



**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**

**Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ.
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ &
ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ**



**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»**

**ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ
ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ: ΔΑΝΙΑ, ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΙΤΑΛΙΑ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑ**

ΙΩΑΝΝΗΣ ΤΖΗΜΑΣ

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
του Α.Ε.Ι. Πειραιά Τ.Τ. για την απόκτηση
Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική

Πειραιάς, 2018



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ.
ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ &
ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΤΟ ΠΕΛΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ
ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ: ΔΑΝΙΑ, ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΙΤΑΛΙΑ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΤΖΗΜΑΣ, ΑΜ: 10913

ΕΠΙΛΕΠΩΝ: Αλεξόπουλος Ανδρέας, Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Λογιστικής και
Χρηματοοικονομικής, ΑΕΙ Πειραιά ΤΤ

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
του Α.Ε.Ι. Πειραιά Τ.Τ. για την απόκτηση
Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική

Πειραιάς, 2018



**M.Sc. IN
«PUBLIC ECONOMICS
AND POLICY»**

**PIRAEUS UNIVERSITY
OF APPLIED SCIENCES
DEPARTMENT OF
ACCOUNTING & FINANCE**



M.Sc. in Public Economics and Policy

**Comparative Analysis on the Field of Local Governance and
Participatory Procedures in the Countries: Denmark, Germany, Italy
and Greece**

IOANNIS TZIMAS RN: 10913

SUPERVISOR: Alexopoulos Andreas, As. Professor, Piraeus University of Applied
Sciences, Department of Accounting and Finance

Master Thesis submitted to the Department of Accounting & Finance
of the Piraeus University of Applied Sciences (T.E.I. of Piraeus)
in partial fulfillment of the requirements
for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy

Piraeus, Greece, 2018

**ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΣΤΟ ΠΕΛΙΟ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΜΜΕΤΟΧΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ
ΣΤΗΣ ΧΩΡΕΣ: ΔΑΝΙΑ, ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΙΤΑΛΙΑ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑ**

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Θεμέλιο του δημοκρατικού οικοδομήματος θεωρείται ευρέως η τοπική βαθμίδα κυβερνήσεων. Η εγγύτητά της με τους πολίτες και τις ανάγκες τους θα μπορούσε να προσφέρει ένα αποτελεσματικό αντίδοτο σε μια αυξανόμενη αίσθηση πολιτικής αλλοτρίωσης και αδυναμίας μεταξύ των πολιτών. Η ύπαρξη άμεσων, πιο ουσιαστικών μορφών συμμετοχής και ελέγχου και γενικότερα η διερεύνηση της δημοκρατίας κρίνεται ιδιαίτερα απαραίτητη.

Ο ρόλος της τοπικής διακυβέρνησης καθίσταται όλο και περισσότερο σημαντικός ως πεδίο χωρικής εξειδίκευσης και πρακτικής επίλυσης κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων.

Στην παρούσα εργασία παρουσιάζεται μια συστηματική εξέταση της τοπικής διακυβέρνησης σε τέσσερις ευρωπαϊκές χώρες. Επίσης, θα γίνει προσπάθεια ανάλυσης της δράσης της ιστορικής παρακαταθήκης (παραδόσεων, κληροδοτημάτων) κάθε χώρας. Τέλος, επιχειρείται η διερεύνηση των παραγόντων, οι οποίοι επηρέασαν τη διαμόρφωση των μηχανισμών, των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών και καθόρισαν την ιδιαίτερη προσέγγιση της τοπικής διακυβέρνησης και των συμμετοχικών διαδικασιών σε κάθε χώρα, μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο των κοινών κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών δεδομένων.

Σημαντικοί Όροι: Τοπική κυβέρνηση, τοπική διακυβέρνηση, συμμετοχικές διαδικασίες, τοπική αυτονομία.

Comparative Analysis on the Field of Local Governance and Participatory Procedures in the Countries: Denmark, Germany, Italy and Greece

ABSTRACT

The local government is widely regarded as the foundation of the democratic structure. Its proximity to the citizens and their needs could provide an effective antidote to a growing sense of political alienation and weakness among citizens. The existence of immediate, more essential forms of participation and control and, more generally, the investigation of democratic institutions is particularly necessary.

The role of local government is becoming increasingly important as a field of regional specialization and practice of solving social, economic and environmental problems.

This project presents a systematic review of the local governance in four European countries. An effort will also be made to analyze the action of the historical heritage (traditions, legacies) of each country. Finally, there will be an attempt to investigate the factors that influenced the formation of the mechanisms and the reform initiatives and defined the particular approach of the local governance and the participatory processes in each country within the broader context of common socio-political and economic data.

Keywords: Local government, local governance, participatory processes, local autonomy.

Πίνακας περιεχομένων

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	(vii)
ABSTRACT.....	(ix)
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ.....	(xv)
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	(xvii)
Εισαγωγή.....	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ.....	3
1.1 Εισαγωγή στην τοπική διακυβέρνηση.....	3
1.1.2 Τοπική αυτονομία.....	4
1.1.3 Από την Τοπική Κυβέρνηση στην Τοπική Διακυβέρνηση: Ένα νέο μοντέλο λήψης αποφάσεων.....	5
1.2 Κατηγοριοποίηση των συστημάτων Τοπικής Κυβέρνησης στις χώρες της Ευρώπης	8
1.3 Τοπικές μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα στις χώρες της Ευρώπης	14
1.3.1 Χαρακτηριστικά και παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη στις Τοπικές μεταρρυθμίσεις	15
1.3.2 Εδαφική αναδιάταξη (Territorial rescaling) ή (Εδαφικές μεταρρυθμίσεις)	17
1.3.2.1 Εδαφικές συνενώσεις	18
1.3.2.2 Διαδημοτική συνεργασία (Inter Municipal Cooperation-IMC)	19
1.3.2.3 Λειτουργική αναδιάταξη (functional rescaling)	20
1.3.3 Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις (Managerial reforms)	20
1.3.4 Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών (Reorganization of local Service delivery)	22
1.3. 5 Πολιτικές (ή δημοκρατικές) μεταρρυθμίσεις	24
1.4. Συμμετοχικές διαδικασίες (ή Συμμετοχική Δημοκρατία)	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΑΝΙΑΣ, ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ, ΤΗΣ ΙΤΑΛΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ	31
2.1 Δανία	32
2.1.1 Ιστορική αναδρομή	32
2.1.2 Επισκόπηση διοικητικής δομής	33
2.1.3 Τα θεσμικά όργανα της πρωτοβάθμιας διοίκησης	34
2.1.4 Τοπικές μεταρρυθμίσεις	36
2.1.4.1 Εδαφικές συνενώσεις του 1970	36
2.1.4.2 Εδαφικές συνενώσεις του 2007	36

2.1.4.3	Ενδο –δημοτική αποκέντρωση	40
2.1.4.4	Διαδημοτική συνεργασία	41
2.1.4.5	Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις	41
2.1.4.6	Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών	42
2.1.5	Συμμετοχικές διαδικασίες	44
2.1.6	Καλές πρακτικές	46
2.2	Γερμανία	47
2.2.1	Ιστορική αναδρομή	47
2.2.2	Επισκόπηση διοικητικής δομής	48
2.2.3	Τα συστήματα τοπικής κυβέρνησης	49
2.2.4	Τα θεσμικά όργανα της πρωτοβάθμιας διοίκησης	50
2.2.5	Τοπικές μεταρρυθμίσεις	53
2.2.5.1	Εδαφικές μεταρρυθμίσεις	53
2.2.5.2	Ενδο- δημοτική αποκέντρωση	55
2.2.5.3	Διαδημοτική συνεργασία	55
2.2.5.4	Λειτουργική αναδιάρθρωση	57
2.2.5.5	Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις	57
2.2.5.6	Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών	59
2.2.5.7	Πολιτικές μεταρρυθμίσεις	61
2.2.6	Συμμετοχικές διαδικασίες	62
2.2.7	Καλές πρακτικές.....	64
2.3	Ιταλία	66
2.3.1	Ιστορική αναδρομή	66
2.3.2	Επισκόπηση διοικητικής δομής της Ιταλίας	68
2.3.3	Τα θεσμικά όργανα της πρωτοβάθμιας διοίκησης	68
2.3.4	Τοπικές μεταρρυθμίσεις	69
2.3.4.1	Εδαφικές μεταρρυθμίσεις	69
2.3.4.2	Διαδημοτική συνεργασία	70
2.3.4.3	Ενδο- δημοτική αποκέντρωση	72
2.3.4.4	Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις	72
2.3.4.5	Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών	73
2.3.4.5	Πολιτικές μεταρρυθμίσεις	76
2.3.5	Συμμετοχικές διαδικασίες	77

2.3.6 Καλές πρακτικές	79
2.4 Ελλάδα	81
2.4.1 Ιστορική αναδρομή	81
2.4.2 Επισκόπηση διοικητικής δομής	84
2.4.3 Τα θεσμικά όργανα της πρωτοβάθμιας διοίκησης	86
2.4.4 Τοπικές μεταρρυθμίσεις	90
2.4.4.1 Εδαφικές μεταρρυθμίσεις	90
2.4.4.2 Ενδο- δημοτική αποκέντρωση στην Ελλάδα	93
2.4.4.3 Διαδημοτική (διακοινοτική) συνεργασία	95
2.4.4.4 Λειτουργικές μεταρρυθμίσεις	97
2.4.4.5 Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις	99
2.4.4.6 Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών	100
2.4.5 Συμμετοχικές διαδικασίες	102
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 Η ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ: ΔΑΝΙΑΣ, ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ, ΙΤΑΛΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑΣ	111
3.2 Οι «Παγκόσμιοι Δείκτες Διακυβέρνησης» του Ινστιτούτου της Παγκόσμιας Τράπεζας (WGI)	111
3.2.1 Φωνή και λογοδοσία (voice and accountability)	112
3.2.2 Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας/ τρομοκρατίας (political stability and absence of violence/ terrorism)	113
3.2.3 Κυβερνητική αποτελεσματικότητα (government effectiveness)	115
3.2.4 Ποιότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων (regulatory quality)	116
3.2.5 Κράτος δικαίου (rule of law)	118
3.2.6 Έλεγχος της διαφθοράς (control of corruption)	119
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΛΥΤΙΚΩΝ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΣΤΗΝ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΚΑΘΕ ΧΩΡΑΣ	123
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	135

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1.1 Όγκος αρμοδιοτήτων, βαθμός αυτονομίας και πρόσβαση στην κεντρική εξουσία των τοπικών κυβερνήσεων στον ευρωπαϊκό χώρο των Page και Goldsmith	9
Πίνακας 1.2 Ταξινόμηση σύμφωνα με την ανάλυση των Hesse και Scharpe.....	10
Πίνακας 1.3 Κκατηγοριοποίηση από COST Public Sector Reform (Loc Ref).....	12
Πίνακας 2.1 Οι δείκτες διακυβέρνησης στις χώρες της μελέτης το έτος 2016 (συγκριτική εκατοστιαία κατάταξη	31
Πίνακας 3.1 Οι βασικοί τομείς της διακυβέρνησης με τους αντίστοιχους δείκτες WGI ανά τομέα (Kaufmann et al., 2010).....	112
Πίνακας 3.2 Φωνή και λογοδοσία.....	113
Πίνακας 3.3 Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας/ τρομοκρατίας	114
Πίνακας 3.4 Κυβερνητική αποτελεσματικότητα	116
Πίνακας 3.5 Ποιότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων	117
Πίνακας 3.6 Κράτος δικαίου	119
Πίνακας 3.7 Έλεγχος της διαφθοράς	120
Πίνακας 4.1 Σύνοψη των βασικών χαρακτηριστικών των τοπικών κυβερνήσεων των χωρών της μελέτης.....	132
Πίνακας 4.2 Οι μεταρρυθμίσεις των τοπικών κυβερνήσεων των χωρών της μελέτης	133

Πίνακας διαγραμμάτων

Διάγραμμα 3.1 Φωνή και λογοδοσία.....	112
Διάγραμμα 3.2 Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας/ τρομοκρατίας.....	114
Διάγραμμα 3.3 Κυβερνητική αποτελεσματικότητα.....	115
Διάγραμμα 3.4 Ποιότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων.....	117
Διάγραμμα 3.5 Κράτος δικαίου.....	118
Διάγραμμα 3.6 Έλεγχος της διαφθοράς.....	120

Εισαγωγή

Η ανάγκη εξεύρεσης νέων τρόπων διακυβέρνησης, παρουσιάστηκε από τις πρώτες οργανώσεις των ανθρώπων σε ομάδες. Η διακυβέρνηση ασκείται με βάση τους θεσμούς που επικρατούν. Οι θεσμοί είναι αυτοί που συγκροτούν τις κοινωνικές σχέσεις, συνιστούν τη δομή της κοινωνίας και καθορίζουν τη λειτουργία τους. Οι κοινωνίες με διαφορετικούς θεσμούς έχουν διαφορετική εξέλιξη και διαφορετικό τρόπο διακυβέρνησης. Με το πέρασμα των αιώνων οι θεσμοί και οι διαδικασίες της διακυβέρνησης αναπτύχθηκαν και εξελίχθηκαν ώστε αυτή να φτάσει στην σύγχρονη μορφή της (Παπαηλίας :2016).

Όλοι οι πολίτες ενός κράτους, στο σύνολο της επικράτειας, εντάσσονται σε κάποιο πρωτοβάθμιο Ο.Τ.Α. Η ιδιότητα του δημότη είναι περίπου συνώνυμη με αυτή του πολίτη μιας χώρας, για αυτό το λόγο θεωρείται ότι **η τοπική κυβέρνηση είναι το θεμέλιο της συνολικής οργάνωσης μιας πολιτείας**. Σήμερα, η τοπική κυβέρνηση, σε όλα τα δημοκρατικά κράτη, από συνταγματική άποψη αποτελεί κρίσιμο πεδίο εκδήλωσης και άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας, **ενώ αποτελεί μια αυτοτελή διοίκηση με κύριο σκοπό τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων**. Για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της και την εκτέλεση των λειτουργιών της διαθέτει διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (οργάνωση, προσωπικό και πόρους) για την επίτευξη των σκοπών της δράσης της (Μακρυδημήτρης :2008).

Η τοπική κυβέρνηση, ως δημοκρατικός θεσμός, λόγω του ότι βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη και τις ανάγκες του, έχει αποδείξει ότι μπορεί να ανταποκριθεί καλύτερα, πιο αποτελεσματικά και κυρίως ταχύτερα στις προσδοκίες και ανάγκες της κοινωνίας μας. Οι επαφές μεταξύ της τοπικής κυβέρνησης και του διοικούμενου είναι πλησιέστερες οπότε μπορούν να εφαρμοστούν πιο εύκολα τυχόν μεταρρυθμίσεις αν απαιτούνται. Βασικά, **η τοπική κυβέρνηση πρέπει να λύνει άμεσα τα προβλήματα που προκύπτουν σε ένα όλο και πιο σύνθετο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον**. Η συνεργασία της τοπικής κυβέρνησης με την τοπική κοινότητα κρίνεται απαραίτητη, για την ανάπτυξη στρατηγικών που θα περιλαμβάνουν σχέδια δράσης για τον καθορισμό του τρόπου με τον οποίο θα συνεργαστούν οι δύο πλευρές για την επίτευξη του στόχου μια βιώσιμης ανάπτυξης κατά τον 21^ο αιώνα και πέρα.

Η εμφάνιση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, τα τελευταία χρόνια σε παγκόσμιο και κατά επέκταση σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, ανάδειξε μια σειρά προβλημάτων, αδυναμιών αλλά και ευκαιριών. Οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν πια περιορισμένα έσοδα στη διάθεση τους, με συνέπεια πολλές φορές να

αναλαμβάνουν περισσότερες αρμοδιότητες αλλά με αισθητά λιγότερους πόρους. Η διεύρυνση της ψαλίδας ανάμεσα στους οικονομικά εύπορους και τους μη είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της ανισότητας ανάμεσα στις διάφορες κοινωνικές ομάδες. **Αυτή η αποδόμηση του κοινωνικού ιστού, οδήγησε τον πολίτη να γίνεται περισσότερο εσωστρεφής και να αποστασιοποιείται από τις τοπικές υποθέσεις.** Ο πιο βασικός λόγος είναι ότι θεωρεί ότι ο ίδιος δεν έχει καμία δυνατότητα να μεταβάλλει την υπάρχουσα κατάσταση. Επιπλέον, μειώνεται η εμπιστοσύνη στους πολιτικούς θεσμούς και σε οποιαδήποτε μορφή διακυβέρνησης (Schwab, Bouckaert, Kuhlmann: 2017).

Η θεσμοθέτηση συμμετοχικών διαδικασιών και ελέγχου κρίνεται αναγκαία και απαραίτητη επομένως οι τοπικές κυβερνήσεις θα πρέπει να αναζητήσουν αποδοτικότερες και αποτελεσματικότερες λύσεις, ενισχύοντας παράλληλα την ενεργή συμμετοχή όλων των τοπικών εταίρων. Το ουσιαστικότερο ίσως όφελος μιας τέτοιας διαδικασίας είναι **η καλλιέργεια και η δημιουργία μιας μόνιμης σχέσης ανάμεσα σε όλα τα μέρη της τοπικής κοινωνίας, που δεν εξαντλείται στην απλή ανταλλαγή απόψεων, αλλά διευρύνεται σε όλα τα στάδια χάραξης πολιτικής.** Με αυτή τη διαδικασία μπορεί να αναπτυχθεί η τοπική δημοκρατία και οι τοπικές κυβερνήσεις να αποτελέσουν θερμοκήπια δημοκρατίας και θεσμικές εστίες εκσυγχρονισμού, ώστε να επιτευχθεί η ακύρωση των λαϊκίστικων κινημάτων που τα τελευταία χρόνια κερδίζουν έδαφος σε εθνικό και τοπικό επίπεδο σε περισσότερα κράτη (Κατσούλης :1993).

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να συγκρίνει και να αναδείξει τις συγκλίσεις και αποκλίσεις των συστημάτων τοπικής διακυβέρνησης των κρατών, Δανία, Γερμανία, Ιταλία και Ελλάδα. Οι κοινοί κατά βάση θεσμοί που διαθέτουν τα συγκεκριμένα κράτη δεν οδήγησαν στον ίδιο τρόπο λειτουργίας τους. Αυτό μπορεί να οδηγήσει σε συμπεράσματα για τα όρια που εξακολουθεί να χαράσσει η ποικιλία των παραδόσεων (ήθη, έθιμα) και οι ιδιαιτερότητες των κρατών προς τα συστήματα τοπικής διακυβέρνησής τους.

Τέλος, θα παρουσιαστούν κάποια ενδιαφέροντα παραδείγματα των κρατών, τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν σημαντικά βήματα για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής τοπικής διακυβέρνησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

1.1 Εισαγωγή στην τοπική διακυβέρνηση

1.1.1 Ο ρόλος της τοπικής κυβέρνησης στο πολιτικό σύστημα

Το χαμηλότερο επίπεδο αιρετού κρατικού θεσμού και ο ακρογωνιαίος λίθος του συστήματος εδαφικής οργάνωσης είναι οι **Πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)**, οι οποίοι ανάλογα με την χώρα, είναι οργανωμένοι σε κοινότητες, δήμους ή ενορίες και είναι το σημείο, όπως διαπιστώνει ο Teune, (1995), «όπου υλοποιείται η καθημερινή δραστηριότητα της πολιτικής και της διακυβέρνησης» (όπως αναφέρεται από τους Hague and Harrup :2011).

Οι εθνικές εξουσίες έχουν ορίσει γεωγραφικές περιοχές στις οποίες οι κεντρικές κυβερνήσεις ή τα κοινοβούλια δίνουν τη δύναμη, τη λειτουργικότητα και τα χρήματα στις τοπικές κυβερνήσεις να φέρουν σε πέρας δημόσιες υπηρεσίες και έργα είτε μόνες τους είτε σε συνεργασία με άλλους οργανισμούς. Οι τοπικές κυβερνήσεις είναι επιφορτισμένες με τη λήψη αποφάσεων για την κοινότητα. Τα πολιτικά κόμματα συναγωνίζονται για να ελέγχουν άμεσα ή έμμεσα διοικήσουν αυτούς τους οργανισμούς και διενεργούν δημόσιες πολιτικές είτε μόνα τους είτε σε συνεργασία με άλλους φορείς. Οι τοπικές κυβερνήσεις διαδραματίζουν έναν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του εθνικού μοντέλου διακυβέρνησης των ευρωπαϊκών κρατών.

Η τοπική κυβέρνηση εκπροσωπεί τις φυσικές κοινότητες, είναι προσβάσιμη στους πολίτες, προσφέρει πρακτική εκπαίδευση στην πολιτική, αποτελεί δεξαμενή στελέχωσης των υψηλότερων αξιωμάτων, λειτουργεί ως πρώτο κλιμάκιο κινητοποίησης των πολιτών και διανέμει οικονομικούς πόρους με βάση τις ειδικές ανάγκες της τοπικής κοινωνίας. Ταυτόχρονα όμως παρουσιάζει σημαντικές αδυναμίες. Οι θεσμοί της συχνά δεν έχουν το μέγεθος που θα τους επέτρεπε να παρέχουν αποτελεσματικές υπηρεσίες, στερούνται οικονομικής αυτονομίας και εύκολα μπορούν να κυριαρχηθούν από παραδοσιακές ελίτ.

Στο δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα, οι τοπικές αρχές ενθαρρύνθηκαν να γίνουν πιο **αποτελεσματικές** και **αποδοτικές**, στοιχείο που είχε ως αποτέλεσμα να επικεντρωθούν περισσότερο στον «πελάτη-πολίτη», **με αποτέλεσμα** σταδιακά να επιζητήσουν την αύξηση του μεγέθους τους προκειμένου να διαμορφώσουν οικονομίες κλίμακος.

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, οι τοπικές αρχές οργανώνονται με βάση τις ιστορικές κοινότητες που προϋπήρχαν της ανάδειξης των ισχυρών εθνικών κυβερνήσεων και το καθεστώς που διέπει την τοπική κυβέρνηση διαφέρει ανάλογα με την χώρα. Η λειτουργία κάποιας μορφής τοπικής κυβέρνησης προβλέπεται από τα περισσότερα ευρωπαϊκά συντάγματα (John: 2001 ; Hague and Harrup :2011).

1.1.2 Τοπική αυτονομία

Η ιδέα της τοπικής αυτονομίας αναδεικνύει τις δυνατότητες των δήμων να αποφασίσουν για την παροχή τοπικών δημόσιων υπηρεσιών σύμφωνα με τις δικές τους προτιμήσεις. Προκειμένου να το πράξουν αυτό, **χρειάζονται έναν ορισμένο βαθμό προστασίας από την παρέμβαση από τα ανώτερα πολιτικά επίπεδα, επαρκείς πόρους για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους (οικονομική και φορολογική αυτονομία), όπως επίσης και την αυτονομία τους όσον αφορά την οργάνωση της διοίκησής τους.**

Η τοπική αυτονομία ή η **πραγματική αποκέντρωση**, όπως αποκαλείται πολλές φορές, θεωρείται γενικά το ισχυρό σημείο της τοπικής κυβέρνησης. Οι αποφάσεις λαμβάνονται σε επίπεδο πλησιέστερο στις ανάγκες των πολιτών και, αυτό αυξάνει την υπευθυνότητα, παρέχει στις τοπικές κυβερνήσεις αποτελεσματικούς τρόπους για να αποφασίσουν δημοκρατικά, έχοντας επίγνωση του αντίκτυπου και των συνεπειών των αποφάσεων που έχουν ληφθεί.

Υπάρχουν, βεβαίως, και κάποιες αμφιλεγόμενες πτυχές που σχετίζονται με την τοπική αυτονομία. Η υπερβολική τοπική αυτονομία, μπορεί να βλάψει την αποτελεσματική και επαγγελματική παροχή τοπικών υπηρεσιών. **Η αυτονομία ανοίγει επίσης τις πόρτες για ανεξέλεγκτη ποικιλομορφία και ανισότητες** (Schwab et al.: 2017).

Στον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας¹ περιλαμβάνεται ότι η τοπική αυτονομία αποτελεί προϋπόθεση της τοπικής δημοκρατίας. Η διασφάλιση και η εφαρμογή της τοπικής αυτοδιοίκησης συνεπάγεται: «Την ύπαρξη τοπικών αρχών που διαθέτουν δημοκρατικά συγκροτημένα όργανα λήψης αποφάσεων και διαθέτουν ευρύ

¹ Η υπογραφή της Ευρωπαϊκής Χάρτας Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Συμβουλίου της Ευρώπης ξεκίνησε στις 15 Οκτωβρίου 1985. «Ο Χάρτης δεσμεύει τα Κράτη Μέλη που έχουν επικυρώσει τη Συνθήκη να εγγυώνται την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτονομία των Τοπικών Αρχών. Προνοεί ότι η αρχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οφείλει να αναγνωρίζεται στην εσωτερική νομοθεσία και, εάν αυτό είναι δυνατό, στο Σύνταγμα. Οι τοπικές αρχές οφείλουν να εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία και είναι το πιο πρώιμο νομικό όργανο για την καθιέρωση της αρχής της επικουρικότητας» (Υπουργείο εσωτερικών Κύπρου www.moi.gov.cy).

βαθμό αυτονομίας όσον αφορά τις αρμοδιότητες τους, τους τρόπους και τα μέσα με τα οποία ασκούνται οι αρμοδιότητες αυτές και τους πόρους που απαιτούνται για την εκπλήρωσή τους (...)» (Συμβούλιο της Ευρώπης 1985).

Οι τοπικές κυβερνήσεις ενσωματώνουν τοπικές πολιτιστικές και πολιτικές ταυτότητες, ενώ αρθρώνουν τοπικά συμφέροντα και εκφράζουν αιτήματα μέσω αιρετών που πολλές φορές δρουν ως τοπικοί πάτρωνες και χρησιμοποιούν διάφορα δίκτυα πρόσβασης (συμπεριλαμβανομένων των κομμάτων) στα ανώτερα κέντρα εξουσίας, όπου λαμβάνονται οι αποφάσεις για την περιφερειακή κατανομή πόρων και έργων. Στο νότο της Ευρώπης, η ταυτότητα και η εκπροσώπηση των τοπικών κοινωνιών έχουν μεγαλύτερη σημασία από την αποτελεσματικότητα των –ούτως ή άλλως περιορισμένων- δημοτικών υπηρεσιών. Σε αυτά τα κράτη δημιουργήθηκαν, εξάλλου, πολλές πολιτικοδιοικητικές βαθμίδες προκειμένου να αυξηθούν οι χώροι πολιτικής ταύτισης, στελέχωσης, εκπροσώπησης και διαπραγμάτευσης.

Στη Βόρεια Ευρώπη, τα εθνικά κράτη δεν δημιούργησαν εκτεταμένους διοικητικούς μηχανισμούς στην περιφέρεια, αλλά βασίστηκαν στις τοπικές ελίτ για την επιτόπια εφαρμογή των πολιτικών που αποφασίζονταν στο κέντρο. Η ενότητα της σύγχρονης πολιτείας βασίστηκε στην αυστηρή και αδιάλειπτη εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας που περιφρουρούσαν αδιάφθορες και αμερόληπτες, επαγγελματικές και αποτελεσματικές γραφειοκρατίες. Αργότερα, όταν το κράτος επεκτάθηκε και έγινε παρεμβατικό προκειμένου να ανταποκριθεί στα αιτήματα για ισότητα, ο νόμος και η κατανομή των πόρων δημιούργησαν ένα σύστημα, όπου οι τοπικές κυβερνήσεις, όντας ευαίσθητες στα αιτήματα των τοπικών κοινωνιών, ανέλαβαν σε σημαντικό βαθμό την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Στις δημοκρατίες του βορρά, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην τοπική αυτονομία, που σε κάποιο βαθμό, λειτούργησε και στην πράξη, ως «πολιτικά συστήματα σε μικρογραφία» (John: 2001).

1.1.3 Από την Τοπική Κυβέρνηση στην Τοπική Διακυβέρνηση: Ένα νέο μοντέλο λήψης αποφάσεων

Σήμερα πρέπει να γίνει ένας διαχωρισμός μεταξύ των όρων κυβέρνησης και διακυβέρνησης. Ο όρος **διακυβέρνηση** (governance) είναι νεοπαγής στη διοικητική και πολιτική ορολογία και έχει κερδίσει καθολική αλλά και πληθωριστική αποδοχή

στην κοινωνιολογική συζήτηση² (Καρκατσούλης:2004).

Η τοπική κυβέρνηση, σύμφωνα με τον Rhodes (1997) νοείται ως η «**παραδοσιακή**» **εδαφικά ορισμένη, πολυλειτουργική εκλεγμένη τοπική αρχή, ενώ η τοπική διακυβέρνηση θεωρείται ως δίκτυο (συνήθως μονοπρόσωπων) φορέων και οργανώσεων που λειτουργούν εκτός του τομέα της τοπικής κυβέρνησης**».

Η ύπαρξη και συμμετοχή διαφορετικών φορέων και παραγόντων που δραστηριοποιούνται στη δημόσια σφαίρα (**συμπράξεων και συνεργασιών μεταξύ δημοσίου, ιδιωτικού, επιχειρηματικού και κοινωνικού τομέα**) υπαγορεύει μια νέα αντίληψη και πρακτική στη διαμόρφωση και την εφαρμογή των αποφάσεων και των πολιτικών στο πεδίο αυτό. Το δίκτυο απαρτίζεται από ισότιμους φορείς και οργανώσεις, σε μια μη ιεραρχημένη λειτουργική διασύνδεση. Αυτό το δίκτυο έχει κάθετο ή οριζόντιο χαρακτήρα. Ως σχεδιαστές και παραγωγοί δημόσιας πολιτικής δεν νοούνται πια μόνο οι θεσμικοί μέτοχοι (δημόσιες υπηρεσίες, δημόσια εκλεγμένα σώματα και πολιτικο-διοικητικά στελέχη). Επίσης η παραγωγή δημόσιων πολιτικών παύει να προσεγγίζεται μέσα από το παραδοσιακό δίπολο διοικούντες/αποφασίζοντες (κράτος, διοίκηση) έναντι διοικουμένων/ ωφελούμενων (κοινωνία των πολιτών, επιχειρήσεις, πολίτες, συλλογικότητες).

Η αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων δημόσιου ενδιαφέροντος οδηγεί στην ανάπτυξη και εφαρμογή νέων μεθόδων και επιλογών διακυβέρνησης. Αυτές οι μέθοδοι συμπεριλαμβάνουν τόσο τους εκπροσώπους του Δημοσίου με την ευρεία έννοια, όσο και τους εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών, των ομάδων δηλαδή που υφίστανται τις -θετικές ή αρνητικές- συνέπειες της δεδομένης δημόσιας πολιτικής, καθώς και τις ομάδες που σχετίζονται με το πρόβλημα ή ομάδες ενδιαφέροντος (stakeholders), έννοια που καλύπτει τους κάθε είδους ενδιαφερόμενους ανεξάρτητα από τον θεσμικό τους ρόλο και αναγνωρίζει σε συμβολικό επίπεδο την ισότιμη εμπλοκή τους. Η διακυβέρνηση δεν είναι πλέον μόνο πολυεπίπεδη, αλλά και πολυδιάστατη (Τσέκος :2013). **Βασική προϋπόθεση πρέπει**

²Ένα παράδοξο της σύγχρονης εποχής είναι η καθιέρωση των **ρηματικών πρακτικών** (discourses) για τις οποίες δεν υπάρχει συμφωνία για το περιεχόμενο ή τα πιθανά πεδία εφαρμογής τους. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι ή «διακυβέρνηση», όπως αποδίδουμε στα ελληνικά τον όρο governance, για την οποία δεν έχει διατυπωθεί ένας κοινά αποδεκτός ορισμός. Έχουν υπάρξει διάφορες προσεγγίσεις της διακυβέρνησης, οι οποίες εξικνούνται από την κατανόησή της ως ουσίας του διοικείν μέχρι την ανάδειξη της σε μεθοδολογία λήψης αποφάσεων και την παρουσίαση της ως φιλοσοφίας κοινωνικής οργάνωσης και μέχρι την περιγραφή της ως συνόλου πρακτικών υποδείξεων για την οργάνωση του κοινωνικού διαλόγου σε τοπικό επίπεδο (Καρκατσούλης:2004 σελ.346).

να είναι η συγκρότηση και λειτουργία ανοικτών δικτύων μεταξύ κυβερνητικών και μη κυβερνητικών δρώντων υπό συνθήκες δημοσίου διαλόγου, διαφάνειας και λογοδοσίας. Τα παραδοσιακά ιεραρχικά σχήματα που υπήρχαν δεν επαρκούν προκειμένου να ληφθούν και να υλοποιηθούν αποτελεσματικά οι πολιτικές αποφάσεις (Χλέπας :2011).

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει **στη διακυβέρνηση σε τοπικό επίπεδο, το οποίο, προς το παρόν, μπορεί να θεωρηθεί και το μόνο επίπεδο διοίκησης όπου υπάρχουν συγκεκριμένες εφαρμογές της.** «Αυτές σχετίζονται με τη δημιουργία των κατάλληλων δομών για την έκφραση και συμμετοχή των πολιτών στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, την ενίσχυση των πρωτοβουλιών και δραστηριοτήτων για την επίλυση των προβλημάτων, την δημιουργία μαθησιακών δομών που επιτρέπουν τη διαμόρφωση μιας κοινοτικής/τοπικής συνείδησης στους κατοίκους, καθώς και τη μεγιστοποίηση της ικανότητας όσων συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων να ενεργοποιούν άλλα δίκτυα δράσεων και ανθρώπων» (Καρκατσούλης:2004).

Τις τελευταίες δεκαετίες στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες έχουμε την εμφάνιση και την δραστηριοποίηση ορισμένων φορέων και θεσμών, οι οποίοι αποτελούν τα δίκτυα της τοπικής διακυβέρνησης λειτουργώντας ουσιαστικά εκτός του άμεσου χώρου της τοπικής κυβέρνησης. Αυτό γίνεται λόγω της τάσης του «διαχωρισμού», της εξωτερικής ανάθεσης και της ιδιωτικοποίησης των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης σε εξωτερικούς φορείς και οργανισμούς. Αυτοί οι φορείς και οργανισμοί έχουν συγκεκριμένους στόχους και ειδικά συμφέροντα.

Η παραδοσιακή τοπική κυβέρνηση έχει την πολιτική εντολή και τη νομιμοποίηση να εκπροσωπεί, να υποστηρίζει και να συμβάλλει στην επικράτηση του «κοινού συμφέροντος» της κοινότητας. Βασικό καθήκον της είναι **η διαμεσολάβηση και ο «συντονισμός» των πολλαπλών συμφερόντων ενός πλήθους τοπικών φορέων που έχουν την εντολή να καταλήξουν σε «λύσεις συμβατές με το γενικό συμφέρον».**

Για το συντονισμό των λειτουργιών και δραστηριοτήτων δικτύων φορέων που λειτουργούν έξω από την άμεση (πολιτική) πρόσβαση της τοπικής εξουσίας και των συμβουλίων, η τοπική κυβέρνηση οφείλει να καταφεύγει και να βασίζεται σε άλλους τρόπους όπως αυτοί της αλληλεπίδρασης, της πειθούς, των διαπραγματεύσεων κλπ . Η τοπική κυβέρνηση μπορεί, ως εκ τούτου, να λειτουργήσει όπως παρατηρεί ο Friend (1976), ως «**δικτυακός μεσολαβητής**», (networker)», (όπως αναφέρει ο Wollmann :2012).

Η πρόσφατα ενισχυμένη πολιτική και εκτελεστική ηγεσία της (παραδοσιακής) τοπικής κυβέρνησης μπορεί να θεωρηθεί ότι ενισχύει τη «δικτυωμένη» θέση της και επιρροή της στον τοπικό χώρο διακυβέρνησης. Η παραδοσιακά εκλεγμένη τοπική κυβέρνηση έχει πολιτική εντολή να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις ώστε το «κοινό συμφέρον» της τοπικής κοινότητας να επικρατήσει έναντι μιας πλειάδας φορέων ειδικών συμφερόντων. Από την άλλη μεριά, οι φορείς αυτοί, εντός της λογικής των ειδικών συμφερόντων, αγωνίζονται για τη βέλτιστη ευελιξία και αποδοτικότητα. Οι δομές και η λογική της τοπικής κυβέρνησης και της (τοπικής) διακυβέρνησης, μπορούν να θεωρηθούν και να αξιολογηθούν ως αλληλοσυμπληρωματικές και υποστηρικτικές παρά αντιφατικές και αμοιβαία αποκλειστικές (Wollmann :2012).

Τέλος, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και Περιφερειών (CERM) υποστηρίζει ότι, **«η βελτίωση της τοπικής διακυβέρνησης αποτελεί ζωτικό εργαλείο για την εξασφάλιση της ειρήνης, την ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης, τη μεγιστοποίηση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και τη διασφάλιση της κοινωνικής ένταξης και της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας.** Το έργο της UCLG για τη βελτίωση της τοπικής διακυβέρνησης σε όλο τον κόσμο περιλαμβάνει την έρευνα και την υποστήριξη για την αποκέντρωση και την τοπική δημοκρατία, τα τοπικά οικονομικά, την ισότητα των φύλων και την πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες, τα οποία αποτελούν βασικά στοιχεία της καλής τοπικής διακυβέρνησης».

1.2. Κατηγοριοποίηση των συστημάτων Τοπικής Κυβέρνησης στις χώρες της Ευρώπης

Η αναλυτική σύγκριση των συστημάτων τοπικής κυβέρνησης στις χώρες της Ευρώπης πρέπει να ξεκινήσει με το θεσμικό πλαίσιο που ισχύει σε κάθε κράτος. Ο τρόπος εκλογής του δημάρχου διαδραματίζει επίσης έναν σημαντικό ρόλο στις πολιτικές ισορροπίες, εντός και εκτός του δήμου και ως προς το εύρος των ευθυνών και αρμοδιοτήτων που αναλαμβάνει ο δήμος. Τέλος, ιδιαίτερη σημασία έχει το ποσοστό των δημόσιων δαπανών που διαχειρίζονται οι δήμοι αλλά και το ποσοστό εργαζομένων που απασχολούν. Η εισαγωγή ορισμένων κριτηρίων διευκολύνει στην ομαδοποίηση των διαφορετικών εθνικών συστημάτων σε μείζονες κατηγορίες, σύμφωνα με τις ομοιότητες που έχουν εντοπίσει. Με αυτόν τον τρόπο διευκολύνεται η εξαγωγή συμπερασμάτων και η αναλυτική σύγκριση. Από τα τέλη της δεκαετίας του ογδόντα έχουμε μια πύκνωση της συγκριτικής μελέτης ως προς τα συστήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη, κυρίως λόγω της διαδικασίας της ευρωπαϊκής

ενοποίησης (Χλέπας: 2007). Οι σημαντικότερες κατηγοριοποιήσεις των συστημάτων τοπικών κυβερνήσεων θα αναπτυχθούν στην συνέχεια.

1.2.1. Η ταξινόμηση των χωρών της Ευρώπης σύμφωνα με την ανάλυση των Page και Goldsmith

Από τις παλιότερες και με ιδιαίτερο ενδιαφέρον προσεγγίσεις, είναι η τυπολογία των **Page** και **Goldsmith** που παρουσιάστηκε στα τέλη της δεκαετίας του ογδόντα. Η κεντρική τους ιδέα ήταν, ότι υπάρχει μια αλληλεξάρτηση ανάμεσα στον αριθμό και τον *τύπο των λειτουργιών που αναλαμβάνουν οι δήμοι, το βαθμό τοπικής αυτονομίας και την πρόσβαση των τοπικών αιρετών στο κεντρικό κράτος.*

Πίνακας 1.1

Όγκος αρμοδιοτήτων, βαθμός αυτονομίας και πρόσβαση στην κεντρική εξουσία των τοπικών κυβερνήσεων στον ευρωπαϊκό χώρο των Page και Goldsmith

	<i>Όγκος αρμοδιοτήτων</i>	<i>Βαθμός αυτονομίας</i>	<i>Πρόσβαση στην κεντρική εξουσία</i>
<i>Βορράς</i>	Υψηλός	Υψηλός	Χαμηλός
<i>Νότος</i>	Χαμηλός	Χαμηλός	Υψηλός

Πηγή John: 2001

Οι Page και Goldsmith διχοτόμησαν τα συστήματα αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη σε δύο βασικές κατηγορίες: εκείνη των **βορείων** και, αντίστοιχα, εκείνη των **νοτίων χωρών**. Τα συστήματα της Βόρειας Ευρώπης χαρακτηρίζονται από ισχυρή αποκέντρωση πολλών και σημαντικών αρμοδιοτήτων, με ιδιαίτερα υψηλό βαθμό τοπικής αυτονομίας και οι τοπικοί ηγέτες έχουν ασθενείς προσβάσεις στην κεντρική εξουσία. Αντίθετα, στις νότιες χώρες η τοπική αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται από έναν σχετικά μικρό όγκο αρμοδιοτήτων, χαμηλό βαθμό τοπικής αυτονομίας και με ισχυρές προσβάσεις των τοπικών ηγετών στην κεντρική εξουσία (John: 2001).

Όπως αναφέρει ο John (2001), αυτή η τυπολογία χαρακτηρίζεται από *την απλότητα και την ευθύτητά* της, και αποφεύγει το νομικισμό που είχε ταλαιπωρήσει τη συγκριτική πολιτική επιστήμη για μεγάλο χρονικό διάστημα. Ο αντίλογος όμως σε αυτή την τυπολογία είναι ότι δεν ασχολείται με τους οριζόντιους συσχετισμούς δυνάμεων και εξουσίας, όπως, επίσης, παραλείπει τα ομοσπονδιακά κράτη από την ανάλυση της.

1.2.2. Η ταξινόμηση των χωρών της Ευρώπης σύμφωνα με την ανάλυση των Hesse και Scharpe

Οι Hesse και Scharpe παρουσίασαν μια τυπολογία που περιλαμβάνει περισσότερα κράτη και κατηγορίες. Κεντρική ιδέα αυτής της τυπολογίας ήταν ότι έπρεπε να συνδυαστούν νομικά πολιτικο-διοικητικά κριτήρια. Για να γίνει κατάταξη σε επιμέρους κατηγορίες θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη το συνταγματικό καθεστώς που προβλεπόταν για την τοπική κυβέρνηση, η έκταση και η ένταση της κρατικής εποπτείας που ασκείται από το κέντρο στους ΟΤΑ, ο βαθμός αυτοτέλειας των τελευταίων, το πλήθος των αρμοδιοτήτων τους και ο ρόλος που διαδραματίζουν οι τοπικοί ηγέτες καθώς και της τοπικής δημοκρατίας.

Πίνακας 1.2

Ταξινόμηση σύμφωνα με την ανάλυση των Hesse και Scharpe

	<i>Συνταγματικό καθεστώς</i>	<i>Όγκος αρμοδιοτήτων</i>	<i>Βαθμός αυτονομίας</i>	<i>Πολιτικός ρόλος της πολιτικής ηγεσίας</i>
Ναπολεόντειος	Ισχυρό	Μικρός	Χαμηλός	Ισχυρός
Αγγλοσαξονικός	Αδύναμο	Μεγάλος	Υψηλός	Ασθενής
Βόρειος και Μεσευρωπαϊκός	Ισχυρό	Μεγάλος	Υψηλός	Ισχυρός

Πηγή: ΕΚΔΔ:2011

Με βάση αυτήν την τυπολογία έχουμε τη δημιουργία τριών τύπων συστημάτων. Στον πρώτο τύπο, που ονομάστηκε «**ναπολεόντεια ομάδα**», τα κράτη που εντάσσονται σε αυτή την ομάδα χαρακτηρίζονται από ισχυρό συνταγματικό καθεστώς, οι δομές τους είναι συγκεντρωτικές, σύμφωνα με τα πρότυπα της Ναπολεόντειας διοίκησης, έχουν αυστηρή κρατική εποπτεία, ο αριθμός των αρμοδιοτήτων τους είναι μικρός, έχουν ασθενή αυτοτέλεια και οι αιρετοί ηγέτες έχουν αρκετά σημαντικό ρόλο και επιρροή στο πολιτικό σύστημα. Από πολλούς αυτή η ομάδα ταυτίστηκε με την ομάδα των «νότιων χωρών» του Page και Goldsmith, αφού απαρτίζεται από την Ελλάδα, την Γαλλία, την Ιταλία, την Ισπανία, την Πορτογαλία και το Βέλγιο. Μια νεότερη μελέτη (Kersting and Vetter) υποστηρίζεται ότι σε αυτή την ομάδα θα μπορούσε να συμπεριληφθεί και η καθολική Πολωνία.

Στον δεύτερο τύπο, τον «**άγγλο-σαξονικό**» (Anglo-Group), η τοπική κυβέρνηση δεν διαθέτει συνταγματική κατοχύρωση ούτε ισχυρή πολιτική ηγεσία, έχει όμως αυτοτέλεια και έναν σημαντικό αριθμό αρμοδιοτήτων, ιδίως προς τις κοινωνικές υπηρεσίες και η άσκηση της κρατικής εξουσίας είναι αρκετά συγκρατημένη. Η

τοπική και κεντρική κυβέρνηση λειτουργούν ως δύο ξεχωριστές οντότητες της δημόσιας ζωής. Σε αυτό το σύστημα συμπεριλαμβάνονται η Ιρλανδία και το Ην. Βασίλειο.

Στον τελευταίο τύπο, τον «**βόρειο και μεσευρωπαϊκό**» (North and Middle European Group), η τοπική αυτοδιοίκηση έχει ένα ισχυρό συνταγματικό καθεστώς, με ιδιαίτερα υψηλό βαθμό αυτοτέλειας των ΟΤΑ, περιορισμένη κρατική εποπτεία ενώ ο όγκος των αρμοδιοτήτων τους είναι σημαντικός με έμφαση στις κοινωνικές υπηρεσίες. Σε αυτά τα κράτη έμφαση δίδεται στη λειτουργία της τοπικής δημοκρατίας, η οποία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην αναπαραγωγή του πολιτικού συστήματος. Σε αυτό το σύστημα εντάσσονται οι γερμανόφωνες χώρες (συμπεριλαμβανόμενης και της Ελβετίας), η Ολλανδία και τα σκανδιναβικά κράτη (Χλέπας:2007).

1.2.3. Νεότερη κατηγοριοποίηση συστημάτων τοπικής κυβέρνησης από COST Public Sector Reform (Loc Ref)

Μια νέα κατηγοριοποίηση των συστημάτων τοπικής κυβέρνησης πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος COST Public Sector Reform (Loc Ref).

Προς τούτο, είναι απαραίτητη μια προσπάθεια "μετάφρασης", την οποία μπορεί να προκατασκευάσει και να διευκολύνει η ακόλουθη ομαδοποίηση των χωρών.

Η τυπολογία έξι διαφορετικών συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης που περιγράφονται παρακάτω αναφέρεται στα χαρακτηριστικά των δημοσίων διοικήσεων στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης. Αυτή η ομαδοποίηση των χωρών βασίζεται σε τρεις κύριες διαστάσεις:

Α) Ιστορική διάσταση: Βασίζεται στη διαφορά Ανατολής-Δύσης στην ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή στις διαφορές μεταξύ του δυτικού (Βέμπερ) γραφειοκρατικού μοντέλου και του μετά κομμουνιστικού μοντέλου (μετάβαση της θεσμικής κληρονομιάς του κομμουνισμού).

Β) Θεσμική διάσταση: αναφέρεται στη μακροοικονομική διάρθρωση της δημόσιας διοίκησης και διαφοροποιεί τα ενιαία κεντρικά, ενιαία αποκεντρωμένα και ομοσπονδιακά συστήματα δημόσιας διοίκησης.

Γ) Πολιτιστική διάσταση: αναφέρεται στη διοικητική κουλτούρα και τις νομικές παραδόσεις και διαφοροποιεί την παράδοση της ηπειρωτικής Ευρώπης «κράτους δικαίου» με έμφαση στον νομικισμό, που απορρέει από το ρωμαϊκό δίκαιο (με διαφορετικό βαθμός πελατειακής σχέσης μεταξύ των χωρών της παράδοσης αυτής), την αγγλοσαξονική κουλτούρα «δημόσιου συμφέροντος» με παράδοση

κοινού δικαίου και έμφαση στον διαχειριστικό ρόλο, τη διαφάνεια και τα ανοικτά συστήματα πρόσληψης³ (Bouckaert, et. al. : 2016).

Πίνακας 1.3
Κατηγοριοποίηση από COST Public Sector Reform (Loc Ref)

Χώρα	Αποκέντρωση		Εδαφική δομή	Εκτελεστικός ηγέτης/Δήμαρχος
	Λειτουργικές αρμοδιότητες >25% = ισχυρός (έντονη γραφή) ⁴	Οικονομική αυτοδυναμία 3= ισχυρός (έντονη γραφή) ⁵	>10.000= ισχυρός (έντονη γραφή) ⁶	I= ισχυρός
Ηπειρωτικός Ομοσπονδιακός Τύπος				
Αυστρία	15,5	2	3,510	1
Γερμανία	16,8	2	6,690	1
Ελβετία	24,3	3	2,950	1
Ηπειρωτικός Ευρωπαϊκός Ναπολεόντειος Τύπος				
Βέλγιο	13,5	3	17,910	0
Γαλλία	20,9	3	1,720	1
Ελλάδα	5,6	2	33,600	1
Ιταλία	31,3	3	7,270	1
Πορτογαλία	14	2	34,380	1
Ισπανία	13,3	3	5,430	1
Τουρκία	12,0	2	52,200	1
Βόρειος Τύπος				
Δανία	64,3	2	55,480	0
Φιλανδία	40,6	3	12,660	0
Ισλανδία	24,2	3	4,150	0
Ολλανδία	33,6	1	36,890	0
Νορβηγία	33,3	3	11,020	0
Σουηδία	48,2	2	52,200	0
Άγγλο – Σαξονικός Τύπος				
Ιρλανδία	10,3	3	37,310	
Ηνωμένο Βασίλειο	27,8	1	139,480	0
Νέες Δημοκρατίες Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης				
Τσεχία	27	1	1,640	0
Εσθονία	24,7	1	5,930	0
Ουγγαρία	14,9	1	3,170	1
Λετονία	30,8	0	16,760	0

³ Οι χώρες που συμμετέχουν στο COST (Loc Ref) είναι: η Αλβανία, Αυστρία, Βέλγιο, Κροατία, Κύπρος, Τσεχία, Δανία, Εσθονία, Φιλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ισλανδία, Ιρλανδία, Ισραήλ, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Ολλανδία, Νορβηγία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία, Τουρκία, Ηνωμένο Βασίλειο. Στην συγκεκριμένη ομαδοποίηση δεν συμμετέχουν η Αλβανία, Ισλανδία και Ισραήλ.

⁴ Ποσοστό (%) των τοπικών δαπανών στο σύνολο των δημόσιων δαπανών.

⁵ Ο βαθμός στον οποίον τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται από δικές της τοπικές πηγές (φόροι, τέλη, χρεώσεις); βάση LAI 2014 (Ladner et al 2015 για περαιότερου εξηγήσεις): πηγές εσόδων λιγότερα από 10% στα συνολικά έσοδα: 0; 10-25%: 1; 25-50%: 2; περισσότερο από 50%: 3

⁶ Μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των δήμων.

Λιθουανία	25,6	1	56,570	1
Πολωνία	33	2	15,390	1
Σλοβακία	18,2	2	1,870	1
Νέες Δημοκρατίες νότιας και ανατολικής Ευρώπης				
Βουλγαρία	18,1	2	24,090	1
Κροατία	16,6	3	8,014	1
Ρουμανία	23,9	1	6,800	1
Σλοβενία	20,4	0	9,560	1

Πηγή: Bouckaert and Kuhlmann : 2017

Οι τυπολογίες αυτές διαμορφώνονται ως εξής:

1. Ηπειρωτικός Ευρωπαϊκός Ναπολεόντειος Τύπος (Continental European Napoleon Type). Η αρχή της νομιμότητας κυριαρχεί με μια ισχυρή κοινή ρωμαϊκή παράδοση και την ισχύουσα νομοθεσία. Ο ρόλος του κεντρικού κράτους με την κεντρική του γραφειοκρατία είναι πολύ ισχυρός και αποδεκτός. Οι τοπικές κυβερνήσεις είναι παραδοσιακά αδύναμες και το κράτος είναι ιδιαίτερα ορατό.

Ορισμένες χώρες της Νότιας Ευρώπης σε αυτό τον τύπο παρουσιάζουν υψηλό ποσοστό πολιτικοποίησης, πελατειακές σχέσεις και κομματική υποστήριξη. Αυτός ο τύπος είναι παρεμφερής, με την ναπολεόντεια ομάδα των Hesse και Scharpe.

2. Ηπειρωτικός Ομοσπονδιακός Τύπος (Continental European Federal Type). Βασικά χαρακτηριστικά του, όπως και του Ναπολεόντειου, είναι ο ισχυρός νομικός προσανατολισμός της διοίκησης και η κουλτούρα κράτους δικαίου. Το σημαντικό χαρακτηριστικό αυτού του τύπου είναι ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζουν τα *υποεθνικά αποκεντρωμένα επίπεδα* (Subnational decentralized levels) και κυρίως, η εφαρμογή της *αρχής της επικουρικότητας*. Ο ρόλος της τοπικής κυβέρνησης είναι αναβαθμισμένος σε σχέση με τον ναπολεόντσιο τύπο, επίσης (σε πολλές χώρες) ο δήμαρχος είναι ισχυρός και με επιρροή.

3. Άγγλο – Σαξονικός Τύπος (Anglo –Saxon Type). Η διοικητική παράδοση βασίζεται στις *φιλελεύθερες κρατικές φιλοσοφίες* και στην *οργανική κατανομή του κράτους*. Ο διαχωρισμός του δημόσιου και του ιδιωτικού δικαίου (κοινός νόμος) δεν υπάρχει και υπάρχουν ανοικτά συστήματα προσλήψεων και σταδιοδρομίας. Η τοπική κυβέρνηση είναι λειτουργικά ισχυρή αλλά οι τοπικοί ηγέτες αδύναμοι. Αυτός ο τύπος είναι επίσης παρεμφερής με την ομάδα των Hesse και Scharpe (Bouckaert et al.: 2016).

4. Βόρειος Τύπος (Nordic Type). Η διοίκηση των χωρών που ανήκουν σε αυτή την ομάδα έχει τις ρίζες της στο ρωμαϊκό δίκαιο και παραδόσεις. Επίσης, σε αυτόν τον τύπο έχουμε την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, όπου οι αρμοδιότητες κατανέμονται στην κεντρική εξουσία και στα τοπικά διοικητικά επίπεδα. Ιδιαίτερη

έμφαση δίνουν στην *διαφάνεια* και την πρόσβαση και *συμμετοχή των πολιτών*. Οι χώρες που ανήκουν σε αυτόν τον τύπο έχουν παραδοσιακά *υψηλή αποκεντρωμένη διοικητική δομή με πολιτικά και λειτουργικά ισχυρές τοπικές κυβερνήσεις* (εκτός από την Ολλανδία) και τέλος έχουν υψηλό βαθμό τοπικής αυτονομίας.

5. Νέες Δημοκρατίες Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (The Central Eastern European (CEE) Type. Με τις αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στις αρχές του 1990 στις πρώην χώρες του ανατολικού μπλοκ, πραγματοποιήθηκε μια διακοπή από την κληρονομιά του σοσιαλιστικού συστήματος διοίκησης. Οι χώρες αυτές είχαν μια σημαντική πρόοδο στην εγκατάσταση του ηπειρωτικού ευρωπαϊκού διοικητικού μοντέλου. Η δημόσια διοίκηση αυτών των χωρών χαρακτηρίζεται από *έναν υψηλό βαθμό αποκέντρωσης*. Η τοπική κυβέρνηση έχει αυξημένο αριθμό αρμοδιοτήτων οι οποίες προσφέρονται από τις τοπικές αρχές. Τέλος, μια άλλη σημείωση που πρέπει να γίνει για τις βαλτικές χώρες, είναι ότι έχουν αρκετές ομοιότητες στα συστήματα των τοπικών ομάδων με τις χώρες του βόρειου τύπου.

6. Νέες Δημοκρατίες νότιας και ανατολικής Ευρώπης (South Eastern European (SEE) Type. Σε αυτόν τον τύπο εντάσσονται οι βαλκανικές χώρες. Οι τοπικές κυβερνήσεις αυτό του τύπου έχουν πολλά κοινά χαρακτηριστικά με τον Ναπολέοντειο τύπο. Ο αριθμός αρμοδιοτήτων σε αυτή την ομάδα είναι περιορισμένος, αλλά ταυτόχρονα η θέση του δημάρχου είναι ισχυρή. Η θεσμική θέση της τοπικής κυβέρνησης είναι αδύναμη. Σε κάποιες χώρες (όπως Βουλγαρία, Ρουμανία) η διοικητική ιστορία σημαδεύτηκε από υψηλούς κεντρικούς κανόνες οι οποίοι διαμορφώθηκαν στην πορεία, μετά το 1990, όπου προσδιορίζεται αρχικά από την μετά κομμουνιστική αφρόκρεμα (Bouckaert and Kuhlmann : 2016)

1.3 Τοπικές μεταρρυθμίσεις⁷ του δημόσιου τομέα στις χώρες της Ευρώπης

Τις τελευταίες δεκαετίες οι τοπικές κυβερνήσεις σε όλη την Ευρώπη βρίσκονται σε μία περίοδο αυξημένης μεταρρυθμιστικής δραστηριότητας και έντασης. Πληθώρα νέων προκλήσεων όπως οι ριζικές κοινωνικές διαρθρώσεις που οφείλονται κυρίως στη δημογραφική γήρανση, τη μετανάστευση (οικονομικοί μετανάστες), την προσφυγική κρίση και σταδιακά την μη ύπαρξη εθνικά ή και πολιτιστικά ομοιογενών κοινωνιών στον δυτικό κόσμο και παράλληλα τη σταδιακή κατάρρευση ορισμένων

⁷ Θα χρησιμοποιήσουμε κυρίως τον όρο «μεταρρύθμιση» παρά τον «εκσυγχρονισμό», καθώς ο όρος «μεταρρύθμιση» φαίνεται να ταιριάζει καλύτερα στις θεσμικές αλλαγές που έχει υποστεί η τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ ο «εκσυγχρονισμός» φαίνεται πιο φορτισμένος με κανονιστικές, αν όχι τελεολογικές επιπτώσεις (Wollmann H :2010).

