ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΛΟΓΙΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ»

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΘΕΜΑ: «ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΝΕΝΩΣΕΩΝ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΑΓΡΟΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ»

Χρήστος Θεόφραστος Φώης

ΑΘΗΝΑ, 2016

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ…….4

ΕΙΣΑΓΩΓΗ……..7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1°

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ……...11

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2°

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ)

1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ…… ……. ...….24
2. ΑΡΧΕΣ-ΣΤΟΧΟΙ-ΔΟΜΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ…….26
3. ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ……..……....31
4. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ …….……..33
5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ…….....41
6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ……...……..43

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3°

Η ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ…….45
2. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ…….....53
3. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ……...54
4. ΝΕΟΙ Ο.Τ.Α…….……..……55
5. ΝΕΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ……57
6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ……...61
7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ……65

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4°

SWOT ΑΝΑΛΥΣΗ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ SWOT ANALYSIS……..……67
2. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ SWOT ANALYSIS……70
3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ…….....75

4. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ……...78
5. ΠΙΝΑΚΑΣ SWOT ANALYSIS……82

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5°

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

1. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ Τ.Α. ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ…...85
2. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ Τ.Α. ΕΚΤΟΣ Ε.Ε.……..99
3. ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ……105
4. ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΖΩΗΣ……...115
5. ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ & ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ……..119
6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ……...125

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6°

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ……127

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7°

ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

1. ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ……...133
2. ΠΑΡΑΓΟΝΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ (FACTOR ANALYSIS)…….148
3. ΠΟΛΛΑΠΛΕΣ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΕΙΣ……153
4. ΛΟΓΙΣΤΙΚΕΣ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΕΙΣ……...156
5. ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ……160

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8°

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ……165

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ…….……168

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ……184

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός της συγκεκριμένης διδακτορικής διατριβής είναι η κριτική προσέγγιση και η αξιολόγηση των μεταρρυθμίσεων για την τοπική αυτοδιοίκηση (πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και πρόγραμμα «Καλλικράτης») και οι επιπτώσεις που είχαν αυτές στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών. Στόχος των μεταρρυθμίσεων ήταν η δημιουργία ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή ισχυρών και αποτελεσματικών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ικανών να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, καθώς και να παρέχουν αποτελεσματικές και ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες στους πολίτες. Συνδετικός κρίκος των δυο αυτών μεταρρυθμίσεων είναι η πολιτική των συνενώσεων που ακολουθήθηκε.

Για την αξιολόγηση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» πραγματοποιήθηκε έρευνα πεδίου με τη χρήση ειδικά διαμορφωμένου ερωτηματολογίου. Στη συνέχεια χρησιμοποιήθηκε η ανάλυση SWOT για τον εντοπισμό των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων του προγράμματος «Καλλικράτης». Η επιλογή του δείγματος επιχειρήθηκε να είναι όσο το δυνατόν πιο αντιπροσωπευτική όσον αφορά την ηλικία, το μορφωτικό επίπεδο και τη θεσμική θέση που κατείχαν οι ερωτώμενοι (δήμαρχοι, αντιδήμαρχοι και πρόεδροι δημοτικών συμβουλίων). Η συλλογή των ερωτηματολογίων έγινε κατά την περίοδο μετά την ολοκλήρωση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» και όλοι οι ερωτηθέντες είχαν διατελέσει σε θέσεις διοικητικής ευθύνης κατά την υλοποίηση του Προγράμματος. Επίσης, έγινε προσπάθεια ώστε το δείγμα να είναι αντιπροσωπευτικό και σε επίπεδο μορφολογίας δήμων. Έτσι σ' αυτό περιλαμβάνονταν ορεινοί, ημι-ορεινοί και πεδινοί αγροτικοί δήμοι. Από το σύνολο των 495 αγροτικών δήμων συλλέχθηκαν ερωτηματολόγια από τους 236 δήμους (ποσοστό απόκρισης 47%), με αντιστοιχία ένα ανά δήμο. Τέλος, επιδιώχθηκε η αντιπροσωπευτικότητα του δείγματος και σε επίπεδο πολιτικής τοποθέτησης των ερωτηθέντων. Γι' αυτό και οι ερωτηθέντες ανήκαν σε ολόκληρο το ιδεολογικό φάσμα που αναπτύσσονται τα ελληνικά πολιτικά κόμματα.

Μετά τη συμπλήρωση των 236 ερωτηματολογίων από τους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, ακολούθησε η κωδικοποίηση των μεταβλητών, η εισαγωγή των δεδομένων στο στατιστικό πακέτο SPSS v 19.0. και η χρήση της παραγοντικής ανάλυσης. Για να καταγραφούν τα αποτελέσματα της έρευνας πεδίου και των στατιστικών αναλύσεων, όσον αφορά τις επιδράσεις της μεταρρύθμισης σε σχέση με

τη βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, χρησιμοποιήθηκαν πολλαπλές και λογιστικές παλινδρομήσεις.

Από τα αποτελέσματα της έρευνας προέκυψε ότι οι συνενώσεις συνέβαλαν ικανοποιητικά στη βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών, μέσω της ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης με νέες αρμοδιότητες και πόρους και επομένως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της, όπως, επίσης, και στη μείωση του λειτουργικού κόστους και την προώθηση της ενεργούς συμμετοχής των δημοτών στα κοινά.

Στις μικρές αγροτικές εδαφικές ενότητες παρατηρείται μεγαλύτερη επιρροή των πολιτών στις λήψεις συλλογικών αποφάσεων, στενότεροι δεσμοί μεταξύ ηγεσίας και πολιτών, μεγαλύτερη ομοιογένεια, υψηλότερος βαθμός συμμετοχής, δια ζώσης επαφές με τους πολιτικούς ηγέτες και τους πολίτες, τελικά καλύτερη αίσθηση του "ανήκειν" στην τοπική κοινωνία. Οι νέοι δήμοι της υπαίθρου, ιδίως οι μικρού μεγέθους, υπερέβησαν τους περιορισμένους ορίζοντες της παλιάς κοινοτικής αυτοδιοίκησης και δημιούργησαν νέες δομές οργάνωσης, βελτιώνοντας τις υποδομές ανάπτυξης νέων δραστηριοτήτων, ιδιαίτερα στον κοινωνικό τομέα που τόσο ανάγκη έχουν οι τοπικές κοινωνίες, και ιδιαίτερα οι ευαίσθητες ομάδες του πληθυσμού. Μέσω των συνενώσεων δόθηκε η δυνατότητα καλύτερου προγραμματισμού της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης και χρηματοδοτήθηκε η κατασκευή έργων τεχνικής υποδομής, κοινωνικού εξοπλισμού, προστασίας του περιβάλλοντος και βελτίωσης της ποιότητας ζωής, όπως επίσης έγινε προσπάθεια να διασφαλιστεί η «εδαφική συνοχή» μέσα από ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης σε κάποιους δήμους (με χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, ενδοδημοτική αποκέντρωση των δημοσίων επενδύσεων και ολοκλήρωση των έργων ύδρευσης, αποχέτευσης, αντιπλημμυρικής προστασίας, διαχείρισης των απορριμμάτων και προστασίας του περιβάλλοντος).

Συγκρίνοντας τη νέα κατάσταση στην τοπική αυτοδιοίκηση με αυτή του παρελθόντος, είναι σαφές ότι σε αυτή την περίπτωση η σύγκριση είναι θετική, καθώς οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών, καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης, μπορούν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Το βασικότερο, όμως, σε σύγκριση με το παρελθόν, είναι ότι με τις συνενώσεις διαμορφώθηκαν εκείνες οι συνθήκες υπέρβασης παλαιών καταστάσεων και πρακτικών που

οφείλονταν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες με αδύναμη τοπική αυτοδιοίκηση. Η γενική εικόνα που αποκομίζεται είναι ότι η αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης που επιχειρήθηκε με τις συνενώσεις κρίνεται σχετικά επιτυχημένη. Ωστόσο, παρατηρήθηκε μια επιφυλακτική στάση, η οποία οφείλεται στην εν μέρει περιορισμένη διάρκεια εφαρμογής του σχεδίου (μια δεκαετία) και στο γεγονός ότι δεν πραγματοποιήθηκε καμία συστηματική και επιστημονική μελέτη αξιολόγησης των συνενώσεων σε ευρεία κλίμακα.

ABSTRACT

The aim of this doctoral thesis is to evaluate the reforms in local government that took place in Greece and the effects they had on the development of rural areas. The aim of the reforms was the creation of strong local government entities, i.e. powerful and efficient local authorities, able to plan and implement local development policies, and to provide effective and qualitatively superior services to citizens. SWOT analysis is used in order to identify the advantages and disadvantages, opportunities and threats of the reform programmes. The results are analyzed through descriptive statistics, factor analysis and logistic regression. Results indicate that the new reform offers to local government new powers and resources and therefore leads to improved effectiveness; reduced operating costs and promotion of the active participation of citizens in public affairs, by means of local referendums. However, there are also threats created for the reform which are related to the broader financial crisis, the disputes of political powers on the substance of the reform, the boundaries of new municipalities and the needs in personnel.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα διδακτορική διατριβή εκπονήθηκε κατά τη διάρκεια της χρονικής περιόδου όπου η δημόσια συζήτηση είχε επικεντρωθεί στις επιπτώσεις των μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας» και «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ενώ λοιπόν σε θεωρητικό επίπεδο είχαν διατυπωθεί διάφορες απόψεις για τις συνέπειες των μεταρρυθμίσεων και των συνενώσεων, εν τούτοις δεν υπήρχαν εμπειρικές έρευνες που να έχουν αξιολογήσει αυτές τις συνέπειες σε ένα ευρύτερο εθνικό επίπεδο.

Ουσιαστικά το «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας» δεν έχει αποτιμηθεί τόσο συνολικά όσο και σε επίπεδο μεμονωμένων δήμων. Δεν έχουν επίσης διερευνηθεί ενδο-δημοτικές αναπτυξιακές πτυχές που επηρεάστηκαν θετικά ή αρνητικά από τη μεταρρύθμιση, όπως είναι οι κοινωνικές-οικονομικές ανισότητες ή ακόμα περισσότερο οι γεωγραφικές ανισότητες. Ως εκ τούτου το στοιχείο που προβάλλει ως άμεση προτεραιότητα είναι η ανάγκη μιας συνολικής αποτίμησης της μεταρρυθμιστικής πορείας, ώστε να γίνει εφικτή η (επανα)διατύπωση κριτηρίων, μεθόδων και πολιτικών.

Υπόθεση Εργασίας της παρούσας διδακτορικής διατριβής αποτελεί το παρακάτω ερευνητικό ερώτημα: «Σε ποιο βαθμό η διοικητική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» που στόχο είχε τη δημιουργία αποτελεσματικότερων δήμων ενισχύει την τοπική ανάπτυξη και βελτιώνει την ποιότητα ζωής των κατοίκων και κατά πόσο αυτή η μεταρρύθμιση διευρύνει ή περιορίζει την τοπική δημοκρατία, τη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά, την πρόσβαση στις δημοτικές υπηρεσίες κ.ά.».

Η διδακτορική διατριβή αποτελείται από οκτώ (8) κεφάλαια που επιχειρούν να δώσουν απαντήσεις στο παραπάνω κεντρικό ερευνητικό ερώτημα της διατριβής. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια αναλυτική καταγραφή με αριθμητικά στοιχεία της υπάρχουσας κατάστασης των δήμων και των συνενώσεων αυτών στις χώρες τις Ε.Ε., όπως επίσης και στην Ελβετία και τη Νορβηγία. Επίσης, αναφέρονται οι μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν πραγματοποιηθεί σε κάθε χώρα μετά το 1950, καθώς και κάποια βασικά στοιχεία αυτών, όπως η διαδικασία που ακολουθήθηκε και οι αρμοδιότητες που ανέλαβαν οι νέες διοικητικές χωρικές ενότητες.

Στο δεύτερο κεφάλαιο της έρευνας γίνεται ανάλυση της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα στο πρώτο της στάδιο, δηλαδή το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας». Το κεφάλαιο ξεκινά με τη ιστορική ανάδρομη της τοπικής αυτοδιοίκησης και την εξέλιξη του σχηματισμού και της διαμόρφωσης αυτής από το 1912 έως και το 1997, όπου εκπονήθηκε και ξεκίνησε η εφαρμογή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Στη συνέχεια, παρουσιάζεται η διάρθρωση του προγράμματος με βάση της αρχές, τους στόχους και τη δομή του. Επίσης, γίνεται ειδική αναφορά στη συμβολή του προγράμματος στη βελτίωση της ελληνικής τοπικής διακυβέρνησης. Το κεφάλαιο κλείνει με την αξιολόγηση του προγράμματος, σύμφωνα με πηγές από την ελληνική και ευρωπαϊκή βιβλιογραφία και με τη διατύπωση κάποιων βασικών συμπερασμάτων που καταγράφουν αρκετά θετικά στοιχεία όσον αφορά την υλοποίηση της μεταρρύθμισης και τα αποτελέσματά της.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται ανάλυση της διοικητικής μεταρρύθμισης στην Ελλάδα στο δεύτερό της στάδιο, δηλαδή το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Παρουσιάζονται και σχολιάζονται οι βασικές πτυχές του προγράμματος που αφορούν τη φορολογική αποκέντρωση, τους οικονομικούς πόρους της αυτοδιοίκησης, τα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες των νέων δήμων, καθώς και τη νέα χάραξη των διοικητικών ορίων των νέων χωρικών ενοτήτων. Το κεφάλαιο κλείνει με συμπεράσματα από την παραπάνω ανάλυση που δείχνουν ότι, ενώ η μεταρρύθμιση δημιούργησε προσδοκίες κατά τον σχεδιασμό και την αρχική υλοποίησή της, στην συνέχεια δεν κατάφερε να ανταποκριθεί σε αυτές.

Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται μια πρώτη προσπάθεια αξιολόγησης (ex ante αξιολόγηση) του προγράμματος «Καλλικράτης» με βάση τον αρχικό σχεδιασμό του και τα πρωταρχικά στάδια υλοποίησής του. Το μεθοδολογικό εργαλείο που χρησιμοποιήθηκε είναι η ανάλυση S.W.O.T. Αρχικά παρουσιάζεται η σχετική βιβλιογραφία με τη χρήση της μεθόδου S.W.O.T. για την αξιολόγηση άλλων διοικητικών μεταρρυθμίσεων, στη συνέχεια γίνεται αξιολόγηση του προγράμματος, σύμφωνα με την παραπάνω ανάλυση, και το κεφάλαιο τελειώνει με τη γραφική απεικόνιση των αποτελεσμάτων της μεθόδου υπό την μορφή πίνακα, καθώς και με κάποια συμπεράσματα που προκύπτουν από τα αποτελέσματα της ανάλυσης.

Στο πέμπτο κεφάλαιο καταγράφεται το βιβλιογραφικό υπόβαθρο της έρευνας, όπως αυτό προκύπτει από την ανάλυση της ελληνικής, ευρωπαϊκής και διεθνούς βιβλιογραφίας σχετικά με τις συνενώσεις των δήμων ανά την υφήλιο. Το κεφάλαιο χωρίζεται σε πέντε επιμέρους υποκεφάλαια. Στο πρώτο υποκεφάλαιο γίνεται ανάλυση

της βιβλιογραφίας για τις περιπτώσεις των συνενώσεων των δήμων, τα κίνητρα, τη διαδικασία και τα αποτελέσματα αυτών στις χώρες της Ε.Ε.. Γίνεται ειδική αναφορά στην περίπτωση των συνενώσεων των δήμων της Δανίας καθώς αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα της όλης διαδικασίας. Στο δεύτερο υποκεφάλαιο γίνεται η ανάλογη ανάλυση για τις χώρες που εφάρμοσαν τις συνενώσεις των δήμων εκτός της Ε.Ε. Ειδική αναφορά γίνεται στην περίπτωση του Καναδά όπου υπήρχαν διάφορες συνενώσεις αστικών και αγροτικών περιοχών. Στο τρίτο υποκεφάλαιο παρουσιάζονται διάφορες έρευνες που σχετίζουν την τοπική διακυβέρνηση ευρύτερα και τις συνενώσεις των δήμων ειδικότερα με την τοπική ανάπτυξη, αντίστοιχα το ίδιο γίνεται και στο τέταρτο υποκεφάλαιο που παρουσιάζονται ερευνητικά ευρήματα σχετικά με την τοπική διακυβέρνηση και τη βελτίωση ή μη της ποιότητας ζωής των κατοίκων των δήμων που συνενώθηκαν.

Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η μεθοδολογία της έρευνας που περιλαμβάνει τη δημιουργία του ερωτηματολογίου, την αξιολόγηση αυτού από στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω συνεντεύξεων, την επιλογή του δείγματος της έρευνας, καθώς και τα κύρια και επιμέρους ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν

Στο έβδομο κεφάλαιο αποτελείται από τις μεθόδους στατιστικής ανάλυσης που χρησιμοποιήθηκαν προκειμένου να πραγματοποιηθεί η επεξεργασία των ερωτηματολογίων. Χρησιμοποιήθηκαν αρχικά η περιγραφική στατιστική για να αποτυπωθούν τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των ερωτούμενων και στη συνέχεια οι απαντήσεις στις ερωτήσεις της έρευνας. Στη συνέχεια, χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της παραγοντικής ανάλυσης (Factor Analysis) στην οποία εισήχθησαν 23 από τις μεταβλητές. Από την ανάλυση προέκυψαν 4 παράγοντες, οι οποίοι χρησιμοποιήθηκαν ως εξαρτημένες μεταβλητές σε πολλαπλές και λογιστικές παλινδρομήσεις. Το κεφάλαιο κλείνει με τον σχολιασμό των αποτελεσμάτων και τη συσχέτισή τους με τα ευρήματα άλλων ερευνών.

Στο όγδοο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της διδακτορικής διατριβής σχετικά με τα ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν αρχικά. Παρουσιάζονται στοιχεία για την αξιολόγηση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» αλλά και γενικά συμπεράσματα που αφορούν την πολιτική της συνένωσης τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη.

Οι περιορισμοί της διατριβής οι οποίοι τέθηκαν κατά τη διάρκεια της έρευνας αφορούσαν το δείγμα των ερωτώμενων. Αρχικά τέθηκαν εκτός δείγματος όλοι οι νησιωτικοί δήμοι της χώρας στους οποίους εφαρμόστηκε η μεταρρύθμιση. Λόγω της

ιδιαίτερης φύσης αυτών των δήμων, της ανομοιογένειας στο μέγεθος και σε άλλα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κρίθηκε σκόπιμο να μην συμπεριληφθούν στη συγκεκριμένη έρευνα. Προφανώς παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η αξιολόγηση των επιπτώσεων των συνενώσεων σε αυτές τις περιοχές στην περίπτωση μελλοντικής έρευνας. Επίσης, στάθηκε αδύνατο να συλλεχθούν ερωτηματολόγια από όλους τους μη αστικούς δήμους του ηπειρωτικού κορμού της χώρας λόγω κυρίως της μη ανταπόκρισης των αιρετών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^{Ο}

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ Ε.Ε.

Στο παρακάτω κεφάλαιο γίνεται μια καταγραφή και συνοπτική παρουσίαση της διάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης για τις 27 χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Η ευρωπαϊκή εδαφική και θεσμική οργάνωση εξελίσσεται συνεχώς, ως αποτέλεσμα της διαδικασίας της αποκέντρωσης που πραγματοποιείται σε πολλές από τις χώρες της Ευρώπης. Τόσο ο αριθμός των τοπικών διοικητικών επιπέδων, όσο και οι αρμοδιότητες και ο βαθμός αυτονομίας των τοπικών αρχών έχουν μεταβληθεί για να συμβαδίσουν με τις ιστορικές και πολιτικές εξελίξεις, ανάμεσα στα κράτη – μέλη της Ε.Ε.

Τα κράτη, προκειμένου να οργανώσουν καλύτερα την επικράτειά τους και να γίνουν αποτελεσματικότερα και ανταγωνιστικά σε παγκόσμιο επίπεδο, βρίσκονται σε μια διαδικασία αποκέντρωσης, δίνοντας περισσότερες δυνατότητες λήψης αποφάσεων σε χαμηλότερα διοικητικά επίπεδα, δήμους και περιφέρειες (Hambleton & Gross 2007).

Η ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α.) είναι οργανωμένη σε πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο επίπεδο, ανάλογα με το μέγεθος της εκάστοτε χώρας και τη διαδικασία αποκέντρωσης, όπως αυτή εξελίσσεται. Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες έχει ήδη ξεκινήσει η συζήτηση και οι μεταρρυθμίσεις σχετικά με τη δομή του κράτους και της Τ.Α., με στόχο τον περιορισμό του αριθμού των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και την ενίσχυση του ρόλου της τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Στα νέα κράτη - μέλη της Ε.Ε., (όπως είναι η Κύπρος, η Σλοβενία, η Τσεχία και η Σλοβακία), οι διαδικασίες αποκέντρωσης προς την κατεύθυνση αυτήν παρουσιάζουν πολύ γοργούς ρυθμούς, λόγω των κενών που καλούνται να καλύψουν. Αντίθετα, στα παλαιότερα κράτη - μέλη της Ε.Ε., οι υπό-εθνικές βαθμίδες διακυβέρνησης είχαν βαθιές ρίζες στην ιστορία, γεγονός που έπρεπε να ληφθεί υπόψη από τις δημόσιες αρχές στον όποιο σχεδιασμό αποδιοργανωτικών μέτρων. Ανεξάρτητα από αυτό, πραγματοποιήθηκε μία σειρά από θεσμικές αλλαγές στα κράτη αυτά και υπήρξε μία έντονη προσπάθεια είτε αναδιοργάνωσης της τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης - με τη δημιουργία νέων περιφερειών - είτε ενίσχυσης αυτών που ήδη υπάρχουν - με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων αλλά και πόρων. Εξάλλου,

η περιφερειακή αποκέντρωση αποτελεί σήμερα κοινή τάση στην Ευρώπη (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Το μοναδικό επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Φινλανδία είναι οι 416 πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. Ο μέσος πληθυσμός των φινλανδέζικων δήμων είναι 12.660 κάτοικοι, ενώ οι περισσότεροι από τους μισούς δήμους έχουν πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων (www.kunnat.net).

Η Τσεχία προέρχεται από ένα συγκεντρωτικό διοικητικό καθεστώς, το οποίο πριν το 1989 είχε επιβάλλει τις συνενώσεις των δήμων. Μετά τη «βελούδινη επανάσταση» οι δήμοι, που είχαν υποχρεωτικά συνενωθεί, διαλύθηκαν σε μικρότερες χωρικές μονάδες και ανέλαβαν να παρέχουν, ανεξάρτητα από το κεντρικό κράτος, δημόσιες υπηρεσίες (Bryson, 2008). Σήμερα, η διοικητική διαίρεση περιλαμβάνει δύο αυτοδιοικητικά επίπεδα: 14 περιφέρειες και 6.234 δήμους, στους οποίους συμπεριλαμβάνονται 5.733 κοινότητες, 496 πόλεις και 20 πόλεις με ειδικό νομοθετικό καθεστώς. Η Πράγα έχει ταυτόχρονα το καθεστώς της περιφέρειας και του δήμου. Με έναν μέσο πληθυσμό 1.640 κατοίκους και το 96% των Ο.Τ.Α. να έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων, οι τσεχικοί δήμοι είναι οι μικρότεροι, από άποψης μεγέθους, στην Ευρώπη (www.smocr.cz).

Οι μεταρρυθμίσεις των συγχωνεύσεων βελτίωσαν σημαντικά τη Δανέζικη τοπική αυτοδιοίκηση. Οι Δανοί επέλεξαν μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση συγχωνεύσεων που εφαρμόστηκε σε εθνικό επίπεδο. Με την πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση που υλοποιήθηκε το 1970, ο αριθμός των δήμων μειώθηκε από 1.064 σε 277 και αργότερα σε 271 (Albæk, 1996). Με τη συνέχεια της εφαρμογής της πολιτικής των συνενώσεων το 2007, 98 νέοι δήμοι δημιουργήθηκαν από τη συνένωση των προηγουμένων 271, ενώ οι κομητείες καταργήθηκαν και δημιουργήθηκαν 5 νέες περιφέρειες. Ο μέσος όρος του πληθυσμού των δήμων αυξήθηκε από 20.000 σε 55.000 κατοίκους μετά τη μεταρρύθμιση (Kuhlmann & Wollmann, 2011). Επίσης, αυξήθηκε και ο μέσος όρος της έκτασης του κάθε δήμου από 156 σε 440 τετρ.χλμ. (Ministry of Interior and Health, 2007; Mouritzen 2010).

Το κυρίαρχο θέμα πίσω από τη δημιουργία μεγαλύτερων δήμων σχετίζεται με τη βελτίωση της ικανότητας των δήμων να χειρίζονται την αύξηση του αριθμού των αρμοδιοτήτων τους. Οι δήμοι έχουν αναλάβει μια σειρά από νέες δραστηριότητες, που είναι, μεταξύ άλλων, ο περιβαλλοντικός έλεγχος, η εκπαίδευση ενηλίκων καθώς και εξειδικευμένες κοινωνικές υπηρεσίες. Μία νέα αρμοδιότητα για τους δήμους είναι στον τομέα των πολιτικών απασχόλησης. Το νέο σύστημα για την απασχόληση είναι

οργανωμένο σε τοπικά κέντρα εργασίας, έτσι ώστε οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να έχουν ένα μόνο κοινό σημείο ενδιαφέροντος σε δραστηριότητες απασχόλησης. Η ιδέα είναι να τεθούν όλες οι δραστηριότητες υπό την ευθύνη ενός μόνο φορέα και αυτός να είναι ο δήμος (www.kl.dk).

Στη Σουηδία υπάρχουν δύο επίπεδα αυτοδιοίκησης: 20 συμβούλια κομητειών και 290 δήμοι, ενώ τρεις (3) περιοχές έχουν ιδιαίτερο καθεστώς. Ο δήμος του νησιού de Gotland ασκεί τις αρμοδιότητες συμβουλίου κομητείας, ενώ τα συμβούλια των κομητειών Scanie και Vasta Gotaland είχαν, πειραματικά μέχρι το 2010, καθεστώς περιφέρειας. Οι σουηδικοί δήμοι έχουν 31.310 κατοίκους μέσο πληθυσμό. Το μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των σουηδικών Ο.Τ.Α. είναι πολλαπλάσιο του αντίστοιχου μέσου ευρωπαϊκού όρου, ο οποίος κυμαίνεται στους 5.410 κατοίκους. Το 25% των Ο.Τ.Α. στη Σουηδία έχει πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων και το 4% μικρότερο των 5.000 κατοίκων (www.skl.se).

Η Γαλλία αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ενός ιδιαίτερα συγκεντρωτικού μοντέλου δημόσιας διοίκησης με τις τοπικές αρχές να είναι σε μειονεκτική θέση (Hoffmann-Martinot, 2006). Έχει τρία επίπεδα αυτοδοικητικής οργάνωσης: α) 26 περιφέρειες, β) 100 νομοί και γ) 36.683 δήμοι. Η πόλη των Παρισίων έχει ένα υβριδικό καθεστώς που άλλοτε μοιάζει σε δήμο και άλλοτε σε νομό. Ο μέσος πληθυσμός των γαλλικών πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. αντιστοιχεί σε 1.600 κατοίκους (Kuhlmann & Wollmann, 2011). Το 95% εξάλλου των γαλλικών δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων. Αξιοσημείωτο είναι ότι η Γαλλία, με τους 36.683 πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., κατέχει το 40% των δήμων και κοινοτήτων όλης της Ε.Ε. 36.569 δήμοι είναι χωροθετημένοι στα μητροπολιτικά εδάφη, ενώ 114 στα υπερπόντια νησιά της. Λόγω του μεγάλου αριθμού των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., υπάρχει μία σειρά από ενώσεις που εξειδικεύονται στην εκπροσώπηση συγκεκριμένων ομάδων Ο.Τ.Α., όπως είναι η ένωση των μεγάλων πόλεων, η ομοσπονδία των δημάρχων μεσαίων πόλεων, η ένωση των μικρών δήμων, η ένωση των αγροτικών δήμων (www.amf.asso.fr).

Στις αρχές της δεκαετίας του '80, πραγματοποιήθηκε μία μεγάλη διοικητική μεταρρύθμιση στη Γαλλία, που μέχρι τότε εθεωρείτο ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρώπης. Με τη μεταρρύθμιση αυτή, μεταφέρθηκαν στην Τ.Α. αρμοδιότητες, εκτελεστικές εξουσίες, προσωπικό και πόροι. Την περίοδο 1986 - 2002, πολλοί νόμοι θεσμοθετήθηκαν, στο πλαίσιο διόρθωσης και εφαρμογής της παραπάνω μεταρρύθμισης. Η δεύτερη φάση της αποκέντρωσης στη Γαλλία ξεκίνησε

το 2003, με την ευκαιρία της συνταγματικής αναθεώρησης. Σε αυτή τη φάση κατοχυρώνεται και παγιώνεται ο σημαντικός ρόλος της Τ.Α. τόσο στη συνολική διάρθρωση του κράτους, όσο και στην υλοποίηση των αρμοδιοτήτων της, ενώ παράλληλα της παρέχεται η δυνατότητα λήψης αποφάσεων μέσω τοπικών δημοψηφισμάτων. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες των γαλλικών δήμων είναι η κοινωνική πρόνοια, η επαγγελματική κατάρτιση, τα λύκεια και τα κολέγια. Στις παραχωρηθείσες αρμοδιότητες των γαλλικών πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., περιλαμβάνονται η διατήρηση και επικαιροποίηση των εκλογικών καταλόγων, η πολεοδομία, η δημοτική οδοποιία, τα δημοτικά μέσα μαζικής μεταφοράς, η κατασκευή και συντήρηση των βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, όπως επίσης και των σχολείων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι περιβαλλοντικές υπηρεσίες, όπως είναι η διαχείριση υδατικών πόρων και απορριμμάτων, ο πολιτισμός και ο αθλητισμός.

Με νόμο του 2004, δίνεται η δυνατότητα στους γαλλικούς Ο.Τ.Α. να πειραματιστούν σε πολλούς και σοβαρούς τομείς, όπως για παράδειγμα στη διαχείριση των ευρωπαϊκών κονδυλίων, των λιμανιών και αεροδρομίων, στη χρηματοδότηση υγειονομικών υποδομών και στη συντήρηση της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς. Με βάση αυτό το νόμο μεταφέρθηκε στην Τ.Α., η διαχείριση 148 αεροδρομίων και 18 λιμανιών (Γκέκας & Μήτσου 2011).

Η διοικητική διάθρωση της αυτοδιοίκησης στο Βέλγιο αποτελείται από έξι (6) ομοσπονδιακούς θεσμούς, τρεις (3) κοινότητες και τρεις (3) περιφέρειες, δέκα (10) επαρχίες και 589 δήμους, εκ των οποίων οι 133 εμφανίζουν τα χαρακτηριστικά μεγάλων αστικών κέντρων. Το μέσο μέγεθος των βελγικών δήμων είναι περίπου 17.910 κάτοικοι, μέγεθος το οποίο ποικίλλει από περιφέρεια σε περιφέρεια. Οι φλαμανδικοί δήμοι είναι κατά μέσο όρο περισσότερο πυκνοκατοικημένοι από τους δήμους στη Βαλόνη. Περισσότεροι από τους μισούς βελγικούς δήμους έχουν πληθυσμό μεταξύ 10.000 και 25.000 κατοίκων, ενώ μόνο σε οκτώ (8) Ο.Τ.Α. ο πληθυσμός τους ξεπερνάει τους 100.000 κατοίκους (www. uvcd-vbsg.be).

Από το 1970, οπότε και άρχισε μία σοβαρή προσπάθεια αποκέντρωσης της βελγικής δημοκρατίας, έχουν υλοποιηθεί πολλές μεταρρυθμίσεις προς αυτήν την κατεύθυνση με κυριότερους σταθμούς το 1988 - 1989 και το 1993. Η μεγαλύτερη όμως μεταρρύθμιση προς την πλευρά της αποκέντρωσης, που συνδυάστηκε και με τη συνταγματική αναθεώρηση, πραγματοποιήθηκε το 2001. Σύμφωνα με τη μεταρρύθμιση αυτή, η αρμοδιότητα για τον καθορισμό της σύνθεσης, της οργάνωσης, και της λειτουργίας των Ο.Τ.Α. περιέρχεται, κατά αποκλειστική σχεδόν αρμοδιότητα,

στις περιφέρειες. Στο πλαίσιο του βελγικού Συντάγματος, οι βελγικοί Ο.Τ.Α. διαθέτουν μεγάλη αυτονομία στη διαχείριση των τοπικών τους υποθέσεων. Ο νομοθέτης δεν ορίζει τις αρμοδιότητες των δήμων και των επαρχιών αλλά αυτές καθορίζονται από τις ανώτερες βαθμίδες (ομόσπονδο κράτος, περιφέρειες). Στο πλαίσιο των δικών τους αρμοδιοτήτων, οι βελγικοί δήμοι επιχειρούν σε τομείς, όπως η πολεοδομία, οι μεταφορές (κυρίως αστικές συγκοινωνίες και δρόμοι), η παιδεία, ο αθλητισμός και ο πολιτισμός (βιβλιοθήκες, μουσεία, αθλητικές και πολιτισμικές υποδομές), το περιβάλλον (διαχείριση πόσιμου νερού, στερεών και υγρών αποβλήτων, χώροι πρασίνου κ.ά.), η υγεία και η κοινωνική πρόνοια (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Στην Αυστρία υπάρχουν δύο επίπεδα αυτοδιοίκησης: εννέα (9) ομόσπονδα κρατίδια και 2.357 δήμοι, οι οποίοι δήμοι παρουσιάζουν διαφορετικό καθεστώς. Υπάρχουν 15 πόλεις με ειδικό καθεστώς, 197 αστικοί δήμοι, 755 προάστια και 1.290 χωριά. Η Βιέννη έχει ειδικό καθεστώς δήμου, αλλά και ομόσπονδου κρατιδίου ταυτόχρονα. Περισσότερο από το 90% των αυστριακών δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων, ενώ μόνο πέντε (5) δήμοι έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο των 100.000 κατοίκων (www.gemeindebund.at). Το 1950, οι αυστριακοί δήμοι μειώθηκαν από 3.999 σε 2.357 που είναι και ο σημερινός τους αριθμός. Τα τελευταία χρόνια δεν παρατηρείται μεγάλη τάση συνενώσεων δήμων, καθώς στο διάστημα 2005 - 2007 πραγματοποιήθηκαν μόνο δύο (2) συνενώσεις. Στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης (2003 - 2005), ανάμεσα στα άλλα, συζητήθηκε και ενισχύθηκε η δημοσιονομική αποκέντρωση. Ιδιαίτερη προσοχή δόθηκε στη σύνδεση των αρμοδιοτήτων με τα έσοδα των Ο.Τ.Α., με τέτοιον τρόπο ώστε να μπορούν να τις εκτελούν απρόσκοπτα. Κάθε δήμος πρέπει να εκτελεί ο ίδιος τα καθήκοντα που του έχουν ανατεθεί, ανεξάρτητα από το μέγεθός του, τον πληθυσμό του, ή από το αν διέπεται από το καθεστώς πόλης, ή όχι. Ωστόσο, ο δήμος μπορεί να ζητήσει τη μεταβίβαση ορισμένων αρμοδιοτήτων του, με απόφαση του διοικητή του Κρατιδίου, στην ομοσπονδιακή ή περιφερειακή διοίκηση (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Η Γερμανία έχει ομοσπονδιακή οργάνωση με τα ομόσπονδα κρατίδια, τις περιοχές-επαρχίες (Kreise) και τους δήμους. Οι δήμοι του Βερολίνου, της Βρέμης και του Ανόβερου έχουν καθεστώς ομόσπονδου κρατιδίου. Οι 116 μεγαλύτερες πόλεις (πόλεις με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων) έχουν καθεστώς επαρχίας. Στη Γερμανία υπάρχουν τελικά 16 ομόσπονδα κρατίδια, 323 επαρχίες-αγροτικές περιοχές, 12.196 δήμοι και 116 πόλεις-επαρχίες. Οι γερμανικοί δήμοι έχουν ένα μέσο

πληθυσμιακό μέγεθος ίσο με 6.690 κατοίκους. Πάνω από το 75% των γερμανικών δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων, ενώ το 42% του συνολικού γερμανικού πληθυσμού ζει σε πόλεις μικρότερες των 20.000 κατοίκων (www.dstgb.de). Στην παλιά Δυτική Γερμανία είχε εφαρμοστεί μία διοικητική μεταρρύθμιση, μεταξύ του 1965 και 1977, η οποία περιόριζε τον αριθμό των γερμανικών δήμων από 25.000 σε 8.500. Με την επανένωση του γερμανικού κράτους δημιουργήθηκαν πέντε (5) νέα ομόσπονδα κρατίδια. Αντίθετα, στην Ανατολική Γερμανία πολιτική συνένωσης δήμων δεν υπήρξε. Απόρροια αυτού είναι ότι, παρά τις προσπάθειες οργάνωσης των μεγάλων πόλεων και των περιοχών - επαρχιών, παραμένει ακόμα μεγάλος ο αριθμός των πολύ μικρών Ο.Τ.Α., εκ των οποίων οι 4.800 έχουν πληθυσμό μικρότερο των 1.000 κατοίκων.

Υπάρχει ένα πρόγραμμα συνένωσης δήμων το οποίο συνοδεύεται σε πολλά ομόσπονδα κρατίδια και από οικονομικά κίνητρα. Σε πολλές περιπτώσεις τα ομόσπονδα κρατίδια ενθαρρύνουν τις συνενώσεις με σκοπό τον περιορισμό του κόστους διαχείρισής τους. Το πρόγραμμα παρουσίασε αποτελέσματα και έτσι από 13.148 Ο.Τ.Α. που υπήρχαν το 2002 ο αριθμός τους μειώθηκε, το 2006, σε 12.312.

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων στους δήμους και τις αγροτικές περιοχές αποτελεί το δικαίωμα της αυτόνομης διαχείρισης όλων των τοπικών υποθέσεων. Οι αρμοδιότητες του δήμου στηρίζονται στην αρχή της ευθύνης για όλα τα τοπικά καθήκοντα που τον αφορούν (καθολικότητα). Οι αρμοδιότητες των δήμων διαφέρουν ανάλογα με το ομόσπονδο κρατίδιο. Οι παραδοσιακές αρμοδιότητές τους περιλαμβάνουν την πολεοδομία, την οδοποιία, την κατοικία, την κατασκευή και συντήρηση των δημοτικών σχολείων, τη διαχείριση των υδατικών πόρων, την ψυχαγωγία. Ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια περιορίζουν τις δημοτικές αρμοδιότητες για να μειώσουν τις επιχορηγήσεις προς τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν τους βρεφονηπιακούς σταθμούς, τα κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης και τη μεταφορά σπουδαστών.

Μεταξύ των προαιρετικών αρμοδιοτήτων των γερμανικών δήμων είναι οι υποδομές των δημοτικών μέσων μαζικής μεταφοράς, ο τουρισμός, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός, οι πολιτικές οικονομικής βοήθειας. Στις παραχωρηθείσες, στις μεγάλες πόλεις αρμοδιότητες, συγκαταλέγονται η υποδοχή και ο έλεγχος των προσφύγων, η έκδοση των διαβατηρίων, η οργάνωση των εκλογών (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Στην Ισπανία υπάρχουν συνολικά 8.118 δήμοι, μεταξύ των οποίων οι αυτόνομες πόλεις της Θέουτα και της Μελίγια. Κάθε δήμος αποτελεί μέρος μιας

επαρχίας που, με τη σειρά της, αποτελεί τμήμα ή το σύνολο μιας αυτόνομης κοινότητας (17 συνολικά), με ορισμένες αυτόνομες κοινότητες να έχουν επιπλέον υποδιαιρέσεις και σε δεύτερο επίπεδο. Ο μέσος πληθυσμός των Πρωτοβάθμιων ισπανικών Ο.Τ.Α. είναι 5.430 κάτοικοι, ενώ το 85% των δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων. Η έκταση των δήμων κυμαίνεται συνήθως από 2 έως 40 τ.χλμ, αλλά υπάρχουν και δήμοι, όπως αυτός του; Tremp (Lleida), που καλύπτουν περιοχή έκτασης πάνω από 300 τ.χλμ. Η οργάνωση των δήμων διέπεται από το βασιλικό διάταγμα του 1986. Η νομοθεσία των αυτόνομων κοινοτήτων περιέχει επίσης διατάξεις που αφορούν τις σχέσεις μεταξύ των δήμων και των αυτόνομων κυβερνήσεων. Οι αυτόνομες κοινότητες έχουν αρμοδιότητες και εξουσίες, έτσι ώστε να εξασφαλίζουν τη νομοθετική και την εκτελεστική τους αυτονομία. Σε γενικές γραμμές, οι δήμοι απολαμβάνουν ένα μεγάλο βαθμό αυτονομίας στην άσκηση των τοπικών τους αρμοδιοτήτων. (www.femp.es).

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η χωρική οργάνωση διαφέρει από το ένα κρατίδιο (Αγγλία, Σκωτία, Ουαλία, Β. Ιρλανδία) στο άλλο, τη στιγμή που ακόμα και οι ίδιες οι βαθμίδες Τ.Α. διαφέρουν. Στην Αγγλία σε ορισμένες περιοχές (πολεοδομικά συγκροτήματα και αγροτικές) υπάρχει ένας βαθμός μόνον αυτοδιοίκησης, αυτός των μητροπολιτικών περιοχών και των ενοποιημένων Ο.Τ.Α. Σε άλλες περιοχές μπορούμε να βρούμε δύο βαθμούς Τ.Α, το συμβούλιο της κομητείας και το συμβούλιο της περιοχής, σε αγροτικές περιοχές. Υπάρχουν ακόμη οι ενορίες, ένας θεσμός μικρότερος του Ο.Τ.Α. Το Λονδίνο, διαιρεμένο σε 33 διαμερίσματα, έχει ιδιαίτερο καθεστώς και συγκεντρώνει το σύνολο της περιφέρειας του πολεοδομικού συγκροτήματος. Το 2006 δημοσιεύτηκε η Λευκή Βίβλος για την αναδιοργάνωση της αγγλικής Τ.Α.. Με νόμο του 2008 καθορίστηκε το νέο πλαίσιο μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, ενώ παράλληλα θεσπίστηκε μία νέα επιχορήγηση με μεγαλύτερη ευελιξία στη χρήση της. Ένα από τα ενδιαφέροντα θέματα που θέτει η Λευκή Βίβλος είναι η πρόσκληση για αύξηση του αριθμού των αγγλικών Ο.Τ.Α..

Τον Μάρτιο του 2007 δημοσιεύτηκε μελέτη σχετικά με τη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α.. Η μελέτη αυτή, που εκπονήθηκε από εξωτερικούς μελετητές, θεωρεί ότι χρειάζεται μεγαλύτερη οικονομική αυτονομία στους αγγλικούς Ο.Τ.Α., μειώνοντας τις επιχορηγήσεις και αυξάνοντας το σχετικό βάρος των φορολογικών εσόδων. Αντίθετα με την Αγγλία, στη Β. Ιρλανδία το 2009 παρατηρήθηκε μία μείωση του αριθμού των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. από 26 σε 7 (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Στη Βουλγαρία υπάρχουν 264 δήμοι και 28 περιφέρειες, καθένας εκ των οποίων στο εσωτερικό του χωρίζεται σε τομείς ή στις μεγάλες πόλεις σε δημοτικά διαμερίσματα. Το μοναδικό επίπεδο αυτοδιοίκησης που υπάρχει είναι αυτό του πρώτου βαθμού. Περισσότερο από το ένα τέταρτο του βουλγάρικου πληθυσμού ζει στις τρεις μεγαλύτερες πόλεις (Σόφια, Φιλιππούπολη, Βάρνα). Σε μέσους όρους ένας δήμος της Βουλγαρίας αποτελείται από 25 οικισμούς, 30.000 κατοίκους και έχει έκταση 442 τετρ.χλμ. (www.namrb.org). Η κυβέρνηση της Βουλγαρίας από το 2006 εφαρμόζει τη στρατηγική της αποκέντρωσης. Η στρατηγική αυτή σκοπεύει αφενός στο να καθορίσει την κατανομή αρμοδιοτήτων και εξουσίας μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της Τ.Α. και αφετέρου στο να χαράξει τις κατευθύνσεις που θα πρέπει να ακολουθηθούν, περιλαμβάνοντας και την κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων. Οι κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητες έχουν να κάνουν με την εκπαίδευση, μέχρι τη δευτεροβάθμια (συντήρηση και επισκευή σχολείων, όπως και μισθοδοσία εκπαιδευτικού προσωπικού), την κοινωνική πρόνοια και την υγεία. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες των βουλγάρικων δήμων σχετίζονται με τις δημοτικές υποδομές και τα δίκτυα (θέρμανσης, νερού, ηλεκτρικού), με τη διαχείριση υγρών και στερεών αποβλήτων, την ψυχαγωγία, τον πολιτισμό, τις βιβλιοθήκες, τον τουρισμό και τις αθλητικές υποδομές (www.namrb.org).

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Εσθονία αποτελείται από 227 δήμους, από τους οποίων οι 33 είναι σε αστικές περιοχές και οι 194 εδράζουν σε αγροτικές περιοχές. Το μέσο μέγεθος του πληθυσμού των εσθονικών δήμων είναι 5.930 κάτοικοι, ενώ το 50% περίπου του συνολικού πληθυσμού της χώρας κατοικεί στις πέντε (5) μεγαλύτερες πόλεις. Το 80% των Ο.Τ.Α. έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων, ενώ οι αγροτικοί δήμοι έχουν κατά μέσο όρο 2.500 κατοίκους. Στην Εσθονία έχει ξεκινήσει μια σειρά εθελοντικών συγχωνεύσεων των δήμων με οικονομικά κίνητρα και συμβουλευτική υποστήριξη από την κεντρική κυβέρνηση. Σκοπός της μεταρρύθμισης είναι να δημιουργηθούν δήμοι με πάνω από 11.000 κατοίκους, ενώ οι δήμοι που θα παραμείνουν με κάτω από 5.000 χιλιάδες κατοίκους, μετά τις εθελοντικές συγχωνεύσεις, δεν θα υποστηριχτούν οικονομικά από το κράτος (www.emovl.ee).

Στην Ιταλία υπάρχουν τρεις βαθμίδες αυτοδιοίκησης: 20 περιφέρειες, 103 επαρχίες και 8.100 δήμοι. Επίσης, υπάρχουν δύο (2) ανεξάρτητα κρατίδια, του Βατικανό και του Αγίου Μαρίνου. Ο σημερινός αριθμός των ιταλικών δήμων καθορίστηκε μετά το 1990 (www.anci.it). Παρ' όλα αυτά οι ιταλικοί δήμοι έχουν ένα

σχετικά μικρό μέγεθος. Το μέσο μέγεθός τους είναι 8.000 κάτοικοι (Kuhlmann & Wollmann, 2011) και από τους 8.100 Ο.Τ.Α. οι περίπου 8.000 έχουν πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων (Bobbio 2005).

Στην Ιρλανδία το κράτος χωρίζεται σε 34 διοικητικές περιοχές (29 κομητείες και 5 πόλεις) μετά την εφαρμογή της Λευκής Βίβλου για την τοπική αυτοδιοίκηση το 2001. Η κάθε περιοχή έχει τη δική της τοπική αρχή, η οποία είναι εκλεγμένη από τον τοπικό πληθυσμό και ονομάζεται συμβούλιο της κομητείας. Οι 29 κομητείες αποτελούνται από 80 τοπικά συμβούλια (O'Sullivan, 2004). Το μέσο μέγεθος των τοπικών συμβουλίων είναι 37.100 κάτοικοι (www.ailg.ie).

Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση της Κύπρου αποτελείται από 33 δήμους, εκ των οποίων οι εννέα (9) είναι στα Κατεχόμενα, και 491 κοινότητες, εκ των οποίων οι 137 βρίσκονται στα Κατεχόμενα. Οι δήμοι αντιπροσωπεύουν το 66% του πληθυσμού της χώρας και το μέγεθός τους κυμαίνεται μεταξύ 5.000 και 10.000 κατοίκων. Αντίθετα, οι 354 κοινότητες που βρίσκονται στα εδάφη της Κυπριακής Δημοκρατίας δεν αντιπροσωπεύουν παρά το 34% περίπου του πληθυσμού, καλύπτοντας όμως το 90% περίπου της επικράτειας. Το 40% από αυτές έχουν πληθυσμό μικρότερο των 500 κατοίκων (www.ucm.org.cy).

Η τοπική αυτοδιοίκηση της Λετονίας διαρθρώνεται σε δύο επίπεδα: Σε 26 περιοχές και 527 δήμους. Οι δήμοι περιλαμβάνουν 432 αγροτικούς δήμους, 35 συνενωθέντες δήμους, 53 πόλεις και 7 πόλεις με διπλό καθεστώς (δήμου και περιοχής) (www.lps.lv).

Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. της Λιθουανίας συγκεντρώνουν 48 περιοχές, έξι (6) πόλεις και έξι (6) δήμους, χωρίς ιδιαίτερο χωρικό αντικείμενο. Η διάρθρωση αυτή των δήμων προήλθε μετά από τη διοικητική μεταρρύθμιση του 1994, η οποία περιόρισε τους 581 Ο.Τ.Α. σε 56. Μεταξύ 1994 και 2000 δημιουργήθηκαν άλλοι τέσσερεις (4) Ο.Τ.Α. Με μέσο όρο 56.570 κατοίκους, οι Ο.Τ.Α. της Λιθουανίας είναι από τους μεγαλύτερους στην Ευρώπη. Είναι αξιοσημείωτο ότι μόνον ένας πρωτοβάθμιος Ο.Τ.Α. έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων (www.lsa.lt).

Στην Πολωνία υπάρχουν τρία επίπεδα Τ.Α.: 16 περιφέρειες, 314 κομητείες και 2.478 δήμοι. Οι δήμοι είναι χωρισμένοι σε 307 αστικούς, 1.587 αγροτικούς και 584 μεικτούς. Οι 65 αστικοί δήμοι, μεταξύ των οποίων και η πρωτεύουσα Βαρσοβία, έχουν διπλό καθεστώς δήμου και κομητείας. Οι πολωνικοί δήμοι έχουν ένα μέσο πληθυσμιακό μέγεθος ίσο με 15.390 κατοίκους. Το 66% περίπου του συνόλου των

δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων, ενώ 39 πόλεις ξεπερνούν τους 100.000 κατοίκους.

Στην Ουγγαρία, μετά το 2007, υπάρχουν δύο επίπεδα αυτοδιοίκησης: δεκαεννέα (19) κομητείες και 3.175 δήμοι. Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. κατατάσσονται σε 2.863 χωριά, 265 πόλεις, 23 πόλεις με καθεστώς κομητείας και στη Βουδαπέστη που έχει ειδικό καθεστώς. Ο μέσος πληθυσμός των ουγγρικών Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. είναι 3.170 κάτοικοι, ενώ 91% από αυτούς έχουν πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων.

Στην Ολλανδία υπάρχουν δύο επίπεδα αυτοδιοίκησης: Οι 12 επαρχίες και οι 443 δήμοι. Οι υπερπόντιες κτήσεις, όπως οι Ολλανδικές Αντίλλες, απολαμβάνουν ένα ιδιαίτερο καθεστώς αυτονομίας. Στην Ολλανδία, λόγω του μεγάλου αριθμού των διαδοχικών μικρού μεγέθους μεταρρυθμίσεων για συγχώνευση, ο αριθμός των δήμων έχει μειωθεί σταδιακά από 1.015 το 1950 σε 458 το 2006 (Boedeltje and Denters 2010; Hoetjes, 2009). Σε συνδυασμό με την αύξηση του ολλανδικού πληθυσμού, οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του μεγέθους των ολλανδικών δήμων. Το μέσο μέγεθος του πληθυσμού των ολλανδικών δήμων το 1950 ήταν σχεδόν 9.900, ενώ το 2006 το μέσο μέγεθος ήταν πάνω από 35.600 κατοίκους (Denters & Klok, 2005).

Το Λουξεμβούργο έχει τρεις διοικητικές περιοχές, που αποτελούν αποσυγκεντρωτικές μονάδες και διοικούνται από εντεταλμένο (οριζόμενο από το μέγα Δούκα) στέλεχος, και 116 δήμους. Ο μέσος πληθυσμιακός όρος των λουξεμβουργιανών Ο.Τ.Α. είναι 4.080 κάτοικοι, ενώ το 81% των δήμων της χώρας έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων. Ο πληθυσμός της ομώνυμης πρωτεύουσας του κράτους μόλις που ξεπερνάει τους 80.000 κατοίκους. Η Ένωση των Λουξεμβουργιανών Πόλεων και Δήμων ιδρύθηκε το 1951, ενώ το 1986 μετονομάστηκε σε Συνδικάτο (www.syvicol.lu) και εκπροσωπεί το σύνολο της Τ.Α. της χώρας.

Στη Μάλτα υπάρχει μόνον ένα επίπεδο αυτοδιοίκησης, αποτελούμενο από 68 Ο.Τ.Α., εκ των οποίων οι 11 είναι πόλεις. Οι 54 από τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. της Μάλτας είναι χωροθετημένοι στο ομώνυμο και μεγαλύτερο νησί, ενώ 14 στη νήσο Gozzo. Ο μέσος πληθυσμός των Ο.Τ.Α. είναι 5.970 κάτοικοι, ενώ η πλειονότητάς τους έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων.(www.lca.org.mt).

Η ρουμανική Τ.Α. διαθέτει δύο βαθμίδες: 42 διαμερίσματα και 3.173 πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Από τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., οι 2.854 είναι αγροτικοί

δήμοι και οι 319 αστικοί, εκ των οποίων οι 211 πόλεις και οι 108 δήμοι με ειδικό καθεστώς. Η πρωτεύουσα του Βουκουρεστίου έχει διπλό καθεστώς δήμου και διαμερίσματος. Ο μέσος πληθυσμός των ρουμανικών Ο.Τ.Α. είναι 6.800 κάτοικοι, με το 90% αυτών να έχει πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων και το 35% μικρότερο των 5.000 κατοίκων. Παράλληλα, υπάρχουν 27 πόλεις με πληθυσμό μεγαλύτερο των 100.000 κατοίκων. Οι αγροτικοί δήμοι, που αποτελούν και το 90% των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. της χώρας, κατά τεκμήριο έχουν πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων και στα διοικητικά τους όρια έχουν κατά μέσο όρο πέντε (5) χωριά. Το σύνολο των χωριών που δεν έχουν δική τους αυτοδιοίκηση ανέρχεται σε 12.950. Στη Ρουμανία υπάρχουν τρεις ενώσεις που εκπροσωπούν την Πρωτοβάθμια Τ.Α.: Η Ένωση των Δήμων της Ρουμανίας, που εκπροσωπεί το σύνολο σχεδόν των αστικών δήμων με ιδιαίτερο καθεστώς, η Ένωση των Πόλεων της Ρουμανίας με 181 μέλη, που εκπροσωπεί την πλειονότητα των ρουμανικών πόλεων, και η Ένωση των Κοινοτήτων της Ρουμανίας, που εκπροσωπεί τις 510 από τις 2.854 αγροτικές κοινότητες Οι τρεις αυτές ενώσεις συνένωσαν τις δυνάμεις τους το 2001 και δημιούργησαν την ομοσπονδία των Ο.Τ.Α. της Ρουμανίας (www.fair.ro).

Η αυτοδιοικητική διαίρεση της Σλοβακίας έχει δύο βαθμίδες: Τις οκτώ (8) περιφέρειες και τους 2.781 δήμους,. Μετά τη «βελούδινη επανάσταση» οι δήμοι, που είχαν υποχρεωτικά συνενωθεί, διαλύθηκαν σε μικρότερες χωρικές μονάδες και ανέλαβαν να παρέχουν, ανεξάρτητα από το κεντρικό κράτος, δημόσιες υπηρεσίες (Bryson, 2008). Το 95% των δήμων έχει πληθυσμό μικρότερο των 5.000 κατοίκων, με μέσο πληθυσμό 1.870 κατοίκους. Στη Σλοβακία ακολουθήθηκε η αντίθετη πορεία από ό,τι στην υπόλοιπη Ευρώπη, καθώς με νόμο πλέον η διχοτόμηση ενός δήμου απαιτεί την έγκριση του Κοινοβουλίου (www.zmos.sk).

Στη Σλοβενία υπάρχει ένας μόνο βαθμός αυτοδιοίκησης, που αποτελείται από 210 δήμους. Έντεκα (11) από αυτούς έχουν καθεστώς αστικού δήμου. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία αύξηση του αριθμού των δήμων. Το 2005 υπήρχαν 193, ενώ το 2007 17 περισσότεροι. Οι σλοβένικοι δήμοι έχουν τουλάχιστον 5.000 κατοίκους πληθυσμό, εκτός από ειδικές περιπτώσεις που καθορίζονται από λόγους ιστορικούς, γεωγραφικούς, οικονομικούς, εθνικούς ή είναι χωροθετημένοι σε παραμεθόριες περιοχές. Σε οποιαδήποτε, πάντως, περίπτωση ο πληθυσμός του δήμου δεν μπορεί να είναι μικρότερος των 2.000 κατοίκων. Ο μέσος πληθυσμιακός όρος των σλοβένικων Ο.Τ.Α. είναι 9.560 κάτοικοι, με τους μισούς περίπου από το σύνολο να έχουν πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων (www.skupnostobcin.si).

Στην Πορτογαλία υπάρχουν σήμερα 308 δήμοι, 278 εκ των οποίων βρίσκονται στην ηπειρωτική χώρα, ενώ οι υπόλοιποι 30 υπερπόντιοι δήμοι ανήκουν στις (πολιτικά) αυτόνομες περιφέρειες της Μαδέρας και των Αζορών. Οι τοπικοί οργανισμοί αυτοδιοίκησης είναι χωρικές ενότητες με διοικητική και φορολογική αυτονομία, καθώς και με ανεξάρτητο προϋπολογισμό. Το Σύνταγμα της Πορτογαλίας ορίζει δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, την πρωτοβάθμια και την περιφερειακή (Afonso & Fernandez, 2008). Η πλειονότητα των δήμων έχει πληθυσμό που κυμαίνεται μεταξύ 10.000 και 50.000 κατοίκων, ενώ ο μέσος πληθυσμός τους είναι 34.380 κάτοικοι. Η πληθυσμιακή διασπορά των δήμων δεν είναι συμμετρική. Οι χωροθετημένοι στα ανατολικά, κοντά στα ισπανικά σύνορα, είναι και οι μικρότεροι. Αντίθετα, μεγάλες συγκεντρώσεις πληθυσμών παρατηρούνται στους παραθαλάσσιους δήμους (www.anmp.pt).

Οι δραστηριότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να έχουν στο επίκεντρο τους την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών και θα πρέπει να ασχολούνται με τη βελτίωση της ευημερίας του πληθυσμού των κατοίκων τους. Ως εκ τούτου, οι τοπικές κυβερνήσεις πρέπει να προωθήσουν την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη, την χωρική οργάνωση, και την παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών, όπως είναι το νερό και αποχέτευση, οι μεταφορές, η στέγαση, η υγειονομική περίθαλψη, η εκπαίδευση, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός, η διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος και η προστασία του πληθυσμού (Afonso and Fernandez, 2008).

Η Νορβηγία έχει επίσης χρησιμοποιήσει την τακτική των συνενώσεων. Μετά από μια παρατεταμένη περίοδο έρευνας και δημόσιας συζήτησης, το νορβηγικό κοινοβούλιο ψήφισε νόμους στα μέσα της δεκαετίας του 1950 που άνοιξαν τον δρόμο για μια διαδικασία συγχωνεύσεων, η οποία, κατά τη διάρκεια της επόμενης περιόδου των δέκα ετών, μείωσε τον αριθμό των δήμων από 744 σε 443. Αυτή η διαδικασία των συνενώσεων συνέβαλλε στην έντονη αύξηση του μεγέθους των δήμων. Το 1951 μόνο το 19% των δήμων είχε πάνω από 5.000 κατοίκους, ενώ το 1974 το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 45%. Ανάλογα είναι τα δεδομένα και για την κατανομή του πληθυσμού. Το 1951 το 59% του πληθυσμού ζούσε σε κοινότητες με πάνω από 5.000 κατοίκους, ενώ το 1974 το ποσοστό αυτό διαμορφώθηκε σε 84% (Rose, 1996).

Σε άλλες χώρες τόσο οι εθνικές κυβερνήσεις όσο και οι τοπικές δείχνουν απρόθυμες να εισαγάγουν μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για παράδειγμα, στην Ελβετία, ο αριθμός καθώς και το μέγεθος των δήμων παραμένουν σταθερά διαχρονικά. Το 1950 υπήρχαν 3.100 δήμοι και ο αριθμός αυτός μειώθηκε

μόνο σε 2.758 το 2007. Το μέσο μέγεθος του πληθυσμού ήταν και παραμένει περίπου 2.700 κάτοικοι (Baldersheim & Rose, 2010). Το 55% των δήμων έχει λιγότερο από 1.000 κατοίκους και μόλις οκτώ (8) δήμοι έχουν πληθυσμό πάνω από 500.000 (Calciolari et al., 2013).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^{Ο}

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ)

2.1.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Στην Ελλάδα, η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση διαρθρώθηκε σε δήμους και κοινότητες και ακολούθως απέκτησε τα γνωρίσματα της πολυδιάσπασης, μετά τη μεταρρύθμιση που συντελέστηκε το 1912 με τον νόμο ΔΝΖ/1912. Ιστορικά, από το 1912 έως το 1980, δεν υπήρξε θεαματική αύξηση του αριθμού των Κοινοτήτων. Για παράδειγμα, το 1939 οι Κοινότητες ήταν 5.582, το 1953 ανέρχονταν σε 5.639 και το 1986 σε 5.697. Η μεγαλύτερη μεταβολή επήλθε τη δεκαετία 1986 -1996, όταν μειώθηκε κατά 379 ο αριθμός των Κοινοτήτων. Την ίδια περίοδο, αυξήθηκε και ο αριθμός των Δήμων. Από τους 154 Δήμους, μόνο οι 91 προήλθαν από συνενώσεις. Οι υπόλοιποι 63 προήλθαν από αναγνώριση κοινότητας σε δήμο, λόγω πληθυσμού ή για ιστορικούς λόγους (Κουτσούρης & Γκέκας, 2007).

Η συγκεκριμένη κατάσταση χαρακτηριζόταν από πολυδιάσπαση, με αποτέλεσμα την αδυναμία των Ο.Τ.Α. να ανταπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως αυτή οριζόταν από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία. Ειδικότερα, δεν ανταποκρίνονταν τόσο στον πολιτικό τους ρόλο, καθώς υπήρχε αναποτελεσματική εκπροσώπηση των μικρών χωριών-κοινοτήτων, όσο και στον διοικητικό τους ρόλο λόγω αδυναμίας παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες, όπως επίσης δεν ανταποκρίνονταν και στον αναπτυξιακό τους ρόλο λόγω της περιορισμένης συμμετοχής στις διαδικασίες της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Εν κατακλείδι, η πολυδιάσπαση σήμαινε τη μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρωπίνου δυναμικού.

Διαδοχικές κυβερνήσεις επιχείρησαν από το 1981 να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της πολυδιάσπασης με τις (ασχεδίαστες και εθελοντικές) συνενώσεις και τους αναπτυξιακούς συνδέσμους του Ν. 1416/1984, με τις (σχεδιασμένες αλλά εθελοντικές) συνενώσεις του Ν. 1622/1986 και με τα συμβούλια περιοχής του Ν. 2218/1994. Οι μεταρρυθμιστικές αυτές προσπάθειες είχαν θετική κατεύθυνση, αλλά δεν είχαν ικανοποιητικά αποτελέσματα καθώς η υλοποίηση της μεταρρύθμισης (συνεργασίας και συνένωσης) ανατέθηκε στους ίδιους τους Ο.Τ.Α., ενώ είναι -

ουσιαστικά και νομικά - ευθύνη της Πολιτείας ("κρατική υπόθεση") και οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από μεσοχρόνιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης των νέων θεσμών και τα αναγκαία μέτρα πολιτικής (www.ypes.gr).

Η Ελλάδα για αρκετά χρόνια προώθησε διάφορες μορφές διακοινοτικών συνεργασιών, με σημαντικότερες προσπάθειες τους αναπτυξιακούς συνδέσμους και τα συμβούλια περιοχής, ενώ παράλληλα προωθούσε και τη λύση των εθελοντικών συνενώσεων μεταξύ γειτονικών Ο.Τ.Α., χωρίς ουσιαστικά αποτελέσματα. Τα τελευταία χρόνια, πέρα από την ενίσχυση της περιφερειακής διοίκησης και τη δημιουργία της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης προωθήθηκε η λύση των υποχρεωτικών συνενώσεων των παλαιών πρωτοβαθμίων Ο.Τ.Α. (μέσω του γνωστού σχεδίου «Ι. Καποδίστριας»).

Μέχρι την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» (Ν. 2539/97), στη χώρα μας η κατάσταση διακρινόταν από ανισοβαρείς Ο.Τ.Α. που κυρίως λειτουργούσαν σαν κέντρα οργάνωσης της κοινωνικής ζωής της περιοχής και διεκπεραιωτές της τοπικής γραφειοκρατίας. Υπήρχαν 5.318 κοινότητες, με πληθυσμό μικρότερο από 5.000 κατοίκους, και 457 δήμοι. Από τους Ο.Τ.Α. (5.775 συνολικά), ποσοστό 94% είχε πληθυσμό μικρότερο των 2.000 κατοίκων και αντιστοιχούσε στο 31% του πληθυσμού της χώρας, ενώ ποσοστό 64% ήταν Ο.Τ.Α. με πληθυσμό μικρότερο των 510 κατοίκων. Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. δεν ήταν ενιαίες πολεοδομικές ενότητες αλλά αποτελούνταν από 12.315 οικισμούς (ΙΤΑ, 2008).

Με τους νόμους 1416/84 και 1622/86 θεσπίστηκαν ικανά κίνητρα για την εθελοντική συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε νέους δήμους, αλλά οι προσπάθειες αυτές δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Λιγότεροι από 400 Ο.Τ.Α. (από τους 5.775 συνολικά) αξιοποίησαν αυτά τα κίνητρα. Επίσης, η Πολιτεία με τους παραπάνω νόμους δημιούργησε τους αναπτυξιακούς συνδέσμους (Ν. 1416/84, 572 αναπτυξιακοί σύνδεσμοι συνολικά) και τις γεωγραφικές ενότητες (Ν. 1622/86, 1116 γεωγραφικές ενότητες συνολικά). Με τον νόμο 2218/94 δημιουργήθηκαν τα συμβούλια περιοχής (492 συμβούλια περιοχής), τα οποία ήταν στην ουσία σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων που προβλέπονταν από το Σύνταγμα και λειτουργούσαν όπως οι άλλοι σύνδεσμοι. Φιλοδοξία ήταν τα συμβούλια περιοχής να γίνουν πόλοι έλξης και συνένωσης όλων των δραστηριοτήτων των κατοίκων της περιοχής, ώστε να συμβάλουν στη δημιουργία νέων ισχυρών δήμων με την εθελοντική συνένωση.

2.1.2 ΑΡΧΕΣ-ΣΤΟΧΟΙ- ΔΟΜΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Η Κεντρική Ένωση Δήμων Κοινοτήτων Ελλάδος (1999), μέσω των αποφάσεων του τακτικού συνεδρίου που πραγματοποιήθηκε στη Ρόδο τον Οκτώβρη του 1999, αναφέρει *«Με τη νέα πραγματικότητα που έχει δημιουργηθεί στη χώρα μας, μετά την ψήφιση και εφαρμογή του Ν.2539/97 που υλοποιεί στην πράξη το πρόγραμμα "ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ", διαπιστώνει ότι έχουν γίνει σημαντικά θετικά βήματα, αλλά ότι υπάρχουν και πολλά ζητήματα που χρήζουν ακόμα άμεσης επίλυσης. Για το λόγο αυτό, πρέπει η κυβέρνηση, τα συλλογικά όργανα και οι υποστηρικτικοί μηχανισμοί της Τ.Α. να αναπτύξουν όλες τις απαραίτητες υποστηρικτικές πολιτικές και να αναλάβουν πρωτοβουλίες οικονομικής ενίσχυσης και υλοποίησης των εξαγγελιών καθώς και τη συνεχή ενημέρωση και πληροφόρηση των νέων Ο.Τ.Α., ώστε στο συντομότερο δυνατό χρόνο να μεταβληθούν αυτοί σε ισχυρούς και σύγχρονους Δήμους, κύτταρα τοπικής ανάπτυξης και προκοπής. Επιβεβαιώνει ότι στόχος της Αυτοδιοίκησης παραμένει η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στους πολίτες και η βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου».*

Σε άλλο σημείο των αποφάσεων τονίζεται ότι «*Στην προοπτική της ολοκλήρωσης ενός νέου μοντέλου διοικητικής διάρθρωσης της χώρας και της νέας σχέσης ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες εξουσίας, θεωρούμε ότι πρέπει να ανοίξει η συζήτηση για τα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης, καθώς και για την περιφέρεια. Αναβάθμιση και επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου με τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της Αυτοδιοίκησης και σύνταξη νέου χάρτη για το σύνολο των αρμοδιοτήτων των δράσεων και των λειτουργιών της αυτοδιοίκησης. Άμεση αποκέντρωση της φορολογικής εξουσίας στην τοπική* αυτοδιοίκηση, *στα πλαίσια συμφωνημένων κανόνων και όρων και ανάλογα με τη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών. Κατ' εφαρμογή της συνθήκης του Άμστερνταμ που προβλέπει ειδικές πολιτικές για την ισόρροπη ανάπτυξη και σύγκλιση των νησιωτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ένταξη όλων των νησιών της Ελλάδας, Αιγαίου και Ιονίου Πελάγους, στα επιχειρησιακά προγράμματα και τις πρωτοβουλίες του Γ' Κ.Π.Σ. που προβλέπουν ειδικές πολιτικές και ειδικά μέτρα για την σύγκλιση και συνοχή των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων των νησιωτικών περιοχών. Προτείνεται η δημιουργία υποστηρικτικού - συμβουλευτικού μηχανισμού με την ουσιαστική συμμετοχή της Τ.Α. για την επιτόπια στήριξη των Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας σε ζητήματα εφαρμογής νόμων και κανονιστικού πλαισίου που διέπουν τη λειτουργία του Ο.Τ.Α.».*

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» είναι μια μεταρρύθμιση που δημιουργεί βιώσιμους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ικανούς να αναβαθμίσουν το τοπικό πολιτικό σύστημα, να εξασφαλίσουν την κοινωνική συναίνεση στις ενέργειές τους, να προγραμματίσουν την ανάπτυξη του τόπου τους, να εξασφαλίσουν και να διαχειριστούν τους πόρους που απευθύνονται στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, να συντονίζουν τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις, να διασφαλίζουν τη διαφάνεια και τον κοινωνικό έλεγχο στη δράση τους (Προβατάς, 2003).

Η κλίμακα ή το μέγεθος των νέων δήμων που προέκυψε από τις συνενώσεις καθορίζει αυτόματα και το είδος των υποδομών που θα πρέπει να δημιουργήσουν για να στηρίξουν τη βιωσιμότητα και την ενδογενή ανάπτυξη. Για την όσο το δυνατόν ακριβέστερη προσέγγιση των αναγκών σε τεχνικές και κοινωνικές υποδομές είναι ανάγκη να ληφθούν υπόψη ορισμένα στοιχεία, βασικότερα των οποίων είναι ο πληθυσμός. Με βάση το μέγεθος αυτό καθορίζονται ποιοτικά και ποσοτικά οι διάφορες κοινωνικοοικονομικές και διοικητικές υποδομές. Για τις τεχνικές υποδομές σημασία έχει (εκτός του πληθυσμού) η γεωγραφική και χωρική δομή της περιοχής του νέου δήμου, δηλαδή η έκταση, η μορφολογία εδάφους, η ύπαρξη φυσικών πόρων, η θέση σε σχέση με τα μεγάλα αστικά κέντρα και τους μεγάλους συγκοινωνιακούς άξονες της χώρας, τις παραμεθόριες περιοχές, καθώς επίσης και η γειτνίαση με τη θάλασσα, κ.λπ.

Με βάση την αρχή αυτή και με σχετική αφαίρεση δημιουργείται μία ιδεατή ανθρωπογεωγραφική και αναπτυξιακή οντότητα, ως πρότυπο νέου δήμου, το οποίο φυσικά θα πρέπει να προσαρμόζεται σε κάθε συγκεκριμένη εφαρμογή στην πράξη. Μπορεί έτσι να διαμορφωθούν ορισμένοι "τύποι" δήμων ανάλογα με τη διαφοροποίηση των παραμέτρων και των παραγόντων που εκτέθηκαν πιο πάνω. Μία πρώτη τυπολογία με βάση την οποία μπορούν να προσδιορισθούν οι υποδομές διακρίνει τους δήμους σε "αστικούς", "ημιαστικούς" και "αγροτικούς" με την έννοια ότι όλοι κινούνται στο πλαίσιο του επαρχιακού χώρου και δεν αφορούν τους Ο.Τ.Α. που απαρτίζουν τα πολεοδομικά συγκροτήματα και τα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας. Η διαφοροποίηση μεταξύ τους δε σημαίνει ότι είναι κατ' ανάγκη ποσοτική (μέγεθος πληθυσμού) αλλά οπωσδήποτε το πληθυσμιακό μέγεθος συμβαδίζει στην πράξη με τις ποιοτικές διαφορές που παρατηρούνται λόγω της θέσης και του είδους ανάπτυξής τους. Σε κάθε περίπτωση (ύπαρξης ή όχι κεντρικού οικισμού) υπάρχει ένα πρόβλημα κατανομής στον χώρο των υποδομών και του κοινωνικού εξοπλισμού κάθε νέου δήμου που θέλει αρκετή προσοχή στην αντιμετώπισή του. Τέλος, το ζήτημα της

κοστολόγησης αυτών των υποδομών μπορεί να αντιμετωπιστεί στην αρχή γενικά και ενδεικτικά ώστε να δοθεί μία εικόνα στο σύνολο του εθνικού χώρου ως προς την τάξη μεγέθους του προγράμματος (www.ypes.gr).

