάλιση των Δήμων με τους κατάλληλους ανθρώπινους και υλικούς πόρους, έτσι ώστε να μπορούν να επιτελούν το ρόλο τους. Η εφαρμογή της νομοθεσίας στο χρονικό διάστημα 1834-1836 ώθησε στη δημιουργία 497 Δήμων, των οποίων η πληθυσμιακή σύσταση καταγράφεται στον πίνακα 3.1.1.. (Διαμαντόπουλος, 2014) Οι περισσότεροι Δήμοι που προέκυψαν ήταν πληθυσμιακής δυναμικής έως 2.000 κατοίκων και μόνο δύο Δήμοι υπάγονταν στην Α΄ Τάξη, γεγονός που υποδηλώνει πως, είτε οι συνενώσεις θα έπρεπε να είχαν διαφορετική μορφή, είτε τα κριτήρια να είχαν άλλη κατηγοριοποίηση.

Πίνακας 3.1.1: Αριθμός Δήμων ανά τάξη και πληθυσμός κάθε τάξης (1834-1836)

	ΔΗΜΟΙ	ΚΑΤΟΙΚΟΙ	Μ.Ο. ΚΑΤΟΙΚΩΝ ΑΝΑ ΔΗΜΟ
Α΄ ΤΑΞΗ	2	24.973	12.487
Β΄ ΤΑΞΗ	100	304.096	3.041
Γ΄ ΤΑΞΗ	395	393.670	997
ΣΥΝΟΛΟ	497	722.739	-

Πηγή: Διαμαντόπουλος (2014), Ιδία επεξεργασία

Η λειτουργία των Δήμων δημιούργησε προβλήματα στο κράτος, κυρίως οικονομικής φύσης, ζήτημα που επιλύθηκε το 1840 μέσω συγχωνεύσεων. Η Γραμματεία Εσωτερικών εξέδωσε οδηγίες που περιείχαν βασικές αρχές για τους μετασηματισμούς

των ορίων. Ειδικότερα, ορίστηκαν ως νέο ανώτατο χρονικό όριο απόστασης από την πρωτεύουσα οι τρεις ώρες, με πρωτεύουσα να αποτελεί ο πιο κεντρικός και πολυπληθής οικισμός. Παράλληλα, Δήμοι των οποίων η οικονομική δυσπραγία τους απέτρεπε από τη δυνατότητα ανέγερσης δημοτικού σχολείου, υποχρεούνταν να συγχωνευθούν με άλλο Δήμο. Τέλος, το γενικότερο πλαίσιο των συγχωνεύσεων καθορίστηκε και από τις γεωργικές και λοιπές σχέσεις των κατοίκων, καθώς και από τη φυσικότητα των ορίων και την ομοιότητα των ηθών. (Σκιάδας, 1994: 54, 55)

Οι μετασχηματισμοί των ορίων, μείωσαν τον αριθμό των Δήμων, την περίοδο 1837-1844, σε 269 και υπερδιπλασίασαν το μέσο όρο των κατοίκων. (Διαμαντόπουλος, 2014) Από τα κριτήρια των οριοθετήσεων καθ' όλη την περίοδο 1833-1844, παρατηρείται μία προσπάθεια δημιουργίας Δήμων με ομοιογενή χαρακτηριστικά και μία τάση αποφυγής σχηματισμού μεγάλων χωρικών ενοτήτων, γεγονός που ίσως αποσκοπούσε στη λειτουργική και βιώσιμη λειτουργία των Δήμων και στον αποτελεσματικότερο έλεγχο τους από το κεντρικό κράτος.

Η ανωτέρω εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίστηκε έως το 1912, με τους μόνους μετασχηματισμούς να οφείλονται σε προσχωρήσεις περιοχών στην ελληνική επικράτεια. Ο νόμος ΔΝΖ' «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», του οποίου η ισχύ ξεκίνησε το 1914, επέφερε ριζική αναδιάρθρωση στο σύστημα της αυτοδιοίκησης. Πρώτη μεταρρύθμιση αποτέλεσε η επαναφορά του θεσμού των Κοινοτήτων-ίσχυαν κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας-και η θέσπιση του δυαδικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης. (Μανωπούλου κ.ά., 2015) Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του νόμου, Δήμους συγκροτούσαν οι πρωτεύουσες των Νομών και οι πόλεις των οποίων ο πληθυσμός ξεπερνούσε τους 10.000 κατοίκους, ενώ Κοινότητες οι συνοικισμοί οι οποίοι διέθεταν τουλάχιστον 300 κατοίκους και ένα σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης. Παράλληλα, δόθηκε η δυνατότητα στις Κοινότητες να μπορούν να ιδρύσουν συνδέσμους, δηλαδή δύο ή περισσότερες Κοινότητες να μπορούν να συστήσουν ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο για κοινά τοπικά συμφέροντα και υπηρεσίες. (Κεφάλαιο Δ', άρθρο 85) Συνοπτικά ως προς τη διοίκηση των οργανισμών, για τις Κοινότητες υπεύθυνο ήταν το Κοινοτικό συμβούλιο, ενώ για τους Δήμους ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι, το δημοτικό συμβούλιο και η δημαρχιακή επιτροπή. (άρθρα 28 και 92) Ο νόμος γενικότερα όριζε τον τρόπο εκλογής των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, τη χρονική διάρκεια της θητείας τους, τους έχοντες δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, καθώς και τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Ο σκοπός θέσπισής του ήταν ο

περιορισμός της εξουσίας των τοπικών αρχόντων και η αντίστοιχη ενίσχυση του κοινοβουλευτικού συστήματος. (Ασπρίδης, 2013)

Από την εφαρμογή προέκυψαν περίπου 6.000 Δήμοι και Κοινότητες. (Μανωπούλου κ.α., 2015) Ο νόμος κατακρίθηκε, καθώς δόθηκε η δυνατότητα σε κάθε χωριό να γίνει Δήμος. Εντούτοις, συνέβαλε στην ανανέωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι κατοχύρωσε περισσότερα κίνητρα για τις δράσεις των Κοινοτήτων. (Ασπρίδης, 2013) Ο νόμος τροποποιήθηκε και κωδικοποιήθηκε με το Νομοθετικό Διάταγμα της 17/18-9-1926 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου της Νομοθεσίας περί Δήμων και Κοινοτήτων» και έπειτα με το Βασιλικό Διάταγμα της 17/4-31/7-1936 «Περί κωδικός νομοθεσίας περί Δήμων και κοινοτήτων». (Τετώρος, 2011: 11)

Με μία σύντομη επισκόπηση των προαναφερθέντων, ανακύπτει πως το δημοτικό σύστημα το οποίο σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε το 1833 συνέχισε να εξελίσσεται και να αναδιαρθρώνεται σύμφωνα με τα νέα δεδομένα που προκύπταν. Η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης δε, χαρακτηρίστηκε από στασιμότητα, γεγονός που διαφαίνεται στην ανασύσταση των Κοινοτήτων. Ο μετασχηματισμός αυτός αποτελεί ένδειξη της βιωσιμότητας των νέων θεσμών, καθώς και της στοιχειώδους αποτελεσματικότητάς τους στη διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων. (Μακρυδημήτρης, 2003)

3.2 ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1927-1974

Το μεσοδιάστημα 1912-1927, καθώς και τα επόμενα περίπου πενήντα έτη χαρακτηρίστηκαν από πολιτική και κοινωνική αστάθεια. Δεν επιδιώκεται ανάλυση των ιστορικών γεγονότων (Δικτατορίες, Παγκόσμιοι πόλεμοι κα.) και της συνάφειάς τους με την τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά όπως αναφέρθηκε στην αρχή του κεφαλαίου, έκθεση των σημαντικότερων παρεμβάσεων που αφορούν το θεσμό της.

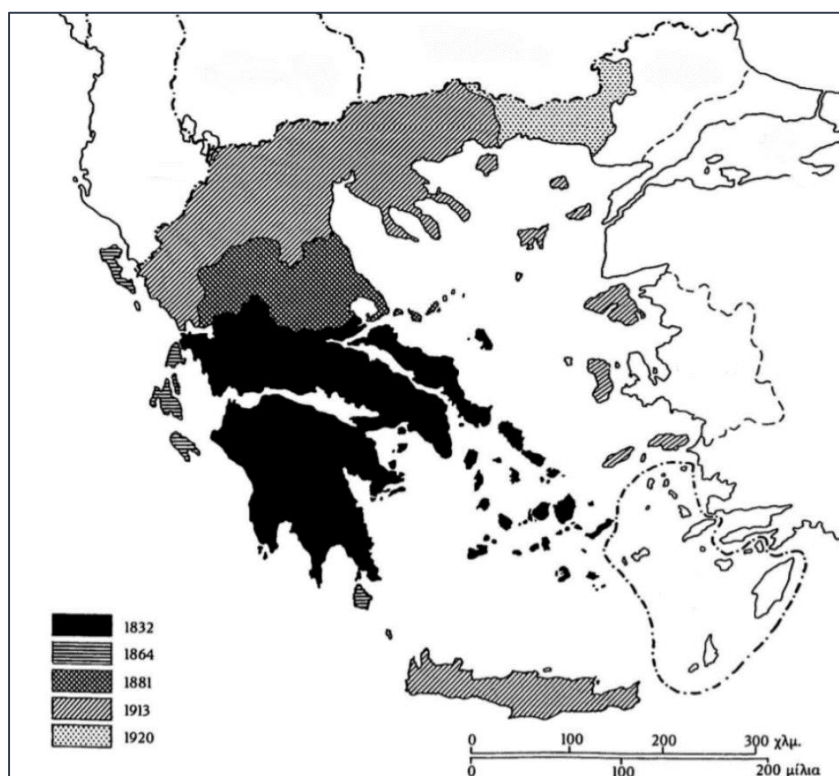
Αρχικά, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε με το Σύνταγμα του 1927. Το άρθρο 107 όριζε τις Κοινότητες ως πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης και το κεντρικό κράτος ως επόπτη, δίχως να παρεμβαίνει στην ελεύθερη δράση τους. Το αποκεντρωτικό σύστημα καθιερώθηκε από το άρθρο 108, με τις κεντρικές υπηρεσίες να ασκούν στους ΟΤΑ μόνο γενική διεύθυνση και εποπτεία. Οι ρυθμίσεις που περιλαμβάνονταν ήταν εκσυγχρονισμένες και προέβλεπαν την ύπαρξη δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, δεν υπήρχαν σχετικές διατάξεις με τα όρια

των νέων ΟΤΑ και το περιεχόμενο αυτού του θεσμού. (Ασπρίδης, 2013) Οι συνταγματικές αρχές του 1927 καταργήθηκαν το 1935. (hellenicparliament.gr)

Η τοπική αυτοδιοίκηση επανήλθε ως βασικός θεσμός της διοικητικής οργάνωσης του κράτους με το Σύνταγμα του 1952 και στα πλαίσιά του δημοσιεύθηκε ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν.Δ. 2888/1954). Η δομή της παρέμεινε αμετάβλητη, εκτός από το πληθυσμιακό όριο των Κοινοτήτων που αυξήθηκε στους πεντακόσιους κατοίκους. (Μανωπούλου κ.α., 2015) Βασικές επιδιώξεις του νέου Κώδικα αποτέλεσαν η αρτιότερη και απλούστερη κατανομή της ύλης, η εξασφάλιση μεγαλύτερης αυτοτέλειας των Δήμων και των Κοινοτήτων, ο περιορισμός των παρεμβάσεων της κρατικής διοίκησης και η δημιουργία εύρωστων οργανισμών. (Γαρατζιώτη, 2005) Τελευταία μεταρρύθμιση της περιόδου αποτέλεσε το άρθρο 121 του Συντάγματος του 1968, το οποίο όριζε πως η τοπική αυτοδιοίκηση συγκροτείται από τους Δήμους και τις Κοινοότητες, δίχως περιθώριο διαφορετικής διάρθρωσης. (Γεωργογιάννης, 2008)

Ταυτόχρονα τα όρια του κράτους μεταβάλλονταν, καθώς προστίθενταν σταδιακά νέα εδάφη. Στον χάρτη 3.2.1 απεικονίζεται η επέκταση του ελληνικού κράτους από το 1832 έως το 1947.

Χάρτης 3.2.1: Η επέκταση του ελληνικού κράτους 1832-1947



Πηγή: Πρασά (2018)

Συγκεφαλαιώνοντας, σε μία περίοδο έντονων κοινωνικό-πολιτικών εξελίξεων η τοπική αυτοδιοίκηση παραγκωνίστηκε και αδυνατούσε να επιτελέσει το ρόλο της. Τα κριτήρια των οριοθετήσεων των Δήμων και των Κοινοτήτων δεν εξελίχθηκαν για να δημιουργήσουν βιώσιμες χωρικές ενότητες. Στην αυτοδιοικητική εικόνα συνέβαλε και η αστυφιλία, η οποία ερήμωσε την ύπαιθρο, με αποτέλεσμα οι Κοινότητες να απομείνουν με μικρό και γερασμένο πληθυσμό, δίχως τη δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών και αναπτυξιακών δράσεων. (Πολύζος, Αθάνατου, 2010)

3.3 ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1975-1996

Με τη Μεταπολίτευση αναδιαμορφώθηκε το ελληνικό κράτος και ανανεώθηκε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έπειτα από την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας, η Κυβέρνηση επανάφερε εν μέρει σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952, με εξαίρεση ορισμένες διατάξεις και ακολούθησε το Σύνταγμα του 1975. (hellenicparliament.gr) Το νέο Σύνταγμα περιλάμβανε τις σημαντικότερες διατάξεις για την αυτοδιοίκηση στα άρθρα 101 και 102. Το αποκεντρωτικό σύστημα ορίστηκε ως η βάση οργάνωσης της διοίκησης του κράτους, ενώ η διοικητική διαίρεση διαμορφωνόταν βάσει γεωοικονομικών, κοινωνικών, καθώς και συγκοινωνιακών κριτηρίων. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανατέθηκε στους ΟΤΑ, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούσαν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού το 1975 ξεπέρασε εκείνη του 1927, ιδιαίτερα σε θέματα οικονομικής ενίσχυσης. (Λιαπικού, 2010)

Το Σύνταγμα αποτέλεσε τη βάση για τα νομοθετήματα που ακολούθησαν. Η αναμόρφωση των ΟΤΑ επήλθε με το ν. 1065/1980 (ΦΕΚ Α' 168/ 24-7-1980), ο οποίος αποτελούσε το νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα. Πιο αναλυτικά, Δήμους συγκροτούσαν οι πρωτεύουσες των Νομών και οι πόλεις με περισσότερους από 10.000 κατοίκους. Οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων διαιρούνταν σε διαμερίσματα. Επίσης, αυτοτελείς συνοικισμοί με τουλάχιστον 1.000 κατοίκους και την κατάλληλη οικονομική ικανότητα ανταπόκρισης σε κάθε είδους έξοδα διοίκησης και υποχρεωτικών δαπανών, μπορούσαν να συστήσουν Κοινότητα, ενώ δύο ή περισσότεροι Δήμοι ή Κοινότητες που συνόρευαν, σύμφωνα με το άρθρο 4, είχαν τη δυνατότητα να συνενωθούν. Κάθε ΟΤΑ είχε εδαφικά καθορισμένη περιφέρεια, η οποία προσδιοριζόταν σύμφωνα με τα όρια των χωριών και των πόλεων που ίσχυαν ήδη. Παράλληλα, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, το νέο Σύνταγμα όριζε τις τοπικές υποθέσεις ως

αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, δίχως να προσδιορίζεται όμως το περιεχόμενο αυτών. Ο ν. 1065/1980 καθόριζε τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, όπου μεταξύ αυτών γνωμοδοτούσαν και για ειδικά θέματα. Συγκεκριμένα:

1. Για πράξεις, που αφορούσαν την περιφέρεια έως δέκα Δήμων και Κοινοτήτων, απαιτούταν η γνώμη όλων των Δημοτικών και Κοινοτικών συμβουλίων.
2. Για πράξεις, που αφορούσαν την περιφέρεια περισσότερων από δέκα Δήμων και Κοινοτήτων του Νομού, απαιτούταν η γνώμη του διοικητικού συμβουλίου της τοπικής ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων.
3. Για πράξεις, που αφορούσαν την περιφέρεια Δήμων και Κοινοτήτων που υπάγονται σε περισσότερους Νομούς, απαιτούταν η γνώμη του διοικητικού συμβουλίου των τοπικών ενώσεων.
4. Για πράξεις, που αφορούσαν την περιφέρεια ολόκληρης της χώρας, απαιτούταν η γνώμη του διοικητικού συμβουλίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδας.

Σε περίπτωση που οι προηγούμενες πράξεις σχετίζονταν με την έκδοση πολεοδομικών σχεδίων, απαραίτητη ήταν η γνωμοδότηση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, ενώ κατά την κατάρτιση προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης, χωροταξίας και προστασίας του περιβάλλοντος στα αρμόδια όργανα μετείχαν και εκπρόσωποι των Δήμων και των Κοινοτήτων. Τέλος, δεν επιτρεπόταν ρητά από τη νομοθεσία η απαλλοτρίωση, η διάθεση, η δέσμευση και ο οποιασδήποτε περιορισμός διοίκησης και διαχείρισης δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων, έργων, υπηρεσιών και υδάτων ύδρευσης και άρδευσης δίχως τη γνωμοδότηση από τα αντίστοιχα Δημοτικά και Κοινοτικά συμβούλια. (ν. 1065/80, αρ. 27)

Όλα τα παραπάνω συνέθεσαν μία νέα εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης, που βασίστηκε σε ζητήματα βιωσιμότητας και ανάπτυξης. Ο ρόλος των οργανισμών ενισχύθηκε με περαιτέρω αρμοδιότητες. Η γνωμοδότηση σε ειδικά ζητήματα σήμαινε και τη μετατροπή των ΟΤΑ σε υπεύθυνα όργανα με αρκετές ευθύνες, αλλά και ουσιαστικό ρόλο, όχι μόνο αυτόν του επιτηρητή. Σε χωρικό επίπεδο, αποτέλεσε καινοτομία ο διαχωρισμός των πληθυσμιακά μεγάλων Δήμων σε Δημοτικά διαμερίσματα, ενώ αυξήθηκε και το εύρος των κριτηρίων για τις οριοθετήσεις προσεγγίζοντας πιο ολοκληρωμένα τα λειτουργικά ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η τοπική αυτοδιοίκηση διατήρησε αυτή την εικόνα για μία τετραετία ακόμη, καθώς το 1984 θεσπίστηκε ο ν. 1614/1984 (ΦΕΚ 18/Α/21-2-1984). Το νέο θεσμικό

πλαίσιο τροποποίησε το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, προσθέτοντας μεταξύ άλλων πως Κοινότητες οι οποίες ενώνονται μεταξύ τους αποτελούν Δήμο, εφόσον πληθυσμιακά ξεπερνούν τους 2.500 κατοίκους, ενώ Δήμο αποτελεί και κάθε οργανισμός που προκύπτει από τη συνένωση Κοινότητας-Δήμου. Στην περίπτωση Συνοικισμού, που δε συνορεύει με το Δήμο ή την Κοινότητα που υπάγεται διοικητικά, προσαρτάται σε εκείνους, με τους οποίους γειτνιάζει. (αρ. 12) Ωστόσο, σημαντικότερη μεταρρύθμιση αποτέλεσε η δυνατότητα εθελοντικής διακοινοτικής συνεργασίας, με τη θεσμοθέτηση των αναπτυξιακών συνδέσμων, οι οποίοι διαμορφώνονταν στα πλαίσια μιας «γεωγραφικής ενότητας». (Μπεριάτος, 1994) Η πολιτική αυτή βασίστηκε στην παροχή επιχορηγήσεων. Η εφαρμογή του νόμου δεν επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα σε επίπεδο συνενώσεων (Lalenis, 2003). Τα διοικητικά και οικονομικά κίνητρα των απευθείας συνενώσεων δημιούργησαν μία παροδική έξαρση σύστασης νέων Δήμων, ενώ συνολικά προέκυψαν 573 αναπτυξιακοί σύνδεσμοι. (Μπεριάτος, 1994),

Η πολυδιάσπαση της τοπικής αυτοδιοίκησης οδήγησε δύο χρόνια αργότερα στη θέσπιση του ν. 1622/1986 (ΦΕΚ 92/Α/14-7-1986). (Σφακιανούδης, 2006) Οι διατάξεις όριζαν τη δυνατότητα συγχωνεύσεων Κοινοτήτων σε Δήμους ανεξάρτητα του πληθυσμού τους, συνοδευόμενες με ικανά, κυρίως, οικονομικά κίνητρα, με την προϋπόθεση να προσδιορίζονται εντός ειδικά καθορισμένων χωρικών ενοτήτων, που ονομάζονταν «γεωγραφικές περιοχές». Η μεταρρύθμιση της προαιρετικής συνένωσης δημιούργησε 43 νέους Δήμους, που προήλθαν από 181 ΟΤΑ, που αποτελούσαν περίπου το 3%. (Μπεριάτος, 1994)

Τελευταία προσπάθεια «ανακυττάρωσης» της τοπικής αυτοδιοίκησης, πριν το 1997, πραγματοποιήθηκε με το ν. 2218/1994 (ΦΕΚ 90/Α/13-6-94), δημιουργώντας τα «Συμβούλια Περιοχής». (Lalenis, 2003) Εντός των συνδέσμων αυτών, καθιερώθηκε η υποχρεωτική συνεργασία ΟΤΑ συγκεκριμένων περιοχών, διατηρώντας την αυτονομία τους ως ΝΠΔΔ, αλλά με βασικές αρμοδιότητες, όπως ο σχεδιασμός και προγραμματισμός και η διαχείριση προγραμμάτων δημόσιων επενδύσεων και πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να ασκούνται στα πλαίσια των Συμβουλίων, με εξαίρεση την περίπτωση Δήμων των οποίων οι κάτοικοι είναι περισσότεροι από 5.000. (Μπεριάτος, 1994) Για τη σύσταση των Συμβουλίων Περιοχής λήφθηκαν υπόψη συγκοινωνιακές, πληθυσμιακές, οικονομικές, γεωγραφικές, δημογραφικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και οικιστικές συνθήκες (αρ. 48), διαμορφώνοντας συνολικά 492 Συμβούλια. (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2008)

Στη δεκαετία 1984-1994 η τοπική αυτοδιοίκηση αναδιαρθρώθηκε τρεις φορές, με αποτέλεσμα να μη δοθεί ο κατάλληλος χρόνος προσαρμογής των ΟΤΑ στην κάθε μεταρρύθμιση. Τα κριτήρια οριοθέτησης βελτιώθηκαν σε ορατό βαθμό από το 1833, επιδιώκοντας βιώσιμες χωρικές ενότητες, αλλά η γενικότερη πολιτική φιλοσοφία δημιούργησε άλλα λειτουργικά ζητήματα. Τα όρια, ο αριθμός και το μέγεθος των ΟΤΑ αναμορφώθηκαν αρκετές φορές, διαμορφώνοντας μία «ασταθή» κατάσταση στην τοπική αυτοδιοίκηση.

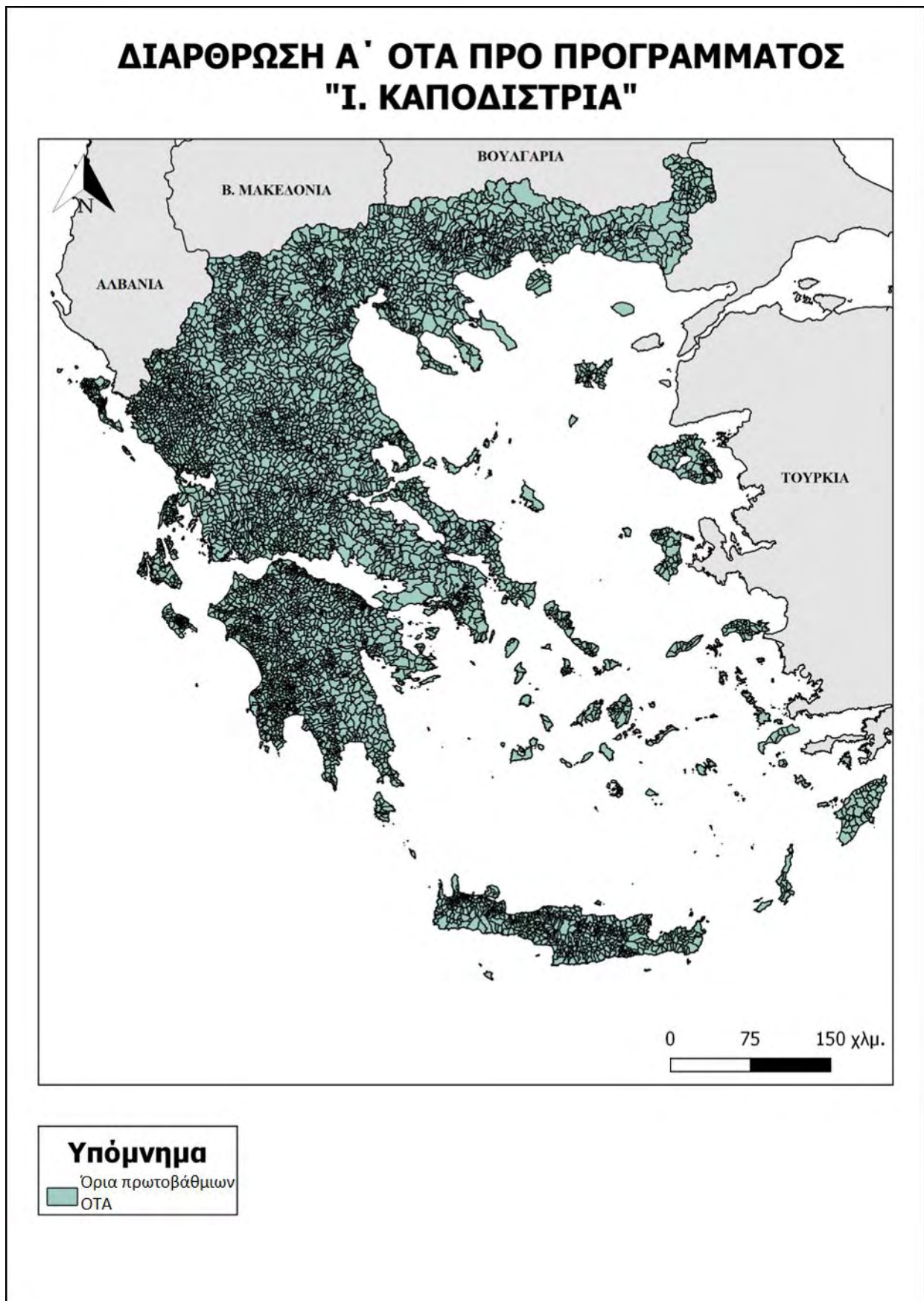
Η εικόνα της χώρας, πριν τη μεταρρύθμιση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», αποτυπώνεται στον πίνακα 3.3.1 και στο χάρτη 3.3.1. Ο αριθμός των ΟΤΑ ήταν αρκετά μεγάλος, ιδιαίτερα στην Περιφέρεια Πελοποννήσου που είχε συνολικά 822 Κοινότητες, δημιουργώντας γενικότερα την ανάγκη ανασυγκρότησης.

Πίνακας 3.3.1: Η διοικητική διαίρεση των Περιφερειών πριν το ν. 2539/1997

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΝΟΜΟΙ	ΔΗΜΟΙ + ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
ΑΝ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ & ΘΡΑΚΗΣ	5	22 + 275 (297)
ΑΤΤΙΚΗΣ	4	88 + 62 (150)
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	3	24 + 165 (189)
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	3	32 + 642 (674)
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	4	20 + 336 (356)
ΗΠΕΙΡΟΥ	4	16 + 547 (563)
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	4	27 + 497 (524)
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	4	13 + 245 (238)
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	7	58 + 562 (620)
ΚΡΗΤΗΣ	4	28 + 515 (543)
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	2	27 + 164 (191)
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	5	42 + 822 (864)
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	5	44 + 550 (594)
ΣΥΝΟΛΟ	54	441 + 5.382 (5.823)

Πηγή: Ασπρίδης (2013)

Χάρτης 3.3.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας»



Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Το σύνολο των παραπάνω μεταρρυθμίσεων, από το 1833 έως το 1996, απεικονίζεται συνοπτικά στον πίνακα 3.3.2.

Πίνακας 3.3.2: Μεταρρυθμίσεις για τους Δήμους την περίοδο 1833-1996

Περίοδος	Μεταρρύθμιση	Περιεχόμενο μεταρρύθμισης	Προσαρτώμενα εδάφη ανά χρονολογία
1833-1912	«Περί συστάσεως των Δήμων» (ΦΕΚ 3/10-1-1834)	Οι επαρχιακές και κοινοτικές Δημογεροντίες αντικαταστάθηκαν από τους Δήμους	Επτάνησα (1864)
	$\frac{15}{27}/04/1834$ «Οδηγία περί σχηματισμού των Δήμων του Βασιλείου της Ελλάδος»	Θέσπιση κριτηρίων κοινωνικής συνοχής, απόστασης, προγραμματισμού και ιδιοκτησίας για τον σχεδιασμό των Δήμων	Θεσσαλία και περιοχή της Άρτας (1881)
	Εγκύκλιος $\frac{15}{27}/27/05/1836$ «Περί οροθεσίας των Δήμων»	Πιο αναλυτικές οδηγίες για την οριοθέτηση των Δήμων	
	Νόμος ΔΝΖ' «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων»	1. Επαναφορά των Κοινοτήτων 2. Θέσπιση δυαδικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης 3. Όριζε τη λειτουργία και τη διοίκηση της τοπικής αυτοδιοίκησης	Ήπειρος, Μακεδονία, Κρήτη, νησιά αν. Αιγαίου (εκτός από Δωδεκάνησα, Ίμβρο και Τένεδο) (1913)
	Νομοθετικό Διάταγμα «Περί κωδικοποίησεως εις ενιαίον κείμενον νόμου της Νομοθεσίας περί Δήμων και Κοινοτήτων»	Τροποποίηση του Ν. ΔΝΖ'	Δυτική Θράκη (1920)
Βασιλικό Διάταγμα της 17/4-31/7-1836 «Περί κωδικός νομοθεσίας περί Δήμων και κοινοτήτων»	Τροποποίηση του Ν. ΔΝΖ'		
1927-1974	Σύνταγμα του 1927	Κατοχύρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης	Δωδεκάνησα (1948)
	Σύνταγμα του 1952 και Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν.Δ. 2888/1954)	1. Αύξηση πληθυσμιακού ορίου των Κοινοτήτων στους 500 κατοίκους 2. Διατάξεις για τη λειτουργία των Δήμων και των Κοινοτήτων	
	Σύνταγμα του 1968 (αρ. 121)	Συγκρότηση τοπικής αυτοδιοίκησης από τους Δήμους και τις Κοινοότητες, δίχως περιθώριο διαφορετικής διάρθρωσης	
1975-1996	Σύνταγμα του 1975	1. Ορισμός του αποκεντρωτικού συστήματος ως βάση οργάνωσης της διοίκησης του κράτους. 2. Διαμόρφωση διοικητικής διαίρεσης βάσει γεωοικονομικών, κοινωνικών, καθώς και συγκοινωνιακών κριτηρίων. 3. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανατέθηκε στους ΟΤΑ, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούσαν οι Δήμοι και οι Κοινοότητες	
	Νόμος 1065/1980	Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας	
	Νόμος 1614/1984	Τροποποίηση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα	
	Νόμος 1622/1986	Προαιρετικές συνενώσεις Δήμων	
	Νόμος 2218/1994	Υποχρεωτική συνεργασία των ΟΤΑ	

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Οι παρεμβάσεις, ιδίως από το 1975 και έπειτα, αν και είχαν θετικές κατευθύνσεις, δεν επέφεραν ικανοποιητικά αποτελέσματα. Η ανάθεση των συνεργασιών και των συνενώσεων στους ίδιους τους ΟΤΑ και η μη υποστήριξη των θεσμικών ρυθμίσεων με τα κατάλληλα προγράμματα και τα απαραίτητα μέτρα πολιτικής κατέστησαν τις μεταρρυθμίσεις ανεπιτυχείς. Τα προβλήματα που κυριαρχούσαν στους προκαποδιστριακούς Δήμους ήταν η ελλιπής πολιτική εκπροσώπηση των χωριών, η ανεπαρκής παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, καθώς και η περιορισμένη συμμετοχή τους σε διαδικασίες περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης. (Υπουργείο Εσωτερικών) Η πολυδιάσπαση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε αντιληπτό πως αποτελούσε σημαντικό εμπόδιο για την αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, αλλά και για την εναρμόνιση με την ευρωπαϊκή προοπτική. (Lalenis, 2003) Η προβληματική αυτή εικόνα επιχειρήθηκε να διορθωθεί με τον ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας» (ΦΕΚ Α' 244/04-12-1997). Το πρόγραμμα αποσκοπούσε στην ενίσχυση του διοικητικού, πολιτικού και αναπτυξιακού ρόλου των ΟΤΑ. Συνοπτικά οι στόχοι που τέθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών αφορούσαν το συντονισμό των τοπικών δημόσιων επενδύσεων, την παροχή αντίστοιχων υπηρεσιών σε όλη τη χώρα, τον εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος, τη διαφάνεια της διαχείρισης των πόρων και τη δημιουργία οικονομικών κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες με την παράλληλη αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού. Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, το πρόγραμμα θα εξεταστεί στη συνέχεια σε τέσσερις βασικούς πυλώνες που καθορίζουν τη χωρική και λειτουργική φυσιογνωμία της τοπικής αυτοδιοίκησης και αφορούν τα όρια των νέων ΟΤΑ και τις ρυθμίσεις ως προς τη χρηματοδότηση, τις συμμετοχικές διαδικασίες, καθώς και τις αρμοδιότητές τους στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού.

4.1 ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ

Η διαμόρφωση της αυτοδιοίκησης είχε ως βάση τη σύσταση των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (LAU). Η μεταρρύθμιση περιέλαβε όλη την επικράτεια της χώρας, εκτός από τα αστικά κέντρα Αθήνας και Θεσσαλονίκης. (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014) Σε αντίθεση με τις προγενέστερες συγκροτήσεις, οι Δήμοι και οι Κοινότητες ιδρύθηκαν

αποκλειστικά από το νομοσχέδιο (άρθρο 1) και όχι με την έκδοση διαταγμάτων και αποτέλεσαν προϊόν υποχρεωτικών συγχωνεύσεων, με την εδαφική περιφέρεια των νέων Δήμων να συγκροτείται από το άθροισμα των εδαφικών περιφερειών των καταργηθέντων ΟΤΑ. (Χρυσανθάκης, 1998) Οι πρώην ΟΤΑ και κάθε προσαρτώμενος συνοικισμός συγκρότησαν υποδιαίρεση των νέων Οργανισμών και προσδιορίζονταν ως «Δημοτικά» και «Κοινοτικά Διαμερίσματα». (αρ. 2, παρ. 10), ενώ με τον ν. 3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006) μετονομάστηκαν σε «Τοπικά διαμερίσματα». Σε Δημοτικά Διαμερίσματα διαιρέθηκαν οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των 100.000, δηλαδή με τα τότε δημογραφικά στοιχεία, η Αθήνα η Θεσσαλονίκη, ο Πειραιάς, το Περιστέρι, η Καλλιθέα, το Ηράκλειο, η Πάτρα και η Λάρισα. (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014) Η μορφή της αυτοδιοίκησης που αποτυπώθηκε στον πίνακα 3.3.1, πλέον είχε διαμορφωθεί εκ νέου, με τον αριθμό των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να έχει μειωθεί περίπου κατά 82%. Ο αριθμός των Δήμων, ωστόσο σχεδόν διπλασιάστηκε, αλλά οι Κοινότητες μειώθηκαν από 5.382 σε 133. Η νέα διοικητική διαίρεση των Περιφερειών, των οποίων ο αριθμός και η οριοθέτηση δε μεταβλήθηκαν, απεικονίζεται στον πίνακα 4.1.1.

Πίνακας 4.1.1: Διοικητική διαίρεση Περιφερειών με το ν. 2539/1997

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΝΟΜΟΙ	ΔΗΜΟΙ + ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
ΑΝ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ & ΘΡΑΚΗΣ	5	47 + 8 (55)
ΑΤΤΙΚΗΣ	4	91 + 33 (124)
ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	3	35 + 1 (36)
ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	3	72 + 2 (74)
ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	4	44 + 17 (61)
ΗΠΕΙΡΟΥ	4	57 + 19 (76)
ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	4	93 + 11 (104)
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	4	33 + 6 (39)
ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	7	126 + 8 (134)
ΚΡΗΤΗΣ	4	68 + 2 (70)
ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	2	45 + 13 (58)
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	5	100 + 7 (107)
ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	5	89 + 6 (95)
ΣΥΝΟΛΟ	54	900 + 133 (1.033)

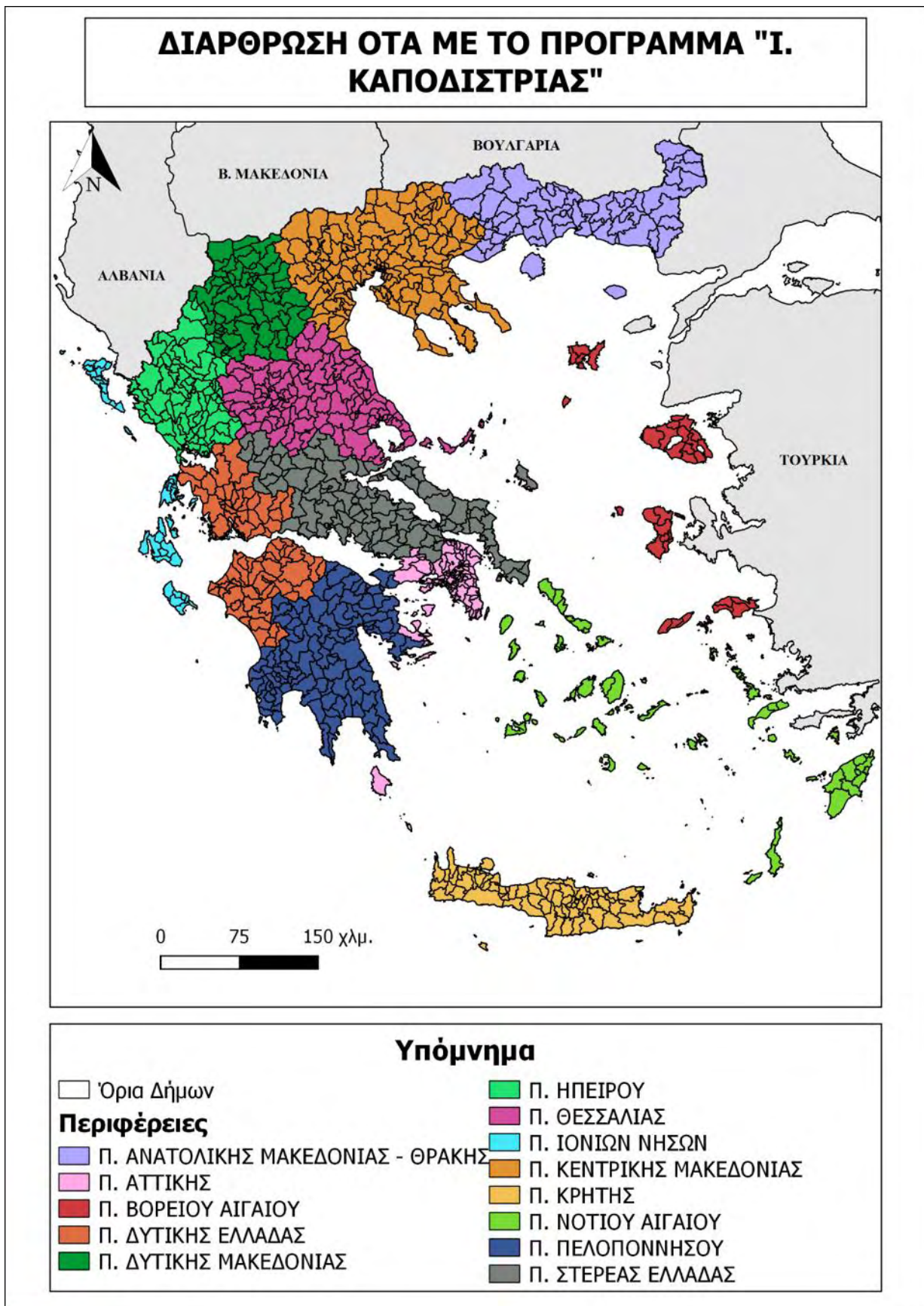
Πηγή: Ασπρίδης (2013)

Στην «Εισηγητική Έκθεση» προς τη Βουλή, παράλληλα, αναφέρεται πως η διάκριση Δήμων-Κοινοτήτων βασίστηκε, για τους νεοσύστατους ΟΤΑ, στο πληθυσμιακό κριτήριο των χιλίων (1.000) κατοίκων και για εκείνους που παρέμειναν

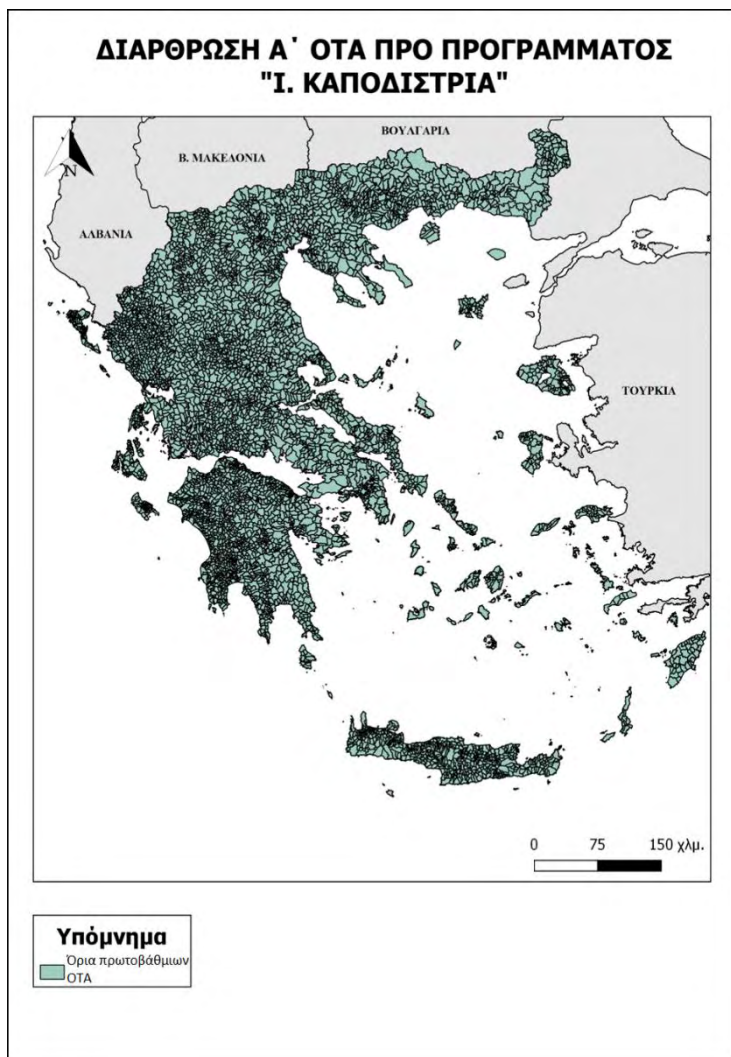
αμετάβλητοι στο κριτήριο ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης, το οποίο προσδιοριζόταν από τη μορφολογία του εδάφους, το οδικό δίκτυο και την απόσταση από τον εγγύτερο ΟΤΑ. Η συγκρότηση των Δήμων εδράστηκε στην ύπαρξη λειτουργικής «ανοικτής πόλης» και αντίστοιχα των Κοινοτήτων στην απουσία αυτής.

Αναζητώντας τα κριτήρια στα οποία στηρίχθηκε η νέα οριοθέτηση, δεν υπάρχει κάποιος σαφής προσδιορισμός. Η σύσταση και η χωροθέτηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ βασίστηκε στις αρχές του Προγράμματος, στις ενστάσεις και στις προτάσεις που είχαν οι τοπικές αρχές, έπειτα από την κατάθεση της πρότασης από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθώς και στη γνωμοδότηση από την Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) και από την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ). Πιο αναλυτικά, οι αρχές της μεταρρύθμισης ήταν η συντονισμένη δράση, η κοινωνική συναίνεση, η αποτελεσματική διοίκηση και η δημοκρατική αντιπροσώπευση, η ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία, η εγγυημένη αντιπροσώπευση και η διατήρηση των διευκολύνσεων των κατοίκων μικρών χωριών. Το μέγεθος, δηλαδή, των ΟΤΑ έπρεπε να ήταν ικανό ώστε να στηρίζει τις αναπτυξιακές διαδικασίες και να προωθεί την αποτελεσματική διοίκηση. Επιπλέον, επιχειρήθηκε να εξασφαλισθεί και ένα ελάχιστο όριο με έργα υποδομών, τα οποία θα χωροθετούνταν στους συνοικισμούς των νέων Δήμων για την εξυπηρέτηση των πολιτών, αλλά και για τη διευθέτηση της χρονοαπόστασης από την έδρα του Δήμου. Παράλληλα με τις αρχές, για τα ήδη υφιστάμενα «Συμβούλια Περιοχής», τα οποία συγκροτήθηκαν με σκοπό τη δημιουργία κατάλληλου κλίματος για τις συνενώσεις του ν. 2539/97, στην περίπτωση που δε πληρούσαν την απαραίτητη βιωσιμότητα και λειτουργικότητα, η τοπική αυτοδιοίκηση είχε τη δυνατότητα πρότασης της σύστασης Δήμου ή Κοινότητας σε διαφορετική γεωγραφική ενότητα. (Χρυσανθάκης, 1998) Συνεπώς, διαφαίνεται πως από τη μία, αν και οι αρχές απάρτιζαν μία ομάδα κριτηρίων κοινωνικού, οικονομικού και διοικητικού χαρακτήρα, όπως προαναφέρθηκε, δεν ήταν σαφή και από την άλλη, δεν υπήρξε κάποιο ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς τα όρια, αλλά κυρίως σχετικά με την κλίμακα των νεοσύστατων ΟΤΑ.

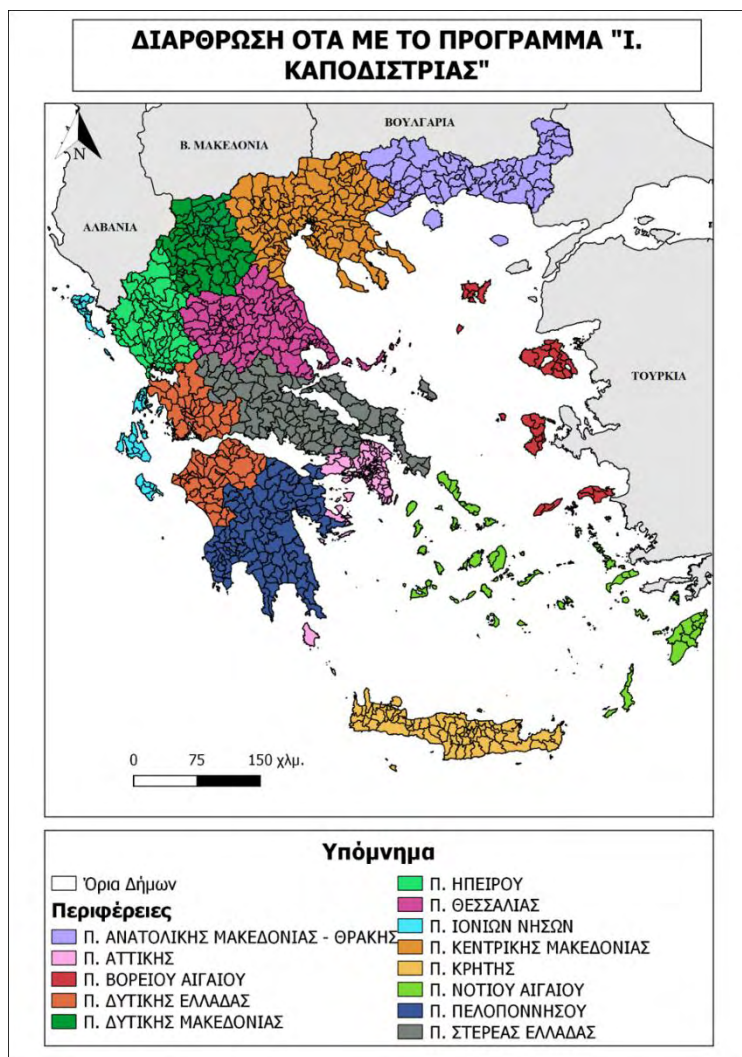
Η διοικητική διαίρεση που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» αποτυπώνεται στο χάρτη 4.1.1. Η πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης διευθετήθηκε σε σημαντικό βαθμό, όπως ανακύπτει από τη σύγκριση των χαρτών στη συνέχεια.



Χάρτης 3.3.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας»



Χάρτης 4.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»-Ν. 2539/97



Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Τέλος, μία δεκαετία σχεδόν αργότερα, στα πλαίσια του προγράμματος, κυρώθηκε και ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων. (ν. 3463/2006) Σύμφωνα με το άρθρο 13, ορίστηκε πως νέος καθορισμός ορίων επιτρέπεται στις περιπτώσεις ιδιαίτερης μεταβολής της μορφολογίας του εδάφους, εξαιτίας φυσικών ή τεχνικών αιτιών ή στην περίπτωση προσαρτήσεων Τοπικών Διαμερισμάτων και οικισμών.

Η σύλληψη της μεταρρύθμισης να δημιουργηθούν ισχυροί Δήμοι, οι οποίοι θα ήταν ικανοί να διαχειρίζονται τις δημόσιες υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα και θα συνέβαλαν στη πολυδιάσπαση που επικρατούσε, ήταν ορθή. Η εφαρμογή, όμως, εμφάνισε προβληματικά στοιχεία και αξίζει να δοθεί έμφαση σε τρία σημεία, που αφορούν τη χωρική διάσταση του προγράμματος.

Η διαμόρφωση των νέων Δήμων δε βασίστηκε σε σαφή και προσδιορισμένα κριτήρια. Οι οριοθετήσεις πραγματοποιήθηκαν στα πλαίσια γενικευμένων προϋποθέσεων και αρχών, χωρίς να συνθέτουν μία εμφανής εικόνα για το πως έλαβαν χώρα τα νέα διοικητικά όρια. Ακόμη και αν υποτεθεί πως οι αρχές του προγράμματος συγκρότησαν τα κριτήρια της μεταρρύθμισης, είναι εμφανές πως απουσίαζε ο πολυδιάστατος χαρακτήρας τους, που θα καθιστούσε τους ΟΤΑ λειτουργικές οντότητες.