παραδοσιακών θεσμών όπως η οικογένεια και τα τοπικά ή «εθνο-τοπικά» δίκτυα που συναντούσαμε κυρίως στη νότια Ευρώπη (Χλέπας:2005). Επίσης, στις νέες προκλήσεις θα πρέπει να συμπεριληφθούν, η εξάπλωση της παγκόσμιας χρηματοοικονομική κρίσης και οι πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν σε κάποιες χώρες (κυρίως στις χώρες της νότιας Ευρώπης), που έχει ως αποτέλεσμα την μεταφορά περισσότερων αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά χωρίς την χορήγηση των ανάλογων πόρων. Εξίσου σημαντικούς παράγοντες αποτελούν οι απαιτήσεις για μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και η αυξανόμενη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, συμπεριλαμβανομένης της τοπικής επιχειρηματικής κοινότητας και των ομάδων απλών πολιτών (Schaap, Geurtz, De Graaf, Niels.:2010).

Οι μεταρρυθμίσεις εκτείνονται από τον εκσυγχρονισμό της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (ΝΔΔ) έως την αναδιοργάνωση της διανομής των υπηρεσιών ανάμεσα στους τοπικούς δημόσιους, ιδιωτικούς και μη κερδοσκοπικούς τομείς, τη λειτουργική ενίσχυση, την εδαφική σταθεροποίηση και την δια-δημοτική συνεργασία (inter-local cooperation). Εν μέρει, αυτές οι μεταρρυθμίσεις θεσπίστηκαν από τις «εθνικές» ή «διεθνείς»⁸ κυβερνήσεις που συχνά προκαλούνται από την υποχρεωτική εφαρμογή πολιτικών λιτότητας, όπως επίσης και από δημοτικές πρωτοβουλίες.

Ταυτόχρονα, θα πρέπει να τονιστεί ότι οι τρέχουσες απαιτήσεις και μελλοντικές προσδοκίες των τοπικών αυτοδιοικήσεων είναι υψηλές και εξακολουθούν να αυξάνονται. Οι δήμοι (και κομητείες) δεν είναι μόνο υπεύθυνοι για την αποτελεσματική διαχείριση, την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών και την ορθή εκτέλεση των νόμων που προέρχονται από την κεντρική εξουσία αλλά επίσης, πρέπει να διασφαλίσουν τη νομιμότητα, τη λογοδοσία, τη δημοκρατική συμμετοχή και την εμπιστοσύνη των πολιτών – συχνά υπό συνθήκες λιτότητας. Προφανώς, είναι απαραίτητος ένας ορισμένος βαθμός αυτονομίας, προκειμένου οι τοπικές αυτοδιοικήσεις να είναι σε θέση να ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις (Bouckaert and Kuhlmann&:2016 ; Bouckaert et al.: 2016).

1.3.1 Χαρακτηριστικά και παράγοντες που πρέπει να ληφθούν υπόψη στις τοπικές μεταρρυθμίσεις

Στην ανάλυση των μεταρρυθμίσεων είναι χρήσιμο να εστιάσουμε στο θεσμικό πλαίσιο –από θεωρητική και εμπειρική άποψη- που συνήθως επηρεάζουν τη φύση των τοπικών δημόσιων μεταρρυθμίσεων στο τοπικό επίπεδο. Σύμφωνα με τους

⁸ Ευρωπαϊκή Ένωση, ΔΝΤ

Bouckaert και Kuhlmann (2017), θα πρέπει να λάβουμε υπόψη τα παρακάτω χαρακτηριστικά:

α) **Την κρατική δομή** (State structure) β) **Τη διοικητική κουλτούρα και τις παραδόσεις** (Administrative culture and tradition) γ) **Τις λειτουργικές αρμοδιότητες και την αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων**. (Functional responsibilities and autonomy of local government) δ) **Τις εδαφικές δομές** (Territorial structure) ε) **Την τοπική δημοκρατία** (Local democracy).

Οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική προσπάθεια θα πρέπει να αποτελεί **μια διαδικασία διαβούλευσης, συμβιβασμού, διαλόγου και κοινωνικής συναίνεσης** τόσο σε κεντρικό επίπεδο όσο και, πρώτιστα, σε τοπικό επίπεδο.

Ο Paddison (2004), διατυπώνει τρεις βασικούς παράγοντες που συντείνουν στον επιτυχή σχεδιασμό οποιασδήποτε μεταρρυθμιστικής προσπάθειας:

1. Η αναδιάρθρωση της τοπικής διακυβέρνησης πρέπει να προωθεί τις τοπικές προτιμήσεις και να καλύπτει τις τοπικές ανάγκες.
2. Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια πρέπει να είναι διαφανής διαδικασία, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην έναρξη δημόσιου διαλόγου πριν από οποιαδήποτε λήψη απόφασης είτε σε κεντρικό είτε, και σε τοπικό επίπεδο.
3. Η εδαφική μεταρρύθμιση είναι αναγκαστικά ένας συμβιβασμός. Δεν είναι δυνατό να αποφασιστεί πλήρως είτε από την κεντρική ηγεσία είτε από την τοπική πολιτική ηγεσία.

Στο βαθμό που οι τοπικές κυβερνήσεις προσπαθούν να εφαρμόσουν τις μεταρρυθμιστικές ατζέντες χρησιμοποιώντας τη μέθοδο «αντιγραφή και επικόλληση», λαμβάνοντας υπόψη κυρίως τα ευεργετικά αποτελέσματα χωρίς αυθεντική, ανοιχτή συζήτηση και διαβούλευση, θα πρέπει να περιμένουν αντίσταση, από την αντιπολίτευση και από μερίδα πολιτών, με την παράλληλη παρουσίαση ανταγωνιστικών προτάσεων μεταρρύθμισης. Αυτή η προσέγγιση μπορεί να καταστήσει την υλοποίηση δύσκολη ή αδύναμη. Όταν οι κεντρικές κυβερνήσεις επιδιώκουν μεταρρυθμίσεις που απαιτούν σημαντικό σχεδιασμό και προσπαθούν να τις επιβάλουν στις τοπικές κυβερνήσεις, η υλοποίηση θα είναι μερική και ασυνεπής (Bouckaert et al.: 2016).

Στην παρακάτω ενότητα θα γίνει μια προσπάθεια συστηματικής παρουσίασης των μεταρρυθμίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση, με βάση μια κατηγοριοποίηση ανάλογα με τον βασικό στόχο, τον χαρακτήρα και το αντικείμενό τους.

1.3.2 Εδαφική αναδιάταξη (Territorial rescaling) ή (Εδαφικές μεταρρυθμίσεις)

Στα πλαίσια των μεταρρυθμίσεων της εδαφικής αναδιάρθρωσης, σχεδόν πάντοτε ανέκυπτε η συσχέτιση δύο πιθανών εναλλακτικών στρατηγικών: α) της **συνένωσης** (amalgamation) των Ο.Τ.Α. από τη μία ή, β) της **διαδημοτικής συνεργασίας** (InterMunicipal Cooperation-IMC) από την άλλη.

1.3.2.1 Εδαφικές συνενώσεις

Η πρώτη κατηγορία μεταρρυθμιστικών προσπαθειών ξεκινά ήδη από τις δεκαετίες του 1950, '60, και '70 και αναφέρεται κατά το πλείστον σε θέματα εδαφικής συνένωσης των αυτοδιοικούμενων βαθμίδων σε χώρες όπως η Αγγλία, οι Σκανδιναβικές χώρες, η Ολλανδία και η Γερμανία.

Ως θεμελιώδεις παράγοντες προώθησης των συγκεκριμένων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών της τοπικής διακυβέρνησης στη Μ. Βρετανία κατά τη δεκαετία του 1970, **προβλήθηκαν οι οικονομίες κλίμακας που δημιουργούνται και η αποδοτικότερη και η αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών από τα μεγαλύτερα μεγέθη ΟΤΑ** (Kersting and Vetter :2003). Οι Sharpe και Kjellberg είδαν την εδαφική αναδιάταξη των τοπικών κυβερνήσεων ως συμπλήρωμα της **λειτουργικής αποκέντρωσης** κατά τη διάρκεια της μεταπολεμικής επέκτασης του κράτους πρόνοιας, (όπως αναφέρεται από τους Jostein, Jan Klausen, Vabo Bjurstrøm : 2017)

Χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιταλία και η Ισπανία προχώρησαν σε αναγκαστικές ή εθελούσιες συνενώσεις όμορων δήμων και κοινοτήτων καθώς και στην εμβάθυνση των θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας μέσω της σύστασης διαδημοτικών αναπτυξιακών συνδέσμων και στην σύναψη διαδημοτικών συμβάσεων με στόχο την παροχή υπηρεσιών και την κατασκευή έργων.

Στην εδαφική αναδιοργάνωση μπορούμε να διακρίνουμε δύο βασικές μεταρρυθμιστικές στρατηγικές: **χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες (up - scaling)** και **χωρικά μικρότερες γεωγραφικές μονάδες (down-scaling)**. Σημαντικό ερώτημα σε αυτή την μεταρρύθμιση είναι, εάν τα εδαφικά μεγέθη και οι διοικητικές δικαιοδοσίες των τοπικών αρχών πρέπει να γίνουν όλο και μεγαλύτερα (με βασική ιδέα την επίτευξη οικονομιών κλίμακας) ή να παραμείνουν μικρά εδαφικά μεγέθη (με κεντρική ιδέα την εγγύτητα και την συμμετοχή) (Bouckaert et al.: 2016). Όπως αναφέρει ο Wollman (2012), «η αύξηση του πληθυσμού μπορεί να ασκήσει πίεση στις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας των αστικών τοπικών αρχών και στις αγορές κατοικίας. Η μείωση του πληθυσμού μπορεί να αποτελέσει έναυσμα για τις

συγχωνεύσεις αυτές καθαυτές και ανεξάρτητα από τον βαθμό αστικοποίησης σε μια χώρα».

Πιστεύεται γενικά ότι η αναβάθμιση (η συγκρότηση σε μεγαλύτερες γεωγραφικές κλίμακες) θα οδηγήσει σε πιο αποτελεσματική τοπική κυβέρνηση. Οι μεγαλύτερες μονάδες θα ταιριάζουν καλύτερα στην κλίμακα και την πολυπλοκότητα των σημερινών κοινωνικών θεμάτων. Επίσης, η προαναφερόμενη διεύρυνση θα οδηγούσε σε **οικονομίες κλίμακος**. Ένα από τα πιο ενδιαφέροντα παραδείγματα αυτής της μεταρρυθμιστικής στρατηγικής είναι η Διαρθρωτική Μεταρρύθμιση της Δανίας που πραγματοποιήθηκε το 2007 (θα αναπτυχθεί στην συνέχεια της εργασίας).

Ένα ιδανικό μέγεθος μιας τοπικής κοινότητας αναφορικά, τόσο με κριτήρια νομιμότητας, όσο και αποτελεσματικότητας, προσδιορίζεται από τον Stren (1993) «μεταξύ 20.000 και 50.000 κατοίκων».

Υπάρχει μια θερμή επιστημονική συζήτηση σχετικά με τις συνέπειες αυτών των μεταρρυθμίσεων συγχώνευσης, **τόσο όσον αφορά τις επιπτώσεις τους στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της διακυβέρνησης όσο και τον αντίκτυπό τους στην τοπική δημοκρατία**. Όσον αφορά τα δημοκρατικά αποτελέσματά της, πολλές μελέτες καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι δημοτικές συγχωνεύσεις **ενδέχεται να οδηγήσουν σε ορατή μείωση της συμμετοχής** (π.χ. χαμηλότερη προσέλευση ψηφοφόρων, λιγότεροι υποψήφιοι για το τοπικό συμβούλιο) και **της ποιότητας της πολιτικής εκπροσώπησης** (π.χ. αποστάσεις για τους συμβούλους να έρχονται σε επαφή με τους πολίτες, λιγότερο ενημερωμένοι σύμβουλοι, μεγαλύτερη επιρροή της τοπικής γραφειοκρατίας). Άλλες μελέτες δείχνουν επίσης μια αντίστροφη επίδραση: οι μεγαλύτεροι δήμοι μπορούν να προσελκύσουν περισσότερους υποψηφίους δημοτικούς (ή κοινοτικούς) συμβούλους και οι τοπικές εκλογές μπορεί να είναι πιο ανταγωνιστικές.

Η υποστήριξη των πολιτών για αυτές τις μεταρρυθμίσεις - και η νομιμότητα των νεοσυσταθέντων δήμων - **εξαρτάται από την επιμέλεια με την οποία λαμβάνονται αυτές οι πολιτικές αποφάσεις**. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό όταν επιβάλλονται συγχωνεύσεις και οι κατά τόπους πολίτες δεν έχουν τον τελευταίο λόγο μέσω δημοψηφίσματος. Η προσεκτική προετοιμασία περιλαμβάνει την εξέταση εναλλακτικών λύσεων αντί των συγχωνεύσεων υπό τη μορφή διαδημοτικής συνεργασίας. Φυσικά, η προσεκτική προετοιμασία των μεταρρυθμίσεων συνεπάγεται επίσης **την ανάγκη για μια ενεργή πολιτική πληροφόρηση και τη δημιουργία ευκαιριών για δημόσιο διάλογο παράλληλα με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων**

του κοινοβουλίου. Επιπλέον, όταν γίνει επιλογή υπέρ των συγχωνεύσεων, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα για να αντισταθμιστεί η ενδεχόμενη απώλεια ευκαιριών για αποτελεσματική συμμετοχή και ανταπόκριση των πολιτών (Denters :2017).

Πολλές ευρωπαϊκές χώρες έχουν εφαρμόσει μορφές **ενδο-δημοτικής αποκεντρώσης** (intra-municipal decentralization). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές υλοποιήθηκαν κυρίως για να φέρουν την τοπική κυβέρνηση πιο κοντά στους πολίτες της. Αυτό το επιχείρημα ήταν ιδιαίτερα σημαντικό σε μεγάλους (αστικούς) δήμους και σε χώρες με ιστορικό μεγάλης κλίμακας συγχωνεύσεων (π.χ. στη Σουηδία, το Βέλγιο και τις Κάτω Χώρες)⁹ (Denters :2017).

1.3.2.2 Διαδημοτική συνεργασία (Inter Municipal Cooperation-IMC)

Ως εναλλακτική λύση για την επίτευξη των απαιτούμενων οικονομιών κλίμακος, θεωρείται η **συνεργασία μεταξύ όμορων δήμων**¹⁰. Χώρες με πολλούς μικρούς δήμους, έχουν αναπτύξει τη διαδημοτική συνεργασία. Ένας αριθμός τοπικών αρχών (συνήθως όμορων) ενώνουν τις δυνάμεις τους, με κύριο στόχο **να αναπτύξουν και να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα τις δημόσιες υπηρεσίες και τις υποδομές και να ανταποκριθούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο στις ανάγκες των πολιτών, παρέχοντας καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες και ενισχύοντας την τοπική ανάπτυξη**. Οι κοινές δράσεις μέσω της διαδημοτικής συνεργασίας, όσον αφορά τόσο την οργάνωση όσο και τη λειτουργία, έχουν ως στόχο την επίτευξη οικονομιών κλίμακος όπως, για παράδειγμα, μέσω της αμοιβαίας διαχείρισης των δημοσίων επιχειρήσεων.

Η συγκεκριμένη επιλογή ήταν περισσότερο ελκυστική, διότι δεν απαιτεί μεγάλης κλίμακας μεταρρυθμίσεις στο νομικό πλαίσιο λειτουργίας των τοπικών αρχών και ταυτόχρονα δεν οδηγούσε σε ραγδαίες και ανεπιθύμητες αλλαγές στον πολιτικό χάρτη της εκάστοτε χώρας.

Η διαδημοτική συνεργασία, όταν εφαρμόζεται (και σε πολλές περιπτώσεις είναι αναπόφευκτη ακόμη και για μεγάλους δήμους, όπως στις μητροπολιτικές περιοχές, ως προς τον χωρικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό κ.ο.κ.), θα πρέπει να τηρεί ορισμένες προϋποθέσεις, ώστε να έχει επιτυχία, όπως: **ο αριθμός των συμμετεχόντων ΟΤΑ θα**

⁹ Συνήθως έχουν ένα αρκετά ευρύ φάσμα καθηκόντων και ευθυνών σε δύο τομείς: 1) Σε γειτονικές και αθλητικές εγκαταστάσεις, καθώς και σε κοινωνικο-πολιτιστικές δραστηριότητες για τους νέους και τους ηλικιωμένους, τη φυσική υποδομή γειτονιάς (κτίρια, πράσινο), τον σχεδιασμό και τη φροντίδα για την καθαριότητα και την ασφάλεια των συνοικιών (Denters :2017).

¹⁰ Όπως η Τσεχία, η Πορτογαλία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Γαλλία, αλλά και η Λιθουανία.

πρέπει να είναι περιορισμένος, θα πρέπει να υφίσταται ικανή πολιτικό-διοικητική στήριξη, η ηγεσία να διαθέτει όραμα, να επικρατεί επιχειρησιακό (και όχι γραφειοκρατικό) πνεύμα, να είναι αποδεκτή από όλους τους πολίτες, τους κοινωνικο-οικονομικούς δρώντες της περιοχής και τους συμμετέχοντες φορείς, ενώ ορισμένοι από αυτούς, τουλάχιστον θα πρέπει να πιέζουν προς αυτή την κατεύθυνση και να θεωρούν ότι είναι επείγουσα η δημιουργία και η κινητοποίηση της διαδημοτικής συνεργασίας για την επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων (Μήτσου :2010).

1.3.2.3 Λειτουργική αναδιάταξη (functional rescaling)

Η εδαφική μεταρρύθμιση πολλές φορές οδήγησε σε λειτουργική αναδιάταξη μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης, στην καθιέρωση νέων βαθμών διοίκησης και αυτοδιοίκησης ή στην κατάργηση βαθμίδων. Ο κύριος λόγος ήταν η αδυναμία των υφιστάμενων διοικητικών διαιρέσεων να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τα προβλήματα. Επίσης, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη, **οι κατηγοριοποιήσεις με βάση συγκεκριμένες κατηγορίες δήμων, όπως νησιωτικοί και ορεινοί**¹¹ (Head Way :2012).

Στο πλαίσιο μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, η ανάγκη αναδιάρθρωσης του κεντρικού κράτους, με την ενίσχυση του περιφερειακού επιπέδου ή ενός ενδιάμεσου επιπέδου διακυβέρνησης κρίνεται επιτακτική. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση διοικητικού χαρακτήρα, αποτελεί τη νέα τάση των μεταρρυθμίσεων στη δεκαετία του 2000 (Λαγός :2007).

Σε πολλές χώρες, η εδαφική ανατροπή συνεπάγεται μέτρα λειτουργικής ανακατανομής καθηκόντων μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης. Από την άποψη αυτή, παρατηρήθηκε μια γενική τάση της (πολιτικής / διοικητικής) αποκέντρωσης από τη δεκαετία του '80. Η αντίστροφη κίνηση προς την επανασυγκέντρωση εμφανίζεται, ιδίως στη Νότια Ευρώπη, μετά την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2010 (Bouckaert et al.: 2016).

1.3.3 Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις (Managerial reforms)

Οι εσωτερικές διαχειριστικού χαρακτήρα μεταρρυθμίσεις, οι οποίες κυριάρχησαν στις δεκαετίες του 1980 και 1990 έχουν σε μεγάλο βαθμό καθοδηγηθεί από τις ιδέες της **Νέας Δημόσιας Διοίκησης**. Ξεκινώντας από τις συντηρητικές κυβερνήσεις της Αγγλίας, **οι συγκεκριμένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες δίδουν έμφαση σε**

¹¹ Για παράδειγμα στην Ελλάδα, στους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους παραχωρήθηκαν πρόσθετες αρμοδιότητες, όπως προβλέπει ο Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 αρθρ. 204,209).

θέματα αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών από το τοπικό κράτος και υιοθέτησης βασικών αρχών του ιδιωτικού τομέα.

Μεταρρυθμίσεις που **αποσκοπούσαν στη βελτίωση της λειτουργίας** (σε μεγάλο βαθμό «Βεμπεριανής γραφειοκρατίας») των διοικητικών διαρθρώσεων (και του προσωπικού) με την εισαγωγή προγραμματισμού ικανοτήτων σχεδιασμού, πληροφόρησης και αξιολόγησης, συμπεριλαμβανομένης της έγκαιρης προώθησης των εννοιών και των μέσων διαχείρισης (« μέσω στόχων»).

Πρόκειται να μεταφερθούν και να εφαρμοστούν από τον δημόσιο τομέα προκειμένου να ξεπεραστούν οι «αποτυχίες του κράτους (πρόνοιας)» και «αποτυχίες της δημόσιας διοίκησης».

Μια παραλλαγή της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (ΝΔΜ), η οποία εντάσσεται στον διάλογο για τη νεοφιλελεύθερη πολιτική, αποσκοπεί στον περιορισμό του δημόσιου τομέα, ο οποίος θεωρείται υπερβολικά εκτεταμένος κατά τη διάρκεια της προηγούμενης εποχής του «σοσιαλδημοκρατικού» κράτους πρόνοιας, και στη μετακίνηση προς ένα «ισχύ κράτος», αν όχι «ελάχιστο κράτος», μέσω της ιδιωτικοποίησης και της εξωτερικής ανάθεσης.

Μια άλλη παραλλαγή της ΝΔΔ , βασισμένη ουσιαστικά στη διαχείριση του ιδιωτικού τομέα, προβλέπει την υπέρβαση των δυσκαμψιών του Βεμπεριανού μοντέλου δημόσιας διοίκησης που ελέγχεται με βάση τον νόμο και την ιεραρχία, **εισάγοντας διοικητικές αρχές, κυρίως καθοδηγώντας και παρακολουθώντας τις διοικητικές δραστηριότητες μέσω του καθορισμού (και ελέγχου) των στόχων απόδοσης και των αποτελεσμάτων** (διαχείριση απόδοσης με βάση τους δείκτες και τα αποτελέσματα) και με την ενίσχυση της καινοτομίας και της ευελιξίας των διοικητικών πράξεων μέσω της ανάθεσης εσωτερικών αρμοδιοτήτων (διαχείριση των διαχειριστών) για τη διαχείριση των οικονομικών και ανθρώπινων πόρων.

Σε μια ακόμη (πιο πολιτική) έκδοση του ΝΔΔ , ορίζεται ότι, αφενός, **οι πολιτικοί απέχουν από την καθημερινή συμμετοχή στις διοικητικές διαδικασίες («διεύθυνσης χωρίς κωπηλασία»)** και ότι, αφετέρου, **οι διοικητικοί υπάλληλοι καθοδηγούνται («κατευθύνονται») μέσω των «αποτελεσμάτων» (δεικτών απόδοσης) που τίθενται και ελέγχονται από τους πολιτικούς.**

Πολλές τοπικές κυβερνήσεις ξεκίνησαν προγράμματα εσωτερικής αναδιοργάνωσης, ανασχεδιασμό διαδικασιών, νέα συστήματα κατάρτισης προϋπολογισμού και λογιστικής, εφαρμογή εργαλείων διαχείρισης απόδοσης και εκσυγχρονισμού των ανθρώπινων πόρων (π.χ. αμοιβή προσανατολισμένη στις

επιδόσεις) καθώς επίσης εφαρμογή καινοτομικών μεθόδων όπως οι δείκτες επιδόσεων, η νέα αναλυτική λογιστική, η διοίκηση και ο προϋπολογισμός αποτελεσμάτων, η συγκριτική αξιολόγηση, η δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης (one stop shops) και τα κουπόνια επιλογής υπηρεσιών (provider-purchaser). Οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις δεν είχαν ως αφετηρία την τοπική βούληση και κάποιο τοπικό σχεδιασμό, αλλά επιβλήθηκαν από τη μεταρρυθμιστική ατζέντα που διαμόρφωσε το ίδιο το κεντρικό κράτος, με εξαίρεση τη Γερμανία. Επίσης, παρατηρούνται διαφοροποιήσεις, ως προς την υιοθέτηση των συγκεκριμένων μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, μεταξύ των χωρών της Βόρειας – Κεντρικής Ευρώπης και των χωρών του Νότου (Γαλλία, Ελλάδα), καθώς στις τελευταίες, οι αρχές της Νέας Δημόσιας Διοίκησης μόλις κατά την τελευταία δεκαετία (2000) προωθούνται με ολοκληρωμένη μορφή σε τοπικό επίπεδο (ΕΚΔΔ: 2010, Bouckaert et al.: 2016).

Σύμφωνα με τους Bouckaert και Kuhlmann (2016), «η εφαρμογή της Νέας Δημόσιας Διοίκησης στις τοπικές κυβερνήσεις στην ηπειρωτική Ευρώπη ήταν σημαντική, αλλά με κανέναν τρόπο επαναστατική. Παρόλα αυτά, αυτό δεν σημαίνει ότι οι μεταρρυθμιστικές δραστηριότητες σε τοπικό επίπεδο ήταν περιορισμένες, αλλά μάλλον ότι η κάθε τοπική κυβέρνηση τις έχει προσαρμόσει στα αντίστοιχα θεσμικά και πολιτισμικά πλαίσια της κάθε χώρας».

1.3.4 Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών (Reorganization of local service delivery)

Οι τοπικές υπηρεσίες μπορούν να παράγονται από διευθύνσεις ή τμήματα ενταγμένα στην ιεραρχία εντός της δημοτικής δομής (“in house”) και τα οποία είναι στελεχωμένα με μόνιμο προσωπικό. Τις τελευταίες δεκαετίες πολλές τοπικές κυβερνήσεις σε όλη την Ευρώπη έχουν αναδιοργανώσει τις δομές τους, τους τρόπους και τις διαδικασίες παροχής υπηρεσιών. **Τα κύρια κίνητρα αυτών των αναδιοργανώσεων είναι οικονομικά, επιδιώκοντας τις οικονομίες κλίμακας.** Ο εξωτερικός συνεργάτης, υπεύθυνος για την παροχή των υπηρεσιών, δεν χρειάζεται να περιορίσει τη λειτουργία μόνο στα όρια ενός δήμου, καθώς η παροχή υπηρεσιών σε πολλούς δήμους μπορεί να επιφέρει οικονομίες κλίμακας ή μεγαλύτερα οικονομικά οφέλη. Επίσης, προωθείται ο ανταγωνισμός, μέσω του δημόσιου διαγωνισμού, ο οποίος ενισχύει την πίεση προς την κατεύθυνση της ελαχιστοποίησης του κόστους. Τέλος, οι ιδιωτικές εταιρείες είναι περισσότερο ευέλικτες στο να αναλάβουν και να υλοποιήσουν καινοτομίες που θα οδηγήσουν στην μείωση του κόστους και

παράλληλα θα έχουν ως αποτέλεσμα την βελτίωση της ανταγωνιστικής τους θέσης στην αγορά (ΑΔΕΔΥ :2014; Τσέκος :2012).

Η εφαρμογή νέων φιλελεύθερων πολιτικών, που προωθούσε η πολιτική απελευθέρωσης της αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είχε ως στόχο την εξωτερική αναδιοργάνωση της τοπικής κυβέρνησης και την παροχή των τοπικών υπηρεσιών σε μονοπρόσωπους φορείς που λειτουργούν εκτός της τοπικής κυβέρνησης (ιδιωτικούς ή μη κερδοσκοπικούς παρόχους υπηρεσιών). Τα δίκτυα αυτά λειτουργούν συνήθως έξω από τη δημόσια διοίκηση ως δομές διακυβέρνησης (Wollman:2012).

Οι κύριες μορφές αναδιοργάνωσης της παροχής τοπικών υπηρεσιών είναι:

Η τυπική ή οργανωσιακή «εταιριοποίηση» (corporation)¹² όπου, η παραγωγή και παροχή μπορεί να πραγματοποιείται από Νομικά Πρόσωπα που τυπικά ανήκουν στον δήμο και ελέγχονται από τη δημοτική αρχή, απολαμβάνουν ωστόσο βαθμούς διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας. Μια άλλη μορφή είναι **η ανάθεση υπηρεσιών (outsourcing)**, η οποία χαρακτηρίζεται ως **«λειτουργική ιδιωτικοποίηση» (functional privatization)**. Ως **«υλική ιδιωτικοποίηση» (material/asset privatization)** ορίζεται η νομική απάλειψη της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Δημοσίου προς παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας, ή η πάγια εξουσιοδότηση (αδειοδότηση) φορέων του ιδιωτικού τομέα για την παροχή αυτή, καθώς και η μεταφορά της ιδιοκτησίας των δημόσιων υποδομών που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή και την διανομή της, σε ιδιώτες. Ως **«μερική» υλική ιδιωτικοποίηση** νοείται **η δημιουργία μικτών υβριδικών (mixed or hybrid) επιχειρήσεων** με συμμετοχή του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Τέτοιοι μικτοί και υβριδικοί φορείς δημιουργούνται είτε με τη μετοχοποίηση προϋφιστάμενων δημόσιων φορέων και παραχώρηση μέρους αυτών σε ιδιώτες μέσω του χρηματιστηρίου, είτε μέσω της δημιουργίας νέων μικτών επιχειρήσεων (public private partnerships) (Τσέκος :2012).

Οι εμπειρικές έρευνες και αναλύσεις που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια σχετικά με το κόστος παροχής υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο από ιδιώτες, δεν πρόσφεραν ισχυρές υποδείξεις προς την κατεύθυνση της εξοικονόμησης κόστους μέσω αυτών των νέων μορφών αναδιοργάνωσης των τοπικών υπηρεσιών. Η υψηλή σχέση κόστους-ωφέλειας και η ανάγκη προαγωγής του δημόσιου συμφέροντος

¹² Αντιπροσωπευτικό παράδειγμα τα γερμανικά stadtwerke, οι ιταλικές municipalizzate, αλλά και οι δημοτικές εταιρείες στην Ελλάδα.

μέσω στενότερου ελέγχου βασικών υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα και ενίσχυσης της απασχόλησης, οδήγησαν στην «επαναδημοτικοποίησης» (remunicipalization)¹³ των δημόσιων υπηρεσιών δημοσίου ενδιαφέροντος.

«Το εν λόγω φαινόμενο ορίζεται ως διαδικασία επαναφοράς στους ΟΤΑ δραστηριοτήτων/αρμοδιοτήτων και υποδομών, αντίστροφη τόσο της «εταιριοποίησης» όσο και της ιδιωτικοποίησης. Στην πρώτη περίπτωση, αρμοδιότητες που είχαν εκχωρηθεί σε αυτοδιοικητικούς μεν φορείς, εταιρικής όμως νομικής μορφής, επανέρχονται εντός του κορμού της δημοτικής υπηρεσίας. Στην δεύτερη περίπτωση, οι δημοτικές αρχές ανακτούν δια της επαναγοράς φορείς που είχαν ιδιωτικοποιηθεί ή αποκτούν εταιρείες που δημιουργήθηκαν από ιδιωτικά κεφάλαια προκειμένου να δραστηριοποιηθούν σε κλάδους τοπικών υπηρεσιών» (Τσέκος :2012).

Παράλληλα, παρατηρείται η μετεγκατάσταση της τοπικής λήψης αποφάσεων από τις δημοτικές αίθουσες στη **συνεργατική διακυβέρνηση** που διασχίζει το δημόσιο-ιδιωτικό χάσμα. **Η τοπική κυβέρνηση είτε συνεργάζεται με ιδιώτες, οργανώσεις πολιτών και εταιρείες είτε διευκολύνει μορφές αυτοδιοίκησης της κοινότητας ή της γειτονιάς.**

Αυτό οδηγεί σε συστάσεις που ασχολούνται κατά κύριο λόγο με το ρόλο των δημοτικών συμβουλίων που εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες και αντιπροσωπεύουν τους ανθρώπους. Υπό την ιδιότητα αυτή, το συμβούλιο και τα μέλη του έχουν ιδιαίτερη ευθύνη για τη διασφάλιση της δημοκρατικής ποιότητας των συστημάτων τοπικής διακυβέρνησης (Denters :2017).

1.2.5 Πολιτικές (ή δημοκρατικές) μεταρρυθμίσεις

Η Δημοκρατία σήμερα, στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες δέχεται πιέσεις, ενώ **υπάρχει μια εκτεταμένη απογοήτευση με τις σύγχρονες δημοκρατικές πρακτικές.** Τα αντιπροσωπευτικά Δημοκρατικά συστήματα που επικρατούν στα περισσότερα ευρωπαϊκά έθνη αμφισβητούνται. Οι προηγούμενες ισχυρές συνδέσεις - μέσω μαζικών κομμάτων και λαϊκών εκλογών- μεταξύ πολιτικών αντιπροσώπων και εκπροσώπων αποδυναμώνονται και παρατηρείται μια κομματική απογοήτευση (Parteiverdrossenheit). Παράλληλα, παρατηρούνται χαμηλά ποσοστά συμμετοχής στις εκλογές. Έντονη είναι η ενίσχυση των αντι-συστηματικών και με αντι-κομματικό χαρακτήρα κινημάτων λόγω των αυξανόμενων διαμαρτυριών σε όλη την

¹³ Ο Hall (2012),απαριθμεί τους εξής_ κλάδους που καταγράφουν στην Ευρώπη δυναμική επαναδημοτικοποίησης: ύδρευση, παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, συγκοινωνίες, διαχείριση απορριμμάτων, καθαριότητα και κοινωνική κατοικία.

Ευρώπη, με μια ταυτόχρονη άνοδο του λαϊκισμού και του εθνικισμού. Αυτή η πρόκληση για τη δημοκρατία δεν είναι μόνο αποτέλεσμα της πρόσφατης χρηματοπιστωτικής κρίσης αλλά και του σημερινού κύματος μετανάστευσης στην Ευρώπη. Επίσης, συσχετίζεται με τη διακρατικοποίηση¹⁴ (transnationalization) και την αυξανόμενη πολυπλοκότητα της διακυβέρνησης.

Σε όλη την Ευρώπη, η πολιτική αδυναμία και δυσαρέσκεια έχουν προκαλέσει μια έκκληση για δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις, ιδιαίτερα στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης, όπου οι επαφές μεταξύ της τοπικής κυβέρνησης και του πολίτη είναι πλησιέστερες και όπου μπορεί να είναι πιο εύκολο να εφαρμοστούν μεταρρυθμίσεις. (Τσουκαλής :2017 and Denters :2017).

Οι Δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις προωθούνται κυρίως μετά την δεκαετία του 2000, προκειμένου να ενισχυθεί η συμμετοχή των πολιτών στα δρώμενα της τοπικής κοινωνίας και να περιοριστεί η αποχή στις εκλογές. Βασικός στόχος τους είναι η **«επανάταξη των πολιτών»**, προκειμένου να **επιτρέψουν στους κατοίκους να συμμετάσχουν σε δημόσιες συζητήσεις με την εισαγωγή της διαβούλευσης και μιας πιο διαδραστικής (αλληλεπιδραστικής) (interactive policymaking) χάραξης πολιτικής**. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις εστιάζουν κυρίως **στην ισχυροποίηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης**, όπως η άμεση εκλογή του δημάρχου και στην ενίσχυση των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας, όπως τα τοπικά δημοψηφίσματα. Επίσης, η **καθιέρωση νέων μορφών συμμετοχής** (συμμετοχική δημοκρατία), η πρόσβαση στην πληροφορία, η **ενίσχυση θεσμών διαφάνειας, λογοδοσίας και οικονομικής αυτοτέλειας ενισχύουν την τοπική αυτονομία** (Schwab et al.: 2017 ; Head way:2012).

1.3.5.1 Άμεση εκλογή του δημάρχου

Σε εποχές όπου προέκυπταν ζητήματα αμφισβήτησης των πολιτικών κομμάτων και γενικότερα του πολιτικού συστήματος από τους πολίτες, ιδιαίτερα τη δεκαετία του '90 έχουμε την καθιέρωση της άμεσης εκλογής του δημάρχου και σε άλλες χώρες, πέραν των χωρών του «Ναπολέοντειου προτύπου». **Κύριος προσδιοριστικός παράγοντας αυτής της μεταρρύθμισης ήταν, να ενισχυθεί η νομιμοποίηση της τοπικής ηγεσίας αλλά και της λογοδοσίας ενώπιον του λαού, όπως, επίσης, η αύξηση του ποσοστού συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές, σε συνδυασμό με την**

¹⁴ Διακρατικοποίηση είναι ένα κοινωνικό φαινόμενο και μια επιστημονική ερευνητική σειρά εργασιών, η οποία προήλθε από την αυξημένη διασύνδεση μεταξύ των ανθρώπων και την υποχώρηση της οικονομικής και κοινωνικής σημασίας των ορίων μεταξύ των εθνικών κρατών.

επιδίωξη της ενίσχυσης της συμμετοχικής διακυβέρνησης. Βέβαια, οι ακριβείς λόγοι καθιέρωσης της άμεσης εκλογής δημάρχου διέφεραν στις επιμέρους χώρες και σε ορισμένες δεν κατάφερε να διαδοθεί μολονότι ο νομοθέτης το επιτρέπει (όπως στις σκανδιναβικές χώρες). Οι διαδικασίες επιλογής διαδραματίζουν κάποιο ρόλο, άμεσο ή έμμεσο. Οι άμεσες εκλογές παρέχουν μια καλή βάση για διαπραγματεύσεις, τόσο σε τοπικό επίπεδο όσο και στις διακυβερνητικές σχέσεις (Gertz et.al.:2010 ; Head way:2012).

1.4 Συμμετοχικές διαδικασίες (ή Συμμετοχική Δημοκρατία)

Η χρήση συμμετοχικών καινοτομιών έχει επεκταθεί σε όλο τον κόσμο. Αυτές οι νέες μορφές συμμετοχής είναι **οι ακροάσεις, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η δημιουργία φόρουμ και η διαδραστική διακυβέρνηση (interactive governance)**- μέσω των οποίων οι πολίτες έχουν τη δυνατότητα να ακουστούν, στα διαστήματα που μεσολαβούν μεταξύ των τοπικών εκλογών. Καινοτομίες - όπως **ο συμμετοχικός προϋπολογισμός** - που εισάγονται συνήθως από τοπικές πρωτοβουλίες είναι μεταρρυθμίσεις σχετικά νεότερου χαρακτήρα. Προσπάθειες παρατηρούνται κυρίως σε χώρες της Κεντρικής Ευρώπης όπως η Αγγλία, η Ολλανδία, η Γερμανία, η Αυστρία, αλλά πλέον αφορούν και αρκετές χώρες του Νότου (Ιταλία), καθώς και τα νέα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Ειδικότερα, η ευρωπαϊκή εμπειρία αναδεικνύει ότι οι συμμετοχικές μεταρρυθμίσεις αποτυπώνονται **στην εισαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων για τη λήψη αποφάσεων μέσω λαϊκών πρωτοβουλιών, στην άμεση συμμετοχή των χρηστών μιας υπηρεσίας στα αντίστοιχα δημοτικά όργανα (users boards), και στη λειτουργία συμμετοχικών θεσμών σε τοπικό επίπεδο, όπως τα συμβούλια νέων, μεταναστών, οι επιτροπές γειτονιάς κ.ά..** Με τον τρόπο αυτό οι πολίτες γίνονται αντιληπτοί ως πολύτιμοι συμμετοχοί στη διαμόρφωση νέων, δικαιότερων και τεχνικά καλύτερων πολιτικών.

Οι συμμετοχικές διαδικασίες αξίζει να ενθαρρυνθούν και να ενισχυθούν, αφού αποτρέπουν τη «στεγανοποίηση» και «γραφειοκρατικοποίηση» των υπηρεσιών, ενώ ενισχύουν την ανταποκρισιμότητα των υπηρεσιών προς τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας. Επίσης, αναβαθμίζονται οι δυνατότητες πληροφόρησης και αξιολόγησης των υπηρεσιών, έτσι ώστε να μπορούν να συμβάλλουν αποφασιστικά στην αύξηση του βαθμού ικανοποίησης των πολιτών (Denters .:2017 ; Head way :2012).

Στα πλαίσια των μεταρρυθμίσεων εδαφικού χαρακτήρα και της διαμόρφωσης ενός νέου μεγαλύτερου μεγέθους των Ο.Τ.Α., αναπτύχθηκε η προβληματική για το κατά πόσο μειώνεται η συμμετοχή των πολιτών στα τοπικά δρώμενα σε αυτούς τους

Ο.Τ.Α.. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της εδαφικής συνένωσης, οι τρέχουσες συνθήκες περιορίζουν το συγκεκριμένο μειονέκτημα, καθώς υφίστανται σήμερα νέες δυνατότητες ενημέρωσης/πληροφόρησης και συμμετοχής, μέσω των δυνατοτήτων που προσφέρει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Επιπρόσθετα, η συνένωση δήμων επιδιώκεται παράλληλα με την δημοτική αποκέντρωση (Denters :2017).

1.4.1 Παράγοντες που ενθαρρύνουν τις συμμετοχικές διαδικασίες

Διακρίνονται πέντε ευρείες κατηγορίες παραγόντων που ενθαρρύνουν και αποθαρρύνουν τη συμμετοχή και οι οποίες μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- I. **Τα κίνητρα και οι φιλοδοξίες των ανθρώπων** - είτε πρόκειται για δημόσιες είτε για προσωπικές - να γίνουν ενεργοί, είναι ζωτικής σημασίας για τη διαδικασία και τα αποτελέσματα της συμμετοχής.
- II. **Το κοινωνικό κεφάλαιο** είναι ένας όλο και πιο σημαντικός πόρος για τις ατομικές και συλλογικές μορφές πολιτικής συμμετοχής.
- III. **Οι προσωπικοί πόροι** αποτελούν σημαντική προϋπόθεση για τη διευκόλυνση της συμμετοχής. Το οικονομικό και το ανθρώπινο κεφάλαιο, καθώς και οι δυνατότητες του χρόνου ως ένας ολοένα και πιο σπάνιος πόρος, είναι απαραίτητοι παράγοντες για την οδήγηση σε συμμετοχικές διαδικασίες.
- IV. **Τα επίσημα και ανεπίσημα θεσμικά όργανα μπορούν να παρεμποδίσουν ή να διευκολύνουν το παιχνίδι συμμετοχής** μέσω της διάρθρωσης των συμμετοχικών ευκαιριών και του προσδιορισμού της προσβασιμότητας, του εύρους και της αποτελεσματικότητάς τους
- V. **Η οργανωτική κουλτούρα σε κυβερνητικές οργανώσεις** μπορεί να τονώσει ή να εμποδίσει τη συμμετοχή και έτσι να επηρεάσει τις πιθανότητες επιτυχούς συμμετοχής (Denters :2017).

1.4.2 Τοπικό δημοψήφισμα

Μια ιδιαίτερα διαδεδομένη μέθοδος για την ενίσχυση της νομιμοποίησης και της αποδοχής των πολιτικών αποφάσεων είναι η καθιέρωση τοπικών δημοψηφισμάτων.

Τα δημοψηφίσματα στοχεύουν στην απόκτηση νομιμότητας για μια συγκεκριμένη απόφαση ή για μια επιδιωκόμενη πολιτική. Η εμπειρία των δημοψηφισμάτων στην Ευρώπη διαφέρει διότι οι χώρες με ναπολεόντεια παράδοση φαίνεται να είναι περισσότερο επιφυλακτικές λόγω του ισχυρού αντιπροσωπευτικού τους συστήματος και των παραδοσιακά στενών και άμεσων σχέσεων μεταξύ των αιρετών της τοπικής εξουσίας και των ψηφοφόρων (Headway:2012).

Καθοριστικής σημασίας είναι ο τρόπος με τον οποίο διατυπώνεται το ερώτημα του δημοψηφίσματος. Πρώτον, πρέπει να είναι σαφές στους ψηφοφόρους ποια ακριβώς είναι η διαφορά μεταξύ των τοπικών εκλογών και ενός δημοψηφίσματος. Δεύτερον, είναι σημαντικό να γνωρίζουμε τι θα συμβεί με τα αποτελέσματα του δημοψηφίσματος. Τρίτον, η πολιτική και θεσμική μάθηση που προκύπτει από ειδικές κοινοτικές πρωτοβουλίες πρέπει να ενσωματωθεί στις διαδικασίες της τοπικής κυβέρνησης και των οργανώσεων της κοινότητας. Τέταρτον, η συμμετοχή της κοινότητας έχει σημασία όσον αφορά στη βελτίωση της ποιότητας της λήψης αποφάσεων και της ικανότητας των ηγετών να ανταποκρίνονται στις τοπικές απαιτήσεις (Gertz et al. :2010).

1.4.3. Πρόσβαση σε πληροφορίες, ενίσχυση της διαφάνειας, λογοδοσίας και της δημοσιονομικής αυτοτέλειας

Πρόσφατες έρευνες δείχνουν ότι υπάρχει μια γενική τάση στην ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση όσον αφορά στην παροχή περισσότερων πληροφοριών στους πολίτες και στη **μεγαλύτερη συμμετοχή τους στην χάραξη τοπικής πολιτικής**. Βέβαια, σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη αυτών των πρακτικών διαδραματίζει **η ανάπτυξη των νέων ψηφιακών τεχνολογιών**. Η ελεύθερη πρόσβαση στην πληροφορία συνεπάγεται μικρότερο βαθμό αβεβαιότητας για την τοπική κυβέρνηση και αυτό έχει ως αποτέλεσμα να εφαρμόζεται πιο εύκολα (Schwab et al.: 2017).

«Σε πολλές χώρες της Ευρώπης, τα τελευταία χρόνια έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικές μεταρρυθμίσεις και επί μέρους πρωτοβουλίες ως προς την ενίσχυση της **διαφάνειας και της λογοδοσίας**. Η δημοσίευση αποφάσεων της αυτοδιοίκησης στο διαδίκτυο (όπως λ.χ. στην Ελλάδα με το πρόγραμμα «Διαύγεια»), η ενημέρωση ως προς διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ως προς την οικονομική διαχείριση και τις επιδόσεις των δημοτικών υπηρεσιών κερδίζουν ολοένα και περισσότερο έδαφος.

Είναι προφανές ότι η ενίσχυση, κυρίως με τη χρήση των νέων τεχνολογιών αλλά και με την καθιέρωση νέων διαδικασιών, όπως της διαφάνειας, ενισχύει αποφασιστικά και την λογοδοσία των εκλεγμένων και γενικότερα των φορέων εξουσίας απέναντι στους πολίτες» (Headway :2012).

Επίσης **η ενίσχυση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας (τοπική αυτονομία)**, που μερικές φορές αποκαλείται **πραγματική αποκέντρωση**, θεωρείται γενικά ως σημαντικό πλεονέκτημα της τοπικής κυβέρνησης. Στις περισσότερες χώρες όμως, ιδίως μετά την οικονομική κρίση, φαίνεται να ακολουθείται μια συγκρατημένη και σε αρκετές περιπτώσεις ακόμη και αρνητική στάση. Έτσι, επεκτείνονται συνεχώς οι

έλεγχοι επί της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, ενώ ολοένα και περισσότερο μέρος των εσόδων της αυτοδιοίκησης προέρχονται από το κράτος. Μάλιστα, παρατηρείται σε κάποιες χώρες η αύξηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής κυβέρνησης, χωρίς να γίνει και η ανάλογη μεταβίβαση πόρων ή διατήρηση των υφιστάμενων, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις γίνεται μείωση των πόρων. Παράλληλα παρατηρείται η απαίτηση προσφοράς από τους ΟΤΑ υψηλότερης ποιότητας υπηρεσίες προς τους πολίτες.

Φαίνεται δηλαδή στις περισσότερες χώρες να επικρατεί η αντίληψη ότι ιδίως σε εποχές δημοσιονομικής κρίσης θα πρέπει το κεντρικό κράτος να ελέγξει εντονότερα και ευρύτερα τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης και να πάρει στα χέρια του το ζήτημα της φορολογίας, εν μέρει προκειμένου να εξασφαλίσει μια καλύτερη αναδιανομή των πόρων ανάμεσα στις διάφορες περιοχές της κάθε χώρας, οι οποίες κατά κανόνα πλήττονται άμεσα από την κρίση. Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι όσο πιο ενισχυμένη είναι η δημοσιονομική αυτοτέλεια τόσο περισσότερο ενισχύεται η τοπική αυτονομία (Schwab et al.: 2017 and Headway :2012).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΑΝΙΑΣ, ΤΗΣ ΓΕΡΜΑΝΙΑ, ΤΗΣ ΙΤΑΛΙΑΣ ΚΑΙ
ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Στο δεύτερο μέρος της εργασίας γίνεται επισκόπηση των γενικών χαρακτηριστικών της καταστατικής οργάνωσης της τοπικής διακυβέρνησης, καθώς επίσης και των βασικών τοπικών μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες σε τέσσερις ευρωπαϊκές δημοκρατίες, μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συγκεκριμένα στη Δανία, στη Γερμανία, στην Ιταλία και στην Ελλάδα

Στον μεταπολεμικό δυτικοευρωπαϊκό κόσμο υπήρξαν κάποια κοινά πρότυπα για το κράτος και την τοπική διακυβέρνηση. Παράλληλα όμως παρατηρούνται σημαντικές διαφορές στον τρόπο που λειτουργούν, παρόμοιοι κατά βάση θεσμοί σε επιμέρους χώρες. Αυτό μπορεί να μας οδηγήσει σε συμπεράσματα σχετικά με τα όρια που εξακολουθεί να χαράσσει η ποικιλία παραδόσεων των χωρών, και σχετικά, επίσης, με τους παράγοντες που καθόρισαν τις ιδιαιτερότητες του κάθε κράτους και της τοπικής κυβέρνησης. Παρόλα αυτά οι διαφορές, που παρατηρούνται στους δείκτες αποτίμησης της ποιότητας της τοπικής διακυβέρνησης μεταξύ των τεσσάρων χωρών είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Στον πίνακα που ακολουθεί, **αποτυπώνονται μεταξύ άλλων, η αδιαμφισβήτητη κυριαρχία του μοντέλου διακυβέρνησης των χωρών της βόρειας Ευρώπης και η διαχρονικά σημαντική υστέρηση των συστημάτων των χωρών της νότιας Ευρώπης και κυρίως της Ελλάδας.**

Πίνακας 2.1
Οι δείκτες διακυβέρνησης στις χώρες της μελέτης το έτος 2016 (συγκριτική εκατοστιαία κατάταξη)

Δείκτης Διακυβέρνησης	Δανία	Γερμανία	Ελλάδα	Ιταλία
Φωνή και Λογοδοσία	98,03	94,58	68,97	79,31
Πολιτική Σταθερότητα	74,76	70,95	41,90	58,10
Κυβερνητική Αποτελεσματικότητα	99,04	94,23	62,50	71,63
Ποιότητα Παρεμβάσεων Ρυθμιστικών	92,31	96,15	59,13	75,00
Κράτος Δικαίου	97,60	91,35	59,13	61,06
Έλεγχος της Διαφθοράς	99,04	93,75	56,73	59,62

Πηγή στοιχείων: World Bank/ World DataBank/ Worldwide Governance Indicators

Επιπρόσθετα στο δεύτερο μέρος της εργασίας θα εντοπιστούν συγκεκριμένες καλές πρακτικές της τοπικής διακυβέρνησης, που εφαρμόστηκαν από τα άλλα τρία κράτη, που θα μπορούσαν να είναι χρήσιμες για την Ελλάδα.

2.1 Δανία

2.1.1 Ιστορική αναδρομή

Η Δανία έχει μακρά ιστορία τοπικής κυβέρνησης που προέρχεται από το Μεσαίωνα. Ήδη από το πρώτο δημοκρατικό Σύνταγμα το 1849, **διακηρύχθηκε η αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων και η ρύθμισή τους από το νόμο.** Στο πρώτο ελεύθερο Σύνταγμα της Δανίας, στο άρθρο 8 κατοχυρώνει το δικαίωμα των Δήμων να διαχειρίζονται **ανεξάρτητα τις υποθέσεις τους, υπό την εποπτεία του Κράτους.** Η κεντρική κυβέρνηση έχει μια παράδοση που χρονολογείται από την εποχή της βασιλικού απολυταρχικού κράτους, κατά την οποία οι τοπικές κυβερνήσεις εφαρμόζουν εθνικές πολιτικές. Από τη δεκαετία του 1860 οι δήμοι έχουν αναλάβει καθήκοντα χωρίς νομική δραστηριότητα, η οποία εξελίχθηκε στη συνήθη εντολή **«τοπικής αυτοδιοίκησης».**

Στο ισχύον αναθεωρημένο Σύνταγμα της Δανίας (1953)¹⁵, το οποίο προβλέπει το δικαίωμα στους φορείς της αυτοδιοίκησης **να διαχειρίζονται τις τοπικές τους υποθέσεις, με ανεξαρτησία, υπό την επίβλεψη όμως του κράτους.** Ο αυξανόμενος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκε σε πεδία πολιτικών όπου παραδοσιακά οι τοπικές κυβερνήσεις ήταν οι κύριοι εκφραστές, όπως για παράδειγμα στην **εκπαίδευση** (πρωτοβάθμια και ειδική εκπαίδευση, εκπαίδευση ενηλίκων, γλωσσική εκπαίδευση), **κοινωνική** (χρηματοδότηση, παροχή και διαχείριση της φροντίδας των ηλικιωμένων, κ.λπ.) και **ορισμένες υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης** (πρόληψη, περίθαλψη και αποκατάσταση που δεν παρέχονται από νοσοκομεία, θεραπεία ατόμων που κάνουν χρήση ουσιών, οδοντιατρική περίθαλψη και κοινωνική ψυχιατρική), **αλλά και σε άλλους τομείς όπως η απασχόληση, η προστασία του περιβάλλοντος, σχεδιασμός αποβλήτων και ηλεκτρικής ενέργειας κλπ.** Οι περιφέρειες είναι κυρίως υπεύθυνες για την υγειονομική περίθαλψη, καθώς και για την κοινωνική εργασία, τις περιφερειακές μεταφορές κ.λπ. Η Δανία είναι ιδιαίτερα προηγμένη όσον αφορά τις κοινωνικές πολιτικές. Κατά τις πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα, οι δανικές πόλεις ολοκλήρωσαν εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις της στοιχειώδους εκπαίδευσης, της υγειονομικής περίθαλψης, της κοινωνικής στήριξης

¹⁵ Σύνταγμα της Δανίας αρθρ. 82.

και των συνθηκών στέγασης και έτσι προηγήθηκαν της επικείμενης οικοδόμησης του δανικού κράτους πρόνοιας μετά το 1945. Μπορούν να θεωρηθούν ως μια μορφή **Δημοτικού σοσιαλισμού (που ορίζεται ως σοσιαλισμός σε τοπικό αλλά όχι σε εθνικό επίπεδο)**¹⁶ (Gold III:2010; www.kl.dk & Headway: 2012).

2.1.2 Επισκόπηση διοικητικής δομής

Η Δανία, ή με τον πλήρη τίτλο της **το Βασίλειο της Δανίας**, σύμφωνα με το Σύνταγμά του 1849, χαρακτηρίζεται ως ενιαίο κράτος με πολίτευμα τη βασιλευόμενη δημοκρατία. Η τελευταία μεταρρύθμιση που υιοθετήθηκε την 1/1/2007, είχε ως αποτέλεσμα τη ριζική μεταβολή της περιφερειακής οργανωτικής δομής της χώρας: συστήθηκαν **πέντε (5) Περιφερειακές Κρατικές Διοικήσεις** (statsforvaltning), **πέντε (5) αυτοδιοικούμενες περιφέρειες** (regioner) και **98 δήμοι** (kommuner), καταργώντας τις πρώην 15 κρατικές κομητείες, τις 13 αυτοδιοικούμενες κομητείες και συγχωνεύοντας τους προϋπάρχοντες 271 δήμους.

«Η παραδοσιακά ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση της Δανίας, με τους δήμους και τις περιφέρειες να ασκούν τις περισσότερες αρμοδιότητες, από ότι στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες έχει ως αποτέλεσμα τα δύο τρίτα του εθνικού προϋπολογισμού να διαχειρίζονται από τους φορείς της αυτοδιοίκησης. **Ο έλεγχος νομιμότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης της Δανίας ασκείται σήμερα από τις 5 περιφερειακές κρατικές διοικήσεις.** Οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να ακυρώσουν οποιαδήποτε παράνομη απόφαση των τοπικών αρχών» (Headway :2012).

2.1.2 Επισκόπηση διοικητικής δομής

Η Δανία, ή με τον πλήρη τίτλο της **το Βασίλειο της Δανίας**, σύμφωνα με το Σύνταγμά του 1849, χαρακτηρίζεται ως ενιαίο κράτος με πολίτευμα τη βασιλευόμενη δημοκρατία. Η τελευταία μεταρρύθμιση που υιοθετήθηκε την 1/1/2007, είχε ως αποτέλεσμα τη ριζική μεταβολή της περιφερειακής οργανωτικής δομής της χώρας: συστήθηκαν **πέντε (5) Περιφερειακές Κρατικές Διοικήσεις** (statsforvaltning), **πέντε (5) αυτοδιοικούμενες περιφέρειες** (regioner) και **98 δήμοι** (kommuner), καταργώντας τις πρώην 15 κρατικές κομητείες, τις 13 αυτοδιοικούμενες κομητείες και συγχωνεύοντας τους προϋπάρχοντες 271 δήμους.

