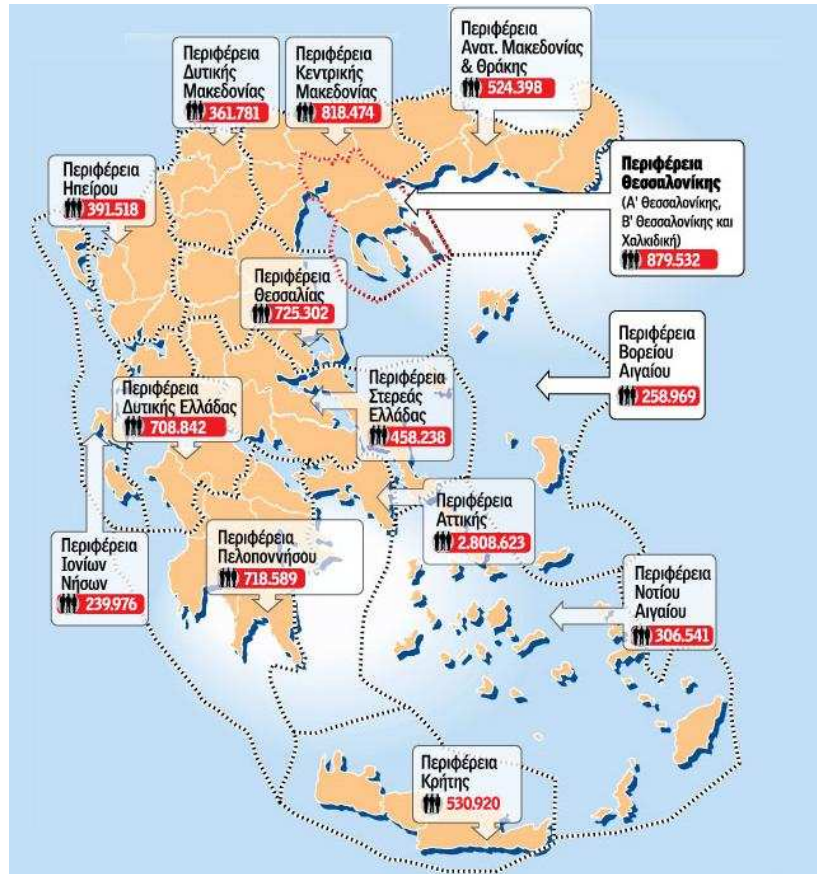


ΤΕΙ ΚΡΗΤΗΣ

ΣΧΟΛΗ ΣΔΟ

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ



ΕΝΟΠΙΩΣΗ ΔΗΜΩΝ

ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟΝ

ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ

Προλογος	8
Ευχαριστίες.....	10
1. Κεφάλαιο 1 ^ο : Η Έννοια και ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πριν την Εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης».....	11
1.1 Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	11
1.2 Η Νομική Φύση των Διατάξεων του Ισχύοντος Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	13
1.2.1 Οι Πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί.....	15
1.2.2 Οι Δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί.....	16
1.3 Η Εκλογή των Οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	17
1.4 Η Αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	22
2. Κεφάλαιο 2 ^ο : Μεθοδολογία και Τρόπος Συλλογής Στοιχείων Συγγραφή Πτυχιακής Εργασίας.....	25
2.1 Συλλογή Δεδομένων.....	25
2.2 Δευτερεύων Δεδομένα.....	26
2.3 Μειονεκτήματα Δευτερογενών Δεδομένων.....	26

2.4	Ανάλυση Δεδομένων.....	27
3.	Κεφάλαιο 3^ο : Ανάπτυξη Προγράμματος «Καλλικράτης» στους Δήμους της Ελλάδος.....	28
3.1	Τι Είναι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».....	28
3.2	Στόχοι του Προγράμματος «Καλλικράτης».....	29
3.3	Σχόλια και Σημεία που Πρέπει να Αναλυθούν Περί της Εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης».....	30
4.	Κεφάλαιο 4^ο : Σύγχρονος Ρόλος Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι Προοπτικές του Προγράμματος «Καλλικράτης» στα Πλαίσια Ενοποίησης των Δήμων της Χώρας.....	37
4.1	Ο Σύγχρονος Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	37
4.1.1	Θεσμοί και περιβαλλοντική διαχείριση	39
4.1.2	Βιώσιμες πόλεις	40
4.1.3	Ενημέρωση και Ευαισθητοποίηση	42
4.1.4	Περιβαλλοντική πολιτική, κεντρική, περιφερειακή και τοπική διοίκηση	43
4.2	Οι Αρνητικές Κριτικές Εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης» στις Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	45

4.3	<i>Με Ποιους Τρόπους Αναμένεται να Συμβάλλει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» στις Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην Ενοποίηση των Δήμων.....</i>	<i>51</i>
5.	<i>Κεφάλαιο 5^ο : Υποχρεώσεις Δημοσίων Φορέων Ελλάδος με Σκοπό την Απογραφή των Δήμων και Ενοποίηση Αυτών Σύμφωνα με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».....</i>	<i>56</i>
5.1	<i>Δημοσιευμένες Αποφάσεις Σχετικά με την Καταγραφή Δήμων στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010).....</i>	<i>56</i>
5.2	<i>Κατηγορίες Δήμων (Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010).....</i>	<i>57</i>
5.3	<i>Οργάνωση της Απογραφής Δήμων στα Πλαίσια του Προγράμματος «Καλλικράτης» (Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄)».....</i>	<i>60</i>
5.4	<i>Δήμοι που Εφαρμόζουν το Κ.Λ.Σ. Χωρίς Καμία Μεταβολή(Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010</i>	

- «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄)».....62*
- 5.5 Αντικείμενο της Απογραφής των Δήμων με Σκοπό την Ενοποίηση τους (Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010).....64**
- 5.6 Δήμοι που Εφαρμόζουν το Κ.Λ.Σ. Χωρίς Καμία Μεταβολή στο «Καλλικράτη» (Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄)».....66**
- 5.7 Ίδιες Δημοτικές Ταμειακές Υπηρεσίες για τους Νέους Δήμους στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά**

	<i>τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄)».....</i>	<i>69</i>
5.8	<i>Απογραφή περιουσιακών στοιχείων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που παραδίδονται στους Δήμους (Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010).....</i>	<i>100</i>
5.9	<i>Το Κεφάλαιο του Νέου Δήμου στα Πλάσια του Προγράμματος «Καλλικράτης» (Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄)».....</i>	<i>112</i>
6.	<i>Κεφάλαιο 6^ο : Λόγοι Αναγκαιότητας Εφαρμογής Νόμου «Καλλικράτη» Λόγω Οικονομικής Κρίσης και Πλεονεκτήματα που Προσφέρει στο Ελληνικό Κράτος και στο Διαμορφούμενο ΕΑΠ.....</i>	<i>105</i>
6.1	<i>Λόγοι Αναγκαιότητας Εφαρμογής Νόμου «Καλλικράτη» Λόγω Οικονομικής Κρίσης.....</i>	<i>105</i>
6.2	<i>Πλεονεκτήματα του Νόμου «Καλλικράτη» στο Κράτος και στο Διαμορφούμενο ΑΕΠ.....</i>	<i>114</i>

Επίλογος.....119

Βιβλιογραφία.....121

Πρόλογος

Οι ένομες τάξεις των σύγχρονων κρατών προβλέπουν, εκτός του κράτους, τη σύσταση ενός μεγάλου αριθμού άλλων δημόσιων νομικών προσώπων στα οποία οργανώνονται τα όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία. Η μέθοδος αυτή οργάνωσης, δηλαδή η σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης έξω από το νομικό πρόσωπο του κράτους, που αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα και έχουν δικά τους όργανα, ονομάζεται αυτοδιοίκηση.

Χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι ότι το κράτος δημιουργεί με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα, τα λεγόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους δίνει το δικαίωμα να ασκούν σε ορισμένα αντικείμενα δημόσια εξουσία. Οι υπηρεσίες αυτές γεωγραφικά είναι μέσα στα όρια του κράτους, αλλά ως υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων είναι κάτι χωριστό έξω από τη νομική προσωπικότητα του κράτους.

Πολλά κοινά εννοιολογικά στοιχεία υπάρχουν μεταξύ της νομικής έννοιας του κράτους και της νομικής έννοιας των αυτοδιοικουμένων οργανισμών. Μεταξύ αυτών ανήκει η άσκηση δημόσιας εξουσίας, η ύπαρξη οργάνων και κυρίως η χωριστή νομική προσωπικότητα που χάρη σ' αυτήν έχουν οι εν λόγω οργανισμοί, όπως και το δημόσιο δικά τους χωριστά περιουσιακά δικαιώματα και δικές τους ένομες υποχρεώσεις, ικανότητα να συμβάλλονται και δικαίωμα παράστασης ενώπιον δικαστηρίων. Η νομική προσωπικότητα θεωρείται τώρα αναγκαία προϋπόθεση της αυτοδιοίκησης.

Σκοπός βέβαια της συγκεκριμένης πτυχιακής εργασίας είναι να εξετάσει και να αναλύσει τον τρόπο με τον οποίο διεξάγεται η οργάνωση των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο και συγκεκριμένα στο τομέα αναπτυξιακών ενοποιήσεων του κάθε Δήμου, σύμφωνα με τις παρούσες τροποποιήσεις και προοπτικές που εμφανίζονται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Ευχαριστίες

Ένα πολύ μεγάλο ευχαριστώ στον Καθηγητή μας και επιβλέπων της συγκεκριμένης πτυχιακής εργασίας Κο Ανδρουλάκη Γιώργο για την πολύ μεγάλη βοήθεια του κατά την διάρκεια της έρευνας μου.

Θα θέλαμε επίσης να ευχαριστήσουμε όλους τους ειδικούς αλλά και εκείνους που ασχολούνται με το θέμα της εφαρμογής των μέτρων και ρυθμίσεων που αφορούν την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης και συγκεκριμένα μέσω της εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης» στην Ελλάδα γενικότερα. Επίσης με θέματα που αφορούν τα μέτρα εκείνα που εφαρμόζονται από τους υπευθύνους των δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών σχετικά με τις εφαρμογές των μέτρων αυτών.

Επιπλέον θα θέλαμε να δηλώσουμε ότι είμαστε ευγνώμων στο προσωπικό των διαφόρων οργανισμών και περιοδικών τύπου που ασχολούνται με αυτού του είδους την θεματολογία, για την απεριόριστη παροχή πληροφοριών σχετικά με τις μορφές και τρόπους εφαρμογής των μέτρων τοπικής αυτοδιοίκησης στους Δήμους και τις νέες εξελίξεις που απορρέουν από το συγκεκριμένο πρόγραμμα.

Τέλος, θα επιθυμούσαμε να αποστείλω τις ευχαριστίες μου στα μέλη των οικογενειών μας αλλά και στους φίλους μας, οι οποίοι όλο αυτόν τον καιρό της προετοιμασίας της συγκεκριμένης εργασίας αλλά και έρευνας μας στήριξαν σε υπέρτατο βαθμό.

Εισαγωγή

Η δημόσια εξουσία που ασκείται από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς παρουσιάζει σε σχέση με το κράτος μια διαφορά. Ότι δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα, αλλά είναι δοτή ή παράγωγη. Δεν αποτελεί ίδιο δικαίωμα των νομικών προσώπων που την ασκούν, αλλά ασκείται από τα πρόσωπα αυτά κατά παροχή εκ μέρους της πολιτείας. Το κράτος παραχωρεί για ορισμένα θέματα, και κατά ένα ορισμένο τμήμα, την εξουσία αυτή για άσκηση στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς με περιορισμούς, που θέτει η νομοθετική του εξουσία. Επομένως, το κράτος μπορεί να αυξήσει ή να ελαττώσει ή και να άρει από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα την εξουσία που τους έχει δώσει (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Το κράτος που είναι το ίδιο δημιουργός των αυτοδιοικούμενων οργανισμών μπορεί και να τους καταργήσει με απλό νόμο εκτός βέβαια από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, που υπάρχει γι' αυτούς περιορισμός από το άρθρο 102 102 § 1 του Συντάγματος. Για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού όχι μόνο υπάρχει συνταγματική απαγόρευση κατάργησης τους, αλλά πρέπει και να έχουν ένα κύκλο υποθέσεων (τοπικές υποθέσεις), που να τις διαχειρίζονται με δική τους πρωτοβουλία.

Φορείς αυτοδιοίκησης μπορούν να είναι μόνο τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Αυτά διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, δηλαδή σε εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε μη εδαφικά. Στη διάκριση αυτή στηρίζεται ο χωρισμός της αυτοδιοίκησης σε τοπική και ειδική ή καθ' ύλην (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

1. Κεφάλαιο 1^ο : Η Έννοια και ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πριν την Εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης»

1.1 Ο Θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η δημόσια εξουσία που ασκείται από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς παρουσιάζει σε σχέση με το κράτος μια διαφορά. Ότι δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα, αλλά είναι δοτή ή παράγωγη. Δεν αποτελεί ίδιο δικαίωμα των νομικών προσώπων που την ασκούν, αλλά ασκείται από τα πρόσωπα αυτά κατά παροχή εκ μέρους της πολιτείας. Το κράτος παραχωρεί για ορισμένα θέματα, και κατά ένα ορισμένο τμήμα, την εξουσία αυτή για άσκηση στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς με περιορισμούς, που θέτει η νομοθετική του εξουσία. Επομένως, το κράτος μπορεί να αυξήσει ή να ελαττώσει ή και να άρει από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα την εξουσία που τους έχει δώσει (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Το κράτος που είναι το ίδιο δημιουργός των αυτοδιοικούμενων οργανισμών μπορεί και να τους καταργήσει με απλό νόμο εκτός βέβαια από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, που υπάρχει γι' αυτούς περιορισμός από το άρθρο 102 102 § 1 του Συντάγματος. Για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού όχι μόνο υπάρχει συνταγματική απαγόρευση κατάργησής τους, αλλά πρέπει και να έχουν ένα κύκλο υποθέσεων (τοπικές υποθέσεις), που να τις διαχειρίζονται με δική τους πρωτοβουλία.

Φορείς αυτοδιοίκησης μπορούν να είναι μόνο τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Αυτά διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, δηλαδή σε εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και σε μη εδαφικά. Στη διάκριση αυτή στηρίζεται ο χωρισμός της αυτοδιοίκησης σε τοπική και ειδική ή καθ' ύλην. Φορείς δηλαδή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εδαφικά νομικά πρόσωπα, ενώ φορείς της ειδικής ή καθ' ύλην είναι μη εδαφικά νομικά πρόσωπα (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

1.2 Η Νομική Φύση των Διατάξεων του Ισχύοντος Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η έννοια της συνταγματικής κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι γενικά αμφίβολη. Ειδικότερα, συζητήθηκε στην Ελλάδα υπό το Σύνταγμα του 1927, αν οι συνταγματικές διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση είναι επιτακτικές ή κατευθυντήριες. Οι σχετικές διατάξεις του ισχύοντος Συντάγματος έχουν αναμφίβολα επιτακτικό χαρακτήρα εν όψει της σαφούς διατύπωσης τους. Οι διατάξεις των σύγχρονων Συνταγμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνουν αυτήν ως ένα θεσμό του δημοσίου δικαίου. Το Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνει την τοπική αυτοδιοίκηση απόλυτα και όχι ως θεσμό δημοσίου δικαίου, δηλ. όχι μόνο την ουσία αυτής. Το αρχικό αρθρ. 102 αυτού (§ 1,2 και 5) δεν περιελάμβανε την επιφύλαξη του νόμου, που αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεση ενός συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού δημοσίου δικαίου.

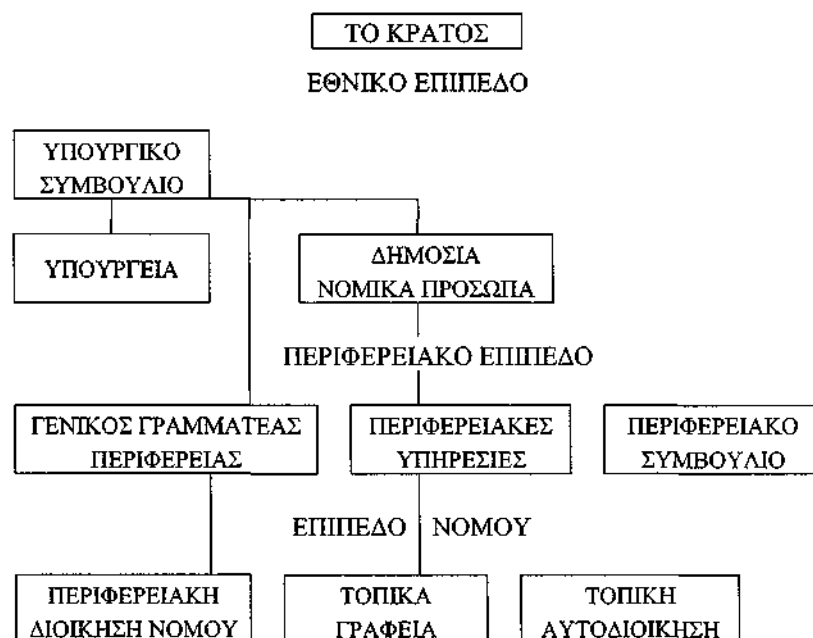
Αντίθετα, οι αναθεωρημένες διατάξεις των § 1,2,4 και 5 του άρθρου αυτού περιλαμβάνουν την επιφύλαξη του νόμου. Παρ' όλα αυτά όμως, υπό το αναθεωρημένο Σύνταγμα η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται σε όλη την

έκταση της και ο νομοθέτης δεν μπορεί να την περιορίζει. Διότι, αντικείμενο της επιφύλαξης του νόμου, σύμφωνα με τις αναθεωρημένες διατάξεις του άρθρου, δεν είναι η καθιέρωση περιορισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά η ρύθμιση θεμάτων που έχουν σχέση με την οργάνωση και λειτουργία των τοπικών οργανισμών, που θα μπορούσε ούτως ή άλλως να στηριχτεί στη γενική διάταξη του αρθρ. 26 § 1 του Συντάγματος. Αυτός μπορεί μόνο να επιτελεί τα ακόλουθα :

- να καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή στους επιμέρους βαθμούς (§ 1 εδ. γ')
- να καθορίζει τους επιμέρους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, τις αρχές τους, τη διαδικασία εκλογής τους και τη θητεία τους (§ 2)
- να θεσπίζει τον περιορισμό που προβλέπεται από την § 3'
- να ρυθμίζει την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας (§ 4 εδ. β')
- να ρυθμίζει τα θέματα που αναφέρουν οι διατάξεις της § 1 εδ. δ' και της § 5 με βάση τις επιφυλάξεις του νόμου που περιλαμβάνουν
- να ρυθμίζει τη συγκρότηση και λειτουργία του πειθαρχικού συμβουλίου για τα αιρετά όργανα και όλα τα άλλα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας των τοπικών οργανισμών, σύμφωνα με το άρθρο 26 § 1 του Συντάγματος

Έτσι, έννοια τοπικής αυτοδιοίκησης και συνταγματική κατοχύρωση αυτής ταυτίζονται. Αυτό δεν συνέβαινε υπό τα Συντάγματα του 1927 και 1952, που κατοχύρωναν την τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμό δημοσίου δικαίου και υπό τα οποία η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν στενότερη από την έννοια της. Απόλυτα κατοχύρωνε την τοπική αυτοδιοίκηση

και το αρθρ. 104 του Συντάγματος του 1925, που δεν περιλάμβανε την επιφύλαξη του Νόμου.



Σχήμα Νο.1 – Διοικητικός και Νομικός Διαχωρισμός Κράτους

1.2.1 Οι Πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί

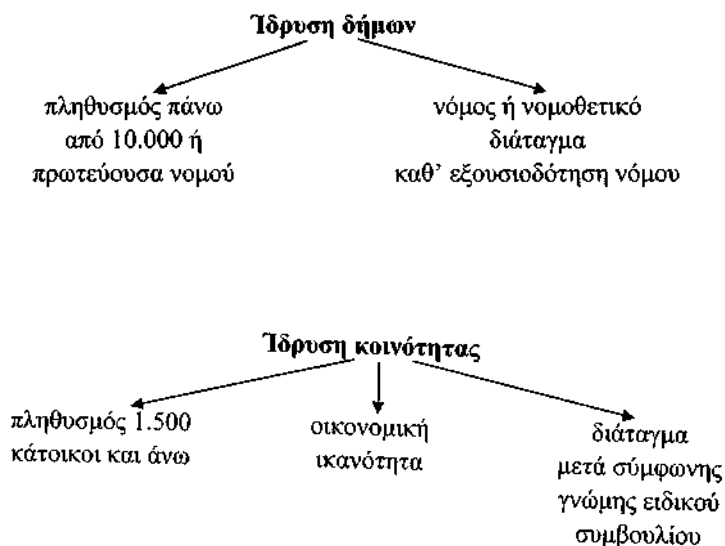
Με την αρχική διάταξη της § 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος καθιερώνονταν δύο είδη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης του ίδιου πρώτου βαθμού, δηλαδή ο *δήμος* και η *κοινότητα*. Τα νεώτερα Συντάγματα καθιέρωσαν την αρχή ότι ολόκληρη η Επικράτεια οφείλει να διαιρείται σε δήμους και κοινότητες με την έννοια αυτών που ήταν γνωστή στη νομοθεσία που ίσχυε κατά την ψήφισή τους. Κατοχύρωσαν δηλαδή τους θεσμούς των δήμων και κοινοτήτων, όπως αυτοί διαμορφώθηκαν στη νομοθεσία από τη μεταρρύθμιση του ν. ΔΝΖ71912 μέχρι της ψηφίσεως τους. Το σχήμα εξελίχθηκε στις επιμέρους πτυχές του αλλά ουσιαστικά παρέμεινε αμετάβλητο (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Από τους συνταγματικά κατοχυρωμένους θεσμούς των δήμων και κοινοτήτων απόρρεε αναμφίβολα ένα δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης, δηλ. ένα δικαίωμα των πολιτών στην ίδρυση και κατάργηση των τοπικών αυτών οργανισμών. Έτσι, όταν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, η διοίκηση όφειλε και οφείλει να εγκρίνει την αναγνώριση ή προσάρτηση που ζητούν οι πολίτες. Η ίδρυση και κατάργηση δήμων και κοινοτήτων με μονομερή πράξη του κράτους και παρά τη θέληση των ενδιαφερομένων πολιτών ήταν επομένως, κατ' αρχήν, συνταγματικά ανεπίτρεπτη και προσέβαλε το δικαίωμα της δημοτικής-κοινοτικής αυτοδιάθεσης αυτών. Η αναγκαστική κατάργηση ενός τοπικού οργανισμού επιτρεπτόταν μόνο κατ' εξαίρεση, όταν αυτός δεν τηρούσε τις προϋποθέσεις αναγνώρισης του.

Σύμφωνη με το Σύνταγμα, πριν από την αναθεώρηση του 2001, είναι η διάταξη του αρθρ. 56 του Δ.Κ.Κ., που προβλέπει την κατάργηση κοινότητας και την ένωση της με το δήμο ή την κοινότητα που έχει την κοντινότερη έδρα με τη δική της, σε περίπτωση ματαίωσης εκλογής συμβούλων δύο φορές, επειδή δεν υποβλήθηκε δήλωση συνδυασμού υποψηφίων. Στην περίπτωση αυτή τεκμαίρεται η θέληση των πολιτών-κατοίκων της κοινότητας για την κατάργηση της. Αναγνωρίζεται έτσι έμμεσα το δικαίωμα αυτοδιάλυσης μιας κοινότητας, το οποίο είναι η λογική συνέπεια του δικαιώματος των κατοίκων για την ίδρυση της.

Ο καθορισμός των ορίων κάθε δήμου ή κοινότητας επιβάλλεται, διότι οι σκοποί που επιδιώκονται από κάθε τοπικό οργανισμό αφορούν μόνο τους κατοίκους της περιφέρειας τους. Τα διατάγματα ίδρυσης νέων κοινοτήτων

είναι κανονιστικά. Για την ίδρυση νέων δήμων ή κοινοτήτων λαμβάνεται υπόψη ο πληθυσμός της επίσημης απογραφής.



Ο νομοθέτης έχει καθιερώσει δύο ειδών οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, πρωτοβάθμιους και τους δύο. Όσες πόλεις έχουν πληθυσμό πάνω από δέκα χιλιάδες κατοίκους ή είναι ανεξάρτητα πληθυσμού πρωτεύουσες νομών αποτελούν δήμους (αρθρ. 2 § 1 Δ.Κ.Κ.). Οι πρώην κοινότητες που ο πληθυσμός τους υπερέβη τις δέκα χιλιάδες πρέπει να μετατραπούν σε δήμους. Σύμφωνα με το αρθρ. 2 § 4 του Δ.Κ.Κ., που καταργήθηκε από το αρθρ. 15 § 1 του ν. 2539/1997, οι κοινότητες που είχαν χαρακτηριστεί λουτροπόλεις και ο πληθυσμός τους υπερέβαινε τις 2.500 μπορούσαν ν' αναγνωριστούν σε δήμους με προεδρικό διάταγμα που εκδίδονταν μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών. Με όμοιο διάταγμα μπορούσαν ν' αναγνωριστούν σε δήμους και οι κοινότητες εκείνες που είχαν ιδιαίτερη ιστορική σημασία ύστερα από γνώμη του συμβουλίου τοπωνυμιών του αρθρ. 11 § 1 του Δ.Κ.Κ. (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Κοινότητα μπορεί ν' αποτελέσει, αν το ζητήσουν τα 3/4 τουλάχιστον των κατοίκων του, κάθε αυτοτελής συνοικισμός που έχει πληθυσμό τουλάχιστον 1.500 κατοίκων και οικονομική ικανότητα, με την προϋπόθεση ότι ο δήμος ή η κοινότητα απ' όπου αποσπάται ο συνοικισμός παραμένει τουλάχιστον με 2.500 ή 1.500 κατοίκους αντίστοιχα και εξακολουθεί να έχει οικονομική δυνατότητα (αρθρ. 3 Δ.Κ.Κ.).