Από την άλλη, ως απάντηση στα προαναφερθέντα δύναται να θεωρηθεί η καθιέρωση των Συμβουλίων Περιοχής από το 1994, με σκοπό τη προετοιμασία για τις διαδικασίες συνενώσεων. Παρ' όλα αυτά, επικράτησαν σε πολλές περιπτώσεις τοπικιστικά και πελατειακά κριτήρια, γεγονός που οδήγησε σε αδύναμους και μικρού μεγέθους Δήμους, οι οποίοι αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στο ρόλο τους και αποτέλεσαν τροχοπέδη στη λειτουργία του όλου συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης. (Σωτηρέλης, 2006) Ως άμεση λύση στο ζήτημα αυτό, επιχειρήθηκε μέσω του ν. 2946/2001, η παροχή δυνατότητας σε όμορους Δήμους με πληθυσμό περισσότερο των 10.000 κατοίκων να συστήσουν «Συμπολιτείες», με εξαίρεση Δήμους και Κοινότητες νησιού ή νησιών, όπου δεν ίσχυε το πληθυσμιακό κριτήριο. Οι σύνδεσμοι αυτοί είχαν ως στόχο τη συγκρότηση και παροχή υπηρεσιών, κυρίως τεχνικής υποστήριξης, οικονομικής διαχείρισης και αστυνόμευσης, στους κατοίκους των ΟΤΑ που τους απάρτιζαν. Η ύπαρξη πληθυσμιακού κριτηρίου, ωστόσο, ενέτεινε την ύπαρξη Δήμων διαφορετικών ταχυτήτων, ευνοώντας τους πληθυσμιακά δυναμικότερους.

Τέλος, η μη ορθολογική κατανομή του μεγάλου αριθμού Δήμων στα πολεοδομικά συγκροτήματα Αττικής και Θεσσαλονίκης δε διευθετήθηκε στα πλαίσια της μεταρρύθμισης, διατηρώντας τα όποια προβλήματα. Οι τυχόν εξαιρέσεις, είτε

πρόσφορης οριοθέτησης, είτε επιτυχημένης διοίκησης, δεν αναιρούσαν τον κανόνα. (Σωτηρέλης, 2006) Η μεταρρύθμιση «όφειλε» να αντιμετωπίσει συνολικά την πολυδιάσπαση της χώρας και όχι με αποσπασματικές παρεμβάσεις. Στα μητροπολιτικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης κατοικεί, εξάλλου, ο μισός περίπου πληθυσμός της χώρας και η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, εντός των ορίων τους, επιβάλλεται να μην υστερεί σε σχέση με την υπόλοιπη Ελλάδα.

4.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

Οι αποκεντρωτικές τάσεις ενισχύθηκαν στα πλαίσια του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», με μεταφορά αρμοδιοτήτων σε επίπεδο πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, σύμφωνα με το ν. 3463/06 ρύθμιζαν τις υποθέσεις που επεκτείνονταν στους τομείς ανάπτυξης, περιβάλλοντος, ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας, απασχόλησης, παιδείας, πολιτισμού, αθλητισμού και πολιτικής προστασίας. Η εξέταση της κατανομής αρμοδιοτήτων για το χωρικό σχεδιασμό απαιτεί, όμως, μία έστω συνοπτική αναφορά στα επίπεδα και στα εργαλεία σχεδιασμού, που ήταν σε ισχύ την περίοδο εκείνη. Ο χωρικός σχεδιασμός σχετίζεται με τις μεθόδους που χρησιμοποιεί, κυρίως, ο δημόσιος τομέας για να επέμβει στην κατανομή των διάφορων δραστηριοτήτων στο χώρο, με βασικό γνώμονα την ορθολογική οργάνωση των χρήσεων γης, την ισορροπία μεταξύ ζήτησης για ανάπτυξη και ανάγκης για προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και την ικανοποίηση των διάφορων οικονομικών και κοινωνικών επιδιώξεων. (European Commission, 1997) Τα δύο νομοθετικά πλαίσια που καθόριζαν το χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό αποτέλεσαν ο ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999) και ο ν. 2508/1997 (ΦΕΚ 124/Α/13-6-1997) αντίστοιχα. Ο χωροταξικός σχεδιασμός συγκροτείται από δύο επίπεδα, το εθνικό και το περιφερειακό, ενώ ο πολεοδομικός σχεδιασμός αναφέρεται στις ευρύτερες περιοχές των πόλεων και στους οικισμούς.

Σε εθνικό επίπεδο τα μέσα άσκησης σχεδιασμού αποτέλεσαν το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΓΠΧΣΑΑ) και τα Ειδικά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΠΧΣΑΑ). Ειδικότερα, το ΓΠΧΣΑΑ συνιστούσε τη βάση του σχεδιασμού και των επιμέρους πολιτικών, καθώς όριζε τις προτεραιότητες και τις στρατηγικές κατευθύνσεις για την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη και την αειφόρο οργάνωση του εθνικού χώρου. Εγκρίθηκε το 2008

(ΦΕΚ 128 Α/03.07.2008) και οι βασικές κατευθύνσεις που καθόριζε αφορούσαν (ν. 2742/99, αρ. 6):

- τη χωρική οργάνωση των κύριων εθνικών πόλων και αξόνων ανάπτυξης, καθώς και των διεθνών και διαπεριφερειακών εισόδων-πυλών
- τη χωρική διάρθρωση των στρατηγικής σημασίας δικτύων υποδομών και μεταφορών, καθώς και των κόμβων διευρωπαϊκής ακτινοβολίας
- τη χωρική διάρθρωση, εξειδίκευση και συμπληρωματικότητα των παραγωγικών τομέων
- το ρόλο των μητροπολιτικών και λοιπών σημαντικών αστικών κέντρων και τη σχέση με την ενδοχώρα τους, τη χωρική διάρθρωση του αστικού δικτύου, καθώς και τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη του ορεινού, αγροτικού, παράκτιου και νησιωτικού χώρου και άλλων κρίσιμων περιοχών
- τη διατήρηση και ανάδειξη της ποικιλομορφίας της υπαίθρου, τη συνετή διαχείριση των φυσικών πόρων, καθώς και τη διατήρηση, ανάδειξη και προστασία της εθνικής φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς
- τη γεωγραφική ανασυγκρότηση της χώρας με σκοπό τη δημιουργία βιώσιμων διοικητικών και αναπτυξιακών ενοτήτων σε διαπεριφερειακό επίπεδο

Από την άλλη, τα ΕΠΧΣΑΑ συνιστούσαν τομεακά κείμενα στρατηγικού χαρακτήρα, τα οποία εξειδίκευαν και συμπλήρωναν τις διατάξεις του ΓΠΧΣΑΑ και όριζαν κατευθύνσεις για τον υποκείμενο σχεδιασμό. Σύμφωνα με το άρθρο 7 του ν. 2742/99, τα ΕΠΧΣΑΑ σχετίζονταν με τη χωρική διάρθρωση ορισμένων τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας, τη χωρική διάρθρωση των δικτύων και υπηρεσιών τεχνικής, κοινωνικής και διοικητικής υποδομής εθνικού ενδιαφέροντος (εξαιρέση αποτελούσαν τα δίκτυα και οι υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών και η χωρική κατανομή των υποδομών γνώσης και καινοτομίας), αλλά και με ορισμένες ειδικές περιοχές, όπως ενότητες με κρίσιμα περιβαλλοντικά ζητήματα. Έως το 2011 θεσμοθετήθηκαν συνολικά πέντε ΕΠΧΣΑΑ: (ypeka.gr)

1. ΕΠΧΣΑΑ Καταστημάτων κράτησης (ΦΕΚ 1575 Β/28.11.2001)
2. ΕΠΧΣΑΑ ΑΠΕ (ΦΕΚ 2464 Β/03.12.2008)
3. ΕΠΧΣΑΑ Βιομηχανίας (ΦΕΚ 151 ΑΑΠ/13.04.2009)
4. ΕΠΧΣΑΑ Τουρισμού (ΦΕΚ 1138 Β/11.06.2009)
5. ΕΠΧΣΑΑ Υδατοκαλλιεργειών (ΦΕΚ 2505/Β/04.11.2011)

Εκτός από τα ανωτέρω κείμενα, στρατηγικό χαρακτήρα κατείχαν και τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ), τα οποία εναρμονίζονταν με τα υπερκείμενα σχέδια, δηλαδή το ΓΠΧΣΑΑ και τα ΕΠΧΣΑΑ. Πιο αναλυτικά, καταρτιζόνταν για κάθε Περιφέρεια, εκτός Αττικής, και περιείχαν: (ν. 2742/99, αρ. 8)

- την καταγραφή και αξιολόγηση της θέσης και του ρόλου της Περιφέρειας στο διεθνή, ευρωπαϊκό χώρο και εθνικό χώρο σε σύγκριση με άλλες Περιφέρειες
- την καταγραφή και αξιολόγηση παραγόντων που καθορίζουν τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη
- την αποτίμηση των χωρικών επιπτώσεων από τις ευρωπαϊκές, εθνικές και περιφερειακές πολιτικές
- τον προσδιορισμό βασικών προτεραιοτήτων και στρατηγικών, με σκοπό την άμβλυνση διαπεριφερειακών ανισοτήτων

Η έγκριση των ΠΠΧΣΑΑ, σήμαινε πως τα υποκείμενα σχέδια, όπως Ρυθμιστικά Σχέδια και Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, όφειλαν να εναρμονίζονται με τις διατάξεις που αυτά όριζαν, και συνεπώς τα ήδη θεσμοθετημένα υποκείμενα σχέδια επιβαλλόταν να τροποποιηθούν ή να αναθεωρηθούν. (ν. 2742/99, αρ. 9)

Τέλος, παράλληλα με τα ανωτέρω Πλαίσια στο χωροταξικό επίπεδο λειτουργούσαν και κάποιοι μηχανισμοί εφαρμογής, ελέγχου και υποστήριξης του χωροταξικού σχεδιασμού. Αυτούς αποτελούσαν οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ), οι Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ) και τα Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ). Στην ουσία συγκροτούσαν σχέδια κανονιστικών ρυθμίσεων, που διαμόρφωναν το χώρο, για την επίτευξη συγκεκριμένων σκοπών, όπως η διαχείριση προβλημάτων χωρικής και αναπτυξιακής υστέρησης.

Τα παραπάνω αφορούσαν το χωροταξικό σχεδιασμό και όριζαν, σε συνδυασμό με τον αναπτυξιακό, το πλαίσιο εντός του οποίου τα μέσα του πολεοδομικού σχεδιασμού διαμόρφωναν τον εδαφικό χώρο των πόλεων και των οικισμών. Με το ν. 2508/97 αναδιαμορφώθηκε το σύστημα σχεδιασμού, το οποίο πλέον προέβλεπε δύο επίπεδα και τέσσερις βαθμίδες πολεοδομικού σχεδιασμού.

Το πρώτο επίπεδο περιλάμβανε αφενός τα Ρυθμιστικά Σχέδια (ΡΣ), και αφετέρου τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ). (Οικονόμου, 2007) Ειδικότερα, για την οικιστική οργάνωση των αστικών κέντρων Πάτρας, Ηρακλείου (Κρήτη), Λάρισας, Βόλου, Καβάλας και Ιωάννινων εκπονούνταν Ρυθμιστικά Σχέδια και προγράμματα

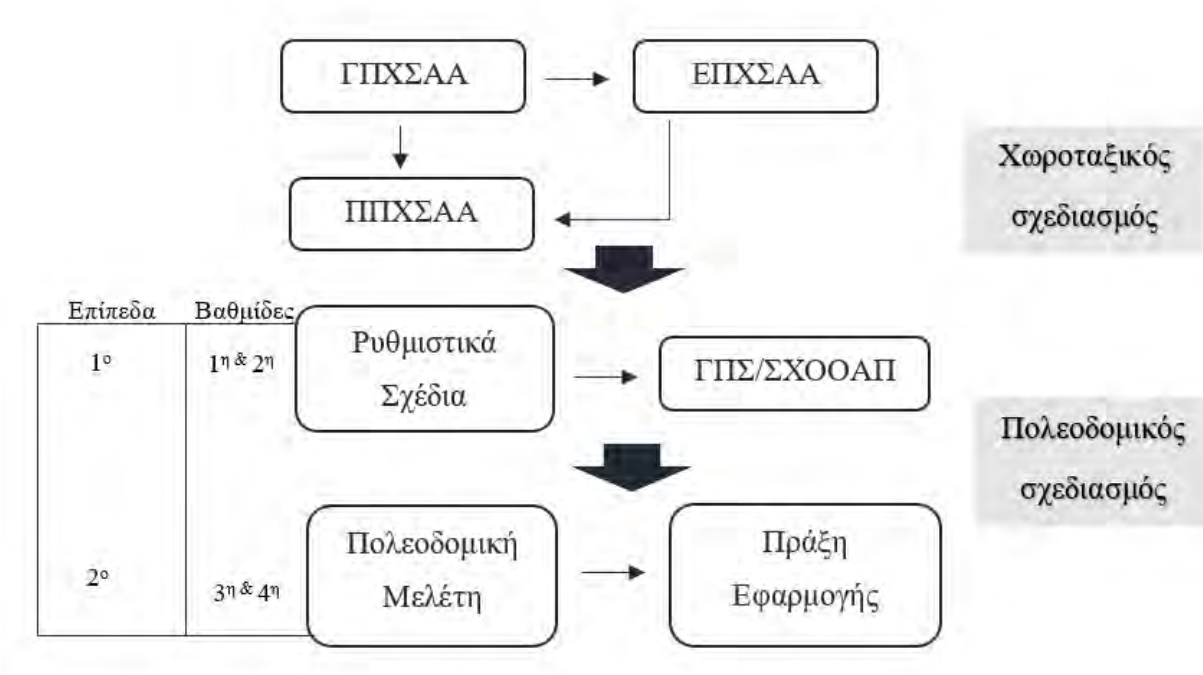
προστασίας του περιβάλλοντος. (ν. 2508/97, αρ. 3) Για τα μητροπολιτικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης είχαν θεσμοθετηθεί ΡΣ μία δεκαετία περίπου νωρίτερα με τους ν. 1515/85 και 1561/85 αντίστοιχα. Τα σχέδια αυτά προσδιόριζαν τις βασικές κατευθύνσεις για τα ΓΠΣ και τα ΣΧΟΟΑΠ και χωροθετούσαν χρήσεις υπεροπτικού χαρακτήρα, για τις οποίες δεν ήταν αρμόδιος ο υποκείμενος σχεδιασμός να προσδιορίσει. Αν και τα ΡΣ ήταν κατευθυντήρια σχέδια, μπορούσαν να εμπεριέχουν και κανονιστικές διατάξεις για περιβαλλοντικά ζητήματα μείζονος σημασίας. (ypeka.gr) Αναφορικά με τα ΓΠΣ, εκπονούνταν στα διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων, συγκροτώντας τα εργαλεία που συνέδεαν τα αμιγώς στρατηγικά επίπεδα με το επίπεδο εφαρμογής. Στα πλαίσιά τους προσδιορίζονταν οι Περιοχές Ειδικής Προστασίας, οι Περιοχές Ελέγχου και Περιορισμού Δόμησης, καθώς και οι πολεοδομημένες και προς πολεοδόμηση περιοχές. Επιπλέον, μπορούν να προσδιορίζουν Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ), οικιστικά τμήματα με ανάγκες ανάπλασης, αλλά και Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης (ΖΕΕ). Η πολεοδομική οργάνωση των οικιστικών ενοτήτων που διαμόρφωναν αφορούσε τις χρήσεις γης, τα πολεοδομικά κέντρα, το κύριο δίκτυο κυκλοφορίας, την πυκνότητα, το μέσο συντελεστή δόμησης, την απαγόρευση δόμησης, αλλά και τις γενικές κατευθύνσεις για τις περιοχές προστασίας. (ν. 2508/97, αρ. 4) Στην ίδια κατεύθυνση με τα ΓΠΣ «κινούνταν» και τα Σχέδια Χωρικής Οργάνωσης και Οικιστικής Ανάπτυξης Ανοιχτών Πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ), με τη διαφορά πως στο σχέδιο δεν περιλαμβάνονταν οικισμός με περισσότερους από 2.000 κατοίκους. (Οικονόμου, 2007)

Το δεύτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού σχετιζόταν με την εξειδίκευση και εφαρμογή των ΡΣ και των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και περιλάμβανε τις Πολεοδομικές Μελέτες και τις Πράξεις Εφαρμογής. (ypeka.gr) Οι Πολεοδομικές Μελέτες ανέλυαν τις χρήσεις γης, τα ιδιοκτησιακά και θεσμικά δεδομένα, το δίκτυο υποδομών και τη φυσιογνωμία των περιοχών, με πεδίο εφαρμογής τις περιοχές οικισμών α' και β' κατοικίας, τις περιοχές ιδιωτικής πολεοδόμησης και τις περιοχές ειδικών παραγωγικών χρήσεων. (Δούμας, 2009) Σύμφωνα με τον Αραβαντινό (2007), οι Πολεοδομικές Μελέτες κατηγοριοποιούνταν σε αυτές επεκτάσεων, αναθεωρήσεων, ενεργού πολεοδομίας, αστικού αναδιασμού, αναπλάσεων, παραγωγικών πάρκων και λοιπών ειδικών. Η εφαρμογή της ΠΜ πραγματοποιόταν με την εκπόνηση των Πράξεων Εφαρμογής. Η ΠΕ καθόριζε τα τμήματα, τα οποία αφαιρούνταν από τις ιδιοκτησίες για εισφορά γης, τα τμήματα που μετατρέπονταν σε χρηματική εισφορά και τα τμήματα που

ρυθμοτομούνται για κοινόχρηστους χώρους ή καταλαμβάνονται από κοινωφελείς χώρους. (ΤΕΕ, ΤΚΜ, 2009)

Τα βασικά εργαλεία του χωρικού σχεδιασμού σύμφωνα με τους ν. 2508/97 και ν. 2742/99 αποτυπώνονται στο διάγραμμα 4.2.1. Όπως ανακύπτει από τα προαναφερθέντα, η ιεραρχία των σχεδίων στο κάθετο πλαίσιο συντονισμού εμφανίζεται ιδιαίτερα αυστηρή, αφού τα υποκείμενα σχέδια επιβάλλεται να εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις των ανώτερων επιπέδων.

Διάγραμμα 4.2.1: Χωρικός σχεδιασμός βάσει των Ν. 2508/97 και Ν. 2742/99



Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Η έγκριση των εργαλείων του Διαγράμματος 4.2.1, καθώς και εκείνων που αναφέρθηκαν παραπάνω, προϋπόθετε τη γνωμοδότηση από συγκεκριμένους αρμόδιους φορείς. Σε αυτό το σημείο, της εκπόνησης, της γνωμοδότησης και της έγκρισης εναπόκειται και ο ρόλος των διοικητικών επιπέδων στις διαδικασίες σχεδιασμού. Ο πίνακας 4.2.1 που παρατίθεται στη συνέχεια, αποτυπώνει αυτές τις αρμοδιότητες στα πλαίσια των χωρικών σχεδίων.

Πίνακας 4.2.1: Αρμοδιότητες γνωμοδότησης και έγκρισης για τα μέσα χωρικού σχεδιασμού (Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»)

Μέσο/εργαλείο χωρικού σχεδιασμού	Γνωμοδότηση	Έγκριση	Παρατηρήσεις
ΓΠΧΣΑΑ	Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	ΚΥΑ & Ολομέλεια Βουλής	1. Αναθεώρηση ανά πενταετία 2. Παράδοση έκθεσης, ανά διετία, στη Βουλή για την πορεία εφαρμογής
ΕΠΧΣΑΑ	Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης	ΚΥΑ	1. Αναθεώρηση ανά πενταετία
ΠΠΧΣΑΑ	Περιφερειακό Συμβούλιο	ΥΠΕΧΩΔΕ	1. Κίνηση διαδικασίας σύνταξης από το ΥΠΕΧΩΔΕ ή από την Περιφέρεια 2. Στην περίπτωση εκκίνησης από την Περιφέρεια, ήταν η ίδια αρμόδια για την εκπόνηση και τη χρηματοδότηση των μελετών 3. Για τα μητροπολιτικά κέντρα Αθήνας και Θεσσαλονίκης, καθώς και για τα αστικά κέντρα που είχαν Ρυθμιστικό Σχέδιο, γνωμοδοτούσε και η Εκτελεστική Επιτροπή των Οργανισμών 4. Αναθεώρηση ανά πενταετία
Ρυθμιστικά σχέδια	1. Περιφερειακό Συμβούλιο 2. Νομαρχιακό Συμβούλιο 3. Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια 4. Εκτελεστική Επιτροπή των Οργανισμών	Προεδρικό Διάταγμα	Καθορισμός ορίων από το ΥΠΕΧΩΔΕ
ΠΕΧΠ	Νομαρχιακό Συμβούλιο	ΚΥΑ	Εγκεκριμένα ΡΣ, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΖΟΕ ή άλλα σχέδια χρήσεων γης επιβαλλόταν να τροποποιηθούν ή αναθεωρηθούν, προκειμένου να εναρμονισθούν με τις κατευθύνσεις και τις ρυθμίσεις των ΠΕΧΠ
ΣΟΑΠ	Περιφερειακό Συμβούλιο	ΚΥΑ	1. Εκκίνηση διαδικασίας από το ΥΠΕΧΩΔΕ ή από την οικεία Περιφέρεια ή από τον οικείο Δήμο 2. Εγκεκριμένα ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ ή άλλα σχέδια χρήσεων γης πολεοδομικού χαρακτήρα επιβαλλόταν να τροποποιηθούν ή αναθεωρηθούν προκειμένου να εναρμονισθούν με τις κατευθύνσεις και τις λοιπές ρυθμίσεις των ΣΟΑΠ
ΠΕΡΠΟ	1. Νομαρχιακό Συμβούλιο 2. Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος	ΥΠΕΧΩΔΕ	Για τις περιοχές Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης, αντί του ΚΣΧΟΠ γνωμοδοτεί η Εκτελεστική Επιτροπή των Οργανισμών Αθήνας και Θεσσαλονίκης αντίστοιχα
ΖΟΕ	Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος	Προεδρικό Διάταγμα	Διατάξεις του ν. 1337/83

ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ	1. Περιφερειακό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος 2. Εκτελεστική Επιτροπή Οργανισμού Αθήνας και Θεσσαλονίκης (στις αντίστοιχες περιπτώσεις μόνο)	1. Γ.Γ. Περιφέρειας 2. Υπουργός ΠΕΧΩΔΕ (Στις περιοχές των ΡΣ της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης)	1. Κίνηση διαδικασίας σύνταξης από τον οικείο Δήμο ή από το ΥΠΕΧΩΔΕ 2. Στην περίπτωση εκκίνησης από το Δήμο, θεωρείτο αναγκαία η συμμετοχή των πολιτών 3. Δεν επιτρέπεται αναθεώρηση πριν επέλθει πενταετία από τη θεσμοθέτηση του σχεδίου
Πολεοδομική Μελέτη	Περιφερειακό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος	Προεδρικό Διάταγμα	1. Κίνηση διαδικασίας σύνταξης από τον οικείο Δήμο/Κοινότητα ή από ενδιαφερόμενους ΟΤΑ από κοινού ή από το ΥΠΕΧΩΔΕ
Πράξη Εφαρμογής	-	1. Απόφαση Νομάρχη 2. Δήμοι ή Κοινότητες (σε περιπτώσεις μεταβίβασης αρμοδιοτήτων εκπόνησης ΠΜ)	Η εφαρμογή του σχεδίου γίνεται από τη Νομαρχία
Πολεοδομική Μελέτη περιοχών που εμπίπτουν σε ζώνη 500 μ. από ακτή ή βρίσκονται σε περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους ή σε κηρυγμένους αρχαιολογικούς χώρους ή σε δασικές εκτάσεις	Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος	Προεδρικό Διάταγμα	-
Πολεοδομική Μελέτη επέκτασης	1. Περιφερειακό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος 2. Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος	Προεδρικό Διάταγμα	-
Πολεοδομική Μελέτη αξιολογών οικισμών με λιγότερους από 2.000 κατοίκους	Κεντρικό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος	Προεδρικό Διάταγμα	1. Διατάξεις του Π.Δ./24-4-85
Πολεοδομική Μελέτη ανάπλασης και αναμόρφωσης	Νομαρχιακό Συμβούλιο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος	Προεδρικό Διάταγμα	-

■ Βασικά εργαλεία χωροταξικού σχεδιασμού

■ Βασικά εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού

Η εικόνα που αποτυπώνεται στον πίνακα 4.2.1 στην ουσία αποδίδει και το ρόλο που είχαν οι Δήμοι και οι Κοινότητες στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, χωρίς ωστόσο, να είχε διαμορφωθεί με αυτό τον τρόπο εξ αρχής. Η πολιτική του σχεδιασμού συγκροτεί δραστηριότητα του δημόσιου τομέα που ασκείται από τα επίπεδα διοικητικής ιεραρχίας και γιαυτό έγινε μία προσπάθεια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Η μεταβίβαση, όμως αυτή, αφορούσε κυρίως τις Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι οποίες αποτελούσαν έως το 2010 το β' βαθμό ΟΤΑ. Εντούτοις, αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας όρισαν πως η αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί τμήμα του κράτους και συνεπώς οι κρατικές αρμοδιότητες σχεδιασμού δε γίνεται να εκχωρηθούν σε αυτή. (Βασενχόβεν κ.ά., 2010) Συγκεκριμένα, με τη σχετική απόφαση ολομέλειας του ΣτΕ 3661/2005 κρίθηκε αντισυνταγματική η εκχώρηση αρμοδιοτήτων που κατοχυρώθηκε με το άρθρο 10 του ν. 3044/2002, με αποτέλεσμα οι εγκρίσεις ΠΜ και οι τροποποιήσεις σχεδίων πόλεων να πραγματοποιούνται με ΠΔ. (ΤΕΕ, 2010)

Η εκκίνηση των διαδικασιών εκπόνησης των ΓΠΣ και των ΠΜ μπορούσε να πραγματοποιηθεί και από τους Δήμους. Η εκπόνηση των σχεδίων τις περισσότερες φορές πραγματοποιούνταν από ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι υποχρεούνταν να βασίζονται αποκλειστικά στο νομοθετικό πλαίσιο. (Giannakourou, Balla, 2013) Στις διαδικασίες έγκρισης χωρικών σχεδίων η τοπική αυτοδιοίκηση περιορίστηκε σε ρόλο γνωμοδοτικό. Οι αρμοδιότητες των Δήμων στον περιφερειακό και αστικό σχεδιασμό, στην περιβαλλοντική προστασία και στις υποχρεωτικές απαλλοτριώσεις παρέμεινε συμβουλευτικός, με εξαίρεση συγκεκριμένες αρμοδιότητες που τους είχαν παραχωρηθεί. Ιδιαίτερα με τις παρεμβάσεις του ΣτΕ, το ζήτημα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων παρέμεινε στάσιμο, σε σημείο που η επιλογή χώρου για ανέγερση ενός σχολικού κτηρίου σε μία επαρχιακή πόλη να αποτελεί κρατική υπόθεση και όχι τοπική. (Βασενχόβεν κ.ά., 2010) Την εφαρμογή των ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, παρακολουθούσε Ειδικό Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου σε κάθε Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ή για τον ίδιο σκοπό συστήνονταν, με απόφαση Νομαρχίας, ειδικές επιτροπές πολεοδομικού σχεδιασμού. (ΙΤΑ, 2006)

Στον πίνακα 4.2.2 παρουσιάζονται οι μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ που θεσμοθετήθηκαν στην περίοδο ισχύς του προγράμματος. Έως το 2003 δεν είχε εγκριθεί κανένα σχέδιο, με το πρώτο να θεσμοθετείται το 2004 στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας.

Πίνακας 4.2.2: Εγκεκριμένες μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ ανά Περιφέρεια και χρονολογία

ΕΤΟΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Ανατολική Μακεδονία-Θράκη							1	
Κεντρική Μακεδονία	1			10	11	8	13	
Δυτική Μακεδονία								
Ήπειρος				1	1	6	1	
Θεσσαλία						2		
Στερεά Ελλάδα							1	
Ιόνιοι Νήσοι								
Δυτική Ελλάδα								
Πελοπόννησος						2	1	
Βόρειο Αιγαίο				1			1	
Νότιο Αιγαίο					1	1		
Κρήτη			1	1		7	4	
ΣΥΝΟΛΟ	1		1	13	13	26	22	

Πηγή: Βεζυριαννίδου (2014)

Το γεγονός αυτό φανερώνει την ελλιπή στελέχωση και τεχνογνωσία των αρμόδιων υπηρεσιών, καθώς και την απουσία οργανωτικής ετοιμότητας. Οι αρμόδιες υπηρεσίες κατάρτισης, εκτός των ΔΙΠΕΧΩ που αφορούσαν τις Περιφέρειες, ήταν οι ΤΥΔΚ και οι τεχνικές υπηρεσίες των Δήμων. Οι καθυστερήσεις κατάρτισης και έγκρισης είχαν επιπτώσεις στο περιβάλλον και στο χώρο, στην κοινωνική ανάπτυξη, αλλά και στην οικονομική ανάπτυξη, εξαιτίας της σπατάλης πόρων και αδυναμίας απορρόφησης κονδυλίων ΚΠΣ. (ΙΤΑ, 2006) Επιπρόσθετα, η συγκέντρωση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος ενέτεινε τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα του, δημιουργώντας μακροχρόνιες καθυστερήσεις και αναποτελεσματικότητα. Μέχρι το 2010 οι εγκεκριμένες ΠΜ κάλυπταν περίπου το 50% των πολεοδομικών ενοτήτων, οι οποίες είχαν καθοριστεί από τα ΓΠΣ και αντίστοιχα, οι θεσμοθετημένες Πράξεις Εφαρμογής κάλυπταν το 27% των ΠΜ. (ΤΕΕ, 2010)

Επομένως, η απουσία της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης από το χωρικό σχεδιασμό δημιούργησε λειτουργικά ζητήματα. Ο ρόλος της παραγκωνίστηκε σε θέματα, όπως διαδικασίες δημοσιοποίησης κι ερωτήματα πολιτών, αποτρέποντας κάθε αναπτυξιακή προοπτική, αφού όντας ο καλύτερος γνώστης των ιδιαιτεροτήτων και των

προβλημάτων των Δήμων και των Κοινοτήτων δεν είχε ουσιαστική υπόσταση σε θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού.

4.3 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Η οικονομική λειτουργία των Δήμων και των Κοινοτήτων καθοριζόταν, πριν ακόμη από τη θέσπιση του ν. 2539/97, με το ν. 1828/89 (ΦΕΚ 2/Α/3-1-1989). Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ίδιου νόμου, τα τακτικά έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνονταν σε:

- θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους
- εισοδήματα κινητής και ακίνητης περιουσίας
- ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
- φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές
- τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές

και τα έκτακτα από:

- δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες
- εκποιήσεις περιουσιακών στοιχείων
- κάθε άλλη πηγή

Από το σύνολο των θεσμοθετημένων πόρων το ένα τρίτο (1/3) εγγραφόταν στον προϋπολογισμό των δημόσιων επενδύσεων και αφορούσε τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των Δήμων, των Κοινοτήτων και των Αναπτυξιακών Συνδέσμων, ενώ τα υπόλοιπα διατίθεντο για την κάλυψη των γενικών δαπανών.

Από τον κρατικό προϋπολογισμό, διαμοιράζονταν στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (ΚΑΠ), καθώς και οι Επιχορηγήσεις. Οι ΚΑΠ προέρχονταν από φόρους μεταβίβασης ακινήτων (3%), τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων (50%), καθαρά έσοδα του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (20%) και φόρους από τους τόκους καταθέσεων και είχαν στόχο να συμβάλουν στην άμβλυνση των γεωγραφικών και δημοσιονομικών ανισοτήτων μέσω της κάλυψης των εξόδων λειτουργίας των ΟΤΑ, της χρηματοδότησης κοινωνικών δράσεων, αλλά και προγραμμάτων που βελτιώνουν την ποιότητα παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες. (Υπουργείο Οικονομικών, 2001) Με το ν. 2539/97, τα κριτήρια διάθεσης των ΚΑΠ προς τους ΟΤΑ επανακαθορίστηκαν, με την κατανομή να λαμβάνει υπόψη το μήκος δικτύων ύδρευσης και άρδευσης, το μήκος και την ποιότητα του οδικού δικτύου, τα γεωγραφικά στοιχεία και το ανάγλυφο των περιοχών, το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων, τη δυνατότητα άντλησης των τοπικών πόρων, το πληθυσμιακό μέγεθος και τις

δημογραφικές τάσεις, τον αριθμό των σχολικών αιθουσών, καθώς και τις κλιματικές και περιβαλλοντικές συνθήκες (Άρθρο 13, παράγραφος 10) Στο σύνολο των ΚΑΠ, από το 2003, ενσωματώθηκαν και ειδικές επιχορηγήσεις κινήτρων και προβληματικότητας. Αυτές αποτελούσαν πρόσθετες χρηματοδοτήσεις για ορισμένους ΟΤΑ νησιών και της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, καθώς και πρόσθετες χρηματοδοτήσεις για τους ΟΤΑ, που συνενώθηκαν με τους ν. 1416/84 και ν. 1622/86. (ΚΕΔΕ, 2013)

Εκτός των ανωτέρω πηγών χρηματοδότησης, για την υποστήριξη της λειτουργίας και της οργάνωσης των νεοσύστατων ΟΤΑ καταρτίστηκε και το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ). Μέσω του προγράμματος επιδιώχθηκε η κάλυψη των λειτουργικών δαπανών που απαιτούνταν για τη συγκρότηση των αναγκαίων υπηρεσιών, η εκπόνηση των απαραίτητων μελετών, η προμήθεια εξοπλισμού, η εφαρμογή προγραμμάτων συλλογικής υποστήριξης και η κατασκευή βασικών έργων υποδομής. Τα κριτήρια διανομής των πόρων στους ΟΤΑ ήταν τα ίδια με εκείνων των ΚΑΠ, τα οποία αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο. (Χρυσανθάκης, 1998) Η χρονική διάρκεια του προγράμματος ήταν επταετής, καθώς το 2004 αντικαταστάθηκε από το αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», το οποίο καταρτίστηκε με το ν. 3274/2004 (ΦΕΚ 195/Α/19.10.2004). Το νέο πρόγραμμα συστάθηκε στα πλαίσια υποστήριξης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, για την πραγματοποίηση επενδύσεων και για τη βελτίωση της ποιότητας των υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, οι στόχοι που τέθηκαν ήταν: (esfhellas.gr)

- ο συντονισμός των πολιτικών που εφαρμόζονταν για τους ΟΤΑ, έτσι ώστε να ενισχυθεί ο αναπτυξιακός τους ρόλος και οι μεταξύ τους συνεργασίες
- η ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεων
- η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των α΄ ΟΤΑ

Για την ένταξη έργων, μελετών ή ενεργειών στο πρόγραμμα επιβαλλόταν η τήρηση συγκεκριμένων κριτηρίων που είχαν οριστεί από την Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ». Σύμφωνα με το άρθρο 11, αυτά αποτελούσαν:

- η συμβολή της υπό ένταξη μελέτης, έργου ή ενέργειας στους αναπτυξιακούς στόχους του αντίστοιχου επιπέδου σχεδιασμού και στην ανάδειξη της ενότητας του οικείου ΟΤΑ, λαμβάνοντας υπόψη τη λειτουργική ολοκλήρωση έργων, που συγχρηματοδοτούνται από την Ε.Ε.

- η συμβολή της υπό ένταξη μελέτης, έργου ή ενέργειας στην εύρυθμη και αποτελεσματικότερη λειτουργία του οικείου ΟΤΑ
- η εξασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου κοινωνικών και τεχνικών υποδομών
- η δυνατότητα ωρίμανσης των έργων
- η προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας
- η προώθηση της απασχόλησης και η καταπολέμηση κάθε μορφής κοινωνικού αποκλεισμού
- η εξοικονόμηση δημόσιων πόρων μέσω των συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα

Παράλληλα, στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση χορηγούνταν πιστώσεις μέσω της Συλλογικής Απόφασης Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ) από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων. Η διάθεση των πιστώσεων αυτών αφορούσε την εκτέλεση έργων και την εκπόνηση μελετών για δημόσιες επενδύσεις, και όχι την κάλυψη λειτουργικών δαπανών. Οι χορηγούμενοι πόροι, δηλαδή, παρέχονταν για τη χρηματοδότηση τεχνικών προγραμμάτων, στα οποία περιλαμβανόταν το σύνολο των έργων που κατασκεύαζαν οι τεχνικές υπηρεσίες των ΟΤΑ. (ΕΚΔΔΑ, χ.χ.)

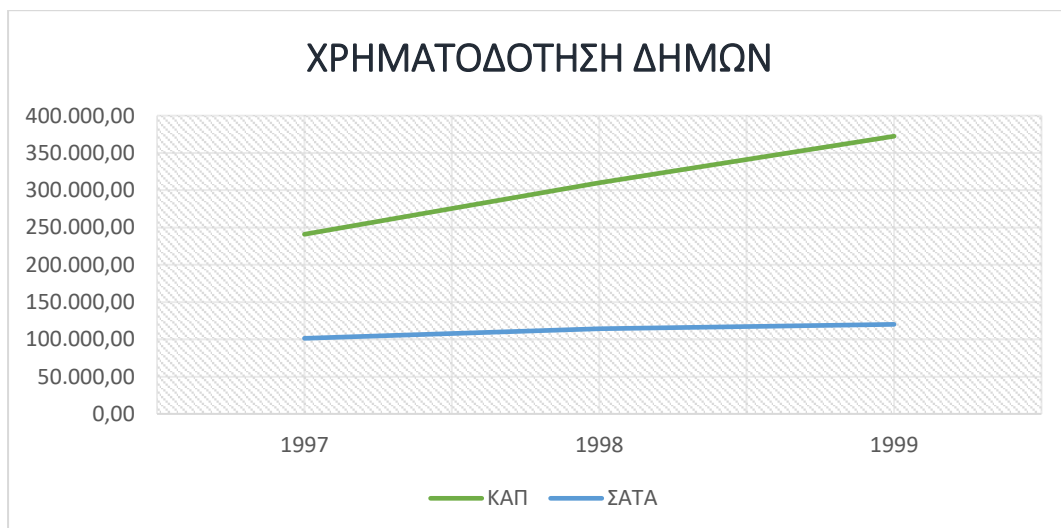
Τέλος, στα πλαίσια του σχεδιασμού καταρτίστηκε το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ). Η διαμόρφωση του ταμείου αφορούσε τη χρηματοδότηση, κυρίως, της εφαρμογής ρυθμιστικών και ρυμοτομικών σχεδίων, μέσω της καταβολής αποζημιώσεων για απαλλοτριώσεις για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων. Επιπλέον, χρηματοδοτούσε την εκπόνηση Πολεοδομικών Μελετών και μελετών Πράξεων Εφαρμογής. Εντούτοις, οι πόροι διατίθεντο στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ή στο πρόγραμμα του ΕΠΤΑ, και έπειτα κατέληγαν στους Δήμους και στις Κοινότητες. (ΤΕΕ, 2005)

Αξιολογώντας τις παραπάνω χρηματοδοτικές πηγές, σε πρώτη βάση αποτέλεσε θετικό βήμα η θέσπιση ορθολογικών κριτηρίων διανομής των πόρων, ενισχύοντας έτσι την ισόρροπη ανάπτυξη, καθώς και την οικονομική διαφάνεια. Ωστόσο, υπάρχουν κάποια σημεία που πρέπει να σχολιασθούν. Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008), εξαιτίας της μη χρηματοδότησης του Προγράμματος από το κράτος, χρειάστηκε το ΕΠΤΑ να χρηματοδοτηθεί στο 50% του από πόρους της αυτοδιοίκησης προκαλώντας έλλειμα στους Δήμους, ενώ ήδη από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας παρατηρήθηκε μείωση της χρηματοδότησης των νεοσύστατων ΟΤΑ. Το ειδικό πρόγραμμα, το οποίο θεσπίστηκε για να ενισχυθεί η ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία δεν πέτυχε το σκοπό του και συνέβαλε στην αποκλειστική

εξάρτηση των Δήμων από το κράτος. Αντίστοιχα προβλήματα εμφανίστηκαν και με το επόμενο αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ». Το πρόγραμμα αυτό χρηματοδοτήθηκε κατά 65% από τους πόρους των ΚΑΠ και κατά 35% από πόρους άλλων Υπουργείων, οι οποίοι όμως καταβλήθηκαν με σημαντική καθυστέρηση ή και καθόλου. (ΚΕΔΕ, 2013) Η κακή οικονομική λειτουργία της αυτοδιοίκησης, όμως, δεν οφείλεται απόλυτα στα προγράμματα, αλλά σε πολλές περιπτώσεις και στην αδυναμία απορρόφησης σημαντικών πόρων από τους ίδιους τους Δήμους, εξαιτίας της απουσίας οργανωμένων Τεχνικών και Οικονομικών Υπηρεσιών. (ΙΤΑ, 2008) Επιπλέον, θετικά σχόλια δε δύναται να αποδοθούν ούτε στο ΕΤΕΡΠΣ, του οποίου η οικονομική διαφάνεια δεν εξασφαλίστηκε, εξαιτίας της απουσίας απαραίτητων στοιχείων. Ο τρόπος λειτουργίας του ταμείου στάθηκε ανεπιτυχής, γεγονός στο οποίο συνέβαλε και η ανυπαρξία μηχανισμού παρακολούθησης της υλοποίησης των χρηματοδοτούμενων δράσεων. (ΥΠΕΚΑ, χ.χ.)

Στη συνέχεια παρατίθενται κάποια αριθμητικά στοιχεία της χρηματοδότησης. Πιο αναλυτικά, στα διαγράμματα 4.3.1 και 4.3.2 απεικονίζεται η πορεία χρηματοδότησης των Δήμων από τους Κοινούς Αυτοτελείς Πόρους και τη Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τις περιόδους 1997-1999 και 2000-2010 αντίστοιχα.

Διάγραμμα 4.3.1: Χρηματοδότηση Δήμων από ΚΑΠ και ΣΑΤΑ 1997-1999 (εκ. δραχμές)



Πηγή: ΕΚΔΔΑ (χ.χ.), Ιδία επεξεργασία

Διάγραμμα 4.3.2: Χρηματοδότηση Δήμων από ΚΑΠ και ΣΑΤΑ 2000-2010



Πηγή: ΚΕΔΕ (2013)

Οι πόροι των ΚΑΠ σημείωσαν σημαντική αύξηση, με εξαίρεση την περίοδο 2001-2002, και μία αξιοσημείωτη μείωση την περίοδο 2009-2010. Αυτή η ξαφνική μείωση μπορεί να αποδοθεί και σε μία σειρά μέτρων που έλαβε το κράτος για μείωση δαπανών στα πλαίσια της οικονομικής κρίσης. Αντίστοιχα, η ΣΑΤΑ από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων, παρουσιάζεται να έχει αύξοντα ρυθμό, όμως μικρότερου ποσοστού από αυτή των ΚΑΠ. Ωστόσο, το 2010 περιορίστηκε στα επίπεδα του 2000, πολύ πιθανό για τους ίδιους λόγους στους οποίους οφείλεται και η μείωση των ΚΑΠ.

Η χρησιμότητα των χρηματοδοτικών πολιτικών, ιδιαίτερα των ειδικών προγραμμάτων, είναι αναμφισβήτητη. Η χρηματοδότησή τους όμως, αποτελεί ανάγκη να παρέχεται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, δίχως να επιβαρύνεται η οικονομική υποστήριξη των Δήμων και των Κοινοτήτων. Η οικονομική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητη για την ομαλή λειτουργία της, αλλά η ελλιπής χρηματοδότηση, καθιστά τους ΟΤΑ άμεσα εξαρτημένους από την κυβέρνηση.

Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ σήμαινε και την παροχή κονδυλίων, με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης. (Lalenis, Liogkas, 2002) Στα πλαίσια του Προγράμματος «Καποδίστριας», οι ευρωπαϊκοί πόροι προήλθαν από το Β' και Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, καθώς και από το ΕΣΠΑ 2007-2013. Πιο συγκεκριμένα, το Β' ΚΠΣ (1994-1999) αποτέλεσε μία συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και της Ελλάδας για

την ενδυνάμωση της χώρας πριν την ένταξη της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. (Σαμαθρακής, Παπαδιοδώρου, 1996) Μέσω του Κοινοτικού Πλαισίου δόθηκε έμφαση σε έργα υποδομών εθνικής σημασίας (ΠΑΘΕ, λιμενικά έργα, νοσοκομεία κ.α.), στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, στην περιβαλλοντική αναβάθμιση και στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης σε αστικά κέντρα. (hellaskps.gr) Ειδικότερα, οι βασικοί άξονες του ΚΠΣ για την Ελλάδα ήταν η ανάπτυξη βασικών υποδομών, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, η προώθηση της απασχόλησης, η ανάπτυξη του οικονομικού ιστού, η άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, καθώς και η άρση της απομόνωσης των νησιών. (Γκρίγκορας, χ.χ.) Ωστόσο, οι μηχανισμοί διαχείρισης και υλοποίησης, δεν επαρκούσαν για να ανταποκριθούν στην αυξημένη κλίμακα παρεμβάσεων, (hellaskps.gr) και η αδυναμία απορρόφησης των πιστώσεων οδήγησε στην επέκταση του Β΄ ΚΠΣ έως το 1999. (Γκρίγκορας, χ.χ.)

Το Γ΄ ΚΠΣ (2000-2006) αποτέλεσε το τρίτο ευρωπαϊκό οικονομικό πακέτο προς την Ελλάδα, με σκοπό την ενίσχυση των πολιτικών για την περιφερειακή ανάπτυξη, την πραγματική σύγκλιση και την κοινωνική συνοχή. Οι αναπτυξιακές προτεραιότητες της Ελλάδας, ανάλογα με την κατηγορία που υπαγόntonταν, συγχρηματοδοτούνταν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) και το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΙΑ). (info3kps.gr) Συνολικά υλοποιήθηκαν 25 Επιχειρησιακά Προγράμματα από τα οποία τα έντεκα ήταν Τομεακά, τα δεκατρία Περιφερειακά και ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Τεχνικής Βοήθειας. Παράλληλα, τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ συγχρηματοδοτούσαν και τις τέσσερις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες: το EQUAL (για την ισότητα στην αγορά εργασίας), το LEADER+ (για την αγροτική ανάπτυξη), το URBAN II (για την αστική ανάπτυξη) και το INTERREG III (για τη διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία) (hellaskps.gr) Το τρίτο ΚΠΣ συνέβαλε στη βελτίωση της παρεχόμενης εκπαίδευσης, στην υλοποίηση έργων μεταφοράς, στον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό, στην ανάπτυξη των τουριστικών υποδομών, της γεωργίας και της αλιείας, στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος στον αστικό χώρο, στην ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς και στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας. (Γκρίγκορας, χ.χ.)

Το Γ΄ ΚΠΣ προηγήθηκε του σχεδίου ανάπτυξης ΕΣΠΑ 2007-2013. Ο στρατηγικός σχεδιασμός υλοποιήθηκε μέσα από οκτώ Επιχειρησιακά Προγράμματα, πέντε Περιφερειακά ΕΠ και δώδεκα Επιχειρησιακά Προγράμματα Ευρωπαϊκής

Εδαφικής Συνοχής. (Λαδιάς, Γκρίγκορας, χ.χ.) Οι αναπτυξιακές προτεραιότητες σχετίζονταν με τις επενδύσεις στους παραγωγικούς τομείς της οικονομίας, την καινοτομία, την απασχόληση, τη κοινωνική συνοχή, το θεσμικό περιβάλλον, καθώς και την ενίσχυση της ελκυστικότητας της χώρας ως κατάλληλο επενδυτικό περιβάλλον. (ΥΠ.ΟΙΚ.ΟΙΚ., 2007) Ωστόσο, οι περισσότεροι Δήμοι, ως δικαιούχοι χρηματοδότησης, δεν πιστοποιήθηκαν με την απαραίτητη διαχειριστική επάρκεια. (ΥΠΕΣ) Τα κυριότερα προβλήματα κατά την περίοδο 2007-2013 επικεντρώθηκαν στο επίπεδο υλοποίησης έργων και στο θεσμικό πλαίσιο. Οι φορείς υλοποίησης διακρίνονταν από περιορισμένη επιχειρησιακή επάρκεια, καθώς και διοικητική ικανότητα. (Διανέοσις, 2016)

4.4 ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Το νομοθετικό πλαίσιο όριζε, στο άρθρο 10, τη δυνατότητα σύγκλησης «Λαϊκής Συνέλευσης». Ειδικότερα, ο πρόεδρος ή ο πάρεδρος του Τοπικού Συμβουλίου όφειλε να καλεί τους κατοίκους του Δημοτικού ή Κοινοτικού Διαμερίσματος, τουλάχιστον μία φορά το έτος, σε συνέλευση για συζήτηση ζητημάτων που αφορούσαν το Διαμέρισμα και για έκδοση ψηφισμάτων. Στη διάρκεια της διαδικασίας απαραίτητη ήταν η παρουσία του Δημάρχου ή του Προέδρου της Κοινότητας και των μελών του Συμβουλίου. Τα ψηφίσματα μεταφέρονταν εγγράφως στον Πρόεδρο του Δημοτικού Συμβουλίου ή στον Πρόεδρο της Κοινότητας, οι οποίοι υποχρεούνταν να μελετήσουν τα θέματα και να τα θέσουν υπόψη στα αρμόδια όργανα. (Εισηγητική Έκθεση του ν. 2539/97)

Ακόμη, κατά την πρόταση ενός ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ, με πρωτοβουλία του Δήμου, οι δημότες μπορούσαν να εκφράσουν τις θέσεις τους στην επιχειρούμενη πολεοδομική διαρρύθμιση. Η κλήση για συμμετοχή των πολιτών και των ενδιαφερόμενων φορέων επιτυγχανόταν μέσω Τύπου, αναρτήσεων σε πίνακα ανακοινώσεων του Δήμου, διαδικτύου και ανοικτών συγκεντρώσεων. Εντούτοις ήταν μία διαδικασία άτυπη, καθώς στις διατάξεις των ν. 1337/83 (αρ. 3) και ν. 2508/97 (αρ 4-10) δε καθοριζόταν ο τύπος και η τρόπος με τον οποίο οι ενδιαφερόμενοι θα υπέβαλαν τις απόψεις τους. (Μέλισσας, 2010) Στις περιπτώσεις εκπόνησης ΠΜ, οι δημότες είχαν και το δικαίωμα ένστασης, με την κρίση των ενστάσεων αυτών να πραγματοποιείται από το Δημοτικό Συμβούλιο και από το Τμήμα Πολεοδομίας ξεχωριστά. (Κ. Λαλένης, 2008) Η έγκριση της ΠΜ, προϋπόθετε την υποβολή ενστάσεων από τους ΟΤΑ και από τους άμεσα ενδιαφερόμενους πολίτες, πριν όμως καταθέσει γνωμοδότηση το ΣΧΟΠ και εκδοθεί το

σχετικό ΠΔ. (Μέλισσας, 2010) Ως προς τη διαβούλευση για τα σχέδια ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, ο κ. Σινάνης Προκόπης, δημοτικός παράγοντας του Δ. Μυτιλήνης, ανέφερε πως υπάρχουν περιπτώσεις, στις οποίες οι ενστάσεις που καταθέτει μία Δημοτική Ενότητα έγιναν γνωστές (π.χ. ένσταση από Δ.Ε. Καλλονής). Εντούτοις, η βαρύτητα γνώμης ελαχιστοποιείται, όσο μικραίνει η χωρική ενότητα.

