

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ

Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»: συγκλίσεις και αποκλίσεις

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Διαμάντω Χατζηβασιλείου

Αθήνα, 2018

Τριμελής Επιτροπή

Μαριάνθη Κοτέα, αναπληρώτρια καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών (Επιβλέπουσα).

Μιλτιάδης Κήπας, αναπληρωτής καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Χαράλαμπος Οικονόμου, αναπληρωτής καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.



Copyright© Διαμάντω Χατζηβασιλείου, 2018

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής για εμπορικού σκοπού. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τηνεπιβλέπουσα της διπλωματικής μου εργασίας, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια του Τμήματος Κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, κα Μαριάνθη Κοτέα για την πολύτιμη ακαδημαϊκή καθοδήγησή της κατά τη διάρκεια εκπόνησης της εργασίας μου.

Αθήνα, Ιούνιος 2018

Διαμάντω Χατζηβασιλείου

Συντομογραφίες

Α.Δ.Ε.Δ.Υ.: Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
Α.Ε.Π.: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
Α.Κ.Σ.Ι.Α.: Αυτοδιοίκηση Κοινωνική Συνοχή Ισόρροπη Ανάπτυξη
Α.Σ.Ε.Π.: Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Α.Υ.Ε.: Ανώτατες Υγειονομικές Επιτροπές
C.E.M.R.: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών
C.P.L.R.E.: Νόμιμη Αντιπροσωπεία των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών
Γ.Π.Σ.: Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια
Δ.Ε.Η.: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
Δ.Ε.Υ.Α.: Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Αποχέτευσης
Δ.Κ.Κ.: Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Δ.Σ.: Δημοτικό Συμβούλιο
Δ.Υ.Π.Ε.: Δημόσιες Υγειονομικές Περιφέρειες
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.: Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Γ.Τ.Α.Α.: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης
Ε.Δ.Ε.Τ.: Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία
Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ε.Π.: Ενιαία Έγγραφα Προγραμματισμού
Ε.Ε.Σ.: Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία
Ε.Ε.Τ.Α.Α.: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΙ.Σ.Ε.Π.: Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων
Ε.Κ.Τ.: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΕΛΛ.Α.Δ.Α.: Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
Ε.Ν.Α.Ε.: Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος
ΕΝ.Φ.Ι.Α.: Ενιαίος Φόρος Ακινήτων
Ε.Ο.Ε.Σ.: Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας
Ε.Ο.Κ.: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Ε.Π.: Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Ε.Π.Δ.: Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης
Ε.Π.Τ.Α.: Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ε.Τ.Θ.Α.: Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας
Ε.Σ.Π.Α.: Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης

Ε.Τ.Π.: Επιτροπή των Περιφερειών
Ε.Τ.Π.Α.: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
Ε.Χ.Τ.Α.: Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας
Ι.Τ.Α.: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Κ.Α.Π.: Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
Κ.Δ.Κ.: Κώδικας Δήμων Κοινοτήτων
Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.: Κεντρική Ένωση Δήμων Κοινοτήτων Ελλάδας
Κ.Ε.Π.: Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών
ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.: Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση
Κ.Π.Σ.: Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
Κ.Υ.Α.: Κοινή Υπουργική Απόφαση
Μ.Κ.Ο.: Μη Κυβερνητική Οργάνωση
Μ.Ο.Π.: Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα
Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ο.Ν.Ε.: Οικονομική Νομισματική Ένωση
Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Π.Δ.: Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης
Ο.Τ.Α.: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑ.ΣΟ.Κ.: Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
Π.Ε.Π.: Περιφερειακά Προγράμματα
Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα
Π.Δ.Ε.: Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
Π.Μ.: Πολεοδομικές Μελέτες
Σ.Α.Ε.: Συλλογικές Αποφάσεις Έργων
Σ.Α.Ε.Π.: Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας
Σ.Α.Ν.Α.: Συλλογικές Αποφάσεις Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
Σ.Α.Τ.Α.: Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Σ.Ε.Ε.: Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
Σ.Δ.Ι.Τ.: Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα
Σ.Τ.Ε.: Συμβούλιο Της Επικρατείας
Τ.Α.: Τοπική Αυτοδιοίκηση
Τ.Ε.Ν.: Τεχνική Επιτροπή Νομού
ΤΟ.Π.Σ.Α.: Τοπικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση

Τ.Π.Ε.: Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών

ΥΠ.ΕΣ.: Υπουργείο Εσωτερικών

ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

Φ.Α.Π.: Φόρος Ακίνητης Περιουσίας

Φ.Ε.Φ.Ν.Π.: Φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων

ΦΟ.Δ.Σ.Α.: Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων

Φ.Π.Α.: Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

ΣΧ.Ο.Ο.Α.Π.: Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης

Περιεχόμενα		Σελ.
Συντομογραφίες		4
Περίληψη		9
Abstract		10
Εισαγωγή		11
Μέρος πρώτο	Η Τοπική Αυτοδιοίκηση: Συγκριτική και Ιστορική Προσέγγιση	15
Κεφάλαιο πρώτο	Εισαγωγή στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	15
1.1	Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η συνταγματική κατοχύρωσή της	15
1.2	Τα χαρακτηριστικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	17
1.3	Οι Αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	23
1.4	Τα Οικονομικά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης	25
Κεφάλαιο δεύτερο	Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη	34
2.1	Η θεσμοθέτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο	34
2.2	Χαρακτηριστικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις Ευρωπαϊκές χώρες	39
2.3	Οι Ευρωπαϊκές Πρακτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση	44
Κεφάλαιο τρίτο	Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	57
3.1	Η χρονική περίοδος από την Τουρκοκρατία μέχρι και το 1974	57
3.2	Η χρονική περίοδος από το 1974 μέχρι και σήμερα	65
Μέρος δεύτερο	Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»	78
Κεφάλαιο τέταρτο	Το Σχέδιο «Καποδίστριας»	78
4.1	Εισαγωγή στο Σχέδιο	78
4.2	Αρχές και στόχοι του «Καποδίστρια»	80
4.3	Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις του Σχεδίου «Καποδίστριας»	90
4.4	Η χρηματοδότηση του Σχεδίου	94
4.5	Η Αξιολόγηση του Σχεδίου	98
Κεφάλαιο πέμπτο	Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»	101
5.1	Εισαγωγή στο Πρόγραμμα	101
5.2	Αρχές και Στόχοι του «Καλλικράτη»	103
5.3	Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις του Προγράμματος «Καλλικράτης»	123

5.4	Η χρηματοδότηση του Προγράμματος	123
5.5	Αξιολόγηση του Προγράμματος	126
Κεφάλαιο έκτο	Συγκλίσεις - Αποκλίσεις	131
Επίλογος	Αντί Επιλόγου. Συμπερασματικές Διαπιστώσεις και Προτάσεις	139
Πηγές- Βιβλιογραφία		156

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επικεντρώνεται στη μελέτη των δύο κυριότερων διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα: του Σχεδίου «Καποδίστριας» και του Προγράμματος «Καλλικράτης».

Στόχος είναι η αναζήτηση συγκλίσεων και αποκλίσεων μεταξύ των δύο μεταρρυθμίσεων σχετικά κυρίως με τις αρχές και τους σκοπούς τους ώστε να συναχθούν χρήσιμα συμπεράσματα αναφορικά με την επίδρασή που άσκησαν στη διαμόρφωση του οικονομικού– γεωγραφικού – διοικητικού χώρου στην Ελλάδα αλλά και με το αν τελικά επετεύχθη ο σκοπός τους για τη δημιουργία ισχυρών Ο.Τ.Α. που θα συνέβαλλαν στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας .

Σήμερα, είκοσι χρόνια μετά την εφαρμογή του «Καποδίστρια» και οκτώ σχεδόν χρόνια από την εφαρμογή του «Καλλικράτη» και παρά τη θετική συμβολή τους ως προς την ενίσχυση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την εκχώρηση μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων, εξακολουθούν να εντοπίζονται αρκετές δυσχέρειες στη λειτουργία των Ο.Τ.Α.

Το γεγονός ότι η εκχώρηση τόσο μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων κυρίως με τον «Καλλικράτη» σε μια δύσκολη οικονομική συγκυρία δεν συνοδεύτηκε από τους αντίστοιχους πόρους και το ανάλογο ανθρώπινο δυναμικό για την υλοποίησή τους καθώς και η ύπαρξη βαθιά ριζωμένων αντιλήψεων και νοοτροπιών του παρελθόντος στην ελληνική κοινωνία έκανε αυτές τις δυσλειτουργίες ακόμα μεγαλύτερες.

Η αξιοποίηση των πόρων που προέρχονται από την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι άμεσα συνδεδεμένη με την οικονομική πολιτική και αναπτυξιακή πορεία της χώρας αλλά και με την ύπαρξη Ο.Τ.Α. που θα έχουν τη δυνατότητα να απορροφήσουν και να διαχειριστούν τα ευρωπαϊκά κονδύλια. Ως εκ τούτου είναι και πιο επιτακτική η ανάγκη υπέρβασης των όποιων δυσχερειών μέσω ενός στρατηγικού σχεδιασμού για τη δημιουργία ισχυρών και αποτελεσματικών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι οποίοι θα εφαρμόζουν ρεαλιστικές πολιτικές τοπικής ανάπτυξης και θα παρέχουν αναβαθμισμένες ποιοτικά υπηρεσίες στους πολίτες σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο περί περιφερειακής ανάπτυξης και διοίκησης.

Λέξεις-Κλειδιά: Πρόγραμμα «Καλλικράτης», Πρόγραμμα «Καποδίστριας», Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), Διοικητική Αναδιάρθρωση, Συγκλίσεις, Αποκλίσεις

"Kapodistrias" and "Kallikratis" Plans: convergences, deviations

Diamanto Chatzivassiliou

Abstract

The present master's dissertation deals with the local government institution in Greece as well as in the E.U. and focuses on the study of the two main Greek administrative reforms, the "Kallikratis" and "Kapodistrias" Plans.

The aim is to look for convergences and deviations between those two reforms, mainly on their principles and purposes, so as to come to useful conclusions on the effect those reforms had on the administrative and geographical configuration in Greece and whether their goal to create powerful municipalities contributing to Greece's development progress was achieved.

Nowadays, twenty years after the implementation of "Kapodistrias Plan" and nearly eight years after the implementation of "Kallikratis Plan" and despite their positive impact on the enforcement of the Local Authorities' role by delegating powers to them, the LAs still meet many difficulties in their operation.

These difficulties grew by two factors: the fact that the delegation of a large number of powers, mainly through "Kallikratis Plan", took place in a very difficult economic situation and was not accompanied by proportional financial resources and personnel placement for their implementation, and, secondly, due to the existence of deeply rooted concepts and entrenched patterns of the past in the Greek society.

The utilization of the resources coming from the E.U. regional policy is strictly connected to the country's financial policy and development but also to the existence of Local Authorities being able to absorb and manage the European funds.

It is imperative therefore to overcome the existing difficulties through a strategic planning for the formation of powerful and efficient Local Authorities able to implement realistic local development policies and provide qualitative superior services to the citizens, according to the European regional development and administration standard.

Keywords: "Kallikratis Plan", "Kapodistrias Plan", Local Authorities (LAs), Administrative Restructuring, convergences, deviations

Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επικεντρώνεται στη μελέτη των δύο βασικότερων διοικητικών μεταρρυθμίσεων - στο Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ Α' 244/4-12-1997) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» που έχει καθιερωθεί να αποκαλείται και ως «Σχέδιο ή Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας» και στο Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ή Πρόγραμμα Καλλικράτης»- αναζητώντας συγκλίσεις και αποκλίσεις μεταξύ των δυο μεταρρυθμίσεων κυρίως σε επίπεδο αρχών και στόχων.

Με τον τρόπο αυτό εκτιμούμε ότι θα συναχθούν χρήσιμα συμπεράσματα σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την επίδραση των δύο αυτών θεσμικών μεταρρυθμίσεων ως οργανικών στοιχείων οριοθέτησης του ελλαδικού οικονομικού – γεωγραφικού – διοικητικού χώρου.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρείται αναπόσπαστο στοιχείο της λειτουργίας του αστικού κράτους καθώς διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην αναπαραγωγή των σχέσεων εξουσίας μέσω της προώθησης και της εφαρμογής συγκεκριμένων οικονομικών, διοικητικών, αναπτυξιακών πολιτικών και σχεδιασμών.¹

Η επιλογή του θέματος της παρούσας εργασίας έγινε με αφετηρία το γεγονός ότι ιδιαίτερα τις τελευταίες δεκαετίες, περισσότερο από ποτέ, η Τ.Α. καλείται να διαδραματίσει έναν ιδιαίτερα κρίσιμο ρόλο σε σχέση με την οργάνωση των οικονομικών λειτουργιών στη χώρα καθώς συναρτάται άμεσα με την περιφερειακή πολιτική² της Ε.Ε. δεδομένου ότι οι Δήμοι και οι Περιφέρειες έχουν αναβαθμισμένο και κρίσιμο ρόλο στη διαμόρφωση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε. στα πλαίσια υπέρβασης της κρίσης προς όφελος του ευρωπαϊκού κεφαλαίου. Επομένως οι Ο.Τ.Α. αποτελούν εργαλεία ενίσχυσης της ολοκλήρωσης της Ε.Ε. και

¹Οι Brenner και Theodore υποστηρίζουν ότι ο καπιταλισμός, ιδίως σε περιόδους κρίσης, προωθεί μια «δημιουργική καταστροφή συγκεκριμένων τμημάτων του αστικού περιβάλλοντος έχοντας ως στόχο την αναδιάρθρωση των οικονομικών και κοινωνικών δομών των τμημάτων αυτών». Βλ. σχετικά Neil Brenner, Nick Theodore, *Cities and the geographies of actually existing neoliberalism*, 2002, *Antipode*, 34(3), pp. 349– 379.

²Η έννοια της Περιφερειακής Πολιτικής προσδιορίζεται ως ένα σύνολο «ενεργειών της Κεντρικής, Περιφερειακής και Τοπικής Διοίκησης που ενσυνειδήτως έχουν σκοπό να επηρεάσουν την οικονομική κατάσταση μιας ή περισσοτέρων Περιφερειών». Βλ. σχετικά Νίκος Κόνσολας, *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*, Παπαζήση, Αθήνα, σ.42.

εμπλέκονται λόγω του ρόλου τους σε μια διαδικασία πολυεπίπεδης διακυβέρνησης³ με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων ως μέρος της κρατικής λειτουργίας προς τα πάνω (Ε.Ε.), προς τα κάτω (τοπικό κράτος) και προς τα έξω (αγορά, κοινωνία των πολιτών).

Η εφαρμογή των διοικητικών μεταρρυθμίσεων του «Καποδίστρια» και κυρίως του «Καλλικράτη» στόχευσε κυρίως στην αναμόρφωση του θεσμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και στον εξορθολογισμό της Τ.Α. με τη δημιουργία ισχυρών Ο.Τ.Α. στα πρότυπα των χωρών της Ε.Ε., που να μπορούν να διαδραματίσουν βασικό ρόλο στην αναπτυξιακή πολιτική, στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, στην επιτάχυνση των δημόσιων και των ιδιωτικών επενδύσεων στην ελληνική περιφέρεια με την αξιοποίηση των ευρωπαϊκών οικονομικών πόρων.

Επιπλέον ιδιαίτερη βαρύτητα στην επιλογή του θέματος διαδραμάτισε το γεγονός ότι ο δημόσιος χώρος και συγκεκριμένα ο περιφερειακός οικονομικός χώρος αποτελεί ένα ελκυστικό πεδίο ανάλυσης στο βαθμό που υπάρχει τα τελευταία χρόνια μια έντονη προβληματική σχετικά, καθώς το Κεντρικό Κράτος αποχωρεί από βασικές ρυθμιστικές πολιτικές, με τις τοπικές διοικήσεις να καλούνται να αναλάβουν καίριο ρόλο στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής. Αυτές οι κυρίαρχες οπτικές και πρακτικές διαχείρισης του δημόσιου χώρου δεν είναι πολιτικά ουδέτερες αφού εμπεριέχουν διαδικασίες βαθιά πολιτικές και ιδεολογικές οι οποίες και αντικατοπτρίζονται στις όποιες θεσμικές μεταρρυθμίσεις.

Η μεθοδολογία της έρευνας, συγκέντρωσης και καταγραφής του υλικού, στο οποίο στηρίχθηκε η εκπόνηση της παρούσας εργασίας, βασίζεται στην ανάλυση του περιεχομένου της σχετικής με το θέμα βιβλιογραφίας, με έμφαση στις πρωτογενείς πηγές π.χ. νόμοι, αιτιολογικές εκθέσεις, ενημερωτικά και επιστημονικά σημειώματα, προτάσεις των αρμόδιων Υπουργείων, δεδομένου ότι αυτές αποτυπώνουν επίσημα διακηρυγμένους από την ελληνική Πολιτεία στόχους, άρα και τις όποιες προθέσεις σχετικά με το όλο εγχείρημα. Τα έγγραφα αυτά αποτέλεσαν τις άμεσες πηγές, στις οποίες στηρίχθηκε η παρούσα εργασία.

³Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προκύπτει «όταν στελέχη διαφορετικών επιπέδων της Κυβέρνησης μοιράζονται τη διαμόρφωση ρυθμιστικών κανόνων και χάραξης πολιτικής σε συνεργασία με ομάδες συμφερόντων». Ο όρος χρησιμοποιείται ιδιαίτερα στην Ε.Ε. καθώς προσθέτει ένα υπερεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης σε σχέση με τα υφιστάμενα εθνικά δίκτυα. Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Αδαμίδης, *Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση*. Ανακτήθηκε από: <http://www.unic-jean-monnet.eu/wp-content/uploads/Multilevel-governance.pdf> (πρόσβαση στις 10/4/2018)

Η μελέτη των άμεσων πηγών πέραν του γεγονότος ότι είναι απαραίτητη για την «εξυπηρέτηση» της μεθοδολογίας της έρευνας δίνει και άλλη μια ιδιαίτερα - κατά τη γνώμη μας- ενδιαφέρουσα και σημαντική δυνατότητα. Η μελέτη των πρωτογενών- άμεσων πηγών, όπως οι νόμοι της Πολιτείας, οι Προτάσεις των αρμοδίων Υπουργείων και άλλα έγγραφα, δίνουν συχνά, τη δυνατότητα στους αποδέκτες τους να διαπιστώσουν τη «διάσταση» που μπορεί να προκύπτει κατά τη ρεαλιστική εφαρμογή τους σε σχέση με τις αρχές, τους στόχους, τις μεθόδους και τα πλαίσια δράσεων που τίθενται κάθε φορά κυρίως σε διακηρυκτικό επίπεδο από την ελληνική Πολιτεία. Με τον τρόπο αυτό δίνεται η δυνατότητα να εντοπισθούν τα πλεονεκτήματα, αλλά και οι ατέλειες, που εμπεριέχονται στις πρωτογενείς πηγές, και να αξιοποιηθούν κατάλληλα προς όφελος της εγκυρότητας και της αντικειμενικότητας.

Η παρούσα εργασία αποτελείται από έξι κεφάλαια και ουσιαστικά-νοητικά διαρθρώνεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος αποτελείται από τρία κεφάλαια, έχει θεωρητική υπόσταση και η μέθοδος που ακολουθείται είναι η βιβλιογραφική επισκόπηση. Στο πρώτο κεφάλαιο εισάγεται η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γίνεται αναφορά στη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού, στα βασικά χαρακτηριστικά του, στις αρμοδιότητες καθώς και στα Οικονομικά των Ο.Τ.Α.

Στη συνέχεια στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο και οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν διαχρονικά και δίνεται έμφαση στα συστήματα συγκεκριμένων χωρών της Ε.Ε. με σκοπό να αναζητηθούν κοινά στοιχεία και επιρροές στις διοικητικές μεταρρυθμίσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση που εφαρμόστηκαν στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια.

Τέλος στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα χρησιμοποιώντας ως έτος τομής το 1974 καθώς σηματοδοτεί την έναρξη της μακράς περιόδου της μεταπολίτευσης, μιας περιόδου διακομματικής «ιδεολογίας εκδημοκρατισμού», με στόχο την απαγκίστρωση από τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό του μεταπολεμικού- μετεμφυλιακού κράτους (1950 έως 1974). Ως εκ τούτου εξετάζεται η οργάνωση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων πριν και μετά τη μεταπολίτευση καθώς από τότε ξεκινάει μια αλλαγή της φιλοσοφίας - αντίληψης σχετικά με την αναδιοργάνωση του διοικητικού και πολιτικού χώρου στην Ελλάδα.

Στο δεύτερο μέρος, το οποίο αποτελείται από τρία κεφάλαια αναλύονται οι μεταρρυθμίσεις του «Καποδίστρια» και του «Καλλικράτη», ως κομβικές για τον

επανασχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Έχει θεωρητική υπόσταση και η μέθοδος που ακολουθείται είναι η βιβλιογραφική επισκόπηση. Στο τέταρτο κεφάλαιο της εργασίας αναλύονται οι αρχές και οι στόχοι καθώς και οι κυριότερες ρυθμίσεις του Προγράμματος «Καποδίστριας» καθώς και το χρηματοδοτικό πλαίσιο για την πραγματοποίηση του όλου εγχειρήματος. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την αξιολόγηση του Σχεδίου.

Προκειμένου να διευκολυνθεί η προσπάθεια σύγκρισης των δύο διοικητικών μεταρρυθμίσεων κινούμαστε, και στο πέμπτο κεφάλαιο, στην ίδια κατεύθυνση σχετικά με τη δομή αναφορικά με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» όπου αναλύονται οι αρχές και οι στόχοι καθώς και οι κυριότερες ρυθμίσεις του Προγράμματος καθώς και το χρηματοδοτικό πλαίσιο για την πραγματοποίηση του όλου εγχειρήματος. Το κεφάλαιο ολοκληρώνεται με την αξιολόγηση της μεταρρύθμισης.

Τέλος στο έκτο κεφάλαιο γίνεται σύγκριση μεταξύ των δυο διοικητικών μεταρρυθμίσεων ώστε να αναζητηθούν οι όποιες συγκλίσεις και αποκλίσεις σε εφαρμογή του ερευνητικού στόχου της παρούσας εργασίας.

Η εργασία ολοκληρώνεται με τη σύνοψη των συμπερασμάτων που προέκυψαν από τη συγγραφή της, καθώς και την υποβολή προτάσεων σχετικά με το ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ελπίζοντας ότι η επισήμανση των όποιων αδυναμιών, επιτυχημένων ή όχι, πρακτικών και προοπτικών, θα συμβάλλει έστω και στο ελάχιστο, σε βελτιώσεις ενός ιδιαίτερα δυναμικού στο χώρο και στο χρόνο θεσμού όπως είναι αυτός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης .

Μέρος πρώτο

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση: Συγκριτική και Ιστορική προσέγγιση

Κεφάλαιο πρώτο

Εισαγωγή στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1.1. Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η συνταγματική κατοχύρωσή της

Ως Αυτοδιοίκηση⁴ χαρακτηρίζεται μια κατηγορία μορφών διοικητικής οργάνωσης με κοινό χαρακτηριστικό ένα βαθμό νομικής και πολιτικής αυτοτέλειας απέναντι στην κεντρική κρατική εξουσία. Το σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μαζί με το συγκεντρωτικό⁵ και το αποκεντρωτικό⁶ αποτελούν τα κυριότερα συστήματα⁷ μέσω των οποίων οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση. Σύμφωνα με το άρθρο 101 παρ. 1 του Συντάγματος⁸ «Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα» και ο θεσμός της Τ.Α. κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος.

Πιο συγκεκριμένα στη διατύπωση του άρθρου 102 παρ. 1⁹ του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001 – εναρμονισμένη πλήρως με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας¹⁰ - ορίζονται τα ακόλουθα: «Υπέρ των Ο.Τ.Α. συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας

⁴Βλ. σχετικά Δημήτριος Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος Β', Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1993.

⁵Συγκεντρωτικό είναι το σύστημα στο οποίο τα Όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλη την κρατική επικράτεια. Βέβαια, με το σύστημα αυτό υπάρχουν και Περιφερειακές ή Τοπικές Διοικητικές Υπηρεσίες, που όμως, τόσο σχετικά με τη συγκρότησή τους όσο και σχετικά με τις αρμοδιότητές τους, εξαρτώνται από τα Κεντρικά Διοικητικά Όργανα και ενεργούν υπό την εποπτεία ή την οικονομική εξάρτηση της Κεντρικής Διοίκησης. Βλ. σχετικά Αναστάσιος Τάχος, *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη, 1996, 5^η έκδοση, σ. 167.

⁶Αποκεντρωτικό είναι το σύστημα το οποίο προβλέπει την ύπαρξη μη κεντρικών, δηλαδή Περιφερειακών Οργάνων, τα οποία μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις από τις οποίες προκύπτουν έννομα αποτελέσματα, χωρίς να χρειάζονται την έγκριση ή την επικύρωση των Κεντρικών Οργάνων. Ωστόσο, τα Περιφερειακά Όργανα ανήκουν στις κρατικές υπηρεσίες και διορίζονται από την Κεντρική Κρατική εξουσία, η οποία έχει τη δυνατότητα να τα κατευθύνει και να τα συντονίζει. Βλ. σχετικά Ιωάννης Ψυχάρης, Έλλη Σιμάτου, *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα*, 2003, *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών*, 9(29), σ. 645-684.

⁷Βλ. σχετικά Γρηγόρης Παγκάκης, *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1991, σ.157-168.

⁸Βλ. σχετικά Δημήτριος Πανομήτρου, *Έννοια και οργάνωση της Διοίκησης*, Εθνικό και Καποδιστριακό πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα, 2009-2010, Τελική Εργασία, σ.20.

⁹Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, για πρώτη φορά κατοχυρώνει ρητά το λεγόμενο τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις υπέρ αυτής, δηλαδή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βλ. σχετικά Γρηγόρης Σωτηρέλλης, *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Προσκήνιο, Αθήνα, 2002, σ.30.

¹⁰Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη γενικότερα αλλά και στην Ελλάδα ειδικότερα βρίσκονται κατοχυρωμένες στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) ο οποίος σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στο άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος έχει υπερνομοθετική ισχύ και η Ελλάδα δεσμεύεται για την εφαρμογή του εκτός από τις διατάξεις των άρθρων 5, 7 παρ. 2, 8 και 10 παρ. 2 του Χάρτη. Βλ. σχετικά Αριστείδης Μάνεσης, *Ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α. και η*

για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους».¹¹

Επομένως η Τοπική Αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιοτήτων διοικητικής φύσης και συγκεκριμένα «τοπικών υποθέσεων» από Οργανισμούς, οι οποίοι είναι διαρθρωμένοι ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, χωρίς όμως αυτά να ανήκουν στις κρατικές υπηρεσίες. Αυτό σημαίνει ότι οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί διαθέτουν δική τους νομική προσωπικότητα, διακριτή από εκείνη του κράτους αν και υπάρχουν μεταξύ της νομικής τους έννοιας πολλά κοινά σημεία¹² όπως η άσκηση δημόσιας εξουσίας, η ύπαρξη Οργάνων και κυρίως η χωριστή νομική προσωπικότητα.

Ορίζεται δηλαδή από πέντε ουσιώδη στοιχεία εκ των οποίων τα τέσσερα πρώτα συνιστούν την τυπική έννοια και το πέμπτο την ουσιαστική έννοια¹³ του θεσμού ως ακολούθως: 1) Την ύπαρξη νομικού προσώπου εδαφικά προσδιοριζόμενου, διαφορετικού από το κράτος, 2) τη σύμπραξη του λαού στην άσκηση δημόσιας διοίκησης και εξουσίας, 3) την αυτοτέλεια του απέναντι στους υπόλοιπους φορείς δημόσιας εξουσίας, 4) την εποπτεία του κράτους και 5) την άσκηση δημόσιας διοίκησης σε τοπικό επίπεδο.

Από τα παραπάνω συνάγεται επιπλέον ότι το Σύνταγμα αυστηρά και προς τον περιορισμό της Κεντρικής Διοίκησης εισάγει δύο βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτρέποντας οποιαδήποτε απόπειρα εισαγωγής τρίτου βαθμού. Αξίζει μάλιστα να επισημανθεί ότι μέχρι την εισαγωγή του δεύτερου βαθμού το Σύνταγμα κατοχύρωνε τουλάχιστον ένα βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο επίπεδο των Δήμων και Κοινοτήτων με αποτέλεσμα η δημιουργία ή όχι περισσότερων βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να εναπόκειται στην πρόθεση του εκάστοτε Νομοθέτη.

συμβολή στην περιφερειακή – τοπική Ανάπτυξη, Εθνικό κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, Εθνική σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2010, σ.22-23.

¹¹ Η αποκέντρωση μέσω της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων εδραιώνει τη δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να προβαίνουν σε άμεση διαχείριση των τοπικών ζητημάτων ενισχύοντας την αυτονομία τους. Βλ. Σχετικά Nickolaos – Komninos Hlepas, Panagiotis Getimis, *Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment, 2011, Local Government Studies*, 37:5, p. 517-532.

¹² Βλ. σχετικά Εφραίμ Κυριζίδης, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Δημοκρατία Αυτοτέλεια – Αυτονομία – Εποπτεία*, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Σχολή ΝΟΠΕ Δικαίου, Θεσσαλονίκη, 2016, Εργασία, σ.6.

¹³ Βλ. σχετικά Αθανάσιος Ράϊκος, *Συνταγματικό Δίκαιο: Εισαγωγή – Οργανωτικό Μέρος* τόμος Ι, τεύχη Α' και Β', Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2002, 2^η έκδ., σ.954.

Επίσης επειδή η αποκέντρωση όσο και η αυτοδιοίκηση είναι συστήματα που έχουν επικαλυπτόμενη χωρική αναφορά,¹⁴ γίνεται συχνά σύγχυση ως προς το ρόλο και τις αρμοδιότητές τους δεδομένου ότι έχουν κοινή προέλευση καθώς πηγάζουν από το κράτος και κοινό σκοπό¹⁵ που εκτείνεται από την προαγωγή των γενικώνσυμφερόντων κάθε χώρας έως και την ικανοποίηση αναγκών σε τοπικό επίπεδο. Η βασική διαφορά τους εντοπίζεται στο βαθμός εξάρτησής τους από τα κεντρικά όργανα δεδομένου ότι η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση υπόκειται σε αυστηρό ιεραρχικό έλεγχο.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι οι φορείς της Αυτοδιοίκησης συνιστούν εκείνες τις θεσμικές δυνάμεις που διαθέτουν την ευελιξία να ανταποκριθούν σε χωρικά εντοπισμένες ανάγκες και περιορίζονται στο να δώσουν αποτελεσματικές λύσεις προσαρμόζοντας τις πολιτικές τους στα τοπικά χαρακτηριστικά ή υλοποιώντας δράσεις περιορισμένης χωρικής εμβέλειας. Άρα αντικείμενο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁶ μπορεί να είναι έκτακτες ή μόνιμες ανάγκες που εντοπίζονται χωρικά, η λειτουργία των φορέων της οποίας, είναι κρίσιμο σημείο για την εξασφάλιση της συνοχής των τοπικών Κοινοτήτων. Ο φορείς επομένως της Αυτοδιοίκησης μπορούν να αποτελέσουν τον πόλο σύνδεσης και συνοχής ολόκληρης της τοπικής κοινωνίας ειδικά σε συνθήκες έντονης διαφοροποίησης και διαχωρισμού των Κοινοτήτων.

1.2 Τα χαρακτηριστικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ως κυριότερα χαρακτηριστικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντοπίζονται:α) η δημοκρατική συγκρότηση,¹⁷ β) η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, γ) η αυτοτέλεια και δ) η κρατική εποπτεία.

Αναλυτικότερα:

α) Η δημοκρατική συγκρότηση

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 2, εδαφ. Β' του Συντάγματος προβλέπεται η εκλογή των οργάνων της Τ.Α. από το λαό με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Άρα

¹⁴Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: προς αναδιάρθρωση της ανταγωνιστικής συναλλαγής*, 15, Αθήνα, 2000, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, σ. 36-67.

¹⁵Βλ. σχετικά Παναγιώτης Φαναριώτης, *Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Μπροστά στις προκλήσεις του 21ου αιώνα*, Αθήνα, Σταμούλης, 1999, σ.199.

¹⁶Βλ. σχετικά Χριστόφορος Σκαμνάκης, *Ο ρόλος των φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*, Gutenberg, Αθήνα, 2006, σ. 116-118.

¹⁷Βλ. σχετικά Θεοχάρης Κάπας, *Το σύγχρονο μανάτζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση και η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη: Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων*, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2017, Διδακτορική διατριβή, σ.35.

θεσπίζεται το αιρετό των Αρχών και η έμμεση σύμπραξη του λαού στη Διοίκηση συντελώντας έτσι στη δημοκρατική συγκρότηση των Ο.Τ.Α.

Οι βασικές αρχές¹⁸ που διέπουν την εκλογή των τοπικών αρχόντων είναι η αρχή της καθολικότητας και η αρχή της μυστικότητας της ψηφοφορίας αλλά και όλες οι άλλες αρχές που διέπουν το εκλέγειν στην χώρα μας. Αλλά και σε εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στην ανάδειξη των τοπικών Αρχών θα πρέπει να εφαρμόζεται καθολική ψηφοφορία αποτελώντας ουσιαστικά «το πιο πρώιμο νομικό όργανο για την καθιέρωση της αρχής της επικουρικότητας».¹⁹

Επιπλέον μελετώντας το άρθρο 102, παρ. 2, εδαφ. Β' του Συντάγματος προκύπτει έμμεσα ότι η εκλογή των τοπικών οργάνων Διοίκησης θα πρέπει να επαναλαμβάνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα χωρίς ωστόσο να καθορίζεται ρητά το χρονικό διάστημα με αποτέλεσμα ο καθορισμός του να επαφίεται στον κοινό Νομοθέτη.²⁰

β) Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων

Σήμερα περισσότερο από ποτέ λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης, η αλληλεξάρτηση του τοπικού με το εθνικό²¹ αλλά και με το διεθνές είναι ακόμα μεγαλύτερη καθώς δίνεται η δυνατότητα επέκτασης του ρόλου υπερεθνικών θεσμών όπως η Ε.Ε. τόσο στις εθνικές όσο και στις τοπικές υποθέσεις.

Όσον αφορά την έννοια της τοπικής υπόθεσης αυτή δεν προσδιορίζεται επακριβώς στο Σύνταγμα αλλά ο προσδιορισμός του περιεχομένου της έννοιας²² είναι έργο της επιστήμης αλλά και της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων. Άρα ένας πρώτος ορισμός θα ήταν ότι η τοπική υπόθεση είναι κάθε δημόσια υπόθεση που συνδέεται άμεσα με το σκοπό του τοπικού οργανισμού, στο μέτρο που προάγει τα

¹⁸ Οι αρχές της καθολικότητας και της μυστικότητας καθιερώνονται στο άρθρο 102, παρ. 2, εδαφ. Β' καθώς και εκείνες της ελευθερίας και της γνησιότητας της ψηφοφορίας στο άρθρο 52, η αρχή της ισότητας της ψήφου στο άρθρο 4 καθώς και εκείνες της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων και των πολιτικών κομμάτων. Επιπλέον με νόμο καθιερώνονται δύο αρχές που δεν καθιερώνονται συνταγματικά: της αμεσότητας και της υποχρεωτικότητας της ψηφοφορίας.

¹⁹ Βλ. σχετικά υποκεφάλαιο 2.1 παρούσας εργασίας για την έννοια της Αρχής της Επικουρικότητας καθώς και βλ. σχετικά Παναγιώτης Παπαγιάννης, Δημήτρης Κατσούλης, *Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης*, ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα, 1995.

²⁰ Πάντως από το άρθρο 53, παρ. 1 του Συντάγματος ενώ δεν προκύπτει αναλογία ως προς το ακριβές χρονικό διάστημα που θα πρέπει να γίνονται οι εκλογές, προκύπτει ότι αυτές θα πρέπει να γίνονται σε τέτοια χρονικά διαστήματα που σε περιοδικότητα δεν θα πρέπει να είναι ακραία ωστόσο θα πρέπει η εντολή διακυβέρνησης που έληξε να ανανεώνεται πάλι από το λαό.

²¹ Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας – Ένας Ελληλογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1998, Σειρά Διοίκηση και Πολιτεία, Μελέτες, 19.

²² Βλ. σχετικά Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2007.

συμφέροντα και την ευημερία των κατοίκων του. Υπό αυτή την έννοια οι δημόσιες υποθέσεις²³ δεν είναι αποκλειστικά τοπικές αλλά ούτε και αποκλειστικά γενικές. Κάτι τέτοιο είναι φυσικό να συμβαίνει καθώς μια τοπική υπόθεση μπορεί να έχει γενικό συμφέρον αλλά και το αντίστροφο.

Είναι αυτονόητο ότι όλες οι εκφάνσεις δραστηριοτήτων των κατοίκων μιας περιοχής π.χ. κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές εμπεριέχονται στον πυρήνα της έννοιας της τοπικής υπόθεσης σε αντίθεση με υποθέσεις οι οποίες μπορούν να διενεργηθούν ορθολογικότερα σε υπερτοπικό επίπεδο ως άμεσα συνδεδεμένες με το σκληρό πυρήνα της κυριαρχίας του κράτους π.χ.εθνική άμυνα και εξωτερική πολιτική και οι οποίες σύμφωνα με τη νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου - Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να μεταβιβάζονται στους Ο.Τ.Α.

Στο άρθρο 102, παρ. 1, εδαφ. Α' και Β' του Συντάγματος κατοχυρώνεται η αρχή της καθολικότητας ως προς το εύρος των ενεργειών των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, με αποτέλεσμα να επικρατεί το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του κράτους σε περίπτωση αμφιβολίας σχετικά με το χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως τοπικής.

Επομένως επειδή τα όρια της τοπικής και της υπερτοπικής υπόθεσης είναι πολλές φορές δυσδιάκριτα θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι ως κριτήριο εντοπισμού της τοπικής υπόθεσης αποτελεί το κατά πόσο οι υποθέσεις αυτές είναι άμεσα συνδεδεμένες με ένα τόπο. Άρα μπορούν να διοικηθούν αυτοτελώς από την τοπική κοινωνία με στόχο την εξυπηρέτηση του τοπικού συμφέροντος.²⁴

Θα πρέπει να τονίσουμε ότι ο Νομοθέτης θα πρέπει να κινείται σε όρια²⁵ τα οποία από τη μία δεν θα υπονομεύουν το τοπικό συμφέρον αφετέρου δεν θα αναιρούν το γενικό συμφέρον και ως εκ τούτου οποιαδήποτε περιορισμοί σε βάρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να δικαιολογούνται από την ανάγκη εξυπηρέτησης του

²³Βλ. σχετικά Φωτεινή Σιώτα, *Ο θεσμικός ρόλος της εποπτείας των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού από την Περιφέρεια (Παλαιό και Νέο Καθεστώς) Η περίπτωση συγκεκριμένης Περιφέρειας (π.χ. Περιφέρεια Αττικής)* Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2008, Τελική Εργασία, σ.22.

²⁴ Το τοπικό συμφέρον αποτελεί μια μορφή δημοσίου συμφέροντος του οποίου ο ειδικός χαρακτήρας οριοθετείται με βάση τοπικά κριτήρια. Βλ. σχετικά Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015.

²⁵Οι όποιοι περιορισμοί θα πρέπει υποχρεωτικά να δικαιολογούνται από σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, να υπακούουν στην αρχή της αναλογικότητας και να μη θίγουν τον πυρήνα του προστατευόμενου έννομου αγαθού. Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Χρυσόγονος, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

δημοσίου συμφέροντος.²⁶ Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι υπάρχουν ενστάσεις²⁷ σχετικά με το κατά πόσο η εκχώρηση βασικών κοινωνικών αγαθών π.χ. εκπαίδευση και δημόσια υγεία στην Αυτοδιοίκηση θίγει την αρχή της ισότητας και των ίσων ευκαιριών στο βαθμό που η διαφοροποίηση των όρων παροχής ανάμεσα σε διαφορετικές Περιφέρειες οδηγεί και σε διαφοροποίηση των όρων ικανοποίησης των δικαιούχων.

Επιπλέον σχετικά με τη διάκριση των υποθέσεων σε τοπικές ή γενικές ουσιαστικό ρόλο παίζουν η αρχή της επικουρικότητας²⁸ και η αρχή της εγγύτητας υπό την έννοια ότι μια δημόσια υπόθεση θα πρέπει να διεκπεραιώνεται από εκείνους τους φορείς που βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες και έχουν πλήρη γνώση των προβλημάτων.²⁹

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι οι ενέργειες των Ο.Τ.Α. διακρίνονται: α) σε ίδιες όπου περιλαμβάνεται το σύνολο των τοπικών υποθέσεων που χαρακτηρίζονται ως τέτοιες σύμφωνα με τον προορισμό τους και διεκπεραιώνονται από αυτούς αυτοτελώς και β) σε δοτές όπου περιλαμβάνεται το σύνολο των γενικών υποθέσεων τις οποίες χειρίζονται οι Ο.Τ.Α. δρώντας διεκπεραιωτικά για λόγους σκοπιμότητας για λογαριασμό της κεντρικής εξουσίας. Στην ουσία αυτή η διάκριση σε ίδια και δοτή ενέργεια μεταφράζεται σε έμμεση και άμεση άσκηση εξουσίας και κρατική διοίκηση αντίστοιχα.

Δηλαδή οι τοπικές υποθέσεις διεκπεραιώνονται από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (έμμεση Κρατική Διοίκηση) και οι γενικές υποθέσεις διεκπεραιώνονται από την αποκεντρωμένη ουσιαστικά Κρατική Διοίκηση (άμεση Κρατική Διοίκηση). Αυτό σε επίπεδο ισχύοντος δικαίου σημαίνει τα εξής: α) Οι ίδιες υποθέσεις εποπτεύονται ενώ οι δοτές υπόκεινται στην κρατική ιεραρχία, β) από τη στιγμή που οι ίδιες υποθέσεις εποπτεύονται αυτόματα υπόκεινται και σε προσβολή αφού ασκηθούν ένδικα μέσα σε διοικητικά δικαστήρια για ακύρωση των πράξεων σε αντίθεση με τις δοτές που ως απόρροια εντολών των Κρατικών Οργάνων δεν προσβάλλονται και γ) οι τρίτοι αξιώνουν αποζημίωση από τους Ο.Τ.Α. σε

²⁶Βλ. σχετικά Αναστάσιος Αναστασίου, Πέτρος Σιούσουρας, Παντελής Ματθαίου, *Δομή και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Τελική Εργασία, 2007.

²⁷Βλ. σχετικά Gian Franco Cartei, *Devolution and the Constitution: the Italian Perspective*, 2004, *European Public La*, 34, p.33-41.

²⁸ Βλ. σχετικά υποκεφάλαιο 2.1 παρούσας εργασίας για την έννοια της Αρχής της Επικουρικότητας.

²⁹Βλ. σχετικά Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, 2004.

περίπτωση υπαιτιότητας αυτών αν οι υποθέσεις είναι ίδιες και από το κράτος αν είναι δοτές.

Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 102, παρ. 1, εδαφ. Δ΄ του αναθεωρημένου Συντάγματος η μεταβίβαση των δοτών δημοσίων υποθέσεων στους Ο.Τ.Α. γίνεται με επιφύλαξη – κάτι που περιλαμβάνεται και στο άρθρο 101, παρ. 3- καθώς η διεκπεραίωση αυτών των κατά βάση περιφερειακών υποθέσεων ανήκει στα περιφερειακά Κρατικά Όργανα (άρθρο 118, παρ.3). Η μεταβίβαση των γενικών δημοσίων υποθέσεων θα πρέπει να γίνεται έτσι που να μην θίγει ούτε το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ούτε το θεσμό της Διοικητικής Αποκέντρωσης.

γ) Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Οι Ο.Τ.Α. είναι ενσωματωμένοι στον κρατικό μηχανισμό της Δημόσιας Διοίκησης αλλά θεωρούνται αυτοτελείς φορείς Δημόσιας Διοίκησης, ανεξάρτητοι από το Κράτος. Η αυτοτέλεια των τοπικών οργανισμών δηλαδή η διαχείριση από τους Ο.Τ.Α. των υποθέσεών τους με δική τους ευθύνη και παράλληλα χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των Οργάνων της κεντρικής εξουσίας καθιερώνεται στο άρθρο 102 παρ.2 εδαφ. Α΄ του Συντάγματος.

Η αυτοτέλεια, εμπεριέχεται στο δικαίωμα του τοπικού οργανισμού να αποφασίζει κυριαρχικά για το τρόπο διεκπεραίωσης μιας τοπικής υπόθεσης.³⁰ Εκείνο δε που συνάγεται από την ανάλυση που προηγήθηκε για τις τοπικές υποθέσεις είναι ότι οι τελευταίες αφορούν την εκτελεστική και όχι τη νομοθετική εξουσία καθώς η Τ.Α. δεν έχει την αρμοδιότητα θέσπισης κανόνων δικαίου³¹ (κανονιστική αυτονομία) και ως εκ τούτου σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια δεν συνεπάγεται και αυτονομία για τους Ο.Τ.Α.³²

³⁰Βλ. σχετικά Αλεξάνδρα Κοκκίδου, *Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008.

³¹ Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το άρθρο 102, παρ. 1 του Συντάγματος αφορά μόνο διοικητικές πράξεις. Κατά τα άλλα, ισχύουν για τους Δήμους, όπως και για το σύνολο της εκτελεστικής εξουσίας, οι προϋποθέσεις του άρθρου 43, παρ. 2 του Συντάγματος δηλαδή μόνο όταν συντρέχουν λόγοι ρύθμισης θεμάτων με τοπικό ενδιαφέρον επιτρέπεται οι Δήμοι να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις και μόνο μετά από ειδική εξουσιοδότηση. Βλ. σχετικά Jürgen Fleckenstein, Jürgen Kientz, *Δομή και λειτουργία των Δήμων στην Ελλάδα. Μια Επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης*, Βερολίνο, 2014, Γραφείο Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης, σ.16

³²Στην Ελλάδα παρά το γεγονός ότι στο άρθρο 43, παρ. 2, εδαφ. Β΄ του Συντάγματος αναφέρεται ότι για τοπικά θέματα μπορούν να εξουσιοδοτούνται και άλλα όργανα της διοίκησης ως προς την έκδοση κανονιστικών πράξεων ωστόσο στο ίδιο άρθρο, παρ. 4, προβλέπεται ότι τη δυνατότητα για παροχή νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων γενικού περιεχομένου έχει μόνο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

Επιπλέον από τις διατάξεις του άρθρου 102, παρ. 4 εδαφ. Α΄ και Β΄ του Συντάγματος συνεπάγεται ότι ασκείται μεν έλεγχος νομιμότητας από το κράτος στις πράξεις των Ο.Τ.Α. δεν ασκείται ωστόσο έλεγχος σκοπιμότητας καθώς αυτό θα σήμαινε παραβίαση της αρχής αυτοτέλειας ως προς τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και θα καταπατούσε την ελεύθερη δράση των Ο.Τ.Α.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι η αναγνώριση του Συνταγματικού Δικαιώματος στους Ο.Τ.Α. της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων και η αναγνώριση υπέρ αυτών, του τεκμηρίου της αρμοδιότητας στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αποτελεί το περιεχόμενο της δημόσιας εξουσίας που τους ανήκει και συνακόλουθα το πεδίο στο οποίο ασκείται το δικαίωμα της διοικητικής αυτοτέλειας.³³ Στο μέτρο που οι Ο.Τ.Α. έχουν δικαίωμα ελεύθερης δράσης, η οποία περιορίζεται μόνο από την υποχρέωση να τηρούν τη νομιμότητα και να υπερασπίζονται το τοπικό δημόσιο συμφέρον η διοικητική αυτοτέλεια εν προκειμένω δεν περιορίζεται στην τυπική της έννοια αλλά έχει ευρύτερες προεκτάσεις που περιορίζονται μόνο από την πολιτική εντολή του εκλογικού σώματος.³⁴

δ) Η κρατική εποπτεία

Από τη στιγμή που η κρατική εξουσία εκχωρεί ένα μέρος της εξουσίας της στους Ο.Τ.Α. είναι λογικό να διατηρεί για τον εαυτό της το δικαίωμα εποπτικού ελέγχου.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος η άσκηση κρατικής εποπτείας για τους Ο.Τ.Α. καθιερώνεται ρητά και αφορά την κύρια έννοια του όρου, δηλαδή αυτής του ελέγχου που ασκείται από τις διοικητικές αρχές του κράτους στους Ο.Τ.Α. Η εποπτεία αυτή μπορεί να αφορά: α) την άσκηση ελέγχου στο πρόσωπο και β) στις πράξεις των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η πρώτη μορφή ελέγχου περιλαμβάνει την άσκηση περιορισμένης πειθαρχικής εξουσίας στα πρόσωπα των οργάνων και μπορεί να φτάνει μέχρι την άσκηση των πειθαρχικών ποινών της αργίας και της απόλυσης. Η άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας πρέπει να είναι τέτοια ώστε να μην τίθεται σε κίνδυνο η προσωπική ανεξαρτησία των οργάνων Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά ταυτόχρονα να λαμβάνει τη διττή φύση αυτών των προσώπων που κατ' αναλογία συνδυάζουν χαρακτηριστικά του

³³ Βλ. σχετικά Προκόπης Παυλόπουλος, *Τοπικές Υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειες της*, Αθήνα, 1984, *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 5, σ. 49-64.

³⁴ Βλ. σχετικά Νικόλαος Κομνηνός Χλέπας, *Η πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1994, σ. 269-278.

βουλευτικού και του υπαλληλικού λειτουργήματος και να ασκείται διασφαλίζοντας εγγυήσεις αμερόληπτης ορθής και αντικειμενικής κρίσης. Η επιβολή πειθαρχικών ποινών πλην της αυτοδίκαιης παύσης ή αργίας σύμφωνα με την παρ.4, εδαφ, Γ' του άρθρου 102 γίνεται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές ώστε να αποφεύγεται η αυθαιρεσία της κρατικής εξουσίας .

Τέλος όσον αφορά τον έλεγχο στις πράξεις των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης τηρούνται τέσσερεις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές ως ακολούθως: α) Ο έλεγχος να αφορά όχι τη σκοπιμότητα αλλά τη νομιμότητα της πράξης, β) ο έλεγχος³⁵ μπορεί να είναι κατασταλτικός και όχι προληπτικός, γ) οι πράξεις των οργάνων δεν μεταρρυθμίζονται από την εποπτική Αρχή και δ) τα Όργανα της Τ.Α. δεν υποκαθιστούν την εποπτική Αρχή

1.3. Οι Αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Όπως ήδη έχουμε προαναφέρει οι υποθέσεις – αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. διακρίνονται σε ίδιες και δοτές. Ως ίδιες θεωρούνται οι τοπικές υποθέσεις και διεκπεραιώνονται από τους Ο.Τ.Α. αυτοτελώς και εν προκειμένω υπόκεινται σε κρατικό έλεγχο νομιμότητας. Ως δοτές θεωρούνται οι γενικές –κρατικές υποθέσεις η άσκηση των οποίων εκχωρείται από το κράτος στους Ο.Τ.Α. για λόγους σκοπιμότητας και θα πρέπει να συνοδεύεται από τους αντίστοιχους πόρους.³⁶ Ο έλεγχος που ασκείται στην προκειμένη περίπτωση από τα κρατικά Όργανα είναι έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας αναφορικά με κάθε μορφής αποκεντρωμένη διοικητική δράση.³⁷

Ένας επιπλέον διαχωρισμός στην παραπάνω ανάλυση είναι ότι οι υποθέσεις-αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. διαχωρίζονται σε υποχρεωτικές και προαιρετικές υπό την έννοια ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων δεν εναπόκειται απλά στη διακριτική ευχέρεια των Ο.Τ.Α. αλλά αποτελεί σε σημαντικό βαθμό υποχρέωσή τους δεδομένου ότι διασφαλίζουν την αξιοπρεπή, υγιεινή και ασφαλή διαβίωση των πολιτών σε

³⁵ Στην παρ. 4, εδαφ. Β', άρθρο 102 Σχεδίου του Συντάγματος της Συνταγματικής Επιτροπής της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής κατοχυρώνονται ο κατασταλτικός έλεγχος. Δεν περιελήφθητε όμως στο αναθεωρημένο άρθρο τελικά προκειμένου να ευθυγραμμιστεί με άλλες διατάξεις που μιλούν γενικά για έλεγχο νομιμότητας χωρίς να κάνουν διάκριση.

³⁶ Βλ. σχετικά άρθρο 102, παρ.5 του Συντάγματος.

³⁷ Βλ. σχετικά Γιώργος Σωτηρέλης, *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκλήσεις και προοπτικές*, Παπαζήση, Αθήνα, 2006.

εφαρμογή συνταγματικών επιταγών για την προστασία της ζωής,³⁸ της υγείας,³⁹ της ιδιοκτησίας⁴⁰ κ.ά.

Μετά το 1980 παρατηρείται επέκταση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. αρχικά στο νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Δ.Κ.Κ.) του 1980 και συγκεκριμένα στα άρθρα 23 και 24 σύμφωνα με τα οποία προστίθενται αποκλειστικές αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. αναφερόμενες ως συντρέχουσες αρμοδιότητες⁴¹ π.χ. παιδικοί βρεφικοί και υγειονομικοί σταθμοί, εργατικές κατοικίες, κέντρα πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών, προστασία του περιβάλλοντος, τουριστική ανάπτυξη και στη συνέχεια στο νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, τον Ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114/8-6-2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» στον οποίο επιχειρείται η συστηματοποίηση των λειτουργιών των Δήμων.⁴²

Σύμφωνα με το άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 οι δημοτικές και οι κοινοτικές Αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων⁴³ αφορούν, κυρίως, τους τομείς: 1. Τοπική ανάπτυξη, 2. Περιβάλλον, 3. Ποιότητα ζωής και εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των οικισμών, 4. Πολιτική προστασία, 5. Παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός, 6. Απασχόληση, 7. Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη.

Σύμφωνα με το άρθρο 76 του Ν. 3463/2006 για την άσκηση των παραπάνω αρμοδιοτήτων θα πρέπει να ληφθούν υπόψη: α. Οι εθνικές, περιφερειακές και ευρωπαϊκές πολιτικές που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους, β. Η ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες τοπικές ή δημόσιες αρχές και οργανισμούς, οι οποίοι έχουν την αρμοδιότητα να δρουν και να διαθέτουν πόρους στην Περιφέρειά τους, γ. Οι διαθέσιμοι πόροι για την κάλυψη της αρμοδιότητας και την ανάγκη να

³⁸ Βλ. σχετικά άρθρο 5, παρ.2 του Συντάγματος.

³⁹ Βλ. σχετικά άρθρο 21, παρ. 3 του Συντάγματος.

⁴⁰ Βλ. σχετικά άρθρο 17, παρ. 1 του Συντάγματος.

⁴¹ Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός; Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς. Στο Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας (επιμ.), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα, 1998, σ. 211.

⁴² Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός κώδικας Ν. 3463/2006 ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006*, 3, Σάκκουλας, Αθήνα, 2006, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, σ.301-311.

⁴³ Βλ. σχετικά άρθρο 75 του Ν.3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114 /8-6-2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (Κ.Δ.Κ.)

διασφαλισθεί επωφελής η αποτελεσματική χρήση και η ισόρροπη κατανομή τους, δ. Η ανάγκη να οργανώνουν τις παρεχόμενες υπηρεσίες με τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η επάρκεια, η ποιότητα και αποτελεσματικότητά τους με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των κατοίκων και ε. Η ανάγκη για υψηλής ποιότητας περιβαλλοντική προστασία και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς και την ανάγκη προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης των περιοχών τους.

Σύμφωνα με το Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010) και κυρίως με το άρθρο 94, παρ.3 εδαφ. Β' που τροποποιήσετο άρθρο 75 παρ. Ι' του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων σχετικά με τον τομέα ε' («Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης») εκχωρήθηκαν στους Δήμους πάρα πολλές επιπρόσθετες αρμοδιότητες.

Δυστυχώς όμως αυτή η εκχώρηση αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύτηκε από τους αντίστοιχους πόρους ώστε οι νέες δομές να αποδώσουν υψηλής ποιότητας υπηρεσίες στους ωφελουμένους ενώ κάποιες από τις αρμοδιότητες οκτώ σχεδόν χρόνια μετά την νομοθέτηση του «Καλλικράτη»- ιδίως όσον αφορά τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού - ουσιαστικά να μην ασκούνται και τυπικά μόνο να έχουν εκχωρηθεί στους Δήμους.

1.4. Τα Οικονομικά των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Το άρθρο 102, παρ.5 του Συντάγματος προβλέπει την υποχρέωση του κεντρικού κράτους να μεριμνά με όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση των πόρων που πρέπει να διαθέτει η Αυτοδιοίκηση, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκρίνεται στην αποστολή της. Στο ίδιο άρθρο καθιερώνεται η αρχή της ισοδυναμίας αρμοδιοτήτων και πόρων των Ο.Τ.Α.,⁴⁴ καθώς ορίζει ότι: *«Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την Τ.Α. συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων»*. Άρα η χρηματοδοτική εξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Κεντρική Κυβέρνηση είναι άμεση.⁴⁵

Τα κριτήρια⁴⁶ με τα οποία ταξινομούνται οι οικονομικοί πόροι των Ο.Τ.Α. διακρίνονται:

⁴⁴Σύμφωνα με το άρθρο 78 παρ.1 του Συντάγματος οι ΟΤΑ δεν διαθέτουν φορολογική εξουσία. Επομένως η οικονομική τους αυτοτέλεια τελεί υπό την εγγύηση και αρωγή του Κράτους. Βλ. σχετικά Αντώνης Μακρυδημήτρης, *Δημόσια διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Σάκκουλας, Αθήνα, 2010, σ.281.

⁴⁵Βλ. σχετικά Konstantinos Hazakis, Panos Ioannidis, *Modelling institutions- firms interaction in a local context: A game approach*, 2012, *Journal of Regional and Socioeconomic Issues*, , 2 (2), σ.69-94.

⁴⁶Βλ. σχετικά Νικόλαος Τσάτσος, *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*, Τυπωθήτω Γ. Δαρδάνος, Αθήνα, 2003.

α) σύμφωνα με τη διοικητική βαθμίδα που τις χορηγεί, β) με βάση το βαθμό εξειδίκευσης και τις προϋποθέσεις που δίδονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, γ) σύμφωνα με τον τρόπο κατανομής στους δικαιούχους και υπολογισμού σε επιχορηγήσεις ανά μονάδα, δ) με βάση το βαθμό συμμετοχής της κρατικής διοίκησης και ε) σύμφωνα με το εάν είναι ανοικτές ή κλειστές.

Σύμφωνα με το άρθρο 155 του Ν.3463/2006 όλοι οι Ο.Τ.Α. είναι υποχρεωμένοι να συντάσσουν ετήσιους προϋπολογισμούς⁴⁷ στους οποίους αποτυπώνονται τα έσοδα και οι δαπάνες τους σύμφωνα με τις αρχές της ενότητας και της καθολικότητας.⁴⁸

Οι Προϋπολογισμοί των Ο.Τ.Α. θα πρέπει να είναι ισοσκελισμένοι και ρεαλιστικοί και πριν την έγκρισή τους από το Δ.Σ. και τον έλεγχο Νομιμότητας στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση θα πρέπει να συνοδεύονται από γνώμη του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.⁴⁹

Τα έσοδα των Ο.Τ.Α. διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα. Οι βασικές πηγές τακτικών εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,⁵⁰ φόροι, τέλη και δικαιώματα⁵¹ και εισφορές, τοπικά δυνητικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές, έσοδα από την εκμετάλλευση περιουσίας και κρατικές επιχορηγήσεις.

Έκτακτα έσοδα είναι αυτά που προέρχονται από δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες, από διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων, από συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα, από τα κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις και από κάθε άλλη πηγή.

⁴⁷Σύμφωνα με την αρχή της ετήσιας διάρκειας, ο Κρατικός Προϋπολογισμός και οι προϋπολογισμοί των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης αφορούν το οικονομικό έτος που αρχίζει την 1η Ιανουαρίου και λήγει την 31η Δεκεμβρίου του ίδιου ημερολογιακού έτους.

Βλ. σχετικά http://dimosnet.gr/blog/law_explanation (πρόσβαση στις 10/4/2018).

⁴⁸Σύμφωνα με την αρχή της ενότητας, όλα τα έσοδα και οι δαπάνες εγγράφονται και εμφανίζονται σε έναν ενιαίο προϋπολογισμό και σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας καμία δαπάνη δεν δύναται να αναληφθεί ή και να πραγματοποιηθεί αν υπερβαίνει τις εγκεκριμένες πιστώσεις. Βλ. σχετικά άρθρο 49 του Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143/28-6-2014) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - Δημόσιο Λογιστικό και άλλες διατάξεις».

⁴⁹Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α' 228/18-11-2012) το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. ιδρύθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών, με σκοπό την επίτευξη ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, καθώς και απολογισμών, και την ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. σύμφωνα με τις οδηγίες των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών και τα οριζόμενα στην ισχύουσα δημοσιονομική νομοθεσία.

⁵⁰Οι ανταποδοτικές υπηρεσίες για τους Ο.Τ.Α. είναι η καθαριότητα, η ύδρευση, η αποχέτευση και ο ηλεκτροφωτισμός. Βλ. σχετικά άρθρο 19 του Β.Δ. 24/9-20/10/1958 και άρθρο 25 του Ν. 1828/1989.

⁵¹Ενδεικτικά αναφέρουμε το τέλος χρήσης κοινοχρήστων χώρων π.χ. άρθρο 3 του Ν. 1080/1980.

Ως υποχρεωτικές⁵² δαπάνες θεωρούνται κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού, παροχές σε είδος για την προστασία των εργαζομένων, τοκοχρεολύσια των δανείων κ.λπ. Επίσης υπάρχουν και προαιρετικές δαπάνες.

Στην παρούσα εργασία θα επικεντρωθούμε στους δύο κυριότερους χρηματοδοτικούς πυλώνες σε τοπικό επίπεδο ως ακολούθως:

α) Ο πρώτος πυλώνας αφορά δαπάνες που αναλαμβάνουν οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. από τον προϋπολογισμό τους μέσω της κρατικής ενίσχυσης και αφορούν τις επιχορηγήσεις του κράτους. Λαμβάνουν τη μορφή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.) σε μηνιαία βάση, τη μορφή προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων, τη μορφή της Συλλογικής Απόφασης Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α.) σε τετράμηνη βάση και τη μορφή «άπαξ και ειδικών επιχορηγήσεων» για χρηματοδότηση δαπανών, οι οποίες σχετίζονται με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ή αποσκοπούν στην κάλυψη απρόβλεπτων δαπανών.

Σε αυτόν εντοπίζεται σχετική αυτονομία ως προς τις επιλογές και τις κατευθύνσεις ενώ υποστηρίζεται κυρίως από κρατικές επιχορηγήσεις και συμπληρώνεται από τοπικούς πόρους.

Ο τομέας των κρατικών επιχορηγήσεων των Ο.Τ.Α. έχει δεχθεί κατά καιρούς έντονη κριτική επειδή το μη καθοριζόμενο με ακρίβεια ύψος τους συνεπάγεται αβεβαιότητα που δεν επιτρέπει προγραμματισμό στη βάση ενός σταθερού και μακροπρόθεσμου προγράμματος.

Οι Κ.Α.Π. συνιστούν το βασικό μέσο⁵³ χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. με κριτήρια διανομής τον πληθυσμό, των αριθμό των οικισμών και το ελάχιστο λειτουργικό κόστος κάθε Δήμου. Οι Κ.Α.Π.⁵⁴ χρηματοδοτούνται από τις συνολικές ετήσιες εισπράξεις που προέρχονται από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.), το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) και το Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.)⁵⁵ σε ποσοστό 20%, 12% και 50% αντίστοιχα.⁵⁶ Τα 2/3

⁵²Βλ. σχετικά άρθρο 158 του Ν.3463/2006 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων.

⁵³Βλ. σχετικά άρθρο 25 του Ν.1828/1989. Η ουσιαστική συμβολή του Ν. 1828/1989 ήταν η δημιουργία και η χρηματοδότηση των (Κ.Α.Π.) μέσα από συγκεκριμένα και καθορισμένα από το νόμο, φορολογικά έσοδα του Κεντρικού Κράτους.

⁵⁴Βλ. σχετικά Ευφροσύνη Κοβάνη, *Η Πολιτική κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης των Δήμων αλληλεγγύης των Δήμων. Μελέτη περίπτωσης: Δήμος Αθηναίων*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2014, Τελική Εργασία, σ.25.

⁵⁵Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1 έως 13 του Ν.4223/2013 καταργήθηκε ο Φόρος Ακίνητης Περιουσίας ενώ για τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας επιβλήθηκε Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α.).

⁵⁶Βλ. σχετικά άρθρο 259 του Ν.3852/2010 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 παρ. 7 του Ν.4038/2012

των εσόδων από τον Φ.Ε.Φ.Ν.Π. και τα έσοδα από τις δύο άλλες φορολογίες, εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό, και αποτελούν τακτική επιχορήγηση, για την κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των Δήμων.

Το υπόλοιπο 1/3 των εσόδων από τον Φ.Ε.Φ.Ν.Π. εγγράφεται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.) και αποτελεί επιχορήγηση για κάλυψη επενδυτικών δαπανών των Δήμων.⁵⁷ Το ποσό αυτό με βάση την κωδικοποίηση του Π.Δ.Ε. φέρει την ονομασία «Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Σ.Α.Τ.Α.), διατίθεται αποκλειστικά και μόνο για την εκτέλεση έργων και την εκπόνηση μελετών και κατ' εξαίρεση⁵⁸ για την πληρωμή τοκοχρεολυσίων για δάνεια που λήφθηκαν για την κάλυψη επενδυτικών αναγκών.

Οι Κ.Α.Π. των Περιφερειών⁵⁹ προέρχονται σε ποσοστό 2,40% από το Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων και σε ποσοστό 4% από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.).

Τα τελευταία χρόνια η μείωση των πηγών των εσόδων που χρηματοδοτούν τους Κ.Α.Π. δηλαδή η μείωση της φοροδοτικής ικανότητας των Ελλήνων είχε ως αποτέλεσμα πολύ σημαντική μείωση των εσόδων της Τ.Α.

β) Ο δεύτερος πυλώνας αφορά χρηματικές εισροές που προέρχονται από πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι χρηματοδοτήσεις αυτές διέπονται εν γένει από αυστηρό ρυθμιστικό πλαίσιο και κανόνες και κατευθύνονται σε συγκεκριμένες δράσεις που καθορίζονται από τα εκάστοτε Επιχειρησιακά Προγράμματα. Σε αυτό το πλαίσιο οι χρηματικές εισροές αφορούν κυρίως⁶⁰ τις αναπτυξιακές προτεραιότητες της χώρας, οι οποίες συγχρηματοδοτούνται, ανάλογα με την κατηγορία τους, από ένα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία⁶¹ της Ε.Ε. ως ακολούθως:

⁵⁷ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Νικολόπουλος, *Διοίκηση και Οικονομική Διαχείριση Ν.Π.Δ.Δ. των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού*, Τ.Ε.Σ, Χαλκίδα, 2006.