1.2.2 Οι Δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί

Σοβαρές προσπάθειες καθιέρωσης του θεσμού της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, ο οποίος έχει τις ρίζες του στην τουρκοκρατία, έγιναν με τη θέσπιση των επαρχιακών συμβουλίων του β.δ. της 18.12.1836 και του 1891 και των νομαρχιακών συμβουλίων του ν. της 27.5.1887, του ν.δ. 9/10 Μαΐου 1923, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τους ν. 3117 και 3154 του 1923 και ιδιαίτερα με το ν. 4249/1929 (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Συνταγματικά καθιερώθηκε ο θεσμός για πρώτη φορά από το Σύνταγμα του 1927 (αρθρ. 107), το οποίο προέβλεπε ως αναγκαία την καθιέρωση του θεσμού από τον κοινό νομοθέτη. Η σχετική διάταξη όμως του Συντάγματος αυτού δεν έτυχε εφαρμογής. Βέβαια, ψηφίστηκε κατ' εφαρμογή της ο ν. 4249/1929, όμως έμεινε στην πράξη ανεκτέλεστος (Υπουργείο Εσωτερικών, 2009).

Το Σύνταγμά μας (αρθρ. 102) δεν κατοχυρώνει την ύπαρξη της δεύτερης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης, τη δημιουργία της οποίας αφήνει στην ευχέρεια του νομοθέτη. Αυτό, όπως ήδη εξετάστηκε, κατοχύρωνε υπό

την αρχική διατύπωση της διάταξης του αρθρ. 102 § 1 του Συντάγματος, την πρώτη μόνο βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμους-κοινότητες). Με αυτό τον τρόπο διαβάθμιζε έμμεσα και τη σημασία τους, εντάσσοντας στην αρχικά υφιστάμενη συνταγματική τάξη την πρώτη μόνο βαθμίδα, η οποία έτσι καθίστατο ανεξάρτητη από πολιτικές και κομματικές επιλογές, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες καθίσταντο συνάρτηση των τελευταίων.

Μετά την αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 102 § 1 του Συντάγματος προβλέπει πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους οργανισμούς χωρίς να τους ορίζει. Η μη συνταγματική κατοχύρωση και του τρίτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, σωστά επικρίθηκε από όλα τα κόμματα της αντιπολίτευσης κατά την ψήφιση του άρθρου αυτού. Ο νομοθέτης έχει ευρύτερη διακριτική ευχέρεια κατά τη ρύθμιση του θέματος των δύο βαθμίδων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Για όλες τις βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης ισχύει η ίδια συνταγματική κατοχύρωση ως προς τον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους και την έκταση της κρατικής εποπτείας. Από τη διατύπωση της παραγράφου 1 του αρθρ. 102 φαίνεται να προκύπτει ότι εφόσον συσταθούν δευτεροβάθμιοι τοπικοί οργανισμοί, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων του επιπέδου τους ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα τους. Διαφοροποίηση υπήρχε μόνο, πριν από την αναθεώρηση του 2001, ως προς τη διοικητική τους αυτοτέλεια.

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση του ν. 1622/1986.- Απαρχές του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ανευρίσκονται στο νόμο 1232/1982, με τον οποίο καθιερώθηκαν τα νομαρχιακά συμβούλια ως «όργανα της λαϊκής εκπροσώπησης», με αιρετά μέλη και με αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες πλησίον του μετακλητού διορισμένου κρατικού νομάρχου. Στη

συνέχεια, με το ν. 1622/1986 έγινε η σοβαρότερη μέχρι εκείνη τη στιγμή νομοθετική προσπάθεια καθιέρωσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ο ν. 1622/1986 (αρθρ. 19-60), όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ν. 1878/1990, προέβλεπε τη σύσταση τοπικών οργανισμών δεύτερης βαθμίδας. Τη βάση της αυτοδιοίκησης αυτής αποτελούσαν κατ' αρχήν οι νομοί. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που συστήνονταν με το αρθρ. 19 του ν. 1622 ήταν δημόσια νομικά πρόσωπα. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ιδρύονταν σε κάθε νομό, του οποίου είχε την έδρα, την περιφέρεια και την ονομασία (αρθρ. 20 §§ 1-2 του ν. 1622).

Στους νομούς όμως Αττικής, Θεσσαλονίκης, Έβρου, Λέσβου και Κυκλάδων ιδρύονταν περισσότερες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, που ήταν δυνατό, με διάταγμα που θα εκδίδονταν εφάπαξ, να συσταθούν και σε άλλους νομούς. Με προεδρικό διάταγμα μπορούσαν επίσης να συσταθούν νομαρχιακά διαμερίσματα σε κάθε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, που αυτοδιοικούσαν. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις δεν ασκούσαν εποπτεία στους δήμους και στις κοινότητες. Οι δύο αυτές βαθμίδες αυτοδιοίκησης ήταν ανεξάρτητες και δεν υπήρχε μεταξύ τους καμία ιεραρχική σχέση (αρθρ. 21 § 4 του ν. 1622). Εξάλλου, ο νόμος (αρθρ. 21 § 3) προβλέποντας πως οι αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δεν έθιγαν καμία από τις αρμοδιότητες των τοπικών οργανισμών πρώτης βαθμίδας, προσδιόριζε τη σχέση μεταξύ τοπικής υπόθεσης δήμου ή κοινότητας και τοπικής υπόθεσης νομαρχιακού επιπέδου.

1.3 Η Εκλογή των Οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η άμεση ή έμμεση σύμπραξη του λαού του τοπικού οργανισμού, κατά την άσκηση της δημόσιας διοίκησης που του έχει ανατεθεί, είναι ένα ουσιαστικό στοιχείο της έννοιας της σύγχρονης τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο τύπος της έμμεσης τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αυτός που ισχύει στα σύγχρονα κράτη και μεταξύ αυτών και στην Ελλάδα. Η νομοθετική εξουσία δεν μπορεί ν' αντικαταστήσει το καθαιρούμενο από το Σύνταγμα αντιπροσωπευτικό σύστημα με το σύστημα της άμεσης δημοκρατίας.

Στην ισχύουσα νομοθεσία κατοχυρώνονται ατελώς διάφορες μορφές άμεσης δημοκρατίας, ιδιαίτερα, με την πρόβλεψη της «λαϊκής συμμετοχής» σε συνελεύσεις των κατοίκων. Αυτό συμβαίνει κυρίως στους μικρούς τοπικούς οργανισμούς (αρθρ. 121 Δ.Κ.Κ.) ή στο επίπεδο των δημοτικών διαμερισμάτων (αρθρ. 135 επ. Δ.Κ.Κ.). Η συμμετοχή αυτή έχει περισσότερο συμβουλευτικό χαρακτήρα και δεν προβλέπονται νομοθετικά κανόνες σαφείς για τη συγκρότηση των συνελεύσεων αυτών ή για την περιοδικότητα των συγκλίσεων τους.

Ο λαός ενός τοπικού οργανισμού είναι το ανώτατο όργανο του και ο φορέας της παραχωρούμενης σ' αυτόν από το κράτος δημόσιας διοίκησης . Το αιρετό των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται απ' όλα τα ελληνικά Συντάγματα από το 1864 μέχρι σήμερα. Η πραγματική έννοια της συνταγματικής διάταξης που καθιερώνει το αιρετό των δημοτικών και κοινοτικών αρχών είναι πως οι αρχές αυτές πρέπει οπωσδήποτε να εκλέγονται από τους πολίτες, δηλ. πρέπει να διενεργηθεί οπωσδήποτε η σχετική εκλογή. Επομένως, αν σε ορισμένο οργανισμό

τοπικής αυτοδιοίκησης οι προταθέντες υποψήφιοι δεν είναι περισσότεροι π.χ. των εκλέξιμων συμβούλων, αυτοί δεν μπορούν να ανακηρυχθούν ως εκλεγέντες. Όπως επίσης, και οι υποψήφιοι δήμαρχοι ή πρόεδροι κοινότητας σε περίπτωση που έχει ανακηρυχθεί ένας μόνο συνδυασμός.

Κατά το Σύνταγμα (αρθρ. 102 § 2 εδ. β), οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Καθολική είναι η ψηφοφορία που περιλαμβάνει κατ' αρχήν όλους τους Έλληνες υπηκόους που έχουν συμπληρώσει μια ορισμένη ηλικία, και που ο Δ.Κ.Κ. προβλέπει την ίδια με την εκάστοτε απαιτούμενη για τις βουλευτικές εκλογές (αρθρ. 43 § 1 υποπαρ. 2 Δ.Κ.Κ.), δηλ. από το 1981 το δέκατο όγδοο έτος, και είναι δημότες του δήμου ή της κοινότητας. Μυστική είναι η ψηφοφορία που δεν γίνεται παρουσία άλλων και το περιεχόμενο της οποίας παραμένει το μυστικό του ψηφίσαντος. Για τις στερήσεις του εκλογικού δικαιώματος ο Δ.Κ.Κ. παραπέμπει στο νόμο για την εκλογή των βουλευτών (αρθρ. 43 § 2 Δ.Κ.Κ.).

1.4 Η Αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ουσία και απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλεια τους έναντι της κρατικής διοίκησης. Η αυτοτέλεια έχει τη σημασία της «υπό ιδίαν ευθύνην» άσκησης δημόσιας διοίκησης, δηλ. τα όργανα του τοπικού οργανισμού ενεργούν στο πλαίσιο των νόμων ελεύθερα χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του κράτους ή οποιουδήποτε άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας. Ο τοπικός οργανισμός αποφασίζει αν και πως θα διεκπεραιώσει μια τοπική υπόθεση, την οποία εκτελεί με δικά του όργανα.

Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών είναι μια σύνθετη έννοια, που περιλαμβάνει πολλές εξουσίες ή δικαιώματα αυτών. Αυτή ,διακρίνεται στην οργανική αυτοτέλεια, την προσωπική αυτοτέλεια ΚΑΙ δημοσιονομική αυτοτέλεια. Και οι τρεις είναι απαραίτητες για την ύπαρξη κάθε νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και αποτελούν την τυπική ή οργανωτική αυτοτέλεια σε αντίθεση με την ουσιαστική. Η οργανική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι το δικαίωμα να έχουν και να εκτελούν τις αποφάσεις τους με δικά τους όργανα. Αυτά διακρίνονται σε διοικούντα όργανα αφενός και σε απλά ή κυρίως υπαλλήλους αφετέρου.

Η προσωπική αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών περιλαμβάνει, με την ευρύτερη έννοια, το δικαίωμα εκλογής των διοικούντων αρχών και το δικαίωμα διορισμού, προαγωγής και παύσης των κυρίως υπαλλήλων καθώς και το δικαίωμα άσκησης ιεραρχικού ελέγχου επ' αυτών. Η εκλογή των τοπικών αρχών αποτελεί, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ένα αυτοτελές εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης και επομένως είναι ορθότερη η άποψη πως η προσωπική αυτοτέλεια περιλαμβάνει μόνο τις εξουσίες που αφορούν τους υπαλλήλους της. Η έκταση της όμως περιορίζεται μόνο σε θέματα διοικητικά, όπως ο διορισμός, η προαγωγή, η παύση των υπαλλήλων ή η άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου επ' αυτών και όχι, κατ' αρχήν, και σε κανονιστικά, όπως η ρύθμιση των εννόμων σχέσεων των υπαλλήλων, εφόσον η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μια μορφή αποσυγκέντρωσης μόνο της εκτελεστικής λειτουργίας και όχι και της νομοθετικής.

Δημοσιονομική αυτοτέλεια είναι η οικονομική ανεξαρτησία του τοπικού οργανισμού , με την έννοια ότι μπορεί να έχει δική του περιουσία και δικά του

έσοδα, να καθορίζει ελεύθερα τα έξοδα και τα έσοδα του, να συντάσσει δικό του προϋπολογισμό και απολογισμό, να επιβάλει δημόσια βάρη για την κάλυψη των εξόδων του και να ασκεί δικό του δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Ο κρατικός δημοσιονομικός έλεγχος δεν είναι ασυμβίβαστος με την τοπική αυτοδιοίκηση, εφόσον δεν της περιορίζει υπερβολικά το πεδίο κινήσεως. Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών, με την έννοια που προαναφέρθηκε, περιλαμβάνει μόνο τον ίδιο κύκλο ενέργειας αυτών και όχι και το δοτό. Οι οργανισμοί αυτοί ενεργούν στο δοτό κύκλο ενέργειας σαν όργανα της διοικητικής αποκέντρωσης.

2. Κεφάλαιο 2^ο : Μεθοδολογία και Τρόπος Συλλογής Στοιχείων Συγγραφής Πτυχιακής Εργασίας

Σε αυτό το κεφάλαιο παρουσιάζονται οι τρόποι με τους οποίους ολοκληρώθηκε η συγκέντρωση των απαραίτητων στοιχείων για την συγγραφή αυτής της πτυχιακής εργασίας. Η συλλογή των στοιχείων ολοκληρώθηκε μέσω βιβλιογραφικής έρευνας και σχετικών πληροφοριών για τις αναπτυξιακές δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στους Δήμους της Ελλάδος καθώς επίσης και τις νέες συνθήκες που πλέον θα ισχύουν με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» καθώς και τα αποτελέσματα αλλά και τις συνέπειες των συγχωνεύσεων αυτών στους Δήμους.

Η έρευνα η οποία η οποία διεξήχθη στην συγκεκριμένη μελέτη, βοήθησε τους φοιτητές στην κατανόηση του θέματος της πτυχιακής τους εργασίας αλλά και στα καθημερινά γεγονότα που συνδέονται άμεσα με το θέμα που παραθέτουν. Οι άνθρωποι διεξάγουν κάποια έρευνα για να συλλέξουν αποτελέσματα με ένα συστηματικό τρόπο, και επομένως να εμπλουτίσουν τις γνώσεις τους (Zikmund W.G., (2000). Κάθε ακαδημαϊκή έρευνα απαιτεί μια “μεθοδολογία” προκειμένου να αναλύσει τα αποτελέσματα.

2.1 Συλλογή Δεδομένων

Λόγω της βιβλιογραφικής φύσης της συγκεκριμένης εργασίας, ένα είδος μεθοδολογίας δευτερογενούς έρευνας χρησιμοποιείται για να οδηγήσει στα αποτελέσματα τα οποία επιθυμούν οι φοιτητές. Ένας αριθμός μεθόδων εμπλέκεται, προκειμένου να τους καταστήσει ικανούς να επιτύχουν μια μεγαλύτερη κατανόηση των πηγών που χρειάζονται για την ανάλυση των

σκέψεων τους σχετικά με το θέμα που ερευνούν. Αυτό είναι αναγκαίο μέσα σε μια έρευνα και μελέτη, καθώς τα αποτελέσματα τα οποία συλλέγονται από μια συγκεκριμένη περιοχή μπορούν να είναι περισσότερο αποτελεσματικά από εκείνα που προέρχονται από κάπου αλλού. Κάθε μέθοδος συλλογής δεδομένων έχει τόσο πλεονεκτήματα όσο και μειονεκτήματα.

2.2 Δευτερεύων Δεδομένα

Ως Δευτερεύων δεδομένα περιγράφονται εκείνα στα οποία οι πληροφορίες συλλέγονται και καταγράφονται από κάποιον άλλον νωρίτερα και για σκοπούς, οι οποίοι είναι διαφορετικοί από εκείνους του συγγραφέα (Zikmund W.G., (2000). Τα δευτερεύων δεδομένα παρέχουν την βάση για ένα καλό ιστορικό πληροφοριών, θέτοντας ικανούς τους φοιτητές να καταλάβουν το αντικείμενο εργασίας τους καθώς και να παρέχουν σημαντικές πληροφορίες για στήριξη των θεωριών τους από την πρωταρχική έρευνα.

2.3 Μειονεκτήματα Δευτερογενών Δεδομένων

Παρά την σπουδαιότητα αλλά και την χρησιμότητα που παρουσιάζουν τα δευτερογενή δεδομένα στην διεκπεραίωση και συλλογή στοιχείων, εμφανίζουν τρία (3) σημαντικά προβλήματα :

- *Διαθεσιμότητα* : Για συγκεκριμένα προβλήματα είναι δυνατόν να μην υπάρχουν δευτερογενή δεδομένα
- *Ακρίβεια* : Ελλείψεις και μεθοδολογικές λεπτομέρειες που τις περισσότερες φορές δεν αναφέρονται καθόλου

- *Επάρκεια* : Μπορεί να υπάρχουν δευτερογενή δεδομένα τα οποία είναι διαθέσιμα και αρκετά ακριβή, αλλά να μην επαρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες του συγγραφέα ή ερευνητή ενός θέματος

2.4 Ανάλυση Δεδομένων

Τα στοιχεία που συλλέγονται από τους φοιτητές παράγουν ποιοτικά δεδομένα, τα οποία αναλύονται και επεξεργάζονται από τα άτομα αυτά. Οι απαντήσεις που προσφέρονται στους φοιτητές και σε συνδυασμό με τις πηγές που οι ίδιοι έχουν επιλέξει για να τεκμηριώσουν την έρευνα τους, θα τους βοηθήσουν στην συνέχεια να εκτιμήσουν σωστά τα γεγονότα και τις πηγές αυτές και να καταλήξουν στα συμπεράσματα τους. Θα προχωρήσουν έτσι με αυτό τον τρόπο στην καταγραφή των απόψεων τους αλλά και του τι πραγματικά συμβαίνει με το θέμα που θέλουν να αναλύσουν εις βάθος.

3. Κεφάλαιο 3^ο : Ανάπτυξη Προγράμματος «Καλλικράτης» στους Δήμους της Ελλάδος

3.1 Τι Είναι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Η νέα διοικητική δομή και στην οποία αποδόθηκε το όνομα «Πρόγραμμα Καλλικράτης» είναι εκείνη η οποία περιλαμβάνει τη δραστική μείωση των 1.034 Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και που υπάρχουν σήμερα σε λιγότερους από 370 δήμους της χώρας. Θεμελιώνεται επίσης η δευτεροβάθμια περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Στη θέση αυτών των 76 Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου που σήμερα αποτελούν τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δημιουργούνται συγκεκριμένες αιρετές περιφέρειες σε αριθμό ανάλογο των 13 κρατικών σημερινών περιφερειών (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010)

Θα πρέπει να σημειωθεί πως ταυτόχρονα, τα περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και Δημοτικές Επιχειρήσεις των Δήμων μειώνεται σε λιγότερα από 2.000 καθώς επίσης καταργούνται δηλαδή περίπου 4.000 Νομικά Πρόσωπα και Δημοτικές Επιχειρήσεις των Δήμων στη χώρα. Επίσης, η κυβέρνηση έχει ήδη προχωρήσει στη θεμελίωση έως επτά (7) Γενικών Διοικήσεων που αντικαθιστούν τις δεκατρείς (13) σημερινές κρατικές περιφέρειες ως τις αποκεντρωμένες κρατικές οντότητες την ύπαρξη των οποίων επιβάλλει το Σύνταγμα της χώρας (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

3.2 Στόχοι του Προγράμματος «Καλλικράτης»

Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις που έχουν τεθεί σε δημόσια διαβούλευση για το πρόγραμμα «Καλλικράτης», οι στόχοι του αναφέρονται ως εξής (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

- Υπάρχει πρόβλεψη για την κατανομή των πόρων με γεωγραφικά, οικονομικά και πληθυσμιακά κριτήρια.
- Οι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέονται με το ΦΠΑ για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.
- Υπάρχει αλλαγή του τρόπου ελέγχου των πόρων, θα υπάρξει υποχρεωτική ανάρτηση των διοικητικών αποφάσεων στο Διαδίκτυο, ενώ θα συσταθεί αυτοτελής υπηρεσία ελέγχου των ΟΤΑ.
- Κονδύλια ύψους 650 εκατ. ευρώ από το ΕΣΠΑ αναθεωρούνται και προσαρμόζονται για να στηριχθεί η αλλαγή αυτή αλλά και να προσληφθεί το απαραίτητο επιστημονικό προσωπικό από νομικούς, οικονομολόγους και μηχανικούς που θα στελεχώσουν την τοπική αυτοδιοίκηση υπό τον όρο ότι τα στελέχη αυτά θα παραμένουν επί δεκαετία στους δήμους στους οποίους θα εργάζονται.
- Δημιουργούνται ηλεκτρονικά δημοτικά ΚΕΠ, θα αρχίσει να αξιοποιείται η «έξυπνη» κάρτα δημότη, ενώ οι δήμοι θα εξοπλιστούν με ΑΤΜ τα οποία θα συνδεδεμένα με το ηλεκτρονικό ΚΕΠ και θα παρέχουν υπηρεσίες στους πολίτες 24 ώρες το 24ωρο επί 365 μέρες.
- Δημιουργείται διοικητική «βοήθεια στο σπίτι» για τους δημότες που δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση στις δημοτικές υπηρεσίες και θα

θεσμοθετηθεί ο «δημοτικός ανταποκριτής», δηλαδή υπάλληλος που θα εξυπηρετεί τους κατοίκους με αξιοποίηση και των νέων τεχνολογιών.

3.3 Σχόλια και Σημεία που Πρέπει να Αναλυθούν Περί της Εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης»

Αποτελεί γεγονός πως η Ελλάδα διακρίνεται για το συγκεντρωτικό πολιτικό και διοικητικό της σύστημα μέσα στο οποίο οι αποκεντρωμένοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ασκούν ένα εντελώς περιορισμένο ρόλο στις δημόσιες υποθέσεις. Κατά καιρούς βέβαια στο παρελθόν επιχειρήθηκαν κάποιες σημαντικές διοικητικές μεταβολές και οι οποίες απέτυχαν, γιατί δεν «άγγιξαν» την ουσία του προβλήματος και που είναι ο συγκεντρωτισμός του κράτους (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Έχει υποστηριχτεί από τους ειδικούς στο χώρο πως το πρόγραμμα «Καλλικράτης» χρειάζεται μια ριζική αναμόρφωση και πριν εφαρμοσθεί γιατί επαναλαμβάνει το αποτυχημένο παρελθόν του. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» περιορίζεται ωστόσο σ' ορισμένες μόνο αλλαγές στην αυτοδιοίκηση και δεν θίγει ουδόλως τον συγκεντρωτισμό του κράτους στις υπηρεσίες του. Οι αλλαγές επίσης που προωθεί στη τοπική αυτοδιοίκηση είναι κυρίως οργανωτικού τύπου και αφορούν κατά κύριο λόγο τα σχήματα της αυτοδιοίκησης και όχι το περιεχόμενό της αντίστοιχα.

Η Ελλάδα χρειάζεται μια δημοκρατική αποκεντρωτική «διοικητική μεταρρύθμιση» η οποία θα περιορίσει σε σημαντικό βαθμό τον συγκεντρωτισμό του κράτους και θα ανακατανείμει εξουσίες, αρμοδιότητες και πόρους μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης και που επίσης θα ενισχύσει την

δημοκρατία. Μια μεταρρύθμιση όμως η οποία θα περιοριστεί και όπως φαίνεται να γίνεται μέσω της εφαρμογής του «Καλλικράτη» μόνον σε συνενώσεις ΟΤΑ, θα αναπαράγει τότε τον συγκεντρωτισμό καθώς και τον απαξιωμένο κομματισμό σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και ουσιαστικά θα καταλήξει στο τέλος σε μια απορύθμιση της αυτοδιοίκησης (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010). Έχει επίσης αναφερθεί πως υπάρχουν δέκα (10) σημεία αλλά και βασικές προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να ικανοποιεί μια ουσιαστική «διοικητική μεταρρύθμιση» μέσω του προγράμματος «Καλλικράτης» και η οποία αναφέρεται ως ακολούθως (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

- Η μεταρρύθμιση θα πρέπει να είναι συνολική και να καλύπτει την κεντρική κρατική και αποκεντρωμένη διοίκηση σ' όλους τους τομείς της και στο σύνολό της καθώς και την α'βάθμια και β'βάθμια αυτοδιοίκηση, από κοινού και όχι αποσπασματικά και μεμονωμένα. Ο πρωταρχικός στόχος θα πρέπει να είναι η αποκέντρωση του κράτους προς την αυτοδιοίκηση.
- Πρέπει να μεταφερθούν όλες οι αρμοδιότητες της κρατικής Περιφέρειας και όλων των αποκεντρωμένων μονοκλαδικών δομών των Υπουργείων στις περιφέρειες και τους νομούς στην α' και β' βάθμια Αυτοδιοίκηση. Επίσης να μην επιτρέπεται να υπάρχουν σε επίπεδο Νομού και Περιφέρειας, αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες με παράλληλα αντικείμενα με την Αυτοδιοίκηση. Μεταξύ των άλλων να ανατεθεί στη δευτεροβάθμια Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση αποκλειστικά η διαχείριση των περιφερειακών προγραμμάτων.

- Η μεταρρύθμιση θα πρέπει επίσης να συνοδεύεται από μια δεύτερη, τη φορολογική που θα προβλέπει τη μεταφορά φορολογικών πόρων, χωρίς φορολογική εξουσία, στη Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στο πλαίσιο βέβαια του ενιαίου δημοσιονομικού συστήματος υπό την ευθύνη του κράτους και χωρίς επιβολή νέων φόρων στους πολίτες, θα πρέπει να γίνει ανακατανομή αλλά και αποκέντρωση των φορολογικών πόρων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και αυτοδιοίκησης και προκειμένου αυτή να μην ασκήσει με επάρκεια και ανεξαρτησία τις νέες αρμοδιότητες.
- Είναι γεγονός επίσης πως μια διοικητική μεταρρύθμιση θα πρέπει να είναι μια δημοκρατική μεταρρύθμιση. Δηλαδή να καθιερωθεί το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής σε όλες τις βαθμίδες αυτοδιοίκησης για δημοκρατικότερη συγκρότηση των οργάνων και αναλογική εκπροσώπηση κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων σε όλα τα όργανα της αυτοδιοίκησης.
- Στο σύστημα ωστόσο της διακυβέρνησης του κράτους θα πρέπει να αναβαθμιστούν περισσότερο τα συλλογικά όργανα σε βάρος των μονοπρόσωπων. Τα εκτελεστικά όργανα, είτε μονοπρόσωπα είτε συλλογικά, θα πρέπει να εκλέγονται έμμεσα από τα συμβούλια και να είναι αντιπροσωπευτικά της δύναμης των παρατάξεων.
- Τα αυτοδιοικητικά οργανωτικά σχήματα θα πρέπει επίσης να διασφαλίζουν, την άμεση συμμετοχή των πολιτών στην διοίκηση των υποθέσεών τους καθώς και την άσκηση της τοπικής δημοκρατίας, την ενίσχυση της άμεσης δημοκρατίας. Κάποια εκτεταμένα σχήματα με λειτουργίες και όργανα απομακρυσμένα από τις τοπικές κοινωνίες και τους πολίτες, ενδεχομένως να παραγκωνίζουν την δημοκρατία.