Το προτεινόμενο πρόγραμμα θεωρήθηκε καινοτομικό από το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. διότι δεν επιχειρήθηκε η συνένωση των Ο.Τ.Α. μόνον με τον νόμο και τις διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα, που περιέχει τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, την εξασφάλιση κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού, όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής του προγράμματος κ.λπ.

Το πρόγραμμα περιέχει διαχρονικές δεσμεύσεις της Πολιτείας γιατί είναι πενταετές (1997 - 98: προπαρασκευαστική περίοδος και 1999 - 2001: περίοδος υποστήριξης του νέου θεσμού). Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση είναι, επί της αρχής αναγκαστική (υποχρεωτική συνένωση), αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της (διατήρηση ονόματος πρώην κοινοτήτων με πολιτικά όργανα τα Τοπικά Συμβούλια που θα έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες, κατοχύρωση της εκπροσώπησης των πρώην κοινοτήτων με περισσότερους από 300 κατοίκους στο Δημοτικό Συμβούλιο, διατήρηση σημερινών δικαιωμάτων των κατοίκων κ.λπ.) Η επιτυχία του προγράμματος δεν είναι μόνον υπόθεση του ΥΠΕΣΔΔΑ, μια και καλούνται τα αναπτυξιακά υπουργεία να συμμετέχουν στην εξειδίκευση και την εφαρμογή του και επομένως αποτελεί πρόγραμμα της κυβέρνησης (www.ypes.gr).

Η υλοποίηση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» είχε βασικό στόχο τη δραστική επίλυση του δομικού προβλήματος της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης,, δηλαδή του πολυκερματισμού και της ύπαρξης πολλών μικρών και αναπτυξιακά και διοικητικά καχεκτικών μονάδων. Η συγκρότηση των νέων δήμων διαμορφώνει στο οργανωτικό – χωροταξικό πεδίο τις προϋποθέσεις για να δημιουργηθούν ισχυρές και αποτελεσματικές διοικητικές οντότητες ικανές:

- να παρέχουν υπηρεσίες καλής ποιότητας στους κατοίκους και ιδίως στους κατοίκους της υπαίθρου,
- να δημιουργούν τις αναγκαίες τεχνικές, οικονομικές και κοινωνικές υποδομές που βελτιώνουν την ποιότητα ζωής των κατοίκων και
- να οργανώνουν και να υποστηρίζουν την τοπική ανάπτυξη και κυρίως τον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών ολοκληρωμένης τοπικής ανάπτυξης.

Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση έρχεται εκτός των άλλων να καλύψει και το θέμα της προετοιμασίας για την αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων που κατευθύνονται στην ανάπτυξη της υπαίθρου. Μιας προετοιμασίας που επιβάλλει την εκπόνηση προγραμμάτων σε τοπικό επίπεδο προκειμένου να εξασφαλιστούν οι απαραίτητοι χρηματικοί πόροι.

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίζεται το πρόγραμμα είναι (Παπαδόπουλος, 1997; www.ypes.gr):

I. Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι Ο.Τ.Α. αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση).
II. Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων
III. Η αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία (κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων)
IV. Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

Στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η δημιουργία ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή ισχυρών και αποτελεσματικών Ο.Τ.Α, ικανών να σχεδιάζουν και να υλοποιούν πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, καθώς και να παρέχουν αποτελεσματικές και ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες στους πολίτες, έτσι ώστε οι κάτοικοι των χωριών να απολαμβάνουν τις υπηρεσίες που θεωρητικά – τουλάχιστον – απολαμβάνουν οι κάτοικοι των αστικών κέντρων.

Αναλυτικότερα οι στόχοι του προγράμματος σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών Δημοσίας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (www.ypes.gr) είναι (Παπαδόπουλος 1997):

- Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος
- Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των Ο.Τ.Α. και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.
- Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
- Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.

- Η ενίσχυση του "ενδογενούς" δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και "βιώσιμη" περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
- Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας, που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
- Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Στους στόχους του νομοσχεδίου αναφέρθηκε και ο εισηγητής της πλειοψηφίας βουλευτής κος Τσούρας Α. κατά τη συνεδρίαση της 22/10/1997 της διαρκούς επιτροπής δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης της Βουλή των Ελλήνων. Πιο συγκεκριμένα αυτοί τέθηκαν ως εξής:

1. Να μπορεί ταυτόχρονα ο τόπος εργασίας, κατοικίας και διαβίωσης του κάθε δημότη να προσφέρει δυνατότητες απασχόλησης και ποιότητας ζωής
2. Να μπορούν να αναπτυχθούν οι εντόπιες παραγωγικές δυνάμεις, να αξιοποιηθούν οι τοπικοί πόροι και να οργανωθούν σωστά οι οικονομικές δραστηριότητες. Και φυσικά, να είναι δυνατό να ενταχθούν στο αναπτυξιακό-παραγωγικό σύστημα της ευρύτερης περιοχής.
3. Να υπάρχει η δυνατότητα εκτέλεσης σύνθετων τοπικών ολοκληρωμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων, ιδίως σε έργα υποδομής (δρόμοι, ύδρευση, άρδευση, αποχέτευση, εγγειοβελτιωτικά έργα, εμπορικό κέντρο κ.λπ.).
4. Να υπάρχει το επιθυμητό μέγεθος (πληθυσμιακό-γεωγραφικό) που να εξασφαλίζει την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία των αναγκαίων κοινωνικών εξοπλισμών (υγείας-παιδείας-πολιτισμού-αθλητισμού-ψυχαγωγίας-κοινωνικής πρόνοιας κ.λπ.).
5. Να μπορεί να οργανωθεί και να λειτουργήσει πλήρως και με σύγχρονα μέσα μια διοικητική μονάδα με όλες τις ανάλογες υπηρεσίες, αρμοδιότητες και καθήκοντα (υποδομή-στελεχιακό ανθρώπινο δυναμικό).
6. Να υπάρξει αναπτυξιακή ισορροπία ανάμεσα στους Ο.Τ.Α. που αποτελούν τον νέο δήμο, αλλά και ανάμεσα στους δήμους της περιφέρειας.

Συνεχίζοντας ο κος Τσούρας τόνισε ότι *«για να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι πρέπει χρειάζονται εγγυήσεις τις οποίες παρέχει ο καινούργιος νόμος. Οι οποίες είναι ότι υπάρχει δημοκρατική, ισχυρή και ουσιαστική αποκέντρωση μέσα στο νέο δήμο και στα τοπικά συμβούλια. Οτι παραμένει βασικά η αξιοποίηση και η διαχείριση των*

περιουσιακών στοιχείων στους πρώην Ο.Τ.Α. Ότι λαμβάνονται συγκεκριμένα μέτρα για την γρήγορη, άμεση και αποτελεσματική εξυπηρέτηση του πολίτη. Ότι διατηρούνται οι διευκολύνσεις και οι ευνοϊκές ρυθμίσεις των κατοίκων των μικρών Ο.Τ.Α. Ότι κατασκευάζονται τα βασικά έργα τεχνικής υποδομής και λειτουργικής υποστήριξης και προμηθεύεται σε κάθε νέο δήμο ο αναγκαίος εξοπλισμός μέσα σε μια πενταετία και τέλος ότι εξασφαλίζεται η χρηματοδοτική υποστήριξη από την πολιτεία για ολοκληρωμένα προγράμματα ανάπτυξης σε όλους τους δήμους.»

2.1.3 ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», μέσω των αναγκαστικών συνενώσεων που επέβαλε, επέφερε μια σημαντική τομή ως προς το καταστατικό πλαίσιο διακυβέρνησης των Ο.Τ.Α. και τη δημοτική αποκέντρωση. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 10 του ν. 2539/1997: «*Στους δήμους και τις κοινότητες, που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο, η εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου Ο.Τ.Α. και κάθε προσαρτώμενου συνοικισμού αποτελεί υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας του νέου δήμου ή κοινότητας και προσδιορίζεται με τον όρο «Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα», το οποίο περιλαμβάνει και τον πληθυσμό του καταργηθέντος Ο.Τ.Α.*». Το άρθρο 4 του νόμου προέβλεπε τη σύσταση *Τοπικού Συμβουλίου* (παρ. 1) σε κάθε *δημοτικό διαμέρισμα*, εκτός από εκείνα που ορίζονταν ως έδρες των νέων δήμων και είχαν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων. Το Τοπικό Συμβούλιο «*λειτουργεί στα πλαίσια του νέου δήμου ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος*» (παρ. 2). Τα τοπικά συμβούλια προβλέπονταν τριμελή σε διαμερίσματα που έχουν μέχρι 300 κατοίκους, πενταμελή σε όσα έχουν μέχρι 1.500 και επταμελή στα μεγαλύτερα. Ως προς τα *κοινοτικά διαμερίσματα*, ο νόμος καθιέρωσε την εκπροσώπησή τους, εκτός από εκείνα της έδρας, στη νέα *Κοινότητα* με τους *Παρέδρους* (Χλέπας, 2008).

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 2539/1997, το *τοπικό συμβούλιο* αποκτούσε τις ακόλουθες *αρμοδιότητες*: *«α. Εκφέρει γνώμη και διατυπώνει προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν το δημοτικό διαμέρισμα. Διατυπώνει προτάσεις στα πλαίσια της κατάρτισης του τεχνικού προγράμματος του δήμου για τα εκτελεστέα έργα και προγράμματα που αφορούν την περιφέρειά του. β. Παρακολουθεί την υλοποίηση των έργων και προγραμμάτων που εκτελούνται στο δημοτικό διαμέρισμα, έχοντας δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων που αφορούν τη μελέτη και εκτέλεση των έργων και προγραμμάτων*

αυτών και υποβάλλει σχετικές προτάσεις προς τα αρμόδια όργανα του δήμου. γ. Παρακολουθεί τη λειτουργία των κέντρων και εγκαταστάσεων παροχής διοικητικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και αθλητικών εξυπηρετήσεων του δήμου που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα και προτείνει στα αρμόδια όργανα του δήμου τη λήψη μέτρων για τη βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας τους. δ. Προτείνει κατά τις ισχύουσες διατάξεις στο δημοτικό συμβούλιο τον ορισμό μελών των διοικητικών συμβουλίων, ιδρυμάτων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεων του δήμου που λειτουργούν στο δημοτικό διαμέρισμα. ε. Εκφέρει γνώμη για την αξιοποίηση, ανταλλαγή, δωρεά, εκποίηση περιουσιακών στοιχείων που ανήκαν στον καταργηθέντα Ο.Τ.Α. ή τον προσαρτηθέντα συνοικισμό. στ. Εκφέρει γνώμη προτού ληφθούν αποφάσεις των οργάνων του δήμου που αναφέρονται σε δραστηριότητες και ενέργειες οι οποίες αφορούν στη διατήρηση του χαρακτήρα παραδοσιακού οικισμού» (Χρυσανθάκης, 1998).

Πάντως, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 του νόμου, το δημοτικό συμβούλιο με απόφασή του, που έπρεπε να ληφθεί μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου, με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, μπορούσε να αναθέτει στα τοπικά συμβούλια ή στον πρόεδρό τους αρμοδιότητές του: για τη *συντήρηση και λειτουργία* των δικτύων ύδρευσης και άρδευσης, των νεκροταφείων, των εγκαταστάσεων στους βοσκότοπους, των παιδικών χαρών και άλλων αθλοπαιδιών, των σχολικών κτιρίων και του εξοπλισμού τους, τη *συντήρηση* του συστήματος αποχέτευσης, των δημοτικών οδών και γεφυρών, των πλατειών και των άλλων κοινόχρηστων χώρων καθώς και των αγροτικών οδών, την *εφαρμογή* πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων και τη συντήρηση και λειτουργία των αντίστοιχων εγκαταστάσεων, την *παροχή υπηρεσιών και προστασίας* στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής τους στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου, την *παροχή υπηρεσιών* για την τουριστική αξιοποίηση και προβολή του δημοτικού διαμερίσματος. Το δημοτικό συμβούλιο μπορούσε, επίσης, να αναθέτει αρμοδιότητες «*και σε όποιον άλλο τομέα κρίνει σκόπιμο με κριτήριο την εξυπηρέτηση των κατοίκων, την αποτελεσματικότητα και την οικονομία*» (Χλέπας, 2008).

Ο νόμος «Ι. Καποδίστριας» επέλεξε, σύμφωνα με τα παραπάνω, να συγκεντρωθεί η ευθύνη για τη λήψη των αποφάσεων στα όργανα του Δήμου (κυρίως στο δημοτικό συμβούλιο), ενώ τα *τοπικά συμβούλια* των *δημοτικών διαμερισμάτων* (δηλ. των τέως ΟΤΑ) περιορίσθηκαν σε *γνωμοδοτικά* και *ελεγκτικά*, κυρίως,

καθήκοντα. Με τις σχετικές ρυθμίσεις επιδιώκονταν η διασφάλιση της διοικητικής *συνοχής* των νέων Δήμων, χωρίς πάντως, όπως ήδη τονίσθηκε, να αποκλείεται και η αποσυγκέντρωση ορισμένων *αποφασιστικών* αρμοδιοτήτων από τα «κεντρικά» όργανα προς τα τοπικά συμβούλια ή τον Πρόεδρό τους.

2.1.4 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

Στην προσπάθεια αξιολόγησης του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι έγινε αρχικά αποδεκτό από το ευρύ κοινό ως ένα βήμα προόδου και εκσυγχρονισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, σε δειγματοληπτική έρευνα που πραγματοποιήθηκε σε αντιπροσωπευτικό δείγμα 6.000 πολιτών στο σύνολο της χώρας, ποσοστό 48,8% των πολιτών συμφώνησε με τη διατύπωση *«η διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας (σχέδιο Καποδίστριας) οδήγησε στην ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης»*, ενώ ποσοστό 16,7% διαφώνησε, ποσοστό 15,9% δεν τοποθετήθηκε και ποσοστό 18,6% διατήρησε στάση σχετικής συμφωνίας (Χατζηπαντέλης, 2001).

Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση είχε σωστό σχεδιασμό για τη δημιουργία ισχυρών δήμων, με οργανωμένους και αποτελεσματικούς διοικητικούς μηχανισμούς, απαραιτήτους για να αντιμετωπιστούν οι επιτακτικές ανάγκες του δημοκρατικού προγραμματισμού, της διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα και των πρόσθετων αρμοδιοτήτων που ανατίθενται από την κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. (Σωτηρέλης, 2006).

Με αυτό το πρόγραμμα καλύφθηκαν δύο σύγχρονες ανάγκες της χώρας: αυτή της ενεργότερης συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων που άμεσα τους αφορούν και αυτή της εφαρμογής του προγραμματισμού των παρεμβάσεων και της υλοποίησης των έργων στο κατώτατα δυνατό επίπεδο της κοινωνικής οργάνωσης. Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση προσαρμόσε το διοικητικό σύστημα της χώρας μας με αυτό που επικρατεί στις περισσότερες χώρες-μέλη της Ε.Ε. Ένα σύστημα στο οποίο οι πολίτες εκλέγουν άμεσα τους τοπικούς άρχοντες. Αυτή η άμεση εκλογή είναι συνυφασμένη με τη λήψη αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο και την απαραίτητη υλοποίηση των αποφάσεων αυτών από τους ίδιους διοικητικούς μηχανισμούς, χρησιμοποιώντας πόρους τοπικούς, εθνικούς και ευρωπαϊκούς. Η μερική αυτή προσαρμογή του διοικητικού μας συστήματος, αφού δεν προβλέπεται ακόμα η άμεση εκλογή περιφερειάρχη υπακούει στις εξελίξεις στην Ε.Ε., η οποία προγραμματίζει πλέον την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, εφαρμόζοντας την

αρχή της επικουρικότητας, στο κατώτατο διοικητικό επίπεδο. Ένα επίπεδο όμως που να μπορεί να καταστρώσει ένα πρόγραμμα ολοκληρωμένης ανάπτυξης, να εξασφαλίσει την κοινωνική συναίνεση για την εφαρμογή του, να εξασφαλίσει πόρους και να διασφαλίσει τη διαφάνεια και τον κοινωνικό έλεγχο (Προβατάς, 2003).

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» είναι το επιχειρηματικό σχέδιο που συνέθεσε, αρμονικά, νομοθετικά μέτρα και μέτρα πολιτικής για την υποστήριξη των νέων δήμων, μέτρα που κυρίως συναρθρώνονται στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ). Τα μέτρα αυτά στοχεύουν στο να εξασφαλίσουν στους δήμους γόνιμες συνθήκες οργάνωσης και αντιμετώπισης άμεσων ζωτικών προβλημάτων, οι οποίες είναι προϋπόθεση για τη λειτουργική ενότητα και την εμπέδωση της συνείδησης του ενιαίου δήμου. Επίσης, τους παρέχεται η δυνατότητα να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν τις πρώτες αναπτυξιακές τους πρωτοβουλίες. Ασφαλώς αυτοί οι στόχοι υλοποιούνται στο μέτρο που οι δημοτικές αρχές επιχειρούν να αξιοποιήσουν το ΕΠΤΑ ως χρηματοδοτικό εργαλείο ανάπτυξης. Συνεπώς, η υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αποδίδει καρπούς στο μέτρο που την ενστερνίζονται και την υλοποιούν οι δημοτικές αρχές. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, στο επίκεντρο του προγράμματος είναι η οργανωτική και τεχνική στήριξη των δήμων (Κατσούλης 2003).

Οι νέοι δήμοι που προβλέφθηκαν από το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» είναι ικανοί να παίξουν τον ρόλο αυτό και να συμβάλουν στην ανάπτυξη του τόπου τους. Βασική προϋπόθεση επιτυχίας είναι το ξεπέρασμα των όποιων διαφωνιών εμφανίστηκαν κατά τον σχεδιασμό και τον ορισμό της έδρας του νέου δήμου. Παρουσιάζεται όμως επιτακτική η ανάγκη της εμπέδωσης από τον τοπικό πληθυσμό ότι η ανάπτυξη της περιοχής είναι μια δικιά του υπόθεση και ότι ο νέος δήμος μπορεί να εξυπηρετήσει πρωταρχικά τα δικά του συμφέροντα. Η συγκρότηση των νέων δήμων εξελίσσεται σε ένα περιβάλλον διατήρησης των λειτουργικών μέσων και των διαδικασιών που ίσχυαν πριν από τη μεταρρύθμιση. Το ανθρώπινο δυναμικό παραμένει το ίδιο ή κατά κανόνα θα εξακολουθήσει να λειτουργεί με τις ίδιες αντιλήψεις και την ίδια συμπεριφορά, το οργανωτικό σχήμα και τα μέσα προσαρμόζονται στο μέγεθος του νέου δήμου, αλλά δεν μεταβάλλονται απαραιτήτως, και οι διαδικασίες διοικητικής λειτουργίας παραμένουν αμετάβλητες.

Σήμερα οι νέοι δήμοι, ιδίως οι μικροί της υπαίθρου καλούνται να υπερβούν τους περιορισμένους ορίζοντες της παλιάς κοινοτικής αυτοδιοίκησης και να

δημιουργήσουν σε όλες τις γωνιές της άλλοτε ξεχασμένης Ελλάδας νέες δομές οργάνωσης, βελτιώνοντας τις υποδομές ανάπτυξης νέων δραστηριοτήτων, ιδιαίτερα στον κοινωνικό τομέα που τόσο ανάγκη έχουν οι τοπικές κοινωνίες, και ιδιαίτερα οι ευαίσθητες ομάδες του πληθυσμού, όπως οι ηλικιωμένοι (Χατζόπουλος, 2003).

Ο κος Δαρνέλης (2003), δήμαρχος Χερσονήσου Κρήτης επισημαίνει *«Η πρώτη περίοδος του «Ι. Καποδίστριας» δεν φαίνεται να έπεισε τις μικρές κυρίως τοπικές κοινωνίες για τις ριζικές αλλαγές που θα έφερνε. Οι καχυποψίες και οι τοπικισμοί δεν υποχώρησαν. Παράλληλα, το αίτημα της ενίσχυσης της αποκέντρωσης με αυτοδιοίκηση δεν έτυχε της έμπρακτης συνηγορίας των άμεσα ενδιαφερομένων. Εξάλλου σημαντικό μέρος της ευθύνης για την αντιμετώπιση της απερήμωσης της υπαίθρου, για την ενίσχυση της περιφέρειας και τη δημιουργία όρων και προϋποθέσεων παραμονής, αλλά και επιστροφής νέων ανθρώπων σε αυτήν βαρύνει την αυτοδιοίκηση. Απαιτείται η πανστρατιά των δυνάμεων που πιστεύουν στην αυτοδιοίκηση, που πιστεύουν στον προοδευτικό εκσυγχρονισμό της χώρας, των δυνάμεων που μπορούν να προτείνουν όραμα ικανό να εμπνεύσει και να κινητοποιήσει, των δυνάμεων που πιστεύουν στην ανάπτυξη που σέβεται το περιβάλλον και έχει γνώμονα την ποιότητα ζωής, που δεν ξεχνά τις αρχές τις αειφορίας»*.

Ο κος Δ. Κατσούλης (2003), δήμαρχος Αυλώνος του νομού Ευβοίας, υποστηρίζει ότι *«Δεν αρκεί η ανασυγκρότηση στο οργανωτικό επίπεδο και η τεχνική υποστήριξη, αλλά απαιτείται και η μεταρρύθμιση των λειτουργιών, δηλαδή η βελτίωση των διαδικασιών διοίκησης και παροχής υπηρεσιών, η αναδιάταξη, η αναβάθμιση και η μεταβολή των αντιλήψεων του ανθρώπινου δυναμικού. Η οργανωτική χωροταξική ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης καθιστά πλέον γόνιμες τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή ενός επιχειρησιακού σχεδίου για την «Ποιότητα στους δήμους», δηλαδή για την «ποιότητα στις υπηρεσίες και τις λειτουργίες των δήμων»*.

Σε μια άλλη πτυχή του θέματος τοποθετείται ο κος Χατζόπουλος (2003) π. δήμαρχος Τυχερού του νομού Έβρου. «*Η υπόθεση της κοινωνικής φροντίδας, της ποιότητας ζωής, της αξιοποίησης των πολιτιστικών πόρων και της αναγέννησης των χωριών είναι το μεγάλο στοίχημα. Παράλληλα η καταγραφή, η ιεράρχηση και ο σχεδιασμός για την αξιοποίηση των πόρων που κάθε τόπος διαθέτει, αποτελούν την άλλη πλευρά της μεγάλης ευθύνης που η διοίκηση, ο δήμαρχος και το δημοτικό συμβούλιο των νέων δήμων καλούνται να φέρουν σε πέρας. Όσοι δεν ανταποκρίνονται σε αυτές τις προκλήσεις, προτιμώντας την πεπατημένη της μίζερης διαχείρισης των τοπικών προβλημάτων, κατανοώντας τη συνένωση ως απλή συνένωση κοινοτήτων, με*

την παλιά νοοτροπία και πρακτική, έχουν στερήσει από την τοπική τους κοινωνία την ευκαιρία ή, καλύτερα, το δικαίωμα της αναπτυξιακής προσπάθειας. Σε αυτές τις περιπτώσεις, πράγματι, οι στόχοι του προγράμματος ακυρώνονται».

Ο Σωτηρέλης (2006) τονίζει ότι η πορεία του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» δεν υπήρξε ανάλογη των προσδοκιών που είχαν καλλιεργηθεί, καθώς οι καποδιστριακοί δήμοι δεν ανέπτυξαν την αναμενόμενη δυναμική παρά μόνον κατ΄ εξαίρεση. Οι αδυναμίες που αναδείχθηκαν κατά τη λειτουργία των νέων δήμων δεν οφείλονται μόνο στην πλημμελώς προετοιμασμένη και ενίοτε βεβιασμένη και πρόχειρη καθιέρωσή τους αλλά επίσης και στις βασικές επιλογές αυτών των μεταρρυθμίσεων και στη συγκεκριμένη εφαρμογή τους. Η εφαρμογή της μεταρρύθμισης ήταν προβληματική με τη δημιουργία δήμων πολλών ταχυτήτων.

Έτσι, ενώ ως βάση για τη διαμόρφωση των νέων δήμων τέθηκαν αρχικά τα συμβούλια περιοχής, που είχαν καθιερωθεί άλλωστε για τον σκοπό αυτό, τελικά επικράτησαν σε πολλές περιπτώσεις πελατειακά και τοπικιστικά κριτήρια. Αυτό οδήγησε σε μικρούς, αδύναμους δήμους που όχι μόνο δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των πολιτών, αλλά και αποτελούσαν τροχοπέδη για την ισόρροπη και πειστική λειτουργία του όλου συστήματος της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Η συγκρότηση των δήμων επηρεάστηκε καθοριστικά και από την ένταση της δικτύωσης και της σχέσης μεταξύ αστικών κέντρων, περιαστικών περιοχών και περιοχών υπαίθρου (Καλόκαρδου & Κραντονέλλης, 2006).

Στόχος της διοικητικής μεταρρύθμισης θα πρέπει να είναι η οργάνωση ολιγάριθμων μεγάλων και ισχυρών δήμων, με βάση πλέον την επαρχία και με συμπληρωματική μόνο αξιοποίηση των εδαφικών ορίων των παλαιών συμβουλίων περιοχής. Η γεωγραφική διεύρυνση και ουσιαστική ενίσχυση των δήμων αποτελεί τη μόνη ασφαλή βάση για την επίτευξη πραγματικής ισορροπίας μεταξύ πρώτου και δεύτερου (περιφερειακού) βαθμού, σε ό,τι αφορά τόσο τη διεκδίκηση και διάθεση των εθνικών και ευρωπαϊκών πόρων όσο και την κατανομή αρμοδιοτήτων. Είναι ευνόητο ότι με τη συγκεκριμένη αναβάθμιση του πρώτου βαθμού, το τεκμήριο της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων θα συντρέχει κατά κανόνα υπέρ των δήμων, ενώ η περιφέρεια θα αποτελεί το προνομιακό αυτοδιοικητικό πεδίο για τον δημοκρατικό προγραμματισμό και την οικονομική ανάπτυξη. Σε κάθε περίπτωση η διαφοροποίηση των μεγεθών, αλλά και των ρόλων που υφίσταται πλέον μεταξύ του πρώτου και του δευτέρου βαθμού, οδηγεί σε μια άλλη θεώρηση της κατανομής αρμοδιοτήτων ιδίως μέσω της προσφυγής στην αρχή της εγγύτητας. Η αναδιάρθρωση του πρώτου βαθμού

της τοπικής αυτοδιοίκησης με βάση τα παραπάνω παρέχει τα καλύτερα δυνατά εχέγγυα για τη διαμόρφωση ισχυρών και βιώσιμων δήμων, με οργανωμένες και αξιόπιστες υπηρεσίες και εν τέλει με μακροπρόθεσμη θεσμική προοπτική (Σωτηρέλης, 2006).

Το ΙΤΑ (2008) αξιολογεί το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και ισχυρίζεται ότι τρεις είναι οι λόγοι για τους οποίους δεν επιτεύχθησαν οι στόχοι της μεταρρύθμισης και δεν ανταποκρίθηκε στις μεγάλες προσδοκίες που καλλιέργησε:

Πρώτον: Η φιλοσοφία, οι διαδικασίες και τα κριτήρια σχεδιασμού των νέων διοικητικών ενοτήτων, παρά τις αρχικές διακηρύξεις, κατέληξαν σε ένα πλήθος νέων Δήμων, με αποτέλεσμα αυτοί να μην επαρκούν ως διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τους στόχους της μεταρρύθμισης.
Δεύτερον: Μια σειρά επιλογές, ατέλειες και αστοχίες που είχε η μεταρρύθμιση, ιδίως δε το ότι η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά σε μεσοπρόθεσμη βάση τους νέους δήμους ούτε οικονομικά ούτε με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης.
Τρίτον: Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα ν' αποκτήσουν εκείνο τον επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Υστέρησε δηλαδή ως προς τα στοιχεία τα οποία, μαζί με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους Δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της Τοπικής Ανάπτυξης. Ο τρόπος, δε, που σχεδιάσθηκε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα του νέου διευρυμένου Δήμου, είχε ως αποτέλεσμα και την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων.

Επιπλέον η μεταρρύθμιση, με βάση τους τρεις πρώτους στόχους, απέβλεπε σε μια ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργικό εκσυγχρονισμό, για να μπορούν οι δήμοι να εξασφαλίζουν παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών. Ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε και αυτό οφείλεται στους πιο κάτω λόγους:

α) Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύθηκε από μια συνολική μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας, με αποτέλεσμα το βήμα να μείνει μετέωρο, να διατηρηθεί άθικτος ο κρατικός συγκεντρωτισμός και η Ελλάδα να παραμένει η πιο συγκεντρωτική χώρα στην Ευρώπη.

β) Ο μη ορθολογικός σχεδιασμός των διοικητικών ορίων σε συνδυασμό με την επιλογή να δημιουργηθούν οι νέοι Δήμοι χωρίς να υπάρξουν κριτήρια βιωσιμότητας είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν νέοι ανίσχυροι διοικητικά Δήμοι, οι οποίοι δεν μπορούν να ανταποκριθούν στους στόχους της μεταρρύθμισης.

γ) Η μεταρρύθμιση διατήρησε χωρίς αλλαγές το δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης και δεν το προσάρμοσε στα δεδομένα και στους στόχους ενός ισχυρού και αποτελεσματικού Δήμου.

δ) Η μεταρρύθμιση ήταν αποσπασματική οργανωτικά και δεν αντιμετώπισε μια σειρά προβλημάτων που αφορούσαν την ανάγκη κατηγοριοποίησης των Δήμων και τη διάκριση αρμοδιοτήτων ανάλογα με αυτήν την κατηγοριοποίηση (όπως π.χ. οι νησιωτικοί Δήμοι).

ε) Η υλοποίηση του προγράμματος αφέθηκε μόνο στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, χωρίς την συνδρομή των άλλων υπουργείων (ΥΠ.ΟΙ.Ο, ΥΠΕ.ΧΩ.ΔΕ).

Στο γεγονός αυτό συνέβαλαν και μια σειρά παραγόντων που επικράτησαν κατά τη φάση της χωροθέτησης των νέων Δήμων, όπως η επικράτηση υπολογισμών τοπικών συσχετισμών κομματικού και οικονομικού χαρακτήρα κατά τη διαμόρφωση των νέων ορίων, η μη ενδεδειγμένη σε πολλές περιπτώσεις επιλογή του διοικητικού κέντρου του νέου Δήμου λόγω διαφόρων παρεμβάσεων, καθώς και η παντελής έλλειψη συμμετοχής των κοινωνικών φορέων, επαγγελματικών οργανώσεων και συνδικάτων κατά τη φάση της χωροθέτησης.

Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των νέων Δήμων δεν εξασφαλίσθηκε με τη μεταρρύθμιση όπως ήταν διακηρυγμένος στόχος. Δεν δημιουργήθηκαν ούτε Δήμοι με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για να ενισχύουν την ικανότητα των Δήμων να παράγουν ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες. Αντιθέτως, οι περισσότεροι Δήμοι κινδυνεύουν από οικονομική κατάρρευση, δεν μπορούν να ασκήσουν πολλές από τις αρμοδιότητες του νέου κώδικα δήμων και κοινοτήτων και οι δήμαρχοι εξακολουθούν να συνωστίζονται στους διαδρόμους των υπουργείων και των περιφερειών, προκειμένου να προωθήσουν προβλήματα και να εξασφαλίσουν χρήματα για τους δήμους τους (ΙΤΑ, 2008).

Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2008) έχει κάνει τη δική της αξιολόγηση του προγράμματος επικεντρώνοντας στους ακόλουθους βασικούς παράγοντες: την πολιτική βούληση, το ευρύτερο πλαίσιο, το νομικό πλαίσιο, τον χωροταξικό σχεδιασμό, τα οικονομικά μέσα, τη στελέχωση των Ο.Τ.Α., τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις, την οργάνωση και τον εκσυγχρονισμό των υπηρεσιών και την ενημέρωση και δημοσιότητα. Αναλυτικότερα:

Πολιτική βούληση: Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» διασφάλισε ισχυρή πολιτική βούληση από την ηγεσία της τότε Κυβέρνησης, αλλά δεν διασφάλισε ευρύτερη πολιτική συναίνεση. Η μεταρρύθμιση αυτή, παρότι συνάντησε αντιδράσεις από πολλούς αιρετούς σε τοπικό επίπεδο, στηρίχθηκε από τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ.

Ευρύτερο πλαίσιο: Το μεγαλύτερο μειονέκτημα της μεταρρύθμισης είναι ότι δεν συνοδεύτηκε από τη συνολικότερη μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας (σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) και δεν περιελάμβανε φορολογική αποκέντρωση. Το μεγαλύτερο πλεονέκτημά της είναι ότι δεν επιχειρήθηκε μόνο με έναν νόμο αλλά με ένα μεσοχρόνιο συνολικό Πρόγραμμα που περιείχε μέτρα και πόρους για την προετοιμασία και την υποστήριξη της εφαρμογής της.

Νομικό πλαίσιο: Είναι θετικό ότι οι νέοι Ο.Τ.Α. ιδρύθηκαν απευθείας με τον νόμο (Ν. 2539/1997), επιχειρήθηκε η ενδοδημοτική αποκέντρωση με τα τοπικά διαμερίσματα και διατηρήθηκαν οι ευνοϊκές ρυθμίσεις για τους κατοίκους των μικρών Ο.Τ.Α. Δεν αξιοποιήθηκε όμως η ευκαιρία της αλλαγής του νομικού πλαισίου για την κατηγοριοποίηση των Ο.Τ.Α. με βάση το μέγεθος και τον χαρακτήρα τους (αστικοί, αγροτικοί, ορεινοί, νησιωτικοί κ.λπ.), για την αλλαγή του «δημοτικού συστήματος διακυβέρνησης», τη διασφάλιση θεσμών εσωτερικού ελέγχου και διεύρυνσης της διαφάνειας, την ουσιαστική στήριξη των τοπικών συμβουλίων με αρμοδιότητες και πόρους και τη βελτίωση της καταστατικής θέσης των αιρετών. Επίσης, η μεταρρύθμιση δεν περιέλαβε τις μητροπολιτικές περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.

Χωροταξικός σχεδιασμός: Έγινε προσπάθεια αξιοποίησης της χωροθέτησης των διοικητικών ορίων προηγούμενων θεσμών (αναπτυξιακών συνδέσμων, γεωγραφικών περιοχών, συμβουλίων περιοχής), αλλά σε αρκετές περιπτώσεις η χωροθέτηση και η επιλογή του διοικητικού κέντρου επηρεάστηκαν από τοπικούς συσχετισμούς και

παρεμβάσεις πολιτικών παραγόντων, με συνέπεια να διατηρηθούν Κοινότητες και να προκύψουν αρκετοί μη βιώσιμοι ΟΤΑ.

Οικονομικά μέσα: Η συνένωση των ΟΤΑ εξασφάλισε καλύτερο οικονομικό προγραμματισμό, οικονομίες κλίμακας και μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων, αλλά οι περισσότεροι ΟΤΑ δεν έχουν τη δυνατότητα παροχής ανταποδοτικών υπηρεσιών στους δημότες και αξιοποίησης των Εθνικών και των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων. Η θεσμοθέτηση του Ειδικού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) και η αξιοποίηση ορισμένων ευρωπαϊκών πόρων για τη χρηματοδότηση της μεταρρύθμισης αποτελούν ιδιαίτερα θετικές επιλογές, αλλά οι πόροι του ΕΠΤΑ περιορίστηκαν στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) και περικόπηκαν οι έκτακτες επιχορηγήσεις των Υπουργείων προς τους ΟΤΑ χωρίς οι αντίστοιχοι πόροι να ενταχθούν στο ΕΠΤΑ όπως είχε προβλεφθεί, με συνέπεια τη φαλκίδευση του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997. Την περίοδο εφαρμογής της μεταρρύθμισης, το Κράτος, αντί να την ενισχύσει με πρόσθετους πόρους, παρακράτησε θεσμοθετημένους πόρους και διεύρυνε τα οικονομικά προβλήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στελέχωση των Ο.Τ.Α.: Αποτελεί πλεονέκτημα της μεταρρύθμισης, η επιλογή, η κατάρτιση και η ένταξη 2.400 νέων επιστημόνων στους νέους Δήμους. Δεν διασφαλίστηκε όμως η συνεχής κατάρτιση και η συμβουλευτική υποστήριξή τους και δεν θεσμοθετήθηκαν κίνητρα για τη διατήρηση των επιστημόνων αυτών στους Δήμους που εντάχθηκαν, την εθελοντική αποχώρηση των γραμματέων των παλαιών Κοινοτήτων, την πρόσληψη νέου επιστημονικού προσωπικού και την απόσπαση ή τη μετάταξη από τον δημόσιο τομέα έμπειρων στελεχών.

Τοπικές δημόσιες επενδύσεις: Μέσω του ΕΠΤΑ δόθηκε η δυνατότητα καλύτερου προγραμματισμού της τοπικής ανάπτυξης και χρηματοδοτήθηκε η μελέτη και η κατασκευή έργων τεχνικής υποδομής, κοινωνικού εξοπλισμού, προστασίας του περιβάλλοντος και βελτίωσης της ποιότητας ζωής, αλλά δεν διασφαλίστηκε η «εδαφική συνοχή» μέσα από ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης σε κάθε Δήμο (με χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, ενδοδημοτική αποκέντρωση των δημοσίων επενδύσεων και ολοκλήρωση των έργων ύδρευσης, αποχέτευσης, αντιπλημμυρικής προστασίας, διαχείρισης των απορριμμάτων και προστασίας του περιβάλλοντος). Στον προγραμματισμό των επενδύσεων δεν συμμετείχαν ενεργά τα συλλογικά όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΕΔΚ και ΚΕΔΚΕ) και πολλές επιλογές έργων επηρεάστηκαν από πελατειακές διαμεσολαβήσεις.

Οργάνωση και εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών: Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» περιελάμβανε τη σύνταξη πρότυπων οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας για τους νέους δήμους, προδιαγραφές προμήθειας Η/Υ και λογισμικού με χρηματοδότησή τους από το Πρόγραμμα «Κλεισθένης», αλλά δεν διασφάλισε τη συγκρότηση των ελάχιστων αναγκαίων υπηρεσιών (διοικητικής, οικονομικής και τεχνικής υπηρεσίας) και κατά συνέπεια τη διοικητική αποτελεσματικότητα των νέων Δήμων και την παροχή ισοδύναμων υπηρεσιών στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών. Την περίοδο εφαρμογής της μεταρρύθμισης υποστηρίχθηκαν αρκετοί Δήμοι και απέκτησαν ταμειακή υπηρεσία και διπλογραφικό σύστημα, αλλά οι δομές κοινωνικής φροντίδας που συγκροτήθηκαν σε πολλούς Δήμους χρηματοδοτήθηκαν από Ευρωπαϊκά Προγράμματα και δεν εξασφαλίστηκε η βιωσιμότητά τους.

Ενημέρωση και δημοσιότητα: Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» περιελάμβανε συστηματική ενημέρωση και συγκροτημένη επικοινωνιακή πολιτική υποστήριξης των πολιτικών και των επιχειρησιακών στόχων του, αλλά δεν συνοδεύτηκε από την προβολή των καλών πρακτικών και τη διάχυση της τεχνογνωσίας που αποκτήθηκε, μέσω της συνεργασίας των αιρετών και των επιστημονικών στελεχών και της ανταλλαγής των εμπειριών τους.

2.2 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και η νέα διοικητική δομή που αυτό εισήγαγε ναι μεν βελτίωσαν την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά δεν την κατέστησαν ισχυρή και αποτελεσματική. Συγκρίνοντας τη νέα κατάσταση στην Τ.Α με αυτή του παρελθόντος, είναι σαφές ότι σε αυτή την περίπτωση η σύγκριση είναι θετική, γιατί οι Δήμοι σήμερα έχουν την δυνατότητα να έχουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών, καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης μπορούν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Το βασικότερο όμως συγκριτικά με το παρελθόν είναι ότι με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» διαμορφώθηκαν εκείνες οι συνθήκες υπέρβασης παλιών καταστάσεων και πρακτικών, που οφείλονταν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες με αδύναμη Τ.Α, ώστε σήμερα να αναμένεται η νέα διοικητική μεταρρύθμιση ως φυσική και ενδεδειγμένη αναγκαιότητα.

Το αίτημα για έναν Δήμο ισχυρό και αποτελεσματικό που να μπορεί να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις του 21ου αιώνα είναι επίκαιρο όσο ποτέ άλλοτε. Η θέση αυτή αποτελεί προϋπόθεση για την αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας, ώστε να βρεθεί πλησιέστερα στον πολίτη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α' 244/4.12.1997. Ν.2539/1997. «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
2. Δαρνέλης Σ. (2003). *Κράτος και αυτοδιοίκηση. Νέα εποχή-Νέοι ρόλοι.* Στο Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιμ. Προβατάς Δ. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 159-163.
3. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008). *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.* Αθήνα.
4. Καλόκαρδου, Ρ. και Κραντονελλης Κ. (2006). Χωρικές ενότητες ανάπτυξης και τοπική αυτοδιοίκηση-Παραδείγματα εφαρμογής. στο «Μητροπολιτικοί δήμοι και αιρετή περιφερειακή αρχή». Επιμ Λαγός Δ.-Σταματίου Ε. Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων, Αθήνα.
5. Κατσούλης Δ. (2003). *Η πολιτική για την ποιότητα στους δήμους*. Στο Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιμ. Προβατάς Δ. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 165-179.
6. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (1999). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Ρόδος 20-24 Νοεμβρίου.
7. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2008).Προτεινόμενες θέσεις του διοικητικού συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ ενόψει του εκτάκτου συνεδρίου με τίτλο « Για μια σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση: Επιτελικό κράτος- Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση- Ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση.
8. Κουτσούρης Δ και Γκέκας Ρ. (2007). *Η ιστορική διαδρομή των συνενώσεων των δήμων στην Ελλάδα.* Περιοδικό Θεώρηση. Νοέμβριος 2007.
9. Παπαδόπουλος Α (1997). Ομιλία στα πλαίσια του ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Ηράκλειο, Κρήτης
10. Πρακτικό της 22/101997 συνεδρίασης της διαρκούς επιτροπής, δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης. Της Βουλής των Ελλήνων.
11. Προβατάς Δ. (2003). *Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης.* Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 39.
12. Σωτηρέλης, Γ. (2006). Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

13. Χατζηπαντελής Θ. (2001). Η τοπική αυτοδιοίκηση στον 21ο αιώνα. Σύγχρονα προβλήματα και προοπτικές.
14. Χατζόπουλος Χ. (2003). *Ολοκληρωμένη τοπική ανάπτυξη. Το παράδειγμα του δήμου Τυχερού.* Στο Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιμ. Προβατάς Δ. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 181-200.
15. Χλέπας Ν.Κ (2008). *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.* Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
16. Χρυσανθάκης Χ. (1998). *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο « Ιωάννης Καποδίστριας»*.Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^{Ο}

Η ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ)

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι σε κρίσιμο ιστορικό σημείο με συσσωρευμένο έναν τεράστιο πλούτο οργανωτικών και διοικητικών εμπειριών. Χρειάζεται όμως μια επανατοποθέτηση της πορείας και του ρόλου της, ώστε να μπορέσει να είναι περισσότερο αποτελεσματική και χρήσιμη στη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων προς όφελος της κοινωνίας των πολιτών. Χρειάζονται πρωτοβουλίες των ηγετών της τοπικής αυτοδιοίκησης που να συναντώνται και να διασταυρώνονται με εκείνες της Πολιτείας και του δημοκρατικού πολιτικού συστήματος.

Για την Ευρωπαϊκή Αυτοδιοίκηση, η αποκέντρωση και η θεσμική αναγνώριση του πρωταγωνιστικού ρόλου της στην τοπική ανάπτυξη, αποτελούν στρατηγική επιλογή για την ενίσχυση της δημοκρατίας, της αξιοπιστίας των αντιπροσωπευτικών και συμμετοχικών θεσμών, της ανταγωνιστικής οικονομικής παρέμβασης, της αειφόρου ανάπτυξης και της επίτευξης της κοινωνικής συνοχής. Η Αυτοδιοίκηση, με βάση το διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο, αλλά κυρίως τα μεγάλα ανοικτά ζητήματα της αποκέντρωσης, της περιφερειακής ανάπτυξης και της ενίσχυσης των περιφερειακών θεσμών στη χώρα μας, έχει θέσει ως στρατηγικό στόχο τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός νέου κύκλου μεταρρυθμίσεων με κέντρο την Αυτοδιοίκηση. Μεταρρυθμίσεις που θα καταλήγουν στη θεσμική ολοκλήρωση του θεσμού, θα εναρμονίζουν την Αυτοδιοίκηση με τις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών και θα της προσδίδουν τα χαρακτηριστικά ενός σύγχρονου πολιτικού οργανισμού σε ένα αποκεντρωμένο διοικητικό σύστημα (ΚΕΔΚΕ, 2005).

Η συγκρότηση της νέας διοικητικής δομής στην πρωτοβάθμια Τ.Α. απασχολεί ήδη τη δημόσια συζήτηση. Κοινός τόπος είναι η μείωση του αριθμού των δήμων και συνεπώς η συγκρότηση πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερων γεωγραφικών μονάδων, στις οποίες αναμένεται να αναπτυχθεί ισχυρότερο διοικητικό σύστημα έτσι ώστε να ικανοποιούνται δύο κυρίως στόχοι: Οι δήμοι να αποτελέσουν ισχυρά κέντρα δημοκρατικού προγραμματισμού και ταυτόχρονα να γίνουν αποτελεσματικότεροι διαχειριστές υπηρεσιών που αναφέρονται ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της.

Ωστόσο, όταν στον δημόσιο διάλογο αναφέρεται η ανάγκη διοικητικής μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης, περιλαμβανομένης της Τ.Α., αυτή συνήθως νοείται ως απλή μεταρρύθμιση της δομής της δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό, περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο. Δηλαδή, προβάλλεται μόνο η αναγκαιότητα συγχώνευσης των υπουργείων και γενικότερα των φορέων του δημόσιου τομέα, μείωσης του αριθμού των περιφερειών, μείωσης του αριθμού των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. με τη συγκρότησή τους στο επίπεδο των περιφερειών και μείωσης του αριθμού των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. με τη συνένωσή τους.

Θεωρείται σχεδόν αυτονόητο ότι αυτή η αλλαγή του αριθμού των δομών της δημόσιας διοίκησης αποτελεί από μόνη της επαρκή μεταρρύθμιση, ότι οδηγεί με αυτόματο τρόπο στον εσωτερικό μετασχηματισμό των δομών της και των μεταξύ τους σχέσεων, δηλαδή: α) στον εκσυγχρονισμό των λειτουργιών, β) στην αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, γ) σε οικονομίες κλίμακας και δ) στη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ των επιπέδων της δημόσιας διοίκησης και επομένως ότι τελικά διασφαλίζει τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς της.

Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2007, 2008α) έχει επανειλημμένα εκφράσει την άποψη ότι δεν αρκεί πλέον η αλλαγή του αριθμού των δομών, η νομική μεταφορά αρμοδιοτήτων και στη συνέχεια η αναζήτηση των αντίστοιχων πόρων. Αντιθέτως, επισημαίνει ότι η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης είναι απαραίτητο να είναι ενταγμένη σε ένα μεσοχρόνιο πρόγραμμα κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, γιατί μόνον έτσι προσδιορίζεται το πολιτικό όραμα που θα κληθεί να υπηρετήσει και το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών που θα κληθεί να σχεδιάσει και να εφαρμόσει. Με αυτό ως δεδομένο, η ολοκληρωμένη διοικητική μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης δεν μπορεί παρά να αφορά ταυτόχρονα: (α) τη συνολική διάρθρωση των δομών της, (β) το εσωτερικό των δομών της, δηλαδή την οργάνωση, τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες, το ανθρώπινο δυναμικό, τους υλικούς και άυλους πόρους και (γ) τις σχέσεις μεταξύ των δομών της. Και βέβαια πρέπει να εφαρμόζεται ως ένα ολοκληρωμένο μεσοχρόνιο επιχειρησιακό πρόγραμμα μεταρρύθμισης.

Συγκεκριμένες προτάσεις για τη διοικητική μεταρρύθμιση έχουν κατατεθεί από την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2005, 2007, 2008β) μέσω των σχετικών αποφάσεων των τακτικών και θεματικών συνεδρίων της. Μάλιστα έχουν τεθεί και οι προϋποθέσεις για την έναρξη του συγκεκριμένου εγχειρήματος οι οποίες είναι:

- Η αναδιάρθρωση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να γίνει μεμονωμένα, πρέπει να είναι μέρος του συνολικού εθνικού προγράμματος μεταρρύθμισης του πολιτικού μας συστήματος και της δημόσιας διοίκησης σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.
- Ανεξάρτητα από την επιλογή του τρόπου συνενώσεων, θα πρέπει να γίνει η χωροθέτηση των νέων ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων ως «ανοικτών πόλεων», με κριτήρια πληθυσμιακά, χωροταξικά, πολιτισμικά και κοινωνικο-οικονομικά, με αξιοποίηση της εμπειρίας των παλαιότερων σχεδιασμών. Η προϋπόθεση αυτή είναι αναγκαία συνθήκη για να αποφευχθούν συνενώσεις που θα υπαγορεύονται από κομματικά και μικροπολιτικά κριτήρια, τα οποία σε αρκετές περιπτώσεις ήταν αυτά που ναρκοθέτησαν τον πρώτο «Καποδίστρια».
- Η αναδιάρθρωση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν θα πρέπει να εξαντληθεί στη θέσπιση ενός μόνο νόμου, που θα καθορίζει τα νέα διοικητικά όρια και θα καταλήγει σε μικρότερο αριθμό Ο.Τ.Α.

Ο καθηγητής κος Τσάτσος, (2009) πρόεδρος του επιστημονικού συμβουλίου του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θέτοντας τις προϋποθέσεις για την επιτυχία της διοικητικής μεταρρύθμισης, επισημαίνει ότι: «*Μια πρώτη προϋπόθεση επιτυχίας για την αυτοδιοίκηση είναι η αυτόνομη αντιμετώπιση του ζητήματος της δημοτικής διακυβέρνησης. Δεν έχει νόημα να προχωρήσουμε σε συνένωση των υφιστάμενων αδυναμιών των δήμων. Η νέα αρχιτεκτονική της δημόσιας διοίκησης και της αυτοδιοίκησης, όπως την εξήγγειλε ο υπουργός Εσωτερικών, θέτει επί τάπητος ένα ζήτημα που αφορά την ουσία της αυτοδιοίκησης: να προχωρήσουν οι λειτουργικές αλλαγές, από το ρόλο του δημοτικού συμβουλίου μέχρι την αναβάθμιση των δομών τοπικής εκπροσώπησης, καθώς και την αλλαγή εκείνη της δομής του κάθε δήμου που θα διασφαλίσουν επαφή με τον πολίτη, διαφάνεια, δημόσιο μάνατζμεντ, αποτελεσματικότητα.*

Μία δεύτερη προϋπόθεση επιτυχίας μιας μεταρρύθμισης είναι η αναγνώριση της ανάγκης διαμόρφωσης ενός πλαισίου προσέλκυσης του κατάλληλου για τις νέες δομές και ανάγκες ανθρώπινου δυναμικού. Η διαφοροποίηση του υφιστάμενου και χαμηλού πλαισίου αμοιβών, καθώς και του συστήματος προσλήψεων αναδεικνύονται σε εργαλεία-κλειδιά για την προσέλκυση ικανών τεχνοκρατών για την κάλυψη θέσεων αυξημένης διοικητικής ευθύνης, όπως και για την προσέλκυση εξειδικευμένων

επιστημόνων, αλλά και, γενικότερα, ανθρώπινου δυναμικού με αυξημένες δεξιότητες, ενός δυναμικού που θα επιτρέψει στην αυτοδιοίκηση να κάνει το απαραίτητο ποιοτικό άλμα ώστε να ηγηθεί η ίδια της ισχυρής αναγεννητικής προσπάθειας που απαιτείται για να προσαρμοστούν οι δήμοι στις νέες πραγματικότητες».

Επειδή το θέμα της διοικητικής μεταρρύθμισης δεν χρειάζεται μόνο λύσεις γεωγραφίας και γεωμετρίας αλλά κυρίως πολιτικές, ο σχεδιασμός της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, σύμφωνα με τη μελέτη του Ι.Τ.Α. (2008), πρέπει να βασιστεί σε ορισμένες σταθερές παραδοχές. Σημαντικότερες είναι οι ακόλουθες:

Πρώτον: Οι δήμοι στο πλαίσιο της ελληνικής πολιτείας έχουν δεδομένη συνταγματική αποστολή: Τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων σε καθεστώς διοικητικής αυτοτέλειας και άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης. Απολαμβάνουν δηλαδή κατ΄ ουσία πολιτική αυτοτέλεια για να διοικούν τις τοπικές υποθέσεις προς όφελος της τοπικής κοινωνίας που αντιπροσωπεύουν. Συνεπώς η διοικητική ανασυγκρότηση για να είναι συνυφασμένη με το συνταγματικό πλαίσιο πρέπει να στοχεύει στην ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας, βασικό διακύβευμα της οποίας είναι η διοικητική αποτελεσματικότητα.

Δεύτερον: Η νέα διοικητική δομή πρέπει να θεμελιωθεί στην αξιολόγηση της προηγηθείσας το 1997 εφαρμογής του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας». Πρέπει δηλαδή να λάβει υπόψη τα αποτελέσματα εκείνης της μεταρρύθμισης, απαντώντας κυρίως σε δύο ερωτήματα: Γιατί δεν επαρκούν οι υφιστάμενες διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τη μεταρρύθμιση εκείνη, που στόχευε στην ισχυρή πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, και ποιες ατέλειες ή αστοχίες είχε εκείνη η μεταρρύθμιση, προκειμένου να μην επαναληφθούν.

Τρίτον: Οι νέοι, διευρυμένοι δήμοι πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο σχεδιασμού ως προς το διοικητικό και πολιτικό τους σύστημα, έτσι ώστε η διεύρυνση της διοικητικής μονάδας και του κύκλου της πολιτικής αντιπροσώπευσης να μην μειώνει την προσβασιμότητα του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Επίσης, η διευρυμένη διοικητική μονάδα πρέπει να έχει διαφορετική εσωτερική οργανωτική δομή από τους υφιστάμενους δήμους. Η δημοτική αποκέντρωση αποτελεί ίσως – σε νέες βάσεις και με νέους θεσμούς- το κλειδί για την άμεση και αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών που αναφέρονται στην καθημερινή ζωή των κατοίκων. Ο νέος δήμαρχος και το νέο δημοτικό συμβούλιο πρέπει να λειτουργήσουν κυρίως στο επιτελικό και προγραμματικό επίπεδο. Σε αυτά εξάλλου τα όργανα καθώς και στις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες βασίζει η μεταρρύθμιση

τους στόχους της, δηλαδή τη συγκρότηση ισχυρών μονάδων σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης. Η διατήρηση αλώβητου του συστήματος δημοτικής διακυβέρνησης, όπως αυτό διαμορφώθηκε από το 1911 και μετά, είχε ως αποτέλεσμα να υποβαθμιστεί η προγραμματική επιτελική λειτουργία του Δημάρχου και του δημοτικού συμβουλίου, ενώ αντίθετα συνεχίστηκε η διοίκηση των υποθέσεων με την ίδια λογική και νοοτροπία των παλαιών κοινοτήτων. Έτσι, οι περισσότεροι από τους «Καποδιστριακούς Δήμους» λειτουργούσαν ως «μεγάλες κοινότητες». Η έλλειψη της πρόνοιας ανασχεδιασμού του πολιτικού συστήματος στον «Καποδίστρια» αναδείχθηκε στην πράξη ως σημαντική αιτία αναποτελεσματικότητας.

Τέταρτον: Η διοικητική διαίρεση πρέπει να λαμβάνει υπόψη την ιστορική και πραγματική γεωγραφική ενότητα που ανταποκρίνεται στους στόχους της μεταρρύθμισης. Δηλαδή πρέπει να αξιολογηθούν οι υφιστάμενοι Δήμοι με βάση την ένταξή τους σε ευρύτερα γεωγραφικά σύνολα όπως αυτά διαμορφώθηκαν τόσο ιστορικά (προηγούμενες διοικητικές διαιρέσεις) όσο και πραγματικά (επιρροή από πόλεις ή μικρές πόλεις –τοπικά κέντρα.). Η ένταξη σε εντελώς διαφορετική ενότητα από εκείνη στην οποία εντάσσεται έως σήμερα σταθερά ο υφιστάμενος Ο.Τ.Α. πρέπει να αιτιολογείται. Εάν η διοικητική δομή περιοριστεί στη χωρική μόνο συγκρότηση, χωρίς να προσαρμόσει στις νέες ανάγκες το σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης, τα αποτελέσματα θα είναι ακόμη περισσότερο αρνητικά τόσο για την αποτελεσματικότητα του Δήμου όσο και για την ικανοποίηση των βασικών αναγκών των κατοίκων του, οι οποίοι θα είναι πλέον διάσπαρτοι σε πολύ μεγαλύτερο αριθμό οικισμών.

Ειδικότερα, έχει τονιστεί ότι το διοικητικό σύστημα της χώρας πρέπει να χωρίζεται σε τρία επίπεδα: το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό. Η κεντρική δημόσια διοίκηση ενισχύει τις επιτελικές δομές και λειτουργίες της στην κατεύθυνση του «κράτους–στρατηγείου», αποκεντρώνει και αποσυγκεντρώνει αρμοδιότητες, πόρους και μέσα, στο περιφερειακό και στο τοπικό επίπεδο και στηρίζει σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τ.Α., για την ανάληψη της εφαρμογής των εθνικών δημόσιων πολιτικών και τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (ΚΕΔΚΕ, 2008β).

Στο περιφερειακό επίπεδο, συγκροτήθηκε η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση (β΄ βαθμός Τ.Α.) με την εκλογή των οργάνων της, με τη διατήρηση των νομαρχιών ως διαμερισμάτων και με αρμοδιότητες: τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των

περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων, την περιφερειακή εξειδίκευση των εθνικών πολιτικών και τη μελέτη – κατασκευή – συντήρηση των έργων περιφερειακής και νομαρχιακής κλίμακας. Κύρια νομιμοποιητική βάση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι οι αρμοδιότητές της στον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Παράλληλα προτείνεται η γεωγραφική αναπροσαρμογή των ορίων των σημερινών περιφερειών με κατεύθυνση τη μείωση του αριθμού τους.

Ως προς την πρωτοβάθμια Τ.Α. η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. υποστήριξε ότι είναι πλέον «ώριμο θεσμικά το αίτημα για συνενώσεις δήμων με στόχο την ισχυροποίησή τους, την εξασφάλιση της βιωσιμότητάς τους και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης».

Απαρέγκλιτοι όροι για την επιτυχή έκβαση της μεταρρύθμισης είναι:

- Για κάθε αρμοδιότητα που θα μεταφερθεί στην αυτοδιοίκηση θα μεταφερθούν και οι εκ των προτέρων κοστολογημένοι πόροι, όπως το Σύνταγμα ορίζει.
- Η σύνταξη και υλοποίηση ενός Εθνικού Επιχειρησιακού Προγράμματος Υποστήριξης για τους νέους Ο.Τ.Α. Το πρόγραμμα αυτό δεν θα χρηματοδοτείται από τα προγράμματα «Ε.Π.Τ.Α.» και «ΘΗΣΕΑΣ», αλλά θα χρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους, θα αξιοποιεί συμπληρωματικά τις δυνατότητες που παρέχει το Ε.Σ.Π.Α.

Το παραπάνω πρόγραμμα θα πρέπει να εξασφαλίζει την κατασκευή των βασικών απαραίτητων τεχνικών υποδομών για κάθε ανθρωπογεωγραφική ενότητα, την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, τη στελέχωση των Ο.Τ.Α. και την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού τους, την ανάπτυξη και οργάνωση των δημοτικών λειτουργιών και ιδιαίτερα των επιτελικών λειτουργιών, την ολοκλήρωση της εισαγωγής των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στους Ο.Τ.Α., τη βελτίωση των σχέσεων των Ο.Τ.Α. με το υπόλοιπο διοικητικό σύστημα, καθώς και κυρίως με την κοινωνία των πολιτών.

Οι παρεμβάσεις-μεταρρυθμίσεις που επιβάλλεται να πραγματοποιηθούν στη λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και οι οποίες θα βελτιώσουν την ποιότητα ζωής ιδιαίτερα στην ύπαιθρο είναι:

- Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση με την απλοποίηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών και την ταυτόχρονη αναβάθμιση του ανθρωπίνου δυναμικού.
- Η διαδημοτική συνεργασία με την καθιέρωση κινήτρων. Θα διευκόλυνε και θα επιτάχυνε την υλοποίηση αυτού του στόχου και θα εφαρμοζόταν σε

τομείς, όπως ο πολεοδομικός σχεδιασμός, το περιβάλλον, η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και οι αστυνομικές υπηρεσίες.

Η διαδημοτική συνεργασία για τους μικρούς δήμους της υπαίθρου αποτελεί μονόδρομο και μοχλό ανάπτυξης καθότι έτσι επιτυγχάνεται μείωση των λειτουργικών εξόδων, με ταυτόχρονη παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου στους δημότες (Χατζόπουλος, 2003).

Η μεταβίβαση σημαντικών κρατικών αρμοδιοτήτων, από αυτές που αφορούν την αναπτυξιακή διαδικασία μέχρι εκείνες που άπτονται της οικιστικής ανάπτυξης ή της άσκησης κοινωνικής πολιτικής στην αυτοδιοίκηση, θα αλλάξει ριζικά τον τρόπο λειτουργίας και των ίδιων των υπουργείων (Τσάτσος, 2009). Ειδικότερα, ο π. Πρόεδρος της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και π. δήμαρχος Κοζάνης Π. Κουκουλόπουλος υποστήριξε ότι οι κύριες επιδιώξεις της μεταρρύθμισης για την Τ.Α. είναι οι εξής (Κουκουλόπουλος 2006):

1. Μεγάλοι και ισχυροί Δήμοι.

2. Αιρετή Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση με κύριο σκοπό την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη.

3. Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση σε Αθήνα, Θεσσαλονίκη και αλλού, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών.

4. Φορολογική αποκέντρωση για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων.

5. Ανάπτυξη διαδικασιών ελέγχου που να εξασφαλίζουν τη διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα της Τ.Α.

Παράλληλα, ο πρώην πρόεδρος της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και πρώην δήμαρχος Αθηναίων Ν. Κακλαμάνης υποστήριξε σε πρόσφατη παρέμβασή του ότι κύριες επιδιώξεις για τους πολίτες των δήμων είναι (Κακλαμάνης 2007):

1. Η οικονομική ευημερία.

2. Η προώθηση της ισότητας και της κοινωνικής ένταξης.

3. Η αναζωογόνηση των υποβαθμισμένων περιοχών**.**

4. Η βελτίωση και προστασία του αστικού περιβάλλοντος**.**

5. Η καθαριότητα των πόλεων.

6. Η ασφάλεια των πολιτών και η κοινωνική μέριμνα.

3.1.1 ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Σε πολλές χώρες της Β. Ευρώπης και της Β. Αμερικής η φορολογική αποκέντρωση έχει τη μορφή μεταφοράς πόρων και φορολογικής εξουσίας στους ΟΤΑ. Οι δήμοι, δηλαδή, έχουν τη δυνατότητα να βεβαιώνουν και να εισπράττουν τους δικούς τους πόρους καθορίζοντας οι ίδιοι, σε ορισμένα πλαίσια, τη φορολογική βάση και κυρίως τους φορολογικούς συντελεστές (Γκέκας, 2009).

Σύμφωνα με την ΚΕΔΚΕ (2005), οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα θα πρέπει να συνοδεύονται από φορολογική αποκέντρωση, χωρίς πρόσθετους φόρους, σε συνδυασμό με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων. Η φορολογική αποκέντρωση θα περιλαμβάνει μεταφορά φόρων από το κεντρικό κράτος στην Τ.Α., όπως του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας που σε όλη την Ευρώπη είναι τοπικός φόρος. Τα νέα φορολογικά έσοδα θα καλύψουν το κόστος νέων αρμοδιοτήτων που θα μεταφερθούν στην Τ.Α. από το κεντρικό κράτος. Οι αρμοδιότητες αυτές θα αφορούν κυρίως υπηρεσίες κοινωνικής αλληλεγγύης, εκπαίδευσης, πρωτοβάθμιας και προληπτικής υγειονομικής περίθαλψης, καθώς και περιβαλλοντικές παρεμβάσεις, πολιτική προστασία και πυροσβεστική.

Στην παραπάνω θέση συμφώνησε και το Υπουργείο εσωτερικών δια στόματος του αρμοδίου υπουργού τονίζοντας ότι *«ο νέος χάρτης των δήμων θα συνοδεύεται επιπλέον με φορολογική αποκέντρωση, που αποτελεί πάγιο αίτημα των αιρετών προς την κεντρική εξουσία προκειμένου να προσεγγίσουν τα ευρωπαϊκά δεδομένα της οικονομικής αυτοτέλειας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)».*

Οι αρμοδιότητες αυτές αποτελούν αρμοδιότητες της Τ.Α. στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη. Επομένως, θα πρέπει να γίνει πράξη η συνταγματική επιταγή και να χρηματοδοτούνται οι μεταφερόμενες (και οι μεταφερθείσες) αρμοδιότητες από το κεντρικό κράτος στην Τ.Α. Για τον λόγο αυτόν οι αρμοδιότητες αυτές θα πρέπει να χρηματοδοτούνται με δυναμικούς πόρους που θα βασίζονται σε εκ των προτέρων γνωστά φορολογικά έσοδα και όχι με επιχορηγήσεις αμφιβόλου δυναμικότητας, που τίθενται κάθε χρόνο στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού Εσωτερικών ή Οικονομίας και εξαρτώνται από την οικονομική συγκυρία. Οι πρωτοβουλίες αυτές θα πρέπει να συνδυάζονται με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών της Τ.Α. Με τη φορολογική αποκέντρωση ο στόχος για αποτελεσματική λειτουργία των Ο.Τ.Α. γίνεται πλέον υψίστης προτεραιότητας. Η αποκέντρωση φορολογικών εσόδων και αρμοδιοτήτων θα ενδυναμώσει την Τ.Α., αλλά θα δώσει και μία νέα αναπτυξιακή ώθηση στο κράτος (ΙΤΑ, 2008).

Οι νέοι Ο.Τ.Α., διαθέτοντας τους κατάλληλους υποστηρικτικούς μηχανισμούς, θα είναι σε θέση να αξιοποιούν τα οφέλη από τη φορολογική αποκέντρωση. Σε πρώτο επίπεδο με τις οργανωμένες υπηρεσίες ο νέος Ο.Τ.Α. θα μπορεί να ελέγχει αποτελεσματικότερα τη διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης των τοπικών φορολογικών του εσόδων. Η βεβαίωση των τοπικών φορολογικών εσόδων μπορεί να γίνεται με τη χρησιμοποίηση του κεντρικού μηχανισμού, η είσπραξη με τη χρήση του τραπεζικού συστήματος, ενώ ο έλεγχος θα επιτυγχάνεται με τη δημιουργία διαδημοτικών δομών που θα στελεχωθούν από ήδη υπηρετούντες στις ταμειακές υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. Σε μέσο-μακροπρόθεσμο επίπεδο, οι νέοι ισχυροί Ο.Τ.Α. θα μπορέσουν να δημιουργήσουν δικούς τους εισπρακτικούς μηχανισμούς (www.ypes.gr).

Με τη νέα διάρθρωση των Ο.Τ.Α. η φορολογική αποκέντρωση θα μπορεί να στηριχθεί σε τοπικές δομές στελεχωμένες και έμπειρες, που να εξασφαλίζουν την αποδοτικότητα του συστήματος και να αποβλέπουν στην ενίσχυση της οικονομικής «αυτοτέλειας» αυτών, στην ενίσχυση της διοικητικής και της επιχειρησιακής ικανότητας και στη δυνατότητα να εφαρμόσει η Τ.Α. πολιτικές φορολογικής αποκέντρωσης. Οι νέοι Ο.Τ.Α. θα είναι σε θέση, διαθέτοντας τους κατάλληλους υποστηρικτικούς μηχανισμούς, να αξιοποιούν τα οφέλη από τη φορολογική αποκέντρωση. Σε πρώτο επίπεδο με τις οργανωμένες υπηρεσίες ο νέος Ο.Τ.Α. θα μπορεί να ελέγχει αποτελεσματικότερα τη διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης των τοπικών φορολογικών του εσόδων. Σε μέσο–μακροπρόθεσμο επίπεδο η Τ.Α. με τους νέους ισχυρούς ΟΤΑ θα μπορέσει να δημιουργήσει τους δικούς της εισπρακτικούς μηχανισμούς και να απαλλαγεί από «κηδεμονίες» (ΙΤΑ, 2008).

Η φορολογική αποκέντρωση θα πρέπει να λάβει χαρακτηριστικά δημοσιονομικής αποκέντρωσης, χωρίς επιβολή νέων φόρων και με τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε φορολογικά έσοδα από τους φόρους: α) ακίνητης περιούσιας, β) Φ.Π.Α. και γ) εισοδήματος. Το ποσοστό αυτών των φορών που θα κατανεμηθεί στην τοπική αυτοδιοίκηση για να καθοριστεί θα πρέπει να ξεκαθαριστεί η πολιτική βούληση για τις νέες αρμοδιότητες που αναμένεται να αποκεντρωθούν. Εάν οι αρμοδιότητες αυτές δεν κοστολογηθούν από πριν και η αποκέντρωσή τους δεν συνοδευτεί, σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, με τους απαραίτητους πόρους, τότε είναι σίγουρο ότι θα υπάρξουν διαδικασίες οικονομικών διεκδικήσεων της ΚΕΔΚΕ προς το υπουργείο Εσωτερικών και του υπουργείου Εσωτερικών στα

αρμόδια υπουργεία, που θα στηρίζονται αποκλειστικά και μόνο σε πολιτικούς συσχετισμούς (Γκέκας, 2009).

3.1.2 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ

Σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών (www.ypes.gr), το κόστος της μεταρρύθμισης είναι 4,8 δισ. Προτάθηκε στην ουσία ένα ειδικό, οικονομικό πρόγραμμα για την Τ.Α., που θα προετοιμάσει τους δήμους να εισέλθουν σε νέο καθεστώς λειτουργίας ως μεγαλύτερες, ισχυρότερες και οικονομικά βιώσιμες διοικητικές μονάδες αλλά και για τη φάση της υλοποίησης των αλλαγών. Ως πηγή χρηματοδότησης προτάθηκαν τόσο κοινοτικοί όσο και εθνικοί πόροι.

Τα οικονομικά μέσα που χρειάζονται για να υποστηρίξουν τη διοικητική μεταρρύθμιση θα μπορούσαν να ταξινομηθούν, με βάση το χρονικό ορίζοντα των στόχων τους, σε βραχυ-μεσοπρόθεσμα και σε μεσο-μακροπρόθεσμα. Η πρώτη κατηγορία αφορά στα χρηματοδοτικά εκείνα μέσα που θα υποστηρίξουν τη λειτουργία των νέων ΟΤΑ στα πρώτα τους βήματα. Η δεύτερη κατηγορία έχει να κάνει με στρατηγικές επιλογές και κυρίως με την πορεία της αποκέντρωσης στη χώρα μας. Στην πρώτη κατηγορία χρειάζεται ένα χρηματοδοτικό σύστημα που θα υποστηρίξει το επιχειρησιακό σχέδιο εφαρμογής και υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης που αναμένεται να διατυπωθεί, ενώ η δεύτερη κατηγορία έχει να κάνει με την αποκέντρωση νέων αρμοδιοτήτων του κεντρικού κράτους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τους αναγκαίους της πόρους (Γκέκας, 2009).

Φυσικά, σ' αυτές τις δημοσιονομικές συνθήκες, το καίριο ερώτημα που τίθεται είναι πού θα βρεθούν όλοι αυτοί οι πόροι. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση με αποφάσεις, σε όλα τα συνέδριά της, έχει διατυμπανίσει ότι η διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί να στηριχθεί αποκλειστικά σε πόρους των ΟΤΑ.

Το κεντρικό κράτος μπορεί να εξασφαλίσει ορισμένους πόρους από την αναμόρφωση του τομεακού επιχειρησιακού προγράμματος του ΕΣΠΑ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και από την εξοικονόμηση πόρων από θεσμούς και πολιτικές που με τη συνένωση των ΟΤΑ έχουν χάσει τη αιτιολογική τους βάση. Δομές όπως η «Δήμος Α.Ε.» ή το πρόγραμμα, στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ υποστήριξης των μικρών ΟΤΑ δεν έχουν πλέον λόγο ύπαρξης. Και οι δύο παραπάνω πόροι δεν εξοικονομούν πάνω από 100 εκατ. €. Άρα, το πρόβλημα παραμένει. Η διοικητική μεταρρύθμιση χρειάζεται μια γενναία χρηματοδότηση από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Υπενθυμίζεται ότι το πρόγραμμα είναι πενταετές και μάλλον οπισθοβαρές. Άρα, η κεντρική κυβέρνηση έχει τη δυνατότητα να προγραμματίσει τις απαραίτητες χρηματοδοτικές ροές (Γκέκας, 2009).

