

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ



ΣΧΟΛΗ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΤΟΜΕΑΣ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



ΠΜΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ

Κοινωνικές Δομές και Δράσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική Διαμόρφωση – Προοπτικές

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΦΛΩΡΕΝΤΙΑ ΠΑΝΟΥ 19053

Τριμελής Επιτροπή Αξιολόγησης

Επιβλέπων Επιστημονικός Συνεργάτης Δρ. Γεώργιος Διέλλας

Μέλος Καθηγητής Σωτήριος Σούλης

Μέλος Επιστημονική Συνεργάτης Δρ. Γεωργία Τσάκνη

ΑΘΗΝΑ 2020

Επιβλέπων Επιστημονικός Συνεργάτης Δρ. Γεώργιος Διέλλας

Μέλος Καθηγητής Σωτήριος Σούλης

Μέλος Επιστημονική Συνεργάτης Δρ. Γεωργία Τσάκη

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

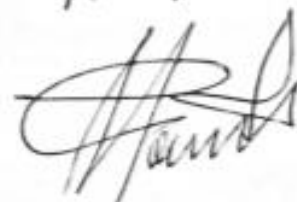
Η κάτωθι υπογεγραμμένη Φλωρεντία Πάνου του Ευαγγέλου με αριθμό μητρώου 19053 φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών Διοίκηση και Διαχείριση Υπηρεσιών Υγείας του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών-Οικονομικών Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι 30/03/2021 και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Φ/Η Δηλών/ούσα



Σύντομη Περίληψη

Στόχος της παρούσης έρευνας είναι η μελέτη της Κοινωνικής Πολιτικής που ασκείται από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) μέσω προγραμμάτων που αναλαμβάνουν οι Ο.Τ.Α. κυρίως επιδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά όχι μόνο.

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει τις αρχές της ήδη από τα αρχαία χρόνια και αποτελείσε ανέκαθεν σημαντικό και αναπόσπαστο κομμάτι της διοίκησης κρατών. Είναι πολλοί οι νόμοι και οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν μέχρι να καταλήξει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη σημερινή της μορφή, τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό. Αξίζει να δει κανείς τις μορφές της αυτοδιοίκησης που ισχύουν και σε άλλες χώρες και ειδικά στην Ευρώπη, καθώς και τις αρμοδιότητες του κάθε φορέα, αναλόγως αν ανήκει στην Πρωτοβάθμια ή Δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

Μια από τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης αφορά στην εφαρμογή μέτρων σχετικών με την κοινωνική πολιτική. Η κοινωνική πολιτική αναφέρεται σε εκείνες τις πρακτικές που στόχο έχουν την κάλυψη των βασικών αναγκών των ατόμων που ανήκουν κυρίως σε ευπαθείς κοινωνικά ομάδες. Η εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής γίνεται έτσι ώστε να αποκτήσουν ευημερία οι πολίτες ενός κράτους.

Το κράτος το οποίο εφαρμόζει τις κοινωνικές πολιτικές με στόχο την παροχή κοινωνικών δικαιωμάτων στην υγεία, στην εργασία, στην παιδεία και γενικότερα στην μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού χαρακτηρίζεται ως κράτος πρόνοιας.

Μερικά από τα σημαντικότερα προγράμματα ή υπηρεσίες της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα είναι τα Κ.Α.Π.Η., τα Κ.Η.Φ.Η. το Βοήθεια στο Σπίτι, προγράμματα ένταξης ΑμΕΑ, υποστήριξης οικογενειών και νέων, το ΚΕ.Θ.Ε.Α, τα ΚΕΚ, η Εναρμόνιση Επαγγελματικής και Οικογενειακής Ζωής, προγράμματα Εκπαίδευσης και Δια Βίου Μάθησης, Κέντρα Συμβουλευτικής Υποστήριξης Γυναικών Θυμάτων Βίας, Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης (Κοιν.Σ.Ε.Π.), κ.α.

Λέξεις-κλειδιά: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Κοινωνική Πολιτική, Κράτος Πρόνοιας, Κοινωνικές Δομές

Abstract

The aim of the present research is the study of the Social Policy performed by the local government organizations through programs undertaken by the local authorities, primarily subsidized by the European Union.

Local government has its origins in ancient times and has always been an important and integral part of state administration. There are many laws and their reforms that were made until the local government reached its current form, both in Greece and abroad. It is worth investigating the forms of local government that apply in other countries and especially in Europe, as well as the responsibilities of each one depending on whether it belongs to the Primary or Secondary local government.

One of the responsibilities of the local government is the implementation of measures related to social policy. Social policy refers to those practices that aim to meet the basic needs of individuals, especially those who belong to socially vulnerable groups. Social policy is being implemented so that the citizens can benefit from it.

The state that implements social policies with the aim of providing social rights to health, work, education and in general to the reduction of social exclusion is characterized as a welfare state.

Some of the most important programs or services of social policy in Greece are the different programs for elderly, programs for the integration of the disabled, support for families and for children and kindergarden, for Education and Lifelong Learning programs, Counseling Centers for Women Victims of Violence, Social Responsibility, etc.

Key words: Local government, Social Policy, Welfare State, Social Structures

Ευχαριστίες

Πριν την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της παρούσας διπλωματικής εργασίας, αισθάνομαι την υποχρέωση να ευχαριστήσω ορισμένους από τους ανθρώπους που γνώρισα, συνεργάστηκα μαζί τους και έπαιξαν πολύ σημαντικό ρόλο στην πρόοδο μου τον τελευταίο ενάμιση χρόνο.

Θα ξεκινήσω από τον επιβλέποντα καθηγητή της εργασίας, τον Επιστημονικό Συνεργάτη Δρ. Γεώργιο Διέλλα για την εμπιστοσύνη που μου έδειξε και τη βοήθεια και την υποστήριξη που μου προσέφερε. Τις ευχαριστίες μου θα ήθελα να εκφράσω και στους Μέλος Καθηγητή Σωτήριο Σούλη και Μέλος Επιστημονική Συνεργάτη Δρ. Γεωργία Τσάκνη που δέχτηκαν να είναι μέλη της τριμελούς επιτροπής αξιολόγησης της μεταπτυχιακής εργασίας.

Επίσης θα ήθελα να ευχαριστήσω τους Καθηγητές Μάρκο Σαρρή, Γαβριήλ Αμίτση, την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Ασπασία Γούλα καθώς και τον Δρ. Χρυσόστομο Νάτση.

Περιεχόμενα

| | |
|--|----|
| Abstract | vi |
| Κατάλογος Διαγραμμάτων..... | 5 |
| Κατάλογος Συντμήσεων | 6 |
| Εισαγωγή | 7 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο - ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ | 9 |
| 1.1 Η Συνταγματική Κατοχύρωση του Θεσμού της Αυτοδιοίκησης..... | 9 |
| 1.2 Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Αλλοδαπή..... | 10 |
| 1.2.1 Η περίπτωση της Αυστρίας | 12 |
| 1.2.2 Η περίπτωση του Βελγίου | 15 |
| 1.2.3 Η περίπτωση της Βουλγαρίας | 17 |
| 1.2.4 Η περίπτωση της Γαλλίας | 18 |
| 1.2.5 Η περίπτωση της Γερμανίας | 22 |
| 1.2.6 Η περίπτωση της Δανίας..... | 24 |
| 1.2.7 Η περίπτωση της Εσθονίας..... | 26 |
| 1.2.8 Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου | 27 |
| 1.2.9 Η περίπτωση της Ιρλανδίας | 29 |
| 1.2.10 Η περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής | 30 |
| 1.2.11 Η περίπτωση της Ισπανίας..... | 31 |
| 1.2.12 Η περίπτωση της Ιταλίας | 32 |
| 1.2.13 Η περίπτωση της Κύπρου | 34 |
| 1.2.14 Η περίπτωση της Λετονίας..... | 35 |
| 1.2.15 Η περίπτωση της Λιθουανίας..... | 35 |
| 1.2.16 Η περίπτωση του Λουξεμβούργου..... | 37 |
| 1.2.17 Η περίπτωση της Μάλτας | 37 |

| | |
|--|----|
| 1.2.18 Η περίπτωση της Ουγγαρίας | 38 |
| 1.2.19 Η περίπτωση της Ολλανδίας | 39 |
| 1.2.20 Η περίπτωση της Πολωνίας..... | 40 |
| 1.2.21 Η περίπτωση της Πορτογαλίας | 41 |
| 1.2.22 Η περίπτωση της Ρουμανίας..... | 42 |
| 1.2.23 Η περίπτωση της Σλοβακίας..... | 43 |
| 1.2.24 Η περίπτωση της Σλοβενίας | 44 |
| 1.2.25 Η περίπτωση της Σουηδίας..... | 46 |
| 1.2.26 Η περίπτωση της Τσεχίας | 47 |
| 1.2.27 Η περίπτωση της Φινλανδίας..... | 48 |
| 1.3 Ιστορική Αναδρομή – Εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα | 49 |
| 1.3.1 Η αυτοδιοίκηση από την αρχαιότητα | 49 |
| 1.3.2 Η αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη εποχή..... | 52 |
| 1.3.3 Σχέδιο νόμου - Καποδίστριας..... | 55 |
| 1.3.4 Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας Ν.3463/2006..... | 58 |
| 1.3.5 Πρόγραμμα Καλλικράτης..... | 59 |
| 1.4 Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο Ρόλος της ως Μορφή Οργάνωσης της Δημόσιας Εξουσίας..... | 67 |
| 1.4.1 Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης | 67 |
| 1.4.2 Ο ρόλος της Τοπικής αυτοδιοίκησης..... | 68 |
| 1.4.3 Η αναγκαιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης..... | 69 |
| 1.4.4 Η οικονομική αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης | 70 |
| 1.4.5 Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης-ΟΤΑ | 73 |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο - Κοινωνική Πολιτική και Κράτος Πρόνοιας..... | 79 |
| 2.1. Ορισμός της Κοινωνικής Πολιτικής – Κράτους Πρόνοιας..... | 79 |

| | |
|---|-----|
| 2.2 Ιστορική Αναδρομή Κοινωνικής Πολιτικής | 86 |
| 2.3 Φορείς της Κοινωνικής Πολιτικής..... | 89 |
| 2.4 Η Κοινωνική Πολιτική στην Τοπική Αυτοδιοίκηση | 93 |
| 2.5 Κοινωνικές Υπηρεσίες στην Ευρώπη και στην Ελλάδα..... | 95 |
| Συμπεράσματα | 102 |
| Βιβλιογραφία | 103 |

Κατάλογος Πινάκων

| | |
|--|-----|
| ΠΙΝΑΚΑΣ 1.1 : Ρωμαϊκές Λαϊκές Συνελεύσεις, Παπαγιάννη, 2015 | 51 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2 : Η έκταση της Ελλάδας ανά περιφέρεια, Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, 2012 | 58 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 1.3 : Περιφέρειες της Ελλάδας του Προγράμματος Καλλικράτη, ΕΕΤΑΑ, 2011..... | 63 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 1.4 : Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με τις Περιφέρειες και τις Περιφερειακές Ενότητες του Προγράμματος Καλλικράτη, ΕΕΤΑΑ, 2011 | 64 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 1.5 : Σύγκριση μεταξύ Σχεδίου Καποδίστρια και Προγράμματος Καλλικράτη, Γωγάκου & Κουτζιάρη, 2012 | 66 |
| ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1 : Κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων της προγραμματικής περιόδου 2014 - 2020 ανά Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, espa.gr | 101 |

Κατάλογος Διαγραμμάτων

| | |
|--|-----|
| ΣΧΗΜΑ 1.1: Διοικητική Διάρθρωση Σχεδίου Καποδίστρια, Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, 2012..... | 57 |
| ΣΧΗΜΑ 1.2 : Διοικητική Διάρθρωση Προγράμματος Καλλικράτη, Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, 2012 | 62 |
| ΣΧΗΜΑ 2.1 : Ορισμός Κοινωνικής Πολιτικής, Πηγή: Στασινοπούλου (2006) | 83 |
| ΣΧΗΜΑ 2.2 : Πληθυσμός στα όρια της φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στην Ευρώπη, Πηγή: Eurostat (2005-2016) | 97 |
| | 97 |
| ΣΧΗΜΑ 2.3 : Ποσοστό πληθυσμού στα όρια της φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, Πηγή: Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (2008-2019) | 100 |
| | 100 |

Κατάλογος Συντμήσεων

ΑΕΙ – Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα

ΔΥΠΕ – Δημόσιες Υγειονομικές Υπηρεσίες

ΕΕ – Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΤΑΑ – Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

ΕΙΣΕΠ – Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων

ΕΠΔ – Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης

ΕΣΔΚΝΑ – Ενιαίος Σύνδεσμος Δήμων και Κοινοτήτων Αττικής

ΕΣΠΑ – Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς

ΚΑΠ – Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

ΚΕΔΚΕ – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας

ΜΜΜ – Μέσα Μαζικής Μεταφοράς

ΝΠΔΔ – Νομικό Πλαίσιο Δημοσίου Δικαίου

ΟΕΥ – Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας

ΟΗΕ – Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών

ΟΟΣΑ – Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΤΑ – Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΠΣΑ – Πρόγραμμα Σταθερότητας Ανάπτυξης

ΤΑ – Τοπική Αυτοδιοίκηση

ΦΕΦΝΠ – Φόρος Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων

ΦΠΑ – Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία αποτελείται από δύο κεντρικά κεφάλαια, το ένα καλύπτει την τοπική αυτοδιοίκηση και το δεύτερο την κοινωνική πολιτική και τις κοινωνικές δομές. Στόχος της εργασίας αυτής είναι η παρουσίαση των κοινωνικών δομών και δράσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω ιστορικής αναδρομής, αλλά και η διατύπωση σχετικών προοπτικών. Ειδικότερα, γίνεται αναφορά στο θεσμικό πλαίσιο, στις αρμοδιότητες και στα πεδία άσκησης κοινωνικής πολιτικής στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Παράλληλα αναλύονται οι έννοιες Κράτος Πρόνοιας, Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικές Δομές. Επιπλέον, παρουσιάζονται προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και αναφέρονται οι προοπτικές των προγραμμάτων αυτών με την εφαρμογή τους καθώς και τα πλεονεκτήματα που μπορεί να προσφέρουν.

Στην εργασία εφαρμόζεται η βιβλιογραφική επισκόπηση μέσω αναφορών που εντοπίζονται σε βιβλία συγγραφέων, σε αρχεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και σε επίσημες αναφορές στο διαδίκτυο. Τα στοιχεία αυτά συλλέχθηκαν, μελετήθηκαν και καταγράφηκαν ώστε να τεκμηριώσουν την παρούσα εργασία.

Όπως αναφέρθηκε, η εργασία διακρίνεται σε δύο βασικά κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, παρουσιάζεται η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού στην Ελλάδα, η μορφή και το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης σε κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και στην Αμερική. Έπειτα, γίνεται ιστορική αναδρομή της τοπικής αυτοδιοίκησης από την αρχαιότητα ακόμα στην οποία συναντάται, μέχρι τα σύγχρονα χρόνια και το σήμερα. Το κεφάλαιο κλείνει με την έννοια και δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και τη σημαντικότητά της οικονομικά, κοινωνικά, διοικητικά.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται η έννοια της Κοινωνικής Πολιτικής και του Κράτους Πρόνοιας. Ειδικότερα, γίνεται παρουσίαση των ορισμών της κοινωνικής πολιτικής και του κράτους πρόνοιας. Στη συνέχεια, γίνεται ιστορική αναδρομή της κοινωνικής πολιτικής και αναφέρονται οι φορείς και τα μοντέλα της κοινωνικής πολιτικής. Ακόμα, γίνεται σύνδεση της τοπικής αυτοδιοίκησης με την κοινωνική πολιτική και παρουσιάζονται υπηρεσίες και τα προγράμματα της Ευρώπης και της Ελλάδας για την Κοινωνική Πολιτική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο - ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1 Η Συνταγματική Κατοχύρωση του Θεσμού της Αυτοδιοίκησης

Στα περισσότερα κράτη παρατηρείται η τάση να οργανώνουν την εξουσία με τέτοιο τρόπο, ώστε να υπάρχουν διάφορα όργανα για άσκηση εξουσίας σε διαφορετικά πλαίσια. Η Αυτοδιοίκηση είναι μια μέθοδος οργάνωσης, η οποία ορίζεται ως *«η σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης, έξω από το νομικό πρόσωπο του κράτους, που αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα και έχουν δικά τους όργανα»* (Μπέσιλα-Βήκα, 2010:7). Σύμφωνα με τον Τσάτσο (1990), *«η αυτοδιοίκηση είναι μια κατηγορία μορφών διοικητικής οργάνωσης με κοινό χαρακτηριστικό έναν βαθμό νομικής και πολιτικής αυτοτέλειας απέναντι στην κεντρική κρατική εξουσία»* (Τσάτσος, 1990:397). Η Αυτοδιοίκηση αποτελεί τη διαδικασία κατά την οποία, δημόσια νομικά πρόσωπα οργανώνονται και μέσω δικών τους οργάνων ασκούν δημόσια εξουσία. Ειδικότερα, το κράτος μέσω νόμων συστήνει μικρότερα νομικά πρόσωπα, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τα οποία αν και εντός των συνόρων της χώρας, διαφοροποιούνται νομικά από το κράτος και έχουν το δικαίωμα να ασκήσουν δημόσια εξουσία σε ορισμένες περιπτώσεις. Νομικά, κράτος και αυτοδιοίκηση έχουν πολλά κοινά, όπως το γεγονός ότι και τα δύο ασκούν δημόσια εξουσία, η οποία ασκείται από όργανα που έχουν ορίσει. Το κράτος και η αυτοδιοίκηση έχουν χωριστή νομική προσωπικότητα, γεγονός που σημαίνει ότι έχουν διαφορετικά περιουσιακά στοιχεία, διαφορετικές υποχρεώσεις και δικαιώματα. Από την άλλη, υπάρχει μια σημαντική διαφορά μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης καθώς η δεύτερη δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα και η εξουσία που έχει είναι δοτή. Το κράτος είναι αυτό που όρισε με νόμο την εξουσία που μπορούν να έχουν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί και μπορεί να την άρει αντίστοιχα με νέο νόμο. Από την περίπτωση αυτή αποκλείονται οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου και δεύτερου βαθμού, οι οποίοι προστατεύονται από το άρθρο 102 παράγραφος 1 του Συντάγματος (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Η αυτοδιοίκηση νομικά «κατασκευάστηκε» για να διασφαλιστεί η αυτοτέλεια απέναντι στην κρατική εξουσία. Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε δύο βασικές κατηγορίες. Ειδικότερα, μπορεί να είναι κατά τόπο αυτοδιοίκηση με σημείο αναφοράς συγκεκριμένο χώρο, όπως οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α΄ Βαθμού που αφορούν τους Δήμους οι ΟΤΑ Β΄ Βαθμού που αφορούν τις Περιφέρειες καθώς και το Άγιο Όρος, του οποίου η περίπτωση θα

εξεταστεί στη συνέχεια. Όπως φαίνεται, βασικό στοιχείο της κατά τόπου αυτοδιοίκησης είναι η εδαφική εξουσία που μπορεί να ασκηθεί σε όποιον ανήκει ή βρίσκεται στην περιοχή της. Ακόμα, η αυτοδιοίκηση μπορεί να είναι κατά ύλη με σημείο αναφοράς συγκεκριμένη κοινωνική ύλη, όπως είναι τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ). Στην κατά ύλη αυτοδιοίκηση δεν υπάρχει εδαφική εξουσία, αλλά εξουσία μπορεί να ασκηθεί μόνο στα μέλη τους (Ράικου, 2002).

Μια ιδιαίτερη μορφή Αυτοδιοίκησης, κατοχυρωμένη συνταγματικά με το άρθρο 105, είναι το Άγιο Όρος. Ο καθορισμός όσων ισχύουν σχετικά με τη λειτουργία του Αγίου Όρους ορίζεται από τον Καταστατικό Χάρτη του Αγίου Όρους, το οποίο είναι επικυρωμένο από το Οικουμενικό Πατριαρχείο αλλά και από τη Βουλή των Ελλήνων. Σύμφωνα με το άρθρο 105 του Συντάγματος, η χερσόνησος του Άθω ορίζεται ως αυτοδιοίκητο τμήμα του ελληνικού κράτους. Ειδικότερα, το Άγιο Όρος διοικείται από αντιπροσώπους, οι οποίοι επιλέγονται από τις 20 Ιερές Μονές και αποτελούν την Ιερή Κοινότητα. Με το ίδιο άρθρο, απαγορεύεται να γίνει μεταβολή στο διοικητικό σύστημά του ή να αλλάξει ο αριθμός των Ιερών Μονών. Αξίζει να αναφερθεί ότι, σύμφωνα με το Σύνταγμα, όποιος προσλαμβάνεται ως δόκιμος ή μοναχός σε μονή του Αγίου Όρους αποκτάει αυτόματα την ελληνική ιθαγένεια. Παρόλο που το Άγιο Όρος έχει δικό του καθεστώς, η αυτοδιοίκηση αφορά μόνο στο διοικητικό τομέα και σύμφωνα πάντα με τους ελληνικούς νόμους. (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Σύμφωνα με τον J.J. Rousseau, στο Κοινωνικό του Συμβόλαιο, η αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να συνυπάρξει με τη δημοκρατία. Για τον λόγο αυτό, αντιτάχθηκε σε κάθε μορφή αυτοδιοίκησης, καθώς φοβήθηκε την επιρροή μιας τοπικής αυτόνομης μονάδας στον πληθυσμό. Ωστόσο, θα πρέπει να αναφερθεί ότι ο J.J. Rousseau αναφέρεται σε μια εποχή όπου ο λαός ήταν κυρίαρχος, ενεργός και δεν δέχονταν αντιπροσώπους. Σε αυτή τη δημοκρατία, θεωρεί ότι δεν ταιριάζει η αυτοδιοίκηση. Εν κατακλείδι η αυτοδιοίκηση, θα πρέπει να αναφερθεί, ότι αν και έχει τις αδυναμίες της, παραμένει θεσμός βαθιά δημοκρατικός, καθώς υπάρχει άμεση παρέμβαση του λαού με νόμιμα μέσα και πλήρη εναρμόνιση με τους νόμους του κράτους (Μανιτάκης, 1994).

1.2 Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Αλλοδαπή

Η τοπική αυτοδιοίκηση εμφανίστηκε και καθιερώθηκε σταδιακά παγκοσμίως. Σπουδαίο ρόλο στην συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης διαδραμάτισε αφενός η

επικράτηση της δημοκρατικής αρχής και αφετέρου η οικονομική ανάπτυξη της αστικής τάξης. Η τοπική αυτοδιοίκηση αν και θα μπορούσε να συμβαδίσει με κάθε πολίτευμα, ταιριάζει περισσότερο με το δημοκρατικό, διότι στα υπόλοιπα πολιτεύματα υπάρχει η τάση να συγκεντρώνεται η εξουσία σε ένα κεντρικό όργανο άσκησης εξουσίας. Δεν θα πρέπει να ταυτίζεται η τοπική αυτοδιοίκηση με τη δημοκρατία, αλλά οι δύο αυτές έννοιες συνυπάρχουν σε κοινωνικό, ιστορικό και νομικό πλαίσιο (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Στα συντάγματα των περισσότερων χωρών η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνεται ως βασικό στοιχείο της διοικητικής τους οργάνωσης. Ειδικότερα, στο Βέλγιο η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται συνταγματικά το 1881 με το άρθρο 108, στην Αγγλία από το 1888 υπάρχουν μορφές τοπικής αυτοδιοίκησης, στην Ιταλία κατοχυρώνεται το 1948 με τα άρθρα 5 και 114-133, στην Γερμανία το 1949 με το άρθρο 28, στη Γαλλία το 1958 με τα άρθρα 72-76 και στην Ισπανία το 1978 με τα άρθρα 140-142. Επίσης, η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται συνταγματικά στην Αμερική το 1789, καθώς και σε χώρες της Ασίας και της Αφρικής. Αναφορικά με τις πρώην Λαϊκές Δημοκρατίες, η τοπική αυτοδιοίκηση ακολουθούσε την αρχή της δημοκρατικής συγκέντρωσης. Συνεπώς, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούνταν από αιρετά όργανα, τα οποία όμως κρίνονταν και ελέγχονταν από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα του κράτους. Έτσι, στην Αλβανία η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται το 1946 με τα άρθρα 71-78, στη Βουλγαρία το 1947 με τα άρθρα 47-55, στη Πολωνία το 1952 με τα άρθρα 34-45 και στη Ρουμανία το 1965 με τα άρθρα 79-93 (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Σύμφωνα με την Μπέσιλα-Βήκα (2010), τα Συντάγματα δύναται να διακριθούν σε τέσσερις κατηγορίες, όπως έγινε για πρώτη φορά στο Σικάγο. Η πρώτη κατηγορία αφορά, περιλαμβάνει τα Συντάγματα που καθιερώνουν το σύστημα «municipal home rule», δηλαδή το δικαίωμα των τοπικών οργανισμών να καταρτίζουν, ψηφίζουν και αναθεωρούν το χάρτη τους. Ειδικότερα, τα Συντάγματα που θεσπίζουν το σύστημα «municipal home rule» μπορούν να διακριθούν περαιτέρω σε δύο κατηγορίες. Αυτές είναι η απευθείας εφαρμογή του συστήματος (self-executing type) και η εξαρτώμενη από πράξεις άλλων εξουσιών εφαρμογή (non-self-executing type). Μια δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει τα Συντάγματα που χορηγούν το δικαίωμα αυτό στους τοπικούς οργανισμούς από τη νομοθετική εξουσία. Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τα Συντάγματα που προβλέπουν τη ψήφιση πολλών Χαρτών από τη νομοθετική εξουσία και την υποβολή τους στους τοπικούς οργανισμούς, οι οποίοι επιλέγουν κάποιον από αυτούς τους Χάρτες. Τέλος, υπάρχουν τα Συντάγματα που επιτρέπουν την ψήφιση του χάρτη

ενός τοπικού οργανισμού με έναν ειδικό νόμο, ο οποίος ισχύει μόνο αν εγκριθεί από τον ενδιαφερόμενο οργανισμό. Με βάση τις τέσσερις αυτές κατηγορίες, γίνεται κατανοητό ότι το εκλογικό σώμα κάθε τοπικού οργανισμού έχει δεύτερη θέση ως προς την νομοθετική εξουσία, αφού έχει το δικαίωμα να κυρώσει τους ειδικούς νόμους που το αφορούν (Μπέσιλα-Βήκα, 2010:25).

Στη συνέχεια θα αναφερθούν οι περιπτώσεις των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και της Αμερικής σχετικά με την ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την κατοχύρωσή της συνταγματικά. Οι χώρες, οι οποίες θα παρουσιαστούν είναι η Αυστρία, το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Δανία, η Εσθονία, το Ηνωμένο Βασίλειο, οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, η Ιρλανδία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο, η Μάλτα, η Ουγγαρία, η Ολλανδία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Σουηδία, η Τσεχία και η Φινλανδία.

1.2.1 Η περίπτωση της Αυστρίας

Η Αυστρία διοικητικά αποτελείται από τρία επίπεδα, το επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης (ομοσπονδιακή κυβέρνηση), το ομοσπονδιακό επίπεδο (ομοσπονδιακές κρατικές υπηρεσίες των εννέα ομόσπονδων κρατιδίων της) και το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης (δημοτικές διοικήσεις των 2.358 αυστριακών δήμων). Ακόμα, η Αυστρία αποτελείται από 99 διοικητικές περιφέρειες, οι οποίες είναι οργανωτικά ενσωματωμένες στην ομοσπονδιακή κρατική διοίκηση ως περιφερειακές διοικήσεις – επαρχίες ή εντός των μεγαλύτερων πόλεων (Stelzer, 2011). Αναφορικά με το πρώτο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης, οι αρχές είναι υπεύθυνες για θέματα που σχετίζονται με την οικογένεια και ασχολούνται με θέσπιση σχετικών νόμων και τις οικογενειακές παροχές. Αναφορικά με τη νομοθεσία σχετικά με την κοινωνική στέγαση αλλά και την παροχή κοινωνικής προστασίας, ασφάλισης και αποζημιώσεων υπεύθυνο είναι το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικών Υποθέσεων και Προστασίας των Καταναλωτών. Οι αρχές του περιφερειακού επιπέδου παρέχουν κοινωνική βοήθεια με την εφαρμογή των νόμων για κοινωνική αρωγή και τη διαχείριση της κοινωνικής πρόνοιας, ενώ παράλληλα διαχειρίζονται και εφαρμόζουν την ομοσπονδιακή νομοθεσία για την οικογενειακή πολιτική και για την ευημερία των νέων (Sozial Ministerium, 2016).

Όπως αναφέρθηκε η Αυστρία αποτελείται από 9 ομόσπονδα κρατίδια (Bundeslander), η αυτονομία των οποίων κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, στα άρθρα 2 και 116, ενώ δεν

προβλέπεται περιφερειακή τοπική αυτοδιοίκηση. Ακόμα η Αυστρία έχει 2.357 Δήμους (Gemeinden) με διαφορετικά καθεστάτα, αριθμός που μειώθηκε από τους 3.999, που ήταν το 1950, 15 πόλεις με ειδικό καθεστάτ, 197 αστικοί δήμοι, 755 προάστια και 1.290 χωριά. Πληθυσμιακά, πάνω από το 90% των Δήμων της απαριθμεί λιγότερους από 5.000 κατοίκους, ενώ μόνο 5 Δήμοι έχουν πληθυσμό πάνω από 100.000 κατοίκους. Σε κάθε κρατίδιο συναντάται το δημοτικό συμβούλιο (Gemeinderat), το οποίο είναι το βουλευόμενο σώμα του Δήμου στη τοπική αυτοδιοίκηση. Το δημοτικό συμβούλιο αποτελείται από μέλη, τα οποία εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία για πέντε ή έξι έτη, ενώ είναι αυτό που εκλέγει το δήμαρχο, όταν δεν εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Επιπλέον το δημοτικό συμβούλιο διορίζει σε κάθε Δήμο και το τοπικό Διοικητικό Συμβούλιο (Gemeindenvorstand), το οποίο αποτελείται από τον Δήμαρχο, τους βουλευτές και τα μέλη των πολιτικών κομμάτων (UCLG, 2007).

Οι Δήμοι της Αυστρίας μπορεί να αναλάβουν αρμοδιότητες τοπικού ενδιαφέροντος, όπως οι κοινωνικές υπηρεσίες, η αστυνόμευση, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η ύδρευση και αποχέτευση, η διαχείριση σκουπιδιών και υδάτινων πόρων, οι δημόσιες μεταφορές, η προστασία του περιβάλλοντος, η συντήρηση των σχολείων, ο πολιτισμός και οι υπηρεσίες υγείας. Επίσης, μπορεί να τους δοθεί έγκριση από το κρατίδιο στο οποίο ανήκουν σχετικά με τη διεξαγωγή εκλογών και δημοψηφισμάτων, τη τήρηση δημοτολογίου και ληξιαρχείου, την εφαρμογή μέτρων για τη δημόσια υγεία, τη διενέργεια στατιστικών ερευνών και τον τομέα της εκπαίδευσης σε συνεργασία όμως με το κρατίδιο. Για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των παραπάνω αρμοδιοτήτων, οι Δήμοι έχουν το δικαίωμα να δημιουργήσουν δημοτικές επιχειρήσεις/εταιρείες ή οργανισμούς ή ακόμα και να καταλήξουν σε συμφωνίες με άλλους δήμους όταν οι αρμοδιότητες προέρχονται από το κεντρικό κράτος ή το κρατίδιο. Για την πραγματοποίηση των συμφωνιών αυτών απαιτείται η έγκριση ελεγκτικής αρχής, ώστε να διασφαλιστεί η συνταγματικότητα της συμφωνίας. Οι Δήμοι λαμβάνουν έσοδα από την επιβολή φόρων σε μεγάλο βαθμό καθώς επίσης και από την επιβολή του δημοτικού φόρου, ο οποίος επιβαρύνει τις επιχειρήσεις. Ο δημοτικός φόρος των επιχειρήσεων αποτελεί το 60% των συνολικών δημοτικών εσόδων, ενώ ένα 16% των εσόδων προέρχεται από φόρο ακίνητης περιουσίας. Ακόμα, οι Δήμοι δύναται να παίρνουν επιχορηγήσεις είτε γενικές με κριτήριο τη φορολογική ικανότητα, τις ανάγκες και δημοσιονομικές δυσκολίες των ΟΤΑ, είτε ειδικές για τα Μέσα Μαζικής Μεταφοράς (MMM) και την πολιτική προστασία είτε τέλος την εξισορροπητική εξουσιοδότηση από τα ομόσπονδα κρατίδια (Γεωργάκης, 2001).

Σχετικά με τη συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική ζωή της τοπικής αυτοδιοίκησης, δύναται να συμμετέχουν στα δημοψηφίσματα που διεξάγει ο Δήμος ή να εκφράζουν παρατηρήσεις τους σε συσκέψεις που συμμετέχουν. Όσον αφορά, τον έλεγχο των Δήμων από το κράτος αλλά και τα ομόσπονδα κρατίδια, έχει συσταθεί ένα περιφερειακό γραφείο διοίκησης, το οποίο μπορεί να ακυρώνει αποφάσεις, οι οποίες μπορεί να χαρακτηριστούν ως παράνομες ή ακόμα και να επιβάλλει κυρώσεις όταν επαναλαμβάνονται αδικήματα ή ακόμα και να διαλύσει το δημοτικό συμβούλιο σε εξαιρετικές περιπτώσεις που το επιβάλλουν. Ωστόσο, οι Δήμοι μπορούν να προσφύγουν στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ή στο Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο, όταν δεν συμφωνούν με τις αποφάσεις του περιφερειακού γραφείου διοίκησης. Σε εκείνη την περίπτωση, γίνεται έλεγχος διοικητικός και οικονομικός στον Δήμο από την εποπτική αρχή και λαμβάνεται τελικά η απόφαση (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2001).

Μελετώντας ιστορικά την τοπική αυτοδιοίκηση της Αυστρίας, οι κυβερνήσεις των ομόσπονδων κρατιδίων της Αυστρίας ιδρύθηκαν το 1848, ενώ η νομοθετική τους εξουσία θεσπίστηκε το 1918. Αξιοσημείωτο είναι ότι κάθε κρατίδιο της Αυστρίας έχει δικό του Σύνταγμα και διοικείται από ένα νομοθετικό σώμα, που είναι το κοινοβούλιο (Landtag) και ένα εκτελεστικό σώμα, που είναι το διοικητικό συμβούλιο, το οποίο μάλιστα είναι αυτό που διορίζει τον κυβερνήτη και την τοπική κυβέρνηση. Τέλος, εκτελεστικό όργανο του κρατιδίου είναι η περιφερειακή κυβέρνηση (Landesregierung) και ο επικεφαλής της είναι ο κυβερνήτης (Landeshauptmann) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2001).

Τα έσοδα της Αυστρίας προέρχονται κατά κύριο λόγο από την φορολογία, που επιβάλλουν οι δήμοι. Ειδικότερα, ο πιο σημαντικός ίσως φόρος, είναι ο δημοτικός φόρος από τις επιχειρήσεις, καθώς αποτελεί το 60% των συνολικών δημοτικών εσόδων. Άλλοι φόροι, οι οποίοι συμβάλλουν οικονομικά στο δήμο είναι ο φόρος ακινήτων, ο οποίος αποτελεί το 16% των συνολικών εσόδων, ο φόρος παρεπιδημούντων, φόρος θεαμάτων και φόρος χρήσης δημόσιας περιουσίας. Ακόμα, εκτός από τους αποκλειστικά δημοτικούς φόρους, οι δήμοι στην Αυστρία λαμβάνουν τμήμα των φόρων του κράτους και ειδικότερα τμήμα από τους φόρους που αφορούν τα πετρελαιοειδή, την εταιρική περιουσία και την αξία γης. Εκτός όλων αυτών οι δήμοι λαμβάνουν επιχορηγήσεις είτε γενικές για τις ανάγκες και δημοσιονομικές δυσκολίες των ΟΤΑ, είτε ειδικές για τα δημοτικά Μέσα Μαζικής Μεταφοράς και την πολιτική προστασία, είτε τέλος εξισορροπητική επιχορήγηση, από τα ομόσπονδα κρατίδια (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2001). Εκτός από τα έσοδα των δήμων από τη φορολογία, αξίζει να αναφερθούν και οι δαπάνες των

δήμων της Αυστρίας. Ειδικότερα, οι δήμοι είναι υπεύθυνοι, όπως αναφέρθηκε για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας. Για να επιτευχθεί αυτό, οι δήμοι καταβάλλουν ένα σύνολο κοινωνικών επιδομάτων που αφορούν άτομα και οικογένειες που έχουν οικονομική ανάγκη. Για το έτος 2014, οι επιδοτήσεις στις εγκαταστάσεις παιδικής μέριμνας και στις οικογενειακές υπηρεσίες που παρέχονται κυρίως από τα ομόσπονδα κρατίδια και τις τοπικές κυβερνήσεις ανήλθαν συνολικά σε 2,5 δις € (Sozial Ministerium, 2016).

1.2.2 Η περίπτωση του Βελγίου

Το Βέλγιο από το 1983, και την μεγαλύτερη μεταρρύθμιση ως τότε στη διοικητική αποκέντρωση, χωρίζεται σε 5 επαρχίες, οι οποίες περιλαμβάνουν 570 δήμους και κοινότητες ενώ υπάρχουν ακόμα 19 δήμοι, οι οποίοι δεν ανήκουν σε καμία επαρχία. Οι δήμοι αποτελούν κατά πλειοψηφία τη μικρότερη διοικητική μονάδα του Βελγίου, με εξαίρεση δήμους που ο πληθυσμός ξεπερνάει τους 100.000 κατοίκους, όπου λειτουργεί και μικρότερη διοικητική μονάδα με δικό της συμβούλιο. Το 1795 δημιουργήθηκαν στο Βέλγιο οι δήμοι και οι κοινότητες ως διοικητικό επίπεδο και με στόχο την αναδιοργάνωση των διοικητικών δομών, δήμοι με λιγότερους από 5.000 κατοίκους ομαδοποιήθηκαν, μόνο μέχρι το 1800 που καταργήθηκαν οι ομαδοποιημένοι Δήμοι και ο αριθμός τους έφτασε τους 2.776. Στη συνέχεια, από το 1831 και μέχρι το 1961 το Βέλγιο αποτελούταν από 2.739 Δήμους με ελάχιστες προσαυξήσεις όπως το 1839 που μειώθηκε σε 2.508 και το 1928 που ήταν 2.675. Το 1961 ψηφίστηκε στο Βέλγιο ο νόμος περί ενότητας, ο οποίος ορίζει τα κριτήρια αναδιοργάνωσης της διοικητικής λειτουργίας των δήμων με περίοδο προσαρμογής τα 10 έτη. Από το 1964 και έως το 1970, 300 Δήμοι συγχωνεύτηκαν, με αποτέλεσμα τη μείωσή τους σε 2.359, ενώ το 1975 εγκρίθηκε νόμος με την περαιτέρω συγχώνευση δήμων σε 596 το 1977, και τελικά το 1983 ο αριθμός των Δήμων μειώθηκε σε 589. Οι συγχωνεύσεις των παραπάνω Δήμων γινόταν με εφαρμογή νόμων, οι οποίοι ανέφεραν ότι οι λόγοι είναι οικονομικοί, γεωγραφικοί, γλωσσικοί ή πολιτισμικοί. Σύμφωνα με τη νομοθεσία στα έτη 1962-1963, ο κάθε Δήμος θα έπρεπε να αναγνωρίζει μια από τις τέσσερις επίσημες γλώσσες ενώ επιπλέον όσοι Δήμοι βρίσκονταν σε γειτνίαση με άλλο γλωσσικό τομέα, ήταν υπεύθυνοι να παρέχουν εκπαιδευτικές και κοινωνικές υποδομές για την κάλυψη της άλλης γλώσσας (European Commission, 2008).