⁵⁸ Βλ. σχετικά Ιωάννης Θεοδώρου, *Τα έσοδα των Δήμων και των Κοινοτήτων*, Εκδόσεις του ιδίου, Θεσσαλονίκη, 2007.

⁵⁹ Βλ. σχετικά άρθρο 260 του Ν.3852/2010.

⁶⁰ Διαμορφώνονται σύμφωνα με το σχέδιο του Γενικού Κανονισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων της περιόδου 2014 – 2020 παράλληλα με τα παλιά όπως το πρόγραμμα JESSICA, νέα χρηματοδοτικά εργαλεία («Ανάπτυξη με πρωτοβουλία τοπικών Κοινοτήτων», «Ολοκληρωμένη Εδαφική Επένδυση», «Ολοκληρωμένη Βιώσιμη Αστική Ανάπτυξη»), με στόχο την αποκέντρωση της διαχείρισης των κοινοτικών πόρων σε υπό-περιφερειακό επίπεδο.

⁶¹ Βλ. σχετικά https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_el (πρόσβαση στις 10/4/2018)

1. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.)⁶² το οποίο χρηματοδοτεί υποδομές, μεταφορές, έργα τοπικής ανάπτυξης καθώς και παραγωγικές επενδύσεις για τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης,

2. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (Ε.Κ.Τ.) το οποίο χρηματοδοτεί δράσεις κατάρτισης διευκολύνοντας την επαγγελματική ένταξη των ανέργων και των μειονεκτικών ομάδων,

3. Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (Ε.Γ.Τ.Α.Α.) το οποίο χρηματοδοτεί δράσεις αγροτικής ανάπτυξης και ενίσχυσης στους γεωργούς, ιδίως στις περιοχές που παρουσιάζουν καθυστέρηση στην ανάπτυξη,

4. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (Ε.Τ.Θ.Α.), το οποίο χρηματοδοτεί διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στον τομέα της αλιείας,

5. Το Ταμείο Συνοχής το οποίο αποτελεί ένα ειδικό ταμείο αλληλεγγύης που έχει ως στόχο τη χρηματοδότηση έργων για το περιβάλλον και τη βελτίωση των ευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών.

Ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει και στο Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (Ε.Σ.Π.Α.) το οποίο αποτελεί το βασικό στρατηγικό σχέδιο για την έξυπνη, βιώσιμη⁶³ και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη της χώρας με τη συνδρομή σημαντικών πόρων που προέρχονται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (Ε.Δ.Ε.Τ.) της Ε.Ε.⁶⁴ για την περίοδο 2014-2020 και το οποίο συνδράμει στην

⁶²Σε εφαρμογή του άρθρου 235 της Συνθήκης Ε.Ο.Κ. το Συμβούλιο Υπουργών, εξέδωσε τον Κανονισμό 75/724/Συμβουλίου, με τον οποίο συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.), που επιφορτίστηκε με την αρμοδιότητα της χρηματοδότησης των μέτρων, που σκόπευε να πάρει η Κοινότητα. Η Ελλάδα συμμετείχε ως πλήρες μέλος από 1-1-1981. Τον Ιούνιο του 1984 θεσπίστηκε νέος Κανονισμός για το Ε.Τ.Π.Α. σύμφωνα με το οποίο αναγνωρίστηκε στην Κοινότητα η αρμοδιότητα, να σχεδιάζει και να κατευθύνει προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, καθώς και να εγκρίνει αντίστοιχα, εθνικά προγράμματα που εκπονούν τα κράτη - μέλη καθώς και ο ρόλος που μπορούν να παίξουν σε αυτήν τη διαδικασία οι Τοπικές και Περιφερειακές Αρχές των κρατών - μελών. Βλ. σχετικά *Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης*. Ανακτήθηκε από: <http://www.gsrt.gr/Financing/Files> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

⁶³Ο όρος βιώσιμη (αειφόρος) ανάπτυξη συναντάται το έτος 1987 στα πλαίσια Έκθεσης της Πρωθυπουργού της Νορβηγίας στη World Commission on Environment and Development (W.C.E.D.) υπό τον τίτλο: «Our Common Future» και ορίζεται ως: «Η ανάπτυξη, η οποία ικανοποιεί τις ανάγκες του παρόντος, χωρίς να μειώνει τη δυνατότητα των επόμενων γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες». Βλ. σχετικά Βασιλική Δελθόου, *Ευρωπαϊκοί Αναπτυξιακοί Θεσμοί. Κρατικές Ενισχύσεις και Ιδιωτικές Επενδύσεις*, Κ.Ε.Μ.Ε.Α., Αθήνα, 2010.

⁶⁴Ένα ακόμη σημαντικό Ταμείο το οποίο διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ε.Ε., το οποίο συστάθηκε το 2002 με αφορμή τις μεγάλες πλημμύρες που έπληξαν τότε στην Κεντρική Ευρώπη. Το Ταμείο Αλληλεγγύης είναι πλέον ένα μόνιμο Ταμείο με ετήσιο προϋπολογισμό 500 εκατ. ευρώ αποτελώντας έκφραση της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης προς τις περιοχές της Ευρώπης που πλήττονται από θεομηνίες. Μέχρι σήμερα έχει παρασχεθεί βοήθεια πάνω από 5 δισ. ευρώ σε 24 διαφορετικές ευρωπαϊκές χώρες.

Βλ. σχετικά http://ec.europa.eu/regional_policy/el/funding/solidarity-fund (πρόσβαση στις 10/4/2018)

επίτευξη των εθνικών στόχων έναντι της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», δηλαδή μιας αναπτυξιακής στρατηγικής για την Ε.Ε. που περιγράφεται ως μια «έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

Το Ε.Σ.Π.Α. αποτελείται από είκοσι Προγράμματα, από τα οποία τα επτά είναι Τομεακά⁶⁵ και τα δεκατρία Περιφερειακά (Π.Ε.Π.).⁶⁶

Οι κυριότερες προτεραιότητες⁶⁷ του Ε.Σ.Π.Α. είναι οι ακόλουθες:

1. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας των επιχειρήσεων με στόχο την ποιοτική επιχειρηματικότητα και προτεραιότητα την καινοτομία.
2. Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού (ενεργός κοινωνική ενσωμάτωση).
3. Προστασία του περιβάλλοντος.
4. Ανάπτυξη Υποδομών για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη.
5. Βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και βελτίωση της θεσμικής επάρκειας.

Στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της περιόδου 2014-2020 κεντρικό ρόλο κατέχει η εκπόνηση της εθνικής και των περιφερειακών Στρατηγικών Έρευνας και Καινοτομίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση ώστε η χώρα και οι Περιφέρειές της να οικοδομήσουν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα σε διάφορους τομείς π.χ. Τουρισμός, πολιτισμός, δημιουργικές βιομηχανίες καθώς οι Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις οι οποίες αποτελούν εργαλεία ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης για την εφαρμογή αναπτυξιακών στρατηγικών οι οποίες παρουσιάζουν συγκεκριμένα προβλήματα ή διακρίνονται από σημαντικές αναπτυξιακές δεξιότητες.

Μία από τις κύριες επιλογές για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 αποτελεί η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (Ε.Ε.Σ.) που συνιστά ένα βασικό εργαλείο για την ενδυνάμωση των χωρικών συνεργασιών στο ευρωπαϊκό πλαίσιο,

⁶⁵ Τα Τομεακά Προγράμματα αφορούν ένα ή περισσότερους τομείς και έχουν ως γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής όλη τη χώρα και είναι τα ακόλουθα: α. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία», β. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη», γ. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού – Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση», δ. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα», ε. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Τεχνική Βοήθεια», στ. Πρόγραμμα «Αγροτική Ανάπτυξη» σε εθνικό επίπεδο και ζ. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Αλιείας και Θάλασσας». Ανακτήθηκε από:

Βλ. σχετικά *Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης - Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020*. Ανακτήθηκε από: https://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf(πρόσβαση στις 15/4/2018).

⁶⁶ Για κάθε μία από τις 13 διοικητικές Περιφέρειες της χώρας, που περιλαμβάνουν δράσεις περιφερειακής εμβέλειας. Βλ. σχετικά *Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης - Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020*. Ανακτήθηκε από: https://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf(πρόσβαση στις 15/4/2018).

⁶⁷ Βλ. σχετικά <https://www.espa.gr/el/Pages/staticESPA2014-2020.aspx> (πρόσβαση στις 15/4/2018).

αλλά και με τρίτες χώρες και υλοποιείται μέσω διμερών και πολυμερών προγραμμάτων⁶⁸ διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.

Ένα άλλο επίσης σημαντικό εργαλείο χρηματοδότησης⁶⁹ της ανάπτυξης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο αποτελεί το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.)⁷⁰ με κύριο στόχο το μακροχρόνιο εκσυγχρονισμό της χώρας μέσω της χρηματοδότησης, της αναπτυξιακής πολιτικής με έργα που συμβάλλουν στην ανανέωση και την αύξηση του ιδιωτικού και δημοσίου κεφαλαίου της οικονομίας⁷¹ συμβάλλοντας⁷² στην περαιτέρω σύγκλιση των Περιφερειών, στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής με την τόνωση της ενεργούς ζήτησης, στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, στην ενίσχυση της απασχόλησης, στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής δικαιοσύνης και στη στήριξη της ανταγωνιστικότητας.

Κλείνοντας τις χρηματοδοτήσεις της Τ.Α.θα αναφερθούμε σε ενισχυτικές πηγές χρηματοδότησής της,όπως οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) αλλά και ο δανεισμός των Ο.Τ.Α.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80,⁷³ σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες εφαρμόστηκαν σταθεροποιητικά προγράμματα που στόχευαν να περιορίσουν το Δημόσιο Τομέα και ιδιαίτερα τον Τοπικό Δημόσιο Τομέα. Βασικό μέσο γι' αυτόν το σκοπό ήταν για τον περιορισμό του Τοπικού Δημόσιου Τομέα, ήταν ο περιορισμός των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τ.Α. πιστεύοντας ότι έτσι θα πετύχουν μια μεγαλύτερη μείωση των Τοπικών Δημοσίων δαπανών και της Τ.Α. γενικότερα.

⁶⁸Τα 5 διμερή προγράμματα αφορούν τη συνεργασία με ισάριθμες χώρες που γειτνιάζουν με την Ελλάδα και τα 6 πολυμερή προγράμματα είναι τα ακόλουθα: Αδριατικής-Ιονίου (διακρατικό), MED (διακρατικό), MED ENI CBC (διασυνοριακό), BlackSeabasinENICBC (διασυνοριακό), INERREGEUROPE (διαπεριφερειακό), BalkanMediterranean (διακρατικό). Στα προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας περιλαμβάνονται τα δίκτυα συνεργασιών URBACT και ESPON, καθώς και το INTERACT, το οποίο παρέχει τεχνική υποστήριξη σε όλα τα προγράμματα Ε.Ε.Σ. στον Ευρωπαϊκό χώρο. Βλ. σχετικά Πίνακα κατανομής των χρηματοδοτικών πόρων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 στα διμερή Προγράμματα Συνεργασίας. Ανακτήθηκε από: <https://www.espa.gr/el/pages/staticESPA2014-2020.aspx>(πρόσβαση στις 15/4/2018).

⁶⁹Βλ. σχετικά Μαρία Ζωή, *Η Δημοσιονομική Αποκέντρωση στην Ελλάδα*, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2016, Διδακτορική Διατριβή, σ. 150.

⁷⁰Βλ. σχετικά <http://www.pde.gov.gr/gr/enimerosi/pdepde/2018.html> (πρόσβαση στις 15/4/2018).

⁷¹Για το 2018 εγκρίθηκε ένταξη 21 νέων έργων και μελετών, συνολικού προϋπολογισμού 94,1 εκατ. ευρώ, στο εθνικό σκέλος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.). Βλ. σχετικά <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/programma-dimosion-ependiseon-entaxi-21-ergon-ipsous-941-ekata-envro-deite-poia/>(πρόσβαση στις 15/4/2018).

⁷²Βλ. σχετικά <http://www.ggea.gr/ap/pde.htm> (πρόσβαση στις 15/4/2018).

⁷³Βλ. σχετικά Ράλλης Γκέκας, *Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα με αφορμή τον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων*, Αθήνα, 2000, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, σ.68-98. Ανακτήθηκε από: <http://dx.doi.org/10.12681/hpsa.15173>(πρόσβαση στις 15/4/2018).

Ωστόσο το αποτέλεσμα ήταν πολύ διαφορετικό καθώς οι Ο.Τ.Α. δεν περιόρισαν τις δαπάνες τους στα επιθυμητά από την Κεντρική Κυβέρνηση επίπεδα, ενώ σε αντιστάθμισμα των χαμένων πόρων από τις επιχορηγήσεις αύξησαν τα τοπικά φορολογικά έσοδα. Έτσι αναζητήθηκαν ενισχυτικές πηγές χρηματοδότησης, μια εκ των οποίων είναι οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) .

Οι Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Δικαίου⁷⁴ σύμφωνα με τον Ν.3389/05 (ΦΕΚ Α΄ 232/22-9-2005) αποτελούν μορφές συνεργασίας των Δημοσίων Φορέων συμπεριλαμβανομένης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με επιχειρήσεις του Ιδιωτικού Τομέα, με σκοπό την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, τη χρηματοδότηση και τη διαχείριση δημόσιων έργων υποδομής καθώς και την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Δηλαδή οι Σ.Δ.Ι.Τ. θα λέγαμε ότι αποτελούν καινοτόμες λύσεις χρηματοδότησης⁷⁵ που προωθούνται από την Ε.Ε.⁷⁶ και συμβάλλουν στη διευκόλυνση κοινωνικών έργων.

Τα κυριότερα πλεονεκτήματα⁷⁷ των Σ.Δ.Ι.Τ. εντοπίζονται στην ταχύτερη και έγκαιρη υλοποίηση των έργων, χωρίς σημαντικές υπερβάσεις στο κόστος κατασκευής τους ενώ τα κυριότερα μειονεκτήματα σχετίζονται με την ευελιξία τους και το βαθμό «ενσωμάτωσης» των έργων που παράγουν στο γενικότερο σύστημα σχεδιασμού. Επιπλέον στις αδυναμίες θα προσθέταμε ότι τα έργα Σ.Δ.Ι.Τ. αφορούν συχνά σε εμβληματικά έργα, τα οποία λανσάρονται ως «προαπαιτούμενο» οικονομικής ανάπτυξης προκειμένου να προσφέρουν θέσεις απασχόλησης αποσπασματικά σε συγκεκριμένες περιοχές. Αποτέλεσμα⁷⁸ είναι η απουσία ολοκληρωμένου σχεδιασμού και η εστίαση της ανάπτυξης στο χώρο και όχι στους ανθρώπους.

Τέλος θα πρέπει να γίνει αναφορά και στην δυνατότητα δανεισμού των Ο.Τ.Α. αποτελώντας μια ακόμη χρηματοδοτική ενίσχυση.

⁷⁴Βλ. σχετικά Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα, *Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω Σ.Δ.Ι.Τ.*, Υπουργείο Οικονομικών, Αθήνα, 2006.

⁷⁵Βλ. σχετικά Κωνσταντία Γάκη, *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Δράσεις και Συνεισφορά σε συνθήκες Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής κρίσης*, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη, 2016, Διπλωματική Εργασία, σ.61.

⁷⁶Αναλυτικότερα για τις Σ.Δ.Ι.Τ. στην Ε.Ε.: EUR-Lex Access to European Union law, Ανάπτυξη Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα.

Βλ. σχετικά <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Aem0026> (πρόσβαση στις 20/4/2018).

⁷⁷Βλ. σχετικά Θωμάς Δασκαλάκης, *Οι συμπράξεις του Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) στη διαδικασία της Οικονομικής και Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2014, Διδακτορική Διατριβή, σ.85.

⁷⁸Βλ. Σχετικά Eric Swyngedouw, Frank Moulaert, Arantxa Rodriguez, *Neoliberal Urbanization in Europe: Large- Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy*, 2002, *Antipode*, 34(3), σ. 542-577.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 264 του Ν. 3852/2010 οι Δήμοι μπορούν να συνομολογούν δάνεια με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς της Ελλάδας και του εξωτερικού, αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση επενδύσεων και για τη χρηματοδότηση των χρεών τους.

Το συνολικό επίπεδο δανεισμού⁷⁹ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πάντως κυμαίνεται σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε σχέση με τα άλλα Ευρωπαϊκά Κράτη.

⁷⁹Σύμφωνα με στοιχεία της Κομισιόν η Τ.Α. στην Ελλάδα έχει το μικρότερο δανειακό βάρος, μετά τη Μάλτα, σε όλη την Ευρώπη, με χρέος μόλις 0,9% ως προς το Α.Ε.Π., τόσο για το 2010, όσο και για το 2011. Βλ. σχετικά *Το Πρόγραμμα Εξυγίανσης των Δήμων. Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης*. Ανακτήθηκε από: www.ypes.gr/.f516 (πρόσβαση στις 20/4/2018).

Κεφάλαιο δεύτερο

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη

2.1. Η θεσμοθέτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Αναφερόμενοι στην θεσμοθέτηση της Τ.Α. σε ευρωπαϊκό επίπεδο επικεντρώναμε κατά τη γνώμη μας σε τρία σημεία - σταθμούς: α) στην εκπόνηση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στον οποίο περιλαμβάνονται οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη, β) στην καθιέρωση της αρχής της επικουρικότητας και γ) στην Συνθήκη της Λισαβόνας και στις αλλαγές που επέφερε αναφορικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση για την αναβάθμιση του θεσμικού ρόλου της Επιτροπής των Περιφερειών (Ε.Τ.Π.).

Αναλυτικότερα:

Α) Στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1985 εκπονήθηκε ο **Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.)**⁸⁰ κατοχυρώνοντας μεταξύ άλλων την αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. προκειμένου η Αυτοδιοίκηση να αναλαμβάνει ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων. Επιπλέον στόχευε στην οικονομική ενδυνάμωση των Τοπικών Οργανισμών, στην επέκταση των αρμοδιοτήτων τους καθώς και στην ενίσχυση της τοπικής τους αυτονομίας. Πιο συγκεκριμένα σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ.1 του Ε.Χ.Τ.Α.⁸¹ προσδιορίζεται το περιεχόμενο της έννοιας της τοπικής αυτονομίας, η οποία εξειδικεύεται «ως δικαίωμα και πραγματική ικανότητα των Ο.Τ.Α. να ρυθμίζουν, να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων».

Β) Στη θεωρία του ευρωπαϊκού δικαίου, η **αρχή της επικουρικότητας** ορίζει⁸² ότι «η Ε.Ε. νομιμοποιείται να παρέμβει στους τομείς της συντρέχουσας αρμοδιότητας με τα κράτη-μέλη μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της συγκεκριμένης προτεινόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και, συνεπώς,

⁸⁰Πρόδρομος του Χάρτη, ο οποίος αποτελείται από τρία μέρη και 18 άρθρα, ήταν η ίδρυση του Συμβουλίου των Δήμων της Ευρώπης το 1951 στη Γενεύη και η υπογραφή του Ευρωπαϊκού Καταστατικού Χάρτη των Δημοτικών Ελευθεριών το 1983 στις Βερσαλλίες. Βλ. σχετικά Τρύφωνας Κοροντζής, *Ο θεσμός της Περιφερειακής Διοίκησης στην Ελλάδα. Μία σύντομη κριτική θεώρηση. Δημόσια Διοίκηση και οικονομία :θεωρία και εμπειρία*, Σ.Ε.Α./Υ.Δ.Τ, Αθήνα, 2005, Διπλωματική Εργασία, σ. 3.

⁸¹Βλ. ό.π Εφραίμ Κυριζίδης, σ.24

⁸²Βλ. σχετικά Άννα Γκιζάρη, *Τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας*, Αθήνα, 2008, *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 4, σ. 617.

μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε ενωσιακό επίπεδο». Δηλαδή η αρχή της επικουρικότητας σημαίνει ότι η Ε.Ε. αναλαμβάνει δράση μόνο είτε όταν πρόκειται για τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητάς της είτε όταν πρόκειται να εξασφαλίσει καλύτερο αποτέλεσμα από αυτό των εθνικών κυβερνήσεων ή των τοπικών και περιφερειακών διοικήσεων καθώς έτσι επιτυγχάνεται ο βασικός στόχος της που είναι η αντιμετώπιση των «υποθέσεων» στο πλησιέστερο στον πολίτη επίπεδο.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας⁸³ προβλέπεται η αυστηρότερη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στο πλαίσιο της Ε.Ε. η οποία είχε καθιερωθεί αρχικά στη Συνθήκη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1986) αποκλειστικά για τον τομέα του περιβάλλοντος αλλά στη συνέχεια καθιερώθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ⁸⁴ στο πλαίσιο των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της Ε.Ε.⁸⁵ Σε ανάλογη γραμμή κινήθηκε και ο Ο.Ο.Σ.Α. ο οποίος προσδιόρισε ως ειδικότερα χαρακτηριστικά της δημόσιας διοίκησης την αξιοπιστία, την προβλεψιμότητα, τη διαφάνεια, τη λογοδοσία καθώς και την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα.⁸⁶ Μέσα σε αυτό το κλίμα εμφανίστηκε η έννοια του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου δηλαδή ενός κοινού και ενιαίου χώρου σκέψης με διοικητική αξιοπιστία, αποτελεσματική εφαρμογή πολιτικών και οικονομική ανάπτυξη, κοινούς προβληματισμούς και πρακτικές από τα διοικητικά στελέχη των κρατών μελών.⁸⁷

⁸³ Η Συνθήκη της Λισαβόνας είναι γνωστή και ως Μεταρρυθμιστική Συνθήκη και σε αντικατάσταση της Συνθήκης της Νίκαιας ρυθμίζει τη δομή και λειτουργία της Ε.Ε. και υποκαθιστά το απορριφθέν Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. Υπογράφηκε στις 13-12-2007 αλλά τέθηκε σε ισχύ την 1-12-2009. Βλ. σχετικά Τρύφωνας Κωστόπουλος, *Τοπική Κοινωνία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήση, Αθήνα, 2010, σ.206.

⁸⁴ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προβαίνει περαιτέρω και στη θεσμοθέτηση της αρχής της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία η δράση της Κοινότητας δεν πρέπει να υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης. Βλ. σχετικά Νότης Μαριάς, *Το Μνημόνιο της χρεοκοπίας*, Λιβάνης, Αθήνα, 2011, σ.109. Η αναβάθμιση του ρόλου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, και η αναγνώριση της καθοριστικής συμβολής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχε ήδη γίνει το 1991 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία στόχευε στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και στην Ο.Ν.Ε. αρχικά και αργότερα στη Πολιτική Ένωση. Βλ. σχετικά Παναγιώτης Κ. Ιωακειμίδης, *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1993 καθώς και βλ. σχετικά Παναγιώτης Κ. Ιωακειμίδης, *Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1995. Στις 7-4-1992, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τη Συνθήκη του Μάαστριχτ έχοντας ωστόσο σοβαρές επιφυλάξεις για την εξάλειψη του επονομαζόμενου δημοκρατικού ελλείμματος σχετικά με το πώς λειτουργεί η Κοινότητα. Βλ. σχετικά ό.π. Τρύφωνας Κωστόπουλος, σ.201.

⁸⁵ Βλ. σχετικά Ευαγγελία Κρανιώτη, *Από τη Ν.Α. στην Περιφέρεια ως Β' βαθμός Τ.Α.: τα κριτήρια ανακατανομής των αρμοδιοτήτων και η συγκριτική προσέγγιση με τη μετάβαση από την κρατική Νομαρχία στη Ν.Α.*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2011, Τελική Εργασία, σ.66.

⁸⁶ Βλ. σχετικά www.oecd.org/sigma/web.org (πρόσβαση στις 20/4/2018).

⁸⁷ Βλ. σχετικά Καλλιόπη Σπανού, *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, Παπαζήση, Αθήνα, 2001, σ.42.

Γ) Τρίτο κεντρικό στοιχείο για την ανάλυσή μας αποτελεί η **Συνθήκη της Λισαβόνας**⁸⁸ η οποία πρεσβεύει για την Ευρώπη τρεις βασικές αρχές: α) την αρχή της δημοκρατικής ισότητας, β) την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, γ) την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας και όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω αφορά στην αυστηρότερη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Στόχος της Συνθήκης ήταν η ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος με την εισαγωγή πιο ανοικτών διαδικασιών που αντικατοπτρίζονταν στην ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, την ανάδειξη του ελεγκτικού ρόλου των Εθνικών Κοινοβουλίων και την αύξηση των διαδικασιών άμεσης δημοκρατίας.

Ιδιαίτερη σημασία ωστόσο έχουν οι αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη αναφορικά με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι οποίες είχαν κυρίως να κάνουν με την αναβάθμιση του θεσμικού ρόλου της Ε.Τ.Π.- καθώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα διαβουλεύεται και μαζί της εκτός από την Επιτροπή και το Συμβούλιο- με αποτέλεσμα την αναβάθμιση της θέσης των Δήμων και των Περιφερειών στο πολιτικό σύστημα της Ε.Ε. Επίσης δόθηκε έμφαση στο γεγονός ότι η Ε.Τ.Π. έχει δυνατότητα προσφυγής ενώπιον⁸⁹ του Δικαστηρίου της Ε.Ε. όταν προασπίζεται τα προνόμια της σε θεσμικό επίπεδο ή υποβολής αίτησης ακυρότητας⁹⁰ σε περίπτωση παραβίασης της επικουρικότητας⁹¹ όχι μόνο στον καθορισμό των σχέσεων μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών αλλά και στις τοπικές και περιφερειακές Αρχές.

Πολύ σημαντικό κρίνεται το ότι η Συνθήκη αναφέρεται στο ζήτημα της εδαφικής συνοχής ως κύριο στόχο της Ε.Ε. παράλληλα με την οικονομική και κοινωνική συνοχή⁹² και την προσθήκη της «εδαφικής συνοχής» στις συντρέχουσες αρμοδιότητες⁹³ της Ένωσης.

⁸⁸Βλ. σχετικά Δημήτριος Παπαδόπουλος, *Η συνθήκη της Λισαβόνας. Τοπική Αυτοδιοίκηση και οικονομικές επιδράσεις*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2010, Τελική Εργασία, σ.28.

⁸⁹Οι προσφυγές «μπορούν να ασκούνται επίσης από την Επιτροπή των Περιφερειών όσον αφορά νομοθετικές πράξεις για την έκδοση των οποίων η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει τη διαβούλευση με αυτήν» (άρθρο 8 του πρωτοκόλλου αρ.2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας). Βλ. σχετικά <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:12008E/PRO/02>(πρόσβαση στις 22/4/2018).

⁹⁰Βλ. σχετικά Ανακοίνωση Τύπου της Ε.Τ.Π. στις 4 Δεκεμβρίου 2009 με τίτλο *Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιστά την Επιτροπή των Περιφερειών θεματοφύλακα της επικουρικότητας*. Ανακτήθηκε από: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

⁹¹Βλ. σχετικά άρθρο 5 παρ. 3 της Σ.Ε.Ε. Η αρχή της επικουρικότητας. Ανακτήθηκε από: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (πρόσβαση στις 22/4/2018).

⁹²Βλ. σχετικά άρθρο 3 παρ. 3 Σ.Ε.Ε. Βλ. σχετικά *Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση*.

Η αρχή της επικουρικότητας συνοδεύεται από δύο ακόμη βασικές αρχές, αυτές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης⁹⁴ και της εταιρικής σχέσης.

Η «εταιρική σχέση»⁹⁵ που εκφράστηκε με τη δυνατότητα συμμετοχής σε Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας (Ε.Ο.Ε.Σ.) που συνεισφέρουν στην προώθηση νέων εταιρικών σχέσεων μεταξύ των Δημόσιων Αρχών με τους κοινωνικοοικονομικούς φορείς, αφορά στη συμμετοχή όλων των βαθμίδων διακυβέρνησης στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και είναι απαραίτητη, προκειμένου να επιτευχθεί μία ορθή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση τόσο με: α) τις αρμόδιες περιφερειακές, τοπικές και άλλες δημόσιες αρχές, β) τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους (π.χ. ιδιωτικός τομέας) και γ) άλλο κατάλληλο κοινωνικό φορέα (π.χ. Μ.Κ.Ο.)

Ως βασικά θεσμικά όργανα της Τ.Α. σε ευρωπαϊκό επίπεδο θεωρούνται: α) το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών και β) η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών.

Πιο συγκεκριμένα όσον αφορά το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών**⁹⁶ (C.E.M.R.) ιδρύθηκε το 1951 στη Γενεύη ως το ευρωπαϊκό τμήμα της παγκόσμιας οργάνωσης «Ενωμένες Πόλεις και Τοπικές Κυβερνήσεις» και συνιστά τη μεγαλύτερη οργάνωση τοπικών και περιφερειακών Αρχών στην Ευρώπη με μέλη πάνω από 100.000 τοπικές και περιφερειακές Αρχές. Το έργο του, το οποίο συντελείται με τη βοήθεια της Επιτροπής Πολιτικής, του Εκτελεστικού Γραφείου και της Συνέλευσης των Αντιπροσώπων, στοχεύει στην ενίσχυση των Τοπικών Αρχών, μέσω της επιρροής που ασκεί στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου

Ανακτήθηκε από: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW134/%CE%A3%CE%95%CE%95.pdf> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

⁹³Βλ. σχετικά άρθρο 4 παρ. 2 στοιχείο γ) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ε.Ε.

⁹⁴Καθιερώθηκε η Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η οποία υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών στις 17 Ιουνίου του 2009. Βλ. σχετικά *Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών*. Ανακτήθηκε από: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_el.pdf. (πρόσβαση στις 22/4/2018).

⁹⁵Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987, η περιφερειακή πολιτική αποτέλεσε τη βασική πολιτική της Ε.Ο.Κ., με άμεση συνέπεια τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων, ώστε να συντονίζονται οι χρηματοδοτικές ενέργειές τους ενώ εισάγεται μια νέα νομική αρχή, η "εταιρική σχέση", η οποία ορίστηκε ως στενή συνεννόηση στην Commission, το ενδιαφερόμενο κράτος - μέλος και τις αρμόδιες Αρχές σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, όπου όλα τα μέλη είναι εταίροι και επιδιώκουν τον κοινό στόχο. Βλ. σχετικά Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Δανάτος Παπαγιάννης, *Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Σάκκουλας, Αθήνα, 1997, σ.137.

⁹⁶Βλ. σχετικά <http://www.ccre.org> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

και της ανταλλαγής εμπειρίας και συνεργασίας με εταίρους σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, σε διεθνές επίπεδο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών⁹⁷ ιδρύθηκε το 1994 και αποτελεί τη Συνέλευση των εκπροσώπων των τοπικών και των περιφερειακών Αρχών της Ε.Ε. Αριθμεί 350 μέλη από τις 28 χώρες της Ε.Ε., δηλαδή δημοκρατικά εκλεγμένους Αιρετούς και συντελεί στην ανάπτυξη των νόμων της Ε.Ε. που επηρεάζουν τις Περιφέρειες και τους Δήμους. Πρόκειται για συμβουλευτικό όργανο⁹⁸ στο οποίο κάθε χώρα ορίζει μέλη της επιλογής της, τα οποία διορίζονται για ανανεώσιμη θητεία πέντε ετών από το Συμβούλιο της Ε.Ε. με πληθυσμιακά κριτήρια.

Θα λέγαμε ότι μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών η πίεση για τον ενιαίο διοικητικό χώρο στο πεδίο της Τ.Α. και τη σύγκλιση εκφράστηκε ώστε να εξασφαλιστεί περισσότερη δημοκρατία σε τοπικό επίπεδο.⁹⁹

Σε αυτή τη κατεύθυνση ενεργοποίησης των πολιτών κινήθηκε και η θεσμοθέτηση από τη Νόμιμη Αντιπροσωπεία των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών (C.P.L.R.E.) του Ευρωπαϊκού Αστικού Χάρτη Ι¹⁰⁰ όπως και του Ευρωπαϊκού Αστικού Χάρτη ΙΙ.¹⁰¹

Τόσο οι ευρωπαϊκοί όσο και οι εθνικοί φορείς ανάπτυξης τείνουν να προωθούν την ανάκαμψη εντάσσοντας δράσεις σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο όπου η κυρίαρχη άποψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹⁰² αναφέρεται στο πρότυπο της «ανάπτυξης προσαρμοσμένης στα τοπικά δεδομένα», στις αρχές της Βαρκελώνης για

⁹⁷Βλ. σχετικά <http://cor.europa.eu/el/about/Pages/key-facts.aspx> (πρόσβαση στις 26/4/2018)

⁹⁸Βλ. σχετικά https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_el (πρόσβαση στις 26/4/2018). Η Επιτροπή των Περιφερειών έχει συμβουλευτικές αρμοδιότητες που αφορούν κυρίως στον έλεγχο και τον καλύτερο συντονισμό της περιφερειακής πολιτικής στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής των διευρωπαϊκών δικτύων του περιβάλλοντος, του πολιτισμού και της εκπαίδευσης. Βλ. σχετικά άρθρα 198 εδαφ. Α' και 198 εδαφ. Β' της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

⁹⁹Ετήσιο τακτικό Συνέδριο Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Ψήφισμα, 2000. Ανακτήθηκε από: <https://www.kedke.gr/el/δραστηριότητες/δραστηριότητες-επιτροπές/394-συνέδρια> (πρόσβαση στις 10/03/2018).

¹⁰⁰Ο Ευρωπαϊκός Αστικός Χάρτης απευθύνεται στους Ο.Τ.Α. των κρατών – μελών αποτελώντας το πιο προωθημένο κείμενο για τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Αυτοδιοίκησης. Περιγράφει τα δικαιώματα των πολιτών στις ευρωπαϊκές πόλεις και υιοθετεί καινοτόμες μεθόδους και δράσεις για την επίλυση των σύγχρονων αστικών προβλημάτων. Βλ. σχετικά Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου, *Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην εφαρμογή των αρχών του ευρωπαϊκού Αστικού Χάρτη*, Αθήνα, 2008, *Διοικητική Ενημέρωση*, 47, σ.5.

¹⁰¹Βλ. σχετικά www.sustainable-cities.eu (πρόσβαση στις 26/4/2018)

¹⁰²Βλ. σχετικά Fabrizio Barca, *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Rapport indépendant élaboré pour Danuta Hübner, Commissaire chargée de la politique régionale*, 2009.

οικονομική ανάκαμψη υπογραμμίζοντας τη σημασία του ενεργού ηγετικού ρόλου¹⁰³ σε τοπικό επίπεδο, καθώς και την αναγνώριση της ανάγκης για σχεδιασμό πολυτομεακών αναπτυξιακών προγραμμάτων.¹⁰⁴

Όλα τα παραπάνω συμπεκνώνουν την περιφερειακή ευρωπαϊκή πολιτική¹⁰⁵ η οποία εν τέλει αποτελεί τη βάση πάνω στην οποία θεμελιώνονται τόσο ο θεσμός της Τ.Α. όσο και η πολιτική, η οικονομική, η κοινωνική και η θεσμική σύγκλιση προκειμένου να επιτευχθεί πραγματική συνοχή μεταξύ των κρατών μελών συμβάλλοντας στον περιορισμό των διαρθρωτικών ανισοτήτων μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.¹⁰⁶ Βασιζόμενη στις αρχές της αλληλεγγύης και της κοινωνικής αλλά κυρίως της οικονομικής συνοχής η οποία στηρίζεται στις χρηματοδοτικές διαδικασίες μέσω των διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής¹⁰⁷ επιδιώκει να αντικαταστήσει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές διαμέσω του συντονισμού τους και όχι της απλής ανακατανομής πόρων¹⁰⁸ προς τις πιο αδύναμες οικονομικά χώρες.

2.2. Χαρακτηριστικά της Τ.Α. στις ευρωπαϊκές χώρες

Αναφορικά με το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι χώρες της Ε.Ε.¹⁰⁹ δεν εμφανίζουν¹¹⁰ ομοιομορφία αλλά αποτελούν ένα ανομοιογενές και ποικιλόμορφο

¹⁰³Βλ. σχετικά Greg Clark, *Recession, recovery and reinvestment: The role of local economic leadership in a global crisis*, OECD LEED, Paris France, Programme, 2009.

¹⁰⁴Βλ. σχετικά Clare Romanik, *A new definition of local development*, 2011. Ανακτήθηκε από: <http://www.developmentandtransition.net> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

¹⁰⁵Το μεγαλύτερο κονδύλιο του προϋπολογισμού της Ε.Ε. αφορά την περιφερειακή πολιτική και για την περίοδο 2014-2020 ανέρχεται σε 351,8 δισ. ευρώ σε σύνολο 1.082 δισ. ευρώ αποτελώντας το κυριότερο επενδυτικό εργαλείο της Ένωσης. Οι επενδύσεις της Ε.Ε. σε συνδυασμό με τις εθνικές συνεισφορές και τα υπόλοιπα χρηματοδοτικά μέσα αναμένεται να ξεπεράσει τα 500 δισ. ευρώ το διάστημα 2014-2020. Βλ. σχετικά Ευρωπαϊκή Επιτροπή. *Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας Ενημέρωση πολιτών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια: Περιφερειακή πολιτική*, 2014.

¹⁰⁶Βλ. ό.π Δημήτριος Παπαδόπουλος, σ. 12.

¹⁰⁷Βλ. σχετικά http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_el.htm (πρόσβαση στις 22/3/2018).

¹⁰⁸« Τα Κ.Π.Σ. και τα Ε.Ε.Π. αποτελούν ένα καλό μέσο συντονισμού των περιφερειακών πολιτικών. Η Συμβουλευτική Επιτροπή για την Ανάπτυξη και την Αναδιάρθρωση των Περιοχών δίνει τη γνώμη της για τα Κ.Π.Σ. και τα Ε.Ε.Π. όλων των κρατών μελών και έτσι αυτά γνωρίζουν τα αναπτυξιακά σχέδια, το ένα του άλλου». Βλ. σχετικά Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Παπαζήση, Αθήνα, 2005, 5^η έκδ., σ. 224-227.

¹⁰⁹Τις τελευταίες δεκαετίες, η προσπάθεια αναδιάρθρωσης των αυτοδιοικητικών δομών αποτελεί διεθνή πρακτική. Σε ό,τι αφορά τα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτή σχετίζεται άμεσα με τις ευρύτερες διαδικασίες ενοποίησης του ευρωπαϊκού χώρου, την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και της ΟΝΕ καθώς και την ασκούμενη περιφερειακή πολιτική στον ευρωπαϊκό χώρο αποσκοπώντας στην εμπέδωση της περιφερειοποίησης στο εσωτερικό του ενιαίου οικονομικού χώρου της Ε.Ε. Βλ. σχετικά Μαρία Μαρκαντωνάτου, *Κράτος και νέο δημόσιο μάντζιμεντ*, Αθήνα, 2011, *Θέσεις*, 116,.

¹¹⁰Το 2007 υπήρχαν 92.500 Τοπικές Αρχές στην Ε.Ε. με αποκλίσεις ως προς την οργάνωση και τις αρμοδιότητες, οι οποίες διακρίνονταν σε μια, δύο ή περισσότερες βαθμίδες διακυβέρνησης. Βλ.

τοπίο. Παράγοντες όπως η ανισότητα στην εξάπλωση και στο μέγεθος, η κατηγοριοποίηση των Ο.Τ.Α. σε χωρικές ενότητες, η πολλαπλότητα ως προς το θεσμικό πλαίσιο το οποίο έχει διπλή φύση με διαφορετικές υποκατηγορίες που χαρακτηρίζονται από τον ειδικό σχεδιασμό για μεγάλες πόλεις και πρωτεύουσες και οι συνεχείς μεταβολές στην εδαφική οργάνωση οι οποίες αντικατοπτρίζονται σε θεσμικό επίπεδο εξαιτίας των συνεχών πληθυσμιακών μεταβολών αλλά και των ιδιαίτερων εθνικών, κοινωνικών, οικονομικών αλλά και ιστορικών ιδιομορφιών και τη συνταγματική κουλτούρα που εμφανίζει η κάθε χώρα συνθέτουν την προαναφερόμενη ποικιλομορφία στο τοπίο της Τ.Α.

Σχετικά με τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού στην Ε.Ε.¹¹¹ αναφορικά με τα ζητήματα αποκέντρωσης και Τ.Α. παρατηρείται μια αυτοδιοικητική τάση ισχυρού χαρακτήρα με ενίσχυση των υποκρατικών πολιτικών ενοτήτων οι οποίες αναλαμβάνουν όλο και περισσότερες αρμοδιότητες. Αναδεικνύονται έτσι τρεις δυνατότητες θεσμικής διαρρύθμισης δηλαδή η Αποκέντρωση, η Αυτοδιοίκηση και Ομοσπονδιακή Συγκρότηση τόσο σε κλασικά ενιαία κράτη¹¹² όπως η Γαλλία, όσο και σε κράτη που μέχρι το πρόσφατο παρελθόν ανέπτυσαν κεντρομόλες δυνάμεις όπως η Μ. Βρετανία και η Γερμανία εκπροσωπώντας το παραδοσιακό ομοσπονδιακό μοντέλο αλλά και κράτη «σπονδυλωτά» όπως η Ισπανία,¹¹³ η Πορτογαλία και η Ιταλία.

Σε χώρες πλέον όπως η Μ.Βρετανία και η Ιταλία, η Αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος μιας φυγόκεντρης διαδικασίας¹¹⁴ με την οικονομική και δημοσιονομική αυτονομία των Περιφερειών να είναι περιορισμένη. Στην Ιταλία και την Ισπανία, η τοπική αυτονομία κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα, ενώ στη Γαλλία δεν παραχωρείται άμεση νομοθετική εξουσία στην Τ.Α. και η πραγματική μεταφορά αρμοδιοτήτων ανατίθεται στο εθνικό Κοινοβούλιο.

Υπάρχει έντονη τάση για περιορισμό του αριθμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού και ενίσχυση του ρόλου της Τριτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης ιδίως στα νέα κράτη μέλη της

σχετικά Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 2011, σ.45.

¹¹¹Βλ. σχετικά Λίνα Παπαδοπούλου, *Αυτοδιοικητικές Τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια Συγκριτική Επισκόπηση*, 2007, *Διεθνής και ευρωπαϊκή πολιτική*, 4, σ.130-138.

¹¹²Βλ. σχετικά Λίνα Παπαδοπούλου, *Η Τυποποίηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στα Νέα Συντάγματα της «Παλαιάς» Ευρώπης*. Στο Ξενοφών Κοντιάδη (επιμ.), *Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001* (σ.179-220), Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.

¹¹³Βλ. σχετικά Luis Ortega, Eva Nieto, Isaac Martin, *Decentralization, Regionalization, Federalism, Form of State*. In Giuliano Amato, Guy Braibant, Evangelos Venizelos, (eds.) *The Constitutional Revision in Today's Europe*, (p.173-193), London, 2002, *Esperia Publications*, p.174.

¹¹⁴Βλ. ό.π. Λίνα Παπαδοπούλου, 2007, σ. 4.

Ε.Ε. καθώς όπως έχουμε αναφέρει αρκετές φορές στην παρούσα εργασία η περιφερειακή αποκέντρωση αποτελεί ισχυρή και κοινή τάση στην Ευρώπη.¹¹⁵

Συνοψίζοντας λοιπόν θα λέγαμε ότι στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη επικράτησε το αποκεντρωτικό σύστημα και η ανάπτυξη της τοπικής διακυβέρνησης εξαιτίας μιας σειράς παραγόντων μεταξύ των οποίων η οικονομική ανάπτυξη των αστικών πληθυσμών λόγω της προόδου της βιομηχανίας και του εμπορίου το 19^ο αιώνα, της πολιτικής ελευθερίας και της επικράτησης της δημοκρατικής αρχής ως βάσης για την ανάπτυξη του θεσμού της λεγόμενης «αυτοκυβέρνησης» (self-government).

Οι πολιτικές συγχωνεύσεων εφαρμόστηκαν σε αρκετές χώρες έχοντας πολλά κοινά σημεία με την κατάσταση σήμερα να παρουσιάζει σταθεροποιητικές τάσεις σε σχέση με το παρελθόν. Οι πολιτικές αυτές ξεκίνησαν από την Αυστρία και τη Σουηδία στη δεκαετία του '50 με αποκορύφωμα τη Δανία που το 2007 μείωσε τους Ο.Τ.Α. από 275 σε 98¹¹⁶ με μέσο πληθυσμό από 20.000 έως 50.000 κατοίκους. Το ιδανικό μέγεθος Ο.Τ.Α. δεν έχει μέχρι σήμερα βρεθεί γι' αυτό και ευνοήθηκε η προώθηση των διαδημοτικών συνεργασιών με πρωτεργάτη τη Γαλλία.

Γενικότερα θα μπορούσαμε να ταξινομήσουμε τις ευρωπαϊκές διοικητικές μεταρρυθμίσεις¹¹⁷ στις οποίες εντάσσεται και η πολιτική των συγχωνεύσεων στην Τ.Α. ως ακολούθως:

Α) Μεταρρυθμίσεις παραδοσιακού τύπου που στοχεύουν στην επίλυση προβλημάτων που προκαλεί ο κατακερματισμός της Αυτοδιοίκησης εφαρμόζοντας συγχωνεύσεις Ο.Τ.Α. και διαδημοτικές συνεργασίες.

Β) Μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται με ένα νέο δημόσιο μάνατζμεντ με έμφαση σε μέτρα όπως η μέτρηση κόστους – ωφέλειας¹¹⁸ με στόχο τον περιορισμό¹¹⁹

¹¹⁵ Από διεθνείς μελέτες μεταξύ των οποίων του Ο.Ο.Σ.Α. και του U.C.L.G. έχει εντοπισθεί θετική σχέση ανάμεσα στην αποκέντρωση, την ανάπτυξη και τη μεγέθυνση της οικονομίας και δεν είναι τυχαίο ότι τα κράτη που βρίσκονται στις πρώτες θέσεις της αναπτυξιακής κλίμακας του Ο.Η.Ε. έχουν αποκεντρωμένη μορφή. Από αυτό συνεπάγεται στενή σχέση μεταξύ περιφερειακής – τοπικής ανάπτυξης και ανάπτυξης εθνικής οικονομίας με θετικές συνέπειες ως προς την άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Βλ. σχετικά Ράλλης Γκέκας, *Η δημοσιονομική αποκέντρωση συμβάλλει στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων*, 2018. Ανακτήθηκε από: [https://www.citybranding.gr/2018/02/blog-post_13.html? \(πρόσβαση στις 30/4/2018\)](https://www.citybranding.gr/2018/02/blog-post_13.html? (πρόσβαση στις 30/4/2018)). Επίσης βλ. σχετικά UCLG, OECD, *Subnational governments around the world. Structure and finance*. 2016 και OECD, *Does Fiscal Decentralisation Foster Regional Convergence? OECD Economic Policy Paper No. 17* και OECD, *Decentralisation and Economic Growth – Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 14, 2013*.

¹¹⁶ Βλ. σχετικά www.denmark.dk (πρόσβαση στις 30/4/2018).

¹¹⁷ Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Ο Δήμαρχος. Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, Παπαζήση, Αθήνα, 2005.

«της πολιτικοποίησης της διοίκησης όσο και της γραφειοκρατικοποίησης της πολιτικής».¹²⁰

Γ) Μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν μέσω της ενεργοποίησης των πολιτών στην αποκατάσταση της πολιτικής αξιοπιστίας. Είναι οι επανομαζόμενες συμμετοχικές μεταρρυθμίσεις.¹²¹

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες εφαρμόστηκαν μεταρρυθμίσεις παραδοσιακού τύπου με έμφαση στη διαδημοτική συνεργασία π.χ. Γαλλία. Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα που εφαρμόστηκαν οι αρχές του δημόσιου μανάτζμεντ, με τις χώρες της Β. Ευρώπης να ακολουθούν σε αυτή τη κατεύθυνση.

Συμπερασματικά συγκρινόμενη με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. η Ελλάδα ανήκει στις χώρες με δύο βαθμίδες διακυβέρνησης, τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και τις Περιφέρειες που συνιστούν το δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης Σε άλλες χώρες με παράλληλο επίπεδο διακυβέρνησης π.χ. Δανία, Ιρλανδία, Λετονία, ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να είναι Κομητείες ή Επαρχίες ή Διοικητικά Διαμερίσματα.

Όσον αφορά τα κριτήρια διαχωρισμού των Ο.Τ.Α., κυρίαρχος είναι ο διαχωρισμός σε αστικούς και μη αστικούς¹²² με το κριτήριο του διαχωρισμού να διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα με τις μεγάλες πόλεις να χαρακτηρίζονται από ένα ειδικό καθεστώς που συνήθως περιλαμβάνει τη διαίρεση τους σε πολεοδομικά διαμερίσματα. Έτσι το κριτήριο διαχωρισμού μπορεί να είναι δημογραφικό π.χ. Ελλάδα, Λετονία, ιστορικό π.χ. Ουγγαρία και κοινωνικό-οικονομικό π.χ. Σλοβακία.

Θα λέγαμε ότι η συγκριτική μελέτη του θεσμού της Τ.Α. στα κράτη- μέλη της Ε.Ε. φανερώνει μια έντονη τάση περιφερειοποίησης που οφείλεται σε διαφορετικούς λόγους σε κάθε χώρα είτε ιστορικούς – γεωγραφικούς είτε ως απάντηση στο αίτημα της Ε.Ε. για περιφερειακή πολιτική.

¹¹⁸ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Γασπαρινάτος, Γιάννης Ιωαννίδης, *Δυνατότητες Αποκέντρωσης και Πολιτιστική Πολιτική*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2010, σ.10.

¹¹⁹ Βλ. σχετικά Χρήστος Πάλλης, *Το θεσμικό πλαίσιο των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: ανάλυση και προοπτικές*, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών, Αθήνα, 2010, Διδακτορική Διατριβή, σ.36.

¹²⁰ Βλ. σχετικά Νίκος Μιχαλόπουλος, *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Παπαζήση, Αθήνα, 2003.

¹²¹ Βλ. σχετικά Robert A. Dahl, *A Democratic Dilemma System Effectiveness versus Citizen Participation*, 1994, *Political Science Quarterly*, 1, σ.23.

¹²² Βλ. ό.π. Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, 2011, σ.50.

Όσον αφορά την Ελλάδα¹²³ η περιφερειοποίηση στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν οδηγεί σε ομοσπονδοποίηση ή αυτονόμηση ωστόσο είναι μια πολύ σημαντική μετάβαση από το Κεντρικό Κράτος με διοικητική Αποκέντρωση σε εκείνο με περιφερειακή Αυτοδιοίκηση προσομοιάζοντας περισσότερο με το γαλλικό πρότυπο καθώς η Περιφέρεια δεν διαθέτει νομοθετικές εξουσίες.

Η μεταφορά αρμοδιοτήτων είναι επίσης κυρίαρχη τάση στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες χωρίς καμία ωστόσο από τις μεθόδους που ακολουθήθηκαν να είναι ακριβώς ίδια με την άλλη ωστόσο όλες έχουν ένα ελάχιστο όριο κοινών χαρακτηριστικών. Ο αυξανόμενος αριθμός αρμοδιοτήτων συνοδεύτηκε από αύξηση των δημοτικών επιχειρήσεων αλλά και μονοπωλίων και ολιγοπωλίων σε τοπικό επίπεδο π.χ. Γαλλία, Σουηδία.

Σχετικά με την εκλογή των τοπικών αρχόντων δεν υπάρχει κοινή εκλογική διαδικασία στους Ο.Τ.Α. της Ε.Ε.¹²⁴ με τα περισσότερα κράτη μέλη να έχουν υιοθετήσει εκλογικό σύστημα που στηρίζεται στην αναλογική εκπροσώπηση και με πιο διαδεδομένο το σύστημα d'Hondt.¹²⁵ Ωστόσο υπάρχουν χώρες που έχουν μεικτό σύστημα με ισχυρά πλειοψηφικά χαρακτηριστικά και χώρες με ισχυρούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς που έχουν πλειοψηφικό σύστημα.

Συμπληρώνοντας θα λέγαμε ότι έγιναν πολλές προσπάθειες για την αναπροσαρμογή των Ο.Τ.Α. κατά καιρούς στις νέες συνθήκες που παρουσιάστηκαν τα τελευταία χρόνια στην Ευρώπη όπως η οικονομική δυσπραγία και η αποξένωση των πολιτών από τις παραδοσιακές μορφές πολιτικής και τα κόμματα και τις οποίες κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τόσο οι δημοκρατίες των μετακομμουνιστικών κρατών

¹²³ Βλ. σχετικά Στέργιος Σπυρούλης, *Η θεσμική κατοχύρωση του υποεθνικού επιπέδου στην Ε.Ε. και η συλλειτουργία τους στη θέση και εφαρμογή του Ενωσιακού Δικαίου. Η περίπτωση της Ελλάδας*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα, 2010, Τελική Εργασία, σ.62.

¹²⁴ Βλ. σχετικά Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Μελέτη: Εκλογικά Συστήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τοπικά δημοψηφίσματα: Διεθνής εμπειρία και Ελλάδα*, Αθήνα, 2017, σ.93.

¹²⁵ Σ' αυτό ο εκλογέας μπορεί να ψηφίσει με δύο τρόπους, ανάλογα με τη χώρα που το εφαρμόζει, είτε με σύστημα δεσμευμένων συνδυασμών, Πρόκειται για αναλογικό σύστημα όπου το εκλογικό μέτρο του συστήματος προκύπτει από τη διαίρεση του συνόλου των ψήφων που συγκέντρωσε κάθε κόμμα προς τις έδρες που έχει καταλάβει συν μία(+1) ενώ τα υποψήφια κόμματα ξεκινούν από μηδέν έδρες. Ανάλογα με τη χώρα που το εφαρμόζει ο εκλογέας είτε ψηφίζει μόνο το κόμμα της επιλογής του, δεν έχει, όμως, λόγο σχετικά με το ποια πρόσωπα εκλέγονται, είτε έχει το δικαίωμα να ψηφίσει μόνο έναν υποψήφιο, αλλά η ψήφος υπολογίζεται για το κόμμα που τον προωθεί. Βλ. σχετικά Νικολέττα Χαλικοπούλου, *Εκλογικά Συστήματα*. Ανακτήθηκε από: <http://www.greeklaws.com/pubs/uploads/3129.pdf> (πρόσβαση στις 22/4/2018).

όσο και οι δυτικές κοινωνίες. Κοινό χαρακτηριστικό ¹²⁶ αυτών των προσπαθειών ήταν η τάση για εδραίωση και η επέκταση της τοπικής δημοκρατίας με την εισαγωγή θεσμών όπως τα δημοψηφίσματα σε τοπικό επίπεδο.¹²⁷

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα κύρια χαρακτηριστικά ως προς τον θεσμό της Τ.Α. είναι :1) η ενίσχυση του περιφερειακού επιπέδου με στόχο την καλύτερη διαχείριση των υποθέσεων σε τοπικό επίπεδο, 2) η δημιουργία ενός νέου μοντέλου τοπικής οντότητας, των μητροπολιτικών περιοχών και 3) μια αυτοδιοικητική τάση ισχυρού χαρακτήρα που οδηγεί σε όλο και μεγαλύτερη εκχώρηση αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α.

2.3 Οι Ευρωπαϊκές Πρακτικές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Στην παρούσα εργασία κρίνεται σκόπιμο να αναφερθούν παραδείγματα διοικητικών μεταρρυθμίσεων σε ευρωπαϊκές χώρες προκειμένου να αναδειχθούν χαρακτηριστικά της Τ.Α. στον ευρωπαϊκό χώρο που ήδη προαναφέραμε καθώς και να εξαχθούν συμπεράσματα που μπορεί να φανούν χρήσιμα και για την ελληνική εμπειρία.

Ως εκ τούτου αναφέρουμε ορισμένα από τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα χωρών με βασικό κριτήριο κατάταξης την συνταγματική τυποποίηση της Τ.Α. άρα και χωρικής διάρθρωσης σε τοπικό επίπεδο ως ακολούθως:

Α) Χώρες εντασσόμενες στο Ομοσπονδιακό Μοντέλο ή την ομοσπονδιακή συγκρότηση

Λέγοντας ομοσπονδιακό μοντέλο ή ομοσπονδιακή συγκρότηση¹²⁸ εννοούμε ένα κυρίαρχο σύνθετο κράτος, όπου η εξουσία διαμοιράζεται ανάμεσα στην Κεντρική Κυβέρνηση και σε τουλάχιστον δύο ομόσπονδες μονάδες. Άρα εντοπίζονται το κεντρικό και το περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης όπου το καθένα έχει καθορισμένες εξουσίες που του παραχωρούνται από το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα με

¹²⁶ Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις χώρες της Ευρώπης: Μια συγκριτική επισκόπηση*, Παπαζήση, Αθήνα, 2007, *Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση*, 4.

¹²⁷ Στο άρθρο 225 του Ν.3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010), περί «Καλλικράτη», αναφέρονται τα τοπικά δημοψηφίσματα, τα οποία περιγράφονται στο άρθρο 216 του Ν.3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114/8-6-2006), περί Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

¹²⁸ Βλ. σχετικά Ερατώ Κοζάκου- Μαρκουλλή, *Ομοσπονδιακό κράτος: χαρακτηριστικά, λειτουργία, πλεονεκτήματα – μειονεκτήματα*, 2015. Ανακτήθηκε από: <https://www.slideshare.net/eratokm/49/ss-48185717> (πρόσβαση 19/3/2018).

αποτέλεσμα αυτές οι εξουσίες εκτός από δημοκρατικά νομιμοποιημένες είναι και συνταγματικά κατοχυρωμένες.¹²⁹

Διεθνώς τα συγκροτούντα μέλη αντιπροσωπεύονται από μια κεντρική εξουσία, η οποία «εν συνόλω» συνιστά υποκείμενο διεθνούς δικαίου.

Βασικό πλεονέκτημα είναι ότι το κράτος αναπτύσσεται μέσω της αποκέντρωσης καθώς δίνεται η δυνατότητα τα διάφορα ζητήματα να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα στο τοπικό επίπεδο όπου η επαφή της Διοίκησης με τον πολίτη είναι αμεσότερη.

Κλασικά παραδείγματα – στα οποία θα αναφερθούμε- στην Ε.Ε. είναι η Γερμανία και η Αυστρία αλλά και το Βέλγιο το οποίο ωστόσο παρουσιάζει ιδιαιτερότητες καθώς αποτελεί ομοσπονδιακό κράτος που εξελίχθηκε από ενιαίο κράτος.

Όσον αφορά τη **Γερμανία** ο θεσμός της Τ.Α. καθιερώνεται στα ισχύοντα Συντάγματα των ομόσπονδων χωρών πλην εκείνων του Βερολίνου και του Αμβούργου που αποτελούν πόλεις – κράτη και άρα δεν νοείται ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε καμιά του μορφή.

Η ομοσπονδιακή οργάνωση της Γερμανίας διαρθρώνεται στα ομόσπονδα κρατίδια, στις Περιχές – Επαρχίες (Kreise) και στους Δήμους και επομένως υπάρχουν δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης:¹³⁰ 1) οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι Δήμοι έχουν αποκλειστικά την αρμοδιότητα των τοπικών υποθέσεων οι οποίοι διαθέτουν και τη δυνατότητα έκδοσης πράξεων κανονιστικού περιεχομένου χωρίς να υφίσταται προηγουμένως νομοθετική εξουσιοδότηση και 2) οι Νομαρχίες ή Επαρχίες οι οποίες έχουν υπερδημοτικές αρμοδιότητες ξεπερνώντας τα εδαφικά λειτουργικά και οικονομικά όρια των Δήμων.¹³¹ Οι Επαρχίες ή Νομαρχίες δρουν και ως κατώτερη βαθμίδα διοίκησης του ομόσπονδου κράτους με αποτέλεσμα σε περίπτωση διάπραξης κάποιας παράβασης από το Νομάρχη ή τον Έπαρχο, αστικά υπεύθυνο να είναι το ομόσπονδο κράτος και όχι η Νομαρχία ή Επαρχία αντίστοιχα.

¹²⁹Βλ. ό.π Λίνα Παπαδοπούλου, 2007, 4.

¹³⁰Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Απ. Σεργιάς, *Το Σύστημα Διοίκησης και Σχεδιασμού στη Γερμανία*, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα, 2005, Μελέτη, σ.11.

¹³¹Βλ. σχετικά Σταμάτης Χ. Γεωργούλης, *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1997, σ.102.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Γερμανία¹³² εκπροσωπείται από την Ένωση των Γερμανικών Πόλεων και Δήμων εκπροσωπούμενη από τις περισσότερες πόλεις και τους Δήμους της χώρας οι οποίοι ανέρχονται σε 12.196, την Ένωση των γερμανικών πόλεων που εκπροσωπεί τις 226 μεγαλύτερες πόλεις εκ των οποίων οι 116 έχουν πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων και την Ένωση των Γερμανικών Περιοχών – Επαρχιών που αντιπροσωπεύει τις 323 αγροτικές Περιοχές – Επαρχίες. Οι Ο.Τ.Α. συντονίζονται σε ομοσπονδιακό επίπεδο μέσω της Ομοσπονδιακής Συνομοσπονδίας των Ενώσεων των Ο.Τ.Α.

Η τάση στη Γερμανία ήταν ο περιορισμός του αριθμού των Δήμων με την εφαρμογή του προγράμματος συνένωσης με οικονομικά κίνητρα μέσω του περιορισμού του κόστους διαχείρισης με αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των Ο.Τ.Α. από 13.148 το 2002 σε 12.312 το 2006 ενώ το έτος 2012 ανέρχονταν σε 11.481.¹³³

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες τους αυτές είναι οι παραδοσιακές αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. όπως τις γνωρίζουμε και από την ελληνική εμπειρία με διαφοροποίηση όσον αφορά τις Υπηρεσίες υγείας.

Δίνεται έμφαση στην ενίσχυση των συνεργασιών μεταξύ κυρίως Δήμων¹³⁴ και αγροτικών περιοχών που μπορούν να συνιστούν εθελοντικές συνήθως ενώσεις για κάποιο ειδικό σκοπό ή πολλών ζητημάτων άμεσα συσχετιζόμενων μεταξύ τους. Επίσης μπορεί να δημιουργούνται ενώσεις για την εκπαίδευση ή την οριοθέτηση και πάντα με σκοπό την όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική Τ.Α. μέσω μιας πιο ορθολογικής διαχείρισης πόρων που ξεπερνάει τη δυνατότητα μεμονωμένων Δήμων.

Οι πόροι της Τ.Α. στη Γερμανία προέρχονται καταρχήν από τις επιχορηγήσεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται ειδικές χρηματοδοτήσεις για επενδύσεις. Πολύ σημαντική πηγή εσόδων είναι τα ίδια φορολογικά έσοδα από δύο τοπικούς φόρους, το φόρο επιτηδεύματος και το φόρο ακίνητης περιουσίας ενώ συμμετέχουν και στους κεντρικούς φόρους όπως είναι ο Φ.Π.Α., ο φόρος επί των τόκων και των καταθέσεων και ο φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων. Επίσης έσοδα μπορεί να προέρχονται και από διαρθρωτικούς πόρους με την αξιοποίηση των Κ.Π.Σ., την ευθύνη των οποίων

¹³² Βλ. σχετικά www.dstgb.de (πρόσβαση στις 26/4/2018).

¹³³ Βλ. σχετικά Χρήστος Θεόφραστος Φώης, *Αξιολόγηση των συνενώσεων των Δήμων σε σχέση με τη βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών*, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2016, Διδακτορική Διατριβή, σ. 16.

¹³⁴ Βλ. σχετικά Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*, Ι.Τ.Α., Αθήνα, 2016, σ. 24.

έχει το Κεντρικό Κράτος σε συνεργασία με τα ομόσπονδα κρατίδια αλλά και από το δανεισμό με ιδιαίτερα αυστηρά ωστόσο κριτήρια στα πλαίσια τετραετούς οικονομικού προγραμματισμού και αφού έχουν εξαλειφτεί οι υπόλοιπες πηγές χρηματοδότησης του Δήμου.

Πολύ σημαντικό επίσης είναι το ότι οι Δήμοι καταρτίζουν 5ετείς προϋπολογισμούς βασιζόμενους στις ισχύουσες ομοσπονδιακές ρυθμίσεις περί οικονομικής εξισορρόπησης ενώ υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας από εποπτικούς φορείς όπως είναι το Συμβούλιο Οικονομικού Προγραμματισμού και το Γραφείο Δημοσίων Επιθεωρητών.

Η **Αυστρία** αποτελεί ομοσπονδία κρατιδίων και διοικητικά αποτελείται από το Ομόσπονδο κράτος, από εννέα Αυτόνομα Κρατίδια και από 2.357 Δήμους,¹³⁵ εκ των οποίων δεκαπέντε πόλεις συμπεριλαμβανομένης και της πρωτεύουσας Βιέννης έχουν δικό τους Καταστατικό Χάρτη.¹³⁶ Το πολιτικό σύστημα της Ομοσπονδίας είναι κοινοβουλευτικό και προεδρικό (μικτό) ενώ τα συστήματα των Περιφερειών είναι περισσότερο κοινοβουλευτικά.

Θεωρείται σε σχέση με άλλα ομόσπονδα κράτη από τα πιο συγκεντρωτικά ενώ έχει οριζόντιο χαρακτήρα όπως και εκείνο της Γερμανίας καθώς η κατανομή σχεδόν όλων των αρμοδιοτήτων – με εξαίρεση τις κοινωνικές υπηρεσίες - ανήκει στη νομοθετική εξουσία της ομοσπονδίας ενώ η εκτελεστική εξουσία για όλα τα ζητήματα έχει παραχωρηθεί αποκλειστικά στα Κρατίδια.¹³⁷

Η Ομοσπονδία έχει τη δυνατότητα να νομοθετεί και σε περιφερειακό επίπεδο αλλά σε προσωρινή βάση. Τα ζητήματα αποκλειστικής αρμοδιότητας των Κρατιδίων είναι λίγα σε αριθμό με τα περισσότερα να παραμένουν στη σφαίρα της νομοθετικής αρμοδιότητας της Ομοσπονδίας.¹³⁸

¹³⁵ Στο Αυστριακό Σύνταγμα η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρώνεται στο άρθρο 116. Κάθε Δήμος αποτελεί μια χωρική αυτοδιοικούμενη μονάδα και ταυτόχρονα μια διοικητική τοπική περιφέρεια. Το κάθε Κρατίδιο στην Αυστρία μπορεί να καθορίζει τον οργανισμό των Δήμων. Βλ. σχετικά

Παναγιώτα Ρωφαλίκου, *Συγκριτική προσέγγιση του συστήματος αυτοδιοίκησης Ελλάδας, Αυστρίας: Μελέτη περίπτωσης της Πόλης της Βιέννης ως προς την εφαρμογή ολοκληρωμένου περιβαλλοντικού προγράμματος*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2010, Τελική Εργασία, σ.53-57.

¹³⁶ Βλ. σχετικά Παναγιώτης Πασσάς, *Συγκριτικά συστήματα πολυβάθμιας Αυτοδιοίκησης σε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, 2010, Σημειώσεις Ε.Σ.Τ.Α..

¹³⁷ Βλ. σχετικά Yves Meny, *Συγκριτική πολιτική, Οι δημοκρατίες: Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένες Πολιτείες, Ιταλία, Μεγάλη Βρετανία*, Παπαζήση, Αθήνα, 1996, σ. 413-420.