3.1.3 ΝΕΟΙ Ο.Τ.Α.

Οι θέσεις που διατυπώθηκαν με την ευκαιρία της νέας συνταγματικής αναθεώρησης αφορούν καταρχάς το οργανωτικό πλαίσιο, με ιδιαίτερη έμφαση στην αντιμετώπιση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως αναπόσπαστου στοιχείου του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος και στην αναδιάρθρωσή της σε αμφότερους τους επιτρεπόμενους βαθμούς. Προς την κατεύθυνση αυτή προτείνετε η αναδιάταξη των μεν πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο, κατά βάση, της επαρχίας, των δε δευτεροβάθμιων ΟΤΑ στο επίπεδο της περιφέρειας. Με την παράλληλη καθιέρωση μητροπολιτικών συνδέσμων των Δήμων της πρωτεύουσας και της συμπρωτεύουσας, που θα συνοδευτεί από την κατάργηση, στις περιοχές αυτές, κάθε άλλης διοικητικής και αυτοδιοικητικής δομής (Σωτηρέλης, 2006).

Οι νέοι δήμοι θα πρέπει να συγκροτηθούν έτσι ώστε να εξασφαλίζουν τη βιωσιμότητα, τις δυνατότητες παροχής ικανοποιητικών υπηρεσιών και αναπτυξιακών παρεμβάσεων, την ανταγωνιστικότητά τους, την αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού, την προστασία του αστικού, αγροτικού και φυσικού περιβάλλοντος, την ισόρροπη ανάπτυξη και τελικά τη συγκράτηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο. Η συγκρότηση των νέων δήμων θα πρέπει να συνδυαστεί με ένα νέο σύστημα δημοτικής διακυβέρνησης, το οποίο θα προωθεί την ισχυρή ενδο-δημοτική αποκέντρωση, τη συλλογική δράση και τη διαφάνεια. Λαμβάνοντας δε υπόψη την ιδιομορφία της χώρας μας, που περιλαμβάνει μεγάλα συμπλέγματα νησιών, αυτά θα πρέπει να αντιμετωπισθούν ως πλήρεις αυτοδιοικητικές μονάδες, με ισχυρές αρμοδιότητες και εξουσίες (ΚΕΔΚΕ, 2007).

Η δημιουργία ισχυρότερων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. είναι αναγκαία γιατί μόνον έτσι οι ΟΤΑ μπορούν να ασκήσουν όλες εκείνες τις αρμοδιότητες που τους ανήκουν ή που πρέπει να τους δοθούν. Ισχυρός είναι ο Δήμος που έχει ικανό βαθμό οικονομικής αυτοδυναμίας, δηλαδή μπορεί να αντλήσει ικανοποιητικό ποσοστό ιδίων πόρων, αξιοποιώντας τη φορολογική του αρμοδιότητα, την περιουσία του κ.ο.κ. Ισχυρός είναι ο Δήμος που έχει διοικητική ικανότητα και ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων καλύπτοντας τις καθημερινές ανάγκες των κατοίκων του. Επιπλέον δε

ο Δήμος που κατασκευάζει και διαχειρίζεται όλες τις κρίσιμες υποδομές για την ποιότητα ζωής, την τοπική οικονομία και την πρωτοβάθμια κοινωνική φροντίδα.

Οι νέοι ΟΤΑ πρέπει να συνθέτουν τα κύρια και διαχρονικά στοιχεία της θεσμικής τους οντότητας: τον χώρο, δηλαδή την έκταση, ο οποίος πρέπει να είναι επαρκής αλλά όχι υπέρμετρα διευρυμένος, τον πληθυσμό, ο οποίος πρέπει να είναι αρκετός-ικανός να συμβάλει στην οικονομική και λειτουργική αυτοδυναμία του ΟΤΑ, την ταυτότητα διακριτής τοπικής κοινωνίας, δηλαδή ο πληθυσμός να διαμορφώνει συνείδηση ένταξης σε μία τοπική κοινωνία. Τέλος, στα παραπάνω πρέπει να προστεθεί και το στοιχείο της ενότητας αναπτυξιακών στόχων, που σηματοδοτεί την αναπτυξιακή ταυτότητα της περιοχής.

Η συντριπτική πλειονότητα των ΟΤΑ δεν έχει σήμερα οικονομική αυτονομία, καθώς εξαρτώνται αποκλειστικά από τη χρηματοδότηση της κεντρικής κυβέρνησης. Επίσης, έχει διαπιστωθεί από την εμπειρία υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ και του Θησέα ότι οι επιχειρησιακές δυνατότητές τους είναι περιορισμένες, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται φαινόμενα μειωμένης και σε μερικές περιπτώσεις μηδενικής απορρόφησης. Έτσι, πόροι που προορίζονται για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των δημοτών μένουν αναξιοποίητοι (ΙΤΑ, 2008).

Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση χρειάζεται ΟΤΑ οικονομικά αυτοδύναμους και λειτουργικά ανεξάρτητους, ώστε με την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της αποκέντρωσης να μπορούν να σχεδιάσουν, να προγραμματίσουν, να υλοποιήσουν και να ελέγξουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες όπως άλλωστε επιβάλλει η ευρωπαϊκή πραγματικότητα και επιτάσσει ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός κώδικας.

Η Πολιτεία και κατ' επέκταση η Τ.Α. πρέπει να εξασφαλίσει ότι όλοι οι Έλληνες πολίτες, ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας τους, δέχονται υπηρεσίες που ικανοποιούν κοινά ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια.

Οι δήμοι που προκύπτουν από το σχέδιο «Καλλικράτης» αναμένεται να είναι μια μικρογραφία του κράτους, με τη δράση τους να εκτείνεται πρακτικά σε όλους τους τομείς δράσης των σημερινών κυβερνήσεων, εκτός από αυτούς της άμυνας, της δικαιοσύνης και των εξωτερικών υποθέσεων. Οι πρωτοβουλίες, οι δράσεις και οι ενέργειες των νέων δήμων πρέπει να κινούνται στους τομείς της ποιότητας ζωής, στην προστασία του περιβάλλοντος, στην κοινωνική πολιτική, στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στη βελτίωση των συνθηκών παροχής παιδείας, στην προώθηση των νέων τεχνολογιών, στην οικονομική ανάπτυξη της

περιοχής τους, σε νέους τρόπους διοίκησης των θεμάτων του δήμου και των κοινωνικών υποθέσεων (Προβατάς, 2003).

Ισχυροί ΟΤΑ όμως δεν είναι μόνον υπηρεσίες. Είναι το κύτταρο της αυτοδιοίκησης, που έχει ανάγκη αφενός μεν ομογενοποίησης αφετέρου δε έκφρασης των ενδοδημοτικών ιδιαιτεροτήτων. Αναμένεται ότι σε πολλούς νέους ΟΤΑ θα πρέπει να αντιμετωπιστούν μία σειρά σχετικά προβλήματα, όπως αυτό της σύνδεσης της έδρας με τα δημοτικά διαμερίσματα. Σήμερα που υπάρχουν διαφορετικοί δήμοι το πρόβλημα ήταν σύνδεσης της έδρας του ΟΤΑ με τα δημοτικά του διαμερίσματα και με το διοικητικό κέντρο. Ο νέος ΟΤΑ δεν είναι απαραίτητο να περιλαμβάνει το διοικητικό κέντρο, άρα θα απαιτηθούν επιπλέον επενδυτικές παρεμβάσεις διευκόλυνσης της ενδοδημοτικής επικοινωνίας (Γκέκας, 2009).

Ως αποτελεσματικοί ΟΤΑ θα πρέπει να θεωρηθούν εκείνοι που έχουν τη δυνατότητα καλύτερα και αποτελεσματικότερα, από το κεντρικό κράτος, να υλοποιούν τις αρμοδιότητές τους και παράλληλα να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες που σχετίζονται με τα τοπικά αναπτυξιακά προβλήματα, αλλά και με τοπικά συγκριτικά πλεονεκτήματα. Σύμφωνα με μελέτη που έγινε στο μητρώο υπαλλήλων ΟΤΑ, που παρακολουθεί η ΕΕΤΑΑ, με τη νέα οργάνωση των δήμων, όποια και αν είναι αυτή, παρατηρούνται οικονομίες κλίμακας, αλλά παράλληλα και μεγάλες ελλείψεις, ακόμα και σε βασικές ειδικότητες, όπως μηχανικών και οικονομολόγων. Για να λειτουργήσουν αποτελεσματικά οι νέοι ΟΤΑ χρειάζονται νέο συμπληρωματικό, επιστημονικό προσωπικό που θα στελεχώσει τις απαραίτητες για τη λειτουργία τους υπηρεσίες. Οι νέοι αυτοί υπάλληλοι, για να είναι αποτελεσματικοί, χρειάζονται εκπαίδευση, αλλά παράλληλα χρειάζεται και πρόβλεψη, ώστε να μην παρουσιαστούν τα αρνητικά φαινόμενα που παρατηρήθηκαν με τους «Καποδιστριακούς» επιστήμονες. Μία νέα υπηρεσία για να λειτουργήσει δεν χρειάζεται μόνο προσωπικό. Χρειάζεται υλικοτεχνική υποδομή, προδιαγραφές και διαδικασίες, τρόπους διοίκησης και διαχείρισης (Γκέκας, 2009).

3.1.4 ΝΕΑ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ

Η χάραξη νέων διοικητικών ορίων αποτελεί στοιχείο αποτύπωσης των αναγκαίων συσχετισμών, δεν αποτελεί όμως πανάκεια για τη λύση των λειτουργικών προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έχουν προταθεί αρκετά συστήματα χάραξης νέων ορίων. Ενώ το ευκολότερο είναι η εξ αρχής χάραξη, ποτέ στην πραγματικότητα κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό.

Η νέα δομή συνήθως αντιπροσωπεύει ένα τοπικό σύστημα, στο εσωτερικό του οποίου οι πολίτες οργανώνουν τον χώρο δραστηριοτήτων τους. Στο επίπεδο του αστικού χώρου υπάρχει μια ενοποιητική βάση για μια ιεραρχική δόμηση των διοικητικών περιοχών, γιατί έτσι είναι εκ των προτέρων οργανωμένος ο αστικός χώρος. Επιπλέον όμως τέτοιες δομές πρέπει να καταφέρουν να ξεπεράσουν τη διάκριση αστικών και αγροτικών περιοχών, επιτυγχάνοντας λειτουργικές οικονομίες κλίμακας, διευκολύνοντας τη παροχή δημόσιων υπηρεσιών και βελτιώνοντας την οικονομική πρόσοδο (τα έσοδα). Δεν μπορεί όμως αυτή η δομή να έχει άμεση εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις. Δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε περιοχές που παρουσιάζουν μεγάλη πληθυσμιακή διασπορά, στην περιφέρεια μεγάλων πόλεων (όπως Αθήνα και Θεσσαλονίκη) που κυριαρχούν στον ρόλο άλλων τοπικών αστικών κέντρων (ΙΤΑ, 2008).

Παράλληλα, οι ΟΤΑ που προκύπτουν από τη διαδικασία νέας χάραξης θα πρέπει με τα λειτουργικά και οικονομικά τους χαρακτηριστικά να συμβάλουν στην ενδυνάμωση της συμμετοχής του πολίτη, των θεσμών και των διαδικασιών τοπικής δημοκρατίας, ακολουθώντας τη σημερινή πραγματικότητα επαφής του πολιτικού προσωπικού του ΟΤΑ με τον πολίτη. Η νέα διαίρεση πρέπει πάντα να ξεκινάει από την υπάρχουσα, με απώτερο σκοπό την αναλογικότερη και καλύτερη αντιπροσώπευση και κατ' επέκτασιν την ενδυνάμωση και την ανάπτυξη των ενοτήτων, γεγονός που αποσκοπεί στην ορθότερη λειτουργία της δημοκρατίας (Χατζηπαντελής, 2009).

Ένα παράδειγμα οργάνωσης του αστικού χώρου παρέχει η ιδέα της «ανοιχτής πόλης», ορίζοντας ότι το οικονομικό της αποτύπωμα αντιπροσωπεύει την «αλληλεξάρτηση τοπικών αγορών εργασίας, κατοικίας, παροχής αγαθών και υπηρεσιών». Η ιδέα αυτή, σε πολλές περιπτώσεις, είναι ευρύτερη από τα διοικητικά όρια. Κατά τον παραπάνω ορισμό η χωρική επέκταση θα είναι η περιοχή όπου παρατηρούνται οι μέγιστες ροές ανθρώπων και αγαθών, με την έννοια της επικοινωνίας, αγοράς, κατοικίας, οικονομικών συναλλαγών, ψυχαγωγίας και άλλων δραστηριοτήτων. Μια άλλη ευρύτερη ιδέα οδηγεί στη θεώρηση μιας νέας δομής βασισμένης στην έννοια της συμπληρωματικότητας αστικών και αγροτικών περιοχών. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, η πόλη (ο αστικός χώρος) επωφελείται από την αγροτική περιοχή λόγω των δυνατοτήτων, όπως η οικονομική ποικιλότητα σε δραστηριότητες, η διευρυνόμενη δυνατότητα εργασίας στο (και από το) σπίτι και ο τουρισμός (ΙΤΑ, 2008).

Αν και οι «ανοιχτές πόλεις» έχουν σύνθετες οικονομικές γεωγραφίες που δεν προκαλούν απόλυτη χωρική κατηγοριοποίηση, δεν είναι ανάγκη πάντα να οριστούν σαν διοικητικά όρια για τις ανάγκες του προγραμματισμού. Για ένα Τοπικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα η τοπική αρχή πρέπει να ξέρει αν ανήκει στα όρια μιας «ανοιχτής πόλης». Αλλά η ύπαρξη διακριτών διοικητικών ορίων δεν είναι πάντα ζητούμενο, ειδικά σε μικρές ημιαστικές περιοχές ή σε αγροτικές περιοχές με χαλαρούς δεσμούς με το αστικό κέντρο, όπου είναι δυσκολότερο να τοποθετούν διαχωριστικές γραμμές.

Σύμφωνα με τη μελέτη του Ι.Τ.Α. (2008), πρέπει να απαντηθούν κάποια επιμέρους ερωτήματα πριν τεθούν τα κριτήρια:

1. *Ποια είναι η μονάδα ανάλυσης –δηλαδή η διοικητική ενότητα που δεν μπορεί να διαιρεθεί επιμέρους;*

Για λόγους απλότητας πρέπει να διατηρηθούν ως αρχικές μονάδες οι σημερινοί ΟΤΑ (1034) με κατά το δυνατόν ελάχιστες – ή τουλάχιστον όσες απαιτούνται - οριακές αλλαγές μετακίνησης δημοτικών διαμερισμάτων από ένα ΟΤΑ σε έναν άλλο.

2. Η νέα χάραξη πρέπει να πάρει υπόψη της τα σημερινά διοικητικά όρια των νομών;

Για λόγους ρεαλισμού προτείνεται να διατηρηθούν τα όρια των νομών –με την ενδεχόμενη εξαίρεση της Αττικής και της Θεσσαλονίκης. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι αντί να γίνει ένας διαχωρισμός θα γίνουν 50 επιμέρους, επιτρέποντας περιορισμένη οριακή μετακίνηση ΟΤΑ από νομό σε νομό. Ο επανασχεδιασμός πρέπει για λόγους ισονομίας να ελεγχθεί σε επίπεδο διοικητικής περιφέρειας ώστε να εξασφαλίσει κοινά κατά το δυνατόν κριτήρια διαχωρισμού. Σε επίπεδο διοικητικής περιφέρειας δεν πρέπει να υπάρξουν μετακινήσεις ΟΤΑ από διοικητική περιφέρεια σε διοικητική περιφέρεια παρά μόνο σε εξαιρετικά ακραίες περιπτώσεις.

3. Ιστορική διάσταση παλαιότερων διοικητικών διαιρέσεων

Η παλαιότερη διοικητική διαίρεση της χώρας ήταν η διαίρεση σε επαρχίες. Η διαίρεση αυτή αντιστοιχεί σε διαφορετικές κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες στην Ελλάδα. Υπήρχαν περίπου 150-200 τέτοιες ενότητες αν υπολογιστούν και οι διαιρέσεις στο εσωτερικό των αστικών συγκροτημάτων. Σημαντική είναι επίσης η πείρα από τη θεσμοθέτηση με τον Ν. 2218/94 των συμβουλίων περιοχής. Η διαίρεση

αυτή, με τη σύσταση των 492 Συμβουλίων Περιοχής, επανέφερε στο προσκήνιο πιο αποφασιστικά τη διακοινοτική και τη διαδημοτική συνεργασία. Τα Συμβούλια Περιοχής διαδέχονταν, κατά κάποιο τρόπο, τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους, διευρύνοντας τις αρμοδιότητες και εξασφαλίζοντας τους όρους λειτουργίας τους. Φιλοδοξία ήταν τα Συμβούλια Περιοχής να αποβούν πόλοι έλξης και συνένωσης όλων των δραστηριοτήτων των κατοίκων της περιοχής, που τελικά θα συνέβαλλαν στη δημιουργία νέων ισχυρών Δήμων με εθελοντική συνένωση.

4. Σύνδεση με μητροπολιτικές περιοχές

Ανεξάρτητα από τη λύση σχετικά με τη μητροπολιτική αυτοδιοίκηση (το μοντέλο που θα επιλεγεί) πρέπει να υπάρξει σαφήνεια στα σύνορα των μητροπολιτικών αυτοδιοικήσεων με τους νέους ΟΤΑ καθώς και σκέψεις για ενδεχόμενες παρεμβάσεις στο εσωτερικό των μητροπολιτικών αυτοδιοικήσεων ώστε να ακολουθήσουν εσωτερικές προσαρμογές. Πιθανόν να πρέπει να χαραχτούν εσωτερικά νέα σύνορα στους ΟΤΑ ή να προκύψουν νέες λεπτομερέστερες διαιρέσεις. Είναι απαραίτητο να υπάρξουν προσαρμογές στις δύο περιοχές (Αττική και Θεσσαλονίκη) για τις οποίες δεν υπήρξαν παρεμβάσεις στο πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας.

5. Συμβατότητα με την εθνική νομοθεσία.

Αυτονόητο είναι ότι υπάρχουσες και ενδεχόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις, καθώς και εθνικά σχέδια (Εθνικό Χωροταξικό Σχέδιο, περιφερειακά και τομεακά σχέδια) θα συνυπολογιστούν ως εγγενείς παράμετροι. Ενδεχόμενες αποκλίσεις θα αποτελέσουν αντικείμενο διαβούλευσης μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και πολιτείας.

Ως κριτήρια για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων ΟΤΑ χρησιμοποιήθηκαν (ΚΕΔΚΕ, 2007; Χατζηπαντελής, 2009) τα ακόλουθα:

• Πληθυσμιακά (όπως ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών).

• Κοινωνικά (όπως το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών).

• Οικονομικά (όπως η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα).

• Γεωγραφικά (όπως το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών).

• Αναπτυξιακά (όπως η δομή της τοπικής, οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε κοινοτικά και εθνικά προγράμματα).

• Πολιτιστικά, Ιστορικά και Χωροταξικά κριτήρια, με τα οποία επιδιώκεται:

α) Η γεωγραφική / χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρετήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν κάποιου βαθμού βιωσιμότητα (χωρίς να είναι απόλυτος κανόνας).

β) Η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή δημιουργεί σε ημερήσια βάση, σύμφωνα με την απασχόληση («κοιλάδες» εργασίας), και σε συνδυασμό με τις λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων.

γ) Η ταυτότητα του τόπου (place identity), που αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία.

3.2 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η κοινωνία είναι ώριμη για αλλαγές, αρκεί οι μεταρρυθμίσεις να εντάσσονται, σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο ανασύνταξης της ελληνικής πολιτείας, υπερβαίνοντας τις αντιστάσεις του πολιτικού συστήματος, τμήμα του οποίου είναι και η αυτοδιοίκηση, όπως λειτουργεί σήμερα, και της διαμορφωμένης κατάστασης.

Μια τόσο ριζική μεταρρυθμιστική τομή προϋποθέτει ένα συνολικό σχέδιο που θα ξεφύγει από τον πειρασμό της αποσπασματικότητας. Ένα επιχειρησιακό σχέδιο που, προικισμένο με τους απαραίτητους πόρους, να συντονίζεται από μια ισχυρή δομή, με ευρεία νομιμοποίηση, ώστε να συγκεντρώσει τις ευρύτερες αναγκαίες συναινέσεις, να αντεπεξέλθει σε ισχυρές αντιστάσεις και να διασφαλίσει την απαραίτητη συνέχεια του κράτους. Με δεδομένη την εμπλοκή στο εγχείρημα δεκάδων υπηρεσιών, πρέπει να διασφαλιστεί η ομαλή μετάβαση και η προσαρμογή στη νέα πραγματικότητα, καθώς και οι δυνατότητες διορθωτικών παρεμβάσεων κατά τη διάρκεια της πορείας (Τσάτσος, 2009).

Η μεταρρύθμιση προσφέρει μια σημαντική ευκαιρία για τον εκσυγχρονισμό και τη λειτουργική ολοκλήρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Αποτελεί κοινό τόπο η διαπίστωση ότι η αναδιάταξη μεγεθών της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης από μόνη της, χωρίς συνδυασμένη μεταφορά πόρων (οικονομικών/ανθρώπινων) και αρμοδιοτήτων, θα ήταν ένα εγχείρημα χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις υποβαθμίζονται οι

ανάγκες για παράλληλη αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου και ιδίως του συστήματος διακυβέρνησης των δήμων μας. Είμαστε ικανοποιημένοι από το σημερινό σύστημα διακυβέρνησης; Σύμφωνα με σχετική έρευνα, οι δήμαρχοι της Ελλάδας έχουν τη μεγαλύτερη χρονική επιβάρυνση στην Ευρώπη, ενώ αναγκάζονται να ασχολούνται υπέρμετρα με τρέχοντα διοικητικά θέματα και επίλυση παραπόνων των πολιτών, εις βάρος του επιτελικού τους ρόλου. Δυσαρεστημένοι είναι όμως και πολλοί δημοτικοί σύμβουλοι, ενώ τα διαμερίσματα μιλούν για «ενδοδημοτικό συγκεντρωτισμό», πολλά υπηρεσιακά στελέχη αισθάνονται υποβαθμισμένα και αρκετοί πολίτες καταγγέλλουν «μεροληψία και αδιαφάνεια». Το σημερινό σύστημα διακυβέρνησης χρειάζεται, λοιπόν, ορισμένες στοχευμένες παρεμβάσεις για την ισορροπημένη λειτουργικότητα και τη διαφάνεια της δημοτικής διακυβέρνησης (Χλέπας, 2009).

Ουσιαστικά όμως το «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας» δεν έχει αποτιμηθεί τόσο συνολικά όσο και σε επίπεδο μεμονωμένων δήμων. Δεν έχουν επίσης διερευνηθεί ενδο-δημοτικές αναπτυξιακές πτυχές που επηρεάστηκαν θετικά ή αρνητικά από τη μεταρρύθμιση, όπως κοινωνικές-οικονομικές ανισότητες ή ακόμα περισσότερο γεωγραφικές ανισότητες. Ως εκ τούτου το στοιχείο που προβάλλει ως άμεση προτεραιότητα είναι η ανάγκη μιας συνολικής αποτίμησης της μεταρρυθμιστικής πορείας, ώστε να γίνει εφικτή η (επανα)διατύπωση κριτηρίων, μεθόδων και πολιτικών Ένα άλλο στοιχείο που πρέπει να επισημανθεί είναι η ανάγκη συστηματικότερης μελέτης της ευρωπαϊκής εμπειρίας περιφερειοποίησης (π.χ. Γαλλία, Δανία, Ιταλία), από την οποία μπορούν να αντληθούν κρίσιμα συμπεράσματα αναφορικά με πρακτικές και συστήματα εφαρμογής που καλύπτουν τόσο το διοικητικό-πολιτικό σκέλος όσο και αυτό του καθορισμού νέων ορίων στον χώρο. Ως προς το πρώτο σκέλος, η εμπειρία έχει αναδείξει τη σημασία των πιλοτικών εφαρμογών προτού οριστικοποιηθεί μια «εθνικού χαρακτήρα» μεταρρύθμιση. Η πιλοτική εφαρμογή επιτρέπει την άντληση κρίσιμων συμπερασμάτων αναφορικά με εφαρμοσιμότητα των ρυθμίσεων, αλλά και το κυριότερο τη διαμόρφωση «επιτυχημένων προτύπων» που προσδίδουν αυξημένη νομιμοποιητική ισχύ στη συνακόλουθη εθνική μεταρρύθμιση. Ως προς το δεύτερο σκέλος έχει πλέον αναπτυχθεί μια σωρεία μεθοδολογιών περιφερειοποίησης από αυτές με αμιγώς «τυπικό» και εν συνεχεία «λειτουργικό» χαρακτήρα μέχρι και τις πλέον σύγχρονες μεθοδολογίες «ανάλυσης της προσπελασιμότητας» (Δελλαδέτσιμας, 2009).

Ο μεγάλος κίνδυνος είναι το πολιτικό και το διοικητικό σύστημα να επιλέξει την εύκολη λύση: να θεωρήσει ότι αποτελεί μεταρρύθμιση της Τ.Α. η συνένωση των ΟΤΑ σε 500 ή 400 ή 300 με κριτήριο το πληθυσμιακό και ορισμένα άλλα κριτήρια "συμπληρωματικά". Αυτή η επιλογή οδηγεί σε ένα πιθανό σχεδιασμό νέων διοικητικών ορίων, "κίνητρα" για εθελοντική συνένωση και μετά από ένα χρονικό διάστημα, στο οποίο θα "αποδειχθεί ότι δεν περπατάει η εθελοντική συνένωση", επιβάλλεται με νόμο η αναγκαστική συνένωση. Με αυτή την επιλογή η Πολιτεία με ένα νόμο "απαλλάσσεται" κάθε ευθύνης για ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα χωροθέτησης, ρυθμίσεων, ενεργειών, έργων και μέτρων πολιτικής, με διασφαλισμένους πόρους, και αφήνει στον "αυτόματο πιλότο" να λύσει τα προβλήματα που θα προκύψουν: τοπικές δημόσιες επενδύσεις, χρηματοδότηση, στελέχωση και οργάνωση (ΚΕΚΔΕ, 2009).

Όμως κυρίως πρέπει να κατανοηθεί από τους αρμοδίους ότι το εγχείρημα μιας διοικητικής μεταρρύθμισης δεν εξαντλείται σε τεχνικές λύσεις και χαρακτηριστικά. Αντίθετα, η μεταρρύθμιση οφείλει να σχεδιαστεί από κοινού για το συνολικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας.

Για να είναι όμως οι μεταρρυθμίσεις αποτελεσματικές πρέπει να συνυπολογισθούν οι εμπειρίες από τις προηγούμενες εφαρμογές και να σχεδιασθούν στο πλαίσιο μιας συνολικής μεταρρύθμισης, που θα περιλαμβάνει, πέρα από την αναδιάταξη του πρώτου βαθμού, και τον διοικητικό εκσυγχρονισμό του κράτους, καθώς και την ανάπτυξη της περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ο σχεδιασμός πρέπει να περιλαμβάνει τη διάκριση των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης και να στοχεύει στη βελτιστοποίηση των παραγόμενων και παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες. Πρέπει το συνολικό πολιτικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης να επανασχεδιαστεί με έμφαση στην κατοχύρωση του επιτελικού και στρατηγικού ρόλου των αιρετών. Οι θεσμοί συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης απόφασης πρέπει να ενισχυθούν.

Ταυτόχρονα, αποτελεσματική τοπική αυτοδιοίκηση είναι τοπική αυτοδιοίκηση με εγγυημένους πόρους για κοστολογημένες υπηρεσίες. Με προσωπικό κατάλληλα εκπαιδευμένο, με κατάλληλο υπόβαθρο, που συμμετέχει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Η μεγαλύτερη ευκαιρία για τις μεταρρυθμίσεις είναι ότι το μέγεθος (η κρίσιμη μάζα) μετράει, μεγαλύτεροι δήμοι μπορεί να είναι ισχυρότεροι προγραμματικά αλλά και ικανότεροι να εκφράσουν μια σύνθετη πραγματικότητα, διευρύνοντας τα

θεματικά όρια των αρμοδιοτήτων τους. Πλεονέκτημά τους είναι η εκτίμηση των πολιτών ότι είναι εκείνος ο πολιτικός θεσμός που βρίσκεται εγγύτερα σε αυτούς. Ο μεγαλύτερος κίνδυνος είναι ότι το μικρό μέγεθος εξασφαλίζει πιο συμπαγή ταυτότητα «κοινότητας», ενώ μειονέκτημα αποτελούν οι ανεπάρκειες στο προσωπικό και οι άτυπες διαδικασίες αποφάσεων (ΙΤΑ, 2008).

Στην περίπτωση της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, θα αποτελούσε πιθανόν βιαστική κίνηση η στείρα αφομοίωση και ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών προτύπων αλλά και των αποτελεσμάτων, όπως αυτά προέκυψαν από τις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν σε πολλά από τα κράτη - μέλη της Ε.Ε., ιδιαίτερα μάλιστα όταν η Τ.Α. στην Ελλάδα ακόμη δεν έχει δώσει οριστικές λύσεις σε ζητήματα που αφορούν τον θεσμικό της ρόλο ή την οικονομική της αυτονομία. Ωστόσο, αν και η διαδρομή της ελληνικής Τ.Α. προς την κατεύθυνση που ακολουθούν τα υπόλοιπα κράτη - μέλη της Ε.Ε. είναι ακόμη υπό εξέλιξη, η συζήτηση που διεξάγεται σχετικά με τον ρόλο και τις ιδιαιτερότητες των τοπικών αρχών στην Ελλάδα, μπορεί να προσφέρει παραδείγματα και καλές πρακτικές προς την κατεύθυνση αυτή (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Γκέκας Ρ. (2009). *Διοικητική μεταρρύθμιση χωρίς οικονομικά μέσα δεν υπάρχει*. Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ. 18-20.
2. Δελλάδετσιμας Π-Μ (2009). *Προς μια νέα περιφερειοποιήση του Ελληνικού χώρου*. Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ. 22.
3. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008). *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*.
4. Κακλαμάνης Ν. (2007). Ομιλία στο Επιμορφωτικό Σεμινάριο Αιρετών. Αθήνα 19-20 Ιανουαρίου .
5. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2005). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Ρόδος 10-12 Νοεμβρίου.
6. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2007). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Κυλλήνη 14-16 Νοεμβρίου.
7. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2008α). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Θεσσαλονίκη 26-28 Νοεμβρίου.
8. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2008β). Συμπεράσματα θεματικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ με θέμα «Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Αθήνα 23-24 Ιουνίου.
9. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2009). Ενημερωτικό δελτίο προς Υπουργείο Εσωτερικών. 24/10/2009.
10. Κουκουλόπουλος Π. (2006).Ομιλία στο Επιμορφωτικό Πρόγραμμα Αιρετών Πάτρα ,1-2 Δεκεμβρίου .
11. Προβατάς Δ. (2003). *Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης*. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
12. Σωτηρέλης Γ (2006).*Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Παπαζήσης Αθήνα.
13. Τσάτσος Θ.Δ. (2009). *Η αυτοδιοίκηση ως θεμέλιο θεσμικής ανανέωσης*. Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ.15.
14. Χατζηπαντελής Θ. (2009). *Κύρια και διαχρονικά στοιχεία της θεσμικής οντότητας των νέων Ο.Τ.Α*. Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ.21.

15. Χατζόπουλος Χ. (2003). *Ολοκληρωμένη τοπική ανάπτυξη. Το παράδειγμα του δήμου Τυχερού.* Στο Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιμ. Προβατάς Δ. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 181-200.
16. Χλέπας Ν.Κ. (2009). *Ορισμένες σκέψεις σχετικά με το σύστημα διακυβέρνησης των νέων δήμων.* Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ.17.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^{Ο}

ΑΝΑΛΥΣΗ SWOT

Η ονομασία SWOT προέρχεται από τα αρχικά των λέξεων Strengths (Πλεονεκτήματα), Weaknesses (Αδυναμίες), Opportunities (Ευκαιρίες), Threats (Απειλές). Η ανάλυση SWOT είναι ένα θεωρητικό διαχειριστικό εργαλείο, το οποίο αποσκοπεί στην καταγραφή των πλεονεκτημάτων, των αδυναμιών, των ευκαιριών και των απειλών που εντοπίζονται στο υπό μελέτη σύστημα, όπως ορίζονται παρακάτω (Κουτσούμπα, 2003):

1. Πλεονέκτημα: Μια πηγή ή ικανότητα του συστήματος, η οποία μπορεί να χρησιμοποιηθεί για εξυπηρέτηση των επιμέρους στόχων.
2. Αδυναμία: Ένας περιορισμός ή μια έλλειψη του συστήματος, το οποίο δυσχεραίνει την επίτευξη των επί μέρους στόχων.
3. Ευκαιρία: Οποιαδήποτε κατάσταση, η οποία θα μπορούσε να λειτουργήσει ευνοϊκά για την εξέλιξη του συστήματος.
4. Απειλή: Οποιαδήποτε κατάσταση, η οποία θα μπορούσε να λειτουργήσει εις βάρος του συστήματος.

Δυο από τα στοιχεία αυτά αναφέρονται στο εσωτερικό περιβάλλον, χαρακτηρίζονται ως πλεονεκτήματα (δυνάμεις) ή μειονεκτήματα (αδυναμίες), ανάλογα με το εάν το περιβάλλον αυτό θεωρείται ότι ενισχύει ή αποδυναμώνει την προσπάθεια της περιφέρειας-προγράμματος-επιχείρησης. Τα υπόλοιπα δύο στοιχεία που συμπληρώνουν το πλαίσιο της ανάλυσης, αφορούν το εξωτερικό περιβάλλον. Αποτελούν τις ευκαιρίες και τις απειλές που απορρέουν από ένα συγκεκριμένο εξωτερικό περιβάλλον. Σημειώνεται ότι οι απειλές και οι ευκαιρίες μπορούν να εναλλάσσονται σε βάθος χρόνου, ιδιαίτερα σε ένα περιβάλλον αέναων μεταβολών, το οποίο απαιτεί μια αδιάλειπτη προσπάθεια προσαρμογής στο διηνεκές (Κούρτης, 2004).

Βασικός στόχος είναι η ολοκληρωμένη διερεύνηση των εσωτερικών πλεονεκτημάτων ή αδυναμιών μιας περιοχής, σε συνδυασμό με την ολοκληρωμένη διερεύνηση των εξωτερικών ευκαιριών και των απειλών που οφείλονται στις συνθήκες αγοράς και του ανταγωνισμού, στο είδος και την κατεύθυνση των κρατικών πολιτικών (Baser, 2001).

Η ανάλυση SWOT είναι μια γενική τεχνική σχεδιασμού και οργάνωσης ενός συνεκτικού πλαισίου λήψης αποφάσεων, που μπορεί να αφορά σε έναν θεσμό, μια επιχείρηση ή μια γεωγραφική περιοχή. Η ανάλυση χρησιμοποιείται και σε τομείς που αφορούν ολοκληρωμένες παρεμβάσεις και δράσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα σε τοπικές ή περιφερειακές οικονομίες. Σε πολλές περιπτώσεις οι παρεμβάσεις και οι δράσεις αυτού του είδους, ιδιαίτερα εκείνες που στοχεύουν σε διαρθρωτικές και μόνιμες αλλαγές, έχουν σαφώς χωρική διάσταση (άμεση ή έμμεση), αφού γίνεται προσπάθεια αξιοποίησης του τοπικού ή περιφερειακού ενδογενούς αναπτυξιακού και κοινωνικό-οικονομικού δυναμικού σε σχέση με το ευρύτερο περιβάλλον (Βαγιάννη κ.α., 2003).

Βασικός στόχος της ανάλυσης SWOT σε αυτές τις περιπτώσεις είναι ο αποτελεσματικός συνδυασμός των ενδογενών αναπτυξιακών χαρακτηριστικών και δυνατοτήτων, με μια σειρά από εξωτερικούς προσδιοριστικούς παράγοντες (ευνοϊκούς ή δυσμενείς), με στόχο την επιτυχή υποστήριξη δράσεων σχεδιασμού των παρεμβάσεων σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο (Κούρτης, 2004). Με την ανάλυση SWOT καθορίζεται η στρατηγική ανάπτυξης της περιοχής που αξιοποιεί τις ευκαιρίες, αποφεύγει τις απειλές ή τις μετατρέπει σε ευκαιρίες, αξιοποιεί τα πλεονεκτήματα και λαμβάνοντας μέτρα, ελαχιστοποιεί τις αδυναμίες ή τις εξαλείφει.

Ειδικότερα, η ανάλυση SWOT στοχεύει στη μείωση της αβεβαιότητας σε σχέση με την εφαρμογή μιας συγκεκριμένης αναπτυξιακής πολιτικής, δράσης ή προγράμματος, σε μια γεωγραφική ενότητα με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, καθώς και στον εντοπισμό των κυριάρχων και κρίσιμων προσδιοριστικών παραγόντων (εσωτερικών και εξωτερικών), που επηρεάζουν την επιτυχία της αναπτυξιακής πολιτικής, δράσης ή προγράμματος. Τέλος, στοχεύει στην τεκμηριωμένη υποστήριξη μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής σύνδεσης της αναπτυξιακής δράσης, με το ενδογενές δυναμικό της περιοχής εφαρμογής, όπως και με το εξωτερικό περιβάλλον.

Η ανάλυση SWOT επιτρέπει στον ερευνητή/μελετητή να διακρίνει τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες του σχεδιαζόμενου προϊόντος ή υπηρεσίας μαζί με τις απειλές και τις ευκαιρίες που ενδεχομένως να παρουσιάσουν στην αγορά ή την παράγουσα περιοχή και έτσι να σχεδιαστεί καλύτερα η πολιτική για την περιοχή, αλλά βοηθάει ταυτόχρονα και τον λήπτη αποφάσεων να πάρει μια ορθολογική και τεκμηριωμένη απόφαση. Το ισχυρότερο πλεονέκτημα της μεθόδου αυτής είναι ότι βοηθάει στην ανάδειξη της σχέσης του εφαρμοζόμενου προγράμματος ή έργου με την περιοχή και το περιβάλλον υλοποίησης. Επίσης, η μέθοδος επιτρέπει τη σύγκριση

ανάμεσα στους παράγοντες του εσωτερικού και του εξωτερικού περιβάλλοντος (European Commission 1999) .

Η συγκεκριμένη ανάλυση είναι μια απλή και δημοφιλής τεχνική, που μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε όλα τα στάδια σχεδιασμού μιας πολιτικής, που περιλαμβάνουν ανάλυση, σχεδιασμό, ex ante αξιολόγηση, διαδικασία λήψης αποφάσεων, υλοποίηση, παρακολούθηση, εκ των υστέρων αξιολόγηση και τέλος επανασχεδιασμό, εάν αυτό κριθεί απαραίτητο (Βαγιάννη κ.α., 2003).

Ωστόσο, η ανάλυση SWOT δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να εκληφθεί ως μέθοδος χωρίς προβλήματα και αδυναμίες. Πολλές φορές η τεχνική περιορίζεται στην κατάρτιση καταλόγων, μετατρέπεται δηλαδή σε καθαρά περιγραφική, γεγονός που καταλήγει σε αδυναμία δημιουργικής χρήσης της στα μετέπειτα στάδια της λήψης των αποφάσεων ή της ανάληψης συγκεκριμένων δράσεων και μέτρων (Βαγιάννη κ.α., 2003). Οι προσπάθειες αντιμετώπισης των παραπάνω προβλημάτων οδήγησαν στην ανάπτυξη της Δυναμικής Ανάλυσης SWOT (DSA). Η μέθοδος αυτή διαφέρει από την απλή ανάλυση SWOT στο ότι προϋποθέτει τη συνεχή ανατροφοδότηση του περιεχομένου των διαφόρων σταδίων, τα οποία ολοκληρώνονται μόνο με την ολοκλήρωση της συνολικής αναλυτικής διαδικασίας. Είναι μια δυναμική διαδικασία κατά την οποία το κάθε στάδιο δεν διαδέχεται απλά το επόμενο, αλλά ανασχηματίζεται συνεχώς από τα νέα δεδομένα που προκύπτουν. Έτσι η ανάλυση SWOT αποκτά κυκλικό και αναδραστικό χαρακτήρα (Dealtry 2001).

Η συγκεκριμένη ανάλυση χρησιμοποιείται ευρέως σε πολλές περιπτώσεις εθνικού, περιφερειακού ή τοπικού χωρικού αναπτυξιακού σχεδιασμού, προγραμμάτων και πολιτικών. Στην Ελλάδα εφαρμόστηκε στην ex ante αξιολόγηση του εθνικού προγράμματος LEADER + (Υπουργείο Γεωργίας 2001) και στηρίχθηκε στην παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης, τόσο του αγροτικού χώρου στο σύνολό του, όσο και των ορεινών και κατ' επέκταση των μειονεκτικών περιοχών που ήταν οι περιοχές εφαρμογής της ΚΠ LEADER+. Άλλη περίπτωση εφαρμογής ήταν στην κατάρτιση και στην ex ante αξιολόγηση του Ελληνικού Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006 για τον πρωτογενή τομέα (Υπουργείο Γεωργίας 1999).

Επίσης, η συγκεκριμένη ανάλυση χρησιμοποιήθηκε στον εντοπισμό των ιδιαιτεροτήτων του τουριστικού κλάδου, στη σφαιρική εκτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης και στην καλύτερη διερεύνηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων του δήμου Πλαστήρα στον νομό Καρδίτσας (Ποδηματάς, 2008). Οι Γιαννούλη κ.ά. (2004) επιχείρησαν τη διερεύνηση της διάρθρωσης της γυναικείας απασχόλησης στον

Δήμο Ληλαντίων, με στόχο την ανάδειξη των παραγόντων που επηρεάζουν (άμεσα ή έμμεσα) την απασχόληση στην περιοχή μελέτης. Η καταγραφή των χαρακτηριστικών αυτών στηρίχθηκε στην αξιολόγηση της υφιστάμενης κατάστασης και επέτρεψε την εξαγωγή συμπερασμάτων για τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης και βιώσιμης στρατηγικής.

Οι Βαγιάννη κ.ά. (2003), έχοντας ως βασικό στόχο την ανάλυση του τρόπου οργάνωσης και σχεδιασμού των παρεμβάσεων στην περιοχή Πολίχνιτο Λέσβου, στη βάση των σχέσεων μεταξύ του τοπικού ενδογενούς δυναμικού (εσωτερικό περιβάλλον) και των ευρύτερων, υπερτοπικών οικονομικών και αναπτυξιακών επιδράσεων και επιπτώσεων (εξωτερικό περιβάλλον), Επέλεξαν τη μέθοδο SWOT για την εκ των προτέρων ανάλυση του οικοτουριστικού σχεδιασμού στον Πολιχνίτο, με βάση το τοπικά παραγόμενο αλάτι και το νεοπαγές μουσείο άλατος.

Επιπλέον, η ανάλυση έχει χρησιμοποιηθεί στον σχεδιασμό των δράσεων, των προτεραιοτήτων, της διάγνωσης των προβλημάτων και των προοπτικών της χωρικής ανάπτυξης της χώρας και συγκεκριμένα στην κατάρτιση του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. 2001), όπως επίσης και στον σχεδιασμό δράσεων πιλοτικού χαρακτήρα για την ανάπτυξη του οικολογικού τουρισμού στην Ελλάδα (W.W.F. Ελλάς-Ε.Ο.Τ. 2000). Ακόμα, χρησιμοποιείται ευρέως στην ex ante αξιολόγηση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Π.Ε.Π.) για τις διάφορες περιφέρειες της χώρας. Στην Ευρώπη έχει χρησιμοποιηθεί στην κατάρτιση και στην ex ante αξιολόγηση του Προγράμματος Περιφερειακής Ανάπτυξης των περιοχών του στόχου 6 (βάσει των κριτηρίων της Ε.Ε.) στη Σουηδία το 1995 (European Commission 1999).

4.2 ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Είναι κοινή η πεποίθηση τόσο των πολιτών, όσο και των τοπικών παραγόντων και της κεντρικής διοίκησης ότι σήμερα είναι όσο ποτέ άλλοτε επιτακτική η ριζική, δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί το κράτος, η διοίκηση και η αυτοδιοίκηση στη χώρα. Είναι αναγκαίος ένας συνολικός επανασχεδιασμός, με εσωτερική συνοχή και συνέπεια, στηριγμένος στη βάση μιας ολοκληρωμένης μελέτης, που θέτει ως επίκεντρο την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των αναγκών του πολίτη και δίνει νέα αναπτυξιακή ώθηση στο κράτος.

Τα τελευταία τριάντα χρόνια καταβλήθηκαν έντονες προσπάθειες για την υπέρβαση του συγκεντρωτισμού που απέδωσε στο ελληνικό κράτος τον «τίτλο» του συγκεντρωτικότερου στην Ευρώπη. Τα αλλεπάλληλα κύματα μεταφοράς αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση και τις περιφερειακές υπηρεσίες, με σημαντικές τομές, όπως η καθιέρωση της κρατικής περιφέρειας, της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και του «Καποδίστρια», καθώς και η καθιέρωση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), αναβάθμισαν θεαματικά τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πολιτικο-διοικητικό σύστημα χωρίς, όμως, να την καταστήσουν τόσο ισχυρή και αποτελεσματική, όσο απαιτούν οι ανάγκες για εξυπηρέτηση του πολίτη, την ανάπτυξη της χώρας και την εναρμόνιση στο ευρωπαϊκό κεκτημένο (www.ypes.gr).

Η μεταρρύθμιση του «Ι. Καποδίστρια», που βελτίωσε αισθητά την Τ.Α., δεν δημιούργησε παρόλ' αυτά αποτελεσματικούς δήμους με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, που να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Γι' αυτό άλλωστε μόνο σε 212 από τους 1.034 πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. πιστοποιήθηκε η διαχειριστική επάρκεια, αναγκαία προϋπόθεση συμμετοχής στο ΕΣΠΑ (www.kedke.gr).

Άλλωστε η απάντηση στην πολύπλευρη κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα μπορεί να δοθεί μόνο μέσα από δομικές αλλαγές για τη ριζική ανασύνταξη του κράτους. Η σημερινή προβληματική δομή και η ραγδαία επιδείνωση της λειτουργίας του κράτους τα τελευταία χρόνια, είναι κύριος λόγος γιγάντωσης του δημοσιονομικού προβλήματος και εμπόδιο στην ανάπτυξη. Είναι πηγή ταλαιπωρίας και ανασφάλειας για τους πολίτες και πηγή δυσχερειών στην επιχειρηματικότητα.

Γίνεται σαφές ότι η μεταρρύθμιση στοχεύει σε έναν δήμο με αναπτυξιακό και κοινωνικό ρόλο, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, που παρέχει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στους πολίτες, αποτελώντας βασικό πυλώνα της τοπικής ανάπτυξης. Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη αυτού του στόχου αποτελεί η γενναία αναδιανομή αρμοδιοτήτων και πόρων ανάμεσα στο κράτος και την Τ.Α..

Στο πλαίσιο του προγράμματος «Καλλικράτης» επαναθεμελιώνεται η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους δήμους, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα, οι οποίοι χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά (γεωγραφικά, δημογραφικά, αναπτυξιακά κ.ά.) κριτήρια, ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιούν τη σύγχρονη τεχνολογία και μεθόδους διοίκησης και

έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες ιδίως από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στους τομείς λ.χ. της παιδείας, της υγείας, της απασχόλησης, του περιβάλλοντος, των μεταφορών˙ δήμοι ανοιχτοί στην κοινωνία, με δημόσια διαβούλευση για μείζονες αποφάσεις τους, με ενδοδημοτική αποκέντρωση και τοπικά έσοδα. Παράλληλα, υιοθετούνται σύγχρονα συστήματα λογιστικής διαχείρισης, δεικτών μέτρησης αποδοτικότητας και διοίκησης ανθρωπίνων πόρων. Οι νέοι δήμοι μπορούν να αναλάβουν σημαντικές πρόσθετες αρμοδιότητες με τους αναγκαίους πόρους για την άσκησή τους, καθώς και δημοσιονομικές ευθύνες.

Ο αριθμός των δήμων σε όλη τη χώρα, με την εφαρμογή των κριτηρίων συνενώσεων περιορίζεται δραστικά στους 325. Συνεπώς η συγκρότησή τους σε πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερες γεωγραφικές μονάδες, διευκολύνει την ανάπτυξη ενός ισχυρότερου διοικητικού συστήματος, που ικανοποιεί δύο κυρίως στόχους: Οι δήμοι θα αποτελέσουν ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης και ταυτόχρονα θα εξελιχθούν σε αποτελεσματικούς διαχειριστές υπηρεσιών, ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της. Σε αυτή τη λογική η μείωση του αριθμού των δήμων συμπεριλαμβάνει για πρώτη φορά και το σύνολο της Αττικής (σήμερα 102 δήμοι και 20 κοινότητες) και της Θεσσαλονίκης (45 δήμοι) (www.ypes.gr).

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», οι τοπικές κοινωνίες αναμένεται να διαθέτουν ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση, εξοπλισμένη με σύγχρονα επιχειρησιακά εργαλεία, πόρους και αρμοδιότητες που της επιτρέπουν να επιλύει μόνη της όλα σχεδόν τα τοπικά προβλήματα, καλύπτοντας έτσι τις ανάγκες του πληθυσμού (από τον οποίον και ελέγχεται πολλαπλά) για δημόσιες και ιδίως για κοινωνικές υπηρεσίες.

Οι κρατικές υπηρεσίες αποσυμφορούνται από υποθέσεις και ευθύνες με τοπικό χαρακτήρα, οι οποίες σήμερα τις αποπροσανατολίζουν από τον επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό τους ρόλο. Η ολοκληρωμένη αντιμετώπιση δημόσιων υποθέσεων και η εφαρμογή δημόσιων πολιτικών αναμένεται να δώσει τέλος στην σπατάλη πόρων και χρόνου, καθώς και στις αστοχίες, εξαιτίας έλλειψης πληροφόρησης και γνώσης που προκαλεί ο «κατακερματισμένος συγκεντρωτισμός», υπό τον οποίο ασφυκτιά όχι μόνον η περιφέρεια, αλλά και το κέντρο. Το νέο σύστημα διακυβέρνησης προσφέρει τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών και δράσης των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση θα αλλάξει ριζικά την εικόνα των διοικητικών υπηρεσιών και διαδικασιών, ενώ σύγχρονα λογιστικά συστήματα θα καταστήσουν

διαφανή τη διαχείριση και θα προωθήσουν αποφασιστικά την ουσιαστική λογοδοσία. Έτσι, με την αξιοποίηση των παλιών δημοτικών καταστημάτων και μετατροπή τους σε μικρά δημοτικά Κ.Ε.Π. αναμένεται να παρέχονται όλες οι διοικητικές υπηρεσίες στους κατοίκους χωρίς αυτοί να είναι αναγκασμένοι να μετακινηθούν στην έδρα του δήμου που μπορεί να είναι σε μεγάλη απόσταση από τη συγκεκριμένη περιοχή. Επιπλέον, θεσμοθετείται η δράση «Διοικητική βοήθεια στο σπίτι» για τους ηλικιωμένους και για τους ανήμπορους και τέλος εισάγεται η έξυπνη κάρτα του δημότη που τον διευκολύνει για τις συναλλαγές του με το κράτος.

Όσον αφορά τις απειλές που αντιμετωπίζει η μεταρρύθμιση και εντάσσονται στο εξωτερικό της περιβάλλον θα πρέπει να τονιστεί η ιδιαιτέρως αρνητική συγκυρία κατά την οποία πραγματοποιείται το συγκεκριμένο εγχείρημα. Πιο συγκεκριμένα, η μεγάλη οικονομική κρίση που μαστίζει τη χώρα και γενικότερα την Ευρώπη και την υφήλιο έχει βυθίσει όλες τις οικονομίες σε μια παρατεταμένη περίοδο ύφεσης. Στο σημείο αυτό θα πρέπει κανείς να συνυπολογίσει και την επιβαρυμένη θέση της Ελλάδος λόγω παρελθοντικών δημοσιονομικών ατασθαλιών. Έτσι, το προϋπάρχον υψηλό δημόσιο έλλειμμα αποτελεί τροχοπέδη για τη μεταρρύθμιση καθώς η κεντρική κυβέρνηση είναι αναγκασμένη να προβεί σε περικοπές σε όλες τις δαπάνες του δημοσίου τομέα προκειμένου να περιοριστεί το έλλειμμα. Αν σε αυτό προστεθεί το απαραίτητα υψηλό κόστος της μεταρρύθμισης, προκειμένου να είναι επιτυχής, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι από δημοσιονομικής άποψης βρισκόμαστε στην πλέον ακατάλληλη εποχή για μεταρρυθμίσεις τέτοιου κόστους και τέτοιου μεγέθους.

Στις αδυναμίες της μεταρρύθμισης, ειδικά σε ό,τι αφορά εκείνες που σχετίζονται με τη χάραξη των ορίων των νέων δήμων, θα πρέπει να μην επικρατήσουν υπολογισμοί τοπικών συσχετισμών κομματικού και οικονομικού χαρακτήρα γιατί έτσι υποθηκεύεται το μέλλον της μεταρρύθμισης. Ακόμα η επιλογή του διοικητικού κέντρου του νέου δήμου θα πρέπει να γίνει με αντικειμενικά κριτήρια και να μην είναι αντικείμενο διαφόρων παρεμβάσεων από τοπικούς δημάρχους, βουλευτές και παράγοντες.

Άλλη μια αδυναμία είναι το ζήτημα του προσωπικού των νέων δήμων καθώς αναμένεται να υπάρξουν αυξημένες ανάγκες σε προσωπικό πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και στο προσωπικό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αναλογία ΠΕ/ΤΕ προς ΔΕ/ΥΕ στο σύνολο των εργαζομένων δεν είναι η καταλληλότερη, έτσι ώστε αυτό να υπηρετήσει πολιτικές για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των πόλεων και της υπαίθρου. Την κατάσταση δυσχεραίνει και η ήδη ληφθείσα απόφαση της

κεντρικής κυβέρνησης για σημαντική μείωση των προσλήψεων για τα επόμενα χρόνια κατά τα οποία για την αποχώρηση δέκα εργαζόμενων από το δημόσιο θα προσλαμβάνεται ένας νέος υπάλληλος.

Ιδιαιτέρες αδυναμίες παρουσιάζονται και στο θέμα των παρερχόμενων υπηρεσιών των νέων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης απέναντι στους πολίτες. Πιο συγκεκριμένα, λόγω του μεγέθους των νέων ΟΤΑ σε πάρα πολλούς απ' αυτούς δεν εξασφαλίζεται η ανταποδοτικότητα των υπηρεσιών που παρέχουν στους δημότες, οι υπηρεσίες που παρέχονται δεν είναι ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών. Τέλος, η μη θεσμοθέτηση ως μόνιμων των δομών κοινωνικής φροντίδας και η εξάρτηση της χρηματοδότησής τους από τα διάφορα Ευρωπαϊκά προγράμματα θα συνεχίσει να δημιουργεί προβλήματα ως προς την υλοποίηση των προγραμμάτων και την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών.

Η μεταρρύθμιση αντιμετωπίζει απειλές και από την πολιτική άποψη των πραγμάτων. Έτσι, η έλλειψη συναίνεσης, συνεννόησης και ομοφωνίας (ειδικά στις κυρίες συνιστώσες της μεταρρύθμισης) από όλες τις πολιτικές δυνάμεις της χώρας δημιουργεί σημαντικά προβλήματα στην επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων. Πιο συγκεκριμένα, όπως διαφάνηκε από το τελευταίο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ όπου κύριο θέμα ήταν το σχέδιο «Καλλικράτης» υπήρχαν σημαντικές και αγεφύρωτες διαφορές μεταξύ των αριστερών παρατάξεων που εκπροσωπούνταν στην τοπική αυτοδιοίκηση και την κυβέρνηση. Επιπλέον, και οι προσκείμενοι στην αξιωματική αντιπολίτευση εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης είχαν εκφράσει σημαντικές αντιρρήσεις για τη μεταρρύθμιση.

Η σύνδεση της μεταρρύθμισης με τις δημοτικές εκλογές του 2010 αποτέλεσε άλλη μια απειλή για το όλο σχέδιο. Θα έπρεπε η μεταρρύθμιση να γίνει μετά τις δημοτικές εκλογές έτσι ώστε όλες οι δημοτικές παρατάξεις να είχαν δεσμευτεί προεκλογικά για την τήρηση και την στήριξη των βασικών πυλώνων της μεταρρύθμισης και θα προετοίμαζαν το έδαφος, όπως άλλωστε συνέβη και με τις διοικητικές μεταρρύθμισης σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. Δανία). Εδώ θα πρέπει να τονιστεί ότι τα παραπάνω συνδέονται με το γεγονός ότι η τότε κυβέρνηση υπό την πίεση της διεξαγωγής των επερχόμενων δημοτικών εκλογών με τη νέα χάραξη των δήμων επιτάχυνε τις διαδικασίες της μεταρρύθμισης με αποτέλεσμα να μην υπάρχει ικανό χρονικό διάστημα για μελέτη και δημοσία διαβούλευση του σχεδίου. Έτσι απεμπολείται και το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα για διενέργεια τοπικών δημοψηφισμάτων σε κάθε δήμο δημοψηφίσματα που θα έδειχναν αν οι τοπικές

κοινωνίες συμφωνούν με τις προτεινόμενες συνενώσεις, με αποτέλεσμα να αποφεύγονται αστοχίες και ακραίες αντιδράσεις από τους κατοίκους, όπως συνέβησαν στο παρελθόν κατά την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας».

Η δημοτική αποκέντρωση, πέρα από τη δυνατότητα της αποκεντρωμένης άσκησης αρμοδιοτήτων και παροχής δημοτικών υπηρεσιών, έχει ως στόχο την πραγμάτωση της κοινωνικής συμμετοχής μέσω δημοκρατικών διαδικασιών (Κατσούλης, 2011).

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το σχέδιο «Καλλικράτης» δεν εμπεριέχει ένα συγκεκριμένο επιχειρησιακό σχέδιο με αποτέλεσμα να υπάρχουν πολλά αναπάντητα ερωτηματικά, όπως για τις ακριβείς αρμοδιότητες των νέων δήμων, την κατανομή των πόρων κ.ά.

4.3 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η κοινωνία είναι ώριμη για αλλαγές, αρκεί αυτή τη φορά η μεταρρύθμιση να ενταχθεί σε ένα ολοκληρωμένο σχέδιο ανασύνταξης της ελληνικής Πολιτείας, υπερβαίνοντας τις αντιστάσεις του πολιτικού συστήματος, τμήμα του οποίου είναι και η αυτοδιοίκηση, όπως λειτουργεί σήμερα, και της διαμορφωμένης κατάστασης. Όμως, κυρίως πρέπει να κατανοηθεί από τους αρμοδίους ότι το εγχείρημα μιας νέας διοικητικής μεταρρύθμισης δεν εξαντλείται σε τεχνικές λύσεις και χαρακτηριστικά. Αντίθετα, η νέα μεταρρύθμιση οφείλει να σχεδιαστεί από κοινού για το συνολικό πολιτικό και διοικητικό σύστημα της χώρας.

Για να είναι όμως η μεταρρύθμιση αποτελεσματική, πρέπει να συνυπολογισθούν οι εμπειρίες από την προηγούμενη εφαρμογή και να σχεδιασθεί στο πλαίσιο μιας συνολικής μεταρρύθμισης, που θα περιλαμβάνει, πέρα από την αναδιάταξη του πρώτου βαθμού, τον διοικητικό εκσυγχρονισμό του κράτους, καθώς και την καθιέρωση περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Ο σχεδιασμός πρέπει να περιλαμβάνει τη διάκριση των αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης και να στοχεύει στη βελτιστοποίηση των παραγόμενων και παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες. Πρέπει το συνολικό πολιτικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης να επανασχεδιαστεί με έμφαση στην κατοχύρωση του επιτελικού και στρατηγικού ρόλου των αιρετών. Οι θεσμοί συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης απόφασης πρέπει να ενισχυθούν.

Ταυτόχρονα, αποτελεσματική τοπική αυτοδιοίκηση είναι τοπική αυτοδιοίκηση με εγγυημένους πόρους για κοστολογημένες υπηρεσίες, με προσωπικό κατάλληλα

εκπαιδευμένο, με κατάλληλο υπόβαθρο, που συμμετέχει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Η μεγαλύτερη ευκαιρία για τη μεταρρύθμιση είναι ότι το μέγεθος (η κρίσιμη μάζα) λαμβάνεται ως σημαντικό κριτήριο, μεγαλύτεροι δήμοι θα είναι ισχυρότεροι προγραμματικά αλλά και ικανότεροι να εκφράσουν μια σύνθετη πραγματικότητα, διευρύνοντας τα θεματικά όρια των αρμοδιοτήτων τους. Πλεονέκτημά τους είναι η εκτίμηση των πολιτών ότι είναι εκείνος ο πολιτικός θεσμός που βρίσκεται εγγύτερα σε αυτούς. Ως μεγαλύτερος κίνδυνος θεωρείται το μικρό μέγεθος, το οποίο εξασφαλίζει πιο συμπαγή ταυτότητα «κοινότητας», ενώ μειονέκτημα είναι οι ανεπάρκειες στο προσωπικό και οι άτυπες διαδικασίες αποφάσεων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Baser, O., (2001). SWOT Analysis. A practical guide for young managers. Bilkent University, Turkey.
2. Dealtry, R., (2001). Dynamic SWOT Analysis.
3. European Commission (1999). SWOT Analysis. Στο Evaluating socio-economic programmes. Prinicipal evaluation techniques and tools. Vol 3 MEANS collection, E.U. structural funds.Luxembourg pp.41-45.
4. W.W.F. Ελλάς- Ε.Ο.Τ. (2000). Σχεδιασμός δράσεων πιλοτικού χαρακτήρα για την ανάπτυξη του οικολογικού τουρισμού. Υπουργείο Ανάπτυξης, Επιχειρησιακό πρόγραμμα «Τουρισμος-Πολιτισμός».
5. Βαγιάννη Ε., Ιωσηφίδης Θ. και Πετανίδου Θ. (2003). *Η χρήση της ανάλυσης SWOT στο χωρικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό: η περίπτωση του οικοτουριστικού σχεδιασμού στον Πολιχνίτο Λέσβου*. ΤΟΠΟΣ επιθεώρηση χωρικής ανάπτυξης, σχεδιασμού και περιβάλλοντος. σελ 119-137.
6. Γιαννούλη Π., Σδράλη Δ. και Αποστολόπουλος Κ.Δ. (2004). *Αξιολόγηση των ευκαιριών απασχόλησης των γυναικών της υπαίθρου. Η περίπτωση ενός αγροτικού δήμου του νομού Ευβοίας*. Πρακτικά 8ου Πανελληνίου Συνεδρίου ΕΤ.ΑΓΡ.Ο. Θεσ/νίκη 25-27 Νοεμβρίου.
7. Κατσούλης Δ. (2011).Καλλικράτης: Ενδοδημοτική αποκέντρωση. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα
8. Κουρτής Π. (2004). *Στρατηγική και ανταγωνιστικότητα στον τουρισμό στο πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης: Η περίπτωση των Ιονίων νήσων*. Διδακτορική Διατριβή. Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.
9. Κουτσούμπα Κ.,(2003). *«Ολοκληρωμένη διαχείριση παράκτιας αστικής ζώνης: Π.Φάληρο έως Βουλιαγμένη»*. Διατριβή Εξειδίκευσης ΠΜΣ «Διαχείριση παράκτιων περιοχών», Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Τμήμα Επιστήμης της Θάλασσας.
10. Ποδηματάς Δ. (2008). *Ο αειφορικός τουρισμός ως εργαλείο και μέσο οικονομικής και βιώσιμης ανάπτυξης μιας ορεινής περιοχής. Μελέτη περίπτωσης στο δήμο Πλαστήρα του νομού Καρδίτσας*. Μεταπτυχιακή διατριβή. Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο Αθήνων.
11. Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (2001). Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Έκθεση επιστημονικής επιτροπής

12. Υπουργείο Γεωργίας (1999). Σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης για τον πρωτογενή τομέα (2000-2006).

13. Υπουργείο Γεωργίας (2001). Επιχειρησιακό πρόγραμμα Κοινοτικής Πρωτοβουλίας LEADER+ (2000-2006)

ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ	ΑΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ
• Δημιουργία λιγότερων και ισχυρότερων Δήμων • Ολοκληρωμένη οργανωτική μεταρρύθμιση • Συνολική μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος της χώρας με τη θεσμοθέτηση γενικών διοικήσεων και αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης. • Ικανοποιητικό μέγεθος νέων δήμων • Μείωση λειτουργικού κόστους • Αναδιανομή αρμοδιοτήτων και πόρων μεταξύ κράτους και Ο.Τ.Α. • Κατάργηση κοινοτήτων • Κατηγοριοποίηση των νέων δήμων και με διάκριση αρμοδιοτήτων, όπως π.χ. οι νησιωτικοί, ορεινοί. • Δημιουργία αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου εσωτερικού ελέγχου, για τη διαφάνεια, τη χρηστή διοίκηση και τη λογοδοσία. • Συνενώσεις στην Αττική και στη Θεσσαλονίκη • Συνδρομή και στήριξη του προγράμματος από όλα τα συναρμόδια υπουργεία • Φορολογική αποκέντρωση • Εξασφάλιση της διοικητικής αποτελεσματικότητας των νέων δήμων, γεγονός που συμβάλλει στην ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας, βασικού στόχου της μεταρρύθμισης. • Μείωση των Ν.Π.Δ.Δ. και Ι.Δ. των Ο.Τ.Α. • Δημιουργία του συνηγόρου του δημότη και της επιχείρησης. • Εκ των προτέρων κοστολόγηση όλων των αρμοδιοτήτων • Αξιοποίηση των ευρειών δυνατοτήτων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. • Ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών	• Η επιλογή του διοικητικού κέντρου του νέου δήμου να γίνει με μη αντικειμενικά κριτήρια και αντικείμενο διαφόρων παρεμβάσεων. • Στην διαμόρφωση των νέων ορίων πιθανόν να επικρατήσουν υπολογισμοί τοπικών συσχετισμών κομματικού και οικονομικού χαρακτήρα. • Υψηλότερο κόστος μεταρρύθμισης από το υπολογισθέν (συν 1,5 δις για περιφερειακή αυτοδιοίκηση). • Αυξημένες ανάγκες σε ειδικευμένο προσωπικό πανεπιστημιακής εκπαίδευσης • Μη ισοδύναμης αποτελεσματικότητας υπηρεσίες που παρέχονται στους κατοίκους πόλεων και χωριών. • Η μη θεσμοθέτηση ως μόνιμων των δομών κοινωνικής φροντίδας και η εξάρτηση της χρηματοδότησής τους από τα διάφορα ευρωπαϊκά προγράμματα. • Η μη εξασφάλιση της ανταποδοτικότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους δημότες σε πολλούς από τους νέους Ο.Τ.Α., λόγω του μεγέθους τους. • Το προσωπικό της Τ.Α ,αναλογία ΠΕ/ΤΕ προς ΔΕ/ΥΕ στο σύνολο των εργαζομένων δεν είναι το καταλληλότερο, να υπηρετήσει πολιτικές για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των πόλεων και της υπαίθρου.
ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ	**ΑΠΕΙΛΕΣ**
• Συμβολή των δήμων που θα προκύψουν στη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη. • Δημιουργία νέου κώδικα δήμων και κοινοτήτων, σύμφωνο με τη	• Μεγάλο δημόσιο έλλειμμα • Αρνητική συγκυρία λόγω οικονομικής κρίσης • Υψηλό κόστος μεταρρύθμισης

μεταρρύθμιση • Το μέγεθος των νέων δήμων εξασφαλίζει την οικονομική αυτονομία τους απέναντι στην κρατική εξουσία με αποτέλεσμα να μην υφίσταται η εξάρτηση της χρηματοδότησης από την εκάστοτε κυβέρνηση. • Οι περισσότεροι νέοι ΟΤΑ λόγω του μεγέθους θα έχουν την επιχειρησιακή δυνατότητα για την υλοποίηση προγραμμάτων (Ε.Σ.Π.Α.) • Ενδοδημοτική αποκέντρωση των δημοσίων επενδύσεων. • Δημόσια διαβούλευση για τις συνεννοήσεις με τη συμμετοχή όλων των αρμόδιων φορέων. • Κατανομή αρμοδιοτήτων και πόρων στα τοπικά συμβούλια. • Αναβάθμιση των αιρετών έχει ως αποτέλεσμα τον εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού συστήματος. • Ενίσχυση της αποδοτικότητας των τοπικών εσόδων • Αξιοποίηση των παλιών δημοτικών καταστημάτων και μετατροπή τους σε μικρά δημοτικά ΚΕΠ • Δράση «Διοικητική βοήθεια στο σπίτι» • Χρηματοδότηση υπηρεσιών κοινωνικής αλληλεγγύης μέσω προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση» • Εισαγωγή έξυπνης κάρτας του δημότη.	• Σύνδεση μεταρρύθμισης με δημοτικές εκλογές • Μη πραγματοποίηση τοπικών δημοψηφισμάτων για τις συνενώσεις • Μικρό χρονικό διάστημα για δημόσια διαβούλευση • Μη κατάρτιση λεπτομερούς επιχειρησιακού σχεδίου • Διαφωνία πολιτικών δυνάμεων της χώρας για την μεταρρύθμιση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^{Ο}

5.1 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Το σύνολο των συστημάτων διοίκησης και αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη γνωρίζει μια χωρίς προηγούμενο μεταμόρφωση και μετεξέλιξη. Οι περισσότερες χώρες μεταπολεμικά έχουν προωθήσει σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όμως, οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν υπήρξαν πανομοιότυπες στον ευρωπαϊκό χώρο. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι τα ευρωπαϊκά κράτη διαφέρουν μεταξύ τους ως προς τα πολιτικά και διοικητικά συστήματά τους (υπάρχουν συγκεντρωτικά άλλα και ομοσπονδιακά κράτη), καθώς και στις διαφορετικές δομές της κάθε χώρας και στους τοπικούς θεσμούς που έχουν επικρατήσει ιστορικά (Ε.Ε.Τ.Α.Α., 1987).

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, η τοπική αυτοδιοίκηση άντλησε νέες εμπειρίες από μια σειρά μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν τόσο στη Δυτική όσο και στην Ανατολική Ευρώπη. Ειδικότερα, οι νέες δημοκρατίες των μετά-κομμουνιστικών κρατών καλούνταν να εφαρμόσουν την ελεύθερη οικονομία της αγοράς και να ενσωματώσουν τους πολίτες τους στις νέες, ανοικτές διαδικασίες για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, οι παλαιότερες δημοκρατίες της Δύσης αντιμετώπιζαν σοβαρούς οικονομικούς περιορισμούς σε βάρος του κοινωνικού κράτους, αλλά και την πρόκληση μιας προϊούσας αποξένωσης των πολιτών τους, οι οποίοι απομακρύνονταν από τις παραδοσιακές μορφές πολιτικής και τα κόμματα. Έτσι, σε ολόκληρη τη γηραιά ήπειρο, πραγματοποιήθηκαν πολλές απόπειρες για την αναπροσαρμογή των ΟΤΑ στις νέες συνθήκες και την αξιοποίησή τους, για μια ακόμη φορά, στην εδραίωση και την επέκταση των δημοκρατικών θεσμών (Παπούλιας, 2007).

Το πρώτο κύμα των μεταρρυθμίσεων δημοτικών συνενώσεων πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια του 1960 και του 1970, έχοντας ως γενικό στόχο τη βελτίωση της διοικητικής και επιχειρησιακής ικανότητας των τοπικών αρχών να διαδραματίσουν αυξημένο ρόλο στη δημιουργία και την επέκταση του εθνικού κράτους πρόνοιας. Οι πρώτες χώρες που ακολούθησαν αυτή τη στρατηγική ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο / Αγγλία και η Σουηδία (Kuhlmann & Wollmann, 2011).

Η διάρθρωση των Ο.Τ.Α. της Ευρώπης συνεχώς μεταβάλλεται. Η σημερινή οργάνωση είναι αποτέλεσμα τόσο της ιστορίας και της γεωγραφίας κάθε χώρας, όσο και των διαφόρων πολιτικών που έχουν εφαρμοστεί κατά καιρούς από το κεντρικό κράτος, στοχεύοντας στην αποκέντρωση και στην εδαφική διαίρεση. Οι πολιτικές συγχώνευσης των Ο.Τ.Α. εφαρμόστηκαν σε πολλές χώρες έχοντας, μεταξύ άλλων, σκοπό να αποζημιώσουν για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μικροί πληθυσμιακά Ο.Τ.Α. (ανεπαρκείς οικονομικοί πόροι για τη χρηματοδότηση των αρμοδιοτήτων, περιορισμένη φορολογική βάση κ.ά.). Έτσι, για αρκετές δεκαετίες ήταν κυρίαρχη η τάση μείωσης του αριθμού των ευρωπαϊκών Ο.Τ.Α.. Σήμερα, η κατάσταση φαίνεται να έχει σταθεροποιηθεί, κυρίως λόγω της νομοθεσίας που καθορίζει το ελάχιστο πληθυσμιακό όριο για τη δημιουργία ενός Ο.Τ.Α.