Μια από τις πιο σημαντικές συνταγματικά στιγμές στο Βέλγιο είναι η μεταρρύθμιση του 2001 σχετικά με την διοικητική αποκέντρωση. Ειδικότερα, καθορίστηκε ότι οι περιφέρειες θα

ελέγχουν τη δομή και τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το Βέλγιο σήμερα, αποτελείται από 6 ομοσπονδιακούς θεσμούς/κράτη, 3 περιφέρειες, 3 κοινότητες, 10 επαρχίες και 589 δήμους, οι οποίοι κατά μέσο όρο αριθμούν 18.000 κατοίκους έκαστος και μόλις 8 από αυτούς τους δήμους να ξεπερνούν σε πληθυσμό τους 100.000 κατοίκους (Haffner & Bournouh, 2014).

Όσον αφορά τη γλώσσα, γεγονός που έχει μεγάλη αξία στο Βέλγιο, οι δήμοι διακρίνονται σε 5 κατηγορίες γλωσσικών και περιφερειακών γνωρισμάτων, οι οποίες είναι οι Φλαμανδικές Επαρχίες, οι Βαλλωνικές Επαρχίες, οι Φλαμανδικοί Δήμοι και Κοινότητες, οι Βαλλωνικοί Δήμοι και Κοινότητες και τέλος οι Δήμοι και οι Κοινότητες της πρωτεύουσας περιοχής. Οι Δήμοι και οι Επαρχίες βάση Συντάγματος έχουν από κοινού την ευθύνη λήψεως αποφάσεων για θέματα που τους αφορούν. Οι Επαρχίες συντονίζουν και καθοδηγούν τους Δήμους όπου χρειάζεται. Οι Δήμοι είναι αρμόδιοι για τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης, τη διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών και του δημοτολογίου, τη πολιτοφυλακή, τα καθήκοντα δημόσιου κατήγορου, την έρευνα εγκληματικών δράσεων, τις απογραφές, τις ρυθμίσεις κοινοβουλευτικών εκλογών, την έκδοση αδειών οδήγησης και διαβατηρίων, τα μητρώα αστικής κατάστασης για ζητήματα πολεοδομίας, αστικών μεταφορών και τοπικών δικτύων, εκπαίδευσης, αθλητισμού, πολιτισμού, περιβάλλοντος, τουρισμού, υγείας και κοινωνικής πρόνοιας (Committee of Regions, 2001).

Σχετικά με την κοινωνική πρόνοια, θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι υπηρεσίες τους διαχειρίζονται από το κεντρικό κράτος, ενώ η περιφέρεια αναλαμβάνει τμήματα, όπως κατασκευή-επισκευή των μονάδων υγείας, τα κέντρα ψυχικής υγείας, τα προγράμματα βοήθεια στο σπίτι και τηλεϊατρικής, αλλά και η κοινωνική κατοικία. Οι δήμοι, σχετικά με την κοινωνική πρόνοια, έχουν μικρότερο ρόλο κυρίως ως προς την εξασφάλιση της υγιεινής, την προληπτική ιατρική και την επιβολή φορολόγησης. Τέλος, από κοινού περιφέρειες και δήμοι με τις πρώτες να αναλαμβάνουν κυρίως τη χρηματοδότηση, παρέχουν υπηρεσίες στη τρίτη ηλικία αλλά και ασχολούνται με τοπικά προγράμματα απασχόλησης και εύρεσης εργασίας. Τα έσοδα των δήμων στο Βέλγιο προέρχονται από εισπράξεις φόρων, επιχορηγήσεις οι οποίες καθορίζονται από τις περιφέρειες αλλά και από επενδύσεις. Οι πιο συνήθεις φόροι είναι ο φόρος εισοδήματος, ο φόρος κυκλοφορίας οχημάτων και ο φόρος ακίνητης περιουσίας (European Communities, Belgium, UCLG, 2007).

Τα έσοδα των δήμων του Βελγίου προέρχονται σε μεγαλύτερο βαθμό από την είσπραξη φόρων, που πληρώνουν οι πολίτες, όπως φόρος εισοδήματος, ο φόρος κυκλοφορίας οχημάτων, ο φόρος ακίνητης περιουσίας, οι φόροι σχετικά με την αποκομιδή απορριμμάτων, τη δεύτερη κατοικία κλπ. Εκτός από τους φόρους, οι δήμοι λαμβάνουν χρήματα με τη μορφή επιχορηγήσεων, το ύψος των οποίων καθορίζεται από τις περιφέρειες. Οι επιχορηγήσεις αυτές μπορεί να αφορούν τη λειτουργία των δήμων, τις μισθοδοσίες των πολιτών αλλά και νέες επενδύσεις (De Decker, 2008). Από την άλλη, οι υψηλότερες δαπάνες των δήμων του Βελγίου αφορούν την κοινωνική ασφάλιση, τις συντάξεις και την υγειονομική περίθαλψη (IMF, 2015).

1.2.3 Η περίπτωση της Βουλγαρίας

Στη Βουλγαρία η ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς το ρόλο και τις αρμοδιότητές της, θεσμοθετήθηκε στο Σύνταγμα του 1991 και συγκεκριμένα με το άρθρο 135, το οποίο διαίρεσε τη Βουλγαρία σε 264 δήμους (obshtini) και 28 επαρχίες (oblasti). Ο κάθε δήμος της Βουλγαρίας αποτελείται από τομείς ή δημοτικά διαμερίσματα. Η κάθε επαρχία αποτελεί αποκεντρωμένη διοικητική μονάδα και είναι υπεύθυνη για τη σύνδεση μεταξύ τοπικών φορέων και του κράτους, την εφαρμογή αναπτυξιακών στρατηγικών και τον έλεγχο νομιμότητας των ενεργειών των δήμων, με τον έπαρχο να ορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Σε κάθε δήμο υπάρχει ένα συμβούλιο, το οποίο αποτελεί το διοικητικό τους όργανο, είναι αιρετό και αποτελείται από 11-51 έδρες. Τα μέλη του Συμβουλίου αυτού, οι δημοτικοί σύμβουλοι, εκλέγονται κάθε 5 χρόνια, ενώ ο Δήμαρχος κάθε 4 και είναι ο υπεύθυνος για την εκτέλεση των αποφάσεων του διοικητικού συμβουλίου. Ο δήμαρχος ορίζει έναν γραμματέα, ο οποίος τον βοηθάει στη δημοτική διοίκηση και επίσης τους αντιδημάρχους, τους οποίους όμως τελικά επιλέγει το δημοτικό συμβούλιο (Stoilova, 2006).

Οι αρμοδιότητες των δήμων δύναται να διακριθούν σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία δημοτικών αρμοδιοτήτων είναι οι τοπικές αποθέσεις ή αλλιώς αποκλειστικές, οι οποίες περιλαμβάνουν τη συντήρηση των δικτύων και των υποδομών, την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, αρμοδιότητες σχετικά με τον πολιτισμό, τον τουρισμό, τον αθλητισμό και το περιβάλλον, ενώ χρηματοδοτούνται από δημοτικούς πόρους όπως φόρους, τέλη και πρόστιμα. Οι κοινωνικές αρμοδιότητες των δήμων της Βουλγαρίας, αφορούν οικονομική ενίσχυση σε περίπτωση φυσικών καταστροφών (σεισμούς, πυρκαγιές, πλημμύρες κλπ), επισκευές κατοικιών, διανομή φαρμάκων, παροχή φαγητού δωρεάν, υπηρεσίες και προνόμια σε κέντρα

αποκατάστασης, κέντρα κοινωνικής και ψυχολογικής αρωγής, κέντρα στέγασης και καταλύματα κλπ., επαγγελματικό προσανατολισμό για τους νέους και διάφορες παροχές σε ανέργους και κοινωνικά ευάλωτους (άτομα με ειδικές ανάγκες, παιδιά, ηλικιωμένοι κ.α.) (Terzic και Arabska, 2016). Η δεύτερη κατηγορία αρμοδιοτήτων περιλαμβάνει τις κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητες από την κεντρική διοίκηση και μπορεί να είναι η κατασκευή και συντήρηση σχολικών υποδομών, η μισθοδοσία των καθηγητών, η δια βίου μάθηση, οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας και η συντήρηση των κέντρων υγείας. Οι κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητες χρηματοδοτούνται από κρατικές επιχορηγήσεις και το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων των δήμων της Βουλγαρίας προέρχονται από τη φορολογία. Ειδικότερα, σε ποσοστό 30% των συνολικών εσόδων των δήμων προέρχονται από το τμήμα των φόρων που παραχωρούνται στους δήμους από τους φόρους του κεντρικού κράτους και ειδικά τους φόρους εισοδήματος των φυσικών προσώπων. Ακόμα, σε ποσοστό 12% των συνολικών εσόδων, αποδίδει στους δήμους ο φόρος δωρεάς ακινήτων, σε ένα ποσοστό 6% συμβάλλει ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ενώ ακόμα ένα ποσοστό 6% προέρχεται από το φόρο οχημάτων, αλλά και σε μικρότερο βαθμό ο φόρος κληρονομιάς. Άλλα έσοδα των δήμων προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις για την κάλυψη αναγκών των δήμων. Οι επιχορηγήσεις αυτές μπορεί να είναι η εξισωτική επιχορήγηση, η επιχορήγηση επενδύσεων και η χρηματοδοτική ενίσχυση. Τέλος, οι δήμοι της Βουλγαρίας δύνανται να δανειστούν χωρίς περιορισμούς και ελέγχους για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών (Stoilova, 2006). Από την άλλη, αναφορικά με τις δαπάνες των δήμων της Βουλγαρίας, παρατηρείται ότι οι μεγαλύτερες δαπάνες γίνονται στην εκπαίδευση με ποσοστό 37% των συνολικών δαπανών, στην περιβαλλοντική προστασία σε ποσοστό 16% και ένα αρκετά μικρότερο ποσοστό παρέχεται στην κοινωνική πρόνοια και συγκεκριμένα με ποσοστό 7% (Loukanova & Tzanov, 2017).

1.2.4 Η περίπτωση της Γαλλίας

Στη Γαλλία ήδη από τις Σταυροφορίες παρατηρείται η ύπαρξη Χαρτών, οι οποίοι ήταν στην κατοχή ευγενών και στους αιώνες 11^ο με 13^ο πολλές πλούσιες πόλεις της Γαλλίας με χρηματικά ανταλλάγματα και παροχή στρατιωτικών υπηρεσιών κατόρθωσαν να τους αποκτήσουν. Οι βασιλείς προσπάθησαν να αποσπάσουν την διοικητική εξουσία από την αυτοδιοίκηση με την ενοποίηση τμημάτων της χώρας. Αρχικά περιόρισαν την εξουσία των φεουδαρχών και έπειτα

αφαίρεσαν τοπικές ελευθερίες, ώστε να καθιερωθεί στη Γαλλία ένα ενιαίο συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης που θα διευκόλυνε την απόλυτη μοναρχία των βασιλέων. Πριν από την Γαλλική Επανάσταση του 1789, τοπική αυτοδιοίκηση είχαν ορισμένες επαρχίες αλλά και πόλεις που ονομάζονταν «καλές πόλεις» (bonnes villes), αντίθετα με τους συνοικισμούς που δεν περιβάλλονταν από οχυρά (communautes villageoises) και δεν αποτελούσαν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα. Οι συνοικισμοί είχαν ως όργανο τη συνέλευση των αρχηγών των οικογενειών, η οποία όμως δεν είχε καμία πρωτοβουλία και για να ασκήσει εξουσία θα έπρεπε να απευθυνθεί στον επιμελητή περιφέρειας του βασιλιά (intendant du Roi) (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Για πρώτη φορά κοινοτική ελευθερία παρατηρείται τον 18^ο αιώνα, όταν αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά το δικαίωμα των κοινοτήτων (droit de commune), η οποία ιδέα βασίστηκε στο φυσικό δίκαιο. Ο τότε υπουργός της Γαλλίας Jurgot, υπέβαλε στον τότε βασιλιά το 1776 ένα σχέδιο διοικητικής μεταρρύθμισης της χώρας, κατά το οποίο η διαχείριση των σπουδαιότερων τοπικών υποθέσεων αναθέτονταν σε εκλεγμένες κοινοτικές αντιπροσωπείες. Παρόλα αυτά, ο βασιλιάς απέρριψε το σχέδιο αυτό, το οποίο δημοσιεύτηκε τελικά το 1788 στη Λωζάννη. Με την επανάσταση του 1789, έπεσε η απόλυτη μοναρχία και η Συντακτική Συνέλευση κατήργησε τα προνόμια ορισμένων επαρχιών καθώς επίσης και των «καλών πόλεων», ενώ καθιέρωσε το αιρετό των δημόσιων λειτουργιών για τα τοπικά συμφέροντα. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης διοικούνταν από συλλογικά όργανα που ονομάστηκαν διευθυντήρια (directoires) και εκλέγονταν από τοπικές συνελεύσεις. Παρόλα αυτά, το σύστημα αυτό αντιμετώπισε κρίση λόγω των σοβαρών μειονεκτημάτων του, με αποτέλεσμα να καταλήξει στην διοικητική αναρχία. Τότε, η συνέλευση έστειλε απεσταλμένους στους νομούς και στους δήμους, οι οποίοι θα έλεγχαν τις αρχές των τοπικών οργανισμών. Έτσι, οι δημόσιοι λειτουργοί και τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης άρχισαν να εκλέγονται από την Κυβέρνηση με βάση καταλόγους που κατάρτισαν οι εκλογείς. Η Γαλλία έμεινε συγκεντρωτική, με το νόμο 28 συστάθηκε ο θεσμός του νομάρχη και το σύστημα ονομάστηκε ναπολεόντειο από το όνομα αυτού που το καθιέρωσε (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Από το 1831 τα δημοτικά συμβούλια της Γαλλίας αλλά και από το 1833 τα νομαρχιακά συμβούλια άρχισαν να γίνονται αιρετά αλλά μόνο από τους φορολογούμενους πολίτες, μέχρι το 1848, όταν θεσπίστηκε η αρχή της καθολικότητας της ψηφοφορίας για τις εκλογές αυτές. Το 1871 παρατηρείται αναδιαμόρφωση της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, με τον Νομάρχη να αποτελεί εκπρόσωπο της Κυβέρνησης στην περιφέρεια του νομού αλλά και

εκτελεστικό όργανο νομικού προσώπου του νομού, εκτελώντας τις αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου, που σχετίζονταν με τοπικές υποθέσεις. Οι πολίτες από το 2004 δύναται να συμμετέχουν στην τοπική πολιτική ζωή και σε δημοψηφίσματα (UCLG, 2007).

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Γαλλία θεσπίστηκε για πρώτη φορά στο Σύνταγμα της 27^{ης} Οκτωβρίου του 1946 με τα άρθρα 85-89. Ειδικότερα, στο άρθρο 85, η Γαλλική Δημοκρατία αναγνώριζε την ύπαρξη τοπικών οργανισμών (νομοί, κοινότητες και υπερπόντια εδάφη), ενώ με το άρθρο 87 προέβλεπε την ελεύθερη διοίκηση των τοπικών οργανισμών από τα συμβούλια, τα οποία εκλέγονταν με καθολική ψηφοφορία και ακόμα την εκτέλεση των αποφάσεων των συμβουλίων από τους δημάρχους και τους προέδρους των συμβουλίων. Σήμερα, ακολουθείται το Σύνταγμα της 4^{ης} Οκτωβρίου του 1958, στο οποίο θεσπίζεται η βασική αρχή ελευθερίας διοίκησης των τοπικών οργανισμών και καθορίζονται νομοθετικά οι αρμοδιότητες και οι πόροι τους. Σύμφωνα με το άρθρο 72, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης της Δημοκρατίας είναι οι κοινότητες, οι νομοί και τα υπερπόντια εδάφη και ο νόμος αυτός ιδρύει κάθε άλλο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι οργανισμοί αυτοδιοικούνται ελεύθερα από εκλεγμένα συμβούλια υπό τους όρους του νόμου, όπως αυτός ελέγχεται από τον εκπρόσωπο της Κυβέρνησης, ο οποίος έχει την ευθύνη των εθνικών συμφερόντων του διοικητικού ελέγχου και του σεβασμού των νόμων. Παρόλα αυτά, το άρθρο αυτό προτάθηκε για αναθεώρηση από τον πρώην Πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας, Στρατηγό Ch. de Gaulle. Η πρότασή του απορρίφθηκε από το λαό με δημοψήφισμα στις 27 Απριλίου 1969 και ο ίδιος παραιτήθηκε από το αξίωμά του μετά το δημοψήφισμα (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Οι Περιφέρειες ιδρύθηκαν ως Τριτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το νόμο της 2.3.1982, σε εφαρμογή του άρθρου 72 §1 του Συντάγματος, ορίστηκαν 22 περιφέρειες ως τοπικοί οργανισμοί τρίτου βαθμού. Ο ίδιος νόμος περιόρισε σε τρία επίπεδα τις αρμοδιότητες του νομάρχη ως αποκεντρωμένο όργανο του κράτους. Ειδικότερα, κατήργησε τον έλεγχο σκοπιμότητας στις πράξεις οργάνων που δύναται έως τότε να κάνει, ενώ ταυτόχρονα του αφαίρεσε τη δυνατότητα να ασκεί ο ίδιος έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις που θεωρούσε παράνομες. Επιπλέον, ο νόμος 2.3.1982 απάλλαξε τον νομάρχη από υπεύθυνο για την εκτέλεση των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου, στη θέση του οποίου όρισε τον πρόεδρο του συμβουλίου. Ωστόσο, ο νομάρχης όπως επίσης και ο εκπρόσωπος του κράτους στην περιφέρεια διατήρησαν αρκετές αρμοδιότητες (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Στην γαλλική διοίκηση τα αποκεντρωμένα όργανα και οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί ήταν διαφορετικά διοικητικά όργανα. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι δημοτικοί και οι νομαρχιακοί σύμβουλοι εκλέγονται στη Γαλλία για έξι χρόνια και από το 1998 και έπειτα τα νομαρχιακά συμβούλια ανανεώνονται πλήρως, ταυτόχρονα με τα περιφερειακά συμβούλια ανά 6 έτη. Σήμερα και από το 2003, η Γαλλία (κρατική περιφερειακή διοίκηση) αποτελείται από 26 περιφερειακές διοικήσεις, 100 νομαρχιακές διοικήσεις και 339 νομαρχιακές επαρχίες, ενώ οι υπο-εθνικές κυβερνήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης διαρθρώνονται σε 26 περιφέρειες, 100 νομούς, 36.683 δήμους. Στις περιφέρειες συστήνονται ειδικές επιτροπές ανά τομέα, ενώ επίσης συστήνονται κοινωνικό και οικονομικό συμβούλιο. Αρχηγός του συμβουλίου είναι ο πρόεδρος, ο οποίος εκλέγεται από το ίδιο το συμβούλιο, αποτελεί το εκτελεστικό του όργανο και συνεπικουρείται από τους αντιπροέδρους (UCLG, 2007).

Σύμφωνα με το άρθρο 34 του Γαλλικού Συντάγματος ο νομοθέτης έχει την εξουσία να καθορίσει τις αρμοδιότητες του κάθε επιπέδου αυτοδιοίκησης (πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια, τριτοβάθμια). Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί ασκούν στη διοικητικής τους περιφέρεια την παραδοσιακή μορφή αυτοδιοίκησης ενώ παράλληλα επεμβαίνουν σημαντικά σε χωροταξικά και πολεοδομικά ζητήματα. Βασικό όργανο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι οι δήμοι, οι οποίοι δημιουργήθηκαν κατά την Γαλλική Επανάσταση. Αρμοδιότητες του δήμου είναι να παρακολουθούν την αστική κατάσταση των δημοτών, να τηρούν αρχεία, να οργανώνουν τις εκλογές, να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα σε περίπτωση πυρκαγιάς, να παρακολουθούν και να προβαίνουν σε κατασκευές και συντηρήσεις κτιρίων καθώς και των δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης, ηλεκτροδότησης κ.α. Ακόμα, οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την παροχή κοινωνικής βοήθειας και της δημόσιας υγείας στα βρεφοκομεία, γηροκομεία, παιδικούς σταθμούς και νεκροταφεία, καθώς επίσης και για την κατασκευή αθλητικών κέντρων, μουσείων, θεάτρων, κέντρων νεότητας σχολικών δομών κλπ. (Fraisie et al., 2011). Οι δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναφέρονται στους νομούς, οι οποίοι επίσης έχουν την καταγωγή τους από την Γαλλική Επανάσταση και έχουν σημαντικές αρμοδιότητες στην στεγαστική πολιτική, στην κοινωνική πρόνοια και στην υπεραστική συγκοινωνία. Ο νομός έχει την ευθύνη για την κατασκευή και συντήρηση του επαρχιακού και εθνικού οδικού δικτύου, τη λειτουργία κοινωνικών υπηρεσιών αλλά και υπηρεσιών παιδείας. Ακόμα, οι νομοί κατανέμουν πιστώσεις στους δήμους ανάλογα με τις ανάγκες, θέτοντας προτεραιότητες, ώστε να μπορέσουν οι δήμοι να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους. Τέλος, η περιφέρεια αποτελεί την τριτοβάθμια

αυτοδιοίκηση και είναι αυτή που μεριμνά για την οργάνωση αναπτυξιακών και οικονομικών δραστηριοτήτων (Headway & Logotech, 2009).

Κάτι που αξίζει να σημειωθεί είναι η διάκριση των εξόδων και των δαπανών των τοπικών οργανισμών, τα οποία απέκτησαν ουσιαστικά από το νόμο 11.10.1985 και μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία είναι οι ίδιοι πόροι και αναφέρεται σε έσοδα από την τοπική φορολογία, η οποία περιλαμβάνει το 40% των εσόδων και προκύπτει από άμεση φορολογία, η οποία αποτελείται από τέσσερις φόρους (κτίσματα της ακίνητης περιουσίας, ακίνητη περιουσία, κατοικία, επιτηδεύματος). Η δεύτερη κατηγορία εσόδων αποτελείται από κρατικές επιχορηγήσεις, δωρεές και άλλες προσφορές. Τέλος, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να συνάπτουν δάνεια από δημόσιους ή μεικτούς οργανισμούς όπως το Ταμειυτήριο, η Αγροτική Τράπεζα Πίστεως και η Τοπική Τράπεζα Πίστεως της Γαλλίας (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

1.2.5 Η περίπτωση της Γερμανίας

Η Γερμανία συνταγματικά κατοχύρωσε την Αυτοδιοίκηση με το Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στις 23 Μαΐου 1949 στο άρθρο 28, γνωστό ως Θεμελιώδη Νόμο. Παρόλα αυτά, υπάρχουν δεδομένα που αποδεικνύουν ότι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρχε ήδη από τα παλιά χρόνια αλλά είχε εκλείψει το 18^ο αιώνα. Σύμφωνα με τα δεδομένα αυτά, η οργάνωση των πόλεων πραγματοποιήθηκε στην Πρωσία με νόμο του Stein το 1808, σύμφωνα με τον οποίο η διοίκηση διακρίθηκε σε κρατική και ελεύθερη ή αλλιώς διοίκηση των ελεύθερων ενώσεων. Η τοπική αυτοδιοίκηση, με βάση τα παραπάνω, τοποθετείται στη μέση της κρατικής και ελεύθερης διοίκησης. Αργότερα, και συγκεκριμένα το 1819, κατοχυρώθηκε η τοπική αυτοδιοίκηση για πρώτη φορά με το Σύνταγμα της Βυρτεμβέργης στο κεφάλαιο V §§62-69. Επίσης, η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται με τα Συντάγματα της Έσσης το 1831 με το κεφάλαιο IV §§42-48 και της Πρωσίας το 1848 με το άρθρο 104. Αξίζει να σημειωθεί ότι παρόλο που το Σύνταγμα της Γερμανικής Αυτοκρατορίας το 1849 κατοχύρωνε με το άρθρο XI §184 ως ατομικό δικαίωμα την κοινοτική αυτοδιοίκηση, το Σύνταγμα της Γερμανικής Αυτοκρατορίας το 1871 δεν περιελάμβανε αντίστοιχη διάταξη. Το Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919 στο άρθρο 127 κατοχύρωνε την αυτοδιοίκηση των κοινοτήτων ενώ στο άρθρο 17 §2 κατοχυρωνόταν οι ίδιες αρχές για τις κοινοτικές εκλογές τις ίδιες αρχές που ίσχυαν για τις κοινοβουλευτικές εκλογές (την αρχή της καθολικότητας, αμεσότητας, ισότητας και

μυστικότητας της ψηφοφορίας και του αναλογικού εκλογικού συστήματος) (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Η Γερμανία, σήμερα αποτελεί το πολυπληθέστερο κράτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και αποτελείται από 16 ομόσπονδα κρατίδια (Lander), 439 περιφέρειες – επαρχίες (Kreise) και 12.196 δήμους (Stadte). Από τους δήμους της Γερμανικής Ομοσπονδίας, αυτοί του Βερολίνου, της Βρέμης και του Ανόβερου λειτουργούν σαν ομόσπονδο κρατίδιο, ενώ οι 116 μεγαλύτερες πόλεις σαν επαρχίες (Γεωργάκης, 2009). Οι δήμοι της Γερμανίας, κατά μέσο όρο, έχουν πληθυσμό 6.700 κατοίκων και εκπροσωπούνται από 3 ενώσεις. Οι ενώσεις αυτές είναι των Γερμανικών Πόλεων και Δήμων, των Γερμανικών Πόλεων και των Γερμανικών Πόλεων και Επαρχιών. Ο Θεμελιώδης Νόμος της Γερμανίας (Grundgesetz) θεωρεί την τοπική αυτοδιοίκηση στοιχείο της συνταγματικής τάξης και καθορίζει το πλαίσιο αντιμετώπισης τοπικών προβλημάτων από τους δήμους και τις κοινότητες. Σύμφωνα με την Ομοσπονδία Συνταγματικού Δικαστηρίου, ο Θεμελιώδης Νόμος δεν μπορεί να απαγορεύσει στο κοινό νομοθέτη την κατάργηση ή συγχώνευση ενός δήμου, μιας νομαρχίας ή επαρχίας, αλλά προστατεύει τον κάθε φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να μην καταργείται ή συγχωνεύεται χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του ή χωρίς να είναι απαραίτητο για το δημόσιο συμφέρον. Επιπροσθέτως, με βάση τον Θεμελιώδη Νόμο της Γερμανίας οι δήμοι έχουν πλήρη αρμοδιότητα για τις τοπικές υποθέσεις και έχουν το δικαίωμα να δραστηριοποιούνται διοικητικά ακόμα και χωρίς νομοθετική θεμελίωση καθώς και να δημιουργούν καινούριες αρμοδιότητες. Ακόμα, οι δήμοι εκδίδουν πράξεις κανονιστικού περιεχομένου, όπως κατοχυρώθηκε στο άρθρο 28 §2 του Θεμελιώδη Νόμου. Από την άλλη, οι δημοτικοί σύνδεσμοι, σε αντίθεση με τους δήμους, έχουν μόνο συγκεκριμένες αρμοδιότητες, όπως ορίζονται από τον νόμο (Παπαγιάννης, 2005).

Όπως αναφέρθηκε, στο άρθρο 28 §2 οι δημοτικοί σύνδεσμοι κατοχυρώνονται ως αυτοδιοίκηση, ενώ με το άρθρο 28 §1 ορίζεται ότι για ανάδειξη των οργάνων της νομαρχίας ή επαρχίας απαιτείται η διενέργεια εκλογών. Οι δήμοι είναι αρμόδιοι βάση Συντάγματος για τις τοπικές τους υποθέσεις, ενώ οι νομαρχίες και οι περιφέρειες κατέχουν τις αρμοδιότητες ώστε να ασκούν αποτελεσματική και ουσιαστική αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα, οι νομαρχίες ή επαρχίες αναλαμβάνουν το σύνολο ή μέρος αρμοδιοτήτων των δήμων, όταν αυτοί δεν μπορούν να τις ασκήσουν και τους παρέχουν υποστήριξη ώστε να τις διεκπεραιώσουν. Ακόμα, οι νομαρχίες ή επαρχίες είναι υπεύθυνες για την ισορροπία των επιβαρύνσεων των δήμων της περιφέρειάς τους, έτσι ώστε να υπάρχει ίδια εξυπηρέτηση των πολιτών παντού. Δεν θα πρέπει να λησμονείται το

γεγονός ότι οι νομαρχίες ή επαρχίες ασκούν αρμοδιότητες, οι οποίες κατοχυρώνονται από το νόμο και ξεπερνούν τα όρια των δήμων (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Στη Γερμανία, οι Δήμοι και οι Κοινότητες δύναται να αποφασίζουν ανεξάρτητα από τις οικονομικές τους υποθέσεις. Επίσης, η διαδημοτική συνεργασία είναι ένα συχνό φαινόμενο, σύμφωνα με το οποίο ενώνονται δήμοι μεταξύ τους ή και δήμοι με άλλα νομικά πρόσωπα δημιουργώντας έτσι τοπικές μονάδες εργασίας (ΕΕΤΑΑ, 2011). Οι αιρετοί της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν νομοθετικά το δικαίωμα να ρυθμίζουν αυτοδύναμα τα θέματα τοπικής εμβέλειας, όπως η πολεοδομία, η κατασκευή και συντήρηση τοπικών οδών, η συντήρηση σχολείων, η κατοικία, η κοινωνική στέγαση και η ψυχαγωγία. Ακόμα, αναφορικά με την κοινωνική πολιτική, οι δήμοι της Γερμανίας είναι αρμόδιοι ως προς την υγειονομική περίθαλψη, τη στέγαση, τη φροντίδα των ηλικιωμένων, τη φροντίδα των παιδιών και τη σχολική εκπαίδευση (Evers et al., 2011; Zacher, 2013). Επιπλέον, οι δήμοι και οι κοινότητες αποφασίζουν ανεξάρτητα για τις οικονομικές τους υποθέσεις, αφού ο εκάστοτε προϋπολογισμός καταρτίζεται από τον Ταμία του δήμου ή της κοινότητας αντίστοιχα και ψηφίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο (Headway & Logotech, 2009; UCLG, 2007).

Τα έσοδα των ΟΤΑ της Γερμανίας προέρχονται κατά κύριο λόγο από επιχορηγήσεις από το κράτος και τα κρατίδια, το ύψος των οποίων καθορίζεται από την έκταση του δήμου, τις χρηματοδοτικές του ανάγκες, τα φορολογικά του έσοδα, το κατά κεφαλήν κόστος παροχής υπηρεσιών κ.α. Ακόμα, σημαντικό έσοδο των δήμων αποτελεί η φορολογία, η οποία αποτελείται από το φόρο επιτηδεύματος, το φόρο ακίνητης περιουσίας, το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, το φόρο προστιθέμενης αξίας και το φόρο επί των τόκων καταθέσεων (Zoll, 2013).

1.2.6 Η περίπτωση της Δανίας

Η Δανία μέχρι το 1974, την πρώτη διοικητική της μεταρρύθμιση, αποτελούνταν από 1300 ενορίες και 86 διαμερίσματα, τα οποία ανήκαν διοικητικά στις 25 μεγαλύτερες κομητείες. Η μεταρρύθμιση το 1974 κρίθηκε απαραίτητη λόγω της αστικής επέκτασης των δήμων αλλά και τη δυσκολία στην επίλυση ζητημάτων από τους μικρούς τότε δήμους, που κατέληγαν να απευθύνονται στη κεντρική διοίκηση, περιορίζοντας έτσι την τοπική αυτονομία. Από το 1974 η Δανία αποτελούνταν από 271 δήμους και 14 κομητείες – περιφέρειες. Οι κομητείες ήταν αρμόδιες για την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, τις κοινωνικές υπηρεσίες, την εκπαίδευση και το περιβάλλον. Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονταν κυρίως από χρηματοδοτήσεις

της κεντρικής διοίκησης και όχι από επιχορηγήσεις. Ωστόσο και αυτή η μεταρρύθμιση χρειάστηκε να επανεξεταστεί στις αρχές τους 2000 για τρεις σημαντικούς λόγους. Πρώτον, μικρές διοικητικές ενότητες δεν μπορούσαν να ανταπεξέλθουν στις αρμοδιότητές τους. Δεύτερον, το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες ήταν κατανεμημένες σε μικρότερες διοικητικές ενότητες δεν βοηθούσε στην ουσιαστική και αποτελεσματική αντιμετώπιση ζητημάτων. Τρίτον, περισσότερες από μια διοικητικές ενότητες ασχολούνταν με ένα ζήτημα παράλληλα, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει συντονισμός και συνεπώς αποτελεσματική αντιμετώπιση του ζητήματος (Ministry of Interior, 2002).

Για τους λόγους που αναφέρθηκαν προηγουμένως, το 2002 συστάθηκε η Επιτροπή για τη Διοικητική Δομή, η οποία εξέτασε το υφιστάμενο σύστημα και κατέληξε το 2004 στο συμπέρασμα ότι υπάρχει ανάγκη για αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία αναδιοργάνωση ολοκληρώθηκε και εφαρμόστηκε τον Ιανουάριο του 2007. Η μεταρρύθμιση του 2007 αφορούσε στη δημιουργία ενός νέου διοικητικού χάρτη με οριοθέτηση νέων δήμων με νέα αναδιανομή αρμοδιοτήτων και τη δημιουργία οικονομικής σχέσης μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικής διοίκησης. Με την μεταρρύθμιση του 2007, η Δανία διαιρέθηκε σε 98 ευρύτερους δήμους, οι οποίοι ανήκαν σε 5 κομητείες – περιφέρειες, με πληθυσμό τουλάχιστον 20.000 κατοίκους οι περισσότεροι (Hartje, 2008). Επίσης, η μεταρρύθμιση του 2007 τροποποίησε τις αρμοδιότητες που έχουν οι δήμοι και οι περιφέρειες. Ειδικότερα, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ορίστηκαν υπεύθυνες για τη διαχείριση προγραμμάτων απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης, την υγειονομική περίθαλψη, το περιβάλλον, την εξασφάλιση προμηθειών και προετοιμασία για έκτακτη ανάγκη, την τοπική επιχειρηματικότητα και προώθηση του τουρισμού, το τοπικό οδικό δίκτυο, τη κοινωνική πρόνοια, την έκδοση διαβατηρίων και αδειών οδήγησης (Christiansen, 2008).

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Δανίας προέρχονται από τη φορολογία, λειτουργικά έσοδα αλλά και έσοδα από αξιοποίηση υποδομών, από αποζημιώσεις, γενικές επιχορηγήσεις και δανειοδοτήσεις. Από την άλλη, οι δαπάνες της αυτοδιοίκησης της Δανίας συγκεντρώνονται σε μεγαλύτερο βαθμό στις κοινωνικές υπηρεσίες, όπως για τη φροντίδα των εξαρτώμενων ηλικιωμένων, για τα μέσα ημερήσιας φροντίδας, για την αποκατάσταση και την ενεργοποίηση των ανέργων (Ministry of Affairs, 2012).

1.2.7 Η περίπτωση της Εσθονίας

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Εσθονία αναγνωρίζεται με το άρθρο 154 του Συντάγματος. Από το 1989, που εφαρμόστηκε το πρώτο πρόγραμμα αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων της διοίκησης της Εσθονίας, το σύστημα διοίκησης αναδιοργανώθηκε μέχρι το 1993. Σήμερα, η Εσθονία αποτελείται από την κρατική περιφερειακή διοίκηση, η οποία περιλαμβάνει 15 κομητείες (maakonnad), και το αποκεντρωμένο υπό-εθνικό επίπεδο, το οποίο περιλαμβάνει 227 δήμους, από τους οποίους οι 33 είναι αστικοί και οι 193 αγροτικοί. Οι κομητείες διοικούνται από τον κυβερνήτη (maavanem), ενώ οι δήμοι διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο και το δήμαρχο. Το δημοτικό συμβούλιο εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία με θητεία τεσσάρων ετών, ο αριθμός των μελών του εξαρτάται από τον πληθυσμό του δήμου και είναι αυτό που τοποθετεί αλλά και καθαιρεί το δήμαρχο. Ο δήμαρχος μαζί με μέλη από το δημοτικό συμβούλιο συστήνουν την τοπική κυβέρνηση, η οποία αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του δημοτικού συμβουλίου, καθώς εκτελούν τις αποφάσεις του (Headway & Logotech, 2009).

Στις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης της Εσθονίας περιλαμβάνονται η εκπαίδευση (μέχρι το δεύτερο βαθμό), η κοινωνική πρόνοια (π.χ. ηλικιωμένοι, ευπαθείς κοινωνικές ομάδες), η παροχή υπηρεσιών υγείας, οι πολιτιστικές-αθλητικές υποδομές, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, οι δημόσιες συγκοινωνίες, η ύδρευση-αποχέτευση-απορρίμματα, η προστασία του περιβάλλοντος κ.α. (Greve, 2012).

Αναφορικά με τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Εσθονίας, το σημαντικότερο ποσοστό προέρχεται από τη φορολογία και ειδικότερα από το τμήμα των κρατικών φόρων που αντιστοιχούν στους δήμους και το φόρο εισοδήματος σε ποσοστό 47%. Άλλοι φόροι που εφαρμόζονται από τους δήμους είναι ο φόρος διαφήμισης, ο φόρος στάθμευσης, ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ο οποίος μάλιστα, αποτελεί το 80% των φορολογικών εσόδων και 7% των συνολικών εσόδων. Ακόμα, οι δήμοι λαμβάνουν κρατικές επιχορηγήσεις για άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων, εξισορρόπηση ανισοτήτων ή για επενδύσεις. Τέλος, είναι δυνατόν να δανειστούν για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και την εκπλήρωση των λειτουργικών αναγκών (Ainsoo, 2010).

1.2.8 Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου

Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου έχει την ιδιαιτερότητα ότι αποτελείται από τέσσερις ξεχωριστές μέχρι και το 1997 χώρες, την Αγγλία, την Ουαλία, τη Σκωτία και την Ιρλανδία. Το 2006 με τη Λευκή Βίβλο έγινε η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και το 2008 ψηφίστηκε ο νόμος για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων. Η Αγγλία έχει 9 περιφερειακά γραφεία ενώ η Ουαλία, η Σκωτία και η Ιρλανδία διαθέτουν από ένα εδαφικό γραφείο (Himsworth, 2012). Στην Αγγλία διοικητής των γραφείων αυτών είναι ο περιφερειακός υπουργός, ο οποίος τοποθετείται από την κεντρική κυβέρνηση και έχει την ευθύνη να προγραμματίσει και να συντονίσει τις δράσεις της κεντρικής κυβέρνησης. Στις υπόλοιπες τρεις χώρες το κάθε γραφείο διευθύνει ο Γραμματέας του Κράτους, ο οποίος αποτελεί το σύνδεσμο της τοπικής διοίκησης με το κεντρικό κράτος. Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Σκωτία αφορούν την εκπαίδευση, την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, την παροχή κοινωφελών υπηρεσιών, τη συντήρηση των δικτύων και τις υπηρεσίες ασφάλειας. Στην Ουαλία όλες αυτές οι αρμοδιότητες συγκεντρώνονται στις ενιαίες αρχές, ενώ στην Ιρλανδία οι τοπικές αρχές αναλαμβάνουν τα κοινωφελή δίκτυα, τη διαχείριση των απορριμμάτων και τις αθλητικές υποδομές (Headway & Logotech, 2009).