Γενικά, η συμμετοχή των πολιτών δεν ήταν δυναμική, γεγονός που μπορεί να αποδοθεί στην απουσία άμεσης απειλής ιδιοκτησιακών συμφερόντων. Η παρέμβαση της κοινωνίας, εξελίχθηκε με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται κυρίως μέσω των ομάδων πίεσης, οι οποίες κινήθηκαν σε μία πορεία ενίσχυσης της θέσης τους, όπως αποκτώντας ταυτότητα θεσμικά κατοχυρωμένη. (Λαλένης, 2008) Η απουσία των πολιτών ενέτεινε την αποδυνάμωση του δημοκρατικού προγραμματισμού και ελέγχου, και επομένως δημιουργήθηκε η ανάγκη για καλύτερη ενημέρωσή τους, όπως για τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων, καθώς και λήψη μέτρων για τα φαινόμενα κακοδιοίκησης.

5. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

(Ν. 3852/2010)

Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» έθεσε τις κατάλληλες βάσεις για ανάπτυξη και εκσυγχρόνισε ως ένα βαθμό την τοπική αυτοδιοίκηση. Σημασία, όμως, έχει η εξέταση των κενών σημείων που προέκυψαν κατά την εφαρμογή του προγράμματος στους τέσσερις τομείς που εξετάζονται. Οι διοικητικές ενότητες που δημιουργήθηκαν μέσα από τις διαδικασίες συνενώσεων δε βασίστηκαν σε ορθολογικά κριτήρια. Η απουσία «μοντέλου» στο οποίο θα μπορούσε να βασιστεί η οριοθέτηση είχε ως αποτέλεσμα, οι πολυάριθμοι ΟΤΑ να παραμείνουν ανίσχυρες μονάδες, που αδυνατούσαν να απορροφήσουν πόρους και να δομήσουν τις απαραίτητες υπηρεσίες για την εξασφάλιση του λειτουργικού τους χαρακτήρα. Επιπλέον, δυσχερής ήταν και η κατάσταση των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αττικής και Θεσσαλονίκης, των οποίων οι ΟΤΑ δεν έτυχαν κάποιας ρύθμισης στα πλαίσια του Προγράμματος. Σε επίπεδο λειτουργίας, αν και είχε δρομολογηθεί μία μερική αποκέντρωση χωρικών αρμοδιοτήτων, το ΣτΕ παρενέβη διατηρώντας το συγκεντρωτισμό που δίεπε το κράτος. Ο χωρικός σχεδιασμός, οφείλει να είναι μία διαδικασία η οποία εναρμονίζεται με τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες του επιπέδου στο οποίο αναφέρεται. Παρόλο αυτά, κρίθηκε πως η αυτοδιοίκηση δεν έχει λόγο στην έγκριση σχεδίων, μολονότι συνιστά τον απόλυτο γνώστη για αυτές τις ανάγκες στην περιφέρεια των Δήμων και των Κοινοτήτων. Οι όποιες σχετικές αρμοδιότητες παρέμειναν στην ευθύνη της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, δε συνοδεύτηκαν από τους αναγκαίους πόρους και το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό, εντείνοντας το μη ουσιαστικό ρόλο της και την αδυναμία παροχής ποιοτικών υπηρεσιών. Σύμφωνα με το ΥΠΕΣ, την εικόνα αυτή επιβεβαιώνει και η αδυναμία των 822 ΟΤΑ από τους συνολικά 1034, να πιστοποιηθούν με την απαραίτητη διαχειριστική επάρκεια, για τη συμμετοχή τους στο ΕΣΠΑ. Τέλος, ο σχεδιασμός του πολιτικού και διοικητικού συστήματος μείωσε την προσβασιμότητα των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (ΙΤΑ, 2008), μειώνοντας το δημοκρατικό λόγο και τη συμμετοχή τους σε θέματα που τους απασχολούν.

Το Μάιο του 2010 ψηφίστηκε από την ελληνική Βουλή το σχέδιο που διαδέχτηκε το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» ο ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης». Κατά τη σύστασή του, υπήρχε μία συνεχής διαβούλευση, ενώ συμμετείχαν οι συλλογικοί φορείς, εκφράζοντας τις θέσεις τους και

προσκομίζοντας μελέτες. (Γερογιάννη, 2011) Λόγοι της μεταρρύθμισης αποτέλεσαν τα προβλήματα του προηγούμενου προγράμματος (βλ. κεφ. 4.5), με σημαντικό ρόλο να διαδραματίζει και η οικονομική ύφεση στην οποία επήλθε η χώρα. Το δημοσιονομικό πρόβλημα σε συνδυασμό με τις προβληματικές δομές αποτελούσαν τροχοπέδη ανάπτυξης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι στόχοι του νέου προγράμματος, σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών, ήταν συνοπτικά:

- Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ, σχετικές με υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα
- Ενίσχυση της θέσης της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη των Περιφερειών, για ταχύτερη ανάπτυξη και άμβλυση διαπεριφερειακών και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων
- Δημιουργία ΟΤΑ με κατάλληλο μέγεθος και υποδομές, καθώς και επαρκείς ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους
- Προώθηση διαφάνειας και Ανοιχτής Διακυβέρνησης
- Αναβάθμιση πολιτικής εκπροσώπησης των κατοίκων όλων των οικισμών και συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων
- Ενίσχυση επιχειρησιακής ικανότητας των ΟΤΑ
- Ανασυγκρότηση της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, με βάση τις νέες κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες
- Διασφάλιση της εποπτείας στους ΟΤΑ
- Διασφάλιση αυτονομίας του ρόλου των αιρετών της αυτοδιοίκησης

Προτού αναλυθούν οι τέσσερις βασικοί τομείς που εξετάζονται στην παρούσα εργασία, αξίζει να αναφερθεί πως εκτός από τους μετασχηματισμούς που υπέστησαν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, η μεταρρύθμιση επέφερε αλλαγές και στα υπόλοιπα διοικητικά επίπεδα της χώρας, καταργώντας τις Νομαρχίες, θεσπίζοντας επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και ορίζοντας τις Περιφέρειες, οι οποίες διατήρησαν τα χωρικά όριά τους, ως β' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι αλλαγές στα διοικητικά επίπεδα παρουσιάζονται στον πίνακα 5.1.

Πίνακας 5.1: Διοικητική μεταρρύθμιση από το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» στο πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Επίπεδο Διοίκησης		Πρόγραμμα "Ι. Καποδίστριας"	Πρόγραμμα "Καλλικράτης"	Χωρικό επίπεδο
Κεντρικό κράτος		Κεντρική διοίκηση	Κεντρική διοίκηση	Εθνικό ↓ Τοπικό
			7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις	
		13 Γενικές Γραμματείες Περιφέρειας		
Αυτοδιοίκηση	2 ^ο βαθμού		13 Περιφέρειες	
		54 Νομαρχίες		
	1 ^ο βαθμού	900 Δήμοι & 133 Κοινότητες	325 Δήμοι	

Πηγή: Βασενχόβεν (2010), Ιδία επεξεργασία

5.1 ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ

Το νέο πρόγραμμα επαναθεμελίωσε την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση δημιουργώντας λιγότερους Δήμους και περιλαμβάνοντας τα πολεοδομικά κέντρα Αττικής και Θεσσαλονίκης, στα οποία δεν είχε παρέμβει ο ν. 2539/97. (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος Καλλικράτη) Με την εφαρμογή του νομοσχεδίου, οι Δήμοι που προέκυψαν ήταν 325, δηλαδή περίπου το 1/3 των Καποδιστριακών Δήμων και με την τελευταία τροπολογία του νόμου, με τον ν. 4600/19 ο αριθμός των Δήμων αυξήθηκε στους 332.

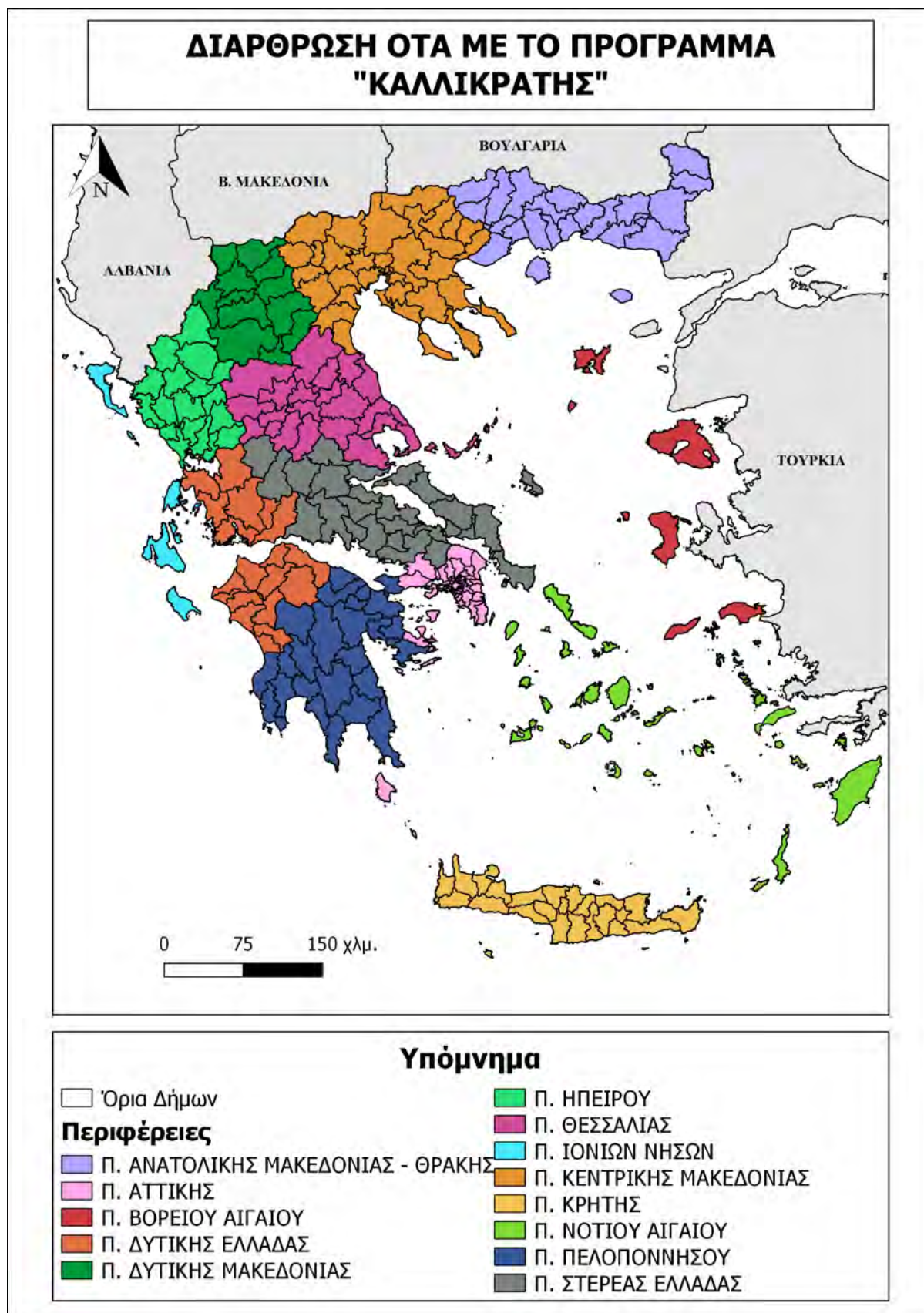
Σε αντίθεση με το προγενέστερο Πρόγραμμα, τα κριτήρια τα οποία συγκρότησαν τη βάση των νέων διοικητικών ορίων ήταν σαφή και συγκεκριμένα, και διαμορφώθηκαν βάσει των γεωοικονομικών, συγκοινωνιακών και κοινωνικών συνθηκών. Ειδικότερα, υιοθετήθηκαν από το συνέδριο της ΚΕΔΚΕ (2007) και ορίστηκαν οι εξής κατηγορίες: (Αιτιολογική Έκθεση Προγράμματος Καλλικράτη)

1. Πληθυσμιακά, όπως ο αριθμός των δημοτών και των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα και η κατανομή των κατοικιών
2. Κοινωνικά, όπως το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες και το ποσοστό αλλοδαπών
3. Οικονομικά, όπως η απασχόληση και η δομή της, η εργασιακή κινητικότητα και το εισόδημα
4. Γεωγραφικά, όπως η προσβασιμότητα και τα δίκτυα υποδομών

5. Αναπτυξιακά, όπως η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και τη γενικότερης τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, καθώς και η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα
6. Πολιτιστικά και ιστορικά
7. Χωροταξικά, με την επιδίωξη
 - ⇒ γεωγραφικής/χωρικής ολοκλήρωσης των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών για διασφάλιση συνθηκών βιωσιμότητας
 - ⇒ γεωγραφικής κινητικότητας (λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων)
 - ⇒ ταυτότητας του τόπου

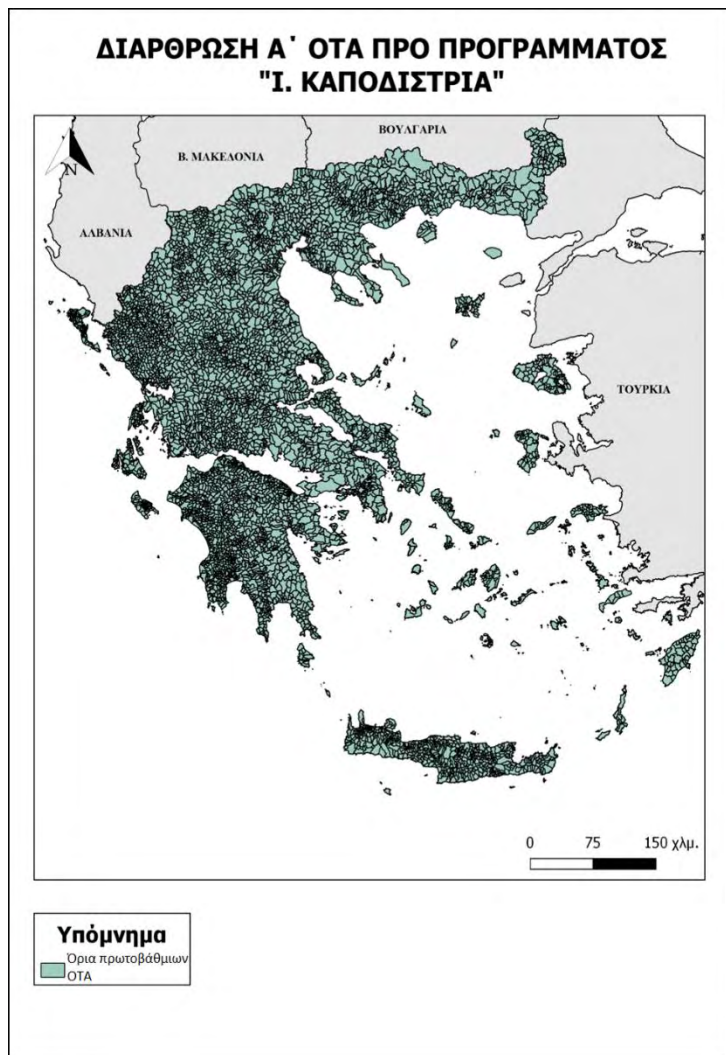
Η αυτοδιοικητική εικόνα που διαμορφώθηκε μέσω του Προγράμματος «Καλλικράτης» αποτυπώνεται στο Χάρτη 5.1.1. Ο αριθμός των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, μέσα από τα Προγράμματα «Ι. Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» μειώθηκε αισθητά, με αποτέλεσμα οι Δήμοι να αποκτήσουν μέγεθος ικανό-με εξαίρεση ορισμένες περιπτώσεις-που θα συμβάλει στην ομαλή λειτουργία τους. Ο έντονος κατακερματισμός, ο οποίος συγκροτούσε ένα σημαντικό πρόβλημα της αυτοδιοίκησης, σήμερα δεν υφίσταται. Τα όποια ζητήματα χρήζουν διευθέτησης αναλύονται παρακάτω.

Χάρτης 5.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» - Ν. 3852/2010

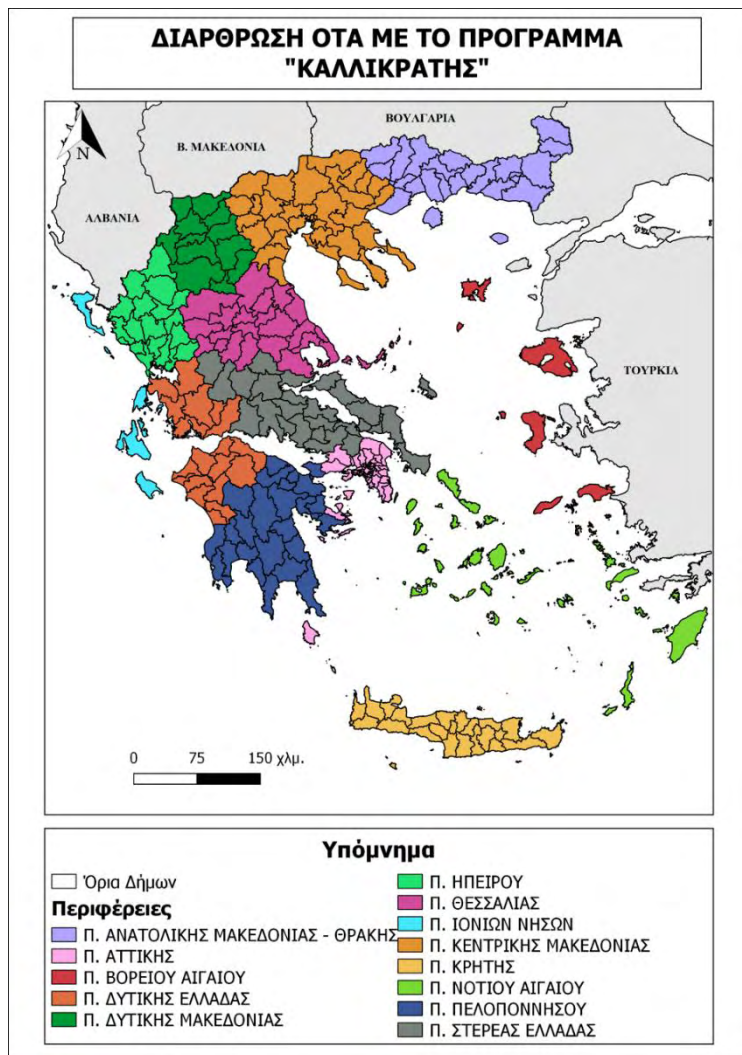


Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ίδια επεξεργασία

Χάρτης 3.3.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας»

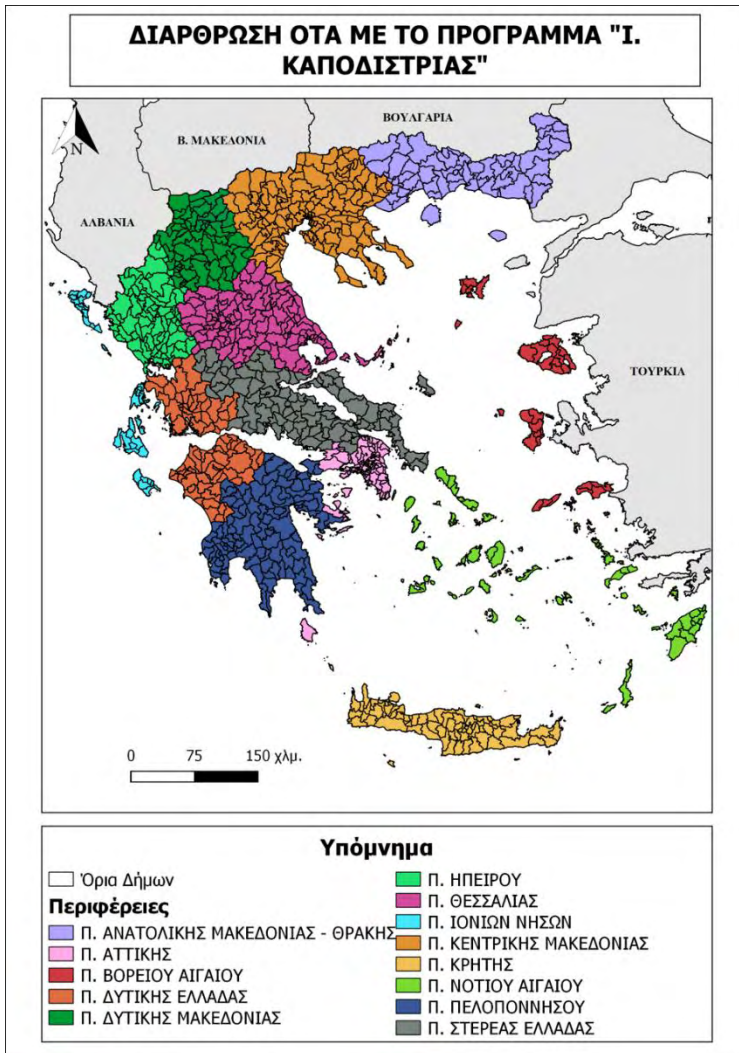


Χάρτης 5.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»-Ν. 3852/10

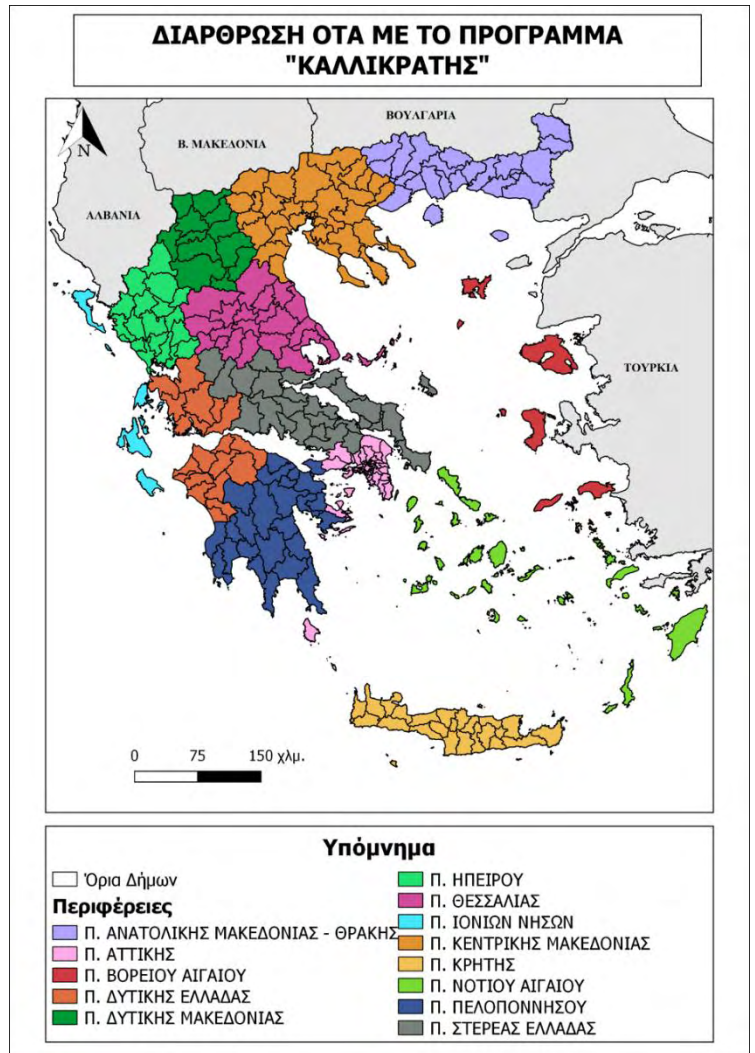


Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 4.1.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας»



Χάρτης 5.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»-Ν. 3852/10



Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Παράλληλα με τους μετασχηματισμούς των οριοθετήσεων, τα Τοπικά Διαμερίσματα μετονομάστηκαν σε Δημοτικές και Τοπικές Κοινότητες, βάσει πληθυσμιακού κριτηρίου. Στις περιπτώσεις Δήμων που ο αριθμός των κατοίκων ξεπερνούσε τους 2.000, τα ΤΔ μετονομάζονταν σε ΤΚ, και αντίστοιχα στις περιπτώσεις Δήμων με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2.000 κατοίκων τα ΤΔ μετονομάζονταν σε ΔΚ. Το σύνολο των ΤΚ και των ΔΚ συγκροτούσε τις Δημοτικές Ενότητες. (Λαδιάς, 2014) Η κατανομή των ΔΕ, με τη συγχώνευση των Δήμων, έγινε άνιση, αφού μεταξύ των νέων α' ΟΤΑ ο αριθμός των ΔΕ ποικίλει από μία έως και δεκαπέντε. Συγκεκριμένα, το 79% των Δήμων συγκροτείται από 1 έως 4 ΔΕ, ενώ το υπόλοιπο 21% από 5 έως 15. (Βεζυριαννίδου, 2015) Η ανισομερής κατανομή και ο μεγάλος αριθμός ΔΕ σε σχεδόν 70 Δήμους δυσχεραίνει περαιτέρω τη λειτουργία των ίδιων των Δήμων και τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.

Η εφαρμογή του Προγράμματος στο χώρο, δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα, κυρίως, ως προς τις ειδικές περιοχές, δηλαδή τους νησιωτικούς και ορεινούς χώρους. Όσον αφορά τη νησιωτικότητα της χώρας εντοπίζονται δύο σημεία που χρήζουν αναδιάρθρωσης. Η λογική στην οποία βασίστηκε ο ν. 3852/2010 ήταν «ένα νησί, ένας Δήμος», με ορισμένες εξαιρέσεις (π.χ. Κρήτη), γεγονός που δημιουργεί θεσμικά και λειτουργικά ζητήματα στην περίπτωση οριζόντιας εφαρμογής, και ιδιαίτερα στα μεγάλα νησιά. (ν. 4600/19) Η πιο πρόσφατη τροπολογία του νόμου (2019) μερίμνησε για τη διάσπαση πέντε Δήμων, εκ των οποίων οι τέσσερις αφορούσαν τη Λέσβο, την Κέρκυρα, τη Σάμο και την Κεφαλονιά, δίχως αυτό να επιλύει καθολικά τις δυσλειτουργίες, αφού υπάρχουν και άλλα αντίστοιχα νησιά, όπως η Ρόδος, η Χίος κ.α. Η ευμεγέθης έκταση συχνά συνοδεύεται από ιδιαίτερο ανάγλυφο, το οποίο εντείνει τα δυσλειτουργικά χαρακτηριστικά που Δήμου. Ο συνδυασμός αυτός έχει επιπτώσεις στη βιωσιμότητα και στην ανάπτυξη των οικισμών που απαρτίζουν το Δήμο, καθώς οι αποστάσεις και οι χρόνο-αποστάσεις για τις υπηρεσίες είναι μεγάλες, παραμελούνται απομακρυσμένα και μικρά χωριά, η διαχείριση του όγκου των τοπικών υποθέσεων από τις δημοτικές αρχές είναι δύσκολη, η κατανομή των κονδυλίων είναι άνιση κ.α. Το πρόβλημα των αποστάσεων οφείλεται στη μεταφορά των υπηρεσιών, όπως τα ταχυδρομεία, οι εφορίες και οι τράπεζες, στις πρωτεύουσες των Δήμων στα πλαίσια εξοικονόμησης πόρων. (Μπεριάτος, 2012) Το δεύτερο ζήτημα περί νησιωτικότητας σχετίζεται με την υπαγωγή μικρών κατοικημένων νησιών σε γειτονικά νησιά μεγαλύτερης έκτασης, παρόλο που άλλα αντίστοιχης κλίμακας έχουν θεωρηθεί Δήμοι. (Μπεριάτος, 2012) Συνεπώς, τα κριτήρια που υιοθετήθηκαν, στην πράξη δεν

εφαρμόστηκαν καθολικά, με αποτέλεσμα να υπάρξει μία αστοχία ως προς τις συνενώσεις, που σε κάποιες περιπτώσεις ήταν μη απαραίτητες. Τα ανωτέρω, καθώς και επιπλέον προβλήματα, επέδειξε και ο κ. Σινάνης Προκόπης. Ειδικότερα, επισήμανε πως με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη», έπαψε σε σημαντικό βαθμό να ισχύει η αρχή της εγγύτητας της διοίκησης έναντι των κατοίκων των χωριών, καθώς τα αποκεντρωμένα όργανα Διοίκησης, οι Τοπικοί Αντιδήμαρχοι και οι Πρόεδροι των Κοινοτήτων δεν είχαν ξεκάθαρες αποφασιστικές αρμοδιότητες, για μία σειρά ζητημάτων, που μέχρι το 2010 μπορούσαν να επιλυθούν σε επίπεδο Καποδιστριακού Δήμου. Επομένως, τα κεφαλολόγια αντιμετωπίζουν προβλήματα σε ό,τι αφορά τα καθημερινά προβλήματα, αλλά και το σχεδιασμό έργων υποδομής.

Από την άλλη, με τη νέα διοικητική μεταρρύθμιση μειώθηκε σε σημαντικό βαθμό ο αριθμός των χαρακτηριζόμενων Δήμων ως ορεινοί, με μόλις το 9,5% από το σύνολο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ να θεωρούνται ορεινές περιοχές. (Παπαγεωργίου, 2012) Ο καθορισμός των περιοχών αυτών δε βασίστηκε στα κριτήρια της ΕΛ.ΣΤΑΤ., από την οποία λαμβάνεται υπόψη ένας συνδυασμός μορφολογίας και υψομέτρου, αλλά τυγχάνει μίας αυθαίρετης προσέγγισης. Το μέγεθος της αντίθεσης αποτυπώνεται στο γεγονός, πως με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» η έκταση που καταλαμβάνεται από ορεινούς Δήμους είναι ίση περίπου με το 10% της έκτασης της χώρας, ενώ σύμφωνα με την ΕΛ.ΣΤΑΤ. το ποσοστό αυτό αγγίζει το 42% (Μπεριάτος, 2012) Εκτός αυτού, προβλεπόταν για τους νέους Δήμους η εξασφάλιση ενός πληθυσμιακού μεγέθους της τάξης των 10.000 κατοίκων, ακόμη και για τις ορεινές περιοχές, που συγκροτούν αραιοκατοικημένες γεωγραφικές ενότητες (Λάζογλου, Δημοπούλου, 2012)

Η εικόνα που δημιουργείται, δεν ωφελεί σε καμία περίπτωση την ανάπτυξη της χώρας και την επιτυχία του ίδιου του Προγράμματος. Οι ειδικές περιοχές, όπως τα νησιά και οι ορεινοί Δήμοι, χρήζουν ειδικών πολιτικών για να επιτυγχάνεται η άμβλυνση των ανισοτήτων, η ικανοποιητική παροχή υπηρεσιών, η αξιοποίηση των δυναμικών χαρακτηριστικών και πλεονεκτημάτων τους, καθώς και η επαρκής πολιτική εκπροσώπησή τους. Στην περίπτωση, όμως, που αντιμετωπίζονται όπως ο υπόλοιπος ελλαδικός χώρος, υποβαθμίζονται, αδυνατώντας να αναπτυχθούν ως δυναμικές ενότητες, με αποτέλεσμα εντός της ίδιας χώρας να δημιουργούνται ΟΤΑ διαφορετικών ταχυτήτων.

Εκτός, όμως, από τις περιοχές που χρήζουν ειδικής αντιμετώπισης, στο σύνολο των Δήμων δεν έχει καθιερωθεί ένα πρότυπο χωρικού μεγέθους. Η ενοποίηση επέφερε σημαντικές χωρικές διακυμάνσεις, με αποτέλεσμα να υπάρχουν Δήμοι, όπως ο Δ. Αγ.

Βαρβάρας με έκταση 2,4 τ.χλμ. και Δήμοι, όπως ο Δ. Γρεβενών με έκταση 1859 τ.χλμ. (Βεζυριαννίδου, 2015α), με το μέσο όρο επιφάνειας να είναι 406 τ.χλμ, ενώ με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» η αντίστοιχη έκταση ήταν 128 τ.χλμ. (Μπεριάτος, 2012) Ιδιαίτερα για τους 185 ΟΤΑ με έκταση μεγαλύτερη των 300 τ.χλμ, εντοπίζονται έντονες χωρικές διακυμάνσεις και πληθυσμιακές διαφοροποιήσεις, μεγάλος αριθμός οικισμών, καθώς και διαφοροποιήσεις ως προς τις ειδικές κατηγορίες. (Βεζυριαννίδου, 2015β) Η διαφορετικότητα των χωρικών χαρακτηριστικών που συναντώνται μέσα σε ένα Δήμο καθιστά δύσκολο, όχι μόνο τη χωρική οργάνωση, αλλά και τον αναπτυξιακό προγραμματισμό.

Η λογική δημιουργίας ισχυρών Δήμων, που θα καθιστούν ικανές διοικητικές ενότητες να αναλαμβάνουν αρμοδιότητες και να χαρακτηρίζονται από λειτουργική αυτοδυναμία ήταν ορθή. Εντούτοις, σε αρκετές περιπτώσεις οι συγχωνεύσεις ήταν περιττές, καθώς υπήρχε περισσότερη ανάγκη για εσωτερική λειτουργική αναβάθμιση των πρωτοβάθμιων Οργανισμών. Τα κριτήρια στα οποία αναφέρθηκε η Αιτιολογική Έκθεση του Προγράμματος δε λήφθηκαν υπόψη στο βαθμό που έπρεπε, και αυτό απεικονίζεται, όχι μόνο στα ζητήματα των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, αλλά και στο γεγονός πως ιστορικά, καθώς και δημογραφικά κριτήρια παραγκωνίστηκαν εξαιτίας των οικονομικών δυσχερειών. (Λάζογλου, Δημοπούλου, 2012) Συνεπώς, διαπιστώνεται πως ο ν. 3852/10 αποτέλεσε μία οικονομοκεντρική μεταρρύθμιση που σκοπό είχε τη μείωση των δαπανών προς την τοπική αυτοδιοίκηση, συμβάλλοντας έτσι στην αστοχία εξασφάλισης βιώσιμων Δήμων, καθώς απουσίαζε και η κατάλληλη μέριμνα για το σύνολο των ειδικών περιοχών της χώρας.

5.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΧΩΡΙΚΟΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

Με το ν. 3852/10 εκχωρήθηκαν στους Δήμους επιπλέον αρμοδιότητες που αφορούν τον αναπτυξιακό προγραμματισμό της επικράτειάς τους και επεκτείνονται στους τομείς «Περιβάλλοντος», «Ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων», «Κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης», «Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού» και «Αγροτικής ανάπτυξης, κτηνοτροφίας κι αλιείας». Σε σχέση με το χωρικό σχεδιασμό, αυτές προσδιορίζονταν, εκτός από το ν. 3852/10, από τον 2508/97 και τον 2742/99 έως το 2014. Το 2014 θεσπίστηκε ο ν. 4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση-Βιώσιμη ανάπτυξη» μέσω του οποίου αναδιαρθρώθηκαν τα εργαλεία χωρικού σχεδιασμού. Η δυσλειτουργία και τα κενά του νόμου, οδήγησαν

στη ψήφιση ενός νέου νομοσχεδίου, του ν. 4447/2016 «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις». (Parageorgiou, 2017) Όπως και στην περίπτωση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» (βλ. υποκ. 4.2), ακολουθεί μία συνοπτική αναφορά στα νέα εργαλεία χωρικού σχεδιασμού, πριν τη διερεύνηση του ρόλου των Δήμων στις διαδικασίες σχεδιασμού.

Σύμφωνα με το ν. 4447/16, ο στρατηγικός σχεδιασμός *απαρτίζεται από τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (ΕΧΠ) και τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (ΠΧΠ)*, ενώ στον ρυθμιστικό σχεδιασμό *υπάγονται τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια (ΤΧΣ), τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ), καθώς και τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής*. Τη βάση των σχεδίων αυτών συγκροτεί η Εθνική Χωρική Στρατηγική.

Πιο αναλυτικά, η Εθνική Χωρική Στρατηγική παρέχει κατευθύνσεις για τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη, συντονίζοντας τα ΕΧΠ και ΠΧΠ, τα επενδυτικά προγράμματα, τους ΟΤΑ, αλλά και όποιο ΝΠΔΔ, σχέδιο και πρόγραμμα έχει σημαντική επίπτωση στην ανάπτυξη της χώρας. Όσον αφορά τον εθνικό χώρο, στρατηγικές κατευθύνσεις παρέχονται από τα ΕΧΠ. Συγκεκριμένα, βάσει αυτών προσδιορίζονται (αρ. 5):

- η χωρική διάρθρωση του οικιστικού δικτύου της χώρας
- η χωρική διάρθρωση τομέων και κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων
- η διαμόρφωση πολιτικής γης
- η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού τοπίου
- η χωρική ανάπτυξη και οργάνωση περιοχών που χαρακτηρίζονται σημαντικές από χωροταξική, περιβαλλοντική, αναπτυξιακή και κοινωνική πλευρά
- η προώθηση σχεδίων, προγραμμάτων ή έργων χωρικής ανάπτυξης

Σε μικρότερη κλίμακα, και συγκεκριμένα σε επίπεδο Περιφερειών, κατευθύνσεις παρέχονται από τα ΠΧΠ. Ο ρόλος των εργαλείων αυτών σχετίζεται με την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και με την εξειδίκευση της Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής και των ΕΧΠ στα πλαίσια των Περιφερειών. Επιπλέον, τα ΠΧΠ παρέχουν κατευθύνσεις ανά Δήμο που σχετίζονται κυρίως με τη χωροταξική και αναπτυξιακή φυσιογνωμία, το οικιστικό δίκτυο, το περιβάλλον, τα δίκτυα υποδομών, καθώς και τις χρήσεις γης και όρους δόμησης ωσότου θεσμοθετηθεί κάποιο υποκείμενο σχέδιο (αρ. 6)

Εστιάζοντας στα εργαλεία ρυθμιστικού σχεδιασμού, τα οποία σχετίζονται και με τα όρια των α΄ ΟΤΑ, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, αυτά διακρίνονται στα ΤΧΣ, στα ΕΧΣ και στα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής. Τα ΤΧΣ καλύπτουν τα όρια Δήμου

ή Δήμων (διαδημοτική συνεργασία) και καθορίζουν οικιστικές περιοχές, περιοχές παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, περιοχές Προστασίας, περιοχές ελέγχου χρήσεων γης, καθώς και οι οριογραμμές υδατορεμάτων. (αρ. 7) Η εκπόνηση των ΤΧΣ αφορά το σύνολο των Δήμων ανεξάρτητα του πληθυσμού τους, σε αντίθεση με τα ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4447/16, στα ΤΧΣ περιλαμβάνονται και οι εγκεκριμένες ΖΟΕ του ν. 1337/83. Μετά την έγκριση των πρώτων, παύει η λειτουργία των ΖΟΕ ως αυτοτελείς ρυθμίσεις και ισχύουν οι αντίστοιχες των ΤΧΣ. Από την άλλη, τα ΕΧΣ δε «συμβαδίζουν» με διοικητικά όρια. Η εκπόνησή τους μπορεί να αφορά περιοχές που πρόκειται να λειτουργήσουν ως υποδοχείς προγραμμάτων ή έργων, προγράμματα αστικής ανάπλασης ή προγράμματα περιβαλλοντικής σημασίας. Όπως και στην περίπτωση των ΤΧΣ, μετά τη θεσμοθέτησή τους, οι τυχόν ρυθμίσεις περιλαμβανόμενων ΖΟΕ παύουν να ισχύουν, ενώ «έχουν» και τη δυνατότητα τροποποίησης εγκεκριμένων ΤΧΣ. Τέλος, εργαλεία ΕΧΣ συγκροτούν πλέον και οι: (αρ. 8)

- ΠΟΤΑ
- ΠΟΑΠΔ
- Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων
- ΕΣΧΑΔΑ
- ΕΣΧΑΣΕ

Η πολεοδόμηση των περιοχών πραγματοποιείται μέσω των Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής, τα οποία συγκροτούνται από το Πολεοδομικό Σχέδιο και την Πράξη Εφαρμογής. Ειδικότερα, τα σχέδια αυτά εξειδικεύουν τις ρυθμίσεις των ΤΧΣ και ΕΧΣ σχετικά με τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης, και καθορίζουν τους κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, τους οικοδομήσιμους χώρους, καθώς και τα δίκτυα υποδομών. (αρ. 10)

Στον πίνακα 5.2.1 παρουσιάζονται συνοπτικά οι διαδικασίες έως την έγκριση των ανωτέρων σχεδίων και ο αντίστοιχος καταμερισμός αρμοδιοτήτων, βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας. Εξετάζοντας μεμονωμένα τα εργαλεία, ως προς τα ΤΧΣ, οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να κινήσουν τις διαδικασίες σύνταξης και έπειτα εφαρμόζουν τις διατάξεις. Η συμβατότητα των ΤΧΣ με αντίστοιχα σχέδια όμορων Δήμων, καθώς και η εναρμόνιση με το ΠΧΠ ελέγχεται από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου και από το Κεντρικό ΣΥΠΟΘΑ. Η διαδικασία αυτή διεξάγεται έπειτα από γνώμη του ΔΣ, δίχως να είναι απαραίτητη. (ν. 4447/16) Σύμφωνα με το ΠΔ 90/2018, κατά τη γνωμοδότησή τους τα ΔΣ οφείλουν να κάνουν αναφορά στη συμβατότητα των

ΤΧΣ με το ισχύον Περιφερειακό Σχέδιο και με τα εγκεκριμένα αντίστοιχα σχέδια όμορων ΟΤΑ. Επιπλέον, η Περιφέρεια, η οποία αξιολογεί την εφαρμογή των ΤΧΣ, συντάσσει ανά πενταετία έκθεση, η οποία κοινοποιείται μεταξύ άλλων και στο Δήμο και στην περίπτωση που κριθεί αναγκαίο, η ίδια κινεί διαδικασίες τροποποίησης. (ν. 4447/16) Από την άλλη, για τα ΕΧΣ η αρμοδιότητα των Δήμων περιορίζεται στην κίνηση ενεργειών εκπόνησης. Ιδιαίτερα με το ν. 4269/14, οι συμμετοχικές διαδικασίες περιορίστηκαν στα πλαίσια προσέλκυσης επενδύσεων, με έννοιες όπως συμμετοχικός σχεδιασμός, Πολεοδομικές Επιτροπές Γειτονιάς και κλιματική αλλαγή να εκλείπουν. (Λαλένης, 2016) Σε επίπεδο Πολεοδομικών Σχεδίων Εφαρμογής, οι ΟΤΑ διακρίνονται με πιο ενεργό ρόλο σε σχέση με τα υπερκείμενα σχέδια. Οι ίδιοι κινούν και αναθέτουν τις διαδικασίες εκπόνησης των σχεδίων. (ΠΔ 90/2018) Η σύνταξη των Πράξεων Εφαρμογής που συγκροτεί αρμοδιότητά τους, σύμφωνα με το ν. 3852/10, σημαίνει πως καθορίζουν τις εισφορές γης για τη δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων.

Πίνακας 5.2.1: Αρμοδιότητες γνωμοδότησης και έγκρισης για τα μέσα χωρικού σχεδιασμού

Μέσο/εργαλείο χωρικού σχεδιασμού		Γνωμοδότηση	Έγκριση	Παρατηρήσεις
Εθνική Χωρική Στρατηγική		Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας	Υπουργικό Συμβούλιο	1. Λαμβάνονται υπόψη τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, η Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική της χώρας, η δημοσιονομική στρατηγική και το εθνικό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, οι πολιτικές για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και άλλα προγράμματα εθνικής ή διαπεριφερειακής κλίμακας που επηρεάζουν σημαντικά τη διάρθρωση και ανάπτυξη του εθνικού χώρου.
Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια		Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας	ΚΥΑ (από το ΥΠΕΝ και τα κατά περίπτωση συναρμόδια υπουργεία)	1. Εκπονούνται υπό την εποπτεία του ΥΠΕΝ. 2. Συνιστώνται επιτροπές παρακολούθησης και συντονισμού από το ΥΠΕΝ και τα συναρμόδια υπουργεία. 3. Το ΥΠΕΝ είναι αρμόδιο για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της εφαρμογής.
Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια		1. Περιφερειακό Συμβούλιο 2. Κατά περίπτωση αρμόδια υπουργεία 3. Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας	ΥΠΕΝ	1. Εκπονούνται υπό την εποπτεία του ΥΠΕΝ, υπό την επίβλεψη κοινών, με την Περιφέρεια, επιτροπών. 2. Δεν εκπονείται ΠΧΠ για την Περιφέρεια Αττικής (Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής).
Τοπικά Χωρικά Σχέδια		1. Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων 2. Συμβούλιο Μητροπολιτικού Σχεδιασμού (Αθήνα και Θεσσαλονίκη)	Π.Δ.	1. Η εκκίνηση διαδικασιών εκπόνησης από τον οικείο Δήμο ή από το ΥΠΕΝ. 2. Κατά τις διαδικασίες εκπόνησης ο υπουργός ΠΕΝ δύναται να αναστείλει εργασίες και τη χορήγηση οικοδομικών αδειών, καθώς και να προβεί σε απαγορεύσεις κατατμήσεων ιδιοκτησιών, πέρα από το όριο εμβαδού που έχει οριστεί στην ίδια απόφαση. 3. Μετά από γνωμοδότηση του Κεντρικού ΣΥ.ΠΟ.ΘΑ και απόφαση του υπουργού ΠΕΝ μπορούν να γίνουν διορθώσεις και αποσαφηνίσεις. 4. Μπορούν να καλύπτουν Κοινότητες όμορων Δήμων
Ειδικά Χωρικά Σχέδια		1. Κεντρικό Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων 2. Συμβούλιο Μητροπολιτικού Σχεδιασμού (Αθήνα και Θεσσαλονίκη)	Π.Δ.	1. Η εκκίνηση διαδικασιών εκπόνησης γίνεται από το ΥΠΕΝ ή από τον οικείο Δήμο ή από την οικεία Περιφέρεια ή από το φορέα υλοποίησης του έργου, σχεδίου ή προγράμματος.
Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής	Πολεοδομικό σχέδιο	Οικείο Συμβούλιο Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων	Γ.Γ. Περιφέρειας	1. Η εκκίνηση διαδικασιών σύνταξης γίνεται από τον οικείο Δήμο ή από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, έπειτα από ενημέρωση του Δήμου. 2. Στις περιπτώσεις ενιαίας ρύθμισης με ΕΧΣ, η έγκριση του ΠΣΕ πραγματοποιείται με την έγκριση του ΠΔ του ΕΧΣ.
	Πράξη Εφαρμογής			

Πηγή: Ν. 4447/16, ΠΔ 90/2018, Ίδια επεξεργασία

Με την εφαρμογή του Προγράμματος οι μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες στους Δήμους (ν. 3852/10, αρ. 97), οι οποίες εμφανίζονται πιο σχετικές με τη παρέμβαση στο χώρο, είναι οι εξής:

- ⇒ Έκδοση οικοδομικών αδειών
- ⇒ Έλεγχος αυθαίρετων κτισμάτων
- ⇒ Σύνταξη διαγραμμάτων εφαρμογής και διαγραμμάτων διαμορφωμένης κατάστασης
- ⇒ Επίβλεψη τοπογραφικών μελετών και μελετών Πράξεων Εφαρμογής
- ⇒ Έλεγχος τοπογραφικών διαγραμμάτων
- ⇒ Σύνταξη Πράξεων Εφαρμογής
- ⇒ Προκαταρκτική πρόταση ανάπτυξης ορισμένης περιοχής
- ⇒ Εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών
- ⇒ Επιλογή οικοπέδων για ανέγερση διδακτηρίων ή επιλογή κτηρίων για φιλοξενία ίδιας χρήσης
- ⇒ Απαλλοτρίωση οικοπέδων για σχολικές εγκαταστάσεις και ανέγερση σχολικών κτηρίων

Μετά τις πρόσφατες μετατροπές του ν. 3852/10 (αρ. 97α), μέρος αυτών παραχωρήθηκε στις Υπηρεσίες Δόμησης. Μέχρι το 2018 δεν προβλεπόταν η σύσταση ΥΔΟΜ μεταξύ των υπηρεσιακών μονάδων, με αποτέλεσμα ορισμένοι Δήμοι, είτε να δημιουργήσουν αυτοτελείς υπηρεσίες ΥΔΟΜ, είτε να συστήσουν ΥΔΟΜ στα πλαίσια των Τεχνικών Υπηρεσιών. (Βεζυριαννίδου, Λαλένης, 2018)

Οι διαδικασίες αποκέντρωσης και η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» προχώρησε, αν και με αργούς ρυθμούς. (Skamnakis, 2011) Η εξάρτηση, ωστόσο, της τοπικής βαθμίδας με το κεντρικό κράτος δεν έπαψε να υφίσταται. (Ιωαννίδης, 2014) Η εξάρτηση αποτυπώνεται στη σχετική απουσία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από τις διαδικασίες χωρικού σχεδιασμού, με τους α΄ ΟΤΑ να έχουν ρόλο γνωμοδοτικό (OECD, 2017) και εφαρμοστικό. Από την άλλη, η νομοθεσία (ν. 4447/16) δεν ορίζει τη θέση των Δήμων, πέρα από την κίνηση διαδικασιών εκπόνησης, όσον αφορά τα ΕΧΣ. Η απουσία γνωμοδότησης του Δημοτικού Συμβουλίου, παραμερίζει το ρόλο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και υποβαθμίζει το χαρακτήρα του σχεδιασμού.