¹³⁸ Βλ. σχετικά Council of Europe, *Collection Science and technique of democracy, No. 19, Federal and regional states.*, Strasbourg, 1997, European Commission for Democracy through law, σ. 24-29.

Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα, το οποίο κατοχυρώθηκε το 1920, στο άρθρο 118 έχει θεσπίσει ένα μεγάλο αριθμό αρμοδιοτήτων βάσει των οποίων οι Ο.Τ.Α. ασκούν διοίκηση, εντός του νομοθετικού πλαισίου του Ομοσπονδιακού Κράτους και του Κρατιδίου¹³⁹ ενώ στα άρθρα δέκα έως δεκαπέντε παρέχεται η δυνατότητα στα κρατίδια να καθορίσουν την οργάνωση των Τοπικών Αρχών.

Οι Δήμοι για θέματα¹⁴⁰ που τους αφορούν έχουν δυνατότητα να ψηφίζουν τοπικές κανονιστικές πράξεις, νομοθετήματα για θέματα που αφορούν την τοπική κοινωνία σύμφωνα με τους νόμους του Κρατιδίου ή της Ομοσπονδίας και να μεταφέρουν αρμοδιότητες προς το Κρατίδιο ή την Ομοσπονδία με πράξη του Κυβερνήτη, μετά από έγκριση της Κυβέρνησης του Κρατιδίου.

Οι Δημοτικές Αρχές εποπτεύονται από το Κρατίδιο ή την Ομοσπονδία. με σεβασμό στην ανεξαρτησία των αρμοδιοτήτων της Τ.Α. ενώ σε περίπτωση που διαπιστωθεί συνεχιζόμενη παράβαση του νόμου προβλέπεται ακόμα και λύση του Δημοτικού Συμβουλίου και παύση του Δημάρχου.¹⁴¹

Τα οικονομικά των Δήμων¹⁴² κάτω των 20.000 κατοίκων ελέγχονται από τον Οργανισμό Ελέγχου του Κρατιδίου στο οποίο υπάγονται και όταν ο πληθυσμός τους υπερβαίνει τους 20.000 κατοίκους ελέγχονται και από το Ελεγκτικό Συνέδριο του Ομοσπονδιακού Κράτους.

Οι Δημοτικές Αρχές δεν έχουν δυνατότητα αυτονομίας ως προς την επιβολή φόρων καθώς δεν είναι ελεύθερες να επιβάλουν φόρους ή να θεσπίσουν νέους, καθώς η κεντρική φορολογική πολιτική καθορίζεται από το Κρατίδιο ή την Ομοσπονδία.

Οι Τοπικές Αρχές εισπράττουν γύρω στο 14% από το συνολικό ποσό των φόρων από κέρδη επιχειρήσεων, κεφαλαίου, εισοδήματος, μισθών ενώ οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα να λειτουργούν επιχειρήσεις και να συνάπτουν δάνεια μετά από έγκριση του Κρατιδίου είτε με τοπικές χρηματοπιστωτικές εταιρίες είτε στο διεθνές οικονομικό σύστημα.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι το μοντέλο της Αυτοδιοίκησης στην Αυστρία βασίζεται σε ισχυρές Περιφέρειες και σε μικρούς και ισχυρούς Δήμους.

¹³⁹Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Γ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, χ.έ, Αθήνα, 1995, σ.74.

¹⁴⁰Βλ. Σχετικά Council of Europe, *Structure and operation of local and regional democracy*: Austria, Strasbourg, 2000, σ. 16-17.

¹⁴¹Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, Παπαζήση, Αθήνα, 2005, σ.150.

¹⁴²Βλ. ό.π. Κωνσταντίνος Γ. Αθανασόπουλος, 1995, σ.77

Στο Βέλγιο ήδη από το 1980¹⁴³ προβλέφθηκε η λειτουργία τριών αυτόνομων κοινοτήτων (γαλλική, γερμανική, φλαμανδική) ενώ εγκαθιδρύθηκαν επισήμως δύο διοικητικές Περιφέρειες: η Βαλλωνία και η Φλαμανδία οι οποίες διαθέτουν δικά τους όργανα διοίκησης: το Συμβούλιο και την Κυβέρνηση. Το 1989 αναγνωρίστηκε η Περιφέρεια της πόλης των Βρυξελλών ως περιοχή πρωτεύουσας, με όργανα διοίκησης: Συμβούλιο – Βουλή και Κυβέρνηση, ενώ το 1993 ορίστηκε ότι εφεξής το Βέλγιο είναι κράτος ομοσπονδιακό, και συντίθεται από (πληθυσμιακές) Κοινότητες και (διοικητικές) Περιφέρειες.

Οι περιφέρειες στο Βέλγιο έχουν αποκλειστικές αρμοδιότητες, μεταξύ των οποίων, θέματα περιβάλλοντος και ενέργειας, δημόσια έργα, μεταφορές, έρευνα και διοικητική εποπτεία επί των επαρχιών και επί των Δήμων κ.ά.

Παράλληλα υφίστανται και οι ενδιάμεσες εδαφικές ενότητες οι οποίες περιλαμβάνουν εννέα Επαρχίες, που υποδιαιρούνται σε Διαμερίσματα και Καντόνια (απλές Διοικητικές Περιφέρειες). Οι Επαρχίες διοικούνται από ένα Επαρχιακό Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από μέλη που εκλέγονται με άμεση, μυστική, καθολική ψηφοφορία για θητεία έξι χρόνων.

Β) Χώρες εντασσόμενες στο μοντέλο της Αποκέντρωσης: Το παράδειγμα της Γαλλίας

Το αποκεντρωτικό μοντέλο διακυβέρνησης αναφέρεται στη μετάθεση της αρμοδιότητας του Κεντρικού Κράτους σε διορισμένες Τοπικές Αρχές και Υπηρεσίες. Ως χαρακτηριστικό στην τυποποίηση αυτή αναφέρεται το παράδειγμα της Γαλλίας, η οποία αποτελεί πρότυπο ενιαίου Κεντρικού Κράτους.

Στο ισχύον γαλλικό Σύνταγμα της 4^{ης} Οκτωβρίου 1958,¹⁴⁴ καθιερώνεται η βασική αρχή της ελεύθερης διοίκησης των τοπικών οργανισμών και ρυθμίζονται οι αρμοδιότητες και οι πόροι αυτών ενώ περιλαμβάνονται και διατάξεις που αφορούν τους νομούς, τους δήμους και τα υπερπόντια εδάφη, ως αυτοδιοικούμενους οργανισμούς.

¹⁴³Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Γ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, χ.έ., Αθήνα, 2005, σ.64.

¹⁴⁴Βλ. σχετικά https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-fr-restore-el.do?member=1 (πρόσβαση στις 19/3/2018).

Στο άρθρο 72, παράγραφος 1, του γαλλικού συντάγματος προβλεπόταν και τρίτος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης,¹⁴⁵ οι Περιφέρειες. Με το Νόμο της 2/3/1982 συστήθηκαν 22 Περιφέρειες ως Τριτοβάθμιοι Ο.Τ.Α.

Τα γαλλικά αποκεντρωμένα κρατικά όργανα και οι γαλλικοί αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί δεν ταυτίζονται μεταξύ τους. Οι Τοπικοί Οργανισμοί θεωρούνται διοικητικές ενότητες μείδια νομική προσωπικότητα και αυτονομία, διαθέτουν αυτοτέλεια κατά τη διαχείριση των υποθέσεών τους, εκλεγμένους αντιπροσώπους εξαιτούς θητείας, προσωπικό και υπηρεσίες, καθώς και δικούς τους πόρους.

Οι Δήμοι αποτελούν την καρδιά της γαλλικής Τ.Α. και εξασφαλίζουν τη διοίκηση υπηρεσιών τοπικού ενδιαφέροντος. Οι νομοί ως Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού στη Γαλλία ασχολούνται κυρίως με τον τομέα της κοινωνικής αλληλεγγύης και της κοινωνικής πρόνοιας, με έμφαση στο πεδίο της στεγαστικής πολιτικής αλλά και στον τομέα της οργάνωσης και της διαχείρισης των υπεραστικών συγκοινωνιών. Επίσης είναι αρμόδιοι να κατανέμουν στους Δήμους πιστώσεις με σκοπό την αντιμετώπιση των υποχρεώσεών τους στον τομέα της παιδείας. Η Περιφέρεια μεριμνά κυρίως για την οργάνωση των αναπτυξιακών και, σε πολύ γενικές γραμμές, των οικονομικού ενδιαφέροντος δραστηριοτήτων.

Ο αριθμός των γαλλικών Δήμων ανέρχονταν σε 36.700 το 2012. Έως τις αρχές της δεκαετίας του '80 η Γαλλία¹⁴⁶ θεωρούνταν ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρώπης ωστόσο και πραγματοποιήθηκε μια πολύ σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση με την οποία ισχυροποιήθηκε η Τ.Α. αφού πλήθος αρμοδιοτήτων και πόρων μεταφέρθηκαν σε αυτήν. Το 2003 ακολουθεί η συνταγματική αναθεώρηση κατά την οποία παγιώθηκε ο ρόλος της Τ.Α. ενώ το 2004 θεσμοθετήθηκε πρόγραμμα μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, στα πλαίσια του οποίου οι Δήμοι ανέλαβαν πολύ σοβαρούς τομείς όπως η διαχείριση των ευρωπαϊκών κονδυλίων, των αεροδρομίων, των λιμανιών κ.ά.¹⁴⁷

Η Γαλλική Τ.Α. ανέλαβε θεσμικά παραδοσιακές αυτοδιοικητικές λειτουργίες μέσω των Δήμων όπως οι λειτουργίες Ληξιαρχείου, οι προεκλογικές εργασίες, η

¹⁴⁵ Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελείται από Δήμους και Κοινότητες, η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση από αυτοδιοικητικούς νομούς και η Τριτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση από αυτοδιοικητικές Περιφέρειες.

¹⁴⁶ Βλ. σχετικά <http://www.aftodioikisi.gr/diethni/sxedio-kallikratis-gia-tous-ota-tis-gallias-sxediazai-olant/> (πρόσβαση στις 19/3/2018).

¹⁴⁷ Στις αρχές του 2007 η Τ.Α. είχε αναλάβει τη διαχείριση 148 αεροδρομίων και 18 λιμανιών. Βλ. ό.π. Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, 2011, σ. 223.

κοινωνική εργασία, η συντήρηση δημοτικών δρόμων, η αξιοποίηση και η χρήση δημόσιας γης αλλά και άλλες οι οποίες διενεργούνται μέσω των περιφερειών όπως ο αστικός σχεδιασμός, η εκπαίδευση, η στέγαση, η περίθαλψη, ο πολιτισμός κ.ά.

Η ανάπτυξη της διαδημοτικής συνεργασίας είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένη εξαιτίας κυρίως του γεγονότος ότι οι Δήμοι λόγω του μικρού μεγέθους τους οφείλουν να συνεργαστούν προκειμένου να υλοποιήσουν τις σημαντικές τους αρμοδιότητες. Τέτοιες συνεργασίες είναι¹⁴⁸ οι Σύνδεσμοι Δήμων, οι περιοχές συνεργασίας, οι αστικές Κοινότητες, οι Κοινότητες Δήμων, οι Κοινότητες πόλεων και οι Σύνδεσμοι νέων αστικών κέντρων. Σε επίπεδο νομών είναι οι διανομαρχιακοί οργανισμοί και σε επίπεδο νομαρχιών είναι οι διαπεριφερειακές συμφωνίες. Χαρακτηριστικό όλων αυτών των οργανισμών είναι ότι πρόκειται για φορείς Δημοσίου Δικαίου με νομική υπόσταση και οικονομική αυτονομία.

Τα οικονομικά των Ο.Τ.Α.¹⁴⁹ στηρίζονται σε φορολογικά έσοδα προερχόμενα από το φόρο επιτηδεύματος και τρεις φόρους ακίνητης περιουσίας αλλά και μικρότερους όπως το τέλος καθαριότητας, το τέλος πολεοδομικού προγραμματισμού κ.ά.

Τέλος οι γαλλικοί Ο.Τ.Α. έχουν τη δυνατότητα να προσφεύγουν σε δανεισμό ο οποίος όμως υφίσταται ελέγχους, έναν εμπειρικό (aposteriori) για τη νομιμότητα και έναν από τον Περιφερειάρχη. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η δυνατότητα των Δήμων να εκδίδουν δημοτικά ομόλογα.

Γ) Το μοντέλο της Ασύμμετρης Αυτοδιοίκησης:¹⁵⁰ Το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου

Καταρχήν το μοντέλο της Αυτοδιοίκησης προϋποθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των τοπικών αρχών μέσω εκλογών. Στο παράδειγμα του **Ηνωμένου Βασιλείου** πρόκειται για ένα σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα πολύπλοκο το οποίο διαφέρει από ένα κρατίδιο στο άλλο με διαφοροποιήσεις εντοπιζόμενες ως προς τις βαθμίδες της.

¹⁴⁸ Βλ. σχετικά *Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της Ε.Ε. και ανάδειξη καλών πρακτικών*. Ανακτήθηκε από: www.epdm.gr/Uploads/Files/Dimosiotita/BASELINE_STUDY_FINAL_GR. (πρόσβαση στις 30/4/2018).

¹⁴⁹ Στηρίζονται σε επιχορηγήσεις που διακρίνονται σε επιχορηγήσεις λειτουργίας και σε επιχορηγήσεις επενδύσεων αλλά και στην αξιοποίηση των κοινοτικών πλαισίων στήριξης με την απορροφητικότητα να φτάνει το 65% για το χρονικό 2000-2006. Βλ. ό.π. Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, 2011, σ. 233.

¹⁵⁰ Βλ. ό.π. Λίνα Παπαδοπούλου, 2007, σ.130-138.

Έτσι για παράδειγμα σε ορισμένες αγροτικές περιοχές αλλά και πολεοδομικά συγκροτήματα της Αγγλίας υπάρχει μόνο ένας βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούμενος από τις μητροπολιτικές¹⁵¹ περιοχές και τους ενοποιημένους Ο.Τ.Α., σε αντιδιαστολή με άλλες περιοχές όπου εντοπίζονται δύο βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης: το Συμβούλιο της κομητείας και το Συμβούλιο της περιοχής.

Οι Ο.Τ.Α. είναι μεγάλοι σε έκταση και σε πληθυσμό, μέρος της Κρατικής Διοίκησης αλλά ανεξάρτητες Αρχές με αιρετά όργανα Διοίκησης. Η αγγλική Τοπική Αυτοδιοίκηση¹⁵² χωρίζεται σε δύο επίπεδα: 1) τις Κομητείες και 2) τα Διαμερίσματα. Στις αστικές περιοχές υπάρχουν συνολικά 6 μητροπολιτικές Κομητείες και 36 Μητροπολιτικά Διαμερίσματα και στις αγροτικές περιοχές υπάρχουν συνολικά 39 Κομητείες και 296 Διαμερίσματα. Επίσης υπάρχει ο θεσμός των Ενοριακών Συμβουλίων που είναι αρμόδια για θέματα τοπικού ενδιαφέροντος π.χ. αθλητικών χώρων, κοιμητηρίων, στάσεων λεωφορείων κ.ά.

Στην Αγγλία δεν ισχύει η αποκέντρωση των κρατικών υπηρεσιών σε επίπεδο Περιφέρειας. Οι Κομητείες παρέχουν υπηρεσίες μεγάλης κλίμακας ενώ τα Διαμερίσματα αναλαμβάνουν αρμοδιότητες κυρίως τοπικού ενδιαφέροντος.

Η εποπτεία στους Αγγλικούς Ο.Τ.Α. ασκείται από το Υπουργείο Εσωτερικών και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όχι από κρατικά περιφερειακά όργανα.

Ανώτατο όργανο¹⁵³ κάθε Τοπικού Οργανισμού είναι το Συμβούλιο αποτελούμενο από αιρετούς συμβούλους τετραετούς θητείας. Παράλληλα λειτουργούν επιτροπές ανά τομέα δραστηριότητας αποτελούμενες από μέλη του Συμβουλίου οι οποίες προπαρασκευάζουν τις αποφάσεις συμβουλίων. Όσον αφορά το σύστημα Διοίκησης του Λονδίνου αυτό διαφοροποιείται από τις υπόλοιπες περιοχές καθώς αποτελείται από δύο επίπεδα: 1) το Συμβούλιο της μείζονος περιοχής του Λονδίνου με αρμοδιότητες γενικού ενδιαφέροντος και 2) τα 32 Δημοτικά Συμβούλια

¹⁵¹Ο όρος «μητροπολιτικός» χρησιμοποιείται για να ορίσει αστικούς οικισμούς που αποτελούνται από τουλάχιστον μια μεγάλη πόλη και αρκετές μικρότερες πόλεις και κωμοπόλεις, οι οποίες συνδέονται λόγω γεωγραφικών και οικονομικών χαρακτηριστικών.

Βλ. σχετικά David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change*, Garland, New York, 1999, σ.5.

¹⁵²Το 1972 δημιουργήθηκε ο νόμος για την Τ.Α. (Local Government Act) ο οποίος τροποποιήθηκε με τον Νόμο για τη χρηματοδότηση της Τ.Α. του έτους 1982, που καθιέρωσε δύο βαθμούς Τ.Α. και παράλληλα αναδιοργάνωσε τις τοπικές κυβερνήσεις της Αγγλίας και της Ουαλίας. Βλ. σχετικά <http://www.ert.gr/eidiseis/uk-elections/afieroma-uk-elections/istoriki-diadromi-tou-politikou-systimatos-tis-vretanias-vouli-ton-kinotiton-ke-vouli-ton-london/> (πρόσβαση στις 15/4/2018).

¹⁵³Βλ. ό.π. Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, 2011, σ. 223.

με αρμοδιότητες σχετικά με τη διοίκηση του εμπορικού κέντρου του Λονδίνου (παιδεία, υγεία, κοινωνικές υπηρεσίες κ.λπ.)

Το Μείζον Λονδίνο¹⁵⁴ είναι η υψηλότερη υποδιαίρεση διοικητικά, καλύπτει την περιοχή του Λονδίνου αποτελούμενη από την πόλη (City of London) και 32 προάστια (boroughs) - συνολικής έκτασης περίπου 1579 τ.χ.- ενώ διοικείται από ένα εκλεγμένο Συμβούλιο - το Συμβούλιο του Λονδίνου- και έναν εκτελεστικό διευθυντή, το Δήμαρχο του Λονδίνου. Τα 32 προάστια διοικούνται από ένα προαστιακό συμβούλιο Λονδίνου το καθένα τα οποία ανήκει στην ομοσπονδία Συμβουλίων Λονδίνου.

Μια σειρά νομοθετημάτων από το 2006, αρχής γενομένης με τη Λευκή Βίβλο, αναδιοργάνωσαν την Τ.Α. θέτοντας το παράδοξο της αύξησης του αριθμού των Ο.Τ.Α. στην Αγγλία. Το 2008 θεσπίστηκε το πλαίσιο με το οποίο μεταβιβάστηκαν νέες αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. συνοδευόμενες από αντίστοιχες χρηματοδοτήσεις. Το Κοινοβούλιο του Ηνωμένου Βασιλείου αποφασίζει για τις όποιες αλλαγές στη δομή, το σκοπό και τις αρμοδιότητες των βαθμίδων της Τ.Α., των οποίων η κατανομή των αρμοδιοτήτων και των εξουσιών ποικίλει ανάλογα με την περιοχή.

Η διαδημοτική συνεργασία είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένη μέσω εθελοντικών συνενώσεων για την αντιμετώπιση των ζητημάτων από κοινού.

Τα έσοδα για τους Ο.Τ.Α.¹⁵⁵ προέρχονται από τον φόρο ακίνητης περιουσίας ο οποίος όταν αφορά τις επιχειρήσεις να είναι ο κυριότερος φόρος χρηματοδότησης της Τ.Α. στην Αγγλία, στη Σκωτία και στην Ουαλία.

Όσον αφορά την δανειοδότηση των Ο.Τ.Α. έχουν δυνατότητα να δανείζονται είτε από έναν ειδικό κρατικό οργανισμό, είτε από την ελεύθερη αγορά αρκεί με αυτόν να χρηματοδοτούνται οι επενδυτικές ανάγκες των Ο.Τ.Α. Επίσης έχουν την δυνατότητα να εκδίδουν δημοτικά ομόλογα.

¹⁵⁴ Βλ. σχετικά <http://www.mapnall.com/el> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

¹⁵⁵ Βασικά είδη επιχορηγήσεων στην Αγγλία, στη Σκωτία και στην Ουαλία είναι οι γενικές, οι ειδικές επιχορηγήσεις με κυριότερες εκείνες προς την αστυνομία και την εκπαίδευση καθώς και η αναδιανομή των εσόδων από το φόρο ακίνητης περιουσίας των επιχορηγήσεων. Σχετικά με την αξιοποίηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης για το χρονικό διάστημα 2000-2006 αυτές ανέρχονταν σε 67% ποσοστό ιδιαίτερα υψηλό αν ληφθεί υπόψη ότι ο αντίστοιχος όρος της Ε.Ε. ανέρχονταν στο ίδιο χρονικό διάστημα σε 68%. Βλ. ό.π. Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, 2011, σ. 273.

Δ) Το παράδειγμα της Δανίας

Η μελέτη της περίπτωσης της **Δανίας** επιλέχθηκε θεωρώντας ότι η διοικητική μεταρρύθμιση που πραγματοποιήθηκε στη χώρα το 2007 προσομοιάζει αρκετά σε ένταση με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη».

Στη Δανία υπάρχουν δύο βαθμοί Τ.Α. Έως το 2007 η Δανία αποτελούνταν: 1) από τις Κομητείες με αρμοδιότητες σημαντικότερες από τους Δήμους όπως οι μεταφορές, η Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση κ.λπ. και 2) από τους Δήμους με αρμοδιότητες όπως η Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση, η κοινωνική ασφάλεια, η διαχείριση των υπηρεσιών υγείας κ.λπ.

Από το 2007 οπότε και πραγματοποιήθηκε μια σημαντική διοικητική μεταρρύθμιση υπάρχουν πέντε Περιφέρειες και 98 Δήμοι από 271, με το μεγαλύτερο ποσοστό εξ αυτών να έχουν πληθυσμό μεταξύ 30.000 και 50.000 κατοίκων, ενώ ελάχιστοι εξ αυτών - επτά στον αριθμό - έχουν πληθυσμό μικρότερο των 20.000 κατοίκων.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων είναι πολλές και σημαντικές μεταξύ των οποίων η επέκταση του τοπικού δικτύου, οι ενέργειες για τη διανομή του αερίου και του ηλεκτρικού ρεύματος, του νερού και της θέρμανσης, η διαχείριση των υδάτινων πόρων, των απορριμμάτων κ.λπ. Σήμερα οι Δήμοι έχουν τις αρμοδιότητες που είχαν πριν το 2007 καθώς και εκείνες που τους μεταφέρθηκαν από τις Κομητείες.

Οι διαδημοτικές συμφωνίες συνάπτονται κατόπιν έγκρισης του εποπτευόμενου οργάνου το οποίο έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες για τις ετήσιες δαπάνες, γεγονός που περιορίζει την αυτονομία των Ο.Τ.Α. Σε ορισμένες περιπτώσεις παρέχεται η δυνατότητα για συνενώσεις Δήμων με ιδιωτικές επιχειρήσεις. Οι συνενώσεις αυτές είναι συνήθως εθελοντικές αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να επιβάλλονται από την αναγκαιότητα των θεμάτων όπως οι δημόσιες μεταφορές και η συλλογή απορριμμάτων, και διοικούνται από τις Ενώσεις των Οργανισμών Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

Τα έσοδα της Τ.Α.¹⁵⁶ βασίζονται σε δύο φόρους: το φόρο εισοδήματος των φυσικών προσώπων και στο φόρο περιουσίας. Τέλος όσον αφορά την αξιοποίηση των

¹⁵⁶Επίσης βασίζονται σε επιχορηγήσεις οι οποίες διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: τις γενικές, τις ειδικές και τις επιχορηγήσεις εξισορρόπησης. Άλλες πηγές χρηματοδότησης είναι ο δανεισμός για επενδύσεις αλλά και την αναχρηματοδότηση των χρεών τους. Επίσης έχουν την δυνατότητα να εκδίδουν δημοτικά

Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, ανήλθε το χρονικό διάστημα 2000 έως 2006 σε ποσοστό 57%, ποσοστό σχετικά χαμηλό αν ληφθεί υπόψη ότι ο αντίστοιχος μέσος όρος για την Ε.Ε. ανέρχονταν σε 68%.

Ε) Το παράδειγμα της Ιταλίας

Στην **Ιταλία** υπάρχουν τρεις βαθμίδες Αυτοδιοίκησης¹⁵⁷ αποτελούμενες από 20 Περιφέρειες, 103 Επαρχίες και 8.101 Δήμους. Πρόκειται για Δήμους σχετικά μικρού μεγέθους με μέσο όρο 7.270 κατοίκους με τους περισσότερους εξ αυτών (ποσοστό 71%) να έχει ποσοστό μικρότερο από 5.000 κατοίκους.

Η Ιταλία αποτέλεσε ενιαίο συνταγματικό κράτος από το 1861. Το 1977 πραγματοποιήθηκε η διοικητική μεταρρύθμιση με την οποία μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες στην Τ.Α. η οποία συνοδεύτηκε από παράλληλη εξισορρόπηση των οικονομικών, κάτι που επαναλήφθηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

Ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει στην κατανομή αρμοδιοτήτων στις μητροπολιτικές πόλεις οι οποίες διαχειρίζονται τις ίδιες υποθέσεις μ' εκείνες των Επαρχιών.

Τέτοιες αρμοδιότητες είναι: οι μεταφορές, ο εφοδιασμός σε νερό και ενέργεια, υγεία, εκπαίδευση, οριοθέτηση και οικονομική ανάπτυξη. Οι Επαρχίες από την άλλη έχουν επίσης πολύ σημαντικές αρμοδιότητες όπως η διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, η προστασία του περιβάλλοντος, η διαχείριση των απορριμμάτων σε επαρχιακό επίπεδο κ.λπ. Γενικότερα οι Επαρχίες συντονίζουν πολλές από τις δράσεις των Δήμων και κυρίως σε ζητήματα οριοθέτησης. Οι Δήμοι περιορίζονται σε θέματα αυστηρά τοπικού χαρακτήρα. Οι αρμοδιότητες αυτές είναι αυστηρά ορισμένες από την Κεντρική Διεύθυνση με αποτέλεσμα οι Ο.Τ.Α. να ενεργούν ως εκτελεστικά όργανα.

Επίσης αναλαμβάνουν αρμοδιότητες που τούς έχουν εκχωρηθεί από τις Περιφέρειες. Σχετικά με τα ζητήματα συνεργασιών αυτά εκφράζονται κυρίως με κονσόρτσιουμ μεταξύ Δήμων και Επαρχιών τα οποία παίρνουν τη μορφή επιχείρησης υπηρεσιών, με νομική υπόσταση και με αυστηρά καθοριζόμενες από ειδική σύμβαση αρμοδιότητες.

ομόλογα. Βλ. σχετικά Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 2011, σ. 258.

¹⁵⁷Βλ. σχετικά *Η ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση και η εκπροσώπηση των ΟΤΑ στις χώρες τους*. 2009, *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 124, σ.23.

Ανακτήθηκε από: http://www.kedke.gr/uploads2009/T_124.pdf. (πρόσβαση στις 30/4/2018).

Επίσης μπορεί να έχουν τη μορφή Ενώσεων Δήμων (κάτω των 5.000 κατοίκων) εντός της ίδιας Επαρχίας με σκοπό τη μελλοντική συγχώνευση ή τη μορφή «Οργανώσεων των Ο.Τ.Α.» που αποτελούνται από 350 ορεινές Κοινότητες.

Τα έσοδα των Ο.Τ.Α.¹⁵⁸ προέρχονται από φόρους όπως τον φόρο ακίνητης περιουσίας, το φόρο αδειών οικοδομής, το τέλος καθαριότητας, το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων και από άλλους μικρότερους φόρους.

Όσον αφορά την απορρόφηση των Κ.Π.Σ., ανέρχονταν στο 62% στο διάστημα 2000-2006, γεγονός που την κατέταξε στη 10^η θέση μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε.

¹⁵⁸ Επιπλέον οι επιχορηγήσεις των ΟΤΑ μπορεί να είναι: α) λειτουργίας στις οποίες συμπεριλαμβάνονται η τακτική επιχορήγηση, η ανταποδοτική επιχορήγηση και η εξισορροπητική επιχορήγηση και β) επενδυτικές στις οποίες περιλαμβάνονται η τακτική επιχορήγηση επενδύσεων και η ειδική επιχορήγηση. Τέλος έχουν την δυνατότητα να δανείζονται αλλά μόνο για επενδυτικούς σκοπούς από όποιο χρηματοπιστωτικό ίδρυμα επιθυμούν. Βλ. σχετικά Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 2011, σ. 315.

Κεφάλαιο τρίτο

Ιστορική Εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

3.1 Η χρονική περίοδος από την Τουρκοκρατία μέχρι το 1974

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει τις ρίζες του στην Αρχαία Ελλάδα.¹⁵⁹ Στο Βυζάντιο¹⁶⁰ οι Δήμοι αρχικά ως έννοια δεν συνιστούν πολιτειακά όργανα αλλά αθλητικά σωματεία με κυριότερα τους Βένετους και τους Πράσινους.

Ο θεσμός της Τ.Α. στην Ελλάδα άνθισε κατά τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας λόγω της ανάπτυξης του κοινοτικού συστήματος το οποίο ως μη εξαρτώμενο από την κεντρική εξουσία μεγαλούργησε¹⁶¹ και ευνοήθηκε από μια σειρά παραγόντων όπως η παράδοση του ελληνικού κοινοτικού βίου¹⁶² με αναφορές στις πόλεις - κράτη της αρχαιότητας και στις αγροτικές Κοινότητες της βυζαντινής περιόδου, το φορολογικό σύστημα¹⁶³ και τέλος στην παρακμή του Οθωμανικού κράτους που συνοδεύτηκε από παραχώρηση προνομίων στους «ραγιάδες».

Οι Κοινότητες στην Τουρκοκρατία αποτελούσαν συλλογικά όργανα με ευπροσάρμοστο και πολύμορφο διοικητικό μηχανισμό¹⁶⁴ που εξέλεγαν από έναν έως δώδεκα άρχοντες για τη διοίκησή τους, η θητεία των οποίων διαρκούσε έξι μήνες ή ένα έτος. Οι τοπικοί άρχοντες εκπροσωπούσαν την Κοινότητα στις οθωμανικές Αρχές και τα τελευταία χρόνια της Τουρκοκρατίας φαίνεται ότι για τις υπηρεσίες¹⁶⁵ που προσέφεραν έπαιρναν μισθό ή ημερομίσθιο.¹⁶⁶

¹⁵⁹ Ιστορικά ιδρυτής θεωρείται ο Κλεισθένης ο οποίος διαίρεσε την Πολιτεία της Αθήνας σε περισσότερους από 170 Δήμους με ίσο αριθμό πολιτών οι οποίοι λειτουργούσαν ως μικρές τοπικές δημοκρατίες.

¹⁶⁰ Στη συνέχεια απέκτησαν μεγάλη πολιτική ισχύ με τους επικεφαλής τους (Δήμαρχοι) να διορίζονται από τον Αυτοκράτορα και να αναλαμβάνουν και άλλα καθήκοντα μεταξύ των οποίων η άμυνα της πόλης και η κατασκευή δημοσίων έργων. Πάντως συμπερασματικά θα λέγαμε ότι δεν είναι βέβαιο αν το «μέρος – τοπικό» και ο «Δήμος» ταυτίζονται. Βλ. σχετικά Αμαλία Ηλιάδη, *Νεότερες απόψεις για την εσωτερική ιστορία του Βυζαντίου κατά τον 7^ο αιώνα*, Αυτοέκδοση, Τρίκαλα, 2006, σ.268.

Βλ. σχετικά Νικόλαος Πανταζόπουλος, *Ο Ελληνικός Κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση*, Παρουσία, Αθήνα, 1993.

¹⁶² Βλ. σχετικά Θεόδωρος Θεόδωρου, *Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την Επανάσταση του 1821*, Αφοί Τολιδη, Αθήνα, 1996, σ.158.

¹⁶³ Οι κοινοτικοί άρχοντες γίνονταν εκμισθωτές φόρων, με αποτέλεσμα να απαλλάσσονται οι Κοινότητες από την παρουσία Οθωμανών φοροεισπρακτόρων. Βλ. σχετικά Νικόλαος Δημητριάδης, *Η δημοκρατία στα δύσκολα χρόνια. Οι ελληνικές Κοινότητες στην Τουρκοκρατία*, Πήλιον όρος, Αθήνα, 2015, σ.5.

¹⁶⁴ Βλ. σχετικά Ευτυχία Λιάτα, *Οι Κοινότητες. Ένας θεσμός με πολλές όψεις*. Ανακτήθηκε από: [http://opencourses.uoa.gr/modules/document/file.php/\(πρόσβαση στις 10/3/2018\)](http://opencourses.uoa.gr/modules/document/file.php/(πρόσβαση στις 10/3/2018))

¹⁶⁵ Μεταξύ των καθηκόντων τους ήταν ο διορισμός των γραμματέων, των αγγελιοφόρων, των αγροφυλάκων, τους υδρονομέων, των εκκλησιαστικών επιτρόπων και των δασκάλων. Επιπλέον προκειμένου να εξασφαλίσουν προστασία από τους ληστές διόριζαν ένοπλους αντάρτες. Βλ. σχετικά Συλλογικό έργο, *Ιστορία του ελληνικού έθνους*, Αθηνών Α.Ε, Αθήνα, 2009, Τόμος ΙΑ., σ.139.

¹⁶⁶ Βλ. σχετικά Χρήστος Κλειώσης, *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, Περγάμη, Αθήνα, 1977.

Παράλληλα με τη διοίκηση που ασκούσαν οι Κοινότητες στην περίοδο της Τουρκοκρατίας αναπτύχθηκε Αυτοδιοίκηση με ευρύτερη περιφέρεια η οποία πήρε δύο μορφές: α) την Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά Επαρχίες που τη συναντάμε στην Πελοπόννησο¹⁶⁷ και β) τη μορφή ομοσπονδίας που τη συναντάμε σε ορισμένες περιοχές της Τουρκοκρατούμενης Ελλάδας.

Διατάξεις για την Τ.Α. δεν περιλαμβάνονταν στα Επαναστατικά Συντάγματα ενώ η ανάγκη διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων από αιρετά όργανα ήταν ανέκαθεν ζητούμενο της νομοθετικής εξουσίας.¹⁶⁸

Έτσι το Προσωρινό Πολίτευμα που θεσπίστηκε δεν έκανε καμία αναφορά στην Τ.Α. έως το νόμο της Α' Εθνοσυνέλευσης της Επιδαύρου το 1822 για τον Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών (Νόμος 12/ 30 Απριλίου 1822 «Περί οργανισμού των ελληνικών επαρχιών»). Σύμφωνα με αυτόν η Χώρα διαιρέθηκε σε Επαρχίες και η κάθε Επαρχία σε αντεπαρχίες α' και β' τάξεως οι οποίες αποτελούνταν από Κοινότητες.¹⁶⁹ Επίσης πολύ σημαντικός ήταν και ο νόμος «περί εκλογής των παραστατών» που ψηφίστηκε στις 9 Νοεμβρίου του 1822.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι το πρώτο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση που τέθηκε στους Νόμους «Περί οργανισμού των ελληνικών επαρχιών» και «περί εκλογής των παραστατών» είχε ως σκοπό την ενοποίηση της Διοίκησης και την καταπολέμηση του τοπικιστικού πνεύματος.¹⁷⁰

Η Β' Εθνοσυνέλευση που πραγματοποιήθηκε στο Άστρος (Μάρτιος-Απρίλιος 1823) αναθεώρησε το «Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδας» και ψήφισε νέο Σύνταγμα με το όνομα «Νόμος της Επιδαύρου» ενώ ψηφίστηκε και ο «Οργανισμός

¹⁶⁷ Στη περίοδο από το 1715 έως το 1821 η Πελοπόννησος εκτός της Μάνης αποτελούσε ενιαία διοικητική Περιφέρεια, γνωστή ως πασαλίκι του Μοριά (το σαντζάκι του Μοριά) με έδρα την Τριπολιτσά και Διοικητή πασά το οποίο είχε διαιρεθεί από τους Τούρκους σε 24 βιλαέτια. Διοικητής του σαντζακιού του Μοριά ήταν ο Μόρα Βαλεσής. Βλ. σχετικά Μιχαήλ Σακελαρίου, *Η Πελοπόννησος κατά τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας*, Αποτύπωση, Αθήνα, 1978, σ. 83.

¹⁶⁸ Αντιπροσωπευτικά παραδείγματα ήταν η ομόσπονδη Κοινότητα των Αμπελακίων η οποία αποτελούνταν από είκοσι δύο Οικισμούς - Κοινότητες της κοιλάδας των Τεμπών που και η καθεμία είχε και τη δική της κοινοτική ηγεσία, η Ομοσπονδία των Μαντεμοχωρίων η οποία αποτελούνταν από δώδεκα Κωμοπόλεις στη δικαιοδοσία της οποίας υπάγονταν ορισμένος αριθμός χωριών, ο οποίος συνολικά ανερχόταν στα τριακόσια εξήντα έξι χωριά και η Ομοσπονδία των Κοινοτήτων της χερσονήσου Κασσάνδρας αποτελούμενη από δώδεκα χωριά, με πρωτεύουσα την Κοινότητα Βαλτά. Βλ. ό.π Θεοχάρης Κάππας, σ.27.

¹⁶⁹ Κάθε Κοινότητα διοικούνταν από τούς δημογέροντες ο αριθμός των οποίων καθοριζόταν βάσει του πληθυσμού κάθε Κοινότητας. Ένας από τους δημογέροντες που εκλέγονται μεταξύ των επιφανέστερων κατοίκων της, διορίζονταν από τη Διοίκηση ως πρόεδρος της Κοινότητας και υπαγόταν ως εκπρόσωπος της στον οικείο αντέπαρχο. Βλ. σχετικά Βασίλης Ανδρονόπουλος, Μίνωας Μαθιουδάκης, *Ελληνική Επανάσταση και αυτοδιοίκηση*, 1984, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 20, σ. 10.

¹⁷⁰ Βλ. σχετικά Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, Σάκκουλας, Αθήνα, 2001, σ. 35.

των Ελληνικών Επαρχιών» σύμφωνα με τον οποίο οι Επαρχίες υποδιαιρούνταν σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά όπου καθένα ένα από τα αυτά εξέλεγε ένα δημογέροντα ανά 100 οικογένειες.

Ο Ιωάννης Καποδίστριας, ως πρώτος Κυβερνήτης της Ελλάδος, έθεσε τις βάσεις για ένα σύστημα Τ.Α. το 1828— με πολλές ευρωπαϊκές επιρροές με κυριότερες εκείνες του γαλλικού διοικητικού συστήματος —προχωρώντας στην καθιέρωση των Κοινοτικών και Δημοτικών Δημογεροντιών, δηλαδή ενός συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης σύμφωνα με το οποίο η χώρα διαιρούνταν σε δεκατρία τμήματα (νομούς),¹⁷¹ σε εξήντα δύο Επαρχίες και σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι βασικό χαρακτηριστικό του καποδιστριακού συστήματος ήταν η ταύτιση με την Κεντρική Διοίκηση και ο άμεσος έλεγχος απ' αυτή σε μια δύσκολη συγκυρία για τη χώρα που έπρεπε να δημιουργήσει ισχυρή Κεντρική εξουσία.

Η όλη προσπάθεια πάντως διακόπηκε με τη δολοφονία του Καποδίστρια, το Σεπτέμβριο του 1831 ενώ η εμφύλια διαμάχη το 1832 είχε ολέθριες συνέπειες για τη κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας οδηγώντας στην πλήρη αποδιοργάνωση του διοικητικού μηχανισμού, τον έλεγχο του οποίου ανέλαβαν πάλι οι Τοπικές Αρχές.¹⁷²

Η άφιξη του Όθωνα στην Ελλάδα το 1833 και η ανάληψη της εξουσίας από την Αντιβασιλεία έως την ενηλικίωσή του τον Ιούνιο του 1835 επαναφέρουν τους στόχους της καποδιστριακής πολιτικής προς τη θεμελίωση ενός αποτελεσματικού και εύρυθμου νέου κράτους με δομές που θα χαρακτηρίζονται από διάρκεια.¹⁷³

¹⁷¹Η Πελοπόννησος χωρίστηκε σε επτά τμήματα, τα νησιά σε έξι τμήματα και όταν απελευθερώθηκε η Στερεά Ελλάδα σε δύο. Στα τμήματα αυτά προϊστάμενοι ήταν έκτακτοι επίτροποι.

Πάντως οι οδηγίες του Καποδίστρια προς τους δημογέροντες δημιουργούν την εντύπωση ότι τα επαρχιακά και κοινοτικά όργανα είναι όργανα της Κρατικής Διοίκησης και εκτελεστές των οδηγιών των εκτάκτων επιτρόπων. Βλ. σχετικά ό.π Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτος Παπαγιάννης, σ.12. Επίσης κάθε πόλη, κωμόπολη και χωριό είχε από έναν έως τέσσερις αιρετούς δημογέροντες που η εκλογή τους γινόταν από κατάλογο που περιλάμβανε διπλάσιο ή τριπλάσιο αριθμό υποψηφίων όπου δυνατότητα συμμετοχής είχαν όσοι είχαν συμπληρώσει το 25^ο έτος της ηλικίας τους, πλήρωναν περισσότερους φόρους, και ήταν γραμμένοι σε κατάλογο που καταρτιζόταν από τον έκτακτο επίτροπο μαζί με τον οποίο εξέλεγαν στη συνέχεια στην κεντρική πόλη της επαρχίας, δύο ή τρεις δημογέροντες οι οποίοι με τους δημογέροντες της κεντρικής πόλης της επαρχίας, σχημάτιζαν την επαρχιακή δημογερουσία. Βλ. σχετικά Βασίλης Ανδρονόπουλος, Μίνωας Μαθιουδάκης, *Ελληνική Επανάσταση και Αυτοδιοίκηση*, 1984, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 20, σ. 14

¹⁷²Βλ. σχετικά Μαριάνθη Κοτέα, *Τοπική Διακυβέρνηση και αστικοποίηση: Ο εκσυγχρονισμός της Δημοτικής Διοίκησης στην Ελλάδα του 19ου αιώνα*, Διονίκος, Αθήνα, 2007, σ.37.

¹⁷³Βλ. σχετικά JohnPetropoulos, *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)* ΜΙΕΤ, Αθήνα, 1986, τομ. Α', κφ. Δ' και Ε'.

Στο πλαίσιο αυτό εκδόθηκαν τρία βασιλικά διατάγματα ¹⁷⁴ (3/15 Απριλίου του 1833). Με ένα εκ των τριών, το Βασιλικό Διάταγμα «Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του»,¹⁷⁵ καθορίστηκε από την Κυβέρνηση Μαυροκορδάτουη διοικητική διαίρεση της επικράτειας του Ελληνικού Βασιλείου σύμφωνα με την οποία διαιρέθηκε σε δέκα Νομούς, σε 42 Επαρχίες και σε Δήμους. Ανώτερο διοικητικό όργανο στη διοικητική διεύθυνση του νομού ήταν ο Νομάρχης τα καθήκοντα του οποίου ορίστηκαν με το από 25 Απριλίου του 1833 Βασιλικό Διάταγμα.¹⁷⁶

Παρά την αίγλη που αποδόθηκε στο θεσμό του Νομάρχη και στο Νομαρχιακό σύστημα από την Αντιβασιλεία ο θεσμός καταργήθηκε το 1836 όπως θα δούμε παρακάτω.

Με το Νόμο «Περί Συστάσεως των Δήμων» (27/12/1833), ΦΕΚ 3/10-1-1834 η χώρα διαιρέθηκε σε 750 Δήμους¹⁷⁷ με ελάχιστο όριο τους 300 κατοίκους.¹⁷⁸ Αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθούν τρεις τάξεις Δήμων ως εξής:1) α΄ τάξη με πληθυσμό πάνω από 10.000κατοίκους, 2) β΄ τάξη με πληθυσμό 2.000-10.000κατοίκους και 3) γ΄ τάξη με πληθυσμό μέχρι 2.000κατοίκους.

Ο συνδυασμός Νομαρχίες-Επαρχίες παρέμεινε έως το 1836 οπότε με το Β.Δ. «Περί διοικητικού Οργανισμού» (ΦΕΚ 28/21-06-1836)ο θεσμός του Νομάρχη, του νομοδιευθυντή και του Έπαρχου καταργήθηκε και το νομαρχιακό σύστημα

¹⁷⁴ α) «Περί του σχηματισμού των Γραμματειών» (ΦΕΚ13/10-4-1833),: Με το διάταγμα αυτό ιδρύθηκαν επτά Γραμματείες δηλαδή Υπουργεία όπως μετονομάστηκαν με το Νόμο «Περί διοργανισμού των Υπουργείων» της 3^{ης} Ιουνίου του 1846 (ΦΕΚ 14/7-06-1846). Οι επικεφαλές των Γραμματειών ήταν ομοιόβαθμοι (άρθρο 3) και αποτελούσαν το Υπουργικό Συμβούλιο. Ουσιαστικά αποτελούσαν το εκτελεστικό όργανο της βασιλικής εξουσίας καθώς ο Βασιλιάς δεν δεσμευόταν από τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου. Βλ. ό.π. Μαριάνθη Κοτέα, σ.39, β) «Περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επί των Εσωτερικών Γραμματείας» (ΦΕΚ14/ 13-4-1833) Βλ. άρθρο 2, παρ. γ όπου ορίζεται ότι «Η διαίρεσις του Κράτους και ο σχηματισμός Δήμων, Επαρχιών και Νομών» αποτελεί αρμοδιότητα της επί των Εσωτερικών Γραμματείας (Υπουργείο Εσωτερικών) και γ) «Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του» (ΦΕΚ 12/ 6-4-1833).

¹⁷⁵ Βλ. σχετικά «Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του» (ΦΕΚ 12/ 6-4-1833).

¹⁷⁶ Επίσης σε αυτόν υπάγονταν Επαρχίες και Δήμοι με επικεφαλής τον Έπαρχο και τον Δήμαρχο αντίστοιχα.Βλ. σχετικά «Περί της αρμοδιότητας των Νομαρχών και περί της κατά τας Νομαρχίας υπηρεσίας» (ΦΕΚ 17/ 4-5-1833).

¹⁷⁷ Οι 750 Δήμοι παρέμειναν έως το 1840 οπότε και ο αριθμός τους μειώθηκε σε 250 με σύνολο νομοθετημάτων με κυριότερο το Β.Δ. «Περί συγχωνεύσεως των Δήμων της επαρχίας Πυλίας, των Επαρχιών Ναυπλίας και Αργους, της Επαρχίας Αττικής, της Επαρχίας Παρνασσίδος, της Επαρχίας Μεσσήνης, της Επαρχίας Τριφυλίας, της Επαρχίας Λεβαδείας, της επαρχίας Θήρας, της Επαρχίας Άνδρου, της Επαρχίας Λοκρίδος, της Επαρχίας Νάξου» (ΦΕΚ22/ 18-12-1840).

¹⁷⁸ Βλ. σχετικά το άρθρο 4 του Νόμο «Περί Συστάσεως των Δήμων» (ΦΕΚ 3/10-1-1834).

αντικαταστάθηκε από το «διοικητικό»¹⁷⁹ προκειμένου να απλουστευθεί η διοικητική διαδικασία και να μειωθούν τα δημόσια έξοδα.

Από όλα όσα προαναφέρθηκαν για την εξέλιξη του θεσμού της Τ.Α. θα λέγαμε ότι η καθιέρωση της ως θεσμού δεν συντελέστηκε στο επίπεδο του Συντάγματος αλλά στο επίπεδο του κοινού Νομοθέτη. Αυτό θα συμβεί για πρώτη φορά στην Ελλάδα στο Σύνταγμα του 1844 (ΦΕΚ 5 / 18-3-1844) όπου ο θεσμός της Τ.Α. αναγνωρίστηκε συνταγματικά για πρώτη φορά στην Ελλάδα έστω και έμμεσα στο άρθρ. 11 παρ. 1:

« Η ανωτέρα εκπαίδευσις ενεργείται δαπάνη του Κράτους εις δε τη δημοτικήν συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των Δήμων »

Το νομαρχιακό σύστημα επανήλθε με το νόμο ΚΕ' στις 5 Δεκεμβρίου 1845 «Περί διοικητικής Διαιρέσεως του Κράτους» (ΦΕΚ 32/8-12-1845) από την Κυβέρνηση Κωλέττη του 1844 σύμφωνα με τον οποίο ορίστηκαν 10 Νομοί, διαιρεμένοι σε 49 Επαρχίες και σε Δήμους. Αυτή η διοικητική διαίρεση διατηρήθηκε αμετάβλητη έως το 1887 παρά τις εδαφικές προσαρτήσεις¹⁸⁰ που έγιναν σε αυτό το χρονικό διάστημα και τη μεταπολίτευση του 1864.¹⁸¹

Ο θεσμός του Νομάρχη επανήλθε έχοντας καθήκοντα περιορισμένου αποφασιστικού χαρακτήρα¹⁸² αφού ήταν υποχρεωμένοι να ρωτούν το αρμόδιο υπουργείο πριν ενεργήσουν.

¹⁷⁹ Βλ. σχετικά παρ. 3 του Β.Δ. «Περί διοικητικού Οργανισμού» (ΦΕΚ 28/21-06-1836). Με τριάντα διοικητές που ωστόσο συνέχισαν να είναι εκτελεστικά όργανα της Κεντρικής Διοίκησης και «εις τα άμεσας διαταγάς των υπουργείων, και η αρμοδιότης των θέλει προσδιορισθεί δι' ιδιαίτερου διατάγματος»

¹⁸⁰ Πρόκειται για τις προσαρτήσεις των Επτανήσων με τη συνθήκη που υπογράφηκε στις 17/29 Μαρτίου 1864 ανάμεσα στις τρεις Δυνάμεις, την Αγγλία, τη Γαλλία και τη Ρωσία, και στο ελληνικό Βασίλειο και ήρθαν οριστικά στην ελληνική κυριαρχία στις 21 Μαΐου 1864 και της Θεσσαλίας και τμήματος του Νομού Άρτας, ανατολικά του Αράχθου με τη Συμφωνία της Κωνσταντινούπολης στις 28 Μαρτίου του 1881 ως συνέπεια της Συνθήκης του Βερολίνου (1878) και της Διάσκεψης του Βερολίνου (1880) που είχε ακολουθήσει. Με το Β.Δ. στις 18/12/1864 «Περί εφαρμογής και εν Επτανήσω του περί διοικητικής διαιρέσεως του Κράτους Νόμου» (ΦΕΚ 2 / 13- 1-1865) τα Ιόνια Νησιά αρχικά διαιρέθηκαν σε 4 Νομούς και επτά Επαρχίες (άρθρα 3, 4, 5). Με το Νόμο ΠΜ στις 19-3-1882 «Περί εισαγωγής της ελληνικής νομοθεσίας εις τας άρτι προσαρτηθείσας Θεσσαλικάς και Ηπειρωτικές περιοχάς» (ΦΕΚ 16 / 20-3-1882) με τον οποίο τα νέα εδάφη διαιρέθηκαν σε 3 Νομούς και 12 Επαρχίες (άρθρο 2 & 3)

¹⁸¹ Εξάλλου το 1865 είχε υποβληθεί στη Β' Εθνοσυνέλευση νομοσχέδιο «Περί διοργανισμού των Διοικητικών Αρχών του Κράτους» το οποίο πρότεινε να αυξηθεί ο αριθμός των Νομών και να μετονομαστούν σε Διοικήσεις. Το νομοσχέδιο όμως απορρίφθηκε. Βλ. σχετικά Βασιλής Ανδρονόπουλος, Μίνωας Μαθιουδάκης, *Ελληνική Επανάσταση και αυτοδιοίκηση*. 1984, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 20, σ.102.

¹⁸² Βλ. σχετικά τούτ' άρθρο 21 του Β.Δ. «Περί των καθηκόντων των Νομαρχών και της Υπηρεσίας αυτών» (ΦΕΚ 35 / 29-12-1845) «Οι νομάρχαι υπάγονται μεν εις όλα τα υπουργεία κι οφείλουν να εκτελούν τας διδομένας παρ' αυτών παραγγελίας' καθ' όσον όμως αφορά την υπηρεσίαν των εν γένει υπάγονται ιδιαιτέρως εις το επί των εσωτερικών υπουργείον. Δεν επιτρέπεται εις αυτούς να απομακρύνονται από τον νόμον άνευ προλαβούσης αδείας του υπουργείου τούτου»

Επόμενος σταθμός εξέλιξης είναι το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864 που μνημόνευε το θεσμό της Τ.Α. χωρίς όμως να γίνεται ρητή συνταγματική καθιέρωση του θεσμού.¹⁸³

Το 1875, η Κυβέρνηση του Χαριλάου Τρικούπη παρά το γεγονός ότι συνέταξε τρία νομοσχέδια¹⁸⁴ σχετικά με την Τ.Α. και τα κατέθεσε στο κοινοβούλιο προς ψήφιση ουδέποτε αυτά συζητήθηκαν στη Βουλή.¹⁸⁵ Ο Τρικούπης επιχείρησε για πρώτη φορά να θεσπίσει το δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσβλέποντας τον κύριο ρόλο που θα μπορούσε να διαδραματίσει η Νομαρχιακή Διοίκηση μεταξύ του πρωτοβάθμιου Ο.Τ.Α. και του Κεντρικού Κράτους.¹⁸⁶

Με το πρώτο Σχέδιο Νόμου¹⁸⁷ «Περί Νομαρχιακής Επιτροπής», προβλεπόταν «πραγματική» Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Το 1887 η κυβέρνηση του Χαριλάου Τρικούπη επαναφέρει το Νομοσχέδιο για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και ψηφίζει δυο ακόμα Νόμους οι οποίοι αφορούσαν για πρώτη φορά στην κατάργηση της Επαρχιακής Διοίκησης¹⁸⁸ «Περί μεταρρυθμίσεως του από 5ης Δεκεμβρίου νόμου περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους»¹⁸⁹ (Ν.ΑΦΞΑΦΕΚ Α΄ 216/7-8-1887) και στην εισαγωγή Νομαρχιακής Διοίκησης, δηλαδή Αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού με αυτοδιοικούμενη Περιφέρεια το νομό ο οποίος αποτελούσε Ν.Π.Δ.Δ.¹⁹⁰

¹⁸³ Βλ. σχετικά το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864 ορίζονταν ότι: «Η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας» δηλαδή καθιερώνοντας σε μια διάταξη του με άκρως φιλελεύθερο χαρακτήρα για πρώτη φορά η άμεση εκλογή των δημοτικών αρχών».

¹⁸⁴ Στις 21/10/1875 υποβλήθηκαν στη Βουλή: Περίοδος Ζ΄, Σύνοδος Α΄: ΚΒ 21/10/1875 τρία Σχέδια Νόμου που όμως τελικά δεν συζητήθηκαν: α) «Περί νομαρχιακής επιτροπής», β) «Περί τροποποιήσεως του νόμου περί συστάσεως των δήμων της 27/12/1833» και γ) «Περί Κοινοτήτων».

¹⁸⁵ Βλ. ό.π. Χρήστος Κλειώσης.

¹⁸⁶ Στόχος ήταν η αξιοποίηση της φοροδοτικής ικανότητας μέσω της επιβολής φόρων σε επίπεδο Νομαρχίας. Βλ. σχετικά Ευρυδίκη Μπέσιλα – Βήκα, *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Π. Σάκκουλα, Αθήνα, 1995, σ.73.

¹⁸⁷ Ο Νομός προβλέπονταν ότι θα αποτελούσε Νομικό Πρόσωπο υπό τη διοίκηση ενός αιρετού σώματος τετραετούς θητείας, της νομαρχιακής επιτροπής, η οποία θα είχε αποφασιστικές αρμοδιότητες σχετικά με τα τοπικά ζητήματα. Βλ. σχετικά Βασίλης Ανδρονόπουλος, Μίνωας Μαθιουδάκης, *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 1988, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, σ.81-83 & 102.

¹⁸⁸ Τροποποιήθηκε το περιφερειακό διοικητικό σύστημα του 1845 με την κατάργηση της Επαρχίας ως διοικητικής Περιφέρειας και διατηρήθηκε η διαίρεση σε Νομούς και Δήμους. Βλ. σχετικά Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 1987, σ. 117-120

¹⁸⁹ Η ρύθμιση αυτή ίσχυσε έως το 1891 οπότε και με το Ν. ΑΠΟΓ. 1/05/1891 «Περί καταργήσεως του νόμου ΑΦΞΑ περί μεταρρυθμίσεως του από Δεκεμβρίου 1845 νόμου περί διαιρέσεως των Νομαρχιακών και Επαρχιακών Αρχών και περί τροποποιήσεως του Νόμου τούτου» (ΦΕΚΑ΄ 122/2-5-1891) τέθηκαν πάλι σε ισχύ οι διατάξεις του νόμου Κ.Ε για τις επαρχίες οι οποίες καταργήθηκαν πάλι το 1892 με το Νόμο ΒΚΖ «Περί μεταρρυθμίσεως του από 5 Δεκεμβρίου νόμου περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους» (ΦΕΚΑ΄ 240/ 2-7-1892).

¹⁹⁰ Το Νομαρχιακό Συμβούλιο ορίστηκε ως το όργανο διοικήσεως του Νομικού Προσώπου, εκλέγονταν από τους κατοίκους του Νομού κάθε τέσσερα χρόνια, είχε γνωμοδοτικές, εποπτικές και όχι

(Ν. ΑΦΝΣΤΦΕΚ Α΄ 202/ 28-7-1887 «Περί νομαρχιακών Συμβουλίων»). Ανώτατο όργανο της Κεντρικής Διοίκησης¹⁹¹ που ασκούσε την εποπτεία του κράτους στο αυτοδιοικούμενο Νομικό Πρόσωπο του νομού παρέμεινε ο Νομάρχης. Ωστόσο ο Ν. ΑΦΝΣΤ/1887 εξαιτίας της έλλειψης πόρων, των περιορισμένων αρμοδιοτήτων και της απροθυμίας συνεργασίας των τοπικών παραδοσιακών αξιωματούχων στο νέο θεσμό στην ουσία δεν εφαρμόστηκε.

Τα Επαρχιακά Συμβούλια με αρμοδιότητες που περιορίζονταν στο να αποφασίζουν για τον αριθμό των δημοτικών σχολείων κάθε Δήμου και για τον τόπο που πρέπει αυτά να ιδρυθούν καθώς και για το ποιές δημοτικές ή επαρχιακές οδοί πρέπει να μελετηθούν, να χαραχθούν και να κατασκευαστούν μέσα στο έτος τελικά καταργήθηκαν το 1900 ως «*θεσμός εντελώς άχρηστος*».¹⁹²

Μετά τον ελληνοτουρκικό πόλεμο ακολούθησε προσπάθεια αναδιοργάνωσης της χώρας η οποία επηρέασε και την περιφερειακή οργάνωση.¹⁹³ Ακολούθησε το Σύνταγμα του 1911 όπου στο άρθρο 105 δεν περιλαμβάνονταν πλέον η φράση «*η εκλογή των δημοτικών Αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής διασφαιριδίων ψηφοφορίας*» που αναφέρονταν στο Σύνταγμα του 1864. Επιπλέον στο αναθεωρημένο Σύνταγμα επαναλαμβάνονταν τα περί καθολικότητας της ψήφου για την ανάδειξη των δημοτικών Αρχών θεσπίζοντας έτσι με αυξημένη τυπική δύναμη την αρχή της καθολικότητας της ψηφοφορίας στις δημαϊρεσίες με κυρίαρχα στοιχεία την αμεσότητα της εκλογής, τη μυστικότητα και τη χρήση του σφαιριδίου να εναποτίθενται στην πρόθεση του Νομοθέτη ακόμη και αν η διάθεσή του ήταν η κατάργηση της σχετικής διάταξης.¹⁹⁴

αποφασιστικές αρμοδιότητες, ενώ επιτροπή από μέλη του ονομαζόμενη ως Νομαρχιακή Επιτροπή, θα ασκούσε την καθημερινή διοίκηση δημιουργώντας μια σχέση αμφίδρομης επικοινωνίας ανάμεσα στη Διοίκηση και την τοπική κοινωνία διευρύνοντας την έννοια του πολίτη και τον ρόλο του στην πολιτική ζωή του τόπου. Βλ. σχετικά Καίτη Αρώνη - Τσίχλη, Λύντια Τρίχα, *Ο Χαρίλαος Τρικούπης και η εποχή του*, Παπαζήση, Αθήνα, 2000, σ. 241.

¹⁹¹Βλ. σχετικά Μαρία Βενετσανοπούλου, *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Σάκκουλας, Αθήνα, 2002, σ.176-177.

¹⁹²Το 1891 καταργήθηκε ο θεσμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων από την κυβέρνηση Δεληγιάννη με το Ν. ΑΩΟΖ/1891 «περί καταργήσεως των περί νομαρχιακών συμβουλίων νόμων» (ΦΕΚ Α΄3/ 2-1-1891) και επανήλθε ο θεσμός των Επαρχιακών Συμβουλίων (Ν. Α3ΝΣ/1891 ΦΕΚ Α΄97/ 4-4-1891 «Περί Επαρχιακών Συμβουλίων») που είχαν καταργηθεί το 1887. Βλ. σχετικά Βασίλης Ανδρονόπουλος, Μίνωας Μαθιουδάκης, *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 1988, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, σ.111.

¹⁹³ Στην προσπάθεια αυτή εντάσσεται ο Ν. ΒΧΔ στις 6/7/1899 «Περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους» (ΦΕΚ Α΄136/8-7-1899) με τον οποίο οι Νομοί της χώρας αυξήθηκαν σε 26 από 16, αριθμός ο οποίος επανήλθε με το Ν. ΓΥΛΔ στις 16/11/1909 «Περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους» (ΦΕΚ Α΄ 282/ 4- 12-1909).

¹⁹⁴Βλ. ό.π Ευρυδίκη Μπέσιλα – Βήκα, 2007, σ.207.

Σταθμό στην εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτέλεσε ο Νόμος ΔΝΖ' «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» (Ν. 4057/1912 ΦΕΚ Α' 58 14/2/1912) ο οποίος διακρίνει¹⁹⁵ - χρησιμοποιώντας ως κριτήρια το βαθμό οργάνωσης και λειτουργίας- τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. σε αστικούς (Δήμοι) και αγροτικούς (Κοινότητες).¹⁹⁶ Αποτέλεσμα ήταν να προκύψουν περίπου 6.000 κοινότητες άμεσα εξαρτημένες από την κρατική επιχορήγηση άρα μόνιμα εξαρτημένες από την Κεντρική Διοίκηση.¹⁹⁷ Πρόκειται για αριθμό Κοινοτήτων ιδιαίτερα μεγάλο αν λάβει κανείς υπόψη του ότι τόσες Κοινότητες είχε η Ελλάδα το 1997, έτος εφαρμογής του «Σχεδίου Καποδίστρια», με τελείως διαφορετικά μεγέθη ως προς τον πληθυσμό και την έκτασή της.

Η πλήρης κατοχύρωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έγινε ουσιαστικά με το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927 το οποίο όμως καταργήθηκε το 1935 από την Ε' Εθνική Συνέλευση η οποία επανέφερε σχετικά το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864/1911 επαναλαμβάνοντας μόνον την καθολικότητα της ψηφοφορίας για την εκλογή των δημοτικών Αρχών αφήνοντας ουσιαστικά από το 1935 έως το 1951, τη χώρα μας σχεδόν χωρίς συνταγματική κατοχύρωση ως προς το θεσμό της Τ.Α. Η διάταξη πάντως του Συντάγματος του 1927¹⁹⁸ επηρεασμένη από τις μεταρρυθμίσεις που είχαν γίνει στα δυτικοευρωπαϊκά κράτη θεωρείται σύμφωνα με πολλούς μελετητές ότι το καλύτερο μπορούσε να γίνει.

Στο άρθρο 99 του Συντάγματος του 1952 καθιερώνεται ρητά η Τ.Α. ως βασικός θεσμός διοικητικής οργάνωσης χωρίς όμως να καθοριστεί λεπτομερώς σε

¹⁹⁵Βλ. σχετικά άρθρα 1 και 2 του ΔΝΖ «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων» (Ν. 4057/1912 ΦΕΚ Α' 58/ 14-2-1912) ως ακολούθως: Σύμφωνα με το άρθρο 1 οι πρωτεύουσες των Νομών ή οι πόλεις με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων ορίζονταν απευθείας ως Δήμοι και με το άρθρο 2 ως Κοινότητες ορίστηκαν οι μόνιμοι συνοικισμοί με τουλάχιστον 300 κατοίκους και σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης ή ήταν έδρες παλαιότερων Δήμων. Επιπλέον δυνατότητα να γίνουν Κοινότητες είχαν και συνοικισμοί με πληθυσμό λιγότερο των 300 κατοίκων αν είχαν σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης και ζητούσε την ανακήρυξη σε Κοινότητα το ήμισυ των εκλογέων κατοίκων.

¹⁹⁶Βλ. σχετικά Ευρυδίκη Μπεσίλα-Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλα, Αθήνα Θεσσαλονίκη, 2007, σ. 200. Επίσης σημειώνουμε ότι αναφορά είχε γίνει και στο άρθρο 6 του νόμου της 27ης Δεκεμβρίου 1833 για τις Κοινότητες που αποτελούσαν την εξέλιξη των χωριών με δική τους περιουσία την οποία θα διαχειρίζονταν και στη συνέχεια ανεξάρτητα από τη Δημοτική Αρχή.

¹⁹⁷Άρα για πρώτη φορά με κριτήρια τη σύνθεση του πληθυσμού, τις οικονομικές δυνατότητες, τις δυνατότητες ανάπτυξης των Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κρίνονταν αναγκαία η ίδρυση μικρότερων οργανισμών. Βλ. σχετικά Κατερίνα Τσακίρη, *Δήμοι και Κοινότητες*, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα, Τελική Εργασία, 2010, σ.11.

¹⁹⁸Βλ. Ματούλα Τομαρά- Σιδέρη, *Η Ελληνική Τ.Α., Δοκίμια*, Παπαζήση, Αθήνα, 1999. Επίσης για πρώτη φορά πλήρης κατοχύρωση του θεσμού γίνεται στο άρθρο 104 του Συντάγματος της 30μελούς Συνταγματικής Επιτροπής του 1925 κατά το πρότυπο του Συντάγματος του 1921 στην Πολωνία και στη συνέχεια περιελήφθησαν στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927. Βλ. ό.π. Θεοχάρης Κάππας, σ.28.

αντίθεση με το Σύνταγμα του 1927,¹⁹⁹ αφήνοντας δε στη διακριτική ευχέρεια του κοινού Νομοθέτη να καθορίσει την οργάνωση και λειτουργία του διοικητικού συστήματος που ίσχυε. Χαρακτηριστικά αναφέρεται: «*Η διοικητική οργάνωσις του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας*».

