



Ελληνική Δημοκρατία
Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης



εκδδα

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ:

Διαδημοτική Συνεργασία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των δήμων. Μελέτη περίπτωσης: Διαδημοτική Συνεργασία Δήμων του Νομού Δωδεκανήσων στο πλαίσιο της εργασίας του Συμβουλίου της Ευρώπης

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

Αναπτυξιακών και Περιφερειακών Πολιτικών

Επιβλέπων:

Κίμων Σιδηρόπουλος

Σπουδάστρια:

Δωροθέα Ζέλλιου

ΑΘΗΝΑ - 2018

Διαδημοτική Συνεργασία για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των δήμων. Μελέτη περίπτωσης: Διαδημοτική Συνεργασία Δήμων του Νομού Δωδεκανήσων στο πλαίσιο της εργασίας του Συμβουλίου της Ευρώπης

ΕΣΔΔΑ

Δωροθέα Ζέλλιου

©

2018 - Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής».

Αθήνα, 12/12/2018

Δωροθέα Ζέλλιου

Περίληψη

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη της Διαδημοτικής Συνεργασίας, ως τρόπου άσκησης δημοτικών αρμοδιοτήτων, σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος. Παρουσιάζονται οι σχετικές δράσεις του ΣτΕ στην Ελλάδα, με σκοπό την ενδυνάμωση της συνεργασίας και ειδικότερα, πιλοτικά, η περίπτωση επτά Δήμων της Δωδεκανήσου, ήτοι των Δήμων: Αγαθονησίου, Αστυπάλαιας, Καλυμνίων, Λειψών, Λέρου, Πάτμου και Τήλου.

Η υπό κρίσιν εργασία φιλοδοξεί, το πρώτο, να παρουσιάσει τη Διαδημοτική Συνεργασία ως μία καινούρια και καινοτόμο προσέγγιση για τους Δήμους, ώστε οι τελευταίοι να αυξήσουν την αποδοτικότητά τους, αναφορικά με τις παρεχόμενες υπηρεσίες και να βελτιώσουν εν γένει την διοικητική τους ικανότητα. Με άλλους λόγους, η Διαδημοτική Συνεργασία ερείδεται, αφενός στην επιθυμία παροχής υπηρεσιών, με έναν πιο αποδοτικό τρόπο και σε μία πιο ευρεία κλίμακα, αφετέρου στη βελτίωση της ποιότητας. Η Διαδημοτική Συνεργασία, λοιπόν, είναι εκείνο το κατάλληλο εργαλείο, για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού της ΤΑ και την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, ιδιαίτερα σε μία περίοδο εκτεταμένων μεταρρυθμίσεων, της διεθνούς οικονομικής κρίσης και των πολιτικών λιτότητας. Δευτερευόντως, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος, ότι το φαινόμενο δεν έχει διερευνηθεί δεόντως, η παρούσα εργασία θα μπορούσε να λειτουργήσει ως ένα χρήσιμο εγχειρίδιο για την δημόσια διοίκηση και την ΤΑ. Ως εκ τούτου, διατυπώνεται το εξής ερευνητικό ερώτημα: Αν η Διαδημοτική Συνεργασία, ανάμεσα στους προαναφερθέντες Δήμους, δύναται να καταστεί επιτυχημένη. Αφ' ης στιγμής η «Συμφωνία – Πλαίσιο για τη Διαδημοτική Συνεργασία» έχει εγκριθεί, από τα οικεία Δημοτικά Συμβούλια, χωρίς, όμως, να λάβουν χώρα περαιτέρω ενέργειες, μπορεί να γίνει, μόνο, μία ex ante αποτίμηση για τη λειτουργία της.

Η διάρθρωση της εργασίας περιλαμβάνει τις εισαγωγικές παρατηρήσεις, πέντε κύρια μέρη, τις επιλογικές παρατηρήσεις, τη βιβλιογραφία και το παράρτημα. Πιο αναλυτικά, αναφορικά με τα πέντε κύρια μέρη, επισημαίνονται τα εξής: Το πρώτο μέρος εστιάζει στις μεταρρυθμίσεις στην ΤΑ και την περίπτωση της Ελλάδας. Στο δεύτερο μέρος προσδιορίζεται εννοιολογικά ο όρος «Διαδημοτική Συνεργασία», οι λόγοι δημιουργίας

της, τα είδη και τα στάδια αυτής, καθώς επίσης και το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο. Στο τρίτο μέρος γίνεται αναφορά στην έννοια της «νησιωτικότητας», όπως επίσης στα χαρακτηριστικά των νησιωτικών Δήμων και στις προκλήσεις, τις οποίες αυτοί αντιμετωπίζουν. Στο τέταρτο μέρος παρουσιάζονται το «Πρόγραμμα Τεχνικής Βοήθειας» του ΣτΕ και η «Συμφωνία – Πλαίσιο για τη Διαδημοτική Συνεργασία». Τέλος, στο πέμπτο μέρος καταγράφονται κάποια συμπεράσματα και προτάσεις.

Ως προς τη χρησιμοποιούμενη μεθοδολογία, η εργασία στηρίζεται στην επισκόπηση της σχετικής ελληνόγλωσσης και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, στην ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου, στη μελέτη δημοσιευμένων κειμένων του ΣτΕ, καθώς και σε διαδικτυακή έρευνα σε ιστοσελίδες των φορέων, ενώ για τη διατύπωση των συμπερασμάτων και των προτάσεων αντλήθηκαν στοιχεία, τα οποία δημοσιεύθηκαν από το ΙΤΑ.

Επιλογικά, τόσο για τις παρενθετικές, όσο και για τις βιβλιογραφικές παραπομπές, χρησιμοποιήθηκε το σύστημα Harvard.

Λέξεις Κλειδιά: Άσκηση δημοτικών αρμοδιοτήτων, Διαδημοτική Συνεργασία, Δωδεκάνησα, Νησιωτικότητα, Οικονομική Κρίση, Συμβούλιο της Ευρώπης

Abstract

The aim of the present dissertation is to study the “Inter-municipal Cooperation”, regarding the execution of competence, among Municipalities, in areas of common interest. It examines the relevant activities in Greece, implemented by the Council of Europe, to enhance cooperation, with reference, in particular, to the case of seven pilot island Municipalities, of Dodecanese and especially: Agathonissi, Astypalaia, Kalymnos, Lipsi, Leros, Patmos and Tilos.

The main objectives pursued are: First and foremost, to depict the “Inter-municipal Cooperation” as a new and innovative approach for Municipalities, to strengthen the effectiveness of their service delivery and improve the overall capacity and responsiveness of the municipal administration. In other words, the “Inter-municipal Cooperation” arises from the desire to provide local services more efficiently or more broadly and to improve the quality and availability of local public services. To put it simply, the “Inter-municipal Cooperation” is a suitable instrument to overcome fragmented structure of local government and achieve economies of scale, especially in a period of increased reform activity, global financial crisis and austerity policies. Secondly, little research has been conducted so far, hence this paper could function as a useful manual for the public administration and the local government. Consequently, this study asks one main research question: whether the “Inter-municipal Cooperation”, among the above – mentioned Municipalities, could be successful. As far as the “IMCFA” is adopted by the Municipal Councils and other actions have not ensued yet, only an ex ante evaluation could be made.

The present dissertation comprises an introduction, five basic parts, the conclusion, the reference list and the annex. Elaborating on the five basic parts: The first one focuses on the territorial reforms and what happened in Greece. The second part clarifies the term “Inter-municipal Cooperation” and includes the reasons for creating, the different kinds of it, the steps and the national legal framework. The third part explains the term “insularity” and the characteristics of the island Municipalities and the challenges they face. The fourth one presents the “Technical Assistance Project” and the “Inter-municipal Cooperation Framework Agreement”. Lastly, the fifth part consists of some final remarks on and proposals for the “Inter-municipal Cooperation”.

In terms of methodology, the paper is based on: a review of the domestic and foreign literature and scientific articles, the analysis of the legal framework, the relevant material published by the Council of Europe and researching institutions' websites. Additionally, the final remarks and proposals have been based on data published by the Institute of Local Government (ITA).

As far the documentation of the research material is concerned, Harvard Referencing System has been used.

Keywords: Exercise municipal competences, Inter-municipal Cooperation, Dodecanese, Insularity, Financial Crisis, Council of Europe

Ευχαριστίες

Ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω, για την άψογη συνεργασία μας, στον επιβλέποντα της διπλωματικής εργασίας, κύριο Κίμωνα Σιδηρόπουλο, Προϊστάμενο του Τμήματος Οργάνωσης ΤΑ α' βαθμού του ΥΠΕΣ, ο οποίος με τις επιστημονικές του γνώσεις, την εμπειρία του, την καθοδήγηση, τις εύστοχες παρατηρήσεις και τις πολύτιμες συμβουλές του, ήδη από την επιλογή του θέματος, αλλά και καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας, στάθηκε αρωγός, συμβάλλοντας τα μέγιστα στην ολοκλήρωση της συγγραφής της.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω, ιδιαιτέρως, τον κύριο Ιωάννη Βλαστάρη, Σύμβουλο του ΥΠΕΣ και τον κύριο Φώτη Μάγγο, Δήμαρχο Λειψών, για την άμεση ανταπόκρισή τους, την πολυεπίπεδη και ουσιαστική βοήθεια, τον πολύτιμο χρόνο, τον οποίο μου διέθεσαν, καθώς και για τις εποικοδομητικές συζητήσεις, οι οποίες συνέδραμαν στον εμπλουτισμό του πρωτογενούς και δευτερογενούς υλικού.

Τέλος, ευχαριστώ, θερμά, την οικογένειά μου και τους φίλους και αγαπητούς συναδέλφους του Τμήματος Αναπτυξιακών και Περιφερειακών Πολιτικών της ΚΕ' Εκπαιδευτικής Σειράς «Αύρα Θεοδωροπούλου», για την αμέριστη συμπαράσταση και στήριξή τους, κατά τα δύο αυτά χρόνια φοίτησής μου στην Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη.....	4
Abstract.....	6
Ευχαριστίες.....	8
Πίνακας Περιεχομένων.....	9
Πίνακας Διαγραμμάτων.....	10
Πίνακας Συντομογραφιών – Συντμήσεων.....	12
Εισαγωγικές Παρατηρήσεις	16
A. Μεταρρυθμίσεις στην ΤΑ και η ελληνική περίπτωση	17
A.1. Προσπάθειες ενοποίησης του εδαφικού χώρου	18
A.2. Οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα	21
B. Η Διαδημοτική Συνεργασία	25
B.1. Οι λόγοι δημιουργίας	28
B.2. Τα διαφορετικά είδη Διαδημοτικής Συνεργασίας.....	33
B.3. Τα στάδια της Διαδημοτικής Συνεργασίας	35
B.4. Οι συνέπειες	39
B.5. Το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο	41
Γ. Οι νησιωτικοί Δήμοι	42
Γ.1. Νησιωτικότητα	42
Γ.2. Χαρακτηριστικά και προκλήσεις.....	46
Δ. Οι εργασίες του ΣτΕ.....	58
Δ.1. Το Πρόγραμμα Τεχνικής Βοήθειας.....	58
Δ.2. Η Συμφωνία - Πλαίσιο για τη Διαδημοτική Συνεργασία (IMCFA)	62
Ε. Συμπεράσματα – Προτάσεις	67
Αντί Επιλόγου.....	71
Βιβλιογραφία	73
Παράρτημα	83

Πίνακας Διαγραμμάτων

Αριθμός Διαγράμματος	Τίτλος Διαγράμματος	Αριθμός Σελίδας
Διάγραμμα 1	Τα χαρακτηριστικά του νησιωτικού συστήματος	46
Διάγραμμα 2	Υφιστάμενο και αναγκαίο προσωπικό υπηρεσιακών μονάδων μεγάλων νησιωτικών Δήμων	50
Διάγραμμα 3	Υφιστάμενο και αναγκαίο προσωπικό υπηρεσιακών μονάδων μικρών νησιωτικών Δήμων	51
Διάγραμμα 4	Ικανοποίηση από τη λειτουργία των υπηρεσιακών μονάδων μεγάλων νησιωτικών Δήμων	52

Διάγραμμα 5	Ικανοποίηση από τη λειτουργία των υπηρεσιακών μονάδων μικρών νησιωτικών Δήμων	53
Διάγραμμα 6	Κατά πόσο είναι δυνατή η άσκηση των παρακάτω αρμοδιοτήτων από το Δήμο	54
Διάγραμμα 7	Ταξινόμηση κατά σπουδαιότητα και βαθμός ικανοποίησης σημαντικών ζητημάτων μεγάλων νησιωτικών Δήμων	55
Διάγραμμα 8	Ταξινόμηση κατά σπουδαιότητα και βαθμός ικανοποίησης σημαντικών ζητημάτων μικρών νησιωτικών Δήμων	56
Διάγραμμα 9	Υπηρεσίες ανοικτής και κλειστής φροντίδας μεγάλων νησιωτικών Δήμων	57

Πίνακας Συντομογραφιών – Συντμήσεων

Σύντμηση - Συντομογραφία	Επεξήγηση
IMCFA	Inter-municipal Cooperation Framework Agreement
p	page
pp	pages
ΑΔΑ	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης
Βλ.	Βλέπε
ΕΔΜΝ	Ελληνικό Δίκτυο Μικρών Νησιών
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή

επ.	επόμενο
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΙΔΟΧ	Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου
ΙΠΑ	Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΙΤΑ	Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
κ.α.	και άλλα
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΑΠΗ	Κέντρο Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων
Κέντρο	Κέντρο Εμπειρογνωσίας για τη Μεταρρύθμιση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
λ.χ.	λόγου χάρι

Ν.	Νόμος
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΕΥ	Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΣΔΜ	Πρόγραμμα Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων
π.χ.	παραδείγματος χάριν
ΣΑΤΑ	Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Ευρώπης
ΤΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση

ΥΔΟΜ	Υπηρεσίες Δόμησης
ΥΠΕΣ	Υπουργείο Εσωτερικών
ΥΣΔΜ	Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως
ΦΟΔΣΑ	Φορέας Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων

Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η κατάσταση στην ελληνική ΤΑ, ανέκαθεν, αποτελούσε την «αχίλλειο πτέρνα» του πολιτικού και κοινωνικού μετασχηματισμού στη χώρα (Μακρυδημήτρης, 2006, p.327). Ήδη, από τη συγκρότηση του νεοελληνικού κράτους επιλέχθηκαν, κυρίως, οι α' βάθμιοι ΟΤΑ, ως σύστημα οργάνωσης σε επίπεδο ΤΑ. Ο εν λόγω θεσμός (όπως και άλλοι βέβαιοι) εισήχθη από πιο αναπτυγμένα κρατικά συστήματα. Ως εκ τούτου, στην προσπάθεια να εφαρμοστεί, συχνά, δεν ελήφθησαν υπόψη, ούτε το κόστος προσαρμογής, ούτε οι ιδιομορφίες της ελληνικής περίπτωσης συνολικά, πολλώ δε μάλλον του νησιωτικού χώρου, με τη μεγάλη γεωγραφική διασπορά και τη μακράιωνη παράδοση πολιτισμικής ποικιλίας και τοπικής ιδιαιτερότητας (Μακρυδημήτρης, 1996, pp.250-251). Επιπρόσθετα, ο συγκεντρωτισμός στην άσκηση της πολιτικής και οικονομικής εξουσίας, ο οποίος παρέμενε ουσιαστικά αμείωτος, είχε ως αποτέλεσμα τη ραγδαία περιθωριοποίηση της υπαίθρου. Από την άλλη βέβαιοι, η όποια μεταφορά αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια, περισσότερο κατέδειξε τη θεσμική και λειτουργική ανεπάρκεια της ΤΑ, παρά συνέδραμε στην απεξάρτησή της από το παντοδύναμο κέντρο (Μακρυδημήτρης, 2006, p.327).

Την τελευταία εικοσαετία, περίπου, πραγματοποιήθηκαν τρεις μεγάλες προσπάθειες ανασυγκρότησης της ΤΑ, με τα Προγράμματα «Καποδίστριας», «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης Ι», τα έτη 1997, 2010 και 2018 αντίστοιχα.

Παρά τις ανωτέρω ενέργειες, οι Δήμοι συνεχίζουν να βρίσκονται αντιμέτωποι με ελλείψεις σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους, γεγονός, το οποίο δυσχεραίνει την παροχή υπηρεσιών στους δημότες. Από τη μία, διανύουμε μία περίοδο γενικευμένης οικονομικής κρίσης και περιστολής των δημοσίων δαπανών, από την άλλη, στους Δήμους έχουν μεταφερθεί πολλές πρόσθετες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις, οι οποίες απαιτούν περισσότερους πόρους. Ωστόσο, παρά τη ρητή συνταγματική επιταγή¹, η μεταφορά αρμοδιοτήτων, δεν συνοδεύτηκε από την αντίστοιχη μεταφορά πόρων. Σε μία προσπάθεια αντιμετώπισης αυτών των προκλήσεων, προκρίνεται, τόσο από την ελληνική Πολιτεία, όσο και από διεθνείς οργανισμούς, η μέθοδος της Διαδημοτικής

¹Άρθρο 102§5 εδ. γ' του Συντάγματος.

Συνεργασίας², καθώς με την τελευταία επιτυγχάνονται η βέλτιστη παροχή υπηρεσιών και οικονομίες κλίμακας.

Η υπό κρίσιν εργασία παρουσιάζει την πρακτική αυτή και τις δράσεις του ΣτΕ για την ενίσχυσή της, φιλοδοξώντας, αφενός να απαντήσει στο ερευνητικό ερώτημα, αν θα είναι επιτυχής η λειτουργία της στους επτά πιλοτικούς Δήμους της Δωδεκανήσου, με μία ex ante αξιολόγηση, αφετέρου δε να αναδείξει τους λόγους, οι οποίοι «επιβάλλουν» τη διάδοση της πανελλαδικά.

A. Μεταρρυθμίσεις στην ΤΑ και η ελληνική περίπτωση

Σε όλη την Ευρώπη, ειδικότερα την τελευταία χρονική περίοδο, οι ΟΤΑ βρέθηκαν αντιμέτωποι με εκτεταμένες μεταρρυθμιστικές διεργασίες, λόγω της συνεχούς οικονομικής κρίσης και των πολιτικών λιτότητας, οι οποίες εφαρμόστηκαν και συνεχίζουν να εφαρμόζονται σε πολλά κράτη. Άλλωστε, ο χώρος της ΤΑ είναι εκείνος, ο οποίος επηρεάστηκε περισσότερο, από τη δυσμενή οικονομική συγκυρία. Οι μεταρρυθμίσεις κυμαίνονται από την εισαγωγή του ΝΔΜ και την εδαφική ενοποίηση, έως τη Διαδημοτική Συνεργασία. Με την τελευταία να προκρίνεται ως η πλέον πρόσφορη λύση, έναντι των μειονεκτημάτων του ΝΔΜ (Bouckaert & Kuhlmann, 2016, pp.1-2).

Όμως, πέραν, της περιστολής των δημοσίων δαπανών, το νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της ΤΑ, διαμορφώθηκε και από την ανάγκη, τόσο της διαχείρισης και αντιμετώπισης νέων κοινωνικών προκλήσεων, όπως λ.χ. η φτώχεια, ο κοινωνικός αποκλεισμός και η μακροχρόνια ανεργία, όσο και της παροχής ποιοτικών υπηρεσιών σε τομείς, όπως ο τουρισμός, οι μεταφορές, το περιβάλλον, η ποιότητα ζωής, η υγεία, η εκπαίδευση και η κοινωνική πρόνοια (Χλέπας, et al., 2014, p.59).

²Ενός εργαλείου, το οποίο αποδείχθηκε ότι δεν απέδωσε τα αναμενόμενα, παρά τις ειδικότερες ρυθμίσεις και τα κίνητρα, τα οποία παρέχονταν. Σημειώνεται δε, ότι οι κάθε είδους Διαδημοτικές Συνεργασίες, κατοχυρώθηκαν νομοθετικά, ήδη, με το Ν. ΔΝΖ/1912 (Μπέσιλα-Βήκα, 2004, p.426).

A.1. Προσπάθειες ενοποίησης του εδαφικού χώρου

Τις τελευταίες δεκαετίες, στην Ευρώπη, αλλά και στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, πυροδοτήθηκε, μία συζήτηση ως προς την αναζήτηση νέων πρακτικών και μεθόδων οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους, προκειμένου, να ενισχυθεί, αφενός η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των δημόσιων πολιτικών, αφετέρου η δημοκρατική νομιμοποίησή τους. Παράλληλα, άρχισε να διαφαίνεται και η πρόθεση να ιδιωτικοποιηθούν κάποιες δημόσιες υπηρεσίες, είτε στο σύνολό τους, είτε σε τμήμα αυτών, με το επιχείρημα ότι ο ιδιωτικός τομέας, εξαιτίας του ανταγωνισμού, θα παρείχε υπηρεσίες χαμηλότερου κόστους και υψηλότερης ποιότητας. Ως εκ τούτου, ο τελικός λήπτης αυτών, ήτοι ο δημότης, θα επωφελείτο. Βάσει των προαναφερθέντων, οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες κινήθηκαν, προεχόντως, σε πολιτικές, όπως η χωροταξική αναδιάρθρωση, η λειτουργική αναδιοργάνωση της ΤΑ και το ΝΔΜ, καθώς και η δημοκρατική αναβάθμιση της ΤΑ (Χλέπας, et al., 2014, p.59).

Αναφορικά με τη χωροταξική αναδιάρθρωση, στις ευρωπαϊκές τοπικές αυτοδιοικήσεις δημιουργήθηκαν συνενώσεις και Διαδημοτικές Συνεργασίες, οι οποίες «αναζωπυρώθηκαν», μερικώς, από τα πρόσφατα μέτρα λιτότητας και από την ελπίδα, όσων χαράσσουν πολιτική, ότι αυτές οι μεταρρυθμίσεις θα διευκολύνουν την επίτευξη οικονομικών κλίμακας (Bouckaert & Kuhlmann, 2016, p.4).

Αναλυτικότερα, τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη προέβησαν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων, τα οποία αναδύθηκαν, εξαιτίας του κατακερματισμού της ΤΑ σε πολλές μικρές μονάδες, με απώτερο σκοπό, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δομών, των διαδικασιών και των πολιτικών χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού. Χώρες, όπως η Ελλάδα, η Δανία, η Σουηδία, η Ολλανδία, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιταλία και η Ισπανία εφάρμοσαν αναγκαστικές ή εθελούσιες συνενώσεις όμορων Δήμων και Κοινοτήτων, ενώ για τα μεγάλα αστικά κέντρα, θεσμοθετήθηκαν νέες μορφές μητροπολιτικής διοίκησης ή αυτοδιοίκησης, δηλαδή, μικτά σχήματα μητροπολιτικής διακυβέρνησης, με τη συμμετοχή των ΟΤΑ, κοινωνικών και οικονομικών φορέων. Παράλληλα, στοχεύοντας στην παροχή υπηρεσιών και την κατασκευή έργων, τα κράτη προχώρησαν και στην εμβάθυνση του θεσμού της Διαδημοτικής Συνεργασίας, με τη σύσταση συνδέσμων και τη σύναψη διαδημοτικών

συμβάσεων. Εξυπακούεται ότι η Διαδημοτική Συνεργασία διαμορφώθηκε με διαφορετικό τρόπο στην εκάστοτε χώρα, με πλήθος οργανωτικών και λειτουργικών σχημάτων³. Δημιουργήθηκαν σύνδεσμοι για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών (π.χ. ύδρευση) και διαδημοτικές επιχειρήσεις, για την επιδίωξη ευρύτερων στόχων, όπως η αναπτυξιακή συνεργασία, η διαχείριση κοινών φυσικών πόρων και η εκπόνηση προγραμμάτων για εξειδικευμένα προβλήματα, τα οποία υπερέβαιναν τις υπάρχουσες διοικητικές διαιρέσεις. Όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, οι πρωτοβουλίες αυτές στόχευαν στην επίτευξη οικονομιών κλίμακας, αλλά και στη συνέργεια - συμπληρωματικότητα πόρων: οικονομικών, υλικοτεχνικής υποδομής και ανθρώπινου δυναμικού (Χλέπας, et al., 2014, p.59).

Στο ίδιο πνεύμα κινήθηκαν και οι μορφές δικτύωσης των ΟΤΑ, με άλλους φορείς της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, συνδικάτα, αντιπροσωπευτικές οργανώσεις, επιχειρήσεις και κοινωνικούς φορείς. Η διαμόρφωση τοπικών συμφώνων ή άλλων σχημάτων πολυετούς συνεργασίας αποτέλεσαν τις πλέον συνήθεις μορφές δικτύωσης. Και στην συγκεκριμένη περίπτωση, επιδιώχθηκε η επίτευξη οικονομιών κλίμακας, καθώς τα διοικητικά όρια των ΟΤΑ αντιστοιχίστηκαν με εκείνα των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών λειτουργιών των τοπικών κοινωνιών. Η εδαφική ανασυγκρότηση των Δήμων και Κοινοτήτων επέφερε ουσιώδεις μεταβολές στο εσωτερικό τους. Αναντίρρητα, ο στόχος ήταν διπλός. Από τη μία πλευρά ο εξορθολογισμός των δομών τους, από την άλλη, η ενίσχυση της δημοκρατικής λειτουργίας, με τη δημιουργία νέων θεσμών δημοτικής αποκέντρωσης (Χλέπας, et al., 2014, p.60).

Ως προς τη λειτουργική αναδιοργάνωση και το ΝΔΜ, πολλές ευρωπαϊκές τοπικές αυτοδιοικήσεις, ακολούθησαν, την εμπνευσμένη από το τελευταίο, «εξωτερίκευση δραστηριοτήτων» για την παροχή υπηρεσιών, επιλέγοντας, είτε την απ' ευθείας ανάθεση, είτε την εκχώρηση, είτε την παραχώρηση ορισμένων λειτουργιών τους σε ιδιώτες. Παράλληλα, επί τη βάση των αρχών του ΝΔΜ, οι τοπικές αυτοδιοικήσεις των ευρωπαϊκών χωρών αξιοποίησαν την ιδέα της μετάβασης από το κλασικό βεμπεριανό,

³Βλ. αναλυτικότερα για τη Διαδημοτική Συνεργασία σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, «*Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά Στοιχεία και Πολιτικές*» (Γκέκας & Μήτσου).

σε ένα φιλικό για τον «πελάτη» μοντέλο διοίκησης (Bouckaert & Kuhlmann, 2016, pp.5-6).