- Επίσης, η εισαγωγή της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης ως β' βαθμός αυτοδιοίκησης θα πρέπει να γίνει σε συνδυασμό με την υπάρχουσα Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Η περιφερειακή συγκρότηση της β' βαθμιας αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να ακυρώσει την πολιτική οντότητα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση πρέπει να έχει αιρετά πολιτικά όργανα και στους Νομούς και στις Περιφέρειες όπως Νομαρχιακά Συμβούλια και Περιφερειακό Συμβούλιο με σαφώς καθορισμένους πολιτικούς ρόλους, αρμοδιότητες και πόρους και στα δύο εσωτερικά επίπεδα.
- Για το λόγο πως στην Ελλάδα υπάρχει μια μεγάλη ανομοιομορφία και αναπτυξιακή ανισότητα μεταξύ των περιοχών όπως και ανισοκατανομή του πληθυσμού, η β' βαθμια αυτοδιοίκηση στους νομούς και τις περιφέρειες της χώρας όπως μητροπολιτικές, νησιωτικές και ορεινές δεν πρέπει να είναι ομοιόμορφη αλλά να διαφοροποιείται, οργανωτικά και λειτουργικά. Η μητροπολιτική διακυβέρνηση Αθήνα και Θεσσαλονίκη θα πρέπει να ενταχθεί καθαρά στην β' βαθμια αυτοδιοίκηση.
- Πρέπει επίσης να εξασφαλίζεται πλήρης αυτονομία της αυτοδιοίκησης από το κράτος. Ο έλεγχος νομιμότητας στις αποφάσεις της Αυτοδιοίκησης πρέπει να ασκείται μόνο από μια Ανεξάρτητη Αρχή Ελέγχου Αυτοδιοίκησης, που πρέπει να συγκροτηθεί γι' αυτό το σκοπό.
- Σημαντικό ζήτημα επίσης που πρέπει να ρυθμιστεί στα πλαίσια μιας διοικητικής μεταρρύθμισης είναι το προσωπικό. Δεδομένων δύο προβλημάτων, της υποστελέχωσης της αυτοδιοίκησης και της άνισης μισθολογικής κατάστασης του προσωπικού της, η μεταρρύθμιση

πρέπει να συνοδευτεί με ένα ενισχυμένο πρόγραμμα προσλήψεων και με τη δημιουργία μιας ενιαίας και ικανοποιητικής μισθολογικής βάσης για το προσωπικό, ώστε να μπορούν να γίνουν οι μετακινήσεις-μετατάξεις από το ένα επίπεδο στο άλλο.

4. Κεφάλαιο 4^ο : Σύγχρονος Ρόλος Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι Προοπτικές του Προγράμματος «Καλλικράτης» στα Πλαίσια Ενοποίησης των Δήμων της Χώρας

4.1 Ο Σύγχρονος Ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Αποτελεί γεγονός πως από τον Μεσαίωνα ως τη σύγχρονη εποχή, η κοινωνική, πολιτισμική και οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης βασίστηκε στην πόλη και στη λειτουργία της. Η κοινή ιστορία των ευρωπαϊκών πόλεων τους προσέδωσε κοινή όψη. Τους μικρούς δρόμους των μεσαιωνικών κέντρων, τα μεγάλα έργα του 18ου αιώνα και τους μετασχηματισμούς του 19ου και του πρώιμου 20ού αιώνα συμπληρώνουν σήμερα τα γιγαντιαία εμπορικά κέντρα, η παρακμή των άλλοτε ιστορικών κέντρων των πόλεων, η κυκλοφοριακή συμφόρηση, η ομοιόμορφη και μέτρια αρχιτεκτονική στο κέντρο και στην περιφέρεια (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Το μείζον πρόβλημα στις μέρες μας για τις πόλεις είναι η επαναδιατύπωση των αναπτυξιακών τους στόχων τόσο ως προς το περιεχόμενό τους όσο και ως προς την κλίμακά τους και αυτό είναι κάτι το οποίο θα επιτευχθεί με τη λειτουργία της *Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Την κλίμακα αυτή την καθορίζει η λεγόμενη «παγκοσμιοποίηση» με τους νέους ρόλους που επιβάλλει.

Στις μέρες μας καμία χώρα δεν μπορεί να προχωρήσει μόνη της σε μια απόλυτη αυτοθέσπιση και επομένως και καμία πόλη δεν μπορεί να αγνοεί την οικονομική πολιτική αλλά και την αδυναμία να αντιμετωπίσει μόνη της τα τεράστια προβλήματα. Η παγκοσμιοποίηση καθιστά ασήμαντες τις διαφορές ανάμεσα στις σύγχρονες πόλεις και καθιστά τη συζήτηση για τη βιωσιμότητα του αστικού περιβάλλοντος επίκαιρη για κάθε πόλη. Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αναφορικά με τον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι κρίσιμος για τους τρεις παρακάτω λόγους (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

Πρώτον, η Ευρωπαϊκή Ένωση συγκροτεί μια μεγάλη οικονομική και πολιτική δύναμη ώστε να μπορεί να συμβάλει στην επαναδιατύπωση των όρων της ανάπτυξης με σχετικά αυτόνομους όρους, όπου η προστασία του περιβάλλοντος θα παίζει πρωταρχικό ρόλο. Δεύτερον, η προστασία του περιβάλλοντος σχετίζεται με πρότυπα συμπεριφοράς και με τον πολιτισμό. Η Ευρώπη παρέχει τον χώρο εκείνο όπου παρά την επιρροή των καταναλωτικών προτύπων συμπεριφοράς, ο χώρος προβάλλει ακόμη αντιστάσεις. Τρίτον και σημαντικότερο, η πολιτική συγκρότηση της Ευρώπης είναι μια ανοικτή διαδικασία και σε αυτήν ο ρόλος των πόλεων δεν έχει σαφώς καθοριστεί.

Οι πολιτικές στην Ευρώπη συμπεριλαμβανομένης της χώρας της Ελλάδος προβάλλουν πολλά από τα προβλήματα που επηρεάζουν τις ευρωπαϊκές πόλεις, αλλά αυτές είναι αποσπασματικές, πρόσκαιρες και στερούμενες οράματος. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αφορούν το αστικό περιβάλλον απαιτείται μια ευρύτερη εξέταση της

προέλευσής τους καθώς και μια σφαιρική και όχι κατά τομείς προσέγγιση. Αυτό σημαίνει προσδιορισμό όχι μόνο των άμεσων αιτιών της περιβαλλοντικής υποβάθμισης αλλά και εξέταση των κοινωνικών και οικονομικών επιλογών, οι οποίες αποτελούν τη ρίζα των προβλημάτων αυτών. Απαιτείται μια πολιτική η οποία δεν θα υπολογίζει μόνο τα βραχυχρόνια κόστη και οφέλη αλλά θα θεωρεί κάποιους τομείς του περιβάλλοντος απόλυτους περιοριστικούς όρους στη διαμόρφωσή της. Και φυσικά η πολιτική αυτή μπορεί να επέλθει ουσιαστικά μέσα από την άρτια λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Βέβαια τα προβλήματα των πόλεων και συνεπώς του τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν προειδοποιητικό σήμα μιας βαθύτερης κρίσης που καθιστά αναγκαία την επανεξέταση των μοντέλων οργάνωσης και αστικής ανάπτυξης που ισχύουν σήμερα. Όλες οι ευρωπαϊκές πόλεις δεν αντιμετωπίζουν τα ίδια προβλήματα, εφόσον η γεωγραφική τους θέση, η οικονομική και κοινωνική τους ανάπτυξη και οι διαφορετικές οικονομικές τους λειτουργίες διαφέρουν. Απαιτούνται νέες πολιτικές για την ενδυνάμωση του ρόλου των πόλεων ως χώρων κοινωνικής και πολιτισμικής συνοχής, οικονομικής ευμάρειας και βιώσιμης ανάπτυξης, ως χώρων βάσεων για την τοπική δημοκρατία. Αυτά είναι και τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει μια κοινή ευρωπαϊκή αστική πολιτική.

Για να μπορέσει λοιπόν η κάθε χώρα και συγκεκριμένα η Ελλάδα να λειτουργήσει με ένα αποτελεσματικό τρόπο ως προς τη διοίκηση και διαχείριση των προβλημάτων των πόλεων και συνεπώς των κατοίκων της, ο

σύγχρονος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να εστιάζει στις ακόλουθες αρχές και λειτουργίες (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

4.1.1 Θεσμοί και περιβαλλοντική διαχείριση

Στην εποχή μας, ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καλείται να αντιμετωπίσει νέα δεδομένα. Τον αναβαθμισμένο ρόλο των πόλεων, τις νέες μορφές αστικότητας, τη σχέση μεταξύ αστικής και περιφερειακής ανάπτυξης, την προστασία του περιβάλλοντος και την αποκατάσταση της συνέχειας του αστικού ιστού. Αυτά τα νέα δεδομένα δημιουργούν δυσκολίες αλλά δεν μπορεί και δεν πρέπει να δημιουργούν εμπόδια στο να δοθούν απαντήσεις στις ανάγκες και στις αναμονές της κοινωνίας. Γι' αυτούς τους λόγους το περιβαλλοντικό ζήτημα είναι διαχειριστικό, επιστημονικό, πολιτισμικό αλλά και πολιτικό.

Για την προστασία του περιβάλλοντος δεν αρκεί να γνωρίζουν οι υπεύθυνοι το νομοθετημένο ορθό. Οφείλουν να αλλάξουν συμπεριφορές και να υιοθετήσουν ως πολίτες την έννοια της συνυπευθυνότητας. Αυτή είναι μια προϋπόθεση για τη λειτουργία όλων των θεσμών που ξεπερνά τις ανάγκες της εποχής μας και ανάγεται στον τρόπο που το άτομο αντιλαμβάνεται τον εαυτό του ως πολίτη.

Η ανθρωποκεντρική θεώρηση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, που είναι στο επίκεντρο όλων των ιδεολογιών τους τελευταίους μήνες μέσω της εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης», είχε και εξακολουθεί να έχει καταστροφικές συνέπειες για το εγχώριο οικοσύστημα. Η επιβίωση των

οικοσυστημάτων και η συνεχής συμβολή τους στην ευημερία του ανθρώπου εξαρτώνται από την αναγνώριση των οικολογικών, κοινωνικών, οικονομικών και πολιτισμικών αξιών που ενέχονται στα οικοσυστήματα και από τις αρνητικές επιπτώσεις που συνεπάγεται η καταστροφή τους. Η μέχρι σήμερα εμπειρία από τις ισχύουσες πολιτικές περιβαλλοντικής προστασίας αναδεικνύει ως κεντρικό σημείο τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους, παρέμβαση η οποία στηρίζεται κατ' αρχήν στις τεχνολογικές γνώσεις (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Η κοινή γνώμη, αντιμετωπίζοντας αφενός τη δραματικότητα των σοβαρών περιβαλλοντικών προβλημάτων και αφετέρου την αδυναμία των κυβερνήσεων να δράσουν αποφασιστικά και αποτελεσματικά τα τελευταία χρόνια, εκφράζεται μέσα από συγκροτημένες ομάδες ευαισθητοποιημένων πολιτών. Το πεδίο δράσης αυτών των ομάδων απορρέει είτε από την έλλειψη θεσμοθετημένου κοινωνικού διαλόγου είτε από το γεγονός ότι οι πολίτες βρίσκονται πιο μπροστά από την πολιτική τους εκπροσώπηση.

Το νόημα για παράδειγμα της Ολυμπιάδας είχε ταυτιστεί με φορείς και κινήματα πολιτών ανά τον κόσμο για την προώθηση της ειρήνης. Η δημιουργία ενός σοβαρού οικολογικού κινήματος στην Ελλάδα θα μπορούσε χρονικά να συμπέσει και να ωριμάσει μέσα στην επόμενη επταετία, καθώς το νόημα των Αγώνων αυτών θα έπρεπε το χαρακτηριστικό του πολιτιστικού και αθλητικού γεγονότος να σχετίζεται με αξίες και αναπτυξιακά πρότυπα που θα κυριαρχήσουν στις επόμενες γενιές και τα οποία θα προβληθούν μέσα από τον αναβαθμισμένο ρόλο της Τοπική Αυτοδιοίκησης.

Το περιβάλλον και η διαχείρισή του είναι ευθύνη και ταυτόχρονα δοκιμασία για το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Είναι ευθύνη συμμετοχής, δημιουργίας και πρότασης. Είναι η δοκιμασία ενός πολιτισμού που οριοθετεί τη σχέση ανάμεσα στην καταστροφή του περιβάλλοντος, στο τωρινό οικονομικό μοντέλο και στο πολιτιστικό του υπόβαθρο. Αυτό που χρειάζεται είναι να αμφισβητηθεί η ίδια η έννοια της προόδου που ταυτίζεται με τεχνολογικές και οικονομικές παραμέτρους μετρήσιμες στην αγορά, ενώ ελάχιστα αναφέρεται σε ποιοτικές παραμέτρους, όπως η αρμονική ισορροπία του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον, του πολίτη με τον αστικό χώρο, του ανθρώπου με τον συνάνθρωπό του. Η οικονομική ανάπτυξη που υποτιμά τη συνοχή και τη συνέχεια των αστικών περιοχών δεν είναι βιώσιμη μακροχρόνια.

4.1.2 Βιώσιμες πόλεις

Στις ευρωπαϊκές πόλεις και ήδη στην Αθήνα ζει η πλειονότητα του πληθυσμού της ηπείρου. Οι πόλεις συνιστούν κέντρα πλούσια σε ιστορία και παραδόσεις, σε βιομηχανικές, εμπορικές και κάθε είδους δραστηριότητες. Τα χαρακτηριστικά των πόλεων και φυσικά μέσω της λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαμορφώνουν τη φυσιογνωμία των πολιτών και τον τρόπο ζωής τους, με αποτέλεσμα να λειτουργούν ως σημεία αναφοράς.

Η αξία του αστικού περιβάλλοντος αποτελεί κοινωνικό αίτημα καθώς το περιβάλλον δεν νοείται μόνο ως φυσικός χώρος, αλλά κυρίως ως οργανική ενότητα που συνδέει τον άνθρωπο με τη φύση και τον πολιτισμό. Η κοινωνική μας συνείδηση και η ανθρωπιά μας κρίνονται και από τον τρόπο με τον οποίο προστατεύουμε το περιβάλλον της Αθήνας με τη βοήθεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Στην προσπάθεια αντιμετώπισης των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι σύγχρονες πόλεις και η Αθήνα, ατμοσφαιρική ρύπανση, απορρίμματα, θόρυβος, μόλυνση υδάτων, πιέσεις στη γη για αστική ανάπτυξη, υποβάθμιση της ποιότητας της ζωής και του αστικού τοπίου, επέρχεται η παρουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπου οι υπεύθυνοι θα πρέπει να είναι ευαίσθητοι στον πλούτο των πόλεων της Ελλάδος και να προστατεύουν ό,τι πολύτιμο έχουν. Οι πόλεις στην Ελλάδα παρέχουν πλούσια οικοσυστήματα χλωρίδας και πανίδας που συμβάλλουν στη διατήρηση της εγχώριας βιοποικιλότητας.

Γεγονός είναι βέβαια πως αποτελεί πρόκληση για κάθε αρχή Τοπικής Αυτοδιοίκησης πως πάντα βρίσκονται μπροστά σε απρόσμενες εξελίξεις σχετικά με τη λειτουργία των πόλεων. Οι όποιες εξελίξεις με επιπτώσεις στην εικόνα που έχουν οι κάτοικοι για την πόλη τους, θα πρέπει να μεταβάλλονται προς το καλύτερο οποιαδήποτε στιγμή ή τουλάχιστον να διεξάγονται οι απαιτούμενες κινήσεις για το σκοπό αυτό.

Και σε αυτό το σημείο εστιάζεται η ευθύνη και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απέναντι στον πολίτη, ο οποίος βλέπει τη σημερινή υλοποιημένη αστική εικόνα ως τη μόνη δυνατή πραγματικότητα με την οποία δύσκολα ταυτίζεται. Από τη μια πλευρά θα πρέπει να υπάρχει η αντιμετώπιση στα προβλήματα του μετασχηματισμού της υφιστάμενης πόλης, ενώ από την άλλη προβλήματα δόμησης του ευρύτερου υπό διαμόρφωση αστικού χώρου. Προκειμένου να αποδοθεί συνοχή στις αναπτυξιακές επεμβάσεις, πρέπει να αντιμετωπίζουμε τον αναπτυξιακό σχεδιασμό συνολικά και να ενσωματώνουμε την περιβαλλοντική πολιτική σε όλες τις άλλες πολιτικές.

Για να εξασφαλιστεί μια σταθερή βάση για καλύτερες αποφάσεις σε θέματα που αφορούν στην αστική ανάπτυξη των πόλεων στην Ελλάδα, θα πρέπει, πρώτον, να υπάρχει ουσιαστική και συγκρίσιμη πληροφόρηση για τις πόλεις ιδιαίτερα ανάμεσα σε τοπικές και άλλες δημόσιες αρχές υπεύθυνες για την πολιτική των πόλεων και, δεύτερον, να χρησιμοποιηθούν και να αξιοποιηθούν τα σύγχρονα διαχειριστικά εργαλεία, όπως «ο Αστικός Περιβαλλοντικός Έλεγχος» και οι δείκτες βιωσιμότητας.

4.1.3 Ενημέρωση και Ευαισθητοποίηση

Η ενημέρωση και η ευαισθητοποίηση του πολίτη από μέρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν ίσως το σημαντικότερο θέμα για την υιοθέτηση ενός τρόπου ζωής που σέβεται τα όρια και εκτιμά το μέτρο. Η εξοικονόμηση ενέργειας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα του καταλυτικού ρόλου της πληροφόρησης. Στον συγκοινωνιακό και οικιστικό τομέα η μεγαλύτερη κατανάλωση ενέργειας γίνεται από ανθρώπους και όχι από θεσμούς. Μια πολιτική που αποσκοπεί στην ορθολογικότερη χρήση της ενέργειας πρέπει επομένως να έχει στόχο της τον χρήστη στο σπίτι και το αυτοκίνητο. Ο αναγκαίος αυτοπεριορισμός προϋποθέτει σωστή ενημέρωση και εμπιστοσύνη στους θεσμούς.

Η συμβολή από μέρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ευαισθητοποίηση του πολίτη είναι κρίσιμη καθώς απευθύνεται τόσο στο λογικό όσο και στο θυμικό του πολίτη. Εδώ υπάρχει ένα θέμα για το πώς οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιλαμβάνονται την κοινωνική τους ευθύνη, να πληροφορούν και να ευαισθητοποιούν τον πολίτη και να

διαμορφώνουν την κοινή γνώμη σε θέματα καίρια για την ποιότητα της ζωής μας, όπως είναι η ανάπτυξη και το περιβάλλον.

Οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οφείλουν να παρέχουν το πεδίο για την αντιπαράθεση των απόψεων, το βήμα για τον δημόσιο διάλογο σε θέματα που αφορούν στη ζωή των ανθρώπων στις πόλεις. Η δημοσιογραφική ευαισθησία οφείλει να κεντρίζει τον προβληματισμό του πολίτη σε βαθμό που να αμφισβητεί την κυρίαρχη αντίληψη για την ανάπτυξη και να εκλαϊκεύει τον επιστημονικό λόγο έτσι ώστε ο πολίτης να συνειδητοποιεί το μέγεθος των προβλημάτων.

4.1.4 Περιβαλλοντική πολιτική, κεντρική, περιφερειακή και τοπική διοίκηση

Η συνεισφορά των πόλεων στον κεντρικό στόχο της συνεκτικότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η ανάγκη για μια ευρωπαϊκή αστική πολιτική πρέπει να αποτελούν προτεραιότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η αστική πολιτική από μέρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να διαμορφώνεται ανεξάρτητα από την περιφερειακή πολιτική, καθώς διαρθρωτικές αλλαγές στις αστικές περιοχές μπορεί να λειτουργήσουν ως κομβικά σημεία στη διαμόρφωση μιας πολιτικής για την περιφέρεια. Ένα καλύτερο αστικό περιβάλλον όχι μόνο βελτιώνει την ποιότητα ζωής για μας που ζούμε σε αυτό αλλά παράλληλα ανακουφίζει την περιφέρεια. Η βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την προστασία και της αγροτικής Ελλάδας (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Η διαμόρφωση, ο συντονισμός και η εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής πλήττεται σοβαρά από τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων και την ανυπαρξία συνεχούς και ουσιαστικής συνεργασίας ανάμεσα στους φορείς, τόσο ανάμεσα στους δήμους και στην κεντρική διοίκηση όσο και διαδημοτικά. Επιβάλλεται ο συντονισμός των διαφόρων κλάδων γιατί αλλιώς προκύπτει μια ανισομερής ανάπτυξη ανάμεσα σε συγκοινωνίες, οικιστική πολιτική, διευθέτηση της γης και οικονομική επέκταση.

Οι τοπικές αρχές ολοένα και περισσότερο γίνονται δέκτες πιέσεων και απαιτήσεων για να ανταποκριθούν σε περιβαλλοντικά ζητήματα. Διεθνείς συμφωνίες και εθνικές νομοθεσίες προσδίδουν έμφαση στο τοπικό επίπεδο σαν το πιο κατάλληλο επίπεδο δράσης και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σαν την πιο αρμόδια αρχή για τέτοια δράση. Μια πτυχή της αρμοδιότητας της τοπικής αρχής για δράση είναι η οικονομική ανάπτυξη. Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης που σηματοδοτεί τη διεθνή και εθνική νομοθεσία και πολιτική απαιτεί την ενσωμάτωση της οικονομικής με την περιβαλλοντική πολιτική. Οι ενοποιημένες αυτές πολιτικές πρέπει να αναπτύσσονται και να εφαρμόζονται με τη συμμετοχή όλων των φορέων. Σημαντικός είναι ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προαγωγή του διαλόγου ανάμεσα στους τοπικούς φορείς.

Οι τοπικές αρχές πρέπει να κατανοούν την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία και τον τρόπο που αυτή ενσωματώνεται σε άλλες πολιτικές, όπως είναι η περιφερειακή ανάπτυξη, για δύο λόγους: πρώτον, γιατί αυτό είναι το πλαίσιο μέσα στο οποίο αναπτύσσονται οι τοπικές πρωτοβουλίες και η τοπική πολιτική και, δεύτερον, γιατί μέσα σ' ένα τέτοιο πλαίσιο μπορούν και πρέπει οι

τοπικές επιλογές πολιτικής να επηρεάζουν τα κριτήρια της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης.

Τέλος σε ολόκληρη την Ευρώπη και φυσικά στην Ελλάδα αυξάνεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των πόλεων για την προσέλκυση οικονομικών δραστηριοτήτων και επενδύσεων υψηλού επιπέδου. Οι πόλεις καλούνται να προσφέρουν ελκυστικότερη ποιότητα ζωής και ανταγωνίζονται στην προσφορά καλού περιβάλλοντος, συμμορφούμενες στις απαιτήσεις συγκεκριμένων τομέων οικονομικής δραστηριότητας και προσαρμόζοντας τη μορφή τους. Για τον λόγο αυτόν δεν νοείται οικονομική πολιτική χωρίς μια μείζονα περιβαλλοντική μέριμνα.

Το «περιβάλλον» από σύνθημα πρέπει να γίνει συνείδηση, εκπαίδευση και πολιτική. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα στις πόλεις παρουσιάζουν πολυπλοκότητα. Για την αντιμετώπισή τους είναι αναγκαίο να διαμορφωθεί μια ευρωπαϊκή αστική πολιτική και μια εθνική στρατηγική στο πλαίσιο της οποίας η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να παίξει πρωταγωνιστικό ρόλο συμμετέχοντας στα όργανα που παίρνουν τις κρίσιμες αποφάσεις για το περιβάλλον.

4.2 Οι Αρνητικές Κριτικές Εφαρμογής του Προγράμματος «Καλλικράτης» στις Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Πολλές είναι οι γνώμες που έχουν αναφέρει πως με την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης» το Κράτος καταφέρνει για μία ακόμη φορά να θέσει υπό τον ουσιαστικό έλεγχό του τις τοπικές κοινωνίες και να μειώσει τη δράση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε όλους τους βαθμούς, προσφέροντας

από τη μία την αίσθηση στους πολίτες-ψηφοφόρους του ότι ψηφίζοντας για όλες τις βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή Δήμαρχο και Περιφερειάρχη, «παίρνουν στα χέρια τους» –δια της ψήφου τους- όλες τις τοπικές υποθέσεις που τους αφορούν άμεσα, ενώ από την άλλη η Κεντρική Εξουσία έχει φροντίσει να περιορίσει στο σημείο που θέλει και που τη συμφέρει τις εξουσίες των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ελέγχοντάς την είτε με τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών.

Η τακτική αυτή της Κεντρικής Εξουσίας, δηλαδή από τη μία να δημιουργεί κάθε φορά και μία ανώτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης, της οποίας τα όργανα είναι αιρετά και εκλέγονται άμεσα και απευθείας από τους ντόπιους πληθυσμούς, και από την άλλη να δημιουργεί παράλληλα και ένα ακόμη υψηλότερο από τη βαθμίδα αυτή επίπεδο διοίκησης, το οποίο στελεχώνεται από δικά της, κυβερνητικά στελέχη, με σκοπό να ελέγχει την τοπική αυτοδιοίκηση και έχει εφαρμοστεί και στο παρελθόν. Συγκεκριμένα αναφέρονται τα εξής (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

Μέχρι το 1994, βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν μόνο οι Δήμοι και οι Κοινότητες, των οποίων τα όργανα όπως Δήμαρχοι, Κοινοτάρχες, Δημοτικοί και Κοινοτικοί Σύμβουλοι οι οποίοι ήταν αιρετά και εκλέγονταν άμεσα και απευθείας από τους δημότες. Οι Νομάρχες ήταν διορισμένοι από το Κράτος και αποτελούσαν τους εκφραστές της Κεντρικής Εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, ασκούσαν δε έλεγχο στους Δήμους και τις Κοινότητες.