Στην Αγγλία η διαχείριση των τοπικών ζητημάτων αποτελεί υπόθεση αιρετών οργάνων, τα οποία νομικά είναι ανεξάρτητα καθώς εκλέγονται από τους δημότες της κάθε περιοχής, αλλά ιδρύονται από τη Βουλή των Κοινοτήτων. Μέχρι το 1888, η Αγγλία αποτελούνταν από ένα σύστημα που περιελάμβανε 45 κομητείες (counties) και 79 κομητειακούς δήμους (county boroughs), ενώ αργότερα δημιουργήθηκαν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Local Government Acts), με διατάξεις που ίσχυαν έως το 1972. Οι κομητείες αποτελούσαν ευρείς Ο.Τ.Α. γεωγραφικά και αποτελούνταν από άλλες μικρότερες μονάδες. Τέτοιες μικρότερες μονάδες είναι οι μη κομητειακοί δήμοι (non county boroughs), που ήταν πόλεις μεσαίου μεγέθους, τα αστικά διαμερίσματα (urban districts), που ήταν μικρές πόλεις και τα αγροτικά διαμερίσματα (rural districts) που ήταν πολύ μικρές πόλεις και χωριά. Ωστόσο αυτές οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είχαν γενικές αρμοδιότητες αλλά μόνο ορισμένες ειδικές που ορίζονταν από τις κομητείες. Δύο ακόμα μονάδες ήταν τα ενοριακά συμβούλια, τα οποία αν και δεν αποτελούσαν Ο.Τ.Α. είχαν αρμοδιότητες σε τοπικά θέματα ενοριών, όπως την κατασκευή κήπων, αθλητικών χώρων, νεκροταφείων κ.α. και το ειδικό καθεστώς του Λονδίνου, το οποίο

ήταν το διοικητικό σύστημα του Λονδίνου που διέφερε από της υπόλοιπης Αγγλίας. Το διοικητικό σύστημα του Λονδίνου αποτελείται από το Συμβούλιο της μείζονος περιοχής του Λονδίνου (Greater London Council) και τα 32 Δημοτικά Συμβούλια (Common Council of the City of London). Τέλος, οι κομητειακοί δήμοι (county boroughs) ήταν οι μεγάλες πόλεις της χώρας, ανεξάρτητες από τις κομητείες και με γενικές αρμοδιότητες σε ό,τι αφορούσε την περιοχή τους (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Το 1972 ψηφίστηκε στην Αγγλία μια νέα μορφή των Ο.Τ.Α. (Local Government Act) που περιελάμβανε δύο βαθμούς ή επίπεδα τις κομητείες και τα διαμερίσματα. Οι κομητείες είναι υπεύθυνες για την παροχή υπηρεσιών σε μεγάλη κλίμακα, όπως τον προγραμματισμό μεγάλων οδικών αρτηριών, για τον έλεγχο της κυκλοφορίας, την προστασία των καταναλωτών, την αστυνομία, τις συγκοινωνίες, την καταστροφή απορριμμάτων, τις πολιτιστικές εγκαταστάσεις. Τα μητροπολιτικά διαμερίσματα είναι υπεύθυνα για θέματα παιδείας, κοινωνικών υπηρεσιών, κατοικίας, ανάπτυξης τοπικών προγραμμάτων, υγιεινής τροφίμων, συλλογής απορριμμάτων, δημόσιας υγείας, επιθεώρησης καταστημάτων, γραφείων, χορήγησης αδειών λειτουργίας για αγορές, θέατρο, κινηματογράφο, μεσιτικών γραφείων. Το ανώτατο όργανο κάθε τοπικού οργανισμού αυτοδιοίκησης είναι το Συμβούλιο, που αποτελείται από συμβούλους που εκλέγονται για 4 χρόνια (Παπαγιάννη και Κατσούλη, 2001).

Σήμερα, η Αγγλία έχει σε κάποιες περιοχές πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, τις μητροπολιτικές περιοχές, ενώ σε κάποιες άλλες περιοχές συναντώνται δύο βαθμίδες, τα κομητειακά συμβούλια και τα συμβούλια περιοχής. Διοικητικά, η Αγγλία αποτελείται από 36 μητροπολιτικές περιοχές, 33 δημοτικά διαμερίσματα, 47 ενιαίες αρχές, 34 κομητειακά συμβούλια και 238 συμβούλια περιοχής. Τα συμβούλια των κομητειών έχουν αρμοδιότητες που άπτονται σε θέματα εκπαίδευσης, παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, δημόσιας συγκοινωνίας, απορριμμάτων και παροχής υπηρεσιών ασφαλείας, ενώ τα συμβούλια περιοχής ασχολούνται με τη διαχείριση των σκουπιδιών, την αναψυχή, τον τουρισμό, την τοπική φορολογία και τους πολεοδομικούς ελέγχους. Η Σκωτία, η Ιρλανδία και η Ουαλία έχουν δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης περιφερειακές και τοπικές και συγκεκριμένα η Σκωτία αριθμεί 32 τέτοιες αρχές, η Ουαλία 22 ενιαίες αρχές και η Ιρλανδία 26 επαρχιακά συμβούλια. Τα τοπικά συμβούλια της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αρμόδια τόσο για τη λήψη όσο και την εκτέλεση αποφάσεων και έχουν θητεία 4 έτη (Headway & Logotech, 2009).

Στην Αγγλία, οι κρατικές επιχορηγήσεις διακρίνονται σε γενικές επιχορηγήσεις και σε ειδικές. Οι γενικές επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών και επενδύσεων, ενώ οι ειδικές προορίζονται για συγκεκριμένους σκοπούς. Τα βασικά έσοδα των κομητειών προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις, από μη οικιακούς φόρους (non domestic rates), που δεν σχετίζονται με τις οικείες των πολιτών, από δημοτικούς φόρους που διαμορφώνονται με βάση το κάθε νοικοκυριό και από πρόστιμα και άλλα βάρη (Γκαρίπης, 2000). Από την άλλη, οι μεγαλύτερες δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου γίνονται στην εκπαίδευση με ποσοστό 35,5% των συνολικών δαπανών και στις κοινωνικές υπηρεσίες με ποσοστό 28,5% των συνολικών δαπανών (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.9 Η περίπτωση της Ιρλανδίας

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ιρλανδία κατοχυρώθηκε το 1999 με το τότε Σύνταγμα (Walsh, 1998), αλλά η ουσιαστική μεταρρύθμιση, που διαμόρφωσε τη σημερινή κατάσταση στην τοπική αυτοδιοίκηση της Ιρλανδίας πραγματοποιήθηκε το 2014. Από τότε η τοπική αυτοδιοίκηση της Ιρλανδίας περιλαμβάνει 31 τοπικές κυβερνήσεις, οι οποίες συγχωνεύτηκαν από τις 114 που ήταν πριν, και οι οποίες αποτελούνται από 3 δημοτικά συμβούλια, 2 συμβούλια πόλεων και 26 κομητείες, καθώς επίσης και τρεις περιφερειακές συνελεύσεις από 8 περιφερειακές αρχές που ήταν πριν. Ακόμα, σε υποδιοικητικό επίπεδο διακυβέρνησης εμφανίζονται τα δημοτικά διαμερίσματα, τα οποία είναι μέλη των τοπικών συμβουλίων, με συμβούλους, που απολαμβάνουν εξουσιοδοτημένες τοπικές αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων (Scannell, 2012).

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ιρλανδίας αφορούσαν τη συντήρηση των μεταφορικών υποδομών, των υποδομών αναψυχής και τη κατάρτιση και εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού. Οι αρμοδιότητες των δημοτικών διαμερισμάτων σχετίζονταν με τη συντήρηση των δικτύων ύδρευσης-αποχέτευσης, την προστασία του περιβάλλοντος, την παροχή υπηρεσιών ασφάλειας των πολιτών, τη δημιουργία και συντήρηση πολιτιστικών και αθλητικών υποδομών και το συντονισμό των τοπικών δημοσίων υπηρεσιών (Headway & Logotech, 2009).

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ιρλανδίας προέρχονται από την φορολογία και τις επιχορηγήσεις. Η φορολογία αφορά το φόρο ακίνητης περιουσίας, ενώ οι επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων της αυτοδιοίκησης και για την

κάλυψη αρμοδιοτήτων. Ταυτόχρονα υπάρχει η δυνατότητα δανεισμού για διάφορους λόγους αλλά κυρίως για τη δημιουργία επενδύσεων (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.10 Η περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής

Στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής μέχρι και το 1789 δεν υπάρχει κανένα άρθρο στο Σύνταγμα που να κατοχυρώνει κάποια μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης μέχρι και τα μισά του 20^{ου} αιώνα. Αργότερα, για την αντιμετώπιση πιθανής κατάχρησης εξουσίας, ψηφίστηκαν γενικοί νόμοι (general clause), οι οποίοι προσδιόριζαν τη λειτουργία των οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής ισχύουν τέσσερα συστήματα οργάνωσης των κοινοτήτων. Το πρώτο σύστημα είναι του ασθενούς δημάρχου – συμβουλίου (the weak-mayor-council-plan), το οποίο ίσχυε από 1949 σε 192 πόλεις δηλαδή στο 47% της Αμερικής. Σύμφωνα με αυτό το σύστημα η κοινοτική εξουσία μοιράζονταν μεταξύ του κοινοτικού συμβουλίου και του δημάρχου, ο οποίος εκλέγεται από το λαό. Το δεύτερο σύστημα είναι του ισχυρού δημάρχου – συμβουλίου (the strong-mayor-council-plan), σύμφωνα με το οποίο διακρίνονται οι εξουσίες του δημάρχου και του συμβουλίου. Ο δήμαρχος έχει την εκτελεστική εξουσία και δύναται να διορίζει, να ασκεί veto και να ελέγχει τις υπηρεσίες της κοινότητας. Από την άλλη, το συμβούλιο ασκεί την νομοθετική εξουσία, θεσπίζοντας τους νόμους, τους οποίους μεταφέρει στον δήμαρχο για να τους εκτελέσει. Το τρίτο σύστημα είναι αυτό της επιτροπής (the commission plan), σύμφωνα με το οποίο την κοινοτική εξουσία την έχει μια επιτροπή. Η επιτροπή αυτή αποτελείται από μέλη που αποτελούν το νομοθετικό σώμα και το κάθε μέλος είναι υπεύθυνο για κάποια υπηρεσία. Το τέταρτο σύστημα είναι του συμβουλίου-διευθυντού (the council-manager plan), στο οποίο η κοινοτική εξουσία είναι συγκεντρωμένη στο συμβούλιο, το οποίο ψηφίζει τους νόμους. Ο διευθυντής έχει την εκτελεστική εξουσία και εκλέγεται από το συμβούλιο επ' αορίστου και το συμβούλιο μπορεί να τον καθαιρέσει (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, σε αντίθεση με την Ευρώπη, δεν υπάρχει μια κεντρική εποπτική αρχή, όπως το Υπουργείο. Το αποτέλεσμα είναι ο έλεγχος που ασκείται στις τοπικές αρχές να είναι περιορισμένος, ενώ σε μερικές Πολιτείες δίνεται η δυνατότητα στον Κυβερνήτη να καθαιρέσει τον δήμαρχο. Ωστόσο, αυτό οδηγεί σε κατάχρηση εξουσίας, γεγονός που δημιούργησε τον κοινοτικό κώδικα του Οχάιο, σύμφωνα με τον οποίο ο Δήμαρχος μπορεί να καθαιρεθεί μόνο για ανάρμοστη συμπεριφορά ή δωροδοκία, παραμέληση καθηκόντων, κλπ. Από την άλλη η διακοπή του κοινοτικού συμβουλίου δεν είναι εφικτή, παρά μόνο είναι δυνατή η

προσφυγή του στην Κεντρική Αρχή της Πολιτείας, στα δικαστήρια σε περίπτωση κατάχρησης εξουσίας ή παράβασης των νόμων (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

1.2.11 Η περίπτωση της Ισπανίας

Στην Ισπανία, η τοπική αυτοδιοίκηση αναγνωρίστηκε το 1978 με το τότε Σύνταγμα και συγκεκριμένα με το άρθρο 2 ορίζεται η αυτοδιοίκηση περιφερειών και εθνικοτήτων ενώ με το άρθρο 137 ορίζεται η αυτονομία δήμων, κοινοτήτων και επαρχιών. Στην Ισπανία υπάρχουν 17 περιφερειακές διοικήσεις ή αυτόνομες κοινότητες, 50 επαρχίες και 8.111 δήμοι, από τους οποίους το 85% έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων. Οι περιφέρειες περιλαμβάνουν μέχρι εννέα επαρχίες. Σε κάθε μία από τις περιφέρειες αρχηγός είναι ο γενικός κυβερνητικός εκπρόσωπος, με το σύνολό τους να φτάνει τους 17 και ο κάθε ένας από αυτούς επικουρείται από τους υπό-εκπροσώπους της κυβέρνησης, οι οποίοι είναι 44. Οι δήμοι διοικούνται από δημοτικό συμβούλιο που εκλέγεται κάθε χρονιά με καθολική ψηφοφορία και ο αριθμός των μελών του ποικίλει ανάλογα με τον πληθυσμό του εκάστοτε δήμου. Το συμβούλιο αυτό εκλέγει στη συνέχεια το Δήμαρχο, ο οποίος είναι πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου, επικουρείται από επιτροπή δημοτικών συμβούλων δικής τους επιλογής ενώ ταυτόχρονα ελέγχεται από το δημοτικό συμβούλιο σχετικά με τις αποφάσεις του (UCLG, 2007).

Σχετικά με τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο νόμος 1985 για την τοπική αυτοδιοίκηση αναφέρει ότι οι αυτόνομες κοινότητες ή περιφέρειες έχουν την ευθύνη για το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, τα δημόσια έργα υποδομών, τη διαχείριση υδάτων και παραγωγικών τομέων, τον αναπτυξιακό σχεδιασμό, τον πολιτισμό-τουρισμό, την υγεία και την εκπαίδευση. Ακόμα, οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και τη συντήρηση των δικτύων και τη διασφάλιση της ασφάλειας των πολιτών, ενώ παράλληλα οι δήμοι που έχουν έως 20.000 κατοίκους αναλαμβάνουν την λειτουργία δημοτικών αγορών, τη συντήρηση των δημοσίων πάρκων και τη λειτουργία δημοσίων βιβλιοθηκών, οι δήμοι μέχρι 50.000 έχουν την υποχρέωση να ελέγχουν τη λειτουργία υπηρεσιών πολιτικής προστασίας και κοινωνικής επανένταξης και τη συντήρηση αθλητικών υποδομών και οι δήμοι, οι οποίοι είναι οι μεγαλύτεροι σε πληθυσμό είναι αρμόδιοι και για την προστασία του περιβάλλοντος και τις δημόσιες συγκοινωνίες (Schulz & Veracotola, 2017).

Σχετικά με τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι γνωστό ότι προέρχονται από τις επιχορηγήσεις της κεντρικής κυβέρνησης και των αυτόνομων κοινοτήτων. Ειδικότερα, τα έσοδα

των δήμων προέρχονται από φόρους όπως της ακίνητης περιουσίας σε ποσοστό 16%, των οικοδομικών εργασιών σε ποσοστό 5%, των οχημάτων σε ποσοστό 5%, των οικονομικών δραστηριοτήτων σε ποσοστό 3% και της υπεραξίας των ακινήτων σε ποσοστό 3%. Ακόμα, δίνεται η δυνατότητα για ειδική επιχορήγηση ανάλογα με τον τομέα αρμοδιότητας, όταν τα προηγούμενα έσοδα δεν επαρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, μπορούν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης να δανειστούν είτε βραχυχρόνια είτε μακροχρόνια με στόχο την χρηματοδότηση της ρευστότητας και των δημόσιων επενδύσεων (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.12 Η περίπτωση της Ιταλίας

Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ιταλίας πραγματοποιήθηκε το 1948. Με το άρθρο 114 του Συντάγματος αυτού η Ιταλία διαιρείται σε περιοχές, επαρχίες και δήμους, ενώ παράλληλα προσδιορίζονται με ακρίβεια η οργάνωση, λειτουργία και οι αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.). Στην Ιταλία, η περιοχή είναι η ευρύτερη διοικητική περιφέρεια και αποτελεί αυτόνομο νομικό πρόσωπο. Ακόμα, η περιοχή με βάση το Σύνταγμα (άρθρο 115) ασκεί δικές της εξουσίες σε θέματα που ορίζονται στο άρθρο 117 του Συντάγματος. Τέτοια θέματα είναι η οργάνωση των υπηρεσιών και των νομικών προσώπων, η οριοθέτηση των δήμων, η τοπική αστυνομία, οι εμποροπανηγύρεις, τα νοσοκομεία, η τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση, η σχολική πρόνοια, τα μουσεία και πολιτιστικοί χώροι, ο τουρισμός, η πολεοδομία, τα δημόσια έργα κ.α. Επιπλέον, η περιοχή δύναται να θεσπίζει νομοθετικούς κανόνες εντός των πλαισίων των νόμων του κράτους και σε καμία περίπτωση αντιτιθέμενοι του εθνικού συμφέροντος αλλά και του συμφέροντος των υπόλοιπων περιοχών. Το Περιφερειακό Δίκτυο είναι ο ειδικός κλάδος του Δημόσιου Δικαίου, ο οποίος περιλαμβάνει τις νομοθετικές πράξεις των Περιφερειών και οι κανόνες του οποίου εφαρμόζονται αποκλειστικά στα γεωγραφικά όρια της περιφέρειας που τα εκδίδει (Vandellini, 2009). Το Σύνταγμα της Ιταλίας παρέχει εξουσιοδότηση στις Περιφέρειες για συγκεκριμένα θέματα, καθώς επίσης με το άρθρο 117 §3 του Συντάγματος και ειδική εξουσιοδότηση για άλλες θεματικές που δεν περιλαμβάνονται στα θέματα αυτά (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Το Σύνταγμα του 2001 παραχώρησε στις περιφέρειες της Ιταλίας μεγαλύτερη αυτονομία καθώς επίσης και τη δυνατότητα να νομοθετούν. Επίσης, με το Σύνταγμα αυτό η Ιταλία χωρίστηκε διοικητικά σε 105 νομαρχίες, οι οποίες διοικούνταν από τους νομάρχες. Κάθε

νομαρχία περιελάμβανε μικρότερες βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης με συνολικούς αριθμούς 20 περιφέρειες, 103 επαρχίες και 8.101 κοινότητες. Οι περιφέρειες διοικούνται από το περιφερειακό συμβούλιο, το οποίο τοποθετεί και καθαιρεί τον πρόεδρο της περιφερειακής εκτελεστικής επιτροπής, η οποία αποτελεί το εκτελεστικό σώμα της περιφέρειας και εκτός από τον πρόεδρό της περιλαμβάνει και τους περιφερειακούς συμβούλους. Οι επαρχίες διοικούνται από το επαρχιακό συμβούλιο το οποίο είχε πενταετή θητεία και δεν μπορούν να ανήκουν και στην εκτελεστική επαρχιακή επιτροπή. Οι κοινότητες διοικούνται από το κοινοτικό συμβούλιο πενταετούς θητείας και την εκτελεστική επιτροπή εφαρμογής, της οποίας προεδρεύει ο δήμαρχος. Εκτός από αυτές η Ιταλία περιλαμβάνει και δύο ανεξάρτητα κρατίδια, το Βατικανό και τον Άγιο Μαρίνο. (UCLG, 2007).

Όλη η Ιταλία παρά τις διαφορές των τοπικών αυτοδιοικήσεων σε μέγεθος έχουν παντού την ίδια δομή και τις ίδιες λειτουργίες, ενώ διαφέρουν στο εκλογικό σύστημα αλλά και στον αριθμό των συμβούλων και των μελών του διοικητικού συμβουλίου. Οι περιφέρειες έχουν αρμοδιότητες που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών και τη συντήρηση των υποδομών και τη λειτουργία των δομών υγείας, τον αναπτυξιακό και χωροταξικό σχεδιασμό, τη διαχείριση των Ενωσιακών πόρων και την παραγωγή και διανομή ενέργειας. Οι επαρχίες έχουν πολλές αρμοδιότητες, οι οποίες διακρίνονται σε υποχρεωτικές και προαιρετικές. Μερικές από τις υποχρεωτικές είναι η τοπική αστυνομία, η δημόσια υγεία, η οικοδόμηση και κατασκευή κτιρίων, η ύδρευση και αποχέτευση, τα νεκροταφεία, οι αγορές κλπ. Ακόμα, η επαρχία ασκεί κάθε δραστηριότητα, η οποία βασίζεται στα συμφέροντα των κατοίκων της περιοχής. Οι κοινότητες ασχολούνται με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, τη συντήρηση των κοινωφελών δικτύων, τη λειτουργία τοπικής συγκοινωνίας, τη διαχείριση των απορριμμάτων, την παροχή υπηρεσιών ασφαλείας, τις υπηρεσίες εκπαίδευσης, τη χορήγηση εμπορικών αδειών και την μέριμνα σχετικά με πολιτιστικές και αθλητικές υποδομές (Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ιταλίας προέρχονται κατά κύριο λόγο, σε ποσοστό 19% των συνολικών φόρων από το φόρο ακίνητης περιουσίας, σε ποσοστό 5% από το φόρο αδειών οικοδομής, σε ποσοστό 4% του συνολικού από το τέλος καθαριότητας, σε ποσοστό 3% από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και τέλος από άλλους φόρους, όπως το φόρο διαφήμισης, το φόρο κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας και το φόρο κατάληψης δημοτικών ή κοινόχρηστων χώρων. Τέλος, δύνανται οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης να δεχτούν κρατικές επιχορηγήσεις, είτε λειτουργικές, οι οποίες παρέχονται για συγκεκριμένες

αρμοδιότητες προς ΟΤΑ με λιγότερα έσοδα είτε επιχορηγήσεις επενδύσεων, οι οποίες χρησιμοποιούνται κυρίως για χρηματοδότηση κοινωνικών έργων. Αντίθετα, ως προς τις δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ιταλίας, το μεγαλύτερο μέρος σε ποσοστό 44,2% των συνολικών δαπανών αφορά την παροχή υπηρεσιών υγείας (Vesperini, 2011).

1.2.13 Η περίπτωση της Κύπρου

Η Κύπρος για πρώτη φορά αποκτά τοπική αυτοδιοίκηση με το άρθρο 178 του Συντάγματος του 1960, ενώ από το 1999 ορίζονται έξι επαρχίες, οι οποίες ασκούν την αποκεντρωμένη διοίκηση του κεντρικού κράτους. Σήμερα, η Κύπρος αποτελείται από 524 Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από τους οποίους οι 33 είναι δήμοι σε αστικές περιοχές και 491 κοινότητες σε αγροτικές περιοχές. Πρέπει να αναφερθεί ότι το βόρειο τμήμα της Κύπρου και συγκεκριμένα 2 επαρχίες, 9 δήμοι και 137 κοινότητες, από το 1974, βρίσκονται υπό κατοχή από τους Τούρκους και ισχύει διαφορετικό καθεστώς (National School of Government International, 2014).

Αναφορικά με τους δήμους στην Κύπρο, διοικούνται από τα δημοτικά συμβούλια, τα οποία εκλέγονται για πέντε χρόνια με άμεση και καθολική ψηφοφορία, και πρόεδρος του κάθε συμβουλίου είναι ο δήμαρχος. Ο δήμαρχος, ο οποίος επίσης εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία, ασκεί την εκτελεστική εξουσία του δημοτικού συμβουλίου και έχει επίσης πενταετή θητεία. Στις κοινότητες, την διοίκηση έχουν τα κοινοτικά συμβούλια, τα οποία εκλέγονται για πέντε έτη επίσης, με άμεση και καθολική ψηφοφορία, όπως και τα δημοτικά συμβούλια. Οι αρμοδιότητες τόσο των δήμων όσο και των κοινοτήτων είναι η κατασκευή και ο ηλεκτροφωτισμός της δημοτικής οδοποιίας, η διαχείριση των σκουπιδιών, η προστασία του περιβάλλοντος, ο πολιτισμός-αθλητισμός και ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Τα έσοδα των ΟΤΑ της Κύπρου προέρχονται από την άμεση φορολογία των πολιτών στους δήμους όπως ο φόρος αποκομιδής απορριμμάτων με ποσοστό 34% των συνολικών εσόδων, ο επιχειρηματικός φόρος με ποσοστό 11% των συνολικών εσόδων και ο φόρος ακίνητης περιουσίας με ποσοστό 6%. Αντίστοιχα οι κοινότητες έχουν φόρους όπως ο φόρος διανυκτέρευσης, ο φόρος θεαμάτων και ο φόρος αδείας. Επίσης, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δύνανται να επιδοτηθούν από κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες μπορούν να συμπληρώσουν τους φόρους (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.14 Η περίπτωση της Λετονίας

Η Λετονία ορίζει στο Σύνταγμά της την τοπική αυτοδιοίκηση και την αυτονομία της στο Σύνταγμα της χώρας το 1992, ενώ συμπληρωματικά οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίστηκαν θεσμικά το 1994. Συγκεκριμένα, η Λετονία αποτελείται από 26 περιοχές ή περιφέρειες και 527 δήμους. Οι δήμοι διακρίνονται σε 432 αγροτικούς δήμους, 35 δήμους που ενώθηκαν, 53 πόλεις και 7 πόλεις με διπλό καθεστώς δήμου και περιοχής. Οι δήμοι της Λετονίας διοικούνται από τοπικά συμβούλια, που αποτελούνται από αιρετά μέλη με άμεση και καθολική ψηφοφορία και για τετραετή θητεία. Στη συνέχεια, το συμβούλιο εκλέγει τον πρόεδρο του δήμου που επίσης έχει θητεία για τέσσερα χρόνια και τα μέλη των επιτροπών. Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Λετονία έχει διάφορες αρμοδιότητες που άπτονται κυρίως θεμάτων υπηρεσιών και συντήρησης των υποδομών κοινής ωφέλειας όπως είναι η ύδρευση- αποχέτευση, τα απορρίμματα, το οδικό δίκτυο κλπ, η διαχείριση των υδάτων, η προστασία του περιβάλλοντος, η εκπαίδευση, η δημόσια υγεία, η κοινωνική πρόνοια, οι αδειοδοτήσεις επιχειρήσεων, η πολιτική προστασία, οι δημόσιες συγκοινωνίες κλπ (Vanags, 2005). Ακόμα, υπάρχουν τα Γραφεία Κοινωνικών Υπηρεσιών των δήμων, τα οποία είναι υπεύθυνα για την εξασφάλιση θέσεων για ηλικιωμένους σε γηροκομεία, για την λειτουργία των κέντρων υποστήριξης των οικογενειών σε κρίση, των εγκύων γυναικών και των νέων μητέρων που χρειάζονται εξειδικευμένη βοήθεια (Vilka, 2012).

Όσον αφορά τα έσοδα για την τοπική αυτοδιοίκηση της Λετονίας, αυτά προέρχονται τόσο από τους φόρους όσο και από επιχορηγήσεις. Ειδικότερα, ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων αποτελεί το 39% των συνολικών εσόδων, ο φόρος ακίνητης περιουσίας, ο οποίος αποτελεί το 6% των συνολικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, το 25% του φόρου των τυχερών παιχνιδιών, το 60% του φόρου των φυσικών πόρων, το 100% των φόρων των τοπικών λοταρίων και ραδιενεργών απορριμμάτων. Οι επιχορηγήσεις αποτελούν μόνο το 1% των συνολικών και χρησιμοποιούνται από τους ΟΤΑ για κάθε σκοπό (Headway & Logotech, 2009).

1.2.15 Η περίπτωση της Λιθουανίας

Το 1992 με το άρθρο 119 του Συντάγματος της Λιθουανίας αναγνωρίζεται η αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία περιλαμβάνει 10 κομητείες και 60 δήμους. Οι κομητείες αποτελούν την αποκεντρωμένη περιφερειακή διοίκηση και διοικείται από τον κυβερνήτη, ο

οποίος είναι ο αρμόδιος για την εφαρμογή των εθνικών πολιτικών του κράτους, από το οποίο επιλέγονταν. Ακόμα, ο κυβερνήτης συντόνιζε τις διάφορες κομητείες μαζί με τις υποκείμενες διοικητικές μονάδες. Εκτός αρμοδιοτήτων του κυβερνήτη είναι η διαχείριση των ευρωπαϊκών κονδυλίων, τα οποία κατανέμονται από τα συμβούλια περιφερειακής ανάπτυξης που λειτουργούν στις κομητείες. Τα συμβούλια περιφερειακής ανάπτυξης είναι αρμόδια για να εγκρίνουν αναπτυξιακά προγράμματα που αφορούν στην περιφέρεια (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Εκτός από τις κομητείες, η Λιθουανία αποτελείται σε χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο από 60 δήμους. Από το σύνολο των δήμων, οι 48 δήμοι είναι επαρχιακοί, οι 6 είναι αστικοί και οι 4 δεν έχουν ειδικό σκοπό, ενώ παράλληλα είναι από τους μεγαλύτερους πληθυσμιακά στην Ευρώπη με τους 59 από τους 60 να έχουν περισσότερους από 5.000 κατοίκους. Στη διοίκηση των δήμων βρίσκεται το κάθε διοικητικό συμβούλιο και ο δήμαρχος. Το διοικητικό συμβούλιο εκλέγεται κάθε τέσσερα χρόνια με άμεση και καθολική ψηφοφορία και ο αριθμός των μελών του δεν είναι σταθερός, αλλά εξαρτάται από το πληθυσμιακό μέγεθος του κάθε δήμου. Ο δήμαρχος εκλέγεται από το διοικητικό συμβούλιο με μυστική ψήφο, είναι επικεφαλής του δήμου και πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου. Οι αρμοδιότητες του δημάρχου περιλαμβάνουν το συντονισμό της λειτουργίας του δήμου και των επιτροπών του, οι οποίες ελέγχουν και διοικούν τους δήμους. Ο δήμαρχος προτείνει τον διοικητικό διευθυντή, ο οποίος τελικά τοποθετείται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου και αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του δήμου (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Οι αρμοδιότητες των δήμων περιλαμβάνουν την τυπική εκπαίδευση και τη δια-βίου εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια, τις υποδομές και υπηρεσίες υγείας, τον πολιτισμό, τη συντήρηση των κοινωφελών δικτύων και την παροχή υπηρεσιών. Εκτενέστερα, οι δήμοι της Λιθουανίας αποτελούνται από 584 συνοικισμούς με καθήκοντα όπως η τήρηση δημοτολογίου, η έκδοση βεβαιώσεων οικογενειακής κατάστασης, συμβολαιογραφικά καθήκοντα, αδειοδοτήσεις, συντήρηση του οδικού δικτύου, περιβαλλοντικός έλεγχος. (Saparniene & Lazauskiene, 2012).

Το μεγαλύτερο ποσοστό των δαπανών στη Λιθουανία σε ποσοστό 42% των συνολικών δαπανών αξιοποιούνται στην εκπαίδευση. Όσον αφορά τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Λιθουανίας προέρχονται σε ποσοστό 55% των συνολικών εσόδων από κρατικές επιχορηγήσεις και σε ποσοστό 35% από τους τοπικούς φόρους, με κύριο φόρο αυτόν της ακίνητης περιουσίας. Σε περίπτωση ελλειμμάτων ή για την πραγματοποίηση επενδύσεων, η τοπική αυτοδιοίκηση δύναται να δανειστεί ύστερα από έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών (Headway & Logotech,

2009). Ακόμα, στη Λιθουανία, η κεντρική κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για την παροχή συντάξεων, επιδομάτων ασθένειας και μητρότητας, για τα συστήματα ασφάλισης εργατικών ατυχημάτων και για την είσπραξη των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης (COR, 2018).

1.2.16 Η περίπτωση του Λουξεμβούργου

Η τοπική αυτοδιοίκηση του Λουξεμβούργου αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά από το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1868. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, το Λουξεμβούργο είναι χωρισμένο σε τρεις διοικητικές περιφέρειες διοικούμενες από άτομο που έχει ορίσει ο Μέγας Δούκας. Βαθύτερα στη τοπική αυτοδιοίκηση συναντώνται οι 106 δήμοι, οι οποίοι δημιουργήθηκαν με τη μεταρρύθμιση της δεκαετίας του '70 και στην πλειονότητά τους (80%) αποτελούνται από λιγότερο από 5.000 κατοίκους (Goerens, 2012). Οι δήμοι διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται για έξι έτη και έχει ως πρόεδρό του τον δήμαρχο. Ο δήμαρχος μαζί με το κολέγιο των δημοτικών γερουσιαστών, οι οποίοι επιλέγονται από το κεντρικό κράτος, ασκούν την εκτελεστική εξουσία (OECD, 2009). Αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στο Λουξεμβούργο είναι η δημόσια ασφάλεια, η εξασφάλιση της υγείας και της υγιεινής, η διαχείριση των υδάτων και των σκουπιδιών και η συντήρηση του τοπικού οδικού δικτύου. Επιπλέον, οι δήμοι αναλαμβάνουν τις δημοτικές συγκοινωνίες, την κατασκευή και διαχείριση υποδομών υγείας, την κοινωνική πρόνοια, τον τουρισμό, τον πολιτισμό και τον αθλητισμό (Headway & Logotech, 2009).

Ως προς τα έσοδα, το Λουξεμβούργο κατά κύριο λόγο συγκεντρώνει έσοδα από φόρους, όπως ο φόρος επιτηδεύματος που αποτελεί το 31% των εσόδων, ο φόρος της ακίνητης περιουσίας που αποτελεί το 2%, ο φόρος επί των τυχερών παιχνιδιών, ο φόρος στα κατοικίδια και ο φόρος της δεύτερης κατοικίας. Εκτός από τους φόρους, η τοπική αυτοδιοίκηση στο Λουξεμβούργο δύναται να λάβει κρατικές επιχορηγήσεις ή και να δανειστεί για να πραγματοποιήσει επενδύσεις, κάτι που απαιτεί έγκριση από το Υπουργείο Εσωτερικών (DPADM, 2006).

1.2.17 Η περίπτωση της Μάλτας

Η Μάλτα αναγνωρίζει την αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1964, που έγινε το 2001 και χωρίστηκε σε τρεις νησιώτικες περιοχές.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Μάλτας είναι η απουσία περιφερειακής διοίκησης και η ύπαρξη ενός μονάχα επιπέδου τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, η τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνει 68 τοπικά συμβούλια, το 80% από τα οποία ανήκουν στο μεγαλύτερο νησί της Μάλτας, τα 11 αφορούν πόλεις. Τα τοπικά συμβούλια λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση και έχουν θητεία για τέσσερα χρόνια. Αρμοδιότητες των τοπικών συμβουλίων είναι η συντήρηση των δημόσιων κοινόχρηστων χώρων, η συντήρηση του οδικού δικτύου, η λειτουργία βιβλιοθηκών, η συλλογή των σκουπιδιών και ο δημόσιος ηλεκτροφωτισμός. Πρόεδρος των τοπικών συμβουλίων είναι ο δήμαρχος, ο οποίος εκλέγεται στις εκλογές με εκλογικό ποσοστό, ενώ εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων των συμβουλίων είναι ο εκτελεστικός γραμματέας, ο οποίος τοποθετείται από το συμβούλιο για τρία χρόνια και είναι αυτός που ελέγχει τη λειτουργία των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών (Aquilina & Calleja, 2012).

Ένα ακόμα χαρακτηριστικό της τοπικής αυτοδιοίκησης της Μάλτας, αφορά τα οικονομικά της και συγκεκριμένα το γεγονός ότι οι δαπάνες της είναι πολύ χαμηλές σχετικά με το ΑΕΠ της. Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Μάλτας προέρχονται κατά κύριο λόγο από τις κρατικές επιχορηγήσεις ή και από δανεισμό, μόνο με έγκριση από το Υπουργείο Εσωτερικών ή Οικονομικών (Headway & Logotech, 2009).

1.2.18 Η περίπτωση της Ουγγαρίας

Στην Ουγγαρία η τοπική αυτοδιοίκηση αναγνωρίζεται με το άρθρο 9 του Συντάγματος της δεκαετίας του '90 και μέχρι το 1995 ενισχύθηκε και καθιερώθηκε ο θεσμός της. Η Ουγγαρία αποτελείται από 7 περιφερειακά διοικητικά γραφεία και 3.175 τοπικές αρχές, στις οποίες περιλαμβάνονται οι δήμοι, οι πόλεις, οι πόλεις – κομητείες, τα διαμερίσματα και επιπλέον 19 κομητείες. Οι δήμοι διοικούνται από τα συμβούλια των αντιπροσώπων, τα οποία έχουν θητεία τεσσάρων ετών και έχουν ως πρόεδρο το δήμαρχο, ο οποίος ασκεί την εκτελεστική εξουσία και έχει επίσης τριετή θητεία. Αρμοδιότητες των δήμων αποτελούν η τοπική ανάπτυξη και ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η προστασία του περιβάλλοντος, η στέγαση, οι δημόσιες συγκοινωνίες, οι κοινωνικές υπηρεσίες, η πρωτοβάθμια εκπαίδευση, η συντήρηση του δημοτικού χώρου και οδικού δικτύου, η ύδρευση-αποχέτευση και η διαχείριση των υδάτινων πόρων, η πολιτική προστασία και ο πολιτισμός (Headway & Logotech, 2009).

Ανάλογα με το συμβούλιο των αντιπροσώπων συναντάται στις κομητείες, το συμβούλιο της κομητείας, το οποίο υποστηρίζει τους δήμους. Ο πρόεδρος της κομητείας αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του συμβουλίου της κομητείας και έχει τετραετή θητεία. Οι κομητείες είναι αρμόδιες για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, τις πολιτιστικές υποδομές, τη συντήρηση των υποδομών υγείας, την αγροτική ανάπτυξη και τον τουρισμό (Szente, 2012).

Αναφορικά με τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Ουγγαρίας, προέρχονται κατά κύριο λόγο από την τοπική φορολόγηση και ειδικότερα από το φόρο επιτηδεύματος σε ποσοστό 12% των συνολικών εσόδων, το φόρο ακίνητης περιουσίας, το φόρο προς τους επισκέπτες και το δημοτικό φόρο. Ακόμα σημαντικό έσοδο αποτελούν οι φόροι του κεντρικού κράτους, όπως ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων και τα τέλη κυκλοφορίας των οχημάτων, καθώς επίσης και κρατικές επιχορηγήσεις που ενισχύουν τα ελλείμματα ή ευνοούν τις επενδύσεις, ενώ δεν είναι απίθανος και ο δανεισμός με στόχο την κάλυψη λειτουργικών και επενδυτικών αναγκών (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.19 Η περίπτωση της Ολλανδίας

Η τοπική αυτοδιοίκηση της Ολλανδίας αναγνωρίζεται με το Σύνταγμα του 1848 αλλά και με τους νόμους του 1850 και του 1851 και αποτελείται από δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, η Ολλανδία αποτελείται από 443 δήμους αριθμός που διαρκώς μειώνεται κατά το πέρασμα των χρόνων και 12 επαρχίες. Οι δήμοι θεωρούνται ικανοποιητικοί σε πληθυσμιακό μέγεθος, καθώς μόνο το 2% των δήμων έχουν πληθυσμό μικρότερο από 5.000 κατοίκους. Τη διοίκηση των δήμων αναλαμβάνουν τα δημοτικά συμβούλια τα οποία εκλέγονται με απλή αναλογική ψηφοφορία για τέσσερα έτη και στη συνέχεια επιλέγονται από το συμβούλιο τα μέλη της δημοτικής γερουσίας. Ο δήμαρχος διορίζεται από τον Υπουργό Εσωτερικών και μαζί με τη γερουσία ασκούν την εκτελεστική εξουσία του συμβουλίου (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Οι δήμοι της Ολλανδίας έχουν διάφορες αρμοδιότητες, όπως τον πολεοδομικό σχεδιασμό, την αποχέτευση, την πολιτική προστασία, τη διαχείριση των απορριμμάτων, τα τοπικά μέσα μεταφοράς και το οδικό δίκτυο, την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια και τον πολιτισμό-αθλητισμό-τουρισμό. Επίσης, είναι δυνατή η συνεργασία μεταξύ δήμων και για κάποια συγκεκριμένη αρμοδιότητα. Όσον αφορά τα οικονομικά στοιχεία της Ολλανδίας, βασικό έσοδό της αποτελεί ο φόρος ακίνητης περιουσίας σε ποσοστό 8% των συνολικών εσόδων, ο φόρος διαχείρισης απορριμμάτων με ποσοστό 4% και τα

τέλη αποχέτευσης σε ποσοστό 2%. Ακόμα, η Ολλανδία έχει έσοδα από επιχορηγήσεις αλλά και από δανεισμό, ο οποίος δεν υπόκειται σε περιορισμούς και αξιοποιείται κατά κύριο λόγο σε επενδύσεις (UCLG, 2007).