Χώρες, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής υιοθέτησαν μεθόδους και πρακτικές διοίκησης του ιδιωτικού τομέα, αποσκοπώντας στη μείωση των δαπανών. Εισηγάγαν, δηλαδή, την επιχειρηματική κουλτούρα στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών προς τους δημότες, μεταβάλλοντας με τον τρόπο αυτό την παραδοσιακή αντίληψη ως προς το ρόλο των ΟΤΑ. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές περιγράφονται από τον όρο ΝΔΜ, με το οποίο επήλθαν οι κάτωθι θεσμικές καινοτομίες: i) Διαχωρίστηκαν οι δομές και οι λειτουργίες της ΤΑ σε δύο βασικές ενότητες. Από τη μία, ο κεντρικός πυρήνας των δημοτικών δομών, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με τη διαμόρφωση των τοπικών πολιτικών, παρέμεινε υπό τον έλεγχο του Δημάρχου και του Δημοτικού Συμβουλίου, ήτοι των εκλεγμένων οργάνων. Από την άλλη, οτιδήποτε σχετίζεται με την παροχή υπηρεσιών, διά ιδιωτικοποιήσεων ή μετοχοποιήσεων και υπαγωγής σε ειδικό καθεστώς λειτουργίας, επί τη βάση ιδιωτικοοικονομικών κριτηρίων, αυτονομήθηκε από τον άμεσο πολιτικό έλεγχο. Στόχος ήταν η ισχυροποίηση των επιτελικών λειτουργιών των ΟΤΑ. ii) Στο επίκεντρο τέθηκε η μείωση του κόστους παροχής υπηρεσιών, καθώς εισήχθησαν συνθήκες ανταγωνισμού, μεταξύ των δημοτικών υπηρεσιών και άλλων παρόχων σε τομείς, όπως, ενδεικτικά, η συλλογή και διαχείριση απορριμμάτων. Όμως, πέραν από τη μείωση των δαπανών, οι καινοτομίες αυτές φιλοδοξούσαν να βελτιώσουν την ποιότητα των υπηρεσιών και να προσφέρουν περισσότερες επιλογές στους δημότες. iii) Αναβαθμίστηκαν τα μέσα συντονισμού, παρακολούθησης και ελέγχου των τοπικών υπηρεσιών και δόθηκε έμφαση, όχι μόνο στην τυπική νομιμότητα της δράσης, αλλά και σε συγκεκριμένες προτεραιότητες, ποιοτικούς και ποσοτικούς στόχους. Χρησιμοποιήθηκε ένα εργαλείο πολυεπίπεδης συνεργασίας, το οποίο δεν σχετίζεται άμεσα με το ΝΔΜ, ήτοι οι «προγραμματικές συμβάσεις» με άλλες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, ιδιωτικούς και κοινωνικούς φορείς, με σκοπό την παροχή υπηρεσιών. Στην Ελλάδα, εμφανίστηκαν το έτος 1984 και θεωρείται ότι διευκολύνουν την παρακολούθηση και τον έλεγχο της πορείας υλοποίησης πολιτικών από τους ΟΤΑ, σε σχέση με τον κλασικό ιεραρχικό συντονισμό, διά αναθέσεων έργων, παρέχοντας παράλληλα μεγαλύτερη ευελιξία προσαρμογής στους ΟΤΑ και στους φορείς υλοποίησης, στα νέα δεδομένα. Σε αντίθεση, βέβαια, με άλλες μορφές, οι οποίες απαιτούν την έκδοση χρονοβόρων νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων. Μία ιδιαίτερη κατηγορία αποτέλεσαν οι ΣΔΙΤ.

Μέσω αυτών, αφενός επιμερίστηκε ο επιχειρηματικός κίνδυνος ανάμεσα στους ΟΤΑ και τους ιδιώτες, αφετέρου αντλήθηκε χρηματοδότηση για την υλοποίηση έργων. Οι ΣΔΙΤ συνιστούν, πλέον, ένα θεμελιώδες μέσο για την πραγματοποίηση δημοσίων επενδύσεων σε πολλές χώρες, ως μορφές συνεργασίας για τη χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία υποδομών ή παροχή υπηρεσιών (Χλέπας, et al., 2014, pp.60-61).

Ως προς τη δημοκρατική αναβάθμιση της ΤΑ, εισήχθησαν μεταρρυθμίσεις για τη συμμετοχή των πολιτών και την άμεση δημοκρατία. Έγιναν προσπάθειες αναβίωσης «παλαιών» συμμετοχικών εργαλείων και εισαγωγής νέων, με παράλληλη ενσωμάτωση της «κοινωνίας των πολιτών» στις διαδικασίες διαμόρφωσης και υλοποίησης των τοπικών πολιτικών. Οι μεταρρυθμίσεις εστίασαν στην ενδυνάμωση της άμεσης δημοκρατίας, μέσω τοπικών δημοψηφισμάτων, άμεσης συμμετοχής των δημοτών στα δημοτικά όργανα και της δυνατότητας ανάκλησης των τοπικών αξιωματούχων. Επιπρόσθετα, εμφανίστηκαν νέοι θεσμοί άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας, όπως οι τόποι δημόσιων συζητήσεων των δημοτών (fora), η διαβούλευση, τα συμβούλια της γειτονιάς και των νέων, η ηλεκτρονική δημοκρατία (Bouckaert & Kuhlmann, 2016, p.5).

A.2. Οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα

Το φαινόμενο της αυτοδιοίκησης, ως σύστημα διοικητικής οργάνωσης ενιαίου κράτους, είναι ένα φαινόμενο σύνθετο και πολύπλοκο. Η έννοιά του έχει διοικητικό περιεχόμενο, ως διαρθρωτικό σχήμα της Διοίκησης, αλλά και πολιτικό υπόβαθρο, με δημοκρατική αξία, τουλάχιστον στα περισσότερα δίκαια των δημοκρατιών της Δυτικής Ευρώπης. Επιπλέον, η αυτοδιοίκηση συνιστά αναμφίλεκτα και μία τεχνική ορθολογικότερης οργάνωσης της Διοίκησης, σε ένα σύγχρονο κράτος, αν ληφθεί υπόψη και το γεγονός του πολυβάθμιου της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης, αλλά και της ΤΑ (Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, 2002, pp.131-132).

Ειδικότερα, όσον αφορά την ΤΑ στην Ελλάδα, αμέσως μετά την απελευθέρωση, προκρίθηκε η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αιρετά τοπικά όργανα. Η ιδέα αυτή υπαγορεύθηκε, αφενός για λόγους ιστορικούς, αφετέρου από τις τότε κοινωνικές

και πολιτικές συνθήκες. Με το Διάταγμα της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833 συστήθηκαν οι Δήμοι, ως δημόσια νομικά πρόσωπα, με τοπική αρμοδιότητα. Τα όργανά τους εκλέγονταν άμεσα ή έμμεσα από τους δημότες. Εμφανίστηκαν έτσι οι αρχές της ΤΑ και εν μέρει της αυτοκυβέρνησης, οι οποίες κατοχυρώθηκαν και συνταγματικά το 1864 (Σπηλιωτόπουλος, 2005, p.312).

Το άρθρο 102§1 του ισχύοντος Συντάγματος, επαναλαμβάνει την κατοχύρωση της ΤΑ, εισάγοντας το τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ α' και β' βαθμού για τη διοίκηση όλων των τοπικών τους υποθέσεων. Οι τελευταίες αντιδιαστέλλονται προς τις «υπερτοπικές» ή «κρατικές» υποθέσεις (Δαγτόγλου, 2012, p.587). Ωστόσο, ο Καταστατικός Χάρτης της Χώρας, δεν καθορίζει, ούτε ποιες ειδικότερες υποθέσεις θεωρούνται τοπικές, ούτε τα σχετικά κριτήρια χαρακτηρισμού. Εξάλλου, δεν υπάρχουν σαφή κριτήρια, είτε για το χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως «τοπικής»⁴, είτε για τον καταμερισμό μιας «τοπικής υπόθεσης» ανάμεσα στην ΤΑ α' και β' βαθμού (Μακρυδημήτρης & Πραβίτα, 2012, pp. 335 επ., 386 επ.). Επαφίεται δε στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος έχει ενισχυμένο ρόλο, να χαρακτηρίσει μια υπόθεση ως τοπική ή κρατική⁵. Με άλλους λόγους, στο ελληνικό κράτος, η ΤΑ είναι μία εξουσία δοτή. Αναγνωρίστηκε από τον συντακτικό και κοινό νομοθέτη, σε όση έκταση εκείνος θέλησε και με όσες αρμοδιότητες εκείνος παραχώρησε. Η συμβολή των ΟΤΑ στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και στη λειτουργία του δημοκρατικού καθεστώτος είναι δυνατή, μόνο στο ποσοστό που επιτρέπουν ο συντακτικός και ο κοινός νομοθέτης. Οι ΟΤΑ δεν είναι ΝΠΔΔ ισότιμα προς το Κράτος, ούτε και αντίπαλοί του, καθώς είναι δημιουργήματά του, στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης (Τάχος, 2005, p.255). Σε τοπικό, λοιπόν, επίπεδο, οι υποθέσεις διοικούνται από την ΤΑ, όπως προβλέπεται από τον συντακτικό νομοθέτη. Με τις ρυθμίσεις του, το ελληνικό Σύνταγμα αναγνωρίζει στο θεσμό της αυτοδιοίκησης, την αρμοδιότητα άσκησης δημοσίων λειτουργιών, με τρόπο διάφορο από αυτόν του Κράτους. Αυτή η εξουσία, συνιστά και την ειδοποιό διαφορά της ΤΑ, από τα λοιπά νομικά πρόσωπα του Κράτους (Τριανταφυλλοπούλου, 2018, p.116).

⁴Βλ. αναλυτικά, μεταξύ άλλων: Σπηλιωτόπουλος, Ε. Π. (2015) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Ι*. 15^η Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη. pp.277- 278 και Ράικος, Α.Γ. (2011) *Συνταγματικό Δίκαιο. Γενική Πολιτειολογία – Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος. Τόμος Ι*. 4^η Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη. pp.221-226.

⁵Άρθρο 102 § 1 εδ. γ' του Συντάγματος.

Ο σημαίων ρόλος της ΤΑ στο διοικητικό χάρτη της χώρας εξηγεί και τις προσπάθειες προσαρμογής της, στα νέα κάθε φορά κοινωνικοοικονομικά δεδομένα. Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις, στην Ελλάδα, πραγματοποιήθηκαν με τα Προγράμματα «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης». Αυτές χαρακτηρίστηκαν, κυρίως, από υποχρεωτικές συνενώσεις ΟΤΑ, οι οποίες συνάντησαν διάφορα προσκόμματα, με την θεωρία να τα κατηγοριοποιεί ως εξής: i) ως ύψιστης σημασίας θεωρήθηκαν η σθεναρή αντίσταση από την αντιπολίτευση και τους εργαζομένους, καθώς και η ανεπάρκεια πόρων για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης, ii) ως μεσαίας σημασίας, η ανεπάρκεια χρόνου για την προετοιμασία μίας μεταρρύθμισης, iii) ενώ, ως ήσσονος σημασίας, οι αντιφατικοί και ασαφείς στόχοι της μεταρρύθμισης, καθώς επίσης και η ύπαρξη άλλων αντίστοιχων προγραμμάτων την ίδια χρονική περίοδο (Steiner, Kaiser & Eythórsson, 2016, p.35).

Αναλυτικότερα, με το [Ν. 2539/1997](#), γνωστό ως Πρόγραμμα «Καποδίστριας», συντελέστηκε μία τολμηρή μεταρρύθμιση στο χώρο της ΤΑ. Αν και η τελευταία βελτιώθηκε αισθητά, η αναμόρφωση αυτή δεν δημιούργησε σε όλη τη χώρα, αποτελεσματικούς Δήμους, με οικονομική αυτάρκεια και δυνατότητα άντλησης ιδίων πόρων, ούτε βέβαια διοικητική ικανότητα με καλά οργανωμένες υπηρεσίες και ανθρώπινο δυναμικό, οι οποίες να αξιοποιούν τις νέες δυνατότητες και νέες τεχνολογίες για την παροχή ποιοτικά αναβαθμισμένων υπηρεσιών. Αλλά και η Πολιτεία δεν στήριξε επί της ουσίας τους νέους (τότε) ΟΤΑ, με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης ή επαρκή χρηματοδότηση. Επιπρόσθετα, η χώρας μας, δεν προχώρησε σε μια σχεδιασμένη, με ενιαίο τρόπο, και ολοκληρωμένη αλλαγή του διοικητικού της συστήματος και ως εκ τούτου, το κάθε βήμα έμενε μετέωρο. Το δε δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης, χωρίς ουσιαστικές αλλαγές. Συνεπώς, διαμορφώθηκαν ορισμένες κοινές, εν πολλοίς, παραδοχές σχετικά με την αλλαγή της δομής της ΤΑ και της αποκεντρωμένης διοίκησης στην Ελλάδα, οι οποίες ήταν αποτέλεσμα μιας μακράς διαδικασίας δημοσίου διαλόγου, επιστημονικής προεργασίας και προβληματισμού (Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010, p.13).

Δεκατρία χρόνια μετά το σχέδιο «Καποδίστριας», λαμβάνει χώρα στην Ελλάδα μία από τις πιο ουσιαστικές και καινοτόμες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, με τον [Ν. 3852/2010](#), υπό τον τίτλο: «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της

Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης». Με το νέο αυτό νομοθέτημα, επήλθαν δραστικές αλλαγές στον αυτοδιοικητικό χάρτη της χώρας, με κύριο χαρακτηριστικό τον περιορισμό, μέσω εθελοντικών ή υποχρεωτικών συνενώσεων, του αριθμού των Δήμων, από χίλιους τριάντα τέσσερις (1034) σε τριακόσιους είκοσι πέντε (325), ώστε να γίνεται λόγος για μία εκ βάθρων αναμόρφωση, τόσο στη διοικητική διαίρεση της Ελλάδας, όσο και στο δίκαιο της ΤΑ, με εισαγωγή πολλών νέων ρυθμίσεων (Χρυσανθάκης, 2015, p.VII). Έτσι, η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση δεν μετέβαλλε, μόνο από χωρικής άποψης τους ΟΤΑ, αλλά επιπρόσθετα επέφερε ουσιώδεις αλλαγές στην οργάνωση και στις αρμοδιότητές τους. Μάλιστα, η χώρα μας συγκαταλέγεται στα κράτη - μέλη της ΕΕ, με τους μεγαλύτερους Δήμους, αναφορικά προς την χωρική έκταση. Το πρόγραμμα «Καλλικράτης», σχεδιάστηκε προ της κρίσης και επηρεάστηκε από αυτή, τόσο ως προς τον τρόπο υλοποίησης, όσο και ως προς τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα (Χλέπας, et al., 2014, p.63). Οι συγχωνεύσεις στην ΤΑ, οι οποίες επήλθαν με το νέο νομοθετικό πλαίσιο ήταν υποχρεωτικές και οι αλλαγές σαρωτικές, ώστε να γίνεται λόγος για επανασχεδιασμό του χάρτη των Δήμων και μάλιστα εντός στενών χρονικών περιθωρίων (Askim, et al., 2016, p.71). Με άλλους λόγους, εφαρμόστηκε ένα νέο σύστημα αποκεντρωμένης διοίκησης και ΤΑ, με δύο βαθμούς. Από τις συνενώσεις προέκυψε μείωση του αριθμού των αιρετών και αλλαγές στις εκλογικές περιφέρειες των Δήμων.

Ωστόσο, αν και ο προαναφερόμενος Νόμος, συνέβαλε σε ουσιώδεις αλλαγές και στην απλοποίηση του διοικητικού συστήματος της ελληνικής ΤΑ, οι διατάξεις του δεν βρήκαν πλήρη εφαρμογή. Η ελληνική πολιτική ηγεσία, αναγνωρίζοντας ως προτεραιότητα τη μεταρρύθμιση της ΤΑ, η οποία, μεταξύ άλλων, θα συντελέσει και στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, προχώρησε σε αναθεώρηση του [Ν. 3852/2010](#), με τον [Ν. 4555/2018](#), γνωστό ως «Κλεισθένης Ι» και υπό τον τίτλο: «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις». Επισημαίνεται δε, ότι ο εν λόγω Νόμος ψηφίστηκε τον Ιούλιο τρέχοντος έτους, ενώ οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες θα

συνεχίσουν, καθώς προβλέπεται να υπάρξει και «Κλεισθένης ΙΙ», μετά τη συνταγματική αναθεώρηση.

Συνοψίζοντας, σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, οι Δήμοι αποτελούν τον κύριο βαθμό ΤΑ. Από το 1997, οι μεταρρυθμίσεις στην ΤΑ επικεντρώθηκαν, κατά κύριο λόγο, στην συγχώνευση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και τη δημιουργία ή ενίσχυση των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων. Κύρια πρόθεση ήταν να προωθηθεί η αποκέντρωση και να προσαρμοστεί η λειτουργία της ΤΑ, στις δεσμεύσεις και τους οικονομικούς και οργανωτικούς περιορισμούς, οι οποίοι επεβλήθησαν από τις κεντρικές κυβερνήσεις. Στο σύνολο, σχεδόν, των κρατών, το νέο θεσμικό πλαίσιο επέδρασε αρνητικά στους βαθμούς αυτοδιοίκησης, ενώ παράλληλα μετέβαλλε τους στόχους και το περιεχόμενο, προγενέστερων μεταρρυθμίσεων. Σε κάποιες χώρες επιλέχθηκε η συνένωση Δήμων για την καλύτερη διαχείριση των δημοτικών υπηρεσιών και τη μείωση των δαπανών τους. Σε άλλες, όπως π.χ. η Κύπρος, η Αυστρία, η Ιταλία και η Ολλανδία, προωθήθηκε η Διαδημοτική Συνεργασία, εθελοντική ή υποχρεωτική, για να επιτευχθούν τα ίδια αποτελέσματα. Ειδικά στην Γαλλία, με τον τεράστιο αριθμό πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ψηφίστηκε Νόμος, ο οποίος επέβαλλε σε όμορους Δήμους, από την 01^η Ιανουαρίου 2014, τη συμμετοχή τους σε δημόσιους οργανισμούς Διαδημοτικής Συνεργασίας, με αρμοδιότητες επιβολής δημοτικής φορολογίας (Χλέπας, et al., 2014, pp.64-65).

B. Η Διαδημοτική Συνεργασία

Η συνεργασία των ΟΤΑ είναι μία πρακτική, η οποία ασκείται εδώ και πολλά χρόνια. Ήδη από αιώνες οι κοινότητες προέβαιναν σε ενώσεις, προκειμένου να ανταλλάσσουν πληροφορίες και εμπειρίες, αλλά και μέσω κοινών δράσεων να ενδυναμώνονται και να επικρατούν έναντι τρίτων. Ιδιαίτερα, οι μικρές κοινότητες στο παρελθόν, διά της διακοινοτικής συνεργασίας, εντός της επαρχίας ή της περιοχής τους, διατηρούσαν την αποτελεσματικότητά τους, εκπαιδευοντας από κοινού το προσωπικό τους, ανταλλάσσοντας πληροφορίες ή ακόμα προβαίνοντας σε καταμερισμό των εργασιών. Ένα παραδοσιακό παράδειγμα μακρόχρονης επιτυχημένης διακοινοτικής συνεργασίας, αποτελεί το πεδίο της διαχείρισης των απορριμμάτων (Frick & Hokkeler, 2008, p.13).

Η Διαδημοτική Συνεργασία είναι ένα εγγενές χαρακτηριστικό του αποκεντρωτικού συστήματος. Όσο περισσότερο αυτόνομοι είναι οι Δήμοι, τόσο περισσότερο χρειάζονται τη συνεργασία, αλλά και έχουν τη δυνατότητα να συνεργαστούν. Διότι, αν οι Δήμοι διαθέτουν έναν μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων, τότε μπορούν ελεύθερα να οργανώσουν την παροχή υπηρεσιών προς τους δημότες και να εκπληρώσουν τα διοικητικά τους καθήκοντα. Σε αυτό το πλαίσιο, όταν οι Δήμοι συνεργάζονται μεταξύ τους, μπορεί να επέλθουν ευεργετικά αποτελέσματα. Σε αντίθεση, εάν οι Δήμοι διαθέτουν περιορισμένες αρμοδιότητες και πόρους, δεν υπάρχει πεδίο για ανάληψη κοινών δράσεων, καθώς οι όποιες προκλήσεις επιλύονται από την κεντρική κυβέρνηση. Το μοντέλο συνεργασίας επιλέγεται από τους Δήμους, καθώς με τον τρόπο αυτό, δύνανται να αυξήσουν την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά τους, επειδή για κάποιες υπηρεσίες, μπορούν να μοιραστούν την τεχνογνωσία. Οι Δήμοι έχουν αντιληφθεί ότι μία μεγαλύτερη εδαφική περιοχή, σε σχέση με τα όρια του καθενός, είναι ένα πιο κατάλληλο μέγεθος για αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών. Η Διαδημοτική Συνεργασία, με άλλους λόγους, είναι μία απάντηση στα προβλήματα, τα οποία αντιμετωπίζουν οι Δήμοι. Ωστόσο, είναι μία διαδικασία, η οποία μπορεί να συναντήσει και εμπόδια, όπως οι πολιτικές διαφορές μεταξύ των Δήμων ή οι περίπλοκες νομικές διαδικασίες, η έλλειψη χρηματοδότησης και τεχνογνωσίας. Βεβαίως, πολλοί Δήμοι τη χρησιμοποιούν, χωρίς να τη ονομάζουν έτσι, όπως δείχνουν συγκριτικές έρευνες. Άρα, η Διαδημοτική Συνεργασία είναι ένα εργαλείο, πολύ πιο διαδεδομένο από ό,τι φανταζόμαστε. Όμως, απαιτείται και η ύπαρξη εθνικής πολιτικής, με συγκεκριμένες νομικές προβλέψεις και κίνητρα για την διάδοσή του. Για το λόγο αυτό, είναι αναγκαίο, να κατανοήσουν, τόσο η Κεντρική, όσο και η Αποκεντρωμένη Διοίκηση τα θετικά αποτελέσματα, τα οποία μπορεί να επιφέρει η Διαδημοτική Συνεργασία στους δημότες (Council of Europe, et al., 2010, p.5). Προς επίρρωση των ανωτέρω, αναφέρεται ότι από έρευνα, στην Ισλανδία, επί αντίστοιχων προγραμμάτων, προέκυψε ότι οι τοπικοί άρχοντες, ιδιαίτερα των μικρότερων Δήμων πιστεύουν ότι η Διαδημοτική Συνεργασία, είναι μία διαδικασία περισσότερο ευέλικτη, από ό,τι οι συνενώσεις (Eythórsson, 2017, p.12).

Πρωτίστως, η σημασία της έγκειται στο γεγονός ότι αφορά Δήμους. Οι τελευταίοι ασκούν ζωτικές αρμοδιότητες, οι οποίες καθορίζουν την ποιότητα της ζωής των δημοτών και τη συλλογική ευημερία. Το ότι οι Δήμοι είναι η μικρότερη εδαφική μονάδα της Δημόσιας Διοίκησης και το πρώτο επίπεδο της ΤΑ δεν συνεπάγεται ότι

είναι, ούτε πολύ μικροί, ούτε αδύναμοι. Όμως, συχνά δεν διαθέτουν επαρκές μέγεθος και πόρους, ώστε να πραγματοποιήσουν όλες τις λειτουργίες τους. Δεν υπάρχει, λοιπόν, βέλτιστος τρόπος, από τη σύμπραξη και τη συνεργασία. Στη θεωρία, οι Δήμοι είναι εξοπλισμένοι με το προνόμιο της αυτοδιοίκησης. Ως εκ τούτου, έκπληξη προκαλεί το γεγονός ότι πολλές φορές η συνεργασία δεν είναι διαδεδομένη, είτε επειδή οι Δήμοι δεν αντιμετωπίζουν τις ίδιες προκλήσεις, είτε γιατί αντιμετωπίζουν μία μόνο πρόκληση, είτε διότι αυτή είναι περιστασιακή (Council of Europe, et al., 2010, p.6).

Στη Διαδημοτική Συνεργασία, λοιπόν, τουλάχιστον δύο όμοροι Δήμοι συμπράττουν για την παροχή υπηρεσιών στους δημότες τους, αναλαμβάνουν διοικητικά καθήκοντα και/ή συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη, με έναν πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο, από ό,τι δρώντας ο κάθε ένας αυτόνομα (European Committee on Local and Regional Democracy & Deffigier, 2007). Η συνεργασία μπορεί να αφορά έναν ή περισσότερους τομείς, οι οποίοι εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των Δήμων, με τους τελευταίους να διατηρούν τον έμμεσο έλεγχο στις αποφάσεις και τις υπηρεσίες, οι οποίες προκύπτουν από τη συνεργασία.