«Η παραδοσιακά ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση της Δανίας, με τους δήμους και τις περιφέρειες να ασκούν τις περισσότερες αρμοδιότητες, από ότι στις περισσότερες

¹⁶ Στο Σύνταγμα, δε γίνεται καμία αναφορά στο δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης, ούτε στο σύστημα οργάνωσης της τοπικής κυβέρνησης (www.kl.dk).

Ευρωπαϊκές χώρες έχει ως αποτέλεσμα τα δύο τρίτα του εθνικού προϋπολογισμού να διαχειρίζονται από τους φορείς της αυτοδιοίκησης. **Ο έλεγχος νομιμότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης της Δανίας ασκείται σήμερα από τις 5 περιφερειακές κρατικές διοικήσεις.** Οι υπηρεσίες αυτές μπορούν να ακυρώσουν οποιαδήποτε παράνομη απόφαση των τοπικών αρχών» (Headway :2012).

2.1.3 Τα θεσμικά όργανα της πρωτοβάθμιας διοίκησης

Το πολιτικό σύστημα στους δήμους της Δανίας αποτελείται από τρία όργανα: **το Συμβούλιο, τις μόνιμες επιτροπές, και τον δήμαρχο.**

Οι δήμοι διοικούνται από **δημοτικά συμβούλια** ((kommunalbestyrelsen), η εκλογή των μελών του πραγματοποιείται με καθολική ψηφοφορία ανά τετραετία υπό αναλογικό σύστημα καταλόγων. Οι κάτοικοι των δήμων εκλέγουν τους δημοτικούς συμβούλους. Σύμφωνα με τον νόμο για την τοπική αυτοδιοίκηση, ο αριθμός των συμβούλων αυτών κυμαίνεται από 9 έως 31¹⁷. Το συμβούλιο, **είναι η ανώτατη δημοτική αρχή και μπορεί να θεωρηθεί ότι διαθέτει τοπική νομοθετική εξουσία.**

Η εκτελεστική εξουσία ασκείται μέσω ενός **συστήματος μονίμων επιτροπών** (staendeudvalg) και μέσω της διανομής εργασιών μεταξύ του δημάρχου και αυτών των μονίμων τομεακών επιτροπών. Η εκλογή των μελών των μονίμων επιτροπών πραγματοποιείται επίσης από και μεταξύ των δημοτικών συμβούλων, με ένα αναλογικό σύστημα για την αντιπροσώπευση των παρατάξεων. Οι επιτροπές με απλή αναλογική εκλέγουν τους προέδρους των επιτροπών.

Οι επιτροπές είναι **υπεύθυνες για την καθημερινή διαχείριση στους διάφορους τομείς πολιτικής.** Επίσης, λαμβάνουν αποφάσεις εξ' ονόματος του δημοτικού συμβουλίου. Βασικές αρμοδιότητες των επιτροπών **είναι η κατάρτιση και η εφαρμογή των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου καθώς και η διαχείριση των δημοτικών υπηρεσιών.** Τα τελευταία χρόνια, για να διευκολυνθεί η επίλυση των προβλημάτων μέσω της διατομεακής συνεργασίας εσωτερικά του δήμου υπάρχει μια τάση μείωσης η/και συνένωσης των επιτροπών προκειμένου να διευρυνθούν οι αρμοδιότητές τους.

Η **οικονομική επιτροπή** έχει εκτεταμένες αρμοδιότητες, είναι υπεύθυνη για τη **προετοιμασία του σχεδίου προϋπολογισμού, της διαχείρισης των οικονομικών του δήμου, όπως, επίσης, και για τον πολεοδομικό σχεδιασμό.** Η σύσταση

¹⁷ Ειδικότερα, τα δημοτικά συμβούλια των συγχωνευμένων δήμων θα πρέπει να έχουν 25 με 31 μέλη. Οι μη συνενωμένοι δήμοι με πληθυσμό πάνω από 20.000 κατοίκους θα πρέπει να έχουν 19 με 31 μέλη και οι δήμοι με κάτω από 20.000 μέλη μεταξύ 9 και 31 μέλη.

οικονομικής επιτροπής (Økonomiudvalg) είναι υποχρεωτική. Επίσης, οι πρόεδροι των επιτροπών μπορεί να έχουν μόνο λίγες τυπικές εξουσίες, όμως στην πράξη να είναι αρκετά ισχυροί και η επιρροή τους σημαντική στους τομείς που τους έχουν ανατεθεί.

Η **οικονομικής επιτροπής** έχει εκτεταμένες αρμοδιότητες, είναι υπεύθυνη για τη **προετοιμασία του σχεδίου προϋπολογισμού, της διαχείρισης των οικονομικών του δήμου**, όπως, επίσης, και για τον **πολεοδομικό σχεδιασμό**. Η σύσταση οικονομικής επιτροπής (Økonomiudvalg) είναι υποχρεωτική. Οι πρόεδροι των επιτροπών μπορεί να έχουν μόνο λίγες τυπικές εξουσίες, όμως στην πράξη μπορεί να είναι αρκετά ισχυροί και η επιρροή τους ιδιαίτερα σημαντική στους τομείς που τους έχουν ανατεθεί.

Τα μέλη του Συμβουλίου με απλή πλειοψηφία εκλέγουν τον **δήμαρχο** και είναι **επισημώς ο επικεφαλής της δημοτικής διοίκησης και της οικονομικής επιτροπής, ενώ προεδρεύει του δημοτικού συμβουλίου**. Οι τοπικές παρατάξεις και οι ανεξάρτητοι δημοτικοί σύμβουλοι διαμορφώνουν πολιτικές συμμαχίες, στην πρώτη συνάντηση του δημοτικού συμβουλίου και η ομάδα με τη μεγαλύτερη πλειοψηφία εκλέγει το δήμαρχο¹⁸.

Το τοπικό σύστημα κυβέρνησης υποστηρίζεται από μια μεγάλη επαγγελματική βεμπεριανού τύπου διοίκηση. Από τυπικής πλευράς, ο δήμαρχος διευθύνει μία ενιαία υπηρεσία, αλλά στην πράξη έχει ισχυρά τομεακά χαρακτηριστικά, δεδομένου ότι, σε σημαντικές υποθέσεις, η διοίκηση υπάγεται στις επιτροπές (Greve :2013; www.kl.dk).

Οι δήμοι της Δανία έχουν επίσης και ένα **γενικό διευθυντή (CEO)**, που ορίζεται από το δημοτικό συμβούλιο με σταθερή θητεία για 4 χρόνια. Ο γενικός διευθυντής είναι υπεύθυνος για όλα τα διοικητικά θέματα συμπεριλαμβανομένων των συνθηκών εργασίας, της δομής και της οργάνωσης της διοίκησης καθώς και της διαχείρισης ειδικών θεμάτων των δημοτών (Χλέπας: 2005).

Αυστηρά αναλογικό είναι το εκλογικό σύστημα στην Δανία. Οι πολίτες μπορούν είτε να ψηφίσουν ένα συγκεκριμένο υποψήφιο είτε μια παράταξη και να βάλουν μόνο ένα σταυρό στο ψηφοδέλτιο. Συνήθως, τα εθνικά κόμματα αντιπροσωπεύονται και

¹⁸ Ένα διαφορετικό σύστημα πολιτικό-διοικητικής διαχείρισης λειτουργεί στους μεγαλύτερους δήμους (Κοπεγχάγη, Århus, Aalborg και Odense). Ο δήμος διοικείται από μια εκτελεστική επιτροπή (magistracy) που αποτελείται από το δήμαρχο και 5 έως 7 δημοτικούς συμβούλους (aldermen) που εκλέγονται αναλογικά από το δημοτικό συμβούλιο. Η επιτροπή αυτή έχει όλες τις αρμοδιότητες της οικονομικής επιτροπής. Επιπρόσθετα, κάθε σύμβουλος είναι υπεύθυνος για ένα τομέα πολιτικής και αναλαμβάνει τις αντίστοιχες αρμοδιότητες που σε άλλους δήμους διενεργούνται από τις μόνιμες επιτροπές

σε τοπικό επίπεδο. Σε κάποιες περιπτώσεις όμως υπάρχουν τοπικές λίστες και ανεξάρτητοι υποψήφιοι. Δυνατότητα να ψηφίζουν στις δημοτικές εκλογές, έχουν οι δανοί πολίτες, οι ευρωπαίοι πολίτες που διαμένουν στην Δανία και οι μη ευρωπαίοι πολίτες που διαμένουν πάνω από 3 χρόνια στη Δανία. Οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την οργάνωση όλων των εκλογών, εθνικών και τοπικών.

Οι δημοτικές εκλογές διενεργούνται κάθε 4 χρόνια και σε αυτό το διάστημα δεν υπάρχει νομική πρόβλεψη για επανεκλογές. Εάν χρειαστεί να αντικατασταθεί ένα μέλος του συμβουλίου, τότε τον αντικαθιστά ο άμεσος επόμενος υποψήφιος της λίστας. Η αντικατάσταση του δημάρχου, με την πλειοψηφία του δημοτικού συμβουλίου, μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο στις περιπτώσεις που ο δήμαρχος διαπράξει ποινικό αδίκημα (www.kl.dk).

2.1.4 Τοπικές μεταρρυθμίσεις

2.1.4.1 Εδαφικές συνενώσεις του 1970

Από τις αρχές του 19ου αιώνα, έως και το 1970 τα όρια μεταξύ αστικών και περιφερειακών ΟΤΑ, ήταν αρκετά διακριτά. Με το πέρασμα του χρόνου αυτό το στοιχείο διαφοροποιήθηκε ριζικά και ξεκίνησε η επέκταση των αστικών κέντρων, που είχε ως αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις τα όρια να εξαφανιστούν, δημιουργώντας εκ των πραγμάτων μια νέα πραγματικότητα. Έτσι, οι νέες συνθήκες που διαμορφώθηκαν, οδήγησαν σταδιακά στο συμπέρασμα, ότι στην πλειοψηφία τους οι ενορίες (parishes) είχαν πολύ μικρό μέγεθος ώστε να αντιμετωπίσουν τις ανάγκες των πολιτών και έπρεπε να συνεργαστούν με άλλους δήμους (Headway :2012).

Οι σχέσεις κέντρου-περιφέρειας πριν το 1970 χαρακτηριζόταν από ένα πολύπλοκο σύστημα επιδοτήσεων και μέτρων μετά από έλεγχο της νομιμότητας των ενεργειών και από αναγκαστική επικύρωση τους από την κεντρική εξουσία. Οι μεταρρυθμίσεις του 1970 είχαν στόχο την μείωση αυτών των μέτρων, καθιστώντας ικανή την τοπική κυβέρνηση να ρυθμίζει την τοπική πολιτική, τοποθετώντας τις σχέσεις κράτους-περιφέρειας σε ένα πλαίσιο διαλόγου και συμβουλευτικών δραστηριοτήτων με μια συνολική θεώρηση των επιπτώσεων σε εθνικό επίπεδο (Bogason: 1987).

Τα ζητήματα αυτά, ουσιαστικά αποτέλεσαν κατασταλτικούς παράγοντες ως προς την διαμόρφωση τοπικής αυτονομίας, δίνοντας χώρο για ισχυρές κρατικές παρεμβάσεις, οι οποίες και αναλάμβαναν να καλύψουν τυχόν κενά που δημιουργούνταν από την αδυναμία των ΟΤΑ.

Οι τρεις κύριες κατευθύνσεις της μεταρρύθμιση του 1970 είχαν ως αποτέλεσμα τη πλήρη αναμόρφωση του δανικού συστήματος τοπικής κυβέρνησης. Συγκεκριμένα:

- 1. Συνενώθηκαν περισσότεροι από 1.000 δήμοι** (ενορίες) και **ογδόντα πόλεις** (αγορές) οι οποίοι συγχωνεύθηκαν **σε 275 νέους δήμους**, που ήταν **αρμόδιοι για τις τοπικές υποθέσεις**. Οι είκοσι πέντε κομητείες (25) συγχωνεύθηκαν σε δεκατέσσερις (14) που ήταν **αρμόδιοι για τις τοπικές υποθέσεις** και καταργήθηκε η παλιά διάκριση μεταξύ αστικών και αγροτικών συστημάτων τοπικής κυβέρνησης. Τέλος, δημιουργήθηκαν **νέοι δήμοι** (Kommuner)¹⁹.
- 2. Νέες αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση από την κεντρική κυβέρνηση** και κυρίως απέκτησαν αυξημένη αυτονομία στους τομείς κοινωνικής πρόνοιας, όπου οι δήμοι και οι νομοί ήδη δραστηριοποιούνταν.
- 3. Τέθηκε σε εφαρμογή η οικονομική μεταρρύθμιση.** Οι διαφορετικές επιχορηγήσεις σε επιμέρους τομείς μετατράπηκαν σταδιακά σε μία βασική επιχορήγηση, η οποία, μαζί με την τοπική φορολογία εισοδήματος, έγινε η κύρια πηγή εσόδων των τοπικών αρχών. Επίσης, ιδρύθηκε ένα προηγμένο σύστημα διαδημοτικής δημοσιονομικής εξισορρόπησης.

« Η εκπροσώπηση του κεντρικού κράτους πραγματοποιούνταν σε περιφερειακό επίπεδο από 15 κρατικές κομητείες (statsamter) και η κυβέρνηση όριζε τους διοικητές (Statsamtmand) τους. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις είχαν ως αποτέλεσμα να ενισχυθεί η τοπική αυτονομία, καθώς και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως φορέας παροχής εθνικών υπηρεσιών. Όμως, αυτή η μεταρρύθμιση κράτησε μόνο μέχρι τις αρχές της νέας χιλιετίας» (Headway :2012).

Οι τοπικές κυβερνήσεις συγχωνεύθηκαν, η οικονομική ευθύνη αυξήθηκε. Βασικός στόχος αυτών των μεταρρυθμίσεων ήταν η δημόσια διαφάνεια και η διενέργεια δημόσιων συζητήσεων δίνοντας ευρεία πρόσβαση στους πολίτες. Η δεσμευτική κρατική επιχορήγηση πραγματοποιήθηκε με στόχο να αυξηθεί η αίσθηση της οικονομικής ευθύνης (Headway :2012).

Το 1977 έγινε μία μεταρρύθμιση στα πεδία του προϋπολογισμού και του λογιστικού συστήματος, η οποία σχεδιάστηκε για να κάνει τους προϋπολογισμούς και τους λογαριασμούς συγκρίσιμους και να υποχρεώσει τους ΟΤΑ να κάνουν τον προϋπολογισμό και για τα επόμενα τέσσερα χρόνια .

¹⁹ Εξαιρέση αποτέλεσε η Κοπεγχάγη που έμεινε ανέγγιχτη και λειτούργησε τόσο ως νομός όσο και ως δήμος στο νέο σύστημα. Το ίδιο ίσχυε και για τις πόλεις Frederiksberg και Bornholm.

Γενικά, οι μεταρρυθμίσεις είχαν την έννοια ότι ένας αριθμός τοπικών αυτοδιοικητικών μονάδων μειώθηκε, ιδιαίτερα στις αγροτικές περιοχές και γύρω από τις πόλεις· έτσι δημιουργήθηκε ένα σύστημα δύο επιπέδων και οι τοπικές αυτοδιοικήσεις έγιναν πιο υπεύθυνες, από οικονομική άποψη, για τις υπηρεσίες τις οποίες προσέφεραν (Bogason:1987).

2.1.4.2 Εδαφικές συνενώσεις του 2007

Τα κύρια κίνητρα για την τοπική μεταρρύθμιση στην Δανία το 2007 ήταν **οι οικονομικοί στόχοι**. Ένα δεύτερο κίνητρο για τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση ήταν η ευρέως διαδεδομένη αντίληψη **ότι ο κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο επιπέδων της τοπικής αυτοδιοίκησης -το δημοτικό και το επαρχιακό- δεν ήταν και τόσο ιδανικός**. Ένα τρίτο κίνητρο πίσω από τη διαρθρωτική μεταρρύθμιση ήταν **ένα επιχείρημα διαμόρφωσης οικονομιών κλίμακος** υποστηρίζοντας ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο δήμος, τόσο καλύτερη θα είναι η απόδοση, με χαμηλότερο μέσο κόστος ανά μονάδα, καθώς επίσης και η ενίσχυση της **τοπικής δημοκρατίας**, με τελικό στόχο την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών από τις αρχές που βρίσκονται πλησιέστερα στους πολίτες (Kjaer, Hjelm & Leth :2010).

Το 2002, συστάθηκε μια επιτροπή σχετικά με τη δομή της δημόσιας διοίκησης στη χώρα (The Commission on Administrative Structure), με εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης, των υπουργείων και διαφόρων εμπειρογνομόνων του χώρου.

Ο διορισμός αυτής της Επιτροπής ήταν η αρχή μιας νέας μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μιας μεταρρύθμισης που **απαρτίζεται από τρία στοιχεία: έναν νέο χάρτη της Δανίας που περιλαμβάνει νέους δήμους, έναν νέο καταμερισμό των αρμοδιοτήτων και ένα νέο σύστημα χρηματοδότησης και αντιστάθμισης**.

Σε αυτή τη βάση, η επιτροπή θα έπρεπε να αποφασίσει αρχικά, εάν θα ήταν αναγκαία η εφαρμογή μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας και κατά δεύτερον, να υποβάλει τις αναγκαίες αλλαγές που θα προωθούνταν τα επόμενα έτη.

Η μεταρρύθμιση στη δομή του δημόσιου τομέα, το 2004, κρίθηκε από την επιτροπή απαραίτητη. Με βασικά επιχειρήματα ότι, **το μέγεθος των κομητειών και των δήμων ήταν ανεπαρκές προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ανάγκες**, όπως επίσης, **η διανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων της δημόσιας διοίκησης δεν ήταν η κατάλληλη**.

Τα έξι προτεινόμενα μοντέλα που διαμόρφωσε η επιτροπή για τη δομή της δημόσιας διοίκησης, αναφέροντας τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα τους, χωρίς όμως να επιλέγει συγκεκριμένα την υιοθέτηση κάποιου εξ' αυτών.

Η τότε κυβέρνηση, μετά τις απαραίτητες διαπραγματεύσεις με τα άλλα κόμματα της αντιπολίτευσης, αποφάσισε να εγκρίνει. Η υλοποίηση της μεταρρύθμισης, η οποία ουσιαστικά θα είχε ημερομηνία έναρξης την 1/1/2007. **Το ιδανικό μέγεθος το οποίο θεωρήθηκε ως επιθυμητό για τους δήμους, καθορίστηκε σε αυτό των 30.000 κατοίκων. Το ελάχιστο επιτρεπτό μέγεθος ήταν αυτό των 20.000 κατοίκων.** Όσοι δήμοι διέθεταν το συγκεκριμένο μέγεθος μπορούσαν να συνεχίσουν ως είχαν, ενώ όλοι οι υπόλοιποι θα έπρεπε να συνενωθούν. Επιπλέον, στην πρώτη φάση εφαρμογής της μεταρρύθμισης, τους δόθηκε η δυνατότητα να συμμετάσχουν εθελοντικά σε συνεργασίες με άλλους ΟΤΑ.

Στην συνέχεια, από τους ΟΤΑ, ζητήθηκε να καταθέσουν ένα σχέδιο, έως τον Ιανουάριο του 2005, όσο αφορά με το ποια βήματα θα ακολουθούσαν. Μια ευρεία διαβούλευση ακολούθησε μεταξύ των ΟΤΑ σε όλη τη χώρα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τον Ιανουάριο του 2005 περίπου όλοι οι φορείς της αυτοδιοίκησης (ανεξαρτήτως μεγέθους) να καταθέσουν ένα σχέδιο. Μόνο τέσσερεις από τους 271 δήμους δεν τηρούσαν τις προϋποθέσεις που είχαν τεθεί. Μετά από διαπραγματεύσεις που πραγματοποιήθηκαν μεταξύ των κομμάτων, τον Μάρτιο του 2005, συμφωνήθηκε ο νέος χάρτης της αυτοδιοίκησης στη Δανία, ο οποίος στο μεγαλύτερο βαθμό βασίστηκε στις προτάσεις των ΟΤΑ. Τοπικά δημοψηφίσματα διενεργήθηκαν σε κάποιες περιπτώσεις.

Κυρίαρχη επιδίωξη της νέας μεταρρύθμισης αποτέλεσε η επίτευξη των οικονομιών κλίμακος στο χώρο της αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με όσα αναφέρεται στο κείμενο του συλλογικού οργάνου των δήμων της Δανίας Local Government Denmark (LGDK), (2009), οι κύριες προκλήσεις που θεωρήθηκε ότι θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικότερα, ήταν:

- η δυνατότητα να προσελκυστούν νέες επενδύσεις,
- η σύσταση των κατάλληλων συνθηκών για την επίτευξη της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης,
- η παροχή θετικών προοπτικών συνύπαρξης στον τοπικό πληθυσμό,
- η δημιουργία ενός φιλικού περιβάλλοντος για τους επιχειρηματίες,
- και η υποχρέωση χορήγησης υψηλής ποιότητας δημόσιες υπηρεσίες με χαμηλό κόστος.

Η κεντρική εξουσία κυρίως κατεύθυνε και προώθησε τη μεταρρύθμιση. Η οποία, την όλη διαδικασία την παρουσίασε στους πολίτες ως μια ευκαιρία, για

την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας στη λειτουργία των οργανισμών της αυτοδιοίκησης. Υπέρ της μεταρρύθμισης τάχθηκαν οι μεγάλοι δήμοι της χώρας, αφού στα πρώτα στάδια, τους είχαν δοθεί διαβεβαιώσεις ότι θα αναλάμβαναν επιπρόσθετες αρμοδιότητες, εις βάρος των περιφερειών. Σημαντική, υπήρξε και η στήριξη που δόθηκε από τον τομέα της βιομηχανίας, μέσω του οποίου το θέμα τέθηκε προς συζήτηση εξ' αρχής, με την προοπτική της δημιουργίας ενός εξορθολογισμένου και λιγότερου γραφειοκρατικού δημόσιου τομέα. Συγχρόνως, η έλλειψη αντιδράσεων από πλευράς δημοσίων υπαλλήλων, αφού τελικά δεν προκλήθηκαν σοβαρές ανησυχίες για την πιθανότητα απώλειας θέσεων, λειτούργησε ευνοϊκά. Τέλος, σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε η καλλιέργεια της προσδοκίας, ότι η κατάργηση της δυνατότητας των περιφερειών στην επιβολή φόρων, θα είχε ως αποτέλεσμα στον έλεγχο των αυξήσεων της φορολογίας (Headway :2012; www.kl.dk; Swianiewicz :2010).

2.1.4.3 Ενδο –δημοτική αποκέντρωση

Στη Δανία η σύσταση τοπικών συμβουλίων σε χαμηλότερα επίπεδο από εκείνο του δήμου, δεν είναι υποχρεωτική, συνταγματικά και νομικά. Επίσης, η πρόταση πολιτικής οργάνωσης τέτοιας μορφής από τους δήμους, δεν είναι απαγορευτική. Στην Κοπεγχάγη είχε πραγματοποιηθεί ένα πείραμα ενδο- δημοτικής αποκέντρωσης, που αφορούσε τη θεσμοθέτηση τεσσάρων άμεσα εκλεγμένων τοπικών συμβουλίων. Όμως, σε ένα δημοψήφισμα που έγινε για την επέκταση ή μη της λειτουργίας των δημοτικών συμβουλίων, η πλειοψηφία των πολιτών είχε αρνητική θέση, με αποτέλεσμα να εγκαταλειφθεί αυτή η ιδέα. Φυσικά, με την παροχή ηλεκτρονικών υπηρεσιών επιχειρείται αποκέντρωση υπηρεσιών και διευκόλυνσης των πολιτών (www.kl.dk).

2.1.4.4 Διαδημοτική συνεργασία

Στη Δανία υφίσταται μακρά παράδοση συνεργασίας σε διάφορους τομείς αρμοδιοτήτων και με διάφορες μορφές οργάνωσης στους δήμους. Μέχρι τη μεταρρύθμιση του 2007, οι συμμετοχές ενός μεσαίου δήμου της Δανίας, ανερχόταν σε περίπου 30 διαδημοτικές συνεργασίες ή άλλες μορφές εταιρικών σχέσεων. Η μεταρρύθμιση του 2007, όπου προβλεπόταν η συγχώνευση των Ο.Τ.Α. της χώρας, οδήγησε στη διακοπή αυτής της παραδοσιακής τακτικής.

Η δημιουργία μεγαλύτερων γεωγραφικών ενοτήτων το 2007, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό προήλθαν από προϋπάρχουσες διαδημοτικές συνεργασίες, είχε σαν

αποτέλεσμα τον περιορισμό του εύρους και της σημασίας της διαδημοτικής συνεργασίας στη χώρα σε σχέση με παλαιότερες συνεργασίες. Ο θεσμός της διαδημοτικής συνεργασίας επιλέγεται από αρκετούς δήμους της χώρας **ιδιαίτερα στη παροχή τεχνικών/περιβαλλοντικών/καινοτομικών υπηρεσιών** (Moisio :2011).

Η μεταρρύθμιση του 2007 διαμόρφωσε θεσμοθετημένη συνεργασία διαβαθμικού χαρακτήρα μεταξύ των περιφερειών και των δήμων, με σκοπό την αποτελεσματικότερη άσκηση των νέων εκχωρούμενων αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, η αύξηση του μεγέθους των δήμων, η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας και στη συνέχεια η δημοσιονομική κρίση είχε ως αποτέλεσμα την αναζήτηση συνεργασιών και με τον ιδιωτικό τομέα, ή με τη μορφή της ανάθεσης υπηρεσιών έργου ή με την μορφή ΣΔΙΤ ιδιαίτερα για τις τεχνικές υποδομές (Petersen :2013). Μετά την συγκεκριμένη μεταρρύθμιση, αναδείχθηκαν νέοι τομείς διαδημοτικής συνεργασίας. Ένας από τους κυριότερους τομείς είναι η από κοινού λειτουργία των τοπικών γραφείων απασχόλησης. Αυτά είναι έτσι οργανωμένα ώστε οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να έχουν ένα κοινό σημείο πρόσβασης στην απασχόληση (www.jobnet.dk).

2.1.4.5 Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις

Η Δανία, είναι αναμφισβήτητο ότι βρίσκεται, στην εμπροσθοφυλακή της διοικητικής καινοτομίας, όσο αφορά τη λειτουργία της τοπικής κυβέρνησης. Επομένως, η συνεργασία με τον ιδιωτικό και τον κοινωνικό τομέα, **η παροχή κουπονιών (purchaser-provider) για την επιλογή υπηρεσιών από τους ίδιους τους πολίτες**, έχουν εφαρμοστεί εδώ και αρκετά χρόνια στην καθημερινότητα της δανέζικης δημόσιας διοίκησης όπως επίσης, **οι δείκτες και η σύγκριση επιδόσεων, η αναλυτική λογιστική, η προβολή και υιοθέτηση καλών πρακτικών, η διαφάνεια της διοικητικής δράσης, η πιλοτική εφαρμογή καινοτομιών, η συμμετοχή των χρηστών υπηρεσιών και η εξυπηρέτηση από υπηρεσίες μιας στάσης (one stop shops)** (Headway :2012).

«Ιδιαίτερη σημασία έχει η ευρεία ψηφιοποίηση (‘digitisation’) των δημοτικών υπηρεσιών κατά την τελευταία δεκαετία, που είχε ως αποτέλεσμα να προκαλέσει πολύ σημαντική εξοικονόμηση πόρων και προσωπικού. Η Δανία είναι μια από τις πιο καινοτόμες χώρες στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε παγκόσμιο επίπεδο. Επίσης τα νομικά εμπόδια και οι δυσκολίες ορισμένων κατηγοριών πολιτών (μετανάστες, ηλικιωμένοι), φαίνεται να υπερβαίνονται σταδιακά» (Headway :2012).

2.1.4.6. Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών

Στο παρελθόν, η δημόσια ιδιοκτησία αποτελούσε αναπόσπαστο μέρος της σκανδιναβικής βιομηχανικής πολιτικής. Από τη μεταπολεμική περίοδο, ο δανικός δημόσιος τομέας ήταν εξαιρετικά μικρός. Η δημόσια ιδιοκτησία κυριαρχούσε κυρίως στις βιομηχανίες υποδομών (μεταφορές, ύδρευση και τηλεπικοινωνίες) αλλά και στις τράπεζες (GiroBank). Στην μεταπολεμική περίοδο, η εθνικοποίηση των βιομηχανικών επιχειρήσεων δεν εξετάστηκε σοβαρά, αλλά, μέχρι τη δεκαετία του 1980, υποστηρίχθηκε ένα ευρέως ανεπτυγμένο κράτος κοινωνικής πρόνοιας. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, η κυβέρνηση άρχισε να μεταθέτει το νομικό καθεστώς των δημόσιων επιχειρήσεων σε εταιρείες περιορισμένης ευθύνης και αργότερα πώλησε μετοχές σε ορισμένες από αυτές τις εταιρείες. **Η ιδιωτικοποίηση** άρχισε να λαμβάνεται σοβαρότερα υπόψη το 1993 και εξελίχθηκε σταδιακά έκτοτε. **Οι δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν πια να δημιουργήσουν τοπικές δημόσιες επιχειρήσεις από μόνοι τους, σε συνεργασία με άλλες τοπικές αρχές ή σε συνεργασία με ιδιώτες μετόχους.**

Τις δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας όπως το νερό, η ηλεκτρική ενέργεια και τα απόβλητα διαχειρίζονται οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ή οι συνεταιρισμοί χρηστών. **Από το 2006, το ποσοστό συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης στο κεφάλαιο μιας τοπικής δημόσιας επιχείρησης περιορίζεται στο 49% ανεξάρτητα από τη μορφή της εταιρείας.** Οι τοπικές αρχές που κατέχουν την πλειοψηφία στις υπάρχουσες εταιρείες έπρεπε να πουλήσουν τις μετοχές τους πριν από την 1η Ιανουαρίου 2012.

Στον τομέα των υδάτων, ο δημόσιος τομέας προμηθεύει πόσιμο νερό σε περίπου δύο τρίτα του πληθυσμού ενώ ιδιωτικές εταιρείες (π.χ. Krüger-Véolia) καλύπτουν το ένα τέταρτο του πληθυσμού. **Ο επιδοτούμενος ιδιωτικός τομέας διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στις υπηρεσίες εκπαίδευσης, κοινωνικών υπηρεσιών και υγειονομικής περίθαλψης.** Από την πλευρά τους, οι μονάδες δημοτικών διοικήσεων έχουν άμεσες κοινωνικές ευθύνες (κέντρο ημερήσιας φροντίδας, βρεφονηπιακό σταθμό, κοινωνική ασφάλιση). Παραδοσιακά, οι δήμοι λειτουργούν ανεξάρτητα ο ένας από τον άλλο, αλλά μπορούν να δημιουργηθούν μεταξύ τους συνεργατικές σχέσεις. Οι δήμοι συνεργάζονται σύμφωνα με το νόμο στον τομέα της απασχόλησης, της αποκατάστασης, του περιβάλλοντος, των κοινωνικών θεμάτων και της ειδικής εκπαίδευσης. Επιπλέον, οι δήμοι συνεργάζονται ανεπίσημα για τη βελτίωση της

αποτελεσματικότητας και τον εξορθολογισμό των δημόσιων συμβάσεων και της πληροφορικής.

Στην Ευρώπη, **η Δανία ήταν μία από τις λίγες χώρες που απέρριψαν την πυρηνική ενέργεια ως εναλλακτική λύση στα ορυκτά καύσιμα.** Ως εκ τούτου, ανέπτυξε νωρίς φιλόδοξους στόχους όσον αφορά την παραγωγή ανανεώσιμης ενέργειας και την ενεργειακή απόδοση και κατέστη παγκόσμιος ηγέτης στην παραγωγή ανεμογεννητριών²⁰.

Στη Δανία, **η τηλεθέρμανση** εξελίχθηκε σταδιακά στους δήμους της Δανίας τον 20ό αιώνα. Στην πρωτεύουσα, το 98% της ζήτησης θέρμανσης εξασφαλίζεται από την Ενέργεια Κοπεγχάγης Ltd., που ανήκει στην πόλη της Κοπεγχάγης, τη μεγαλύτερη πολλαπλών χρήσεων υπηρεσία της Δανίας (παρέχει αέριο, θερμότητα, νερό και αποκομιδή απορριμμάτων). Οι υπηρεσίες ύδρευσης εξυπηρετούν όχι μόνο την πρωτεύουσα αλλά και άλλους 17 δήμους της μητροπολιτικής περιοχής (από συνολικά 29 δήμους). Το 2005, δημιουργήθηκε η εταιρεία DONG Energy. Είναι ιδιοκτησία της πόλης της Κοπεγχάγης και είναι ο ηγετικός παράγοντας στις πρωτοβουλίες ενεργειακής προσφοράς και ενεργειακής απόδοσης ενώ η Ενέργεια Κοπεγχάγης αναπτύσσει την αποδοτικότητα των πόρων στην ενέργεια, τα απόβλητα και το νερό. Η θερμότητα και η τηλεθέρμανση συμπληρώνεται τώρα με την εισαγωγή ενός νέου περιφερειακού συστήματος ψύξης στην Κοπεγχάγη.

Στην πρωτεύουσα, υπάρχουν **διάφορες μορφές δημόσιων συγκοινωνιών**, οι οποίες περιλαμβάνουν λεωφορεία, τρένα και ένα σχετικά νέο υπόγειο σύστημα μετρό. Όπως και πολλές άλλες Δανικές πόλεις, έχει μακρά παράδοση για πολιτικές ποδηλασίας²¹.

Σε γενικές γραμμές, οι δήμοι χρηματοδοτούν τόσο τη λειτουργία όσο και τις επενδύσεις μέσω φόρων και επιχορηγήσεων. Οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα δανεισμού, αλλά οι κανόνες είναι πολύ περιοριστικοί και μόνο ορισμένες επενδύσεις μπορούν να χρηματοδοτηθούν μέσω δανείων. **Οι μεγάλες επενδύσεις όπως τα κατασκευαστικά έργα θα πρέπει γενικά να χρηματοδοτούνται μέσω φόρων και**

²⁰ Η πόλη της Κοπεγχάγης σχεδιάζει να καταστεί η πρώτη πρωτεύουσα στον κόσμο η οποία θα είναι ουδέτερη στο διοξείδιο του άνθρακα μέχρι το 2025, εξασφαλίζοντας: ένα σύστημα τηλεθέρμανσης ουδέτερο από άνθρακα, παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας με βάση την αιολική ενέργεια και τη βιομάζα, τον διαχωρισμό πλαστικών από τα απόβλητα για την αύξηση της ανακύκλωσης, 20% (Gold III :2010).

²¹ Στην Κοπεγχάγη, περίπου το 35% των κατοίκων κυκλοφορούν τακτικά από και προς την εργασία ή το σχολείο με το ποδήλατο και η στρατηγικός στόχος είναι η αύξηση του ποσοστού των πολιτών που μετακινούνται καθημερινά με ποδήλατο. Για να διευκολυνθεί αυτός ο στόχος, προγραμματίζονται να δημιουργηθούν "υπέρ-ποδηλατόδρομοι" από και προς την Κοπεγχάγη.

επιχορηγήσεων. Το κόστος των υδάτων καλύπτεται σχεδόν εξ ολοκλήρου από τα τέλη ύδρευσης, ενώ η πολιτική τιμολόγησης του νερού σχεδιάστηκε για να εξασφαλίσει ότι τα συνολικά έσοδα από τα τέλη νερού δεν υπερβαίνουν το συνολικό κόστος, συμπεριλαμβανομένων των πιστώσεων για επενδύσεις. Το υπόλοιπο κόστος καλύπτεται από φόρους (φόρος στο πόσιμο νερό για τα νοικοκυριά και φόρος στα λύματα²²). Σε όλους τους δήμους, εκτεταμένες διαρθρωτικές αλλαγές και μέτρα αποδοτικότητας έχουν τεθεί σε εφαρμογή τα τελευταία χρόνια. **Πρόσφατα, το κράτος κατέστησε αυστηρότερο τον έλεγχο της τοπικής οικονομίας, μεταξύ άλλων, μέσω αυστηρότερων κυρώσεων όταν γίνεται υπέρβαση του συμφωνηθέντος πλαισίου (Gold III :2010).**

2.1.5 Συμμετοχικές διαδικασίες

Στη Δανία υπάρχει μακρά παράδοση για τους πολίτες **να ασκούν τη συμμετοχική δημοκρατία στις τοπικές κοινωνίες.** Μετά το τέλος του δεύτερου παγκόσμιου πολέμου, ο θεολόγος Hal Koch είχε μεγάλη επίδραση στον τρόπο που οι Δανοί σκέφτονταν και ασκούσαν τη δημοκρατία. Ο Hal Koch έγραψε ένα βιβλίο με τίτλο "Τι είναι η δημοκρατία" στο οποίο δίνει έμφαση, στο ότι **η δημοκρατία είναι τρόπος ζωής, και ότι η ουσία της δημοκρατίας είναι η συνομιλία, ο διάλογος και η συζήτηση με στόχο την επίτευξη συναίνεσης για το κοινό συμφέρον.**

Όσον αφορά τον Koch, η δημοκρατία αφορά βασικά τις σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων (σχέσεις μέσα στην οικογένεια, στη γειτονιά, σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών ομάδων και σχέσεις μεταξύ των εθνών). **Επομένως είναι πολύ σημαντικό οι πολίτες να μάθουν να κατανοούν και να ασκούν τη δημοκρατία. Η δημοκρατία πρέπει να αποτελεί μέρος της καθημερινής ζωής.**

Ένα από τα βασικά σημεία για εκμάθηση της άσκησης της δημοκρατίας είναι μέσα από εθελοντικές οργανώσεις στην κοινωνία των πολιτών, επειδή δεν υπάρχει παρέμβαση από το κράτος ή την αγορά σε αυτό το τμήμα της κοινωνίας.

Όταν οι πολίτες έχουν εξοικειωθεί με την πρακτική της δημοκρατίας θα πρέπει να τους δοθεί η ευκαιρία συμμετοχής στη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Για αυτό τον λόγο είναι απαραίτητο να δημιουργηθεί ένα πλαίσιο διαλόγου μεταξύ των ενεργών πολιτών και του εκλεγμένων τοπικών συμβούλων.

²² Οι τιμές του νερού έχουν τετραπλασιαστεί στη δεκαετία του 1990. Από το 2007 έως το 2008, οι δαπάνες νερού ως ποσοστό του προϋπολογισμού του νοικοκυριού αυξήθηκαν λίγο περισσότερο από 6% ενώ η κατανάλωση νερού μειώθηκε. Η κάλυψη των τοπικών υπηρεσιών είναι υψηλή όταν εξετάζεται η πρόσβαση στις υπηρεσίες ύδρευσης. Έτσι, το 90 τοις εκατό του πληθυσμού συνδέεται με τις υπηρεσίες παροχής νερού. Τα υπόλοιπα νοικοκυριά εξυπηρετούνται με νερό, αλλά συνδέονται συνήθως με το δημοτικό δίκτυο αποχέτευσης (Gold III :2010).

Η ισχυρή πλευρά της τοπικής δημοκρατίας στη Δανία είναι η τεράστια συμμετοχή εθελοντών που συμμετέχουν ενεργά στην εργασία για τη δημοκρατία. Αλλά το πρόβλημα είναι ότι κυρίως συμμετέχουν οι ανώτερες κοινωνικοοικονομικές ομάδες ενώ οι χαμηλότερες κοινωνικοοικονομικές ομάδες έχουν ελλειπή αντιπροσώπευση και επιρροή. Αυτό το χάσμα στη συμμετοχή είναι το αδύναμο σημείο.

Τα εμπόδια για την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η ανεύρεση νέων εθελοντών. Ιδιαίτερα άτομα με υψηλό μορφωτικό επίπεδο και ευημερούντες άνθρωποι είναι η κινητήρια δύναμη των δραστηριοτήτων για την τοπική δημοκρατία (Steffen Hartje ;2007).

Στη Δανία, λόγω της ύπαρξης υψηλού βαθμού αποκέντρωσης από το κράτος στους δήμους, δεν υπάρχει άμεση σύνδεση της τοπικής δημοκρατίας με το Δανικό Κοινοβούλιο. Η σύνδεση οδηγείται από τα συμβούλια τοπικού επιπέδου, στο περιφερειακό συμβούλιο και από το περιφερειακό συμβούλιο στο κοινοβούλιο.

Στη Δανία οι δημοτικές εκλογές έχουν κατά παράδοση, μεγάλη προσέλευση. Παρότι η προσέλευση είναι υψηλότερη από ότι σε άλλες χώρες, είναι μικρότερη από τις εκλογές του εθνικού κοινοβουλίου. Παρά όλα αυτά, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μικρή μείωση στην προσέλευση των ψηφοφόρων στις δημοτικές εκλογές. Επίσης, υπάρχει σημαντική γεωγραφική διαφοροποίηση της προσέλευσης με το εύρος της να κυμαίνεται από 54,4 έως 81,1% (Kjaer : 2007).

Μία από τις μεγάλες προκλήσεις των μεγάλων δήμων είναι η διατήρηση του υψηλού βαθμού συμμετοχής των πολιτών και της στενής επαφής με τους πολίτες. Η έρευνα GOLD III αποκάλυψε την ίδια τη σημασία της στενής σχέσης με τους πολίτες καθώς η δημοτική πολιτική είναι ένα πολύ σημαντικό στοιχείο της δημοκρατίας. Η συμμετοχή των πολιτών παραμένει υψηλή και οι δήμοι κάνουν πολλά για να διασφαλίσουν τη συμμετοχή τους στις αποφάσεις. Σε αρκετούς δήμους (π.χ. Viborg) δημιουργήθηκαν **δημοκρατικές επιτροπές** λίγο μετά τη δημοτική μεταρρύθμιση για να εξασφαλιστεί η τοπική δημοκρατία. Είχε μεταξύ άλλων αρμοδιότητες να παρακολουθεί τοπικές δημόσιες συναντήσεις όπου η συμμετοχή των πολιτών αποτελούσε αντικείμενο της συνάντησης. Οι δήμοι χρησιμοποιούν τις **πολιτικές ακροάσεις**, όπου οι ντόπιοι πολίτες έχουν την ευκαιρία να παρακολουθήσουν τις ακροάσεις και να μεταφέρουν τις απόψεις τους. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα στον πολεοδομικό σχεδιασμό και στα μεγάλα κατασκευαστικά έργα. Αυτό χρησιμοποιείται όταν τα τοπικά συμβούλια επιθυμούν τις προτάσεις των πολιτών για το πώς οι δήμοι μπορούν να γίνουν ένα καλύτερο μέρος διαβίωσης και εργασίας.

Οι τεχνολογικές εξελίξεις θέτουν σε αμφισβήτηση τους δήμους και τις σχέσεις τους με τους κατοίκους και μπορεί να εγερθεί το ερώτημα εάν πρέπει να αναληφθούν νέα καθήκοντα από τις τοπικές κυβερνήσεις για να εξασφαλιστεί καθολική πρόσβαση σε νέες τεχνολογίες και, συνεπώς, να δημιουργηθεί νέα πλατφόρμα για τη συμμετοχή τους στη διακυβέρνηση των τοπικών υπηρεσιών (Gold III :2010).

2.1.5.1 Τοπικά δημοψηφίσματα

Ένας μεγάλος αριθμός δημοτικών συμβουλίων έχει εφαρμόσει το θεσμός των συμβουλευτικών δημοψηφισμάτων. Σήμερα, η συμμετοχή των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις, μπορεί πραγματοποιηθεί και μέσω τοπικών δημοψηφισμάτων. Τα δημοτικά συμβούλια μπορούν να διενεργούν δημοψηφίσματα συμβουλευτικού χαρακτήρα σύμφωνα με τον Κώδικα των Δήμων. Άλλωστε, το άρθρο 42 του Συντάγματος προβλέπει ότι σε τοπικό επίπεδο, **«το συμβούλιο έχει την ευχέρεια διεξαγωγής δημοψηφίσματος»**.

Ένας μεγάλος αριθμός δημοτικών συμβουλίων, πριν την εφαρμογή της μεταρρύθμισης το 2007 έχει εφαρμόσει το θεσμό των συμβουλευτικών δημοψηφισμάτων που αφορούσαν την μεταρρύθμιση της υποχρεωτικής συνένωσης των δήμων. Ειδικότερα, τα δημοψηφίσματα αυτά χρησιμοποιήθηκαν ώστε να συνεκτιμηθεί η γνώμη της τοπικής κοινωνίας για την συνένωση με όμορους γειτονικούς δήμους. **Παρόλο που τα δημοψηφίσματα είναι συμβουλευτικά, οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου πολύ συχνά ταυτόσημα με αυτές των δημοψηφισμάτων.**

Το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί να προκηρύξει δημοψήφισμα σε περίπτωση που τίγονται τοπικά ζητήματα. Επίσης, το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί να καλέσει μέρος ή το σύνολο των πολιτών του δήμου, ώστε να διατυπώσουν την γνώμη τους για κάποιο συγκεκριμένο πρόβλημα του δήμου. Η συμμετοχή είναι προαιρετική (Rose :2012)

2.1.6 Καλές πρακτικές

Πολλοί δήμοι στη Δανία έχουν αναλάβει διάφορες πρωτοβουλίες για να προσελκύσουν τους νέους να ασχοληθούν με τοπικά θέματα.

Αρκετοί είναι οι δήμοι που σύστησαν συμβούλια πόλεων με νέους τα "ungebyråd", τα οποία διαβουλευονται θέματα που έχουν ιδιαίτερη σημασία για τους νέους. Στους δήμους Aalborg, Aarhus, Fredericia, and Silkeborg και σε άλλους υπάρχουν τέτοια συμβούλια.

Για της τοπικές εκλογές LGDK προωθεί μια εκστρατεία για την αύξηση της συμμετοχής των εκλογέων (πολιτών), που το εφάρμοσε στις εκλογές του 2013.

Σε σχέση με τις εθνικές και τοπικές εκλογές, εκλογές διεξάγονται και σε σχολεία.

Το δανικό συμβούλιο τεχνικής βάσης (the danish board of technology foundation) είναι αρκετά πρωτοπόρο όταν πρόκειται για την συμμετοχή των πολιτών .

Η οργάνωση των συμφερόντων των δήμων, LGDK (KL), ανέπτυξε τα τελευταία χρόνια αρκετά εργαλεία και στρατηγικές για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της αυξανόμενης υποστήριξης των πολιτών και της εμπιστοσύνης στους δήμους και τα τοπικά συμβούλια. Παραδείγματα είναι η «Νεανική Δημοκρατία» που έχει στόχο να κατανοήσουν οι νέοι τη σημασία της τοπικής πολιτικής, διότι στις τελευταίες δημοτικές εκλογές ψήφισαν λιγότερο από το ήμισυ των νέων 19-29 ετών και η «Δημοκρατία 2020» με στόχο να ξεκινήσει τη συζήτηση για την αύξηση της προσέλευσης στις εκλογές²³.

2.2 Γερμανία

2.2.1 Ιστορική αναδρομή

Η νεότερη τοπική κυβέρνηση, όπως την γνωρίζουμε σήμερα στη Γερμανία, έχει τις ρίζες της στον νόμο της Πρωσίας όσο αφορά την οργάνωση των πόλεων (Städteordnung) το 1808, που ανέπτυξε ο Γερμανός πολιτικός Friedrich Karl vom und zum Stein. Ο οποίος νόμος, είχε στόχο να αποτελέσει το ενωτικό στοιχείο μεταξύ της ισχυρής αστικής τάξης (Bürgertum), που απέβλεπε στη συμμετοχή της στην δημόσια εξουσία, και του παλαιού μοναρχικού κράτους (Μπασίλα-Βήκα :2004). Ο βασικός πολιτικός στόχος του Κώδικα Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Stein ήταν **να ενώσει το πολιτικό στοιχείο με το κράτος, να αναζωογονήσει, να ενισχύσει την αίσθηση της κοινότητας και του πολιτικού ενδιαφέροντος του ατόμου με τη συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια διοίκηση.**

Το Σύνταγμα της Βαϊμάρης Ράιχ (1919) καθιέρωσε το δικαίωμα της **τοπικής αυτονομίας** εντός των ορίων του νόμου δηλαδή, **κατοχυρώθηκαν οι κοινοτικές εκλογές με τις ίδιες αρχές που ήταν κατοχυρωμένες οι κοινοβουλευτικές εκλογές** (αρχή της καθολικότητας, ισότητας, αμεσότητας και μυστικότητας της ψηφοφορίας και του αναλογικού εκλογικού συστήματος). Ο νόμος περί τοπικής αυτοδιοίκησης του 1935 διέκοψε την παράδοση της τοπικής αυτονομίας. Η εισαγωγή της λεγόμενης

²³ Στοιχεία από Gold III (2010) και LGDK www.lg.dk

αρχής Führer και ο περιορισμός των αρμοδιοτήτων των δημοτικών διοικήσεων σε συμβουλευτικές λειτουργίες κατέστησαν την τοπική αυτονομία ένα βοηθητικό μέσο του κεντρικού κράτους (Haschke :2013).

Ο Θεμελιώδης νόμος (1949) της ομόσπονδης δημοκρατικής πολιτείας που συγκροτήθηκε στην Δυτική Γερμανία καθόρισε ένα νέο πλαίσιο για την οργάνωση της διοίκησης. Η θέση των ΟΤΑ αναβαθμίστηκε αισθητά στο θεσμικό οικοδόμημα της νέας πολιτείας, ενώ σημαντικές υπήρξαν και οι διατάξεις που όσο αφορά τις ομοσπονδιακές δομές. Ένα σύστημα «πολυεπίπεδης Δημοκρατίας καταστρώθηκε μέσω της πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης» που πραγματοποιούσε τα παλαιά οράματα των γερμανών δημοκρατών (Χλέπας :1994).

Η τοπική αυτονομία των πόλεων, των δήμων και των συνοικιών αποτελεί βασικό στοιχείο των σύγχρονων συνταγματικών κρατών, είναι δηλαδή **«τοπική δημοκρατία»**. Τα εγγυημένα δικαιώματα των πόλεων, των δήμων και περιφερειών που προβλέπονται από τον Θεμελιώδη νόμο για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και τα συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων. **Η τοπική αυτονομία προστατεύει την εξουσία λήψης αποφάσεων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο για τους πολίτες, η οποία την παρουσιάζει ως ένα σημαντικό στοιχείο μιας αποκεντρωμένης κατανομής των εξουσιών** (Haschke :2013).

Ενώ η κεντρική κυβερνητική δομή της οργάνωσης της Λαϊκής Δημοκρατίας της Γερμανίας καταστράφηκε ολοσχερώς, οι πέντε κυβερνήσεις της Ανατολικής Γερμανίας που είχαν καταργηθεί από το κομμουνιστικό καθεστώς το 1952 ανοικοδομήθηκαν από το μηδέν και οι υφιστάμενες τοπικές αρχές σε επίπεδο επαρχιών και δήμων ήταν ουσιαστικά αναμορφωμένες σε μεγάλο βαθμό σύμφωνα με τα οργανωτικά πρότυπα της γερμανικής τοπικής αυτοδιοίκησης (Wollman:2010).

2.2.2. Επισκόπηση διοικητικής δομής

Η Γερμανία, επίσημα **Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας** (*Bundesrepublik Deutschland*), κατακερματίζεται σε δεκαέξι ομόσπονδα κράτη, τα κάθε κρατίδια (*Bundesländer*) διαθέτουν τη δική τους κυβέρνηση και τα δικά τους κοινοβούλια, επίσης, και τα δικά του σύμβολα (σημαία, εθνόσημο). Ο αρχηγός του κάθε κρατιδίου κατέχει τον τίτλο του πρωθυπουργού (*Ministerpräsident*).

Από τα δεκαέξι ομόσπονδα κράτη, τα τρία αποτελούν κράτη-πόλεις (η πρωτεύουσα Βερολίνο, το Αμβούργο, καθώς και η Βρέμη). Τα υπόλοιπα δεκατρία κράτη είτε αποτελούν την ιστορική συνέχεια ανεξαρτήτων γερμανικών κρατών πριν από την ένωση του 1871 (όπως π.χ. η Βαυαρία, η Έσση) ή δημιουργήθηκαν μετά τον

Β' Παγκόσμιο Πόλεμο (όπως η Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία, η Κάτω Σαξονία). Με την επανένωση του 1990, δημιουργήθηκαν πέντε νέα ομόσπονδα κράτη από τα εδάφη της Ανατολικής Γερμανίας, των οποίων οι ονομασίες αντιστοιχούν ή σε ιστορικά κράτη προ του 1871 (π.χ. η Σαξονία) είτε σε ιστορικές περιοχές (π.χ. το Βρανδεμβούργο).

Η τοπική αυτονομία και η αυτοδιαχείριση των τοπικών αρμοδιοτήτων συνιστούν κυρίαρχες αρχές στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας που διασφαλίζεται στον λεγόμενο Θεμελιώδη Νόμο (Σύνταγμα). Σημαντικής σημασίας για τους δήμους είναι η Παράγραφος 2, του άρθρου 28, όπου τους **«χορηγείται η δικαιοδοσία να ρυθμίζουν με δική τους ευθύνη και στο πλαίσιο των νόμων όλες τις υποθέσεις σε τοπικό επίπεδο»**.

Βάση αυτού του άρθρου, η συνταγματική τάξη των ομόσπονδων κρατιδίων πρέπει να είναι σύμφωνη με τις αρχές του δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους που διέπεται από το κράτος δικαίου. **Σε κάθε κρατίδιο υπάρχει ένα διαφορετικό τοπικό σύνταγμα (δημοτικός κώδικας) που ορίζει τη δομή της τοπικής κυβέρνησης, τους τοπικούς εκλογικούς νόμους και την τοπική φορολογία** (Fleckenstein & Kientz :2014;Headway :2012;Vetter :2013).

Σύμφωνα με τον Wollmann (2010) **«οι γερμανικοί δήμοι αναγνωρίστηκαν και έλαβαν εντολή ως λειτουργικά ισχυρές οργανώσεις πολλαπλών χρήσεων»**.

Η δομή του γερμανικού κράτους είναι ομοσπονδιακή, οπότε η Ομοσπονδία και τα Ομόσπονδα Κράτη (Κρατίδια), με ένα εξισορροπημένο σύστημα, φέρουν ισότιμα την ευθύνη για την κατά το δυνατό αποτελεσματικότερη άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων. «Στην οργάνωση του γερμανικού κράτους συναντούμε τρία επίπεδα υπο-εθνικών κυβερνήσεων: τα **16 ομοσπονδιακά κρατίδια** (Länder) σε περιφερειακό επίπεδο, τις **300 επαρχίες** (Landkreise) σε ενδιάμεσο επίπεδο και τους **11500 δήμους** (Gemeinden). **116** μεγάλοι δήμοι ασκούν ταυτόχρονα τις αρμοδιότητες και των επαρχιών, δεν ανήκουν σε επαρχίες και ονομάζονται **«ελεύθερες πόλεις»** (“kreisfreie Städte”). Ο δήμος ως θεσμός στη Γερμανία είναι ενσωματωμένο στη δομή του κράτους» (Fleckenstein & Kientz :2014).

2.2.3. Τα συστήματα τοπικής κυβέρνησης

Τα ομόσπονδα κρατίδια, κατέχουν δική τους διοικητική δομή και το δικαίωμα θέσπισης νόμων (αρθρ. 70 Συντάγματος). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τα πλαίσια λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης να παρουσιάζουν κάποιες σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών της ομοσπονδίας, κυρίως λόγω και της

διαφορετικής μεταξύ τους ιστορικής εξέλιξης. Σε όλα τα συστήματα όμως, το νομοθετικό πλαίσιο προαγγέλλουν **δημοκρατικά εκλεγμένους εκπροσώπους των δημοτών, με αυτό τον τρόπο διασφαλίζετε , ότι οι κρίσιμες αποφάσεις σε επίπεδο δήμου λαμβάνονται από πρόσωπα ή συμβούλια, τα οποία έχουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Επίσης, για σημαντικές υποθέσεις, δίνετε η δυνατότητα να αποφασίζει απευθείας η κοινότητα των πολιτών (δημοψήφισμα)** (Björn E: 2015; Headway: 2012).

Ένας «**Κώδικας των ΟΤΑ**» έχει εκδοθεί από όλα τα κρατίδια. Σε αυτό το σημείο υπάρχει η δυνατότητα για ένα ευρύ φάσμα διαφορετικών ρυθμίσεων, κύριος λόγος αυτών των διαφοροποιήσεων είναι και η επίδραση των κατοχικών δυνάμεων (Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία και Ηνωμένες Πολιτείες) μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο στον σχεδιασμό των χαρτών τοπικής κυβέρνησης. Οι ημερομηνίες των δημοτικών εκλογών διαφέρουν από κρατίδιο σε κρατίδιο. Στα περισσότερα κρατίδια (εξαιρουμένων τριών) οι εκλογείς μπορούν να επιλέγουν υποψηφίους από διαφορετικές λίστες (μέχρι και τρεις σταυρούς για το πρόσωπο της προτίμησής τους). Η επιρροή από τα εθνικά κόμματα στη τοπική πολιτική είναι έντονη. «Περίπου το 61% όλων των Γερμανών δημοτικών συμβούλων και περίπου το 88% όλων των συμβούλων σε δήμους με περισσότερους από 10.000 κατοίκους είναι μέλη των έξι κομμάτων που εκπροσωπούνται σήμερα στο Bundestag. Τα συμβαλλόμενα μέρη αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία στη διαπραγμάτευση των επίσημων συνασπισμών αν και κανένα κόμμα δεν έχει τον πλήρη έλεγχο του συμβουλίου, πράγμα που συμβαίνει συνήθως λόγω του αναλογικού εκλογικού συστήματος. Τα μέρη που δεν συμμετέχουν στον αντίστοιχο συνασπισμό παίρνουν το ρόλο αντιπολίτευσης». (Headway: 2012).