1.2.20 Η περίπτωση της Πολωνίας

Η Πολωνία αναγνωρίζει την τοπική αυτοδιοίκηση με το άρθρο 16 του Συντάγματος του 1997, σύμφωνα με το οποίο η Πολωνία έχει 16 αποκεντρωμένες κρατικές νομαρχίες και ο νομάρχης είναι αυτός που αναλαμβάνει την εφαρμογή και τον έλεγχο των εθνικών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο. Μετά από τη μεταρρύθμιση του 1999 η Πολωνία έχει τρεις βαθμίδες και συγκεκριμένα, 16 περιφέρειες, 314 κομητείες και 2.478 δήμους, από τους οποίους οι 307 είναι αστικοί, οι 584 μικτοί και οι 1.587 αγροτικοί (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Οι περιφέρειες στην Πολωνία διοικούνται από τη μικρή συνέλευση, η οποία εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και το εκτελεστικό της όργανο αποτελεί η διοικητική επιτροπή. Οι περιφέρειες έχουν ως αρμοδιότητες την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και το σχεδιασμό, την εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών, τις υπηρεσίες δημόσιας υγείας (ειδικά περιφερειακά νοσοκομεία, κατανομή πόρων κλπ), την ανώτατη εκπαίδευση και την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών. Η διοίκηση της κομητείας εναπόκειται στο συμβούλιο της κομητείας, το οποίο επίσης εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Στη συνέχεια, το ίδιο το συμβούλιο επιλέγει την εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρό της. Οι κομητείες είναι υπεύθυνες για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, τη δημόσια υγεία (νοσοκομεία), την κοινωνική πρόνοια, την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση. Και στην Πολωνία στη διοίκηση των δήμων εμφανίζονται τα δημοτικά συμβούλια, τα οποία εκλέγονται για τέσσερα έτη. Ο δήμαρχος εκλέγεται επίσης με άμεση και καθολική ψηφοφορία για τέσσερα έτη και περιβάλλεται από τέσσερις αντιδημάρχους, οι οποίοι τον βοηθούν στο έργο του. Τέλος, οι δήμοι είναι αρμόδιοι για την εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια, τις δημόσιες κοινωφελείς υποδομές και δίκτυα (ύδρευση και την αποχέτευση, την αποκομιδή απορριμμάτων, τη δημοτική συγκοινωνία κλπ), τη παροχή βασικής φροντίδας υγείας, τη στέγαση (συντήρηση δημοτικών κατοικιών) και τον πολιτισμό-αθλητισμό (Glac, 2016).

Τα έσοδα της Πολωνίας προέρχονται κατά κύριο λόγο, σε αντίθεση με τις περισσότερες χώρες, από τις γενικές και ειδικές επιχορηγήσεις του κράτους. Ακόμα σε ποσοστό 14% των συνολικών εσόδων απορρέουν από το φόρο ακίνητης περιουσίας, σε ποσοστό 3% από τον

αγροτικό φόρο, τον φόρο οχημάτων αλλά και τον φόρο εισοδήματος ή το φόρο νομικών προσώπων (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.21 Η περίπτωση της Πορτογαλίας

Στη Πορτογαλία, η τοπική αυτοδιοίκηση αναφέρεται αρχικά στα άρθρα 235-265 του Συντάγματος του 1976, στο εδάφιο για τις τοπικές αρχές, αλλά και στο άρθρο 6 για την τοπική αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση του κεντρικού κράτους. Η Πορτογαλία αποτελείται από αποκεντρωμένη κεντρική διοίκηση που περιλαμβάνει 18 αποκεντρωμένες επαρχίες. Οι επαρχίες αυτές διοικούνται από τον Πολιτειακό Κυβερνήτη, εκτός από τις περιοχές Αζόρες και Μαδέιρα που διοικούνται από τον εκπρόσωπο της δημοκρατίας. Η τοπική αυτοδιοίκηση της Πορτογαλίας περιλαμβάνει δύο βαθμίδες, την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια. Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση αποτελείται από 308 δήμους και 4.259 ενοριακές κοινότητες, ενώ η δευτεροβάθμια αποτελείται από δύο αυτοδιοικητες περιφέρειες, τα νησιά Αζόρες και Μαδέιρα (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Οι δήμοι στην Πορτογαλία διοικούνται από τη δημοτική συνέλευση, στην οποία συμμετέχουν οι πρόεδροι των ενοριακών κοινοτήτων αλλά και άλλα μέλη. Εκτελεστικό όργανο των δήμων είναι η εκτελεστική επιτροπή, η οποία είναι υπεύθυνη για την οργάνωση και λειτουργία των δημοτικών υπηρεσιών και την πραγματοποίηση των δημοτικών έργων. Στις αρμοδιότητες των δήμων περιλαμβάνονται η συντήρηση του οδικού δικτύου στα όρια αναφοράς τους, η λειτουργία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, η συντήρηση και λειτουργία δημοτικών υποδομών υγείας, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η προστασία του περιβάλλοντος, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (ύδρευση, αποχέτευση, απορρίμματα), η λειτουργία δημοτικής αστυνομίας και η κατάρτιση και εφαρμογή αναπτυξιακών σχεδίων και σχεδίων απασχόλησης (Leite, 2015). Οι ενοριακές κοινότητες διοικούνται από τη κοινοτική συνέλευση, τα μέλη της οποίας εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία για τέσσερα χρόνια. Τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής των ενοριακών επιτροπών εκλέγονται ανά τετραετία και αναλαμβάνουν την προετοιμασία και υλοποίηση των αποφάσεων της συνέλευσης. Οι ενοριακές κοινότητες είναι υπεύθυνες για τη διασφάλιση της ποιότητας του αστικού περιβάλλοντος, τη λειτουργία ληξιαρχείου και εκλογικών καταλόγων, τη συντήρηση του οδικού δικτύου, τη λειτουργία νεκροταφείων, τη λειτουργία κοινωνικών δομών και τη χορήγηση αδειών διαμονής. Όσο αφορά τις περιφέρειες των νησιών Αζορών και Μαδέιρα, η διοίκησή τους γίνεται από τη νομοθετική συνέλευση, η

οποία έχει πρόεδρο τον επικεφαλής της περιφερειακής κυβέρνησης. Οι περιφέρειες έχουν διοικητική, νομοθετική και εποπτική λειτουργία προς τα κατώτερα διοικητικά επίπεδα (Headway & Logotech, 2009).

Τα έσοδα της Πορτογαλίας προέρχονται κυρίως από την κρατική επιχορήγηση το φόρο περιουσίας σε ποσοστό 34% των συνολικών εσόδων, το φόρο μεταβίβασης ακινήτων σε ποσοστό 27%, το φόρο οχημάτων σε ποσοστό 6% (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.22 Η περίπτωση της Ρουμανίας

Η Ρουμανία αναγνωρίζεται ως ενιαίο αποκεντρωμένο κράτος με το Σύνταγμα του 1991, σύμφωνα με το οποίο η τοπική αυτοδιοίκηση της Ρουμανίας αποτελείται από δύο επίπεδα και περιλαμβάνει κοινότητες, πόλεις – δήμους, κομητείες και αναπτυξιακές περιφέρειες, από το σύνολο των οποίων το 65% έχει πληθυσμό μεγαλύτερο από 5.000 κατοίκους. Πιο συγκεκριμένα, η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση της Ρουμανίας αποτελείται από 2.858 κοινότητες και 320 πόλεις, από τις οποίες οι 103 είναι δήμοι, ενώ η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση αποτελείται από 42 κομητείες, ενώ εξαίρεση αποτελεί το Βουκουρέστι, που είναι ταυτόχρονα δήμος και κομητεία (ΕΕΤΑΑ, 2011; Tanasescu, 2012).

Οι κοινότητες, όπως και οι δήμοι – πόλεις της Ρουμανίας διοικούνται από τα τοπικά ή γενικά συμβούλια, που έχουν τετραετή θητεία και πρόεδρός τους είναι ο δήμαρχος, ο οποίος ασκεί την εκτελεστική εξουσία μαζί με αντιδημάρχους, οι οποίοι δεν μπορούν να ξεπερνούν τους δύο (UCLG, 2007). Μερικές από τις αρμοδιότητες που έχουν οι δήμοι – πόλεις της Ρουμανίας είναι ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η προστασία του περιβάλλοντος, η διαχείριση των απορριμμάτων, η δημόσια υγεία, η συντήρηση μεταφορικών υποδομών και κοινόχρηστων χώρων, η ύδρευση, η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ο πολιτισμός και η δημόσια ασφάλεια (Headway & Logotech, 2009).

Όσον αφορά τις κομητείες, διοικούνται από τους νομάρχες, οι οποίοι επιλέγονται από τη κεντρική κυβέρνηση και ασχολούνται κυρίως με διοίκηση των περιφερειακών υπηρεσιών του κεντρικού κράτους και την άσκηση κρατικής εξουσίας και ελέγχου στα υπόλοιπα επίπεδα διοίκησης. Ακόμα, οι κομητείες περιλαμβάνουν τα συμβούλια των κομητειών, τα μέλη των οποίων εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια. Σε κάθε συμβούλιο υπάρχει ένας πρόεδρος, ο οποίος μπορεί να μεταβιβάζει αρμοδιότητές του σε αναπληρωτές του, οι οποίοι δεν ορίζονται από τον ίδιο αλλά από το συμβούλιο της κομητείας (ΕΕΤΑΑ, 2011). Οι

κομητείες έχουν κάποιες αρμοδιότητες, ενώ παράλληλα αναλαμβάνουν και κάποιες επιπλέον αρμοδιότητες σε συνεργασία με το κράτος. Μερικές από τις αρμοδιότητες των κομητειών της Ρουμανίας είναι η διαχείριση των πολιτιστικών πόρων, η δημόσια υγεία, οι ειδικές κοινωνικές υπηρεσίες και η διαχείριση δημόσιας περιουσίας, η συντήρηση του επαρχιακού οδικού δικτύου (Headway & Logotech, 2009).

Τέλος, οι 8 αναπτυξιακές περιφέρειες δεν έχουν νομική υπόσταση, αλλά κρίθηκε απαραίτητη η δημιουργία τους, ώστε να είναι δυνατή η απορρόφηση κονδυλίων. Οι αναπτυξιακές περιφέρειες διοικούνται από το συμβούλιο περιφερειακής ανάπτυξης και την περιφερειακή υπηρεσία ανάπτυξης, το οποίο ασκεί και την εκτελεστική εξουσία (UCLG, 2007). Με τα κονδύλια αυτά οι ΟΤΑ στη Ρουμανία καλούνται να παρέχουν κοινωνική βοήθεια σε άτομα που έχουν ανάγκη. Ειδικότερα, πραγματοποιείται προσπάθεια να καλυφθεί η ιατρική περίθαλψη και η παροχή κοινωνικής βοήθειας σε άτομα με κοινωνικά προβλήματα (COR, 2018). Σημαντική είναι η βοήθεια και για την λειτουργία και οργάνωση των πρωτοβάθμιων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας για άτομα με ειδικές ανάγκες (Radu και Belu, 2015).

Τα έσοδα της Ρουμανίας προκύπτουν από διάφορους πόρους, όπως από το φόρο προστιθέμενης αξίας σε ποσοστό 49% των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης, από το φόρο εισοδήματος σε ποσοστό 26% των συνολικών εσόδων αλλά και από το τέλος ακίνητης περιουσίας σε ποσοστό 4% ή και άλλους φόρους όπως των συγκοινωνιών, των ξενοδοχείων, των πολιτιστικών εκδηλώσεων, των χαρτόσημων. Ακόμα, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης λαμβάνουν επιχορηγήσεις καθώς επίσης και δάνεια ύστερα από έγκριση του Υπουργείου Οικονομικών (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.23 Η περίπτωση της Σλοβακίας

Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Σλοβακία αναγνωρίζεται με το άρθρο 64 του Συντάγματος του 1992 και αποτελείται από δύο βαθμούς διοίκησης, οι οποίοι είναι 8 δευτεροβάθμιες περιφέρειες και 2.930 δήμους. Από τους δήμους οι 138 αποτελούν αστικούς δήμους και το 95% του συνόλου των δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο από 5.000 κατοίκους (ΕΕΤΑΑ, 2011). Οι δήμοι διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και έχει θητεία για τέσσερα χρόνια. Τα δημοτικά συμβούλια επιλέγουν μέλη τους, τα οποία απαρτίζουν τις δημοτικές επιτροπές και εκτελούν τις αποφάσεις του δήμου καθώς επίσης υποστηρίζουν το δήμαρχο. Ο δήμαρχος προεδρεύει τόσο του δημοτικού συμβουλίου όσο και της

δημοτικής επιτροπής. Οι δήμοι έχουν πλέον αρκετές αρμοδιότητες, όπως τη συντήρηση του οδικού δικτύου, την λειτουργία δημοσίων μεταφορών, την μέριμνα για ύδρευση-αποχέτευση-απορρίμματα, την αναπτυξιακή πολιτική της περιοχής, τις χαμηλότερες βαθμίδες εκπαίδευσης, την τηλεθέρμανση, τη λειτουργία και συντήρηση των υποδομών υγείας, την παροχή υπηρεσιών ασφάλειας και πολιτικής προστασίας και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (Bucek, 2011).

Στις περιφέρειες η διοίκηση είναι στα χέρια των περιφερειακών συμβουλίων και αντίστοιχα στις περιφερειακές επιτροπές. Ο πρόεδρος του περιφερειακού συμβουλίου είναι και ο πρόεδρος της περιφερειακής επιτροπής και αποτελεί τον εκπρόσωπο της περιφέρειας για τα τέσσερα χρόνια που είναι η θητεία του. Οι αρμοδιότητες των περιφερειών περιλαμβάνουν μέριμνα για το περιφερειακό οδικό δίκτυο, τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και υγεία, την αδειοδότηση φαρμακείων, ιδιωτών ιατρών και κλινικών, την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και τη περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη (ΕΕΤΑΑ, 2011).

Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Σλοβακίας προέρχονται από τη φορολόγηση κατά κύριο λόγο, και ειδικά φόρους όπως, το τμήμα του κρατικού φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, που αποτελεί το 31% των συνολικών εσόδων των δήμων και το φόρο ακίνητης περιουσίας ο οποίος αποτελεί το 7% των συνολικών φορολογικών εσόδων της. Εκτός από τη φορολογία, έσοδα στο δήμο δύνανται και με ειδικές κρατικές επιχορηγήσεις για συγκεκριμένους σκοπούς (Bucek & Nemes, 2012).

1.2.24 Η περίπτωση της Σλοβενίας

Η Σλοβενία έχει διοικητικό ενδιαφέρον λόγω των διοικητικών μεταρρυθμίσεων οι οποίες πραγματοποιήθηκαν στη χώρα ειδικά από το 1993 και έπειτα. Ο λόγος για τον οποίο η Σλοβενία ξεκίνησε μια σειρά αναδιάρθρωσης της διοικητικής της λειτουργίας ήταν η ανεπαρκής αποτελεσματικότητα σε σχέση με τις αρμοδιότητες που της είχαν ανατεθεί, καθώς είχε ελλείψεις σε φορείς, προσωπικό στη δημόσια διοίκηση και έλλειψη εξειδίκευσης. Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση της Σλοβενίας διακρίνεται σε τρεις περιόδους. Η πρώτη περίοδος εκτείνεται από το 1993 έως το 1996 και χαρακτηρίζεται από νέα κυβέρνηση και διοίκηση. Ειδικότερα, μελετήθηκε το πως θα γίνει αποτελεσματικότερη η διοίκηση των φορέων, διαχωρίστηκαν αρμοδιότητες της κεντρικής και της τοπικής διοίκησης, ιδρύθηκαν διοικητικές ενότητες των δήμων για τοπικές υποθέσεις (OECD, 2017).

Η δεύτερη περίοδος της διοικητικής αναδιάρθρωσης της Σλοβενίας εκτείνεται από το 1997 έως το 2002 και αφορά την αναδιάρθρωση της διοίκησης της χώρας με την προοπτική της ένταξής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πιο συγκεκριμένα, από το 1997 και έπειτα εστιάστηκε η προσπάθεια της Σλοβενίας να εισέλθει στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για το λόγο αυτό πραγματοποιήθηκε διοικητική αναδιάρθρωση στην κεντρική διοίκηση, στην τοπική αυτοδιοίκηση, στην προστασία των δικαιωμάτων της αυτοδιοίκησης, στη βελτίωση του συστήματος παροχής δημόσιων υπηρεσιών και στα δημόσια οικονομικά. Το 2002 θεσπίστηκαν πέντε κρίσιμα νομοθετήματα και λήφθηκαν μέτρα, όπως η εκπόνηση ερευνών αποδοτικότητας των υπαλλήλων, δημιουργία κέντρων ελέγχου κ.α., πάνω στα οποία βασίστηκε το σύνολο της διοικητικής μεταρρύθμισης (Dexia, 2007).

Τέλος, η τρίτη περίοδος της μεταρρύθμισης αφορά τα έτη από το 2003 και έπειτα και χαρακτηρίζεται από τις προσπάθειες βελτίωσης του συστήματος δημόσιας διοίκησης της Σλοβενίας. Ειδικότερα, η κυβέρνηση το 2003 υιοθέτησε μια στρατηγική, η οποία περιελάμβανε έξι βασικά στοιχεία, τα οποία ήταν η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, η λειτουργική και διοργανωτική αναδόμηση της δημόσιας διοίκησης, η βελτιστοποίηση των επιχειρηματικών διαδικασιών, η διαχείριση ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, η ανοιχτή διοίκηση και η εκλογίκευση των δημόσιων επενδύσεων. Μέτρα που στόχευαν σε εξομοίωση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Dexia, 2007).

Από το 2007 και έπειτα, και βάση του Συντάγματος, η Σλοβενία αποτελείται από 212 δήμους, από τους οποίους οι 11 είναι αστικοί, και οι κάτοικοι σε κάθε δήμο κατά μέσο όρο είναι 9.500, ενώ για την ύπαρξη ενός δήμου τίθεται ως κατώτατο όριο οι 5.000 κάτοικοι και σε ειδικές περιπτώσεις οι 2.000 κάτοικοι. Από το σύνολο των δήμων, 11 έχουν ειδικό καθεστώς. Επιπλέον, μέσα στους δήμους υπάρχει ένα ακόμα υποδημοτικό επίπεδο, το οποίο περιλαμβάνει 6.035 οικισμούς (Kukovic & Dezelan, 2014).

Οι Δήμοι στην Σλοβενία αποτελούν σημαντικές κοινωνικοοικονομικές, πολιτικές και διοικητικές ενότητες κάτω από το επίπεδο της κεντρικής διοίκησης και είναι υπεύθυνοι για την ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας και των κοινωνικών υπηρεσιών της περιοχής τους. Μετά την αναδιάρθρωση, οι δήμοι από 62 που ήταν το 1991 έφτασαν τους 212 που καταγράφονται σήμερα, ενώ ταυτόχρονα τροποποιήθηκαν οι αρμοδιότητές τους. Οι αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνουν την παροχή υπηρεσιών εκπαίδευσης, την κοινωνική πρόνοια, την κοινωνική κατοικία, καθώς και τη διαχείριση απορριμμάτων και υδάτινων πόρων (COR, 2018).

Με το Σύνταγμα του 2009, δημιουργήθηκε και δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης και ειδικότερα οι περιφέρειες. Οι περιφέρειες της Σλοβενίας είναι 58 και η κάθε μία εκπροσωπεί το κράτος σε εδαφικό επίπεδο, ενώ παράλληλα είναι υπεύθυνες για την εποπτεία των δήμων. Η Σλοβενία εκπροσωπείται από δύο σημαντικές ενώσεις, την Ένωση των Δήμων και Πόλεων και την Ένωση Δήμων (OECD, 2017).

Τα έσοδα των δήμων της Σλοβενίας προέρχονται από το φόρο ακίνητης περιουσίας, το φόρο δωρεών και κληρονομιάς, το φόρο τυχερών παιχνιδιών, το φόρο μεταβίβασης ακινήτων, το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων. Επιπρόσθετα, οι δήμοι δύνανται να λάβουν επιχορήγηση εξισορρόπησης ώστε να καλύψουν ελλείμματα που μπορεί να έχουν προκύψει. Από την άλλη, οι δαπάνες του δήμου διαμοιράζονται κυρίως σε έργα που σχετίζονται με το μήκος της οδοποιίας του δήμου, την ηλικιακή διάρθρωση του πληθυσμού κλπ. (Grad, 2012).

1.2.25 Η περίπτωση της Σουηδίας

Η Σουηδία για πρώτη φορά αναγνωρίζει την διοικητική αποκέντρωση το 1862 και διαιρέθηκε σε 2.500 δήμους και 25 κομητείες, ενώ ύστερα από τις μεταρρυθμίσεις το 1952 και μεταξύ 1962 – 1974 κατέληξε στη σημερινή της μορφή. Σήμερα, η Σουηδία αποτελείται από 20 κομητείες, 290 δήμους και 3 περιοχές οι οποίες έχουν ειδικό καθεστώς. Οι τρεις αυτές περιοχές είναι ο δήμος de Gotland, ο οποίος λειτουργεί σαν κομητεία και οι κομητείες Scanie και Vasta Gotland, οι οποίες λειτουργούν ως περιφέρειες. Σχετικά με τους δήμους της Σουηδίας, εμφανίζονται πλούσιοι πληθυσμιακά καθώς ο κάθε δήμος έχει κατά μέσο όρο 31.000 κατοίκους. Οι δήμοι έχουν πολλές αρμοδιότητες που άπτονται σε διάφορους τομείς. Πιο συγκεκριμένα, οι δήμοι είναι υπεύθυνοι για την πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια και επαγγελματική εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια, την υγεία, τη διαχείριση απορριμμάτων και υδάτινων πόρων, το οδικό δίκτυο, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό, την κοινωνική κατοικία, την παροχή υπηρεσιών προσχολικής και τρίτης ηλικίας, καθώς και σε άτομα με ειδικές ανάγκες και άλλες ειδικές περιπτώσεις πολιτών αλλά και για την παροχή υγειονομικών υπηρεσιών (SALAR, 2005). Στη Σουηδία, αξίζει να αναφερθεί ότι, οι τοπικές αρχές ως προς την κοινωνική πολιτική, είναι υποχρεωμένες να ορίζουν ένα συμβούλιο κοινωνικής πρόνοιας για τα παιδιά, το οποίο έχει ως αρμοδιότητα τον έλεγχο στα οικοτροφεία και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των παιδιών που γεννήθηκαν εκτός γάμου (Wells & Bergnehr, 2014).

Ακόμα οι δήμοι σχηματίζουν δύο ενώσεις, την Ένωση Σουηδικών Δήμων και την Ομοσπονδία των Σουηδικών Συμβουλίων Κομητειών, ενώ το 2007 δημιουργήθηκε και η Ένωση Σουηδικών Δήμων και Περιφερειών η οποία εκπροσωπεί το σύνολο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Σουηδίας (Madell, 2012).

Αναφορικά με τα οικονομικά της Σουηδίας, έγιναν επίσης διάφορες μεταρρυθμίσεις. Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης της Σουηδίας, θα πρέπει να αναφερθεί, ότι προέρχονται κατά κύριο λόγο από την είσπραξη φόρων, τους οποίους ορίζει το Σύνταγμα της χώρας και οι οποίοι προσδιορίζονται ως προς τους συντελεστές τους από τον κάθε δήμο όπως αυτός κρίνει κατάλληλα. Το 2005 ψηφίστηκε ένα νέο σύστημα, ώστε να εξισωθούν οικονομικά οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να είναι σε θέση να παρέχουν σε όλους τους πολίτες τις καλύτερες υπηρεσίες, ανεξάρτητα από το οικονομικό τους επίπεδο. Μερικά από τα ζητήματα που περιελάμβανε το σύστημα αυτό ήταν η εξίσωση των εσόδων, η εξέταση του κόστους της προσπάθειας, οι απαραίτητες επιχορηγήσεις ή χρεώσεις αντίστοιχα. Η εξίσωση των εσόδων ανάμεσα σε δήμους και νομαρχιακά συμβούλια οδηγεί σε επιχορηγήσεις το ύψος των οποίων προσδιορίζεται με βάση τη διαφορά μεταξύ του τοπικού φορολογήσιμου εισοδήματος και μιας φορολογικής σταθεράς. Από την άλλη, η εξίσωση δαπανών ανάμεσα σε δήμους και νομαρχιακά συμβούλια οδηγεί σε απαλοιφή των αποκλίσεων των δαπανών. Έτσι, οι δήμοι και τα νομαρχιακά συμβούλια των οποίων τα φορολογήσιμα έσοδα υπερβαίνουν κάποια συγκεκριμένα επίπεδα οφείλουν να καταβάλουν εξισωτικές πληρωμές προς τους Δήμους ή νομαρχιακά συμβούλια με χαμηλότερα κατά κεφαλή εισοδήματα ενώ, οι δήμοι και τα νομαρχιακά συμβούλια που έχουν ιδιαίτερα υψηλές δομικές δαπάνες λαμβάνουν κρατική επιχορήγηση ή αυτοί που έχουν μικρότερες δομικές δαπάνες καλούνται να πληρώσουν μια δαπάνη στο κράτος (M.F.S.A.L.A.R., 2008).

1.2.26 Η περίπτωση της Τσεχίας

Η αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και οι αρμοδιότητες του κάθε Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Τσεχία αναγνωρίζεται για πρώτη φορά με το άρθρο 8 του Συντάγματος το 1992 της τότε Δημοκρατίας της Τσεχίας. Σήμερα, η Τσεχία αποτελείται από δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης και διαιρείται σε 14 περιφέρειες και 6.249 δήμους, οι 496 από τους οποίους είναι αστικοί, και άλλοι 20 θεσμικοί αστικοί δήμοι. Για τη Πράγα συγκεκριμένα, ισχύει ειδικό καθεστώς, αφού αποτελεί δήμο και περιφέρεια (ΕΕΤΑΑ, 2011). Οι δήμοι διοικούνται από

το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και έχει θητεία για τέσσερα χρόνια. Το δημοτικό συμβούλιο συγκροτεί δημοτικές επιτροπές, οι οποίες ασκούν την εκτελεστική εξουσία του δήμου και τα μέλη της οποίας επιλέγονται από το εκάστοτε δημοτικό συμβούλιο. Πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου αλλά και της δημοτικής επιτροπής είναι ο δήμαρχος (Headway & Logotech, 2009). Οι αρμοδιότητες των δήμων περιλαμβάνουν την παροχή υπηρεσιών υγείας πρώτου βαθμού, την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, την παροχή κοινωνικών και προνοιακών υπηρεσιών, την μέριμνα για απορρίμματα-ύδρευση-αποχέτευση, τη δημιουργία εργατικών κατοικιών, τον πολιτισμό, τον πολεοδομικό σχεδιασμό, τη συντήρηση του οδικού δικτύου και τη λειτουργία δημοτικής συγκοινωνίας, αλλά και αρμοδιότητες που σχετίζονται με τα ληξιαρχεία, τις εργασίες πολεοδομικής φύσεως, τη συντήρηση του οδικού δικτύου, την τήρηση μητρώου οχημάτων και την επιβολή προστίμων, την κρατική κοινωνική πρόνοια και την προστασία του περιβάλλοντος (Kadesca, 2012).

Οι περιφέρειες διοικούνται από την περιφερειακή συνέλευση, τα μέλη της οποίας επίσης εκλέγονται από άμεση και καθολική ψηφοφορία και έχουν θητεία για τέσσερα χρόνια. Όπως τα δημοτικά συμβούλια συγκροτεί δημοτικές επιτροπές, έτσι και η περιφερειακή συνέλευση συγκροτεί περιφερειακή επιτροπή, επιτροπές οικονομικών, ελέγχου, και απασχόλησης και εκπαίδευσης. Πρόεδρος της περιφερειακής συνέλευσης αλλά και της περιφερειακής επιτροπής είναι ο κυβερνήτης. Οι αρμοδιότητες των περιφερειών περιλαμβάνουν τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, το περιφερειακό οδικό δίκτυο, την περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη και τον περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό, αλλά και θέματα που αφορούν τους προσφυγές για θέματα πολεοδομίας και περιβαλλοντικής προστασίας (UCLG, 2007).

Τέλος, τα έσοδα της Τσεχίας προέρχονται από τη φορολόγηση κατά κύριο λόγο και ειδικότερα φόρους όπως ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων και ο φόρος ακίνητης περιουσίας. Ακόμα, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δύναται να λάβουν ειδικές κρατικές επιχορηγήσεις με στόχο να καλύψουν λειτουργικές ανάγκες ή για να προβούν σε επενδύσεις (ΕΕΤΑΑ, 2011).

1.2.27 Η περίπτωση της Φινλανδίας

Η τοπική αυτοδιοίκηση της Φινλανδίας αναγνωρίζεται με το άρθρο 51 του Συντάγματος του 1919 αλλά και το άρθρο 121 στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2000. Η Φινλανδία είναι διαιρεμένη σε 6 αποκεντρωμένες διοικητικές επαρχίες, οι οποίες διοικούνται από τον

κυβερνήτη, ο οποίος τοποθετείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για οχτώ έτη. Ο κυβερνήτης αυτός είναι αρμόδιος για να ελέγχει την εφαρμογή των κρατικών πρακτικών σε τομείς όπως της υγείας, του πολιτισμού, της δικαιοσύνης και της κοινωνικής πρόνοιας. Ακόμα, διοικητικά αυτόνομη επαρχία αποτελεί το σύμπλεγμα των νησιών Åland, το οποίο έχει δική της αυτόνομη κυβέρνηση και δικό της ξεχωριστό πρόεδρο. Η νησιωτική περιοχή Åland αποτελεί το ένα από τα 19 περιφερειακά συμβούλια της Φινλανδίας (UCLG, 2007).

Σε επίπεδο αυτοδιοίκησης, η Φινλανδία διαιρείται σε 313 δήμους. Οι δήμοι της Φινλανδίας διοικούνται από το δημοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία, έχει θητεία για τέσσερα έτη και είναι αυτό που εκλέγει το δήμαρχο αλλά και το εκτελεστικό συμβούλιο, το οποίο αναλαμβάνει τη σωστή λειτουργία του δήμου, των υπηρεσιών του και τη σωστή διαχείριση των πόρων του. Με τη μεταρρύθμιση PARAS το 2005 – 2007 προωθήθηκε η συγχώνευση δήμων και η διαδημοτική συνεργασία κατεβάζοντας τον αριθμό των δήμων από 475 το 1976 σε 313 δήμους. Στις αρμοδιότητες των δήμων περιλαμβάνονται η παροχή υπηρεσιών περίθαλψης, οι κοινωνικές υπηρεσίες, η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, ο πολιτισμός-αθλητισμός, η χωροταξική πολιτική, η συντήρηση τεχνικών υποδομών και υποδομών περιβάλλοντος, ζητήματα επιχειρηματικότητας και απασχόλησης και η επιβολή τοπικής φορολογίας (Maenpaa, 2012).

Τα έσοδα της Φινλανδίας προέρχονται από δύο βασικούς φόρους, το φόρο εισοδήματος και το φόρο ακίνητης περιουσίας. Ακόμα δύνανται οι δήμοι της Φινλανδίας να λάβουν επιχορηγήσεις για την εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια και τον πολιτισμό ή για την κάλυψη βασικών ελλειμμάτων (EETAA, 2011).

1.3 Ιστορική Αναδρομή – Εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

1.3.1 Η αυτοδιοίκηση από την αρχαιότητα

Η θεσμική οργάνωση της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχει απασχολήσει κατά καιρούς πολλούς ερευνητές. Μια ομάδα ιστορικών αναφέρει ότι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης εντοπίζεται ήδη από την μινωική εποχή, όταν στο φυλετικό κράτος ιδρύθηκε ο Δάμος, ο οποίος στη Μυκηναϊκή εποχή έγινε Δήμος (Βενετσανοπούλου, 2002). Η τοπική αυτοδιοίκηση στο Μινωικό και Μυκηναϊκό πολιτισμό βασιζόνταν στη διάρθρωση των πολιτισμών αυτών σε μικρά αυτοτελή κράτη με έναν αρχηγό (Παπαρηγόπουλος, 2001, 1^{ος} και 2^{ος} τόμος). Όταν ο Θησέας,

ένωσε τα διάφορα αυτά μικρά κράτη, δημιούργησε τη Βουλή και το Πρυτανείο, τα οποία αποτελούν προάγγελους των δημοκρατικών θεσμών στα χρόνια του Χρυσού Αιώνα (Γεωργάκης, 2007).

Σύμφωνα με τον Μαθιουδάκη (1991), η πρώτη μορφή αυτοδιοίκησης προέρχεται από την Αρχαία Ελλάδα και συγκεκριμένα από το σύστημα των ελληνικών πόλεων με την πόλη-κράτος, από την οποία διατηρεί τα βασικά της στοιχεία. Ο Δράκοντας και ο Σόλωνας περί το 620 π.Χ. και 594π.Χ. αντίστοιχα ίδρυσαν για πρώτη φορά τις πόλεις-κράτη. Στην Αρχαία Αθήνα η συνέλευση του λαού ήταν η Εκκλησία του Δήμου και από το 451 π.Χ. δικαίωμα συμμετοχής σε αυτήν είχαν όλοι οι ενήλικες άρρενες Αθηναίοι, οι οποίοι είχαν και τους δύο γονείς Αθηναίους, καθώς επίσης και εκπληρωμένες στρατιωτικές υποχρεώσεις. Όπως φαίνεται, οι γυναίκες δεν είχαν δικαίωμα συμμετοχής μαζί με τους μετοίκους, τους δούλους και τους άτιμους που είχαν διαπράξει κάποιο έγκλημα. Από το 404 π.Χ. οι πολίτες που συμμετείχαν στις συνελεύσεις της Εκκλησίας του Δήμου και συζητούσαν σοβαρά και δυσεπίλυτα προβλήματα, απέκτησαν μισθό. Εκτός από την Εκκλησία του Δήμου υπήρχε ο Άρειος Πάγος και η Βουλή των 400 (Κλειώσης, 1977). Για πολλούς, ο Κλεισθένης είναι ο πατέρας της αυτοδιοίκησης, αφού τον 5^ο αι. π.Χ. διαίρεσε το κλεινόν άστυ σε 100 Δήμους που ανήκαν σε αυτοδιοικούμενες περιοχές τις «Τριτύες». Ο κάθε Δήμος είχε δικό του όνομα, δικά του εκλεγμένα διοικητικά όργανα και ανήκε σε διαφορετικές Περιφέρειες. (Ιατρού κ.α., 2005· Μπέσιλα-Βήκα, 2010).

Από την άλλη, ερευνητές, όπως ο Μοσχοβάκης (1882) υποστηρίζουν ότι ο θεσμός της αυτοδιοίκησης προέρχεται από το Βυζάντιο, απορρίπτοντας έτσι την οποιαδήποτε σχέση μεταξύ της σύγχρονης αυτοδιοίκησης και των αρχαίων ελληνικών πόλεων. Η αιτιολογία των δεύτερων βασίζεται στο γεγονός ότι στην Αρχαία Ελλάδα, οι πόλεις κράτη αποτελούσαν αυτόνομες και ανεξάρτητες μονάδες με ανταγωνιστικές μεταξύ τους σχέσεις. Στη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία το συλλογικό όργανο εξουσίας ήταν η Σύγκλητος, η οποία επικύρωνε τις αποφάσεις των λαϊκών συνελεύσεων σχετικά με τα οικονομικά ζητήματα, τις εξωτερικές υποθέσεις, διάφορες εκδηλώσεις, τη διοίκηση της επαρχίας. Για να γίνει κάποιος μέλος της Συγκλήτου θα έπρεπε να ήταν άρχοντας Ρωμαίος και να κατανοούσε ότι το αξίωμα θα ήταν ισόβιο. Αξίζει να σημειωθεί ότι η επιλογή των δημάρχων στην Αρχαία Ρώμη γινόταν από τη λαϊκή συνέλευση, στην οποία ίσχυε η αρχή της συμφωνίας – διαφωνίας, κατά την οποία δεν ήταν δυνατόν να συζητηθούν θέματα, μόνο να γίνουν αποδεκτά ή να απορριφθούν (Παπαγιάννη, 2015). Στον πίνακα 1.1 φαίνονται τα βασικά στοιχεία των Ρωμαϊκών Λαϊκών Συνελεύσεων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.1 : Ρωμαϊκές Λαϊκές Συνελεύσεις, Παπαγιάννη, 2015

| ΡΩΜΑΪΚΕΣ ΛΑΪΚΕΣ ΣΥΝΕΛΕΥΣΕΙΣ | | |
|---|---|--|
| Όνομα – Τύπος | Σύνθεση | Αρμοδιότητες |
| Comitia curiata (φρατρική συνέλευση) – Συνεδρίαση εντός της Ρώμης (Καπιτώλιο) | 30 φρατρίες (curiae) | <ul style="list-style-type: none"> Ψήφιση φρατρικού νόμου που παρέχει το imperium στους cum imperio άρχοντες Δημόσια Διαθήκη Εισποίηση |
| Comitia centuriata (λοχίτιδα συνέλευση) συνεδρίαση εκτός Ρώμης | 193 λόχοι (centuriae) | <ul style="list-style-type: none"> Εκλογή ανώτερων αρχόντων (ύπατοι, πραίτορες, τιμητές) Ψήφιση προτάσεων νόμων (των αρχόντων που τη συγκαλούσαν) Έγκριση σε προσφυγές για καταδίκη σε κεφαλική ποινή |
| Comitia tributa (φυλέτιδα συνέλευση) συνεδρίαση εκτός Ρώμης για εκλογή αρχόντων και εντός για τα υπόλοιπα | 35 φυλές (tribus): 4 αστικές και 31 αγροτικές | <ul style="list-style-type: none"> Εκλογή κατώτερων αρχόντων (αγορανόμοι και τιμητές) Έγκριση καταδίκης σε πρόστιμο |
| Concilia plebis (συμβούλια των πληβείων) συνεδρίαση εντός Ρώμης | φυλές των πληβείων | <ul style="list-style-type: none"> Εκλογή Δημάρχων και αγορανόμων πληβείων Ψήφιση ψηφισμάτων πληβείων (plebis cita) |

Ένας ακόμα ιστορικός που αναφέρει την προέλευση της τοπικής αυτοδιοίκησης στους Βυζαντινούς Χρόνους είναι ο Παπαρηγόπουλος, κατά τον οποίον, η αυτοκρατορία του Μεγάλου Αλεξάνδρου βασιζόνταν στο σύστημα της αποκεντρωμένης διοίκησης, το οποίο σύστημα διατήρησαν στη Βυζαντινή Αυτοκρατορία. Η περιοχή των Βαλκανίων αλλά και της Δυτικής

Ασίας ήταν αυτοδιοικούμενη με βασικό θεσμό αυτό των Κοινοτήτων. Οι κοινότητες λειτουργούσαν ως επί το πλείστον δημοκρατικά και διοικούνταν από τους Δημογέροντες ή Προεστούς (Σπίγγος, 1998).

Μια τρίτη άποψη αναφέρει ότι η δημιουργία αναγνωρισμένων και νόμιμων τοπικών μορφών ηγεσίας ήταν απαραίτητη κατά την Οθωμανική Αυτοκρατορία, λόγω του μεγέθους της. Οι ερευνητές αυτοί αναφέρουν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει τις βάσεις της σε αυτό το διοικητικό σύστημα ηγεσιών (Σκαμνάκης σελ 156). Κατά την Τουρκοκρατία, παρατηρήθηκε άνθηση της δημοκρατίας σε πολλές περιοχές με οργανωμένες κοινότητες (Κολέμπας, 2017). Ο τρόπος αυτός ζωής, που χαρακτηρίστηκε ως κοινοτικός, βοήθησε τους Έλληνες να διατηρήσουν την πολιτιστική τους παράδοση και να λειτουργήσουν οικουμενικά σαν ένα οργανωμένο κράτος υπό την θρησκευτική ηγεσία του Οικουμενικού Πατριάρχη. Παραδείγματα ελληνικών κοινοτήτων αποτελούν η Μοσχόπολη ή αλλιώς η Αθήνα της Τουρκοκρατίας, το Μελένικο στην Ανατολική Μακεδονία – νυν Νότια Βουλγαρία-, οι Κυδωνίες ή όπως είναι ευρέως γνωστό, το Αϊβαλί (Πανταζόπουλος, 2003).