Οι πολιτικές συγχώνευσης άρχισαν από τη δεκαετία του '50 στην Αυστρία (με μείωση κατά το ήμισυ στον αριθμό των Ο.Τ.Α.) και στη Σουηδία. Στα επόμενα χρόνια, το ρεύμα συγχώνευσης των Ο.Τ.Α. (είτε υποχρεωτικό, είτε εθελοντικό), μείωσε δραστικά τον αριθμό των Ο.Τ.Α. στη Δανία το 1970, στη Δυτική Γερμανία τη δεκαετία '60 - '70, στο Βέλγιο το 1975 και αργότερα στην Ολλανδία και στη Φνιλανδία. Πιο πρόσφατα, η Δανία αναδιοργάνωσε ολοκληρωτικά την εσωτερική της διάρθρωση, μειώνοντας τον αριθμό των Ο.Τ.Α. της από 271 σε 98, μία κίνηση που είχε ως αποτέλεσμα το μέσο δημογραφικό μέγεθος ενός Ο.Τ.Α. στη Δανία να κυμαίνεται πλέον από 20.000 έως 55.000 κατοίκους (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Οι περισσότερες χώρες επανασχεδίασαν τη διοικητική τους δομή έτσι ώστε να ενωθούν ενότητες του πρωτοβάθμιου επιπέδου σε ευρύτερα σύνολα. Η κεντρική ιδέα ήταν να διαμορφωθούν ενότητες που να αναφέρονται σε ενιαία σύνολα «κοινοτήτων». Σε όλες τις περιπτώσεις «η κοινότητα» καθορίζεται δυναμικά από τα κοινωνικά και δημογραφικά χαρακτηριστικά, από τα ιστορικά και εθιμικά όρια και από γεωγραφικού τύπου περιορισμούς. Απώτερος στόχος των συνενώσεων αυτών ήταν η δημιουργία μονάδων διοίκησης ικανών να διαχειρίζονται τις υποθέσεις τους και να προωθούν τον στόχο της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Σε ορισμένες χώρες οι συνενώσεις αφορούσαν κυρίως τις αστικές περιοχές και σε άλλες τις αγροτικές, ενώ διαφορετικά είναι και τα κίνητρα των συνενώσεων. Σε ορισμένες χώρες οι συνενώσεις έγιναν κυρίως για να δοθούν ίσες ευκαιρίες σε όλους τους Ο.Τ.Α. και για να μπορέσουν οι πολίτες όλης της χώρας να απολαύσουν ένα ευρύ φάσμα δημοσίων και ιδιωτικών αγαθών. Σε άλλες χώρες, ο κύριος στόχος

ήταν να συγκεντρωθούν σε ένα ταμείο οι περιορισμένοι οικονομικοί πόροι των συνενωθέντων Ο.Τ.Α., ενώ σε πολλές χώρες, όπου η αναδιάρθρωση ήταν μικρότερης έκτασης, το βασικό κίνητρο ήταν η αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού (αιρετοί και υπάλληλοι). Βασική επίσης αιτία των συνενώσεων ήταν, στις περισσότερες χώρες, η μείωση του κόστους των παρεχομένων υπηρεσιών και ιδιαίτερα των λειτουργικών δαπανών. Τέλος, σε πολλές χώρες ο βασικός λόγος των συνενώσεων ήταν η ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης ως θεσμού της δημοκρατικής διοίκησης και η δημιουργία Ο.Τ.Α. που να μπορούν να παρέχουν πλήρως και ανεξαρτήτως τις υπηρεσίες που προσδοκούν οι δημότες τους.

Διαφορές υπήρξαν, επίσης, από χώρα σε χώρα όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο έγιναν οι συνενώσεις και οι διαδικασίες που εφαρμόστηκαν. Η σημαντικότερη διαφορά στον τρόπο με τον οποίο επιδιώχθηκαν οι συνενώσεις των Ο.Τ.Α. στις χώρες της Ευρώπης αναφέρεται στον υποχρεωτικό τους ή μη χαρακτήρα. Η μέθοδος της υποχρεωτικής συνένωσης, ακόμη και σε αντίθεση με τη βούληση των Ο.Τ.Α. , υιοθετήθηκε σε χώρες στις οποίες υπήρξε ευρείας κλίμακας αναδιάρθρωση, η οποία από τη φύση της δεν μπορούσε να γίνει εθελοντικά. Κάτι τέτοιο έγινε στη Δανία το 1976, στη Νορβηγία το 1962, στη Σουηδία το1952, το 1971 και το 1974, στο Βέλγιο το 1971, στο Ηνωμένο Βασίλειο το 1974, στην Ισπανία το 1924 και το 1997. Αλλά και στις χώρες αυτές ο τρόπος με τον οποίο έγινε η συνένωση και οι διαδικασίες που εφαρμόστηκαν δεν ήταν πάντοτε οι ίδιες. Για παράδειγμα, στη Δανία η υποχρεωτική συνένωση ζητήθηκε από τις ενώσεις αυτών των ίδιων των Ο.Τ.Α. Συνήθως, όμως η υποχρεωτική συνένωση επιβλήθηκε όταν αποδείχθηκε ότι οι προσπάθειες εθελοντικής συνένωσης απέτυχαν.

Οι εθελοντικές συνενώσεις, αποτέλεσμα της ελεύθερης συμφωνίας μεταξύ των Ο.Τ.Α., έχουν γίνει σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι γίνονται κατ' ανάγκη χωρίς περιορισμούς. Για παράδειγμα, στη Γερμανία οι συνενώσεις είναι εθελοντικές, αλλά για να προχωρήσουν πρέπει να εφαρμοστούν κάποιες διαδικασίες, η τήρηση των οποίων είναι υποχρεωτική. Επίσης, στο Βέλγιο οι εθελοντικές συνενώσεις επιτρέπονται μόνο εφόσον είναι σύμφωνες με το γενικότερο πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης. Διαφορές υπάρχουν επίσης από χώρα σε χώρα και ως προς την προσέγγιση που ακολουθήθηκε για την εθελοντική συνένωση. Σε ορισμένες χώρες η πρωτοβουλία για συνένωση ανήκει στους Ο.Τ.Α., σε άλλες η συνένωση υποδεικνύεται από κάποια ανώτερη βαθμίδα

διοίκησης, ενώ σε πολλές περιπτώσεις οι συνενώσεις έχουν ενθαρρυνθεί με την παροχή κινήτρων. Τα κίνητρα αυτά είναι συνήθως οικονομικού χαρακτήρα και αφορούν είτε τη χρηματοδότηση κάποιων έργων είτε την παροχή αυξημένης κρατικής επιχορήγησης για ορισμένα χρόνια μετά τη συνένωση. Στόχος των επιχορηγήσεων αυτών είναι να βοηθήσουν στην επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα πρώτα χρόνια της συνένωσης οι Ο.Τ.Α. Άλλοτε πάλι επιτρέπεται για ένα χρονικό διάστημα η μεγαλύτερη εκπροσώπηση στα όργανα των Ο.Τ.Α. (π.χ. ενώσεις Ο.Τ.Α.) που έχουν συνενωθεί με συνέπεια να αυξάνει η επιρροή τους.

Στο ερώτημα ποιο είδος συνενώσεων είναι καλύτερο, η απάντηση είναι προφανής: οι εθελοντικές συνενώσεις υπερτερούν έναντι των υποχρεωτικών. Για αυτό και σε όλες τις χώρες προηγείται η εθελοντική συνένωση των δήμων με την παροχή κινητήρων και εν συνεχεία επιβάλλονται οι υποχρεωτικές συνενώσεις. Ωστόσο, στην πράξη μέτρα εθελοντικού χαρακτήρα σπανίως αποδεικνύονται αποτελεσματικά. Έτσι, στις περισσότερες χώρες η υποχρεωτική συνένωση χρησιμοποιήθηκε ως έσχατη λύση. Η δύναμη της αδράνειας είναι τόσο μεγάλη που ακόμα και αν τα μειονεκτήματα της υφιστάμενης διοικητικής δομής είναι πασιφανή, η διεθνής εμπειρία έχει να επιδείξει εξαιρετικά σπάνιες και μεμονωμένες περιπτώσεις που οι Ο.Τ.Α. αποφάσισαν με δική τους πρωτοβουλία να λυθεί το ζήτημα της διοικητικής αναδιάρθρωσης. Η ιστορία κάθε κοινότητας, ζητήματα καθαρά τοπικιστικού χαρακτήρα, πιθανές αντιπαλότητες με γειτονικούς Ο.Τ.Α. και άλλοι παρόμοιοι παράγοντες εξηγούν γιατί δεν πρέπει να προσδοκά κανείς πολλά από την εθελοντική συνένωση. Για παράδειγμα, η διάθεση των προς συνένωση Ο.Τ.Α. και των κατοίκων τους απέναντι στο θέμα της συνένωσης φαίνεται να επηρεάζεται σημαντικά από παράγοντες, όπως είναι ο ΟΤΑ, που θα επιλέγει για να αποτελέσει το διοικητικό κέντρο της νέας χωρικής ενότητας και η περιοχή από την οποία εκτιμάται ότι θα προέρχεται ο νέος δήμαρχος.

Ένας άλλος λόγος για τον οποίο ορισμένες χώρες έχουν επιλέξει τη μέθοδο της υποχρεωτικής συνένωσης είναι ο φόβος ότι με τη μέθοδο της εθελοντικής συνένωσης μη ελκυστικές «χωρικές ενότητες θα απομονωθούν, καθώς κανείς δεν θα έχει όφελος να συνενωθεί μαζί τους. Επίσης, άλλη μια επιφύλαξη για τις εθελοντικές συνενώσεις είναι ότι με τις συνενώσεις αυτές υπάρχει αυξημένος κίνδυνος να μην επιτευχθούν οι διαθρωτικοί στόχοι που επιδιώκονται με τις συνενώσεις να

επιτευχθούν μόνο μερικώς, κάτι που σημαίνει ότι η εθελοντική συνένωση κάποιων Ο.Τ.Α. θα κάνει ακόμα δυσκολότερη αργότερα την γενική αναδιάρθρωση.

Σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα περιφερειακά και δημοτικά θέματα προς το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με την ενίσχυση των τοπικών δομών και με ιδιαίτερη αναφορά στις διαδικασίες συγχώνευσης Ο.Τ.Α. ή και δια-κοινοτικής συνεργασίας στις χώρες μέλη, προκύπτουν δυο βασικές τάσεις στην αναδιοργάνωση των Ο.Τ.Α. Η πρώτη αφορά τις χώρες, όπου η αναδιάρθρωση της Τ.Α. έχει πραγματοποιηθεί με τη συγχώνευση των Ο.Τ.Α. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται κυρίως οι Σκανδιναβικές χώρες (Δανία, Σουηδία και Νορβηγία), όπου έχει ολοκληρωθεί μια ριζική διοικητική και εδαφική μεταρρύθμιση με συγχώνευση των Ο.Τ.Α. Στις χώρες αυτές βασικό κριτήριο για τη συνένωση των Ο.Τ.Α. και τον καθορισμό των ορίων των νέων γεωγραφικών ενοτήτων ήταν ότι ο νέος δήμος που θα προκύψει από τη συνένωση των Ο.Τ.Α. θα πρέπει να αποτελείται από μια κεντρική κοινότητα με επαρκή οικονομικά ενδοχώρα και επαρκή πληθυσμό που να δικαιολογούν και να στηρίζουν την παροχή βασικών κοινωνικών υπηρεσιών και ανέσεων και να επιτρέπουν την ίδρυση και διατήρηση της τοπικής βιομηχανίας και των συμπληρωματικών οικονομικών δραστηριοτήτων.

Η δεύτερη τάση αφορά τις χώρες που επέλεξαν την εναλλακτική λύση της διακοινοτικής συνεργασίας αντί της συγχώνευσης των Ο.Τ.Α. Στις χώρες αυτές κατατάσσονται η Γαλλία, η Ιταλία, η Ελβετία και η Ισπανία. Οι επικρατέστερες μορφές διακοινοτικής συνεργασίας ήταν οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι, οι ενώσεις, οι διαδημοτικές επιχειρήσεις, οι αναπτυξιακές εταιρείες με τη συμμετοχή περισσότερων του ενός Ο.Τ.Α., οι προγραμματικές συμβάσεις και οι κοινές υπηρεσίες μεταξύ των Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με τον Παπούλια (2007) και τον Χλέπα (2005), οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορούν, σε γενικές γραμμές, να συστηματοποιηθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες που αντιστοιχούν και σε συγκεκριμένες αντιλήψεις, ως προς τις αλλαγές και τις μεταρρυθμίσεις που πρέπει ή μπορούν να γίνουν τα επόμενα χρόνια:

- οι λεγόμενες παραδοσιακού τύπου μεταρρυθμίσεις προσανατολίζονται κυρίως στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλεί ο κατακερματισμός της αυτοδιοίκησης, μέσω (εκούσιων ή υποχρεωτικών) συγχωνεύσεων Ο.Τ.Α. (εδαφική μεταρρύθμιση), καθώς και μέσω της διαδημοτικής συνεργασίας

(δημοτικοί σύνδεσμοι, διαδημοτικές υπηρεσίες ή/και συμβάσεις κ.ά.). Στο εσωτερικό των Δήμων, επιδιώκεται ο ορθολογικός - οργανωτικός (ανά-) σχεδιασμός. Έτσι, καθίσταται δυνατή η μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων στους μεγαλύτερους και καλύτερα οργανωμένους Δήμους. Εκτός αυτού, οι παραδοσιακού τύπου μεταρρυθμίσεις επιδιώκουν και την ενίσχυση των πολιτικών και δημοκρατικών λειτουργιών στον Δήμο, με την άμεση εκλογή του Δημάρχου, την καθιέρωση θεσμών δημοτικής αποκέντρωσης, καθώς και με την αναβάθμιση του Δημοτικού Συμβουλίου.

- Οι μεταρρυθμίσεις που εντάσσονται στην ευρύτερη αντίληψη για ένα νέο δημόσιο μάνατζμεντ περιλαμβάνουν ένα ευρύτατο φάσμα μέτρων, όπως τη μέτρηση αποτελεσμάτων, κόστους και ωφελειών, την αναμόρφωση του δημοσιολογιστικού συστήματος σύμφωνα με τα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων και τη γενικότερη μεταφορά μεθόδων μάνατζμεντ από τον ιδιωτικό τομέα, την εισαγωγή μηχανισμών της αγοράς και την επιδίωξη της ποιότητας, τη μετάθεση λειτουργιών (outsourcing) και τις ιδιωτικοποιήσεις (privatisation) κ.ά. Κεντρικής σημασίας είναι η μετάβαση προς μια διοίκηση που προσανατολίζεται στα αποτελέσματα και τις εκροές της δράσης της (output orientation), ενώ υπογραμμίζεται εκ νέου ο διαχωρισμός ανάμεσα στην πολιτική ηγεσία και τις διοικητικές υπηρεσίες.
- Μία τρίτη κατηγορία αποτελούν οι μεταρρυθμίσεις που αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην αποκατάσταση της πολιτικής αξιοπιστίας αλλά και της γενικότερης αποτελεσματικότητας του θεσμού της Τ.Α. μέσω της συναφούς ενεργοποίησης των πολιτών. Πρόκειται για τις λεγόμενες συμμετοχικές μεταρρυθμίσεις (participatory reforms), οι οποίες επιδιώκουν να προωθηθεί, μέσω της συμμετοχής, η ανταποκρισιμότητα του θεσμού, έτσι ώστε τελικά να οδηγηθούν προς τη βελτίωση της πολιτικής και διοικητικής τους αποτελεσματικότητας. Πέραν από την κρίση αξιοπιστίας της πολιτικής, οι συμμετοχικές μεταρρυθμίσεις επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν και τον περιορισμό των δυνατοτήτων καθοδήγησης που έχει η πολιτική ηγεσία.

Μεταρρυθμίσεις παραδοσιακού τύπου πραγματοποιήθηκαν στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, ενώ η διαδημοτική συνεργασία ενισχύθηκε παντού, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη Γαλλία. Αισθητές υπήρξαν, επίσης, σε ολόκληρη την

Ευρώπη, οι τάσεις για μεταφορά αρμοδιοτήτων (λειτουργική μεταρρύθμιση) προς τους Δήμους, καθώς και οι προσπάθειες για τον εξορθολογισμό των εσωτερικών οργανωτικών δομών. Το Ηνωμένο Βασίλειο υπήρξε η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα όπου εφαρμόσθηκαν ευρύτατα οι αντιλήψεις του νέου δημόσιου μάνατζμεντ, ενώ αργότερα ακολούθησαν οι βόρειες ευρωπαϊκές χώρες και, στη συνέχεια, οι νέες δημοκρατίες της Ανατολικής Ευρώπης. Η επιρροή αυτής της μεταρρυθμιστικής σχολής είναι πάντως αισθητά μικρότερη στη Νότια Ευρώπη (με την εξαίρεση της Ιταλίας) και εξαιρετικά αδύναμη στη χώρα μας, όπου οι Δήμοι εμφανίζουν πολύ χαμηλά ποσοστά δαπανών επί του ΑΕΠ και περιορισμένο ρόλο για τις υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα (Χλέπας, 2005).

Συγκεκριμένα από τις αρχές της δεκαετίας του ’80, και ενώ στην Ελλάδα δεν είχε αρχίσει ακόμα η σχετική συζήτηση, τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη προχωρούσαν σε διαρθρωτικές μεταβολές των εδαφικών ενοτήτων τοπικού επιπέδου είτε με τη μορφή συνένωσης είτε με τη μορφή διακοινοτικής συνεργασίας (ΕΕΤΑΑ, 1987). Μια συγκεντρωτική κατάσταση των μεταρρυθμίσεων ανά τύπο και ανά κράτος φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 1: Οι μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης στις ευρωπαϊκές χώρες

	«Παραδοσιακού Τύπου»	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ	«Συμμετοχικές Μεταρρυθμίσεις»
Ην. Βασίλειο	X	X	X
Σκανδ. Χώρες	x	X	X
Ολλανδία	x	X	X
Γερμανία	X	X	X
Ελβετία	(x)	X	(-)
Αυστρία	X	X	X
Ιταλία	X	X	X
Γαλλία	x	x	(χ)
Ισπανία	X	x	(χ)
Ελλάδα	X	(χ)	(χ)
Πολωνία	X	X	X
Τσεχία	X	X	X
Ουγγαρία	X	X	X
Βαλτ. Χώρες	X	X	-

Πηγή: Χλέπας Ν-Κ 2005:325

Από τα τέλη του ’80 μέχρι σήμερα αυτό που κυριαρχεί, στην πολιτική πρακτική της ευρωπαϊκής τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι οι κάθε λογής και σε διάφορα επίπεδα συνεργασίες. Αυτό είναι σαφώς ένα νέο ποιοτικό χαρακτηριστικό στη λειτουργία και στην πολιτική των ΟΤΑ. Η διαδημοτική συνεργασία στις περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες γίνεται αποκλειστικά σε εθελοντική βάση (Δανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία, Σουηδία, Μ. Βρετανία) ή κυρίως σε εθελοντική βάση αφού, σε περιορισμένες περιπτώσεις, επιβάλλεται με Νόμο (Αυστρία, Φιλανδία). Οι συνεργασίες αυτές παρουσιάζουν μία ποικιλία όσον αφορά τη νομική τους υπόσταση (αυτοδιοικούμενα όργανα, ΝΠΙΔ, ΝΠΔΔ.). Η ποικιλομορφία των νομικών μορφών που παίρνει η διαδημοτική συνεργασία δεν εμφανίζεται μόνο μεταξύ των ευρωπαϊκών ΟΤΑ αλλά και στα πλαίσια μιας χώρας (π.χ. στη Δανία παρατηρούνται διαφορετικές νομικές μορφές συνεργασίας).

Οι διαδημοτικές συνεργασίες λειτουργούν με βάση καταστατικό, στο οποίο αναφέρονται οι στόχοι, οι αμοιβαίες υποχρεώσεις, οι όροι συμμετοχής και αποχώρησης κ.λπ. (Ιταλία, Πορτογαλία) ή η λειτουργία τους προβλέπεται σε ρυθμιστικούς νόμους (Αυστρία, Δανία, Λουξεμβούργο, Σουηδία, Ολλανδία, Μ. Βρετανία). Διοικούνται κυρίως από «συνέλευση» (Αυστρία, Ιταλία, Πορτογαλία, Σουηδία, Ολλανδία) στην οποία συμμετέχουν αντιπρόσωποι από όλους τους μετέχοντες ΟΤΑ. Σε ορισμένες περιπτώσεις στις συνελεύσεις και στα διοικητικά-αποφασιστικά όργανα των διαδημοτικών συνεργασιών συμμετέχουν μόνο αιρετοί (Ιταλία, Ολλανδία, Αυστρία). Οι στόχοι των διαδημοτικών συνεργασιών εντοπίζονται σε υπηρεσίες, οι οποίες κατά κανόνα ξεπερνούν τα διοικητικά όρια ενός ΟΤΑ ή η παραγωγή τους, από έναν και μόνο ΟΤΑ, για λόγους οικονομιών μεγέθους, θεωρείται ασύμφορη. Οι συνεργασίες αυτές καλύπτουν μία ευρεία γκάμα υπηρεσιών σε τομείς, όπως η εκπαίδευση, οι μεταφορές, η προστασία του περιβάλλοντος, η δημόσια υγεία, ο αθλητισμός κ.λπ. Η διαδημοτική συνεργασία δεν έχει περιορισμούς στο πληθυσμιακό ή άλλο μέγεθος του ΟΤΑ. Δύο «μικροί» ΟΤΑ μπορούν να συμφωνήσουν για την αλληλοϋποστήριξη και προμήθεια τεχνικών υπηρεσιών, όπως οι ΟΤΑ στα μεγάλα μητροπολιτικά κέντρα για τη διάθεση και διαχείριση των απορριμμάτων (Γκέκας, 2006).

Από την εξέταση των διαφόρων χωρών παρατηρείται ότι αυτές διακρίνονται σε δύο κατηγορίες που αντιστοιχούν σε δύο εντελώς διαφορετικές γεωγραφικές και γεωοικονομικές ζώνες. Η πρώτη περιφέρεια περιλαμβάνει τις βόρειες ευρωπαϊκές χώρες (Βέλγιο, Δανία, Νορβηγία, Σουηδία, Ολλανδία, Ιρλανδία, Μ. Βρετανία) και η

δεύτερη τις νότιες μεσογειακές, καθώς και τις χώρες της κεντρικής Ευρώπης (Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία, Ελβετία, Ισπανία) με αρκετές πάντως διαφοροποιήσεις μεταξύ τους. Στην ομάδα των βόρειων χωρών που παρουσιάζουν και τη μεγαλύτερη ομοιογένεια συντελέστηκαν κατά τη μεταπολεμική περίοδο ριζικές αναδιαρθρώσεις (συγχωνεύσεις-συνενώσεις) που μείωσαν τον αριθμό των Ο.Τ.Α. από μερικές χιλιάδες σε μερικές εκατοντάδες. Στη δεύτερη ομάδα των χωρών, η αντιμετώπιση των οικονομικών και άλλων εξελίξεων γίνεται με αναδιοργάνωση ηπιότερου χαρακτήρα που προωθεί κατά κύριο λόγο τη διακοινοτική συνεργασία και δευτερευόντως την εθελοντική συνένωση (Μπεριάτος, 1994) .

Επί παραδείγματι αναφέρεται ότι στη Σουηδία ο αριθμός των Ο.Τ.Α. από 2.500 το 1952 μειώθηκε σε 279 το 1980, στο Βέλγιο από 2.663 το 1961 μειώθηκε σε 589 το 1983, ενώ στη Μ. Βρετανία με τη μεταρρύθμιση του 1974 μειώθηκε από 1.244 σε 332 (ΕΕΤΑΑ, 1987). Τα σχέδια για Αγγλία, Ουαλία, Σκωτία και Βόρεια Ιρλανδία αναγνώριζαν ήδη από το 1956 την ανάγκη για αναδιοργάνωση, ανανέωση και υπέρβαση της υπάρχουσας χωρικής δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αναγνωρίστηκε ότι η υπάρχουσα διαίρεση δεν απεικόνιζε την κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα και ότι έπρεπε σε κάθε περιοχή η υπάρχουσα δομή να προσαρμοστεί στη νέα αυτή πραγματικότητα. Σοβαρό σημείο κριτικής ήταν ότι η τοπική αυτοδιοίκηση μετά τις συνενώσεις δε θα ήταν τόσο προσβάσιμη στον πολίτη, όσο και πριν, και ότι απλά και μόνο η δημιουργία 332 αρχών από τις υπάρχουσες 1.244 δεν θα οδηγούσε σε γρήγορη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Τ.Α. (Minogue, 1977).

Η διαδικασία της μετάβασης, η οποία ξεκίνησε τη δεκαετία του '90, δεν είχε πάντοτε τις ίδιες επιπτώσεις σε όλες τις χώρες. Σε ορισμένες χώρες, όπως στη Σλοβενία, στη Τσεχία και στη Ρουμανία, η αποκέντρωση κατέληξε στη διάσπαση της ομαδοποίησης των Ο.Τ.Α. και στην εκ νέου θέσπιση των ιστορικών Ο.Τ.Α., που θεωρήθηκαν τόσο πόλοι τοπικής δημοκρατίας, όσο και εδαφικές οντότητες, αρμόδιες για τη διαχείριση των κοινοτικών υπηρεσιών. Σε άλλες χώρες, ο αριθμός των Ο.Τ.Α. έχει μείνει σχετικά σταθερός ή έχει μειωθεί (Βαλτικά κράτη) με στόχο την αναζήτηση του «ιδανικού μεγέθους Ο.Τ.Α.». Η αναζήτηση αυτή ευνόησε την προώθηση των διαδημοτικών συνεργασιών. Η Γαλλία αποτελεί πιθανόν τον πρωτοπόρο στον ευρωπαϊκό χώρο, με το 91 % των γαλλικών Ο.Τ.Α. να ανήκουν το 2007 σε 2.588 διαδημοτικές δομές με ίδια φορολογικά έσοδα, εκπροσωπώντας το 87% του πληθυσμού (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Μέχρι σήμερα, καμία χώρα δεν φαίνεται να έχει βρει τη μαγική φόρμουλα του «ιδανικού μεγέθους Ο.Τ.Α.» και πολλά είναι ακόμη τα πειράματα και οι εναλλακτικές που πραγματοποιούνται, είτε σχετικά με τη διαχείριση των τοπικών υπηρεσιών είτε με την τοπική συμμετοχική δημοκρατία.

Η Δανία το 1970 προχώρησε στην ενοποίηση των 1.384 Τοπικών Αυτοδιοικητικών αρχών σε 277 και το 2007 με μια νέα μεταρρύθμιση τις μείωσε ακόμα περισσότερο σε 98 (Γκέκας & Μήτσου, 2009). Η κύρια θέση της μεταρρύθμισης του 1970 ήταν ότι ευρύτερες διοικητικές ενότητες είναι περισσότερο ικανές να διαχειριστούν και να βοηθήσουν στη μείωση της χωρικής ανισότητας που εκφράζεται στην ποιότητα και ποικιλία της παραγωγής και διανομής δημόσιων υπηρεσιών. Επειδή -ιδιαίτερα για τις αγροτικές περιοχές- δόθηκε η δυνατότητα να προκύψουν οι νέες αρχές με εθελούσιες διαδικασίες, σε αρκετές περιπτώσεις οι νέες αρχές δεν ικανοποιούσαν τα κριτήρια βελτιστοποίησης, ιδιαίτερα όσον αφορούσε τη δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στα σημεία παροχής υπηρεσιών και στη διοίκηση (Garner,1975). Για τη μεταρρύθμιση του 2007 ένα πολύ σημαντικό ζήτημα που προέκυψε, ήταν το δίλημμα μεταξύ της δημιουργίας μεγαλύτερων και βιώσιμων (οικονομικά και επιχειρησιακά) Ο.Τ.Α. και των ενδεχόμενων επιπτώσεων που θα είχε μια τέτοια πολιτική στην τοπική δημοκρατία καθότι:

- μεγαλύτεροι Ο.Τ.Α. σημαίνει ότι η απόσταση από το διοικητικό κέντρο για έναν ορισμένο αριθμό κατοίκων θα αυξηθεί, ενώ ταυτόχρονα θα μειωθεί ο αριθμός των μελών των πολιτικών οργάνων,
- ένας μεγαλύτερος αριθμός αρμοδιοτήτων ανατίθεται στην Τ.Α. και επομένως η πολιτική της εξουσία μπορεί να ενισχυθεί.

Επιπλέον, οι μεγαλύτεροι και βιώσιμοι Ο.Τ.Α. μπορούν να οδηγήσουν στην αυξημένη πολιτική αυτονομία σε τοπικό επίπεδο παράλληλα με ένα ευρύτερο φάσμα αρμοδιοτήτων που συντελεί έτσι στην ισχυρότερη δέσμευση και ευθύνη (Ministry of Interior and Health, 2007).

Οι αλλαγές στη διοικητική δομή (οι συγχωνεύσεις, η κατάργηση των κομητειών και η δημιουργία των περιφερειών), αν και είχαν κυρίαρχο ρόλο, δεν ήταν ωστόσο ο πρωταρχικός στόχος της μεταρρύθμισης. Η διοικητική μεταρρύθμιση χτίστηκε πάνω στη βασική αρχή της επικουρικότητας, η οποία και παραμένει σταθερή από το 1970, σύμφωνα με την οποία η οποιαδήποτε αρμοδιότητα πρέπει να είναι πλήρως προσπελάσιμη από μία πόλη και να τη διαχειρίζεται ο κοντινότερος σε

αυτήν φορέας. Στις περισσότερες περιπτώσεις, κάτι τέτοιο σήμαινε ότι οι Ο.Τ.Α. ήταν αρμόδιοι για τις υπηρεσίες αυτές.

Ως πρωταρχικό σημείο της διοικητικής μεταρρύθμισης στη Δανία δεν προτάθηκε το χωροταξικό, αλλά η αποτελεσματική μεταφορά των αρμοδιοτήτων με τέτοιο τρόπο, ώστε η παροχή τους στους πολίτες να είναι οικονομικά αποτελεσματικότερη και κοινωνικά αποδοτικότερη. Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν προετοιμάστηκε και εφαρμόστηκε με διαδικασίες βίαιες, πρόχειρες και κάτω από την πίεση πελατειακών, τοπικιστικών ή μικροκομματικών συμφερόντων. Αντίθετα, προηγήθηκε μια πολύχρονη προσπάθεια η οποία είχε όσο το δυνατόν μικρότερες τριβές. Παρά το ότι οι δανέζικοι Ο.Τ.Α. διαχειρίζονται το 43% των δημοσίων δαπανών, τα αιτήματα της Τ.Α. για μεταφορά και ενίσχυσή της με επιπλέον φόρους είναι συνεχής (Christiansen, 2008).

Η διοικητική μεταρρύθμιση στη Δανία δεν πραγματοποιήθηκε μέσα σε «μία μέρα». Ακολουθήθηκε μία μακρόχρονη διαδικασία καθότι η προετοιμασία για τη συγχώνευση των Ο.Τ.Α. αποτελεί από μόνη της μία μεγάλη πρόκληση. Παράλληλα με τις συγχωνεύσεις, οι δανέζικοι Ο.Τ.Α. κλήθηκαν να αφομοιώσουν τις νέες αρμοδιότητες, να ενσωματώσουν τους υπαλλήλους των πρώην επαρχιών στις δικές τους δομές και να εξασφαλίσουν τη συνεκτική χρήση των διαχειριστικών εργαλείων. Για να διευκολυνθούν οι διαδικασίες και η προετοιμασία, τα νέα συμβούλια που προήλθαν από τις εκλογές του 2005 λειτούργησαν ως προπαρασκευαστικές επιτροπές και είχαν ως στόχο να διαμορφώσουν την πορεία που θα έπρεπε να ακολουθήσει κάθε Ο.Τ.Α., στο πλαίσιο της διαδικασίας συγχώνευσης. Με τη μεταρρύθμιση του 2007, οι Ο.Τ.Α. απέκτησαν επιπλέον αρμοδιότητες πάνω σε μία σειρά από θέματα, όπως ήταν η απασχόληση και οι υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Με τον τρόπο αυτό, η μεταρρύθμιση είχε ως στόχο τη δημιουργία ενός συνεκτικού δημοσίου τομέα, με τις τοπικές αρχές να έχουν το κυρίαρχο ρόλο, όσον αφορά την παροχή των υπηρεσιών αυτών στους πολίτες (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Η διοικητική μεταρρύθμιση του 2007 στη Δανία βασίστηκε στις μεγάλες αλλαγές στις δομές του δημόσιου τομέα και στην κατανομή των αρμοδιοτήτων, και στηρίχθηκε στους παρακάτω άξονες:

- ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κυβερνητικών επιπέδων
- αναδιοργάνωση της διοικητικής δομής όλων των κρατικών βαθμίδων

- διαμόρφωση μιας νέας σχέσης ανάμεσα στα κυβερνητικά επίπεδα.

Σκοπός της μεταρρύθμισης αυτής ήταν η δημιουργία ενός δημόσιου τομέα με μεγαλύτερες και βιώσιμες τοπικές αρχές, οι οποίες να είναι τόσο οικονομικά όσο και διαχειριστικά υπεύθυνες για τον ευρύτερο αριθμό των αρμοδιοτήτων κοινωνικής πρόνοιας και με μεγαλύτερα ενδιάμεσα κυβερνητικά στρώματα (περιφέρειες), τα οποία θα αποτελούσαν μία ισχυρή βάση για αποτελεσματικότερες υπηρεσίες υγείας.

Οι στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης ήταν ο απλοποιημένος και αποτελεσματικός δημόσιος τομέας, οι καλύτερες υπηρεσίες χωρίς μεταβολή στη φορολογία, το καλύτερο επίπεδο ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, ο σαφής διαχωρισμός αρμοδιοτήτων, η καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, η ενίσχυση των δημοκρατικών συμμετοχικών διαδικασιών, οι οικονομίες κλίμακας στην παραγωγή και παροχή των τοπικών δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Η διοικητική μεταρρύθμιση όσον αφορά τις αρμοδιότητες ισχυροποίησε την τοπική αυτοδιοίκηση, αποκεντρώνοντας περισσότερες αρμοδιότητες και οικονομική εξουσία στο τοπικό επίπεδο και συγκράτησε το περιφερειακό επίπεδο όσον αφορά την οικονομική αυτονομία και τον σαφή καθορισμό αρμοδιοτήτων. Οι νέοι Ο.Τ.Α. δεν εξοπλίστηκαν απλώς με νέες αρμοδιότητες, πόρους και νέο προσωπικό, το οποίο δεν ήταν αποτέλεσμα νέων προσλήψεων αλλά συνέπεια της ανακατανομής των απασχολούμενων στον δημόσιο τομέα (Γκέκας & Μήτσου, 2009). Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή των πολιτών είναι μεγαλύτερη στις μικρές εδαφικές ενότητες, αποδείχθηκε από σχετικές έρευνες ότι το μέγεθος των δήμων στη Δανία δεν επηρέασε το ενδιαφέρον και τις γνώσεις των πολιτών για τις τοπικές πολιτικές υποθέσεις, ούτε και την αντίληψη των πολιτών για τους τοπικούς άρχοντες και την εμπιστοσύνη τους για τις τοπικές πολιτικές αποφάσεις (Larsen, 2002).

Στη Φινλανδία, οι 444 δήμοι που υπήρχαν το 2004 συγχωνεύθηκαν σε 348. Έτσι, επήλθαν σημαντικές αλλαγές στο περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούσαν οι δήμοι. Κυρίως οι αγροτικοί δήμοι ενώθηκαν με τα κοντινά περιφερειακά αστικά κέντρα. Το φινλανδικό πρόγραμμα αναδιοργάνωσης της τοπικής διακυβέρνησης ενθάρρυνε τις τοπικές αρχές να σχηματίσουν μεγαλύτερες λειτουργικές ενότητες. Επιπλέον, υπήρξε αναθεώρηση των κριτηρίων για την παροχή στήριξης από την κεντρική διοίκηση έτσι ώστε να ενθαρρύνονται οι συγχωνεύσεις με μεγαλύτερες πληθυσμιακές βάσεις (www.localfinland.fi).

Οι συγχωνεύσεις των δήμων αναμένονταν να αυξήσουν την αποτελεσματικότητά τους καθώς και να βελτιώσουν την ποιότητα, την παραγωγικότητα και τη διαθεσιμότητα των τοπικών δημοτικών υπηρεσιών. Η ανάπτυξη μιας τέτοιας δομής τοπικής διακυβέρνησης είχε ως στόχους την υποστήριξη της βιωσιμότητας των δήμων, τη δημιουργία των καταλλήλων συνθηκών μέσα στις οποίες οι δήμοι μπορούσαν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά και την παροχή δημοτικών υπηρεσιών μέσω εθελοντικών λύσεων. Οι δημοτικές συνενώσεις μπορούσαν να υποστηριχθούν μέσω της κατάλληλης χρηματοδότησης του αναπτυξιακού, οργανωτικού και επενδυτικού κόστους.

Οι Lehto et al. (2009) εξέτασαν τις ανάγκες του αγροτικού πληθυσμού και τις προκλήσεις για την τοπική διακυβέρνηση που αντιμετώπιζε ο δήμος της πόλης του Joensuu στην ανατολική Φινλανδία. Ισχυρίζονται ότι οι συγχωνεύσεις των δήμων παρόλο που δημιουργήθηκαν λόγω οικονομικών παραγόντων, συνθέτουν ένα νέο καθεστώς κοινωνικής και αγροτικής πολιτικής. Η αλλαγή αυτή μπορεί να δώσει στην τοπική αυτοδιοίκηση και στους πολίτες νέους τρόπους τοπικής συμμετοχής και καλύτερα μοντέλα παροχής υπηρεσιών. Είναι μια πρόκληση για την τοπική αυτοδιοίκηση να εισαγάγει νέες πρακτικές αγροτικής και τοπικής ανάπτυξης. Η εμπειρική έρευνα επικεντρώνεται στη συγχώνευση του 2005, όπου δύο αγροτικοί δήμοι ενώθηκαν με την πόλη του Joensuu, και με τη συγχώνευση του 2009, όπου άλλοι δύο αγροτικοί δήμοι ενώθηκαν με τον ήδη υπάρχοντα σχηματισμό. Έτσι, αναλύονται οι εμπειρίες των κατοίκων και των τοπικών παραγόντων κατά την περίοδο 2005-2008 και οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στη διοίκηση της πόλης, καθώς θα έπρεπε να συσχετιστεί η τομεακά οργανωμένη διοίκηση με μια πιο ολοκληρωμένη παροχή υπηρεσιών, σχετική με τις αγροτικές κοινότητες.

Μια άλλη εργασία είναι αυτή της Lehtola (2008), η οποία μελετά τις αλλαγές στις δομές των δήμων και στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών σε τέσσερις αγροτικές περιοχές της Φινλανδίας. Σύμφωνα με την έρευνα αυτή, οι αλλαγές έχουν πολλαπλό αντίκτυπο στην κινητικότητα και τη συμπεριφορά των κατοίκων. Λόγω των συγχωνεύσεων των δήμων, πολλές δημοτικές υπηρεσίες μεταφέρθηκαν στις νέες έδρες των δήμων, με αποτέλεσμα να αυξηθεί και ο χρόνος που χρειάζονταν οι υπάλληλοι να μετακινηθούν στην εργασία τους. Οι δομικές μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών επιτάχυναν τις παραπάνω αλλαγές καθώς σκόπευαν να επιτύχουν την παροχή καλύτερων υπηρεσιών με την καλύτερη αναλογία κόστους-οφέλους και να φτάσουν σε

οικονομίες κλίμακας. Όμως, καθώς η παροχή υπηρεσιών επιδεινώνεται στις αγροτικές κοινότητες και στις παλαιές δημοτικές έδρες, οι κάτοικοι αυτών των περιοχών είναι αναγκασμένοι να διανύουν μεγαλύτερες αποστάσεις προκειμένου να χρησιμοποιήσουν τις δημόσιες υπηρεσίες.

Στη Σουηδία, υπήρξαν δυο φάσεις διοικητικής μεταρρύθμισης που μείωσαν δραστικά τον αριθμό των δήμων. Ο κύριος στόχος της πρώτης μεταρρύθμισης ήταν να δημιουργήσει δήμους με περισσότερους από 2.000 κατοίκους, με σκοπό να αυξήσει την αποδοτικότητα της τοπικής διοίκησης και να εκμεταλλευτεί τις οικονομίες κλίμακας για την παροχή καλύτερων δημοσίων υπηρεσιών. Η έρευνα εξετάζει τις επιδράσεις που είχε η αύξηση των τοπικών δημοσίων δαπανών τόσο στους καινούργιους δήμους όσο και σε αυτούς που δεν επηρεάστηκαν από τη μεταρρύθμιση. Η εμπειρική ανάλυση βασίζεται σε στοιχεία για τα έτη 1953-1959. Τα αποτελέσματα της έρευνας δείχνουν ότι η αύξηση των δαπανών είχε αρνητική επίδραση στους συγχωνευμένους δήμους. Βρέθηκε, επίσης, ότι η αρνητική επίδραση στην αύξηση των δαπανών μειώνεται ανάλογα με το μέγεθος του δήμου, γεγονός που δείχνει ότι οι δήμοι δημιουργούν οικονομίες κλίμακας αρκεί το μέγεθος του δήμου να μην ξεπερνά ένα συγκεκριμένο κρίσιμο μέγεθος. Ένα άλλο αποτέλεσμα της εμπειρικής έρευνας είναι ότι οι συγχωνεύσεις μείωσαν τα κατά κεφαλήν έξοδα. Επιπλέον, γίνεται σαφές ότι μη παρατηρημένοι παράγοντες, οι οποίοι ταυτόχρονα επηρεάζουν τις συγχωνεύσεις και τη μεταγενέστερη αύξηση των εσόδων, παρουσιάζουν μεγάλη επιρροή στις επιδράσεις της μεταρρύθμισης. Το τελικό συμπέρασμα της έρευνας είναι ότι η μείωση του κόστους ελαχιστοποιείται όσο αυξάνεται το μέγεθος του συγχωνευμένου δήμου. Έτσι, είναι πιο αποδοτικό να υπάρχουν συγχωνεύσεις μεταξύ των μικρών δήμων (Hanes, 2001).

Στη Νορβηγία, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελείται από πολλούς μικρούς δήμους. Η αποτελεσματικότητα του κόστους μπορεί να βελτιωθεί με τη συγχώνευση των τοπικών αρχών και η κεντρική διοίκηση έχει σχεδιάσει ένα πλαίσιο μέσω του οποίου προωθεί τις εθελοντικές συνενώσεις. Οι προϋπάρχουσες θεωρίες επισημαίνουν ότι το κόστος των πολιτικών συναλλαγών θα αποτελέσει εμπόδιο για τις συγχωνεύσεις. Ο Sorensen (2006) επισημαίνει ότι τα κέρδη από τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας είναι μεγαλύτερα για τους δήμους που έχουν μικρό πληθυσμό. Οι τοπικοί πολιτευτές και οι αυτοδιοικητικοί παράγοντες στους μικρούς δήμους είναι πιο διαλλακτικοί για τις συγχωνεύσεις σε σχέση με τους όμοιους τους σε μεγαλύτερους δήμους. Η μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων μπορεί να βοηθήσει

τις συνενώσεις, όμως οι τοπικοί παράγοντες και οι πολίτες είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν κάποιο τίμημα προκειμένου να παραμείνουν σαν ανεξάρτητες πολιτείες. Η κεντρική κυβέρνηση έχει υποσχεθεί ότι θα συνεχίσει τις γενναίες επιχορηγήσεις προς τους δήμους έτσι ώστε αυτοί να ανταπεξέλθουν στα οποία προβλήματα παρουσιαστούν. Τα περιουσιακά δικαιώματα των δήμων μηδενίζονται μετά τις συγχωνεύσεις, με αποτέλεσμα οι δήμοι με υψηλά έσοδα να αντιτίθενται στην συνένωση τους με φτωχότερους δήμους. Τέλος οι αναμενόμενες αλλαγές στην εκπροσώπηση των κομμάτων φέρνουν αντιρρήσεις για τις συγχωνεύσεις καθώς οι πολιτευόμενοι κυρίως από μικρούς δήμους βλέπουν ότι θα είναι αδύνατον να επανεκλέγουν. Τα θέματα αυτά διαφέρουν ανάλογα με τον τύπο των κοινωνιών που θα συγχωνευθούν, την αντιστοιχία του πληθυσμού και την εκλογική διαδικασία η οποία θα υιοθετηθεί.

Στην Ιρλανδία, οι κεντρικοί στόχοι για τη διοικητική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, που εφαρμόστηκε το 2001, ήταν η ενίσχυση του ρόλου των εκλεγμένων μελών των τοπικών συμβουλίων, ο εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για την τοπική αυτοδιοίκηση, η ενίσχυση της συμμετοχής του τοπικού δυναμικού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στον σχεδιασμό της τοπικής πολιτικής και γενικότερα η ανανέωση της τοπικής διακυβέρνησης. Οι ειδικότεροι στόχοι της μεταρρύθμισης ήταν η υλοποίηση δράσεων για την περαιτέρω ανάπτυξη της τοπικής δημοκρατίας, η ανάπτυξη της δικτύωσης των δήμων, ο καθορισμός ενός νέου πλαισίου οικονομικής και χρηματοδοτικής διαχείρισης. η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών, η αναθεώρηση της εκλογικής διαδικασίας για τους δημάρχους, η καλύτερη παροχή υπηρεσιών προς τους κατοίκους, η εισαγωγή διαδικασιών στρατηγικού μάνατζμεντ και τέλος η καθιέρωση ενός ηθικού πλαισίου λειτουργίας για το προσωπικό των Ο.Τ.Α. και τους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Keogan, 2004).

Το άρθρο των Balaguer-Coll et al. (2006) αναλύει τη σχέση της συνολικής αποδοτικότητας του κόστους στην τοπική διακυβέρνηση της Ισπανίας και τα πιθανά οφέλη από την ενίσχυσή της με περισσότερες αυτοδιοικητικές αρμοδιότητες μέσω της αύξησης των σημερινών δυνατοτήτων. Ο σκοπός της εργασίας επιτυγχάνεται με τον διαχωρισμό του δείγματος των Ισπανικών δήμων σε διαφορετικές ομάδες ανάλογα με τις δυνατότητες του καθενός. Στη συνέχεια χρησιμοποιείται ένα μοντέλο ανάλυσης δραστηριοτήτων που εξελίσσεται σε δύο στάδια. Πρώτα αξιολογεί την

απόδοση του κάθε δήμου σε σχέση με τους άλλους δήμους που βρίσκονται στην ίδια ομάδα και στη συνέχεια αξιολογεί την αποδοτικότητα της κάθε μονάδας σε σχέση με τους άλλους δήμους που παρέχουν μεγαλύτερο εύρος υπηρεσιών και εγκαταστάσεων. Με τη σύγκριση των δεικτών που προέρχονται από την παραπάνω διαδικασία έχουμε ένα μέτρο για την αποκέντρωση της οικονομίας. Έτσι, προκύπτει ότι η παροχή των πληθυσμών με ευρύτερες εκροές αυξάνει δυσανάλογα το κόστος. Τα αποτελέσματα από την ανάλυση DEA (Data Envelopment Analysis) δεν δείχνουν σημαντική βελτίωση από την ενισχυμένη αποκέντρωση, όμως αυτό το εύρημα μπορεί να σχετίζεται με το γεγονός ότι η συγκεκριμένη μέθοδος επηρεάζεται από τον αριθμό των μονάδων που εξετάζει. Αντίθετα, το φαινόμενο παρουσιάζεται αποδυναμωμένο με τη μέθοδο FDH (Free Disposable Hull) και έτσι τα οφέλη από την ενισχυμένη αποκέντρωση παρουσιάζονται στο 50% του δείγματος.

Επιπλέον, με βάση τα στοιχεία για τα έτη 1995 και 2000 μπορεί να μετρηθεί η βελτίωση των οφελών από την αποκέντρωση με την πάροδο της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου. Αυτό επιτυγχάνεται με τη χρήση των δεικτών τύπου Malmquist για τη δυναμική αποκέντρωση των οικονομιών που μας παρέχουν πληροφορίες για τις πιθανές πηγές της αλλαγής, δηλαδή είναι λόγω τεχνικών αλλαγών ή λόγω καθυστερήσεων. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι με την πάροδο του χρόνου αυξάνονται τα οφέλη για τους μεγαλύτερους δήμους, εύρημα το οποίο μπορεί να συσχετιστεί με την τάση που υπήρχε στους περισσότερους τομείς του δημοσίου στην Ισπανία στην προ ευρώ εποχή, όπου ακολουθούσαν τις διατάξεις της Συνθήκης του Μαάστριχτ για τη βιωσιμότητα της οικονομίας.

Στην Ολλανδία, οι συγχωνεύσεις των δήμων είναι μια διαρκής διαδικασία. Η πολιτική των συγχωνεύσεων είναι ένας σταθερός παράγοντας για τις εθνικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Τα επιχειρήματα υπέρ των συγχωνεύσεων στην Ολλανδία είναι ότι οι συγχωνεύσεις οδηγούν σε μεγαλύτερες οργανωτικές μονάδες που μπορούν να ανταποκριθούν καλύτερα στα συνεχώς αυξανόμενα εξωτερικά αιτήματα που προέρχονται από την αύξηση και την πολυπλοκότητα των λειτουργιών. Κατά δεύτερο λόγο αυτή η πολιτική στοχεύει στο να προσαρμόσει τα διοικητικά κλιμάκια στα συνεχώς μεταβαλλόμενα κοινωνικά. Επιπλέον, υποστηρίζεται ότι οι πολιτικές και διοικητικές ικανότητες της τοπικής διακυβέρνησης ενισχύονται με τις συγχωνεύσεις και ότι επιλύονται πιο εύκολα ενδοδημοτικά προβλήματα και τέλος οι συγχωνεύσεις γίνονται για να επιλυθούν χωρικά προβλήματα κυρίως αυτά που προέρχονται από την έλλειψη διαθέσιμου χώρου για την κατασκευή κατοικιών. Το

μειονέκτημα το οποίο είναι παραδεκτό από όλους είναι ότι με τις συγχωνεύσεις μεγαλώνει η απόσταση μεταξύ των ψηφοφόρων και των εκλεγμένων αντιπροσώπων με αποτέλεσμα την πολιτική αποξένωση (Kraaykamp et al., 2001).

Στη Γερμανία, οι μεγάλες συνενώσεις κεντρικών πόλεων και προαστιακών περιοχών στις δεκαετίες του ’60 και του ’70 οδήγησαν σε μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη τη χρονική περίοδο 1980-1998 και επιπλέον οδήγησαν σε μείωση των χρεών των δήμων σε ποσοστό 20%. Η συνεργασία των γειτονικών τοπικών αρχών για την παροχή περιφερειακών δημοσίων αγαθών βελτιώνει την αποτελεσματικότητά τους λόγω των οικονομιών κλίμακας και της καλύτερης εφαρμογής της δημοσιονομικής ισορροπίας. Παρόλο που τέτοιες συνεργασίες είναι απαραίτητες υπάρχουν διαφορετικές απόψεις σχετικά με τη μορφή αυτών των συνεργασιών. Κάποιοι υποστηρίζουν ότι οι συγχωνεύσεις των δήμων είναι πιο αποδοτική και δημοκρατική στρατηγική. Άλλοι επιμένουν ότι η λειτουργική συνεργασία είναι καλύτερη από τις συγχωνεύσεις, καθώς αυτές μειώνουν τις θετικές επιρροές από τον ανταγωνισμό των δήμων σε τοπικό επίπεδο. Σύμφωνα με τις συνθήκες που επικρατούν στη Γερμανία, τα παραπάνω μπορούν να θεωρηθούν σαν ένα φυσικό πείραμα όπου από την ανάλυση του αντιπροσωπευτικού δείγματος βλέπουμε ότι οι συγχωνεύσεις των δήμων έχουν σημαντικές οικονομικές επιρροές. Από την έρευνα φαίνεται ότι η οικονομική κατάσταση των πόλεων, όπου το κέντρο και η ενδοχώρα ανήκουν σε αξεχώριστες διοικητικές περιφέρειες, είναι σαφώς επιδεινωμένη σε σχέση με τις περιπτώσεις που έχουμε μια ενιαία περιφερειακή διοίκηση (Blume & Blume, 2007).

Τα εμπειρικά αποτελέσματα της παραπάνω έρευνας έδειξαν ότι οι τοπικές συγχωνεύσεις δήμων είτε με τη μορφή συγχωνεύσεων σε επίπεδο περιφέρειας είτε με τη συγχώνευση μιας κεντρικής πόλης με τα προάστιά της έχουν σημαντικές θετικές οικονομικές επιρροές που ξεπερνούν τα αποτελέσματα των λειτουργικών συνεργασιών. Στην περίπτωση των δημοτικών συγχωνεύσεων σε περιφερειακό επίπεδο οι θετικές επιρροές από τις οικονομίες κλίμακας, την εφαρμογή της δημοσιονομικής ισορροπίας και τα δυναμικά οφέλη της αποτελεσματικότητας καταδεικνύουν χαμηλότερα έξοδα. Στην περίπτωση των συγχωνεύσεων κεντρικών πόλεων με τα περίχωρα τα οφέλη καταδεικνύονται από τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης που παρουσιάζουν.

Η διαδικασία της διοικητικής μεταρρύθμισης στη Γερμανία σε σχέση με την επέκταση των διοικητικών ορίων των δήμων έχει μεγάλη σημασία καθώς ακόμα

υπάρχουν αντιδράσεις για τις μεταρρυθμίσεις στις δεκαετίες του ’60 και του ’70. Οι κάτοικοι τότε είχαν εναντιωθεί στην αφαίρεση της αυτονομίας των πόλεών τους με τη δημιουργία ευρύτερων δήμων. Παρόμοιες αντιδράσεις υπήρχαν και στη Ουγγαρία όταν η κυβέρνηση, για να εισαχθεί η χώρα στη Ε.Ε., μείωσε τις περιφέρειες (Komitate) από 19 σε 7. Τέλος, απαιτούνται επιδέξιοι πολιτικοί και οι κατάλληλες συνθήκες για να είναι θετικό το ισοζύγιο μεταξύ του οικονομικού οφέλους και του πολιτικού κόστους των συγχωνεύσεων των δήμων (Blume & Blume, 2007). Ο Cusack (1999) αναφέρει πως οι τοπικές κοινωνίες στη Γερμανία εμφανίζουν υψηλότερης ποιότητας και αποτελεσματικότερη διακυβέρνηση όταν στη διοίκηση εμπλέκονται άνθρωποι με ήδη αναπτυγμένη κοινωνική συμμετοχή και με υψηλά επίπεδα εμπιστοσύνης τόσο προς τους συνανθρώπους τους όσο και προς τους κοινωνικούς θεσμούς. Οι γερμανικοί δήμοι έχουν γίνει κατά τη διάρκεια των τελευταίων χρόνων, ισχυροί και βιώσιμοί φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, προσφέροντας μια πληθώρα τοπικών δημόσιων υπηρεσιών, γεγονός που οφείλεται στις μεγάλης εμβέλειας δημοτικές συγχωνεύσεις (Kuhlmann, 2008).

Η εμπειρία της Λιθουανίας είναι πολύ χαρακτηριστική. Έγινε διοικητική μεταρρύθμιση και περιορίστηκε τόσο πολύ ο αριθμός των δήμων, που προέκυψε πρόβλημα ενδοδημοτικής δημοκρατίας. Τα δυο τελευταία χρόνια, βρίσκονται σε διαδικασία νέας διοικητικής μεταρρύθμισης που θα μειώσει το μέγεθος των ΟΤΑ. Φυσικά, η ενδοδημοτική δημοκρατία δεν είναι μόνο θέμα μεγέθους. Οι νέες λεωφόροι της πληροφορικής και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης μπορούν να προσφέρουν ορισμένες λύσεις (Γκέκας, 2009).

5.2 Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΤΟΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Στον Καναδά, η συντηρητική κυβέρνηση Harris χρησιμοποίησε την αμφιλεγόμενη πολιτική των συγχωνεύσεων των δήμων ως μέρος μιας συνολικής διοικητικής μεταρρύθμισης. Σκοπός των συνενώσεων ήταν να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα , να μειωθούν τα δημοτικά έξοδα και να συρρικνωθεί ο αριθμός των πολιτικών, χωρίς, ωστόσο, να μειώνεται η προσβασιμότητα προς τους εκλεγμένους τοπικούς παράγοντες. Σε πολλές περιπτώσεις στον Καναδά υπήρξαν αντιθέσεις απέναντι στις συνενώσεις καθώς οι κάτοικοι θεωρούσαν ότι οι

μεγαλύτεροι δήμοι θα αύξαναν την φορολογία χωρίς να παρέχουν επιπλέον υπηρεσίες και θα εξάλειφαν την αίσθηση της τοπικής κοινωνίας (Kushner & Siegel, 2003).

Στην έρευνά τους οι Kushner & Siegel πραγματοποίησαν τηλεφωνικές συνεντεύξεις στους κατοίκους τριών δημοτικών συνενώσεων στην περιοχή του Οντάριο, ρωτώντας τις απόψεις τους για αυτή τη μεταρρύθμιση. Τα αποτελέσματα έδειξαν ότι οι κάτοικοι αντιμετώπισαν αρνητικά τις συνενώσεις όσον αφορά την αύξηση των φόρων που είχαν προβλεφθεί από την επαρχιακή διοίκηση και ήταν θετικοί απέναντι στη μεταρρύθμιση παρ'όλη την εξασθένηση των δεσμών με τις τοπικές κοινωνίες. Η έρευνα έδειξε ότι με την πάροδο του χρόνου αυξάνονται οι υποστηρικτές των συνενώσεων στις περισσότερες περιοχές και μόνο σε συγκεκριμένες υπάρχουν συστηματικοί πολέμιοι αυτών των μεταρρυθμίσεων.

Στον Καναδά και συγκεκριμένα στο Μόντρεαλ οι σοσιαλδημοκράτες συνένωσαν τους 28 δήμους της περιοχής σε μια μεγαλύτερη ενότητα δημιουργώντας έτσι ένα μητροπολιτικό σώμα. Παρόμοιες ενέργειες έκανε και η νέο φιλελεύθερη επαρχιακή κυβέρνηση του Οντάριο, η οποία συνένωσε έξι (6) δήμους και μία (1) περιφερειακή διεύθυνση στην περιοχή του Τορόντο. Σε αυτές τις περιπτώσεις τέθηκαν ζητήματα επάρκειας, ορίων, κλίμακας και δημοκρατίας, τα οποία έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στις προσπάθειες αλλαγής της μορφής και της ουσίας της τοπικής αστικής διακυβέρνησης (Keil & Boudreau, 2005).

Μια άλλη έρευνα αναλύει και συγκρίνει τρεις δημοτικές συγχωνεύσεις σε τρεις διαφορετικές επαρχίες του Καναδά, συγκεκριμένα τις British Columbia, New Brunswick και Nova Scotia (Vojnovic, 1998). Προκύπτει ότι δεν υπάρχουν σημαντικές ενδείξεις για δραστική μείωση του κόστους με τη συγχώνευση μεγάλων διοικητικών μονάδων. Οι μικρότερες διοικητικές ενότητες που αναλύθηκαν βρέθηκε να επιτυγχάνουν χρηματοοικονομικά οφέλη, ενώ οι μεγαλύτερες αρμοδιότητες προκαλούσαν προβλήματα λόγω συσσώρευσης. Ειδικότερα, παρατηρήθηκαν απαιτήσεις για καταβολή υψηλότερων μισθών λόγω συγκεκριμένων επαγγελματικών γραφειοκρατικών διαδικασιών και τάσεις για μετακίνηση σε υψηλότερο επίπεδο παρεχόμενων υπηρεσιών. Ο συγγραφέας επισημαίνει ότι η συγχώνευση εξαρτάται από το παρελθόν των διαδημοτικών συνεργασιών, τη χωρική οργάνωση, την πολιτική δομή, τις χρηματοοικονομικές ρυθμίσεις, τις συλλογικές συμφωνίες και τέλος την πολιτική θέληση για την πραγματοποίηση της συγχώνευσης. Τέλος, υποστηρίζεται ότι οι εθελοντικές συνενώσεις είναι πιο επιτυχημένες από εκείνες που προωθούνται

από την κεντρική κυβέρνηση με συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα, καθώς οι τελευταίες δημιουργούν εμπόδια για την επιτυχία του όλου εγχειρήματος.

Σε μεταγενέστερη έρευνα του ιδίου συγγραφέα (Vojnovic, 2000) εξετάζεται η μετάβαση και οι βραχυπρόθεσμες επιδράσεις της συγχώνευσης πέντε προσφάτως συνενωθέντων δήμων στον Καναδά. Τα στοιχεία της έρευνας προήρθαν από τη δημοτική και επαρχιακή νομοθεσία, από οικονομικές αναφορές, καθώς και από μελέτες και συνεντεύξεις με δημάρχους και τους επικεφαλής των δήμων. Η ανάλυση των αποτελεσμάτων έδειξε ότι η συγκεκριμένη δημοτική συγχώνευση περιλαμβάνει τη σύνθετη αναδιοργάνωση των περιπλοκών αυτοδιοικητικών και πολιτικών δομών. Πολλά από τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν, όπως επίσης και τα θετικά σημεία που βρέθηκαν, σχετίζονται με τις καταστάσεις που επικρατούσαν στους ήδη υπάρχοντες δήμους. Η επιτυχία της συγκεκριμένης συγχώνευσης όσον αφορά την τοπική διακυβέρνηση και την παροχή υπηρεσιών θα εξαρτηθεί από την πορεία του χρόνου και τις συγκεκριμένες οικονομικές και χωρικές καταστάσεις. Στην περίπτωση των πέντε Καναδικών δήμων οι αυξημένες ανάγκες για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και τοπικής διακυβέρνησης στις αγροτικές περιοχές είχε ως συνέπεια το αυξημένο κόστος που δημιουργήθηκε λόγω των ανισοτήτων που υπήρχαν μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών.

Ο Poel (2000) εξετάζει τις απόψεις των κατοίκων του Καναδά για τη συγχώνευση των δήμων που δημιούργησαν τον περιφερειακό δήμο του Halifax. Χρησιμοποιήθηκαν ερωτηματολόγια για να καταγράψουν και να μετρήσουν τις απόψεις των πολιτών σχετικά με τη συνένωση, τις σχέσεις μεταξύ αγροτικού και αστικού χώρου στον νέο δήμο, την απόδοση της νέας πολιτικής τοπικής ηγεσίας και την επιρροή που είχε η συγχώνευση στις παρεχόμενες δημοτικές υπηρεσίες. Τα αποτελέσματα της έρευνας έδειξαν ότι οι κάτοικοι δεν είχαν θετική άποψη για την απόφαση συγχώνευσης των δήμων, όπως επίσης και για τη λειτουργία του νέου συμβουλίου. Ακόμα δεν θεώρησαν ότι η γεωγραφική, κοινωνική και οικονομική διαφοροποίηση της περιοχής είναι ένα πλεονέκτημα γι' αυτούς και ότι βελτιώθηκαν οι παρεχόμενες υπηρεσίες.

Στις Η.Π.Α., ο Santussi (2006) εξετάζει θέματα αντιπροσώπευσης στην προτεινόμενη συγχώνευση της πόλης του Essex και του χωριού Essex Junction, έτσι ώστε να αναδιοργανωθεί η τοπική εκπροσώπηση στην κυβέρνηση. Οι δυο χωρικές ενότητες έχουν ήδη ένα κοινό τοπικό συμβούλιο, όμως η πόλη έχει μεγαλύτερο πληθυσμό από το χωριό με αποτέλεσμα να υπάρχει φορολόγηση για τους κατοίκους

του χωριού χωρίς την ανάλογη εκπροσώπηση και να παρατηρείται πολιτική απάθεια και στις δυο περιοχές. Έτσι εξετάζονται εναλλακτικά συστήματα ψηφοφορίας και κυρίως αυτό της αναλογικής ψηφοφορίας. Ο συγγραφέας προειδοποιεί ότι πρέπει να χρησιμοποιηθεί ένα εναλλακτικό σύστημα ψηφοφορίας, όπως και σε άλλους δήμους των ΗΠΑ, έτσι ώστε να μην χαθούν τα οφέλη από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας λόγω της μείωσης της ισότητας. Αυτή η προσέγγιση προσπαθεί να βελτιώσει τα προβλήματα χρησιμοποιώντας πιο συμβατικά συστήματα ψηφοφορίας. Κάθε πιθανή κατάσταση συγχώνευσης μπορεί να παρουσιάσει διάφορα προβλήματα που απαιτούν συγκεκριμένες λύσεις σχετικές με τις ανάγκες των εμπλεκομένων κοινωνιών.

Παρόμοια προβλήματα παρουσιάζονται και στην Οτάβα του Καναδά με την αντιπροσώπευση των αγροτικών περιοχών. Έτσι, όπως και στη συγχώνευση του Essex, η αντιπροσώπευση του πληθυσμού δεν θα ήταν αποτελεσματική για τις αγροτικές περιοχές, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός μηχανισμού αντίθετου με τις δημοκρατικές αρχές (Sancton, 2003). Για την αντιμετώπιση του προβλήματος της αντιπροσώπευσης επιτράπηκε στην πλέον αγροτική κοινότητα να αποχωρήσει από τη συνένωση.

Η κυβέρνηση της Ζιμπάμπουε ξεκίνησε μια διοικητική μεταρρύθμιση που σχετίζεται με την πολιτική της αποκέντρωσης της αγροτικής ανάπτυξης. Στην πραγματικότητα όμως αυτή η μεταρρύθμιση δεν αφορούσε μόνο την αποκέντρωση ή την πολιτική της αγροτικής ανάπτυξης. Τα κίνητρά της ήταν η αναδιοργάνωση της τοπικής διακυβέρνησης με τέτοιο τρόπο ώστε να προάγεται η οικονομική ανάπτυξη σε επίπεδο περιφέρειας και να κεφαλοποιούνται οι λιγοστές διοικητικές και τεχνικές δυνατότητες εντός των τοπικών αρχών. Το ερώτημα της μεταρρύθμισης είναι η συνένωση δυο αγροτικών δήμων, των αγροτικών συμβουλίων και των περιφερειακών συμβουλίων (αποτελούνται από εγχρώμους κατοίκους κοινοτικών περιοχών). Με τη μεταρρύθμιση καταργούνται αυτά τα δυο συμβούλια και δημιουργείται ένας καινούργιους θεσμός τα αγροτικά περιφερειακά συμβούλια και ένας καινούργιος δήμος (Roe,1995).

Σύμφωνα με τον Roe (1995), στη Ζιμπάμπουε οι συνενώσεις των αγροτικών δήμων είναι η εκκολαπτόμενη εξέλιξη της κεντρικής διακυβέρνησης και της μεταρρύθμισης για την τοπική αυτοδιοίκηση με σκοπό τη βελτίωση της ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη χρησιμότητα των λιγοστών διοικητικών και τεχνικών δυνατοτήτων. Υπάρχει μεγάλη αισιοδοξία για το

μέλλον της εξέλιξης της διακυβέρνησης, για την ανάπτυξη των δημοσίων εκτάσεων γης και για την οικονομική βιωσιμότητα των αγροτικών περιφερειακών συμβουλίων. Έτσι, η χώρα χρειάζεται ισχυρά νομικά και διοικητικά θεμέλια για να υπάρχει εξέλιξη σε εθνικό επίπεδο. Η ανάπτυξη των δημοσίων εκτάσεων είναι δύσκολο να επιτευχθεί στην Αφρική λόγω των μεγάλων άγονων περιοχών και τα αγροτικά περιφερειακά συμβούλια μπορούν να είναι οικονομικά βιώσιμα καθώς είναι ημι-αυτόνομα νομικά σώματα με δικό τους προϋπολογισμό και οικονομικό έλεγχο.

Η Νότια Αφρική έχει βιώσει τεράστιες αλλαγές στη μετά Apartheid εποχή και η συντεταγμένη τοπική δημόσια πολιτική προσπαθεί να επεκτείνει και να βελτιώσει το επίπεδο των βασικών παρεχομένων υπηρεσιών. Η τοπική διακυβέρνηση έχει παίξει σημαντικότατο ρόλο σε όλη αυτή τη διαδικασία και έχει υποστεί μεγάλες αλλαγές σε μια προσπάθεια να αυξήσει την αποτελεσματικότητά της και να διευρύνει τις δραστηριότητές της. Η μεταρρύθμιση της τοπικής διακυβέρνησης στη Νότια Αφρική ήταν απαραίτητη λόγω της κληρονομιάς του καθεστώτος του Apartheid που περιελάμβανε μεγάλες οικονομικές, κοινωνικές και χωρικές ανισότητες μεταξύ διαφορετικών ομάδων πληθυσμών και την ύπαρξη μιας διττής οικονομίας χωρισμένης σε φυλετικές γραμμές και σε γκετοποιημένες αστικές περιοχές. Στη μετά Apartheid εποχή πάρθηκαν μέτρα για τη μείωση αυτών των ανισοτήτων σε ολόκληρη την γκάμα των κοινωνικών και οικονομικών δεικτών (Cameron, 2001).

Το πιο σημαντικό από αυτά ήταν το πρόγραμμα ανασυγκρότησης και ανάπτυξης, το οποίο επεδίωξε να συντονίσει τις ενέργειες της κεντρικής, επαρχιακής και τοπικής διοίκησης σε ολοκληρωμένο εθνικό επίπεδο. Δόθηκε μεγάλη έμφαση στον ρόλο της τοπικής διακυβέρνησης, βασισμένη στην πρόταση ότι η δημοκρατική διακυβέρνηση θα μειώσει το βάρος της εφαρμογής της μεταρρύθμισης που της αναλογεί με την κατανομή εξουσιών και αρμοδιοτήτων στα χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης. Επιπλέον, η τοπική διακυβέρνηση έπρεπε να συνεργαστεί με τις τοπικές κοινωνίες έτσι ώστε να βρουν βιώσιμους τρόπους να αντιμετωπίσουν τις ανάγκες τους και να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής. Τέθηκαν, επίσης, οι τέσσερις βασικοί άξονες της ανάπτυξης της τοπικής διακυβέρνησης: α) η παροχή βασικού επιπέδου οικιακών υπηρεσιών, όπως είναι η ηλεκτρική ενέργεια, η αποχέτευση και η ύδρευση, β) οι δήμοι πρέπει να βελτιώσουν τη χωρική κατανομή μέσω της ενσωμάτωσης των γκετοποιημένων αστικών περιοχών, γ) η τοπική οικονομική ανάπτυξη πρέπει να επικεντρώνεται στην τοπική οικονομική μεγέθυνση και τη

δημιουργία απασχόλησης και δ) πρέπει να υπάρχει ενίσχυση και αναδιοργάνωση της κοινότητας (Nel & Bins, 2002).

Η αξιολόγηση των επιπτώσεων των αλλαγών στη δημόσια πολιτική είναι ένα κρίσιμο στοιχείο στην αλυσίδα της υπευθυνότητας. Παράγοντες, όπως η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα που σχετίζονται με διοικητικές διαδικασίες είναι δύσκολο να μετρηθούν. Οι Rouse & Puterrill (2005) στην εργασία τους μελετούν τις συνέπειες της αποτελεσματικότητας στις περιφερειακές τοπικές αρχές της νέας Ζηλανδίας, καθώς παρακολούθησαν τα γεγονότα πριν και μετά τις σημαντικές δομικές αλλαγές που προήλθαν από τη συγχώνευση των τοπικών αρχών. Η έρευνα επικεντρώθηκε σε θέματα δημοτικής οδοποιίας και χρησιμοποίησε τη μέθοδο DEA (Data Envelopment Analysis) για να εκτιμήσει αν επετεύχθη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Τα αποτελέσματα (που περιορίστηκαν στις δραστηριότητες διαχείρισης της οδικής κυκλοφορίας) δεν έδειξαν ότι η συγχώνευση ήταν δικαιολογημένη από την άποψη των πρόσθετων δαπανών που προέκυψαν λόγω μικρού μεγέθους (δηλαδή αύξηση των αποδόσεων κλίμακας). Καθώς νέες πρακτικές διοίκησης εισήχθησαν, αυξήθηκε το επίπεδο απόδοσης των τοπικών αρχών όσον αφορά την υψηλότερη τεχνική αποτελεσματικότητα. Όμως για αυτή την βελτίωση δεν υπάρχουν στοιχεία που να δείχνουν ότι οφείλεται στην πολιτική των συγχωνεύσεων.

Ο Reingewertz (2011) αξιολόγησε τις οικονομικές επιπτώσεις των συνενώσεων των δήμων στο Ισραήλ που έγιναν κατά τη διάρκεια της διοικητικής μεταρρύθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης το 2003. Τα αποτελέσματα της έρευνας δείχνουν ότι οι συγχωνεύσεις οδήγησαν σε μια μείωση της τάξης του 9% στις δημοτικές δαπάνες, ενώ δεν βρέθηκαν ενδείξεις για τη μείωση του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους κατοίκους των συγχωνευθέντων δήμων. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι οι δημοτικές συγχωνεύσεις επιτυγχάνουν οικονομίες κλίμακας. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η δυνατότητα να αναπτυχθούν οικονομίες κλίμακας μειώνεται όσο αυξάνεται το μέγεθος του δήμου πέρα από ένα κρίσιμο όριο. Ως εκ τούτου, όσο το μέγεθος των δήμων αυξάνει, τα οφέλη που προκύπτουν από μια συγχώνευση μειώνονται. Μετά από κάποιο σημείο τα οφέλη από την επίτευξη των οικονομιών της κλίμακας θα είναι μικρότερα από τις δυσμενείς επιπτώσεις των συγχωνεύσεων, όπως είναι η συμφόρηση και η αυξημένη ετερογένεια των συγχωνευόμενων χωρικών ενοτήτων.