Οι τοπικές εκλογές στη Γερμανία δεν συμπίπτουν με τις εθνικές εκλογές. Επίσης, οι ημέρες των εκλογών για τις τοπικές εκλογές διαφοροποιούνται από κρατίδιο σε κρατίδιο. Το ίδιο ισχύει και για το τοπικό εκλογικό σύστημα που εφαρμόζεται. Τέλος, όσον αφορά την τοπική εκλογική συμμετοχή, τα δεδομένα τάσεων δείχνουν μια ισχυρή υποχώρηση από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 (Headway: 2012).

2.2.4 Τα θεσμικά όργανα της πρωτοβάθμιας διοίκησης

Κοινό χαρακτηριστικό όλων των συστημάτων τοπικής κυβέρνησης είναι η ύπαρξη ενός αιρετού **Δημοτικού Συμβουλίου και του Δημάρχου** από τους δημότες.

2.2.4.1 Δημοτικό Συμβούλιο

Το Δημοτικό Συμβούλιο είναι **συλλογικό όργανο**, που εκφράζει τη **βασική εκπροσώπηση των πολιτών** και **αποτελεί το κύριο όργανο του Δήμου**. «Λαμβάνει τις ουσιώδεις και σημαντικές αποφάσεις και **καθορίζει τους κανόνες της διοίκησης και διαχείρισης του Δήμου**. Στην ευχέρεια του συμβούλιο είναι να **ορίσει επιτροπές με αρμοδιότητα σε συγκεκριμένα τεχνικά ζητήματα**, όπου θα μπορούν να συμμετέχουν και ειδικοί εμπειρογνώμονες κάτοικοι της περιοχής. Βασικός σκοπός αυτών των επιτροπών είναι η συστηματική και με ορθό τρόπο προεργασία σύνθετων ζητημάτων» (Fleckenstein & Kientz :2014).

Όσον αφορά τα τοπικά συμβούλια, το γερμανικό ανώτατο δικαστήριο (Bundesverfassungsgericht) αποφάνθηκε με γνωστή απόφαση το 1989 ότι «ένα τοπικό αντιπροσωπευτικό συμβούλιο [...], ακόμη και όταν αναδύεται από τις τοπικές εκλογές [...], είναι όργανο ενός αυτοδιοικούμενου δημόσιου οργανισμού και όχι κοινοβουλίου» (BVerfGE, NVwZ 46). Επιπλέον, τα μέλη αυτών των συμβουλίων δεν διαθέτουν προνόμια που συνδέονται τυπικά με τα μέλη του κοινοβουλίου, όπως η ατιμωρησία εγκλημάτων και οι πλήρεις αποδοχές των μελών του κοινοβουλίου. Επίσης, οι δημοτικοί σύμβουλοι, καθώς και ο δήμαρχος και οι εκτελεστικοί διευθυντές αποτελούν μέρος της γενικής δημόσιας διοίκησης (Björn :2015).

Το πιο σημαντικό 'όπλο' του τοπικού συμβουλίου είναι η έναρξη δημοψηφίσματος για την ανάκληση του δημάρχου από τους πολίτες. Λόγω των διαφορετικού δημοτικού θεσμικού πλαισίου λειτουργίας στα ομόσπονδα κράτη, οι σύμβουλοι έχουν επίσης **διαφορετικές αρμοδιότητες όσον αφορά στον έλεγχο της διοίκησης**.

Συγκρίνοντας τις αρμοδιότητες του συμβουλίου και του δημάρχου στα διάφορα ομόσπονδα κρατίδια, υπάρχουν αξιοσημείωτες διακυμάνσεις. Για παράδειγμα, σε τρία ομόσπονδα κρατίδια (Βρανδεμβούργο, Κάτω Σαξονία και Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία), το συμβούλιο μπορεί, ανά πάσα στιγμή, να ανακαλέσει αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί προηγουμένως στη διοίκηση (Rückholrecht). Στην Έσση, το συμβούλιο είναι ακόμα πιο ισχυρό, δεδομένου ότι έχει γενική ευθύνη (Allzuständigkeit), πράγμα που σημαίνει ότι το συμβούλιο μπορεί να διεκδικήσει την ευθύνη ακόμη και για ενιαία διοικητικά μέτρα. Από την άλλη πλευρά, σε ορισμένα ομόσπονδα κράτη, υπάρχουν αρμοδιότητες που απονέμονται στον δήμαρχο και στη διοίκησή του με νόμο, όπου το συμβούλιο δεν μπορεί ούτε να ελέγχει ούτε να παρεμβαίνει. Ωστόσο, πριν το συμβούλιο μπορέσει να ελέγξει αποτελεσματικά τη

διοίκηση, χρειάζεται πληροφορίες για τις τρέχουσες εξελίξεις και τις επικείμενες αποφάσεις.

Οι περισσότεροι δημοτικοί σύμβουλοι πιστεύουν ότι ο έλεγχος των δραστηριοτήτων του δήμου από το συμβούλιο είναι τουλάχιστον «σημαντικός». Αυτό σημαίνει ότι ο έλεγχος των τοπικών δραστηριοτήτων από το συμβούλιο είναι γενικά τόσο σημαντικός όσο ο καθορισμός των στόχων του δήμου, η εκπροσώπηση των αιτημάτων των πολιτών και η διαμεσολάβηση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου στην τοπική κοινότητα.

Μια άλλη σημαντική λειτουργία του κοινοβουλίου είναι η νομοθετική δράση. Παρόλο που τα τοπικά συμβούλια στη Γερμανία δεν έχουν αρμοδιότητες για την ψήφιση νόμων (επειδή τυπικά δεν είναι νομοθετικά όργανα), παίρνουν στην πραγματικότητα αποφάσεις που είναι συγκρίσιμες με τη θέσπιση νόμων. Όπως τα «πραγματικά» κοινοβούλια, έτσι και τα τοπικά συμβούλια περνούν σημαντικές προτάσεις (Satzungen), οι οποίες ρυθμίζουν διαφορετικά πεδία και είναι πολύ παρόμοιες με τους «πραγματικούς» νόμους σχετικά με τη λειτουργία και την «οπτική τους εμφάνιση». Ορισμένα βασικά πεδία που ρυθμίζονται από τη Satzungen είναι **τοπικοί φόροι, τέλη τοπικών υπηρεσιών και σχέδιο ανάπτυξης γης**. Το κύριο χαρακτηριστικό της νομοθετικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων είναι η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή του Συμβουλίου, η οποία έχει ως αποτέλεσμα **το ετήσιο σχέδιο προϋπολογισμού (Haushaltsplan) και τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του (Haushaltssatzung)**. Όμως, καθώς οι δήμοι είναι «πλάσματα των ομόσπονδων κρατιδίων», το δικαίωμα του προϋπολογισμού των τοπικών συμβουλίων στη Γερμανία περιορίζεται από τα άλλα επίπεδα του ομοσπονδιακού συστήματος, όπου τα κράτη επιβάλλουν καθήκοντα στη δημοτική διοίκηση χωρίς να παρέχουν αντίστοιχα κεφάλαια.

Ανάλογα, η λήψη αποφάσεων στα τοπικά συμβούλια συνδέεται στενά με πολιτικούς στόχους που καθορίζονται από τις πολιτικές ομάδες στο πλαίσιο του Συμβουλίου (Björn E: 2015).

2.2.4.2 Ο Δήμαρχος

Ο Δήμαρχος αποτελεί το δεύτερο όργανο και είναι επίσης **αιρετός απευθείας από τους δημότες σε όλα τα κρατίδια** (το οποίο δεν ίσχυε πριν λίγα χρόνια σε όλα τα μέλη της Ομοσπονδίας). **Βασικές αποκλίσεις παρουσιάζονται στα επιμέρους κρατίδια που κυρίως στις αρμοδιότητες και τον βαθμό δικαιοδοσίας του Δημάρχου**. Είναι επίσης σύνηθες να χρησιμοποιείται ο όρος Stadtoberhaupt

(«επικεφαλής της πόλης») για τον δήμαρχο με μια έννοια που υπενθυμίζει στον αναγνώστη τον όρο «αρχηγός κράτους» (Björn E: 2015).

«Ο δήμαρχος αποτελεί μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου και σε κάποια κρατίδια, ως μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου, διατηρεί δικαίωμα ψήφου. Βασικές αρμοδιότητες του είναι: **Να ηγείται της διοίκησης , να ασκεί επιχειρησιακά καθήκοντα, και να εφαρμόζει τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου. Κατά τα άλλα συνήθως ο Δήμαρχος καλείται να διεκπεραιώσει τρέχουσες δραστηριότητες**, δηλαδή τη λήψη αποφάσεων για τα καθημερινά προκύπτοντα θέματα, τα οποία ωστόσο είναι δευτερεύοντα ζητήματα για τον Δήμο. Επιπροσθέτως, ο Δήμαρχος επιτελεί μια εξαιρετικά κρίσιμη λειτουργία με στρατηγική σημασία: **οφείλει να παρέχει στο Συμβούλιο ερεθίσματα, ιδέες και σχέδια που θα διαμορφώσουν μια ορθολογική μελλοντική εξέλιξη του Δήμου**. Κάτι τέτοιο δεν είναι δυνατόν να γίνει από το Συμβούλιο το οποίο συνέρχεται σε πολύ αραιά διαστήματα.

Το Συμβούλιο και ο Δήμαρχος διατηρούν στενή συνεργασία. Ο Δήμαρχος ηγείται της διοίκησης και προετοιμάζει τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου. Στο πλαίσιο αυτό παρέχει στους Συμβούλους αναλυτικά κείμενα και πληροφορίες απαραίτητες για τη λήψη σημαντικών αποφάσεων. Είναι επιφορτισμένος με την ευθύνη υλοποίησης των εισηγμένων αποφάσεων, ενώ σε κάποια κρατίδια μπορεί να αμφισβητήσει τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου, εάν κρίνει ότι αυτές έχουν μειονεκτήματα για τους δημότες ή δεν είναι σύννομες. Σε τέτοιες περιπτώσεις οι αποφάσεις λαμβάνονται μάλλον σε επίπεδο προϊσταμένης (του δήμου) αρχής. Η επιλογή των σημαντικών διοικητικών στελεχών γίνεται συνήθως από κοινού από τον Δήμαρχο και το Συμβούλιο. Σε περίπτωση διαφορετικής γνώμης του Συμβουλίου σε σχέση με το υποψήφιο στέλεχος που προτείνεται από τον Δήμαρχο, απαιτείται ενισχυμένη πλειοψηφία για να επιτευχθεί απορριπτική απόφαση» (Fleckenstein & Kientz :2014).

2.2.5 Τοπικές μεταρρυθμίσεις

2.2.5.1 Εδαφικές μεταρρυθμίσεις

Την περίοδο 1965-1977 στην πρώην Δυτική Γερμανία πραγματοποιήθηκε **μία μεγάλη εδαφική αναδιοργάνωση, με τις συνενώσεις χιλιάδων δήμων και εκατοντάδων επαρχιών** (“Gebietsreform”). Η εδαφική μεταρρύθμιση που πραγματοποιήθηκε εκείνη την περίοδο διέφερε στα επιμέρους κρατίδια. Ορισμένα εξ αυτών διατήρησαν πολλούς μικρούς δήμους, οι οποίοι υποστηρίζονταν από διαδημοτικές συνεργασίες.

Μετά την επανένωση των δύο Γερμανιών τη δεκαετία του 1990 πραγματοποιήθηκε μια νέα εδαφική μεταρρύθμιση με την οποία **το θεσμικό (και νόμιμο) πλαίσιο της μετα-κομμουνιστικής Ανατολικής Γερμανίας μεταμορφώθηκε και αναδιαρθρώθηκε**. Ενώ η κεντρική κυβερνητική δομή της οργάνωσης της Λαϊκής Δημοκρατίας της Γερμανίας καταστράφηκε ολοσχερώς, οι πέντε κυβερνήσεις της Ανατολικής Γερμανίας που είχαν καταργηθεί από το κομμουνιστικό καθεστώς το 1952 ανοικοδομήθηκαν από το μηδέν καθώς επίσης και οι υφιστάμενες τοπικές αρχές σε επίπεδο επαρχιών και δήμων, **οι οποίες ήταν ουσιαστικά αναμορφωμένες σε μεγάλο βαθμό σύμφωνα με τα οργανωτικά πρότυπα της γερμανικής τοπικής αυτοδιοίκησης** (Headway :2012 ; Wollmann :2010).

Η οργανωτική δομή της Ανατολικής Γερμανίας, δεν ήταν ανάλογη με αυτήν της Δυτικής και γι' αυτό το λόγο μετά την ενοποίηση παρέμεινε στο γερμανικό κράτος ένας μεγάλος αριθμός μικρών δήμων (4800 με λιγότερους από 1000 κατοίκους). Κατά την περασμένη δεκαετία ο αριθμός των δήμων μειώθηκε από 13.148 το 2002 σε 12.312 το 2006, ενώ οι κομητείες μειώθηκαν από 189 σε 87. Οι συγχωνεύσεις στα διάφορα κρατίδια διέφεραν και στην Ανατολική Γερμανία. (Headway :2012).

Προκειμένου να παρέχουν διοικητικές και επιχειρησιακές ικανότητες στο πλήθος των μικρών δήμων, τα ομόσπονδα κράτη της Ανατολικής Γερμανίας δημιούργησαν, με νομοθετικές πράξεις, ένα νέο θεσμικό επίπεδο **"κοινών αρχών"** (Ämter) ή **"διοικητικών ενώσεων"** (Verwaltungsgemeinschaften) των οποίων οι μικρού μεγέθους δήμοι έγιναν μέλη. Τα συμβούλια τους διορίζονται από τα συμβούλια των δήμων- μελών. Αυτές οι διαδημοτικές μονάδες δημιουργούν τη δική τους διοικητική οργάνωση και το προσωπικό τους.

Σε ορισμένα (κυρίως Ανατολικά) Κρατίδια προετοιμάζεται ή έχει ήδη διεξαχθεί ένας νέος γύρος εδαφικών μεταρρυθμίσεων που στοχεύει στη δημιουργία μεγαλύτερων ενοποιημένων δήμων (Einheitsgemeinden) (Kersting & Vetter :2016).

Από τη μία πλευρά, οι δήμοι έχουν γίνει ισχυρότεροι όσον αφορά τις διοικητικές ικανότητές τους, προκειμένου να εκπληρώσουν τις πολιτικές ευθύνες τους όσον αφορά την ευρύτερη κάλυψη των λειτουργιών τους, διαθέτοντας το διοικητικό προσωπικό να το πράξουν.

Από την άλλη όμως υπάρχουν και αρνητικές πτυχές που σχετίζονται με αυτές τις αλλαγές, όπως η ανάγκη αύξηση του συντονισμού των κοινών αποφάσεων που

πρέπει να ληφθούν καθώς και η μείωση της διαφάνειας της τοπικής λήψης αποφάσεων.

Η αύξηση του πεδίου των τοπικά εκτελούμενων λειτουργιών χωρίς επαρκείς οικονομικούς πόρους μπορεί να οδηγήσει σε αποτυχίες στην απόδοση της τοπικής διοίκησης και αποτυχίες στην ικανότητα επίλυσης προβλημάτων της τοπικής πολιτικής, επηρεάζοντας έτσι αρνητικά την αντιληπτή ευθύνη των τοπικών αρχών και της τοπικής διοίκησης από τους πολίτες (Kersting & Vetter :2016).

2.2.5.2 Ενδο- δημοτική αποκέντρωση

Τα υπο-τοπικά συμβούλια (Ortsbeiräte) αποτελούνται από απ'ευθείας εκλεγμένα μέλη τα οποία επιλέγονται από καταλόγους υπο-τοπικών κομμάτων ή από προσωπική ψήφο στις εκλογές της τοπικής κυβέρνησης. Στις περισσότερες περιπτώσεις τα κόμματα δεν παίζουν σημαντικό ρόλο. **Αυτός ο υπο-τοπικός θεσμός πρέπει να πληροφορείται για τις πολιτικές που_επηρεάζουν το τοπικό επίπεδο.** Ο επικεφαλής του υπο –τοπικού συμβουλίου (Ortsvorsteher) εκτελεί κυρίως διοικητικές λειτουργίες. Αυτά, τα υπο –τοπικά συμβούλια έχουν μικρούς προϋπολογισμούς.

Η εσωτερική σύσταση των κοινοτήτων και τα καθήκοντα των δημοτικών διαμερισμάτων ή των τοπικών συμβουλίων διέπονται από τους δημοτικούς κανονισμούς των ομόσπονδων κρατιδίων (Kersting & Vetter :2016).

2.2.5.3 Διαδημοτική συνεργασία

Η διαδημοτική συνεργασία έχει μακρά παράδοση στη Γερμανία και μπορεί να εντοπιστεί μέχρι τη μεσαιωνική Χανσεατική Ένωση πόλεων. Η εκβιομηχάνιση και η ταχεία ανάπτυξη των πόλεων στα τέλη του 19ου αιώνα αύξησαν την ανάγκη για συντονισμό στον τομέα της διευθέτησης και της ανάπτυξης υποδομών. Οι πρώτες συνεταιριστικές δομές δημιουργήθηκαν στο Βερολίνο (Zweckverband Berlin, 1911) και στην περιοχή Ruhr (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, 1920).

Σήμερα, η διαδημοτική συνεργασία εφαρμόζεται ευρέως μεταξύ των γερμανικών δήμων. Τα πέντε πιο κοινά πεδία διαδημοτικής συνεργασίας σύμφωνα με έρευνες είναι (κατά σειρά σπουδαιότητας):

- Μάρκετινγκ της Περιφέρειας και Προώθηση του Τουρισμού (48% των ανταποκρινόμενων δήμων)
- Νερό, επεξεργασία λυμάτων (47%)
- Πληροφορική (36%)
- Προώθηση της Οικονομικής Ανάπτυξης και Απασχόληση (26%)

- Χωροταξικός Σχεδιασμός και Ανάπτυξη (20%)

Σύμφωνα με το γερμανικό σύνταγμα (Grundgesetz) **οι δήμοι είναι ελεύθεροι να επιλέξουν την οργανωτική μορφή της συνεργασίας τους**. Υπάρχουν διάφορες μορφές για τη διοργάνωση της διαδημοτικής συνεργασίας. **Από νομική άποψη, μπορούν να διακριθούν σε συνεργασίες δημοσίου δικαίου και ιδιωτικού δικαίου**. Το δημόσιο δίκαιο απαιτείται εάν ο τομέας συνεργασίας ασχολείται με υποχρεωτικά (π.χ. σχεδιασμό χρήσης γης) ή με εξουσιοδοτημένα καθήκοντα (π.χ. αστυνομικό δίκαιο). Τα εμπειρικά συμπεράσματα δείχνουν ότι για συγκεκριμένα δημοτικά καθήκοντα κυριαρχούν συνήθως διαφορετικές νομικές μορφές.

Μια άλλη σημαντική διαφοροποίηση είναι **το πεδίο συνεργασίας: οι πιο κοινές είναι οι συνεργατικές προσεγγίσεις μεμονωμένης λειτουργίας ή ενιαίου στόχου που επικεντρώνονται σε ένα ζήτημα (π.χ. διάθεση αποβλήτων)**. Οι πολυλειτουργικές, εδαφικές συνεργασίες που έχουν αρμοδιότητες σε πολλαπλά θέματα (π.χ. σχεδιασμός χρήσης γης και παροχή υποδομής) είναι σχετικά σπάνιες. Σημαντικά παραδείγματα είναι η περιοχή του Αννόβερου ή της Στουτγάρδης.

Σε ορισμένες περιοχές, **η διαδημοτική συνεργασία επεκτείνεται για να επιτρέψει την ένταξη άλλων ενδιαφερομένων**. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η περιφερειακή εμπορική και τουριστική ανάπτυξη που συχνά περιλαμβάνει βιομηχανικά ή τουριστικά σωματεία.

Υπάρχουν πολλοί λόγοι για τους οποίους οι τοπικές κυβερνήσεις συνεργάζονται. Το κύριο επιχείρημα για τη διαδημοτική συνεργασία, τόσο θεωρητικά όσο και από την άποψη των ίδιων των τοπικών φορέων, **είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών**. Μπορούν να εντοπιστούν διάφοροι «κινητήριοι παράγοντες» που αυξάνουν την ανάγκη συνεργασίας των δήμων όπως οι οικονομικοί περιορισμοί σε τοπικό επίπεδο, η ανάγκη για βιώσιμη ανάπτυξη αλλά και οι συνέπειες από βαθιές δημογραφικές αλλαγές. Ταυτόχρονα, οι τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών (ΤΠΕ) ανοίγουν νέες ευκαιρίες συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα διαδημοτικής συνεργασίας με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη - σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς και στα θεματικά δίκτυα πόλεων και μεγαλουπόλεων σε εθνική ή ευρωπαϊκή κλίμακα (όπως "Ενεργειακές Πόλεις").

Η συνεργασία επιτρέπει τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας και τη διαμόρφωση πλεονεκτημάτων εξειδίκευσης. Όσον αφορά τις κοινωνικές υπηρεσίες, η περιφερειακή συνεργασία αυξάνει τις δυνατότητες να κρατηθούν τα επίπεδα εξυπηρέτησης και να διατηρηθούν οι υποδομές κοντά στους πολίτες (Zwicker-Schwarm :2012).

2.2.5.4 Λειτουργική αναδιάρθρωση

Την δεκαετία του '70 πραγματοποιήθηκε αποκέντρωση πολλών αρμοδιοτήτων σε χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης ("Funktionalreform"). Ανάλογες μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν μετά την ενοποίηση στην Γερμανία. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις, που ονομάζονται "Kommunalisierung", δεν περιορίστηκαν μόνο στην Ανατολική Γερμανία:

Πολλά κρατίδια της πρώην Δυτικής Γερμανίας όπως η Βάδης-Βυρτεμβέργης, η Κάτω Σαξονία, η Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία, η Σαξονία και άλλα έχουν μεταρρυθμίσει τη διοικητική τους δομή. Ορισμένες λειτουργίες μετακινήθηκαν προς τα πάνω σε κρατικό επίπεδο. Πολλές άλλες, ωστόσο, κινήθηκαν προς τα κάτω προς το τοπικό επίπεδο (στις επαρχίες και τις ελεύθερες πόλεις). Αυτές οι λειτουργικές μεταρρυθμίσεις είχαν ως στόχο την εξοικονόμηση πόρων και παράλληλα την αύξηση της τοπικής ευθύνης, που όμως δεν συνοδεύτηκαν με μεταφορά οικονομικών πόρων, γεγονός που υποδηλώνει μείωση της τοπικής αυτονομίας και της τοπικής ευχέρειας γενικότερα. Επίσης, η μεταφορά πολλών αρμοδιοτήτων κρατικού χαρακτήρα στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, ως δοτές αρμοδιότητες, οδήγησε σε εντονότερη άσκηση της κρατικής εποπτείας (Head Way :2012 & Kersting & Vetter :2016).

2.2.5.5 Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις

Στη Γερμανία, η δημιουργία επαγγελματικής τοπικής διοίκησης χρονολογείται από τα τέλη του 19ου αιώνα όταν, απέναντι στην αδιάλλακτη εκβιομηχάνιση και την αστικοποίηση, οι δήμοι αντιμετώπισαν ολοένα και περισσότερα κοινωνικά καθήκοντα, εργασίες υποδομών κ.λπ.. Η γερμανική τοπική διοίκηση έχει ενσωματωθεί σε μια παράδοση δικαίου (Rechtsstaat), στην οποία οι δραστηριότητες της δημόσιας / δημοτικής διοίκησης θεωρούνται ότι διέπονται από (λεπτομερείς) νομικές διατάξεις. Αυτό το σαφώς νόμιμο (με καταγωγή από το ρωμαϊκό νόμο) πλαίσιο έχει επηρεάσει το παραδοσιακό (εξωτερικά ρυθμισμένο και εσωτερικά ιεραρχικό) Βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο ως ένα χαρακτηριστικό της γερμανικής διοίκησης (εξαρτώμενο από τη διαδρομή).

Στη δεκαετία του 1980, τα επίπεδα της τοπικής κυβέρνησης της Γερμανίας παρέμειναν αξιοσημείωτα μακριά από τη διεθνή, τότε κυρίαρχη συζήτηση του ΝΔΔ. Η παράδοση του κράτους δικαίου (Rechtsstaat) καθώς και η διοικητική παράδοση (Weberian) είχαν δημιουργήσει ένα νομικό και πολιτισμικό φραγμό κατά της εύκολης εισόδου των οργανωτικών αρχών που προέρχονται από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα. Η δημοτική διοίκηση της Γερμανίας εκτιμήθηκε ιδιαίτερα, και από τη σκοπιά των διεθνών παρατηρητών, για τις επιδόσεις της, ιδίως για τη νομική ορθότητα και αξιοπιστία της (Wollman :2010).

«Ωστόσο, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ενόψει μιας αυξανόμενης δημοσιονομικής κρίσης που προκλήθηκε από το κόστος της γερμανικής ενοποίησης, οι τοπικές αρχές αγκάλιασαν απότομα τη Νέα Δημόσια Διοίκηση ως μια ελπιδοφόρα πανάκεια μείωσης κόστους. Η KGSt²⁴, σχεδίασε και προώθησε το **λεγόμενο Νέο Μοντέλο Διεύθυνσης (Neues Steuerungsmodell, NSM)**, το οποίο υιοθέτησε και «μετέφρασε» μερικά βασικά στοιχεία της ΝΔΔ. Η υιοθέτηση και εφαρμογή ιδεών της Νέας Δημόσιας Διοίκησης ξεκίνησε «από τα κάτω» με πρωτοβουλίες των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης και όχι των κυβερνήσεων των κρατιδίων από τα τέλη της δεκαετίας του 1980.

Η νέα αυτή αντίληψη **εισήγαγε στοιχεία όπως τη συγκριτική αξιολόγηση, τους δείκτες επιδόσεων, την αναλυτική λογιστική, νέες μεθόδους διοίκησης προσωπικού, αντιμετώπιση των πολιτών ως «πελατών»** κ.ά. Αργότερα, το Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης της Ε.Ε. (“Common Assessment Framework” CAF) προώθησε επίσης αυτές τις νέες μεθόδους, αν και στη Γερμανία η σχετική εξέλιξη ήταν περισσότερο ενδογενής και επηρεάστηκε λιγότερο απ’ ότι σε άλλες χώρες από αυτή την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία. Ήδη το 2010 υπήρχαν εκτεταμένοι κατάλογοι (που είχαν φτιάξει συλλογικοί φορείς της αυτοδιοίκησης) με διοικητικά «προϊόντα», δείκτες, στοιχεία επιδόσεων και υπολογισμούς κόστους. Σήμερα, το 13% των δήμων εφαρμόζει ένα πλήρες σύστημα με μεθόδους αναλυτικού υπολογισμού κόστους και απόδοσης, ενώ το 33% τις εφαρμόζει εν μέρει. Το 1996 δημιουργήθηκε το δίκτυο ΙΚΟ για συγκρίσεις επιδόσεων και ποιότητας μεταξύ δήμων, ενώ συχνοί είναι και οι διαγωνισμοί επιδόσεων με βραβεύσεις κλπ. Ωστόσο, η πρόσβαση των πολιτών στα στοιχεία των επιδόσεων των δήμων δεν είναι τόσο εκτεταμένη, ενώ παραμένει ένα 24% των δήμων που δεν συμμετέχει σε τέτοιες διαδικασίες. Πάντως, ακόμη και στο

²⁴ Ένας τοπικός χρηματοοικονομικός οργανισμός παροχής συμβουλών.

Σύνταγμα (άρθρο 91d) **προβλέπεται πλέον η σύγκριση επιδόσεων μεταξύ των διάφορων μονάδων της δημόσιας διοίκησης, η οποία προβλέπεται να βελτιώσει κατά πολύ και τις δυνατότητες κοινοβουλευτικού ελέγχου»** (Headway :2012)

Το νέο μοντέλο διεύθυνσης έχει χάσει σημαντικά τη δυναμική και την ελκυστικότητά του μετά από την απογοητευτική εμπειρία και τα αποτελέσματα, όπως αποδεικνύεται από μια εκτεταμένη μελέτη αξιολόγησης που διεξήχθη πρόσφατα για τα «δέκα χρόνια νέου μοντέλου διεύθυνσης». Αυτή η μελέτη υποδηλώνει ότι τα πρόσφατα διοικητικά μέτρα εκσυγχρονισμού τα έχουν πάει καλύτερα, όταν οι έννοιες και τα εργαλεία εμπνευσμένα από το πρότυπο ΝΔΔ / New Steering Model (όπως η κοστολόγηση) αναμείχθηκαν και συνδυάστηκαν με την παραδοσιακή (Weberian) διοίκηση. Σε αυτό το αμάλγαμα οι παρατηρητές έχουν αναγνωρίσει την εμφάνιση ενός επιχειρησιακά επιτυχημένου τύπου «**νεο-Weberian**» διοίκησης (Hollmann :2012).

2.2.5.6 Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών

Παρόλο που και στη Γερμανία οι τοπικές αρχές υιοθέτησαν ένα δημοτικό τομεακό προφίλ για την εσωτερική διεξαγωγή δημόσιων λειτουργιών, αξιοσημείωτη εξαίρεση αποτέλεσαν οι κοινωνικές υπηρεσίες οι οποίες παραδόθηκαν σε μεγάλο βαθμό σε μη κρατικούς, μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς σύμφωνα με **την αρχή της επικουρικότητας** που εμφανίστηκε στα τέλη του 19ου αιώνα στη Γερμανία.

Ωστόσο, με την πάροδο των χρόνων οι οργανώσεις πρόνοιας έχουν καταλήξει να μοιράζονται μεταξύ τους τις οριζόντιες και σχεδόν ολιγοπωλιακές περιφερειακές και τοπικές αγορές. Το 1994 η ομοσπονδιακή νομοθεσία, όσον αφορά τη γήρανση και την ευαίσθητη φροντίδα των ατόμων αυτής της κατηγορίας, άνοιξε την αγορά φροντίδας σε όλους, συμπεριλαμβανομένων των ιδιωτικών φορέων, παρέχοντας έτσι τη δυνατότητα διανομής και την πολυφωνία στην παροχή υπηρεσιών. Για παράδειγμα η οικιακή φροντίδα είναι σχεδόν εξ ολοκλήρου στα χέρια ιδιωτικών (εμπορικών) παρόχων (Wollmann :2012).

Οι **Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) Public Private Partnerships (PPPs)** στη Γερμανία μπορούν να ταξινομηθούν στις παρακάτω τρεις (3) κατηγορίες: Οι ΣΔΙΤ ως **δίκτυα (networks)** είναι μάλλον **ανοιχτές και ανεπίσημες δομές που συνθέτονται από πολλούς παράγοντες προκειμένου να συζητήσουν και να συνεργαστούν σε θέματα όπως η διαχείριση της ποιότητας και η τοπική ή περιφερειακή καινοτομία**. Ένας δεύτερος τύπος είναι «**οι οργανωτικές ΣΔΙΤ**» (organizational PPPs) και **αναφέρονται σε παλαιές δημόσιες δομές παροχής**

υπηρεσιών που μετατρέπονται σε μονάδες συμβατές με την αγορά για να μπορούν να ενεργούν στην ελεύθερη αγορά σε συνεργασία με ιδιωτικούς εταίρους με διαφορετικούς βαθμούς επιρροής με τις τοπικές αρχές²⁵. Τέλος, με τις «συμβατικές ΣΔΙΤ», η «παροχή δημόσιων υπηρεσιών» έχει «ανατεθεί» για συγκεκριμένες χρονικές περιόδους σε εξωτερικούς ιδιωτικούς φορείς και οι συμβάσεις μεταξύ δημόσιων αρχών και ιδιωτικών αγορών ορίζουν, για παράδειγμα, το στόχο της συνεργασίας, τις οικονομικές ρυθμίσεις και την ποιότητα (Στη Γερμανία, αυτές οι συμβατικές ΣΔΙΤ αφορούν κυρίως τις οδικές κατασκευές, τα σχολικά κτίρια ή άλλα κτίρια για τη δημόσια διοίκηση) με αποτέλεσμα να υπάρχει ποσοτικά σημαντική αύξηση της τάσης για ιδιωτικοποίηση.²⁶

Αντιμετωπίζοντας ταυτόχρονα την ανάγκη για επενδύσεις, προέκυψε μια νέα ιδεολογία βασισμένη στην ιδέα του NPM και τις φιλελεύθερες πολιτικές σύμφωνα με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Μία μάλλον ευρέως διαδεδομένη παρατήρηση στην έρευνα της γερμανικής τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ότι οι ΣΔΙΤ αποδυναμώνουν την εξουσία και μειώνουν τις αρμοδιότητες καθοδήγησης των τοπικών συμβουλίων. Τα αναμενόμενα έσοδα όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα τους συχνά δεν φαίνεται να επιτυγχάνονται. Όσον αφορά στις συμβατικές ΣΔΙΤ, οι συνέπειες φαίνονται λιγότερο σημαντικές, αν και τα προβλήματα διαφάνειας και αποτελεσματικών διευθυντικών ικανοτήτων από την πλευρά των τοπικών συμβουλίων είναι επίσης προφανή. Μπορεί να προκύψουν προβλήματα όσον αφορά τον ορισμό των στόχων των κοινών συμβάσεων που φτάνουν γενικά για 15 έως 30 έτη. Μόλις ολοκληρωθούν οι συμβάσεις, οι στόχοι συχνά καθορίζονται χωρίς δυνατότητες αλλαγής για λογαριασμό των αλλαγών πολιτικών πλειοψηφιών στα τοπικά συμβούλια. Δεύτερον, όταν έχει καθοριστεί μια σύμβαση, ένας "νέος" συντονισμός στο πλαίσιο διαφορετικών πολιτικών στόχων

²⁵ Με βάση διάφορες μελέτες, οι οποίες καταλήγουν στο συμπέρασμα σχετικά με τις οργανωτικές (ΣΔΙΤ) ότι περίπου 40 έως 50% όλων των τοπικών μονάδων παροχής υπηρεσιών είναι οι ΣΔΙΤ με αριθμούς αυξανόμενους ανάλογα με το μέγεθος των δήμων. Παρόλο που οι αριθμοί διαφέρουν επίσης από τομέα σε τομέα, βρίσκονται κυρίως σε τομείς που αφορούν τη στέγαση, τη διάθεση αποβλήτων, την παροχή ενέργειας και νερού ή τις δημόσιες μεταφορές (Kersting & Vetter :2016).

²⁶ Ο αριθμός των συμβατικών ΣΔΙΤ φαίνεται να είναι πολύ χαμηλότερος, με μόνο το 5% των επενδυτικών δαπανών που προέρχονται από ιδιωτικούς εργολάβους σε σύγκριση με όλες τις επενδυτικές δαπάνες σε τοπικό επίπεδο στη Γερμανία. Η μείωση φαίνεται να υποστηρίζεται από μερικά (περιορισμένα) παραδείγματα για την επανα-κοινοτικοποίηση (re-communalization) της παροχής δημόσιων υπηρεσιών τα τελευταία χρόνια, ιδίως όσον αφορά την παροχή ενέργειας και νερού (Kersting & Vetter :2016).

μπορεί να γίνει δύσκολα, επειδή τα ιδιωτικά συμφέροντα δεν είναι σύμφωνα με τα συντονιστικά συμφέροντα των τοπικών συμβουλίων. Τέλος, ο έλεγχος της εξωτερικής παροχής υπηρεσιών μπορεί να γίνει δύσκολος, ανάλογα με τα κενά γνώσης (Head Way :2012 and Kersting & Vetter :2016).

«**Η συνεργασία με τους ιδιώτες** περιλαμβάνει παραδοσιακά και τη συνεργασία με **φιλανθρωπικές οργανώσεις και φορείς** ιδίως ως προς τις **κοινωνικές υπηρεσίες**, την προστασία παιδιών και ηλικιωμένων, την παροχή υπηρεσιών υγείας κλπ. Βέβαια, σε ορισμένους τομείς των υπηρεσιών αυτών παρατηρείται και η είσοδος ιδιωτών βάσει μιας **λειτουργικής ιδιωτικοποίησης** και η ανάληψη σχετικών εργολαβιών, όπως στον τομέα της παροχής προσωρινής περίθαλψης και επειγόντων, όπου περίπου το 60% των υπηρεσιών παρέχεται σήμερα από ιδιώτες» (Head Way :2012).

2.2.5.7 Πολιτικές μεταρρυθμίσεις

Στη Γερμανία, σημαντικές πολιτικές μεταρρυθμίσεις άρχισαν να δρομολογούνται ήδη από τη δεκαετία του ενενήντα με την καθιέρωση της **άμεσης εκλογής του δημάρχου**, την **αποφασιστική ενίσχυση των θεσμών άμεσης δημοκρατίας και συμμετοχής**, όπως τα τοπικά δημοψηφίσματα, η συμμετοχή των χρηστών στη διοίκηση των υπηρεσιών, τη δυνατότητα ελεύθερης ψήφου σε υποψήφιους συμβούλους από διαφορετικούς συνδυασμούς κ.ά. «**Στόχος ήταν η επαναφορά του ενδιαφέροντος των πολιτών και της συμμετοχής τους στις εκλογικές διαδικασίες σε ικανοποιητικά επίπεδα, καθώς και η ενίσχυση των οργάνων και των αποφάσεων των δήμων με δημοκρατική νομιμοποίηση**» (Headway:2012).

Ως συνέπεια αυτών των μεταρρυθμίσεων, υπήρξε μια γενική τάση σύγκλισης προς το Νοτιο-γερμανικό Σύστημα (Süddeutsche Ratsverfassung), ενώ ο άμεσα εκλεγμένος δήμαρχος είναι ο ηγέτης του συμβουλίου καθώς και ο εκτελεστικός επικεφαλής της τοπικής αρχής. Οι εξελίξεις αυτές σηματοδοτούν μια συνταγματική ρήξη με την ιστορική παράδοση, ιδίως στα βόρεια Γερμανικά ομόσπονδα κράτη, οι δημοτικοί χάρτες των οποίων επηρεάστηκαν σε μεγάλο βαθμό από το βρετανικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης.

Πρόσφατες μελέτες αποκαλύπτουν ότι η εισαγωγή του άμεσα εκλεγμένου δημάρχου έχει ενισχύσει το ρόλο του εκτελεστικού ηγέτη, ενώ η πρώην κυριαρχία των πολιτικών κομμάτων στην τοπική αρένα έχει συρρικνωθεί σημαντικά. Αν και η άμεση εκλογή των δημάρχων συνεπάγεται αύξηση της πολιτικής εξουσίας για τους πολίτες, δεν είναι καθόλου σαφές εάν αυτό μπορεί να ερμηνευθεί ή όχι ως αύξηση της τοπικής ευθύνης. Θα μπορούσε ταυτόχρονα να αυξήσει τη λογοδοσία της τοπικής

πολιτικής, καθώς η σχέση μεταξύ των ψηφοφόρων και των δημάρχων τους («αντιπρόσωποι») έχει έρθει πιο κοντά. Ταυτόχρονα, τα δημοτικά συμβούλια φαίνεται ότι έχουν χάσει την επιρροή τους στο τοπικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα (Wollmann :2010 and Kersting, Vetter :2016).

2.2.6 Συμμετοχικές διαδικασίες

Τα τέλη της δεκαετίας του 1960 και οι αρχές της δεκαετίας του 1970 θεωρούνται ως η δημοκρατική αλλαγή του μεταπολεμικού γερμανικού πολιτικού συστήματος. Το Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα (SPD) στην κυβέρνηση προώθησε νέα συμμετοχικά μέσα ("Demokratie wagen"), όπως ήδη από τη δεκαετία του 1970, μερικοί δήμοι πειραματίστηκαν με τις **επιτροπές πολιτών** (Planungszelle).

Λόγω της αυξανόμενης ζήτησης από νέες ομάδες ενδιαφέροντος, δημιουργήθηκαν νέα συμβουλευτικά όργανα για συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων τη δεκαετία του 1990. Ως αποτέλεσμα, τέθηκαν σε εφαρμογή οι **συμβουλευτικές επιτροπές για τους αλλοδαπούς** κατά τη δεκαετία του 1990 και ενσωματώθηκαν συνταγματικά σε ορισμένα κρατίδια. Επιπλέον, οι μεγαλύτερες πόλεις (πάνω από 50000 κάτοικοι) διαθέτουν **συμβουλευτικές επιτροπές για άτομα με ειδικές ανάγκες, για τους ηλικιωμένους**, καθώς και **κοινοβούλια για παιδιά και νέους**.

Εκτός από αυτές τις πρωτοβουλίες όπου κυριαρχούν οργανωμένες ομάδες συμφερόντων, νέα ανοικτά φόρουμ προέκυψαν. Διαφορετικές συμμετοχικές προσεγγίσεις, μορφές και ετικέτες όπως οι συζητήσεις στρογγυλής τραπέζης, τα φόρουμ, τα μελλοντικά συνέδρια αναζήτησης, τα συνέδρια ανοιχτών χώρων κ.λπ. υλοποιήθηκαν σε τοπικό επίπεδο. Παρ' όλα αυτά, αυτά τα κυρίως συμβουλευτικά συμμετοχικά μέσα δεν κατοχυρώνονταν σε τοπικούς χάρτες ή περιφερειακές ή εθνικές νομοθεσίες (Kersting, Vetter :2016).

Η αρχή της αυτοδιαχείρισης παρέχει στους δήμους μεγάλη ελευθερία οργάνωσης και λειτουργίας και το δικαίωμα να αποφασίζουν για την άσκηση ή μη πλήθους αρμοδιοτήτων. Βασικός γνώμονας για την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων είναι πάντα **η ενίσχυση της ευημερίας** (οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική) **των πολιτών.**

Ουσιώδες συστατικό της αρχής της αυτοδιοίκησης αποτελεί **η ανεξαρτησία σχεδιασμού και συνιστά σημαντικό μέσο για τον καθορισμό και τη διαμόρφωση του μέλλοντος των δήμων.** Έτσι μπορούν οι ίδιοι να αποφασίσουν, παραδείγματος χάριν, αν θέλουν να δημιουργήσουν βιομηχανικές ζώνες, περιοχές κατοικίας για να καταστήσουν την περιοχή ελκυστική σε οικογένειες, ή ειδικές περιοχές και

εγκαταστάσεις για προσέλκυση τουρισμού (π.χ. χώρους camping). Είναι αυτονόητο ότι στον προαναφερόμενο σχεδιασμό, η προστασία του τοπίου και της φύσης λαμβάνονται υπόψη ως θέματα ύψιστης προτεραιότητας.

«Όλοι οι δήμοι αποσκοπούν στην ανάπτυξη μιας σύγχρονης κοινωνίας πολιτών. Για την επίτευξή της όμως προαπαιτούνται πολλοί παράγοντες όπως: δημιουργία συλλόγων, κοινωνική ένταξη, κινητοποίηση των δημοτών κλπ» (Fleckenstein & Kientz: 2012).

Για να λειτουργήσει ένας δήμος απαιτείται η κινητοποίηση και η συστράτευση τόσο των εκλεγμένων αντιπροσώπων όσο και των πολιτών, προς την επίτευξη του σκοπού της κοινωνικής ευημερίας. Επομένως **η προώθηση της ενεργού συμμετοχής των πολιτών αποτελεί για τον δήμο ένα ουσιώδες καθήκον.** Ο δήμος μπορεί να συνεισφέρει με πολλούς τρόπους, όπως για παράδειγμα με την παροχή οικονομικής υποστήριξης σε συλλόγους ή την παραχώρηση εγκαταστάσεων του δήμου σε αυτούς. «Ο δήμος λειτουργεί ως πυρήνας έργων και πρωτοβουλιών για την προώθηση της ευημερίας των πολιτών και μπορεί να εκκινήσει ή να συντονίσει πρωτοβουλίες αρωγής. Μπορεί να δημιουργήσει κοινωφελή ιδρύματα ή να τα υποστηρίξει ενεργά.

Η οικονομική κατάσταση του δήμου καθορίζει τα όρια της προαναφερόμενης υποστήριξης. Προέχει η διασφάλιση της απρόσκοπτης άσκησης των θεσμοθετημένων υπηρεσιών και καθηκόντων και θεωρείται σημαντική η ένταξη όλων των πολιτών, ανεξαρτήτως κοινωνικής προέλευσης, μόρφωσης, θρησκείας ή εθνικότητας. Εδώ υπεισέρχεται ακόμη μια κρίσιμη αρμοδιότητα του δήμου, **ο οποίος έχει την αμεσότερη επαφή με τους πολίτες συγκριτικά με τους υπόλοιπους φορείς διοίκησης.** Κατάλληλα μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή είναι η διάθεση παιδικών σταθμών ή παροχή σχολικής υποστήριξης εκτός ωρολογίου προγράμματος, η οργάνωση μαθημάτων ξένων γλωσσών, η διάθεση χώρων συνάντησης και επικοινωνίας, η διοργάνωση κοινών εορτασμών (πολιτιστικά δρώμενα) κλπ. Είναι πάντως σημαντικό όχι μόνο να υφίστανται αυτές οι δημοτικές παροχές, αλλά να συμμετέχουν και οι πολίτες με δικές τους πρωτοβουλίες» (Fleckenstein & Kientz: 2012).

2.2.6.1 Το τοπικό δημοψήφισμα

Πριν από το 1990 το τοπικό δημοψήφισμα επιτρεπόταν μόνο στη Βάδη-Βυρτεμβέργη. Αλλά στις αρχές της δεκαετίας του 1990₂ στον απόηχο της επανένωσης, μια σημαντική διαδικασία μεταρρύθμισης ξεκίνησε σε όλη τη χώρα και το τοπικό δημοψήφισμα ενσωματώνεται σε όλα τα τοπικά συντάγματα (δημοτικούς

κώδικες). Οι συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στην πρώην Λαϊκή Δημοκρατία της Γερμανίας, έγιναν κατά κύριο λόγο για να υποστηρίξουν τη δέσμευση των ομάδων πολιτών καθώς και για την ενίσχυση της ένταξης των πολιτών και των πολιτικών ανοίγοντας νέους διαύλους συμμετοχής και περιορίζοντας την ισχύ των τοπικών συμβουλίων. Παρόμοιες μεταρρυθμίσεις ακολούθησαν τα επόμενα χρόνια στη Δυτική Γερμανία.

Σήμερα, τοπικά δημοψηφίσματα εφαρμόζονται σε όλα τα κράτη και ακολουθείται μια συγκεκριμένη διαδικασία: Το πρώτο βήμα είναι μια «**πρωτοβουλία πολιτών**» - **δημόσια αναφορά για δημοψήφισμα** (Bürgerbegehren) - το οποίο πρέπει να υποβληθεί στην τοπική συνέλευση με ελάχιστο αριθμό υπογραφών για την υποστήριξη της πρωτοβουλίας (πρωτοβουλία απαρτίας: κυμαίνεται από τρεις έως 20 τοις εκατό όλων των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων), συμπεριλαμβανομένου ενός οικονομικού σχεδίου για την υλοποίηση του προγράμματος. Τα τοπικά συντάγματα γενικά αποκλείουν τη διεξαγωγή κάποιων θεμάτων σε δημοψήφισμα (αρνητικός κατάλογος κυρίως σχετικά με το δημοσιονομικό, το προσωπικό και τα οργανωτικά θέματα που αφορούν τη διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση). Στη συνέχεια ελέγχεται κατά πόσον οι πρωτοβουλίες πληρούν τις τυπικές απαιτήσεις. Εάν εν τω μεταξύ το συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει σύμφωνα με την πρωτοβουλία, το δημοψήφισμα θα διεξαχθεί.

Το δημοψήφισμα είναι επιτυχές μόνο αν συγκεντρωθεί η πλειοψηφία των ψήφων και εάν η πλειοψηφία υπερβαίνει ένα ορισμένο ποσοστό του εκλογικού σώματος (δημοψήφισμα απαρτίας: κυμαίνεται από 10 έως 30%). Αν και τα επίσημα βήματα είναι παρόμοια σε κάθε κρατίδιο, η τελική διαμόρφωση τους διαφέρει αξιολημείωτα. Kersting, Vetter :2016)²⁷.

2.2.6 Καλές πρακτικές

Στη Γερμανία, ορισμένοι κάτοικοι κρατιδίων δημιούργησαν **εποπτικό επίτροπο** για τους οφειλέτες δήμους και επέβαλαν όρια δαπανών. Στα περισσότερα κρατίδια, εισήχθη ένα πρόγραμμα αναδιοργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της εδαφικής αναβάθμισης και της χρηματοπιστωτικής εποπτείας. Επιπλέον, οι γερμανικοί δήμοι άρχισαν να εφαρμόζουν οικειοθελώς περικοπές, εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών, ιδιωτικοποιήσεις, μείωση του προσωπικού και μείωση της

²⁷ Για παράδειγμα το δημοψήφισμα του 2008 στη Λειψία, Ανατολική Γερμανία, για να αντιταχθούν στην εξωτερική ανάθεση της διαχείρισης των υδάτων (Gold III :2010).

παροχής δημόσιων υπηρεσιών. Σε γενικές γραμμές, **οι γερμανικοί δήμοι υιοθέτησαν μεταρρυθμίσεις που επικεντρώνονταν σε μια στρατηγική να κάνουν το ίδιο, αλλά με λιγότερους πόρους.**

Διάφορες μορφές «συνεταιριστικής δημοκρατίας» έχουν αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία, **αυξάνοντας το χαρακτήρα της «διακυβέρνησης» της τοπικής πολιτικής συμπεριλαμβάνοντας δημοτικούς παράγοντες (πολίτες, εκπροσώπους από μη κυβερνητικές οργανώσεις, ομάδες ειδικών συμφερόντων ή την τοπική οικονομία) στις τοπικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.** Αυτές οι μορφές της «συνεταιριστικής δημοκρατίας» περιλαμβάνουν συζητήσεις στογγυλής τραπέζης, φόρουμ, επιτροπές πολιτών και παρόμοιες πρακτικές. Αυτές οι λιγότερο θεσμοθετημένες μορφές ενσωμάτωσης των πολιτών σε τοπικά ζητήματα έχουν γίνει όλο και πιο δημοφιλείς τα τελευταία χρόνια. Ωστόσο, δεν υπάρχουν σχεδόν καθόλου διαθέσιμα δεδομένα για το πόσο εντατικά χρησιμοποιούνται αυτά τα μέσα συνεργασίας, τι αποτελέσματα έχουν, ή πόσοι άνθρωποι έχουν ήδη συμμετάσχει σε μη θεσμοθετημένους τρόπους εμπλοκής των πολιτών (Vetter :2010).

Αξιοσημείωτη είναι η ανάπτυξη, εδώ και αρκετά χρόνια, στη Γερμανία, των «**υπηρεσιών εξυπηρέτησης πολίτη**» (“Burgeramter”), δηλαδή υπηρεσιών που διεκπεραιώνουν διαδικασίες για εξυπηρέτηση των πολιτών, ως **one stop shops** της δημοτικής διοίκησης. Σημαντικό ρόλο έπαιξε και η οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προέβλεπε τη διευκόλυνση των επενδυτών και υποψήφιων παρόχων υπηρεσιών (Head Way :2012).

Το 2006 εισήχθησαν στη Γερμανία **οι συμμετοχικές διαδικασίες κατάρτισης προϋπολογισμού (PB) και ο συμμετοχικός προϋπολογισμός (ΣΠ)** αυξήθηκε τα επόμενα χρόνια. Διάφορα όργανα ορίστηκαν ως PB. Το 2013 υλοποιήθηκε σε περισσότερες από 100 μεγάλες πόλεις, και άλλες 100 είχαν ήδη ή σχεδιάζουν να εφαρμόσουν αυτό το μέσο (Kersting, Vetter :2016).

Μέσω του συστήματος διαχείρισης «Kehler Management System» αναλύθηκαν και αξιολογήθηκαν οι παράγοντες επιτυχίας των γερμανικών δήμων. Σημαντικοί τομείς δράσης είναι

- συνεργασία εμπιστοσύνης μεταξύ άσκησης πολιτικής και διοίκησης
- ενσωμάτωση στρατηγικών στόχων και προοπτικών
- επέκταση της λογιστικής ως εργαλείου διακυβέρνησης
- ευελιξία προσαρμογής (οργάνωση που βελτιώνεται)

- η αλλαγή αντιμετωπίζεται ως θετική προοπτική
- αειφόρα διαχείριση ανθρώπινων πόρων και δυναμικού
- διαχείριση βασιζόμενη σε διαφάνεια και εμπιστοσύνη

Για μια ολοκληρωμένη και συνολική προσέγγιση διαχείρισης απαιτούνται διαυγείς δομές (διαδικασίες), στοχευόμενες δράσεις (αποτελέσματα) και νοοτροπία εμπιστοσύνης (εταίροι) ((Fleckenstein & Kientz: 2012).

2.3 Ιταλία

2.3.1 Ιστορική αναδρομή

Η ιστορική πορεία της ιταλικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τον Vasperini (2011), μπορεί να χωριστεί σε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση ξεκινάει από την ενοποίηση του Βασιλείου της Ιταλίας (1861). Η δεύτερη από την υιοθέτηση του Συντάγματος το 1948 μέχρι το τέλος της πρώτης Δημοκρατίας (τέλη της δεκαετίας του '80). Η τρίτη φάση από το 1990 και συνεχίστηκε με την υιοθέτηση και εφαρμογή σημαντικών συνταγματικών και νομοθετικών μεταρρυθμίσεων των περιφερειακών και τοπικών συστημάτων διακυβέρνησης.

Η Ιταλία από το 1861, ως ενιαίο κράτος, ήταν εξαρχής οργανωμένη συγκεντρωτικά, σύμφωνα με τα πρότυπα της Ναπολεόντειας διοίκησης, αντιμετωπίζοντας εχθρικά οποιαδήποτε τοπική και περιφερειακή ιδιαιτερότητα (Brunazzo :2007). **Το 1880 θεσπίστηκε η εκλογή των δημάρχων, των προέδρων των επαρχιών και το δικαίωμα ψήφου στα επαρχιακά συμβούλια.**

Η άνοδος του φασιστικού καθεστώτος το 1922 είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των μεμονωμένων δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων που είχαν πραγματοποιηθεί τα προηγούμενα χρόνια στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Μετά το τέλος του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου και την κατάρρευση του φασιστικού καθεστώτος και αφού πρώτα με δημοψήφισμα καταργήθηκε η μοναρχία, έχουμε την εγκαθίδρυση του δημοκρατικού καθεστώτος στην Ιταλία. Η υιοθέτηση του δημοκρατικού συντάγματος το 1948 σηματοδότησε μια σημαντική ρήξη με τις παλαιότερες αρχές που ρύθμιζαν την τοπική αυτοδιοίκηση. **Η αρχή της τοπικής αυτονομίας ήταν μια από τις σημαντικότερες αρχές του Συντάγματος, οι τοπικές κοινότητες είχαν τη δυνατότητα να δημιουργήσουν τη δική τους διοικητική πολιτική ακόμα και αν ήταν διαφορετική από αυτή της κεντρικής κυβέρνησης.**

Η Ιταλία για μεγάλο χρονικό διάστημα παρέμεινε βαθιά συγκεντρωτικό κράτος, παρά τις αποκεντρωτικές προβλέψεις που περιελάμβανε το Σύνταγμα του 1948. Η μόνη

σημαντική καινοτομία των δημοκρατικών θεσμών στις τοπικές κυβερνήσεις **ήταν η εκλογή των τοπικών ηγεσιών, με καθολική ψηφοφορία και ο πλουραλισμός των πολιτικών κομμάτων.**

Κατά την δεκαετία του 1970 το σύστημα της τοπικής κυβέρνησης παρουσίασε σημαντικές αλλαγές, άρχισε η θέσπιση νόμων όπως προβλεπόταν στο Σύνταγμα, για την μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική προς την τοπική εξουσία. Το κεντρικό κράτος συνέχισε όμως να έχει τον έλεγχο των τοπικών κυβερνήσεων (μέσω του ελέγχου της χρηματοδότησής τους, των αρμοδιοτήτων τους και των προσλήψεων σε προσωπικό) (Vasperini: 2011).

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 στα πλαίσια μιας μεγάλης εθνικής, πολιτικής και θεσμικής κρίσης (όπως ο κίνδυνος πτώχευσης του κράτους το 1992 και τα σκάνδαλα που προέκυψαν από τις εκτεταμένες δικαστικές έρευνες που αφορούσαν θέματα διαφθοράς στην κομματική και πολιτική ζωή), ο αποκεντρωτικός προσανατολισμός φάνηκε ως μια λύση σε αυτά τα προβλήματα. Το πρόγραμμα προέβλεπε σημαντικές αλλαγές στο τοπικό διακυβερνητικό πλαίσιο. Οι σημαντικότεροι στόχοι του ήταν: **η αύξηση των επιδόσεων, η προώθηση της αποτελεσματικότητας και η βελτίωση της δημοκρατικής λογοδοσίας.** Με μια σειρά από νομοθετήματα ενισχύθηκε η οικονομική αυτονομία των περιφερειών και δήμων. Όλες οι διοικητικές αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν στους ΟΤΑ. Επίσης, σημαντικές ήταν οι αλλαγές που επηρέασαν το καθεστώς κρατικού ελέγχου στην τοπική διοίκηση, ο προληπτικός έλεγχος στις διοικητικές πράξεις των τοπικών φορέων καταργήθηκε και επεκτάθηκε η οικονομική αυτονομία (Vasperini: 2011 and Lippi : 2011).