Σαφέστατα, η συνεργασία έχει κάποιο κόστος για τον κάθε συμμετέχοντα Δήμο, καθώς απαιτεί προσπάθεια, χρηματική συνεισφορά και διαμοιρασμό πόρων, όπως προσωπικού, μηχανημάτων, κτιριακών εγκαταστάσεων κ.α.. Συνεπώς, πρέπει να είναι το αποτέλεσμα μίας συνειδητής απόφασης και όχι μία μηχανική εφαρμογή μίας νομοθετικής διάταξης. Βέβαια, κάποιες φορές, ο Νόμος μπορεί, από τη μία να ενθαρρύνει σθεναρά ή ακόμα και να υποχρεώνει τους Δήμους να αναζητήσουν συνεργατικές λύσεις, από την άλλη να ορίζει ότι κάποιες εκ των αρμοδιοτήτων, τις οποίες ασκούν δεν δύνανται να μεταβιβαστούν στη Διαδημοτική Συνεργασία. Ως αντιστάθμισμα στο κόστος, λειτουργούν τα οφέλη για τους συμμετέχοντες, τα οποία είναι πολλαπλά και ποικίλα. Οι συνεργασίες μπορούν να αυξήσουν την ικανότητα παροχής υπηρεσιών, οι οποίες δεν θα μπορούσαν να «προσφερθούν» από μικρούς Δήμους και να βελτιώσουν την ποιότητα τους, να εξοικονομήσουν δαπάνες, να συμβάλλουν στον καλύτερο συντονισμό του αναπτυξιακού σχεδιασμού και σε μία πιο αποδοτική και ορατή αναπτυξιακή πολιτική. Για το λόγο αυτό, η συνεργασία δεν είναι περιστασιακή, αλλά έχει συγκεκριμένη χρονική διάρκεια. Πιο συχνά δε, είναι μία μόνιμη συμφωνία, με απροσδιόριστη ημερομηνία λήξης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι

υφίσταται μόνιμη εκχώρηση καθηκόντων και αρμοδιοτήτων (Council of Europe, et. al., 2010, p.8)

B.1. Οι λόγοι δημιουργίας

Η μέθοδος της Διαδημοτικής Συνεργασίας αναδύθηκε, τα τελευταία χρόνια, με ιδιαίτερα δυναμικό τρόπο στην πολιτική ατζέντα και στη δημόσια συζήτηση, αν και σε κάποιες χώρες, όπως στη Γερμανία, απαντούν κάποιες πρώιμες προσπάθειες, ήδη, από το 19^ο αιώνα, με συνδέσμους υδροδότησης στην περιοχή των Σουηβικών Ορέων, αλλά και συνεργασίας κοινοτήτων, για δημιουργία υποδομών, μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο (Frick & Hokkeler, 2008, p.19). Όπως θα περιγραφεί κατωτέρω, δύο είναι οι κύριοι λόγοι δημιουργίας, ήτοι οικονομικοί και βέλτιστης παροχής υπηρεσιών. Όλοι οι υπόλοιποι, με τον έναν ή άλλο τρόπο, ερείδονται σε αυτούς. Ωστόσο, η θεωρία έχει προχωρήσει σε μία πιο λεπτομερειακή καταγραφή, επισημαίνοντας τα εξής:

- ❖ Αναμφίβολα, η σημασία της δημιουργίας και της ανάπτυξης της Διαδημοτικής Συνεργασίας εδράζεται στην κρίσιμη οικονομική συγκυρία, με την οποία βρίσκονται αντιμέτωποι πολλοί Δήμοι, όπως ήδη έχει περιγραφεί αναλυτικά ανωτέρω. Οι κεντρικές κυβερνήσεις, υπό την πίεση της οικονομικής ύφεσης προέβησαν σε περιορισμό των δαπανών, όπου αυτό ήταν δυνατό. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση της Ολλανδίας, η οποία, για το έτος 2017, έθεσε ως στόχο, περικοπές ύψους 180.000.000 ευρώ, όσον αφορά τους Δήμους (Broekema, Steen & Wayenberg, 2016, p.46).
- ❖ Είναι γεγονός ότι, το κατά κεφαλήν κόστος για τις διοικητικές υπηρεσίες είναι πολύ υψηλό στους μικρούς Δήμους και αναλογεί σε ένα μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού τους, επιφέροντας σημαντικές επιπτώσεις. Όμως, το κόστος παροχής υπηρεσιών βαίνει μειούμενο, όταν περισσότεροι άνθρωποι επωφελούνται από αυτές, καθώς, όταν μία υπηρεσία παρέχεται σε δύο ή περισσότερους Δήμους, οι χρήστες της αυξάνονται και το μοναδιαίο κόστος μειώνεται. Το ΣτΕ αναφέρει, ως παράδειγμα, τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Μία δημοτική λειτουργία, η οποία επηρεάζεται από το μέγεθος του Δήμου. Συνεπώς, ένας μεμονωμένος Δήμος δεν μπορεί να τη διαχειριστεί σωστά. Πιο συγκεκριμένα, ερευνητές κατέληξαν στο

συμπέρασμα ότι μία σύγχρονη τεχνολογική λύση, για την ορθή διαχείριση των στερών αποβλήτων, απαιτεί έναν πληθυσμό 70.000 ανθρώπων, λόγω του υψηλού κόστους της επένδυσης (Council of Europe, et al., 2010, pp.14-15). Άρα, η Διαδημοτική Συνεργασία βοηθά και στη μείωση της κεφαλαιουχικής δαπάνης για υποδομές, αφού το κόστος κατασκευής και λειτουργίας μπορεί να μοιράζεται, μεταξύ περισσότερων Δήμων (Spicer, 2015, p.6). Επιπρόσθετα, μέσω της Διαδημοτικής Συνεργασίας, πέραν των προαναφερθέντων, ο Δήμος, στον οποίο είναι εγκατεστημένη η μονάδα επεξεργασίας, μπορεί να λαμβάνει από τους άλλους συμμετέχοντες, αποζημίωση. Επισημαίνεται, βέβαια, ότι για κάποιες υπηρεσίες, η Διαδημοτική Συνεργασία συνιστά έναν αποδοτικό τρόπο διαχείρισης του κόστους και για τους μεγάλους Δήμους (Council of Europe, et al., 2010, p.16). Άλλωστε και έρευνες πιστοποιούν ότι οι οικονομίες κλίμακας είναι ένας από τους κύριους λόγους, για τον οποίον οι Δήμοι συνάπτουν τέτοιες συνεργασίες (Eythórsson, 2017, p.2).

- ❖ Συνυφασμένη με τις οικονομίες κλίμακας είναι και η κοινή χρήση δημοσίων δομών. Πιο συγκεκριμένα, πολλά δίκτυα υποδομών, όπως των αγωγών ύδρευσης, των συστημάτων αποχέτευσης, της καλωδιακής τηλεόρασης, του αερίου και της ηλεκτροδότησης έχουν κατασκευαστεί σε περιοχές, οι οποίες υπερβαίνουν τα όρια ενός Δήμου, είτε λόγω της γεωγραφίας του τόπου, είτε λόγω του προγενέστερου διοικητικού συστήματος. Το ΣτΕ αναφέρεται στο παράδειγμα της Πολωνίας και συγκεκριμένα στις υποδομές υδροδότησης και θέρμανσης, οι οποίες εκτεινόταν στα όρια περισσότερων Δήμων και βρισκόνταν υπό την εποπτεία και τον έλεγχο της κεντρικής κυβέρνησης. Μετά το έτος 1990 δε, η διαχείρισή τους εκχωρήθηκε στους Δήμους. Δημιουργήθηκαν τότε διαδημοτικοί σύνδεσμοι για την διαχείριση των εν λόγω υποδομών, οι οποίοι αποτέλεσαν και την προϋπόθεση για τη μεταφορά της αρμοδιότητας από την Κεντρική Διοίκηση στην ΤΑ. Ο διαμοιρασμός των υποδομών, λοιπόν, όχι μόνο επιτρέπει την ανάπτυξη οικονομιών κλίμακας, αλλά ενδυναμώνει την διαπραγματευτική ικανότητα των Δήμων, σε περίπτωση, κατά την οποία, οι τελευταίοι αποφασίσουν την εξωτερική ανάθεση της υπηρεσίας, καθώς πολλαπλασιάζεται ο αριθμός των ωφελούμενων-χρηστών. Επιπλέον, συναθροίζονται τα κεφάλαιά τους και αυξάνεται η δυνατότητα των Δήμων, είτε να προβούν οι ίδιοι σε νέες επενδύσεις, είτε να εξασφαλίσουν ιδιωτικά κεφάλαια, λόγω

της αύξησης της πιστοληπτικής τους ικανότητας (Council of Europe, et al., 2010, pp.17-18).

- ❖ Η αυξανόμενη σημασία της Διαδημοτικής Συνεργασίας έχει να κάνει και με την επίδραση των πολιτικών της ΕΕ. Αναλυτικότερα, στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, εμπλέκεται το υπερεθνικό, το εθνικό και υποεθνικό επίπεδο, με μεταφορά αρμοδιοτήτων στο τελευταίο, χωρίς πάντα την αντίστοιχη εξασφάλιση πόρων. Λόγω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι περισσότερες λειτουργίες υλοποιούνται σε τοπικό επίπεδο, όμως, η εκπλήρωσή τους έχει καταστεί εκτενέστερη και πιο περίπλοκη. Εντούτοις, η δυσχερής αυτή εξέλιξη, κρύβει και ευκαιρίες, εφόσον οι τοπικές κοινωνίες αποφασίσουν να δράσουν συνεργατικά. Με τη Διαδημοτική Συνεργασία, λοιπόν, μπορεί να ενδυναμωθεί η φωνή των Δήμων και να τους παρασχεθεί η δυνατότητα έκφρασης των απόψεών τους, ακόμα και σε υπερεθνικά όργανα, όπως η «Επιτροπή των Περιφερειών», στις Βρυξέλλες. Έτσι, τα ζητήματα μίας περιοχής μπορούν να εισακουσθούν σε υψηλότερο επίπεδο. Παράλληλα, η Διαδημοτική Συνεργασία αυξάνει τις πιθανότητες των εταίρων να διεκδικήσουν χρηματοδότηση από αντίστοιχα προγράμματα της ΕΕ (Frick & Hokkeler, 2008, p.22). Η συμμετοχή σε αρκετά ενωσιακά χρηματοδοτικά εργαλεία, απαιτεί, είτε ένα ελάχιστο όριο για το μέγεθος του προγράμματος, το οποίο πρόκειται να επιδοτηθεί (συνήθως το όριο αυτό είναι πολύ υψηλό για τους μικρότερους Δήμους), είτε η αίτηση να υποβληθεί από δύο ή περισσότερους Δήμους (Council of Europe, et al., 2010, p. 19). Βέβαια, η Διαδημοτική Συνεργασία, δεν έχει να κάνει μόνο με την ΕΕ κάθε αυτή. Η τελευταία, αναδεικνύοντας και προκρίνοντας το περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, παράλληλα, υποδεικνύει και τη σημασία τους, ως τόπων οικονομικής δραστηριότητας για τον παγκόσμιο ανταγωνισμό. Αυτή η συνάντηση του τοπικού με το παγκόσμιο περιγράφεται με τον αγγλικό όρο *glocalisation* (Frick & Hokkeler, 2008, p.22).
- ❖ Η γερμανική βιβλιογραφία θέτει ως έναν ακόμα λόγο της δημιουργίας Διαδημοτικής Συνεργασίας, τη ραγδαία ανάπτυξη οικισμών στα περίχωρα των πόλεων. Οι πολεοδόμοι εστιάζουν στις αρνητικές επιπτώσεις της αστικής εξάπλωσης, επισημαίνοντας, μεταξύ άλλων, την αύξηση των δαπανών υποδομής, την επιβάρυνση του οδικού δικτύου προς το κέντρο της πόλης και τη συνεχή υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Όπως είναι φυσικό, οι Δήμοι των αστικών κέντρων

και των προαστίων επιδιώκουν τη Διαδημοτική Συνεργασία, προκειμένου να καταπολεμήσουν αυτές τις αρνητικές συνέπειες (Frick & Hokkeler, 2008, p.20).

- ❖ Υπέρ της ανάπτυξης Διαδημοτικών Συνεργασιών συνηγορούν και οι δημογραφικές αλλαγές, οι οποίες δεν επηρεάζουν μόνο το εθνικό κοινωνικοασφαλιστικό σύστημα, αλλά σταδιακά επιδρούν και στην εκπλήρωση των δημοτικών αρμοδιοτήτων. Σε πολλές περιοχές ο αριθμός των δημοτών συρρικνώνεται και συνακόλουθα μειώνεται και η ανάγκη για υποδομές (Frick & Hokkeler, 2008, pp.21-22). Αντίθετα, στη χώρα μας παρατηρείται εκτόξευση του πληθυσμού, κυρίως, σε κάποιους νησιωτικούς Δήμους, λόγω των αυξημένων προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών την τελευταία τετραετία. Κάποιοι Δήμοι, μάλιστα, δήλωσαν αδυναμία διαχείρισης της κατάστασης. Ίσως, η ανάπτυξη Διαδημοτικής Συνεργασίας να μπορούσε να επιλύσει κάποια θέματα, τα οποία ανέκυψαν, από την εξέλιξη αυτή.
- ❖ Έναν περαιτέρω στόχο για τη σύναψη Διαδημοτικής Συνεργασίας αποτελεί η παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών στον πολίτη, τόσο μέσω της αύξησης του αριθμού τους, όσο και διά της δημιουργίας σύγχρονων υποδομών. Κάποιοι μικροί Δήμοι αδυνατούν, όμως, να προσφέρουν υπηρεσίες λ.χ. στα άτομα της τρίτης ηλικίας ή τα παιδιά. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της Διαδημοτικής Συνεργασίας (Council of Europe, et al., 2010, p.16). Άλλοι Δήμοι, ενδέχεται, λόγω γεωγραφικής θέσης να αντιμετωπίζουν προβλήματα και να αδυνατούν να προσφέρουν κάποιες υπηρεσίες στους κατοίκους. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της περιφέρειας του Γιορκ στον Καναδά, η οποία επέλυσε το πρόβλημα της απόστασής της από τη λίμνη του Οντάριο και τη συνακόλουθη έλλειψη επαρκούς ποσότητας νερού, συνάπτοντας αντίστοιχη συμφωνία συνεργασίας με το Τορόντο (Spicer, 2015, p.6).
- ❖ Τέλος, άμεσα με τον προηγούμενο λόγο συνδέεται και η διαχρονική επιθυμία των πολιτών για απλουστευμένες διαδικασίες, στις συναλλαγές τους με τη Διοίκηση. Μία τέτοια προσπάθεια συνιστά η εισαγωγή της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, στα διαφορετικά επίπεδα Διοίκησης. Η Διαδημοτική Συνεργασία προσφέρει άπειρες δυνατότητες για την αντιμετώπιση των προκλήσεων, και ιδιαίτερα τη δημιουργία σχετικής υποδομής, από την μεταβολή της άσκησης των αρμοδιοτήτων, λόγω της

τεχνολογίας. Συνεπώς, η σύναψη Διαδημοτικής Συνεργασίας μπορεί να λειτουργήσει, όχι μόνο, ως μία μέθοδος εξισορρόπησης των οικονομικών μίας περιοχής, αλλά και ως εργαλείο για την ανάπτυξη αποδοτικότερων και εγγύτερων στο δημότη διαδικασιών και υπηρεσιών (Frick & Hokkeler, 2008, p.21).

Σαφέστατα, οι Δήμαρχοι δεν εκλέγονται για να δημιουργήσουν Διαδημοτική Συνεργασία, ούτε οι πολίτες αναζητούν νέους περίπλοκους θεσμούς. Ωστόσο, αμφότερες οι πλευρές αποζητούν περισσότερες επενδύσεις σε υποδομές και καλύτερες δημοτικές υπηρεσίες. Επιθυμούν, πιο αποτελεσματικές υπηρεσίες στην αποκομιδή των απορριμμάτων, προσβάσιμα σχολεία και σύγχρονες αθλητικές εγκαταστάσεις. Επιπρόσθετα, επιδιώκουν την προσέλκυση ιδιωτών επενδυτών και τη δημιουργία ευκαιριών και θέσεων εργασίας. Παρόλα αυτά, σε κάθε κράτος υπάρχουν υπηρεσίες, τις οποίες οι Δήμοι, αν και έχουν την αρμοδιότητα, είτε δεν μπορούν να τις παρέχουν, είτε τις παρέχουν με τρόπο αναποτελεσματικό και μη αποδοτικό, ήτοι πλημμελώς. Η ανεπάρκεια χρηματικών πόρων και δυνατοτήτων αποτελούν συνήθεις λόγους για την παροχή «ασθενικών» υπηρεσιών. Ενώ, πολλοί Δήμοι είναι υπερβολικά μικροί για να προκαλέσουν το ενδιαφέρον ιδιωτών επενδυτών.

Η Διαδημοτική Συνεργασία δίνει τη δυνατότητα, σε Δήμους, οι οποίοι αντιμετωπίζουν τις παραπάνω προκλήσεις να ενωθούν με άλλους και να συνεργαστούν. Μία τέτοια απόφαση δεν λαμβάνεται, επειδή είναι πολιτικά ορθή ή προτείνεται από διεθνείς οργανισμούς ή είναι δημοφιλής σε ξένες χώρες. Λαμβάνεται, διότι η Διαδημοτική Συνεργασία είναι ο ενδεδειγμένος τρόπος, ώστε οι Δήμοι και οι δημότες να αποκομίσουν τα οφέλη, τα οποία επιθυμούν. Είναι η ανάγκη να παρέχουν καλύτερα μία συγκεκριμένη υπηρεσία ή να κατασκευάσουν υποδομές. Ο πυρήνας της πολιτικής της Διαδημοτικής Συνεργασίας δεν βρίσκεται, ούτε σε κάποιο νομοθέτημα, ούτε σε χρηματοδοτικούς μηχανισμούς. Μάλλον, βασίζεται ακριβώς στον σκοπό για τον οποίο ιδρύεται, ήτοι για την παροχή βέλτιστων υπηρεσιών, την προώθηση της ανάπτυξης και το να γίνουν οι Δήμοι πιο αποδοτικοί και αποτελεσματικοί, χρησιμοποιώντας το συγκεκριμένο εργαλείο, σε σχέση με άλλα (Council of Europe, et al., 2010, p.9). Ωστόσο, πέρα από την επιθυμία των Δήμων να συνεργαστούν, πρέπει αυτοί να διαθέτουν και την ικανότητα. Με άλλους λόγους, δεν μπορεί ένας Δήμος να συμμετάσχει σε μία Διαδημοτική Συνεργασία, εάν, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, δεν

διαθέτει τους απαραίτητους πόρους για να διαπραγματευτεί, να συνεισφέρει και να την εποπτεύει (Spicer, 2015, p.7).

B.2. Τα διαφορετικά είδη Διαδημοτικής Συνεργασίας

Οι Hulst και Van Montfort (2012) αναφέρουν ότι από μία συγκριτική μελέτη για τη Διαδημοτική Συνεργασία, σε οκτώ ευρωπαϊκά κράτη, προέκυψε μία ποικιλία ειδών ανάμεσα στις διαφορετικές χώρες. Αναφορικά με αυτό, τόσο το είδος της συνεργασίας, όσο και οι μετασχηματισμοί εντός αυτής, καθορίζονται από την αλληλεπίδραση εξωτερικών παραγόντων, του συνταγματικού πλαισίου και της προτιμητέας δομής της ΤΑ (Hulst, et al., 2009, p.279). Με άλλους λόγους, η Διαδημοτική Συνεργασία δύναται να λάβει διαφορετικές μορφές και ποικίλλει από χώρα σε χώρα, επιπλέον, λόγω της κουλτούρας, των παραδόσεων και του αναπτυξιακού μοντέλου. Πιο συγκεκριμένα, σε κάποια κράτη, όπως η Βουλγαρία, η αυτονομία των Δήμων συνιστά ένα πρόσφατο γεγονός και ως εκ τούτου, η Διαδημοτική Συνεργασία αναπτύχθηκε, περισσότερο χάρη στις πρωτοβουλίες μεμονωμένων Δημάρχων, παρά αποτέλεσε αντικείμενο της κυβερνητικής πολιτικής. Στον αντίποδα, σε άλλες χώρες, στις οποίες οι Δήμοι διαθέτουν ισχυρή αυτονομία, όπως στη Γαλλία, η Διαδημοτική Συνεργασία εξελήφθη ως ο μόνος τρόπος, ώστε οι μικροί Δήμοι να παρέχουν πολλές υπηρεσίες αποτελεσματικότερα. Σε μία άλλη ομάδα κρατών, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Διαδημοτική Συνεργασία κατέχει έναν περιορισμένο ρόλο, λόγω του μεγάλου μεγέθους των Δήμων. Τέλος, για χώρες, οι οποίες εξήλθαν από μία περίοδο συρράξεων, ίσως η Διαδημοτική Συνεργασία μοιάζει δύσκολη και χρειάζεται, πρώτα, να εκκινήσουν διαδικασίες για τη δόμηση εμπιστοσύνης. Παρόλα αυτά, εντοπίζονται πολυάριθμες ομοιότητες στις ευρωπαϊκές συμφωνίες Διαδημοτικής Συνεργασίας, ώστε να είναι δυνατή η κατάταξή τους σε τέσσερις ευρείες κατηγορίες:

❖ «Άτυπες» Διαδημοτικές Συνεργασίες

Ανάμεσα στους Δήμους, αναπτύσσονται πολλές άτυπες σχέσεις. Ως εκ τούτου, δεν καθίσταται αναγκαία μία συγκεκριμένη νομική βάση, ακριβώς επειδή δεν λαμβάνονται δεσμευτικές νομικές αποφάσεις. Συσκέψεις Δημάρχων, αξιωματούχων ή τεχνικών

επιτροπών μπορούν να επιλύσουν πολλά προβλήματα και να βελτιώσουν το συντονισμό των πολιτικών όμορων Δήμων. Αυτό μπορεί να επιφέρει άμεσα αποτελέσματα σε σημαντικά ζητήματα, όπως, επί παραδείγματι, η οικονομική ανάπτυξη, ο αστικός σχεδιασμός και η προστασία του περιβάλλοντος.

❖ Διαδημοτικές Συνεργασίες, οι οποίες διέπονται από ένα «χαλαρό» νομικό πλαίσιο

Αυτού του είδους οι Διαδημοτικές Συνεργασίες βασίζονται σε συμφωνίες και συμβάσεις. Αφορούν, για παράδειγμα, προγράμματα ή κοινές διοικητικές υπηρεσίες, όπως, η επεξεργασία δεδομένων και οι προμήθειες. Για τέτοιου είδους έργα, καταρτίζονται συνήθως συμβόλαια.

❖ Διαδημοτική Συνεργασία και Επιχειρήσεις

Οι εν λόγω συμφωνίες Διαδημοτικής Συνεργασίας αφορούν, κυρίως, στη διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας (π.χ. υδροδότηση, αποχέτευση, διαχείριση απορριμμάτων), σε έργα υποδομών (π.χ. οδικό δίκτυο) ή εγκαταστάσεις (π.χ. κέντρα υγείας). Ως εκ τούτου, μπορεί να δημιουργηθούν δημόσιες οντότητες, με δική τους νομική προσωπικότητα, προϋπολογισμό και περιουσία. Για το λόγο αυτό, απαιτείται και το κατάλληλο νομικό καθεστώς. Για την ίδρυσή τους, πρέπει να υπάρξει πολιτικός διάλογος και συγκεκριμένες αποφάσεις, ενώ η λειτουργία τους έχει σημαντικές διαχειριστικές και τεχνικές διαστάσεις. Είναι δυνατό, να είναι, είτε οργανισμοί ενός σκοπού, παρέχοντας μία υπηρεσία, είτε πολλαπλών. Για τις παρεχόμενες από αυτούς υπηρεσίες, μπορεί να καταβάλλονται τέλη χρήσης, ενώ ο εξοπλισμός να χρηματοδοτείται από τη συνεισφορά του κάθε συμμετέχοντα Δήμου, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Οι Δήμοι μπορούν να ιδρύουν επιχειρήσεις, κατά το δημόσιο ή ιδιωτικό δίκαιο. Αν ιδρυθούν σύμφωνα με το τελευταίο, οι μέτοχοι είναι οι ίδιοι, οι οποίοι τις δημιούργησαν, εκτός αν ο Νόμος το απαγορεύει, οπότε προκρίνονται άλλες λύσεις. Από την άλλη πλευρά, βέβαια, οι Δήμοι μπορούν να αναθέτουν και σε ιδιωτικές εταιρίες την παροχή κάποιας υπηρεσίας. Αυτού του είδους η συμφωνία εξωτερικής ανάθεσης είναι συνήθης, στο συγκεκριμένο είδος Διαδημοτικής Συνεργασίας.

❖ Η Διαδημοτική Συνεργασία ως μοντέλο ολοκληρωμένης εδαφικής συνεργασίας

Κάποιες μορφές Διαδημοτικής Συνεργασίας ομοιάζουν με το δεύτερο βαθμό ΤΑ. Διαθέτουν δική τους νομική προσωπικότητα και είναι εξοπλισμένες με αρμοδιότητες πολλαπλών σκοπών, σε θέματα στρατηγικού ενδιαφέροντος (λ.χ. οικονομική ανάπτυξη, αστικός σχεδιασμός, οδικό δίκτυο, δημόσιες συγκοινωνίες). Έχουν ισχυρές πολιτικές δομές και έναν βαθμό οικονομικής αυτονομίας, ακόμα ίσως και την εξουσία να αποφασίζουν για την επιβολή και είσπραξη φόρων (Council of Europe, et al., 2010, pp. 12-14).

Οποιαδήποτε από τις παραπάνω μορφές Διαδημοτικής Συνεργασίας και αν επιλεγεί, έχει ως αντικείμενο τη συνέργεια στους εξής τομείς, οι οποίοι είναι και οι πιο συνηθισμένοι για την άσκησή της, όπως αναφέρεται και στο Council of Europe et al., (2010, pp.11-12): Υπηρεσίες Υγείας, Κοινωνική Πρόνοια, Εκπαίδευση, Διαχείριση και Προστασία του Περιβάλλοντος, Αποκομιδή και Διαχείριση Απορριμμάτων, Υπηρεσίες Ύδρευσης και Αποχέτευσης, Αγροτική Άρδευση, Οικονομική και Εδαφική Ανάπτυξη, Πολιτιστικές Υποδομές και Εκδηλώσεις, Πολεοδομικός Σχεδιασμός, Διαχείριση Ευρωπαϊκών Κονδυλίων, Κατασκευή και Συντήρηση του Οδικού Δικτύου, Δημόσιες Συγκοινωνίες, Κυκλοφοριακή Ρύθμιση, Υπηρεσίες Πυρόσβεσης και Διάσωσης, Είσπραξη Φόρων, Δημόσιες Προμήθειες, Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού, Διοικητικά Καθήκοντα, Τεχνικές Υπηρεσίες, Επεξεργασία Δεδομένων. Ωστόσο, όπως ήδη επισημάνθηκε ανωτέρω, εάν η νομοθεσία δεν ορίζει άλλως, κάθε δημοτική αρμοδιότητα μπορεί να αποτελέσει πεδίο της Διαδημοτικής Συνεργασίας. Από την άλλη, όμως, γίνεται εύκολα αντιληπτό, ότι υπάρχουν κάποιοι τομείς, οι οποίοι θεωρούνται περισσότερο «ευαίσθητοι» και ίσως η εκχώρηση κάποιας συγκεκριμένης αρμοδιότητας εγείρει πολιτικά θέματα (Council of Europe, et al., 2010, pp.10-11).

B.3. Τα στάδια της Διαδημοτικής Συνεργασίας

Αναντίρρητα, η Διαδημοτική Συνεργασία έχει πολλές πτυχές. Μάλιστα, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των εμπλεκομένων και όσο πιο ποικίλα τα θέματα και τα πεδία δράσης της, τόσο πιο περίπλοκη καθίσταται η όλη διαδικασία. Για το λόγο αυτό, προκρίνεται η χρήση μεθόδων, οι οποίες χρησιμοποιούνται στη Διοίκηση και

Διαχείριση Έργου (project management). Πιο συγκεκριμένα, κάθε έργο χωρίζεται σε πέντε φάσεις, ήτοι: στον προσδιορισμό των στόχων, την ανάλυση, τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση (Frick & Hokkeler, 2008, p.67). Ως εκ τούτου, κρίνεται σκόπιμη η παρουσίαση και η ανάλυση της Διαδημοτικής Συνεργασίας, υπό το φως των πέντε αυτών σταδίων.