Με το Ν. 2218/1994 «*Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση – Ο.Τ.Α.*» καθιερώθηκαν ως δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.), οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 1 του εν

λόγω Νόμου, είχαν ως σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους, ενώ δεν ασκούσαν πια εποπτεία στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας (Δήμους και Κοινότητες). Τα δε όργανα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (Νομάρχης και Νομαρχιακό Συμβούλιο) εκλέγονταν πλέον άμεσα και απευθείας από τους πολίτες. Κατά το ίδιο άρθρο, μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίστατο ιεραρχική σχέση.

Λίγο αργότερα, όμως, με το Ν. 2503/97 συστάθηκε η Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του Κράτους, με αποφασιστική αρμοδιότητα ως προς την άσκηση όλων των εκτελεστικού χαρακτήρα κρατικών αρμοδιοτήτων. Η κάθε Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης είχε τις αρμοδιότητες που ασκούσαν οι υπηρεσίες της στη συνολική χωρική έκτασή της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στον κάθε Νομό ή Νομαρχία, καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκαν στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Επιπλέον, στην Περιφέρεια ανατέθηκε η εποπτεία όλων των βαθμίδων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπως Δήμοι, Κοινότητες και Νομαρχίες, ενώ, παράλληλα, οι Νομαρχίες «απογυμνώθηκαν» στην κυριολεξία από σημαντικές αρμοδιότητες που είχαν μέχρι τότε.

Έτσι, η Περιφέρεια κατέστη με τη σειρά της εκφραστής της Κεντρικής Εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, διαδεχόμενη τη Νομαρχία, ενώ οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών διορίζονταν από την εκάστοτε Κυβέρνηση, προερχόμενοι συνήθως από τις τάξεις των κομματικών ή συνδικαλιστικών στελεχών.

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» καθιερώνονται πλέον ως δεύτερη βαθμίδα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις (Π.Α.), διαδεχόμενες τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οι οποίες, όμως, αναλαμβάνουν τις ίδιες ακριβώς υπηρεσίες και αρμοδιότητες, καθώς και τους πόρους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που καταργούνται. Σταδιακά θα αναλάβουν και τις αρμοδιότητες που ασκούνται μέχρι και σήμερα από τις Περιφέρειες, με εξαίρεση εκείνες οι οποίες πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας, προστασίας του περιβάλλοντος και δασικής πολιτικής ή μεταναστευτικής πολιτικής.

Συγχρόνως, όμως, συστήνονται μέχρι επτά (7) Γενικές Διοικήσεις, διαδεχόμενες τις μέχρι τώρα Περιφέρειες, στις οποίες πλέον θα ανατεθεί η εποπτεία όλων των βαθμίδων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι και Περιφέρειες) και οι οποίες κατ' αυτόν τον τρόπο καθίστανται πλέον εκφραστές της Κεντρικής Εξουσίας σε τοπικό επίπεδο, διοικούμενες από έναν Γενικό Διευθυντή, που θα είναι ανώτατος δημόσιος υπάλληλος.

Κατ' αρχάς, τι σημαίνει ότι οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις θα αναλάβουν σταδιακά και τις αρμοδιότητες που ασκούνται μέχρι και σήμερα από τις Περιφέρειες; Θα υπάρξει κάποιο συγκεκριμένο χρονικό όριο γι' αυτή τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων που είναι και το πιο πιθανό ; Επιπλέον στη θέση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης καθιερώνεται η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση και στη θέση της Περιφέρειας η Γενική Διοίκηση. Ενώ, δηλαδή, η Κεντρική Εξουσία διαλαλεί και ισχυρίζεται ότι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

αποσκοπεί κυρίως στη μείωση των δαπανών λειτουργίας των Ο.Τ.Α., στην αποτελεσματικότερη Διοίκηση, καθώς και στον περιορισμό της γραφειοκρατίας, χωρίς τη διαμεσολάβηση πολυάριθμων, και μερικές φορές αλληλοκαλυπτόμεων, φορέων, τελικά αυτό που καταφέρνει είναι να διατηρήσει τον ίδιο ακριβώς αριθμό επιπέδων διοίκησης σε τοπικό επίπεδο, αλλά και παράλληλα να ελέγχει τις τοπικές κοινωνίες και τους αιρετούς εκπροσώπους αυτών (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Εκτός, όμως των παραπάνω δεν υπάρχει κανένας λόγος δημιουργίας των Γενικών Διευθύνσεων από τη στιγμή που αυτές, όπως περιγράφεται στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης», δεν θα έχουν αρμοδιότητες διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Ε.Σ.Π.Α., αφού αυτές θα ασκούνται από τις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.

Ως εκ τούτου, με τη δημιουργία Γενικών Διευθύνσεων, οι οποίες θα εποπτεύουν δύο με τρεις (2-3) Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, θα τεθεί θέμα πώς θα επιλεγεί η έδρα κάθε Διευθύνσεως, ενώ πρόβλημα θα είναι πώς θα εξυπηρετούνται άμεσα οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις λόγω των τεραστίων χωρικών ορίων των Διευθύνσεων και των μεγάλων αποστάσεων που θα υπάρχουν ανάμεσα στις Περιφέρειες και στις έδρες των Διευθύνσεων.

Και ναι μεν στη Γερμανία, η οποία είναι χώρα βαθιά αποκεντρωμένη, αλλά και στη Μεγάλη Βρετανία το σύστημα αυτό λειτουργεί άκρως ικανοποιητικά, αλλά οι συγκεκριμένες χώρες διαθέτουν αξιοζήλευτες συγκοινωνιακές υποδομές και υπηρεσίες δικτύων με ενιαία ηλεκτρονικά και μηχανογραφικά συστήματα, χρήση του διαδικτύου μεταξύ των Δημοσίων

Υπηρεσιών που μόνο με τις δικές μας αντίστοιχες δεν μπορούν να συγκριθούν.

Γι' αυτό θα πρέπει, κατά την άποψη όλο και περισσότερων, οι Γενικές Διευθύνσεις να αποτελέσουν απλά και μόνο αποκεντρωμένες οργανικές μονάδες των αντιστοίχων Υπουργείων και τίποτε περισσότερο. Αντί, δηλαδή, των επτά (7) Γενικών Διευθύνσεων, αποτελεσματικότερο και λειτουργικότερο θα ήταν να συσταθεί σε κάθε Υπουργείο –κυρίως στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Αποκέντρωσης, καθώς και στο Υπουργείο Περιβάλλοντος- μία Γενική Διεύθυνση Περιφερειών που θα εποπτεύει όλες τις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις στους τομείς του οικείου Υπουργείου, ενώ οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις (αιρετές πλέον) με τη σειρά τους θα εποπτεύουν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου Βαθμού σε Δήμους και Κοινότητες (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Τέλος, εκτός βέβαια των παραπάνω, το εξής πολύ θετικό είναι ότι των Διευθύνσεων αυτών θα προΐσταται ανώτατος μόνιμος δημόσιος υπάλληλος και όχι διορισμένα από το Κράτος κομματικά στελέχη, δηλαδή είτε κάποιος μη εκλεγμένος πολιτευτής που συνέβαλε στη νίκη του κόμματός του είτε κάποιος συνδικαλιστής που θα θέλει να «εξαργυρώσει» τους αγώνες του. Πρόκειται σαφώς για ένα βήμα προς τα εμπρός και καλό θα ήταν να εφαρμοστεί και στην περίπτωση των Γενικών Γραμματέων των Υπουργείων, προκειμένου να επιτευχθεί και να διασφαλιστεί η συνέχεια της Δημόσιας Διοίκησης.

4.3 Με Ποιους Τρόπους Αναμένεται να Συμβάλλει το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» στις Αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην Ενοποίηση των Δήμων

Αποτελεί πραγματικότητα πως στην Ευρωπαϊκή Ένωση η συνοχή αποτελεί ένα ισχυρό κριτήριο και βασική υποχρέωση των εταίρων. Με βάση το στοιχείο αυτό η μεταρρύθμιση στην Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα με την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης» καλείται να «θεραπεύσει» τις χρόνιες τοπικές και περιφερειακές αγκυλώσεις καθώς και να δημιουργήσει την απαραίτητη κοινωνική, εδαφική και οικονομική συνοχή. Η υποχρέωση αυτή απορρέει από την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, και από την υποχρέωση των Πολιτικών για διαρθρωτικές παρεμβάσεις μέσω του ΕΣΠΑ 2007-2013 (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Το ζητούμενο για την Ελλάδα είναι να χωροθετηθούν στο σημερινό έντονο ανταγωνιστικό περιβάλλον εκείνες οι συνθήκες τοπικού και περιφερειακού χαρακτήρα που θα επιτρέψουν την βιώσιμη λειτουργία της Αυτοδιοίκησης. Ο κάθε Δήμος να αποτελέσει εδαφική έκταση με χωρικοοικονομική ενότητα, που θα προσδιορίζει και την μορφή της ανάπτυξης. Επειδή τον καταλύτη στην κοινή προσπάθεια για ανάπτυξη και πρόοδο αποτελεί η απασχόληση και η βασιζόμενη στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής ανταγωνιστικότητα.

Η τάση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα μέσω του συγκεκριμένου προγράμματος είναι η συγκρότηση ισχυρών και ανταγωνιστικών Περιφερειών και Δήμων, δομημένων να δρουν σε περιβάλλον

οικονομικής αλληλεξάρτησης, και να συνεργάζονται σε τοπικές και σε διασυνοριακές συναλλαγές, με την χρήση καινοτομιών και τεχνολογίας . Γ' αυτό οι Δήμοι και οι Περιφέρειες με σκοπό να είναι βιώσιμοι και αποτελεσματικοί για τους πολίτες που εκπροσωπούν, καλούνται να παίξουν κρίσιμο ρόλο σε σύνθετα ζητήματα, όπως η τοπική οικονομία, και οι κοινωνικές και πολιτιστικές διεργασίες.

Αν η τοπική ανταγωνιστικότητα αποτελεί ένα σημαντικό μοχλό ανάπτυξης, τα πλαίσια για την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη προσδιορίζονται από σημαντικές γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες της περιοχής, όπως η γεωγραφική έκταση και ο οικονομικός της χαρακτήρας, το σύστημα μεταφορών και επικοινωνίας, το διαθέσιμο ειδικευμένο και εργατικό προσωπικό, η παραγωγή και το είδος των παραγομένων προϊόντων, το σύστημα και οι υποδομές υγειονομικής περίθαλψης, η ύπαρξη επιχειρήσεων, η προσβασιμότητα σε συγκοινωνιακούς κόμβους επιγείων και εναερίων μεταφορών κ.ά.

Οι ανωτέρω παράγοντες θα πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπ' όψη στην σχεδίαση της χωρικότητας και του μεγέθους του κάθε Δήμου ώστε να εξασφαλίζεται η βιωσιμότητα και η συνοχή του. Στη συνέχεια ο Δήμος θα πρέπει να κατευθύνει τη στόχευση σε λειτουργίες που κρίνονται βασικές και απαραίτητες, όπως η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, η ενίσχυση της απασχόλησης, η ανάδειξη της πολιτισμικής κληρονομιάς και του φυσικού περιβάλλοντος, η προώθηση νέων σχεδίων επιχειρήσεων και της πράσινης οικονομίας (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Στις μέρες μας η διοίκηση χρειάζεται σαφείς και μη χρονοβόρες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ενώ παράλληλα πρέπει να ανεβαίνει ο ρυθμός ανάπτυξης του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ) και να υπηρετείται ο πολίτης με τη χαμηλότερη δυνατή γραφειοκρατία. Το γεγονός αυτό μπορεί να επιτυγχάνεται σε ικανοποιητικό βαθμό με την μείωση των επιπέδων διοίκησης σε τρία επιμέρους, το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού όπως ο Δήμος, το επίπεδο της περιφερειακής αυτοδιοίκησης β΄ βαθμού όπως η Περιφέρεια και το επίπεδο της Κεντρικής ή Γενικής Διοίκησης.

Οι Δήμοι μέσω του προγράμματος θα μπορούν αποτελεσματικά να επιλύουν στο επίπεδο τους τα προβλήματα των δημοτών, όταν εφαρμοστεί η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και λειτουργούν με βάση σαφείς νόμους και διατάξεις. Ομοίως οι Περιφέρειες όταν εκλέγονται αποκτούν την απαραίτητη νομιμοποίηση να παίρνουν τις αναγκαίες πολιτικές αποφάσεις και συγχρόνως να συναγωνίζονται τις σχετικά ισχυρές Περιφέρειες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι προφανές ότι στο πλαίσιο αυτό απαιτείται σημαντικός περιορισμός του αριθμού των σημερινών Δήμων και Περιφερειών. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται και η αναγκαία εξοικονόμηση ειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, και σημαντικοί οικονομικοί πόροι για την λειτουργία της νέας οργάνωσης.

Η μείωση και η απλούστευση των επιπέδων περιφερειακής διοίκησης και αυτοδιοίκησης θα πρέπει να συνοδεύεται από την ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους. Χρειάζονται λιγότερες και αρμονικότερες μονάδες, με σαφέστερες αρμοδιότητες και προκαθορισμένα πεδία δράσης, με μεγαλύτερη πολιτική και κοινωνική

αντιπροσωπευτικότητα και λογοδοσία, με πλουσιότερη αποτελεσματικότητα. Αν η Ελλάδα θέλει να αλλάξει για να μη χάσει τη μεγάλη ευκαιρία του εκσυγχρονισμού της, πρέπει να αλλάξει στη βάση του διοικητικού της συστήματος. Αν αλλάξει η διοίκηση, θα αλλάξει και η πολιτική, γιατί η νέα πολιτική θα βασιστεί στις νέες διοικητικές δομές, λιγότερο συγκεντρωτικές, λιγότερο πελατειακές, πιο σύγχρονες και πιο δημοκρατικές.

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» όπως αναφέρθηκε, περιλαμβάνει την δραστική μείωση των 1034 ΟΤΑ σε 370, θεμελιώνει τη περιφερειακή αυτοδιοίκηση, δημιουργεί 13 αιρετές Περιφέρειες, καταργεί 4000 νομικά πρόσωπα και δημοτικές επιχειρήσεις των Δήμων, θεμελιώνει 7 Γενικές Διοικήσεις που αντικαθιστούν τις σημερινές 13 κρατικές περιφέρειες και εξασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια του νέου σχήματος με την συμμετοχή στους θεσμοθετημένους πόρους μέρους από τον ΦΜΑΠ και ΦΠΑ και την υποστήριξη των νέων ΟΤΑ πρόγραμμα «Ελλάδα». Με τη νέα αρχιτεκτονική εγκαθιστά την δημοτική ηλεκτρονική διακυβέρνηση, απαντά στην απαξίωση στην οποία άδικα εκτίθενται αιρετοί και εργαζόμενοι, και δίνει ώθηση στη πράσινη ανάπτυξη.

Μέσω της διαβούλευσης στο πρόγραμμα «Καλλικράτης», οι υπεύθυνοι καλούνται να απαντήσουν επίσης σε σοβαρά ερωτήματα τοπικής αυτοδιοίκησης, θέματα δημοκρατίας, όπως το αίτημα για εκλογικό σύστημα απλής αναλογικής και η κατάργηση του 42%, η αλλαγή του εκλογικού νόμου για τις ΤΕΔΚ και την ΚΕΔΚΕ με απλή αναλογική, ο νέος κώδικας Τ.Α., η ενίσχυση της δημοκρατίας με εκπροσώπηση όλων των παρατάξεων στα όργανα των δήμων, ο θεσμικός ρόλος των τοπικών συμβουλίων, η σχέση της

ΤΑ με τον νέο χωροταξικό σχεδιασμό, ο διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ Κυβέρνησης-Περιφέρειας-Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Τέλος η σωστή διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας, μακριά από κομματικές σκοπιμότητες, συνιστά προαπαιτούμενο για ένα πραγματικό εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας. Μια τολμηρή τομή στη διοικητική αναδιάρθρωση θα βοηθήσει στην επίλυση χρονιζόντων προβλημάτων που ταλανίζουν την οικονομία, την κοινωνία και ακόμα και την πολιτική. Επιπρόσθετα θα απαλλάξει τη χώρα από αγκυλώσεις που δεν της επιτρέπουν να προχωρήσει με γρήγορους ρυθμούς στην πολυεπίπεδη σύγκλιση της με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι προσωπικές φιλοδοξίες και ο τοπικιστικός πατριωτισμός που οδηγούν σε καβγάδες για όρια, «πρωτεύουσες» και «έδρες» των νέων χωροεδαφικών ενοτήτων, συχνά γίνονται « για το πάπλωμα » και δεν έχουν ουσιαστικό νόημα.

5. Κεφάλαιο 5^ο : Υποχρεώσεις Δημοσίων Φορέων Ελλάδος με Σκοπό την Απογραφή των Δήμων και Ενοποίηση Αυτών Σύμφωνα με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

5.1 Δημοσιευμένες Αποφάσεις Σχετικά με την Καταγραφή Δήμων στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010)

Στο άρθρο 266 του ν. 3852/2010 και συγκεκριμένα στην παράγραφο 10, ορίζεται ότι: Στους δήμους, από την ισχύ του παρόντος νόμου, εφαρμόζονται οι διατάξεις του Π.Δ. 315/1999 «περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου έναρξης της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Συνεπώς από 01/01/2011, οι 325 Δήμοι που συστάθηκαν με το νόμο 3852/2010, είναι υποχρεωμένοι να εφαρμόσουν το διπλογραφικό σύστημα γενικής και αναλυτικής λογιστικής – κοστολόγησης .

Επίσης στο άρθρο 267, παράγραφος 7 του νόμου ορίζεται ότι: «Μέχρι την 28.2.2011 ολοκληρώνεται η απογραφή των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων των νέων Δήμων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων. Η διαδικασία, ο τρόπος και η αποτύπωση της απογραφής θα καθοριστούν με απόφαση του Υπουργού ΕΣ.Α.Η.Δ.».

Στη συνέχεια δημοσιεύτηκε η Υ.Α. με Α.Π. 74445 / 27-12-2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και

υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α΄)».

Με βάση το Π.Δ. 315/1999, ως απογραφή νοείται η πλήρης και ακριβής καταγραφή και αποτίμηση των υλικών περιουσιακών στοιχείων, καθώς και η επαλήθευση της ύπαρξης και η αποτίμηση των απαιτήσεων και υποχρεώσεων των νέων Δήμων. Ο Οδηγός αυτός έχει ως αντικείμενο την κωδικοποίηση των απαραίτητων ενεργειών για την διενέργεια της απογραφής έναρξης, την παροχή οδηγιών σε επί μέρους θέματα και γενικά την υποστήριξη των Οικονομικών Υπηρεσιών των νέων Δήμων για να φέρουν σε πέρας το έργο αυτό μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες (28/02/2011). Επικεντρώνεται κυρίως σε θέματα που προκύπτουν από τη συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και από τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στους νέους Δήμους. Δίνει επίσης ιδιαίτερο βάρος στα μεταβατικά, οικονομικά και διοικητικά προβλήματα, που επηρεάζουν άμεσα την απογραφή.

5.2 Κατηγορίες Δήμων (Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010)

Οι περισσότεροι νέοι Δήμοι προκύπτουν στην πλειοψηφία τους από συνένωση ΟΤΑ. Το 73,2% αποτελείται από δύο ή και περισσότερες δημοτικές ενότητες (πρώην δήμοι και κοινότητες), ενώ το 26,8% έχει παραμείνει αμετάβλητο. Το ένα τέταρτο δηλαδή των νέων Δήμων δεν έχει υποστεί καμία μεταβολή (κυρίως μικρά νησιά και δήμοι των πολεοδομικών συγκροτημάτων

της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης). Τα στοιχεία αυτά παρουσιάζονται αναλυτικά στον πίνακα που ακολουθεί.

Δημοτικές ενότητες	Δήμοι	%	πρώην ΟΤΑ (δήμοι – κοινότητες)		
1	87	26,8%	87		
2	61	18,8%	122		
3	64	19,7%	192		
4	42	12,9%	168		
5	30	9,2%	150		
6	15	4,6%	90		
7	8	2,5%	56		
8	9	2,8%	72		
9	4	1,2%	36		
10	2	0,6%	20		
13	2	0,6%	26		
15	1	0,3%	15		
Σύνολο	325	100%	1.034		
Τήρηση διπλογραφικού λογιστικού συστήματος			Λειτουργία Ταμειακής Υπηρεσίας		
Κ.Λ.Σ.	Δήμοι	%	Ταμ. Υπηρ.	Δήμοι	%
ΝΑΙ	27	8,3%	ΝΑΙ	306	29,6%
	9	5,8%			94,4%

OXI	46	4,2%	OXI	19	%
Σύνολο	5	00%	Σύνολο	325	%
	32	1		100	
			ο		

Επίσης στο 85,8% των νέων Δήμων (279) εφαρμοζότανε το Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο (διπλογραφικό λογιστικό σύστημα) τουλάχιστον στις περισσότερες δημοτικές ενότητες, ενώ στο 14,2% οι πρώην ΟΤΑ (46) τηρούσαν μόνο το δημόσιο λογιστικό. Από τους τελευταίους, οι 35 είχαν πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους και συνεπώς δεν ήταν υποχρεωμένοι να εφαρμόζουν το Κ.Λ.Σ., ενώ οι υπόλοιποι 11 προέκυψαν από συνένωση πρώην δήμων και κοινοτήτων, που και αυτοί είχαν πληθυσμούς κάτω των 5.000 κατοίκων (βλέπε πίνακα).

Όσον αφορά τις Ταμειακές Υπηρεσίες, το 94,2% των νέων Δήμων διαθέτει ταμειακή υπηρεσία τουλάχιστον στις περισσότερες δημοτικές ενότητες, ενώ το υπόλοιπο 5,8% δεν διαθέτει (μικροί νησιωτικοί και ορεινοί δήμοι και κοινότητες). Η δεύτερη μεγάλη καινοτομία του προγράμματος «Καλλικράτης» αφορά την μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στους νέους Δήμους. Ενώ η μεταφορά αυτή αφορά το σύνολο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (325), εκτιμάται ότι στο ένα τρίτο περίπου μεταφέρονται από 01/01/2011 υπηρεσίες, προσωπικό και εξοπλισμοί, τα οικονομικά δεδομένα των οποίων (μισθοδοσίες, απαιτήσεις, υποχρεώσεις, εξοπλισμοί κ.λπ.) πρέπει να καταγραφούν, αποτιμηθούν και ενσωματωθούν στους λογαριασμούς του Κ.Λ.Σ.

Οι δήμοι αυτοί είναι οι πρωτεύουσες νομών, οι πρωτεύουσες των επαρχιών, οι δήμοι στους οποίους λειτουργούσαν αποκεντρωμένες υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και οι δήμοι στους οποίους λειτουργούσαν υπηρεσίες των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων. Συνεπώς το σύνολο των νέων Δήμων πρέπει να διενεργήσει απογραφή έναρξης για να προσδιορίσει με ακρίβεια την πραγματική οικονομική κατάσταση που επικρατεί την 01/01/2011. Η απογραφή έναρξης είναι αναγκαία για να διαμορφωθεί ο ισολογισμός έναρξης, ο οποίος αποτελεί το πρώτο στάδιο, το οποίο πρέπει οπωσδήποτε να υλοποιήσει κάθε υπόχρεος Δήμος για να εφαρμόσει / επεκτείνει / αναβαθμίσει το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα.

5.3 Οργάνωση της Απογραφής Δήμων στα Πλαίσια του Προγράμματος «Καλλικράτης» (Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄)»)

Οι νέοι Δήμοι, που συγκροτήθηκαν με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» απαιτείται να πραγματοποιήσουν την 01/01/2011 την απογραφή έναρξης των πάγιων περιουσιακών στοιχείων, των απαιτήσεων, των υποχρεώσεων και των χρηματικών τους διαθεσίμων. Επειδή όμως ο όρος «απογραφή έναρξης» δημιουργεί την εντύπωση ότι αφορά μόνο την καταγραφή των παγίων περιουσιακών στοιχείων, θα ήταν πιο κατάλληλος ο όρος «ισολογισμός

έναρξης». Με τον όρο αυτό αναφερόμαστε στην αποτύπωση της οικονομικής κατάστασης του Δήμου μέσα από λογαριασμούς της γενικής λογιστικής κατά τη στιγμή έναρξης εφαρμογής του διπλογραφικού συστήματος (01.01.2011), ημερομηνία κατά την οποία όλοι οι Δήμοι οφείλουν να ξεκινήσουν την εφαρμογή του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου. Θα πρέπει να καταστεί σαφές ότι πρόκειται για τρεις κατηγορίες Δήμων :

- Δήμοι στους οποίους δεν επέρχεται καμία μεταβολή κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3852/2010 και εφαρμόζουν Κ.Λ.Σ.
- Νέοι Δήμοι που προέρχονται από συνένωση ΟΤΑ και εφαρμόζουν Κ.Λ.Σ. ή τουλάχιστον οι περισσότερες δημοτικές τους ενότητες λειτουργούσαν με βάση το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα.
- Δήμοι που δεν εφαρμόζουν Κ.Λ.Σ., είτε νέοι που προέρχονται από συνένωση είτε μικροί Δήμοι στους οποίους δεν επέρχεται καμία μεταβολή.

Η πρώτη κατηγορία Δήμων διαφοροποιείται από τις άλλες δύο, ως προς τις ενέργειες που πρέπει να υλοποιήσει και ως προς τον μικρό όγκο εργασιών που οφείλει να διεκπεραιώσει. Αυτό είναι λογικό, αφού ουσιαστικά δεν υπάρχουν αλλαγές μεταξύ της χρήσης του 2010 και του 2011. Στις δύο επόμενες κατηγορίες συναντώνται επίσης Δήμοι ή δημοτικές ενότητες που δεν διαθέτουν ίδια ταμειακή υπηρεσία και συνεπώς η υλοποίηση της απογραφής θα συναντήσει επιπρόσθετες δυσκολίες.

Η απογραφή ξεκινά σε όλους τους Δήμους με τη συγκρότηση της Επιτροπής Απογραφής. Η επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του

Δημάρχου, η οποία πρέπει να ληφθεί μέχρι την 3^η Ιανουαρίου 2011. Ως προς τη σύνθεση της, η επιτροπή διαφοροποιείται ανάλογα με την κατηγορία στην οποία εντάσσονται οι Δήμοι.