Οι συνταγματικές μεταρρυθμίσεις του 2001 αναγνωρίζουν ρητά τόσο την περιφερειακή όσο και την τοπική κυβέρνηση ως μέρος του ιταλικού συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 114 του Συντάγματος, «η Δημοκρατία αποτελείται από δήμους, μητροπολιτικές πόλεις, επαρχίες, περιφέρειες και το κράτος». Το άρθρο 113 ορίζει ότι «οι δήμοι, οι επαρχίες, οι μητροπολιτικές πόλεις και οι περιφέρειες είναι αυτόνομες οντότητες με δικό τους νόμο, δύναμη και λειτουργίες σύμφωνα με τις αρχές που ορίζονται στο Σύνταγμα "Το σύνταγμα (άρθρο 119) εγγυάται επίσης ότι «οι δήμοι, οι επαρχίες, οι μητροπολιτικές πόλεις και οι περιφέρειες θα έχουν οικονομική αυτονομία όσον αφορά στα έσοδα και στις δαπάνες» (Παπαδοπούλου:2012).

Όπως αναφέρθηκε, το σύνταγμα εγγυάται ότι οι τοπικές και περιφερειακές κυβερνήσεις έχουν φορολογική αυτονομία. Διευκρινίζει επίσης ότι οι εν λόγω μονάδες μπορούν να εισπράττουν φόρους, όπως ορίζονται στην εθνική νομοθεσία, ότι τους παρέχεται μέρος των εθνικών φορολογικών εσόδων που εισπράττονται εντός των ορίων τους και ότι οι εθνικές νομοθεσίες πρέπει να θεσπίζουν επιδότηση εξίσωσης που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τους δικαιούχους για γενικούς σκοπούς. Τέλος, το Σύνταγμα ορίζει ότι τα περιφερειακά και τοπικά έσοδα πρέπει να επαρκούν για την πλήρη κάλυψη των λειτουργιών για τις οποίες ευθύνονται το σύνταγμα και το εθνικό τους δίκαιο (Lipri : 2011).

2.3.2 Επισκόπηση διοικητικής δομής της Ιταλίας

Η Ιταλία, επίσημα Ιταλική Δημοκρατία, είναι μια ενιαία δημοκρατία στην Ευρώπη. Σύμφωνα με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, η αποκεντρωμένη κρατική οργάνωση βασίζεται σε τρία επίπεδα αυτοδιοίκησης:

A) των **20 περιφερειών** (από τις οποίες οι πέντε (5) έχουν ειδικό καθεστώς αυτονομίας, που τους επιτρέπει να νομοθετούν αυτόνομα σε κάποια τοπικά θέματα)²⁸

B) τις **107 ενδιάμεσες δομές (επαρχίες, δύο αυτόνομες επαρχίες²⁹ και 10 μητροπολιτικών πόλεων³⁰**

Γ) των **7.982 δήμων**.

Η κρατική αποκεντρωμένη διοίκηση στην Ιταλία είναι οργανωμένη σε επαρχιακό επίπεδο, μέσω των **νομαρχιών** (prefettura) με επικεφαλής το νομάρχη (prefetto), ο οποίος κατά κύριο λόγο είναι υπεύθυνος για θέματα αστυνόμευσης και δημόσιας ασφάλειας (Headway :2012; Γκέκας :2018).

2.3.3 Τα θεσμικά όργανα της πρωτοβάθμιας διοίκησης

Το δημοτικό συμβούλιο (“consiglio comunale”) το οποίο είναι **το αντιπροσωπευτικό και το βασικό αποφασιστικό όργανο του δήμου ασκώντας πολιτικές εξουσίες**. Η εκλογή του πραγματοποιείται με άμεση καθολική ψηφοφορία για θητεία 5 ετών. Αυτό είναι που αποφασίζει για τον προϋπολογισμό του δήμου. Το δημοτικό συμβούλιο κατέχει την εξουσία να απορρίψει κατά την ψηφοφορία τις προτάσεις του δημάρχου. Για πόλεις άνω των 15.000 σε πληθυσμό τα δημοτικά

²⁸ Οι πέντε περιφέρειες με το ειδικό καθεστώς είναι οι: Sardinia, Sicily, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Aosta Valley and Friuli Venezia Giulia

²⁹ Τις: Trentino-Alto Adige και Trento και Bolzano

³⁰ Σύμφωνα με το άρθρ. 14 του ν. 142/1990 προσδιορίζονται ως μητροπολιτικές περιοχές οι ζώνες που περιλαμβάνουν τους δήμους: Ρώμης, Μιλάνου, Τορίνο, Βενετίας, Φλωρεντίας, Γένοβας, Μπολώνιας, Μπάρι, Νάπολης και Κάλιαρι (Κατσούλης :1994).

συμβούλια εκλέγονται απευθείας από την αναλογική εκπροσώπηση και για τα πληθυσμό κάτω των 15.000 μέσω συστήματος πλειοψηφίας.

Τον δήμαρχο (sindaco), ο οποίος είναι **επικεφαλής της δημοτικής διοίκησης άμεσα υπεύθυνος για τη διοίκηση του δήμου**. Η εκλογή του πραγματοποιείται με άμεση καθολική ψηφοφορία για θητεία 5 ετών.

Το όργανο που **εφαρμόζει τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου** είναι **εκτελεστική επιτροπή** ('giunta comunale'). Τα μέλη της που ονομάζονται assessor, τα οποία ορίζονται από τον δήμαρχο και μπορεί να είναι είτε δημοτικοί σύμβουλοι είτε μη αιρετοί (Headway :2012 ; Putnam :1993).

Δήμαρχος στους μεγάλους δήμους, εκλέγεται από τον πρώτο γύρο, αυτός που έχει λάβει περισσότερο από το 50% των ψήφων. Σε κάθε άλλη περίπτωση, οι δύο πρώτοι υποψήφιοι περνούν στο δεύτερο γύρο. Ο υποψήφιος με τους περισσότερους ψήφους αναλαμβάνει δήμαρχος. Εάν πάρει πάνω από το 50%, κερδίζει το 60% των θέσεων στο δημοτικό συμβούλιο και με αυτό το σύστημα σχηματίζει μια ισχυρή πλειοψηφία. Επίσης, σε τοπικό επίπεδο υφίσταται μια αναπαραγωγή των συνασπισμών του εθνικού επιπέδου (κέντρο-αριστερά και κεντροδεξιά). Χωρίς αυτό να αποκλείει και λίστες με ανεξαρτήτους υποψηφίους, οι οποίοι διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην τοπική κοινωνία (Baldini & Legnante :1998).

Η θέση και οι αρμοδιότητες του **γενικού γραμματέα** (ο οποίος παραδοσιακά αποτελούσε **τον εγγυητή της νομιμότητας και της συμμόρφωσης στις διοικητικές πράξεις**) τροποποιήθηκαν με τον ν. 12/1997 (Bassanni Act). Στην Ιταλία, σε κάθε δήμο, από τη φασιστική περίοδο, υφίσταται ο θεσμός του γενικού γραμματέα, ως επόπτη της κεντρικής διοίκησης και ο οποίος τότε ορίζονταν από το Υπουργείο Εσωτερικών της χώρας. Στα πλαίσια της μεταρρύθμισης του Bassanini ο συγκεκριμένος ρόλος μετατρέπεται από έναν «ήσυχο επόπτη» σε μια πιο ενεργή ηγετική φυσιογνωμία σε οργανωτικό επίπεδο στα πλαίσια λειτουργίας του δήμου, ο οποίος αποτελεί πια και πολιτική επιλογή του εκάστοτε δημάρχου (Klausen & Magnier :1998 ; Χλέπας :2005).

2.3.4 Τοπικές μεταρρυθμίσεις

2.3.4.1 Εδαφικές μεταρρυθμίσεις

Το μέγεθος και η χωρική εξέλιξη της τοπικής κυβέρνησης στην Ιταλία στηρίχθηκε στο συγκεντρωτικό μοντέλο, το οποίο οδήγησε στη συγκρότηση ενός μεγάλου αριθμού δήμων ιδιαίτερα στο βόρειο τμήμα της χώρας, έναντι του νότιου.

Αυτός ο κατακερματισμός των δήμων είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση σχετικής εθνικής νομοθεσίας που είχε ως στόχο να παρακινήσει τους δήμους (και επαρχίες) να συγχωνευθούν σε εθελοντική βάση. Ωστόσο, ο αριθμός των δήμων δεν σημείωσε καμία μείωση ενώ ο αριθμός των επαρχιών αυξήθηκε.

Το μικρό μέγεθος των Ο.Τ.Α. και η απροθυμία της τοπικής ηγεσίας για συγχωνεύσεις στην Ιταλία, οδήγησαν στην επιλογή της **διαδημοτικής συνεργασίας** ως κυρίαρχο μοντέλο εδαφικής μεταρρύθμισης. Επειδή όμως οι ανάγκες και οι πολίτες πίεζαν για τη αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών, οι μικροί δήμοι ανέπτυξαν διαχρονικά διάφορες μορφές συνεργασίας, επιδιώκοντας αποτελεσματικότητα και οικονομίες κλίμακος. Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί η συνταγματική κατοχύρωση της συνεργασίας μεταξύ των δήμων. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι η συνεργασία μεταξύ των δήμων, ιδιαίτερα δε των μικρών κατοχυρώνεται συνταγματικά στην Ιταλία (Wollmann, Balboni, Gaudin, J, Marcou :2010).

2.3.4.2 Διαδημοτική συνεργασία

Ο κυρίαρχος καταλυτικός παράγοντα στη διαμόρφωση των διαδημοτικών συνεργασιών, Από το 1948 μέχρι και το 1971, αποτελούσαν **οι τοπικές ιδιαιτερότητες και η τοπική κουλτούρα**. Ο νόμος 142/1990 εισήγαγε παραλλαγές ή νεοτερισμούς στην διαδημοτική συνεργασία των ιταλικών δήμων, καθώς:

A) Η **διαδημοτική συνεργασία**, η οποία μπορούσε να έχει διαφορετικές μορφές (όπως **διαδημοτική συμφωνία ή συνεργασία σε στρατηγικά θέματα**) και καταχωρήθηκε θεσμικά. Επίσης, προέβλεπε τη **δημιουργία συνδέσμων/ ή δημιουργία νέων χωρικών ενοτήτων μέσω εθελούσιων συγχωνεύσεων**

B) προώθησε για τις αστικές περιοχές η δημιουργία **των μητροπολιτικών πόλεων** ("città metropolitana"), μέσω συγχωνεύσεων περιοχών με υψηλό βαθμό αστικής, οικονομικής και κοινωνικής ολοκλήρωσης.

Η πρόβλεψη του νόμου για οικονομική, πολιτική και διοικητική στήριξη του θεσμού, όπως επίσης, η οριοθέτηση των μητροπολιτικών περιοχών από της περιφέρειες του κράτους. Οι οποίες όμως ανησυχώντας για τη χωρική/πολιτική /οικονομική /κοινωνική σημασία που θα αποκτούσαν οι νέες διευρυμένες Μεγαλόπολεις προκαλούσαν εχθρική στάση και αποθάρρυναν την όλη διαδικασία (Wollmann, et al.:2010; Wollmann, & Marcou, (2010) ; COE (2013).

Το συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο είχε αρκετούς περιορισμούς, λόγο της επιρροής της περιφερειακής διοίκησης στο σχεδιασμό τους, όπως επίσης εξαιτίας της

υποχρεωτικής μελλοντικής συγχώνευσης. Αυτοί οι περιορισμοί οδήγησαν κυρίως στην περιορισμένη εφαρμογή ενός τυπικά ολοκληρωμένου μοντέλου διαδημοτικής συνεργασίας στην Ιταλία. Αντίθετα, οι διαδημοτικές συμφωνίες μεταξύ δήμων (convenzioni), ως πιο ευπροσάρμοστες μορφές διαδημοτικής συνεργασίας, ενισχύθηκαν σε πολύ μεγαλύτερη κλίμακα έναντι των διαδημοτικών συνδέσμων (Hulst & van Montfort :2012).

Η νέα μεταρρύθμιση του 1999, επέφερε σημαντικές θεσμικές, όσο αφορά την σύσταση και λειτουργία της διαδημοτικής συνεργασίας. αλλαγές Συγκεκριμένα προβλέπονταν: α) η απεριόριστη χρονική διάρκεια των συνδέσμων β) σε δήμους με πληθυσμιακό μέγεθος άνω των 5000 κατοίκων θα μπορούσα να συστήσουν συνδέσμους και γ) η ρήτρας της υποχρεωτικής συγχώνευσης καταργήθηκε. Έτσι, επιτράπηκε η διερεύνηση ενός τυπικά ολοκληρωμένου μοντέλου διαδημοτικής συνεργασίας σε όλη την Ιταλία. Το 2006 οι ενώσεις δήμων οι οποίες με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο μετά βίας άγγιζαν τις 19 αυξήθηκαν σε 278,όπως επίσης, το ίδιο συνέβη με τους φορείς διαδημοτικής συνεργασίας στις ορεινές περιοχές.

Όμως, η δημοσιονομική κρίση είχε ως αποτέλεσμα μια έμμεση μεταρρύθμιση στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για τη δημοτική συνεργασία στην Ιταλία. Η εθνική κυβέρνηση (Legge finanziaria 2008) στον ετήσιο προϋπολογισμό της προέβλεπε περιορισμό των περιφερειακών κονδυλίων προς τις τυπικά ολοκληρωμένες θεσμικές μορφές δημοτικές συνεργασίες. Επίσης, αποφασίστηκε μια απλούστευση και αναδιάρθρωση και του συστήματος παροχών υπηρεσιών σε περιφερειακό επίπεδο, μέσω της αποθάρρυνσης δημιουργίας δημοτικής συνεργασίας. σε περιοχές, όπου ήδη υπήρχαν συνεργασία, εισάγοντας ακόμη αυστηρότερα κριτήρια χρηματοδότησης. Η συγκεκριμένη χρηματοδοτική αλλαγή του κεντρικού κράτους κατεύθυνε στην αναδιάρθρωση των δημοτικών συνεργασιών, κυρίως με έμφαση στις ενώσεις δήμων. Την κατάργηση των ορεινών κοινοτήτων και τη μετεξέλιξη τους σε ενώσεις Δήμων προβλέπει το πιο πρόσφατο θεσμικό πλαίσιο (Bolgherini :2011).

Οι κύριες μορφές διαδημοτικής συνεργασίας στην Ιταλία είναι:

Ενώσεις Ορεινών Κοινοτήτων- Mountain Communities (Comunità Montane). Όπως προβλέπετε με τον νόμο 1102/71, αφορούν διαδημοτικές ενώσεις δήμων, που ανήκουν γεωγραφικά είτε εξ ολοκλήρου είτε εν μέρει σε ορεινές περιοχές.

Ενώσεις δήμων -Municipal Unions (Unioni di Comuni). Οι οποίες απαρτίζονται από δύο ή περισσότερους Ο.Τ.Α., με βασικό σκοπό την άσκηση από κοινού λειτουργίες εντός της χωρικής εμβέλειας των.

Σύνδεσμοι -Consortiums (Consorti), **Εδαφικοί οργανισμοί** για την διαχείριση αποβλήτων και την ύδρευση, σύμφωνα με το Νόμο Galli του 1994.

Επίσης, υφίσταται και η διαβαθμική συνεργασία όπου οι επαρχίες αναλαμβάνουν άτυπα ή τυπικά μέσω συμφωνιών τη στήριξη των μικρότερων δήμων της εμβέλειας τους. Σύμφωνα, με το διάταγμα Calderoli, θεσπίστηκε η υποχρεωτική λειτουργία διαδημοτικής συνεργασίας για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε δήμους κάτω των 3000 κατοίκων (ΕΥΔ Διοικητική Μεταρρύθμιση :2012 ; COE:2013).

2.3.4.3 Ενδο- δημοτική αποκέντρωση

Τα τοπικά διαμερίσματα (circostrizioni ή municipio ή quartiere), ως θεσμοί ενδο-δημοτικής αποκέντρωσης, επισήμως αναγνωρίζονται από το νόμο το 1976. Τη δεκαετία του '90 υπήρξε μια επέκταση των αρμοδιοτήτων τους. Με την εφαρμογή του ν. 18/2000 το 2010, **η λειτουργία τους είναι πλέον υποχρεωτική για όλες τις πόλεις με πληθυσμό άνω των 250.000 κατοίκων. Όμως κάθε δημοτικό διαμέρισμα πρέπει να έχει τουλάχιστον 30.000 κατοίκους**, και συνήθως πρέπει να αντιστοιχεί σε ιστορικά τμήματα της πόλης, χωρίς βέβαια αυτό να αναιρεί τη συμμετοχή και άλλων χωρικών οργανώσεων (π.χ συνοικίες). Επίσης δημοτικά διαμερίσματα να συστήσουν και οι πόλεις με πληθυσμό από 100.000 έως 250.000 κατοίκων υπό την προϋπόθεση ότι ο μέσος όρος των κατοίκων τους σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα δεν μπορεί να είναι μικρότερος από 30.000 κατοίκους, μπορούν να δημιουργήσουν.

Το δημοτικό διαμέρισμα σύμφωνα με το νόμο 278/1976, διοικείται από το **συμβούλιο** και τον **πρόεδρο**. Η εκλογή του συμβουλίου πραγματοποιείται άμεσα από τους πολίτες του διαμερίσματος ενώ ο πρόεδρος μπορεί να εκλεγεί άμεσα από τους πολίτες, είτε από τα μέλη του συμβουλίου. Κάποιοι δήμοι, όμως, θεσμοθετούν ένα ακόμα συλλογικό όργανο, σύμφωνα με τη λειτουργία του κεντρικού δήμου, **την εκτελεστική επιτροπή**, μέλη της οποίας είναι ο πρόεδρος και μέλη του συμβουλίου ή εξωτερικοί σύμβουλοι του προέδρου.

2.3.4.4 Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις

Η τοπική κυβέρνηση της Ιταλίας, την περίοδο της δεκαετίας του 1990, στο μέσον της πολιτικής κρίσης, έγινε δέκτης **σειράς μεταρρυθμίσεων, δια μέσου των οποίων επιχειρήθηκε τόσο η εισαγωγή στοιχείων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης όσο και**

η ενίσχυση της αποκέντρωσης. Οι μεταρρυθμίσεις Bassanini³¹, περιελάμβαναν την εφαρμογή μιας σειράς νόμων, οι οποίοι, αποτέλεσαν το κύριο κανονιστικό πλαίσιο του ιταλικού διοικητικού εκσυγχρονισμού, με φιλοσοφία και αρχές καθοδηγούμενη από τις αρχές της Νέας Δημόσιας Διοίκησης.

Αυτή η εμπειριστατωμένη μεταρρυθμιστική διαδικασία πήρε το όνομα «aziendalizzazione» (προγραμματική διαχείριση), η οποία περιέχει εισαγωγή νέων διαδικασιών διοίκησης, τεχνικών παρακολούθησης και αξιολόγησης και εφαρμογής συστημάτων ποιότητας. Επίσης περιέχει εξορθολογισμό των πόρων, εισαγωγή προγραμματισμού και επιχειρησιακού σχεδιασμού, αλλά και ένταξης των ΤΠΕ στις λειτουργικές διαδικασίες των οργανισμών κατανομής. Η αναδιοργάνωση των φορέων της αυτοδιοίκησης αντιμετωπίστηκε με αισιοδοξία. (Promberger & Niederkofler :2000).

Η τοπική κυβέρνηση με την εφαρμογή αυτών των νόμων απέκτησε μια οικονομική αυτονομία, έχει την δυνατότητα επιβολής τοπικών φόρων και να εισπράττει χρήματα που προέρχονται από τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες που προσφέρει (όπως για παράδειγμα τις μεταφορές, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, κοινωνικές υπηρεσίες κ.λπ.) (Lippi :2011).

Επίσης, η παρακολούθηση της οικονομικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. από το 1995 έγινε υποχρεωτική για όλους τους Ιταλικούς ΟΤΑ, με παράλληλη αξιολόγηση του κόστους των δράσεων που πραγματοποιούσαν και της σχέσης αυτών με τους καθορισμένους στόχους που είχαν τεθεί. (Sancino & Turrini :2009)

Βασικό στοιχείο και ιδιομορφία, ως προς τη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν στην Ιταλική τοπική κυβέρνηση, σχετικά με την εισαγωγή στοιχείων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, σε σχέση με αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, κυρίως του Βορρά (όπως η Σουηδία και η Γερμανία), είναι η καθιέρωση των στοιχείων αυτών μέσω κεντρικής ή περιφερειακής νομοθεσίας. Πρόκειται δηλαδή για μια από τα πάνω καθιέρωση, αντίθετα με τις χώρες του Βορρά, όπου η ενσωμάτωση των νέων πρακτικών ήταν ένα από τα κάτω αίτημα και από τους ίδιους τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Εντούτοις, η συγκεκριμένη στρατηγική επιβολής της Νέας Δημόσιας Διοίκησης, μέσω του νόμου, γενικά έχει μειωμένη επιτυχία. Σχετικά με την εφαρμογή του προαναφερόμενου

³¹ Πήραν το όνομά τους από τον τότε υπουργό για τις δημόσιες και περιφερειακές υποθέσεις, Franco Bassanini, στη θητεία του οποίου από το 1997-2001 πέρασαν οι νόμοι 59/1997, 127/1997, 191/1998, 50/1999 και η αναθεώρηση του Συντάγματος 3/2001).

θεσμικού πλαισίου και την υλοποίηση της μεταρρύθμισης σε πρακτικό επίπεδο, από τις Ιταλικές τοπικές αρχές (αν και πολλές φορές δεν είναι υποχρεωτικό) η κατάσταση χαρακτηρίζεται ως ασταθής, κυρίως λόγω των σημαντικών διαφορών όσο αφορά τη διοικητική κουλτούρα που εντοπίζεται σε κάθε περιφέρεια. Οι δήμοι των περιφερειών Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, και γενικότερα οι Βόρειο Ανατολικές περιοχές, είναι πρωτοπόροι όσο αφορά την υιοθέτηση στοιχείων της Νέας Δημόσιας Διοίκησης. Σε ορισμένους δήμους, οι αιρετοί τηρούν μια θετική στάση απέναντι στις μεταρρυθμίσεις, ή είναι γνώστες των απαραίτητων καινοτομιών. Όμως, σε άλλες περιπτώσεις συναντώνται αντίστοιχα πολιτικοί ηγέτες και ανώτερα διευθυντικά στελέχη που τηρούν μια αρνητική στάση, που έχει ως με αποτέλεσμα την μη εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων (Kuhlmann :2009 ;Lippi :2003) .

2.3.4.5 Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών

Στην Ιταλία, η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών βασιζόταν ιστορικά και **στην αρχή της επικουρικότητας** και έπεσε σε μεγάλο βαθμό σε τοπικές φιλανθρωπικές οργανώσεις, συνδεδεμένες, κυρίως, με την Καθολική Εκκλησία. Αυτό το βασικό φιλανθρωπικό σύστημα επιβεβαιώθηκε από το νόμο Crispi του 1890 ο οποίος παρέμεινε σε ισχύ σχεδόν μέχρι την εθνική νομοθεσία του 2000. Με το νέο νομικό καθεστώς παρέχονται κοινωνικές υπηρεσίες εν μέρει (κυρίως στις μεγαλύτερες πόλεις) από το προσωπικό της τοπικής αυτοδιοίκησης και συνεχίζουν να παρέχονται, σε σημαντικό βαθμό, από μη κερδοσκοπικές (φιλανθρωπικές) οντότητες δημόσιες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

Και στην Ιταλία, η παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση αποβλήτων, δημόσιες συγκοινωνίες κ.λπ.) αποτελεί κατά παράδοση ευθύνη των δήμων. Οι τελευταίες έχουν επίσης ασκήσει την πρακτική της εξωτερικής ανάθεσης παροχής υπηρεσιών στις δημοτικές επιχειρήσεις (municipalizzate, aziende speciali) οι οποίες συνήθως λαμβάνουν τη νομική μορφή των μετοχικών εταιρειών (società di capitale) και συχνά έχουν ένα πλεονέκτημα πολλαπλών χρήσεων συγκρίσιμο με το γερμανικό Stadtwerke (Wollmann :2012).

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, οι τρόποι διαχείρισης των δημόσιων υπηρεσιών διευρύνθηκαν από τον ιταλικό νομοθέτη τόσο για τις εθνικές όσο και για τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες. Πριν, η άμεση εργασία ήταν ευρέως διαδεδομένη στις περισσότερες τοπικές δημόσιες υπηρεσίες και σε όλες τις δραστηριότητες εκτός δικτύου. Εντούτοις, η μεταβιβαζόμενη διαχείριση με παραχώρηση εισήχθη στην

ιταλική έννομη τάξη με το ν. 103 της 29ης Μαρτίου 1903 υπό το καθεστώς του δημοσίου δικαίου.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 142/1990 (άρθρο 22), ο δήμος μπορεί να παρέχει υπηρεσίες μέσω: Α) **άμεσης διαχείρισης**, όπου, λόγω του μικρού μεγέθους ή των χαρακτηριστικών της υπηρεσίας, η δημιουργία ενός ιδρύματος ή επιχείρησης (*gestione in economia*) δεν θα ήταν αποτελεσματική· Β) **αδειών σε τρίτους**, όταν δικαιολογούνται από τεχνικούς ή οικονομικούς λόγους ή από λόγους κοινωνικής σκοπιμότητας (*concessione a terzi*)· Γ) **ειδικών επιχειρήσεων** (*azienda speciale*) διαμέσου ξεχωριστής διοικητικής λογιστικής οντότητας· Δ) **ιδρύμάτων** (*istituzione*) για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών που δεν έχουν εμπορική σημασία· Ε) **συντεχνιακών εταιρειών**, διαχειριζόμενες και ελεγχόμενες από τοπικούς δημόσιους φορείς, όπου η συμμετοχή άλλων δημόσιων ή ιδιωτικών προσώπων φαίνεται σκόπιμη λόγω της φύσης της παρεχόμενης υπηρεσίας. Το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 112/2008 προσδιορίζει την υποχρέωση να καθιερωθούν διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων για όλες τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2010 για όλες τις υπάρχουσες περιπτώσεις εσωτερικής παροχής, εκτός από τις ιδιαίτερες οικονομικές, κοινωνικές και γεωγραφικές καταστάσεις στην περιοχή.

Από τη δεκαετία του 1990, η **χρήση των ΣΔΙΤ επεκτεινόταν συνεχώς στην Ιταλία**, κυρίως στους τομείς της υποδομής μεταφορών, των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, των υπηρεσιών νοσοκομειακής περίθαλψης, της στέγασης, της διαχείρισης αποβλήτων κλπ. Το 2000 δημιουργήθηκε μια ειδική δημόσια δομή για τη στήριξη των επενδυτικών σχεδίων στο δημόσιο τομέα (*Unita Tecnica Finanza di Progetto - UFP*). Το 2006, η ιδιωτική πρωτοβουλία παραχώρησης έργων ήταν η πιο διαδεδομένη διαδικασία στην ιταλική αγορά ΣΔΙΤ· η σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών αντιπροσωπεύει το 23,6% της συνολικής αγοράς ΣΔΙΤ.

Στην Ιταλία, κατά παράδοση, η **παροχή υπηρεσιών ύδρευσης** βασιζόταν στην άμεση δημόσια λειτουργία δικτύων, στον περιφερειακό σχεδιασμό των υποδομών και σε υψηλό επίπεδο επιδοτήσεων για επενδύσεις. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως στις βόρειες αστικές περιοχές, οι δήμοι δημιούργησαν δικά τους συστήματα διαχείρισης, δημοτικές (πολυτομεακές) εταιρείες, παρόμοιες με το γερμανικό μοντέλο *Stadtwerke*. Σε αγροτικές και ημι-αστικές περιοχές, ιδίως στο βορρά, δημιουργήθηκαν επίσης εθελοντικές ενώσεις και μικτά συμβούλια μικρών δήμων. Την τελευταία δεκαετία, το ιταλικό σύστημα διαχείρισης των υδάτων γνώριζε μια εκτεταμένη μεταρρύθμιση που βασίζεται στη διαχείριση και λειτουργία βιομηχανικών περιουσιακών στοιχείων, την

ολοκληρωμένη διαχείριση σε περιφερειακή κλίμακα, τη λειτουργία μέσω επαγγελματικών δημόσιων ή ιδιωτικών εταιρειών ύδρευσης, την οικονομική αυτάρκεια και την πλήρη ανάκτηση των πόρων. Οι στρατηγικές και κανονιστικές λειτουργίες στηρίζονται πλέον σε περιφερειακά και ιδρύματα λεκάνης απορροής (η μεταρρύθμιση της περιφερειακής αποκέντρωσης περιλάμβανε την ευθύνη για το περιβάλλον εν γένει, έτσι ώστε οι περιφέρειες να αρχίσουν να θεσπίζουν τους κανονισμούς τους για το νερό). Ο νόμος αριθ. 36/1994 θέσπισε υποχρεωτική ένωση δήμων (διαδημοτική υπηρεσία) εντός κάθε νέας διοικητικής μονάδας (ΑΤΟ - «βέλτιστες εδαφικές μονάδες») προκειμένου να διασφαλιστεί η κάθετη ενσωμάτωση της ευθύνης σε ολόκληρο τον αστικό υδάτινο κύκλο και ενιαίο διαχειριστή για όλες τις υπηρεσίες. Το Νομοθετικό Διάταγμα αριθ. 135/2009 επέβαλε υποχρεωτική ανταγωνιστική διαδικασία, ενώ όλες οι λειτουργίες εσωτερικής διαχείρισης θα πρέπει να τερματιστούν το 2011 (στη δεκαετία του 1990 ο αριθμός μονάδων διαχείρισης στη χώρα υπολογίστηκε σε περίπου 13.000 · το 1995, οι δήμοι παρείχαν υπηρεσίες ύδρευσης για περισσότερο από 87 τοις εκατό των καταναλωτών)³². Το δίκτυο πόσιμου νερού καλύπτει πάνω από το 90 τοις εκατό του πληθυσμού, χωρίς σημαντικές διαφορές μεταξύ των γεωγραφικών περιοχών, αλλά η συλλογή και επεξεργασία λυμάτων είναι καθυστερημένη³³ (Gold III :2010).

2.3.4.5 Πολιτικές μεταρρυθμίσεις

Η ισχυρή κομματικοποίηση της τοπικής πολιτικής, καθώς και η διαφθορά στη κομματική και πολιτική ζωή, ήταν οι κύριες αιτίες που ώθησαν στην άμεση εκλογή του δημάρχου το 1993 με το ν.81/1993. Βασικός σκοπός της μεταρρύθμισης ήταν να

³² Στις 19 Ιουλίου 2010, ένα εκατομμύριο τετρακόσιες χιλιάδες υπογραφές ιταλών πολιτών υποβλήθηκαν από το ιταλικό φόρουμ των κινήσεων των υδάτων στο ανώτατο ιταλικό δικαστήριο της Ρώμης, ζητώντας δημόσια διαβούλευση μέσω δημοψηφίσματος για το νερό. Κατά τη διάρκεια του δημοψηφίσματος στις 12 και 13 Ιουνίου 2011 επιτεύχθηκε η απαιτούμενη απαρτία (το 57% του πληθυσμού που έχει δικαίωμα ψήφου) και το 95% των συνολικών ψηφοφόρων που συμμετείχαν στο δημοψήφισμα αποφάσισε την κατάργηση των νόμων που επιτρέπουν τη διαχείριση των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών να ανατίθεται στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και των κανονισμών που διέπουν τον καθορισμό του τιμολογίου παροχής υπηρεσιών ύδρευσης που βασίζεται στην επαρκή απόδοση του επενδεδυμένου κεφαλαίου. Για να εξασφαλιστεί η πλήρης ανάκτηση του κόστους μέσω των τελών, οι γενικοί κανόνες πλαισίου για τις τιμές νερού καθορίζονται από το κράτος (π.χ. δομή τιμολογίων, μέγιστα ποσοστά αύξησης) (Gold III).

³³ Μια έρευνα της Istat το 2004 διαπίστωσε ότι 1.165 από τις 7.988 κοινότητες της Ιταλίας δεν έχουν ακόμη έργα καθαρισμού λυμάτων με 112 από αυτά να μην διαθέτουν αποχετευτικό σύστημα. Μόνο μία από τις έξι πόλεις με πληθυσμό άνω των 0,5 εκατομμυρίων έχει αποτελεσματική επεξεργασία λυμάτων, ενώ σχεδόν το ήμισυ του Comuni με πληθυσμό 10-80.000 έχει ανεπαρκή επεξεργασία λυμάτων ή δίκτυο αποχέτευσης. Παρόλα αυτά, η πρόσβαση σε δίκτυα αποχέτευσης αυξήθηκε πολύ τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, από 30% το 1980 σε 62% το 1987 και 80% το 1995. Το ποσοστό των οικιακών λυμάτων που υποβλήθηκαν σε επεξεργασία ήταν 14% το 1971, φτάνοντας στο 30% το 1980, 45% το 1987, 62% το 1995 και περίπου 69% στα μέσα του 2000 (Gold III).

ενισχύσει τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας της τοπικής κυβέρνησης, ιδίως σε σχέση με το δημοτικό συμβούλιο και τα πολιτικά κόμματα, καθώς και **να ενισχύσει τις σχέσεις πολιτών με την τοπική κυβέρνηση** (Baldini & Legnante (1998).

Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση μετατόπισε δραστικά την δημοτική εξουσία από το δημοτικό συμβούλιο στο δήμαρχο, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα, ο θεσμός του Ιταλού δημάρχου να γίνει από τους ισχυρότερους στην Ευρώπη. Οι δήμαρχοι είναι στο εξής άμεσα υπεύθυνοι για τη διοίκηση του δήμου. Είναι σημαντικά πολιτικά πρόσωπα και όχι πια απλοί κομματικοί τοπικοί εκπρόσωποι που τους ασκούσαν πιέσεις από τον αντίστοιχο κυβερνητικό συνασπισμό, για το διορισμό θέσεων, όπως αυτές των **αντιδημάρχων**. Τα τελευταία χρόνια έχει μειωθεί, η παρέμβαση των πολιτικών κομμάτων ως διαμεσολαβητών των κοινωνικών αιτημάτων με την τοπική κυβέρνηση. Ο δήμαρχος έρχεται πια σε άμεση επαφή με τους πολίτες και ομάδες συμφερόντων χωρίς κάποια κομματική διαμεσολάβηση.

Αυτός ο νέος ρόλος των δημάρχων οδήγησε προς την κατεύθυνση **μεγαλύτερης πολιτικής λογοδοσίας και ενεργοποίησε στοιχεία τα οποία έχουν σχέση με το ότι οι δήμαρχοι απομακρύνονται σημαντικά από την πολιτική των κομμάτων, καθώς επίσης με το ότι και άλλοι πολιτικοί συμμετέχουν όλο και πιο λίγο στην τοπική διακυβέρνηση** (Procacci, & Rossignolo :2006).

Όπως αναφέρει, ο Magnier (2004), «μια τόσο υπερβολική συγκέντρωση της εξουσίας του δημάρχου και της δημόσιας προβολής του, απειλεί να μειώσει την πιθανή θετική επίδραση της μεταρρύθμισης, σχετικά με την αποτελεσματικότητα των πολιτικών αποφάσεων και τη νομιμοποίηση της τοπικής πολιτικής».

2.3.5. Συμμετοχικές διαδικασίες

Η συμμετοχή αποτελούσε κυρίαρχο πολιτικό αίτημα της αυτοδιοίκησης και αφορούσε κυρίως την προσέγγιση των πολιτών στις δημοτικές υπηρεσίες και το δικαίωμα στην κατοικία. Η εμφάνιση μιας νέας περιόδου στην τοπική κυβέρνηση σηματοδοτήθηκε στη δεκαετία του 1990 και μεταγενέστερα ανέδειξε και πάλι τη σημασία των συμμετοχικών διαδικασιών των πολιτών στη πολιτική. Δεν εμφανιζόταν πια μόνο ως πολιτικό και ιδεολογικό αίτημα, αλλά ως θεμελιώδες στοιχείο της αποτελεσματικότητας των δημοτικών πολιτικών. Οι συμμετοχικές διαδικασίες, που εφαρμόστηκαν, είχαν ως κύριο σκοπό **από τη μια την εκτεταμένη υλοποίηση πολιτικών και από την άλλη τη δημιουργία αμετάβλητων θεσμών. Με αυτόν τον τρόπο, επιτρέπεται η διαβούλευση με τους πολίτες και τους φορείς που**

δραστηριοποιούνται για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών, εντός των ορίων του δήμου, (Procacci, & Rossignolo.:2006)

Η αρχή της συμμετοχής των πολιτών στην τοπική κυβέρνηση αναγνωρίζεται από το κράτος και αναφέρει τους κύριους θεσμούς, μέσω των οποίων η συμμετοχή μπορεί να επιτευχθεί. Εν τούτοις, παραχωρείται το δικαίωμα για τοπικές ρυθμίσεις και κάποιες διαφοροποιήσεις. Από τους Ο.Τ.Α ο νόμος απαιτεί τη θέσπιση μιας συγκεκριμένης μορφής συμμετοχής, αλλά αφήνει τον τρόπο παρακολούθησης και τους κανόνες εφαρμογής στις τοπικές αρχές. Επίσης σε ορισμένες περιπτώσεις ο νόμος εξαντλεί τη ρύθμιση των συμμετοχικών θεσμών ή αντίθετα αφήνει την επιλογή για τη ρύθμιση και εφαρμογή τους στους Ο.Τ.Α. Η τοπική αρχή έχει στη συνέχεια την δυνατότητα της εισαγωγής επιπλέον συμμετοχικών θεσμών από αυτούς που προβλέπει ο νόμος βάσει της νομολογίας. Το δικαίωμα_συμμετοχής στα τοπικά δρώμενα ισχύει σε μεμονωμένους πολίτες, σε ομάδες ή/και οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών (Vesperini :2008).

Η προώθηση των θεσμών συμμετοχής όπως παραδείγματος χάριν τα συνέδρια ή τα φόρουμ, είναι υποχρέωση της τοπικής κυβέρνησης. Επίσης πρέπει να επιτρέψει στις τοπικές ομάδες και οργανώσεις να συμμετέχουν στην τοπική διοίκηση. Οι Ο.Τ.Α. επίσης πρέπει να δίνουν, σε οργανώσεις πολιτών και σε φορείς, το δικαίωμα να παρουσιάσουν **αιτήματα, αναφορές και προτάσεις σε αυτούς, το δικαίωμα στην πληροφόρηση και την πρόσβαση σε δημόσιες αποφάσεις, το δικαίωμα να συμμετέχουν στα όργανα διαβούλευσης, θεσμοθετημένα από την τοπική αυτοδιοίκηση και το δικαίωμα να υποβάλλουν καταγγελίες μέσω του διαμεσολαβητή του δημότη.**

Επίσης, ο νόμος προβλέπει ότι οι δημοτικές αρχές ρυθμίζουν τις ενέργειες για τη δυνατότητα υποβολής αναφορών, αιτημάτων και προτάσεων από μεμονωμένους πολίτες ή ομάδες πολιτών. Με αυτόν τον τρόπο προωθούνται τα τοπικά προγράμματα που προστατεύουν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τα συλλογικά συμφέροντα της πόλης. Άλλοι σημαντικοί θεσμοί συμμετοχικών διαδικασιών, σύμφωνα με τον Vesperini (2011) είναι: **οι δημόσιες διαβουλεύσεις, τα συμβουλευτικά δημοψηφίσματα,** μόνο σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας των τοπικών αρχών και οι **Διαμεσολαβητές του Δημότη** (για τη σύσταση αυτής της θέσης αποφασίζει η τοπική κυβέρνηση) (Vesperini :2011).

2.3.6 Καλές πρακτικές

Τα Commissioni Consilari είναι συμβουλευτικά όργανα μέσω των οποίων υλοποιείται η συμμετοχή στην Ιταλία, τα οποία απασχολούνται με συγκεκριμένους τομείς πολιτικής όπως ο χωρικός σχεδιασμός, το περιβάλλον, την τοπική οικονομία, κοινωνική πολιτική και εκπαίδευση. Στους συμμετοχικούς αυτούς θεσμούς, οι σύμβουλοι των δημοτικών διαμερισμάτων συγκεντρώνουν πληροφορίες, συζητούν με τους πολίτες και ψηφίζουν προτάσεις πολιτικής από αυτούς. Αν και αποκλειστικά συμβουλευτικά όργανα, θεωρούνται σημαντικά γιατί ουσιαστικά αυξάνουν την δύναμη των δημοτικών διαμερισμάτων έναντι του κεντρικού δήμου.

Στην επαρχία της Καλαβρίας στην Ιταλία, λειτουργεί ένα γραφείο πληροφοριών σε τοπικό επίπεδο για την υποστήριξη των νέων που έχουν ανάγκη, νέων με αναπηρίες ή όσων αντιμετωπίζουν δυσκολίες στη διαχείριση των σπουδών τους. Ορισμένες από τις θεμελιώδεις αρχές αυτής της υπηρεσίας είναι να μειώσουν το αίσθημα της απομόνωσης και να προωθήσουν μία θετική κοινωνική ζωή για όλους.

Η συμμετοχική κατάρτιση προϋπολογισμού Participatory budgeting ³⁴(PB) μπορεί να θεωρηθεί ως πρακτική της συμβουλευτικής δημοκρατίας κατά την οποία μεταβιβάζεται στους πολίτες εξουσία στη λήψη αποφάσεων σε ένα ορισμένο ποσό κρατικού ή δημοτικού προϋπολογισμού. Το 2009, μια τέτοια διαδικασία PB χρησιμοποιήθηκε στην Colle di Val d'Elsa της Ιταλίας. Αυτό το PB ήταν ιδιαίτερο επειδή απευθυνόταν στους νέους· ο δήμος ανέθεσε 20.000 ευρώ από τον προϋπολογισμό του στους νέους κατοίκους του. Το PB αφορούσε διαβούλευση σχετικά με τον τρόπο διάθεσης των συγκεκριμένων κονδυλίων σε διάφορα προγράμματα βελτίωσης της δραστηριότητας των νέων. Το PB απαρτίζεται από 59 νέους συμμετέχοντες. Το PB δεν ευθύνεται για το περιεχόμενο αυτού του ιστότοπου. Παρόλο που αυτοί οι συμμετέχοντες επιλέχθηκαν από ένα τυχαίο δείγμα, με στόχο την αντιπροσωπευτικότητα, το PB ήταν επίσης ανοικτό και σε άλλους νέους που ζούσαν στο δήμο.

Το PB διήρκεσε συνολικά τέσσερις μήνες και απαρτίζονταν από δύο επίσημες συναντήσεις, από ανεπίσημες συναντήσεις που οργανώθηκαν από τους

³⁴ Στοιχεία από Youth Participation Good Practices in Different Forms of Regional and Local Democracy Finnish Youth Research Network and Finnish Youth Research Society Internet publications 69 (2014).

συμμετέχοντες και συζητήσεις στα κοινωνικά μέσα ενημέρωσης. Η διευκόλυνση ήταν μέρος των επίσημων συναντήσεων.

Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας οι συμμετέχοντες ήταν σε θέση να συναντήσουν τον Δήμαρχο και άλλους εμπειρογνώμονες οι οποίοι έδωσαν πληροφορίες σχετικά με τα προτεινόμενα έργα. Αφού οι συμμετέχοντες είχαν λάβει την απόφαση για τον τρόπο διάθεσης των κεφαλαίων, οι δημοτικοί τεχνικοί επεξεργάστηκαν την πρόταση έτσι ώστε να μπορεί να εγκριθεί από το δημοτικό συμβούλιο. Οι νέοι συμμετέχοντες ήταν μέρος αυτής της τελικής διαδικασίας ώστε να εξασφαλίσουν ότι το τελικό αποτέλεσμα θα ήταν όπως είχαν ορίσει στην απόφασή τους. Η επίδραση του PB ήταν υψηλή· οι προσπάθειες των νέων συμμετεχόντων υλοποιήθηκαν.

Στα πλαίσια της μεταρρύθμισης (Bassanni Act (v. 12/1997), μια νέα θέση συστάθηκε στο οργανόγραμμα του δήμου, του «γενικού διευθυντή» (city manager) ο οποίος τίθεται ως επικεφαλής, όσον αφορά τη διοίκηση του δήμου και αποτελεί ένα σημαντικό σύνδεσμο μεταξύ των αιρετών και των υπηρεσιών του δήμου. Η εισαγωγή αυτού θεσμού προκάλεσε σημαντικές αλλαγές στην οργάνωση της διοικητικής ηγεσίας (Klausen & Magnie :1998).

Η μεταρρύθμιση του Bassanini, προέβλεπε στους μεγάλους δήμους (με περισσότερους από 15,000 κατοίκους) ο γενικός γραμματέας να μην είναι το ίδιο πρόσωπο με τον γενικό διευθυντή. Ο ρόλος του πρώτου είναι συμβουλευτικός όσον αφορά τη νομική συμμόρφωση των δραστηριοτήτων της τοπικής κυβέρνησης. Οι προσλήψεις των γενικών διευθυντών γίνονται από τον ιδιωτικό τομέα και με αυτόν τον τρόπο ενδυναμώνεται αυτός ο θεσμός. Επίσης, η εφαρμογή προγραμμάτων κατάρτισης και οι συμβάσεις τους καθορίζονται από τις αρχές που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα.

Το δημοτικό συμβούλιο ορίζει τους σκοπούς και τους στόχους του και ο γενικός διευθυντής πρέπει να τους εφαρμόσει. Σε μια προσπάθεια να επιτύχει βέλτιστα επίπεδα αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, αναπτύσσει επιχειρησιακές δραστηριότητες. Συγκεκριμένα, εφαρμόζει προγράμματα πολιτικής σύμφωνα με τον αναλυτικό προϋπολογισμό και επίσης, συνεργάζεται με τους διευθυντές των διευθύνσεων και των τμημάτων. Ο δήμαρχος τον διορίζει και μπορεί να είναι είτε ένα ξεχωριστό πρόσωπο είτε ο ίδιος ο γενικός γραμματέας. Σε αυτή τη περίπτωση, αναλαμβάνει και αυτός το ρόλο με πρόσθετη αμοιβή

2.4 Ελλάδα

2.4.1 Ιστορική αναδρομή

Η τοπική αυτοδιοίκηση, ως θεσμός, καθιερώθηκε στην Ελλάδα πολλούς αιώνες πριν, τόσο στην Αρχαία Ελλάδα, όσο και στην Βυζαντινή Αυτοκρατορία, ενώ σημαντικότερη θα μπορούσε να θεωρηθεί η ανάπτυξη της κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας. Την περίοδο αυτή αρκετές ελληνικές κοινότητες ανέπτυξαν υψηλό βαθμό αυτοδιοίκησης και έγιναν κέντρα τοπικού πολιτισμού. **«Λειτουργούσαν σαν μια μικρή μορφή τοπικής πολιτειακής συγκρότησης και σαν πολιτικός πυρήνας ανάπτυξης και εξέλιξης του ελληνισμού –με προϋπόθεση την υπαγωγή στην συγκεντρωτική κεντρική εξουσία του κατακτητή»** (Μπασίλα & Δονάτου:1997).

«Οι κοινότητες είχαν κάποια αυτοτέλεια και διοίκηση εκλεγμένη από τους κατοίκους περιοχής κάθε χρόνο. Το συμβούλιο που διοικούσε (δημογέροντες, κοτζαμπάσηδες, προεστοί, πρόκριτοι), ήταν φορτισμένο να διεκπεραιώνει το σύνολο σχεδόν των υποθέσεων που αφορούσαν την κοινοβουλευτική συμβίωση σε τοπικό επίπεδο, συχνά μάλιστα αναλάβαιναν και δικαστικά καθήκοντα. Σημαντικός ήταν ο ρόλος της εκκλησίας που αποτέλεσε σημαντικό μεταβλητή με τοπικό πολιτικό ορίζοντα» (Δεούσης:1996).

Παρ όλα αυτά, αυτοί οι «πρόγονοι της ελληνικής πολιτείας» (ancestors of Greek statehood), αποτελούσαν ένα σημαντικό μειονέκτημα για την εδραίωση ενός ενιαίου εθνικού κράτους κατά τη διάρκεια του πολέμου της Ανεξαρτησίας, καθώς ιδρύθηκε η επονομαζόμενη πρώτη Δημοκρατία (1821-1832). Ο κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας προσπάθησε να ενώσει την επαναστατημένη χώρα με αυταρχικό τρόπο, αλλά απέτυχε. **Σε μια χώρα που συνήθισε σε πολυάριθμα κέντρα εξουσίας,** (Clogg 1992, στο Ηlepas :2015) **κανένα τέτοιο κέντρο δεν μπορούσε να δεχτεί τη μοναδιαία κυριαρχία της εθνικής κυβέρνησης** (Ηlepas:2015).

Το έτος 1833 έγινε η πρώτη συστηματική θεσμική διοίκηση και οργάνωση του νεοσύστατου Ελληνικού Κράτους. Οι νέοι θεσμοί, που καθιερώθηκαν, είχαν αποκεντρωτικά και φιλελεύθερα στοιχεία, είχαμε δηλαδή **«μια μεταφύτευση του δυτικοευρωπαϊκού συστήματος διοίκησης και αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα»** σύμφωνα με τους Χρυσανθάκη, Μαυρίκα & Παπαθωμά (2010).

Με τον νόμο της Αντιβασιλείας «περί συστάσεως των δήμων» της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833, εισήχθη ο θεσμός της **δημαρχίας** στην Ελλάδα. Ο «**Δήμαρχος**»³⁵, χαρακτηριζόταν από τον νομοθέτη ως η «**πρώτη του δήμου εκτελεστική αρχή**», ήταν *διφυές* (κρατικό και δημοτικό συνάμα) όργανο όπως διαπιστώνει ο Χλέπας (2005).

Το **δημοτικό συμβούλιο**, χαρακτηριζόταν από τον νόμο ως «**συμβουλευτική και συνεπεπιτηρούσα αρχή**», η οποία «**βοηθεί τον Δήμαρχο**». Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου εκλεγόταν άμεσα εκ «των εχόντων το δικαίωμα προς ψηφοφορίαν δημοτών» για θητεία εννέα ετών, αλλά κάθε τρία χρόνια διεξαγόταν εκλογές για την αντικατάσταση του «αρχαιότερου ενός τρίτου» των μελών του (Χλέπας:2005).

«Στην πρώτη φάση του συστήματος η αναγνώριση του δικαιώματος του εκλέγεσθαι σε όσους είχαν την δυνατότητα να πληρώσουν άμεσους φόρους και η διατήρηση της γνωστής από την τουρκοκρατία μεθόδου της *ενοικίασης των φόρων*, δηλαδή της ανάληψης του φοροεισπρακτικού μηχανισμού από ιδιώτες, συντέλεσε στη χειραγώγηση του εκλογικού σώματος και κατέστησε τους δημάρχους συναλλασσόμενους με τους φοροεισπράκτορες και δυνάστες των πολιτών» (Χρυσανθάκης κ.ά.:2010).

Δύο ήταν οι κύριοι λόγοι που οι Βαυαροί για την επιλογή του όρου «**Δήμο**» για να αντικαταστήσει τον όρο «**Κοινότητα**»: πρώτον για να αποδυναμώσουν τα υφιστάμενα κέντρα τοπικής εξουσίας και να δημιουργηθούν προϋποθέσεις ελέγχου των νέων διοικητικών κέντρων και, δεύτερον για να ζωντανέψουν την ελληνική έννοια του δήμου, του διοικητικού θεσμού που ενυπήρχε στις Πόλεις Κράτη και ταυτόχρονα υποδηλώνει το σώμα των δρώντων πολιτών (Χρυσανθάκης κ.ά.:2010).

Με το πρωτοποριακό **άρθρο 105 του Συντάγματος (1864)** το οποίο όριζε ότι «η επιλογή των δημοτικών αρχών θέλει **γίνεσθαι δι' άμεσου, καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορία**» δημιουργήθηκε η προσδοκία ότι διανοίγονται, νέοι ορίζοντες για την «**δια πανδήμιου εκλογής**» πλέον νομιμοποιημένη δημοτική αυτοδιοίκηση. Όπως υποστηρίζει ο Χλέπας (2005), ενώ η άμεση εκλογή του Δημάρχου προβλέπονταν και αλλού στην Ευρώπη, η «**πρώιμη**» καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας στις δημοτικές εκλογές αποτέλεσε ελληνική πρωτοτυπία.

³⁵ Για την ανάδειξη του δημάρχου, προβλεπόταν από τον νόμο η συγκρότηση ενός ειδικού *δημαιρεσιακού σώματος* στο οποίο συμμετείχαν μέλη του δημοτικού συμβουλίου και ίσος αριθμός «εκ των μελών των φορολογούμενων δημοτών». Αναδεικνύονταν τρεις υποψήφιοι για την θέση του δημάρχου, την τελική επιλογή την είχε όμως η κεντρική κρατική εξουσία (Χλέπας: 2005).

Έτσι όμως, προωθήθηκε η ανάπτυξη του πελατειακού συστήματος και των σχέσεων της πατρωνίας, ενώ ο μικρός αριθμός των δήμων (που λίγο υπολείπονταν του αριθμού των βουλευτικών εδρών) ενίσχυσε τη θέση των δημάρχων, οι οποίοι ανελίχθηκαν σε βασικό παράγοντα του πολιτικό-κομματικού συστήματος της χώρας και προσδιόριζαν, σε σημαντικό βαθμό, την σταδιοδρομία του κεντρικού πολιτικού προσωπικού (Βουλευτές και Υπουργοί). Για αυτό, πολλοί θα κάνουν λόγο για «δημαρχοκρατία» εκείνης της περιόδου, όχι λόγω της αύξησης των δημοτικών αρμοδιοτήτων, αλλά του μεγέθους της επιρροής των δημάρχων στα κομματικά πράγματα» (Χλέπας:1994).

Μετά το στρατιωτικό κίνημα στο Γουδί, ψηφίστηκε το **αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1911, όπου καταργήθηκε η συνταγματική διάταξη σχετικά με την άμεση εκλογή των «δημοτικών αρχόντων»**. Με το νόμο ΔΝΖ΄ του 1912 δημιουργήθηκε στην Ελλάδα ένα σύστημα οργάνωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, το οποίο βασίστηκε στην διαφοροποίηση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων. (**Δήμοι:** πρωτεύουσες των νομών και πόλεις άνω των 10.000 κατοίκων και **Κοινότητες**³⁶: συνοικισμοί άνω των 3.000 κατοίκων με δημοτικό σχολείο) (Χλέπας: 2015).

Σύμφωνα με τους Χρυσανθάκης κ.ά (2010), κεντρικός στόχος της Κυβέρνησης του Ελευθερίου Βενιζέλου ήταν προφανής. Η συγκρότηση σύγχρονου αστικού κράτους περνούσε μέσα από την ενδυνάμωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος και ιδιαίτερα την ανύψωση του κοινοβουλευτισμού. Αυτό σήμαινε, ότι το παλαιό πολιτικό σύστημα έπρεπε να αντικατασταθεί από εθνικά κόμματα μεταφέροντας το κέντρο πολιτικής επιρροής στο κοινοβούλιο» (Χρυσανθάκης κ.ά.:2010).

«Η ριζική μεταρρύθμιση του Βενιζέλου καθιέρωσε **την έμμεση εκλογή του Προέδρου της Κοινότητας**, ενώ στους λίγους δήμους που απέμειναν (και ταυτίζονταν, εν πολλοίς, με τους σημαντικότερους αστικούς οικισμούς της χώρας), ήταν **δυνατόν να διατηρηθεί η άμεση εκλογή του Δημάρχου**, αφού εκεί επικρατούσαν οι *φίλιες* προς την βενιζελική παράταξη *αστικές δυνάμεις*. Οι δήμαρχοι εκλέγονταν άμεσα και για θητεία τεσσάρων ετών, αφού στους δήμους ηγείται η Κοινή Γνώμη, ενώ στις κοινότητες, «όπου ηγείται η γνώμη του κόμματος», ο Πρόεδρος εκλεγόταν έμμεσα από το Κοινοτικό Συμβούλιο και για ετήσια θητεία» (Χλέπας:2015).

³⁶ Η ιδέα όμως της αναγνώρισης των κοινοτήτων, ως οργάνων δημοτικής αποκέντρωσης, θεσμοθετήθηκε, το 1884 και εφαρμόστηκε στις αποκαλούμενες Νέες Χώρες, τις περιοχές που προσαρτήθηκαν τότε στην ελληνική επικράτεια Χλέπας :1997).

Η καθιέρωση ενός νέου οργάνου στους Δήμους, της *Δημαρχιακής Επιτροπής*, είχε ως σκοπό τον περιορισμό της **εμμοнокρατίας του δημάρχου**. «Η *Δημαρχιακή Επιτροπή* θα εκλεγόταν από το δημοτικό συμβούλιο και αναλάμβανε σημαντικά καθήκοντα ως προς την οικονομική διαχείριση, τις δημοπρασίες, την εποπτεία των υπηρεσιών και τον διορισμό των δημοτικών υπαλλήλων» (Χλέπας:2005).