Όποια άποψη και αν γίνει δεκτή, θα πρέπει να γίνει η παραδοχή ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είναι μια νέα έννοια αλλά μια εξέλιξη ενός παλαιότερου συστήματος, είτε αυτό είναι της Αρχαίας Ελλάδος, είτε του Βυζαντίου ή της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας, είτε της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας.

1.3.2 Η αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη εποχή

Περνώντας στη σύγχρονη ιστορία, η τοπική αυτοδιοίκηση εμφανίζεται έντονα μετά την επανάσταση του 1821 στην Ελλάδα, ωστόσο με αρκετά προβλήματα που ήταν επακόλουθα της τουρκοκρατίας. Ειδικότερα, με την πρώτη Εθνοσυνέλευση στην Επίδαυρο, συνεχίστηκε το σύστημα εκπροσώπησης των τοπικών κοινοτήτων, αλλά δεν ήταν κατοχυρωμένη η μορφή αυτή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, αποφασίστηκε η διοικητική διάρθρωση της Πελοποννήσου σε 24 Επαρχίες. Ωστόσο, η κεντρική διοίκηση προσπαθεί να συγκεντρώσει την εξουσία από τις τοπικές αρχές. Για τον λόγο αυτό, το 1823 παρουσιάστηκε ο «Οργανισμός Ελληνικών Επαρχιών», ο οποίος όριζε ότι οι επαρχίες υποδιαιρούνται σε κωμοπόλεις και χωριά, το κάθε ένα από τα οποία έχουν αιρετούς αριθμητικά ανάλογους με τις οικογένειες που ζουν εκεί (Κοντογιώργης, 1992).

Μια σημαντική αναδιοργάνωση του Ελληνικού Κράτους έγινε περί το 1833 από τον Ιωάννη Καποδίστρια με το «νόμο περί συστάσεως των δήμων», σύμφωνα με τον οποίο διαιρέθηκε η Ελλάδα σε νομούς, επαρχίες και δήμους, με βάση τη γεωγραφική και πληθυσμιακή κατανομή. (Νάκου, 1974). Με βάση αυτό το νόμο, ο οποίος διατηρήθηκε για 80 περίπου χρόνια, οι νομάρχες υπάγονταν και διορίζονταν από το Υπουργείο Εσωτερικών, οι δήμοι διοικούνταν από τους δημάρχους που επιλέγονταν από τους Νομάρχες και τα δημοτικά συμβούλια, που εκλέγονταν από τους πολίτες και είχαν αρμοδιότητες σχετικά με την εκπαίδευση, την αστυνόμευση και την στρατολόγηση. Σύμφωνα με τον Νόμο αυτό, ο δήμος είχε αρμοδιότητες στις οποίες περιλαμβάνεται ο έλεγχος της τοπικής και αγροτικής οικονομίας, η ίδρυση, λειτουργία και συντήρηση των δημοτικών σχολείων, η ενίσχυση των ιδρυμάτων κοινωνικής περίθαλψης και γενικότερα της κοινωνικής πρόνοιας (Φλογαίτης, 1984). Επίσης, ο Νόμος αυτός διαίρεσε την Ελλάδα σε 10 Νομούς και 47 Επαρχίες. Ωστόσο το 1836 με το νόμο της Κυβέρνησης Άρμανσπεργκ καταργήθηκαν οι νομαρχίες και η διαίρεση περιελάμβανε 30 διοικήσεις και 10 υποδιοικήσεις, ενώ το 1845 με το νόμο της Κυβέρνησης Κωλέττη η χώρα διαιρέθηκε σε 10 νομούς, σε 49 επαρχίες και σε δήμους (ΦΕΚ 28/21 του 1836).

Μετά από σχεδόν 80 χρόνια, το 1912, ο Ελευθέριος Βενιζέλος πρότεινε το νόμο περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων, ο οποίος ψηφίστηκε. Σύμφωνα με τον νόμο αυτό, δημιουργήθηκαν 6.000 πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αποτελούνταν από δήμους αλλά και από κοινότητες (Αθανασάκης κ.α., 2009). Ειδικότερα, με το άρθρο 35 του νόμου του 1912 οι Δήμοι και οι Κοινότητες αποτέλεσαν την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία έχει πλήρη έλεγχο στην αυτοδιοίκηση (Μπέσιλα-Βήκα και Παπαγιάννη, 1996). Ακόμα, με το άρθρο 146 του Ν/1912, οι Δήμαρχοι εκλέγονταν άμεσα για τετραετή θητεία και ο Πρόεδρος των κοινοτήτων εκλέγονταν έμμεσα από το κοινοτικό συμβούλιο για ετήσια θητεία. Ακόμα στο άρθρο 106 του ίδιου νόμου, ορίστηκε η Δημαρχιακή Επιτροπή με αρμοδιότητα να ελέγχει και να επιβλέπει το Δήμαρχο (Δρακάκη, 1939).

Επόμενη μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση παρατηρείται στο Σύνταγμα του 1927 με την συμμετοχή των Αλέξανδρου Παπαναστασίου και Αλέξανδρου Σβώλου. Συγκεκριμένα στο άρθρο 107 ορίζονται οι περιφέρειες αλλά και στο άρθρο 101 προσδιορίζεται η διοικητική διαίρεση της χώρας με βάση γεωοικονομικών, κοινωνικών και συγκοινωνιακών συνθηκών σε ενιαίες περιφέρειες του νομού. Ακόμα, στο Σύνταγμα αυτό η κοινότητα αποτελεί την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης. Βασικό σημείο του Συντάγματος του 1927 ήταν η αναφορά ότι

το κράτος έχει την ανώτερη εποπτεία των Ο.Τ.Α., αλλά οι δεύτεροι έχουν την πρωτοβουλία να δρουν (Ιατρού κ.α., 2005).

Το 1944 γίνεται το ψήφισμα των Κορυσμάδων, το οποίο προβλέπει ότι όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό και ασκούνται από το λαό. Επιπλέον, με το άρθρο 9 του ψηφίσματος αυτού, ορίζεται ότι η ανώτατη εποπτεία ασκείται αποκλειστικά από την Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης (Π.Ε.Ε.Α.). Σύμφωνα με την Π.Ε.Ε.Α. η τοπική αυτοδιοίκηση είναι η οργανωμένη λαϊκή εξουσία που ασκείται από αντιπροσώπους εκλεγμένους απευθείας από το λαό. Ακόμα, αναφέρεται ότι τα όργανα της αυτοδιοίκησης είναι ανεξάρτητα και δεν μπορεί να ελεγχθούν από καμία αρχή (Γεωργόπουλος, 2010). Το 1950 ψηφίζεται ο νόμος 1454/1950, σύμφωνα με τον οποίο, κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά το εκλογικό σύστημα με υποψηφιότητες κατά συνδυασμούς (Δένδιας, 1966).

Όλα τα παραπάνω συγκεντρώνονται, αναδιατυπώνονται και κάποια αναδιαμορφώνονται στο Σύνταγμα του 1968 και συγκεκριμένα στο άρθρο 121, που αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα στο άρθρο αυτό αναφέρεται ότι η τοπική αυτοδιοίκηση απαρτίζεται από τους δήμους και τις κοινότητες, οι δημοτικές αρχές επιλέγονται ύστερα από καθολική και μυστική ψηφοφορία, σκοπός των Ο.Τ.Α. είναι τα τοπικά συμφέροντα και οι πολίτες της περιφέρειας και ο έλεγχος των Ο.Τ.Α. πραγματοποιείται από το κράτος, το οποίο εξασφαλίζει τους απαραίτητους πόρους (Αθανασόπουλος, 2000). Οι Περιφέρειες ορίζονται από το άρθρο 71 του Ν. 1622/86, σύμφωνα με τον οποίο, οι Περιφέρειες δεν αποτελούν νομικά βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά όπως αναφέρει, «αποτελούν βαθμό στη βάση της περιφερειακής αποκέντρωσης του κρατικού δημοσίου τομέα». Οι Περιφέρειες που σχηματίστηκαν ήταν 13 και συγκεκριμένα φαίνονται στο Σχήμα 1.1 μαζί με τις έδρες τους, καθώς επίσης και η έκταση της κάθε μιας σε τετραγωνικά χιλιόμετρα στον πίνακα 1.2. Οι περιφέρειες ήταν υπεύθυνες για το σχεδιασμό και υλοποίηση πολιτικών με στόχο την κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιοχής. Στη Περιφέρεια τα όργανα που ιδρύθηκαν ήταν ο γενικός γραμματέας της Περιφέρειας, ο οποίος διορίζεται και παύεται από το υπουργικό συμβούλιο και το περιφερειακό συμβούλιο (Χρυσανθάκη, 2000). Το 1989 νομοθετήθηκαν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.), ενώ το 1994 καθιερώνονται οι συνθήκες εκλογής των Νομαρχών και των οργάνων διοίκησής τους. Ειδικότερα, με τον νόμο 2240/1994 καταργείται ο μετακλητός νομάρχης και όλες οι αρμοδιότητές του μεταφέρονται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, στην

οποία συγκροτείται τριμελής επιτροπή για να επιτηρεί τους Ο.Τ.Α. (Χλέπας, 1998· Αθανασόπουλος, 2000).

Στο Σύνταγμα, στα άρθρα 101 και 102, όπως αναφέρθηκε, θέτονται οι βασικές αρχές της οργάνωσης και λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ακόμα, αναφέρεται ότι το κράτος έχει το συντονισμό των Ο.Τ.Α. αλλά και την τελική απόφαση περί νομιμότητας ή όχι των αποφάσεών τους (Κοκκίδου, 2008). Όπως συγκεκριμένα αναφέρει το άρθρο 101 του Συντάγματος, το κράτος οργανώνεται με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα, η διοικητική διαίρεση της χώρας γίνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, τα περιφερειακά όργανα του κράτους αποφασίζουν για τις Περιφέρειές τους, ενώ τα κεντρικά Όργανα του Κράτους έχουν τις γενικές αρμοδιότητες, τον έλεγχο και το συντονισμό των περιφερειακών οργάνων και τέλος θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών. Στο άρθρο 102 του Συντάγματος αναφέρεται ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, οι Ο.Τ.Α. έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, το Κράτος ασκεί εποπτεία στους Ο.Τ.Α. χωρίς να εμποδίζει τη πρωτοβουλία τους και το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα ώστε να εξασφαλίζεται η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (Σύνταγμα, 2001 άρθρο 101 και 102).

1.3.3 Σχέδιο νόμου - Καποδίστριας

Το 1997 γίνεται μια από τις σημαντικότερες αναδιαρθρώσεις της διοικητικής οργάνωσης της Ελλάδας, που ονομάστηκε Σχέδιο Καποδίστριας, από το όνομα του πρώτου κυβερνήτη της Ελλάδας μετά την απελευθέρωση από την Οθωμανική Αυτοκρατορία, με το νόμο 2539/1997(ΦΕΚ Α 244). Το σχέδιο αυτό κρίθηκε αναγκαίο λόγω των συσσωρευμένων προβλημάτων που αντιμετώπιζαν οι Ο.Τ.Α. μέχρι τότε. Στόχος του σχεδίου αυτού ήταν η δημιουργία μιας ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης και οργανισμών οι οποίοι να είναι σε θέση να σχεδιάζουν και εφαρμόζουν τις κατάλληλες πολιτικές για την ανάπτυξη των περιοχών τους και κατ' επέκταση του κράτους. Σύμφωνα με το Σχέδιο Καποδίστρια, τα όρια των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού μεταβλήθηκαν λόγω συνενώσεων που έγιναν χωρίς όμως να επηρεάσει το θεσμικό τους ρόλο (Χλέπας, 1998). Με το σχέδιο Καποδίστρια συγχωνεύτηκαν πολλοί δήμοι και από τους 6000 που προϋπήρχαν, απέμειναν μόλις 900 δήμοι και 133 κοινότητες (Αθανασάκης, 2009).

Οι λόγοι για τους οποίους κρίθηκε αναγκαία η μεταρρύθμιση αυτή ήταν αρχικά πολιτικοί, καθώς τα μικρά χωριά δεν εκπροσωπούσαν επαρκώς, διοικητικοί λόγω της αδυναμίας παροχής επαρκών υπηρεσιών προς τους πολίτες και τρίτον αναπτυξιακοί λόγω των περιορισμένων διαδικασιών με στόχο την ανάπτυξη από τη περιφέρεια. Επίσης, σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή του σχεδίου Καποδίστριας διαδραμάτισαν οικονομικοί λόγοι, καθώς αποτελούσε μεγάλη δυσκολία ο διαμοιρασμός των πόρων σε τόσους πολλούς δήμους και κοινότητες. Σε αυτό, συνέβαλλε και το γεγονός έλλειψης κατάλληλης διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο δεν είχε εξειδικευμένες γνώσεις και δυσκολεύονταν στο να κατανέμει τα ευρωπαϊκά κονδύλια (Ηλερας, 2013).

Οι αρχές πάνω στις οποίες βασίστηκε το σχέδιο Καποδίστριας είναι τέσσερις. Σύμφωνα με την πρώτη αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και δημοκρατικής αντιπροσώπευσης, θα έπρεπε να εξασφαλίσει ότι οι πολίτες θα έχουν πρόσβαση και θα είναι ισότιμοι τόσο απέναντι στους θεσμούς όσο και στις διοικητικές υπηρεσίες. Η δεύτερη αρχή του Σχεδίου Καποδίστρια αναφερόταν στην συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων. Ειδικότερα, έπρεπε να θεσμοθετηθούν οι πόροι και τα μέσα χρηματοδότησης του σχεδίου αυτού, ώστε να επιτύχει τους στόχους του. Η τρίτη αρχή αφορά την πολιτική και κοινωνική συναίνεση τόσο των πολιτικών φορέων όσο και των τοπικών κοινωνιών. Η αρχή αυτή ήταν απαραίτητη για να υπάρχει διαφάνεια και έλεγχος τόσο στην τοπική εξουσία όσο και στο πολιτικό σύστημα. Η τέταρτη και τελευταία αρχή αναφέρεται στην αναπτυξιακή ισορροπία εντός των δήμων, καθώς και εδώ απαιτείται διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος αλλά και η διασφάλιση ότι τα έργα θα καταναμηθούν σε κάθε χωριό του δήμου (Χλέπας, 2012).

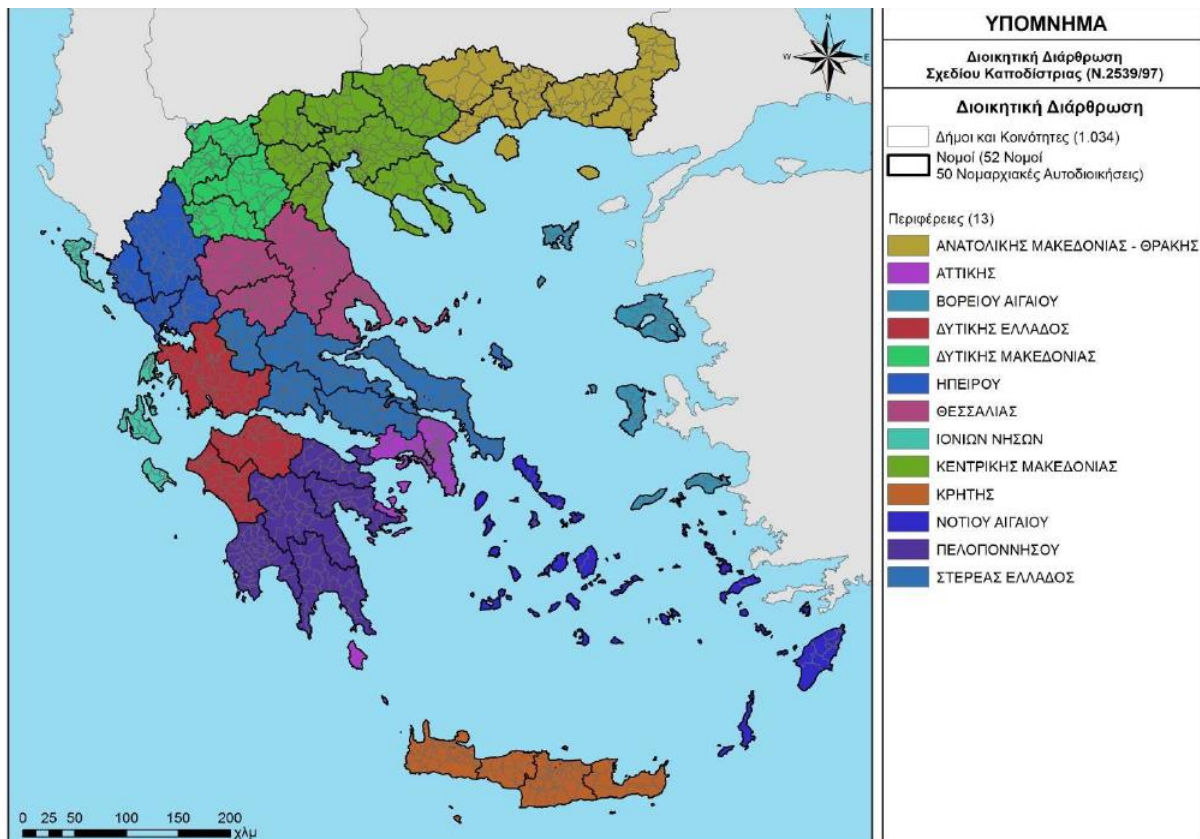
Τα στοιχεία μετά την εφαρμογή του Σχεδίου Καποδίστρια δείχνουν ότι μερικοί από τους στόχους που είχαν τεθεί πέτυχαν, ενώ άλλοι όχι. Ειδικότερα, πέτυχε μεν ως προς την καλύτερη οικονομική απορρόφηση πόρων για τους δήμους και τις κοινότητες, αλλά όχι την ενίσχυση του εσωτερικού δυναμικού της υπαίθρου. Ακόμα, η προσπάθεια για αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πέτυχε πλήρως, παρόλο που ανέλαβαν περισσότερες αρμοδιότητες, τις οποίες όμως οι πόροι, δεν δύνανται να καλύψουν. Ακόμα, οι Ο.Τ.Α. συνέχισαν να έχουν περιορισμένη θέση στη λήψη αποφάσεων. Ταυτόχρονα, οι αρχές δεν ενημέρωναν επαρκώς τους πολίτες για τις αποφάσεις τους, κάτι που έθεσε δύο ζητήματα. Πρώτον, δεν γινόταν επαρκής έλεγχος των πεπραγμένων των αρχών και άρα δεν υπήρχε διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων.

Δεύτερον, οι πολίτες λόγω της έλλειψης ενημέρωσης από μεριάς των αρχών, δεν ασχολούνταν επαρκώς με τα κοινά (Γωγάκου & Κουτζιάρη, 2012)

Το Σχέδιο Καποδίστριας φυσικά προσέφερε πολλά θετικά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και βοήθησε σε μεγάλο βαθμό στην ανάπτυξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, παρά τη μείωση στον αριθμό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο αριθμός τους έμεινε ακόμα αρκετά υψηλός και υπήρξε η ανάγκη εκτός από τη γεωγραφική ένωση των Ο.Τ.Α., να ακολουθήσει και η αντίστοιχη οικονομική αλλά και διοικητική στήριξη από το κράτος, κάτι που δημιούργησε την ανάγκη για την επόμενη διοικητική μεταρρύθμιση και το Πρόγραμμα «Καλλικράτη» (Χατζηπαντελής, κ.α., 2008).

Στη συνέχεια φαίνεται το σχήμα 1.1 με την Ελλάδα χωρισμένη στις 13 Περιφέρειες, όπως ίσχυε επί το Σχέδιο Καποδίστριας. Παρατηρείται ότι οι 13 Περιφέρειες ήταν η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, η Κεντρική Μακεδονία, η Δυτική Μακεδονία, η Θεσσαλία, η Ήπειρος, η Δυτική Ελλάδα, η Στερεά Ελλάδα, η Αττική, η Πελοπόννησος, τα Νησιά Βορείου Αιγαίου, τα Νησιά Νοτίου Αιγαίου, τα Νησιά Ιονίου και η Κρήτη. Στον πίνακα 1.2 φαίνεται η έκταση της κάθε μιας από τις 13 Περιφέρειες, και όπως φαίνεται, τη μεγαλύτερη έκταση καταλαμβάνει η Κεντρική Μακεδονία και ακολουθεί η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, ενώ τη μικρότερη γεωγραφική έκταση έχει η Περιφέρεια των Νησιών του Ιονίου Πελάγους.

ΣΧΗΜΑ 1.1: Διοικητική Διάρθρωση Σχεδίου Καποδίστριας, Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, 2012



ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2 : Η έκταση της Ελλάδας ανά περιφέρεια, Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, 2012

| Η έκταση της Ελλάδας ανά περιφέρεια | | |
|--|----------------|----------------|
| ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ | ΕΚΤΑΣΗ* | ΠΟΣΟΣΤΟ |
| 1. Αν. Μακεδονία-Θράκη | 14.157 | 10,7% |
| 2. Κεντρική Μακεδονία | 18.811 | 14,3% |
| 3. Δυτική Μακεδονία | 9.451 | 7,2% |
| 4. Ήπειρος | 9.203 | 7,0% |
| 5. Θεσσαλία | 14.037 | 10,6% |
| 6. Δυτική Ελλάδα | 11.350 | 8,6% |
| 7. Στερεά Ελλάδα | 15.549 | 11,8% |
| 8. Αττική | 3.808 | 2,9% |
| 9. Πελοπόννησος | 15.490 | 11,7% |
| 10. Ιόνια Νησιά | 2.307 | 1,7% |
| 11. Βόρειο Αιγαίο | 3.836 | 2,9% |
| 12. Νότιο Αιγαίο | 5.286 | 4,0% |
| 13. Κρήτη | 8.336 | 6,3% |
| — Άγιο Όρος | 336 | 0,3% |
| ΣΥΝΟΛΟ ΕΛΛΑΔΑΣ | 131.957 | 100,0% |

1.3.4 Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας Ν.3463/2006

Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας Ν.3463/2006 ψηφίστηκε για να καλύψει τις όποιες ασάφειες και ανάγκες προέκυψαν από το σχέδιο Καποδίστρια. Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας αποτελείται από 287 άρθρα, τα οποία οργανώνονται σε 11 μέρη – κεφάλαια, τα οποία είναι:

- Δήμοι και Κοινότητες – Σύσταση και Αρμοδιότητες
- Δημοτικές και Κοινοτικές Αρχές – Εκλογή
- Αρμοδιότητες – Άσκηση αρμοδιοτήτων Δήμων και Κοινοτήτων
- Διοίκηση Δήμων και Κοινοτήτων
- Οικονομική Διοίκηση Ο.Τ.Α. – Περιουσία Ο.Τ.Α. – Επιχειρησιακά Προγράμματα – Έργα και Προμήθειες – Απαλλοτριώσεις
- Τοπική Δημοκρατία
- Συνεργασίες Δήμων και Κοινοτήτων σε Διεθνές και Ευρωπαϊκό Επίπεδο
- Διαδημοτική Συνεργασία – Συμβάσεις – Συμπράξεις
- Ιδρύματα – Νομικά Πρόσωπα
- Επιχειρήσεις Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

- Μεταβατικές Διατάξεις

Στο νόμο 3463/2006 άρθρο 75 καθορίζονται οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. και ειδικότερα αναφέρεται ότι οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές είναι υπεύθυνες για τη διεκπεραίωση όλων των τοπικών υποθέσεων, όπως ορίζονται με την αρχή της επικουρικότητας, την αρχή της εγγύτητας και με στόχο την ανάπτυξη και βελτίωση της ποιότητας ζωής της κοινωνίας (Αθανασάκης, 2009).

Με το νέο δημοτικό και κοινοτικό κώδικα έγινε αναβάθμιση του ρόλου του Δημοτικού Συμβουλίου, το οποίο γίνεται πλέον κυρίαρχο όργανο του Δήμου. Ακόμα, αναγνωρίζονται οι δημοτικές παρατάξεις με την μόνη προϋπόθεση να έχουν ένα τουλάχιστον συμβούλιο και να συμμετέχουν στις επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου. Επιπλέον, εισάγονται νέοι θεσμοί με σκοπό την ενίσχυση της δημοκρατίας και την ενεργή συμμετοχή του πολίτη, όπως το τοπικό δημοψήφισμα, το οποίο διενεργείται αποκλειστικά με πρωτοβουλία της δημοτικής αρχής για σοβαρά ζητήματα. Ένα ακόμα σημαντικό μέτρο του νέου δημοτικού και κοινοτικού κώδικα είναι η έμφαση που δίνεται στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Ειδικότερα, λαμβάνονται μέτρα στήριξης και ενίσχυση για άτομα με αναπηρίες, για τους πολύτεκνους, άπορους, άστεγους, σύμφωνα με τα οποία απαλλάσσονται από μέρος ή από το σύνολο των τελών, ενισχύονται οικονομικά και υλικά όταν χρειάζεται και παραχωρούνται δημόσια ακίνητα ή χτίζονται νέες οικείες, τις οποίες μπορούν να χρησιμοποιήσουν. Επιπροσθέτως, εφαρμόζονται και χρηματοδοτούνται δράσεις και προγράμματα για την υποστήριξη ευπαθών κοινωνικά ομάδων, όπως οι ανήλικοι, οι μετανάστες, οι πρόσφυγες, οι παλινοστούντες, οι χρήστες εξαρτησιογόνων ουσιών κ.α, Ειδικότερα, ιδρύονται και θέτονται σε λειτουργία Κέντρα Επαγγελματικού Προσανατολισμού, Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης, Γραφεία Ενημέρωσης για την Απασχόληση, Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Παραβατικότητας (Ν.3463/2006).

Παρόλες τις τροποποιήσεις που συνέβησαν με τον Ν.3463/2006, έμεναν πολλά να γίνουν ακόμα. Για αυτό το λόγο, ψηφίστηκε το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

1.3.5 Πρόγραμμα Καλλικράτης

Το 2010 και ύστερα από τις διαπιστώσεις των ελλείψεων των προηγούμενων Σχεδίων και Νόμων (Καποδίστρια και Νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα), ψηφίστηκε στη Βουλή το

νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Ν.3852/2010). Βασικός λόγος της ανάγκης να σχεδιαστεί και στη συνέχεια να εφαρμοστεί το πρόγραμμα «Καλλικράτης», ήταν η ενδυνάμωση των Ο.Τ.Α. με περισσότερες και πολυπλοκότερες αποκεντρωμένες αρμοδιότητες, ενθαρρύνοντας τους πολίτες να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων (Αθανασόπουλος, 2010). Ένας εξίσου σημαντικός λόγος εφαρμογής του «Καλλικράτη», είναι η κάλυψη των ελλείψεων που είχαν τα προηγούμενα σχέδια αλλά και η εξοικονόμηση πόρων με τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας (Αθανασόπουλος, 2010).

Το Πρόγραμμα αυτό ετοιμάστηκε σε σύντομο χρονικό διάστημα και συγκεκριμένα σε τρεις μόλις μήνες, όταν ο Κώδικας δήμων και κοινοτήτων χρειάστηκε 3 χρόνια για να ετοιμαστεί. Ο «Καλλικράτης» αποτελείται από 285 άρθρα και αφορά το σύνολο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το πρόγραμμα αυτό, που στόχο έχει την ολοκληρωτική αλλαγή της τοπικής αυτοδιοίκησης, προβλέπεται η δημιουργία ενός νέου συστήματος διακυβέρνησης με περισσότερα όργανα αλλά και περισσότερο λειτουργικό προς τους δήμους και τις περιφέρειες. Ακόμα, ο «Καλλικράτης» προβλέπει τη μεταβίβαση πολλών αρμοδιοτήτων, όπως η πολεοδομία, η κοινωνική πρόνοια, οι επαγγελματικές άδειες, η κατασκευή σχολείων κλπ. από τις παλιές νομαρχίες στους δήμους. Επιπλέον, αναφέρει τη συγκρότηση ενός νέου «αποπολιτικοποιημένου» συστήματος εποπτείας με επικεφαλής τον επί θητεία ελεγκτή νομιμότητας καθώς επίσης και η στελέχωσή του με εξειδικευμένο προσωπικό. Τέλος, ο «Καλλικράτης» προβλέπει τον περιορισμό της μη κεντρικής κρατικής διοίκησης στις επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων της στις αυτοδιοικούμενες περιφέρειες (Αθανασόπουλος, 2010).

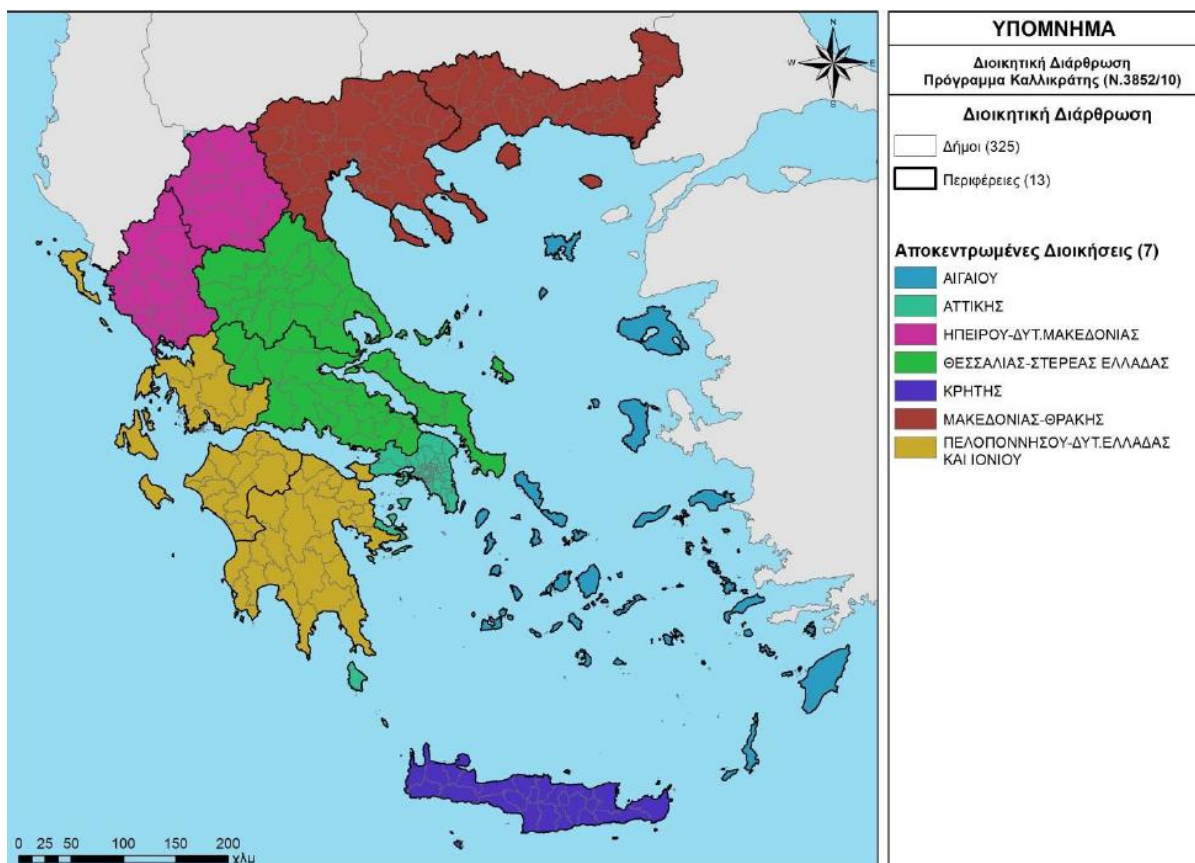
Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» συγχωνεύτηκαν οι 1034 δήμοι σε 325, τα νομικά πρόσωπα από περίπου 6.000 σε λιγότερα από 2.000 και οι 57 νομαρχίες μετατρέπονται σε 13 αιρετές αυτοδιοικούμενες περιφέρειες, οι οποίες διαιρούνται σε περιφερειακές ενότητες. Ακόμα, οι αιρετοί περιορίζονται από τους περίπου 50.000 στους 25.000, οι δημοτικοί σύμβουλοι από 16.150 σε 1.496 και οι νομαρχιακοί σύμβουλοι από 8.070 σε 703 περιφερειακούς συμβούλους, οι οποίοι έλαβαν τις αρμοδιότητες των Γενικών Διευθύνσεων των Περιφερειών. Οι 13 περιφέρειες όπως ήταν γνωστές αντικαταστάθηκαν με 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Επίσης, έγιναν αλλαγές ως προς τη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α., αύξηση της θητείας των αιρετών προσώπων της αυτοδιοίκησης και των οργάνων από 4 σε 5 έτη, ώστε να έχουν το χρόνο να

εφαρμόζουν τα προγράμματά τους και έγινε ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ διοικητικών επιπέδων. Ακόμα, μια σημαντική τροποποίηση είναι ότι ο περιφερειάρχης θα έχει την ευθύνη να επικοινωνεί με τις Βρυξέλλες σχετικά με τη διαχείριση των προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ)(Γωγάκου & Κουτζιάρη, 2012).

Οι αρμοδιότητες των Δήμων με βάση το νέο πρόγραμμα «Καλλικράτης» αφορούν τους τομείς της πολεοδομίας, της πρόνοιας, της προστασίας της Δημόσιας Υγείας, της γεωργίας, της κτηνοτροφίας και της αλιείας, της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού, του εμπορίου του περιβάλλοντος, της ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων, της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της αγροτικής ανάπτυξης, καθώς επίσης αρμοδιότητες των Διοικήσεων Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ) και των Μονάδων Πρωτοβάθμιας Υγείας καθώς και αρμοδιοτήτων τοπικού χαρακτήρα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Αναφορικά με τα όργανα ελέγχου και εποπτείας, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ορίζει την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας (Α.Υ.Ε.) των Ο.Τ.Α., η οποία Υπηρεσία αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, με αρμοδιότητα να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των ΟΤΑ και τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών. Ακόμα, συνιστάται ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος είναι ανώτατος διορισμένος υπάλληλος με πενταετή θητεία και με αυξημένα προσόντα καθορισμένα αποκλειστικά από τον Νόμο. Για τη θέση αυτή η επιλογή γίνεται, ύστερα από προκήρυξη του Υπουργού Εσωτερικών, από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων και επιλέγεται ο καταλληλότερος μετά από συνέντευξη με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, ο οποίος και τοποθετείται ως προϊστάμενος σε κάθε μία από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α. (Σωτηρέλης & Ξηρός, 2010).

ΣΧΗΜΑ 1.2 : Διοικητική Διάρθρωση Προγράμματος Καλλικράτη, Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, 2012



Σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτη, και όπως φαίνεται και στο παραπάνω σχήμα 1.3, οι Αποκεντρωμένες διοικήσεις είναι επτά και συγκεκριμένα είναι του Αιγαίου, της Αττικής, της Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας, της Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας, της Κρήτης, της Μακεδονίας – Θράκης και της Πελοποννήσου – Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου. Ακόμα στον πίνακα 1.3 φαίνονται οι περιφέρειες της Ελλάδας μετά την Εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτη και παράλληλα μερικά βασικά σχετικά στοιχεία. Στη συνέχεια στον πίνακα 1.4 φαίνονται οι περιφερειακές ενότητες που δημιουργήθηκαν σε κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση καθώς και ο αριθμός των δήμων τους οποίους περιλαμβάνουν.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.3 : Περιφέρειες της Ελλάδας του Προγράμματος Καλλικράτη, ΕΕΤΑΑ, 2011

| Περιφέρειες | Θέση | Πληθυσμός (2014) | Έκταση (σε km ²) | Πυκνότητα Πληθυσμού (σε km ²) |
|------------------------------------|-------------|------------------|------------------------------|---|
| Ανατολική Μακεδονία - Θράκη | Κομοτηνή | 606,225 | 14,179 | 42.76 |
| Κεντρική Μακεδονία | Θεσσαλονίκη | 1,899,390 | 19,166 | 99.10 |
| Δυτική Μακεδονία | Κοζάνη | 278,214 | 9,471 | 29.38 |
| Θεσσαλία | Λάρισα | 736,379 | 14,051 | 52.41 |
| Ήπειρος | Ιωάννινα | 340,240 | 9,164 | 37.13 |
| Ιόνια Νησιά | Κέρκυρα | 207,134 | 2,306 | 89.82 |
| Δυτική Ελλάδα | Πάτρα | 676,670 | 11,327 | 59.74 |
| Κεντρική Ελλάδα | Λαμία | 558,222 | 15,561 | 35.87 |
| Πελοπόννησος | Τρίπολη | 583,818 | 15,511 | 37.64 |
| Αττική | Αθήνα | 3,856,060 | 3,814 | 1,011.03 |
| Βόρειο Αιγαίο | Μυτιλήνη | 198,109 | 3,854 | 51.40 |
| Νότιο Αιγαίο | Ερμούπολη | 333,848 | 5,305 | 62.93 |
| Κρήτη | Ηράκλειο | 629,397 | 8,340 | 75.47 |

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.4 : Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με τις Περιφέρειες και τις Περιφερειακές Ενότητες του Προγράμματος Καλλικράτη, ΕΕΤΑΑ, 2011

| Αποκεντρωμένες Διοικήσεις | Περιφέρειες | Περιφερειακές Ενότητες |
|-------------------------------------|--------------------|--|
| Αιγαίου | Νότιο Αιγαίο | 1. Άνδρου: 1 Δήμος 2. Θήρας: 5 Δήμοι 3. Καλύμνου: 6 Δήμοι 4. Καρπάθου: 2 Δήμοι 5. Κέα-Κύθνου: 2 Δήμοι 6. Κω: 2 Δήμοι 7. Μήλου: 4 Δήμοι 8. Μυκόνου: 1 Δήμος 9. Νάξου: 2 Δήμοι 10. Πάρου: 2 Δήμοι 11. Ρόδου: 5 Δήμοι 12. Σύρου: 1 Δήμος 13. Τήνου: 1 Δήμος |
| | Βόρειο Αιγαίο | 1. Ικαρίας: 2 Δήμοι 2. Λέσβου: 1 Δήμος 3. Λήμνου: 2 Δήμοι 4. Σάμου: 1 Δήμος 5. Χίου: 3 Δήμοι |
| Αττικής | Αττική | 1. Κεντρικού Τομέα Αθηνών 2. Βορείου Τομέα Αθηνών 3. Δυτικού Τομέα Αθηνών 4. Νοτίου Τομέα Αθηνών 5. Πειραιώς 6. Νήσων 7. Ανατολικής Αττικής 8. Δυτικής Αττικής |
| Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας | Ήπειρος | 1. Άρτας: 4 Δήμοι 2. Θεσπρωτίας: 3 Δήμοι 3. Ιωαννίνων: 8 Δήμοι 4. Πρέβεζας: 3 Δήμοι |
| | Δυτική Μακεδονία | 1. Κοζάνης: 4 Δήμοι 2. Γρεβενών: 2 Δήμοι 3. Καστοριάς: 3 Δήμοι 4. Φλώρινας: 3 Δήμοι |
| Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας | Θεσσαλία | 1. Καρδίτσας: 6 Δήμοι 2. Λάρισας: 7 Δήμοι |

| | | |
|--|-------------------------------|---|
| | | 3. Μαγνησίας: 5 Δήμοι 4. Σποράδων: 3 Δήμοι 5. Τρικάλων: 4 Δήμοι |
| | Στερεά Ελλάδα | 1. Βοιωτίας: 6 Δήμοι 2. Εύβοιας: 8 Δήμοι 3. Ευρυτανίας: 2 Δήμοι 4. Φθιώτιδας: 7 Δήμοι 5. Φωκίδας: 2 Δήμοι |
| Κρήτης | Κρήτη | 1. Ηρακλείου: 8 Δήμοι 2. Λασιθίου: 4 Δήμοι 3. Ρεθύμνης: 5 Δήμοι 4. Χανίων: 7 Δήμοι |
| Μακεδονίας – Θράκης | Κεντρική Μακεδονία | 1. Ημαθίας: 3 Δήμοι 2. Θεσσαλονίκης: 14 Δήμοι 3. Κιλκίς: 2 Δήμοι 4. Πέλλας: 4 Δήμοι 5. Πιερίας: 3 Δήμοι 6. Σερρών: 7 Δήμοι 7. Χαλκιδικής: 5 Δήμοι |
| | Ανατολική Μακεδονία και Θράκη | 1. Δράμας (5 Δήμοι) 2. Καβάλας (4 Δήμοι) 3. Ξάνθης (4 Δήμοι) 4. Ροδόπης (4 Δήμοι) 5. Έβρου (5 Δήμοι) |
| Πελοποννήσου – Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου | Πελοπόννησος | 1. Αργολίδας: 4 Δήμοι 2. Αρκαδίας: 5 Δήμοι 3. Κορινθίας: 6 Δήμοι 4. Λακωνίας: 5 Δήμοι 5. Μεσσηνίας: 6 Δήμοι |
| | Δυτική Ελλάδα | 1. Αιτωλοακαρνανίας: 7 Δήμοι 2. Αχαΐας: 5 Δήμοι 3. Ηλίας: 7 Δήμοι |

| | | |
|--|-------|---|
| | Ιόνιο | 1. Ζακύνθου: 1 Δήμος 2. Κέρκυρας: 2 Δήμοι 3. Κεφαλλονιάς: 1 Δήμος 4. Ιθάκης: 1 Δήμος 5. Λευκάδας: 2 Δήμοι |
|--|-------|---|

Στον παρακάτω πίνακα 1.5 παρουσιάζονται συνοπτικά τα βασικά στοιχεία των Σχεδίων Καποδίστρια και Προγράμματος Καλλικράτη.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.5 : Σύγκριση μεταξύ Σχεδίου Καποδίστρια και Προγράμματος Καλλικράτη, Γωγάκου & Κουτζιάρη, 2012

| | Σχέδιο Καποδίστριας | Πρόγραμμα Καλλικράτης |
|--------------------|--|---|
| Δήμοι | Προέβλεπε 1.034 δήμους και κοινότητες, οι οποίοι διαιρούνταν σε δημοτικά διαμερίσματα | Προβλέπει 325 δήμους μέσω συνενώσεων - Ανάλυση αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων Διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες και αυτές με τη σειρά τους σε κοινότητες (παλαιά δημοτικά διαμερίσματα) |
| Νομοί | 50 Νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχίες | 74 Περιφερειακές Ενότητες σε καθεμία από τις οποίες (ή ομάδα τους) θα αντιστοιχεί ένας εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης αυξημένων αρμοδιοτήτων |
| Περιφέρειες | Προέβλεπε τη λειτουργία 13 περιφερειών υπεύθυνων για το συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο Ο περιφερειάρχης διοριζόταν | Παρέμειναν 13 και στα ίδια γεωγραφικά όρια Αποτελούν ΟΤΑ Β' βαθμού με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο Ανάλυση αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων |

| | | |
|--|--|--|
| | κεντρικά | |
| Αποκεντρωμένες Διοικήσεις | Δεν προβλέπονταν | Προβλέπονται 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις Ο επικεφαλής γενικός γραμματέας διορίζεται κεντρικά Ανέλαβαν τις αρμοδιότητες των παλαιών περιφερειών |
| Δημοτικές Επιχειρήσεις – Νομικά Πρόσωπα | Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και δημοτικές επιχειρήσεις | Μειώνονται σημαντικά μέσω συνενώσεων και καταργήσεων |
| Χρηματοδότηση Ο.Τ.Α. | Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι | Παραμένουν τα προηγούμενα, ενώ προστίθεται τμήμα των κρατικών φόρων (ΦΠΑ, φόρος εισοδήματος, φόρος ακίνητης περιουσίας) |
| Έλεγχος αυτοδιοίκησης | Κάθε 4 χρόνια Εάν ο πρώτος συνδυασμός δεν συγκέντρωνε 42%, η διαδικασία επαναλαμβανόταν την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρώτων | Κάθε 5 χρόνια μαζί με τις Ευρωεκλογές Απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία. Εάν δεν επιτευχθεί, η διαδικασία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρώτων |

1.4 Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο Ρόλος της ως Μορφή Οργάνωσης της Δημόσιας Εξουσίας

1.4.1 Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση διενεργείται μέσα από τη λειτουργία και κάτω από τον έλεγχο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ράικος, 1970). Σύμφωνα με τον Ράικο (2002), τοπική αυτοδιοίκηση ορίζεται «η αυτοτελής ή με ίδια ευθύνη άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από

ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του, δηλαδή από το λαό και υπό την εποπτεία του κράτους» (Ράικος, 2002:954). Συγκεκριμένα, ως Τοπική Αυτοδιοίκηση ορίζεται το σύνολο των Οργανισμών εκείνων που αναλαμβάνουν διοικητικές αρμοδιότητες σε επίπεδο πόλης (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού ή Δήμοι) και σε επίπεδο Περιφέρειας (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' βαθμού ή Περιφέρειας). Σκοπός τους είναι η διοίκηση των τοπικών ζητημάτων της εκάστοτε περιοχής αναφοράς τους, ενώ τα όργανά τους εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία από τους δημότες της. Οι Οργανισμοί αυτοί αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ο καθένας εδράζεται και εκτελεί τα καθήκοντα του σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια (Σύνταγμα της Ελλάδας, Άρθρο 102).