Συνέπεια της Συνταγματικής μεταρρύθμισης του 1952 ήταν το 1954 να ψηφιστεί το Ν.Δ 2888/1954 (ΦΕΚ Α' 139/ 1-7-1954) «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος». Με το νέο Δημοτικό Κώδικα παρά το γεγονός ότι εξασφαλίστηκε μεγαλύτερη αυτοτέλεια στους Δήμους και στις Κοινότητες, ουσιαστικά η δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρέμεινε και πάλι αμετάβλητη, όπως είχε διαμορφωθεί με το Νόμο ΔΝΖ', από τον οποίο διαφοροποιήθηκε κυρίως ανεβάζοντας το όριο των 300 κατοίκων - ως ελάχιστο όριο πληθυσμού των Κοινοτήτων - σε 500.²⁰⁰

Τέλος το «Σύνταγμα της Δικτατορίας», το 1968, περιελάμβανε διατάξεις σχετικά με την Τ.Α., οι οποίες ήταν φυσικό να παραμείνουν ανενεργές στο βαθμό που στο άρθρο 121, παρ. 3 και παρ. 8 αναιρούνταν το βασικότερο στοιχείο της Τ.Α. δηλαδή το αιρετό των Αρχών της.

3.2 Η χρονική περίοδος από το 1974 έως σήμερα

Η τομή για την Τ.Α.επέρχεται με την καθιέρωσή του ρόλου της με σαφήνεια και ακρίβεια στο Σύνταγμα του 1975²⁰¹ στο οποίο παρά το γεγονός ότι παρατηρούνται άτολμες διατάξεις και μια σχετική αυτοσυγκράτηση ωστόσο είναι ανοικτές σε μελλοντικές μεταρρυθμίσεις για μια δημοκρατική δυναμική της Τ.Α.²⁰²

Από το 1974 και για την επόμενη δεκαπενταετία ξεκινάει μια περίοδος διακομματικής «ιδεολογίας εκδημοκρατισμού»,²⁰³ με στόχο την απαγκίστρωση από τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό του μεταπολεμικού— μετεμφυλιακού κράτους (1950 έως 1974).

¹⁹⁹ Βλ. σχετικά Μιχάλης Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα, 1966, σ.173.

²⁰⁰ Βλ. σχετικά άρθρο 2 του Ν.Δ. 2888/1954 (ΦΕΚ Α' 139/ 1-7-1954) «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος».

²⁰¹ Το Σύνταγμα του 1975 έχει αναθεωρηθεί τα έτη 1986, 2001, 2008 και 2011.

²⁰² Βλ., σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός, *Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της ανταγωνιστικής συναλληλίας*; Αθήνα, 2000, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, σ.23.

²⁰³ Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Δομή και λειτουργία των Δήμων στην Ελλάδα. Μια Επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης*, Έκδοση του Γραφείου Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης, Βερολίνο, 2014, σ.5

Με το πρώτο άρθρο της πρώτης Συντακτικής Πράξης²⁰⁴ της 1^{ης} Αυγούστου 1974 γνωστή και ως «Καταστατική Συντακτική Πράξη», επανήλθε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952, που είχε καταλύσει το πραξικόπημα της 21^{ης} Απριλίου 1967, με εξαίρεση τις διατάξεις που όριζαν τη μορφή του πολιτεύματος ως βασιλευόμενης δημοκρατίας. Επιπλέον με το Ν. 180/1975 (ΦΕΚ Α' 207 / 29-09-1975) «Περί επαναφοράς εν ισχύ των διατάξεων του δια του Ν.Δ. 2888/1954 κυρωθέντος Δ.Κ.Κ. όπως τροποποιήθηκαν, συμπληρώθηκαν και αντικαταστάθηκαν μέχρι της 20-04-1967, συμπληρώσεως ενίων διατάξεων αυτού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων» επανήλθαν οι διατάξεις του Ν.2888/1954 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος».

Στο άρθρο 101, παρ.1 του Συντάγματος του 1975 ορίζεται ότι η κρατική διοίκηση οργανώνεται με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα. Στο άρθρο 102, παρ. 1 ορίζεται ο πρώτος βαθμός Τ.Α. αποτελούμενος από Δήμους και Κοινότητες ενώ στη παρ. 4 του ίδιου άρθρου προβλέπεται η δυνατότητα λειτουργίας και δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι διατάξεις του Συντάγματος του 1975 που αφορούν στην λειτουργία της σε σύγκριση με εκείνες του 1927²⁰⁵ είναι περισσότερο σαφείς καθώς αποσαφηνίζεται πλήρως η δομή της Τ.Α.

Στα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης η Τ.Α. παρά το γεγονός ότι διοικητικά και οικονομικά υφίστατο τις συνέπειες ενός υπέρμετρου κρατικού συγκεντρωτισμού βρισκόταν στο προσκήνιο των πολιτικών ανακατατάξεων σε μια εποχή έντονης κομματικοποίησης της πολιτικής ζωής του τόπου. Αποτέλεσμα ήταν να γίνει συχνά πεδίο όπου αναπτύχθηκε η κομματική αντιπαράθεση σε ένα έντονα πολιτικό περιβάλλον με το ΠΑ.ΣΟ.Κ να είναι ο μεγάλος κερδισμένος αφού κατάφερε να ενσωματώσει την επίσημη ιδεολογία του στην Τ.Α.²⁰⁶

Το 1980 ακολουθούν τρία εκσυγχρονιστικά για την εποχή διατάγματα: ο Ν. 1080/1980²⁰⁷ «Περί τροποποίησης και συμπληρώσεως διατάξεων τινών της περί των

²⁰⁴ Βλ. σχετικά Γεώργιος Κασσιμάτης, *Η μετάβαση στη Δημοκρατία και το Σύνταγμα του 1975*, Αθήνα, 2017. Ανακτήθηκε από: <https://www.constitutionalism.gr/1811-i-metabasi-sti-dimokratia-kai-to-syntagma-toy-1975/> (πρόσβαση στις 12/03/2018).

²⁰⁵ Βλ. σχετικά *Δομή και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 2007. Ανακτήθηκε από: www.Civilitas.gr (πρόσβαση στις 12/03/2018).

²⁰⁶ Βλ. σχετικά Νικόλαος Λιοναράκης, *ΠΑ.ΣΟ.Κ και Τοπική Αυτοδιοίκηση 1974-81. Μια πορεία με ιδιαιτερότητες και μια ιδιαιτερότητα στην πορεία*, Αθήνα, 1984, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 5, σ.86.

²⁰⁷ Βλ. σχετικά Ν. 1080/1980 (ΦΕΚ Α' 246/22-10-1980). «Περί τροποποίησης και συμπληρώσεως διατάξεων τινών της περί των προσόδων των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων» Βλ. σχετικά Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Δημοσιονομική και πολιτικό-διοικητική αυτονομία ή οι επιλογές του Ν. 1080/1980*, Αθήνα, 1981, *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, σ.67.

προσόδων των οργανισμών της Τ.Α. νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων», ο Ν.1065/1980 (ΦΕΚΑ΄ 168/24-7-1980) «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» και ο Ν. 1069/1980 (ΦΕΚΑ΄ 191/1980) «περί κινήτρων για την ίδρυση επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως» για τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως (Δ.Ε.Υ.Α.).²⁰⁸

Σε ακολουθία με τις παραπάνω διατάξεις είναι ο Ν.1065/1980 (ΦΕΚ Α΄ 168/24-7-1980) «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» καθώς στο άρθρο 1 επαναλαμβάνεται η διάταξη της παρ.1 του άρθρου 102 του Συντάγματος του 1975, σύμφωνα με την οποία την πρώτη βαθμίδα της Τ.Α. αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Η επέκταση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. παρατηρείται αρχικά στο νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980 και συγκεκριμένα στα άρθρα 23 και 24 σύμφωνα με τα οποία προστίθενται αποκλειστικές αρμοδιότητες που ασκούνται από τους Ο.Τ.Α. και αναφέρονται συντρέχουσες αρμοδιότητες²⁰⁹ π.χ. παιδικοί βρεφικοί και υγειονομικοί σταθμοί, εργατικές κατοικίες, κέντρα πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών, προστασία του περιβάλλοντος, τουριστική ανάπτυξη.

Πιο αναλυτικά στο άρθρο 22 του Ν.1065/1980 όλες οι τοπικές υποθέσεις αποτελούν αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. σε αντίθεση με το άρθρο 20 του προηγούμενου Δημοτικού Κώδικα, Ν. 2888/1954 (ΦΕΚΑ΄ 139/ 1-7-1954) όπου στην αρμοδιότητα των Δήμων άνηκε μεν η αρμοδιότητα των τοπικών υποθέσεων όχι όμως όλων των τοπικών υποθέσεων τις οποίες και κατονομάζει αναλυτικά στο αμέσως επόμενο άρθρο 21. Πρόθεση του Νομοθέτη ήταν στο νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα να τεθούν εκείνοι οι όροι που δεν θα επιτρέψουν στην Κεντρική Διοίκηση να σφετεριστεί τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.²¹⁰

Στο άρθρο 23 δε αναφέρεται μια σειρά αρμοδιοτήτων η διαχείριση των οποίων είναι αποκλειστικότητα των Ο.Τ.Α. – υπό την έννοια ότι δεν ασκούνται από άλλα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης –μεταξύ των οποίων αρμοδιότητες που δεν αναφέρονταν στον Ν. 2888/1954 όπως η αστική συγκοινωνία, η κατασκευή και η

²⁰⁸Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός; Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς. Στο Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας (επιμ.), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σ. 183.

²⁰⁹Βλ. ό.π. Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, 1998, σ. 211.

²¹⁰Βλ. σχετικά Μαρία Γαρατζιώτη, *Οδοιπορικό αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α βαθμού από τη σύνταξη του πρώτου ΔΚΚ μέχρι σήμερα. Συγκρίσεις – Συμπεράσματα*, Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας. Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Καλαμάτα, 2005, Πτυχιακή Εργασία, σ.11

συντήρηση δημοτικών ή κοινοτικών αθλητικών εγκαταστάσεων, κέντρων νεότητας και παιδικών χαρών και η τοποθέτηση και η λειτουργία μετρητών ή εγκαταστάσεων αναγκαίων για τη ρύθμιση της στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους.

Ως Όργανα Διοίκησης της Κοινότητας που θα πρέπει να έχει τουλάχιστον 1.000 κατοίκους ορίζονται στο άρθρο 28 το Κοινοτικό Συμβούλιο και ο Πρόεδρος. Στο άρθρο 29 ως Όργανα Διοίκησης των Δήμων ορίζονται το Δημοτικό Συμβούλιο, η Δημαρχιακή Επιτροπή και ο Δήμαρχος.

Τέλος στο άρθρο 110 εισάγεται μια σημαντική «καινοτομία» σύμφωνα με την οποία οι δήμοι με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων διαιρούνται σε διαμερίσματα των οποίων ο αριθμός και τα όρια καθορίζονταν με διάταγμα και με γνώμονα την καλύτερη εξυπηρέτηση των δημοτών. Στο ίδιο δε άρθρο καθορίστηκε ο αριθμός των διαμερισμάτων για τις τρεις μεγαλύτερες πόλεις. Έτσι ο αριθμός αυτός κυμάνθηκε από πέντε έως επτά διαμερίσματα για την Αθήνα και από τρία έως πέντε για τη Θεσσαλονίκη και τον Πειραιά.

Τον Ν.1065/1980 συμπλήρωσε το Π.Δ. 76/1985 (ΦΕΚ Α' 27/1-3-1985) «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν». Με τη νέα κωδικοποίηση του Δ.Κ.Κ. προβλέφθηκαν μια σειρά νέων αρμοδιοτήτων για τους Ο.Τ.Α.²¹¹ οι οποίες συνοδεύτηκαν από την πρόβλεψη των αναγκαίων πόρων.

Η ανάληψη της εξουσίας από το ΠΑ.ΣΟ.Κ είχε δώσει ιδιαίτερη βαρύτητα στην ενίσχυση του πολιτικού-συμμετοχικού στοιχείου κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων²¹² με έμφαση στην «αναπτυξιακή αποστολή» των Ο.Τ.Α. μέσω ευνοϊκών ρυθμίσεων όπως ο Ν. 1416/1984(ΦΕΚΑ' 18/21-02-1984) «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» με αποτέλεσμα να

²¹¹Οι νέες αρμοδιότητες προέρχονταν κυρίως από τον Ν. 1416/1984(ΦΕΚ Α' 18/21-2-1984) «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» και αφορούσαν μεταξύ άλλων στην επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών και σχολικών κτιρίων, στον προσδιορισμό χώρων στάθμευσης και στην κατασκευή και εκμετάλλευση κατασκηνοτικών κέντρων και κέντρων χειμερινού τουρισμού. Επίσης πολύ σημαντική ήταν ότι προβλέπονταν η δυνατότητα να μεταβιβάζονται στους Ο.Τ.Α. αρμοδιότητες που αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα είτε από την Κεντρική Διοίκηση π.χ. υπουργούς είτε από την Τοπική Αυτοδιοίκηση β' βαθμού π.χ. Νομάρχες. Τέλος πολύ σημαντική ήταν η παροχή δυνατότητας να συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. Προγραμματικές Συμβάσεις με τους Φορείς της παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256 /1982. Βλ. ό.π. Μαρία Γαρατζιώτη, σ. 81-83.

²¹²Βλ. σχετικά Καλλιόπη Σπανού, ΠΑ.ΣΟ.Κ και Δημόσια Διοίκηση. Η δύσκολη μαθητεία. Στο Μιχάλη Σπουρδαλάκης (επιμ.), ΠΑ.ΣΟ.Κ. Κόμμα, κράτος, κοινωνία, Πατάκη, Αθήνα, 1998, σ. 175.

οδηγηθούμε μέσα σε ένα έτος στο διπλασιασμό του αριθμού των Δημοτικών Επιχειρήσεων. Επίσης στον ίδιο νόμο εισάγεται η έννοια της Προγραμματικής Σύμβασης που διευκόλυνε την συνεργασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με άλλους δημόσιους φορείς.

Στα μέσα της δεκαετίας του '80, δύο ακόμα μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, ο Ν. 1416/84 και ο Ν. 1622/86,²¹³ προωθούν τις εθελοντικές συνενώσεις παρέχοντας γενναία οικονομικά και πολιτικά κίνητρα στους Ο.Τ.Α. Οι προσπάθειες αυτές σε συνδυασμό με τη δημιουργία ισχυρών συνδέσμων «πολλαπλών σκοπών» αποτελούν τον τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων που επέφερε ο κατακερματισμός της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, με απογοητευτικά ωστόσο αποτελέσματα.²¹⁴

Ακολούθησε η ψήφιση νέου Δ.Κ.Κ. το 1989, του Π.Δ. 323/1989 (ΦΕΚΑ' 146/1-6-1989) «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο Δημοτικός Κώδικας » και «Κοινοτικού Κώδικα των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν» ο οποίος εκχώρησε επιπλέον αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. Ιδιαίτερα η μνεία θα πρέπει να γίνει στο άρθρο 30 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 44 του Ν 2218/94 σύμφωνα με το οποίο παρέχονταν ειδική εξουσιοδότηση προς τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια για έκδοση δημοτικών ή κοινοτικών διατάξεων σχετικά με αρμοδιότητες όπως: α) τη ρύθμιση της λειτουργίας και χρήσης των δημοτικών ή κοινοτικών αγορών, των αλσών και κήπων, των αθλητικών εγκαταστάσεων των κέντρων νεότητας κ.ά., β) τη ρύθμιση της κυκλοφορίας και της στάθμευσης οχημάτων, γ) την καθαριότητα, δ) την ηχορύπανση, δ) τους όρους λειτουργίας των θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, καθώς και ε) τον καθορισμό περιπτώσεων επιβολής προστίμων και του ύψους αυτών.

Στα χρόνια που ακολουθούν η ανάγκη για απορρόφηση των Ευρωπαϊκών κονδυλίων, η εισαγωγή των Κ.Α.Π. το 1989 και η καθιέρωση ανταποδοτικών τελών και εισφορών²¹⁵ οδηγεί στην εκτίναξη του συνολικού αριθμού των διάφορων δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων σε περισσότερες από 800 το 1998 και

²¹³ Βλ. σχετικά Ν.1622/1986 (ΦΕΚ Α' 92/14-7-1986) «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη – Δημοκρατικός Προγραμματισμός».

²¹⁴ Βλ. σχετικά Δημήτριος Κατσούλης, *Η κατάργηση των Κοινοτήτων και το Σύνταγμα*, ΕΛΛΑ, Αθήνα, 1989, σ. 494.

²¹⁵ Βλ. σχετικά Νικόλαος Τάτσος, *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*, Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός, Αθήνα, 1999, σ. 67 .

στην εντυπωσιακή αύξηση²¹⁶ των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων από 24.429 το 1981 σε 60.000 άτομα περίπου το 1998.

Στις 24/5/1994 ψηφίσθηκε ο Ν. 2218 (ΦΕΚ Α' 90/13-6-1994) «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις» με στόχους – όπως περιγράφονται στην αιτιολογική έκθεση - τη θεσμοθέτηση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης και την ισχυροποίηση της περιφερειακής δομής της Κρατικής Διοίκησης. Ουσιαστική μεταβολή του καθεστώτος διοίκησης στους νομούς σε πολιτικό επίπεδο αποτέλεσε το γεγονός της κατάργησης του θεσμού του νομάρχη, ως κρατικού οργάνου με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού χαρακτήρα να ανήκει πλέον στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση «οι υποθέσεις αυτές θα αντιμετωπίζονται από άμεσα εκλεγμένα όργανα από τους δημότες των δήμων και των Κοινοτήτων κάθε νομού, το νομαρχιακό συμβούλιο και τον πρόεδρο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (αιρετό Νομάρχη)».

Επιπλέον δε θεσμοθετείται αυτοδιοικητικό σύστημα με τις Περιφέρειες, που ήδη άρχισαν να λειτουργούν από το 1987 με τον ιδρυτικό νόμο 1622/1986²¹⁷ να εξακολουθούν να έχουν ως κυρίαρχα στοιχεία το σχεδιασμό, το προγραμματισμό και το συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι οι Ν. 2218/1994²¹⁸ και Ν. 2240/1994²¹⁹ αποτελούν σημαντικούς σταθμούς στην Τ.Α. β' βαθμού καθώς καταργούν τις κρατικές Νομαρχίες και τις αντικαθιστούν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Αυτό το γεγονός έχει σημασία για δύο λόγους:²²⁰ α) Οι Ο.Τ.Α. α' βαθμού εποπτεύονται πλέον από τις Περιφέρειες και όχι από την Νομαρχία που παύει να είναι βαθμίδα αποκέντρωσης αλλά δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης άρα

²¹⁶ Βλ. σχετικά Τάσος Σαπουνάκης, 1984-1998. Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 1998, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, 2, σ. 122.

²¹⁷ Με το Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση – περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός». Εισάγεται ο θεσμός της Περιφέρειας ενώ σε εφαρμογή του άρθρου 61 του Ν. 1622/1986 εξεδόθη το υπ' αριθμόν 51 Π.Δ. της 6/3/1987 με το οποίο η χώρα διαιρέθηκε σε 13 Περιφέρειες.

²¹⁸ Άλλη μια πολύ σημαντική προσπάθεια για την αναβάθμιση το ρόλου των Περιφερειών έγινε το 1994 και συνδέθηκε με τη θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, με το Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90/13-6-1994). «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης - Τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις».

²¹⁹ Βλ. σχετικά Ν. 2240/2001 (ΦΕΚ Α' 153/16-9-1994). «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

²²⁰ Βλ. ό.π. Θεοχάρης Κάππας, σ. 30.

ανεξάρτητη και σε θέση μη ανώτερη ιεραρχικά σε σχέση με τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού και β) αναδιοργανώνεται ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού με την καθιέρωση των Συμβουλίων Περιχής.

Ωστόσο θα πρέπει να επισημάνουμε ότι ως θεσμός η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν υποστηρίχθηκε και δεν αντιμετωπίστηκε με τη δέουσα σημασία είτε ως προς το λειτουργικό είτε ως προς το οικονομικό περιεχόμενο, στοιχείο απαραίτητο για την επιβίωση του θεσμού με αποτέλεσμα να αποτελέσουν ένα αναχρονιστικό οργανωτικό σχήμα²²¹ που κληρονόμησε τα προβλήματα της κρατικής Νομαρχίας²²² και δεν επέτρεψε την ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας και την προσαρμογή των κεντρικών πολιτικών στις τοπικές συνθήκες. Η πλήρης εξάρτησή τους από την κεντρική εξουσία διευκόλυνε τη δημιουργία και τη διατήρηση των πελατειακών δικτύων, που αποτελούν παραδοσιακό μηχανισμό πολιτικής ενσωμάτωσης στην Ελλάδα.²²³

Με το Ν.2503/1997(ΦΕΚΑ'107/30-5-1997) «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τ.Α. και άλλες διατάξεις» οργανώθηκε και στελεχώθηκε η Περιφέρεια ως ενιαία διοικητική μονάδα.

Με τον Ν. 2503/1997²²⁴ ο Νομοθέτης παρείχε εξουσιοδότηση στους κατά περίπτωση αρμόδιους Υπουργούς, οι οποίοι μαζί με τον Υπουργό ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., θα πρότειναν, μετά από σχετική εισήγηση Ειδικής Επιτροπής, την έκδοση των απαιτούμενων Π.Δ. για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες. Τα Υπουργεία, όμως, χαρακτήριζαν ως «επιτελικές» όλες τις σημαντικές αρμοδιότητες που ασκούσαν οι κεντρικές τους υπηρεσίες και αρνήθηκαν να τις μεταβιβάσουν στις Περιφέρειες. Επίσης επιχειρήθηκε η συνένωση των λειτουργιών των Δήμων και Κοινοτήτων μέσα από την αναγκαστική διακοινοτική συνεργασία με την δημιουργία συνδέσμων με συγκοινωνιακά, πληθυσμιακά, δημογραφικά, γεωγραφικά, οικονομικά, κοινωνικά, πολιτιστικά και οικιστικά κριτήρια σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 3 του Συντάγματος

²²¹ Βλ. σχετικά Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου, *Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα*, 1996, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7, σ. 124-153

²²² Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, Γιάννης Τασόπουλος (επιμ.) *Η κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ Περιφερειακής Διοίκησης και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Σε αναζήτηση της κατάλληλης τομής*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 2000.

²²³ Για το πελατειακό σύστημα και το λαϊκισμό ως μηχανισμούς πολιτικής ενσωμάτωσης σε ημι-περιφερειακά κράτη Βλ. σχετικά Nickolaos Mouzelis, *Politics in the Semi - Periphery: Early Parliament arism and Late Industrial ization in the Balkans and Latin America*, MacMillan, Λονδίνο, 1986.

²²⁴ Βλ. σχετικά Γιώργος Πετράκος, Γιάννης Ψυχάρης, *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα.*, Κριτική, Αθήνα, 2004, σ. 253-258.

που ονομάστηκαν πλέον Συμβούλια Περιοχίτζα οποία με Νόμο ανέλαβαν υποχρεωτικά αρμοδιότητες άμεσα συνδεδεμένες με το διαδημοτικό προγραμματισμό της ανάπτυξης, την εκτέλεση των αντίστοιχων έργων και τη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων από τα προγράμματα δημόσιων επενδύσεων και τα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στα πλαίσια του νέου Νόμου εντάχθηκε ένα ολοκληρωμένο εξαετές πρόγραμμα ενίσχυσης της Αυτοδιοίκησης, για την περίοδο 1994 – 1999 το οποίο περιελάμβανε μια σειρά από ενέργειες όπως: τη διαμόρφωση του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και την ενίσχυση της Περιφέρειας, την τεχνική, επιστημονική και συμβουλευτική υποστήριξη των νέων θεσμών, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού μέσω συνεχούς κατάρτισης, την οικονομική ενίσχυση των νέων θεσμών, όχι μόνον με θεσμοθετημένους πόρους αλλά και με χρηματοδοτικά προγράμματα και τέλος την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των πολιτών με κατάλληλα προγράμματα δημοσιότητας.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι ο Ν.2503/1997 εισήγαγε μια σειρά από καινοτομίες²²⁵ καθιστώντας τις Περιφέρειες ως φορείς σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού ώστε να απαλλαγεί η Κεντρική Διοίκηση από αρμοδιότητες εκτελεστικού χαρακτήρα και να ασκεί έναν πιο επιτελικό ρόλο. Με το Ν. 2503/1997²²⁶ ο θεσμός της Περιφέρειας - ο οποίος αρχικά είχε εισαχθεί με τον Ν. 1622/1986 – αναβαθμίστηκε σε βαθμίδα αποκέντρωσης του κράτους αποκτώντας οργανωτική και εδαφική έννοια, αναλαμβάνοντας το μεγαλύτερο όγκο των κρατικών αρμοδιοτήτων διαχειριστικά και εκτελεστικά με τα Υπουργεία να ασκούν αρμοδιότητες επιτελικού κυρίως χαρακτήρα. Η εισαγωγή της Περιφέρειας ως νέου διοικητικού επιπέδου συνδέονταν άμεσα με την Ευρωπαϊκή Κοινότητα²²⁷ καθώς ήδη από το 1985 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα χρηματοδοτούσε τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.)²²⁸ κατά

²²⁵ Βλ. σχετικά Δημήτριος Παπαδημητρόπουλος, *Η Αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης* (Ν. 2503/97), Αθήνα, 1998, *Διοικητική Ενημέρωση*, 10, σ.108.

²²⁶ Βλ. σχετικά Ν.2503/1997 (ΦΕΚΑ' 107/ 30-5-1997) «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

²²⁷ Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Αποκέντρωση αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση*, Αθήνα, 2001, *ΕΔΔΔ*, 2, σ.230.

²²⁸ Πριν καν γίνει η γνωστή αρχή σε όλους με τα πολυσυζητημένα Πακέτα Ντελόρ η χώρα μας είχε λάβει 1,2 δις ΕΚΙΟΥ την τριετία 1985-1987 για τα Μ.Ο.Π. ώστε να επέλθει ισορροπία στην Ευρώπη εξαιτίας της πολύ πιο ισχυρής οικονομικής κατάστασης που παρουσίαζαν οι χώρες του Βορρά. Το

βάση Περιφερειακά Προγράμματα. Ως εκ τούτου η Ελλάδα έπρεπε να διαμορφώσει περιφερειακές δομές για την αξιοποίηση πόρων από την Κοινότητα σε συνδυασμό με την οργανωτική αδυναμία των τότε Νομαρχιών στη διαχείριση των Μ.Ο.Π. Δηλαδή η Περιφέρεια ανέλαβε το μεγαλύτερο μέρος του ρόλου της κρατικής Νομαρχίας.

Είχε προηγηθεί το 1995 νέα Κωδικοποίηση διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» που αφορούσαν κυρίως την Τ.Α. α' βαθμού με το Π.Δ. 410/1995 (ΦΕΚΑ' 231/14-11-1995) «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο Νόμου με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα».

Το έτος 1997 αποτελεί σταθμό στην ιστορία της Πρωτοβάθμιας Τ.Α. καθώς τίθεται σε εφαρμογή ο Ν.2539/1997 «Περί συγκροτήσεως της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», γνωστός ως πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», με το οποίο αναμορφώθηκε ο πρώτος βαθμός της Τ.Α. με την κατάργηση των υφιστάμενων τότε Δήμων και Κοινοτήτων και τη σύσταση κατά νομό 900 δήμων και 133 Κοινοτήτων με την αναγκαστική συνένωση, κατά περίπτωση, προϋφισταμένων Ο.Τ.Α.²²⁹

Ήταν η ουσιαστικότερη ως τότε προσπάθεια να αντιμετωπιστεί το διαρθρωτικό πρόβλημα της πολυδιάσπασης της Τ.Α. Στο παρελθόν είχαν προηγηθεί όπως προαναφέραμε οι εθελοντικές συνενώσεις των Δήμων με τη ψήφιση του Ν.1416/1984(ΦΕΚ Α' 18 /21-02-1984) «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» και του Ν.1622/1986 (ΦΕΚ Α' 92 /14-7-1986) «Τοπική Αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός». Ωστόσο οι παραπάνω προσπάθειες που έγιναν με τη μέθοδο της εθελοντικής συνένωσης με την παροχή διαφόρων κινήτρων δεν είχαν φέρει αξιόλογα αποτελέσματα.

Το Σχέδιο «Καποδίστριας» στο οποίο εκτενώς θα αναφερθούμε στο επόμενο κεφάλαιο παρά τα όποια οργανωτικά θέματα αλλά και το ζήτημα αντισυνταγματικότητας που τέθηκε – και το οποίο ξεπεράστηκε με την αναθεώρηση του άρθρ. 102 του Συντάγματος το 2001– δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αποτελεί μια

μεγαλύτερο έργο που πραγματοποιήθηκε με χρήματα των Μ.Ο.Π. ήταν το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα της Κρήτης. Βλ. σχετικά www.ependyseis360.gr (πρόσβαση στις 30/4/20118).

²²⁹Το 1994 ο αριθμός των Δήμων ανέρχονταν σε 359 και των Κοινοτήτων σε 5.560. Από τους 359 Δήμους, οι 165 είχαν πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους και από τις 5.560 Κοινότητες οι 3.289 είχαν λιγότερους από 500 κατοίκους. Βλ. σχετικά Αιτιολογική έκθεση του Ν. 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90 /13-6-1994) . «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», σ.4.

πολύ σημαντική μεταρρύθμιση που άλλαξε το τοπίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με το Νόμο «Καποδίστρια»²³⁰ δημιουργήθηκαν όπως προαναφέρθηκε 900 Δήμοι και 133 Κοινότητες από 377 Δήμους και 5.398 Κοινότητες.

Κατά την αναθεώρηση του 2001 (ΦΕΚ Α΄ 85/18-4-2001) όπως προαναφέραμε, στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας καταργήθηκε η παρ. 4 του άρθρου 102 που ίσχυσε πριν την αναθεώρηση ενώ οι παρ.1-3 αντικαταστάθηκαν και οι παρ.5, 6 αναριθμήθηκαν σε παρ. 4,5 με το Ψήφισμα της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής.

Δηλαδή στην παρ.1 του άρθρου 102 ορίζονται δύο βαθμοί πλέον Τ.Α., οι οποίοι αφού δεν συγκεκριμενοποιούνται αφήνουν περιθώρια στον εκάστοτε Νομοθέτη να τούς ορίσει κατά την κρίση του. Επιπλέον στην παρ. 2 καθιερώνεται η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. και στην παρ. 3 κατοχυρώνεται επίσης η δημιουργία εκούσιων ή αναγκαστικών συνδέσμων των Ο.Τ.Α., οι οποίοι δεν αντίκεινται στη διοικητική αυτοτέλεια.²³¹

Το 2004 προκειμένου να ενισχυθούν οι Ο.Τ.Α πρώτου βαθμού καταρτίζεται με το Ν.3274/2004 «Περί Οργάνωσης και Λειτουργίας των Ο.Τ.Α.» (ΦΕΚΑ΄195 /19-10-2004), άρθρα 6 έως 12, «Νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Πρόγραμμα Θησέας) το οποίο είχε πενταετή διάρκεια (2005- 2009) με δυνατότητα παράτασης για δύο επιπλέον έτη. Στόχος του Προγράμματος ήταν η ενίσχυση των διαδημοτικών συνεργασιών των Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. για την πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης και για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς τους .

Το 2006 ψηφίστηκε ο νόμος Ν.3463/2006 (ΦΕΚ Α΄ 114 /8-6-2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» εισάγοντας πολλές οργανωτικές και λειτουργικές τομές καθιστώντας τους Ο.Τ.Α. πιο ισχυρούς ώστε η Αυτοδιοίκηση να αξιοποιήσει το μεγαλύτερο πλεονέκτημά της που δεν είναι άλλο από την εγγύτητα που έχει ως προς τον πολίτη σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση που υποβλήθηκε στη Βουλή από την Επιτροπή για την Κατάρτιση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, τον Ν. 3463/2006 (ΦΕΚΑ΄ 114 /8-6-2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (Κ.Δ.Κ.),στον οποίο επιχειρείται η συστηματοποίηση των λειτουργιών των Δήμων.²³²

²³⁰Βλ. ό.π. Θεοχάρης Κάππας, σ.30.

²³¹Βλ. σχετικά Βελισσάριος Καράκωστας, *Το Σύνταγμα-Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006 .

²³²Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας Ν. 3463/2006 ΦΕΚ Α΄114/8-6-2006*, Σάκουλας, Αθήνα, 2006, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 3, σ.301-311.

Με τον Ν. 3463/2006 αποτελούμενο από 11 μέρη και 287 άρθρα και την έκδοση του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με το Π.Δ. 30/1996 κωδικοποιήθηκε όλη η τότε κείμενη νομοθεσία για την οργάνωση και τη λειτουργία των δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες τροποποιήθηκαν με τον Ν. 3852/2010 .

Στόχος του νέου κώδικα²³³ όπως προαναφέρθηκε και σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση ήταν η πραγματοποίηση τομών οι οποίες θα καταστούσαν τους φορείς της Αυτοδιοίκησης ισχυρούς με τη συνδρομή δύο προϋποθέσεων: α) την ύπαρξη σύγχρονου και ευέλικτου θεσμικού πλαισίου λειτουργίας και β) τη διασφάλιση επαρκών πόρων, πραγματικότητα που ήδη είχε αποτυπωθεί ενόψει του Δ' Κ.Π.Σ.

Επιπλέον με το νέο Κώδικα ισχυροποιήθηκε ο ρόλος του Δημοτικού Συμβουλίου ως πολιτικού οργάνου του Δήμου, αυξήθηκε ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων και των αντιδημάρχων με πληθυσμιακά κριτήρια, αναβαθμίστηκε ο ρόλος της αντιπολίτευσης του Δ.Σ. και θεσμοθετήθηκαν οι Δημοτικές παρατάξεις.

Σχετικά με την Οικονομική Διοίκηση των Δήμων και Κοινοτήτων αυτή αναμορφώνεται πλήρως με ενσωμάτωση των διατάξεων για τον προληπτικό έλεγχο σε Δήμους άνω των 5.000 κατοίκων από το Ελεγκτικό Συνέδριο ενώ μεταξύ άλλων τους δόθηκε η δυνατότητα να συνομολογούν δάνεια με χρηματοπιστωτικά ιδρύματα στο εσωτερικό ή στο εξωτερικό προκειμένου να καλύψουν τις λειτουργικές τους δαπάνες. Επίσης μπορούν ακόμα να εκδίδουν και οι φορείς της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης ομολογιακά δάνεια ύστερα από έγκριση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς.

Ιδιαίτερα με σκοπό την αποφυγή της κατασπατάλησης δημοσίου χρήματος θεσμοθετήθηκε στα άρθρα 203-207 η υποχρέωση εκπόνησης επιχειρησιακών προγραμμάτων από τους Δήμους, τετραετούς διάρκειας εντός των οποίων εντάχθηκαν τόσο ο αναπτυξιακός και οικονομικός στρατηγικός σχεδιασμός όσο και οι κοινωνικές δράσεις. Οι Δήμοι που είχαν αυτή τη δυνατότητα ήταν είτε εκείνοι που προέκυψαν από εθελούσια ένωση είτε εκείνοι άνω των δέκα χιλιάδων κατοίκων.

Τέλος ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει στην εισαγωγή θεσμών με γνώμονα την ανάπτυξη της τοπικής δημοκρατίας όπως η καθιέρωση του θεσμού του τοπικού δημοψηφίσματος καθώς και εκείνων που συνδέονται με την ενεργοποίηση της

²³³ Βλ. σχετικά Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο Νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/K-DIMKOIN-EIS.pdf> (πρόσβαση στις 10-3-2018)

συμμετοχής του πολίτη όπως η Χάρτα Δικαιωμάτων του Δημότη ή ο απολογισμός πεπραγμένων στο Δ.Σ.

Ο στόχος για ισχυρότερους Ο.Τ.Α. συνεπικουρήθηκε και από τη ψήφιση του Ν. 3434/2006 (ΦΕΚ Α' 21 /7-2-2006) «Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών και διευθέτηση ειδικών θεμάτων» σύμφωνα με τον οποίο ως επιτυχών δημοτικός συνδυασμός θεωρούνταν εκείνος που θα συγκέντρωνε το 42% του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων. Βασικές καινοτομίες του Ν. 3434/2006 προώθησε κι ο νέος κώδικας όπως: η διεύρυνση του κύκλου προσώπων που έχουν κώλυμα εκλογιμότητας, η δυνατότητα εκλογής Δημοτικών Συμβούλων χωρίς σταυρό αν πληρούσαν κάποιες προϋποθέσεις,²³⁴ η απλοποίηση της διαδικασίας ενστάσεων κατά του κύρους των εκλογών.

Μετά το Σχέδιο «Καποδίστριας», το 1997, ακολουθεί και δεύτερη προσπάθεια αναγκαστικών συνενώσεων των Δήμων το 2010. Πρόκειται για τον Ν. 3852/ 2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010) ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1/1/2011. Ο νέος Νόμος στον οποίο θα αναφερθούμε εκτενώς σε επόμενο κεφάλαιο αποτέλεσε πραγματική τομή για την Τ.Α. εισάγοντας νέα θεσμικά όργανα και αρμοδιότητες αλλά και αλλάζοντας τα όρια των Δήμων σε μία προσπάθεια συνένωσης έχοντας ως στόχο- σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση που υποβλήθηκε στη Βουλή - την ολοκληρωμένη αναδιάρθρωση της διοικητικής οργάνωσης του κράτους, της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης καθώς *«περιλαμβάνει²³⁵ όχι μόνο τον πρώτο βαθμό Αυτοδιοίκησης, που συγκροτούν οι Δήμοι, αλλά και το δεύτερο βαθμό που συγκροτούν οι Περιφέρειες, καθώς και την κρατική αποκέντρωση που συγκροτούν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις»*.

²³⁴ Βλ. σχετικά άρθρο 34, παρ. γ του Ν. 3463/2006: «Σε κάθε συνδυασμό υποψηφίων δημοτικών συμβούλων μπορεί να περιλαμβάνονται μέχρι δύο (2) υποψήφιοι, οι οποίοι διετέλεσαν Αιρετοί για τρεις περιόδους στο αξίωμα του Δημάρχου ή για μία περίοδο στο αξίωμα του Δημάρχου και τρεις περιόδους σε εκείνο του προέδρου Κοινότητας σε οποιονδήποτε Δήμο ή Κοινότητα του ίδιου Νομού. Για τους ανωτέρω υποψήφιους δεν απαιτείται σταυρός προτίμησης. Αν σημειωθεί, δεν συνεπάγεται ακυρότητα του ψηφοδελτίου»

²³⁵ Βλ. σχετικά Αιτιολογική Έκθεση προς τη Βουλή των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf> (πρόσβαση στις 10-3-2018)

Μέρος δεύτερο
Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»
Κεφάλαιο τέταρτο
Το Σχέδιο «Καποδίστριας»

4.1.Εισαγωγή στο Σχέδιο

Ο Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ Α' 244/4-12-1997) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» έχει καθιερωθεί να αποκαλείται και ως «Σχέδιο ή Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας». Ο εν λόγω Νόμος πήρε - σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση που κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων - το όνομά του από τον πρώτο Κυβερνήτη της Ελλάδος Ιωάννη Καποδίστρια, για τον οποίο η συγκρότηση του διοικητικού συστήματος στην Ελληνική Πολιτεία υπήρξε από τα πρώτα του μελήματα ως Κυβερνήτης.²³⁶ Επομένως η κωδική ονομασία του Σχεδίου ως «Ιωάννης Καποδίστριας» είχε τόσο συμβολική όσο και τιμητική σημασία καθώς από τη μια τιμούσε τον Κυβερνήτη για την προσπάθεια του να συστήσει Κράτος και Δημόσια Διοίκηση και από την άλλη έμμεσα ήθελε να συμβολίσει ότι η ανασυγκρότηση του

²³⁶Βλ. σχετικά Γεώργιος Κοντογιώργης, Κοινοτική Αυτοδιοίκηση και Καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα. Στο Παύλος Πετρίδης (επιμ.), *Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*, UniversityStudioPress, Θεσσαλονίκη, 1983,σ.95.

Κράτους θα ξεκινούσε από την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Δύο είναι οι βασικοί άξονες οι οποίοι περιλαμβάνονται στο Σχέδιο «Καποδίστριας»: α) το θεσμικό πλαίσιο της δημιουργίας των νέων 900 Δήμων και των 133 Κοινοτήτων από 377 Δήμους και 5.398 Κοινότητες αντίστοιχα που είχαν θεσμοθετηθεί με το Ν.2539/1997 (Σχέδιο «Καποδίστριας») και β) το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) στο οποίο περιλαμβάνονταν τα μέτρα υποστήριξης της μεταρρύθμισης.

Ουσιαστικά πρόκειται για Νόμο σταθμό ο οποίος περιλάμβανε μια σειρά από ενέργειες που αποτελούν το «Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας» με σκοπό την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω της συνένωσης ενός μεγάλου αριθμού Κοινοτήτων σε μεγαλύτερους Δήμους έτσι ώστε να εξασφαλιστεί μια πιο αποτελεσματική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης²³⁷ και να δημιουργηθούν ανταγωνιστικοί και οικονομικά βιώσιμοι Ο.Τ.Α. λόγω της δυνατότητας αξιοποίησης των ανταποδοτικών τελών, των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.), των εσόδων των Δημοτικών Επιχειρήσεων και των Τοπικών Αναπτυξιακών Εταιρειών καθώς και από τη σύναψη Προγραμματικών Συμβάσεων και τη συμμετοχή τους σε Ευρωπαϊκά Προγράμματα.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση καλούνταν πλέον να ξεφύγει από το ρόλο του «τοπικού παραρτήματος» της κεντρικής διοικητικής μηχανής²³⁸ και της μονοδιάστατης διαχείρισης των υποθέσεων των πολιτών σε καθημερινό επίπεδο και αλλάζοντας «μέγεθος» να συνεισφέρει γενικότερα στην αναπτυξιακή πολιτική και προοπτική της χώρας στα Ευρωπαϊκά πρότυπα..

Για περισσότερο από έναν αιώνα η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα διατήρησε έναν αποδυναμωμένο ρόλο αποτέλεσμα της εξάρτησης σε οικονομικό κυρίως επίπεδο από την Κεντρική Διοίκηση μέσω των τακτικών και έκτακτων επιχορηγήσεων οι οποίες συχνά κατευθύνονταν μέσω μη αντικειμενικών κριτηρίων

²³⁷ Βλ. σχετικά Παντελής Γεωργιάννης, *Ο Τελευταίος Καποδίστριας. Από τον Ολιγαρχικό και Συγκεντρωτικό Δημοκρατισμό στην Άμεση Διαδραστική Δημοκρατία. Βηματισμοί για μια αλλαγή του πολιτειακού και αυτοδιοικητικού συστήματος Ελληνικής Δημοκρατίας*, Typocenter, Πάτρα, 2008.

²³⁸ Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς*. Στο: Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας (επιμ.), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα, 1998, σ. 211.

προς Κοινότητες και Δήμους οι οποίοι περιορίζονταν υπό αυτό το ρόλο απλά στη διεκπεραίωση απλών γραφειοκρατικών διαδικασιών.

Αυτή η επιδιωκόμενη αύξηση του μεγέθους²³⁹ όσο ο αριθμός των Ο.Τ.Α. μικραίνει θα οδηγούσε προς έναν αντικειμενικότερο σχεδιασμό και μια πιο εύκολη διαχείριση των κρατικών επιχορηγήσεων, αλλά και σε επιδιωκόμενες οικονομίες κλίμακας στις οποίες το κόστος διαχείρισης των ιδίων εσόδων, κατά τη διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης, ελαττώνεται καθώς το μέγεθος των Ο.Τ.Α. αυξάνει. Δινόταν έτσι η δυνατότητα ανάπτυξης ενός υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των αυτοδιοικούμενων οργανισμών ωθώντας τις τοπικές κοινωνίες προς μια ορθολογικότερη διαχείριση των δαπανών τους.²⁴⁰

Η νέα μεταρρύθμιση παρά το γεγονός ότι δεν ήταν εύκολο να γίνει αποδεκτή είτε λόγω της φυσιογνωμίας και παράδοσης ετών της ελληνικής Τ.Α. είτε λόγω της νοοτροπίας τόσο των αιρετών τοπικών αρχόντων όσο και των πολιτών των τοπικών κοινωνιών που «θίγονταν» επιβλήθηκε καθώς η χώρα βρισκονταν σε φάση οικονομικής ανάπτυξης και κυρίως γιατί υπήρχε η αναγκαιότητα διαχείρισης και απορρόφησης των κονδυλίων του Γ' Κ.Π.Σ.,²⁴¹ κονδύλια τα οποία η κατακερματισμένη Τ.Α. του παρελθόντος δεν είχε τις προϋποθέσεις για την αξιοποίησή τους.

4.2. Αρχές και στόχοι του «Καποδίστρια»

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίστηκε η μεταρρύθμιση για την ανασυγκρότηση της Τ.Α. όπως αυτές αποτυπώθηκαν στην Εισηγητική Έκθεση στο Σχέδιο Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ή «Σχέδιο ή Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας» είναι οι ακόλουθες:

α. Η αρχή της συντονισμένης δράσης

Ουσιαστικά πρόκειται για τη ρεαλιστική βάση πάνω στην οποία οικοδομήθηκε το νέο θεσμικό πλαίσιο καθώς αναφέρεται στα μέσα χρηματοδότησης προκειμένου να

²³⁹ Βλ. σχετικά Δημήτριος Κουζης, *Αξιολόγηση της κοινωνικό-οικονομικής κατάστασης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και της αποτελεσματικότητας του συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων, μετά τη νέα διοικητική διαίρεση της χώρας*, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2004, Διδακτορική Διατριβή, σ.25-37.

²⁴⁰ Βλ. σχετικά Νικόλαος Τάτσος, *Φορολογική Αποκέντρωση: Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 1987.

²⁴¹ Οι στόχοι του Γ' Κ.Π.Σ. ήταν: η προώθηση της απασχόλησης, η ανάπτυξη του συστήματος μεταφορών, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας με στόχο την αειφόρο ανάπτυξη, η αγροτική ανάπτυξη και αλιεία, η ποιότητα ζωής, η κοινωνία της πληροφορίας και η Περιφερειακή ανάπτυξη. Βλ. σχετικά Τρύφων Εξάρχου, *Η αξιολόγηση των δράσεων και η αποτίμηση των αποτελεσμάτων του 3^{ου} Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης στην Ελλάδα*, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή, 2016, Διδακτορική Διατριβή, σ.35.

πραγματοποιηθεί η εν λόγω μεταρρύθμιση. Πιο συγκεκριμένα η εν λόγω αρχή αποτυπώνεται στο άρθρο 13 «Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης» του Ν.2539/1997. Γενικότερα πρόκειται για αρχή που θα έπρεπε να διαπνέει κάθε νέα θεσμική αλλαγή στη Δημόσια Διοίκηση προκειμένου αυτή να είναι πραγματοποιήσιμη και να μη μένει απλά στα χαρτιά.

Η αρχή της συντονισμένης δράσης σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση στόχευε²⁴² «όχι μόνο στην κάλυψη βασικών προϋποθέσεων βιωσιμότητας της ίδιας της μεταρρύθμισης αλλά στη συνεχή διαδικασία απόδειξης στον κάθε πολίτη του οφέλους που επιδιώκεται με την ίδρυση νέων Ο.Τ.Α.».

Δηλαδή προκειμένου οι πολίτες να συναινέσουν στην νέα μεταρρύθμιση θα έπρεπε πρώτα να συμφωνήσουν και να αποδεχτούν ότι η σχέση κέρδους κόστους για αυτούς έχει θετικό πρόσημο. Μόνο έτσι θα διασφαλιστεί η κοινωνική συναίνεση.

Για την επίτευξη της μεταρρύθμισης στο Νόμο όπως προαναφέραμε προβλέπονταν ένα Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) - στο οποίο θα αναφερθούμε εκτενώς παρακάτω - το οποίο θα παρείχε τη χρηματοδότηση τόσο για τη λειτουργία των υποδομών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.

β. Η αρχή της κοινωνικής συναίνεσης

Βασική προϋπόθεση για την επιτυχία ή μη της μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» αλλά και των μεταρρυθμίσεων γενικότερα, αποτελεί η επίτευξη της αναγκαίας κοινωνικής συναίνεσης τόσο των άμεσα θιγόμενων τοπικών κοινωνιών όσο και της ευρύτερης ελληνικής κοινωνίας.

Πολλοί μετέφρασαν, σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου, τη διαμαρτυρία δημοτικών ή κοινοτικών αρχόντων ή ομάδων πολιτών ως έλλειψη της κοινωνικής συναίνεσης. Σκοπός του Νομοθέτη ωστόσο δεν ήταν κατά τα λεγόμενα του μέσω της Έκθεσης η αποδοχή τους Προγράμματος ή μη από την τοπική εξουσία²⁴³ (π.χ. Κοινοτάρχες) – αν επιτευχθεί ακόμα καλύτερα – αλλά η αποδοχή του μετά από εποικοδομητικό διάλογο με τους πολίτες καθώς και η ενημέρωση των τοπικών

²⁴² Βλ. σχετικά Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου Ν.2539/1997 « Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Ανακτήθηκε από: https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=6851bf21-0e25-4d58-ba0e-3c6c6d5c21bd (πρόσβαση στις 17/3/2018).

²⁴³ «Αφετηρία της είναι η θέση ότι η μεταρρύθμιση δεν απευθύνεται σε προσετούς. Απευθύνεται στον πολίτη, στον κάτοικο, στο δημότη. Η μεταρρύθμιση αυτή δεν είναι μόνο "λόγος" και "νόμος". Είναι κυρίως διάλογος και έργο». Βλ. ό.π Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου « Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σ. 19.

κοινωνιών οι οποίες θα ωφελούνταν από τη δημιουργία ισχυρών και βιώσιμων Δήμων καθώς η Τ.Α. είχε πλέον τη δυνατότητα να αναβαθμιστεί και να εκσυγχρονιστεί λειτουργικά.²⁴⁴

Με τους Ν.1416/1984 και Ν.1622/1986 όπως ήδη έχουμε προαναφέρει είχαν πραγματοποιηθεί εθελοντικές συνενώσεις μικρού αριθμού Δήμων και Κοινοτήτων λόγω του ατελούς θεσμικού πλαισίου, της έντονης τοπικής και τοπικιστικής νοοτροπίας και προκατάληψης αλλά και της ελλειπούς ενημέρωσης.

Κατά το Σχέδιο «Καποδίστριας» που ακολούθησε επιβάλλοντας πλέον τις συνενώσεις εμφανίστηκαν πολλές φορές αντιδράσεις²⁴⁵ οι οποίες οφείλονταν σε λόγους συναισθηματικούς ή και γοήτρου και διαμαρτυρίες στη βάση ενός κακώς νοούμενου τοπικισμού από ορισμένες (πρώην) Κοινότητες οι οποίες εκφράστηκαν ακόμα και με αποχή από τις εκλογές²⁴⁶ ή με ιδιαίτερα δυναμικές κινητοποιήσεις²⁴⁷ ακόμα και μετά τη ψήφιση του σχετικού Νόμου στοχεύοντας στο να επιτύχουν την απόσχιση τους από τους νέους Ο.Τ.Α.

Άλλες φορές οι συγκρούσεις συνδέονταν με ισχυρά τοπικά και οικονομικά συμφέροντα που θίγονταν και που συνήθως συνδέονταν με το ζήτημα της έδρας του νέου Δήμου παρά το γεγονός ότι οι Κοινότητες σε πρώτο βαθμό επιθυμούσαν να συνενωθούν.

Εκείνο που συμπερασματικά μπορούμε να πούμε είναι ότι παρά τελικά τις όποιες αντιδράσεις καθοδηγούμενες πολλές φορές από τη μικροπολιτική ή τη φιλοδοξία των τοπικών παραγόντων αλλά και οφειλόμενες κάποιες φορές σε δικαιολογημένη αντίδραση απέναντι στην έλλειψη σχεδιασμού και επαρκούς χρηματοδότησης, η ελληνική κοινωνία στην πλειοψηφία της αποδέχτηκε την

²⁴⁴Βλ. σχετικά Βασίλης Στογιάννης, *Το σχέδιο «Καποδίστριας», 1997*. Ανακτήθηκε από: <http://www.ardn.gr/node/2841>(πρόσβαση 18/03/2018).

²⁴⁵Βλ. σχετικά Δήμητρα Σκρεπέτου, *Συνταγματική Μεταρρύθμιση και Πρόγραμμα «Καποδίστριας». Συγκρούσεις και αντιδράσεις*, ΤΕΙ Καλαμάτας, Καλαμάτα, 2011, Πτυχιακή Εργασία, σ.37-39.

²⁴⁶ Σε πολλές περιπτώσεις χωριών σε όλη την Ελλάδα υπήρξαν προβλήματα στην προσέλευση ψηφοφόρων, καθώς, λόγω της αντίδρασης των κατοίκων τους στο Σχέδιο «Καποδίστριας», ελάχιστοι εκλογείς προσήλθαν στις κάλπες. Πρόκειται για τα χωριά Κανάλια Μαγνησίας, Τσαρίτσανη Λάρισας, Νέος Μαρμαράς και Παλαιοχώρα Χαλκιδικής Δίδυμοι Αργολίδας, Κάστρο Βοιωτίας, και Βραχάσι Λατσίδας, Μυλάτος, Κρυονέρι, Αίμονας, Θεοδώσα, Χώνος, Αλόιδες, Δοξαρού Κρήτης και Αγία Παρασκευή Ιωαννίνων. Βλ. σχετικά Ανώνυμος, *Προβλήματα σε 11 Κοινότητες με έντονες αντιδράσεις στον «Καποδίστριας»*, Τα Νέα, Αθήνα, 1998.

²⁴⁷Το Σεπτέμβριο 1997 εκπρόσωποι και τοπικοί φορείς των 50 από τις 75 Κοινότητες του Νομού Κιλκίς απέκλεισαν την Εθνική οδό Θεσσαλονίκης - Κιλκίς στο ύψος της Κοινότητας Κρυστώνης, απαιτώντας την άμεση απόσυρση του καταστροφικού για την Τ.Α νομοσχεδίου. Βλ. σχετικά Ανώνυμος, *Πληθαίνουν οι αντιδράσεις για τον «Καποδίστριας»*, Ριζοσπάστης, Αθήνα, 1997.

αναγκαιότητα για δημιουργία ισχυρών και βιώσιμων Δήμων που πρέσβευε η μεταρρύθμιση του Σχεδίου «Καποδίστριας».

γ. Η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης

Βασικό ζητούμενο σύμφωνα με τον Νομοθέτη του Σχεδίου «Καποδίστριας» ήταν όπως προαναφέρθηκε η δημιουργία ισχυρών και οικονομικά βιώσιμων Ο.Τ.Α. οι οποίοι θα χαρακτηρίζονταν από σύγχρονες μορφές διοικητικής οργάνωσης και θα είχαν τη δυνατότητα να παρέχουν αναβαθμισμένες ποιοτικά υπηρεσίες στο δημότη λειτουργώντας ως μονάδες αποτελεσματικής διοίκησης υποστηρίζοντας την ανάπτυξη εντός των χωρικών τους ενοτήτων.

Το πλαίσιο που είχε διαμορφωθεί πριν την εφαρμογή του Σχεδίου «Καποδίστρια» με τις μικρές Κοινότητες που λειτουργούσαν ως καχεκτικές διοικητικές μονάδες δεν παρείχε τη δυνατότητα στρατηγικής και αποτελεσματικής διοίκησης. Οι Ευρωπαϊκές εξελίξεις όπως η απορρύθμιση του κεϋνσιανού κράτους, ο μονεταρισμός, οι πολιτικές εκσυγχρονισμού δεν άφησαν ανεπηρέαστο το ελληνικό κράτος και την ανάγκη του για μια μεταγραφειοκρατική και ευέλικτη Δημόσια Διοίκηση.²⁴⁸ Επομένως η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης όφειλε σύμφωνα με το Νομοθέτη να διαπνέει τη νέα μεταρρύθμιση συνοδευόμενη από στρατηγικό σχεδιασμό διεπόμενο με τη σειρά του από τις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας ως προς την επίτευξη των στόχων²⁴⁹ που θέτονταν κάθε φορά.

Πολύ σημαντική επίσης είναι η αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης η οποία συνδέεται με την αποτελεσματική διοίκηση και αφορά στην ενθάρρυνση των διαδικασιών άμεσης συμμετοχής των πολιτών.

Το μικρό μέγεθος που επικρατούσε προ «Καποδίστρια» θεωρούνταν ότι έδινε τη δυνατότητα για αμεσότερη πρόσβαση των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αντιμετωπίζοντας έως ένα σημείο και τις γεωγραφικές ιδιομορφίες των διάσπαρτων 12.543 οικισμών.²⁵⁰ Στο βαθμό αυτό η Κοινοτική Αυτοδιοίκηση ικανοποιούσε μεν την αρχή της δημοκρατικότητας ωστόσο λόγω του δημογραφικού

²⁴⁸Βλ. σχετικά ό.π Μαρία Μαρκαντωνάτου, 2011.

²⁴⁹Βλ. σχετικά Noorzaman Rashid, *Managing performance in local government*, Kogan Page, London, 1999.

²⁵⁰Βλ. σχετικά Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2008.

προβλήματος και της οικονομικής κρίσης που αντιμετώπισε μεταπολεμικά²⁵¹ ουσιαστικά περιορίστηκε μόνο σε αρμοδιότητες που συνδέονταν με μικρά έργα υποδομής σε στενά τοπικό επίπεδο.

Θεωρήθηκε λοιπόν ότι η αύξηση του μεγέθους και της ισχύος του διοικητικού κέντρου θα συνέβαλε ώστε ο πολίτης να νιώσει την ανάγκη κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του και ως εκ τούτου θα συμμετείχε όλο και περισσότερο στις διαδικασίες των νέων Ο.Τ.Α. Βέβαια θα μπορούσε να πει κάποιος ότι όσο αυξάνει το μέγεθος χωρικά τόσο απομακρύνεται ο αντιπρόσωπος από τον αντιπροσωπευόμενο. Ωστόσο αυτό θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί όπως υποστηρίζει η Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου με την ανάδειξη ενδιάμεσων αιρετών οργάνων στα πλαίσια μιας έμμεσης αντιπροσωπευτικής τοπικής δημοκρατίας.²⁵²

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει σχετικά η ευρωπαϊκή εμπειρία με τις μορφές άμεσης συμμετοχής που εμφανίζονται ιδιαίτερα ενισχυμένες. Για παράδειγμα στη Δανία το Δ.Σ. μπορεί να ζητήσει από τους πολίτες να εκφράσουν τις απόψεις τους μέσα από δημοψήφισμα ύστερα από αίτημα του 1/5 του εκλογικού σώματος σε Δήμους άνω των 3.000 των κατοίκων για ένα τοπικό ζήτημα ή και να καλέσει τους δημότες να εκφράσουν την άποψή τους προαιρετικά για κάποιο δημοτικό ζήτημα. Στο Ηνωμένο Βασίλειο παρά το γεγονός ότι δεν καθιερώνεται κάποια γενική διάταξη καθώς επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Ο.Τ.Α. προωθούνται πλήθος μηχανισμών που ευνοούν τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων όπως: οι «κριτικές» επιτροπές των πολιτών, η ηλεκτρονική πληροφόρηση, οι έρευνες σε τοπικό επίπεδο, οι κοινοτικές συνελεύσεις και οι ειδικές ομάδες χρηστών. Στην Ιταλία ενθαρρύνεται η συμμετοχή των πολιτών μέσω θεσμών όπως τα Δημοτικά Διαμερίσματα ή τα Συνοικιακά Συμβούλια και δίνεται η δυνατότητα για διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων. Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι το σύνολο των χωρών της Ε.Ε. καθιερώνει σε τοπικό επίπεδο τη δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων εμπεδώνοντας την αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης σε τοπικό επίπεδο.

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του «Καποδίστρια» σκοπός του Νομοθέτη σε εφαρμογή του άρθρου 5 παρ. 1 του

²⁵¹ Βλ. σχετικά Ελένη Κιουταχιαλή, *Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση και αναμενόμενες επιπτώσεις της*, ΤΕΙ Καλαμάτας, Καλαμάτα, χ.χ., σ.15.

²⁵² Βλ. ό.π. Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου Ν.2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σ.21.

Συντάγματος είναι η κατοχύρωση της δημοκρατικής συμμετοχής του πολίτη.²⁵³ Έτσι εξασφαλίζεται αποτελεσματική διοίκηση που στα πλαίσια του νέου Ο.Τ.Α. συνδέεται με την παροχή αμεσότερων και ποιοτικότερων υπηρεσιών. Επίσης στους νέους αποτελεσματικότερους, βιώσιμους και ισχυρότερους Ο.Τ.Α. που θα προκύψουν από τις υποχρεωτικές συνενώσεις της μεταρρύθμισης ενισχύονται οι θεσμοί της τοπικής δημοκρατίας και ως εκ τούτου η συμμετοχή του κατοίκου γίνεται πιο αντιπροσωπευτική και αδιαμεσολάβητη. Οι αρχές της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας βρίσκονται σε μια αμφίδρομη σχέση. Εξαιτίας της αρχής της δημοκρατικότητας ως διαδικασίας πολιτικής συμμετοχής, η αρχή της αποτελεσματικότητας τηρείται περισσότερο νόμιμα και λειτουργεί αποδοτικότερα η δεύτερη καθώς πλέον ελέγχεται από ενισχυμένες διαδικασίες πολιτικής συμμετοχής.

δ. Η αρχή της ενδοδημοτικής αναπτυξιακής ισορροπίας

Ένα από τα κυριότερα προβλήματα που παρουσιάζονταν στις συνενώσεις που είχαν προηγηθεί της εφαρμογής του Προγράμματος «Καποδίστριας», ήταν μια ανισόρροπη ενδοδημοτική ανάπτυξη συνέπειά του ότι οι τοπικές κοινωνίες που συνενώνονταν παρουσίαζαν διαφορετικά χαρακτηριστικά τόσο σε επίπεδο πληθυσμού και ανάπτυξης υποδομών όσο και σε κοινωνικό οικονομικό επίπεδο. Αυτή η μη ισόρροπη ενδοδημοτική ανάπτυξη μεταφραζόταν από τη μια στο ότι οι επενδύσεις συγκεντρώνονταν στην έδρα του Δήμου και από την άλλη στο ότι υποβαθμίζονταν οι μικροί οικισμοί.

Πρόθεση της μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» ήταν να εισάγει τις εγγυήσεις εκείνες που θα εξασφάλιζαν τη βιωσιμότητα και την ανάπτυξη ακόμα και του τελευταίου χωριού του νέου Ο.Τ.Α. θέτοντας ένα ελάχιστο όριο έργων που έπρεπε να διεκπεραιωθούν λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες των επιμέρους συνοικισμών. Και επειδή στο παρελθόν αυτό το ελάχιστο όριο δεν ήταν επαρκές επιχειρήθηκε να κατοχυρωθεί θεσμικά ο καίριος και αποφασιστικός ρόλος θεσμικών Οργάνων όπως το

²⁵³ Σε ακολουθία της εμπέδωσης του δικαιώματος συμμετοχής στην πολιτική ζωή σύμφωνα με το Σύνταγμα και στα πλαίσια των συγκρούσεων και των αντιδράσεων που ήδη προαναφέραμε σχετικά με τη μεταρρύθμιση του Σχεδίου «Καποδίστριας» αναφέρεται η άποψη ότι αυτό συνεπάγεται «δικαίωμα Αυτοδιοίκησης» και ως εκ τούτου θα πρέπει ο δημότης να επιλέγει και τη χωρική ενότητα εντός της οποίας θα λειτουργήσει ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο σύμφωνα με πάγια νομολογία του Σ.Τ.Ε. δεν αναγνωρίστηκε αντίστοιχη υποχρέωση της διοίκησης να υλοποιεί αυτή την επιλογή των κατοίκων καθώς το δικαίωμα ίδρυσης του δήμου ή της κοινότητας αναγνωρίστηκε ότι ανήκει αποκλειστικά στο Κράτος, άρα το δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή δεν εκλαμβάνεται ως δικαίωμα αυτοδιάθεσης των κατοίκων ενός οικισμού.

Τοπικό Συμβούλιο και ο Πάρεδρος ως προς τον προγραμματισμό, την υποβολή των έργων στην Δημοτική Αρχή αλλά και την παρακολούθησή τους.

Συμπερασματικά λοιπόν θα λέγαμε ότι η καθιέρωση της αρχής της αναπτυξιακής ενδοδημοτικής ισορροπίας συνδέεται άρρηκτα και με την επίτευξη του ζητούμενου κλίματος κοινωνικής συναίνεσης στις τοπικές κοινωνίες.

ε. Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης

Κύριο ζητούμενο του Ν. 2539/1997 δεν ήταν απλά η συγκρότηση των νέων Δήμων αλλά και η ομαλή ένταξη των ήδη υφιστάμενων Κοινοτήτων σε αυτούς με τη δημιουργία εκείνων των κατοχυρωμένων θεσμικά συνθηκών που θα επέτρεπαν τη μη μηχανιστική ενοποίηση των μερών σε ένα νέο και λειτουργικό διοικητικό κέντρο.

Τα χωριά έπρεπε να αναγεννηθούν ξεφεύγοντας από το μαρασμό που είχαν υποστεί μεταπολεμικά.

Επομένως με την καθιέρωση της αρχής της εγγυημένης αντιπροσώπευσης οι κάτοικοι ακόμα και των μικρότερων χωριών αντιπροσωπεύονται στους νέους Δήμους και συμβάλλουν ενεργά στην συγκρότηση, στην οργάνωση και τη λειτουργία τους με «όρους ισηγορίας και αναλογίας στην αναγέννηση του κοινού τους τόπου».²⁵⁴

στ . Η αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά

Η αρχή της διατήρησης των διευκολύνσεων των κατοίκων στα μικρά χωριά αποτυπώνεται στο άρθρο 21 του Ν.2539/1997 και αφορά τη διατήρηση μιας σειράς κινήτρων από την Ελληνική Πολιτεία - οικονομικής, ασφαλιστικής και φορολογικής φύσεως - προς τους κατοίκους των μικρών και αραιοκατοικημένων χωριών της ελληνικής υπαίθρου προκειμένου να παραμείνουν σε αυτά και να αποφευχθεί η εγκατάλειψη και η ερήμωσή τους.

Έτσι διευκολύνσεις του παρελθόντος δεν καταργήθηκαν αλλά διατηρήθηκαν με σκοπό η νέα θέση των κατοίκων να μην είναι δυσμενέστερη στους νέους διοικητικούς μηχανισμούς από εκείνη που κατείχαν παλαιότερα.

Κλείνοντας την αναφορά μας στις αρχές που διέπνεαν τη μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» θα πρέπει να πούμε ότι αυτές αποτέλεσαν την «φιλοσοφία» του όλου εγχειρήματος αλλά και η εφαρμογή τους ήταν άρρηκτα συνδεδεμένη με την επίτευξη των στόχων του Προγράμματος.

²⁵⁴Βλ. ό. Π Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου Ν.2539/1997 « Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σ.22.