Στις πρώτες ελεύθερες δημοτικές και κοινοτικές εκλογές που έγιναν στις 30 Μαρτίου 1975, καθιερώθηκε η **άμεση πλέον εκλογή του Προέδρου Κοινότητας**, ενώ θεσπίστηκαν δυο διαφορετικά εκλογικά συστήματα για τις κοινότητες, αυτές που είχαν πληθυσμό έως πέντε χιλιάδων κατοίκων και όλων των υπολοίπων Ο.Τ.Α. που είχαν μεγαλύτερο πληθυσμό (Χλέπας:2005).

Σε λίγα χρόνια μετά την ίδρυση της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, η τοπική αυτοδιοίκηση εισέρχεται σε τροχιά ανόδου, με τη σταδιακή επέκταση των αρμοδιοτήτων της, την υιοθέτηση νέων ευέλικτων οργανωτικών σχημάτων (δημοτικές επιχειρήσεις, συμβάσεις κ.ά.) και την οικονομική της αναβάθμιση, ιδίως με την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εισροών από τις ευρωπαϊκές χώρες. «Ωστόσο, οι εν λόγω εξελίξεις αφορούσαν στην πράξη ένα μικρό αριθμό των χιλιάδων ΟΤΑ της χώρας, αφού οι περισσότερες Κοινότητες (αλλά και αρκετοί δήμοι) δεν ήταν σε θέση να ανταποκριθούν στις νέες προκλήσεις. Από την άλλη πλευρά, η απουσία ανώτερης βαθμίδας αυτοδιοίκησης διαιώνιζε την εξάρτηση των μικρών πρωτοβάθμιων οργανισμών από τις κρατικές υπηρεσίες και τον κεντρικό πολιτικό προσωπικό, ενώ απέκλειε –ακόμη και στους μεγάλους Δήμους- την αυτοτελή αντιμετώπιση διαδημοτικών υποθέσεων ευρύτερης (λ.χ. «νομαρχιακής» ή «περιφερειακής») κλίμακας από όργανα που αντλούσαν τη νομιμοποίησή τους από την τοπική κοινωνία» (Χλέπας:2015).

2.4.2 Επισκόπηση διοικητικής δομής

Στα πρώτα ελληνικά συντάγματα μετά την επανάσταση δεν γίνεται καμία αναφορά για αυτοδιοικούμενους οργανισμούς. Σχετικές διατάξεις με την εκλογή των τοπικών αρχόντων περιλαμβάνονται στο σύνταγμα του 1864 και σε αυτό του 1911. Στο Σύνταγμα του 1927 συναντάμε για πρώτη φορά τη **συνταγματική καταχώρηση της αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**³⁷. Στο σύνταγμα του 1952 αναγνωρίζεται το **αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και η τοπική αυτοδιοίκηση**,

³⁷ Στην παρ.4 του άρθρου 107, διαλαμβάνεται ότι αυτή περιορίζεται «... μόνον σε ανωτάτη επόπτευση επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως μη εμποδίζουσα την πρωτοβουλία και την ελευθέραν δράσιν αυτών» (Χρυσανθάκης: 2015).

της οποίας εξασφαλίζεται η διοικητική αυτοτέλεια «δια της αναδείξεως των οργάνων διοίκησής της με καθολική ψηφοφορία» (Τριανταφυλλοπούλου :2013).

«Το εδάφιο α΄ της παρ.1 του άρθρου 102 του ισχύοντος Συντάγματος (μετά την αναθεώρηση του με τα Ψήφισμα της Ζ΄ Αναθεωρητικής) καθορίζει, πλέον, ότι η **διοίκηση των τοπικών υποθέσεων** ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού, **καταργηθείσης της ονομαστικής αναφοράς των Δήμων και Κοινοτήτων**, που κατά την αρχική διατύπωση της ίδιας διάταξης, συγκροτούσαν τον πρώτο βαθμό.

Με τα εδάφια β΄, γ΄ και δ΄ της παρ.1 του ίδιου άρθρου καθιερώνεται, ρητώς **τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων**, ενώ ο κοινός νομοθέτης καθορίζει το εύρος, τις κατηγορίες και την εσωτερική κατανομή των τοπικών υποθέσεων στους δύο επιμέρους βαθμούς και περαιτέρω, έχει την δυνατότητα να τους αναθέτει και κρατικές, ως προς την φύση τους υποθέσεις.

Περαιτέρω, με το εδάφιο α΄ της παρ. 2 κατοχυρώνεται, ρητώς, **όχι μόνον η διοικητική, αλλά και η οικονομική – δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ**, όπως τούτο δηλώνεται στην νέα παρ.5 του άρθρου αυτού, σε συνδυασμό προς το άρθρο 98 παρ.1 του Συντάγματος. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διατάξεως, η καταχώρηση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των τοπικών οργανισμών είναι ανεπιφύλακτη.

Επίσης με το εδ. α΄ της παρ.4 του άρθρου 102 **καθορίζονται τα όρια της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ**, η οποία συνίσταται, πλέον, αποκλειστικώς, **σε έλεγχο νομιμότητας**» (Χρυσανθάκης:2015).

Η ψήφιση του Ν.3852/2010 καθιερώνει την **Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»**, όπου_επιχειρήθηκε μια σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση ευρύτερα στο χώρο της **Κρατικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**. Βασικός της στόχος ήταν η **οργανωτική και επιχειρησιακή ενίσχυση** των δήμων, μέσα από τη **συνένωση τους**, ούτως ώστε η παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες στα ζητήματα που αφορούν κυρίως την αντιμετώπιση των καθημερινών ζητημάτων να είναι πιο άμεση και αποτελεσματική.

Το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα οργανώνεται πια σε δύο λειτουργικές βαθμίδες: **τους 325 δήμους³⁸** και **τις δεκατρείς (13) περιφέρειες** (νομαρχίες έως πρόσφατα). Μεταξύ των δύο βαθμίδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά την διαφορά των εδαφικών τους ορίων, δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση, αλλά κατανομή διακριτών αρμοδιοτήτων. Στο πλαίσιο ενός συστήματος «**πολυεπίπεδης διακυβέρνησης**» που ολοένα και περισσότερο χαρακτηρίζει τα πολιτικοδιοικητικά συστήματα στην εποχή μας, **η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση** (στο επίπεδο των δήμων), **η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση** (στο επίπεδο των περιφερειών) και **οι επτά (7) δομές της διοικητικής αποκέντρωσης³⁹** (οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις) αποτελούν διακριτά και αυτοτελή (υπο)συστήματα του διοικητικού μηχανισμού της Χώρας με ξεχωριστά, αν και συμπληρωματικά, πεδία αρμοδιοτήτων· ασκούν δε τις αρμοδιότητες αυτές, σε συνεργασία, αλλά όχι επικάλυψη μεταξύ τους, με την κεντρική διοίκηση του Κράτους (Κυβέρνηση, υπουργεία κ.λπ.).

Όπως αναφέρουν οι Μακρυδημήτρης και Πραβίτα (2012), *το δεσποτικό Κράτος δεν θα μπορέσει να διεισδύσει σε κάθε γωνία της χώρας, σε κάθε πτυχή και όψη της διοίκησης καθιστώντας και την ίδια τυραννική. Αντίθετα, αν υπάρχει αυτοδιοίκηση και κοινωνική ελευθερία είναι πιθανότερο να ευδοκιμήσουν οι θεσμοί της δημοκρατίας και να ζήσουν οι άνθρωποι με τρόπο περισσότερο ελεύθερο και ισότιμο.*

2.4.3 Τα θεσμικά όργανα της πρωτοβάθμιας διοίκησης

Ως σύστημα τοπικής διακυβέρνησης ορίζουμε το σύνολο των κανόνων που διέπουν τη συγκρότηση, την οργάνωση και τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων του Δήμου (Χλέπας :2011).

Η εκ βάθρων μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» πρόσφερε μια μοναδική ευκαιρία για ριζική αναμόρφωση της καταστατικής οργάνωσης των ΟΤΑ (του «συστήματος διακυβέρνησης»), δηλαδή ενός συστήματος που χαρακτηριζόταν, και εξαιτίας της μακρόχρονης παγίωσής του, από σημαντικές αδράνειες.

³⁸ Οι 1.034 δήμοι και κοινότητες, συνενώθηκαν σε 325 διευρυμένους Δήμους.

³⁹ «Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, επί των οποίων προΐστανται μετακλητοί Γενικοί Γραμματείς, ισόβαθμοι αυτών των υπουργείων, αποτελούν δομές διοικητικής αποκέντρωσης του Κράτους, όπως ορίζει η διάταξη του άρθρου 102 του Συντάγματος, ενώ οι περιφέρειες και οι δήμοι αποτελούν διακριτές βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης, δεύτερου και πρώτου βαθμού αντιστοίχως, κατά το άρθρο 102 του Συντάγματος» (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα:2012).

Τα θεσμικά όργανα του Δήμου που ορίζουν το σύστημα διακυβέρνησης είναι: **τα μονομελή όργανα** (Δήμαρχος, Αντιδήμαρχοι, Πρόεδροι Δημοτικών ή Τοπικών Κοινοτήτων), **τα συλλογικά όργανα** (Δημοτικό Συμβούλιο, Εκτελεστική Επιτροπή, Οικονομική Επιτροπή, Επιτροπή Ποιότητα Ζωής, Συμβούλιο Δημοτικών και Τοπικών Κοινοτήτων), **τα εξειδικευμένα όργανα** (Επιτροπή Διαβούλευσης, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών), και οι **Θεματικές Επιτροπές**. Υπάρχουν επίσης οι **θεσμοί διαβούλευσης** (Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης) και οι **θεσμοί διοικητικής υποστήριξης** (Γενικός Γραμματέας του δήμου).

Οι νέες, λιγότερες και ενισχυμένες δομές, μπορούν να εντάξουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της **Συνθήκης της Λισσαβόνας**, δηλαδή της **εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης** (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμβάθυνσης (Εισηγητική έκθεση Καλλικράτη).

2.4.3.1 Το Δημοτικό Συμβούλιο

Το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελεί το **ανώτατο βουλευόμενο όργανο** του Δήμου και έχει τη γενική αποφασιστική αρμοδιότητα, **δηλαδή αποφασίζει για όλα τα θέματα τα οποία δεν ανατίθενται ρητά σε άλλο όργανο του Δήμου** (άρθρο 65 παρ.1). Το Δημοτικό Συμβούλιο εγκρίνει τα κάθε είδους προγράμματα του Δήμου και ελέγχει την υλοποίησή τους. Με το νόμο «Καλλικράτη», τα δημοτικά συμβούλια αυξάνουν τον αριθμό των μελών τους⁴⁰, κυρίως προκειμένου να διασφαλιστεί η αντιπροσωπευτικότητα προς όφελος των τέως ΟΤΑ που καταργούνται και συνενώνονται, αλλά παραμένουν και εκπροσωπούνται στο δημοτικό συμβούλιο, ως διακριτές εκλογικές περιφέρειες.

Ο πρόεδρος και αντιπρόεδρος και ο γραμματέας του δημοτικού συμβουλίου εκλέγονται με απόλυτη πλειοψηφία μεταξύ των μελών του χωριστά και σε μυστική ψηφοφορία τον πρώτο και τον τρίτο έτος της δημοτικής περιόδου. **Ο πρόεδρος προτείνεται από τον πλειοψηφούντα συνδυασμό, ο αντιπρόεδρος από τη μείζονα παράταξη της μειοψηφίας και σε περίπτωση που δεν υπάρχουν υποψήφιοι από την πλειοψηφία** (άρθρο 64).

⁴⁰ Το δημοτικό συμβούλιο αποτελείται από 13 έως 49 μέλη, ανάλογα με τον αριθμό των κατοίκων που αποτελούν τον πληθυσμό του δήμου. (Χλέπας:2012)

2.4.3.2 Δήμαρχος

Ως κύριο όργανο εκπροσώπησης και διακυβέρνησης στην τοπική κοινωνία, ο δήμαρχος έχει ως γενική αποστολή την υπεύθυνη διοίκηση των υπηρεσιών του δήμου για την καλύτερη δυνατή εξυπηρέτηση του τοπικού δημοσίου συμφέροντος, ασκεί δε τα καθήκοντα και τις αρμοδιότητες του «με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας» (Ν. 3852/2010, άρθρο 58 παρ. 1).

Ο δήμαρχος είναι μονομελές όργανο διοίκησης του δήμου, αλλά και φορέας άμεσης λαϊκής εντολής και νομιμοποίησης για το έργο αυτό. Όπως αναφέρει ο Χλέπας (2005), ο δήμαρχος είναι ένα άμεσα εκλεγόμενο από τον λαό όργανο της δημόσιας διοίκησης, γεγονός που προσδιορίζει τον διφυή του ρόλο: όργανο της διοίκησης, αλλά και πολιτικό πρόσωπο, που εκφράζει πολιτικά συμφέροντα και δυναμική – υπό τις περιπτώσεις – αρκετά σημαντική. Ο ρόλος του είναι επιτελικός, δηλαδή δίνει κατευθύνσεις για τη δράση των δημοτικών υπηρεσιών και την υλοποίηση του προγράμματος της δημοτικής αρχής. Η θεσμοθέτηση της Εκτελεστικής Επιτροπής (βλ. παρακάτω) η οποία επιτρέπει στον Δήμαρχο να ασκήσει το συντονιστικό επιτελικό του ρόλο και τον καθιστά ουσιαστικά ηγέτη μιας «οιωνές δημοτικής διακυβέρνησης» (εισήγηση σύστημα διακυβέρνησης ΥΠΕΣ.:2010).

Ο Δήμαρχος είναι αρμόδιος μόνο για θέματα που καθορίζονται στον νόμο (άρθρο 58 του Ν.3852/2010) Επιπλέον βάση του άρθρου 61 παρ. 3 (Ν. 3852/2010), πρέπει να απαντάει εγγράφως ή προφορικά, στα ερωτήματα που του επιβάλλουν τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου μέσα σε έναν μήνα.

2.4.3.3. Αντιδήμαρχοι

Με το νόμο «Καλλικράτη», ο θεσμός του αντιδημάρχου προσαρμόζεται στις ιδιαίτερες ανάγκες των νέων δήμων. Έτσι ορίζεται ότι οι Αντιδήμαρχοι **επικουρούν τον Δήμαρχο**, και είναι οι σύμβουλοι της πλειοψηφίας που ορίζει ο Δήμαρχος και στους οποίους μεταβιβάζει **την άσκηση αρμοδιοτήτων όχι μόνο καθ' ύλην (λ.χ. για την καθαριότητα) αλλά και κατά τόπο.** (άρθρο 59 παρ. 4 και 6). Οι κατά τόπον αρμοδιότητες ασκούνται στα όρια μιας ή περισσότερων δημοτικών ενοτήτων, δηλαδή των ΟΤΑ που συνενώνονται με το Ν.3852/2010 (άρθρ. 2 παρ. 1).

Η θητεία των αντιδημάρχων δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δύομισι ετών, εκτός εάν ο δήμαρχος τους αντικαταστήσει με αιτιολογημένη απόφαση του (άρθρο 59, παρ.5). Για όσο διάστημα διαρκεί η θητεία τους, πάντως, ασκούν τις

αρμοδιότητες που τους μεταβιβάζει ο δήμαρχος, τον οποίο αναπληρώνουν σε περίπτωση απουσίας η κωλύματος του (άρθρο 59, παρ.7), ενώ δεν μπορούν να εκλεγούν παράλληλα και μέλη του προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου⁴¹.

Ο καθ' ύλην Αντιδήμαρχος μεριμνά σε συνεργασία με τον αντίστοιχο πρόεδρο δημοτικής ή τοπικής κοινότητας για τη σύγκλιση της προβλεπόμενης από τον νόμο ετήσιας συνέλευση των κατοίκων και φορέων της τοπικής ή δημοτικής κοινότητας στην οποία συζητούνται τα προβλήματα και προτεραιότητες (άρθρο 85).

2.4.3.4. Εκτελεστική επιτροπή

Σε όλους τους Δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο⁴² συνιστάται Εκτελεστική Επιτροπή στην οποία μετέχουν ο Δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι. Πρόεδρος της εκτελεστικής επιτροπής είναι ο Δήμαρχος. Στις συνεδριάσεις καλείται ο πρόεδρος του συμβουλίου της τοπικής ή δημοτικής κοινότητας, όταν συζητείται θέμα που την αφορά ειδικά, καθώς και οι πρόεδροι των νομικών προσώπων του Δήμου και άλλοι υπηρεσιακοί παράγοντες όποτε τούτο κρίνεται αναγκαίο (άρθρο 62, παρ 2).

Ο ρόλος της εκτελεστικής επιτροπής, βάση της εισηγητικής έκθεσης, είναι «κυρίως ο συντονισμός της εκτελεστικής λειτουργίας και ειδικότερα της υλοποίησης του προγράμματος της δημοτικής αρχής. **Με την καθιέρωση της Εκτελεστικής Επιτροπής η «δημαρχική» λειτουργία συλλογικοποιείται και αναβαθμίζεται χωρίς όμως να αποδυναμώνεται η «δημαρχοκεντρική» λογική του δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης.** Η Εκτελεστική Επιτροπή στο πλαίσιο του συντονιστικού επιτελικού έργου της, αξιολογεί και συντονίζει τη δράση των νομικών προσώπων και υπηρεσιών του δήμου και ενημερώνει σχετικά το Δημοτικό Συμβούλιο (άρθρο 63 παρ. 1).

2.4.3.5 Η Οικονομική Επιτροπή

Με το νόμο «Καλλικράτη», η Δημαρχιακή Επιτροπή μετονομάζεται σε Οικονομική Επιτροπή, αναβαθμίζεται ως προς τις **λειτουργίες οικονομικού ελέγχου, τακτικής παρακολούθησης και υλοποίησης του προϋπολογισμού, με βασική αποστολή την παρακολούθηση και των έλεγχου των οικονομικών του Δήμου (Το άρ. 72 παρ. 1**

⁴¹ Ο αριθμός τους, που κυμαίνεται από 1 έως 11, είναι ανάλογος με τον αριθμό των κατοίκων που αποτελούν τον πληθυσμό του δήμου και των δημοτικών ενοτήτων που περιλαμβάνονται σε αυτόν, καθώς και εάν ο δήμος προέρχεται από αναγκαστική συνένωση κατά το πρόγραμμα Καλλικράτης (άρθρο 59, παρ. 2 και 3).

⁴² Σε όλους τους δήμους που προέρχονται από συνένωση του «Καλλικράτη» και σε όλους τους άλλους δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2.000 κατοίκων.

αναφέρει αναλυτικά τις αρμοδιότητες). Η Οικονομική Επιτροπή έχει ως πρόεδρο τον Δήμαρχο ή τον Αντιδήμαρχο που ορίζεται από αυτόν και, ανάλογα με τον συνολικό αριθμό των δημοτικών συμβούλων⁴³, από 6-10 μέλη. Τα μέλη της οικονομικής επιτροπής είναι μέλη του δημοτικού συμβουλίου και εκλέγονται από αυτό με μυστική ψηφοφορία. Οι ρυθμίσεις του νόμου για την συγκρότηση (και την εκλογή) της οικονομικής επιτροπής είναι ταυτόσημες με εκείνες για την επιτροπή ποιότητας ζωής (άρθρο 74 παρ.1 και 2).

2.4.3.6 Επιτροπή Ποιότητας ζωής

Στους δήμους άνω των 10.000 κατοίκων, συστήνεται Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, η οποία είναι «**αποφασιστικό και εισηγητικό όργανο άσκησης αρμοδιοτήτων του Δήμου που σχετίζονται με την ποιότητα ζωής, την χωροταξία, την πολεοδομία και την προστασία του περιβάλλοντος με κεντρικό γνώμονα την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και εν γένει την εξυπηρέτηση των ατόμων με αναπηρίες**» (άρθρο 73 παρ.1). Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής αποτελείται από τον Δήμαρχο ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιδήμαρχο ως πρόεδρο, ενώ ο αριθμός των μελών της και η σύνθεσή της είναι αντίστοιχη με εκείνη της Οικονομικής Επιτροπής (βλ. παραπάνω)⁴⁴.

Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής θεωρήθηκε ότι θα ήταν περισσότερο ευέλικτη και αποτελεσματική σε σύγκριση με το πολυπληθές Δημοτικό Συμβούλιο, και ως εκ τούτου, περισσότερο κατάλληλη να αντιμετωπίσει ζητήματα περιβαλλοντικής προστασίας και κυρίως χωροταξικά και πολεοδομικά που έχουν και τεχνικό χαρακτήρα. Ειδικότερα, οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, ορίζονται στο άρθρο 73 παρ.1.

2.4.4 Τοπικές μεταρρυθμίσεις

2.4.4.1 Εδαφικές μεταρρυθμίσεις

Την περίοδο από το 1832 έως το 1912 στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση υφίστανται μόνο δήμοι, καταργούνται οι κοινότητες που υπήρχαν⁴⁵. Με την έλευση του Ελευθέριου Βενιζέλου στην εξουσία (1912), έχουμε την συνύπαρξη δήμων και

⁴³ Από αυτά 2-4 μέλη, ανάλογα με τον συνολικό αριθμό των μελών της, προέρχονται από την μειοψηφία.

⁴⁴ Εξάλλου, τα μέλη της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής είναι υποχρεωμένα να υποβάλλουν την ετήσια δήλωση για την περιουσιακή τους κατάσταση σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία και να την δημοσιοποιούν με ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Δήμου.

⁴⁵ Η ιδέα όμως της αναγνώρισης των κοινοτήτων, ως οργάνων δημοτικής αποκέντρωσης, θεσμοθετήθηκε, το 1884 και εφαρμόστηκε στις αποκαλούμενες Νέες Χώρες, τις περιοχές που προσαρτήθηκαν τότε στην ελληνική επικράτεια.

κοινοτήτων. Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»(1997) είχε ως στόχο να περιορίσει δραστικά τον αριθμό των κοινοτήτων και υπήρξε μερική αύξηση του αριθμού των δήμων. Τέλος, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» περιορίστηκε ο αριθμός των δήμων στους 325 και καταργήθηκαν όλες οι κοινότητες.

Το 1984, έγινε μια προσπάθεια ενθάρρυνσης των εθελοντικών συγχωνεύσεων των μικρότερων ΟΤΑ (94% των ΟΤΑ είχε λιγότερο από 2,000 κατοίκους), μέσω οικονομικών και άλλων κριτηρίων. Τα αποτελέσματα αυτής της προσπάθειας δεν κρίθηκαν ικανοποιητικά, μόλις 367 μικροί ΟΤΑ (λιγότερο από το 10% της ομάδας στόχου) συνενώθηκαν εθελοντικά και μετασχηματίστηκαν σε 108 μεγαλύτερες μονάδες. Η πολιτική ηγεσία τότε ήταν επιφυλακτική προς τις εδαφικές μεταρρυθμίσεις που θα είχαν σοβαρές επιπτώσεις στις κομματικές και εξουσιαστικές ισορροπίες (Χατζηπαντελής, Χλέπας :2008)

Η κατάσταση στη δεκαετία του ενενήντα χαρακτηριζόταν από την πολυδιάσπαση της Πρωτοβάθμιας Τ.Α. σε 5.318 Κοινότητες και περίπου 200 μικρούς Δήμους με αποτέλεσμα: α) την αδυναμία των ΟΤΑ να ανταπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως ορίζεται από το Σύνταγμα και ειδικότερα, στο πολιτικό, διοικητικό, και αναπτυξιακό τους ρόλο και β) την πολυδιάσπαση και επομένως μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού⁴⁶.

Με τον Ν. 2539/1997 (Ι. Καποδίστριας) επιχειρήθηκε μια ριζική αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας Τ.Α. **Οι υπάρχουσες κοινότητες καταργούνται στην συντριπτική τους πλειοψηφία και στην θέση τους δημιουργούνται δήμοι με ευρεία εδαφική περιφέρεια**⁴⁷. «Τα βασικά χαρακτηριστικά αυτής της μεταρρύθμισης είναι ότι τα σχετικώς συνιστώμενα νομικά πρόσωπα περιορίζονται ποσοτικά, ενώ ιδιαίτερο βάρος δίδεται, στους δήμους έναντι των κοινοτήτων, οι οποίες διατηρούνται ή δημιουργούνται, σε περιορισμένες περιπτώσεις, με κριτήριο τη γεωοικονομική ή ιστορική θέση ή ίσως και την πολιτική σημασία τους» (Χρυσανθάκης:1998).

Η τελική έκθεση του Ι.Τ.Α (2008) αναφέρει ότι, «οι μεταρρυθμιστές αντιμετώπισαν τις Κοινότητες, ως τις προβληματικές περιπτώσεις που δεν

⁴⁶ Στοιχεία από την εισηγητική έκθεση του προγράμματος Καποδίστρια (1997).

⁴⁷ Ο συνολικός αριθμός των δήμων και των κοινοτήτων περιορίστηκε κατά 80%, ένα ποσοστό που θα ήταν ακόμα υψηλότερο εάν οι μητροπολιτικές περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, που εξαιρέθηκαν από τις συνενώσεις και περιλάμβαναν περισσότερους από 160 δήμους (και το μισό από το συνολικό πληθυσμό της χώρας), δεν συνοπλογίζονταν. Ο μέσος πληθυσμός των δήμων ανέβηκε από 1,600 σε περισσότερο από 11,000, ενώ ο μέσος αριθμός δήμων σε κάθε νομαρχία μειώθηκε από περίπου 120 (116,5) σε λίγο παραπάνω από 20 (20,66) (Χατζηπαντελής, Χλέπας:2008).

μπορούσαν, έως τότε, να συνενωθούν με άλλους οικισμούς ώστε να συγκροτήσουν βιώσιμο Δήμο, και θα εξαρτώνται από την βοήθεια άλλων διοικητικών φορέων προκειμένου να καλυφθούν οι τοπικές διοικητικές ανάγκες» (ΙΤΑ:2008).

Βασικός στόχος του καταστατικού πλαισίου του προγράμματος Καποδίστριας ήταν η «σταθερότητα» και η «αποτελεσματικότητα» της δημοτικής κυβέρνησης. Ο νομοθέτης είχε συγκρότηση δύο βασικούς πόλους εξουσίας: Αφενός τον δήμαρχο και, αφετέρου, το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο επιβαρύνονταν συχνά με σωρεία θεμάτων (ακόμη και με ημερήσιες διατάξεις με περισσότερα από 100 θέματα), με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν χρονικά περιθώρια για ουσιαστικό έλεγχο, προβληματισμό και ανταλλαγή επιχειρημάτων (Χλέπας:2015).

Παρά τις δυσκολίες και τις αστοχίες, δεν υπάρχει καμιά αμφιβολία ότι η σημαντική μεταρρύθμιση του «Ι. Καποδίστρια» άλλαξε ριζικά το τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Μέσα στους νέους, μεγαλύτερους δήμους, ένας νέος τύπος επαγγελματιών δημάρχων αναδύθηκε, ο οποίος αντανακλά τις βαθιές αλλαγές των τελευταίων δεκαετιών στη δημογραφία, την οικονομία, την επικοινωνία και τον πολιτισμό που τείνουν «να αστικοποιήσουν» τους τρόπους και τις αντιλήψεις ζωής στην ελληνική επαρχία. **Οι τοπικές ιδιαιτερότητες φαίνονται να εξασθενούν,** ακόμη και η αποκαλούμενη «γεωγραφική διαφοροποίηση της πολιτικής συμπεριφοράς και της ψήφου», που φαινόταν να είναι ισχυρή κατά το παρελθόν, αποδυναμώνεται πλέον σε αυτή τη μικρή και ολόενα και περισσότερο ομογενοποιημένη χώρα» (Χατζηπαντελης, Χλέπας :2008)

«Η μεταρρύθμιση Καποδίστρια αποδείχθηκε ανεπαρκής, εφόσον μόνο 212 από τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ διαπιστώθηκε ότι διέθεταν το κατάλληλο μέγεθος και την αναγκαία διαχειριστική επάρκεια. Αντίθετα, οι περισσότεροι από αυτούς δεν διέθεταν ούτε την *οικονομική αυτάρκεια*, ούτε την *διοικητική ικανότητα* (ήτοι, την οργάνωση προγραμματικής λειτουργίας, τη σύσταση τεχνικής υπηρεσίας, οικονομικών και διοικητικών δομών, την αξιοποίηση μηχανολογικού εξοπλισμού κ.λ.π.) για τη παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών στην οδοποιία, στην καθαριότητα, την αποκομιδή απορριμμάτων, την προστασία του περιβάλλοντος κ.λ.π. **Η διοικητική ισχύς, και ικανότητα ενός δήμου κρίνεται ακριβώς από τη δυνατότητα του να παρέχει στην τοπική κοινωνία ένα φάσμα αναγκαίων υπηρεσιών με ίδια μέσα και πόρους στο πλαίσιο της νομιμότητας και με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Εάν αυτό δεν συμβαίνει, η τοπική αυτοδιοίκηση πάσχει και η πολιτική και κοινωνική**

νομιμοποίηση των αιρετών αρχών καθίσταται ελλειμματική» (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα:2012).

Οι παραπάνω λόγοι κατέστησαν αναγκαία την περαιτέρω συγχώνευση των ΟΤΑ με το πρόγραμμα «**Καλλικράτη**». Έτσι ο αριθμός τους περιορίστηκε δραστικά για μια ακόμα φορά, οι οποίοι με διευρυμένη πλέον πληθυσμιακή βάση αναμένεται να λειτουργήσουν ως πόλοι και εστίες τοπικής ανάπτυξης σε όλα τα γεωγραφικά διαμερίσματα της Χώρας.

2.4.4.2 Ενδο –δημοτική αποκέντρωση στην Ελλάδα

Από τις αρχές της δεκαετίας του ογδόντα έχουμε μια αισθητή αναζωογόνηση του τοπικού πολιτικού γίνεσθαι. Έχουμε την καθιέρωση **θεσμών αποκέντρωσης**, ο Ν.1270/1982 προώθησε τα **Συμβούλια Διαμερισμάτων** στις μεγάλες πόλεις. Τα δημοτικά διαμερίσματα σχηματίζονταν, κατά το νόμο, στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς. Το δεκαπενταμελές Συμβούλιο Διαμερίσματος είχε **γνωμοδοτικές αρμοδιότητες**, εκλεγόταν ταυτόχρονα (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) με το Δημοτικό Συμβούλιο για θητεία τεσσάρων ετών και εξέλεγε τον Πρόεδρο του μεταξύ των μελών του για διετή θητεία. (Ι.Τ.Α.:2008)

Στους **συνοικισμούς** που είχαν απογραφεί ως αυτοτελείς και διέθεταν 75 κατοίκους, **οι Πάρεδροι αποτέλεσαν θεσμό δημοτικής αποκέντρωσης** (άρθρο 48, παρ. 1 και 3). Ο Πάρεδρος εκλεγόταν ταυτόχρονα με το δημοτικό συμβούλιο (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) για θητεία τεσσάρων ετών. Οι Πάρεδροι συμμετείχαν σε όλες τις συνεδριάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με δικαίωμα έκφρασης γνώμης (άρθρο 55, παρ.1), ενώ αποκτούσαν και δικαίωμα ψήφου σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούσαν τον συνοικισμό τους, όπως προέβλεπε το άρθρο 55, παρ. 2 (κατάρτιση τεχνικού προγράμματος, σχέδιο πόλεως, κήρυξη απαλλοτριώσεως ακινήτου κ.ά.).

Με τον **ν. 2539/1997 (Ι. Καποδίστριας)** ελήφθη μέριμνα για τη θεσμική συγκρότηση των καταργηθέντων ΟΤΑ σε επίπεδο δημοτικών διαμερισμάτων (στο πλαίσιο του νέου δήμου), καθώς και για την αντιπροσώπευση των κατοίκων τους (ανάλογα με τα πληθυσμιακά τους δεδομένα), μέσω των τοπικών συμβουλίων, στο δημοτικό συμβούλιο (Χρυσανθάκης κ.α.:2012).

Τα τοπικά συμβούλια⁴⁸ ως περιφερειακά όργανα είχαν κυρίως **γνωμοδοτικές αρμοδιότητες**, με προηγούμενη απόφαση από τα δημοτικά συμβούλια και

⁴⁸ Τα τοπικά συμβούλια προβλέπονταν τριμελή σε διαμερίσματα που έχουν μέχρι 300 κάτοικους, πενταμελή σε όσα έχουν μέχρι 1.500 και επταμελή στα μεγαλύτερα (άρθρο 4 παρ.3).

μπορούσαν να προσθέσουν και ορισμένες αποφασιστικές αρμοδιότητες. Το Τοπικό Συμβούλιο *λειτουργεί στα πλαίσια του νέου δήμου ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος* (άρθρο 4 παρ. 2). Ως προς τα **κοινοτικά διαμερίσματα**, ο νόμος καθιέρωσε την εκπροσώπησή τους, εκτός από εκείνα της έδρας, στη νέα *Κοινότητα* με τους **Παρέδρους** (άρθρο 7 παρ1).

Ο νόμος «Ι. Καποδίστριας», με αξιοσημείωτες αλλαγές ως προς την καταστατική οργάνωση των ΟΤΑ και τη δημοτική αποκέντρωση, επέλεξε να συγκεντρωθεί η ευθύνη για την λήψη των αποφάσεων στα όργανα του Δήμου (κυρίως στο δημοτικό συμβούλιο), ενώ τα *τοπικά συμβούλια των δημοτικών διαμερισμάτων* περιορίστηκαν σε *γνωμοδοτικά και ελεγκτικά*, κυρίως, καθήκοντα.

Ιδιαίτερα κρίσιμη, αποδείχθηκε, πάντως, η υιοθέτηση διαφορετικού εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη των τοπικών συμβουλίων, όπου, σε αντίθεση με τα ισχύοντα για το αντίστοιχο «κεντρικό» όργανο, υιοθετήθηκε **η απλή αναλογική** για την εκλογή των μελών τους (άρθρ. 5 παρ. 10), και μάλιστα με βάση **το τοπικό εκλογικό αποτέλεσμα**.

Η μεταρρύθμιση με το πρόγραμμα «Καλλικράτη» δημιούργησε ένα νέο σύστημα δημοτικής αποκέντρωσης. Τα τοπικά διαμερίσματα που ορίζονται στο άρθρο 2 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτου του Ν.3463/2006 (ΚΔΚ) μετονομάζονται σε **τοπικές κοινότητες**⁴⁹ εφόσον έχουν πληθυσμό έως και 2.000 κατοίκους και σε **δημοτικές κοινότητες**⁵⁰ εφόσον έχουν μεγαλύτερο πληθυσμό. Τοπικές ή δημοτικές κοινότητες αντιστοίχως αποτελούν και οι

⁴⁹ Κατά το νόμο, όργανα της τοπικής κοινότητας είναι: Ο πρόεδρος συμβουλίου τοπικής κοινότητας, το συμβούλιο τοπικής κοινότητας (αποτελείται από τρία μέλη σε τοπικές κοινότητες από 301 έως 2.000 κατοίκους), ο εκπρόσωπος τοπικής κοινότητας (προκειμένου για τοπικές κοινότητες μέχρι τριακοσίους (300) κατοίκους)

Στην περίπτωση των τοπικών κοινοτήτων, ο νόμος υιοθέτησε τις παλαιότερες επιλογές για τα τοπικά συμβούλια των καποδιστριακών δήμων. Εφαρμόζεται το σύστημα της αναλογικής για την κατανομή των εδρών η οποία γίνεται με βάση τα έγκυρα ψηφοδέλτια που έλαβαν οι συνδυασμοί στην κάθε τοπική κοινότητα. Ο πρώτος σε σταυρούς προτίμησης υποψήφιος του πλειονοψηφίσαντος στην τοπική κοινότητα συνδυασμού εκλέγεται αυτοδικαίως Πρόεδρος του Συμβουλίου. Συνεπώς η εκλογή του τοπικού συμβουλίου δεν επηρεάζεται από την εκλογή του Δημάρχου, σε αντίθεση με την δημοτική κοινότητα άρθρο 36 παρ. 2 Ν.3852/2010.

⁵⁰ Κατά το νόμο, όργανα της δημοτικής κοινότητας είναι: Ο πρόεδρος του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας, ο αντιπρόεδρος του συμβουλίου δημοτικής κοινότητας, το συμβούλιο δημοτικής κοινότητας

Το συμβούλιο δημοτικής κοινότητας εκλέγεται ταυτόχρονα με την εκλογή του Δημάρχου και του Δημοτικού Συμβουλίου. Ο νόμος διασφαλίζει την αντιστοίχιση των συσχετισμών μεταξύ των δημοτικών παρατάξεων, μεταξύ δημοτικού συμβουλίου και συμβουλίων δημοτικών κοινοτήτων (άρθρο 79 παρ.1).

δήμοι ή οι κοινότητες που καταργήθηκαν ύστερα από εθελούσια συνένωση σύμφωνα με τις διατάξεις του ΠΔ 410/1995 (ΕτΚ 231 Α) ή συνενώνονται με το ν. 3852/2010 και δεν αποτελούνται από τοπικά διαμερίσματα (όπως λ.χ. ορισμένοι δήμοι και κοινότητες στην Αττική). Ειδικά για τα νησιά προβλέπεται ότι δημοτική κοινότητα συγκροτούν τα τοπικά διαμερίσματα που έχουν πληθυσμό άνω των χιλίων κατοίκων, καθώς και πρώην κοινότητες ή τοπικά διαμερίσματα που εκτείνονται σε όλη την περιφέρεια του νησιού και δεν αποτελούν δήμο (άρθρο 2, παρ. 3). Τέλος, τα *δημοτικά διαμερίσματα* στα οποία διαιρούνται οι δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων (λ.χ. στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης, Πειραιώς κλπ.) μετονομάζονται σε *δημοτικές κοινότητες* (άρθρο 2, παρ. 4).

Τέλος, με τον ορισμό τοπικών αντιδημάρχων με τοπική αρμοδιότητα **ενισχύεται ο θεσμός της δημοτικής και αποκέντρωσης**. Με τον τρόπο αυτό, διασφαλίζεται τόσο η μέριμνα για τα ιδιαίτερα τοπικά συμφέροντα του δήμου που συνενώνεται, όσο και η εκ του σύνεγγυς διεύθυνση σημαντικών υπηρεσιών που βρίσκονται σήμερα εκεί (άρθρο 59, παρ. 2 και άρθρο 85).

2.4.4.3 Διαδημοτική (διακοινοτική) συνεργασία

Η συνεργασία μεταξύ όμορων δήμων είχε ήδη υιοθετηθεί στην Ελλάδα από τον ν. ΔΝΖ'/1912, που όμως δεν απόδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Το Σύνταγμα του 1975, με το άρθρο 102 παράγραφο τρία (3)⁵¹, «επέτρεπε ρητά την δημιουργία αναγκαστικών πλέον συνδέσμων ΟΤΑ», ο οποίος όμως δεν είχε τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Βασικό χαρακτηριστικό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ έως τα μέσα της δεκαετίας του '90 είναι η πολυδιάσπαση που οφείλονταν σε γεωγραφικούς, ιστορικούς και κοινωνικοπολιτικούς λόγους που αυτό είχε ως αποτέλεσμα την μη αποτελεσματική άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων που καλούνταν να ασκήσουν οι τοπικές κυβερνήσεις (Κερκύρα Ξυθάκη :1989)

Στης αρχές τις δεκαετίας του '80, έγιναν κάποιες προσπάθειες αναζωπύρωσης του θεσμού της διαδημοτικής και διακοινοτικής συνεργασίας. Οι νομοθετικές διατάξεις που προβλεπόταν με τον ν. 1065/1980 **καθόριζαν τις προϋποθέσεις εξαναγκασμού, με απόφαση του Νομάρχη, ενός δήμου ή μιας κοινότητας να συμμετάσχει σε**

⁵¹ «Δια νόμου δύναται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης **προς εκτέλεση έργων ή παροχής υπηρεσιών**, διοικούμενοι από συμβούλιο εξ αιρετών αντιπροσώπων ένα από δήμο ή κοινότητα, λαμβανομένων κατά αναλογία των πληθυσμών τούτων».

υφιστάμενο σύνδεσμο (άρθρο 138 παρ. 4), αλλά και ενός συνδέσμου να αποδεχθεί έναν «ανεπιθύμητο» ΟΤΑ στους κόλπους του.

Οι κοινότητες και οι δήμοι δεν ανταποκρίθηκαν στις προσδοκίες για αναβάθμιση της διαδημοτικής (διακοινοτικής) συνεργασίας. Ο αριθμός παρέμεινε αισθητά χαμηλός, τα δύο τρίτα απασχολούνταν κυρίως με προβλήματα ύδρευσης και ελάχιστοι ήταν εκείνοι που είχαν πιο φιλόδοξους στόχους.

Μέσα της δεκαετίας του ογδόντα επιχειρήθηκε η παράλληλη εφαρμογή δυο εναλλακτικών λύσεων: η δημιουργία ισχυρών συνδέσμων **«πολλαπλών σκοπών»** («εθελοντικοί» Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι στην αρχή, **«αναγκαστικά» Συμβούλια Περιοχής** αργότερα ν.1416/84), αφενός, και η προώθηση εθελοντικών, κατά κανόνα, συνενώσεων (ν. 1622/86). Ευρύτερη διάδοση και μεγαλύτερη επιτυχία γνώρισαν οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι. Αυτές οι αποτυχημένες προσπάθειες είχαν ως αποτέλεσμα να παραμένουν ανοικτά όλα τα ζητήματα που αφορούσαν το «οργανωτικό τοπίο» της τοπικής αυτοδιοίκησης μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του ενενήντα (Χλέπας :2015).

Η σχετική αποτυχία του θεσμού των συνδέσμων όπως υποστηρίζει ο Χλέπας (2015), «ερμηνεύεται συνήθως **με την βολική αναγωγή στους «τοπικισμούς» και τα «μικροσυμφέροντα»**, με αποτέλεσμα να λησμονείται η απλή αλήθεια ότι και αυτή ακόμη η αυτόβουλη διακοινοτική συνεργασία προϋποθέτει ένα minimum δυναμικό στα συμμετέχοντα μέρη, το οποίο δεν υφίσταται, κατά κανόνα, στις ελληνικές κοινότητες. Ήταν δηλαδή απαραίτητη η ανάληψη πρωτοβουλιών για ίδρυση συνδέσμων από το Κράτος προκειμένου να αναπτυχθεί και να αποδώσει ο θεσμός».

Ο Κ.Δ.Κ του 2006 στο άρθρο 245 παρ 1 προέβλεπε, **ότι δύο η περισσότεροι δήμοι ή κοινότητες, μπορούν με απόφαση καθενός από τα δημοτικά ή κοινοτικά τους συμβούλια, να συστήσουν Σύνδεσμο Δήμων και Κοινοτήτων ή Δήμων και Κοινοτήτων με ειδικό σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων τους, καθώς και τον σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων τους, καθώς και για τον σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους.**

Σύμφωνα με τις της παραγράφου 1 του άρθρου 283 του ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης), οι δήμοι που συνιστώνται με το άρθρο 1 του οικείου νόμου υπεισέρχονται αυτοδικαίως από την έναρξη λειτουργίας τους και χωρίς άλλη διατύπωση σε όλα τα ενοχικά και εμπράγματα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των δήμων και κοινοτήτων που συνενώνονται, στα οποία περιλαμβάνονται και τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που απορρέουν από διεθνής συνεργασίες.

Σύμφωνα με το άρθρο 105 του ν.3852/2010, σύνδεσμο μπορούν να συστήσουν με απόφαση των δημοτικών τους συμβουλίων και του περιφερειακού συμβουλίου ένας ή περισσότεροι δήμοι και η περιφέρεια στην οποία έχουν την έδρα τους οι δήμοι αυτοί. Ο σύνδεσμος αυτός ονομάζεται διαβαθμικός⁵². (Δομή και λειτουργία της τοπικής και περιφερειακής Δημοκρατίας Ελλάδα, 2012).

Στη χώρα μας υπάρχουν «καλές πρακτικές» εφαρμογής της διαδημοτικής συνεργασίας στην αποκομιδή των σκουπιδιών. Ο δήμος Καρδίτσας σε συνεργασία με το δήμο Πλαστήρα δημιούργησαν ένα πρόγραμμα διαδημοτικής συνεργασίας μέσω του ΘΗΣΕΑ. Με αυτό τον τρόπο εξασφάλισαν την υλικοτεχνική υποδομή, ενώ η κατανομή των λειτουργικών εξόδων γίνεται με βάση αντικειμενικά κριτήρια, όπως δρομολόγια, αποστάσεις, όγκος κλπ.

2.4.4.4 Λειτουργικές μεταρρυθμίσεις

Κατά την δεκαετία του '80 και '90 έγιναν κάποιες προσπάθειες για προώθηση των λειτουργικών μεταρρυθμίσεων, με στόχο **την αποσυγκέντρωση εξουσίας και ευθυνών και την υπέρβαση του συγκεντρωτικού, αυταρχικού και πατερναλιστικού μετεμφυλιακού κράτους.**

Το 1994 ο **θεσμός της νομαρχίας** μετασηματίστηκε μετά από 161 χρόνια σε **αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού** (είχαν είδη αποτύχει δύο φορές το 1986 και 1990). Οι νομάρχες και τα νομαρχιακά συμβούλια εκλέχτηκαν άμεσα τον Οκτώβριο του 1994, ενώ ο εξοπλισμός, το προσωπικό και οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες των παλαιών νομαρχιών μεταφέρθηκαν στις 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Η καθιερωμένη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, όμως, δεν ανταποκρίθηκε στις αρχικές προσδοκίες και αντιμετώπισε σημαντικές δυσκολίες.

Δεδομένου ότι το κράτος ασκούσε πλέον ελάχιστη τυπική εξουσία στο νομαρχιακό επίπεδο, είχε φτάσει ο καιρός για να αλλάξει ο χαρακτήρας των 13 περιφερειών και «να τις μετασηματίσει σε πολυτομεακούς κρατικούς φορείς που θα ενσωμάτωναν σε ένα υψηλότερο επίπεδο με μεγαλύτερο μέρος της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης».

Η διανομή, η αξιολόγηση και ο έλεγχος των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ), είχε ως αποτέλεσμα οι περιφέρειες να μπορέσουν να διατηρήσουν και να κερδίσουν εξουσία (Χατζηπαντελής, Χλέπας :2008)

⁵² Διαβαθμιδικού Χαρακτήρα Σύνδεσμοι συστήθηκαν και λειτουργούν στις μητροπολιτικές περιφέρειες με χαρακτηριστικό παράδειγμα τον διαβαθμιδικό περιφερειακό σύνδεσμο ΦΟΔΣΑ στην Αττική (Δομή και λειτουργία της τοπικής και περιφερειακής Δημοκρατίας Ελλάδα, 2012).

Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης επιχειρήθηκε ο συνολικός επανασχεδιασμός των υπο-εθνικών επιπέδων διακυβέρνησης, τόσο της αυτοδιοίκησης όσο και της αποκεντρωμένης διοίκησης. **«Για πρώτη φορά αντιμετωπίστηκαν ενιαία και συνεκτικά οι δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης, που πλέον συγκροτούν οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, καθώς και η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις».**

Η θεμελίωση της αιρετής Περιφερειακής αυτοδιοίκησης με τη σύσταση των 13 αιρετών Περιφερειών στα όρια των παλαιών 13 κρατικών Περιφερειών αντικαθιστά τις 76 διοικητικές ενότητες του β' βαθμού αυτοδιοίκησης, δηλαδή τις 54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, συμπεριλαμβανομένων και των νομαρχιακών διαμερισμάτων, τις 3 διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα 19 Επαρχεία».

Επίσης, από 1.1.2011 λειτουργούν 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις στη θέση των πρώην 13 κρατικών Περιφερειών, οι οποίες ασκούν πλέον αμιγώς κρατικά καθήκοντα και υποθέσεις, σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος.

Η νέα **περιφερειακή αυτοδιοίκηση**⁵³ συγκροτείται από αιρετά όργανα και έχει νέες αναπτυξιακές αρμοδιότητες και πόρους. Τέλος στη θέση των πρώην 13 κρατικών διοικητικών περιφερειών συστήνονται **7 νέες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ως προεκτάσεις της κεντρικής διοίκησης.**

«Οι κύριοι λόγοι για την αναδιοργάνωση της περιφερειακής αποκεντρωσης και των υπο-εθνικών επιπέδων ήταν κυρίως **ο διεθνής ανταγωνισμός για την ανάπτυξη των Περιφερειών και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων που προέρχονται από την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι σε αυτές μεταφέρεται η αρμοδιότητα του αναπτυξιακού προγραμματισμού από τις πρώην κρατικές περιφέρειες.** Οι σχετικές ρυθμίσεις βρίσκονται σε αρμονία με τους Συνταγματικούς κανόνες της χώρας, τις βασικές κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, τα αναπτυξιακά προγράμματα που υλοποιούνται στην Ελλάδα, καθώς και τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες καθίστανται πλέον, οι κύριοι πυλώνες της αναπτυξιακής πολιτικής» (Headway :2012).

⁵³ Για την Περιφέρεια Αττικής και την Περιφερειακή Ενότητα της Περιφέρειας Θεσσαλονίκης τα θέματα **μητροπολιτικού χαρακτήρα, με τη θεσμοθέτηση των Ομώνυμων Μητροπολιτικών Περιφερειών**, αντιμετωπίζονται με ειδικές ρυθμίσεις **(άρθρα 210-213).**

2.4.4.5 Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις

Βασική επιδίωξη των τοπικών κυβερνήσεων είναι η **αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των υπηρεσιών τους και ταυτόχρονα η ανταπόκριση του ανθρωπίνου δυναμικού στις σύγχρονες ανάγκες και τα νέα πρότυπα της διοίκησης**. Αυτός ο εκσυγχρονισμός των προσφερόμενων υπηρεσιών από τους δήμους οδήγησε στην υιοθέτηση πολιτικών και μεθόδων που χρησιμοποιούν οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα ώστε να έχουν αυξημένα κέρδη.

Μια τέτοια πρακτική προβλέπεται στον ν.3230/2004 «Διοίκηση Μέσω Στόχων και μέτρηση της αποτελεσματικότητας στο δημόσιο τομέα»⁵⁴, όπου ορίζεται η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση αυτών των επιδιώξεων, υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων, σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο ιεραρχίας. Οι προϊστάμενοι και υφιστάμενοι δεσμεύονται σε ετήσια βάση για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επίτευξη συγκεκριμένων ποσοτικών και ποιοτικών αποτελεσμάτων (Μπασίλα-Βήκα :2011).

Επιπλέον, στα τέλη της δεκαετίας του ενενήντα θεσπίστηκαν σημαντικές ελεγκτικές αρχές όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης και το Σώμα Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης. Σε πολλούς δήμους καθιερώθηκε το διπλογραφικό λογιστικό σύστημα και επεκτάθηκε ο προληπτικός έλεγχος δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Με τον ΚΔΚ συστηματοποιήθηκε η δημοτική νομοθεσία με την αναμόρφωση του καθεστώτος των δημοτικών επιχειρήσεων. Επίσης η δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ως one stop shops είχε ως στόχο την εξυπηρέτηση των πολιτών και τη διεκπεραίωση πολλών διαδικασιών για λογαριασμό πολλών δημόσιων υπηρεσιών.

- Ένταξη των δήμων με υψηλές δανειακές και λοιπές υποχρεώσεις, σε ειδικό πρόγραμμα εξυγίανσης (άρ. 262-263)
- Θέσπιση ειδικών προϋποθέσεων για σύναψη δανείων από τους δήμους (άρ. 264-265)
- Οργάνωση του αναπτυξιακού σχεδιασμού των δήμων με την υποχρέωση (άρ. 266-267), να Εκπονήσουν Ετήσια Προγράμματα Δράσης, ως εξειδικεύσεων των Πενταετών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων Κατάρτισης του ετήσιου

⁵⁴ Η διοίκηση με στόχους βάσει του νόμου Καλλικράτη και της μετέπειτα νομοθεσίας, εξαιρεί την τοπική κυβέρνηση.

προϋπολογισμού στο πρώτο τρίμηνο κάθε έτους Όπως, επίσης, με το πρόγραμμα Δι@ύγεια (ν.3861/2010) εισάγεται η υποχρέωση ανάρτησης όλων των πράξεων της διοίκησης που μπορούν να δημοσιευθούν, στο διαδίκτυο, προκειμένου να μπορέσουν να εκτελεστούν (Headway :2012).

Οι παρεμβάσεις που αναπτύσσονται παραπάνω θεσπίστηκαν με το πρόγραμμα «Καλλικράτης»

2.4.4.6 Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών

Οι προσφερόμενες υπηρεσίες της τοπικής κυβέρνησης στην Ελλάδα μέχρι τη δεκαετία του '80 ήταν περιορισμένες. Οι δραστηριότητές της επικεντρώνονται κυρίως **στην ανάπτυξη υποδομών, συμπεριλαμβανομένης της υδροδότησης, των λυμάτων και της διαχείρισης αποβλήτων.**

Στην δεκαετία του '50 οι ελληνικοί δήμοι εξουσιοδοτήθηκαν να ιδρύσουν επιχειρήσεις ή να συμμετέχουν σε εταιρείες που ιδρύθηκαν από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, για υπηρεσίες όπως η παροχή νερού και ηλεκτρικού ρεύματος, οι αστικές συγκοινωνίες, η άρδευση, έργα ανάκτησης και βελτίωσης γης ή άλλα έργα κοινής ωφέλειας (ν. 1910/1951 και 2262/1952). Η αρμοδιότητα για την παροχή τέτοιων υπηρεσιών παρέμενε στην αποκλειστική ευθύνη των δήμων και **οι οποίοι μπορούν να τις αναθέσουν σε άλλους φορείς –συμπεριλαμβανομένων των ιδιωτικών εταιρειών - εάν τα σχέδια αυτά αφορούσαν περισσότερους από έναν δήμους ή εάν η απαιτούμενη επένδυση δεν μπορούσε να αντιμετωπιστεί από το κεφάλαιο της τοπικής κυβέρνησης.**

Ο Κώδικας Δήμων του 1954 (ν.2888/1954) επιβεβαίωσε τη δυνατότητα της τοπικής κυβέρνησης να συμμετέχει σε μια επιχείρηση κοινής ωφέλειας, εξαιρουμένης της παροχής ηλεκτρικής ενέργειας. Μετά τις διατάξεις αυτές, δημιουργήθηκαν ορισμένες δημοτικές επιχειρήσεις, οι οποίες επικεντρώθηκαν στις δημόσιες συγκοινωνίες, την υδροδότηση, λυμάτων, ραδιοφωνικών εκπομπών, ιαματικών λουτρών κλπ.

Ξεκινώντας από τις αρχές της δεκαετίας του '90 **με την εφαρμογή ενός νέου νομικού πλαισίου, το οποίο βασιζόταν στην αρχή της επικουρικότητας** (που ορίζεται στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο ως "τεκμήριο αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης για τις τοπικές υποθέσεις"), επεκτάθηκαν σημαντικά οι αρμοδιότητες των τοπικών κυβερνήσεων.

Ο Δημοτικός Κώδικας του 2006 **σηματοδοτεί μια στροφή προς τη σταθερή επέκταση της επιχειρηματικής ικανότητας της τοπικής κυβέρνησης.** Οι

αρμοδιότητες των δήμων επικεντρώνονται κυρίως, για πρώτη φορά στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και παιδικής μέριμνας, στις υπηρεσίες φροντίδας κατ'οίκον για ηλικιωμένους, την εκπαίδευση, την κατάρτιση κ.λπ.

Οι τοπικές αρχές αναμένεται να ασκήσουν τις αρμοδιότητες τους με:

α) Τις βασικές δημοτικές υπηρεσίες που στελεχώνονται με τους μόνιμους υπαλλήλους τους και συμβεβλημένο προσωπικό.

β) Την ίδρυση εξειδικευμένων οργανισμών ή / και δημοτικών επιχειρήσεων (νομικές οντότητες δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου) στις οποίες μπορούν να γίνουν συγκεκριμένες δραστηριότητες (π.χ. γειτονικά κέντρα ηλικιωμένων, δημοτικά κέντρα αθλητισμού κ.λπ.).

γ) Τη συνεργασία με άλλες τοπικές αρχές, με κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες ή άλλα κοινωνικά συλλογικά συστήματα.

δ) Την εξωτερική ανάθεση στον ιδιωτικό τομέα (Tsekos, Triantafylloroulou :2013).

Την δεκαετία του '90 είχαν δημιουργηθεί διάφορες μορφές Δημοτικών Επιχειρήσεων, ως εργαλεία αναπτυξιακών παρεμβάσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η πορεία τους όμως στην συνέχεια δεν δικαίωσε τις αρχικές φιλοδοξίες.

Με τον νόμο του Καλλικράτη περιορίστηκε ο αριθμός των Ν.Π.Δ.Δ. της αυτοδιοίκησης που είχε ως αποτέλεσμα σημαντική εξοικονόμηση πόρων, εξόδων και διαδικασιών⁵⁵. Παράλληλα διευκολύνονται οι αναπτυξιακές τους πρωτοβουλίες, αποτρέπονται καταχρηστικές και πολιτικές πρακτικές προσλήψεων, αδιαφανών αναθέσεων και διασπάσεις δημοσίων πόρων. Όσο αφορά τα θυγατρικά Νομικά πρόσωπα των Δήμων τα μεν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου από 4.300 συγχωνεύτηκαν σε 544 (μείωση 87%), οι Δημοτικές Επιχειρήσεις από 1.350 συγχωνεύτηκαν σε 492 (μείωση 64%) και οι Δ.Ε.Υ/Α από 230 σε 130 (μείωση 43%) επίσης, διευκολύνθηκαν οι ιδιωτικοποιήσεις (ιδίως στον τομέα των απορριμμάτων), η

⁵⁵ Άρθρο 103 παρ.1 Κάθε δήμος μπορεί να συνιστά ή να έχει:

1. Έως δύο (2) νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ένα για τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος. Εάν ο δήμος διαθέτει κοινωφελή επιχείρηση τότε μπορεί να έχει έως ένα (1) νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.