5.4 Δήμοι που Εφαρμόζουν το Κ.Λ.Σ. Χωρίς Καμία Μεταβολή(Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α´)»)

Η Επιτροπή Απογραφής σε αυτή την κατηγορία δήμων αποτελείται από:

α) Τρεις δημοτικούς συμβούλους με τους αναπληρωτές τους, από τους οποίους οι δύο προέρχονται από την παράταξη της πλειοψηφίας και ο τρίτος από την παράταξη της μείζονος μειοψηφίας από την οποία και προτείνεται. Αν δεν προταθεί σύμβουλος από τη μείζονα μειοψηφία, προτείνεται από τις λοιπές παρατάξεις της μειοψηφίας κατά τη σειρά ανακήρυξής τους. Σε περίπτωση που καμία παράταξη της μειοψηφίας δεν προτείνει σύμβουλο, τότε και ο τρίτος σύμβουλος προέρχεται από την παράταξη της πλειοψηφίας.

β) Το νομικό σύμβουλο του Δήμου, εφόσον υπάρχει.

γ) Τον προϊστάμενο της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου.

δ) Τον υπάλληλο που έχει αναλάβει την εφαρμογή του Κ.Λ.Σ. (ουσιαστικά τον λογιστή ή έναν από τους λογιστές των πρώην δήμων).

ε) Τον ταμία του Δήμου

στ) Τον προϊστάμενο της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου, ή σε κάθε περίπτωση ένα μηχανικό του Δήμου

Πρόεδρος της Επιτροπής Απογραφής ορίζεται ένας από τους δημοτικούς συμβούλους της πλειοψηφίας.

Δήμοι που προέρχονται από συνένωση ΟΤΑ και Δήμοι που δεν εφαρμόζουν το Κλαδικό Λογιστικό Σχέδιο

Η Επιτροπή Απογραφής σε αυτές τις δύο κατηγορίες Δήμων αποτελείται από:

α) Τρεις δημοτικούς συμβούλους με τους αναπληρωτές τους, από τους οποίους οι δύο προέρχονται από την παράταξη της πλειοψηφίας και ο τρίτος από την παράταξη της μείζονος μειοψηφίας από την οποία και προτείνεται. Αν δεν προταθεί σύμβουλος από τη μείζονα μειοψηφία, προτείνεται από τις λοιπές παρατάξεις της μειοψηφίας κατά τη σειρά ανακήρυξής τους. Σε περίπτωση που καμία παράταξη της μειοψηφίας δεν προτείνει σύμβουλο, τότε και ο τρίτος σύμβουλος προέρχεται από την παράταξη της πλειοψηφίας.

β) Ένα νομικό σύμβουλο του Δήμου, εφόσον υπάρχει.

γ) Ένα υπάλληλο που εκτελούσε καθήκοντα προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας του Δήμου στις 31-12-2010. Σε περίπτωση συνένωσης, οι αντίστοιχοι υπάλληλοι για κάθε ένα συνενωθέντα ΟΤΑ.

δ) Έναν υπάλληλο κατηγορίας ΠΕ ή ΤΕ, κλάδου οικονομικού - λογιστικού και ελλείπει αυτού, υπάλληλο ανεξαρτήτως κατηγορίας και κλάδου της οικονομικής υπηρεσίας του Δήμου που έχει αναλάβει την εφαρμογή του Κ.Λ.Σ. (ουσιαστικά τον λογιστή ή έναν από τους λογιστές των πρώην δήμων).

ε) Τους υπαλλήλους που εκτελούσαν χρέη ταμιά την 31-12-2010.

στ) Τον προϊστάμενο της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου, ή σε κάθε περίπτωση ένα μηχανικό του Δήμου.

Πρόεδρος της Επιτροπής Απογραφής ορίζεται ένας από τους δημοτικούς συμβούλους της πλειοψηφίας.

5.5 Αντικείμενο της Απογραφής των Δήμων με Σκοπό την Ενοποίηση τους (Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010)

Η κατάρτιση και το περιεχόμενο της απογραφής ορίζονται στο Π.Δ. 315/1999, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Με την Υ.Α. 74445 / 27-12-2010, καθορίζεται η διαδικασία, ο τρόπος και η αποτύπωση της απογραφής. Το έργο της Επιτροπής Απογραφής διαφοροποιείται ανάλογα με την κατηγορία Δήμων, με βάση την οποία έχει συσταθεί. Κρίθηκε σκόπιμο να οργανωθεί η απογραφή σε τέσσερις φάσεις, με βάση την, κατά

προτεραιότητα, άμεση λειτουργία των νέων Δήμων και την βαθμιαία ενοποίηση των οικονομικών τους πληροφοριών, δεδομένων και λογαριασμών. Οι φάσεις αυτές έχουν ως εξής:

- Α΄ φάση, η οποία ολοκληρώνεται μέχρι την 3^η Ιανουαρίου 2011 και αφορά τα χρηματικά διαθέσιμα των συνενούμενων δήμων, τις άμεσα πληρωτέες υποχρεώσεις τους και την τακτοποίηση των ταμειακών τους εκκρεμοτήτων.
- Β΄ φάση, η οποία ολοκληρώνεται μέχρι την 10^η Ιανουαρίου 2011 και αφορά τα έσοδα (εισπρακτέες απαιτήσεις) και τα έξοδα (άμεσα καταβλητέες υποχρεώσεις) των συνενούμενων δήμων με επείγοντα χαρακτήρα.
- Γ΄ φάση, η οποία ολοκληρώνεται μέχρι την 31^η Ιανουαρίου 2011 και περιλαμβάνει την απογραφή κινητών και κεφαλαιουχικών περιουσιακών στοιχείων, χρηματοδοτήσεων, δανειακών και γενικά συμβατικών υποχρεώσεων, την ολοκλήρωση των διαδικασιών των εσόδων και κάθε είδους νομικές εκκρεμότητες.
- Δ΄ φάση, η οποία ολοκληρώνεται μέχρι την 28^η Φεβρουαρίου 2011 και αφορά την απογραφή και αποτίμηση των παγίων (δημοτικά, κοινόχρηστα) και των έργων σε εξέλιξη.

Οι Δήμοι που δεν εφαρμόζουν το Κ.Λ.Σ. ή περιλαμβάνουν δημοτικές ενότητες που δεν το είχαν εφαρμόσει, θα υποχρεωθούν να πραγματοποιήσουν φυσική απογραφή ακίνητων και κινητών περιουσιακών στοιχείων, καθώς και πλήρη καταγραφή απαιτήσεων και υποχρεώσεων. Θα ακολουθήσει η ενοποίηση των οικονομικών δεδομένων και στοιχείων από

κάθε συνενούμενο δήμο στους λογαριασμούς της γενικής λογιστικής και θα ολοκληρωθεί με τη σύνταξη ισολογισμού έναρξης.

5.6 Δήμοι που Εφαρμόζουν το Κ.Λ.Σ. Χωρίς Καμία Μεταβολή στο «Καλλικράτη» (Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α´)»)

Στην περίπτωση αυτή οι τέσσερις φάσεις της απογραφής συγχωνεύονται σε μία, αφού οι εργασίες που πρέπει να υλοποιηθούν είναι συγκεκριμένες και περιορισμένες. Αντικείμενο της Επιτροπής Απογραφής είναι η καταγραφή των απαιτήσεων που συνδέονται με τις μεταφερόμενες αρμοδιότητες στους νέους Δήμους, για τις οποίες δεν έχουν αποσταλεί οι χρηματικοί κατάλογοι στις Δ.Ο.Υ. για ταμειακή βεβαίωση, καθώς και των υποχρεώσεων για τις οποίες δεν έχουν εκδοθεί τα σχετικά παραστατικά στοιχεία έως την 31-12-2010. Σε κάθε περίπτωση απογράφονται :

α) οι πάσης φύσεως τίτλοι βεβαίωσης από τους οποίους προκύπτουν οι οφειλέτες, το είδος της οφειλής και το εισπρακτέο κατά οφειλέτη ποσό,

β) οι προσφυγές, οι εκκρεμείς δίκες και οι ανεκτέλεστες δικαστικές αποφάσεις οικονομικού περιεχομένου και

γ) οι εκθέσεις αυτοψίας των ελεγκτικών οργάνων.

Επίσης, απογράφεται και αποτιμάται ο τυχόν πάγιος εξοπλισμός που μεταφέρεται στους Δήμους αυτούς κατά τις διατάξεις του ν. 3852/2010 και των σχετικών κανονιστικών πράξεων. Η Επιτροπή Απογραφής ολοκληρώνει το έργο της έως την 28-2-2011 και παραδίδει αντίγραφο της έκθεσης απογραφής στο Δήμαρχο και στην Οικονομική Επιτροπή του Δήμου. Στη συνέχεια η Οικονομική Επιτροπή παραδίδει την έκθεση στον Προϊστάμενο της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δήμου, προκειμένου τα απογραφόμενα στοιχεία να ληφθούν υπόψη κατά τη σύνταξη του ισολογισμού χρήσης 2011.

Α΄ Φάση έως 3 Ιανουαρίου 2011

Κατά τη διενέργεια της πρώτης φάσης θα πρέπει να γίνει η απογραφή, των χρηματικών διαθεσίμων και των άμεσων και επειγουσών απαιτήσεων και υποχρεώσεων των Δήμων. Συγκεκριμένα στην υπουργική απόφαση αναφέρονται τα εξής:

α) Τα χρηματικά διαθέσιμα σε τραπεζικούς λογαριασμούς και στο ταμείο την 31-12-10, καθώς και τα μπλοκ των επιταγών

β) Οι μη αποδοθείσες κρατήσεις υπέρ τρίτων και οι ανεξόφλητες επιταγές

γ) Οι υποχρεώσεις σε φόρους / τέλη / ασφαλιστικά ταμεία.

δ) Οι υποχρεώσεις πληρωμής λογαριασμών τρίτων π.χ. ΟΤΕ, ΔΕΗ

ε) Ο συνολικός αριθμός και τα στοιχεία των εκδοθέντων γραμματίων είσπραξης

στ) Ο συνολικός αριθμός των εξοφληθέντων Χ.Ε.Π.

ζ) Τα στοιχεία των Χ.Ε.Π. που παρέμειναν ανεξόφλητα την 31-12-10 και πρέπει να ακυρωθούν

η) Τα στοιχεία των ανεξόφλητων επιταγών που τυχόν υπάρχουν για την πληρωμή οφειλών προς το δήμο

Στις 3 Ιανουαρίου 2011 έπρεπε να συνταχθεί πρωτόκολλο παράδοσης – παραλαβής, στο οποίο να περιλαμβάνονται όλα τα παραπάνω στοιχεία μεταξύ του νέου δημοτικού ταμιά, ο οποίος έχει οριστεί με απόφαση του Δημάρχου και των υπαλλήλων που ασκούσαν καθήκοντα ταμιά σε κάθε συνενούμενο ΟΤΑ ή / και των ελεγκτών εσόδων - εξόδων των ΟΤΑ, οι οποίοι διεξήγαγαν την ταμειακή τους διαχείριση στις Δ.Ο.Υ.

Αντίγραφο του πρωτοκόλλου έπρεπε να παραδοθεί άμεσα στον Δήμαρχο και στην Επιτροπή Απογραφής. Υπενθυμίζεται ότι έχει προηγηθεί η διαδικασία απόδοσης νέου αριθμού φορολογικού μητρώου (Α.Φ.Μ.) στους Δήμους που προκύπτουν από συνένωση (238), ενώ οι υπόλοιποι (87) διατηρούσαντο ίδιο, με μεταβολή των στοιχείων τους που αλλάζουν π.χ. από κοινότητες σε δήμους. Επίσης έχουν ήδη προχωρήσει σε προμήθειες σφραγίδων και εντύπων με το όνομα του νέου Δήμου.

Με αυτές τις προϋποθέσεις, θα είναι δυνατή η αξιοποίηση των πληροφοριών και των δεδομένων που θα περιέχουν τα σχετικά πρωτόκολλα π.χ. διαχείριση τραπεζικών λογαριασμών, επείγουσες πληρωμές, τακτοποίηση εκκρεμοτήτων κ.α. Είναι προφανές ότι οι εργασίες της πρώτης φάσης της απογραφής εμπίπτουν κυρίως, αν όχι αποκλειστικά, στις

αρμοδιότητες του ταμεία του νέου Δήμου. Το καθεστώς των ταμειακών υπηρεσιών μέχρι 31/12/2010 διακρινόταν σε :

5.7 *Ίδιες Δημοτικές Ταμειακές Υπηρεσίες για τους Νέους Δήμους στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄)»*

Ταμειακές υπηρεσίες που διενεργούνται μέσω του Τ.Π.Δ. (και ως επί το πλείστον εξυπηρετούνταν ως σήμερα από τις κατά τόπους Δ.Ο.Υ.)

Μία άλλη διάκριση αφορά τις ταμειακές υπηρεσίες που διαθέτουν ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα με διπλογραφική αποτύπωση των συναλλαγών και άλλες στις οποίες οι εργασίες εκτελούνται ακόμα χειρόγραφα.

Πού εντοπίζονται κυρίως τα προβλήματα

α) Είναι γνωστό ότι η καθημερινή συμφωνία του ταμείου, που αποτελεί κτήμα των ιδιωτικών επιχειρήσεων, στους ΟΤΑ αποτελεί στόχο προς κατάκτηση παρόλο που συνιστά θεσμική υποχρέωση, με την τήρηση του επίσημου βιβλίου του ταμείου, που φέρει την ονομασία καθημερινό: «*Εν τω καθημερινώ θέλουσι καταχωρίζεσθαι κατά χρονολογικήν σειράν αι ενεργούμεναι υπό των ταμίων εισπράξεις κατ αποδεικτικόν (γραμμάτιον εισπράξεως) και πληρωμαί κατά χρηματικόν ένταλμα, σημειουμένων των*

εισπράξεων και των πληρωμών εις ιδίας στήλας» (Άρθρον 64 Β.Δ. 17-5/15/06/59).

Η μη ύπαρξη συμφωνίας ανάμεσα στο λογιστικό και στο φυσικό ταμείο είναι φυσικό να δημιουργήσει παραμορφωτική εικόνα στα δεδομένα της αρχικής απογραφής.

β) Δεύτερο σοβαρό πρόβλημα, που θα εμφανισθεί κατά την απογραφή των χρηματικών διαθεσίμων, είναι η μη ακριβής οριοθέτηση των κατηγοριών των εσόδων με αποτέλεσμα να μην έχουμε στο σημείο αυτό την πραγματική εικόνα την 31/12/2010 (τακτικά, έκτακτα ανειδίκευτα, έκτακτα ειδικευμένα). Συνακόλουθη επίπτωση του γεγονότος αυτού είναι η μη απεικόνιση της πραγματικής εικόνας των εσόδων και του τελικού υπολοίπου στο βιβλίο τρεχούμενων λογαριασμών.

γ) Τρίτο εξίσου σοβαρό πρόβλημα αποτελεί η λανθασμένη εικόνα που παρουσιάζουν τα εισπρακτέα υπόλοιπα των απαιτήσεων (διαφορά απολογισμού – χρηματικών καταλόγων, κυρίως όταν την ταμιακή υπηρεσία διεξάγει το Τ.Π.Δ.). Το γεγονός αυτό οφείλεται στη μη πίστωση οφειλετών από τις υπηρεσίες του Τ.Π.Δ. στην περίπτωση που οι τελευταίοι εξοφλούν τις υποχρεώσεις τους.

δ) Στο σκέλος των υποχρεώσεων τα πιθανά προβλήματα που θα εμφανιστούν, είναι η μη καταχώριση των μισθοδοτικών καταστάσεων και κάθε είδους αποδοχών ως οφειλομένων μέχρι την 31/12/2010, με αποτέλεσμα τη μη απόδοση φόρων και εισφορών εντός των νόμιμων προθεσμιών του 2011, καθώς επίσης και η ύπαρξη παραστατικών, που δεν έχουν ακολουθήσει τις

διαδικασίες νομιμότητας και κανονικότητας που επιβάλλει το δημόσιο λογιστικό.

ε) Εξίσου σοβαρή περίπτωση αποτελεί και η μη τιμολόγηση έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών σε εκτέλεση νόμιμα υπογεγραμμένων συμβάσεων.

Πρόταση – Λύση

α) Χρηματικά διαθέσιμα

Την 31/12/2010 ο ασκών την ταμιακή διαχείριση έπρεπε να καταθέσει στους τραπεζικούς λογαριασμούς του συνενούμενου δήμου όλα ανεξαιρέτως τα μετρητά που έχει στο διάθεσή του, εκτυπώνοντας ταυτόχρονα συγκεντρωτική εικόνα ταμείου και το βιβλίο «Καθημερινό». Αμέσως μετά ο προϊστάμενος της ταμιακής υπηρεσίας του δήμου μαζί με τον προϊστάμενο των Οικονομικών Υπηρεσιών να προχωρούν σε απογραφή της Ταμιακής Υπηρεσίας. Στη συνέχεια αποτυπώνονται τα στοιχεία που θα πρέπει να αναγράφονται στο πρωτόκολλο παράδοσης - παραλαβής ταμείου.

ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟ ΠΑΡΑΔΟΣΗΣ ΠΑΡΑΛΑΒΗΣ ΤΑΜΕΙΟΥ

Σήμερα στις 31/12/20.... στο Δημοτικό Κατάστημα του δήμου
(διεύθυνση) στη(πόλη) παραδίδεται η ταμιακή διαχείριση του δήμου.

Συγκεκριμένα :

Το ταμειακό υπόλοιπο της .../..../20..... ανέρχεται σε ευρώ
και αναλύεται ως εξής:

Πρωτόκολλο παράδοσης – παραλαβής χρηματικών διαθεσίμων			
	Ημερομηνία συμφωνίας	
A	Λογιστικό υπόλοιπο χρηματικών διαθεσίμων		
			Υπόλο ιπο
	Κατάσταση ταμειακού υπολοίπου την:	0/1/2....	
	<i>Πηγή: Χρηματικό υπόλοιπο βιβλίου Καθημερινό</i>		
B	Πραγματικό υπόλοιπο χρηματικών διαθεσίμων		
	B. 1. Λογαριασμοί όψεως		
	Καταθέσεις όψεως	Αριθμός λογαριασμού	Υπόλο ιπο Extrait
	<i>Πηγή : Extrait Τραπεζών της ημερομηνίας συμφωνίας που επισυνάπτεται</i>		
	Σύνολο υπολοίπων λογαριασμών όψεως		0
	B. 2. Χρηματικά διαθέσιμα στο ταμείο του Δήμου		
	Ταμείο Δήμου ως:		Υπόλο ιπο

Πρωτόκολλο παράδοσης – παραλαβής χρηματικών διαθεσίμων			
	Μετρητά στο χρηματοκιβώτιο		0
	Πηγή : Αναλυτική κατάσταση ημερήσιων εισπράξεων και χρεωμένα διαθέσιμα στο ταμείο του δήμου		
	Σύνολο υπολοίπων ταμείου		0
	Γενικό σύνολο πραγματικών διαθεσίμων		0
Γ	Διαφορά πραγματικού και λογιστικού υπολοίπου		0
	Που αναλύεται:		
	Περιγραφή		Ποσό
		Σύνολο	0
		ΣΥΜΦΩ ΝΙΑ	0
	Επισυναπτόμενα έγγραφα		
1	Συγκεντρωτική εικόνα εσόδων - εξόδων		
2	Εκtrait Τραπεζών		
3	Αναλυτική κατάσταση ημερήσιων εισπράξεων		

Ο ΠΑΡΑΔΟΥΣ

Ο ΠΑΡΑΛΑΒΩΝ

(Ταμίας κάθε συνενούμενου δήμου)
με απόφαση Δημάρχου)

(Ο ταμίας που ορίζεται

β) Μη αποδοθείσες κρατήσεις και ανεξόφλητες επιταγές πληρωτέες

Οι μισθοδοτικές καταστάσεις, εκτός των πάσης φύσεως αποδοχών των εργαζομένων, περιέχουν και τις υποχρεώσεις προς τις φορολογικές αρχές και τις εισφορές προς τους ασφαλιστικούς οργανισμούς. Συνεπώς απαιτείται η καταχώρηση τους στο πληροφοριακό σύστημα των ΟΤΑ, έστω κι εάν δεν πληρωθούν μέσα στη χρήση του 2010. Το γεγονός αυτό δημιουργεί την υποχρέωση στον ταμία του νέου Δήμου να αποδώσει κατά προτεραιότητα μέσα στο 2011 (ΙΑΝ – ΦΕΒ) τους φόρους και τις εισφορές, που προέρχονται από τις μισθοδοτικές καταστάσεις των μηνών Νοεμβρίου, Δεκεμβρίου και Δώρου Χριστουγέννων της χρήσης του 2010.

Επιπλέον υποχρέωση του νέου Ταμιά είναι η απόδοση μέσα στο 2011 συσσωρευμένων υποχρεώσεων, που προέρχονται από κρατήσεις και εισφορές, η ημερομηνία απόδοσης των οποίων έχει λήξει. Ακόμα δημιουργείται η υποχρέωση απόδοσης μέσα στον Ιανουάριο του 2011 του φόρου ελεύθερων επαγγελματιών, του φόρου αιρετών και λοιπών κρατήσεων του τελευταίου διμήνου του 2010 και του φόρου των εμπορικών επιχειρήσεων (1%, 4%, 8%) του άρθρου 55 του Ν. 2238/94. Τέλος οι ταμίες των συνενούμενων ΟΤΑ οφείλουν να παραδώσουν κατάσταση μη εμφανισθέντων πληρωτέων επιταγών ανά τραπεζικό λογαριασμό, γεγονός που θα ληφθεί υπόψη στη συμφωνία του ταμείου με τα *extraît* των τραπεζών.

γ) Υποχρεώσεις σε φόρους - τέλη - ασφαλιστικά ταμεία

Οι ταμίες των συνενούμενων ΟΤΑ διενεργούν απογραφή και συμφωνία των παρακρατηθέντων κρατήσεων υπέρ τρίτων (π.χ. ΙΚΑ, ΦΜΥ, φόρος προμηθευτών κλπ.) και μη αποδοθέντων την 31/12/2010 κατά κατηγορία και ημερομηνία απόδοσης. Τον σχετικό κατάλογο, με τις ημερομηνίες εξόφλησης των μη αποδοθέντων κρατήσεων, παραδίδουν στον Ταμία του νέου Δήμου.

δ) Οι υποχρεώσεις πληρωμής λογαριασμών τρίτων

Συντάσσεται ιδιαίτερη κατάσταση των υποχρεώσεων, που προκύπτουν από τη χρήση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας κατά λογαριασμό και ημερομηνία λήξης.

ε) Συνολικός αριθμός των γραμματίων είσπραξης

Απαραίτητο στοιχείο της απογραφής είναι η αναλυτική κατάσταση των γραμματίων είσπραξης, που έχουν εκδοθεί κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους 2010.

στ) Συνολικός αριθμός των εξοφληθέντων χρηματικών ενταλμάτων

Κατά το κλείσιμο της χρήσης, ο ταμίας παραδίδει αναλυτική κατ' αύξοντα αριθμό κατάσταση των εξοφληθέντων χρηματικών ενταλμάτων, ενώ σε ιδιαίτερη στήλη εμφανίζεται ο αριθμός των εκδοθέντων Χ.Ε.Π. κατά τη διάρκεια της χρήσης.

ζ) Στοιχεία των μη εξοφλημένων Χ.Ε.Π. κατά την 31/12/2010

Είναι γνωστό ότι οι ΟΤΑ δεν θα εξοφλήσουν το σύνολο των παραστατικών που θα ενταλματοποιηθούν μέσα στη χρήση του 2010.

Συνεπώς με βάση τη σχετική διάταξη, τα ενταλματοποιημένα παραστατικά, που δεν εξοφλήθηκαν μέχρι 31/12/2010 θα καταγραφούν σε ειδική κατάσταση και θα ακυρωθούν από τον ταμία την 31/12/2010 *«Τα κατά την λήξιν του οικονομικού έτους παραμένοντα δι'οιανδήποτε αιτίαν ανεξόφλητα χρηματικά εντάλματα επιστρέφονται υπό του ταμίου εις την λογιστικήν υπηρεσίαν του δήμου μετά καταστάσεως εμφανούσης κατά στήλας αύξοντα αριθμόν, δικαιούχον, κεφάλαιον και άρθρον του προϋπολογισμού το ποσόν του εντάλματος και αιτίαν μη εξοφλήσεως. (Άρθρον 31 Β.Δ. 17-5/15/06/59).*

η) Τα στοιχεία των μη εξοφλημένων επιταγών εισπρακτέων

Στις περιπτώσεις που οι ταμίες έχουν εξοφλήσει οφειλές, λαμβάνοντας επιταγές τραπεζών, όσες εξ αυτών δεν έχουν εισπραχτεί μέχρι το τέλος της χρήσης καταγράφονται σε αναλυτική κατάσταση ανά οφειλέτη, πιστωτικό ίδρυμα και ημερομηνία λήξης. Στην αναλυτική κατάσταση σημειώνεται και το σχετικό διπλότυπο είσπραξης.

B' Φάση έως 10 Ιανουαρίου 2011

Στη συνέχεια και αφού έχουν υλοποιηθεί όλα τα παραπάνω, τα μέλη της Επιτροπής Απογραφής προχώρησαν στην Β' φάση, η οποία περιλαμβάνει :

α) τις ταμειακώς βεβαιωμένες απαιτήσεις των δήμων έναντι τρίτων που έχουν καταχωρηθεί στο βιβλίο εισπρακτέων εσόδων τους,

β) τα χρηματικά διαθέσιμα ανά κατηγορία (τακτικά, έκτακτα ειδικευμένα και έκτακτα ανειδίκευτα),

γ) τις υποχρεώσεις καταβολής μισθοδοσίας,

δ) τις υποχρεώσεις από υπογραφείσες συμβάσεις και

ε) τις ανεξόφλητες εκκαθαρισμένες υποχρεώσεις.

α) Οι βεβαιωμένες ταμιακές απαιτήσεις των Δήμων

Υπάρχουν δυο στάδια βεβαίωσης των απαιτήσεων, που προκύπτουν από τα θεσμοθετημένα τέλη και δικαιώματα.

Βεβαίωση υπό την ευρεία έννοια

Αποτελεί την πράξη προσδιορισμού της χρηματικής απαίτησης, του είδους, της αιτίας και του υπόχρεου προς καταβολή. Αυτό το είδος της βεβαίωσης δεν αποτελεί χρηματική αξίωση, δηλαδή δεν είναι απαιτητό δημοτικό έσοδο.