Οι στόχοι του Σχεδίου σύμφωνα πάντα με την Αιτιολογική Έκθεση που υποβλήθηκε στην Βουλή ήταν οι ακόλουθοι:

α. Εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος

Σύμφωνα με το Νομοθέτη ο διοικητικός εκσυγχρονισμός δεν ήταν αυτοσκοπός καθώς έπρεπε να λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές δημογραφικές και οικονομικές ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής. Ο διοικητικός εκσυγχρονισμός συνδέεται άμεσα με την ανάγκη εισαγωγής στο διοικητικό μας σύστημα, της αρχής της επικουρικότητας, η οποία ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την ίδρυση της ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας²⁵⁵ στην οποία αναφερθήκαμε εκτενώς σε προηγούμενο κεφάλαιο, οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Εν προκειμένω οι τοπικές υποθέσεις θα πρέπει να ασκούνται σε ανώτερο διοικητικό επίπεδο μόνο όταν δεν είναι εφικτός ο χειρισμός τους στο αμεσότερο και πλησιέστερο στο δημότη επίπεδο.

Στο βαθμό επομένως που ο διοικητικός εκσυγχρονισμός συνδέεται άμεσα με τη μέγιστη δυνατή ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων και την ανάληψη όσο το δυνατόν περισσότερων αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο οι μικρές Κοινότητες και τα χωριά δεν ήταν εύκολο να παράσχουν ποιοτικά και ποσοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες. Έπρεπε λοιπόν να δημιουργηθούν νέοι Ο.Τ.Α. μεγαλύτεροι σε μέγεθος, οικονομικά βιώσιμοι και ισχυροί οι οποίοι θα ήταν πιο ικανοί να αναλάβουν νέες αρμοδιότητες προσφέροντας πιο αναβαθμισμένες υπηρεσίες.

Σύμφωνα με την διακήρυξη του Νομοθέτη μόνο ισχυροί Ο.Τ.Α. δηλαδή εκσυγχρονισμένοι λειτουργικά και δομικά νέοι οργανισμοί Τ.Α. μπορούν να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες στο δημότη και πραγματική αποκέντρωση στη χώρα. Η δημιουργία τους λοιπόν αποτελεί κεντρικό στόχο της Μεταρρύθμισης.

β. Πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α νέου τύπου - Θεσμική δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων

Οι σύγχρονοι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. θα πρέπει προκειμένου να είναι βιώσιμοι και λειτουργικοί να ακολουθούν το πρότυπο των ανοικτών πόλεων²⁵⁶ ώστε να αποφευχθεί ο διοικητικός κατακερματισμός που δεν επιτρέπει μια ενιαία και συντονισμένη αντιμετώπιση των επιμέρους οικιστικών μονάδων.

²⁵⁵ Βλ. σχετικά <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html?locale=el> (πρόσβαση 26/3/2018).

²⁵⁶ Βλ. σχετικά άρθρο 5 του Ν.2539/1997 .

Λέγοντας πρότυπο ανοικτών πόλεων²⁵⁷ εννοούμε εκείνη τη μορφή οργάνωσης που αποτελείται από αυτοτελείς οικιστικές μονάδες που συλλειτουργούν και αλληλοεξαρτώνται προκειμένου να ικανοποιήσουν τις ανάγκες των κατοίκων τους οι οποίες αποτελούν και αντιμετωπίζονται ως ενιαίο δίκτυο. Η παροχή των υπηρεσιών θα πρέπει να γίνεται ισότιμα προς όλους τους συμμετέχοντες οικισμούς. Επομένως θα πρέπει και στο εσωτερικό των νέων Ο.Τ.Α. να υπάρχει διασπορά και αποκέντρωση των υπηρεσιών και όχι υπερσυγκέντρωση στο διοικητικό ή πολεοδομικό κέντρο.

Στη κατεύθυνση αυτή το πρότυπο των ανοικτών πόλεων, στη νέα μεταρρύθμιση, αντιπροσωπεύει την προσπάθεια ανασύνταξης του χωροταξικού και διοικητικού προτύπου της Περιφέρειας²⁵⁸ ώστε να παρέχονται υπηρεσίες καλής ποιότητας στους κατοίκους της υπαίθρου, να δημιουργούνται οι αναγκαίες υποδομές σε υλικό και τεχνικό επίπεδο που αναβαθμίζουν ποιοτικά τη ζωή των κατοίκων και να εφαρμόζονται οι κατάλληλες πολιτικές που να υποστηρίζουν την τοπική ανάπτυξη.²⁵⁹

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι στόχος μεταξύ άλλων είναι να επιτευχθεί η ενοποίηση του διοικητικού χώρου και η σύνθεση μιας ενιαίας πολιτικής αντίληψης ενσάρκωμένης στην ανάδειξη αιρετής διοικητικής αρχής ώστε να δρομολογηθούν επιμέρους αναπτυξιακές πολιτικές σε τοπικό επίπεδο και να παρέχονται αποτελεσματικές υπηρεσίες. Επομένως ηοριοθέτηση των νέων ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων ως «ανοικτών πόλεων» με βάση τις ιδιαιτερότητες της κάθε περιοχής σε

²⁵⁷Βλ. ό. π Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου Ν.2539/1997 « Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής αυτοδιοίκησης», σ.24

²⁵⁸Το πολεοδομικό καθεστώς που εισήγαγε ο Οικιστικός νόμος 1337/1983 ρυθμίστηκε από τον Ν. 2508/1997 για τη Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη η καινοτομία του οποίου ήταν ότι καθιέρωσε ρητά δύο επίπεδα Πολεοδομικού Σχεδιασμού (άρθρο 1, παρ.3): Το πρώτο επίπεδο περιλαμβάνει δύο ειδών εργαλεία στρατηγικού Πολεοδομικού Σχεδιασμού ως ακολούθως: 1) Τα Ρυθμιστικά Σχέδια και Προγράμματα Προστασίας Περιβάλλοντος, για τα μεγάλα αστικά κέντρα και 2) Τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (Γ.Π.Σ.) και τα Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧ.Ο.Ο.Α.Π.), τα οποία εκπονούνται στα διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Το δεύτερο επίπεδο που περιλαμβάνει τις κάθε είδους Πολεοδομικές Μελέτες (Π.Μ.) και Μελέτες Αναπλάσεων καθώς και τις Πράξεις Εφαρμογής.

Βλ. σχετικά *Νομοθεσία*. Ανακτήθηκε από: <http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=379> (πρόσβαση 26/3/2018).

²⁵⁹ Μία από τις πιο σημαντικές τάσεις τα τελευταία χρόνια, αναφορικά με την τοπική ανάπτυξη υπήρξε ο αναπροσανατολισμός των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών προς το πρότυπο της «εκ των κάτω» ανάπτυξης (ενδογενής ανάπτυξη) με την εφαρμογή πιο ισορροπημένων μορφών χωρικής στρατηγικής που περιελάμβανε μια σειρά μέτρων όπως η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας, η ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου, η διάδοση της καινοτομίας και η δημιουργία τοπικών θεσμών και σταθερών δικτύων. Η «εκ των άνω» (top-down) προσέγγιση της ανάπτυξης που είχε προηγηθεί για τη προσέλκυση επενδύσεων ή για την υποστήριξη φθινόντων κλάδων, απέτυχε σε μεγάλο βαθμό να οδηγήσει στην αναμενόμενη ανάπτυξη σε περιοχές που υστερούν. Βλ. σχετικά Robert J. Bennett, Peter Wicks, Andrew McCoshan, *A Local empowerment and business services : Britain's experiment with training and enterprise councils*, UCL Press, London, 1994.

κοινωνικό οικονομικό, γεωγραφικό και πληθυσμιακό επίπεδο αποτελεί αναγκαία συνθήκη για να αποφευχθούν συνενώσεις που θα υπαγορεύονται από κομματικά και μικροπολιτικά κριτήρια.

γ. Αναβάθμιση του τοπικού πολιτικού συστήματος

Επιπλέον στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η ανάδειξη ισχυρών αιρετών Αρχών σε τοπικό επίπεδο ώστε να ξεπεραστούν οι παθογένειες του παρελθόντος, η ετεροδιοίκηση και το πελατειακό σύστημα και να τεθούν οι βάσεις για την αναγέννηση του πολιτικού συστήματος και την ισχυροποίηση των πολιτικών και διοικητικών θεσμών.

δ. Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.

Πρόκειται κατά την γνώμη μας για στόχο η επίτευξη του οποίου θα έπρεπε να αποτελεί και την ουσία της νέας μεταρρύθμισης. Η δημιουργία ισχυρών, οικονομικά βιώσιμων και διοικητικά αυτοτελών Ο.Τ.Α. είναι το πραγματικό ζητούμενο.

Δεν είναι τυχαίο ότι η διοικητική αυτοτέλεια τους αναγνωρίζεται στο άρθρο 102, παρ. 2 του Συντάγματος και η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.²⁶⁰ καθιερώνεται στο άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος.

ε. Συντονισμός των τοπικών δημόσιων επενδύσεων

Μέχρι την εφαρμογή του Σχεδίου «Καποδίστριας», ο κατακερματισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε πρώτο βαθμό συνεπαγόταν και κατακερματισμό και πολυδιάσπαση και σε επίπεδο οικονομικών πόρων για τις τοπικές δημόσιες επενδύσεις. Τα έργα που πραγματοποιούνταν από μικρούς σε μέγεθος και ανίσχυρους οικονομικά Ο.Τ.Α. ήταν ανάλογα, με αποτέλεσμα την κατασπατάληση των πόρων ή την αδυναμία αξιοποίησής τους.

Ο σχεδιασμός, ο συντονισμός, η αυξημένη αποδοτικότητα και η αναπτυξιακή ισορροπία προβλέπονται με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και πόρους στην εφαρμογή του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.), το οποίο διεξοδικά θα αναλυθεί παρακάτω όταν θα αναφερθούμε στη χρηματοδότηση του Προγράμματος.

²⁶⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 78, παρ. 4 του Συντάγματος, το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία πρέπει να καθορίζονται με νόμο ψηφισμένο από τη Βουλή. Κατ' αυτόν τον τρόπο έχουν οι Δήμοι σχετικά περιορισμένη δημοσιονομική αυτονομία.

στ. Νομιμότητα, διαφάνεια και κοινωνικός έλεγχος στην τοπική εξουσία

Οι διοικητικές πράξεις των Ο.Τ.Α.²⁶¹ θα πρέπει σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Σύνταγμα να είναι νόμιμες και διαφανείς και να αποδεικνύονται ως τέτοιες κατά τη διενέργεια ελέγχων από αρμόδια και συνταγματικά κατοχυρωμένα όργανα. Μόνο έτσι προστατεύονται οι πολίτες από την κρατική αυθαιρεσία και κατοχυρώνεται η ελευθερία της δράσης των δημοτικών αρχών.

Η διαφάνεια και η νομιμότητα των διοικητικών πράξεων και της διαχείρισης πόρων αποτελεί υποχρέωση της Πολιτείας και συνιστά προαπαιτούμενο της τοπικής δημοκρατίας γι' αυτό και αποτέλεσε έναν από τους βασικούς στόχους του «Καποδίστρια».

Ολοκληρώνοντας τη παράθεση των αρχών και των στόχων της Μεταρρύθμισης του «Καποδίστρια» οφείλουμε να πούμε ότι σε διακηρυκτικό τουλάχιστον επίπεδο ακολούθησαν το ευρωπαϊκό πρότυπο και ζητούμενο για την Τ.Α. και εξυπηρέτησαν την ανάγκη για την αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Το ζητούμενο είναι αν οι αρχές και οι στόχοι «ματαιώθηκαν» κατά την εφαρμογή και σε αρκετές περιπτώσεις έμειναν μόνο ως ζητούμενο και πρόθεση του Νομοθέτη, ανάλυση που θα μάς απασχολήσει είτε στην αξιολόγηση του Σχεδίου «Καποδίστριας» είτε στις συμπερασματικές μας διαπιστώσεις με την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας.

4.3.Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις του Σχεδίου «Καποδίστριας»

Στην ανάλυση που ακολουθεί παρατίθενται οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που περιλάμβανε το Σχέδιο «Καποδίστριας» για την Τ.Α.²⁶² ως ακολούθως;

α. Σύσταση των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκροτήθηκε σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες. Η οριοθέτηση των νέων Ο.Τ.Α. προήλθε μετά από τη συγχώνευση των ήδη υφιστάμενων Δήμων ή Κοινοτήτων οι οποίοι καταργήθηκαν μετά από προτάσεις των εμπλεκόμενων φορέων με την εδαφική περιφέρεια των νέων Δήμων να περιλαμβάνει το άθροισμα της εδαφικής περιφέρειας των καταργηθέντων οι οποίοι και θα λειτουργούσαν μετά την εκλογή και την εγκατάσταση των αιρετών Αρχών τους.

²⁶¹Βλ. σχετικά άρθρο 12 του Ν. 2539/1997.

²⁶²Βλ. ό. Π Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο Ν.2539/1997 « Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», σ.28-47.

Τα κριτήρια διάκρισης μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων ήταν τα ακόλουθα δύο:

A) Το πληθυσμιακό κριτήριο σύμφωνα με το οποίο οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. που προέρχονταν από τη συνένωση Κοινοτήτων και είχαν λιγότερους από 1.000 κατοίκους -σύμφωνα με την απογραφή του 1991 - αναγνωρίζονταν ως Κοινότητες ενώ οι υπόλοιποι, με περισσότερους από 1.000 κατοίκους, αναγνωρίζονταν ως Δήμοι και Β) Το κριτήριο της ιδιαίτερης γεωγραφικής θέσης ως προς τους Ο.Τ.Α. που παρέμειναν χωρίς μεταβολή, προσδιοριζόμενο από τη μορφολογία του εδάφους, την απόσταση από τον πλησιέστερο Ο.Τ.Α. και τις συνθήκες του οδικού δικτύου.

Λαμβάνοντας υπόψη αυτά τα δύο κριτήρια προκύπτει ότι η συγκρότηση των Δήμων βασίστηκε στη γειννίαση και την αλληλεξάρτηση μικρών ή μεγαλύτερων οικιστικών μονάδων που συναποτελέσαν διοικητική ενότητα στα πρότυπα της λειτουργικής ανοικτής πόλης. Αντίθετα η συγκρότηση των Κοινοτήτων βασίστηκε στην αντικειμενική αδυναμία μίας οικιστικής μονάδας ή μίας υποενότητας οικιστικών μονάδων να συναποτελέσουν μια διοικητική ενότητα και να αλληλεξαρτηθούν από άλλες άρα και να συγκροτήσουν μια λειτουργική ανοικτή πόλη. Άρα η Κοινότητα αποτελεί το μεταβατικό στάδιο ώστε οι οικιστικές μονάδες να αναπτυχθούν και να μετεξελιχθούν σε Δήμο.

Γενικότερα λοιπόν αναβαθμίστηκε συνολικά η νομική βάση της σύστασης όλων των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. ενώ η απευθείας ίδρυσή τους με το νέο Νόμο αποτέλεσε την δυνατότητα ενός είδους συστατικής "πράξης" με αυξημένη, σε σχέση με το διάταγμα, ισχύ του τυπικού νόμου γεγονός που έκανε το Σχέδιο «Καποδίστριας» να πρωτοτυπήσει σε σχέση με τους προαναφερόμενους ιδρυτικούς νόμους της Πρωτοβάθμιας Τ.Α. Σε παρόμοια ανάλυση η επανάληψη στο άρθρο 1 του σχεδίου Νόμου, των Δήμων ή Κοινοτήτων που παραμένουν χωρίς μεταβολή έχει το χαρακτήρα "οιονεί" επανίδρυσης και αυτών.

β. Η θέση των καταργούμενων Ο.Τ.Α. στο νέο αυτοδιοικούμενο Νομικό Πρόσωπο. Δημοτικά ή Κοινοτικά Διαμερίσματα

Η ίδρυση και λειτουργία των νέων Ο.Τ.Α. δεν σήμαινε την κατάργηση των κοινοτήτων συμφερόντων των δημοτών των καταργούμενων Δήμων και Κοινοτήτων οι οποίες εξακολουθούσαν να υφίσταται ως τέτοιες (κοινότητες συμφερόντων) στην ενιαία τοπική κοινωνία του νέου Ο.Τ.Α. βασιζόμενες στην αντιπροσώπευση, την αποκέντρωση και την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία.

Σημαντική ρύθμιση Σχέδιο «Καποδίστριας» ήταν ότι οι πρώην Ο.Τ.Α. ως εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις του νέου Δήμου αποτέλεσαν μονάδες δημοτικής αποκέντρωσης, τα Δημοτικά Διαμερίσματα και διακρίθηκαν σε τρεις κατηγορίες: Σε εκείνα άνω των 300 κατοίκων όπου ο Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου ήταν και Δημοτικός Σύμβουλος, σε εκείνα που είχαν λιγότερους από 300 κατοίκους και εκπροσωπούνταν από τριμελές Τοπικό Συμβούλιο, Πρόεδρος του οποίου ήταν ο δημαρχιακός πάρεδρος και τέλος στο Δημοτικό Διαμέρισμα που αποτέλεσε την έδρα του νέου Δήμου, το οποίο δεν εκπροσωπούνταν όμως από δικά του Όργανα αλλά ήταν υπαγόμενο απευθείας στη Δημοτική Αρχή.

Επιπλέον εισήχθη και η έννοια των Κοινοτικών Διαμερισμάτων στην περίπτωση που οι πρώην Ο.Τ.Α. αποτελούσαν εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις της προερχόμενης από συνένωση Κοινότητας.

γ.Η εφαρμογή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης στην εκλογή του Δημοτικού Συμβουλίου

Στους υπό ίδρυση Δήμους ο αριθμός των μελών του Δ.Σ. καθορίζεται από το άθροισμα του αριθμού των μελών που θα είχε το συμβούλιο σύμφωνα με τον πληθυσμό του με σκοπό την αριθμητική διεύρυνση του αντιπροσωπευτικού σώματος. Η κατανομή των εδρών εξακολουθούσε να γίνεται έτσι ώστε τα 3/5 των εδρών να τα καταλαμβάνει ο επιτυχών συνδυασμός, δηλαδή ο συνδυασμός του εκλεγέντος Δημάρχου και τα 2/5 κατανέμονταν αναλογικά στους επιλαχόντες συνδυασμούς.

Ωστόσο το σύστημα εκλογής διαφοροποιήθηκε σε σχέση με το παρελθόν καθώς οι υποψήφιοι Τοπικοί Σύμβουλοι είχαν πλέον τη δυνατότητα να είναι ταυτόχρονα και υποψήφιοι για την έδρα του Δημοτικού Συμβούλου και Προέδρου του Τοπικού Συμβουλίου ώστε να εξασφαλίζεται το κύρος της συμμετοχής τους στην εκλογική διαδικασία και να ενισχυθεί η δημοκρατική συμμετοχή στη λειτουργία του Δήμου.

δ. Εκλογή του Τοπικού Συμβουλίου

Το Τοπικό Συμβούλιο ήταν ένα Όργανο που δεν εμπλεκόταν στη διοικητική λειτουργία αλλά ήταν όργανο κατεξοχήν συμμετοχικό αποτελώντας το μέσο για την ομαλή ένταξη των επί μέρους τοπικών κοινωνιών στην ευρύτερη τοπική κοινωνία του Δήμου έτσι ώστε η αναλογική εκπροσώπηση όλων των συνδυασμών σε αυτό να εκφράζει όλη την τοπική κοινωνία.

Το Τοπικό Συμβούλιο ήταν τριμελές στα Δημοτικά Διαμερίσματα έως 300 κατοίκους, πενταμελές στα Δημοτικά Διαμερίσματα από 301 έως 2.500 κατοίκους και επταμελές στα Δημοτικά Διαμερίσματα από 2.500 κατοίκους και άνω.

ε. Αρμοδιότητες των Τοπικών Συμβουλίων, του Προέδρου τους και των Παρέδρων

Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων στα Τοπικά Συμβούλια παρά τις όποιες ενστάσεις υπήρξαν περί αποδυνάμωσης της Δημοτικής Αρχής ενίσχυσε την δημοτική αποκέντρωση. Ο ρόλος των Τοπικών Συμβουλίων ήταν πολύ σημαντικός όσον αφορά τον προγραμματισμό και την ιεράρχηση των έργων και την εισήγησή τους, η οποία δέσμευε πολιτικά το Δ.Σ. ενισχύοντας την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία, αποτρέποντας την ενδεχόμενη αυθαιρεσία των αντιπροσώπων της κωμόπολης ή της πόλης, καθώς συχνά αγνοούνταν οι κρίσιμες ανάγκες των χωριών.

Στο πλαίσιο αυτό ο Πρόεδρος του Τοπικού Συμβουλίου και ο Πάρεδρος ασκούσαν επίσης αρμοδιότητες που εκτείνονταν σε ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων προσομοιάζοντας στην παραδοσιακή μορφή του αιρετού τοπικού άρχοντα και η οποία σε συνδυασμό με τον τύπο του τεχνοκράτη Δημάρχου ο οποίος έχει ανάγκη να υποβοηθείται από παραδοσιακού τύπου τοπικούς άρχοντες θα οδηγούσε σύμφωνα με το Νομοθέτη σε ισχυρή και αποτελεσματική Αυτοδιοίκηση.

στ. Διοικητική εξυπηρέτηση των κατοίκων

Όπως έχουμε αναφέρει στόχος της παρούσας μεταρρύθμισης ήταν η συγκρότηση των Ο.Τ.Α. ως ισχυρών διοικητικών κέντρων ώστε να παρέχουν καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες στους κατοίκους της υπαίθρου - οι οποίοι στο παρελθόν δεν είχαν μεγάλη ευχέρεια για πρόσβαση σε αυτές - και ταυτόχρονα η αποφυγή της γραφειοκρατίας.

Έτσι σε αντίθεση με ό,τι συνέβαινε στο παρελθόν όπου τις συναλλαγές τις διεκπεραίωνε ο Γραμματέας της Κοινότητας στόχος της μεταρρύθμισης ήταν να αποφεύγεται η μετακίνηση και κυρίως η ταλαιπωρία του πολίτη κατά την εξυπηρέτησή του στις δημοτικές υπηρεσίες και γι' αυτό προβλέπονταν μια σειρά από βελτιώσεις όπως ο καθορισμός του ωραρίου των δημοτικών υπαλλήλων αλλά και η εφαρμογή μεθόδων που προσιδίαζαν στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του Δήμου και στη δυνατότητά του να αξιοποιεί σύγχρονα τεχνολογικά μέσα.

ζ. Διατήρηση των διευκολύνσεων για τους κατοίκους των μικρών χωριών

Η εμπέδωση της αρχής της κοινωνικής δικαιοσύνης και της αναλογικότητας οδήγησε στο να διατηρηθούν οι διευκολύνσεις για τους κατοίκους των ορεινών περιοχών κυρίως όσον αφορά την εφαρμογή των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την ένταξη σε κοινοτικά προγράμματα των μειονεκτικών και ορεινών περιοχών.

η. Ο καθορισμός ιστορικής έδρας σε εξαιρετικές περιπτώσεις και η σημασία της

Ο καθορισμός ιστορικής έδρας αποτέλεσε εξαίρεση δεδομένου ότι η επιλογή της έδρας του νέου Ο.Τ.Α. γινόταν με κριτήρια κεντρικότητας, πληθυσμού και υποδομής. Στόχος ήταν η συμβολική και ουσιαστική σύνδεση της νέας διοικητικής οντότητας με τον ιστορικό τόπο ενώ προϋπόθεση για τον ορισμό της ως «ιστορικής έδρας» ήταν η σύνδεση του οικισμού με ιδιαίτερα σημαντικά γεγονότα της ελληνικής ή παγκόσμιας ιστορίας.

θ. Χρηματοδοτικά μέσα υποστήριξης της μεταρρύθμισης

Η χρηματοδότηση του όλου εγχειρήματος έχει κριτήρια, περιεχόμενο και χρονοδιάγραμμα. Θεωρήθηκε απαραίτητο συστατικό στοιχείο για την επιτυχία της εφαρμογής του προκειμένου να δημιουργηθούν όλες εκείνες οι βασικών υποδομές που θα παρείχαν ισότιμα ποιοτικά βελτιωμένες υπηρεσίες στους πολίτες.

Η ανάλυσή του χρηματοδοτικού προγράμματος θα γίνει σε ακόλουθη ενότητα ακριβώς λόγω της σημασίας που θεωρούμε ότι είχε για την εφαρμογή του Σχεδίου «Καποδίστριας».

ι. Διαφάνεια και νομιμότητα στη διαχείριση των οικονομικών πόρων

Μια σειρά από μέτρα όπως η ενίσχυση του συνταγματικά προβλεπόμενου ελέγχου των λογαριασμών των Ο.Τ.Α. και των δημοτικών Νομικών Προσώπων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος έγινε δειγματοληπτικός και αναβαθμίστηκε καθώς και η επέκτασή της δικαιοδοσίας του Σώματος Οικονομικών Επιθεωρητών στην Πρωτοβάθμια Τ.Α. αποσκοπούσαν στην αποκατάσταση της διαφάνειας και της αξιοπιστίας της τοπικής εξουσίας, δηλαδή παραγόντων που συνιστούσαν όπως προείπαμε στόχους της μεταρρύθμισης.

ια. Σύνοψη των βασικών ρυθμίσεων – Κεντρικοί άξονες της μεταρρύθμισης

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση οι κυριότερες ρυθμίσεις του Σχεδίου «Καποδίστριας» συνοψίζονται σε τέσσερις κεντρικούς άξονες και αφορούσαν την πρόθεση του Νομοθέτη ως ακολούθως:

α) Σύσταση Δήμων στο πρότυπο των ανοικτών πόλεων, β) αναγνώριση του πολιτικού, διοικητικού, ιστορικού, πολιτιστικού ρόλου των χωριών ως συστατικό μέρος του Δήμου– ανοικτής πόλης, γ) μετουσίωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ενιαία, συμμετοχική, αποτελεσματική, διάφανη, νόμιμη και ηθική και δ) κίνηση όλων των διαδικασιών που θα καταστήσουν όλους τους νέους Δήμους - από ισότιμη αφετηρία - βιώσιμους και λειτουργικούς ώστε να παρέχουν στους πολίτες ποιοτικότερες υπηρεσίες.

4.4 Η χρηματοδότηση του Σχεδίου

Προκειμένου το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» να πραγματοποιήσει το στόχο του για τη δημιουργία ισχυρών και βιώσιμων Ο.Τ.Α. και την ανασυγκρότηση της Τ.Α. απαιτούνταν συγκεκριμένο χρηματοδοτικό πλάνο για την υποστήριξη των νέων υποδομών και την κάλυψη των λειτουργικών και όχι μόνο αναγκών τους.

Ως εκ τούτου στο άρθρο 13 του Ν. 2539/1997 θεσπίστηκε το **Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.)** προκειμένου να πραγματοποιηθούν όλες οι απαραίτητες κινήσεις για την οργάνωση και λειτουργία των νέων δομών αλλά και όλων των απαραίτητων επενδύσεων προκειμένου να είναι ταυτόχρονα και βιώσιμοι.

Πρόκειται για ειδικό αναπτυξιακό Πρόγραμμα προβλεπόμενο από τις διατάξεις²⁶³ του Ν.1622/1986 (ΦΕΚ Α' 92 /14-7-1986) «Τοπική Αυτοδιοίκηση – περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» το οποίο ήταν πενταετές (1998-2002) με δυνατότητα 2ετούς παράτασης.

Το Ε.Π.Τ.Α. αποτελούνταν από πέντε υποπρογράμματα ως ακολούθως:

Α) Υποπρόγραμμα 1: αφορούσε στη χρηματοδότηση των βασικών λειτουργικών δαπανών των νέων Δήμων. Β) Υποπρόγραμμα 2: αφορούσε στη χρηματοδότηση των υποδομών για τη μηχανοργάνωση, τη συμβουλευτική υποστήριξη και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού για τους νέους Δήμους. Γ) Υποπρόγραμμα 3: αφορούσε στη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων υποδομής και λοιπών επενδύσεων για την τοπική ανάπτυξη ώστε να αναβαθμιστεί η ζωή των κατοίκων για τους νέους Δήμους. Δ) Υποπρόγραμμα 4: αφορούσε στη χρηματοδότηση των υποδομών σχετικά με τον πολιτισμό, τον αθλητισμό, τις κοινωνικές υπηρεσίες, τις διοικητικές δομές καθώς και το μηχανολογικό εξοπλισμό και τα οχήματα για τους

²⁶³Βλ. σχετικά άρθρο 71, παρ. 4 «Είδη αναπτυξιακών Προγραμμάτων» του Ν.1622/1986(ΦΕΚ Α' 92 /14-7-1986) «Τοπική Αυτοδιοίκηση –περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός».

νέους Δήμους. Ε) Υποπρόγραμμα 5: αφορούσε σε χρηματοδότηση ανάλογη με εκείνη των υποπρογραμμάτων 2,3,4 σχετικά με τους Ο.Τ.Α. Αττικής (πλην των συνενωθέντων) και του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Θεσσαλονίκης.²⁶⁴ ΣΤ) Υποπρόγραμμα 6: αφορούσε στην χρηματοδότηση για την τεχνική στήριξη και συγκεκριμένα, στη χρηματοδότηση των διαδικασιών κατάρτισης, παρακολούθησης, ελέγχου, αξιολόγησης και δημοσιοποίησης του προγράμματος.

Με το Ν. 2839/2000 (ΦΕΚ Α'196 /12-09-2000) ²⁶⁵ «Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις» συστήθηκε Ειδικός Λογαριασμός στο Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων, με τίτλο «Πόροι του Ε.Π.Τ.Α.»²⁶⁶ οι οποίοι αναλυτικά ήταν:

1) το 8,5% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (Κ.Α.Π.), το 20% της Σ.Α.Τ.Α. και το 80% του φόρου των τόκων καταθέσεων, 2) τα ποσά των ειδικών λογαριασμών του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και των άλλων αρμόδιων υπουργείων, και 3) οι πόροι του Π.Δ.Ε. που χρηματοδοτούν, μέσω Εθνικών ή Κοινοτικών Προγραμμάτων, έργα Ο.Τ.Α. και γενικότερα έργα τοπικής ανάπτυξης.

Σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 13 του Ν.2539/1997 ²⁶⁷ οι Ο.Τ.Α. θα χρηματοδοτούνταν από 1-1-1998 : 1) από τους Κ.Α.Π., 2) από τη Σ.Α.Τ.Α., 3) από το Ε.Π.Τ.Α., 4) από τις δημόσιες επενδύσεις μόνο για έργα που έως 31-12-1997 ήταν ενταγμένα²⁶⁸ στις Σ.Α.Ε., στις Σ.Α.Ν.Α. ή μεταφέρθηκαν στις Σ.Α.Ε.Π. -ως συνεχιζόμενα - και χρηματοδοτούνταν από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους. Η δυνατότητα αυτή υπήρξε για τη μεταβατική περίοδο από 1-1-1998 έως την κατάρτιση του Ε.Π.Τ.Α.

Συνολικά οι πόροι του Ε.Π.Τ.Α. στις 13 Περιφέρειες ανήλθαν σε 1.720.000 € περίπου για το χρονικό διάστημα από 1999 έως 2004.²⁶⁹ Επίσης με Κ.Υ.Α. ύστερα από

²⁶⁴Βλ. σχετικά άρθρο 1 παρ. 5 εδαφ. 1, 2,3, 4 (γ) και παρ. 19. εδαφ. Γ' του Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ: Α' 244 /4-12-1997) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

²⁶⁵Βλ. σχετικά άρθρο 11, παρ. 6α του Ν. 2839/2000: «Οι πόροι του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) της παρ. 4 του άρθρου 13 του Ν. 2539/1997, όπως τροποποιήθηκε με την παρ.15 του άρθρου 9 του Ν. 2623/1998 (ΦΕΚ Α' 139/25-6-1998), κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων σε ειδικό λογαριασμό με τίτλο «Πόροι του Ε.Π.Τ.Α.».

²⁶⁶Βλ. ό.π. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο Ν.2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής αυτοδιοίκησης», σ.62.

²⁶⁷ Βλ. σχετικά παρ. 7 του άρθρου 13 του Ν.2539/1997(ΦΕΚ: Α' 244 /4-12-1997) «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

²⁶⁸ Βλ. σχετικά http://www.hellaskps.gr/min_requirements/docs/PE2/BKataskeves/Bdp-B-1/BDP-B-1.1.htm(πρόσβαση στις 26/4/2018).

²⁶⁹Βλ. σχετικά hellanicus.lib.aegean.gr/bitstream/handle/11610/11268/file1.doc?sequence=1 (πρόσβαση στις 26/4/2018).

πρόταση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. καθορίστηκαν τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των εσόδων του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων και του τακτικού προϋπολογισμού με τις αντίστοιχες βαρύτητες²⁷⁰ ως ακολούθως: πληθυσμός Ο.Τ.Α. 35%, έκταση Ο.Τ.Α. 15%, αριθμός οικισμών Ο.Τ.Α. 10%, αριθμός ορεινών οικισμών Ο.Τ.Α. 5%, κριτήρια σύγκλισης π.χ. επάρκεια υποδομών όπως το μήκος των δικτύων ύδρευσης, αποχέτευσης και του οδικού δικτύου, βατότητα οδικού δικτύου, δυνατότητα άντλησης εσόδων, προβληματικότητα της περιοχής κ.ά.: 35%.

Το διοικητικό επίπεδο του Ε.Π.Τ.Α. διαρθρώθηκε σε 3 επίπεδα²⁷¹: α) Εθνικό επίπεδο, στο πλαίσιο του οποίου λειτουργούσε Διυπουργική Επιτροπή Παρακολούθησης Ε.Π.Τ.Α., η οποία απαρτιζόταν από εκπροσώπους των εξής φορέων: Υπουργεία Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, Οικονομίας & Οικονομικών, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Υγείας και Πρόνοιας, Πολιτισμού, Μακεδονίας-Θράκης και Αιγαίου, β) Περιφερειακό επίπεδο, στο πλαίσιο του οποίου λειτουργούσε Περιφερειακή Επιτροπή Παρακολούθησης του Ε.Π.Τ.Α., με πρόεδρο τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και γ) Νομαρχιακό επίπεδο, στο πλαίσιο του οποίου αρμόδια για την παρακολούθηση ήταν η Τεχνική Επιτροπή Νομού (Τ.Ε.Ν.), που ορίστηκε από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Το Ε.Π.Τ.Α.²⁷² - στο οποίο τελικά εντάχθηκαν 17.365 έργα και ενέργειες των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. με μέσο προϋπολογισμό έργου 118.950 € και απορρόφηση 78,7% μέχρι τις 30/9/2004 - όπως και το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» που ακολούθησε ήταν πολύ σημαντικό για τη δυνατότητα επιτυχίας του Προγράμματος καθώς συγκέντρωνε όλους τους πόρους που κατευθύνονταν στην Πρωτοβάθμια Τ.Α.

Το Πρόγραμμα Ε.Π.Τ.Α. αντικαταστάθηκε με Νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης το **Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ**²⁷³ προκειμένου να χρηματοδοτηθούν οι επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης και να βελτιωθεί η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και των υφιστάμενων υποδομών των Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

²⁷⁰ Βλ. σχετικά Μαρία Σάπελα, *Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Θησέας»* Τμήμα Γεωγραφίας. Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Μυτιλήνη, 2008, Μεταπτυχιακή Εργασία, σ.23-24.

²⁷¹ Βλ. ό.π. Μαρία Σάπελα, σ.11.

²⁷² Βλ. ό.π. Μαρία Σάπελα, σ.26.

²⁷³ Βλ. σχετικά άρθρα 6 έως 12 του Ν.3274 (ΦΕΚ Α' 195 /19-10-2004) «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού».

Πρόκειται για ένα πενταετές αναπτυξιακό πρόγραμμα με προϋπολογισμό 3,5 δις ευρώ περίπου²⁷⁴ το οποίο μαζί με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα αναμενόταν να προσαυξηθεί σημαντικά και με δυνατότητα παράτασης για δύο επιπλέον έτη. Ήταν αναγκαία σε πρώτη φάση η εκπόνηση ενός επιχειρησιακού προγράμματος εφαρμογής για να υλοποιηθεί το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» στο οποίο εμπεριέχονταν: τα Υποπρογράμματα, τα Μέτρα και οι δράσεις, το πλαίσιο χρηματοδότησης και ενδεικτικής κατανομής των πόρων σε επίπεδο Υποπρογραμμάτων και Μέτρων, το πλαίσιο χρηματοδότησης και ενδεικτικής κατανομής των πόρων σε επίπεδο Περιφέρειας και Ο.Τ.Α., τα κριτήρια ένταξης και οι διαδικασίες επιλογής των έργων και το σύστημα παρακολούθησης και διαχείρισης

Το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ εισήγαγε μια σειρά καινοτομιών όπως:

Α) Προκειμένου να υλοποιηθούν αμεσότερα τα προγραμματισμένα από τους Δήμους αναπτυξιακά έργα και να τελεσφορήσουν οι ημιτελείς επενδύσεις στηρίχθηκε σε ωρίμανση των έργων, με χρηματοδότηση σε πρώτη φάση των απαραίτητων μελετών και με έμφαση σε εκείνα που έχουν προταθεί ή θα προταθούν για ένταξη στο Γ'Κ.Π.Σ. και στο Ε.Σ.Π.Α.

Β) Ενισχύθηκαν οι διαδημοτικές συνεργασίες και συμπράξεις αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Γ) Στηρίχθηκαν οι συμπράξεις μεταξύ Ο.Τ.Α. και ιδιωτικού τομέα με τη χρηματοδότηση των προσυμβατικών διαδικασιών και ενισχύθηκε ο προγραμματισμός για σωστή διαχείριση και αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των Δήμων και των πόρων του προγράμματος προκειμένου να ευνοηθούν οι τοπικές κοινωνίες.

Δ) Απλοποιήθηκαν οι διαδικασίες προένταξης και ένταξης των έργων καθώς πλέον θεσμοθετήθηκε η ύπαρξη εγκεκριμένων πιστώσεων ανά Περιφέρεια.

Ε) Ενισχύθηκε η διαφάνεια στην απόδοση των λοιπών χρηματοδοτήσεων προς τους Ο.Τ.Α. με απαραίτητη προϋπόθεση τη βεβαίωση προϋπολογισμού τους στο Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» και καταγραφή όλων των κονδυλίων που χειρίζονταν Δήμοι και Κοινότητες σχετικά, σε ειδική σελίδα του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

ΣΤ) Δόθηκε η δυνατότητα στους Ο.Τ.Α. α' βαθμού να συμμετέχουν σε ευρωπαϊκά προγράμματα και πρωτοβουλίες ανταλλάσσοντας εμπειρία και τεχνογνωσία εξασφαλίζοντας τους ιδίους πόρους.

²⁷⁴Βλ. ό.π. Μαρία Σάπελα, σ.31.

4.5 Αξιολόγηση του Σχεδίου

Δεν μπορεί να παραβλέψει κανείς ότι στα πλαίσια του Σχεδίου «Καποδίστριας» έγινε η πρώτη σημαντική προσπάθεια διοικητικής αναδιάρθρωσης της χώρας με την εφαρμογή υποχρεωτικών συνενώσεων σε απόλυτη σύμπτωση με τους αντίστοιχους σχεδιασμούς που είχαν γίνει στην Ε.Ε. τόσο σε χωροταξικό όσο και σε αναπτυξιακό επίπεδο. Οι νέες συνενώσεις προκάλεσαν σημαντικές μεταβολές μεγεθών και άλλαξαν για πρώτη φορά το τοπίο της Πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ύπαιθρο και στα μικρότερα αστικά κέντρα²⁷⁵ καθώς τη θέση των μη βιώσιμων Κοινοτήτων με το ελάχιστο προσωπικό και τους περιορισμένους πόρους πήραν οι μεγαλύτεροι Δήμοι ώστε να είναι σε θέση να διαχειριστούν καλύτερα τις τοπικές υποθέσεις.

Στην ουσία η όλη μεταρρύθμιση αποτέλεσε την αρχική φάση ενός γενικότερου σχεδίου αποκέντρωσης απόλυτα συνδεδεμένου με την καπιταλιστική αναδιάρθρωση²⁷⁶ της χώρας ακολουθώντας σχετικά ευρωπαϊκά πρότυπα. Δεδομένου ότι πολλές φορές ο συγκεντρωτισμός του αστικού κράτους λειτούργησε ανασταλτικά για την επέκταση της συσσώρευσης του κεφαλαίου, επιλέχθηκε τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη ενίσχυση ενός σχεδίου αποκέντρωσης – το οποίο ακολούθησε και η Ελλάδα – ώστε να επιτευχθεί η εσωτερική αναδιάταξη και ο εκσυγχρονισμός των λειτουργιών των κρατικών μηχανισμών και της Δημόσιας Διοίκησης, η επίτευξη οικονομιών κλίμακας, η επέκταση της επιχειρηματικής λειτουργίας στο δημόσιο χώρο και εν τέλει η εκμετάλλευση όλων των αναπτυξιακών δυνατοτήτων σε τοπικό επίπεδο.

Ωστόσο παρά τη θετική διάσταση του «Καποδίστρια» σε επίπεδο προθέσεων ως προς την επίτευξη οικονομίας κλίμακας με την περικοπή των εξόδων και την αναβάθμιση της οικονομικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. μέσω της αύξησης των δημοσίων επενδύσεων και της προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων σε τοπικό επίπεδο, διαπιστώνονται συγκεκριμένες αδυναμίες εστιαζόμενες στα εξής σημεία:

1. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων στους νέους Ο.Τ.Α. δεν έγινε με τρόπο που να ευνοείται η αυτοτελής αναπτυξιακή πολιτική χωρίς την κρατική παρέμβαση.

²⁷⁵ Βλ. σχετικά Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

²⁷⁶ Βλ. σχετικά Παναγιώτης Βασιλάκης, *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό: προσεγγίζοντας τους πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς όρους συγκρότησής της από τη μετεπαναστατική περίοδο μέχρι τη σύγχρονη φάση της διοικητικής αναδιάρθρωσης του σχεδίου Καποδίστριας και του προγράμματος Καλλικράτης*, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2017, Διδακτορική Διατριβή, σ.256.

2. Παρουσιάστηκε σύγχυση αρμοδιοτήτων καθώς η μεταρρύθμιση έγινε στον πρώτο βαθμό της Τ.Α. χωρίς αντίστοιχη παρέμβαση σε δεύτερο βαθμό παράλληλα με την λειτουργία των «Περιφερειακών Διοικήσεων».

3. Υποβαθμίστηκαν οι τοπικές ιδιαιτερότητες των Ο.Τ.Α. δεδομένου ότι δόθηκε έμφαση στην ενοποίηση με κριτήριο τη γεωγραφική, πληθυσμιακή διεύρυνση και την επίτευξη οικονομικών κλίμακας.

Ο «Καποδίστριας» δεν πέτυχε ως προς τους στόχους²⁷⁷ που είχαν τεθεί καθώς το όλο εγχείρημα δεν είχε συνοδευτεί από την ανάληψη ενός επιτελικού ρόλου των πολιτικών οργάνων στο πλαίσιο του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των διευρυμένων Δήμων το οποίο παρέμεινε ίδιο χωρίς να διασφαλιστούν οι δομές και διαδικασίες εσωτερικής τους αποκέντρωσης.

Έτσι το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» επέδρασε μεν θετικά στη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ωστόσο και μετά την εφαρμογή του εξακολούθησαν να εμφανίζονται προβλήματα ως προς την αποτελεσματικότητα, τη στελέχωση και την οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α., διαπίστωση που συνδέεται ιδιαίτερα με το γεγονός πως μόνο 212 από τους 1.034 πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. πληρούσαν την αναγκαία διαχειριστική επάρκεια και άρα τις προϋποθέσεις συμμετοχής τους στο Ε.Σ.Π.Α.²⁷⁸

Η εικόνα μιας Αυτοδιοίκησης απαλλαγμένης από την κακοδιοίκηση του παρελθόντος παρά τις όποιες εξαγγελίες και τις σε θετική κατεύθυνση προσπάθειες και εξαγγελίες του Νομοθέτη δεν πραγματώθηκε στο μέτρο και στο σκοπό που διακηρύχτηκε. Τα δυσάρεστα φαινόμενα συνέχισαν αμαυρώνοντας την εικόνα της Αυτοδιοίκησης στη συνείδηση των πολιτών κάτι που διαφαινόταν στις αιτήσεις-Εκθέσεις²⁷⁹ του Συνηγόρου του Πολίτη, του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης.

Κεφάλαιο πέμπτο

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης»

²⁷⁷ Βλ. σχετικά Γιώργος Καραμέτος, *Ο Θεσμός της Περιφέρειας στην Ελλάδα κι η διαδρομή από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη*, 2015. Ανακτήθηκε από:

<https://www.researchgate.net/publication/281686028>

²⁷⁸ Βλ. σχετικά <http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Speeches/?id=e9d4954b-9474-4e9a-b1db-48e8314ca14f> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

²⁷⁹ Βλ. σχετικά <http://www.opengov.gr/ypes/?p=417> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

5.1 Εισαγωγή στο Πρόγραμμα

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης») ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή το Μάιο του 2010 ενώ στη πλήρη μορφή του τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2011. Ο Νόμος πήρε το όνομά του από τον Καλλικράτη, έναν από τους δύο αρχιτέκτονες της κατασκευής του Παρθενώνα σε μια συμβολική κίνηση προκειμένου να δοθεί στο Πρόγραμμα, χαρακτήρας του αρχιτέκτονα - επαναθεμελίωσης της Τ.Α. Ωστόσο μέρος των διατάξεών του ενεργοποιήθηκε άμεσα με τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 7 Ιουνίου 2010 (ΦΕΚ Α' 87/2010), ώστε να διεξαχθούν βάσει αυτών οι αυτοδιοικητικές εκλογές του ιδίου έτους.

Αποτελεί τη πιο πρόσφατη και πιο σημαντική θεσμική μεταρρύθμιση της Τ.Α. με δυσπόστατο ²⁸⁰ χαρακτήρα δεδομένου ότι από τη μια αποτελεί τη δεύτερη φάση της συγχώνευσης Δήμων και Κοινοτήτων και την συνένωσή τους για την δημιουργία μεγαλύτερων διοικητικών δομών και από την άλλη αποτελεί την μεταρρύθμιση με την οποία μια σειρά σημαντικών αρμοδιοτήτων μεταβιβάστηκε από το κεντρικό κράτος προς τις περιφέρειες και τους Δήμους ενισχύοντας σημαντικά το ρόλο τους.

Η εφαρμογή της νέας διοικητικής αναδιάρθρωσης της χώρας κρίθηκε αναγκαία λόγω των ελλείψεων που παρουσίαζαν οι προηγούμενες προσπάθειες όπως αυτή του «Καποδίστρια», της ανάγκης για εξοικονόμηση πόρων μέσω του περιορισμού των λειτουργικών δαπανών, της προσπάθειας ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α. παρέχοντας καλύτερες ποιοτικές υπηρεσίες προς το δημότη με το μικρότερο δυνατό κόστος, της αναπτυξιακής πορείας της χώρας αλλά και της εξυπηρέτησης της περιφερειακής πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

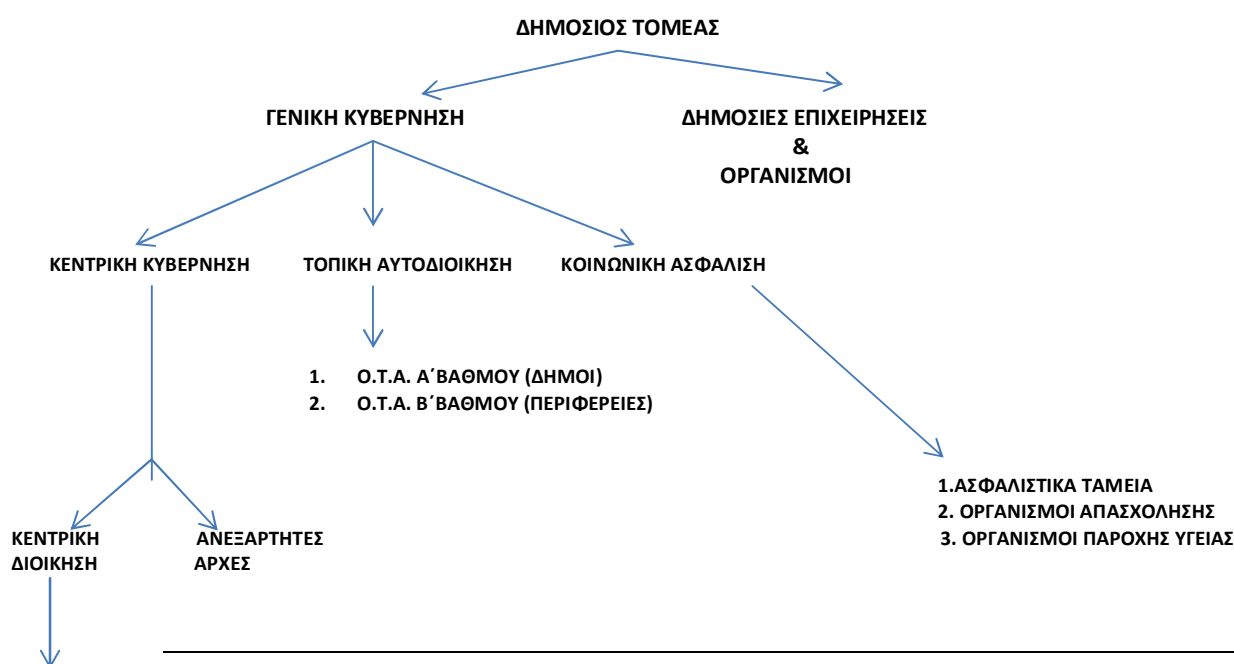
Η αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής – η οποία παρατίθεται και σχηματικά αμέσως παρακάτω- αφορούσε: 1) Στη σύσταση 325 διευρυμένων Δήμων μετά από τη συνένωση των 1.034 Δήμων και Κοινοτήτων που είχαν συγκροτηθεί με τον «Καποδίστρια», αποτελώντας τον πρώτο βαθμό Τ.Α., ²⁸¹ 2) στη σύσταση 13αιρετών

²⁸⁰ Βλ. σχετικά Παναγιώτης Ιωαννίδης, *Η Επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και στην ανάπτυξη του Οικονομικού χώρου: Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»*, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Κομοτηνή, 2014, Διδακτορική διατριβή, σ.260.

²⁸¹ Οι δήμοι και οι κοινότητες μειώθηκαν σε 325 από 1.034 με κυρίαρχη μορφή οικισμού αυτή του εύρους 20.001-50.000 (29,85%) ενώ μειώθηκε σημαντικά ο αριθμός των Δήμων μέχρι 10.000

Περιφερειών, που αποτελούν το δεύτερο βαθμό Τ.Α. και προέρχονται από τη μετατροπή των 13 κρατικών Περιφερειών που προϋπήρχαν και την κατάργηση των υφιστάμενων 54 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, των 3 διευρυμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των 19 επαρχιών που συνιστούσαν το δεύτερο βαθμό Τ.Α και τέλος 3) στη συγκρότηση 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, που αποτελούν ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους υποκαθιστώντας το ρόλο των 13 κρατικών Περιφερειών που προϋπήρχαν του «Καλλικράτη».

Σχήμα Ι
Διοικητική διάρθρωση μετά την εφαρμογή του «Καλλικράτη»



κατοίκους. Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Φορολογική Αποκέντρωση και Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού στην Ελλάδα, MultiMarketingGroup Α.Ε., Αθήνα, 2017.

1. ΠΡΟΕΔΡΕΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

2. ΥΠΟΥΡΓΕΙΑ

3. ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ

4. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

5. ΒΟΥΛΗ

(Πηγή: Ίδια επεξεργασία)

Η αναδιάρθρωση της διοικητικής δομής που προαναφέρθηκε - και όπως σχηματικά παρατέθηκε - καταδεικνύει ότι με τη νέα μεταρρύθμιση επιδιώκεται μέσα από τη συμπληρωματικότητα και συνοχή των λειτουργιών της κρατικής διοίκησης με την Τ.Α. να επιτευχθεί η κοινωνική συνοχή, η κοινωνική ευημερία και η ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη.

Στο Ενημερωτικό σημείωμα²⁸² για τον «Καλλικράτη» αναφέρονταν ότι η νέα μεταρρύθμιση αποτελούσε αναπόσπαστο τμήμα του Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι στόχος του νέου Νόμου ήταν²⁸³: *«να αποκτήσουμε επιτέλους ένα καλό κράτος, σύγχρονο και αποτελεσματικό, επιτελικό, και αποκεντρωμένο, που ανοίγει νέους δρόμους ανάπτυξης, ένα κράτος νοικοκύρη που έχει ανάγκη ο Έλληνας πολίτης, που σέβεται τα χρήματα των Ελλήνων φορολογούμενων, ένα κράτος βοηθό του πολίτη και της επιχείρησης».*

5.2. Αρχές και στόχοι του «Καλλικράτη»

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίστηκε η μεταρρύθμιση για την ανασυγκρότηση της Τ.Α. σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου²⁸⁴ θα λέγαμε ότι είναι οι ακόλουθες:

α. Η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης και του αναπτυξιακού σχεδιασμού

Βασικό ζητούμενο όπως και στον «Καποδίστρια» έτσι και στον «Καλλικράτη» ήταν η συγκρότηση ισχυρών και οικονομικά βιώσιμων Ο.Τ.Α. οι οποίοι θα

²⁸² Βλ. σχετικά Ενημερωτικό Σημείωμα για το σχέδιο Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης», σ.1.

²⁸³ Βλ. ό.π. Ενημερωτικό Σημείωμα Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σ.4.

²⁸⁴ Βλ. σχετικά Αιτιολογική έκθεση προς τη Βουλή των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf> (πρόσβαση στις 10-3-2018).

χαρακτηρίζονται από σύγχρονες μορφές διοικητικής οργάνωσης και θα έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν αναβαθμισμένες ποιοτικά υπηρεσίες στον πολίτη .

Για να πραγματοποιηθεί το όλο εγχείρημα έπρεπε να εφαρμοστεί η αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης. Η αποτελεσματική διοίκηση επιτυγχάνεται από ένα επιτελικό κράτος που αφήνει στο παρελθόν τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό, και διαθέτοντας ευέλικτα αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες προκειμένου να αξιοποιηθούν τα τοπικά και περιφερειακά πλεονεκτήματα σύμφωνα με την ευρωπαϊκή εμπειρία.

Απαραίτητος αρωγός προς αυτή την κατεύθυνση είναι η αναδιάρθρωση του προσωπικού καθώς και η εξορθολογισμένη κατανομή και αξιοποίησή του όπως και η αξιοποίηση νέων εργαλείων και μεθόδων της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, των διαδραστικών υπηρεσιών αλλά και τα οφέλη της πράσινης ανάπτυξης,²⁸⁵ η επίτευξη μιας νέου τύπου ανάπτυξης με κύρια χαρακτηριστικά την αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων με σεβασμό στο περιβάλλον.

Όλα τα παραπάνω συνιστούν τόσο την αρχή της αποτελεσματικής διοίκησης όσο και του αναπτυξιακού σχεδιασμού, αρχές συνδεδεμένες άμεσα με την οικονομική ανάπτυξη, το χωροταξικό σχεδιασμό, το διεθνή ανταγωνισμό για την ανάπτυξη των Περιφερειών και την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων σύμφωνα με την περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε., τους Συνταγματικούς κανόνες, αλλά και το θεσμικό πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων της Ε.Ε.

β) Η αρχή της Συντονισμένης Δράσης

Στον «Καλλικράτη» όπως είχε γίνει και στον «Καποδίστρια» προβλέπεται η αρχή της Συντονισμένης Δράσης ως βασικό στοιχείο για την επιτυχία της μεταρρύθμισης προκειμένου αυτή να μην έμενε στα χαρτιά.

Σε αυτή τη βάση προβλέφθηκε η εφαρμογή του Επιχειρησιακού Σχεδίου Υποστήριξης του «Καλλικράτη» - Πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α. καθώς και μεταφορά πόρων και προσωπικού προκειμένου να ανταποκριθούν οι Ο.Τ.Α. στις αυξημένες αρμοδιότητές που τους εκχωρήθηκαν.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον επίσης προς αυτή την κατεύθυνση παρουσιάζει η Έκθεση

²⁸⁵ «Η Πράσινη Ανάπτυξη αναδεικνύεται ως νέο μοντέλο με εφαρμογή σε όλους τους τομείς της κοινωνίας καθώς και ταυτόχρονα ένας πολυδιάστατος στόχος για το μέλλον, για να πετύχουμε τη βελτίωση της ποιότητας ζωής αλλά και για να έχουμε βιώσιμη αναπτυξιακή πορεία». Βλ. σχετικά <http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=223> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

του Γενικού Λογιστηρίου²⁸⁶ του κράτους για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» όπου αποτυπώνεται το κόστος και το όφελος της νέας μεταρρύθμισης.

γ) Η αρχή της Κοινωνικής Συναίνεσης

Απαραίτητο στοιχείο για την επιτυχία της μεταρρύθμισης θεωρήθηκε η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής κοινωνικής συναίνεσης και συμμαχίας. Σε αυτή την κατεύθυνση κινήθηκε η δημόσια διαβούλευση του Προγράμματος καθώς και η διοργάνωση συνεδρίων και δημόσιων εκδηλώσεων ώστε συλλογικοί φορείς της χώρας όπως η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και η Ε.Ν.Α.Ε. να ενημερωθούν αλλά και να διατυπώσουν τις απόψεις και τις ενστάσεις τους αναφορικά με το νέο θεσμικό πλαίσιο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Αποτέλεσμα αυτών των ενεργειών ήταν το Προσχέδιο Νόμου να αποτυπώνει τις απόψεις της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. όπως αυτές είχαν διατυπωθεί στο Συνέδριο της Κυλλήνης το 2007 περί των κριτηρίων οριοθέτησης.

δ) Η αρχή της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης

Μια από τις επιδιώξεις στον «Καλλικράτη» ήταν η ενθάρρυνση της άμεσης συμμετοχής του πολίτη στις τοπικές υποθέσεις με καθιέρωση θεσμών όπως τα δημοψηφίσματα, και τα τοπικά συμβούλια νέων²⁸⁷ ώστε να αναδειχθεί ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού με την ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών.

ε) Η αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης

Όπως προκύπτει από μια σειρά διατάξεων στο Ν.3852/2010 το ζητούμενο ήταν η διασφάλιση της έμμεσης συμμετοχής κάθε πολίτη στα κέντρα λήψης αποφάσεων. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε το άρθρο 25 του «Καλλικράτη» σύμφωνα με το οποίο ως εκλογικές Περιφέρειες στους Δήμους άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) κατοίκων για την εκλογή των μελών του Δ.Σ. ορίζονται τα πρώην δημοτικά τους διαμερίσματα γεγονός που υπηρετεί τόσο τη σύνδεσή τους με τις τοπικές κοινωνίες όσο και την εγγυημένη αντιπροσώπευση των κοινωνιών αυτών.

²⁸⁶ Βλ. σχετικά Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους υπ. αριθμ. 59/5/2010, Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», Αθήνα, 2010, σ.222-224.

²⁸⁷ Πρόκειται για σχετικά νέο θεσμό στη χώρα μας ο οποίος ξεκίνησε το 2008 οπότε έγιναν και οι πρώτες εκλογές. Στην πορεία όμως ατόνησε, καθώς ουδέποτε εξαγγέλθηκαν οι επόμενες αρχαιρεσίες, με ότι αυτό συνεπάγεται στην ομαλή λειτουργία και συμμετοχή των εκλεγμένων στα Τοπικά Συμβούλια Νέων. Με το «Καλλικράτη» έγινε προσπάθεια ανασύστασης του θεσμού. Βλ. σχετικά *Τα Τοπικά Συμβούλια Νέων παίζουν και πάλι σε λειτουργία. Διάλογος για τον θεσμό μέσω της πλατφόρμας* Ανακτήθηκε από: <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=502655> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

στ) Η αρχή της διαφάνειας και της λογοδοσίας

Μια σειρά μέτρων όπως η υποχρεωτική ανάρτηση των αποφάσεων στο διαδίκτυο,²⁸⁸ η ενίσχυση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η ίδρυση της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. έδειξαν την πρόθεση του Νομοθέτη να αντιμετωπιστούν δυσχέρειες του παρελθόντος περί έλλειψης διαφάνειας και κακοδιαχείρισης και να ενισχυθούν η διαφάνεια, η ανοικτή διακυβέρνηση, η λογοδοσία και η αξιοκρατία.

ζ) Η αρχή της επικουρικότητας

Κεντρική επιδίωξη του Προγράμματος ήταν η επέκτασή του σε όλες τις βαθμίδες αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης προκειμένου να εναρμονιστεί και το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης με εκείνο της Ε.Ε., των κρατών μελών και των Περιφερειών. Στο πλαίσιο αυτό κυρίαρχο ρόλο διαδραματίζει η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αποκέντρωσης και της Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τα οποία²⁸⁹: «η ανάπτυξη μιας περιοχής, η ικανοποίηση και η διευθέτηση τοπικών αναγκών δεν μπορούν παρά να προέρχονται από όργανα και θεσμούς που έχουν ειδικό και άμεσο δεσμό με το τοπικό στοιχείο, γνωρίζουν τα προβλήματα, βιώνουν τις ανάγκες, ελέγχουν και κυρίως ελέγχονται αποτελεσματικότερα».

Η αρχή της επικουρικότητας κατοχυρώνεται μεν στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες και στον Ε.Χ.Τ.Α.²⁹⁰ αλλά όχι στο ελληνικό Σύνταγμα. Επίσης δεν αποτυπώνεται στο ελληνικό δίκαιο το πως ακριβώς μπορεί να εφαρμοστεί, τι ακριβώς πρέπει να γίνει και υπό ποιούς όρους.²⁹¹ Η αρχή της επικουρικότητας στην εσωτερική μας έννομη τάξη δεν απαντάται ρητά στον Καταστατικό μας Χάρτη. Ωστόσο ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή μέσω της αρχής της αναλογικότητας,²⁹² που είναι συνταγματικά κατοχυρωμένη και

²⁸⁸Με το Ν. 3861/2010 (ΦΕΚ Α'112/13-7-2010) εισάγεται η υποχρέωση ανάρτησης των νόμων, των κανονιστικών πράξεων και εν γένει πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο Διαδίκτυο με στόχο την επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης.

²⁸⁹Βλ. ό.π. Αιτιολογική έκθεση Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σ.4

²⁹⁰Βλ. σχετικά Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου, *Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, από οργανωτική, διοικητική και πολιτική σκοπιά*, Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα, 2014, Διδακτορική διατριβή, σ.320-327.

²⁹¹Βλ. σχετικά Παναγιώτης Μαίστρος, *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα*, Παπαζήση, Αθήνα, 2009.

²⁹²Βλ. σχετικά άρθρο 25 παρ.1 εδ. δ' του Συντάγματος 2001: «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας»

επιβάλλει την αναγκαιότητα και ορθολογικότητα της κρατικής παρέμβασης, ειδικά το κρατικό μέτρο είναι παράνομο.²⁹³ Ως εκ τούτου η προσοχή θα πρέπει να εστιάζεται στην πραγματική ικανότητα του κρατικού οργάνου²⁹⁴ ως προς την άσκηση μιας αρμοδιότητας. Στο σημείο αυτό οι ευρωπαϊκές πολιτικές παίζουν ρόλο σχετικά με τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού συστήματος²⁹⁵ με προεξέχουσα τη διάσκεψη του Ρότερνταμ (1997) όπου γίνεται προσπάθεια διαμόρφωσης κοινής αντίληψης βασιζόμενη στις πρακτικές της Δημόσιας Διοίκησης των σύγχρονων δημοκρατικών χωρών.

η) Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας

Πρόκειται για κατεξοχήν αρχή που διαπνέει τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Στον «Καλλικράτη» αντικατοπτρίζεται στην οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών της Τ.Α. δεδομένου ότι οι δύο βαθμοί συνεργάζονται και λειτουργούν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τούς απονέμονται χωρίς οι σχέσεις τους να είναι σχέσεις ιεραρχίας και ελέγχου αλλά συμπληρωματικές και συνεργατικές.

Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων επομένως αποτελούσε κυρίαρχο στοιχείο του «Καλλικράτη» και έπρεπε να γίνεται με τρόπο τέτοιο ώστε να αποφεύγονται οι επικαλύψεις μεταξύ των φορέων. Τέτοιες αρμοδιότητες επεκτείνονται σε τομείς όπως η πολεοδομία, η υγεία, η παιδεία, το εμπόριο και οι μεταφορές. Ιδίως στις Περιφέρειες - οι οποίες διαθέτουν πλέον ισχυρή πολιτική νομιμοποίηση λόγω της άμεσης εκλογής των Αρχών τους - οι νέες αυτές αρμοδιότητες επιδιώχτηκε να αφορούν κυρίως την ανάπτυξη συσχετιζόμενες άμεσα με τα Π.Ε.Π. και την εφαρμογή του Ε.Σ.Π.Α.

Η αναγκαιότητα για τη μεταφορά αυτών των αρμοδιοτήτων που είχε ήδη διατυπωθεί στις μελέτες του Ι.Τ.Α.²⁹⁶ προέκυψε από την ανάγκη να εξαλειφθούν περιπτώσεις συναρμοδιότητας με άλλους φορείς και να εξασφαλιστεί η ολοκληρωμένη παροχή υπηρεσιών από το εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης.

²⁹³ Βλ. σχετικά Δήμητρα Θεοχαροπούλου - Κοντόγιωργα, *Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και η διοικητική οργάνωση του κράτους. Στο ΕΝΑΕ Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.

²⁹⁴ Βλ. ό.π. Παναγιώτης Μαίστρος, σ.211.

²⁹⁵ Βλ. ό.π Καλλιόπη Σπανού, σ.163.

²⁹⁶ Βλ. σχετικά Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Μελέτη για τις αρμοδιότητες της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης* (Ενδιάμεση έκθεση), Ι.Τ.Α., Αθήνα, 2008, σ.10-20 και επίσης βλ. σχετικά Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης*, Ι.Τ.Α., Αθήνα, 2009, σ.239-243.

Σε συνδυασμό με την αρχή της επικουρικότητας θα λέγαμε ότι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» έπρεπε να εναρμονιστεί και να συμβαδίζει με τις αρχές και τις αξίες της Συνθήκης της Λισαβόνας η οποία είχε τεθεί σε ισχύ ήδη από την 1η Δεκεμβρίου 2009, όπως η εγγύτητα, η διαφάνεια, η εξωστρέφεια, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η συμμετοχική δημοκρατία υπό την έννοια ότι το έργο το οποίο επιτελείται σε κοινοτικό επίπεδο είναι έργο το οποίο διαμορφώνεται και από την Αυτοδιοίκηση.