Άρθρο 107 παρ.1 Οι δήμοι μπορεί να έχουν μόνον:

α) μια κοινωφελή επιχείρηση,
β) μια δημοτική επιχείρηση ύδρευσης αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α)
γ) μια επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον λειτουργούσαν αντίστοιχες στους συνεννοούμενους δήμους.
δ) μια δημοτική ανώνυμη εταιρεία του άρθρου 266 του Κ.Δ.Κ., εφόσον είχαν συσταθεί τέτοιες εταιρείες στους συνεννοούμενους δήμους.

δημιουργία νέου τύπου «συνεργατικών» σχημάτων (Κοιν.Σ.Επ.) με στόχο τη μείωση του κόστους και κάποιες μεμονωμένες και μάλλον αποτυχημένες απόπειρες για απλούστευση αδειοδοτήσεων (ΑΔΕΔΥ :2014).

Η διεκδίκηση ευρωπαϊκών κονδυλίων επέβαλε την υιοθέτηση προηγμένων τεχνικών προγραμματισμού⁵⁶, η ενσωμάτωση όμως των τεχνικών αυτών στις πρακτικές φορέων της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπήρξε προσχηματική. Συνήθως τηρούνται οι τύποι, επειδή συνιστούν προϋπόθεση της χρηματοδότησης, σπανίως όμως και η ουσία.

Όπως αναφέρει ο Τσέκος (2013), **«στην πράξη εκείνο που συνέβη δεν είναι η προσαρμογή των ελληνικών τρόπων προγραμματισμού και ελέγχου στις ενωσιακές μεθόδους, αλλά ακριβώς το αντίθετο: η αφοσίωση των επείσακτων μεθοδολογιών από τις εγχώριες διοικητικές και αυτοδιοικητικές πρακτικές»**.

Πρόσφατα, υπό την πίεση της κρίσης δημόσιου χρέους, μεγάλα έργα ιδιωτικοποίησης περιλαμβάνονται στην πολιτική ατζέντα. Τα σχέδια ιδιωτικοποίησης των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας καθοδηγούνται από δημοσιονομικά κριτήρια (Τσέκος :2013).

2.4.5 Συμμετοχικές διαδικασίες

Στην δεκαετία του '80 προωθήθηκαν οι **συμμετοχικές διαδικασίες**, όπου βασική τους επιδίωξη ήταν η αλλαγή της παραδοσιακής πολιτικής συμπεριφοράς στην τοπική κυβέρνηση με την εισαγωγή νέων θεσμών που θα προωθούσαν την συμμετοχή των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις. «Γενικότερα, η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων της διοίκησης, που τους αφορούν άμεσα ή έμμεσα, συνιστά στοιχείο εκδημοκρατισμού της ίδιας της διοικητικής διαδικασίας, που δεν εκτυλίσσεται πέρα και πάνω από τον πολίτη, αλλά με αυτόν. Συμβάλλει, επίσης, στον ανορθολογισμό και τη βελτίωση της δικής της ποιότητας και αποτελεσματικότητας, εφόσον καθίσταται με την συμμετοχή των πολιτών δυνατή η καλύτερη πληροφόρηση με στοιχεία και δεδομένα, άρα και η προσαρμογή της στις τοπικές συνθήκες και ιδιαιτερότητες και η καλύτερη εξυπηρέτηση του τοπικού δημόσιου συμφέροντος» (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα: 2012).

Ο νόμος 1270/1982 καθιέρωσε και τα **Συνοικιακά Συμβούλια ΟΤΑ**. Σύμφωνα με το άρθρο 60 παρ. 1 Ν. 1270/1982, **«Με σκοπό την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις [...] κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο με απόφασή του**

⁵⁶ Όπως, σύνταξη τεχνικών δελτίων, εκπόνηση μελετών επιπτώσεων, πραγματοποίηση αναλύσεων SWOT και αναλύσεων κινδύνου κ.λπ.

μπορεί να διαιρέσει την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας σε συνοικίες και να συγκροτήσει αντίστοιχα συνοικιακά συμβούλια». Πρέπει να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι ο νόμος εξουσιοδοτούσε τους δήμους να ορίσουν όλες τις σχετικές λεπτομέρειες για την σύνθεση, την λειτουργία και την εκλογή των συνοικιακών συμβουλίων (άρθρ. 63), τα οποία θα αποκτούσαν αρμοδιότητες γνωμοδοτικού χαρακτήρα (Ι.Τ.Α.:2008).

Σε δήμους που είχαν λιγότερο από 10,000 κατοίκους ο δήμαρχος είχε την δυνατότητα για κάποια σοβαρά θέματα να συγκαλέσει την τοπική λαϊκή συνέλευση. Υπήρξαν και κάποιες περιπτώσεις που έγιναν άτυπα τοπικά δημοψηφίσματα.

Όμως οι καταχρήσεις, διπλοληφίες κλπ οδήγησαν πολύ γρήγορα σε παρακμή το νέο θεσμό, ο οποίος πάντως σε ορισμένες περιπτώσεις όντως εξασφάλισε για πρώτη φορά την συμμετοχή κατοίκων που ήταν μέχρι τότε αποκλεισμένοι από τις σχετικές διαδικασίες, όπως οι ετεροδημότες και οι –τότε ολιγάριθμοι βέβαια- αλλοδαποί. **«Τα συνοικιακά συμβούλια, όπως και άλλοι συμμετοχικοί θεσμοί της δεκαετίας του ογδόντα, οδηγήθηκαν σε παρακμή, εξαιτίας της άλωσης και κατάχρησης τους από τα κόμματα και μάλιστα ιδίως από δυναμικές και καλά οργανωμένες μειοψηφίες.**

Οι τελευταίες αντιμετώπιζαν τους συμμετοχικούς θεσμούς ως μια ακόμη *χρυσή ευκαιρία* για την *ανατροπή στην πράξη* των αποτελεσμάτων της καθολικής ψηφοφορίας (που δεν τους ευνοούσαν) και την προώθηση ευρύτερων και συνήθως άσχετων με τις τοπικές υποθέσεις πολιτικών επιδιώξεων, με αποτέλεσμα να αποθαρρυνθεί και να αποσυρθεί τελικά η συντριπτική πλειονότητα των πολιτών» (Χλέπας; 2012).

Μεγαλύτερη επιτυχία γνώρισαν κάποιοι ειδικοί νόμοι που οργάνωναν την δημόσια διαβούλευση, όπου ενίσχυαν τα δικαιώματα πληροφόρησης (ή ακόμα και έντασης) των δημοτών, οι οποίοι πια απέκτησαν δικαίωμα πληροφόρησης από την δημοτική αρχή για θέματα όπως αστικής ανάπτυξης και προγραμματισμού, για δημόσια έργα, για μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων και περιβαλλοντικά έργα στην περιοχή τους. «Αυτές οι νέες συμμετοχικές διαδικασίες εκφυλίστηκαν σε ορισμένες περιπτώσεις από τις αρνητικές επιδράσεις ενός ατομικισμού και πελατειακού πολιτικού πολιτισμού και αξιοποιήθηκαν καταχρηστικά ώστε να εμποδίσουν διάφορα έργα ή σχέδια» (Χατζηπαντελής, Χλέπας :2008).

Με την κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) αποτυπώθηκε σε θεσμικό επίπεδο, **η συμμετοχική διαδικασία στη λήψη**

αποφάσεων. Στο έκτο μέρος του γίνεται ρητή αναφορά στην τοπική δημοκρατία με την προώθηση της **λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις, τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων μέσω τοπικών δημοψηφισμάτων, οργανωμένων παρεμβάσεων, αλλά και μέσω της προώθησης δράσεων ενίσχυσης της διαφάνειας.** Επίσης γίνεται **απολογισμός πεπραγμένων Δημοτικής Αρχής** και ενθαρρύνεται η καθιέρωση **Χάρτας με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις δημοτών και κατοίκων, η κατάρτιση οδηγού του δημότη** με τις διαδικασίες, τους όρους και τις προϋποθέσεις παροχής δημοτικών και κοινοτικών υπηρεσιών, αξιοποιείται η **Κοινωνία της Πληροφορίας, ο θεσμός της Κοινωνικής Εργασίας** και οι **αρχές του εθελοντισμού.**

Επιπλέον, προβλέπεται η **διαδικασία της διαβούλευσης με την τοπική κοινωνία,** όπως είναι η κατάρτιση των επιχειρησιακών προγραμμάτων των δήμων, όπου καθορίζεται η αναπτυξιακή στρατηγική σε επίπεδο τετραετίας. (Παπαηλίας:2015)

Οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο νόμο Καλλικράτη **επεκτείνουν τη συνεργασία των αιρετών αρχών με τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, την εξωστρέφεια και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων** με θεσμούς όπως η επιτροπή διαβούλευσης και το συμβούλιο ένταξης μεταναστών. Η ενσωμάτωση των νέων αρχών δημοκρατικής διακυβέρνησης οδηγεί στην αναβαθμισμένη συμμετοχή του πολίτη, στη διαβούλευση πριν τη λήψη των αποφάσεων, στη διαφανή άσκηση της εξουσίας και στην υποχρεωτική λογοδοσία όποιου ασκεί δημόσια εξουσία και επιβάλλει την επαναξιολόγηση των δημοτικών θεσμών διακυβέρνησης, την αναβάθμιση και τον εμπλουτισμό τους αλλά και την αποκεντρωμένη διάρθρωσή τους, ώστε να επιτρέπουν την αμεσότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή και εξυπηρέτηση του δημότη. Αυτές οι νέες, λιγότερες αλλά ενισχυμένες δομές, μπορούν να εντάξουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της Συνθήκης της Λισσαβόνας (Εισηγητική έκθεση Καλλικράτη).

2.3.5.1 Τοπικά δημοψηφίσματα

Το τοπικό δημοψήφισμα διεξάγεται, όπως ορίζεται συναφώς στο άρθρο 216 του Κ.Δ.Κ., μετά από απόφαση του οικείου συμβουλίου με πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών του, στην οποία προσδιορίζεται και το ερώτημα που θα τεθεί υπό την κρίση του αντίστοιχου εκλογικού σώματος (παρ. 2).

Αντικείμενο τοπικών δημοψηφισμάτων δεν μπορούν να αποτελούν ζητήματα εθνικής πολιτικής, ούτε εκείνα που αφορούν τις αρμοδιότητες άλλων οργάνων

διοίκησης ή αυτοδιοίκησης περιφερειακού επιπέδου. (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα: 2012) Ο ΚΔΚ απαγορεύει, πάντως, την διεξαγωγή δημοψηφίσματος για θέματα προϋπολογισμού ή τελών κατά το τελευταίο έτος της δημοτικής περιόδου, καθώς επίσης και κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου για τις εθνικές και τις ευρωπαϊκές εκλογές, χωρίς όμως να προσδιορίζει ειδικότερα την διάρκεια της εν λόγω περιόδου (μάλλον αναφέρεται στο διάστημα μετά την προκήρυξη των εθνικών ή ευρωπαϊκών εκλογών), παρ. 5. Επίσης, ορίζεται ότι το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος είναι έγκυρο, εφόσον συμμετέχει τουλάχιστον το 50% του εκλογικού σώματος (πρόκειται για ένα από τα συγκριτικά υψηλότερα ποσοστά στην Ευρώπη) παρ.6.

«Οι διαδικαστικές ρυθμίσεις του εν λόγω άρθρου θέτουν προϋποθέσεις οι οποίες θα καταστήσουν δυνατή τη διεξαγωγή τοπικού δημοψηφίσματος για σοβαρό θέμα (κατόπιν απαιτούμενης πλειοψηφίας των 2/3 του δημοτικού συμβουλίου) μόνο σε περίπτωση συμφωνίας πλειοψηφίας και μέρους, τουλάχιστον, της μειοψηφίας. Έτσι, καθίσταται ιδιαίτερα πιθανή η αξιοποίηση του δημοψηφίσματος όχι τόσο προκειμένου να αποτυπωθεί η βούληση της τοπικής κοινωνίας επί κάποιου αμφιλεγόμενου ζητήματος, όσο προκειμένου να ενισχυθεί η τοπική πολιτική ηγεσία στο πλαίσιο κάποιας αντιπαράθεσής της με την κεντρική εξουσία ή άλλο φορέα (λ.χ. κάποια ΔΕΚΟ, κάποιον ιδιώτη επενδυτή κ.ο.κ.)». (Ι.Τ.Α:2008)

2.4.5.2 Συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας

Σύμφωνα, με το άρθρο 85 του Καλλικράτη προβλέφθηκε η επανασύσταση του θεσμού της συνέλευσης των κατοίκων της τοπικής κοινωνίας. Οι κάτοικοι και οι φορείς της τοπικής κοινότητας καλούνται από τον εκπρόσωπο της τοπικής κοινότητας ή τον πρόεδρο του συμβουλίου σε συνεργασία με τον αρμόδιο αντιδήμαρχο, τουλάχιστον μια φορά κατ' έτος σε συνέλευση η οποία ασκεί γνωμοδοτικό έργο για τις δράσεις, τις πρωτοβουλίες του δήμου για την τοπική ανάπτυξη και σε κάθε άλλο θέμα που αφορά την τοπική κοινότητα.

2.4.5.3 Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης

Στους Δήμους με πληθυσμό άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων συγκροτείται Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης (άρθρο 76 παρ.1), με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων (2/3) των μελών του και εκδίδεται εντός δύο μηνών από την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών. Και σε μικρότερους δήμους, τα δημοτικά συμβούλια έχουν την ευχέρεια να συγκροτήσουν, εφόσον λάβουν σχετική απόφαση, αυτό το όργανο. Η Δημοτική Επιτροπή

Διαβούλευσης⁵⁷ είναι όργανο με **συμβουλευτικές** αρμοδιότητες και έχει θητεία που δεν υπερβαίνει τα δύομιση έτη.

Στην Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης προεδρεύει ο Δήμαρχος ή ο αντιδήμαρχος που ορίζει ο Δήμαρχος με απόφασή του. Στις συνεδριάσεις της Επιτροπής καλούνται κατά περίπτωση και συμμετέχουν χωρίς δικαίωμα ψήφου και εκπρόσωποι αρμόδιων κρατικών αρχών, των τοπικών οργανώσεων πολιτικών κομμάτων, καθώς και οι επικεφαλής των δημοτικών παρατάξεων που εκπροσωπούνται στο Δημοτικό Συμβούλιο (άρθρο 76 παρ.1).

Οι αρμοδιότητες της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης ορίζονται από το άρθρο 76 παρ. 2, οι συνεδριάσεις της είναι δημόσιες, μετά από πρόσκληση του προέδρου της⁵⁸. Η διατύπωση γνώμης από τη δημοτική επιτροπή διαβούλευσης, πάντως, δεν αποκλείει την παράλληλη ηλεκτρονική διαβούλευση με τους πολίτες, μέσω διαδικτύου. Οι προτάσεις της ηλεκτρονικής διαβούλευσης συγκεντρώνονται και συστηματοποιούνται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δήμου και παρουσιάζονται από τον πρόεδρο της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης κατά την αντίστοιχη συνεδρίασή της (άρθρο 76 παρ. 2).

2.4.5.4 Το συμβούλιο ένταξης μεταναστών

Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (άρθρο 78), έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα και στόχος τους είναι **η ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία** (άρθρο 78 παρ.2). Το συμβούλιο ένταξης μεταναστών αποτελείται από 5-11 μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο, και αποτελείται από μέλη που είναι δημοτικοί σύμβουλοι (αν υπάρχουν αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι, αυτοί ορίζονται υποχρεωτικά ως μέλη του), μέλη που είναι εκπρόσωποι φορέων μεταναστών, εφόσον υφίσταται φορέας η έδρα του οποίου ή παραρτήματός του βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του δήμου, ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον δήμο, καθώς και

⁵⁷ Η εν λόγω επιτροπή, αποτελείται από εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας. Ο συνολικός αριθμός των μελών της Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου, μπορεί να είναι από 25 έως 50 μέλη. Σε ποσοστό 1/3 του συνολικού αριθμού των μελών εκπροσώπων φορέων ορίζονται, ως επιπλέον μέλη μετά από κλήρωση, δημότες εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους, καθώς και όσοι είναι εγγεγραμμένοι στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους.

⁵⁸ Οι συνεδριάσεις είναι υποχρεωτικές μια φορά το χρόνο, πριν από τη σύνταξη των προσχεδίων του προϋπολογισμού και του ετήσιου προγράμματος δράσης και τουλάχιστον μία φορά κάθε τρεις (3) μήνες για άλλα θέματα που εισάγονται προς συζήτηση (άρθρο 76 παρ.3)

μέλη που είναι εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν εντός του δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών⁵⁹.

2.4.5.5 Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης

Καθιερώθηκε, ο νέος θεσμός εσωτερικής διαβούλευσης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και Ο.Τ.Α., ο «**συμπαραστάτης**», για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης. Ο συμπαραστάτης έχει ως αποστολή τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από την συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών⁶⁰. Σε κάθε περίπτωση, δεν αναιρείται η σχετική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του πολίτη, ούτε οι αρμοδιότητες άλλων ελεγκτικών οργάνων και αρχών, όπως του Ελεγκτή Νομιμότητας, βάση του άρθρου 77 παρ. 4.

Σε δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων μπορεί να οριστεί Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, επιλέγεται για πενταετή θητεία με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου και με πλειοψηφία των 2/3 των μελών του (άρθρο 77). Η ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία και την ρύθμιση για *μυστική* ψηφοφορία, ο νομοθέτης επιχειρεί να διασφαλίσει την επιλογή προσώπων γενικότερης αποδοχής, αφού απαιτείται και η συμφωνία ενός μέρους της αντιπολίτευσης (πλειοψηφία 2/3). Εξάλλου, με τον αποκλεισμό αιρετών αλλά και την καθιέρωση κωλύματος εκλογής συμπαραστάτη ως αιρετού (άρθρο 14 παρ. 1 εδ. β), ο νομοθέτης επιχειρεί, όπως αναφέρει ο Χλέπας (2012), να *διαφυλάξει τον θεσμό από πολιτικούς ανταγωνισμούς και σκοπιμότητες*.

⁵⁹ Με την ανωτέρω απόφαση ορισμού των μελών ορίζεται κάθε φορά και ένας από τους δημοτικούς συμβούλους που είναι μέλη του συμβουλίου ένταξης μεταναστών, ως πρόεδρος του, καθώς και ο αναπληρωτής του. Η θητεία του συμβουλίου ένταξης μεταναστών ακολουθεί την θητεία της οικονομικής επιτροπής (άρθρο 78 παρ.1)

⁶⁰ Ο συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου, των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεων του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως και ηλεκτρονικά εντός 20 ημερών (άρθρο 77 παρ.3). Ο συμπαραστάτης μπορεί επίσης να προβαίνει στην διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεων της με το κοινό, τόσο στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσής του, όσο και επ' ευκαιρία σημαντικών προβλημάτων κακοδιοίκησης που ο ίδιος εντοπίζει. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη υποβάλλονται στον Δήμαρχο και κοινοποιούνται στο Δημοτικό Συμβούλιο και στον γενικό γραμματέα του Δήμου. Τόσο η ετήσια έκθεση όσο και οι ειδικές προτάσεις του συμπαραστάτη αναρτώνται υποχρεωτικά στην ιστοσελίδα του δήμου με φροντίδα των δημοτικών υπηρεσιών (άρθρο 77 παρ. 5).

Παρά την ιδιαίτερα εκτενή ρύθμισή τους στο ΚΔΚ και νόμο «Καλλικράτη», οι νέοι θεσμοί συμμετοχής των πολιτών της δημοτικής διακυβέρνησης δεν έχουν εφαρμοστεί σε ευρεία κλίμακα και το νομοθετικό γράμμα δεν είχε την ανάλογη ανταπόκριση στην πράξη, πέραν του Απολογισμού Πεπραγμένων που ουσιαστικά διαδέχθηκε τον παλαιό θεσμό της Λογοδοσίας Δημάρχου. Όσο αφορά το τοπικό δημοψήφισμα, εκκρεμεί επί έτη η έκδοση του σχετικού προεδρικού διατάγματος για την ενεργοποίησή του.

Θα πρέπει να αναφερθούμε επίσης στο θεσμό του Συμπαραστάτη του Δημότη, ο οποίος λειτουργεί σε λιγότερο του 1/5 των υπόχρεων Δήμων, σύμφωνα με της υπηρεσίες του υπουργείου εσωτερικών⁶¹. Η πλειοψηφία των υπόχρεων Δήμων, είτε δεν έχει καν εκκινήσει τη διαδικασία (δύο και πλέον χρόνια μετά την εγκατάσταση των δημοτικών αρχών) είτε η διαδικασία απέβη άγονη. Συνεπώς, ουσιαστικά ο θεσμός δε λειτουργεί.

Οι τρεις βασικοί λόγοι περιορισμένης λειτουργίας των θεσμών κοινωνικής συμμετοχής και ελέγχου σύμφωνα με τη Τελική πρόταση της Επιτροπής του άρθρου 5 ν. 4368/2016 για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (Αθήνα, 28 Φεβρουαρίου 2017) υπήρξαν οι εξής:

- Η υπερβολικά τυπική και γραφειοκρατική συγκρότηση και αντιμετώπιση των συγκεκριμένων θεσμών, με αποτέλεσμα να μην δίνεται στις τοπικές κοινωνίες η ευκαιρία να τους χρησιμοποιήσουν προκειμένου να παρέμβουν για ζητήματα αιχμής.
- Το γεγονός ότι προκρίθηκαν «οριζόντιοι» θεσμοί (λ.χ. Επιτροπές Διαβούλευσης), με γενικό αντικείμενο, αντί της δημιουργίας θεσμών συμμετοχής για επιμέρους θέματα, στους οποίους θα μπορούσαν να ενεργοποιούνται οι κατά περίπτωση ενδιαφερόμενοι πολίτες.
- Η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των θεσμών κοινωνικής συμμετοχής και ελέγχου, καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις ο ρόλος τους προβλέφθηκε ως συμβουλευτικός, ενώ η παράλειψη των Δημοτικών Αρχών να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους σε σχέση με τέτοιου είδους συμμετοχικές διαδικασίες συχνά δεν έχει καμία έννομη συνέπεια.

⁶¹ Από τους εκατόν εξήντα έναν (161) υπόχρεους δήμους (άνω των 20.000 κατοίκων), στους είκοσι οκτώ (28) έχει επιτευχθεί επιλογή, στους σαράντα οκτώ (48) η διαδικασία απέβη άγονη, ένας (1) έχει εκκινήσει τη διαδικασία επιλογής αλλά δεν έχει αυτή ολοκληρωθεί, σαράντα δύο (42) δεν έχουν καν εκκινήσει τη διαδικασία επιλογής και οι υπόλοιποι σαράντα δύο (42) δεν έχουν στείλει ακόμη στοιχεία.

Επομένως, στην αδρανοποίηση του θεσμού των συμμετοχικών διαδικασιών και της μη προσδοκώμενης ανταπόκρισης στην Ελλάδα, έχουν συντελέσει: 1) η ανυπαρξία των συμμετοχικών παραδόσεων στην χώρα μας, 2) παρατηρείται ένα «κράτημα» των δημοτικών αρχών ως προς την πλήρη εφαρμογή αυτών θεσμών και 3) το γεγονός ότι ένα μεγάλο μέρος του πολιτικού μας προσωπικού προσανατολίζεται σε παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές διαδικασίες, προσωπική διαμεσολάβηση και επικοινωνιακούς συμβολισμούς (Χλέπας:2012).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΧΡΗΣΗ ΤΩΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΩΝ ΔΕΙΚΤΩΝ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ: ΔΑΝΙΑΣ, ΓΕΡΜΑΝΙΑΣ, ΙΤΑΛΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΛΑΔΑΣ.

3.1 Εισαγωγή

Η τοπική διακυβέρνηση αποτελεί υποπερίπτωση της διακυβέρνησης όπου οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης αντικαθιστούν την κυβέρνηση και αντίστοιχα οι υπηρεσίες που προσφέρουν είναι **αυτοδιοικητικές** και όχι δημόσιες. Με την εφαρμογή των Παγκόσμιων Δεικτών Διακυβέρνησης του Ινστιτούτου της Παγκόσμιας Τράπεζας (WGI), είναι δυνατή η καταγραφή του βαθμού ικανοποίησης των πολιτών σχετικά με τις παρεχόμενες από την τοπική αυτοδιοίκηση υπηρεσίες, της Δανίας, Γερμανία, Ελλάδας και Ιταλίας.

Για αυτό το λόγο καταρτίστηκαν γραφήματα και πίνακες που παρουσιάζουν τις τιμές κατάταξης και την ποσοστιαία θέση των χωρών που εξετάζονται. Η χρονική περίοδο που θα αναλυθεί είναι από το 2000 έως το 2016, ανά πενταετία. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στην πορεία των δεικτών της Ελλάδας, κατά την διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης (2000- 2016).

3.2 Οι «Παγκόσμιοι Δείκτες Διακυβέρνησης» του Ινστιτούτου της Παγκόσμιας Τράπεζας (WGI)

Κατά το Ινστιτούτο της Παγκόσμιας Τράπεζας, οι βασικοί τομείς της διακυβέρνησης είναι τρεις (3): α) οι διαδικασίες επιλογής, παρακολούθησης και αντικατάστασης όσων κατέχουν δημόσια αξιώματα (**πολιτική διάσταση**) β) η ικανότητα των κυβερνήσεων να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν ορθές και συνετές πολιτικές (**οικονομική διάσταση**) γ) ο σεβασμός των θεσμών που διέπουν τις μεταξύ τους οικονομικές και κοινωνικές αλληλεπιδράσεις, τόσο από την πλευρά του κράτους όσο και από την πλευρά των πολιτών (**θεσμική διάσταση**).

Το πρόγραμμα **WGI (Worldwide Governance Indicators)**, το οποίο υποστηρίζεται από την Παγκόσμια Τράπεζα και λειτουργεί από το 1996, είναι ένα μακροχρόνιο ερευνητικό πρόγραμμα για την ανάπτυξη των διακρατικών δεικτών διακυβέρνησης. Οι δείκτες αυτοί βασίζονται σε αρκετές εκατοντάδες μεταβλητές που προέρχονται από 31 διαφορετικές πηγές δεδομένων, καταγράφοντας τις αντιλήψεις διακυβέρνησης που παράγονται από διάφορα ινστιτούτα έρευνας, ομάδων προβληματισμού, ΜΚΟ, επιχειρήσεων ιδιωτικού τομέα, διεθνών και δημόσιων οργανισμών (Kaufmann, D.&Kraay, A&Massimo, M.:2010).

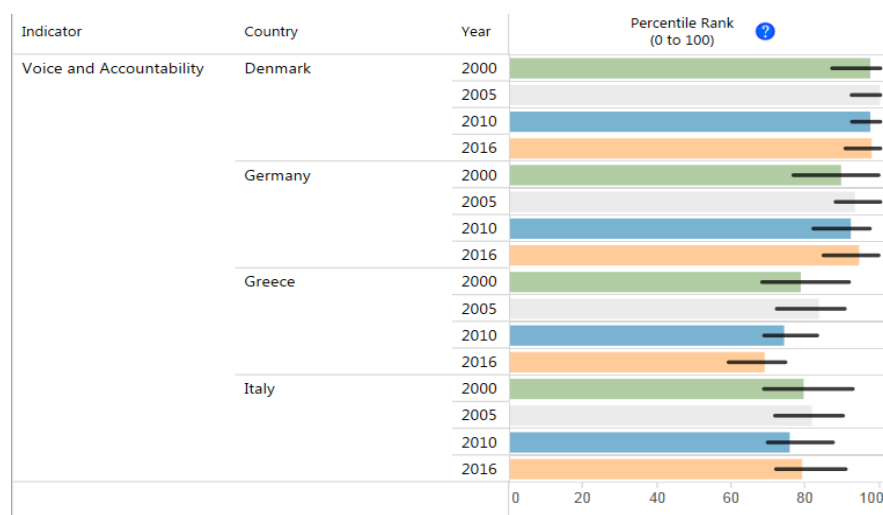
Ο πίνακας 3.1

Οι βασικοί τομείς της διακυβέρνησης με τους αντίστοιχους δείκτες WGI ανά τομέα (Kaufmann et al., 2010)

ΤΟΜΕΙΣ	ΔΕΙΚΤΕΣ
Οι διαδικασίες επιλογής, ελέγχου και αντικατάστασης όσων κατέχουν θέσεις εξουσίας.	<ul style="list-style-type: none"> Φωνή και Λογοδοσία Πολιτική Σταθερότητα και Απουσία Βίας/Τρομοκρατίας
Η ικανότητα των κυβερνήσεων να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν ορθές και συνετές πολιτικές	<ul style="list-style-type: none"> Κυβερνητική Αποτελεσματικότητα Ποιότητα Ρυθμιστικών Παρεμβάσεων
Ο σεβασμός των θεσμών που διέπουν τις μεταξύ τους οικονομικές και κοινωνικές αλληλεπιδράσεις, τόσο από την πλευρά του κράτους όσο και από την πλευρά των πολιτών	<ul style="list-style-type: none"> Κράτος Δικαίου Έλεγχος της Διαφθοράς

3.2.1 Φωνή και λογοδοσία (voice and accountability)

Ο συγκεκριμένος δείκτης εξετάζει τη δυνατότητα των κατοίκων μιας χώρας να συμμετέχουν στην εκλογή των κυβερνήσεών τους καθώς και την ελευθερία έκφρασης, τα ελεύθερα μέσα ενημέρωσης και την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι.



Πηγή: www.govindicators.org

Διάγραμμα 3.1

Φωνή και λογοδοσία

Ο συγκεκριμένος δείκτης μετρά το βάθος και την ωριμότητα της δημοκρατίας της κάθε χώρας

Πίνακας 3.2
Φωνή και λογοδοσία

Χώρες	2000		2005		2010		2016		Ποσοστιαία Θέση το 2016 ⁶⁴
	Δείκτης Διακ ⁶² .	Κατάταξη Εκατ ⁶³ .	Δείκτης Διακ.	Κατάξη Εκατ	Δείκτης Διακ.	Κατάξη Εκατ	Δείκτης Διακ.	Κατάξη Εκατ	
Δανία	1,54	97,51	1,74	100,00	1,54	97,63	1,47	98,03	4^η
Γερμανία	1,31	89,55	1,49	93,27	1,30	92,42	1,33	94,58	15^η
Ελλάδα	1,01	78,61	1,10	83,65	0,90	74,41	0,65	68,97	67^η
Ιταλία	1,04	79,60	1,06	81,73	0,96	75,83	1,04	79,31	44^η

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από την Παγκόσμια Τράπεζα www.govindicators.org

Η Ελλάδα, από τον πίνακα 1.6 προκύπτει ότι κατέχει την 67^η ποσοστιαία θέση. Βλέποντας τα ποσοστά κατάταξης, παρατηρούμε ότι η Ελλάδα την περίοδο από το 2000 έως το 2016 βρίσκεται σε μια πτωτική πορεία. Μικρή εξαίρεση αποτελούν οι χρονιές από το 2000 έως το 2005, όπου εκεί έχουμε μια μικρή ανάκαμψη σε αυτόν τον δείκτη. Την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης παρατηρούμε μια πτώση από την 57^η το 2010 στην 67^η ποσοστιαία θέση που ήταν το 2016.

Σε σύγκριση με τις άλλες χώρες, διαπιστώνουμε ότι οι πολίτες των βόρειων χωρών έχουν θετικότερη αντίληψη, όσο αφορά στην ωριμότητα της δημοκρατίας στην χώρα τους (η Δανία κατέχει την 4^η και η Γερμανία την 15^η ποσοστιαία θέση), σε σχέση με τις χώρες του νότου (η Ελλάδα κατέχει την 67^η και η Ιταλία την 44^η θέση). Οι πολίτες αυτών των δύο (2) χωρών εκδηλώνουν με αυτόν τον τρόπο την κριτική τους προς την κεντρική και τοπική κυβέρνηση.

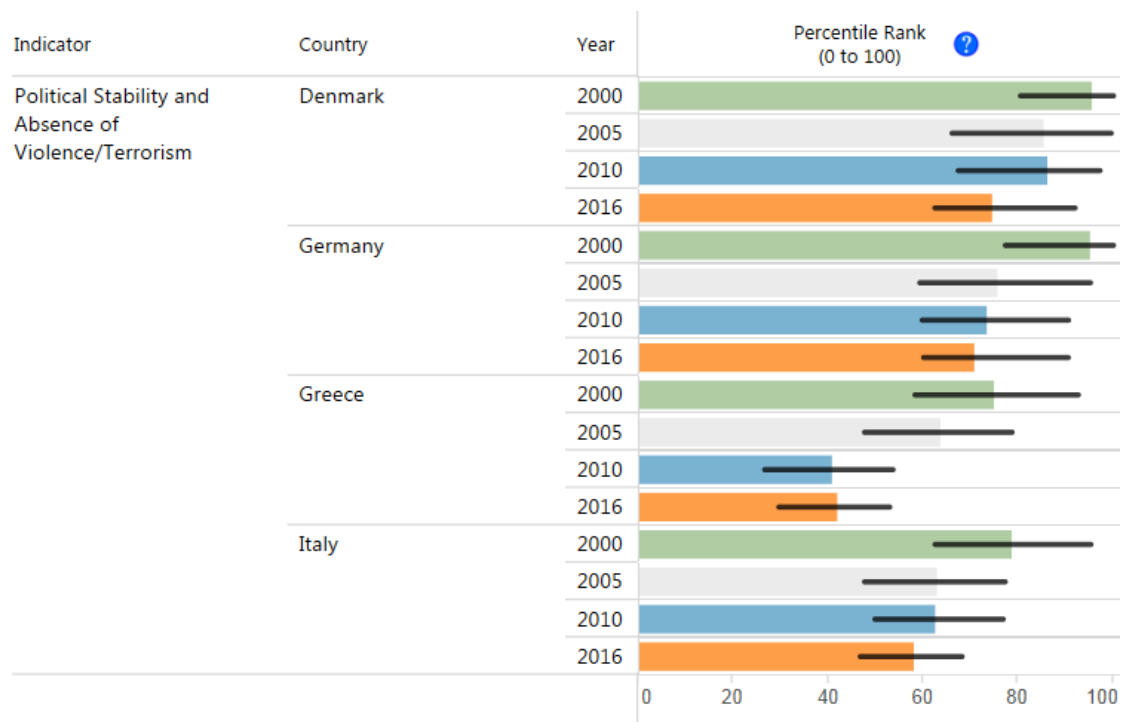
3.2.2 Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας/ τρομοκρατίας (political stability and absence of violence/ terrorism)

Ο συγκεκριμένος δείκτης εξετάζει το εύρος των αντιλήψεων σχετικά με την πιθανότητα αποσταθεροποίησης ή ανατροπής της κυβέρνησης από αντισυνταγματικές μεθόδους ή βίαια μέσα, συμπεριλαμβανομένων της πολιτικής βίας και της τρομοκρατίας.

⁶² Δείκτης Διακυβέρνησης (Governance Score) κυμαίνεται από περίπου -2,5 έως 2,5.

⁶³ Κατάταξη εκατοστημορίου (Percentile Rank) σε εκατοστιαία ποσοστά από 0 έως 100, με υψηλότερες τιμές που αντιστοιχούν σε καλύτερα αποτελέσματα.

⁶⁴ Ποσοστιαία θέση των χωρών έναντι των άλλων 215. Για παράδειγμα, όταν η Ελλάδα βρίσκεται στο 80%, σημαίνει ότι η χώρα έχει τη θέση 172 στις 215 χώρες (πολλαπλασιάζοντας τον αριθμό των χωρών με το ποσοστό της χώρας (215*80%) και στην συνέχεια αφαιρούμε το γινόμενο με τον συνολικό αριθμό των χωρών 215 θα έχουμε την θέση της Ελλάδας στην συγκεκριμένη μεταβλητή δηλαδή (215-172=43) την ξεπερνούν 43 χώρες (Καραμάνης :2017).



Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα www.govindicators.org)

Διάγραμμα 3.2

Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας/ τρομοκρατίας

Μελετώντας το διάγραμμα 1.2, διαπιστώνουμε ότι και οι τέσσερις χώρες που εξετάζουμε ακολουθούν μια πτωτική πορεία των τιμών.

Πίνακας 3.3

Πολιτική σταθερότητα και απουσία βίας/ τρομοκρατίας

Χώρες	2000		2005		2010		2016		Ποσοστιαία Θέση το 2016
	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	
Δανία	1,50	95,77	1,07	85,44	1,04	86,26	0,85	74,76	54^η
Γερμανία	1,41	95,24	0,89	75,73	0,80	73,46	0,76	70,95	62^η
Ελλάδα	0,81	75,13	0,51	63,59	-0,13	40,76	-0,14	41,90	125^η
Ιταλία	0,92	78,84	0,49	63,11	0,47	62,56	0,35	58,10	90^η

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από την Παγκόσμια Τράπεζα www.govindicators.org

Στον συγκεκριμένο δείκτη, όπως προκύπτει από τον πίνακα 1.7, η Ελλάδα παρουσιάζει τη χειρότερη επίδοση, με αποτέλεσμα το 2016 περίπου 125 χώρες να έχουν καλύτερη επίδοση (η Ελλάδα προηγείται μόνο 90 χωρών στο σύνολο των 215).

Παρατηρώντας τον πίνακα 3 πιο αναλυτικά, διαπιστώνουμε ότι η Ελλάδα είχε μια συνεχιζόμενη φθίνουσα πορεία, η ποσοστιαία κατάταξη της το 2000 ήταν στην 64^η

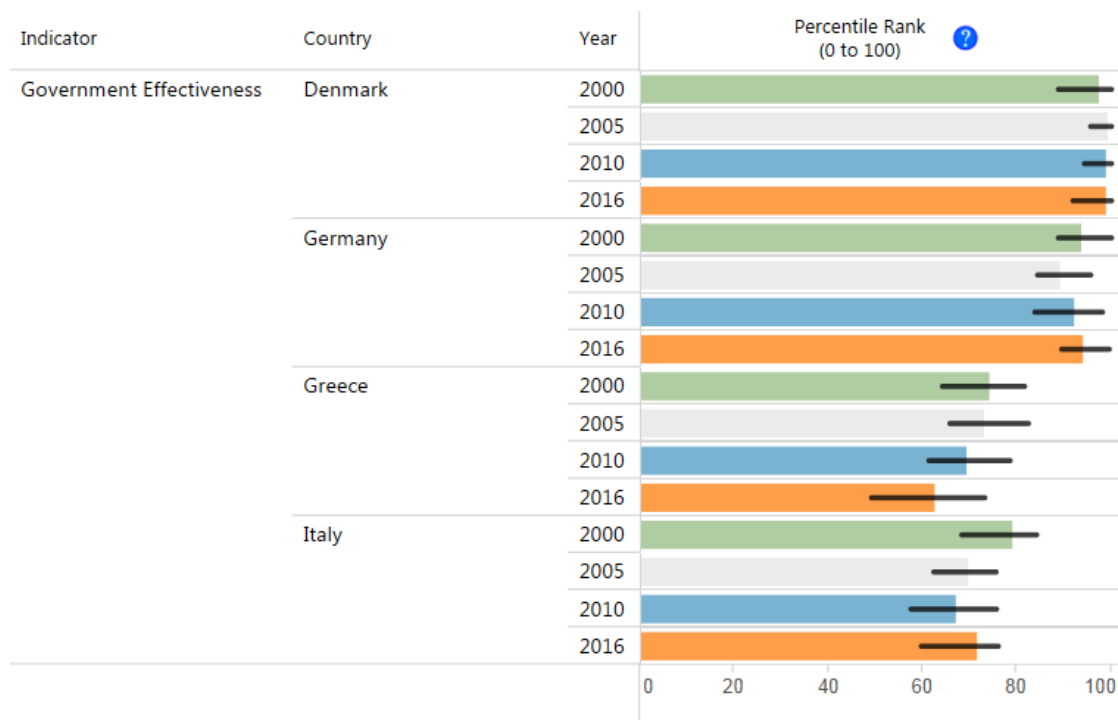
θέση, το 2005 στην 78^η και το 2010 στην 126^η. Η ραγδαία πτώση σε αυτή την πενταετία (2005-10), σημαντικό ρόλο φαίνεται να είχαν διαδραματίσει τα δραματικά γεγονότα του 2008 (δολοφονία Γρηγορόπουλου και η καταστροφή του κέντρου των Αθηνών). Φαίνεται επίσης, ότι έχουν μια μόνιμη αρνητική επίπτωση στον συγκεκριμένο δείκτη.

Με μια πιο προσεκτική ανάγνωση του πίνακα 1.7 και του διαγράμματος 1.2 από το 2000 έως το 2005, έχουμε μια ραγδαία πτώση των τιμών σε όλες τις χώρες (για παράδειγμα η Δανία το 2000 από την 9^η θέση κατάταξης, το 2005 ήταν στην 51^η), βασικός παράγοντος ήταν ο φόβος τρομοκρατικών ενεργειών (επίθεση στους δίδυμους πύργους το 2001).

Συγκρίνοντας τις μεταβλητές και των τεσσάρων χωρών διαπιστώνουμε ότι οι τιμές τους είναι αρκετές χαμηλές, αλλά υφίσταται απόκλιση ανάμεσα στις χώρες του βορά και του νότου. Εδώ θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, ότι χώρες που πλήττονται από οικονομική κρίση και τις κοινωνικές εντάσεις παρουσιάζουν συνήθως χαμηλές τιμές.

3.2.3 Κυβερνητική αποτελεσματικότητα (government effectiveness)

Το παρακάτω διάγραμμα καταγράφει την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών, την ικανότητα των δημοσίων λειτουργών και το βαθμό της ανεξαρτησίας τους από πολιτικές πιέσεις, την ποιότητα του πολιτικού σχεδιασμού, όπως και την αξιόπιστη εφαρμογή του.



Πηγή: www.govindicators.org)

Διάγραμμα 3.3

Κυβερνητική αποτελεσματικότητα

Πολλές από αυτές τις υπηρεσίες που καταγράφει ο δείκτης κυβερνητικής αναποτελεσματικότητας προσφέρονται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Πίνακας 3.4

Κυβερνητική αποτελεσματικότητα

Χώρες	2000		2005		2010		2016		Ποσοστιαία Θέση το 2016
	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	
Δανία	1,98	97,44	2,12	99,51	2,10	99,04	1,89	99,04	2 ^η
Γερμανία	1,89	93,85	1,51	89,22	1,57	92,34	1,74	94,23	12 ^η
Ελλάδα	0,63	74,36	0,72	73,04	0,56	69,38	0,21	62,50	81 ^η
Ιταλία	0,77	78,97	0,56	69,61	0,44	66,99	0,52	71,63	61 ^η

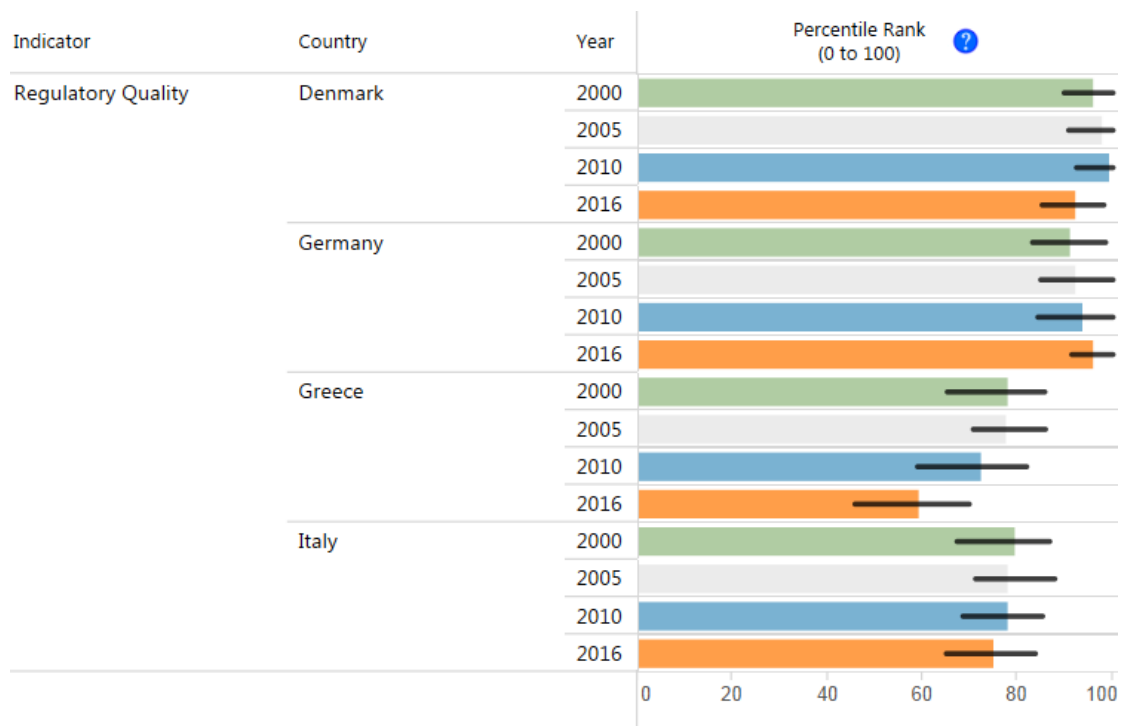
Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από την Παγκόσμια Τράπεζα www.govindicators.org

Η Ελλάδα, όπως προκύπτει από τον πίνακα 1.7 ακολουθεί και σε αυτόν τον δείκτη μια γενικά πτωτική πορεία, κατατάσσεται στην 81^η θέση με μια συνεχιζόμενη αρνητική πορεία από το 2000. Κατά την διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης η Ελλάδα έχει μια κατιούσα πορεία και από την 66^η θέση που κατείχε το 2010 , βρίσκεται στην 81^η το 2016.

Οι χώρες του βορρά και σε αυτή τον δείκτη παρουσιάζουν υψηλά ποσοστά (η Δανία κατέχει την 5^η και η Γερμανία την 17^η θέση), σε σχέση με τις χώρες του νότου (η Ιταλία κατέχει την 61^η θέση). Οι πολίτες της Ελλάδας και Ιταλίας δεν είναι ικανοποιημένοι από την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης του κράτους τους.

3.2.4 Ποιότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων (regulatory quality)

Αυτός ο δείκτης καταγράφει, τις αντιλήψεις για την ικανότητα της κυβέρνησης να διαμορφώνει και να εφαρμόζει υγιείς, σταθερές πολιτικές και κανονισμούς που επιτρέπουν και προάγουν την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα.



Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα www.govindicators.org

Διάγραμμα 4

Ποιότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων

Αυτός ο δείκτης θεωρείται κρίσιμος καθώς η απλότητα, η σαφήνεια και η σταθερότητα των κανόνων βελτιώνει σημαντικά την αίσθηση δικαίου, μειώνει το κόστος συμμόρφωσης και το σχετικό κίνδυνο.

Πίνακας 1.9

Ποιότητα των ρυθμιστικών παρεμβάσεων

Χώρες	2000		2005		2010		2016		Ποσοστιαία Θέση το 2016
	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	
Δανία	1,78	95,90	1,65	98,04	1,88	99,52	1,58	92,31	16η
Γερμανία	1,51	91,28	1,52	92,16	1,57	93,78	1,82	96,15	8^η
Ελλάδα	0,78	77,95	0,96	77,45	0,64	72,25	0,15	59,13	88^η
Ιταλία	0,83	79,49	1,00	77,94	0,90	77,99	0,71	75,00	54^η

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από την Παγκόσμια Τράπεζα www.govindicators.org

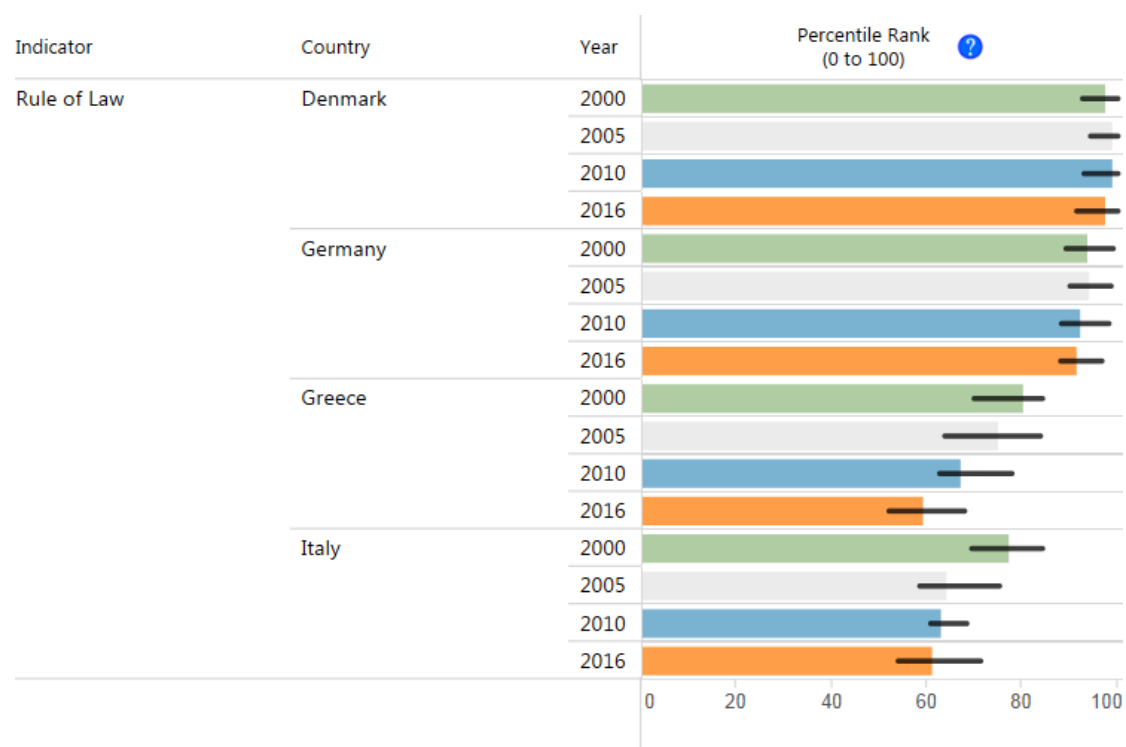
Η Ελλάδα ως προς αυτή τη μεταβλητή είναι στη 88^η θέση και όπως γίνεται αντιληπτό από το διάγραμμα 4 είναι σε πτωτική τάση από το 2000, ενώ, παρατηρείται

μια έντονη αρνητική μετατόπιση από την έναρξη της κρίσης (από την 58^η θέση που ήταν το 2010)

Σε αυτόν τον δείκτη παρατηρείτε ξανά ένα χάσμα ανάμεσα στις αποδόσεις των χωρών του βορά και του νότου. Οι πολίτες της Δανίας και της Γερμανίας που κατέχουν αντίστοιχα την 16^η και 8^η θέση, πιστεύουν στην ικανότητα της κυβέρνησης της χώρας στο να προωθή μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και να εφαρμόζει εν γένει υγιείς πολιτικές που θα οδηγήσουν στην ανάπτυξη. Οι χαμηλές τιμές που παρουσιάζουν οι χώρες του νότου αντανακλά το χαμηλό βαθμό πίστης των πολιτών ως προς τις μεταρρυθμιστικές ικανότητες των αντίστοιχων εθνικών και τοπικών κυβερνήσεων.

3.2.5 Κράτος δικαίου (rule o flaw)

Το διάγραμμα 5.1 καταγράφει τις αντιλήψεις για το βαθμό στον οποίο οι πολίτες έχουν εμπιστοσύνη στους κανόνες της κοινωνίας και αν τους τηρούν. Ειδικότερα την ποιότητα της επιβολής της, τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, την αστυνομία και τα δικαστήρια.



Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα. www.govindicators.org

Διάγραμμα 1.5

Κράτος δικαίου

Το κράτος δικαίου και η εφαρμογή των νόμων είναι στον πυρήνα της έννοιας της δημοκρατίας

Πίνακας 3.6
Κράτος δικαίου

Χώρες	2000		2005		2010		2016		Ποσοστιαία Θέση το 2016
	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάξη Εκατ	Δείκτης Διακ.	Κατάξη Εκατ	Δείκτης Διακ.	Κατάξη Εκατ	
Δανία	1,84	97,52	1,95	99,04	1,90	99,05	1,90	97,60	5 ^η
Γερμανία	1,64	93,56	1,66	94,26	1,63	92,42	1,61	91,35	19 ^η
Ελλάδα	0,88	80,20	0,79	75,12	0,63	67,30	0,20	59,13	88 ^η
Ιταλία	0,86	77,23	0,52	64,11	0,43	63,03	0,27	61,06	84 ^η

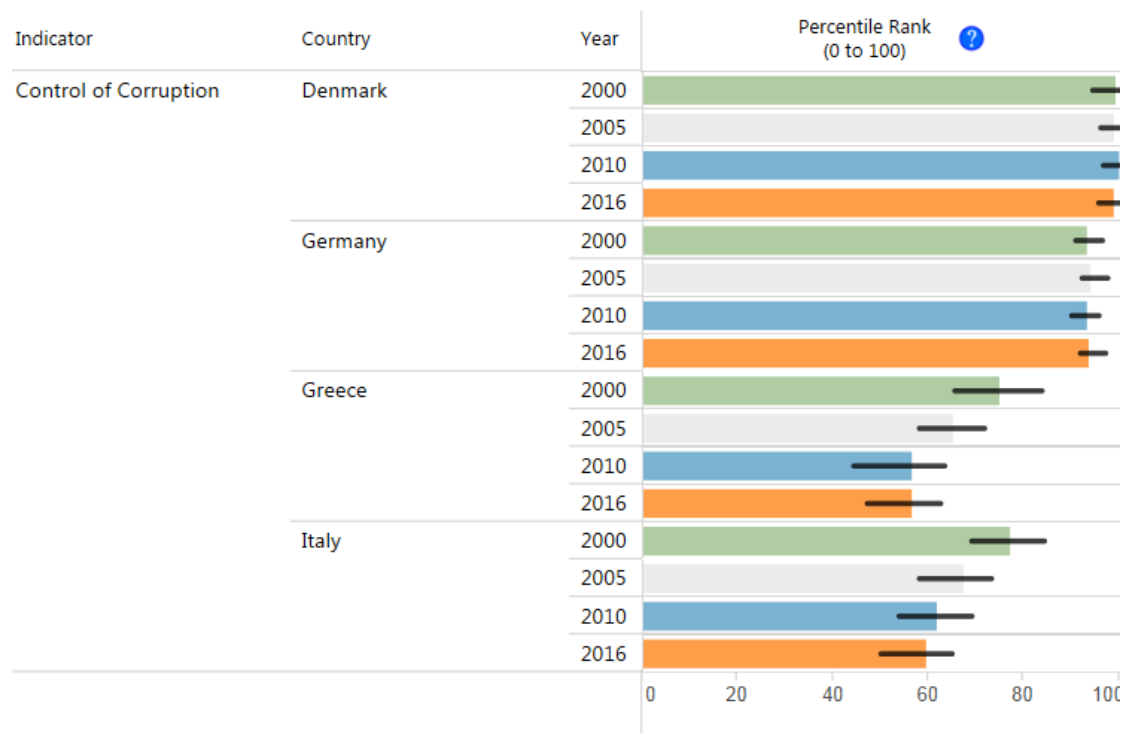
Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από την Παγκόσμια Τράπεζα www.govindicators.org

Η Ελλάδα, βάση του πίνακα 1.9, βρίσκεται στην 88^η θέση, από το 2005 και μετά, έχουμε μια φθίνουσα πορεία, κατά την διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης έχουμε μια ακόμη πτώση που από την 58^η θέση που ήταν το 2005, πήγε στην 71^η το 2010 και η πτωτική πορεία συνεχίστηκε και το 2016.

Βλέποντας το διάγραμμα 1.5 και πίνακα 1.9, θα διαπιστώσουμε ότι και σε αυτή τη μεταβλητή κυριαρχεί ένα χάσμα ανάμεσα στις χώρες του βορρά και του νότου. Η Δανία στην συγκεκριμένη μεταβλητή κατέχει της 5^η θέση και από το 2000 οι επιδόσεις είναι σε πολύ υψηλά επίπεδα.

3.2.6 Έλεγχος της διαφθοράς (control of corruption)

Στο διάγραμμα 1.6 καταγράφεται το εύρος των αντιλήψεων σχετικά με τη διαφθορά που επικρατεί σε κάθε χώρα, καθώς και με βάση το βαθμό στον οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία για ιδιωτικό όφελος («κατάληψη» του κράτους από τις ελίτ και τα ιδιωτικά συμφέροντα).



Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα. www.govindicators.org

Διάγραμμα 1.6

Έλεγχος της διαφθοράς

Στην αντιμετώπιση της διαφθοράς, η Ελλάδα παρουσιάζει τη δεύτερη χειρότερη επίδοση από τους έξι συνολικά δείκτες. Ακολουθώντας συστηματικά πτωτική πορεία από το 2000 που βρισκόταν στην 47^η ποσοστιαία θέση, το 2005 στην 72^η και το 2010 στην 98^η. Κατά την διάρκεια της δημοσιονομικής κρίσης, δεν παρατηρείται κάποια μεγάλη μείωση στην απόδοση αυτού του δείκτη (το 2016 ήταν στην 93^η ποσοστιαία θέση).