Σύμφωνα με τον Damon (2013), στην περίπτωση της Αυστραλίας στα μέσα της δεκαετίας του ’90 έγινε η διοικητική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία άλλαξε δραστικά τη θεσμική μορφή και τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην πολιτεία της Βικτώρια. Στις αγροτικές περιοχές, όπου τα διοικητικά και χωρικά όρια συχνά εμπεριέχουν βαθιά ριζωμένες αντιλήψεις σχετικές με το κοινό συμφέρον και την τοπική ταυτότητα, η αναγκαστική συγχώνευση των προηγουμένως ανεξάρτητων και έντονα τοπικιστικών συμβουλίων σε μεγαλύτερες ενιαίες πολιτικές και διοικητικές μονάδες ήταν ιδιαίτερα αμφιλεγόμενη.

Με βάση τις απόψεις 649 κατοίκων από την αγροτική περιοχή της Buloke, η παραπάνω έρευνα εξετάζει τη στάση τους απέναντι στις συγχωνεύσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα επίπεδα της διακοινοτικής εμπιστοσύνης και αμοιβαιότητας, καθώς και πώς αυτά ποικίλλουν στις διάφορες περιοχές των δήμων της πολιτείας. Η έρευνα διαπιστώνει ότι παρά το γεγονός ότι έχει περάσει πάνω από μια δεκαετία από το τέλος της μεταρρύθμισης, η δυσαρέσκεια παραμένει και είναι εμφανής για τις επιπτώσεις που είχαν οι αναγκαστικές συγχωνεύσεις στις περισσότερες κοινότητες της Buloke. Υπάρχει μια ευρέως διαδεδομένη αντίληψη ότι οι μεταρρυθμίσεις έχουν ουσιαστικά υπονομεύσει και όχι βελτιώσει τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ολόκληρο τον δήμο, και ότι μετά τη συγχώνευση οι τοπικές πολιτικές δομές έχουν αποτύχει σε μεγάλο βαθμό να συμβιβάσουν αποτελεσματικά τα ποικιλόμορφα και μερικές φορές ανόμοια συμφέροντα των δήμων και κοινοτήτων της Buloke (Damon, 2013).

5.3 ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η τοπική διακυβέρνηση, σύμφωνα με τα ευρήματα διαφόρων μελετών που παρουσιάζονται στη διεθνή βιβλιογραφία, διαδραματίζει όλο και πιο έντονο ρόλο στη διαμόρφωση της ολοκληρωμένης τοπικής ανάπτυξης διαφόρων περιοχών. Οι Bennett και Krebs (1991) ορίζουν ρητά την τοπική οικονομική ανάπτυξη ως μια «υπο-εθνική», ακόμα και «υπο-κρατική» και «υπο-περιφερειακή» αναπτυξιακή διαδικασία, η οποία ολοκληρώνεται στο πλαίσιο μιας τοπικής αγοράς εργασίας, καλύπτοντας συχνά μια περιοχή πολύ μεγαλύτερη αυτήν των ορίων της τοπικής διακυβέρνησης (local authority district boundaries).

Οι τοπικές κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν πολλές προκλήσεις στην προσπάθειά τους να προωθήσουν την οικονομική ανάπτυξη και τη χρηστή διακυβέρνηση, τη μείωση της φτώχειας και την παροχή ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών. Μερικά από τα κοινά προβλήματα που αντιμετωπίζουν είναι η ικανότητα και τα νομικά εμπόδια για συνεργασία μεταξύ των τοπικών αρχών, η ανεπαρκής συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, η ελλειπής χρηματοδότηση, το μεγάλο πλήθος των δημοτικών δομών, κ.λπ. Οι περιορισμοί της παραγωγικής ικανότητας θα μπορούσαν να εξελιχθούν σε ένα σημαντικό εμπόδιο για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και στην επίτευξη της δίκαιης και βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης (U.N.D.P., 2006).

Οι νέες μορφές αστικής διακυβέρνησης, που στην Ευρώπη τουλάχιστον έχουν ως βασικό πυρήνα την Τ.Α., δημιουργούν αναμφίβολα συνθήκες συνεργασίας και ενεργοποιούν τοπικούς και υπερτοπικούς πόρους, συμβάλλουν στην τοπική αναπτυξιακή δυναμική, ενεργοποιούν το αδρανές ενδογενές δυναμικό, δημιουργούν συγκριτικά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, εκσυγχρονίζουν τις γραφειοκρατικές δομές του τοπικού κράτους, δημιουργούν έσοδα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για περαιτέρω αστική ανάπτυξη ή για αναδιανεμητικούς σκοπούς και τέλος δημιουργούν θέσεις εργασίας και βελτιώνουν το φυσικό αστικό περιβάλλον. Ταυτόχρονα, όμως, στον βαθμό που υπερτερούν τα κριτήρια της επιχειρηματικότητας και της κερδοφορίας ενέχεται ο κίνδυνος αφενός του ρίσκου και της αποτυχίας και αφετέρου της εμπορευματοποίησης των προϊόντων και των υπηρεσιών που παράγουν οι πόλεις. Επιπλέον, οι πόλεις υποφέρουν από έλλειμμα δημοκρατίας επειδή το αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν ανταποκρίνεται στην οικονομική και κοινωνική ζωή (Γετίμης, 2000).

Η φιλοσοφία του μοντέλου της ολοκληρωμένης ανάπτυξης στηρίζεται στην ικανοποίηση των βασικών αναγκών, η οποία επιτυγχάνεται μέσα από συνδυασμό διαφόρων διαδικασιών, και την αποκάλυψη των αναγκών τόσο από τα λαϊκά κινήματα, αλλά και διαμέσου των θεσμικών δυνάμεων. Η ενσωμάτωση των περιθωριοποιημένων ομάδων του πληθυσμού στο τοπικό παραγωγικό σύστημα (κατασκευή κατοικιών, οικολογικές παραγωγικές δραστηριότητες, ανάπτυξη της αστικής υποδομής, κοινωνικές υπηρεσίες, μικρομεσαίες κατασκευαστικές και εμπορικές επιχειρήσεις), καθώς και η εκπαίδευση διευκολύνει τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας. Οι θεσμικές δυνάμεις διαδραματίζουν ένα καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία ενδυνάμωσης και ενισχύουν τη δημοκρατική διακυβέρνηση σε τοπικό

επίπεδο, τις σχέσεις με τις τοπικές αρχές και άλλους εταίρους του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, οι οποίοι, αν και βρίσκονται εκτός της περιοχής, συμμετέχουν στην ανάπτυξή της. Η τοπική κοινωνία θα πρέπει να επιχειρήσει να αποκτήσει τον έλεγχο της άσκησης διακυβέρνησης, τοποθετώντας τα δικά της κινήματα στο κέντρο της διαδικασίας ανασυγκρότησης (Moulaert et. al., 1997). Οι πρακτικές της ολοκληρωμένης ανάπτυξης προωθούν τα στοιχεία εκείνα που ενισχύουν τις τοπικές αρχές, την οικονομία, τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον (Μήτσου, 2009).

Σύμφωνα με τους Moulaert & Nussbaumer (2004), το τοπικό αναπτυξιακό δυναμικό θα μπορούσε να διαδραματίσει ένα σημαντικό ρόλο προς την κατεύθυνση μιας ολοκληρωμένης ανάπτυξης, ενώ η κινητοποίηση των τοπικών πόρων με την υποστήριξη ενός μοντέλου λήψης αποφάσεων υποστηριζόμενων από την κοινότητα, αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα τοπικής ανάπτυξης βασιζόμενης στην κοινωνική καινοτομία. Το νέο αυτό μοντέλο ανάπτυξης συνιστά μια κατάλληλη προσέγγιση αστικής ανασυγκρότησης, αλλά και ανασυγκρότησης των περιοχών του αγροτικού χώρου, λόγω του ότι επιτυγχάνει να ολοκληρώσει τις διαφορετικές παραμέτρους της ανάπτυξης, διαμέσου της έννοιας της κοινωνικής καινοτομίας. Η κοινωνική καινοτομία, από την άλλη, στηρίζεται στη γόνιμη συνεργασία ανάμεσα στην καινοτομία στις κοινωνικές σχέσεις και στην καινοτομία στους τρόπους ικανοποίησης των ανθρώπινων αναγκών. Η καινοτομία στις κοινωνικές σχέσεις συνεπάγεται τη βελτιστοποίηση της επικοινωνίας τόσο μεταξύ των διαφόρων ομάδων του πληθυσμού όσο και μεταξύ των ατόμων, ενώ παράλληλα εννοεί τον εκδημοκρατισμό των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και επιφέρει το στοιχείο της κοινωνικής καινοτομίας στην άσκηση της διακυβέρνησης.

Ο Furst (2007) υποστηρίζει ότι η τοπική διακυβέρνηση αναφέρεται σε νέους τρόπους τοπικής αυτοδιαχείρισης και συνεργασίας με κύρια χαρακτηριστικά:

- Την ενθάρρυνση των τοπικών συντελεστών να επιλύουν κοινά προβλήματα ή να θέτουν κοινούς στόχους.
- Δίκτυα τα οποία παρέχουν δυνατότητες αλληλεπίδρασης στους διάφορους συντελεστές (σε πολιτικό, οικονομικό επίπεδο και μέσω της δημιουργίας ενώσεων.
- Οριζόντιες μορφές αλληλεπίδρασης μέσω της επιχειρηματολογίας και της διαπραγμάτευσης.
- Μια σειρά συμφωνημένων κανόνων και συμβάσεων.

- Την ενσωμάτωση στα υφιστάμενα θεσμικά πλαίσια, γεγονός το οποίο περιορίζει την αυτονομία των δικτύων (πολυεπίπεδη διακυβέρνηση).

Η τοπική διακυβέρνηση απαιτεί ένα ελάχιστο επίπεδο θεσμοποίησης (κανόνες) όσον αφορά τη στελέχωση, το δικαίωμα εξόδου, τη λήψη αποφάσεων, τη συμμόρφωση κ.λπ., καθώς και μια οργανωτική μονάδα για την εκπλήρωση των καθημερινών διοικητικών καθηκόντων. Εντούτοις, δεν έχει ακόμη διατυπωθεί ένας κοινώς αποδεκτός ορισμός. Η συζήτηση φαίνεται να περιστρέφεται περισσότερο γύρω από τις νέες προκλήσεις σε περιφερειακό επίπεδο, τις οποίες δεν αντιμετώπισαν επαρκώς οι υφιστάμενοι θεσμοί. Στις νέες απαιτήσεις περιλαμβάνονται οι αυξανόμενες εξαρτήσεις και ανάγκες για συνεργασία μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών συντελεστών (εταιρικές σχέσεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα, καθεστώτα αειφόρου ανάπτυξης), οι εντεινόμενες προσπάθειες περιφερειοποίησης του ρόλου του κράτους ως «ενδυναμωτή» κ.λπ. Ο ευκολότερος τρόπος αντιμετώπισης αυτών των αναγκών είναι η οργάνωση συνεργασιών βασισμένων σε δίκτυα. Μορφές συνεργασίας περισσότερο θεσμοποιημένες συνεπάγονται σημαντικό κόστος (τόσο πολιτικό όσο και οργανωτικό), ιδίως εφόσον περιορίζουν την αυτονομία των υφιστάμενων συμμετεχόντων οργανισμών.

Θεωρητικά, η έννοια της τοπικής διακυβέρνησης δεν είναι καινούργια. Θα μπορούσε να βασιστεί στις υπάρχουσες θεωρίες περί καθεστώτων αστικής διακυβέρνησης, δικτύων, λεσχών ή ακόμη και οικονομικών θυλάκων. Αυτό που είναι καινούργιο είναι η μετάβαση του αντίστοιχου παραδείγματος προς την τοπική αυτό-διακυβέρνηση, τη «δύναμη των αδυνάτων δεσμών», τη διατομεακή συνεργασία κ.λπ. Παρατηρείται συνεργασία μεταξύ συντελεστών με διαφορετική συλλογιστική δράσης: οι πολιτικοί συντελεστές είναι προσηλωμένοι στον χώρο, στραμμένοι προς την εδαφική εξουσία και το εκλογικό τους σώμα· οι οικονομικοί συντελεστές είναι λειτουργικά προσανατολισμένοι ανάλογα με τις αγορές και την κερδοφορία, ενώ οι εθελοντικές οργανώσεις συνδυάζουν λειτουργικούς και εδαφικούς προσανατολισμούς εστιασμένους μεν σε συλλογικές αποστολές (λειτουργική προσέγγιση) αλλά βασισμένους σε συμμετοχές χωρικής οργάνωσης και προσωπικές επαφές. Η τοπική διακυβέρνηση λειτουργεί, ως εκ τούτου, μεταξύ εδραιωμένων οργανισμών, όχι ως εναλλακτικός αλλά ως συμπληρωματικός μηχανισμός των υφιστάμενων τρόπων διακυβέρνησης. Η τοπική διακυβέρνηση υπόκειται σε κανόνες οι οποίοι βασίζονται, όμως, σε κοινωνικά πρότυπα (πολιτισμό, παράδοση), συμβόλαια ή/και συμβάσεις (Furst, 2007).

Η περιοχή τοπικής διακυβέρνησης (Local authority district) προτείνεται ως κατάλληλη χωρική μονάδα ανάλυσης της τοπικής ανάπτυξης. Οι περιοχές τοπικής διακυβέρνησης αποτελούν βασικές πολιτικές και διοικητικές μονάδες, όπου πραγματοποιούνται κοινωνικές και πολιτικές δραστηριότητες και όπου διατίθεται χρηματοδότηση από την κεντρική κυβέρνηση για την τοπική κοινωνική και οικονομική τους ανάπτυξη. Το πιο σημαντικό, όμως, είναι πως οι τοπικοί παράγοντες που εμπλέκονται στην αναπτυξιακή διαδικασία, όπως οι τοπικοί σύμβουλοι, οι αρχηγοί και τα ανώτατα στελέχη των κοινοτικών συμβουλίων, είναι νόμιμοι αντιπρόσωποι και μάχονται για το εδαφικό ενδιαφέρον της τοπικής περιοχής (Pickvance, 1990). Οι περιοχές τοπικής διακυβέρνησης παρέχουν, επίσης, την ευελιξία της συλλογής ικανοποιητικών στοιχείων που επιτρέπουν ένα πιο υψηλό επίπεδο ανάλυσης σε υποπεριφερειακό ή περιφερειακό επίπεδο. Παρά τα πλεονεκτήματα που συνεπάγεται η χρησιμοποίηση των περιοχών τοπικής διακυβέρνησης, υπάρχουν, αναμφισβήτητα, ορισμένες προφανείς εννοιολογικές ανεπάρκειες που δεν θα μπορούσαν να επιλυθούν σε αυτό το χωρικό επίπεδο. Ο Beauregard (1993) επισημαίνει ότι υπάρχουν ορισμένες ασυμβατότητες μεταξύ της πολιτικής της οικονομικής ανάπτυξης και της πολιτικής διχοτόμησης του οικονομικού χώρου. Εντούτοις, αυτές οι λιγότερο δύσκαμπτες χωρικές μονάδες είναι πράγματι διοικητικά βιώσιμες (Glasson, 1978), δεδομένου ότι συσχετίζονται με την εφαρμογή των προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης και αποτελούν τα όργανα που ρυθμίζουν το καθημερινό επίπεδο διαβίωσης των τοπικών πληθυσμών.

Η πολιτική, περιβαλλοντική, κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική συνοχή των πόλεων βρίσκεται υπό πίεση, καθώς οι διάφορες μορφές εξουσίας έχουν απογυμνωθεί και υποβαθμιστεί από τις κεντρικές κυβερνήσεις. Οι εμπειρίες από ένα μεγάλο αριθμό χωρών δείχνουν ότι η αδύναμη Τ.Α. μπορεί να αποβεί καταστροφική τόσο για τη δημοκρατία, όσο και για την οικονομική ανάπτυξη. Η απόδοση περισσότερων ελευθεριών στις αρχές των πόλεων, ώστε να προστατέψουν και να διαχειριστούν την τοπική οικονομία, μπορεί να ενισχύσει τις οικονομικές δραστηριότητες με κατεύθυνση τη βιωσιμότητα σε τοπικό επίπεδο. Οι αρχές των πόλεων μπορούν να προωθούν τους στόχους της βιωσιμότητας μέσω των ποικίλλων ρόλων που παίζουν, καθώς διατυπώνουν πολυεπίπεδες επιχειρησιακές στρατηγικές για τη βιώσιμη ανάπτυξη του τοπικού περιβάλλοντος. Η αστική διακυβέρνηση αναφέρεται στη διαδικασία, σύμφωνα με την οποία στοιχεία της κοινωνίας ενός

Ο.Τ.Α. ασκούν εξουσία, επηρεάζουν και θεσπίζουν πολιτικές και αποφάσεις που αφορούν στη δημόσια ζωή καθώς και στην περιβαλλοντική, κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Η έννοια της διακυβέρνησης έχει ευρύτερο χαρακτήρα από την αντίστοιχη της κυβέρνησης, μιας και εμπλέκει την αλληλεπίδραση των επίσημων θεσμών με τον ιδιωτικό τομέα και την «κοινωνία των πολιτών». Φυσικά, δεν υπάρχει ιδανικό μοντέλο αστικής διακυβέρνησης, ούτε ένα μοντέλο που να μπορεί να εφαρμοστεί επιτυχημένα σε όλες τις πόλεις. Αντίθετα, σε κάθε περίπτωση η πρόκληση είναι να βελτιστοποιηθούν οι δυνατότητες της κάθε αστικής περιοχής και να αντιμετωπιστούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο οι εκάστοτε ανάγκες της. Η αποτελεσματική αστική διακυβέρνηση συνίσταται στην ενίσχυση των πολιτικών συμμετοχής και ανοχής. Προαπαιτεί υψηλά επίπεδα ακεραιότητας και αποτελεσματικής αστικής διαχείρισης, ενώ δεν περιλαμβάνει αποκλειστικά πολιτικούς θεσμούς ή θεσμούς του δημόσιου τομέα αλλά και την παράλληλη συμμετοχή και αλληλεπίδραση του ιδιωτικού τομέα και της «κοινωνίας των πολιτών» (Μήτσου, 2009).

Η αποτελεσματική αστική κυβέρνηση μπορεί να λειτουργήσει και σε τοπικό επίπεδο, αν και εφόσον η κυβέρνηση προχωρήσει στην αποκέντρωση και επιτρέψει με τον τρόπο αυτό στις τοπικές αρχές να διαχειριστούν οι ίδιες τις υποθέσεις τους. Η σωστή μορφή της αστικής διακυβέρνησης όχι μόνο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις και στις ανάγκες των κατοίκων της περιοχής, αλλά επιπλέον αναγνωρίζει τη νομιμότητα και την τοπική αυτονομία. Ταυτόχρονα, μια ολοκληρωμένη μορφή διακυβέρνησης περιλαμβάνει και τους μηχανισμούς που επιτρέπουν σε μια κοινωνία να επιτύχει μεγαλύτερα επίπεδα βιωσιμότητας και ανάπτυξης προσανατολισμένης προς τον άνθρωπο. Αποτελεί επιτακτική ανάγκη η διαμόρφωση και ο σχεδιασμός πολιτικών και προγραμμάτων μιας αποκεντρωμένης κυβέρνησης ώστε να αντικατοπτρίζεται στους μηχανισμούς που προτείνονται από τις τοπικές αρχές, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της βιώσιμης ανάπτυξης (Μήτσου, 2009).

Σε μια αντίστοιχη εμπειρική έρευνα της Wong (1997), βρέθηκε ότι παρά το πλήθος των παραγόντων που έχουν προκύψει από τις θεωρίες της τοπικής ανάπτυξης, οι άμεσα εμπλεκόμενοι φορείς, όπως είναι η τοπική αυτοδιοίκηση, οι υπάλληλοι και οι κάτοικοι, θεωρούν ότι η εργασία, το κεφάλαιο, η γη, οι υποδομές και η γεωγραφική θέση μιας περιοχής είναι πρωτεύουσας σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη. Αφού ικανοποιηθούν οι εν λόγω παράγοντες, μπορεί να διερευνηθεί ο ρόλος δευτερευόντων

παραμέτρων στην προώθηση της ανταγωνιστικότητας μιας περιοχής, όπως η κουλτούρα των επιχειρήσεων, η εικόνα και η ποιότητα ζωής.

Ο Keating (1995) ισχυρίζεται ότι η συζήτηση για το βέλτιστο μέγεθος της τοπικής αυτοδιοίκησης που προκύπτει μετά από τις συνενώσεις των δήμων συνήθως εστιάζει στην αποτελεσματικότητα, δηλαδή ποιοτικές και ποσοτικές υπηρεσίες σε χαμηλό κόστος, στον βαθμό δημοκρατικότητας, δηλαδή καλύτερη λογοδοσία και μεγαλύτερη δυνατότητα άσκησης ελέγχου της εξουσίας από τους πολίτες, στην ώθηση της αναπτυξιακής δυναμικής, δηλαδή δομές που ευνοούν την οικονομική ανάπτυξη, και στην κατανομή αρμοδιοτήτων - υπηρεσιών, αρμοδιοτήτων και φορολογικών επιβαρύνσεων.

Ειδικότερα χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Γερμανίας όπου οι μεγάλες συνενώσεις κεντρικών πόλεων και προαστιακών περιοχών στις δεκαετίες του ’60 και του ’70 οδήγησαν σε μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη την χρονική περίοδο 1980-1998 και επιπλέον οδήγησαν σε μείωση των χρεών των δήμων σε ποσοστό 20%. Σύμφωνα με τις συνθήκες που επικρατούν στην Γερμανία τα παραπάνω μπορούν να θεωρηθούν σαν ένα φυσικό πείραμα όπου από την ανάλυση του αντιπροσωπευτικού δείγματος βλέπουμε ότι οι συγχωνεύσεις των δήμων έχουν σημαντικές οικονομικές επιρροές. Από την έρευνα φαίνεται ότι η οικονομική κατάσταση των πόλεων, όπου το κέντρο και η ενδοχώρα ανήκουν σε αξεχώριστες διοικητικές περιφέρειες, είναι σαφώς επιδεινωμένη σε σχέση με τις περιπτώσεις που έχουμε μια ενιαία περιφερειακή διοίκηση (Blume & Blume 2007).

Τα εμπειρικά αποτελέσματα της παραπάνω έρευνας έδειξαν ότι οι τοπικές συγχωνεύσεις δήμων είτε με την μορφή συγχωνεύσεων σε επίπεδο περιφέρειας είτε με την συγχώνευση μιας κεντρικής πόλης με τα προάστια της έχουν σημαντικές θετικές οικονομικές επιρροές που ξεπερνούν τα αποτελέσματα των λειτουργικών συνεργασιών. Στην περίπτωση των δημοτικών συγχωνεύσεων σε περιφερειακό επίπεδο οι θετικές επιρροές από τις οικονομίες κλίμακας, από την εφαρμογή της δημοσιονομικής ισορροπίας και από τα δυναμικά οφέλη της αποτελεσματικότητας καταδεικνύουν χαμηλότερα έξοδα. Στην περίπτωση των συγχωνεύσεων κεντρικών πόλεων με τα περίχωρα τους τα οφέλη καταδεικνύονται από τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης που παρουσιάζουν.

Σύμφωνα με τον Douglas (2005), η πολιτική διάσταση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών, η οποία σχετίζεται με την εξουσία, τους πόρους, την

υπευθυνότητα, τις προτεραιότητες και τις επιλογές, αποτελεί μια κεντρική πτυχή της αγροτικής ανάπτυξης. Η τοπική διακυβέρνηση είναι το κεντρικό κομμάτι των αγροτικών πολιτικών συστημάτων. Οι παρεμβάσεις για την αναδιοργάνωση της τοπικής διακυβέρνησης είναι η πεμπτουσία των πρωτοβουλιών για την αγροτική ανάπτυξη. Υπάρχουν για να συμπληρώνουν, να ουδετεροποιούν ή να μειώνουν τις άλλες αναπτυξιακές πρωτοβουλίες. Ένας τρόπος για να κριθούν τα προγράμματα και οι πολιτικές για την ανασυγκρότηση της τοπικής διακυβέρνησης είναι να βρεθεί το σημείο στο οποίο συμφωνούν με τις αρχές της αγροτικής ανάπτυξης τόσο σε επίπεδο διαδικασίας όσο και αποτελεσμάτων. Η αναδιοργάνωση της τοπικής διακυβέρνησης και ιδιαίτερα της τοπικής αυτοδιοίκησης περιλαμβάνει σημαντικές παρεμβάσεις για τη ζωή των αγροτικών κοινωνιών. Οι προτάσεις σε επίπεδο πιθανόν θετικών ή αρνητικών αποτελεσμάτων είναι πολλές και αβέβαιες. Τα αναμενόμενα αποτελέσματα επηρεάζονται άμεσα από την κατανομή της εξουσίας στην κοινωνία, ιδίως μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, και από τις αξίες και τις ιδεολογικές συγκρούσεις των ισχυρών. Η ανασυγκρότηση της διακυβέρνησης των αγροτικών περιοχών είναι κεντρικής σημασίας για την αγροτική ανάπτυξη, ιδιαίτερα αν λάβει κανείς υπόψη του τη σημασία των υγιών και βιώσιμων κοινωνιών και των σχέσεων μεταξύ αυτών και των τοπικών συστημάτων διακυβέρνησης. Σε καμία περίπτωση η όλη αυτή διαδικασία δεν είναι δευτερευούσης σημασίας σε σύγκριση με την οικονομική ανάπτυξη, τις κοινωνικές παροχές και τις επενδύσεις σε φυσικές υποδομές.

Ο Douglas (2005) εξέτασε την εφαρμογή των παραπάνω διαπιστώσεων σε μια μελέτη περίπτωσης στην αγροτική περιοχή Οντάριο του Καναδά. Οι παρεμβάσεις της δημόσιας πολιτικής, μέσω της εφαρμογής των αρχών και των κριτηρίων της αγροτικής ανάπτυξης, οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι η όλη διαδικασία σε επίπεδο αποτελεσμάτων είναι αμφίβολης αξίας και ότι είναι ανήθικη σε σχέση με το μοντέλο της αγροτικής ανάπτυξης. Παράλληλα, τίθενται πολλά ερωτήματα και προκλήσεις για την αγροτική ανάπτυξη που περιλαμβάνουν τη διακυβέρνηση και την εφαρμογή της στην πράξη. Σύμφωνα με την άποψη των Bor et al. (1997), η αγροτική ανάπτυξη προκύπτει από την αλληλεπίδραση των παγκόσμιων δυνάμεων και της αντίστοιχης τοπικής ανταπόκρισης, η οποία αναφέρεται στις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες και στην προσαρμογή των τοπικών δρώντων στις νέες συνθήκες. Οι Bor et al. (1997) υποστηρίζουν ότι ο βαθμός ανταπόκρισης ενός τόπου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη δομή και τους θεσμούς της κοινωνίας του, την ιστορία του και

την τοπική του αυτοδιοίκηση. Επίσης, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει ο τρόπος με τον οποίο ερμηνεύονται οι συνέπειες της εν λόγω αναδόμησης από την κάθε κοινότητα: είτε ως απειλή είτε ως ευκαιρία. Στην πρώτη περίπτωση επέρχεται η στασιμότητα και ο οικονομικός μαρασμός, ενώ η δεύτερη αποτελεί την αρχή για πρόοδο και ανάπτυξη.

Η Herbert-Cheshire (2000) υποστηρίζει ότι οι σύγχρονες στρατηγικές για την αγροτική ανάπτυξη της Αυστραλίας βασίζονται στις έννοιες της αυτοβοήθειας και των εκ των έσω πρωτοβουλιών, οι οποίες στηρίζονται στην τοπική κοινωνία. Παρόλο όμως που αυτές οι στρατηγικές δεν είναι καινούργιες στην Αυστραλία, θεωρούνται ως μία ένδειξη της προσπάθειας να περικοπούν οι δημόσιες δαπάνες. Σκοπός της εργασίας, στο πλαίσιο της κυβερνητικής θεώρησης, είναι να εξετάσει τις απόψεις τις κυβέρνησης και των ειδικών για την ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών του Queensland και να προτείνει ότι αυτές οι στρατηγικές είναι ενδεικτικές μιας προχωρημένης φιλελεύθερης μορφής διακυβέρνησης, η οποία επιδιώκει την διοίκηση διαμέσου της τοπικής κοινωνίας.

Από την ανάλυση της εργασίας φαίνεται ότι η κατάσταση της αγροτικής ανάπτυξης της Αυστραλίας όσον αφορά το επίπεδο της διοίκησης ακολουθεί την ίδια κατεύθυνση με την Αγγλία και την Ευρώπη. Συνοδεύεται από ορθολογιστικές ικανότητες, οι οποίες δικαιολογούν τις νέες αυτές μορφές διοίκησης, την ανεπάρκεια του καπιταλιστικού συστήματος, το δικαίωμα των κατοίκων της υπαίθρου να επιλαμβάνονται τα προβλήματά τους και την ευρύτερη ανάγκη για προσαρμογή σε επίπεδο δομών. Τα σημερινά μοντέλα αγροτικής ανάπτυξης εξαρτώνται από τεχνικές, οι οποίες επιδιώκουν τη δημιουργία της αυτοδιοίκησης, της επιχειρηματικότητας και των κοινοτήτων, οι οποίες έχουν τη δυνατότητα να θέσουν σε εφαρμογή τα δικά τους προγράμματα αναδιάρθρωσης. Στη Αυστραλία, η αγροτική ανάπτυξη εξακολουθεί να είναι εξειδικευμένη και απουσιάζει η οποιαδήποτε απλή ή αναλυτική πολιτική για την ανάπτυξη της υπαίθρου. Όπως διαφαίνεται από τα κρατικά στρατηγικά σχέδια, από τα συνέδρια για την ανάπτυξη της υπαίθρου και από τις συμβουλές των ειδικών για την αγροτική ανάπτυξη της Αυστραλίας, προκύπτει η ιδεολογία της ενδυνάμωσης και της αυτοβοήθειας της τοπικής κοινωνίας. Ο στόχος για το μέλλον είναι η επισήμανση αυτή της ανάπτυξης έτσι ώστε να δούμε αν αυτή η ιδεολογία μπορεί να καθιερωθεί σαν μια επίσημη στρατηγική για την αγροτική αναγέννηση. Αξίζει επιπλέον να σημειωθεί ότι η απουσία της οποιασδήποτε σοβαρής κυβερνητικής προσπάθειας να διατυπώσει μια συνεκτική πολιτική για την αγροτική ανάπτυξη, συνοδεύεται από ένα κενό στην σχετική βιβλιογραφία.

Η εργασία καταλήγει με τη διαπίστωση ότι οι ενδυναμωτικές επιδράσεις της αυτοβοήθειας θεωρούνται το μεγαλύτερο προτέρημά της, όμως έτσι προστίθεται το βάρος της ευθύνης στους κατοίκους.

Στη Ζιμπαμπουε επιδιώχθηκε η αναδιοργάνωση της τοπικής διακυβέρνησης με τέτοιο τρόπο ώστε να προάγεται η οικονομική ανάπτυξη σε επίπεδο περιφέρειας και να κεφαλοποιούνται οι λιγοστές διοικητικές και τεχνικές δυνατότητες εντός των τοπικών αρχών. Σύμφωνα με τον Roe (1995), στη Ζιμπάμπουε οι συνενώσεις των αγροτικών δήμων είναι η εκκολαπτόμενη εξέλιξη της κεντρικής διακυβέρνησης και της μεταρρύθμισης για την τοπική αυτοδιοίκηση με σκοπό τη βελτίωση της ανάπτυξης σε περιφερειακό επίπεδο, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη χρησιμότητα των περιορισμένων διοικητικών και τεχνικών δυνατοτήτων. Υπάρχει μεγάλη αισιοδοξία για το μέλλον της εξέλιξης της διακυβέρνησης, για την ανάπτυξη των δημοσίων εκτάσεων γης και την οικονομική βιωσιμότητα των αγροτικών περιφερειακών συμβουλίων. Έτσι η χώρα χρειάζεται ισχυρά νομικά και διοικητικά θεμέλια για να σημειώσει εξέλιξη σε εθνικό επίπεδο. Η ανάπτυξη των δημοσίων εκτάσεων είναι δύσκολο να επιτευχθεί στην Αφρική λόγω των μεγάλων άγονων περιοχών και τα αγροτικά περιφερειακά συμβούλια μπορούν να είναι οικονομικά βιώσιμα καθώς είναι ημι-αυτόνομα νομικά σώματα με δικό τους προϋπολογισμό και οικονομικό έλεγχο.

Στη Νότια Αφρική εκπονήθηκε ένα πρόγραμμα ανασυγκρότησης και ανάπτυξης το οποίο επεδίωξε να συντονίσει τις ενέργειες της κεντρικής, επαρχιακής και τοπικής διοίκησης σε ολοκληρωμένο εθνικό επίπεδο. Δόθηκε μεγάλη έμφαση στον ρόλο της τοπικής διακυβέρνησης βασισμένη στην πρόταση ότι η δημοκρατική διακυβέρνηση θα μειώσει το βάρος της εφαρμογής της μεταρρύθμισης που της αναλογεί με την κατανομή εξουσιών και αρμοδιοτήτων στα χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης. Επιπλέον, η τοπική διακυβερνήση πρέπει να συνεργαστεί με τις τοπικές κοινωνίες έτσι ώστε να βρουν βιώσιμους τρόπους να αντιμετωπίσουν τις ανάγκες τους και να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής. Τεθήκαν επίσης οι τέσσερις βασικοί άξονες της ανάπτυξης της τοπικής διακυβέρνησης που είναι πρώτον η παροχή βασικού επίπεδου οικιακών υπηρεσιών όπως είναι η ηλεκτρική ενέργεια, η αποχέτευση και η ύδρευση, δεύτερο οι δήμοι πρέπει να βελτιώσουν χωρική κατανομή μέσω της ενσωμάτωσης των γκετοποιημένων αστικών περιοχών, τρίτον η τοπική οικονομική ανάπτυξη πρέπει να επικεντρώνεται στην τοπική οικονομική μεγέθυνση

και δημιουργία απασχόλησης και τέλος πρέπει να υπάρχει ενίσχυση και αναδιοργάνωση της κοινότητας (Nel & Bins 2002).

Ένα ακόμη βασικό στοιχείο που καθορίζει σημαντικά την επιτυχία των προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης είναι και η *παρουσία μιας αποτελεσματικής τοπικής ηγετικής ομάδας,* ικανής να ενώνει και να εμπνέει τους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων, να κερδίζει την εμπιστοσύνη της τοπικής κοινότητας (ή της τοπικής αυτοδιοίκησης), όπως και να προσεγγίζει τα υψηλότερα επίπεδα της κυβέρνησης (OECD, 1993). Τα άτομα που συνιστούν μια τέτοια ομάδα, θα πρέπει να είναι σε θέση να αφιερώνουν τον απαραίτητο χρόνο στο πρόγραμμα τοπικής ανάπτυξης, με κατάλληλη, βέβαια, υποστήριξη από τους διευθυντές και το προσωπικό. Επιπλέον, η ηγετική αυτή ομάδα δεν θα πρέπει να εξυπηρετεί τα συμφέροντα ενός μόνο συνεργάτη ή ενός ατόμου, αλλά θα πρέπει να προσφέρει ευκαιρίες σε όλους, ώστε να συνεισφέρουν, να συνειδητοποιήσουν και να «γευτούν» τα οφέλη της συμμετοχής.

5.4 ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΠΟΙΟΤΗΤΑ ΖΩΗΣ

Τα τελευταία χρόνια στη διεθνή βιβλιογραφία πολλές εργασίες ασχολούνται με τις επιπτώσεις που έχει η τοπική διακυβέρνηση και οι διάφορες μεταρρυθμίσεις της στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων. Παρά τη διαδεδομένη χρήση του όρου «ποιότητα ζωής», δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός. Λόγω του πολυδιάστατου χαρακτήρα του είναι πολύ δύσκολο να ορισθεί και να ποσοτικοποιηθεί και οι διαφορετικές μελέτες δίδουν κάθε φορά έμφαση σε συγκεκριμένες διαστάσεις του, ανάλογα με το θεωρητικό τους προσανατολισμό (Myers, 1988). Οι οικονομικές μελέτες αντιλαμβάνονται και ορίζουν την ποιότητα ζωής ως το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης ορισμένων αμιγώς μη εμπορεύσιμων δημόσιων αγαθών, όπως είναι το κλίμα, τα φυσικά και περιβαλλοντικά θέλγητρα, η εγκληματικότητα, η κυκλοφορία και οι δημόσιες υπηρεσίες (Rosen, 1979; Roback, 1982, Stover & Leven, 1992).

Η υψηλή ποιότητα περιβάλλοντος, οι ελκυστικές εργασιακές συνθήκες και οι συνθήκες διαβίωσης, καθώς και η θελκτικότητα και οι ανέσεις ενός τόπου θεωρούνται ζωτικής σημασίας παράγοντες ενίσχυσης της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης, καθώς συμβάλλουν στη συγκράτηση και διατήρηση των υπαρχουσών τοπικών επιχειρήσεων αλλά και στην προσέλκυση νέων εγχώριων επενδύσεων (Hall et al, 1987; Bosman and de Smidt, 1993; Johnson and Rasker,

1995). Έχουμε μια νέα μορφή αστικής διακυβέρνησης η οποία από καθαρά διαχειριστική έχει μετατραπεί σε επιχειρηματική. Η αστική επιχειρηματικότητα (urban entrepreneurialism) έχει ως βασικά χαρακτηριστικά της: την ανάληψη πρωτοβουλιών συνεργασίας δημόσιου-ιδιωτικού τομέα σε κοινές δράσεις επιχειρηματικού τύπου με ριψοκίνδυνο και κερδοσκοπικό χαρακτήρα, την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στις δημόσιες πολιτικές που πριν ασκούνταν αποκλειστικά από την Τ.Α. ή από αποκεντρωμένους θεσμούς του κράτους, την εμπορευματοποίηση δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και τις υπεργολαβίες. Οι επενδύσεις αποβλέπουν στο να προσελκύσουν καταναλωτές και δίνουν έμφαση στην ποιότητα ζωής. Η έννοια της «ποιότητας ζωής» και της «αποτελεσματικότητας» με όλα τα επακόλουθά της διαδραματίζει ένα κεντρικό ρόλο στη νέα μορφή διακυβέρνησης στην ανταγωνιστική πόλη. Με αυτή την έννοια «ποιότητα ζωής» σημαίνει ότι η πόλη πρέπει να εμφανίζεται πρωτοπόρος, καινοτόμος, δημιουργική και ασφαλής για να ζήσει, να επισκεφθεί αλλά και να καταναλώσει κανείς (Γετίμης, 2000; Harvey, 2001).

Στις χώρες, ειδικά στις ευρωπαϊκές, όπου εδώ και δεκαετίες έχουν πραγματοποιηθεί διάφορες ενέργειες αναμόρφωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα αποτελέσματα, μετά από μια ευρεία περίοδο συγχωνεύσεων και αλλαγών, παρουσιάζονται ιδιαιτέρως θετικά. Επιπλέον, αξίζει να σημειωθεί πως οι σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων (κράτος, πολίτης, τοπικές κοινωνίες, επαγγελματικές ενώσεις, επιστημονικές οργανώσεις, εθελοντικές οργανώσεις) είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την ποιότητα διακυβέρνησης μιας κοινωνίας, αλλά και με το παραγόμενο έργο της. Χώρες που απολαμβάνουν υψηλά επίπεδα συμμετοχής των πολιτών στα κοινά και εμπιστοσύνης στις σχέσεις των πολιτών και του κράτους, παρουσιάζουν υψηλής αποδοτικότητας κυβερνητικό έργο (OECD, 2001).

Η παροχή ενός συγκεκριμένου επιπέδου ποιότητας ζωής απαιτεί ένα σύστημα διακυβέρνησης ικανό να επιδρά στις ανάγκες και τις επιθυμίες των κατοίκων, ώστε να προωθεί ένα πιο βιώσιμο περιβάλλον διαβίωσης με απώτερο στόχο τη βιώσιμη πόλη. Σήμερα, οι πόλεις και κατά συνέπεια οι Ο.Τ.Α. πρωτοπορούν στην οικονομική δραστηριότητα, παρουσιάζουν ωστόσο μια προβληματική κατάσταση όσον αφορά την ποιότητα ζωής που προσφέρουν κυρίως σε σχέση με την περιβαλλοντική, κοινωνική και πολιτιστική τους ανάπτυξη. Τα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν έχουν σοβαρές επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία, στην ποιότητα ζωής των κατοίκων των πόλεων και στις οικονομικές επιδόσεις των ίδιων των

πόλεων. Η διεθνής εμπειρία της Τ.Α., σχετικά με πρωτοβουλίες και παρεμβάσεις στο δομημένο περιβάλλον, είναι πολύ μεγάλη και ενδιαφέρουσα. Οι «καλές πρακτικές» σχετίζονται με ολοκληρωμένες προσεγγίσεις στη διαχείριση του αστικού περιβάλλοντος, υιοθετώντας μακροπρόθεσμα στρατηγικά σχέδια δράσης. Ωστόσο, το αστικό περιβάλλον χρειάζεται δράση σε όλα τα επίπεδα. Οι εθνικές και περιφερειακές αρχές, όπως και οι τοπικές, έχουν ρόλο και με βάση την άποψη αυτή, σημαντικό πρόβλημα αλλά και πρόκληση είναι το ζήτημα του συντονισμού, του καθορισμού των αρμοδιοτήτων και των χώρων ευθύνης (Μήτσου, 2011).

Το ζήτημα, επομένως, της ποιότητας ζωής, της διασφάλισης ενός ικανοποιητικού επιπέδου στους κατοίκους ενός συγκεκριμένου χωρικού συνόλου προσδιορίζεται έμμεσα, μετά την περιγραφή του, ως μια διαδικασία ίσων ευκαιριών πρόσβασης των κάτοικων ενός χωρικού συνόλου και επιλογής προς τα στοιχεία εκείνα που θεωρείται ότι διασφαλίζουν το επιθυμητό επίπεδο ποιότητας ζωής και τα οποία, άλλωστε, παρέχονται ιεραρχημένα στον χώρο Με άλλα λόγια, με ποιες δυνατές επιλογές βρίσκονται αντιμέτωποι οι κάτοικοι, ώστε να ικανοποιήσουν τις ανάγκες εκείνες που προσδιορίζουν ένα αποδοτικό επίπεδο και ποια είναι η πρόσβασή τους προς τα στοιχεία που υπεισέρχονται στο σύνολο των στοιχείων που καθορίζουν την ποιότητα ζωής (Δεμαθάς, 2011).

Με τον τρόπο αυτό το πρόβλημα της ποιότητας ζωής ανάγεται σε διαδικασία δυνατότητας επιλογών και ισότητας πρόσβασης, ενώ τα υλικά στοιχεία που αποτελούν συνιστώσες της παραμέτρου είναι γνωστό ότι αναπτύσσονται κατά ιεραρχημένο τρόπο, ανάλογα με τη συχνότητα και την έκταση χρήσης τους (π.χ. σύστημα εκπαίδευσης και βαθμίδες του, βαθμίδες περίθαλψης κ.α.). Επομένως, το ζήτημα της ποιότητας ζωής, ως ενός συστατικού της ανάπτυξης, μπορεί να προσδιοριστεί ως πρόβλημα δυνατότητας επιλογής και ισότητας πρόσβασης προς συγκεκριμένα υλικά δεδομένα, τις υποδομές για τις μετακινήσεις, την εκπαίδευση, τον αθλητισμό-πολιτισμό την αναψυχή, την υγεία και την κοινωνική περίθαλψη, αλλά και ως προς το πρόβλημα αύξησης της ικανοποίησης από ορισμένα άυλα δεδομένα, όπως η ασφάλεια, το περί δικαίου αίσθημα, η ένταξη σε μια κοινότητα και η αύξηση της ικανοποίησης από ένα συγκεκριμένο φυσικό περιβάλλον. Επίσης, έχει σημασία να επισημανθούν, σε σχέση με τις άυλες και υλικές διαστάσεις των στοιχείων που καθορίζουν την ποιότητα ζωής, και φαινόμενα που χαρακτηρίζονται από εποχικότητα, όπως μεταβολές στις παραγωγικές διαδικασίες, τις μετακινήσεις, καθώς

και στη διάθεση του ελεύθερου χρόνου, αλλά και σε αυτή τη διάκριση πολιτών ενός συγκεκριμένου διοικητικού συνόλου και κατοίκων, ιδιαίτερα σε περιόδους μεγάλης κινητικότητας και διαφοροποίησης της κοινωνίας (Δεμαθάς, 2011).

Επί παραδείγματι στη Δανία στόχοι της διοικητικής μεταρρύθμισης είναι ο απλοποιημένος και αποτελεσματικός δημόσιος τομέας, καλύτερες υπηρεσίες χωρίς μεταβολή στην φορολογία, καλύτερο επίπεδο ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, σαφής διαχωρισμός αρμοδιοτήτων, καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, ενίσχυση των δημοκρατικών συμμετοχικών διαδικασιών, οικονομίες κλίμακας στην παραγωγή και παροχή των τοπικών δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών (Γκέκα & Μήτσου 2009). Παράλληλα η κύρια θέση της μεταρρύθμισης ήταν ότι ευρύτερες διοικητικές ενότητες είναι περισσότερο ικανές να διαχειριστούν και να βοηθήσουν στην μείωση της χωρικής ανισότητας που εκφράζεται στην ποιότητα και ποικιλία της παραγωγής και διανομής δημόσιων υπηρεσιών (Garner,1975). Έτσι από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι για την Δανία κύριος στόχος της τοπικής διακυβέρνησης ήταν η βελτίωση των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες που έχει σαν άμεσο αποτέλεσμα την βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων. Η Δανία με τις μεταρρυθμίσεις προσπάθησε και εν τέλει πέτυχε να προσφέρει ποιοτικές δημόσιες υπηρεσίες προς όλους τους κατοίκους των διαφόρων περιοχών της μειώνοντας έτσι τις όποιες ανισότητες είχαν δημιουργηθεί λόγω χωρικών και κοινωνικών αποκλεισμών.

Οι Lehto et al (2009) εξέτασαν τις ανάγκες του αγροτικού πληθυσμού και τις προκλήσεις για την τοπική διακυβέρνηση που αντιμετωπίζει ο δήμος της πόλης του Joensuu στην ανατολική Φινλανδία. Ισχυρίζονται ότι οι συγχωνεύσεις των δήμων παρόλο που δημιουργήθηκαν λόγω οικονομικών παραγόντων, συνθέτουν ένα νέο καθεστώς κοινωνικής και αγροτικής πολιτικής. Η αλλαγή αυτή μπορεί να δώσει στην τοπική αυτοδιοίκηση και στους πολίτες νέους τρόπους τοπικής συμμετοχής και καλύτερα μοντέλα παροχής υπηρεσιών. Βλέπουμε λοιπόν ότι και στην περίπτωση της Φινλανδίας το ζητούμενο είναι η ποιοτική παροχή υπηρεσιών προς τους κατοίκους οι οποίες βελτιώνουν και την ποιότητα ζωής.

Στη Φινλανδία όμως η μεταρρύθμιση της τοπικής διακυβέρνησης έφερε και αρνητικά αποτελέσματα. Σύμφωνα με την Lehtola (2008), η παροχή υπηρεσιών επιδεινώνεται στις αγροτικές κοινότητες και στις παλαιές δημοτικές έδρες, έτσι οι κάτοικοι αυτών των περιοχών είναι αναγκασμένοι να διανύουν μεγαλύτερες αποστάσεις προκειμένου να χρησιμοποιήσουν τις δημόσιες υπηρεσίες. Η όλη αυτή

διαδικασία επιβαρύνει την οικονομική κατάσταση των κατοίκων καθώς πρέπει να προβούν σε περαιτέρω έξοδα μετακίνησης για να χρησιμοποιήσουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Αυτό όμως έχει ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής τους καθώς ξοδεύουν τόσο χρήμα όσο και χρόνο προκειμένου να απολαύσουν την ικανοποίηση από τη χρήση συγκεκριμένων υπηρεσιών. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι πριν την μεταρρύθμιση της τοπικής διακυβέρνησης οι κάτοικοι απολάμβαναν αυτές τις υπηρεσίες χωρίς το επιπλέον κόστος της μετακίνησης και την σπατάλη του χρόνου τους.

Στην Ολλανδία (Kraaykamp et al., 2001) υποστηρίζεται ότι οι πολιτικές και διοικητικές ικανότητες της τοπικής διακυβέρνησης ενισχύονται με τις συγχωνεύσεις και ότι επιλύονται πιο εύκολα ενδοδημοτικά προβλήματα και τέλος οι συγχωνεύσεις γίνονται για να επιλυθούν χωρικά προβλήματα κυρίως αυτά που προέρχονται από την έλλειψη διαθέσιμου χώρου για την κατασκευή κατοικιών. Το μειονέκτημα το οποίο είναι παραδεκτό από όλους είναι ότι με τις συγχωνεύσεις μεγαλώνει η απόσταση μεταξύ των ψηφοφόρων και των εκλεγμένων αντιπροσώπων με αποτέλεσμα την πολιτική αποξένωση. Η επίλυση του προβλήματος της έλλειψης διαθέσιμου χώρου για την κατασκευή κατοικιών αποτελεί μια θετική εξέλιξη για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων μέσω της τοπικής διακυβέρνησης καθώς έτσι οι κάτοικοι μπορούν πλέον να κατασκευάσουν ένα σπίτι που να καλύπτει τις διάφορες ανάγκες τους. Αντίθετα, η μεγάλη απόσταση και η δυσκολία συνεννόησης με τους τοπικούς αντιπροσώπους επιδεινώνει την ποιότητα ζωής των κατοίκων καθώς προβλήματα τα οποία παλαιότερα επιλύονταν άμεσα, τώρα χρειάζονται περισσότερο χρόνο με αποτέλεσμα να δημιουργούν διάφορες δυσκολίες στους κατοίκους και να μειώνουν το επίπεδο διαβίωσής τους.

Στον Καναδά η ανάλυση των αποτελεσμάτων της έρευνας του Vojnovic (2000) έδειξε ότι η συγκεκριμένη δημοτική συγχώνευση περιλαμβάνει τη σύνθετη αναδιοργάνωση των περιπλοκών αυτοδιοικητικών και πολιτικών δομών. Πολλά από τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν όπως επίσης και τα θετικά σημεία που προέκυψαν, σχετίζονται με τις καταστάσεις που επικρατούσαν στους ήδη υπάρχοντες δήμους. Η επιτυχία της συγκεκριμένης συγχώνευσης στο να πετύχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα όσον αφορά την τοπική διακυβέρνηση και την παροχή υπηρεσιών θα εξαρτηθεί από την πορεία του χρόνου και από τις συγκεκριμένες οικονομικές και χωρικές καταστάσεις. Στην περίπτωση αυτή οι αυξημένες ανάγκες για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και τοπικής διακυβέρνησης

στις αγροτικές περιοχές έχει ως συνέπεια το αυξημένο κόστος που δημιουργείται λόγω των ανισοτήτων που υπάρχουν μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών με άμεσο αποτέλεσμα την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων, ειδικά των αγροτικών περιοχών.

Σε μια άλλη έρευνα που πραγματοποιήθηκε και αυτή στον Καναδά από τον Poel (2000), τα αποτελέσματα έδειξαν ότι οι κάτοικοι δεν είχαν θετική άποψη για την απόφαση συγχώνευσης των δήμων, όπως επίσης και για τη λειτουργία του νέου συμβουλίου. Ακόμα δεν θεώρησαν ότι η γεωγραφική, κοινωνική και οικονομική διαφοροποίηση της περιοχής αποτέλεσε πλεονέκτημα για αυτούς και ότι βελτιώθηκαν οι παρεχόμενες υπηρεσίες. Έτσι σε αυτή την περίπτωση συγκεκριμένων περιοχών του Καναδά βλέπουμε ότι η τοπική διακυβέρνηση διάμεσου των συνενώσεων είχε ουδέτερα αποτελέσματα καθώς ούτε βελτίωσε ούτε επιδείνωσε τη ποιότητα ζωής των κατοίκων.

Η Νότια Αφρική έχει βιώσει τεράστιες αλλαγές στη μετά Apartheid εποχή και η συντεταγμένη τοπική δημόσια πολιτική προσπαθεί να επεκτείνει και να βελτιώσει το επίπεδο των βασικών παρεχομένων υπηρεσιών. Η τοπική διακυβέρνηση έχει παίξει σημαντικότατο ρόλο σε όλη αυτή τη διαδικασία και έχει υποστεί μεγάλες αλλαγές σε μια προσπάθεια να αυξήσει την αποτελεσματικότητά της και να διευρύνει τις δραστηριότητές της. Η μεταρρύθμιση της τοπικής διακυβέρνησης στην Νότια Αφρική ήταν απαραίτητη λόγω της κληρονομιάς του καθεστώτος του Apartheid που περιελάμβανε μεγάλες οικονομικές, κοινωνικές και χωρικές ανισότητες μεταξύ διαφορετικών ομάδων πληθυσμών και την ύπαρξη μιας διττής οικονομίας χωρισμένης σε φυλετικές γραμμές και σε γκετοποιημένες αστικές περιοχές. Στη μετά Apartheid εποχή πάρθηκαν μέτρα για τη μείωση αυτών των ανισοτήτων σε ολόκληρη την γκάμα των κοινωνικών και οικονομικών δεικτών (Cameron, 2001). Βλέπουμε λοιπόν ότι στη Νότια Αφρική η τοπική διακυβέρνηση έπαιξε σημαντικό ρόλο τόσο για την άμβλυνση των συνεπειών του φυλετικού καθεστώτος και όσο για την εξομάλυνση των ανισοτήτων. Είναι αυταπόδεικτο λοιπόν ότι συνέβαλε και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων.

5.5 ΣΥΝΕΝΩΣΕΙΣ & ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

Οι νέες μορφές αστικής διακυβέρνησης, που στην Ευρώπη τουλάχιστον έχουν ως βασικό πυρήνα την Τ.Α., δημιουργούν αναμφίβολα συνθήκες συνεργασίας και ενεργοποιούν τοπικούς και υπερτοπικούς πόρους, συμβάλλουν στην τοπική αναπτυξιακή δυναμική, ενεργοποιούν το αδρανές ενδογενές δυναμικό, δημιουργούν συγκριτικά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, εκσυγχρονίζουν τις γραφειοκρατικές δομές του τοπικού κράτους, δημιουργούν έσοδα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για περαιτέρω αστική και τουριστική ανάπτυξη ή για αναδιανεμητικούς σκοπούς και τέλος δημιουργούν θέσεις εργασίας σε διάφορους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας συμπεριλαμβανομένου και του τομέα του τουρισμού και βελτιώνουν το φυσικό αστικό περιβάλλον. Ταυτόχρονα, όμως, στον βαθμό που υπερτερούν τα κριτήρια της επιχειρηματικότητας και της κερδοφορίας ενέχεται ο κίνδυνος αφενός του ρίσκου και της αποτυχίας και αφετέρου της εμπορευματοποίησης των προϊόντων και των υπηρεσιών που παράγουν οι πόλεις. Επιπλέον, οι πόλεις υποφέρουν από έλλειμμα δημοκρατίας επειδή το αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν ανταποκρίνεται στην οικονομική και κοινωνική ζωή (Γετίμης, 2000).

Οι τοπικές κυβερνήσεις αντιμετωπίζουν πολλές προκλήσεις στην προσπάθειά τους να προωθήσουν την οικονομική ανάπτυξη και τη χρηστή διακυβέρνηση, τη μείωση της φτώχειας, την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών τους και την παροχή ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών. Μερικά από τα κοινά προβλήματα που αντιμετωπίζουν είναι η ικανότητα και τα νομικά εμπόδια για συνεργασία μεταξύ των τοπικών αρχών, η ανεπαρκής συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, η ελλειπής χρηματοδότηση, το μεγάλο πλήθος των δημοτικών δομών, κ.λπ. Οι περιορισμοί της παραγωγικής ικανότητας θα μπορούσαν να εξελιχθούν σε ένα σημαντικό εμπόδιο για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και στην επίτευξη της δίκαιης και βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης (U.N.D.P., 2006).

Ένα παράδειγμα οργάνωσης του αστικού χώρου παρέχει η ιδέα της «ανοιχτής πόλης», ορίζοντας ότι το οικονομικό της αποτύπωμα αντιπροσωπεύει την «αλληλεξάρτηση τοπικών αγορών εργασίας, κατοικίας, παροχής αγαθών και υπηρεσιών». Η ιδέα αυτή, σε πολλές περιπτώσεις, είναι ευρύτερη από τα διοικητικά όρια. Κατά τον παραπάνω ορισμό η χωρική επέκταση θα είναι η περιοχή όπου παρατηρούνται οι μέγιστες ροές ανθρώπων και αγαθών, με την έννοια της

επικοινωνίας, αγοράς, κατοικίας, οικονομικών συναλλαγών, ψυχαγωγίας και άλλων δραστηριοτήτων. Μια άλλη ευρύτερη ιδέα οδηγεί στη θεώρηση μιας νέας δομής βασισμένης στην έννοια της συμπληρωματικότητας αστικών και αγροτικών περιοχών. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, η πόλη (ο αστικός χώρος) επωφελείται από την αγροτική περιοχή λόγω των δυνατοτήτων, όπως η οικονομική ποικιλότητα σε δραστηριότητες, η διευρυνόμενη δυνατότητα εργασίας στο (και από το) σπίτι και ο τουρισμός (ITA, 2008).

Στην επίτευξη του στόχου της σύνδεσης των συνενώσεων των δήμων με την τουριστική ανάπτυξη καταλυτικό ρόλο έχουν οι τοπικές κοινωνίες, όπως εκφράζονται μέσα από το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι τοπικές κοινωνίες είναι αυτές που θα αναλάβουν δράσεις για να πραγματοποιήσουν τις εθνικές και περιφερειακές στρατηγικές για την περιφερειακή ανάπτυξη (UN, 1999). Κάθε οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης γνωρίζει καλύτερα τα προβλήματα της περιοχής του και κατανοεί τις ανάγκες και τις προσδοκίες του τοπικού πληθυσμού (Middleton & Hawkins, 2004)

Οι τοπικοί φορείς αυτοδιοίκησης μπορούν να επηρεάσουν κρίσιμες παραμέτρους της τουριστικής προσφοράς και να αναπτύξουν δράσεις προβολής και προώθησης του τουρισμού της περιοχής τους. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που θέτει το άρθρο 75 του Κώδικα των Δήμων, περιλαμβάνεται και ο τομέας της τουριστικής ανάπτυξης. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου βαθμού έχουν την αρμοδιότητα να εκπονούν, να υλοποιούν και να συμμετέχουν σε προγράμματα για την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών τους. Ιδιαίτερα δύνανται να προωθούν την ανάπτυξη του εναλλακτικού τουρισμού και να δημιουργούν θέρετρα και άλλες εγκαταστάσεις αναψυχής και διακοπών. Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων αυτών εντάσσεται η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών καθώς και των ιαματικών πηγών.

Επίσης οι δήμοι ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Ανάμεσα σ' αυτές είναι ο έλεγχος της τήρησης της τουριστικής νομοθεσίας από τις επιχειρήσεις τουριστικού ενδιαφέροντος, σύμφωνα με τις ειδικότερες νομοθετικές προβλέψεις. Επίσης οι δημοτικές αρχές οφείλουν να καθορίζουν με κανόνες τους όρους και τις προϋποθέσεις λειτουργίας των θέρετρων, των κατασκηνώσεων, των τουριστικών εγκαταστάσεων και των καταστημάτων και επιχειρήσεων παροχής ψυχαγωγίας.

Ο δημοτικός κώδικας κατανοώντας τη σημασία του τουρισμού για την τοπική ανάπτυξη δίνει έμφαση στην τοπική τουριστική ανάπτυξη και θεσπίζει ειδικό νομικό πλαίσιο. Με ειδικές διατάξεις που διακρίνονται για τη σαφήνειά τους εμπλουτίζει τις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού με την παροχή της δυνατότητας εκπόνησης, πραγματοποίησης και συμμετοχής σε προγράμματα για την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών τους και προώθησης των εναλλακτικών μορφών τουρισμού και της δημιουργίας θέρετρων και άλλων εγκαταστάσεων αναψυχής και διακοπών.

Τονίζεται ιδιαίτερα η προώθηση του εναλλακτικού τουρισμού που απηχεί τις σύγχρονες κοινωνικό-οικονομικές, πολιτισμικές και περιβαλλοντικές αντιλήψεις για την αειφόρο τουριστική ανάπτυξη. Ο δημοτικός κώδικας παρέχει τη δυνατότητα στις δημοτικές και κοινοτικές αρχές να εκδίδουν τοπικές κανονιστικές αποφάσεις με τις οποίες να θέτουν κανόνες για την προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος και των κατοίκων σε τουριστικές περιοχές και ιδιαίτερα κατά την τουριστική περίοδο.

Η ανάγκη για ενεργή δραστηριοποίηση των τοπικών φορέων στον τουριστικό σχεδιασμό και ανάπτυξη γίνεται επιτακτικότερη από το γεγονός ότι η μεγάλη πλειοψηφία των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στις περιοχές υποδοχής τουριστών βρίσκει διέξοδο σε μικρού μεγέθους επιχειρήσεις, χαρακτηριστικό που τις καθιστά ιδιαίτερα ευάλωτες στις επιχειρηματικές τους συνεργασίες με τις μεγάλες διεθνείς-πολυεθνικές τουριστικές επιχειρήσεις (tour operator) (Σταυρινούδης 2004). Εκτός όμως από τις αμιγώς τουριστικές παραμέτρους, ιδιαίτερα σημαντική είναι η εμπλοκή των τοπικών φορέων σε θέματα που σχετίζονται με τη γενικότερη ανάπτυξη και τα χαρακτηριστικά των περιοχών υποδοχής τουριστών που σε μεγάλο βαθμό καθορίζουν την ποιότητα ζωής των κατοίκων.

Παρόλα αυτά, η συμμετοχή των τοπικών αρχών στον σχεδιασμό της τουριστικής ανάπτυξης περιορίζεται σημαντικά από την καταλυτική παρουσία σε αρκετές τουριστικές περιοχές και χώρες των διεθνών τουριστικών επιχειρήσεων που κυριαρχούν στις περιοχές αυτές επιβάλλοντας τις αναπτυξιακές κατευθύνσεις και διαδικασίες που ικανοποιούν τους επιχειρηματικούς στόχους και τις επιδιώξεις τους (Tosun 2005). Αντίθετα, καταλυτικός είναι ο ρόλος τους σε θέματα διαχείρισης εθνικών και άλλων χρηματοδοτήσεων (π.χ. Κοινοτικών) που κατευθύνονται στον τουρισμό. Μέσα από τη διαχείριση μεγάλων κεφαλαίων έχουν τη δυνατότητα να ενισχύσουν τις τουριστικές υποδομές, ενώ η συνεισφορά τους μπορεί να έχει ακόμη

μεγαλύτερες επιπτώσεις μέσα από την ανάπτυξη δράσεων που επιτρέπουν τη διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος.

Σημαντικό πεδίο συνεργασίας μεταξύ διεθνών, εθνικών και τοπικών αρχών καθώς και επιχειρήσεων είναι αυτό της ανάπτυξης δράσεων για τη βιώσιμη τουριστική ανάπτυξη στη βάση της εφαρμογής των αρχών της Τοπικής Ατζέντα 21. Η αρμονική συνεργασία όλων των εταίρων επιτρέπει την ορθολογική επιλογή των μέσων και των εργαλείων που θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη της αειφορικής ανάπτυξης του τουρισμού με ταυτόχρονη συμμετοχή των ντόπιων, την υποκίνηση των επιχειρήσεων για την υιοθέτηση επιχειρηματικών δράσεων και πρακτικών φιλικών προς το περιβάλλον, την αξιοποίηση της νέας τεχνολογίας, την ανάπτυξη δράσεων εκπαίδευσης (Tsartas et al. 2006).

Στην διεθνή βιβλιογραφία υπάρχουν περιορισμένες μελέτες που αναλύουν την σχέση των μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης και της τουριστικής ανάπτυξης. Κάποιες περιπτώσεις παρουσιάζονται παρακάτω. Στην Νότια Αφρική μέσω των μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης τεθήκαν οι τέσσερις βασικοί άξονες της ανάπτυξης της τοπικής διακυβέρνησης που είναι πρώτον η παροχή βασικού επίπεδου οικιακών υπηρεσιών όπως είναι η ηλεκτρική ενέργεια, η αποχέτευση και η ύδρευση, δεύτερο οι δήμοι πρέπει να βελτιώσουν χωρική κατανομή μέσω της ενσωμάτωσης των γκετοποιημένων αστικών περιοχών, τρίτον η τοπική οικονομική ανάπτυξη πρέπει να επικεντρώνεται στην τοπική οικονομική μεγέθυνση με την ενίσχυση της τουριστικής ανάπτυξης και τη δημιουργία απασχόλησης ειδικά στον κλάδο του τουρισμου, και τέλος πρέπει να υπάρχει ενίσχυση και αναδιοργάνωση της κοινότητας (Nel & Bins 2002).

Ενδιαφέρουσα είναι η περίπτωση της πολιτικής που υιοθετήθηκε από την κυβέρνηση της Αυστραλίας για την ανάπτυξη του αγροτουρισμού. Η πολιτική αυτή επεδίωξε να ανταποκριθεί στην ανάγκη αύξησης των εισοδημάτων στις αγροτικές περιοχές με ταυτόχρονη προσπάθεια ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης και την αλλαγή της δομής των τοπικών κοινωνιών. Στο πλαίσιο της National Rural Tourism Strategy, η οποία είχε ως βασικό στόχο να θέσει τις βάσεις για την ανάπτυξη του αγροτουρισμού και να εκμεταλλευτεί τις αναπτυξιακές δυνατότητες που προσφέρει ο τουρισμός για την ύπαιθρο, εντάχθηκαν εξειδικευμένες δράσεις που αφορούσαν την ανάπτυξη προϊόντος, διαδικασίες πιστοποίησης και ταυτοποίησης του προσφερόμενου προϊόντος, ανάπτυξη υποδομών, ανάλυση αγοράς, εκπαίδευση και κατάρτιση. Ιδιαίτερη έμφαση όμως δόθηκε στον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και

των τουριστικών επιχειρηματιών για την περαιτέρω ουσιαστική ανάπτυξη του αγροτουρισμού (Killion 2001).

Στην Ιρλανδία οι ειδικότεροι στόχοι της μεταρρύθμισης των συνενώσεων ήταν η υλοποίηση δράσεων για την περαιτέρω ανάπτυξη της τοπικής δημοκρατίας, η ανάπτυξη της δικτύωσης των δήμων για την προώθηση του τουριστικού προϊόντος, ο καθορισμός ενός νέου πλαισίου οικονομικής και χρηματοδοτικής διαχείρισης. η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών γενικά αλλά και ειδικά στον τομέα του τουρισμού, η αναθεώρηση της εκλογικής διαδικασίας για τους δημάρχους, η καλύτερη παροχή υπηρεσιών προς τους κατοίκους, η εισαγωγή διαδικασιών στρατηγικού μάνατζμεντ και τέλος η καθιέρωση ενός ηθικού πλαισίου λειτουργίας για το προσωπικό των Ο.Τ.Α. και τους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Keogan, 2004).

Στην Δανία με τη μεταρρύθμιση του 2007, οι Ο.Τ.Α. απέκτησαν επιπλέον αρμοδιότητες πάνω σε μία σειρά από θέματα, όπως ήταν η απασχόληση, η τουριστική ανάπτυξη και οι υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Με τον τρόπο αυτό, η μεταρρύθμιση είχε ως στόχο τη δημιουργία ενός συνεκτικού δημοσίου τομέα, με τις τοπικές αρχές να έχουν το κυρίαρχο ρόλο, όσον αφορά την παροχή των υπηρεσιών αυτών στους πολίτες (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

Στην Βουλγαρία η κεντρική κυβέρνηση από το 2006 εφαρμόζει τη στρατηγική της αποκέντρωσης μέσω των συνενώσεων και της κατανομής αρμοδιοτήτων. Η στρατηγική αυτή σκοπεύει αφενός στο να καθορίσει την κατανομή αρμοδιοτήτων και εξουσίας μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της Τ.Α. και αφετέρου στο να χαράξει τις κατευθύνσεις που θα πρέπει να ακολουθηθούν, περιλαμβάνοντας και την κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων. Οι κατ' εξουσιοδότηση αρμοδιότητες έχουν να κάνουν με την εκπαίδευση, μέχρι τη δευτεροβάθμια (συντήρηση και επισκευή σχολείων, όπως και μισθοδοσία εκπαιδευτικού προσωπικού), την κοινωνική πρόνοια και την υγεία. Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες των βουλγάρικων δήμων σχετίζονται με τις δημοτικές υποδομές και τα δίκτυα (θέρμανσης, νερού, ηλεκτρικού), με τη διαχείριση υγρών και στερεών αποβλήτων, την ψυχαγωγία, τον πολιτισμό, τις βιβλιοθήκες, τον τουρισμό και τις αθλητικές υποδομές.

Στη Γερμανία υπάρχει ένα πρόγραμμα συνένωσης δήμων το οποίο συνοδεύεται σε πολλά ομόσπονδα κρατίδια και από οικονομικά κίνητρα. Σε πολλές

περιπτώσεις τα ομόσπονδα κρατίδια ενθαρρύνουν τις συνενώσεις με σκοπό τον περιορισμό του κόστους διαχείρισής τους. Το πρόγραμμα παρουσίασε αποτελέσματα και έτσι από 13.148 Ο.Τ.Α. που υπήρχαν το 2002 ο αριθμός τους μειώθηκε, το 2006, σε 12.312.

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων στους δήμους και τις αγροτικές περιοχές αποτελεί το δικαίωμα της αυτόνομης διαχείρισης όλων των τοπικών υποθέσεων. Οι αρμοδιότητες του δήμου στηρίζονται στην αρχή της ευθύνης για όλα τα τοπικά καθήκοντα που τον αφορούν (καθολικότητα). Οι αρμοδιότητες των δήμων διαφέρουν ανάλογα με το ομόσπονδο κρατίδιο. Οι παραδοσιακές αρμοδιότητές τους περιλαμβάνουν την πολεοδομία, την οδοποιία, την κατοικία, την κατασκευή και συντήρηση των δημοτικών σχολείων, τη διαχείριση των υδατικών πόρων, την ψυχαγωγία. Ορισμένα ομόσπονδα κρατίδια περιορίζουν τις δημοτικές αρμοδιότητες για να μειώσουν τις επιχορηγήσεις προς τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν τους βρεφονηπιακούς σταθμούς, τα κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης και τη μεταφορά σπουδαστών.

Μεταξύ των προαιρετικών αρμοδιοτήτων των γερμανικών δήμων είναι οι υποδομές των δημοτικών μέσων μαζικής μεταφοράς, ο τουρισμός, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός, οι πολιτικές οικονομικής βοήθειας (Γκέκας & Μήτσου, 2011).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Babajanian, B.V. (2008). Local governance in post-Soviet Armenia: Leadership, local development and accountability. *Communist and Post-Communist Studies* 41 (2008) pp. 375-396.

2. Balaguer –Coll T., Prior D. and Tortosa-Ausina E. (2006). Decentralization and efficiency in Spanish local government. Working paper Departament d'Economia, Universitat Jaume I.

3. Bennett, R. J. & Krebs, G. (1991). "Local Economic Development: Public-Private Partnership Initiative in Britain and Germany". Belhaven, London.

4. Beauregard. R. A. (1993). Constituting economic development: a theoretical perspective in Bingham, R. D. and Mier, R. (eds.) Theories of Local Economic Development, Sage, California.

5. Bosman, J. and De Smidt, M. (1993). "The geographical formation of international management centres in Europe", *Urban Studies* 30, 967-980.

6. Blume L. and Blume T. (2007). The economic effects of local authority mergers: Empirical evidence for German city regions. *Annuals Regional Science* 41 pp.689-713.

7. Cameron R. (2001). The upliftment of South African local government. *Local Government Studies* 27 (3) 97-118.

8. Christiansen J. (2008). *The Danish reform*. Seminar for the finance of local authorities. Paris, France.

9. Cusack, T. (1999). "Social Capital, Institutional Structures and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Goverments", European Journal of Political Research, Vol. 35, No. 1.

10. Damon, A. (2013). *Crossing Boundaries: Action Networks, Amalgamation and Inter-Community Trust in a Small Rural Shire*. Local Government Studies, Vol. 39, No. 4, 463–487, http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2012.693074

11. Douglas, D.J.A. (2005). The restructuring of local government in rural regions: A rural development perspective. *Journal of Rural Studies* 21, pp.231-246.

12. Furst, D. (2007). Regional governance: Implication for Leader program. *Leader Magazine* 8 pp.8-11.

13. Garner B.J. (1975). *The effect of local government reform on access to public services: a case study from Denmark*. Processes in physical and human geography. Bristol essays. Heinemann Educational Publishers.

14. Glasson, J. (1978). An Introduction to Regional Planning (2nd edition), Hutchinson, London.

15. Hall, P.; Breheny, M; McQuaid, R. and Hart, D. (1987). Western Sunrise: The Genesis and Growth of Britain's Major High Tech Corridor Allan and Unwin, Hemel Hempstead.

16. Harvey, D., (2001), *Spaces of capital: towards a critical geography,* Edinburg University Press.

17. Hanes, N. (2001). *Amalgamation impact on local public expenditure in Sweden*. 6th Nordic conference on local public finance. Helsinki.