Οι **στόχοι** του Προγράμματος σύμφωνα πάντα με την Αιτιολογική Έκθεση που υποβλήθηκε στη Βουλή, πλήρως εναρμονισμένοι με τις αρχές που προαναφέραμε, αφορούσαν κυρίως στο να ανασχεδιαστούν και να αναδειχθούν όλες οι βαθμίδες της Τ.Α σε ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης²⁹⁷ και σε αποτελεσματικούς παρόχους υπηρεσιών με τρόπο συστηματικό και ολοκληρωμένο ώστε να εξορθολογιστεί η οργάνωση και η λειτουργία του κράτους και να επιτευχθεί ο αναπτυξιακός προγραμματισμός, η ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών και η παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες άρα να αναβαθμιστεί η ποιότητα της καθημερινότητάς τους.²⁹⁸

Η ύπαρξη των μικρών και καχεκτικών Δήμων του παρελθόντος – το 88% είχαν πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων²⁹⁹ πριν την εφαρμογή του «Καλλικράτη»- οδηγούσε σε δυσχέρειες σχετικά με την εκπόνηση έργων και την ένταξή τους στο Γ΄ Κ.Π.Σ. Γι' αυτό ήταν και πιο επιτακτική από ποτέ η ανάγκη για ισχυρούς Ο.Τ.Α. οι οποίοι θα αποτελέσουν το θεσμικό «κλειδί» για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας. Η εξυπηρέτηση επομένως της αναπτυξιακής προοπτικής της χώρας γίνεται κεντρικός στόχος του Προγράμματος προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Η νομοθέτηση του «Καλλικράτη» εν μέσω δημοσιονομικής κρίσης και μιας πολύ δύσκολης οικονομικά συγκυρίας για τη χώρα και η απαίτηση των Δανειστών για περικοπή δημόσιων δαπανών έκανε επιτακτική την ανάγκη για εξοικονόμηση πόρων.

²⁹⁷ Βλ. σχετικά ΥΠ.ΕΣ.Α.ΗΔ., Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου Νέα Αρχιτεκτονική, Αθήνα, 2010.

²⁹⁸ Βλ. σχετικά ΥΠ.ΕΣ.Α.ΗΔ., Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου Νέα Αρχιτεκτονική, Αθήνα, 2010, σ.11-12.

²⁹⁹ Οι Ο.Τ.Α. κάτω των 10.000 Δήμων ενέταξαν 9 έργα στο Γ΄ΚΠΣ κατά μέσο όρο έναντι 94 έργων που ενέταξαν οι Δήμοι άνω των 10.000 κατοίκων. Βλ. ό.π Ενημερωτικό Σημείωμα «Καλλικράτη», σ. 4.

Επομένως η εξοικονόμηση πόρων³⁰⁰ με τις δραστικές συνενώσεις των Ο.Τ.Α. ήταν ένα από τα πρωταρχικά ζητούμενα του «Καλλικράτη». Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι ο αριθμός των θέσεων του πολιτικού προσωπικού μειώθηκε από τις 50.000 στις 25.000 δηλαδή ποσοστό που στην εξοικονόμηση πόρων μεταφράστηκε σε 60%.³⁰¹ Στην Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους³⁰² για τον «Καλλικράτη» αναφέρεται ότι το όφελος από την εφαρμογή του Προγράμματος ανερχόταν συνολικά στο ποσό των 1.185.732.660 ευρώ περίπου εκ των οποίων 780.000.000 ευρώ θα προέρχονταν από την εξοικονόμηση λόγω συνένωσης των Δήμων, 175.000.000 ευρώ εξοικονομήθηκαν από την κατάργηση των 13 κρατικών Περιφερειών και τη σύσταση 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και 230.732.660 ευρώ, από τη μείωση του συνολικού λειτουργικού κόστους, λόγω κατάργησης των 54 Ν.Α. και τη σύσταση 13 Περιφερειών.

Με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» πάρα πολλές αρμοδιότητες περιήλθαν στους Δήμους. Στόχος δεν είναι μόνο η αποκέντρωση όλο και περισσότερο αρμοδιοτήτων αλλά και η σαφής οριοθέτηση τους και η ολοκληρωμένη άσκηση δημοσίων πολιτικών σε κάθε επίπεδο, ώστε να μην υπάρχει εμπλοκή σε ένα επίπεδο είτε στο Δήμο, είτε στην Περιφέρεια, είτε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Για την επίτευξη επομένως του στόχου μιας αποτελεσματικότερης Διοίκησης και συλλογικότερης λειτουργίας³⁰³ και ενδοδημοτικής αποκέντρωσης³⁰⁴ ώστε να ανταποκριθούν οι δήμοι στις νέες τους αρμοδιότητες έγιναν μια σειρά από θεσμικές ενέργειες όπως η ενίσχυση του επιτελικού ρόλου του Δημοτικού Συμβουλίου, η θέσπιση της Οικονομικής Επιτροπής, της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής και της Εκτελεστικής Επιτροπής αλλά και ο ορισμός τοπικών Αντιδημάρχων και Συμβουλίων των Δημοτικών Κοινοτήτων.

Επιπλέον ένας από τους βασικούς στόχους του «Καλλικράτη» ήταν να

³⁰⁰ Το χρέος της Τ.Α. το έτος 2014 κυμαίνονταν στα 2,5 δισεκατομμύρια ευρώ το οποίο αντιπροσώπευε το 1,4% του συνολικού χρέους της χώρας το οποίο εκτιμάται στα 325,6 δισεκατομμύρια ευρώ και αντιπροσωπεύει το 177,8% του Α.Ε.Π. της χώρας. Βλ. Σχετικά Yannis Psycharis, Maria Zoi, Stavroula Plioroulou, *Decentralization and local government fiscal autonomy: Evidence from the Greek municipalities. Environment and Planning C*, 2015, *Government and Policy*, E- Pubdoi: 10.1177/0263774X15614153, σ.2

³⁰¹ Βλ. ό.π. Ενημερωτικό Σημείωμα Πρόγραμμα «Καλλικράτη», σ.5

³⁰² Βλ. σχετικά Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους υπ. Αριθμ. 59/5/2010, Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», Αθήνα, 2010, σ.223.

³⁰³ Βλ. ό.π Αιτιολογική Έκθεση Πρόγραμμα «Καλλικράτη», σ.9

³⁰⁴ Βλ. σχετικά ΥΠΕΣΑΗΔ, Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου Νέα Αρχιτεκτονική, Αθήνα, 2010, σ.14-17.

επαναθεμελιωθεί η σχέση κράτους – πολίτη. Σε αυτή την κατεύθυνση κινήθηκε η ενδοδημοτική αποκέντρωση με την αντικατάσταση των Τοπικών Διαμερισμάτων από ενισχυμένες τοπικές και δημοτικές ενότητες.

Σχετικά με το δεύτερο βαθμό Τ.Α. δεν είναι τυχαίο το ζήτημα της οριοθέτησής τους στα όρια των 13 Περιφερειών που ήδη προϋπήρχαν. Στόχος ήταν να συνεχίσει η αδιασάλευτη διαχείριση των περιφερειακών προγραμμάτων Ε.Σ.Π.Α. καθώς και η απρόσκοπτη υλοποίησή τους η οποία θα μπορούσε να διακινδυνεύσει αν άλλαζαν χωροθετικά και διοικητικά τα όρια των Περιφερειών. Αναλογικά με τα παραδείγματα άλλων χωρών στη Ν. Ευρώπη όπως η Ιταλία, η Γαλλία και η Ισπανία στόχος ήταν να επιταχυνθούν οι αναπτυξιακές επιδόσεις και να αμβλυνθούν σημαντικά οι διαπεριφερειακές και ενδοπεριφερειακές ανισότητες λόγω του αναβαθμισμένου ρόλου του θεσμού της περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

Στο ίδιο πλαίσιο στόχων κινήθηκε και η δημιουργία των αποκεντρωμένων διοικήσεων, προκειμένου το ελληνικό διοικητικό σύστημα να προσαρμοστεί στα ευρωπαϊκά πρότυπα μιας σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης³⁰⁵ συμβάλλοντας στην αποσυμφόρηση των κεντρικών υπηρεσιών ώστε να μπορέσουν να επικεντρωθούν στον επιτελικό τους ρόλο.³⁰⁶ Επομένως στόχος ήταν η δημιουργία ισχυρών αποκεντρωμένων διοικήσεων ώστε να εξασφαλιστεί μεγαλύτερο εύρος επιλεξιμότητας σχετικά με τη χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ε.Ε.

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι η νέα μεταρρύθμιση δημιουργώντας μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ουσιαστικά ενσωματώνει ένα διττό στρατηγικό στόχο της Ε.Ε.: α) την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία με τον «Καλλικράτη» να επιχειρεί την αναβάθμιση του επιχειρησιακού δυναμικού της Τ.Α. για την άσκηση τοπικών και περιφερειακών αναπτυξιακών πολιτικών και β) την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης με την εισαγωγή μιας σειράς νέων συλλογικών οργάνων, θεσμών και διαδικασιών εκ μέρους του

³⁰⁵ Στο Προοίμιο αναφέρεται χαρακτηριστικά: «Υποστηρίζουμε την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη, ως αρχή που συνίσταται στη συντονισμένη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών Αρχών, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς και τη σύμπραξη που γίνεται πράξη χάρη σε μια λειτουργική και θεσμοποιημένη συνεργασία κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Βλ. σχετικά 106η σύνοδος ολομέλειας, *Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών σχετικά με τον Χάρτη για την Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη*, 2014, σ.4.

³⁰⁶ Ευρωπαϊκά κράτη με ισχυρές κοινωνικές δομές όπως η Γερμανία, η Σουηδία, η Ολλανδία και η Δανία έχουν προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις ενδυναμώνοντας σημαντικά το ρόλο των Ο.Τ.Α. ιδιαίτερα ως προς την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες.

«Καλλικράτη» όπως η θέσπιση του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής κ.ά.

Σύμφωνα με τις διακηρύξεις του Νομοθέτη ο «Καλλικράτης» στόχευε στο να προσδώσει στη χώρα μια σταθερή και σύγχρονη, εξορθολογισμένη διοικητική και αυτοδιοικητική δομή μόνιμου χαρακτήρα που θα εξυπηρετεί την αναπτυξιακή πορεία της χώρας υπηρετώντας παράλληλα τις αρχές αλλά και το ευρωπαϊκό πρότυπο περιφερειακής πολιτικής εναρμονισμένο με τις συστάσεις της Λευκής Βίβλου ώστε να αποφευχθεί ο συγκεντρωτισμός στη λήψη αποφάσεων και να διασφαλιστούν πολιτικές στο εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης παρέχοντας καλύτερες υπηρεσίες στους πολίτες με όσο το δυνατό μικρότερο οικονομικό και λειτουργικό κόστος.

5.3 Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις του Προγράμματος «Καλλικράτης»

Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις του «Καλλικράτη» σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση³⁰⁷ του Νόμου είναι οι ακόλουθες:

1) Η δομική και λειτουργική επαναθεμελίωση των Δήμων

Υιοθετήθηκαν ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων Ο.Τ.Α. σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Σύνταγμα.³⁰⁸ Τα κριτήρια αυτά συνοψίζονται σε πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, γεωγραφικά, αναπτυξιακά, πολιτιστικά, ιστορικά και χωροταξικά κριτήρια.

Η νέα διοικητική διαίρεση που προέκυψε με τον «Καλλικράτη» βασίστηκε στην προγενέστερη μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» και εκτός της αναδιοργάνωσης της Τ.Α., στόχο είχε την αναλογικότερη αντιπροσώπευση και επομένως την ενδυνάμωση του δημοκρατικού πολιτεύματος.

2) Η θεμελίωση της περιφέρειας ως δεύτερος βαθμός Αυτοδιοίκησης

Θεμελιώθηκε η Περιφέρεια ως δεύτερος βαθμός Αυτοδιοίκησης με την κατάργηση των 56 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και τη λειτουργία 13 αιρετών περιφερειών που διαχωρίστηκαν σε περιφερειακές ενότητες. Η χωροταξική αντιστοιχία ακολουθήθηκε προκειμένου η αλλαγή των Περιφερειών να μην δημιουργήσει προβλήματα στην υλοποίηση των περιφερειακών προγραμμάτων του Ε.Σ.Π.Α.

Στόχος ήταν η δημιουργία και η αποτελεσματική λειτουργία ενός ισχυρού

³⁰⁷ Βλ. σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, *Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, Υ.Π.Ε.Σ., Αθήνα, 2010, σ. 6-24.

³⁰⁸ Βλ. σχετικά άρθρο 101 παρ.2 του Συντάγματος: «Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες».

αυτοδιοικητικού θεσμού ο οποίος θα αναλάμβανε ένα πλήθος αρμοδιοτήτων εξασφαλίζοντας τις αναγκαίες οικονομίες κλίμακος συντελώντας έτσι στην ανάληψη σημαντικών αναπτυξιακών λειτουργιών.

Η εμπειρία του παρελθόντος έδειξε ότι η ανάγκη για συγκρότηση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στο επίπεδο μιας μεγαλύτερης ενότητας ήταν επιτακτική καθώς συνδεόταν με μια σειρά παραγόντων όπως α) το γεγονός ότι ο περιορισμός του δεύτερου βαθμού της Αυτοδιοίκησης στα όρια των προϋφιστάμενων νομών καθιστούσε ανέφικτη την άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής - η οποία προϋποθέτει ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, ώστε να είναι σε θέση να αναλαμβάνονται νέες αρμοδιότητες, ιδίως στην ανάπτυξη - και κυρίως β) το γεγονός πως αποδείχθηκε ότι δυσκολεύει την αποτελεσματική συμμετοχή στα ευρωπαϊκά όργανα όπως η Επιτροπή των Περιφερειών για την καλύτερη δυνατή προάσπιση των ελληνικών συμφερόντων.

Έτσι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την περιφερειακή κυρίως Αυτοδιοίκηση αναμενόταν να βελτιώσει το βαθμό απορροφητικότητας ως προς την υλοποίηση κοινοτικών προγραμμάτων επιχορήγησης. Ιδιαίτερης βαρύτητας σε αυτή την κατεύθυνση θα ήταν ο ρόλος που αναμενόταν να διαδραματίσουν τα Π.Ε.Π. για την επίτευξη των εθνικών στρατηγικών στόχων³⁰⁹ και την εδραίωση ισχυρών συνθηκών περιφερειακής ανάπτυξης.

3) Η θεμελίωση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων

Οι δύο βαθμοί Τ.Α. συναρθρώθηκαν με τη κρατική Αποκεντρωμένη Διοίκηση ο ρόλος της οποίας θεμελιώνεται στο άρθρο 101, παρ. 1,3. του Συντάγματος.

Μια σειρά από δυσλειτουργίες που προϋπήρχαν όπως μικρά μεγέθη σε σχέση με το νέο αναπτυξιακό σχεδιασμό, απουσία ειδικευμένου προσωπικού, καθυστέρηση στην εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης, ατροφία και, σε αρκετές περιπτώσεις, πολιτικοποίηση του συστήματος διοικητικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α. είχε ως αποτέλεσμα να εξελίσσεται σε φερέφωνο της εκάστοτε κεντρικής εξουσίας οδηγώντας στην οργάνωση της αποκεντρωμένης διοίκησης σε ευρύτερα γεωγραφικά όρια ώστε να προαχθεί η συνολική ανταγωνιστικότητα του

³⁰⁹Βλ. σχετικά Χρίστος Λαδιάς, *Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα*, Παπαζήση, Αθήνα, 2013, σ.173.

Εθνικού Χώρου. Έτσι στη θέση των 13 διοικητικών Περιφερειών που προϋπήρχαν του «Καλλικράτη» συγκροτήθηκαν 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις με το νέο Νόμο ανέλαβαν τη διεκπεραίωση κρατικών υποθέσεων, οι οποίες ανήκαν στις Διοικητικές Περιφέρειες και οι οποίες λόγω της φύσης τους δεν μπορούσαν να μεταφερθούν στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, παραμένοντας στην Κρατική Διοίκηση π.χ. μεταναστευτική πολιτική καθώς και κρατικές αρμοδιότητες οι οποίες σταδιακά αποκεντρώνονται επειδή δεν είναι απαραίτητο να ασκούνται από την Κεντρική Διοίκηση.

4) Ένα νέο σύστημα διακυβέρνησης για τους Ο.Τ.Α.

Με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» διευρύνθηκαν όπως έχουμε προαναφέρει τα όρια αλλά και οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η άμεση ανάγκη επανασχεδιασμού του συστήματος διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο έτσι ώστε να αναβαθμιστεί η συμμετοχή του πολίτη, να υπάρχει μεγαλύτερη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων αλλά και να επαναξιολογηθούν οι δημοτικοί θεσμοί.

Έπρεπε λοιπόν για να πραγματοποιηθούν αυτά τα οράματα και οι στόχοι του Νομοθέτη να ενισχυθούν οι συλλογικές λειτουργίες της Αυτοδιοίκησης με νέα θεσμικά όργανα ή με την αναβάθμιση οργάνων που λειτούργησαν στο παρελθόν σε άλλη βάση. Αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθεί η Εκτελεστική Επιτροπή,³¹⁰ ένα νέο συλλογικό όργανο άσκησης, συντονισμού και λογοδοσίας της εκτελεστικής λειτουργίας στην Αυτοδιοίκηση, το οποίο στους Δήμους αποτελείται από το Δήμαρχο και τους Αντιδημάρχους και στην Περιφέρεια από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες με βασικό στόχο τον περιορισμό της συγκέντρωσης εξουσίας σε ένα μονοπρόσωπο. Επίσης συστάθηκε η Οικονομική Επιτροπή³¹¹ ως μετονομασία της Δημαρχιακής Επιτροπής με πολύ σημαντικό ρόλο για την οικονομική λειτουργία των Δήμων καθώς παρακολουθεί και υλοποιεί τον προϋπολογισμό. Αντίστοιχη Επιτροπή προβλέφθηκε να λειτουργεί και στις Περιφέρειες. Επιπλέον σε Δήμους άνω των δέκα χιλιάδων κατοίκων συστάθηκε η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής,³¹² που λειτουργεί κατ' αντιστοιχία με την Οικονομική Επιτροπή έχοντας σημαντικές όμως αρμοδιότητες σε θέματα ποιότητας ζωής. Για

³¹⁰ Βλ. σχετικά άρθρα 62 και 63 του Ν. 3852/2010.

³¹¹ Βλ. σχετικά άρθρο 74 του Ν. 3852/2010.

³¹² Όπως, σε θέματα πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα καθώς και αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων, καθορισμού χώρων λαϊκών αγορών κ.ά. Βλ. σχετικά άρθρο 74 του Ν. 3852/2010.

τις Περιφέρειες προβλέφθηκε η σύσταση, με απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου, μέχρι δύο Επιτροπών, στις οποίες το Συμβούλιο θα μπορεί να μεταβιβάζει αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του προκειμένου να αποσυμπιεσθεί ως προς το φόρτο εργασίας.

Επιπλέον ο θεσμός της περιφερειακής αποκέντρωσης ενισχύθηκε από τους τοπικούς αντιδημάρχους και τους αιρετούς Αντιπεριφερειάρχες.

Συγκροτήθηκαν Συμβούλια Δημοτικών Κοινοτήτων στα τοπικά διαμερίσματα που προϋπήρχαν και σε Δήμους άνω των 2.000 κατοίκων που συνενώθηκαν με σκοπό την ενδυνάμωση της δημοτικής αποκέντρωσης με την εκχώρηση νέων αρμοδιοτήτων ιδιαίτερης σημασίας για τις τοπικές κοινωνίες. Στα τοπικά διαμερίσματα κάτω των 2.000 κατοίκων συγκροτήθηκαν συμβούλια τοπικών Κοινοτήτων με επιπλέον αρμοδιότητες και οικονομικούς πόρους.

Επιπλέον δόθηκε η δυνατότητα να εκπροσωπούνται στο Δ.Σ. όλοι οι συνενωμένοι Δήμοι και οι Κοινότητες με βασικό στόχο την αποτροπή αποξένωσης των τοπικών κοινωνιών από τους Αιρετούς αλλά και την εξασφάλιση της όσο το δυνατόν πιο αναλογικής αντιπροσώπευσης.

Καθιερώθηκε ένας νέος θεσμός διαβούλευσης, γνωμοδοτικού χαρακτήρα, τόσο σε Δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων όσο και στις Περιφέρειες, η Επιτροπή Διαβούλευσης³¹³ η οποία δίνει τη δυνατότητα ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας. Τα μέλη της - προερχόμενα από τους παραγωγικούς φορείς του Δήμου ή της Περιφέρειας - που αναζητούσαν μεμονωμένα την πρόσβαση στην ηγεσία του Ο.Τ.Α.- με το νέο νόμο είχαν τη δυνατότητα της θεσμοθετημένης συμμετοχής και επιρροής στα ζητήματα της τοπικής κοινωνίας. Ο συνολικός αριθμός των μελών της επιτροπής μπορεί να είναι από 25 έως 50 μέλη ενώ σε ποσοστό 1/3 του συνολικού αριθμού των μελών εκπροσώπων φορέων ορίζονται επιπλέον μέλη - μετά από κλήρωση- δημότες εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους καθώς και στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους.

Επιπλέον καθιερώθηκε ένας νέος θεσμός εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και Ο.Τ.Α. Είναι εκείνος του Συμπαραστάτη του Δημότη³¹⁴ και της Επιχείρησης με στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης τόσο

³¹³ Βλ. σχετικά άρθρο 76 του Ν. 3852/2010.

³¹⁴ Βλ. σχετικά άρθρο 76 του Ν. 3852/2010.

σε Δήμους όσο και σε Περιφέρειες και τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων. Επιλέγεται ως Συμπαραστάτης πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, το οποίο δέχεται καταγγελίες πολιτών και επιχειρήσεων που θίγονται άμεσα από την κακοδιοίκηση των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Ρόλος του είναι να διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα.

Προκειμένου να διασφαλιστεί η απόλυτη διαφάνεια και ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος όλες οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών καθώς και όλων των Νομικών τους Προσώπων θεσμοθετήθηκε να αναρτώνται στο Διαδίκτυο διαφορετικά δεν θεωρούνται άκυρες.

Δόθηκε η δυνατότητα στους Δήμους να συγκροτούν με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, ένα συμβουλευτικό όργανο, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών³¹⁵ για την καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην Περιφέρεια του Δήμου προκειμένου να ενισχυθεί η ένταξη τους στην τοπική κοινωνία και η κοινωνική συνοχή.

5) Οι εκλογικές ρυθμίσεις

Σε εφαρμογή του άρθρου 102 παρ. 2 τους Συντάγματος και προκειμένου να εξασφαλιστεί ο καλύτερος δυνατός προγραμματισμός της δράσης των Ο.Τ.Α. καθώς και η απρόσκοπτη εκπλήρωση του νέου θεσμικού τους ρόλου και των διευρυνμένων αρμοδιοτήτων τους επιμηκύνθηκε η θητεία των αρχών των Ο.Τ.Α. κατά ένα έτος και η διάρκεια της δημοτικής και περιφερειακής περιόδου ορίστηκε σε πέντε έτη.

Επίσης προκειμένου να μειωθεί το κόστος των εκλογικών διαδικασιών και των εκλογικών δαπανών, οι δημοτικές και περιφερειακές εκλογές αποφασίστηκε να διεξάγονται την ίδια μέρα με τις ευρωεκλογές και η εγκατάσταση των νέων αρχών θα γίνεται την 1η Σεπτεμβρίου του έτους διεξαγωγής των εκλογών ενώ η θητεία τους θα λήγει την 31η Αυγούστου του πέμπτου έτους.

Σύμφωνα με την Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου,³¹⁶ πέντε είναι οι θεμελιώδεις αρχές και αξιολογήσεις που διέπουν τους κανόνες για την εκλογή των

³¹⁵ Βλ. σχετικά άρθρο 78 του Ν. 3852/2010.

³¹⁶ Βλ. ό.π Αιτιολογική Έκθεση Πρόγραμμα «Καλλικράτη», σ.12.

νέων τοπικών αρχόντων: η δημοκρατική αρχή, η τοπική αντιπροσώπευση, η αναλογικότητα, η διοικητική αποτελεσματικότητα και ο εκλογικός εξορθολογισμός.

Με στόχο την επίτευξη της αυξημένης δημοκρατικής νομιμοποίησης των αιρετών οργάνων των νέων Ο.Τ.Α. και την άρση της σοβαρής απόκλισης από τις αρχές της ισοδυναμίας της ψήφου και της λαϊκής κυριαρχίας που είχε επιφέρει η προηγούμενη ρύθμιση του Ν. 3434/2006³¹⁷ για τη δυνατότητα ανάδειξης ενός συνδυασμού ως επιτυχόντος μόλις με 42% των ψήφων επανήλθε η ρύθμιση για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού με ποσοστό τουλάχιστον 50% +1 των εγκύρων ψήφων, είτε στον πρώτο γύρο των εκλογών, είτε στον δεύτερο, εφόσον αυτή δεν καταστεί δυνατή στον πρώτο.

Η κατανομή των τριών πέμπτων (3/5) των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου στον επιτυχόντα συνδυασμό και των δύο πέμπτων (2/5) στους επιλαχόντες συνδυασμούς είχαν ως στόχο τη διασφάλιση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της διοικητικής αποτελεσματικότητας οι οποίες και αποτελούν κεντρικούς στόχους της Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον προκειμένου να διευρυνθεί η εκπροσώπηση των πολιτών στα Συμβούλια και να ενισχυθούν οι μικρότεροι συνδυασμοί δόθηκε σε αυτούς η δυνατότητα να καταλάβουν έδρα με βάση τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα ψήφων, ακόμη και αν δεν έχουν λάβει αριθμό ψήφων ίσο με το εκλογικό μέτρο.

Προκειμένου να συνεχίσει να εξασφαλίζεται η εγγύτητα του διοικητικού συστήματος αλλά και η ακεραιότητα στη σύνδεση των τοπικών κοινωνιών και των αυτοδιοικητικών μονάδων εισήχθη η διαίρεση των Περιφερειών και των Δήμων σε εκλογικές περιφέρειες κατ' αντιστοιχία με τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις που καταργήθηκαν εκτός από την Αθήνα και το Βόρειο και Νότιο Αιγαίο. Η πρώην Νομαρχία Αθηνών διαιρέθηκε σε τέσσερις εκλογικές περιφέρειες όπου κάθε εκλογική περιφέρεια θα είχε οπωσδήποτε τρεις έδρες στο νέο περιφερειακό συμβούλιο. Στις Περιφέρειες Βορείου και Νοτίου Αιγαίου ως εκλογική περιφέρεια δεν θα ήταν το σύνολο του νομού αλλά διαχωρίστηκαν σε επιμέρους Ενότητες που αντιστοιχούσαν κατά βάση στα όρια των προηγούμενων Επαρχιών. Οι εκλογικές περιφέρειες σε επίπεδο του Δήμου είναι οι σημερινοί Δήμοι ή Κοινότητες και τα

³¹⁷ Βλ. σχετικά Ν.3434/2006 (ΦΕΚ Α'21/7-2-2006) «Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών και διευθέτηση ειδικών θεμάτων».

σημερινά Δημοτικά Διαμερίσματα σε περιπτώσεις Δήμων άνω των 100.000.

Τα Περιφερειακά και Δημοτικά Συμβούλια απαρτίζονταν από συμβούλους από περισσότερες τοπικές κοινωνίες ώστε να αποφευχθεί η υποεκπροσώπηση και ο αποκλεισμός ορισμένων τοπικών κοινωνιών από τη λήψη αποφάσεων. Δυνατότητα εκλογής έχουν πλέον όλοι άνω των 18 ετών σε διαφοροποίηση με το 21^ο έτος ηλικίας που ίσχυε.

Η ενίσχυση της δημοτικής αποκέντρωσης που διαπνέει το Ν. 3852/2010 στο σύνολό του επιτυγχάνεται με τη σύσταση των Συμβουλίων δημοτικών και τοπικών Κοινοτήτων όπου στις δημοτικές Κοινότητες για την εκλογή των συμβούλων των δημοτικών Κοινοτήτων εφαρμόζεται το σύστημα της κατανομής των τριών πέμπτων στον επιτυχόντα συνδυασμό στο σύνολο του Δήμου και των δύο πέμπτων στους επιλαχόντες συνδυασμούς στο σύνολο του Δήμου ενώ για την εκλογή των συμβούλων των τοπικών Κοινοτήτων, η κατανομή των εδρών γίνεται αναλογικά στο επίπεδο της τοπικής Κοινότητας.

Οι κυριότερες νομοθετικές μεταβολές ως προς τις εκλογές των Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. ώστε να εξορθολογιστούν τα προβλεπόμενα κωλύματα και ασυμβίβαστα εκλογής στις δημοτικές αρχές αλλά και η άσκηση δημόσιας εξουσίας να λειτουργεί με αμεροληψία υπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον ήταν οι ακόλουθες: 1) Επέκταση του κωλύματος και του ασυμβίβαστου της περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 29 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων στους υπαλλήλους των Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου των Δήμων, 2) επέκταση του κωλύματος εκλογιμότητας για τους γενικούς διευθυντές και διευθυντές φορέων του δημοσίου τομέα, καθώς και στους διοικητές, υποδιοικητές, προέδρους διοικητικών συμβουλίων, διευθύνοντες ή εντεταλμένους συμβούλους των Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, και των δημοτικών επιχειρήσεων κατά το δεκαοκτάμηνο πριν από τη διενέργεια των εκλογών, γ) βελτίωση της διάταξης του ασυμβίβαστου σε εταιρείες που συνδέονται με τους Δήμους και δ) η διαπίστωση των ασυμβίβαστων των Αιρετών θα γίνεται με δικαστική απόφαση κατόπιν ενστάσεως και όχι με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης ώστε να διασφαλιστεί το αδιάβλητο της όλης διαδικασίας.

6) Καταστατική θέση αιρετών

Καθιερώθηκε η αντιμισθία για τους αιρετούς της Αυτοδιοίκησης στη θέση

των εξόδων παράστασης η οποία για τους Περιφερειάρχες και τους Δημάρχους των μεγάλων πόλεων ανέρχεται στο ύψος των πάσης φύσεως αποδοχών του Γενικού Γραμματέα Υπουργείου και κλιμακώνεται σε ποσοστό αυτής, ανάλογα με τον πληθυσμό και το αξίωμα. Στόχος είναι η επίτευξη του εξορθολογισμού των αποδοχών τους στην οποία συμβάλλει και το γεγονός ότι στις περιπτώσεις που οι αιρετοί έχουν περισσότερα από ένα αξιώματα στην Αυτοδιοίκηση, υποχρεούνται να εισπράττουν την αντιμισθία μόνο από ένα αξίωμα

Επίσης στα πλαίσια του νέου Νόμου παρέχονται διευκολύνσεις σε αιρετούς με υπαλληλική ιδιότητα για την άσκηση των καθηκόντων τους όπως είναι η χορήγηση ειδικών αδειών από την Υπηρεσία τους καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας τους.

7) Οι ενισχυμένες αρμοδιότητες των νέων Ο.Τ.Α.

Η απουσία αποκεντρωμένων αρμοδιοτήτων από το Κεντρικό Κράτος, η γραφειοκρατία, η μη αντιστοιχία μεταφοράς αρμοδιοτήτων με αντίστοιχους πόρους και ανθρώπινο δυναμικό για την ενίσχυσή των παρόχων οδήγησε στην ανάγκη δημιουργίας ενός νέου οργανωτικού πλαισίου λειτουργίας των Ο.Τ.Α. προκειμένου από τη μία να ενδυναμωθεί ο τοπικός αναπτυξιακός προγραμματισμός και από την άλλη να δημιουργηθούν οι συνθήκες που ευνοούν την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες.

Επομένως έπρεπε να προκύψουν εκείνες οι δομικές αλλαγές έτσι ώστε η Περιφέρεια να αναδειχθεί σε κεντρικό θεσμικό πλαίσιο της πράσινης ανάπτυξης αλλά και της διαχείρισης των Π.Ε.Π. και της συμμετοχής στην όλη διαδικασία, κατάρτισης και εφαρμογής του Ε.Σ.Π.Α. για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 με στόχο την αντιμετώπιση των υπερτοπικών ζητημάτων και οι αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες να αναλάβουν αρμοδιότητες των καταργούμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και β) αρμοδιότητες που ασκούσαν έως τότε οι κρατικές Περιφέρειες ή άλλες κρατικές υπηρεσίες.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η μεταφορά αρμοδιοτήτων των Δ.Υ.Π.Ε. καθώς και ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, ηλεκτρομηχανολογικών και λιμενικών έργων. Οι νέοι Δήμοι ανέλαβαν μεταξύ άλλων: εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές και έκδοση οικοδομικών αδειών, όλες τις αρμοδιότητες που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, αρμοδιότητες στους τομείς της γεωργίας, της κτηνοτροφίας, της αλιείας, της εκτέλεσης έργων, της διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών, της προστασίας της δημόσιας υγείας, της παιδείας, του αθλητισμού, του

πολιτισμού, της έκδοσης επαγγελματικών αδειών και της οργάνωσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών.

8) Εξορθολογισμός, διαφάνεια, συγχώνευση και περιορισμός και επιχειρήσεων

Ν.Π.Δ.Δ. Δήμων και Περιφερειών

Βασική μέριμνα του «Καλλικράτη» ήταν ο εξορθολογισμός της Δημόσιας Διοίκησης και η εξοικονόμηση πόρων. Σε αυτή την κατεύθυνση θεσπίστηκε ο περιορισμός των Νομικών Προσώπων των Ο.Τ.Α. Επομένως κάθε Δήμος μπορούσε να διαθέτει: α) έως δύο Ν.Π.Δ.Δ., ένα για τους τομείς αρμοδιοτήτων κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης και παιδείας και ένα για τους τομείς πολιτισμού, αθλητισμού και περιβάλλοντος. Για τους μεγάλους Δήμους με πληθυσμό άνω των 300.000 κατοίκων προβλέφθηκε ο διπλασιασμός των Νομικών Προσώπων για κάθε έναν από τους προαναφερόμενους τομείς και β) ένα Ν.Π.Δ.Δ. για τη διοίκηση και διαχείριση ζώνης λιμένα (Λιμενικά Ταμεία). Επιπλέον δόθηκε η δυνατότητα να λειτουργούν σχολικές επιτροπές, ως δύο ξεχωριστά νομικά πρόσωπα, Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Σχολικής Εκπαίδευσης.

Σχετικά με τις επιχειρήσεις, δόθηκε η δυνατότητα κάθε Δήμος να έχει μία κοινωφελή επιχείρηση, μία Δ.Ε.Υ.Α., μία επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον λειτουργούσαν αντίστοιχες στους συνεννοούμενους Δήμους και μία δημοτική ανώνυμη εταιρία, εφόσον είχαν συσταθεί στους συνενωμένους Δήμους, ενώ εξακολουθεί να συμμετέχει στις λοιπές Ανώνυμες Εταιρείες κατά τις διατάξεις του Κ.Δ.Κ.

Όσον αφορά τις Περιφέρειες μπορούν να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε μία επιχείρηση, η οποία έχει τη μορφή της αναπτυξιακής ανώνυμης εταιρίας, με αντικείμενο μεταξύ άλλων την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των Περιφερειών, την προώθηση της επιχειρηματικής, οικονομικής και γενικότερα βιώσιμης ανάπτυξης της Περιφέρειας.

9) Νησιωτικοί και ορεινοί Δήμοι

Για πρώτη φορά λαμβάνονταν υπόψη οι ιδιαιτερότητες των νησιωτικών και των ορεινών περιοχών σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 101 του Συντάγματος³¹⁸ με αποτέλεσμα να περιλαμβάνονται στον «Καλλικράτη» ρυθμίσεις με στόχο να προσαρμοστεί το δημοτικό και περιφερειακό διοικητικό σύστημα στις ιδιαίτερες

³¹⁸Βλ. σχετικά παρ. 4 του άρθρου 101 Αναθεωρημένο Σύνταγμα 2008 «Ο κοινός Νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους».

συνθήκες και ανάγκες των νησιών και των ορεινών περιοχών.

Πιο συγκεκριμένα για τη νησιωτικότητα εφαρμόστηκαν διατάξεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων, τη διαδημοτική συνεργασία αλλά και το σύστημα διοίκησης των νησιώτικών Δήμων κάτι όμως που δεν συμβαίνει για την ορεινότητα η οποία εξαντλείται μόνο στους τίτλους χωρίς να υπάρχουν σχετικές ρυθμίσεις γεγονός που συνιστά μία από τις ελλείψεις του Νόμου.

Τέλος στους νησιωτικούς δήμους συγκροτήθηκε Επιτροπή Τουριστικής Προβολής³¹⁹ ενώ για το Ερευνητικό Ινστιτούτο Νησιωτικής Πολιτικής³²⁰ υπό την εποπτεία του ΥΠ.ΕΣ. προβλέφθηκε ότι θα είναι ο σύμβουλος του Κράτους και της Αυτοδιοίκησης για θέματα χάραξης και άσκησης πολιτικών για τις νησιωτικές περιοχές.

10) Λειτουργίες Μητροπολιτικού χαρακτήρα σε Αττική και Θεσσαλονίκη

Ένα από τα θεσμικά ελλείμματα της Δημόσιας Διοίκησης αφορούσε στην απουσία συστήματος μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης και ως εκ τούτου αποτέλεσε θετική επιλογή η συγκρότηση ειδικών σχημάτων για τις μητροπολιτικές λειτουργίες σε Αττική και Θεσσαλονίκη, ιδιαίτερα δε στο πλαίσιο της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

Πιο συγκεκριμένα η Περιφέρεια Αττικής είναι στο σύνολό της Μητροπολιτική Περιφέρεια, ενώ στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, οι μητροπολιτικές λειτουργίες ασκούνται μόνο για τη Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης.

Οι βασικοί τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών αφορούν στον τομέα των μεταφορών και συγκοινωνιών, του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής, του χωρικού σχεδιασμού και των αστικών αναπλάσεων καθώς και της πολιτικής προστασίας και της ασφάλειας.

11) Μηχανισμοί εποπτείας, ελέγχου και διαφάνειας

Υπήρχε επιτακτική η ανάγκη να ξεπεραστούν οι όποιες ατέλειες αλλά και δυσχέρειες που παρουσίαζε ο έλεγχος νομιμότητας και το σύστημα εποπτείας και διαφάνειας του παρελθόντος. Έως την εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου οι έλεγχοι νομιμότητας γίνονταν α) από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο

³¹⁹ Βλ. σχετικά άρθρο 70 του Ν.3852/10.

³²⁰ Βλ. σχετικά άρθρο 208 του Ν.3852/10.

οποίος ήταν μετακλητός υπάλληλος διορισμένος από την κυβέρνηση, άρα πρόσωπο της εμπιστοσύνης της εκάστοτε κυβέρνησης και ως εκ τούτου μη αντικειμενικός, β) από την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και γ) από την Επιτροπή Ελέγχου Πράξεων του άρθρου 68 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τα μέλη των οποίων δεν ασκούσαν κατ' αποκλειστικότητα τα καθήκοντα του ελέγχου νομιμότητας αλλά παρεμπιπτόντως με αποτέλεσμα να δημιουργείται πλήθος προβλημάτων στη λειτουργία τους.

Αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθεί για πρώτη φορά ειδική κρατική υπηρεσία με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των δήμων και των Περιφερειών, η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α. η οποία αποτελούσε αποκεντρωμένη υπηρεσία του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α.

Δεδομένου ότι επικεφαλής³²¹ αυτής της Υπηρεσίας (Ελεγκτής Νομιμότητας) θα ήταν ανώτατος υπάλληλος, πενταετούς θητείας με αυξημένα τυπικά προσόντα ο οποίος θα επιλέγεται με διαφανή και αξιοκρατική διαδικασία από το ΕΙ.Σ.Ε.Π. έγινε προσπάθεια να επιτευχθεί θεσμική αποπολιτικοποίηση ως προς το σύστημα εποπτείας των Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3852/2010, θεσπίστηκε η υποχρέωση για όλες τις επιχειρήσεις των Δήμων και των Περιφερειών, να αποστέλλουν στις κατά τόπους Α.Υ.Ε., προς έλεγχο νομιμότητας, όλες τις αποφάσεις τους που αφορούσαν³²² στην αύξηση μετοχικού κεφαλαίου, στην εκποίηση πάγιων περιουσιακών στοιχείων και στη λήψη δανείων. Η διάταξη αυτή αποτέλεσε αναμφίβολα μία σημαντική καινοτομία της όλης μεταρρύθμισης δεδομένου ότι τα οικονομικά των εταιρειών των Ο.Τ.Α. αποτελούσαν μέχρι σήμερα μία σημαντική εστία κακοδιαχείρισης, κατασπατάλησης και διαφθοράς της Τ.Α.³²³

Το νέο σύστημα Εποπτείας ενίσχυσε η αναβάθμιση του ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου³²⁴ για τον έλεγχο των Ο.Τ.Α. καθώς και η καθολική

³²¹ Βλ. σχετικά Βασίλης Τζέμος, *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2013.

³²² Βλ. σχετικά Εμμανουήλ – Χρυσοβαλάντης Μαργωμένος, *Έλεγχος Νομιμότητας Πράξεων Ο.Τ.Α. 2011-2014*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2014, Τελική Εργασία, σ.49.

³²³ Βλ. σχετικά Αντώνης Μακρυδημήτρης, *Κράτος των πολιτών*, Λιβάνης, Αθήνα, 2006 και επίσης βλ. σχετικά Ξενοφών Κοντιάδης, *Ελλειμματική Δημοκρατία*, Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2009.

³²⁴ Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου επεκτάθηκε ως προληπτικός έλεγχος που αφορά τις δαπάνες όλων των Δήμων ανεξαρτήτου πλέον πληθυσμού ενώ ως προς τον κατασταλτικό έλεγχο διεξάγει τακτικό ετήσιο δειγματοληπτικό έλεγχο. Επίσης πραγματοποιεί προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας για τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού όχι από το ποσό του 1.000.000 € που ίσχυε στο παρελθόν αλλά για ποσό 100.000 €. Το ποσό αυτό με τον νόμο ανέρχεται σήμερα σε 200.000 € Βλ. ό.π. Αιτιολογική Έκθεση Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σ. 19-20.

υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο³²⁵ όλων των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. λαμβάνοντας ειδική μέριμνα για τις πράξεις που αφορούν στην εθνική άμυνα και τα ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα.

Ωστόσο μέχρι σήμερα λόγω της έλλειψης πόρων όσο και της παύσης προσλήψεων οι αρμοδιότητες της Α.Υ.Ε. προσωρινά – δηλαδή εδώ και οκτώ σχεδόν χρόνια - ασκούνται από το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τις Υπηρεσίες του.

12) Ορθολογική στελέχωση των υπηρεσιών της Αυτοδιοίκησης

Ένας από τους βασικούς στόχους της μεταρρύθμισης όπως έχει ήδη αναφερθεί ήταν ο εξορθολογισμός της Διοίκησης, ο οποίος δεν θα μπορούσε να είναι αποκομμένος από την ορθολογική στελέχωση των Υπηρεσιών της Αυτοδιοίκησης. Ζητούμενο ήταν λοιπόν η αξιοκρατία ως προς την στελέχωση των υπηρεσιών με τρόπο ωστόσο που δεν θα θίγει τα δικαιώματα των εργαζομένων.

Εξαιτίας της κατάργησης των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων προβλέφθηκε η αυτοδίκαιη μεταφορά προσωπικού στις αιρετές Περιφέρειες για την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη ενώ προβλέφθηκε η δυνατότητα εθελούσιων μετατάξεων αλλά και η επιβολή υποχρεωτικών σε περίπτωση ανάγκης άμεσης στελέχωσης χωρίς ωστόσο μεταβολή του τόπου εγκατάστασης του εργαζόμενου.

Επίσης προβλέφθηκε η δυνατότητα αξιοκρατικών προσλήψεων μέσω Α.Σ.Ε.Π. όπως και η επιλογή στελεχών (π.χ. προϊστάμενοι) να γίνεται με αντικειμενικά και αξιοκρατικά κριτήρια.

13) Ρυθμίσεις για τα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης

Προκειμένου να ξεπεραστούν οι δυσλειτουργίες του δημοσίου τομέα που στο παρελθόν αποτελούσαν τροχοπέδη για την αναπτυξιακή πορεία της χώρας και να επηρεαστούν θετικά τα δημοσιονομικά μεγέθη και η λειτουργία της αγοράς με περιορισμό του αθέμιτου ανταγωνισμού, της αναξιοκρατίας και της αδιαφάνειας, η νέα μεταρρύθμιση αποσκοπούσε όχι μόνο στην εξοικονόμηση πόρων αλλά και στην ανάδειξη του αναπτυξιακού ρόλου της Τ.Α. ώστε να προελκυσθούν κεφάλαια.

Σε αυτή την κατεύθυνση κινήθηκε η δημιουργία ενός Τοπικού Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΤΟ.Π.Σ.Α.) το οποίο περιελάμβανε: α) το Πρόγραμμα Εξυγίανσης Ο.Τ.Α. με οικονομική δυσπραγία, β) τη δημιουργία

³²⁵Πρόκειται για την εισαγωγή του περιβόητου Προγράμματος Δι@υγεια Βλ. ό.π. Πρόγραμμα «Καλλικράτης», σ. 20

Λογαριασμού Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης, γ) τη θέσπιση κανόνων πιστοληπτικής πολιτικής των Ο.Τ.Α., δ) την αποτελεσματικότερη οικονομική διαχείριση με αναβάθμιση του ρόλου του δημοτικού προϋπολογισμού, ε) τον έλεγχο και τη διαφάνεια σε όλα τα επίπεδα, και τέλος στ) τη δημιουργία του αναπτυξιακού προγράμματος «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» στο οποίο θα αναφερθούμε εκτενέστερα παρακάτω.

Θεωρούμε ιδιαίτερα σημαντικές τις ρυθμίσεις σχετικά με τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. καθώς αποτελούν ουσιαστικά την χρηματοδότηση της μεταρρύθμισης η οποία χωρίς την αντίστοιχη μεταφορά πόρων δεν θα ήταν δυνατό να πραγματοποιηθεί και γι' αυτό θα γίνει εκτενής αναφορά στην επόμενη ενότητα.

14) Το Επιχειρησιακό Σχέδιο Υποστήριξης του «Καλλικράτη» - Πρόγραμμα ΕΛΛ.Α.Δ.Α

Για να αμβλυνθούν οι περιφερειακές ανισότητες και να ενισχυθεί η ανάπτυξη σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο στα πλαίσια του Προγράμματος «Καλλικράτης προβλεπόταν το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης - ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» στο οποίο προβλεπόταν να ενσωματωθούν οι πόροι που θα αντλούνταν κυρίως από το Ε.Σ.Π.Α. (2007-2013) και τα Π.Ε.Π. Σκοπός του προγράμματος³²⁶ ήταν η δημιουργία ενός νέου αναπτυξιακού προτύπου για την Αυτοδιοίκηση που θα συμπλήρωνε και θα ολοκλήρωνε βασικές υποδομές αρμοδιότητας της Αυτοδιοίκησης, θα προστάτευε το περιβάλλον στηρίζοντας υψηλού επιπέδου εικαστικές παρεμβάσεις στο χώρο, θα υποστήριζε ιδιαίτερα τους ορεινούς, δυσπρόσιτους και νησιωτικούς Δήμους, θα ενίσχυε και θα ενθάρρυνε την εισαγωγή της καινοτομίας και την επιχειρηματικότητα και θα προωθούσε τον θεσμό των συνεργασιών της Αυτοδιοίκησης με τον ιδιωτικό τομέα.

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι το «ΕΛΛ.Α.Δ.Α.» διαρθρωνόταν σε τρεις άξονες: α) στον άξονα των επιχειρησιακών προγραμμάτων «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» του Ε.Σ.Π.Α., β) στον άξονα του Εθνικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Αυτοδιοίκησης που λειτουργεί συμπληρωματικά με το Ε.Σ.Π.Α. και που θα χρηματοδοτούνταν από εθνικούς πόρους του κράτους και της Τ.Α. και γ) στον άξονα για την αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων.

³²⁶Βλ. σχετικά Υπουργείο Εσωτερικών, *Δομή και λειτουργία της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας*, Εκδόσεις ΥΠΕΣ, Αθήνα, 2012, σ.39.

5.4 Η χρηματοδότηση του Προγράμματος

Τελικά το ΕΛΛ.Α.Δ.Α. λόγω της οικονομικής κρίσης δεν υλοποιήθηκε, οπότε η χρηματοδότηση των νέων Ο.Τ.Α. προέκυψε από τους Κ.Α.Π. Σύμφωνα με το άρθρο 259 του Ν.3852/2010 οι Κ.Α.Π. διαμορφώνονται ως εξής:³²⁷

- Σε 21,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π.
- Σε 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φ.Π.Α.
- Σε 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου ακίνητης περιουσίας.

Τα 2/3 των εσόδων της φορολογίας (Φ.Ε.Φ.Ν.Π. κ.ά.) αποτελούν τακτική επιχορήγηση για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών ενώ το υπόλοιπο 1/3 αποτελεί επιχορήγηση για κάλυψη επενδυτικών δαπανών (Σ.Α.Τ.Α.).

Επιπλέον, λόγω της δυσμενούς δημοσιονομικής συγκυρίας, καταρτίσθηκε το πρόγραμμα «Αυτοδιοίκηση- Κοινωνική Συνοχή - Ισόρροπη Ανάπτυξη – Α.Κ.Σ.Ι.Α.»³²⁸ που στόχευε στη βελτίωση της τοπικής οικονομίας, τη βιώσιμη ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και την απασχόληση μέσω της δημιουργίας έργων υποδομών.

Στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού των Ο.Τ.Α. θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση εκπόνησης Πενταετούς Ε.Π. από τους Δήμους ώστε να εισαχθούν μόνιμες διαδικασίες προγραμματισμού της δράσης των Ο.Τ.Α. α' βαθμού με στόχο τη διαφάνεια και την αξιοποίηση του ανθρώπινου και υλικού δυναμικού των Δήμων.

Το Ε.Π. που έχει πενταετή διάρκεια προϋποθέτει συνεργασία μεταξύ των δήμων και των τοπικών φορέων και τίθεται σε διαβούλευση στην τοπική κοινωνία. Εξειδικεύεται στο Ε.Π.Δ., το οποίο περιέχει τον ετήσιο προϋπολογισμό, τις δράσεις και τα έργα που θα εκτελεσθούν μέσα στο έτος καθώς, επίσης, και αναλυτική καταγραφή των πόρων χρηματοδότησης.

Οι Περιφέρειες στο πρώτο εννεάμηνο της εκλογής τους οφείλουν να καταρτίσουν πενταετές επιχειρησιακό πρόγραμμα το οποίο εξειδικεύεται σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και ετήσιο προϋπολογισμό σε ειδικό παράρτημα του οποίου

³²⁷ Βλ. ό.π. Παναγιώτης Βασιλάκης, σ. 274-275.

³²⁸ Το Πρόγραμμα Α.Κ.Σ.Ι.Α. αποτελεί μια συντονισμένη παρέμβαση του Υπουργείου Εσωτερικών, που στοχεύει στην ουσιαστική υποστήριξη των Δήμων, αξιοποιώντας κάθε διαθέσιμο θεσμικό και χρηματοδοτικό μέσο με στόχο την επίτευξη της δημοσιονομικής εξυγίανσης στους Δήμους. Στο άρθρο 20 του Ν. 4147/2013 προβλέπεται η δημιουργία λογαριασμού στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για τη χρηματοδότηση του Προγράμματος. Βλ. σχετικά <http://www.info-peta.gr/new/programma-aksia/> (πρόσβαση 26/04/2018).

αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στις μητροπολιτικές λειτουργίες της Περιφέρειας Αττικής, τις αντίστοιχες της μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας.

Επιπλέον στους Δήμους και στις Περιφέρειες της χώρας παρέχεται η δυνατότητα να συνομολογούν δάνεια με το Κράτος, με αναγνωρισμένα πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς καθώς και με κάθε είδους Δημόσιους Οργανισμούς και Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου με βασικές προϋποθέσεις: α) το προϊόν του δανεισμού να χρηματοδοτεί αποκλειστικά επενδύσεις ή το χρέος του Ο.Τ.Α., β) το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε Δήμου ή Περιφέρειας δεν υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων και γ) το συνολικό χρέος του Δήμου και της Περιφέρειας που προβαίνει σε δανεισμό δεν υπερβαίνει ποσοστό των συνολικών εσόδων του, όπως αυτό καθορίζεται με απόφαση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., μετά από γνώμη της Κ.Ε.Δ.Ε. και της Ένωσης Περιφερειών.

Επίσης προβλέπεται το Ειδικό Πρόγραμμα Εξυγίανσης, το οποίο διαχειρίζεται η Ελεγκτική Επιτροπή, χρηματοδοτείται από τους Κ.Α.Π.³²⁹ και εφαρμόζεται σε Δήμους και Περιφέρειες, όπου υπάρχουν ιδιαίτερα οξυμμένα οικονομικά προβλήματα στο οποίο εντάσσονται μετά από σχετικό αίτημά τους και μόνο στην περίπτωση που συντρέχουν συγκεκριμένοι λόγοι.

Βασικό στοιχείο της διοικητικής μεταρρύθμισης αποτελεί η άμεση εξοικονόμηση πόρων είτε άμεσα με αλλαγή των διοικητικών μηχανισμών π.χ. μείωση δημοτικών επιχειρήσεων είτε έμμεσα με απορρόφηση ιδίων πόρων.

Συγκριτικά³³⁰ με τα Ευρωπαϊκά Συστήματα Τ.Α. η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατατασσόταν στις τελευταίες σειρές αναφορικά με τη συμμετοχή των ιδίων εσόδων στα συνολικά έσοδα των Ο.Τ.Α. Στόχος επομένως της νέας μεταρρύθμισης ήταν η ενίσχυση της αποδοτικότητας των τοπικών εσόδων ώστε να δημιουργηθούν περισσότερα έσοδα στους Ο.Τ.Α. και να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη σταθερότητα στα αντίστοιχα μακροοικονομικά μεγέθη.

Χρηματοδότηση θα προκύψει από την υλοποίηση συγκεκριμένων αναπτυξιακών δράσεων από ευρωπαϊκά και εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα.

³²⁹Το ποσό συγκεντρώνεται σε Λογαριασμό Εξυγίανσης και Αλληλεγγύης της Αυτοδιοίκησης στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

³³⁰Βλ. σχετικά <http://www.opengov.gr/types/?p=369> (πρόσβαση 30/4/2018).

Σύμφωνα με στοιχεία της Α.Δ.Ε.Δ.Υ.³³¹ σε διάστημα έξι ετών από το 2009 έως το 2014 δηλαδή από το πρώτο έτος που εκδηλώθηκε η οικονομική κρίση η κρατική χρηματοδότηση στους Ο.Τ.Α. μειώθηκε σημαντικά με αποτέλεσμα το σύνολο των δύο βασικών κρατικών επιχορηγήσεων (Κ.Α.Π., Σ.Α.Τ.Α.) να αποτελεί το 2014 το 41,4% αυτών του 2009.

Με το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016» (Ν.4093/2012) συγκροτήθηκε μηχανισμός παρακολούθησης της κατάρτισης, υποβολής και εκτέλεσης ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών των Ο.Τ.Α., στο Υπουργείο Εσωτερικών μέσω της παρακολούθησης του «Ολοκληρωμένου Πλαισίου Δράσης» (Ο.Π.Δ.) των Ο.Τ.Α.: το «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.». ³³² Στόχος ήταν η προσαρμογή της οικονομικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α., στις απαιτήσεις του μεσοπρόθεσμου προγράμματος ενώ ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του Παρατηρητηρίου, και απόφαση του ΥΠ.ΕΣ., ήταν δυνατόν να επιβάλλεται παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του Ο.Τ.Α. από τους Κ.Α.Π., για όσο χρόνο καθυστερεί η αποστολή του Ο.Π.Δ.

5.5 Αξιολόγηση του Προγράμματος

Η σημαντικότερη συμβολή του «Καλλικράτη»³³³ εντοπίζεται στην επίτευξη αποτελεσματικότερης αστικής συγκέντρωσης μέσω της αναδιάρθρωσης των δημοτικών ενοτήτων σε μεγάλους Δήμους και της δραστηκής μείωσης του αριθμού των Πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τ.Α. προκειμένου να ενισχυθεί η επιχειρηματική δραστηριότητα και να δημιουργηθούν επιμέρους πόλοι ανάπτυξης.

Πολύ σημαντικός παράγοντας ³³⁴ στη μεταρρύθμιση είναι η θεσμοθέτηση των Περιφερειών ως μονάδων Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού με τους επικεφαλής τους να εκλέγονται με απευθείας εκλογή από το τοπικό εκλογικό σώμα.

³³¹ Βλ. σχετικά Κοινωνικό Πολύκεντρο, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά. Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας*, ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 2014, σ.61.

³³² Το Παρατηρητήριο συστάθηκε ως Επιτροπή με το αρθ.4 του Ν. 4111/2013 (ΦΕΚ Α' 18 /25-1-2013) (που κύρωσε το αρθ.3 της με ΦΕΚ Α' 228 /18-11-2012) με στόχο την κατάρτιση από τους Ο.Τ.Α. ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών, καθώς και τη μηνιαία παρακολούθηση και εκτέλεση των προϋπολογισμών τους. Βλ. σχετικά www.dimosnet.gr (πρόσβαση 30/4/2018).

³³³ Βλ. ό.π. Παναγιώτης Ιωαννίδης, σ.264.

³³⁴ Βλ. σχετικά ό.π. Παναγιώτης Ιωαννίδης, σ. 261,266.

Πιο συγκεκριμένα, οι 13 Περιφέρειες της χώρας, συνιστούν πλέον σε δεύτερο βαθμό ένα αυτόνομο σώμα Τ.Α. ενώ οι Νομαρχίες μετονομάστηκαν ουσιαστικά σε Περιφερειακές Ενότητες. Πρόκειται για θεσμό που έλλειπε καθώς διαφοροποιούσε την Ελλάδα στον τομέα αυτό στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπου η χώρα αποτελούσε εξαίρεση.

Οι αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στις Περιφέρειες εντοπίζονται σε τομείς όπως ο προγραμματισμός και η ανάπτυξη των Περιφερειών, η γεωργία, η κτηνοτροφία, η αλιεία, η ενέργεια, η βιομηχανία, η απασχόληση, το εμπόριο και ο τουρισμός, οι μεταφορές, οι επικοινωνίες, το περιβάλλον, η υγεία, η παιδεία ο πολιτισμός και ο αθλητισμός, η διοικητική μέριμνα με στόχο την άμεση αναδιάταξη του περιφερειακού οικονομικού χώρου μέσω του οικονομικού προγραμματισμού και της διαχείρισης των κοινωνικών και φυσικών πόρων.

Επομένως η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων³³⁵ και η ενίσχυση των προοπτικών συνεργασίας αποτελούν τις δυο βασικότερες διαστάσεις της μεταρρύθμισης στους Πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και στο μετασχηματισμό τους σε σημαίνοντες φορείς του κοινωνικό- οικονομικού ιστού σε τοπικό επίπεδο. Ειδικότερα η ενίσχυση της συνεργασίας με τη διενέργεια κοινών δράσεων, διαδημοτικού, διαβαθμικού και διαπεριφερειακού χαρακτήρα αποτελεί μια καίρια διαφοροποίηση της μεταρρύθμισης σε σύγκριση με τις προγενέστερες της δεδομένου ότι οι Δήμοι ή και οι Περιφερειακές Ενότητες μπορούν να προβαίνουν στην από κοινού χρήση παραγωγικών συντελεστών (π.χ. υλικοτεχνικός και μηχανολογικός εξοπλισμός) καθώς και στην εφαρμογή κοινών επενδυτικών προγραμμάτων μειώνοντας όχι μόνο το λειτουργικό κόστος αλλά και το κόστος συναλλαγών των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.

Επιπλέον η εφαρμογή του «Καλλικράτη» συνιστά μια καινοτομική αλλαγή στο μοντέλο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης καθώς η παροχή των δημόσιων υπηρεσιών λαμβάνει μέσω αυτής της μεταρρύθμισης αποκεντρωμένη διάσταση στοχεύοντας στην κατάργηση φαινομένων κακοδιαχείρισης του παρελθόντος.³³⁶ Έτσι στα θετικά του Προγράμματος μεταξύ άλλων περιλαμβάνεται μεγαλύτερη συλλογικότητα και εμπλουτισμός του συστήματος διακυβέρνησης με νέους θεσμούς και διαδικασίες διαφάνειας και δημοσιότητας και η κατανομή των αρμοδιοτήτων αυτών με πιο αναλυτικό και ορισμένο τρόπο προς αποφυγή της αλληλοεπικάλυψης

³³⁵Βλ. σχετικά ό.π. Παναγιώτης Ιωαννίδης, σ. 265-266.

³³⁶Βλ. σχετικά Christoforos Skamnakis, *Smaller Governments – Less Social Policy? Case study in Greek Local Authorities, rise and fall*, 2011. Ανακτήθηκε από: <http://www.social-policy.org.uk/lincoln2011/Skamnakis%20P3.pdf> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

κινούμενης προνομιακά προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Με βάση την προσέγγιση των Αkrivopoulou et al το Σχέδιο εντάσσεται στη γενικότερη αναδιοργάνωση του ελληνικού κράτους³³⁷ όπου η Κεντρική Διοίκηση υποχωρεί προς όφελος της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, ο ρόλος της οποίας ενισχύεται προκειμένου να συμβάλλει στη διοικητική και στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας χωρίς να παραβλέπεται ωστόσο ότι η εφαρμογή του γίνεται εν μέσω οικονομικής κρίσης.

Ωστόσο η ενοποίηση των νέων δομών δημιούργησε και λειτουργικά προβλήματα δεδομένου ότι η μεγάλη επικράτεια των νέων Δήμων σε συνδυασμό με το ανεπαρκές επαρχιακό οδικό δίκτυο θέτει προβλήματα επικοινωνίας μεταξύ των όμορων πληθυσμών με αποτέλεσμα να αναδεικνύονται προβλήματα συντονισμού και συνεργασίας.

Παρά την πληθώρα αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί με το Ν. 3852/2010 η αποκεντρωμένη διοίκηση (Περιφέρειες) και η Τ.Α. έχουν ουσιαστικά πολύ λιγότερες αρμοδιότητες και με πολύ μικρή χρηματοδότηση και ουσιαστικά περιορίζονται στο να αποτελούν τους εντολοδόχους των επιλογών της Κεντρικής Διοίκησης καθώς παραδοσιακά η ανάπτυξη κρατικών πολιτικών³³⁸ στην Ελλάδα συμβαδίζει με τον υψηλό συγκεντρωτισμό, τον αυταρχικό έλεγχο και την εποπτεία των τοπικών θεσμών από τους πρώην νομάρχες νυν περιφερειάρχες και με την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων μέσω των κομματικών μηχανισμών.

Η οικονομική και δημοσιονομική κρίση οδήγησε³³⁹ στη σημαντική μείωση των επιχορηγήσεων προς τους Δήμους³⁴⁰ όπως και οι περικοπές σε μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων της τοπικής και της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης δημιούργησαν ένα αρνητικό κλίμα αποδοχής της μεταρρύθμισης με αποτέλεσμα η διαδικασία της συγχώνευσης τους και της αποτελεσματικής μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Κυβέρνηση να καταστεί δύσκαμπτη.

³³⁷Βλ. σχετικά Christina Akrivopoulou, Georgios Dimitropoulos, Stylianos- Ioannis Koutnatzis, *The Kallikratis Program. The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, 2012.

Ανακτήθηκε από: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/ Dimitropoulos .pdf (πρόσβαση στις 30/4/2018).

³³⁸Βλ. σχετικά Παναγιώτης Γετίμης, Κοινωνικές Πολιτικές και τοπικό κράτος. Στο Παναγιώτης Γετίμης, Διονύσης Γράβαρης, (επιμ.), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η Σύγχρονη Προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1993, σ.114.

³³⁹Βλ. ό. π. Παναγιώτης Ιωαννίδης, σ. 268.

³⁴⁰Βλ. σχετικά <http://www.ypes.gr/el/> (πρόσβαση στις 30/04/2018).

Οι νησιωτικοί Δήμοι θεωρούνται οι μεγάλοι κερδισμένοι του «Καλλικράτη» καθώς μετατρέπονται σε Δήμους κυβερνεία που συγκεντρώνουν ευρύτατες εξουσίες. Δεν είναι τυχαίο ότι Δήμοι όπως η Ρόδος και η Κέρκυρα αποτελούν τον ένατο και τον δέκατο τρίτο μεγαλύτερο Δήμο της χώρας αντίστοιχα. Ωστόσο ασκήθηκε έντονη κριτική και στην περίφημη διακήρυξη της Αιτιολογικής Έκθεσης του «Καλλικράτη» «ένα νησί ένας Δήμος» καθώς εντοπίζονται αρκετές επιλεκτικές εξαιρέσεις. Πολλά μικρά νησιά έγιναν Δήμοι γιατί εντάχθηκαν στο Δήμο του γειτονικού μεγαλύτερου νησιού λόγω γειτνίασης παρόλο που ο πληθυσμός και το μέγεθός τους είναι της ίδιας κλίμακας με τα νησιά που έγιναν Δήμοι επειδή δεν γειτνίαζαν με άλλα.

Σχετικά με τον χαρακτηρισμό Δήμων ως ορεινών παρουσιάζονται πολύ σημαντικές ελλείψεις καθώς δεν λαμβάνονται υπ' όψιν τα βασικά κριτήρια (υψόμετρο, κλίσεις εδάφους, ανάγλυφο, απομόνωση, μειονεκτικότητα κ.λπ.) αυτός γίνεται με τρόπο αυθαίρετο και χωρίς κριτήρια, δημιουργώντας φυσικά πλασματικές καταστάσεις.

Επίσης ο «Καλλικράτης» δεν ασχολήθηκε ουσιαστικά με το ζήτημα της διακυβέρνησης των δυο μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης ούτε και των μεγάλων πολεοδομικών συγκροτημάτων (π.χ. Πάτρα) δεδομένου ότι η περίφημη μητροπολιτική διακυβέρνηση – σε αντίθεση με την υπόλοιπη Ευρώπη – δεν υφίσταται καθώς αποτελεί άλλο ένα τμήμα της περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

Οι επικριτές της μεταρρύθμισης υποστηρίζουν ότι στον «Καλλικράτη» η όλη διαδικασία των συγχωνεύσεων – υπερβολικών για πολλούς³⁴¹ – καθώς και οι ρυθμίσεις για τις ορεινές, νησιωτικές και μητροπολιτικές περιοχές, περιορίστηκε σε ασφυκτικά- για τέτοιο εγχείρημα- χρονικά όρια και δεν έγινε με όρους λειτουργικής βιωσιμότητας αλλά με όρους εξοικονόμησης πόρων με αφορμή την οικονομική κρίση. Επίσης υποστηρίζουν ότι οι όποιες μεταρρυθμίσεις δεν έγιναν βάση κάποιου μακροχρόνιου σχεδιασμού και μελέτης εκτός από μια σύντομη αξιολόγηση από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.³⁴² που χρησίμευσε και ως πηγή για την Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου.

³⁴¹ Βλ. σχετικά Ηλίας Μπεριάτος, *Η Διοικητική Αναδιάρθρωση – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»: μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση*, Αθήνα, 2012. Ανακτήθηκε από: https://www.citybranding.gr/2012/11/blog-post_12.html (πρόσβαση στις 30/4/2018).