❖ Προσδιορισμός των στόχων

Στην αρχική φάση της διαδικασίας, καλούνται να συμμετάσχουν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, ώστε να εντοπίσουν τα προβλήματα, καθώς και τα μοντέλα λύσεων. Διερευνάται, αν υπάρχουν άλλες κοινότητες, οι οποίες μπορούν να συνδράμουν στην επίλυση του προβλήματος, ώστε να δημιουργηθούν συνέργειες ή εάν το θέμα μπορεί να διευθετηθεί εντός Δήμου. Επίσης, εξετάζεται, αν τυχόν υπάρχουν αλληλοεπικαλύψεις με άλλα τρέχοντα προγράμματα, καθώς και ποια υπολογίζεται ότι θα είναι η διάρκεια, η ένταση και η πολυπλοκότητα της συνεργασίας. Εν συνεχεία, προεκτιμώνται οι αναγκαίοι ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι, καθώς και πιθανές επενδύσεις, οι οποίες θα απαιτηθούν, ενώ θεμελιώδους σημασίας είναι μία πρώτη περιγραφή των καθηκόντων, των φάσεων της συνεργασίας και των ενδεχόμενων κινδύνων, οι οποίοι μπορούν να προκύψουν από αυτή. Επιπρόσθετα, ερευνάται ποιοι ακόμα πρέπει να «πεισθούν» για την αναγκαιότητα της συνεργασίας, όπως για παράδειγμα, η Διοίκηση, οι εποπτεύουσες αρχές, αλλά και το προσωπικό των Δήμων (Frick & Hokkeler, 2008, p.68). Τέλος, πρέπει να εκτιμηθεί, το κατά πόσον η Κυβέρνηση διάκειται ευνοϊκώς για την σχεδιαζόμενη συνεργασία και εάν έχει τη δυνατότητα να συνδράμει στο όλο εγχείρημα (Council of Europe, et al., 2010, p.38).

Όπως γίνεται αντιληπτό στην παρούσα φάση, δεν προσδιορίζονται, μόνο οι στόχοι, αλλά και η στρατηγική. Ωστόσο, το αρχικό αυτό στάδιο, πολλές φορές, υποτιμάται και δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη, καθώς οι συμμετέχοντες εκκινούν από υποτιθέμενους κοινούς στόχους. Παρόλα αυτά, συχνά, κατά τη διάρκεια του προγράμματος διαπιστώνεται ότι οι εμπλεκόμενοι έχουν συνδέσει τη συνεργασία με διαφορετικές προσδοκίες. Η αποσαφήνιση, όμως, του πλαισίου είναι ένα κομβικό στοιχείο, αφού συνδέεται, τόσο με τη συμβολή σε πόρους και τον έλεγχο αυτών, όσο και με τον μετριασμό του φόβου επικυριαρχίας της άλλης πλευράς, καθώς οι μεν μικρές «κοινότητες» ανησυχούν για την αυξημένη συμμετοχή των μεγάλων, σε ανθρώπινους

και χρηματικούς πόρους, οι δε τελευταίες για την υπέρ-αντιπροσώπευση των πρώτων. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικός ο εκ των προτέρων προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων, ιδανικά, μάλιστα με γραπτή αποτύπωση.

Με άλλους λόγους, πρέπει να διατυπωθούν και να καταγραφούν οι επιθυμίες και οι προσδοκίες των συμμετεχόντων, τα πεδία δράσεις, τα οποία ενδείκνυνται για συνεργασία και οι τρόποι, ώστε να οδηγηθούμε σε μία “win-win” κατάσταση. Επιπλέον, πρέπει να αποσαφηνισθεί, το πώς θα οργανωθεί και θα κατευθυνθεί η συνεργασία, ποιοι κανόνες θα τη διέπουν, πώς θα χρηματοδοτηθεί και ποιες εξισωτικές πληρωμές πρέπει να αποδοθούν.

Άρα, ως παράγοντες επιτυχίας για τον προσδιορισμό των στόχων θεωρούνται, πρώτον η αυτονομία, η ισότητα και εμπιστοσύνη των συμμετεχόντων, ιδιαίτερα των μη ισοδύναμων, όσον αφορά το μέγεθος και η αφοσίωση, σε αυτή, όσων ηγούνται της συνεργασίας. Δεύτερον, η ύπαρξη σαφών επιπέδων αποφάσεων και πράξεων, ώστε να εξυπηρετείται η διαφάνεια, να ενισχύεται η ασφάλεια και να αυξάνεται η νομιμοποίηση της συνεργασίας, με απώτερο σκοπό να γίνει αποδεκτή, όταν δημοσιοποιηθεί. Τέλος, καθοριστικής σημασίας είναι η συμμετοχή και η εκπροσώπηση του προσωπικού των Δήμων, καθώς και ο ορισμός υποχρεωτικών και μετρήσιμων στόχων - ει δυνατόν μάλιστα και ενδιάμεσων (Frick & Hokkeler, 2008, pp.68-69).

❖ Φάση της ανάλυσης

Επί τη βάση των αποτελεσμάτων της προηγούμενης φάσης, στην παρούσα, αρχικά, γίνεται μία προσπάθεια, όσο το δυνατό ακριβέστερης εκτίμησης των αδυναμιών και δυνατοτήτων των πεδίων δράσης, τα οποία θεωρήθηκε ανωτέρω ότι ενδείκνυνται για συνεργασία. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης αποτελούν το θεμέλιο για τις περαιτέρω στρατηγικές αποφάσεις της πολιτικής και της διοίκησης, καθώς σε δεύτερο χρόνο ιεραρχούνται και επιλέγονται τα ενδεχόμενα πεδία δράσης. Η ανάλυση πρέπει, σε ένα πρώτο στάδιο, να διεξάγεται, κάθε φορά, ανεξάρτητα, σε κάθε έναν από τους συμμετέχοντες Δήμους. Ενώ, σε δεύτερο επίπεδο, οργανώνονται κοινές διαδημοτικές ομάδες εργασίας, στις οποίες παρουσιάζονται τα αποτελέσματα και αποφασίζονται τα μέτρα, τα οποία πρέπει να ληφθούν. Εξάλλου, πέραν των δυνατοτήτων εξοικονόμησης

πόρων, κατά την επιλογή των πεδίων δράσης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, η σπουδαιότητά τους για τους δημότες, καθώς και η στρατηγική τους σημασία, για το μέλλον και την ανταγωνιστικότητα της περιοχής (Frick & Hokkeler, 2008, p.70).

Στο σημείο αυτό, πρέπει να αναφερθεί ότι στο πλαίσιο της φάσης της ανάλυσης είναι ουσιώδους σημασίας, το ερώτημα, ποια είναι εκείνα τα πεδία δράσης, τα οποία προσφέρουν τις περισσότερες δυνατότητες σε μία Διαδημοτική Συνεργασία. Κατά βάση, οι συνέπειες της Διαδημοτικής Συνεργασίας και συνακόλουθα οι δυνατότητες, ουσιαστικά εξαρτώνται από τις τοπικές συνθήκες. Για αυτό το λόγο, είναι δύσκολο να κατονομασθούν συγκεκριμένα πεδία δράσης, τα οποία ισχύουν γενικά (Frick & Hokkeler, 2008, p.71).

❖ Σχεδιασμός

Από τα αποτελέσματα, τα οποία προέκυψαν, από τις δύο προγενέστερες φάσεις, στην υπό εξέταση αποφασίζονται: ο σκοπός της συνεργασίας, η νομική της μορφή, οι οικονομικοί πόροι, ο τρόπος επιμερισμού του κόστους της παροχής υπηρεσιών ανάμεσα στους Δήμους, οι κανόνες προϋπολογισμού, η διοικητική δομή της συνεργασίας, τα αποφασίζοντα όργανα και οι αρμοδιότητές τους, καθώς και οι κανόνες εκπροσώπησης των Δήμων (Council of Europe, et al., 2010, pp.39-40).

❖ Εφαρμογή

Στη φάση της εφαρμογής, ουσιαστικά άρχεται το επιχειρησιακό μέρος. Ιδιαίτερα, σε μεγαλύτερα έργα, είναι σημαντικό, οι συντονιστές τους να καταρτίζουν συνεχείς εκθέσεις στατιστικών στοιχείων και αποκλίσεων, ενδεχομένως υποστηριζόμενοι και από τους υπεύθυνους-ελεγκτές του προγράμματος. Διότι, μόνο επί τη βάσει επικαιροποιημένων και έγκυρων στοιχείων και δεικτών δύνανται διαφορετικά «σώματα», όπως διοικούσες επιτροπές, διοικητικά συμβούλια κ.α., να λαμβάνουν, επιχειρησιακά ορθές, αποφάσεις (Frick & Hokkeler, 2008, p.73).

❖ Αξιολόγηση

Το τελευταίο στάδιο, αυτό της αξιολόγησης, στη διαχείριση έργου, συχνά δεν αποτελεί μία ανεξάρτητη φάση, καθώς εκτελείται, κατά κανόνα, υποστηρικτικά στη φάση της εφαρμογής. Ουσιώδεις για την επιτυχία του προγράμματος είναι βεβαίως να ελέγχονται και να αναθεωρούνται τακτικά οι στόχοι και τα συμφωνημένα αποτελέσματά του. Συχνά, αλλαγές της πολιτικής κατάστασης (π.χ. εκλογές) ή νομικές μεταβολές (π.χ. αναθεώρηση του δικαίου των Δημοσίων Συμβάσεων), οδηγούν μερικώς, ακόμα και σε ριζική προσαρμογή των στόχων του έργου. Σε μία τέτοια περίπτωση, οι στόχοι της Διαδημοτικής Συνεργασίας πρέπει να επανασχεδιάζονται, όπως επίσης, ενδεχομένως, να ορίζονται και να ιεραρχούνται εκ νέου τα πεδία δράσης (Frick & Hokkeler, 2008, p.74).

B.4. Οι συνέπειες

Σταχυολογώντας τις θετικές και αρνητικές συνέπειες της Διαδημοτικής Συνεργασίας θα μπορούσαν να αναφερθούν ανά κατηγορία τα ακόλουθα:

Θετικές Συνέπειες από τη Διαδημοτική Συνεργασία:

- ❖ Παρέχει την ευκαιρία στους συμμετέχοντες Δήμους να μιμηθούν τις καλές πρακτικές⁶ άλλων εταίρων τους ή αυτές εντός του νέου θεσμού.
- ❖ Ενθαρρύνει την καλλιέργεια κουλτούρας συνεργασίας, ιδιαίτερα, μεταξύ Δημάρχων διαφορετικών πολιτικών πεποιθήσεων, αλλά και συμβάλλει στην ανάπτυξη αλληλεγγύης, με θετικό αντίκτυπο στην κοινωνία.
- ❖ Μειώνει τη διαφθορά, η οποία βασίζεται στις διαπροσωπικές σχέσεις για την πρόσληψη προσωπικού ή την υπηρεσιακή του εξέλιξη.
- ❖ Δημιουργεί ευκαιρίες, ώστε η «κοινωνία των πολιτών» να αναμειχθεί στην ΤΑ και συνακόλουθα αυξάνεται το κοινωνικό κεφάλαιο.
- ❖ Λειτουργεί ως προπομπός για την εγκαθίδρυση διασυνοριακών συνεργασιών.

⁶Καλή Πρακτική θεωρείται η βέλτιστη μέθοδος επίλυσης ενός συγκεκριμένου προβλήματος ή και η επίτευξη ενός συγκεκριμένου στόχου, ο οποίος μπορεί να διαχυθεί και να αξιοποιηθεί και από άλλους (Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 2016, p.5).

Αρνητικές Συνέπειες από τη Διαδημοτική Συνεργασία:

- ❖ Η λήψη αποφάσεων καθίσταται μία πιο αργή και περίπλοκη διαδικασία, καθώς οι Δήμαρχοι, για θέματα μείζονος σημασίας, θα πρέπει να διαβουλεύονται στους Δήμους τους. Άρα, απαιτούνται και περισσότερες αποφάσεις.
- ❖ Αν και θεωρητικά, μέσω της Διαδημοτικής Συνεργασίας πρέπει, είτε να μειωθεί το κόστος, είτε με τις ίδιες δαπάνες να προσφέρονται περισσότερες και καλύτερες υπηρεσίες, στην πράξη, η λειτουργία των Δήμων, ίσως, συνεχίσει να είναι γραφειοκρατική, με κάποιες φιλόδοξες δημοτικές διοικήσεις να μην επιθυμούν να απολέσουν τον έλεγχο. Έτσι, όμως, η διαχείριση μπορεί να μην είναι αποδοτική.
- ❖ Δεν διασφαλίζεται ότι δεν θα προσλαμβάνεται νέο προσωπικό για τις αρμοδιότητες, οι οποίες έχουν εκχωρηθεί στη Διαδημοτική Συνεργασία.
- ❖ Ελλοχεύει ο κίνδυνος δημοκρατικού ελλείμματος. Πιο αναλυτικά, οι μηχανισμοί δημοκρατικού ελέγχου στους Δήμους είναι γνωστοί: Τα Δημοτικά Συμβούλια είναι ανοιχτά στο κοινό, καλύπτονται από τα μέσα ενημέρωσης και τα πρακτικά των συνεδριάσεων είναι προσβάσιμα, ενώ ο τρόπος λήψης αποφάσεων ορίζεται στο Νόμο. Ωστόσο, η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν είναι τόσο γνωστή στη Διαδημοτική Συνεργασία και εξαρτάται από το είδος της. Πολλές φορές δε, τα συμβούλια αυτής δεν συγκεντρώνουν την προσοχή και το ενδιαφέρον του έντυπου και ηλεκτρονικού τύπου, καθώς σπανίως διαπραγματεύονται πολιτικά θέματα. Αλλά και οι Δημοτικοί Σύμβουλοι μπορεί να μην είναι το ίδιο καλά ενημερωμένοι για τα θέματα της Διαδημοτικής Συνεργασίας (Council of Europe, et al., 2010, pp. 19-21). Εξάλλου, σε μία Διαδημοτική Συνεργασία, είναι πιθανό, η αντιπολίτευση να υπό-εκπροσωπείται, αν ληφθεί υπόψη και το γεγονός ότι συνήθως οι εκπρόσωποι του Δήμου, σε μία τέτοια διαδικασία, προέρχονται από την πλειοψηφούσα παράταξη του Δημοτικού Συμβουλίου (Eythórsson, 2017, pp.13-14).
- ❖ Η δημιουργία υπηρεσίας ελέγχου είναι πιο απαιτητική από ό,τι σε ένα Δήμο.
- ❖ Θεωρείται ότι οι εμπλεκόμενοι μπορεί να είναι πιο επιρρεπείς στη διαφθορά, λόγω των μεγαλύτερων χρηματικών ποσών, τα οποία διαχειρίζονται.
- ❖ Υπάρχει το πολιτικό κόστος. Έτσι, οι Δήμαρχοι είναι διστακτικοί στο να προχωρήσουν σε μία Διαδημοτική Συνεργασία, καθώς δεν είναι έτοιμοι να μοιραστούν την εξουσία και ή να προβούν σε συμβιβασμούς.

- ❖ Εγκυμονεί ο κίνδυνος του “free riding”, ήτοι κάποιος Δήμος να θέλει να απολαμβάνει τα οφέλη της συμμετοχής, αλλά να αρνείται να συνδράμει σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους (Council of Europe, et al., 2010, pp.21-22).

B.5. Το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο

Η ισχύουσα διάταξη, η οποία ρυθμίζει το ζήτημα της «Διαδημοτικής Συνεργασίας για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Δήμων», μετά από αλλεπάλληλες τροποποιήσεις της, ευρίσκεται στο άρθρο 99 του [Ν. 3852/2010](#), υπό τον τίτλο «Συμβάσεις διαδημοτικής ή διαβαθμιδικής συνεργασίας».

Αναλυτικότερα, στην πρώτη παράγραφο προβλέπεται η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων μεταξύ Δήμων της ίδιας Περιφέρειας ή όμορων, με τις οποίες αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησης της, μέσω των συμβάσεων Διαδημοτικής Συνεργασίας. Ενώ στη δεύτερη παράγραφο περιγράφονται αντίστοιχες σε περιεχόμενο συνεργασίες, μεταξύ, όμως, Δήμων και Περιφερειών αυτή τη φορά, με τη σύναψη συμβάσεων Διαβαθμιδικής Συνεργασίας. Άρα, συμβαλλόμενα μέρη είναι οι Δήμοι και οι Περιφέρειες αντίστοιχα, ενώ μπορεί να συμμετέχει και ΝΠΔΔ ή σύνδεσμος, στον οποίο μετέχει ο φορέας που αναλαμβάνει την αρμοδιότητα.

Η τρίτη παράγραφος του οικείου άρθρου προβλέπει το περιεχόμενο, των ως άνω αναφερόμενων συμβάσεων, στις οποίες ορίζονται τα κάτωθι: i) ο σκοπός και η διάρκεια της σύμβασης, ii) η διάθεση του προσωπικού των συμβαλλομένων ή η σύσταση θέσεων προσωπικού ΙΔΟΧ, με τον ΟΕΥ του φορέα, ο οποίος αναλαμβάνει την άσκηση της αρμοδιότητας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, iii) η διάθεση μηχανολογικού εξοπλισμού, οχημάτων και άλλων τεχνικών μέσων ή ακινήτων και εγκαταστάσεων για την εξυπηρέτηση του σκοπού της σύμβασης, iv) τα ποσά χρηματοδότησης των επενδυτικών και των λειτουργικών δαπανών για την εφαρμογή της σύμβασης. Τα έσοδα αυτά μπορούν να προέρχονται από τέλη, δικαιώματα και εισφορές, τους ΚΑΠ, τη ΣΑΤΑ ή τα Αναπτυξιακά Προγράμματα της ΤΑ, v) το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της σύμβασης και vi) το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης.

Η τέταρτη παράγραφος ορίζει ότι οι προβλεπόμενες στη σύμβαση δαπάνες εγγράφονται ως υποχρεωτικές στους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων και αποδίδονται στον αναλαμβάνοντα την αρμοδιότητα φορέα, ενώ η πέμπτη παράγραφος αναφέρεται στο διακριτικό τίτλο, τον οποίο θα φέρουν τα χρησιμοποιούμενα τεχνικά μέσα και εγκαταστάσεις.

Οι τελευταίες δύο παράγραφοι ορίζουν ότι απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία, προκειμένου να ληφθεί απόφαση από το Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο, για τη συμμετοχή στην εκάστοτε συνεργασία και ότι με απόφαση του ΥΠΕΣ, μπορεί να ρυθμίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου, αντίστοιχα⁷.

Συνοψίζοντας, από την ισχύουσα διάταξη προκύπτει ότι ο σκοπός της Διαδημοτικής Συνεργασίας είναι η άσκηση συγκεκριμένης αρμοδιότητας, είτε αναλαμβάνοντας αυτήν εξ ολοκλήρου για λογαριασμό άλλου Δήμου, είτε υποστηρίζοντας την άσκησή της. Είναι δε ένας σκοπός συγκεκριμένος και στοχεύει στη δυνατότητα άσκησης μιας αρμοδιότητας Δήμου, από άλλο Δήμο ή Περιφέρεια, εάν δεν μπορεί να ασκηθεί αυτοδυνάμως και ικανοποιητικώς από τον Δήμο αυτό, για λόγους αντικειμενικούς, όπως λ.χ., εξαιτίας της ανεπαρκούς στελέχωσης κάποιας υπηρεσίας (Κέντρο Εμπειρογνωμοσύνης για τη Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017, p.3).

Γ. Οι νησιωτικοί Δήμοι

Γ.1. Νησιωτικότητα

Αφ' ης στιγμής η παρούσα εργασία πραγματεύεται το ζήτημα της Διαδημοτικής Συνεργασίας Δήμων του Νομού Δωδεκανήσου για την άσκηση αρμοδιοτήτων, αναγκαία είναι η παρουσίαση του όρου «νησιωτικότητα». Μία έννοια, η οποία χρησιμοποιείται όλο και συχνότερα στο δημόσιο διάλογο, τόσο σε ευρωπαϊκό, όσο και σε εθνικό επίπεδο, καθώς πολλά ευρωπαϊκά κράτη, ανάμεσα στα οποία και η χώρα μας,

⁷Σημειώνεται ότι η Υπουργική αυτή απόφαση δεν έχει εκδοθεί.

έχουν νησιά⁸. Την πρώτη θέση, ως προς τον αριθμό των νησιωτικών περιοχών, καταλαμβάνει στην Ελλάδα η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, στην οποία ανήκουν και τα νησιά της παρούσας μελέτης - περίπτωσης. Τα 3.381 νησιωτικά εδάφη της, αναλογούν σε ποσοστό 34,4% του συνολικού αριθμού των νησιωτικών περιοχών της χώρας (Σπιλάνης, et al., 2011, p.10).

Αν και οι ελληνικές νησιωτικές Περιφέρειες έχουν να επιδείξουν χαρακτηριστική αγροτική, αλιευτική (Σκιαδάς, 2017, p.224) και κτηνοτροφική παραγωγή, διακρίνονται από έντονη εξειδίκευση στον τριτογενή τομέα και ιδιαίτερα στο πεδίο του τουρισμού και σε συναφείς με αυτόν δραστηριότητες, αποτελώντας δημοφιλείς προορισμούς επισκεπτών, χάρη στο φυσικό κάλλος και την πολιτιστική τους κληρονομιά. Παρά το γεγονός ότι παρουσιάζουν θετικές τάσεις εξέλιξης, όσον αφορά στους δημογραφικούς και βασικούς οικονομικούς δείκτες, σε επίπεδο ΕΕ χαρακτηρίζονται από έντονες ανισότητες στο εσωτερικό τους και κυρίως η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου. Η ένταση και το μέγεθος, των ανισοτήτων αυτών, πολλές φορές, είναι αδύνατον να διαγνωσθούν και να εκτιμηθούν (Σπιλάνης, et al., p.11).

Ωστόσο, συνδυαστικό κρίκο και κοινό τόπο όλων των νησιών, ανεξαρτήτως έκτασης, πληθυσμιακού μεγέθους, και αναπτυξιακής πορείας, αποτελεί η τεκμηρίωση της «νησιωτικότητας». Έχουν δε προσδιοριστεί τρεις βασικοί συντελεστές, οι οποίοι συνθέτουν τα σημαντικότερα ζητήματά της:

- ❖ Ο πρώτος συντελεστής αφορά στο μικρό φυσικό και παραγωγικό μέγεθος, τόσο ως προς τον πληθυσμό, όσο και ως προς την έκταση. Εκκινώντας από το στοιχείο του πληθυσμού, επισημαίνεται ότι, όταν αυτός είναι μικρός, τότε και η αγορά είναι μικρή, όπως και η τοπική ζήτηση για αγαθά και υπηρεσίες, καθιστώντας αδύνατη τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας. Όμως, η δημιουργία οικονομιών κλίμακας είναι εκείνο το αναγκαίο στοιχείο, για τη μείωση του κόστους για τις επιχειρήσεις, τα νοικοκυριά, αλλά και το Κράτος. Ως προς το στοιχείο της έκτασης, εάν αυτή είναι μικρή, συνακολουθά οι πόροι είναι περιορισμένοι και η ενδοχώρα ελλείπει,

⁸Η Ελλάδα παρουσιάζει τα μεγαλύτερα ποσοστά νησιωτικού πληθυσμού και έκτασης, από όλες τις χώρες της ΕΕ. Η ουσιαστική διαφορά της, από τη δεύτερη Ιταλία, έγκειται στο γεγονός ότι ο ελληνικός νησιωτικός χώρος είναι διάσπαρτος και αποτελείται από πολύ μικρά νησιά, γεγονός, το οποίο επιτείνει το πρόβλημα της νησιωτικότητας (ΙΤΑ, 2016, p.31).

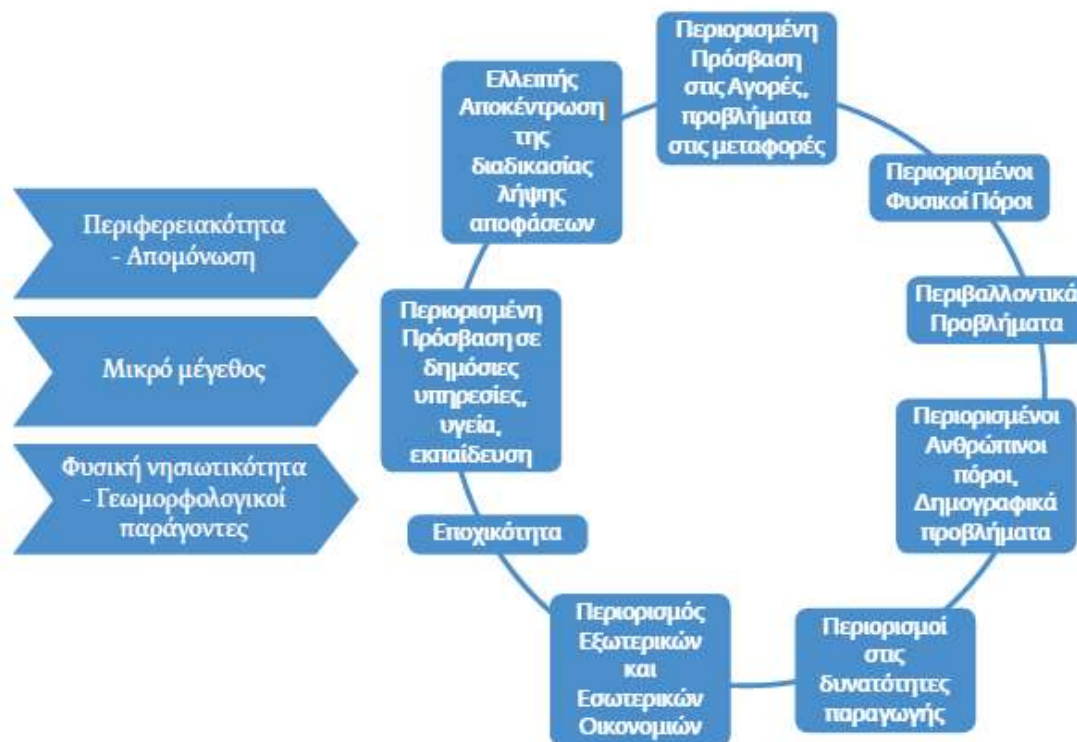
καθιστώντας, αφενός εύθραυστη την περιβαλλοντική ισορροπία, αφετέρου αναγκαία την περιβαλλοντική διαχείριση.