18. Herbert-Cheshire, L. (2000). Contemporary strategies for rural community development in Australia: A govermentality perspective. *Journal of Rural Studies* 16, pp. 203-215.

19. Johnson, J. D. and Rasker, R. (1995). The role of economic and quality of life values in rural business location. *Journal of Rural Studies* 11 (4), 405-416.

20. Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: Consolidation, Fragmentation and public choice. In Theories of urban poltics. Sage, London. p.117-134.

21. Keil R and Boudreau J-A. (2005). *Limits and contradictions of municipal governance reform in L.A., Montreal and Toronto*. In Metropolitan Governance: Capacity, democracy and dynamics of place. Edited by Hubert Heinelt and Daniel Kubler.Routledge. pp.100

22. Keogan, J.F. (2004). Reform in Irish local government. In Local Government in Ireland-Inside Out. Eds Callanan M. & Keogan J.F. Institute of Public Administration, Dublin, Ireland. pp.82-97.

23. Killion, L., 2001. Special interest tourism: starting with the individual. In. N. Douglas et al, eds. *Special Interest Tourism.* Milton: John Wiley and Sons Australia Ltd, pp.1-28.

24. Kraaykamp G., Van Dam M. and Toonen T. (2001). Institutional change and political participation: The effects of municipal amalgamation on local electoral turnout in Netherlands. *Acta Politica* 2001/4.

25. Kuhlmann S. (2008). Reforming local public services. *Public Management Review* 10:5,573 — 596.

26. Kuhlmann S. and Wollmann H. (2011). The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: A still neglected research agenda. *Local Government Studies. Volume 37, Number 5.*

27. Kushner J. & Siegel D. (2003). Citizens' attitudes toward Municipal amalgamation in three Ontario municipalities. *Canadian Journal of Regional Science, Vol. 26, 2003.*

28. Larsen, A. C. (2002), "Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark". *Scandinavian Political Studies,* Vol.25, No.4 p.317-332.

29. Lehto E., Lautanen T. and Oksa J. (2009). *Municipality mergers, rural needs and challenges for local governance: A case of Joensuu, Finland.* Book of Abstracts: XXIII European Society for Rural Sociology Congress. pp.137. August 17-21, Vaasa, Finland.

30. Lehtola I. (2008). *From the countryside to the supermarket. Changing patterns of public service provision and mobility in eastern Finnish rural areas.* Finnish Road Administration. Finnra reports 25/2008.

31. McQuaid, R. W. (1993). Economic development and local authorities: The Scottish case. *Local Economy*, 8:2, 100-116.

32. Middleton, V. – Hawkins, R. (2004). Τουριστικό Μάρκετινγκ, εκδ. Κριτική.

33. Minogue. M. (1977). *British government and constitutional change*. Cambridge University Press.

34. Ministry of Interior and Health. (2007). The local government reform (Denmark)- in brief. http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38223/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_Reform.PDF

35. Moulaert, F.; Delladetsima, P.; Delvainquière, J. C.; Demazière, Ch. And Leontidou, L. (1997). Local Development Strategies in Economically Disintegrated Areas: A Pro-Active Strategy amongst Poverty in the European Community. Reports for the E.C. DG Research, Lille: IFRSI-CNRS.

36. Moulaert, F. and Nussbaumer J. (2004). "Integrated Area Development and social innovation in European cities. A cultural focus". City, Vol. 8, No 2, pp. 249-257.

37. Myers, D. (1987). Internal monitoring of quality of life for economic development. Economic Development Quarterly 1, 268-278.

38. Nel E. and Binns T. (2002). Devolving development: Integrated local planning and developmental local government in post Apartheid South Africa. *Regional Studies* 36(8) 921-945.

39. Nuur, C. and Laestadius, S. (2010). Development in peripheral regions: Case studies in Sweden. *European Urban and Regional Studies;*2010;17;293. DOI: 10.1177/0969776409352156

40. OECD (1993). "Territorial Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform". OECD. Paris.

41. OECD (2001). "Best practices in local development", LEED Programme-Local Economic and Employment Development, text at: http://www.wiram.de/toolkit/introduction/introabout.htm.

42. Patterson, A. and Theobald K.S. (1995). Sustainable Development, Agenda 21 and New Local Governance in Britain. *Regional Studies*, Vol 29.8 pp. 773-778.

43. Pemberton, S. and Goodwin, M. (2010). Rethinking the changing structures of rural local government – State power, rural politics and local political strategies? Journal of Rural Studies (1) pp. 1-12.

44. Perret, S. (2006). Matching policies on rural development and local governance in South Africa: recent history, principles and current challenges. Working Paper Department of Agricultural Economics, Extension and Rural Development. University of Pretoria, South Africa.

45. Pickvance, C. G. (1990). Introduction: the institutional context of local economic development: central controls, spatial policies and local economic policies in Harloe, M.; Pickvance, C. and Urry, J. (eds.) Place, Policy and Politics, Unwin Hyman, London, 1-41.

46. Poel, D (2000). *Amalgamation Perspectives: Citizens responses to municipal consolidation.* Canadian Journal of Regional Science. 23(1):31-48.

47. Reingewertz, Y.(2011). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*. Volume 72, Issues 2-3.pp240-251.

48. Roback, J. (1982). Wages, rents and the quality of life Journal of Political Economy 90, pp. 1257-1258.

49. Roe E. M. (1995). More than politics of decentralization: Local government reform, district development and public administration in Zimbabwe. *World Development vol 23 no 5 pp.833-843*

50. Rosen, S. (1979). "Wage-based indexes in Urban quality of life" in Mieszkowski, P. and Straszheim, M. (eds.) Current Issues in Urban Economics John Hopkins University Press, Baltimore, M. D., PP. 74-104.

51. Rouse, P. and Puterrill M. (2005).*Local government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation.* Management accounting research. 16(4): 438-463.

52. Sancton, A (2003). *Municipal amalgamations: A made in Canada solution to an undefined problem.* Canadian Issues. February.

53. Santucci , J.(2006). *The missing half: Ensuring fair representation in Essex-Vermont.* National Civic Review. 95 (3) .42-50.

54. Sorensen, R.J. (2006). *Local government consolidations: The impact of political transaction costs.* Public choice (127): 75-95.

55. Stover, M. E. and Leven, C. L. (1992). *Methodological issues in the determination of the quality of life in urban areas.* Urban Studies 29 (5), pp. 737-754.

56. Tosun, C., 2005. Stages in the emergence of a participatory tourism development approach in the developing world. *Geoforum*, 36, pp. 333-352.

57. Tsartas, P., Skanavi, K., Stavrinoudis, Th., Vatzaka, A., Gkoumas, A., Kyriakaki, A. and Svoronou, H., 2006. *Local Agenda 21 in two islands of South Aegean Region*.

58. U.N.D.P., (2006). Joining forces and resources for sustainable development. Cooperation among municipalities-A guide for practitioners. United Nations Development Programme, Bratislava regional center for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava.

59. Vojnovic, I. (1998). *Municipal consolidation in the 1990s: An analysis of British Columbia, New Brunswick and Nova Scotia*. Canadian public administration 41(2) 239-283.

60. Vojnovic, I. (2000). *The transition impacts of municipal consolidations*. Journal of Urban Affairs 22 .pp.385-417.

61. United Nations/Department of Economic and Social Affairs, International Council on Local Environmental Initiatives (1999). Tourism and Sustainable Development. Sustainable Tourism: A Local Authority Perspective, Background Paper # 3, Commission on Sustainable Development, Seventh Session, 19-30 April 1999, New York.

62. Wong, C. (1997). "Determining Factors for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK", *Regional Studies*, Vol. 32.8, pp. 707-720.

63. Yang, D.Y-R. and Wang, H-K. (2008). Dilemmas of Local Governance under the Development Zone Fever in China: Case study of the Suzhou Region. *Urban Studies* 2008 45: 1037.

64. Young, C. and Kaczmarek, S. (2000). Local government, local economic development and quality of life in Poland. *GeoJournal* **50:** 225–234.

65. Γετίμης, Π., (2000). «Εναλλακτικές Μορφές Αστικής Διακυβέρνησης στην Ευρώπη» στο Ανδρικοπούλου, Ε.,- Καυκαλάς, Γ., *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος, η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής ανάπτυξης.* Εκδόσεις Θεμέλιο. Αθήνα.

66. Γκέκας Ρ (2006). Η Ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση. Περιοδικό Προσανατολισμοί (http://www.prosanatolismoi.gr/main/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=23)

67. Γκέκας Ρ. (2009). *Διοικητική μεταρρύθμιση χωρίς οικονομικά μέσα δεν υπάρχει*. Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ. 18-20.

68. Γκέκας Ρ. & Μήτσου Κ. (2009). *Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση στη Δανία. Ομοιότητες και διαφορές με το «Ελληνικό πείραμα»*. Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τεύχος 120 σελ.39-45.

69. Γκέκας Ρ. & Μήτσου Κ. (2011). Καλλικράτης. Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα.

70. Δεμαθάς. Ζ. (2011). Καλλικράτης. Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη. Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα.

71. Ε.Ε.Τ.Α.Α. (1987). Διακοινοτική συνεργασία: Η Ευρωπαϊκή εμπειρία. Αθήνα, σελ 86.

72. Μήτσου, Κ. (2009). Καλλικράτης, Περιβαλλοντική Διαχείριση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα.

73. Μπεριάτος Η. (1994). *Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο. Η πολιτική της ανακυττάρωσης των Ο.Τ.Α. 1984-1994*. ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών 8/94 σσ. 41-70.

74. Πάπουλιας Δ. (2007). Διοικητικός εκσυγχρονισμός. Προς τον δήμο του 21ου Αιώνα. Μελέτες Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

75. Χλέπας Ν-Κ(2005).Ο Δήμαρχος. Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^{Ο}

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι η παρουσίαση της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε κατά τη διεξαγωγή της παρούσας έρευνας. Ειδικότερα, στο κεφάλαιο αυτό αναλύεται η διαδικασία σύνθεσης και ανάπτυξης ενός τέτοιου μεθοδολογικού εργαλείου προκειμένου να καθοριστούν και να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις των συγχωνεύσεων των δήμων σε σχέση με τη βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών. Η διαδικασία αυτή είναι σύνθετη καθώς απαιτεί τον προσδιορισμό του θεωρητικού υποβάθρου στο οποίο στηρίχτηκε η έρευνα, όπως επίσης και τη μελέτη και κατανόηση των βασικών θεωρητικών εννοιών. Μετά τον προσδιορισμό των ερευνητικών στόχων και τον καθορισμό του θεωρητικού υποβάθρου, τα οποία αναλύθηκαν στο θεωρητικό μέρος, ακολουθεί η παρουσίαση της μεθοδολογίας της έρευνας και των βασικών σταδίων αυτής.

Η ερευνητική στρατηγική που ακολουθήθηκε στην παρούσα μελέτη εμπεριέχει δύο βασικές συνιστώσες: α) τη μεθοδολογική προσέγγιση μελέτης περίπτωσης, η οποία αφορούσε τους ηπειρωτικούς αγροτικούς δήμους και β) τη χρήση τόσο ποσοτικών όσο και ποιοτικών τεχνικών στη συλλογή δεδομένων. Αναλυτικότερα η παρούσα μελέτη ολοκληρώθηκε μέσα από μια σειρά σημαντικών αλληλένδετων μεταξύ τους σταδίων, τα οποία συνθέτουν τη μεθοδολογία της έρευνας.

1^{ο} Στάδιο: Προσδιορισμός στόχου έρευνας- Διατύπωση ερευνητικών ερωτημάτων

Το βασικό ερώτημα, που οδήγησε στη διεξαγωγή της έρευνας αυτής, είναι εάν η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης (Πρόγραμμα Καποδίστριας) μέσω των συγχωνεύσεων των δήμων και των κοινοτήτων συνέβαλε στη βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών. Η έρευνα επιχείρησε να απαντήσει σε συγκεκριμένες ερευνητικές υποθέσεις, που καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα υποερωτημάτων και επιμέρους στόχων σχετικά με τις επιπτώσεις των συγχωνεύσεων των δήμων. Ειδικότερα, από την ανασκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας προέκυψαν δύο βασικά ερευνητικά ερωτήματα:

1. Πώς επηρέασαν οι συγχωνεύσεις των δήμων την τοπική ανάπτυξη των υπό εξέταση αγροτικών περιοχών;

2. Οι συγχωνεύσεις των δήμων βελτίωσαν ή επιδείνωσαν την ποιότητα ζωής των κατοίκων;

Από την επεξεργασία των δύο παραπάνω ερωτημάτων προέκυψαν και επιμέρους ερωτήματα τα οποία σχετίζονται με τις συγχωνεύσεις των δήμων. Ειδικότερα, αυτά ήταν αν βελτιώθηκε η ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους κατοίκους, αν μειώθηκε το κόστος λειτουργίας των δήμων, αν βελτιώθηκε η προστασία του περιβάλλοντος και αν εξελίχθηκε προς το καλύτερο η αγροτική ανάπτυξη αυτών των περιοχών.

2^{ο} Στάδιο: Επιλογή του δείγματος

Λόγω της ιδιαιτερότητας του υπό διερεύνηση ερευνητικού θέματος, αποφασίστηκε η πραγματοποίηση της επιτόπιας έρευνας σε ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα του συνόλου των αγροτικών δήμων του ηπειρωτικού κορμού της χώρας, όπως αυτοί δημιουργήθηκαν με βάση το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Στόχος αυτού του σταδίου ήταν να δοθεί η δυνατότητα άντλησης πληροφοριών από στατιστικά σημαντικό δείγμα, το οποίο περιλαμβάνει αγροτικές περιοχές από όλη την ελληνική επικράτεια, έτσι ώστε να καταγράφουν και οι ενδεχόμενες διαφορές που θα προκύψουν λόγω της έντονης διαφοροποίησης των ελληνικών αγροτικών περιοχών.

Ως αγροτικοί δήμοι θεωρήθηκαν αυτοί οι οποίοι καθορίζονται ως έτσι από την καταγραφή της ΕΛΣΤΑΤ. Από το δείγμα αφαιρέθηκαν οι αγροτικοί δήμοι, οι οποίοι εντάσσονται διοικητικά στους νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, οι δήμοι, οι οποίοι βρίσκονται εγκατεστημένοι σε νησιωτικά συμπλέγματα, και τέλος οι αστικοί δήμοι που υπάρχουν στις ηπειρωτικές διοικητικές περιφέρειες. Έτσι προς διερεύνηση τέθηκε το σύνολο του πληθυσμού των αγροτικών και ορεινών δήμων που αναπτύσσονται στον κορμό της ηπειρωτικής χώρας. Οι δήμοι, οι οποίοι βρίσκονται στην ηπειρωτική Ελλάδα στο σύνολό τους είναι 586 και από αυτούς οι αγροτικοί-ορεινοί δήμοι είναι 495. Αυτός ο αριθμός αποτέλεσε την τιμή στόχο για την κάλυψη του πληθυσμού, ο οποίος ορίστηκε ως δείγμα της συγκεκριμένης έρευνας.

3^{Ο} Στάδιο: Επιλογή ερευνητικών εργαλείων

Τα μεθοδολογικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν επελέγησαν με βασικό κριτήριο τη συμβολή τους στην επίτευξη των ερευνητικών στόχων που τέθηκαν. Για την επίτευξη των στόχων της έρευνας αναλύθηκαν δευτερογενή ποσοτικά στοιχεία που προέρχονταν από του Υπουργείο Εσωτερικών. Βέβαια, πέρα από τα δευτερογενή δεδομένα κρίθηκε σκόπιμη και η συλλογή πρωτογενών, ποιοτικών και ποσοτικών στοιχείων μέσα από τη συμπλήρωση των ερωτηματολογίων. Ιδιαίτερη έμφαση

δόθηκε στη διάρθρωση και στη δομή του ερωτηματολογίου ώστε να αποτελέσει ένα σημαντικό και αξιόπιστο εργαλείο, που θα συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της έρευνας. Έτσι, η κατάρτιση του ερωτηματολογίου στηρίχθηκε σε παρόμοιες μελέτες που έχουν πραγματοποιηθεί σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, τόσο σε αναπτυγμένες χώρες όσο και σε αναπτυσσόμενες. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονιστεί ότι στην ελληνική βιβλιογραφία δεν υπάρχουν σχετικές ερευνητικές εργασίες, γεγονός που καταδεικνύει την πρωτοτυπία της συγκεκριμένης έρευνας. Επίσης, οι σχετικές μελέτες της διεθνούς βιβλιογραφίας είναι πολύ περιορισμένες, γι' αυτό και η δημιουργία του ερωτηματολογίου δεν στηρίχθηκε σε κάποια συγκεκριμένη διεθνή έρευνα, αλλά σχεδιάστηκε εκ του μηδενός, με βάση τα ερωτήματα τα οποία ενδιέφεραν τον ερευνητή καθώς και την προσαρμογή αυτών στα δεδομένα της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης και των αγροτικών περιοχών.

Οι ερωτήσεις που απαρτίζουν το ερωτηματολόγιο της έρευνας χωρίστηκαν σε θεματικές ενότητες, έτσι ώστε να ανταποκρίνονται στο ζητούμενο της μελέτης που είναι η αξιολόγηση των συνενώσεων των δήμων και οι επιδράσεις που έχουν αυτές στη βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, οι ενότητες είναι:

- *Προσωπικά Χαρακτηριστικά*: Περιλαμβάνει ερωτήσεις σχετικές με το φύλο, την ηλικία, το επίπεδο εκπαίδευσης, τη θέση στον δήμο, την κύρια απασχόληση και τον ιδεολογικό χώρο στον οποίο ανήκει ο ερωτώμενος/η
- *Υπηρεσίες*: Περιλαμβάνει ερωτήσεις που σχετίζονται με την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών προς τους δημότες, την προσβασιμότητα προς αυτές και τους αιρετούς, την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και το μέγεθος του δήμου.
- *Βιώσιμη Τοπική Ανάπτυξη*: Αφορά ερωτήσεις σχετικές με τη βελτίωση της ποιότητας ζωής και της τοπικής ανάπτυξης, την ομοιομορφία της ανάπτυξης, το λειτουργικό κόστος, τη βελτίωση ή μη της πολιτισμικής, γεωργικής και τουριστικής ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος.
- *Κοινωνία*: Περιλαμβάνει ερωτήσεις που αφορούν τη συνοχή και τις αλλαγές που συντελέστηκαν στην τοπική κοινωνία.
- *Τοπική Διακυβέρνηση*: Περιλαμβάνει ερωτήσεις που αφορούν την αξιολόγηση της μεταρρύθμισης, την αυτονομία και αποτελεσματικότητα των δήμων, τις νομοθετικές αστοχίες και τα λειτουργικά εμπόδια, την ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας και τις εμπειρίες των ερωτηθέντων από τη μεταρρύθμιση.

Μετά τη σύνταξη του ερωτηματολογίου, κρίθηκε απαραίτητο αυτό να δοθεί προς επεξεργασία και αξιολόγηση από συγκεκριμένους πολιτικούς επιστήμονες και στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκηση προκειμένου να ελεχθεί για την εγκυρότητα και τη σαφήνειά του. Πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις – συναντήσεις με τον διευθυντή Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης κ. Καταρτζή, με τον διευθύνοντα σύμβουλο Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης κ. Γκέκα, με τον Πρόεδρο της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης και πρ. Αντιδήμαρχο Αθηναίων κ. Βαφειάδη και με τον πρώην δήμαρχο Αυλώνος κ. Κατσούλη. Αυτές οι συνεντεύξεις βοήθησαν στην αντιμετώπιση των αστοχιών του ερωτηματολογίου και στη συμπλήρωσή του με χρήσιμες ερευνητικές παραμέτρους, προσαρμοσμένες στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση.

4^{O} Στάδιο: Εκπόνηση Έρευνας Πεδίου

Η έρευνα πεδίου έλαβε χώρα κατά το χρονικό διάστημα Φεβρουαρίου 2011 έως Μάρτιο 2012. Το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα έχει τα εξής χαρακτηριστικά: πρώτον έχει μεγάλη διάρκεια, γεγονός που δικαιολογείται από τη φύση της έρευνας καθώς οι ερωτώμενοι ήταν αιρετοί, οι οποίοι προέρχονταν από αγροτικούς δήμους σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια. Δεύτερον το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα περιλαμβάνει το τέλος της πρώτης διοικητικής μεταρρύθμισης της χώρας (Πρόγραμμα «Καποδίστριας») και τον πρώτο χρόνο εφαρμογής της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»). Επίσης, από τον Απρίλιο του 2010 είχε δοθεί στη δημοσιότητα, προς δημόσια διαβούλευση, το προσχέδιο του νόμου του Καλλικράτη και είχε γίνει και μια απόπειρα αξιολόγησης της μεταρρύθμισης από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Απεστάλησαν ερωτηματολόγια μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και στους 495 δήμους του δείγματος. Από αυτά συλλέχθηκαν με τη φυσική παρουσία του ερευνητή και επεστράφησαν μέσω ταχυδρομείου 245. Εννέα εξ αυτών κρίθηκαν ως μη αξιόπιστα και επομένως το συνολικό συλλεχθέν δείγμα αποτελείται από 236 ερωτηματολόγια, τα οποία συμπληρώθηκαν από αιρετούς που εκλέγονται σε ηπειρωτικούς αγροτικούς δήμους της χώρας.

Η συμπλήρωση των ερωτηματολογίων πραγματοποιήθηκε κατά το μεγαλύτερο μέρος με τη φυσική παρουσία του ερευνητή στους κατά τόπους δήμους, όπου υπήρχε

από πριν καθορισμένο ραντεβού με κάποιον εκπρόσωπο του δήμου. Επίσης, ορισμένα ερωτηματολόγια απεστάλησαν με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, συμπληρώθηκαν από τον εκπρόσωπο του δήμου και επεστράφησαν με τον ίδιο τρόπο. Ανάλογη αποστολή ερωτηματολογίων έγινε και με το ταχυδρομείο, όπου και εκεί υπήρξε απάντηση με τον ίδιο τρόπο. Ο συγκεκριμένος τρόπος αποστολής των ερωτηματολογίων υιοθετήθηκε κυρίως για τους δυσπρόσιτους, ορεινούς και απομακρυσμένους δήμους, καθώς λόγω έλλειψης οικονομικών πόρων και περιορισμένης διαθεσιμότητας του ερευνητή ήταν αδύνατον να υπάρξει προσέγγιση του ερωτώμενου αιρετού μέσω της φυσικής παρουσίας του ερευνητή.

Στον παρακάτω πίνακα (1) δίνεται μια αναλυτική κατάσταση των ανά δήμο συλλεγέντων ερωτηματολογίων. Είναι σαφές ότι υπάρχει μεγάλη διασπορά του δείγματος σε όλους τους ηπειρωτικούς νομούς, καθώς από όλους τους νομούς υπάρχουν απαντημένα ερωτηματολόγια. Οι αυξομειώσεις στην αναλογία δοθέντων ερωτηματολογίων προς συλλεχθέντα ερωτηματολόγια μπορούν να ερμηνευθούν λόγω του μεγαλύτερου ενδιαφέροντος που έδειξαν οι αιρετοί συγκεκριμένων περιοχών για την πραγματοποίηση της έρευνας. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι ίδιοι να κινητοποιήσουν αιρετούς ομόρων δήμων, προκειμένου αυτοί να συμπληρώσουν το ερωτηματολόγιο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 ΣΥΛΛΟΓΗΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΩΝ

ΝΟΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΔΗΜΩΝ	ΔΗΜΟΙ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ	ΣΥΛΛΕΧΘΕΝΤΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ
Αιτωλοακαρνανίας	29	25	16
Αργολίδος	14	12	5
Αρκαδίας	22	19	7
Αρτης	13	12	4
Αχαϊας	21	15	8
Βοιωτίας	18	16	9
Γρεβενών	8	7	3
Δράμας	8	7	3
Εβρου	13	10	9
Ευβοίας	25	20	12
Ευρυτανίας	11	10	3
Ηλείας	22	18	7
Ημαθίας	12	10	6
Θεσπρωτίας	8	7	2
Ιωαννίνων	28	24	7
Καβάλας	11	9	6
Καρδίτσης	20	18	8

Καστοριάς	12	11	3
Κιλκίς	11	9	7
Κοζάνης	16	14	10
Κορινθίας	15	11	5
Λακωνίας	20	18	7
Λαρίσης	28	24	11
Μαγνησίας	22	18	8
Μεσσηνίας	29	25	10
Ξάνθης	7	6	5
Πέλλης	11	8	4
Πιερίας	13	10	9
Πρεβέζης	8	7	2
Ροδόπης	9	8	7
Σερρών	22	19	8
Τρικάλων	23	20	7
Φθιώτιδος	23	21	8
Φλωρίνης	8	7	2
Φωκίδος	12	10	4
Χαλκιδικής	14	10	4
ΣΥΝΟΛΟ	**586**	**495**	**236**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7^{Ο}

ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

7.1 ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΗ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Ως μέθοδος δειγματοληψίας εφαρμόστηκε η στοχευμένη δειγματοληψία, εξαιτίας της απλότητάς της και της λιγότερης δυνατής απαιτούμενης γνώσης σχετικά με τον πληθυσμό (Δαμιανού, 1999). Η επιλογή του δείγματος επιχειρήθηκε να είναι όσο το δυνατόν πιο αντιπροσωπευτική όσον αφορά την ηλικία, το μορφωτικό επίπεδο και τη θεσμική θέση την οποία κατείχαν οι ερωτώμενοι (δήμαρχοι, αντιδήμαρχοι και πρόεδροι δημοτικών συμβουλίων). Επίσης, έγινε προσπάθεια το δείγμα να είναι αντιπροσωπευτικό και σε επίπεδο μορφολογίας δήμων. Έτσι, σε αυτό περιλαμβάνονται ορεινοί, ημι-ορεινοί και πεδινοί αγροτικοί δήμοι. Τέλος, επιδιώχθηκε η αντιπροσωπευτικότατα του δείγματος και σε επίπεδο πολιτικής τοποθέτησης των ερωτηθέντων. Γι' αυτό και οι ερωτηθέντες ανήκουν και σε ολόκληρο το ιδεολογικό φάσμα στο οποίο αναπτύσσονται τα ελληνικά πολιτικά κόμματα.

Μετά τη συμπλήρωση των 236 ερωτηματολογίων από τους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης ακολούθησε η κωδικοποίηση των μεταβλητών και η εισαγωγή των δεδομένων στο στατιστικό πακέτο *SPSS v 19.0*. Για να καταγραφούν τα αποτελέσματα της έρευνας πεδίου όσον αφορά τις επιδράσεις της μεταρρύθμισης σε σχέση με την τοπική ανάπτυξη και την ποιότητα ζωής, χρησιμοποιήθηκε η ανάλυση των αποτελεσμάτων της περιγραφικής στατιστικής και στη συνέχεια εξετάστηκε αν υπάρχουν συσχετίσεις μεταξύ επιλεγμένων μεταβλητών που αποδίδουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της έρευνας. Ο έλεγχος αξιοπιστίας του ερωτηματολογίου έγινε με τον συντελεστή a του Cronbach, ο όποιος βασίζεται στη μέση συσχέτιση των θεμάτων, όταν τα θέματα έχουν τιμές τυποποιημένες των μονάδων μέτρησής τους, με αριθμητικό μέσο και τυπική απόκλιση τη μονάδα. Εκφράζει το τετράγωνο της συσχέτισης μεταξύ της βαθμολογίας που λαμβάνει κάποιο άτομο στη δεδομένη κλίμακα και της βαθμολογίας που θα είχε λάβει εάν είχε ερωτηθεί στο σύνολο των θεμάτων (Σιάρδος, 2004). Ο συντελεστής λαμβάνει τιμές από 0 έως 1. Τιμές κοντά στη μονάδα θεωρούνται σημαντικές για την αξιοπιστία του δείγματος. Ο συντελεστής για τη συγκεκριμένη έρευνα, όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα, υπολογίστηκε σε 0,928, τιμή ιδιαίτερα ικανοποιητική.

ΠΙΝΑΚΑΣ a-Cronbach

N of Cases =	236,0
N of Items =	36
Alpha =	**,9281**

Τα δεδομένα τα οποία προέκυψαν από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων παρείχαν ένα σημαντικό φάσμα πληροφοριών σχετικά με τα βασικά προσωπικά χαρακτηριστικά των ερωτηθέντων. Σχετικά με το φύλο των ερωτηθέντων, το 68,2% (161 άτομα) ήταν άνδρες και το 31,8% (75 άτομα) γυναίκες. Η αναλογία αυτή του δείγματος είναι ουσιαστική και επιβεβαιώνει τη γενικότερη κατάσταση, που επικρατεί τόσο στην τοπική αυτοδιοίκηση όσο και στην κεντρική πολιτική, σύμφωνα με την οποία η πλειονότητα των ατόμων που συμμετέχουν στα κοινά είναι άνδρες σε αναλογία που προσεγγίζει το 1 προς 3.

Όσον αφορά την ηλικία των ερωτηθέντων, ένα μικρό ποσοστό 14% (33 άτομα) ήταν νέοι ηλικίας 27-35 ετών, γεγονός που δείχνει και συμβαδίζει με την επικρατούσα τάση της ελληνικής κοινωνίας που θέλει τους νέους να μην εμπλέκονται με την πολιτική. Το 62,3% (135 άτομα) του δείγματος βρισκόταν εντός του ηλικιακού εύρους των 35- 55 ετών, το οποίο είναι και η πλειοψηφία και τέλος το 23,7% (68 άτομα) ήταν ηλικίας άνω των 55 ετών. Από αυτό το εύρημα φαίνεται ότι με την τοπική αυτοδιοίκηση ασχολούνται μεσήλικα άτομα τα οποία βρίσκονται εντός ηλικιακά παραγωγικών ομάδων.

Σχετικά με το εκπαιδευτικό επίπεδο των ερωτηθέντων, το 19,9% αυτών (47 άτομα) δήλωσε ότι είναι απόφοιτοι γυμνασίου, το 37,7% (89 άτομα) δήλωσε ότι είναι απόφοιτοι λυκείου, το 14% (33 άτομα) δήλωσε ότι είναι απόφοιτοι τεχνικού λυκείου/Ι.Ε.Κ. Το 23,7% (56 άτομα) δήλωσε ότι είναι απόφοιτοι ΑΕΙ/ΤΕΙ και μόλις το 4,7% (11 άτομα) δήλωσε ότι είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού/διδακτορικού διπλώματος. Από το συγκεκριμένο στατιστικό εύρημα προκύπτει ότι η πλειονότητα των αιρετών του δείγματος δεν είναι υψηλού μορφωτικού επιπέδου, γεγονός που συμβαδίζει με το προφίλ των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτό καταγράφεται σε μελέτες (Χλέπας, 2005).

Αναφορικά με τα επαγγελματικά χαρακτηριστικά των ερωτηθέντων, το 15,3% (36 άτομα) του δείγματος δήλωσε ως κύρια απασχόληση την αγροτική δραστηριότητα, εύρημα λογικό αν ληφθεί υπόψη ότι αναφερόμαστε σε αγροτικούς δήμους. Η πλειοψηφία του δείγματος σε ποσοστό 33,5% (79 άτομα) δήλωσε ότι απασχολείται στον δημόσιο τομέα,ενώ το 22% (52 άτομα) δήλωσε ότι απασχολείται στον ιδιωτικό τομέα. Το 25,4% των ερωτηθέντων (60 άτομα) δήλωσε ότι είναι ελεύθεροι επαγγελματίες,. ενώ τέλος, ένα μικρό ποσοστό της τάξεως του 3,8% (9 άτομα) δηλώσε ότι είναι άνεργοι ή συνταξιούχοι. Το επαγγελματικό προφίλ των ερωτηθέντων είναι σύμφωνο με ανάλογη έρευνα που έχει γίνει για το προφίλ του Έλληνα Δημάρχου (Χλέπας, 2005).

Όσον αφορά τη θέση την οποία κατέχουν στον δήμο οι ερωτηθέντες του δείγματος, το 19,5% (46 άτομα) δήλωσε ότι είναι εκλεγμένοι δήμαρχοι από τα αποτελέσματα των δημοτικών εκλογών του 2006, ενώ το 58,9% (139 άτομα) δήλωσε ότι είναι εκλεγμένοι δημοτικοί σύμβουλοι οι οποίοι κατά την παρούσα στιγμή αλλά και κατά το παρελθόν ασκούν ή ασκούσαν καθήκοντα αντιδημάρχου διαφόρων ειδικοτήτων όπως τους είχε αναθέσει ο εκάστοτε δήμαρχος. Το 11,4% των ερωτηθέντων (27 άτομα) δήλωσαν ότι είναι εκλεγμένοι δημοτικοί σύμβουλοι και διατελούν ή έχουν διατελέσει πρόεδροι των οικείων δημοτικών συμβουλίων και τέλος το 10,2% (24 άτομα) δήλωσε ότι είναι εκλεγμένοι δημοτικοί σύμβουλοι και διατελούν ή έχουν διατελέσει πρόεδροι δημοτικών κοινωφελών επιχειρήσεων (επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, πολιτιστικής ανάπτυξης, παροχής κοινωνικών υπηρεσιών κ.λπ.).

Τέλος, στην τελευταία ερώτηση της ενότητας «Προσωπικά χαρακτηριστικά» που ζητούσε από του ερωτώμενους να δηλώσουν σε ποιόν ιδεολογικό χώρο ανήκουν αυτοί προσωπικά, και όχι ο συνδυασμός με τον οποίον έχουν εκλέγει, το 58,5% (138 άτομα) δήλωσε ότι ανήκει ιδεολογικά στον δεξιό χώρο, το 32,2% (76 άτομα) δήλωσε ότι ανήκει στον κεντρώο χώρο, το 5,5% (13 άτομα) δήλωσε ότι ανήκει στον αριστερό χώρο και τέλος το 3,8% (9 άτομα) του δείγματος δήλωσε ανεξάρτητο. Η κατανομή των ιδεολογικών τοποθετήσεων των ερωτηθέντων είναι σύμφωνη με τα αποτελέσματα των δημοτικών εκλογών του 2006 όπου τότε η πλειοψηφία την δήμων είχε κερδηθεί από φιλικά προσκειμένους προς τον δεξιό χώρο δημοτικούς συνδυασμούς. Η ιδεολογική εικόνα του δείγματος συμφωνεί και με τις κομματικές αναλογίες, όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τη λειτουργία και τα συνέδρια της

Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος. (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., 2005; Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., 2006; Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., 2008α).

Η δεύτερη ενότητα του ερωτηματολογίου αποτελείται από ερωτήσεις που σχετίζονται με τις παρεχόμενες υπηρεσίες από τους δήμους προς τους πολίτες και πώς η ποιότητα αυτών επηρεάστηκε από τις συνενώσεις των δήμων. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της περιγραφικής στατιστικής στην ερώτηση αν οι συνενώσεις βελτιώσαν τη σχέση κόστους - αποτελεσματικότητας των παρεχομένων υπηρεσιών, η πλειοψηφία του δείγματος, 46,6% (110 άτομα), απάντησε ότι αυτό έγινε σε μέτριο επίπεδο, ενώ το 33,5% (79 άτομα) δήλωσε ότι αυτό έγινε σε πολύ ικανοποιητικό επίπεδο. Αντίθετα, μόλις το 13,6% (32 άτομα) δήλωσε ότι αυτό δεν έγινε καθόλου ή έγινε σε πολύ μικρό επίπεδο.

Σχετικά με την ερώτηση «σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι επηρεάστηκε η προσβασιμότητα των κατοίκων προς τον δήμαρχο και τους δημοτικούς συμβούλους μετά τις συνενώσεις», η πλειοψηφία του δείγματος δήλωσε, σε ποσοστό 42,3% (100 άτομα), ότι αυτή επιδεινώθηκε λίγο έως πολύ, σε αντίθεση με ένα ποσοστό 39% (92 άτομα) που δήλωσε ότι παρέμεινε αμετάβλητη. Είναι γεγονός ότι με τον σχηματισμό των νέων διοικητικών δομών των δήμων και την κατάργηση των κοινοτήτων, οι κάτοικοι έχασαν την προσωπική επαφή που είχαν με τον τοπικό κοινοτάρχη ή τον τοπικό σύμβουλο. Επίσης, η απόσταση της τοπικής κοινότητας με το κέντρο του δήμου μεγάλωσε, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η πρόσβαση προς τους αιρετούς, ειδικά στις ορεινές και μειονεκτικές περιοχές (Ι.Τ.Α., 2008).

Στην ερώτηση αν επηρεάστηκε η προσβασιμότητα των κατοίκων προς τις δημοτικές υπηρεσίες από τις συνενώσεις και εδώ η πλειοψηφία του δείγματος, 39,8% (94 άτομα), απάντησε ότι επιδεινώθηκε η προσβασιμότητα των κατοίκων, ενώ ποσοστό 37,7 % (89 άτομα) δήλωσε ότι παρέμεινε αμετάβλητη. Στον αντίποδα, μόνο το 22,4% (53 άτομα) του δείγματος θεωρεί ότι αυτή βελτιώθηκε έστω και λίγο. Για το συγκεκριμένο ερώτημα θα πρέπει να αναφερθεί ότι με τις συνενώσεις πολλά κοινοτικά γραφεία έκλεισαν ή υπολειτούργησαν. Έτσι, ο δημότης ήταν αναγκασμένος ακόμα και για τις απλές γραφειοκρατικές διαδικασίες να μεταβαίνει στο κέντρο του δήμου. Το γεγονός αυτό είναι ένα από τα μειονεκτήματα του Προγράμματος «Καποδίστριας», καθώς οι εξαγγελίες και οι αρχές του προγράμματος για δημοτική αποκέντρωση ουδέποτε υλοποιήθηκαν (Ι.Τ.Α., 2008).

Η απάντηση για τα παραπάνω προβλήματα της προσβασιμότητας μπορεί να δοθεί μέσω του επόμενου ερωτήματος, το οποίο είναι το κατά πόσο πιστεύουν οι

ερωτώμενοι ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση τέτοιων προβλημάτων που δημιουργούν οι συνενώσεις. Το 42,8% (101 άτομα) και το 41,1% (97 άτομα) του δείγματος δήλωσε ότι η συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης είναι παρά πολύ και πολύ σημαντική αντίστοιχα. Στον αντίποδα, μόλις το 8,5% (20 άτομα) των ερωτηθέντων δήλωσε ότι δεν θεωρεί σημαντική τη συμβολή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Αναφορικά με την ερώτηση αν το μέγεθος του δήμου σχετίζεται με το επίπεδο των παρεχομένων υπηρεσιών, είναι χαρακτηριστικό ότι κανείς από τους ερωτηθέντες δεν απάντησε ότι αυτό δεν συμβαίνει καθόλου ή συμβαίνει πολύ λίγο. Αντίθετα, η πλειονότητα του δείγματος, σε ποσοστό 85,6% (202 άτομα), αναγνωρίζει τη σημασία που έχει το μέγεθος ενός δήμου, προκειμένου αυτός να προσφέρει ποιοτικές υπηρεσίες προς τους πολίτες. Το στατιστικό αυτό εύρημα συμφωνεί και με την έκθεση του Ι.Τ.Α. (2008) για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση.

Στην ερώτηση αν με τις συνενώσεις βελτιώθηκαν οι παρεχόμενες από τον δήμο κοινωνικές υπηρεσίες, η πλειοψηφία του δείγματος, 36,4% (86 άτομα), δήλωσε ότι αυτές βελτιώθηκαν λίγο, ενώ ποσοστό 35,2% (83 άτομα) δήλωσε ότι παρέμειναν αμετάβλητες. Οι αρνητικές απόψεις για τη συγκεκριμένη ερώτηση είναι πολύ λίγες και ανέρχονται σε ποσοστό 12,7% (30 άτομα). Για τη συγκεκριμένη ερώτηση θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» είναι εκείνο που εισήγαγε για πρώτη φορά το καινοτόμο πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι», μια πολύ επιτυχημένη κοινωνική δημοτική δομή παροχής υπηρεσιών φροντίδας και στήριξης των ανήμπορων δημοτών. Μάλιστα το ίδιο το πρόγραμμα ήταν και από τα πρώτα στοιχεία της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»). Έτσι είναι εύλογο ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες βελτιώθηκαν με την εισαγωγή του παραπάνω προγράμματος. Επίσης, σύμφωνα με τον νόμο του Προγράμματος «Καποδίστριας» για τη βελτίωση των κοινωνικών υπηρεσιών προβλέφθηκε η ίδρυση κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (Φ.Ε.Κ. 244 Α/1997 Νόμος 2539). Αυτές πράγματι συνέβαλαν στη βελτίωση των κοινωνικών δομών των δήμων.

Σχετικά με την ερώτηση αν βελτιώθηκαν ή επιδεινώθηκαν οι υπηρεσίες καθαριότητας που προσφέρει ο δήμος προς τους δημότες, η πλειονότητα του δείγματος, σε ποσοστό 42,4% (100 άτομα), απάντησε ότι η κατάσταση έχει παραμείνει αμετάβλητη, ενώ ένα σχετικά μεγάλο ποσοστό, 34,8% (82 άτομα), απάντησε ότι επιδεινώθηκε σε μικρό και μεγάλο βαθμό, αντίστοιχα. Αντίθετα, μόνο

το 22,8% (54 άτομα) δήλωσε ότι οι υπηρεσίες καθαριότητας βελτιώθηκαν έστω και λίγο. Εδώ θα πρέπει να τονιστεί ότι το θέμα της καθαριότητας των δήμων ανέκαθεν υπήρξε σημείο τριβής για την τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό συμβαίνει τόσο λόγω του μεγάλου κόστους της αποκομιδής των απορριμμάτων όσο και λόγω της ιδιαίτερης φύσης της συγκεκριμένης εργασίας.

Όσον αφορά την ερώτηση που σχετίζεται με τη βελτίωση ή την επιδείνωση των υπηρεσιών εκπαίδευσης που παρέχουν οι δήμοι και έχουν να κάνουν κυρίως με τους δημοτικούς βρεφονηπιακούς σταθμούς και τα νηπιαγωγεία, καθώς και τα προγράμματα δια βίου μάθησης για ενηλίκους δημότες, η πλειοψηφία του δείγματος, 42,4% (100 άτομα), θεωρεί ότι αυτές βελτιώθηκαν έστω και λίγο, ενώ το 17,8% (42 άτομα) θεωρεί ότι παρέμειναν αμετάβλητες και το 22,5% (53 άτομα) θεωρεί ότι επιδεινώθηκαν είτε πολύ είτε λίγο. Εδώ θα πρέπει να τονιστεί το θετικό σημείο του Προγράμματος «Καποδίστριας» που έδινε τη δυνατότητα στους δήμους να δημιουργήσουν βρεφονηπιακούς σταθμούς και να τους στελεχώσουν με το ανάλογο προσωπικό. Μάλιστα ο κάθε σταθμός αποτελούσε ξεχωριστό νομικό πρόσωπο, κάτι που καταργήθηκε για λόγους εξοικονόμησης πόρων με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Το μεγαλύτερο μέρος των ερωτώμενων του δείγματος, το 39,8% (94 άτομα), απάντησε ότι υπήρξε μια μικρή βελτίωση στις παρεχόμενες υπηρεσίες φυσικού πρασίνου. Μια τέτοια απάντηση είναι αναμενόμενη καθώς το δείγμα αποτελούν δήμοι της ελληνικής υπαίθρου όπου δεν αντιμετωπίζονται ιδιαίτερα προβλήματα σε σχέση με την παρουσία και τη συντήρηση του φυσικού πρασίνου, λόγω της ιδιαίτερης γεωμορφολογίας των περιοχών αυτών. Ενδιαφέρον θα είχαν οι απαντήσεις των αιρετών των αστικών δήμων για τον βαθμό βελτίωσης των υπηρεσιών φυσικού πρασίνου, καθώς είναι σαφές ότι στους αστικούς δήμους παρουσιάζονται τα μεγαλύτερα προβλήματα έλλειψης πρασίνου. Επιπλέον, ποσοστό 31,4% (74 άτομα) δήλωσε ότι οι υπηρεσίες αυτές ούτε βελτιώθηκαν ούτε επιδεινώθηκαν.

Επίσης, σχετικά με την ερώτηση αν βελτιώθηκαν οι υπηρεσίες ασφάλειας των δημοτών, οι απόψεις του δείγματος είναι μοιρασμένες, καθώς το 39% (92 άτομα) δήλωσε ότι αυτές παρέμειναν αμετάβλητες, ενώ το 38,6% (91 άτομα) δήλωσε ότι επιδεινώθηκαν. Για την κατανόηση των απαντήσεων στο παραπάνω ερώτημα θα πρέπει να σημειωθούν δύο εξωγενείς με τη μεταρρύθμιση παράγοντες, που όμως την επηρεάζουν άμεσα. Ο πρώτος είναι ότι κατά τη διάρκεια του Προγράμματος «Καποδίστριας» δόθηκε η δυνατότητα στους δήμους, με ειδική νομοθετική ρύθμιση,

να συστήσουν δημοτική αστυνομία για την αντιμετώπιση διαφόρων ζητημάτων των δήμων (π.χ. παραεμπόριο κ.λπ.) και ο δεύτερος είναι ότι κατά τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο υπήρξε μια μεγάλη εισροή μεταναστών στις αγροτικές περιοχές, ειδικά από χώρες των Βαλκανίων και της Νοτιοανατολικής Ασίας. Αυτοί χρησιμοποιήθηκαν ως φτηνά εργατικά χέρια αλλά παράλληλα με την είσοδό τους παρουσιάστηκε και αύξηση των διαφόρων μορφών της εγκληματικότητας.

Στην τελευταία ερώτηση της ενότητας υπό τον τίτλο «Υπηρεσίες», η οποία αναφέρεται στο κατά πόσο μετά τις συνενώσεις των δήμων η αξία των υπηρεσιών που λαμβάνουν οι δημότες σε σχέση με τους δημοτικούς φόρους που πληρώνουν είναι καλύτερη ή χειρότερη, το μεγαλύτερο μέρος του δείγματος, το 36,9% (87 άτομα), απάντησε ότι η αξία των υπηρεσιών που λαμβάνουν είναι λίγο έως πολύ χειρότερη, ποσοστό 30,1% (71 άτομα) δήλωσε ότι αυτή παρέμεινε αμετάβλητη, ενώ ένα ποσοστό της τάξεως του 22,9% (54 άτομα) δήλωσε ότι η συγκεκριμένη αξία βελτιώθηκε. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ότι τα δημοτικά τέλη και οι δημοτικοί φόροι καθ' όλη τη διάρκεια του Προγράμματος «Καποδίστριας» είχαν αυξητική τάση (Ι.Τ.Α., 2008).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι απαντήσεις των αιρετών στις ερωτήσεις της κατηγορίας «Βιώσιμη τοπική ανάπτυξη». Ειδικότερα, για την ερώτηση αν πιστεύουν ότι οι συνενώσεις βελτίωσαν ή επιδείνωσαν την ποιότητα ζωής των κατοίκων της περιοχής τους, η πλειοψηφία του δείγματος, σε ποσοστό 44,1% (104 άτομα), απάντησε ότι υπήρξε κάποια βελτίωση στην ποιότητα ζωής των κατοίκων είτε αυτή ήταν μικρή είτε ήταν μεγάλη. Επίσης, ένα σημαντικό ποσοστό του δείγματος, 39,8% (94 άτομα), απάντησε ότι η ποιότητα ζωής των κατοίκων πριν και μετά τη μεταρρύθμιση παρέμεινε στα ίδια επίπεδα. Τέλος, ένα μόνο μικρό ποσοστό της τάξεως του 16,1% (38 άτομα) δήλωσε ότι η ποιότητα ζωής επιδεινώθηκε είτε σε μικρό είτε σε μεγάλο βαθμό, αντίστοιχα.

Αναφορικά με την ερώτηση «Κατά πόσο πιστεύετε ότι οι συνενώσεις βελτίωσαν την τοπική ανάπτυξη στο δήμο σας», το 39% (92 άτομα) των ερωτηθέντων δήλωσε ότι υπήρξε μικρή βελτίωση, ενώ το 32,2% (76 άτομα) δήλωσε ότι η κατάσταση παρέμεινε η ίδια. Αντίθετα, ένα ποσοστό του δείγματος 23,7% (56 άτομα) δήλωσε ότι η τοπική ανάπτυξη επιδεινώθηκε σε μικρό βαθμό. Σύμφωνα με την Αρταβάνη (2011), το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» δεν προώθησε μόνο την αποκεντρωτική διαδικασία λήψης αποφάσεων, αλλά και ενίσχυσε τις διαδικασίες προγραμματισμού αναπτυξιακών δράσεων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Επίσης, στην εργασία τους οι Κότιος κ.ά. (2011) βρήκαν ότι το 57,5% του δείγματος τους δήλωσε ότι ο «Καποδίστριας» συνέβαλε είτε λίγο είτε πολύ στον καλύτερο σχεδιασμό της τοπικής ανάπτυξης των δήμων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας.

Στην ερώτηση αν οι συνενώσεις συνέβαλαν στη βελτίωση του επιπέδου της οικονομικής ανάπτυξης της περιοχής, η πλειοψηφία του δείγματος, σε ποσοστό 43,2% (102 άτομα), απάντησε ότι πράγματι αυτό έγινε αλλά σε μικρό βαθμό, ενώ το 24,6% (58 άτομα) δήλωσε ότι δεν υπήρξε καμία μεταβολή στο επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης της περιοχής του, πριν και μετά τη μεταρρύθμιση. Αντίθετα, το 20,8% (49 άτομα) δήλωσε ότι το επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης της περιοχής του επιδεινώθηκε μετά τη μεταρρύθμιση καθώς, όπως δήλωσαν, πολλές μικρές επιχειρήσεις, οι οποίες δραστηριοποιούνταν εντός της περιοχής, έκλεισαν. Τα προκύπτοντα στατιστικά δεδομένα από την ερώτηση συμβαδίζουν και με τα συμπεράσματα των εργασιών της Αρταβάνη (2011) και των Κότιος κ.ά. (2011).

Σχετικά με την ερώτηση αν η οικονομική ανάπτυξη της περιοχής προωθήθηκε στον ίδιο βαθμό σε όλο τον δήμο ή μόνο σε συγκεκριμένα δημοτικά διαμερίσματα, η πλειοψηφία του δείγματος, σε ποσοστό 74,2% (175 άτομα), απάντησε ότι η οικονομική ανάπτυξη της περιοχής υπήρξε ανομοιόμορφη και επικεντρώθηκε κυρίως στην πρωτεύουσα του κάθε δήμου ή και σε δημοτικά διαμερίσματα το οποία παρουσιάζουν κάποια ιδιαιτερότητα, όπως έντονα τουριστικά θέλγητρα, αυξημένη ζήτηση οικοτουρισμού-αγροτουρισμού, έντονη βιοτεχνική και αγροτική παραγωγή. Ιδιαίτερα προβλήματα παρουσιάζονται στην ομοιομορφία της ανάπτυξης των ορεινών δημοτικών διαμερισμάτων των δήμων όπου εκεί, λόγω της έντονης γεωμορφολογίας, υπήρξαν υστερήσεις στην αναπτυξιακή διαδικασία. Αντίθετα, το 25,8% (61 άτομα) δήλωσε ότι η ανάπτυξη υπήρξε ομοιόμορφη σε όλη την έκταση του δήμου του. Στην έρευνά τους οι Κότιος κ.ά. (2011) αναφέρουν παρόμοια στατιστικά ευρήματα για τον ορεινό νομό των Γρεβενών.

Οι επόμενες τέσσερεις ερωτήσεις του ερωτηματολογίου σχετίζονται με ειδικές πτυχές της βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης. Πιο συγκεκριμένα, οι ερωτώμενοι αιρετοί κλήθηκαν να απαντήσουν αν οι συνενώσεις συνέβαλαν στη βελτίωση της πολισμικής ανάπτυξης του δήμου τους. Η πλειοψηφία του δείγματος, 42,4% (100 άτομα), δήλωσε ότι πράγματι υπήρξε μικρή βελτίωση της πολισμικής ανάπτυξης στην περιοχή καθώς, όπως αρκετοί επισήμαναν, κατά την εξεταζόμενη χρονική περίοδο διοργανώθηκαν ποικίλες πολιτιστικές δραστηριότητες. Εδώ θα πρέπει να τονίσουμε ότι πολλοί δήμοι χρησιμοποίησαν τη συγκεκριμένη διάταξη του νόμου για το Πρόγραμμα

«Καποδίστριας» (Φ.Ε.Κ. 244 Α/1997 Νόμος 2539) που τους έδινε τη δυνατότητα να συστήσουν δημοτικές επιχειρήσεις. Πολλές δημοτικές επιχειρήσεις που δημιουργήθηκαν είχαν ως κύριο σκοπό τους ή έναν από του κύριους σκοπούς σύστασής τους τη διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων. Αντίθετα, το 28% του δείγματος (66 άτομα) δήλωσε ότι δεν υπήρξε καμία μεταβολή στον δήμο σε σχέση με την πολιτισμική ανάπτυξη, ενώ μικρό ποσοστό του δείγματος, 16,9% (40 άτομα), δήλωσε ότι η πολιτισμική ανάπτυξη στην περιοχή του επιδεινώθηκε κατά τη διάρκεια του προγράμματος.

Στη δεύτερη ερώτηση που σχετίζεται με τις πτυχές της βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να απαντήσουν αν ενισχύθηκε η αγροτική ανάπτυξη του δήμου τους. Σε αυτό το σημείο πρέπει να επισημανθεί ότι με βάση τον Νόμο 2539 Φ.Ε.Κ. 244 Α/1997 εκχωρήθηκαν, από την κεντρική διοίκηση και τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, αρμοδιότητες προς του δήμους οι οποίες σχετίζονταν με την εν γένει ανάπτυξη της υπαίθρου. Κάτι ανάλογο έγινε και με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Στη συγκεκριμένη ερώτηση, η οποία έχει ιδιαίτερη σημασία για τη συγκεκριμένη έρευνα, καθώς όλοι οι ερωτώμενοι του δείγματος προέρχονταν από αγροτικές περιοχές, η πλειοψηφία των ερωτώμενων, σε ποσοστό 45,3% (107 άτομα), απάντησε ότι πράγματι υπήρξαν βελτιώσεις στην αγροτική ανάπτυξη των δήμων, ποσοστό 33,1% (78 άτομα) δήλωσε ότι η κατάσταση παρέμεινε αμετάβλητη και τέλος ποσοστό 17,8% (42 άτομα) δήλωσε ότι η κατάσταση επιδεινώθηκε είτε λίγο είτε πολύ. Βεβαίως πρέπει να ειπωθεί ότι η αγροτική ανάπτυξη είναι μια διαδικασία σύνθετη και πολυσχιδής στην οποία εμπλέκονται διάφοροι φορείς, ιδιωτικοί και δημόσιοι, αλλά και οι εκάστοτε πολιτικές της Ε.Ε.

Στην τρίτη ερώτηση της συγκεκριμένης κατηγορίας, η οποία αφορά στο κατά πόσο βελτιώθηκε η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος των συγκεκριμένων δήμων μετά τις συνενώσεις, το μεγαλύτερο μέρος του δείγματος, σε ποσοστό 46,6% (110 άτομα), απάντησε ότι η προστασία του περιβάλλοντος έχει βελτιωθεί παρά πολύ, ενώ επίσης ένα μεγάλο ποσοστό 34,7% (82 άτομα) των ερωτηθέντων δήλωσε ότι έχει βελτιωθεί πολύ. Στο συγκεκριμένο σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της μεταρρύθμισης οι δήμοι για πρώτη φορά εντάχθηκαν σε ολοκληρωμένα προγράμματα ανακύκλωσης απορριμμάτων, με αποτέλεσμα να τοποθετηθούν για πρώτη φορά οι μπλε κάδοι όπου διαχωρίζονταν τα ανακυκλωμένα απορρίμματα από τα μη ανακυκλωμένα και στη συνέχεια να γίνεται η αποκομιδή τους από ειδικά απορριματοφόρα. Επομένως, άλλη μια σημαντική εξέλιξη καταγράφεται στον τομέα

της προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία εισήχθη με τη συγκεκριμένη μεταρρύθμιση. Αντίθετη άποψη εκφράζει μόλις το 11% (21 άτομα) του δείγματος. Πολλοί εκ των ερωτηθέντων που απάντησαν ότι έχει επηρεαστεί αρνητικά το περιβάλλον από τις συνενώσεις, ανήκουν σε δήμους όπου δημιουργήθηκαν χώροι υγειονομικής ταφής των απορριμμάτων και τώρα αυτοί οι δήμοι δέχονται και τα απορρίμματα των ομόρων δήμων, με αποτέλεσμα η συγκεκριμένη διαφωνία να εμφανίζεται λογική.

Στην τελευταία ερώτηση που σχετίζεται με τις διαστάσεις της βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης και αφορά την τουριστική ανάπτυξη των δήμων, το 57,6% του δείγματος (136 άτομα) δήλωσε ότι η τουριστική ανάπτυξη στην περιοχή του κατά τη διάρκεια εφαρμογής της μεταρρύθμισης βελτιώθηκε αισθητά, γεγονός που εξηγείται από το γεγονός ότι ορισμένοι από τους εξεταζόμενους δήμους διαθέτουν κάποιο τμήμα το οποίο είναι παραθαλάσσιο και παρουσιάζει έντονα τουριστικά θέλγητρα. Επίσης θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι για τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο σε αρκετούς ορεινούς και ημι-ορεινούς δήμους αναπτύχθηκε έντονα το φαινόμενο του αγροτουρισμού με τη δημιουργία μικρών, συχνά οικογενειακών, τουριστικών μονάδων και την ενσωμάτωση στο τουριστικό πακέτο ποικίλων δραστηριοτήτων. Στον αντίποδα, το 21,2% (50 άτομα) δήλωσε ότι δεν υπήρχε καμία μεταβολή σχετικά με την τουριστική ανάπτυξη του τόπου του, ενώ υπήρξε και η πλέον αντίθετη άποψη από το 21% του δείγματος (50 άτομα) που δήλωσαν ότι δεν βελτιώθηκε καθόλου η τουριστική ανάπτυξη στην περιοχή τους.

Οι δυο τελευταίες ερωτήσεις της ενότητας «Βιώσιμη τοπική ανάπτυξη» αφορούν οικονομικά μεγέθη της μεταρρύθμισης. Ειδικότερα, οι αιρετοί κλήθηκαν να απαντήσουν αν οι συνενώσεις οδήγησαν και σε μείωση του λειτουργικού κόστους των δήμων. Το 44,1% των ερωτηθέντων (104 άτομα) απάντησε ότι το λειτουργικό κόστος των δήμων μετά τη μεταρρύθμιση μειώθηκε κατά πολύ, ενώ το 16,5% (39 άτομα) απάντησε ότι το λειτουργικό κόστος των δήμων μειώθηκε πάρα πολύ. Τα παραπάνω αποτελέσματα είναι σύμφωνα και με την έρευνα των Κότιος κ.ά. (2011) που έγινε στην περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας. Άλλωστε ένας από τους κύριους λόγους που υιοθετούνται τέτοιες διοικητικές μεταρρυθμίσεις, με τις συνενώσεις δήμων, σε διάφορες χώρες είναι η μείωση του λειτουργικού κόστους (Blume & Blume 2007; Hanes 2001). Η μείωση του λειτουργικού κόστους προκύπτει άμεσα από τη μείωση των κοινοτικών και δημοτικών συμβουλίων αλλά και τη μείωση του αριθμού των αιρετών, οι οποίοι λαμβάνουν αποζημίωση, έξοδα παράστασης κ.λπ.

Σχετικά αντίθετη άποψη με την πλειοψηφία, όσον αφορά τη μείωση του λειτουργικού κόστους των δήμων, εξέφρασε το 8,9% (21 άτομα) που δήλωσε ότι υπήρξαν πολύ μικρές μειώσεις, ενώ το 30,5% του δείγματος (72 άτομα) δήλωσε ότι το λειτουργικό κόστος του δήμου του παρέμεινε αμετάβλητο πριν και μετά τη συνένωση με κάποιον άλλο δήμο.

Παράλληλα οι ερωτηθέντες κλήθηκαν να απαντήσουν αν υπήρξαν κόστη, εκτός από το λειτουργικό, που δημιουργηθήκαν από τις συνενώσεις και ενδεχομένως να οδήγησαν σε αποτυχία του εγχειρήματος. Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων, 78% (184 άτομα), απάντησε ότι δημιουργήθηκαν κάποια επιπλέον κόστη, τα οποία δεν είχαν ληφθεί υπόψη κατά τον σχεδιασμό και την έναρξη της μεταρρύθμισης ή ακόμα κάποια προέκυψαν κατά τη διάρκεια της μεταρρύθμισης. Όμως, αυτά τα κόστη σε καμία περίπτωση δεν οδήγησαν στην αποτυχία του όλου εγχειρήματος της μεταρρύθμισης.

Η τέταρτη ενότητα του ερωτηματολογίου αποτελείται από ερωτήσεις που σχετίζονται με τις τοπικές κοινωνίες και τις επιδράσεις που υπήρξαν από τις συνενώσεις των δήμων. Η πρώτη ερώτηση αφορά την κοινωνική συνοχή των τοπικών κοινωνιών και τις ενδεχόμενες μεταβολές που επήλθαν σε αυτή. Το 40,3% (95 άτομα) δήλωσε ότι οι συνενώσεις δεν μετέβαλλαν την κοινωνική συνοχή στον δήμου τους, ενώ το 38,6% (91 άτομα) δήλωσε ότι η κοινωνική συνοχή επηρεάστηκε λίγο, προς θετική κατεύθυνση ωστόσο. Αντίθετα, το 17,4% (41 άτομα) του δείγματος ισχυρίζεται ότι η κοινωνική συνοχή στην περιοχή του επηρεάστηκε αρνητικά είτε λίγο είτε πολύ. Παρόμοια αποτέλεσμα προκύπτουν και από την έρευνα των Κότιος κ.ά. (2011), όπου στην περιφέρεια της Δυτικής Μακεδονίας το 61,1% του δείγματος απάντησε ότι στα θετικά σημεία του Προγράμματος «Καποδίστριας» είναι η βελτίωση της κοινωνικής συνοχής με τη δημιουργία κοινής δημοτικής συνείδησης.

Παράλληλα, οι συμμετέχοντες στην έρευνα ερωτήθηκαν αν θεωρούν ότι ο νέος δήμος στον οποίο έχουν ενταχθεί αποτελεί την δική τους τοπική κοινωνία. Η πλειοψηφία του δείγματος, 77,5% (183 άτομα), δήλωσε ότι πράγματι θεωρεί ότι ο νέος δήμος στον οποίο εντάχθηκε μετά τη συγχώνευση αποτελεί την δική του τοπική κοινωνία, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό του δείγματος, 22,5% (53 άτομα), δήλωσε ότι δεν θεωρεί ότι ο νέος δήμος στον οποίο εντάχθηκε αποτελεί τη δική του τοπική κοινωνία. Αυτοί ως τη δική τους τοπική κοινωνία εξακολουθούν να θεωρούν την παλιά κοινότητα ή τον προηγούμενο δήμο στους οποίους εντάσσονταν κατά το παρελθόν.

Σχετικά με την ερώτηση αν αυξήθηκε το ενδιαφέρον των δημοτών για συμμετοχή στα κοινά μετά τη συνένωση των δήμων, το 48,7% (115 άτομα), δήλωσε ότι αυξήθηκε σε μέτριο βαθμό, το 17,4% (41 άτομα) υποστήριξε ότι ναι μεν αυξήθηκε το ενδιαφέρον τον δημοτών για συμμετοχή στα κοινά αλλά αυτό έγινε σε πολύ μικρό βαθμό, και επιπροσθέτως υπήρξε και ένα ποσοστό της τάξεως του 16,1% (31 άτομα) που υποστήριξε ότι το ενδιαφέρον των δημοτών για τα κοινά παρέμεινε το ίδιο πριν τη συνένωση και μετά τη συνένωση του δήμου τους. Τέλος, το 17,8% (42 άτομα) δήλωσε ότι έχει αυξηθεί πολύ έως παρά πολύ το ενδιαφέρον των δημοτών για συμμετοχή στα κοινά. Σε ανάλογο συμπέρασμα καταλήγει και η εργασία των Κότιος κ.ά. (2011) οι οποίοι σε ανάλογο ερώτημα που απηύθυναν σε αιρετούς της περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας αξιολόγησαν ότι μια θετική επίπτωση του Προγράμματος «Καποδίστριας», σύμφωνα με το 68,7% του δείγματος, ήταν η ενεργοποίηση ικανών ανθρώπων για να συμμετάσχουν στα ψηφοδέλτια των δημοτικών εκλογών.

Η πέμπτη και τελευταία ενότητα του ερωτηματολογίου περιέχει ερωτήσεις που σχετίζονται με την τοπική διακυβέρνηση και τις επιδράσεις που υπήρξαν σε αυτή από την εφαρμογή της μεταρρύθμισης και τις συνενώσεις των δήμων. Η πρώτη ερώτηση της ενότητας αφορά τον βαθμό στον οποίο πιστεύουν οι ερωτώμενοι ότι οι συνενώσεις συνέβαλαν στη βελτίωση της τοπικής διακυβέρνησης της περιοχής τους. Το 40,3 % (95 άτομα) του δείγματος δήλωσε ότι οι συνενώσεις συνέβαλαν στο να βελτιωθεί η τοπική διακυβέρνηση σε μικρό βαθμό, ενώ το 37,7% (89 άτομα) δήλωσε ότι η τοπική διακυβέρνηση στην περιοχή τους παρέμεινε στο ίδιο επίπεδο και πριν τις συνενώσεις αλλά και μετά από αυτές. Αντίθετα, το 13,5% των ερωτηθέντων (32 άτομα) υποστήριξε ότι η τοπική διακυβέρνηση στον δήμο του, μετά την εισαγωγή του Προγράμματος «Καποδίστριας», είτε επιδεινώθηκε λίγο είτε πολύ.

Επιπρόσθετα, οι ερωτώμενοι απάντησαν στο ερώτημα αν παρουσιάστηκαν λειτουργικά εμπόδια καθ' όλη τη διάρκεια των συνενώσεων. Η πλειοψηφία του δείγματος, 92,4% (218 άτομα), δήλωσε ότι σε όλη τη χρονική διάρκεια της μεταρρύθμισης παρουσιάστηκαν σημαντικά λειτουργικά εμπόδια, ενώ μόλις το 7,6% (18 άτομα) δήλωσε ότι δεν παρατηρήθηκαν λειτουργικά εμπόδια κατά την υλοποίηση και την εφαρμογή των συνενώσεων. Η συγκεκριμένη απάντηση είναι αναμενόμενη και εύλογη καθώς ήταν η πρώτη φορά που εφαρμοζόταν στην Ελλάδα μια τέτοιου είδους και μεγέθους μεταρρύθμιση που ανάλογή της υπήρχε μόνο σε εξελιγμένα ευρωπαϊκά κράτη. Άλλωστε και οι ίδιοι οι κρατικοί διοικητικοί μηχανισμοί που

κλήθηκαν να εφαρμόσουν το όλο πρόγραμμα και να το διαχειριστούν σε κεντρικό επίπεδο, δεν είχαν πρότερη εμπειρία από τέτοιες μεταρρυθμίσεις. Σε όμοια συμπεράσματα καταλήγει και η έρευνα του Ι.Τ.Α. (2008), που επισημαίνει σημαντικές αστοχίες και δυσλειτουργίες που είχε η μεταρρύθμιση, ενώ στην έρευνα των Κότιος κ.ά. (2011) εντοπίζονται μια σειρά παραγόντων μη αποτελεσματικής λειτουργίας των συνενώσεων, όπως είναι οι ελλείψεις σε χρηματοδότηση, οι ελλείψεις σε προσωπικό, η επικράτηση τοπικών μικροπολιτικών σκοπιμοτήτων, προβλήματα στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, αποτυχία των δημοτικών αρχών να διαχειριστούν αποτελεσματικά τις υποθέσεις κ.ά.

Παράλληλα οι αιρετοί απάντησαν και στην ερώτηση αν υπήρξαν νομοθετικές αστοχίες που δυσκόλεψαν τη διαδικασία των συνενώσεων. Η πλειοψηφία του δείγματος, 83,5% (197 άτομα), δήλωσε ότι πράγματι κατά την εφαρμογή των συνενώσεων προέκυψαν νομοθετικές αστοχίες που δυσκόλεψαν τη διαδικασία των συνενώσεων. Αντίθετα, μόλις το 16,5% των ερωτηθέντων (39 άτομα) δήλωσε ότι δεν υπήρξαν νομοθετικές αστοχίες που να δυσκόλεψαν την πορεία των συνενώσεων. Η απάντηση στο συγκεκριμένο ερώτημα είναι λογική και αναμενόμενη καθώς και το ίδιο το Υπουργείο Εσωτερικών προέβη στην έκδοση διαφόρων ερμηνευτικών και τροποιητικών εγκυκλίων του Φ.Ε.Κ. 244 Α/1997 Νόμος 2539. Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ). Επίσης, αρκετές νομοθετικές αστοχίες επισημαίνονται και στην μελέτη του Ι.Τ.Α. (2008). Νομοθετικές αστοχίες επισημαίνουν και οι Κότιος κ.ά. (2011) στην εργασία τους με κυριότερες από αυτές, οι οποίες συμπεριλαμβάνονται στα αρνητικά στοιχεία του προγράμματος, την αύξηση της αδιαφάνειας και τη μείωση του δημοκρατικού ελέγχου των νέων δήμων, καθώς και την υπερσυγκέντρωση διαδικασιών, πόρων και λειτουργιών στην πρωτεύουσα του νέου δήμου.

Επίσης, οι ερωτώμενοι απάντησαν στην ερώτηση αν υπήρξαν κάποια όρια πέρα από τα οποία οι συνενώσεις να έγιναν λιγότερο αποδοτικές λόγω κόστους. Η πλειοψηφία του δείγματος, 85,6% (202 άτομα), απάντησε ότι πράγματι υπήρξαν κάποια όρια πέρα από τα οποία οι συνενώσεις ξεκίνησαν να είναι λιγότερο αποδοτικές λόγω κόστους. Αντίθετα, μόλις το 14,4% (34 άτομα) υποστήριξε ότι δεν υπήρξαν κάποια όρια πέρα από τα οποία οι συνενώσεις έγιναν λιγότερες αποδοτικές λόγω κόστους. Σκοπός της συγκεκριμένης ερώτησης ήταν να καθορίσει αν υπάρχει ένα κρίσιμο μέγεθος πέρα από το οποίο οι συνενώσεις καθίστανται λιγότερο αποδοτικές ή ακόμα και μη συμφέρουσες καθώς αυξάνουν το κόστος. Συναφές

αποτέλεσμα βρήκε και ο Hanes (2001) στην έρευνά του για τις συνενώσεις των δήμων στη Σουηδία Από την ανάλυση δευτερογενών στοιχείων προκύπτει ότι η αρνητική επίδραση στην αύξηση των δαπανών μειώνεται ανάλογα με το μέγεθος του δήμου, γεγονός που δείχνει ότι οι δήμοι δημιουργούν οικονομίες κλίμακας αρκεί το μέγεθος του δήμου να μην ξεπερνά ένα συγκεκριμένο κρίσιμο μέγεθος. Έτσι και στην Ελλάδα οι συνενώσεις, οι οποίες ξέφυγαν από ένα συγκεκριμένο και κρίσιμο μέγεθος και οι οποίες δημιούργησαν δήμους μεγαλύτερους, έγιναν λιγότερο αποδοτικές λόγω κόστους.

Αναφορικά με την ερώτηση αν οι συνενώσεις ενίσχυσαν την τοπική δημοκρατία στους διάφορους δήμους, το 40,3% των ερωτηθέντων (95 άτομα) δήλωσε ότι πράγματι η τοπική δημοκρατία βελτιώθηκε πολύ μετά την εισαγωγή του θεσμού των συνενώσεων. Το 32,2% του δείγματος (76 άτομα) απάντησε ότι η τοπική δημοκρατία στον δήμο βελτιώθηκε σε μέτριο βαθμό, ενώ το 16,9% (40 άτομα) υποστήριξε ότι η τοπική δημοκρατία στην περιοχή του βελτιώθηκε σε μικρότερο βαθμό. Στην έρευνά τους οι Κότιος et al (2011) βρήκαν ως θετικό στοιχείο της μεταρρύθμισης την ισχυρότερη εκπροσώπηση του δήμου σε ποσοστό 61% επί του συνόλου των ερωτηθέντων. Όπως γίνεται σαφές η ενίσχυση της εκπροσώπησης ενός δήμου αποτελεί βασικό και συστατικό στοιχείο της τοπικής δημοκρατίας της εκάστοτε περιοχής.

Επιπλέον άλλη μια ερώτηση στην οποία απάντησαν οι αιρετοί ήταν σε ποιο βαθμό πίστευαν ότι οι συνενώσεις ενίσχυσαν την αποτελεσματικότητα του δήμου τους. Το 42,4% (100 άτομα) των ερωτηθέντων απάντησε ότι η αποτελεσματικότητα βελτιώθηκε σε μεγάλο βαθμό και το 16,9% (40 άτομα) σε πολύ μεγάλο βαθμό. Επίσης υπήρξε και ένα ποσοστό των ερωτηθέντων, 27,5 % (65 άτομα), που δήλωσε ότι υπήρξε μέτρια βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δήμου του. Ένα από τα σημαντικά πλεονεκτήματα της εφαρμογής των συνενώσεων είναι ότι βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα των νέων δήμων που δημιουργούνται σε σχέση με αυτούς που προϋπήρχαν. Ειδικά για την Ε.Ε., στη διεθνή βιβλιογραφία, υπάρχουν πολλές εργασίες που εξετάζουν τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δήμων σε σχέση με τις συνενώσεις και καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι αυτή βελτιώνεται όταν μικρές διοικητικές ενότητες ενώνονται σε μεγαλύτερες (Kraaykam et al, 2001; Sorensen, 2006; Blaume et al, 2007). Σε αντίθετο συμπέρασμα καταλήγουν πολλές έρευνες που αφορούν τις συνενώσεις των δήμων στον Καναδά, όπου εκεί είτε δεν υπάρχει

βελτίωση της αποτελεσματικότητας είτε με βάση τα δεδομένα που προκύπτουν δεν μπορεί να ειπωθεί κάτι τέτοιο (Vojnovic, 1998; Vojnovic, 2000).