Απόρροια των ανωτέρω, αποτελεί το γεγονός πως οι ρυθμοί που προχωρούν τα σχέδια είναι ιδιαίτερα αργοί, καθώς συγκεντρώνεται μεγάλο μέρος αρμοδιοτήτων

έγκρισης στο κεντρικό κράτος. Όπως φαίνεται στους πίνακες 4.2.2 και 5.2.2., από το 1997 έως το 2014, εκτός της Περιφέρειας Αττικής, το σύνολο των Δήμων που εκπόνησαν ΓΠΣ ήταν 161 από τους συνολικά 259, ενώ έως σήμερα δεν έχει ολοκληρωθεί κάποιο ΤΧΣ. (Vezyriannidou, Portokalidis, 2018)

Πίνακας 5.2.2: : Εγκεκριμένες μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και ΤΧΣ ανά Περιφέρεια (2010-2020)

ΕΤΟΣ	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ							
		Γ.Π.Σ.					Τ.Χ.Σ.	
		2010	2011	2012	2013	2014	2015-2020	
	Ανατολική Μακεδονία-Θράκη	1			1		-	
	Κεντρική Μακεδονία	13	3	2	3			
	Δυτική Μακεδονία							
	Ήπειρος	1		1		2		
	Θεσσαλία		3	5	3	1		
	Στερεά Ελλάδα	1	2	7	13			
	Ιόνιοι Νήσοι							
	Δυτική Ελλάδα		1		1			
	Πελοπόννησος	1	1		7			
	Βόρειο Αιγαίο	1			1			
	Νότιο Αιγαίο							
	Κρήτη	4	1	4	1			
	ΣΥΝΟΛΟ	22	11	19	30	3		-

Πηγή: Βεζυριαννίδου (2014), Ιδία επεξεργασία

Στα πλαίσια του σχεδιασμού, έχει σημασία και η χωροθέτηση των σχολικών μονάδων, καθώς αποτελούν ένα αναπόσπαστο στοιχείο της καθημερινότητας των πολιτών. Από τη στιγμή που οι περιοχές χωροθέτησης καθορίζονται από τα Τοπικά Χωρικά Σχέδια, οι Δήμοι περιορίζονται σε απλή γνωμοδότηση. Το θεσμικό αυτό κενό, παραγκωνίζει το συμμετοχικό σχεδιασμό και ενισχύει τον πολύπλοκο κρατικό μηχανισμό. Η εμπλοκή πολλών παραγόντων σε ένα ζήτημα, από τη μία περιορίζει την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, και από την άλλη λειτουργεί ως τροχοπέδη στις διαδικασίες σχεδιασμού.

Εκτός από το ρόλο των Δήμων στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού, αξίζει να αναφερθεί και ο λόγος που έχουν ως προς το προσφυγικό ζήτημα, καθώς αποτελεί

σημαντικό παράγοντα που επιδρά στη λειτουργία τους. Ειδικότερα, η Ελλάδα συγκροτεί χώρα υποδοχής προσφυγικών ροών. Στα νησιά του Αιγαίου έχουν εγκατασταθεί μεγάλες μάζες προσφύγων-μεταναστών, διακυβεύοντας τη φέρουσα ικανότητα των περιοχών αυτών. Μέσα από τον Τύπο, η κυβέρνηση δηλώνει πως ετοιμάζει τη μεταφορά τους σε Δήμους της ενδοχώρας. Το προσφυγικό ζήτημα συγκροτεί θέμα της εθνικής πολιτικής και η επιλογή των Δήμων, στους οποίους θα μεταφερθούν οι ομάδες αυτές, πραγματοποιείται από την κυβέρνηση, δίχως οι ΟΤΑ να έχουν λόγο σε αυτό. Οι μέχρι σήμερα μεταφορές προσφύγων, έχουν αναδείξει πως οι τοπικές αρχές και οι τοπικές κοινωνίες, μπορούν να επιλέξουν την περιοχή χωροθέτησης των εγκαταστάσεων, εντός του Δήμου.

Συνεπώς, αν και οι Δήμοι με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» μπορούν να ρυθμίζουν τον αναπτυξιακό προγραμματισμό των εδαφικών περιοχών τους, απέχουν από τον ουσιαστικό λόγο ως προς τα σχέδια που ρυθμίζουν την επικράτειά τους. Οι καθυστερήσεις που αναφέρονται παραπάνω, προκαλούν περιβαλλοντική υποβάθμιση των περιοχών, καθώς δεν οργανώνονται από κάποιο χωρικό σχέδιο. Η απουσία των α΄ ΟΤΑ εντείνεται με τη μη γνωμοδότηση του ΔΣ σχετικά με τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια, παραγκωνίζοντας τον ολοκληρωμένο χωρικό σχεδιασμό και τη διακυβέρνηση έναντι των επενδυτικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων.

5.3 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Σύμφωνα με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και τη νομοθεσία, προβλέπεται πως η οικονομική λειτουργία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ βασίζεται στα τακτικά και έκτακτα έσοδα. Τα τακτικά προέρχονται από: α) θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους β) εισοδήματα κινητής και ακίνητης περιουσίας γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα δ) φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές και ε) τοπικά δυνητικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές και αντίστοιχα τα έκτακτα από: α) δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες β) διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων γ) συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα δ) κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις και ε) κάθε άλλη πηγή. Αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο της οικονομικής λειτουργίας συγκροτεί η Οικονομική Επιτροπή. (ν. 3852/10, αρ. 72)

Η βιώσιμη λειτουργία των Δήμων και η αναπτυξιακή τους προοπτική εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις πηγές χρηματοδότησης. Πρωτίστως, οι ΚΑΠ, οι οποίοι προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό, συνιστούν βασικό έσοδο των ΟΤΑ.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τους ν. 3852/10 και ν. 4223/13 στους Δήμους παρέχεται το 20% του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, το 12% του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας, καθώς και το 11,3% του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων. Από τον ΦΕΦΝΠ ποσοστό έως 1/3 δύναται να διατεθεί για τις επενδυτικές δαπάνες των ΟΤΑ, ενώ τα έσοδα από τον ΦΠΑ και τον ΕΝΦΙΑ διατίθενται για τα λειτουργικά και λοιπά κόστη. Τα κριτήρια κατανομής συνιστούν τα διοικητικά, δημογραφικά, γεωμορφολογικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά κάθε Δήμου, ενώ συνεκτιμάται και η διοικητική υποστήριξη που παρέχει ένας πρωτοβάθμιος ΟΤΑ σε κάποιον άλλο. Με κοινή υπουργική απόφαση και γνωμοδότηση της ΚΕΔΕ, καθορίζονται και τα κριτήρια για έκτακτες επιχορηγήσεις προς τους Δήμους. (ν. 3852/10, αρ. 259) Επιπρόσθετα, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομικών και Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, καθώς και έπειτα από γνωμοδότηση της ΚΕΔΚΕ, υπάρχει η δυνατότητα να ορίζεται ποσοστό επί της ετήσιας αύξησης του ΦΠΑ ως έσοδο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, χρηματοδοτώντας υπηρεσίες κοινωνικής αλληλεγγύης. Αντίστοιχα, για χρηματοδότηση δράσεων που αφορούν το δομημένο περιβάλλον και τον πολεοδομικό ιστό, μπορεί να ορίζεται ως έσοδο ποσοστό 20% επί του ΕΝΦΙΑ. (ν. 3852/10, αρ. 261)

Ακόμη, για δράσεις που σχετίζονται με την προστασία και αποκατάσταση του περιβάλλοντος, την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την εθνική περιβαλλοντική πολιτική, πηγή χρηματοδότησης συγκροτεί το Πράσινο Ταμείο. (prasinotameio.gr) Σύμφωνα με το ν. 3889/10 οι πόροι του Πράσινου Ταμείου είναι οι παρακάτω:

- πόροι υπέρ του Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ)
- πόροι του Ειδικού Φορέα Δασών
- πόροι του Ταμείου Περιβαλλοντικού Ισοζυγίου
- εισφορές των διανομέων ενέργειας, των διαχειριστών δικτύων διανομής και των επιχειρήσεων λιανικής πώλησης ενέργειας

Επιπλέον υποστήριξη της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης επιτυγχάνεται μέσω του προγράμματος «Αυτοδιοίκηση - Κοινωνική Συνοχή - Ισόρροπη Ανάπτυξη» (ΑΚΣΙΑ), όπως ορίζεται στο άρθρο 20 του ν. 4147/13. Η υποστήριξη αυτή πλαισιώνεται από τους εξής τρεις άξονες:

1. Οικονομική εξυγίανση

- Χρηματοδότηση της συμμετοχής για έργα που εντάσσονται είτε στο ΕΣΠΑ, είτε σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα από την Ε.Ε. ή από διεθνείς φορείς
 - Παροχή χρηματοοικονομικών διευκολύνσεων
2. Χρηματοδότηση έργων τοπικής σημασίας
 3. Επιχορήγηση για τη χρηστή οικονομική διαχείριση

Τα κριτήρια αξιολόγησης για την παροχή των επιχορηγήσεων αυτών και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια ορίζονται κάθε πρώτο τρίμηνο του οικονομικού έτους.

Επιπροσθέτως, έπειτα από αίτημά του ένας Δήμος δύναται να ενταχθεί σε ειδικό πρόγραμμα οικονομικής εξυγίανσης. Οι προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν είναι μία από τις παρακάτω:

- Οι ετήσιες υποχρεώσεις σε τοκοχρεολύσια να υπερβαίνουν το 1/5 των τακτικών εσόδων
- Το συνολικό χρέος να υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων
- Υπάρχει αδυναμία κατάρτισης ισοσκελισμένου προϋπολογισμού

Η ένταξη ενός Δήμου στο συγκεκριμένο πρόγραμμα σημαίνει, μεταξύ άλλων, την πρόσβασή του στο Λογαριασμό Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης, την τεχνική υποστήριξη για την κατάρτιση Επιχειρησιακού Προγράμματος και τον περιορισμό προσλήψεων. (ν. 3852/10, αρ. 262)

Παράλληλα, αναπτυξιακές ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να καλυφθούν μέσω του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (2014-2020), αρκεί οι ΟΤΑ να χαρακτηρίζονται με την απαραίτητη διαχειριστική επάρκεια. Για την εκπλήρωση του αναπτυξιακού οράματος της χώρας, επιλέχθηκαν πέντε χρηματοδοτικές προτεραιότητες, με τους πόρους να αφορούν έντεκα συγκεκριμένους θεματικούς στόχους. Στους πίνακες 5.3.1 και 5.3.2 παρουσιάζονται οι χρηματοδοτικές προτεραιότητες και οι στόχοι, που μπορεί έχουν σχέση με τις δράσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Πίνακας 5.3.1: Χρηματοδοτικές προτεραιότητες του ΕΣΠΑ 2014-2020

Χρηματοδοτικές	Προστασία του περιβάλλοντος-μετάβαση σε μία οικονομία φιλική στο περιβάλλον
	Ανάπτυξη, εκσυγχρονισμός και συμπλήρωση υποδομών, με στόχο την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη
	Βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πηγή: ΕΕΤΑΑ (2015), Ιδία επεξεργασία

Πίνακας 5.3.2: Θεματικοί στόχοι του ΕΣΠΑ 2014-2020

Θεματικοί στόχοι	Ενίσχυση έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας
	Βελτίωση της πρόσβασης σε ΤΠΕ, καθώς και της χρήσης και της ποιότητάς τους
	Μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα
	Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή και πρόληψη κινδύνων
	Διατήρηση και προστασία του περιβάλλοντος και προώθηση της αποδοτικής χρήσης των πόρων
	Προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και άρση των εμποδίων σε βασικές υποδομές δικτύων
	Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας και κάθε διάκρισης
	Ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των δημόσιων υπηρεσιών και των φορέων, καθώς και της αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης

Πηγή: ΕΕΤΑΑ (2015), Ιδία επεξεργασία

Εκτός από τα παραπάνω, μορφή χρηματοδότησης δύναται να θεωρηθεί και η συνομολόγηση δανείου. Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα να δανειστούν από αναγνωρισμένους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς ή ιδρύματα της χώρας και του εξωτερικού, για χρηματοδοτήσεις που σχετίζονται αποκλειστικά με επενδύσεις και χρέη. Προϋποθέσεις δανεισμού συνιστούν η εξυπηρέτηση της δημόσιας πίστης, η οποία πρέπει να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών εσόδων και τα χρέη του ΟΤΑ, τα οποία είναι απαραίτητα να μη ξεπερνούν κάποιο ποσοστό τα συνολικά έσοδα. (ν. 3852/10, αρ. 264) Βασικές πηγές δανειοδότησης είναι το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ), η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και οι εμπορικές τράπεζες. (Γ. Κουλτούκης, 2017) Η ΕΤΕπ μπορεί να χρηματοδοτήσει απευθείας μεγάλους Δήμους, όπως είναι η Αθήνα, η Θεσσαλονίκη και το Ηράκλειο, ενώ για τις ανάγκες μικρότερων Δήμων, έχουν οργανωθεί δύο πιστωτικές γραμμές σε συνεργασία με το ΤΠΔ. Η μεταφορά κονδυλίων προς τους ΟΤΑ, γίνεται μέσω του ΤΠΔ και αφορά την εκπλήρωση έργων, όπως η αποκατάσταση οδικού δικτύου και δημόσιων κτηρίων, οι εκπαιδευτικές υποδομές, η περιβαλλοντική αναβάθμιση και η ανάπτυξη τουριστικών

υποδομών. Για το σύνολο των παρεμβάσεων που σχετίζονται με τις δημοτικές αρχές, υπάρχει δυνατότητα να χρηματοδοτηθεί κατά 50% από την ΕΤΕπ και κατά 50% από το ΤΠΔ. (aftodioikisi.gr) Επιπλέον, οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα, όπως το ELENA και το JESSICA. Το πρόγραμμα ELENA υλοποιείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΤΕπ και παρέχει τεχνική βοήθεια σε τοπικές αρχές για επενδυτικά προγράμματα που έχουν σχέση με τους τομείς των ΑΠΕ, των βιώσιμων μέσων μεταφοράς, καθώς και της ενεργειακής απόδοσης. (Τσάλας, 2015) Πιο συγκεκριμένα, αφορά την αύξηση ενεργειακής απόδοσης δημόσιων και ιδιωτικών κτηρίων, την ένταξη των ΑΠΕ στο δομημένο περιβάλλον, την ανάπτυξη και αναβάθμιση δικτύων τηλεθέρμανσης/τηλέψυξης και τις αστικές μεταφορές. (Χαραλάμπους, χ.χ.) Αντίστοιχα, το πρόγραμμα JESSICA αναπτύσσεται από την ΕΤΕπ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης, μη αποτελώντας ακριβώς πηγή χρηματοδότησης, αλλά ένα μέσο εκμετάλλευσης των υφιστάμενων επιχορηγήσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Το πρόγραμμα αναφέρεται σε έργα που εντάσσονται στα πλαίσια ολοκληρωμένων σχεδίων με στόχο την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. (sdit.mnec.gr) Παράλληλα, οι Δήμοι για τη χρηματοδότηση έργων και επενδυτικών δραστηριοτήτων μπορούσαν να απευθυνθούν στα προγράμματα «Φιλόδημος Ι» και «Φιλόδημος ΙΙ», τα οποία χρηματοδοτούνταν από την ΕΤΕπ και το ΤΠΔ. Τα έργα αφορούσαν υποδομές για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και τεχνικές, κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές. Οι ΟΤΑ α΄ βαθμού δεν επιβαρύνονταν, καθώς η αποπληρωμή των δανείων καλυπτόταν από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων του Υπουργείου Εσωτερικών. (mou.gr) (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018) Ωστόσο, τα προγράμματα αυτά καταργήθηκαν το 2019, με σημαντικό αριθμό έργων να μένουν ανεκπλήρωτα.

Τέλος, ως προς την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να απευθυνθεί στον ιδιωτικό τομέα. Οι Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα συγκροτούν συμβάσεις που συνάπτονται για τέτοιους σκοπούς μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού φορέα. (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2019) Τα σχήματα έργων ΣΔΙΤ μπορούν να είναι έργα κοινωνικών υποδομών με πληρωμές διαθεσιμότητας, όπως νοσοκομεία, πυροσβεστικοί σταθμοί και εκπαιδευτικές δομές ή ανταποδοτικά έργα, όπως αυτοκινητόδρομοι, εμπορικά κέντρα και λιμάνια. (Γούπιος, 2015) Η μείωση κόστους, η αποδοτικότερη εφαρμογή, η διανομή κινδύνου και τα γενικότερα οικονομικά οφέλη δημιουργούν κατάλληλο έδαφος για τέτοιους είδους

συμβάσεις. Ωστόσο, στοιχεία, όπως το πολύπλοκο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, η αποσαφήνιση αρμοδιοτήτων των εμπλεκόμενων φορέων και τα φορολογικά και λογιστικά ζητήματα, δυσχεραίνουν την υλοποίηση ΣΔΙΤ. (Γκέκας, 2016) Ενδιαφέρον παρουσιάζει, πως την περίοδο 2009-2018 πραγματοποιήθηκαν δεκατρείς συμβάσεις ΣΔΙΤ για σημαντικά έργα αξίας 783 εκ. ευρώ, αλλά η πλειονότητα των συμπράξεων αφορά τις Περιφέρειες. (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2019)

Όσον αφορά τις τακτικές επιχορηγήσεις από τους ΚΑΠ, των οποίων η πορεία αποτυπώνεται στο διάγραμμα 5.3.1., όπως προαναφέρθηκε συγκροτούν βασικό και απαραίτητο έσοδο των ΟΤΑ. Εντούτοις, παράγοντες όπως η οικονομική κρίση και η μνημονιακή πολιτική, οδήγησαν σε μία απότομη μείωση των ΚΑΠ την περίοδο 2011-2012 και μια σχετική σταθεροποίηση των επόμενων ετών σε χαμηλά επίπεδα. Σε σχέση και με το διάγραμμα 4.3.2, ανακύπτει πως από το 2009 έως το 2014 ξεκίνησε μία καθοδική πορεία της απόδοσης ΚΑΠ προς τους Δήμους, με τις περιόδους 2009-2010 και 2011-2012 να σημειώνουν σημαντικά ποσοστά μείωσης. Για παράδειγμα το ποσοστό μείωσης από το 2011 στο 2012 ανέρχεται περίπου στο 30%. Συνεπώς, η δημιουργία μεγάλων Δήμων και η μεταφορά αρμοδιοτήτων, δε συνοδεύτηκε με την αντίστοιχη χρηματοδοτική υποστήριξη. Αντίθετα, η προσπάθεια του κράτους να εξοικονομήσει πόρους με τη μείωση ροών χρηματοδότησης, δημιουργεί στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ιδιαίτερα προβλήματα βιωσιμότητας, με τους Δήμους και τις Κοινότητες να ζητούν πόρους, για να αντιμετωπίσουν τα αυξημένα προβλήματά τους. (Ροδιακή, 2020)

Διάγραμμα 5.3.1: Τακτική επιχορήγηση μέσω ΚΑΠ για τις λειτουργικές και λοιπές δαπάνες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (2011-2018)



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Ιδία επεξεργασία

Τα παραπάνω συμπεράσματα επαληθεύονται και από το διάγραμμα 5.3.2. Παρατηρείται πως οι λειτουργικές δαπάνες των Δήμων είναι αντιστρόφως ανάλογες με τις επιχορηγήσεις των ΚΑΠ και επομένως οι πιθανότητες για ουσιαστική ανάπτυξη είναι ευνόητο πως μειώνονται. Σύμφωνα με τους Trutkowski και Hlepas (2018), η ελλιπής χρηματοδότηση, σε συνδυασμό με τη μεταφορά καθηκόντων δεν ευνοεί το σταθερό προγραμματισμό των τοπικών ενοτήτων.

Διάγραμμα 5.3.2: Εξέλιξη λειτουργικών δαπανών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (2010-2016)



Πηγή: ΕΕΤΑΑ (2017)

5.4 ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων κατοχυρώνεται μέσα από το θεσμικό πλαίσιο, με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές τάσεις να ενθαρρύνουν τη δημόσια συζήτηση. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, το νέο σύστημα διακυβέρνησης πρέπει να ενσωματώνει νέες αρχές δημοκρατικής διακυβέρνησης για τη συμμετοχή των πολιτών, τη δημόσια διαβούλευση, τη διαφάνεια και τη λογοδοσία των προσώπων που κατέχουν δημόσια εξουσία. (Χλέπας, χ.χ.) Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτελεί την πρώτη μεταρρύθμιση, η οποία προβλέπει ένα θεσμοθετημένο ρόλο της Κοινωνίας των Πολιτών. (Γερογιάννη, 2011) Εισήγαγε νέους τρόπους συμμετοχής, με σημαντικό βήμα προόδου την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, αλλά η συμμετοχή, καθώς και τα μέσα στην Ελλάδα εμφανίζονται περιορισμένα. (Λαδή, 2010)

Αρχικά, σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, προβλέπεται η σύσταση Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης, εφόσον συμφωνήσουν τα 2/3 του Δημοτικού Συμβουλίου. Η επιτροπή απαρτίζεται από εκπροσώπους τοπικών φορέων, όπως από:

- ⇒ τοπικούς εμπορικούς και επαγγελματικούς συλλόγους και οργανώσεις
- ⇒ επιστημονικούς συλλόγους και φορείς
- ⇒ τοπικές οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων
- ⇒ συλλόγους γονέων
- ⇒ εθελοντικές οργανώσεις, καθώς και κοινωνικούς φορείς
- ⇒ εκπροσώπους των τοπικών συμβουλίων νέων
- ⇒ δημότες

Ο ρόλος της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης είναι γνωμοδοτικός ως προς το αναπτυξιακό πρόγραμμα και το πρόγραμμα δράσης του ΟΤΑ, καθώς και για το επιχειρησιακό και τεχνικό πρόγραμμα. Επιπλέον, γνωμοδοτεί για ζητήματα γενικού τοπικού ενδιαφέροντος και εξετάζει τις αναπτυξιακές δυνατότητες και τα προβλήματα του Δήμου, ενώ διατυπώνει και παρατηρήσεις επί των αποφάσεων κανονιστικού χαρακτήρα. Η διατύπωση γνώμης από την επιτροπή, δεν αποκλείει την ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες. Οι προτάσεις που προκύπτουν μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, συγκεντρώνονται και ομαδοποιούνται και στη συνέχεια παρουσιάζονται στον πρόεδρο της επιτροπής. Τέλος, μία φορά ετησίως πραγματοποιείται δημόσια συνεδρίαση, πριν από τη σύνταξη των προσχεδίων του

προϋπολογισμού και του ετήσιου προγράμματος δράσης και κάθε τρεις μήνες για θέματα γενικού ενδιαφέροντος. Η θητεία της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης είναι δύομιση έτη, ενώ υπάρχει η δυνατότητα σύστασης και σε Δήμους με πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων. (ν. 3852/10, αρ. 76)

Ακόμη, η νομοθεσία προβλέπει στις Τοπικές Κοινότητες, τουλάχιστον μία φορά ετησίως, τη διοργάνωση συνέλευσης με συμμετοχή των κατοίκων και των φορέων της Κοινότητας. Στη συνέλευση, οι κάτοικοι έχουν τη δυνατότητα να συζητήσουν και να καταθέσουν προτάσεις στις τοπικές αρχές σχετικά με την παροχή υπηρεσιών, την κοινωνική πολιτική, τα έργα, την εφαρμογή πολιτιστικών, αθλητικών και ψυχαγωγικών προγραμμάτων και γενικά όποιο θέμα απασχολεί την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι αποφάσεις των συνελεύσεων παίρνονται με τη διαδικασία της πλειοψηφίας. (ν. 3852/10, αρ. 85)

Επίσης, οι τοπικές αρχές καλούνται να αντιμετωπίσουν ένα μείζον ζήτημα, το οποίο δεν έχει χαρτογραφηθεί το μεταναστευτικό. (Γερογιάννη, 2011) Σε κάθε Δήμο, έπειτα από απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, συγκροτείται το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, του οποίου η σύσταση αποφασίζεται από το ΔΣ. Τα μέλη του συμβουλίου μπορούν να είναι δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι από τις κοινότητες ή τους φορείς των μεταναστών και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων που σχετίζονται με ζητήματα μεταναστών. Ο σκοπός της λειτουργίας αυτών των συμβουλίων είναι η καταγραφή των προβλημάτων και η προώθηση δράσεων για την ομαλή ένταξη στο κοινωνικό σύνολο του Δήμου. (ν. 3852/10, αρ. 78) Παρ' όλ' αυτά, τα εμπειρικά δεδομένα αναδεικνύουν τις δυσκολίες εδραίωσης της παρουσίας τους στο δημόσιο διάλογο. Ο ατελής χαρακτήρας των συμβουλίων, σε συνδυασμό με την έλλειψη πόρων υποβαθμίζουν τις παρεμβάσεις των ΣΕΜ στη δημόσια διοίκηση. Τα ευρωπαϊκά κονδύλια, τα οποία κατευθύνονται για την υλοποίηση των δράσεων των ΣΕΜ, δε καταφέρνουν να υπερβούν τις εγγενείς αδυναμίες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. (Σκαμνάκης, Πολυζωίδης, 2013)

Όπως προαναφέρθηκε, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση αποτέλεσε σημαντικό βήμα, καθώς η ανάπτυξη των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας, συνέβαλε στη διευκόλυνση της διαβούλευσης σχετικά με τα δημόσια θέματα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει προωθήσει ολοκληρωμένες δράσεις για την «Ηλεκτρονική Ευρώπη» από το 2002, ενώ αντίστοιχου χαρακτήρα σχέδια αποτέλεσαν η e-europe 2005 και η στρατηγική i2020. Οι πολιτικές αυτές υιοθετήθηκαν από το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο με το ν. 3979/2011. Ο νόμος αναγνωρίζει το δικαίωμα των φυσικών προσώπων να

επικοινωνούν, καθώς και να συναλλάσσονται, μέσω των ΤΠΕ, με τους φορείς του δημόσιου τομέα. (Καζάκου, Κουτρομάνος, 2017) Παρέχεται, πλέον, η δυνατότητα δημοσίευσης διοικητικών αποφάσεων και οικονομικών απολογισμών, διευκολύνοντας την πρόσβαση και την άσκηση ελέγχου από τους πολίτες. Το διαδίκτυο, επιπλέον, παρέχει εργαλεία ηλεκτρονικής διαβούλευσης, τα οποία δύναται να αξιοποιηθούν για τα τοπικά ζητήματα, ενισχύοντας το ρόλο των δημοτών. (Καλογήρου, Παναγιωτόπουλος. 2016) Στη συνέχεια, παρατίθενται κάποιες από τις προσφερόμενες υπηρεσίες μέσω διαδικτύου.

Πίνακας 5.4.1: Διαδικτυακοί τόποι και παρεχόμενες υπηρεσίες

Ιστοσελίδα		Παρεχόμενες υπηρεσίες
OpenGov	www.opengov.gr	Οι δημότες μπορούν να συμμετέχουν στις διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης.
	www.labs.opengov.gr	Οι ενδιαφερόμενοι υποβάλλουν προτάσεις βελτίωσης των παρεχόμενων δημόσιων ηλεκτρονικών υπηρεσιών
Κτηματολόγιο	www.ktimatologio.gr	Ηλεκτρονική δήλωση κτηματολογίου και ενημέρωση με τα στοιχεία κάθε περιοχής
	www.klimanet.gr	Δυνατότητα ηλεκτρονικής ένστασης
ΔΙ@ΥΓΕΙΑ	www.diavgeia.gov.gr	Δημοσιεύονται οι διοικητικές δραστηριότητες των Οργανισμών που έχουν σχέση με το δημόσιο τομέα, όπως των Δήμων
e-kloges	www.ekloges.ypes.gr	Το ΥΠΕΣ παρέχει αναλυτικές παρουσιάσεις των εκλογικών αποτελεσμάτων

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Μέσω των ΤΠΕ προωθείται η καλύτερη πληροφόρηση των δημοτών τόσο για τα κρατικά ζητήματα, όσο και για τις τοπικές υποθέσεις. Στην περίπτωση που λαμβάνονται υπόψη οι υποδείξεις και οι παρατηρήσεις των πολιτών, δύναται να επιτευχθεί η ουσιαστική συμμετοχή, πέρα από τις εκλογικές διαδικασίες, και η λήψη καλύτερων αποφάσεων.

Το πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι» αποτελεί ένα τμήμα μεταρρυθμίσεων που αφορούν τις εκλογικές διαδικασίες, τη λειτουργία και την εποπτεία των ΟΤΑ, τις ρυθμίσεις για την οργάνωση των ΦΟΔΣΑ, καθώς και ζητήματα που σχετίζονται με το Υπουργείο Εσωτερικών και θεωρείται διάδοχο Πρόγραμμα του «Καλλικράτη». Ο ν. 3852/10 δεν καταργείται, αλλά τροποποιούνται, προστίθενται και καταργούνται κάποια άρθρα στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Στη συνέχεια παρατίθενται οι μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με τους τομείς που εξετάζονται στην παρούσα εργασία, αν και κάποιες αλλαγές έχουν ήδη αναφερθεί στο «Κεφάλαιο 5».

6.1 ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ

Οι αλλαγές ως προς τα όρια της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης είναι ελάχιστες. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις που επηρεάζουν την αυτοδιοίκηση σχετίζονται με την κατηγοριοποίηση των Δήμων, τη διαμόρφωση του ορισμού περί ορεινότητας και η μετονομασία των υποδιαιρέσεων των Δήμων σε Κοινότητες. Η οριοθέτηση των Δήμων διατηρήθηκε σχεδόν ως έχει, με την τελευταία τροπολογία 2007/160 5.3.2019 να επανακαθορίζει τα όρια των Δήμων Κεφαλλονιάς, Λέσβου, Κέρκυρας, Σερβίων-Βελβεντού και Σάμου και τον αριθμό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ να αυξάνεται από 325 σε 332.

Πίνακας 6.1.1: Διασπώμενοι και νεοσύστατοι Δήμοι

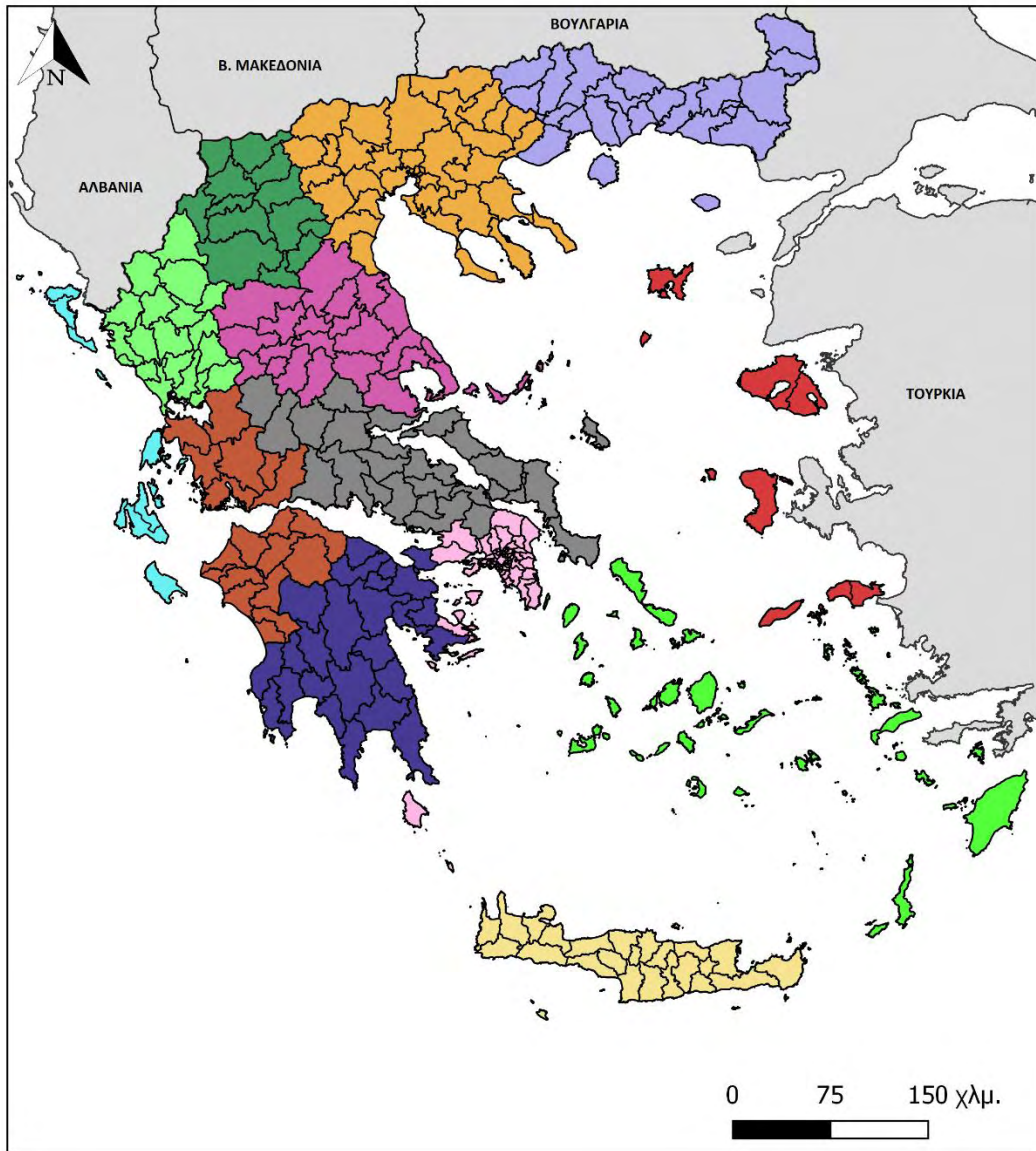
ΔΙΑΣΠΩΜΕΝΟΣ ΔΗΜΟΣ	ΝΕΟΣΥΣΤΑΤΟΙ ΔΗΜΟΙ
Δήμος Κεφαλλονιάς	Δήμος Αργοστολίου, Δήμος Ληξουρίου, Δήμος Σάμης
Δήμος Λέσβου	Δήμος Μυτιλήνης, Δήμος Δυτικής Λέσβου
Δήμος Κέρκυρας	Δήμος Βόρειας Κέρκυρας, Δήμος Κεντρικής Κέρκυρας και Διαποντίων Νήσων, Δήμος Νότιας Κέρκυρας
Δήμος Σερβίων-Βελβεντού	Δήμος Σερβίων, Δήμος Βελβεντού
Δήμος Σάμου	Δήμος Ανατολικής Σάμου, Δήμος Δυτικής Σάμου

Πηγή: τροπολογία 2007/160 5.3.2019, Ιδία επεξεργασία

Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, η παρέμβαση αυτή εν μέρει βελτιώνει τη λειτουργία και την οργάνωση πέντε μεγάλων Δήμων, αλλά από την άλλη διαιωνίζει τη δυσλειτουργία άλλων αντίστοιχων ευμεγεθών ΟΤΑ.

Χάρτης 6.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Κλεισθένης»

ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΟΤΑ ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ"



Υπόμνημα	
□ Όρια Δήμων	■ Π. ΗΠΕΙΡΟΥ
Περιφέρειες	■ Π. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
■ Π. ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ	■ Π. ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ
■ Π. ΑΤΤΙΚΗΣ	■ Π. ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ
■ Π. ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	■ Π. ΚΡΗΤΗΣ
■ Π. ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	■ Π. ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ
■ Π. ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	■ Π. ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
	■ Π. ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ίδια επεξεργασία

Επιπλέον, διατυπώθηκε νέα κατηγοριοποίηση των Δήμων, η οποία αποτυπώνεται στον πίνακα 6.1.2, και η οποία βασίστηκε σε πληθυσμιακά κριτήρια και γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά, στο βαθμό αστικοποίησης, στην οικονομική δραστηριότητα που λαμβάνει μέρος εντός των ορίων των ΟΤΑ, στην εγγύτητα με τα ευρύτερα πολεοδομικά συγκροτήματα μητροπολιτικού χαρακτήρα, καθώς και στη θέση που κατέχουν στη διοικητική διαίρεση της χώρας. Οι κατηγορίες αυτές λαμβάνονται υπόψη κατά την κατανομή των ΚΑΠ και των χρηματοδοτήσεων, τον καθορισμό αρμοδιοτήτων και την κατάρτιση Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας. (ν. 4555/18, αρ. 2)

Πίνακας 6.1.2: Κατηγοριοποίηση πρωτοβάθμιων ΟΤΑ

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΔΗΜΟΙ ΠΟΥ ΥΠΑΓΟΝΤΑΙ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ
Δήμοι Μητροπολιτικών Κέντρων	<ul style="list-style-type: none"> – Οι Δήμοι των ΠΕ Κεντρικού, Βόρειου, Νότιου και Δυτικού Τομέα Αθηνών και της ΠΕ Πειραιώς – Οι Δήμοι Θεσσαλονίκης, Αμπελοκήπων Μενεμένης, Καλαμαριάς, Κορδελιού Ευόσμου, Νεάπολης Συκεών, Παύλου Μελά και Πυλαίας Χορτιάτη της ΠΕ Θεσσαλονίκης 	
Μεγάλοι Ηπειρωτικοί Δήμοι και Δήμοι Πρωτεύουσες Νομών	<ul style="list-style-type: none"> – Οι ηπειρωτικοί Δήμοι – Οι Δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης – Οι Δήμοι της ΠΕ Ευβοίας – Οι Δήμοι που αποτελούν πρωτεύουσα Νομού, περιλαμβανομένων και των νησιωτικών Νομών 	> 25.000 κατοίκους
Μεσαίοι Ηπειρωτικοί Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> – Ηπειρωτικοί Δήμοι – Δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης και της ΠΕ Ευβοίας 	10.000 έως 25.000 κατοίκους
Μικροί Ηπειρωτικοί και Μικροί Ορεινοί Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> – Ηπειρωτικοί Δήμοι – Δήμοι της Περιφέρειας Κρήτης 	10.000 κατοίκους <
Μεγάλοι και Μεσαίοι Νησιωτικοί Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> – Νησιωτικοί Δήμοι 	> 3.500 κατοίκους
Μικροί Νησιωτικοί Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> – Νησιωτικοί δήμοι 	3.500 κατοίκους <

Πηγή: Ν. 4555/18, Ιδία επεξεργασία

Ακόμη, με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», περίπου το 9,5% των Δήμων χαρακτηρίζονταν ορεινοί. (Μ. Παπαγεωργίου, 2012) Για τη διευθέτηση της ορεινότητας στα πλαίσια του νέου Προγράμματος, ως ορεινοί θεωρούνται οι Δήμοι των οποίων τουλάχιστον οι μισές Κοινότητες χαρακτηρίζονται ορεινές στο Μητρώο Δήμων, Κοινοτήτων και Οικισμών της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής. (ν. 4555/18, αρ. 2)

Τέλος, σε ό,τι αφορά τις υποδιαιρέσεις των Δήμων, οι Δημοτικές και Τοπικές Κοινότητες, καθώς και οι Δημοτικές Ενότητες μετονομάζονται σε Κοινότητες, ανεξάρτητα από πληθυσμιακά κριτήρια. Σε επίπεδο διοίκησης, για τις Κοινότητες με πληθυσμό έως 300 κατοίκους αρμόδιο όργανο αποτελεί ο Πρόεδρος, ενώ για τις Κοινότητες με περισσότερους από 300 κατοίκους, τα αρμόδια όργανα είναι το Συμβούλιο και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου. (αρ. 4) Οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να μεταβιβάζουν αρμοδιότητες στις Κοινότητες, εκτός από την έκδοση κανονιστικών πράξεων, τη σύναψη δανείων, την επιβολή φόρων και τελών, τη σύσταση και τη λειτουργία δημοτικών νομικών προσώπων και ό,τι αφορά αποφάσεις που λαμβάνονται με από το ΔΣ. (αρ. 86)

6.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

Ο ρόλος των ΟΤΑ στις διαδικασίες χωρικού σχεδιασμού δε διαφοροποιήθηκε, και όπως με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», καθορίζεται από τις διατάξεις του ν. 4447/16. Ωστόσο, αξίζει να αναφερθούν ορισμένα στοιχεία τα οποία εμφανίζουν ενδιαφέρον για τη λειτουργία των Δήμων.

Αρχικά, σύμφωνα με το άρθρο 181, προβλέπεται στους Δήμους η υποχρεωτική δημιουργία Υπηρεσιών Δόμησης. Οι αρμοδιότητες των ΥΔΟΜ, για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ που αδυνατούν να συστήσουν υπηρεσίες ασκούνται με διοικητική υποστήριξη από το Δήμο της έδρας της οικείας ΠΕ. Σύμφωνα με το ΥΠΕΝ, οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στις ΥΔΟΜ είναι:

- Η συμμετοχή σε θέματα πολεοδομίας, χωροταξίας και χρήσεων γης
- Ο έλεγχος εφαρμογής των ρυμοτομικών σχεδίων επί εδάφους, πριν την έγκριση των πινακίδων εφαρμογής
- Η σύνταξη διαγραμμάτων διαμορφωμένης κατάστασης και διαγραμμάτων εφαρμογής
- Η επίβλεψη των τοπογραφικών διαγραμμάτων, τα οποία προορίζονται για σύνταξη πράξεων τακτοποιήσεως και αναλογισμού ή Πράξεων Εφαρμογής.

- Ο έλεγχος τοπογραφικών μελετών και μελετών Πράξεων Εφαρμογής Σ.Π.
- Η σύνταξη Πράξεων Εφαρμογής
- Η τήρηση αρχείου χαρτών και ρυμοτομικών διαγραμμάτων, πινακίδων διαταγμάτων εφαρμογής εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων, όρων δόμησης, τεχνικών εκθέσεων και διαγραμμάτων εφαρμογής
- Η χορήγηση όρων δόμησης και βεβαιώσεων χρήσης γης
- Ο έλεγχος των τοπογραφικών διαγραμμάτων ως προς την εφαρμογή του ισχύοντος ρυμοτομικού σχεδίου, τους όρους και περιορισμούς δόμησης, καθώς και τη θεώρηση αυτών για την έκδοση Οικοδομικών Αδειών.
- Η προκαταρκτική πρόταση ανάπλασης ορισμένης περιοχής, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 9 και 10 του ν. 2508/97
- Η εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων και συναφών εκτελεστών πράξεων, οι οποίες δεν έχουν γενικότερο χαρακτήρα
- Ο έλεγχος εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων και η εφαρμογή εγκεκριμένων σχεδίων επί του εδάφους, σύμφωνα με τα άρθρα 115 και 155 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας αντίστοιχα

Ακόμη, συγκροτείται στο Υπουργείο Εσωτερικών «Επιτροπή Παρακολούθησης και Υλοποίησης Χωρικού και Αναπτυξιακού Σχεδιασμού Περιφερειακού και Τοπικού Επιπέδου». Η επιτροπή, η οποία απαρτίζεται εκτός από εκπροσώπους υπουργείων, αλλά και από εκπροσώπους της ΚΕΔΕ και επαγγελματικών, κοινωνικών και επιστημονικών φορέων, έχει σκοπό την παρακολούθηση της υλοποίησης τόσο του χωρικού, όσο και του αναπτυξιακού σχεδιασμού, καθώς και την προώθηση συντονισμού. (ν. 4555/18, αρ. 177)

Τέλος, οι ΟΤΑ οι οποίοι δε διαθέτουν επαρκή τεχνική υπηρεσία ή το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό για την εκπόνηση και επίβλεψη μελετών και τη δημοπράτηση έργων έχουν τη δυνατότητα να απευθυνθούν στη «Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων». Η ΜΟΔ, η οποία είναι εταιρία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες για τις διεκπεραίωση των παραπάνω διαδικασιών, έπειτα από απόφαση του διοικητικού της συμβουλίου. (ν. 4555/18, αρ. 178) Εκτός από τη ΜΟΔ, δύο ή περισσότεροι όμοροι Δήμοι, έχουν τη δυνατότητα πλέον να συστήσουν Διαδημοτικό Σύνδεσμο Τεχνικών Υπηρεσιών, για τη διευκόλυνση της εκτέλεσης των τεχνικών έργων τους. Οι σύνδεσμοι αυτοί συγκροτούνται έπειτα από απόφαση των Δημοτικών Συμβουλίων και η λειτουργία τους διέπεται από των Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

6.3 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Μία από τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις του νέου Προγράμματος αποτέλεσε ο καθορισμός κριτηρίων για την κατανομή των ΚΑΠ. Τα κριτήρια αυτά καθορίζονταν από το ν. 1828/89 και τις τροποποιήσεις του ν. 4555/18 και συγκροτούνταν από τα εξής:

- το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης
- το μήκος του δημοτικού και αγροτικού οδικού δικτύου
- η ορεινή και νησιωτική φύση των Δήμων
- οι παρεχόμενες κοινωνικές υπηρεσίες
- η ικανότητα άντλησης τοπικών πόρων
- οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις και οι δημογραφικές τάσεις
- οι κλιματολογικές συνθήκες και τα ιδιαίτερα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά
- οι βασικές υποδομές
- το ποσοστό ανεργίας
- η χωρική έκταση των ΟΤΑ
- το παραγόμενο ΑΕΠ του ΟΤΑ ως προς το συνολικό ΑΕΠ της χώρας

Εντούτοις, με τον ν. 4635/19 τα κριτήρια αυτά καταργήθηκαν και επαναφέρονται σε ισχύ οι διατάξεις του ν. 4038/12 και του ν. 3852/10, με τη διαδικασία κατανομής να βασίζεται στα διοικητικά, δημογραφικά, γεωμορφολογικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά κάθε Δήμου, έχοντας ένα πιο γενικευμένο και αόριστο χαρακτήρα σε σχέση με τις διατάξεις του ν. 4555/18.

Παράλληλα, σύμφωνα με το άρθρο 199 του ν. 4555/18, στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων συνίσταται έντοκος λογαριασμός για τη χρηματοδότηση και ενίσχυση των ΟΤΑ, με σκοπό την ισοσκέλιση των προϋπολογισμών τους. Ο λογαριασμός χρηματοδοτείται από τους ΚΑΠ και αν κριθεί αναγκαίο με επιπλέον πόρους από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ο «Λογαριασμός Εξυγίανσης» που είχε συσταθεί για τους ΟΤΑ καταργήθηκε και το υπόλοιπό του μεταφέρθηκε, για την ενδυνάμωσή τους, στον παρόντα λογαριασμό. Για τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ, συνάπτεται Προγραμματική Συμφωνία μεταξύ του Υπουργού Εσωτερικών και του οικείου φορέα, όπου αναφέρονται το περιεχόμενο και οι οικονομικές αποτιμήσεις των παρεμβάσεων, οι πόροι που θα αντληθούν για τη χρηματοδότηση, το χρονοδιάγραμμα της Συμφωνίας κ.α., με αρμόδιο όργανο για την παρακολούθηση της εφαρμογής το Παρατηρητήριο.

Ακόμη, όπως αναφέρθηκε παραπάνω στο υποκ. 5.3, για τη συνολογηση δανείων, έτσι ώστε να χρηματοδοτηθούν επενδύσεις ή χρέη των ΟΤΑ, πρέπει να συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Με τον ν. 4555/18, ορίζεται πως αν δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, οι ΟΤΑ έχουν τη δυνατότητα να δανειστούν από χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, με σκοπό την εφαρμογή δράσεων βελτίωσης της ενεργειακής αποδοτικότητας εγκαταστάσεων και μηχανημάτων και επενδυτικών σχεδίων, με την προϋπόθεση πως με τις δράσεις αυτές μειώνεται το κόστος λειτουργίας και από την εξοικονόμηση καλύπτεται το κόστος εξυπηρέτησης των τοκοχρεολυσίων. (αρ. 208)

Τέλος, στα πλαίσια του νέου Προγράμματος διευρύνθηκαν οι πόροι του Πράσινου Ταμείου. (ν. 4599/19, αρ. 36) Στις υφιστάμενες πηγές προστέθηκαν και οι παρακάτω:

- έσοδα που προκύπτουν από την εφαρμογή της ενσωμάτωσης της Οδηγίας 27/2012/ΕΕ
- έσοδα από τον εκπλειστηριασμό δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, τα οποία διατίθενται στο Πράσινο Ταμείο
- χρηματοδοτήσεις από προγράμματα της ΕΕ και κάθε άλλος πόρος που προέρχεται από διεθνείς οργανισμούς και ταμεία περιβαλλοντικής ενίσχυσης
- κέρδη, τόκοι ή άλλα έσοδα που προέρχονται από τη συμμετοχή του Πράσινου Ταμείου σε άλλα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου
- χορηγίες και δωρεές από φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου
- έσοδα από τη διαχείριση, εκμετάλλευση και αξιοποίηση της κινητής και ακίνητης περιουσίας του
- επιχορηγήσεις από τον Κρατικό Προϋπολογισμό και χρηματοδοτήσεις από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων

Στις δυσλειτουργίες της χρηματοδότησης, αναφέρθηκε ο κ. Γιώργος Πετράκος, έπειτα από τηλεφωνική επικοινωνία. Ειδικότερα, ο ίδιος επισήμανε πως τα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ είναι ικανοποιητικά και δεν αποτελούν την πηγή του προβλήματος. Το πρόβλημα έγκειται στον μικρό αριθμό χρηματοδοτικών πηγών. Η Ελλάδα, χρειάζεται να υιοθετήσει ένα νέο μοντέλο χρηματοδότησης και να μειωθεί ο βαθμός εξάρτησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ από το κεντρικό κράτος. Επισήμανε πως βασικά ζητήματα των Δήμων είναι ο υπερβολικός έλεγχος από το κράτος, ο οποίος

δυσχεραίνει τη λειτουργία τους, καθώς θα μπορούσαν οι α΄ ΟΤΑ να εποπτεύονται από τις Περιφέρειες, και η υποστελέχωσή τους από κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό.

6.4 ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Η μεταρρύθμιση του «Κλεισθένη» αντικατέστησε και πρόσθεσε διατάξεις, οι οποίες ρυθμίζουν τη συμμετοχή πολιτών και φορέων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Αρχικά, η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, πλέον, συστήνεται σε Δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων. Η σύσταση της επιτροπής δε διαφοροποιήθηκε, αλλά ενισχύθηκε ο ρόλος της με προστιθέμενες αρμοδιότητες τη δυνατότητα εισήγησης στο Δημοτικό Συμβούλιο για διεξαγωγή δημοτικού δημοψηφίσματος και τη διατύπωση γνώμης επί του προσχεδίου του προϋπολογισμού. Οι προσκλήσεις και οι ημερήσιες διατάξεις των συνεδριάσεων αναρτώνται στην ιστοσελίδα του ΟΤΑ, ενώ μπορούν να δημοσιευτούν και στα τοπικά ΜΜΕ. Στην ιστοσελίδα του Δήμου αναρτώνται και οι αποφάσεις της επιτροπής, οι οποίες εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση στο ΔΣ. Τέλος, οι συνεδριάσεις της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης είναι δημόσιες και με απόφαση της επιτροπής οι δημότες μπορούν να συμμετέχουν στις διαδικασίες. (ν. 4555/18, αρ. 78)

Επίσης, όσον αφορά τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, μετονομάστηκαν σε Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων. Το θεσμικό πλαίσιο διευκρίνισε τη σύσταση των συμβουλίων, με μέλη να ορίζονται έξι δημοτικοί σύμβουλοι και πέντε εκπρόσωποι από φορείς μεταναστών και προσφύγων. Στην περίπτωση που υπάρχουν αναγνωρισμένοι φορείς μεταναστών σε επίπεδο πρωτοβάθμιου ΟΤΑ, καλούνται πέντε από αυτούς να ορίσουν από έναν εκπρόσωπο. Στην περίπτωση που δεν υπάρχουν φορείς στο Δήμο ή είναι λιγότεροι από πέντε, καλούνται οι αντίστοιχοι φορείς που δραστηριοποιούνται σε Περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο. Οι αρμοδιότητες του συμβουλίου παρέμειναν ως έχουν. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μεταναστευτικές ομάδες, καθώς και οι προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση που υποβάλλεται στο ΔΣ, η οποία τίθεται υποχρεωτικά προς συζήτηση έπειτα από την υποβολή της. Στις συνεδριάσεις του συμβουλίου μεταναστών καλούνται ο δήμαρχος ή ο αντιδήμαρχος, ενώ μπορούν να συμμετέχουν και κρατικοί φορείς, καθώς και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οι οποίες δραστηριοποιούνται σε ζητήματα ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων. (ν. 4555/18, αρ. 79)

Επιπλέον, στο άρθρο 87 του ν. 4555/18 προστέθηκε, πως στις Κοινότητες με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων, οι συνελεύσεις της τοπικής κοινωνίας μπορούν να πραγματοποιούνται και ανά συνοικία ή άλλη πρόσφορη υποδιαίρεση.