³⁴² Βλ. σχετικά Ε.Ε.Τ.Α.Α.-Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., *Από. Τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη»*, Αθήνα, 2010. Ανακτήθηκε από: http://www.eetaa.gr/kallikratis/e_book/html/files/kallikratis-syngkritika-stoixeia.pdf (πρόσβαση στις 30/4/2018)

Η νέα εδαφική δομή διατηρώντας τις εδαφικές οντότητες της προηγούμενης διαίρεσης και επαυξάνοντας τα εσωτερικά επίπεδα ιεραρχικής οργάνωσης με αποτέλεσμα τον κορεσμό του συστήματος δεν κατάφερε να ενισχύσει τη δημοτική αποκέντρωση που στόχευε στην πραγμάτωση της κοινωνικής συμμετοχής μέσω των δημοκρατικών διαδικασιών³⁴³ λόγω της ψυχολογικής απομάκρυνσης της τοπικής εξουσίας από τους δημότες και το έντονο βίωμα - αίσθηση της χαμένης ταυτότητας του τόπου (πρώην Δήμου) που βιώνουν οι κάτοικοι κωμοπόλεων και περιοχών με αξιόλογο ιστορικό παρελθόν.³⁴⁴

Κλείνοντας θα συνοψίζαμε σε τρία σημεία τις δυσλειτουργίες και τις δυσχέρειες όσον αφορά την εφαρμογή του «Καλλικράτη» ως ακολούθως: α) το όλο εγχείρημα σχεδιάστηκε πρόχειρα και βιαστικά υπό την πίεση της εθνικής χρεωκοπίας, β) δεν υπήρξε η απαιτούμενη πολιτική και κοινωνική συναίνεση για ένα εγχείρημα τέτοιου μεγέθους και κυρίως γ) δεν υπήρξε ένας ρεαλιστικός και στοιχειώδης μεσοπρόθεσμος οικονομικός σχεδιασμός που θα εξασφάλιζε τη βιωσιμότητα των νέων Ο.Τ.Α.

Χωρίς να παραγνωρίζεται ο μαζικισμός των στόχων που διέκρινε τον όλο σχεδιασμό και το γεγονός ότι όλη η επεξεργασία έγινε κάτω από την ασφυκτική πίεση του χρόνου ώστε να γίνουν οι αυτοδιοικητικές εκλογές του 2010 η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» αποτέλεσε την πιο ουσιαστική και σημαντική μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία στη μακρά μεταπολιτευτική περίοδο.

Κεφάλαιο έκτο

Συγκλίσεις – Αποκλίσεις

Τόσο η μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» (Ν.2539/1997) όσο και εκείνη του «Καλλικράτη» (Ν.3852/2010)³⁴⁵ έθεταν ως σκοπό τον επανασχεδιασμό του συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενισχύοντας την αποτελεσματική Διοίκηση καθώς και τον διοικητικό και οικονομικό εξορθολογισμό της χώρας στα πρότυπα των χωρών της Ε.Ε. τόσο σε χωροταξικό όσο και σε αναπτυξιακό επίπεδο.

³⁴³ Βλ. σχετικά Δημήτριος Κατσούλης, *Η καταστατική θέση των Αιρετών*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2013.

³⁴⁴ Βλ. ό.π Ηλίας Μπεριάτος.

³⁴⁵ ΟΝ.3852/2010 ουσιαστικά αποτελεί μετεξέλιξη του Ν. 2539/1997. Πρόκειται για τη δεύτερη μεγάλη χωρική-εδαφική (territorial) αναδιάρθρωση στη μεταπολιτευτική Ελλάδα, μόλις δώδεκα χρόνια μετά την πρώτη, δηλαδή τον «Καποδίστρια».

«Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» συνιστούσαν τη πρώτη φάση ενός ευρύτερου σχεδίου αποσυγκεντρωποίησης της Κρατικής Διοίκησης αναφορικά με την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση απόλυτα συνδεδεμένου με την αναδιάρθρωση του καπιταλιστικού συστήματος καθώς ο υπερσυγκεντρωτικός χαρακτήρας του αστικού κράτους ενίοτε λειτουργεί ανασταλτικά για την ενίσχυση και επέκταση της κεφαλαιακής συσσώρευσης και κερδοφορίας.

Ο «Καλλικράτης» επιδίωξε να εξελίξει και να συμπληρώσει την όλη προσπάθεια αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ξεκίνησε από τον «Καποδίστρια» επιχειρώντας να εκπληρώσει ανολοκλήρωτους στόχους.

Στόχος επομένως και των δύο προγραμμάτων ήταν από τη μια η επίτευξη οικονομίας κλίμακας με την περικοπή των κονδυλίων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού λόγω της δραστηκής μείωσης του αριθμού τους και από την άλλη η αναβάθμιση της οικονομικής τους λειτουργίας η οποία είχε έναν διττό πλέον ρόλο: από τη μια την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων στον τοπικό χώρο και από την άλλη αποδοτικότερες δημόσιες επενδύσεις. Για το σκοπό αυτό καταρτίστηκαν όπως προαναφέραμε επιχειρησιακά – αναπτυξιακά προγράμματα για την επίτευξη υποδομών και την αναβάθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων Δήμων.

Σε επίπεδο αρχών παρατηρούνται αρκετές ομοιότητες μεταξύ των δύο μεταρρυθμίσεων ιδίως σχετικά με εκείνες της δημοκρατικής και εγγυημένης αντιπροσώπευσης, της αποτελεσματικής διοίκησης, της συντονισμένης δράσης, της αναπτυξιακής ισορροπίας αλλά και της κοινωνικής συναίνεσης. Ωστόσο παρά τις όποιες συγκλίσεις ως προς τις διακηρύξεις παρουσιάστηκαν διαφοροποιήσεις ως προς την εφαρμογή.

Επιπλέον ζητήματα διαφάνειας και λογοδοσίας τίθενται και στις δυο μεταρρυθμίσεις προκειμένου σύμφωνα με τις Αιτιολογικές Εκθέσεις των εν λόγω νόμων να οδηγήσουν σε εγγυήσεις νομιμότητας σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές επιταγές ώστε να αποφευχθούν δυσχέρειες του παρελθόντος.

«Καλλικράτης» και «Καποδίστριας» ενσωματώνουν την ευρωπαϊκή πρακτική³⁴⁶ περί αναδιάρθρωσης των αυτοδιοικητικών δομών συσχετιζόμενη άμεσα στη διαμόρφωση εκείνων των μεταρρυθμίσεων σε τοπικό επίπεδο που θα συντελούσαν στην εμπέδωση της περιφεροποίησης, στην ενίσχυση της απορρόφησης κοινοτικών πόρων και στην

³⁴⁶Βλ. ό.π Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014.

εισαγωγή και εφαρμογή αρχών του «*Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ όπου ο πολίτης μετατρέπεται σε πελάτη, κατεξοχήν υποκείμενο της αγοράς*».³⁴⁷

Η εφαρμογή των θεσμικών μεταρρυθμίσεων της Τ.Α. στην Ελλάδα («Καποδίστριας» & «Καλλικράτης») έχοντας ως κοινό χαρακτηριστικό τη μεταβίβαση και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των τοπικών και των περιφερειακών κυβερνήσεων προσπάθησε να λειτουργήσει ως καταλύτης εξελίξεων στην περιφερειακή ανάπτυξη.

Μέχρι και τη μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» ο ρόλος της Τ.Α. δεν ήταν ιδιαίτερα ενισχυμένος. Η απουσία ουσιαστικής αποκέντρωσης ως προς τη μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων προς την τοπική και περιφερειακή Αυτοδιοίκηση από το Κεντρικό Κράτος καθώς και μιας σταθερής κοινωνικής συνοχής στην Περιφέρεια, βασιζόμενης σε συνεργατικές στρατηγικές ως χαρακτηριστικά των ελληνικών Περιφερειών, απαιτούσε την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων στο χώρο της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης προκειμένου να υποκινηθεί η περιφερειακή ανάπτυξη. Οι μεταρρυθμίσεις στο πεδίο της Τ.Α. εξαιτίας των αλλαγών που επιφέρουν τόσο σε διοικητικό όσο και σε χωρικό επίπεδο είναι φυσικό να οδηγούν και σε μεταβολές σχετικά με την αναδιάρθρωση του τοπικού, οικονομικού και διοικητικού χώρου, γεγονός που έχει συνέπειες ως προς την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική ισορροπία σε τοπικό επίπεδο.³⁴⁸

Αποτελούν ένα τμήμα της ευρύτερης περιφερειακής πολιτικής³⁴⁹ όπου μια σειρά δημοσίων πολιτικών εξειδικεύονται ώστε να βελτιωθεί η διαχείριση των υποθέσεων του δημοσίου συμφέροντος. Εκφράζουν τις επιδιώξεις της κάθε μορφής εξουσίας σε εθνικό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο περί αναμόρφωσης του κράτους αλλά και τους στόχους που καλείται να εξυπηρετήσει η ενίσχυση της αποκέντρωσης και η ανάπτυξη των τοπικών στρατηγικών για την διατήρηση της σταθερότητας και της ισορροπίας στο οικονομικό – κοινωνικό χώρο σε τοπικό επίπεδο.

Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων του κεντρικού κράτους και η ενίσχυση του ρόλου των τοπικών κυβερνήσεων³⁵⁰ είναι ένα φαινόμενο που παρατηρείται

³⁴⁷Βλ. ό.π Μαρία Μαρκαντωνάτου, σ. 53-76.

³⁴⁸Βλ. ό. π. Παναγιώτης Ιωαννίδης, σ.204

³⁴⁹Βλ. σχετικά Pierre Muller, Yves Surel,, *Η Ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους*, Τυπωθήτω, Αθήνα, 2002.

³⁵⁰Βλ. σχετικά Hellmut Wollmann, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and*

εντονότερα τα τελευταία χρόνια στοχεύοντας με όρους κυρίως οικονομίας να μειώσει το κόστος συναλλαγών εξορθολογίζοντας τη Δημόσια Διοίκηση και να εκμεταλλευτεί τα τοπικά πλεονεκτήματα. Κυρίως όμως εξυπηρετεί την τάση για περιφερειοποίηση και περιφερειακή ανάπτυξη (δεδομένου ότι οι τοπικές αγορές θα μπορούσαν να ισορροπούν αποτελεσματικότερα υπό την εφαρμογή δυναμικών τοπικών – παρεμβατικών πολιτικών. Πρακτικές όπως η σύμπραξη ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, η βελτίωση των όρων παραγωγής και διάθεσης των δημοσίων υπηρεσιών, η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας μέσω των δημοσίων επενδύσεων σε τοπικό επίπεδο³⁵¹ επεδίωξαν να μειώσουν το κόστος συναλλαγών δημιουργώντας αποδοτικότερες οικονομίες κλίμακας. Η ειδική γνώση των ιδιαιτεροτήτων των τοπικών κοινωνιών, η γνώση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους όχι μόνο σε δημογραφικό, οικονομικό, κοινωνικό αλλά και σε λαογραφικό και πολιτιστικό επίπεδο³⁵² από τις τοπικές κυβερνήσεις μπορεί να απελευθερώσει παραγωγικούς συντελεστές και η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων να λειτουργήσει ευεργετικά.³⁵³

Σε αυτό το πλαίσιο κινήθηκαν και οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις του «Καποδίστρια» και του «Καλλικράτη» οι οποίες ουσιαστικά βασίστηκαν μέσω μιας διαδικασίας συνενώσεων και συγχωνεύσεων -η διαδικασία των οποίων δεν διενεργήθηκε αποκλειστικά με χωροταξικά και διοικητικά κριτήρια- στην αλλαγή της κλίμακας σε τοπικό επίπεδο.³⁵⁴

Πριν επικεντρωθούμε στις επιμέρους διαφοροποιήσεις - αποκλίσεις που παρουσιάζουν τα δύο Προγράμματα έχει πολύ μεγάλη σημασία να εστιάσουμε το χρονικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται γεγονόσ που από μόνο του αποτελεί πεδίο διαφοροποίησης.

France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations, 2004, *Local Government Studies*, 30, p.639 – 665.

³⁵¹ Βλ. Σχετικά Germà Bel, Robert Hebdon, Mildred Warner, *Local Government Reform: Privatisation and Its Alternatives*, 2007, *Local Government Studies*, 33, p.507-515.

³⁵² Βλ. σχετικά Φωτεινή Καραλίδου, *Κοινωνικές Σχέσεις, Ταυτότητες και Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Δήμο Αξιούπολης και στο Δήμο Χέρσου του Νομού Κιλκίς . Η Εφαρμογή του Ν.2539/1997 «Καποδίστριας»*, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2007, Διδακτορική Διατριβή.

³⁵³ Βλ. σχετικά Charles R. Hankla, William M. Downs, *Decentralization, Governance and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform?*, 2010, *Local Government Studies*, 36, p 759-783.

³⁵⁴ Βασίζεται στη θεωρία ότι το διοικητικό μέγεθος και η απόδοση έχουν θετική γραμμική σχέση. Βλ. σχετικά United Nations, *Local Government Reform: Analysis of Experience in Selected Countries*, New York, 1975.

Το Σχέδιο «Καποδίστριας» εφαρμόστηκε το 1997. Η Ελλάδα και η Ευρώπη δεν είχαν αντιμετωπίσει ακόμη τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης που θα ξεσπούσε μια δεκαετία αργότερα. Αυτό διαφοροποιεί από μόνο του, τους στόχους, τις προτεραιότητες, τα μέσα άρα και το περιεχόμενο του «Καποδίστρια» από τον «Καλλικράτη».

Ο «Καλλικράτης» ψηφίστηκε το 2010, σχεδόν στην αρχή της οικονομικής κρίσης, και αποτέλεσε Τμήμα του Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ως εκ τούτου οι όποιες μεταρρυθμίσεις που δρομολογήθηκαν προ κρίσης τόσο σε ελληνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο άλλαξαν καθώς αφορούσαν την ενίσχυση μεν της αποκέντρωσης και την εναρμόνιση με τις ευρωπαϊκές πολιτικές ωστόσο οι αλλαγές αναπροσανατολίζονταν αναγκαστικά προσαρμοσμένες στους δημοσιονομικούς και επιχειρησιακούς περιορισμούς της Κεντρικής Κυβέρνησης.³⁵⁵

Επιπλέον θα πρέπει να εστιάσουμε στο γεγονός ότι το Πρόγραμμα «Καποδίστριας» λειτούργησε σε ένα βαθμό ως πιλοτικό πρόγραμμα για την αναδιάρθρωση της Πρωτοβάθμιας Τ.Α. δεδομένου της ιδιαίτερης βαρύτητας που διαδραμάτιζαν οι Δήμοι -κυρίως οι μητροπολιτικοί – για το σύνολο της κεφαλαιακής κερδοφορίας λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που έχουν ως τοπικά παραγωγικά συστήματα αστικών κέντρων.³⁵⁶ Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» δίνει έμφαση στους Δήμους Αθήνας και Θεσσαλονίκης ως πολεοδομικών συγκροτημάτων που είχαν εξαιρεθεί από το Σχέδιο «Καποδίστριας» λόγω του ειδικού αναπτυξιακού βάρους. Επίσης δίνει έμφαση στην ενοποίηση των επαρχιακών Δήμων καθώς στο παρελθόν η προϋπάρχουσα δομή παρουσίαζε αδυναμίες ως προς την άντληση πόρων από το Ε.Σ.Π.Α.

Με την υλοποίηση του «Καλλικράτη» διαφοροποιήθηκε το πληθυσμιακό κριτήριο κατάταξης των Δήμων με αποτέλεσμα εκείνων μεταξύ 20.000 και 50.000 κατοίκων να αποτελούν την πλειοψηφία ενώ παρουσιάστηκε δραστική μείωση των Ο.Τ.Α. έως 10.000 που στην προηγούμενη μεταρρύθμιση αποτελούσαν την πλειοψηφία. Η Ελλάδα βρίσκεται στη 17^η θέση της³⁵⁷ κατάταξης που αφορά το σύνολο Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., δηλαδή αρκετά χαμηλά σε σχέση με τον ευρωπαϊκό

³⁵⁵ Βλ. σχετικά Ένωση Κοινοτήτων Λεμεσού, *Μελέτη για την αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε σταυροδρόμι: Αποτελέσματα μιας ολοκληρωμένης ερευνητικής προσέγγισης*, Λεμεσός, 2014, σ.34-35.

³⁵⁶ Βλ. ό.π. Παναγιώτης Βασιλάκης, σ.268.

³⁵⁷ Βλ. σχετικά Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση σε αριθμούς, 2011*. Ανακτήθηκε από: <http://www.localit.gr/archives/817> (πρόσβαση στις 2/5/18).

μέσο όρο και στην 6^η θέση αρκετά υψηλότερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο όσον αφορά το μέσο πληθυσμιακό μέγεθος των Ο.Τ.Α.³⁵⁸

Ομοίως παρατηρείται διαφοροποίηση και ως προς το γεωγραφικό κριτήριο επιλογής για τις συνενώσεις καθώς με τον «Καλλικράτη» η πλειοψηφία των νέων Ο.Τ.Α. έχουν έκταση άνω των 10.000 στρεμμάτων.³⁵⁹ Το ποσοστό αυτό στον «Καλλικράτη» ανέρχεται σε 74% και στον «Καποδίστρια» σε 54%.

Ουσιαστικά με τον «Καλλικράτη», περισσότερο από τον «Καποδίστρια», η μεγιστοποίηση των εκλογικών περιφερειών λόγω της γεωγραφικής μεγέθυνσης των νέων διοικητικών ενοτήτων περιόρισε τη δυνατότητα μη πλειοψηφικών σχηματισμών π.χ.οι λεγόμενοι «αντάρτες» να κυριαρχούν στο κεντρικό πολιτικό σκηνικό ενισχύοντας έτσι την πολιτική θωράκιση του κράτους.

Επιμέρους αποκλίσεις υπάρχουν στο βαθμό που ο Καλλικράτης εισάγει μια σειρά καινοτομιών όπως η επέκταση της θητείας των Αιρετών κατά ένα έτος, η μείωση του ορίου ηλικίας εκλογιμότητας των δημοτικών και περιφερειακών Συμβούλων από τα 21 στα 18έτη, η καθιέρωση αντιμισθίας, η εισαγωγή νέων Οργάνων Διοίκησης π.χ. Εκτελεστική Επιτροπή, Επιτροπή Διαβούλευσης, Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, η ανάπτυξη εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για την ενίσχυση της διαφάνειας και την αποσυμφόρηση των υπηρεσιών, ο έλεγχος και περιορισμός του δανεισμού των Ο.Τ.Α. κ.ά.

Ιδιαίτερα σημαντική διαφοροποίηση εντοπίζεται στο γεγονός ότι ο «Καλλικράτης» σε αντίθεση με τον «Καποδίστρια» εφαρμόζει την αρχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης συνεπικουρούμενη από τις αρχές της επικουρικότητας και της δοτής αρμοδιότητας. Επανιδρύοντας τις Περιφέρειες ως δεύτερο βαθμό Αυτοδιοίκησης³⁶⁰ και θεσμοθετώντας τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις καλείται δηλαδή, το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης, να «συμπορευτεί» με τον ευρωπαϊκό νομικό και πολιτικό πολιτισμό. Πραγματοποιείται επομένως μέσω του «Καλλικράτη», η βασική συνταγματική επιταγή για την διάρθρωση της Τ.Α. σε δύο βαθμίδες - με σχέσεις συνεργασίας και όχι ελέγχου και ιεραρχίας- καθώς και για την συγκρότηση

³⁵⁸ Βλ. ό.π. Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, 2011.

³⁵⁹ Βλ. σχετικά Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Ε.Ε.Τ.Α.Α., *Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη» - Συγκριτικά στοιχεία και χάρτες*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 2010, σ.11

³⁶⁰ Βλ. σχετικά Θεόδωρος Γεωργιάκης, *Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία – Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων*, Αθήνα, 2007, *Πρώτος κύκλος Ομιλιών –Συζητήσεων του Ομίλου Προετοιμασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης –ΟΙΠΣ*, σ. 11 και επίσης βλ. σχετικά Γιάννης Σωτηρέλης Ξηρός, Θ. Από τη Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, Παπαζήση, Αθήνα, 2010,σ.4.

της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ώστε να αποκεντρωθούν οι κρατικές αρμοδιότητες προκειμένου να ασκούνται σε ένα πιο κοντινό στον πολίτη επίπεδο.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι η θέσπιση του δεύτερου βαθμού Τ.Α. έθεσε τις βάσεις για την εδραίωση της Περιφέρειας ως ρυθμιστικού παράγοντα στο πεδίο της τοπικής ανάπτυξης. Το Σχέδιο «Καλλικράτης» προσδίδει δηλαδή έναν περισσότερο αποκεντρωτικό ρόλο στην Τ.Α.παρά έναν συμπληρωματικό προς αυτόν της Κεντρικής Διοίκησης.

Όπως ήδη προαναφέραμε στην αξιολόγηση του «Καλλικράτη», αποτελεί καίρια διαφοροποίηση της μεταρρύθμισης σε σύγκριση με τις προγενέστερες της – άρα και με τον «Καποδίστρια»- η ενίσχυση της συνεργασίας με τη διενέργεια κοινών δράσεων, διαδημοτικού, διαβαθμικού και διαπεριφερειακού χαρακτήρα δεδομένου ότι οι Δήμοι ή και οι Περιφερειακές Ενότητες μπορούν να προβαίνουν στην από κοινού χρήση παραγωγικών συντελεστών (π.χ. υλικοτεχνικός και μηχανολογικός εξοπλισμός) καθώς και στην εφαρμογή κοινών επενδυτικών προγραμμάτων μειώνοντας όχι μόνο το λειτουργικό κόστος αλλά και το κόστος συναλλαγών των Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού.

Επομένως θα συνοψίζαμε τις κυριότερες διαφορές ανάμεσα στο παλιό και νέο καθεστώς³⁶¹ ως ακολούθως: 1) οι 910 Δήμοι και 124 Κοινότητες διαιρεμένες σε Δημοτικά Διαμερίσματα μειώθηκαν σε 325 Δήμους διαιρεμένοι σε Δημοτικές Ενότητες οι οποίες διαιρούνται σε Κοινότητες (τα παλαιά Δημοτικά Διαμερίσματα) σύμφωνα με τον «Καλλικράτη», 2) όσον αφορά τις Νομαρχίες υπήρχαν συνολικά 50 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και 19 Επαρχεία αναφορικά με νησιωτικές περιοχές, σύμφωνα με τη διοικητική διαίρεση της χώρας σε νομούς. Στον «Καλλικράτη» καταργήθηκαν οι Νομαρχίες. Δημιουργήθηκαν 74 Περιφερειακές Ενότητες στις οποίες αντιστοιχεί ένας άμεσα εκλεγμένος Περιφερειάρχης προερχόμενος από τον πρώτο στην Περιφέρεια συνδυασμό, 3) όσον αφορά τον αριθμό των Περιφερειών παρέμεινε ίδιος σε αριθμό, 13 δηλαδή Περιφέρειες οι οποίες πλέον αντικαθιστούν τις Νομαρχίες διατηρώντας όμως τα ίδια γεωγραφικά όρια. Ωστόσο εντοπίζεται μια καθοριστική διαφορά. Οι Περιφέρειες πλέον συνιστούν δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τον Περιφερειάρχη να εκλέγεται και όχι να διορίζεται όπως συνέβαινε στο παρελθόν αναλαμβάνοντας μέρος των αρμοδιοτήτων των Νομαρχιών, 4) δεν υπήρχε στο

³⁶¹ Βλ. σχετικά Ευαγγελία Φιωτάκη, *Η οργάνωση της Περιφέρειας -της αυτοδιοικούμενης (μελέτη Περιφέρειας Αττικής)*, Αθήνα, 2015. Ανακτήθηκε από: http://nestor.teipel.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/15777/SDO_DMTA_01381_Medium.pdf?sequence=1 (πρόσβαση στις 2/5/2018).

παρελθόν ο θεσμός των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων . Ο αριθμός τους ανέρχεται σε 7 με επικεφαλής το συντονιστή³⁶² διορισμένο από την Κυβέρνηση και αναλαμβάνουν μέρος των αρμοδιοτήτων των παλαιών Περιφερειών, 5) σχετικά με τις δημοτικές επιχειρήσεις και Ν.Π.Δ.Δ. από 6.000 που ήταν στο παρελθόν ανήλθαν με τον «Καλλικράτη» σε 1.500 μέσω κατάργησης ή συνένωσης,³⁶³ 6) όσον αφορά την χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. οι οικονομικοί πόροι αντλούνταν από τον κρατικό προϋπολογισμό, τα ευρωπαϊκά προγράμματα καθώς και τα ανταποδοτικά δημοτικά τέλη, τους ιδίους πόρους κ.λπ. Στον «Καλλικράτη» σχετικά με τη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. ισχύει ότι ίσχυε και στον «Καποδίστρια» με τη διαφορά ότι χρηματοδοτούνται πλέον από τη συμμετοχή νέων «δυναμικών» πηγών χρηματοδότησης (Φ.Π.Α., Φ.Α.Π.) ενώ αφαιρέθηκαν τρεις πηγές εσόδων (τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, τόκοι τραπεζικών καταθέσεων)³⁶⁴ και τέλος 7) οι Αυτοδιοικητικές εκλογές στο παρελθόν γίνονταν κάθε 4 χρόνια τον Οκτώβριο. Την πρώτη Κυριακή αν κάποιος συνδυασμός δεν συγκέντρωνε το 42% των ψήφων οι εκλογές ξαναγίνονταν την επόμενη Κυριακή. Με τον «Καλλικράτη» οι εκλογές θα γίνονταν κάθε 5 χρόνια το μήνα Ιούνιο³⁶⁵ μαζί με τις ευρωεκλογές με απόλυτη πλειοψηφία αλλιώς γίνονται τη δεύτερη Κυριακή μεταξύ των δύο πρώτων συνδυασμών.

Κλείνοντας θα λέγαμε ότι μεταξύ των δύο προγραμμάτων εντοπίζονται επιμέρους αποκλίσεις. Ωστόσο δεν συνιστούν το μείζον ζήτημα δεδομένου ότι τελικά εκείνο που μένει είναι η σύγκλιση των δύο μεταρρυθμίσεων ως προς τις αρχές, τους στόχους τη φιλοσοφία και το πνεύμα του Νόμου «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» στόχευσαν στην ενδυνάμωση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ώστε να

³⁶²Ο συντονιστής είναι ο πρώην Γ.Γ .Βλ. σχετικά Ν. 4325/2015 (ΦΕΚ 47Α/11-05-2015) «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση». Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις και Ν.4368/2016 (ΦΕΚ Α' 21/21-2-2016) «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

³⁶³Σύμφωνα με την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους το όφελος από τη συγχώνευση ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ των Δήμων, Συνδέσμων ΟΤΑ, επιχειρήσεων των Δήμων υπολογίζεται σε 330.000.000 ευρώ, σ.223. Βλ. σχετικά άρθρα 104, 104.107, 110 του Ν. 3852/2010

³⁶⁴Βλ. ό.π. Παναγιώτης Βασιλάκης, σ. 268-269

³⁶⁵Τη χρονική περίοδο που γράφονταν η παρούσα εργασία ανακοινώθηκαν μεταβολές στη διαδικασία των αυτοδιοικητικών εκλογών. Σύμφωνα με ανακοίνωση του Υπουργού Εσωτερικών Πάνου Σκουρλέτη στο έκτακτο συνέδριο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε.) και Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝ.Π.Ε.) οι εκλογές για την ανάδειξη των τοπικών αρχόντων θα διεξαχθούν τη δεύτερη Κυριακή του Οκτωβρίου του 2019 με το σύστημα της απλής αναλογικής. Δηλαδή οι «Αυτοδιοικητικές» εκλογές αποδεσμεύονται από τις Ευρωεκλογές. Βλ. σχετικά <http://www.kathimerini.gr/959602/article/epikairothta/ellada/skoyrleths-me-aplh-analogikh-oi-aytodioiktikes-ekloges-ton-oktwvrio-toy-2019>. (Πρόσβαση στις 26-4-2018).

εκσυγχρονιστεί το τοπικό πολιτικό σύστημα της χώρας και να προκύψουν Ο.Τ.Α. διοικητικά και οικονομικά αυτοτελείς σύμφωνα με τις διακηρύξεις του Νομοθέτη .

Αντί Επιλόγου. Συμπερασματικές Διαπιστώσεις και Προτάσεις

Βασικός στόχος όπως ήδη έχουμε αναφέρει των δύο μεταρρυθμίσεων «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης», ήταν να δημιουργηθούν ισχυροί Ο.Τ.Α., εναρμονισμένοι με το ευρωπαϊκό πρότυπο περί περιφερειακής ανάπτυξης και διοίκησης προκειμένου να συμβάλλουν στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας παρέχοντας ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες προς τους πολίτες

Το ερώτημα είναι αν ο στόχος έχει επιτευχθεί. Δεν αμφισβητείται σίγουρα το γεγονός, παρά τις όποιες αδυναμίες, ότι τόσο ο «Καποδίστριας» όσο και ο «Καλλικράτης» – κυρίως ο «Καλλικράτης»- αποτέλεσαν πολύ σημαντικά βήματα σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της Τ.Α. καθώς ακολουθώντας μια πολυεπίπεδη στρατηγική αναδιοργάνωσαν τα επίπεδα διοίκησης ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στην ανάγκη άσκησης πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης. Η περικοπή των κρατικών δαπανών, η ενίσχυση της δυνατότητας απορρόφησης

οικονομικών πόρων από τα ευρωπαϊκά προγράμματα και η θωράκιση των μηχανισμών ελέγχου και διαφάνειας συγκαταλέγονται στα θετικά των δύο μεταρρυθμίσεων. Η μείωση δε των Δήμων, σε συνδυασμό με την κατάργηση των Κοινοτήτων, συνετέλεσε ώστε να λειτουργήσουν αυτοί αποδοτικότερα καθώς και να επιτύχουν αμεσότερες οικονομίες κλίμακας παρουσιάζοντας έτσι ένα μεγαλύτερο αριθμό τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων.

Ωστόσο εξακολουθούν να υπάρχουν πολλές αδυναμίες και δυσλειτουργίες οι οποίες συνδέονται τόσο με τη δυσμενή οικονομική συγκυρία που αντιμετώπισε η χώρα στο χρονικό διάστημα εφαρμογής του «Καλλικράτη» όσο και με βαθιά ριζωμένες αντιλήψεις και νοοτροπίες που επικρατούν στην ελληνική κοινωνία ακόμα και σήμερα, συντηρώντας το πελατειακό σύστημα και το ρουσφέτι παρά το γεγονός ότι το σχετικά μικρό χρονικό διάστημα κατά το οποίο έχει εφαρμοστεί ο Ν. 3852/2010 δεν επιτρέπει την εξαγωγή ιδιαίτερα ασφαλών συμπερασμάτων αναφορικά με την εκπλήρωση των σκοπών του.

Επομένως εξακολουθούν να εντοπίζονται μια σειρά από δυσλειτουργίες που παρατηρούνται διαχρονικά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση σχετικά με: α) τη μείωση των πηγών χρηματοδότησης και την ανεπάρκεια κάλυψης βασικών υποδομών όπως είναι ο τομέας της Κοινωνικής Πολιτικής, β) την έλλειψη σε προσωπικό και την ανεπάρκεια ως προς την κατάρτισή του, γ) το ρόλο των Αιρετών, δ) τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, ε) την πολυνομία και την πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών, στ) την έντονη παρουσία του Κεντρικού Κράτους στη λειτουργία της Τ.Α. ζ) την εκχώρηση νέων αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. κ.ά.

Πιο συγκεκριμένα σχετικά με τις δυσλειτουργίες που προκύπτουν από τις μειωμένες πηγές χρηματοδότησης παρατηρείται ότι η μείωση των Κ.Α.Π. λόγω της οικονομικής κρίσης έχει επιφέρει δυσκολίες στους Δήμους σχετικά με την κάλυψη των λειτουργικών τους εξόδων και της μισθοδοσίας του Προσωπικού ενώ η μείωση της Σ.Α.Τ.Α. έχει οδηγήσει σε περιορισμό των δαπανών σχετικά με τη συντήρηση βασικών τοπικών υποδομών με προεξέχουσα εκείνη της Κοινωνικής Πολιτικής. Αποτέλεσμα λοιπόν είναι οι Δήμοι επειδή δεν έχουν επαρκείς ίδιους πόρους, να προσφεύγουν σχεδόν αποκλειστικά σε πόρους του Ε.Σ.Π.Α., λύση ωστόσο ευκαιριακή, καθώς η δυνατότητα παροχής των Υπηρεσιών σταματάει όταν παύει η σχετική χρηματοδότηση. Επομένως δράσεις και προγράμματα

ιδιαίτερα σημαντικά και ωφέλιμα για τις τοπικές κοινωνίες σταματάνε ή υπολειπουργούν, υπολειπόμενα συχνά σε ποιότητα.

Επιπλέον η οικονομική κρίση επέφερε μείωση στις προσλήψεις με αποτέλεσμα να παρατηρούνται διαρκώς μειώσεις στο προσωπικό των Ο.Τ.Α. καθώς τις συνταξιοδοτήσεις δεν τις ακολούθησαν οι ανάλογες προσλήψεις. Αντιθέτως τη μείωση προσωπικού με μόνιμη σχέση εργασίας ακολούθησε η αύξηση των συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου που συνήθως δεν ανανεώνονται. Επίσης η κατανομή του προσωπικού των Δήμων που συνενώθηκαν δεν έγινε με ορθολογικό τρόπο όπως και η μετακίνηση του από τις πρώην Νομαρχίες προς τους Δήμους με αποτέλεσμα να παρατηρείται το φαινόμενο υπερσυγκέντρωσης υπαλλήλων σε Κεντρικούς, Αστικούς Δήμους, μεγάλου μεγέθους, οι οποίοι στις περισσότερες περιπτώσεις υπερκάλυπταν τις ανάγκες τους σε προσωπικό. Πρόκειται για φυσικό επακόλουθο του γεγονότος ότι η επιλογή του Δήμου που θα υπηρετούσαν δεν έγινε βάσει σχεδιασμού σύμφωνα με τις υπηρεσιακές ανάγκες αλλά σύμφωνα με προσωπικά κριτήρια. Συνέπεια ήταν οι μικροί Δήμοι να παραμείνουν υποστελεχωμένοι. Η μεταφορά των νέων αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α., στην οποία θα αναφερθούμε αναλυτικότερα παρακάτω, έφερε στην επιφάνεια πλήθος ζητημάτων που σχετίζονται με την ανεπάρκεια του διοικητικού κυρίως προσωπικού να ανταποκριθεί στα καθήκοντά του είτε λόγω ελλειπών ή πλημμελούς ενημέρωσης και γνώσης σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο είτε λόγω απουσίας εξειδικευμένης εκπαίδευσης.

Ως εκ τούτου η μείωση της χρηματοδότησης, η έλλειψη σε προσωπικό σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια εκπαίδευσης και ενημέρωσης των υπαλλήλων από τη μια και η μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. και η αναδιάρθρωση των προγενέστερων καθηκόντων τους από την άλλη δημιούργησε σημαντικά προβλήματα στην υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων, ιδίως του «Καλλικράτη», και οδήγησε στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα όπως για παράδειγμα είναι οι Υπηρεσίες της φύλαξης και της καθαριότητας καθώς και στην εκποίηση και εκχώρηση περιουσιακών στοιχείων τα οποία οι Δήμοι αδυνατούν να αξιοποιήσουν.

Ιδιαίτερο ρόλο στις δυσλειτουργίες της Τ.Α. διαδραματίζουν και οι «τοπικοί άρχοντες», οι Αιρετοί της Τ.Α., οι οποίοι συχνά αγνοούν βασικές διοικητικές διαδικασίες, τη νομοθεσία ακόμα και τα ίδια τα προβλήματα των

Ο.Τ.Α. Οι Δήμαρχοι δε, εξαιτίας της πλήρους επικράτησης της βούλησής τους λόγω του πλειοψηφικού συστήματος³⁶⁶ που τους επιτρέπει να ελέγχουν πλήρως το Δημοτικό Συμβούλιο εκλαμβάνουν το αιρετό της ιδιότητάς τους ως δυνατότητα άσκησης και έμμεσης νομιμοποίησης της συχνά καταχρηστικής τους εξουσίας.

Επομένως δεν είναι τυχαίο ότι εξακολουθούν να παρατηρούνται - παρά τις όποιες διακηρύξεις του Νομοθέτη και την εισαγωγή ελεγκτικών μηχανισμών στους Ο.Τ.Α.³⁶⁷ - φαινόμενα κακοδιαχείρισης, κατασπατάλησης δημοσίου χρήματος, παράνομες προσλήψεις εκτός Α.Σ.Ε.Π. και αυθαιρεσίας της τοπικής εξουσίας όπως έχουν καταδείξει κατά καιρούς οι Εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Συνηγόρου του Πολίτη κ.ά. στις οποίες η Τ.Α. αποτελεί «προνομιακό πεδίο ανάπτυξης φαινομένων διαφθοράς».³⁶⁸

Το πελατειακό σύστημα εξακολουθεί να βασιλεύει δεδομένου ότι το ρουσφέτι ως νοοτροπία και αντίληψη εξακολουθεί να είναι βαθιά ριζωμένη στην ελληνική κοινωνία. Πολλές φορές οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.) και οι Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.) που ιδρύονται σε συνεργασία με τους Δήμους λειτουργούν ως φορείς εξυπηρέτησης των ρουσφετιών κυρίως μέσω προσλήψεων ατόμων επιλογής του εκάστοτε Δημάρχου. Πάντως θα πρέπει να επισημάνουμε στο σημείο αυτό ότι τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και το ρουσφέτι δεν είναι «σύγχρονα φαινόμενα» καθώς αποτελούν χαρακτηριστικά του Ελληνικού Κράτους από ιδρύσεώς του. Η επιρροή των Αιρετών της Τ.Α. σε πολιτικό επίπεδο ήταν ανέκαθεν σημαντική με τα τοπικά συμφέροντα να λαμβάνονται υπόψη από την Κεντρική Διοίκηση σε πολύ σημαντικό

³⁶⁶ Την περίοδο που γράφεται η παρούσα εργασία έχει τεθεί σε διαβούλευση νέος νόμος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση με τίτλο: «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 ΦΟ.Δ.Σ.Α. – Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠ.ΕΣ.» ο οποίος εισάγει την απλή αναλογική για την εκλογή των τοπικών αρχόντων στοχεύοντας να ξεπεραστούν τα ζητήματα μεταξύ άλλων τα ζητήματα κακοδιοίκησης αλλά και την ουσιαστική ενίσχυση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητάς της Τ.Α. καθώς και την ταυτόχρονη ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά. Βλ. σχετικά <http://www.opengov.gr/types/?p=5963>(πρόσβαση στις 2/5/2018).

³⁶⁷ Βλ. σχετικά Μαρία Βενετσανοπούλου, *Η αναγκαιότητα των ελεγκτικών μηχανισμών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πρακτικά της εκδήλωσης Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οικονομική Διαχείριση, Ανάπτυξη και Έλεγχος που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του πολυσυνεδρίου Money Show, Σχολή Επιστημών Οικονομίας και Δημόσιας Διοίκησης, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2014, σ.6-9.*

³⁶⁸ «Οι ΟΤΑ αποτελούν ένα «προνομιακό» χώρο εμφάνισης φαινομένων κακοδιοίκησης και μη τήρησης των νομίμων διαδικασιών, τα οποία οδηγούν νομοτελειακά σε φαινόμενα διαφθοράς». Βλ. σχετικά Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης, *Ετήσια Έκθεση 2014*, Αθήνα, 2015, σ.9.

βαθμό τόσο μάλιστα ώστε συχνά να μιλάμε για «*παρασκηνιακό τοπικισμό*».³⁶⁹

Παρατηρούνται επίσης σε διοικητικό επίπεδο αρκετές δυσλειτουργίες³⁷⁰ όπως ανεπαρκής επικοινωνία ή δυσχερής συνεργασία, έλλειψη εξορθολογισμού των Υπηρεσιών και των διοικητικών διαδικασιών με αποτέλεσμα να παρουσιάζεται υπερβολική γραφειοκρατία παρά την εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Επίσης συχνά παρατηρούνται σημαντικές δυσχέρειες σε όλα τα επίπεδα επικοινωνίας³⁷¹ κυρίως στους μητροπολιτικούς ή σε σχετικά μεσαίους και μεγάλους Δήμους λόγω της πολυδαίδαλης, πολύπλοκης και γραφειοκρατικής οργανωτικής δομής τους με αποτέλεσμα έλλειψη επικοινωνίας είτε από τα κατώτερα προς τα ανώτερα κλιμάκια της διοικητικής ιεραρχίας (επικοινωνία bottom – up) είτε το αντίστροφο (επικοινωνία top – down). Αν στα παραπάνω προστεθεί και η πολυνομία με το δυσνόητο πολλές φορές νομικό και κανονιστικό πλαίσιο καθώς και η σύγχυση ως προς τη διάχυση αρμοδιοτήτων που παρατηρείται μεταξύ των δυο βαθμών της Τ.Α. όπως και το χρονοβόρο των διαδικασιών ως προς την λήψη των αποφάσεων συχνά οδηγούμαστε σε πολύ σημαντικές καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες.

Ιδιαίτερη έμφαση θα πρέπει να δοθεί στο γεγονός της έντονης κρατικής παρουσίας στη λειτουργία της Τ.Α. Πιο συγκεκριμένα η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» χαρακτηρίζεται από την έντονη παρουσία του Κεντρικού Κράτους ιδίως όσον αφορά τη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. καθώς και την έγκριση επενδυτικών προγραμμάτων έτσι ώστε από τη στιγμή που η λειτουργία της Τ.Α. εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την Κυβέρνηση δεν ακολουθείται ουσιαστικά το ευρωπαϊκό μοντέλο περιφερειακής ανάπτυξης με αποτέλεσμα η πορεία προς αυτό που σήμερα στην Ευρώπη αποκαλείται περιφερειοποίηση (regionalism)³⁷² να απέχει μακράν προς

³⁶⁹ Βλ. σχετικά Νικόλαος – Κομνηνός Χλέπας, *Δομή και λειτουργία των Δήμων στην Ελλάδα. Μια Επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης*. Γραφείο Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης, Αθήνα, 2014, σ.4.

³⁷⁰ Βλ. σχετικά Έρση Αθανασίου, *Το «μέγεθος» και ο ρόλος του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα: εξελίξεις και συγκρίσεις με άλλες χώρες* (Μελέτη), Εκδόσεις ΚΕΠΕ, Αθήνα, 2000, σ.6- 8.

³⁷¹ Βλ. ό.π. Θεοχάρης Κάππας, σ 525.

³⁷² Σύμφωνα με τους Deas&Lord η περιφερειοποίηση αποτελεί έναν από τους κεντρικούς προσανατολισμούς της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Ως παράδειγμα χρησιμοποιούν τον ευρύτερο οικονομικό χώρο των περιοχών της Ολλανδίας, του Βελγίου και του Λουξεμβούργου όπου η ενίσχυση της περιφερειοποίησης βασίζεται στη διασυνοριακή συνεργασία των περιφερειών και όχι των κρατών. Αποτέλεσμα είναι η αυτονομία των περιφερειών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και άσκησης τοπικής πολιτικής να δημιουργεί πρόσφορο έδαφος για ανάπτυξη συνεργασιών και εκτός της Περιφέρειας. Βλ. Σχετικά Lain Deas, Alex Lord, *From a New Regionalism to an Unusual Regionalism?*

όφελος αυτού που αποκαλείται περιφερειακότητα (regionalization), έννοιες – προσεγγίσεις άμεσα συνδεδεμένες με την οικονομική γεωγραφία καθώς και την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής.³⁷³

Αναλυτικότερα θα λέγαμε σχετικά ότι η περιφερειακότητα συνδέεται με το παραδοσιακό μοντέλο διακυβέρνησης καθώς και με εκείνο το θεσμικό πλαίσιο στο οποίο το Κεντρικό Κράτος εξακολουθεί να διατηρεί τα ηνία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων καθώς και τις σχέσεις εξουσίας και συνεργασίας μεταξύ των τοπικών δρώντων με τον επικεφαλής της Περιφερειακής Διοίκησης να διορίζεται από το Κράτος, και όχι να εκλέγεται απευθείας από το εκλογικό σώμα. Στον αντίποδα της περιφερειακότητας³⁷⁴ βρίσκεται η προσέγγιση της περιφερειοποίησης η οποία απαντάται σε οικονομικούς χώρους όπου η περιφερειακή πολιτική ασκείται από τα κάτω (τοπικός-περιφερειακός χώρος) προς τα πάνω (Κεντρικό Κράτος) (bottom-up) καθώς παρέχει κίνητρα στην Κεντρική Διοίκηση για μεταβίβαση διοικητικών αρμοδιοτήτων προς τις Περιφέρειες, λειτουργώντας ως τρόπος προσέλκυσης των τοπικών δρώντων σε συνεργατικές δράσεις με τον επικεφαλής της Περιφερειακής Διοίκησης να μην διορίζεται από το Κράτος, αλλά να εκλέγεται απευθείας από το εκλογικό σώμα.

Στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία με τον Καλλικράτη παρατηρείται μια τάση προς την περιφερειοποίηση παρά την μακρά πορεία που μένει να διανυθεί όπως προαναφέραμε και σίγουρα έχουν γίνει κάποια σημαντικά βήματα και βελτιώσεις σε σχέση με το παρελθόν που οφείλουν να βασιστούν στη ενίσχυση των υφιστάμενων συνθηκών συνεργασίας ώστε να επιτευχθεί η περιφερειακή ανάπτυξη³⁷⁵ με χαρακτηριστικό παράδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση την αλλαγή στους όρους ανάδειξης των Γενικών Γραμματέων της Περιφερειακής Διοίκησης, μεταρρύθμιση που ενίσχυσε την παρουσία των τοπικών δρώντων στην περιφερειακή πολιτική άρα και την περιφερειοποίηση σε σχέση με την περιφερειακότητα.

Επιπλέον εκτός από την εξάρτηση της Τ.Α. σε επίπεδο χρηματοδότησης

The Emergence of Non-standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganisation of the State, *Urban Studies*, 43, 2006, p.1856

³⁷³Βλ. σχετικά Michael Keating, The Political Economy of Regionalism. In Michael Keating , John Loughlin (eds), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, London, 1997, p.17-40.

Επίσης βλ. σχετικά Michael Keating , *The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe*, London, 1997, *Environment and Planning. C: Government and Policy*, 15, p.383-398.

³⁷⁴Βλ. ό.π. ΠαναγιώτηςΙωαννίδης, σ.175-177.

³⁷⁵Βλ. σχετικά Χρίστος Λαδιάς, *Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης, στην Ελλάδα*, Παπαζήση, Αθήνα, 2013.

δυσχέρειες παρουσιάζονται και ως προς την εκχώρηση νέων αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. καθώς και επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων με την Κεντρική Διοίκηση με αποτέλεσμα την πολυπλοκότητα του διοικητικού φαινομένου και την μη ισόρροπη αλληλεξάρτηση των επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων στους Δήμους παρά τις διακηρυκτικές εξαγγελίες δεν συνοδεύτηκε από την αντίστοιχη χρηματοδότηση και μεταφορά προσωπικού όπως ήδη προαναφέρθηκε. Χαρακτηριστικά μεταφέρθηκαν³⁷⁶ 220 αρμοδιότητες στους Δήμους και 300 στις αιρετές Περιφέρειες με αποτέλεσμα είτε πολλές από αυτές τις αρμοδιότητες να μην ασκούνται πραγματικά από τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού καθώς μετατέθηκε ο χρόνος άσκησης τους είτε να παρατηρείται μη εύρυθμη λειτουργία τους.

Αρα ουσιαστικά ενίσχυση αρμοδιοτήτων δεν υπήρξε δεδομένου ότι η τελική έγκριση εξαρτάται από την Κυβέρνηση ενώ η διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. ισχύει εν μέρει ή κατ' επίφαση με την αναπτυξιακή προοπτική να μένει σε επίπεδο εξαγγελιών αφού οι φορείς της Τ.Α. δεν διαθέτουν τελικά ούτε τους κατάλληλους πόρους και τις υλικοτεχνικές υποδομές ούτε το εξειδικευμένο προσωπικό. Έτσι αντί οι Ο.Τ.Α. να παίζουν έναν αναπτυξιακό ρόλο σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, συχνά να εκφυλίζονται σε φορείς με συμβολικό και διεκδικητικό χαρακτήρα ενώ το ισχυρό αποκεντρωτικό σύστημα με την ενισχυμένη εκπροσώπηση όλων των δημοτών ως ζητούμενο, και οι ρυθμίσεις όπως η διαφάνεια και η πολιτική λογοδοσία να μην προωθούνται στο μέτρο και στο βαθμό που εξαγγέλθηκαν.³⁷⁷

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι οι στόχοι του «Καλλικράτη» και του «Καποδίστρια» έχουν πραγματοποιηθεί εν μέρει. Οι οικονομίες κλίμακας ως ζητούμενο των δυο μεταρρυθμίσεων της Τ.Α. με στόχο από τη μία τη μείωση του κόστους λειτουργίας των Υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο και από την άλλη την αύξηση αυτών των αρμοδιοτήτων δεν φάνηκαν αφού οδήγησαν τόσο σε μείωση των απασχολούμενων παραγωγικών συντελεστών όσο και σε μείωση της ποιότητας ως προς την αναβάθμιση της ζωής σε τοπικό επίπεδο θεμελιώνοντας τη

³⁷⁶ Βλ. σχετικά Θεόδωρος Γεωργιάκης, *Η «Μετά- Καλλικράτη» Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση* (Διδακτορική Διατριβή), Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2016, σ.346

³⁷⁷ Βλ. σχετικά Nick Hlepas, A case of fragmented centralism and behind the scenes localism. In John Loughlinetal (Eds), *The Oxford Handbook of Local and Region l Democracy in Europe*, Athenes, 2011.

σύζευξη της Τ.Α. με τη λειτουργία της τοπικής οικονομικής σφαίρας³⁷⁸ καθώς είναι σύνηθες η αύξηση του μέσου κόστους να οδηγεί και σε βελτίωση της ποιότητας.³⁷⁹ Συνακόλουθα οι συγχωνεύσεις που αποσκοπούσαν στην αύξηση του μεγέθους έδωσαν τη δυνατότητα στις τοπικές κυβερνήσεις να ασκούν έλεγχο επί των όρων της οικονομικής δραστηριότητας σε μεγαλύτερο βαθμό οδηγώντας παράλληλα στην αναδιάταξη του χώρου³⁸⁰ με την επέκταση των νέων Δήμων σε περιοχές που προ της συγχώνευσης ανήκαν σε άλλες μονάδες. Το γεγονός αυτό ήταν φυσικό να επιφέρει αλλαγές τόσο στην συλλογική ταυτότητα και κοινωνική υπόσταση των κατοίκων που προέρχονται από καταργούμενους Δήμους όσο και στο να δημιουργήσει συγκρούσεις (π.χ.«Καποδίστριας»).

Παρά τις όποιες δυσλειτουργίες δεν μπορεί να παραγνωριστεί ο καίριος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το γεγονός ότι οι Ο.Τ.Α. - επειδή έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν αμεσότερα από την Κεντρική Κυβέρνηση τα προβλήματα των πολιτών- οφείλουν αλλά και μπορούν να συμβάλλουν στο αίτημα για μια νέα παραγωγική και αναπτυξιακή πορεία της χώρας.

Για να επιτευχθεί όμως αυτή η πορεία καθώς και η διεύρυνση της αποκέντρωσης σύμφωνα με το ευρωπαϊκό πρότυπο, τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας οφείλουν να γίνουν μια σειρά από ενέργειες που θα λαμβάνουν υπόψη προτάσεις από επιστημονικούς και λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς π.χ. Κ.Ε.Δ.Ε. ή την γνώση και την εμπειρία επιτελικών στελεχών της Αυτοδιοίκησης στις εκάστοτε διοικητικές μεταρρυθμίσεις ή νομοθετικές ρυθμίσεις. Οι βελτιώσεις αυτές θα πρέπει να εστιαστούν μεταξύ άλλων: α) στο προσωπικό, β) στους Αιρετούς, γ) στο θεσμικό πλαίσιο, δ) στις διοικητικές διαδικασίες και το λειτουργικό πλαίσιο, ε) στα Οικονομικά της Τ.Α., στ) στον αναπτυξιακό ρόλο των Ο.Τ.Α, ζ) στην εισαγωγή των νέων τεχνολογιών και η) στον τομέα της Κοινωνικής Πολιτικής.

³⁷⁸ Βλ. ό.π. Παναγιώτης Ιωαννίδης, σ.210.

³⁷⁹ Επειδή αυτό στην παρούσα οικονομική συγκυρία δεν είναι εύκολο θα μπορούσαν μια σειρά από άλλους παράγοντες όπως η πληθυσμιακή σύνθεση η διοικητική ικανότητα και το μέγεθος να επιτύχει καλύτερα αποτελέσματα Βλ. σχετικά Hernik Christoffersen, Karsten Bo Larsen, *Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects*, 2007, *Local Government Studies*, 33, σ. 77-95.

³⁸⁰ Βλ. σχετικά Martin Baekgaard, *The Impact of Formal Organizational Structure on Politico-Administrative Interaction: Evidence from a Natural Experiment*, 2011, *Public Administration*, 9, p.1063-1080.

Καταρχήν όσο αφορά το προσωπικό, οι βελτιώσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν την αναβάθμιση των προσόντων και των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού με υποχρεωτική παρακολούθηση εξειδικευμένων σεμιναρίων ετησίως ώστε να επιτευχθεί η πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το οργανωτικό μοντέλο τόσο των διοικητικών υπηρεσιών γενικότερα όσο και του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο ειδικότερα. Επιπλέον είναι απαραίτητο να γίνει αξιολόγηση τόσο του επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού όσο και των Δομών των Ο.Τ.Α. στις οποίες αυτό απασχολείται, από εμπειρογνώμονες οι οποίοι με αντικειμενικότητα θα επισημαίνουν τα όποια προβλήματα προτείνοντας στη βάση αυτή τρόπους βελτίωσης, εξυγίανσης και εξορθολογισμού.

Όσον αφορά τους Αιρετούς θα πρέπει να παρακολουθήσουν εξειδικευμένα σεμινάρια³⁸¹ - με πρόβλεψη νομοθετικής ρύθμισης ειδικής άδειας επιμόρφωσης για τους εργαζόμενους Αιρετούς- τα οποία θα οργανώνει η Κ.Ε.Δ.Ε. τόσο σε Κεντρικό όσο και σε Περιφερειακό επίπεδο με την συνεργασία των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων καθώς η αναδιάρθρωση της Τ.Α. προϋποθέτει πως οι αιρετοί όχι μόνο θα πρέπει να διαθέτουν επαρκή προσόντα και υψηλού επιπέδου γνώσεις ώστε να ανταποκρίνονται στα καθήκοντα τους αλλά και να επιμορφώνονται διαρκώς σχετικά με την θέση την οποία καλούνται να υπηρετήσουν. Δυστυχώς ο «Καλλικράτης» δεν θωρακίζει νομικά και ηθικά την καταστατική θέση των αιρετών όσο χρειάζεται και από τα 286 άρθρα του Ν.3852/2010, αναφέρεται μόνο σε δύο άρθρα σχετικά.³⁸²

Πριν εστιάσουμε στις βελτιώσεις σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο θα πρέπει να τονίσουμε ότι η γνώση των προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή ενός νομοθετικού πλαισίου μπορεί να συμβάλλει πολύ σημαντικά στην αντιμετώπιση δυσχερειών του μέλλοντος. Σε αυτή τη βάση, κανείς δε γνωρίζει καλύτερα τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή των διαδικασιών περισσότερο από εκείνους που τις υλοποιούν και αντιμετωπίζουν την καθημερινότητα του πολίτη. Συχνά το νομοθετικό πλαίσιο που καλείται να εφαρμόσει το προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή της Δημόσιας Διοίκησης γενικότερα μοιάζει ως μαγική εικόνα. Μοιάζει δηλαδή σαν να συντάσσεται από

³⁸¹Βλ. σχετικά Δημήτριος Κατσούλης, *Η καταστατική θέση των Αιρετών*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2013, σ.206.

³⁸²Βλ. σχετικά άρθρο 92 περί αντιμισθίας και άρθρο 93 περί ειδικής αδειας κατά τη διάρκεια της θητείας των Αιρετών του Νόμου 3852/2010.

ανθρώπους που έχουν πλήρη άγνοια των συνθηκών που επικρατούν στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποτέλεσμα είναι να υπάρχει αδυναμία ρεαλιστικής εφαρμογής η οποία συχνά ακολουθείται από μια σειρά σχετικών εγκυκλίων ή νόμων που τροποποιούν τον αρχικό νόμο προκειμένου αυτός να μπορέσει να εφαρμοστεί. Επομένως εκτός από τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου θα ήταν χρήσιμη η «εκμετάλλευση» της γνώσης και της εμπειρίας των ανθρώπων που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή παρέχοντας Υπηρεσίες στο δημότη.

Ο εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου μπορεί να συμβάλλει ώστε να ξεπεραστούν οι όποιες επικαλύψεις και δυσλειτουργίες έχουν δημιουργηθεί με τον Ν. 3852/2010 και σε σχέση με τις διοικητικές διαδικασίες και το λειτουργικό πλαίσιο των Ο.Τ.Α. Επίσης σε αυτή την κατεύθυνση θα πρέπει να κινηθεί η δημιουργία περιγραμμάτων θέσεων, η σύσταση εκσυγχρονισμένων Οργανισμών Εσωτερικής Λειτουργίας, η Διοίκηση μέσω στόχων,³⁸³ η συγκρότηση Εσωτερικού Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας σε κάθε Δήμο, η εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων Διοίκησης και η στελέχωσή τους με εξειδικευμένο προσωπικό, καθώς και η επεξεργασία και διάχυση καλών πρακτικών μεταξύ των Ο.Τ.Α.

Επομένως για την εξεύρεση ρεαλιστικών λύσεων σχετικά με τις δυσλειτουργίες των Ο.Τ.Α. ειδικότερα αλλά και του δημόσιου τομέα γενικότερα θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου προγράμματος καλών πρακτικών σε εθνικό επίπεδο υπό την έννοια ενός «Εθνικού Ολοκληρωμένου Προγράμματος Καλών Πρακτικών»³⁸⁴ για την τοπική ανάπτυξη και διακυβέρνηση στους ελληνικούς Δήμους, ενσωματώνοντας παράλληλα τη γνώση και τις εμπειρίες που έχουν προκύψει σε ευρωπαϊκό κυρίως επίπεδο.

Όσον αφορά τα οικονομικά των Ο.Τ.Α. είναι διαρκής η απαίτηση για τη χρηματοδοτική τους ενίσχυση από την Κεντρική Κυβέρνηση προκειμένου να ανταποκριθούν στις όλο και αυξανόμενες αρμοδιότητες που τους εκχωρούνται

³⁸³ Η Διοίκηση μέσω στόχων συνδέεται άμεσα με το σχεδιασμό των περιγραμμάτων θέσεων εργασίας και τη σύνταξη καθηκοντολογίου αλλιώς δεν είναι δυνατή και γι αυτό και έχει ανασταλεί για τους Δήμους. «Με τη στοχοθεσία επιδιώκεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και συλλογικής δράσης της Διοίκησης, η πληρέστερη εκπλήρωση της αποστολής της Υπηρεσίας, και η ανταπόκριση της στις ανάγκες της κοινωνίας». Βλ. σχετικά άρθρο 22 παρ.1 του Ν.4369/2016 (ΦΕΚ Α'33/27-2-2016) «Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις».

³⁸⁴ Βλ. σχετικά Δημήτριος Αντωνίου, *Οι Καλές Πρακτικές των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως μοχλός περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης: Η περίπτωση του Δήμου Χανίων*, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2016, Διπλωματική Εργασία, σ.63.

παρέχοντας αναβαθμισμένες ποιοτικά υπηρεσίες. Ωστόσο κατανοεί κανείς ότι εντός της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας η απαίτηση αυτή παρουσιάζεται από την Κεντρική Κυβέρνηση ως ανεδαφική. Αντιθέτως γίνονται όλο και μεγαλύτερες περικοπές στη χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε ότι σύμφωνα με στοιχεία της Κ.Ε.Δ.Ε.³⁸⁵ το χρονικό διάστημα 2009-2013 τα έσοδα από την τακτική επιχορήγηση των Κ.Α.Π. των Δήμων μειώθηκαν σε ποσοστό 52,62%. Οι όποιες προτάσεις θα πρέπει να είναι λοιπόν κοστολογημένες, να αφορούν τον εξορθολογισμό των δαπανών και να αναφέρονται σε νέες αλλά ρεαλιστικές πηγές εσόδων. Ιδιαίτερα όσον αφορά τον εξορθολογισμό των δαπανών των Ο.Τ.Α. θα πρέπει το Ελεγκτικό Συνέδριο που διεξάγει τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών ελέγχοντας εκτός από την νομιμότητα της δαπάνης και την σκοπιμότητά και την αναγκαιότητά της. Έτσι μπορούν να εξοικονομηθούν πολλά χρήματα που θα κατευθύνονταν σε έργα πνοής για το δημότη με έμφαση στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας και αλληλεγγύης. Η εξοικονόμηση δε θα ήταν τεράστια αν λάβει κανείς υπόψη του ότι η πλειοψηφία των δημοσίων δαπανών αφορούν απευθείας αναθέσεις³⁸⁶ - συχνά μη αναγκαίων- ο περιορισμός των οποίων θα ήταν κομβικής σημασίας σε συνδυασμό με μια σειρά μεταρρυθμίσεων που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια στην χώρα μας προς αυτή τη κατεύθυνση όπως η εφαρμογή του Ν.4412/2016,³⁸⁷ η σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων» (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)³⁸⁸ και η επέκταση των ηλεκτρονικών διαγωνισμών άνω των 60.000 € συν Φ.Π.Α. Ωστόσο επειδή αρκετές από αυτές τις διαδικασίες - αν και επεκτείνουν τη διαφάνεια στο χώρο των προμηθειών -είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες με αποτέλεσμα να ολοκληρώνονται μήνες μετά, θα ήταν χρήσιμο να απλουστευθούν.

Τέλος σχετικά με την ενίσχυση της χρηματοοικονομικής αυτονομίας των Ο.Τ.Α. και την εξεύρεση νέων πηγών εσόδων προτείνεται να ικανοποιηθούν πάγια

³⁸⁵ Βλ. σχετικά Κεντρική ένωση Δήμων Ελλάδας, *Ενημερωτικό σημείωμα της Κεντρικής ένωσης δήμων Ελλάδας προς τους πολιτικούς αρχηγούς. Οι θέσεις & διεκδικήσεις της α' βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 2015, σ.5.

³⁸⁶ Το όριο των χρηματικών αναθέσεων ανέρχεται σήμερα στις 20.000,00 € συν Φ.Π.Α. Κρίνεται πολύ σημαντική για την εξοικονόμηση πόρων η επέκταση των ηλεκτρονικών διαγωνισμών και για ποσά κάτω των 60.000 € συν Φ.Π.Α. αλλά και η μείωση του ορίου της απευθείας ανάθεσης κάτω των 20.000 € συν Φ.Π.Α.

³⁸⁷ Βλ. σχετικά Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α'147 /8-8-2016) «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών».

³⁸⁸ Βλ. σχετικά <http://www.eaadhsy.gr> (πρόσβαση 30/4/2018).

αιτήματα των θεσμικών εκπροσώπων της Τ.Α.³⁸⁹ μέσω αναδιαρθρώσεων στο φορολογικό σύστημα αλλά και της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων προς την Τ.Α. δημιουργώντας θετικές συνθήκες σχεδιασμού και άσκησης περιφερειακής πολιτικής από τα κάτω προς τα πάνω (bottom up) ώστε να διευκολυνθεί η διαδικασία λήψης αποφάσεων ως ακολούθως: 1) Αύξηση της συμμετοχής των Ο.Τ.Α. στα έσοδα των φόρων³⁹⁰ μέσω των Κ.Α.Π. όπως προβλέπονται από το Ν.3852/2010 με έμφαση στην είσπραξη του Ε.Ν.Φ.Ι.Α. ο οποίος θα μπορούσε να εισπράττεται από τους Ο.Τ.Α. και να αποδίδεται αποκλειστικά για τις ανάγκες αυτών. 2) Προώθηση της φορολογικής αποκέντρωσης³⁹¹ με ενίσχυση της φορολογικής - δημοσιονομικής αυτονομίας,³⁹² αύξηση της αντιληπτικότητας του φόρου και εγκαθίδρυση ενός νέου μηχανισμού είσπραξης τοπικών εσόδων, που θα είναι διακριτό από το φορολογικό μηχανισμό του κράτους για την άμεση είσπραξη των εσόδων που αναλογούν στην Τ.Α. και με ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας. 3) Καθιέρωση του «Προγράμματος Απόδοσης των Παρακρατηθέντων»,³⁹³ το οποίο εφαρμόστηκε το 2014. 4) Επαναφορά του ποσοστού κατανομής εσόδων του Πράσινου Ταμείου στους Δήμους κυρίως για έργα περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής από 2,5% στο αρχικό 10%.³⁹⁴ 5) Μείωση του επιτοκίου δανεισμού των Δήμων από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων στο ύψος του επιτοκίου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. 6) Σύγκλιση με το ευρωπαϊκό κεκτημένο ώστε η συμμετοχή της Τ.Α. να ανέρχεται τουλάχιστον στο 8% του Α.Ε.Π. της χώρας δεδομένου ότι στις 27 χώρες της Ε.Ε. το μέσο ποσοστό των εσόδων της Αυτοδιοίκησης στο Α.Ε.Π. αντιστοιχεί σε 11,8% ενώ στην Ελλάδα φθάνει μόλις στο 3,5%. 7) Δεδομένου ότι το νέο Ε.Σ.Π.Α. 2014–2020 προβάλλει ως η μόνη

³⁸⁹ Βλ. σχετικά Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας. *Ενημερωτικό σημείωμα της Κεντρικής ένωσης δήμων Ελλάδας προς τους πολιτικούς αρχηγούς. Οι θέσεις & διεκδικήσεις της α' βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 2015, σ.5-7.

³⁹⁰ Ακόμα έχει προταθεί η ολοκληρωτική διαχείριση των τελών κυκλοφορίας από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με το επιχείρημα ότι τα έσοδα τους συνδέονται άμεσα με έργα οδοποιίας, που συχνά πραγματοποιούνται από τους Ο.Τ.Α. Βλ. σχετικά *Ι.Τ.Α., Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 2008. Ανακτήθηκε από: <http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?Action=ShowSingle&lang=gr&ContId=261&CatId=77&View=0> (πρόσβαση 30/4/2018).

³⁹¹ Βλ. σχετικά *Ι.Τ.Α., Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2016-2018*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2016.

³⁹² Η φορολογική αυτονομία, αφορά το δικαίωμα των Περιφερειών να θεσμοθετούν ή να καταργούν φόρους, να διαμορφώνουν φορολογικούς συντελεστές, να καθορίζουν τη φορολογική βάση, ή να αποδίδουν φορολογικές ελαφρύνσεις σε ιδιώτες και εταιρίες. Βλ. σχετικά *OECD. Less than you thought: The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments, 2006*. Ανακτήθηκε από: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/59/40507581.pdf> (πρόσβαση 30/4/2018).

³⁹³ Βλ. σχετικά Άρθρο 27 του Ν. 3756/2009 (ΦΕΚ Α' 53/31-3-2009) «Ρύθμιση χρεών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.)».