1.4.2 Ο ρόλος της Τοπικής αυτοδιοίκησης

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση εκπροσωπεί την τοπική κοινωνία, ενεργεί σαν αντιστάθμισμα στην κεντρική διοίκηση, προσφέρει τοπικές υπηρεσίες, στρατολογεί το κοινό στην πολιτική διαδικασία. Αποτελεί μια ξεχωριστή μορφή αποκέντρωσης, η αναγκαιότητα της οποίας, σε πολλές χώρες, δεν αποτελεί του τωρινού ή του προηγούμενου αιώνα θέμα. Ειδικά στην Ελλάδα ο θεσμός αυτός αναπτύχθηκε κατά την Τουρκοκρατία όπου πολλές ελληνικές κοινότητες κατάφεραν να γίνουν κέντρα τοπικού πολιτισμού, λόγω της σωστής αυτοδιοίκησης τους. Ο ρόλος που διαδραματίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ως θεσμός της Ελληνικής Πολιτείας, έχει πολιτική, διοικητική και αναπτυξιακή διάσταση. Αυτός ο ρόλος εξασφαλίζει τη δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών αντιμετώπισης καθημερινών ζητημάτων, αλλά και πρωτοβουλιών προώθησης της τοπικής ανάπτυξης (Γεωργάκης, 2012). Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, κυρίως η πρωτοβάθμια, αποτελεί τον πλησιέστερο στον πολίτη θεσμό της δημόσιας διοίκησης, τόσο βάσει αντικειμένου, όπου κεντρικό ρόλο διαδραματίζει η αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων του πολίτη στο χώρο διαβίωσης, όσο και βάσει του τρόπου λειτουργίας του, όπου συνιστά τον πλέον προσιτό στον πολίτη θεσμό διοίκησης (Βενιζέλος, 1992).

Όσον αφορά τον πολιτικό ρόλο της, η βάση που της παρέχει η άμεση και καθολική εκλογή των οργάνων της από τους πολίτες της εκάστοτε περιφέρειας (περιοχή αναφοράς του εκάστοτε Δήμου ή Περιφέρειας) είναι η πολιτική νομιμοποίηση. Με τον τρόπο αυτό της δίδεται η εντολή και το δικαίωμα να διαμορφώνει, να εφαρμόζει και να ελέγχει την εφαρμογή των τοπικών δημόσιων πολιτικών.

Όσον αφορά το διοικητικό της ρόλο, μετέχοντας στο ενιαίο διοικητικό σύστημα της χώρας, ασκεί τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καταγράφει και ενημερώνει τις βάσεις δεδομένων των στοιχείων που αφορούν τη δημοτική κατάσταση των πολιτών και παρέχει διοικητικές υπηρεσίες στους πολίτες (πληροφόρηση, βεβαιώσεις και πιστοποιητικά κλπ).

Τέλος, ο αναπτυξιακός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εκφράζεται μέσω των αρμοδιοτήτων που της δίνει το θεσμικό πλαίσιο σε θέματα οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης, δηλαδή από τον ρόλο που διαδραματίζει στην τοπική ανάπτυξη. Εξάλλου η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης παρουσιάζει και πολιτικό αλλά και αναπτυξιακό χαρακτήρα. Όσο περισσότερες είναι οι δυνατότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και οι διαθέσιμοι πόροι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, τόσο πιο άμεσα και πολλαπλασιαστικά είναι τα αποτελέσματα, η άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων και η επιτάχυνση των αναπτυξιακών διαδικασιών, ως ισχυρό οχυρό στην ανεργία (Δέφνερ και Καραχάλης, 2012).

1.4.3 Η αναγκαιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το φαινόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί συνισταμένη στοιχείων προερχομένων από τους κύριους τομείς της δημόσιας ζωής και του κοινωνικοπολιτικού καθώς και οικονομικού γίνεσθαι, δεδομένης και της αναλυτικής διαπίστωσης πως η δημόσια ζωή αποτελείται από κύκλους δραστηριοτήτων και γεγονότων που συμπίπτουν μεταξύ τους και όχι από ξεχωριστές περιοχές που παρουσιάζουν κάποια στεγανότητα (δηλαδή δεν αλληλοκαλύπτονται, ούτε συμπληρώνονται μεταξύ τους αλλά απλώς επικοινωνούν και συναλλάσσονται χωρίς να επηρεάζει ο ένας τομέας τον άλλον). Η αποτελεσματικότητα της οφείλεται στο γεγονός ότι οι άνθρωποι που διοικούν τις μονάδες που την συγκροτούν προέρχονται από τον τοπικό πληθυσμό έχοντας έτσι πλήρη γνώση των διαφόρων προβλημάτων. Η διοίκηση των μονάδων αυτών ασκεί μια πολύπλευρη δραστηριότητα και έχει την ευχέρεια να εξασφαλίσει μεγαλύτερο βαθμό οργάνωσης. Ο δημόσιος τομέας ωφελείται από την ύπαρξη της διότι επιφορτίζεται ευθύνες των επιμέρους υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης. Ακόμη, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποκτά καθημερινά εμπειρίες από την καθημερινή ενασχόλησή της με τα προβλήματα των πολιτών συνεπάγοντας την ακόμη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητά της (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Στις διοικήσεις των μονάδων συμμετέχουν πάρα πολλοί άνθρωποι έπειτα από ψηφοφορία κάνοντας αντιληπτή τη σημασία του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο στην καλλιέργεια του δικαιώματος του «εκλέγειν» και «εκλέγεσθαι», όσο και στη διατήρηση και προαγωγή των δημοκρατικών θεσμών. Η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται από μερικούς ως φραγμός ή ως άμυνα απέναντι στην ισχυρή κεντρική διοίκηση και την κατάχρηση εξουσίας. Βέβαια, κατά το 19^ο αιώνα επικρατούσε η άποψη ότι η ύπαρξη ενός ισχυρού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης βοηθούσε στην αποδυνάμωση της πολιτικής ισχύος και στη μείωση του κινδύνου για υπερσυγκεντρωτισμό. Σήμερα, η τάση που επικρατεί είναι ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα «μέσο» επηρεασμού της κεντρικής διοίκησης. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση παρέχει τη δυνατότητα απόκτησης πολιτικής εμπειρίας με αποτέλεσμα τη διευκόλυνση της προώθησης στην πολιτική, σε εθνικό επίπεδο (Τομαρά-Σιδέρη, 1999).

Η αντίληψη της σύγχρονης διακυβέρνησης θεωρεί την άσκηση της δημόσιας εξουσίας μέσω της δημόσιας διοίκησης ως μία διαδικασία που πρέπει να κατευθύνεται εκτός από την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του συστήματος, στην εξυπηρέτηση των αναγκών της κοινωνίας γενικότερα και των πολιτών ειδικότερα. Όλα αυτά τα στοιχεία μαζί συνθέτουν την έννοια της χρηστής διοίκησης και ορθολογικής διακυβέρνησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση με τις σύγχρονες δομές που φαίνεται να διαθέτει, όπως και την τάση που έχει διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για περαιτέρω ενίσχυση των θεσμών της τοπικής εξουσίας, κατέχει συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι του κεντρικού κράτους, η δύναμη του οποίου φθίνει συνεχώς.

1.4.4 Η οικονομική αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ κατοχυρώνεται από το άρθρο 102 του Συντάγματος αλλά και από το άρθρο 9 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε στη χώρα μας. Η ενίσχυση της οικονομικής ανεξαρτησίας των ΟΤΑ , αποτελεί χρόνια απαίτηση του συνόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης και τελευταία παρουσιάζεται ως αναγκαιότητα. Ο κυριότερος λόγος είναι, ότι σε μια δύσκολη οικονομική συγκυρία, όπως αυτή που διανύει σήμερα η Ελλάδα, κάποια από τα πλεονεκτήματα που μπορεί να προκύψουν από την φορολογική αποκέντρωση είναι τα εξής (Τάτσος Ν., 2004):

- (1) Η δημιουργία αποτελεσματικών και ισχυρών θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης , ικανών να αντιμετωπίσουν τις τοπικές ανάγκες μιας κοινωνίας, προϋποθέτει οι ΟΤΑ να μπορούν να

ελέγχουν και να προγραμματίζουν τα έσοδα τους, σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Η έντονη εξάρτηση από τις κρατικές επιχορηγήσεις και η αβεβαιότητα για την εξέλιξη των εσόδων τους, επιφέρει ακριβώς το αντίθετο αποτέλεσμα.

- (2) Η χαμηλή συμμετοχή των τοπικών φόρων και τελών στα συνολικά έσοδα σημαίνει ότι οι δαπάνες που πραγματοποιούνται για μια περιοχή, υλοποιούνται με έσοδα που προέρχονται από το κράτος. Συνεπώς, μια ενδεχόμενη αύξηση των δαπανών, δεν συνοδεύεται από αντίστοιχη αύξηση των φορολογικών βαρών των κατοίκων της περιοχής, ώστε να επωμίζονται οι αιρετοί το ανάλογο πολιτικό κόστος. Ως αποτέλεσμα, εκλείπει το στοιχείο της υπευθυνότητας και του απολογισμού προς τους πολίτες.
- (3) Η διαχείριση ορισμένων φόρων με τοπικά χαρακτηριστικά είναι ευκολότερη και οικονομικότερη για τους ΟΤΑ, σε σχέση με την κεντρική διοίκηση. Κατά συνέπεια, η μη εκχώρηση της διαχείρισης τους, σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, συνεπάγεται αυτόματα αύξηση του κόστους λειτουργίας του κράτους.
- (4) Μία ενδεχόμενη μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων, συνεπάγεται μείωση των συνολικών εσόδων των ΟΤΑ. Όμως για την αποφυγή δημιουργίας ελλειμμάτων θα έπρεπε οι ΟΤΑ να μειώσουν παράλληλα και τις δαπάνες τους, κάτι που συνήθως είναι ανέφικτο, γιατί η πλειοψηφία των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζονται ως ανελαστικές δαπάνες.
- (5) Τέλος ένα από τα κυριότερα πλεονεκτήματα είναι ότι μέσω της φορολογικής αποκέντρωσης, αυξάνεται η κοινωνική συναίνεση, διότι οι πολίτες συνειδητοποιούν για ποιες υπηρεσίες φορολογούνται ή τον τρόπο με τον οποίο αξιοποιούνται τα χρήματά τους. Αυτό επιφέρει μικρότερη φοροδιαφυγή, σε περίπτωση αποτελεσματικής διαχείρισης των φορολογικών εσόδων ή λειτουργεί ως μέσο πίεσης των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε περίπτωση αναποτελεσματικής διαχείρισης των ιδίων πόρων.

Ο βασικός στόχος της τοπικής οικονομικής ανάπτυξης είναι να δημιουργήσει τοπικές ευκαιρίες απασχόλησης σε τομείς που συντελούν στη βελτίωση της τοπικής κοινότητας χρησιμοποιώντας το υπάρχον ανθρώπινο, φυσικό και θεσμικό κεφάλαιο. Αυτό σημαίνει ότι οι τοπικοί παράγοντες, όπως οργανισμοί, φορείς, τοπικές επιχειρήσεις, τοπική πρωτοβουλία και επιχειρηματικότητα, συνιστούν τους βασικούς μοχλούς της αναπτυξιακής διαδικασίας. Έτσι, αξιοποιούνται τοπικά η παραγωγική δομή, οι παραδόσεις και η πολιτιστική κληρονομιά, πάνω

στα οποία μπορεί να στηριχτεί η οικονομική μεγέθυνση και η βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην καταπολέμηση της ανεργίας μέσω της ειδικής σχέσης με τα αποκεντρωμένα όργανα του Ο.Α.Ε.Δ. Η αναγκαία συμβολή της σε περιοχές θύλακες ανεργίας, η δημιουργία όρων για την ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής εργασίας σε τοπικό επίπεδο, η ανάπτυξη δραστηριοτήτων που θα προστατεύουν και θα αναδεικνύουν την πολιτική κληρονομιά, αποτελούν ιδιαίτερους τομείς εμπλοκής της. Ο θεσμός των δημοτικών επιχειρήσεων θα πρέπει να αντιμετωπιστεί, όχι μέσω ρυθμίσεων που αναιρούν την ανταγωνιστικότητα αλλά οπωσδήποτε στηρίζοντάς τους σε επίπεδο παροχής συμβουλών από ειδικούς φορείς (π.χ. ΕΟΜΜΕΧ, ΕΛΚΕΠΑ). Η παραγωγή και προσφορά αγαθών και υπηρεσιών στους κατοίκους από τις μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί σήμερα μια από τις πιο βασικές τους δραστηριότητες και είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη της κεντρικής διοίκησης αφού, η τοπική εξουσία είναι περισσότερο γνώστης των τοπικών κοινών υποθέσεων. Οι λόγοι για τους οποίους οδηγείται η αγορά σε αποτυχία με αποτέλεσμα να μην παράγονται αγαθά και υπηρεσίες, είναι:

- α) Η παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών από το δημόσιο, ανεξάρτητα από την αποτυχία ή όχι της αγοράς,
- β) Η εμφάνιση εξωτερικών παραγόντων,
- γ) Η παρουσία φθίνοντος κόστους και αυξανόμενων αποδόσεων κλίμακας, όπως στην περίπτωση του μονοπωλίου,
- δ) Η ατελής πληροφόρηση και
- ε) Η αβεβαιότητα

Η αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης από οικονομική άποψη συμβάλλει, κατά την παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών τοπικού ενδιαφέροντος, σε μεγαλύτερο βαθμό στην κατανομή των πόρων και των εισοδημάτων, από όσο θα συνέβαλε η κεντρική διοίκηση αν παρήγαγε τα αγαθά και τις υπηρεσίες αυτές. Αυτό συμβαίνει διότι, εκτός από τους άλλους παράγοντες που ήδη έχουν αναφερθεί, η παραγωγή της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι περισσότερο προσαρμοσμένη στις διάφορες προτιμήσεις των καταναλωτικών ομάδων σε σύγκριση με την παραγωγή της κεντρικής διοίκησης (Ζώγια, 2018).

1.4.5 Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης-ΟΤΑ

Σαν απόρροια όλων των παραπάνω γίνεται απόλυτα σαφές ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί σημαντικότατο θεσμό, τόσο σε εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο. Σήμερα το επίπεδο ευθύνης των ΟΤΑ δεν περιορίζεται απλώς στην κάλυψη ορισμένων θεμελιωδών βασικών αναγκών των κατοίκων της περιοχής τους, αλλά επεκτείνεται και στην επεξεργασία και την εφαρμογή της αναπτυξιακής στρατηγικής προς όφελός τους.

Λαμβάνονται υπόψη τρεις βασικές παράμετροι έτσι ώστε να οριοθετηθεί η δυναμική των ΟΤΑ της χώρας, όπως διαμορφώνεται από τις νομοθετικές και διοικητικές ρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, με στόχο την αποτελεσματικότερη αξιοποίησή της (Γεωργάκης, 2016).

1. Η πρώτη παράμετρος είναι ότι για να προσδιοριστεί ο ρόλος των ΟΤΑ χρειάζεται παράλληλα η μελέτη και η κατανόηση των χαρακτηριστικών και των απαιτήσεων της εποχής. Οι ΟΤΑ δεν μπορούν να μείνουν ανεπηρέαστοι από τις τεχνολογικές εξελίξεις, από το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης, από τους όρους της ελεύθερης αγοράς, από τα περιβαλλοντικά προβλήματα, καθώς και από τις γενικότερες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές και πολιτιστικές εξελίξεις, που απαιτούν, από κάθε φορέα εξουσίας, νέες μορφές διαχείρισης και λειτουργίας. Πρέπει να συμβαδίζουν με την εποχή και με τις εξελίξεις διότι ο σημερινός πολίτης δεν περιορίζεται σε στενά γεωγραφικά πλαίσια, καθώς δέχεται καθημερινά μηνύματα και επιρροές από όλη την έκταση του πλανήτη.
2. Η δεύτερη παράμετρος είναι η επιφυλακτική στάση των πολιτών απέναντι στους φορείς και τα πρόσωπα που ασκούν εξουσία.. Το φαινόμενο αυτό αποτυπώνεται στις πεποιθήσεις και τις συμπεριφορές των πολιτών όλων των κοινωνικών στρωμάτων διότι δεν υπάρχει εμπιστοσύνη στον κρατικό μηχανισμό, αμφισβητούν την ύπαρξη διαφάνειας στους πολιτικούς χειρισμούς, θεωρεί δεδομένη τη διαφθορά και αντιμετωπίζει με δυσανεξία τις καθημερινές συναλλαγές του με το δημόσιο.
3. Η τρίτη και σημαντικότερη παράμετρος είναι η σημαντικής εμβέλειας αμφίδρομη σχέση αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης των ΟΤΑ τόσο με τις κυβερνητικές αρχές και την κεντρική διοίκηση, όσο και με τους πολίτες. Οι ΟΤΑ δέχονται ταυτόχρονα τις κοινωνικές πιέσεις και αντιλαμβάνονται πρώτοι το σφυγμό της κοινής γνώμης αλλά καλούνται ως εκπρόσωποι των τοπικών κοινωνιών, να ασκούν όχι μόνο κριτική αλλά και ουσιαστική παρεμβατική πολιτική απέναντι στην κεντρική εξουσία.

Όπως έχει προαναφερθεί, η αυτοδιοίκηση αναφέρεται στη σύσταση και λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους με την στενή έννοια, έχουν δική τους νομική υπόσταση και δικά τους όργανα. Η ελληνική επικράτεια, με εξαίρεση την περιοχή του Αγίου Όρους, για την οποία προβλέπεται ιδιαίτερο καθεστώς, είναι διαιρεμένη σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) που το καθένα έχει συσταθεί σε συγκεκριμένο έδαφος της Ελλάδας, έχει ως σκοπό τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων και τα όργανα του εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία.

Τοπική Αυτοδιοίκηση σημαίνει άσκηση διοικητικής εξουσίας εντός των ορίων ορισμένου χώρου, από όργανα ξεχωριστών οργανισμών και υπό τη δική τους ευθύνη. Τέτοιοι οργανισμοί είναι οι Δήμοι, οι Κοινότητες και οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που αποτελούν τα κατεξοχήν ΝΠΔΔ, τα οποία είναι υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται από το (άρθρο 102) του Συντάγματος όπως έχει προαναφερθεί, το οποίο θεμελιώνει τον Α΄ και Β΄ βαθμό Αυτοδιοίκησης και προβλέπει ότι με νόμο μπορούν να συσταθούν και οι λοιπές βαθμίδες.

1.4.5.1 Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού

Την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Σήμερα υπάρχουν 914 Δήμοι και 120 Κοινότητες (προηγούμενη κατάσταση: 5.800 περίπου Δήμοι και Κοινότητες) σε όλη την επικράτεια. Μετά την εφαρμογή του νόμου «Καποδίστριας» και την αναγκαστική συνένωση των Κοινοτήτων, τους ΟΤΑ αποτελούν κυρίως οι Δήμοι ενώ έχουν απομείνει ελάχιστες Κοινότητες. Επικεφαλής των Δήμων είναι οι Δήμαρχοι, των Κοινοτήτων είναι οι Κοινοτάρχες και υπάρχουν τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια αντίστοιχα.

Οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού διοικούνται από όργανα που είναι είτε συλλογικά, είτε μονομελή και τα οποία αναδεικνύονται κατόπιν δημοκρατικών εκλογών με διαδικασίες άμεσης καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας, οι οποίες διενεργούνται ταυτόχρονα σε όλη την ελληνική επικράτεια και αφορούν το σύνολο του εκλογικού σώματος. Τα συλλογικά όργανα είναι το δημοτικό συμβούλιο, η δημορχιακή επιτροπή και το κοινοτικό συμβούλιο, ενώ τα μονομελή ο δήμαρχος και ο πρόεδρος της κοινότητας. Τα συμβούλια (δημοτικό και κοινοτικό) κατέχουν

γενική αρμοδιότητα για να εκδίδουν αποφάσεις σχετικές με θέματα που άπτονται των θεσπισμένων αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, εκτός των θεμάτων που βάση ρητών διατάξεων ανήκουν στο δήμαρχο ή τη δημορχιακή επιτροπή (Κοντογιώργα- Θεοχαροπούλου, 2002).

Δήμοι με πληθυσμό περισσότερο από 100.000 κατοίκους μπορεί να διαιρεθούν σε διαμερίσματα με απόφαση των συμβουλίων τους. Τα διαμερίσματα εκπροσωπούνται από δικά τους όργανα όπως το Συμβούλιο του διαμερίσματος και ο Πρόεδρος του. Το Συμβούλιο του διαμερίσματος εκφράζει γνώμες και διατυπώνει προτάσεις προς τον Δήμο. Οι αποφάσεις του Συμβουλίου διαβιβάζονται στον δήμαρχο που τις θέτει υπόψη της δημορχιακής επιτροπής. Στους Δήμους και στις Κοινότητες που συστήθηκαν με το Σχέδιο ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ (Ν.2539/1997), η εδαφική περιφέρεια κάθε Ο.Τ.Α που καταργήθηκε και κάθε οικισμού που προσαρτήθηκε ονομάζεται «Τοπικό Διαμέρισμα». Προβλέπεται επίσης, η δυνατότητα διαίρεσης μιας περιοχής του Δήμου ή της Κοινότητας σε συνοικίες τα λεγόμενα (συνοικιακά συμβούλια) για την ουσιαστική συμμετοχή του λαού στην διοίκηση των « Τοπικών υποθέσεων» (Τάχος 2005).

Η οικονομική δυνατότητα των ΟΤΑ είναι βασικός παράγοντας για την ουσιαστική λειτουργία τους. Γι' αυτό το λόγο, το κράτος μεριμνά, για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων τους, με ρυθμίσεις εκ μέρους του κράτους που να εξασφαλίζουν έσοδα, όπως για παράδειγμα από τον φόρο ακίνητης περιουσίας.

Η διασαφήνιση της φύσης των παρακάτω αρμοδιοτήτων, που δεν αφορούν σε «τοπική υπόθεση», είναι πολύ σημαντική και αναγκαία, τόσο νομικά όσο και διοικητικά. Οι αρμοδιότητες αυτές δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας εκ μέρους των ΟΤΑ, ακόμη και σε επίπεδο επιχειρήσεων αμιγώς κοινωφελούς χαρακτήρα, ούτε να ανατεθεί από τους ΟΤΑ η άσκησή τους σε άλλα Ν.Π.Δ.Δ. Μερικές από τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ είναι οι εξής :

- 1) τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρρένων,
- 2) τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων,
- 3) χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου,
- 4) δημιουργία ,συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών,
- 5) τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα νομοθεσία για τις εκλογές,
- 6) την ιθαγένεια,

- 7) τους αλλοδαπούς και τη μετανάστευση και γίνεται και αναλυτική παράθεση αυτών (Κακουδάκη, 2010).

1.4.5.2 Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης β' βαθμού

Η Δευτεροβάθμια Τ.Α. αποτελεί για την Ελλάδα την ανώτατη βαθμίδα αυτοδιοίκησης, σε αντίθεση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες στις οποίες καθιερώθηκε και λειτουργεί και ο τρίτος βαθμός αυτοδιοίκησης (Γαλλία, Σουηδία, κλπ). Η σχέση της με τους ΟΤΑ α' βαθμού δεν είναι ιεραρχική αλλά συνεργατική. Ως δεύτερη βαθμίδα ΟΤΑ έχουν συσταθεί οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.) και αποτελούν ΝΠΔΔ «αυτοδιοικούμενα κατά τόπο». Η περιφέρεια κάθε Ν.Α. συμπίπτει με την περιφέρεια του Νομού και έδρα της είναι η πρωτεύουσα του νομού. Σκοπός των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αποτελεί η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους. Τα όργανά τους και το Νομαρχιακό Συμβούλιο είναι αιρετά και αποτελούν όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. ("Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" Π.Δ. 30/96 ΦΕΚ Α' 21) Η Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση έχει τα τρία βασικά χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: α) εδαφική περιφέρεια β) πληθυσμό γ) τοπική εξουσία δ) νομική προσωπικότητα ε) κρατική εποπτεία (Κακουδάκη, 2010).

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση διακρίνεται α) στις απλές διοικητικές περιφέρειες που συμπίπτει με την περιφέρεια του Νομού και η έδρα της είναι η πρωτεύουσα του Νομού και β) στις περιπτώσεις που υπάρχουν δύο ή περισσότεροι νομοί ή Νομαρχίες, έχουμε δηλαδή τις διευρυμένες διοικητικές περιφέρειες. Σήμερα υπάρχουν συνολικά 50 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις απλές και διευρυμένες (Αθηνών-Πειραιώς, Ροδόπης-Έβρου και Δράμας – Καβάλας – Ξάνθης).

Τα όργανα των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και οι Νομαρχιακές Επιτροπές. Ο Νομάρχης αποτελεί το κορυφαίο μονομελές όργανο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και μπορεί να εκλεγεί δημότης εκλογέας δήμου ή κοινότητας της περιφέρειας της Ν.Α. που έχει συμπληρώσει το 23ο έτος της ηλικίας του. Δεν μπορούν να εκλεγούν νομάρχες και νομαρχιακοί σύμβουλοι οι βουλευτές, οι δικαστικοί λειτουργοί, οι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, οι θρησκευτικοί λειτουργοί. Επανεκλογή του ίδιου προσώπου στο αξίωμα του νομάρχη επιτρέπεται μόνο μία φορά. Το Νομαρχιακό Συμβούλιο αποτελείται από 21 έως 37 μέλη ανάλογα με τον

πληθυσμό κάθε Ν.Α. Τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, για τέσσερα χρόνια. Τέλος, ο αριθμός των Νομαρχιακών Επιτροπών είναι από 3 έως 6 ανάλογα με τον αριθμό των μελών του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Κάθε Νομαρχιακή Επιτροπή αποτελείται από τον Πρόεδρό της που ορίζεται από το Νομάρχη και 2 ή 4 μέλη για 2 χρόνια. Όμως όπου υπάρχουν Νομαρχιακά Διαμερίσματα, για κάθε Νομαρχιακό Διαμέρισμα συνιστάται μια Νομαρχιακή Επιτροπή, μέλη της οποίας είναι όλοι οι νομαρχιακοί σύμβουλοι της αντίστοιχης επαρχίας.. Όλες οι πράξεις των Νομαρχιακών Συμβουλίων και των Νομαρχιακών Επιτροπών αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας για να ελεγχθούν αν είναι νόμιμες ή όχι αλλά όλες οι πράξεις όλων των οργάνων της Ν.Α. «είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν» (Κακουδάκη, 2010).

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις έχουν δική τους περιουσία, όπως οι ΟΤΑ ά βαθμού, η οποία διακρίνεται σε δημόσια και ιδιωτική κτήση και προορίζεται για την εκπλήρωση των επιμέρους σκοπών τους, καθώς και την εξυπηρέτηση των αναγκών του τοπικού πληθυσμού, ενώ τα έσοδα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα. Τα τακτικά έσοδα μπορεί να προέρχονται από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, εισοδήματα από κινητή και ακίνητη περιουσία, ετήσια κρατική οικονομική ενίσχυση, αυτοτελείς πόρους ή ανταποδοτικά δικαιώματα και εισφορές που επιβάλλονται με κανονιστικές διατάξεις και αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου. Έκτακτα έσοδα δύνανται να αποτελούν τα προερχόμενα από δάνεια, δωρεές, κληρονομίες και κληροδοσίες, καθώς και από επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα. Οι χρηματοδοτήσεις τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και λοιπών διεθνών οργανισμών εντάσσονται στην κατηγορία των έκτακτων εσόδων, όπως ορίζεται στο άρθρο 82 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Αρωνιάδας, 2011).

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων καθορίζονται όλες «οι τοπικές υποθέσεις» σε νομαρχιακό επίπεδο όπως άλλωστε προβλέπει και το Σύνταγμα στο (άρθρο 102§1). Στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ανήκει πάντως η αρμοδιότητα διοίκησης των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου. Κάποιες από τις αρμοδιότητες αυτές αφορούν την μελέτη, την εκτέλεση, αστυνόμευση και συντήρηση των δημοσίων έργων νομαρχιακού επιπέδου, τον έλεγχο των ιδιωτικών κλινικών και των διαιτολογικών μονάδων, την επιχορήγηση και τον έλεγχο κοινωφελών ιδρυμάτων, την οικονομική ενίσχυση ή την επείγουσα περίθαλψη ενδεών, την εφαρμογή προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής, τον έλεγχο και τον καθορισμό δρομολογίων ΚΤΕΛ. Ακόμα, τη συμμετοχή στις διαδικασίες του πολεοδομικού σχεδιασμού, τη

χορήγηση αδειών σε μεγάλο αριθμό επαγγελματιών όπως για παράδειγμα, φαρμακοποιών, ιατρών κτλ, με εξαίρεση βέβαια τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες α) των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, β) Της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών, γ) της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, δ) των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε) του Υπουργείου Γεωργίας (Μουστάκας, 2000).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο - Κοινωνική Πολιτική και Κράτος Πρόνοιας

2.1. Ορισμός της Κοινωνικής Πολιτικής – Κράτους Πρόνοιας

Η κοινωνική πολιτική αποτελεί μια έννοια που, όπως αναφέρουν επιστήμονες και ερευνητές, δεν μπορεί να οριστεί εύκολα, καθώς αποτελεί ένα ολόκληρο πεδίο μελέτης. Η κοινωνική πολιτική διερευνάται ως διεπιστημονικό πεδίο μελέτης, σε αντίθεση με την κοινωνική επιστήμη, που επικεντρώνεται στην μελέτη της ανθρώπινης ευημερίας (Alcock et al., 2003). Ακόμα, ως πεδίο μελέτης αναπτύχθηκε ιδιαίτερα μέσα στον 20^ο αιώνα, ενώ διαρκώς μεταβάλλεται σαν έννοια και εξελίσσεται (Dickens, 2016). Παρόλα αυτά, έχουν γίνει πολλές προσπάθειες να οριστεί, όπως θα παρουσιαστούν στη συνέχεια. Όπως μπορεί να παρατηρήσει κανείς από τους ορισμούς που θα παρουσιαστούν στη συνέχεια, περιλαμβάνουν τρία βασικά στοιχεία. Ειδικότερα, οι ορισμοί που θα παρουσιαστούν συμφωνούν στο γεγονός, ότι η κοινωνική πολιτική είναι μια ωφέλιμη πολιτική με στόχο την ευημερία στην κοινωνία. Επιπλέον, παρατηρείται ότι η κοινωνική πολιτική περιλαμβάνει και οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους, ενώ παράλληλα δείχνει να έχει την τάση ανακατανομής των πόρων από τους πλουσιότερους στους φτωχότερους (Βενιέρης, 2001).

Η κοινωνική πολιτική ορίζεται ως ένα σύστημα που χρησιμοποιεί το κράτος και έχει στόχο να βελτιώσει την κοινωνική ευημερία των πολιτών και ειδικά των ατόμων με ειδικές ανάγκες (Κοντιάδης, κ.α., 2006). Σύμφωνα με τον Θωμόπουλου (1977), η κοινωνική πολιτική δεν μπορεί να οριστεί με έναν σταθερό ορισμό, καθώς είναι απόρροια πολλών παραγόντων. Ωστόσο, ο ίδιος επισημαίνει ότι η κοινωνική πολιτική αναφέρεται στους οργανωμένους θεσμούς και στα μέτρα, που στόχο έχουν τη βελτίωση των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών συνθηκών ή μέρους του συνόλου του πληθυσμού ενός κράτους. Με βάση αυτά, η κοινωνική πολιτική συνδέεται, όχι εσφαλμένα, με την ανάπτυξη πλουραλιστικών οικονομιών υπό την αιγίδα του κράτους. Ωστόσο, οι επιστήμονες είναι αυτοί που καθορίζουν τους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, της οποίας στόχοι είναι οι ίσες ευκαιρίες για όλους, η οικονομική ανάπτυξη και η διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων (Midgley & Livermore, 2009).

Η κοινωνική πολιτική διαφέρει από κράτος σε κράτος και ανάλογα με τον τρόπο που την ασκεί το κάθε κράτος, εκφράζει την πολιτική του ιδεολογία. Ακόμα, το κάθε κράτος αποφασίζει σχετικά με την προσέγγισή του και τις υπηρεσίες που θα ορίσει, συνεπώς και την κοινωνική

πολιτική που θα ακολουθήσει. Σύμφωνα με τους Μπότσιου & Σαράφη (2013), η κοινωνική πολιτική αφορά τις δραστηριότητες που σχετίζονται με τις υπηρεσίες, τις παροχές και τις επιδοτήσεις προς το σύνολο της κοινωνίας. Επιπρόσθετα, η κοινωνική πολιτική αναφέρεται ως οι δημόσιες πολιτικές που αφορούν την κοινωνία και τον «κοινωνικό άνθρωπο» καθώς και τις κοινωνικές ανάγκες των πολιτών. Σε σύνδεση με το κράτος πρόνοιας, επισημαίνεται ότι στόχος του κράτους πρόνοιας είναι η προστασία των μισθωτών, κάτι που συνάδει με τις πρακτικές εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής (Σακελλαρόπουλος, 2011). Ακόμα η κοινωνική πολιτική σχετίζεται με τις κοινωνικές υπηρεσίες και το κράτος πρόνοιας και στοχεύει στην εξάλειψη των κοινωνικών διακρίσεων αλλά και του κοινωνικού αποκλεισμού. Ως αποτέλεσμα, στόχος της κοινωνικής πολιτικής είναι η παροχή ισότιμων ευκαιριών σε όλους τους πολίτες και η ποιοτική διαβίωση (Γκιμπερίτη, 2007).

Η κοινωνική πολιτική όπως και κάθε δημόσια πολιτική χρειάζεται να έχει στόχους για να είναι αποτελεσματική. Έτσι, η κοινωνική πολιτική έχει ως στόχο τον περιορισμό των κοινωνικών ανισοτήτων ώστε να διαμορφώσει την παρεμβατική δράση του δημόσιου φορέα. Ως αποτέλεσμα αυτών, το κράτος καλείται να νοηματοδοτήσει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες του καθενός πολίτη, μέσα από κλίμακες, οι οποίες αναγνωρίζουν τις ανάγκες αλλά και οργανώνοντας τις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας (Clarke & Newman, 1997 · Hall & Schwarz, 1985). Σύμφωνα με τον πιο πρόσφατο ορισμό των Dwyer & Shaw (2013), η κοινωνική πολιτική αποτελεί το μέσο και την ουσία του κοινωνικού κράτους και αναφέρεται στους τρόπους ανάπτυξης της κοινωνικής ευημερίας σε μια κοινωνία. Ειδικότερα, η κοινωνική πολιτική αφορά τον τρόπο με τον οποίο προωθείται η κοινωνική ευημερία μέσω κοινωνικών και οικονομικών μέτρων που λαμβάνονται. Η κοινωνική ευημερία ορίζεται ως η κατάσταση της ανθρώπινης ευημερίας, κατά την οποία ικανοποιούνται οι ανάγκες των ανθρώπων σε τομείς όπως η πρόνοια, η μείωση της φτώχειας, η κοινωνική ασφάλιση, η δικαιοσύνη, η ασφάλιση της ανεργίας, οι συνθήκες διαβίωσης, τα δικαιώματα των ζώων, οι συντάξεις, η υγειονομική περίθαλψη, η κοινωνική στέγαση, η παιδεία, η εγκληματικότητα, η ποινική δικαιοσύνη και η αστική ανάπτυξη. Ακόμα, η κοινωνική πολιτική αναφέρεται σε όλες τις δραστηριότητες που έχουν ως αντικείμενο τις υπηρεσίες, παροχές και επιδοτήσεις προς την κοινωνία (Titmuss, 1974· Λιαρόπουλος, 2007). Επιπλέον, η κοινωνική πολιτική συνδέεται με τις κοινωνικές υπηρεσίες και το κράτος πρόνοιας, καθώς περιλαμβάνει τα μέτρα που λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις είτε είναι κοινωνικά είτε οικονομικά είτε καλές πρακτικές που άμεσο στόχο έχουν την ενίσχυση της

κοινωνικής ευημερίας και κατ' επέκταση την ενίσχυση της κοινωνικής προστασίας (Badlock, 2007).