- ❖ Ο δεύτερος συντελεστής αφορά στην περιφερειακότητα και τη μεγάλη απόσταση από την ηπειρωτική χώρα. Η απομόνωση αυτή έχει ως αποτέλεσμα υψηλά κόστη λειτουργίας για τις επιχειρήσεις, τα νοικοκυριά και το Κράτος. Το κόστος αυτό, πρώτον αποτιμάται σε χρονική διάρκεια, αφού η μεταφορά πραγματοποιείται, μόνο, με μεταφορικά μέσα δημόσιας χρήσης και εξαρτάται από το είδος τους, την πυκνότητα των δρομολογίων και την απόσταση. Δεύτερον, μετράται σε χρήμα. Οι τιμές των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών είναι αυξημένες, εξαιτίας του υψηλού κόστους μεταφοράς. Το δε τελευταίο προκύπτει, μεταξύ άλλων, λόγω του ότι από τη μία απαιτείται θαλάσσια μεταφορά, μεταφόρτωση και χρήση πολλαπλών μεταφορικών μέσων, από την άλλη, ελλείπει ανταγωνισμού, υπάρχει μονοπώλιο, ενώ καθίσταται ανέφικτη η δημιουργία οικονομιών κλίμακας, λόγω της μικρής αγοράς, όπως ήδη τονίστηκε ανωτέρω. Τρίτον, το κόστος αφορά στην χωριστή, αφενός δημιουργία και λειτουργία υποδομών, αφετέρου παροχή βασικών υπηρεσιών. Για ακόμη μία φορά, ο μικρός αριθμός πληθυσμού αποτρέπει τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας. Ως εκ τούτου, τόσο οι παρεχόμενες υπηρεσίες, όσο και η χρήση και διατήρηση των υποδομών απαιτούν υψηλές δαπάνες. Τέταρτον, το κόστος οφείλεται στην έλλειψη επιλογών, καθώς δεν υπάρχουν εκείνες οι υποδομές και υπηρεσίες, οι οποίες απαιτούνται για την οικονομική, αλλά και την κοινωνική ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών. Τέλος, το κόστος είναι απόρροια της δυσκολίας, από τη μία, των επιχειρήσεων να έχουν πρόσβαση σε εξειδικευμένη γνώση, ώστε να μπορέσουν να εξελιχθούν, να καινοτομήσουν και να καταστούν ανταγωνιστικές, από την άλλη, των νησιωτών να ενημερώνονται και ιδιαίτερα σε σχέση με την επαγγελματική τους ενασχόληση.
- ❖ Ο τρίτος συντελεστής αφορά στη φυσική νησιωτικότητα και τους περιορισμένους πόρους. Ως εκ τούτου, συντίθεται ένα ιδιαίτερο μιν, αλλά εύθραυστο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, αποτέλεσμα της επίδρασης των ανθρώπων και της φύσης, διαμέσου των αιώνων (Σκιαδάς, 2017, p.234).

Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, βάσει της παραπάνω ανάλυσης, το σημαντικότερο ή ακόμα και το μοναδικό πλεονέκτημα των νησιών είναι το ιδιαίτερο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον τους. Από την άλλη, το μικρό μέγεθος και η περιφερειακότητα, δεν καθιστούν τις νησιωτικές περιφέρειες πόλους έλξης, σε αντίστιξη με άλλες, ανταγωνίστριες, περιφέρειες, είτε της ηπειρωτικής Ευρώπης, είτε χωρών με χαμηλό κόστος παραγωγής. Το υψηλό κόστος διαβίωσης, αλλά και παραγωγής των νησιωτικών περιοχών, οφείλεται σε έναν συνδυασμό παραγόντων. Όχι μόνο, είναι αδύνατη η επίτευξη οικονομικών κλίμακας, καθώς ο μικρός αριθμός των κατοίκων, η περιορισμένη έκταση και ύπαρξη φυσικών πόρων, δεν καθιστούν τις εν λόγω περιοχές ελκυστικές για εγκατάσταση επιχειρήσεων μεγάλου μεγέθους, αλλά επιπλέον, το κόστος αυξάνεται, λόγω της χαμηλής προσπελασιμότητας και της ανάγκης θαλάσσιας μεταφοράς. Ως εκ τούτου, οι επιχειρήσεις προκρίνουν την εγκατάστασή τους, είτε στο ηπειρωτικό κομμάτι της εκάστοτε χώρας, είτε σε αναπτυσσόμενα κράτη. Μάλιστα, προτιμούν να βρίσκονται κοντά σε αστικά κέντρα, για να αξιοποιούν το πλεονέκτημα της μεγάλης αγοράς, αλλά και πλησίον σημαντικών οδικών και σιδηροδρομικών αξόνων, ώστε να επιτυγχάνουν χαμηλά μεταφορικά κόστη. Αναμφίλεκτα, η διαβίωση σε ένα τέτοιο περιβάλλον καθίσταται δυσκολότερη, ελλείπει υποδομών και παροχής υπηρεσιών, ενώ ιδιαίτερα για τους ανθρώπους με υψηλό μορφωτικό επίπεδο δεν παρουσιάζονται ευκαιρίες εύρεσης αντίστοιχης εργασίας και προοπτικές εξέλιξης. Στα προαναφερθέντα έρχονται να προστεθούν και οι αρνητικές ή ασταθείς εξελίξεις στα οικονομικά και δημογραφικά μεγέθη, οι οποίες παρατηρούνται στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών νησιών, εξαιρουμένων, βέβαια, εκείνων των νησιωτικών εδαφών, στα οποία έχει αναπτυχθεί έντονα ο τουριστικός τομέας (Σπιλάνης, et al., pp.16-17).

Συνοπτικά, τα ανωτέρω αποτυπώνονται στο κάτωθι διάγραμμα:

Διάγραμμα 1. Τα χαρακτηριστικά του νησιωτικού συστήματος



Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.21.

Γ.2. Χαρακτηριστικά και προκλήσεις

Αν και με το [Ν. 4555/2018](#) διατηρείται η οριοθέτηση του [Ν. 3852/2010](#), πλέον, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ χαρακτηρίζονται βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων. Αυτά αναφέρονται, τόσο σε γεωμορφολογικά και χωροταξικά χαρακτηριστικά, όσο και των κλάδων οικονομίας, στους οποίους δραστηριοποιούνται οι πολίτες στα όριά τους, καθώς και στις δυνατότητες, τις οποίες παρέχει, για το λόγο αυτό, κάθε οργανισμός στα όριά του και της δυνατότητάς του να μετατραπεί σε αστικό κέντρο. Σύμφωνα δε με τη διάταξη του άρθρου 2, τα κριτήρια λαμβάνονται υπόψη, προκειμένου να κατανεμηθούν οι αρμοδιότητες των Δήμων και η χορήγηση κρατικής οικονομικής ενίσχυσης, η

χρηματοδότηση από εθνικούς ή άλλους οικονομικούς πόρους και η, ως εκ τούτου, ρύθμιση περί των διοικητικών υπηρεσιών, οι οποίες πρέπει να ενταχθούν, κατά την εκπόνηση των εσωτερικών κανονισμών, για την λειτουργία τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους⁹. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω κριτηρίων, οι νησιωτικοί Δήμοι εντάσσονται σε δύο κατηγορίες, χαρακτηριζόμενοι αντιστοίχως ως : i) μεγάλοι και μεσαίοι νησιωτικοί Δήμοι, όσοι έχουν πληθυσμό άνω των 3.500 κατοίκων και ii) μικροί νησιωτικοί Δήμοι, όσοι έχουν πληθυσμό έως 3.500 κατοίκους. Σημειώνεται ότι γίνεται αναφορά στον μόνιμο πληθυσμό¹⁰, βάσει της τελευταίας απογραφής της ΕΛΣΤΑΤ¹¹ (Δεληθέου, et al., 2018, p.30).

Από επικαιροποιημένα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ ([ΦΕΚ Β' 698/20.03.2014](#)) προκύπτει ότι οι Δήμοι της μελέτης - περίπτωσης έχουν τον εξής μόνιμο πληθυσμό:

Δήμος	Μόνιμος Πληθυσμός - Κάτοικοι
Αγαθονησίου	185
Αστυπάλαιας	1334
Καλυμνίων	16.179
Λειψών	790
Λέρου	7.917
Πάτμου	3.047
Τήλου	780

Όπως γίνεται αντιληπτό, πέντε εκ των επτά Δήμων κατατάσσονται, στους μικρούς νησιωτικούς Δήμους, ενώ οι άλλοι δύο στην πρώτη κατηγορία, ήτοι των μεγάλων-μεσαίων.

Για το λόγο αυτό, κρίνεται σκόπιμο, αφενός να περιγραφούν ορισμένα γνωρίσματα των μικρών νησιωτικών Δήμων, αφετέρου να παρατεθούν κάποια στοιχεία, τα οποία αφορούν στις προκλήσεις, τις οποίες αντιμετωπίζουν οι νησιωτικοί Δήμοι, συνολικά. Τα τελευταία, προέκυψαν από μελέτη του [ΙΤΑ](#), η οποία διεξήχθη από τον Ιουνίου έως

⁹Βλ. Άρθρο 97 του [Ν. 3852/10](#), για το ποιες Διευθύνσεις εντάσσονται στον ΟΕΥ των Δήμων.

¹⁰Ως μόνιμος πληθυσμός ορίζεται το σύνολο των ατόμων, τα οποία έχουν τη συνήθη κατοικία τους, σε μία διοικητική ενότητα.

¹¹Στην περίπτωσή μας, το έτος αναφοράς είναι το 2011.

τον Αύγουστο του έτους 2016, με τη χρήση δομημένου ερωτηματολογίου. Η συγκεκριμένη χρονική περίοδος προηγείται της έναρξης του «Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας», από το ΣτΕ, το οποίο θα παρουσιαστεί σε επόμενο κεφάλαιο. Στην έρευνα συμμετείχαν, αποστέλλοντας συμπληρωμένα τα ερωτηματολόγια και τρεις εκ των εξεταζόμενων Δήμων, ήτοι του Αγαθονησίου, των Λειψών και της Τήλου (ΙΤΑ, 2016, p.110). Ελλείπει άλλων δημοσιευμένων ή προσβάσιμων, με οιονδήποτε τρόπο, στοιχείων, για το σκοπό της παρούσας εργασίας και την απάντηση του ερευνητικού ερωτήματος θα στηριχθούμε σε αυτά.

Εκκινώντας από την εννοιολογική προσέγγιση, οι μικροί νησιωτικοί Δήμοι χωροθετούνται, κυρίως, σε απομακρυσμένες, μειονεκτικές και παραμεθόριες περιοχές. Χαρακτηρίζονται δε, κατά κανόνα, από μικρό αριθμό πληθυσμού και δυσπρόσιτα θαλάσσια δίκτυα. Παράλληλα με τα προβλήματα, τα οποία εκπορεύονται από το ίδιο το φαινόμενο της νησιωτικότητας, όπως αυτά περιγράφηκαν στο οικείο κεφάλαιο, οι εν λόγω Δήμοι καλούνται να αντιμετωπίσουν μία σειρά θεμελιωδών ζητημάτων, τα οποία επηρεάζουν τη λειτουργία τους ως οργανισμών.

Μία εκ των βασικών προκλήσεων είναι η υποστελέχωση των υπηρεσιών τους, κυρίως, με προσωπικό επιστημονικών ειδικοτήτων, το οποίο είναι απαραίτητο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Πρόβλημα, το οποίο έχει οξυνθεί τα τελευταία χρόνια, κυρίως, εξαιτίας της ενδοαυτοδιοικητικής κινητικότητας. Ως εκ τούτου, αυξάνεται αντίστοιχα και η ανισότητα, ανάμεσα σε αυτούς και σε μεγαλύτερους, επαρκώς στελεχωμένους. Επιπρόσθετα, η έλλειψη στελεχιακού δυναμικού, συνεπάγεται τη μη εφαρμογή του ΟΕΥ, καθώς, σε αρκετές περιπτώσεις, παρατηρούνται ανενεργά ή υπολειτουργούντα τμήματα, ενώ ο μικρός αριθμός των υπαλλήλων, συνήθως, ασκεί παράλληλα καθήκοντα, προκειμένου να υποστηρίξει τη λειτουργία όλων των οργανικών μονάδων του Δήμου, με άμεσο αντίκτυπο και στη διοικητική λειτουργία¹².

¹²Εξαιτίας του φόρτου εργασίας των υπαλλήλων και του περιορισμένου αριθμού επιστημονικού προσωπικού, παρατηρούνται συχνά αδυναμίες: i) στην κατάρτιση του πενταετούς Επιχειρησιακού Προγραμματισμού και του Ετήσιου Προγράμματος δράσης, ii) στην εφαρμογή συστήματος ή προγράμματος παρακολούθησης των διοικητικών διαδικασιών, iii) δυσλειτουργίες στην κατάρτιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού, με συχνές αναμορφώσεις, iv) αδυναμία βεβαίωσης εσόδων, v) ανεπάρκεια στην αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας, vi) καθυστερήσεις στις προμήθειες και τη διαχείριση συμβάσεων, καθώς επίσης στην ωρίμανση έργων και αναζήτησης πηγών χρηματοδότησης από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους (ΙΤΑ, 2017, p.14).

Γίνεται ιδιαίτερη μνεία στο γεγονός της ανάγκης, αφενός παρακολούθησης των τροποποιήσεων του νομοθετικού πλαισίου και ειδικότερα αυτού των Δημοσίων Συμβάσεων, βάσει του [N.4412/2016](#)¹³, αφετέρου κατάρτισης του προσωπικού σε ψηφιακά εργαλεία, για την απλούστευση των διοικητικών και οικονομικών διαδικασιών. Ειδικότερα, συχνά, χάνεται πολύτιμος χρόνος από την παρακολούθηση της διαχείρισης ενός έργου ή μίας προμήθειας, επειδή οι υπάλληλοι των Τεχνικών Υπηρεσιών των μικρών νησιωτικών Δήμων είναι επιφορτισμένα με την ενημέρωση του [ΚΗΜΔΗΣ](#) και του Προγράμματος [Διαύγεια](#). Βεβαίως, αν και σε θέματα ωρίμανσης μελετών, έργων και δράσεων υπάρχει η νομοθετική πρόβλεψη, ώστε οι Δήμοι αυτοί να υποστηρίζονται από υπηρεσίες των αντίστοιχων μητροπολιτικών των Νομών ή των Περιφερειών, ως επί το πλείστον, η συνεργασία αυτή, είτε δεν λειτουργεί αποτελεσματικά, είτε παρατηρούνται προβλήματα, αναφορικά με το πλαίσιο και την παρακολούθηση των επιμέρους δράσεων. Ως αποτέλεσμα, δημιουργούνται αρνητικές συνθήκες στην προετοιμασία και την ένταξη έργων των μικρών νησιωτικών Δήμων, στο ήδη ανταγωνιστικό περιβάλλον του ΕΣΠΑ της τρέχουσας περιόδου.

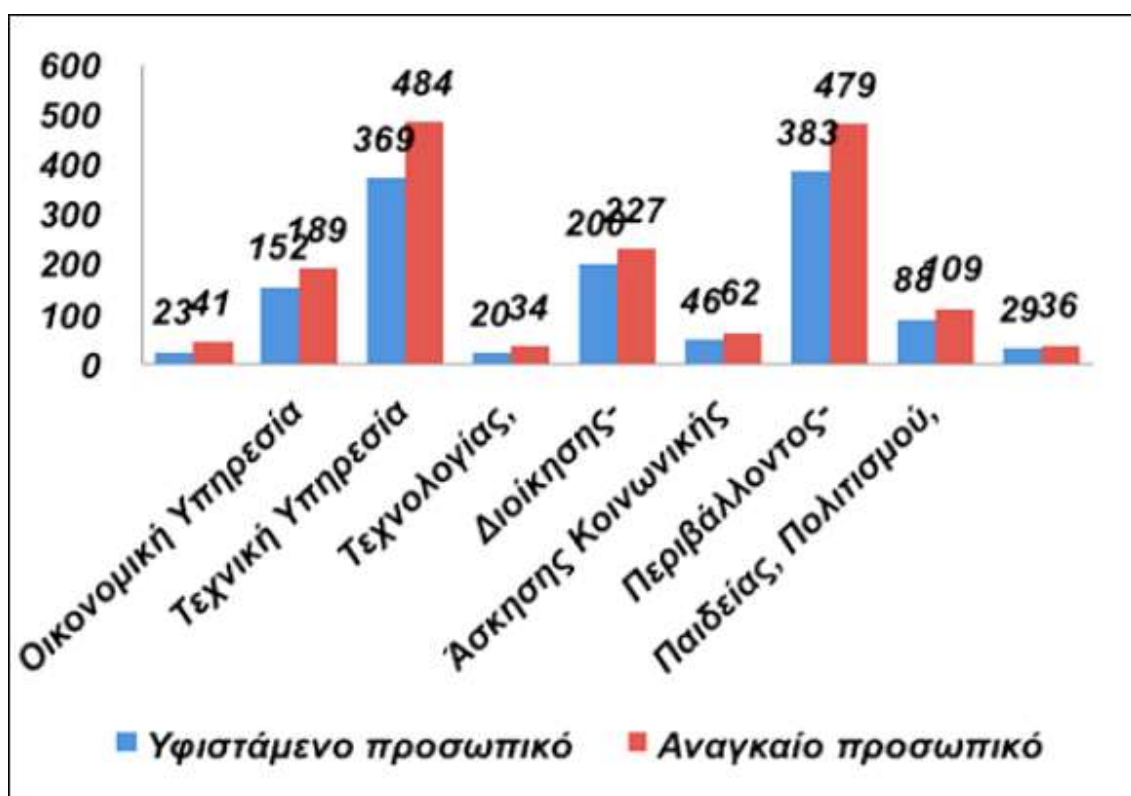
Επιλογικά, ο μικρός αριθμός κατοίκων προσδιορίζει, τόσο τον αριθμό των Αντιδημάρχων, όσο και των ειδικών συνεργατών, των οποίων οι αρμοδιότητες είναι κρίσιμες στη λειτουργία Δήμων, με μικρές δομές. Παράλληλα, η συμμετοχή των αιρετών στα Δημοτικά Συμβούλια και τις επιτροπές συναντά προσκόμματα, εξαιτίας του αυξημένου κόστους των μετακινήσεων (ΙΤΑ, 2017, pp.13-15).

Για την κατανόηση των προκλήσεων, τις οποίες αντιμετωπίζουν οι νησιωτικοί Δήμοι, παρατίθενται οι κάτωθι θεματικές:

¹³Ιδιαίτερη αναφορά στο εν λόγω νομοθέτημα έκανε και ο Δήμαρχος Λειψών, σε τηλεφωνική επικοινωνία μαζί του, η οποία πραγματοποιήθηκε την Τετάρτη 21/11/2018.

❖ Υφιστάμενο και αναγκαίο προσωπικό Δήμων

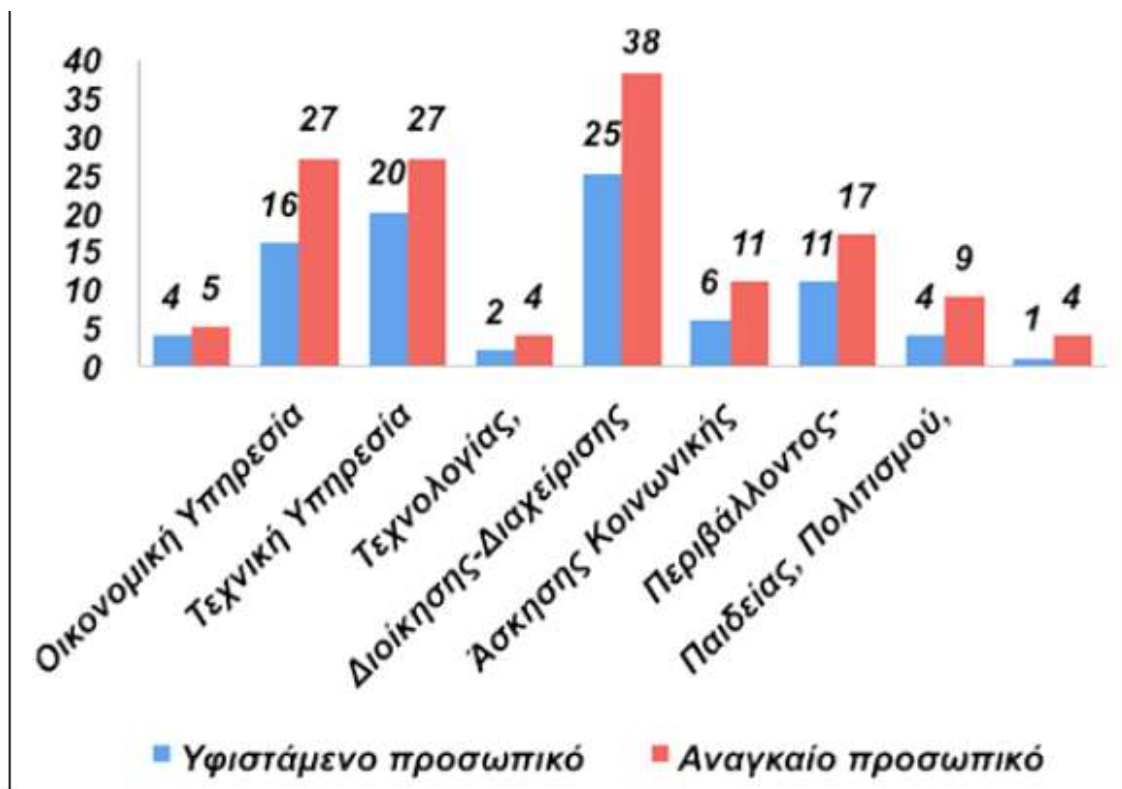
Διάγραμμα 2. Υφιστάμενο και αναγκαίο προσωπικό υπηρεσιακών μονάδων μεγάλων νησιωτικών Δήμων



Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.112.

Από το διάγραμμα προκύπτει ότι το σύνολο του υφιστάμενου προσωπικού για τους μεγάλους νησιωτικούς Δήμους ανέρχεται σε 1.310 υπαλλήλους, ενώ οι ανάγκες απαιτούν 1.661 άτομα. Για την εύρυθμη λειτουργία, λοιπόν, υπολείπονται 351 εργαζόμενοι. Η διαφορά αυτή ανάγεται σε ποσοστό 21,13%. Οι περισσότερες ελλείψεις εντοπίζονται: στην Τεχνική και Οικονομική Υπηρεσία, την Υπηρεσία Περιβάλλοντος και Πολιτικής Προστασίας, καθώς και της Τεχνολογίας.

Διάγραμμα 3. Υφιστάμενο και αναγκαίο προσωπικό υπηρεσιακών μονάδων μικρών νησιωτικών Δήμων



Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.113.

Από το διάγραμμα προκύπτει ότι το σύνολο του υφιστάμενου προσωπικού για τους μικρούς νησιωτικούς Δήμους ανέρχεται σε 89 υπαλλήλους, ενώ οι ανάγκες απαιτούν 142 άτομα. Για την εύρυθμη λειτουργία, λοιπόν, υπολείπονται 53 εργαζόμενοι. Η διαφορά αυτή ανάγεται σε ποσοστό 37,32%. Οι περισσότερες ελλείψεις εντοπίζονται στη Διοίκηση και Διαχείριση Ανθρώπινου Δυναμικού, τις Οικονομικές και Τεχνικές Υπηρεσίες, καθώς και την Υπηρεσία Περιβάλλοντος και Πολιτικής Προστασίας.

❖ Ικανοποίηση από τη λειτουργία των υπηρεσιακών μονάδων

Διάγραμμα 4. Ικανοποίηση από τη λειτουργία των υπηρεσιακών μονάδων μεγάλων νησιωτικών Δήμων

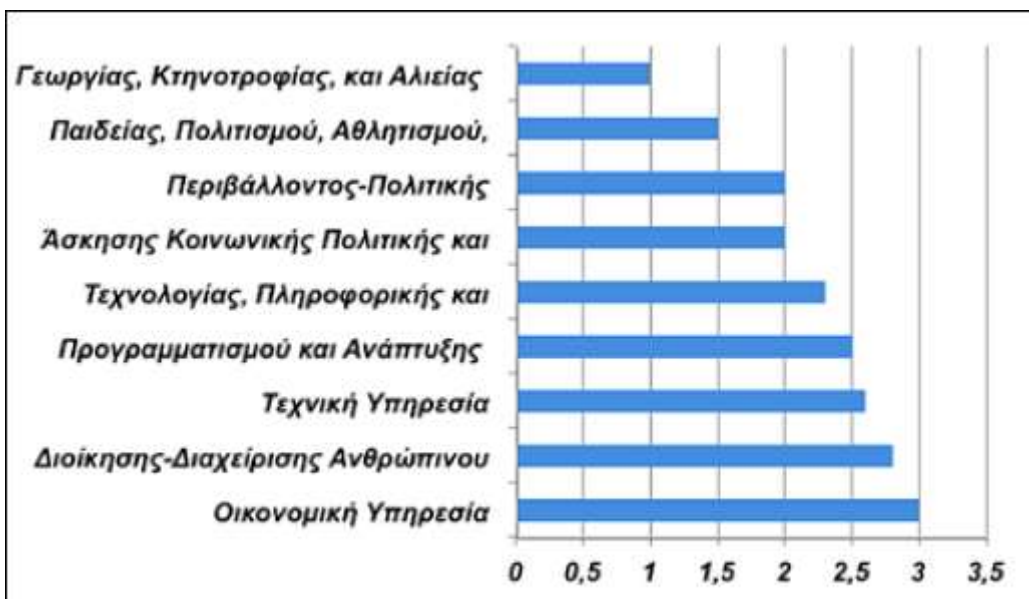


ΣΗΜΕΙΩΣΗ: ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ, 0: ΚΑΘΟΛΟΥ - 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ.

Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.114.

Από το διάγραμμα προκύπτει και με τις απαντήσεις να κυμαίνονται, περίπου, στο μέσον της κλίμακας 0-5: συγκριτικά υψηλή ικανοποίηση για τη λειτουργία της υπηρεσιακής μονάδας Διοίκησης – Διαχείρισης Ανθρώπινου Δυναμικού, συγκριτικά χαμηλή ικανοποίηση για τη λειτουργία της υπηρεσιακής μονάδας Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, ενώ μέτρια ικανοποίηση για τη λειτουργία των λοιπών υπηρεσιακών μονάδων.

Διάγραμμα 5. Ικανοποίηση από τη λειτουργία των υπηρεσιακών μονάδων μικρών νησιωτικών Δήμων



ΣΗΜΕΙΩΣΗ: ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ, 0: ΚΑΘΟΛΟΥ - 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ.

Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.114.

Από το διάγραμμα προκύπτει και με την ικανοποίηση να κυμαίνεται σε χαμηλότερα επίπεδα, εν συγκρίσει με τους μεγάλους νησιωτικούς Δήμους: μέτρια ικανοποίηση για τη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας, κάτω του μετρίου ικανοποίηση για τη λειτουργία των λοιπών υπηρεσιακών μονάδων, καθώς και σχεδόν μηδενική ικανοποίηση για τη λειτουργία της υπηρεσιακής μονάδας Γεωργίας-Κτηνοτροφίας-Αλιείας και της Παιδείας-Πολιτισμού-Αθλητισμού.