Ακόμη, για θέματα χωρικού σχεδιασμού επιδιώκεται η συμμετοχή των πολιτών, καθώς και των φορέων, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στην περιοχή. (Μέλισσας, 2019) Πιο συγκεκριμένα, κατά την εκπόνηση ΓΧΣ οι φορείς και οι πολίτες ενημερώνονται μέσω διοργάνωσης ανοικτών συγκεντρώσεων, εντύπων και διαδικτύου. Οι φορείς καλούνται να υποβάλουν τα σχετικά προγράμματά τους, καθώς και τις απόψεις τους στο Δήμο ή στην αρμόδια υπηρεσία. Όσον αφορά τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής, οι πολίτες ενημερώνονται μέσα από έντυπα και ηλεκτρονικά μέσα. Με σχετική ανακοίνωση στην ιστοσελίδα του Δήμου, γνωστοποιούνται τα όρια της προς πολεοδόμηση περιοχής. (ΠΔ 90/2018, αρ. 5 και 7)

Το νέο θεσμικό πλαίσιο, ενίσχυσε τη συμμετοχή των δημοτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, με την προσθήκη δυνατότητας διεξαγωγής δημοτικού δημοψηφίσματος και δημοσίου διαλόγου. Ειδικότερα, οι διαδικασίες δημοψηφίσματος κινούνται, είτε από το οικείο ΔΣ, είτε έπειτα από αίτηση, τουλάχιστον του 10%, των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Το περιεχόμενο του δημοψηφίσματος σχετίζεται με τοπικά ζητήματα και όχι με θέματα εθνικής ασφάλειας, εξωτερικής και μεταναστευτικής πολιτικής, διεθνών συνθηκών, θρησκείας, δημοσιονομικής διαχείρισης, επιβολής τελών και οριοθέτησης των χωρικών ενοτήτων. Ο χαρακτήρας του δημοψηφίσματος, δηλαδή ως αποφασιστικός ή συμβουλευτικός, ορίζεται κατά την προκήρυξή του. Η απόφαση του ΔΣ για τη διενέργεια δημοψηφίσματος αποστέλλεται στον Επόπτη ΟΤΑ, ο οποίος ελέγχει τη νομική της υπόσταση. Η απόφαση, επιπρόσθετα, μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Επόπτη και από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Στο δημόσιο διάλογο για τα τιθέμενα ερωτήματα, έχουν δυνατότητα συμμετοχής πολιτικά κόμματα, δημοτικές παρατάξεις, συνδυασμοί που συμμετείχαν στις τελευταίες δημοτικές εκλογές, τοπικές ενώσεις, επαγγελματικές οργανώσεις, επιστημονικές ενώσεις, καθώς και οποιοσδήποτε φορέας της κοινωνίας των πολιτών. Οι φορείς αυτοί, καθώς και οι εκλεγείς μπορούν να συστήσουν Επιτροπές Πρωτοβουλίας για την υποστήριξη κάποιας εναλλακτικής απάντησης στο θέμα του δημοψηφίσματος. Επιπλέον, το ΔΣ μπορεί να συγκροτήσει Ειδικές Επιτροπές, στις οποίες συμμετέχουν αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, υπάλληλοι του Δήμου και δημότες εγνωσμένου τοπικού κύρους για τη διασφάλιση προβολής διαφορετικών απόψεων και τη διοργάνωση συζητήσεων, με σκοπό την ενθάρρυνση του δημοσίου διαλόγου. Τέλος, των ύψος των δαπανών καθ' όλη

τη διαδικασία καλύπτεται από τους πόρους του Δήμου. (ν. 4555/18, αρ. 133, 134, 135, 137, 139)

7. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΓΑΛΛΙΑΣ

Η Γαλλία συγκροτεί ενιαίο κράτος και το μεγαλύτερο σε έκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σημασία της στην αυτοδιοικητική εικόνα της Ευρώπης αποτυπώθηκε στον πίνακα 2.4.1, από τον οποίο ανακύπτει πως το 40% των ΟΤΑ στην Ευρώπη απαρτίζεται από γαλλικούς Δήμους. Σύμφωνα με την τελευταία απογραφή του 2016, ο πληθυσμός της είναι περίπου 66,6 εκατομμύρια. (INSEE) Εντούτοις, εμφανίζει ανομοιογενή διασπορά του πληθυσμού. Η πλειονότητα των Νομών στη νοτιοδυτική και κεντρική Γαλλία, καθώς και στις Άλπεις διακρίνονται με πληθυσμιακή πυκνότητα 50 κατοίκους ανά τ.χλμ., ενώ αντίστοιχα, στο πολεοδομικό συγκρότημα του Παρισιού, η πυκνότητα υπερβαίνει τους 500 κατ/τ.χλμ. (ΤΕΕ, 2005)

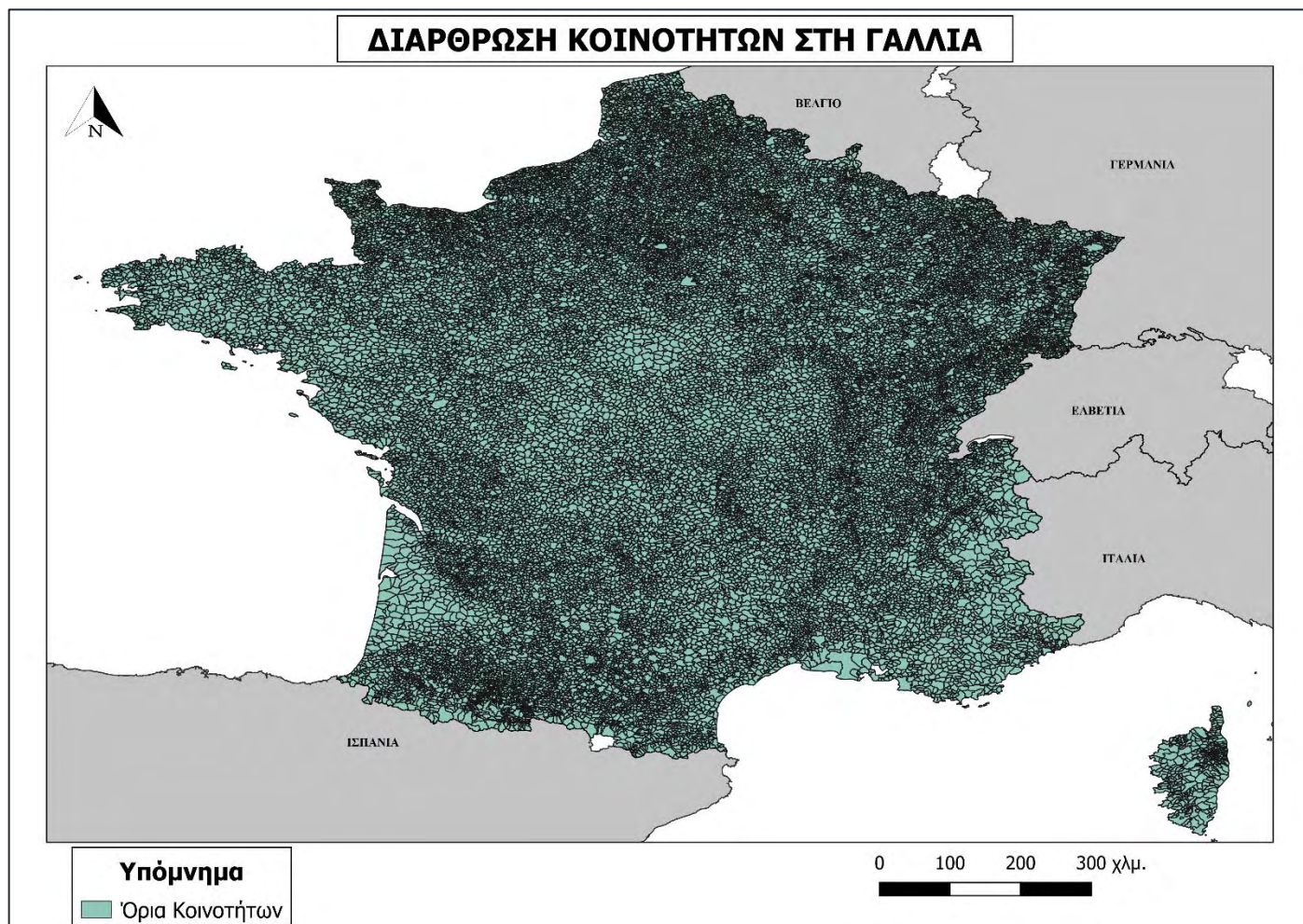
Οι Δήμοι, οι οποίοι αποτελούν και το αντικείμενο μελέτης, διοικούνται από το Δήμαρχο και το Δημοτικό Συμβούλιο, με θητεία έξι ετών. (localit.gr) Οι αποκεντρωτικές τάσεις της Ευρώπης, ώθησαν τη Γαλλία, από το 1982, να υιοθετήσει αποκεντρωτικές πολιτικές και να μεταφέρει αρμοδιότητες στις Περιφέρειες, στους Νομούς και στους Δήμους. (Assemblée nationale) Οι βασικές αρμοδιότητες της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η συντήρηση του οδικού δικτύου, ο αναπτυξιακός προγραμματισμός, η δημόσια τάξη, η εκπαίδευση, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η στέγαση, η οικονομική ανάπτυξη και ο πολιτισμός. (localit.gr)

7.1 ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Η διοικητική διαίρεση της Γαλλίας συγκροτείται από τις Περιφέρειες (Regions), τους Νομούς (Departments), τα Διαμερίσματα (Arrondissements), τα Καντόνια (Cantons) και τις Κοινότητες/Δήμους (Communes) (Lenoble, 2019) Οι Περιφέρειες, τα Διαμερίσματα και οι Δήμοι διακρίνονται από πολιτική, νομική και οικονομική αυτονομία και θεωρούνται ως τα βασικά τρία επίπεδα διαίρεσης. Οι Περιφέρειες αριθμούν 18 στη Μητροπολιτική Γαλλία, όπου συμπεριλαμβάνεται και μία στην Κορσική, η οποία υπόκειται σε ειδικό καθεστώς, καθώς και 5 υπερπόντιες. Οι Περιφέρειες διαιρούνται σε 101 Νομούς και αντίστοιχα αυτοί σε 332 Διαμερίσματα. (europa.europa.eu) (Lenoble, 2019) Ο ρόλος των Διαμερισμάτων είναι να διευκολύνεται το έργο του Νομάρχη. (Dorosh & Loyik, 2013) Επιπλέον, υποδιαίρεση των Διαμερισμάτων συνιστούν τα Καντόνια, τα οποία με τη μεταρρύθμιση του 2015 μειώθηκαν από 4.035 σε 2.054 και λειτουργούν κυρίως ως εκλογικές περιφέρειες. (Brunet, 2015) Τέλος, η μικρότερη βαθμίδα διοικητικής διαίρεσης, οι Δήμοι (LAU),

των οποίων η οριοθέτηση αποτυπώνεται στο χάρτη 7.1.1, έπειτα από τις τελευταίες προσπάθειες συγχώνευσης το 2019, αριθμούν 34.841 (Bideau, 2019). Το Παρίσι, η Λυών και η Μασσαλία υπόκεινται σε ειδικό καθεστώς και υποδιαιρούνται σε Δημοτικά Διαμερίσματα. (europarl.europa.eu)

Χάρτης 7.1.1: Όρια πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία



Πηγή: data.gouv.fr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Ο μεγάλος αριθμός Δήμων συνεπάγεται με το γεγονός πως καταλαμβάνουν μικρό χώρο, με το μέσο μέγεθος ενός γαλλικού Δήμου να είναι 14,8 τ. χλμ. (gold.uclg.org) Η πλειονότητα αυτών διακρίνεται με μικρό πληθυσμό, καθώς περισσότεροι από τους μισούς έχουν λιγότερους από 500 κατοίκους. (europarl.europa.eu) Ο πίνακας 7.1.1 επιβεβαιώνει την πληθυσμιακή εικόνα των Δήμων, με μόλις το 0,1% του συνόλου να έχει πληθυσμό άνω των 100.000, σε ένα κράτος 66 εκατομμυρίων κατοίκων, ενώ σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD) ο μέσος πληθυσμός είναι 1.855 κάτοικοι.

Πίνακας 7.1.1: Πληθυσμιακά μεγέθη και Δήμοι, 2009

Πληθυσμός	Αριθμός Δήμων	Ποσοστό (%)
έως 500	20.185	55,2
500-999	7.004	19,2
1.000-3.499	6.566	18,0
3.500-4.999	869	2,4
5.000-9.999	1.042	2,8
10.000-49.000	786	2,1
50.000-99.999	80	0,2
πάνω από 100.000	38	0,1

Πηγή: Kerrouche (2010)

Παράλληλα, οι αστικές περιοχές του Παρισιού, της Λυών και της Μασσαλίας με πληθυσμό πάνω από 400.000 κατοίκους, έχουν αναλάβει αρμοδιότητες νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014)

Η οριοθέτηση των Κοινοτήτων δε βασίζεται σε κάποιο σύνολο κριτηρίων, αλλά έχει ρίζες από την εποχή της Γαλλικής Επανάστασης. Συγκεκριμένα, ο νόμος της 14^{ης} Δεκεμβρίου του 1789 όρισε ως Δήμους όλες τις κοινότητες των κατοίκων, γεγονός που εξηγεί και το μεγάλο αριθμό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. (Verreaux, Rimbault, Wasserman, 2018) Οι προσπάθειες που έγιναν στις αρχές του 1970 για συνένωση των μικρών Κοινοτήτων δεν επέφεραν αποτέλεσμα, εξαιτίας της πολιτικής βούλησης των τοπικών αρχόντων και της ιστορικής ταυτότητας κάθε τόπου. Οι Δήμοι συγκροτούνται από μικρά χωριά έως μεγάλες πόλεις, με έντονες πληθυσμιακές διακυμάνσεις, χωρίς αυτό να επηρεάζει το θεσμικό πλαίσιο που τους διέπει. Ωστόσο, στις μικρές Κοινότητες εντοπίζεται δυσκολία εύρεσης των απαραίτητων πόρων για την παροχή υπηρεσιών. (Edwards, Hupé, 2000) Μία λύση στο ζήτημα αυτό είναι η δυνατότητα των Δήμων να δημιουργούν δια-κοινοτικές οντότητες με δικούς τους πόρους και αρμοδιότητες. Μέχρι το 2017 είχαν συσταθεί 1.266 τέτοιες οντότητες. (europa1.europa.eu) Συγκεκριμένα, οι όμοροι Δήμοι συστήνουν τέτοιες δομές με σκοπό τη χρηματοδότηση και τη συλλογική διαχείριση δημόσιων υπηρεσιών, με το κεντρικό κράτος να ενθαρρύνει τις συνεργασίες αυτές με οικονομικά κίνητρα. (Frère, Hammadou, Paty, 2011) Η συνεργασία αυτή προωθείται και μέσα από τη χρηματοδότηση μεγάλων επενδυτικών έργων, έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι δαπάνες κάθε Δήμου. (OECD, 2019) Οι αρμοδιότητες των διακοινοτικών οντοτήτων αποφασίζονται κατά τις διαδικασίες σύστασης, ενώ το περιεχόμενό τους μπορεί να αλλάξει ανά πάσα στιγμή με απόφαση των Δημοτικών Συμβουλίων. (Frère, κ.α, 2011)

Ειδικότερα, Οργανισμούς διαδημοτικής συνεργασίας συγκροτούν οι: (ΙΤΑ, 2017), (ΕΕΤΑΑ, 2011) (Ministère des affaires étrangères, 2006)

- Σύνδεσμοι Δήμων πολλαπλών ή ενιαίων αρμοδιοτήτων, των οποίων οι αρμοδιότητες ορίζονται στο καταστατικό τους
- Περιοχές Συνεργασίας, οι οποίες διακρίνονται από δύο αρμοδιότητες που σχετίζονται με θέματα πυρόσβεσης και κατοικίας
- Αστικές Κοινότητες, οι οποίες είναι αρμόδιες, μεταξύ άλλων, για τη δημιουργία πολεοδομικών και χωροταξικών σχεδίων, την εκπόνηση προγραμμάτων, τη δημιουργία ζωνών, την κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτηρίων, τις αστικές μεταφορές, την οδοποιία και τη σήμανση, καθώς και τους κοινωφελείς και κοινόχρηστους χώρους
- Σύνδεσμοι Νέων Αστικών Κέντρων, οι οποίοι αναλαμβάνουν τις επενδύσεις και τον προγραμματισμό στους τομείς κατοικίας, πολεοδομίας, μεταφορών, οικονομικής ανάπτυξης και χωροταξίας
- Κοινότητες Δήμων, των οποίων σκοπό αποτελεί η εκπόνηση ενός χωροταξικού και αναπτυξιακού προγράμματος που αφορά τις αγροτικές περιοχές
- Κοινότητες Πόλεων, με αρμοδιότητες χωροταξίας, οικονομικής ανάπτυξης, τουρισμού και περιβάλλοντος

Συνεπώς, οι Δήμοι διατηρώντας την αυτονομία τους, δίχως να συγχωνευτούν, μπορούν να πετύχουν οικονομίες κλίμακας σε επίπεδο παροχής δημόσιων υπηρεσιών. (Sharpe, 1995) Οι δομές αυτές διοικούνται από το Συμβούλιο Αντιπροσώπων, που εκλέγεται από τους Δήμους-μέλη. (Frère, κ.α, 2011)

Ο κατακερματισμός των Δήμων, όπως αναφέρθηκε παραπάνω αντιμετωπίζεται μέσω των διαδημοτικών συνεργασιών. Οι αυξημένοι πόροι επιτρέπουν στους Δήμους να διαχειρίζονται συλλογικά τις δημόσιες υποθέσεις. Εντούτοις, δεν εμφανίζουν όλες οι Κοινότητες «πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα», καθώς σε πολλές περιπτώσεις ελάχιστοι πόροι μπορούν να διατεθούν στο κοινό ταμείο. (Pinson, χ.χ.) Τέλος, σε μεγάλο ποσοστό των Κοινοτήτων απουσιάζουν σημαντικές εγκαταστάσεις, όπως εκπαίδευσης και υγείας. (Talandier, 2016)

7.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

Στην περίπτωση της Γαλλίας, η χωροταξία συνδέθηκε με την οικονομική πολιτική, τόσο σε επίπεδο στόχων, όσο και σε επίπεδο μέσων υλοποίησης. (Σιόλας, 2015) Υπάρχουν τρία επίπεδα χωρικών σχεδίων, με το εθνικό επίπεδο να μην οργανώνεται από κάποιο χωροταξικό σχέδιο. Η εθνική κυβέρνηση διαμορφώνει το θεσμικό πλαίσιο που διέπει, μεταξύ άλλων, τις χρήσεις γης και την περιβαλλοντική πολιτική (oecd.org) και καταρτίζει την οδηγία DTADD, για το χωροταξικό σχεδιασμό και την αειφόρο ανάπτυξη, καθορίζοντας κατευθύνσεις μακροπρόθεσμου και μεσοπρόθεσμου χαρακτήρα. (kartable.fr) Επιπλέον, σχεδιάζει έργα εθνικής σημασίας, όπως αυτοκινητόδρομους, και χωροθετεί εγκαταστάσεις, όπως πανεπιστήμια. Στο σχεδιασμό και στη χρηματοδότηση των μεγάλων έργων εμπλέκονται και οι Περιφέρειες. Κάθε Περιφέρεια προετοιμάζει ένα γενικό στρατηγικό σχέδιο, το SRADDT (Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) όπου περιγράφονται οι προτεραιότητες και το όραμα, και το οποίο συνοδεύεται από τρία τομεακά σχέδια: το Περιφερειακό Σχέδιο Κλίματος, Αέρα και Ενέργειας (SCRAE), το Περιφερειακό Σχέδιο Οικολογικής Συνοχής (SRCE) και το Περιφερειακό Σχέδιο Υποδομών, Μεταφορών και Διατροφικότητας (SRIT). (oecd.org) Ωστόσο, σύμφωνα με το νόμο NOTRe, από το 2016 έχουν ξεκινήσει οι διαδικασίες συγχώνευσης των ανωτέρω σχεδίων σε ένα που θα ονομάζεται Σχέδιο Χωροταξίας, αειφόρου ανάπτυξης και εδαφικής συνοχής (SRADDET). Ακόμη, το Île-de-France (η ευρύτερη περιοχή του Παρισιού), η Κορσική, καθώς και τα υπερπόντια γαλλικά εδάφη οργανώνονται με Περιφερειακά Σχέδια που είναι πιο λεπτομερή και παρέχουν δεσμευτικές κατευθύνσεις για τα υποκείμενα σχέδια. Στους Νομούς δεν έχουν παραχωρηθεί αρμοδιότητες ως προς το σχεδιασμό χρήσεων γης, αλλά εμπλέκονται στις διαδικασίες μέσα από την κατασκευή σχολικών εγκαταστάσεων και οδικών δικτύων. (oecd.org)

Μεταξύ των Περιφερειακών και των Τοπικών σχεδίων βρίσκονται τα σχέδια SCoT (Schémas de cohérence territoriale). Τα σχέδια αυτά προετοιμάζονται από τις διαδημοτικές ενώσεις και παρέχουν στρατηγικές κατευθύνσεις στα Τοπικά Σχέδια Χρήσεων Γης στους τομείς μεταφορών, στέγασης και πολεοδομικού σχεδιασμού. Οι Δήμοι δεν υποχρεούνται να λάβουν υπόψη, κατά την εκπόνηση των σχεδίων τους τα SCoT, ωστόσο, η κυβέρνηση έχει θεσπίσει κάποια κίνητρα για την προώθηση των σχεδίων. Τέτοια κίνητρα συγκροτούν η αδυναμία των φυσικών περιοχών να

αναπτυχθούν και των αναπτυγμένων περιοχών να επεκταθούν. Μέχρι το 2017 είχαν θεσπιστεί 448 SCoT, που κάλυπταν περισσότερο από το 77% του πληθυσμού της χώρας. (OECD, 2017)

Σε τοπικό επίπεδο, τα σχέδια τα οποία εκπονούνται είναι τα PLU (Plan local d'urbanisme) και τα PLUI (Plan local d'urbanisme intercommunal). Η διαφορά τους είναι πως τα PLU καλύπτουν ένα Δήμο, ενώ τα PLUI αφορούν μία ομάδα Δήμων. (oecd.org) Σκοπός των PLU είναι να διαμορφώσουν την ανάπτυξη και τον λεπτομερή σχεδιασμό των Δήμων, όπως τους συντελεστές δόμησης, τους κοινόχρηστους χώρους και την πυκνότητα. Οι Δήμοι, βάσει των σχεδίων, χωρίζονται σε τέσσερις ζώνες: (french-property.com)

- Ζώνη U, επιτρέπονται νέες κατασκευές
- Ζώνη AU, μελλοντική περιοχή ανάπτυξης
- Ζώνη A, γεωργικές εκτάσεις
- Ζώνη N, προστατευόμενες περιοχές

Στις περιπτώσεις μικρών αγροτικών Δήμων, οι οποίοι αδυνατούν να εκπονήσουν σχέδιο PLU, υπάρχει η δυνατότητα εκπόνησης σχεδίων Carte Communale. Βασικός σκοπός των σχεδίων αυτών είναι ο εντοπισμός περιοχών που μπορούν να αναπτυχθούν, αν και δεν έχουν ισχύ να καθορίσουν ειδικούς πολεοδομικούς κανόνες, όπως στις περιπτώσεις των PLU/PLUI.

Σε ιδιαίτερα καθεστάτα υπόκεινται η περιφέρεια του Παρισιού, η Κορσική και τα υπερπόντια εδάφη. Πιο αναλυτικά, η Île de France καταρτίζει, σε συνεργασία με το κράτος το γενικό σχέδιο SDRIF (Le schéma directeur de la Région Île-de-France), το οποίο καθορίζει τον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό της Περιφέρειας, έτσι ώστε να ελέγχεται η αστική και η δημογραφική ανάπτυξής της, διασφαλίζοντας παράλληλα το σημαντικό ρόλο της σε διεθνές επίπεδο. (zones-humides.org) Επιπλέον, στη Γουαδελούπη, στη Μαρτινίκα, στη Γουινέα, στη Μαγιότ και στη Ρεουνιόν εκπονούνται τα Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης (SAR), τα θέτουν ως στόχους την αειφόρο ανάπτυξη, τον μετριασμό των επιπτώσεων από την κλιματική αλλαγή, την εξοικονόμηση ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, μέσω των SAR καθορίζονται: (outil2amenagement.cerema.fr/)

- ⇒ η ανάπτυξη κάθε περιοχής
- ⇒ οι Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας

- ⇒ η εγκατάσταση σημαντικών υποδομών και ο τομέας Μεταφορών
- ⇒ οι τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών
- ⇒ οι επεκτάσεις

Τέλος, στην Κορσική το Σχέδιο Βιώσιμης Ανάπτυξης και Ανάπτυξης (PADDuC) περιλαμβάνει τους στόχους για την οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και τουριστική ανάπτυξη της νήσου. (zones-humides.org) Πιο ειδικά, καθορίζει τη χωροθέτηση των υποδομών, τους βασικούς προσανατολισμούς ως προς το χωρικό σχεδιασμό, τις μεταφορές και τις δράσεις για την προστασία του περιβάλλοντος. (corse.fr)

Ο ρόλος των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, που περιεγράφηκε ανωτέρω, είναι ουσιαστικός σε θέματα πολεοδομίας. Ο νόμος περί αποκέντρωσης το 1982 μετέφερε αρμοδιότητες σχετικές με τον πολεοδομικό σχεδιασμό στην τοπική αυτοδιοίκηση. (Prévoist, Molines, Dehan, Bandet, 2012) Η ευθύνη για την εκπόνηση των τοπικών σχεδίων ανήκει στους ίδιους, καθώς και η έκδοση οικοδομικών αδειών. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι Δήμοι μπορούν να συστήσουν διαδημοτικές ενώσεις για την εκπόνηση σχεδίων PLUI. Εντούτοις, η έκδοση οικοδομικών αδειών δε περιλαμβάνεται στις κοινές αρμοδιότητες. Από το 2017, οι Κοινότητες υποχρεούνται να προετοιμάζουν διαδημοτικά σχέδια, εκτός των περιπτώσεων όπου τουλάχιστον το 25% των Κοινοτήτων, που αντιπροσωπεύουν το 20% του πληθυσμού, διαφωνήσει ως προς την εκπόνηση ενός κοινού σχεδίου. (oecd.org) Ιδιαίτερα, οι πιο μικροί Δήμοι μπορούν να εκπονήσουν τα σχέδια των επικρατειών τους μέσα από τη συνεργασία με άλλους Δήμους, πετυχαίνοντας βιώσιμο σχεδιασμό και δημιουργώντας κατάλληλες συνθήκες ανάπτυξης, ενώ αποφεύγονται και οι ασυμβατότητες μεταξύ των όμορων Δήμων. Συνεπώς, έχει τεθεί ως στόχος η «ενδυνάμωση» των διακοινοτικών δομών. (GUET, 2005) Κατά την εκπόνηση των σχεδίων, ο Δήμος ή οι διαδημοτικές ενώσεις, έπειτα από την προετοιμασία του φακέλου (PLU/PLUI) από ιδιωτικά γραφεία, τον διαβιβάζουν στη Νομαρχία και στην αποκεντρωμένη διοίκηση DDT για γνωμοδότηση. Στη συνέχεια, αφού δημοσιευθεί καλούνται για γνωμοδότηση οι εμπλεκόμενοι φορείς και στην περίπτωση των PLUI, οι διαφωνίες παρουσιάζονται στο συμβούλιο των Δημάρχων. Τα σχέδια εγκρίνονται από το Δημοτικό Συμβούλιο. Τη διαδικασία παρακολουθούν Δημόσια Πρόσωπα (PPA), για να διασφαλιστεί η τήρηση των κατευθύνσεων των υπερκείμενων σχεδίων. (correze.gouv.fr)

Ο νόμος Loi Chevènement ενίσχυσε τις τεχνικές υπηρεσίες των διαδημοτικών δομών, (Booth, Breuillard, Fraser, & Paris, 2007) οι οποίες πλέον αναλαμβάνουν

αρμοδιότητες σχετικές με τον στρατηγικό σχεδιασμό και τον σχεδιασμό κινητικότητας. (GUET, 2005) Επιπλέον, με έγκριση της Κυβέρνησης, υπάρχει η δυνατότητα σύστασης, στις Κοινότητες, πολεοδομικών υπηρεσιών οι οποίες παρέχουν συμβουλές ως προς τον πολεοδομικό σχεδιασμό και τη διαχείριση των χρήσεων γης, ενώ εκπονούν και τα τοπικά σχέδια PLU και PLUI. (oecd.org)

Οι Κοινότητες, οι οποίες δεν επιθυμούν να εκπονήσουν ένα σχέδιο PLU, προετοιμάζουν τα σχέδια Carte Communale. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, συγκροτούν πιο απλουστευμένα σχέδια από τα PLU/PLUI, καθώς περιορίζονται στον καθορισμό περιοχών που μπορούν να εκδοθούν οικοδομικές άδειες. Τα σχέδια Carte Communale εγκρίνονται από τα Δημοτικά Συμβούλια των Κοινοτήτων (Prefet Du Rhone) Στην περίπτωση που κάποιος Δήμος δεν επιλέξει την εκπόνηση σχεδίου (PLU/PLUI και Carte Communale) τότε ισχύουν οι Κανονισμοί Εθνικού Σχεδιασμού (RNU), γεγονός που τους αποτρέπει από την ανάπτυξη των περιοχών τους, καθώς το RNU δεν προσαρμόζεται στην κλίμακα του Δήμου και αποτελεί ένα ιδιαίτερα περιοριστικό έγγραφο. (plu-en-ligne.com)

Πίνακας 7.2.1: Τα πολεοδομικά σχέδια που μπορούν οι Δήμοι να εκπονήσουν στη Γαλλία

	ΣΧΕΔΙΟ	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	
	ΔΗΜΟΣ	PLU	Εκπόνηση από ένα Δήμο, που καλύπτει την επικράτειά του
PLUI		Εκπόνηση από ομάδα Δήμων	
Carte Communale		Εκπόνηση από ένα Δήμο, καθορίζοντας μόνο τις περιοχές που επιτρέπεται η έκδοση οικοδομικών αδειών	Εκπονούνται, κυρίως, στις περιπτώσεις μικρών αγροτικών περιοχών
Κανένα σχέδιο		Σε ισχύ οι Κανονισμοί Εθνικού Σχεδιασμού	Οι Κανονισμοί Εθνικού Σχεδιασμού είναι ιδιαίτερα περιοριστικοί

Πηγή: Ιδία επεξεργασία

Το κράτος, επομένως, καθορίζει το θεσμικό πλαίσιο και οι αυτοδιοικητικές δομές λαμβάνουν αποφάσεις και επιλέγουν δράσεις. Οι πράξεις αυτές υπόκεινται, από το κράτος, σε νομικό έλεγχο. (PLUREL, 2010) Συνεπώς, οι αρμοδιότητες των Κοινοτήτων επεκτείνονται σε ζητήματα πολεοδομίας και χρήσεων γης, κυρίως μέσω των διαδημοτικών ενώσεων καθώς έτσι ανταποκρίνονται καλύτερα στις αυξημένες

ευθύνες που τους έχουν προσδώσει οι μεταρρυθμίσεις αποκέντρωσης, και εποπτεύονται από το κεντρικό κράτος.

Τέλος, αναφορικά με τον τομέα της Παιδείας, το σύστημα στη Γαλλία διακρίνεται σχετικά πολύπλοκο. Σύμφωνα με το education.gouv.fr (Υπουργείο Παιδείας), ένα μέρος αρμοδιοτήτων έχει μεταφερθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά σημαντικά ζητήματα τα διαχειρίζεται το κεντρικό κράτος. Οι Κοινότητες είναι υπεύθυνες για τη διάθεση χώρων με σκοπό την εγκατάσταση σχολικών μονάδων, καθώς και για την κατασκευή, την ανακατασκευή και την επέκταση των κτηρίων.

7.3 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Η οικονομική λειτουργία των πρωτοβάθμιων οργανισμών βασίζεται στα φορολογικά έσοδα και στις επιχορηγήσεις από το κράτος. Τα φορολογικά έσοδα των Δήμων περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων τέσσερις βασικούς φόρους: το φόρο ακίνητης περιουσίας (property tax), τον τοπικό φόρο διαμονής (local residence tax) και δύο φόρους «εδαφικής οικονομικής συνεισφοράς» (territorial economic contribution). Επιπλέον έσοδα προέρχονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς και από πωλήσεις και μισθώσεις ακίνητης περιουσίας. (oecd.org)

Όσον αφορά το σύστημα χρηματοδότησης, επικρατούν τρεις βασικές μορφές. Αρχικά, οι Δήμοι λαμβάνουν οικονομική στήριξη για την ομαλή λειτουργία τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων. Ακόμη, «αποζημιώνονται» από το κράτος για απολεσθέντα έσοδα, στις περιπτώσεις που πολίτες απαλλαγούν από τις φορολογικές υποχρεώσεις τους. Τέτοιου είδους απαλλαγές είναι συχνές, κυρίως για το φόρο διαμονής και τον επιχειρηματικό φόρο. Τέλος, μεταφέρονται κονδύλια (που προκύπτουν βάσει ειδικών δεικτών) για να εξισορροπηθεί η αναλογία εσόδων-δαπανών. Ωστόσο, το σύστημα αυτό καθίσταται πολύπλοκο, καθώς οι διάφορες επιχορηγήσεις δεν αντιστοιχίζονται με τους διάφορους σκοπούς. (OECD, 2007) Η μεταβίβαση των πόρων από το κεντρικό κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση έχει τρεις βασικούς σκοπούς: (oecd.org)

- τη σταθεροποίηση των τοπικών προϋπολογισμών
- την άμβλυνση οικονομικών ανισοτήτων
- την ανάπτυξη τομεακών πολιτικών

Εστιάζοντας στις επιχορηγήσεις για τις λειτουργικές δαπάνες, η σημαντικότερη είναι η DGF (Dotation globale de fonctionnement) Η κατανομή της DGF χωρίζεται

σε τέσσερα μέρη: στη σταθερή κατανομή προς τους Δήμους, στο Ταμείο Αστικής Αλληλεγγύης και Κοινωνικής Συνοχής, στην επιδότηση Αγροτικής Αλληλεγγύης και στην εθνική επιδότηση εξίσωσης. Συγκεκριμένα, η σταθερή επιχορήγηση για τα λειτουργικά έξοδα των Κοινοτήτων διακρίνεται σε πέντε ποσά:

- μία βασική επιχορήγηση, η οποία εξαρτάται από τον πληθυσμό του Δήμου
- ένα ποσό, με κριτήριο τη χωρική έκταση του Δήμου
- ένα ποσό για απολεσθέντα έσοδα από καταργηθέντες φόρους
- ένα ποσό για αντιστάθμιση των επιπτώσεων από μεταρρύθμιση του 2004
- ένα ποσό για τα εθνικά και θαλάσσια φυσικά πάρκα

Επιπλέον, το Ταμείο Αστικής Αλληλεγγύης και Κοινωνικής Συνοχής (DSU) χρηματοδοτεί Κοινότητες οι οποίες χρήζουν οικονομικής υποστήριξης, λόγω μη επαρκών πόρων. Για την επιλογή, οι Δήμοι διαχωρίζονται σε δύο κατηγορίες, σε αυτούς με περισσότερους από 10.000 κατοίκους και στους Δήμους με 5.000 έως 9.999 κατοίκους. Στη συνέχεια εφαρμόζεται ένας σύνθετος δείκτης δαπανών και πόρων και επιλέγεται ένας μικρός αριθμός Δήμων από κάθε κατηγορία. Από την άλλη, η Επιδότηση Αγροτικής Αλληλεγγύης (DSR) αφορά τους αγροτικούς Δήμους και συγκροτείται από τρεις ομάδες πόρων. Πιο αναλυτικά, ένα τμήμα της χρηματοδότησης αφορά πρωτοβάθμιους οργανισμούς με λιγότερους από 10.000 κατοίκους, πόλεις που συγκεντρώνουν περισσότερο από το 15% του πληθυσμού ενός Καντονιού, καθώς και πόλεις Διαμερισμάτων με πληθυσμό μεταξύ 10.000 και 20.000 κατοίκων. Το δεύτερο μέρος των πόρων παρέχεται σε Δήμους που κατοικούνται από λιγότερους από 10.000 κατοίκους και εμφανίζουν χαμηλό κ.κ. ΑΕΠ, ενώ το τρίτο μέρος προορίζεται για τις 10.000 πιο μειονεκτικές αγροτικές Κοινότητες. Τέλος, η Εθνική Επιδότηση Εξίσωσης (DNP) περιλαμβάνει δύο ομάδες κονδυλίων, που ενισχύουν τους ΟΤΑ, οι οποίοι παρουσιάζουν έλλειμα εσόδων από τη φορολογία. Αντίστοιχα, και οι πέντε διακοινοτικές δομές λαμβάνουν κονδύλια για τις λειτουργικές δαπάνες τους. Τα κριτήρια αποτελούν ο συνολικός πληθυσμός των Δήμων που συγκροτούν τη διαδημοτική συνεργασία και ο συντελεστής φορολογικής ενσωμάτωσης (CIF). Όσοι περισσότεροι Δήμοι έχουν μεταφέρει τις αρμοδιότητες που σχετίζονται με τη φορολογία στη διακοινοτική οντότητα που έχουν συστήσει, τόσο μεγαλύτερη θα είναι και η χρηματοδότηση. (collectivites-locales.gouv.fr) Εντούτοις, παρατηρείται άνιση κατανομή των πόρων μεταξύ των Δήμων, γεγονός που καθιστά αδιαφανή τη διαδικασία κατανομής της DGF, καθώς και τα κριτήρια. (OECD, 2017) Αυτό αντικατοπτρίζεται και στη μείωση που εμφάνισε σε ορισμένους Δήμους το 2018, όπου ξεπέρασε το 10%, δίχως

εμφανή αίτια. (ouest-france.fr) Η τοπική αυτοδιοίκηση χρηματοδοτείται και για τη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων και διαβουλεύσεων για τοπικά θέματα. Στην περίπτωση δημοψηφίσματος ή διαβούλευσης, η Κοινότητα καλύπτει τα τις δαπάνες, οι οποίες επιστρέφονται από το κράτος. (amf.asso.fr)

Εκτός από τα κονδύλια της DGF, οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να χρηματοδοτηθούν και από άλλες κρατικές πηγές. Ειδικότερα, το Ταμείο Αποζημίωσης Προστιθέμενης Αξίας (FCTVA) αποτελεί την κύρια κρατική οικονομική ενίσχυση για επενδυτικά σχέδια στα πλαίσια των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Πρόκειται για πόρους που κατανέμονται στους Δήμους για να καλυφθεί το ΦΠΑ που έχουν καταβάλει οι ίδιοι σε επίπεδο επενδυτικών δαπανών. Επιπλέον, το DETR χρηματοδοτεί επενδύσεις και έργα στους τομείς οικονομίας, κοινωνίας, περιβάλλοντος, αθλητισμού και τουρισμού σε αγροτικές περιοχές, με στόχο την ανάπτυξη των περιοχών αυτών. Δικαιούχοι των πόρων είναι αγροτικοί Δήμοι έως 2.000 κατοίκους και Δήμοι που έχουν συστήσει διαδημοτικές συνεργασίες. Ακόμη, στην περίπτωση φθορών που οφείλονται σε φυσικά αίτια, είτε αυτόνομες Κοινότητες, είτε ομάδες Κοινοτήτων μπορούν να απευθυνθούν στο Ταμείο Αλληλεγγύης για Κλιματικά και Γεωλογικά Συμβάντα, για την αποκατάσταση των φθορών αυτών. Η επιδότηση εξαρτάται από το άθροισμα των λειτουργικών και των επενδυτικών εξόδων του Δήμου. Συγκεκριμένα:

- χρηματοδότηση της τάξης του 80% για την αποκατάσταση, στην περίπτωση που οι φθορές υπερβαίνουν το 50% του προϋπολογισμού του Δήμου.
- χρηματοδότηση της τάξης του 40% για την αποκατάσταση, στην περίπτωση που οι φθορές κοστολογούνται μεταξύ του 10% και 50% του συνολικού προϋπολογισμού του Δήμου.
- χρηματοδότηση της τάξης του 30% για την αποκατάσταση, στην περίπτωση που οι φθορές δεν υπερβαίνουν το 10% του προϋπολογισμού του Δήμου.

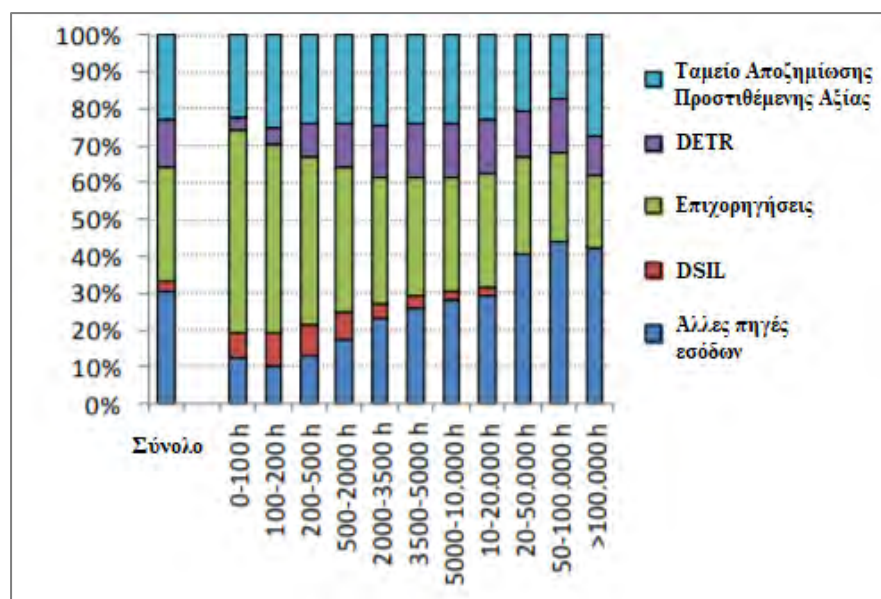
Παράλληλα, από το 2016 έχει συσταθεί Ταμείο Υποστήριξης των Δημόσιων Επενδύσεων (DSIL). Ειδικότερα, το Ταμείο επιχορηγεί επενδύσεις Δήμων δημόσιου χαρακτήρα, με σκοπό την ολοκλήρωση των έργων, καθώς και την επίτευξη των εθνικών προτεραιοτήτων. (haute-savoie.gouv.fr) Τέλος, αρμοδιότητα των ΟΤΑ είναι και η συντήρηση του οδικού δικτύου που υπάγεται στην επικράτειά τους. Η κάλυψη των εξόδων αυτών μπορεί να καλυφθεί, εκτός από τη φορολογία, και από έσοδα που παρέχονται για τις επενδύσεις τους. (loc.gov)

Εκτός από τις κρατικές επιχορηγήσεις οι Δήμοι μπορούν να απευθυνθούν και σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, αρκετοί είναι εκείνοι

οι οποίοι σύναψαν δάνεια με εμπορικές τράπεζες, κυρίως για τις επενδυτικές τους δαπάνες. (Andersson, 2014) Ο δανεισμός των ΟΤΑ πρέπει να σχετίζεται μόνο με τη χρηματοδότηση επενδύσεων και όχι με τις λειτουργικές δαπάνες ή την αναχρηματοδότηση του ελλείματός τους. Κάθε δημοτικός δανεισμός υπόκειται σε δύο ελέγχους, έναν για τη νομιμότητα και έναν από τον Περιφερειάρχη. (ΕΕΤΑΑ, 2011) Οι Κοινότητες έχουν και τη δυνατότητα να εκδίδουν δημοτικά ομόλογα (Council of Europe, 2000), με λίγους ωστόσο Δήμους να το έχουν πράξει. (ΕΕΤΑΑ, 2011) Επιπρόσθετα, το 2013 τρεις τοπικοί οργανισμοί σύστησαν το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα Agence France locale (AFL). (Andersson, 2014) Το AFL ανήκει σε τοπικές αρχές, οι οποίες δημιούργησαν αυτό το πιστωτικό ίδρυμα για να παρέχουν δάνεια στην ίδια την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με σκοπό την κάλυψη των επενδυτικών τους σχεδίων (agence-france-locale.fr) Τα κεφάλαια τα οποία συγκεντρώνονται ανακατανέμονται στους Δήμους-μέλη με τη μορφή δανείων. Στο AFL έχουν προσχωρήσει περισσότερες από 200 Κοινότητες (μεταξύ αυτών και υπερπόντιες περιοχές) και τους παρέχονται μακροπρόθεσμα δάνεια, είτε με σταθερά, είτε με μεταβλητά επιτόκια (dircab.net)

Από το διάγραμμα 7.3.1, όπου αποτυπώνονται οι πηγές και το μέγεθος εσόδων των Δήμων για τις επενδυτικές τους ανάγκες για το 2017, συνάγεται πως οι επιχορηγήσεις συγκεντρώνονται στους μικρότερους πληθυσμιακά Δήμους, ενώ οι πιο πολυπληθείς Δήμοι βρίσκουν πόρους από άλλες πηγές εσόδων, πιθανότατα από συνάψεις δανείων. Επιπλέον, η επιχορήγηση του Ταμείου Υποστήριξης των Δημόσιων Επενδύσεων (DSIL) απουσιάζει από τις Κοινότητες που έχουν πάνω από 20.000 κατοίκους, ενώ παρέχει και τη μικρότερη συνολικά οικονομική υποστήριξη των Δήμων σε επίπεδο επενδύσεων.