Επιπρόσθετα άλλη μια ερώτηση η οποία απευθύνθηκε προς τους αιρετούς ήταν σε ποιο βαθμό αυτοί πιστεύουν ότι οι συνενώσεις περιόρισαν την αυτονομία του δήμου τους. Το 32,2% (76 άτομα) των ερωτηθέντων δήλωσε ότι η αυτονομία του δήμου του περιορίστηκε λίγο μετά τις συνενώσεις. Το 31,4% (74 άτομα) δήλωσε ότι η αυτονομία περιορίστηκε μέτρια και το 27,2% (64 άτομα) απάντησε ότι η αυτονομία του δήμου στον οποίο ανήκει περιορίστηκε πολύ και πάρα πολύ. Σε αυτή την ερώτηση καταγράφεται μια αρνητική συνέπεια της εφαρμογής των συνενώσεων καθώς οι προϋπάρχοντες δήμοι που ενώνονται και δημιουργούν καινούργιες διοικητικές ενότητες απεμπολούν σημαντικό μέρος της αυτονομίας τους. Σε όμοιο συμπέρασμα καταλήγει και η έρευνα των Keil et al. (2005) για τον Καναδά όπου και εκεί παρουσιάζονται ζητήματα για την αυτονομία και την τοπική δημοκρατία, όπως επίσης και η έρευνα των Kushner et al. (2003), οι οποίοι σημειώνουν ως αρνητικό των μεταρρυθμίσεων την εξασθένηση των δεσμών με τις τοπικές κοινωνίες και τον περιορισμό αυτών.

Στις τρεις τελευταίες ερωτήσεις της ενότητας, αλλά και του ερωτηματολογίου, οι ερωτηθέντες κλήθηκαν να κάνουν έναν γενικό απολογισμό για τις συνενώσεις των δήμων, έτσι όπως αυτές προέκυψαν μέσα από το Πρόγραμμα «Καποδίστριας». Ειδικότερα, απάντησαν στην ερώτηση για το αν υπέρ ή κατά των συνενώσεων πριν αυτές εφαρμοστούν. Η πλειοψηφία του δείγματος σε ποσοστό 66,5% (157 άτομα) απάντησε ότι από την αρχή ήταν υπέρ των συνενώσεων, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό του δείγματος, 33,5% (79 άτομα), δήλωσε ότι ήταν κατά των συνενώσεων εξ' αρχής. Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τα δύο πρώτα έτη εφαρμογής της διοικητικής μεταρρύθμισης υπήρξαν από μεμονωμένες περιοχές (π.χ. Βραχάσι, Νομού Λασιθίου κ.ά) έντονες αντιδράσεις για τις συνενώσεις. Στη συνέχεια, ωστόσο, με την πάροδο του χρόνου αλλά και με κάποιες βελτιωτικές εφαρμογές που έγιναν, αυτές οι αντιστάσεις κάμφθηκαν και οι συνενώσεις προχώρησαν.

Στην επόμενη ερώτηση απάντησαν για το αν είναι υπέρ ή κατά των συνενώσεων την περίοδο που τους είχε διανεμηθεί το ερωτηματολόγιο, περίοδος κατά την οποία είχε κλείσει τον κύκλο του το Πρόγραμμα «Καποδίστριας». Εδώ αυξάνεται, σε σχέση με την προηγούμενη ερώτηση, το πλειοψηφικό ποσοστό που είναι υπέρ των συνενώσεων μετά το τέλος του προγράμματος. Έτσι, το 81,4% (192 άτομα) τάχθηκε υπέρ των συνενώσεων, ενώ το 18,6% (44 άτομα) τάχθηκε κατά

αυτών. Στην τελευταία ερώτηση οι αιρετοί έκαναν μια γενική αποτίμηση των συνενώσεων απαντώντας στην ερώτηση «τι εμπειρίες αποκόμισαν από την εφαρμογή των συνενώσεων». Το 63,6% του δείγματος (150 άτομα) απάντησε ότι είχε θετικές εμπειρίες από τις συνενώσεις, το 27,1% (64 άτομα) απάντησε ουδέτερες εμπειρίες και το υπόλοιπο 9,3% (22 άτομα) δήλωσε ότι είχε αρνητικές εμπειρίες από τις συνενώσεις. Σε ανάλογο συμπέρασμα καταλήγει και η έρευνα των Κότιος κ.ά. (2011) για την περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας, όπου εκεί οι θετικές απόψεις συγκεντρώνουν ποσοστό 64,2% του δείγματος, οι ουδέτερες 18,0% και οι αρνητικές 14,9%.

7.2 ΠΑΡΑΓΟΝΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ (FACTOR ANALYSIS)

Για να μελετηθεί η δομή, η οργάνωση και η λειτουργία μιας κοινωνίας χρησιμοποιούνται αλληλοεξαρτώμενες μεταβλητές. Για τον εντοπισμό αυτών των μεταβλητών και των σχέσεων μεταξύ τους χρησιμοποιείται η παραγοντική ανάλυση.

Βασικός στόχος της παραγοντικής ανάλυσης είναι να περιγράψει εάν είναι δυνατό τις συσχετίσεις που υπάρχουν μεταξύ πολλών μεταβλητών, με όσο το δυνατό μικρότερο αριθμό νέων μη παρατηρούμενων μεταβλητών, οι οποίοι καλούνται Παράγοντες (Factors). Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται με τη δημιουργία παραγοντικών αξόνων (F1, F2, F3,…Fn) που είναι σύνθετες μεταβλητές και αντικαθιστούν ένα σύνολο απλών ποσοτικών μεταβλητών (x1, x2,….xm) αποτελώντας γραμμικούς συνδυασμούς τους (Μακράκης, 2005). Η παραγοντική ανάλυση προσπαθεί να ερμηνεύσει τη δομή παρά τη μεταβλητότητα. Εκφράζοντας τους παράγοντες, μπορούμε να μειώσουμε τις διαστάσεις του προβλήματος καθώς, αντί να δουλεύουμε με τις αρχικές μεταβλητές θα δουλέψουμε με λιγότερες μιας και οι παράγοντες είναι έτσι κατασκευασμένοι ώστε να διατηρούν την πληροφορία που υπήρχε στις αρχικές μεταβλητές όσο το δυνατόν περισσότερο. Με τη διαδικασία αυτή, ένας μεγάλος αριθμός μεταβλητών μειώνεται σε έναν μικρότερο αριθμό παραγόντων και ως εκ τούτου δεν περιγράφει μια εξαρτημένη μεταβλητή. Έτσι, η παραγοντική ανάλυση σχεδιάστηκε για να εξετάσει τη συνδιακύμανση μιας ομάδας μεταβλητών και να ερμηνεύσει τις συσχετίσεις ανάμεσα σε αυτές τις μεταβλητές ομαδοποιώντας αυτές σε παράγοντες (Carr, 1992).

Τα βασικότερα στατιστικά μεγέθη της παραγοντικής ανάλυσης είναι τα «φορτία» (factor loadings) που είναι οι συντελεστές συσχέτισης των μεταβλητών με τους αντίστοιχους παράγοντες, το ποσοστό της διακύμανσης της κάθε μεταβλητής που εξηγείται από τους παράγοντες (communality) και το ποσοστό της συνολικής

διακύμανσης που εξηγεί κάθε παράγοντας (Σιάρδος, 2004). Για την απόκτηση εκτιμητών των κυρίων παραγόντων υπάρχουν διάφορες μέθοδοι, όπως η ανάλυση σε κύριες συνιστώσες, η παραγοντοποίηση σε κύριους άξονες, η άλφα παραγοντοποίηση, η παραγοντοποίηση των απεικονισμένων μεταβλητών, η παραγοντοποίηση\ των γενικευμένων ελαχίστων τετραγώνων και η μέθοδος της μέγιστης πιθανοφάνειας.

Με την περιστροφή των παραγόντων γίνεται προσπάθεια να γίνουν οι παράγοντες περισσότερο ερμηνεύσιμοι. Με αυτή την μέθοδο δεν αλλάζουν κάποια από τα χαρακτηριστικά του μοντέλου, όπως η καλή προσαρμοστικότητα και το ποσό διακύμανσης-συνδιακύμανσης που ερμηνεύεται από το μοντέλο, παρά μόνο οι τιμές των επιβαρύνσεων. Κάνοντας περιστροφή, αναμένονται οι επιβαρύνσεις κάποιων παραγόντων να είναι μεγάλες σε απόλυτη κλίμακα μόνο για κάποιες από τις μεταβλητές, και έτσι, βλέποντας ποιες μεταβλητές εξαρτώνται με ποιους παράγοντες, να μπορέσουμε να δώσουμε ερμηνεία σε αυτούς (Πραμμαγγιούλης, 2008).

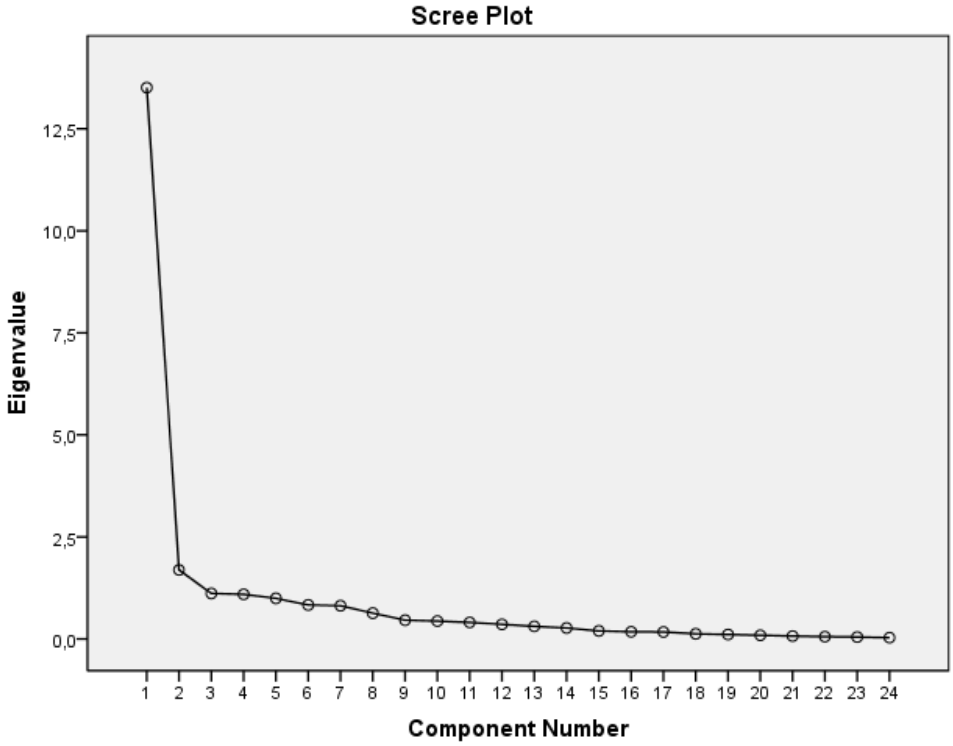
Στην παρούσα εργασία χρησιμοποιείται η ανάλυση σε κύριες συνιστώσες. Η μέθοδος αυτή λαμβάνει υπόψη τη συνολική διακύμανση των μεταβλητών κατά φθίνουσα ακολουθία. Δηλαδή η πρώτη κύρια συνιστώσα είναι ο γραμμικός συνδυασμός των αρχικών μεταβλητών που εξηγεί στο μέγιστο την ολική διακύμανσή τους. Η δεύτερη κύρια συνιστώσα εξηγεί στο μέγιστο την υπόλοιπη διακύμανση κ.τ.λ. Μέτρο της καταλληλότητας της παραγοντικής μεθόδου είναι ο δείκτης Kaiser-Meyier-Olkin (KMO), που είναι ο δείκτης σύγκρισης των μεγεθών των παρατηρούμενων συντελεστών συσχέτισης προς τους συντελεστές μερικής συσχέτισης (Σιάρδος, 2004). Μικρές τιμές της KMO (δηλαδή <0,5) δείχνουν ότι η παραγοντική ανάλυση των μεταβλητών δεν είναι η σωστή τεχνική, ενώ τιμές μεγαλύτερες του 0,6 είναι αποδεκτές (George & Mallery, 2003). Επίσης με το τεστ του Barlett ελέγχεται η μηδενική υπόθεση ότι η μήτρα των συντελεστών συσχέτισης δεν διαφέρει στατιστικώς σημαντικά από τη μοναδιαία μήτρα (δηλαδή αυτή που έχει τη μονάδα στην κύρια διαγώνιο και μηδέν τα υπόλοιπα στοιχεία της). Η απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι υπό εξέταση μεταβλητές συσχετίζονται και μπορούν να εξαχθούν κοινοί παράγοντες.

Ο έλεγχος σφαιρικότητας του Bartlett δείχνει την ύπαρξη υψηλής στατιστικής σημαντικότητας του στατιστικού χ^2 (6199,632), υποδηλώνοντας ότι η μήτρα συσχετίσεων δεν είναι ταυτοτική και συνεπώς το υπόδειγμα της παραγοντικής ανάλυσης είναι κατάλληλο. Η τιμή 0,858 του δείκτη Kaiser-Meyier-Olkin (KMO),

ως δείκτη σύγκρισης των παρατηρούμενων συντελεστών συσχέτισης προς τους συντελεστές μερικής συσχέτισης, υποδηλώνει ότι η παραγοντική ανάλυση των μεταβλητών είναι αποδεκτή ως τεχνική για την ανάλυση των δεδομένων. Τα μέτρα καταλληλότητας της δειγματοληψίας (MSA) για τις μεταβλητές που χρησιμοποιούνται και που εμφανίζονται ως στοιχεία της μήτρας των αντιαπεικονισμένων συντελεστών συσχέτισης, έχουν τιμές υψηλές μέχρι πολύ υψηλές από 0,750 έως 0,950, που υποστηρίζουν την άποψη ότι το υπόδειγμα της παραγοντικής ανάλυσης είναι αποδεκτό.

Σχετικά με τον προσδιορισμό του αριθμού των συνιστωσών, ο Catell συνιστά τη χρησιμοποίηση του ελέγχου ομαλής μεταβολής της κλίσης, σύμφωνα με το οποίο ο αριθμός των εξαγόμενων συνιστωσών θα είναι αυτός με τον οποίο παρατηρείται τάση ευθυγράμμισης της γραμμής που ενώνει τις τιμές των χαρακτηριστικών ριζών του αρχικού πίνακα των κύριων συνιστωσών. Από το γράφημα των χαρακτηριστικών ριζών φαίνεται ότι η γραμμή που συνδέει τις τιμές των χαρακτηριστικών ριζών του αρχικού πίνακα των κύριων συνιστωσών παρουσιάζει τάση ευθυγράμμισης μετά την τέταρτη κύρια συνιστώσα, επειδή οι τέσσερις πρώτοι παράγοντες εξηγούν το 72,5% της συνολικής διακύμανσης και μόνο οι χαρακτηριστικές ρίζες των τεσσάρων πρώτων παραγόντων είναι μεγαλύτερες από τη μονάδα (eigenvalue>1).

Γράφημα Χαρακτηριστικών Ριζών



Στον παρακάτω πίνακα απεικονίζονται οι τέσσερις παράγοντες, οι οποίοι εξήχθησαν από τις είκοσι τέσσερις μεταβλητές (items) που εκφράζουν και ερμηνεύουν συνολικά το 72,5% της διασποράς των παρατηρήσεων. Μετά από την στροφή του συστήματος των αξόνων με την τεχνική της ορθογωνικής περιστροφής της μέγιστης διακύμανσης (varimax) εξάγονται οι ομάδες των μεταβλητών που αντιστοιχούν σε καθένα από τους κοινούς παράγοντες.

ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ	**ΜΕΤΑΒΛΗΤΕΣ**	**ΦΟΡΤΙΟ ΣΤΟΝ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑ**
1ΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ **ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ & ΚΟΙΝΩΝΙΑ**	**ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**	0.662
	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ	0.589
	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΜΕΡΙΜΝΑ	0.621
	ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑ	0.682
	ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ	0.526
	ΣΧΕΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ-ΦΟΡΩΝ	0.557
	ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	0.743
2ΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ **ΔΗΜΟΤΕΣ & ΑΝΑΠΤΥΞΗ**	**ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΚΟΣΤΟΥΣ ΑΠΟ ΣΥΝΕΝΩΣΗ**	-0.456
	ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝ ΓΙΑ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΤΑ ΚΟΙΝΑ	0.834
	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΡΑΣΙΝΟΥ	0.572
	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	0.541
	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	0.700
	ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	0.674
	ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΟΤΗΤΑ ΠΡΟΣ ΔΗΜΑΡΧΟ	0.699
	ΠΡΟΣΒΑΣΙΜΟΤΗΤΑ ΠΡΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	0.731
3ΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ **ΚΟΣΤΟΣ & ΜΕΓΕΘΟΣ**	**ΣΧΕΣΗ ΚΟΣΤΟΥΣ-ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ**	0.659
	ΜΕΙΩΣΕΙΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ	0.718
	ΜΕΓΕΘΟΣ	0.834
	ΤΟΠΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	0.596

	ΠΑΙΔΕΙΑ	0,727
	ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	0,640
4ΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ **ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ & ΓΕΩΡΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ**	**ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ**	-0.765
	ΓΕΩΡΓΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	0.508

- **1ος Παράγοντας: Διακυβέρνηση & Κοινωνία**

  Είναι ο σημαντικότερος παράγοντας από όλους, καθώς ερμηνεύει το 56,2% της διακύμανσης και σχηματίζεται από επτά μεταβλητές του συνόλου των μεταβλητών που εισήχθησαν στην ανάλυση. Δείχνει ότι υπάρχει θετική αλληλεξάρτηση μεταξύ των συνενώσεων των δήμων και της βελτίωσης των υπηρεσιών κοινωνικής μέριμνας, της τοπικής κοινωνικής συνοχής, την ενίσχυση των υπηρεσιών καθαριότητας, τη βελτίωση της σχέσης παρεχόμενων υπηρεσιών και υποβαλλόμενων φόρων, την ενίσχυση της τοπικής διακυβέρνησης και τη σημασία της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

- **2ος Παράγοντας: Δημότες & Ανάπτυξη**

  Είναι ο δεύτερος σημαντικός παράγοντας καθώς ερμηνεύει το 7,0% του συνόλου της διακύμανσης και σχηματίζεται από οκτώ μεταβλητές Δείχνει ότι υπάρχει αρνητική σχέση των συνενώσεων με τη δημιουργία επιπλέον κόστους που ενδεχομένως να προέκυψε από αυτές. Επίσης, καταγράφεται η θετική αλληλεξάρτηση μεταξύ των συνενώσεων και της ενίσχυσης της οικονομικής ανάπτυξης των δήμων, της ενίσχυσης της πολιτισμικής ανάπτυξης, της βελτίωσης των υπηρεσιών πρασίνου, της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του δήμου, της ενίσχυσης του ενδιαφέροντος των δημοτών για συμμέτοχη στα κοινά καθώς και της βελτίωσης της προσβασιμότητας των δημοτών προς τον δήμαρχο και τις δημοτικές υπηρεσίες.

3ος Παράγοντας: Κόστος & Μέγεθος

Ερμηνεύει το 4,6% της συνολικής διακύμανσης και σχηματίζεται από έξι μεταβλητές. Δείχνει ότι υπάρχει θετική αλληλεξάρτηση μεταξύ των συνενώσεων και του μεγέθους των δήμων, της ενίσχυσης της τοπικής δημοκρατίας, της βελτίωσης των υπηρεσιών παιδείας, της τουριστικής ανάπτυξης των δήμων, της

μείωσης του λειτουργικού κόστους καθώς και της ενίσχυσης της σχέσης κόστους-αποτελεσματικοτητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

4ος Παράγοντας: Αυτονομία & Γεωργική Ανάπτυξη

Ερμηνεύει το 4,5% της συνολικής διακύμανσης και σχηματίζεται από τις δύο μεταβλητές που περιέχονται στον τίτλο του παράγοντα. Δείχνει ότι υπάρχει θετική αλληλεξάρτηση μεταξύ των συνενώσεων των δήμων και της γεωργικής ανάπτυξης και αρνητική μεταξύ αυτών και της αυτονομίας του δήμου. Πράγματι ένα αρνητικό σημείο των συνενώσεων είναι η απώλεια της αυτονομίας κάποιων από τους δήμους που ενώνονται. Έχει ιδιαίτερη σημασία το εύρημα, σύμφωνα με το οποίο οι συνενώσεις βοήθησαν στη γεωργική ανάπτυξη των δήμων καθώς όλοι οι δήμοι του δείγματος ήταν αγροτικοί.

7.3 ΠΟΛΛΑΠΛΕΣ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΕΙΣ (MULTIVARIATE REGRESSION)

Η πολλαπλή γραμμική παλινδρόμηση αποτελεί επέκταση της απλής γραμμικής με την παρουσία πολλών ανεξάρτητων μεταβλητών. Για να εκφραστεί στατιστικά η μεταβλητή Υ ως συνάρτησης των μεταβλητών X_i με τη βοήθεια της παλινδρόμησης, χρειάζονται οι ίδιες προϋποθέσεις με την απλή και επιπλέον η αποδοχή της υπόθεσης ότι όλες οι ανεξάρτητες μεταβλητές είναι γραμμικά ανεξάρτητες μεταξύ τους (υπόθεση της πολυσυγγραμμικότητας) (Σιάρδος, 2004).

Η ανάλυση της πολλαπλής παλινδρόμησης είναι μια μέθοδος που χρησιμοποιείται για να προβλεφθεί η τιμή της εξαρτημένης μεταβλητής σε σχέση με τις μεταβολές στις τιμές των ανεξάρτητων μεταβλητών. Στην ανάλυση της πολλαπλής παλινδρόμησης το μαθηματικό μοντέλο που εξετάζεται έχει τη μορφή:

$$\hat{Y} = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + ... + \beta_i X_i$$

όπου:

$\hat{Y}$ = η εξαρτημένη μεταβλητή

α = η σταθερά της εξίσωσης (constant)

β_1, β_2, β_3,…, β_i = οι συντελεστές μερικής παλινδρόμησης (partial regression coefficients)

X_1, X_2, X_3,…, X_i = οι ανεξάρτητες μεταβλητές

Κάθε συντελεστής β_i στο υπόδειγμα της πολλαπλής γραμμικής παλινδρόμησης προσδιορίζει την επίδραση της ανεξάρτητης μεταβλητής X_i πάνω στην εξαρτημένη μεταβλητή Y. Συγκεκριμένα, αν η X_i μεταβληθεί κατά μία μονάδα, τότε η Y θα μεταβληθεί κατά β_i μονάδες. Ο συντελεστής β_0 είναι ο σταθερός όρος της παλινδρόμησης και εκφράζει τη μέση τιμή της Y, όταν δεν επιδρούν οι X_1, X_2, X_3,…, X_i, είναι δηλαδή το μέρος της Y που δεν επηρεάζεται από τις διακυμάνσεις των ερμηνευτικών μεταβλητών.

Στην πολλαπλή παλινδρόμηση υπολογίζεται ο συντελεστής προσδιορισμού R^2 (coefficient of determination). Ο συντελεστής προσδιορισμού μετρά το ποσοστό της μεταβλητότητας της εξαρτημένης μεταβλητής που εξηγείται ή οφείλεται από τις ανεξάρτητες μεταβλητές. Είναι δηλαδή ένα μέτρο της ερμηνευτικής ικανότητας της παλινδρόμησης. Οι τιμές του κυμαίνονται από 0 έως 1.

Για τους σκοπούς της συγκεκριμένης έρευνας χρησιμοποιήθηκαν ως εξαρτημένες μεταβλητές η βελτίωση της ποιότητας ζωής (IMPQL) στους δήμους που συνενώθηκαν και η ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης (LOCDEV). Είναι οι δύο μεταβλητές οι οποίες σχετίζονται και πιο άμεσα με το κύριο ερευνητικό ερώτημα της συγκεκριμένης διατριβής. Η μεταβλητή (IMPQL) προέρχεται από την ερώτηση «Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι συνενώσεις συνέβαλαν στη βελτίωση της ποιότητας της ζωής των κατοίκων της περιοχής σας;» και απαντήθηκε με βάση την κλίμακα «1. Καθολου, 2. Λίγο, 3. Μέτρια, 4. Πολύ, 5. Πάρα Πολύ». Η μεταβλητή (LOCDEV) προέρχεται από την ερώτηση «Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι συνενώσεις συνέβαλαν στη βελτίωση της τοπικής ανάπτυξης της περιοχής σας;» και απαντήθηκε με βάση την κλίμακα «1. Καθολου, 2. Λίγο, 3. Μέτρια, 4. Πολύ, 5. Πάρα Πολύ». Ως ανεξάρτητες μεταβλητές χρησιμοποιήθηκαν οι παράγοντες που προέκυψαν από την προηγούμενη παραγοντική ανάλυση. Χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος ENTER για επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας 5%.

Τα αποτελέσματα της παλινδρόμησης για τη μεταβλητή «ποιότητα ζωής» (IMPQL) έδειξαν ότι και οι τέσσερις παράγοντες (ανεξάρτητες μεταβλητές) διαμορφώνουν στατιστικώς σημαντικά τη γνώμη ότι οι συνενώσεις επηρέασαν το επίπεδο ζωής των κατοίκων. Η εξίσωση της παλινδρόμησης είναι IMPQL=3.390+0.664*F1+0.518*F2+0.455*F3+0.290*F4, όπου F1 ο παράγοντας «Διακυβέρνηση & Κοινωνία», F2 ο παράγοντας «Δημότες & Ανάπτυξη», F3 ο παράγοντας «Κόστος & Μέγεθος» και F4 ο παράγοντας «Αυτονομία & Γεωργική Ανάπτυξη». Το R^2 υπολογίστηκε σε 0,857, δηλαδή η παλινδρόμηση επεξηγεί το

85,7% της συνολικής διακύμανσης της εξαρτημένης μεταβλητής . Το R^2 adj. είναι 0,855. Από την ανάλυση της εξίσωσης της παλινδρόμησης προκύπτει ότι για κάθε αύξηση κατά μία μονάδα της μεταβλητής «Διακυβέρνηση & Κοινωνία» αναμένεται κατά μέσο όρο αύξηση 0,664 στο πόσο συνέβαλαν οι συνενώσεις στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, εφόσον οι υπόλοιπες ανεξάρτητες μεταβλητές παραμένουν σταθερές. Αντίστοιχα, για κάθε αύξηση κατά μία μονάδα της μεταβλητής «Δημότες & Ανάπτυξη» αναμένεται κατά μέσο όρο αύξηση 0,518 της μεταβλητής «ποιότητα ζωής» εφόσον οι υπόλοιπες ανεξάρτητες μεταβλητές παραμένουν σταθερές. Επίσης, για κάθε αύξηση κατά μία μονάδα της μεταβλητής «Κόστος & Μέγεθος» αναμένεται κατά μέσο όρο αύξηση 0,455 της μεταβλητής «ποιότητα ζωής» εφόσον οι υπόλοιπες ανεξάρτητες μεταβλητές παραμένουν σταθερές και τέλος για κάθε αύξηση κατά μία μονάδα της μεταβλητής «Αυτονομία & Γεωργική Ανάπτυξη» αναμένεται κατά μέσο όρο αύξηση 0,290 της μεταβλητής «ποιότητα ζωής» εφόσον οι υπόλοιπες ανεξάρτητες μεταβλητές παραμένουν σταθερές.

Τα αποτελέσματα της παλινδρόμησης για τη μεταβλητή «τοπική ανάπτυξη» (LOCDEV) έδειξαν ότι και οι τέσσερις παράγοντες (ανεξάρτητες μεταβλητές) διαμορφώνουν στατιστικώς σημαντικά την άποψη ότι οι συνενώσεις επηρέασαν το επίπεδο ζωής των κατοίκων. Η εξίσωση της παλινδρόμησης είναι LOCDEV=3.203+0.624*F1+0.328*F2+0.156*F3+0.007*F4, όπου F1 ο παράγοντας Διακυβέρνηση & Κοινωνία, όπου F2 ο παράγοντας Δημότες & Ανάπτυξη, όπου F3 ο παράγοντας Κόστος & Μέγεθος όπου F4 ο παράγοντας Αυτονομία & Γεωργική Ανάπτυξη. Το R2 υπολογίστηκε σε 0,665 δηλαδή το παλινδρόμηση επεξηγεί το 66,5% της συνολικής διακύμανσης της εξαρτημένης μεταβλητής . Το R2 adj. είναι 0,659. Από την ανάλυση της εξίσωσης της παλινδρόμησης προκύπτει ότι για κάθε αύξηση κατά μία μονάδα της μεταβλητής Διακυβέρνηση & Κοινωνία αναμένεται κατά μέσο όρο αύξηση 0.624 στο πόσο συνέβαλλαν οι συνενώσεις στην βελτίωση της τοπικής ανάπτυξης της περιοχής, εφόσον οι υπόλοιπες ανεξάρτητες μεταβλητές παραμένουν σταθερές. Αντίστοιχα για κάθε αύξηση κατά μία μονάδα της μεταβλητής Δημότες & Ανάπτυξη αναμένεται κατά μέσο όρο αύξηση 0.328 της μεταβλητής τοπική ανάπτυξη εφόσον οι υπόλοιπες ανεξάρτητες μεταβλητές παραμένουν σταθερές. Επίσης για κάθε αύξηση κατά μία μονάδα της μεταβλητής Κόστος & Μέγεθος αναμένεται κατά μέσο όρο αύξηση 0.156 της μεταβλητής τοπική ανάπτυξη εφόσον οι υπόλοιπες ανεξάρτητες μεταβλητές παραμένουν σταθερές και τέλος για κάθε αύξηση κατά μία μονάδα της μεταβλητής Αυτονομία & Γεωργική

Ανάπτυξη αναμένεται κατά μέσο όρο αύξηση 0.007 της μεταβλητής τοπική ανάπτυξη εφόσον οι υπόλοιπες ανεξάρτητες μεταβλητές παραμένουν σταθερές.

7.4 ΛΟΓΙΣΤΙΚΕΣ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΕΙΣ (LOGISTIC REGRESSION)

Η ανάλυση της λογιστικής παλινδρόμησης είναι ανάλυση παλινδρόμησης κατά την οποία η εξαρτημένη μεταβλητή είναι διμερής (διχοτομημένη). Η πρόβλεψη κατά πόσο θα συμβεί ή όχι κάποιο γεγονός και η αναγνώριση των μεταβλητών των αναγκαίων για την πρόβλεψη είναι θέμα συχνού προβληματισμού. Για την αντιμετώπιση τέτοιων προβλημάτων, η εφαρμογή των τεχνικών της ανάλυσης των τυπικών μονάδων της κανονικής κατανομής ή της λογαριθμικής έκφρασης του λόγου των πιθανοτήτων είναι δυνατή μόνο στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν ομάδες υποκειμένων για κάθε επίπεδο ανεξάρτητης μεταβλητής (Σιάρδος, 2004).

Η λογιστική παλινδρόμηση είναι μια μέθοδος πολυπαραγοντικής στατιστικής ανάλυσης (multivariate statistical analysis) που χρησιμοποιεί ένα σύνολο ανεξαρτήτων μεταβλητών (independent variables) για τη διερεύνηση της κίνησης μιας κατηγορικής εξαρτημένης μεταβλητής (dependent variable). Η λογιστική παλινδρόμηση (Logistic Regression) είναι χρήσιμη σε καταστάσεις στις οποίες είναι επιθυμητή η πρόβλεψη της ύπαρξης ή της απουσίας ενός χαρακτηριστικού ή ενός συμβάντος. Η πρόβλεψη αυτή βασίζεται στην κατασκευή ενός γραμμικού μοντέλου και συγκεκριμένα στον προσδιορισμό των τιμών που λαμβάνουν οι συντελεστές ενός συνόλου (set) ανεξάρτητων μεταβλητών που χρησιμοποιούνται ως μεταβλητές πρόβλεψης (predictor variables). Εκτός από την πρόβλεψη, ένα μοντέλο λογιστικής παλινδρόμησης δίνει τη δυνατότητα να εκτιμηθεί η επίδραση κάθε ανεξάρτητης μεταβλητής στη διαμόρφωση των τιμών της εξαρτημένης μεταβλητής.

Στη λογιστική παλινδρόμηση, σε αντίθεση με την πολλαπλή παλινδρόμηση (multiple regression), είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν ως εξαρτημένες μεταβλητές εκτός από αναλογικές αριθμητικές μεταβλητές (ratio scale) και κατηγορικές μεταβλητές (nominal scale).

Η πιο διαδεδομένη βιβλιογραφικά έκφραση της λογιστικής παλινδρόμησης είναι:

$$ln(ods)=a+b1x1+ b2\ x2 +\ldots\ldots+ bk\ xk$$

Το δεξί μέρος της εξίσωσης δημιουργείται από έναν γραμμικό συνδυασμό των ανεξάρτητων μεταβλητών που συμμετέχουν στο μοντέλο παλινδρόμησης. Το αριστερό μέρος περιέχει τις τιμές της εξαρτημένης μεταβλητής με τη μορφή του λογαρίθμου των odds, δηλαδή του λογαρίθμου της σχέσης odds=Prob/(1-Prob). Το odds εναλλακτικά ονομάζεται logit και ο όρος Prob εκφράζει την πιθανότητα του συμβάντος του γεγονότος. Οι συντελεστές των ανεξάρτητων μεταβλητών στην εξίσωση παλινδρόμησης εκτιμούνται με βάση της μέθοδου Μεγίστης Πιθανοφάνειας. Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, η τιμή των συντελεστών των ανεξάρτητων μεταβλητών είναι αυτή που κάνει τις παρατηρηθείσες τιμές της εξαρτημένης μεταβλητής πιο πιθανές, βάσει του συνόλου (set) των ανεξαρτήτων μεταβλητών.

Έστω $Y=\{0, 1\}$ όπου $Y=0$ αντιστοιχεί στη μία κατάσταση της μεταβλητής και $Y=1$ αντιστοιχεί σε μία άλλη κατάσταση. Έστω επίσης ότι p είναι η πιθανότητα να συμβεί $Y=1$, δηλ. $p = P(Y=1)$. Τότε το μοντέλο της λογιστικής παλινδρόμησης επιχειρεί να λύσει την ακόλουθη εξίσωση:

$$ln[p/(1-p)] = \alpha+\beta X+\varepsilon$$

Ο λόγος $p/(1-p)$ λέγεται λόγος των πιθανοτήτων της μεταβλητής Y.

Για τους σκοπούς της συγκεκριμένης διδακτορικής διατριβής και σύμφωνα με την ανάλυση της βιβλιογραφίας κρίθηκε σκόπιμο να εξεταστούν επτά μεταβλητές ως εξαρτημένες σε σχέση με τις τέσσερις ανεξάρτητες μεταβλητές που είναι οι παράγοντες που προέκυψαν από την παραπάνω παραγοντική ανάλυση. Οι εξαρτημένες μεταβλητές που εξετάστηκαν ήταν το αίσθημα ανήκει στην τοπική κοινωνία (LOCSOC) η οποία προέκυψε από την ερώτηση «Θεωρείτε ότι ο νέος δήμος στον οποίο έχετε ενταχθεί αποτελεί την δική σας τοπική κοινωνία;» και παίρνει τιμές 1. Ναι , 2.Οχι. Η δεύτερη μεταβλητή ήταν η ύπαρξη λειτουργικών εμποδίων (OBST) που προκύπτει από την ερώτηση «Υπήρχαν λειτουργικά εμπόδια κατά την όλη διαδικασία των συνενώσεων;» και παίρνει τιμές 1. Ναι , 2.Οχι. Η τρίτη μεταβλητή ήταν οι νομοθετικές αστοχίες (LAWPROB) που προκύπτει από την ερώτηση «Υπήρξαν νομοθετικές αστοχίες που δυσκόλεψαν την διαδικασία των συνενώσεων;» και παίρνει τιμές 1. Ναι , 2.Οχι. Η τέταρτη μεταβλητή ήταν τα όρια μη απόδοσης των συνενώσεων (LIMIT) που προκύπτει από την ερώτηση «Υπάρχουν κάποια όρια πέραν των οποίων οι συνενώσεις έγιναν λιγότερο αποδοτικές από

πλευράς κόστους;» και παίρνει τιμές 1. Ναι , 2.Οχι. Η πέμπτη μεταβλητή ήταν η άποψη για τις συνενώσεις πριν γίνουν (OPPAST) και προκύπτει από την ερώτηση «Πριν την συνένωση του δήμου σας ήσασταν υπέρ ή εναντίον της;» και παίρνει τιμές 1. Ναι , 2.Οχι. Η έκτη μεταβλητή ήταν η μεταβολή της άποψης για τις συνενώσεις μετά την υλοποίηση αυτών, προκύπτει από την ερώτηση «Σήμερα, αρκετά χρόνια μετά την συνένωση, η άποψή σας έχει αλλάξει;» και παίρνει τιμές 1. Ναι , 2.Οχι. Η τελευταία μεταβλητή αφορούσε τις εμπειρίες από τις συνενώσεις, (EXPER) προκύπτει από την ερώτηση «Τι εμπειρίες αποκομίσατε από την εφαρμογή των συνενώσεων των δήμων;» και ενώ αρχικά παίρνει τιμές 1.Θετικες 2.Ουδετερες 3.Αρνητικες εξετάστηκε ως προς τιμές 1.Θετικες και 3.Αρνητικές

Όλοι οι έλεγχοι πραγματοποιήθηκαν σε επίπεδο στατιστικής σημαντικότητας 5%. Από τους ελέγχους προέκυψε ότι οι μεταβλητές (EXPER) και (OBST) δεν συσχετίζονται στατιστικώς σημαντικά με καμία από τις ανεξάρτητες μεταβλητές (παράγοντες) σε επίπεδο σημαντικότητας 5% και έτσι δεν προχώρησε η ανάλυσή τους.

Για τη μεταβλητή (LOCSOC) βρέθηκε ότι και οι τέσσερις ανεξάρτητες μεταβλητές είναι στατιστικώς σημαντικές. Η εξίσωση που προέκυψε είναι

LOCSOC=-2.224-1.898*F1-1.305*F2-0.939*F3+0.983*F4

Η ερμηνεία της εξίσωσης δείχνει για μια μονάδα αύξησης ή μείωσης της εξαρτημένης μεταβλητής (παράγοντας) πόσο αυξάνει ή μειώνεται η πιθανότητα συμμετοχής ενός ατόμου στη θετική ή αρνητική απάντηση της αρχικής μεταβλητής. Έτσι, αυτοί που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις ενίσχυσαν τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της κοινωνίας (F1) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι έχουν ισχυρό το αίσθημα του ανήκειν στην τοπική κοινωνία. Ομοίως, αυτοί που πιστεύουν ότι ενισχυθήκαν οι δημότες και η ανάπτυξη από τις συνενώσεις (F2), όπως και αυτοί που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις μείωσαν το κόστος και βελτίωσαν το μέγεθος (F3) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι έχουν ισχυρό το αίσθημα του ανήκειν στην τοπική κοινωνία. Αντίθετα από τους παραπάνω, αυτοί που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις επηρέασαν την αυτονομία και τη γεωργική ανάπτυξη (F4) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι δεν έχουν ισχυρό το αίσθημα του ανήκειν στην τοπική κοινωνία.

Για τη μεταβλητή (OPPAST) βρέθηκε ότι και οι τέσσερις ανεξάρτητες μεταβλητές είναι στατιστικώς σημαντικές. Επισημαίνεται ότι η μεταβλητή «διακυβέρνηση και κοινωνία» (F1) βρέθηκε οριακά στατιστικώς σημαντική. Η εξίσωση που προέκυψε είναι

OPPAST = -1.556-0.702*F1-2.044*F2-3.203*F3-1.7973*F4

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, αυτοί που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις ενίσχυσαν τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της κοινωνίας (F1) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι είχαν θετική άποψη για τις συνενώσεις πριν αυτές εφαρμοστούν. Ομοίως, αυτοί που πιστεύουν ότι ενισχυθήκαν οι δημότες και η ανάπτυξη από τις συνενώσεις (F2), καθώς και εκείνοι που θεωρούν ότι οι συνενώσεις μείωσαν το κόστος και βελτίωσαν το μέγεθος (F3), όπως και εκείνοι που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις επηρέασαν την αυτονομία και τη γεωργική ανάπτυξη (F4) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι ήταν υπέρ των συνενώσεων πριν αυτές εφαρμοστούν.

Για την μεταβλητή (OPTODAY) βρέθηκε ότι και οι τέσσερεις ανεξάρτητες μεταβλητές είναι στατιστικώς σημαντικές. Η εξίσωση που προέκυψε είναι

OPTODAY = -6.860-6.050*F1-4.936*F2-4.086*F3-3.098*F4

Οι ερωτηθέντες που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις ενίσχυσαν τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της κοινωνίας (F1) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι ήταν υπέρ των συνενώσεων μετά το τέλος της εφαρμογής τους. Ομοίως, αυτοί που πιστεύουν ότι ενισχύθηκαν οι δημότες και η ανάπτυξη από τις συνενώσεις (F2), καθώς και εκείνοι που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις μείωσαν το κόστος και βελτίωσαν το μέγεθος (F3), όπως και εκείνοι πιστεύουν ότι οι συνενώσεις επηρέασαν την αυτονομία και τη γεωργική ανάπτυξη (F4) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι είχαν θετική γνώμη για τις συνενώσεων αφού ολοκληρώθηκε η εφαρμογή τους.

Η μεταβλητή (LIMIT) διαφέρει σε σχέση με τις προηγούμενες. Από την ανάλυση βρέθηκε ότι μόνο οι δύο πρώτες ανεξάρτητες μεταβλητές είναι στατιστικώς σημαντικές. Η εξίσωση που προέκυψε είναι

LIMIT = -4.770+3.107*F1+2.566*F2

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα, αυτοί που θεωρούν ότι οι συνενώσεις ενίσχυσαν τη βελτίωση της διακυβέρνησης και της κοινωνίας (F1) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι δεν υπήρξαν κάποια όρια πέρα από

τα οποία οι συνενώσεις έγιναν λιγότερο αποδοτικές λόγω κόστους. Ομοίως, αυτοί που πιστεύουν ότι ενισχύθηκαν οι δημότες και η ανάπτυξη από τις συνενώσεις (F2) έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι δεν υπήρξαν κάποια όρια πέρα από τα οποία οι συνενώσεις να έγιναν λιγότερο αποδοτικές λόγω κόστους.

Για τη μεταβλητή (LAWPROB) βρέθηκε ότι και οι τέσσερις ανεξάρτητες μεταβλητές είναι στατιστικώς σημαντικές. Η εξίσωση που προέκυψε είναι

LAWPROB = -9.105+5.513*F1+2.353*F2+6.100*F3+1.979*F4

Η ερμηνεία της εξίσωσης μας δείχνει για μια μονάδα αύξησης ή μείωσης της εξαρτημένης μεταβλητής (παράγοντας) πόσο αυξάνει ή μειώνεται η πιθανότητα συμμετοχής ενός ατόμου στην θετική ή αρνητική απάντηση της αρχικής μεταβλητής. Έτσι αυτοί που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις ενίσχυσαν την βελτίωση της διακυβέρνησης και της κοινωνίας (F1) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι δεν υπήρξαν νομοθετικές αστοχίες που να δυσκόλεψαν την διαδικασία των συνενώσεων. Ομοίως αυτοί που πιστεύουν ότι ενισχυθήκαν οι δημότες και η ανάπτυξη από τις συνενώσεις (F2) όπως και αυτοί που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις μείωσαν το κόστος και βελτίωσαν το μέγεθος (F3) και τέλος αυτοί που πιστεύουν ότι οι συνενώσεις επηρέασαν την αυτονομία και την γεωργική ανάπτυξη (F4) τείνουν ή έχουν μεγαλύτερη πιθανότητα να έχουν απαντήσει ότι δεν υπήρξαν νομοθετικές αστοχίες που να δυσκόλεψαν την εφαρμογή των συνενώσεων των δήμων.

7.5 ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

Ένας από του κύριους λόγους που υιοθετούνται διοικητικές μεταρρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης με τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων είναι η μείωση του λειτουργικού κόστους. Με την παρουσία των οικονομιών κλίμακας, οι μεγάλοι δήμοι έχουν χαμηλότερο κόστος ανά κάτοικο, ενώ τα έσοδά τους ανά κάτοικο παραμένουν σταθερά. Ως εκ τούτου, ένας δήμος που έχει συνενωθεί (μεγεθυνθεί) είναι πιο αποτελεσματικός, λόγω αυτών των οικονομιών κλίμακας. Θα μπορούσε λοιπόν να μειώσει το λειτουργικό του κόστος και να μειώσει τους φόρους, χωρίς να υποβαθμίσει το επίπεδο των παρεχομένων υπηρεσιών. Επίσης, θα μπορούσε να διατηρήσει στα ίδια επίπεδα το λειτουργικό του κόστος και να αυξήσει την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει στους πολίτες (Fox & Gurley 2006).

Η αλλαγή του μεγέθους των τοπικών αρχών πρέπει να αποτελεί αντικείμενο επισταμένης ανάλυσης και διαβούλευσης πριν τη λήψη των τελικών αποφάσεων. Όπου η τοπική αρχή κρίνεται υπερβολικά μικρή τότε το ενδεχόμενο εξωτερικών συνενώσεων θα πρέπει να εξετάζεται ως πιθανή λύση. Αυτού του είδους οι συνενώσεις μπορούν να είναι οριζόντιες, κάθετες καθώς επίσης και διασυνοριακές. Στην περίπτωση που η τοπική αρχή κρίνεται υπερβολικά μεγάλη τότε το ενδεχόμενο της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης θα πρέπει να εξετάζεται ως ενδεχόμενη λύση. Οι συγχωνεύσεις και άλλου είδους αλλαγές που τροποποιούν τα εδαφικά όρια των δήμων θα πρέπει πάντα να εξετάζονται και να πραγματοποιούνται σε συμφωνία με τις αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (π.χ. διαβούλευση με τις εμπλεκόμενες τοπικές κοινωνίες, δημοψηφίσματα κ.λπ). Αυτό δεν αποκλείει τις κεντρικές αρχές από τη δημιουργία θετικών κινήτρων για τη συνεργασία, τη συγχώνευση και την αποκέντρωση των τοπικών αρχών. Στις περιπτώσεις όπου η συγχώνευση των μικρών τοπικών αρχών κρίνεται κατάλληλη, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η ιστορία, η παράδοση ώστε να διατηρείται η αίσθηση της ταυτότητας του πληθυσμού και όπου είναι δυνατόν αυτή να διατηρείται. Θα πρέπει να αξιοποιούνται οι νέες τεχνολογίες και η εμπειρία από άλλες παρόμοιες περιπτώσεις (Council of Europe, 2001).

Από τα αποτελέσματα της συγκεκριμένης διδακτορικής έρευνας προέκυψε ότι ένα σημαντικό πλεονέκτημα που παρουσίασαν οι συνενώσεις στην Ελλάδα είναι η μείωση του λειτουργικού κόστους των δήμων. Το συμπέρασμα αυτό είναι σύμφωνο και με έρευνες που έχουν γίνει σε άλλες χώρες της Ε.Ε., όπως του Hanes (2001) για τη Σουηδία και των Blume et al. (2007) για τη Γερμανία. Ωστόσο, θα πρέπει να τονιστεί η διαφορά των ερευνητικών ευρημάτων, σχετικά με τη μείωση του λειτουργικού κόστους.

Στην έρευνά του ο Vojnovic (2000) για περίπτωση πέντε Καναδικών δήμων τονίζει ότι οι αυξημένες ανάγκες για την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και τοπικής διακυβέρνησης στις αγροτικές περιοχές έχει ως συνέπεια το αυξημένο λειτουργικό κόστος που δημιουργείται λόγω των ανισοτήτων που υπάρχουν μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών. Επίσης, σε άλλη έρευνα ο Vojnovic (1998) αναλύει και συγκρίνει τρεις δημοτικές συγχωνεύσεις σε τρεις διαφορετικές επαρχίες του Καναδά: των British Columbia, New Brunswick και Nova Scotia. Προκύπτει ότι δεν υπάρχουν σημαντικές ενδείξεις για δραστική μείωση του κόστους με τη συγχώνευση μεγάλων

διοικητικών μονάδων. Οι μικρότερες διοικητικές ενότητες που αναλύθηκαν πετυχαίνουν χρηματοοικονομικά οφέλη, ενώ οι μεγαλύτερες αρμοδιότητες προκαλούν προβλήματα λόγω συσσώρευσης. Βλέπουμε λοιπόν ότι είναι σαφής η διαφοροποίηση των ερευνητικών ευρημάτων για τη μείωση του λειτουργικού κόστους στις χώρες της Ε.Ε., όπου πράγματι οι συνενώσεις οδηγούν σε μείωση, με εξαίρεση τον Καναδά, όπου το λειτουργικό κόστος είτε παραμένει σταθερό είτε αυξάνεται.

Σε άλλες μελέτες που πραγματοποιήθηκαν (Bish 2001, Dollery Byrnes & Crase 2007, Sancton 1996, Rouse & Putterill 2005, Jordahl & Liang 2009, Hinnerich 2009) προέκυψε το συμπέρασμα ότι δεν προκύπτουν οικονομικά οφέλη από τις συνενώσεις των δήμων. Βέβαια θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι παραπάνω μελέτες χρησιμοποιούν ως αποδείξεις στοιχεία περιγραφικής στατιστικής.

Ένας δεύτερος σημαντικός λόγος υιοθέτησης των συνενώσεων είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δήμων που συνενώνονται σε σχέση με τη μορφή που είχαν πριν. Από τα αποτελέσματα της παρούσας έρευνας προκύπτει ότι στους εξεταζόμενους δήμους υπήρξε βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους μετά τις συνενώσεις. Σε όμοιο αποτέλεσμα καταλήγει και η εργασία των Blume et al. (2007) για τη Γερμανία. Υποστηρίζεται ότι η συνεργασία των γειτονικών τοπικών αρχών για την παροχή περιφερειακών δημοσίων αγαθών βελτιώνει την αποτελεσματικότητά τους λόγω των οικονομιών κλίμακας και της καλύτερης εφαρμογής της δημοσιονομικής ισορροπίας. Ανάλογα και στην Ολλανδία, στην έρευνά τους οι Kraaykam et al. (2001) υποστηρίζουν ότι οι συγχωνεύσεις οδηγούν σε μεγαλύτερες οργανωτικές μονάδες που μπορούν να ανταποκριθούν καλύτερα στα συνεχώς αυξανόμενα εξωτερικά αιτήματα που προέρχονται από την αύξηση και την πολυπλοκότητα των λειτουργιών. Στην περίπτωση της Νορβηγίας ο Sorensen (2006) επισημαίνει ότι οι συνενώσεις βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα των δήμων, ενώ τα κέρδη που προκύπτουν από τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας είναι μεγαλύτερα για τους δήμους με μικρό πληθυσμό.

Αντίθετα στην περίπτωση του Καναδά η επιτυχία των συγχωνεύσεων στο να πετύχουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα όσον αφορά την τοπική διακυβέρνηση και την παροχή υπηρεσιών, σύμφωνα με τον Vojnovic (1998, 2000) θα εξαρτηθεί από την πορεία του χρόνου και τις συγκεκριμένες οικονομικές και χωρικές καταστάσεις .

Στην Ελλάδα, το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας» αποτέλεσε μια ριζική μεταρρύθμιση με τη δραστική μείωση του αριθμού των δήμων (δήμοι και αγροτικές κοινότητες) από περίπου 6.000 σε 1.033. Ωστόσο, το πραγματικό καινοτόμο στοιχείο της μεταρρύθμισης ήταν ότι δεν ήταν απλώς ένα σχέδιο συγχώνευσης. Περιείχε ένα αναπτυξιακό και επενδυτικό πρόγραμμα, ενώ η εδαφική μεταρρύθμιση ήταν ένα απαραίτητο βήμα για την εφαρμογή του προγράμματος. Ο στόχος ήταν να δημιουργηθούν τοπικές αρχές, οι οποίες να είναι σε θέση να εφαρμόσουν τη μεταρρύθμιση, γεγονός το οποίο σήμαινε τον εξοπλισμό τους με το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, το απαραίτητο προσωπικό και τους απαιτούμενους οικονομικούς πόρους. Ένα άλλο καινοτόμο στοιχείο της μεταρρύθμισης ήταν να διασφαλίσει την εκπροσώπηση των παλαιών τοπικών συμβουλίων στις νέες τοπικές αρχές και να εξασφαλίσει τη συμμετοχή τους στις συζητήσεις του νέου Δημοτικού Συμβουλίου, που αναμφίβολα βοήθησε να γίνουν αποδεκτές οι συγχωνεύσεις από τις τοπικές κοινωνίες (U.C.L.G., 2008).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αρταβάνη Μ-Α. (2011). Η αναπτυξιακή διάσταση του προγράμματος «Καλλικράτης» σε περίοδο κρίσης. Πρακτικά 9ου Εθνικού Συνέδριου της Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 6-7 Μαΐου.(www.prd.uth.gr/sites/GS_RSAI/CONFERENCE_MAY2011_SITE)
2. Δαμιανού, Χ. (1999). *Μεθοδολογία δειγματοληψίας: Τεχνικές και εφαρμογές*. Εκδόσεις Αίθρα.
3. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008). Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Αθήνα.
4. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2005). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Ρόδος 10-12 Νοεμβρίου.
5. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2007). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Κυλλήνη 14-16 Νοεμβρίου.
6. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2008α). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Θεσσαλονίκη 26-28 Νοεμβρίου.
7. Κότιος Α., Ντύκεν Μαρί-Νοέλ και Σαράτσης Γ. (2011). Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»:Εκτίμηση των επιπτώσεων των συνενώσεων στην Δυτική Μακεδονία. Πρακτικά 9ου Εθνικού Συνέδριου της Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 6-7 Μαΐου. (www.prd.uth.gr/sites/GS_RSAI/CONFERENCE_MAY2011_SITE)
8. Μακράκης, Β. (2005). *Ανάλυση δεδομένων στην επιστημονική έρευνα με τη χρήση του SPSS. Από την θεωρία στην πράξη*. Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.
9. Πραμμαγγιούλης Π., (2008). Οδηγός ανάλυσης δεδομένων με την χρήση SPSS. Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
10. Σιάρδος, Γ. (2004). *Μέθοδοι Πολυμεταβλητής Στατιστικής Ανάλυσης*. Εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη.
11. Φ.Ε.Κ. 244 Α/1997 Νόμος 2539. Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ)
12. Χλέπας Ν-Κ(2005).Ο Δήμαρχος. Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.
13. Bish, R., (2001). Local government amalgamations: discredited nineteenth-century ideals alive in the twenty-first, C.D. Howe Institute Commentary No.150.

14. Blume L. and Blume T. (2007). The economic effects of local authority mergers: Empirical evidence for German city regions. *Annuals Regional Science* 41 pp.689-713.

15. Carr S.C. (1992). A primer on the use of Q sort technique factor analysis. *Measurement and evaluation in counseling and development*.25: 133-138.

16. Council of Europe, (2001): Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their actions. C.D.L.R. Report Strasbourg, France.

17. Dollery, B., Byrnes, J., Crase, L., (2007). Is bigger better? Local government amalgamation and the south Australian Rising to the Challenge inquiry, *Economic Analysis & Policy* 37, 1-14.

18. Fox, W.F., Gurley, T., (2006). Will consolidation improve sub-national governments? World Bank Working Paper 3913.

1. George, D. and Mallery, P., (2003).SPSS for windows step by step: A simple guide and reference 11.0 update.

2. Hanes, N. (2001). *Amalgamation impact on local public expenditure in Sweden*. 6th Nordic conference on local public finance. Helsinki.

3. Hinnerich, B.T., (2009). Do merging local Governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *Journal of Public Economics* 93, 721-728.

4. Jordahl, H., Liang, C.Y., (2009). Merged municipalities, higher debt: On free riding and the common pool problem in politics, *Public Choice* 143, 157-172.

5. Keil R and Boudreau J-A. (2005). *Limits and contradictions of municipal governance reform in L.A., Montreal and Toronto*. In Metropolitan Governance: Capacity, democracy and dynamics of place. Edited by Hubert Heinelt and Daniel Kubler.Routledge. pp.100

6. Kraaykamp G., Van Dam M. and Toonen T. (2001). Institutional change and political participation: The effects of municipal amalgamation on local electoral turnout in Netherlands. *Acta Politica* 2001/4.

7. Kushner J. & Siegel D. (2003). Citizens' aattitudes toward Municipal amalgamation in three Ontario municipalities. *Canadian Journal of Regional Science, Vol. 26, 2003.*

8. Rouse, P. and Puterrill M. (2005).*Local government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation.* Management accounting research. 16(4): 438-463.

9. Sancton, A., 1996. *Reducing costs by consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario,* Canadian Public Administration 39, 267-289.

10. Sorensen, R.J. (2006). *Local government consolidations: The impact of political transaction costs.* Public choice (127): 75-95.

11. U.C.L.G. (2008). Decentralization and local democracy in the world. First global report. The World Bank & United Cities and Local Governments. Barcelona Spain.

12. Vojnovic, I. (1998). *Municipal consolidation in the 1990s: An analysis of British Columbia, New Brunswick and Nova Scotia*. Canadian public administration 41(2) 239-283.

13. Vojnovic, I. (2000). *The transition impacts of municipal consolidations*. Journal of Urban Affairs 22 .pp.385-417

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8^{Ο}

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανάλυση της σχετικής βιβλιογραφίας και τα αποτελέσματα του εμπειρικού μέρος της συγκεκριμένης διδακτορικής διατριβής προκύπτει ότι η μεταρρύθμιση για την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» συνέβαλε θετικά στη βελτίωση του επιπέδου της τοπικής διακυβέρνησης, ειδικά στους μη αστικούς δήμους, οι οποίοι και μελετήθηκαν στη συγκεκριμένη έρευνα. Υπήρξε λοιπόν η μεταρρύθμιση ένα βήμα προόδου προς τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Βέβαια αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπήρξαν λάθη κατά την εφαρμογή της μεταρρύθμισης ή ότι δεν δημιουργήθηκαν αρνητικές συνέπειες από τις συνενώσεις.

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και η νέα διοικητική δομή που αυτό εισήγαγε, ναι μεν βελτίωσαν την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά δεν την κατέστησαν σε μεγάλο βαθμό ισχυρή και αποτελεσματική. Συγκρίνοντας την νέα κατάσταση στην τοπική αυτοδιοίκηση με αυτή του παρελθόντος, είναι σαφές ότι σε αυτή την περίπτωση η σύγκριση είναι θετική, γιατί οι δήμοι είχαν την δυνατότητα να έχουν αποτελεσματικότερη διαχείριση των υποδομών, καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης, μπορούσαν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Το βασικότερο, όμως, στη σύγκριση είναι ότι με το Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» διαμορφώθηκαν εκείνες οι συνθήκες υπέρβασης παλιών καταστάσεων και πρακτικών, που οφείλονταν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες με αδύναμη τοπική αυτοδιοίκηση.

Η γενική εικόνα που αποκομίζουμε είναι ότι η αναδιάρθρωση της Τ.Α. που επιχειρήθηκε με το σχέδιο αυτό κρίνεται σχετικά επιτυχημένη. Ωστόσο, παρατηρείται μια επιφυλακτική στάση, η οποία οφείλεται στην εν μέρει περιορισμένη διάρκεια εφαρμογής του σχεδίου (μια δεκαετία) και στο γεγονός ότι δεν πραγματοποιήθηκε καμία συστηματική και επιστημονική μελέτη αξιολόγησης του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» σε ευρεία κλίμακα.

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των συνενώσεων καταδεικνύει ορισμένα βασικά ζητήματα:

- Η καλύτερη κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού των Ο.Τ.Α. είναι ένας κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία τους.
- Η δυναμική αξιοποίηση των διαθέσιμων χρηματοδοτικών εργαλείων θα ενισχύσει την εικόνα των Ο.Τ.Α. έναντι των πολιτών.
- Οι τοπικές κοινωνίες είναι προβληματισμένες για τις πιθανότητες υπερσυγκέντρωσης στην τοπική κλίμακα.
- Η προσέλκυση ικανών ατόμων να δράσουν μέσα στις τοπικές κοινωνίες είναι επιβεβλημένη.
- Πρέπει να αναδειχθεί και να ενισχυθεί όσο είναι δυνατόν η ενιαία δημοτική ταυτότητα των πολιτών για να έχουν την αίσθηση ότι οι νέοι Ο.Τ.Α. τους αντιπροσωπεύουν πραγματικά.
- Οι αναμενόμενες οικονομίες κλίμακας που θα προκύψουν στη λειτουργία των Ο.Τ.Α., δεν πρέπει να οδηγήσουν και σε αντίστοιχη χωρική συγκέντρωση των παρεμβάσεών τους.
- Το θεσμικό πλαίσιο εκ των πραγμάτων εξασφαλίζει κάποιες ελάχιστες προϋποθέσεις, αλλά η σωστή λειτουργία της Τ.Α. επιτυγχάνεται μόνο μέσα από την ενεργοποίηση του τοπικού δυναμικού.

Ιδιαίτερο εύρημα της έρευνας είναι το γεγονός ότι οι ερωτηθέντες εκλεγμένοι που ανήκαν ιδεολογικά στον κεντρώο χώρο υποστηρίζουν σε μεγάλο βαθμό τα θετικά στοιχεία της μεταρρύθμισης και τα αναδεικνύουν με κάθε τρόπο. Η συγκεκριμένη τοποθέτηση εξηγείται με το γεγονός ότι η μεταρρύθμιση για την τοπική αυτοδιοίκηση Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» σχεδιάστηκε και αρχικά εφαρμόστηκε από κεντρώα κυβέρνηση στην Ελλάδα. Αντίθετα, οι ερωτηθέντες οι οποίοι ανήκαν στον αριστερό πολιτικό χώρο τοποθετήθηκαν αρνητικά απέναντι στη μεταρρύθμιση και τόνισαν τα αρνητικά της χαρακτηριστικά. Εξήγηση για την παραπάνω τοποθέτηση υπάρχει και είναι ότι ανέκαθεν οι αριστερές πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα ήταν αντίθετες με τον σχεδιασμό και την υλοποίηση τέτοιων μεταρρυθμίσεων. Τέλος, οι ερωτηθέντες που ανήκαν στο, δεξιό χώρο τοποθετήθηκαν με επιφυλάξεις απέναντι στη μεταρρύθμιση, τονίζοντας ωστόσο τα θετικά της στοιχεία αλλά τηρώντας παράλληλα μια ουδέτερη στάση απέναντι στα επιμέρους ζητήματα της μεταρρύθμισης.

Στις μικρές εδαφικές ενότητες παρατηρείται μεγαλύτερη επιρροή των πολιτών στις λήψεις συλλογικών αποφάσεων, στενότεροι δεσμοί μεταξύ ηγεσίας και

πολιτών, μεγαλύτερη ομοιογένεια, υψηλότερος βαθμός συμμετοχής, δια ζώσης επαφές με τους πολιτικούς ηγέτες και τους πολίτες, τελικά καλύτερη αίσθηση του ανήκειν στην τοπική κοινωνία. Παρά το γεγονός ότι υπάρχουν οικονομικά οφέλη όταν από τους μικρούς δήμους μεταφερόμαστε σε μεγάλους, δεν συμβαίνει το ίδιο όταν έχουμε να κάνουμε με υπερβολικά μεγάλους δήμους διότι τότε έχουμε μεγαλύτερο κόστος υπηρεσιών. Οι υπερβολικά λοιπόν μεγάλοι δήμοι καθίστανται οικονομικά ασύμφοροι. Το πιο σημαντικό ωστόσο είναι ότι στις μεγάλες τοπικές κοινωνίες παρατηρείται μεγαλύτερη απώλεια του αισθήματος του ανήκειν. Οι πολίτες χάνουν την αίσθηση της κοινότητας και της πολιτικής τους ταυτότητας, αναπτύσσουν σύνδρομα αποξένωσης και ενδιαφέρονται λιγότερο για τις δημόσιες υποθέσεις, αποστασιοποιούνται από την πολιτική εξουσία και παραμένουν απαθείς, καθώς το κόστος της συμμετοχής στη δημοκρατική διαδικασία είναι πολύ υψηλό και η συμμετοχή περιορίζεται σε λιγοστούς πολίτες

Όσον αφορά την καινούργια διοικητική μεταρρύθμιση Πρόγραμμα «Καλλικράτης» ενώ η ανάλυση της βιβλιογραφίας κατά τον σχεδιασμό της μεταρρύθμισης και η SWOT ανάλυση η οποία διενεργήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας διατριβής φαίνεται ότι δημιούργησε προσδοκίες για σημαντική βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Βάση αυτών των προσδοκιών είναι το γεγονός ότι στο πλαίσιο του προγράμματος «Καλλικράτης» γίνεται προσπάθεια να επαναθεμελιωθεί η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους δήμους, ανεξαιρέτως σε όλη τη χώρα, οι οποίοι να χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά (γεωγραφικά, δημογραφικά, αναπτυξιακά κ.ά.) κριτήρια, ικανοί να ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιήσουν τη σύγχρονη τεχνολογία και τις μεθόδους διοίκησης και έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες ιδίως από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στους τομείς λ.χ. της παιδείας, της υγείας, της απασχόλησης, του περιβάλλοντος, των μεταφορών δήμοι ανοιχτοί στην κοινωνία, με δημόσια διαβούλευση για μείζονες αποφάσεις τους, με ενδοδημοτική αποκέντρωση και τοπικά έσοδα. Παράλληλα, μπορεί να υιοθετηθούν σύγχρονα συστήματα λογιστικής διαχείρισης, δεικτών μέτρησης αποδοτικότητας και διοίκησης ανθρώπινων πόρων. Οι νέοι δήμοι μπορούν να αναλάβουν σημαντικές πρόσθετες αρμοδιότητες με τους αναγκαίους πόρους για την άσκησή τους, καθώς και δημοσιονομικές ευθύνες. Παρόλα αυτά οι πρώτες εμπειρίες από την εφαρμογή του προγράμματος για τα πέντε πρώτα έτη κρίνονται ως αρνητικές.

Η μεγαλύτερη ευκαιρία για τις μεταρρυθμίσεις είναι ότι το μέγεθος (η κρίσιμη μάζα) μετράει, μεγαλύτεροι δήμοι είναι ισχυρότεροι προγραμματικά αλλά και ικανότεροι να εκφράσουν μια σύνθετη πραγματικότητα, διευρύνοντας τα θεματικά όρια των αρμοδιοτήτων τους. Πλεονέκτημά τους είναι επίσης η εκτίμηση των πολιτών ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι εκείνος ο πολιτικός θεσμός που βρίσκεται εγγύτερα σε αυτούς.

Σήμερα, περίπου δεκαεπτά χρόνια μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», το αίτημα για έναν δήμο ισχυρό και αποτελεσματικό που να μπορεί να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις του 21ου αιώνα είναι επίκαιρο, όσο ποτέ άλλοτε. Η θέση αυτή αποτελεί προϋπόθεση για την αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας, ώστε αυτή να βρεθεί πλησιέστερα στον πολίτη.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αρταβάνη Μ-Α. (2011). Η αναπτυξιακή διάσταση του προγράμματος «Καλλικράτης» σε περίοδο κρίσης. Πρακτικά 9ου Εθνικού Συνέδριου της Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 6-7 Μαΐου. (www.prd.uth.gr/sites/GS_RSAI/CONFERENCE_MAY2011_SITE)

2. Βαγιάννη Ε., Ιωσηφίδης Θ. και Πετανίδου Θ. (2003). *Η χρήση της ανάλυσης SWOT στο χωρικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό: η περίπτωση του οικοτουριστικού σχεδιασμού στον Πολιχνίτο Λέσβου*. ΤΟΠΟΣ επιθεώρηση χωρικής ανάπτυξης, σχεδιασμού και περιβάλλοντος. σελ 119-137.

3. Γιαννούλη Π., Σδράλη Δ. και Αποστολόπουλος Κ.Δ. (2004). *Αξιολόγηση των ευκαιριών απασχόλησης των γυναικών της υπαίθρου. Η περίπτωση ενός αγροτικού δήμου του νομού Ευβοίας.* Πρακτικά 8ου Πανελληνίου Συνεδρίου ΕΤ.ΑΓΡ.Ο. Θεσ/νίκη 25-27 Νοεμβρίου.

4. Γκέκας Ρ. (2009). *Διοικητική μεταρρύθμιση χωρίς οικονομικά μέσα δεν υπάρχει*. Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ. 18-20.

5. Γκέκας Ρ. & Μήτσου Κ. (2009). Η πρόσφατη διοικητική μεταρρύθμιση στη Δανία. Ομοιότητες και διαφορές με το «Ελληνικό πείραμα». Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τεύχος 120 σελ.39-45.

6. Γκέκας Ρ. & Μήτσου Κ. (2011). Καλλικράτης. Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα.

7. Γετίμης, Π., (2000). «Εναλλακτικές Μορφές Αστικής Διακυβέρνησης στην Ευρώπη» στο Ανδρικοπούλου, Ε.,- Καυκαλάς, Γ., *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος, η διεύρυνση και η γεωγραφία της Ευρωπαϊκής ανάπτυξης.* Εκδόσεις Θεμέλιο. Αθήνα.

8. Δαμιανού, Χ. (1999). *Μεθοδολογία δειγματοληψίας: Τεχνικές και εφαρμογές.* Εκδόσεις Αίθρα.

9. Δαρνέλης Σ. (2003). *Κράτος και αυτοδιοίκηση. Νέα εποχή-Νέοι ρόλοι.* Στο Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιμ. Προβατάς Δ. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 159-163.

10. Δελλάδετσιμας Π-Μ (2009). *Προς μια νέα περιφερειοποιήση του Ελληνικού χώρου.* Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ. 22.

11. Δεμαθάς. Ζ. (2011). Καλλικράτης. Η εδαφική στρατηγική ανάπτυξης στο πλαίσιο του Καλλικράτη. Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα.

12. Ε.Ε.Τ.Α.Α. (1987). Διακοινοτική συνεργασία: Η Ευρωπαϊκή εμπειρία. Αθήνα, σελ 86.

13. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως Α' 244/4.12.1997. Ν.2539/1997. «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

14. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008). *Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.* Αθήνα.

15. Κακλαμάνης Ν. (2007). Ομιλία στο Επιμορφωτικό Σεμινάριο Αιρετών. Αθήνα 19-20 Ιανουαρίου.

16. Καλόκαρδου, Ρ. και Κραντονελλης Κ. (2006). Χωρικές ενότητες ανάπτυξης και τοπική αυτοδιοίκηση-Παραδείγματα εφαρμογής. στο «Μητροπολιτικοί δήμοι και αιρετή περιφερειακή αρχή». Επιμ Λαγός Δ.-Σταματίου Ε. Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων, Αθήνα.

17. Κατσούλης Δ. (2003). *Η πολιτική για την ποιότητα στους δήμους*. Στο Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιμ. Προβατάς Δ. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 165-179.

18. Κατσούλης Δ. (2011).Καλλικράτης: Ενδοδημοτική αποκέντρωση. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα

19. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (1999). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Ρόδος 20-24 Νοεμβρίου.

20. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2005). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Ρόδος 10-12 Νοεμβρίου.

21. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2007). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Κυλλήνη 14-16 Νοεμβρίου.

22. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2008α). Απόφαση ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Θεσσαλονίκη 26-28 Νοεμβρίου.

23. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2008β). Συμπεράσματα θεματικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ με θέμα «Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Αθήνα 23-24 Ιουνίου.

24. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2008).Προτεινόμενες θέσεις του διοικητικού συμβουλίου της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. ενόψει του εκτάκτου συνεδρίου με τίτλο « Για μια σύγχρονη διοικητική μεταρρύθμιση: Επιτελικό κράτος- Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση-Ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση.

25. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2009). Ενημερωτικό δελτίο προς Υπουργείο Εσωτερικών. 24/10/2009.

26. Κότιος Α., Ντύκεν Μαρί-Νοέλ και Σαράτσης Γ. (2011). Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»:Εκτίμηση των επιπτώσεων των συνενώσεων στην Δυτική Μακεδονία. Πρακτικά 9ου Εθνικού Συνέδριου της Ελληνικής Εταιρείας Περιφερειακής Επιστήμης. Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 6-7 Μαΐου. (www.prd.uth.gr/sites/GS_RSAI/CONFERENCE_MAY2011_SITE)

27. Κουκουλόπουλος Π. (2006).Ομιλία στο Επιμορφωτικό Πρόγραμμα Αιρετών Πάτρα ,1-2 Δεκεμβρίου .

28. Κουρτής Π. (2004). *Στρατηγική και ανταγωνιστικότητα στον τουρισμό στο πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης: Η περίπτωση των Ιονίων νήσων*. Διδακτορική Διατριβή. Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.

29. Κουτσούμπα Κ.,(2003). *«Ολοκληρωμένη διαχείριση παράκτιας αστικής ζώνης: Π.Φάληρο έως Βουλιαγμένη»*. Διατριβή Εξειδίκευσης ΠΜΣ «Διαχείριση παράκτιων περιοχών», Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Τμήμα Επιστήμης της Θάλασσας.

30. Κουτσούρης Δ. και Γκέκας Ρ. (2007). *Η ιστορική διαδρομή των συνενώσεων των δήμων στην Ελλάδα.* Περιοδικό Θεώρηση. Νοέμβριος 2007.