Σε μια άλλη προσπάθεια ορισμού της κοινωνικής πολιτικής αναφέρεται ως η διαρθρωτική παρέμβαση στην κοινωνική πραγματικότητα μέσω της λήψης μέτρων με στόχο να μειώσουν τις ανισότητες εντός της κοινωνίας και να αποδώσουν κοινωνική δικαιοσύνη (Ζαϊμάκης, 2002). Η κοινωνική πολιτική έχει ως στόχο να αποκαταστήσει τις κοινωνικές ανισότητες με βάση την κοινωνική δικαιοσύνη. Ακόμα, η κοινωνική πολιτική στοχεύει στην εξομάλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και στην αναδιανομή των πόρων (Βενιέρης, 2001). Ένας ορισμός κοινώς αποδεκτός για την κοινωνική πολιτική είναι ότι πρόκειται για *«οργανωμένη παρέμβαση του κράτους ή του εκάστοτε φορέα άσκησης εξουσίας, η οποία μέσα από την αναγνώριση και κάλυψη αναγκών –σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο- στοχεύει στην ρύθμιση της κοινωνικής αναπαραγωγής και στην εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και ειρήνης. Η επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας αποτελεί έναν σημαντικό αλλά όχι αναγκαίο στόχο της, ενώ στις σύγχρονες κοινωνίες της διακινδύνευσης προσανατολίζεται προς στήριξη της ατομικής διαχείρισης των κινδύνων. Συνδέεται άρρηκτα με την κοινωνική αλλαγή, την οποία μπορεί να προωθή, να καθυστερεί ή να παρεμποδίζει και αποτελεί πολύτιμο εργαλείο επίτευξης των στόχων μιας ευρύτερης «κοινωνικής πολιτικής» σε εποχές αναδιάρθρωσης κοινωνικών δομών και σχέσεων σε βάθος και έκταση. Την κοινωνική πολιτική μπορούμε να την κατανοήσουμε μέσα σε συγκεκριμένα ιστορικά και πολιτισμικά πλαίσια και μέσα από τον κυρίαρχο λόγο τον οποίο εκφέρουν οι κύριοι παράγοντες σχεδιασμού και εφαρμογής της, και οι επιστημονικές μελετητές της. Ως γνωστό αντικείμενο έχει διεπιστημονικό χαρακτήρα που χαρακτηρίζεται από την σύζευξη θεωρίας και εφαρμογής μέσα από διαφορετικές κάθε φορά θεωρητικές και ιδεολογικές προσεγγίσεις»* (Στασινοπούλου, 2006).

Όπως φαίνεται, το βασικότερο στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής είναι η προστασία των μελών της κοινωνίας. Ένας από τους επίσημους και κοινά αποδεκτούς ορισμούς της κοινωνικής πολιτικής προέρχεται από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ορίζει την κοινωνική πολιτική ως *«τα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας που στόχο έχουν την επίτευξη κοινωνικής ασφάλειας, δηλαδή την προστασία των πολιτών που ζουν καταστάσεις που σχετίζονται με απώλεια ή μείωση των πηγών συντήρησης, την προστασία της υγείας, την εξασφάλιση της απασχόλησης και τη διατήρηση εργασίας, την εγγύηση του ελάχιστου επιπέδου διαβίωσης και τη διασφάλιση ότι το κάθε άτομο μπορεί να συμμετέχει ενεργά οικονομικά και κοινωνικά στην κοινωνία»*. Επίσης, ένα

βασικό στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής είναι ότι ο στόχος της είναι η διασφάλιση της κοινωνικής προστασίας και ασφάλειας, η οποία καταγράφεται και στο άρθρο 22 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αλλά και στο άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη της Ευρώπης (Καραγκούνης, 2009). Συνεπώς, βασικός στόχος της κοινωνικής πολιτικής είναι η παροχή των δημόσιων αγαθών σε όλους χωρίς διακρίσεις (Λαχανά και Θεοδοσοπούλου, 2001). Σύμφωνα με τον Dickens (2016), η κοινωνική πολιτική αφορά στην προστασία των ευάλωτων και κοινωνικά ευπαθών ομάδων και η προάσπιση των δικαιωμάτων τους.

Σύμφωνα με τον Σκαμνάκη (2005), η κοινωνική πολιτική προβλέπει τα κοινωνικά φαινόμενα, τα ερμηνεύει και χρησιμοποιεί τα στοιχεία που συγκεντρώνει ώστε να σχεδιάσει μέτρα για να καταπολεμήσει τα όποια φαινόμενα προκύπτουν. Μερικά από τα θέματα με τα οποία ασχολείται η Κοινωνική Πολιτική είναι οι συντάξεις, τα επιδόματα τέκνων, ασθενείας, κατοικίας, απασχόλησης, ανεργίας, επαγγελματικής εκπαίδευσης, παιδείας, κοινωνικών υπηρεσιών και παιδικής ηλικίας καθώς επίσης και η επίλυση προβλημάτων που σχετίζονται με τις συνθήκες διαβίωσης ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Ομαδοποιώντας τις παραπάνω δραστηριότητες, οι τομείς, στους οποίους επεκτείνεται η Κοινωνική Πολιτική είναι η υγεία, η στέγαση, η απασχόληση, η ασφάλιση, οι υπηρεσίες πρόνοιας, η παιδική μέριμνα, η προστασία της τρίτης ηλικίας, η ενίσχυση της οικογένειας, η υποστήριξη των ατόμων με αναπηρίες (Μητάκος, 1993).

Η κοινωνική πολιτική για να είναι αποδοτική και να εφαρμόζεται κατάλληλα, χρειάζεται να προκύπτει από τη συνεργασία πολλών ειδικών αλλά και φορέων είτε δημοσίου είτε ιδιωτικού χαρακτήρα. Ωστόσο οι φορείς που θα ασκήσουν κοινωνική πολιτική θα πρέπει να είναι εξειδικευμένοι, ώστε να είναι σε θέση να εφαρμόσουν τα κατάλληλα κάθε φορά μέτρα και πρακτικές. Αρμόδια για τις τελικές αποφάσεις σχετικά με την κοινωνική πολιτική είναι τα υπουργεία σε κρατικό επίπεδο ενώ σε διεθνή είναι φορείς όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) κ.α. (Στασινοπούλου, 2006).

Στο σχήμα 2.1 παρουσιάζεται σχηματικά ο ορισμός της Κοινωνικής Πολιτικής από την Στασινοπούλου (2006).

ΣΧΗΜΑ 2.1 : Ορισμός Κοινωνικής Πολιτικής, Πηγή: Στασινοπούλου (2006)



Σε αντιπαραβολή με την κοινωνική πολιτική, το κράτος πρόνοιας παραπέμπει σε ένα ιδανικό μοντέλο κράτους, το οποίο στηρίζεται στις αρχές της δικαιοσύνης και της συλλογικής δράσης και χαρακτηρίζεται από την παροχή βοήθειας αποκλειστικά στους άπορους και στα άτομα μειωμένης ηθικότητας (Σταθόπουλος, 2005). Το Κράτος Πρόνοιας ορίζεται ως «*το θεσμικό πλαίσιο που υλοποιεί τις κοινωνικές πολιτικές της εκάστοτε διοίκησης με στόχο την παροχή κοινωνικών δικαιωμάτων στην υγεία, στην εργασία, στην παιδεία και γενικότερα στην μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού*» (Στασινοπούλου, 2006). Ακόμα, το κράτος πρόνοιας συνδέεται με την ανάπτυξη του καπιταλιστικού συστήματος και τις ελεύθερες οικονομίες αγοράς.

Το κράτος πρόνοιας μπορεί να χωριστεί χρονικά σε δύο μεγάλες περιόδους. Η πρώτη περίοδος εκτείνεται από το τέλος του 18^{ου} αιώνα έως και τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και κυριαρχεί το εργατικό ζήτημα και η διαμάχη για την έκταση και τη μορφή που θα πρέπει να έχει το κράτος. Η δεύτερη περίοδος αφορά τα χρόνια από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο έως και σήμερα και διακρίνεται περαιτέρω σε 3 στάδια. Το πρώτο στάδιο της δεύτερης εποχής εκτείνεται από το 1944 ως το 1969 και χαρακτηρίζεται ως κλασσικό κράτος πρόνοιας, δηλαδή αποδέχεται πλήρως το θεσμικό μοντέλο και αναπτύσσει οργανωμένα συστήματα και μεθόδους κοινωνικού σχεδιασμού. Το δεύτερο στάδιο τοποθετείται χρονικά από το τέλος της δεκαετίας του 60 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 80 και ονομάζεται στάδιο κρίσης. Σε αυτό το στάδιο κυριαρχεί η αμφισβήτηση και η αμφιβολία για την εφαρμογή συστημάτων από το κράτος πρόνοιας. Γίνεται νεοφιλελεύθερη επίθεση κατά του κράτους πρόνοιας και επιμένει στην ιδιωτικοποίηση των κοινωνικών υπηρεσιών. Τέλος, το τρίτο στάδιο τοποθετείται χρονικά από τη δεκαετία του 80 και έπειτα και χαρακτηρίζεται ως στάδιο σύγχρονου προνοιακού πλουραλισμού (Στασινοπούλου, 1992).

Σύμφωνα με τον Esping-Andersen (1990), στο έργο του “The three worlds of welfare capitalism” διατυπώνει τρεις βασικές αρχές που διέπουν το κοινωνικό κράτος. Η πρώτη αρχή αφορά την αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη σε συνάρτηση με την λεγόμενη από-εμπορευματοποίηση (deco-modification) και σχετίζεται με την ανεξαρτησία των κοινωνικών αυτών δικαιωμάτων από την αγορά εργασίας. Η δεύτερη αρχή επισημαίνει την κοινωνική διάσταση της κοινωνικής διαστρωμάτωσης με το κράτος πρόνοιας και η τρίτη αρχή αναφέρεται στις σχέσεις μεταξύ του κράτους, της αγοράς και της οικογένειας ως προς την παροχή κοινωνικής προστασίας.

Το κράτος πρόνοιας διακρίθηκε σε κατηγορίες, κάθε μια από τις οποίες αφορά είτε την οικονομία, είτε το κράτος είτε την οικογένεια. Σύμφωνα με τον Titmuss (1958), το κράτος πρόνοιας διακρίνεται σε τρία μοντέλα, το υπολειμματικό (residual), το βιομηχανικό (industrial achievement performance) και το θεσμικό ή αναδιανεμητικό μοντέλο. Σύμφωνα με το υπολειμματικό μοντέλο το κράτος παρομοιάζεται με δίκτυ ασφαλείας που παρεμβαίνει και ασκεί κοινωνική πολιτική, όταν η αγορά και η οικογένεια του ατόμου αποτυγχάνουν να καλύψουν τις ανάγκες του ατόμου αυτού. Παραδείγματα χωρών βάση του υπολειμματικού μοντέλου είναι οι Η.Π.Α. Σύμφωνα με το βιομηχανικό μοντέλο, η κοινωνική πολιτική συνδέεται με την οικονομία της αγοράς με έμφαση στο λειτουργικό και επιβοηθητικό χαρακτήρα της, με αποτέλεσμα να καλύπτονται οι ανάγκες της με βάση την παραγωγικότητα, τα προσόντα και την επίδοση στην εργασία. Συνεπώς, η κοινωνική ασφάλιση δρα συμπληρωματικά με την οικονομία. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα του βιομηχανικού μοντέλου κράτους πρόνοιας είναι η Γερμανία. Τέλος, το θεσμικό-αναδιανεμητικό μοντέλο αναφέρεται στο σημείο εκείνο που η κοινωνική πολιτική καλύπτει τις κοινωνικές ανάγκες των ατόμων και στοχεύει στην ισότητα μεταξύ των ατόμων. Παράδειγμα τέτοιου μοντέλου είναι οι Σκανδιναβικές χώρες. Η Βρετανία και οι Λατινογενείς χώρες περιέχουν στοιχεία τόσο από το υπολειμματικό όσο και από το βιομηχανικό μοντέλο (Titmuss, 1958).

Με βάση μια άλλη διάκριση από τον Esping-Andersen (1990), υπάρχουν τρία προνοιακά καθεστώτα, το φιλελεύθερο, το συντηρητικό-κορπορατιστικό και το σοσιαλοδημοκρατικό. Κατά το φιλελεύθερο μοντέλο, το οποίο φαίνεται να εφαρμόζεται σε Βρετανία, Ιρλανδία, Η.Π.Α., Καναδά, Αυστραλία, αναφέρει ότι η αποεμπορευματοποίηση δεν είναι τόσο ανεπτυγμένη. Ειδικότερα, το κράτος λειτουργεί ως δίκτυ ασφαλείας για την προώθηση της κοινωνικής ευημερίας μέσα από παροχές όταν η αγορά ή η οικογένεια αδυνατούν να καλύψουν τις βασικές ανάγκες των ατόμων. Στο δεύτερο μοντέλο, το συντηρητικό-κορπορατιστικό που εφαρμόζεται σε Αυστρία, Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, παρουσιάζονται πλούσιες παροχές. Το δικαίωμα για να αποκτήσει κάποιος αυτές τις παροχές και κοινωνική προστασία εξαρτάται από την απασχόληση του ατόμου και βασίζεται στην ανταποδοτικότητα. Τέλος, το τρίτο μοντέλο που χαρακτηρίζεται ως σοσιαλοδημοκρατικό εφαρμόζεται κατά κύριο λόγο η αρχή της αποεμπορευματοποίησης των κοινωνικών παροχών και παρατηρείται σε χώρες όπως η Σουηδία, η Νορβηγία, η Φινλανδία και η Δανία. Πιο

συγκεκριμένα, οι παροχές είναι γενναιόδωρες και καθολικές, παρέχονται χωρίς έλεγχο των πόρων των δικαιούχων και χρηματοδοτείται από τη φορολογία.

Για να καλυφθεί το κενό στις χώρες της Νότιας Ευρώπης , αναφέρεται ένα τέταρτο μοντέλο απο τον Ferrera (Ferrera 1996) το οποίο είναι συνδιασμός απο το μοντέλο Beveridge (στον τομέα της υγείας) και το μοντέλο Bismarck (στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης)που χαρακτηρίζεται απο καθυστερημένη ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους από ελλιπή κοινωνική προστασία την οποία αναπληρώνει παραδοσιακά η οικογένεια και απο τον ρόλο των πελατειακών σχέσεων στην διανομή των πόρων και στην παροχή κοινωνικής προστασίας.Το μοντέλο αυτό εφαρμόζεται στην Ιταλία ,στην Ισπανία στην Πορτογαλία και στην Ελλάδα.

2.2 Ιστορική Αναδρομή Κοινωνικής Πολιτικής

Η κοινωνική πολιτική φαίνεται να έχει τις απαρχές της στην Αρχαία Ελλάδα, στην οποία γίνονταν αναφορές για τους Ερανικούς Συλλόγους. Οι Ερανικοί Σύλλογοι ήταν ιδιωτικοί φορείς, τα μέλη των οποίων προσέφεραν ένα ποσό στο ερανικό ταμείο, το οποίο χρησιμοποιούνταν σε περιπτώσεις όπου υπήρχε ανάγκη ή και σε άλλες καταστάσεις όπως για ανάπηρους πολέμου ή χήρες και ορφανά που έχαναν την οικογένειά τους σε πολέμους. Τα επόμενα χρόνια σε κείμενα της αρχαίας Ελλάδας καταγράφεται το επίδομα που ονομάζεται «Θεωρικόν». Το επίδομα αυτό παρέχονταν σε απόρους είτε για να παρακολουθήσουν παραστάσεις ή και άλλες ψυχαγωγικές ή μορφωτικές δραστηριότητες της πόλης. Ακόμα, οι αρχαίοι φιλόσοφοι, νομοθέτες και πολιτικοί, όπως ο Όμηρος, ο Ηρόδοτος, ο Αριστοτέλης, ο Κλεισθένης και ο Περικλής, πρότειναν κατά καιρούς διάφορα μέτρα κοινωνικής πολιτικής. Μερικά από τα μέτρα αυτά ήταν η διατροφή των αναπήρων από τον πόλεμο, η παροχή δωρεάν σίτισης ή οι χαμηλές τιμές σε προϊόντα σε ορφανά αλλά και σε άλλες ευπαθή κοινωνικά ομάδες, η παροχή συσσιτίων, η οικονομική βοήθεια σε ανάπηρους και η παροχή ιατρικής φροντίδας δωρεάν από συγκεκριμένους γιατρούς που ορίζονταν από το κράτος (Τσαούσης, 1984).

Η κοινωνική πολιτική συνεχίστηκε και ενισχύθηκε με το πέρασμα των χρόνων και ιδιαίτερα με την επικράτηση του Χριστιανισμού ήδη από τους Βυζαντινούς χρόνους. Το κράτος Εκκλησίας που επικρατούσε κατά το Βυζάντιο είχε ως πρωταρχικό στόχο την κοινωνική προστασία των πολιτών του (Τσαούσης, 1984). Η Εκκλησία και οι Χριστιανοί γενικότερα βοηθούσαν τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, όπως τους φτωχούς, τα ορφανά παιδιά, τις χήρες,

τους ανάπηρους, μέσω των δωρεών και διάθεσης μέρους των περιουσιών τους. Στόχος τους ήταν η ίδρυση φιλανθρωπικών ιδρυμάτων, όπως νοσοκομεία, ορφανοτροφεία, γηροκομεία, ιδρύματα για άπορους, χήρες, τυφλούς και άλλους ανάπηρους, ηλικιωμένους κ.α. για να βοηθήσουν όλες αυτές τις κοινωνικές ομάδες που είχαν ανάγκη και υποστήριξη για να επιβιώσουν. Ακόμα, βοήθησαν τους δούλους, παραχωρώντας ποσά που οδηγούσαν στην απελευθέρωσή τους αλλά και στην μετέπειτα επιβίωσή τους. Η κοινωνική αυτή προστασία παρέχονταν από την εκκλησία, το κράτος, μοναστήρια, αλλά και από πολίτες εξατομικευμένα.

Κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας, η ανάγκη για κοινωνική πολιτική και κοινωνική προστασία ήταν πιο εμφανής από ποτέ. Βασικό στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής την περίοδο αυτή είναι η βοήθεια του ενός ανθρώπου προς το συνάνθρωπό του ως χρέος μάλιστα προς την πατρίδα. Ένας από τους βασικούς φορείς της κοινωνικής προστασίας ήταν η οικογένεια, η οποία προστάτευε τα ορφανά, τις χήρες, τους ηλικιωμένους, τους ανάπηρους, από πόρους που προέρχονταν από την εργασία των μελών της οικογένειας. Εκτός από την οικογένεια, σημαντικός φορέας της κοινωνικής πολιτικής εκείνη την περίοδο συνέχισε να είναι η εκκλησία, η οποία ασκούσε φιλανθρωπικό έργο προς τους άπορους και αδύναμους. Οι Χριστιανοί έδειχναν έμπρακτα την αγάπη προς τους συνανθρώπους τους και η εκκλησία διέθετε μέρος της περιουσίας της για την περίθαλψη και φροντίδα των κοινωνικά ευπαθών ομάδων. Ακόμα, οι συνεταιρισμοί αποτέλεσαν βασικό παράγοντα στην κοινωνική προστασία όσων την είχαν ανάγκη, μέσω παροχής βοήθειας με οικονομικούς, εμπορικούς και κοινωνικούς σκοπούς. Τέλος, ο βασικότερος ίσως φορέας κοινωνικής πολιτικής και προστασίας κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας ήταν η κοινότητα, που στόχο είχε όπως και οι άλλοι φορείς που αναφέρθηκαν την παροχή φροντίδας σε ορφανά, χήρες, ηλικιωμένους, ανάπηρους καθώς επίσης και την νοσοκομειακή και ιατροφαρμακευτική περίθαλψή τους.

Το 1825 καταγράφεται ένα δείγμα κοινωνικής πολιτικής με τη δημιουργία και λειτουργία του πρώτου δημοτικού νοσοκομείου της ελεύθερης Ελλάδας το «Βαρδάκειον και Πρώιον Νοσοκομείον Σύρου, Ελπίς», το οποίο χρηματοδοτήθηκε από έρανο και μέχρι το 1885 τα έξοδα για τη συντήρησή του τα κάλυπτε ο Δήμος. Ακόμα, το 1834 ιδρύθηκε το πρώτο στρατιωτικό νοσοκομείο, το 1872 το νοσοκομείο «Άγιος Ανδρέας Πατρών», το 1873 το «Ζάνειο» του Πειραιά, το 1875 το «Αιγινήτειο», το 1881 ο «Ευαγγελισμός», το 1887 το «Δρομοκαίτειο», το 1896 το «Παιδων Αγία Σοφία», όλα νοσοκομεία που ιδρύθηκαν κυρίως από τους Δήμους με χρηματοδότηση από ιδιωτική φιλανθρωπία (Οικονόμου, 2004).

Σημαντική στιγμή της κοινωνικής πολιτικής είναι η κυβέρνηση του Ιωάννη Καποδίστρια και η πρώτη σύσταση του Ελληνικού Κράτους. Τότε έγινε και η ίδρυση των πρώτων νοσοκομείων και ενός ορφανοτροφείου. Μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια, και την άνοδο του βασιλιά Όθωνα ψηφίστηκαν οι νόμοι «περί συστάσεως αστυκλινικής εν Αθήναις», «περί συστάσεως επαρχιακών ιατρών», «περί συστάσεως φρενοκομείων» κ.ά., οι οποίοι συμβάλλουν στην προώθηση της κοινωνικής πολιτικής (Ewald, 2000). Το 1911 με το Νόμο 3932 δημιουργείται ένα νέο τμήμα από το τμήμα Εμπορίου και Βιομηχανίας με την επωνυμία Τμήμα Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας (Δαράκη, 1995).

Αναφορικά με τη νομική κατοχύρωση της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα, το άρθρο 102 του Συντάγματος αναφέρει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, ενώ το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που αφορά τον έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Τέλος, στο πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθίσταται πιο εύκολος ο συντονισμός δράσεων που σχετίζονται με τον πολιτισμό, τις ευπαθείς ομάδες, την υγεία κλπ. (Κοντιάδης, 2006).

Οι πρώτες προνοιακές δράσεις εμφανίζονται μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή ως αυτοτελείς δομές με την επωνυμία Επιτροπή Αποκαταστάσεως Προσφύγων, η οποία ήταν μια διεθνής ανεξάρτητη επιτροπή που δεν ελέγχονταν από την ελληνική κυβέρνηση, είχε αμερικάνο Πρόεδρο και συντόνιζε το προσφυγικό έργο. Μετά την κατοχή ξεκίνησαν να δημιουργούνται οι περισσότερες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας. Το 1932 ψηφίζεται ο Ν.5733 «Περί κοινωνικών ασφαλίσεων», ο οποίος προέβλεπε τη δημιουργία ενιαίου ασφαλιστικού φορέα που όμως δεν εφαρμόστηκε μέχρι το 1934 που λειτούργησε το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Ι.Κ.Α.). Το 1945 ιδρύθηκε το ταμείο ανεργίας ως Οργανισμός Ανεργίας, προάγγελος του Οργανισμού Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.) (Οικονόμου, 2004).

Ακόμα, το 1947 δημιουργήθηκε ο οργανισμός «Πρόνοιας Βορείων Επαρχιών Ελλάδος», που το 1955 μετονομάστηκε σε «Βασιλική Πρόνοια» και το 1970 μετατρέπεται σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) με την ονομασία «Εθνικό Οργανισμό Πρόνοιας» (Ε.Ο.Π.). Το 1998 ο Ε.Ο.Π. με τον νόμο Ν.2646/1998 συνενώνεται με το Π.Ι.Κ.Π.Α. και το κέντρο βρεφών «Μητέρα» και μετατρέπεται σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την ονομασία «Εθνικό Οργανισμό Κοινωνικής Φροντίδας» (Ε.Ο.Φ.Κ.), ο οποίος εντάσσεται στο Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας (Ε.ΣΥ.Κ.Φ.). Αργότερα με το Ν.3106/2003 οι

υπηρεσίες του Ε.Ο.Φ.Κ. μετατρέπονται σε υπηρεσίες του ΠΕ.Σ.Υ.Π., οι οποίες είναι αποκεντρωμένες και ανεξάρτητες με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και με περιεχόμενο την κοινωνική φροντίδα (Τσέκος, 2003).

Από το 1974 και έπειτα, οι Ο.Τ.Α. ασκούν την κοινωνική πολιτική μέσω ενίσχυσης των ευπαθών κοινωνικά ομάδων. Πιο συγκεκριμένα, μεταξύ 1983 και 1987 δημιουργήθηκαν δύο νέοι θεσμοί, τα περιφερειακά Συμβούλια σε επίπεδο κυρίως Νομαρχιών και το Ανώτατο Συμβούλιο Οικονομικού Προγράμματος (Κασιμάτη, 2006).

2.3 Φορείς της Κοινωνικής Πολιτικής

Οι φορείς της κοινωνικής πολιτικής στα πλαίσια ενός κράτους εντοπίζονται σε τρία επίπεδα, τα οποία είναι το τοπικό, το κεντρικό και το υπερεθνικό. Στο τοπικό επίπεδο, αρμόδιοι για την διεκπεραίωση των υποθέσεων σχετικά με την κοινωνική πρόνοια και πολιτική είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα οι δήμοι. Οι ΟΤΑ, εκτός των αρμοδιοτήτων τους σχετικά με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες, καλούνται να εκτελέσουν και μερικές κοινωνικές πολιτικές προερχόμενες από την κεντρική διοίκηση, όπως η παροχή κοινωνικών επιδομάτων και βοηθημάτων στους πολίτες που ανήκουν σε κατηγορίες ευπαθών ομάδων. Είναι σημαντικό να αναφερθεί η συμβολή των εθελοντών στο τοπικό επίπεδο κοινωνικής πολιτικής, οι οποίοι με δική τους πρωτοβουλία παρέχουν βοήθεια σε συνανθρώπους τους που έχουν ανάγκη. Σε κεντρικό επίπεδο, φορέας άσκησης της κοινωνικής πολιτικής είναι το κράτος, το οποίο ορίζει τα διάφορα Υπουργεία και τους θεσμούς πρόνοιας ώστε να εκτελούν τις αποφάσεις του. Το κράτος είναι αυτό που προσδιορίζει το περιεχόμενο, το εύρος εφαρμογής και τους απαραίτητους πόρους της κοινωνικής πολιτικής. Τέλος, σε υπερεθνικό επίπεδο, η κοινωνική πολιτική ασκείται από φορείς και οργανισμούς του εξωτερικού, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας κα Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί (Μ.Κ.Ο.) κ.α. (Στασινοπούλου, 2006).

Στην Ευρώπη η Κοινωνική Πολιτική είναι κατοχυρωμένη μέσα στην Λευκή Βίβλο για την Κοινωνική Πολιτική του 1994, σύμφωνα με την οποία βασικοί στόχοι της Κοινωνικής πολιτικής είναι η αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης, η παιδεία και η εκπαίδευση, η εμπέδωση και ανάπτυξη κοινωνικής νομοθεσίας, καθώς και η ισότητα μεταξύ αντρών και γυναικών.

Ακόμα, σύμφωνα με τη συνθήκη της Ρώμης σχετικά με την κοινωνική πολιτική, κύριος σκοπός της αναφέρεται η βελτίωση της διαβίωσης των λαών. Επιπρόσθετα, στην συνθήκη αυτή, και συγκεκριμένα στο άρθρο 30 της συνθήκης προβλέπεται η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, ώστε να ενισχυθεί η απασχόληση των εργαζομένων (Γιώτη-Παπαδάκη, 2010). Βασικό σημείο για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι η διασφάλιση ίσων ευκαιριών στην εργασία. Αυτό επιτυγχάνεται με την εφαρμογή πρακτικών που προωθούν την πλήρη απασχόληση, η οποία επιπρόσθετα συνάδει με τις απαιτήσεις της αγοράς κάθε στιγμή. Ακόμα, στην Ευρώπη γίνεται προσπάθεια οι εργαζόμενοι να αναπτύσσουν μεγαλύτερη προσαρμοστικότητα και δεξιότητες ώστε να μπορούν να ανταπεξέλθουν ικανοποιητικά (Σκούντζος, 2006).

Στην αρχή η Ευρωπαϊκή Ένωση με ρυθμίσεις και νομοθεσίες όριζε την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής, με την τελική απόφαση να μένει στο κάθε κράτος. Στη συνέχεια, η παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιοριζόταν, έως ότου οι νομοθεσίες αυτές αντικαταστάθηκαν με προγράμματα επιδοτούμενα και άλλα κονδύλια, τα οποία αξιοποιούνται από τα κράτη. Από το 2000 και μετά, τα κράτη έχουν μεν το δικαίωμα να ασκούν την κοινωνική πολιτική, ωστόσο οι οργανισμοί, που αναφέρθηκαν και αφορούν υπερεθνικό επίπεδο, έχουν τη δικαιοδοσία να επεμβαίνουν σε ζητήματα που σχετίζονται με την πρόνοια και την κοινωνική πολιτική (Στασινοπούλου, 2006).

Στην Ελλάδα οι φορείς κοινωνικής πολιτικής αναφέρονται στους εξής:

- Φορείς κοινωνικής ασφάλισης: Περιλαμβάνουν τη Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΓΓΚΑ) του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΦΚΑ), τον Οργανισμό γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ), το Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο, το Ενιαίο Ταμείο Ανεξάρτητων Απασχολούμενων (ΕΤΑΑ), το Ενιαίο Ταμείο Επικουρικής Ασφάλισης (ΕΤΕΑ), το Ταμείο Πρόνοιας Δημοσίων Υπαλλήλων.
- Φορείς κοινωνικής πρόνοιας: περιλαμβάνουν τη Γενική Γραμματεία Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το Κέντρο Εκπαίδευσης και Αποκατάστασης Τυφλών,

το Εθνικό Ίδρυμα Κωφών, τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας των Περιφερειών, τις Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων και τις ΜΚΟ Κοινωνικής Πρόνοιας.

- Φορείς πολιτικής υγείας: περιλαμβάνουν τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Υγείας, το Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας, την Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας, τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων (ΕΟΦ), το Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων, το Ελληνικό Κέντρο Ψυχικής Υγιεινής και Ερευνών, τις Περιφερειακές Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας, κ.α., καθώς και μια σειρά από ΜΚΟ Υγείας όπως ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός, οι Γιατροί του κόσμου, κλπ.
- Φορείς πολιτικής απασχόλησης: περιλαμβάνουν τη Γενική Διεύθυνση Εργασίας και Ένταξης στην Απασχόληση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας, τον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού και το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, και μια σειρά από οργανώσεις εργαζομένων και εργοδοτών, καθώς και ένα σύνολο ΜΚΟ απασχόλησης.
- Φορείς εκπαιδευτικής πολιτικής: περιλαμβάνουν το Τμήμα Προγραμματισμού και Συντονισμού Πολιτικών, τα Τμήματα Σπουδών και Εφαρμογής Προγραμμάτων και μια σειρά από άλλα τμήματα στο Υπουργείο Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων, το Ίδρυμα Νεολαίας και Δια Βίου Μάθησης (Ι.ΝΕ.ΔΙ.ΒΙ.Μ), τον Εθνικό Οργανισμό Πιστοποίησης Προσόντων και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (Ε.Ο.Π.Π.Ε.Π.), το Ινστιτούτο Εκπαιδευτικής Πολιτικής, και άλλους σχετικούς φορείς.
- Φορείς μεταναστευτικής πολιτικής: περιλαμβάνουν τη Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, την Υπηρεσία Ασύλου και την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, και μια σειρά από ΜΚΟ μετανάστευσης.

- Φορείς αντι-εγκληματικής πολιτικής: περιλαμβάνουν τη Γενική Διεύθυνση Αντεγκληματικής και Σωφρονιστικής Πολιτικής και τη Διεύθυνση Πρόληψης Εγκληματικότητας και Σωφρονιστικής Αγωγής Ανηλίκων στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το Τμήμα Πρόληψης Εγκληματικότητας και Κοινωνικής Ένταξης Νέων, το Τμήμα Συνθηκών Κράτησης, Εκπαίδευσης και Ειδικής Αγωγής Νέων, τη Διεύθυνση Σωφρονιστικής Αγωγής Ενηλίκων, τα Τοπικά Συμβούλια Πρόληψης της Εγκληματικότητας κ.α.
- Φορείς πολιτικής φύλου: περιλαμβάνουν τη Γενική Γραμματεία Ισότητας Φύλου στο Υπουργείο Εσωτερικών, το Κέντρο Ερευνών για Θέματα Ισότητας (ΚΕΘΙ) στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, τον Κύκλο Ισότητας των Φύλων Συνήγορος του Πολίτη, το Γραφείο Ισότητας του Δήμου Αθηναίων κ.α.
- Φορείς στεγαστικής πολιτικής: περιλαμβάνουν το Τμήμα Προστασίας Ευπαθών Ομάδων Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΕΚΚΑ), το Κέντρο Υποδοχής και Αλληλεγγύης Δήμου Αθηναίων (ΚΥΑΑΑ), την Κοινωφελή Δημοτική Επιχείρηση Δήμου Πειραιά, τον Κοινωνικό Ξενώνα Ενηλίκων στον Δήμο Βάρης— Βούλας—Βουλιαγμένης, τον Κοινωνικό Ξενώνα Καρέα και μια σειρά από ΜΚΟ στεγαστικής πολιτικής.
- Φορείς πολιτικής περιβάλλοντος, όπως η Γενική Γραμματεία Υπουργείου Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Ενέργειας και Περιβάλλοντος, το Πράσινο Ταμείο, η Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), κ.α.
- Φορείς κοινωνικής έρευνας, όπως η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ), στο Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, η Ακαδημία Αθηνών, κ.α.

2.4 Η Κοινωνική Πολιτική στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα ήδη από το 1980 ανήκει θεσμικά στην τοπική αυτοδιοίκηση. Στις Αποκεντρωμένες Περιφέρειες με το Ν.3172/2003 (ΦΕΚ 197/2003) λειτουργεί η Διεύθυνση Δημόσιας Υγείας και Πρόνοιας, η οποία περιλαμβάνει έξι τμήματα, τα οποία είναι (Σκαμνάκης, 2006):

- Το Τμήμα Υπηρεσιών Δημόσιας Υγείας και Επαγγελματιών Υγείας
- Το Τμήμα Προστασίας και Προαγωγής Περιβάλλοντος
- Το Τμήμα Πρόληψης και Προαγωγής Υγείας
- Το Τμήμα Επιδημιολογικής Επιτήρησης
- Το Τμήμα Περιφερειακού Εργαστηρίου Δημόσιας Υγείας
- Το Τμήμα Πρόνοιας

Αργότερα και συγκεκριμένα το 2005, η Διεύθυνση Δημόσιας Υγείας και Πρόνοιας εντάσσεται στις Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (Δ.Υ.ΠΕ), με μόνη εξαίρεση το Τμήμα Πρόνοιας, που παρέμεινε υπό την διοίκηση των Περιφερειών.

Από τη δεκαετία του 90 και έπειτα, οι Ο.Τ.Α. διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στο προσκήνιο της κοινωνικής πολιτικής, αναλαμβάνοντας τις περισσότερες αρμοδιότητες που σχετίζονται με αυτή. Από τη μια οι Ο.Τ.Α. είχαν το πλεονέκτημα να είναι πιο «κοντά» στα προβλήματα κοινωνικής φύσεως της οικογένειας, της γειτονιάς της τοπικής κοινωνίας, είχαν πιο άμεση επαφή και άρα δυνητικά μπορούσαν να αναλάβουν άμεση δράση για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Από την άλλη, η κεντρική εξουσία προσπαθώντας να διαμοιράσει μερικές από τις αρμοδιότητές της, επεδίωξε να τις μεταβιβάσει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (Campbell, 1982). Αυτή η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων κατοχυρώθηκε και θεσμικά με το άρθρο 75 του Ν.3463/2006, κατά τον οποίο *«Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, με βάση την αρχή της επικουρικότητας και της εγγύτητας και με στόχο την προστασία, ανάπτυξη και συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας»*.

Η κοινωνική πολιτική βασίζεται σε επιχορηγήσεις Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων, τα οποία εφαρμόζονται ύστερα από πρωτοβουλίες των Ο.Τ.Α. και με βάση τα οποία δημιουργούνται δομές που ασκούν κοινωνική πολιτική. Οι Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα

ενσωματώνονται στη λειτουργία του ελληνικού κράτους, από το οποίο λαμβάνουν τις αρμοδιότητές τους και τα πεδία ευθύνης τους όπως την κοινωνική πολιτική. Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο δήμων γίνεται μέσω της υπηρεσιακής μονάδας άσκησης κοινωνικής πολιτικής, η οποία είναι μια κοινωνική υπηρεσία μορφής ΝΠΔΔ και αφορά τους τομείς κοινωνικής προστασίας, αλληλεγγύης και παιδείας (Page-Goldsmith, 1987).

Οι δήμοι διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στην κοινωνική πολιτική και στην παροχή υπηρεσιών για την κάλυψη των αναγκών των πολιτών στο σύνολό τους. Παρά τις δυσκολίες που αντιμετώπισαν, η συμβολή των δήμων ήταν καθοριστική. Ειδικότερα, τα δημοτικά συμβούλια σε συνεργασία με τους δημάρχους και αντιδημάρχους, καθώς και οι πρόεδροι των οργανισμών ΝΠΔΔ και των Δημοτικών Επιχειρήσεων ορίστηκαν υπεύθυνοι αρχικά με το σχέδιο Καποδίστρια και στη συνέχεια με τον Πρόγραμμα Καλλικράτη για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι Δήμοι μετά τον Καλλικράτη ανέλαβαν τις αρμοδιότητες των πρώην Νομαρχιών, οι οποίες σχετίζονταν με επιδόματα, ιδρύματα πρόνοιας, παιδικούς σταθμούς, περίθαλψη ηλικιωμένων και ατόμων με αναπηρίες, δημόσια υγεία. Οι αρμοδιότητες των δήμων, όπως αναφέρθηκαν συνοπτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο, περιλαμβάνουν, βάση του Ν.3852/2010, τα παρακάτω:

- Το σύστημα παιδικής μέριμνας και στήριξης της εργαζόμενης οικογένειας με τη φοίτηση παιδιών σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς, οι οποίοι ελέγχονται ώστε να προσφέρουν υψηλού επιπέδου προσχολική αγωγή και φροντίδα,
- Τη διαχείριση και επίβλεψη των προγραμμάτων Βοήθεια στο Σπίτι, τις Μονάδες Κοινωνικής Μέριμνας, τα Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων,
- Τα Συμβουλευτικά Κέντρα που στόχο έχουν την αντιμετώπιση της βίας κατά των γυναικών,
- Τη δημιουργία και συμμετοχή σε διαδημοτικά δίκτυα υγείας,
- Τα Κέντρα Πρόληψης της Εξάρτησης από Ναρκωτικά και Προαγωγής της Υγείας,
- Τις Δράσεις για τα άτομα με αναπηρίες και την οργάνωση δομών κοινωνικής ένταξης, επαγγελματικής κατάρτισης, καθώς και τα διαμερίσματα αυτόνομης διαβίωσης των Ατόμων με Αναπηρίες,

- Την υποστήριξη των ευπαθών κοινωνικά ομάδων του πληθυσμού, μέσω προώθησης προγραμμάτων συμβουλευτικής υποστήριξης και παρέμβασης,
- Την παροχή Πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας μέσω της Ίδρυσης Δημοτικών Ιατρείων,
- Τη δημιουργία και λειτουργία τράπεζων αίματος καθώς και δικτύων εθελοντισμού και κοινωνικής αλληλεγγύης,
- Τη στήριξη μεταναστών, μέσω της οργάνωσης των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών και των Σχολείων Εκμάθησης Ελληνικής Γλώσσας,
- Τη λειτουργία Γραφείο Καταναλωτών με στόχο την ομαλή λειτουργία της αγοράς,
- Τη δημιουργία κοινωνικών παντοπωλείων,
- Την προώθηση πολιτικών και δράσεων που στόχο έχουν την προώθηση της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας.

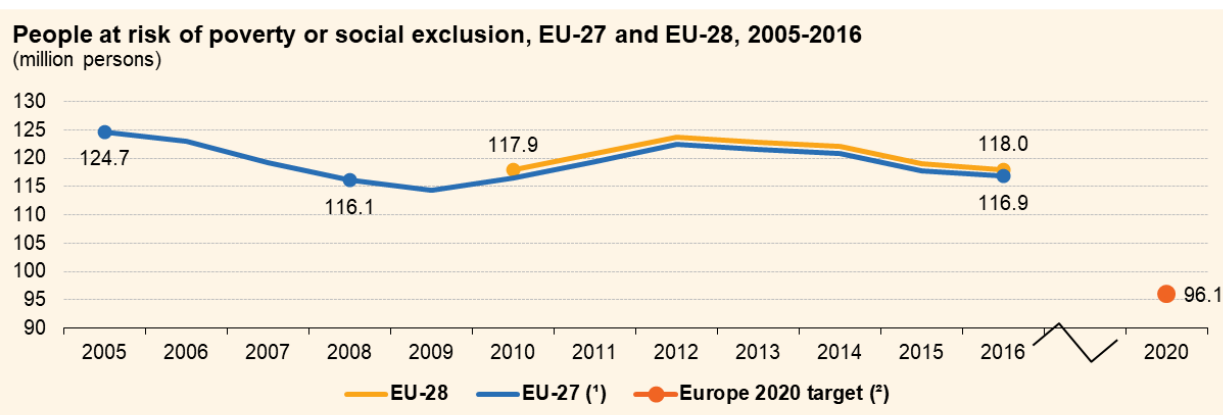
2.5 Κοινωνικές Υπηρεσίες στην Ευρώπη και στην Ελλάδα

Η συνθήκη της Λισαβόνας έθεσε ουσιαστικά τα θεμέλια της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να έχουν όλοι οι πολίτες ίσες ευκαιρίες, ευημερία και τη μέγιστη πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης, θέλησε με αυτό τον τρόπο να εξαλείψει κοινωνικά φαινόμενα όπως έμφυλες διακρίσεις, ανεργία, ξеноφοβία, πράξεις κατά ατόμων με ειδικές ανάγκες, ανεργία (Αλτάνης, 2006). Συνεπώς, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, τα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούσαν πλέον να εφαρμόσουν πολιτικές που σχετίζονταν με διάφορους τομείς. Για παράδειγμα, έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση των νέων και των ανέργων. Ακόμα, δημιούργησαν περισσότερες θέσεις εργασίες εξασφαλίζοντας πως όλοι θα έχουν ίσες ευκαιρίες στις καλύτερες δυνατές συνθήκες εργασίας. Επιπλέον, τα κράτη μέλη προέβησαν σε εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής, ώστε να εξασφαλίζεται με ακρίβεια η επαρκής αμοιβή, η ισότητα των φύλων, η ποιότητα των υπηρεσιών υγείας. Τέλος, ενισχύθηκε η κοινωνική συνοχή, οι δεξιότητες και η πρόσβαση στη γνώση καθώς και η εξάλειψη του κοινωνικού αποκλεισμού, της φτώχειας και της ανεργίας. Όπως φαίνεται και στο σχήμα 2.2 η ανάγκη για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι σημαντική, βάση των δεδομένων από την Eurostat.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση με στόχο την καλύτερη δυνατή επίτευξη των στόχων και της εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής χρησιμοποίησε εργαλεία και μεθόδους, μερικές από τις οποίες παρουσιάζονται στη συνέχεια (Αλτάνης, 2006):

- Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού: Πλατφόρμα που δημιουργήθηκε το 2010 με στόχο τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού περίπου 20.000.000 ατόμων μέχρι το 2020, μέσω επενδύσεων στην έρευνα και δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας. Ειδικότερα, η πλατφόρμα αφορούσε πρόσβαση στην απασχόληση, εκπαίδευση των νέων, στην κοινωνική ένταξη μεταναστών και ατόμων που ανήκουν σε μειονότητες και υφίστανται διακρίσεις.
- Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο: Πρόκειται για ιδέα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τον καλύτερο συντονισμό της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών της ΕΕ. Ειδικότερα, η δημοσιονομική πολιτική θα διακρίνεται σε δύο εξάμηνα, στο πρώτο από τα οποία η Επιτροπή αναλύει τα σχέδια πολιτικής των χωρών της ΕΕ και στο δεύτερο εξάμηνο στο οποίο εφόσον έχουν δοθεί οι απαραίτητες κατευθύνσεις η κάθε χώρα καλείται να τις εφαρμόσει.
- Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας: η επιτροπή αυτή έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και απευθύνεται στους υπουργούς Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων στην Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων του Συμβουλίου (EPSCO). Η λειτουργία της επιτροπής αυτής έγκειται στην παρακολούθηση της κοινωνικής κατάστασης και της ανάπτυξης των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ και εν συνεχεία στην ενασχόλησή της με την κοινωνική ένταξη, την υγειονομική περίθαλψη, τη μακροχρόνια περίθαλψη και τις συντάξεις, ενώ παράλληλα προετοιμάζει τις συζητήσεις του Συμβουλίου σχετικά με την κοινωνική προστασία και παράγει τις απαραίτητες εκθέσεις και γνωμοδοτήσεις.

**ΣΧΗΜΑ 2.2 : Πληθυσμός στα όρια της φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στην Ευρώπη,
Πηγή: Eurostat (2005-2016)**



(¹) Data for 2005 and 2006 are estimates.

(²) The overall EU target (referring to the EU-27 — the 27 EU countries before the accession of Croatia) is to lift at least 20 million people out of the risk of poverty or social exclusion by 2020. Due to the structure of the survey on which most of the key social data is based (EU Statistics on Income and Living Conditions), a large part of the main social indicators available in 2010, when the Europe 2020 strategy was adopted, referred to 2008 as the most recent year of data available. This is the reason why monitoring of progress towards the Europe 2020 strategy's poverty target takes 2008 as a baseline year.

Εκτός από τις παραπάνω υπηρεσίες, αναπτύχθηκαν και Προγράμματα που στόχο είχαν το κάθε άτομο να έχει ένα ελάχιστο εγγυημένο ποσό, το οποίο θα του επιτρέπει να καλύπτει τις βασικές του ανάγκες. Κάποια από τα Προγράμματα της ΕΕ παρουσιάζονται στη συνέχεια:

- Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (Ε.Κ.Τ. – European Social Fund): είναι από τα κυριότερα εργαλεία για την απασχόληση και την κοινωνική ένταξη, καθώς συμβάλλει οικονομικά χρηματοδοτώντας δράσεις που ενισχύουν τις επαγγελματικές δεξιότητες των ατόμων. Στόχοι του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου είναι η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και η κατάρτιση των ήδη απασχολούμενων, η εκπαίδευση μέσω προγραμμάτων κατάρτισης και δια βίου εκπαίδευσης, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και η ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης.
- Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (Ε.Τ.Π.): ιδρύθηκε το 2013 με τον κανονισμό 1309 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και σκοπός του είναι η στήριξη των εργαζομένων και των αυτοαπασχολούμενων που έχασαν τις θέσεις εργασίας τους. Συγκεκριμένα, παρέχεται εργασιακή συμβουλευτική και

επαγγελματική καθοδήγηση, εκπαίδευση και περαιτέρω κατάρτιση, βοήθεια για εύρεση εργασίας καθώς και οικονομική στήριξη μέσω επιδομάτων.

- Πρόγραμμα για την Απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (EaSI): πρόκειται για μια χρηματοδότηση της Ε.Ε. με στόχο τον κοινωνικό αποκλεισμό και τη δημιουργία ίσων ευκαιριών. Θέτει ζητήματα για την εξάλειψη της φτώχειας και της ισότητας μεταξύ των δύο φύλων.
- Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Άπορους (F.E.A.D.): έχει ως στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και την εξάλειψη της φτώχειας, μέσω της παροχής σίτισης σε άπορους. Τα μέλη – κράτη της Ε.Ε. μπορεί να επιλέξουν έναν από τους δύο τρόπους εφαρμογής του προγράμματος, δηλαδή την υλική και επισιτιστική βοήθεια σε συνδυασμό με μέτρα για την ελάφρυνση του κοινωνικού αποκλεισμού, ή την κοινωνική ενσωμάτωση συγκεκριμένων ομάδων άπορων.
- Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: ορίζεται και παρέχεται ένα εισόδημα από το κράτος πρόνοιας της κάθε χώρας, επαρκές για να ικανοποιήσει τις βασικές ανάγκες του ατόμου. Σε όλες τις χώρες τα εισοδήματα αυτά είναι εγγυημένα, μη συμμετοχικά και χορηγούνται με βάση τις εισφορές των πολιτών ύστερα από σχετική τους αίτηση, καθώς δεν τους παρέχεται αυτόματα (Μαραγκός, 2010).

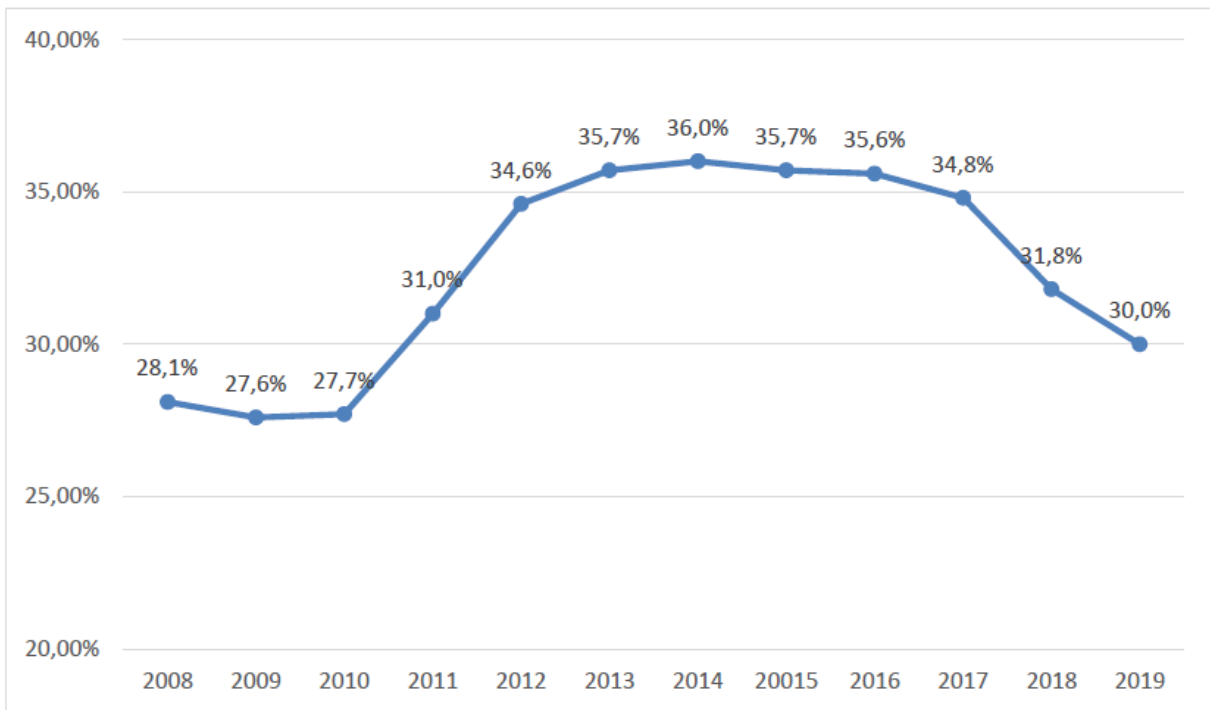
Οι δήμοι της Ελλάδας παρέχουν πληθώρα από υπηρεσίες με κοινωνικό χαρακτήρα, όπως αναφέρονται παρακάτω:

- Το Πρόγραμμα Ψυχαγωγίας για άτομα με ψυχικές ασθένειες
- Προγράμματα ανοικτής φροντίδας ηλικιωμένων: Τέτοια προγράμματα είναι τα Κ.Α.Π.Η., τα Κ.Η.Φ.Η. και το Βοήθεια στο Σπίτι, τα οποία παρέχουν υπηρεσίες πρωτοβάθμιας υγείας, κατ' οίκον εξυπηρέτηση, αναψυχή, κοινωνική ενεργοποίηση σε άτομα ηλικιωμένα.
- Προνοιακά Προγράμματα: Τέτοια προγράμματα μπορεί να απευθύνονται σε Άτομα με Ειδικές Ανάγκες είτε είναι ενήλικες είτε παιδιά και έχουν ως στόχο την ανάπτυξη δεξιοτήτων, τη δημιουργική τους απασχόληση και την κοινωνική τους ένταξη. Ακόμα, μπορεί να παρέχονται σε άπορα άτομα με στόχο την στήριξή τους σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο και τέλος σε ειδικές ευπαθείς κατηγορίες του πληθυσμού, όπως Ρομά, μετανάστες, παλιννοστούντες κ.α. με στόχο την κοινωνική τους ένταξη.

- Προγράμματα υποστήριξης οικογενειών και νέων: Τέτοια προγράμματα περιλαμβάνουν υπηρεσίες βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, κέντρων δημιουργικής απασχόλησης, συμβουλευτικών σταθμών, πολιτιστικών και αθλητικών δραστηριοτήτων κ.α.
- Προγράμματα πρόληψης μέσω δημόσιων ιατρείων και σταθμών ψυχικής υγείας ή απεξάρτησης από τα ναρκωτικά, όπως το ΚΕ.Θ.Ε.Α. κλπ
- Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης μέσω των ΚΕΚ με στόχο την ένταξη νέων επιστημόνων και μη ή γυναικών στην αγορά εργασίας.
- Εναρμόνιση Επαγγελματικής και Οικογενειακής Ζωής
- Πρόγραμμα Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθησης για Διαπολιτισμική Εκπαίδευση ή Ειδική Αγωγή
- Κέντρο Συμβουλευτικής Υποστήριξης Γυναικών Θυμάτων Βίας
- Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης (Κοιν.Σ.Ε.Π.), όπως οι Κοι.Σ.Π.Ε.
- Πρόγραμμα επιχορήγησης θέσεων Εργονομικής Διευθέτησης του χώρου εργασίας για Άτομα με Αναπηρίες (ΑμεΑ).κ.α.

Βασικό σημείο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα και γενικότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι το πρόγραμμα ΕΣΠΑ (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης) 2014-2020, το οποίο εφαρμόστηκε εν μέσω της κρίσης για να βοηθήσει ευπαθείς κοινωνικά ομάδες ή και άλλες ομάδες που απειλούνταν από φτώχεια, εξαθλίωση και κοινωνικό αποκλεισμό, ο πληθυσμός των οποίων ήταν ανησυχητικά αυξημένος όπως φαίνεται στο σχήμα 2.3. Το Πρόγραμμα ΕΣΠΑ στοχεύει στην ανάπτυξη της χώρας με την αξιοποίηση πόρων από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (Ε.Δ.Ε.Τ.) και στην επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (Στασινοπούλου, 1993).

ΣΧΗΜΑ 2.3 : Ποσοστό πληθυσμού στα όρια της φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, Πηγή: Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία (2008-2019)



Το ΕΣΠΑ περιλαμβάνει δύο κατευθύνσεις χρηματοδότησης αναφορικά με την κοινωνική πολιτική. Ειδικότερα, η πρώτη κατεύθυνση αφορά τη βελτίωση και αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και των Ο.Τ.Α. και η δεύτερη κατεύθυνση αφορά την ανάπτυξη και αξιοποίηση των ικανοτήτων του ανθρώπινου παράγοντα μέσω της εκπαίδευσης, της δια βίου μάθησης και η ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση με πολιτικές κοινωνικής ένταξης και καταπολέμησης της φτώχειας και πρόσβαση στην αγορά εργασίας με δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης.

Στον πίνακα 2.1 παρατηρούνται τα 20 προγράμματα από τα οποία αποτελείται το ΕΣΠΑ 2014-2020 στην Ελλάδα. Όπως φαίνεται, τα 7 από τα 20 προγράμματα είναι Ταμειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα και τα υπόλοιπα 13 είναι τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, ένα για κάθε μια Περιφέρεια.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1 : Κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων της προγραμματικής περιόδου 2014 -2020 ανά Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, esra.gr

| ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ | Δημόσια Δαπάνη* [€] | Συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης [€] | Εθνική Συμμετοχή [€] |
|---|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
| ΤΟΜΕΑΚΑ | | | |
| 1 Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία | 4.665.144.590,00 | 3.646.378.272,00 | 1.018.766.318,00 |
| 2 Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη | 5.186.665.146,00 | 4.333.917.411,00 | 852.747.735,00 |
| 3 Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση | 2.667.494.916,00 | 2.104.926.538,00 | 562.568.378,00 |
| 4 Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα | 486.913.888,00 | 377.228.416,00 | 109.685.472,00 |
| 5 Τεχνική Βοήθεια | 401.870.438,00 | 317.612.097,00 | 84.258.341,00 |
| 6 Αγροτική Ανάπτυξη | 5.880.192.246,00 | 4.718.291.793,00 | 1.161.900.453,00 |
| 7 Αλιεία & Θάλασσα | 523.406.309,00 | 388.777.914,00 | 134.628.395,00 |
| ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΑ | | | |
| 8 Ανατολική Μακεδονία & Θράκη | 507.739.340,00 | 406.191.468,00 | 101.547.872,00 |
| 9 Κεντρική Μακεδονία | 964.864.185,00 | 771.891.345,00 | 192.972.840,00 |
| 10 Θεσσαλία | 401.130.674,00 | 320.904.539,00 | 80.226.135,00 |
| 11 Ήπειρος | 325.846.893,00 | 260.677.513,00 | 65.169.380,00 |
| 12 Δυτική Ελλάδα | 490.985.732,00 | 392.788.583,00 | 98.197.149,00 |
| 13 Δυτική Μακεδονία | 330.737.741,00 | 264.590.187,00 | 66.147.554,00 |
| 14 Στερεά Ελλάδα | 190.052.422,00 | 95.026.211,00 | 95.026.211,00 |
| 15 Πελοπόννησος | 270.342.339,00 | 216.273.871,00 | 54.068.468,00 |
| 16 Ιόνια Νησιά | 226.924.700,00 | 181.539.758,00 | 45.384.942,00 |
| 17 Βόρειο Αιγαίο | 301.669.500,00 | 241.335.599,00 | 60.333.901,00 |
| 18 Κρήτη | 434.883.125,00 | 347.906.498,00 | 86.976.627,00 |
| 19 Αττική | 1.139.966.974,00 | 911.973.576,00 | 227.993.398,00 |
| 20 Νότιο Αιγαίο | 168.170.562,00 | 84.085.281,00 | 84.085.281,00 |
| ΣΥΝΟΛΟ (Τομεακά και Περιφερειακά) | 25.565.001.720,00 | 20.382.316.870,00 | 5.182.684.850,00 |

Δημόσια Δαπάνη: Η δαπάνη που πραγματοποιείται για την κάλυψη μέρους (όταν υπάρχει και ιδιωτική συμμετοχή) ή όλου (όταν υπάρχει μόνο δημόσια συμμετοχή) του προϋπολογισμού ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος ή/και έργου, και προέρχεται εξ ολοκλήρου από Δημόσιους (Εθνικούς και Κοινοτικούς) πόρους, δηλαδή είναι το άθροισμα της Εθνικής Δημόσιας Δαπάνης (Εθνική Συμμετοχή) και της συνδρομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συμπεράσματα

Η κοινωνική πολιτική είναι ιδιαίτερα σημαντική καθώς τα μέτρα στον τομέα απασχόλησης και οι δράσεις πολιτικής στον τομέα της υγείας είναι απαραίτητα για την επαρκή πρόσβαση στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης και για τη μείωση των δυσμενών επιπτώσεων των ανεκπλήρωτων υγειονομικών αναγκών (Zavras et al, 2016). Στην Ελλάδα, η Κοινωνική Πολιτική καλείται να υπερβεί τις δυσκολίες, που αντιμετωπίζει, να εκπληρώσει τους στόχους που έχει θέσει με ελλιπή μέσα και να εφαρμόσει ένα σχέδιο πολιτικών. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να βοηθήσει στην εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής με αποτελεσματικότερες τεχνικές και να χειριστεί καλύτερα την επίλυση των προβλημάτων κοινωνικής φύσης. Επιπλέον, οι Ο.Τ.Α. καλούνται να προσφέρουν ένα σύνολο ολοκληρωμένων υπηρεσιών, που στόχο θα έχουν την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Αυτό είναι δυνατόν να επιτευχθεί με την παροχή της δυνατότητας σε όλους τους πολίτες να συμμετέχουν σε όλες τις δραστηριότητες, συμβάλλοντας στη δημιουργία μιας σύγχρονης τοπικής κοινωνίας δικαίου (Βενιέρης & Παπαθεοδώρου, 2003).

Παρατηρώντας την κοινωνική πολιτική στην τοπική αυτοδιοίκηση, παρατηρείται έλλειψη των οργανωμένων θεσμικών ρυθμίσεων, με τις οποίες θα μπορούσε να ξεπεραστεί η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός. Όλα τα μέτρα που αναφέρθηκαν στην παρούσα εργασία, δεν προσφέρονται πάντα με επαρκή τρόπο σε όσους τα έχουν ανάγκη με αποτέλεσμα να μην πληρούν τους αρχικούς τους στόχους. Ακόμα, υπάρχουν πολλές γραφειοκρατικές διαδικασίες και απουσία οργάνωσης, που οδηγούν σε χαμηλό επίπεδο κοινωνικών υπηρεσιών (Ζωγράφου, 2002). Επιπλέον, η απουσία αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής οδηγεί σε έλλειψη επενδύσεων σε κοινωνικές δομές, με αποτέλεσμα άτομα που έχουν ανάγκη την κοινωνική προστασία να αντιμετωπίζουν προβλήματα (Καραγκούνης, 2009).

Οι τρέχουσες εξελίξεις, η γήρανση του πληθυσμού, η κρίση της οικογένειας, η μετανάστευση και η παγκόσμια οικονομική κρίση ασκούν πίεση στην εξεύρεση λύσεων και μεταρρυθμίσεων στον τομέα δράσεων της κοινωνικής πολιτικής που μέσα από την Τ.Α θα συμβάλουν στην κοινωνική, οικονομική και πολιτισμική πρόοδο.

Βιβλιογραφία

Αθανασάκης, Κ., Καρέλα, Α., Καραμπλή, Ε., Κυριόπουλος, Ι., Λιονής, Χ., Μυλωνά, Κ., Σουλιώτης, Κ., Τριτάκη, Κ. και Τσιάντου, Β. (2009). Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην δημόσια υγεία. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης – ΕΣΔΥ

Αθανασόπουλος, Κ. (2000). Θεσμικό Πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης. Τόμος Α΄. Αθήνα

Αθανασόπουλος, Κ. (2003). Περιφερειακή διοίκηση – Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Α΄. Αθήνα.

Αλτάνης Π., (2006), «Εθνικά σχέδια κοινωνικής ενσωμάτωσης και δράσεις καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα», στο Οι εκτός των τειχών .Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός στις σύγχρονες κοινωνίες, Διόνικος, Αθήνα

Αρωναδάς Κ. (2011). « Η Σύγχρονη Φυσιογνωμία της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο Βαθμός Ανταπόκρισης Αυτής στις Ευρωπαϊκές Προκλήσεις», Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

Βενετσανοπούλου Μ. (2012) «Η κρατική συμβολή στον τουρισμό. Εναλλακτικές μορφές τουρισμού: Ιστορική εξέλιξη, θεσμικό πλαίσιο», Αθήνα

Βενετσανοπούλου Μ. (2002) «Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης», Εκδόσεις Σάκκουλα

Βενιζέλος Ε. (1992). Πολίτες και συμμετοχικές διαδικασίες στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης — Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός πίεσης. Ε.Δ.Δ.Δ., σελ. 321

Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., (2003), Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα, προκλήσεις και προοπτικές, εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα

Γεωργάκης Θ. (2012). Ποιός είναι ο «Καλλικράτης» και πως λειτούργησε στον ένα χρόνο που πέρασε. Συνέντευξη στη Βασιλική Ηλιακοπούλου, 21 Μαρτίου 2012, σελ 4 και Γιαννόπουλος Π. (2001) «Κοινωνία Πολιτών και Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Δωδώνη.

Γεωργάκης Θ. (2012). Η Θέση του Αιρετού της Τ.Α στην Ευρώπη και την Ελλάδα. Ομιλία στο 1ο Forum Αυτοδιοίκησης, Ύδρα 23 και 24 Οκτωβρίου 2009.

Γεωργάκης Θ. (2001). Για μια νέα κοινή Ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης και παροχής ασύλου - Κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, Αποσπάσματα εισηγήσεων, νεολαίας, αθλητισμού και δικαιωμάτων του πολίτη της Επιτροπής των Περιφερειών της Ενωμένης Ευρώπης.

Γιαννόπουλος Π. (2001) «Κοινωνία Πολιτών και Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Δωδώνη

Γωγάκου Μ. και Κουτζιάρη Α. (2012) «Σχέδιο Καποδίστριας-Πρόγραμμα Καλλικράτης και Οικονομική Ανάλυση Δήμου Κασσάνδρας», Διπλωματική εργασία

Δένδια Μιχ., Διοικητικόν Δίκαιον, τ. Β' , εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1966

Δέφνερ Α. και Καραχάλης Ν. επιμ. (2012). Marketing και branding του τόπου: Η διεθνής εμπειρία και η ελληνική πραγματικότητα, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Βόλος

Δρακάκη Αλεξ.- Κούνδουρου Στυλ. Αρχεία περί της συστάσεως και εξελίξεως των Δήμων και Κοινοτήτων 1839-1939, τομ. Α-Β, Αθήνα Ιούλιος 1939

ΕΕΤΑΑ (2011). Ο ρόλος των Αιρετών Συμβουλίων στο Νέο Δήμο. Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011). Η απασχόληση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011). Τα έργα της ΕΕΤΑΑ στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Υποστήριξης Καλλικράτης. Αθήνα

ΕΕΤΑΑ (2011). Πολιτική Προστασία και Αυτοδιοίκηση. Αθήνα

Ζώγια Μ., (2018). Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ένα Παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον: Οι προκλήσεις για την επόμενη μέρα. Μεταπτυχιακή Εργασία, Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής, Σχολή Οικονομικών και Διοικητικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων.

Ιατρού, Σ., Κουδούνη, Α., Νικολακοπούλου, Μ. και Χασομέρη, Σ. (2005). Δομή και Λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. ΤΕΕ, Αθήνα.

Κακουδάκη Ε. (2010). «Η εποπτεία των ΟΤΑ στην Ελλάδα», Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

Κλειώσης Χ. (1977) «Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως: από τους προϊστορικούς χρόνους μέχρι σήμερα», Αθήνα, Η Καθημερινή, 9 Μαρτ. 1978

Κοκκίδου Αλ. (2008). Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Κολέμπας, Γ. (2017). Ανακτήθηκε στις 20/10/2020 από <http://www.enallaktikos.gr/ar33387el-o-sygxronos-koinotismos-kai-i-amesi-dimokratia-toy-giwrгой-kolempa-.html>

Κοντιάδης, Ξ., Καλαντζής, Ν., Μίχος, Λ., Μπιτσάνη, Ε. και Τσέκος, Θ. (2006). Ινστιτούτο τοπικής αυτοδιοίκησης, κοινωνική, πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση, τελική έκθεση. Αθήνα.

Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δημ., (2002). Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, Θεσσαλονίκη

Κοντογιώργης Γ. (1992) «Κοινοτική αυτοδιοίκηση και καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα», στο Πετρίδης Π. (1992) «Ιωάννης Καποδίστριας, 1776-1831. Ο κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος», Αθήνα, σελ. 231-246

Λιαρόπουλος, Λ., (2007). Οργάνωση Υπηρεσιών και Συστημάτων Υγείας, Α τόμος, Αθήνα:
Βήτα

Μαθιουδάκη Μ. /Ανδρονόπουλου Β. (επιμ.), Το ελληνικό κράτος, Αθήνα 1991

Μανιτάκης Α. (1994). Κράτος Δικαίου και Δικαστικός έλεγχος Νομιμότητας, Εκδόσεις
Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Μαραγκός Γ. Αστρουλάκης Ν., (2010) «Το Βασικό Εγγυημένο Εισόδημα και οι πολιτικές του
Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος στην ΕΕ-15», Παρατηρητήριο Οικονομικών και
Κοινωνικών Εξελίξεων, Ινστιτούτο Εργασίας

Μπέσιλα – Βήκα Ε. (2004). Τοπική Αυτοδιοίκηση. εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Μπέσιλα – Βήκα Ε. (1998). Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς επιχειρηματικής
δραστηριότητας. Εκδόσεις Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη

Μουστάκας Στυλ. Μελέτιος., Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, εκδόσεις
Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000

Νάκου Γ. Π., Το πολιτειακόν καθεστώς της Ελλάδος επί Όθωνος μέχρι του Συντάγματος του
1844, Θεσσαλονίκη 1974

Πανταζόπουλος, Ν. (2003). Ανακτήθηκε στις 15/10/2020 από <https://ardin-rixi.gr/archives/1085>

Παπαγιάννη, Ε., & Συνεργάτες, &. (2015). Ιστορία Δικαίου. Ανακτήθηκε στις 17/10/2020 από
https://repository.kallipos.gr/bitstream/11419/5271/5/Istoria_Dikaiou-KOY.pdf

Παπαγιάννης Δ. (2005) «Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις
Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή

Παπαγιάννη Π. & Δ.Κατσούλη. (2001). Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, Αθήνα.

Παπαγιάννη, Π., & Κατσούλη, Δ. (1995). Στο Οι χάρτες και η Ευρώπη της αυτοδιοίκησης (σ. 24). Αθήνα: Τ.Ε.Δ.Κ.Ν.Α.

Παπαρηγόπουλος, Κ. Δ. (2001). Ιστορία του ελληνικού έθνους: Από αρχαιοτάτων χρόνων μέχρι σήμερα / Κ. Παπαρηγόπουλου, Π. Καρολίδη, Γ. Αναστασιάδη, Ν. Μουτσόπουλου., 2η έκδ., Αθήνα, Αλέξανδρος

Ράικος Γ. Αθανάσιος (1970). Η γενική θεωρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ε.Δ.Δ.Δ., έκδοση 2η σελ. 163 και Χλέπας Ν.-Κ. (1994). Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις. Εκδόσεις Σάκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.

Σακελλαρόπουλος Θ., (2011), «Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα

Σκούντζος, Θ. (2006). Θεσμοί και Πολιτικές ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αθήνα: Σταμούλη

Στασινοπούλου, Ο. (1992). Κράτος Πρόνοιας: Ιστορική εξέλιξη – σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις. Αθήνα: Gutenberg.

Σύνταγμα της Ελλάδας (Αναθεώρηση), ΦΕΚ Α'85/2001

Σωτηρέλης Γ. και Ξηρός Θ. (2010) «Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση», (συντονισμός της ερευνητικής ομάδας - επιμέλεια του συλλογικού τόμου), Εκδ. ΙΤΑ/Παπαζήσης

Τάτσος, Ν. (2004). Τοπική αυτοδιοίκηση και οικονομική ανάπτυξη. Αθήνα, 1983

Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8η έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005

Τομαρά-Σιδέρη Μ. (1999), Η Ελληνική ΤΑ, Δοκίμια, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Τσάτσος, Δ. (1993). Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας. Αθήνα, σελ. 397.

Υπουργείο Εσωτερικών. Ανακτήθηκε στις 7/10/2020 από https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Domi_leit_top_perAutod_2012.pdf

Φλογαΐτη Σπ., Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1981

Χλέπας, Ν.-Κ. (2012). Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση. Ανακτήθηκε στις 20/10/2020 από https://www.eap.gr/images/stories/doc/deo24_dp_series_5

Χλέπα Ν.Κ. (1994). Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση . Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, Αθήνα – Κομοτηνή.

Χρυσανθάκη Χ., Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας», Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998

Aquilina K., Calleja I. (2012). Local Government in Malta. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Buček, J. (2011). Building of regional self-government in Slovakia: the first decade. Geographical Journal, 63(1), 3-27.

Buček, J., Nemeč J. (2012). Local Government in Slovakia. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Christiansen J. (2008) The Danish Reform, Seminaire sur les Finances Locales, Paris, 12 December 2008

Committee of Regions (2001). Regional and Local Government in the European Union – Responsibilities and Resources. European Communities, Belgium

COR Comparer Social Policy. Ανακτήθηκε στις 3/11/2020 από <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Comparer.aspx>

De Decker, P. (2008). Facets of housing and housing policies in Belgium. *Journal of Housing and the Built Environment*, 23(3), 155-171.

Dexia (2007) «EU sub-national governments – an overview», Dexia editions, Paris

Dickens, J. (2016). *Social work and social policy: an introduction*. Routledge.

DPADM (2006) «GRAND DUCHY OF LUXEMBOURG Public Administration Country Profile», Division for Public Administration and Development Management (DPADM) - Department of Economic and Social Affairs (DESA) - United Nations, May 2006

Dwyer, P., & Shaw, S. (Eds.). (2013). *An introduction to social policy*. Sage Publications

EC (European Commission), (2017). *Social protection statistics*. Διαθέσιμο από http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Social_protection_statistics

Esping-Andersen, Gøsta (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press

European Commission (2017). *Your social security rights in Belgium*.

European Committee of the Regions, (2018). *Austria*. Ανακτήθηκε στις 5/10/2020 από <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Austria-Social.aspx>

European Commission Services (2012) Position of the European Commission Services on the development of Partnership Agreement and programs in Greece for the period 2014-2020

European Commission (2011) Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013, Polish EU Presidency Warsaw 2011

European Commission (2010) Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee on the Regions, COM (2010) 553 final

European Commission (2010) Investing in Europe's future, Fifth report on economic, social and territorial cohesion, November 2010

European Commission (2008) Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013), DG Regio, November 2008

European Parliament, Report on optimising the role of territorial development in cohesion policy, (2011/2312(INI)), Committee on Regional Development, Rapporteur: Derek Vaughan

Evers, A., Ewert, B., Meißner, M., Wolf, A. C., & Zimmer, A. (2011). Local welfare systems as part of the German Welfare State: Housing, employment and child care. *WILCO Publication no.*, 8.

Ferrera M. The “Southern model” of welfare in Social Europe, *J Eur Soc Policy* 1996, 6:17-37.

Fraisse, L., Gardin, L., & Laidebeur, C. (2011). Local welfare in France: Housing, employment and child care. *WILCO Publication no, 10*.

Glac, W. (2016). Role and Influence Of Local Governments In Poland On Creating The Social Policy Of The State, In Scope Of Social Assistance. *European Scientific Journal, ESJ, 12(10)*.

Goerens J., (2012). Local Government in Luxembourg. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Grad F. (2012). Local Government in Malta. In Slovenia. A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Greve E. (2012). Local Government in Denmark. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Haffner M. & Bounjoh H., (2014). TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multilevel Europe. National Report for BELGIUM. European Commission.

Himsworth C. (2012). Local Government in the UK. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Kadesca S., (2012). Local Government in Czech Republic. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Kukovič, S., & Deželan, T. (2014). *Local self-government in Slovenia: Organisational aspects*. Faculty of Social Sciences, Založba FDV.

Leite, J. S. (2015). *Municipalities and Social Economy. Lessons from Portugal* (No. 1514). CIRIEC-Université de Liège.

Loukanova P., Tzanov V. (2017). Bulgaria: Recent Developments in Employment and Social Affairs. European Parliament

Madell T. (2012). Maenpaa O. (2012). Local Government in Sweden. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Maenpaa O. (2012). Local Government in Finland. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Ministry of Affairs, (2012). Social policy in Denmark. Ανακτήθηκε στις 21/10/2020, από <http://www.oim.dk/media/14947/social-policy-in-denmark.pdf>

Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions (2008) Local government financial equalization in Sweden

Ministry of Finance (2012). Greece - Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, Draft of 9 February 2012

Ministry of Interior (2002). Municipalities and Counties in Denmark - Tasks and Finance

Moreno A. (2012). Local Government in Spain. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Midgley, J., & Livermore, M. (Eds.). (2009). The handbook of social policy. Sage Publications.

Radu, R., & Belu, L. (2015). An integrative approach to social policy in Romania: review of the special protection of persons with disabilities. *Revista de Stiinte Politice*, (47), 283.

OECD, (2017). Country profiles: regional facts and figures (Subnational government). Ανακτήθηκε στις 10/10/2020 από <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Belgium.pdf>

OECD, (2018). Country statistical profile: Austria 2018. Ανακτήθηκε στις 29/10/2020 από <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/csp-aut-table-2018-2-en.pdf?expires=1526237832&id=id&accname=guest&checksum=6D05025F29C368A7DFE6CE1515E3F9A8>

Scannell Y. (2012). Local Government in Ireland. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Schulz S., Vernacotola I., (2017). Social and Employment Policies In Spain In-Depth Analysis. Directorate General For Internal Policies Policy Department A: Economic And Scientific Policy. European Parliament

Seaparniene D., Lazauskiene A. (2012). Local Government in Lithuania. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Sozial Ministerium (2014). Social protection in Austria. Ανακτήθηκε στις 4/11/2020 από http://ccc-tck.org.ua/storage/cso_cc/2.3.pdf

Sozial Ministerium (2016). The Austrian Welfare State. Benefits, expenditure and financing. Ανακτήθηκε στις 15/10/2020 από <https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/8/0/CH3434/CMS1485938122480/the-austrian-welfare-state2016.pdf>

Stelzer, M. (2011). *The constitution of the republic of Austria: a contextual analysis*. Bloomsbury Publishing

Swedish Association of Local Authorities and Regions – SALAR (2005). The Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR) – a presentation

Tanasescu S. (2012). Local Government in Romania. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Terziev, V., & Arabska, E. (2016). Social Policy Development and Implementation: Municipal level perspectives. In *HASSACC-Human And Social Sciences at the Common Conference* (No. 1).

Titmuss, Richard (1958) *Essays on the Welfare State*, London, Allen and Unwin

Titmuss, R. (1974), *Social Policy. An Introduction*. Edited by Brian Abel-Smith and Kay Titmuss. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd. London.

UCLG (2007) «United Cities and Local Governments Country Profiles», Barcelona

UCLG (2008) «Decentralization and local democracy in the world», Barcelona

Vanags E. (2005) «Development of Local Government Reforms in Latvia», VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRATIVAS, Nr. 13

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

Vilka I. (2012). Local Government in Latvia. In Moreno A. (2012). Local government in the member states of the European Union: a comparative perspective. INAP

Walsh, M., Stephens, P., & Moore, S. (2000). *Social policy and welfare*. Nelson Thornes.

Wells, M. B., & Bergnehr, D. (2014). Families and family policies in Sweden. In *Handbook of family policies across the globe* (pp. 91-107). Springer, New York, NY.

Zacher, H. F. (2013). Social policy in the Federal Republic of Germany: the constitution of the social. In *Social Policy in the Federal Republic of Germany* (pp. 23-424). Springer Berlin Heidelberg.

Zoll, P. (2013) Μερικά θεμελιώδη προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Γερμανία και ειδικότερα στο Βερολίνο.