Διάγραμμα 7.3.1: Κατανομή επενδυτικών εσόδων των Δήμων σε σχέση με τον πληθυσμό, 2017



Πηγή: Leforestier, Niel, (2018)

Τέλος, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η Γαλλία, η οποία συγκροτεί μία χώρα με ισχυρή οικονομία, συμβάλει σημαντικά με διοχέτευση πόρων προς την Ευρώπη. Συνεπώς, και οι απολαβές από τις χρηματοδοτήσεις είναι ανάλογου μεγέθους. (europa.eu) Τα έργα των Κοινοτήτων δύναται να χρηματοδοτηθούν, είτε άμεσα, είτε έμμεσα, από το ΕΣΠΑ 2014-2020, καθώς και από ευρωπαϊκά προγράμματα, όπως το Interreg MED 2014-2020, και από Ταμεία, όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θαλάσσιας Πολιτικής και Αλιείας. (europa.eu) Από ευρωπαϊκούς πόρους, σε συνδυασμό με κάποια υπουργεία χρηματοδοτούνται και τα χωρικά σχέδια τα οποία εκπονούν οι Δήμοι. (Ministère des affaires étrangères, 2006) Οι υπερπόντιες Κοινότητες λαμβάνουν υψηλότερες επιχορηγήσεις από τα ευρωπαϊκά ταμεία, σε σχέση με τους Δήμους της Μητροπολιτικής Γαλλίας. (Cour des comptes, 2011)

7.4 ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων κατοχυρώνεται μέσα από τα θεσμικά κείμενα και ασκείται με διάφορους τρόπους, ανάλογα με το καθεστώς των περιοχών. Στην περίπτωση των Δήμων, από τον Γενικό Κώδικα Τοπικών Αρχών (CGCT), προβλέπεται πως η ενημέρωση και η γνωμοδότηση για υποθέσεις που αφορούν τις τοπικές αρχές αποτελούν δικαίωμα των πολιτών. (amf.asso.fr) Η συμμετοχή των πολιτών, στοχεύει στη διαχείριση σύνθετων ζητημάτων και στην αναζήτηση βέλτιστων λύσεων. (Van Lang, 2014)

Αρχικά, ο Νόμος με αριθμό 2008/724 ορίζει πως για αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου, δύναται να αποφασίζουν οι ψηφοφόροι της Κοινότητας, μέσω δημοψηφισμάτων. (amf.asso.fr) Τη διαδικασία μπορεί να κινήσει το ΔΣ ή έπειτα από πρόταση του Δημάρχου. Η τοπική αρχή υποβάλλει το όποιο θέμα για δημοψήφισμα, το οποίο έχει ισχύ, μόνο στην περίπτωση συμμετοχής τουλάχιστον του 50% των κατοίκων. Οι διαδικασίες παρακολουθούνται από έναν εκπρόσωπο του κράτους, ο οποίος μπορεί να το απορρίψει σε περίπτωση που θεωρηθεί παράνομο. Επιπλέον, μπορεί να πραγματοποιηθεί διαβούλευση για ένα θέμα, είτε με πρωτοβουλία του Δημοτικού Συμβουλίου, είτε των κατοίκων. (collectivites-locales.gouv.fr) Η διαβούλευση μπορεί να περιοριστεί σε μία ομάδα πολιτών, τους οποίους αφορά το ζήτημα που έχει τεθεί προς συζήτηση και ψηφίζουν με «ναι» ή «όχι». Όπως και στην περίπτωση των δημοψηφισμάτων, οι διαδικασίες παρακολουθούνται συνεχώς από εκπρόσωπο του κράτους. Οι διακοινοτικές ενώσεις έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν ένα συγκεκριμένο θέμα σε διαβούλευση και όχι σε δημοψήφισμα. (amf.asso.fr)

Μία ακόμη μορφή συμμετοχικών διαδικασιών συγκροτούν και οι Δημόσιες Έρευνες. Σκοπός των Δημόσιων Ερευνών είναι η ενημέρωση και η συμμετοχή των πολιτών, καθώς και η συνεκτίμηση των συμφερόντων ειδικών ομάδων στη λήψη αποφάσεων για ζητήματα που σχετίζονται με το περιβάλλον (Van Lang, 2014) Σύμφωνα με το Νόμο Grenelle II, οι Δημόσιες Έρευνες αφορούν δύο κύριες κατηγορίες:

- έργα, σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον (ύδατα, απόβλητα, πολεοδομία)
- έργα που σχετίζονται με τις απαλλοτριώσεις

Ειδικότερα, τα είδη έργων τα οποία υπόκεινται σε Δημόσια Έρευνα είναι:

- Αναπτυξιακά έργα που εκτελούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς και περιλαμβάνουν περιβαλλοντικές μελέτες.
- Πολεοδομικά σχέδια
- Σχέδια για δημιουργία εθνικών πάρκων και θαλάσσιων πάρκων

Το θεσμικό πλαίσιο δεν ορίζει ειδικές περιόδους για την οργάνωση των ερευνών, οι οποίες πραγματοποιούνται τόσο σε Δήμους, όσο και σε διαδημοτικές ενώσεις. (amf.asso.fr)

Επίσης, σε Δήμους με περισσότερους από 10.000 κατοίκους είναι υποχρεωτική η σύσταση Συμβουλευτικής Επιτροπής για δημόσιες υπηρεσίες. Η επιτροπή αυτή

συστήνεται προκειμένου οι πολίτες να εμπλακούν περισσότερο με τη διαχείριση των τοπικών υπηρεσιών και να εκφέρουν άποψη για τη λειτουργία υπηρεσιών, οι οποίες είτε έχουν οικονομική αυτονομία, είτε έχουν παραχωρηθεί στον ιδιωτικό τομέα. Στην επιτροπή προεδρεύει ο Δήμαρχος της Κοινότητας και συμμετέχουν τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου και εκπρόσωποι των τοπικών οργανώσεων. Με απόφαση του Δημάρχου, στη συνέλευση της επιτροπής μπορεί να συμμετέχει όποιος κάτοικος του Δήμου επιθυμεί. (amf.asso.fr) Η Συμβουλευτική Επιτροπή εξετάζει και εκφέρει άποψη σχετικά με την τιμή και την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών παροχής νερού και απορριμμάτων και γενικότερα τη λειτουργία της υπηρεσίας. (services.eaufrance.fr) Οι διακοινοτικές ενώσεις έχουν τη δυνατότητα να συστήσουν τέτοιες επιτροπές, όταν ο πληθυσμός τους κυμαίνεται από 20.000 έως 50.000 κατοίκους. (amf.asso.fr)

Οι Δήμοι μπορούν να συστήσουν, επιπλέον, Συμβουλευτικές Επιτροπές για οποιοδήποτε πρόβλημα της περιφέρειάς τους. Οι επιτροπές αυτές απαρτίζονται από άτομα τα οποία ανήκουν σε τοπικές οργανώσεις και δεν ανήκουν στο ΔΣ. Η διάρκεια της επιτροπής καθορίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο και προεδρεύεται από ένα μέλος του ΔΣ. Ο ρόλος των Συμβουλευτικών Επιτροπών είναι η γνωμοδότηση για οποιοδήποτε θέμα και έργο, το οποίο σχετίζεται με τις δημόσιες υπηρεσίες. Επιπρόσθετα, σε Κοινότητες με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων δημιουργούνται υποχρεωτικά Δημοτικές Επιτροπές που συγκροτούνται από άτομα με ειδικές ανάγκες. Μέσω των Δημοτικών Επιτροπών ενισχύεται η συμμετοχή των ΑΜΕΑ στη λήψη αποφάσεων. Σε Δήμους με λιγότερους από 5.000 κατοίκους, η σύσταση αυτής της επιτροπής είναι προαιρετική. Οι διαδημοτικές δομές έχουν τη δυνατότητα να συστήνουν Συμβουλευτικές Επιτροπές, καθώς και Δημοτικές Επιτροπές ατόμων με ειδικές ανάγκες, με την προϋπόθεση να καλύπτεται το πληθυσμιακό όριο των 5.000 κατοίκων. (amf.asso.fr)

Εκτός από τα παραπάνω, η γαλλική νομοθεσία, για να ενθαρρύνει τις συμμετοχικές διαδικασίες «χρησιμοποιεί» ως εργαλείο τα Συμβούλια Γειτονιάς, των οποίων η σύσταση είναι υποχρεωτική σε Κοινότητες με πληθυσμό άνω των 80.000 κατοίκων και προαιρετική στις μικρότερες. (Hamman, 2019) Το ΔΣ κάθε Δήμου καθορίζει τις περιμέτρους των συνοικιών του, καθώς και τη σύνθεση και τη λειτουργία κάθε Συμβουλίου Γειτονιάς. (collectivites-locales.gouv.fr) Πιο συγκεκριμένα, κάθε συμβούλιο, του οποίου τα μέλη έχουν τριετή θητεία, απαρτίζεται από τριάντα κατοίκους και προεδρεύει ένα μέλος του ΔΣ. Τα δεκαπέντε μέλη μπορούν να είναι εθελοντές πολίτες ή κάτοικοι οι οποίοι ορίστηκαν από το Δημοτικό Συμβούλιο. Οι πέντε

αποτελούν εκπροσώπους των πολιτικών ομάδων από το ΔΣ, ενώ οι υπόλοιποι επιλέγονται βάση κλήρου. (lille.fr) Οι κάτοικοι κάθε συνοικίας, έχουν τη δυνατότητα να παραθέσουν στους Δημοτικούς Συμβούλους προτάσεις για τη βελτίωση και την ανάπτυξη των περιοχών τους, συγκροτώντας το συνδυαστικό κρίκο μεταξύ των πολιτών και των αιρετών τοπικών αρχών. (wittenheim.fr) Δύο φορές ετησίως πραγματοποιούνται ανοικτές, προς όλους του κατοίκους της συνοικίας, συνεδριάσεις, έτσι ώστε να ενημερώνονται και να συζητούν για τα προσεχή έργα των περιφερειών τους. Ο ρόλος των Συμβουλίων Γειτονιάς είναι ουσιαστικός, καθώς οι πολίτες συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων σχετικά με τον προϋπολογισμό του Δήμου και την επιλογή έργων, συμμετέχοντας πιο ουσιαστικά στον αναπτυξιακό προγραμματισμό. (Hamman, 2019)

Ακόμη, ο Γενικός Κώδικας Τοπικών Αρχών προβλέπει τη σύσταση Υπερδημοτικών Επιτροπών. Οι επιτροπές αυτές, αποτελούνται από μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου και από πολίτες, (binic-etables-sur-mer.fr) με σκοπό την ανταλλαγή απόψεων για τα καθημερινά ζητήματα και την πληροφόρηση των κατοίκων. Τα θέματα τα οποία τίθενται προς συζήτηση είναι το περιβάλλον, οι κοινωφελείς χώροι, η πολιτιστική κληρονομιά, η κοινωνική ζωή και η διοίκηση του Δήμου. Στις συνεδριάσεις δεν υπάρχει κάποιος περιορισμός συμμετοχής, (labauche.fr) ενθαρρύνοντας έτσι και τη συμμετοχή των νέων στα κοινά.

Τέλος, τα τελευταία χρόνια η Γαλλία έχει επενδύσει στην παροχή υπηρεσιών μέσω του διαδικτύου, (IBM) με τα επίπεδα διαθεσιμότητας και προσβασιμότητας των δημοτών σε δημόσια δεδομένα, μέσω της χρήσης ΤΠΕ, να βρίσκονται σε ιδιαίτερα υψηλό βαθμό. (OECD, 2015) Από το 2015, τέθηκε σε ισχύ το Δημοψήφισμα Κοινής Πρωτοβουλίας, το οποίο προβλεπόταν από τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 2008. Συγκεκριμένα, αποτελεί μία διαδικασία που επιτρέπει στους πολίτες να υποστηρίξουν ή όχι κάποιο νομοσχέδιο. Οι ψηφοφόροι συμπληρώνουν ένα ειδικό ηλεκτρονικό έντυπο και οι ψήφοι συγκεντρώνονται στην ειδικά καταρτισμένη κρατική ιστοσελίδα pyrenees-atlantiques.gouv.fr (ελέγχθηκε Ιανουάριος 2020). Παράλληλα, έχει καταρτιστεί ηλεκτρονική διεύθυνση (meuse.gouv.fr) στην οποία αναρτώνται οι προσεχείς Διαβουλεύσεις και Δημόσιες Έρευνες, καθώς και τα δημοψηφίσματα στα οποία μπορούν οι πολίτες να λάβουν μέρος διαδικτυακά.

8. ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ ΚΑΙ ΓΑΛΛΙΑΣ

Στο κεφάλαιο αυτό περιγράφονται τα κοινά σημεία και οι διαφορές των δύο χωρών στους τομείς που αναλύθηκαν στα παραπάνω κεφάλαια. Η σύγκριση των δύο περιπτώσεων αποτελεί τη βάση για την εξαγωγή των δυνητικών προοπτικών που έχει η Ελλάδα. Η κάθε χώρα διακρίνεται με τις δικές της ιδιαιτερότητες και είναι δύσκολο να βρεθεί ένας κοινός παρονομαστής που να επιτρέπει την Ελλάδα να μεταβεί σε ένα κράτος, όπως η Γαλλία. Ωστόσο, υπάρχουν πολιτικές της Γαλλίας, οι οποίες μπορούν να υιοθετηθούν, έτσι ώστε να βελτιωθεί η λειτουργία των ελληνικών πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

8.1 ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ Α΄ ΟΤΑ

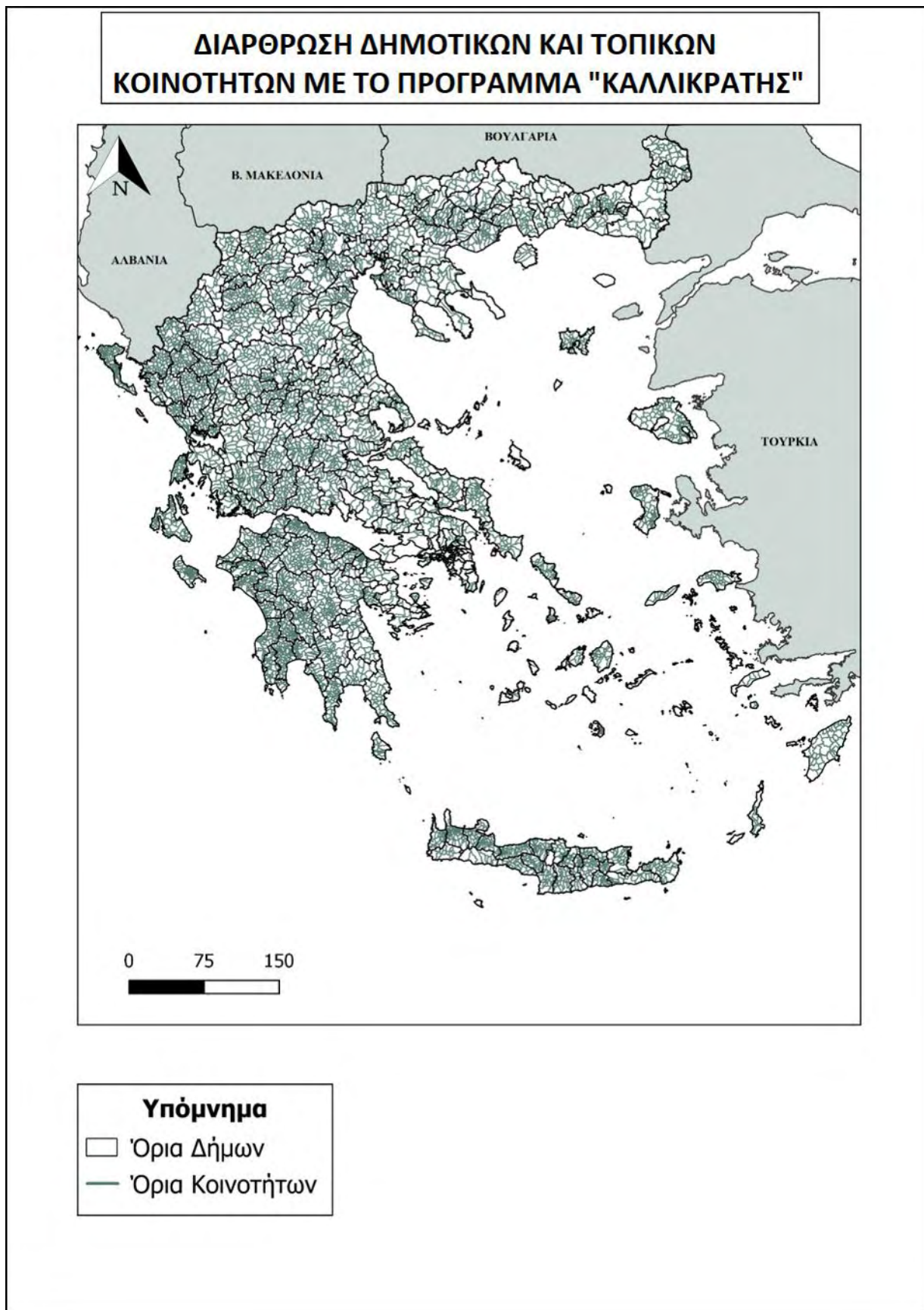
Η Γαλλία, σε σχέση με την Ελλάδα, εμφανίζει έντονο κατακερματισμό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με την πλειονότητα των Δήμων να έχουν μέγεθος ελληνικών Κοινοτήτων, όπως απεικονίζεται στον χάρτη 8.1.1. Η διαφορά μεγέθους των Δήμων ανάμεσα στις δύο χώρες, σκιαγραφείται στη μέση επιφάνεια και πληθυσμό κάθε περίπτωσης, αλλά και στο γεγονός πως στην Ελλάδα οι Δήμοι υποδιαιρούνται σε Κοινότητες, κάτι το οποίο στη Γαλλία ισχύει μόνο στις πόλεις του Παρισιού, της Λυών και της Μασσαλίας. Από τη μία στη Γαλλία η μέση έκταση είναι 14,8 τ. χλμ και αντίστοιχα στην Ελλάδα 406 τ. χλμ., γεγονός που σημαίνει πως ένας μέσος ελληνικός Δήμος είναι περίπου 27 φορές μεγαλύτερος χωρικά από ένα γαλλικό. Επιπλέον, οι διευρυμένες Καλλικράτειες χωρικές ενότητες, κατοικούνται με σημαντικά μεγαλύτερο αριθμό κατοίκων, όπως αποτυπώνεται στον πίνακα 8.1.1

Πίνακας 8.1.1: Μέση έκταση και μέσος πληθυσμός των α΄ ΟΤΑ στην Ελλάδα και στη Γαλλία

ΧΩΡΑ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΔΗΜΩΝ	Μ.Ο. ΕΚΤΑΣΗΣ (τ. χλμ)	Μ.Ο. ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ
ΕΛΛΑΔΑ	332	406	31.950
ΓΑΛΛΙΑ	34.841	14,8	1600

Πηγή: ΚΕΔΚΕ, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 8.1.1: Διάρθρωση Δημοτικών και Τοπικών Κοινοτήτων με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»



Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/data, Ιδία επεξεργασία

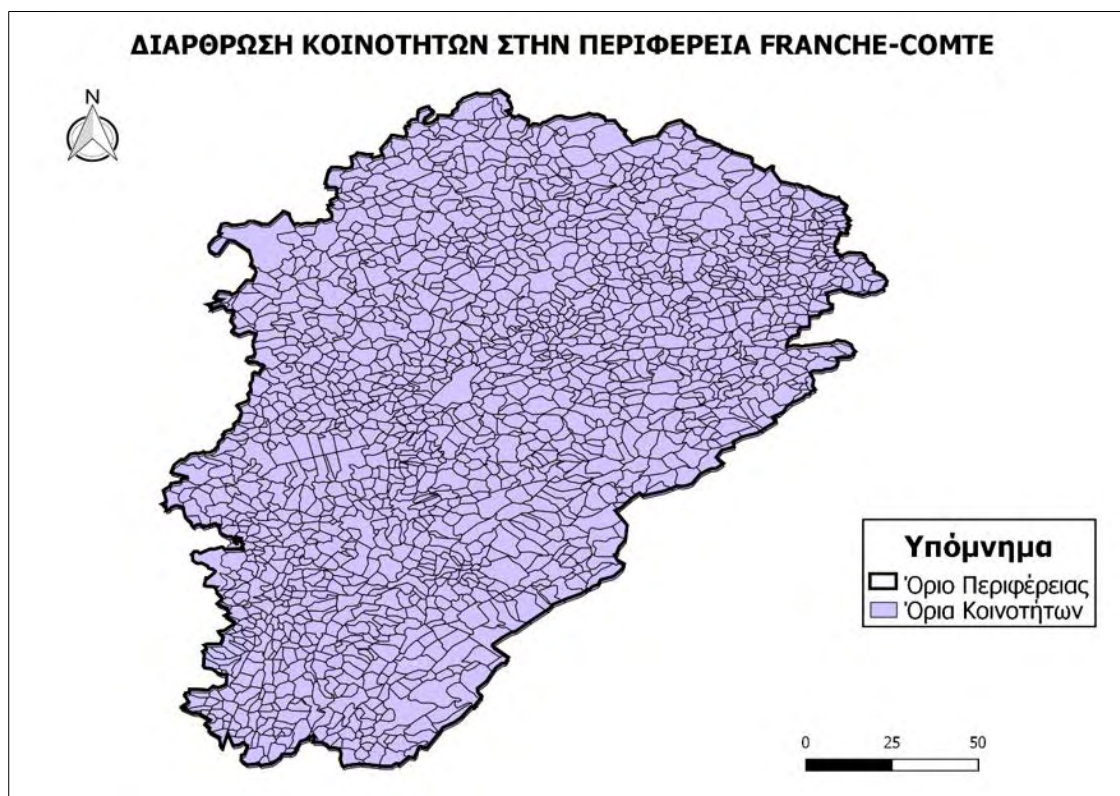
Η διαφορά ως προς το χωρικό μέγεθος των Δήμων και τον έντονο κατακερματισμό των γαλλικών Κοινοτήτων, αποτυπώνονται καλύτερα στους χάρτες 8.1.2 και 8.1.3. Οι χάρτες απεικονίζουν την Περιφέρεια Θεσσαλίας και την Περιφέρεια Franche-Comte, οι οποίες έχουν σχεδόν ίδια έκταση. Η επιλογή των συγκεκριμένων Περιφερειών αποσκοπεί στην καλύτερη απεικόνιση της διαφοράς μεγέθους των Δήμων μεταξύ των δύο χωρών.

Χάρτης 8.1.2: Διάρθρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην Περιφέρεια Θεσσαλίας



Πηγή: geodata.gov.gr, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 8.1.3: Διάρθρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην Περιφέρεια Franche-Comte



Πηγή: data.gouv.fr, Ιδία επεξεργασία

Εστιάζοντας στον τρόπο με τον οποίο προέκυψαν οι οριοθετήσεις, αν και στα δύο κράτη είναι αποτέλεσμα ιστορικών μεταρρυθμίσεων, ο κατακερματισμός των ΟΤΑ στην Ελλάδα επιχειρήθηκε να αντιμετωπισθεί μέσα από τα Προγράμματα «Ι. Καποδίστριας» και «Καλλικράτης». Ειδικά με το ν. 3852/10, επιλέχθηκαν συγκεκριμένα κριτήρια οριοθέτησης. Από την άλλη, η Γαλλία επιχείρησε μέσα από διάφορες νομοθεσίες να μειώσει το μεγάλο αριθμό Κοινοτήτων, γεγονός που στην πράξη είχε ελάχιστα αποτελέσματα. Μέχρι αυτό το σημείο, μπορεί να θεωρηθεί πως η Ελλάδα έχει τις κατάλληλες βάσεις να δημιουργήσει, τουλάχιστον χωρικά, βιώσιμες ενότητες σε σχέση με τη Γαλλία. Εντούτοις, η μη τήρηση των κριτηρίων της μεταρρύθμισης του 2010, καθώς και οι έντονες χωρικές διακυμάνσεις σε συνδυασμό με τις έντονες πληθυσμιακές διαφοροποιήσεις δε μπορούν να το επιβεβαιώσουν. Οι περιττές, σε αρκετές περιπτώσεις, συγχωνεύσεις δεν επιλύσαν τα λειτουργικά ζητήματα των Δήμων, καθώς η χωρική μεγέθυνση δεν είναι τόσο απαραίτητη, όσο η λειτουργική αναβάθμιση.

Κοινό σημείο των δύο χωρών αποτελεί ο μη ορισμός κάποιου προτύπου χωρικού μεγέθους. Όπως αναφέρθηκε, οι α΄ ΟΤΑ και των δύο περιπτώσεων εμφανίζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους. Οι χωρικές και πληθυσμιακές ανισότητες δεν επιτρέπουν στους ελληνικούς ΟΤΑ να εκτελούν σωστά τις αρμοδιότητές τους και να παρέχουν όλες τις απαραίτητες υπηρεσίες στους τοπικούς πληθυσμούς. Ειδικά η Ελλάδα, καλείται να αντιμετωπίσει και το ζήτημα των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, καθώς συγκροτεί μία χώρα με έντονο γεωμορφολογικό ανάγλυφο, σε αντίθεση με τη Γαλλία η οποία είναι κατά κύριο λόγο πεδινή. Αν και η Γαλλία διακρίνεται από μικρή έκταση των Κοινοτήτων και έντονο κατακερματισμό, δεν ανακύπτουν έντονα ζητήματα λειτουργικότητας εξαιτίας της δυνατότητας σύστασης διαδημοτικών ενώσεων. Η συνεργασία μεταξύ των Δήμων, προσφέρει τη δυνατότητα στους μικρότερους να παρέχουν τις απαραίτητες υπηρεσίες, και γενικότερα να εξοικονομούνται δαπάνες, να βελτιώνεται η ποιότητα των υπηρεσιών και να συντονίζονται οι αναπτυξιακοί προγραμματισμοί τους. (Trutkowski, 2016) Αντίστοιχα στην Ελλάδα, συναντώνται συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας και προγραμματικές συμβάσεις, (ν. 3852/10, αρ. 99, αρ. 100) καθώς και παραδείγματα διοικητικής υποστήριξης ενός Δήμου προς έναν άλλο, ο οποίος αδυνατεί να ανταπεξέλθει. Η διαφορά με τη γαλλική περίπτωση, είναι πως δεν έχουν προωθηθεί αυτού του είδους οι πολιτικές και δεν έχουν δοθεί τα κατάλληλα κίνητρα για να επιλέξουν οι Δήμοι να συστήσουν μία διαδημοτική ένωση. Στη Γαλλία, εκτός των πέντε διακοινοτικών δομών

με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, μία ομάδα πρωτοβάθμιων ΟΤΑ μπορεί να συστήσει μία διαδημοτική ενότητα και να ορίσει ελεύθερα στο καταστατικό της τους τομείς συλλειτουργίας. Η πλειονότητα των Δήμων ανήκει σε τέτοιες δομές, γεγονός που σημαίνει πως έχει η συνεργασία επιφέρει αποτελέσματα. Σε αυτό συμβάλει και το κράτος, το οποίο ωθεί τους Δήμους να μετέχουν, κυρίως μέσα από οικονομικά κίνητρα. Συνεπώς, η Γαλλία δεν έδωσε τόση βαρύτητα στη μείωση του μεγάλου αριθμού Δήμων, αλλά στη βελτίωση της λειτουργίας τους και στη δημιουργία συνεκτικών δεσμών μεταξύ των Κοινοτήτων. Οι ισχυροί δεσμοί αποτελούν αρωγούς των μικρότερων χωρικών ενοτήτων, οι οποίες μπορούν να αναλαμβάνουν έργα, επενδύσεις και να σχεδιάζουν καλύτερα τον αναπτυξιακό προγραμματισμό τους.

8.2 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ Α΄ ΟΤΑ ΣΤΟ ΧΩΡΙΚΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ

Σε επίπεδο συστημάτων χωρικού σχεδιασμού, οι δύο χώρες εμφανίζουν σημαντικές ομοιότητες, καθώς η Ελλάδα έχει επηρεαστεί από το γαλλικό μοντέλο. Η αυστηρή ιεράρχηση σχεδίων από «πάνω προς τα κάτω» είναι χαρακτηριστικό και των δύο κρατών. Στην παρούσα εργασία, ωστόσο, δε δίνεται έμφαση στην προσπάθεια σύγκρισης των συστημάτων, αλλά στις αρμοδιότητες που κατέχουν οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού. Η Ελλάδα και η Γαλλία συγκροτούν δύο κράτη με συγκεντρωτικό χαρακτήρα, με το κράτος να αποτελεί το κέντρο λήψης αποφάσεων. Η υιοθέτηση πολιτικών αποκέντρωσης, οδήγησε τις δύο χώρες στη μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Η διαφορά των δύο χωρών έγκειται στην υλοποίηση του σχεδιασμού και στο ρόλο των Δήμων. Στην Ελλάδα ο ρόλος των Δήμων στο σχεδιασμό προσκολλάται στην απόφαση του ΣτΕ, πως οποιαδήποτε αρμοδιότητα πολεοδομικού χαρακτήρα δεν ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας είναι αντισυνταγματική. Συνεπώς, ο σχεδιασμός διακρίνεται από αδυναμία ευελιξίας και η τοπική αυτοδιοίκηση δε μπορεί να επιλύσει, άμεσα, καθημερινά πολεοδομικά ζητήματα. Οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να κινήσουν τις διαδικασίες εκπόνησης των ΤΧΣ και να συντάξουν τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής, αλλά η θέση τους στη συνέχεια περιορίζεται στην εφαρμογή των διατάξεων, με το ΥΠΕΝ να διακρίνεται από συντονιστικό και επιτελικό ρόλο καθ' όλη τη διαδικασία. Αντίστοιχα στη Γαλλία, οι Νομαρχίες και οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι αρμόδιες για τη γνωμοδότηση των σχεδίων, και για τον έλεγχο συμβατότητας με τα υπερκείμενα σχέδια οι ΡΡΑ. Το γεγονός πως η έγκριση των σχεδίων γίνεται από τα ίδια τα Δημοτικά

Συμβούλια, σημαίνει πως δε συσσωρεύονται αρμοδιότητες στο κεντρικό κράτος και πως οι διαδικασίες εκπόνησης και έγκρισης των σχεδίων κινούνται πιο ομαλά και γρήγορα. Οι γαλλικές Κοινότητες δεν αναμένουν την έγκριση από το κράτος, αποκτώντας συνεπώς, άμεσα σχέδιο οργάνωσης της επικράτειάς τους. Τέλος, η συμμετοχή των ελληνικών α΄ ΟΤΑ παραγκωνίζεται ακόμη περισσότερο κατά την κατάρτιση Ειδικών Χωρικών Σχεδίων, αφού η γνωμοδότηση των Δημοτικών Συμβουλίων δεν αναφέρεται στο ν. 4555/18.

Η Ελλάδα παρόλο που διαθέτει πολυπληθέστερους και μεγαλύτερους α΄ ΟΤΑ από τη Γαλλία, έχει μεταφέρει περιορισμένες αρμοδιότητες σχετικά με το χωρικό σχεδιασμό. Επομένως, οι γαλλικοί Δήμοι διαμορφώνουν το όραμα και εκπονούν τα τοπικά σχέδιά τους, ενώ οι ελληνικοί περιορίζονται σε συγκεκριμένες αρμοδιότητες, με μεγάλο όγκο υποθέσεων να παραμένει στην κεντρική διοίκηση. Απόρροια αυτού είναι η ανεπαρκής ανταπόκριση του σχεδιασμού στις τοπικές ανάγκες, με τις διαδικασίες να παραμένουν δύσκολες και χρονοβόρες.

Επιπλέον, από την ανάλυση διαπιστώθηκε ότι και στα δύο κράτη η νομοθεσία προβλέπει για τους Δήμους την εκπόνηση κοινών τοπικών σχεδίων, με σκοπό την αποφυγή ασυμβατοτήτων. Η Γαλλία επιδιώκει τη συγκεκριμένη πολιτική, ενώ στην Ελλάδα δεν έχει προωθηθεί σε κάποιο σημαντικό βαθμό. Σε αυτό, βέβαια, «παίζει» ρόλο και το μέγεθος των ΟΤΑ, καθώς στη Γαλλία εμφανίζονται με ιδιαίτερα μικρό μέγεθος.

Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα, γενικά, διακρίνεται από πολυπλοκότητα, με αποτέλεσμα να χρειάζεται απλοποίηση των διαδικασιών πολεοδομικού σχεδιασμού και αποσαφήνιση της πολεοδομικής νομοθεσίας. Το θεσμικό πλαίσιο δεν επιτρέπει στους Δήμους να είναι ευέλικτοι, όπως στη Γαλλία, με αποτέλεσμα οι καθυστερήσεις έγκρισης των τοπικών σχεδίων να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις και να δυσχεραίνουν τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τέλος, και στις δύο περιπτώσεις οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ δε διακρίνονται με αρμοδιότητες σε θέματα χωροταξίας, καθώς περιορίζονται στην οργάνωση του τοπικού επιπέδου.

8.3 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ Α΄ ΟΤΑ

Η βιώσιμη λειτουργία των Δήμων εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από την ομαλή οικονομική λειτουργία τους. Οι ροές επιπλέον πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση συμβάλουν στην άσκηση αρμοδιοτήτων και στην παροχή υπηρεσιών, ειδικά σε μία περίοδο οικονομικής ύφεσης. Στην Ελλάδα, οι Κοινοί Αυτοτελείς Πόροι αποτελούν τη βασική πηγή χρηματοδότησης για τις λειτουργικές δαπάνες των Δήμων. Σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4635/19, τα κριτήρια κατανομής διαφοροποιήθηκαν από εκείνα του 4555/18. Αν και βασίζονται στα διοικητικά, δημογραφικά, γεωμορφολογικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά κάθε Δήμου, δεν αναφέρονται στη νομοθεσία οι δείκτες με τους οποίους πραγματοποιείται η κατανομή. Επιπρόσθετα, η συνεχής μείωση της παροχής των ΚΑΠ (βλ. Διάγραμμα 5.3.1) δυσχεραίνει τη λειτουργία τους και προκαλεί ζητήματα βιωσιμότητας, ενώ δεν προβλέπεται και η αντικατάσταση των όποιων απολεσθέντων εσόδων, όπως συμβαίνει στη Γαλλία με τα φορολογικά έσοδα. Η χάραξη μεγαλύτερων ορίων και η μεταφορά αρμοδιοτήτων, προϋποθέτουν την παροχή βελτιωμένων ποιοτικά υπηρεσιών και συνεπώς μεγαλύτερη υποστήριξη από το κεντρικό κράτος.

Στην περίπτωση της Γαλλίας, το αντίστοιχο χρηματοδοτικό εργαλείο αποτελεί η DGF. Σε αντίθεση με τα ελληνικά δεδομένα, η DGF απαρτίζεται από τέσσερις ομάδες πόρων παρέχοντας, εκτός από την σταθερή επιχορήγηση, πόρους για την ενδυνάμωση των ανίσχυρων οικονομικά ΟΤΑ και για την υποστήριξη των αγροτικών Δήμων. Επιπροσθέτως, η Γαλλία έχει συστήσει δύο ταμεία για την υποστήριξη των επενδυτικών αναγκών των α΄ ΟΤΑ. Το DETR, το οποίο στηρίζει τους αγροτικούς Δήμους και το Ταμείο Υποστήριξης Δημόσιων Επενδύσεων (DSIL). Η Ελλάδα, αντίστοιχα, παρέχει το 1/3 των ΚΑΠ για τις ανάγκες αυτές, δίχως να προβλέπεται κάποια επιπλέον υποστήριξη για τις επενδυτικές δαπάνες ειδικών περιοχών.

Όσον αφορά τη δανειοδότηση, και τα δύο κράτη μπορούν να δανειστούν με σκοπό την υποστήριξη μόνο των επενδύσεων. Η διαφορά ως προς τις πηγές δανειοδότησης, είναι πως στη Γαλλία έχει συσταθεί από τους ίδιους τους ΟΤΑ το ίδρυμα AFL, το οποίο μπορεί να παρέχει δάνεια από τα κεφάλαια τα οποία συγκεντρώνονται. Επιπλέον, τα δημοτικά δημοψηφίσματα ως έκφραση της δημοκρατίας και της συμμετοχής των πολιτών στη δημόσια διοίκηση, χρηματοδοτούνται από τη γαλλική κυβέρνηση, έτσι ώστε να μην επιβαρύνονται οι Κοινότητες για τη διεξαγωγή τους. Στην Ελλάδα, οι δαπάνες του όποιου δημοψηφίσματος καλύπτονται από την τοπική

αυτοδιοίκηση, αποθαρρύνοντας τις σκέψεις των τοπικών αρχών να απευθυνθούν στους δημότες.

Τέλος, αν και στις δύο χώρες υπάρχουν οι Δήμοι, οι οποίοι εμφανίζουν οικονομική δυσχέρεια, τόσο ως προς τις λειτουργικές, όσο ως προς τις επενδυτικές δαπάνες, στη Γαλλία αυτό αντιμετωπίζεται μέσω διακοινοτικών συνεργασιών. Όπως έχει αναφερθεί σε αρκετά σημεία ανωτέρω, οι συνεργασίες αυτές επιλύουν αρκετά ζητήματα, τα οποία οι Δήμοι αδυνατούν να αντιμετωπίσουν μεμονωμένοι. Οι αυξημένοι πόροι, σε αρκετές περιπτώσεις, επιτρέπουν στις Κοινότητες τη συλλογική διαχείριση των δημόσιων επενδύσεων. Από την άλλη, οι Δήμοι στην Ελλάδα, όντες χωρικά και πληθυσμιακά μεγαλύτεροι καλούνται να αναζητήσουν συμπληρωματικές ή εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης.

8.4 ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Τέλος, η συμμετοχή των πολιτών και των τοπικών φορέων στη λήψη αποφάσεων, θεωρείται και στις δύο χώρες μία βασική συνιστώσα πολιτικής, καθώς κατοχυρώνεται μέσα από τα θεσμικά κείμενα. Η Γαλλία ωστόσο, σε σχέση με την Ελλάδα διακρίνεται ως μία χώρα που έχει προωθήσει και ενθαρρύνει περισσότερο την ανάμειξη των πολιτών στη δημόσια διοίκηση. Ο αριθμός των μέσων που έχουν στη διάθεσή τους οι Γάλλοι δημότες για ενημέρωση και γνωμοδότηση, υπερτερεί έναντι των μέσων που παρέχονται σε ελληνικό επίπεδο. Πιο αναλυτικά, εκτός από την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, στην Ελλάδα οι συμμετοχικές διαδικασίες επιτυγχάνονται μέσα από τη Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, τις συνελεύσεις των κατοίκων των Κοινοτήτων, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων και τα δημοψηφίσματα για τα τοπικά ζητήματα. Αντίστοιχα στη Γαλλία, τα μέσα τα οποία χρησιμοποιούνται είναι οι Διαβουλεύσεις για τα κοινοτικά θέματα, οι Δημόσιες Έρευνες, η Συμβουλευτική Επιτροπή, τα Συμβούλια Γειτονιάς, οι Δημοτικές Επιτροπές ΑΜΕΑ, καθώς και οι Υπερδημοτικές Επιτροπές. Στη Γαλλία, δηλαδή, παρέχονται οι εξής δυνατότητες:

- Η απόφαση για ένα τοπικό ζήτημα να παρθεί από τους δημότες, αντί του ΔΣ
- Πραγματοποίηση Διαβούλευσης μεταξύ μιας ομάδας κατοίκων, τους οποίους αφορά ένα συγκεκριμένο θέμα
- Ενημέρωση και συμμετοχή πολιτών, καθώς και συνεκτίμηση συμφερόντων ειδικών ομάδων για παρεμβάσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα
- Γνωμοδότηση των δημοτών για τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών

- Παράθεση προτάσεων από τις τοπικές κοινωνίες πόλεων με περισσότερους από 80.000 κατοίκους, σχετικά με τη βελτίωση και την ανάπτυξη των συνοικιών
- Συμμετοχή των ΑΜΕΑ στη λήψη αποφάσεων
- Ανταλλαγή απόψεων και πληροφόρηση όλων των κατοίκων για καθημερινά ζητήματα

Στην περίπτωση της Ελλάδας, δεν έχει επενδυθεί η ενθάρρυνση των συμμετοχικών διαδικασιών. Αν και η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης και οι συνελεύσεις των Κοινοτήτων επιτρέπουν την ανάδειξη των τοπικών προβλημάτων, δε αρκούν ως συμμετοχικά μέσα. Στην Ελλάδα σε συνάρτηση με τη Γαλλία, απουσιάζει η δυνατότητα έκφρασης απόψεων σχετικά με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, η επαρκής ενημέρωση των κατοίκων, η συμμετοχή των ΑΜΕΑ, καθώς και η προώθηση συμμετοχής των δημοτών στα μεγάλα αστικά κέντρα. Τέλος, στα πλαίσια των ΤΠΕ η Γαλλία αποτελεί ένα κράτος πρωτοπόρο στην ενίσχυση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Εντούτοις, και η Ελλάδα έχει σημειώσει σημαντική ανάπτυξη στην παροχή υπηρεσιών και στην οργάνωση διαβουλεύσεων και δημοψηφισμάτων μέσω του διαδικτύου.

Συνεπώς, διακρίνεται πως στην περίπτωση της Γαλλίας ενθαρρύνονται περισσότερο οι συμμετοχικές διαδικασίες, τόσο στις μικρές Κοινότητες, όσο και στα αστικά κέντρα. Οι τοπικές κοινωνίες ωθούνται στη διεκδίκηση του κοινωνικού και πολιτικού τους χαρακτήρα, σε μία εποχή αμφισβήτησης και πολιτικής απαξίωσης.

9. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΡΟΣ ΕΠΙΛΥΣΗ

Από την ανάλυση αναδείχθηκαν τα προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση. Η οριοθέτηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, οι αρμοδιότητες τους για το χωρικό σχεδιασμό, η χρηματοδότησή τους, καθώς και οι συμμετοχικές διαδικασίες απαρτίζουν στοιχεία, που καθορίζουν σε σημαντικό βαθμό τη λειτουργία τους. Οι δυνητικές προοπτικές της Ελλάδας σε αυτούς τους τέσσερις τομείς προκύπτουν από τη γενικότερη ανάλυση και όχι μόνο από τη σύγκριση με την περίπτωση της Γαλλίας. Ο τρόπος με τον οποίο ρυθμίζονται οι Κοινότητες της Γαλλίας, δεν αποτελεί πανάκεια για όλα τα ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει η Ελλάδα. Η Ελλάδα και η Γαλλία συγκροτούν δύο κράτη με διαφορετικό μέγεθος, καθώς και διαφορετική οικονομία και ιστορία, και συνεπώς οι όποιες ρυθμίσεις είναι ανάγκη να προσαρμοστούν στα ελληνικά δεδομένα. Οι παρακάτω προτάσεις, σκιαγραφούνται εντός ενός «συγκρατημένου» πλαισίου, λαμβάνοντας υπόψη τη γραφειοκρατία του ελληνικού κράτους και την πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου.

Αρχικά, η χάραξη νέων ορίων της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης το 2010 δεν εξασφάλισε βιώσιμες χωρικές ενότητες. Οι λόγοι, οι οποίοι οδήγησαν στη σημερινή κατάσταση των Δήμων, αποτελούν τα **ζητήματα χωρικής οργάνωσης** στα οποία πρέπει να δοθεί περισσότερη σημασία. Συγκεκριμένα:

- Η μη ύπαρξη προτύπου χωρικού μεγέθους. Οι συγχωνεύσεις δημιούργησαν πρωτοβάθμιους ΟΤΑ με σημαντικές χωρικές και πληθυσμιακές διακυμάνσεις. Από τη μία, οι μικροί Δήμοι αδυνατούν να απορροφήσουν κονδύλια, και από την άλλη οι μεγαλύτεροι α΄ ΟΤΑ δυσκολεύονται να διαχειριστούν τον μεγάλο όγκο τοπικών υποθέσεων. Η απουσία κάποιου χωρικού προτύπου αποτυπώνεται και στην ανισομερή κατανομή των Κοινοτήτων, μεταξύ των Δήμων. Βέβαια, ο πραγματικός χώρος, δεν είναι ο χώρος του Christaller. Υπάρχουν ποικίλοι παράγοντες που τον καθορίζουν και ως εκ τούτου, είναι λογικές οι χωρικές διακυμάνσεις. Παρ' όλα αυτά, στις περιπτώσεις που είναι δυνατό, υπάρχει ανάγκη να διερευνηθεί το χωρικό μέγεθος κάποιων ΟΤΑ, καθώς το μεγάλο μέγεθος ενός Δήμου καθιστά δύσκολη τη χωρική οργάνωση, καθώς και τον αναπτυξιακό προγραμματισμό του.
- Η λογική «ένα νησί-ένας Δήμος». Η ευμεγέθους έκταση αρκετών νησιών συνοδεύεται συχνά από ιδιαίτερο ανάγλυφο, με αποτέλεσμα να ανακύπτουν θέματα βιωσιμότητας και ανάπτυξης. Συνέπεια αυτού, η παροχή υπηρεσιών να

είναι δύσκολη, να παραμελούνται απομακρυσμένοι οικισμοί και να υπάρχει δυσκολία διαχείρισης του όγκου των τοπικών υποθέσεων. Σε νησιά, όπως η Χίος, οι χρόνο-αποστάσεις είναι μεγάλες και η εξυπηρέτηση των πολιτών δύσκολη, αφού το μεγαλύτερο μέρος των υπηρεσιών έχουν μεταφερθεί στις πρωτεύουσες.

- Η υπαγωγή μικρών νησιών σε μεγαλύτερα. Υπάρχουν νησιά τα οποία υπάγονται σε μεγαλύτερα, και άλλα αντίστοιχου μεγέθους τα οποία θεωρούνται Δήμοι. Αυτό, αν και μπορεί να οφείλεται σε εθνικούς λόγους (ειδικά στα νησιά Β. Αιγαίου), καθώς και σε ιστορικούς παράγοντες, δηλαδή οι ίδιοι οι Δήμοι να μην επιθυμούν την ένωση με άλλους α' ΟΤΑ, φανερώνει και ένα κενό της εφαρμογής των κριτηρίων οριοθέτησης. Από την άλλη, σε νησιωτικές περιοχές, οι οποίες δεν αποτελούν μεμονωμένους Δήμους, οφείλει το νεοσύστατο Πρόγραμμα να προβλέπει σε αυτές τη σύσταση όλων των απαραίτητων υπηρεσιών, δίχως να χρειάζεται οι Δημότες να μεταβιβάζονται στην πρωτεύουσα. Η χρήση των ΤΠΕ για τις εξυπηρετήσεις των πολιτών, συμβάλει στο βαθμό που γνωρίζει κάποιος να τις χειρίζεται και δεν αντικαθιστούν τις φυσικές υπηρεσίες.
- Η εξασφάλιση πληθυσμιακού μεγέθους των 10.000 κατοίκων. Η επιδίωξη στους περισσότερους Δήμους να υπάρχουν τουλάχιστον 10.000 κάτοικοι, δυσχεραίνει την παροχή υπηρεσιών στις ορεινές περιοχές, που συχνά συγκροτούν αραιοκατοικημένες γεωγραφικές ενότητες.

Επιπλέον, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο **χωρικό σχεδιασμό** δε διακρίνεται ιδιαίτερα ουσιαστικός. Τα βασικά θέματα στα οποία υπάρχει ανάγκη να δοθεί περισσότερη βαρύτητα, είναι η συγκέντρωση του μεγάλου όγκου υποθέσεων στο κεντρικό κράτος, η αδυναμία ευελιξίας των α' ΟΤΑ, η παραγκώνιση των Δημοτικών Συμβουλίων κατά την κατάρτιση των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων, καθώς και γενικότερος ρόλος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που εμφανίζεται, κατά βάση, εφαρμοστικός. Από την περίπτωση της Γαλλίας, διακρίνεται πως κάποιες πολιτικές μπορούν να υιοθετηθούν, αν και με τα σημερινά δεδομένα, θα προσκολλώνται στις αποφάσεις του ΣτΕ και στο συγκεντρωτικό χαρακτήρα του κράτους. Οι βασικές πρακτικές της Γαλλίας στα πλαίσια του πολεοδομικού σχεδιασμού είναι:

- Η εκπόνηση των τοπικών σχεδίων από τους ίδιους τους α' ΟΤΑ, με συνεχή εποπτεία του κράτους για την εναρμόνιση με τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου σχεδιασμού

- Η διοικητική υποστήριξη των Δήμων και η σύσταση πολεοδομικών υπηρεσιών, με σκοπό την εκπόνηση των σχεδίων
- Η έγκριση των σχεδίων από τα Δημοτικά Συμβούλια, δίχως να συσσωρεύονται οι υποθέσεις στο κεντρικό κράτος

Το σύστημα χωρικού σχεδιασμού της Ελλάδας χρήζει εκσυγχρονισμού. Υπάρχει ανάγκη για ελάφρυνση των γραφειοκρατικών διαδικασιών, καθώς και για απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών σχεδιασμού. Τη βάση αυτών, βέβαια, συγκροτεί η ουσιαστική αποσαφήνιση της πολεοδομικής νομοθεσίας και η εξασφάλιση της ευελιξίας των Δήμων. Στη λύση των σύγχρονων ζητημάτων που απασχολούν τις τοπικές κοινωνίες, αποτελεί επιτακτική ανάγκη η ενεργή συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην περίπτωση που το μεγαλύτερο μέρος αρμοδιοτήτων, ως προς το χωρικό σχεδιασμό, παραμείνει στο κεντρικό κράτος, θα ήταν ωφέλιμη η κατοχύρωση της ενεργής συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης στην εκπόνηση των σχεδίων, καθώς οι Δήμοι μπορούν να συμβάλουν στην επαρκή ανταπόκριση του σχεδιασμού ως προς τις τοπικές ανάγκες.

Επίσης, όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω η βιώσιμη λειτουργία των ΟΤΑ βασίζεται στην απαραίτητη παροχή πόρων από το κράτος. Η ενίσχυση της **οικονομικής επάρκειας** της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης συγκροτεί τη βασική παράμετρο για την εφαρμογή δράσεων και την παροχή υπηρεσιών. Η σημερινή οικονομική λειτουργία των Δήμων, τους οδηγεί στην αναζήτηση εναλλακτικών ή πρόσθετων πηγών χρηματοδότησης. Η χωρική διεύρυνση και η μεταφορά αρμοδιοτήτων οφείλει να συνοδεύεται με επιπλέον Κοινούς Αυτοτελείς Πόρους, καθώς και από ειδικές οικονομικές πολιτικές για το σύνολο των ορεινών και νησιωτικών περιοχών. Ακόμη, η φέρουσα ικανότητα των Δήμων, και κυρίως των νησιωτικών ΟΤΑ, διακυβεύεται από τις μεγάλες προσφυγικές ροές προς αυτούς. Η κυβέρνηση οφείλει να χρηματοδοτεί τους α΄ ΟΤΑ, έτσι ώστε η υφιστάμενη οικονομική λειτουργία τους, να μην επιβαρύνεται περαιτέρω από τη φιλοξενία των πληθυσμών αυτών. Για το σκοπό αυτό χρειάζεται η σύσταση ενός Ταμείου, το οποίο θα χρηματοδοτεί αποκλειστικά τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, οι οποίοι επιβαρύνονται από προσφυγικές και μεταναστευτικές ομάδες.

Επιπλέον, από τις οικονομικές πολιτικές της Γαλλίας, ανακύπτουν οι εξής κατευθύνσεις:

- η υποστήριξη μέσω ΚΑΠ των οικονομικά ανίσχυρων Δήμων, καθώς και των ειδικών περιοχών

- η σύσταση ενός ταμείου, που θα υποστηρίζει με επιπλέον πόρους τις επενδυτικές δαπάνες των ειδικών περιοχών. Στην περίπτωση της Ελλάδας, τις περιοχές αυτές συγκροτούν οι ορεινοί και οι νησιωτικοί Δήμοι
- η χρηματοδότηση των δημοτικών δημοψηφισμάτων

Σε μία περίοδο αυστηρών δημοσιονομικών πολιτικών, είναι φανερό πως οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ αδυνατούν να επιτελέσουν το ρόλο τους και να ανταπεξέλθουν στις σύγχρονες ανάγκες. Χρειάζονται, μεταξύ άλλων, τους απαραίτητους πόρους και την απαραίτητη υποστήριξη από το κράτος. Η λογική των κατευθύνσεων, που προέρχονται από τις γαλλικές πρακτικές, σχετίζεται με την ενδυνάμωση των περιοχών που χρήζουν περισσότερης υποστήριξης εξαιτίας των πολυδιάστατων ζητημάτων που καλούνται να ρυθμίσουν και την ενίσχυση των συμμετοχικών διαδικασιών. Η κάλυψη των δαπανών, οι οποίες προέρχονται από δημοψηφίσματα τοπικών θεμάτων, θα επιτρέψει στις τοπικές αρχές να είναι πιο διαλλακτικές σχετικά με τη ζήτηση γνώμης των δημοτών.

Τέλος, η Ελλάδα καλείται να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για την ενθάρρυνση **συμμετοχής των πολιτών** και των διάφορων τοπικών φορέων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η απουσία επαρκούς αριθμού μέσων, από τη μία δυσχεραίνει τη δυνατότητα συμμετοχής, αλλά από την άλλη δεν αποτελεί το μόνο πρόβλημα. Αυτό που πρέπει να ξεπεραστεί, είναι και οι πάγιες παθογένειες της δημόσιας διοίκησης, όπως το πελατειακό σύστημα, η διαφθορά και η κομματοκρατία. (Γερογιάννη, 2011) Τα Συμβούλια Γειτονιάς, οι Συμβουλευτικές και οι Δημοτικές Επιτροπές ΑΜΕΑ, οι Διαβουλεύσεις, καθώς και οι Υπερδημοτικές Επιτροπές που υφίστανται στη Γαλλία, μπορούν να υιοθετηθούν και να προσαρμοστούν στην ελληνική πραγματικότητα. Μέσω αυτών, η Ελλάδα μπορεί να προωθήσει:

- Τη λήψη απόφασης για τα τοπικά ζητήματα από τους δημότες και όχι από το Δημοτικό Συμβούλιο
- Τη διαβούλευση με τους κατοίκους για συγκεκριμένα θέματα
- Τη γνωμοδότηση των δημοτών για τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών.
- Την παράθεση προτάσεων για βελτίωση και ανάπτυξη, τόσο των Δήμων, όσο και των επιμέρους χωρικών ενοτήτων
- Τη Συμμετοχή ΑΜΕΑ στη λήψη αποφάσεων και την παράθεση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν
- Την ανταλλαγή απόψεων και την πληροφόρηση όλων των κατοίκων για καθημερινά ζητήματα

Τα ανωτέρω πρέπει να συνοδεύονται και με την αντίστοιχη πληροφόρηση μέσω ΤΠΕ, εντύπων και συγκεντρώσεων. Από την άλλη, τόσο ο αριθμός μέσων, όσο και η πληροφόρηση δεν εξασφαλίζουν την εμπλοκή των δημοτών στα κοινά, ειδικά σε μία εποχή περιορισμένου ελεύθερου χρόνου και πολιτικής απάθειας, χωρίς αυτό να σημαίνει πως δεν πρέπει να ενδυναμωθούν οι δημοκρατικοί θεσμοί.