31. Μακράκης, Β. (2005). *Ανάλυση δεδομένων στην επιστημονική έρευνα με τη χρήση του SPSS. Από την θεωρία στην πράξη.* Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.

32. Μήτσου, Κ. (2009). Καλλικράτης, Περιβαλλοντική Διαχείριση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα.

33. Μπεριάτος Η. (1994). Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο. Η πολιτική της ανακυττάρωσης των Ο.Τ.Α. 1984-1994. ΤΟΠΟΣ Επιθεώρηση αστικών και περιφερειακών μελετών 8/94 σσ. 41-70.

34. Μπεριάτος Η. (2012). Η διοικητική αναδιάρθρωση-Πρόγραμμα Καλλικράτης: Μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση. Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξία & Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου, σσ.2-10.

35. Παπαγεωργίου Μ. (2012). Ορεινός χώρος και διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Όταν ο Καλλικράτης «είδε» μια Ελλάδα χωρίς βουνά. Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξία & Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου, σσ.37.

36. Παπαδόπουλος Α (1997). Ομιλία στα πλαίσια του ετησίου τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ. Ηράκλειο, Κρήτης

37. Παπαφραγκάκη Α. & Φώτης Γ.Ν. (2012). Αξιολόγηση και προσδιορισμός διοικητικών ενοτήτων με χρήση μοντέλων χωροθετήσεων –κατανομών σε

περιβάλλον GIS. Το σχέδιο Καλλικράτης. Πρακτικά 3ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξία & Περιφερειακής Ανάπτυξης. Βόλος, 27-30 Σεπτεμβρίου, σσ.13.

38. Πάπουλιας Δ. (2007). Διοικητικός εκσυγχρονισμός. Προς τον δήμο του 21ου Αιώνα. Μελέτες Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

39. Πραμμαγγιούλης Π., (2008). Οδηγός ανάλυσης δεδομένων με την χρήση SPSS. Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

40. Ποδηματάς Δ. (2008). *Ο αειφορικός τουρισμός ως εργαλείο και μέσο οικονομικής και βιώσιμης ανάπτυξης μιας ορεινής περιοχής. Μελέτη περίπτωσης στο δήμο Πλαστήρα του νομού Καρδίτσας.* Μεταπτυχιακή διατριβή. Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο Αθήνων.

41. Πρακτικό της 22/101997 συνεδρίασης της διαρκούς επιτροπής, δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης. Της Βουλής των Ελλήνων.

42. Προβατάς Δ. (2003). *Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης.* Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 39.

43. Σιάρδος, Γ. (2004). *Μέθοδοι Πολυμεταβλητής Στατιστικής Ανάλυσης*. Εκδόσεις Ζήτη, Θεσσαλονίκη.

44. Σωτηρέλης Γ (2006).*Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Παπαζήσης Αθήνα.

45. Τσάτσος Θ.Δ. (2009). *Η αυτοδιοίκηση ως θεμέλιο θεσμικής ανανέωσης.* Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ.15.

46. Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (2001). Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Έκθεση επιστημονικής επιτροπής

47. Υπουργείο Γεωργίας (1999). Σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης για τον πρωτογενή τομέα (2000-2006).

48. Υπουργείο Γεωργίας (2001). Επιχειρησιακό πρόγραμμα Κοινοτικής Πρωτοβουλίας LEADER+ (2000-2006).

49. Φ.Ε.Κ. 244 Α/1997 Νόμος 2539. Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι.ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ)

50. Φ.Ε.Κ. 87 Α/2010 Νόμος 3852. Νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. (ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ.

51. Χατζηπαντελής Θ. (2001). Η τοπική αυτοδιοίκηση στον 21ο αιώνα. Σύγχρονα προβλήματα και προοπτικές.

52. Χατζηπαντελής Θ. (2009). *Κύρια και διαχρονικά στοιχεία της θεσμικής οντότητας των νέων Ο.Τ.Α.* Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ.21.

53. Χατζόπουλος Χ. (2003). *Ολοκληρωμένη τοπική ανάπτυξη. Το παράδειγμα του δήμου Τυχερού.* Στο Ολοκληρωμένη ανάπτυξη της υπαίθρου. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιμ. Προβατάς Δ. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. σελ. 181-200.

54. Χλέπας Ν-Κ(2005).Ο Δήμαρχος. Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα

55. Χλέπας Ν.Κ (2008). *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.* Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

56. Χλέπας Ν.Κ. (2009). *Ορισμένες σκέψεις σχετικά με το σύστημα διακυβέρνησης των νέων δήμων.* Επιθεώρηση τοπικής αυτοδιοίκησης, τεύχος 124 σελ.17.

57. Χρυσανθάκης Χ. (1998). *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο « Ιωάννης Καποδίστριας»*.Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα

58. W.W.F. Ελλάς- Ε.Ο.Τ. (2000). Σχεδιασμός δράσεων πιλοτικού χαρακτήρα για την ανάπτυξη του οικολογικού τουρισμού. Υπουργείο Ανάπτυξης, Επιχειρησιακό πρόγραμμα «Τουρισμος-Πολιτισμός».

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Afonso, A. & Fernandes, S. (2008). *Assessing and explaining the relative efficiency of local government.* The Journal of Socio-Economics 37 (2008) 1946–1979

2. Albæk, E. (1996). "Denmark", in Erik Albæk, Lawrence Rose, Lars Strömberg and Krister Stahlberg, Nordic Local Government: Developmental Trends and Reform Activity in the Postwar Period, Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities.

3. Babajanian, B.V. (2008). Local governance in post-Soviet Armenia: Leadership, local development and accountability. *Communist and Post-Communist Studies* 41 (2008) pp. 375-396.

4. Balaguer –Coll T., Prior D. and Tortosa-Ausina E. (2006). Decentralization and efficiency in Spanish local government. Working paper Departament d'Economia, Universitat Jaume I.

5. Baldersheim, H. and Rose H.L. (2010). "Territorial Choice: Rescaling Governance in European States", in Harald Baldersheim and Lawrence E. Rose (eds.), Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders. Basingstoke:Palgrave Macmillan.

6. Baser, O., (2001). SWOT Analysis. A practical guide for young managers. Bilkent University, Turkey.

7. Bennett, R. J. & Krebs, G. (1991). "Local Economic Development: Public-Private Partnership Initiative in Britain and Germany". Belhaven, London.

8. Beauregard. R. A. (1993). Constituting economic development: a theoretical perspective in Bingham, R. D. and Mier, R. (eds.) Theories of Local Economic Development, Sage, California.

9. Bish, R., (2001). Local government amalgamations: discredited nineteenth-century ideals alive in the twenty-first, C.D. Howe Institute Commentary No.150.

10. Blume L. and Blume T. (2007). The economic effects of local authority mergers: Empirical evidence for German city regions. *Annuals Regional Science* 41 pp.689-713.

11. Bryson, P.J. (2008). State *administration vs self-government in the Slovak and Czech republics.* Communist and Post-Communist Studies 41 pp.339-358.

12. Bobbio, L. 2005. 'Italy: after the Storm' in B. Denters and L. Rose (eds), Comparing Local Governance: Trends and Developments. Basingstoke: Palgrave, pp. 29–46.

13. Boedeltje, M. and Denters, B. (2010). "Step-by-step: Territorial Choice in the Netherlands", in Harald Baldersheim and Lawrence E. Rose (eds.), Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

14. Bosman, J. and De Smidt, M. (1993). "The geographical formation of international management centres in Europe", *Urban Studies* 30, 967-980.

15. Calciolari, S., Cristofoli, D. and Macciò, L. (2013) Explaining the Reactions of Swiss Municipalities to The 'Amalgamation Wave': At the crossroad of institutional, economic and political pressures, Public Management Review, 15:4, 563-583, DOI:10.1080/14719037.2012.698852

16. Carr S.C. (1992). A primer on the use of Q sort technique factor analysis. *Measurement and evaluation in counseling and development*.25: 133-138

17. Cameron R. (2001). The upliftment of South African local government. *Local Government Studies* 27 (3) 97-118.

18. Christiansen J. (2008). *The Danish reform*. Seminar for the finance of local authorities. Paris, France.

19. Council of Europe, (2001): Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their actions. C.D.L.R. Report Strasbourg, France.

20. Cusack, T. (1999). "Social Capital, Institutional Structures and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Goverments", European Journal of Political Research, Vol. 35, No. 1.

21. Damon, A. (2013). *Crossing Boundaries: Action Networks, Amalgamation and Inter-Community Trust in a Small Rural Shire*. Local Government Studies, Vol. 39, No. 4, 463–487, http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2012.693074

22. Dealtry, R., (2001). Dynamic SWOT Analysis.

23. Denters, B. and Klok P.J. (2005). "The Netherlands: In Search of Responsiveness", in Bas Denters and Lawrence E. Rose (eds.), Comparing Local Governance: Trends and Developments. Houndmills: Palgrave Macmillan.

24. Dollery, B., Byrnes, J., Crase, L., 2007. Is bigger better? Local government amalgamation and the south Australian Rising to the Challenge inquiry, *Economic Analysis & Policy* 37, 1-14.

25. Douglas, D.J.A. (2005). The restructuring of local government in rural regions: A rural development perspective. *Journal of Rural Studies* 21, pp.231-246.

26. European Commission (1999). SWOT Analysis. In Evaluating socio-economic programmes. Principal evaluation techniques and tools. Vol 3 MEANS collection, E.U. structural funds.Luxembourg pp.41-45.

27. Fox, W.F. and Gurley, T., (2006). Will consolidation improve sub-national governments? World Bank Working Paper 3913.

28. Furst, D. (2007). Regional governance: Implication for Leader program. *Leader Magazine* 8 pp.8-11.

29. Garner B.J. (1975). *The effect of local government reform on access to public services: a case study from Denmark*. Processes in physical and human geography. Bristol essays. Heinemann Educational Publishers.

30. George, D. and Mallery, P., (2003).SPSS for windows step by step: A simple guide and reference 11.0 update.

31. Glasson, J. (1978). An Introduction to Regional Planning (2nd edition), Hutchinson, London.

32. Hambleton, R. and Gross, J. S. (2007): Governing cities in a global era: urban innovation, competition and democratic reform, *Palgrave* Macmillan. Chapter 1, 15-16

33. Hall, P.; Breheny, M; McQuaid, R. and Hart, D. (1987). Western Sunrise: The Genesis and Growth of Britain's Major High Tech Corridor Allan and Unwin, Hemel Hempstead.

34. Hanes, N. (2001). *Amalgamation impact on local public expenditure in Sweden*. 6th Nordic conference on local public finance. Helsinki.

35. Harvey, D., (2001), *Spaces of capital: towards a critical geography,* Edinburg University Press.

36. Herbert-Cheshire, L. (2000). Contemporary strategies for rural community development in Australia: A govermentality perspective. *Journal of Rural Studies* 16, pp. 203-215.

37. Hinnerich, B.T., (2009). Do merging local Governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *Journal of Public Economics* 93, 721-728.

38. Hlepas N. (2010). Incomplete Greek Territorial Consolidation: Two Waves of Reforms, in: Pawel Swianiewicz (Ed.), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Open Society Institute, Budapest, pp. 45-74.

39. Hlepas N. (2011). The impact of local government reforms in Greece: A critical overview",in: Lucica Matei/ Spyridon Flogaitis (Eds.), Public Administration in the Balkans- From Weberian Administration to New Public Management, South Eastern European Administrative Studies, Editura Economica, Bucarest, pp. 67-87.

40. Hlepas N. (2011a). Greece: A case of fragmented centralism and "behind the scenes" localism. in: John Loughlin/ Frank Hendriks/ Anders Lidstrom (Eds.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford University Press, pp. 410-432.

41. Hlepas N. and Getimis P. (2011). *Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment,* Local Government Studies Vol. 37, No. 5, Routledge 2011, pp. 517-532.

42. Hlepas N. and Getimis P. (2011a) Greece, in: Hubert Heinelt/ Xavier Bertrana (Eds.), The second tier of local government in Europe. Provinces, Counties, Departments and Landkreise in Comparison, Routledge, London and New York, pp. 126-145.

43. Hoffmann-Martinot, V. (2006) Reform and modernization of urban government in France. In:V. Hoffmann-Martinot and H. Wollmann (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence. Wiesbaden, Germany: VS, pp. 231–251.

44. Hoetjes B.J.S. (2009). *Trends and issues in municipal twinnings from the Netherlands.* Habitat International 33 (2009) 157–164

45. Johnson, J. D. and Rasker, R. (1995). The role of economic and quality of life values in rural business location. *Journal of Rural Studies* 11 (4), 405-416.

46. Jordahl, H., Liang, C.Y., 2009. Merged municipalities, higher debt: On free riding and the common pool problem in politics, *Public Choice* 143, 157-172.

47. Keating, M. (1995). Size, efficiency and democracy: Consolidation, Fragmentation and public choice. In *Theories of urban politics*. Sage, London. p.117-134.

48. Keil R and Boudreau J-A. (2005). *Limits and contradictions of municipal governance reform in L.A., Montreal and Toronto*. In Metropolitan Governance: Capacity, democracy and dynamics of place. Edited by Hubert Heinelt and Daniel Kubler.Routledge. pp.100

49. Keogan, J.F. (2004). Reform in Irish local government. In Local Government in Ireland-Inside Out. Eds Callanan M. & Keogan J.F. Institute of Public Administration, Dublin, Ireland. pp.82-97

50. Kraaykamp G., Van Dam M. and Toonen T. (2001). Institutional change and political participation: The effects of municipal amalgamation on local electoral turnout in Netherlands. *Acta Politica* 2001/4.

51. Kuhlmann S. (2008). Reforming local public services. *Public Management Review* 10:5,573 — 596.

52. Kuhlmann S. and Wollmann H. (2011). The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: A still neglected research agenda. *Local Government Studies. Volume 37, Number 5.*

53. Kushner J. & Siegel D. (2003). Citizens' aattitudes toward Municipal amalgamation in three Ontario municipalities. *Canadian Journal of Regional Science, Vol. 26, 2003.*

54. Larsen, A. C. (2002), "Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark". *Scandinavian Political Studies,* Vol.25, No.4 p.317-332.

55. Lehto E., Lautanen T. and Oksa J. (2009). *Municipality mergers, rural needs and challenges for local governance: A case of Joensuu, Finland.* Book of Abstracts: XXIII European Society for Rural Sociology Congress. pp.137. August 17-21, Vaasa, Finland.

56. Lehtola I. (2008). *From the countryside to the supermarket. Changing patterns of public service provision and mobility in eastern Finnish rural areas.* Finnish Road Administration. Finnra reports 25/2008.

57. McQuaid, R. W. (1993). Economic development and local authorities: The Scottish case. *Local Economy*, 8:2, 100-116.

58. Minogue. M. (1977). *British government and constitutional change*. Cambridge University Press.

59. Ministry of Interior and Health. (2007). The local government reform (Denmark)- in brief. http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38223/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_Reform.PDF

60. Moulaert, F.; Delladetsima, P.; Delvainquière, J. C.; Demazière, Ch. And Leontidou, L. (1994). Local Development Strategies in Economically Disintegrated Areas: A Pro-Active Strategy amongst Poverty in the European Community. Reports for the E.C. DG Research, Lille: IFRSI-CNRS.

61. Moulaert, F. and Nussbaumer J. (2004). "Integrated Area Development and social innovation in European cities. A cultural focus". City, Vol. 8, No 2, pp. 249-257.

62. Mouritzen, P. E. (2010). "The Danish Revolution in Local Government: How and Why?", in Harald Baldersheim and Lawrence E. Rose (eds.), Territorial Choice:The Politics of Boundaries and Borders. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

63. Myers, D. (1987). Internal monitoring of quality of life for economic development. Economic Development Quarterly 1, 268-278.

64. Nel E. and Binns T. (2002). Devolving development: Integrated local planning and developmental local government in post Apartheid South Africa. *Regional Studies* 36(8) 921-945.

65. Nuur, C. and Laestadius, S. (2010). Development in peripheral regions: Case studies in Sweden. *European Urban and Regional Studies;*2010;17;293. DOI: 10.1177/0969776409352156

66. OECD (1993). "Territorial Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform". OECD. Paris.

67. OECD (2001). "Best practices in local development", LEED Programme-Local Economic and Employment Development, text at: http://www.wiram.de/toolkit/introduction/introabout.htm.

68. O'Syllivan, T.(2004). Local areas and structures. In Local Government in Ireland-Inside Out. Eds Callanan M. & Keogan J.F. Institute of Public Administration, Dublin, Ireland. pp.41-82

69. Patterson, A. and Theobald K.S. (1995). Sustainable Development, Agenda 21 and New Local Governance in Britain. *Regional Studies*, Vol 29.8 pp. 773-778.

70. Pemberton, S. and Goodwin, M. (2010). Rethinking the changing structures of rural local government – State power, rural politics and local political strategies? *Journal of Rural Studies* (1) pp. 1-12.

71. Perret, S. (2006). Matching policies on rural development and local governance in South Africa: recent history, principles and current challenges. Working Paper Department of Agricultural Economics, Extension and Rural Development. University of Pretoria, South Africa.

72. Pickvance, C. G. (1990). Introduction: the institutional context of local economic development: central controls, spatial policies and local economic policies in Harloe, M.; Pickvance, C. and Urry, J. (eds.) Place, Policy and Politics, Unwin Hyman, London, 1-41.

73. Poel, D (2000). *Amalgamation Perspectives: Citizens responses to municipal consolidation.* Canadian Journal of Regional Science. 23(1):31-48.

74. Reingewertz, Y.(2011). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*. Volume 72, Issues 2-3.pp240-251.

75. Roback, J. (1982). Wages, rents and the quality of life Journal of Political Economy 90, pp. 1257-1258.

76. Roe E. M. (1995). More than politics of decentralization: Local government reform, district development and public administration in Zimbabwe. *World Development vol 23 no 5 pp.833-843.*

77. Rose, L. (1996). "Norway", in Erik Albæk, Lawrence Rose, Lars Strömberg and Krister Stahlberg, Nordic Local Government: Developmental Trends and Reform Activity in the Postwar Period, Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities.

78. Rosen, S. (1979). "Wage-based indexes in Urban quality of life" in Mieszkowski, P. and Straszheim, M. (eds.) Current Issues in Urban Economics John Hopkins University Press, Baltimore, M. D., PP. 74-104.

79. Rouse, P. and Puterrill M. (2005).*Local government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation.* Management accounting research. 16(4): 438-463.

80. Sancton, A., 1996. *Reducing costs by consolidating Municipalities: New Brunswick,Nova Scotia and Ontario,* Canadian Public Administration 39, 267-289.

81. Sancton, A (2003). *Municipal amalgamations: A made in Canada solution to an undefined problem.* Canadian Issues. February.

82. Santucci , J.(2006). *The missing half: Ensuring fair representation in Essex-Vermont.* National Civic Review. 95 (3) .42-50.

83. Sorensen, R.J. (2006). *Local government consolidations: The impact of political transaction costs.* Public choice (127): 75-95.

84. Stover, M. E. and Leven, C. L. (1992). *Methodological issues in the determination of the quality of life in urban areas*. Urban Studies 29 (5), pp. 737-754.

85. U.C.L.G. (2008). Decentralization and local democracy in the world. First global report. The World Bank & United Cities and Local Governments. Barcelona Spain.

86. U.N.D.P., (2006). Joining forces and resources for sustainable development. Cooperation among municipalities-A guide for practitioners. United Nations Development Programme, Bratislava regional center for Europe and the Commonwealth of Independent States, Bratislava.

87. Vojnovic, I. (1998). *Municipal consolidation in the 1990s: An analysis of British Columbia, New Brunswick and Nova Scotia.* Canadian public administration 41(2) 239-283.

88. Vojnovic, I. (2000). *The transition impacts of municipal consolidations*. Journal of Urban Affairs 22 .pp.385-417.

89. Wong, C. (1997). "Determining Factors for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in the North West and Eastern Regions of the UK", *Regional Studies*, Vol. 32.8, pp. 707-720.

90. Yang, D.Y-R. and Wang, H-K. (2008). Dilemmas of Local Governance under the Development Zone Fever in China: Case study of the Suzhou Region. *Urban Studies* 2008 45: 1037.

91. Young, C. and Kaczmarek, S. (2000). Local government, local economic development and quality of life in Poland. *GeoJournal* **50:** 225–234.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Χ Α Ρ Ο Κ Ο Π Ε Ι Ο Π Α Ν Ε Π Ι Σ Τ Η Μ Ι Ο
ΕΛ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ 70, 176 71 ΑΘΗΝΑ – ΤΗΛ. : 9549100, FAX: 9577050

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΛΟΓΙΑΣ
ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΑΝΘΡΩΠΟ-ΟΙΚΟΛΟΓΙΑΣ ΚΑΙ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Διευθυντής: *Καθηγητής Κων/νος Δ. Αποστολόπουλος*

Αθήνα, 00/00/07

Αξιότιμε κύριε Δήμαρχε,

Το Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Οικιακής Οικονομίας και Οικολογίας, Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών "Βιώσιμη Ανάπτυξη", διεξάγει έρευνα σε διαφόρους Δήμους της Ελληνικής περιφέρειας. Η έρευνα διεξάγεται στο πλαίσιο εκπόνησης της διδακτορικής διατριβής του υποψήφιου διδάκτορος κου Φώη Χρήστου. Το θέμα της διατριβής της είναι «Αξιολόγηση της συγχώνευσης δήμων και κοινοτήτων σε σχέση με την ολοκληρωμένη τοπική ανάπτυξη και την ποιότητα ζωής ».

Ο Δήμος σας έχει επιλεγεί, με βάση συγκεκριμένα κριτήρια, που σχετίζονται με τους επιστημονικούς στόχους και σκοπούς της έρευνας και ως εκ τούτου, καλείστε να εκπροσωπήσετε το Δήμο σ' αυτή την έρευνα. Η συμμετοχή σας είναι μοναδική και απαραίτητη για την επιτυχή ολοκλήρωση αυτής της ερευνητικής εργασίας.

Με τη συμμετοχή σας σ' αυτή την έρευνα δίδεται φωνή στο Δήμο σας, στον τόπο σας και στην Ελλάδα που, όπως κάθε τόπος και χώρα, θέλει τη δική της παρουσία σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Παρακαλώ όπως απαντήσετε στο επισυναπτόμενο ερωτηματολόγιο και όπως μας το αποστείλετε στην διεύθυνση «ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ, ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΟΙΚΟΛΟΓΙΑΣ, ΠΜΣ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ. ΕΛ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ 70, ΤΚ 17671, ΑΘΗΝΑ» ή στο ΦΑΞ 210 9577050 ή εναλλακτικά στο e-mail hp25102@hua.gr.

Εκ των προτέρων σας ευχαριστώ πολύ για τη συνεργασία σας.

Με εκτίμηση

Ο Επιβλέπων της Διδ. Διατριβής

Καθηγητής Κωνσταντίνος Δ. Αποστολόπουλος



ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΛΟΓΙΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ»

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Στο πλαίσιο εκπόνησης διδακτορικής διατριβής με θέμα:

«Αξιολόγηση των συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων (Διοικητική Μεταρρύθμιση «Πρόγραμμα Ι. Καποδιστρίας»)σε σχέση με την βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών της χώρας.»

Το παρόν ερωτηματολόγιο είναι ***ανώνυμο*** και τα στοιχεία που θα δοθούν θα χρησιμοποιηθούν ***αποκλειστικά και μόνο*** για τους σκοπούς ***της διδακτορικής διατριβής.***
Η συμμετοχή σας είναι πολύτιμη για την ολοκλήρωση της και η συνεργασία σας απαραίτητη.
Σας ευχαριστώ εκ των προτέρων για τη συνεργασία και το χρόνο που διαθέσατε, πιστεύοντας ότι οι ***ειλικρινείς*** απαντήσεις σας θα συνεισφέρουν τα μέγιστα στην έρευνα αυτή.

Υποψήφιος Διδάκτορας: Φώης Χρήστος

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ Νο:

ΕΝΟΤΗΤΑ 1: ΠΡΟΣΩΠΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

1.Φύλο

1) Άνδρας	
2) Γυναίκα	

2. Ηλικία

.....

3. Θέση στο δήμο

1) Δήμαρχος	
2) Αντιδήμαρχος	
3) Πρόεδρος Δημοτικού Συμβουλίου	
4) Πρόεδρος Δημοτικής Επιχείρησης	

4. Επίπεδο εκπαίδευσης

1) Αναλφάβητος	
2) Απόφοιτος Δημοτικού	
3) Απόφοιτος Γυμνασίου	
4) Απόφοιτος Λυκείου	
5) Απόφοιτος Τεχνικού Λυκείου/Ι.Ε.Κ.	
6) Πτυχιούχος ΑΕΙ/ΤΕΙ	
7) Κάτοχος μεταπτυχιακού/ διδακτορικού τίτλου σπουδών	

5. Ποια είναι η κύρια απασχόλησή σας;

1) Αγρότης	
2) Δημόσιος Υπάλληλος	
3) Ιδιωτικός Υπάλληλος	
4) Ελεύθερος Επαγγελματίας	
5) Οικιακά	
6) Συνταξιούχος	
7) Άνεργος	

6. Σε ποιόν ιδεολογικό χώρο ανήκετε εσείς προσωπικά;

1) Δεξιό	
2) Κέντρο	

3) Αριστερό	
4) Άλλο	

ΕΝΟΤΗΤΑ 2 ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

1) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι συνενώσεις των δήμων βελτίωσαν την σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των παρεχομένων υπηρεσιών;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

2) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι έχει επηρεαστεί η προσβασιμότητα των κατοίκων προς τον δήμαρχο και τους δημοτικούς συμβούλους μετά τις συνενώσεις;

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

3) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι έχει επηρεαστεί η προσβασιμότητα των κατοίκων προς τις δημοτικές υπηρεσίες;

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

4) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούν οι συνενώσεις;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	

5) Πάρα πολύ	

5) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι το μέγεθος του δήμου σχετίζεται με το επίπεδο των παρεχομένων υπηρεσιών;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

6) Ποιες από τις παρακάτω υπηρεσίες θεωρείτε ότι βελτιώθηκαν/επιδεινώθηκαν μετά τις συνενώσεις;

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΜΕΡΙΜΝΑ

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑ

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

ΠΑΙΔΕΙΑ

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

ΠΡΑΣΙΝΟ-ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

ΑΣΦΑΛΕΙΑ ΔΗΜΟΤΩΝ

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

7) Συγκρίνοντας την κατάσταση, πριν και μετά την συνένωση, θεωρείτε ότι η αξία των υπηρεσιών που λαμβάνετε σε σχέση με τους φόρους που πληρώνετε είναι καλύτερη, ίδια ή χειρότερη

1) Πολύ χειρότερη	
2) Λίγο χειρότερη	
3) Αμετάβλητη	
4) Λίγο καλύτερη	
5) Πολύ καλύτερη	

ΕΝΟΤΗΤΑ 3 ΒΙΩΣΙΜΗ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

8) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι συνενώσεις συνέβαλαν στην βελτίωση της ποιότητας της ζωής των κατοίκων της περιοχής σας;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

9) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι συνενώσεις συνέβαλαν στην βελτίωση της τοπικής ανάπτυξης;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	

5) Πάρα πολύ	

10) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι μετά τις συνενώσεις ενισχύθηκε η οικονομική ανάπτυξη της περιοχής;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

11) Πιστεύετε ότι η οικονομική ανάπτυξη προωθήθηκε στον ίδιο βαθμό σε όλο το δήμο ή μόνο σε συγκεκριμένες περιοχές;

☐ ΟΜΟΙΟΜΟΡΦΑ ☐ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ

12) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι μετά τις συνενώσεις ενισχύθηκε η πολιτισμική ανάπτυξη της περιοχής;

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

13) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι μετά τις συνενώσεις ενισχύθηκε η γεωργική ανάπτυξη της περιοχής;

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

14) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι μετά τις συνενώσεις βελτιώθηκε η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος στην περιοχή;

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	

5) Βελτιώθηκε πολύ	

15) Σε ποιο βαθμό θεωρείτε ότι μετά τις συνενώσεις βελτιώθηκε η τουριστική ανάπτυξη της περιοχής ;

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

16) Υπάρχουν μειώσεις του λειτουργικού κόστους που οφείλονται στις συνενώσεις;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

17) Υπάρχουν κόστη, εκτός του λειτουργικού, τα οποία δημιουργηθήκαν από τις συνενώσεις και ενδεχομένως να οδήγησαν σε αποτυχία του εγχειρήματος;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

ΕΝΟΤΗΤΑ 4 ΚΟΙΝΩΝΙΑ

18) Επηρεάστηκε η κοινωνική συνοχή στον δήμο σας μετά την συνένωση;

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	

4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

19) Θεωρείτε ότι ο νέος δήμος στον οποίο έχετε ενταχθεί αποτελεί την δική σας τοπική κοινωνία;

☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

20) Αυξήθηκε το ενδιαφέρον των πολιτών για τα κοινά μετά την συνένωση του δήμου;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

ΕΝΟΤΗΤΑ 5 ΤΟΠΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

21) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι συνενώσεις των δήμων συνέβαλαν στην βελτίωση της τοπικής διακυβέρνησης;

1) Επιδεινώθηκε πολύ	
2) Επιδεινώθηκε λίγο	
3) Αμετάβλητη	
4) Βελτιώθηκε λίγο	
5) Βελτιώθηκε πολύ	

22) Υπήρχαν λειτουργικά εμπόδια κατά την όλη διαδικασία των συνενώσεων;

☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

23) Υπήρξαν νομοθετικές αστοχίες που δυσκόλεψαν την διαδικασία των συνενώσεων;

☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

24) Υπάρχουν κάποια όρια πέραν των οποίων οι συνενώσεις έγιναν λιγότερο αποδοτικές από πλευράς κόστους;

☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

25) Θεωρείτε ότι οι συνενώσεις ενίσχυσαν την τοπική δημοκρατία;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

26) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι συνενώσεις ενίσχυσαν την αποτελεσματικότητα του δήμου σας;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

27) Σε ποιο βαθμό πιστεύετε ότι οι συνενώσεις περιόρισαν την αυτονομία του δήμου σας;

1) Καθόλου	
2) Λίγο	
3) Μέτρια	
4) Πολύ	
5) Πάρα πολύ	

28) Πριν την συνένωση του δήμου σας ήσασταν υπέρ ή εναντίον της;

☐ ΥΠΕΡ ☐ ΚΑΤΑ

29) Σήμερα, δώδεκα χρόνια μετά την συνένωση, η άποψή σας έχει αλλάξει;

☐ ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ

30) Τι εμπειρίες αποκομίσατε από την εφαρμογή των συνενώσεων των δήμων;

1) Θετικές	
2) Ουδέτερες	
3) Αρνητικές	

ΠΙΝΑΚΕΣ ΣΥΧΝΟΤΗΤΩΝ

Statistics

		SEX	AGE	WORK	EDU	MUNPL	POLPAR
N	Valid	236	236	236	236	236	236
	Missing	0	0	0	0	0	0

Frequency Table

SEX

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	161	68,2	68,2	68,2
	2	75	31,8	31,8	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

AGE

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	27	1	,4	,4	,4
	28	8	3,4	3,4	3,8
	29	6	2,5	2,5	6,4
	30	2	,8	,8	7,2
	31	1	,4	,4	7,6
	33	3	1,3	1,3	8,9
	34	2	,8	,8	9,7
	35	10	4,2	4,2	14,0
	36	9	3,8	3,8	17,8
	37	2	,8	,8	18,6
	38	14	5,9	5,9	24,6
	39	8	3,4	3,4	28,0
	40	8	3,4	3,4	31,4
	41	4	1,7	1,7	33,1
	42	2	,8	,8	33,9
	43	10	4,2	4,2	38,1
	45	26	11,0	11,0	49,2
	46	4	1,7	1,7	50,8
	47	8	3,4	3,4	54,2
	48	3	1,3	1,3	55,5
	49	2	,8	,8	56,4
	50	5	2,1	2,1	58,5
	51	8	3,4	3,4	61,9
	52	5	2,1	2,1	64,0
	53	7	3,0	3,0	66,9
	54	10	4,2	4,2	71,2
	55	12	5,1	5,1	76,3

	56	3	1,3	1,3	77,5
	57	4	1,7	1,7	79,2
	58	7	3,0	3,0	82,2
	59	4	1,7	1,7	83,9
	60	10	4,2	4,2	88,1
	61	4	1,7	1,7	89,8
	62	6	2,5	2,5	92,4
	63	4	1,7	1,7	94,1
	64	3	1,3	1,3	95,3
	65	2	,8	,8	96,2
	66	2	,8	,8	97,0
	67	4	1,7	1,7	98,7
	72	3	1,3	1,3	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

WORK

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	36	15,3	15,3	15,3
	2	79	33,5	33,5	48,7
	3	52	22,0	22,0	70,8
	4	60	25,4	25,4	96,2
	5	3	1,3	1,3	97,5
	6	6	2,5	2,5	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

EDU

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2	2	,8	,8	,8
	3	45	19,1	19,1	19,9
	4	89	37,7	37,7	57,6
	5	33	14,0	14,0	71,6
	6	56	23,7	23,7	95,3
	7	11	4,7	4,7	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

MUNPL

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	46	19,5	19,5	19,5
	2	139	58,9	58,9	78,4
	3	27	11,4	11,4	89,8
	4	24	10,2	10,2	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

POLPAR

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	138	58,5	58,5	58,5
	2	76	32,2	32,2	90,7
	3	13	5,5	5,5	96,2
	4	9	3,8	3,8	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

LOCGOV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	6	2,5	2,5	2,5
	2	26	11,0	11,0	13,6
	3	89	37,7	37,7	51,3
	4	95	40,3	40,3	91,5
	5	20	8,5	8,5	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

COSTBEN

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	12	5,1	5,1	5,1
	2	20	8,5	8,5	13,6
	3	110	46,6	46,6	60,2
	4	79	33,5	33,5	93,6
	5	15	6,4	6,4	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

EXPER

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	150	63,6	63,6	63,6
	2	64	27,1	27,1	90,7
	3	22	9,3	9,3	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

IMPQL

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	15	6,4	6,4	6,4
	2	23	9,7	9,7	16,1
	3	94	39,8	39,8	55,9
	4	63	26,7	26,7	82,6

	5	41	17,4	17,4	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

LOCDEV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	3	1,3	1,3	1,3
	2	56	23,7	23,7	25,0
	3	76	32,2	32,2	57,2
	4	92	39,0	39,0	96,2
	5	9	3,8	3,8	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

REDCOST

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	2	21	8,9	8,9	8,9
	3	72	30,5	30,5	39,4
	4	104	44,1	44,1	83,5
	5	39	16,5	16,5	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

COSTFAIL

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	29	12,3	12,3	12,3
	2	54	22,9	22,9	35,2
	3	101	42,8	42,8	78,0
	4	38	16,1	16,1	94,1
	5	14	5,9	5,9	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

OBST

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	218	92,4	92,4	92,4
	2	18	7,6	7,6	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

LAWPROB

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	197	83,5	83,5	83,5
	2	39	16,5	16,5	100,0

	Total	236	100,0	100,0	

LIMIT

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	202	85,6	85,6	85,6
	2	34	14,4	14,4	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

SIZE

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	3	34	14,4	14,4	14,4
	4	120	50,8	50,8	65,3
	5	82	34,7	34,7	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

SOCCOH

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	8	3,4	3,4	3,4
	2	33	14,0	14,0	17,4
	3	95	40,3	40,3	57,6
	4	91	38,6	38,6	96,2
	5	9	3,8	3,8	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

LOCDEM

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	5	2,1	2,1	2,1
	2	40	16,9	16,9	19,1
	3	76	32,2	32,2	51,3
	4	95	40,3	40,3	91,5
	5	20	8,5	8,5	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

PEPLINT

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	38	16,1	16,1	16,1
	2	41	17,4	17,4	33,5
	3	115	48,7	48,7	82,2
	4	35	14,8	14,8	97,0
	5	7	3,0	3,0	100,0

	Total	236	100,0	100,0	

SOSERV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	13	5,5	5,5	5,5
	2	17	7,2	7,2	12,7
	3	83	35,2	35,2	47,9
	4	86	36,4	36,4	84,3
	5	37	15,7	15,7	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

CLEAN

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	11	4,7	4,7	4,7
	2	71	30,1	30,1	34,7
	3	100	42,4	42,4	77,1
	4	31	13,1	13,1	90,3
	5	23	9,7	9,7	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

SCHOOL

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	12	5,1	5,1	5,1
	2	41	17,4	17,4	22,5
	3	42	17,8	17,8	40,3
	4	100	42,4	42,4	82,6
	5	41	17,4	17,4	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

GREEN

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	2	,8	,8	,8
	2	34	14,4	14,4	15,3
	3	74	31,4	31,4	46,6
	4	94	39,8	39,8	86,4
	5	32	13,6	13,6	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

SEC

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent

Valid	1	13	5,5	5,5	5,5
	2	78	33,1	33,1	38,6
	3	92	39,0	39,0	77,5
	4	40	16,9	16,9	94,5
	5	13	5,5	5,5	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

EFFECT

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	6	2,5	2,5	2,5
	2	25	10,6	10,6	13,1
	3	65	27,5	27,5	40,7
	4	100	42,4	42,4	83,1
	5	40	16,9	16,9	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

AUTON

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	22	9,3	9,3	9,3
	2	76	32,2	32,2	41,5
	3	74	31,4	31,4	72,9
	4	49	20,8	20,8	93,6
	5	15	6,4	6,4	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

ECODEV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	11	4,7	4,7	4,7
	2	38	16,1	16,1	20,8
	3	58	24,6	24,6	45,3
	4	102	43,2	43,2	88,6
	5	27	11,4	11,4	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

TYPEED

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	61	25,8	25,8	25,8
	2	175	74,2	74,2	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

CULTDEV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	9	3,8	3,8	3,8
	2	31	13,1	13,1	16,9
	3	66	28,0	28,0	44,9
	4	100	42,4	42,4	87,3
	5	30	12,7	12,7	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

AGRODEV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	20	8,5	8,5	8,5
	2	22	9,3	9,3	17,8
	3	78	33,1	33,1	50,8
	4	107	45,3	45,3	96,2
	5	9	3,8	3,8	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

ENVPRO

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	5	2,1	2,1	2,1
	2	16	6,8	6,8	8,9
	3	23	9,7	9,7	18,6
	4	82	34,7	34,7	53,4
	5	110	46,6	46,6	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

TOURDEV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	7	3,0	3,0	3,0
	2	43	18,2	18,2	21,2
	3	50	21,2	21,2	42,4
	4	102	43,2	43,2	85,6
	5	34	14,4	14,4	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

OPPAST

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	157	66,5	66,5	66,5
	2	79	33,5	33,5	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

OPTODAY

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	192	81,4	81,4	81,4
	2	44	18,6	18,6	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

SERVTAX

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	20	8,5	8,5	8,5
	2	67	28,4	28,4	36,9
	3	71	30,1	30,1	66,9
	4	54	22,9	22,9	89,8
	5	24	10,2	10,2	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

LOCSOC

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	183	77,5	77,5	77,5
	2	53	22,5	22,5	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

CITPROX

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	29	12,3	12,3	12,3
	2	71	30,1	30,1	42,4
	3	92	39,0	39,0	81,4
	4	44	18,6	18,6	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

PROXSERV_

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	26	11,0	11,0	11,0
	2	68	28,8	28,8	39,8
	3	89	37,7	37,7	77,5
	4	53	22,5	22,5	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

EGOV

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	1	,4	,4	,4
	2	19	8,1	8,1	8,5
	3	18	7,6	7,6	16,1
	4	97	41,1	41,1	57,2
	5	101	42,8	42,8	100,0
	Total	236	100,0	100,0	

```
GET
  FILE='C:\Documents and Settings\Fois\Desktop\KALLIKRATIS\PHD.sav'.
DATASET NAME DataSet1 WINDOW=FRONT.
```

ΠΟΛΛΑΠΛΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ IMPQL

Variables Entered/Removed[b]

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	FACTOR4, FACTOR3, FACTOR2, FACTOR1[a]	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: IMPQL

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,926[a]	,857	,855	,41

a. Predictors: (Constant), FACTOR4, FACTOR3, FACTOR2, FACTOR1

ANOVA[b]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	235,034	4	58,759	347,130	,000[a]
	Residual	39,101	231	,169		
	Total	274,136	235			

a. Predictors: (Constant), FACTOR4, FACTOR3, FACTOR2, FACTOR1

b. Dependent Variable: IMPQL

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,390	,027		126,574	,000
	FACTOR1	,664	,027	,615	24,734	,000
	FACTOR2	,518	,027	,480	19,303	,000
	FACTOR3	,455	,027	,421	16,962	,000
	FACTOR4	,290	,027	,268	10,791	,000

a. Dependent Variable: IMPQL

ΠΟΛΛΑΠΛΗ ΠΑΛΙΔΡΟΜΗΣΗ LOCDEV

Variables Entered/Removed[b]

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	FACTOR4, FACTOR3, FACTOR2, FACTOR1[a]	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: LOCDEV

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,816[a]	,665	,659	,52

a. Predictors: (Constant), FACTOR4, FACTOR3, FACTOR2, FACTOR1

ANOVA[b]

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	123,860	4	30,965	114,672	,000[a]
	Residual	62,377	231	,270		
	Total	186,237	235			

a. Predictors: (Constant), FACTOR4, FACTOR3, FACTOR2, FACTOR1

b. Dependent Variable: LOCDEV

Coefficients[a]

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,203	,034		94,702	,000
	FACTOR1	,624	,034	,701	18,407	,000
	FACTOR2	,328	,034	,369	9,678	,000
	FACTOR3	,156	,034	,175	4,588	,000
	FACTOR4	7,683E-02	,034	,086	2,267	,024

a. Dependent Variable: LOCDEV

ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ OPPAST

Case Processing Summary

Unweighted Cases[a]		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	236	100,0
	Missing Cases	0	,0
	Total	236	100,0
Unselected Cases		0	,0
Total		236	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Dependent Variable Encoding

Original Value	Internal Value
1	0
2	1

Block 0: Beginning Block

Classification Table[a,b]

Observed			Predicted		
			OPPAST		Percentage Correct
			1	2	
Step 0	OPPAST	1	157	0	100,0
		2	79	0	,0
	Overall Percentage				66,5

a. Constant is included in the model.

b. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 0	Constant	-,687	,138	24,790	1	,000	,503

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 0	Variables	FACTOR1	4,160	1	,041
		FACTOR2	17,257	1	,000
		FACTOR3	88,061	1	,000
		FACTOR4	26,730	1	,000
	Overall Statistics		136,207	4	,000

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	188,366	4	,000
	Block	188,366	4	,000
	Model	188,366	4	,000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	112,529	,550	,763

Classification Table[a]

			Predicted		
			OPPAST		Percentage Correct
	Observed		1	2	
Step 1	OPPAST	1	149	8	94,9
		2	10	69	87,3
	Overall Percentage				92,4

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1[a]	FACTOR1	-,702	,357	3,855	1	,050	,496
	FACTOR2	-2,044	,410	24,853	1	,000	,129
	FACTOR3	-3,203	,501	40,928	1	,000	,041
	FACTOR4	-1,797	,384	21,878	1	,000	,166
	Constant	-1,556	,307	25,700	1	,000	,211

a. Variable(s) entered on step 1: FACTOR1, FACTOR2, FACTOR3, FACTOR4.

ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ OPTODAY

Case Processing Summary

Unweighted Cases[a]		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	236	100,0
	Missing Cases	0	,0
	Total	236	100,0
Unselected Cases		0	,0
Total		236	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Dependent Variable Encoding

Original Value	Internal Value
1	0
2	1

Block 0: Beginning Block

Classification Table[a,b]

Observed			Predicted		
			OPTODAY		Percentage Correct
			1	2	
Step 0	OPTODAY	1	192	0	100,0
		2	44	0	,0
	Overall Percentage				81,4

a. Constant is included in the model.

b. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 0	Constant	-1,473	,167	77,698	1	,000	,229

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 0	Variables	FACTOR1	46,870	1	,000
		FACTOR2	31,744	1	,000
		FACTOR3	18,154	1	,000
		FACTOR4	37,842	1	,000
	Overall Statistics		134,610	4	,000

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	187,799	4	,000
	Block	187,799	4	,000
	Model	187,799	4	,000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	39,243	,549	,888

Classification Table[a]

			Predicted		
			OPTODAY		Percentage Correct
	Observed		1	2	
Step 1	OPTODAY	1	190	2	99,0
		2	5	39	88,6
	Overall Percentage				97,0

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1[a]	FACTOR1	-6,050	1,683	12,918	1	,000	,002
	FACTOR2	-4,936	1,307	14,256	1	,000	,007
	FACTOR3	-4,086	1,105	13,686	1	,000	,017
	FACTOR4	-3,098	,740	17,540	1	,000	,045
	Constant	-6,860	1,611	18,134	1	,000	,001

ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ EXPER_N

Case Processing Summary

Unweighted Cases[a]		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	172	72,9
	Missing Cases	64	27,1
	Total	236	100,0
Unselected Cases		0	,0
Total		236	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Dependent Variable Encoding

Original Value	Internal Value
1,00	0
2,00	1

Block 0: Beginning Block

Classification Table[a,b]

Observed			Predicted		
			EXPER_N		Percentage Correct
			1,00	2,00	
Step 0	EXPER_N	1,00	150	0	100,0
		2,00	22	0	,0
	Overall Percentage				87,2

a. Constant is included in the model.

b. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 0	Constant	-1,920	,228	70,697	1	,000	,147

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 0	Variables	FACTOR1	68,060	1	,000
		FACTOR2	28,157	1	,000
		FACTOR3	48,051	1	,000
		FACTOR4	15,155	1	,000
	Overall Statistics		126,450	4	,000

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	131,542	4	,000
	Block	131,542	4	,000
	Model	131,542	4	,000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	,000	,535	1,000

Classification Table[a]

			Predicted		
			EXPER_N		Percentage Correct
	Observed		1,00	2,00	
Step 1	EXPER_N	1,00	150	0	100,0
		2,00	0	22	100,0
	Overall Percentage				100,0

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1[a]	FACTOR1	-19,405	3683,930	,000	1	**,996**	,000
	FACTOR2	-15,512	2185,000	,000	1	**,994**	,000
	FACTOR3	-16,546	4970,801	,000	1	**,997**	,000
	FACTOR4	-6,684	2417,534	,000	1	**,998**	,001
	Constant	-26,897	2658,358	,000	1	**,992**	,000

a. Variable(s) entered on step 1: FACTOR1, FACTOR2, FACTOR3, FACTOR4.

ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ LOCSOC

Case Processing Summary

Unweighted Cases[a]		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	236	100,0
	Missing Cases	0	,0
	Total	236	100,0
Unselected Cases		0	,0
Total		236	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Dependent Variable Encoding

Original Value	Internal Value
1	0
2	1

Block 0: Beginning Block

Classification Table[a,b]

Observed			Predicted		
			LOCSOC		Percentage Correct
			1	2	
Step 0	LOCSOC	1	183	0	100,0
		2	53	0	,0
	Overall Percentage				77,5

a. Constant is included in the model.

b. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 0	Constant	-1,239	,156	63,109	1	,000	,290

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 0	Variables	FACTOR1	30,550	1	,000
		FACTOR2	22,443	1	,000
		FACTOR3	9,537	1	,002
		FACTOR4	9,091	1	,003
	Overall Statistics		71,621	4	,000

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	95,048	4	,000
	Block	95,048	4	,000
	Model	95,048	4	,000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	156,358	,332	,506

Classification Table[a]

			Predicted		
			LOCSOC		Percentage Correct
	Observed		1	2	
Step 1	LOCSOC	1	180	3	98,4
		2	25	28	52,8
	Overall Percentage				88,1

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1[a]	FACTOR1	-1,898	,360	27,834	1	,000	,150
	FACTOR2	-1,305	,252	26,704	1	,000	,271
	FACTOR3	-,939	,235	15,888	1	,000	,391
	FACTOR4	,983	,231	18,115	1	,000	2,672
	Constant	-2,224	,304	53,465	1	,000	,108

a. Variable(s) entered on step 1: FACTOR1, FACTOR2, FACTOR3, FACTOR4.

ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΑΛΙΔΡΟΜΗΣΗ LIMIT

Case Processing Summary

Unweighted Cases[a]		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	236	100,0
	Missing Cases	0	,0
	Total	236	100,0
Unselected Cases		0	,0
Total		236	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Dependent Variable Encoding

Original Value	Internal Value
1	0
2	1

Block 0: Beginning Block

Classification Table[a,b]

Observed			Predicted		
			LIMIT		Percentage Correct
			1	2	
Step 0	LIMIT	1	202	0	100,0
		2	34	0	,0
	Overall Percentage				85,6

a. Constant is included in the model.

b. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 0	Constant	-1,782	,185	92,403	1	,000	,168

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 0	Variables	FACTOR1	50,506	1	,000
		FACTOR2	17,773	1	,000
		FACTOR3	4,184	1	,041
		FACTOR4	7,705	1	,006
	Overall Statistics		80,168	4	,000

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	60,228	1	,000
	Block	60,228	1	,000
	Model	60,228	1	,000
Step 2	Step	42,545	1	,000
	Block	102,773	2	,000
	Model	102,773	2	,000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	134,368	,225	,401
2	91,823	,353	,629

Classification Table[a]

			Predicted		
			LIMIT		Percentage Correct
	Observed		1	2	
Step 1	LIMIT	1	193	9	95,5
		2	21	13	38,2
	Overall Percentage				87,3
Step 2	LIMIT	1	199	3	98,5
		2	7	27	79,4
	Overall Percentage				95,8

a. The cut value is ,50

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1[a]	FACTOR1	1,882	,307	37,592	1	,000	6,569
	Constant	-2,781	,355	61,341	1	,000	,062
Step 2[b]	FACTOR1	3,107	,525	34,979	1	,000	2,346
	FACTOR2	2,566	,518	24,580	1	,000	1,019
	Constant	-4,770	,724	43,449	1	,000	,008

a. Variable(s) entered on step 1: FACTOR1.

b. Variable(s) entered on step 2: FACTOR2.

Model if Term Removed[a]

Variable		Model Log Likelihood	Change in -2 Log Likelihood	df	Sig. of the Change
Step 1	FACTOR1	-105,930	77,491	1	,000
Step 2	FACTOR1	-101,696	111,570	1	,000
	FACTOR2	-73,765	55,708	1	,000

a. Based on conditional parameter estimates

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 1	Variables	FACTOR2	27,428	1	,000
		FACTOR3	7,734	1	,005
		FACTOR4	3,379	1	,066
	Overall Statistics		34,550	3	,000
Step 2	Variables	FACTOR3	,000	1	,989
		FACTOR4	2,549	1	,110
	Overall Statistics		2,551	2	,279

ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΑΛΙΝΔΡΟΜΗΣΗ OBST

Case Processing Summary

Unweighted Cases[a]		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	236	100,0
	Missing Cases	0	,0
	Total	236	100,0
Unselected Cases		0	,0
Total		236	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Dependent Variable Encoding

Original Value	Internal Value
1	0
2	1

Block 0: Beginning Block

Classification Table[a,b]

Observed			Predicted		
			OBST		Percentage Correct
			1	2	
Step 0	OBST	1	218	0	100,0
		2	18	0	,0
	Overall Percentage				92,4

a. Constant is included in the model.

b. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 0	Constant	-2,494	,245	103,432	1	,000	,083

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 0	Variables	FACTOR1	36,862	1	,000
		FACTOR2	10,142	1	,001
		FACTOR3	3,802	1	,051
		FACTOR4	11,114	1	,001
	Overall Statistics		61,919	4	,000

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	46,204	1	,000
	Block	46,204	1	,000
	Model	46,204	1	,000
Step 2	Step	30,293	1	,000
	Block	76,497	2	,000
	Model	76,497	2	,000
Step 3	Step	7,249	1	,007
	Block	83,746	3	,000
	Model	83,746	3	,000
Step 4	Step	43,488	1	,000
	Block	127,234	4	,000
	Model	127,234	4	,000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	81,031	,178	,427
2	50,738	,277	,664
3	43,489	,299	,717
4	,001	,417	1,000

Classification Table[a]

			Predicted		
			OBST		Percentage Correct
	Observed		1	2	
Step 1	OBST	1	211	7	96,8
		2	18	0	,0
	Overall Percentage				89,4
Step 2	OBST	1	211	7	96,8
		2	10	8	44,4
	Overall Percentage				92,8
Step 3	OBST	1	211	7	96,8
		2	6	12	66,7
	Overall Percentage				94,5
Step 4	OBST	1	218	0	100,0
		2	0	18	100,0
	Overall Percentage				100,0

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1[a]	FACTOR1	2,471	,536	21,288	1	,000	11,837
	Constant	-4,421	,737	36,010	1	,000	,012
Step 2[b]	FACTOR1	4,078	,863	22,318	1	,000	59,052
	FACTOR2	3,833	1,181	10,534	1	,001	46,210
	Constant	-8,160	1,806	20,420	1	,000	,000
Step 3[c]	FACTOR1	4,211	1,076	15,323	1	,000	67,456
	FACTOR2	4,615	1,653	7,794	1	,005	100,939
	FACTOR4	-1,014	,398	6,483	1	,011	,363
	Constant	-9,318	2,467	14,265	1	,000	,000
Step 4[d]	FACTOR1	974,624	3988,463	,060	1	,807	,
	FACTOR2	1177,956	4817,418	,060	1	,807	,
	FACTOR3	-497,573	2044,227	,059	1	,808	,000
	FACTOR4	-351,195	1437,794	,060	1	,807	,000
	Constant	-2149,223	8793,416	,060	1	,807	,000

a. Variable(s) entered on step 1: FACTOR1.

b. Variable(s) entered on step 2: FACTOR2.

c. Variable(s) entered on step 3: FACTOR4.

d. Variable(s) entered on step 4: FACTOR3.

Model if Term Removed[a]

Variable		Model Log Likelihood	Change in -2 Log Likelihood	df	Sig. of the Change
Step 1	FACTOR1	-80,729	80,427	1	,000
Step 2	FACTOR1	-156,592	262,445	1	,000
	FACTOR2	-48,446	46,153	1	,000
Step 3	FACTOR1	-165,428	287,367	1	,000
	FACTOR2	-44,931	46,373	1	,000
	FACTOR4	-25,467	7,445	1	,006
Step 4	FACTOR1	-203,053	406,106	1	,000
	FACTOR2	-136,087	272,172	1	,000
	FACTOR3	-53,844	107,687	1	,000
	FACTOR4	-119,925	239,848	1	,000

a. Based on conditional parameter estimates

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 1	Variables	FACTOR2	18,334	1	,000
		FACTOR3	7,999	1	,005
		FACTOR4	7,507	1	,006
	Overall Statistics		24,613	3	,000
Step 2	Variables	FACTOR3	,064	1	,800
		FACTOR4	7,376	1	,007
	Overall Statistics		11,053	2	,004
Step 3	Variables	FACTOR3	7,446	1	,006
	Overall Statistics		7,446	1	,006

ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΠΑΛΙΔΡΟΜΗΣΗ LAWPROB

Case Processing Summary

Unweighted Cases[a]		N	Percent
Selected Cases	Included in Analysis	236	100,0
	Missing Cases	0	,0
	Total	236	100,0
Unselected Cases		0	,0
Total		236	100,0

a. If weight is in effect, see classification table for the total number of cases.

Dependent Variable Encoding

Original Value	Internal Value
1	0
2	1

Block 0: Beginning Block

Classification Table[a,b]

Observed		Predicted		
		LAWPROB		Percentage Correct
		1	2	
Step 0	1	197	0	100,0
	2	39	0	,0
Overall Percentage				83,5

a. Constant is included in the model.

b. The cut value is ,500

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 0	Constant	-1,619	,175	85,391	1	,000	,198

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 0	Variables	FACTOR1	40,584	1	,000
		FACTOR2	36,336	1	,000
		FACTOR3	21,832	1	,000
		FACTOR4	,769	1	,381
	Overall Statistics		99,522	4	,000

Omnibus Tests of Model Coefficients

		Chi-square	df	Sig.
Step 1	Step	46,132	1	,000
	Block	46,132	1	,000
	Model	46,132	1	,000
Step 2	Step	83,660	1	,000
	Block	129,792	2	,000
	Model	129,792	2	,000
Step 3	Step	17,574	1	,000
	Block	147,366	3	,000
	Model	147,366	3	,000
Step 4	Step	9,100	1	,003
	Block	156,466	4	,000
	Model	156,466	4	,000

Model Summary

Step	-2 Log likelihood	Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square
1	165,457	,178	,300
2	81,797	,423	,715
3	64,222	,464	,784
4	55,122	,485	,819

Classification Table[a]

			Predicted		
			LAWPROB		Percentage Correct
	Observed		1	2	
Step 1	LAWPROB	1	188	9	95,4
		2	26	13	33,3
	Overall Percentage				85,2
Step 2	LAWPROB	1	192	5	97,5
		2	7	32	82,1
	Overall Percentage				94,9
Step 3	LAWPROB	1	186	11	94,4
		2	7	32	82,1
	Overall Percentage				92,4
Step 4	LAWPROB	1	186	11	94,4
		2	7	32	82,1
	Overall Percentage				92,4

Variables in the Equation

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1[a]	FACTOR1	1,432	,246	33,916	1	,000	4,189
	Constant	-2,198	,264	69,173	1	,000	,111
Step 2[b]	FACTOR1	3,542	,626	31,974	1	,000	34,539
	FACTOR2	3,995	,716	31,097	1	,000	54,322
	Constant	-5,806	,966	36,099	1	,000	,003
Step 3[c]	FACTOR1	3,028	,638	22,522	1	,000	20,661
	FACTOR2	2,440	,712	11,741	1	,001	11,478
	FACTOR3	2,501	,944	7,022	1	,008	12,195
	Constant	-5,197	,960	29,328	1	,000	,006
Step 4[d]	FACTOR1	5,513	1,429	14,893	1	,000	247,992
	FACTOR2	2,353	,512	21,108	1	,000	10,520
	FACTOR3	6,100	1,835	11,053	1	,001	445,672
	FACTOR4	1,979	,733	7,279	1	,007	7,233
	Constant	-9,105	2,323	15,361	1	,000	,000

a. Variable(s) entered on step 1: FACTOR1.

b. Variable(s) entered on step 2: FACTOR2.

c. Variable(s) entered on step 3: FACTOR3.

d. Variable(s) entered on step 4: FACTOR4.

Model if Term Removed[a]

Variable		Model Log Likelihood	Change in -2 Log Likelihood	df	Sig. of the Change
Step 1	FACTOR1	-109,339	53,221	1	,000
Step 2	FACTOR1	-97,947	114,096	1	,000
	FACTOR2	-107,540	133,284	1	,000
Step 3	FACTOR1	-87,860	111,498	1	,000
	FACTOR2	-71,380	78,537	1	,000
	FACTOR3	-45,928	27,634	1	,000
Step 4	FACTOR1	-131,236	207,349	1	,000
	FACTOR2	-65,868	76,615	1	,000
	FACTOR3	-63,124	71,126	1	,000
	FACTOR4	-33,916	12,709	1	,000

a. Based on conditional parameter estimates

Variables not in the Equation

			Score	df	Sig.
Step 1	Variables	FACTOR2	49,403	1	,000
		FACTOR3	36,593	1	,000
		FACTOR4	,043	1	,836
	Overall Statistics		86,489	3	,000
Step 2	Variables	FACTOR3	12,234	1	,000
		FACTOR4	1,433	1	,231
	Overall Statistics		13,196	2	,001
Step 3	Variables	FACTOR4	7,601	1	,006
	Overall Statistics		7,601	1	,006

ΠΑΡΑΓΟΝΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	Analysis N
21	3,41	,888	236
1	3,28	,897	236
16	3,68	,853	236
17	2,81	1,042	236
5	4,20	,672	236
18	3,25	,867	236
25	3,36	,933	236
21	2,71	1,003	236
6A	3,50	1,021	236
6B	2,93	1,004	236
6C	3,50	1,120	236
6D	3,51	,929	236
6E	2,84	,958	236
26	3,61	,973	236
27	2,83	1,064	236
10	3,41	1,037	236
12	3,47	1,000	236
13	3,27	,985	236
14	4,17	1,000	236
15	3,48	1,041	236
7	2,98	1,124	236
2	2,64	,923	236
3	2,72	,936	236
4	4,18	,914	236

Correlation Matrix[a]

		21	1	16	17	5	18	25	21
Correlation	21	1,000	,670	,561	-,479	,387	,627	,648	,373
	1	,670	1,000	,660	-,439	,556	,533	,695	,519
	16	,561	,660	1,000	-,290	,558	,466	,631	,380
	17	-,479	-,439	-,290	1,000	-,119	-,260	-,409	-,400
	5	,387	,556	,558	-,119	1,000	,261	,385	,125
	18	,627	,533	,466	-,260	,261	1,000	,676	,388
	25	,648	,695	,631	-,409	,385	,676	1,000	,521
	21	,373	,519	,380	-,400	,125	,388	,521	1,000
	6A	,741	,752	,699	-,477	,423	,746	,737	,468
	6B	,638	,512	,486	-,367	,292	,636	,549	,331
	6C	,667	,702	,695	-,435	,594	,632	,781	,412
	6D	,715	,673	,516	-,367	,406	,504	,622	,523
	6E	,663	,492	,483	-,394	,434	,510	,427	,253
	26	,691	,622	,653	-,538	,240	,598	,697	,577
	27	,126	,144	,192	-,058	-,075	,127	,158	,324
	10	,691	,643	,521	-,466	,223	,528	,635	,583
	12	,769	,543	,450	-,492	,193	,559	,557	,543
	13	,696	,533	,531	-,447	,072	,468	,664	,431
	14	,793	,607	,557	-,450	,259	,558	,605	,303
	15	,707	,614	,531	-,376	,547	,510	,593	,247
	7	,687	,529	,414	-,243	,304	,529	,539	,515
	2	,659	,613	,421	-,436	,242	,566	,522	,526
	3	,612	,712	,472	-,410	,417	,477	,527	,583
	4	,575	,459	,504	-,352	,349	,554	,468	,195
Sig. (1-tailed)	21		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	1	,000		,000	,000	,000	,000	,000	,000
	16	,000	,000		,000	,000	,000	,000	,000
	17	,000	,000	,000		,034	,000	,000	,000
	5	,000	,000	,000	,034		,000	,000	,027
	18	,000	,000	,000	,000	,000		,000	,000
	25	,000	,000	,000	,000	,000	,000		,000
	21	,000	,000	,000	,000	,027	,000	,000	
	6A	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6B	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6C	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6D	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6E	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000

	26	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	27	,027	,013	,002	,189	,124	,026	,008	,000
	10	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	12	,000	,000	,000	,000	,001	,000	,000	,000
	13	,000	,000	,000	,000	,136	,000	,000	,000
	14	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	15	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	7	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	2	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	3	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	4	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,001

Correlation Matrix[a]

		6A	6B	6C	6D	6E	26	27	10
Correlation	21	,741	,638	,667	,715	,663	,691	,126	,691
	1	,752	,512	,702	,673	,492	,622	,144	,643
	16	,699	,486	,695	,516	,483	,653	,192	,521
	17	-,477	-,367	-,435	-,367	-,394	-,538	-,058	-,466
	5	,423	,292	,594	,406	,434	,240	-,075	,223
	18	,746	,636	,632	,504	,510	,598	,127	,528
	25	,737	,549	,781	,622	,427	,697	,158	,635
	21	,468	,331	,412	,523	,253	,577	,324	,583
	6A	1,000	,784	,811	,715	,669	,789	,229	,705
	6B	,784	1,000	,677	,694	,616	,644	,204	,554
	6C	,811	,677	1,000	,631	,614	,703	,312	,595
	6D	,715	,694	,631	1,000	,632	,613	,163	,680
	6E	,669	,616	,614	,632	1,000	,644	,202	,447
	26	,789	,644	,703	,613	,644	1,000	,402	,746
	27	,229	,204	,312	,163	,202	,402	1,000	,238
	10	,705	,554	,595	,680	,447	,746	,238	1,000
	12	,709	,613	,539	,690	,559	,791	,301	,758
	13	,659	,474	,604	,585	,496	,705	,239	,643
	14	,742	,537	,616	,657	,512	,699	,344	,696
	15	,632	,609	,791	,653	,572	,536	,221	,429
	7	,654	,670	,546	,650	,506	,580	,289	,628
	2	,736	,634	,527	,636	,593	,732	,170	,651
	3	,731	,577	,569	,690	,599	,699	,181	,654
	4	,657	,491	,532	,384	,635	,610	,163	,394
Sig. (1-tailed)	21	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,027	,000

	1	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,013	,000
	16	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,002	,000
	17	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,189	,000
	5	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,124	,000
	18	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,026	,000
	25	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,008	,000
	21	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6A		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6B	,000		,000	,000	,000	,000	,001	,000
	6C	,000	,000		,000	,000	,000	,000	,000
	6D	,000	,000	,000		,000	,000	,006	,000
	6E	,000	,000	,000	,000		,000	,001	,000
	26	,000	,000	,000	,000	,000		,000	,000
	27	,000	,001	,000	,006	,001	,000		,000
	10	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	
	12	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	13	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	14	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	15	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	7	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	2	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,004	,000
	3	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,003	,000
	4	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,006	,000

Correlation Matrix[a]

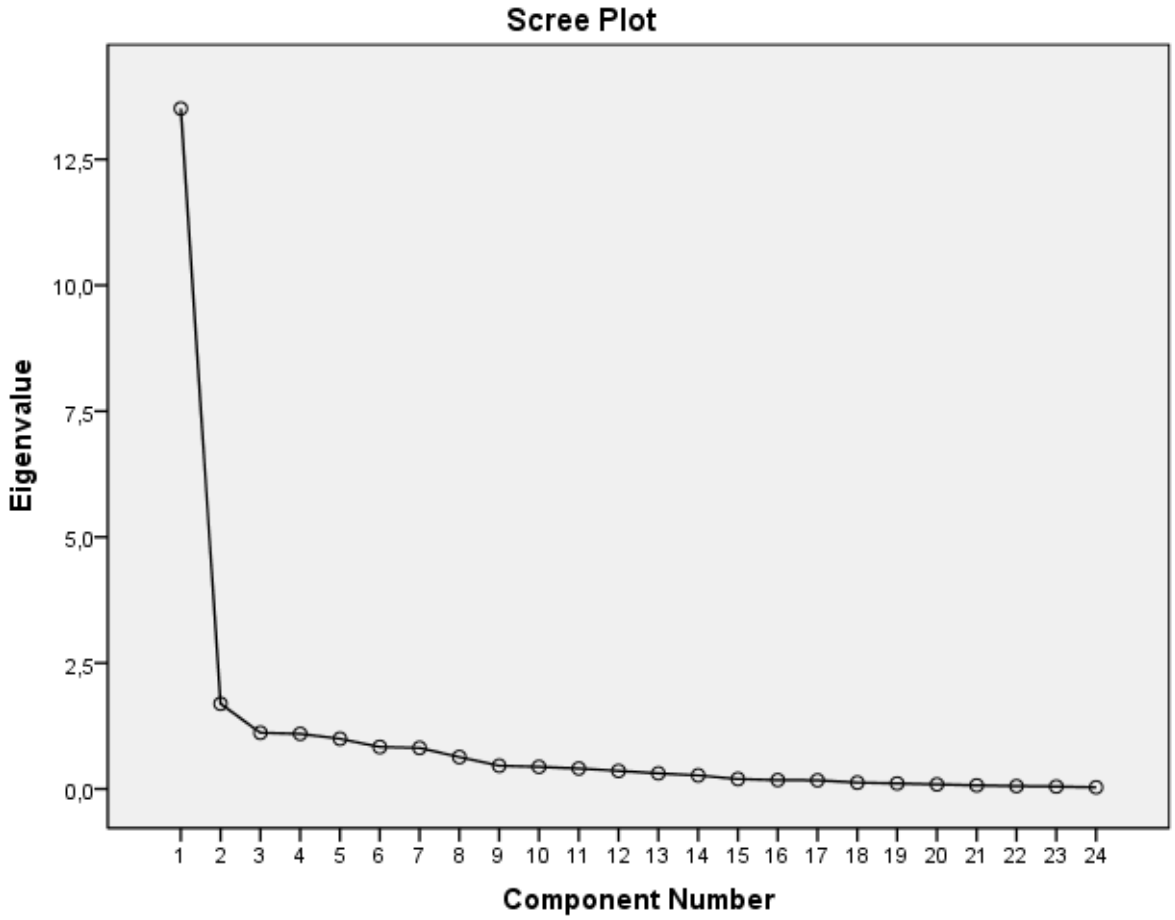
		12	13	14	15	7	2	3	4
Correlation	21	,769	,696	,793	,707	,687	,659	,612	,575
	1	,543	,533	,607	,614	,529	,613	,712	,459
	16	,450	,531	,557	,531	,414	,421	,472	,504
	17	-,492	-,447	-,450	-,376	-,243	-,436	-,410	-,352
	5	,193	,072	,259	,547	,304	,242	,417	,349
	18	,559	,468	,558	,510	,529	,566	,477	,554
	25	,557	,664	,605	,593	,539	,522	,527	,468
	21	,543	,431	,303	,247	,515	,526	,583	,195
	6A	,709	,659	,742	,632	,654	,736	,731	,657
	6B	,613	,474	,537	,609	,670	,634	,577	,491
	6C	,539	,604	,616	,791	,546	,527	,569	,532
	6D	,690	,585	,657	,653	,650	,636	,690	,384
	6E	,559	,496	,512	,572	,506	,593	,599	,635

	26	,791	,705	,699	,536	,580	,732	,699	,610
	27	,301	,239	,344	,221	,289	,170	,181	,163
	10	,758	,643	,696	,429	,628	,651	,654	,394
	12	1,000	,654	,741	,510	,698	,816	,725	,462
	13	,654	1,000	,709	,543	,535	,532	,488	,500
	14	,741	,709	1,000	,645	,563	,564	,551	,441
	15	,510	,543	,645	1,000	,463	,485	,563	,388
	7	,698	,535	,563	,463	1,000	,702	,649	,529
	2	,816	,532	,564	,485	,702	1,000	,875	,555
	3	,725	,488	,551	,563	,649	,875	1,000	,462
	4	,462	,500	,441	,388	,529	,555	,462	1,000
Sig. (1-tailed)	21	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	1	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	16	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	17	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	5	,001	,136	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	18	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	25	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	21	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,001
	6A	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6B	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6C	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6D	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	6E	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	26	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	27	,000	,000	,000	,000	,000	,004	,003	,006
	10	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	12		,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000
	13	,000		,000	,000	,000	,000	,000	,000
	14	,000	,000		,000	,000	,000	,000	,000
	15	,000	,000	,000		,000	,000	,000	,000
	7	,000	,000	,000	,000		,000	,000	,000
	2	,000	,000	,000	,000	,000		,000	,000
	3	,000	,000	,000	,000	,000	,000		,000
	4	,000	,000	,000	,000	,000	,000	,000	

a. Determinant = 1,25E-012

KMO and Bartlett's Test

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,858
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	6199,632
	df	276
	Sig.	,000



Component Matrix[a]

	Component			
	1	2	3	4
21	,864	,044	-,063	,153
1	,803	,192	-,010	-,346
16	,711	,317	,276	-,160
17	-,543	,172	,027	,084
5	,460	,733	-,099	-,268

18	,724	,075	-,009	,188
25	,796	,101	,220	-,189
21	,584	-,411	,008	-,533
6A	,922	,080	-,001	,069
6B	,772	,051	-,126	,232
6C	,840	,306	,263	-,049
6D	,818	,011	-,141	-,121
6E	,729	,180	-,154	,332
26	,874	-,207	,133	,048
27	,296	-,369	,603	,113
10	,802	-,278	,000	-,176
12	,833	-,351	-,136	,062
13	,751	-,205	,247	,115
14	,802	-,092	,221	,146
15	,741	,346	,144	,037
7	,759	-,165	-,197	,072
2	,808	-,233	-,390	,026
3	,806	-,098	-,348	-,197
4	,655	,155	-,073	,420

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 4 components extracted.

Communalities

	Extraction
21	,776
1	,801
16	,708
17	,332
5	,831
18	,565
25	,728
21	,794
6A	,862
6B	,669
6C	,871
6D	,704
6E	,698
26	,827
27	,600
10	,751

12	,839
13	,681
14	,722
15	,691
7	,647
2	,860
3	,819
4	,635

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

Component	Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total
1	13,510	56,290	56,290	5,720
2	1,691	7,048	63,338	5,330
3	1,115	4,645	67,983	4,341
4	1,094	4,558	72,541	2,019

Total Variance Explained

Component	Rotation Sums of Squared Loadings	
	% of Variance	Cumulative %
1	23,832	23,832
2	22,208	46,040
3	18,089	64,128
4	8,412	72,541

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotated Component Matrix[a]

	Component			
	1	2	3	4
21	,662	,410	,375	,174
1	,255	,545	,659	,058

16	,267	,234	,718	,257
17	-,262	-,456	-,162	-,173
5	,178	,050	,834	-,320
18	,589	,277	,332	,177
25	,293	,431	,596	,316
21	-,074	,834	,189	,239
6A	,621	,449	,480	,212
6B	,682	,332	,287	,106
6C	,430	,260	,727	,302
6D	,451	,572	,411	,063
6E	,748	,195	,315	,034
26	,512	,541	,293	,432
27	-,060	-,108	-,004	-,765
10	,335	,700	,253	,291
12	,560	,674	,085	,253
13	,455	,397	,242	,508
14	,526	,358	,330	,456
15	,469	,174	,640	,173
7	,557	,547	,163	,106
2	,601	,699	,099	-,025
3	,436	,731	,294	-,084
4	,743	,092	,251	,110

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 6 iterations.

Component Transformation Matrix

Component	1	2	3	4
1	,610	,572	,485	,255
2	,090	-,530	,732	-,419
3	-,281	-,325	,289	,855
4	,735	-,535	-,382	,167

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.