Βεβαίωση υπό την στενή έννοια

Αποτελεί το είδος της βεβαίωσης που διενεργεί ο ταμίας και συνοδεύεται με την έκδοση τριπλότυπου αποδεικτικού παραλαβής εισπρακτέων εσόδων (Τ.Α.Π.Ε.Ε.). Η βεβαίωση αυτού του είδους εμφανίζει απαιτητό το δημόσιο έσοδο.

Τρόποι βεβαίωσης

α) Βεβαίωση μέσω χρηματικού καταλόγου

Ο χρηματικός κατάλογος, σύμφωνα με την ετυμολογία των λέξεων, αποτελεί κατάσταση όπου καταχωρούνται συγκεκριμένα στοιχεία των

νόμιμων τίτλων είσπραξης (ονοματεπώνυμο οφειλετών, είδος και εκκαθαρισμένο εισπρακτέο υπόλοιπο οφειλών), τα οποία στη συνέχεια μεταφέρονται στις ατομικές καρτέλες των οφειλετών και αθροιστικά ως απαιτήσεις στα λογιστικά βιβλία των ΟΤΑ.

Ο χρηματικός κατάλογος συντάσσεται για λόγους απλούστευσης της διαδικασίας βεβαίωσης, καθώς με μια πράξη παρέχεται η εκτελεστότητα για πολλούς νόμιμους τίτλους, σύμφωνα με τον Κ.Ε.Δ.Ε. Ο κατάλογος μπορεί να περιέχει απαιτήσεις που περιέχονται σε πολλούς νόμιμους τίτλους και προέρχονται από την ίδια αιτία. Ο χρηματικός κατάλογος αποτελεί κατάσταση, στην οποία καταχωρείται το εκκαθαρισμένο εισπρακτέο υπόλοιπο με βάση συγκεκριμένα στοιχεία νόμιμων τίτλων.

β) Βεβαίωση οίκοθεν

Θεωρείται η βεβαίωση, η οποία διενεργείται κατόπιν οικειοθελούς δήλωσης, βασίζεται σε δημόσια ή ιδιωτικά έγγραφα τα οποία προσκομίζονται από τον υπόχρεο και επέχουν θέση νομίμου τίτλου. Τα προς απογραφή υπόλοιπα, κατά συνέπεια των απαιτήσεων αφορούν κυρίως τα υπόλοιπα των χρηματικών καταλόγων έτσι, όπως διαμορφώθηκαν την 31/12/2010 και απεικονίζουν απαιτήσεις των ΟΤΑ ανά οφειλέτη. Αποτελεί υποχρέωση των επικεφαλής των ταμιακών υπηρεσιών των συνενούμενων δήμων να παραδώσουν στον Ταμία του νέου Δήμου όλους τους βεβαιωτικούς καταλόγους που έχουν βεβαιωθεί και ταμιακά με τα υπόλοιπα της 31/12/2010. Είναι σκόπιμο να συνταχθεί πρωτόκολλο παράδοσης - παραλαβής, που θα περιέχει την συνοπτική εικόνα των χρηματικών καταλόγων ανά ΚΑΕ και έτος αναφοράς.

Είναι πρόδηλο ότι οι πιθανοί διακανονισμοί, οι ρυθμίσεις οφειλών που έχουν διενεργηθεί εντός του 2010 και δεν έχουν ολοκληρωθεί μέχρι 31/12/2010, τα υπόλοιπα της ρύθμισης και των διακανονισμών θα μεταφερθούν ως έναρξη στη χρήση του 2011. Συνοπτικά το τμήμα εσόδων της ταμιακής υπηρεσίας απογράφει:

- Απογραφή χρηματικών καταλόγων με υπόλοιπο κατά 31/12/2010 και εκτύπωση συνοπτικής κατάστασης χρηματικών καταλόγων κατ' έτος βεβαίωσης (βλέπε επόμενο πίνακα).
- Απογραφή κατάστασης ενδίκων και αναγκαστικών μέτρων κατά ασυνεπών οφειλετών.

β) Χρηματικά διαθέσιμα ανά κατηγορία

Εκτός του πρωτοκόλλου παράδοσης των χρηματικών διαθέσιμων, οι ταμίες παραδίδουν:

- Κατάσταση με την ανάλυση των ειδικευμένων διαθεσίμων π.χ. ΣΑΤΑ, έργα ΘΗΣΕΑ, επιχορηγήσεις εθνικών ή ευρωπαϊκών προγραμμάτων, παρακρατήσεις φόρων, εισφορές ασφαλιστικών οργανισμών.
- Στα χρηματικά διαθέσιμα επίσης θα συμπεριληφθούν και τα υπόλοιπα των λογαριασμών της Τράπεζας της Ελλάδος, που τηρούνται σε ξεχωριστές μερίδες των ΟΤΑ και αφορούν συνεχιζόμενα έργα συγχρηματοδοτούμενα από ευρωπαϊκά προγράμματα.

- Τα παραπάνω στοιχεία προκύπτουν από το «Βιβλίο τρεχούμενων λογαριασμών».

γ) Υποχρεώσεις σε αποδοχές προσωπικού

Όλες οι συμβάσεις εξηρημένης εργασίας κάθε κατηγορίας προσωπικού, που απασχολείται μέχρι 31/12/2010 στους ΟΤΑ, καταγράφονται και παραδίδονται στην ταμιακή υπηρεσία του νέου Δήμου.

δ) Υποχρεώσεις από υπογραφείσες συμβάσεις

Απογράφονται όλες οι υπογεγραμμένες συμβάσεις, οι οποίες δεν έχουν εκτελεστεί ή ολοκληρωθεί μαζί με τη Ε.Α.Δ. και την απόφαση της Δημορχιακής Επιτροπής.

ε) Ανεξόφλητες εκκαθαρισμένες υποχρεώσεις

Σε περίπτωση μη ενταλματοποίησης όλων των αναληφθέντων υποχρεώσεων, απογράφονται τα μη ενταλματοποιηθέντα τιμολόγια προμηθευτών και επισυνάπτονται η Ε.Α.Δ., η απόφαση της Δημορχιακής Επιτροπής, η σύμβαση με τον προμηθευτή, το πρωτόκολλο παραλαβής και ότι άλλο απαιτείται για την εκκαθάριση της δαπάνης.

Γ' Φάση έως 31 Ιανουαρίου 2011

Στη συνέχεια, αφού έχουν υλοποιηθεί όλα τα προηγούμενα, τα μέλη της Επιτροπής Απογραφής προχωρούν στην Γ' φάση, η οποία συνοπτικά περιλαμβάνει :

α) τις πρώτες ύλες, τα αναλώσιμα, τα ανταλλακτικά και τα λοιπά αποθέματα της 31-12-2010,

β) τα χρεόγραφα,

γ) τις συμμετοχές των δήμων σε επιχειρήσεις, Α.Ε. κ.λπ.,

δ) τους πάσης φύσεως τίτλους βεβαίωσης, για τους οποίους δεν είχαν συνταχθεί οι σχετικοί βεβαιωτικοί κατάλογοι μέχρι 31-12-2010, καθώς και τις εκθέσεις αυτοψίας των ελεγκτικών οργάνων,

ε) τους βεβαιωτικούς καταλόγους που συντάχθηκαν έως την 31-12-2010, για τους οποίους δεν είχε εκδοθεί αποδεικτικό παραλαβής εισπρακτέων εσόδων είτε για το σύνολο του ποσού, είτε για μέρος αυτού και δεν έχουν καταχωρηθεί στο βιβλίο εισπρακτέων εσόδων,

στ) τις λοιπές υποχρεώσεις της 31-12-2010 (π.χ. μακροπρόθεσμα, βραχυπρόθεσμα δάνεια κ.λπ.),

ζ) τις καταρτισθείσες δημόσιες συμβάσεις (έργων, προμηθειών και υπηρεσιών) και τις προγραμματικές συμβάσεις που βρίσκονται σε εξέλιξη και περιέρχονται στο νέο Δήμο.

η) τις αποφάσεις ένταξης έργων και δράσεων στα επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΣΠΑ κ.λπ.) των οποίων δεν έχει ξεκινήσει η υλοποίηση,

θ) τις προσφυγές, τις εκκρεμείς δίκες και τις ανεκτέλεστες δικαστικές αποφάσεις οικονομικού περιεχομένου.

α) Υποχρεώσεις

α.1. Μη εκκαθαρισμένες δαπάνες (δημόσιο λογιστικό)

Προμηθευτές (κωδικός γενικής λογιστικής 50)

Συντάσσεται κατάσταση με όλες τις ανεξόφλητες οφειλές προς όλους τους προμηθευτές για τις οποίες δεν είχε εκδοθεί ένταλμα και τα παραστατικά τους έχουν παραληφθεί μεταξύ 10-1-2011 και 30-01-2011 (Επιτρέπεται από τον Κ.Β.Σ. να εκδοθούν παραστατικά με ημερομηνία 31/12/2010 έως τις 20/01/2011). Όλες οι οφειλές, που θα συμπεριληφθούν, πρέπει :

- να αποδεικνύονται με το παραστατικό που προβλέπεται στον Κ.Β.Σ.: τιμολόγιο πώλησης, τιμολόγιο - δελτίο αποστολής κ.λπ.
- να έχει αναληφθεί νόμιμα η δαπάνη

Τα παραστατικά (τιμολόγια κ.λπ.), που προϋπήρχαν στους ΟΤΑ πριν τις 10/1/2010, έχουν συμπεριληφθεί στην β' φάση της απογραφής.

Η κατάσταση συντάσσεται ανά ΟΤΑ που συνενώνεται. Συντάσσονται τόσες καταστάσεις όσοι είναι οι ΟΤΑ που συνενώνονται. Σε κάθε κατάσταση περιλαμβάνονται όλα τα στοιχεία των παραστατικών και υπογράφεται από τον προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών του ΟΤΑ που συνενώνεται και τον αντίστοιχο προϊστάμενο του νέου Δήμου.

α.2. Εκκαθαρισμένες οφειλές (δημόσιο λογιστικό)

Λοιποί πιστωτές (κωδικός γενικής λογιστικής 53)

Συντάσσεται κατάσταση με όλες τις ανεξόφλητες οφειλές προς όλους τους πιστωτές, για τις οποίες δεν είχε εκδοθεί χρηματικό ένταλμα πληρωμής.

Αν είχε εκδοθεί ένταλμα συμπεριλαμβάνεται στα καταγεγραμμένα της Α' φάσης ως ακυρωθέν Χ.Ε.Π. Πιστωτές είναι αυτοί στους οποίους οφείλει ο ΟΤΑ, αλλά δεν πρόκειται για συναλλαγή παροχής υπηρεσιών, προμήθειας υλικών, κ.λπ. π.χ. Δημοτικός Σύμβουλος στο οποίο δεν καταβλήθηκαν έξοδα μετακίνησης, ενώ παρέδωσε όλα τα προβλεπόμενα παραστατικά και στο τέλος του έτους του οφείλεται το συγκεκριμένο ποσό. Η κατάσταση συντάσσεται ανά ΟΤΑ που συνενώνεται. Συντάσσονται τόσες καταστάσεις όσοι είναι οι ΟΤΑ που συνενώνονται. Σε κάθε κατάσταση περιλαμβάνονται όλα τα στοιχεία και υπογράφεται από τον προϊστάμενο Οικονομικών Υπηρεσιών του ΟΤΑ που συνενώνεται και τον αντίστοιχο προϊστάμενο του νέου Δήμου.

α.3. Μισθωτήρια – οφειλές ενοικίων

Για τις μισθώσεις (τα ακίνητα που έχει ενοικιάσει ο ΟΤΑ) συντάσσεται ξεχωριστός φάκελος. Ο φάκελος αυτός περιλαμβάνει για κάθε ακίνητο :

- Περιγραφή του ακινήτου
- Στοιχεία ιδιοκτήτη
- Σχετικές αποφάσεις δημοτικών οργάνων
- Μισθωτήριο συμβόλαιο

Υπογράφεται πρωτόκολλο παράδοσης – παραλαβής μεταξύ του προϊσταμένου Οικονομικών Υπηρεσιών του συνενούμενου ΟΤΑ και του αντίστοιχου προϊσταμένου του νέου Δήμου. Οι τυχόν οφειλές σε ιδιοκτήτες μισθωμένων ακινήτων περιλαμβάνονται στις καταστάσεις «Λοιπών Πιστωτών», όπως αναφέρεται στην παράγραφο Α.2.

α.4. Υπογραφείσες συμβάσεις για έργα που δεν έχει ξεκινήσει η εκτέλεση τους

Περιλαμβάνονται όλες οι συμβάσεις, είτε πρόκειται για παροχή υπηρεσιών είτε πρόκειται για εκτέλεση τεχνικού έργου. Συντάσσεται ξεχωριστός φάκελος με υποφάκελους για το κάθε συνεχιζόμενο έργο. Σε κάθε υποφάκελο και για κάθε έργο υπάρχουν αναλυτικά τα εξής στοιχεία :

- Τεχνικά στοιχεία έργου
- Μελέτη
- Τεχνικά χαρακτηριστικά
- Προϋπολογισμός
- Πηγή χρηματοδότησης
- Φάκελος διαγωνισμού και ανάδειξης αναδόχου
- Προκήρυξη
- Πρακτικά ανάδειξης αναδόχου
- Υπογραφή σύμβαση
- Εγγυητική επιστολή
- Νόμιμη ανάληψη δαπάνης

β) Απαιτήσεις

β.1. Χρεόγραφα (κωδικός γενικής λογιστικής 33)

Περιλαμβάνει :

- Εισπρακτέες επιταγές
- Ομόλογα δημοσίου

Συντάσσεται πρωτόκολλο παράδοσης - παραλαβής για τις εισπρακτέες επιταγές και για τα ομόλογα του δημοσίου, ξεχωριστά ανά συνενούμενο ΟΤΑ και συνοδεύεται από αναλυτική κατάσταση. Στις καταστάσεις αναγράφονται τα στοιχεία :

Για τις εισπρακτέες επιταγές:

- Εκδότης
- Ημερομηνία λήξης
- Τράπεζα
- Αιτία είσπραξης
- Εκδοθέν διπλότυπο είσπραξης

Για τα ομόλογα του δημοσίου:

Πρέπει να υπάρχουν οι σχετικές βεβαιώσεις από χρηματιστηριακή εταιρεία ή χρηματοπιστωτικό ίδρυμα. Επίσης πρέπει να υπάρχει ο κωδικός του συστήματος Σ.Α.Τ. (σύστημα άυλων τίτλων). Αν λοιπόν υπάρχουν ομόλογα δημοσίου θα πρέπει, τις πρώτες ημέρες του 2011, ο νέος δήμος να αποκτήσει κωδικό Σ.Α.Τ., αφού αποτελεί νέο νομικό πρόσωπο. Αλλιώς δεν θα μπορεί να διαχειριστεί τους τίτλους των ομολόγων του.

β.2. Συμβάσεις μίσθωσης ακινήτων, ιδιοκτησίας ή εκμετάλλευσης

Δήμου

Για τα ακίνητα που εκμισθώνει ο ΟΤΑ συντάσσεται ξεχωριστός φάκελος, ο οποίος περιλαμβάνει για κάθε ακίνητο :

- Περιγραφή του ακινήτου

- Στοιχεία μισθωτή
- Σχετικές αποφάσεις δημοτικών οργάνων
- Μισθωτήριο συμβόλαιο

Υπογράφεται δε πρωτόκολλο παράδοσης – παραλαβής μεταξύ του εκτελούντα χρέη προϊσταμένου οικονομικής υπηρεσίας την 31-12-2010 κάθε συνενούμενου ΟΤΑ και του αντίστοιχου προϊσταμένου του νέου Δήμου. Οι τυχόν ανείσπρακτες απαιτήσεις από μισθωτές ακινήτων έχουν ενταχθεί σε βεβαιωτικούς καταλόγους και περιλαμβάνονται στα ποσά που αναφέρονται στο κωδικό 30 (απαιτήσεις από πωλήσεις, υπηρεσίες και λοιπά έσοδα) της γενικής λογιστικής.

Προσοχή: Αν υπάρχουν ανείσπρακτα μισθώματα και δεν έχουν βεβαιωθεί, πρέπει να ολοκληρωθεί η διαδικασία βεβαίωσης πριν παραδώσει ο ταμίας του συνενούμενου ΟΤΑ στο νέο Δήμο.

β.3. Βεβαιωτικοί κατάλογοι υπό την ευρεία έννοια – μη ταμειακώς βεβαιωμένοι

Είναι οι βεβαιωτικοί κατάλογοι για τους οποίους δεν έχει εκδοθεί το αποδεικτικό εισπρακτέων εσόδων έως τις 31/12/2010 και ονομάζονται «μη βεβαιωμένοι υπό την στενή έννοια», δηλαδή μη βεβαιωμένοι από την ταμειακή υπηρεσία. Βρίσκονται δηλαδή σε διαδικασία «υποδοχής ενστάσεων».

Γι' αυτούς τους καταλόγους συντάσσεται κατάσταση ανά συνενούμενο δήμο που περιέχει τους συγκεκριμένους βεβαιωτικούς καταλόγους και συνοδεύει το πρωτόκολλο που συντάσσεται για την παράδοση - παραλαβή

τους. Το πρωτόκολλο αυτό υπογράφεται μεταξύ του εκτελούντα χρέη προϊσταμένου οικονομικής υπηρεσίας την 31-12-2010 κάθε συνενούμενου ΟΤΑ και του αντίστοιχου προϊσταμένου του νέου Δήμου. Η κατάσταση περιλαμβάνει τα στοιχεία των βεβαιωτικών καταλόγων, που αναγράφονται σε αποδεικτικό εισπρακτέων εσόδων.

β.4. Κατάσταση πάσης φύσεως τίτλων βεβαίωσης (άρθρο 4 Β.Δ. 17.5/15.6.1959), που δεν έχουν βεβαιωθεί ταμειακά

Τέτοιοι τίτλοι μπορεί να είναι δικαστικές αποφάσεις, καταλογιστικές πράξεις Ελεγκτικού Συνεδρίου κ.λπ. και για τις οποίες δεν έχει εκδοθεί ταμειακή πράξη βεβαίωσης. Τη σχετική κατάσταση θα πρέπει να συνυπογράψουν με όλα τα πληροφοριακά στοιχεία, οι εκτελούντες χρέη προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών την 31-12-2010 κάθε συνενούμενου ΟΤΑ και ο αντίστοιχος προϊστάμενος του νέου Δήμου.

γ) Αποθέματα

γ.1. Ανταλλακτικά παγίων - καταγραφή (κωδικός γενικής λογιστικής 26)

Πραγματοποιείται φυσική απογραφή των ποσοτήτων, που βρίσκονται στις αποθήκες του κάθε συνενούμενου δήμου.

Αν ένας δήμος είχε περισσότερες της μιας αποθήκης, τότε η φυσική καταγραφή πραγματοποιείται ανά αποθηκευτικό χώρο. Η ταξινόμηση των ειδών γίνεται με την κωδικοποίηση με την οποία πραγματοποιείτο η παρακολούθηση της αποθήκης.

Η καταγραφή πρέπει να γίνει με ημερομηνία 31/12/2010.

Επειδή η φυσική καταγραφή θα λάβει χώρα λίγες ημέρες αργότερα, πρέπει στις ποσότητες της φυσικής απογραφής που θα βρεθούν, να συνυπολογιστούν και οι μεταβολές (εισαγωγές – εξαγωγές) των ποσοτήτων, που πραγματοποιήθηκαν από την 1/1/2011 έως την ημέρα που θα πραγματοποιηθεί η φυσική απογραφή.

Για όλες τις μεταβολές του διαστήματος, που μεσολαβεί από τις 1/1/2011 έως την ημέρα της φυσικής απογραφής, πρέπει να υπάρχουν όλα τα προβλεπόμενα παραστατικά εισαγωγής και εξαγωγής ειδών. Η αποτίμηση της αξίας των αποθεμάτων που απαιτείται για να ολοκληρωθεί η απογραφή θα πραγματοποιηθεί σε επόμενη φάση της απογραφής. Την κατάσταση απογραφής συνυπογράφουν ο υπεύθυνος αποθήκης του συνενούμενου δήμου και ο αντίστοιχος υπεύθυνος του νέου Δήμου.

γ.2. Καύσιμα - καταγραφή (κωδικός γενικής λογιστικής 25)

Η διαδικασία είναι ίδια με αυτήν που περιγράφεται στην παράγραφο Γ.1. για όσους έχουν δεξαμενές.

Προσοχή: Στα παραστατικά εξαγωγής πρέπει να αναγράφεται το όχημα στο οποίο τοποθετήθηκαν τα καύσιμα.

γ.3. Υλικά έργων αυτεπιστασίας - καταγραφή

Οι ενέργειες είναι ίδιες με αυτές που περιγράφονται στην παράγραφο Γ.1. Η μόνη διαφορά βρίσκεται στην ταξινόμηση των ειδών.

Η αξία των υλικών έργων αυτεπιστασίας συμπεριλαμβάνεται στον κωδικό του συγκεκριμένου έργου, που εντάσσεται στον κωδικό γενικής λογιστικής 15.

δ) Πάγιο ενεργητικό

δ.1. Συνεχιζόμενα έργα - δημόσια λογιστική (κωδικός γενικής λογιστικής 15)

Συνεχιζόμενα είναι τα έργα τα οποία βρίσκονται υπό εκτέλεση και για τα οποία συντάσσεται ξεχωριστός φάκελος με υποφακέλους για κάθε συνεχιζόμενο έργο. Αναλυτικά σε κάθε υποφάκελο πρέπει να υπάρχουν τα παρακάτω στοιχεία για κάθε έργο:

- Τεχνικά στοιχεία έργου
- Μελέτη
- Τεχνικά χαρακτηριστικά
- Προϋπολογισμός
- Πηγή χρηματοδότησης
- Φάκελος διαγωνισμού και ανάδειξης αναδόχου
- Προκήρυξη
- Πρακτικά ανάδειξης αναδόχου
- Υπογραφείσα σύμβαση
- Εγγυητική επιστολή
- Επιμετρήσεις

Το πραγματοποιηθέν κόστος των συνεχιζόμενων τεχνικών έργων παρακολουθείται στον κωδικό γενικής λογιστικής 15. Το ποσό που υπάρχει

στον συγκεκριμένο κωδικό του κάθε έργου πρέπει να συμφωνεί με τα ποσά των επιμετρήσεων. Ο Κ.Β.Σ. προβλέπει ότι η τεχνική εταιρεία θα πρέπει να εκδώσει το σχετικό τιμολόγιο πώλησης στην χρήση που πραγματοποιήθηκε η επιμέτρηση, ανεξάρτητα από την πληρωμή του. Αν το συνεχιζόμενο έργο είναι παροχής υπηρεσιών, τότε το μερικώς καταβληθέν τίμημα αν αφορά ήδη παρασχεθείσες υπηρεσίες, έχει συμπεριληφθεί στα οικονομικά αποτελέσματα των προηγούμενων ετών. Τα ανεξόφλητα τιμολόγια πώλησης των συνεχιζόμενων έργων πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στην κατάσταση των προμηθευτών, όπως αναφέρεται στο σημείο Α.1.

δ.2. Απαλλοτριωμένα ακίνητα, αλλά μη διαμορφωμένα

Είναι τα ακίνητα για τα οποία έχει ολοκληρωθεί η απαλλοτρίωση (έχουν καταβληθεί και οι αποζημιώσεις) και δεν έχει υλοποιηθεί το έργο για το οποίο έχουν απαλλοτριωθεί. Συντάσσεται κατάσταση όλων των απαλλοτριωμένων ακινήτων ανά συνενούμενο ΟΤΑ, η οποία περιλαμβάνει :

- Τεχνικά χαρακτηριστικά ακινήτων
- Τοποθεσία ακινήτου
- Στοιχεία που πιστοποιούν τον προορισμό χρήσης του ακινήτου
- Στοιχεία απόδειξης για το καταβληθέν ποσό απαλλοτρίωσης στους δικαιούχους

Η κατάσταση συνυπογράφεται από τους Διευθυντές των τεχνικών υπηρεσιών των συνενούμενων ΟΤΑ και του νέου Δήμου. Τα παραπάνω ακίνητα περιλαμβάνονται στον κωδικό Γενικής Λογιστικής 15.

δ.3. Ακίνητα υπό απαλλοτρίωση

Είναι τα ακίνητα για τα οποία βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία απαλλοτρίωσης, δηλαδή έχουν ληφθεί οι αναγκαίες αποφάσεις και έχουν κινηθεί οι σχετικές διαδικασίες. Συντάσσεται κατάσταση για όλα τα υπό απαλλοτρίωση ακίνητα, που περιλαμβάνει :

- Αποφάσεις δημοτικών οργάνων
- Στοιχεία για την εκκρεμή απαλλοτρίωση (ημερομηνία, δικαστικές αποφάσεις)
- Τα συγκεκριμένα ακίνητα δεν συμπεριλαμβάνονται σε κανένα κωδικό Γενικής Λογιστικής, εκτός αν έχει ξεκινήσει η καταβολή των αποζημιώσεων της απαλλοτρίωσης.

δ.4. Αποφάσεις επιχορήγησης έργων

Περιλαμβάνει τις αποφάσεις ένταξης έργων σε χρηματοδοτικά προγράμματα, των οποίων δεν έχει ξεκινήσει η υλοποίηση. Τέτοιες αποφάσεις είναι π.χ. απόφαση ένταξης χρηματοδότησης έργου σε τομεακό ή περιφερειακό επιχειρησιακό πρόγραμμα του ΕΣΠΑ κ.λπ. Πρέπει να συνταχθεί σχετική κατάσταση και να συνυπογραφεί από τους αντίστοιχους προϊσταμένους. Οι αποφάσεις επιχορήγησης ενός έργου καταχωρούνται στον κωδικό 43 (επιχορηγήσεις επενδύσεων) και αν δεν έχουν εισπραχθεί, το ανείσπρακτο ποσό εντάσσεται και στις λοιπές απαιτήσεις.