Η συμμετοχή των πολιτών δεν αποτελεί τη λύση για όλα τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, η ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών και η ενθάρρυνση της εμπλοκής των δημοτών στη δημόσια διοίκηση, μπορεί να αποτελέσει τη λύση στη γενικότερη πολιτική απαξίωση που συναντάται σήμερα στην Ελλάδα.

Επιπρόσθετα με τα ανωτέρω, η λειτουργική βελτίωση της ελληνικής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να επιτευχθεί με την **προώθηση των Διαδημοτικών Ενώσεων**. Οι συνεργασίες αυτές συγκροτούν το κατάλληλο εργαλείο για τη βελτίωση, τουλάχιστον, των τριών τομέων που αναλύθηκαν στην παρούσα εργασία. Η κυβέρνηση μπορεί να προωθήσει τις συνεργασίες αυτές με τα κατάλληλα οικονομικά κίνητρα ή να θεσπίσει την υποχρεωτική συνεργασία σε κάποιους τομείς, όπως στο χωρικό σχεδιασμό. Οι Διαδημοτικές Ενώσεις συμβάλλουν στην ενδυνάμωση των μικρότερων Δήμων, στην παροχή βελτιωμένων υπηρεσιών, στην εξοικονόμηση δαπανών, στο συντονισμό των αναπτυξιακών προγραμματισμών των Δήμων, στην εκπόνηση κοινών σχεδίων και στην αποφυγή ασυμβατοτήτων μεταξύ όμορων ΟΤΑ, καθώς και στη συλλογική διαχείριση των δημόσιων επενδύσεων.

Στον πίνακα 9.1.1 αποτυπώνονται οι βασικότερες κατευθύνσεις, οι οποίες ανακύπτουν από τα ανωτέρω. Οι ενδεχόμενες προσεγγίσεις της Ελλάδας πρέπει να ληφθούν υπόψη στο βαθμό που δεν εντείνουν τη γραφειοκρατία του κράτους και την πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου.

Πίνακας 9.1.1: Ενδεχόμενες προσεγγίσεις και εφικτότητα

Τομέας	Ενδεχόμενες προσεγγίσεις	Εφικτότητα	Προϋποθέσεις
Οριοθέτηση Δήμων	Διερεύνηση χωρικού μεγέθους των ΟΤΑ α΄ βαθμού	✓	
	Διάσπαση μεγάλων νησιωτικών Δήμων σε μικρότερους	✓	
	Ελαστικότητα ως προς την εξασφάλιση πληθυσμιακού μεγέθους για τις ορεινές περιοχές	✓	
Χωρικός σχεδιασμός	Απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών πολεοδομικού σχεδιασμού	⚡	Νομικές
	Γνωμοδότηση Δημοτικών Συμβουλίων κατά την εκπόνηση Ειδικών Χωρικών Σχεδίων	✓	
Οικονομική επάρκεια	Ενίσχυση των Κοινών Αυτοτελών Πόρων	⚡	Οικονομικές
	Ειδικές οικονομικές πολιτικές για το σύνολο των ειδικών περιοχών	⚡	Οικονομικές
	Συγκρότηση Ταμείου για τη χρηματοδότηση Δήμων, που φιλοξενούν προσφυγικούς και μεταναστευτικούς πληθυσμούς	✓	
	Χρηματοδότηση δημοτικών δημοψηφισμάτων	⚡	Οικονομικές
Συμμετοχικές διαδικασίες	Σύσταση περισσότερων μέσων για τη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων	✓	
	Επαρκή πληροφόρηση των πολιτών	✓	
Συνεργασία	Προώθηση διαδημοτικών συνεργασιών, κυρίως μέσω οικονομικών κινήτρων	⚡	Οικονομικές
Εφικτό ✓ Εφικτό υπό προϋποθέσεις ⚡			

Οι τέσσερις τομείς, οι οποίοι εξετάστηκαν συγκροτούν τη βάση της χωρικής και λειτουργικής υπόστασης των Δήμων. Η Ελλάδα έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο, χωρίς αυτό να συνεπάγεται πως δε χρήζει περαιτέρω βελτίωσης. Οι μεταρρυθμίσεις, πρέπει να εναπόκεινται στις απαραίτητες διαβουλεύσεις με τους πολίτες και να μην αποσκοπούν στη μείωση δαπανών προς την τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ το Πρόγραμμα «Κλεισθένης» οφείλει να λάβει υπόψη τις δυσλειτουργίες των προγενέστερων προγραμμάτων. Η υιοθέτηση πολιτικών που εφαρμόζει η Γαλλία, θα βοηθήσουν τόσο την τοπική αυτοδιοίκηση, όσο και τις τοπικές κοινωνίες να αναζητήσουν και να διεκδικήσουν το πολιτικό και κοινωνικό ρόλο τους.

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, από το 1833, επιδέχθηκε αρκετούς μετασχηματισμούς, με τις αναδιαρθρώσεις, σε αρκετές περιπτώσεις να μην «δίνουν» τον κατάλληλο χρόνο προσαρμογής. Η προσάρτηση νέων εδαφών επηρέασε το θεσμικό πλαίσιο που τη δίεπε, ενώ υπήρξαν και περίοδοι αδράνειας εξαιτίας των έντονων πολιτικών και κοινωνικών εξελίξεων. Εντούτοις, η σταδιακή εξέλιξη και η βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι δεδομένες. Οι μεταρρυθμίσεις «Ι. Καποδίστριας» και «Καλλικράτης», διαμόρφωσαν εκ νέου την εικόνα των α΄ ΟΤΑ επιχειρώντας χωρικές και λειτουργικές ανασυγκροτήσεις και καθιστώντας τους πιο δυναμικούς σε σχέση με προγενέστερες ρυθμίσεις. Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» εκσυγχρόνισε την τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά η εφαρμογή του δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Τα κενά τα οποία προέκυψαν, όπως η μη ορθολογική οριοθέτηση των Δήμων, οι περιορισμένες ευθύνες των α΄ ΟΤΑ, η αδυναμία τους να απορροφήσουν πόρους και οι περιορισμένες συμμετοχικές διαδικασίες, κλήθηκε να αντιμετωπίσει ο ν. 3852/10. Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» είχε σαφώς καλύτερα αποτελέσματα, τόσο στο χώρο, όσο και στη λειτουργική υπόσταση των ΟΤΑ. Παρ' όλ' αυτά, στα πλαίσια του προγράμματος, είτε διαιωνίστηκαν προβληματικές καταστάσεις, είτε αυτές δεν επιλύθηκαν στο βαθμό που έπρεπε. Σε αυτό συνέβαλε και η οικονομική κρίση, σε συνδυασμό με τις αυστηρές δημοσιονομικές πολιτικές, οι οποίες επηρέασαν την οικονομική λειτουργία των Δήμων.

Τις δυσλειτουργίες, οι οποίες αναδείχθηκαν από τη μεταρρύθμιση του 2010, οφείλει να λάβει υπόψη το Πρόγραμμα «Κλεισθένης». Η πρώτη ομάδα μεταρρυθμίσεων του νέου αυτού προγράμματος, ρύθμισε ορισμένα καίρια ζητήματα, αλλά η τοπική αυτοδιοίκηση χρήζει περισσότερης βελτίωσης και εκσυγχρονισμού. Είναι αναγκαίες, τόσο οι χωρικές παρεμβάσεις, όσο και η εσωτερική αναβάθμιση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Οι πολιτικές οφείλουν να εστιάσουν στον τρόπο, με τον οποίο οι οριοθετήσεις καθορίζουν τη βιωσιμότητα των Δήμων, στο νησιωτικό χώρο και στις ορεινές περιοχές, όπου οι εξυπηρετήσεις και η παροχή υπηρεσιών είναι δύσκολες, στο λόγο που έχουν οι Δήμοι στο σχεδιασμό της επικράτειάς τους, στους ανεπαρκείς πόρους για την κάλυψη των λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών, καθώς και στη διεύρυνση των διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών και των τοπικών και κρατικών αρχών, σε μία εποχή πολιτικής απαξίωσης. Τη βάση των προβλημάτων, βέβαια, συγκροτεί η δυσκαμψία του

θεσμικού πλαισίου, η οποία είναι ανάγκη να ξεπεραστεί. Οι κοινωνίες μεταβάλλονται, οι ανάγκες αυξάνονται και οι πολίτες αναζητούν όλο και πιο ενεργό ρόλο στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επομένως, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση που σχετίζεται με τους Δήμους, πρέπει να προσαρμόζεται στις αλλαγές αυτές. Ο εκσυγχρονισμός και η υπέρβαση των νομικών προσκολλήσεων, αποτελούν τη βάση για ένα νέο κεφάλαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στη χωρική και λειτουργική ανασυγκρότηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ δύναται να συμβάλει και η υιοθέτηση πολιτικών της Γαλλίας, έναντι ίδιων ζητημάτων. Οι δύο χώρες διακρίνονται με σημαντικές διαφορές, καθώς η Γαλλία συγκροτεί το μεγαλύτερο χωρικά κράτος της Ευρώπης και μία ισχυρή οικονομία. Ωστόσο, τα διοικητικά συστήματά τους εμφανίζουν αρκετά κοινά στοιχεία, γεγονός που συντείνει στην υιοθέτηση πολιτικών με την αντίστοιχη προσαρμογή τους στην ελληνική πραγματικότητα. Ως το πιο πρόσφορο εργαλείο στην περίπτωση της Γαλλίας, διακρίνονται οι Διαδημοτικές Ενώσεις, οι οποίες μπορούν να συμβάλουν στην πραγματική ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εκτός από την προώθηση των διαδημοτικών συνεργασιών, η γαλλική κυβέρνηση υποστηρίζει τους Δήμους με επιπλέον αρμοδιότητες και ενισχύει τις μειονεκτικές περιοχές με περισσότερους πόρους, τόσο για τις λειτουργικές, όσο και για τις επενδυτικές δαπάνες. Επιπρόσθετα, ενδυναμώνει τις δημοκρατικές διαδικασίες, καθώς παρέχει ποικίλα μέσα για τη συμμετοχή των κοινωνικών ομάδων στη λήψη αποφάσεων.

Από τα ανωτέρω συνάγεται, πως η Ελλάδα από τη μία καλείται να αντιμετωπίσει τα υφιστάμενα προβλήματα τα οποία κλονίζουν τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, και από την άλλη να υιοθετήσει πολιτικές, που θα συγκροτήσουν αρωγό στην προσπάθεια χωρικής και λειτουργικής αναβάθμισης. Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, οι Δήμοι αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου συστήματος, με τη λειτουργία και τις αποφάσεις του κράτους να «αντανακλούν» στα επιμέρους τμήματα του συστήματος. Τα αυστηρά προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής και οι νομικές προσκολλήσεις, δεν συμβάλουν στην αντιστροφή της μη βιώσιμης λειτουργίας των Δήμων. Απαιτείται αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και ουσιαστική αναδιάρθρωση, έτσι ώστε οι α' ΟΤΑ να καταστούν ικανοί να αναλαμβάνουν περισσότερες ευθύνες και να επιτελούν το ρόλο τους. Έχει ιδιαίτερη σημασία, τέλος, να μη θεσπίζονται τακτικά νέα Προγράμματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, χρειάζονται τον κατάλληλο χρόνο προσαρμογής, για να μη προκύπτουν περισσότερα προβλήματα από αυτά που καλείται να επιλύσει κάθε νέα μεταρρύθμιση.

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdf7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf

Ακριβοπούλου Χ., Ανθόπουλος Χ., (2015), *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο*, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών, ανάκτηση από <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/2532>

Αραβαντινός Α., (2007), *Πολεοδομικός σχεδιασμός: Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου*, Αθήνα: Εκδόσεις Συμμετρία

Ασπρίδης Γ., (2013), *Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Προπομπός

Βασενχόβεν Λ., Σαπουντζάκη Κ., Ασπρογέρακας Ε., Γιαννίρης Η., Παγώνης Θ., (2010), *Χωρική διακυβέρνηση - Θεωρία, ευρωπαϊκή εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας*, Αθήνα: Κριτική

Βεζυριαννίδου Σ., (2014), *Αξιολόγηση της πολιτικής και της υλοποίησης του σχεδιασμού στο τοπικό επίπεδο μέσα από το εργαλείο των ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ του ν.2508/97*, Διπλωματική Εργασία, ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος

Βεζυριαννίδου Σ., (2015α), *Διοικητικές και Χωρικές Μεταρρυθμίσεις στην Α΄ Βάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»,* ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: https://www.citybranding.gr/2015/10/blog-post_14.html?fbclid=IwAR1GTgyOZlZOHIFEH7kSqOsIIasOL4_Uiw1kwVMMQbqI NJ0rb8wHarmqb-U

Βεζυριαννίδου Σ., (2015β), *Ρυθμιστικός Χωρικός Σχεδιασμός σε Τοπικό Επίπεδο στην Ελλάδα*, ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: https://www.citybranding.gr/2015/11/blog-post_17.html?fbclid=IwAR2FTgQiwI15zCOzmSRvAcjTa5D497XQ2W3RCz14LEFPy36VvI9h2R3jIF4

Βεζυριαννίδου Σ., Λαλένης Κ., (2018), *Το Διοικητικό Σύστημα Οργάνωσης του Χωρικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα με τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης»*, Αθήνα: Πανελλήνια Ομοσπονδία Ενώσεων Μηχανικών Δημοσίων Υπαλλήλων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών

Γαρατζιώτη Μ., (2005), *ΟΔΟΙΠΟΡΙΚΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. Α΄ ΒΑΘΜΟΥ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΤΑΞΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ Δ.Κ.Κ ΜΕΧΡΙ ΣΗΜΕΡΑ. ΣΥΓΚΡΙΣΕΙΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ*, Πτυχιακή Εργασία, Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας, Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΤΕΙ Καλαμάτας, ανάκτηση: Μάιος 2019, από:http://nestor.teipel.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/14904/SDO_DMTA_00460_Medium.pdf?sequence=1

Γερογιάννη Μ., (2011), *Καλλικράτης και Κοινωνία των Πολιτών*, Σάκουλας

Γεωργογιάννης Π., (2008), *Ο Τελευταίος "Καποδίστριας"*, Typocenter

Γκέκας Ρ., (2016), *Τοπική Αυτοδιοίκηση και ΣΔΙΤ*, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: https://www.citybranding.gr/2016/05/blog-post_66.html?fbclid=IwAR0mg4OMFtVePT8xKnGpeJMGt1OSnf40Is1aA06EXJotrQvnp54ZrD3VIz0

Γκέκας Ρ., Μήτσου Κ., (2011), *Καλλικράτης. Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*, ΕΕΤΑΑ

Γκρίγκορας Ε-Ι., *ΤΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΣΤΗΡΙΞΗΣ*, ανάκτηση: Ιανουάριος 2020, από: <http://docplayer.gr/30461019-Ta-koinotika-plaisia-stirixis-gkrigkoras-emmanoyela-ioanna.html>

Γούπιος Γ., (2015), *Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα. ως εργαλεία προγραμματισμού των Δήμων*, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: <http://www.pedamth.gr/cms/files/ArticleID/169/EpixeirisiakaProgrammata.pdf?fbclid=IwAR3brLxhFaiLsRGpe3JnZzu20sSF4K74R-bVnimIttHWORdzo3u5qhPonlA>

Διαμαντόπουλος Μ., (2014), *ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΕΛΛΑΔΑ 1834-1912: Ένα βήμα μπρος, δύο βήματα πίσω*, Διδακτορική Διατριβή, ΤΜΧΠΠΑ, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Βόλος

Διανέοσις, (2016), Αξιοποιώντας το ΕΣΠΑ 2014 – 2020: Προτάσεις βέλτιστης στόχευσης και διαχείρισης, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2020, από: https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/03/ESPA_2014-2020_ver3.pdf

Δούμας Δ., (2009), *Η Πολεοδομική Μελέτη στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα*, Σεμινάριο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας/Τμήμα Κεντρικής Μακεδονίας, «Πολεοδομικές Εφαρμογές στην Ελλάδα: Από τη σύγχρονη Θεωρία στην ελληνική πραγματικότητα», ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: http://portal.tee.gr/portal/page/portal/teetkm/DRASTHRIOTHTES/SEMINARIA/PALAIOTERA_SEMINARIA/TH_KYKLOS_SEMINARIWN_MIKRHS_DIARKEIAS_EISHGHSEIS/Doumas.pdf

ΕΕΤΑΑ, (2015), *Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020 και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οι δυνατότητες ένταξης έργων και δράσεων της Τ.Α. στα Επιχειρησιακά Προγράμματα*

ΕΕΤΑΑ, (2017), *ΟΙ Ο.Τ.Α. σε αριθμούς*, Αθήνα: ΕΕΤΑΑ, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/168.pdf>

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, *Έσοδα Δήμων και Κοινοτήτων*, ανάκτηση: Ιούλιο 2019, από: https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/14/3/635.pdf?fbclid=IwAR0OocxsXgq5b_jrYNeYang3udvtb1FAMykeFV5TPwKGX9CrwHjt0dWJV_0

Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2008), Μελέτη από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: <https://www.ita.org.gr/el/index.php/meletes-ita>

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2006), *ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ*

Ιωαννίδης Π., (2014), *Η επίδραση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και στην ανάπτυξη του οικονομικού χώρου: από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη*, Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Σχολή Κοινωνικών, Πολιτικών & Οικονομικών Επιστημών, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Καζάκου Γ., Κουτρομάνος Γ., (2017), *Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στη διοίκηση της εκπαίδευσης: Ένα μοντέλο για την αξιολόγηση των ισότοπων των Διευθύνσεων*

Εκπαίδευσης της χώρας ως προς τα γενικά τους χαρακτηριστικά και τις ηλεκτρονικές τους υπηρεσίες, Εκπαίδευση, Δια Βίου Μάθηση, Έρευνα και Τεχνολογική Ανάπτυξη, Καινοτομία και Οικονομία, 1, 188

Καλογήρου Γ., Παναγιωτόπουλος Π., (2016), *Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση*, στο Καλογήρου Γ., Παναγιωτόπουλος Π., Τσακανίκας Α., Σιώκας Ε., Καρούνος Θ., Μάγκλαρης Β., Τρούλος Κ., Καλογεράς Δ., Τσιαβός Π., Κανέλλος Ν., Μερεκούλιας Β., (2016), Κοινωνία της πληροφορίας και οικονομία της γνώσης, Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ, (2013), *ΕΙΣΗΓΗΣΗ: ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΚΑΠ*

Κουλτούκης Γ., (2017), *Τα χρηματοδοτικά εργαλεία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι δυνατότητες συμβολής του Ταμείου Παρακαταθηκών & Δανείων ως χρηματοπιστωτικού φορέα*

Λαδής Σ., (2010), *Συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια πολιτική: από τη θεωρία στην πράξη*, Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, 24, 79-98

Λαδιάς Χ., (2014), *Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Λαδιάς Χ., Γκρίγκορας Ε.-Ι., *ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΦΟΡΑΣ (2007-2013)*, ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: <https://docplayer.gr/30161069-Ethniko-stratigiko-plaisio-anaforas-hristos-ap-ladias-emmanoyela-ioanna-gkrigkoras.html>

Λάζογλου Μ., Δημοπούλου Ε., (2012), *Χωρικός Αναπτυξιακός Σχεδιασμός των Ορεινών Περιοχών στην Εποχή της Οικονομικής Κρίσης. Ο Καλλικρατικός Δήμος Μετσόβου*, Πρακτικά 3ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πεδίον Άρεως, Βόλος 27-30 Σεπτεμβρίου 2012

Λαλένης Κ., (2008), *Από τις λαϊκές συνελεύσεις στις εταιρικές σχέσεις δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων: Ανασκόπηση των συμμετοχικών διαδικασιών στον πολεοδομικό σχεδιασμό στην Ελλάδα κατά την τελευταία εικοσιπενταετία*, στο: Διάλογοι για το σχεδιασμό του χώρου και την ανάπτυξη, Αθήνα: Κριτική

Λαλένης Κ., (2016), *Πρόσφατες εξελίξεις στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Σε αναποτελεσματική αναζήτηση αποτελεσματικότητας*, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: <http://www.emxa.web.auth.gr/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/Lalenis.pdf>

Λιαπικού Ε., (2010), *ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ*, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: [https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW169/ZHΤΗΜΑΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ \(ME3429\) - Εύη Λιαπικού.pdf](https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW169/ZHΤΗΜΑΤΑ_ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ_ΤΟΥ_ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ_ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ_(ME3429) - Εύη Λιαπικού.pdf)

Μακρουδημήτρης Α., (2003), «*Κοινότητες, ήτοι Δήμοι*». Σελίδες από τη διοικητική ιστορία της Ελλάδος, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 21 (1), 156-170, ανάκτηση: Μάιος 2019, από: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/hpsa/article/viewFile/14763/13295>

Μανωλοπούλου Γ., Μπερέρης Π.-Α., Ματαίου Ε., (2015). *Η Διαχρονική Εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, Πτυχιακή Εργασία, Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Δυτικής Ελλάδας, Πάτρα

Μέλισσας Δ., (2010), *Οι χρήσεις γης, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο και η ζώνη οικιστικού ελέγχου*, Αθήνα: Σάκκουλας (Β' Έκδοση)

Μέλισσας Δ., (2019), *Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο και το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο*, Σάκκουλας

Μπεριάτος Η., (1994), *Η Διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο: η πολιτική της ανακυττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994)*, ΤΟΠΟΣ: Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών, ανάκτηση: Μάιος 2019, από: <https://ojs.lib.uom.gr/index.php/topos/article/download/6214/6243>

Μπεριάτος Η., (2012), *Η Διοικητική Αναδιάρθρωση-Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση*, Πρακτικά 3ου Πανελλήνιου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πεδίον Άρεως, Βόλος 27-30 Σεπτεμβρίου 2012

Μπροστά θέλουν να βγουν τα τοπικά συμβούλια της Ρόδου, Η Ροδιακή, (19 Ιανουαρίου 2020): 3

Οικονόμου Δ., (2007), *Η σχέση των επιπέδων και των βαθμίδων του πολεοδομικού σχεδιασμού*, ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: <https://nomosphysis.org.gr/11063/i-sxesiton-epipedon-kai-ton-bathmidon-tou-poleodomikou-sxediasmou-septembrios-2007/>

Παπαγεωργίου Μ., (2012), *Ορεινός χώρος και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: όταν ο Καλλικράτης «είδε» μια Ελλάδα χωρίς βουνά*, Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πεδίον Άρεως, Βόλος 27-30 Σεπτεμβρίου 2012

Παπαδοπούλου Λ., (2007, Ιανουάριος), *Αυτοδιοικητικές Τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια Συγκριτική Επισκόπηση*, ΔΙΕΘΝΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ, 4, 130-138, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: http://law-constitution.web.auth.gr/lina/files/19.-2007_topiki_autodioikisi_Papadopoulou.pdf

Παρουσίαση Χωρών, ανάκτηση Νοέμβριος 2019, από: <https://localit.gr/site/wp-content/uploads/2015/09/XORES.pdf>

Πετράκος Γ., Ψυχάρης Γ., (2016), *ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*, Αθήνα: Κριτική

Πολύζος Σ., Αθάνατου Σ., (2010), *ΜΙΑ ΠΡΟΤΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗ ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΙΡΕΣΗ ΤΟΥ Ν. ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ*, Πρακτικά 2ου Αναπτυξιακού Συνεδρίου Ν. Καρδίτσας, ανάκτηση: Μάιος 2019, από: http://www.anka.gr/portal/images/stories/anka/Anaptyksiako_Synedrio/Eisigiseis_2ou_Anapt/3_Papalili_Synedria/Polyzos_Athanatou.PDF

Πρασά Α., (2018), *Σημειώσεις για το μάθημα «Θέματα Νεοελληνικής Ιστορίας»*, Β' εξάμηνο, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά (2014, Μάιος), Μελέτη - Πρακτικά ημερίδας, Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο, ανάκτηση: Απρίλιος 2019, από: https://kpolykentro.gr/wp-content/uploads/2014/06/meleth_TA_5_11.pdf

Σαμαθρακής Β., Παπαδιοδώρου Γ., (1996), *Κοινοτικά πλαίσια στήριξης για την Ελλάδα: Ένα μοντέλο αξιολόγησής τους*, Πρακτικά 5ου Διεθνούς Συνεδρίου της Εταιρίας Οικονομολόγων Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 4-6 Απριλίου, 93-104

Σιόλας Ά., Βάσση Α., Βλαστός Θ., Κυριακίδης Χ., Σίτη Μ., Μπακογιάννης Ε., (2015), *Πολεοδομικός Σχεδιασμός και Περιβάλλον*, ανάκτηση: Μάιος 2019, από: <https://repository.kallipos.gr/handle/11419/5416>

Σκαμνάκης Χ., Πολυζωΐδης Π., (2013), *Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση*, *Social Cohesion and Development*, 8, 165-176

Σκιάδας Ε., (1994), *Ιστορικό διάγραμμα των δήμων της Ελλάδος 1833-1912: σχηματισμός, σύσταση, εξέλιξη, πληθυσμός, εμβλήματα*, Αθήνα: Μ. Ρωμής

Σφακιανούδης Ν., (2006), *ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΟ ΝΟΜΟ ΧΙΟΥ*, Πτυχιακή Εργασία, Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σχολή Διοίκησης Οικονομίας, ΤΕΙ Καλαμάτας, ανάκτηση: Μάιος 2019, από:

http://nestor.teipel.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/14983/SDO_DMTA_00548_Medium.pdf?sequence=1

Σωτηρέλης Γ., (2006), *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης: Προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Τάχος Α., (1985), *ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας

ΤΕΕ, ΤΚΜ, (2009), *Πράξεις εφαρμογής πολεοδομικών μελετών*, ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: http://library.tee.gr/digital/kma/kma_m1427/kma_m1427_xrodou1.pdf

Τετόρος Α., (2011), *Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΚΥΝΟΥΡΙΑΣ*, Πτυχιακή Εργασία, Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σχολή Διοίκησης Οικονομίας, ΑΤΕΙ Καλαμάτας

ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΑΣ, (2005), *ΜΕΛΕΤΗ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΠΕΔΩΝ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΣΕ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ*, Αθήνα, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <http://library.tee.gr/digital/m2117.pdf>

ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΑΣ, (2010, Μάιος), *Πολεοδομικός σχεδιασμός στην Ελλάδα: Προβλήματα θεσμικού πλαισίου & εφαρμογής και προτάσεις μεταρρύθμισης*, Θεσσαλονίκη, ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: http://portal.tee.gr/portal/page/portal/teetkm/DRASTHRIOTHTES/OMADESERGASIAS/poleodomikos_sxediasmos.pdf?fbclid=IwAR08NZ0IvzIPaIO2rfHbnDmuWMymYejm02YtnjbOZWUAWbsBIvfCaXRVVik

Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, (2005), *Δομή και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από:

<http://courses.arch.ntua.gr/fsr/135055/H%20ΤΟΠΙΚΗ%20ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ%20ΣΤΗ%20ΕΛΛΑΔΑ.pdf>

Τζέμος Β., (2013) *ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ*, Νομική Βιβλιοθήκη *ΤΡΙΕΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*, (2016), Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ανάκτηση: Οκτώβριος 2019, από: https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_trietis_stratigiki.pdf

Τσάλας Α., (2015), *Χρηματοδότηση έργων ενεργειακής απόδοσης των ΟΤΑ από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων*, Θεσσαλονίκη, ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: http://www.cres.gr/kape/publications/pdf/pdf18FEB/4_Tsalas.pdf?fbclid=IwAR1sNdVgRrAIn8A-tcJy-dvHwUd4m0TRtYVuJ4ngwOOneJ9fnGfFedAShZI

ΥΠ.ΟΙΚ.Ο, *Εισηγητική Έκθεση Προϋπολογισμού*, (2001)

Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, (2019), *ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΕΡΓΩΝ ΣΔΙΤ*, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/assets/PPPs.pdf>

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, (2007), *ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΦΟΡΑΣ 2007-2013*, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2020, από: https://2007-2013.espa.gr/elibrary/Eggrafo_ESPA_el.pdf

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑΤΙΚΗΣ ΑΛΛΑΓΗΣ, *ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ: «Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις»*, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=pXxQccMhz50%3D&tabid=507>

Χαραλάμπους Ε., *THE ELENA FACILITY*, ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: http://www.cea.org.cy/TOPICS/Finance/ACharalambous_Financing.pdf

Χλέπας Ν.-Κ., *Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση*, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: https://www.academia.edu/5901906/H_NEA_KATASTATIKH_ORGANΩSH_GIA_THN_TOPIKH_DIAKYBERNHSH_META_TON_KALLIKPATH?fbclid=IwAR23EIdWiQPp7W1T_G98iGkVnxyCRx4pbgimVzqJLKXXfubx90VfuMdMwMI

Χρυσανθάκης Χ., (1998), *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης: Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Acteurs et enjeux de l'aménagement des territoires, ανάκτηση Νοέμβριος 2019, από: <https://www.kartable.fr/ressources/geographie/cours/acteurs-et-enjeux-de-lamenagement-des-territoires/9423>

Andersson L. M., (2014), *Local Government Finance in Europe - Trends to Create Local Government Funding Agencies*, Marten Anderson Productions, ανάκτηση: Οκτώβριος 2019, από: <https://www.maproductions.se/wp-content/2015/03/Local-Government-Finance-in-Europe-Trends-to-Create-Local-Government-Funding-Agencies.pdf>

Assemblée nationale, *Fiche de synthèse n°11 : L'organisation territoriale de la France*, ανάκτηση Νοέμβριος 2019, από: <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france>

Bideau G., (2019), *Les communes nouvelles françaises (2010-2019): une réforme territoriale silencieuse*. *Annales de géographie*, 728 (4), 57-85

Booth P., Breuillard M., Fraser C., Paris D., (2007), *Spatial Planning Systems of Britain and France: A Comparative Analysis*, London: Routledge

Brunet R., (2015), *Nouveaux cantons en France: jeux de noms*, *L'Espace géographique*, 44 (1), 73-80

Commission Consultative des Services Publics Locaux, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <http://www.services.eaufrance.fr/content/commission-consultative-des-services-publics-locaux>

Council of Europe, (2000), *Structure and operation of local and regional democracy, France Situation in 1997*, Council of Europe Publishing

Dorosh O.S., Loyik H.K., (2013), *Land-use system and spatial planning in France*, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi->

bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=Zemleustriy_2013_4_7

Edwards A. R., Hupe P. L., (2000), *France: A Strong State, Towards a Stronger Local Democracy?*, στο: H. Daemen & L. Schaap, *Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe*, Delft: Eburon, 2000, 129-144, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://repub.eur.nl/pub/758/>

Encyclopedia Britannica, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom>

European Commission, (1997), *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, *EU Publications*

European Parliament, (2018, September), *Economic, social and territorial situation of France - La Réunion*, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/617483/IPOL_BRI\(2018\)617483_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/617483/IPOL_BRI(2018)617483_EN.pdf)

Frère Q., Hammadou H., Paty S. (2011), *The range of local public services and population size: Is there a “zoo effect” in French jurisdictions?*, *Recherches économiques de Louvain*, vol. 77 (2), 87-104

Giannakourou G., Balla E., (2013), *Privatization of planning powers and planning processes in Greece: current trends, future prospects*, ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: https://internationalplanninglaw.net.technion.ac.il/files/2013/10/Greece_Privatization-of-planning-powers-and-processes.pdf?fbclid=IwAR0Y_oUaKc0hFLyzWTfgp7uPF3XVnxIbO2YW7COBwWFWfHdr_EZQcfCJdFM

GUET J.-F, (2005), *French urban planning tools and methods renewal*, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: http://www.isocarp.net/Data/case_studies/684.pdf

Halásková M., Halásková R., (2009), *Administrative territorial structures in EU countries and their specifics*, ανάκτηση: Απρίλιος 2019, από: <https://www.semanticscholar.org/paper/Administrative-territorial-structures-in-EU->

and-Hal% C3% A1skov% C3% A1-

Hal% C3% A1skov% C3% A1/0091cbad080542ec81a8c2398d828f0d916b9cb2

Hamman P., (2019), *Sustainability Governance and Hierarchy*, London: Routledge

Hooghe L., Marks G., (1996, January), “*Europe with the Regions*”: *Channels of Regional Representation in the European Union*, *Publius: The Journal of Federalism*, 26 (1), 73-92, ανάκτηση: Απρίλιος 2019, από: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029841>

Karayigit M., (2016), *The EU and Local Governments*, *Strategic Public Management Journal*, 2, ανάκτηση: Μάιος 2019, από: https://www.researchgate.net/publication/316766695_The_EU_and_Local_Governments

Kerrouche E., (2010), *France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?*, στο: Baldersheim H., Rose L. E. (eds), *Territorial Choice*, London: Palgrave Macmillan

Lalenis K., (2003), *The evolution of local administration in Greece: How using transplants from France became an historical tradition*, *GEOJOURNAL LIBRARY*, 74, 71-86, ανάκτηση: Μάιος 2019, από: https://www.researchgate.net/profile/Konstantinos_Lalenis/publication/228729440_The_Evolution_of_Local_Administration_in_Greece_How_Using_Transplants_from_France_became_a_Historical_Tradition/links/004635324af11ab3c0000000.pdf

Lalenis K., Liogkas V., (2002), *Reforming Local Administration in Greece to achieve decentralization and effective management of space: the failure of good intentions*, Unpublished paper, University of Thessaly, Volos, ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: https://www.researchgate.net/profile/Konstantinos_Lalenis/publication/228686800_Reforming_Local_Administration_in_Greece_to_achieve_decentralization_and_effective_management_of_space_the_failure_of_good_intentions/links/004635324af11d121d000000/Reforming-Local-Administration-in-Greece-to-achieve-decentralization-and-effective-management-of-space-the-failure-of-good-intentions.pdf

Leforestier G., Niel X., (2018), *L’investissement des communes et son financement*, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/bis_127_investissement_des_communes.pdf

Lenoble E., (2019, May), *Where to find French archives: an overview of French administrative divisions*, ανάκτηση Νοέμβριος 2019, από: <https://www.myfrenchroots.com/where-to-find-french-records/>

Les zones humides, *Directive territoriale d'aménagement et de développement durable/autres documents d'aménagement locaux*, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <http://www.zones-humides.org/reglementation/planification/de-l-amenagement-territoire-ou-de-l-urbanisme/directive-territoria>

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, (2006), *LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE EN FRANCE*, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/La_politique_d_aménagement_et_de_developpement_durable_du_territoire_en_France.pdf

Nemec J., de Vries M., (2015), *Local Government Structure and Capacities in Europe, Public Policy And Administration*, ανάκτηση: Απρίλιος 2019, από: https://www.researchgate.net/publication/301903944_Local_Government_Structure_and_Capacities_in_Europe

OECD, (2007), *FRANCE*, OECD Economic Surveys, OECD

OECD, (2015), *France*, στο: *Government at a Glance 2015*, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <https://www.oecd.org/gov/France.pdf>

OECD, (2017), *Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities*, OECD Multi-level Governance Studies, Paris: OECD

OECD, (2019), *OECD Economic Surveys: France 2019*, Paris: OECD Publishing

Organization for Economic Cooperation and Development, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-France.pdf>

Panara C., (2015), *The Sub-national Dimension of the EU*, Springer International Publishing

Papageorgiou M., (2017), *Spatial planning in transition in Greece: a critical overview*, *European Planning Studies*, 25 (10), 1818-1833, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2017.1344194>

Pinson G., *Sub-national governments and central-local relationships in France*, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://public.wsu.edu/~frg/Research/Pinson-subnational-gov.pdf>

PLUREL, (2010), *National spatial planning policies and governance typology*, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <https://www.yumpu.com/en/document/view/8519183/national-spatial-planning-policies-and-governance-typology-plurel>

Prévost A., Molines N., Dehan P., Bandet J., (2012 July), *The urban planning of French cities and the challenge of sustainable town planning: improvement and limits*, AESOP 26th Annual Congress, Ankara, Turkey, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01179362/document>

Reimer M., Getimis P., Blotevogel H., (2014), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, New York: Routledge

Sharpe L., (1995), *The Future of Metropolitan Government*, The Government of World Cities: The Future of the Metro Model, United States: WILEY

Skamnakis C., (2011), *Smaller Governments—Less Social Policy. Case study in Greek Local Authorities, rise and fall*

Slack E., Bird R., (2013), *Merging Municipalities: Is Bigger Better?*, No 14, IMFG Papers, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance, ανάκτηση: Απρίλιος 2019, από: <https://econpapers.repec.org/paper/mfgwpaper/14.htm>

Talandier M., (2016), *THE DYNAMICS OF SMALL TOWNS IN FRANCE*, European Countryside, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: https://www.researchgate.net/publication/312567234_The_Dynamics_Of_Small_Towns_In_France?enrichId=rgreq-a56c68c2730ae099e66c62c25a71e2adXXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzMxMjU2NzIzNDtBUzo1MTA4NDEwODM2OTkyMDBAMTQ5ODgwNTQxMzUzMg%3D%3D&el=1_x_2&_esc=publicationCoverPdf

TERRITORIES: REGIONS, SMALL TOWNS AND RURAL MUNICIPALITIES,
ανάκτηση Νοέμβριος 2019, από:
https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/3Territ_GOLDIV_ENG.pdf

Trutkowski C., (2016), *Understanding Inter-Municipal Cooperation*, ανάκτηση:
Δεκέμβριος 2019, από:
https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168067fd2c&fbclid=IwAR2Fic6W3Ef8yk_sUDaVNTgM2-2b0uasQ6rXCfSWnRy_OsIJPRFvzUQRmSQ

Trutkowski C., Hlepas N.-K., (2018), *TRAINING NEEDS ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT IN GREECE*, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από:
<https://rm.coe.int/training-needs-analysis-of-local-government-in-greece-report-by-cezary/16807b3037>

Van Bever E., Verhelst T., (2013), *Towards a more active approach of local level Europeanization: discussing horizontal and bottom-up Europeanization in Flemish local government*, 63rd Political Studies Association Annual Conference, Proceedings. Presented at the 63rd Political Studies Association Annual Conference, ανάκτηση: Μάιος 2019, από: <https://biblio.ugent.be/publication/4109160>

Van Lang A., (2014), *Le principe de participation: un succès inattendu*, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 43 (2), 25-41, ανάκτηση: Ιανουάριος 2020, από: <https://www.cairn.info/revue-les-nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel-2014-2-page-25.htm>

Verpeaux M., Rimbault C., Waserman F., (2018), *Les collectivités territoriales et la decentralization*, La Documentation française

Vezyriannidou S., Portokalidis K., (2018), *Special Spatial Plans VS Local Spatial Plans. Towards a new vision of planning system at the local level in Greece, during the period of economic crisis*, RELAND: International Journal of Real Estate & Land Planning, 1, 402-408

ΔΙΑΔΥΚΤΙΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

Cerema, *Le schéma d'aménagement régional (SAR)*, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-d-amenagement-regional-sar-r819.html>

Commissions extra-municipales, ανάκτηση Νοέμβριος 2019, από: <https://www.binic-etables-sur-mer.fr/listes/les-commissions-extra-municipales/>

Commissions Extra-Municipales: de la commune de La Bauche, ανάκτηση Δεκέμβριος 2019, από: <http://www.labauche.fr/la-mairie/les-commissions-extra-municipales/>

Conseils de quartier: fonctionnement, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://www.lille.fr/Participer/La-democratie-participative/Conseils-de-quartier/Conseils-de-quartier-fonctionnement>

COUR DES COMPTES, (2011), *The financial position of Communes in French overseas Departements*, Summary of the Public Thematic Report, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Summary_thematic_report_financial_position_of_Communes_in_French_overseas_Departements.pdf

DATA.gouv.fr, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: data.gouv.fr

DGF des communes, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/dgf-des-communes>

DIRCAB, *A propos de l'association*, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://www.dircab.net/nos-partenaires/agence-france-locale>

DIVA-GIS, ανάκτηση: Ιανουάριος 2020, από: <https://www.diva-gis.org/gdata>

e-kloges, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: www.ekloges.ypes.gr

France, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/france_en

GEOdata, ανάκτηση: Ιανουάριος 2020, από: geodata.gov.gr

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/001641607?idbank=001641607>

Le guide du PLU, ανάκτηση: Νοέμβριος 2019, από: <http://www.correze.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-logement-construction-et-fiscalite-de-l-urbanisme/Urbanisme/le-Plan-Local-d-Urbanisme-P.L.U/Le-guide-du-PLU>

Le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), (2009, Octobre), ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: https://www.corse.fr/Le-Plan-d-amenagement-et-de-developpement-durable-de-la-Corse-PADDUC_a423.html

Les zones humides, Directive territoriale d'aménagement et de développement durable/autres documents d'aménagement locaux, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <http://www.zones-humides.org/reglementation/planification/de-l-amenagement-territoire-ou-de-l-urbanisme/directive-territoria>

Local Plans in France, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://www.french-property.com/guides/france/building/planning/local-plans/>

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE, *Les acteurs du système éducatif*, ανάκτηση: Ιανουάριος 2020, από: <https://www.education.gouv.fr/cid199/les-collectivites-territoriales.html>

MODALITÉS DE PARTICIPATION DES CITOYENS AUX DÉCISIONS LOCALES, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://www.amf.asso.fr/documents-modalites-participation-citoyens-aux-decisions-locales/7718>

National Funding of Road Infrastructure: France, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://www.loc.gov/law/help/infrastructure-funding/france.php#Departmental>

OpenGov, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: www.labs.opengov.gr

OpenGov, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: www.opengov.gr

PLU en ligne, Commune sans PLU ni carte communale, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://plu-en-ligne.com/le-plan-local-urbanisme/commune-sans-plu-ni-carte-communale/>

POINT DE VUE. Dotation de l'État aux communes: un système devenu opaque, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <https://www.ouest-france.fr/economie/point-de-vue-des-variations-de-dotations-communales-5747413>

Produit des amendes de police, ανάκτηση: Δεκέμβριος 2019, από: <http://www.haute-savoie.gouv.fr/Politiques-publiques/Vos-aides/Collectivites-locales/Produit-des-amendes-de-police>

Β' ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ (1994-1999), ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: <http://www.hellaskps.gr/Details.asp?L1=3&L2=2>

ΔΙ@ΥΓΕΙΑ, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: www.diavgeia.gov.gr

ΘΗΣΕΑΣ - Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ανάκτηση Ιούλιος 2019, από:

http://www.esfhellas.gr/el/Pages/DictionaryFS.aspx?item=250&fbclid=IwAR3HiYoOA8AZAaizH0Afe83SbIaWxfSec7uy2DhmXcsumulGfz__wFHm8Vc

Κτηματολόγιο, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: www.klimanet.gr

Κτηματολόγιο, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: www.ktimatologio.gr

Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, *Φιλόδημος Ι*, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: <http://www.mou.gr/el/pages/FilodimosI.aspx>

Πράσινο Ταμείο, ανάκτηση: Οκτώβριος 2019, από: <http://www.prasinotameio.gr/index.php/el/>

Προγράμματα 2000-2006, ανάκτηση: Αύγουστος 2019, από: <http://www.hellaskps.gr/>

Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: www.sdit.mnec.gr

Συνταγματική Ιστορία, ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagmatiki-Istoria/>

Τα χρηματοδοτικά εργαλεία για επενδύσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση – Από πού μπορούν να αντλήσουν «ζεστό» χρήμα Δήμοι και Περιφέρειες, ανάκτηση: Οκτώβριος 2019, από: <https://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/zesto-xrima-se-dimous-kai-perifereies-apo-programmata-jessica-elena-kai-alla-xrimatodotika-proionta/>

Τι είναι το Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (2000 - 2006);, ανάκτηση: Ιανουάριος 2020, από: <http://www.info3kps.gr/faq.asp>

ΥΠΕΚΑα, *Χωροταξικός Σχεδιασμός Εθνικού Επιπέδου*, ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: <http://www.ypeka.gr/?tabid=513>

ΥΠΕΚΑβ, *Νομοθεσία*, ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: <http://www.ypeka.gr/?tabid=379>

Υπουργείο Εσωτερικών, (2018), *Προγράμματα «Φιλόδημος»: ξεπερνά τις προσδοκίες η ανταπόκριση των δήμων*, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: <https://www.ypes.gr/programmata-filodimos-xeperna-tis-prosdokies-i-antapokrisi-ton-dimon/>

Υπουργείο Εσωτερικών, ανάκτηση: Ιούνιος 2019, από: <https://www.ypes.gr/>

Υπουργείο Εσωτερικών, ανάκτηση: Σεπτέμβριος 2019, από: <https://www.ypes.gr/cat-proedrika-diatagmata/to-yπουργείο/>

Υπουργείο Εσωτερικών, *Αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης*, ανάκτηση: Ιούλιος 2019, από: <http://www.opengov.gr/ypes/?p=417>

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, *Πολεοδομικός Σχεδιασμός - Αρμοδιότητες Υπηρεσιών Δόμησης*, ανάκτηση: Οκτώβριος 2019, από: <http://www.epoleodomia.gov.gr/el/node/55>

ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

Loi Grenelle II, Loi no 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement¹, ανάκτηση: Ιανουάριος 2020, από: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434>

Εγκύκλιος $\frac{15}{27}$ /04/1834, «Οδηγία περί σχηματισμού των Δήμων του Βασιλείου της Ελλάδος»

N. 1065/1980 (ΦΕΚ Α' 168/ 24-7-1980), Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας

N. 1337/1983 (ΦΕΚ Α' 33/14.3.1983), Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις

N. 1614/1984 (ΦΕΚ 18/Α/21-2-1984), Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης

- N. 1622/1986 (ΦΕΚ 92/Α/14-7-1986), Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός
- N. 1828/1989 (ΦΕΚ 2/Α/3-1-1989), Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις
- N. 1828/1989 (ΦΕΚ Α' 2/3.1.1989), Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις
- N. 1850/89 (ΦΕΚ 114/Α/10-5-1989), Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας
- N. 2508/1997 (ΦΕΚ 124/Α/13-6-1997), Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις
- N. 2539/1997 (ΦΕΚ 244/Α/4-12-1997), Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- N. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999), Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις
- N. 3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006), Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων
- N. 3852/2010 (ΦΕΚ 87Α/7-6-2010), Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης
- N. 3889/2010 (ΦΕΚ Α'182/14.10.2010), Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις
- N. 4038/2012 (ΦΕΚ Α' 14/02-02-2012), Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015
- N. 4147/2013 (ΦΕΚ Α'98/26.4.2013), Κύρωση της από 31.12.2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικρατείας» και άλλες διατάξεις
- N. 4223/2013 (ΦΕΚ Α'287/31.12.2013), Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων και άλλες διατάξεις

N. 4269/2014 (ΦΕΚ 142/Α/28-6-2014), Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση Βιώσιμη ανάπτυξη

N. 4447/2016 (ΦΕΚ Α΄ 241/23.12.2016), Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις

N. 4555/2018 (ΦΕΚ Α΄ 133/19.07.2018), Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις

N. 4599/2019 (ΦΕΚ 40/Α/4-3-2019), Δοκιμασία προσόντων και συμπεριφοράς υποψήφιων οδηγών και οδηγών για τη χορήγηση αδειών οδήγησης οχημάτων, άλλες διατάξεις για τις άδειες οδήγησης και λοιπές διατάξεις

N. 4600/2019, (ΦΕΚ 43 Α΄/9.3.2019), Εκσυγχρονισμός και Αναμόρφωση Θεσμικού Πλαισίου Ιδιωτικών Κλινικών, Σύσταση Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας, Σύσταση Εθνικού Ινστιτούτου Νεοπλασιών και λοιπές διατάξεις.

N. 4635/2019 (ΦΕΚ Α΄ 167/30-10-2019), Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις

Νόμος «Περί συστάσεως Δήμων», (ΦΕΚ 3/10-1-1834)

Νόμος ΔΝΖ΄ (ΦΕΚ-Α-58/1912), «Περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων»

ΠΔ 90/2018 (ΦΕΚ 162/Α/3-9-2018), Αρμόδια διοικητικά όργανα, διαδικασίες και προθεσμίες έγκρισης, αναθεώρησης και τροποποίησης των πλαισίων και σχεδίων του συστήματος χωρικού σχεδιασμού του ν. 4447/2016 (Α΄ 241), καθώς και ειδικότερο περιεχόμενο αυτών

ΠΔ/24-4-85 (ΦΕΚ-181/Δ/3-5-85), Τρόπος καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2000 κατοίκους, κατηγορίες αυτών και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησής τους

Συνθήκη της Λισσαβόνας, (2007), ανάκτηση: Μάιος 2019, από: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

Σύνταγμα της Ελλάδας, (1927)

Σύνταγμα της Ελλάδας, (2008)

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

Πετράκος Γ., Καθηγητής ΤΜΧΠΠΑ, (2019), Τηλεφωνική συνέντευξη, 9 Ιουλίου

Σινάνης Π., (2019), πρώην Πρόεδρος Τοπικής Κοινότητας Ιππείου, Τηλεφωνική συνέντευξη, 3 Φεβρουαρίου

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

σελ.