Πίνακας 1.11

Έλεγχος της διαφθοράς

Χώρες	2000		2005		2010		2016		Ποσοστιαία Θέση το 2016
	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	Δείκτης Διακ.	Κατάταξη Εκατ.	
Δανία	2,39	99,49	2,29	99,02	2,36	100,00	2,24	99,04	5 ^η
Γερμανία	1,86	93,40	1,89	94,15	1,78	93,33	1,83	93,75	13 ^η
Ελλάδα	0,66	75,13	0,36	65,37	-0,06	56,67	-0,05	56,73	93 ^η
Ιταλία	0,73	77,16	0,41	67,32	0,13	61,90	0,05	59,62	87 ^η

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από την Παγκόσμια Τράπεζα www.govindicators.org

Η διαφορά μεταξύ των χωρών του βορρά και του νότου και σε αυτόν τον δείκτη, είναι μεγάλη. Ιδίως, η Δανία, με τις συνεχιζόμενες υψηλές αποδόσεις, που είναι στις υψηλότερες θέσεις από το 2000 στην κατάταξη, μας οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι οι πολίτες της είναι ικανοποιημένοι σε θέματα αντιμετώπισης της διαφθοράς στην χώρα τους. Σε αντίθεση με τους πολίτες της Ιταλίας, που κατέχει την 87^η θέση στην κατάταξη.

3.2.7 Κριτική σύνθεση

Η οικονομικότερη, αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη λειτουργία της τοπικής κυβέρνησης, έχει άμεση ενεργητική επίδραση τόσο στην οικονομική πολιτική της εκάστοτε χώρας, μέσω της μείωσης του δημόσιου χώρου, όσο και στον προϋπολογισμό των νοικοκυριών μέσω του περιορισμού των άμεσων και έμμεσων (τοπικών) φόρων και δημοτικών τελών.

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι οι ιδιαίτερα χαμηλές τιμές της Ελλάδας και Ιταλίας αντανακλούν την αρνητική εικόνα των πολιτών για τις ικανότητες των τοπικών αρχών και της κεντρικής κυβέρνησης, σε αντίθεση, με τις πολιτικές της Δανίας και Γερμανίας, όπου οι υψηλές τιμές των δεικτών (με εξαίρεση τον δείκτη πολιτικής σταθερότητας και απουσία βίας) αντανακλούν την θετική εικόνα και εμπιστοσύνη που τρέφουν οι πολίτες προς τις τοπικές αρχές και την κεντρική κυβέρνηση.

Η ιδιαίτερα χαμηλές τιμές που εμφανίζει η Ελλάδα στο σύνολο των δεικτών παγκόσμιας διακυβέρνησης υποδηλώνει την έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της διακυβέρνησης και συνακόλουθα της τοπικής.

Μεγάλο είναι το χάσμα της διαφοράς ανάμεσα στις χώρες του Βορρά και του Νότου, στον δείκτη ελέγχου της διαφθοράς (Δανία 5^η θέση, Γερμανία 13^η, Ελλάδα στη 93^η και Ιταλία 87^η). Οι πολίτες της Ελλάδας και Ιταλίας δηλώνουν πολύ λιγότερο ικανοποιημένοι από τα εν λόγω κριτήρια, δηλώνοντας με αυτόν τον τρόπο την κριτική προς τις κεντρικές και τοπικές κυβερνήσεις των χωρών τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΛΥΤΙΚΩΝ ΠΑΡΑΓΟΝΤΩΝ ΣΤΗΝ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΚΑΘΕ ΧΩΡΑΣ

Η κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και αυτονομίας, όπως επίσης και η ύπαρξη κοινών προτύπων των θεσμικών οργάνων της τοπικής κυβέρνησης, δεν αρκεί ώστε κάποιο κράτος να κατέχει υψηλή θέση κατάταξης στους δείκτες διακυβέρνησης.

Στη συνέχεια θα διερευνηθεί η ιστορική κληρονομιά, δηλαδή, τα κοινωνικοπολιτικά και οικονομικά δεδομένα που καθόρισαν την ιδιαίτερη προσέγγιση της τοπικής διακυβέρνησης, των τοπικών μεταρρυθμίσεων και των συμμετοχικών διαδικασιών, σε κάθε κράτος.

Η περίπτωση της Δανίας: Το δανέζικο κράτος έχει παραδοσιακά ισχυρούς θεσμούς στην αυτοδιοίκηση. Από τα μέσα του 19^ο αιώνα διακηρύχθηκε η αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων, υπό την εποπτεία του κεντρικού κράτους. Σήμερα, η αυτοδιοίκηση στην Δανία μπορεί και συνδυάζει δύο συγκρουσιακά χαρακτηριστικά μεταξύ τους: **την αποδοτικότητα, της οργάνωσης και λειτουργίας των αυτοδιοικητικών αρχών και την τοπική δημοκρατία με ιδιαίτερη συμμετοχή των πολιτών.**

Τα θεσμικά όργανα της τοπικής διακυβέρνησης είναι τρία (3): το δημοτικό συμβούλιο, ο έμμεσα εκλεγμένος δήμαρχος και οι μόνιμες επιτροπές (η εκτελεστική επιτροπή στις μεγάλες πόλεις). Βασικά χαρακτηριστικά αυτών των οργάνων είναι **ότι επιτρέπει σε όλους τους δημοτικούς συμβούλους να συμμετέχουν ενεργά σε μια εις βάθος μελέτη του κάθε θέματος που απασχολεί το δημοτικό συμβούλιο.** Η ύπαρξη μιας μικρής και ευέλικτης επιτροπής (εκτελεστική) στους δήμους μπορεί να συντονίζει και να διαχειριστεί τα θέματα του δήμου πιο αποτελεσματικά. Επίσης, υπάρχει συμμετοχή της αντιπολίτευσης στις επιτροπές, ιδίως στην εκτελεστική, η οποία επί της ουσίας διοικεί το δήμο.

Βασικό χαρακτηριστικό της τοπικής διακυβέρνησης είναι η ενισχυμένη συμμετοχή των πολιτών, στην διαμόρφωση και υλοποίηση των πολιτικών του δήμου. **Η Δανία είναι η χώρα της συναίνεσης, της διαβούλευσης και της συνεργασίας.** Οι πολίτες έχουν εξοικειωθεί με την πρακτική δημοκρατία, η οποία αποτελεί μέρος της καθημερινότητάς τους. **Ο ρόλος των εθελοντών που συμμετέχουν ενεργά,** όπως επίσης και **η κοινωνία των πολιτών ενισχύουν την τοπική δημοκρατία.** Η τοπική κυβέρνηση μέσω διαδικασιών δημιουργεί ένα πλαίσιο διαλόγου, μεταξύ των ενεργών

πολιτών και των εκλεγμένων τοπικών συμβούλων. Αυτό αποδεικνύεται άλλωστε, από την ύπαρξη πληθώρας καλών πρακτικών που συναντάμε στη διαδικασία, είτε της καθολικής συμμετοχής όλων των πολιτών, είτε συγκεκριμένων ομάδων. Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός, ότι αυτές οι διαδικασίες είναι αποκεντρωμένες.

Σχετικά πρόσφατη μεταρρύθμιση του 2007, η οποία πραγματοποιήθηκε κατόπιν πολυετούς διαβούλευσης και διαπραγμάτευσης, σε μερικές περιπτώσεις, ήταν και η διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων, η οποία προχώρησε μεν σε εδαφικές αναδιατάξεις (μείωση του αριθμού των δήμων), αλλά κυρίως πραγματοποίησε ανακατομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην κεντρική και την τοπική εξουσία. Η τελευταία ενισχύθηκε με περισσότερες αρμοδιότητες και ταυτόχρονη μεταβίβαση των απαραίτητων εσόδων και πόρων, στοιχεία που οδήγησαν στο να χαρακτηρίζεται **η Δανία ένα από τα πιά αποκεντρωμένα κράτη.**

Παράλληλα, βασική επιδίωξη αυτής της μεταρρύθμισης είναι η ενίσχυση της διαχειριστικής ικανότητας των δήμων, χωρίς όμως να θίγεται η τοπική δημοκρατία. Όσο αφορά την οργάνωση του δήμου, ενδιαφέρον παρουσιάζει η εισαγωγή αρχών της νέας δημόσιας διοίκησης. Η ύπαρξη ενός γενικού διευθυντή, ενισχύει μια βεμπεριανού τύπου γραφειοκρατία με ισχυρές τεχνοκρατικές βάσεις και κυρίως ανεξάρτητη από τις πολιτικές παρατάξεις. Αν και παραδοσιακά η Δανία προωθούσε το δημόσιο τομέα, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα και κάποιες τοπικές υπηρεσίες ιδιωτικοποιήθηκαν.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί η ραγδαία ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και ευρύτερα σε σχέση με την ενσωμάτωση των ΤΠΕ στις λειτουργίες των ΟΤΑ. Η Δανία χωρίς υπερβολή θεωρείται πρωτοπόρος σε αυτό το πεδίο, σε παγκόσμιο επίπεδο διότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, αποτελεί μια διαδικασία, πλήρως ενταγμένη στην οργανική και λειτουργική δομή των φορέων της αυτοδιοίκησης με μια συνεχόμενη δυναμική.

Βασικά χαρακτηριστικά της τοπικής διακυβέρνησης στη Δανία είναι **η ενισχυμένη τοπική δημοκρατία και η ευρεία διάδοση συμμετοχικών διαδικασιών παράλληλα με μια ισχυρή τοπική αυτονομία (αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και ενισχυμένη οικονομική αυτοτέλεια).** Αυτά τα χαρακτηριστικά σε συνδυασμό με την ισχυρή οικονομική της θέση, έχουν σαν αποτέλεσμα η Δανία να βρίσκεται σε υψηλές θέσεις κατάταξης ως προς τα κριτήρια καλής διακυβέρνησης.

Η περίπτωση της Γερμανίας: Επίσημα Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, θέτει σε λειτουργία από το 1808, τον κώδικα τοπικής αυτοδιοίκησης. Βασικός στόχος αυτού του κώδικα ήταν **η ενίσχυση της αίσθησης της κοινότητας και του πολιτικού ενδιαφέροντος του ατόμου με τη συμμετοχή του στην δημόσια διοίκηση. Οι δήμοι, αναγνωρίστηκαν και έλαβαν εντολή ως λειτουργικά ισχυρές οργανώσεις πολλαπλών χρήσεων, τον 19^ο αιώνα.**

Ο Θεμελιώδης νόμος (1949) της ομόσπονδης δημοκρατικής πολιτείας που συγκροτήθηκε στην Δυτική Γερμανία διέγραψε ένα νέο πλαίσιο για την οργάνωση της διοίκησης. Η δομή του γερμανικού κράτους είναι ομοσπονδιακή, οπότε η Ομοσπονδία και τα Ομόσπονδα Κράτη (Κρατίδια), με ένα εξισορροπημένο σύστημα, φέρουν ισότιμα την ευθύνη για την όσο το δυνατό αποτελεσματικότερη άσκηση όλων των αρμοδιοτήτων. Ο Θεμελιώδης Νόμος (Σύνταγμα) **διασφαλίζει την τοπική αυτονομία και η αυτοδιαχείριση των τοπικών αρμοδιοτήτων.**

Στην Γερμανία, ένας «δημοτικός κώδικας» έχει εκδοθεί από όλα τα κρατίδια. Στο σημείο αυτό υφίσταται η δυνατότητα για ένα ευρύ φάσμα διαφορετικών ρυθμίσεων και ένας από τους κύριους λόγους αυτών των διαφοροποιήσεων είναι και η επίδραση των κατοχικών δυνάμεων (Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία και Ηνωμένες Πολιτείες) μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο στην διαμόρφωση τους. Η ενοποίηση της Γερμανίας το 1990 οδήγησε στην ανοικοδόμηση από το μηδέν των τοπικών αρχών της Λαϊκής Δημοκρατίας της Γερμανίας (που είχαν ολοσχερώς καταστραφεί). Σε μεγάλο βαθμό οι επαρχίες και δήμοι αναμορφώθηκαν σύμφωνα με τα οργανωτικά πρότυπα της τοπικής αυτοδιοίκησης της δυτικής Γερμανίας.

Το γερμανικό τοπικό σύστημα διακυβέρνησης **χαρακτηρίζεται παραδοσιακά από την κυριαρχία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.** Κυρίαρχο όργανο είναι το άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες δημοτικό συμβούλιο. Επίσης, το δεύτερο όργανο αποτελεί ο άμεσα πια εκλεγμένος δήμαρχος (αυτό ισχύει μετά τις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας το '90). Σημαντικές αποκλίσεις παρουσιάζονται στα επιμέρους Κρατίδια, λόγω των διαφορετικών δημοτικών κωδίκων.

Η θέση της τοπικής κυβέρνησης στο διακυβερνητικό πλαίσιο είναι ισχυρή. Αυτό υποδεικνύεται από το εύρος και τα πολλά καθήκοντα των τοπικών αρχών, είτε πρόκειται για αρμοδιότητες της τοπικής κυβέρνησης, είτε για εξουσιοδοτημένες κρατικές λειτουργίες.

Βασικά χαρακτηριστικό της δημόσιας διοίκησης στη Γερμανία είναι η νομική ορθότητα και η αξιοπιστία της. **Αυτά οφείλονται στην εφαρμογή του κράτους δικαίου (Rechtsstaat) καθώς και στη διοικητική (Weberian) παράδοσή της.** Οι διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στις αρχές του 1990, το λεγόμενο Νέο Μοντέλο Διεύθυνσης (Neues Steuerungsmodell, NSM), **ξεκίνησε «από κάτω προς τα πάνω», με πρωτοβουλία των συλλογικών τοπικών αρχών της αυτοδιοίκησης και όχι των κυβερνήσεων των κρατιδίων.** Οι τοπικές αρχές, οι κοινωνικές οργανώσεις και τα κινήματα διέθεταν τις ικανότητες και το δυναμικό που απαιτούνται για μια τέτοια μεταρρυθμιστική διαδικασία.

Στην Γερμανία παρατηρείται στενή συνεργασία της τοπικής κυβέρνησης, με ιδιώτες, φιλανθρωπικές οργανώσεις και άλλους φορείς. Η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, στα τέλη του 19^{ου} αιώνα, είχε σαν αποτέλεσμα οι κοινωνικές υπηρεσίες να παρέχονται σε μεγάλο βαθμό από μη κρατικές, μη κερδοσκοπικές οργανώσεις κοινωνικής πρόνοιας. Επιπλέον παρατηρείται στενή συνεργασία των τοπικών αρχών με Σ.Δ.Ι.Τ., για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Βασικό μέλημα των δήμων είναι **η ανάπτυξη μιας σύγχρονης κοινωνίας των πολιτών.** Για την επιτυχή λειτουργία ενός δήμου απαιτείται όχι μόνο η κινητοποίηση και η συστράτευση των εκλεγμένων αντιπροσώπων, αλλά και των πολιτών. **Βασική μέριμνα των τοπικών αρχών, είναι πάντα η ενίσχυση της ευημερίας (οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική) των πολιτών.** Επίσης, θα πρέπει να αναφερθεί, η ενσωμάτωση διεξαγωγής τοπικών δημοψηφισμάτων σε όλους τους δημοτικούς κώδικες των κρατιδίων.

Η ισχυρή οικονομική θέση της Γερμανίας, λόγω της ανταγωνιστικής βιομηχανικής παραγωγής και της παραγωγής καινοτομιών, **παράλληλα με μια ενισχυμένη κοινωνία των πολιτών με ισχυρή πολιτική ταυτότητα και κοινωνικό κεφάλαιο,** είναι οι κύριοι λόγοι που την οδηγούν σε υψηλές θέσεις κατάταξης, ως προς τα κριτήρια καλής διακυβέρνησης. Βέβαια, θα πρέπει να αναφερθεί, ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια κρίση ταυτότητας των πολιτικών κομμάτων των τοπικών κυβερνήσεων.

Η περίπτωση της Ιταλίας: Το ιταλικό κράτος, από την ενοποίηση το 1861, **ήταν εξαρχής οργανωμένο συγκεντρωτικά** σύμφωνα με τα πρότυπα της Ναπολεόντειας διοίκησης. Οι κύριοι λόγοι που επιλέχθηκε αυτό το μοντέλο διοίκησης, **ήταν η αποφυγή των οποιωνδήποτε τοπικών και περιφερειακών ιδιαιτεροτήτων, που**

κυριαρχούσαν εκείνη την περίοδο. Βέβαια, αυτό είχε ως αποτέλεσμα μια αισθητά αδύναμη τοπική κυβέρνηση.

Το σύνταγμα του 1948 σηματοδότησε μια σημαντική ρήξη με τις αρχές που ρύθμιζαν την τοπική κυβέρνηση. Μια από τις βασικές αρχές του Συντάγματος ήταν η **αρχή της τοπικής αυτονομίας**. Παρόλες αυτές τις ρυθμίσεις, η Ιταλία παρέμεινε ένα βαθιά συγκεντρωτικό κράτος. Στην δεκαετία του 1990 παρατηρούνται κάποιες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες αποκέντρωσης του κράτους και ενδυνάμωση της τοπικής κυβέρνησης, που καταλήγει στην αναθεώρηση του ιταλικού Συντάγματος.

Αυτή η μεταρρύθμιση, που ρύθμιζε τις σχέσεις και τις αρμοδιότητες των διαφόρων επιπέδων δημόσιας εξουσίας στην Ιταλία, **ώθησε την χώρα προς ένα πιο αποκεντρωμένο σύστημα διακυβέρνησης. Οι δήμοι πια είναι υπεύθυνοι για την παροχή όλων των υπηρεσιών με τοπικό αντίκτυπο. Η οικονομική αυτονομία τους ενισχύεται, όσο αφορά τα έσοδα και τα έξοδα τους**. Τα έσοδα τους δεν είναι μόνο οι επιχορηγήσεις από το κεντρικό κράτος, αλλά μπορούν να επιβάλουν δικούς τους φόρους σύμφωνα πάντα με το νόμο περί οικονομικού ομοσπονδιακού συστήματος του 2009 (fiscal federalism law).

Τα θεσμικά όργανα της τοπικής διακυβέρνησης είναι τρία: Το δημοτικό συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή και ο άμεσα εκλεγμένος δήμαρχος. **Βασικό χαρακτηριστικό των θεσμικών οργάνων, μετά την ψήφιση του νόμου για άμεση εκλογή του δημάρχου την δεκαετία του '90, είναι οι αυξημένες αρμοδιότητές του**. Ο δήμαρχος σε συνεργασία με την εκτελεστική επιτροπή, την οποία ο ίδιος διορίζει, καθορίζει τις βασικές κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής του δήμου. Επίσης, είναι αυτός που διορίζει τον γενικό γραμματέα και τον γενικό διευθυντή του δήμου. Η άμεση εκλογή του δημάρχου μετατόπισε αισθητά την δημοτική εξουσία από το δημοτικό συμβούλιο στο δήμαρχο. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο θεσμός του δημάρχου στην Ιταλία να θεωρείται από τους ισχυρότερους στην Ευρώπη.

Οι επανειλημμένες προσπάθειες του ιταλικού κράτους για εδαφικές συνενώσεις απέτυχαν. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, το μικρό και μη λειτουργικό μέγεθος πολλών δήμων. Παράλληλα, αυτός ο εδαφικός κατακερματισμός οδήγησε στην ενίσχυση της διαδημοτικής και διαβαθμικής συνεργασίας.

Από την δεκαετία του 1990 και μετά, οι τοπικές κυβερνήσεις υιοθέτησαν τις αρχές της νέας δημόσιας διοίκησης, για την βελτίωση και την αποδοτικότητα των παρεχόμενων τοπικών υπηρεσιών τους. **Εδώ, θα πρέπει να αναφερθεί, ότι αυτές οι μεταρρυθμίσεις πραγματοποιήθηκαν από πάνω προς τα κάτω**. Συνήθως αυτή η

«επιβολή» έχει περιορισμένη επιτυχία. Για αυτό το λόγο η εφαρμογή αυτών των αρχών από τις τοπικές αρχές χαρακτηρίζεται αποσπασματική. Η επιτυχία αυτών των αρχών εξαρτιόταν από την διοικητική κουλτούρα του κάθε δήμου. Θα πρέπει επίσης να αναφερθεί, η θέσπιση του γενικού διευθυντή σε δήμους άνω των 15,000 κατοίκων.

Οι κοινωνικές υπηρεσίες, που βασίζονται στην αρχή της επικουρικότητας, παρέχονται εν μέρει από το προσωπικό των δημοτικών αρχών. Βέβαια, σε ένα μεγάλο βαθμό παρέχονται από φιλανθρωπικές οργανώσεις, που είναι συνδεδεμένες με τις καθολικές ενορίες.

Στα πλαίσια της παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, οι τοπικές κυβερνήσεις ασκούν την πρακτική της ανάθεσης παροχής υπηρεσιών σε δημοτικές επιχειρήσεις οι οποίες λαμβάνουν την μορφή των μετοχικών εταιρειών. Επίσης τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια ανάπτυξη των Σ.Δ.Ι.Τ και των ιδιωτικοποιήσεων.

Το κράτος αναγνωρίζει **την αρχή της συμμετοχής των πολιτών.** Οι τοπικές αρχές όμως θα πρέπει να ορίζουν την συγκεκριμένη μορφή και τον τρόπο συμμετοχής. Οι συμμετοχικές διαδικασίες των πολιτών είναι ιδιαίτερα διευρυμένες στην βόρεια Ιταλία, όπου ο κοινωνικός ιστός είναι παραδοσιακά πολύ ισχυρός. Επιπλέον η νομοθεσία προβλέπει τον θεσμό των συμβουλευτικών δημοψηφισμάτων σε επίπεδο δήμου.

Η Ιταλία (όπως, επίσης και η Ελλάδα) εκτέθηκαν από τις αρνητικές επιπτώσεις της τελευταίας παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης. Στις τοπικές κυβερνήσεις της Ιταλίας μεταβιβάστηκαν επιπλέον αρμοδιότητες και καθήκοντα, χωρίς όμως την αντίστοιχη μεταφορά πόρων. Επίσης, εφαρμόστηκαν μέτρα περικοπών, όρια στις δαπάνες και αναθεώρηση τους. Ωστόσο, **στην Ιταλία, όπου η τοπική αυτονομία των δήμων είναι ενισχυμένη, οι πολίτες ενδέχεται να είναι πιο διατεθειμένοι να δεχθούν μέτρα λιτότητας για τα οποία οι ίδιοι συναποφασίζουν.**

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθούν τα φαινόμενα της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος που επικρατούν στην νότια Ιταλία, τα οποία έχουν επιπτώσεις και στην τοπική κυβέρνηση.

Η περίπτωση της Ελλάδας: Κυρίαρχο γνώρισμα των ελληνορθόδοξων προεπαναστατικών τοπικών κοινοτήτων ήταν η ανάπτυξη ενός υψηλού βαθμού αυτοδιοίκησης. Οι κοινότητες είχαν κάποια αυτοτέλεια και εκλεγμένη «εξουσία», η οποία αναφέρεται στους προεστούς και στους δημογέροντες, που βίωνταν και λειτουργούσε σαν αντιπροσωπευτική εξουσία μιας εκφρασμένης λαϊκής βούλησης. Έτσι, τα ευρύτατα στρώματα του απαίδευτου λαού και εν πολλοίς και αναλφάβητου,

στο πλαίσιο της κοινοτικής αυτοδιοίκησης, ποτέ δεν είχαν πάψει να ασκούν, έστω και στοιχειωδώς, μια υπεύθυνη πολιτική λειτουργία, συμμετέχοντας έμμεσα ή άμεσα στις διαδικασίες λήψεως των κοινοτικών αποφάσεων (Τσουκαλάς :1986). Ιδιαίτερη θεσμική μεταβλητή αποτέλεσε η εκκλησία, η οποία, σε όλη την διάρκεια της τουρκοκρατίας δεν κατανόησε τον εαυτό της ως κεφαλή και πρόμαχο ενός υπόδουλου έθνους, παρά ως ποιμένα ταγό χριστιανικών πληθυσμών αναγκασμένων να ζουν κάτω από αλλόθρησκο ηγεμόνα (Κονδύλης :2011). Οι αντιθέσεις των τοπικών ελίτ (προεστοί, Φαναριώτες και ιερείς) στην πολιτική και τη διοίκηση κατά την διάρκεια της επανάστασης, οι οποίες οδήγησαν σε μια σειρά εμφύλιων πολέμων, είχε σαν αποτέλεσμα την αδυναμία εδραίωσης ενός ενιαίου εθνικού κράτους (Λούβη, Ξιφαράς: 2013).

Το ελληνικό κράτος το 1830 είχε μια προ-αγροτική οικονομία, όπου κυριαρχούσε η μικρο-ιδιοκτησία και η ανεξάρτητη οικογενειακή εκμετάλλευση, η οποία αποτελεί την κυρίαρχη μορφή στην παραγωγή και χαρακτηρίζει της παραγωγικές σχέσεις στην ύπαιθρο (Τσουκαλάς :1986). Το έτος 1833 έγινε η πρώτη συστηματική θεσμική διοίκηση και οργάνωση του νεογέννητου Ελληνικού Κράτους. Οι νέοι θεσμοί, που καθιερώθηκαν, είχαν αποκεντρωτικά και φιλελεύθερα στοιχεία, είχαμε δηλαδή «μια μεταφύτευση του δυτικοευρωπαϊκού συστήματος διοίκησης και αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα» (Χρυσανθάκη, κ.ά :2010). Αυτή η θεσμική μίμηση διαμόρφωσε ένα κράτος και παράλληλα μια τοπική κυβέρνηση, που θύμιζε την αλληλουχία των αστικών πολιτικών θεσμών όπως αναπτύχθηκαν στην Ευρώπη. Η μετάβαση από την φεουδαρχική μορφή οργάνωσης και εξουσίας στους αστικούς πολιτικούς θεσμούς που αντικατόπτριζαν την βαθμιαία ανάπτυξη και εδραίωση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής δεν είχαν λόγο να εμφανιστούν στην Ελλάδα, με τις προϋπάρχουσες συνθήκες οργάνωσης και λειτουργίες της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας διότι έθεσαν σε κίνηση διαδικασίες που αποδείχθηκαν κρίσιμες για τον σχηματισμό της ιδιαίτερης φυσιογνωμίας του νεοελληνικού κράτους και παράλληλα της τοπικής κυβέρνησης (Τσουκαλάς :1986). Στην Ελλάδα με την «πρώιμη» καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας, στις δημοτικές εκλογές προωθήθηκε η ανάπτυξη του πελατειακού συστήματος και τον πατριαρχικών σχέσεων. Επίσης, πρέπει να τονιστεί η λειτουργία του «πολιτικού τοπικισμού». Οι πολιτικές οικογένειες συνδέονταν με τα μόνιμα εκλογικά αντιστηρίγματα που καλλιεργούσαν στα πλαίσια της ιδιαίτερης περιφέρειας τους. Μάλιστα, ο μικρός

αριθμός των δήμων ενίσχυσε την θέση του δημάρχου. Πολλοί θα κάνουν λόγο για «δημαρχοκρατία» (Χλέπας :2015).

Επίσης, όπως υποστηρίζει ο Τσουκαλάς (1986), ποτέ το ελληνικό σύστημα δεν ανέπτυξε τις διάφορες ενδιάμεσες μορφές πολιτικής οργάνωσης και τα ενδιάμεσα πολιτικά σώματα (συντεχνίες, καταστατικές τάξεις, εμπορικές ενώσεις, αριστοκρατία, κλήρος) που περικλείονται ανάμεσα στο άτομο και στο κοινωνικό σύνολο και που το πέρασμά τους υπήρξε, στη Δύση η θεσμική προϋπόθεση για την σταδιακή ανάδυση της αδιαίρετης συμμετοχής του πολίτη σαν άτομο στις πολιτικές ενέργειες.

Τον 20^ο αιώνα εν μέσω παγκόσμιων, εθνικών και εμφύλιων πολέμων, εθνικών διχασμών, δικτατοριών και κυβερνητικών ασταθειών το κράτος και η τοπική κυβέρνηση, της οποίας ο ρόλος είναι αισθητά υποβαθμισμένος, υποσκάφηκαν από αυταρχικά και πατερναλιστικά χαρακτηριστικά.

Η πατερναλιστική διακυβέρνηση νοθεύει την δημοκρατία επειδή αποθαρρύνει παρεμβατικά τη συμμετοχή του πολίτη στα δημόσια πράγματα. Οι εκλογικές και κοινοβουλευτικές διαδικασίες και δεοντολογίες τηρούνται, ωστόσο παραβλέπονται οι συμμετοχικές διαδικασίες, που ενδυναμώνουν την εποικοδομητική χρήση της ελευθερίας και συνδέουν οργανικά την υπευθυνότητα με την λογοδοσία. Η ελληνική κοινωνία τους μοναδικούς δεσμούς που διαθέτει είναι οι οικογένεια και οι παρέες. Κοινωνία των πολιτών δεν υφίσταται, ώστε να μας ενδιαφέρει ο τρίτος. Ο έντονος συναισθηματισμός είναι βασικό χαρακτηριστικό των Ελλήνων, διότι δεν υπήρξε αναγέννηση στο Βυζάντιο, ώστε να καλλιεργηθεί και να ενθαρρυνθεί η λογική. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την εμμονή στα θρησκευτικά βιώματα, η οποία ενίσχυσε το αίτημα της συναισθηματικής εκπλήρωσης του απόλυτου, πράγμα το οποίο σταθεροποιήθηκε στη κουλτούρα της Ελλάδας και πλέον κυριαρχεί στις επιλογές μας. Κατά συνέπεια, όταν παραμελούνται οι λογικές αρχές παραμελείται και η έννοια του καθήκοντος. Στις χώρες του βορρά οι οποίες είναι προτεσταντικές, το Εγώ μπορεί να λειτουργήσει ισορροπημένα προς τα αισθήματα διότι υπάρχει στέρεη δόμησή του, όπως άλλωστε προκύπτει και από την ανάλυση της Δανίας και Γερμανίας στην παρούσα εργασία (Ράμφορ:2011).

Από την δεκαετία του '80 άρχισαν να πραγματοποιούνται μεταρρυθμίσεις ώστε να καθιερωθεί η λειτουργική απο-συγκέντρωση και η ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας μέσω νέων μορφών συμμετοχής των πολιτών, αλλά παραμελήθηκε η αποδοτικότητα των τοπικών κυβερνήσεων. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις έγιναν εκ των άνω, η κεντρική εξουσία τις διαμόρφωσε και τις επέβαλε. Οι τοπικές κυβερνήσεις, οι κοινωνικές

οργανώσεις και τα κινήματα δεν διέθεταν τις ικανότητες και το δυναμικό που απαιτούνταν για μια μεταρρυθμιστική διαδικασία από κάτω προς τα πάνω. Οι τοπικές κοινωνίες αποδείχθηκαν αδύναμες (από άποψη της τοπικής πολιτικής ταυτότητας και του κοινωνικού κεφαλαίου), παγιδευμένες στα παραδοσιακά κάθετα δίκτυα διαμεσολάβησης συμφερόντων, που συνέδεαν τους τοπικούς δρώντες με τη λήψη αποφάσεων στο κέντρο. Κατά αυτόν τον τρόπο αποδείχθηκε ότι οι μεταρρυθμιστικές συμμαχίες δεν μπορούσαν να συγκροτηθούν και να δράσουν από τα κάτω προς τα πάνω. Βήμα προς βήμα οι τοπικές μεταρρυθμίσεις, προερχόμενες από νομικίστικες παραδόσεις που απευθύνονταν σε μια βεμπεριανή δημόσια (τοπική) διοίκηση, δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν επαρκώς, αφού το τοπικό δυναμικό αρθρωνόταν κατά μήκος πελατειακών δικτύων (Χλέπας :2015).

Η ανάπτυξη της συνείδησης του ατόμου αλλά και της τοπικής κοινότητας ως αποτελούσα μια μονάδα είναι αναγκαία, διαφορετικά απλά και μόνο η αποσυγκέντρωση δημοσιονομικών και διοικητικών αρμοδιοτήτων, από την κεντρική εξουσία προς τις τοπικές αρχές, είναι αυτή που δώσει μια σημαντική ώθηση για την ακόμη μεγαλύτερη διάδοση ενός, τυφλά διεκδικητικού τοπικισμού-λαϊκισμού, ο οποίος ήδη στις μέρες μας αποτελεί απειλή για τη συνοχή του πολιτικού συστήματος της χώρας.

Οι τοπικές αρχές προκειμένου να εφαρμόσουν το πρόγραμμα τους, να υλοποιήσουν συγκεκριμένες πολιτικές και να διατηρήσουν τη νομιμοποίηση και την αποδοχή τους, πρέπει να διαμορφώσουν το κατάλληλο «μείγμα» από «κλασσική» πολιτική αντιπροσώπευση, να ενθαρρύνουν την λαϊκή συμμετοχή με νέες μορφές συμμετοχικών διαδικασιών που να εμπνέουν ή να ελκύουν και να ενσωματώνουν τους νέους και να διαμορφώσουν μια ευέλικτη συνεργασία με τους διάφορους δρώντες και μιας τυποποιημένης γραφειοκρατίας. Απαιτείται λοιπόν, η στήριξη ενός ευέλικτου, ισορροπημένου και συστηματικού θεσμικού πλαισίου (Χλέπας :2015).

Πίνακας 4.1

Σύνοψη των βασικών χαρακτηριστικών των τοπικών κυβερνήσεων των χωρών της μελέτης

<p>Δανία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Πολίτευμα: Βασιλευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία • Συνταγματική κατοχύρωση το 1849, αναθεώρηση το 1953. • Διοικητική δομή (ή Βαθμίδες χωρικής διακυβέρνησης): Περιφέρειες, δήμοι και κρατικές περιφερειακές διοικήσεις. • Μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των δήμων 55,480 κάτοικοι. • Θεσμικά όργανα της τοπικής κυβέρνησης: Βουλευόμενο όργανο το δημοτικό συμβούλιο, άμεση εκλογή δημάρχου, η εκτελεστική επιτροπή συνιστάται από τους αντιδημάρχους οι οποίοι ορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο • Ισχυρή παράδοση τοπικής αυτοδιοίκησης. • Ενισχυμένες αρμοδιότητες. • Διαδημοτικές συνεργασίες. • Ενισχυμένη τοπική αυτονομία. • Αναπτυγμένη τοπική δημοκρατία. • Σημαντική διάδοση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και σύγχρονων διοικητικών μεθόδων.
<p>Γερμανία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Πολίτευμα: Ομοσπονδιακή Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. • Συνταγματική κατοχύρωση (Θεμελιώδη Νόμο) το 1949. • Διοικητική δομή (ή Βαθμίδες χωρικής διακυβέρνησης): Τα ομοσπονδιακά κρατίδια (Länder), τις κομητείες (Kreise), τους δήμους (Gemeinden) και ελεύθερες πόλεις (“kreisfreie Staedte”). • Μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των δήμων 6,690 κάτοικοι. • Θεσμικά όργανα της τοπικής κυβέρνησης: Βουλευόμενο όργανο το δημοτικό συμβούλιο, άμεση εκλογή δημάρχου, η εκτελεστική επιτροπή συνιστάται ανάλογα του Τοπικού Κώδικα των ομόσπονδων κρατιδίων. • Ενισχυμένες αρμοδιότητες. • Σημαντική συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων.
<p>Ιταλία</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Πολίτευμα: Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. • Συνταγματική κατοχύρωση • Διοικητική δομή (ή Βαθμίδες χωρικής διακυβέρνησης): Περιφέρειες, επαρχίες και δήμοι. • Μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των δήμων 7,270 κάτοικοι. • Θεσμικά όργανα της τοπικής κυβέρνησης: Άμεση εκλογή του δημοτικού συμβουλίου, δημάρχου και τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής ορίζονται από τον δήμαρχο. • Διαδημοτική συνεργασία. • Παράδοση συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα. • Σημαντική πρόοδος ως προς τη διάδοση θεσμών νέου δημόσιου μάνατζμεντ, σύγχρονων μεθόδων και τεχνολογιών διοίκησης. • Μικρό και μη λειτουργικό μέγεθος πολλών δήμων. • Διαφθορά και οργανωμένο έγκλημα, ιδίως στη Νότια Ιταλία.

Ελλάδα	<ul style="list-style-type: none"> • Πολίτευμα: Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. • Συνταγματική κατοχύρωση • Διοικητική δομή (ή Βαθμίδες χωρικής διακυβέρνησης): Περιφέρειες, δήμοι και αποκεντρωμένες διοικήσεις (7). • Μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των δήμων 33,600 κάτοικοι. • Θεσμικά όργανα της τοπικής κυβέρνησης: Βουλευόμενο όργανο το δημοτικό συμβούλιο, άμεση εκλογή δημάρχου, η εκτελεστική επιτροπή συνιστάται από τους αντιδημάρχους οι οποίοι ορίζονται από τον δήμαρχο. • Συγκεντρωτική παράδοση ελληνικού κράτους. • Περιορισμένη τοπική και οικονομική αυτονομία. • Πελατειακές σχέσεις. • Προβλήματα διαφθοράς. • Έλλειψη κοινωνικής εμπιστοσύνης από μια αδύναμη κοινωνία πολιτών.
---------------	--

Στον πίνακα.4.1 αποτυπώνονται τα κύρια χαρακτηριστικά των τοπικών κυβερνήσεων της Δανίας, της Ελλάδας, της Ιταλίας και της Ελλάδας, όπως επίσης τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα τους.

Πίνακας 4.2

Οι μεταρρυθμίσεις των τοπικών κυβερνήσεων των χωρών της μελέτης⁶⁵

Τοπικές μεταρρυθμίσεις	Δανία	Γερμανία	Ελλάδα	Ιταλία
Εδαφική αναδιάταξη				
	Εδαφικές συνενώσεις	X	X	x
	Διαδημοτική συνεργασία	X	X	x
Λειτουργική αναδιάταξη		X	X	X
Διαχειριστικές μεταρρυθμίσεις		X	X	(x)
Αναδιοργάνωση της παροχής τοπικών υπηρεσιών		X	X	(x)
Πολιτικές (Συμμετοχικές) μεταρρυθμίσεις		X	X	(x)

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Χλέπα (2005).

⁶⁵ Τα σύμβολα που εμφανίζονται στον Πίνακα έχουν τις εξής σημασίες: X= σημαντικές μεταρρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν σε όλη τη χώρα, x= διάσπαρτες μεταρρυθμιστικές απόπειρες και πιλοτικές εφαρμογές, (x) = μόνο μεμονωμένες απόπειρες.

Στον Πίνακα 4.2 αποτυπώνονται οι μεταρρυθμίσεις, των τοπικών κυβερνήσεων των κρατών της μελέτης τις τελευταίες δεκαετίες, όπως επίσης, και η εφαρμογή συμμετοχικών διαδικασιών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

- Δονάτζης, Γ., 1986. Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αθήνα: Εξαντάς.
- Κατσούλη, Δ., 1993. Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση. Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Κατσούλης, Δ., 1994. Το σύστημα διοίκησης των Μητροπολιτικών Περιοχών της Ιταλίας, στο έργο: Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Καρκατσούλης, Π., 2004. Το κράτος σε μετάβαση. Από τη “διοικητική μεταρρύθμιση” και το “νέο δημόσιο μανατζμέντ” στη “διακυβέρνηση”. Αθήνα: Σιδέρη.
- Κονδύλης, Π., 2011. Οι Αιτίες της Παρακμής της Σύγχρονης Ελλάδας. δ' επιμ. Ελλάδα: θεμέλιο.
- Λαγός, Δ., 2007. Θεωρίες Περιφερειακής και Οικονομικής Ανάπτυξης. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Λούβη, Ε. & Ξιφαράς, Δ., 2013. Νεότερη και Σύγχρονη Ιστορία. Αθήνα: Διόφαντος.
- Μακρυδημήτρης, Α., 2008. Δημόσια διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης, Α. & Πραβίτα, Μ., 2012. Η Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Μπέσιλα- Βήκα, Ε., 2001. Τοπική Αυτοδιοίκηση, ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός. Τόμος β'. Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκουλας.
- Μπέσιλα- Βήκα, Ε., 2004. Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος β'. Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκουλας.
- Μπέσιλα –Βήκα, Ε. & Παπαγιάννη, Δ., 1997. Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. Αθήνα: Σάκουλας.
- Παπαδημητρίου, Γ. & Μακρυδημήτρης, Α., 1994. Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών. Αθήνα: Σάκουλας.
- Παπαδοπούλου, Λ., 2013. Αυτοδιοικητικές τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια συγκριτική επισκόπηση, στο Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική επιθεώρηση τεύχος 30 11-12/2013. Αθήνα: Παπαζήση.

- Παπαηλίας, Θ., 2015. Οικονομία και πολιτική. Οι εξελίξεις στην οικονομία μεταπολεμικά. Αθήνα: Κριτική.
- Παπαηλίας, Θ., 2016. Εισαγωγή στη Δημόσια Διακυβέρνηση. Οι Θεσμοί II. Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών Δημόσια οικονομική και Πολιτική.
- Ράμφορ, Σ., 2011, Η λογική της παράνοιας. Αθήνα: Μούσες.
- Τσουκαλάς, Κ., 1986. Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημόσιου, χώρου στην Ελλάδα. Αθήνα: Θεμέλιο (Ιστορική βιβλιοθήκη).
- Τσέκος, Θ., 2013. Η αυτοδιοικητική δυναμική και οι ευρωπαϊκές της προοπτικές, στο Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική επιθεώρηση τεύχος 30 11-12/2013. Αθήνα: Παπαζήση.
- Τσουκαλής, Λ., 2017. Υπεράσπιση της Ευρώπης. Μπορεί να σωθεί το ευρωπαϊκό εγχείρημα και με ποια μορφή;. Αθήνα: Παπαδόπουλος.
- Ευδάκη-Κερκύρα, Θ., 1989. Σύνδεσμοι ΟΤΑ, Αναπτυξιακή Σύνδεσμοι, στο έργο, Νέοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Χατζηπαντελής, Θ., & Χλέπας, Ν-Κ., 2009. Εκδημοκρατισμός μέσω αυτοδιοίκησης; Τρεις δεκαετίες μεταρρυθμίσεων, στο έργο Σύγχρονες τάσεις στη διοικητική επιστήμη: «Νέα Δημόσια Διοίκηση», εταιρική κοινωνική ευθύνη και κοινωνία των πολιτών 2ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Επιμέλεια: Α. Μακρυδημήτρης, Λ. Μαρούδας, Μ.-Η. Πραβίτα.
- Χλέπας, Ν-Κ., 1994. Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές με μεταμορφώσεις. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν-Κ., 1994. Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών στην Γερμανία, στο έργο: Παπαδημητρίου Γ. & Μακρυδημήτρης, Α., Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών. Αθήνα: Σάκκουλας
- Χλέπας, Ν-Κ., 1996. Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας Ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αθήνα: Σάκκουλας
- Χλέπας, Ν-Κ., 1999. Η Τοπική Διοίκηση στη Ελλάδα, Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση. Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν-Κ., 2005. Ο Δήμαρχος» (πρώτος τόμος). Ο δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης. Αθήνα: Παπαζήση.
- Χλέπας, Ν-Κ., 2007. Συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις χώρες της Ευρώπης: Μια συγκριτική επισκόπηση. Διεθνής και Ευρωπαϊκή πολιτική Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομικής Επιθεώρηση τεύχος 4 /2007. Αθήνα: Παπαζήσης.

- Χλέπας, Ν-Κ., 2015. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. (Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης και την Αυτοδιοίκηση). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσανθάκης, Χ., 1998. Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας Τ.Α. Το σχέδιο "Ιωάννης Καποδίστρια". Αθήνα: Σάκκουλας.
- Χρυσανθάκης, Χ., Μαυρίκας, Ν. & Παπαθωμάς, Π., 2010. Καλλικράτης: ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα.
- Χρυσανθάκης, Χ., 2015. Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη. «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτη Ν.3852/07/06/2010» εκδ. Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- Ν.1270/1985 (Φ.Ε.Κ.93/10-08-1982) «Τροποποιήσεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, την λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των Δήμων και Κοινοτήτων».
- Ν.2539/1997 (Φ.Ε.Κ. 244/04-12-1997) «Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)».
- Ν.3463/2006, (Φ.Ε.Κ. 114/Α/8-6-2006) «Κύρωση του κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων».
- Ν.3852/2010, (Φ.Ε.Κ. 87/Α/7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».
- Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων , Υπουργείο Εσωτερικών , Αθήνα 2006
- Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτη Ν.3852/07/06/2010
- Hague, R. & Harron, M., Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση. Αθήνα: Κριτική.

Ξένη

- Baldini, G. & Legnante G., 1998. The 1997 Local Elections in Italy: From party Mayors to a Mayors' Party, in: Bardi L., Rhodes, M. (eds): Italian Politics. Oxford: Westview Press.
- Begason, P., 1987. Denmark, in: Page, E., & Goldsmith, M., Centre and locality: function, access and discretion in Central and Local Government Relation. London: Sage.

- Berveling, J. , VanDam, M., Neelen, G. & Wille, A., 1998, No More Double Dutch: Understanding the Dutch CEO, in: Klausen, K. K., Magnier, A., The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government. Odensee: University Press, Odensee.
- Bolgherini, S., 2011, Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany, PIFO Occasional Papers No. 12/2011
- Brunazzo, M., 2007. Territorial choice in Italy, Project Territorial Choise.
- Egner, B., 2014, Parliaments in Disguise? How German Councilors perceive Local Councils Local Government Studies, 2015 Vol. 41, No. 2, 183-198.
- Greve, E.,2013, LOCAL GOVERNMENT IN DENMARK. Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective.
- John, P., 2001. Local Governance in Western Europe. London: Sage.
- Hesse, J.J.& Scharpe, L. J.,1991. Local government in international perspective – some comparative observations, στο έργο: Hesse, J.J.& Scharpe, L. J. (ed.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of 20 Western Industrialised Countries, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.
- Hlepas, N-K., 2011. Local Government in Greece, in Angel-Manuel Moreno (ed.), Local Government in the Member States of European Union: a comparative Legal Perspective, INAP, 2011 “Greece: A case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism”, in: John Loughlin et al. (Eds.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford University Press, Oxford 2011, pp. 410-432.
- Jostein, A., Erling Klausen, J., Signy, I., Bjurstrøm, V. and K., 2017. Territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries. Local Government Studies, vol. 43, no. 4, 555–576.
- Kersting, N. & Vetter, A. (Eds.), Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Leske & Budrich: Opladen 2002.
- Kjaer, U., 2007. The decreasing number of candidates at Danish local elections: Local democracy in crisis? Local Government Studies 33.2 195-213.
- Kjaer, U., Hjelmar U. & Leth Olsen A., 2010, Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform. Local Government Studies Vol. 36, No. 4, 569–585.

Klausen, K.K. & Magnier, A., 1998. *The Anonymous Leader. Appointed CEOs in Western Local Government*, Odense: Odense University Press

Klausen Kurt Klaudi “ Danish Local Government: Integration into the EU? European Integration and Local Government Golgsmith M.J.F, Klausen K. K., Elgan Edward Kuhlmann, S., & Bouckaert, G., 2016. *Local public sector reforms in times of crisis – national trajectories and international comparisons*. London: Palgrave Macmillan.

Lippi, A., 2011. Evaluating the ‘Quasi Federalist’ Programme of Decentralisation in Italy since the 1990s: A Sideeffect Approach. *Local Government Studies*, 37:5, 495-51.

Moisio, A., 2011. *Municipal Partnerships. The experience of the Nordic Countries*, IEB’s 11 Report on Fiscal Federalism, Institut d’ Economia de Barcelona.

Paddison, R., 2004. *Redrawing Local Boundaries: Deriving the Principles for Politically Just Procedures*, in: J. Meligrana (ed.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, Vancouver – Toronto: UBC Press.

Page, E, & Goldsmith, M., 1987. *Centre and locality: function, access and discretion in Central and Local Government Relation*. Saga Publications.

Petersen, Ol. H., 2013. Denmark, in: Verhoest in N. Carbonara, V. Lember, O.H. Petersen, W.Scherrer and M. van den Hurk (edts), *COST Action TU1001, Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory, P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I Country Profiles*, COST.

Procacci, F. Rossignolo, C., 2006, *New urban leaders and community involvement. The Italian case studies*” in: H. Heinelt, D. Sweeting and P. Getimis (eds) *Legitimacy and Urban Governance*. London: Routledge.

Putnam, R., 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press

Rose, L., 2002. *Municipal size and local non electoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway*. *Environment and Planning C*: 829-852.

Rhodes, R., 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (Public Policy & Management) Paperback* – 1 May 1997 Open University Press.

Sancino A., & Turrini, A., 2009. *The Managerial Work of Italian City Managers: An Empirical Analysis*, *Local Government Studies* Vol. 35, No. 4, 475–49

Stren, R., 1993. Urban management in development assistance: An elusive concept. *Cities*, vol. 10, no. 2, pp. 125–139.

Wollmann, H., Balboni, E., Gaudin, J. & Marcou, 2010. The multi-level institutional setting of Germany, Italy, France and of the U.K. in a comparative overview
Territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries.

Wollmann, H., 2012. Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies* Vol. 38, No. 1, 41–70.

Wollmann, H., 2010, Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between MultiFunction and Single-Purpose Organisations *Local Government Studies*, Vol.30, No.4, pp.639–665.

Διαδικτυακές Πηγές

Γκέκας, Ρ., 2018. Η διοικητική μεταρρύθμιση στην Ιταλία. (Ηλεκτρονικό)
Ανακτήθηκε από:
<http://www.localit.gr/archives/153495>
(Πρόσβαση 02/03/2018)

ΙΤΑ, 2008. Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (Ηλεκτρονικό)
Ανακτήθηκε από:
http://www.kedke.gr/uploads2009/melethITA_proklisimetarrythmisis.doc
(Πρόσβαση 19/04/2017)

Καραμάνης, Κ., 2017. Παγκόσμιοι δείκτες διακυβέρνησης και οικονομικής ελευθερίας: Η διαχρονικά πτωτική και αποκλίνουσα πορεία της Ελλάδος. *Liberal*. (Ηλεκτρονικό)
Ανακτήθηκε από:
<http://www.liberal.gr/arthro/105912/apopsi/arthra/pagkosmioi-deiktes-diakubernisis-kai-oikonomikis-eleutherias-i-diachronika-ptotiki-kai-apoklinousa-poreia-tis-ellados.html>
(Πρόσβαση 19/10/2017)

Κοινωνικό Πολύκεντρο, ΑΔΕΔΥ, 2014. Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οικονομική Κατάσταση, εκχώρηση αρμοδιοτήτων, επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό των δήμων και στα δημόσια αγαθά. (Ηλεκτρονικό)

Ανακτήθηκε από:

<http://www.poeota.gr/anakoineseis/SYNMEL7-5-2014.pdf>

(Πρόσβαση 29/03/2017)

Μήτσου Κ. (2010), Σχεδιάζοντας μια διαδημοτική συνεργασία, Ε.Ε.ΤΑ.Α.

(Ηλεκτρονικό)

Ανακτήθηκε από:

<https://eclass.eetaa.gr/modules/document/.../ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗ%20ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ.doc>

(Πρόσβαση 10/11/2017)

Χλέπας Ν-Κ., Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση»

(Ηλεκτρονικό)

Ανακτήθηκε από:

<http://www.academia.edu/5901906/>

(Πρόσβαση 04.02.2017)

Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου Καποδίστρια (Ηλεκτρονικό)

Ανακτήθηκε από:

<http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/program.htm>

(Πρόσβαση 21.02.2017)

Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». (Ηλεκτρονικό)

Ανακτήθηκε από:

http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdf7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf

(Πρόσβαση 07.03.2017)

Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Αθήνα 2008 Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ι.Τ.Α.) (Ηλεκτρονικό)

Ανακτήθηκε από:

www.ita.org.gr/el/oldsite/Contents9050.html?lang=gr&CatId=310&View=8

(Πρόσβαση 12.02.2017)

Εισηγήση – Σύστημα Διακυβέρνησης – Συγκρότηση των Οργάνων Υπουργείο Εσωτερικών 2010 (Ηλεκτρονικό)

Ανακτήθηκε από:

www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e.../sistema_diakybernisiss.doc

(Πρόσβαση 11.03.2017)

Πρόταση αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Τελική πρόταση της Επιτροπής του άρθρου 5 ν. 4368/2016 Αθήνα, 28 Φεβρουαρίου 2017 (Ηλεκτρονικό)

Ανακτήθηκε από:

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/TelPorEptrAnatheorisis-030317.pdf>

COE (2013) Local and regional democracy in Italy, 24th SESSION Strasbourg, 19-21 March 2013CG(24)8FINAL. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2041485#P382_61714.

(Πρόσβαση 30/08/2017)

CCRE-CEMR, Local and Regional Governments in Europe 2016 Structures and Competences. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CEMR_structures_and_competences_2016_EN.pdf

(Πρόσβαση 30/04/2017)

Denters, B., 2017, Participation and Democratic Accountability: Making a Difference for the Citizens, in: Schwab, C., Bouckaert G. & Kuhlmann S., 2017. The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Nomos Verlag.

Available at:

<https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845280639-79/chapter-3-participation-and-democratic-accountability-making-a-difference-for-the-citizens?page=1>

(Πρόσβαση 30/10/2017)

Fleckenstein, J., & Kientz, J., 2014. Δομή και λειτουργία των Δήμων στη Γερμανία Μία επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

http://www.grde.eu/el/dgv/publikationen/reihen/weitere_publicationen/Struktur_deutscher_Kommunen_gr.pdf

(Πρόσβαση 20/09/2017)

GOLD III Report The Governance of Basic Public Services Europe Chapter Second Part – 31 Country Sheets. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_iii_-_europe_-_country_sheets.pdf

(Πρόσβαση 30/06/2017)

Hartje S., 2007. Desk study 1 The structure of the local democracy in Denmark
Version 1. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

<http://www.fritid-samfund.dk/media/1863/the-structure-of-the-local-democracy-dk.pdf>

(Πρόσβαση 10/10/2017)

Haschke, D., 2013. Local Government Administration in Germany. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380>

(Πρόσβαση 24/10/2017)

Headway-Logotech , 2012, Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της
Ε.Ε. και ανάδειξη καλών πρακτικών. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

www.epdm.gr/Uploads/Files/Dimosiotita/BASELINE_STUDY_FINAL_GR.doc

(Πρόσβαση 30/03/2017)

Hlepas, N-K., 2015. Regionalism in Greece, Assembly of European Regions Study on
Regionalism. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

http://www.academia.edu/34977556/Regionalism_in_Greece_Assembly_of_European_Regions_Study_on_Regionalism

(Πρόσβαση 30/02/2017)

Kaufman, D. , Kraay, A., & Mastruzzi M. , The Worldwide Governance. Indicators:
Methodology and Analytical Issues 2010.

Available at:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

(Πρόσβαση 05/10/2017)

Mouritzen P. E (2014): Denmark. Local Government in Denmark: Ripe for Reform?
University of Southern Denmark, Diputacio Barcelona xarxa de minicipis NSGI
(2014) Interim Report on Local Government Reform. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

<http://www.pio.gov.cy/moi/pio/pio.nsf/All/1D600216734E4078C2257C6>

(Πρόσβαση 14/09/2017)

Schwab, C., Bouckaert G. & Kuhlmann S., 2017. The Future of Local Government in Europe Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Nomos Verlag

(Ηλεκτρονικό)

Available at:

<https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845280639/the-future-of-local-government-in-europe>

(Πρόσβαση 19/11/2017)

Swianiewicz, P., 2010. Territorial Consolidation Reform in Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute–Budapest, pp 39 . (Ηλεκτρονικό)

Available at:

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx

(Πρόσβαση 19/11/2017)

THE LOCAL GOVERNMENT REFORM – IN BRIEF Published by: The Ministry of the Interior and Health Department of Economics. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform_in_Brief.PDF

(Πρόσβαση 19/11/2017)

Tsekos, T. & Triantafyllopoulou, A., 2013. PUBLIC SERVICE PROVISION BY THE GREEK LOCAL GOVERNMENT, Paper prepared for the kick-off session of COST WG1, September 10, 2013, Edinburgh, UK/Scotland COST Action Local Public Sector Reforms (LocRef) Working Group I (WGI) “External (Post-) NPM Reforms”. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

https://www.researchgate.net/publication/265467160_PUBLIC_SERVICE_PROVISION_BY_THE_GREEK_LOCAL_GOVERNMENT

(Πρόσβαση 19/11/2017)

Vesperini, G., 2011. Regional and Local government in Italy: an overview. Università degli studi della Tuscia, Viterbo – Italy. (Ηλεκτρονικό)

Available at:

<http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/06/vesperinig.pdf>

(Πρόσβαση 19/11/2017)

Vetter, A. & Kersting N., 2017. TRANSFORMING DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY IN GERMAN LOCAL POLITICS First Draft – Not to be Quoted Paper to be presented at the ECPR GC 2017 in Prague 1-Sep-16.

(Ηλεκτρονικό)

Available at:

<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6d11d39c-b664-4453-945b-4099e4107ede.pdf>

(Πρόσβαση 30/10/2017)

<http://www.kl.dk> Local Government Denmark.

(Πρόσβαση 30/10/2017)

Zwicker-Schwarm, D, 2012, Cooperation of Local Governments in Germany with Regard to Economic Development, Social Services and Infrastructure Provision, in: Local Politics and Governance Panorama Insights into Asian and European affairs.

(Ηλεκτρονικό)

Available at:

http://www.kas.de/wf/doc/kas_33800-1522-2-30.pdf?130314151534

(Πρόσβαση 30/11/2017)