❖ Δυνατότητα άσκησης αρμοδιοτήτων

Διάγραμμα 6. Κατά πόσο είναι δυνατή η άσκηση των παρακάτω αρμοδιοτήτων από το Δήμο



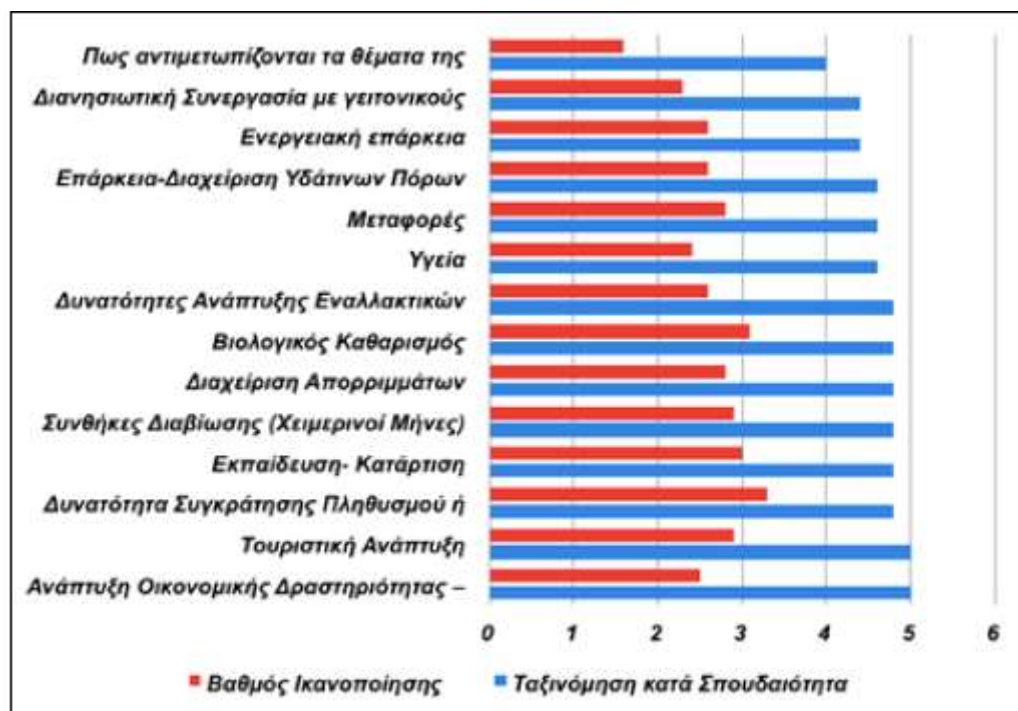
ΣΗΜΕΙΩΣΗ: ΒΑΘΜΟΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ, 0: ΚΑΘΟΛΟΥ- 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ

Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.115.

Από το διάγραμμα, ως προς την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων από τους νησιωτικούς Δήμους, προκύπτουν τα εξής : Καλύτερη άσκηση κάποιων αρμοδιοτήτων από τους μεγάλους Δήμους, εν συγκρίσει με τους μικρούς, με τις βαθμολογίες, ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, να κυμαίνονται κάτω του μετρίου. Αναλυτικότερα, οι μεγάλοι νησιωτικοί Δήμοι εμφανίζεται να ασκούν ικανοποιητικά εκείνες τις αρμοδιότητες, οι οποίες άπτονται της Χωροταξίας, της Πολεοδομίας και του Περιβάλλοντος, της Απασχόλησης, του Εμπορίου και του Τουρισμού, καθώς και των βασικών αρμοδιοτήτων τους, βάσει του «Καλλικράτη». Από την άλλη, παρατηρείται υστέρηση στην άσκηση αρμοδιοτήτων σχετικών με: τους Φυσικούς Πόρους και την Ενέργεια, τη Γεωργία, την Κτηνοτροφία και την Αλιεία, καθώς και τις Μεταφορές και τις Επικοινωνίες. Σημειώνεται ότι οι μικροί νησιωτικοί Δήμοι υστερούν στο σύνολο των αρμοδιοτήτων τους.

❖ Σπουδαιότητα και βαθμός ικανοποίησης σημαντικών ζητημάτων

Διάγραμμα 7. Ταξινόμηση κατά σπουδαιότητα και βαθμός ικανοποίησης σημαντικών ζητημάτων μεγάλων νησιωτικών Δήμων

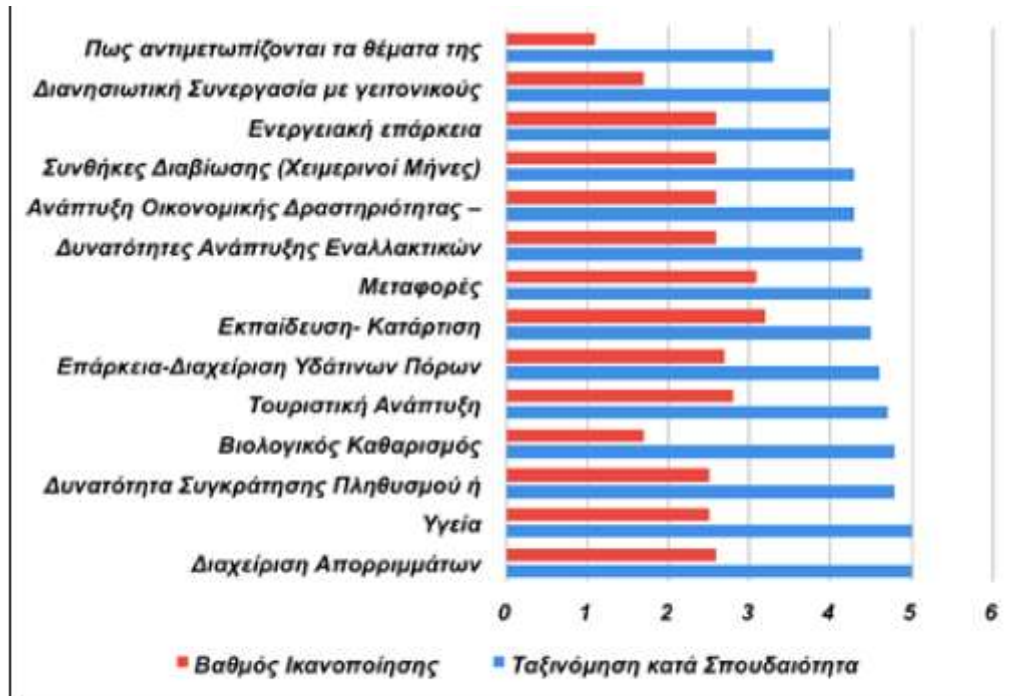


ΣΗΜΕΙΩΣΗ: ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ, 0: ΚΑΘΟΛΟΥ- 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ.
 ΒΑΘΜΟΣ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑΣ: 0: ΚΑΘΟΛΟΥ- 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ.

Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.116.

Από το διάγραμμα προκύπτει ότι τα σπουδαιότερα ζητήματα για τους μεγάλους νησιωτικούς Δήμους είναι: η ανάπτυξη της οικονομικής και της τουριστικής δραστηριότητας, ενώ, ως προς τη σπουδαιότητά τους ακολουθούν τα υπόλοιπα. Σημειώνεται ότι σε όλα τα ζητήματα παρατηρείται βαθμός ικανοποίησης, κάτω του μετρίου.

Διάγραμμα 8. Ταξινόμηση κατά σπουδαιότητα και βαθμός ικανοποίησης σημαντικών ζητημάτων μικρών νησιωτικών Δήμων



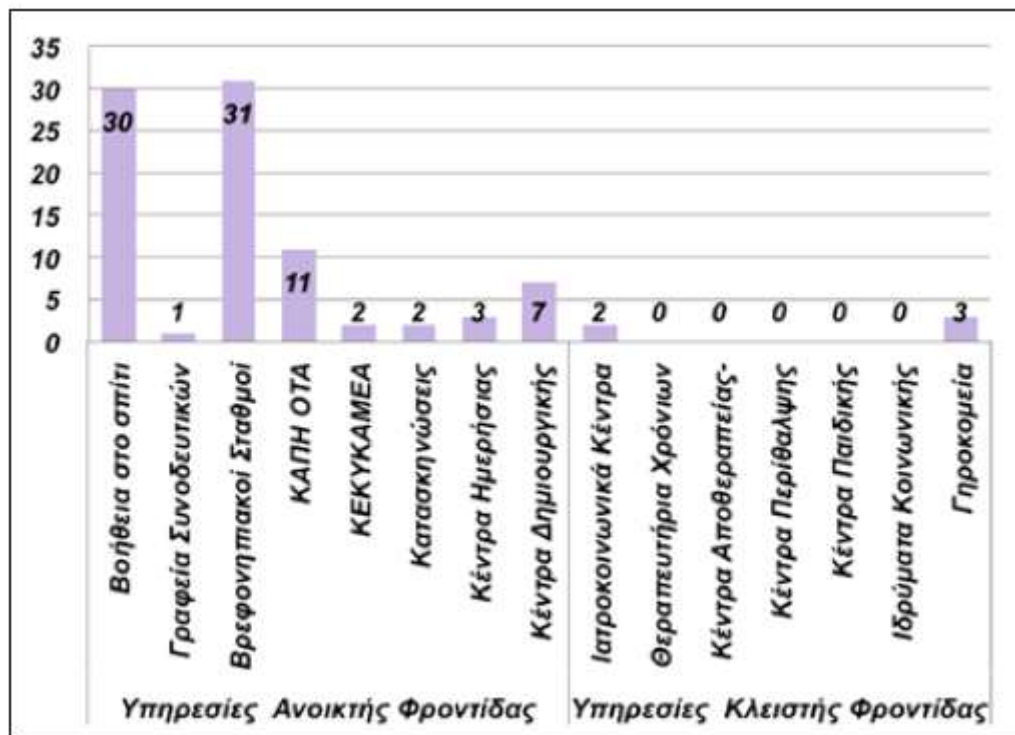
ΣΗΜΕΙΩΣΗ: ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ, 0: ΚΑΘΟΛΟΥ - 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ.
ΒΑΘΜΟΣ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑΣ: 0: ΚΑΘΟΛΟΥ - 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ.

Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.117.

Από το διάγραμμα προκύπτει: ότι τα βασικότερα ζητήματα, κατά σπουδαιότητα θεωρούνται αυτά της Υγείας και της Διαχείρισης Απορριμμάτων, ενώ έπονται τα άλλα. Ομοίως, με τους μεγάλους πληθυσμιακά Δήμους, παρατηρείται ο βαθμός ικανοποίησης να κινείται, κάτω του μετρίου, για τις περισσότερες περιπτώσεις.

❖ Υπηρεσίες ανοικτής και κλειστής φροντίδας

Διάγραμμα 9. Υπηρεσίες ανοικτής και κλειστής φροντίδας μεγάλων νησιωτικών Δήμων



ΣΗΜΕΙΩΣΗ: ΒΑΘΜΟΣ ΙΚΑΝΟΠΟΙΗΣΗΣ, 0: ΚΑΘΟΛΟΥ - 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ.
ΒΑΘΜΟΣ ΣΠΟΥΔΑΙΟΤΗΤΑΣ: 0: ΚΑΘΟΛΟΥ - 5: ΠΑΡΑ ΠΟΛΥ.

Πηγή: ΙΤΑ, 2016, p.118.

Από το διάγραμμα προκύπτουν τα εξής: Εμφαίνεται μία σημαντική παρουσία της υπηρεσίας «Βοήθεια στο σπίτι», των Βρεφονηπιακών Σταθμών, καθώς και των ΚΑΠΗ. Κάποιες δε υπηρεσίες και ιδιαίτερα αυτές της κλειστής φροντίδας, δεν διατίθενται καν στους περισσότερους νησιωτικούς Δήμους.

Βάσει των παραπάνω διαγραμμάτων, συμπεραίνεται ότι οι νησιωτικοί Δήμοι, όντως, έρχονται αντιμέτωποι με όλες εκείνες τις προκλήσεις, τις οποίες φιλοδοξεί να επιλύσει η σύσταση Διαδημοτικής Συνεργασίας. Συνοψίζονται δε, στην έλλειψη ανθρωπίνων και υλικών πόρων, με τους μικρούς να υπολείπονται σημαντικά έναντι των μεγάλων. Αξίζει να σημειωθεί, ότι στα συμπεράσματα της έρευνας, τα οποία εξήχθησαν από την ανάλυση των αποτελεσμάτων της, εντοπίζεται ως ένα βασικό πρόβλημα, μεταξύ άλλων, και η απουσία της διανησιωτικής συνεργασίας (ΙΤΑ, 2016, p.119).

Δ. Οι εργασίες του ΣτΕ

Αρωγοί, τόσο στην τελευταία μεταρρυθμιστική προσπάθεια της χώρας και μάλιστα, ήδη, προ της ψήφισης του «Κλεισθένη Ι», όσο και στη διάδοση της Διαδημοτικής Συνεργασίας, στάθηκαν το ΣτΕ και η ΕΕ, μέσω του Κέντρου ([Centre of Expertise for Local Government Reform](#)) και της [ΥΣΔΜ](#) αντίστοιχα. Αναλυτικότερα, το Κέντρο, το οποίο αποτελεί τμήμα του ΣτΕ, ασχολείται στον τομέα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και υποστηρίζει τις κεντρικές, περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις, στη βελτίωση των κανονισμών, θεσμών, δράσεων και δεξιοτήτων τους. Από την άλλη, η ΥΣΔΜ, συστάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το έτος 2015, ως ειδική υπηρεσία, υπαγόμενη στη Γενική Γραμματεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με σκοπό να στηρίζει τα κράτη – μέλη, κατά την εκπόνηση, τον σχεδιασμό και την εφαρμογή θεσμικών, διαρθρωτικών και διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Η ΥΣΔΜ διαχειρίζεται ένα ειδικό πρόγραμμα, το ΠΣΔΜ ([Structural Reform Support Programme](#)) με προϋπολογισμό 142,8 εκατομμύρια ευρώ, για τα έτη 2017-2020. Η ισχύς του ΠΣΔΜ άρχισε τον Μάιο του έτους 2017 και η στήριξη, την οποία παρέχει, διατίθεται σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, κατόπιν αιτήματός τους, χωρίς να απαιτεί συγχρηματοδότηση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018).

Δ.1. Το Πρόγραμμα Τεχνικής Βοήθειας

Το ΣτΕ, μετά από αίτημα του ΥΠΕΣ, κατήρτισε ένα «Πρόγραμμα Τεχνικής Βοήθειας», από τον Αύγουστο του έτους 2016, έως τον Μάιο του έτους 2018, ώστε να παράσχει συμβουλές επί της πολιτικής (policy advice) και να συνδράμει στην ανάπτυξη ικανοτήτων (capacity - building), αποσκοπώντας, αφενός στη βελτίωση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου της αποκέντρωσης και της ΤΑ, αφετέρου στην ενίσχυση της ικανότητας των τοπικών αρχών, ως προς την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων και την παροχή καλύτερων υπηρεσιών στους πολίτες. Αυτοί οι τομείς προτεραιότητας θεσπίστηκαν στο Μνημόνιο Συμφωνίας ([Memorandum of Understanding](#)), το οποίο υπεγράφη τον Αύγουστο του έτους 2015, μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος (European Commission, 2015).

Όθεν, το Σεπτέμβριο του έτους 2016, το Κέντρο εκκίνησε το πρόγραμμα, προβαίνοντας σε μία εκτεταμένη ανάλυση των τοπικών δυνατοτήτων και αναγκών κατάρτισης. Τα ευρήματά της οδήγησαν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή δράσεων για την ενίσχυση των ικανοτήτων της ΤΑ, σε πέντε τομείς: i) της Δεοντολογίας, ii) της Καλής Διακυβέρνησης, iii) του Στρατηγικού Δημοτικού Σχεδιασμού, iv) της Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και v) της Διαδημοτικής Συνεργασίας. Άκρως εποικοδομητική, στην ευρεία αυτή επισκόπηση του [Ν. 3852/2010](#) υπήρξε και η ανατροφοδότηση από τους συμμετέχοντες, καθώς επέδρασε υποστηρικτικά στις συμβουλές επί της πολιτικής, οι οποίες αποστάλθηκαν στο ΥΠΕΣ. Τα κύρια πεδία, τα οποία τέθηκαν επί τάπητος ήταν: i) η Κατανομή και Άσκηση Αρμοδιοτήτων, ii) η Μητροπολιτική Διακυβέρνηση, iii) η Δημοσιονομική Οργάνωση και iv) η Άσκηση Αρμοδιοτήτων στους νησιωτικούς Δήμους.

Κατά τη διάρκεια του «Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας», το ΣτΕ έδωσε την ευκαιρία σε ένα μεγάλο αριθμό ενδιαφερομένων (όπως πολίτες, τοπικοί εκπρόσωποι, αξιωματούχοι της Κεντρικής Διοίκησης και της ΤΑ, συλλόγους και Πανεπιστήμια), να προσφέρουν πληροφορίες στη διαδικασία της μεταρρύθμισης, συμβάλλοντας, τόσο στην ανάλυση των αναγκών, όσο και του υπάρχοντος (τότε) νομικού πλαισίου. Η εκτενής συλλογή ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων, λάμβανε χώρα κατά την έναρξη της κάθε δραστηριότητας. Επιπρόσθετα, η ανάμειξη των ενδιαφερομένων μερών σε κάθε αρχική φάση ήταν εξαιρετικά σημαντική για να δημιουργηθεί ένα αίσθημα ιδιοκτησίας του προγράμματος και δέσμευσης σε αυτό. Πράγματι, το πλήθος των ομάδων εστίασης, των συνεντεύξεων, των εργαστηρίων και δράσεων κατάρτισης, ουσιαστικά, σχεδίασαν το πλαίσιο του προγράμματος, παρέχοντας στα ενδιαφερόμενα μέρη, αφενός τη δυνατότητα ανταλλαγής απόψεων, εμπειριών και γνώσεων, αφετέρου την ευκαιρία να εξοικειωθούν με ευρωπαϊκές και εθνικές καλές πρακτικές. Επιπρόσθετα, το Κέντρο αξιοποίησε τις συζητήσεις, προκειμένου να προωθήσει τα πρότυπα του ΣτΕ και να οικοδομήσει μία κοινή αντίληψη της καλής διακυβέρνησης, πανελλαδικά.

Πάνω από το 70% των ελληνικών Δήμων ενεπλάκη στο πρόγραμμα, καθ' όλη τη διάρκεια διεξαγωγής του, ακόμη και αυτοί απομονωμένων περιφερειών, όπως νησιωτικοί, ορεινοί ή αγροτικών περιοχών. Σε αυτό συνέβαλε, μεταξύ άλλων, και η χρήση τεχνολογικών μέσων, ώστε να εξασφαλιστεί μία ομαλή επικοινωνία και

διαφάνεια στις δράσεις και τα αποτελέσματα. Επισημαίνεται δε ότι η συμμετοχή, είτε βασίστηκε σε εθελοντικές αποφάσεις ή/και κατόπιν σχετικού αιτήματος των τοπικών αρχών. Το εντυπωσιακό ποσοστό συμμετοχής μπορεί να αποδοθεί στη συνάφεια των δραστηριοτήτων, στην δεκτικότητα/ανοικτότητα των Δήμων σε καινοτόμες διεθνείς πρακτικές, καθώς και στην ικανότητα του ΣτΕ να προσαρμόζεται και να «συναντά» τις τοπικές ανάγκες. Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι το 13% των συμμετεχόντων έλαβε μέρος σε περισσότερες από τέσσερις δραστηριότητες (European Union & Council of Europe, 2018, p.1).

Όπως επισήμανε ο αρμόδιος Σύμβουλος του ΥΠΕΣ, κύριος Ιωάννης Βλαστάρης¹⁴, αν και, ένας από τους άξονες συνεργασίας ήταν αυτός της Διαδημοτικής Συνεργασίας, σε αυτήν γινόταν αναφορά και στο πλαίσιο δράσεων άλλων αντικειμένων. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του τομέα του Στρατηγικού Δημοτικού Σχεδιασμού, ο οποίος αποτέλεσε το μεγαλύτερο “project”, και βοήθησε ώστε να γίνει ευρύτερα γνωστή η Διαδημοτική Συνεργασία. Στην αρχική φάση του προγράμματος δεν είχε προσδιοριστεί, ακόμα, κάτι περαιτέρω για τον άξονα της Διαδημοτικής Συνεργασίας. Έπρεπε, λοιπόν, να δοθούν κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, με πλέον βασικό, αυτό του καθορισμού των Δήμων, οι οποίοι θα συμμετείχαν. Σε συνέχεια, από τα στοιχεία, τα οποία προέκυψαν από το πρόγραμμα, επιλέχθηκε να συσταθεί Διαδημοτική Συνεργασία, μεταξύ μικρών νησιωτικών Δήμων, με ικανή μάλιστα απόσταση από την ηπειρωτική χώρα. Ο συντονισμός ήταν τριμερής και πιο συγκεκριμένα πραγματοποιήθηκε από ομάδες, του ΣτΕ, εμπειρογνομόνων και του ΥΠΕΣ. Η τελευταία ομάδα ήταν επιφορτισμένη με το ρητό ορισμό των τομέων εστίασης του δικτύου, το οποίο θα δημιουργείτο στο τέλος του προγράμματος, ενώ επιπρόσθετα έπρεπε να καθοριστούν οι συμμετέχοντες και η νομική μορφή της σύστασης.

Οι Δήμαρχοι από την πλευρά τους επιθυμούσαν το αντικείμενο της συνεργασίας να αφορά συγκεκριμένους τομείς. Ανέδειξαν δε ως σημαντικότερο θέμα αυτό των μετακινήσεων, ενώ επίσης προκρίθηκαν το ενεργειακό ζήτημα και αυτό των απορριμμάτων.

¹⁴Σε συνάντησή μας, η οποία πραγματοποιήθηκε στο ΥΠΕΣ, την Δευτέρα 26/11/2018.

Για την κατάρτιση του «συμβολαίου» συνεργασίας κρίθηκε απαραίτητη η νομική συνδρομή, καθώς οι εμπειρογνώμονες, δεν είναι γνώστες του ελληνικού νομικού πλαισίου. Αυτό οφείλεται, κατά το Σύμβουλο του ΥΠΕΣ, στο γεγονός ότι αφενός δεν είναι Έλληνες, αφετέρου δεν προέρχονται από δημόσιες υπηρεσίες, της χώρας προέλευσής τους, αλλά είναι τεχνοκράτες. Σημειώνεται ότι το θέμα αυτό ανακύπτει, κάθε φορά στα προγράμματα τεχνικής βοήθειας.

Ένα από τα αποτελέσματα του υπό παρουσίαση προγράμματος ήταν και η σύσταση δικτύου, ανάμεσα σε επτά νησιωτικούς Δήμους, με σκοπό τη συνεργασία σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος και η κατάρτιση ενός προσχεδίου νομικών εργαλείων (υπό μορφή συμφωνιών και συμβολαίων) για τη δημιουργία διαφορετικών σχημάτων Διαδημοτικής Συνεργασίας, βάσει, τόσο της ελληνικής νομοθεσίας, όσο και των αρχών του ΣτΕ (European Union & Council of Europe, 2018, p.3).

Σε συνέχεια όλων των παραπάνω δράσεων, η Ελλάδα αιτήθηκε συνδρομής από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, βάσει του [Κανονισμού \(ΕΕ\) 2017/825](#). Η τελευταία ενέκρινε την παροχή τεχνικής βοήθειας, στους τομείς της επείγουσας στέγασης θυμάτων φυσικών καταστροφών και της ανάπτυξης της Διαδημοτικής Συνεργασίας, η οποία και αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Εξετάζοντας δε όλες τις εναλλακτικές, επέλεξε ως πάροχο της τεχνικής βοήθειας, το ΣτΕ, για να συνεχίσει, επί τη βάσει των αποτελεσμάτων του προηγούμενου προγράμματος, να υποστηρίζει, σε συνεργασία με το ΥΠΕΣ και την ΥΣΔΜ, τις τοπικές αρχές, στην καταπολέμηση των προκλήσεων, τις οποίες αντιμετωπίζουν. Πιο αναλυτικά, στόχος ήταν η ενίσχυση της παροχής υπηρεσιών, μέσω της Διαδημοτικής Συνεργασίας, με: i) την βοήθεια ανάπτυξης της πανελλαδικά, ii) τη βελτίωση της λειτουργίας του δικτύου, ανάμεσα στους νησιωτικούς Δήμους και iii) την υποστήριξη της λειτουργίας Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου. Για το λόγο αυτό, η στήριξη προς το ΥΠΕΣ και τις ελληνικές τοπικές αρχές επικεντρώθηκε στα εξής: i) στη δημιουργία ενός εγχειριδίου για τη Διαδημοτική Συνεργασία στην Ελλάδα, το οποίο θα προκαλέσει το ενδιαφέρον των Δήμων και θα τους διευκολύνει να ανακαλύψουν τα εργαλεία της Διαδημοτικής Συνεργασίας, να ακολουθήσουν κατευθυντήριες γραμμές και να χρησιμοποιήσουν υποδείγματα, ii) στην παροχή τεχνικής βοήθειας, για την ενεργοποίηση του υφιστάμενου δικτύου Διαδημοτικής Συνεργασίας και την ανάπτυξη ενός σχεδίου δράσης, σε συνεργασία με τους επτά πιλοτικούς Δήμους, iii) στην ίδρυση Διαδημοτικών Συνεργασιών, ανάμεσα σε μικρούς

Δήμους, ώστε να αυξήσουν τις δυνατότητές τους στην παροχή υπηρεσιών. Ενώ, σύμφωνα με τον Σύμβουλο του ΥΠΕΣ, σημαντική ήταν η πρόβλεψη συνεργειών, κυρίως, για τις Πολεοδομίες και τις Τεχνικές Υπηρεσίες.

Επιλογικά, στην παρούσα φάση ο μηχανισμός του παρόχου έχει κινητοποιηθεί και η αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση έχει συλλέξει, όσα στοιχεία απαιτούνται από τους Δήμους. Παράλληλα, σχεδιάζεται και η επόμενη φάση, η οποία αφορά στην επικοινωνία με τους εμπειρογνώμονες του ΣτΕ, ώστε να εκκινήσει η συνεργασία, σε τομείς, οι οποίοι θα προσδιοριστούν εκ νέου.