Πίνακας 2.2.1: Μεταρρυθμίσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη.....	18
Πίνακας 3.1.1: Αριθμός Δήμων ανά τάξη και πληθυσμός κάθε τάξης (1834-1836)...	21
Πίνακας 3.3.1: Η διοικητική διαίρεση των Περιφερειών πριν το ν. 2539/1997.....	28
Πίνακας 3.3.2: Μεταρρυθμίσεις για τους Δήμους την περίοδο 1833-1996.....	31
Πίνακας 4.1.1: Διοικητική διαίρεση Περιφερειών με το ν. 2539/1997.....	33
Πίνακας 4.2.1: Αρμοδιότητες γνωμοδότησης και έγκρισης για τα μέσα χωρικού σχεδιασμού (Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»).....	43
Πίνακας 4.2.2: Εγκεκριμένες μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ ανά Περιφέρεια και χρονολογία.....	46
Πίνακας 5.1: Διοικητική μεταρρύθμιση από το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» στο πρόγραμμα «Καλλικράτης»	57
Πίνακας 5.2.1: Αρμοδιότητες γνωμοδότησης και έγκρισης για τα μέσα χωρικού σχεδιασμού.....	68
Πίνακας 5.2.2: Εγκεκριμένες μελέτες ΓΠΣ/ΣΧΟΟΑΠ και ΤΧΣ ανά Περιφέρεια (2010-2020).....	70
Πίνακας 5.3.1: Χρηματοδοτικές προτεραιότητες του ΕΣΠΑ 2014-2020.....	74
Πίνακας 5.3.2: Θεματικοί στόχοι του ΕΣΠΑ 2014-2020.....	74
Πίνακας 5.4.1: Διαδικτυακοί τόποι και παρεχόμενες υπηρεσίες.....	80
Πίνακας 6.1.1: Διασπώμενοι και νεοσύστατοι Δήμοι.....	81
Πίνακας 6.1.2: Κατηγοριοποίηση πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.....	83
Πίνακας 7.1.1: Πληθυσμιακά μεγέθη και Δήμοι, 2009.....	93
Πίνακας 7.2.1: Τα πολεοδομικά σχέδια που μπορούν οι Δήμοι να εκπονήσουν στη Γαλλία.....	98
Πίνακας 8.1.1: Μέση έκταση και μέσος πληθυσμός των α΄ ΟΤΑ στην Ελλάδα και στη Γαλλία.....	107

Πίνακας 9.1.1: Ενδεχόμενες προσεγγίσεις και εφικτότητα..... 122

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

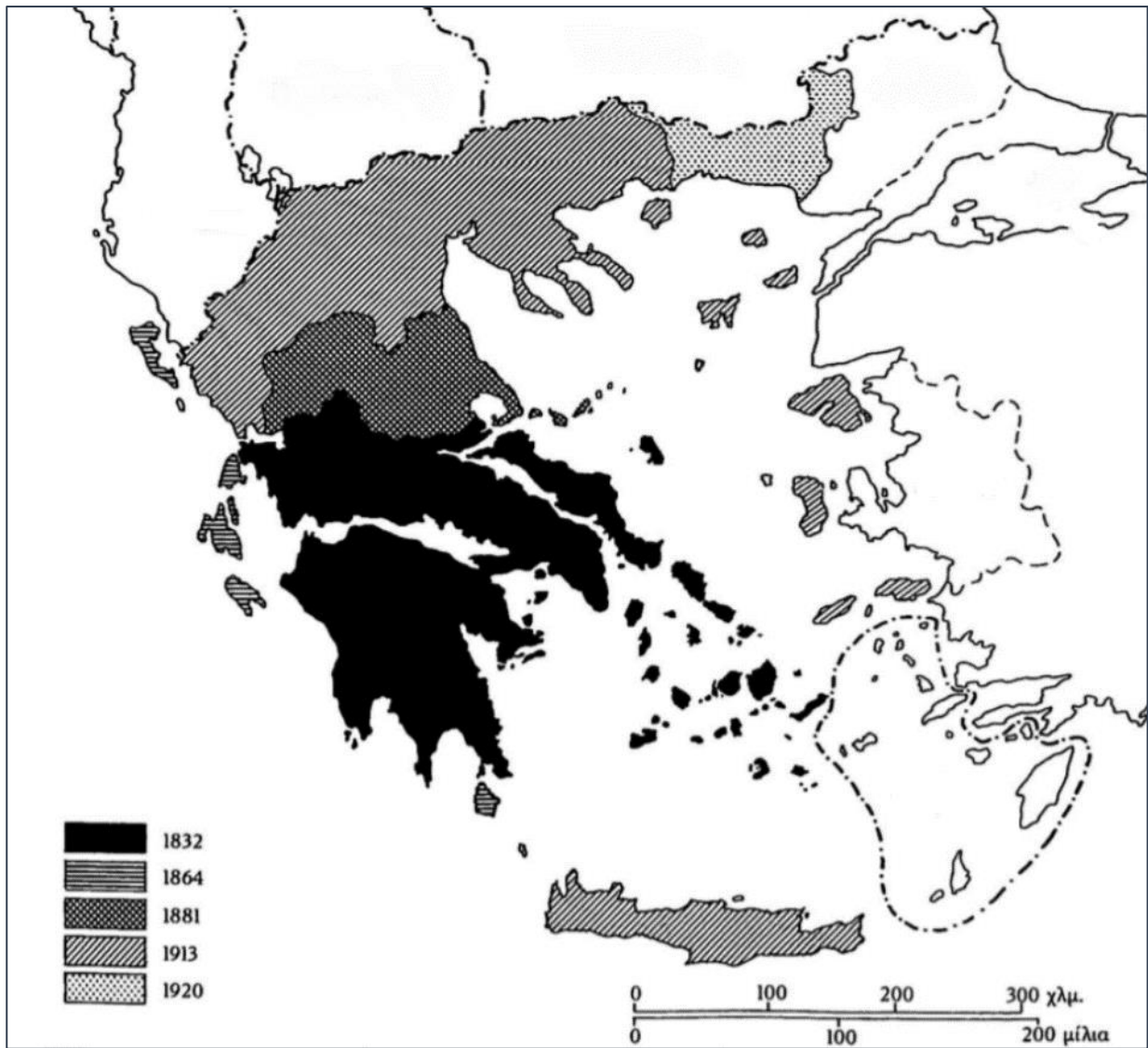
σελ.

Διάγραμμα 2.2.1: Κατανομή της τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού στον εδαφικό χώρο της Ευρώπης (2007).....	16
Διάγραμμα 4.2.1: Χωρικός σχεδιασμός βάσει των Ν. 2508/97 και Ν. 2742/99.....	42
Διάγραμμα 4.3.1: Χρηματοδότηση Δήμων από ΚΑΠ και ΣΑΤΑ 1997-1999 (εκ. δραχμές).....	50
Διάγραμμα 4.3.2: Χρηματοδότηση Δήμων από ΚΑΠ και ΣΑΤΑ 2000-2010.....	51
Διάγραμμα 5.3.1: Τακτική επιχορήγηση μέσω ΚΑΠ για τις λειτουργικές και λοιπές δαπάνες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (2011-2018).....	77
Διάγραμμα 5.3.2: Εξέλιξη λειτουργικών δαπανών των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (2010-2016).....	77
Διάγραμμα 7.3.1: Κατανομή επενδυτικών εσόδων των Δήμων σε σχέση με τον πληθυσμό, 2017.....	103

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΧΑΡΤΩΝ

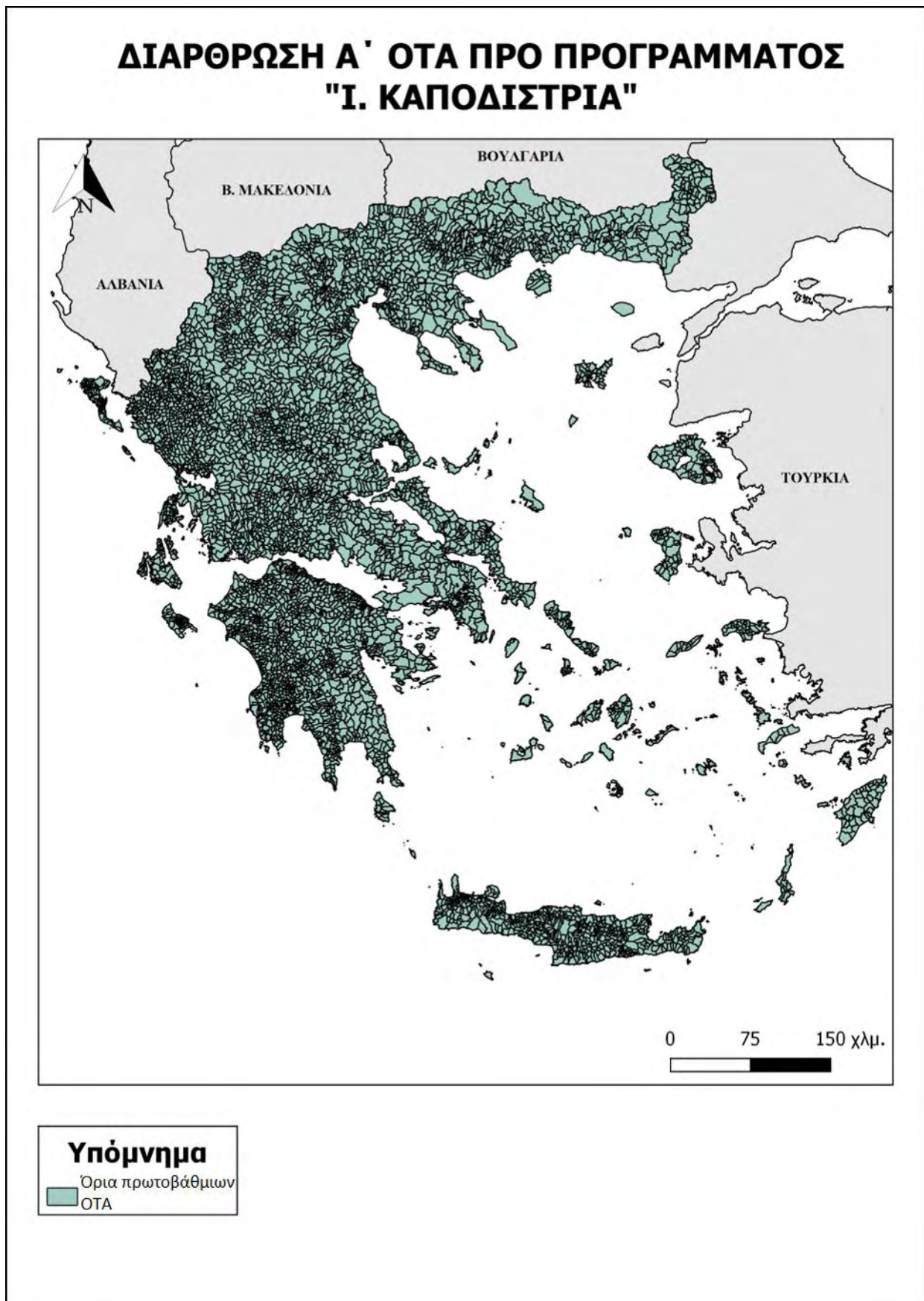
	σελ.
Χάρτης 3.2.1: Η επέκταση του ελληνικού κράτους 1832-1947.....	24
Χάρτης 3.3.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας».....	29
Χάρτης 4.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»-Ν. 2539/97.....	35
Χάρτης 5.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»-Ν. 3852/2010.....	59
Χάρτης 6.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Κλεισθένης».....	82
Χάρτης 7.1.1: Όρια πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία.....	92
Χάρτης 8.1.1: Διάρθρωση Δημοτικών και Τοπικών Κοινοτήτων με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».....	108
Χάρτης 8.1.2: Διάρθρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην Περιφέρεια Θεσσαλίας.....	110
Χάρτης 8.1.3: Διάρθρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην Περιφέρεια Franche-Comte.....	110

Χάρτης 3.2.1: Η επέκταση του ελληνικού κράτους 1832-1947

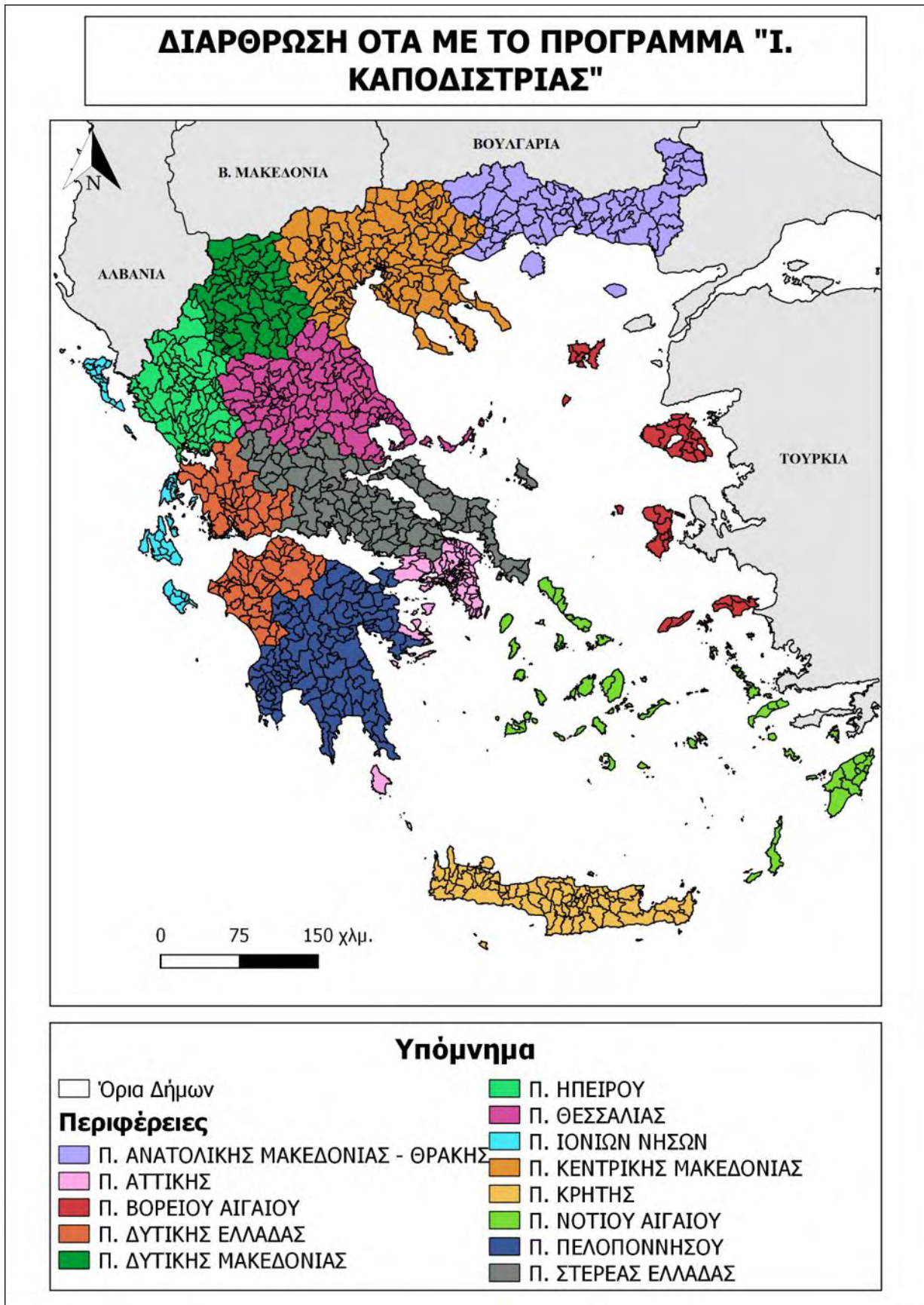


Πηγή: Πρασσά (2018)

Χάρτης 3.3.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας»

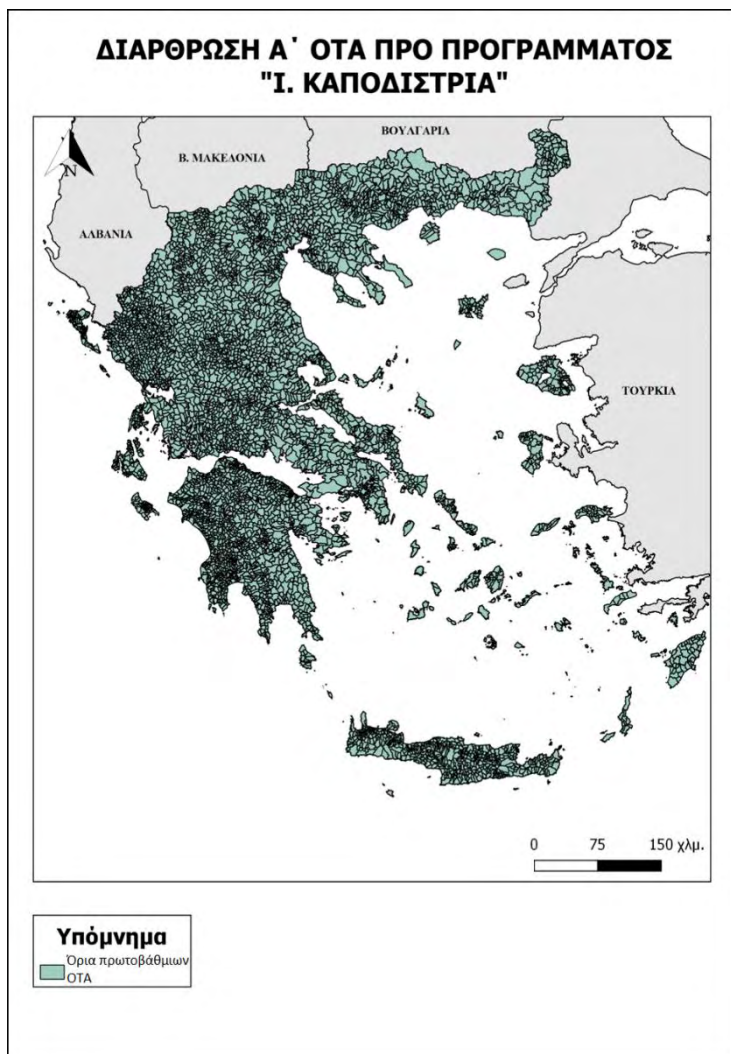


Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ίδια επεξεργασία

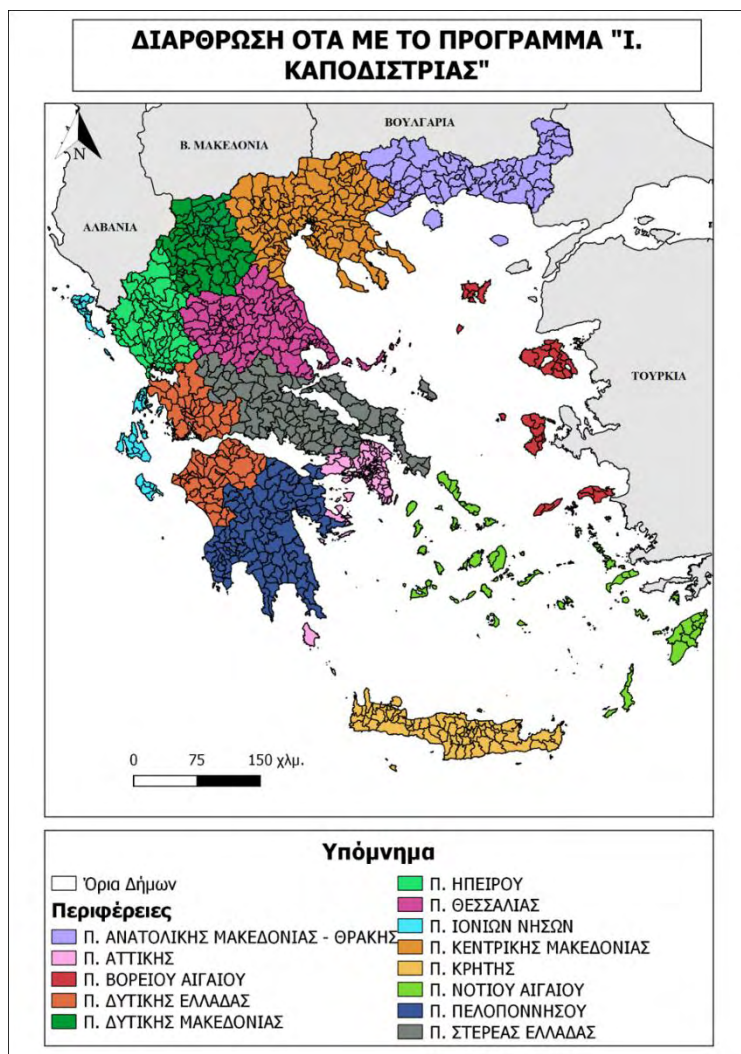


Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 3.3.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας»

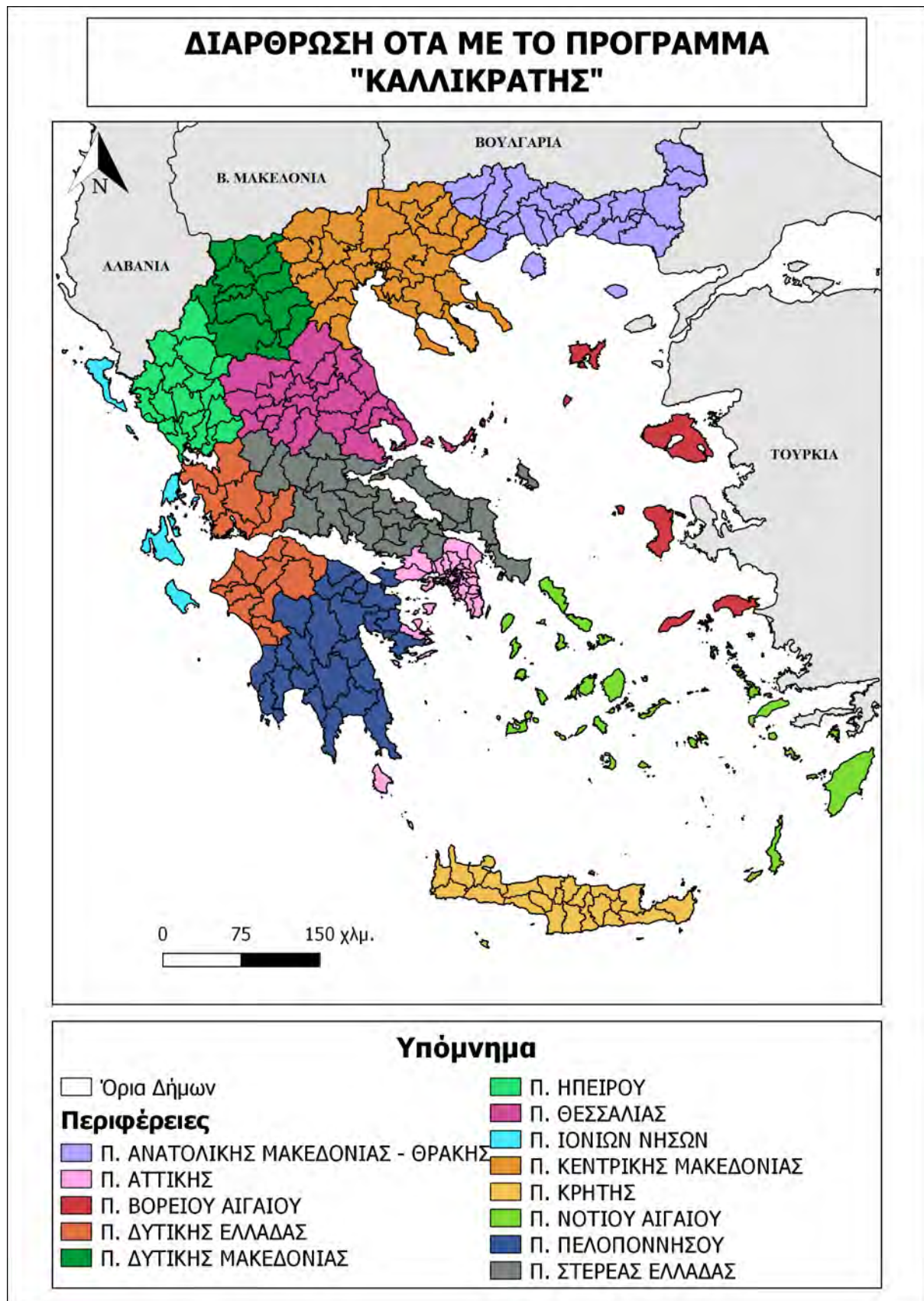


Χάρτης 4.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»-Ν. 2539/97



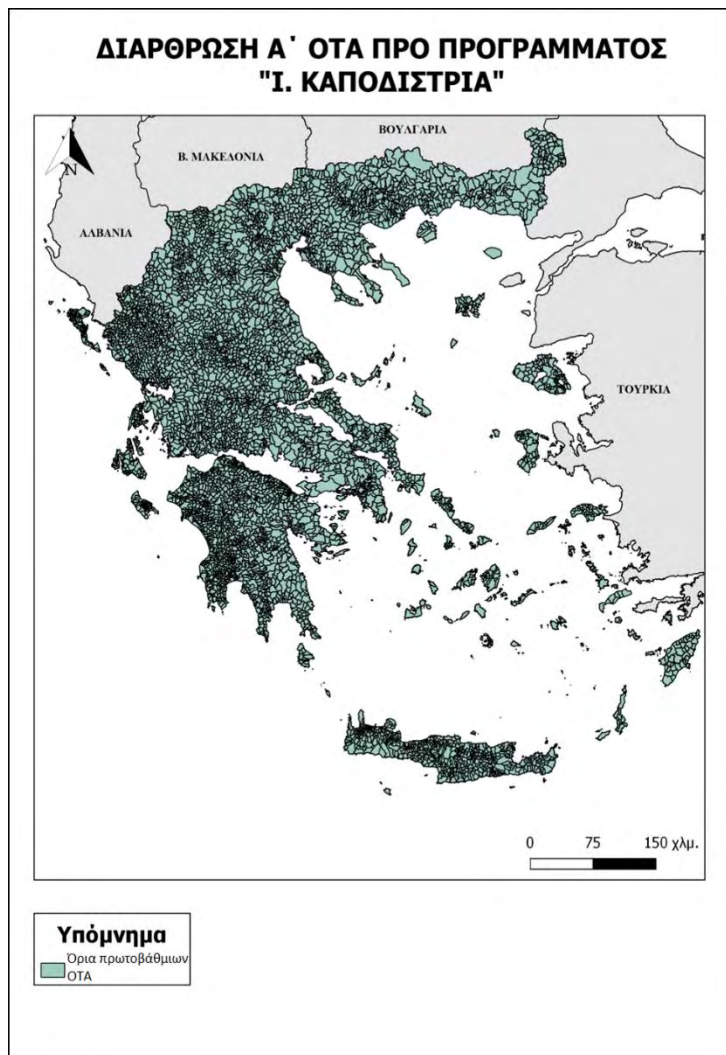
Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ίδια επεξεργασία

Χάρτης 5.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» - Ν. 3852/2010



Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 3.3.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας»

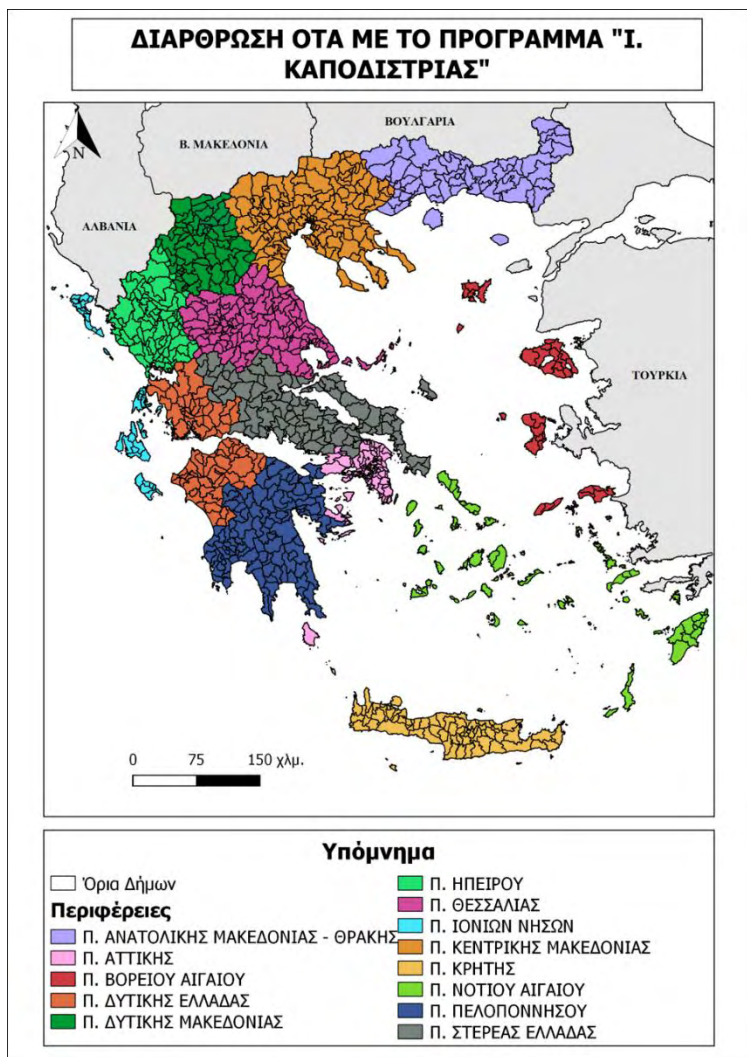


Χάρτης 5.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»-Ν. 3852/10

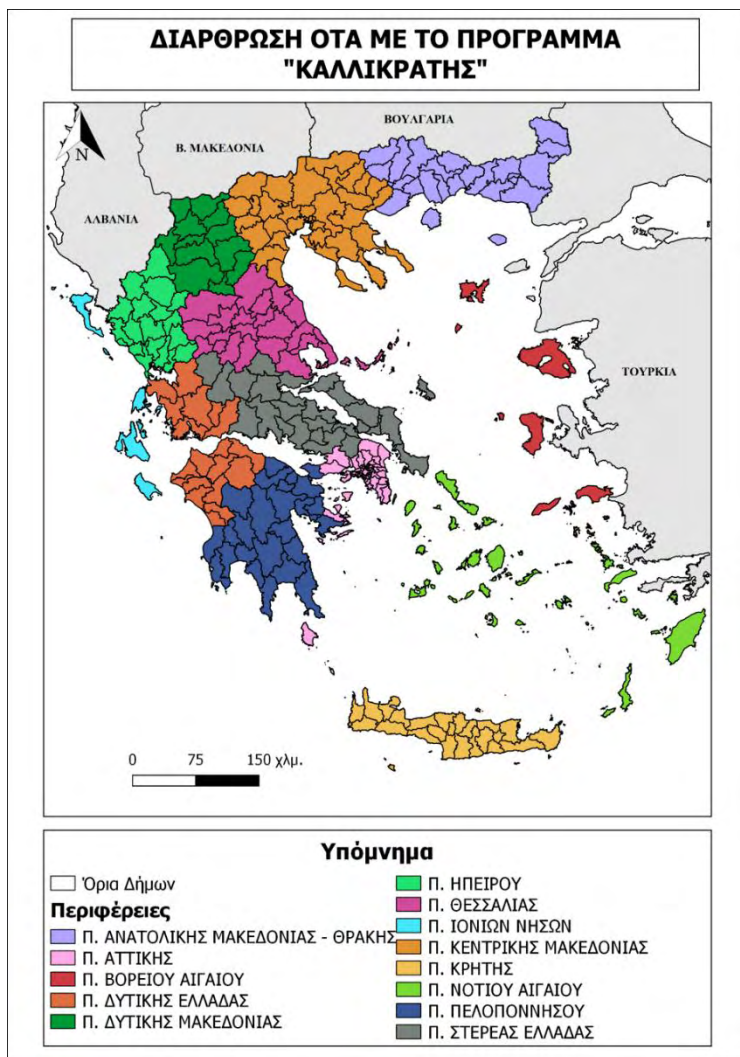


Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 4.1.1: Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ, πριν τη μεταρρύθμιση «Ι. Καποδίστριας»



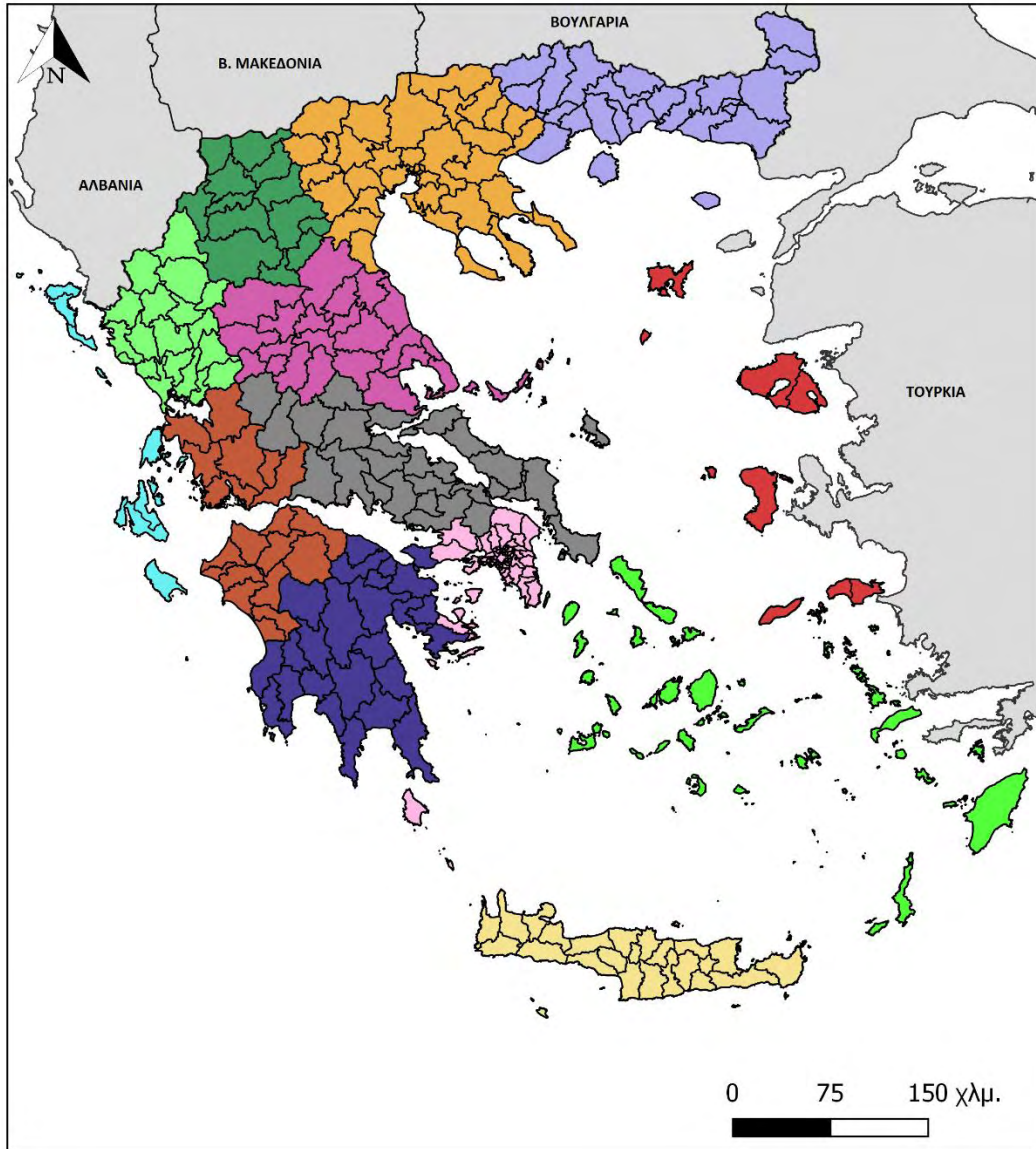
Χάρτης 5.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»-Ν. 3852/10



Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 6.1.1: Διοικητική διαίρεση Ελλάδας με το Πρόγραμμα «Κλεισθένης»

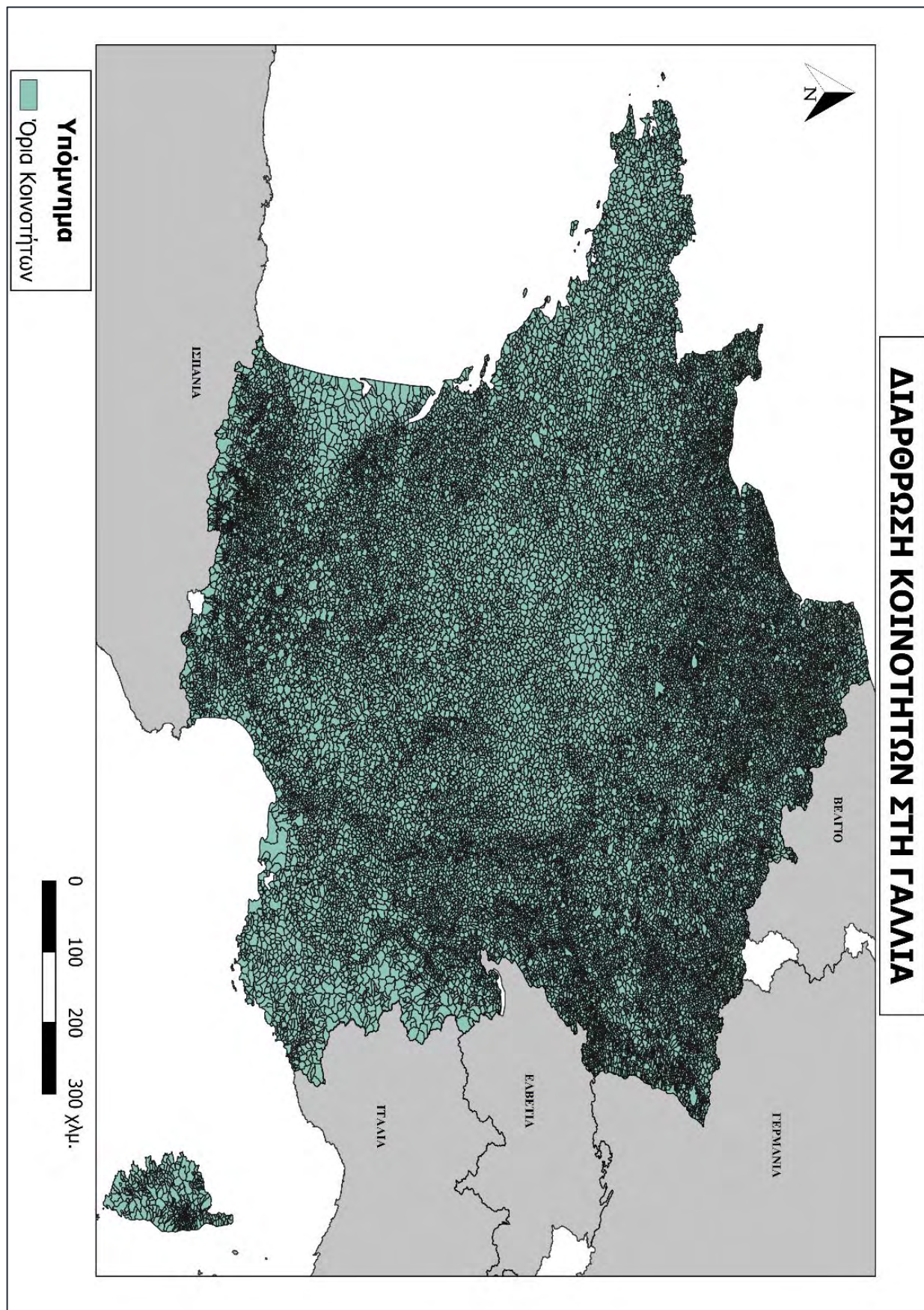
ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΟΤΑ ΜΕ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ"



Υπόμνημα	
□ Όρια Δήμων	■ Π. ΗΠΕΙΡΟΥ
Περιφέρειες	■ Π. ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
■ Π. ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ	■ Π. ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ
■ Π. ΑΤΤΙΚΗΣ	■ Π. ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ
■ Π. ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	■ Π. ΚΡΗΤΗΣ
■ Π. ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	■ Π. ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ
■ Π. ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	■ Π. ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
	■ Π. ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

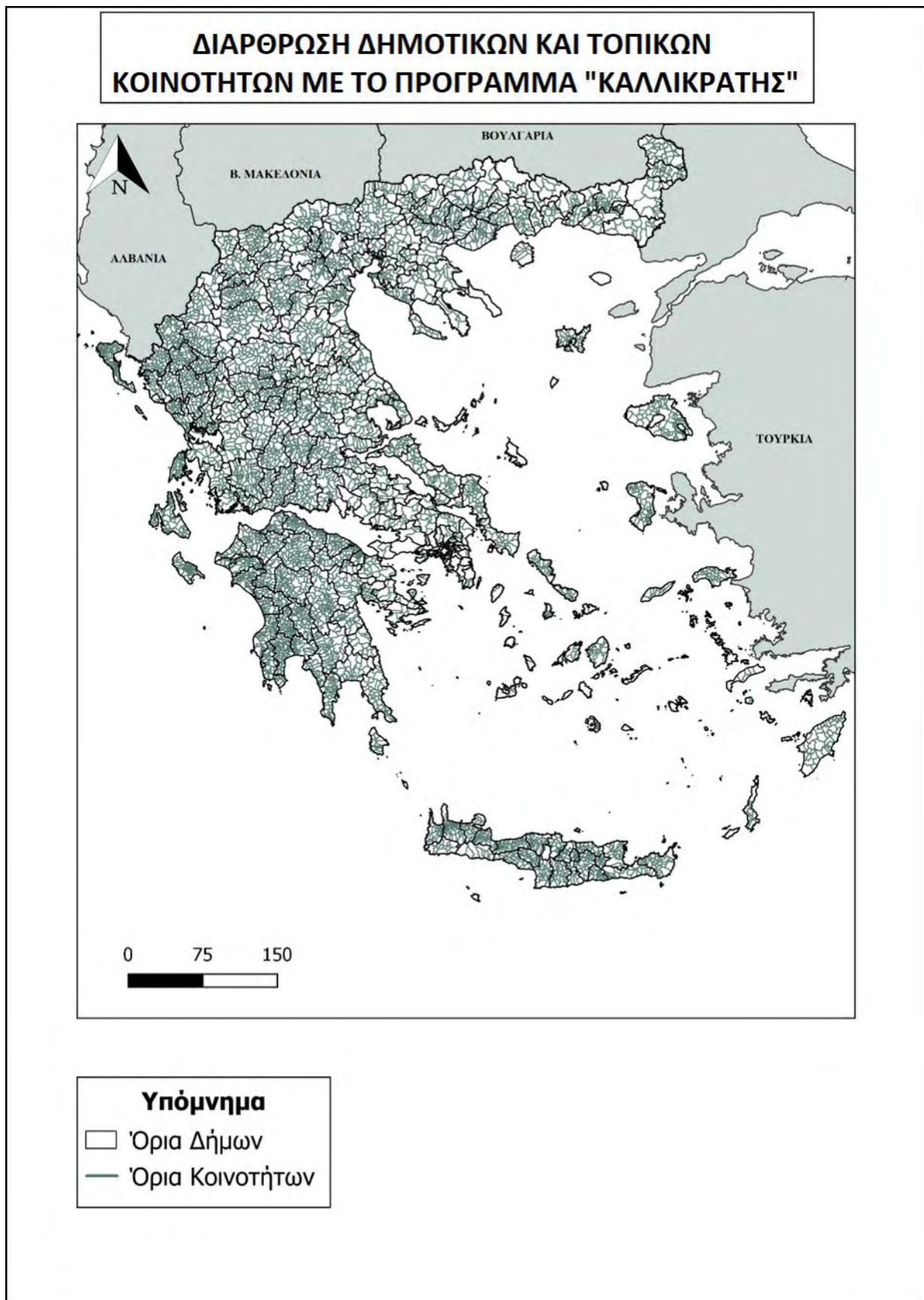
Πηγή: geodata.gov.gr, diva-gis.org/gdata, Ίδια επεξεργασία

Χάρτης 7.1.1: Όρια πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία



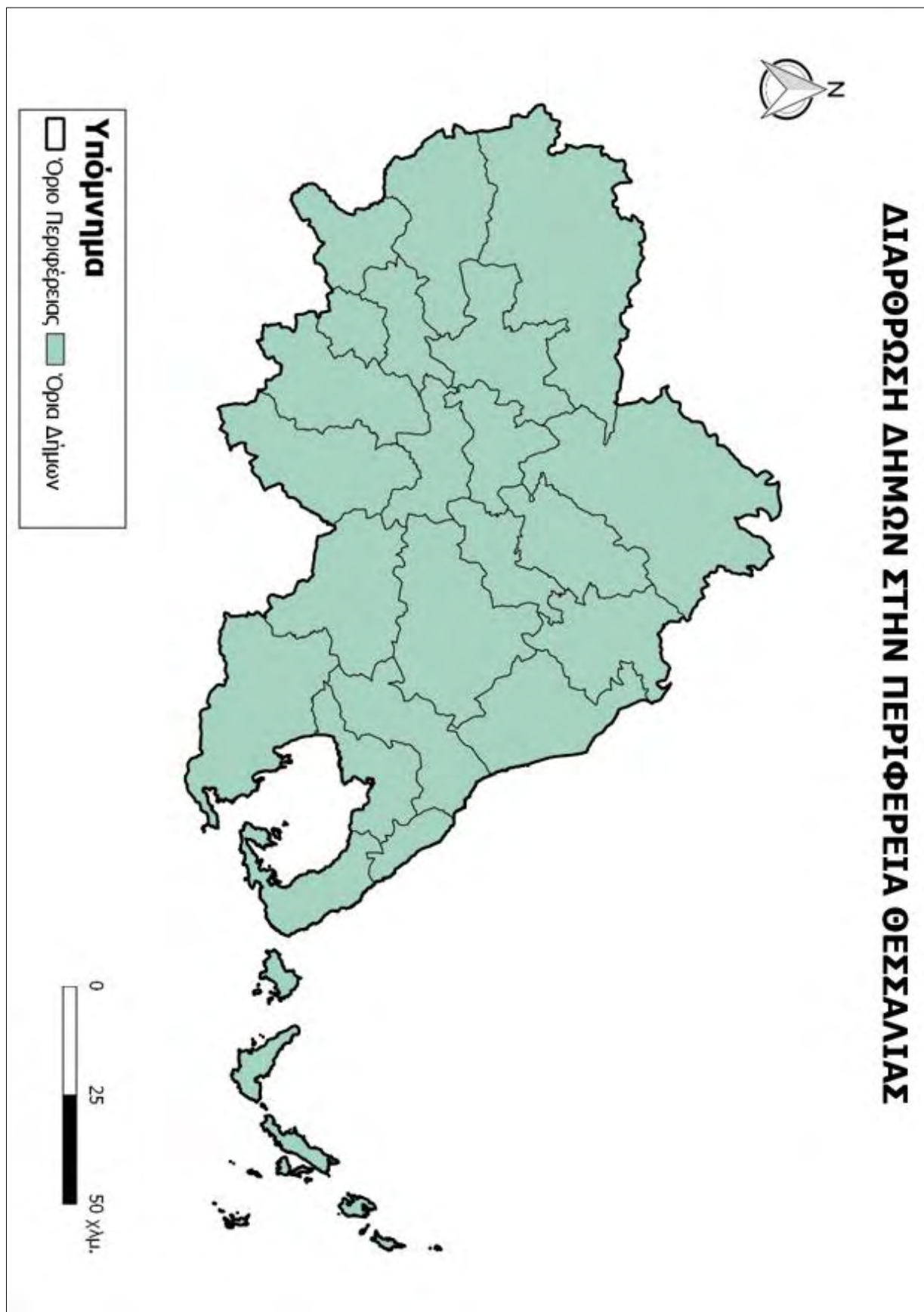
Πηγή: data.gouv.fr, diva-gis.org/gdata, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 8.1.1: Διάρθρωση Δημοτικών και Τοπικών Κοινοτήτων με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»



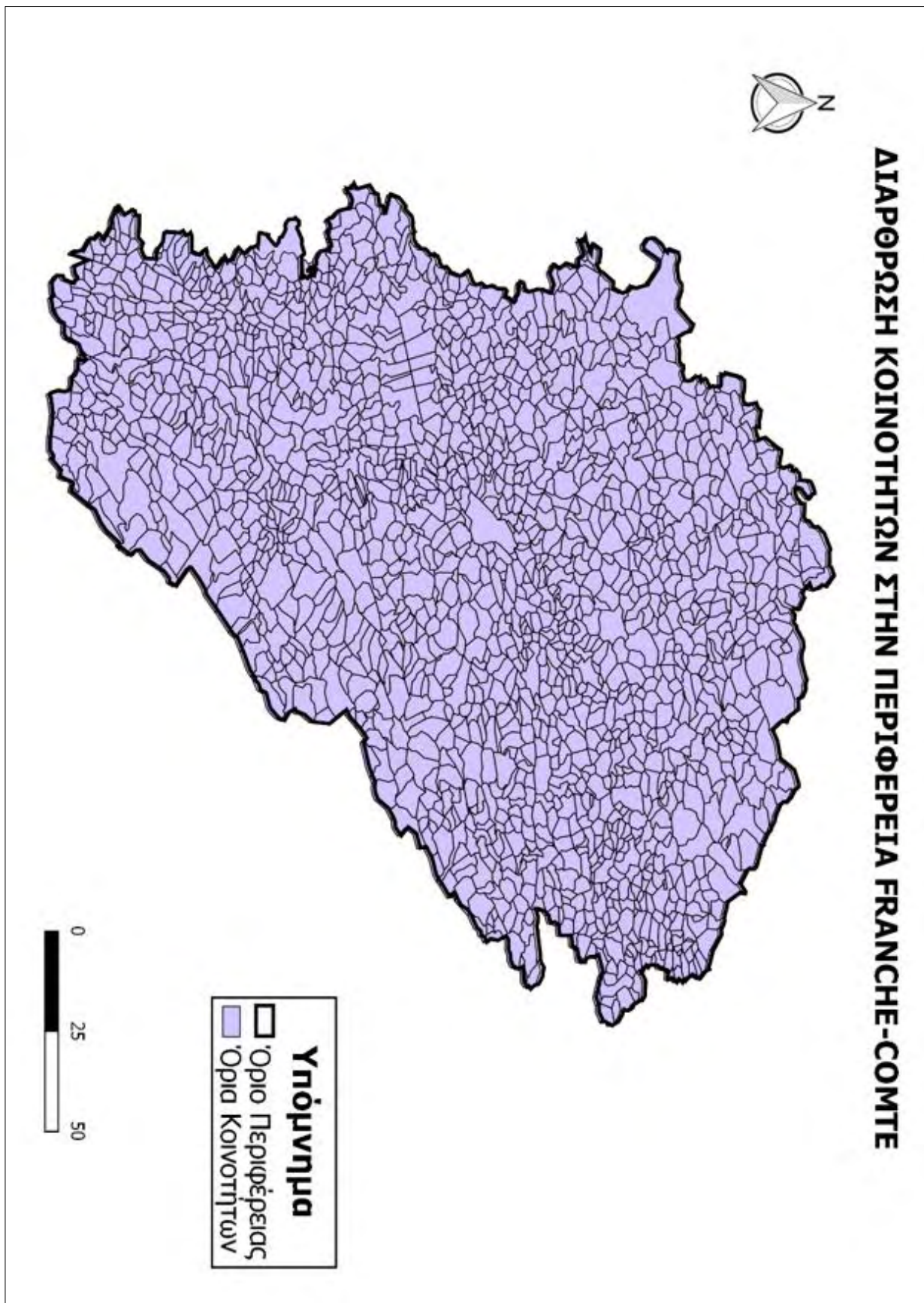
Πηγή: geodata.gov.gr, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 8.1.2: Διάρθρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην Περιφέρεια Θεσσαλίας



Πηγή: geodata.gov.gr, Ιδία επεξεργασία

Χάρτης 8.1.3: Διάρθρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην Περιφέρεια Franche-Comte



Πηγή: data.gouv.fr, Ιδία επεξεργασία