δ.5. Συμμετοχές σε επιχειρήσεις / εταιρείες (κωδικός γενικής λογιστικής

18)

Αφορά τις συμμετοχές του ΟΤΑ σε επιχειρήσεις διάφορων νομικών μορφών. Είτε ο ΟΤΑ είναι ο μόνος μέτοχος, όπως στις κοινωφελείς

επιχειρήσεις είτε κατέχει μέρος των μετοχών, όπως σε μια ανώνυμη αναπτυξιακή εταιρεία. Πρέπει να συνταχθεί κατάσταση, που θα συνυπογράφουν οι προϊστάμενοι των οικονομικών υπηρεσιών των συνενομένων ΟΤΑ και ο αντίστοιχος προϊστάμενος του νέου Δήμου, η οποία πρέπει να περιλαμβάνει :

- Στοιχεία επιχείρησης /εταιρείας
- Ποσοστό συμμετοχής στο συνολικό κεφάλαιο
- Απόλυτο αριθμό μετοχών (αν υπάρχουν)
- Ονομαστική αξία μετοχών
- Αν έχουν εκδοθεί τίτλοι μετοχών ή όχι

Πρέπει επίσης να γίνεται μνεία στο αν υπάρχουν μερίσματα εισπρακτέα (μερίσματα που δεν έχουν ακόμη εισπραχθεί) από συμμετοχές σε εταιρίες (Α.Ε.). Αν υπάρχουν μετοχές (συμμετοχές σε ανώνυμες εταιρείες) πρέπει να αναφέρεται αν έχουν εκδοθεί οριστικοί ή προσωρινοί τίτλοι. Αν έχουν εκδοθεί από την εταιρεία τίτλοι, πρέπει να συνταχθεί το αντίστοιχο πρωτόκολλο παράδοσης - παραλαβής.

ε) Δάνεια - δοσμένες εγγυήσεις - λοιπά

ε.1. Δάνεια

Συγκροτείται φάκελος με τα ληφθέντα και μη εξοφληθέντα δάνεια κατά συνενούμενο ΟΤΑ. Σε κάθε φάκελο υπάρχουν υποφάκελοι ανά δάνειο και περιέχουν :

- Στοιχεία λήψης κάθε δανείου ξεχωριστά

- Τράπεζα - Υποκατάστημα
- Δανειακή Σύμβαση
- Παραχωρηθείσες εγγυήσεις
- Αποφάσεις δημοτικών οργάνων
- Στοιχεία αποπληρωμής δανείου
- Αναλυτικό καθολικό δανείου με τις μη ληξιπρόθεσμες δόσεις
- Στοιχεία ληξιπρόθεσμων και μη καταβληθέντων δόσεων

Όλα τα δάνεια πρέπει να διαχωριστούν σε βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Στα μακροπρόθεσμα πρέπει να αναγραφούν τα χρεολύσια της περιόδου 1/1-31/12/2011. Προτείνεται στο τέλος της καταγραφής των δανείων να υπάρχει συγκεντρωτικός πίνακας που να περιέχει :

- Ποσό ανεξόφλητου δανείου
- Δόσεις χρεολυσίων διαχειριστικής περιόδου 1/1-31/12/2011
- Προϋπολογισθέντα ποσά τόκων για καταβολή στην περίοδο 1/1-13/12/2011

Τα ποσά των δόσεων των δανείων που λήγουν και των μακροπρόθεσμων δανείων της χρήσης 1/1-31/12/2011 πρέπει να συμπεριληφθούν στον κωδικό γενικής λογιστικής 53.17., ενώ το υπόλοιπο ποσό στον κωδικό γενικής λογιστικής 45. Τα βραχυπρόθεσμα δάνεια αποτυπώνονται στον κωδικό γενικής λογιστικής 52. Κάθε κατάσταση υπογράφεται μεταξύ του εκτελούντα χρέη προϊσταμένου οικονομικής υπηρεσίας την 31-12-2010 κάθε συνενομένου ΟΤΑ και του αντίστοιχου προϊσταμένου του νέου Δήμου.

ε.2. Δοσμένες εγγυήσεις

Αφορά δάνεια νομικών προσώπων ή επιχειρήσεων ΟΤΑ για τα οποία έχει εγγυηθεί ο ίδιος ο ΟΤΑ. Συγκροτείται φάκελος με τα εγγυηθέντα και μη εξοφληθέντα από τους υπόχρεους φορείς δάνεια κατά συνενούμενο ΟΤΑ. Σε κάθε φάκελο υπάρχουν υποφάκελοι ανά δάνειο και περιέχουν :

- Στοιχεία λήψης κάθε δανείου ξεχωριστά
- Φορέας λήψης δανείου (επιχείρηση, νομικό πρόσωπο)
- Τράπεζα - Υποκατάστημα
- Δανειακή σύμβαση
- Παραχωρηθείσες εγγυήσεις
- Αποφάσεις δημοτικών οργάνων
- Στοιχεία τοκοχρεολυτικών δόσεων, που κατέβαλε μέχρι σήμερα ο ΟΤΑ, αντί για τον δανεισθέντα φορέα.
- Αν έχει συμμετάσχει ήδη οικονομικά ο ΟΤΑ στις καταβληθείσες δόσεις του δανείου τότε επιπλέον πρέπει να υπάρχουν :
- Αναλυτικό καθολικό δανείου για τις μη ληξιπρόθεσμες δόσεις με ειδική μνεία στα ληξιπρόθεσμα χρεολύσια της διαχειριστικής περιόδου 1/1-31/12/2011.
- Στοιχεία ληξιπρόθεσμων και μη καταβληθέντων δόσεων.

Αν βέβαια ο ΟΤΑ έχει καταβάλει ποσά ως εγγυητής στο χρηματοδοτικό ίδρυμα (τράπεζα, Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων) το ποσό αυτό αποτελεί οφειλή της επιχείρησης ΟΤΑ ή του νομικού προσώπου και πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στο λογαριασμό «λοιπές απαιτήσεις», όπως αναφέρεται στην παράγραφο Β.1.

ε.3. Διαγωνισμοί σε εξέλιξη

Συντάσσεται κατάσταση για όλους τους διαγωνισμούς που βρίσκονται σε εξέλιξη, η οποία περιέχει:

- Τίτλο έργου
- Πηγή χρηματοδότησης
- Ποσό προϋπολογισμού
- Φάση που βρίσκεται ο διαγωνισμός

Η κατάσταση συντάσσεται από τους προϊσταμένους των τεχνικών υπηρεσιών των συνενοούμενων ΟΤΑ και παραδίδεται στον αντίστοιχο προϊστάμενο του νέου Δήμου.

ε.4. Εκκρεμή νομικά θέματα

Συντάσσεται κατάσταση για όλες τις εκκρεμείς νομικές υποθέσεις: εκκρεμείς προσφυγές, δίκες, ανεκτέλεστες δικαστικές αποφάσεις.

Δ΄ Φάση έως 28 Φεβρουαρίου 2011

Αφού έχουν ολοκληρωθεί οι ενέργειες των προηγούμενων φάσεων, η Επιτροπή Απογραφής προχωρά στην Δ΄ φάση, η οποία περιλαμβάνει :

- α) Αποτίμηση συμμετοχών & χρεογράφων

Η αποτίμηση των συμμετοχών αυτών θα γίνει με βάση τις διατάξεις του Π.Δ. 315/99. Σύμφωνα με αυτές η συμμετοχή του Δήμου σε επιχειρήσεις θα αποτιμηθεί στην τρέχουσα τιμή, η οποία προσδιορίζεται ως εξής:

- Για τις εισηγμένες στο χρηματιστήριο μετοχές, ο μέσος όρος της επίσημης τιμής τους στον τελευταίο μήνα της χρήσης.
- Για μη εισηγμένες μετοχές η λογιστική αξία, όπως προκύπτει από τον ισολογισμό. Με τη λογιστική αξία αποτιμάται η συμμετοχή του Δήμου στις δημοτικές ανώνυμες εταιρείες του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ. (μονομετοχικές), στις κοινές ανώνυμες εταιρείες και στις αναπτυξιακές Α.Ε.
- Για τους λοιπούς τίτλους, η αξία κτήσης τους. Με την αξία κτήσης αποτιμάται η συμμετοχή του Δήμου στις κοινωφελείς επιχειρήσεις, ΔΕΥΑ, ραδιοφωνίας κ.λπ. που δεν έχουν τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας.

Καταγραφή και αποτίμηση των χρεογράφων

Είναι πιθανόν οι ΟΤΑ να κατέχουν χρεόγραφα όχι ως πάγια μακροπρόθεσμη επένδυση, αλλά ως πρόσκαιρη τοποθέτηση. Τα χρεόγραφα αυτά πρέπει να καταγραφούν και να αποτιμηθούν. Οι πιθανές περιπτώσεις αξιόγραφων, που βρίσκονται στην κατοχή των ΟΤΑ είναι:

- μετοχές εταιρειών εισηγμένων στο χρηματιστήριο
- μετοχές εταιρειών μη εισηγμένων στο χρηματιστήριο (πιθανόν μετοχές της τοπικής ποδοσφαιρικής ομάδας).
- έντοκα γραμμάτια του Δημοσίου
- μερίδια αμοιβαίων κεφαλαίων
- Repos
- ομόλογα ελληνικού δημοσίου, τραπεζικά ομόλογα κ.α.

β) Προβλέψεις για επισφαλείς απαιτήσεις - κινδύνους και προβλέψεις προσωπικού

ζ.1. Προβλέψεις επισφαλών απαιτήσεων

Ο νέος Δήμος θα πρέπει να εμφανίσει τις προβλέψεις ενιαία με την ίδια μέθοδο, ανεξάρτητα από τους τρόπους με τους οποίους είχαν υπολογιστεί από τον καθένα από τους συνενοούμενους ΟΤΑ. Η μέθοδος που θα επιλεγεί, είναι καλό να προσεγγίζει τη πραγματικότητα κάθε Δήμου.

ζ.2. Προβλέψεις για έκτακτους κινδύνους

Πρέπει να εμφανιστούν οι περιπτώσεις αυτές αθροιστικά και με ενιαίο τρόπο. Για το λόγο αυτό πρέπει να συγκεντρωθούν οι δικαστικές αποφάσεις που εκκρεμούν και να αξιολογηθούν βάσει γνωμοδότησης των δικηγόρων.

ζ.3. Προβλέψεις προσωπικού

Για τον υπολογισμό των προβλέψεων για έξοδο προσωπικού από την υπηρεσία πρέπει να ενοποιηθούν οι επιμέρους υπολογισμοί των συνενοούμενων ΟΤΑ και να προστεθούν όσες προβλέψεις δεν έχουν υπολογιστεί. Οι ΟΤΑ που δεν έχουν εφαρμόσει το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα θα πρέπει να κάνουν αρχικό υπολογισμό προβλέψεων για την έξοδο του προσωπικού. Η παραπάνω πρόβλεψη υπολογίζεται μόνο στα ποσά αποζημιώσεων του προσωπικού που δικαιούται τη σχετική αποζημίωση (συνήθως υπάγεται ασφαλιστικά στο ΙΚΑ) και όχι στο σύνολο του προσωπικού.

γ) Μεταβατικοί λογαριασμοί

Για την εφαρμογή της αρχής της αυτοτέλειας των χρήσεων χρειάζεται να διαχωριστούν τα έσοδα και τα έξοδα της χρήσης, από τα έξοδα και τα έσοδα που καταχωρούνται μεν στην παρούσα χρήση, αλλά αφορούν διαφορετικές. Τέτοιες περιπτώσεις συναντώνται συχνά και ιδιαίτερα τους τελευταίους μήνες της χρήσης. Για την λογιστική αντιμετώπιση αυτών των περιπτώσεων χρησιμοποιούμε τους μεταβατικούς λογαριασμούς του ενεργητικού και του παθητικού.

Σε αρκετές περιπτώσεις πραγματοποιούνται έξοδα και έσοδα που δεν αφορούν τη χρήση, αλλά την επόμενη, όπως για παράδειγμα η πληρωμή λογαριασμού ΟΤΕ για το μήνα Δεκέμβρη του ενός έτους και για το Γενάρη του επόμενου. Σε αυτές τις περιπτώσεις απαιτείται ο διαχωρισμός των δαπανών της μίας χρήσης από τις δαπάνες της επόμενης ή των εσόδων της μίας χρήσης από τα έσοδα της επόμενης και η διαδικασία αυτή πραγματοποιείται μέσω μεταβατικών λογαριασμών. Οι μεταβατικοί λογαριασμοί στην απογραφή έναρξης θα πρέπει να εμφανίσουν τα έξοδα και τα έσοδα που αφορούν διαφορετική χρήση και ως εκ τούτου πρέπει να γίνει απογραφή τους.

Ποια έσοδα και έξοδα πρέπει να εμφανιστούν στην απογραφή (ενδεικτικά).

Τα έξοδα επομένων χρήσεων που εκδίδονται στην τρέχουσα χρήση. Εδώ θα περάσουμε το μέρος του εξόδου που, ενώ το πληρώνουμε στην τρέχουσα χρήση, αφορά την επόμενη (π.χ. ασφάλειες που αφορούν το 2011 και θα εκδοθεί παραστατικό το 2010). Τα έσοδα χρήσης εισπρακτέα στην επόμενη χρήση. Αντίστοιχα, όπως και στην προηγούμενη περίπτωση αλλά τώρα στο σκέλος των εσόδων, παρακολουθούμε έσοδα που ενώ αφορούν

την χρήση, το σχετικό παραστατικό θα εκδοθεί μέσα στην επόμενη χρήση (π.χ. προκαταβολές από ΚΑΠ).

Έξοδα που αφορούν το 2010 και εκδίδονται παραστατικά το 2011. Παράδειγμα δαπάνες ΔΕΗ ή άλλες παροχές που αφορούν το 2010 και τα παραστατικά θα εκδοθούν το 2011. Όλες οι περιπτώσεις μεταβατικών λογαριασμών πρέπει να καταγραφούν και να εμφανιστούν στο ενεργητικό ή στο παθητικό του νέου Δήμου στις κατηγορίες των μεταβατικών λογαριασμών ενεργητικού ή παθητικού.

δ) Απογραφή παγίων περιουσιακών στοιχείων

Απογραφή παγίων περιουσιακών στοιχείων των ΟΤΑ που δεν τηρούσαν διπλογραφική λογιστική. Για την απογραφή και αποτίμηση των περιουσιακών στοιχείων των δήμων ή των κοινοτήτων που δεν τηρούσαν διπλογραφική λογιστική θα ακολουθηθεί η διαδικασία που αναφέρεται σε προηγούμενους οδηγούς απογραφής του Υπουργείου Εσωτερικών (2001 και 2002).

- Ενοποίηση μητρώου παγίων περιουσιακών στοιχείων των δήμων που τηρούσαν διπλογραφική λογιστική
- Τα μητρώα παγίων των δήμων που τηρούσαν διπλογραφική λογιστική θα ενοποιηθούν σύμφωνα με τις παρακάτω οδηγίες:
- Θα διαμορφωθεί ενιαία κωδικοποίηση των παγίων περιουσιακών στοιχείων.
- Σε κάθε περιουσιακό στοιχείο θα αναφέρεται η προέλευσή του (από ποιο συνενούμενο δήμο προέρχεται).

- Εάν υπάρχουν αποκλίσεις στους συντελεστές αποσβέσεων θα παραμείνουν μέχρι την τελική απόσβεσή τους.

Τα βασικά στοιχεία που θα πρέπει να περιέχει η καρτέλα του ενοποιημένου μητρώου παγίων είναι:

- Κωδικός παγίου
- Περιγραφή παγίου
- Προέλευση (από ποιο συνενούμενο δήμο)
- Αξία κτήσης
- Συντελεστής απόσβεσης
- Συσσωρευμένες αποσβέσεις
- Φορέας επιχορήγησης (εάν υπάρχει), ποσό και ποσοστό επιχορήγησης
- Υπηρεσία στην οποία έχει χρεωθεί.

Εάν μέρος των παραπάνω στοιχείων δεν υπάρχει, θα πρέπει να συμπληρωθεί μέχρι 31/12/2011.

5.8 Απογραφή περιουσιακών στοιχείων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που παραδίδονται στους Δήμους (Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010)

Εφόσον με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στους δήμους, μεταφέρονται και περιουσιακά στοιχεία (πλην ακινήτων), κατ'εφαρμογήν των ισχυουσών διατάξεων, τότε αυτά πρέπει να

καταγραφούν, αποτιμηθούν και εγγραφούν στα βιβλία του νέου Δήμου. Εφόσον πρόκειται για πάγια περιουσιακά στοιχεία, εκτός ακινήτων: (α) εάν η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση έχει πραγματοποιήσει απογραφή έναρξης θα μεταφερθούν με τις αξίες κτήσης και υπολειμματικής αξίας από τα βιβλία της Ν.Α. / Ν.Δ., (β) εάν η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν έχει πραγματοποιήσει απογραφή, τότε θα ακολουθήσουν τη διαδικασία καταγραφής και αποτίμησης της αρχικής απογραφής παγίων.

Λοιπά στοιχεία που πιθανόν αφορούν την αρμοδιότητα που μεταφέρεται πρέπει να εξεταστούν και να ληφθεί υπόψη εάν αφορούν ή όχι το Δήμο. Παράδειγμα, οφειλές που έχουν γεννηθεί στα πλαίσια λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να εμφανιστούν στα βιβλία του Δήμου αλλά να μεταφερθούν στα βιβλία της αιρετής Περιφέρειας.

- Απογραφή Συνδέσμων που λύονται αυτοδίκαια και τα περιουσιακά τους στοιχεία μεταφέρονται στους Δήμους
- Η κινητή και ακίνητη περιουσία των Συνδέσμων που καταργούνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 104 του ν.3852/10, μεταφέρεται στο νέο δήμο.
- Τα πάγια περιουσιακά στοιχεία (α) εάν ο Σύνδεσμος έχει πραγματοποιήσει απογραφή έναρξης θα μεταφερθούν με αξίες κτήσης και υπολειμματικές αξίες από τα βιβλία του Συνδέσμου, (β) εάν ο Σύνδεσμος δεν έχει πραγματοποιήσει απογραφή τότε θα ακολουθηθεί η διαδικασία καταγραφής και αποτίμησης της αρχικής απογραφής παγίων.

- Επίσης πρέπει να απογραφούν τα χρηματικά διαθέσιμα, τα λοιπά στοιχεία του ενεργητικού, οι απαιτήσεις και οι οφειλές των λυόμενων συνδέσμων και να προστεθούν στα αντίστοιχα στοιχεία των Δήμων.

ε) Ενοποίηση ενεργητικού και παθητικού – διαμόρφωση ισολογισμού έναρξης – έγκριση από το Δημοτικό Συμβούλιο

Ενοποίηση ενεργητικού

Το ενεργητικό του νέου Δήμου θα είναι το άθροισμα του ενεργητικού κάθε συνενούμενου ΟΤΑ, ανά κατηγορία (πάγια - αποθέματα - απαιτήσεις - χρηματικά διαθέσιμα κ.λπ.)

Ενοποίηση παθητικού

Το παθητικό του νέου Δήμου θα είναι το άθροισμα του παθητικού του κάθε συνενούμενου ΟΤΑ, ανά κατηγορία (υποχρεώσεις - επιχορηγήσεις - χρηματικά διαθέσιμα κ.λπ.)

Διαμόρφωση κεφαλαίου νέου Δήμου

Βάσει των παραπάνω στοιχείων θα διαμορφωθεί το κεφάλαιο του νέου Δήμου ως αριθμητικό αποτέλεσμα (ενεργητικό – υποχρεώσεις – επιχορηγήσεις – δωρεές – αποθεματικά = κεφάλαιο).

Έγκριση του ισολογισμού έναρξης από το Δημοτικό Συμβούλιο

Για την έγκριση του ισολογισμού έναρξης θα διαμορφωθεί εισηγητική έκθεση στην οποία θα αναφέρονται:

- Το ενεργητικό, συνολικά και αναλυτικά, του κάθε ΟΤΑ που συνενώθηκε.
- Οι υποχρεώσεις, συνολικά και αναλυτικά, του κάθε ΟΤΑ που συνενώθηκε.
- Οι προβλέψεις, συνολικά και αναλυτικά, του κάθε ΟΤΑ που συνενώθηκε.
- Οι επιχορηγήσεις περιουσιακών στοιχείων, συνολικά και αναλυτικά, του κάθε ΟΤΑ που συνενώθηκε.

5.9 Το Κεφάλαιο του Νέου Δήμου στα Πλάσια του Προγράμματος «Καλλικράτης» (Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄)»)

Ο Ισολογισμός του νέου Δήμου θα πρέπει να ισούται με το άθροισμα των ισολογισμών λήξης 31/12/2010 των συνενομένων Δήμων που τηρούσαν διπλογραφική λογιστική συν την απογραφή έναρξης των συνενομένων ΟΤΑ που δεν τηρούσαν διπλογραφική λογιστική. Λογιστικά ελλείμματα (ζημιές) και πλεονάσματα (κέρδη) που έχουν συσσωρευτεί, δεν θα εμφανιστούν ξεχωριστά αλλά θα ενσωματωθούν στο νέο κεφάλαιο του νέου Δήμου. Ο ισολογισμός έναρξης θα εγκριθεί από το Δημοτικό Συμβούλιο με τη διαδικασία που περιγράφεται στο άρθρο 4 της Υ.Α. 74445, 27/12/2010 και μέσα στις προβλεπόμενες προθεσμίες. Τέλος, απαιτείται ανάρτηση του ισολογισμού

έναρξης και της σχετικής απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου στο δικτυακό τόπο του δήμου και δημοσίευσή του σε μία τοπική εφημερίδα ή, αν δεν υπάρχει τέτοια, σε εφημερίδα η οποία εκδίδεται στα όρια του νομού που εδρεύει ο Δήμος.

6. Κεφάλαιο 6^ο : Λόγοι Αναγκαιότητας Εφαρμογής Νόμου «Καλλικράτη» Λόγω Οικονομικής Κρίσης και Πλεονεκτήματα που Προσφέρει στο Ελληνικό Κράτος και στο Διαμορφούμενο ΕΑΠ

6.1 Λόγοι Αναγκαιότητας Εφαρμογής Νόμου «Καλλικράτη» Λόγω Οικονομικής Κρίσης

Με το σχέδιο "Καλλικράτης" θα επιχειρήσει η κυβέρνηση τη φυγή προς τις μεταρρυθμίσεις, στέλνοντας σαφή μηνύματα στο εσωτερικό και το εξωτερικό. Σύμφωνα με τις υπάρχουσες πληροφορίες, το ογκωδέστατο νομοσχέδιο, περίπου 400 σελίδων, περιλαμβάνονται και οι νέοι χάρτες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Όπως και αρχικά είχε προβλεφθεί, οι 56 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα αντικατασταθούν από τις 13 αιρετές περιφέρειες και οι 1.034 σημερινοί δήμοι και κοινότητες θα μειωθούν σε 370. Επίσης, προβλέπεται η θεμελίωση 7 Γενικών Διοικήσεων που θα αντικαταστήσουν τις 13 σημερινές κρατικές περιφέρειες ως τις αποκεντρωμένες κρατικές οντότητες την ύπαρξη των οποίων επιβάλλει το Σύνταγμα (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Πριν καλά καλά γίνει σαφές το χωροταξικό των καινούργιων Δήμων που θα προκύψουν από τη μεταρρύθμιση του "Καλλικράτη" άρχισαν να δημιουργούνται επαναστατικά συμβούλια δημάρχων και συναθροίσεις (έρχονται και δημοτικές εκλογές με το τέλος του φετινού καλοκαιριού) με προκηρύξεις ενάντια στον δήθεν εισβολέα, το σχέδιο συνένωσης

"Καλλικράτη". Με την πλειοψηφία των αντιδρώντων δημάρχων να θέλουν να βάλουν τέλος στα "απαξιωτικά", όπως τα χαρακτηρίζουν, σενάρια για τη δημιουργία ή την συνένωση δήμων παρά τα δικά τους σχέδια και βλέψεις. Πάντα στον βωμό μιας ρουσφετολογικής αντίληψης, μερίδα της αυτοδιοίκησης προσπαθεί να ικανοποιήσει μία μερίδα ψηφοφόρων τους και μόνο. Μερικά από τα ερωτήματα που θέτονται αφορούν θέματα όπως (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

- Πού θα βρεθούν τα 4 δις ευρώ που απαιτούνται για την εφαρμογή του προγράμματος αυτού;
- Πώς θα διασφαλιστούν τα δικαιώματα των εργαζομένων που ήδη εργάζονται στους δήμους και τις νομαρχίες; Τί θα γίνει με τους πολλούς συμβασιούχους; Πάνω από 200.000 υπάλληλοι μετατάσσονται υποχρεωτικά ή και απολύονται τους επόμενους μήνες, εξαιτίας της κατάργησης χιλιάδων ανενεργών και ζημιογόνων οργανισμών των σημερινών δήμων.
- Πώς θα διασφαλιστεί η οικονομική βιωσιμότητα των νέων δήμων και με ποιον τρόπο θα διασφαλιστεί ότι οι κάτοικοι ενός υφιστάμενου και οικονομικά εύρωστου δήμου δε θα κληθούν να πληρώσουν τις ζημιές και τα δάνεια που θα μεταφερθούν στο νέο δήμο, από τη συνένωση με έναν οικονομικά χρεωμένο ή στα πρόθυρα της κατάρρευσης δήμο;
- Πώς θα προκύψει η ονομασία ενός νέου δήμου;
- Μήπως η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση θα πρέπει να αναβληθεί έως ότου ξεπεραστεί, αν ξεπεραστεί στα αμέσως επόμενα χρόνια, η παρούσα οικονομική κρίση;

Άλλοι φοβούνται πως ο Καλλικράτης θα αποδομήσει το κεντρικό κράτος, αφού οι αρμοδιότητες των περιφερειών, που είναι σήμερα αρμοδιότητες του κεντρικού κράτους, θα φύγουν από το κεντρικό κράτος και θα πάνε στις μη ελεγχόμενες υπερνομαρχίες-περιφέρειες των τοπικών μίνι πρωθυπουργών. Επίσης πως εκείνη την πολυπόθητη μεταφορά πόρων δεν πρόκειται να τη δούνε οι νεοσύστατοι Δήμοι, όσες κι αν είναι οι αρμοδιότητες που θα τους δοθούν. Κατά πάσα πιθανότητα, οι πιο εύρωστοι οικονομικά θα κληθούν να ξελασπώσουν τους ήδη καταχρεωμένους. Ο "Καλλικράτης" λένε κάποιοι, θα είχε ουσία και αποτελεσματικότητα, εάν συνενώνονταν Δήμοι μικροί, τόσο σε έκταση όσο και σε πληθυσμό σ' έναν μεγαλύτερο και πάντα βάσει του τί θα μπορούσαν να πετύχουν μέσω διαδημοτικών συνεργασιών, αν δεν υπήρχε η συνένωση. Αυτό προϋποθέτει σχεδιασμό, με σαφή γεωγραφικά όρια όπως βουνά, λόφοι, ποτάμια και μεγάλες οδικές αρτηρίες.