Δ.2. Η Συμφωνία - Πλαίσιο για τη Διαδημοτική Συνεργασία (IMCFA)

Παρά την εκτεταμένη αναδιάρθρωση του αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας, με τον [Ν. 3852/2010](#), η εσωτερική συνεργασία και ο συντονισμός των επιμέρους αυτοδιοικητικών μονάδων, οι οποίες συνενώθηκαν, συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν προκλήσεις, σε πολλούς «Καλλικρατικούς» Δήμους. Ως εργαλείο αντιμετώπισης των προκλήσεων αυτών προκρίθηκε η Διαδημοτική Συνεργασία. Μάλιστα, όπως ήδη επισημάνθηκε ανωτέρω, τόσο η οικονομική κρίση, όσο και η επιθυμία επίτευξης οικονομιών κλίμακας, αποτελούν εκείνες τις κινητήριες δυνάμεις, για τη δημιουργία εκ των κάτω πρωτοβουλιών Διαδημοτικής Συνεργασίας. Αν και ο ίδιος ο Νόμος προβλέπει διαφορετικές μορφές συνεργασίας, ανάλογα με τις ανάγκες, η πρακτική αυτή, πόρρω απέχει, από το να χαρακτηριστεί συνήθης, ενώ η ανάπτυξή της συναντά προσκόμματα, όπως: i) το μεγάλο μέγεθος των «Καλλικρατικών» Δήμων, ii) το νομικό και θεσμικό πλαίσιο, το οποίο δεν αφήνει περιθώρια για πρωτοβουλίες εκ των κάτω, iii) η αδυναμία των Δήμων να θέτουν στρατηγικούς στόχους και να αναπτύσσουν σχέδια διαχείρισης και iv) ζητήματα τεχνικής φύσεως, όπως επί παραδείγματι, η δυσκολία εντοπισμού των αναγκών και των βέλτιστων μορφών συνεργασίας, σε όρους συνεισφοράς πόρων (Centre of Expertise for Local Government Reform, et al., 2018, p.6).

Το ΣτΕ υλοποίησε στην Ελλάδα την πρώτη δράση Διαδημοτικής Συνεργασίας από τον Οκτώβριο του έτους 2017, έως τον Μάρτιο του έτους 2018. Μετά από αίτημα του ΥΠΕΣ, η δράση επικεντρώθηκε στους νησιωτικούς Δήμους και υποστηρίχθηκε σθεναρά από το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, καθώς και από το

ΠΙΑ. Σκοπός ήταν η ενίσχυση της συνεργασίας, μεταξύ Δήμων, σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος. Στους συμμετέχοντες δόθηκε η ευκαιρία να μοιραστούν τις απόψεις τους, αναφορικά με τις κοινές προκλήσεις, τις οποίες αντιμετωπίζουν και να ενώσουν τις δυνάμεις τους, ώστε να βρουν καινοτόμες λύσεις. Η δράση αυτή αποτέλεσε μία πρωτοφανή ευκαιρία για τις τοπικές αρχές, να εκφράσουν ένα κοινό όραμα και να δράσουν συναδελφικά, ανεξάρτητα από τις πολιτικές τους συνδέσεις. Άλλωστε, τα ενδιαφερόμενα μέρη συμμετείχαν ενεργά σε κάθε στάδιο της διαδικασίας, ώστε να αποκτήσουν ένα αίσθημα «κυριότητας» επί των αποτελεσμάτων και να μεγιστοποιήσουν την ανάπτυξη ικανοτήτων.

Στην αρχή της δράσης, σε συνεργασία με το ΥΠΕΣ και την ΥΣΔΜ, συμμετείχαν τρεις Δήμοι και συγκεκριμένα των Καλυμνίων, της Λέρου και της Τήλου. Όσο αυτή εκτυλισσόταν, τέσσερις γειτονικοί Δήμοι εξέφρασαν ενδιαφέρον για να λάβουν, επίσης, μέρος. Αυτοί ήταν οι Δήμοι Αγαθονησίου, Αστυπάλαιας, Λειψών και Πάτμου (Centre of Expertise for Local Government Reform, et al., 2018, p.7). Αξίζει να αναφερθεί ότι βασικός πυλώνας του όλου εγχειρήματος ήταν πρωτίστως η επιλογή ενός νησιού «επικεφαλής», το οποίο θα βρισκόταν γεωγραφικά στο κέντρο και θα χαρακτηριζόταν από ένα κρίσιμο μέγεθος. Άλλωστε, έρευνες έχουν αποδείξει ότι, σε μία Διαδημοτική Συνεργασία, επιφέρει θετικά αποτελέσματα, η ύπαρξη ενός Δήμου «ηγέτη» (Giacomini, Sancino & Simonetto, 2018, p.334). Για αυτό το λόγο, αρχικά, επιλέχθηκε ο Δήμος Ρόδου, ο οποίος, όμως, αρνήθηκε να συμμετάσχει και το ρόλο αυτό ανέλαβε, εν τέλει, ο Δήμος Καλυμνίων, καθώς πληρούσε τα προαναφερόμενα κριτήρια.

Η δράση της Διαδημοτικής Συνεργασίας, στην Ελλάδα, δομήθηκε σε τέσσερα στάδια:

- ❖ Στο πρώτο στάδιο, παρουσιάστηκαν στα Κύθηρα από τις 25 ως τις 27 Σεπτεμβρίου 2017, σε συνέδριο οργανωμένο από το ΙΤΑ, η εργαλειοθήκη του ΣτΕ, καλές πρακτικές Διαδημοτικής Συνεργασίας ευρωπαϊκών κρατών και συμβουλές επί της πολιτικής για τους νησιωτικούς Δήμους. Εμπειρογνώμονες του ΣτΕ παρουσίασαν στους Δημάρχους όλων των νησιωτικών Δήμων και συζήτησαν τα πλεονεκτήματα της Διαδημοτικής Συνεργασίας. Επιπλέον, διεξήχθησαν άτυπες διμερείς και πολυμερείς συναντήσεις με τους παρευρισκόμενους, για να συλλεχθούν πληροφορίες αναφορικά με τη Διαδημοτική Συνεργασία στην Ελλάδα και τις

τοπικές ανάγκες, ώστε να ορισθούν οι στόχοι και τα λογικά και αναμενόμενα αποτελέσματα.

- ❖ Στο δεύτερο στάδιο, παρουσιάστηκε από το ΣτΕ, στις 2 Οκτωβρίου 2017, η εργαλειοθήκη της Διαδημοτικής Συνεργασίας στους εκπροσώπους των Δήμων Καλυμνίων, Λέρου και Τήλου. Στις «ομάδες εστίασης», οι μετέχοντες αντήλλαξαν γνώσεις για τη μέθοδο της Διαδημοτικής Συνεργασίας, συζήτησαν για πιθανούς τομείς συνεργασίας, ανάμεσα στους νησιωτικούς Δήμους και όρισαν ένα σχέδιο δράσης. Η συνάντηση προσέφερε μία πρώτη αναγνώριση εκείνων των πεδίων πολιτικής, τα οποία προσφέρονται για συνεργασία των συμμετεχόντων Δήμων και μία προκαταρκτική αξιολόγηση του ενδεχόμενου νομικού καθεστώτος αυτής.
- ❖ Στο τρίτο στάδιο, ακολούθησε μία επισκόπηση της εθνικής νομοθεσίας, από το ΣτΕ. Πιο αναλυτικά, στις 20 Νοεμβρίου 2017, οι τοπικές αρχές και οι νομικοί σύμβουλοι των πιλοτικών Δήμων, συναντήθηκαν στην Αθήνα, προκειμένου να εξετάσουν πιθανές διαδικασίες και νομικές μορφές, ώστε να οριστικοποιήσουν τη συμφωνία συνεργασίας, βάσει του ελληνικού Νόμου. Οι συμμετέχοντες προσδιόρισαν τη συμφωνία Διαδημοτικής Συνεργασίας, ως το πλέον κατάλληλο εργαλείο, για τη σύσταση του δικτύου. Επιπρόσθετα, στις 21 Νοεμβρίου 2017, διεξήχθησαν συνεντεύξεις με εκπροσώπους του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, της [ΕΕΤΑΑ](#) και του [ΕΑΜΝ](#).
- ❖ Στο τέταρτο και τελευταίο στάδιο, μεταξύ του Δεκεμβρίου έτους 2017 και Φεβρουαρίου έτους 2018, συντάχθηκε, από το ΣτΕ, με τη συνεργασία των πιλοτικών Δήμων, η «Συμφωνία - Πλαίσιο για τη Διαδημοτική Συνεργασία». Το έγγραφο ελέγχθηκε από καταρτισμένους νομικούς του ΥΠΕΣ και των πιλοτικών Δήμων, ως προς τη συμβατότητά του με το ελληνικό δίκαιο. Επιπρόσθετα, ετοιμάστηκε, από το ΣτΕ, ένα προσχέδιο, υπό τον τίτλο “Charter of Association” για την επίσημη ίδρυση του δικτύου, ώστε να διευκολυνθούν τα πρώτα βήματα της Διαδημοτικής Συνεργασίας. Στις 27 Φεβρουαρίου 2018 οι επτά Δήμαρχοι συναντήθηκαν στην Κάλυμνο, για να οριστικοποιήσουν το προαναφερθέν έγγραφο και να συμφωνήσουν για τη Διαδημοτική Συνεργασία (Centre of Expertise for Local Government Reform, et al., 2018, p.9).

Ήδη στην αρχή του εγγράφου της «Συμφωνίας – Πλαισίου για τη Διαδημοτική Συνεργασία», δηλώνεται ο διπλός της στόχος. Αφενός της διαμόρφωσης ενός υποδείγματος, με σκοπό την ανάπτυξη της Διαδημοτικής Συνεργασίας ανάμεσα στους ελληνικούς νησιωτικούς Δήμους, αφετέρου της παροχής των στοιχείων εκείνων που απαιτούνται από τους ακόλουθους τρεις πιθανούς τύπους συμφωνιών – συμβάσεων και οι οποίοι θεωρούνται πρόσφοροι για την ανάπτυξη της Διαδημοτικής Συνεργασίας. Αναλυτικότερα, οι μορφές αυτές είναι οι εξής:

- i. Δίκτυα Διαδημοτικής Συνεργασίας ανάμεσα σε Δήμους με κοινά χαρακτηριστικά. Η συγκρότηση των δικτύων αυτών γίνεται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 101 του [Ν. 3852/2010](#).
- ii. Συμβάσεις Διαδημοτικής Συνεργασίας με στόχο την εγκαθίδρυση συνεργασίας μεταξύ των Δήμων για την άσκηση συγκεκριμένης αρμοδιότητας, είτε αναλαμβάνοντας αυτήν εξ ολοκλήρου για λογαριασμό άλλου Δήμου, είτε υποστηρίζοντας την άσκησή της, κατ' εφαρμογή του άρθρου 99 του [Ν. 3852/2010](#).
- iii. Προγραμματικές συμβάσεις Διαδημοτικής Συνεργασίας κατ' εφαρμογή του άρθρου 100 του [Ν. 3852/2010](#) και του άρθρου 74 του [Ν. 4483/2017](#).

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η δεύτερη περίπτωση. Δηλαδή, η δυνατότητα των Δήμων της ίδιας περιφέρειας να δημιουργούν Διαδημοτικές Συνεργασίες, αποσκοπώντας, όπως αναλυτικά εκτέθηκε ανωτέρω, στην άσκηση συγκεκριμένης αρμοδιότητας, είτε αναλαμβάνοντας αυτήν εξ ολοκλήρου για λογαριασμό άλλου Δήμου, είτε υποστηρίζοντας την άσκησή της. Γίνεται, λοιπόν, αντιληπτό ότι η διάταξη του άρθρου 99, είναι πιο περιοριστική, εν συγκρίσει με το άρθρο 101 (Centre of Expertise for Local Government Reform, et al., 2018, p.11).

Το έγγραφο για τη Συμφωνία - Πλαίσιο τιτλοφορείται ως «Πρόγραμμα Διαδημοτικής Συνεργασίας» και συνιστά ένα υπόδειγμα, το οποίο θα χρησιμοποιηθεί ως βάση για την κατάρτιση Συμβάσεων Διαδημοτικής Συνεργασίας, μεταξύ των συνεργαζόμενων Δήμων, αλλά και άλλων νομικών προσώπων, αφ' ης στιγμής η συμμετοχή τους κρίνεται αναγκαία. Βάσει αυτού, καθορίζονται το γενικό πλαίσιο και οι βασικοί άξονες

συνεργασίας των Δήμων, ενώ διατυπώνονται, τόσο οι γενικές αρχές, οι οποίες διέπουν τη διαπραγματευτική διαδικασία για τη σύναψη Συμβάσεων Διαδημοτικής Συνεργασίας, με σκοπό την από κοινού άσκηση συγκεκριμένης αρμοδιότητας μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, όσο και οι γενικοί όροι, οι οποίοι θα διέπουν τις αντίστοιχες συμβάσεις, ώστε αυτές να εξειδικεύουν τις λεπτομέρειες τους (Κέντρο Εμπειρογνωσίας για τη Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017, p.7).

Πιο αναλυτικά, αφού έχουν παρατεθεί το αντικείμενο του εγγράφου της Συμφωνίας και η περίληψη του περιεχομένου της, κατόπιν ορίζονται, η έναρξή της και οι επτά ανωτέρω Δήμοι, ως τα συμβαλλόμενα μέρη. Ακολουθούν, αφενός το Προοίμιο της Συμφωνίας, το οποίο ουσιαστικά, αναφέρει, εν περιλήψει, τα οφέλη της Διαδημοτικής Συνεργασίας και ότι τα συμβαλλόμενα μέρη τα αναγνωρίζουν, αφετέρου το ισχύον ελληνικό νομικό πλαίσιο. Επίσης γίνεται μνεία, τόσο στο αίτημα του ΥΠΕΣ για παροχή τεχνικής βοήθειας, από το Κέντρο, ώστε να ενισχυθεί η ικανότητα των επτά Δήμων να συστήσουν Διαδημοτικές Συνεργασίες, όσο και ότι οι τελευταίοι επιθυμούν την συνέργεια αυτή.

Ακολουθεί το κύριο μέρος της Συμφωνίας, η οποία αποτελείται από πέντε άρθρα. Πιο συγκεκριμένα, στο πρώτο άρθρο ορίζεται το αντικείμενο της συμφωνίας, οι γενικές παραδοχές, ότι τα συμβαλλόμενα μέρη οφείλουν να ενεργούν με εύλογο και τίμιο τρόπο, η εξουσία αντιπροσώπευσης, κάποιες περαιτέρω εγγυήσεις για την εκτέλεσή της και η χρηματοδότηση. Το δεύτερο άρθρο αναφέρεται στη διαχείριση της Συμφωνίας και στις διαδικασίες τροποποίησής της, ενώ γίνεται υπόμνηση και για τη σύσταση ενός οργάνου παρακολούθησης της εφαρμογής της, ήτοι της «Επιτροπής Παρακολούθησης». Στο τρίτο άρθρο περιγράφεται ο τρόπος επίλυσης διαφορών και η διαιτησία. Στο τέταρτο άρθρο ορίζεται για πόσο συνεχίζει να υφίσταται η σύμβαση, τότε λύεται αυτή και τι συμβαίνει σε περίπτωση καταγγελίας της. Στο πέμπτο και τελευταίο άρθρο της γίνεται αναφορά στην αστική ευθύνη και στην υποχρέωση αποζημίωσης, καθώς και στο τι γίνεται σε περίπτωση μερικής ή πλημμελούς ή καθυστερημένης εκπλήρωσης των όρων της, λόγω ανωτέρας βίας. Και στην υπό εξέταση, όπως και σε κάθε είδους σύμβαση ή συμφωνία, υπάρχει μία τελευταία παράγραφος, η οποία ορίζει ότι: *«Τα προαναφερθέντα συμφωνήθηκαν και συνομολογήθηκαν από τα Συμβαλλόμενα Μέρη. Σε πίστωση των παραπάνω συντάχθηκε η παρούσα συμφωνία, η οποία αφού αναγνώστηκε και πιστοποιήθηκε από αυτά υπογράφηκε σε 7 αντίγραφα, ένα για κάθε Συμβαλλόμενο*

Μέρους», ενώ έπονται οι υπογραφές των νομίμων εκπροσώπων των συμβαλλόμενων Δήμων (Κέντρο Εμπειρογνωσίας για τη Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2017, pp.8-13). Τέλος, στο Παράρτημα παρατίθενται τρία υποδείγματα, ως πιθανοί τύποι έγγραφων συμφωνιών σύναψης Διαδημοτικής Συνεργασίας, βάσει των άρθρων 99, 100 και 101 του [Ν. 3852/2010](#).

Η εν λόγω Συμφωνία - Πλαίσιο εγκρίθηκε ομόφωνα από τους συμμετέχοντες Δήμους, εκτός του Δήμου Πάτμου, με τις υπ' αριθμ.: 38/2018 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Αγαθονησίου, με ΑΔΑ: 7Υ2ΩΩ6Φ-Τ8Β¹⁵, 60/21-3-2018 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Αστυπάλαιας, με ΑΔΑ: 63ΩΟΩΨΧ-3ΠΠ¹⁶, 70/2018 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Καλυμνίων, με ΑΔΑ: ΨΔΒΘΩΕΞ-ΜΦΑ¹⁷, 39/2018 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Λειψών, με ΑΔΑ: 69ΔΕΩΛ0-7ΔΡ¹⁸, 116/2018 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Λέρου, με ΑΔΑ: Ω9ΑΩΛΓ-ΥΤΤ¹⁹, 62/2018 απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου Τήλου, με ΑΔΑ: ΩΖΑΡΩΗΩ-ΛΨΠ²⁰. Ωστόσο, μετά την έγκρισή της, δεν έχουν γίνει ακόμα κάποιες περαιτέρω ενέργειες.

Ε. Συμπεράσματα – Προτάσεις

Λαμβανομένης υπόψη της πρότερης ανάλυσης και προβαίνοντας σε μία προσπάθεια απάντησης στο ερευνητικό ερώτημα, μέσω μίας ex ante αποτίμησης, αφ' ης στιγμής δεν έχουν προχωρήσει άλλες διαδικασίες, μετά την έγκριση της Συμφωνίας – Πλαισίου από τα οικεία Δημοτικά Συμβούλια, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η επιλογή της Διαδημοτικής Συνεργασίας αποτελεί την πλέον κατάλληλη μέθοδο, για την επίλυση των προβλημάτων, τα οποία αντιμετωπίζουν οι Δήμοι της μελέτης – περίπτωσης.

Βασικό προσόν του εν λόγω εργαλείου είναι η επίτευξη οικονομικών κλίμακας, η αντιμετώπιση του θέματος της υποστελέχωσης, της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού και των περιορισμένων, εν γένει, πόρων, με αποτέλεσμα τη βελτίωση του επιπέδου των διοικητικών και, κυρίως, των τεχνικών υπηρεσιών. Μάλιστα, η

¹⁵ Διαθέσιμο στο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/7Υ2ΩΩ6Φ-Τ8Β>.

¹⁶ Διαθέσιμο στο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/63ΩΟΩΨΧ-3ΠΠ>.

¹⁷ Διαθέσιμο στο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/ΨΔΒΘΩΕΞ-ΜΦΑ>.

¹⁸ Διαθέσιμο στο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/69ΔΕΩΛ0-7ΔΡ>.

¹⁹ Διαθέσιμο στο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/Ω9Α2ΩΛΓ-ΥΤΤ>.

²⁰ Διαθέσιμο στο: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/ΩΖΑΡΩΗΩ-ΛΨΠ>.

συνεργασία φαίνεται να δρα και παιδευτικά, μέσω της ανταλλαγής τεχνογνωσίας και εμπειριών, ιδιαίτερα για τη διαχείριση πιο περίπλοκων ζητημάτων.

Τα οφέλη είναι πολλαπλά, καθώς επενεργούν όχι μόνο στους δημότες και το προσωπικό των Δήμων, αλλά και στους ίδιους τους Δημάρχους. Άλλωστε στην συγκεκριμένη περίπτωση, η πιθανότητα πολιτικού κόστους, λόγω της συμμετοχής στη συνεργασία τεκμαίρεται από ισχνή έως απίθανη, καθώς και οι ίδιοι οι κάτοικοι γνωρίζουν την ιδιαιτερότητα του τόπου τους, τόσο γεωγραφικά, όσο και ως προς το μικρό μέγεθος της έκτασης και του πληθυσμού. Ως εκ τούτου, δεν θα ψέξουν τους δημοτικούς άρχοντες, ούτε ότι οι τελευταίοι αδυνατούν να ασκήσουν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους και αναζητούν έξωθεν βοήθεια, ούτε ότι παραμελούν «τα του οίκου τους», προκειμένου να συνδράμουν άλλους Δήμους.

Θετικά λειτουργεί και η γειτνίαση, αφού και τα νησιά διαθέτουν σύνορα, με τη διαφορά ότι αυτά δεν είναι χερσαία, αλλά θαλάσσια. Το όμορο εξασφαλίζει ότι, τόσο οι Δήμαρχοι, όσο και το προσωπικό των Δήμων, γνωρίζουν τα τοπικά ζητήματα και τις ιδιαιτερότητες, συνθήκη, η οποία προσφέρει τα απαραίτητα εχέγγυα, για την επιτυχία της επιδιωκόμενης συνεργασίας. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι είναι πιθανότερο, οι συμμετέχοντες να έχουν τα ίδια προβλήματα, στόχους και προσδοκίες. Άρα, θεωρείται και πιο πιθανή η κατάληξη σε συμφωνία.

Επιπρόσθετα, η έγκριση της Συμφωνίας – Πλαισίου, αποδεικνύει, αφενός τη βούληση των Δημάρχων να δράσουν από κοινού, αφετέρου την αναγκαία προϋπόθεση της ύπαρξης «συνεργατικής κουλτούρας». Συνεπώς, σε ένα πρώτο στάδιο έχει αναπτυχθεί μία αμοιβαία εμπιστοσύνη, η οποία θα συμβάλλει καταλυτικά στη λειτουργία της Διαδημοτικής Συνεργασίας.

Εξαιρετικής σημασίας για το όλο εγχείρημα αποτελεί και η συμμετοχή δύο μεγάλων νησιωτικών Δήμων, της Λέρου και ιδιαίτερα των Καλυμνίων. Ειδικά ο τελευταίος, λειτουργώντας ως «επικεφαλής», όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, μπορεί να συνδράμει τα μέγιστα. Ήδη, μάλιστα, παρέχει υπηρεσίες στο Δήμο Λειψών, ο οποίος δεν έχει Πολεοδομία και χρησιμοποιεί τις ΥΔΟΜ του Δήμου Καλυμνίων, όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο Δήμαρχος Λειψών.

Τέλος, ως προς το ζήτημα του δημοκρατικού ελλείμματος, ο Δήμαρχος Λειψών ανέφερε ότι οι δημότες, θα μπορούν να κρίνουν για το επωφελές ή μη της συνεργασίας, από τα αποτελέσματά της. Με άλλους λόγους, συγκρίνοντας, αν, μετά τη σύναψη της συμφωνίας και τη λειτουργία της συνεργασίας, είτε τους παρέχονται νέες υπηρεσίες, είτε οι ήδη υπάρχουσες, αλλά με πιο αποτελεσματικό τρόπο και σε υψηλότερο επίπεδο. Μάλιστα, η δυνατότητα παροχής βέλτιστων υπηρεσιών αποτελεί τον υπέρτατο σκοπό, ακόμα και αν το κόστος τους παραμένει σταθερό.

Στην παρούσα φάση, για να εξελιχθεί το ως άνω εγχείρημα, απαιτείται αρχικά να καταρτιστεί μία μελέτη και αφού προηγουμένως εντοπισθούν τα προβλήματα και χαρτογραφηθούν οι ανάγκες των Δήμων (mapping), έπειτα να προσδιοριστούν επ' ακριβώς τα αντικείμενα της υπό εξέταση Διαδημοτικής Συνεργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, αναμφίβολα καθίσταται αναγκαίος ο υπολογισμός του κόστους παροχής των υπηρεσιών προ και μετά τη συνεργασία, ώστε να διαπιστωθεί, αν αυτή δύναται, όντως, να παρουσιάσει οικονομίες κλίμακας ή ακόμα και αν το κόστος παραμένει σταθερό ότι το επίπεδο των υπηρεσιών θα είναι υψηλότερο. Με άλλους λόγους, πρέπει να προσδιορισθεί, αφενός, πώς, μέσα από τη συνεργασία, οι υπάρχουσες λειτουργίες, θα μπορούσαν να ασκηθούν πιο αποτελεσματικά και αποδοτικά, αφετέρου ποιες είναι οι ανάγκες, οι οποίες δύνανται να αντιμετωπιστούν και κατά πόσον είναι αυτό εφικτό, από οικονομικής άποψης.

Όπως αναφέρθηκε και στο οικείο κεφάλαιο, για την επιτυχία της από κοινού δράσης, αναγκαία είναι η εμπλοκή, όλων των ενδιαφερόμενων μερών, για να εισφέρουν τις γνώσεις και τις εμπειρίες τους. Πιο αναλυτικά, κομβικό ρόλο παίζει η αποδοχή της Διαδημοτικής Συνεργασίας από το προσωπικό των Δήμων. Για το λόγο αυτό, θα μπορούσαν, να διαμοιρασθούν αντίστοιχα ερωτηματολόγια, ώστε να καταγραφεί η άποψη των εργαζομένων για το εσωτερικό περιβάλλον των Δήμων και κυρίως για τις ελλείψεις σε στελεχιακό δυναμικό, υποδομές και υλικοτεχνικούς πόρους. Οι Δήμαρχοι, με τη σειρά τους προτείνεται να παρουσιάσουν τον τρόπο διαχείρισης των διοικητικών ζητημάτων, ειδικότερα στους τομείς, οι οποίοι εμφανίζουν προβλήματα, καθώς και να μοιραστούν τυχόν εμπειρίες τους, από παραδείγματα καλών πρακτικών άλλων ευρωπαϊκών ή εγχώριων Δήμων. Αναμφίβολα, σημαντικότερη, όλων των ανωτέρω είναι η γνώμη των δημοτών, όσον αφορά την ικανοποίησή τους από τις παρεχόμενες δημοτικές υπηρεσίες, τις ελλείψεις, τις οποίες εντοπίζουν, τις προτάσεις τους και τις προσδοκίες τους. Η κατάθεση

των απόψεών τους θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί, είτε μέσω ερωτηματολογίων, είτε μετά από διαβούλευση ή άλλων εκ των κάτω (bottom - up) δράσεων άμεσης συμμετοχής τους. Σε μία τέτοια διαδικασία θα μπορούσαν να συμμετέχουν και τοπικοί φορείς και οργανώσεις.

Προς την κατεύθυνση της πετυχημένης υλοποίησης θα οδηγούσε και η συναφής εκπαίδευση/κατάρτιση του προσωπικού, αλλά και η πληροφόρηση όλων των εμπλεκομένων.