³⁹⁴ Βλ. σχετικά <http://www.kedke.gr/wp-content/uploads/2017/01> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

βασική χρηματοδοτική πηγή για τις επενδύσεις της Τ.Α. θα μπορούσε να διερευνηθεί η σύσταση ενός Ειδικού Επιχειρησιακού Προγράμματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενώ παράλληλα οι Διαχειριστικές Αρχές των Τομεακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, οφείλουν να εξειδικεύσουν και να προτείνουν συγκεκριμένες κατηγορίες έργων και δράσεων ανά Δήμο με βάση τις κατά τύπους ανάγκες. 8) Εκπόνηση ενός Εθνικού Προγράμματος Τοπικής Ανάπτυξης, που θα συμπληρώνει το Ε.Σ.Π.Α. και θα καλύπτει τις μη επιλέξιμες από αυτό δαπάνες. 9) Προώθηση των θεσμικών ρυθμίσεων για την ανάπλαση – αξιοποίηση εγκαταλελειμμένων ιδιωτικών και δημοσίων ακινήτων ως μορφές προσόδων. 10) Εξορθολογισμός των κρατικών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων τοπικής ιδιοκτησίας. 11) Βελτίωση της κινητικότητας στο δημόσιο τομέα με σκοπό την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων. 12) Αύξηση της απασχόλησης με ενίσχυση του ρόλου της κοινωνικής οικονομίας. 13) Παραγωγή και εφαρμογή καινοτομίας. 14) Δημιουργία Ταμείου Εγγυοδοσίας των Ο.Τ.Α. ως πάγια πρόταση της Κ.Ε.Δ.Ε. καθώς το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων δεν δημιούργησε νέα προϊόντα που θα καταστήσουν και θα στηρίξουν τους Ο.Τ.Α. στη δύσκολη οικονομική συγκυρία. 15) Αναζήτηση ενός δικαιότερου τρόπου κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων (Κ.Α.Π.). Επιπλέον επειδή οι Προτάσεις, που έχουν κατατεθεί και προτείνουν κριτήρια κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων όχι μόνο δε συνάδουν με τις προτάσεις του Ο.Ο.Σ.Α.³⁹⁵ αλλά αντιθέτως διευρύνουν τις ανισότητες μεταξύ των Δήμων, προτείνεται η αλλαγή του κριτηρίου με βάση το οποίο αποδίδονται οι επιχορηγήσεις στους Δήμους. Κατά τη γνώμη μας η απόδοση των Κ.Α.Π. με βάση τους καταμετρητές ρεύματος (ρολόγια Δ.Ε.Η.) που υφίστανται ανά Δήμο αποτελεί το πιο ρεαλιστικό και δίκαιο τρόπο χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α.

Επίσης θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην αναπτυξιακή πολιτική των Δήμων³⁹⁶ με βάση τα ανταγωνιστικά χαρακτηριστικά της ταυτότητας μιας περιοχής συνδεδεμένα

³⁹⁵ Η πρόταση της μελέτης του Ο.Ο.Σ.Α. είναι: Οι κρατικές επιχορηγήσεις να καλύπτουν το χρηματοδοτικό κενό μεταξύ του κόστους ενός ελάχιστου επιπέδου παρεχόμενων υπηρεσιών και των ιδίων εσόδων που μπορεί να αντλήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, για τη χρηματοδότηση αυτού του κόστους. Βλ. σχετικά Ο.Ε.Κ.Δ., *Does Fiscal Decentralization Foster Regional Convergence*, Ο.Ε.Κ.Δ., 2016, „, *Economic Policy*, Paper No, 17.

³⁹⁶ «Η αναπτυξιακή πολιτική είναι επιβεβλημένο να έχει- όχι μόνο οικονομικό χαρακτήρα, με κύριο στόχο τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και την εξοικονόμηση πόρων, αλλά και βαθύτατα κατ' ουσίαν έναν έντονο ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα στοχεύοντας στην ανάπτυξη του έμφυτου στοιχείου μίας κοινωνίας στα πλαίσια των αρχών της νομιμότητας και της προστασίας του διοικουμένου». Βλ. σχετικά Νίκος Μπλάνας, Γιώργος Ασπρίδης, Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, *Αποτίμηση των Διοικητικών Αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από το Σχέδιο «Καποδίστριας» στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης»*. Συνέχεια ή

με τη μοναδικότητα των φυσικών, αρχιτεκτονικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και ιστορικών χαρακτηριστικών της, χρησιμοποιώντας όλα τα χρηματοδοτικά εργαλεία μεταξύ των οποίων είναι οι συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα, τα έργα αστικής ανάπτυξης, οι πολιτιστικές δράσεις, η τουριστική πολιτική, η οικονομική στήριξη των επιχειρήσεων με στόχο τη δημιουργία brandname των Δήμων και την οικονομική αποδοτικότητα. Η ανάπτυξη δηλαδή ενός Αστικού Μάρκετινγκ³⁹⁷ με στόχο την προσέλκυση επενδύσεων, η αύξηση της ελκυστικότητας της πόλης για το διεθνές τουριστικό κοινό καθώς και η εκμετάλλευση των συγκριτικών τοπικών πλεονεκτημάτων μπορούν να αποτελέσουν άυλα περιουσιακά στοιχεία που θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη των Δήμων.

Παράλληλα κάθε Δήμος, στα πλαίσια της ανάπτυξης και της εξωστρέφειας οφείλει να σχεδιάσει τη λειτουργία του ως «Εξυπνης και Δημιουργικής Πόλης»³⁹⁸ (Smart and Creative City) και να αξιοποιήσει τις δραστηριότητες του δευτερογενή και του τριτογενή τομέα καθώς και τις Νέες Τεχνολογίες επιδιώκοντας την υποστήριξη των Ο.Τ.Α. μέσω Συμβούλων Οργάνωσης και εταιριών πληροφορικής με στόχο την αυτοματοποίηση των διαδικασιών λειτουργίας. Θεωρούμε ότι αν μια χώρα χρησιμοποιεί τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) για να φέρει εις πέρας τις δραστηριότητες της, τότε μπορεί να αποκτήσει μια πιο διαφανή και αποδοτική οικονομία. Χωρίς ωστόσο να παραγνωρίζεται η πρόοδος που έχει σημειώσει η χώρα μας τα τελευταία χρόνια³⁹⁹ υπάρχουν ακόμα πολλές δυσκολίες όπως η απουσία σε αρκετούς τομείς ενιαίων προτύπων και κοινής πλατφόρμας με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται πολλές τεχνολογικές ασυμβατότητες στις υφιστάμενες διαδικασίες λειτουργίας και διοίκηση και να υφίσταται απουσία φιλικής - προς τη χρήση τεχνολογίας- κουλτούρας του ανθρώπινου δυναμικού και ψηφιακό χάσμα μεταξύ στελεχών διαφορετικής ηλικίας.

ασυνέχεια στην προαγωγή του τοπικού δημοσίου συμφέροντος; Αθήνα, 2014, Τόμος V, (1), *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης*, σ. 29-39.

³⁹⁷ Βλ. σχετικά Γιάννης Ψυχάρης, *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2016-2018. Συνοπτική παρουσίαση μελέτης*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 2016.

³⁹⁸ Ήδη το Συμβούλιο της Ευρώπης έχει αναδείξει τη σημασία που έχει η επένδυση στην ενίσχυση της δημιουργικότητας των πόλεων ώστε να συμβάλλει στην αναζωογόνηση των τοπικών οικονομιών με αφετηρία την ιδέα ενός εμπορεύσιμου τοπικού πολιτισμού. Βλ. σχετικά Deborah Stevenson, *Πόλεις και αστικοί πολιτισμοί*, Κριτική, Αθήνα, 2007, σ.165-169.

³⁹⁹ Έχουν εφαρμοσθεί μια σειρά δράσεων για τον ηλεκτρονικό μεταξύ άλλων εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης όπως Κλεισθένης, Πολιτεία, Σύζευξης, Αριάδνη .

Ως εκ τούτου θα ήταν πολύ χρήσιμη η επέκταση των νέων τεχνολογιών στην Τ.Α. ιδίως όσο αφορά Υπηρεσίες με άμεση συναλλαγή με το δημότη όπως η εφαρμογή ηλεκτρονικού πρωτοκόλλου, η ηλεκτρονική διαχείριση εγγράφων, η επέκταση ηλεκτρονικών πληρωμών με τη μορφή e-banking και για τους Ο.Τ.Α., η επέκταση διαδικασιών ψηφιοποίησης με μείωση όσο γίνεται περισσότερο του φυσικού αρχείου και η αποσυμφόρηση των διοικητικών υπηρεσιών των Δήμων με επέκταση των ηλεκτρονικών συναλλαγών στα Κ.Ε.Π. (λογική one- stop shop) και του επιχειρησιακού προγράμματος «Ψηφιακή Σύγκλιση» σε τοπικό επίπεδο και χρήση της έξυπνης «Κάρτας του Δημότη» για την απλούστευση της γραφειοκρατίας με τη διεκπεραίωση υποθέσεων με συστήματα one's man job ή Υπηρεσιών μιας στάσης⁴⁰⁰ όπου αυτό είναι εφικτό.

Ιδίως στο τομέα της Κοινωνικής Πολιτικής και Αλληλεγγύης στον οποίο περιλαμβάνεται η πλειοψηφία των νέων αρμοδιοτήτων που ανέλαβαν οι Δήμοι παρουσιάζεται επιτακτική η αναγκαιότητα αξιοποίησης της δικτυακής δομής και της μετάβασης από τις παραδοσιακές δομές οργάνωσης της κοινωνικής διοίκησης σε νέα πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας των κοινωνικών υπηρεσιών. Οι εν λόγω υπηρεσίες και τα πρότυπα οργάνωσης δεν μπορούν να περιορίζονται πλέον μόνο στην παροχή “οικονομικοποιημένων” αγαθών και υπηρεσιών και εξατομικευμένων προγραμμάτων και δράσεων καθώς η προσφυγή στις παραδοσιακές προνοιακές υπηρεσίες⁴⁰¹ και πολιτικές απασχόλησης δεν ενδείκνυται για τους κοινωνικά αποκλεισμένους «τους απόβλητους ανθρώπους»,⁴⁰² τους «κοινωνικά άστεγους» των οποίων το κρισιμότερο πρόβλημα δεν είναι η απειλή κατά της βιολογικής επιβίωσης, αλλά η επίτευξη της κοινωνικής επιβίωσης.

Σε αυτή τη βάση σημαντικές προτεραιότητες θα πρέπει να αποτελούν επίσης η εσωτερική αναδιοργάνωση των Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεων τις οποίες ιδρύουν ή στις οποίες συμμετέχουν⁴⁰³ με έμφαση στην αναβάθμιση του ρόλου των ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ όπως και στην ενίσχυση της χρηματοδότησης και στην αναζήτηση νέων πηγών

⁴⁰⁰ Βλ. σχετικά Μαρία Διαγούμα, *Κανονιστική μεταρρύθμιση: Διεθνείς πρακτικές και προκλήσεις για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση*, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, 2011, Διπλωματική Εργασία, σ.32.

⁴⁰¹ Βλ. σχετικά Ξενοφών Κοντιάδης, *Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 2006, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1, σ.49-66.

⁴⁰² Βλ. σχετικά Zygmunt Bauman, *Σπαταλημένες ζωές. Οι απόβλητοι της νεωτερικότητας*, Κατάρτι, Αθήνα, 2005, σ.29.

⁴⁰³ Βλ. σχετικά Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου, *Οι επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Ε.Ε.Τ.Α.Α, Αθήνα, 2004.

εσόδων στήριξης του τομέα της Κοινωνικής Πολιτικής και Αλληλεγγύης καθώς και στην καθιέρωση κατ' αναλογία με τα ανταποδοτικά τέλη ενός αντίστοιχου τέλους που θα εισπράττεται απευθείας από τους Ο.Τ.Α. με την υποχρέωση να διατίθεται μόνο για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στα πλαίσια της οποίας οι Ο.Τ.Α. έχουν αναλάβει πάρα πολλές αρμοδιότητες κυρίως λόγω των αυξημένων απαιτήσεων για λειτουργία δομών πρόνοιας εξαιτίας της κρίσης.

Για να ανταποκριθεί λοιπόν η Τ.Α. στις νέες απαιτήσεις είναι απαραίτητο να υπάρξει ένας στρατηγικός σχεδιασμός από τις Τοπικές Αρχές και η δημιουργία ενός πλέγματος κοινωνικών παροχών και αλληλεγγύης προσανατολιζόμενο στην παροχή υπηρεσιών με προτεραιότητα τους κοινωνικά αδύναμους για την αντιμετώπιση των συνεπειών της οικονομικής κρίσης. Θα ήταν χρήσιμο η συνεργασία των τοπικών δρώντων να επεκταθεί δεδομένου ότι η αναδιαμόρφωση του Κοινωνικού Κεφαλαίου σε τοπικό επίπεδο και η αύξηση της Επικράτειας και του πληθυσμού των Δήμων αναδιάρθρωσε τους όρους αλληλεπίδρασης ανάμεσα τους ως προς την από κοινού αντιμετώπιση ζητημάτων. Στη βάση αυτή θα πρέπει να σχεδιαστεί ένα νέο πλαίσιο δράσης που θα προβλέπει τη δυνατότητα συμμετοχής περισσότερων αντιπροσωπευτικών φορέων ή προσώπων που έχουν άμεση σχέση με τις ομάδες - στόχους, ώστε να είναι πιο αποτελεσματικές – ποιοτικές οι υπηρεσίες προς τους χρήστες αλλά και να επιτευχθεί η εξωστρέφεια των δράσεων αυτών. Δηλαδή απαιτείται δικτύωση των ασυντονιστών, κατακερματισμένων ή αλληλεπικαλυπτόμενων Δομών και Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής, η οποία επιτυγχάνεται σε τοπικό επίπεδο ακόμα και σε επίπεδο όμορων Δήμων καθώς τα δίκτυα που προαναφέραμε συντονίζονται κατά τρόπο λιγότερο τυπικό και περισσότερο ισότιμο και συνεργασιακό⁴⁰⁴ συγκροτώντας ένα θεσμικό περιβάλλον⁴⁰⁵ στο οποίο δημόσια και ιδιωτικά υποκείμενα αλληλενεργούν, διαμορφώνοντας ένα πλαίσιο για αποδοτικό, μη ιεραρχικό συντονισμό των δράσεων.

Ο σχεδιασμός αυτός όπως ήδη αναφέραμε θα πρέπει να οδηγεί στην κινητοποίηση όλων των εμπλεκόμενων και στο συντονισμό των διαθέσιμων συνεργατικών συνεργειών που υπάρχουν (Μ.Κ.Ο., Εθελοντικών οργανώσεων, Εκκλησίας, κινημάτων ενεργών πολιτών, Σύλλογοι Γονέων και Κηδεμόνων κ.ά.) στη

⁴⁰⁴ Βλ. σχετικά Παναγιώτης Καρκατσούλης, *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη "διακυβέρνηση*, Εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, 2004.

⁴⁰⁵ Βλ. σχετικά Mark Bevir, Rod Rhodes, *Αναλύοντας τα δίκτυα: Από τις τυπολογίες των θεσμών στις αφηγήσεις των πεποιθήσεων, Επιστήμη και Κοινωνία*, 10, Αθήνα, 2003, σ.21-56.

βάση ενός «Επιχειρησιακού Σχεδίου κοινωνικής αλληλεγγύης και κοινωνικής συνοχής» με στόχο την ενίσχυση της αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. μέσω της ενεργοποίησης του ρόλου τους στο πλαίσιο θεσμών όπως η συμμετοχική δημοκρατία και ο στρατηγικός σχεδιασμός.

Αυτή η στόχευση⁴⁰⁶ δημιουργεί το πέρασμα από τα μοντέλα του «*Δημάρχου διεκδικητή*» και του «*Δημάρχου Εργολάβου*» των περασμένων δεκαετιών στο μοντέλο του «*Δημάρχου Παρόχου Υπηρεσιών*».

Συνοψίζοντας θα λέγαμε ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα έχει να αντιμετωπίσει δύο βασικά ζητήματα: α) τη μείωση των πόρων που έχει στη διάθεσή της και β) τις αυξημένες αρμοδιότητες που έχει αναλάβει μετά τον «Καποδίστρια» και κυρίως τον «Καλλικράτη». Επιπλέον μετά το 2010 υπό την επίδραση των Μνημονίων, η χώρα υπόκειται σε μια διαδικασία καταναγκαστικού-άμεσου εξευρωπαϊσμού, με εξαιρετικά αβέβαιες προς το παρόν προοπτικές στο βαθμό που η Ευρωπαϊκή Ένωση⁴⁰⁷ επηρεάζει καταλυτικά -ιδιαίτερα όταν συνοδεύεται από την παροχή πόρων εκ μέρους της- και μόνιμα τη δομή και τη λειτουργία ενός χώρου πολιτικής μόνο όταν υφίσταται νομικός καταναγκασμός δηλαδή υπάρχει η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων. Ως εκ τούτου σε βάθος χρόνου, παρατηρείται λειτουργική και πολιτική εκχείλιση καθώς οι επιπτώσεις αυτές διαχέονται από περισσότερο «εξευρωπαϊσμένους» σε λιγότερο «εξευρωπαϊσμένους» χώρους πολιτικής η οποία απέχει μακράν από τη λογική του «*εθελοντικού-έμμεσου εξευρωπαϊσμού που ενσαρκώνει η Στρατηγική της Λισσαβόνας οδηγώντας σε μία Ευρώπη 2020 (δύο) ταχυτήτων*».⁴⁰⁸

⁴⁰⁶Βλ. σχετικά Κωστής Μοχιάνης, Ποιες πολιτικές έχουμε ανάγκη σήμερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, 2014. Ανακτήθηκε από: https://www.citybranding.gr/2014/03/blog-post_25.html (πρόσβαση στις 30-4-2018).

⁴⁰⁷Βλ. σχετικά Γιώργος Ανδρέου, Εισαγωγή: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 40, Αθήνα, σ. 7-21.

⁴⁰⁸Βλ. ό.π. Γιώργος Ανδρέου, 2013, σ.12.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

Νόμοι

Νόμος 12/ 30 Απριλίου 1822 . *Περί οργανισμού των ελληνικών επαρχιών.*

Νόμος 9 /11/1822. *Περί εκλογής των παραστατών.*

Περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του. ΦΕΚ 12/ 6-4-1833.

Περί του σχηματισμού των Γραμματειών. ΦΕΚ13/ 10-4-1833.

Περί του σχηματισμού και της αρμοδιότητας της επί των Εσωτερικών Γραμματείας.
ΦΕΚ 14/ 13-4-1833.

Περί της αρμοδιότητας των νομαρχών και περί της κατά τας νομαρχίας υπηρεσίας. ΦΕΚ
17/ 4-5-1833.

Περί Συνστάσεως των Δήμων. ΦΕΚ 3/10-1-1834.

Βασιλικό Διάταγμα.*Περί διοικητικού Οργανισμού.* ΦΕΚ 28/21-6-1836.

Βασιλικό Διάταγμα. *Περί συγχωνεύσεως των δήμων της Επαρχίας Πυλίας, των*

Επαρχιών Ναυπλίας και Άργους, της Επαρχίας Αττικής, της Επαρχίας Παρνασσίδος, της Επαρχίας Μεσσήνης, της Επαρχίας Τριφυλίας, της Επαρχίας Λεβαδείας, της Επαρχίας Θήρας, της Επαρχίας Άνδρου, της Επαρχίας Λοκρίδος, της Επαρχίας Νάξου. ΦΕΚ 22/ 18-12-1840.

Σύνταγμα του 1844. ΦΕΚ 5 / 18-3-1844.

Νόμος ΚΕ. *Περί διοικητικής διαιρέσεως των νομαρχιακών και επαρχιακών αρχών.* ΦΕΚ 32/8-12-1845.

Βασιλικό Διάταγμα. *Περί των καθηκόντων των Νομαρχών και της Υπηρεσίας αυτών.* ΦΕΚ 35 /29-12-1845.

Περί διοργανισμού των Υπουργείων. ΦΕΚ 14/7-6-1846.

Σύνταγμα του 1864. ΦΕΚ 48/17-11-1864.

Βασιλικό Διάταγμα. *Περί εφαρμογής και εν Επτανήσω του περί διοικητικής διαιρέσεως του Κράτους Νόμου.* ΦΕΚ 2 / 13- 1-1865.

Νόμος ΠΜ. *Περί εισαγωγής της ελληνικής νομοθεσίας εις τας άρτι προσαρτηθείσας Θεσσαλικάς και Ηπειρωτικές περιοχάς.* ΦΕΚ 16 /20-3-1882.

Νόμος *Περί νομαρχιακών συμβουλίων (Ν. ΑΦΝΣΤ).* ΦΕΚ Α'202/ 28-7-1887.

Νόμος *Περί μεταρρυθμίσεως του από 5ης Δεκεμβρίου νόμου περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους(Νόμος ΑΦΞΑ).* ΦΕΚ Α' 216 /7-8-1887.

Περί καταργήσεως των περί νομαρχιακών συμβουλίων νόμων(Νόμος ΑΩΟΖ). ΦΕΚ Α' 3/2-1-1891.

Περί Επαρχιακών Συμβουλίων (Νόμος ΑΰΝΣ). ΦΕΚ Α'97/ 4-4-1891.

Περί καταργήσεως του νόμου ΑΦΞΑ περί μεταρρυθμίσεως του από Δεκεμβρίου 1845 νόμου περί διαιρέσεως των νομαρχιακών και επαρχιακών αρχών και περί τροποποιήσεως του νόμου τούτου(Νόμος ΑΠΟΓ). ΦΕΚ Α'122/ 2-5-1891.

Περί μεταρρυθμίσεως του από 5 Δεκεμβρίου νόμου περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους(Νόμος ΒΚΖ). ΦΕΚ Α' 240/ 22-7-1892.

Νόμος *Περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους (ΒΧΔ).* ΦΕΚ Α' 136/ 08-7-1899.

Νόμος *Περί διοικητικής διαιρέσεως του κράτους (ΓΥΛΔ).* ΦΕΚ Α' 282/ 4- 12-1909.

Νόμος 4057/1912 (Νόμος ΔΝΖ'). *Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων.* ΦΕΚ Α' 58/ 14-2-1912.

Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας του 1927. ΦΕΚ Α' 107 /3-6-1927.

Σύνταγμα του 1952. ΦΕΚ Α' 1 /1-1-1952.

Νομοθετικό Διάταγμα 2888/1954. *Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος.*

ΦΕΚ Α' 139/ 1-7-1954.

Βασιλικό Διάταγμα της 24-9/20-10-1958.*Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον Νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των Δήμων και Κοινοτήτων.* ΦΕΚ Α' 171/20-10-1958.

Σύνταγμα της Χούντας (1968). ΦΕΚ Α' 267/15-11-1968.

Σύνταγμα της Ελλάδος (1975). ΦΕΚ Α' 111/9-6-1975.

Νόμος 180/1975. *Περί επαναφοράς εν ισχύ των διατάξεων του δια του νομοθετικού διατάγματος 2888/1954 κυρωθέντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν, συμπληρώθηκαν και αντικαταστάθηκαν μέχρι της 20-04-1967, συμπλήρωσεως ενίων διατάξεων αυτού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων.* ΦΕΚ Α' 207 / 29-9-1975.

Νόμος 1065/1980. *Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.* ΦΕΚ Α' 168/24-7-1980.

Νόμος 1069/1980. *Περί κινήτρων για την ίδρυση επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως» για τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως (ΔΕΥΑ).* ΦΕΚ Α' 191/23-8-1980.

Νόμος 1080/1980. *Περί τροποποίησης και συμπλήρωσεως διατάξεων τινών της περί των προσόδων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων.* ΦΕΚ Α' 246/22-10-1980.

Νόμος 1416/1984. *Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.* ΦΕΚ Α' 18 /21-2-1984.

Προεδρικό Διάταγμα 76/1985. *Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν.* ΦΕΚ Α' 27 /1-3-1985.

Νόμος 1622/1986. *Τοπική Αυτοδιοίκηση –περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός.* ΦΕΚ Α' 92 /14-7-1986.

Νόμος 1828/1989.*Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις.* ΦΕΚ Α' 2/3-1-1989.

Προεδρικό Διάταγμα 323/1989. *Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και*

Κοινοτικού Κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν. ΦΕΚ Α ' 146 /1-6-1989.

Νόμος 2218/1994. Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης - Τροποποίηση διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ Α' 90/13-6-1994.

Προεδρικό Διάταγμα 410/1995. Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο Νόμου με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας των ισχυουσών διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. ΦΕΚ Α' 231/14-11-1995.

Νόμος 2508/1997. Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ Α' 124/13-6-1997.

Νόμος 2539/1997. Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. ΦΕΚ Α' 244/ 4-12-1997.

Νόμος 2623/1998. Ανασύνταξη των εκλογικών καταλόγων, οργάνωση και άσκηση του εκλογικού δικαιώματος των ετεροδημοτών, εκσυγχρονισμός της εκλογικής διαδικασίας και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ Α' 139/25-6-1998.

Νόμος 2839/2000. Ρυθμίσεις θεμάτων του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ Α' 196/12-9-2000.

Σύνταγμα της Ελλάδος μετά την αναθεώρησή του, την 6η Απριλίου 2001.

ΦΕΚ Α' 85 /18-4-2001.

Νόμος 2240/2001. Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις. ΦΕΚ Α' 153/16-9-1994.

Νόμος 3274/2004. Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. ΦΕΚ Α' 195 /19-10-2004.

Νόμος 3389/2005. Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. ΦΕΚ Α' 232/22-9-2005.

Νόμος 3434/2006. Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών και διευθέτηση ειδικών θεμάτων. ΦΕΚ Α' 21/7-2-2006.

Νόμος 3463/2006 . Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Δ.Κ.). ΦΕΚ Α' 114 /8-6-2006.

Σύνταγμα της Ελλάδος (Αναθεώρηση 2008). ΦΕΚ Α '120/27-6-2008.

Νόμος 3756/2009. Ρύθμιση χρεών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.). ΦΕΚ Α' 53/31-3-2009.

Νόμος 3852/2010. Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης. ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010.

Νόμος 3861/2010. *Ενίσχυση της Διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις.* ΦΕΚ Α΄ 112/13-7-2010.

Νόμος 4038/2012. *Επείγουσες ρυθμίσεις που αφορούν την εφαρμογή του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015.* ΦΕΚ Α΄14/2-2-2012.
Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου Δημοσιονομικοί κανόνες και άλλες διατάξεις.
ΦΕΚ Α΄ 228/18-11-2012.

Νόμος 4111/2013. *Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, τροποποιήσεις του Ν. 4093/2012, κύρωση Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.* ΦΕΚ Α΄ 18 /25-1-2013.

Νόμος 4147/2013. *Κύρωση της από 31.12.2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Ρυθμίσεις κατεπειγόντων θεμάτων αρμοδιότητας των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικρατείας» και άλλες διατάξεις.* ΦΕΚ Α΄ 98/26-4-2013.

Νόμος 4223/2013. *Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων και άλλες διατάξεις.* ΦΕΚ Α΄ 287/31-12-2013.

Νόμος 4270/2014. *Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/Ε.Ε.). Δημόσιο Λογιστικό και άλλες διατάξεις.* ΦΕΚ Α΄143/28-06-2014.

Νόμος 4325/2015. *Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις.* ΦΕΚ Α΄ 47/11-5-2015.

Νόμος 4368/2016. *Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις.* ΦΕΚ Α΄21 /21-2-2016.

Νόμος 4369/2016. *Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια – αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις.* ΦΕΚ Α΄33/27-2-2016.

Νόμος 4412/2016. *Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών.* ΦΕΚ Α΄ 147 /8-8-2016.

Συνθήκες - Εκθέσεις

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ή Συνθήκη Μάαστριχτ (7-2-1992). Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. C 191/35, 29-7-1992.

Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου Ν.2539/1997. Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ή Μεταρρυθμιστική Συνθήκη (13 -12- 2007). Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε.C 306/50, 17-12-2007.

Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε.C 83/47, 30-3-2010.

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. (2010). Αιτιολογική Έκθεση του Σχεδίου Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης. Αθήνα: ΥΠΕΣ.

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου Νέα Αρχιτεκτονική. (2010).Αθήνα: ΥΠΕΣΑΗΔ.

Έκθεση Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους υπ. Αριθμ. 59/5/2010.(14-05-2010). Στο σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Υπουργείο Εσωτερικών. (2012). Δομή και λειτουργία της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας. Ελλάδα: ΥΠΕΣ.

106η Σύνοδος Ολομέλειας.(2014). Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών σχετικά με τον Χάρτη για την Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη.

Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. (2015). Ετήσια Έκθεση 2014.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αθανασίου, Ε. (2000). Το «μέγεθος» και ο ρόλος του δημοσίου τομέα στην Ελλάδα: εξελίξεις και συγκρίσεις με άλλες χώρες (Μελέτη). Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Αθανασόπουλος, Γ. Κ.(1995). Περιφερειακή διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αθήνα: χ.έ.

Αθανασόπουλος, Γ. Κ.. (2005). Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αθήνα: χ.έ.

Αναστασίου, Αν., Σιούσουρας, Π., & Ματθαίου, Π. (2007). Δομή και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σύγγραμμα της γενικής φάσης της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης) . Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- Ανδρέου, Γ. (2013). Εισαγωγή: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*.
- Ανδρονόπουλος, Β., Μαθιουδάκης, Μ. (1984). Ελληνική Επανάσταση και αυτοδιοίκηση. *Διοικητική Μεταρρύθμιση*, 20.
- Ανδρονόπουλος, Β., Μαθιουδάκης, Μ. (1988), Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση. *Διοικητική Μεταρρύθμιση*.
- Αντωνίου, Δ. (2016). *Οι Καλές Πρακτικές των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως μοχλός περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης: Η περίπτωση του Δήμου Χανίων* (Διπλωματική Εργασία). Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Ανώνυμος. (1998). Προβλήματα σε 11 Κοινότητες με έντονες αντιδράσεις στον «Καποδίστρια». *Τα Νέα*.
- Ανώνυμος. (1997). Πληθαίνουν οι αντιδράσεις για τον «Καποδίστρια». *Ριζοσπάστης*.
- Αρώνη - Τσίγλη, Κ., Τρίχα, Λ. (2000). *Ο Χαρίλαος Τρικούπης και η εποχή του*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Βασιλάκης, Π. (2017). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό: προσεγγίζοντας τους πολιτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς όρους συγκρότησής της από τη μετεπαναστατική περίοδο μέχρι τη σύγχρονη φάση της διοικητικής αναδιάρθρωσης του Σχεδίου «Καποδίστρια» και του Προγράμματος «Καλλικράτη»* (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Bauman, Z. (2005). *Σπαταλημένες ζωές. Οι απόβλητοι της νεοτερικότητας*. Αθήνα: Εκδόσεις Κατάρτι.
- Βενετσανοπούλου, Μ. (2002). *Η θεσμική διαδρομή της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Βενετσανοπούλου, Μ. (2014). *Η αναγκαιότητα των ελεγκτικών μηχανισμών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Πρακτικά της εκδήλωσης Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οικονομική Διαχείριση, Ανάπτυξη και Έλεγχος που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του πολυσυνεδρίου Money Show. Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Bevir, M., Rhodes, R.. (2003). Αναλύοντας τα δίκτυα: Από τις τυπολογίες των θεσμών στις αφηγήσεις των πεποιθήσεων. *Επιστήμη και Κοινωνία*, 10.

- Γάκη, Κ. (2016). *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Δράσεις και Συνεισφορά σε συνθήκες Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής κρίσης* (Διπλωματική εργασία). Θεσσαλονίκη: Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.
- Γαρατζιώτη, Μ. (2005). *Οδοιπορικό αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. α' βαθμού από τη σύνταξη του πρώτου Δ.Κ.Κ μέχρι σήμερα. Συγκρίσεις – Συμπεράσματα* (Πτυχιακή Εργασία). Καλαμάτα: Τμήμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Γασπαρινάτος, Κ., Ιωαννίδης, Γ. (2010). *Δυνατότητες Αποκέντρωσης και Πολιτιστική Πολιτική*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Γετίμης, Π. (1993). Κοινωνικές Πολιτικές και τοπικό κράτος. Στο Π. Γετίμης, Δ. Γράβαρης (επιμ.), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η Σύγχρονη Προβληματική*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Γεωργάκης, Θ. (2007). *Σύντομη αναδρομή στην ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Τι προβλέπει το Σύνταγμα και η Ελληνική Νομοθεσία – Οργάνωση και Λειτουργία Δήμων και Κοινοτήτων*. Πρώτος κύκλος Ομιλιών –Συζητήσεων του Ομίλου Προετοιμασίας Στελεχών Αυτοδιοίκησης –ΟΠΣ.
- Γεωργάκης, Θ. (2016). *Η Μετά-Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση* (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Γεωργογιάννης, Π. (2008). *Ο Τελευταίος Καποδίστριας. Από τον Ολιγαρχικό και Συγκεντρωτικό Δημοκρατισμό στην Άμεση Διαδραστική Δημοκρατία. Βηματισμοί για μια αλλαγή του πολιτειακού και αυτοδιοικητικού συστήματος Ελληνικής Δημοκρατίας*. Πάτρα: Typocenter.
- Γεωργούλης, Χ.Σ. (1997). *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας
- Γκέκας, Ρ. (2000). Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα με αφορμή τον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15.
- Γκέκας, Ρ., Μήτσου, Κ. (2011). *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*. Αθήνα: Εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- Γκιζάρη, Α. (2008) Τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισαβόνας. *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 4.

- Δασκαλάκης, Θ. (2014). *Οι συμπράξεις του Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ) στη διαδικασία της Οικονομικής και Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα* (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Δεληθέου, Β. (2010). *Ευρωπαϊκοί Αναπτυξιακοί Θεσμοί. Κρατικές Ενισχύσεις και Ιδιωτικές Επενδύσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Κ.Ε.Μ.Ε.Α.
- Διαγούμα, Μ. (2011). *Κανονιστική μεταρρύθμιση: Διεθνείς πρακτικές και προκλήσεις για την ελληνική Δημόσια Διοίκηση* (Διπλωματική Εργασία). Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Δημητριάδης, Ν. (2015). *Η δημοκρατία στα δύσκολα χρόνια. Οι ελληνικές Κοινότητες στην Τουρκοκρατία*. Έκδοση Πήλιον Όρος.
- Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα. (2006). *Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω Σ.Δ.Ι.Τ.*. Αθήνα: Εκδόσεις Υπουργείου Οικονομικών.
- Ένωση Κοινοτήτων Λεμεσού. (2014). *Μελέτη για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης - Η τοπική αυτοδιοίκηση σε σταυροδρόμι: Αποτελέσματα μιας ολοκληρωμένης ερευνητικής προσέγγισης*.
- Εξάρχου, Τ. (2016). *Η αξιολόγηση των δράσεων και η αποτίμηση των αποτελεσμάτων του 3^{ου} Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης στην Ελλάδα* (Διδακτορική Διατριβή). Κομοτηνή: Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.
- Fleckenstein, J., Kientz, J. (2014). *Δομή και λειτουργία των Δήμων στην Ελλάδα. Μια Επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης*. Βερολίνο: Γραφείο Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης.
- Ζωή, Μ. (2016). *Η Δημοσιονομική Αποκέντρωση στην Ελλάδα* (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Ηλιάδης, Α. (2006). *Νεότερες απόψεις για την εσωτερική ιστορία του Βυζαντίου κατά τον 7^ο αιώνα*. Τρίκαλα: Αυτοέκδοση.
- Θεοδώρου, Ι. (2007). *Τα έσοδα των Δήμων και των Κοινοτήτων*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις του ιδίου.
- Θεόδωρου, Θ. (1996). *Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία και την επανάσταση του 1821*. Αθήνα: Εκδόσεις Αφοί Τολίδη.
- Θεοχαροπούλου - Κοντόγιωργα, Δ. (2000). *Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και η διοικητική οργάνωση του κράτους*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2008). *Μελέτη για τις αρμοδιότητες της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης (Ενδιάμεση έκθεση)*. Αθήνα: Εκδόσεις ΙΤΑ.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2009). *Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης*. Αθήνα: Εκδόσεις ΙΤΑ.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2016). *Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση 2016-2018*. Αθήνα: Εκδόσεις ΙΤΑ.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2017α). *Φορολογική Αποκέντρωση και Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού στην Ελλάδα*. Αθήνα: Έκδοση Multi Marketing Group A.E.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (2017β). *Μελέτη: Εκλογικά Συστήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τοπικά δημοψηφίσματα: Διεθνής εμπειρία και Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις ΙΤΑ.
- Ιωακειμίδης, Π.Κ. (1993). *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Ιωακειμίδης, Π.Κ. (1995). *Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Μάαστριχτ*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Ιωαννίδης, Π. (2014). *Η Επίδραση των Θεσμικών Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και στην ανάπτυξη του Οικονομικού χώρου: Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη» (Διδακτορική διατριβή)*. Κομοτηνή: Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.
- Κάππας, Θ. (2017). *Το σύγχρονο μανάτζμεντ στην Ελληνική Τροπική Αυτοδιοίκηση και η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη: Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων (Διδακτορική διατριβή)*. Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Καρκατσούλης, Π. (2004). *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη διοικητική μεταρρύθμιση και το νέο δημόσιο μανάτζμεντ στη "διακυβέρνηση"*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης.
- Καράκωστας, Βελ. (2006). *Το Σύνταγμα-Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία*. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Καραλίδου, Φ. (2007). *Κοινωνικές Σχέσεις, Ταυτότητες και Τοπική Αυτοδιοίκηση στο Δήμο Αξιούπολης και στο Δήμο Χέρσου του Νομού Κιλκίς. Η Εφαρμογή του Ν.2539/1997 «Καποδίστριας» (Διδακτορική Διατριβή)*. Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

- Κασιμάτης, Γ. (2017). *Η μετάβαση στη Δημοκρατία και το Σύνταγμα του 1975*. Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων
- Κατσούλης, Δ. (1989). *Η κατάργηση των Κοινοτήτων και το Σύνταγμα*. Αθήνα: Εκδόσεις: ΕΛΛΑ.
- Κατσούλης, Δ. (2013). *Η καταστατική θέση των Αιρετών*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- ΚΕΔΚΕ. (2008). *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Ε.Ε.Τ.Α.Α.. (2010). *Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη» - Συγκριτικά στοιχεία και χάρτες*. Αθήνα: Ε.Ε.ΤΑ.Α.
- Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας.(2015). *Ενημερωτικό σημείωμα της Κεντρικής ένωσης δήμων Ελλάδας προς τους πολιτικούς αρχηγούς. Οι θέσεις & διεκδικήσεις της α' βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Κ.Ε.Δ.Ε
- Κιουτάχιαλη, Ε.(χ.χ). *Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση και αναμενόμενες επιπτώσεις της*. Καλαμάτα: ΤΕΙ Καλαμάτας.
- Κλειώσης Χρ.(1977). *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*. Αθήνα: Εκδόσεις; Περγάμαλη.
- Κοβάνη, Ε. (2014). *Η Πολιτική κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης των Δήμων αλληλεγγύης των Δήμων. Μελέτη περίπτωσης: Δήμος Αθηναίων (Τελική Εργασία)*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Κοινωνικό Πολύκεντρο. (2014). *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά*. Μελέτη - Πρακτικά Ημερίδας. Αθήνα: ΑΔΕΔΥ.
- Κοκκίδου, Αλ. (2008). *Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Κόνσολας, Ν. (1997). *Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Κοντιάδης, Ξ.(2006).*Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, 1.*
- Κοντιάδης, Ξ. (2009). *Ελλειμματική Δημοκρατία*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

- Κοντογιώργης, Γ. (1983). Κοινοτική αυτοδιοίκηση και Καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα. Στο Π. Πετρίδης (επιμ.), *Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*. Θεσσαλονίκη: University Studio Press.
- Κοροντζής, Τ. (2005-2006). *Ο θεσμός της Περιφερειακής Διοίκησης στην Ελλάδα. Μία σύντομη κριτική θεώρηση. Δημόσια διοίκηση και οικονομία : θεωρία και εμπειρία (Διπλωματική Εργασία)*. Αθήνα: Σ.Ε.Α./Υ.Δ.Τ.
- Κοτέα, Μ. (2007). *Τοπική Διακυβέρνηση και αστικοποίηση: Ο εκσυγχρονισμός της Δημοτικής διοίκησης στην Ελλάδα του 19 ου αιώνα*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Κούζης, Δ. (2004). *Αξιολόγηση της κοινωνικό-οικονομικής κατάστασης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και της αποτελεσματικότητας του συστήματος κρατικών επιχορηγήσεων, μετά τη νέα διοικητική διαίρεση της χώρας (Διδακτορική Διατριβή)*. Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Κρανιώτη, Ε. (2011). *Από την Ν.Α. στην Περιφέρεια ως Β' βαθμός Τ.Α.: τα κριτήρια ανακατανομής των αρμοδιοτήτων και η συγκριτική προσέγγιση με τη μετάβαση από την κρατική Νομαρχία στη Ν.Α (Τελική εργασία)*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Κυριζίδης, Ε. (2016). *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Δημοκρατία. Αυτοτέλεια – Αυτονομία – Εποπτεία (Εργασία)*. Θεσσαλονίκη: Αριστοτέλειο πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης. Σχολή ΝΟΠΕ.
- Κωστόπουλος, Τ. (2010). *Τοπική Κοινωνία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Λαδιάς, Χ. (2013). *Το Σύγχρονο Θεσμικό Πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Λιοναράκης, Ν. (1984). ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση 1974-81. Μια πορεία με ιδιαιτερότητες και μια ιδιαιτερότητα στην πορεία. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 5.
- Μαίστρος, Π. (2009). *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης, Αντ. (2006). *Κράτος των πολιτών*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Μακρυδημήτρης, Αντ. (2010). *Δημόσια διοίκηση: Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Μάνεσης, Α. (2010). *Ψηφιακή σύγκλιση των Ο.Τ.Α. και η συμβολή στην περιφερειακή – τοπική Ανάπτυξη*. Αθήνα: Εθνικό κέντρο δημόσιας διοίκησης. Εθνική σχολή Τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Μαργωμένος, Ε.(2014). *Έλεγχος Νομιμότητας Πράξεων Ο.Τ.Α. 2011-2014*(Τελική Εργασία). Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης.
- Μαριάς, Ν. (2011). *Το Μνημόνιο της χρεοκοπίας*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Μαρκαντωνάτου, Μ. (2011). *Κράτος και νέο δημόσιο μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρόθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις καλές πρακτικές και την ISO-προτυποποίηση. Θέσεις, 116*.
- Meny, Y. (1996). *Συγκριτική πολιτική. Οι δημοκρατίες: Γαλλία, Γερμανία, Ηνωμένες Πολιτείες, Ιταλία, Μεγάλη Βρετανία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μιχαλόπουλος, Ν. (2003). *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μούσης, Ν. (2005). *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική* (5^η έκδ.). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μπαμπαλιούτας, Λ.(2007). *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*. Αθήνα –Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα – Βήκα, Ευρ. (1995). *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα-Βήκα, Ευρ., Παπαγιάννης, Δον. (1997). *Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Μπέσιλα- Βήκα, Ευρ. (2001). *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός* . Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Μπέσιλα– Βήκα, Ευρ. (2004). *Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα –Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα – Βήκα, Ευρ. (2007). *Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπλάνας, Ν., Ασπρίδης, Γ., Μπαμπαλιούτας, Λ.(2014). Αποτίμηση των Διοικητικών Αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Από το Σχέδιο «Καποδίστριας»στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Συνέχεια ή ασυνέχεια στην προαγωγή του τοπικού δημοσίου συμφέροντος; *Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης, Τόμος V, (1)*.
- Muller, P., Surel, Y. (2002). *Η Ανάλυση των Πολιτικών του Κράτους*. Αθήνα: Εκδόσεις Τυπωθήτω.

- Νικολόπουλος, Κ. (2006). *Διοίκηση και Οικονομική Διαχείριση ΝΠΔΔ των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού*. Χαλκίδα: Εκδόσεις Τ.Ε.Σ.
- Παγκάκης, Γρ. (1991). *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Πάλλης, Χ. (2010). *Το θεσμικό πλαίσιο των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: ανάλυση και προοπτικές* (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα: Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών.
- Πανταζόπουλος, Ν. (1993). *Ο Ελληνικός Κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παρουσία.
- Πανομήτρου, Δ. (2010). *Έννοια και οργάνωση της Διοίκησης* (Τελική Εργασία). Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Παπαγιάννης, Π., Κατσούλης, Δ. (1995). *Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Έκδοση ΤΕΔΚΝΑ.
- Παπαδημητρίου, Κ. (2014). *Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, από οργανωτική, διοικητική και πολιτική σκοπιά* (Διδακτορική διατριβή). Αθήνα: Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Παπαδημητρόπουλος, Δ. (1998). Η Αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης (Ν. 2503/97). *Διοικητική Ενημέρωση*, 10.
- Παπαδόπουλος, Δ. (2010). *Η συνθήκη της Λισαβόνας. Τοπική Αυτοδιοίκηση και οικονομικές επιδράσεις* (Τελική Εργασία). Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Παπαδοπούλου, Λ. (2001). Η Τυποποίηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης στα Νέα Συντάγματα της «Παλαιάς» Ευρώπης. Στο Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), *Πέντε Χρόνια μετά τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001* (σ.179-220). Αθήνα: Αντ. Σάκκουλα.
- Παπαδοπούλου, Λ. (2007). Αυτοδιοικητικές Τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια Συγκριτική Επισκόπηση. *Διεθνής και ευρωπαϊκή πολιτική*, 4.
- Πασσάς, Π. (2010). *Συγκριτικά συστήματα πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης σε κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Σημειώσεις Ε.Σ.Τ.Α.
- Παυλοπούλου, Πρ. (1984). Τοπικές Υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Η νομική παραμόρφωση του περιεχομένου ενός όρου και οι συνέπειες της. *Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 5.
- Πετράκος, Γ., Ψυχάρης, Γ. (2004). *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

- Petropoulos, J. (1986). *Πολιτική και συγκρότηση κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)* (τομ. Α, κεφ. Δ και Ε). Αθήνα: Εκδόσεις ΜΙΕΤ.
- Ράϊκος, Α. (2002). *Συνταγματικό Δίκαιο: Εισαγωγή – Οργανωτικό Μέρος (τόμος Ι, τεύχη Α και Β, 2^η έκδοση)*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Ρωφαλίκου, Π. (2010). *Συγκριτική προσέγγιση του συστήματος αυτοδιοίκησης Ελλάδας, Αυστρίας: Μελέτη περίπτωσης της Πόλης της Βιέννης ως προς την εφαρμογή ολοκληρωμένου περιβαλλοντικού προγράμματος* (Τελική εργασία). Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Σακελαρίου, Μ. (1978). *Η Πελοπόννησος κατά την διάρκεια της τουρκοκρατίας*. Αθήνα: Εκδόσεις Αποτύπωση.
- Σάπελα, Μ. (2008). *Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Θησέας»* (Μεταπτυχιακή Εργασία). Μυτιλήνη: Τμήμα Γεωγραφίας. Πανεπιστήμιο Αιγαίου.
- Σαπουνάκης, Τ. (1998). 1984-1998: Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, 2.
- Σερράος, Κ. (2005). *Το Σύστημα Διοίκησης και Σχεδιασμού στη Γερμανία* (Μελέτη). Αθήνα: Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο.
- Σιώτα, Φ. (2008). *Ο θεσμικός ρόλος της εποπτείας των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού από την Περιφέρεια (Παλαιό και Νέο Καθεστώς) Η περίπτωση συγκεκριμένης περιφέρειας (π.χ. Περιφέρεια Αττικής)* (Τελική Εργασία). Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Σκαμνάκης, Χ. (2006). *Ο ρόλος των φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Σκρεπέτου, Δ. (2011). *Συνταγματική Μεταρρύθμιση και Πρόγραμμα «Καποδίστριας». Συγκρούσεις και αντιδράσεις* (Πτυχιακή Εργασία). Καλαμάτα: ΤΕΙ Καλαμάτας.
- Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπανού, Κ. (1998). ΠΑΣΟΚ και δημόσια διοίκηση. Η δύσκολη μαθητεία. Στο Μιχ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κόμμα, κράτος, κοινωνία*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπηλιωτόπουλος, Επ. (2015). *Εγχειρίδιο διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

- Σπυρούλης, Σ.(2010).*Η θεσμική κατοχύρωση του υποεθνικού επιπέδου στην Ε.Ε. και η συλλειτουργία τους στη θέση και εφαρμογή του Ενωσιακού Δικαίου. Η περίπτωση της Ελλάδας*(Τελική Εργασία). Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
- Συλλογικό έργο.(2009).*Ιστορία του ελληνικού έθνους* (Τόμος ΙΑ.) Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών Α.Ε.
- Στασινόπουλος, Μ. (1966). *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα.
- Σωτηρέλλης, Γ. (2002). *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Προσκήνιο.
- Stevenson, D. (2007). *Πόλεις και αστικοί πολιτισμοί*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.
- Σωτηρέλλης, Γ.(2006). *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προκλήσεις και προοπτικές*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σωτηρέλλης, Γ., Ξηρός, Θ. (2010). *Από την Νομαρχιακή στην Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Τάτσος, Ν. (1999). *Δημοσιονομική αποκέντρωση. Θεωρία και πράξη*. Αθήνα: Τυπωθήτω-Γιώργος Δαρδανός.
- Τάτσος, Ν.(1987). *Φορολογική Αποκέντρωση: Το Φορολογικό Σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- Τάχος, Α. (1996). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο* (5η έκδ.). Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Τζέμος, Β. (2013).*Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Νομική βιβλιοθήκη.
- Τομαρά - Σιδέρη, Μ. (1999). *Η Ελληνική Τ.Α. Δοκίμια*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Τριανταφυλλοπούλου, Αθ. (2004). *Οι επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Ε.Ε.Τ.Α.Α.
- Τριανταφυλλοπούλου, Αθ. (2008). *Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην εφαρμογή των αρχών του ευρωπαϊκού Αστικού Χάρτη. Διοικητική Ενημέρωση*.
- Τσακίρη, Κ. (2010). *Δήμοι και Κοινότητες* (Εργασία). Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Τσάτσος, Δ.(1993). *Συνταγματικό Δίκαιο* (τόμος Β). Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Τσάτσος, Ν. (2003). *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Τυπωθήτω Γ. Δαρδάνος.

- Φαναριώτης, Π. (1999). *Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Μπροστά στις προκλήσεις του 21ου αιώνα*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλης
- Φλογαΐτης, Σ. (1981). *Δημοσιονομική και πολιτικό-διοικητική αυτονομία ή οι επιλογές του Ν. 1080/1980*. Αθήνα: Διοικητική Μεταρρύθμιση.
- Φλογαΐτης, Σ. (1987). *Το Ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Αθήνα- Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Φώης, Χ. Θ. (2016). *Αξιολόγηση των συνενώσεων των δήμων σε σχέση με τη βιώσιμη ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών* (Διδακτορική Διατριβή). Αθήνα: Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.
- Χλέπας, Ν.Κ. (1994). *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση . Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χλέπας, Ν.Κ. (1998α). Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας – Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. *Σειρά Διοίκηση και Πολιτεία*, Μελέτες 19. Αθήνα –Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χλέπας, Ν.Κ. (1998β). Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός; Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεση τους σε άλλους φορείς. Στο Ν.Κ. Χλέπας (επιμ.), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.Κ. (2000). Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της ανταγωνιστικής συναλληλίας;. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15.
- Χλέπας Ν.Κ, Τασόπουλος, Γ.Α (επιμ.).(2000). *Η κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ περιφερειακής διοίκησης και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Σε αναζήτηση της κατάλληλης τομής*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν. Κ. (2001). Αποκέντρωση αυτοδιοίκηση και ευρωπαϊκή ενοποίηση. *ΕΔΔΔ*, 2.
- Χλέπας, Ν.Κ.(2005). *Ο Δήμαρχος. Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Χλέπας, Ν.Κ. (2006). Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας Ν. 3463/2006 ΦΕΚ Α΄114/8.6.2006. *Εφημερίδα διοικητικού δικαίου*, 3.
- Χλέπας Ν.Κ.(2007). *Συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις χώρες της Ευρώπης: Μια συγκριτική επισκόπηση. Τριμηνιαία Πολιτική και Οικονομική Επιθεώρηση*, 4.

- Χλέπας, Ν.Κ.(2014).*Δομή και λειτουργία των Δήμων στην Ελλάδα. Μια Επισκόπηση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης*. Βερολίνο: Έκδοση του Γραφείου Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης.
- Χριστοφίλοπούλου, Π.(1996). Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7.
- Χρυσανθάκης, Χαρ. (1998). *Η θεσμική μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*. Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χρυσόγονος, Κ.(1998). *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Ψυχάρης, Ι., Σιμάτου, Ε. (2003). *Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα*. Σειρά Ερευνητικών Εργασιών.
- Ψυχάρης, Γ. (2016).*Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2016-2018.Συνοπτική παρουσίαση μελέτης*. Αθήνα: ΙνστιτούτοΤοπικήςΑυτοδιοίκησης.

Ξενόγλωσση

- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Rapport independent élaboré pour DanutaHübner, Commissaire chargée de la politique regional.
- Baekwaard, M. (2011). The Impact of Formal Organizational Structure on Politico-Administrative Interaction: Evidence from a Natural Experiment.*Public Administration*, 9.
- Bel, G., Hebdon, R., & Warner, M. (2007).Local Government Reform: Privatisation and Its Alternatives Local Government,*Studies*, 33.
- Bennett, R., Wicks, P., & Mc Coshan, A. (1994).*Local empowerment and business services: Britain's experiment with training and enterprise councils*. London: UCL Press.
- Brenner, N., Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of actually existing neoliberalism. *Antipode*, 34(3).
- Cartei, G. F. (2004).*Devolution and the Constitution: the Italian Perspective*. European Public Law.

- Clark, G. (2009). *Recession, recovery and reinvestment: The role of local economic leadership in a global crisis*. Paris France: OECD LEED Programme.
- Council of Europe.(1997).*Collection Science and technique of democracy, No. 19 . Federal and regional states*. Strasbourg: European Commission for Democracy through law.
- Council of Europe .(2000).*Structure and operation of local and regional democracy: Austria*. Strasbourg.
- Christoffersen, H., Larsen, K.B. (2007).Economies of scale in Danish municipalities: Expenditure effects versus quality effects. *Local Government Studies*, 33.
- Dahl, R.A. (1994). *A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation*. Political Science Quarterly.
- Deas, L., Lord, A. (2006).From a New Regionalism to an Unusual Regionalism? The Emergence of Non-standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganisation of the State.*Urban Studies*, 43.
- Hazakis, K., Ioannidis, P.G. (2012). Modelling institutions- firms interaction in a local context: A game approach .*Journal of Regional and Socioeconomic Issues*, 2.
- Hamilton, D. K. (1999). *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change*.New York: Garland.
- Hankla, C., Downs W. (2010). Decentralisation, Governance and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform? *Local Government Studies*, 36.
- Hlepas, N.K., Getimis, P. (2011).Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment.*Local Government Studies*.
- Hlepas, N.K. (2011). Greece: A case of fragmented centralism and behind the scenes localism. In John Loughlin et al (Eds), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*.
- Keating, M. (1997).The Political Economy of Regionalism. In M. Keating, J. Loughlin(eds), *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Keating, M. (1997). The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe, *Environment and Planning. C. Government and Policy*, 15.
- Mouzelis, N. (1986).*Politics in the Semi -Periphery: Early Parliamentarism and Late Industrialisation in the Balkans and Latin America*. Λογδίο: MacMillan.

OECD. (2013). *Decentralisation and Economic Growth – Part 1: How Fiscal Federalism Affects Long-Term Development*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 14.

OECD. (2016). Does Fiscal Decentralization Foster Regional Convergence. *OECD Economic Policy, Paper No 17*.

Ortega, L., Nieto, E., Martin, I. (2002). Decentralization, Regionalization, Federalism, Form of State. In G. Amato, G. Braibant, & E. Venizelos, (eds.) *The Constitutional Revision in Today's Europe (173-193)*. London : Esperia Publications.

Psycharis, Y., Zoi, M, & Iliopoulou, St. (2015). Decentralization and local government fiscal autonomy: Evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*. E-Pubdoi: 10.1177/0263774X15614153.

Rashid, N. (1999). *Managing performance in local government*. London: Kogan Page.

Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large- Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34(3).

UCLG & OECD. (2016). *Subnational governments around the world. Structure and finance*.

United Nations. (1975). *Local Government Reform: Analysis of Experience in Selected Countries*. New York.

Wollmann, H. (2004). Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations. *Local Government Studies*, 30.

Ιστοσελίδες

https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-fr-restore-el.do?member=1 (πρόσβαση στις 19/3/2018).

<https://www.slideshare.net/eratokm49/ss-48185717> (πρόσβαση στις 19/3/2018).

http://dimosnet.gr/blog/law_explanation (πρόσβαση στις 10/4/2018).

https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_el (πρόσβαση στις 10/4/2018).

<https://www.sustainable-cities.eu> (πρόσβαση στις 26/4/2018)

<http://www.gsrt.gr/Financing/Files> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

http://ec.europa.eu/regional_policy/el/funding/solidarity-fund
(πρόσβαση στις 10/4/2018).

<http://www.pde.gov.gr/gr/enimerosi/pdepde/2018.html>
(πρόσβαση στις 15/4/2018).

<http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/programma-dimosion-ependiseon-entaxi-21-ergon-ipsous-941-ekat-evro-deite-poia/>(πρόσβαση στις 15/4/2018).

<http://www.ggea.gr/ap/pde.htm> (πρόσβαση στις 15/4/2018).

<http://dx.doi.org/10.12681/hpsa.15173>(πρόσβαση στις 15/4/2018).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Aem0026>
(πρόσβαση στις 20/4/2018).

www.ypes.gr/...f516 (πρόσβαση στις 20/4/2018).

www.oecd.orgwww.sigmaweb.org (πρόσβαση στις 20/4/2018).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:12008E/PRO/02>
(πρόσβαση στις 22/4/2018).

<http://www.ccre.org> (πρόσβαση στις 26/4/2018)

<http://cor.europa.eu/el/about/Pages/key-facts.aspx> (πρόσβαση στις 26/4/2018)

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_el (πρόσβαση στις 26/4/2018).

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.2.2.pdf(πρόσβαση στις 22/4/2018).

www.denmark.dk(πρόσβαση 30/4/2018).

<http://www.greeklaws.com/pubs/uploads/3129.pdf> (πρόσβαση στις 22/4/2018).

www.dstgb.de (πρόσβαση 26/4/2018).

<http://www.aftodioikisi.gr/diethni/sxedio-kallikratis-gia-tous-ota-tis-gallias-sxediazai-o-olant/> (πρόσβαση στις 19/3/2018).

<http://www.ert.gr/eidiseis/uk-elections/afieroma-uk-elections/istoriki-diadromi-tou-politikou-systimatos-tis-vretanias-vouli-ton-kinotiton-ke-vouli-ton-london/> (πρόσβαση στις 15/4/2018).

<http://www.mapnall.com/el> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

http://www.kedke.gr/uploads2009/T_124.pdf. (Πρόσβαση στις 30/4/2018).

<https://www.constitutionalism.gr/1811-i-metabasi-sti-dimokratia-kai-to-syntagma-toy-1975/> (πρόσβαση στις 12/03/2018).

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/subsidiarity.html?locale=el>(πρόσβαση στις 26/3/2018).

<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=379>(πρόσβαση στις 26/3/2018).

http://www.hellaskps.gr/min_requirements/docs/PE2/BKataskeves/Bdp-B-1/BDP-B-1.1.htm (πρόσβαση στις 26/4/2018).

hellanicus.lib.aegean.gr/bitstream/handle/11610/11268/file1.doc?sequence=1 (πρόσβαση στις 26/4/2018).

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.2.2.pdf(πρόσβαση στις 22/4/2018).

<http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/Speeches/?id=e9d4954b-9474-4e9a-b1db-48e8314ca14f> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

<http://www.opengov.gr/ypes/?p=417>(πρόσβαση στις 30/4/2018).

<http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=223> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

<https://www.kedke.gr/el/δραστηριότητες/δραστηριότητες-επιτροπές/394-συνέδρια>(πρόσβαση στις 10/03/2018).

www.tosyn.gr (2013).<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=502655> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

<http://www.info-peta.gr/new/programma-aksia/> (πρόσβαση στις 26/04/2018).

<http://www.opengov.gr/ypes/?p=369> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

www.dimosnet.gr (πρόσβαση στις 30/4/2018).

<http://www.ypes.gr/el/>(πρόσβαση στις 30/04/2018).

<http://www.localit.gr/archives/817> (πρόσβαση στις 2/5/18).

<http://www.opengov.gr/ypes/?p=5963> (πρόσβαση στις 2/5/2018).

<http://www.eaadhsy.gr> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

<http://www.kedke.gr/wp-content/uploads/2017/01> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

Μελέτη για την τοπική διακυβέρνηση στις χώρες της Ε.Ε. και ανάδειξη καλών πρακτικών.

Ανακτήθηκε από: www.epdm.gr/uploads/files/dimosiotita/baseline_study_final_gr. (πρόσβαση στις 30/4/2018).

Δομή και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.(2007).www.Civilitas.gr (πρόσβαση στις 12/03/2018).

Ανακτήθηκε από:

www.ependyseis360.gr (πρόσβαση στις 30/4/2018).

ΙΤΑ. (2008). *Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.* Ανακτήθηκε από: <http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?Action=ShowSingle&lang=gr&ContId=261&CatId=77&View=0>(πρόσβαση στις 30/4/2018).

Λιάτα, Ε. *Οι Κοινότητες. Ένας θεσμός με πολλές όψεις*. Ανακτήθηκε από: <http://opencourses.uoa.gr/modules/document/file.php/> (πρόσβαση στις 10/3/2018).

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο Νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/k-dimkoin-eis.pdf> (πρόσβαση στις 10-3-2018).

Αιτιολογική έκθεση προς τη Βουλή των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf> (πρόσβαση στις 10-3-2018)

Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου Ν.2539/1997 « Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης ».

Ανακτήθηκε από: https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=6851bf21-0e25-4d58-ba0e-3c6c6d5c21bd (πρόσβαση στις 17/3/2018).

Ενημερωτικό Σημείωμα για το σχέδιο Νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης». Αιτιολογική Έκθεση προς τη Βουλή των Ελλήνων στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Ανακτήθηκε από: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf> (πρόσβαση στις 10-3-2018).

Skamnakis, C. (2011). *Smaller Governments – Less Social Policy? Case study in Greek Local Authorities, rise and fall*. Ανακτήθηκε από: <http://www.social-policy.org.uk/lincoln2011/Skamnakis%20P3.pdf> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

Αδαμίδης, Κ. *Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση*. Ανακτήθηκε από: <http://www.unic-jeanmonnet.eu/wp-content/uploads/Multilevel-governance.pdf> (πρόσβαση στις 10/4/2018)

Akrivopoulou C., Dimitropoulos, G., Koutnatzis S.-I. (2012). *The “Kallikratis Program” The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*. Ανακτήθηκε από: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Dimitropoulos.pdf (πρόσβαση στις 30/4/2018).

Μπεριάτος, Η. (2012). *Η Διοικητική Αναδιάρθρωση – Πρόγραμμα Καλλικράτης: μια χωροταξική και γεωγραφική προσέγγιση*. Ανακτήθηκε από: https://www.citybranding.gr/2012/11/blog-post_12.html (πρόσβαση στις 30/4/2018).

Φιωτάκη, Ε. (2015). *Η οργάνωση της Περιφέρειας -της αυτοδιοικούμενης (μελέτη Περιφέρειας Αττικής).*

Ανακτήθηκε από: http://nestor.teipel.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/15777/SDO_DMTA_01381_Medium.pdf?sequence=1 (πρόσβαση στις 2/5/2018).

OECD.(2006). *Less than you thought: The Fiscal Autonomy of Sub-central Governments.*

Ανακτήθηκε από:

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/59/40507581.pdf> (πρόσβαση στις 30/4/2018).

Μοχιάνακης, Κ.(2014). *Ποιες πολιτικές έχουμε ανάγκη σήμερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.*

Ανακτήθηκε από: https://www.citybranding.gr/2014/03/blog-post_25.html (πρόσβαση στις 30-4-2018).

Romanik, C. (2011). *A new definition of local development.* Ανακτήθηκε από: <http://www.developmentandtransition.net> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

Καραμέτος, Γ. (2015). *Ο Θεσμός της Περιφέρειας στην Ελλάδα κι η διαδρομή από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη».*

Ανακτήθηκε από: <https://www.researchgate.net/publication/281686028>

Στογιάννης, Β.(1997). *Το Σχέδιο «Καποδίστριας».* Ανακτήθηκε από:

<http://www.ardn.gr/node/2841> (πρόσβαση στις 18/03/2018).

Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης - Ε.Σ.Π.Α. 2014-2020. Ανακτήθηκε από: https://www.espa.gr/elibrary/PA_ESPA_2014_2020.pdf (πρόσβαση στις 15/4/2018).

Ανακοίνωση Τύπου της ΕΤΠ στις 4 Δεκεμβρίου 2009 με τίτλο Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιστά την Επιτροπή των Περιφερειών θεματοφύλακα της επικουρικότητας. Ανακτήθηκε από: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ανακτήθηκε από: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW134/%CE%A3%CE%95%CE%95.pdf>

(πρόσβαση στις 26/4/2018).

Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών. Ανακτήθηκε από:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_el.pdf. (πρόσβαση στις 22/4/2018).

Κοζάκου- Μαρκουλλή, Ε. (2015). *Ομοσπονδιακό κράτος: χαρακτηριστικά, λειτουργία, πλεονεκτήματα – μειονεκτήματα*. Ανακτήθηκε από:

<https://www.slideshare.net/eratokm49/ss-48185717> (πρόσβαση στις 19/3/2018).

Ετήσιο τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ. (2000). *Ψήφισμα. Ανακοίνωση Τύπου της ΕΤΠ στις 4 Δεκεμβρίου 2009 με τίτλο Η Συνθήκη της Λισαβόνας καθιστά την Επιτροπή των Περιφερειών θεματοφύλακα της επικοινωνικότητας*. Ανακτήθηκε από:<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (πρόσβαση στις 26/4/2018).

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ανακτήθηκε από:<https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW134/%CE%A3%CE%95%CE%95.pdf>

(πρόσβαση στις 26/4/2018).

Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών.

Ανακτήθηκε

από:http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/cdr89-2009_/cdr89-2009_el.pdf. (πρόσβαση στις 22/4/2018).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας Ενημέρωση πολιτών. (2014).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση με απλά λόγια: Περιφερειακή πολιτική.

Ανακτήθηκε από:http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/index_el.htm (πρόσβαση στις 22/3/2018).

Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη». (2010). Αθήνα: Ε.Ε.Τ.Α.Α.-ΚΕΔΚΕ
Ανακτήθηκε από:

http://www.eetaa.gr/kallikratis/e_book/html/files/kallikratis-sygkritika-stoixeia.pdf
(πρόσβαση στις 30/4/2018)

Γκέκας, Ρ. (2018). *Η δημοσιονομική αποκέντρωση συμβάλλει στην άμβλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων*.

Ανακτήθηκε από: https://www.citybranding.gr/2018/02/blog-post_13.html?
(πρόσβαση στις 30/4/2018).

Η ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση και η εκπροσώπηση των Ο.Τ.Α. στις χώρες τους. (2009).Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης,124. Ανακτήθηκε από:
http://www.kedke.gr/uploads2009/T_124.pdf. (Πρόσβαση στις 30/4/2018).