Μιας και τίποτα επίσημο δεν έχει ανακοινωθεί ακόμη από την κεντρική διοίκηση, η όποια σχετική συζήτηση διατρέχει τον κίνδυνο να εξελιχθεί σε ανταλλαγή πολιτικών πληροφοριών, όπου κάθε ομιλητής θα κρίνει τους αρμόδιους κυβερνητικούς και Αυτοδιοικητικούς παράγοντες, που ασχολούνται κεντρικά με το θέμα, με επιχειρήματα της μορφής "άκουσα πως είπανε, πως λένε", πως σχεδιάζουν, κλπ. Ακούγονται ακόμη κι άλλα (τοπικά κυρίως) απίστευτα πράγματα με κύριο επιχείρημα την "Ιστορικότητα" ή την όποια άλλη ιδιαιτερότητα των υπό ένωση περιοχών. Αυτή την περίφημη "Ιστορικότητα" έχουμε μια τάση να την προβάλουμε πάντα σε λάθος χρόνο και απέναντι σε λάθος εχθρό (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Η ιστορικότητα και ο πολιτισμός είναι υπόθεση καθημερινή των ανθρώπων και δεν χάνεται κάτω από οποιοδήποτε πρόσχημα. Τα υποστηρίζουν με το πρωί που ξυπνάνε μέχρι το βράδυ που θα κοιμηθούν. Τιμή στην ιστορία ενός τόπου, είναι πρώτα απ' όλα ο σεβασμός προς τον συνάνθρωπο και το περιβάλλον. Η δημιουργία νέας γενιάς πιο καλής και πιο ισχυρής πνευματικά από αυτήν που είναι στα πράγματα τώρα. Και πολλά άλλα μικρά μα όχι ασήμαντα. Είναι λοιπόν ο "Καλλικράτης", ο οποίος θα αλλοιώσει την πολιτιστική ιδιαιτερότητα των επαρχιών μας; Ή μήπως έγινε το αντίθετο; Η ιστορία έχει δείξει ότι διαχρονικά οι συνενώσεις όποτε έγιναν, μόνο καλά πρόσφεραν.

Για το κοινό καλό βέβαια των περιοχών όπου έλαβαν χώρα και όχι για τον μικρόκοσμό μας και τα μικροσυμφέροντα δημοτικών συμμοριών. Γιατί το ζητούμενο είναι μια σωστή εφαρμογή του σχεδίου που θα εξασφαλίζεται βιωσιμότητα και ανάπτυξη για όλους. Η ενεργός συμμετοχή της αυτοδιοίκησης Α αλλά και Β βαθμού (σχέδιο Καλλικράτης) σε όλα τα επίπεδα λήψης των αποφάσεων, είναι απαραίτητη για να αντιμετωπισθεί με επιτυχία και να εφαρμοσθεί στο μέλλον μια βιώσιμη λύση.

Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής από φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης έχει διαμορφωθεί τις τελευταίες δεκαετίες στο πλαίσιο της αποκέντρωσης του κράτους. Ο ρόλος των δήμων ως προς την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών με «τοπικό» χαρακτήρα αναδείχθηκε ως κεντρικός, προκειμένου να καλύπτονται αποτελεσματικότερα οι ανάγκες των τοπικών κοινωνιών διορθώνοντας τις γνωστές αγκυλώσεις του κράτους. Οι προκλήσεις ήταν πολλές, τα προβλήματα στο σχεδιασμό και την εφαρμογή δεν έλειψαν και τα τελευταία

χρόνια το κράτος διαρκώς προβαίνει σε δομικές μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, παλαιότερα με το σχέδιο «Καποδίστριας» και πρόσφατα με τον «Καλλικράτη» (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής ουσιαστικά διαμορφώθηκε την δεκαετία του '80, αφενός μέσα από την ενίσχυση του ρόλου του «τοπικού κράτους» στο πλαίσιο της ανασύνταξης του κράτους, καθώς και μέσω της ανάπτυξης διαδικασιών αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφετέρου με τη δημιουργία θεσμικών δυνατοτήτων (π.χ. ίδρυση δημοτικών επιχειρήσεων) για την προώθηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών. Εκτός από τις παραπάνω διοικητικές μεταρρυθμίσεις, καθοριστικός παράγοντας για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από την τοπική αυτοδιοίκηση ήταν και η μετατόπιση του κέντρου βάρους της άσκησης κοινωνικής πολιτικής από την (κεντρική) κρατική ευθύνη σε τοπικό επίπεδο.

Οι ΟΤΑ στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο οργανώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες είτε μέσω της σύστασης νομικών προσώπων (ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, δηλαδή δημοτικές επιχειρήσεις, αναπτυξιακές εταιρίες ή αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες) είτε μέσω της σύστασης κοινωνικής υπηρεσίας η οποία λειτουργεί στον εσωτερικό κορμό του δήμου (Ελάχιστοι Δήμοι λειτουργούν κοινωνικές υπηρεσίες). Η επιλογή της πρώτης ή της δεύτερης οργανωτικής μορφής παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών σε κάθε ΟΤΑ εξαρτάται από τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που σχετίζονται με τις διαδικασίες σύστασης, την ευελιξία κατά τη λειτουργία και τις

χρηματοοικονομικές προϋποθέσεις (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Ειδικότερα, το μοντέλο κοινωνικής παρέμβασης των ΟΤΑ στηρίζεται στη διάκριση μεταξύ των οργάνων που σχεδιάζουν και των οργάνων που υλοποιούν, δηλαδή παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες. Η χάραξη και η ευθύνη του σχεδιασμού της άσκησης κοινωνικής πολιτικής στους ΟΤΑ ανήκει στα πολιτικά πρόσωπα. Οι αποφάσεις δηλαδή λαμβάνονται από τα Δημοτικά Συμβούλια, ενώ συνήθως ο/η Δήμαρχος και ο/η Αντιδήμαρχος ορίζονται ως υπεύθυνοι για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στο Δήμο (ως πρόεδροι του οργανισμού, των ΝΠΔΔ και των Δημοτικών Επιχειρήσεων). Ο τρόπος άσκησης της κοινωνικής πολιτικής πραγματοποιείται με τη δημιουργία δομών που σχεδιάστηκαν με αφορμή τα Ευρωπαϊκά προγράμματα, από πρωτοβουλίες των ΟΤΑ (ΚΑΠΗ) και δομές που προήλθαν από κεντρική διοίκηση στους ΟΤΑ (παιδικοί σταθμοί).

Οι παραπάνω πολιτικές χαρακτηρίζονται από ποικιλομορφία των παρεμβάσεων, οι οποίες αναπτύσσονται ανομοιόμορφα στις διαφορετικές περιοχές (δήμους, νομούς), χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές ιδιαιτερότητες και προτεραιότητες. Συνήθως αποτελούν προϊόν των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων, τις οποίες οι ΟΤΑ εκμεταλλεύονται ως ευκαιρία άντλησης πόρων, επιχειρώντας να υλοποιήσουν δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα. Η συνοπτική καταγραφή των προνομιακών υπηρεσιών της τοπικής αυτοδιοίκησης μας επιτρέπει να συνάγουμε χρήσιμα συμπεράσματα για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Η άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής από τους ΟΤΑ μέχρι αυτήν την περίοδο που διανύουμε διαφαίνεται ότι δεν έχει ενταχθεί στο σχήμα αποκέντρωσης που προβλέπουν οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης και δεν ακολουθεί την εκσυγχρονιστική προσπάθεια ενίσχυσης του ρόλου του «τοπικού κράτους» στο πλαίσιο ανασύνταξης του κράτους. Ο διαρκώς διευρυνόμενος ρόλος των ΟΤΑ, ιδιαίτερα μετά τη συνένωση των δήμων με το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» και οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για όσον το δυνατόν περισσότερη αποκέντρωση των υπηρεσιών οι οποίες πρέπει να παρέχονται «εγγύτερα» στον πολίτη, ανέδειξε την αναγκαιότητα πραγματοποίησης μεταρρυθμίσεων στο θεσμικό πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, η πολιτεία σχεδίασε και τη μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με το σχέδιο νόμου «Καλλικράτης», της οποίας μέρος αποτελεί και η κοινωνική πολιτική (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Σκόπιμο είναι πριν αναφερθούμε στις αλλαγές αυτές να προσδιορίσουμε τη συγκυρία που επιχειρείται η παραπάνω μεταρρύθμιση:

- σε περίοδο οικονομικής κρίσης, με απορρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην Τ.Α και αύξηση των ατόμων που κινδυνεύουν να αποκλειστούν
- στην αλλαγή του ρόλου της πολιτείας στην κοινωνική φροντίδα
- στην εισαγωγή επιδομάτων και παροχών (σε μορφή χρήματος) προς αποδέκτες για να αγοράσουν τις υπηρεσίες που χρειάζονται
- στις αλλαγές στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης και την επικέντρωση της κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ενσωμάτωσης

σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα στην αγορά εργασίας όπως στις ολοκληρωμένες παρεμβάσεις και την ενεργοποίηση του ατόμου και ενίσχυση του μηχανισμού υποστήριξης καθώς και την εξατομικευμένη προσέγγιση

- στην αυξανόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή τέτοιου τύπου υπηρεσιών ακόμη και όταν χρηματοδοτούνται από το δημόσιο

Με βάση τις νέες προκλήσεις, το νέο τοπίο όπως διαμορφώνεται στο χώρο της Κοινωνικής Πολιτικής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δημιουργεί σκέψεις και προβληματισμούς. Τα βασικά ερωτήματα που προκύπτουν είναι (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010):

- κατά πόσον οι αλλαγές που προτείνονται με τον «Καλλικράτη» θα αλλάξουν το τοπίο της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο;
- θα δημιουργηθεί ένα μοντέλο άσκησης ΚΠ σε τοπικό επίπεδο για την αντιμετώπιση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων και αναγκών;

Πριν αναζητήσουμε τις απαντήσεις στα παραπάνω ερωτήματα ας δούμε ποιες είναι οι βασικές αλλαγές στις αρμοδιότητες και στην οργάνωση της άσκησης Κ.Π. στην Τ.Α.

- Οι νέοι Δήμοι αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ως προς την παροχή επιδομάτων, την άδεια ίδρυσης και εποπτείας ιδρυμάτων πρόνοιας, παιδικών σταθμών και επιχειρήσεων περίθαλψης ηλικιωμένων και ΑΜΕΑ, καθώς επίσης δημόσιας υγείας και υγιεινής .

- ο Η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής θα πραγματοποιείται μέσω της «υπηρεσιακής μονάδας άσκησης κοινωνικής πολιτικής», κοινωνική υπηρεσία, ενός νομικού προσώπου ΔΔ, για τομείς κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης & παιδείας, μετά τη συγχώνευση των νομικών προσώπων που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες στους Δήμους και μιας κοινωφελούς επιχείρησης, μετά τη συγχώνευση των κοινωφελών επιχειρήσεων των συνενωμένων Δήμων.

Το παραπάνω εγχείρημα δημιουργεί προβληματισμούς ως προς την έννοια του «τοπικού», της «ιδιαιτερότητας», της «εγγύτητας» και της «αποκέντρωσης» των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών. Δημιουργεί προκλήσεις και θέτει σε νέες βάσεις την αναδιοργάνωση της άσκησης της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο και μάλιστα σε μια περίοδο αποδυνάμωσης του κοινωνικού κράτους και του κοινωνικού ρόλου της αυτοδιοίκησης, έτσι όπως διαφαίνεται στον «Καλλικράτη» (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Για παράδειγμα, θα προκύψουν αλλαγές, οι οποίες θα βασίζονται σε σύγχρονες αντιλήψεις που χαρακτηρίζουν τις πολιτικές, όσον αφορά στη δομή και την οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών (συντονισμός, ολοκληρωμένη διάσταση, εταιρικότητα) ή θα κυριαρχήσουν οι τοπικιστικές αντιλήψεις και οι πελατειακές σχέσεις ως προς την παροχή υπηρεσιών (τόπος, τρόπος παροχής και επιλογής ομάδας);

- Θα χρησιμοποιηθούν νέα εργαλεία για το σχεδιασμό των πολιτικών;

- Θα δημιουργηθούν νέοι τόποι ερμηνείας και αντιμετώπισης των αναγκών;
- Θα σχεδιαστούν πολιτικές για τα νέα προνομιακά υποκείμενα;

Στα παραπάνω ερωτήματα και προβληματισμούς θα κληθεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση να απαντήσει με τη χάραξη πολιτικών και την οργάνωση των κοινωνικών της υπηρεσιών σε κεντρικό και αποκεντρωμένο επίπεδο στους νέους Δήμους (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

6.2 Πλεονεκτήματα του Νόμου «Καλλικράτη» στο Κράτος και στο Διαμορφούμενο ΑΕΠ

Ήδη από τη δεκαετία του 1950 όλες οι εκθέσεις για την ελληνική οικονομία καταλήγουν σε μια κοινή διαπίστωση: οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Είναι ενδεικτικό, ότι παρά την εισροή σημαντικών πόρων από την ΕΕ τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, βασικοί δείκτες οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης όπως το ΑΕΠ, η ανεργία και το επίπεδο φτώχειας αναδεικνύουν σημαντικές και μόνιμες ανισοροπίες στις παραγωγικές δυνατότητες της χώρας (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες τόσο μεταξύ των Περιφερειών όσο και μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενοτήτων στο εσωτερικό τους αποτελούν το βασικό δομικό χαρακτηριστικό του μοντέλου ανάπτυξης της

χώρας μας. Παρά τα σημαντικά βήματα προς την οικονομική και κοινωνική σύγκλιση με τα λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ, οκτώ από τις δεκατρείς περιφέρειες της χώρας μας συγκεντρώνουν ΑΕΠ κάτω από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Το ίδιο ισχύει και για τις ενδοπεριφερειακές ανισότητες που είναι έντονες ιδιαίτερα στις περιφέρειες με νησιωτικό χαρακτήρα, στις ορεινές και απομακρυσμένες περιοχές καθώς και στα μεγάλα αστικά κέντρα, στο εσωτερικό των οποίων παρατηρούνται έντονες διαφοροποιήσεις στην ποιότητα ζωής και στην πρόσβαση των πολιτών σε υποδομές και ποιοτικές υπηρεσίες, ιδίως στην παιδεία, υγεία και κοινωνική πρόνοια (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Εκτός από τους γνωστούς ιστορικούς και γεωμορφολογικούς παράγοντες, τα αίτια της υστέρησης αυτής οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε μια σειρά από δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της Ελληνικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα. Εν συντομία οι παθογένειες αυτές εντοπίζονται στους εξής παράγοντες: Η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης και η συσσώρευση τεράστιου όγκου εκτελεστικής φύσης λειτουργιών στα υπουργεία οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών και αποσπούν σημαντική ενέργεια και πόρους από τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικής στον τομέα ευθύνης τους. Η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών δημιουργούν τεράστιο διοικητικό κόστος, σύγχυση και δυσφορία στον πολίτη και διάχυση της διοικητικής ευθύνης (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Οι περιορισμένες οργανωτικές δυνατότητες των ΟΤΑ α' και β' βαθμού που λόγω του μικρού πληθυσμιακού και χωρικού τους μεγέθους αδυνατούν

να συμβάλλουν ουσιαστικά στον στρατηγικό σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών αναπτυξιακών πολιτικών, αλλά και στην επίτευξη των απαραίτητων οικονομιών κλίμακας στην παροχή βασικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Ενδεικτικά: Το 53% των σημερινών Καποδιστριακών Δήμων έχει πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους. Το 25% των Δήμων έχει πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους. Όσον αφορά στη διοικητική ικανότητα των Δήμων αυτών το πρόβλημα έλλειψης βασικής υλικοτεχνικής υποδομής και κυρίως εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού είναι οξύτατο. Μόλις το 47% των Δήμων της χώρας, έχουν μόνο έναν ή δύο οικονομολόγους ενώ το 23% κανέναν (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Το 44% των Δήμων έχει μόνο έναν μηχανικό. Η συντριπτική πλειονότητα των ΟΤΑ δεν έχει σήμερα ουσιαστική οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια, καθώς εξαρτώνται αποκλειστικά από την χρηματοδότηση της κυβέρνησης. Όπως έχει διαπιστωθεί από την εμπειρία υλοποίησης των ΚΠΣ οι επιχειρησιακές και διαχειριστικές δυνατότητες τους είναι περιορισμένες, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να εκμεταλλευτούν τις αναπτυξιακές ευκαιρίες που υπάρχουν.

Μόλις 212 Δήμοι διαθέτουν διαχειριστική επάρκεια που τους δίνει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν τις χρηματοδοτικές δυνατότητες από το ΕΣΠΑ ή άλλες πηγές χρηματοδότησης από την ΕΕ. Ανάλογες διαπιστώσεις μπορούν να γίνουν και για το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Ο κατακερματισμός των ΝΑ σε μικρές ενότητες, η συμφόρηση του έργου τους σε μεγάλο αριθμό διεκπεραιωτικών κυρίως αρμοδιοτήτων αποτελούν βασικούς

ανασταλτικούς παράγοντες στην ουσιαστική συμβολή τους στον αναπτυξιακό προγραμματισμό (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Οι παραπάνω αδυναμίες περιορίζουν τον αναπτυξιακό ρόλο των ΟΤΑ καθώς πολύ συχνά οι πολιτικές για την περιφερειακή ανάπτυξη πολλές φορές επιφέρουν αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα ισχυροποιώντας τους ήδη ισχυρούς ΟΤΑ που διαθέτουν τους απαιτούμενους οργανωτικούς πόρους, το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό και τις επιτελικές υπηρεσίες για την ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Οι δομικές αλλαγές για τη ριζική ανασύνταξη του κράτους είναι η κατάλληλη απάντηση στην πολύπλευρη κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα. Η σημερινή προβληματική δομή και η ραγδαία επιδείνωση της λειτουργίας του κράτους τα τελευταία χρόνια, είναι κύριος λόγος γιγάντωσης του δημοσιονομικού προβλήματος και εμπόδιο στην ανάπτυξη. Είναι, βέβαια, γεγονός, ότι κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια καταβλήθηκαν έντονες προσπάθειες για την υπέρβαση του συγκεντρωτισμού που απέδωσε στο ελληνικό κράτος τον τίτλο του πιο συγκεντρωτικού στην Ευρώπη (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Τα αλληπάλληλα κύματα μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση και τις περιφερειακές υπηρεσίες, με σημαντικές τομές, όπως η καθιέρωση της κρατικής Περιφέρειας, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και του Καποδίστρια και η καθιέρωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), αναβάθμισαν τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικό-διοικητικό μας σύστημα χωρίς, όμως, να την καταστήσουν τόσο ισχυρή και αποτελεσματική,

όσο απαιτούν οι ανάγκες για εξυπηρέτηση του πολίτη, για την ανάπτυξη της χώρας και για την εναρμόνιση στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής είναι η αναπτυξιακή της προοπτική. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των νέων ΟΤΑ τους καθιστά ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίζουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, να καταστούν, δηλαδή, βασικός συντελεστής της τοπικής ανάπτυξης. Θα πρόκειται για μια ανάπτυξη νέου τύπου που τα κύρια χαρακτηριστικά της θα βασίζονται στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Οι παραπάνω διαπιστώσεις καθιστούν επιτακτική μια συνολική προσέγγιση της χωρικής, διοικητικής και κυρίως της λειτουργικής αναδιάταξης της χώρας στην κατεύθυνση της ενίσχυσης του δημοκρατικού προγραμματισμού, της ισχυροποίησης των αναπτυξιακών δυνατοτήτων και της μείωσης των ανισοτήτων στην πρόσβαση των πολιτών σε ποιοτικές υπηρεσίες καθώς και της ενίσχυσης της δημοκρατικής λογοδοσίας και ελέγχου (Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010).

Επίλογος

Σκοπός της συγκεκριμένης πτυχιακής εργασίας ήταν να εξετάσει και να αναλύσει τον τρόπο με τον οποίο διεξάγεται η οργάνωση των υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο και συγκεκριμένα στο τομέα αναπτυξιακών ενοποιήσεων του κάθε Δήμου, σύμφωνα με τις παρούσες τροποποιήσεις και προοπτικές που εμφανίζονται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Ο καθορισμός των ορίων κάθε δήμου ή κοινότητας επιβάλλεται, διότι οι σκοποί που επιδιώκονται από κάθε τοπικό οργανισμό αφορούν μόνο τους κατοίκους της περιφέρειας τους. Τα διατάγματα ίδρυσης νέων κοινοτήτων είναι κανονιστικά. Για την ίδρυση νέων δήμων ή κοινοτήτων λαμβάνεται υπόψη ο πληθυσμός της επίσημης απογραφής. Η νέα διοικητική δομή και στην οποία αποδόθηκε το όνομα «Πρόγραμμα Καλλικράτης» είναι εκείνη η οποία περιλαμβάνει τη δραστική μείωση των 1.034 Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και που υπάρχουν σήμερα σε λιγότερους από 370 δήμους της χώρας. Θεμελιώνεται επίσης η δευτεροβάθμια περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Στη θέση αυτών των 76 Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου που σήμερα αποτελούν τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις δημιουργούνται συγκεκριμένες αιρετές περιφέρειες σε αριθμό ανάλογο των 13 κρατικών σημερινών περιφερειών (Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010)

Το ζητούμενο για την Ελλάδα είναι να χωροθετηθούν στο σημερινό έντονο ανταγωνιστικό περιβάλλον εκείνες οι συνθήκες τοπικού και περιφερειακού χαρακτήρα που θα επιτρέψουν την βιώσιμη λειτουργία της

Αυτοδιοίκησης. Ο κάθε Δήμος να αποτελέσει εδαφική έκταση με χωρικοοικονομική ενότητα, που θα προσδιορίζει και την μορφή της ανάπτυξης. Επειδή τον καταλύτη στην κοινή προσπάθεια για ανάπτυξη και πρόοδο αποτελεί η απασχόληση και η βασιζόμενη στα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής ανταγωνιστικότητα.

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» όπως αναφέρθηκε, περιλαμβάνει την δραστική μείωση των 1034 ΟΤΑ σε 370, θεμελιώνει τη περιφερειακή αυτοδιοίκηση, δημιουργεί 13 αιρετές Περιφέρειες, καταργεί 4000 νομικά πρόσωπα και δημοτικές επιχειρήσεις των Δήμων, θεμελιώνει 7 Γενικές Διοικήσεις που αντικαθιστούν τις σημερινές 13 κρατικές περιφέρειες και εξασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια του νέου σχήματος με την συμμετοχή στους θεσμοθετημένους πόρους μέρους από τον ΦΜΑΠ και ΦΠΑ και την υποστήριξη των νέων ΟΤΑ πρόγραμμα «Ελλάδα». Με τη νέα αρχιτεκτονική εγκαθιστά την δημοτική ηλεκτρονική διακυβέρνηση, απαντά στην απαξίωση στην οποία άδικα εκτίθενται αιρετοί και εργαζόμενοι, και δίνει ώθηση στη πράσινη ανάπτυξη.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί πως στις μέρες μας βέβαια καμία χώρα δεν μπορεί να προχωρήσει μόνη της σε μια απόλυτη αυτοθέσπιση και επομένως και κατ' επέκταση καμία πόλη δεν μπορεί να αγνοεί την οικονομική πολιτική αλλά και την αδυναμία να αντιμετωπίσει μόνη της τα τεράστια προβλήματα. Η παγκοσμιοποίηση καθιστά ασήμαντες τις διαφορές ανάμεσα στις σύγχρονες πόλεις και καθιστά τη συζήτηση για τη βιωσιμότητα του αστικού περιβάλλοντος επίκαιρη για κάθε πόλη.

Βιβλιογραφία

- ❖ Νόμος 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ 877 Α΄, 07 Ιουνίου 2010.
- ❖ Υπουργική Απόφαση με Α.Π. 74445, 27/12/2010 «Καθορισμός της διαδικασίας, του τρόπου και της αποτύπωσης της απογραφής των πάσης φύσεως περιουσιακών στοιχείων, απαιτήσεων και υποχρεώσεων, καθώς και των διαθέσιμων χρηματικών μέσων των δήμων που συνιστώνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87 Α΄)».
- ❖ Κ.Υ.Α. 4604, ΦΕΚ 163 Β΄, 10/02/2005 «Τροποποίηση των διατάξεων του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου των ΟΤΑ α΄ βαθμού, που αναφέρονται στον τύπο και το περιεχόμενο του προϋπολογισμού αυτών».
- ❖ Εγκύκλιος ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. Νο 45 με α.π. 74300 / 28-12-2010 «Ρύθμιση θεμάτων οικονομικής διοίκησης και διαχείρισης των δήμων, που προκύπτουν από την εφαρμογή των διατάξεων του ν.3852/10».
- ❖ Ιστοσελίδα Ε.Ε.Τ.Α.Α. στη διαδρομή: www.eetaa.gr, διπλογραφικό λογιστικό σύστημα, ιστοσελίδα ΥΠ.ΕΣ «διπλογραφικό σύστημα στους Δήμους», οδηγός για τη διενέργεια απογραφής έναρξης - Φεβρουάριος 2001, καθώς και συμπληρωματικές οδηγίες για τη διενέργεια της απογραφής έναρξης - Μάιος 2002.

- ❖ <http://www.minirgric.gr/Greek/>
- ❖ <http://www.ers.usda.gov/Emphases/Harmony/>
- ❖ <http://www.ars.usda.gov/research/programs.htm>
- ❖ Τοπική Αυτοδιοίκηση, Υπουργείο Εσωτερικών, 2010
- ❖ Εφαρμογή Προγράμματος «Καλλικράτης», Υπουργείο Εσωτερικών, 2010
- ❖ Saunders M., Lewis P. and Thornhill A., 2000, “Research Methods For Business Students”, London: Prentice Hall.
- ❖ Sekaran U., 1992, “Research Methods for Business, A Skill Building Approach”, New York: John Wiles and Sons Inc.
- ❖ Zikmund W.G., 2000, “Business Research Methods”, London: Harcourt college publishers.