Αφού ολοκληρωθούν τα ανωτέρω, το επόμενο βήμα είναι η σύναψη του «συμβολαίου» συνεργασίας. Αυτό θα μπορούσε ενδεικτικά να περιλαμβάνει τους τομείς συνεργασίας, τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, την εισφορά σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους ή υποδομές, τη χρονική διάρκεια της συνεργασίας, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, καθώς και ό,τι άλλο ορίζεται, ως αναγκαίο, στο άρθρο 99 § 3 του «Καλλικράτη».

Το συντονισμό δε όλων των ως άνω ενεργειών, προτείνεται να αναλάβει ένα ανεξάρτητο όργανο, ώστε να διευκολύνει τα συμβαλλόμενα μέρη να πραγματοποιήσουν τη συνεργασία, με τον πλέον αποδοτικό και αποτελεσματικό τρόπο.

Τέλος, όλες οι αρμόδιες υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης θα πρέπει να δράσουν υποστηρικτικά στη λειτουργία της υπό παρουσίαση Διαδημοτικής Συνεργασίας, χωρίς να ορθώνουν εμπόδια ή να προβάλλουν γραφειοκρατικές αγκυλώσεις. Άλλωστε, η όλη διαδικασία πιστεύεται ότι, ίσως, επιδράσει θετικά και σε άλλους φορείς, πέραν των ΟΤΑ, αφού αποτελεί παράδειγμα για το τι μπορεί να επιτύχει κανείς, όταν δρα συνεργατικά.

Αντί Επιλόγου

Η σύσταση της Διαδημοτικής Συνεργασίας μπορεί να αποτελέσει ένα πολύ χρήσιμο εργαλείο για τους Δήμους, ώστε να υπερκεράσουν τα προβλήματά τους, προσφέροντας καλύτερες υπηρεσίες, παρά την οικονομική δυσπραγία. Ωστόσο, για να τελεσφορήσει η λειτουργία της, απαιτείται λεπτομερής σχεδιασμός, συνεχής παρακολούθηση, συλλογή και επεξεργασία ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων, αξιολόγηση ανά τακτά χρονικά διάστημα και ανατροφοδότηση, από τους Δημάρχους, το προσωπικό και τους δημότες, οι οποίοι είναι και οι λήπτες των προσφερόμενων υπηρεσιών.

Επιπρόσθετα, η Διαδημοτική Συνεργασία αναγορεύεται σε καθοριστικό παράγοντα για την ενδυνάμωση της ΤΑ και την προώθηση της καλής διακυβέρνησης. Αν, μάλιστα, εφαρμοστεί σωστά, έχει αποδειχθεί ότι επιδρά θετικά, τόσο στην ποιότητα της ζωής των δημοτών, όσο και στη συλλογική ευημερία, λόγω, ακριβώς της δυνατότητας παροχής καλύτερων υπηρεσιών και επίτευξης οικονομιών κλίμακας (Valea & Centre of Expertise for Local Government Reform, 2017, p.3).

Εκτός των άλλων, έχει αποδειχθεί ότι όσο περισσότερο, μία δημόσια πολιτική ταυτιστεί με τις ανάγκες των πολιτών, αντιστρόφως ανάλογα επηρεάζεται από ενδεχόμενες αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο και την πολιτική σκηνή. Συνεπώς και στην περίπτωση της Διαδημοτικής Συνεργασίας, μπορούμε να υποθέσουμε ότι εάν αυτή θεωρηθεί επιτυχημένη πρακτική, τότε, είτε δεν θα απαιτηθεί τροποποίηση της σχετικής νομοθεσίας, είτε η νομοθετική εξουσία, δύσκολα θα ανατρέψει την υπάρχουσα, καθώς είναι ενδεχόμενο να προκύψουν αντιδράσεις. Από την άλλη, ακόμα και σε περίπτωση, κατά την οποία, μετά τη διεξαγωγή δημοτικών εκλογών υπάρξει αλλαγή του πολιτικού σκηνικού, με τη μέχρι τώρα μειοψηφούσα παράταξη κάποιου Δημοτικού Συμβουλίου, να καθίσταται πλειοψηφία, δεν θεωρείται πιθανή μία λήψη απόφασης, για αποχώρηση από το σχήμα της Διαδημοτικής Συνεργασίας, εφόσον οι δημότες έχουν πεισθεί και απολαμβάνουν τα οφέλη της κοινής δράσης. Οφέλη, τα οποία, όπως αποδεικνύεται από την ανωτέρω ανάλυση, δεν κατέστη δυνατό να προκύψουν άλλως, παρά τις εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις στο χώρο της ΤΑ.

Ως εκ τούτου, η επιτυχία του όλου εγχειρήματος θα κριθεί από την εμπέδωση της Διαδημοτικής Συνεργασίας ως εναλλακτικού τρόπου παροχής δημοτικών υπηρεσιών και εν τέλει την αποδοχή της, τόσο από το προσωπικό των Δήμων, όσο κυρίως και ιδιαίτερα από την τοπική κοινωνία. Άλλωστε, η περίπτωση των Δήμων του Νομού Δωδεκανήσου φιλοδοξεί να λειτουργήσει ως πρότυπο για τη διάδοση της Διαδημοτικής Συνεργασίας και σε άλλους Δήμους σε όλη την Ελλάδα.

Βιβλιογραφία

❖ Ξενόγλωσση

Askim, J., Klausen, J.E., Vabo, S.I. and Bjurstrøm, K. (2016) “What Causes Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences, 2004-13”. In Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. ed. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis, National Trajectories and International Comparisons*. UK: Palgrave Macmillan.

Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. (2016) “Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context”. In Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. ed. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis, National Trajectories and International Comparisons*. UK: Palgrave Macmillan.

Broekema, W., Steen, T. and Wayenberg, E. (2016) “Explaining Trajectories of Municipal Amalgamations: A Case Comparison of the Netherlands and Flanders”. In Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. ed. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis, National Trajectories and International Comparisons*. UK: Palgrave Macmillan.

Centre of Expertise for Local Government Reform, Del Bianco, D., Koutalakis, C. and Barber, J. (2018) *Inter-municipal Cooperation in Greece, Final Report, European Union – Council of Europe Technical Assistance Project on Institutional Enhancement for Local Governance, Greece*. European Union, Conseil de l’ Europe.

Council of Europe, United Nations Development Programme, Local Government Initiative of the Open Society, Hertzog, R., Swianiewicz, P., Davey, K., Balducci, M. and Jackson, J. (2010) *Tool Kit Manual, Inter-Municipal Cooperation*. Council of Europe.

European Commission. (2015) *Memorandum of Understanding between the European Commission, acting on behalf of the European Stability Mechanism and the Hellenic*

Republic and the Bank of Greece. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/01_mou_20150811_en1.pdf [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

European Committee on Local and Regional Democracy and Deffigier, C. (2007) *Local and Regional Democracy, Good Practices in Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Council of Europe.

European Union and Council of Europe. (2018) *European Union – Council of Europe Technical Assistance Project on Institutional Enhancement for Local Governance in Greece, Implementation period: September 2016 – March 2018*. European Union and Council of Europe.

Eythórsson, G.T. (2017) “Does it work to work together? On decision-making efficiency, accountability and democracy in inter-municipal cooperation arrangements”, *NORKOM 2017 – Den Nordiska Kommunforskningskonferensen* Reykjavík. 1. – 2. December. Iceland: University of Akureyri.

Frick, H.J. and Hokkeler M. (2008) *Interkommunale Zusammenarbeit, Handreichung für die Kommunalpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie.

Giacomini, D., Sancino, A. and Simonetto, A. (2018) "The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities: Preliminary lessons from Italy". *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 31 Issue: 3, pp.331-346.

Hulst, R. and van Montfort, A. (2012) “Institutional features of inter-municipal cooperation: cooperative arrangements and their national contexts”. *Public Policy and Administration*, Vol. 27 No. 2, pp.121-144.

Hulst, R., van Montfort, A., Haveri, A., Airaksinen, J. and Kelly, J. (2009) “Institutional shifts in intermunicipal service delivery”. *Public Organization Review*, Vol. 9 No. 3, pp. 263-285.

Spicer, Z. (2015) “Cooperation and Capacity: Inter-Municipal Agreements in Canada”. *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance 19*. Toronto: University of Toronto, Munk School of Global Affairs, Institute on Municipal Finance and Governance.

Steiner, R., Kaiser, C. and Eythórsson, G.T. (2016) “A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries”. In Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. ed. *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis, National Trajectories and International Comparisons*. UK: Palgrave Macmillan.

Valea, R. and Centre of Expertise for Local Government Reform. (2017) “Summary Report and Preliminary Conclusion ”, *International Conference. Inter-municipal Cooperation and Good Governance: Cyprus and European Experience*. Nicosia, February 8th . Council of Europe, p.3.

❖ Ελληνόγλωσση

Γκέκας, Ρ. και Μήτσου, Κ. *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά Στοιχεία και Πολιτικές*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.

Δαγτόγλου, Π. (2012) *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Δεληθέου, Β., Βινιεράτου, Μ., Τριανταφυλλοπούλου, Α. και Σιδηρόπουλος, Κ. (2018) *Εκπαιδευτικό Υλικό. Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση και Έλεγχος Διοικητικής Δράσης ΟΤΑ*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. (2016) *Πρόγραμμα Ανάδειξης Καλών Πρακτικών των Δήμων της Ελλάδος*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018). *Αντιπροσωπεία στην Ελλάδα*. Ανακτήθηκε από: https://ec.europa.eu/greece/news/20180703_psdm_2018_el [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2016) *Νησιωτική Πολιτική. Τοπική Αυτοδιοίκηση και Νησιωτικότητα*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2017) *Μελέτη Εξειδίκευσης για την υλοποίηση του έργου – Τεχνική Βοήθεια στην Οικονομική και Διοικητική Διαχείριση μικρών Νησιωτικών και Ορεινών Δήμων*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Κέντρο Εμπειρογνωσίας για τη Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2017) *Πρόγραμμα Διαδημοτικής Συνεργασίας*. Ευρωπαϊκή Ένωση - Συμβούλιο της Ευρώπης.

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

Μακρυδημήτρης, Α. (1996) «Διοίκηση των Νησιών». Σε Μακρυδημήτρης, Α. *Η Διοίκηση σε κρίση. Κείμενα για τη Διοίκηση και την κοινωνία*. Αθήνα: Λιβάνη.

Μακρυδημήτρης, Α. (2006) *Κράτος των πολιτών : Προβλήματα μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού*. 1η Έκδοση Αθήνα : Λιβάνη.

Μακρυδημήτρης, Α. και Πραβίτα, Μ.-Η. (2012) *Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. 5η Έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2004) *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Ι*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Ράικος, Α.Γ. (2011) *Συνταγματικό Δίκαιο. Γενική Πολιτειολογία – Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο και Οργανωτικό Μέρος. Τόμος Ι*. 4η Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σκιαδάς, Β. (2017) «Νομική Διάσταση της Νησιωτικότητας: ερμηνεία των ρυθμίσεων του Συντάγματος και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ». *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου* (2), pp.224-236.

Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π. (2005) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Ι*. 11^η Έκδοση Αθήνα – Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π. (2015) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Ι*. 15^η Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σπιλάνης, Ι., Ακριβοπούλου, Ι., Γάκης, Κ., Μιχαηλίδης, Γ. και Νιάρχος, Α. (2011) *Ο Καλλικράτης στα Νησιά*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.

Τάχος, Α.Ι. (2005) *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*. 8^η Έκδοση. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.

Τριανταφυλλοπούλου, Α. (2018) «Σχέση Κεντρικής – Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πολιτικές Αποσυγκέντρωσης και ο ρόλος της Τοπικής και Περιφερειακής

Αυτοδιοίκησης». Σε *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Σημειώσεις Μαθήματος Α' Ειδικής Φάσης. Ενότητα 5η*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.

Χλέπας, Ν.Κ., Γούπιος, Ι., Σαπουνάκης, Τ. και Φιλιπούλου, Μ. (2014) *Μελέτη – Πρακτικά Ημερίδας, Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά*. Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο.

Χρυσανθάκης, Χ. (2015) *Τοπική Αυτοδιοίκηση - Αποκεντρωμένη Διοίκηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

❖ Νομοθεσία – Αποφάσεις Δημοτικών Συμβουλίων

Δήμος Αγαθονησίου. (2018) *Η υπ' αριθμ. 38/2018 απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου, με ΑΔΑ: 7Υ2ΩΩ6Φ-Τ8Β*. Ανακτήθηκε από: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/7Υ2ΩΩ6Φ-Τ8Β> [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Δήμος Αστυπάλαιας. (2018) *Η υπ' αριθμ. 60/21-3-2018 απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου, με ΑΔΑ: 63ΩΟΩΨΧ-3ΙΠ*. Ανακτήθηκε από: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/63ΩΟΩΨΧ-3ΙΠ> [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Δήμος Καλυμνίων. (2018) *Η υπ' αριθμ. 70/2018 απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου, με ΑΔΑ: ΨΔΒΘΩΕΞ-ΜΦΑ*. Ανακτήθηκε από: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/ΨΔΒΘΩΕΞ-ΜΦΑ> [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Δήμος Λειψών. (2018) *Η υπ' αριθμ. 39/2018 απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου, με ΑΔΑ: 69ΔΕΩΛ0-7ΔΡ*. Ανακτήθηκε από: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/69ΔΕΩΛ0-7ΔΡ> [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Δήμος Λέρου. (2018) *Η υπ' αριθμ. 116/2018 απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου*, με ΑΔΑ: Ω9ΑΩΛΓ-ΥΤΤ. Ανακτήθηκε από: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/Ω9Α2ΩΛΓ-ΥΤΤ> [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Δήμος Τήλου. (2018) *Η υπ' αριθμ. 62/2018 απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου*, με ΑΔΑ: ΩΖΑΡΩΗΩ-ΛΨΠ. Ανακτήθηκε από: <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/ΩΖΑΡΩΗΩ-ΛΨΠ> [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών. (2018) *Νόμος 4555/2018, «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] -Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση - Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Ανακτήθηκε από: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEw4-046jv97eAhXJTSAKHc3yA7sQFjAEegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.yme.gov.gr%2Fgetfile.php%3Fid%3D7926&usg=AOvVaw0k2BzBvtjp4-9VgYITRC_z [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. (2010) *Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ανακτήθηκε από: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwt_v4e3eAhWotYsKHRJ8CdsQFjAAegQIChAC&url=https%3A%2F%2Fwww.hellenicparliament.gr%2FUserFiles%2F7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdfe7ff860%2F2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf&usg=AOvVaw0BXnya96F1VN4ofFTGeFdA [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. (2010) *Νόμος 3852/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ανακτήθηκε από: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ελληνική Δημοκρατία. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. (1997) *Νόμος 2539/1997, Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Ανακτήθηκε από: http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/nomos_kallikrati_9_6_2010.pdf [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2017) *Κανονισμός (ΕΕ) 2017/825 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 2017 για τη θέσπιση του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων για την περίοδο 2017 έως 2020 και την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 και (ΕΕ) αριθ. 1305/2013*. Ανακτήθηκε από: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj98q3R9t7eAhVFkSwKHS-NCLMQFjAAegQICBAB&url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2Flegal-content%2FEL%2FTXT%2FPDF%2F%3Furi%3DCELEX%3A32017R0825%26from%3DDA&usg=AOvVaw0DQIW8jRvw90SapawY0JWp> [Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

❖ Ιστοσελίδες

Centre of Expertise for Local Government Reform. Επίσημη Ιστοσελίδα.
<https://www.coe.int/en/web/good-governance/centre-of-expertise>

[Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Council of Europe. Επίσημη Ιστοσελίδα. <https://www.coe.int/el/web/about-us>

[Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Structural Reform Support Programme. Επίσημη Ιστοσελίδα.
https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_el

[Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης. Επίσημη Ιστοσελίδα.
<https://www.eetaa.gr/>

[Πρόσβαση 7 Δεκεμβρίου 2018].

Ελληνική Στατιστική Αρχή. Επίσημη Ιστοσελίδα.

<http://www.statistics.gr/>

[Πρόσβαση 7 Δεκεμβρίου 2018].

Ελληνικό Δίκτυο Μικρών Νησιών. Επίσημη Ιστοσελίδα.

<https://www.smallislands.org/>.

[Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Επίσημη Ιστοσελίδα.
<http://ipa.panteion.gr/index.php/gr/general-info-menu-gr/26-2014-02-11-15-09-58>
[Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσημη Ιστοσελίδα. <https://www.ita.org.gr/el/>
[Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων. Επίσημη Ιστοσελίδα.
https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service_el
[Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Υπουργείο Εσωτερικών. Επίσημη Ιστοσελίδα.
<http://www.ypes.gr/el/>
[Πρόσβαση 07 Δεκεμβρίου 2018].

Παράρτημα

ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

(σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 99 Ν. 3852/2010)

Στ... ..(τόπος), σήμερα την .../.../201.. ημέρα, μεταξύ των κάτωθι συμβαλλομένων:

1. Του Δήμου που εδρεύει στ... .., όπως νόμιμα εκπροσωπείται στην παρούσα από τον/την(ονοματεπώνυμο) του.....(πατρώνυμο), Δήμαρχο....., βάσει της υπ' αριθμ.(ημερομηνία) απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, εκδοθείσας με την αυξημένη πλειοψηφία, η οποία προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις (εφεξής 1^{ος} συμβαλλόμενος).

2. Του Δήμου που εδρεύει στ... .., όπως νόμιμα εκπροσωπείται στην παρούσα από τον/την(ονοματεπώνυμο) του.....(πατρώνυμο), Δήμαρχο....., βάσει της υπ' αριθμ.(ημερομηνία) απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, εκδοθείσας με την αυξημένη πλειοψηφία, η οποία προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις (εφεξής 2^{ος} συμβαλλόμενος).

Λαμβάνοντας υπόψη:

- 1) Τις διατάξεις των άρθρων 94, 99, 204 και 206 του Ν.3582/2010, όπως αυτός τροποποιήθηκε και ισχύει.
- 2) κ.α. (μπορούν να προστεθούν οι ειδικότερες νομοθετικές διατάξεις, στις οποίες εμπίπτει η περίπτωση της επιλεγμένης, προς άσκηση, αρμοδιότητας, π.χ. άρθρο 181 του Ν. 4555/2018, για τις ΥΔΟΜ).

3) Το γεγονός ότι θεωρείται αναγκαία η ανάληψη άσκησης της αρμοδιότητας (ή η υποστήριξη αυτής - ανάλογα με την ανάγκη) από τον 1^ο των συμβαλλομένων, υπέρ και για λογαριασμό του 2^{ου} αυτών.

4) Την αριθμ. /.....(ημερομηνία) απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, βάσει της οποίας εγκρίνεται η σύναψη Σύμβασης Διαδημοτικής με τον 2^ο συμβαλλόμενο, ήτοι το Δήμο, για την ανάληψη άσκησης της αρμοδιότητας (ή την υποστήριξη αυτής - ανάλογα με την ανάγκη).

5) Την αριθμ. /.....(ημερομηνία) απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, βάσει της οποίας εγκρίνεται η σύναψη Σύμβασης Διαδημοτικής με τον 1^ο συμβαλλόμενο, ήτοι το Δήμο, για την ανάληψη άσκησης της αρμοδιότητας (ή την υποστήριξη αυτής - ανάλογα με την ανάγκη).

Συμφωνήθηκαν, συνομολογήθηκαν και έγιναν αμοιβαίως αποδεκτά τα ακόλουθα:

ΠΡΟΟΙΜΙΟ

Ο 2^{ος} συμβαλλόμενος δεν δύναται να ανταποκριθεί στην άσκηση της αρμοδιότητας(αναφορά αυτής). Ειδικότερα έχει διαπιστωθεί ότι(περιεκτική αναγραφή του προβλήματος, το οποίο αντιμετωπίζει). Ως εκ τούτου, απευθύνεται στον 1^ο συμβαλλόμενο, ο οποίος (περιγραφή των δυνατοτήτων του) και συνακόλουθα δύναται να αναλάβει/υποστηρίξει (περιγραφή δράσης).

ΑΡΘΡΟ 1

Σκοπός - Αντικείμενο της σύμβασης

Με τη σύναψη της παρούσας, ο 1^{ος} συμβαλλόμενος αναλαμβάνει να (αναλυτική περιγραφή της μορφής και του τρόπου άσκησης της αρμοδιότητας).

ΑΡΘΡΟ 2**Δικαιώματα και Υποχρεώσεις Συμβαλλομένων**

Συμφωνείται με την παρούσα ότι ο 1^{ος} συμβαλλόμενος διαθέτει, για όσο χρονικό διάστημα ισχύει η σύμβαση, το προσωπικό της(όνομα υπηρεσίας), προκειμένου να υποστηρίξει την άσκηση της/των ανωτέρω αρμοδιοτήτων/των.

Το προαναφερθέν προσωπικό ορίζεται ότι θα παρέχει τις υπηρεσίες του (παράθεση του τόπου, χρόνου και τρόπου εργασίας του προσωπικού). Η μισθοδοσία τους θα συνεχίσει να καταβάλλεται από τον 1^ο συμβαλλόμενο.

Γίνεται μνεία ότι τα όποια υπηρεσιακά ζητήματα του προσωπικού, ανακύβουν κατά τη διάρκεια της παρούσας σύμβασης θα ρυθμίζονται ως εξής: (αναφορά στο ποιος εκ των συμβαλλομένων θα επιλαμβάνεται θεμάτων, όπως: άδειες, μετακινήσεις και κάλυψη εξόδων για τις ανάγκες της συνεργασίας, αντικαταστάσεις κ.α.).

Ο 2^{ος} συμβαλλόμενος δεσμεύεται να διευκολύνει, παντί τρόπω, το ανωτέρω στελεχιακό δυναμικό, παρέχοντας οποιαδήποτε αναγκαία ενημέρωση και εξασφαλίζοντας τον απαιτούμενο χώρο εργασίας.

Την παροχή της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής, όπως, ενδεικτικά, μηχανολογικό εξοπλισμό, οχήματα ή άλλα τεχνικά μέσα (ανάλογα με τη φύση της ασκούμενης αρμοδιότητας), δεσμεύεται να αναλάβει ο συμβαλλόμενος.

ΑΡΘΡΟ 3**Χρονική διάρκεια της σύμβασης**

Η παρούσα σύμβαση ισχύει για(αναγραφή του χρονικού ορίου ισχύος), αρχής γενομένης από την επομένη της ανάρτησής της στο διαδίκτυο.

ΑΡΘΡΟ 4**Όργανο Παρακολούθησης της σύμβασης**

Ως όργανο για την παρακολούθηση του αντικειμένου της σύμβασης και την εφαρμογή των όρων και των προϋποθέσεων αυτής, οι ανωτέρω συμβαλλόμενοι ορίζουν την Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης (εφεξής Επιτροπή), η οποία απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο για κάθε συμβαλλόμενο, ως ακολούθως:

Για τον 1^ο συμβαλλόμενο Δήμο, ορίζεται ο/η(ονοματεπώνυμο) του(πατρώνυμο),(ιδιότητα- προτείνεται να είναι δημοτικός/ή σύμβουλος ή υπάλληλος του Δήμου). Σε περίπτωση απουσίας, κωλύματος ή αδυναμίας του/της, ως αναπληρωτής/τρια ορίζεται ο/η(ονοματεπώνυμο) του(πατρώνυμο),(ιδιότητα - προτείνεται να είναι δημοτικός/ή σύμβουλος ή υπάλληλος του Δήμου).

Για τον 2^ο συμβαλλόμενο Δήμο, ορίζεται ο/η(ονοματεπώνυμο) του(πατρώνυμο),(ιδιότητα - προτείνεται να είναι δημοτικός/ή σύμβουλος ή υπάλληλος του Δήμου). Σε περίπτωση απουσίας, κωλύματος ή αδυναμίας του/της, ως αναπληρωτής/τρια ορίζεται ο/η(ονοματεπώνυμο) του(πατρώνυμο),(ιδιότητα - προτείνεται να είναι δημοτικός/ή σύμβουλος ή υπάλληλος του Δήμου).

Η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με: (αναλυτική περιγραφή αρμοδιοτήτων της, όπως, λ.χ.: επίλυση προβλημάτων κατά την εφαρμογή της σύμβασης, ρύθμιση λεπτομερειών, συντονισμό διαδικασιών, ενημέρωση των οικείων Δημοτικών Συμβουλίων κ.α.)

Για τη λειτουργία της συμφωνούνται τα κάτωθι: (ειδικότερα. εάν οι συμβεβλημένοι Δήμοι είναι άνω των 2 σε αριθμό, απαιτείται αναφορά στον πρόεδρο της Επιτροπής, στο πώς, πότε και πού συγκαλείται, συνεδριάζει και αποφασίζει).

ΑΡΘΡΟ 5**Τροποποιήσεις - Παράταση**

Οποιαδήποτε τροποποίηση των όρων ή παράταση της διάρκειας της παρούσας σύμβασης πραγματοποιείται αποκλειστικά και μόνο με έγγραφο τύπο, αποκλειόμενου οποιουδήποτε άλλου αποδεικτικού μέσου, μετά από ομόφωνη απόφαση των αρμοδίων οργάνων των συμβαλλόμενων.

ΑΡΘΡΟ 6**Καταγγελία της σύμβασης**

Ρητά συμφωνείται ότι σε περίπτωση, κατά την οποία κάποιος εκ των συμβαλλομένων, είτε δεν εκπληρώνει, είτε εκπληρώνει μερικώς, πλημμελώς ή υπερήμερα τις υποχρεώσεις του, το άλλο μέρος δύναται να καταγγείλει τη σύμβαση, λόγω παραβίασης των όρων της.

Υπομνήσκεται ότι αν η μη εκπλήρωση ή η μερική, πλημμελής ή υπερήμερη εκπλήρωση των υποχρεώσεων, οι οποίες απορρέουν από την παρούσα, οφείλεται σε ανωτέρα βία, δεν θεωρείται ότι συντελείται παραβίαση των όρων της.

Αυτά συμφώνησαν, συνομολόγησαν και συναποδέχθηκαν οι συμβαλλόμενοι. Σε πίστωση των ανωτέρω συντάχθηκε η παρούσα σύμβαση σε 2 (δύο) όμοια αντίτυπα, η οποία αφού αναγνώσθηκε και βεβαιώθηκε για το περιεχόμενό της από τους συμβαλλομένους, υπογράφεται από αυτούς νομίμως ως έπεται. Έκαστος εξ αυτών δε έλαβε από ένα (1).

ΟΙ ΣΥΜΒΑΛΛΟΜΕΝΟΙ

Για το Δήμο

(θέση υπογραφής)

(ονοματεπώνυμο)

Δήμαρχος

Για το Δήμο

(θέση υπογραφής)

(ονοματεπώνυμο)

Δήμαρχος



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr