



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**  
**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ**  
**ΕΛΛΑΔΑ ΤΟΥ 20<sup>ου</sup> ΚΑΙ 21<sup>ου</sup> ΑΙΩΝΑ**

**ΙΩΑΝΝΑ – ΜΑΡΙΑ Ν. ΣΤΟΥΜΠΙΑΝΟΥ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Καλαμάτα, Φεβρουάριος 2022**

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ  
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ  
ΕΛΛΑΔΑ ΤΟΥ 20<sup>ου</sup> ΚΑΙ 21<sup>ου</sup> ΑΙΩΝΑ**

**ΙΩΑΝΝΑ – ΜΑΡΙΑ Ν. ΣΤΟΥΜΠΑΝΟΥ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Επιβλέπων: Δημήτριος Σωτηρόπουλος, καθηγητής, αναπληρωτής  
Διευθυντής ΠΜΣ**

**Εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης την  
09/03/2022**

**Δημήτριος Σωτηρόπουλος, καθηγητής-  
αναπληρωτής Διευθυντής ΠΜΣ,  
επιβλέπων**

**Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου,  
καθηγήτρια, μέλος**

**Κωνσταντίνος Τσούντας, καθηγητής,  
μέλος**

**Καλαμάτα, Φεβρουάριος 2022**



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ  
UNIVERSITY *of the* PELOPONNESE

SCHOOL OF MANAGEMENT

DEPARTMENT OF BUSINESS AND ORGANIZATION  
ADMINISTRATION

POSTGRADUATE PROGRAM MPA- Msc:

PUBLIC ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT

“The historical evolution of Local Government in Greece  
during the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century”

Ioanna – Maria Stoumpanou

Kalamata, February 2022

## Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στον επιβλέποντα καθηγητή μου, κύριο Σωτηρόπουλο Δημήτριο, για την επιστημονική καθοδήγηση και τις χρήσιμες συμβουλές που μου προσέφερε για την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας.

Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά όλους τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος σπουδών για την συμβολή τους στην επιστημονική μου συγκρότηση κατά τη διάρκεια φοίτησής μου.

Τέλος, θα ήθελα να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στους γονείς μου και στην οικογένειά μου για την στήριξη και τη συμπαράστασή τους καθ' όλη τη διάρκεια φοίτησής μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών.

## Περίληψη

*Στούμπανου Ιωάννα – Μαρία*

Η ιστορική εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα του 20<sup>ου</sup> και 21<sup>ου</sup> αιώνα

(Με την επίβλεψη του κυρίου Σωτηρόπουλου Δημητρίου)

Η τοπική αυτοδιοίκηση αφορά σε ένα σύνολο οργανισμών, ως τμήμα της αυτόνομης δημόσιας διοίκησης, που αναλαμβάνουν σε επίπεδο τοπικής κοινωνίας, είτε αυτή ονομάζεται περιφέρεια, δήμος ή κοινότητα, την άσκηση του συνόλου των διοικητικών αρμοδιοτήτων. Διακρίνεται σε πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια και πρόκειται για έναν συνταγματικά κατοχυρωμένο θεσμό τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς. Στη χώρα μας κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος. Ιστορικά, η διαδρομή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας ακολουθεί τέσσερις διακριτές φάσεις. Αρχικά, κατά την προεπαναστατική περίοδο της οθωμανικής κατοχής, καθώς επίσης και πριν από αυτήν, με το σύστημα των κοινοτήτων, το οποίο διατηρήθηκε και επί της επαναστατικής περιόδου. Η δεύτερη φάση τοποθετείται στα πρώτα μετεπαναστατικά χρόνια έως το 1912 και χαρακτηρίζεται από την κατάργηση των κοινοτήτων και την καθιέρωση των δήμων. Επί της περιόδου αυτής τέθηκαν οι ουσιαστικές βάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης με το Διάταγμα της Αντιβασιλείας του 1833.

Στην τρίτη φάση, παρατηρούμε τη συνύπαρξη δήμων και κοινοτήτων, μετά την αναβίωση των τελευταίων με το Νόμο ΔΝΖ' του 1912, επί κυβερνήσεως Ελευθέριου Βενιζέλου. Χρονικά η τρίτη φάση καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος του 20<sup>ου</sup> αιώνα, με βασικό της χαρακτηριστικό τον ουσιαστικό κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Η τέταρτη φάση εγκαινιάζεται με το Ν.2539/1997, κατ' εφαρμογή του σχεδίου «*Καποδίστριας*», περί συγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με αυτόν τον νόμο επετεύχθη σημαντικός περιορισμός του αριθμού των κοινοτήτων και αντίστοιχη αύξηση των δήμων. Σήμερα, ιδίως μετά το Ν. 3852/2010 (πρόγραμμα «*Καλλικράτης*»), όπως τροποποιήθηκε με τις διατάξεις του Ν.4555/2018 (πρόγραμμα «*Κλεισθένης Ι*»), διανύουμε μία ξεχωριστή πέμπτη φάση, όπου κυριαρχεί η ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη σύσταση αποκεντρωμένων διοικήσεων, περιφερειών και δήμων.

## **Λέξεις- Κλειδιά**

Τοπική Αυτοδιοίκηση, Πρωτοβάθμια, Δευτεροβάθμια, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κοινότητες, δήμοι, νομοί

## Abstract

Stoumpanou Ioanna – Maria

The historical evolution of Local Government in Greece during the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century

(Under the supervision of Mr. Sotiropoulos Dimitrios)

The local government refers to a set of organizations, as part of the autonomous public administration, which undertake, the exercise of all administrative responsibilities at the level of the local community, whether it is called region, municipality, or community. It is divided into primary and secondary local government and is a constitutionally enshrined institution both in national and international level. In Greece, it is enshrined in Ar. 102 of the Hellenic Constitution. From a historical point of view, the evolution of local government in our country is divided into four distinct phases. Initially, during the pre-revolutionary period of the Ottoman occupation, as well as before it, the system of communities was applied, a system which was maintained during the revolutionary period as well. The second phase is placed in the first post-revolutionary years, up until 1912 and it is characterized by the abolition of communities and the establishment of municipalities. During this period of Greek history, the essential foundations of local government were laid by the Decree of the Regentship of 1833.

In the third phase, we observe the coexistence of municipalities and communities, after the revival of the latter with Law ΔΝΖ' of 1912, of the government of Eleftherios Venizelos. Chronologically, the third phase occupies most of the 20<sup>th</sup> century, with its main feature being the substantial fragmentation of the primary local government. The fourth phase is inaugurated by the Law 2539/1997, for the implementation of the “*Kapodistrias Program*”, for the establishment of Primary Local Government. This law achieved a significant reduction in the number of communities and a corresponding increase in the number of municipalities. Today, especially due to the provisions of Law 3852/2010 (“*Kallikratis Program*”), as amended by Law 4555/2018 (“*Cleisthenes I Program*”), we are going through a separate fifth phase, where the reconstruction of local government along with the establishment of decentralized administrations, regions and municipalities prevail.

## **Key-Words**

Local Government, Primary, Secondary, Local Government Organizations, communities, municipalities, prefectures



## **ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΥΝΤΥΜΗΣΕΩΝ**

A.N.- Αναγκαστικός Νόμος

B.Δ.- Βασιλικό Διάταγμα

ΕΑΜ- Εθνικό Απελευθερωτικό Μέτωπο

ΕΕ- Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΛΑΣ- Ελληνικός Λαϊκός Απελευθερωτικός Στρατός

ΕΝΠΕ- Ένωση Περιφερειών Ελλάδας

ΕΣΥ- Εθνικό Σύστημα Υγείας

ΚΕΔΕ- Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος

ΚΕΔΚΕ- Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος

ΟΟΣΑ- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΟΤΑ- Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Π.Δ.- Προεδρικό Διάταγμα

ΠΕΕΑ- Πολιτικής Επιτροπής Εθνικής Απελευθέρωσης

ΠΕΔ- Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων

ΤΕΔΚ- Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων

ΤΕΔΚΕ- Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος

ΤΝΠ- Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών

ΦΟΔΣΑ- Φορείς Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων

ΦΠΑ- Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

LAU- Local Administrative Unit

OECD- Organization for Economic Cooperation and Development

# Περιεχόμενα

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup></b> .....	<b>1</b>
1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
1.2 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ .....	2
1.2.1 Τα κύρια χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	3
1.2.2 Ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης.....	5
1.2.3 Οικονομικός αντίκτυπος .....	6
1.2.4 Αναγκαιότητα και σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	7
1.2.5 Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη.....	9
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup></b> .....	<b>11</b>
2.1 Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ .....	11
2.1.1 Θεσμική έκφραση .....	12
2.1.2 Συνταγματική κατοχύρωση .....	13
2.1.3 Η πρακτική της τοπικής δημοκρατίας.....	16
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup></b> .....	<b>18</b>
3.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΤΑ ΤΑ ΠΡΩΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....	18
3.1.1 Εισαγωγή του θεσμού την περίοδο της Αντιβασιλείας .....	19
3.1.2 Συντηρητική πορεία το 19 <sup>ο</sup> αιώνα.....	22
3.1.3 Ο ρόλος του Χαρίλαου Τρικούπη .....	23
3.1.4 Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Γαλλία, τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο το 19 <sup>ο</sup> αιώνα.....	25
3.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΤΑ ΤΟΝ 20 <sup>ο</sup> ΑΙΩΝΑ.....	27
3.2.1 Από το Νόμο ΓΥΛΔ' ΤΟΥ 1909 στο Νόμο ΔΝΖ' του 1912 .....	28
3.2.2 Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο Διάταγμα του 1923.....	32
3.2.3 Τα Συντάγματα του 1925 και του 1927 και η πορεία του θεσμού.....	35
3.2.4 Η περίοδος της Εθνικής Αντίστασης και το «Δίκαιο της Αυτοδιοίκησης».....	40
3.2.5 Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1954.....	43
3.2.6 Η τοπική αυτοδιοίκηση την περίοδο της δικτατορίας.....	45
3.2.7 Περίοδος της Μεταπολίτευσης και τοπική αυτοδιοίκηση .....	46
3.3 Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΤΑ ΤΟΝ 20 <sup>ο</sup> ΑΙΩΝΑ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ .....	50
3.3.1 Το παράδειγμα της Γαλλίας.....	51
3.3.2 Το παράδειγμα της Γερμανίας.....	52
3.3.3 Το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου .....	53
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup></b> .....	<b>55</b>
4.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΙΣΤΟΡΙΑ .....	55
4.1.1 Η ανάγκη για διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση .....	57
4.2 ΝΟΜΟΣ- «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ Ι. ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» .....	59
4.2.1 Δομή και Χαρακτηριστικά.....	62
4.2.2 Δημοτικά διαμερίσματα και αντιπροσώπευση.....	65
4.2.3 Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν. 3463/2006).....	67
4.2.4 Στόχοι του Προγράμματος.....	69
4.2.5 Αντιδράσεις από τους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς, τις πολιτικές παρατάξεις και την επιστημονική κοινότητα .....	71
4.3 ΝΟΜΟΣ- «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ».....	72
4.3.1 Βασικά χαρακτηριστικά.....	75
4.3.2 Διοικητική Μεταρρύθμιση του «Προγράμματος Καλλικράτης».....	77
4.3.3 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων .....	80
4.3.4 Βασικές επιδιώξεις.....	83
4.3.5 Αντιδράσεις και Αξιολόγηση του «Προγράμματος Καλλικράτης».....	85

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup></b> .....	<b>90</b>
5.1 ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ .....	90
5.1.1 Νόμος- «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι».....	93
5.1.2 Έτερες νομοθετικές παρεμβάσεις.....	98
5.2 ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ .....	101
5.2.1 Η σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση στη Γαλλία.....	102
5.2.2 Η σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση στη Γερμανία .....	104
5.2.3 Η σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση στο Ηνωμένο Βασίλειο.....	105
5.3 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» ΣΗΜΕΡΑ .....	107
5.3.1 Σύγχρονη οργάνωση τοπικής αυτοδιοίκησης.....	109
5.3.2 Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας.....	112
5.4 ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ.....	116
5.4.1 Η τοπική αυτοδιοίκηση την εποχή του κορονοϊού.....	120
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup></b> .....	<b>123</b>
6.1 ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ .....	123
6.2 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ- ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ .....	125
6.3 ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	127
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	<b>131</b>
<b>ΠΗΓΕΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ</b> .....	<b>138</b>

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>

## 1.1 Εισαγωγή

Είναι γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένας θεσμός με μακρά ιστορία στην Ελλάδα. Για να γίνει κατανοητή, όμως, η εξελικτική της πορεία στο χρόνο, είναι απαραίτητο να προσεγγίσουμε την έννοιά της και το ρόλο που επιτελούσε και επιτελεί στην οργάνωση της κοινωνίας και της πολιτείας. Κι αυτό διότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και η πορεία της καθορίζεται από την ανάδειξη των δημοτικών και κοινοτικών αρχών.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η προσέγγιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρακολουθώντας την πορεία της στο χρόνο, από τη στιγμή της εμφάνισής της, σε οργανωμένο και νομοθετικό επίπεδο, μετά τη σύσταση του Ελληνικού κράτους, την περίοδο της Αντιβασιλείας. Στο κέντρο του ενδιαφέροντος τίθεται η μορφή του θεσμού στην Ελλάδα του 20<sup>ου</sup> και του 21<sup>ου</sup> αιώνα. Επιχειρούμε να αναδείξουμε τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώθηκε το σύγχρονο καθεστώς οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρακολουθώντας την εξέλιξή του, την περίοδο μελέτης, όχι μόνο από ιστορική αλλά και από νομοθετική σκοπιά. Είναι γεγονός εξάλλου, ότι την τελευταία εικοσαετία, ο τρόπος διαχείρισης των θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος έχει βρεθεί πολλές φορές στο επίκεντρο πολιτικών συζητήσεων, αντικατοπτριζόμενο στις επιλογές του Έλληνα νομοθέτη.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι να κατανοήσουμε τη σχέση του πολίτη με την τοπική αυτοδιοίκηση, ιδίως όσον αφορά την εμπλοκή του σε αυτήν και τον τρόπο με τον οποίο επηρεάζει τον τρόπο λειτουργίας της. Σε κάθε περίπτωση, οι επικρατούσες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες επιδρούν στον τρόπο με τον οποίο ασκείται η τοπική διοίκηση. Σε αυτό το πλαίσιο, παρατηρούμε την επίδραση τόσο της οικονομικής όσο και της πρόσφατης υγειονομικής κρίσης, που αποτέλεσαν ένα νέο πεδίο προκλήσεων, μεταξύ άλλων και για την αποδοτικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εργασία αποτελείται από έξι βασικά κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο, επιχειρείται μία ευρύτερη προσέγγιση του προς μελέτη θεσμού, σε ένα γενικό πλαίσιο, ώστε να καταφέρουμε μέσα από τα βασικά χαρακτηριστικά του, τον κοινωνικό και οικονομικό του αντίκτυπο, να κατανοήσουμε γιατί είναι αναγκαία στη σύγχρονη κοινωνία η τοπική αυτοδιοίκηση. Ακολούθως, στο δεύτερο κεφάλαιο, αποτυπώνεται το θεσμικό της

υπόβαθρο, αρχικά σε συνταγματικό επίπεδο, στη συνέχεια υπό το πρίσμα της τοπικής δημοκρατίας.

Από το τρίτο κεφάλαιο εκκινεί η ιστορική διαδρομή του θεσμού, από τις απαρχές της εμφάνισής του, με στόχο να αποτυπωθούν οι συνθήκες διαμόρφωσής του και εξέλιξής του στα πρώτα χρόνια του νεοσύστατου Ελληνικού Κράτους, ώστε να φτάσουμε στη μορφή του κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα. Με αυτόν τον τρόπο, καθίσταται εύκολο στον αναγνώστη να κατανοήσει το πρόσφατο νομοθετικό πλαίσιο του Σχεδίου Καποδίστρια και του Σχεδίου Καλλικράτη, στο τέταρτο κεφάλαιο. Στο πέμπτο κεφάλαιο, δίνεται έμφαση στο σύγχρονο καθεστώς και στους τροποποιητικούς νόμους, που τέθηκαν σε ισχύ και διαμόρφωσαν την τοπική αυτοδιοίκηση του 21<sup>ου</sup> αιώνα. Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο, μετά από τη σχετική ανακεφαλαίωση, διατυπώνονται ορισμένες καταληκτικές σκέψεις και συμπεράσματα, όπως αυτά προέκυψαν από την όλη μελέτη της μορφής και λειτουργίας θεσμού, καθώς επίσης και των συνθηκών διαμόρφωσής του. Παράλληλα, σε κάθε ιστορική περίοδο, κατά την οποία παρακολουθούμε την πορεία του θεσμού στην Ελλάδα, μεταφέρονται αντίστοιχα παραδείγματα από τον ευρωπαϊκό χώρο, ειδικότερα αυτά της Γαλλίας, της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

## **1.2 Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Η τοπική αυτοδιοίκηση ως έννοια, αναφέρεται στην αυτόνομη διοίκηση και αποσκοπεί στη διαχείριση των υποθέσεων τοπικού ενδιαφέροντος από αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας. Επιτελεί τον ρόλο του αντισταθμιστικού παράγοντα έναντι της κεντρικής διοίκησης, προσφέροντας τοπικές υπηρεσίες και ενσωματώνοντας τα μέλη της τοπικής κοινωνίας στην πολιτική διαδικασία. Με άλλα λόγια, θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο ρόλος της είναι διττός: αφενός διοικητικός, αφετέρου πολιτικός. Για να είναι αποτελεσματική η τοπική αυτοδιοίκηση, οι δύο ρόλοι δέον όπως ασκούνται παράλληλα και εξελίσσονται ομότιμα.

Αναζητώντας έναν ορισμό για την τοπική αυτοδιοίκηση, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι πρόκειται για το σύνολο των οργανισμών που αναλαμβάνουν, τόσο σε επίπεδο πόλης όσο και σε επίπεδο περιφέρειας, το σύνολο των διοικητικών αρμοδιοτήτων. Ο όρος προσλαμβάνει δημογραφική και γεωγραφική σημασία, καθότι ο κάθε οργανισμός καταλαμβάνει συγκεκριμένο πληθυσμό σε καθορισμένη έκταση και έδρα. Αναφερόμαστε, με άλλα λόγια στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ Βαθμού, ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθένα εκ των οποίων έχει την έδρα του σε συγκεκριμένη εδαφική περιοχή, στην οποία

ασκεί τις αρμοδιότητές του. Εντοπίζουμε, έτσι, τη διάκριση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια, ήτοι σε δημοτική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Πρόκειται, λοιπόν, για έναν συνταγματικά κατοχυρωμένο, όπως θα δούμε και στη συνέχεια, θεσμό του δημοσίου δικαίου.

Όσον αφορά την έννοια των «τοπικών υποθέσεων» ή «υποθέσεων τοπικού ενδιαφέροντος», η διαχείριση των οποίων αποτελεί αρμοδιότητα των ως άνω Οργανισμών και την κατανομή αυτών μεταξύ Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αρκεί να αναφέρουμε ότι τα σχετικά ζητήματα ρυθμίζονται από ειδικό νομοθετικό πλαίσιο. Σε αυτό το σημείο, αξίζει να σημειώσουμε ότι, το σύνηθες είναι οι δήμοι να αναλαμβάνουν τα στενότερου τύπου τοπικά ζητήματα, ενώ οι περιφέρειες τα ευρύτερα.<sup>1</sup> Ο συντακτικός νομοθέτης μάλιστα φρόντισε να θεσπίσει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ αναφορικά με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, στο άρθρο 102 του Συντάγματος.

### **1.2.1 Τα κύρια χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Το περιεχόμενο και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν προκύπτουν με σαφήνεια στα περισσότερα συνταγματικά και νομοθετικά πλαίσια των κρατών της Ευρώπης, παρότι αποτελεί κοινή παραδοχή ότι αποτελεί μία μορφή αποκέντρωσης. Κι αυτό διότι δημιουργείται μία σύγχυση μεταξύ αυτής και των άλλων μορφών αποκέντρωσης (Τομαρά-Σιδέρη, 1999:33). Προς τούτο, είναι αναγκαίο να εντοπίσουμε εκείνα τα χαρακτηριστικά της τοπικής αυτοδιοίκησης, που την καθιστούν μία ξεχωριστή μορφή διαχείρισης των τοπικών κοινών υποθέσεων.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η τοπική αυτοδιοίκηση συνιστά το θεσμό της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από ανεξάρτητα όργανα σε σχέση με την κρατική εξουσία. Πρόκειται επομένως για αυτόνομη διοίκηση, που δεν τελεί σε σχέση εξάρτησης με το κράτος. Σκοπός της είναι η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από ορισμένο αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας, σκοπός ο οποίος ολοκληρώνεται και εκπληρώνεται μέσω της κρατικής εποπτείας.

Ενόψει των ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι το βασικότερο χαρακτηριστικό της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ότι διέπεται από συγκεκριμένο σύστημα εκλογών. Αυτό την

---

<sup>1</sup> Για παράδειγμα, οι δήμοι είναι αρμόδιοι για τη συντήρηση των τοπικών δρόμων και την έκδοση αδειών λειτουργίας τοπικών καταστημάτων, ενώ οι περιφέρειες ασχολούνται με τη συντήρηση του οδικού δικτύου, μεταξύ των δήμων, καθώς επίσης και την έκδοση πιστοποιητικών καταλληλότητας για τις βιομηχανίες, με έδρα εντός περιφέρειας.

καθιστά άμεσα ανεξάρτητη από την πολιτική διαδικασία, μολοντί, διατρέχοντας την ιστορική πορεία του θεσμού, γίνεται αντιληπτό ότι συχνά παρεισφρέει το πολιτικό στοιχείο. Ωστόσο, το γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση ανέκαθεν, ακόμα και στις μέρες μας, εκλέγεται άμεσα της προσδίδει την απαραίτητη αυτοτέλεια (Τομαρά- Σιδέρη, 1999:34).

Επιπλέον, παρότι οι διάφορες τοπικές αρχές συνεργάζονται μεταξύ τους, η δράση τους χαρακτηρίζεται από μιας μορφής ανεξάρτητη υπευθυνότητα, που σημαίνει ότι καθεμία εξ αυτών είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για τις υποθέσεις που ανήκουν στη δικαιοδοσία της. Ακολούθως, η δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι κατ' αντικείμενο περιορισμένη, άλλως εξειδικευμένη, σε αντίθεση με τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους δημόσιους οργανισμούς και τις δημόσιες επιχειρήσεις. Αντ' αυτού, οι σκοποί της περιορίζονται αποκλειστικά σύμφωνα με το εδαφικό κριτήριο, με αποτέλεσμα οι δράσεις της να συνίστανται σε πληθώρα αντικειμένων της τοπικής κοινότητας, όπως την εκπαίδευση, την προστασία του περιβάλλοντος, την κατασκευή και συντήρηση του οδικού δικτύου, καθώς και πολλά άλλα (Τομαρά- Σιδέρη, 1999:40).

Ένα άλλο στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης σχετίζεται με τη δομή της, όπως θα τη μελετήσουμε και παρακάτω. Σε γενικές γραμμές, η διάρθρωσή της, τόσο στην Ελλάδα όσο και στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη, καθορίζεται από το Σύνταγμα. Στην Ελλάδα, συγκεκριμένα, προβλέπεται Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, με συγκεκριμένη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ τους.

Επιπρόσθετα, ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της τοπικής αυτοδιοίκησης, που τη διαχωρίζει σε σχέση με άλλες μορφές αποκέντρωσης, έχει να κάνει με τον έλεγχο από την κεντρική διοίκηση. Βασικό χαρακτηριστικό των ΟΤΑ είναι η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια, ήτοι η δυνατότητά τους να ενεργούν ελεύθερα, σεβόμενοι την αρχή της νομιμότητας που διέπει τη δράση τους, χωρίς ωστόσο να υπόκεινται στον έλεγχο και την εξουσία οποιασδήποτε κρατικής αρχής ή δημόσιου φορέα. Αυτό σημαίνει ότι ο τρόπος που λειτουργούν και οι δραστηριότητες που ασκούν δεν υπαγορεύονται από κεντρικά όργανα του Κράτους αλλά απορρέουν από τους ίδιους τους οργανισμούς (Μπέσιλα- Βήκα, 2004:5).

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σταθούμε στην έννοια της αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Πρόκειται για οργανική- διοικητική, προσωπική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Η οργανική αυτοτέλεια συνίσταται στο δικαίωμά τους να λαμβάνουν αποφάσεις και να τις εκτελούν με τα δικά τους όργανα, ενώ η προσωπική τόσο στο δικαίωμα εκλογής των

διοικούντων οργάνων όσο και στη δυνατότητα διορισμού, προαγωγής και παύσης των υπαλλήλων τους. Όσον αφορά τη δημοσιονομική αυτοτέλεια, αυτή αναφέρεται στην οικονομική ανεξαρτησία των ΟΤΑ, σε σχέση με την περιουσία τους, τα έσοδα και τις δαπάνες τους.

Ωστόσο, η ανάθεση της διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων στους ΟΤΑ δε σημαίνει ότι αυτοί έχουν παράλληλα και την αρμοδιότητα να εκδίδουν τις κανονιστικές πράξεις επιβολής και είσπραξης των φόρων και των τελών καθότι σύμφωνα με το άρθρο 43 του Συντάγματος, αυτό προϋποθέτει την έκδοση ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης (Χλέπας, 2001:132). Προκύπτει, λοιπόν, ότι μολονότι βασικό χαρακτηριστικό των ΟΤΑ είναι η αυτοδιοίκηση, ο συντακτικός νομοθέτης δεν κατοχύρωσε και την αυτονομία τους (Δαγτόγλου, 2004:594). Καθίσταται σαφές, εν τούτοις, ότι ο κρατικός έλεγχος περιορίζεται σε μία μορφή διοικητικής εποπτείας, ήτοι έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και όχι έλεγχο σκοπιμότητας, προκειμένου να μην παρεμποδίσει την πρωτοβουλία και ελευθερία δράσης τους, κατά την άσκηση της τοπικής τους αρμοδιότητας.

### **1.2.2 Ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης**

Η εσωτερική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σχετίζεται με τον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των επιμέρους μονάδων της, αφενός αναφορικά με τη λειτουργία τους αφετέρου σε σχέση με το προσωπικό τους. Στην τοπική αυτοδιοίκηση εφαρμόζεται το αποκεντρωτικό σύστημα<sup>2</sup>, κατά το οποίο τα περιφερειακά όργανα του κράτους, ήτοι οι ΟΤΑ, έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα αναφορικά με τις υποθέσεις που υπάγονται στη διοικητική τους περιφέρεια, ενώ τα κεντρικά όργανα έχουν ειδική αρμοδιότητα, σύμφωνα με ειδικότερες διατάξεις, καθώς επίσης και την παροχή γενικής κατεύθυνσης στα περιφερειακά όργανα τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους (Τάχος, 2008: 186).

Ειδικότερα, η τοπική αυτοδιοίκηση, μολονότι εντάσσεται στο αποκεντρωτικό σύστημα, αποτελεί μία ιδιαίζουσα μορφή αυτού, καθότι πρόκειται για έναν θεσμό που εντάσσεται στην έννοια της διοικητικής αυτοδιοίκησης. Όπως αναφέραμε και ανωτέρω, πρόκειται για το σύστημα εκείνο, σύμφωνα με το οποίο οι ΟΤΑ έχουν την αποκλειστική ευθύνη για τη διαχείριση ορισμένων τοπικών διοικητικών θεμάτων (Τσουντας & Τριανταφυλλοπούλου 2010: 136). Γίνεται κατανοητό, ότι η αυτοδιοίκηση, υπό της ως άνω

---

<sup>2</sup>Σε αντιπαράβολή με το συγκεντρωτικό, κατά το άρθρο 101 παρ. 3 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο τα όργανα της δημόσιας διοίκησης είναι αυτά που έχουν την αποφασιστική αρμοδιότητα στο σύνολο της επικράτειας.



έννοια, σημαίνει, επί της ουσίας, την άσκηση αρμοδιοτήτων κατά παραχώρηση του Κράτους, με στόχο την ταχεία επίλυση των ζητημάτων τοπικού ενδιαφέροντος, καθώς επίσης και την παροχή άμεσης αρωγής στους πολίτες, κατά τη διαχείριση των καθημερινών τους προβλημάτων.

Σε αυτό το σημείο έχει ενδιαφέρον να αναφέρουμε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Αυτοδιοίκησης, που επιτάσσει την αποκέντρωση, ως εργαλείο για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών και την αύξηση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά, έστω και σε τοπικό επίπεδο. Η ευρωπαϊκή εδαφική και θεσμική οργάνωση βρίσκει την έκφρασή της στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία είναι οργανωμένη σε πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο επίπεδο, σύμφωνα με την επιλογή της κάθε χώρας, ανάλογα με το μέγεθός της. Το μεγαλύτερο μέρος των κρατών μελών της Ευρώπης ωστόσο, ιδίως τα παλαιότερα μέλη της ΕΕ, έχουν οργανώσει την τοπική τους αυτοδιοίκηση σε δύο βαθμούς. Πρόκειται κυρίως για χώρες, μεταξύ αυτών και η Ελλάδα, όπως θα αναλύσουμε στη συνέχεια, με μεσαίο γεωγραφικό και δημογραφικό μέγεθος. Σε αυτές ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, όπως περιφέρειες, κομητείες, επαρχίες, διοικητικά διαμερίσματα κ.ο.κ.. Φυσικά, απαντώνται και χώρες με έναν ή και τρεις βαθμίδες διακυβέρνησης (Γκέκας & Μήτσου, 2009: 44)

Στη χώρα μας, η τρέχουσα διοικητική διαίρεση όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, προβλέπει δύο βαθμούς ΟΤΑ, τους πρωτοβάθμιους, τους δήμους και τους δευτεροβάθμιους, τις περιφέρειες. Πρόκειται για μία διαίρεση που, παρότι διαχρονικά δεν παρουσιάζει σπουδαίες μεταβολές, προσαρμόζεται και αλλάζει, ως προς την εσωτερική οργάνωση του ελληνικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το εκάστοτε ισχύον νομοθετικό πλαίσιο. Το ελληνικό σύστημα, ειδικότερα, θα το αναλύσουμε διεξοδικά σε επόμενο κεφάλαιο.

### **1.2.3 Οικονομικός αντίκτυπος**

Όπως έχουμε αναφέρει, οι ΟΤΑ χαρακτηρίζονται από δημοσιονομική αυτοτέλεια, σύμφωνα και με τις προβλέψεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, που σημαίνει ότι έχουν το δικό τους προϋπολογισμό και τον διαθέτουν, κατά δική τους πρωτοβουλία, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν υπόκεινται παράλληλα στον έλεγχο του κράτους. Η κατοχύρωση της οικονομικής αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σημαντική, διότι με αυτόν τον τρόπο μπορούν να προσφέρουν στους πολίτες, κατόπιν σχετικής εξουσιοδότησης από το κράτος, τα αγαθά εκείνα, των οποίων η διαχείριση είναι

πιο αποτελεσματική σε τοπικό επίπεδο κι έτσι είναι περισσότερο επωφελή σε συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα.

Κατά συνέπεια, οι τοπικές κοινωνίες επωφελούνται ιδιαίτερα από αυτή την οικονομική δραστηριότητα των ΟΤΑ, καθότι καταφέρνουν να χρησιμοποιήσουν αποτελεσματικά τους πόρους τους. Με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται η τοπική επιχειρηματικότητα και δημιουργούνται οι κατάλληλες συνθήκες για μία βιώσιμη ανάπτυξη, βασισμένη στην αξιοποίηση του φυσικού περιβάλλοντος, την ενεργοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού του τόπου και την ανάδειξη των ιδιαίτερων πολιτισμικών, κοινωνικών και οικονομικών χαρακτηριστικών του (Σαββαΐδου, 2009: 58).

Ο αντίκτυπος αυτός της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας, στην οποία αποβλέπει και στοχεύει η δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντικατοπτρίζεται συχνά και στο νομοθετικό πλαίσιο, ακριβώς λόγω της μεγάλης αξίας της. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, είναι σημαντικό αυτή η δραστηριότητα των ΟΤΑ να βρίσκεται σε αρμονία με το χαρακτήρα τους, ως οργανισμών που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του τοπικού δημόσιου συμφέροντος. Προς τούτο, είναι σημαντικό η κάθε επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ να συνδέεται με συγκεκριμένο τοπικό συμφέρον, με σκοπό την επίτευξη βέλτιστου επιπέδου ζωής για τους πολίτες του τόπου και την προώθηση της αναπτυξιακής διαδικασίας.

Από την ως άνω ανάλυση, γίνεται κατανοητό ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δύναται να συμβάλλει και στην αντιμετώπιση σημαντικών προβλημάτων, οικονομικού χαρακτήρα, της κοινωνίας, όπως είναι για παράδειγμα η ανεργία. Η παρέμβαση αυτή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο οικονομικό γίνεσθαι αποκτά αξία όχι μόνο στο πλαίσιο της αξιοποίησης των τοπικών πόρων για το κοινό καλό αλλά και υπό το πρίσμα της ανακατανομής των πόρων και των εισοδημάτων. Εξάλλου, η μεταβίβαση σχετικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης συμβάλλει στην άμεση αξιοποίηση των σχετικών πόρων, μέσω της παράκαμψης της γραφειοκρατίας που χαρακτηρίζει το κεντρικό διοικητικό σύστημα, ιδίως όσον αφορά σε ζητήματα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος.

#### **1.2.4 Αναγκαιότητα και σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης**

Εκ των ανωτέρω γίνεται εύκολα αντιληπτός ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζει η τοπική αυτοδιοίκηση στην λειτουργία της τοπικής και όχι μόνο κοινωνίας. Παρά τα επιχειρήματα αναφορικά με τον καθαρά διεκπεραιωτικό της ρόλο στη διαχείριση των

υποθέσεων, ο τρόπος επίλυσης των οποίων έχει ήδη αποφασιστεί σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας, δεν μπορούμε να μην αναγνωρίσουμε την ουσιαστική πολιτική και κοινωνική της προέκταση. Ειδικά στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης, αναδεικνύεται η σημασία των κοινωνικών και πολιτικών διεργασιών που αναπτύσσονται στο πεδίο της τοπικής κοινωνίας (Τομαρά- Σιδέρη, 1999:34). Κι αυτό διότι, όπως υποστηρίζεται η τοπική κοινωνία αποτελεί πρώτα απ' όλα κοινότητα βίου και όχι απλά μία οργανωτική μονάδα. Γι' αυτό η ανάπτυξη οικειότητας στη διαχείριση των υποθέσεων, εντός του πλαισίου λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι απαραίτητη.

Υπό αυτό το πρίσμα, ουσιαστικό στοιχείο για τη συγκρότηση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η συμμετοχή των πολιτών στην οργάνωση και δράση της τοπικής κοινωνίας. Ως εκ τούτου, η τοπική αυτοδιοίκηση αναδεικνύεται σε κεντρικό θεσμό της δημοκρατίας και συγκεκριμένα των συμμετοχικών δημοκρατικών διαδικασιών. Κεντρική έννοια στην προσέγγιση αυτή αποτελεί ο κοινωνικός σχηματισμός, ως τρόπος μορφοποίησης της ανθρώπινης κοινωνίας, υπό τη σκοπιά της οικονομίας, της ανάπτυξης κοινωνικών σχέσεων, της εξέλιξης των συναλλαγών και της διαμόρφωσης ιδεολογιών, θεσμών και κανόνων δικαίου και ηθικής. Εξάλλου, υποστηρίζεται ότι η τοπική αυτοδιοίκηση, μεταξύ άλλων, αναφέρεται στην τοπική κοινωνία, που χαρακτηρίζεται από οργανωτική και εξουσιαστική αυτονομία, στο πλαίσιο του κράτους, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην έκφραση της πολιτικής και κοινωνικής βούλησης του τοπικού κοινωνικού σώματος (Κοντογιώργης, 1985: 85).

Ποια είναι τα στοιχεία εκείνα, όμως της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τα οποία αυτή επιτελεί το σημαντικό της ρόλο; Αρχικά, οι διοικούντες τις μονάδες της προέρχονται από την τοπική κοινωνία, άρα βρίσκονται κοντά στους πολίτες, γνωρίζουν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν και μπορούν να τα κοινοποιήσουν και να διεκδικήσουν, μέσω της πολιτικής πίεσης την επίλυσή τους. Με αυτόν τον τρόπο εξάλλου, πραγματοποιείται μία αποσυμφόρηση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής εξουσίας, καθότι η διαχείριση των τοπικών προβλημάτων ανατίθεται αποκλειστικά στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόκειται, επομένως, για έναν θεσμό που συμβάλλει, εν τέλει, στην ορθή λειτουργία όλου του κρατικού μηχανισμού.

Κατά συνέπεια, γίνεται φανερό ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αποτελεί κεντρικό σημείο της τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς εν τούτοις να περιορίζεται σε αυτό. Αντίθετα, μετασχηματίζεται και από διοικητικός γραφειοκρατικός μηχανισμός μετατρέπεται σε δημόσιο χώρο δημιουργικής έκφρασης και δόμησης της τοπικής

κοινωνίας, μέσα από τη συμμετοχική διαβίωση του τοπικού πληθυσμού (Μπαμπούνης, 2008: 18).

### **1.2.5 Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη**

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η τοπική αυτοδιοίκηση διέπεται από ένα σύνολο αρχών λειτουργίας και διακυβέρνησης, που βασίζονται στην αντίληψη περί πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που διαπνέει την ΕΕ, ως θεσμό εν γένει. Πρόκειται για μία αντίληψη που κατοχυρώθηκε θεσμικά με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, με στόχο τη διεύρυνση της εδαφικής συνοχής, υπό το πρίσμα των αρχών της επικουρικότητας, της αμοιβαιότητας και της αναλογικότητας.

Αρχικά, η αρχή της επικουρικότητας, που αποτελεί θεμελιώδη ευρωπαϊκή αρχή διακυβέρνησης, επιβάλλει την υποχρέωση των ΟΤΑ να συνδράμουν στη λειτουργία του Κράτους και την αποσυγκέντρωση της αρμοδιότητας λήψης αποφάσεων σε περισσότερα επίπεδα άσκησης εξουσίας. Από την άλλη, η αρχή της αμοιβαιότητας αφορά στην προώθηση της νομιμότητας και της διασφάλισης της δυνατότητας όλων των οργάνων της διοίκησης να λαμβάνουν αποφάσεις, μέσω της ενίσχυσης από τους εκάστοτε φορείς κάθε επιπέδου διακυβέρνησης.

Αντίστοιχα, η αρχή της θεσμικής ισορροπίας αναφέρεται στη λειτουργία του συνόλου της ΕΕ, καθότι εγγυάται την αυτονομία των περιφερειακών και των αποκεντρωμένων διοικήσεων της Ένωσης, σε επίπεδο πολιτικής, φορολογικής, οικονομικής και νομικής αυτονομίας. Τέλος, μία ακόμα σημαντική αρχή είναι και αυτή της εδαφικής συνεργασίας, που αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, διότι συμβάλλει στη συμμετοχή όλων των κρατικών παραγόντων στην συγκρότηση και λειτουργία τόσο των τοπικών όσο και των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων (Επιτροπή των Περιφερειών, 2012:63-64).

Καταληκτικά, για τις τοπικές αυτοδιοικήσεις της ΕΕ, ύψιστη σημασία έχουν τα ζητήματα περί δημοσιονομικής αποκέντρωσης και φορολογικής αυτονομίας. Τα στοιχεία μεταξύ των χωρών της Ένωσης διαφοροποιούνται σημαντικά. Η σημασία τους, ωστόσο, δεν αμφισβητείται, καθότι αφενός με τη φορολογική αυτονομία, στο πλαίσιο της ευρωζώνης, αυξάνονται οι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης και ταυτόχρονα ενισχύεται η παρουσία των αυτοδιοικητικών οργάνων στην πολιτική και οικονομική ζωή των τοπικών κοινωνιών και αφετέρου η δημοσιονομική αποκέντρωση συμβάλλει στην καταπολέμηση

του ανταγωνισμού μεταξύ των περιφερειακών ενοτήτων, που εντείνονται περισσότερο σε συνθήκες οικονομικής κρίσης (Στεργίου, 2008: 30-31).

Πέραν των ανωτέρω, ειδικά για τη χώρα μας, αξίζει να σημειώσουμε ότι η Ελλάδα έχει κυρώσει το Ν.1850/1989, περί του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, που θεσπίζει την αρχή της τοπικής αυτονομίας, ως βασικής αρχής της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά το περιεχόμενό της, περιγράφεται ως έννοια εντασσόμενη στο δικαίωμα των ΟΤΑ να διαχειρίζονται τις υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα, με δική τους ευθύνη, θέτοντας ως στόχο το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού. Προς τούτο δε, έχει σημασία να τους αναγνωρίζεται πλήρης διακριτική ευχέρεια αναφορικά με τα ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητάς τους (Τσακνή, 2019). Ωστόσο, έχει ενδιαφέρον να μελετήσουμε υπό τη σκοπιά της αρχής της τοπικής αυτονομίας, την περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου, καθότι πρόκειται για μια χώρα που διατηρεί τη ρυθμιστική εξουσία επί των πράξεων των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης, επηρεασμένη από την αρχή «*ultravires*» (Nemec&SdeVries, 2015: 253-255).

Συμπερασματικά, όσον αφορά την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη και την ΕΕ, παρατηρούμε ότι οι συνολικές επιδόσεις των τοπικών κοινοτήτων συμβάλλουν στην κατοχύρωση των ευρωπαϊκών χωρών, σε σχέση με τα επίπεδα ανάπτυξης της τοπικής δημοκρατίας. Αυτό αποτελεί, ουσιαστικά, συνέπεια της θέσπισης και υιοθέτησης των βασικών αρχών λειτουργίας και διακυβέρνησης των τοπικών αυτοδιοικήσεων, όπως τις αναφέραμε ως άνω, σε συνδυασμό με τις τρέχουσες συνθήκες οικονομικής ανάπτυξης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού τόσο σε εγχώριο όσο και σε ευρωπαϊκό πλαίσιο.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>

### 2.1 Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Όπως έχουμε δει μέχρι τώρα, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί βασική πτυχή της Δημόσιας Διοίκησης, ως σημαντικός κοινωνικός, πολιτικός και διοικητικός θεσμός. Στην έννοιά της εντάσσονται αντικειμενικά και εννοιολογικά η νομική διάσταση του εδάφους, ο πληθυσμός και η άσκηση αρμοδιοτήτων, συνδυάζοντας τη συμμετοχή του πολίτη και την ταυτόχρονη παρουσία του κράτους (Ψυχοπαίδης, 1982: 16).

Στο ελληνικό κράτος, η οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίζεται ως συνάρτηση ποικίλων παραγόντων και αποτέλεσμα κοινωνικών και ιστορικών εξελίξεων, από την πρώτη στιγμή σύστασης του ανεξάρτητου κράτους. Πρόκειται δε για έναν θεσμό με μακρά ιστορία στη χώρα μας. Συνοπτικά αξίζει να αναφέρουμε ότι ήδη από την εποχή του Κλεισθένη, η Αθηναϊκή Πολιτεία ήταν χωρισμένη σε εκατό δήμους, ο καθένας με διοικητική περιφέρεια, δική του ονομασία και διοικητικά όργανα.

Το πρώτο θεσμικό πλαίσιο, μετά την Ελληνική Επανάσταση, αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, θεσπίστηκε κατά την Α΄ Εθνοσυνέλευση, αφενός με το νόμο της 12/30 Απριλίου 1822 «περί οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» και αφετέρου με το νόμο της 29 Νοεμβρίου 1822 «περί εκλογής των παραστατών». Ουσιαστικά όμως οι βάσεις για την καθιέρωση του αποκεντρωμένου συστήματος δημόσιας διοίκησης τέθηκαν από τον Ιωάννη Καποδίστρια με την εισαγωγή των Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών. Επρόκειτο και πάλι, εν τούτοις, για ένα σύστημα που προσιδίαζε περισσότερο στο συγκεντρωτισμό της κρατικής εξουσίας και διέφερε ουσιωδώς από αυτό που ξεκίνησε να διαμορφώνεται στη χώρα από την περίοδο της Αντιβασιλείας (Τάτσος, 1988: 15).

### 2.1.1 Θεσμική έκφραση

Για να κατανοήσουμε την έννοια και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης και την πορεία και εξέλιξή της στην ιστορία του ελληνικού κράτους, οφείλουμε να την προσεγγίσουμε υπό το πρίσμα του δημοκρατικού μας πολιτεύματος, κατά τη θεσμική του χροιά. Το πολίτευμα της χώρας είναι η Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και θεμέλιό του η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Η αρχή αυτή σημαίνει, σύμφωνα με το Ελληνικό Σύνταγμα, ότι όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα<sup>3</sup>. Όσον αφορά την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, ορίζεται ότι η νομοθετική εξουσία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η εκτελεστική από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση και η δικαστική από τα δικαστήρια.

Αν παρακολουθήσουμε την οργάνωση του κράτους σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο ιστορικά, παρατηρούμε ότι αυτό ήταν συγκεντρωτικά οργανωμένο, ήτοι τα Υπουργεία και οι κεντρικές υπηρεσίες ενεργούσαν σε εθνικό επίπεδο, οι νομοί σε περιφερειακό, οι δήμοι και οι κοινότητες σε τοπικό επίπεδο. Το ενδιάμεσο επίπεδο, λοιπόν, ήταν οι νομοί, οι οποίοι ωστόσο λειτουργούσαν σε διοικητικό πλαίσιο, τα σχετικά δε όργανα ασκούσαν τις εξουσίες τους εξ ονόματος της κεντρικής κυβέρνησης (Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, 2000:58). Πράγματι, μέχρι το 1994, ο Νομάρχης ήταν ένα μονομελές κρατικό περιφερειακό όργανο γενικής αρμοδιότητας, με ευρύτατες εξουσίες στην περιφέρεια του κάθε νομού, τις οποίες ασκούσε σε συμφωνία με τους νόμους περί διοικητικής αποκέντρωσης. Επίσης, αναλάμβανε σημαντικές αρμοδιότητες αφενός δικές του αφετέρου εξ ονόματος των Υπουργών, κατόπιν σχετικής μεταβίβασης με διάταξη νόμου. Εξαίρεση αποτελούσαν οι αρμοδιότητες του χαρτοφυλακίου ορισμένων Υπουργείων, όπως του Υπουργείου Εξωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Εθνικής Άμυνας, Δικαιοσύνης και Εμπορικής Ναυτιλίας.

Η μορφή αυτή οργάνωσης της περιφερειακής διοίκησης άλλαξε από το 1995, οπότε και οι νομοί άρχισαν να λειτουργούν σαν ΟΤΑ δεύτερου βαθμού, με νομική οντότητα, υπό τη διοίκηση αιρετού Νομάρχη και αιρετού Νομαρχιακού Συμβουλίου, που εκλέγονταν με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια από το λαό της περιφέρειας του κάθε νομού. Το ίδιο ίσχυε και για πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, ήτοι τους δήμους και τις κοινότητες.

---

<sup>3</sup>Άρθρο 1 του Συντάγματος, [www.Hellenic.parliament.gr](http://www.Hellenic.parliament.gr)

Το αποκεντρωτικό αυτό σύστημα, με ορισμένες τροποποιήσεις ισχύει ακόμα και σήμερα στη χώρα μας. Η νομοθετική βάση για την οργάνωση και λειτουργία των δήμων είναι ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (ν. 3463/2006), ο οποίος έχει τροποποιηθεί πολλές φορές από τότε που τέθηκε σε ισχύ. Σε αυτόν περιλαμβάνονται ρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, για τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα των δήμων, στους οποίους μπορούν να μεταβιβαστούν και αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης. Από το 2011 και μετά έχουν πραγματοποιηθεί, κατόπιν σχετικών νομοθετικών προβλέψεων συγχωνεύσεις δήμων. Με τον όρο δήμος στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης νοούνται και οι πόλεις, ήτοι δημοτικές ενότητες που υπό παλαιότερο νομικό πλαίσιο αποτελούσαν διαφορετικούς δήμους ή κοινότητες. Οι πόλεις, υπό αυτήν την έννοια, αντιστοιχούν στην 1<sup>η</sup> βαθμίδα LAU 1 της ΕΕ και αποτελούν σήμερα τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες, ανάλογα με το μέγεθός τους.

Όργανα του δήμου είναι ο Δήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο και η Δημαρχιακή Επιτροπή (Οικονομική Επιτροπή και Επιτροπή για την Ποιότητα Ζωής). Οι Δήμαρχοι εκλέγονται από τους δημότες, ανά πενταετία. Οι δημοτικές ενότητες διαθέτουν επίσης τα Τοπικά Συμβούλια, αποκλειστικά και μόνο με συμβουλευτική αρμοδιότητα, χωρίς δικαίωμα να λαμβάνουν αποφάσεις. Επιπρόσθετα, το 2011 θεσπίστηκε το νομικό πλαίσιο για τις ΠΕΔ και την ΚΕΔΕ<sup>4</sup>.

### 2.1.2 Συνταγματική κατοχύρωση

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης ρυθμίζεται σε συνταγματικό επίπεδο. Η σχετική διάταξη εντάσσεται στο Τρίτο Μέρος του Συντάγματος, το οποίο περιλαμβάνει ρυθμίσεις σχετικά με την «Οργάνωση και τις λειτουργίες της πολιτείας» και πιο συγκεκριμένα στο πρώτο κεφάλαιο με τίτλο «Οργάνωση της Διοίκησης» του έκτου τμήματος «Διοίκηση». Είναι φανερό, λοιπόν, ότι εκκινώντας τη μελέτη, αντιλαμβανόμαστε ότι ο συντακτικός νομοθέτης αντιμετωπίζει την τοπική αυτοδιοίκηση ως μία μορφή διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Ωστόσο, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, το 2001, η συνταγματική της θέση ενισχύεται στο άρθρο 102<sup>5</sup>, καθώς προβλέπονται νέες εγγυήσεις, που κατοχυρώνουν τη θέση του θεσμού απέναντι στην κεντρική εξουσία.

Στην πρώτη παράγραφο κατοχυρώνονται συνταγματικά οι δύο βαθμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς να ρυθμίζεται η μορφή των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων

---

<sup>4</sup>Π.Δ. 75/2011 «Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος» (ΦΕΚ Α', 182/2011), ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

<sup>5</sup>Άρθρο 102 του Συντάγματος, [www.Hellenic.parliament.gr](http://www.Hellenic.parliament.gr)



ΟΤΑ. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να επαφίεται στον κοινό νομοθέτη να προσδιορίσει τη μορφή του κάθε βαθμού, εντός των πλαισίων της σχετικής ευελιξίας, σύμφωνα με τα εκάστοτε δημογραφικά και αναπτυξιακά δεδομένα (Βενιζέλος, 2000:20). Σε αυτό το σημείο έχει αξία να σταθούμε στην ως άνω πρόβλεψη, καθότι με την εν λόγω διάταξη επιβάλλεται στον κοινό νομοθέτη να καθιερώσει δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς να έχει τη διακριτική ευχέρεια να κάνει κάτι άλλο, πρόβλεψη που ανταποκρίνεται πλήρως στις σύγχρονες ανάγκες και συνθήκες. Επιπρόσθετα, με αυτόν τον τρόπο ενισχύεται η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, καθότι επιβάλλει ουσιαστικά στους πολίτες την ενεργό συμμετοχή τους σε περισσότερα επίπεδα της διοικητικής δραστηριότητας.

Επιπλέον, με την πρώτη παράγραφο του άρθρου 102 του Συντάγματος εισάγεται μία σημαντική εγγύηση, όσον αφορά τη λειτουργία των ΟΤΑ: κατοχυρώνεται συνταγματικά τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων υπέρ των ΟΤΑ, διατηρούμενης παράλληλα της δυνατότητας του νομοθέτη να εξειδικεύσει και να κατανείμει τις σχετικές αρμοδιότητες μεταξύ των δύο βαθμών. Όσον αφορά την οριοθέτηση των τοπικών υποθέσεων, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι αυτές προσδιορίζονται αφενός από τις επιλογές της κεντρικής εξουσίας αφετέρου από τις πρωτοβουλίες των τοπικών αρχών (Μακρυδημήτρης, 1992:33).<sup>6</sup>

Μία περαιτέρω εγγύηση στην ίδια διάταξη, συγκεκριμένα στο τελευταίο εδάφιο της πρώτης παραγράφου, αφορά στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να αναθέτει στους ΟΤΑ την άσκηση αμιγώς κρατικών αρμοδιοτήτων, ήτοι αυτών που περιλαμβάνονται στα άρθρα 4 έως 25 του Συντάγματος<sup>7</sup>. Σε κάθε περίπτωση, το Κράτος διατηρεί την εξουσία ελέγχου της νομιμότητας των κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται από αυτούς (Πρακτικά Βουλής, 2001).

Ιδιαίτερα σημαντική είναι, ακόμη, η συνταγματική κατοχύρωση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Αυτό, όπως αναφέραμε ήδη, πρακτικά σημαίνει ότι οι ΟΤΑ έχουν δικά τους όργανα, με την αρμοδιότητα να λαμβάνουν αποφάσεις επί θεμάτων που σχετίζονται με το συγκεκριμένο σκοπό που επιδιώκουν, καθώς επίσης και δικό τους προσωπικό. Επιπλέον, η οικονομική αυτοτέλεια αναφέρεται στη διάθεση εσόδων του Δημοσίου ή κονδυλίων του κρατικού προϋπολογισμού προς τους ΟΤΑ, σύμφωνα με

---

<sup>6</sup>Μία παράθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων γίνεται στις διατάξεις του Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

<sup>7</sup>Πρόκειται για αρμοδιότητες που αφορούν το περιβάλλον, την υγεία, την παιδεία και τον πολεοδομικό σχεδιασμό.

ειδική προς τούτο νομοθεσία, προς επίτευξη του ειδικού τους σκοπού και στην κατάρτιση ξεχωριστού προϋπολογισμού από τους ίδιους τους ΟΤΑ. Σε συνδυασμό δε με την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, το οποίο αποσαφηνίζει τα περί οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ και πώς αυτή διασφαλίζεται, γίνεται σαφές ότι δεν πρόκειται για μία απλή εξαγγελία αλλά προβλέπεται συνταγματικά η διασφάλιση των αναγκαίων πόρων για τη λειτουργία των ΟΤΑ, με μέριμνα του Κράτους.

Ειδικότερα, η παράγραφος αυτή εισάγει ορισμένους κανόνες, αναφορικά με τη δημοσιονομική λειτουργία των ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι κάθε φορά που μεταβιβάζεται σε αυτούς ορισμένη αρμοδιότητα από την κεντρική εξουσία, απαιτείται να μεταφέρονται αντίστοιχα και οι απαιτούμενοι πόροι. Επιπρόσθετα, θεσπίζεται η αρχή της διαφάνειας όσον αφορά τη διαχείριση των οικονομικών των ΟΤΑ, μέσω του προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου των σχετικών δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ακόμη, προβλέπεται η δυνατότητά τους να επιβάλουν τοπικά έσοδα, είτε με τη μορφή ανταποδοτικού τέλους είτε ως τοπική φορολογία, υπό τον όρο να σχετίζονται με τη λειτουργία και την αποστολή τους και να έχει προηγηθεί ρύθμιση με διάταξη νόμου.

Ακολούθως στην παράγραφο 3 του άρθρου 102 του Συντάγματος περιλαμβάνεται ρύθμιση σχετικά τους αναγκαστικούς ή εκούσιους συνδέσμους των ΟΤΑ, τόσο για την άσκηση έργων και την παροχή υπηρεσιών όσο και για την άσκηση αρμοδιοτήτων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πρόβλεψη αυτή έχει ως στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των μορφών οργάνωσης των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να μπορούν να ανταπεξέρχονται στις ανάγκες που προκύπτουν (Χρυσανθάκης, 1998: 20). Επιπλέον, ορίζεται ότι η διοίκηση των συνδέσμων αυτών θα γίνεται από αιρετά όργανα, εξουσιοδοτώντας τον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τα σχετικά ζητήματα.

Σημαντική είναι, τέλος, η διάταξη της παραγράφου 4, που διασφαλίζει την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ, περιορίζοντας τον έλεγχο του κράτους αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας. Μία από τις βασικές επιλογές του συντακτικού νομοθέτη αποτελεί επίσης η πρόβλεψη στην παράγραφο 2, περί καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας των αρχών των Οργανισμών, καθότι πρόκειται για επιλογή που αντικατοπτρίζει τη δημοκρατική συγκρότηση και νομιμοποίηση των οργάνων τους (Μακρυδημήτρης, 1992:42).

Σε γενικές γραμμές, μπορούμε να παρατηρήσουμε από τη διάρθρωση του εν λόγω άρθρου και τις επιλογές του συντακτικού νομοθέτη, ότι παρότι δεν διαθέτει κάποια προωθητική δύναμη, αφήνει στον κοινό νομοθέτη ευρύ περιθώριο ευελιξίας για μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες. Επομένως, η αξία του άρθρου 102 έγκειται όχι τόσο στις

θετικές του ρυθμίσεις όσο στο μη αποκλεισμό της πολιτικής βούλησης να αποδώσει στην τοπική αυτοδιοίκηση ουσιαστικό περιεχόμενο (Ψυχοπαίδης, 1982: 29).

### 2.1.3 Η πρακτική της τοπικής δημοκρατίας

Μέσα από την καθιέρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, η φυσιογνωμία του κράτους άλλαξε υιοθετώντας το αποκεντρωτικό σύστημα. Σύμφωνα με αυτό, η εξουσία ασκείται από αιρετά όργανα, που εκλέγονται απευθείας από το λαό, με μυστική και καθολική ψηφοφορία, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Τα όργανα που εκλέγονται με αυτόν τον τρόπο δεν είναι όργανα του κράτους αλλά των ΟΤΑ, πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων, με δική τους νομική προσωπικότητα. Έτσι, η περιφέρεια αποτελεί μία αυτόνομη ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους, με αρμοδιότητες άσκησης κυβερνητικής πολιτικής επί τοπικών θεμάτων (Loughlinetal, 1999: 103).

Σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος<sup>8</sup>, η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη όσον αφορά τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους του κράτους και ο Πρωθυπουργός έχει την ευθύνη να κατευθύνει τις ενέργειες των δημόσιων υπηρεσιών, προκειμένου αυτές να εφαρμόζουν την κυβερνητική πολιτική, τηρώντας τους νόμους του Κράτους. Ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί σήμερα σε πολιτικό επίπεδο η τοπική αυτοδιοίκηση την εντάσσει στο μηχανισμό του κράτους, αντλώντας νομιμότητα από αυτό. Ταυτόχρονα είναι υποχρεωμένη να εφαρμόζει την πολιτική του, προκειμένου να επιτυγχάνεται κεντρική, συντονισμένη δράση. Παρατηρούμε, λοιπόν, έναν διπλό τρόπο ένταξης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο κοινωνικό γίγνεσθαι, αφενός μέσω της οργανωμένης τοπικής κοινωνίας, αφετέρου μέσω της ευρύτερης κρατικής οργάνωσης. Έχει, εξάλλου, υποστηριχθεί και η άποψη ότι η λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης τοποθετείται στον αντίποδα της συγκεντρωτικής εξουσίας του κράτους (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 41). Υπό αυτό το πρίσμα, μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης επιχειρείται η θεσμική και πρακτική διεύρυνση της δημοκρατίας, μέσα από τη συμμετοχική διαδικασία των πολιτών, οι οποίοι εκλέγουν τους τοπικούς άρχοντες και παράλληλα ασκούν έλεγχο, εκφράζοντας με αυτόν τον τρόπο την πολιτική πίεση για την ικανοποίηση των συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας.

Πράγματι, οι πολίτες έχουν αδιαμφισβήτητο δικαίωμα να συμμετέχουν στα κοινά, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, είτε ασκώντας ενεργά το εκλογικό τους δικαίωμα, στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές, είτε θέτοντας υποψηφιότητα οι ίδιοι σε αυτές,

---

<sup>8</sup>Άρθρο 82 του Συντάγματος, [www.Hellenic.parliament.gr](http://www.Hellenic.parliament.gr)

προκειμένου να εκλεγούν στα αξιώματα της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με τους όρους της σχετικής νομοθεσίας. Συμπεραίνουμε, ως εκ τούτου, ότι από τη μία οι πολίτες και οι κοινωνικές ομάδες συμμετέχουν στη λήψη κοινωνικά έγκυρων αποφάσεων, ενώ παράλληλα η τοπική και περιφερειακή εξουσία οφείλει να λογοδοτεί για τις δραστηριότητές της στο πολιτικό σώμα που την εξέλεξε. Το σύστημα αυτό καλλιεργεί την πολιτική συνείδηση, ιεραρχεί τις ανάγκες και ενθαρρύνει τη συμμετοχή για την επίλυση των τοπικών προβλημάτων (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 42).

Καθότι δε, ιστορικά, η εξέλιξη της τοπικής κοινωνίας στη χώρα μας δεν ήταν ομοιόμορφη, τόσο αναφορικά με την οργάνωσή της όσο και σε σχέση με τη λειτουργία της, η συστηματική ιστορική αναδρομή μπορεί να εμπλουτίσει τη θεωρητική προσέγγιση της πολιτικής επιστήμης. Μέσα από την ιστορική παρακολούθηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούμε να εξάγουμε ασφαλή συμπεράσματα αναφορικά με την αποτελεσματική ή μη σημερινή λειτουργία της και τις προοπτικές περαιτέρω εκσυγχρονισμού της.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>

### 3.1 Ιστορική εξέλιξη κατά τα πρώτα χρόνια του Ελληνικού Κράτους

Σε γενικές γραμμές, προκειμένου να έχουμε μία πλήρη εικόνα της καθιέρωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρας μας, δέον όπως αναφέρουμε ότι η ιστορική διαδρομή των δήμων και κοινοτήτων στην Ελλάδα διακρίνεται σε τέσσερις φάσεις. Αρχικά, κατά την προεπαναστατική περίοδο της οθωμανικής κατοχής, καθώς επίσης και πριν από αυτήν, υπήρχαν μόνο κοινότητες. Το ίδιο συνέβαινε και κατά την επαναστατική περίοδο, με τον «*Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών*» της 30<sup>ης</sup> Απριλίου 1822, ο οποίος προέβλεπε τη διοικητική διαίρεση του υπό σύσταση κράτους σε επαρχίες, αντεπαρχίες και κοινότητες (Μακρυδημήτρης, 2017: 156).

Η δεύτερη φάση τοποθετείται ιστορικά στα πρώτα μετεπαναστατικά χρόνια, ήτοι την περίοδο από το 1832 έως το 1912, κατά την οποία παρατηρούμε την κατάργηση των κοινοτήτων και την καθιέρωση των δήμων. Σε αυτήν την περίοδο εντάσσεται και η περίοδος της Αντιβασιλείας, καθώς επίσης και της βασιλείας του Όθωνα και του Γεωργίου Α'. Στην τρίτη φάση, παρατηρούμε τη συνύπαρξη δήμων και κοινοτήτων, μετά την αναβίωση των τελευταίων με το Νόμο ΔΝΖ' του 1912, επί κυβερνήσεως Ελευθέριου Βενιζέλου. Χρονικά η τρίτη φάση καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος του 20<sup>ου</sup> αιώνα, με βασικό της χαρακτηριστικό τον ουσιαστικό κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.<sup>9</sup>

Η τέταρτη φάση εγκαινιάζεται με το Ν.2539/1997, κατ' εφαρμογή του «*Προγράμματος Καποδίστριας*», περί συγκρότησης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με αυτόν τον νόμο επετεύχθη σημαντικός περιορισμός του αριθμού των κοινοτήτων και αντίστοιχη αύξηση των δήμων (Μακρυδημήτρης, 2017:157 επ.). Σήμερα, ιδίως μετά το Ν. 3852/2010 («*Πρόγραμμα Καλλικράτης*»), θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι διανύουμε μία ξεχωριστή φάση, την πέμπτη, που χαρακτηρίζεται από την ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη σύσταση αποκεντρωμένων διοικήσεων, περιφερειών και δήμων.

Η πρώτη προσπάθεια για τη θεμελίωση ενός συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά τα πρώτα χρόνια της Ελληνικής Επανάστασης έλαβε χώρα περί το 1828. Ο Καποδίστριας, ως πρώτος Κυβερνήτης της Ελλάδας, επιχείρησε τη διοικητική διαίρεση, με στόχο τον απεγκλωβισμό των κοινοτήτων από τον έλεγχο των προεστών, μέσω της καθιέρωσης των

---

<sup>9</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι προς το τέλος της φάσης αυτής, υπήρχαν πάνω από 5.300 Κοινότητες και περίπου 460 Δήμοι, κάποιοι εκ των οποίων απαριθμούσαν λιγότερο από 10.000 κατοίκους.

Κοινοτικών και Επαρχιακών Δημογεροντιών. Το σύστημα του Καποδίστρια απηχούσε τις ευρωπαϊκές και κυρίως γαλλικές αντιλήψεις περί τοπικής διοίκησης και διοικητικής διαίρεσης (Παπαρρηγόπουλος, 1932: 202).

Ειδικότερα, το ψήφισμα I/13 Απριλίου 1828 προέβλεπε τη διαίρεση της Πελοποννήσου σε επτά τμήματα και των νησιών του Αιγαίου σε έξι, με αντίστοιχη πρόβλεψη για τη Στερεά Ελλάδα, ανάλογα με την έκβαση του Αγώνα. Επρόκειτο για ένα σύστημα που καθιέρωνε την κλιμακωτή αυτοδιοίκηση, με τη μορφή των χωριών, των κωμοπόλεων, των πόλεων, των επαρχιών και των τμημάτων. Επικεφαλής των τμημάτων τέθηκαν έκτακτοι Επίτροποι, που αποτελούσαν και τον αντιπρόσωπο της κυβέρνησης, με αρμοδιότητες, μεταξύ άλλων, την ενημέρωση της κυβέρνησης και την εκτέλεση των αποφάσεών της, καθώς επίσης την οργάνωση της υγειονομικής υπηρεσίας και τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης, μέσω του συντονισμού των πολιτικών και πολεμικών αρχών εκάστου τμήματος (Αναστασιάδης, 1993: 122-124). Οι Δημογεροντίες ανέλαβαν το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο επαρχιών, πόλεων κωμοπόλεων και χωριών (Παπαρρηγόπουλος, 1932: 202). Παρότι τόσο οι Επίτροποι όσο και οι Δημογέροντες διορίζονταν από την κρατική διοίκηση, αποτέλεσαν, στην πραγματικότητα, έναν πρόδρομο του δεύτερου βαθμού διοικητικής διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων (Αθανασόπουλος, 2007: 70).

Είναι φανερό ότι το σύστημα του Καποδίστρια ήταν ένα σύστημα τοπικής διοίκησης, που ελεγχόταν από την κεντρική διοίκηση και στην ουσία ταυτιζόταν με αυτή. Ήδη από το 1829 ξεκίνησε μία μεταρρύθμιση του συστήματος αυτού, ώστε να προσομοιάζει περισσότερο σε διοικητική αποκέντρωση παρά σε τοπική αυτοδιοίκηση. Έτσι, η ως άνω διοικητική διάταξη μεταβλήθηκε τον Ιανουάριο του 1830, οπότε και προβλέφθηκε η διαμεσολάβηση προς το κράτος μέσω των επαρχιακών μονάδων, των οποίων επικεφαλής ήταν πολιτικοί διοικητές. Στόχος του Καποδίστρια ήταν η οικοδόμηση μιας συγκεντρωτικής ενιαίας διοίκησης, κατά τα ευρωπαϊκά πολιτικά και πολιτιστικά πρότυπα, με περιορισμένη ανοχή σε τοπικιστικές αντιλήψεις και πρακτικές, εφόσον αυτές τελούσαν υπό την επιβολή του κεντρικού κράτους (Μπαμπούνης, 2007: 46).

### **3.1.1 Εισαγωγή του θεσμού την περίοδο της Αντιβασιλείας**

Η θεσμική θεμελίωση του δημοτικού συστήματος στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκε την περίοδο της Αντιβασιλείας και συγκεκριμένα το Δεκέμβριο του 1833, ειδικότερα δε με το ιδρυτικό διάταγμα της 2/15 Απριλίου 1833 «*περί της διαίρεσης του Βασιλείου και της διοικήσεώς του*». Πρόκειται για έργο του Συμβουλίου της Αντιβασιλείας, που συνόδεψε

τον Όθωνα κατά την κάθοδό του στην Ελλάδα, μετά την αγόρευσή του ως βασιλέα της χώρας, προκειμένου να ασκήσουν τα κυριαρχικά δικαιώματά του μέχρι την ενηλικίωσή του. Η Αντιβασιλεία ήταν μία επιτροπή από Βαυαρούς αξιωματούχους. Πρόεδρός της ήταν ο Άρμανσπεργκ, ως Πρωθυπουργός και Υπουργός Εξωτερικών, ο Μάουρερ ανέλαβε τα θέματα της ελληνικής δικαιοσύνης και ο Χάιντεκ τα ζητήματα αναφορικά με την Εκκλησία και τις Ένοπλες Δυνάμεις. Στόχος της Αντιβασιλείας ήταν ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού κράτους, κατά τα δυτικά πρότυπα, βασισμένου στο τρίπτυχο εθνική ανεξαρτησία, βασιλική απολυταρχία και συγκεντρωτικό σύστημα διακυβέρνησης (Αλιβιζάτος, 2011: 79)

Ένας από τους τομείς με τους οποίους ασχολήθηκε η Αντιβασιλεία ήταν αυτός της διοικητικής ανασυγκρότησης. Με το Β. Δ. της 6/18 Απριλίου 1983, η χώρα διαιρέθηκε σε δέκα νομούς και ο κάθε νομός σε επαρχίες, κατά τα δυτικά πρότυπα, απομακρυνόμενο από το παλιό κοινοτικό σύστημα, με κυριότερες προβλέψεις την αντικατάσταση των κοινοτήτων από τους δήμους και την παροχή δικαιώματος ψήφου στους φορολογούμενους δημότες (Αλιβιζάτος, 2011: 81). Εντός ενός αυστηρά ιεραρχημένου πλαισίου, προϊστάμενοι των νομαρχιών και επαρχιών ήταν διορισμένοι Νομάρχες και Έπαρχοι. Επιπλέον, προβλέφθηκαν τα Συμβούλια, ως νομαρχιακά και επαρχιακά γνωμοδοτικά όργανα.<sup>10</sup>

Οι ρυθμίσεις του ως άνω διατάγματος ολοκληρώθηκαν με το νόμο «περί συστάσεων των Δήμων», του Δεκεμβρίου του ίδιου έτους. Προβλέφθηκε η κατανομή των δήμων σε τρεις τάξεις, ανάλογα με τον πληθυσμό τους, χωρίς αυτό να σημαίνει διαφοροποίηση ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Η βασική καινοτομία του δημοτικού νόμου ήταν η αρχή της δημιουργίας ΟΤΑ, με μεγάλη περιφέρεια, που δημιουργήθηκαν από τη συγχώνευση μικρών αγροτικών και αστικών κοινοτήτων υπό έναν ενιαίο δήμο. Η επιδίωξη της μεταρρύθμισης αυτής ήταν διττή, αφενός η αναδιάρθρωση του εθνικού χώρου και αφετέρου η αστικοποίηση του (Κοτέα, 2014: 71).

Τα όργανα διοίκησης των δήμων ήταν ο Δήμαρχος, οι Πάρεδροι και το Δημοτικό Συμβούλιο. Μία καινοτομία των προβλέψεων ήταν η δυνατότητα εκλογής του Δημοτικού Συμβουλίου στο σύνολό του από τους πολίτες. Αντίθετα, οι Δήμαρχοι και οι Πάρεδροι εκλέγονταν όχι άμεσα από τους δημότες, αλλά από το Δημαιορειακό Συμβούλιο. Πρόθεση αυτής της ρύθμισης ήταν σαφώς η συγκεντρωτική εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξάλλου, η ως άνω μεταρρύθμιση αποτέλεσε το τμήμα μιας γενικότερης νομοθετικής

---

<sup>10</sup> Εν τούτοις, τα σχετικά διατάγματα δεν εκδόθηκαν εγκαίρως.

δραστηριότητας, που άλλαξε τη μορφολογία της δημόσιας διοίκησης, με τη σύσταση Γραμματειών, νομαρχιών, επαρχιών και δήμων, την υπαλληλική στελέχωση, την οργάνωση του στρατού, των δικαστηρίων, ακόμη και της Εκκλησίας, σε μία προσπάθεια απομάκρυνσης από το πρόσφατο παρελθόν της Ελλάδας και επανόδου στις αρχαιοελληνικές δημοκρατικές ρίζες (Μακρυδημήτρης, 2017:165).

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των δήμων, το διάταγμα όριζε ότι αυτοί αναλάμβαναν τις υποχρεώσεις εκείνες που απέρρεαν είτε από τον κοινωνικό τους σκοπό είτε από άλλους ειδικούς λόγους. Ως ΟΤΑ, με νομική προσωπικότητα, επιφορτίστηκαν με εκτεταμένες αρμοδιότητες. Έτσι, ήταν αρμόδιοι για τη διαχείριση των δαπανών σχετικά με την αστυνομία, τη φορολογία, τη μισθοδοσία των δημοτικών υπαλλήλων, τη λειτουργία των δημοτικών σχολείων, τη μέριμνα για τις δημοτικές οδούς και άλλα θέματα τοπικού ενδιαφέροντος (Μπαμπούνης, 2007: 52). Επιχειρώντας να εντοπίσουμε τις βασικές αρχές που δομούσαν το σύστημα που εισήχθη με τα ως άνω διατάγματα, παρατηρούμε ότι διαπνεόταν από έντονο πνεύμα συγκεντρωτισμού, με στόχο τον έλεγχο και την εξισορρόπηση των εξουσιών, σε μία προσπάθεια ομογενοποίησης του εθνικού χώρου (Κοτέα, 2014:68).

Σε γενικές γραμμές παρατηρείται ότι οι ρυθμίσεις που εισήγαγε η Αντιβασιλεία στον τομέα της διοικητικής οργάνωσης, μολοντί απηχούσαν δημοκρατικές αρχές και είχαν ως στόχο την προσαρμογή στα δυτικά πρότυπα, αναδείκνυαν την καχυποψία απέναντι στο παλαιό σύστημα και την προς τούτο εξασφάλιση ενός κεντρικού κρατικού ελέγχου. Εξάλλου η ίδια η Αντιβασιλεία υποστήριζε ότι οι νέοι αυτοί θεσμοί μπορούσαν να ανταποκριθούν καλύτερα στις κοινωνικές ανάγκες και συνθήκες της εποχής (Μακρυδημήτρης 2017: 167). Ειδικότερα, ο λόγος για τον οποίο επελέγη αυτό το σύστημα ήταν, σύμφωνα με τον Μάουρερ, η αντιμετώπιση των αυθαιρεσιών, στις οποίες έδινε χώρο το κοινοτικό σύστημα, μέσω των οποίων διατηρούνταν οι πελατειακές σχέσεις και προωθούνταν η πολιτική επιρροή. Στον αντίποδα αυτής της παράδοσης, το νέο σύστημα βασιζόταν σε μία συγκεντρωτική λογική κρατικής θεμελίωσης.

Με το διάταγμα «περί διοικητικού οργανισμού», που δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 1836, ο διοικητικός χάρτης της Ελλάδας επαναπροσδιορίστηκε. Συγκεκριμένα, η διοικητική διαίρεση σε νομούς και επαρχίες αντικαταστάθηκε από την οργάνωση σε στενότερες διοικητικές περιφέρειες, τις διοικήσεις και τις υπαγόμενες σε αυτές υποδιοικήσεις.



Έχει υποστηριχθεί ότι σκοπός της καθιέρωση του δημοτικού συστήματος, το 1833, ήταν η συγκρότηση ενός λειτουργικού και αποτελεσματικού διοικητικού μηχανισμού, ώστε να είναι δυνατός ο εκσυγχρονισμός των δομών της μετεπαναστατικής κοινωνίας. Υπό αυτό το πρίσμα, το νεοσύστατο Ελληνικό κράτος προσπάθησε να οργανώσει την κεντρική και περιφερειακή διοίκηση, με γνώμονα την εγκαθίδρυση μίας απρόσωπης και ισχυρής κεντρικής εξουσίας, με απώτερο στόχο την ενοποίηση του κατακερματισμένου εθνικού χώρου (Κοτέα, 2014: 67).

### 3.1.2 Συντηρητική πορεία το 19<sup>ο</sup> αιώνα

Καθ' όλη τη διάρκεια του 19<sup>ου</sup> αιώνα παρατηρούμε μία τάση προς το συγκεντρωτισμό. Πέρα από τον παραμερισμό του κοινοτισμού με τα διατάγματα του 1833 και του 1836, φαίνεται ότι τα συμφέροντα κατευθύνονταν από τις επιταγές του μερικού αστικού εκσυγχρονισμού, κατά τα δυτικοευρωπαϊκά πρότυπα. Είναι χαρακτηριστικό ότι το συντηρητικό Σύνταγμα του 1844 κινήθηκε στο ίδιο πλαίσιο. Συγκεκριμένα, διατρέχοντας τις διατάξεις του, παρατηρούμε ότι η μοναδική αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση έχει να κάνει με την εξέλιξη της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης «κατά το μέτρον της ανάγκης» των κατά τόπους δήμων. Παρότι δε στα πρακτικά της Εθνοσυνέλευσης της 7<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου, σημειώθηκε το δικαίωμα των κοινοτήτων να ιδρύουν σχολεία, η σχετική διάταξη, συμπεριελήφθη μόνο αργότερα, στο Σύνταγμα του 1864 (Μπαμπούνης, 2007: 59).

Επιπλέον, μολονότι, ο εκλογικός νόμος για τις γενικές εκλογές μεταβλήθηκε μ' έναν καινοτόμο για την εποχή τρόπο, προβλέποντας άμεση και καθολική ψηφοφορία, δεν συνέβη το ίδιο με τον δημοτικό εκλογικό νόμο, ο οποίος παρέμεινε ο ίδιος μέχρι το 1862. Κι αυτό διότι πρόθεση της κεντρικής εξουσίας ήταν ο έλεγχος των τοπικών κοινωνιών. Εξάλλου, η πολυδιάσπαση των διοικητικών αρμοδιοτήτων και η υπαγωγή σε ελεγκτικό μηχανισμό του κεντρικού κράτους, ενίσχυαν την τάση συγκεντρωτισμού (Μπαμπούνης, 2007: 151).

Ωστόσο το σύστημα των διοικήσεων που είχε καθιερωθεί με το διάταγμα του 1836 δεν απηχούσε το πνεύμα του Συντάγματος και την σε αυτό κατοχύρωση των ελευθεριών. Προς τούτο, το 1845 με το Ν. ΚΕ' επανήλθε το νομαρχιακό σύστημα. Στην ουσία επρόκειτο για μία επανάληψη των ρυθμίσεων του διατάγματος της Αντιβασιλείας, με τη διαφορά ότι προέβλεπε τη σύσταση θέσης Νομοδιευθυντή, για την αντικατάσταση του Νομάρχη, σε περίπτωση απουσίας του από την έδρα. Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι η τοπική νομαρχιακή οργάνωση αποτέλεσε την παράδοση του αυτοδιοικητικού συστήματος στη χώρα. Μελανό

σημείο αποτελεί το γεγονός ότι παρά την κατάρτιση σχετικού νομοσχεδίου για τα Επαρχιακά Συμβούλια περί το 1844, αυτά δεν λειτούργησαν ποτέ.

Πάντως ούτε η ένωση των νησιών του Ιονίου με το Ελληνικό κράτος μετέβαλε την κατάσταση όσον αφορά τη διοικητική οργάνωση της χώρας. Στη ουσία εφαρμόστηκε επ'αυτών ό,τι ίσχυε και στην υπόλοιπη Ελλάδα, σύμφωνα με τις προβλέψεις του βασιλικού διατάγματος του Δεκεμβρίου του 1864 (Μοσχόπουλος, 1997: 101).

Η αστική αλλαγή, που απαιτούσε το νεοσύστατο Ελληνικό κράτος, ξεκίνησε με τον Καταστατικό Χάρτη του 1864. Κατά τις σχετικές συζητήσεις της Βουλής, τέθηκε το ζήτημα της αλλαγής της διοικητικής οργάνωσης του κράτους και της μετάβασης από το συγκεντρωτικό στο αποκεντρωτικό σύστημα. Η αποκέντρωση αποτέλεσε σημείο αντιπαραθέσεων και συζητήσεων και το ζητούμενο για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, για περισσότερο από 100 χρόνια (Μπαμπούνης, 2007: 151).

### **3.1.3 Ο ρόλος του Χαρίλαου Τρικούπη**

Περί τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα, οι φωνές για τη διοικητική οργάνωση του κράτους σε αποκεντρωτική βάση είχαν αρχίσει να πληθαίνουν. Υπέρμαχος της ιδέας αυτής ήταν ο Χαρίλαος Τρικούπης, που υποστήριζε ότι η δημιουργία επάλληλων αυτοδιοικητικών βαθμίδων και όχι η εστίαση αποκλειστικά στο δήμο μπορούσε να αποτελέσει το αντίπαλον δέος του κυβερνητικού συγκεντρωτισμού. Πίστευε ότι η ενίσχυση του νομού, χωρίς να αγνοείται, εν τούτοις, ο δήμος, θα συνέβαλε στη διεύρυνση του εδαφικού χώρου και των περιφερειών (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 62). Ωστόσο, η θεσμική κατοχύρωση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης δεν είχε λάβει ακόμα χώρα, παρά την ανάγκη για ενίσχυση της διοίκησης, προς το σκοπό εξυπηρέτησης των τοπικών υποθέσεων και προώθησης των λαϊκών συμφερόντων.

Το Σύνταγμα του 1864, που διατηρήθηκε σε ισχύ αυτούσιο για σαράντα επτά έτη, αποτέλεσε την αφετηρία για την αστική αλλαγή της χώρας. Προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, τη στιγμή που στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης ίσχυε ακόμα η τμηματική ψηφοφορία. Το σύστημα αυτό ίσχυε πλέον και για τις δημοτικές εκλογές, καθότι θεωρήθηκε ότι είχαν ωριμάσει πλέον οι συνθήκες για την καθιέρωση της δημοτικής αιρετότητας. Μάλιστα, κατά τη συζήτηση της Β' Εθνικής Συνέλευσης, υποστηρίχθηκε ότι η διάταξη αυτή συνέβαλε στην ολοκλήρωση του εκδημοκρατισμού του εκλογικού δικαιώματος (Σωτηρέλης, 2003: 77).

Το κλίμα πολιτικής αστάθειας που επικράτησε μετά την ψήφιση του νέου Συντάγματος, στηλίτευσε ο Χαρίλαος Τρικούπης, με το γνωστό άρθρο του «*Τις πταίει;*», επικεντρωμένος ιδίως στο ζήτημα της νόθευσης των εκλογών. Επί της σύντομης πρώτης πρωθυπουργίας του, το 1875, προσπάθησε να προωθήσει νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Επιδιώξή του ήταν η αναγνώριση του νομού ως αυτοδιοικούμενου νομικού προσώπου και η απονομή αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στην αιρετή Νομαρχιακή Επιτροπή, η εισαγωγή αλλαγών αναφορικά με τον τρόπο έγκρισης των αποφάσεων σε επίπεδο δήμων και η αναγνώριση στις κοινότητες ιδιόμορφης νομικής προσωπικότητας, εντός του πλαισίου του νομικού προσώπου του δήμου (Μπαμπούνης, 2007: 71). Επιθυμούσε να συνδυάσει την επίτευξη ενός βαθμού αποκέντρωσης με τη μεταρρύθμιση της εκλογικής περιφέρειας του νομού, ώστε η ευρύτερη περιφέρεια να έχει εν τέλει διευρυμένες αρμοδιότητες (Τομαρά- Σιδέρη, 1999:63). Συγκεκριμένα κατέθεσε τρία νομοσχέδια, τα οποία όμως δεν ψηφίσθηκαν ποτέ.

Επί κυβέρνησης Τρικούπη, την περίοδο 1881-1895, ψηφίσθηκε ο Ν. ΑΦΝΣ/1887, που οργάνωνε το αυτοδιοικητικό σύστημα σε επάλληλες βαθμίδες, αποτρέποντας έτσι τον κυβερνητικό συγκεντρωτισμό. Επιπλέον, καθιερώθηκε η νομική μορφή του νομού, ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, προβλέφθηκε η σύσταση αιρετών αυτοτελών, εποπτικών και γνωμοδοτικών Νομαρχιακών Συμβουλίων και η λειτουργία αιρετών Νομαρχιακών Επιτροπών. Η διοίκηση των δήμων ανατέθηκε στους Νομάρχες και παράλληλα καταργήθηκαν λοιπά διοικητικά όργανα, όπως οι Έπαρχοι και τα Επαρχιακά Συμβούλια (Φλογαΐτης, 1987: 118-119). Ωστόσο, ο Νομάρχης διοριζόταν από την κεντρική εξουσία, καθιστώντας την τοπική αυτοδιοίκηση, για άλλη μια φορά, όργανο της κυβέρνησης. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων του περιλαμβάνονταν η εποπτεία του συνόλου της κρατικής διοίκησης, της εκπαίδευσης στα δημόσια σχολεία, καθώς επίσης και η εκτέλεση λιμενικών έργων και έργων δημόσιας συγκοινωνίας (Τομαρά- Σιδέρη, 1999:63).

Μέσω του θεσμού των Νομαρχιακών Συμβουλίων επιδιώχθηκε η άμεση εμπλοκή των πολιτών σε ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος. Αυτά ήταν υποχρεωμένα να προτείνουν προς το Νομάρχη και τα αρμόδια Υπουργεία συγκεκριμένα μέτρα, η υιοθέτηση των οποίων θα προωθούσε την ανάπτυξη και κοινωνική ευημερία του νομού. Μία ακόμα πρόβλεψη που επιβεβαιώνει την παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης στις τοπικές υποθέσεις αποτελεί η διάταξη του νόμου σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις επί θεμάτων της περιφέρειας του νομού τελούν υπό την έγκριση του Υπουργού των Εσωτερικών

(Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 65-66). Εξάλλου, ο βασιλιάς διατηρούσε το δικαίωμα να διαλύει το Νομαρχιακό Συμβούλιο, σε περίπτωση διαπίστωσης υπέρβασης καθηκόντων.

Παρά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες της εποχής, τα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης παρέμεναν άλυτα. Κι αυτό διότι το σύστημα δεν είχε καταστεί αποκεντρωμένο, αλλά συνέχιζε έως έναν βαθμό να βρίσκεται υπό τον έλεγχο και την καθοδήγηση των κυβερνητικών πολιτικών και πολιτικών επιλογών. Ο νόμος του 1887, που αποτέλεσε την μετουσίωση του μεταρρυθμιστικού προγράμματος του Τρικούπη, δεν εξασφάλισε την απαραίτητη ανεξαρτησία στην τοπική αυτοδιοίκηση κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, ιδίως σε ό,τι αφορά ζητήματα ελέγχου σκοπιμότητας των σχετικών αποφάσεων, που ουσιαστικά συνέχισε να ασκείται από την κρατική εξουσία. Ήδη η οικονομική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης είχε υποστεί πλήγμα, λόγω της κατάργησης των διαπύλιων τελών<sup>11</sup>.

Γίνεται κατανοητό ότι και με το νόμο του 1887, η τοπική αυτοδιοίκηση συνέχισε να αποτελεί βοηθητικό όργανο της κεντρικής κρατικής εξουσίας. Αν και η σκέψη του νομοθέτη κινήθηκε προς την ενίσχυση της συμμετοχής στο αναπτυξιακό και πολιτικό γίγνεσθαι, παρέμεινε στο επίπεδο της νομικής διακήρυξης (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 70). Ωστόσο, είχε ήδη αναδειχθεί, η ανάγκη για αναδιοργάνωση του αυτοδιοικητικού συστήματος, με ενίσχυση του ρόλου των δήμων, ως προς την αποτροπή των πολιτικών ταραχών και την οριοθέτηση της αυτοδιοικητικής εξουσίας. Ζητούμενο ήταν η άμεση ανάδειξη των Δημάρχων από το λαό και ο περιορισμός της κεντρικής εξουσίας σε ρόλο επόπτη (Μουστάκης, 2000: 59). Μέχρι το τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα, αυτό που χαρακτήριζε το αυτοδιοικητικό σύστημα της χώρας ήταν η αναποφασιστικότητα όσον αφορά την τύχη των Επαρχιακών και Νομαρχιακών Συμβουλίων και η συνεχής επαναχάραξη του χάρτη των ελληνικών νομαρχιών.

### **3.1.4 Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Γαλλία, τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο το 19<sup>ο</sup> αιώνα**

Από τη μελέτη της βιβλιογραφίας γίνεται φανερό ότι η διοικητική οργάνωση του νεοουσταθέντος ελληνικού κράτους περί το 1830 έγινε στη βάση του ναπολεόντειου

---

<sup>11</sup>Πρόκειται για μία μορφή έμμεσων φόρων, που επιβάλλονταν από τις δημοτικές αρχές επί των προϊόντων που εισάγονταν στην περιοχή αρμοδιότητάς τους από άλλες περιοχές της χώρας. Ο θεσμός αυτός είχε πολλούς πολέμιους καθότι περιόριζε το εσωτερικό εμπόριο και συνέβαλε στην αύξηση της τιμής των αγροτικών προϊόντων. Αποτελούσαν, εν τούτοις, σημαντικό έσοδο για τους δήμους, που μπορούσαν με αυτόν τον τρόπο να ενισχύσουν τον προϋπολογισμό τους και να διαχειρίζονται τα οικονομικά τους με σχετική αυτονομία. Η επιβολή τους ανεστάλη και επανήλθε αρκετές φορές, καταργήθηκε δε τελικώς με τον Α.Ν. 843/1948 «Περί καταργήσεως των διαπύλιων τελών».

προτύπου. Το σύστημα αυτό διοίκησης, που διήπε τη Γαλλία μέχρι το τέλος του 19<sup>ου</sup> και τις αρχές του 20<sup>ου</sup>, χαρακτηρίζεται σε γενικές γραμμές από παραδοσιακά συγκεντρωτικές δομές, ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά έναν ρόλο κυρίως πολιτικό και λιγότερο λειτουργικό. Επιπλέον, στο σύστημα αυτό υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, κυριαρχεί ένας συγκεντρωτικός διοικητικός μηχανισμός, παράλληλα με μία από-συγκεντρωμένη διοικητική οργάνωση, σε επίπεδο νομού, με επικεφαλής το Νομόρχη, ως όργανο που εκπροσωπεί την κεντρική εξουσία. Όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων, βασικό κριτήριο στο σύστημα αυτό αποτελεί ο τοπικός χαρακτήρας των υποθέσεων. Διατηρείται, εν τούτοις, η συνεχής εποπτεία του κράτους, καθώς επίσης οι πολιτικές πιέσεις των αιρετών οργάνων από την κεντρική διοίκηση (Γεωργούλης, 1997: 15-16).

Επιπρόσθετα, κεντρικά σημεία στην προσπάθεια οργάνωσης του κράτους, ως αποτέλεσμα της ναπολεόντειας παράδοσης, αποτέλεσαν ο κεντρικός ρόλος του κράτους στη διαδικασία συγκρότησης και ολοκλήρωσης της κοινωνίας, η επιμονή στην τυπικότητα και τη νομιμότητα, καθώς επίσης και η έμφαση στην ομοιομορφία (Peters, 2008:122). Ωστόσο, οι τυπικές αυτές δομές που εισήχθησαν, κατά το πρότυπο της γαλλικής τοπικής αυτοδιοίκησης της ίδιας περιόδου, όπως είδαμε, δεν ακολούθησαν μία ομαλή εξέλιξη, καθότι αδυνατούσαν να προσαρμοστούν σε ένα διαφορετικό κοινωνικό, πολιτικό και πολιτιστικό περιβάλλον (Διαμαντούρος, 2000:23).

Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Γερμανία, όπως τη γνωρίζουμε σήμερα, έχει τις ρίζες τις στο Δημοτικό Κώδικα του 1808 («*Preussische Städteordnu*»), που συντάχθηκε από το Γερμανό πολιτικό και συνταγματολόγο Karl Freiherr vom zum und Stein (Born, 1995: 9). Στόχος των ρυθμίσεων του εν λόγω Κώδικα αποτέλεσε η ένωση όσο το δυνατόν περισσότερων αστικών μερών με το κράτος, ώστε αφενός να περιορισθεί η διαφορά στη σχέση κράτους και δήμου, όπου ο δήμος θεωρούνται υποτελής του κράτους, που ασκούσε την κεντρική εξουσία και αφετέρου να ενισχυθεί η συμμετοχή των πολιτών στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Με την πάροδο του χρόνου, σε συνδυασμό με τις εξελίξεις στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά το 19<sup>ο</sup> αιώνα, καθιερώθηκαν συνταγματικά και στο Γερμανικό κράτος τα δικαιώματα του πολίτη, ιδίως δε το δικαίωμα συμμετοχής ανδρών και γυναικών στις εκλογές. Συγκεκριμένα, το 1819 κατοχυρώθηκε η τοπική αυτοδιοίκηση σε συνταγματικό επίπεδο, σύμφωνα με το κεφάλαιο V του Συντάγματος της Βυρτεμβέργης, ακολούθως δε στα Συντάγματα της Έσσης το 1831 και της Πρωσίας το 1848. Ωστόσο, στο

Σύνταγμα της Γερμανικής αυτοκρατορίας (Kaiserreichs) του 1849 και αργότερα του 1871, παρατηρείται ρυθμιστικό κενό όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και των δήμων. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να υποστηρίζονται διαφορετικές απόψεις, οι οποίες έπρεπε να διευθετηθούν με την παρέμβαση των αρμόδιων δικαστηρίων. Σε σχέση με αυτό, στο Σύνταγμα της Βαϊμάρης, συμπεριελήφθη διάταξη για την εγγύηση του δικαιώματος αυτοδιοίκησης, εντός των ορίων του νομού. Καθότι, όμως, το κράτος αντιμετώπιζε το δικαίωμα της αυτοδιοίκησης ως δικό του οργανωτικό αξίωμα, δεν παρέλειπε να παρεμβαίνει συχνά σε θέματα που εντάσσονταν στο πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά την περίπτωση της Αγγλίας, μέχρι το 1888 αυτή διεπόταν από ένα σύστημα που περιελάμβανε τις κομητείες, τους κομητειακούς και μη κομητειακούς δήμους, ενώ οι ΟΤΑ δημιουργήθηκαν αργότερα, δυνάμει νομοθετικών ρυθμίσεων που συνέχισαν να εφαρμόζονται μέχρι το 1972. Οι μη κομητειακοί δήμοι περιορίζονταν μόνο σε ορισμένες ειδικές αρμοδιότητες, όπως αυτές ορίζονταν από τις κομητείες. Το ίδιο ίσχυε και σε σχέση με τα ενοριακά συμβούλια, τα οποία αν και δεν αποτελούσαν ΟΤΑ, ασκούσαν αρμοδιότητες σε θέματα τοπικού χαρακτήρα των ενοριών. Αντίθετα, οι κομητειακοί δήμοι ήταν ανεξάρτητοι από τις κομητείες και ήταν εξοπλισμένοι με γενικές αρμοδιότητες, αναφορικά με την περιοχή τους (Μπέσιλα- Βήκα, 2010:22).

### **3.2 Ιστορική εξέλιξη κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα**

Οι μεταρρυθμίσεις του 20<sup>ου</sup> αιώνα αναφορικά με τη διοικητική οργάνωση της χώρας κατευθύνθηκαν από την κρατούσα αντίληψη του τότε πολιτικού κόσμου ότι η ανόρθωση και η βελτίωση της δημοτικής διοίκησης αποτελούσε πρωταρχικό μέλημα της κυβέρνησης. Κι αυτό διότι, μόνο στη βάση μίας σταθερής τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν δυνατόν να λάβουν χώρα άλλες μεταρρυθμίσεις του πολιτειακού οικοδομήματος. Στόχος των μεταρρυθμίσεων ήταν η εξάλειψη του τοπικισμού και η αναζωογόνηση των ΟΤΑ (Κοτέα, 2014:127).

Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από δύο ιστορικές αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις. Πρόκειται για το Ν. ΔΝΖ' του 1912, επί κυβέρνησης Ελευθερίου Βενιζέλου, που αναμόρφωσε το μέχρι τότε αυτοδιοικητικό σύστημα της Ελλάδας, αφετέρου από το Ν. 2539/1997, με τον οποίο εφαρμόστηκε το «Σχέδιο Καποδίστριας», στη φιλοσοφία της συνένωσης μικρών δήμων και κοινοτήτων και την εισαγωγή του θεσμού των αποκεντρωμένων διοικήσεων.

### 3.2.1 Από το Νόμο ΓΥΛΔ΄ ΤΟΥ 1909 στο Νόμο ΔΝΖ΄ του 1912

Κατά το τέλος του 19<sup>ου</sup> αιώνα και συγκεκριμένα το 1899, ψηφίσθηκε ο Ν. ΒΧΔ΄ «Περί διοικητικής διαιρέσεως του Κράτους», που προέβλεπε τη διαίρεση της χώρας σε είκοσι έξι νομούς, με την απόσπαση ορισμένων επαρχιών και τη μετεξέλιξή τους σε ανεξάρτητους νομούς. Παράλληλα, ψηφίστηκε και ο Ν. ΒΧΕ΄/1899 «Περί Νομών και της διοικήσεως αυτών». Ήδη, με τα ως άνω νομοθετήματα, οι νομοί καθίσταντο αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που διοικούνταν από το Νομάρχη, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και τη Νομαρχιακή Επιτροπή.

Παρατηρώντας τις ρυθμίσεις των νομοθετημάτων αυτών, διαπιστώνουμε ότι και στην αυγή του 20<sup>ου</sup> αιώνα, προβλεπόταν εξάρτηση των ΟΤΑ από την κεντρική εξουσία, καθώς ο Νομάρχης λειτουργούσε ως όργανο της κεντρικής διοίκησης, ενώ τα Νομαρχιακά Συμβούλια αποτελούσαν συμβουλευτικά όργανα της Κυβέρνησης. Αν και με το Ν. ΒΧΕ΄ επιχειρήθηκε η εφαρμογή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, αυτός δεν εφαρμόστηκε ποτέ, λόγω τη δεινής οικονομικής κατάστασης, στην οποία βρισκόταν η χώρα, την εποχή εκείνη (Καρανικόλα, 2020: 31).

Η θεσμοθέτηση, ωστόσο, της διοικητικής διαίρεσης της Ελλάδας έλαβε χώρα την 16<sup>η</sup> Νοεμβρίου του 1909, υπό την κυβέρνηση του Κυριακούλη Μαυρομιχάλη, καταργώντας άρθρα του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου και προβλέποντας τη διαίρεση της χώρας σε 16 νομούς<sup>12</sup>. Πρόκειται για το Ν. ΓΥΛΔ΄ «Περί διοικητικής διαιρέσεως του Κράτους». Η ανάγκη περιστολής των δημόσιων δαπανών και η απαίτηση για τον ορθολογικότερο καταμερισμό τους ήταν οι λόγοι που επέβαλαν τη μείωση του αριθμού των νομών, επαναφέροντας ουσιαστικά τη διοικητική διαίρεση που ίσχυε πριν το 1899 (Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2016: 100).

Φυσικά, δεν μπορούμε να προσεγγίσουμε το αυτοδιοικητικό σύστημα της εποχής αποκόποντάς το από τη χρονική συγκυρία. Μετά το κίνημα στο Γουδί και την άφιξη του Ελευθέριου Βενιζέλου στην Ελλάδα, η χώρα απέκτησε, υπό πρωθυπουργίας του, το 1911 νέο Σύνταγμα, το οποίο αναθεώρησε διατάξεις του Συντάγματος του 1864, στη βάση του θεσμικού εκσυγχρονισμού. Μεταξύ των διατάξεών του, συμπεριλήφθηκε πρόβλεψη περί καθολικής ψηφοφορίας για τις δημοτικές εκλογές. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην εν λόγω διάταξη δεν γινόταν αναφορά σε αμεσότητα και μυστικότητα της ψήφου, όπως συνέβαινε

---

<sup>12</sup> Βλ. Πίνακα 1 Παραρτήματος Β΄.

στην προηγούμενη συνταγματική πρόβλεψη, αναθέτοντας στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει το ζήτημα, ακόμα και υπό τη μορφή κατάργησης της σχετικής πρόβλεψης.<sup>13</sup>

Ο Ελ. Βενιζέλος, μεταφέροντας στη χώρα τις γνώσεις του επί της βρετανικής αυτοδιοίκησης, έθεσε ως προτεραιότητα της κυβέρνησής του την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Προσανατολίστηκε στο παλαιό κοινοτικό σύστημα, θεωρώντας ότι με αυτόν τον τρόπο μπορούσε να επιτύχει την εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης, καθότι οι κοινότητες αποτελούσαν, κατά την άποψή του «τη βάση της αληθούς αυτοδιοικήσεως»<sup>14</sup>. Όραμά του ήταν η ευρεία συμμετοχή του λαού στα κοινά, μέσα από την ανάπτυξη τοπικής, κοινωνικής και πολιτικής ζωής (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 75).

Ο Ν. ΔΝΖ'/1912 αποτέλεσε σταθμό στην εξέλιξη και εδραίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και αποτέλεσε τη βάση όλων των επόμενων νομοθετημάτων στον τομέα αυτό. Με το νόμο του 1912 «Περί συστάσεως των Δήμων και Κοινοτήτων» αναμορφώθηκε το αυτοδιοικητικό σύστημα της χώρας, καθότι καθιέρωσε σύστημα με δύο διαφορετικούς ΟΤΑ, τους δήμους και τις κοινότητες (Κοτέα, 2014: 127). Η τοπική αυτοδιοίκηση, βάσει του Νόμου του 1912 συγκροτούνταν από μονάδες σε επίπεδο δήμου και από μονάδες σε επίπεδο κοινότητας, καθιστώντας τις κοινότητες πυρήνα της τοπικής αυτοδιοίκησης (Καρανικόλα, 2020:33). Ως δήμοι θεωρούνταν οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, ενώ κοινότητες αποτελούσαν οι νόμιμοι συνοικισμοί με περισσότερους από 300 κατοίκους, εφόσον διέθεταν σχολείο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης (Μπαμπούνης, 2007:85).

Όπως προκύπτει και από την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, η επάνοδος των κοινοτήτων θα σηματοδοτούσε την απελευθέρωση των συνοικισμών και των χωριών από τη σχέση υποτέλειας με τις δημοτικές αρχές. Ως στόχος, δηλαδή, τέθηκε η καταπολέμηση των ανισοτήτων, που είχαν δημιουργηθεί από τις αποφάσεις των δημοτικών αρχών, που ευνοούσαν κατά βάση το κέντρο και όχι τους μικρότερους συνοικισμούς της περιφέρειάς τους. Για την επιλογή δε των σχετικών προβλέψεων λήφθηκαν υπόψη στατιστικά και αριθμητικά στοιχεία, από την τελευταία απογραφή του πληθυσμού, το 1907, από τα οποία φαινόταν η κατανομή του πληθυσμού στους δήμους, καθώς επίσης και η αναλογία των κατοίκων των πρωτευουσών σε σχέση με το συνολικό αριθμό των δημοτών τους (Κοτέα, 2014: 127-128).

---

<sup>13</sup> Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 105 του Συντάγματος «η εκλογή των δημοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας».

<sup>14</sup> Από ομιλίες του Ελ. Βενιζέλου, περί το 1910, στην Αθήνα και τη Λάρισα (Μπαμπούνης, 2007: 84).



Ο νόμος έδινε επιπλέον το δικαίωμα σε συνοικισμούς που είχαν λιγότερους κατοίκους, διέθεταν, ωστόσο, δημοτικό σχολείο, να συγχωνευθούν με όμορη κοινότητα, ώστε να μπορούν να επιδιώξουν με άμεσο τρόπο την εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων και αναγκών. Μοναδική προϋπόθεση ήταν η σύμφωνη γνώμη του 50% των εκλογέων κατοίκων τους και η αναγνώριση της νέας κοινότητας από τον Υπουργό Εσωτερικών (Μπαμπούνης, 2007: 85). Σε κάθε περίπτωση, προβλεπόταν ότι δύο ή περισσότερες όμορες κοινότητες, εντός της περιφέρειας του ίδιου νομού, μπορούσαν να ιδρύσουν ένα ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο, τον κοινοτικό σύνδεσμο, με απόφαση του Κοινοτικού Συμβουλίου. Προκύπτει, λοιπόν, ότι τα κριτήρια για τη συνένωση των κοινοτήτων ήταν ιδιαίτερα ελαστικά, με αποτέλεσμα η όλη διαδικασία, εν τέλει, να ανάγεται στην πολιτική βούληση των κρατικών αρχών, διατηρώντας έτσι τον έλεγχο επί των δραστηριοτήτων των οργάνων τοπικής αυτοδιοίκησης (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 79-80). Δήμοι θεωρούνταν οι νομαρχιακές πρωτεύουσες, καθώς επίσης και οι πόλεις, με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους (Καρανικόλα, 2020: 96).

Στη βάση της ως άνω διάκρισης στηρίχθηκε και η θέσπιση δύο διαφορετικών συστημάτων ανάδειξης των κοινοτικών και δημοτικών οργάνων<sup>15</sup>. Το Κοινοτικό Συμβούλιο, που ήταν αποκλειστικά αρμόδιο για όλα τα ζητήματα σχετικά με την κοινότητα, εκλεγόταν με άμεση και καθολική ψηφοφορία, κάθε τέσσερα χρόνια. Ο αριθμός των μελών του τελούσε σε αναλογία με τον πληθυσμό της κοινότητας, που καλούνταν να εκπροσωπήσει. Ο Πρόεδρος του εκλεγόταν έμμεσα από αυτό και όχι άμεσα από τους κατοίκους της κοινότητας και δεν αποτελούσε ο ίδιος όργανο της κοινότητας. Ως Πρόεδρος δε είχε απλώς το ρόλο του εκτελεστικού οργάνου των αποφάσεων του Κοινοτικού Συμβουλίου. Με τον τρόπο αυτό το σύνολο της εξουσίας και της διοίκησης της κοινότητας ανατίθετο σε ένα συλλογικό όργανο, ενώ παράλληλα αποδυναμώθηκε η εξουσία του Δημάρχου τόσο έναντι του Συμβουλίου όσο και έναντι της τοπικής κοινωνίας (Κοτέα, 2014: 141-142).

Όσον αφορά τους δήμους, διατηρήθηκε τόσο το αξίωμα του Δημάρχου<sup>16</sup> όσο και ο άμεσος τρόπος εκλογής του. Ως αντιστάθμισμα, ωστόσο, με στόχο τον περιορισμό της εξουσίας του, προβλέφθηκε η αύξηση του αριθμού των Δημοτικών Συμβούλων και η

---

<sup>15</sup> Όργανο της Κοινότητας ήταν το Κοινοτικό Συμβούλιο, με τον Πρόεδρο του Κοινοτικού Συμβουλίου ως επικεφαλής. Όργανα του δήμου ορίστηκαν ο Δήμαρχος, οι Δημοτικοί Πάρεδροι, το Δημοτικό Συμβούλιο και η Δημορχιακή Επιτροπή (Καρανικόλα, 2020: 97 επ. ).

<sup>16</sup> Αξίζει να αναφερθεί ότι ο Δήμαρχος δεν αμειβόταν για τις υπηρεσίες του προς το δήμο. Συμμετείχε στις συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου, χωρίς δικαίωμα ψήφου και εκπροσωπούσε το δήμο στο Δικαστήριο (Ανδρονόπουλος & Μαθιουδάκης, 2016: 129).

εισαγωγή ενός νέου διοικητικού οργάνου, της Δημαρχιακής Επιτροπής. Επρόκειτο, επί της ουσίας, για ένα ενδιάμεσο όργανο μεταξύ του Δημοτικού Συμβουλίου και του Δημάρχου, που λειτουργούσε τόσο ως βουλευόμενο όσο και ως εκτελεστικό όργανο της δημόσιας διοίκησης. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα, ακόμα και στο επίπεδο των δήμων, η εκτελεστική εξουσία, να είναι πλέον συλλογική (Τομαρά- Σιδέρη, 1998: 73-74). Για το Δημοτικό Συμβούλιο ίσχυε επίσης η εκλογή με άμεση, μυστική, καθολική ψηφοφορία, με τη χρήση ψηφοδελτίων, για τετραετή θητεία<sup>17</sup> (Καρανικόλα, 2020: 101).

Μία ακόμα μεταρρύθμιση που εισήγαγε ο Νόμος του 1912 ήταν η κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι της κεντρικής εξουσίας. Αυτό επετεύχθη μέσω της πρόβλεψης περί διοικητικής αυτοτέλειας των κοινοτήτων, καθότι όλες οι αποφάσεις του Κοινοτικού Συμβουλίου, που αφορούσαν στη διαχείριση των υποθέσεων τοπικού ενδιαφέροντος, απαλλάσσονταν από τον έλεγχο της κυβέρνησης. Στους δήμους, εν τούτοις, συνέχισε να εφαρμόζεται το σύστημα της στενής κρατικής εποπτείας, ώστε να είναι δυνατός ο έλεγχος διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, καθότι διατηρήθηκε η διάταξη που προέβλεπε την έγκριση των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου από τον Υπουργό Εσωτερικών ή τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό. Επιπλέον, για πρώτη φορά κατοχυρώθηκε η ακίνητη περιουσία των δήμων και κοινοτήτων (Καρανικόλα, 2020: 104).

Ο νόμος δημοσιεύθηκε στις 14 Φεβρουαρίου 1912 και τέθηκε σε ισχύ σταδιακά έως το 1914. Παρά τα θετικά του στοιχεία, αντιμετώπισε προβλήματα ως προς την εφαρμογή του. Κι αυτό διότι ο κατακερματισμός του αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας είχε σαν αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένας πολύ μεγάλος αριθμός κοινοτήτων, οι οποίες δυσκολεύονταν να διαχειριστούν την οικονομική τους αυτοδυναμία, πολύ περισσότερο δε να απορροφήσουν τους οικονομικούς πόρους.

Αν και οι όροι της κρατικής εποπτείας είχαν βελτιωθεί, σε σύγκριση με το προγενέστερο καθεστώς, παρατηρήθηκε ότι η ενεργητικότητα και η τοπική δράση πολλών εκ των κοινοτήτων ήταν πολύ μικρή έως ανύπαρκτη, γεγονός που ίσως εξηγείται από τη μικρή έκταση πολλών εξ αυτών.<sup>18</sup> Χαρακτηριστική είναι η διττή ιδιότητα του Δημάρχου,

---

<sup>17</sup> Το Δημοτικό Συμβούλιο ήταν αρμόδιο να διοικεί το δήμο και να λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με τον οικονομικό προϋπολογισμό του δήμου, τη μίσθωση, πώληση και αγορά ακίνητης περιουσίας. Αρμοδιότητα της Δημαρχιακής Επιτροπής αποτελούσε η εποπτεία του τρόπου λειτουργίας των διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών του δήμου, καθώς επίσης ο έλεγχος της εκτέλεσης του προϋπολογισμού του (Καρανικόλα, 2020: 103).

<sup>18</sup> Συγκεκριμένα, παρατηρήθηκε αύξηση των τοπικών αυτοδιοικητικών οργανισμών της τάξης του 1.360%, σε σχέση με το 1890. Από τους 6000 οργανισμούς, μόλις των 33,5% εμφάνιζε επαρκή δραστηριότητα.

αφενός ως τοπικού άρχοντα, αφετέρου ως εκπροσώπου της κεντρικής εξουσίας, καθώς επίσης και η αρμοδιότητά του να ελέγχει και να εποπτεύει το Νομάρχη, σχετικά με τις ενέργειες των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Διαφαίνεται, ως εκ τούτου, ότι η αναβίωση των κοινοτήτων ως αντιστάθμισμα στον κρατικό συγκεντρωτισμό, δεν επέφερε τα σκοπούμενα αποτελέσματα, παρά την επανειλημμένη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 79).

### **3.2.2 Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο Διάταγμα του 1923**

Η Ελλάδα με τη συμμετοχή της στους Βαλκανικούς Πολέμους, την περίοδο 1912-1913, πέτυχε τον υπερδιπλασιασμό της έκτασης και του πληθυσμού της. Οι περιοχές που προσαρτήθηκαν αποτέλεσαν τις λεγόμενες Νέες Χώρες (Βακαλόπουλος, 2005: 346-348). Ο Ν. ΔΡΛΔ'/1913 «Περί διοικήσεως των στρατιωτικών κατεχόμενων χωρών», ρύθμισε το σύστημα της διοίκησης των Νέων Χωρών, προβλέποντας την εγκατάσταση Γενικών Διοικητών με ευρύτατες αρμοδιότητες, ακόμα και δικαίωμα έκδοσης νομοθετικών πράξεων. (Κοτέα, 2014:191). Στην ουσία, οι Γενικές Διοικήσεις ήταν διοικητικές περιφέρειες, ευρύτερες από τις νομαρχίες<sup>19</sup> (Καρανικόλα, 2020: 34). Οι Γενικοί Διοικητές ήταν ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι, με το βαθμό του Υπουργού ή Υφυπουργού και συμμετείχαν στο Υπουργικό Συμβούλιο. Ο λόγος που επελέγη αυτό το σύστημα πολιτικής διοίκησης των νέων εδαφών ήταν η ομαλοποίηση της διοικητικής οργάνωσης περιοχών που είχαν καταληφθεί από τον ελληνικό στρατό, καθώς επίσης και ο μη περισπασμός του τελευταίου από το βασικό του έργο.

Πρόθεση της κυβέρνησης Βενιζέλου ήταν η κατάργηση των Γενικών Διοικήσεων, όπως και συνέβη το 1914<sup>20</sup>. Διατηρήθηκαν μόνο αυτές της Μακεδονίας και της Κρήτης. Την επόμενη χρονιά με δύο βασιλικά διατάγματα που εκδόθηκαν επί κυβερνήσεως Δημητρίου Γούναρη, καταργήθηκαν όλες ανεξαιρέτως οι Γενικές Διοικήσεις. Οι Νέες Χώρες διαιρέθηκαν σε Νομαρχίες και Υποδιοικήσεις. Τις επανάφερε δε το 1918 ο Βενιζέλος, προβαίνοντας στην πιο λεπτομερή νομοθετική ρύθμιση του τρόπου λειτουργίας τους, με το Νόμο της 5<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1918. Οι αρμοδιότητες των Γενικών Διοικητών διευρύνθηκαν ακόμη περισσότερο με το Ν. 1696/1919.<sup>21</sup> Τελικά, το 1922 καταργήθηκε το

---

<sup>19</sup> Γενική Διοίκηση Μακεδονίας, Γενική Διοίκηση Ηπείρου, Γενική Διοίκηση Κρήτης και Γενική Διοίκηση Νησιών Αιγαίου. Η Σάμος παρέμεινε ως ηγεμονία με προσωρινή κυβέρνηση και μόλις τον Ιούλιο του 1914 δημιουργήθηκε η Γενική Διοίκηση Σάμου

<sup>20</sup> Με την έκδοση του Ν. 524/1914 «Περί διοικητικής διαιρέσεως και διοικήσεως των Νέων Χωρών».

<sup>21</sup> Μέχρι τότε, ο Γενικός Διοικητής ήταν επικεφαλής των τοπικών διοικητικών και αστυνομικών αρχών, είχε το δικαίωμα να επιβάλλει πειθαρχικές ποινές σε διοικητικούς υπαλλήλους, να διορίζει έκτακτο διοικητικό

μεγαλύτερο μέρος των Γενικών Διοικήσεων και παρέμειναν μόνο αυτές της Θεσσαλονίκης, της Ηπείρου και της Θράκης (Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2016: 106 επ.).

Η περίοδος μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους, ως αρχή του Ελληνικού Μεσοπολέμου, ανέδειξε ένα νομοθετικό καθεστώς με ιδιαίτερο ενδιαφέρον, που καθιέρωνε μία μορφή αυτοδιοίκησης των νομών. Πρόκειται για το νομοθετικό διάταγμα της 9<sup>ης</sup>/10<sup>ης</sup> Μαΐου 1923 «Περί διοικήσεως των νομών», το οποίο, μεταξύ άλλων, προέβλεπε την καθιέρωση τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού.<sup>22</sup> Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του, ο νομός αποτελεί αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο και όχι υπηρεσία της κεντρικής διοίκησης, με αποστολή τη διαχείριση των υποθέσεων της περιφέρειας που του ανατίθενται με νομοθετική διάταξη (Κοτέα, 2014: 92).

Σύμφωνα με τις προβλέψεις του διατάγματος, οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης επικεντρώνονται στη συγκοινωνία της περιφέρειάς τους, όσον αφορά το οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο, στην τηλεφωνία, καθώς επίσης και στη μέριμνα για την δημόσια υγεία<sup>23</sup>, στο πλαίσιο της περιοχής τους. Επιπλέον, ήταν αρμόδια για ζητήματα κοινωνικής πρόνοιας, για την εκπαίδευση, τη γεωργία και την κτηνοτροφία και έφερε την ευθύνη για τον τρόπο λειτουργίας της τοπικής αστυνομίας και των λοιπών δημόσιων υπηρεσιών (Χλέπας, 1999: 107).

Όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ορίστηκαν ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και η Νομαρχιακή Επιτροπή. Τα Νομαρχιακά Συμβούλια, ως τα σημαντικότερα όργανα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, εκλέγονταν κάθε τέσσερα χρόνια και συγκεκριμένα την περίοδο ανάδειξης των Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχόντων. Ο αριθμός των μελών του Νομαρχιακού Συμβουλίου καθοριζόταν από τον πληθυσμό της εκλογικής περιφέρειας, η οποία ταυτιζόταν με την επαρχία για όσες περιφέρειες υπήρχαν στο ελληνικό κράτος πριν τους Βαλκανικούς Πολέμους, για δε τις Νέες Χώρες, με την Υποδιοίκηση. Οι σύνοδοι του Νομαρχιακού Συμβουλίου που γίνονταν κάθε χρόνο, μπορούσαν να λάβουν χώρα είτε στην πρωτεύουσα του νομού είτε στην έδρα άλλης επαρχίας, γεγονός που αναδεικνυε τη σημασία του συνόλου των επαρχιών, ακόμα

---

προσωπικό και να αποφασίζει για τη μετάθεση αυτών. Επιπλέον, προηγούνταν των πολιτικών, ναυτικών και στρατιωτικών αρχών (Καρανικόλα, 2020: 35).

<sup>22</sup> Ιδίως μετά τις τροποποιήσεις και συμπληρώσεις με τους νόμους 3117 και 3154 του 1923 και του νόμου 4249/1929 (Μπέσιλα- Βήκα, 1994: 125).

<sup>23</sup> Η μέριμνα για τη δημόσια υγεία πραγματοποιούνταν με τη λήψη μέτρων που σκοπό είχαν την καταπολέμηση ασθενειών, τη συντήρηση των βρεφοκομείων, των νοσοκομείων και των γηροκομείων (Μαθιουδάκης- Ανδρονόπουλος, 2016: 157-158).

και των πιο μικρών σε έκταση ή πληθυσμό, για την ορθή λειτουργία της αυτοδιοίκησης (Καρανικόλα, 2020: 67).

Βάσει του Νομοθετικού Διατάγματος, αποστολή του Νομάρχη ήταν η εφαρμογή των αποφάσεων του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Αν και διοριζόταν από το κράτος, ο ρόλος του ήταν διττός, ήτοι αποτελούσε ταυτόχρονα φορέα της κεντρικής εξουσίας και όργανο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Η εξουσία του Νομάρχη προσιδίαζε σε αυτήν του Δημάρχου του νόμου του 1912. Επρόκειτο, επί της ουσίας, για εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων των άλλων δύο συλλογικών οργάνων. Στερούνταν εν τούτοις της δυνατότητας να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ή το σκοπό των πράξεων που εκδίδονταν σε αυτό το πλαίσιο (Βελώνιας, 1993: 35).

Μία σημαντική ρύθμιση, που φανερώνει το πνεύμα της νομοθετικής αυτής προσπάθειας, προέβλεπε τη δυνατότητα συμμετοχής μόνο με γνώμη στις συνεδριάσεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου, του Υπουργού Εσωτερικών, καθώς επίσης και του Νομάρχη και του Γενικού Διοικητή. Η Νομαρχιακή Επιτροπή, με έξι ή δώδεκα μέλη, εκλεγόταν από το Νομαρχιακό Συμβούλιο και κατ' εξουσιοδότησή του ήταν αρμόδια να προετοιμάζει τα θέματα που θα εισάγονταν για συζήτηση σε αυτό, καθώς επίσης και να ελέγχει την εκτέλεση των αποφάσεών του<sup>24</sup> (Κοτέα, 2014: 93).

Είναι φανερό, λοιπόν, ότι το εν λόγω νομοθέτημα επιχείρησε να περιορίσει τον κρατικό παρεμβατισμό, επιδιώκοντας την ευρύτερη δυνατή διοικητική αυτοτέλεια. Ωστόσο, επί της ουσίας δεν εφαρμόστηκε ποτέ, καθότι δεν εκδόθηκε το εκτελεστικό του διάταγμα (Φλογαΐτης, 1987: 134). Η Μικρασιατική Καταστροφή το 1922, που προκάλεσε ένα πρωτόγνωρο κύμα μετανάστευσης προς την Ελλάδα, η πολιτική αστάθεια της περιόδου του Μεσοπολέμου και η εκδήλωση στρατιωτικών πραξικοπημάτων εμπόδισαν τη θέση σε ισχύ ενός νόμου που θα πραγμάτωνε στη χώρα την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Διατυπώθηκαν και απόψεις, ωστόσο, ότι η εν λόγω νομοθετική πρωτοβουλία ήταν εξαιρετικά καινοτόμα για την εποχή της, με αποτέλεσμα να εκφράζονται αμφιβολίες για το κατά πόσο θα μπορούσε να εφαρμοστεί στην πράξη στην Ελλάδα της εποχής εκείνης (Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2016: 109).

---

<sup>24</sup> Πέρα από την αρμοδιότητά της επί ζητημάτων διοίκησης της Νομαρχίας, η Νομαρχιακή Επιτροπή ήταν επιφορτισμένη με διοικητικές και οικονομικές αρμοδιότητες, όπως η μίσθωση και εκποίηση της ακίνητης περιουσίας της νομαρχίας, ο διορισμός και η απόλυση του προσωπικού της, η παροχή σύνταξης στο υπαλληλικό προσωπικό που αφυπηρετεί, καθώς επίσης και η λήψη αποφάσεων αναφορικά με την περίθαλψη απόρων και αναξιοπαθούντων κατοίκων του νομού (Καρανικόλα, 2020: 69-70).

### 3.2.3 Τα Συντάγματα του 1925 και του 1927 και η πορεία του θεσμού

Οι μεταρρυθμίσεις του νόμου του 1912, μολονότι εξομάλυναν κάποια προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν έλυσαν το σύνολο αυτών. Κι αυτό διότι, όπως αναφέραμε ήδη, ο κατακερματισμός του αυτοδιοικητικού χάρτη σε επίπεδο πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, παρά την εκ πρώτης όψεως αποδοτική λειτουργία των κοινοτικών οντοτήτων, αποτελούσε τροχοπέδη για την απορρόφηση των οικονομικών πόρων και την αξιοποίηση των κινήτρων τοπικής δράσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο Αλ. Παπαναστασίου, στις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησής του, ανέφερε ότι για να εφαρμοστεί στην πράξη το δημοκρατικό πνεύμα στο σύνολο του δημόσιου βίου απαιτείται η άμεση σύσταση των νομών ως οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Μόνο έτσι θα ήταν δυνατή η χειραφέτηση του κοινοτικού οργανισμού και η απελευθέρωσή του από τους περιορισμούς εκείνους, που εμποδίζουν την ελεύθερη λειτουργία του (Μπαμπούνης, 2007: 157).

Μετά από μία περίοδο πολιτικών αναταράξεων στη χώρα, που χαρακτηρίστηκε από την κήρυξη έκπτωτης της Δυναστείας των Γλύξμπουργκ, την επικράτηση του στρατιωτικού κινήματος του Θ. Πάγκαλου και τη διάλυση από αυτόν της Συντακτικής Συνέλευσης με την ταυτόχρονη επιβολή δικτατορίας, υπό την προεδρία του Παπαναστασίου, η κοινοβουλευτική επιτροπή ολοκλήρωσε την εκπόνηση σχεδίου Συντάγματος, το 1925. Εξάλλου, τα αποτελέσματα των δημοτικών εκλογών του 1925 έδειξαν την έντονη αποδοκιμασία του εκλογικού σώματος απέναντι στη δικτατορία του Θ. Πάγκαλου.

Χαρακτηριστικό του σχεδίου Συντάγματος του 1925 ήταν η θέσπιση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, σε συμπλήρωση του έργου του Συντάγματος του 1864 που είχε κατοχυρώσει τον πρώτο βαθμό. Ειδικότερα, στη σχετική διάταξη (άρθρο 104) απαλείφθηκε η επιφύλαξη του νόμου, που υπήρχε σε προηγούμενη συνταγματική ρύθμιση, προκειμένου αυτή να διασφαλιστεί σε σχέση με τη νομοθετική εξουσία, ως κατοχυρωμένος θεσμός δημοσίου δικαίου (Μπεσίλα- Βήκα, 1994:80).

Η συνταγματική κατοχύρωση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε με προοπτική θέσπισης και τρίτου βαθμού, με την έννοια ότι δεν απέκλειε τη δυνατότητα θέσπισης και ανώτερης βαθμίδας. Θεωρούνταν ότι έτσι το κράτος θα μπορούσε να καταστεί πιο προσιτό στους πολίτες και να διασφαλιστεί η ταχεία και αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και η ικανοποίηση των αναγκών της τοπικής κοινωνίας. Με αυτόν τον τρόπο, εξάλλου, ήταν δυνατόν να επιτευχθεί ένας βαθμός αποκέντρωσης στην επίλυση των προβλημάτων και να περιοριστεί η ανάμειξη των

βουλευτών στη διοίκηση, εμποδίζοντας την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων και προσωπικού κομματισμού (Μπαμπούνης, 2007: 100).

Μάλιστα, στο εν λόγω σχέδιο Συντάγματος η αποκεντρωτική οργάνωση του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης διακηρυσσόταν ρητά στο άρθρο 105. Στόχος, σύμφωνα με την ίδια διάταξη, ήταν η ταχύτερη επίλυση των τοπικών προβλημάτων, στη βάση άμεσης αντίληψης των σχετικών τοπικών συνθηκών. Επιπλέον, οριζόταν ότι *«αι κεντρικάί υπηρεσίαι πρέπει να έχουν μόνον την γενικήν διεύθυνσιν και εποπτείαν»*. Το Σύνταγμα αυτό, χωρίς τις αυθαίρετες τροποποιήσεις, τις οποίες υπέστη επί Πάγκαλου, ίσχυσε με ειδικό διάταγμα της 22<sup>ας</sup> Σεπτεμβρίου 1926 της κυβέρνησης Κονδύλη για λιγότερο από ένα χρόνο, οπότε ξεκίνησαν συζητήσεις στη Βουλή για νέο Σύνταγμα (Μπαμπούνης, 2007: 100).

Για να αντιληφθούμε το γενικότερο πνεύμα των ρυθμίσεων του Συντάγματος του 1927, που θεωρείται το πλέον προοδευτικό σε σχέση με τα προηγούμενα (Καρανικόλα, 2020: 45), είναι χρήσιμο να το εντάξουμε στο γενικότερο ιστορικό πλαίσιο της περιόδου. Η ανατροπή του Πάγκαλου, τον Αύγουστο του 1926, και η διεξαγωγή αδιάβλητων γενικών εκλογών το Νοέμβριο της ίδιας χρονιάς είχε σαν αποτέλεσμα το σχηματισμό μιας ετερόκλητης κυβέρνησης υπό τον Αλ Ζαΐμη, με τη συμμετοχή Φιλελεύθερων, Βενιζελικών, Λαϊκών και Ελευθεροφρόνων. Η κυβέρνηση αυτή είναι που έφερε προς ψήφιση το νέο Σύνταγμα, το οποίο αν και συντηρητικότερο σε σχέση με το αυτό της επιτροπής του 1925, αποτέλεσε τον πιο δυναμικό μέχρι τότε ψηφισμένο Καταστατικό Χάρτη. Στη συνταγματική ιστορία εξάλλου, η προσέγγιση του Συντάγματος αυτού γίνεται ενιαία ως Σύνταγμα [1925] 1927. Είναι δε φανερό η επιρροή των αναμορφώσεων και μεταρρυθμίσεων στα κράτη της Δυτικής Ευρώπης, ιδίως δε στη Γαλλία και την Αγγλία, στις επιλογές του συντακτικού νομοθέτη, ο οποίος θέλησε να προσαρμόσει το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης του ελληνικού κράτους στις σύγχρονες τάσεις της εποχής (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 100-101).

Μπορούμε, λοιπόν, να πούμε ότι στο Σύνταγμα του 1927 κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και μάλιστα, ως Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ Βαθμού. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι οι βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι τουλάχιστον δύο, που σημαίνει ότι υπήρχε η προοπτική, κατά τη βούληση του κοινού νομοθέτη, θέσπισης και άλλων βαθμίδων (Μπεσίλα-Βήκα, 1994: 83).

Ειδικότερα, στο κείμενο του Συντάγματος, ρυθμίζονταν πρώτα τα ζητήματα σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση και στη συνέχεια το θέμα του αποκεντρωτικού συστήματος.<sup>25</sup> Προβλεπόταν η διοικητική διαίρεση του κράτους, με την αντικατάσταση των νομών από τις περιφέρειες και στη συνέχεια καθοριζόταν η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο βαθμούς<sup>26</sup>. Στον Α΄ Βαθμό εντάσσονταν οι δήμοι και υποχρεωτικά οι κοινότητες.<sup>27</sup> Στη Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση ή άλλως Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση εντάσσονταν οι νομαρχίες (Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2016: 109). Στο Σύνταγμα του 1927 συμπεριελήφθη η πρόταση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής του 1925, σύμφωνα με την οποία εντός των περιφερειών, στις οποίες διαιρείται το κράτος, οι πολίτες θα μπορούσαν να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις. Στην εν λόγω διάταξη δεν διευκρινιζόταν, εν τούτοις, ποιες υποθέσεις θεωρούνται τοπικές, αλλά είχε προστεθεί η φράση «ως ο νόμος θέλει ορίσει».

Για τα όργανα των ΟΤΑ προβλεπόταν εκλογή με καθολική ψηφοφορία. Αυτά ήταν αρμόδια να λαμβάνουν αποφάσεις σε ζητήματα σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Επιπλέον, σύμφωνα με τις διατάξεις του Συντάγματος, ο ρόλος του κράτους περιοριζόταν στην ανώτατη εποπτεία, κατά τρόπο που να μην παρεμβαίνει στην πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση των Οργανισμών, σύμφωνα με τις ειδικότερες προβλέψεις του νόμου. Παράλληλα, το κράτος είχε την υποχρέωση να συνδράμει οικονομικά τους ΟΤΑ. Από το σύνολο των ως άνω προβλέψεων προκύπτει η κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η αύξηση των αρμοδιοτήτων της, καθώς και η θέσπιση τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών αρχών (Παυλόπουλος, 1990: 487).

Παρά ταύτα, η διάταξη προκάλεσε ζητήματα ερμηνείας, αναφορικά με τη δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να προσδιορίσει την αποφασιστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ. Του θέματος επιλήφθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο έκρινε ότι κάποιες εκ των διατάξεων του άρθρου έχουν τη μορφή απλών κατευθυντήριων αρχών, ενώ άλλες έχουν επιτακτικό χαρακτήρα. Επιπλέον, το Συμβούλιο της Επικρατείας ασχολήθηκε και με το ζήτημα της ανώτατης εποπτείας του κράτους, θεωρώντας ότι αυτή έχει την έννοια της έκφρασης της βούλησης της κεντρικής εξουσίας προς τα περιφερειακά όργανα και

---

<sup>25</sup> Συγκεκριμένα, το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927 επαναλάμβανε σχεδόν αυτούσια τη ρύθμιση του άρθρου 104 του κειμένου του Συντάγματος του 1925.

<sup>26</sup> Έχει υποστηριχθεί και διαφορετική ερμηνεία της εν λόγω διάταξης, ήτοι ότι οι περιφέρειες αποτελούσαν ουσιαστικά τμήμα της δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης, ερμηνεία ωστόσο που δημιουργεί κενό ως διοικητική διαίρεση του κράτους.

<sup>27</sup> Θεωρείται ότι η συγκεκριμένη διατύπωση είναι πιο ορθολογική σε σχέση με το συνταγματικό κείμενο του 1925, που ανέφερε ότι οι κοινότητες συνιστούν την κατώτατη βαθμίδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Μπαμπούνης, 2007: 102).



διευκρίνισε ότι πρόκειται πρωτίστως για έλεγχο νομιμότητας και μόνο υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις για έλεγχο σκοπιμότητας (Μπεσίλα- Βήκα, 1994: 81).

Με αυτόν τον τρόπο συνταγματικής ρύθμισης της διοικητικής διαίρεσης και οργάνωσης του κράτους κατέστη δυνατή η οργάνωση της δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τρόπο ορθολογικό. Οι εν λόγω διατάξεις μπορεί να μην ολοκλήρωσαν την τοπική αυτοδιοίκηση, σίγουρα όμως την ενίσχυσαν (Μπαμπούνης, 2007: 103). Σε γενικές γραμμές το Σύνταγμα του 1927 θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση της αυτοδιοικητικής αναδιοργάνωσης. Αυτό, ωστόσο, στην πράξη δεν κατέστη δυνατό, διότι αφενός ουδέποτε εκδόθηκαν οι εφαρμοστικοί νόμοι του άρθρου 107 του Συντάγματος<sup>28</sup>, αφετέρου μόλις οκτώ χρόνια αργότερα καταργήθηκε η συνταγματική διάταξη και οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και επανήλθε το καθεστώς του Ν. ΔΝΖ'/ 1912 (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 104).

Αντί έκδοσης του νόμου, κατά πρόβλεψη του άρθρου 107 του Συντάγματος, η Κυβέρνηση Συνεργασίας Δημοκρατικών και Ελευθεροφρόνων, υπό τον Αλ. Ζαΐμη, προέβη στην κύρωση με νόμο (Ν. 3572/1928) της κωδικοποίησης, επί δικτατορίας Πάγκαλου, σε ενιαίο κείμενο της υφιστάμενης δημοτικής νομοθεσίας. Παρότι ο νόμος αυτός τροποποίησε σειρά διατάξεων του Κώδικα<sup>29</sup>, δεν επέφερε καμία μεταβολή στα άρθρα εκείνα που ήταν αντίθετα με τη συνταγματικά, πλέον, κατοχυρωμένη αρχή της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ.

Το ίδιο συνέβη και με την κυβέρνηση Βενιζέλου, η οποία ψήφισε, με τη σειρά της, το Ν. 4189/1929. Μεταξύ των προβλέψεών του, αυτή που αποτέλεσε οπισθοδρομική παρέμβαση ήταν η καθιέρωση της έγκρισης του Νομάρχη για όλες τις αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου, διάταξη που επέφερε πλήγμα στη διοικητική αυτοτέλεια που είχε κατοχυρώσει το Σύνταγμα του 1927 (Κοτέα, 2014: 238-239). Η εικόνα αυτή της προσπάθειας χειραφέτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης από τα πολιτικά κόμματα αποτυπώθηκε και στις δημοτικές εκλογές την δεκαετία 1926-1936.

Επί κυβέρνησης Βενιζέλου ψηφίστηκε επίσης ο Ν.4250/1929 «περί των Νομαρχών», ο οποίος καθιέρωσε τη διαδικασία επιλογής των Νομαρχών. Συγκεκριμένα, αυτοί

---

<sup>28</sup> Στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927 προβλεπόταν η έκδοση νόμου, με τον οποίο θα προσαρμοζόταν ο Κώδικας Νομοθεσίας περί δήμων και κοινοτήτων, στην αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης.

<sup>29</sup> Όπως για παράδειγμα, τις διατάξεις που αφορούσαν στην κατανομή των θέσεων τακτικών και αναπληρωματικών μελών του δημοτικού συμβουλίου, καθιερώνοντας έμμεσα το αναλογικό σύστημα στις δημαρεσίες.

διορίζονταν, κατόπιν γνωμοδότησης Επταμελούς Επιτροπής<sup>30</sup>. Ο ίδιος νόμος αναγνώρισε την εξουσία του Νομάρχη ως επικεφαλής των πολιτικών, στρατιωτικών και ναυτικών αρχών του νομού, ενισχύοντας έτσι το κύρος του (Ανδρονόπουλος & Μαθιουδάκης, 1988: 134). Είναι χαρακτηριστικό ότι το 1932, με άλλη νομοθετική ρύθμιση, καταργήθηκε η Επταμελής Επιτροπή, επιλογή που σήμαινε την απόλυτη ελευθερία της κυβέρνησης ως προς την επιλογή και το διορισμό Νομάρχη της αρεσκείας της.

Εξάλλου, η επιβολή του καθεστώτος Μεταξά, την 4<sup>η</sup> Αυγούστου 1936, είχε σαν αποτέλεσμα την πλήρη υποταγή της τοπικής αυτοδιοίκησης στις κυβερνητικές αποφάσεις και επιλογές και την κατάργηση του αιρετού χαρακτήρα των δημοτικών αρχών. Η δικτατορική κυβέρνηση ίδρυσε τη «*Διοίκηση Πρωτεύουσας*», υπάγοντας σε αυτήν τη Αθήνα και τον Πειραιά, μαζί με άλλους όμορους συνοικισμούς που μέχρι τότε αποτελούσαν ξεχωριστές κοινότητες ή ακόμα και δήμους. Ο επικεφαλής της είχε τον τίτλο του υπουργού, συμμετείχε στο υπουργικό συμβούλιο και συγκέντρωνε στο πρόσωπό του αρμοδιότητες που μέχρι τότε ανήκαν στον Υπουργό Εσωτερικών, το Νομάρχη ή και άλλους αξιωματούχους του κράτους. Η ανάθεση των σχετικών καθηκόντων γινόταν με διορισμό.<sup>31</sup> Αντίστοιχες προσαρμογές έγιναν και σχετικά με το Γενικό Διοικητή Μακεδονίας.

Αποτέλεσμα όλων αυτών των μεταρρυθμίσεων ήταν η εφαρμογή ενός αποκεντρωτικού συστήματος περιφερειακής διοίκησης, με έντονο το στοιχείο του ελέγχου από την κεντρική εξουσία επί των δημοτικών και κοινοτικών αρχών των μεγάλων αστικών περιοχών (Ανδρονόπουλος- Μαθιουδάκης, 1988: 139). Η ιδιαίτερη αυτή κατάσταση, που ήταν αποτέλεσμα της ανατροπής του κοινοβουλευτικού συστήματος από το δικτατορικό καθεστώς<sup>32</sup>, διήρκησε μέχρι το 1950, οπότε η κυβέρνηση Πλαστήρα καθιέρωσε νέο εκλογικό σύστημα, στο οποίο προβλεπόταν έμμεση εκλογή του Δημάρχου από το Δημοτικό Συμβούλιο (Κοτέα, 2014: 243).

---

<sup>30</sup> Η Επιτροπή αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου, αποτελούνταν από τον πρώτο Αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως Πρόεδρο, ένα ακόμη μέλος του που οριζόταν από την Ολομέλεια, έναν καθηγητή της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, καθ' υπόδειξή του, τον Γενικό Γραμματέα ενός Υπουργείου, όπως οριζόταν από τον Υπουργό Εσωτερικών και τρεις Διευθυντές Υπουργείων, εκ των οποίων οι δύο προερχόμενοι από το Υπουργείο Εσωτερικών και οριζόμενοι από τον ίδιο τον Υπουργό (Τριανταφυλλοπούλου & Κωστής, 2016: 109).

<sup>31</sup> Δεν είναι τυχαίο που ο πρώτος που διορίστηκε ως Δήμαρχος Αθηνών, με αναγκαστικό νόμο, ήταν ο Κ. Κοτζιάς, στενός φίλος του Μεταξά.

<sup>32</sup> Αξίζει να αναφερθεί ο Α.Ν. 117/1936, ο οποίος προέβλεπε, μεταξύ άλλων, τη δίωξη των αυτοδιοικητικών αξιωματούχων και υπαλλήλων που θεωρούνταν από το δικτατορικό καθεστώς αυτουργοί, συναίτιοι ή συνεργοί στη διάδοση και ανάπτυξη ιδεών και θεωριών, καθώς επίσης και κοινωνικών, θρησκευτικών και οικονομικών συστημάτων που έτειναν προς την ανατροπή του καθεστώτος (Μπαμπούνης, 2007: 111).

Πρέπει να επισημάνουμε ότι, κατά την περίοδο 1935-1944, ο Β΄ Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν ήταν συνταγματικά κατοχυρωμένος, γεγονός που οφείλεται στην απουσία σταθερού κυβερνητικού σχήματος, καθώς επίσης και στο δικτατορικό καθεστώς του Μεταξά και την επιβολή της ιταλογερμανικής κατοχής, στη συνέχεια. Κατά την περίοδο αυτή, διάφοροι νόμοι ασχολήθηκαν με το ζήτημα των αρμοδιοτήτων των Νομαρχών, που αποσκοπούσαν πάντα στη διατήρηση του ελέγχου της λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και του προσωπικού της από το δικτατορικό καθεστώς (Χλέπας, 1999: 113-114). Την περίοδο του Μεσοπολέμου υφίσταντο στην Ελλάδα εβδομήντα ένας δήμοι, εκ των οποίων οι τριάντα τέσσερις ιδρύθηκαν το διάστημα 1912-1923 και τριάντα επτά, το χρονικό διάστημα του Μεσοπολέμου. Όλοι δεν διατηρήθηκαν μέχρι το 1940 (Καρανικόλα, 2020: 107)<sup>33</sup>.

#### **3.2.4 Η περίοδος της Εθνικής Αντίστασης και το «Δίκαιο της Αυτοδιοίκησης»**

Στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και της διπλής κατοχής, η εθνική αντίσταση εκδηλώθηκε τόσο σε ατομικό όσο και σε συλλογικό επίπεδο. Οι θεσμοί της «Λαϊκής Αυτοδιοίκησης και Δικαιοσύνης» αποτέλεσαν πυλώνα της εθνικής αντίστασης. Στο ελεύθερο τμήμα της χώρας, οι κοινότητες αποτέλεσαν κεντρικό άξονα της λαϊκής αυτοδιοίκησης<sup>34</sup> (Μαργαρίτης, 2004: 132-133). Κύριος εκφραστής της συλλογικής αντίστασης του ελληνικού λαού αποτέλεσε το ΕΑΜ.

Το 1943 εγκρίθηκε ο «Κώδικας αυτοδιοίκησης και λαϊκής δικαιοσύνης Στερεάς Ελλάδας», όπως προέκυψε από τη συνδιάσκεψη των αντιπροσώπων Φθιώτιδας, Φωκίδας και Ευρυτανίας. Σύμφωνα με τις προβλέψεις του, ο λαός συμμετείχε ουσιαστικά στην τοπική αυτοδιοίκηση. Τα Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια ήταν αρμόδια για την εξυπηρέτηση των γενικών συμφερόντων της περιφέρειάς τους, καθώς επίσης και τη διαχείριση της περιουσίας. Το καλοκαίρι της ίδιας χρονιάς διενεργήθηκαν εκλογές, για την ανάδειξη αυτοδιοικητικών οργάνων στις πόλεις και τις κοινότητες<sup>35</sup> (Μπαμπούνης, 2007: 114-115).

Εν συνεχεία, το Μάιο του 1944, στη βάση του Ψηφίσματος των Κορυσχάδων, γνωστό ως «Σύνταγμα της Ελεύθερης Αντιστασιακής Ελλάδας», κυρώθηκε η ιδρυτική πράξη της

---

<sup>33</sup>Βλ. Πίνακες 3 και 4 του Παραρτήματος Β΄.

<sup>34</sup>Για παράδειγμα, στον Κώδικα «Ποσειδών» (όπως ήταν το αντιστασιακό όνομα του Κώδικα), του 1942, προβλεπόταν η σύσταση σε κάθε κοινότητα ή χωριό αιρετών επιτροπών λαϊκής αυτοδιοίκησης, ως γενικών αρχών της τοπικής διακυβέρνησης.

<sup>35</sup>Για τη διεξαγωγή των εκλογών αποφάσισε το Γενικό Στρατηγείο των Εθνικών Ομάδων Ανταρτών, κατόπιν σχετικής διαταγής των Άρη Βελουχιώτη και Ναπολέοντα Ζέρβα.

ΠΕΕΑ, ως μία μορφή κυβέρνησης και διοίκησης των απελευθερωμένων περιοχών. Επιπλέον, κατοχυρώθηκε η έννοια της αυτοδιοίκησης, καθότι προέβλεπε ότι «*όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό και ασκούνται από το Λαό*» και αναδείχθηκαν σε θεμελιώδεις θεσμούς του δημόσιου βίου των Ελλήνων η αυτοδιοίκηση και η λαϊκή δικαιοσύνη (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 84).

Επιπρόσθετα, με τις πράξεις 23 και 25 της ΠΕΕΑ ορίστηκαν τρεις βαθμίδες αυτοδιοίκησης στην ελεύθερη Ελλάδα, οι δήμοι- κοινότητες, οι επαρχίες και οι περιοχές (Παπαγιάννης, 2000: 55). Από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1944 τέθηκαν σε εφαρμογή τα 146 άρθρα του Κώδικα τοπικής αυτοδιοίκησης της ΠΕΕΑ, αναφορικά με την Αυτοδιοίκηση και τη Λαϊκή Δικαιοσύνη και δεσμεύθηκαν τα χωριά να εφαρμόσουν το πρώτο αυτό λαϊκό νόμο (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 86). Δοθέντος ότι ο λαός της ελεύθερης Ελλάδας απαιτούσε, παρά τις έκτακτες συνθήκες του πολέμου, αυτοδιοίκηση και λειτουργία της δικαιοσύνης, διαμορφώθηκαν βάσει του Κώδικα νέοι θεσμοί.

Στο ελεύθερο τμήμα της Ελλάδας, η κοινότητα λειτούργησε ως βασικό στοιχείο της λαϊκής αυτοδιοίκησης (Μαργαρίτης, 2004: 132). Βάσει των προβλέψεων του Κώδικα, όργανα αυτοδιοίκησης των κοινοτήτων των δήμων, των επαρχιών και των νομών ήταν τα Συμβούλια και οι Λαϊκές Επιτροπές για τους δήμους και τις κοινότητες<sup>36</sup>, όπως ορίστηκαν από το Επιτελικό Γραφείο του Γενικού Στρατηγείου του ΕΛΑΣ<sup>37</sup>, που τελούσαν υπό το διαρκή έλεγχο της Γενικής Συνέλευσης<sup>38</sup>. Οι Επιτροπές αυτές ήταν, κατά το λόγο της κατά τόπον και καθ' ύλην αρμοδιότητάς τους, υπεύθυνες για την εξυπηρέτηση των αναγκών του λαού.

Ειδικότερα, τα αντιπροσωπευτικά όργανα των κοινοτήτων μπορούσαν ανά πάσα στιγμή να ανακληθούν με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης. Η πρόβλεψη αυτή κατοχύρωνε επί της ουσίας το λαό ως τόσο ως πηγή νομιμότητας όσο και ως ελεγκτικό όργανο της ανταπόκρισης των οργάνων, στην εντολή που είχαν λάβει από τον ίδιο (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 90). Επιπλέον, ιδρύθηκε Ένωση Κοινοτήτων του Νομού, της οποίας η Συνέλευση ορίστηκε ως η ανώτατη γενική αρχή του νομού. Παράλληλα, αναγνωρίστηκε και η Εκτελεστική Επιτροπή ως ανώτερη γενική διοίκηση, σε επίπεδο Νομού (Μπαμπούνης, 2007: 114).

---

<sup>36</sup> Ειδικότερα, πρόκειται για την Επιτροπή Λαϊκής Ασφάλειας, τη Σχολική Επιτροπή, την Εκκλησιαστική Επιτροπή, την Επιτροπή Κοινωνικής Πρόνοιας και Επισιτισμού και την εξελεγκτική Επιτροπή.

<sup>37</sup>ΕΛΑΣ: πρόκειται για το στρατιωτικό σκέλος του ΕΑΜ, που ιδρύθηκε το 1942 με απόφαση της Κεντρικής Στρατιωτικής Επιτροπής του ΕΑΜ. Τη διοίκηση του ΕΛΑΣ ασκούσε το Γενικό Στρατηγείο.

<sup>38</sup>Αποτελούσε το ανώτερο σώμα του χωριού και συνερχόταν τακτικά ανά μήνα.

Ουσιαστικά, συμπεραίνουμε ότι ο θεσμός της αυτοδιοίκησης την περίοδο αυτή αποτέλεσε την πρώτη θεσμική κίνηση του μαχόμενου ελληνικού λαού. Πράγματι, παρά τις επικρατούσες συνθήκες ο λαός κατάφερε, με αυτόν τον τρόπο, να διατηρήσει ενεργή τη συμμετοχή του στη διοίκηση των υποθέσεών του, έτσι ώστε να επιτυγχάνει την άμεση εξυπηρέτηση των κοινών συμφερόντων των πολιτών του τόπου. Εξάλλου, όπως αναφέρεται και στην Εγκύκλιο του Γενικού Στρατηγείου, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων γινόταν *«χωρίς τη μεσολάβηση των διαφόρων πολιτικών τυχοδιωκτών ή διχτατορικών»* (Mazower, 1994: 317). Αυτός είναι και ο λόγος που σύμφωνα με την απόφαση υπ' αριθμ. 6 του Γενικού Στρατηγείου, οι εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είχαν κομματικό χαρακτήρα. Αντίθετα, βασιζόνταν αποκλειστικά στην ελεύθερη βούληση του ελληνικού λαού.

Εκ των ανωτέρω, κατανοούμε ότι το ΕΑΜ και ο ΕΛΑΣ αποτέλεσαν τον πυλώνα στήριξης κι εφαρμογής της Λαϊκής Αυτοδιοίκησης, σε συνθήκες απουσίας συγκροτημένων πολιτικών ρυθμίσεων και κατάλυσης της κεντρικής διοίκησης. Με τις ως άνω ρυθμίσεις και προβλέψεις, το ΕΑΜ επεδίωξε να εγκαταστήσει ένα οιονεί κράτος στις ελεύθερες περιοχές της χώρας, προσπαθώντας να εφαρμόσει τις αρχές του κοινού βίου όχι μόνο στις διαπροσωπικές σχέσεις αλλά και στις θεσμικές και οργανωτικές προβλέψεις. Μόνο μέσα από την οργάνωση ήταν δυνατόν να λειτουργήσει η κοινωνία σε πολιτικό επίπεδο, ώστε να επιτύχει τη θεσμική αυτορρύθμιση και τον πολιτικό αυτοπροσδιορισμό. Έτσι, εφαρμόστηκε την περίοδο αυτή μία μορφή άμεσης δημοκρατίας, που στήριζε την πολιτική αυτονομία του κοινωνικού σώματος (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 93 επ.).

Η συμβολή του ΕΑΜ και της ΠΕΕΑ ήταν καθοριστικής σημασίας για τη διατήρηση της πολιτικής αυτονομίας του λαού, κατά την περίοδο της κατοχής. Διαμορφώθηκε μία μορφή λαϊκής εξουσίας, που παρά την ιδιαιτερότητα των καταστάσεων, κατάφερε να αναδείξει το μαχόμενο λαό σε πηγή νομιμότητας και φορέα άσκησης εξουσίας. Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι την περίοδο της Αντίστασης, στο ελεύθερο τμήμα της χώρας εφαρμόστηκε στην πράξη ένα σύστημα αυτοδιοίκησης (Μπέικος, 2005: 422 επ.).

Οι ως άνω ιδέες και πρακτικές, που επί της ουσίας ενίσχυσαν και διασφάλισαν τη λειτουργία της αυτοδιοίκησης, τέθηκαν στο περιθώριο μετά την Απελευθέρωση, ιδίως εξαιτίας του Εμφυλίου Πολέμου, που έπληξε τη χώρα ηθικά, υλικά, πολιτικά και ιδεολογικά. Έτσι, το μετεμφυλιακό κλίμα και η δράση όσων συμμετείχαν στον Εμφύλιο συνέβαλε στη διατήρηση της διαπλοκής κεντρικής πολιτικής, αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης (Μπαμπούνης, 2007: 158).

### 3.2.5 Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1954

Η περίοδος που ακολούθησε μέχρι τη Συνταγματική εκτροπή την 21<sup>η</sup> Απριλίου 1967 χαρακτηρίστηκε ως «περιορισμένη» ή «καχεκτική» Δημοκρατία (Νικολακόπουλος, 2000: 9). Στη μεταπολεμική Ελλάδα, η τοπική αυτοδιοίκηση διαπλεκόταν συχνά με τις πολιτικές εξελίξεις. Εν τούτοις, μετά το πέρας της κατοχής στη χώρα και τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, αναπτύχθηκε ένας επιστημονικός προβληματισμός, αναφορικά με τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο του εκδημοκρατισμού της Δημόσιας Διοίκησης. Η επιστημονική σκέψη προσανατολιζόταν προς μία ευρεία ανασύσταση και αναδιοργάνωση του συστήματος αυτοδιοίκησης, βασισμένη στην προώθηση των αναγκαίων νομοθετικών μεταρρυθμίσεων για τους δήμους και τις κοινότητες, περιλαμβάνοντας, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις για τα μεγάλα αστικά κέντρα και το διοικητικό προσωπικό των ΟΤΑ (Μπαμπούνης, 2007: 122).

Όμως, οι ρυθμίσεις του Συντάγματος του 1952 αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση υστερούσαν σε σχέση με αυτές του 1927. Εξάλλου, ακόμα και η εφαρμογή του ίδιου του Συντάγματος υπονομεύθηκε πολλές φορές από την παράλληλη εφαρμογή παρασυμβατικών διαδικασιών και αυταρχικών νομοθετημάτων (Αλιβιζάτος, 1995: 447-449). Σύμφωνα με το άρθρο 99 του Συντάγματος του 1952, «η διοικητική οργάνωσις του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν, όπως νόμος ορίζει»<sup>39</sup>. Η έλλειψη ειδικής και συγκεκριμένης ρύθμισης και η επιφύλαξη υπέρ του κοινού νομοθέτη είχε σαν αποτέλεσμα την ελαστική εφαρμογή των όρων «αποκέντρωση» και «τοπική αυτοδιοίκηση». Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου καθιέρωνε την καθολική ψηφοφορία για την ανάδειξη των δημοτικών και κοινοτικών αρχών. Επιπρόσθετα, από το εν λόγω Σύνταγμα απουσίαζε διάταξη για τη Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Σε γενικές γραμμές, η διατύπωση του άρθρου αυτού του Συντάγματος, ως γενικόλογη, σύντομη, λιτή και αφηρημένη, απηχεί τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη. Πράγματι, η ρύθμιση δεν συνέβαλε στην ανάπτυξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, την οποία κατοχύρωνε, ωστόσο, όπως και το Σύνταγμα του 1927, ως θεσμό δημοσίου δικαίου (Μπεσίλα- Βήκα, 1994: 95). Ο τρόπος οργάνωσης του συστήματος της Διοίκησης στο Σύνταγμα του 1952 έχει χαρακτηριστεί ως συντηρητικός και αντιαποκεντρωτικός (Παντελής, 2018: 221). Ως εκ τούτου, το ίδιο το Σύνταγμα, αλλά και οι κρατούσες συνθήκες ανέκοπταν την πορεία προς την αναπροσαρμογή του αυτοδιοικητικού συστήματος στη νέα πραγματικότητα.

<sup>39</sup><https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn16.pdf>

Παράλληλα, η κυβέρνηση Παπάγου, στην προσπάθειά της να δομήσει ένα κράτος πλήρως ελεγχόμενο, προχώρησε σε εκκαθαρίσεις στο δημόσιο τομέα, υπό τη μορφή απολύσεων Δημάρχων και Κοινοταρχών που ήταν πολιτικά αντίθετοι (Νικολακόπουλος, 2000: 184). Σε αυτό το κλίμα, ψηφίστηκε το 1954 νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, με αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, την αναμόρφωση του εκλογικού συστήματος (Μπαμπούνης, 2007: 124). Με τις διατάξεις του, ωστόσο, κωδικοποιήθηκαν και αποσαφηνίστηκαν οι διευρυμένες πλέον αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ειδικότερα, κατά γενική διατύπωση, οι δήμοι και οι κοινότητες είχαν την αρμοδιότητα διαχείρισης του συνόλου των τοπικών υποθέσεων, ενώ καθορίστηκαν και οι συγκεκριμένες λειτουργίες που ανήκαν αποκλειστικά στην αρμοδιότητά τους<sup>40</sup>. Όσον αφορά τη δομή του αυτοδιοικητικού συστήματος, στην ουσία επαναλαμβάνονταν οι ρυθμίσεις του νόμου του 1912. Ως όργανα του Δήμου ορίζονταν ο Δήμαρχος, το Δημοτικό Συμβούλιο και η Δημαρχιακή Επιτροπή, ενώ της Κοινότητας ο Πρόεδρος της Κοινότητας και το Κοινοτικό Συμβούλιο. Τα μέλη των Συμβουλίων αναδεικνύονταν άμεσα από το λαό, ενώ ο Δήμαρχος, ο Πρόεδρος της Κοινότητας και τα μέλη της Δημαρχιακής Επιτροπής έμμεσα, κατόπιν ψηφοφορίας από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο, αντίστοιχα.

Το Δημοτικό Συμβούλιο ήταν βουλευόμενο όργανο του Δήμου, ενώ η Δημαρχιακή Επιτροπή λειτουργούσε τόσο ως βουλευόμενο όσο και ως εκτελεστικό όργανο. Το ίδιο ίσχυε και για το Κοινοτικό Συμβούλιο (Δομή & Λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2007: 4).

Οι ρυθμίσεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα του 1954 συμπληρώθηκαν με τις διατάξεις του Ν. 3200/1955, νομοθέτημα σταθμό στην εξέλιξη του αποκεντρωτικού συστήματος (Χλέπας, 1999: 213). Συγκεκριμένα, με το νόμο αυτό καθιερώθηκε ένα σύστημα κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης, βασισμένου στο νομό. Ως επικεφαλής του νομού τέθηκε ο Νομάρχης, που ανέλαβε το ρόλο του κρατικού αποκεντρωμένου οργάνου. Αυτός ασκούσε, κατ' αποκλειστικότητα, τις αρμοδιότητες που ανήκαν στους Υπουργούς Εσωτερικών, Οικονομικών, Εμπορίου, Βιομηχανίας, Συγκοινωνιών και Δημοσίων Έργων, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Κοινωνικής Πρόνοιας και Εργασίας

---

<sup>40</sup> Για παράδειγμα, αναφερόταν ότι οι περιβαλλοντικές υπηρεσίες των ΟΤΑ ήταν αρμόδιες για θέματα δρόμων, πλατειών, υπονόμων και αποχετεύσεων, καθαριότητας και ύδρευσης, οι προσωπικές υπηρεσίες για την παροχή ηλεκτρικής ενέργειας, οι υπηρεσίες αναψυχής για θέματα σχετικά με τα δάση, του κήπους, τα πάρκα και τις παιδικές χαρές, οι εμπορικές υπηρεσίες για τις αγορές και τις επιχειρήσεις και οι παραγωγικές και αναπτυξιακές υπηρεσίες για ζητήματα άρδευσης και εγγειοβελτιωτικών έργων (Δομή & Λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2007: 4).

(Μουστάκας, 2000: 90). Οι αρμοδιότητές του διευρύνθηκαν ακόμη περισσότερο με μεταγενέστερα νομοθετήματα, προβλέποντας παράλληλα τον έλεγχο του από τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό. Επομένως, αν και αρχικά φάνηκε ότι ο ρόλος του Νομάρχη θα ήταν ενισχυμένος ως προς τη δικαιοδοσία του, η πρόβλεψη περί δυνατότητας επανόδου μέρους των σχετικών αρμοδιοτήτων, που ασκούσε, στους Υπουργούς και ο καθορισμός της θέσης του ως μετακλητού και ημιμόνιμου υπαλλήλου, ανέδειξε τον ισχυρό κρατισμό που χαρακτήριζε το σύστημα.

Επιπλέον, οι ρυθμίσεις του Ν.3200/1955 επανέφεραν τα γνωμοδοτικά Νομαρχιακά Συμβούλια, με ασθενή συμμετοχή αιρετών εκπροσώπων, καθότι αποτελούνταν ως επί το πλείστο από διοριζόμενους υπηρεσιακούς παράγοντες και από πρόσωπα που εκλέγονταν από τους Δημοτικούς Συμβούλους. Τα Νομαρχιακά Συμβούλια δεν είχαν καμία αποφασιστική αρμοδιότητα, αλλά αντίθετα ο ρόλος τους ήταν καθαρά γνωμοδοτικός (Μακρυδημήτρης κ.ά., 2000: 126). Είναι φανερό, λοιπόν, ότι το σύστημα που καθιερώθηκε με το νομοθετικό αυτό πλαίσιο ήταν ένα σύστημα κρατικής αποκεντρωμένης διοίκησης και όχι ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Διατηρήθηκε, εν τούτοις, σε ισχύ ουσιαστικά μέχρι το 1994.

### **3.2.6 Η τοπική αυτοδιοίκηση την περίοδο της δικτατορίας**

Με την εκδήλωση του πραξικοπήματος τον Απρίλιο του 1967 η αυτοδιοίκηση τέθηκε στο στόχαστρο, ως μορφή ελεύθερης έκφρασης και βούλησης. Ήδη από τις πρώτες ημέρες, σημειώθηκαν ευρύτατες εκτοπίσεις προσώπων που θεωρούνταν επικίνδυνοι για το δικτατορικό καθεστώς σε περιοχές της άγονης γραμμής, μεταξύ αυτών και σαράντα Δημάρχων και πάνω από πεντακοσίων Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβούλων.<sup>41</sup> Επιπλέον, έλαβαν χώρα και άλλης μορφής εκκαθαρίσεις στο χώρο της αιρετής τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως η ανάκληση Νομαρχών (Χλέπας, 1999: 131).

Όλα τα ανωτέρω είχαν σαν αποτέλεσμα την καθιέρωση, την περίοδο αυτή, στη χώρα ενός συστήματος «δοτής» τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό συνέβη, αρχικά, με το διορισμό στη θέση των εκτοπισθέντων αυτοδιοικητικών, Δημάρχων, Κοινοταρχών και Συμβούλων ως τοποτηρητών του καθεστώτος σε κάθε δήμο και κοινότητα, μετά την καθαίρεση των νόμιμα και δημοκρατικά εκλεγμένων δημοτικών και κοινοτικών αρχών (Μπαμπούνης, 2007: 130).

---

<sup>41</sup>Μάλιστα, τρεις ημέρες μετά την το πραξικόπημα της 21<sup>ης</sup> Απριλίου 1967, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Στυλιανός Παττακός απέστειλε σε όλες τις νομαρχίες της χώρας τηλεγράφημα, ζητώντας πληροφορίες αναφορικά με τα κοινωνικά φρονήματα των αυτοδιοικητικών οργάνων, που είχαν αναλάβει μετά τις δημοτικές εκλογές του 1964.



Στο σχέδιο Συντάγματος, που επέβαλε επί της ουσίας το δικτατορικό καθεστώς, διατηρήθηκαν οι διατάξεις των άρθρων 120 και 121 αναφορικά με την αποκεντρωτική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, το Σύνταγμα ρύθμισε περιοριστικά τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναφέροντας μόνο τους δήμους και τις κοινότητες. Δεν άφηγε στον κοινό νομοθέτη το περιθώριο διαφορετικής ρύθμισης, πέραν αυτού του Α΄ Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>42</sup>

Στην τοπική αυτοδιοίκηση του Συντάγματος του 1968 προσδιδόταν αποκλειστικά οργανικό και όχι λειτουργικό περιεχόμενο (Μπέσιλα- Βήκα, 1994: 89-91). Η λειτουργία των ΟΤΑ περιοριζόταν στην προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την εξυπηρέτηση των αναγκών των κατοίκων της περιοχής αρμοδιότητάς τους. Παράλληλα, απαγορεύτηκε απόλυτα η με οποιονδήποτε τρόπο εμπλοκή τους σε θέματα πέραν των ως άνω αναφερόμενων.<sup>43</sup> Η εν λόγω ρύθμιση συμπληρώθηκε με την πρόβλεψη περί κήρυξης έκπτωτων των συμβουλίων των ΟΤΑ, εάν κρινόταν ότι η δραστηριότητά τους στρεφόταν κατά της κρατικής εδαφικής ακεραιότητας και του πολιτεύματος, του κοινωνικού καθεστώτος και της ασφάλειας του κράτους.<sup>4445</sup>

Όσον αφορά τη νομοθετική πρωτοβουλία της περιόδου αυτής σε θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης, αξίζει να αναφέρουμε τα νομοθετικά διατάγματα 3520/1970 και 957/1971. Αυτά προέβλεπαν τη σύσταση διανομαρχιακών περιφερειών, κατά το γαλλικό πρότυπο, καθώς επίσης και επτά περιφερειακών διοικήσεων, με προϊστάμενό τους Υφυπουργό εκ του Υπουργείου Εσωτερικών. Είναι σαφές, λοιπόν, ότι και με αυτόν τον τρόπο ενισχύθηκε ο έλεγχος της δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης από το καθεστώς, υπό τη μορφή διασφάλισης μίας ακόμα βαθμίδας επίβλεψης.

### **3.2.7 Περίοδος της Μεταπολίτευσης και τοπική αυτοδιοίκηση**

Με την επάνοδο στην κοινοβουλευτική ομαλότητα, την περίοδο της Μεταπολίτευσης, επανήλθε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952, με τη Συντακτική Πράξη της 1<sup>ης</sup> Αυγούστου

---

<sup>42</sup> Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 121: «Την τοπικήν αυτοδιοίκησιν συνιστούν οι Δήμοι και αι Κοινότητες.»

<sup>43</sup> Συγκεκριμένα, στην παρ. 5 του άρθρου 121 αναφερόταν: «Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως αποκλειστικόν σκοπόν έχουν την προαγωγήν των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίησιν των αναγκών των κατοίκων της οικείας περιφέρειας. Πάσα ανάμιξις των οργάνων τούτων εις θέματα ζένα προς τους ως άνω σκοπούς απαγορεύεται, ως νόμος ορίζει.». Το πρόβλημα με την εν λόγω διατύπωση ήταν η στοχευμένη επιλογή γενικών και ασαφών όρων, ώστε να μην προκύπτει με ακρίβεια ποια η σχέση του τοπικού με το αλλότριο (Μπαμπούνης, 2007: 129).

<sup>44</sup> <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/%CE%A3%CF%8D%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%B1%201968.pdf>

<sup>45</sup> Σύμφωνα με την ανακοίνωση των αποτελεσμάτων του «δημοψηφίσματος» που έλαβε χώρα, το 91,87% του ελληνικού λαού τάχθηκε υπέρ της έγκρισης του Συντάγματος.

1974. Παράλληλα, με το δημοψήφισμα του Δεκεμβρίου του ίδιου έτους ρυθμίστηκε το ζήτημα του πολιτεύματος της χώρας, ως *Αβασίλευτη Δημοκρατία*. Υπό αυτές τις συνθήκες, το πρώτο σημαντικό βήμα για την αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας ήταν η επαναφορά των αυτοδιοικητικών αιρετών των εκλογών του Ιουλίου του 1964, με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου της 29<sup>ης</sup> Ιουνίου 1974. Αυτοί με τη σειρά τους έδωσαν τη θέση τους στους εκλεγέντες των πρώτων εκλογών τοπικής αυτοδιοίκησης, το Μάρτιο και τον Απρίλιο του 1975 (Μπαμπούνης, 2007: 133).

Ακολούθησε η ψήφιση του Νέου Συντάγματος από την Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, που έθεσε ως θεμέλιο του πολιτεύματος, ήτοι της *Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας*, την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Το εν λόγω Σύνταγμα, επηρεασμένο από τα δυτικοευρωπαϊκά πρότυπα και ιδίως αυτό της Δυτικής Γερμανίας, έχει χαρακτηριστεί ως το πιο δημοκρατικό σε σχέση με τα προγενέστερα. Ωστόσο, συνέχιζε να απηχεί, σε ορισμένες διατάξεις του, τις μνήμες ενός συντηρητικού και συχνά αυταρχικού πνεύματος, όχι μόνο σε κανονιστικό επίπεδο αλλά και σε ιδεολογικό πλαίσιο (Χατζηβασιλείου, 2000: 296).

Στο Σύνταγμα του 1975 περιλαμβάνονταν ρυθμίσεις αναφορικά με τη διοίκηση του κράτους, προσανατολίζοντάς την προς το αποκεντρωτικό σύστημα. Επιπλέον, η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώθηκε σε συνάρτηση με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Στο άρθρο 102 θεσπίστηκε τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και παράλληλα προβλέφθηκαν ως βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης οι δήμοι και οι κοινότητες, εξουσιοδοτώντας τον κοινό νομοθέτη να προβλέψει και άλλους βαθμούς. Ακολούθως, κατοχυρώθηκε σε συνταγματικό επίπεδο η «διοικητική αυτοτέλεια» των ΟΤΑ. Πρόκειται για μία ορολογία που εισήχθη πρώτη φορά με την εν λόγω διάταξη, χωρίς να καθίσταται σαφές, εν τούτοις, αν υπονοείται και η οικονομική αυτοτέλεια τους (Γέροντας κ.ά., 2018:186-187). Οι απόψεις των ιστορικών και των συνταγματολόγων δίστανται, καθότι άλλοι υποστηρίζουν ότι η έννοιά της, καθ' οικονομία του λόγου, περιλαμβάνεται ως συστατικό της, ενώ άλλοι κρίνοντας εκ της πρακτικής εφαρμογής της εν λόγω διάταξης, τάσσονται υπέρ της άποψης ότι επιλογή του συντακτικού νομοθέτη ήταν να μην την επιβάλει, όπως εξάλλου και το Β΄ Βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Κλειώσης, 1977: 623).

Επιπλέον, προέβλεπε την ανάδειξη των αρχών των ΟΤΑ με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Ο ρόλος του Κράτους περιορίστηκε στην εποπτεία των Οργανισμών, διασφαλίζοντας τη μη δυνατότητα εμπλοκής του κατά τρόπο που να εμποδίζει την

ελεύθερη δράση τους και την πρωτοβουλία τους. Είχε, ωστόσο, την υποχρέωση να φροντίζει για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, προκειμένου οι Οργανισμοί να μπορούν να φέρουν εις πέρας την αποστολή τους<sup>46</sup>. Για τα λοιπά θέματα, όπως τον καθορισμό των κατηγοριών και του εύρους των τοπικών υποθέσεων, την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των βαθμών της τοπικής αυτοδιοίκησης και τον προσδιορισμό εκείνων που αποτελούν αποστολή του Κράτους, δύνανται όμως να ασκούνται από τους ΟΤΑ, το άρθρο 102 του Συντάγματος ανέθετε στον κοινό νομοθέτη τη ρύθμισή τους. Εκ των ανωτέρω προβλέψεων του Συντάγματος του 1975, συμπεραίνουμε ότι σε αυτό, η τοπική αυτοδιοίκηση αναγνωρίστηκε ως πυρήνας του δημοκρατικού πολιτεύματος, αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και ασφαλιστική δικλείδα για την καθιέρωση του κοινοβουλευτισμού (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 101-102).

Ακολούθησε η συμπλήρωση των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, με την έκδοση νόμων, κατ' εξουσιοδότηση αυτού, που κατάφεραν να συμβάλουν στον εκδημοκρατισμό και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής κοινωνίας. Ειδικότερα, με το Ν. 1065/1980 «*Περί κυρώσεως του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα*», όπως τροποποιήθηκε δύο έτη αργότερα, επιχειρήθηκε η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, περιορίζοντας παράλληλα την επέμβαση του Κράτους, σε θέματα αρμοδιότητάς τους. Επιπλέον, επιδιώχθηκε η ενίσχυση της εκπροσώπησης τους στη συζήτηση και κατάρτιση προγραμμάτων, σχετικά με την περιφερειακή και χωροταξική ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος. Ακόμη, αποσαφηνίστηκαν οι αρμοδιότητες της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, ο τρόπος συγκρότησης και λειτουργίας των ΤΕΔΚΕ και της ΚΕΔΚΕ, ενώ ρυθμίστηκαν οι σχέσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης με την κεντρική διοίκηση (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 102).

Η ρύθμιση θεμάτων Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης έγινε με μεταγενέστερες νομοθετικές προβλέψεις, στο πλαίσιο της συνταγματικής αρχής ότι τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν τη γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για ζητήματα που εμπίπτουν στην περιφέρειά τους, ενώ στις κεντρικές υπηρεσίες αναγνωρίζεται ένας επιτελικός ρόλος γενικής κατεύθυνσης, συντονισμού και ελέγχου των περιφερειακών οργάνων. Σύμφωνα με το Ν. 1235/1982 για την «*Άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής και την καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης στους νομούς*», το Νομαρχιακό Συμβούλιο αποτελούσε όργανο λαϊκής εκπροσώπησης, αρωγό στο έργο του Νομάρχη, ως άμεσου εκπροσώπου της

---

<sup>46</sup>[http://www.et.gr/images/stories/eidika\\_themata/a\\_111\\_1975.pdf](http://www.et.gr/images/stories/eidika_themata/a_111_1975.pdf)

κυβέρνησης και υπεύθυνου για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στο έδαφος του νομού του (Φλογαΐτης, 1987: 134-135). Και σε αυτό το νόμο προβλεπόταν ότι ο Νομάρχης προϊστάτο των πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών αρχών του νομού του, εισάγοντας εξαίρεση για τους δικαστικούς υπαλλήλους και τους επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Μπαμπούνης, 2007: 137).

Ο Νομάρχης ήταν και Πρόεδρος του οικείου Νομαρχιακού Συμβουλίου, το οποίο ήταν αρμόδιο για την κατάρτιση και τροποποίηση των νομαρχιακών προγραμμάτων δημόσιων επενδύσεων, την έγκριση των προγραμμάτων όχι μόνο του νομαρχιακού ταμείου αλλά και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, με έδρα στο νομό, την πρόταση προγραμμάτων έργων περιφερειακής ή εθνικής κλίμακας, την κατάρτιση και τροποποίηση του ετήσιου προϋπολογισμού του νομαρχιακού ταμείου, καθώς επίσης και την εισήγηση μέτρων περί προώθησης της διοικητικής αποκέντρωσης και ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπρόσθετα, το Νομαρχιακό Συμβούλιο είχε την αρμοδιότητα ελέγχου των νομαρχιακών υπηρεσιών, των ΟΤΑ και λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που λειτουργούσαν εντός του νομού και διατύπωσης γνώμης επί ζητημάτων πολιτιστικού και κοινωνικού ενδιαφέροντος. Τέλος, ως γνωμοδοτικό όργανο όφειλε να διατυπώνει γνώμη για την κατανομή των επιχορηγήσεων που λάμβανε ο νομός από το Κράτος ή ετέρους φορείς, εφόσον του ζητούνταν (Μπαμπούνης, 2007: 136-137).

Ο Β΄ Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ήτοι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, θεσπίστηκε με το Ν. 1622/1986. Σύμφωνα με τις προβλέψεις του, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις καθιερώνονταν ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με διαφορετική εδαφική έκταση η καθεμία. Σκοπός τους ήταν η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιοχής της αρμοδιότητάς του. Ιδίως, δραστηριοποιούνταν στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και υγείας, των συγκοινωνιών, του περιβάλλοντος, της γεωργίας και κτηνοτροφίας, της βιομηχανίας και του εμπορίου, της εργασιακής απασχόλησης, του πολιτισμού, της παιδείας, του αθλητισμού, του τουρισμού και της νεολαίας (Ανδρονόπουλος & Μαθιουδάκης, 1988: 174-176). Όργανα τους ήταν το Νομαρχιακό Συμβούλιο, η Νομαρχιακή Επιτροπή και ο Πρόεδρος του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Οι σχετικές διατάξεις του εν λόγω νόμου, ωστόσο, δεν εφαρμόστηκαν ποτέ, διότι δεν εκδόθηκε το προεδρικό διάταγμα που απαιτούνταν.

Οκτώ έτη αργότερα, με το Ν. 2218/1994 *«Για την ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»*, συστάθηκαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ως Β΄ Βαθμός Τοπικής

Αυτοδιοίκησης. Ο εν λόγω νόμος κατοχύρωσε τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ως κατά τόπο αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, με αποστολή τους την οικονομική, πολιτιστική και κοινωνική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους<sup>47</sup>. Οι αρμοδιότητές τους δε δεν ήταν συντρέχουσες αλλά αυτοδύναμες. Παράλληλα, δεν προβλέφθηκε έλεγχος των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ούτε θεσπίστηκε σχέση ιεραρχίας μεταξύ τους.

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ήταν αποκλειστικά αρμόδιες για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων της περιφέρειάς τους. Επιπλέον, είχαν εκ του νόμου τη δυνατότητα να συστήνουν ιδρύματα, νομικά πρόσωπα δημοσίου ή και ιδιωτικού δικαίου, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, όπως νοσοκομεία, κέντρα παιδικής μέριμνας κλπ., επιχειρήσεις, ανώνυμες εταιρίες, συνεταιρισμούς, καθώς επίσης και εταιρείες λαϊκής βάσης της αυτοδιοίκησης. Αποφασιστικά όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ήταν το Νομαρχιακό Συμβούλιο, η Νομαρχιακή Επιτροπή και ο Νομάρχης. Γνωμοδοτικό όργανό της ήταν η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Χλέπας, 1999: 74-75)<sup>48</sup>.

Σε γενικές γραμμές, αν και ο εν λόγω νόμος δεν ήταν πλήρης ως προς τις νομοθετικές του προβλέψεις, σίγουρα συνέβαλε σημαντικά στην ενίσχυση της συμμετοχικής δημοκρατίας. Εξάλλου μέχρι τότε απουσίαζε από οποιοδήποτε νομοθετικό πλαίσιο η κατοχύρωση της αιρετότητας των αντιπροσώπων της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 102). Έτσι, με το Ν. 2218/1994 πραγματοποιήθηκαν εκλογές για την ανάδειξη των πρώτων αιρετών αρχών Α΄ και Β΄ Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης τον Οκτώβριο του 1994 (Μπαμπούνης, 2007: 143).

### **3.3 Η τοπική αυτοδιοίκηση κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα στην Ευρώπη**

Η μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης ενός κράτους προσδιορίζεται στη βάση δύο πυλώνων. Πρόκειται αφενός για τον πολιτικό ρόλο του θεσμού στο γενικότερο σύστημα διακυβέρνησης και αφετέρου για το εύρος των λειτουργιών, που εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητάς του. Με βάση αυτή τη συστημική προσέγγιση, στο χώρο της Ευρώπης εντοπίζονται τρία μοντέλα: το γαλλικό, το αγγλοσαξωνικό και το πρότυπο της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης (Χλέπας, 1998:139).

---

<sup>47</sup>Όσον αφορά το εδαφικό πεδίο αρμοδιότητας των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αυτό ταυτιζόταν με την περιφέρεια του νομού, εκτός από τις νομαρχίες Αθηνών, Ανατολικής Αττικής, Δυτικής Αττικής και Πειραιά (Μπαμπούνης, 2007: 142).

<sup>48</sup>Μέλη της ήταν εκπρόσωποι της αντίστοιχης Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, εκπρόσωποι οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών και συνεταιριστικών οργανώσεων, επιμελητηρίων, επιστημονικών οργανώσεων και εργαζομένων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Υπό αυτό το πρίσμα και στο πλαίσιο της προσπάθειας κατανόηση των εξελίξεων στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και κατανόησης της αναγκαιότητας των δομικών αλλαγών που έλαβαν χώρα, έχει ενδιαφέρον να εξετάσουμε και την εμπειρία άλλων περιπτώσεων του ευρωπαϊκού χώρου, ώστε να έχουμε μία πλήρη εικόνα της γενικότερης μεταρρυθμιστικής τάσης και τα αποτελέσματα αυτής. Ειδικά θα σταθούμε στα παραδείγματα της Γαλλίας, της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, καθότι εκπροσωπούν τα τρία βασικά συστήματα οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, εντός του ευρωπαϊκού χώρου.

### **3.3.1 Το παράδειγμα της Γαλλίας**

Η τοπική αυτοδιοίκηση θεσπίστηκε για πρώτη φορά στη Γαλλία σε συνταγματικό επίπεδο στο Σύνταγμα του 1946. Σύμφωνα με το άρθρο 85 του Συντάγματος, αναγνωρίστηκε η ύπαρξη ως τοπικών οργανισμών των νομών, κοινοτήτων και υπερπόντιων εδαφών και με το άρθρο 87 καθιερώθηκε η ελεύθερη διοίκηση των οργανισμών αυτών από αιρετά συμβούλια και η εκτέλεση των σχετικών αποφάσεων από τους Δημάρχους και τους Προέδρους των συμβουλίων. Ακολούθως, κατά το Σύνταγμα του 1958, το οποίο διέπει ακόμα τα ζητήματα περί τοπικής αυτοδιοίκησης στη Γαλλία, θεσπίστηκε η αρχή της ελεύθερης διοίκησης των τοπικών οργανισμών και καθορίστηκαν σε νομοθετικό επίπεδο τόσο οι αρμοδιότητές τους όσο και οι πόροι τους. Για τον έλεγχο της δράσης τους τέθηκε υπεύθυνος εκπρόσωπος της Κυβέρνησης, ο οποίος ενεργεί με γνώμονα το εθνικό συμφέρον και το σεβασμό των νόμων (Μπέσιλα- Βήκα: 46).

Σε γενικές γραμμές, η Γαλλία αποτέλεσε πρότυπο κρατικής οργάνωσης για πολλές χώρες, μεταξύ αυτών και για την Ελλάδα, της οποίας το διοικητικό σύστημα και δημόσιο δίκαιο έχει στηριχθεί σε μεγάλο βαθμό στις αξίες και αρχές του γαλλικού συστήματος. Η πρώτη και ουσιαστική διοικητική μεταρρύθμιση έλαβε χώρα περί το 1980, όταν μεγάλο μέρος παραδοσιακά κρατικών αρμοδιοτήτων και εκτελεστικών εξουσιών μεταβιβάστηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτή η μεταρρύθμιση συνοδεύτηκε από αντίστοιχη μεταφορά ανθρώπινου δυναμικού και οικονομικών πόρων και υποστηρίχθηκε από την ψήφιση νόμων, για τη θέση σε εφαρμογή της μεταρρύθμισης (Γκέκας & Μήτσου, 2009 :222). Μέχρι τότε, η Γαλλία ήταν ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρώπης.

Ο λόγος για τη μεταρρύθμιση αυτή εντοπίζεται στο μεγάλο κύμα κοινωνικών, πολιτικών, οικονομικών και δημογραφικών ανακατατάξεων ως συνέπεια της μεταπολεμικής εκβιομηχάνισης και την εγκατάλειψη της υπαίθρου, που τη συνόδευσε, με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί το πρόβλημα της αποκεντρωμένης διαχείρισης των

δημόσιων υποθέσεων. Τόσο η πρωτοβάθμια όσο και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν διέθεταν τους αναγκαίους πόρους και το απαιτούμενο προσωπικό να ανταπεξέλθουν στις νέες απαιτήσεις. Προς τούτο, προβλέφθηκε σε πρώτο στάδιο η δημιουργία ενός επιπλέον διοικητικού επιπέδου, με στόχο την αποσυγκέντρωση σε περιφερειακό επίπεδο (Thoenig, 1982:83). Παρότι, ήδη ο νόμος για την τοπική αυτοδιοίκηση του 1884 προέβλεπε ως δυνατότητα τη συγχώνευση των κοινοτήτων, τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του δεν ήταν τα αναμενόμενα. Μία σειρά μεταρρυθμίσεων από το 1960 σε επίπεδο αποσυγκέντρωσης, σχεδιασμού και πολιτικής χωροταξίας δεν μπόρεσαν να επιτύχουν την απαιτούμενη ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Έτσι, όπως αναφέραμε, το 1982 έλαβε χώρα μια ευρεία μεταρρύθμιση του τοπικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος και των σχέσεων μεταξύ κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης. Σε αυτό το πνεύμα, αναθεωρήθηκαν θεσμοί, διαδικασίες και δομές, καταργήθηκε η διοικητική και οικονομική εποπτεία του κράτους επί της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, συγκροτήθηκαν πολυπρόσωπα όργανα και οι περιφέρειες καθιερώθηκαν ως τρίτος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, με εκτελεστικό όργανο τον Πρόεδρο του αιρετού Περιφερειακού Συμβουλίου, αντί του Περιφερειάρχη. Ο έλεγχος δε από προληπτικός μετατράπηκε σε κατασταλτικό, απελευθερώνοντας έτσι σε μεγάλο βαθμό τη δράση και την αμεσότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης (Μπέσιλα- Βήκα, 2010: 44).

### **3.3.2 Το παράδειγμα της Γερμανίας**

Όπως αναφέραμε ανωτέρω, οι συνεχείς παρεμβάσεις της κεντρικής εξουσίας στα θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσε βασικό πρόβλημα στη Γερμανία τόσο κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα όσο και στις αρχές του 20<sup>ου</sup>. Σε αυτό το πνεύμα, ο Δημοτικός Κώδικας του 1935 ανέστειλε την παράδοση και την ίδια την ύπαρξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τις διατάξεις του εισήχθη η αρχή του Αρχηγού (Führerprinzip), ενώ παράλληλα περιορίστηκαν οι αρμοδιότητες διοίκησης των δήμων, με αποτέλεσμα η τοπική αυτοδιοίκηση να μετατραπεί σε ένα βοηθητικό όργανο της συγκεντρωτικής λειτουργίας του κράτους.

Ουσιαστικά, η τοπική αυτοδιοίκηση επανήλθε στο προσκήνιο μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, οπότε οι δήμοι αναδείχθηκαν στο μοναδικό λειτουργικό επίπεδο, μετά την ήττα της χώρας. Αυτοί ανέλαβαν δράση επί τροφοδοσίας των κατοίκων και παροχής ειδών πρώτης ανάγκης και γενικότερης βοήθειας, γεγονός που οδήγησε στην ανάκτηση της εμπιστοσύνης στο θεσμό. Ταυτόχρονα, η σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης προωθήθηκε και από τις νικήτριες δυνάμεις, που στόχευαν στην πολιτική

οργάνωση σε χαμηλό επίπεδο. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα, να δημιουργηθούν διαφορετικά Συντάγματα σε κάθε ομόσπονδο κρατίδιο, τα οποία περιλάμβαναν, μεταξύ άλλων βασικές αρχές για την τοπική αυτοδιοίκηση. Επιπρόσθετα, το κάθε κρατίδιο θέσπισε δικό του Δημοτικό Κώδικα, με διαφορετικές επιρροές από τις δυνάμεις κατοχής (Born, 1995:10).

Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμός κατοχυρώνεται στο άρθρο 28 του Θεμελιώδους Νόμου του 1949, καθώς επίσης και στις αντίστοιχες νομοθεσίες των ομόσπονδων κρατιδίων, οι οποίες δέον όπως συμβαδίζουν και ανταποκρίνονται στις βασικές αρχές του κοινωνικού και δημοκρατικού κράτους δικαίου. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 28, κάθε ομόσπονδο κρατίδιο (Bundesland), κάθε νομός (Kreis) και κάθε δήμος (Gemeinde) πρέπει να διαθέτει μια επιτροπή, που αντιπροσωπεύει το λαό και εκλέγεται μετά από κοινή, ελεύθερη και μυστική εκλογή από το λαό. Επιπλέον, στο ίδιο άρθρο κατοχυρώνεται το δικαίωμα αυτοδιοίκησης των δήμων, οι οποίοι έχουν έτσι το δικαίωμα να διαχειρίζονται με ελεύθερη βούληση τις υποθέσεις της τοπικής κοινωνίας, δρώντας εντός του πλαισίου νομιμότητας, με δική τους ευθύνη. Με τον τρόπο αυτό κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθιερώνεται απόλυτη απαγόρευση στα ομόσπονδα κρατίδια να καταργήσουν ή να περιορίσουν το δικαίωμα αυτορρύθμισης των τοπικών υποθέσεων, εμποδίζοντας έτσι την υποβάθμιση του θεσμού (Buchner, 1994:74).

Σύμφωνα δε με το Θεμελιώδη Νόμο, το κάθε ομόσπονδο κρατίδιο διαθέτει το δικό του Δημοτικό Κώδικα, ο οποίος εγγυάται τη συγκρότηση και λειτουργία δημοτικών οργάνων, αν και το σύστημα που εφαρμόζεται διαφέρει. Με αυτόν τον τρόπο, αντιμετωπίστηκε το ζήτημα της πολυδιάσπασης, που αντιμετώπισε η χώρα, κατά τα πρώτα χρόνια που ακολούθησαν την ήττα κατά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο.

### **3.3.3 Το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου**

Μεταπολεμικά, παρατηρείται μία μεταρρυθμιστική τάση στην Αγγλία, σε σχέση με το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης, με κύριο ζητούμενο την αναθεώρηση των ορίων των ΟΤΑ και συνεπακόλουθα του πεδίο δράσης τους. Οι μεταρρυθμιστικές αυτές προσπάθειες συνάντησαν τη δεκαετία 1958-1968 την αντίδραση των τοπικών αρχών και των πολιτικών κομμάτων, καθότι οποιαδήποτε αλλαγή του αριθμού ή των ορίων των ΟΤΑ θα είχε ανάλογες επιπτώσεις και στη Βουλή των Κοινοτήτων. Κι αυτό διότι σύμφωνα με το τότε ισχύον βρετανικό εκλογικό σύστημα, οι εκλογικές περιφέρειες ταυτίζονταν με τις κοινότητες (Sharpe, 1982: 72).



Έτσι, βασικό σημείο της μεταρρύθμισης του 1972 αποτέλεσε η δραστική μείωση του αριθμού των κοινοτήτων και η συγκέντρωση των αποστολών που είχαν να εκπληρώσουν. Επί της ουσίας, με το Νόμο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Local Government Act) του 1972, υιοθετήθηκε σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης δύο βαθμών και παράλληλα αναδιοργανώθηκαν σε σημαντικό βαθμό οι τοπικές κυβερνήσεις τόσο στην Αγγλία όσο και στην Ουαλία. Με τις διατάξεις του νόμου, οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ κατανεμήθηκαν μεταξύ των κομητειών και των διαμερισμάτων. Αρμοδιότητα των κομητειών αποτελεί, σε γενικές γραμμές, η παροχή υπηρεσιών σε μεγάλη κλίμακα, όπως ο προγραμματισμός των μεγάλων οδικών δικτύων, ο έλεγχος της κυκλοφορίας, η αστυνομία, οι συκοινωνίες, η προστασία των καταναλωτών και η διαχείριση των πολιτιστικών εγκαταστάσεων. Τα μητροπολιτικά διαμερίσματα, με τη σειρά τους, είναι αρμόδια για ζητήματα κοινωνικών υπηρεσιών, παιδείας, υγιεινής, ανάπτυξης τοπικών και πολιτιστικών προγραμμάτων, αγορών και δημόσιας υγείας.

Κάθε ΟΤΑ έχει ως ανώτατο όργανό του το Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από συμβούλους, που εκλέγονται ανά τετραετία (Παπαγιάννη & Κατσούλη, 2001: ). Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι παρά την αποκεντρωτική παράδοση της Αγγλίας, οι τάσεις συγκεντρωτισμού ήταν φανερές τόσο πριν το 1972, πολύ περισσότερο δε στη μεταρρύθμιση του Νόμου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με αποτέλεσμα να σχετικοποιείται η αυτονομία του θεσμού. Η τάση αυτή, επομένως, της «από-τοπικοποίησης (*delocalization*)», που εντοπιζόταν για δεκαετίες επί του 19<sup>ου</sup> και 20<sup>ου</sup> αιώνα στην Αγγλία, με στόχο την ενιαία, κεντρική αντιμετώπιση των θεμάτων των τοπικών κοινωνιών, δεν ανεκόπη ούτε με τη μεταρρύθμιση του 1972. Αντίθετα, παρά τη δραστική μείωση του αριθμού των κοινοτήτων, η μη αποσαφήνιση της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικών αρχών συνέχισε να δημιουργεί προβλήματα στην αποδοτικότητα λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>

### 4.1 Ιστορική εξέλιξη στη σύγχρονη ιστορία

Από την ως άνω ανάλυση αναφορικά με την πορεία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά τον 20<sup>ο</sup> αιώνα μέχρι και την περίοδο της Μεταπολίτευσης, είναι φανερό η διστακτική στάση των κυβερνήσεων, που αποτυπώθηκε στις αποσπασματικές και άτολμες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις. Ωστόσο, στη δεκαετία του 1980 παρατηρήθηκε μία προσπάθεια αναμόρφωσης και ενίσχυσης του θεσμού, αναγνωρίζοντας τον αναπτυξιακό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης (Χλέπας, 2000: 51). Οι επόμενες κυβερνήσεις φάνηκε να αποδίδουν τη δέουσα βαρύτητα στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων στη βάση του πολιτικού- συμμετοχικού στοιχείου. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε, μεταξύ άλλων, στην αναπτυξιακή αποστολή των ΟΤΑ, μέσω της καθιέρωσης του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων και της αύξησης του αριθμού των δημοτικών επιχειρήσεων (Χλέπας, 1998: 286 επ.).

Στα χρόνια που ακολούθησαν αν και επιχειρήθηκε η μεταφορά αρκετών αρμοδιοτήτων κοινωνικού και οικονομικού χαρακτήρα στους δήμους και στις κοινότητες, η τάση αυτή δεν έλαβε τις διαστάσεις που μπορούσε. Κι αυτό διότι η πλειοψηφία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και ιδίως οι κοινότητες παρείχαν ουσιαστικά μόνο στοιχειώδεις διοικητικές υπηρεσίες, για λογαριασμό της κεντρικής κρατικής διοίκησης, αδυνατούσαν δε να διαχειριστούν το σύνολο των τοπικών υποθέσεων. Στα ήδη υπάρχοντα προβλήματα ήρθε να προστεθεί ο κατακερματισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, που δεν μπόρεσε να αντιμετωπιστεί ούτε με τα μέτρα που λήφθηκαν με τη μορφή των συνενώσεων κοινοτήτων ή της εθελοντικής ένταξης κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους (Χλέπας, 2000: 53). Ωστόσο, στο πλαίσιο των χορηγούμενων χρηματοδοτήσεων από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, κάποιοι δήμοι ή και κοινότητες κατάφεραν να ενισχύσουν την παρουσία και το ρόλο τους, αξιοποιώντας τις νέες ευκαιρίες.

Επιπλέον, κατά το αναφερθέν χρονικό διάστημα, παρατηρήθηκε ανεπαρκής κατοχύρωση του Β' Βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι λόγοι έχουν να κάνουν αφενός με την απροθυμία των εκάστοτε κυβερνήσεων να εκχωρήσουν τμήμα των αρμοδιοτήτων τους σε όργανα που ανήκαν σε διοικητικά επίπεδα που δεν μπορούσαν να ελέγξουν άμεσα, καθώς επίσης και στις κρατούσες συνθήκες στη χώρα εν γένει. Πράγματι, η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από εσωτερικές ή εξωτερικές πολεμικές διαμάχες που τροφοδοτούσαν τις εγγενείς αδυναμίες του ελληνικού διοικητικού συστήματος.

Επιπλέον, εξέλειπαν όχι μόνο οι απαιτούμενοι πόροι για την αποκέντρωση αλλά και τα στελέχη εκείνα που θα μπορούσαν σε τοπικό επίπεδο να αναλάβουν τη διαχείριση θεμάτων υψίστης σημασίας, ενισχύοντας την καχυποψία απέναντι στο θεσμό (Αθανασόπουλος, 2000: 69). Η τάση αυτή αποτυπώθηκε και σε νομοθετικό επίπεδο, με την απουσία νομοθετικής κατοχύρωσης ή την ψήφιση ατελών διατάξεων, με αποτέλεσμα τη συνεχή αναβολή ενεργοποίησης του θεσμού.

Ακόμα και η σύσταση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ως ΟΤΑ Β΄ Βαθμού, με το Ν. 2218/1994, όπως είδαμε ως άνω, αν και αναβάθμισε το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν κατάφερε να δημιουργήσει τις βάσεις για την επέκταση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ σε ζητήματα διοικητικής διαχείρισης υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα, ούτε να περιορίσει την κρατική επεμβατικότητα. Κι αυτό διότι αφενός το προσωπικό τους προερχόταν κατά κύριο λόγο από τα Υπουργεία και αφετέρου δεν διέθεταν δικούς τους πόρους ούτε στέρεα οργανωτική δομή (Χλέπας, 2000: 54).

Σε κάθε περίπτωση, οφείλουμε να παραδεχτούμε ότι η θεσμοθέτηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε κομβικό σημείο για τη μεταρρύθμιση τόσο του πολιτικού όσο και του διοικητικού μηχανισμού της χώρας. Σε αυτό το πλαίσιο, με το «*Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας*», που προτάθηκε την άνοιξη του 1997 από το Υπουργείο Εσωτερικών τέθηκαν οι βάσεις για την αναμόρφωση των δομικών χαρακτηριστικών της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας, ιδίως δε της πρωτοβάθμιας (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 113). Με το Ν. 2539/1997 «*Συγκρότηση Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», επετεύχθη η αναδιαμόρφωση του πρωτοβάθμιου αυτοδιοικητικού συστήματος της Ελλάδας.

Οι βασικές αρχές στις οποίες στηρίχθηκε το εν λόγω Πρόγραμμα είναι αυτές της κοινωνικής αντιπροσώπευσης, της αποτελεσματικής ανάπτυξης και πρόσφορης διοικητικής λειτουργίας, του περιορισμού του κρατικού διοικητικού παρεμβατισμού και της ενεργοποίησης των τοπικών, αυτοδιοικητικών μονάδων. Οι αρχές αυτές προέκυψαν από την αναγνώριση της ανάγκης περί μεταρρύθμισης της διοικητικής οργάνωσης της χώρας, μέσω της αντιμετώπισης του δομικού προβλήματος της πολυδιάσπασης των ΟΤΑ, ώστε να προωθηθεί η θεσμική αναπτυξιακή τους αποστολή (Μπαμπούνης, 2007: 144-145).

Ο νόμος αυτός, που προέβλεπε τη συνένωση των κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους, αποσκοπώντας στη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, εφαρμόστηκε και παρέμεινε σε ισχύ μέχρι το 2010, οπότε και αντικαταστάθηκε από το Ν.3852/2010, γνωστό με το όνομα «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*».

Με αυτόν επιχειρήθηκε η διοικητική μεταρρύθμιση της χώρας, στο σύνολο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το εν λόγω Πρόγραμμα έχει θεωρηθεί ως συνέχεια του «Προγράμματος Καποδίστριας», καθότι διέπεται από την ίδια φιλοσοφία, περί συνένωσης μικρών δήμων και κοινοτήτων, που υπάρχουν ήδη, σε μεγαλύτερες μονάδες αυτοδιοικητικής οργάνωσης.

#### **4.1.1 Η ανάγκη για διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση**

Η εξέλιξη της ελληνικής κοινωνίας και του πολιτικού συστήματος της χώρας, καθώς επίσης και η αλλαγή των καθημερινών αναγκών των πολιτών ανέδειξαν την ανάγκη δημιουργίας ενός νέου μοντέλου τοπικής αυτοδιοίκησης (Μπέσιλα- Βήκα, 2004: 265). Υπό αυτό το πρίσμα, έχει ενδιαφέρον να εντοπίσουμε τους λόγους εκείνους που επέβαλαν τη διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση αρχικά με το νόμο του 1997, έπειτα δε με το νόμο του 2010.

Αρχικά, είναι γεγονός ότι οι ιστορικές συνθήκες υφίστανται μία διαρκή μεταβολή. Μέσα σε αυτό το συνεχώς μεταβαλλόμενο ιστορικό πλαίσιο, παρατηρούμε τη ριζική αλλαγή των όρων παραγωγής και διακίνησης των αγαθών, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων, των ανθρώπων και των πληροφοριών, ιδίως σε ό,τι σχετίζεται με την εξέλιξη του επικοινωνιακού συστήματος. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να καθίσταται αναγκαίος ο επαναπροσδιορισμός του γεωγραφικού τοπίου, καθώς επίσης και του τρόπου οργάνωσης και λειτουργίας των αυτοδιοικητικών μονάδων, ιδίως Α΄ Βαθμού. Πράγματι, οι τοπικές κοινωνίες, υπό την πίεση προσαρμογής στις νέες συνθήκες, καλούνται να διευρύνουν τον τρόπο προσέγγισης και αντιμετώπισης ζητημάτων σχετικών με την ανάπτυξή τους. Ειδικότερα, οφείλουν να υιοθετήσουν πρακτικές που να ευνοούν την ανάληψη κοινοτικών προγραμμάτων, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στις εξελίξεις της εθνικής και διεθνούς αγοράς αγαθών και υπηρεσιών, καθώς επίσης και στις απαιτήσεις του νέου επικοινωνιακού συστήματος (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 114-115).

Επιπλέον, στο πλαίσιο ανάγκης ορθολογικής διαχείρισης των οικονομικών και όχι μόνο πόρων, αποτελεσματικής οργάνωσης και αποδοτικής λειτουργίας, καλούνται να αναπτύξουν την δράση τους σε ευρύτερες κλίμακες απ' ότι στο παρελθόν. Είναι γεγονός, εξάλλου, ότι η χώρα, ως μέλος της ΕΕ, οφείλει να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις της για εξορθολογισμό της δημόσιας διοίκησης, εκκινώντας από τη δομική διάρθρωση και οργάνωση της χώρας, ως τη βάση για την αποτελεσματική λειτουργία του συνόλου του δημόσιου τομέα (Χλέπας, 2000: 55-56). Αυτό απαιτεί και η ορθή διαχείριση των οικονομικών πόρων, στο πλαίσιο των χρηματοδοτήσεων που προέρχονται από την Ένωση

για την ικανοποίηση αναγκών τοπικού ενδιαφέροντος και την επίτευξη αντίστοιχων στόχων.

Σε κάθε περίπτωση, είναι αυτονόητο ότι η διοικητική δομή, οργάνωση και λειτουργία της χώρας δεν είναι αποκομμένη από πολιτικούς στόχους και πολιτικές επιλογές. Ωστόσο, η εξελικτική πορεία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλει να λαμβάνει υπόψη της την ενίσχυση της αυτονομίας της τοπικής κοινωνίας και να μην αγκυλώνεται σε μικροπολιτικά ή εκλογικά συμφέροντα. Εξάλλου, οι λόγοι που επέβαλαν, μεταξύ άλλων, τη διοικητική μεταρρύθμιση στο τέλος της δεκαετίας του 1990 ήταν η κυριαρχία της τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι της κεντρικής εξουσίας.

Στο τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα, παρατηρήθηκε όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, η εξέλιξή της στη βάση των θεσμών της αιρετότητας και της συμμετοχής. Με αυτόν τον τρόπο, ήταν δυνατή η πρακτική εφαρμογή της συνταγματικής εφαρμογής της λαϊκής κυριαρχίας, καθότι οι πολίτες με αυτόν τον τρόπο διατηρούν την αρμοδιότητα να αποφασίζουν για θέματα που τους αφορούν. Αυτό αποτελούσε και αποτελεί εξάλλου και το ζητούμενο του ίδιου του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήτοι η ενθάρρυνση των πολιτών να συμμετέχουν στην πολιτική διαδικασία, θέτοντας τοιούτοτρόπως τις βάσεις για την κοινότητα βίου. Η έννοια της συμμετοχής είναι αυτή που οδηγεί εν τέλει στην ολοκλήρωση της λειτουργικότητας του θεσμού (Χρυσανθάκης, 1998: 38).

Η αναγκαιότητα για διοικητική μεταρρύθμιση, μέσω των προτεινόμενων προβλέψεων του «*Προγράμματος Καποδίστριας*» προέκυψε από τις απαιτήσεις της εποχής περί αναβάθμισης του τοπικού πολιτικού συστήματος και της αποκέντρωσης των εξουσιών, καθώς επίσης και από την τάση διοικητικού εκσυγχρονισμού και εκδημοκρατισμού, μέσω της άμβλυνσης των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και των αυταρχικών πρακτικών. Μέσα από αυτή τη μεταρρύθμιση, οι εμπνευστές της οραματίστηκαν την καταπολέμηση του κατακερματισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και την ενεργοποίηση της δράσης των αυτοδιοικητικών μονάδων, με απώτερο στόχο την επίτευξη πρόσφορης αυτοδιοικητικής λειτουργίας (Μπαμπούνης, 2007: 147).

Κατά τη συζήτηση του σχετικού νομοσχεδίου στη Βουλή, υποστηρίχθηκε μεταξύ άλλων ότι η αυτοδιοικητική μεταρρύθμιση ήταν αναγκαία, όχι στη βάση ενός συστήματος αθροιστικής πληθυσμιακής τακτικής και απλών συνενώσεων ήδη υπάρχοντων οντοτήτων, αλλά μιας διαφορετικής οργανωτικής δομής, με δυνατότητες αυτοδιαχείρισης, στο πλαίσιο της πραγματικής αποκέντρωσης. Επιπρόσθετα, οι υποστηρικτές της νομοθετικής αυτής πρωτοβουλίας θεώρησαν ότι ήταν απαραίτητο το νέο σύστημα να λάβει υπόψη του την

ανάγκη ενίσχυσης των χωριών και να αντιμετωπιστεί η δημογραφική και παραγωγική ερήμωση της υπαίθρου, αποτρέποντας με αυτόν τον τρόπο τον πληθυσμιακό μετασχηματισμό του κράτους, με τη δημιουργία αποκλειστικά μεγάλων αστικών κέντρων<sup>49</sup>. Στόχος ήταν η οριοθέτηση και οργάνωση ανθρωπογεωγραφικών οντοτήτων, που θα εμπεριείχαν μία ολόκληρη κοινωνική ομάδα, προς εξυπηρέτηση συγκεκριμένων στόχων της τοπικής κοινωνίας. Εξάλλου, μέσα από τη διοικητική μεταρρύθμιση ήταν δυνατόν να αναληφθούν τοπικά προγράμματα για την ενίσχυση της τοπικής κοινωνίας, ενισχύοντας τους τοπικούς οργανισμούς με το κατάλληλο επιστημονικό προσωπικό και την αναγκαία υλικοτεχνική υποδομή (Πρακτικά Βουλής, 1997: 1081 επ.).

#### **4.2 Νόμος-«Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας»**

Μελετώντας τις προβλέψεις του Ν. 2539/1997, καθώς επίσης και την αιτιολογική έκθεση που τον συνοδεύει, γίνεται αντιληπτό ότι βούληση του νομοθέτη ήταν η οργάνωση μιας διοίκησης πλησίον του πολίτη, μέσω της αποκέντρωσης των λειτουργιών της και της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων τοπικού χαρακτήρα στους ΟΤΑ, κυρίως δε αυτούς της πρώτης βαθμίδας. Για να καταστεί αυτό δυνατόν ήταν απαραίτητο να τεθούν οι βάσεις για την οργανωτική και λειτουργική ετοιμότητά τους (Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 1997).

Με τις διατάξεις του επιχειρήθηκε η ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης και του κράτους εν γένει, μέσα από τη συγκρότηση ισχυρής πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, ήτοι οργανισμών ικανών να παρέχουν στους κατοίκους τόσο της υπαίθρου όσο και των μεγάλων αστικών κέντρων πλήθος υπηρεσιών ισότιμου επιπέδου. Προκειμένου να πραγματοποιηθεί αυτή η επιδίωξη ήταν απαραίτητο να αντιμετωπιστεί ο κατακερματισμός της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ώστε να μπορέσει αυτή να ανταποκριθεί όχι μόνο στην παραδοσιακή διοικητική της αποστολή αλλά και στο νέο της ρόλο, ως παράγοντας ανάπτυξης (Κατσούλης, 2012).

Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο προσπάθησε να ενσωματώσει στις ρυθμίσεις του μία νέα θεώρηση για το κράτος, τον πολίτη και την κοινωνία, θεσπίζοντας μία νέα μορφή Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στόχος της νέας οργάνωσης και λειτουργίας της ήταν η δημιουργία των κατάλληλων προϋποθέσεων για την προσαρμογή του ελληνικού

---

<sup>49</sup> Προτάθηκε μάλιστα η αξιοποίηση μελετών και χωροταξικών σχεδιασμών, που υπήρχαν ήδη από τη δεκαετία του 1980.

αυτοδιοικητικού συστήματος στη πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς επίσης και η δημιουργία ανταγωνιστικού αντισταθμίσιματος στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας.

Η θέσπιση των σχετικών ρυθμίσεων του «*Προγράμματος Καποδίστριας*» προσδιορίστηκε από ένα σύνολο βασικών αρχών και κατευθυντήριων γραμμών. Αρχικά, στηρίχθηκε στην αρχή της θεσμικής ισορροπίας, ώστε το νέο σύστημα διακυβέρνησης να μην κυριαρχείται από ένα μοναδικό όργανο, με δεσπόζουσα θέση, αλλά να καθιερωθούν θεσμικά αντίβαρα. Ακόμη, με στόχο τη διαφάνεια, ενσωματώθηκε η αρχή της πολιτικής λογοδοσίας, που επιτρέπει στον πολίτη να ενημερώνεται και να παρακολουθεί τους θεσμούς και της διαδικασίες, καθιστώντας δυνατή την απόδοση πολιτικών ευθυνών, στο πλαίσιο του πολιτικού ελέγχου των οργάνων και των αποφάσεων ή δράσεων τους (Κατσούλης, 2012). Επιπλέον, το νέο σύστημα διακυβέρνησης οργανώθηκε βάσει της αρχής της αποτελεσματικότητας, ώστε να μπορεί να επιτύχει τα αποτελέσματα που τίθενται ως στόχοι της δημοτικής ή κοινοτικής δράσης. Στο ίδιο πνεύμα, ενσωματώθηκε και η αρχή της αποδοτικότητας, που σημαίνει ότι οι ως άνω στόχοι θα πρέπει να επιτυγχάνονται με την καλύτερη δυνατή χρήση οικονομικών, ανθρώπινων, περιβαλλοντικών και χρονικών πόρων. Τέλος, σύμφωνα με την αρχή της εγγύτητας ή αποκέντρωσης, οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται και οι αντίστοιχες δράσεις υλοποιούνται με κριτήριο την εγγύτητα προς τον πολίτη, που τίθεται έτσι στο κέντρο του ενδιαφέροντος (Χλέπας, 2015: 127).

Το σχετικό νομοσχέδιο και οι επιμέρους ρυθμίσεις του, ιδίως όσον αφορά τη χωροθέτηση των ΟΤΑ προέκυψε κατόπιν πρότασης για την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, η οποία εγκρίθηκε από τις ΤΕΔΚ και την ΚΕΔΕ. Στη σχετική διαβούλευση συμμετείχε Επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους των ΤΕΔΚ και από υπηρεσιακούς παράγοντες, καθώς επίσης οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών, και Ομάδα Εργασίας του Υπουργείου Εσωτερικών, με τη συμμετοχή εκπροσώπων από το Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 1997).

Τα δημοτικά διαμερίσματα που συγκροτήθηκαν δυνάμει του νομοθετικού αυτού καθεστώτος διαιρούνται σε τρεις κατηγορίες, ανάλογα με το πληθυσμιακό τους δυναμικό. Συγκεκριμένα, προβλέπονται αυτά που έχουν πάνω από 300 κατοίκους, με Δημοτικό Σύμβουλο τον Πρόεδρο του Τοπικού Συμβουλίου, αυτά που έχουν λιγότερους από 300 κατοίκους, που έχουν ως όργανο εκπροσώπησής τους το τριμελές Τοπικό Συμβούλιο, με

Πρόεδρο το Δημαρχιακό Πάρεδρο και τέλος εκείνα που ορίστηκαν ως έδρες του νέου δήμου, τα οποία υπάγονται απευθείας στη Δημοτική Αρχή.

Η πρωτοτυπία του Ν. 2539/1997, σε σχέση με τα προηγούμενα νομοθετικά πλαίσια για την Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, συνίσταται στο ότι οι δήμοι και οι κοινότητες ιδρύονται απευθείας με τον ίδιο το νόμο, αναβαθμίζοντας έτσι τη νομική βάση σύστασης των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού.<sup>50</sup> Οι δήμοι και οι κοινότητες που ιδρύθηκαν, λοιπόν, προέκυψαν, επί της ουσίας, από τη συγχώνευση των ήδη υφιστάμενων ΟΤΑ, οι οποίοι έτσι καταργήθηκαν. Η μετάβαση στο νέο καθεστώς, όσον αφορά την εδαφική περιφέρεια των νέων δήμων και τα δημοτολόγια αυτών, έγινε αυτοδίκαια.

Ειδικότερα, αναφορικά με τα όργανα των ΟΤΑ, ο ρόλος του Τοπικού Συμβουλίου, στο πλαίσιο του δημοτικού διαμερίσματος, ήταν αυτός του οργάνου δημοτικής αποκέντρωσης. Όσον αφορά τα κοινοτικά διαμερίσματα, ως όργανο εκπροσώπησης στη νέα κοινότητα ορίστηκε ο Πάρεδρος.<sup>51</sup> Άλλη καινοτομία του νέου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης αφορούσε στην υιοθέτηση απλής αναλογικής για την εκλογή των μελών των Τοπικών Συμβουλίων, με βάση το τοπικό εκλογικό αποτέλεσμα.

Βούληση του νομοθέτη ήταν η συγκέντρωση της ευθύνης για τη λήψη των αποφάσεων σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος στα όργανα των δήμων, με τον αντίστοιχο περιορισμό των αρμοδιοτήτων των οργάνων των δημοτικών διαμερισμάτων σε συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό επίπεδο. Με αυτόν τον τρόπο, επιδιώχθηκε η διοικητική συνοχή των δήμων, χωρίς να αποκλείεται παράλληλα η δυνατότητα μεταβίβασης της αρμοδιότητας λήψης ορισμένων αποφάσεων από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης προς τα Τοπικά Συμβούλια. Προβλέποντας, εξάλλου, την απευθείας συμμετοχή εκπροσώπων των δημοτικών διαμερισμάτων στα Δημοτικά Συμβούλια, εξισορροπήθηκε σε σημαντικό βαθμό η συγκέντρωση της αποφασιστικής αρμοδιότητας στα κεντρικά όργανα (Κατσούλης, 2012).

Συνοπτικά, θα μπορούσαμε να πούμε ότι με το «Πρόγραμμα Καποδίστριας» προωθήθηκε η προγραμματική και διοικητική συνένωση, με όρους κοινωνικής συναίνεσης. Με τις ως άνω βασικές προβλέψεις, θεωρήθηκε ότι πραγματώνεται η δημοκρατική αντιπροσώπευση, η δημοτική αποκέντρωση και η ισότιμη ενδοδημοτική ανάπτυξη. Η χρηματοδότηση του εν λόγω Προγράμματος έγινε από τους Κεντρικούς

---

<sup>50</sup> Στο άρθρο 1 του νόμου, μάλιστα, αναφέρονται κατά νομό οι νέοι δήμοι και οι νέες κοινότητες, επαναλαμβάνονται δε οι παλαιοί πρωτοβάθμιοι οργανισμοί, που παραμένουν, χωρίς μεταβολή, υπό την έννοια ότι αυτοί επανιδρύονται, αυτή τη φορά με τυπικό νόμο. Πηγή: [www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr)

<sup>51</sup> Άρθρα 4, 7 και 8 του Ν.2539/1997, Πηγή: ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ.



Αυτοτελείς Πόρους από τη Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης και από την παροχή άτοκων δανείων προς τους ΟΤΑ.

Στην ουσία, το «*Πρόγραμμα Καποδίστριας*» επανακαθόρισε τους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, στη βάση χωροταξικών και πληθυσμιακών κριτηρίων. Με το νόμο αυτό και τις μετέπειτα τροποποιήσεις του συστάθηκαν 901 δήμοι και 130 κοινότητες. Από τους δήμους αυτούς, οι 748 προέκυψαν κατόπιν της συνένωσης δήμων και κοινοτήτων, δύο προήλθαν από την αναγνώριση παλαιών κοινοτήτων ως δήμων, ενώ 151 παρέμειναν, χωρίς μεταβολή, όπως στο προηγούμενο καθεστώς. Επιπλέον, 108 κοινότητες παρέμειναν αμετάβλητες και 22 προήλθαν από τη συνένωση προηγούμενων κοινοτήτων. Το αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία 13 Περιφερειών και 51 νομών.

#### **4.2.1 Δομή και Χαρακτηριστικά**

Αυτό που προέβλεψε ο νόμος για το «*Πρόγραμμα Καποδίστριας*» ήταν η αναμόρφωση της δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τη σύσταση νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Η εν λόγω μεταρρύθμιση, που εισήγαγε το νέο νομοθετικό πλαίσιο, περιέλαβε το σύνολο της ελληνικής επικράτειας, πλην των αστικών κέντρων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης (Μελέτη- Πρακτικά Ημερίδας, 2014:75). Συγκροτήθηκαν, όπως είδαμε ως άνω, δήμοι και κοινότητες, δυνάμει του άρθρου 1 του Ν. 2539/1997. Ειδικότερα, η εδαφική περιφέρεια των νέων δήμων προέκυψε από το άθροισμα των επιμέρους εδαφικών περιφερειών των ΟΤΑ, που καταργήθηκαν (Χρυσανθάκης, 1998: 85). Σύμφωνα με το άρθρο 2 του νόμου, τα δημοτικά και κοινοτικά διαμερίσματα συγκροτήθηκαν ως υποδιαίρεση των νέων Οργανισμών, προβλέποντας την προσάρτηση των υπαρχόντων συνοικισμών.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Ν. 2539/1997, οι μέχρι τότε δήμοι με πληθυσμό πάνω από 100.000 κατοίκους διαιρέθηκαν σε δημοτικά διαμερίσματα.<sup>52</sup> Βάσει της διοικητικής διαίρεσης των περιφερειών του νέου νομοθετικού πλαισίου, ο αριθμός των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού μειώθηκε κατά 82%, ενώ παράλληλα διπλασιάστηκε ο αριθμός των δήμων. Τα συγκεκριμένα στοιχεία και η νέα μορφή της αυτοδιοίκησης αποτυπώνεται στον ακόλουθο πίνακα (Ασπρίδης, 2013: 121).

---

<sup>52</sup> Σύμφωνα με τα δημογραφικά δεδομένα της εποχής, πρόκειται για τους δήμους Αθήνας, Θεσσαλονίκης, Πειραιά, Περιστερίου, Καλλιθέας, Ηρακλείου, Πάτρας και Λάρισας (Μελέτη- Πρακτικά Ημερίδας, 2014: 75).

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΝΟΜΟΙ	ΔΗΜΟΙ & ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
Αν. Μακεδονίας και Θράκης	5	47 & 8
Αττικής	4	91 & 33
Βορείου Αιγαίου	3	35 & 1
Δυτικής Ελλάδας	3	72 & 2
Δυτικής Μακεδονίας	4	44 & 17
Ηπείρου	4	57 & 19
Θεσσαλίας	4	93 & 11
Ιονίων Νήσων	4	33 & 6
Κεντρικής Μακεδονίας	7	126 & 8
Κρήτης	4	68 & 2
Νοτίου Αιγαίου	2	45 & 13
Πελοποννήσου	5	100 & 7
Στερεάς Ελλάδας	5	89 & 6
<b>Σύνολο</b>	<b>54</b>	<b>900 &amp; 133</b>

Σύμφωνα με την Εισηγητική Έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου, ως κριτήριο για την αυτοδιοικητική διαίρεση, αναφορικά με τους νεοσύστατους ΟΤΑ χρησιμοποιήθηκε ο πληθυσμός τους (άνω των 1000 κατοίκων), ενώ για τους ήδη υπάρχοντες, η γεωγραφική τους θέση, ήτοι η μορφολογία του εδάφους, το οδικό τους δίκτυο και η χιλιομετρική τους απόσταση από τον πλησιέστερο Οργανισμό. Από τα ανωτέρω κριτήρια, προκύπτει ότι η συγκρότηση και δομή των δήμων στηρίχθηκε στη δημιουργία συνθηκών λειτουργίας «ανοικτής πόλης» και των κοινοτήτων στην απουσία αυτής (Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 1997).

Κριτήριο για τη οριοθέτηση των ΟΤΑ βάσει του νομοθετικού αυτού πλαισίου αποτέλεσε η δημιουργία αυτοδιοικητικών μονάδων ικανών να στηρίξουν την ανάληψη και εφαρμογή αναπτυξιακών διαδικασιών και την ανάπτυξη αποτελεσματικής αυτοδιοίκησης. Επιπρόσθετα, με τις ρυθμίσεις για τη νέα οριοθέτηση, επιχειρήθηκε η διασφάλιση ενός ελάχιστου ορίου με έργα υποδομών στους συνοικισμούς των νέων δήμων, με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών, καθώς επίσης και την καλύτερη δυνατή διευθέτηση της χρονοαπόστασης από την έδρα του κάθε δήμου (Χρυσανθάκης, 1998: 93).

Βασικό χαρακτηριστικό του Ν. 2539/1997 είναι ότι το σύνολο των ρυθμίσεων του στηρίχθηκε, όπως έχουμε ήδη αναφέρει συνοπτικά, σε ένα σύνολο αρχών και κατευθυντήριων γραμμών. Αρχικά, στη βάση της αρχής της αναπτυξιακής εσωτερικής δημοτικής ισορροπίας, προωθήθηκαν ρυθμίσεις που παρείχαν εγγυήσεις για τη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου αναπτυξιακής ισορροπίας, ώστε να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο το μεγαλύτερο μέρος των επενδύσεων να αφορούν στις έδρες των δήμων, με αποτέλεσμα την υποβάθμιση των μικρότερων οικισμών. Σε αυτό το πλαίσιο, επιχειρήθηκε παράλληλα η δημιουργία ενός κλίματος κοινωνικής και πολιτικής συναίνεσης. Οι εν λόγω αρχές είναι σημαντικές, καθότι η υιοθέτηση και εφαρμογή τους συμβάλλει στην εξέλιξη της σχέσης των κατοίκων των τοπικών κοινωνιών με την τοπική αυτοδιοίκηση (Χλέπας, 1999: 288).

Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των ρυθμίσεων του νόμου τέθηκε η χωρική και θεσμική ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσα από τη σχεδιασμένη και στοχευμένη εφαρμογή θεσμικών μέτρων και την υλοποίηση προγραμμάτων για την εξασφάλιση των αναγκαίων λειτουργικών δαπανών, των απαιτούμενων υποδομών και του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού (Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 1997). Επιδίωξη αποτέλεσε η ανάληψη της σχετικής ευθύνης από την Πολιτεία σε σχέση με την υλοποίηση των σχετικών προγραμμάτων και το σχεδιασμό της τυπολογίας των ΟΤΑ.

Σε κάθε περίπτωση, όλες οι προβλέψεις του νόμου βασίζονται στην αρχή της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικότητας. Οι αρχές αυτές πραγματώνονται μέσα από την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε εναρμόνιση με τη δημοτική αποκέντρωση και την άμεση συμμετοχή των πολιτών. Έτσι, διασφαλίζεται η συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της πολιτικής, σε επίπεδο τοπικής διακυβέρνησης, καθώς επίσης και στη διαδικασία επίλυσης προβλημάτων τοπικής εμβέλειας. Παράλληλα, η σχεδίαση και η εφαρμογή των αναπτυξιακών πολιτικών και η παροχή των σχετικών διοικητικών υπηρεσιών ανατίθεται στις δημοτικές αρχές, οι οποίες ως αιρετές αρχές αποτελούν στην ουσία προϊόν της πολιτικής συμμετοχής των ίδιων των πολιτών (Κοντογιώργα- Θεοχαροπούλου, 2000: 123). Μέσα από το συνδυασμό των αρχών αυτών επιτυγχάνεται η αναβάθμιση και η βιωσιμότητα των νέων ΟΤΑ. Πράγματι, μέσω της πολιτικής συμμετοχής μετουσιώνεται η αρχή της δημοκρατικότητας, στη βάση ενός αποτελεσματικού διοικητικού κέντρου, εξασφαλίζοντας έτσι την αποδοτική λειτουργία

του και απολαμβάνοντας άμεση και διαρκή δημοκρατική νομιμοποίηση, που επιτυγχάνεται μέσα από διαδικασίες ελεύθερης πολιτικής συμμετοχής (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 121).

Η νέα πολιτική, έτσι όπως καταστρώνεται στις διατάξεις του νόμου για το «*Πρόγραμμα Καποδίστριας*», θεμελιώνεται στην αρχή της συντονισμένης δράσης, μέσα από τη δημιουργία σχεδίων ειδικών αναπτυξιακών επενδύσεων και την εφαρμογή αντίστοιχων πολιτικών. Οι δράσεις αυτές απαιτείται να επικεντρώνονται στη δημιουργία των ελάχιστων απαιτούμενων προϋποθέσεων για την επίτευξη της βιωσιμότητας και της αναπτυξιακής προοπτικής του συνόλου των ΟΤΑ, απομακρυσμένων και μη. Η ευθύνη για την ανάληψη των δράσεων αυτών δεν πρέπει να επιβαρύνει μόνο τις τοπικές αρχές αλλά και το ίδιο το Κράτος, προκειμένου να είναι δυνατή η εφαρμογή της συντονισμένης δράσης, με απώτερο στόχο την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα (Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 1997).

#### **4.2.2 Δημοτικά διαμερίσματα και αντιπροσώπευση**

Όπως αναφέραμε ήδη, κεντρικό ρόλο στη νέα διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη μετάβαση στη λειτουργία των νέων ΟΤΑ αποτέλεσαν τα δημοτικά διαμερίσματα. Αυτά αποτελούσαν στην ουσία τους πρώην Οργανισμούς, που αναγνωρίστηκαν ως εδαφικές και διοικητικές διαιρέσεις των νέων δήμων. Το ίδιο ίσχυσε και για τα κοινοτικά διαμερίσματα, ως υποδιαιρέσεις των νέων κοινοτήτων.

Τα δημοτικά διαμερίσματα θεσπίστηκαν ως μονάδες δημοτικής αποκέντρωσης. Διακρίθηκαν σε αστικά και μη αστικά δημοτικά διαμερίσματα, διάκριση η οποία απέκτησε μεν νόημα με τις προβλέψεις του «*Προγράμματος Καποδίστριας*», είχε ωστόσο εισαχθεί για πρώτη φορά με το Ν.1065/1980 και στη συνέχεια είχε ολοκληρωθεί με το Ν. 1270/1982. Η διάκριση αυτή έχει την έννοια ότι προβλέπονται διαφορετικές προϋποθέσεις για τη συγκρότηση και την εκλογή των οργάνων, καθώς επίσης και για τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες τους. Συγκεκριμένα, στα αστικά δημοτικά διαμερίσματα, εκλέγεται, ως αντιπροσωπευτικό όργανο, το Συμβούλιο Δημοτικού Διαμερίσματος, ενώ για τα μη αστικά προβλέπεται η συγκρότηση και λειτουργία Τοπικών Συμβουλίων ή Δημαρχιακών Παρέδρων. Διαφοροποίηση υπάρχει και ως προς το εκλογικό σύστημα των οργάνων τους, καθότι στα αστικά δημοτικά διαμερίσματα, η εκλογική νομιμοποίηση των οργάνων συνδέεται άμεσα με την εκλογή του Δημάρχου κι αυτό διότι αυτά προήλθαν, επί της

ουσίας, από τη διαίρεση του ενιαίου δήμου, ενώ στα μη αστικά το εκλογικό σώμα είναι αυτό που επιλέγει άμεσα τα όργανα.

Η θεσμική κατοχύρωση των δημοτικών διαμερισμάτων, στο πλαίσιο του νέου δήμου, απηχεί τις βασικές αρχές της μεταρρύθμισης του νομοθετικού αυτού πλαισίου. Στόχος ήταν να εξασφαλιστεί η ενότητα του νέου ΟΤΑ, μέσα από την οργανωμένη συνύπαρξη των επιμέρους τοπικών κοινωνιών. Με αυτόν τον τρόπο, έγινε προσπάθεια να διασφαλιστούν οι εγγυήσεις εκείνες που απαιτούνταν για την ισότιμη συμμετοχή όλων των δημοτών στην άσκηση της τοπικής δημόσιας εξουσίας. Κατέστη έτσι δυνατή τόσο η κατοχύρωση των ειδικών συμφερόντων της κάθε τοπικής κοινωνίας όσο και η ταυτόχρονη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Σε επίπεδο δημοτικού διαμερίσματος, η βαρύνουσα σημασία για το νόμο αυτό αρχή της εγγυημένης αντιπροσώπευσης, μετουσιώθηκε μέσα από την πρόβλεψη περί απευθείας συμμετοχής των Προέδρων των Τοπικών Συμβουλίων στα Δημοτικά Συμβούλια. Ειδικότερα δε για τα Τοπικά Συμβούλια, αξίζει να αναφέρουμε το άρθρο 6 του Ν.2539/1997, σύμφωνα με το οποίο, αυτά διατυπώνουν τις απόψεις τους και τις προτάσεις τους για όλα τα ζητήματα ενδιαφέροντος των δημοτικών διαμερισμάτων. Παράλληλα, διατυπώνουν προτάσεις στο πλαίσιο κατάρτισης του τεχνικού προγράμματος του οικείου ΟΤΑ και ενημερώνονται για όλα τα ζητήματα που αφορούν στα δημοτικά διαμερίσματα (Γιαννόπουλος, 2011: 57).

Συγκεκριμένα, το άρθρο 6 του νόμου αναφέρει ότι το Τοπικό Συμβούλιο έχει την αρμοδιότητα να εκφέρει γνώμη και να διατυπώνει τις προτάσεις του προς το Δημοτικό Συμβούλιο για οποιοδήποτε ζήτημα ανάγεται σε ζήτημα ενδιαφέροντος για το δημοτικό διαμέρισμα. Επίσης, παρακολουθεί την υλοποίηση των προγραμμάτων και των έργων που αφορούν στο δημοτικό διαμέρισμα κι έχει προς τούτο το δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των σχετικών οικονομικών και τεχνικών στοιχείων και να διατυπώνει τις προτάσεις του επ' αυτών στα αρμόδια όργανα του δήμου. Οι ίδιες δυνατότητες παρέχονται σε σχέση με θέματα διοικητικών, πολιτιστικών, κοινωνικών και αθλητικών υπηρεσιών του δήμου, στο πλαίσιο του δημοτικού διαμερίσματος και μπορεί να προτείνει μέτρα για τη βελτίωση του τρόπου οργάνωσης και παροχής τους. Τέλος, του αναγνωρίζεται το δικαίωμα να προτείνει προς το Δημοτικό Συμβούλιο τον ορισμό μελών για τα διοικητικά συμβούλια, τα ιδρύματα, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις επιχειρήσεις του δήμου, που ασκούν τη δραστηριότητά τους εντός του δημοτικού διαμερίσματος (ΤΝΠ Νομος).

Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνται από τα Τοπικά Συμβούλια εκ του νόμου, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Δημοτικού Συμβουλίου. Οι αποφάσεις δε που λαμβάνει το Τοπικό Συμβούλιο, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων αυτών, λογίζονται ως αποφάσεις του δήμου και εκτελούνται μετά από σχετική επικύρωσή τους από το Δήμαρχο ή το Δημοτικό Συμβούλιο ή άλλο αρμόδιο όργανο του δήμου.

Ενδιαφέρον έχει και η πρόβλεψη που δίνει τη δυνατότητα στο Δημοτικό Συμβούλιο να αναθέτει στο Τοπικό Συμβούλιο αρμοδιότητες, όπως τη συντήρηση και λειτουργία δικτύων ύδρευσης, άρδευσης, του συστήματος αποχέτευσης, καθώς επίσης και τη συντήρηση σχολικών κτιρίων και κοινόχρηστων χώρων. Δύναται να αναλαμβάνει και αρμοδιότητες σχετικά με την οργάνωση και υλοποίηση προγραμμάτων πολιτιστικού, αθλητικού και ψυχαγωγικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο του δημοτικού διαμερίσματος και την παροχή υπηρεσιών, που εντάσσονται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου ή της τουριστικής και πολιτιστικής ανάδειξης του δημοτικού διαμερίσματος.

Υπέρ του Δημοτικού Συμβουλίου, από την άλλη, αναγνωρίζεται τεκμήριο γενικής αρμοδιότητας. Η Δημαρχιακή Επιτροπή αναβαθμίζεται ως προς το ρόλο της, καθ' ότι ασκεί έλεγχο στη διαχείριση των οικονομικών ζητημάτων του δήμου και αναλαμβάνει πλήθος σημαντικών αρμοδιοτήτων, όπως την ανάθεση έργων και τη χορήγηση αδειών. Με αυτόν τον τρόπο, επιτυγχάνεται διαφάνεια κατά τη διοίκηση και διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, όπως επίσης και ευρεία κοινωνική και πολιτική συναίνεση στη δραστηριότητα της Δημοτικής Αρχής.

#### **4.2.3 Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν. 3463/2006)**

Μια δεκαετία σχεδόν αργότερα, το 2006, στο πλαίσιο του ίδιου Προγράμματος, κυρώθηκε ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, ήτοι ο Ν.3463/2006. Το εν λόγω νομοθέτημα θεωρήθηκε απαραίτητο προκειμένου να ολοκληρωθεί το έργο, που είχε ξεκινήσει με το Ν.2539/1997, για τη δημιουργία ισχυρών ΟΤΑ. Θεωρήθηκε πως μόνο έτσι θα μπορέσει η τοπική αυτοδιοίκηση να εκμεταλλευτεί το πλεονέκτημα που της δίνει η εγγύτητα προς τον πολίτη και η στενή και καθημερινή επαφή μαζί του (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», 2006:1) Μεταξύ άλλων, προέβλεψε, όσον αφορά το χωροταξικό σχεδιασμό, ότι σε περιπτώσεις ιδιαίτερων μεταβολών της μορφολογίας του εδάφους, είτε λόγω φυσικών ή τεχνικών αιτιών είτε λόγω προσαρτήσεων τοπικών διαμερισμάτων και οικισμών, επιτρέπεται νέος καθορισμός ορίων. Με αυτόν τον τρόπο, κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, θεσπίστηκε μία

σχετική ευχέρεια όσον αφορά τη χωροταξική δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ελληνική επικράτεια.

Το πρώτο πρόβλημα που επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, υπό το φως των προβλέψεων του «Προγράμματος Καποδίστριας» ήταν αυτό της κωδικοποίησης των αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, που μέχρι τότε ήταν διάσπαρτες σε διάφορα νομοθετήματα. Έτσι, ο νέος Κώδικας προσπάθησε να συστηματοποιήσει στις διατάξεις του τις αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων, προκειμένου αφενός να διασφαλιστεί ο εκσυγχρονισμός τους, αφετέρου να αντιμετωπιστούν προβλήματα αμφισβήτησης ή ελέγχου του εύρους τους. Το πνεύμα της μεταρρύθμισης κινήθηκε προς την κατεύθυνση της απλοποίησης της άσκησης των εν λόγω αρμοδιοτήτων, της καταπολέμησης της γραφειοκρατίας και της ανάδειξης της αρχής της εγγύτητας των αυτοδιοικητικών αυτών μονάδων προς τον πολίτη (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων», 2006:1).

Σύμφωνα, λοιπόν, 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 αρμοδιότητές τους αφορούσαν ιδίως τους τομείς ανάπτυξης, περιβάλλοντος, ποιότητας ζωή και εύρυθμης λειτουργίας, παιδείας, πολιτισμού, αθλητισμού, απασχόλησης και πολιτικής προστασίας. Επιπλέον, αποτυπώθηκαν ρητά οι αρμοδιότητες εκείνες που μολονότι δεν εντάσσονται στην κατηγορία των τοπικών υποθέσεων, έχουν ανατεθεί από την κεντρική διοίκηση στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, είναι υποχρεωμένες να λαμβάνουν υπόψη τους τις αρχές της συνεργασίας και του συντονισμού με άλλες τοπικές αρχές, καθώς επίσης και της εναρμόνισης τόσο με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο όσο και με τις πολιτικές σε εθνικό, ευρωπαϊκό και περιφερειακό επίπεδο. Κατά τη δράση τους οφείλουν να χρησιμοποιούν τους διαθέσιμους πόρους με τον επωφελέστερο και πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο, φροντίζοντας να διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας προς τον πολίτη.

Τέλος, αποσαφηνίζεται ότι οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να θέτουν κανόνες, όρους και προϋποθέσεις, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, κατά τη διαχείριση υποθέσεων που σχετίζονται άμεσα με την τοπική κοινωνία, σύμφωνα με τις κρατούσες τοπικές συνθήκες. Με την αναγνώριση κανονιστικής αρμοδιότητας στους

δήμους και στις κοινότητες, είναι δυνατόν να επιτευχθεί υψηλό επίπεδο ισονομίας και διαφάνειας κατά την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων.

#### 4.2.4 Στόχοι του Προγράμματος

Η πολυδιάσπαση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που επικρατούσε πριν από τη ψήφιση του «*Προγράμματος Καποδίστριας*» αποτελούσε ένα βασικό πρόβλημα του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Αυτός ο κατακερματισμός, όπως έχουμε ήδη αναφέρει, οδήγησε στην οικονομική, αναπτυξιακή και δημογραφική καχεξία των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, με αποτέλεσμα αυτοί να μην μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις προσαρμογής στα ευρωπαϊκά πρότυπα αυτοδιοίκησης. Πράγματι, οι πρωτοβάθμιες αυτοδιοικητικές μονάδες δυσκολεύονταν να παρέχουν στους πολίτες υπηρεσίες υψηλής ποιότητας και αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (Τομαρά- Σιδέρη, 1999:11).

Σε αυτές τις συνθήκες, η ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης τέθηκε στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και οδήγησε στην ψήφιση του Ν.2539/1997. Ειδικότερα, η λογική της συνένωσης των ΟΤΑ θεωρήθηκε η προσφορότερη λύση για τον εκσυγχρονισμό και την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν επρόκειτο για μία απλή συγχώνευση εκτάσεων και πληθυσμών, αλλά για τη βάση ενός νέου χωροταξικού σχεδιασμού. Στόχο αποτέλεσε η διοικητική ανασυγκρότηση και η θεσμική προσαρμογή του συστήματος πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης, με τρόπο που να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις για αποτελεσματική αυτοδιοίκηση, αποδοτικό επενδυτικό προγραμματισμό, ορθολογισμό κατά την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 12).

Κατά συνέπεια, ένας από τους πρώτους στόχους του «*Προγράμματος Καποδίστριας*» ήταν ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος. Κι αυτό διότι οι ΟΤΑ, ως βάση του διοικητικού συστήματος της χώρας, στους οποίους έχει ανατεθεί η αντιμετώπιση των καθημερινών κρίσιμων προβλημάτων των πολιτών, στερούμενοι των αναγκαίων πόρων, αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στην αποστολή τους (Κατσούλης, 2012). Προς τούτο, θεωρήθηκε απαραίτητος ο εκσυγχρονισμός τους, για να μπορέσουν να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την ευρύτερη ανάπτυξη της περιφέρειας. Μέσα από την ανασυγκρότησή τους θα μπορούσαν να παρέχουν στους κατοίκους της περιοχής αρμοδιότητάς τους



αναβαθμισμένες υπηρεσίες, ώστε το βιοτικό τους επίπεδο να μην υπολείπεται σε σχέση με αυτό που απολαμβάνουν οι κάτοικοι των αστικών κέντρων.

Ως επόμενος στόχος τέθηκε η ανασυγκρότηση και ο εκσυγχρονισμός του πολιτικού συστήματος. Κι αυτό διότι, υπό το προγενέστερο καθεστώς της κατακερματισμένης τοπικής αυτοδιοίκησης, ευνοήθηκε η εξάρτηση των αιρετών οργάνων από τα δίκτυα πολιτικής επιρροής, με αρνητικό αντίκτυπο επί της αξιοποίησης των σχετικών οικονομικών πόρων για την ικανοποίηση των τοπικών αναγκών. Η έλλειψη διαφάνειας οδήγησε στην επικράτηση των πελατειακών σχέσεων, στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ως λύση σε αυτήν την προβληματική κατάσταση προτάθηκε η οργάνωση των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, ως στοιχειώδεις αυτοδιοικητικές προγραμματικές μονάδες, εξοπλισμένες με τα κατάλληλα μέσα για να σχεδιάσουν την ανάπτυξη της περιφέρειάς τους.

Ενόψει των ανωτέρω, γίνεται κατανοητό ότι κατέστη αναγκαία η καταπολέμηση της αυθαιρεσίας, της αδιαφάνειας, της παραβίασης της νομιμότητας κατά τη διοικητική δράση, προβλήματα που παραδοσιακά απασχολούσαν την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Σε γενικές γραμμές, αναδείχθηκε η ανάγκη περιορισμού της κατάχρησης εξουσίας που είχε σαν αποτέλεσμα πολλές φορές την προσβολή των δικαιωμάτων των πολιτών. Ειδικά στις κοινότητες, το φαινόμενο αυτό έλαβε μεγάλες διαστάσεις, λόγω της αδυναμίας άσκησης ουσιαστικού ελέγχου νομιμότητας επί των αποφάσεων και δραστηριοτήτων τους. Το ίδιο ίσχυε, σαφώς, και επί θεμάτων οικονομικής διαχείρισης. Η πολυδιάσπαση της τοπικής αυτοδιοίκησης καθιστούσε ουσιαστικά αδύνατη την παρακολούθηση της κατάστασης από την κεντρική εξουσία. Θεωρήθηκε, λοιπόν, ότι μέσα από τη συγκρότηση μεγαλύτερων διοικητικών μονάδων θα ήταν δυνατή η καθιέρωση αποτελεσματικού ελέγχου οικονομικής και λειτουργικής νομιμότητας, σε σχέση με την ανάθεση και υλοποίηση των δημοσίων τοπικών έργων και προγραμμάτων. Εξάλλου, μέσα από τη θέσπιση διαφανών και νόμιμων διαδικασιών θα ήταν δυνατή η εξασφάλιση της πληροφόρησης του πολίτη και της συμμετοχής του στη διαχείριση των υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα.

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο αντιμετωπίστηκε ως το απαραίτητο όχημα για ενίσχυση του ρόλου της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο, πριν την ψήφιση του νόμου του 1997, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ δυσκολεύονταν να ασκήσουν τις αρμοδιότητές τους, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. Μέσω της αναβάθμισης των Οργανισμών Α΄ Βαθμού, αυτοί εξοπλίζονται με τα απαραίτητα εφόδια

προκειμένου να εκπληρώσουν αποτελεσματικά την αποστολή τους, ήτοι να συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της περιφέρειάς τους. Τέλος, μέσω της ανασυγκρότησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και της εξασφάλισης υπέρ αυτών οικονομικής αυτονομίας και διοικητικής αυτοτέλειας είναι δυνατόν να αξιοποιηθούν όχι μόνο οι τοπικοί και εθνικοί πόροι αλλά και οι χρηματοδοτήσεις ανάπτυξης από την ΕΕ. Υπό αυτούς τους όρους, μπορεί να πραγματοποιηθεί η ισόρροπη ενδογενής ανάπτυξη της χώρας.

#### **4.2.5 Αντιδράσεις από τους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς, τις πολιτικές παρατάξεις και την επιστημονική κοινότητα**

Η μεταρρύθμιση που προτάθηκε με το «*Πρόγραμμα Καποδίστριας*» προκάλεσε πληθώρα αντιδράσεων τόσο μεταξύ των πολιτικών παρατάξεων και των δημοτών όσο και στην ευρύτερη κοινή γνώμη. Πληθώρα κυβερνητικών φορέων διαφώνησαν με τη βασική επιδίωξη του Προγράμματος να δημιουργήσει ισχυρούς πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, ώστε να πληρούν τους όρους για να λάβουν σχετική χρηματοδότηση από τα ευρωπαϊκά προγράμματα. Κι αυτό διότι θεωρήθηκε ότι η δημιουργία μεγάλων αυτοδιοικητικών μονάδων, χωρίς την ταυτόχρονη μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση και την ενίσχυσή τους με τους απαραίτητους πόρους θα επιδείνωνε περισσότερο την κατάσταση της ελληνικής περιφέρειας, αποστερώντας την αμεσότητα της διακυβέρνησης των μικρών κοινωνιών (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004: 235).

Από τα κόμματα της αντιπολίτευσης υποστηρίχθηκε, κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή, ότι οι προτεινόμενες ρυθμίσεις μετατρέπουν τις περιφέρειες σε αυτοτελείς διοικητικές μονάδες, με τις ίδιες αρμοδιότητες και τους ίδιους Οργανισμούς, ενώ οι περιφερειακές και διανομαρχιακές υπηρεσίες χάνουν τη σύνδεσή τους με τα αρμόδια Υπουργεία, εντασσόμενες οργανικά στην περιφέρεια. Επιπλέον, διατυπώθηκαν αμφισβητήσεις αναφορικά με τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων, με το επιχείρημα ότι στην ουσία θεσμοθετείται δεύτερος βαθμός αποκέντρωσης, εν απουσία πρώτου βαθμού και ότι ανακαλούνται αρμοδιότητες από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, που της έχουν εκχωρηθεί με άλλο νομοθετικό πλαίσιο (Αθανασόπουλος, 2005: 46-47). Ως ελάττωμα του προγράμματος παρουσιάστηκε η αυταρχική διαδικασία των συνενώσεων, ως ασύμβατη με την έννοια της δημοκρατίας, καθότι θα μπορούσε να οδηγήσει σε αναγκαστικές συνενώσεις, κατευθυνόμενες από εσωτερικές αντιφάσεις, με σημαντικά μειονεκτήματα πολιτικού και λειτουργικού χαρακτήρα. Επίσης, διατυπώθηκαν επιφυλάξεις αναφορικά με

τη δημιουργία τοπικιστικών συγκρούσεων και ανταγωνισμών, με πιθανή συνέπεια τη λειτουργική αδράνεια των νέων οργανισμών (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 117).

Αντιδράσεις εκδηλώθηκαν και από τις ίδιες τις κοινότητες της ελληνικής περιφέρειας.<sup>53</sup> Το μεγαλύτερο μέρος των κοινοτήτων αντιτάχθηκε στις ρυθμίσεις του νομοσχεδίου περί αναγκαστικών συνενώσεων, αντιπροτείνοντας τη λύση της εθελούσιας συνένωσης. Τα επιχειρήματα επικεντρώθηκαν στις νομοθετικές προβλέψεις που θα είχαν ως αποτέλεσμα το μαρασμό της ελληνικής υπαίθρου. Παρόμοιες αντιδράσεις σημειώθηκαν και από τους κατοίκους των περισσότερων κοινοτήτων της χώρας, οι οποίοι προέβησαν σε μαζικές κινητοποιήσεις, ζητώντας την άμεση απόσυρση του νομοσχεδίου. Μάλιστα, οι αντιδράσεις τους συνέχισαν και μετά την ψήφιση του νομοσχεδίου, με την αποχή τους από τις δημοτικές εκλογές του 1998.

Στο εσωτερικό των ΟΤΑ, πολλοί δήμοι και κοινότητες αντιτάχθηκαν στη διαδικασία των συνενώσεων, οργανώνοντας αγωνιστικές κινητοποιήσεις. Τα αιτήματά τους, ωστόσο, δεν έγιναν δεκτά από την τότε κυβέρνηση. Αρκετοί δήμαρχοι και κοινοτάρχες αντέδρασαν αναφορικά με την έδρα και την ονομασία των νέων μονάδων. Παράλληλα, ορισμένοι τοπικοί παράγοντες καλλιεργούσαν το κλίμα αμφισβήτησης του νομοσχεδίου από τους κατοίκους των περιοχών αρμοδιότητάς τους, υποκινούμενοι από την προσωπική τους φιλοδοξία για αύξηση της επιρροής τους, που απειλούνταν από τη διαδικασία των συνενώσεων.

Είναι γεγονός ότι ο κακός διοικητικός σχεδιασμός και η ανεπαρκής διαβούλευση με τις τοπικές αρχές επί του νομοσχεδίου έδωσαν ακόμα περισσότερες αφορμές για αμφισβήτηση. Το εν λόγω νομοσχέδιο, που έθεσε τις βάσεις για την αλλαγή των δομικών χαρακτηριστικών της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρουσιάστηκε αιφνιδίως από την κυβέρνηση, αποστερώντας από την τοπική κοινωνία τη δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης, η οποία με αυτόν τον τρόπο αντιμετωπίστηκε ως απλό διοικητικό εργαλείο (Τομαρά- Σιδέρη, 1999: 113 επ).

#### **4.3 Νόμος- «Πρόγραμμα Καλλικράτης»**

Η μεταρρύθμιση του «Προγράμματος Καποδίστριας» βελτίωσε αισθητά την εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα. Εν τούτοις, η αλλαγή δεν ήταν ισόρροπη στο σύνολο

---

<sup>53</sup> Χαρακτηριστική ήταν η αντίδραση εκπροσώπων 50 εκ των 75 κοινοτήτων του Νομού Κιλκίς, που προχώρησαν σε αποκλεισμό της Εθνικής Οδού Θεσσαλονίκης- Κιλκίς, το Σεπτέμβριο του 1997, με αίτημα την άμεση απόσυρση του νομοσχεδίου, καθότι θεωρήθηκε καταστροφικό για την τοπική αυτοδιοίκηση. <https://www.rizospastis.gr/page.do?publDate=3/9/1997&id=7657&pageNo=13>

της ελληνικής επικράτειας, με αποτέλεσμα να μη δημιουργηθούν σε όλη τη χώρα αποτελεσματικοί δήμοι, οικονομικά ανεξάρτητοι και διοικητικά αυτοτελείς. Αντίθετα, αρκετοί δήμοι παρουσίαζαν οργανωτικές ελλείψεις, αδυνατούσαν να αντλήσουν ακόμα και ιδίους πόρους, ενώ οι υπηρεσίες τους ήταν είτε υποστελεχωμένες είτε εξοπλισμένες με ανθρώπινο δυναμικό μη ικανό να αξιοποιήσει τις δυνατότητες των νέων τεχνολογιών ή να παρέχει στους πολίτες υπηρεσίες υψηλής ποιότητας.

Οι δήμοι που δημιουργήθηκαν με το Ν.2539/1997 δεν έλαβαν τη δέουσα υποστήριξη από την Πολιτεία, όσον αφορά την εφαρμογή στρατηγικών προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης. Επιπλέον, δεν ενισχύθηκαν με τα αντίστοιχα κονδύλια για την υποστήριξη της οργάνωσης και της λειτουργίας τους. Συνεπεία όλων αυτών των ελλείψεων, η διοικητική μεταρρύθμιση δεν εφαρμόστηκε στο σύνολο του αυτοδιοικητικού συστήματος της χώρας, αφήνοντας το εν λόγω εγχείρημα ημιτελές (Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010: 2-3).

Παρά το γεγονός ότι με το Ν. 2539/1997 επιχειρήθηκε η αναδιοργάνωση του συστήματος διοικητικής αποκέντρωσης της χώρας, αυτή δεν συνδυάστηκε με την αντίστοιχη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα Υπουργεία προς τους ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, προβλεπόταν η δυνατότητα μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τα Υπουργεία προς την περιφέρεια, με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων. Ωστόσο, τα υπουργεία επικαλέστηκαν τον επιτελικό χαρακτήρα των σχετικών αρμοδιοτήτων που ασκούσαν από τις κεντρικές τους υπηρεσίες, με αποτέλεσμα να αρνηθούν τη μεταβίβαση αυτών προς την περιφέρεια (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004: 253-258). Προβλήματα καθορισμού αρμοδιοτήτων δημιουργήθηκαν εξάλλου και σε επίπεδο Οργανισμών Α΄ και Β΄ Βαθμού, καθότι αυτοί θεσπίστηκαν ως ισότιμοι θεσμοί.

Επιπλέον, πρόβλημα των ΟΤΑ ήταν η απουσία φορολογικής αυτοτέλειας και παράλληλα η πρόβλεψη περί χρηματοδότησή τους μέσω ενός δαιδαλώδους και γραφειοκρατικού συστήματος, που δημιουργούσε συνθήκες εξαιρετικά μικρής δημοσιονομικής αυτοτέλειας (Πετράκος & Ψυχάρης, 2004: 278). Φάνηκε, λοιπόν, ότι την εποχή εκείνη, το ελληνικό κράτος δεν ήταν έτοιμο να προχωρήσει στην παραχώρηση σημαντικού μέρους των αρμοδιοτήτων αποφασιστικού χαρακτήρα σε αποκεντρωμένες δομές της δημόσιας διοίκησης και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Πράγματι, παρά τη συνταγματική πρόβλεψη, ήδη από το 1975, περί αποκεντρωτικής οργάνωσης του κράτους,

μέχρι και το τέλος της δεκαετίας του 1990 τα βασικά στοιχεία του συγκεντρωτισμού παρέμεναν ισχυρά στην Ελλάδα.

Ωστόσο, πρέπει να αποδεχτούμε ότι, παρά τις αρχικές αντιδράσεις, είναι αδιαμφισβήτητο ότι το «*Πρόγραμμα Καποδίστριας*», άλλαξε το τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Το σημαντικότερο πλεονέκτημα των νέων ρυθμίσεων έγκειται αφενός στη δημιουργία μιας αποτελεσματικότερης αυτοδιοίκησης και αφετέρου στην ανάδειξη αιρετών οργάνων που λειτουργούν πέραν του προσωπικού τους συμφέροντος, με στόχο την αξιοποίηση των πόρων για την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Πράγματι, οι «*καποδιστριακοί δήμοι*», όπως προέκυψαν κατόπιν των σχετικών συνενώσεων, μπόρεσαν να οργανωθούν αξιοποιώντας τις οικονομίες κλίμακας και να διευρύνουν, εν τέλει, το πεδίο της δράσης τους.

Μέσα από τις προβλέψεις του Ν.2539/1997, κατέστη δυνατός ο συντονισμός των τοπικών δημόσιων επενδύσεων, για την εκτέλεση έργων τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού. Τα πλεονεκτήματα του Προγράμματος, εν τούτοις, δεν συνδυάστηκαν με τη ριζική αναμόρφωση του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας κι έτσι το νομοσχέδιο δεν κατάφερε να εκπληρώσει το βασικό του στόχο, ήτοι τη δημιουργία ισχυρών δήμων για το σχεδιασμό και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης. Εξάλλου, όπως σε κάθε απόπειρα θέσπισης συστημικών μεταρρυθμίσεων, δεν έλειψαν τα πολιτικά και κομματικά συμφέροντα, που κατηύθυναν σε πολλές περιπτώσεις την οριοθέτηση και επιλογή του διοικητικού κέντρου, διατηρώντας ήδη υφιστάμενες κοινότητες και δημιουργώντας πολλές φορές μη βιώσιμους Οργανισμούς.

Ο τρόπος λειτουργίας, συνεπώς, του διοικητικού και αυτοδιοικητικού συστήματος, όπως επίσης και οι πιέσεις από παράγοντες εκτός της χώρας, επέβαλαν, κατά την πρώτη δεκαετία του 2000, την πρόταση και συζήτηση ανάγκης θέσπισης αλλαγών, αρχικά σε νομοθετικό επίπεδο (Ράλλης, 2006:55). Αυτές οι εγγενείς αδυναμίες του «*Προγράμματος Καποδίστριας*» ανέδειξαν την ανάγκη θέσπισης ενός νέου νόμου, προσανατολισμένου στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης (Λαδιάς, 2013: 23). Εξάλλου, ήδη με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, το άρθρο 102 προέβλεπε τη θεσμοθέτηση δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης και τη συμμετοχή αλλοδαπών στις δημοτικές εκλογές και τη δυνατότητα, πλέον, δημιουργίας συνδέσμων ΟΤΑ. Επιπρόσθετα, με την εν λόγω διάταξη περιορίστηκε ο έλεγχος νομιμότητας και δόθηκε έμφαση στην πρωτοβουλία κατά την ελεύθερη δράση των Οργανισμών.

Όλα τα ανωτέρω οδήγησαν στην ψήφιση το Μάιο του 2010 από το Ελληνικό Κοινοβούλιο της εφαρμογής του Ν. 3852/2010, με τίτλο «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*», ο οποίος εισήγαγε καινοτόμες αλλαγές, αναφορικά με τη διοικητική δομή και οργάνωση της χώρας. Στόχος των βασικών ρυθμίσεων του νέου νομοθετικού πλαισίου ήταν η δημιουργία ισχυρών δήμων, που θα μπορούσαν να επιτελέσουν κεντρικό ρόλο στην τοπική ανάπτυξη και την παροχή υπηρεσιών επιπέδου, μειώνοντας παράλληλα το λειτουργικό κόστος (Χρυσανθάκης, 2010: 25).

Ορισμένες από τις διατάξεις του Ν.3852/2010 τέθηκαν άμεσα σε ισχύ, με τη δημοσίευση του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ήτοι την 7 Ιουνίου 2010, ώστε οι δημοτικές και περιφερειακές εκλογές του Νοεμβρίου του ίδιου έτους να διεξαχθούν υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς. Το σύνολο των διατάξεών του τέθηκε σε εφαρμογή από την 1 Ιανουαρίου 2011. Με τις διατάξεις του εφαρμόστηκε στην πράξη το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*», βασική επιδίωξη του οποίου αποτέλεσε η βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε πολιτικό, οικονομικό, διοικητικό και ηθικό επίπεδο και η ριζική μεταρρύθμιση της κεντρικής εξουσίας, εμβαθύνοντας ως προς τον επιτελικό, συντονιστικό κι ελεγκτικό της ρόλο. Οι μεταρρυθμίσεις που προτάθηκαν με το εν λόγω Πρόγραμμα αφορούσαν το σύνολο της τοπικής αυτοδιοίκησης και της κεντρικής διοίκησης και όχι μια βαθμίδα ή ορισμένους φορείς τους. Με τις προβλέψεις του επιχειρήθηκε η υιοθέτηση μιας νέας νοοτροπίας βασισμένης στην αποκέντρωση όχι μόνο αρμοδιοτήτων αλλά και πόρων, προσωπικού, ευθύνης και υποχρέωσης λογοδοσίας (Χρυσανθάκης, 2010: 55).

#### **4.3.1 Βασικά χαρακτηριστικά**

Με το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο του «*Προγράμματος Καλλικράτης*» επιχειρήθηκε η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Βασική του αρχή αποτέλεσε ο δραστικός περιορισμός των αυτοδιοικητικών δομών, σε δύο μόνο βαθμούς, ήτοι τους δήμους και τις περιφέρειες από τη μία και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση από την άλλη. Επιπλέον, βασικό στοιχείο ήταν η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των βαθμών και των φορέων, σε συνάρτηση με τη θεμελιώδη αρχή των δοτών αρμοδιοτήτων, που διαπνέει το σύνολο της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη της Λισαβόνας).

Συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του Ν.3852/2010 μειώθηκε σημαντικά ο αριθμός των φορέων της αυτοδιοίκησης. Αρχικά, συνενώθηκαν οι ΟΤΑ, βάσει του προγενέστερου νομοθετικού πλαισίου, ήτοι οι δήμοι και οι κοινότητες, από 1034 δήμους σε μόλις 325.

Συνένωση προβλέφθηκε και σε σχέση με τα νομικά πρόσωπα και τις δημοτικές επιχειρήσεις των δήμων από 6000 σε λιγότερο από 2000. Οι 56 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις του «Προγράμματος Καποδίστριας» αντικαταστάθηκαν από 13 αιρετές περιφέρειες, οι οποίες με τη σειρά τους χωρίζονταν σε περιφερειακές ενότητες, στα διοικητικά και γεωγραφικά όρια των πρώην αυτοδιοικητικών περιφερειών.<sup>54</sup> Οι περιφέρειες αυτές συγκροτήθηκαν σε 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, ενώ αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις εισήχθησαν και σε σχέση με τη θητεία του Δημάρχου και του Περιφερειάρχη. Οι αλλαγές εντοπίζονται ως προς τη μετατροπή της θητείας τους από τετραετή σε πενταετή και τη διεξαγωγή εκλογών για την ανάδειξή τους, ταυτόχρονα με τις ευρωεκλογές (Καραναστάσης, 2011: 262).

Ο περιορισμός του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων ή επιχειρήσεων αποσκοπούσε στην εξοικονόμηση των πόρων των φορολογούμενων πολιτών και στην εξορθολογισμένη διαχείρισή τους (Εκθεση της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη - μέλη της Ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο», 2010). Μέσω της αυτοδύναμης λειτουργίας τους, οι ΟΤΑ θα αποκτούσαν τα εχέγγυα για την ανάληψη και υποστήριξη τοπικών πρωτοβουλιών και θα μπορούσαν να αναδειχθούν σε βασικούς παράγοντες της τοπικής ανάπτυξης. Κεντρικοί άξονες για την ανάπτυξη αυτή θα αποτελούσαν, η αξιοποίηση των τοπικών πλεονεκτημάτων και δυνατοτήτων, ο σεβασμός προς το περιβάλλον και η κοινωνική συνοχή (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010: 9).

Αποτέλεσμα των μεταρρυθμίσεων ήταν η ενίσχυση της αποκέντρωσης της κρατικής λειτουργίας, με τη δημιουργία ισχυρών διοικητικών ενοτήτων και στην περιφέρεια. Στην ουσία, στο πλαίσιο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων που συστάθηκαν, δημιουργήθηκε το κατάλληλο έδαφος για τη συνεργασία της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, της περιφερειακής αυτοδιοίκησης αλλά και της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που από μόνες τους συνιστούν αυτοτελή συστήματα διοίκησης, με διακριτές αρμοδιότητες και λειτουργίες. Ωστόσο, με τη δημιουργία μίας συνεκτικής δομής κρατικής διοίκησης σε επίπεδο περιφέρειας διασφαλίζεται η ευρύτερη αποκέντρωση της κεντρικής εξουσίας, ο

---

<sup>54</sup> Ωστόσο, προβλέφθηκαν και εξαιρέσεις για λόγους αποτελεσματικής λειτουργίας. Ειδικότερα, η νομαρχία Αθηνών διαιρέθηκε σε τέσσερις περιφερειακές ενότητες, οι νομαρχίες Πειραιά, Κεφαλονιάς, Μαγνησίας και Καβάλας σε δύο και οι νομαρχίες Κυκλάδων και Δωδεκανήσων σε μία.

αποδοτικότερος συντονισμός και η καλύτερη συνεργασία των αποκεντρωμένων υπηρεσιών των κατά περίπτωση αρμόδιων υπουργείων και η ενιαία διοικητική λειτουργία του κράτους (Μανωλοπούλου κ. ά., 2015:56 επ.).

Παράλληλα, προβλέφθηκε η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης και εξασφαλίστηκε η αποτελεσματική λειτουργία της, με την παροχή των απαραίτητων πόρων και εργαλείων δράσης. Με άλλα λόγια, επετεύχθη η συμπληρωματικότητα και η λειτουργική συνοχή της κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, που είναι απαραίτητη για την εξυπηρέτηση του κοινού τους σκοπού, ήτοι την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας, την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη.<sup>55</sup>

Κριτήριο για τη νέα οργάνωση των δήμων, δυνάμει των προβλέψεων του Ν.3852/2010 αποτέλεσε ο πληθυσμός τους να ξεπερνά τους 25.000 κατοίκους στα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης, ενώ στην υπόλοιπη χώρα τους 10.000 κατοίκους.<sup>56</sup> Κεντρικό σημείο αποτέλεσε η ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών στα όργανα των ΟΤΑ και η αντιμετώπιση ελλείψεων τόσο σε πόρους όσο και σε προγράμματα δράσης των Οργανισμών (Μανωλοπούλου κ.ά., 2015: 35). Εκ των ανωτέρω, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι ρυθμίσεις του «*Προγράμματος Καλλικράτης*» αποτελούν επί της ουσίας τη συνέχεια, σε βελτιωμένη βάση, των προβλέψεων του «*Προγράμματος Καποδίστριας*», σε σχέση με τη διαδικασία της συνένωσης των κοινοτήτων σε μεγαλύτερους δήμους.

#### **4.3.2 Διοικητική Μεταρρύθμιση του «*Προγράμματος Καλλικράτης*»**

Το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» ψηφίστηκε ως νόμος του ελληνικού κράτους, προκειμένου να ολοκληρώσει το έργο του προηγούμενου Προγράμματος, ήτοι τη μεταρρύθμιση της διοικητικής οργάνωσης της χώρας, πετυχαίνοντας τη δημιουργία ενός αποκεντρωτικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητου και όχι συμπληρωματικού προς την κεντρική διοίκηση. Αυτό το πέτυχε αρχικά με τις εθελοντικές ή αναγκαστικές συνενώσεις, μειώνοντας σημαντικά τον αριθμό των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, όπως έχουμε ήδη αναλύσει (Μπλάνας κ.ά., 2014: 29).

---

<sup>55</sup> Στο ίδιο πνεύμα του δημοκρατικού προγραμματισμού και της αρχής της επικουρικότητας, προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, η κατάρτιση αναπτυξιακού σχεδίου από κάθε διοικητικό επίπεδο (Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*», 2010: 10).

<sup>56</sup> Εξαιρέση προβλέφθηκε για τις ορεινές περιοχές, όπου τέθηκε ως κατώτατο όριο πληθυσμού αυτό των 2.000 κατοίκων και για τα νησιά, εκτός από την Εύβοια και την Κρήτη, εφαρμόστηκε το ίδιο κριτήριο, λαμβάνοντας υπόψη και τη λογική της δημιουργίας ενός δήμου ανά νησί (Χρυσανθάκης, 2010: ).



Επιπλέον, οι Οργανισμοί Α΄ Βαθμού, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Ν.3852/2010, ανέλαβαν ορισμένες από τις αρμοδιότητες των νομαρχιών. Όσον αφορά τη διοικητική διαίρεση της χώρας, οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί διαιρέθηκαν στις δημοτικές ενότητες, που αποτελούσαν τους συνενωμένους δήμους. Αυτές με τη σειρά τους διαιρέθηκαν σε κοινότητες, οι οποίες ταυτίζονταν με τα δημοτικά διαμερίσματα του «Προγράμματος Καποδίστριας». Οι νομαρχίες, που, κατά το προγενέστερο καθεστώς, αποτελούσαν τους ΟΤΑ Β΄ Βαθμού, καταργήθηκαν. Στην ουσία αντικαταστάθηκαν από τις περιφέρειες, που διατήρησαν τα γεωγραφικά όρια του προγενέστερου νόμου, αποτελώντας με αυτόν τον τρόπο τους δευτεροβάθμιους Οργανισμούς<sup>57</sup>. Ως όργανα των περιφερειών προβλέφθηκαν ο αιρετός Περιφερειάρχης και το Συμβούλιο (Φιωτάκη, 2015: 10).

Ακόμη, με το Ν.3852/2010 θεσπίστηκαν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις<sup>58</sup>, που δεν υπήρχαν στο Ν.2539/1997, με επικεφαλής το Γενικό Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ο οποίος διοριζόταν από την Κυβέρνηση. Οι αρμοδιότητες που ανέλαβαν οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ήταν αυτές των παλαιών περιφερειών και σύμφωνα με το Σύνταγμα παρέμεναν υπό κεντρική διοίκηση. Μείωση προβλέφθηκε και στον αριθμό των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων των δήμων, ως αποτέλεσμα των σχετικών καταργήσεων ή συνενώσεων. Οι ρυθμίσεις αναφορικά με τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ παρέμειναν οι ίδιες, με την προσθήκη κάποιων νέων προβλέψεων. Ειδικότερα, τόσο οι πρωτοβάθμιοι όσο και οι δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί χρηματοδοτούνταν, κατά βάση, από κονδύλια του κρατικού προϋπολογισμού, από ευρωπαϊκά προγράμματα, από τα δημοτικά τέλη και από ίδιους πόρους, όπως την εκμίσθωση των παραλιών και των λατομείων ή τα έσοδα των δημοτικών επιχειρήσεων. Υπό το νέο καθεστώς, πέραν των ανωτέρων, ελάμβαναν μερίδιο από κρατικούς φόρους, όπως τον ΦΠΑ, το φόρο ακίνητης περιουσίας και το φόρο εισοδήματος (Φιωτάκη, 2015: 11).

---

<sup>57</sup>Οι δεκατρείς περιφέρειες ήταν οι ακόλουθες: Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, με έδρα την Κομοτηνή, με 5 νομούς και 22 δήμους, Κεντρικής Μακεδονίας, με έδρα τη Θεσσαλονίκη, με 7 νομούς και 38 δήμους, Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα την Κοζάνη, με 4 νομούς και 12 δήμους, Θεσσαλίας, με έδρα τη Λάρισα, με 4 νομούς και 26 δήμους, Ηπείρου, με έδρα τα Ιωάννινα, με 4 νομούς και 18 δήμους, Ιονίων Νήσων, με έδρα την Κέρκυρα, με 4 νομούς και 7 δήμους, Δυτικής Ελλάδας, με έδρα την Πάτρα, 3 νομούς και 19 δήμους, Στερεάς Ελλάδας, με έδρα τη Λαμία, με 5 νομούς και 24 δήμους, Πελοποννήσου με έδρα την Τρίπολη, με 5 νομούς και 26 δήμους, Αττικής με έδρα την Αθήνα, με 8 νομούς και 66 δήμους, Κρήτης με έδρα το Ηράκλειο, με 4 νομούς και 24 δήμους, Νοτίου Αιγαίου, με έδρα την Ερμούπολη, με 2 νομούς και 34 δήμους και Βορείου Αιγαίου, με έδρα τη Μυτιλήνη, με 3 νομούς και 9 δήμους. Το Άγιον Όρος αποτελεί το μοναδικό αυτοδιοικητικό τμήμα της χώρας (Καλλικράτης, Category: Περιφέρεια, 2017). Βλ και Πίνακα 8 Παραρτήματος Β΄.

<sup>58</sup>Πρόκειται για τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις Αττικής, με έδρα την Αθήνα, Μακεδονίας και Θράκης, με έδρα τη Θεσσαλονίκη, Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα τα Ιωάννινα, Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας, με έδρα τη Λάρισα, Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, με έδρα την Πάτρα, Αιγαίου, με έδρα τον Πειραιά και Κρήτης, με έδρα το Ηράκλειο (Καλλικράτης, Category: Αποκεντρωμένη Διοίκηση, 2017).

Σχετικά με τις αυτοδιοικητικές εκλογές, προβλέφθηκε η διεξαγωγή τους κάθε πέντε χρόνια, αντί για τέσσερα, όπως ίσχυε υπό το Ν.2539/1997. Συγκεκριμένα, προβλεπόταν η διεξαγωγή τους κατά το μήνα Ιούνιο, ταυτόχρονα με τις ευρωεκλογές. Για την ανάδειξη των τοπικών αρχών απαιτούνταν απόλυτη πλειοψηφία, σε διαφορετική περίπτωση η διαδικασία επαναλαμβανόταν την επόμενη Κυριακή, αποκλειστικά μεταξύ των δύο υποψηφίων που είχαν συγκεντρώσει τις περισσότερες ψήφους.<sup>59</sup>

Ο Ν.3852/2010 προέβλεψε, μεταξύ άλλων, τη μεταφορά πέραν των αρμοδιοτήτων και των υπηρεσιών με το προσωπικό τους και τους πόρους τους, από τις πρώην νομαρχίες στους νέους δήμους. Παράλληλα, επεδίωξε, όπως προκύπτει από το άρθρο 71, την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη λειτουργία των ΟΤΑ. Σε αυτό το πλαίσιο, συστάθηκε η Εκτελεστική Επιτροπή, αρμόδια για τη λήψη των αποφάσεων επί θεμάτων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Επίσης, προβλέφθηκε η σύσταση Ειδικών Επιτροπών Δημοτικού Συμβουλίου όχι μόνο με γνωμοδοτικές αλλά και με αποφασιστικές αρμοδιότητες (Χρυσανθάκης, 2010: 149).

Οι αλλαγές που εισήχθησαν αναφορικά με την εσωτερική διακυβέρνηση των δήμων<sup>60</sup> απηχούν τη διεύρυνση των αυτοδιοικητικών μονάδων Α΄ Βαθμού, κατά το πρότυπο των χωρών της Βόρειας Ευρώπης. Πράγματι, η μείωση του αριθμού των δήμων, σε συνδυασμό με την συνεπαγόμενη αύξηση τόσο της έκτασης όσο και του πληθυσμού τους μετέβαλαν ουσιαστικά το πρότυπο οργάνωσης και λειτουργίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας κατά τη λειτουργία τους και την εξοικονόμηση λειτουργικού κόστους (Λαδιάς, 2014: 102).

Σημαντική μεταρρύθμιση που εισήχθη με το Ν.3852/2010 ήταν η κατάργηση του μέχρι τότε ισχύοντος δημαρχοκεντρικού συστήματος. Αυτό επετεύχθη με την πρόβλεψη περί σύστασης έξι νέων δομών, εντός των δήμων, ανάλογα με το πληθυσμιακό τους μέγεθος. Πρόκειται για την Εκτελεστική Επιτροπή, κατά το πρότυπο της κυβερνητικής επιτροπής, την Οικονομική Επιτροπή, αρμόδια για θέματα οικονομικής διαχείρισης εντός των δήμων, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, την Επιτροπή Δημοτικής Διαβούλευσης και το Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης (Χρυσανθάκης, 2010: 151επ.). Η πρόβλεψη των ως άνω οργάνων ως οργάνων διοίκησης των πρωτοβάθμιων Οργανισμών

---

<sup>59</sup> Υπό το προγενέστερο καθεστώς, οι εκλογές διεξάγονταν τον Οκτώβριο και απαιτούνταν πλειοψηφία της τάξης του 42%, αλλιώς η διαδικασία επαναλαμβανόταν την επόμενη Κυριακή και πάλι μεταξύ των δύο πρώτων υποψηφίων.

<sup>60</sup> Όπως είναι η μείωση του αριθμού των τοπικών συμβούλων και η αντικατάσταση του τοπικού συμβουλίου σε δήμους με πληθυσμό κάτω των 500 κατοίκων από ένα και μόνο τοπικό εκπρόσωπο.

συνέβαλε στην προσπάθεια προώθησης της συλλογικότητας και ενίσχυσης της διαφάνειας, κατά τη λήψη των αποφάσεων.

Όσον αφορά τον έλεγχο των ΟΤΑ, σημαντικό ρόλο έπαιξε η σύσταση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, χωρίς ωστόσο να θίγεται η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια των Οργανισμών. Προς τούτο, στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, προβλέφθηκε η σύσταση μιας αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας, με απευθείας υπαγωγή στον Υπουργό. Αρμοδιότητά της ήταν ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Οργανισμών, καθώς επίσης και ο πειθαρχικός έλεγχος των αιρετών οργάνων τους. Σημαντική πρόβλεψη, στο ίδιο πλαίσιο, όσον αφορά τον έλεγχο των δαπανών των Οργανισμών, ήταν η καθιέρωση του προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010: 26).

#### **4.3.3 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων**

Οι διατάξεις του Ν. 3463/2006 συνέχισαν να τυγχάνουν εφαρμογής και μετά την ψήφιση του Ν. 3852/2010. Το άρθρο 75 του νόμου αυτού, όπως αναλύθηκε ως άνω, αναφορικά με τις αρχές που διέπουν την ανάθεση και άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων από τους δήμους και τις κοινότητες, συμπληρώθηκε με τις αντίστοιχες προβλέψεις του νέου νομοθετικού πλαισίου, από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2011. Κι αυτό διότι, όπως αναφέραμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, οι δήμοι και οι κοινότητες ανέλαβαν αρμοδιότητες, που σύμφωνα με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, ασκούνταν είτε από τις νομαρχίες είτε από άλλες δημόσιες υπηρεσίες.

Οι τομείς των σχετικών αρμοδιοτήτων αφορούν στην ανάπτυξη, το περιβάλλον, την προώθηση ποιότητας ζωής και τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών. Επιπλέον, οι ΟΤΑ Α΄ Βαθμού τέθηκαν αρμόδιοι για θέματα σχετικά με την απασχόληση, την κοινωνική προστασία και την αλληλεγγύη, την παιδεία, τον αθλητισμό και τον πολιτισμό, καθώς επίσης και την πολιτική προστασία. Ακόμη, προβλέφθηκε η δυνατότητά τους να ασκούν αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα (Μαΐστρος, 2011).

Στο άρθρο 75 του Ν. 3463/2006, γίνεται αποσαφήνιση των συγκεκριμένων θεμάτων ανά τομέα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων (Μακρής: 13 επ.). Συγκεκριμένα, οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί είναι αρμόδιοι για την προστασία και αξιοποίηση των φυσικών πόρων της περιφέρειάς τους, την ανάπτυξη των βιοτεχνικών

δραστηριοτήτων, στο πλαίσιο του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού και την κατάρτιση και εφαρμογή έργων έρευνας, ανάπτυξης και τεχνολογίας. Επιπρόσθετα, είναι υπεύθυνοι για το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη συντήρηση και τη διαχείριση των υποδομών για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας και τουριστικής ανάπτυξης της περιοχής. Ακόμη, ασχολούνται με τη διοίκηση και εκμετάλλευση των χώρων της ζώνης λιμένα δικαιοδοσίας τους, καθώς και η κατασκευή και συντήρηση των αναγκαίων λιμενικών έργων και τη διαχείριση και αξιοποίηση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας.

Αναφορικά με το περιβάλλον, οι αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων, σύμφωνα με το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, έγκεινται στην ανάληψη πρωτοβουλιών για την προστασία όχι μόνο του φυσικού αλλά και του αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Επιπλέον, είναι αρμόδιοι για ζητήματα σχετικά με την αλιεία, τη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της ρύπανσης, την καθαριότητα των κοινόχρηστων χώρων, την αποχέτευση της περιοχής τους. Ακόμη, ασχολούνται με τη διαχείριση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης της περιφέρειας αρμοδιότητάς τους, καθώς επίσης η υλοποίηση προγραμμάτων αποκατάστασης και ανάπλασης των περιοχών της περιφέρειάς τους.

Οι δήμοι και οι κοινότητες, εντός της περιφέρειας ευθύνης τους, μεριμνούν για τη διαρκή βελτίωση των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών στις πόλεις και τα χωριά, ιδίως σε σχέση με τα συστήματα ύδρευσης, άρδευσης, αφαλάτωσης, θέρμανσης, ηλεκτροφωτισμού, δημιουργία κοινόχρηστων χώρων πρασίνου και αναψυχής. Στο ίδιο πλαίσιο, ασχολούνται με την αστική συγκοινωνία, τη ρύθμιση και την ασφάλεια της κυκλοφορίας της περιοχής τους. Είναι υπεύθυνοι για τη λήψη μέτρων για την προστασία του καταναλωτή, μέσω της δημιουργίας Γραφείων Ενημέρωσης του καταναλωτή, που αναλαμβάνουν την πληροφόρησή του, αναφορικά με τα δικαιώματά του. Επιπλέον, είναι αρμόδιοι για την αδειοδότηση λειτουργίας καταστημάτων και επιχειρήσεων παροχής υπηρεσιών. Στην αρμοδιότητά τους ανήκει επίσης η μέριμνα για την προστασία της δημόσιας υγείας, εν ευρεία έννοια, της ζωής και της περιουσίας των κατοίκων της περιφέρειάς τους.

Ακολούθως, οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί έχουν την ευθύνη υλοποίησης και συμμετοχής σε τοπικές πρωτοβουλίες και προγράμματα δράσης, σχετικά με την εφαρμογή στρατηγικών προώθησης της απασχόλησης και κοινωνικής ένταξης των ανέργων, στο πλαίσιο εθνικών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Στο ίδιο πνεύμα, λαμβάνουν δράση για την ανάπτυξη και ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικότητας και την αξιοποίηση του

εργατικού δυναμικού της περιοχής τους, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών δράσεων και την παροχή ίσων ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας.<sup>61</sup>Συναφώς, εφαρμόζουν πολιτικές και δράσεις για την υποστήριξη και φροντίδα τόσο της βρεφικής ή παιδικής όσο και της τρίτης ηλικίας, ιδίως μέσω της ίδρυσης και λειτουργίας παιδικών ή βρεφονηπιακών σταθμών, ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης κ.ο.κ. Μεριμνούν, παράλληλα, για την υποστήριξη και τη φροντίδα των ατόμων, που ανήκουν σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες και λαμβάνουν μέτρα για την στήριξη των αστέγων και των δημοτών, που αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Ταυτόχρονα, φροντίζουν για την εφαρμογή πολιτικών πρόληψης και αντιμετώπισης της παραβατικότητας και την οργάνωση δραστηριοτήτων προώθησης του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης.

Αναφορικά με τους τομείς της παιδείας, του πολιτισμού και του αθλητισμού, οι δήμοι και οι κοινότητες αναλαμβάνουν δράση για την κατασκευή και διαχείριση των υλικοτεχνικών υποδομών του συστήματος τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και της δευτεροβάθμιας παιδείας, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στα σχολικά κτίρια. Επιπρόσθετα, λαμβάνουν μέριμνα για τη λειτουργία βιβλιοθηκών και πάρκων αναψυχής, την προβολή του τοπικού πολιτισμού, μέσω της δημιουργίας και διαχείρισης μουσείων, κινηματογράφων, πινακοθηκών, θεάτρων, σχολών χορού και ζωγραφικής. Για τον ίδιο σκοπό, ασχολούνται με την προστασία των μνημείων και αρχαιολογικών ή ιστορικών χώρων της περιοχής τους, ιδίως στο πλαίσιο ανάπτυξης του πολιτιστικού τουρισμού. Ακόμη, είναι αρμόδιοι για την κατασκευή, συντήρηση, διαχείριση και διασφάλιση της λειτουργίας των αθλητικών εγκαταστάσεων, των δημοτικών και κοινοτικών γυμναστηρίων ή άλλων αθλητικών κέντρων και η ενθάρρυνση διοργάνωσης αθλητικών εκδηλώσεων, σε δημοτικό ή κοινοτικό επίπεδο.

Στον τομέα της πολιτικής προστασίας, οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν την αρμοδιότητα συντονισμού του έργου πρόληψης και αντιμετώπισης των φυσικών καταστροφών, που λαμβάνουν χώρα εντός των διοικητικών εξωτερικού. Στο πλαίσιο δε του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού, διατυπώνουν εισήγηση για το σχεδιασμό της πολιτικής προστασίας της περιοχής τους. Τέλος, σε σχέση με τις αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα που αναλαμβάνουν οι δήμοι και οι κοινότητες, αυτές αφορούν κυρίως την τήρηση των δημοτολογίων και των μητρώων αρρένων, καθώς επίσης και ληξιαρχικών

---

<sup>61</sup> Ειδικά, προς τούτο, δημιουργούνται τα Δημοτικά και Κοινοτικά Γραφεία Ενημέρωσης για την Απασχόλησης, σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις επιχειρήσεις της περιφέρειάς τους.

βιβλίων. Είναι, επίσης, υποχρεωμένοι, να τηρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εκλογική νομοθεσία και τη νομοθεσία περί ιθαγένειας, αλλοδαπών και μετανάστευσης. Επιπρόσθετα, οφείλουν να ελέγχουν την τήρηση των διατάξεων, σχετικά με το Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό και τα υγειονομικά πρωτόκολλα, για τη λειτουργία των επιχειρήσεων, που δραστηριοποιούνται στην περιοχή της περιφέρειάς τους. Ακολούθως, στην αρμοδιότητα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ εμπίπτει ο έλεγχος τήρησης της τουριστικής νομοθεσίας (Μαΐστρος, 2011).

#### **4.3.4 Βασικές επιδιώξεις**

Το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*», έθεσε ως στόχο την ολοκλήρωση του έργου του προγενέστερου καθεστώτος. Βασική επιδίωξη των προβλέψεών του αποτέλεσε η δημιουργία ενός επιτελικού κράτους, στο πλαίσιο του οποίου λειτουργούν αποκεντρωμένα όργανα, εξοπλισμένα με πληθώρα αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Ως απώτερος σκοπός τέθηκε η οργανωμένη άσκηση της δημόσιας εξουσίας, μέσω της μείωσης της γραφειοκρατίας, της αποκέντρωσης των διοικητικών λειτουργιών, την εξάλειψη των επικαλύψεων αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων δημόσιων φορέων και τη διεύρυνση των συμμετοχικών διαδικασιών των πολιτών στην τοπική αυτοδιοίκηση, ως μέσο ενίσχυσης της δημοκρατίας (Χρυσανθάκης, 2010: 25).

Όπως προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου στη Βουλή, οι διατάξεις του νέου προγράμματος συνεπάγονται οφέλη τόσο για το κράτος όσο και για τους ίδιους τους πολίτες. Συγκεκριμένα, όσον αφορά το κράτος, γίνεται κατανοητό ότι ο περιορισμός του αριθμού των ΟΤΑ είχε σαν αποτέλεσμα τον περιορισμό των κρατικών λειτουργικών δαπανών και τη δυνατότητα αξιοποίησης οικονομιών κλίμακας, αναφορικά τόσο με τη διαχείριση των οικονομικών πόρων όσο και του ανθρώπινου δυναμικού. Επιπρόσθετα, η διοικητική μεταρρύθμιση συνέβαλε στην αναπτυξιακή επανεκκίνηση του δημόσιου τομέα και της χώρας εν γένει, καθώς επίσης και στη δημοσιονομική ανάταση, ιδίως αν λάβουμε υπόψη ότι το έτος που ψηφίστηκε ο εν λόγω νόμος η χώρα διένυε ήδη την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Οι ρυθμίσεις του Ν.3852/2010 στο σύνολό τους αύξησαν την αποτελεσματικότητα κατά τη λειτουργία των ΟΤΑ και του κράτους. Στόχος, εξάλλου, των προβλέψεών του ήταν από την αρχή η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά τα οφέλη του νόμου για τους πολίτες, από τις ρυθμίσεις του καθίσταται σαφές ότι επιδιώκει την βελτίωση των συνθηκών εξυπηρέτησής τους και την αναβάθμιση των δημόσιων υπηρεσιών που τους παρέχονται, στο πλαίσιο των ΟΤΑ. Με αυτόν τον

τρόπο, είναι δυνατόν να βελτιωθεί η ίδια η καθημερινή τους ζωή, εντός των τοπικών κοινωνιών, στις οποίες διαβιούν. Επιπλέον, ένας από τους βασικούς στόχους του «Προγράμματος Καλλικράτης» είναι η εξασφάλιση καλύτερης πληροφόρησης των πολιτών, μέσα από την καθιέρωση και πρακτική εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας κατά τη διοικητική δράση και την ενσωμάτωση των τεχνολογικών υπηρεσιών στις υπηρεσίες που τους παρέχονται. Με αυτόν τον τρόπο, είναι δυνατόν να υποβαθμισθεί η σημασία της απόστασης, καθότι παρά τη συγχώνευση των ΟΤΑ, οι πολίτες κάθε επαρχίας μπορούν να εξυπηρετούνται χωρίς να απαιτείται, σε κάθε περίπτωση, η φυσική τους παρουσία στο φορέα. Ακόμη, με τις διατάξεις του έγινε προσπάθεια να δοθούν κίνητρα και να ενθαρρυνθούν οι πολίτες να συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, που ήταν και το επισπεύδον Υπουργείο του νομοσχεδίου, οι επιπτώσεις του «Προγράμματος Καλλικράτης» μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο κατηγορίες, την εξοικονόμηση δαπανών και την αύξηση των εσόδων των ΟΤΑ. Κατά συνέπεια, οι Οργανισμοί μπόρεσαν να εξασφαλίσουν αφενός την οικονομική τους αυτοτέλεια, συγκλίνοντας με το ευρωπαϊκό κεκτημένο αφετέρου να περιορίσουν την εξάρτηση από το κεντρικό κράτος, ώστε να μη χρειάζεται να ασκούν πλέον πίεση για τη λήψη εσόδων από τον κρατικό προϋπολογισμό (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010: 69επ.).

Σε γενικές γραμμές, η παγκόσμια οικονομική κρίση ανέδειξε την ανάγκη χρηστής διακυβέρνησης και στενής συνεργασίας των ΟΤΑ μεταξύ τους και με το κεντρικό κράτος, για τη χάραξη και υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, στο πλαίσιο της οικονομικής ανάκαμψης. Υπό αυτό το πρίσμα, το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» επιχείρησε να θέσει τις βάσεις μιας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που να στηρίζεται στην εδαφικό και όχι τομεακό σχεδιασμό στρατηγικών ανάπτυξης. Αυτός ο τρόπος οργάνωσης εξυπηρετεί μεταξύ άλλων και την αρχή της λογοδοσίας, καθώς συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη όλων των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης, ιδίως σε σχέση με την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, καθώς και την ισχυρή αντιπροσωπευτικότητα όλων των φορέων (Εκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010:7-8).

Στο πλαίσιο των ανωτέρω, ο εν λόγω νόμος έθεσε ως κεντρική επιδίωξή του τους δύο βασικούς στόχους της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, ήτοι την ενθάρρυνση συμμετοχής στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης. Τους στόχους αυτούς προσπάθησε να τους επιτύχει, περιλαμβάνοντας στις διατάξεις του ρυθμίσεις για αναβάθμιση του επιχειρησιακού δυναμικού των ΟΤΑ και αποκέντρωση των κρατικών αρμοδιοτήτων. Εξάλλου, μέσω του συνολικού ανασχεδιασμού των επιπέδων διοίκησης του κράτους, οι δήμοι και οι νέες αυτοδιοικούμενες περιφέρειες αναδείχθηκαν σε ισότιμους εταίρους για τη χάραξη και το συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής, σύμφωνα με το μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της ΕΕ, όπως αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, που υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών τον Ιούνιο του 2009.

Με τη δημιουργία μιας ενιαίας αποκεντρωμένης διοίκησης τέθηκε ως στόχος όχι μόνο η αποσυγκέντρωση της κεντρικής διοίκησης αλλά και ο καλύτερος συντονισμός των διαφόρων περιφερειακών υπηρεσιών των υπουργείων. Παράλληλα, μέσα από τη συγκρότηση αιρετών Περιφερειών το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» επεδίωξε τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης, την εξασφάλιση νέων πόρων και την παροχή μέσων και εργαλείων για τη διεκπεραίωση των λειτουργιών της (Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*», 2010: 8-9).

#### **4.3.5 Αντιδράσεις και Αξιολόγηση του «*Προγράμματος Καλλικράτης*»**

Η διοικητική μεταρρύθμιση που εισήχθη με τις προβλέψεις του Ν.3852/2010 τέθηκε σε ισχύ στις αρχές του 2010, επιφέροντας άμεσα αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οι προσδοκίες από τη υλοποίηση της διοικητικής αναδιάρθρωσης ήταν υψηλές. Ωστόσο, πριν ακόμα από τη δημοσίευση του νόμου, διατυπώθηκαν αρκετές αντιρρήσεις και διαφωνίες σε δήμους και περιφέρειες, των οποίων οι εκπρόσωποι θεωρούσαν ότι θίγονται από τις προωθούμενες ρυθμίσεις, ιδίως δε από τις εξαναγκαστικές συγχωνεύσεις.

Από την πρώτη στιγμή της εφαρμογής των ρυθμίσεων του «*Προγράμματος Καλλικράτης*», η τοπική αυτοδιοίκηση εμφανίστηκε διχασμένη όσον αφορά τη δυνατότητα επιτυχημένης εφαρμογής των προβλέψεών του. Το βασικό επιχείρημα ήταν ότι οι υπηρεσίες των ΟΤΑ ήταν εντελώς απροετοίμαστες, κατά την ανακοίνωση του νομοσχεδίου και το χρονικό διάστημα προσαρμογής τους, σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις, πολύ μικρό. Εξάλλου, ήδη από την πρώτη στιγμή της δημοσίευσής του



διαφάνηκαν τα ρυθμιστικά του κενά. Ο νομοθέτης, έχοντα υπόψη του τα κενά αυτά και τις ελλείψεις, είχε προβλέψει ορισμένες ασφαλιστικές δικλείδες.<sup>62</sup>

Από την πρώτη στιγμή εφαρμογής του νέου νομοθετικού πλαισίου, το σύνολο των νέων αιρετών και εμπλεκόμενων υπηρεσιών βρίσκονταν σε ετοιμότητα, προκειμένου να προβούν στις αναγκαίες προσαρμογές, ώστε να ανταποκριθούν στις νέες υποχρεώσεις, που δημιουργήθηκαν λόγω της αναδιάρθρωσης των δομών. Ιδίως, αν λάβουμε υπόψη τους νέους τομείς που προστέθηκαν στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, όπως το περιβάλλον, η εύρυθμη λειτουργία των πόλεων, η κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, η αγροτική ανάπτυξη, η κτηνοτροφία και η αλιεία, καταλαβαίνουμε ότι οι Οργανισμοί βρίσκονταν κατά πρώτο διάστημα ισχύος του νόμου, σε κατάσταση συναγερμού. Στο πλαίσιο απονομής και μεταφοράς αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση, ορισμένοι ευαίσθητοι τομείς, όπως αυτοί της παιδείας, της υγείας και της πρόνοιας, χάνουν τον ενιαίο χαρακτήρα τους, με αποτέλεσμα να γίνεται αντιληπτό από τους πολίτες ότι η τοπική διαφοροποίηση πιθανόν να επιδρά στην ποιότητα των σχετικών υπηρεσιών.

Φυσικά, στο νέο νόμο υπήρχε και πληθώρα ρυθμίσεων που κρίθηκαν ιδιαίτερα ωφέλιμες για τη χώρα εν γένει, ιδίως εκείνες που αφορούσαν την καθιέρωση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των προμηθειών και των έργων, τη θέσπιση υποχρέωσης ελέγχου των ΟΤΑ από το κράτος, τον εξορθολογισμό των δημόσιων δαπανών και την εξοικονόμηση πόρων. Στην πράξη, δεδομένης και της δημοσιονομικής κρίσης που αντιμετώπιζε η χώρα την περίοδο ψήφισης του νομοσχεδίου, με τις διατάξεις του εξοικονομήθηκαν δημόσια έσοδα τάξης του 1 δισεκατομμυρίου ευρώ, σε ετήσια βάση. Το σημαντικό αυτό επίτευγμα του νόμου έχανε, όμως, εν μέρει την αξία του, καθότι δεν συνδυάστηκε με την αντίστοιχη μεταφορά πόρων προς τους ΟΤΑ, με στόχο τη βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες.

Μία από τις βασικότερες επιδιώξεις του «Προγράμματος Καλλικράτης» ήταν η συγκρότηση μίας τοπικής αυτοδιοίκησης πλησίον του πολίτη, ακόμα και στις πιο απομακρυσμένες περιοχές και παρά τις εκτεταμένες συγχωνεύσεις των δήμων. Αυτό θα το πετύχαινε μέσω της καθιέρωσης ηλεκτρονικών διαδικασιών κατά την εξυπηρέτηση των πολιτών. Η αλλαγή αυτή νοοτροπίας στη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών είχε σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία προβλημάτων τόσο σε σχέση με τη χρήση των νέων εργαλείων όσο και την αντιμετώπιση ορισμένων ασαφειών σχετικά με την άσκηση των

---

<sup>62</sup>Τέτοιες ασφαλιστικές δικλείδες ήταν για παράδειγμα ο Συμπαράστατης του Δημότη και της Επιχείρησης.

αρμοδιοτήτων, ζητήματα υποδομών αλλά και προσωπικού και ορισμένα γραφειοκρατικά εμπόδια (Μπλάνας κ.ά., 2014:33).

Όσον αφορά τις αντιδράσεις που σημειώθηκαν αναφορικά με τις ρυθμίσεις του Προγράμματος, πρωτοστάτησε η ΚΕΔΚΕ, ιδίως σε σχέση με τα χωροταξικά ζητήματα, ήδη πριν τη θέση του νόμου σε ισχύ. Ακόμη, σημαντική μερίδα της κοινωνίας αντέδρασε σε αρκετές από τις προβλέψεις του Προγράμματος. Τα επιχειρήματα που διατυπώθηκαν κινούνταν γύρω από την έλλειψη χρημάτων για τις σχεδιαζόμενες μεταρρυθμίσεις, λόγω και της δεινής οικονομικής κατάστασης της χώρας. Έτσι, υποστηρίχθηκε, μεταξύ άλλων, ότι ελλείπει χρημάτων, ο μοναδικός στόχος των ρυθμίσεων ήταν ο έλεγχος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά τους ίδιους τους ΟΤΑ, έντονη ήταν η αντίδραση της ΤΕΔΚ του Νομού Ιωαννίνων, σχετικά με τις διατάξεις που ρύθμιζαν το χωροταξικό πλαίσιο των συνενώσεων και κατατιμήσεων των υφιστάμενων δήμων, καθώς επίσης και το ασυμβίβαστο των αιρετών.

Παρόμοια ήταν και η αντίδραση των Δημάρχων Ζακύνθου και Λαγανά, όσον αφορά το χωροταξικό σχεδιασμό στη βάση της λογικής «*κάθε νησί και δήμος*», ιδίως λόγω του ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν ήταν έτοιμη για μία τέτοια μεταρρύθμιση. Η ανετοιμότητα αυτή θεωρήθηκε ότι θα δημιουργήσει προβλήματα ως προς την οργάνωση υπηρεσιών και την ανάληψη καθηκόντων, που θα δυσκολευόταν να διαχειριστεί τόσο άμεσα.

Σε κάθε περίπτωση, το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» σηματοδότησε μία ριζική αλλαγή στη διοικητική διάρθρωση του ελληνικού κράτους, διότι παρά τις αδυναμίες ή τις ελλείψεις του, κατάφερε να συγκροτήσει μία αιρετή αποκεντρωμένη τοπική αυτοδιοίκηση, με συνέπεια να απολαμβάνει πολιτικής νομιμοποίησης. Ο σχεδιασμός αυτός εξάλλου βρισκόταν σε συμφωνία με τις κατευθύνσεις και στρατηγικές της ΕΕ, όσον αφορά την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Σημαντική υπήρξε η συμβολή των μελετών που εκπονήθηκαν αναφορικά με το περιεχόμενο των σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων, όπως είναι η μελέτη της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, μέσα από τις οποίες διευκολύνθηκε η υλοποίηση του Προγράμματος και η τροποποίηση αδύναμων σημείων του (Γεωργάκης, 2016: 171). Αξίζει να σημειώσουμε πως ο βασικός στόχος της μεταρρύθμισης, ήτοι η εξοικονόμηση δαπανών, στο πλαίσιο των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας, όπως αναφέραμε ήδη επιτεύχθηκε (Παπαγγελής, 2014).

Είναι σημαντικό, εν τούτοις, να αποτυπώσουμε και τις αδυναμίες του Ν. 3852/2010. Ένα σημείο που έπληξε το κύρος των ρυθμίσεων αφορούσε τον τρόπο προώθησης του νομοσχεδίου. Κι αυτό διότι δεν τηρήθηκαν τα προβλεπόμενα χρονοδιαγράμματα

διαβούλευσης, παρά τη μεγάλη σημασία των προτεινόμενων ρυθμίσεων και ακολουθήθηκε μία διαδικασία κατεπείγοντος, χωρίς να αιτιολογηθεί επαρκώς (Λαζαρίδου, 2011:10). Βασικό πρόβλημα, που επιβεβαίωσε τους φόβους όσων αντέδρασαν στη μεταρρύθμιση, αποτέλεσε το γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν αφομοίωσε πλήρως τις προτεινόμενες αλλαγές, όχι μόνο σε θεσμικό αλλά και σε λειτουργικό επίπεδο. Αυτό είχε σαν συνέπεια να συνεχίσει να υπάρχει μία ασάφεια αναφορικά με τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων, που είχε δημιουργηθεί ήδη με το «Πρόγραμμα Καποδίστριας». Διαπιστώθηκε, συγκεκριμένα, σύμφωνα με πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη (2012: 71), ότι ορισμένες υπηρεσίες υποχωρούσαν και αποδέχονταν ως δεδομένες τις πράξεις άλλων υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να δημιουργείται επικάλυψη αρμοδιοτήτων. Το φαινόμενο αυτό ήταν ιδιαίτερα έντονο μεταξύ Αποκεντρωμένης Διοίκησης και αιρετής περιφέρειας. Το πρόβλημα αυτό επιχειρήθηκε να λυθεί, κατά την πορεία εφαρμογής του νόμου, με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων.

Η πιο σημαντική, κατά πολλούς, έλλειψη του νόμου αποτέλεσε το γεγονός ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τους ΟΤΑ, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης, δεν συνοδεύτηκε από την αντίστοιχη μεταφορά οικονομικών πόρων, ούτε προηγήθηκε λεπτομερής κοστολόγηση του εγχειρήματος αυτού. Στην πράξη, συνέβη ακριβώς το αντίθετο, καθότι, λόγω της οικονομικής κρίσης στη χώρα, η μεταφορά αρμοδιοτήτων συνοδεύτηκε από τον περιορισμό των κρατικών κονδυλίων και τις ελλείψεις όσον αφορά τον υλικοτεχνικό εξοπλισμό (Γεωργάκης, 2016: 200). Το ίδιο συνέβη και σε σχέση με το ανθρώπινο δυναμικό των σχετικών υπηρεσιών. Οι νέες ρυθμίσεις απαιτούσαν κινητικότητα του προσωπικού από τις κεντρικές κρατικές υπηρεσίες προς τους ΟΤΑ, η οποία καλλιέργησε ένα αίσθημα αβεβαιότητας. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την αναστολή των προσλήψεων και τη συνταξιοδότηση μεγάλης μερίδας των υπαλλήλων οδήγησε στην αποδυνάμωση των υπηρεσιών των Οργανισμών, πρόβλημα που λόγω της οικονομικής ύφεσης δεν μπόρεσε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά (Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων, 2016). Ακόμα και για το προσωπικό που έμεινε ή που μεταφέρθηκε στους ΟΤΑ δεν προβλέφθηκε η οργάνωση προγραμμάτων επιμόρφωσης ή η ενίσχυση με εξειδικευμένο προσωπικό, που να μπορεί να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις (Γεωργάκης, 2016:197).

Καταληκτικά, παρατηρήθηκε μία αδυναμία του προγράμματος να εκπληρώσει τους αναμενόμενους στόχους, ιδίως κατά την πρώτη επταετία εφαρμογής του. Οι λόγοι σχετίζονται αφενός με την οικονομική κρίση και το δημοσιονομικό έλεγχο που

επιβλήθηκε από τους θεσμούς της Νομισματικής Ένωσης, με την επιβολή μέτρων που έπληξαν κατά κύριο λόγο την τοπική αυτοδιοίκηση, αφετέρου με τα δομικά προβλήματα του Ν.3852/2010, ως αποτέλεσμα της μη τήρησης της προβλεπόμενης διαδικασίας κατά την κατάρτιση και ψήφιση του «*Προγράμματος Καλλικράτης*» (Παπαγγελής, 2014).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5<sup>ο</sup>

### 5.1 Σύγχρονο καθεστώς

Μελετώντας την ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα, φθάνοντας μέχρι τη σύγχρονη εποχή, παρατηρούμε ότι η Ελλάδα υστερεί στο βαθμό αποκέντρωσης, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Αυτός είναι και ο λόγος που το αίτημα για μεγαλύτερη αποκέντρωση, σε οικονομικό και διοικητικό πλαίσιο, είναι εδώ και δεκαετίες επίμονο. Εξάλλου, όπως είδαμε ήδη, η αποκέντρωση είναι πολύ σημαντική, καθότι οι υπηρεσίες και τα δημόσια αγαθά που παράγονται και παρέχονται σε τοπικό επίπεδο ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και των κατοίκων της, ειδικά σε χώρες σαν τη δική μας, όπου οι ανάγκες αυτές διαφέρουν σημαντικά από περιοχή σε περιοχή (Τάτσος & Ζώη, 2021:16).

Η τελευταία σημαντική μεταρρύθμιση αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, που έλαβε χώρα με την ψήφιση του «*Προγράμματος Καλλικράτης*» συνέπεσε χρονικά με την οικονομική κρίση της χώρας και την εφαρμογή προγραμμάτων αποκατάστασης της οικονομικής σταθερότητας και επιβολής μνημονιακών μέτρων. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα τη ματαίωση των βασικών στόχων του Προγράμματος, ήτοι την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ και τη δημιουργία μιας ισχυρής κρατικής εποπτείας, ιδίως λόγω του περιορισμού των διαθέσιμων πόρων και του επαναπροσδιορισμού των κυβερνητικών προτεραιοτήτων. Η απαίτηση για ταχεία ανταπόκριση στους στόχους που τέθηκαν από τους δανειστές και για αποτελεσματική εφαρμογή των σχετικών μέτρων ενίσχυσαν την τάση επανασυγκέντρωσης της εξουσίας και επιβολής αυστηρού ελέγχου στην τοπική αυτοδιοίκηση, ιδίως σε σχέση με ζητήματα οικονομικής διαχείρισης (Χλέπας, 2021:3).

Οφείλουμε να αναγνωρίσουμε, ωστόσο, ότι οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά τις πιέσεις που δέχτηκαν προκειμένου να ανταποκριθούν στις συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, κατά την περίοδο της οικονομική κρίσης και παρά τους περιορισμούς που επέβαλαν οι εκάστοτε κυβερνήσεις, κατάφεραν να διατηρήσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών στο θεσμό. Αυτό είναι εξαιρετικά σημαντικό και αναδεικνύει το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη κοινωνία, ιδίως σε σχέση με άλλους θεσμούς του δημόσιου τομέα που αμφισβητήθηκαν έντονα από τους Έλληνες πολίτες, όπως την ίδια την κυβέρνηση, τα πολιτικά κόμματα, ακόμα και το κοινοβούλιο (European Commission, 2019).

Παρά την ευελιξία του και την κοινωνική του αμεσότητα, το αυτοδιοικητικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από υψηλό επίπεδο συγκεντρωτισμού, ιδίως σε σύγκριση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη (Ladner et al., 2019). Το πρόβλημα αυτό αναδείχθηκε ακόμα πιο έντονα την περίοδο της πανδημίας, καθότι κατέστη φανερό ότι η κεντρική διοίκηση δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί στον ίδιο βαθμό και με την ίδια αμεσότητα, ταχύτητα, ευελιξία και αποτελεσματικότητα στις ανάγκες των απομακρυσμένων τοπικών κοινωνιών.<sup>63</sup>

Η ανάγκη για αποκέντρωση έχει τονιστεί εδώ και χρόνια τόσο από τον ΟΟΣΑ όσο και από άλλους διεθνείς οργανισμούς, ιδίως αναφορικά με την ενίσχυση της οικονομικής αυτονομίας των ΟΤΑ (OECD, 2018:23). Όπως θα δούμε και στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, προσπάθειες μεταρρύθμισης γίνονται συνέχεια, γεγονός που αποδεικνύει ότι η οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πάντα επίκαιρη στην πολιτική ατζέντα της εκάστοτε κυβέρνησης, ωστόσο η διαρθρωτική μεταρρύθμιση δύναται να επιτευχθεί μόνο μέσα από την ουσιαστική αναβάθμιση του θεσμού.

Μία προσπάθεια εκσυγχρονισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, μετά την ψήφιση του Ν.3852/2010, αποτέλεσε η καθιέρωση της διαδικασίας αξιολόγησης των ΟΤΑ, με στόχο τη συνεχή βελτίωση των σχετικών δομών και λειτουργιών και την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους, μέσα από την ενσωμάτωση των αναγκαίων προσαρμογών. Την αλλαγή του εξωτερικού περιβάλλοντος των ΟΤΑ, που επήλθε με τις αλλαγές ως προς τον εθνικό χάρτη της τοπικής αυτοδιοίκησης του «*Προγράμματος Καλλικράτης*», ακολούθησε η θέση σε ισχύ πληθώρας νόμων, συνεπεία της οικονομικής κρίσης<sup>64</sup>, που άλλαξαν περισσότερο το τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η προσαρμογή των Οργανισμών στα νέα δεδομένα κρίθηκε επιβεβλημένη. (Γεωργάκης, 2016)

---

<sup>63</sup>Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η επιβολή αυστηρών περιοριστικών μέτρων στα Κύθηρα, παρά το μικρό αριθμό κρουσμάτων, ως συνέπεια της διοικητικής υπαγωγής τους στον Πειραιά (Χλέπας, 2021:4).

<sup>64</sup> Πρόκειται, ιδίως, για το Ν.4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο- βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015», με τις σχετικές τροποποιήσεις, το Ν.4057/2012 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», όπως τροποποιήθηκε με το Ν.4325/2015 «Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης- Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις», το Ν.4093/2012 «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016», το Ν.4046/2012 «Έγκριση των Σχεδίων Συμβάσεων Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.), της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Τράπεζας της Ελλάδος και άλλες επείγουσες διατάξεις για τη μείωση του δημοσίου χρέους και τη διάσωση της εθνικής οικονομίας», με τους εφαρμοστικούς του νόμους, το Ν.4172/2013 «Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν.4046/2012, του Ν.4093/2012 και του Ν.4127/2013 και άλλες διατάξεις», σε συνδυασμό με το Ν.4223/2013 «Ενιαίος Φόρος Ιδιοκτησίας Ακινήτων και άλλες διατάξεις», το Ν.4254/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας στο πλαίσιο εφαρμογής του Ν.4046/2012 και άλλες διατάξεις». Πηγή: ΤΝΠ Nomos.

Όλα τα ανωτέρω είχαν σαν αποτέλεσμα λίγα χρόνια μετά τη θέση σε εφαρμογή του «Προγράμματος Καλλικράτης» να επανεκκινήσει η συζήτηση αναφορικά με την ανάγκη θέσπισης μεταρρυθμίσεων στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, το 2016 συστάθηκε Επιτροπή, στο πλαίσιο του Υπουργείου Εσωτερικών, με έργο τη διεξαγωγή μελέτης για την ανάγκη αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μέσα από την καταγραφή προβλημάτων, δυσλειτουργιών και εγγενών οργανωτικών και λειτουργικών αδυναμιών και λαμβανομένων υπόψη των συνταγματικών, κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και διοικητικών συνθηκών της εποχής, διαπιστώθηκε η ανάγκη εμβάθυνσης της δημοκρατίας, ενίσχυσης της συμμετοχής των πολιτών στην τοπική αυτοδιοίκηση και οικονομικής και αναπτυξιακής αναβάθμισης των ΟΤΑ (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «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 I»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, 2018: 1).

Η σημερινή, λοιπόν, διοικητική διαίρεση και αυτοδιοικητική οργάνωση της χώρας διαμορφώθηκε δυνάμει του «Προγράμματος Καλλικράτης» και του «Προγράμματος Κλεισθένης I», όπως τέθηκε σε εφαρμογή με το Ν.4555/2018 και τροποποιήθηκε στη συνέχεια.<sup>65</sup> Το εν λόγω σύστημα ισχύει στη χώρα μας από την 1<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2019 και σε γενικές γραμμές προβλέπει τη σύσταση 7 αποκεντρωμένων διοικήσεων, 13 περιφερειών, 332 δήμων και 4.783 κοινοτήτων και 74 περιφερειακών ενοτήτων.

Εν συνόλω, το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα δομείται σε τρεις πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας συνίσταται στη συνταγματική κατοχύρωση των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, που τελούν σε συνεργασία και λειτουργική εξάρτηση μεταξύ τους.<sup>66</sup> Στη βάση αυτού του πυλώνα καθορίζονται και τα δύο επίπεδα τοπικής ανάπτυξης, τα οποία μπορούν ωστόσο να διαμορφώνονται από την ίδια

---

<sup>65</sup> Ο Ν.4555/2018 δεν κατάργησε το σύνολο των ρυθμίσεων του Ν.3852/2010, αλλά εισήγαγε ορισμένες μεταρρυθμίσεις σε ζητήματα όπως τη θητεία των οργάνων των ΟΤΑ, το εκλογικό σύστημα και τη διοικητική διαίρεση της χώρας σε πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους ΟΤΑ. Προς τούτο, αναφέρεται ότι το σημερινό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας είναι αποτέλεσμα των ρυθμίσεων και των δύο αυτών νομοθετημάτων.

<sup>66</sup> Σε αυτό έγκειται η διαφορά με το «Πρόγραμμα Καποδίστριας», σύμφωνα με τις προβλέψεις του οποίου, οι δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ανεξάρτητες και αποκομμένες η μία από την άλλη.

αυτοδιοικητική οντότητα. Επιπλέον, η συνταγματική αυτή κατοχύρωση διαμορφώνει τις προοπτικές εξορθολογισμού των δύο βαθμών, με σκοπό την επίτευξη λειτουργικότητας, ανάπτυξης και επιχειρησιακής ετοιμότητας, βασισμένης στην εκπροσώπηση από το σύνολο του εκλογικού σώματος.

Ο δεύτερος πυλώνας μετουσιώνεται στην ανασυγκρότηση του ευρύτερου δημόσιου τομέα και του συνόλου των επιπέδων του. Ο τρίτος πυλώνας αναφέρεται στην αναδιοργάνωση του πλαισίου λειτουργίας της αποκεντρωμένης διοίκησης, που οργανώνεται πλέον ως μηχανισμός αυτοτελούς επίλυσης των προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο. Κατά συνέπεια, το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*», με τις τροποποιήσεις που υπέστη, δυνάμει νεότερων νομοθετικών πρωτοβουλιών, καθιερώνει ένα ουσιαστικό πεδίο συνεργασίας μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και κράτους, με αποτέλεσμα τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για το σταδιακό εκσυγχρονισμό τους, μέσω των καινοτόμων προτάσεων και των δύο αυτών δημόσιων οντοτήτων (Λαδιάς, 2013:22).

#### **5.1.1 Νόμος- «*Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι*»**

Ουσιαστικά το «*Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι*», όπως τέθηκε σε ισχύ με την ψήφιση του Ν.4555/2018, τροποποιεί και συμπληρώνει τις ρυθμίσεις του «*Προγράμματος Καλλικράτης*», σε σειρά γενικών και ειδικών ενοτήτων, που κρίθηκε αναγκαίο να συμπληρωθούν, λόγω ρυθμιστικού κενού, με αποτέλεσμα τη δημιουργία κωλυμάτων στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πρόταση των σχετικών μεταρρυθμίσεων έγινε με γνώμονα τη δεδομένη θεσμική πραγματικότητα, λαμβάνοντας υπόψη τις αδυναμίες των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων, τον περιορισμό των διαθέσιμων πόρων, τη τήρηση των συνταγματικών προδιαγραφών και την αξιοποίηση των υφιστάμενων διοικητικών εργαλείων, με στόχο τη διασφάλιση της αναγκαίας θεσμικής συνέχειας και την προσαρμογή στην οικονομική, πολιτική και κοινωνική συγκυρία.

Ως βασικός στόχος του εν λόγω προγράμματος τέθηκε η ενίσχυση της λειτουργικότητας και της αποτελεσματικότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης και παράλληλα η ενθάρρυνση της συμμετοχής του πληθυσμού στις δραστηριότητες της. Τα βασικά του σημεία συνοψίζονται σε τέσσερις τομείς. Αρχικά, προωθήθηκε, με τις ρυθμίσεις του νόμου, η κατηγοριοποίηση των δήμων, σύμφωνα με τα μοναδικά γνωρίσματά τους, τις ισχύουσες διατάξεις αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση και το εκλογικό σύστημα. Με αυτόν τον τρόπο επιχειρήθηκε η διευρυμένη αναγνώριση της δημοτικής και περιφερειακής αρχής, με στόχο την ολοκλήρωση της συναίνεσης και τη συνεργασία των φορέων που συμμετέχουν στη διοίκηση εν γένει. Επιπλέον, προτάθηκε, μεταξύ άλλων, η αποδέσμευση



των ΟΤΑ από το καθεστώς εποπτείας των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, ώστε να επαναπροσδιοριστεί ο έλεγχος νομιμότητας και να διασφαλιστεί η αξιοποίηση των δυνατοτήτων των ΟΤΑ.

Κεντρικό σημείο του νόμου αποτελεί, ακόμη, η ενίσχυση των συμμετοχικών διαδικασιών και θεσμών και του δημοσίου διαλόγου, στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και η ενίσχυση του αναπτυξιακού προγραμματισμού, τόσο σε επίπεδο λειτουργίας των ΟΤΑ όσο και σε οικονομικό επίπεδο. Απαραίτητος κρίθηκε και ο επανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων όχι μόνο της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και της αποκεντρωμένης και της κεντρικής διοίκησης, ιδίως μέσω της ενίσχυσης του ρόλου των ΟΤΑ. Τέλος, σημαντικές ρυθμίσεις ενσωματώθηκαν αναφορικά με την εναρμόνιση του κοινοτικού και συνταγματικού περιβαλλοντικού κεκτημένου και την συμμόρφωση με τα περιβαλλοντικά πρότυπα, με στόχο την εξοικονόμηση των φυσικών πόρων, την προστασία του περιβάλλοντος και των κατοίκων της. Ανάλογες προβλέψεις θεσπίστηκαν σχετικά με τους τομείς της ιθαγένειας και της πολιτογράφησης (Υπουργείο Εσωτερικών, 2018).

Γίνεται κατανοητό, επομένως, ότι με το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» επαναπροσδιορίστηκαν ορισμένες παραδοχές, που περιλαμβάνονταν στο προγενέστερο νομοθετικό πλαίσιο και είχαν ήδη εφαρμοστεί και δοκιμαστεί περίπου για μία δεκαετία. Ουσιαστικά, με τις νέες ρυθμίσεις επιχειρήθηκε να καλυφθεί το σοβαρό έλλειμμα του προηγούμενου νόμου, αναφορικά με τη διοικητική και οργανωτική ανασυγκρότηση, στη βάση της ενίσχυσης του δημοκρατικού χαρακτήρα των σχετικών ρυθμίσεων, της βελτίωσης λειτουργίας των αυτοδιοικητικών θεσμών, που ήδη υπήρχαν, της αναλογικότερης εκπροσώπησης του εκλογικού σώματος, ιδίως δε της τοπικής κοινωνίας (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», 2018: 15).

Ο Ν.4555/2018 εισήγαγε συγκεκριμένες τομές σε ορισμένα σημαντικά ζητήματα, που κρίθηκαν ότι αποτελούσαν παράγοντες περιορισμού της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Σε αυτό το σημείο, αξίζει να σταθούμε στις σημαντικότερες από

αυτές τις αλλαγές που εισήχθησαν με την εφαρμογή του «Προγράμματος Κλεισθένης Ι», σε σχέση με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Αρχικά, επανάφερε το σύστημα της απλής αναλογικής, σύμφωνα με το οποίο η κατανομή των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου γίνεται στους συνδυασμούς που συμμετείχαν στις εκλογές, σε αναλογία με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν κατά τη διεξαγωγή του πρώτου γύρου. Παράλληλα, η κατανομή των αδιάθετων εδρών γίνεται ανάλογα με τα μη χρησιμοποιημένα υπόλοιπά τους. Την απόλυτη πλειοψηφία έχει ο συνδυασμός εκείνος που κατά τον πρώτο γύρο λαμβάνει ποσοστό άνω του 50%.

Επιπλέον, με το Ν.4555/2018 άλλαξε η δημοτική θητεία των πέντε ετών κι επανήλθε η τετραετία, που ίσχυε πριν το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Επιπρόσθετα, προέβλεψε τον πλήρη διαχωρισμό της κατάρτισης των δημοτικών συνδυασμών από την εκλογή των οργάνων της δημοτικής αποκέντρωσης. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι στο δημοτικό συνδυασμό δεν περιλαμβάνονται οι υποψήφιοι Πρόεδροι και Σύμβουλοι των κοινοτήτων, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ξεχωριστού ψηφοδελτίου για τις κοινότητες και για το Δήμαρχο. Παράλληλα, αναγνωρίστηκε όχι μόνο η δυνατότητα να διοριστούν ως Αντιδήμαρχοι υποψήφιοι που δεν προέρχονται από την παράταξη του Δημάρχου αλλά και η επιλογή να ενταχθούν Δημοτικοί Σύμβουλοι σε άλλη παράταξη από αυτήν με τη οποία εξελέγησαν (Κουρής, 2018).

Άλλη πρόβλεψη που τροποποιήθηκε με το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» αφορά στο πλαίσιο διοίκησης και λειτουργίας των κοινοτήτων, οι οποίες πλέον διακρίνονται με μοναδικό κριτήριο τον πληθυσμό τους, ήτοι αν έχουν πάνω από 300 μόνιμους κατοίκους. Ακόμη, με την προσθήκη του άρθρου 2Α στο Ν.3852/2010, οι δήμοι διακρίθηκαν σε κατηγορίες, ανάλογα με τον πληθυσμό τους και ορισμένα άλλα κριτήρια. Οι κατηγορίες αυτές των δήμων αποτέλεσαν τη βάση για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους, καθώς επίσης και για την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, με στόχο, μεταξύ άλλων, την αξιοποίηση των προγραμμάτων επιχορήγησης με εθνικά ή ευρωπαϊκά κονδύλια. Προβλέφθηκαν επίσης και υποκατηγορίες, κατόπιν απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών και σχετικής συναίνεσης της ΚΕΔΕ, για την καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών των δήμων, σε λειτουργικό, οικονομικό και αναπτυξιακό επίπεδο.<sup>67</sup> Η αλλαγή αυτή έχει κριθεί ιδιαίτερα σημαντική, καθότι αφενός

---

<sup>67</sup> Για παράδειγμα, σύμφωνα με το Ν.4555/2018, η περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου χωρίστηκε σε μεγάλους και μεσαίους νησιωτικούς δήμους, στους οποίους υπάγονται οι δήμοι με πληθυσμό πάνω από 3.500 κατοίκους, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και οι δήμοι πλήθους έως 3.500

αναγνώρισε τις διαφοροποιήσεις μεταξύ των περιφερειακών ενοτήτων της χώρας, αφετέρου επεδίωξε την αποδοτικότερη λειτουργία και την ανάπτυξη όλων των δήμων (Ζυγούρης, 2018).

Με τις ρυθμίσεις του νέου νομικού πλαισίου αναδομήθηκε το σύστημα ελέγχου και εποπτείας των ΟΤΑ, η οποία ανατέθηκε σε ανεξάρτητες υπηρεσίες, τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ και αποσπάστηκε από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, που είχαν τη σχετική αρμοδιότητα, υπό τις προβλέψεις του «Προγράμματος Καλλικράτης». Ειδικότερα, προβλέφθηκε μείωση των πράξεων και αποφάσεων, που υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ. Κάποιες πράξεις, ωστόσο, παρέμειναν υπό καθεστώς υποχρεωτικού ελέγχου. Όσον αφορά στον αυτεπάγγελτο έλεγχο, οι σχετικές διατάξεις δεν τροποποιήθηκαν, ενώ προβλέφθηκε επιπλέον δυνατότητα διεξαγωγής ελέγχου, κατόπιν αιτήσεως οποιουδήποτε έχοντος έννομο συμφέρον για άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής. Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι οι ρυθμίσεις αυτές βρίσκονται σε αρμονία με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και το κράτος δικαίου, καθώς επιτρέπουν τον έλεγχο της νομιμότητας του συνόλου της δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως δε των ΟΤΑ (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [ Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών», 2018: 11).

Μία ιδιαίτερα σημαντική καινοτομία του νέου νομοθετικού καθεστώτος αποτέλεσε η θέσπιση πλαισίου περί διεξαγωγής δημοψηφίσματος, σε δημοτικό και περιφερειακό επίπεδο. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 133 του Ν.4555/2018, προβλέφθηκε η δυνατότητα δημοψηφίσματος, για οποιοδήποτε ζήτημα, ακόμα κι αν δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του ΟΤΑ. Μοναδική εξαίρεση, τα θέματα σχετικά με την εθνική ασφάλεια, την εξωτερική και μεταναστευτική πολιτική, την ερμηνεία και εφαρμογή των διεθνών συνθηκών, τα ατομικά και κοινωνικά συνταγματικά δικαιώματα, την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και λατρείας, όπως κατοχυρώνεται στο Ελληνικό Σύνταγμα, τη

---

κατοίκων. Χαρακτηριστικό της περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου αποτελεί ο κατακερματισμός της, ως αποτέλεσμα των πολλών νησιών, με διαφοροποιημένες μεταξύ τους ιδιότητες (Πηγή: ΤΝΠ Nomos).

δημοσιονομική διαχείριση των Οργανισμών, την επιβολή τελών και τη διοικητική διαίρεση του κράτους (ΤΝΠ Νομος). Το αρμόδιο Δημοτικό Συμβούλιο είναι αυτό που αναλαμβάνει την πρωτοβουλία διεξαγωγής δημοψηφίσματος, κατόπιν σχετικής απόφασης των 2/3 των μελών του ή ύστερα από αίτηση τουλάχιστον ποσοστού 10% των εγγεγραμμένων εκλογέων του δήμου. Με τη ρύθμιση αυτή στην ουσία το δημοτικό ή περιφερειακό δημοψήφισμα αποδεσμεύτηκε από την απαίτηση έκδοσης προεδρικού διατάγματος. Το δημοψήφισμα μπορεί να είναι είτε αποφασιστικό είτε συμβουλευτικό, σύμφωνα με το κείμενο της προκήρυξής του.<sup>68</sup> Επιπλέον, τόσο το Δημοτικό Συμβούλιο όσο και ο ίδιος ο Δήμαρχος δύνανται να μεταβιβάζουν συγκεκριμένες αρμοδιότητές τους, με απόφασή τους, είτε στους Προέδρους, είτε στα Συμβούλια των Κοινοτήτων (Παπαδημητρίου, 2018; 183).

Τέλος, καθιερώθηκε, μέσα από τις διατάξεις του, ένας νέος θεσμός, αυτός του Δημοτικού Διαμεσολαβητή, προς αντικατάσταση του Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης<sup>69</sup>, με πενταετή θητεία και δυνατότητα ανανέωσης για μία φορά, κατόπιν σχετικής προς τούτο προκήρυξης από τον οικείο Δήμαρχο. (Ζυγούρης, 2018). Ο ρόλος του εν λόγω θεσμού έγκειται στην καταπολέμηση περιστατικών κακοδιοίκησης στο πλαίσιο λειτουργίας των ΟΤΑ. Επίσης, προβλέφθηκε ο θεσμός των συνελεύσεων κατοίκων, για όλες τις κοινότητες και όχι μόνο αυτές με πληθυσμό άνω των 2.000 κατοίκων, όπως ίσχυε επί «*Προγράμματος Καλλικράτη*», ως μέσο για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στα κοινά των τοπικών κοινωνιών.

Συνοψίζοντας, θα μπορούσαμε να πούμε ότι στο σύνολό τους οι ρυθμίσεις του «*Προγράμματος Κλεισθένης Ι*», τροποποιώντας διατάξεις του «*Προγράμματος Καλλικράτη*» συνέβαλε, με τη σειρά του, στην αναδιαμόρφωση και αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας. Πράγματι, με τις προβλέψεις του διαμόρφωσε ένα διαφορετικό οργανωτικό, λειτουργικό, διοικητικό και επιχειρησιακό τοπίο, σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, ανέδειξε την ανάγκη δημιουργίας συμμετοχικής και συνεργατικής κουλτούρας, που επικεντρώνεται στα προβλήματα των πολιτών και των πόλεων, προκειμένου να καταστεί δυνατή η προσαρμογή στο νέο θεσμικό περιβάλλον (Κουρής, 2018).

---

<sup>68</sup> Ειδικά, αν το θέμα για το οποίο αποφασίζεται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος δεν εμπίπτει στην αποφασιστική αρμοδιότητα του δήμου ή της περιφέρειας έχει σε κάθε περίπτωση συμβουλευτικό χαρακτήρα.

<sup>69</sup> Ο εν λόγω θεσμός επανήλθε με το άρθρο 7 του Ν.4623/2019 «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση, συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις και άλλα επείγοντα ζητήματα.»

### 5.1.2 Έτερες νομοθετικές παρεμβάσεις

Μετά την τροποποίηση του Ν.3852/2010 με την εισαγωγή ρυθμίσεων για την εφαρμογή του «Προγράμματος Κλεισθένης Ι» ακολούθησαν τα επόμενα χρόνια ορισμένες νομοθετικές παρεμβάσεις, κυρίως σε δευτερεύοντα ζητήματα σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, ιδίως σε σχέση με το εκλογικό σύστημα. Βάση των τροποποιήσεων αυτών αποτέλεσε το άρθρο 102 του Συντάγματος, που όπως είδαμε ήδη, κατοχυρώνει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα, αρμοδιότητα που ασκείται εντός του θεσμικού πλαισίου που ορίζεται με τυπικούς νόμους του κράτους. Υπό αυτό το πρίσμα, το κράτος είναι υποχρεωμένο να εξοπλίζει την τοπική αυτοδιοίκηση με ένα ολοκληρωμένο πλέγμα διατάξεων, ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα κακοδιοίκησης και ακυβερνησίας και να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη και συνεχής άσκηση των αρμοδιοτήτων της, με σκοπό την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας και την ευημερία των κατοίκων της (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση και άλλα επείγοντα ζητήματα», 2019: 1).

Στο ως άνω πλαίσιο, παρατηρήθηκε ότι βασικό πρόβλημα των ρυθμίσεων του Ν.4555/2018 αποτέλεσε η αναλογική κατανομή των εδρών των Δημοτικών και Περιφερειακών Συμβουλίων, όπως αυτές προέκυψαν κατά τις εκλογές του Μαΐου 2019. Κι αυτό διότι οι Δήμαρχοι που εκλέχθηκαν, στην πλειοψηφία τους, δεν διέθεταν την πλειοψηφία των Δημοτικών Συμβουλίων, στους δήμους που καλούνταν να διοικήσουν. Το πρόβλημα αυτό προέκυψε από το γεγονός ότι με τις διατάξεις του ως άνω νόμου δημιουργήθηκε μία ανακολουθία μεταξύ της βούλησης του εκλογικού σώματος, αναφορικά με το πρόσωπο του εκλεγμένου Δημάρχου ή Περιφερειάρχη, ο οποίος έτσι απολάμβανε άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης και της κατανομής των εδρών στα συμβούλια. Ανέκυψε, ως εκ τούτου, ο κίνδυνος να καταστεί ο αιρετός άρχοντας έρμαιο των μικροπολιτικών σκοπιμοτήτων και να υποβαθμιστεί ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης σε εργαλείο των κομματικών πολιτικών.

Επομένως, πρωταρχικό μέλημα του νομοθέτη με τις ρυθμίσεις του Ν. 4623/2019 ήταν η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, μέσω της προστασίας του συνταγματικά κατοχυρωμένου αυτοδιοικητικού τρόπου λειτουργίας των ΟΤΑ και της άσκησης των αρμοδιοτήτων τους (Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση και άλλα επείγοντα ζητήματα»,

2019: 3). Με τις διατάξεις του επιχειρήθηκε η εισαγωγή ενός πλέγματος αντιμετώπισης της προβληματικής κατάστασης που περιγράφηκε.

Ειδικότερα, οι κυριότερες αλλαγές που επέφερε ο νόμος αυτός σε σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση είναι οι ακόλουθες. Αρχικά, προβλέφθηκε η δυνατότητα της παράταξης του Δημάρχου να συμπράξει με άλλες παρατάξεις, σε μία ενιαία παράταξη, που έτσι θεωρείται ότι αποτελεί την παράταξη εκλογής του Δημάρχου. Σε περίπτωση δε ανάγκης αναπλήρωσης κάποιου Δημοτικού Συμβούλου, ο οποίος ανήκει σε παράταξη η οποία συνέπραξε, ο αναπληρών Δημοτικός Σύμβουλος είναι ο επόμενος κατά σειρά αναπληρωματικός του ίδιου συνδυασμού και της ίδιας εκλογικής περιφέρειας, όπου ανήκε ο αναπληρούμενος Δημοτικός Σύμβουλος κι έτσι καθίσταται αυτοδικαίως μέλος της νέας παράταξης.

Ακολούθως, μειώθηκε ο αριθμός των μελών της Οικονομικής Επιτροπής και της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, η πλειοψηφία των οποίων προέρχεται υποχρεωτικά από το συνδυασμό, με τον οποίο εξελέγη ο Δήμαρχος. Συγκεκριμένα, όσον αφορά την Οικονομική Επιτροπή, αυτή απέκτησε νέες αρμοδιότητες προς άμεση λήψη αποφάσεων, η οποία έχει τη δυνατότητα να παραπέμπει ορισμένο θέμα στο Δημοτικό Συμβούλιο, όταν κρίνει ότι αυτό είναι απαραίτητο λόγω της σοβαρότητάς του. Ακόμη, το άρθρο 4 του Ν.4623/2019 επανέφερε τις προγενέστερες διατάξεις, αναφορικά με την εκλογή νέου Δημάρχου και Περιφερειάρχη, σε περίπτωση κένωσης της θέσης, ορίζοντας ειδικά ότι ο νέος Δήμαρχος δέον όπως προέρχεται από τον επιτυχόντα συνδυασμό. Για δε τον Αντιδήμαρχο που ανεξαρτητοποιείται ή που διαγράφεται από την παράταξή του, προβλέφθηκε αυτοδίκαιη έκπτωση από το αξίωμά του. Παράλληλα, η θητεία του από διετής έγινε μονοετής, με δυνατότητα ανάκλησής του, μετά την πάροδο έξι μηνών (Υπουργείο Εσωτερικών, 2019).

Μία ακόμα σημαντική αλλαγή του νέου νομοθετικού πλαισίου ήταν η κατάργηση του θεσμού του Δημοτικού Διαμεσολαβητή και η επαναφορά του Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, κατά το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*». Ειδικά για τους νησιωτικούς δήμους, αναγνωρίστηκε η ευχέρεια να επιλέγουν Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, ακόμα και στην περίπτωση που δεν πληρούν το ελάχιστο κριτήριο των 2.000 κατοίκων, όπως προβλεπόταν στο Ν.4555/2018. Ο θεσμός αυτός ενισχύθηκε ως προς την εξουσία παρέμβασής του, ενώ ταυτόχρονα διευρύνθηκε ο κύκλος των αιτούντων τη διαμεσολαβητική του δράση. Με το άρθρο 15, αναγνωρίστηκε η δυνατότητα σε δήμους ή συνδέσμους δήμων με λιγότερο από 20.000 κατοίκους να συστήνουν θέση μετακλητού

Γενικού Γραμματέα. Τέλος, ρύθμισε λεπτομερώς ορισμένα ζητήματα που αφορούν τους δήμους που συστάθηκαν με το Ν.4600/2019<sup>70</sup>, κατά τροποποίηση του άρθρου 1 του Ν.3852/2010, ιδίως σε σχέση με το θέμα υποστήριξης της παράταξης εκλογής του Δημάρχου, που απολάμβανε έτσι της αποδοχής του εκλογικού σώματος (Πηγή: ΤΝΠ Νomos).

Το ζήτημα της απλής αναλογικής που υιοθέτησε ο Ν.4555/2018 αποτέλεσε αντικείμενο ρύθμισης και του Ν.4804/2021. Σκοπός του νομοθέτη αποτέλεσε η επαναφορά του μηχανισμού κατανομής εδρών, όπως αυτός ίσχυε πριν το 2019, προκειμένου να διαμορφωθεί ένα εκλογικό σύστημα, που θα επιτρέπει την υλοποίηση των προγραμματικών δηλώσεων του εκάστοτε δημάρχου ή περιφερειάρχη, που κατάφερε να εκλεγεί, μέσω της διασφάλισης υπέρ αυτού της απαραίτητης πλειοψηφίας στο δημοτικό και περιφερειακό συμβούλιο. Η συγκεκριμένη νομοθετική πρωτοβουλία εντάσσεται στις γενικότερες νομοθετικές παρεμβάσεις για την εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των ΟΤΑ (Εκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του σχεδίου νόμου «Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις», 2021:65).

Ειδικότερα, με το Ν.4804/2021 ρυθμίστηκαν θέματα σχετικά με τη διεξαγωγή των εκλογών των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, όσον αφορά τη διαδικασία υποβολής υποψηφιότητας, ψηφοφορίας αλλά και ανάδειξης του επιτυχόντος συνδυασμού, των επιλαχόντων συνδυασμών και των τακτικών και αναπληρωματικών αιρετών προσώπων. Στόχο των εν λόγω ρυθμίσεων αποτέλεσε η θέσπιση ενός ολοκληρωμένου και συστηματικού νομικού πλαισίου για την εκλογή των δημοτικών και περιφερειακών αρχών, που να εξασφαλίζει την παραγωγική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από τους ΟΤΑ και να διασφαλίζει την εκπλήρωση της αποστολής τους και την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους προς όφελος των τοπικών κοινωνιών.

Συγκεκριμένα, επανήλθε η πενταετής θητεία των Δημάρχων, Δημοτικών Συμβούλων, Συμβούλων και Προέδρων των δημοτικών κοινοτήτων. Επιπρόσθετα, τέθηκε ως όριο το ποσοστό ύψους 3% για το δικαίωμα εκλογής Δημοτικού ή Περιφερειακού Συμβούλου, ανεξάρτητα από τον αριθμό των μελών του Συμβουλίου και σε συμφωνία με το αντίστοιχο όριο των εθνικών εκλογών. Παράλληλα, εξασφαλίστηκε με το άρθρο 26 η εκλογή των 3/5 των μελών του Συμβουλίου στον επιτυχόντα υποψήφιο. Ακόμη,

---

<sup>70</sup> Με το άρθρο 154 του Ν.4600/2019 συστάθηκαν οι ακόλουθοι δήμοι: Δήμος Βόρειας Κέρκυρας, Δήμος Κεντρικής Κέρκυρας και Διαποντίων Νήσων, Δήμος Νότιας Κέρκυρας, Δήμος Αργοστολίου, Δήμος Ληξουρίου, Δήμος Σάμης, Δήμος Σερβίων, Δήμος Βελβεντού, Δήμος Μυτιλήνης, Δήμος Ανατολικής Σάμου και Δήμος Δυτικής Σάμου (Πηγή: ΤΝΠ Νomos).

προβλέφθηκε η εκλογή Προέδρων δημοτικών κοινοτήτων ενώ, περιελήφθη ειδική αναφορά στις κοινότητες, με πληθυσμό έως και τριακόσιους κατοίκους, στις οποίες κάθε συνδυασμός μπορεί να έχει πάνω από έναν υποψήφιο Πρόεδρο (Πηγή: ΤΝΠ Νomos).

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι με σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών επιχειρήθηκε να κατοχυρωθεί, σε επίπεδο τυπικού νόμου, η ομαλή διακυβέρνηση των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, ώστε αυτοί να μπορούν να επιτελέσουν το ρόλο τους και να ασκήσουν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, σχετικά με τη διαχείριση καίριων ζητημάτων της καθημερινότητας των πολιτών και των επιχειρήσεων, σε πνεύμα κοινωνικής συνοχής και τοπικής ανάπτυξης. Μακροπρόθεσμα, με το σύνολο των προωθούμενων ρυθμίσεων από το Ν.3852/2010 και μετά, στόχος ήταν η βέλτιστη εξυπηρέτηση των πολιτών, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής τους, καθώς επίσης και η δημιουργία κατάλληλου πλαισίου για την προσέλκυση εθνικών και ευρωπαϊκών πόρων, για την αναβάθμιση των τοπικών κοινωνιών (Εκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του σχεδίου νόμου «Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις», 2021:69).

## **5.2 Εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη**

Όπως είδαμε από τις εξελίξεις τόσο σε θεσμικό όσο και σε λειτουργικό επίπεδο αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, γίνεται φανερό ότι η παραδοσιακή προσέγγιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο θεσμός, στην πορεία της ιστορίας του, τείνει στη διασφάλιση της αυτονομίας του από την κρατική παρέμβαση και στην εξασφάλιση των απαραίτητων μέσων και εργαλείων για την υλοποίηση των αποστολών του. Οι σχετικές νομοθετικές παρεμβάσεις αποσκοπούν στη σταδιακή διαμόρφωση ενός ξεχωριστού χώρου δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία έχει την ικανότητα να προτείνει και να εφαρμόσει λύσεις προσαρμοσμένες στις ιδιαιτερότητες της τοπικής κοινωνίας, καθότι βρίσκεται σε άμεση επαφή με τα προβλήματα των κατοίκων της αλλά και με τους ίδιους τους πολίτες. Η εδαφική της διάσταση σε συνδυασμό με τη δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων της αρκούν σε πρώτο στάδιο για να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική διαχείριση των υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα, υπό τον όρο η κατανομή αρμοδιοτήτων και η αυτονομία των ΟΤΑ να γίνουν σεβαστές από την κεντρική διοίκηση.

Υπό το ως άνω πνεύμα, ο εκσυγχρονισμός, σε εθνικό και ευρωπαϊκό πλαίσιο, που αποτελεί το ζητούμενο της εποχής, αφορά στην προσαρμογή των δομών στα νέα



κοινωνικά, πολιτικά, οικονομικά και δημογραφικά δεδομένα, τα οποία, ιδίως μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, αλλάζουν διαρκώς τη φυσιογνωμία όχι μόνο της υπαίθρου αλλά και των αστικών κέντρων. Προς τούτο, παρατηρούμε πως η πληθώρα των εγχώριων και ευρωπαϊκών μεταρρυθμίσεων, του 20<sup>ου</sup> και 21<sup>ου</sup> αιώνα αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, επικεντρώνονται στην αναδιάρθρωση των ΟΤΑ και την επανεξέταση των σχέσεων μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και κεντρικού κράτους (Σπανού, χ.χ.: 87-88). Σε αυτό το πλαίσιο, έχει ενδιαφέρον να σταθούμε σε τρεις περιπτώσεις από τον ευρωπαϊκό χώρο, ήτοι στη Γαλλία, τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, προκειμένου να δούμε τη μεταρρυθμιστική τους πορεία στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε σχέση με την πορεία τους μέσα στο χρόνο, όπως την είδαμε σε προηγούμενα κεφάλαια.

### **5.2.1 Η σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση στη Γαλλία**

Όπως είδαμε ανωτέρω, η πιο σημαντική μεταρρυθμιστική προσπάθεια στη Γαλλία, αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, έλαβε χώρα το 1982. Από τότε, εισήχθησαν στο τμήμα αυτό του δημοσίου τομέα ο διαρκής έλεγχος των δαπανών και της διαχείρισης, ο σχεδιασμός και η ανάλυση του λογιστικού πεδίου, ο πολυετής προγραμματισμός της τοπικής δράσης και η αξιολόγηση των κοινοτικών δημόσιων πολιτικών. Η αλλαγή αυτή, η οποία συνεχίστηκε με πλήθος νομοθετικών αλλαγών, μέχρι τη διαμόρφωση του σημερινού θεσμικού πλαισίου για την τοπική αυτοδιοίκηση, ενσωματώθηκε στο πλαίσιο ανάπτυξης της έννοιας του «κοινοτικού μάνατζμεντ», το οποίο δεν επικεντρώθηκε μόνο στην οικονομική σκοπιά των προβλημάτων αλλά προσπάθησε να ασχοληθεί με το σύνολο της λειτουργία των ΟΤΑ, προκειμένου αυτοί να μπορέσουν να προσαρμοσθούν στις απαιτήσεις του σύγχρονου περιβάλλοντος και ιδίως στην περίοδο της αποκέντρωσης, σε συνθήκες οικονομικής και κοινωνικής κρίσης (Σπανού, χ.χ.: 99).

Πέρα από τη μεταρρύθμιση του 1982, η δεύτερη φάση της αποκέντρωσης στη Γαλλία τοποθετείται περί το 2003, όπου στο πλαίσιο της συνταγματικής αναθεώρησης, έγινε απόπειρα να κατοχυρωθεί ο σημαντικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πράγματι, την περίοδο αυτή διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητές της και της αναγνωρίστηκε το δικαίωμα λήψης απόφασης, μέσω της διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων. Επιπλέον, το 2004, προωθήθηκε ένα νέο πρόγραμμα μεταφοράς αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ, παράλληλα με την αντίστοιχη μεταφορά οικονομικών πόρων και ανθρώπινου δυναμικού.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το καθεστώς, όπως έχει διαμορφωθεί σήμερα, η εσωτερική διάρθρωση της χώρας περιλαμβάνει τρία επίπεδα, ήτοι τις περιφέρειες, τους νομούς και τους δήμους. Συνολικά, η Γαλλία διαθέτει 36.683 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, από τους οποίους

οι 114 βρίσκονται στα υπερπόντια νησιά της και οι υπόλοιποι στο μητροπολιτικό της έδαφος. Οι αρμοδιότητες των γαλλικών πρωτοβάθμιων ΟΤΑ περιλαμβάνουν τις αποκλειστικές αρμοδιότητες και αυτές που τους έχουν παραχωρηθεί, με ειδικές νομοθετικές προβλέψεις. Στις πρώτες περιλαμβάνονται η κοινωνική πρόνοια, η επαγγελματική κατάρτιση, τα λύκεια και τα κολέγια, ενώ στις δεύτερες εντάσσονται η τήρηση των εκλογικών καταλόγων, η δημοτική οδοποιία, η πολεοδομία, τα μέσα μαζικής μεταφοράς εντός των δήμων, η μέριμνα για τους βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς και τα σχολεία πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός και ορισμένες περιβαλλοντικές υπηρεσίες, όπως η διαχείριση των απορριμμάτων και των υδάτινων πόρων (Κάππας, 2017: 100-101). Επιπλέον, σύμφωνα με νομοθεσία που ψηφίστηκε το 2004, αναγνωρίστηκε στους ΟΤΑ η δυνατότητα να αναλάβουν δράση σε σημαντικούς τομείς, όπως στη διαχείριση των ευρωπαϊκών κονδυλίων, των αεροδρομίων και των λιμανιών, καθώς επίσης στη συντήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς της περιοχής αρμοδιότητάς τους.<sup>71</sup>

Ιδιαιτερότητα του γαλλικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, που διαμορφώθηκε λόγω του μικρού πληθυσμιακού μεγέθους των ΟΤΑ, αποτελεί η καθιέρωση των διαδημοτικών συνεργασιών, για την υλοποίηση αρμοδιοτήτων, των οποίων το περιεχόμενο υπερβαίνει τα διοικητικά όρια των ΟΤΑ. Πρακτικά, οι ΟΤΑ, είτε ίδιου είτε διαφορετικού επιπέδου, δύνανται να συνενώνονται και να συστήνουν δημόσιους οργανισμούς, προκειμένου να υλοποιήσουν προγράμματα κοινού ενδιαφέροντος (Γκέκας & Μήτσου, 2009:222-230). Όσον αφορά τα έξοδα και τις δαπάνες των ΟΤΑ, αξίζει να σημειώσουμε ότι αυτά διενεργούνται από έσοδα, που από το νόμο του 1982, διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες. Πρόκειται για τα έσοδα από ίδιους πόρους, ήτοι την τοπική φορολογία<sup>72</sup>, από κρατικές επιχορηγήσεις, δωρεές ή άλλου είδους προσφορές και από δάνεια που μπορούν να συνάπτουν οι ΟΤΑ με δημόσιους ή μεικτούς οργανισμούς, όπως η Αγροτική Τράπεζα Πίστες, η Τοπική Τράπεζα Πίστεως της Γαλλίας, το Ταμειυτήριο κ.ο.κ.. (Μπέσιλα-Βήκα, 2010:52).

---

<sup>71</sup> Με βάση το νόμο αυτό, Από το 2004 μέχρι το 2007 μεταφέρθηκε στην γαλλική Τοπική Αυτοδιοίκηση η αρμοδιότητα διαχείρισης συνολικά 148 αεροδρομίων και 18 λιμανιών.

<sup>72</sup> Αυτή περιλαμβάνει το 40% των εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης και προκύπτει από την άμεση φορολογία, αποτελείται δε από τέσσερις φόρους, των κτισμάτων της ακίνητης περιουσίας, της ακίνητης περιουσίας, της κατοικίας και του επιτηδεύματος.

### 5.2.2 Η σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση στη Γερμανία

Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα σημαντικό κομμάτι της κρατικής οργάνωσης, καθότι αποτελεί το κατώτερο επίπεδο της κρατικής και διοικητικής οργάνωσης, μετά την ομοσπονδία και τα κρατίδιά της. Ωστόσο, υπάρχει διαφορά στη σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με την ομοσπονδία και με το κρατίδιο στο οποίο αυτή εντάσσεται. Από τη μία, η ομοσπονδία θεωρείται η εγγύηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς να έχει άμεση σχέση με τους ΟΤΑ, αν και σύμφωνα με τη νομοθεσία της, η ομοσπονδία μπορεί να επιδρά στο χώρο ενός δήμου. Σε κάθε περίπτωση, οι ΟΤΑ, σύμφωνα με τους ισχύοντες νόμους, είναι υποχρεωμένοι να λειτουργούν ως όργανα της κρατικής ανοικοδόμησης και να δρουν σε συμμόρφωση με τη νομοθεσία της ομοσπονδίας.

Από την άλλη, η σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τα ομοσπονδιακά κρατίδια είναι στενή, υπό την έννοια ότι οι πόλεις, οι νομοί και οι δήμοι αποτελούν συστατικό μέρος τους. Επιπλέον, είναι καθιερωμένοι στη διοικητική τους οργάνωση. Σύμφωνα με τη νομοθεσία των περισσότερων ομοσπονδιακών κρατιδίων, η διοικητική οργάνωση διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα: την ανώτερη αρμόδια αρχή, ήτοι η κυβέρνηση και τα υπουργεία του κρατιδίου και η κατώτερη αρμόδια αρχή, που αποτελείται από τους νομούς και τις αυτόνομες πόλεις. Οι τοπικές αρχές αποτελούν κρατικές διοικητικές ενώσεις, ενώ οι πόλεις και οι δήμοι σώματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με τη νομοθεσία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η ρύθμιση των δημοτικών δικαιωμάτων ανήκει στα ομόσπονδα κρατίδια, ενώ οι αρμοδιότητες, οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα των ΟΤΑ ρυθμίζονται από το Δημοτικό Κώδικα του κάθε κρατιδίου (Born, 1995: 6).

Η Γερμανία αποτελείται σήμερα από 16 ομόσπονδα κρατίδια, 49 περιφέρειες- επαρχίες και 12.196 δήμους. Από αυτούς, οι δήμοι του Βερολίνου, της Βρέμης και του Ανόβερου λειτουργούν ως ομόσπονδο κρατίδιο ενώ οι 116 μεγαλύτερες πόλεις σαν επαρχίες (Γεωργάκης, 20010:16). Σύμφωνα με το Θεμελιώδη Νόμο της Γερμανίας, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί στοιχείο της συνταγματικής τάξης και είναι αρμόδια για την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων, στο πλαίσιο των δήμων και των κοινοτήτων. Επιπλέον, οι δήμοι έχουν πλήρη αρμοδιότητα για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και δικαίωμα να δημιουργούν καινούργιες αρμοδιότητες και να αναλαμβάνουν διοικητική δράση, ακόμα και εν τη απουσία νομοθετικής θεμελίωσης. Παράλληλα, έχουν το δικαίωμα να εκδίδουν πράξεις κανονιστικού περιεχομένου, σύμφωνα με το άρθρο 28 του Θεμελιώδους Νόμου. Αντίθετα, οι δημοτικοί σύνδεσμοι, οι οποίοι κατοχυρώνονται ως

αυτοδιοίκηση, έχουν μόνο συγκεκριμένες, νομοθετικά ορισμένες, αρμοδιότητες (Παπαγιάννης, 2005:192).

Όσον αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων, οι δήμοι έχουν εκ του Συντάγματος την αρμοδιότητα διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων, ενώ οι νομαρχίες και οι περιφέρειες είναι υπεύθυνες για την άσκηση αποτελεσματικής και ουσιαστικής αυτοδιοίκησης. Και στην περίπτωση της γερμανικής τοπικής αυτοδιοίκησης, εντοπίζεται το φαινόμενο της διαδημοτικής συνεργασίας, μέσω της δημιουργίας τοπικών μονάδων εργασίας (Γκέκας & Μήτσου, 2009:242). Οι ΟΤΑ Α΄ Βαθμού είναι αρμόδιοι, μέσω των αιρετών οργάνων τους, για ζητήματα τοπικής εμβέλειας, όπως η πολεοδομία, η διαχείριση του τοπικού οδικού δικτύου, η κοινωνική στέγαση, η ψυχαγωγία, η κατοικία και η συντήρηση των σχολείων. Οι δήμοι έχουν επιπλέον αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, όπως η στέγαση και φροντίδα των ευπαθών ομάδων, η υγειονομική περίθαλψη, η σχολική εκπαίδευση κ.ο.κ. (Zacher, 2013:230).

Όσον αφορά τα θέματα οικονομικής φύσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, στη Γερμανία, τα έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται κυρίως από επιχορηγήσεις από την ομοσπονδία και τα κρατίδια. Το ύψος των επιχορηγήσεων αυτών καθορίζεται από την έκταση του κάθε δήμου, τις χρηματοδοτικές του ανάγκες, τα φορολογικά του έσοδα και το κατά κεφαλήν κόστος παροχής υπηρεσιών. Επιπλέον, τμήμα των εσόδων τους προέρχονται από τη φορολογία και συγκεκριμένα το φόρο επιτηδεύματος, το φόρο ακίνητης περιουσίας, το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, το φόρο προστιθέμενης αξίας και το φόρο επί των τόκων καταθέσεων (Γκέκας & Μήτσου, 2009:246).

### **5.2.3 Η σύγχρονη τοπική αυτοδιοίκηση στο Ηνωμένο Βασίλειο**

Η ιδιαιτερότητα του Ηνωμένου Βασιλείου έγκειται στο γεγονός ότι αποτελείται από τέσσερις συνταγματικά κατοχυρωμένες χώρες, την Αγγλία, την Ουαλία και τη Σκωτία, επί της νήσου της Μεγάλης Βρετανίας και από τη Βόρεια Ιρλανδία. Προς τούτο, το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι δύσκολο να αποτυπωθεί, καθότι διαφέρει μεταξύ των κρατιδίων, ακόμα και ως προς τις βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, στο Ηνωμένο Βασίλειο ανήκουν και δεκατέσσερις υπερπόντιες κτήσεις, που απολαμβάνουν με τη σειρά τους διαφορετικό καθεστώς και ευρεία αυτονομία.

Η σημαντική καινοτομία στο Ηνωμένο Βασίλειο, έλαβε χώρα το 2006, με τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου για την αναδιοργάνωση της αγγλικής τοπικής αυτοδιοίκησης. Δύο χρόνια αργότερα, ψηφίσθηκε νόμος που καθόρισε το νέο πλαίσιο

μεταβίβασης αρμοδιοτήτων και ταυτόχρονα θέσπισε έναν νέο τρόπο επιχορήγησης, που χαρακτηρίζεται από το μεγάλο βαθμό ευελιξίας του. Μία από τις βασικές επιδιώξεις της Λευκής Βίβλου ήταν μεταξύ άλλων η αύξηση του αριθμού των ΟΤΑ και η καθιέρωση της αιρετότητας για το σύνολο των περιφερειών (Γκέκας & Μήτσου, 2009: 267-269).

Σήμερα, η Αγγλία έχει σε ορισμένες περιοχές πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, τις λεγόμενες μητροπολιτικές περιοχές και σε κάποιες άλλες περιοχές προβλέπονται δύο βαθμίδες, ήτοι τα κομητειακά συμβούλια και τα συμβούλια περιοχής. Σε διοικητικό επίπεδο, αποτελείται από 36 μητροπολιτικές περιοχές, 33 δημοτικά διαμερίσματα, 47 ενιαίες αρχές, 34 κομητειακά συμβούλια και 238 συμβούλια περιοχής. Τα συμβούλια των κομητειών είναι αρμόδια για θέματα σχετικά με την εκπαίδευση, τη δημόσια συγκοινωνία, την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών ασφαλείας. Παράλληλα, τα συμβούλια περιοχής έχουν επιφορτισθεί με αρμοδιότητες για τη διαχείριση των απορριμμάτων, τον τουρισμό και την αναψυχή, την τοπική φορολογία και τους πολεοδομικούς ελέγχους (Μπέσιλα- Βήκα, 2010:16).

Από την άλλη, όσον αφορά τη Σκωτία, την Ιρλανδία και την Ουαλία, προβλέπονται δύο βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης, οι περιφερειακές και οι τοπικές. Συγκεκριμένα, η Σκωτία αριθμεί 32 τέτοιες αρχές, η Ουαλία 22 ενιαίες αρχές και η Ιρλανδία 26 επαρχιακά συμβούλια. Τα τοπικά συμβούλια αποτελούν όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης με θητεία τεσσάρων ετών. Τα βασικά έσοδα των κομητειών προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις, από μη οικιακούς φόρους, από δημοτικούς φόρους, οι οποίοι διαμορφώνονται με βάση το κάθε νοικοκυριό, καθώς επίσης από πρόστιμα και άλλων ειδών βάρη (Μπέσιλα- Βήκα, 2010:23).

Ειδικό καθεστώς απολαμβάνει το Λονδίνο. Η αρχή του μείζονος Λονδίνου συγκεντρώνει το σύνολο της περιφέρειας του πολεοδομικού συγκροτήματος και το Λονδίνο διαιρείται με τη σειρά του σε 33 διαμερίσματα (Γκέκας & Μήτσου, 2009: 268).

Συμπερασματικά, σχετικά με την αποδοτικότητα του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης του Ηνωμένου Βασιλείου, λόγω της ιδιαιτερότητάς του παρατηρούμε τόσο οφέλη όσο και αδυναμίες. Ειδικότερα, το σχήμα της τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζεται μικρό και ταυτόχρονα λειτουργικό, ευνοώντας τις δυνατότητες συνεργασίας με ιδιωτικούς φορείς και τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Εν τούτοις, το σύστημα αυτό δημιουργεί μεγάλο βαθμό εξάρτησης από τον ιδιωτικό τομέα, ενώ οι διαθέσιμοι πόροι συχνά δεν επαρκούν για την κάλυψη του συνόλου των αρμοδιοτήτων (Γεωργάκης, 2016: 103).

### 5.3 Εφαρμογή του «Προγράμματος Καλλικράτης» σήμερα

Όπως αναφέραμε και στην αρχή του παρόντος κεφαλαίου, η σημερινή διοικητική διαίρεση της χώρας προέκυψε από τις ρυθμίσεις του «Προγράμματος Καλλικράτης» και των τροποποιήσεων που επέφερε επ' αυτού το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι», καθότι οι υπόλοιπες νομοθετικές πρωτοβουλίες δεν επενέβησαν στο ζήτημα αυτό. Επομένως, από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2011, η χώρα διαιρείται σε 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, 13 περιφέρειες και 332 δήμους, οι οποίοι, από την 1<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2019 διαιρούνται σε 4.783 κοινότητες, με αυξημένα πλέον δικαιώματα.

Συλλογικό όργανο των ΟΤΑ αποτελεί η ΕΝΠΕ, ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου. Αρμοδιότητά της αποτελεί η οργάνωση της συνεργασίας και η εκπροσώπηση των περιφερειών και υπάγεται στην εποπτεία του Υπουργού Εσωτερικών (ΕΝΠΕ, Ταυτότητα, χ.χ.). Οι 13 περιφέρειες που είναι μέλη της ΕΝΠΕ, ως ΟΤΑ Β' Βαθμού είναι οι εξής: Περιφέρεια Αττικής, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Βορείου Αιγαίου, Δυτικής Ελλάδας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων, Κεντρικής Μακεδονίας, Κρήτης, Νοτίου Αιγαίου, Πελοποννήσου και Στερεάς Ελλάδας. Έτερο συλλογικό όργανο αποτελεί η ΚΕΔΕ που πήρε τη σημερινή της μορφή με το Π.Δ. 75/2011, με έργο της την προαγωγή της συνεργασίας των δήμων, τη διεξαγωγή έρευνας αναφορικά με ζητήματα που αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, την επιμόρφωση του προσωπικού και των αιρετών εκπροσώπων, τη συνεργασία με αντίστοιχους ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς, τη λήψη μέτρων με στόχο την ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης και οικονομίας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της κοινωνικής συνοχής και την αναβάθμιση του ρόλου του προσωπικού των δήμων και των μελών των αιρετών τους οργάνων (Η ΚΕΔΕ, Η ιστορία της ΚΕΔΕ από την ίδρυσή της έως και σήμερα, χ.χ.) (Μέλισσας, 2019: 58).

Η διοικητική οργάνωση, λοιπόν, της χώρας αναλύεται στην υπαγωγή κάθε σημείου της ελληνικής επικράτειας στη δικαιοδοσία δύο βαθμών ΟΤΑ. Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ είναι οι δήμοι και δευτεροβάθμιοι οι περιφέρειες. Η σημερινή μορφή των ΟΤΑ είναι αποτέλεσμα των συνενώσεων που προέβλεψε το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», ο οποίος μεταξύ άλλων κατήργησε τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αντικαθιστώντας τις με τις περιφέρειες, οι οποίες αν και υπήρχαν και πριν το Ν.3852/2010, δεν αποτελούσαν ΟΤΑ, αλλά τμήμα της περιφερειακής διοίκησης του κράτους, στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός αποκεντρωτικού συστήματος στη χώρα (Κάππας, 2017: 71).

Με το Ν.3852/2010 τέθηκε σε ισχύ η νέα διοικητική αρχιτεκτονική της χώρας, δυνάμει των προβλέψεων του οποίου καταργήθηκαν οι εναπομείνουσες κοινότητες, οι οποίες

εντάχθηκαν έτσι υποχρεωτικά στους δήμους. Επιπλέον, καθιερώθηκε ο όρος τοπική κοινότητα, που συνιστούσαν στην ουσία τα δημοτικά διαμερίσματα των δήμων που καταργήθηκαν και μετονομάστηκαν εν συνεχεία σε δημοτικές ενότητες των καλλικρατικών δήμων. Αυτές διακρίθηκαν σε δημοτικές και τοπικές κοινότητες, ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Επρόκειτο, επί της ουσίας, για μία τεχνητή διάκριση, που αφορούσε περισσότερο τον αριθμό των μελών του Συμβουλίου της κοινότητας και το εύρος των αρμοδιοτήτων του.

Ειδικά όσον αφορά τις κοινότητες, το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι», τροποποιώντας τις σχετικές διατάξεις του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου, ήτοι όχι μόνο το Ν.3852/2010 αλλά και τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006), τα τοπικά διαμερίσματα μετονομάστηκαν σε κοινότητες, χωρίς να εφαρμοστεί κάποιο πληθυσμιακό κριτήριο. Ως κοινότητες θεωρήθηκαν οι δήμοι και οι κοινότητες, που είχαν καταργηθεί ως αποτέλεσμα της εθελούσιας συνένωσης ή που συνενώθηκαν με το Ν.4555/2018 και δεν αποτελούνταν από τοπικά διαμερίσματα. Συγκεκριμένα, ως κοινότητες συγκροτήθηκαν τα τοπικά διαμερίσματα των νησιών, με πληθυσμό πάνω από 1.000 κατοίκους, καθώς επίσης οι πρώην κοινότητες ή τοπικά διαμερίσματα, ανεξαρτήτως πληθυσμού, όταν αυτά εκτείνονται σε όλη την περιφέρεια του νησιού, αλλά δεν αποτελούσαν δήμο. Ακόμη, μετονομάστηκαν σε κοινότητες τα δημοτικά διαμερίσματα, στα οποία διαιρέθηκαν οι δήμοι, με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων. Για τις κοινότητες προβλέφθηκε σύσταση ξεχωριστού Συμβουλίου και συνδυασμών, διατηρήθηκε, ωστόσο, η υπαγωγή και άμεση εξάρτησή τους από το δήμο. Ακόμη, προβλέφθηκε ότι οι κοινότητες έχουν δικό τους προϋπολογισμό, που τελεί σε αναλογία με τον πληθυσμό τους και τις ανάγκες τους. Συνεπώς, από το 2011 και μετά, ακόμα και με τις αλλαγές του Ν.4555/2018, στην ελληνική αυτοδιοικητική ορολογία, η κοινότητα δεν παραπέμπει σε ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, αλλά σε υποδιαίρεση της βασικής διαίρεσης του δήμου (Μέλισσας, 2019: 64).

Όσον αφορά το εκλογικό σύστημα των δημοτικών και περιφερειακών εκλογών, από το 2021 και εφεξής δεν είναι αυτό της απλής αναλογικής, αλλά απαιτείται πλειοψηφία 43% συν μία ψήφος για την ανάδειξη των δημοτικών και περιφερειακών αρχών. Το νέο νομοθετικό πλαίσιο θεσπίζει επίσης την υποχρέωση κατάθεσης των υποψηφιοτήτων μέχρι την 31η Αυγούστου, ώστε να υπάρχει επαρκής χρόνος για την πληροφόρηση του εκλογικού σώματος. Επιπρόσθετα, ο νικητής εξασφαλίζει, σύμφωνα με τις νέες διατάξεις, την εκλογή των  $\frac{3}{5}$  των μελών του Συμβουλίου. Μία ακόμη αλλαγή του νέου νομοθετικού πλαισίου αποτελεί η ρύθμιση με την οποία καθιερώνεται πλαφόν 3% για την είσοδο ενός

συνδυασμού στο Δημοτικό Συμβούλιο και διεξαγωγή εκλογών ανά πενταετία, όπως ίσχυε επί “Προγράμματος Καλλικράτης” (Πηγή: ΤΝΠ Νoμος).

Επιπρόσθετα, όσον αφορά τον αριθμό των Δημοτικών Συμβούλων, οι διατάξεις του Ν.4084/2021 προβλέπουν για τους δήμους με πληθυσμό έως 2.000 κατοίκους, τα 13 μέλη, όπως ίσχυε και υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς. Για τις υπόλοιπες πληθυσμιακές κλίμακες προβλέπεται μείωση των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, ο αριθμός των οποίων παρουσιάζει κλιμάκωση, ανάλογα με την πληθυσμιακή δύναμη του κάθε δήμου. Το ίδιο δε προβλέπεται και για τις περιφέρειες και τα Περιφερειακά Συμβούλια. Για την υποβολή υποψηφιοτήτων εισήχθησαν διατάξεις που θεσπίζουν την ηλεκτρονική διεξαγωγή της όλης διαδικασίας, σε ένα πνεύμα γενικότερου εκσυγχρονισμού του τρόπου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης (Πηγή: ΤΝΠ Νoμος). Το θεσμικό αυτό πλαίσιο αναμένεται να εφαρμοστεί για πρώτη φορά στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές του 2023, με αποτέλεσμα οι νέες δημοτικές και περιφερειακές αρχές που θα προκύψουν δυνάμει του εκλογικού αυτού συστήματος να αναλάβουν τα καθήκοντά τους τον Ιανουάριο του 2024.

### **5.3.1 Σύγχρονη οργάνωση τοπικής αυτοδιοίκησης**

Σύμφωνα με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», λοιπόν, η χώρα μας χωρίζεται διοικητικά σε δεκατρείς περιφέρειες και την αυτόνομη μοναστική πολιτεία του Άθω. Οι περιφέρειες με τη σειρά τους υποδιαιρούνται στις περιφερειακές ενότητες και αυτές αντίστοιχα σε δήμους.

Η τοπική αυτοδιοίκηση ρυθμίζεται ως προς τα βασικά της ζητήματα από το ίδιο το Σύνταγμα, το οποίο καθιερώνει την τοπική κυριαρχία και την οικονομική αυτονομία των ΟΤΑ. Επιπλέον, κατοχυρώνει το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης, σε περίπτωση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων με την κεντρική διοίκηση. Παράλληλα, η τοπική αυτοδιοίκηση υπάγεται στην κρατική εποπτεία, σε σχέση με την τήρηση της νομιμότητας κατά την έκδοση των αποφάσεων και πράξεων των ΟΤΑ, ενώ το κράτος υποχρεούται να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίζει την οικονομική τους ανεξαρτησία (Ασπρίδης, 2013: 188).

Με διατάξεις τυπικού νόμου, όπως τους αναλύσαμε ως άνω, αποσαφηνίζονται τα ζητήματα σχετικά τις τοπικές υποθέσεις, που υπάγονται στην αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς επίσης και η κατανομή των αρμοδιοτήτων με την κεντρική διοίκηση. Σε γενικές γραμμές, οι δήμοι είναι αρμόδιοι για θέματα αυστηρά τοπικού



χαρακτήρα, ενώ οι περιφέρειες ασχολούνται με τα γενικά θέματα της περιφέρειας, χωρίς να συνδέονται με σχέση εποπτείας ή ιεραρχίας μεταξύ τους. Τα δύο επίπεδα τοπικής αυτοδιοίκησης, ωστόσο, είναι υποχρεωμένα να συνεργάζονται μεταξύ τους, με στόχο την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και ειδικά την ευημερία των κατοίκων της περιοχής αρμοδιότητάς τους.

Οι περιφερειακές ενότητες, όπως συστάθηκαν με το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» και υφίστανται μέχρι σήμερα, ταυτίζονται σχεδόν με τους νομούς του προγενέστερου νομοθετικού πλαισίου. Τα όρια των δήμων και περιφερειών έτσι όπως προέκυψαν κατόπιν των συγχωνεύσεων του Ν.3852/2010 διατηρήθηκαν στο σύνολό τους, όπως προβλέπονταν επί «*Προγράμματος Καποδίστριας*». Οι περιφέρειες διαιρούνται σε περιφερειακές ενότητες, οι οποίες ταυτίζονται σχεδόν με τους παλαιότερους νομούς. Με τον Καλλικράτη δημιουργήθηκαν 325 δήμοι (πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης) και 76 περιφερειακές ενότητες (δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης). Ωστόσο, πολλές αρμοδιότητες αποκεντροποιήθηκαν και μεταφέρθηκαν στους δήμους και στις περιφέρειες, γεγονός που δημιούργησε την ανάγκη οικονομικής ενίσχυσης των ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση (Lamproulou & Oikonomou, 2016).

Οι δήμοι, ως οντότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχουν, σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, την αρμοδιότητα διαχείρισης των υποθέσεων της τοπικής κοινότητας, στο πλαίσιο του νόμου. Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, που κωδικοποιήθηκε με το Ν. 3463/2006, με τις σχετικές τροποποιήσεις που επήλθαν σε κάποιες εκ των ρυθμίσεών του από το Ν.3852/2010 και το Ν.4555/2018, αποτελεί τη νομοθετική βάση για την οργάνωση και τη λειτουργία των ΟΤΑ. Με τις διατάξεις του ρυθμίζονται μεταξύ άλλων ζητήματα σχετικά με τις αρμοδιότητες των δήμων, καθώς επίσης και εκείνες που τους μεταφέρονται από την κεντρική διοίκηση (Πηγή: ΤΝΠ Nomos).

Με το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*», κατόπιν ενσωμάτωσης των τροποποιήσεων του «*Προγράμματος Κλεισθένης Ι*», η χώρα διαιρέθηκε σε 332 δήμους, αντί των 1034 που υπήρχαν υπό το παλαιό νομοθετικό καθεστώς. Πρόκειται για περισσότερες δημοτικές ενότητες, οι οποίες αντιστοιχούν στην 1η βαθμίδα της ΕΕ (LAU 1)<sup>73</sup> και συνιστούν την

---

<sup>73</sup> Οι τοπικές διοικητικές μονάδες (LAU) χρησιμοποιούνται για τη διαίρεση της διοικητικής επικράτειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σκοπό την παροχή στατιστικών στοιχείων σε τοπικό επίπεδο. Πρόκειται για διοικητικές διαιρέσεις χαμηλού επιπέδου μιας χώρας, στο πλαίσιο μιας επαρχίας, περιοχής ή πολιτείας. Δεν ταξινομούν όλες οι χώρες τις τοπικά διοικούμενες περιοχές τους με τον ίδιο τρόπο και ως εκ τούτου οι LAU μπορεί να αναφέρονται σε μία σειρά διαφορετικών διοικητικών μονάδων, συμπεριλαμβανομένων των δήμων, κοινοτήτων, ενοριών ή περιοχών. Οι στατιστικές για τις LAU μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον καθορισμό τοπικών τυπολογιών συμπεριλαμβανομένου του βαθμού αστικοποίησης (πόλεις, πόλεις και

πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα, που χωρίζονται σε δημοτικές ενότητες<sup>74</sup> και αυτές με τη σειρά τους σε κοινότητες. Διοικούνται από το Δήμαρχο και το Δημοτικό Συμβούλιο, που εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία κάθε πέντε έτη. Αντίστοιχα, οι κοινότητες διαθέτουν τα δικά τους συμβούλια, των οποίων ο ρόλος, εν τούτοις, είναι αποκλειστικά συμβουλευτικός και δεν έχουν την εξουσία λήψης αποφάσεων (Μέλισσας, 2019: 53).

Η περιφέρεια συνιστά το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και αντιστοιχεί σε μία ευρεία γεωγραφική περιοχή. Όργανα διοίκησης της περιφέρειας αποτελούν ο Περιφερειάρχης και το Περιφερειακό Συμβούλιο, που εκλέγονται επίσης κάθε πέντε έτη, με ψηφοφορία μεταξύ των εγγεγραμμένων δημοτών των δήμων που υπάγονται διοικητικά και γεωγραφικά στην περιφέρεια. Οι περιφέρειες διαιρούνται, με τη σειρά τους, στις περιφερειακές ενότητες, που συνήθως συμπίπτουν με τους νομούς. Όργανο της περιφερειακής ενότητας αποτελεί ο Αντιπεριφερειάρχης, ο οποίος προέρχεται υποχρεωτικά από το συνδυασμό του Περιφερειάρχη. Τέλος, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση αποτελεί θεσμό διοικητικής αποκέντρωσης της χώρας και όχι της αυτοδιοίκησης. Δύναται να περιλαμβάνει κατ' ελάχιστον έναν κατά μέγιστο δώδεκα νομούς, επικεφαλής της δε είναι ο Γενικός Γραμματέας, που ορίζεται από την Κυβέρνηση. Συγκεντρώνει το σύνολο των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, ενώ στο έργο του τον συνδράμει το Συμβούλιο, με αρμοδιότητες αποκλειστικά συμβουλευτικού χαρακτήρα. Μέλη του αποτελούν οι οικείοι αιρετοί Περιφερειάρχες, καθώς επίσης οι εκπρόσωποι των περιφερειακών ενώσεων των δήμων (Χλέπας, χ.χ. : 66).

Για την οργάνωση της κάθε περιφέρειας εκδίδεται ξεχωριστό προεδρικό διάταγμα.<sup>75</sup> Με τα εν λόγω προεδρικά διατάγματα ρυθμίζεται η εσωτερική οργάνωση των περιφερειών και η ανάθεση αρμοδιοτήτων εντός καθεμιάς εξ αυτών. Στο πλαίσιο των περιφερειών συγκροτούνται επιτροπές, που ασχολούνται με ζητήματα σχετικά με την οικονομία, την

---

προάστια, αγροτικές περιοχές), λειτουργικές αστικές περιοχές (πόλεις και οι γύρω από αυτές ζώνες μετακίνησης), παράκτιες περιοχές (παράκτιες και μη). (Πηγή: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Local\\_administrative\\_unit\\_\(LAU\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Local_administrative_unit_(LAU)))

<sup>74</sup> Οι δημοτικές ενότητες συνήθως αποτελούν παλαιότερους αυτοτελείς δήμους, που στο πλαίσιο των Προγραμμάτων «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης», που αποχώρησαν από τη διοικητική τους διαίρεση, προς όφελος ορισμένου γειτονικού ή νεοϊδρυθέντος δήμου.

<sup>75</sup> Όπως για παράδειγμα, το Π.Δ. 133/2010 «Οργάνωση της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας», το Π.Δ. 131/2010 «Οργάνωση της Περιφέρειας Πελοποννήσου», το Π.Δ. 147/2010 «Οργάνωση της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων» το Π.Δ. 144/2010 «Οργάνωση της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης», το Π.Δ. 145/2010 «Οργάνωση της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδος», το Π.Δ. 137/2010 «Οργάνωση της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου» κ.ο.κ..

αγροτική ανάπτυξη, την υγεία, το περιβάλλον, τις υποδομές και την κοινωνική πρόνοια (Χλέπας, χ.χ.: 69).

### 5.3.2 Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας

Σε αυτό το σημείο, έχει ενδιαφέρον να αναφέρουμε τη σημερινή διοικητική διαίρεση της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Όπως αναφέραμε ήδη, η ελληνική επικράτεια διαιρείται σε δεκατρείς περιφέρειες. Αυτές θα δούμε μία προς μία, αναφέροντας παράλληλα και τις περιφερειακές ενότητες, δήμους και κοινότητες που περιλαμβάνονται σε καθεμία εξ αυτών<sup>76</sup>.

Αρχικά, στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής υπάγεται ο Νομός Αττικής, με έδρα την Αθήνα. Εντός αυτής, η περιφέρεια Αττικής αποτελείται από τις περιφερειακές ενότητες Κεντρικού Τομέα Αθηνών, Νοτίου Τομέα Αθηνών, Βορείου Τομέα, Δυτικού Τομέα, Πειραιώς, Νήσων, Δυτικής και Ανατολικής Αττικής. Στην περιφερειακή ενότητα Κεντρικού Τομέα υπάγονται οι δήμοι Αθηναίων, Βύρωνος, Γαλατσίου, Δάφνης- Υμηττού, Ζωγράφου, Ηλιούπολης, Καισαριανής, Φιλαδέλφειας και Χαλκηδόνας. Οι δήμοι Αγίου Δημητρίου, Αλίμου, Γλυφάδας, Ελληνικού- Αργυρούπολης, Καλλιθέας, Μοσχάτου- Ταύρου, Νέας Σμύρνης και Παλαιού Φαλήρου εντάσσονται στην περιφερειακή ενότητα Νοτίου Τομέα Αθηνών. Η περιφερειακή ενότητα Βορείου Τομέα συγκροτείται από τους δήμους Αγίας Παρασκευής, Αμαρουσίου, Βριλησίων, Ηρακλείου, Κηφισιάς, Λυκόβρυσης- Πεύκης, Μεταμόρφωσης, Νέας Ιωνίας, Παπάγου- Χολαργού, Πεντέλης, Φιλοθέης- Ψυχικού και Χαλανδρίου. Στο Δυτικό Τομέα Αθηνών εντάσσονται οι δήμοι Αγίας Βαρβάρας, Αγίων Αναργύρων- Καματερού, Αιγάλεω, Ιλίου, Πετρούπολης, Περιστερίου και Χαϊδαρίου. Ακολούθως, στην περιφερειακή ενότητα Πειραιώς υπάγονται οι δήμοι Κερατσινίου- Δραπετσώνας, Κορυδαλλού, Νίκαιας- Αγίου Ιωάννη Ρέντη, Πειραιώς και Περάματος, ενώ στην αντίστοιχη ενότητα Νήσων περιλαμβάνονται οι δήμοι Αγκιστρίου, Αίγινας, Κυθήρων, Πόρου, Σαλαμίνας, Σπετσών, Τροιζηνίας και Ύδρας. Η περιφερειακή ενότητα Δυτικής Αττικής αποτελείται από τους δήμους Ασπροπύργου, Ελευσίνας, Μάνδρας- Ειδυλλίας, Μεγαρέων και Φυλής και η ενότητα Ανατολικής Αττικής από τους δήμους Αχαρνών, Βάρης- Βούλας- Βουλιαγμένης, Διονύσου, Κρωπίας, Λαυρεωτικής, Μαραθώνα, Μαρκοπούλου - Μεσογαίας, Παιανίας, Παλλήνης, Ραφήνας- Πικερμίου, Σαρωνικού, Σπάτων- Αρτέμιδας και Ωρωπού.

---

<sup>76</sup> Η τρέχουσα διοικητική διαίρεση της χώρας προέκυψε από την Υπουργική Απόφαση Υπ' αριθμ. 28549 «Πρωτοβάθμιοι και Δευτεροβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Χώρας, σύμφωνα με το ν.3852/2010, όπως ισχύει» (ΦΕΚ Β' 1327/2019). Πηγή: ΤΝΠ Nomos.

Έπειτα, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας περιλαμβάνει τους νομούς Καρδίτσας, Λάρισας, Μαγνησίας, Τρικάλων, Βοιωτίας, Εύβοιας, Ευρυτανίας, Φθιώτιδας και Φωκίδας και έχει έδρα τη Λάρισα. Σε αυτήν εντάσσονται η περιφέρεια Θεσσαλίας, με τις περιφερειακές Ενότητες Καρδίτσας (δήμοι Αργιθέας, Καρδίτσας, Λίμνης Πλαστήρα, Μουζακίου, Παλαμά και Σοφάδων), Λάρισας (δήμοι Αγίας, Ελασσόνας, Κιλελέρ, Λαρισαίων, Τεμπών, Τυρνάβου και Φαρσάλων), Μαγνησίας (δήμοι Αλμυρού, Βόλου, Ζαγοράς, Μουρесьίου, Νοτίου Πηλίου και Ρήγα Φεραίου), Σποράδων (δήμοι Αλοννήσου, Σκιαθού και Σκοπέλου) και Τρικάλων (δήμοι Καλαμπάκας, Πύλης, Τρικκαίων και Φαρκαδόνας και η περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, με τις περιφερειακές ενότητες Βοιωτίας (δήμοι Αλιάρτου, Διστόμου - Αράχωβας- Αντίκυρας, Θηβαίων, Λεβαδέων, Ορχομενού και Τανάγρας), Ευβοίας (δήμοι Διρφύων - Μεσσαπίων, Ερέτριας, Ιστιαίας- Αιδηψού, Καρύστου, Κύμης- Αλιβερίου, Μαντουδίου- Λίμνης- Αγ. Άννας, Σκύρου και Χαλκιδέων), Ευρυτανίας (δήμοι Αγράφων και Καρπενησίου), Φθιώτιδας (δήμοι Αμφίκλειας- Ελάτειας, Δομοκού, Λαμιέων, Λοκρών, Μακρακώμης, Μώλου- Αγ. Κωνσταντίνου και Στυλίδας) και Φωκίδας (δήμοι Δελφών και Δωρίδος).

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα τα Ιωάννινα αποτελείται από τις περιφέρειες Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας. Στην πρώτη εντάσσονται οι περιφερειακές ενότητες Άρτας, με τους δήμους Αρταίων, Γεωργίου Καραϊσκάκη, Κεντρικών Τζουμέρκων και Νικολάου Σκουφά, Θεσπρωτίας, με τους δήμους Ηγουμενίτσας, Σουλίου και Φιλιατών, Ιωαννίνων, με τους δήμους Βορείων Τζουμέρκων, Δωδώνης, Ζαγορίου, Ζίτσας, Ιωαννιτών, Κόνιτσας, Μετσόβου και Πωγωνίου και Πρέβεζας, με τους δήμους Ζηρού, Πάργας και Πρέβεζας. Η δεύτερη αποτελείται από την περιφερειακή ενότητα Γρεβενών με τους δήμους Γρεβενών και Δεσκάτης, Καστοριάς, με τους δήμους Καστοριάς, Νεστορίου και Ορεστίδος, Κοζάνης, με τους δήμους Βοΐου, Εορδαίας, Κοζάνης, Σερβίων και Βελβεντού και Φλώρινας, με τους δήμους Αμυνταίου, Πρεσπών και Φλώρινας.

Στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου, που έχει έδρα την Πάτρα, εντάσσεται η περιφέρεια Πελοποννήσου, που αποτελείται με τη σειρά της από τις περιφερειακές ενότητες Αργολίδας (δήμοι Άργους- Μυκηνών, Επιδαύρου, Ερμιονίδας και Ναυπλιέων), Αρκαδίας (δήμοι Βόρειας Κυνουρίας, Γορτυνίας, Μεγαλόπολης, Νότιας Κυνουρίας και Τρίπολης), Κορινθίας (δήμοι Βέλου- Βόχας, Ξυλοκάστρου- Ευρωστίνης, Κορινθίου, Λουτρακίου, Αγίων Θεοδώρων, Νεμέας και Σικυωνίων), Λακωνίας (δήμοι Ανατολικής Μάνης, Ελαφονήσου, Μονεμβασιάς, Ευρώτα

και Σπάρτης) και Μεσσηνίας (δήμοι Δυτικής Μάνης, Καλαμάτας, Μεσσήνης, Οιχαλίας, Πύλου- Νέστορος και Τριφυλίας). Επιπλέον, σε αυτήν υπάγεται και η περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, με τις περιφερειακές ενότητες Αιτωλοακαρνανίας (δήμοι Αγρινίου, Ακτίου- Βόνιτσας, Αμφιλοχίας, Θέρμου, Ιεράς Πόλεως Μεσολογγίου, Ξηρομέρου και Ναυπακτίας), Αχαΐας (δήμοι Αιγιαλείας, Δυτικής Αχαΐας, Ερυμάνθου, Καλαβρύτων και Πατρέων) και Ηλείας (δήμοι Ανδραβίδας- Κυλλήνης, Ανδρίτσαινας- Κρεστένων, Αρχαίας Ολυμπίας, Ζαχάρως, Ήλιδας, Πηνειού και Πύργου. Επιπλέον, περιλαμβάνεται η περιφέρεια Ιονίων Νήσων, στην οποία υπάγονται η περιφερειακή ενότητα Ζακύνθου, με το δήμο Ζακύνθου, Κέρκυρας, με τους δήμους Βόρειας Κέρκυρας, Παξών, Κεντρικής Κέρκυρας και Διαποντίων Νήσων και Νότιας Κέρκυρας, Κεφαλληνίας, με τους δήμους Αργοστολίου, Ληξουρίου και Σάμης, Ιθάκης, με το δήμο Ιθάκης και Λευκάδας, με τους δήμους Λευκάδας και Μεγανησίου.

Στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου, υπάγονται οι περιφέρειες Βορείου και Νοτίου Αιγαίου, με έδρα τον Πειραιά. Η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου αποτελείται από τις περιφερειακές ενότητες Ικαρίας, με τους δήμους Ικαρίας και Φούρνων - Κορσεών, Λέσβου, με τους δήμους Δυτικής Λέσβου και Μυτιλήνης, Λήμνου, με τους δήμους Αγίου Ευστρατίου και Λήμνου, Σάμου, με τους δήμους Ανατολικής και Δυτικής Σάμου και Χίου, με τους δήμους Οινουσσών, Χίου και Ψαρών. Στην περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου υπάγονται οι περιφερειακές ενότητες Άνδρου, με το δήμο Άνδρου, Θήρας, με τους δήμους Ανάφης, Θήρας, Ιητών, Σικίνου και Φολεγάνδρου, Καλύμνου, με τους δήμους Αγαθονησίου, Αστυπάλαιας, Καλυμνίων, Λειψών, Λέρου και Πάτμου, Καρπάθου, με τους δήμους Καρπάθου και Κάσου, Κέας- Κύθνου, με τους αντίστοιχους δήμους, Κω, με τους δήμους Κω και Νισύρου, Μήλου, με τους δήμους Κιμώλου, Μήλου, Σερίφου και Σίφνου, Μυκόνου, με το δήμο Μυκόνου, Νάξου, με τους δήμους Αμοργού, Νάξου και Μικρών Κυκλάδων, Πάρου, με τους δήμους Αντιπάρου και Πάρου, Ρόδου, με τους δήμους Μεγίστης, Ρόδου, Σύμης, Τήλου και Χάλκης, Σύρου, με τους δήμους Σύρου και Ερμούπολης και Τήνου με το δήμο Τήνου.

Η Αποκεντρωμένη Διοίκησης Κρήτης, με έδρα το Ηράκλειο αποτελείται από την περιφέρεια Κρήτης, στην οποία περιλαμβάνονται οι περιφερειακές ενότητες Ηρακλείου (δήμοι Αρχανών - Αστερουσίων, Βιάννου, Γόρτυνας, Ηρακλείου, Μαλεβιζίου, Μινώα Πεδιάδας, Φαιστού και Χερσονήσου), Λασιθίου (δήμοι Αγίου Νικολάου, Ιεράπετρας, Οροπεδίου Λασιθίου και Σητείας), Ρεθύμνης (δήμοι Αγίου Βασιλείου, Αμαρίου,

Ανωγείων, Μυλοποτάμου και Ρεθύμνης) και Χανίων (δήμοι Αποκορώνου, Γαύδου, Καντάνου- Σελίνου, Κισσάμου, Πλατανιά, Σφακίων και Χανίων).

Τέλος, στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας και Θράκη, που έχει έδρα τη Θεσσαλονίκη, υπάγονται οι περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας. Η πρώτη αποτελείται από τις περιφερειακές ενότητες Δράμας, με τους δήμους Δοξάτου, Δράμας, Κάτω Νευροκοπίου, Παρανεστίου και Προσοτσάνης, Έβρου, με τους δήμους Αλεξανδρούπολης, Διδυμοτείχου, Ορεστιάδας, Σαμοθράκης και Σουφλίου, Καβάλας, με τους δήμους Καβάλας, Νέστου και Παγγαίου, Θάσου, με το δήμο Θάσου, Ξάνθης, με τους δήμους Αβδήρων, Μύκης, Ξανθης και Τοπείρου και Ροδόπης, με τους δήμους Αρριανών, Ιάσμου, Κομοτηνής και Μαρωνείας - Σαπών. Στη δεύτερη υπάγονται οι περιφερειακές ενότητες Ημαθίας, με τους δήμους Αλεξάνδρειας, Βέροιας και Ηρωικής Πόλης Νάουσας, Θεσσαλονίκης, με τους δήμους Αμπελοκήπων- Μενεμένης, Βόλβης, Δέλτα, Θερμαϊκού, Θέρμης, Θεσσαλονίκης, Καλαμαριάς, Κορδελιού - Ευόσμου, Λαγκαδά, Νεάπολης - Συκεών, Παύλου Μελά, Πυλαίας- Χορτιάτη, Χαλκηδόνας και Ωραιοκάστρου, Κιλκίς, με τους δήμους Κιλκίς και Παιονίας, Πέλλας, με τους δήμους Αλμωπίας, Έδεσσας, Πέλλας και Σκύδρας, Πιερίας, με τους δήμους Δίου- Ολύμπου, Κατερίνης και Πύδνας- Κολινδρού, Σερρών, με τους δήμους Αμφίπολης, Βισαλτίας, Εμμανουήλ Παππά, Ηρακλείας, Νέας Ζίχνης, Σερρών και Σιντικής και Χαλκιδικής, με τους δήμους Αριστοτέλη, Κασσάνδρας, Νέας Προποντίδας, Πολυγύρου και Σιθωνίας.

Προκειμένου να αποσαφηνιστεί πλήρως ο ρόλος των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, αξίζει να αναφέρουμε ότι συνιστούν ενιαίες μονάδες των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους, με γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις κρατικού χαρακτήρα, που υπάγονται στο πεδίο της περιφέρειάς τους. Αυτό προκύπτει από το ίδιο το κείμενο του Συντάγματος, σύμφωνα με το άρθρο 101 του οποίου, *«τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους»*. Η σύσταση και συγκρότηση των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων έγινε με την προοπτική να αναλάβουν βασικές αρμοδιότητες που μέχρι τότε ασκούσαν οι περιφέρειες, μετά την καθιέρωσή τους ως τοπικοί αυτοδιοικητικοί οργανισμοί (Μπέσιλα- Βήκα, 2019:232). Συγκεκριμένα, πρόκειται για αρμοδιότητες, που είτε λόγω της φύσης τους είτε λόγω των

συνταγματικών προβλέψεων, αποφασίστηκε να μην μεταβιβαστούν στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά να παραμείνουν υπό την ευθύνη της κεντρικής διοίκησης.<sup>77</sup>

Στις κοινότητες και στο θέμα της εξέλιξής τους από το «Πρόγραμμα Καποδίστριας» μέχρι το «Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι» έχουμε αναφερθεί εκτενώς σε προηγούμενο κεφάλαιο.

#### 5.4 Σύγχρονες προκλήσεις

Έχοντας παρακολουθήσει την πορεία των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών στη χώρα μας όσον αφορά το πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης, γίνεται φανερό ότι αυτή έχει προσλάβει ευρεία κοινωνική και πολιτική εμβέλεια. Ωστόσο, είναι γεγονός ότι η Ελλάδα παραμένει ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρώπης, με αποτέλεσμα ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης να έχει ακόμα περιορισμένες δυνατότητες (Ladner et al., 2019: 305). Πράγματι, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, η φορολογία και η νομοθετική πρωτοβουλία παραμένουν στην αρμοδιότητα των κεντρικών κρατικών οργάνων.

Ο περιορισμένος βαθμός αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης δημιουργεί αναχώματα στην διαδικασία σχηματισμού κοινωνικού κεφαλαίου, νομιμοποίησης και προώθησης καινοτομιών (Χλέπας, 2021: 4). Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με τον σύνθετο δείκτη τοπικής αυτονομίας της ΕΕ, η Ελλάδα (με δείκτη 47.2/100) βρίσκεται στην 32η θέση, σε σύνολο 39 ευρωπαϊκών χωρών. Ειδικότερα, η απόστασή της σε σχέση με τη Γεωργία, που είναι η χώρα με τη χειρότερη επίδοση είναι μικρή, ενώ η αντίστοιχη απόσταση από την Ελβετία, ως η χώρα με τη καλύτερη επίδοση είναι πολύ μεγάλη. Παράλληλα, αν και από το 1990 μέχρι το 2014 η χώρα παρουσίασε σημαντική βελτίωση ως προς το βαθμό αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως μετά τη θέση σε ισχύ του «Προγράμματος Καλλικράτης» και πάλι ο ρυθμός βελτίωσης είναι μειωμένος σε σχέση με γειτονικές χώρες, όπως η Βουλγαρία και η Βόρεια Μακεδονία (Ladner et al, 2019: 240 επ.).

Το βασικό πρόβλημα, λοιπόν, του σύγχρονου τρόπου οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης έγκειται στο ότι δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις και προδιαγραφές ενός αποκεντρωτικού συστήματος, με αποτέλεσμα να παρατηρείται συμφόρηση των κρατικών υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης και δημιουργία συνθηκών αδιαφανούς δράσης του

---

<sup>77</sup>Το 2015 ξεκίνησε μία συζήτηση περί κατάργησης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και μεταφοράς των αρμοδιοτήτων τους και πάλι στις περιφέρειες, το οποίο ωστόσο δεν υποβλήθηκε ποτέ ως νομοθετική πρόταση.

τομέα διοίκησης, λόγω απουσίας ουσιαστικών θεσμικών αντίβαρων. Όλα αυτά υπονομεύουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση και την εμπιστοσύνη των πολιτών στο τρόπο διακυβέρνησης.

Ειδικά όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, ένα ζήτημα που έχει απασχολήσει τελευταία και εγείρει ερωτηματικά αναφορικά με τις επιλογές του Έλληνα νομοθέτη αποτελεί η απαγόρευση των κομματικών υποψηφιοτήτων τόσο στην πρωτοβάθμια όσο και στη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμού στη χώρα μας οδήγησε στην προσπάθεια θέσπισης ρυθμίσεων, με σκοπό την αποκομματικοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, όπως είδαμε κατά την ανάλυση των μεταρρυθμίσεων του «*Προγράμματος Κλεισθένης Ι*», αποκλείεται η δυνατότητα υποβολής μεμονωμένης υποψηφιότητας, εκτός συνδυασμού, για μονοπρόσωπες θέσεις ή θέσεις μελών συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ, ενώ προβλέπεται υποχρέωση συνυποψηφιότητας Δημάρχων και Περιφερειάρχων με Συμβούλους του ίδιου συνδυασμού σε κοινό ψηφοδέλτιο, περιορίζοντας έτσι τις επιλογές του εκλογικού σώματος. Ιδίως δε με το σύστημα απλής αναλογικής, όπως ίσχυε πριν την τροποποίηση το 2021, για την ανάδειξη των Δημοτικών και Περιφερειακών Συμβούλων, η ως άνω πρόβλεψη δημιούργησε εμπόδια ως προς τη διασφάλιση της συνοχής και της διαφάνειας, στα σχήματα τοπικής διακυβέρνησης (Χλέπας, 2021:5).

Επισημαίνεται, επιπρόσθετα, η παρατηρούμενη μειωμένη εκπροσώπηση των γυναικών στην τοπική αυτοδιοίκηση, ιδίως στα μονοπρόσωπα όργανά της (Χλέπας, 2005: 49).<sup>78</sup>. Περαιτέρω, το μεγαλύτερο μέρος των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων ασκείται από την ολομέλεια των συλλογικών διοικητικών οργάνων, ήτοι του περιφερειακού ή δημοτικού συμβουλίου, γεγονός που δημιουργεί καθυστερήσεις κατά τη διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων, δημιουργώντας επιπλοκές ως προς τη λήψη αποφάσεων. Το φαινόμενο αυτό βρίσκει τη βάση του στον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβάνεται ο νομοθέτης τα Δημοτικά Συμβούλια, θεωρώντας τα κατά κύριο λόγο τα βασικά συλλογικά διοικητικά όργανα των ΟΤΑ και όχι μηχανισμούς διαβούλευσης και όργανα λαϊκής εκπροσώπησης. Τέλος, μία ακόμη συνέπεια του συγκεντρωτικού συστήματος αποτελεί ο άμεσος έλεγχος της τοπικής διοίκησης από την πολιτική ηγεσία, παρά το γεγονός ότι οι περισσότεροι ΟΤΑ Α΄ Βαθμού είναι εξοπλισμένοι με πολυάριθμο προσωπικό.

---

<sup>78</sup>Σύμφωνα με τα σχετικά αριθμητικά στοιχεία, από τους 13 Περιφερειάρχες μία μόλις είναι γυναίκα και από τους 332 Δημάρχους, που εξελέγησαν το 2019, μόνο 18 είναι γυναίκες.



Επιπλέον, μία σύγχρονη πρόκληση για την τοπική αυτοδιοίκηση εντοπίζεται στον τομέα της αξιολόγησης. Κι αυτό διότι παρατηρείται έλλειψη μηχανισμών αξιόπιστης αξιολόγησης και μέτρησης των επιδόσεων των ΟΤΑ, με αποτέλεσμα, να μην υπάρχει σαφής εικόνα αναφορικά με την αποδοτικότητά τους, την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους και της διοίκησής τους. Το κλίμα αυτό υπονομεύει την αξιοκρατία και τον επαγγελματισμό των διοικητικών μηχανισμών των ΟΤΑ. Πρόκληση για την τοπική αυτοδιοίκηση της εποχής μας αποτελεί και η δημιουργία και εφαρμογή ενός κατάλληλου συστήματος διακυβέρνησης των περιοχών με δημογραφική ή γεωγραφική ιδιαιτερότητα, όπως είναι οι μητροπολιτικές, νησιωτικές και ορεινές περιοχές. Συνοπτικά, αναφέρεται ότι οι ελληνικοί ΟΤΑ κατά τον 21<sup>ο</sup> αιώνα αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα εσωτερικού συγκεντρωτισμού, που εκδηλώνεται με τη μορφή της συγκέντρωσης εξουσίας στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας, της αδιαφάνειας, του ισχυρού αντίκτυπου της πολιτικής ηγεσίας και του πελατειακού συστήματος και της ευνοιοκρατίας (Hlepas & Getimis, 2011:421).

Ακόμη και σήμερα, παρά την πληθώρα των μεταρρυθμίσεων στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης, το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων της συνεχίζει να εντοπίζεται σε παραδοσιακούς τομείς γραφειοκρατικού χαρακτήρα, σε ζητήματα σχετικά με την κατασκευή και συντήρηση των υποδομών και των δικτύων της περιοχής ευθύνης τους, και τη μέριμνα για καθημερινές ανάγκες των κατοίκων, όπως η καθαριότητα και η διαχείριση των απορριμμάτων. Εν τούτοις, μετά την εφαρμογή του «Προγράμματος Καλλικράτης», οι ΟΤΑ απέκτησαν επιπρόσθετες αρμοδιότητες, ελεγκτικής και αδειοδοτικής φύσης, ενώ παράλληλα επεκτάθηκαν σε θέματα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, ιδίως μέσω των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων (Μπέσιλα- Βήκα, 2019: 214).

Ωστόσο, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εξαιρετικά υποβαθμισμένος σε σύγκριση με άλλα κράτη της ΕΕ, σε σχέση με τους δύο πιο σημαντικούς κλάδους παροχικής διοίκησης, ήτοι την εκπαίδευση και την υγεία. Πράγματι, στον τομέα της δημόσιας παιδείας, οι ΟΤΑ έχουν μόνο αρμοδιότητες σχετικές με τις υλικοτεχνικές υποδομές, χωρίς να εμπλέκονται με οποιονδήποτε τρόπο στην εκπαιδευτική διαδικασία αυτή καθαυτή, ενώ είναι εντελώς αποκλεισμένοι από το ΕΣΥ. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τη μικρή συμμετοχή τους στην κατανομή των σχετικών δημόσιων δαπανών και στη διάθεση του ανθρώπινου δυναμικού. Ακόμη, παρατηρείται ότι αν και με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» ο αναπτυξιακός σχεδιασμός ανατέθηκε στις περιφέρειες, όσον αφορά τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, οι ΟΤΑ εμφανίζονται αποκλεισμένοι από τη

λήψη των σημαντικών αποφάσεων, κάτι που δεν συμβαίνει στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη. Όλα αυτά έχουν σαν αποτέλεσμα να συγκεντρώνεται η αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων στα κεντρικά κρατικά όργανα, δημιουργώντας συμφόρηση, που με τη σειρά της καλλιεργεί τη γραφειοκρατία και την καθυστερημένη ανταπόκριση στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας (Οικονόμου κ.ά. 2008: 133).

Μία άλλη πρόκληση για την τοπική αυτοδιοίκηση της σύγχρονης εποχής αποτελεί η θεσμοθέτηση ενός αποτελεσματικού ελεγκτικού μηχανισμού. Κι αυτό διότι παρότι οι ΟΤΑ και οι πράξεις τους υπάγονται στον έλεγχο νομιμότητας από τα αρμόδια όργανα της κεντρικής διοίκησης και από τον θεσμοθετημένο έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλων φορέων, παρατηρείται το φαινόμενο να δημιουργούνται αντιφάσεις κατά τον έλεγχο, που σε συνδυασμό με τη βραδύτητα της διαδικασίας απονομής δικαιοσύνης, ενθαρρύνει τις άτυπες ρυθμίσεις και διευθετήσεις. Λύση σε αυτό το πρόβλημα επιχείρησαν να δώσουν οι προβλέψεις του «*Προγράμματος Καλλικράτης*», όπως τροποποιήθηκαν με τις ρυθμίσεις του «*Προγράμματος Κλεισθένης Ι*», ωστόσο το νέο σύστημα εποπτείας δεν έχει ακόμα ενεργοποιηθεί, με αποτέλεσμα οι σχετικές εποπτικές υπηρεσίες να συνεχίζουν να είναι υποστελεχωμένες και να αποτελούν τμήμα του μηχανισμού των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Εξάλλου, η υποχρεωτικότητα του προληπτικού ελέγχου ορισμένων πράξεων των ΟΤΑ δημιουργεί μεγάλη συμφόρηση, με συνέπεια όχι μόνο τη γενικότερη πίεση του συστήματος και την εφαρμογή βιαστικών και πρόχειρων διαδικασιών κατά τον έλεγχο αλλά και τη μεγάλη καθυστέρηση κατά την έκδοση των σχετικών διοικητικών πράξεων, σε χρονικό σημείο που πολλές φορές δεν είναι επίκαιρες.

Αντίστοιχα προβλήματα προκύπτουν και σε σχέση με τον πειθαρχικό έλεγχο επί των αιρετών οργάνων. Ταυτόχρονα, πρόκληση αποτελεί και το ζήτημα της διαφάνειας κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και δράσης των ΟΤΑ, ιδίως σε σχέση με την οικονομική τους διαχείριση, που δημιουργεί και τις κατάλληλες συνθήκες λογοδοσίας. Το σύστημα που εφαρμόζεται για τη δημοσίευση των σχετικών αποφάσεων («*Διαύγεια*») δεν είναι τόσο αποτελεσματικό όσον αφορά το εύρος των δημοσιευτέων πράξεων και τη χρήση του από το ευρύ κοινό. Σημαντική έλλειψη αποτελεί η απουσία διασύνδεσης των διάφορων συστημάτων διαφάνειας μεταξύ τους. Επιπλέον, οι ιστοσελίδες των ΟΤΑ υπολειτουργούν, δεν δημοσιεύουν το σύνολο των πράξεων των οργάνων τους και ειδικότερα δεν δημοσιεύουν τα πρακτικά των συζητήσεων των συλλογικών οργάνων, παρότι είναι εξαιρετικά σημαντικά για την πλήρη πληροφόρηση των κατοίκων (Χλέπας, 2021: 7 επ.).

Τέλος, ένα σημαντικό πρόβλημα, το οποίο απορρέει από τις ίδιες τις προβλέψεις του Συντάγματος, αφορά στην απαγόρευση επιβολής φορολογίας και καθορισμού του φορολογικού συντελεστή, με αποφάσεις των ΟΤΑ. Σύμφωνα με τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, μπορεί να γίνει σχετική παραχώρηση με ειδική νομοθετική πρόβλεψη, ωστόσο αυτό είναι κάτι που συμβαίνει σε σπάνιες περιπτώσεις. Όσον αφορά δεν την είσπραξη φόρων, δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να επιβάλουν συγκεκριμένα ανταποδοτικά τέλη, για την κάλυψη του κόστους συγκεκριμένων υπηρεσιών. Κατά τα λοιπά, οι ΟΤΑ καλύπτουν τα έξοδά τους, ως επί το πλείστο, από τους «Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους». Πρόκειται για ποσοστά επί των φόρων που εισπράττονται από το κράτος, όπως είναι ο φόρος εισοδήματος ή ο ΦΠΑ, που κατανέμονται στους ΟΤΑ, ανάλογα με τον πληθυσμό της τελευταίας απογραφής (Μπέσιλα- Βήκα, 2019:240). Γίνεται κατανοητό, επομένως, ότι πρόκειται για ένα σύστημα που ενδέχεται να δημιουργήσει σοβαρές αδικίες, που αναδείχθηκαν ακόμα περισσότερο την περίοδο της οικονομικής κρίσης, ιδίως λόγω της αδιαφορίας της τοπικής ηγεσίας για την αναζήτηση έτερων εσόδων και την ανάληψη αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

#### **5.4.1 Η τοπική αυτοδιοίκηση την εποχή του κορονοϊού**

Κατά την περίοδο εξάπλωσης της πανδημίας, αναδείχθηκαν περαιτέρω προβλήματα και ελλείψεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως σε σχέση με την εφαρμογή των μέτρων. Ολιγωρίες και παραλείψεις εντοπίστηκαν ιδίως στην εξυπηρέτηση των πολιτών, την προστασία των εργαζομένων, τη στήριξη των επιχειρήσεων και της εργασίας εν γένει, καθώς επίσης και την ενσωμάτωση κι εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών. Σε αυτό το πλαίσιο αναδείχθηκε η ανάγκη να εξελιχθούν οι ΟΤΑ σε παράγοντες σταθερότητας, κατά την περίοδο υγειονομικών, οικονομικών ή άλλων κρίσεων.

Για να καταστεί αυτό εφικτό, κρίνεται αναγκαία η αναδιάρθρωση των υπηρεσιών και η ανακατανομή του προσωπικού των ΟΤΑ, μέσω της στελέχωσής τους με ψυχολόγους και κοινωνικούς λειτουργούς, προκειμένου να δημιουργηθούν δομές στήριξης των πολιτών, στα καθημερινά τους προβλήματα.<sup>79</sup> Στο ίδιο πλαίσιο, θα ήταν εξαιρετικά ωφέλιμη η δημιουργία υπηρεσίας τηλεφωνικής υποστήριξης και η οργάνωση υπηρεσιών εντός των ΟΤΑ, για τους πολίτες της περιφέρειάς τους που διαβιούν χωρίς υποστηρικτικό περιβάλλον καθώς επίσης η οργάνωση προγραμμάτων βασικών και κοινωνικών αγαθών,

---

<sup>79</sup> Τα τελευταία χρόνια έχουν παρατηρηθεί αυξημένα περιστατικά ενδοοικογενειακής βίας, φτώχειας και εγκατάλειψης ηλικιωμένων. Όλες αυτές οι προβληματικές περιπτώσεις θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με την ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών σε επίπεδο ΟΤΑ.

όπως φαρμάκων, τροφίμων, τηλεφώνου, θέρμανσης, ηλεκτρικού ρεύματος και νερού. Υπάρχουν εξάλλου πολλές περιφέρειες της χώρας, όπου ο αριθμός των αστέγων και απόρων είναι μεγάλος, γεγονός που απαιτεί αντιμετώπιση από τους ίδιους τους ΟΤΑ, με τη δημιουργία των αναγκαίων υποδομών για τη φροντίδα τους.

Όσον αφορά τα συγκεκριμένα μέτρα κατά της εξάπλωσης της πανδημίας, που ξεκίνησαν να επιβάλλονται από το 2020, είναι αναγκαία η στήριξη από τους ΟΤΑ των επιχειρήσεων, που επλήγησαν από αυτά, με την εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής πρόνοιας, όπως μη είσπραξη των δημοτικών τελών, αναστολή πληρωμής των ενοικίων δημοτικών και δημόσιων καταστημάτων, απαλλαγή από την καταβολή των τελών χρήσης και ρύθμισή τους υπό τη μορφή καταβολής οφειλών σε 24 μήνες, επέκταση των μισθώσεων που λήγουν και πλήρης κάλυψη των μισθών των εργαζομένων. Στο ίδιο πλαίσιο, σε σχέση με τους ίδιους τους ΟΤΑ και τις δημοτικές μονάδες ή επιχειρήσεις, που βρίσκονται στο επίκεντρο της τρέχουσας κατάστασης, λόγω της ανάγκης κάλυψης όλων των απαιτούμενων μέτρων προφύλαξης, είναι απαραίτητο το κράτος να λάβει μέτρα στήριξης των εργαζομένων και προστασίας της υγείας τόσο των ίδιων όσο και των οικογενειών τους.

Είναι αυτονόητο, βέβαια, ότι για τη λήψη και εφαρμογή τέτοιων μέτρων είναι απαραίτητη η ενίσχυση των ΟΤΑ με τη μεταφορά οικονομικών πόρων, μέσω προγραμμάτων μεταφοράς σχετικών πιστώσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό, προκειμένου να καταστεί δυνατή η συνέχιση της λειτουργίας των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, σε συνθήκες κρίσης, όπως αυτή που αντιμετωπίζουμε την τρέχουσα περίοδο. Ειδικότερα, σε σχέση με τις μονάδες των ΟΤΑ, που είναι επιφορτισμένες με την παροχή υγειονομικής και κοινωνικής μέριμνας, κρίνεται επιβεβλημένη όχι μόνο η οικονομική στήριξή τους αλλά και η ενίσχυσή τους σε ανθρώπινο δυναμικό.

Βλέπουμε, λοιπόν, ότι πέρα από τα προβλήματα οργανωτικής και λειτουργικής φύσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, που αναλύσαμε ως άνω, οι σημαντικότερες ελλείψεις των ΟΤΑ εντοπίζονται στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας και πολιτικής. Κι αυτό διότι, το παραδοσιακό κοινωνικό κράτος αδυνατεί να αντιμετωπίσει τους νέους κοινωνικούς κινδύνους αν και στην πράξη απαιτείται η λειτουργία τους υπό τη μορφή ενός ενεργητικού και όχι παθητικού μοντέλου. Υπό αυτό το πρίσμα, οι σύγχρονοι ΟΤΑ, ευρισκόμενοι εξ ορισμού σε σχέση εγγύτητας με τον πολίτη, βρίσκονται σε πλεονεκτική σχέση για την άσκηση πολιτικής στο κοινωνικό πεδίο, συγκριτικά με άλλους φορείς. Εξαιτίας του έντονα ανθρωποκεντρικού χαρακτήρα των πολιτικών αυτών, η τοπική αυτοδιοίκηση επεδίωξε και

επιδιώκει την ανάληψη ευθυνών, συμβατών με τη διαπροσωπική φύση των πολιτικών σχέσεων σε τοπικό επίπεδο (Κοντιάδης, 2006:82).

Ωστόσο, οι αρχές της επικουρικότητας και της εξατομίκευσης που διέπουν τη δημόσια δράση και κατευθύνουν το σχεδιασμό των επιμέρους προνοιακών παρεμβάσεων από τους ΟΤΑ, απαιτούν μεταξύ άλλων την ύπαρξη ενός κέντρου λήψης αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο. Για να καταστεί αυτό δυνατόν είναι αναγκαίο, σε προγενέστερο στάδιο, να προσδιοριστούν οι εκάστοτε ανάγκες και να μελετηθούν οι αντίστοιχες επιλογές προνοιακών πολιτικών (Αμίτσης, 2001:148). Σε κάθε περίπτωση, οι εν λόγω παρεμβάσεις δέον όπως σχεδιάζονται με όρους εξατομικευμένης πολιτικής, προκειμένου να αντιμετωπίζεται ουσιαστικά η ιδιαιτερότητα της κάθε περίπτωσης. Συμπερασματικά, η οργάνωση των ποικίλων δομών και υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής και ο συντονισμός τους, σε συνδυασμό με την εξατομικευμένη προσέγγιση, αποτελούν τον πυρήνα του οργανωτικού και διοικητικού μοντέλου της σύγχρονης τοπικής αυτοδιοίκησης (Κοντιάδης & Απίστουλας, 2006:82).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6<sup>ο</sup>

### 6.1 Ανακεφαλαίωση

Στην παρούσα μελέτη επιχειρήσαμε να παρακολουθήσουμε την ιστορία και εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας, κατά τον 20<sup>ο</sup> και 21<sup>ο</sup> αιώνα, φθάνοντας μέχρι τη σύγχρονη οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ. Ξεκινώντας από τη συγκρότηση του ελληνικού κράτους, βασισμένου στις αρχές της λαϊκής συμμετοχής και της αποκέντρωσης, τις βάσεις για τη δημιουργία ενός συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης έθεσε ο Ι. Καποδίστριας. Στην προσπάθειά του να μεταφέρει στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος τις αρχές και τις αξίες της ευρωπαϊκής πρακτικής περί διοικητικής διαίρεσης και τοπικής διοίκησης, καθιέρωσε τις Κοινοτικές και Επαρχιακές Δημογεροντίες. Το ουσιαστικό βήμα, ωστόσο, για τη διάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, πραγματοποιήθηκε με το Διάταγμα του Δεκεμβρίου του 1833, σύμφωνα με το οποίο συστάθηκαν οι δήμοι, στη βάση γεωγραφικών και δημογραφικών κριτηρίων.

Με μικρές τροποποιήσεις, το εν λόγω διάταγμα παρέμεινε σε ισχύ για πάνω από 80 συνεχή έτη, με την ουσιαστική μεταβολή να λαμβάνει χώρα περί το 1890, λόγω του διπλασιασμού του αριθμού των δήμων, συνεπεία της προσάρτησης των επαρχιών της Θεσσαλίας και της Ηπείρου στη χώρα. Τομή στην εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε ο Ν. ΔΝΖ'/1912 του Ελ. Βενιζέλου, του οποίου οι διατάξεις παρέμειναν για πολλά χρόνια ο κορμός των μετέπειτα μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Νόμου *«Περί συστάσεων Δήμων και Κοινοτήτων»*, οι δήμοι απέκτησαν πλήρη αυτοδιοίκηση, σε αντίθεση με τις νομαρχίες, επί των οποίων η κυβέρνηση διατήρησε τον κεντρικό έλεγχο. Προέβλεπε τον ορισμό ως δήμων των πρωτεύουσών των νομών και των πόλεων, με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων και ως κοινοτήτων των συνοικισμών με περισσότερους από 300 κατοίκους και δομή στοιχειώδους εκπαίδευσης, ενώ για τους λοιπούς συνοικισμούς προέβλεπε τη δυνατότητα σύστασης κοινοτήτων, κατόπιν σχετικού αιτήματος τουλάχιστον του 50% του πληθυσμού τους. Προέβλεπε επίσης τη δυνατότητα σύστασης συνδέσμων κοινοτήτων.

Αποτέλεσμα της ως άνω νομοθετικής πρωτοβουλίας αποτέλεσε η δημιουργία μεγάλου αριθμού δήμων και κοινοτήτων. Το νομοθέτημα αυτό συνιστά την πρώτη ουσιαστική ανάπτυξη των σύγχρονων ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, που προσπάθησε να αντιμετωπίσει με τις ρυθμίσεις του την έλλειψη Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έως τη δεκαετία του

1990 η γενική φιλοσοφία του νόμου Βενιζέλου παρέμεινε αμετάβλητη, αν και οι διατάξεις του επηρεάστηκαν πολλές φορές από την ταραχώδη πολιτική ιστορία της χώρας.

Καινοτομία, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αποτέλεσε η πρόβλεψη του άρθρου 107 του Συντάγματος του 1927, που ρύθμιζε τη δομή και άλλα ζητήματα σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Ακολούθησε η ψήφιση και θέση σε ισχύ του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, το 1954, που κωδικοποίησε επί της ουσίας τις προβλέψεις του νόμου του 1912, όσον αφορά τη διοικητική διαίρεση της χώρας και τις αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Το Σύνταγμα δε του 1968 ρύθμισε κατά τρόπο περιοριστικό την τοπική αυτοδιοίκηση, χωρίς να αφήνει στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να προβλέψει τη συγκρότηση ΟΤΑ Β΄ Βαθμού.

Σε συνταγματικό επίπεδο, η πληρέστερη και πιο σύγχρονη διάταξη για την τοπική αυτοδιοίκηση περιελήφθη στο Σύνταγμα του 1975. Ειδικότερα, το άρθρο 102 αποσαφήνισε τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης της χώρας και προσδιόρισε με ακρίβεια τη δομή των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, που συνίστανται σε δήμους και κοινότητες, παραχωρώντας παράλληλα στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να προβλέψει και έτερες βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, το 1980 τέθηκε σε εφαρμογή ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, που διαίρεσε τους δήμους με πληθυσμό άνω των 150.000 κατοίκων σε διαμερίσματα, δίνοντας λύση με αυτόν τον τρόπο σε αρκετά από τα προβλήματα που αντιμετώπιζαν την εποχή εκείνη οι δήμοι της χώρας.

Αρκετές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες έλαβαν χώρα, τα χρόνια που ακολούθησαν, η σημαντικότερη δε από αυτές ήταν ο Ν.2218/1994, που καθιέρωσε την αιρετή νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, με όργανά της το Νομόρχη, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και τις Νομαρχιακές Επιτροπές. Λίγα χρόνια μετά ακολούθησε η ψήφιση και θέση σε ισχύ του *«Προγράμματος Καποδίστριας»* με το Ν. 2539/1997, ο οποίος μετέβαλε τα διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, μέσω των υποχρεωτικών συνενώσεων, χωρίς να τροποποιήσει εν τούτοις το θεσμικό τους χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, με το *«Πρόγραμμα Καποδίστριας»* και τις μετέπειτα τροποποιήσεις του, δημιουργήθηκαν στη χώρα 901 δήμοι και 130 κοινότητες.

Η σημερινή μορφή των ΟΤΑ διαμορφώθηκε βάσει των προβλέψεων του Ν. 3852/2010, ήτοι του *«Προγράμματος Καλλικράτης»*, όπως τροποποιήθηκε με το Ν.4555/2018 περί εφαρμογής του *«Προγράμματος Κλεισθένης Ι»*, προβλέποντας ευρύτερη συνένωση των ΟΤΑ Α΄ Βαθμού, αντικαθιστώντας τις νομαρχίες με τις περιφέρειες και κατανέμοντας τη χώρα σε Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη

σημερινή διοικητική διαίρεση της χώρας, προβλέπονται 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, 13 περιφέρειες και 332 δήμοι, οι οποίοι υποδιαιρούνται με τη σειρά τους σε 4.783 κοινότητες.

Η επισκόπηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο από ιστορική όσο και από νομική σκοπιά ανέδειξε τις σημερινές ελλείψεις της και τις σύγχρονες προκλήσεις στις οποίες καλούνται να ανταποκριθούν οι ΟΤΑ.

## **6.2 Συμπεράσματα- Καταληκτικές Σκέψεις**

Από την ιστορική παρακολούθηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης γίνεται κατανοητό ότι ζητούμενο στη χώρα μας αποτελούσε πάντα η οργάνωση της τοπικής κοινωνίας, στη βάση ενός αποκεντρωτικού συστήματος. Ωστόσο, ακόμα και σήμερα, μετά από πληθώρα μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, η Ελλάδα παραμένει ένα έντονα συγκεντρωτικό κράτος, ιδίως σε ό,τι αφορά την εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ. Τα προβλήματα αυτά αναδείχθηκαν σε μεγαλύτερο βαθμό την περίοδο της οικονομικής και της υγειονομικής κρίσης, καθότι οι ΟΤΑ κλήθηκαν να ανταποκριθούν σε νέους ρόλους και νέες απαιτήσεις.

Σύμφωνα με το μετριοπαθές σενάριο, λόγω ιδίως των πιέσεων για εκσυγχρονισμό από την ΕΕ, η χώρα αναμένεται στο προσεχές μέλλον να προχωρήσει σε αλλαγές αναφορικά με τον τρόπο διακυβέρνησης των ΟΤΑ, ιδίως σε σχέση με την κατανομή των αρμοδιοτήτων και τη στελέχωση των υπηρεσιών με το κατάλληλο προσωπικό. Επιπλέον, σχετικές μεταρρυθμίσεις αναμένεται να υιοθετηθούν αναφορικά με το διοικητικό μηχανισμό των ΟΤΑ, με τη σταδιακή καθιέρωση θεσμών αποτελεσματικού ελέγχου επιδόσεων και αξιολόγησης των φορέων και του προσωπικού τους. Απαιτούμενο της σύγχρονης εποχής είναι η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, λόγω της αρχής της εγγύτητας που διέπει τη δράση των ΟΤΑ, με την αντίστοιχη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρουν οι νέες τεχνολογίες. Ιδιαίτερα σημαντικός παράγοντας για την ενίσχυση του αποκεντρωτικού χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η οικονομική αυτοδυναμία, που μπορεί να επιτευχθεί μέσω του περιορισμού της εξάρτησης των ΟΤΑ από τις κρατικές επιχορηγήσεις.

Ωστόσο, οι σύγχρονες προκλήσεις, όπως τις είδαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, απαιτούν τολμηρές αλλαγές, προκειμένου να μπορέσουν οι ΟΤΑ να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των σημερινών τοπικών κοινωνιών και των Ελλήνων πολιτών. Συγκεκριμένα, εάν η χώρα μπορέσει να αξιοποιήσει τις εμπειρίες που απέκτησε από τη μακροχρόνια



οικονομική κρίση σε συνδυασμό με τις νέες δυναμικές που δημιούργησε η υγειονομική κρίση, θα οδηγηθεί σε έναν συνολικό εξορθολογισμό του συστήματος διακυβέρνησης των ΟΤΑ. Προς τούτο, απαιτείται πλήρης διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων των μονοπρόσωπων και των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ, διασφάλιση αξιοκρατίας και διαφάνειας μέσω της θέσπισης αξιόπιστων ελέγχων και συστημάτων δημόσιας διακυβέρνησης, με τη συνδρομή των νέων τεχνολογιών, περιορισμός των πολιτικών παρεμβάσεων, ενίσχυση των συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα και των ιδιωτικοποιήσεων ορισμένων δημόσιων υπηρεσιών.

Σε αυτό το πλαίσιο, το βάρος πέφτει στη διαδημοτική και διαβαθμική συνεργασία, εντός ενός συστήματος μητροπολιτικής διακυβέρνησης στις πόλεις και νησιωτικής στα νησιά. Επιπλέον, μιλώντας με όρους βαθιάς αναδιοργάνωσης, απαιτείται, μεταξύ άλλων, ενίσχυση του ρόλου των ΟΤΑ σε τομείς, που εμπίπτουν παραδοσιακά στο πεδίο δράσης της κεντρικής διοίκησης, όπως η δημόσια υγεία και εκπαίδευση, ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός. Η υλοποίηση των στόχων αυτών απαιτεί τη ριζική αναμόρφωση των οικονομικών των ΟΤΑ, με τη λήψη μέτρων, όπως τη μεταφορά της φορολογίας ακινήτων και ποσοστού επί των εσόδων άλλων φόρων στους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (Χλέπας, 2021: 13 επ.). Με αυτόν τον τρόπο, μπορεί να αντιμετωπιστεί μακροπρόθεσμα και το φαινόμενο των περιφερειακών ανισοτήτων.

Ουσιαστικά, το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» εισήγαγε μεταρρυθμίσεις στη διοικητική διαίρεση της χώρας και ταυτόχρονα επανακαθόρισε τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, τον τρόπο εκλογής των οργάνων, καθώς επίσης και τις αρμοδιότητές τους. Με τη μεταρρυθμιστική αυτή προσπάθεια επιχειρήθηκε η σύσταση ως αυτοτελών συστημάτων αυτοδιοίκησης, με διαφορετικές και ξεχωριστές αρμοδιότητες και λειτουργίες το καθένα, της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, της περιφερειακής αυτοδιοίκησης και της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Επιπρόσθετα, τόσο με το «*Πρόγραμμα Καλλικράτης*» όσο και με το «*Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι*» προωθήθηκε ένα νέο μοντέλο οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ, λόγω των συγκυριών εντός των οποίων έλαβαν χώρα οι νομοθετικές αυτές μεταρρυθμίσεις, μέσα σε συνθήκες διαφάνειας και νομιμότητας. Οι νέες ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση επιχειρούν να ενισχύσουν το ρόλο και τα δικαιώματα του πολίτη σε μία μορφή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, εξασφαλίζοντας τη συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στη σύγχρονη αυτοδιοίκηση. Πρόκειται, παρά τις ελλείψεις που έχουμε ήδη εντοπίσει, για μία δομική αλλαγή που ενσωματώνει βασικές πολιτικές αρχές και αξίες,

όπως την ευνομία, τη λογοδοσία, τη συμμετοχή, τη διαφάνεια και τη δημοκρατική αποκέντρωση.

Η εξέλιξη αυτή, μεταξύ άλλων, επιδιώκει να εναρμονίσει το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης με το θεσμικό νομικό και πολιτικό κεκτημένο της ΕΕ. Σε αυτό το κεκτημένο, σημαντική θέση καταλαμβάνει η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης, που επιβάλλουν την ανάπτυξη της κάθε περιοχής και την εξυπηρέτηση των τοπικών αναγκών. Στη διαδικασία αυτή, τον κεντρικό ρόλο αναλαμβάνουν εξ ορισμού όργανα και θεσμοί, με ειδικό και άμεσο δεσμό με την τοπική κοινωνία, όπως είναι οι ΟΤΑ, καθώς αυτοί γνωρίζουν τις τοπικές ανάγκες και τα καθημερινά προβλήματα των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιοχής, με αποτέλεσμα να μπορούν να λαμβάνουν άμεσα τις αναγκαίες πρωτοβουλίες, να ελέγχουν και να ελέγχονται αποτελεσματικά.

Σαφώς, όπως είδαμε, η μεταρρυθμιστική αυτή προσπάθεια συνοδεύτηκε από ορισμένες δυσλειτουργίες, ιδίως σε σχέση με τον τρόπο λειτουργίας των ΟΤΑ, καθότι αυτοί ήταν ανέτοιμοι να ενσωματώσουν το σύνολο των αλλαγών. Κι αυτό διότι οι αλλαγές που προωθήθηκαν δεν συνδυάστηκαν με την αντίστοιχη μεταφορά πιστώσεων και προσωπικού, με αποτέλεσμα να αυξηθεί ο φόρτος, οι ευθύνες και το είδος εργασίας τους, ενώ πολλές φορές ανέκυψαν και θέματα σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων και των καθηκόντων των οργάνων τους. Προβλήματα σχετικά με τη νομιμοποίηση των αιρετών οργάνων τους επιχειρήθηκαν να λυθούν με μεταγενέστερες νομοθετικές αλλαγές.

### **6.3 Επίλογος**

Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να αναδείξει τη σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως θεσμό της δημοκρατίας, παρακολουθώντας την εξελικτική της πορεία σε συνάρτηση με την ιστορία της χώρας. Μέσα από τη μελέτη γίνεται κατανοητό ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί τη βάση του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος και προς τούτο μπορεί να λειτουργήσει ως μοχλός αντιμετώπισης των σύγχρονων προκλήσεων.

Συμπεραίνουμε, λοιπόν, ότι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες της δημοκρατικής λειτουργίας του κράτους, ως μορφή άμεσης άσκησης της δημοκρατίας, μέσω της θέσπισης διαδικασιών διαφάνειας και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων, που επηρεάζουν την τοπική κοινωνία. Πράγματι, μέσα από την τοπική αυτοδιοίκηση είναι δυνατόν να διαμορφωθούν διαδικασίες άμεσης δημοκρατίας,

καθότι δημιουργούνται οι κατάλληλες συνθήκες για τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία ανάδειξης των καθημερινών προβλημάτων, ανάπτυξης των προτεινόμενων λύσεων και λήψης των σχετικών αποφάσεων.

Στη χώρα μας, η τοπική αυτοδιοίκηση, από τη στιγμή σύστασης του ελληνικού κράτους, υπέστη αρκετούς μετασχηματισμούς, που πολλές φορές δεν συνοδεύτηκαν από το κατάλληλο χρονικό περιθώριο για την ενσωμάτωσή τους. Το σχετικό θεσμικό πλαίσιο επηρεάστηκε από τη σταδιακή προσάρτηση νέων εδαφών, ενώ υπήρξαν και περίοδοι αδράνειας, συνεπεία της ταραχώδους πολιτικής και κοινωνικής ζωής της χώρας. Εντούτοις, η τοπική αυτοδιοίκηση ακολούθησε μία σταθερά εξελικτική πορεία. Οι μεταρρυθμίσεις των Προγραμμάτων «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης», διαμόρφωσαν εκ νέου την εικόνα των ΟΤΑ επιχειρώντας χωρικές και λειτουργικές δομικές αλλαγές, προκειμένου αυτοί να καταστούν πιο δυναμικοί και αυτοτελείς.

Πράγματι, το «Πρόγραμμα Καποδίστριας» εκσυγχρόνισε την τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά η θέση σε ισχύ των προβλέψεών του δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Προέκυψαν σημαντικά κενά, σε σχέση με την ορθολογική οριοθέτηση των ΟΤΑ, την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων τους, την απορρόφηση πόρων και τη διαδικασία συμμετοχής των πολιτών. Προς τούτο, προτάθηκαν οι ρυθμίσεις του Ν. 3852/2010, για την εφαρμογή του «Προγράμματος Καλλικράτης», το οποίο βελτίωσε την κατάσταση σε σχέση με τη χωρική και λειτουργική υπόσταση των ΟΤΑ. Ωστόσο, και με τις νέες προβλέψεις παρατηρήθηκε δυσκολία ως προς την επίλυση χρόνιων προβλημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σε αυτό συνέβαλε και η δεινή οικονομική κατάσταση της χώρας, την περίοδο προώθησης των σχετικών αλλαγών, σε συνδυασμό με τις αυστηρές δημοσιονομικές πολιτικές των κυβερνήσεων, που επηρέασαν την οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ.

Τις δυσλειτουργίες, που προέκυψαν από τη μεταρρύθμιση του 2010, προσπάθησαν να επιλύσουν οι προβλέψεις του «Προγράμματος Κλεισθένης Ι». Παρά την προσπάθεια ρύθμισης ορισμένων καίριων ζητημάτων με τις ρυθμίσεις του νέου προγράμματος, αποτελεί κοινή παραδοχή ότι η τοπική αυτοδιοίκηση χρήζει περαιτέρω εκσυγχρονισμού και περισσότερης βελτίωσης. Πράγματι, απαιτούνται χωρικές παρεμβάσεις και εσωτερική αναβάθμιση των ΟΤΑ. Οι σχετικές πολιτικές δέον όπως εστιάσουν στην εξασφάλιση της βιωσιμότητας των ΟΤΑ, ιδίως στις ορεινές και νησιωτικές περιοχές, όπου οι ανάγκες των κατοίκων είναι πιο ιδιαίτερες και απαιτητικές. Σε αυτές τις ζώνες, εξάλλου, ο σχεδιασμός της επικράτειας των αυτοδιοικητικών οργανισμών, οι ανεπαρκείς πόροι για την κάλυψη

των λειτουργικών και επενδυτικών δαπανών τους και οι δυσκολίες αναφορικά με την επικοινωνία των πολιτών και τοπικών ή κρατικών αρχών αποτελούν προβλήματα που απαξιώνουν εν τέλει την αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ακόμα και οι μεταρρυθμίσεις που ακολούθησαν και βελτίωσαν ορισμένες από τις προβλέψεις του «*Προγράμματος Καλλικράτης*», όπως τροποποιήθηκε με το «*Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι*», δεν μπόρεσαν να αντιμετωπίσουν τη δυσκαμψία του θεσμικού πλαισίου. Σε μία συνεχώς μεταβαλλόμενη εποχή, όπου οι προκλήσεις που κάνουν την εμφάνισή τους είναι πρωτοφανείς και απαιτούν ευελιξία και προσαρμοστικότητα για την αντιμετώπισή τους, είναι λογικό οι πολίτες να απαιτούν την ολοένα και πιο ενεργή συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Υπό αυτό το πρίσμα, ο εκσυγχρονισμός και η υπέρβαση των νομικών προσκολλήσεων οφείλουν να αποτελέσουν τη βάση για ένα νέο κεφάλαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στη διαδικασία ανασυγκρότησης των ΟΤΑ δύναται να συμβάλει και η υιοθέτηση πολιτικών από το παράδειγμα της Γαλλίας στον τομέα αυτό. Παρότι πρόκειται για δύο χώρες με σημαντικές διαφορές μεταξύ τους, ιδίως λόγω του γεγονότος ότι η Γαλλία αποτελεί το μεγαλύτερο χωρικά κράτος της Ευρώπης και μία από τις ισχυρότερες οικονομίες σε παγκόσμια κλίμακα, τα διοικητικά τους συστήματα παρουσιάζουν σημαντικές ομοιότητες. Στη Γαλλία χρησιμοποιείται σε μεγάλο βαθμό το εργαλείο των διαδημοτικών ενώσεων, για την πραγματική ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, υποστηρίζεται από τη γαλλική κυβέρνηση η ενίσχυση των ΟΤΑ μέσω της αύξησης των επιδοτήσεών τους από κρατικούς πόρους, προκειμένου να επεκταθούν οι λειτουργικές και επενδυτικές τους δαπάνες. Επιπρόσθετα, η Γαλλία ακολουθεί σταθερά μία πολιτική ενδυνάμωσης των δημοκρατικών διαδικασιών, μέσω της παροχής ποικίλων μέσων προώθησης της συμμετοχής των κοινωνικών ομάδων στη λήψη αποφάσεων εκ μέρους των ΟΤΑ, ιδίως σε σχέση με προβλήματα της τοπικής κοινωνίας.

Συμπερασματικά, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί το μέρος ενός ευρύτερου συστήματος, της οποίας οι λειτουργίες και οι αποφάσεις ασκούν επιρροή τόσο στο επίπεδο της καθημερινής ζωής των κατοίκων των τοπικών κοινωνιών όσο και στο πλαίσιο του πολιτικού και διοικητικού συστήματος. Οι νέες συνθήκες που διαμόρφωσαν η οικονομική, κοινωνική και υγειονομική κρίση των τελευταίων ετών ανέδειξαν ακόμα περισσότερο την ανάγκη προσφυγής στην τοπική κοινωνία για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων. Προς τούτο, η απαίτηση για πραγματική αποκέντρωση είναι πιο επιτακτική από ποτέ, καθότι παρά τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, το διοικητικό σύστημα της χώρας

παραμένει παραδοσιακά συγκεντρωτικό. Η ιστορία του θεσμού, λοιπόν, αναδεικνύει την ανάγκη το πολιτικό σύστημα να δείξει τη δέουσα εμπιστοσύνη στον αυτοδιοικητικό μηχανισμό και να προωθήσει τη συμμετοχή των πολιτών, αρχικά στο πλαίσιο του τόπου τους, εν συνεχεία δε και σε ευρύτερο πλαίσιο. Όπως είδαμε, βέβαια, από την ιστορική πορεία του θεσμού, η εξέλιξη αυτή δεν μπορεί να βασιστεί αποκλειστικά σε μεταρρυθμίσεις του νομοθετικού πλαισίου, αλλά απαιτείται αλλαγή του συνόλου της νοοτροπίας της χώρας, ώστε να προσανατολιστεί στον αυτοδιοικητικό αποσυγκεντρωτισμό.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική Βιβλιογραφία

Αθανασόπουλος Κ. (2000). *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Β' Τόμος*. Αθήνα: Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης.

Αθανασόπουλος Κ. (2004). *Περιφερειακές Διοικήσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Α' Τόμος*. Αθήνα: Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης.

Αθανασόπουλος Κ. (2005). *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τόμος Β'*. Αθήνα: Σταμούλης.

Αλιβιζάτος Ν. (1995), *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Οψεις της ελληνικής εμπειρίας*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Αλιβιζάτος Ν. (2011), *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική Ιστορία 1800- 2010*, Αθήνα: Πόλις.

Αμίτσης Γ. (2001), *Αρχές Οργάνωσης και λειτουργίας συστήματος κοινωνικής Πρόνοιας, το Ελληνικό Μοντέλο Κοινωνικών Υπηρεσιών και η Ευρωπαϊκή Εμπειρία*, Αθήνα: Παπαζήσης

Αναστασιάδης Γ. (1993). *Σύνταγμα, νομιμότητα και κυβερνητικό σύστημα στην Καποδιστριακή περίοδο. Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*. ΔΙΠΒΠΘ 2. Θεσσαλονίκη: Univeristy Studio Press, σελ. 113.

Ανδρονόπουλος Β. & Μαθιουδάκης Μ. (1988), *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία, Περιφερειακή Διοίκηση/Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Διοικητική Μεταρρύθμιση.

Ασπρίδης Γ. (2013). *Εισαγωγή στην πολιτική και διοικητική οργάνωση του ελληνικού κράτους*. Αθήνα: Προπομπός.

Βακαλόπουλος Α. (2005), *Νέα Ελληνική Ιστορία 1204-1985*. Θεσσαλονίκη: Βάνιας.

Βελώνιας Ε. (1993) *Η πορεία για την ίδρυση και λειτουργία στη χώρα μας Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί έναν αιώνα 1887-1993*, Αθήνα: Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 58 (Ιούλιος 1993), σ. 23-44.

Βενιζέλος, Ε. (2000). *Επιθεώρηση Τ.Α.*, τ. 96, Νοέμβριος 2000, σελ. 20

Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ. (2018). *Διοικητικό Δίκαιο, 4<sup>η</sup> Έκδοση*. Αθήνα: Σάκκουλας.

- Γεωργάκης Θ. (2010). *Θέση του αιρετού της Τ.Α. στην Ελλάδα και στην Ευρώπη. 1<sup>ο</sup> Forum Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ύδρα, 23-24 Νοεμβρίου 2009*. Αθήνα: Ο Δήμαρχος της Αττικής, Περιοδική Έκδοση του Συλλόγου Ενεργών και Διατελεσάντων Δημάρχων και Προέδρων Κοινοτήτων Αττικής. Τ. 3. Απρίλιος 2010
- Γεωργύλης Σ. (1997). *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Γιαννόπουλος Π. (2011). *Βήματα Δημοκρατίας: από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη, η αυτοδιοίκηση στη Γ' Ελληνική Δημοκρατία*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Δαγτόγλου, Π. (2004). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Διαμαντούρος Ν. (2000). *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Ζυγούρης Π. (2018). *Το νέο δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης- Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι»- Βασικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις του πρόσφατου Ν.4555/2018*. Βιντεοσκοπημένο Σεμινάριο. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Καραναστάσης Μ. (2011). *Νέα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*. Αθήνα: Καραναστάσης.
- Καρανικόλα Α. (2020), *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα την περίοδο του Μεσοπολέμου (1923-1940)*. Θεσσαλονίκη: Κ. & Μ. Σταμούλης.
- Κλειώσης Χ. (1977), *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*. Αθήνα: Αθήναι.
- Κοντιάδης Ξ. (2006), *Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, Αθήνα: Διόνικος.
- Κοντιάδης Ξ. & Απίστουλας Δ. (2006) *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Κοντογιώργα- Θεοχαροπούλου, Δ. (2000), *Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, ΕΝΑΕ, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Κοντογιώργης, Γ. (1985). *Πολιτικό σύστημα και πολιτική*, Αθήνα: Πολύτυπο.
- Κοτέα Μ. (2014), *Δημοτική μεταρρύθμιση και πολιτικός εκσυγχρονισμός, 1912-1936*. Αθήνα: Διόνικος.

- Λαδιάς Χ. (2013). *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λαδιάς Χ. (2014). *Ειδικά Θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λαζαρίδου Κ. (2011). *Ελεγκτικοί μηχανισμοί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού και η εφαρμογή του πειθαρχικού δικαίου στους υπαλλήλους τους*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Μαργαρίτης Γ. (2004), *Η ένοπλη αντίσταση. Κατακτήσεις και συγκρούσεις 1942-1944. Ιστορία του Νέου Ελληνισμού 1770-2000*. Τ. 8<sup>ος</sup> [1940-1949]. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Μαρκυδημήτρης, Α. (1992). *Η οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης*. Αθήνα; Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Α., Χρυσανθάκης Χ, Χλέπας Ν.-Κ., Ασπρίδης Γ., Λιβεράκος Π., Μιχαλόπουλος Ν. Οικονόμου Θ. (2000), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις-Προτάσεις*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.
- Μακρυδημήτρης Α. (2017), «*Κοινότητες, ήτοι Δήμοι*». Σελίδες από τη διοικητική ιστορία της Ελλάδος. Αθήνα: Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης.
- Mazower M. (1994), *Στην Ελλάδα του Χίτλερ (η εμπειρία της Κατοχής)*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Μπέικος Γ. (2005), *Η λαϊκή εξουσία στην ελεύθερη Ελλάδα, Πρώτος και Δεύτερος Τόμος*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μοσχόπουλος Γ. (1997), *Ιστορία του Νέου Ελληνικού Κράτους. Πολιτικές Προσεγγίσεις*. Α΄ Τόμος. Αθήνα: Α. Χριστάκης.
- Μουστάκας Μ. (2000), *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας
- Μπαμπούνης Χ. (2007), *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ελλαδικός χώρος*. Θεσσαλονίκη: Βάνιας.
- Μπαμπούνης, Χ. (2008). *Όψεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο ελληνικό κράτος, Διοικητική οργάνωση, πληθυσμός, εκπαίδευση*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Μπέσιλα- Βήκα, Ευ. (1994). *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Σάκκουλας.



- Μπέσιλα- Βήκα, Ευ. (2004). *Τοπική Αυτοδιοίκηση (Θεσμικό Πλαίσιο- Ευρωπαϊκή Διάσταση)*, τ. Ι, Αθήνα: Σάκκουλα.
- Μπέσιλα- Βήκα Ευ. (2010). *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Θεσμικό Πλαίσιο- Ευρωπαϊκή Διάσταση (Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος «Καλλικράτης»)*. Τόμος Ι. 3<sup>η</sup> Έκδοση. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Μπέσιλα- Βήκα Ευ. (2019). *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και των Προγραμμάτων «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης»*. Τόμος Ι. 4<sup>η</sup> Έκδοση. Αθήνα- Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Νικολακόπουλος Η. (2000), *Η καχεκτική δημοκρατία- κόμματα και εκλογές (1946-1967)*. 9<sup>ος</sup> Τόμος. Αθήνα: Πατάκη.
- Οικονόμου Δ., Γιαννακούρου Γ., Αλαβάνος Γ., Χλέπας Ν.Κ., Κουκουλόπουλος Π., Πετρούλιας Δ., Παπαμίχος Ν., Πολύζος, Γ., Κιουσοπούλου Λ.(2008). *Πολεοδομικές Αρμοδιότητες και Σύνταγμα, Μελέτες Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ)*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παντελής Α. (2018). *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*. 5<sup>η</sup> Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπαγιάννης Π. (2000), *Πενήντα χρόνια από τον Κώδικα Αυτοδιοίκησης της ΠΕΕΑ: Αύγουστος 1944- Αύγουστος 1994*, Τετράδια Αυτοδιοίκησης, 2/2000, σ. 55.
- Παπαγιάννης Δ. (2005). *Το Υποεθνικό Επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλα.
- Παπαδημητρίου Κ. (2018). *Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από Οργανωτική, Διοικητική και Πολιτική Σκοπιά*. Αθήνα: Σιδέρη.
- Παπαρρηγόπουλος Κ. (1932). *Ιστορία του ελληνικού έθνους: από των αρχαιοτάτων χρόνων μέχρι του 1930*. Βιβλίον Δέκατον Έκτον- Νέος Ελληνισμός. 6<sup>η</sup> Έκδοση. Αθήνα: Ελευθερουδάκης.
- Παυλόπουλος Π. (1990), *Η συνταγματική κατοχύρωση της αποκέντρωσης*, Αθήνα: ΕΔΔΔ 4 (1990), σ.484.
- Πετράκος Γ. & Ψυχάρης Γ., (2004). *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Κριτική
- Ράλλης Γ. (2006). *Η ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Προσανατολισμοί.
- Σαββαΐδου, Κ. (2009). *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

- Σαπουνάκης Γ. (1998), 1984-1998. *Δεκαπέντε χρόνια επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Τετράδια Αυτοδιοίκησης, τχ. 2/1998, σ. 122.
- Σωτηρέλης Γ. (2003), *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα (1864-1909). Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Τάτσος, Ν. (1988). *Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Τάχος, Α. (2008). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9<sup>η</sup> Έκδοση, Αθήνα: Σάκκουλα.
- Τομαρά- Σιδέρη Μ. (1998), *Πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και πολιτική των συνενώσεων στο σχεδιασμό του Ελ. Βενιζέλου*. Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση, τχ. 2 (115), σ. 72.
- Τομαρά- Σιδέρη, Μ. (1999). *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου- κράτος- πολιτική)*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Τριανταφυλλοπούλου Α. & Κωστής Γ. (2016), *Ιστορία των Κυβερνητικών και Διοικητικών Θεσμών στην Ελλάδα*. Αθήνα: Σάκκουλας.
- Τσουντας Κ. & Τριανταφυλλοπούλου Α. (2010). *Η οργάνωση και οι λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Φλογαΐτης Σ. (1987), *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*. Αθήνα- Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Χατζηβασιλείου Ε. (2000), *Η σύσταση και εδραίωση του δημοκρατικού πολιτεύματος*. ΙΕΕ τ. ΣΤ'. Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών. σ. 294.
- Χλέπας Ν. (1998). *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*. Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας Ν. (1998), *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας*. Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας Ν. (1999)., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Χλέπας Ν. (2000), *Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση: προς αναδιάταξη της «Ανταγωνιστικής Συναλληλίας»*. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τχ. 15, σ. 37.
- Χλέπας, Ν. (2001). *Το νέο Σύνταγμα*. Πρακτικά Συνεδρίου: Αθήνα: Σάκκουλας.
- Χλέπας Ν. (2015). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χλέπας Ν. (2005). *Ο Δήμαρχος. Τόμος Πρώτος: Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Χρυσανθάκης, Χ. (1998). *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας*, Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλα.

Χρυσανθάκης Χ. (2010). *Καλλικράτης: Ο Νέος Νόμος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ψυχοπαίδης, Κ. (1982). Η τοπική αυτοδιοίκηση ως πολιτικός θεσμός. *Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. τ. 6, 15-29.

## Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

BornS. (1997). *Gesetzestexte. Kommunalverfassung*. Köln.

Buchner G. (1994). *Die B.R.D. Basiswissen für Staatsbürger*. München: Humboldt-Taschenbuchverlag.

Hlepas N. & Getimis P. (2011): *Greece: A case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism*”, in: Loughlin J., Hendriks F. & Lidstrom A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 410-432.

Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., Hlepas N., Swianiewicz P., Steyvers K., Navarro Ca. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan: Houndmills Basingstoke.

Lampropoulou M. & Oikonomou G. (2016). *Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece*. *International Review of Administrative Sciences*. Doi: 10.1177/0020852315611219.

Loughlin, J., Aja, E., Bullmann, U., Hendriks, F., Lidstrom, A. & Seiler, D. (1999), *Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Επιτροπή των Περιφερειών, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Peters G. (2008). *The Napoleonic Tradition*. *The International Journal of Public Sector Management*. 21 (2), pp. 118-132.

Thoenig J. C. (1982). *Les politiques de réforme des collectivités locales en France*, Nancy: Notes et Etudes Documentaires, No.4687, 4688, 4689.

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

## ΠΗΓΕΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων». (2006). Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Ανακτήθηκε την 23 Νοεμβρίου 2021 από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/K-DIMKOIN-EIS.pdf>

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης». (2010). Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Ανακτήθηκε την 29 Νοεμβρίου 2021 από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/n-kalikratis1-eis.pdf>

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] - Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ - Ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση – Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών». (2018). Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Ανακτήθηκε την 15 Δεκεμβρίου 2021 από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-kleisth-eis.pdf>

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών, διατάξεις για την ψηφιακή διακυβέρνηση και άλλα επείγοντα ζητήματα». Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Ανακτήθηκε την 21 Δεκεμβρίου 2021 από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/r-psif-diakyvernisi-eis.pdf>

Γεωργάκης Θ. (2016). *Η Μετά-Καλλικράτη Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση*. Διπλωματική Εργασία. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο. Ανακτήθηκε την 18 Νοεμβρίου 2021 από <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/38143?lang=el#page/8/mode/2up>

Γκέκας, Ρ. & Μήτσου, Κ. (2009). *Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*, ΕΕΤΑΑ. Ανακτήθηκε την 7/10/2021 από <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/140.pdf>

Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (1997), Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων. Ανακτήθηκε την 17 Νοεμβρίου 2021 από [https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law\\_id=6851bf21-0e25-4d58-ba0e-3c6c6d5c21bd](https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=6851bf21-0e25-4d58-ba0e-3c6c6d5c21bd)

Έκθεση Ανάλυσης Συνεπειών Ρύθμισης του σχεδίου νόμου Εκλογή Δημοτικών και Περιφερειακών Αρχών και λοιπές διατάξεις. (2021). Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών. Ανακτήθηκε την 20 Δεκεμβρίου 2021 από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11648639.pdf>

Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του σχεδίου νόμου Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης». (2010). Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Ανακτήθηκε την 30 Νοεμβρίου 2021 από [https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ekthesi\\_synepeivn\\_kallikraths\\_9\\_6\\_2010.pdf](https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ekthesi_synepeivn_kallikraths_9_6_2010.pdf)

Έκθεση της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη- μέλη της Ζώνης του Ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο». Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος ΙΓ΄ - Σύνοδος Α΄, Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων. Ανακτήθηκε την 29 Νοεμβρίου 2021 από [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/M\\_DNTAMEIO\\_prak.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/M_DNTAMEIO_prak.pdf)

ΕΝΠΕ. Ταυτότητα (χ.χ.) Ανακτήθηκε την 17 Δεκεμβρίου 2021 από <https://www.enpe.gr/el/en-p-e/o-foreas/taftotita>

Επιτροπή των Περιφερειών (2012). 2012/C 113/12- Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Καλλιέργεια ενός ευρωπαϊκού πνεύματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης: συνέχεια της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής των Περιφερειών». Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανακτήθηκε την 1 Ιανουαρίου 2022 από <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:113:0062:0072:EL:PDF>

Η ΚΕΔΕ. Η ιστορία της ΚΕΔΕ από την ίδρυσή της έως και σήμερα (χ.χ.). Ανακτήθηκε την 17 Δεκεμβρίου 2021 από <https://kede.gr/i-kede/>

Καλλικράτης (2017, 5 Μαρτίου). Ανακτήθηκε την 1 Δεκεμβρίου από <https://www.kallikratis.org/>

Κάππας Θ. (2017). *Το σύγχρονο μάνατζμεντ στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση και η μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη»: το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων*. Διπλωματική. Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Ανακτήθηκε την 22 Δεκεμβρίου 2021 από <https://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/40922?lang=el#page/1/mode/2up>

Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (2016). *Τα προβλήματα της Αυτοδιοίκησης στο επίκεντρο της συνάντησης του προέδρου της ΚΕΔΕ με την ΠΟΕ-ΟΤΑ*. Ανακτήθηκε την 3 Δεκεμβρίου 2021 από <https://kede.gr/ta-provlimata-tis-aytodioikisis-sto-epikentro-tis-synantisis-tou-proedrou-tis-kede-me-tin-poe-ota/>

Κουρής Γ. (2018). *Οι 10 βασικές αλλαγές που φέρνει ο «Κλεισθένης» στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Χανιά: Χανιώτικα Νέα, σ.17. Ανακτήθηκε την 17 Δεκεμβρίου 2021 από <https://polis2020.wordpress.com/2018/11/04/kouris-10-vasikes-allages-kleistheni/>

Μαΐστρος Π. (2011). *Ο αναπτυξιακός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης*. Ανακτήθηκε την 4 Δεκεμβρίου 2021 από [https://www.citybranding.gr/2011/07/blog-post\\_8750.html](https://www.citybranding.gr/2011/07/blog-post_8750.html)

Μακρής Ι. *Οι Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως δομή τοπικής δράσης στις Ευρωπαϊκές Χώρες. Στο Μελέτες που εκπονήθηκαν από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Ανακτήθηκε την 13 Δεκεμβρίου 2021 από [https://www.ita.org.gr/el/images/meletes\\_ita/%CE%91%CE%A1%CE%9C%CE%9F%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%A4%CE%97%CE%A4%CE%95%CE%A3\\_%CE%A4%CE%9F%CE%A0%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3\\_%CE%91%CE%A5%CE%A4%CE%9F%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3%CE%97%CE%A32.pdf](https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/%CE%91%CE%A1%CE%9C%CE%9F%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%A4%CE%97%CE%A4%CE%95%CE%A3_%CE%A4%CE%9F%CE%A0%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3_%CE%91%CE%A5%CE%A4%CE%9F%CE%94%CE%99%CE%9F%CE%99%CE%9A%CE%97%CE%A3%CE%97%CE%A32.pdf)

Μανωλοπούλου Γ., Μπερέρης Π.-Α., & Ματαίου Ε. (2015). *Η Διαχρονική Εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*. Πάτρα: Πτυχιακή Εργασία, Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Δυτικής Ελλάδας. Ανακτήθηκε την 16 Νοεμβρίου 2021 από <http://oceanis.lib.puas.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/3572/%CE%A3%CF%87%CE%AD%CE%B4%CE%B9%CE%BF-%CE%9A%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%B4%CE%AF%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B9%CE%B1%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CF%83%CF%87%CE%AD%CE%B4%CE%B9%CE%BF-%CE%9A%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82.pdf?sequence=1>

Μελέτη- Πρακτικά Ημερίδας, Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά (2014). Αθήνα: Κοινωνικό Πολυκέντρο. Ανακτήθηκε την 22 Νοεμβρίου 2021 από [https://kpolykentro.gr/wp-content/uploads/2014/06/meleth\\_TA\\_5\\_11.pdf](https://kpolykentro.gr/wp-content/uploads/2014/06/meleth_TA_5_11.pdf)

Μέλισσας Δ., (2019), *Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο και το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

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, Τ. V (1), σσ. 29επ. Αθήνα: Ελληνική Έκδοση. Ανακτήθηκε την 5 Δεκεμβρίου 2021 από [http://www.rsijournal.eu/Foreign/Greek/KPE\\_Dec\\_2014.pdf](http://www.rsijournal.eu/Foreign/Greek/KPE_Dec_2014.pdf)

Παπαγγελής Ν. (2014). *Η εμπειρία της αναδιάρθρωσης στην Ελλάδα από την εφαρμογή του προγράμματος Καλλικράτης και οι συνέπειες στην αποτελεσματικότητα των Δήμων και την εξυπηρέτηση των δημοτών*. Εισήγηση Προέδρου Επιτροπής Θεσμών και Ισότητας ΚΕΔΕ και Δημάρχου Λεβαδέων στην Ημερίδα με θέμα: Τοπική Αυτοδιοίκηση: Από την κρίση στην πρόκληση. Λάρνακα: 15 Μαρτίου 2014. Ανακτήθηκε την 3 Δεκεμβρίου 2021 από <https://www.amphictyony.gr/uplds/file/66.ppt>

*Πληθαίνουν οι αντιδράσεις για τον «Καποδίστρια»* (1997). Ανακτήθηκε την 26 Νοεμβρίου 2021 από <https://www.rizospastis.gr/page.do?publDate=3/9/1997&id=7657&pageNo=13>

Πρακτικά Βουλής, Θ΄ Περίοδος, Συνεδρίαση Κ΄, Αθήνα: 4 Νοεμβρίου, 1997. Ανακτήθηκε την 18 Νοεμβρίου 2021 από [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/04\\_11\\_97.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/04_11_97.pdf)



Πρακτικά Βουλής, Ι΄ Περίοδος, Συνεδριάσεις ΡΜΔ΄ και ΡΜΕ΄, Αθήνα: 21 Μαρτίου 2001.  
Ανακτήθηκε την 26 Οκτωβρίου 2021 από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/SYN032101a.pdf> και <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/SYN032101p.pdf>

Σπανού Κ. (χ.χ.). *Η βελτίωση της ικανότητας δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μέθοδος και προβλήματα.* Ανακτήθηκε την 2 Ιανουαρίου 2021 από <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/ekke/article/viewFile/7204/6921.pdf>

Στεργίου Α. (2008). *Συγκριτικά συστήματα πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης σε κράτη- μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.* Αθήνα: Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ανακτήθηκε την 1 Ιανουαρίου 2022 από [http://archive.eclass.uth.gr/eclass/modules/document/file.php/ANTMB201/sigkritika%20si%20stimata%20polivathmias%20aftodioikisis\\_stergiou.pdf](http://archive.eclass.uth.gr/eclass/modules/document/file.php/ANTMB201/sigkritika%20si%20stimata%20polivathmias%20aftodioikisis_stergiou.pdf)

Συνήγορος του Πολίτη (2012). *Ετήσια Έκθεση: Κοινωνική Αλληλεγγύη.* Ανακτήθηκε την 3 Δεκεμβρίου 2021 από <https://www.synigoros.gr/resources/docs/06parembasi-allileggi.pdf>

Τάτσος Ν. & Ζώη Μ. (2021). *Προτάσεις για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοδυναμίας και οικονομικής αποτελεσματικότητας των Δήμων. Η φορολογία των ακινήτων ως πηγή χρηματοδότησης.* Μελέτη στο πλαίσιο του Οργανισμού Έρευνας και Ανάλυσης Διανόσεις. Ανακτήθηκε την 14 Δεκεμβρίου 2021 από [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/OTA\\_enfia\\_V9.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/OTA_enfia_V9.pdf)

Τσακνή Γ. (2019). *Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Ελλάδα και Ευρώπη.* Ανακτήθηκε την 1 Ιανουαρίου 2022 από [http://www.legalnews24.gr/2019/12/blog-post\\_6.html](http://www.legalnews24.gr/2019/12/blog-post_6.html)

Υπουργείο Εσωτερικών (2018). *Ολοκλήρωση Δημόσιας Διαβούλευσης. Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι».* Ανακτήθηκε την 15 Δεκεμβρίου 2021 από <http://www.opengov.gr/ypes/?p=5963>

Υπουργείο Εσωτερικών (2019). *Εγκύκλιος Υπ'αριθμ.39. Ενημέρωση για την εγκατάσταση των νέων αρχών στους Δήμους.* Ανακτήθηκε την 20 Δεκεμβρίου 2021 από <https://www.kallikratis.org/simantikes-allages-sti-dioikisi-ton-dimon/>

Φιωτάκη Ε. (2015). *Η οργάνωση της Περιφέρειας (της αυτοδιοικούμενης), μελέτη Περιφέρειας Αττικής*. Πτυχιακή Εργασία. Καλαμάτα: Α.Τ.Ε.Ι. Καλαμάτας. Ανακτήθηκε την 30 Νοεμβρίου 2021 από [http://nestor.teipel.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/15777/SDO\\_DMTA\\_01381%20Medium.pdf?sequence=1](http://nestor.teipel.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/15777/SDO_DMTA_01381%20Medium.pdf?sequence=1)

Χλέπας Ν. (2021). *Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Μετα- κορωνοϊό εποχή*. Μελέτη στο πλαίσιο του Οργανισμού Έρευνας και Ανάλυσης Διανόσεις. Ανακτήθηκε την 15 Δεκεμβρίου 2021 από [https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas\\_January.pdf](https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/01/Chlepas_January.pdf)

Χλέπας Ν. (χ.χ.). *Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική αυτοδιοίκηση*. Ανακτήθηκε την 23 Δεκεμβρίου 2021 από [https://www.academia.edu/5901906/%CE%97\\_%CE%9D%CE%95%CE%91\\_%CE%9A%CE%91%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97\\_%CE%9F%CE%A1%CE%93%CE%91%CE%9D%CE%A9%CE%A3%CE%97\\_%CE%93%CE%99%CE%91\\_%CE%A4%CE%97%CE%9D\\_%CE%A4%CE%9F%CE%A0%CE%99%CE%9A%CE%97\\_%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%A5%CE%92%CE%95%CE%A1%CE%9D%CE%97%CE%A3%CE%97\\_%CE%9C%CE%95%CE%A4%CE%91\\_%CE%A4%CE%9F%CE%9D\\_%CE%9A%CE%91%CE%9B%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%A1%CE%91%CE%A4%CE%97](https://www.academia.edu/5901906/%CE%97_%CE%9D%CE%95%CE%91_%CE%9A%CE%91%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97_%CE%9F%CE%A1%CE%93%CE%91%CE%9D%CE%A9%CE%A3%CE%97_%CE%93%CE%99%CE%91_%CE%A4%CE%97%CE%9D_%CE%A4%CE%9F%CE%A0%CE%99%CE%9A%CE%97_%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9A%CE%A5%CE%92%CE%95%CE%A1%CE%9D%CE%97%CE%A3%CE%97_%CE%9C%CE%95%CE%A4%CE%91_%CE%A4%CE%9F%CE%9D_%CE%9A%CE%91%CE%9B%CE%9B%CE%99%CE%9A%CE%A1%CE%91%CE%A4%CE%97)

European Commission (2019). *Standard Eurobarometer 91. Annex Public opinion in the European Union*. Ανακτήθηκε την 14 Δεκεμβρίου 2021 από [file:///C:/Users/tzou8/Downloads/eb\\_91\\_data\\_annex\\_en.pdf](file:///C:/Users/tzou8/Downloads/eb_91_data_annex_en.pdf)

Nemec J. & S de Vries M. (2015). *Local Government Structure and Capacities in Europe*. Public Policy and Administration. 2015, T. 14, Nr. 3 / 2015, Vol. 14, No 3, p. 249-267. Ανακτήθηκε την 1 Ιανουαρίου 2022 από [https://www.researchgate.net/publication/301903944\\_Local\\_Government\\_Structure\\_and\\_Capacities\\_in\\_Europe](https://www.researchgate.net/publication/301903944_Local_Government_Structure_and_Capacities_in_Europe)

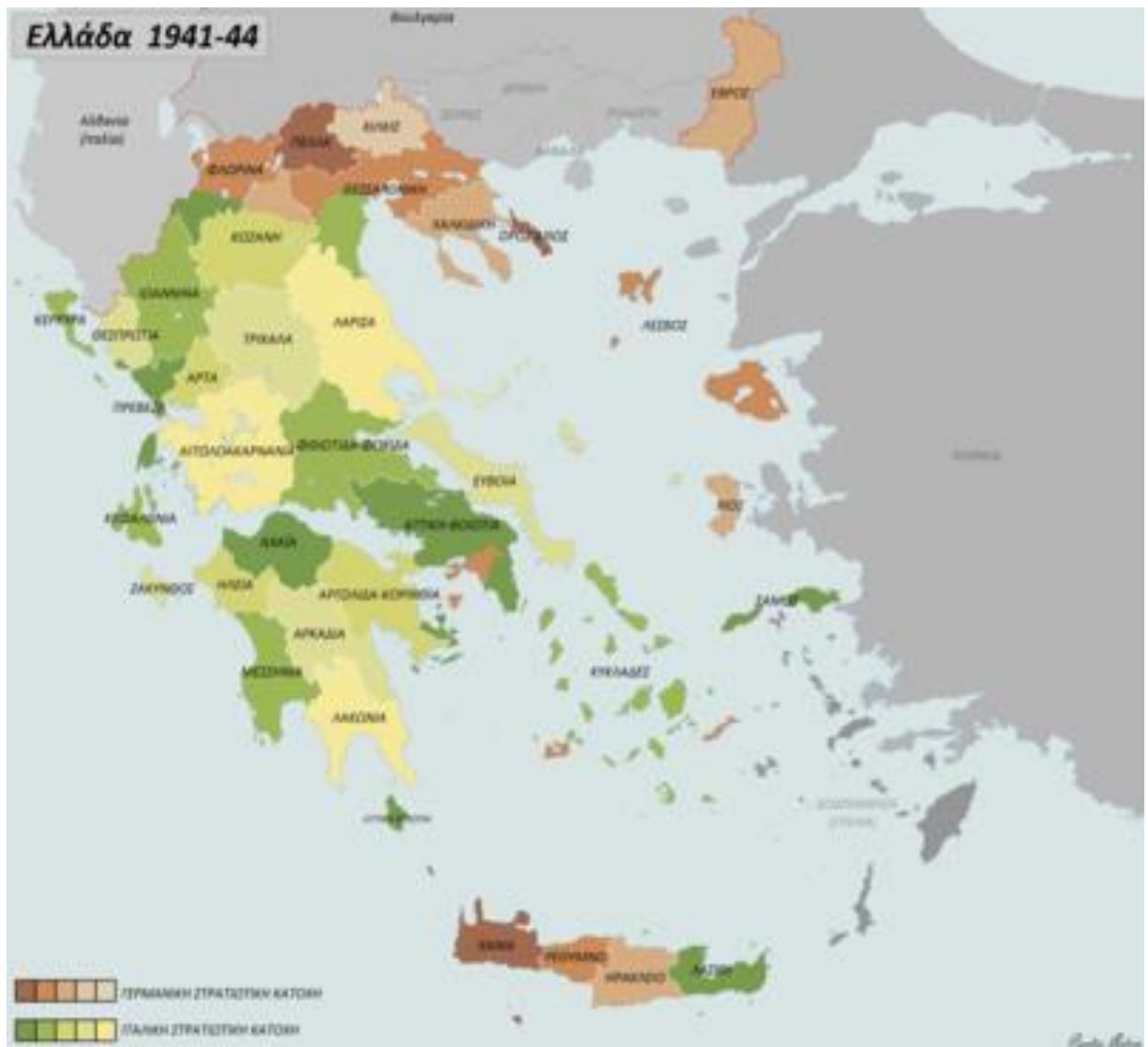
OECD (2018). *Key Data on Local and Regional Governments in the European Union*. Ανακτήθηκε την 19 Δεκεμβρίου 2021 από <https://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α΄

ΧΑΡΤΕΣ



Χάρτης 1: Η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 1833. Πηγή: [http://daskalosa.eu/geography\\_e/geography\\_e\\_33-i\\_dioikitiki\\_diairesi\\_tis\\_elladas.html](http://daskalosa.eu/geography_e/geography_e_33-i_dioikitiki_diairesi_tis_elladas.html)



Χάρτης 2: Διοικητική διαίρεση της χώρας την περίοδο 1941-1944 Πηγή: [https://www.wikiwand.com/el/%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%AF\\_%CE%84%CE%B7%CF%82\\_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82](https://www.wikiwand.com/el/%CE%9D%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%AF_%CE%84%CE%B7%CF%82_%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82)



Χάρτης3:ΠρόγραμμαΚαποδίστριας.Πηγή:

[http://daskalosa.eu/geography\\_e/geography\\_e\\_33-i\\_dioikitiki\\_diairesi\\_tis\\_elladas.html](http://daskalosa.eu/geography_e/geography_e_33-i_dioikitiki_diairesi_tis_elladas.html)



Χάρτης 4: Πρόγραμμα Καλλικράτης. Πηγή: [https://www.yves.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Domi\\_leit\\_top\\_perAutod\\_2012.pdf](https://www.yves.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/Domi_leit_top_perAutod_2012.pdf)



Χάρτης 5: Διοικητική διαίρεση της χώρας. Πηγή:[http://photodentro.edu.gr/photodentro/g-gr-perifereies\\_v1.5\\_pidx0013290/](http://photodentro.edu.gr/photodentro/g-gr-perifereies_v1.5_pidx0013290/)



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β΄ΠΙΝΑΚΕΣ

<b>ΝΟΜΟΣ</b>	<b>ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΑ</b>	<b>ΕΠΑΡΧΙΕΣ</b>
Αττικής & Βοιωτίας	Αθήνα	Αττικής, Αίγινας, Μεγαρίδας, Λιβαδειάς, Θηβών
Φθιώτιδας & Φωκίδας	Λαμία	Φθιώτιδας, Λοκρίδας, Παρνασσίδας, Δωρίδας
Αιτωλίας & Ακαρνανίας	Μεσολόγγι	Μεσολογγίου, Τριγωνίας, Ναυπακτίας, Βονίτσης και Ξηρομέρου, Βάλτου, Ευρυτανίας
Άρτης	Άρτα	Άρτης, Τζουμέρκων
Τρικάλων	Τρίκαλα	Τρικάλων, Καλαμπάκας, Καρδίτσας
Λαρίσης	Λάρισα	Λαρίσης, Τυρνάβου, Αγιάς, Φαρσάλων, Βόλου, Αλμυρού, Δομοκού
Ευβοίας	Χαλκίδα	Χαλκίδας, Ξηροχωρίου, Καρυστίας, Σκοπέλου
Αργολίδος & Κορινθίας	Ναύπλιο	Ναυπλίας, Άργους, Σπετσών και Ερμιονίδος, Ύδρας, Τροιζηνίας, Κορινθίας, Κυθήρων
Αρκαδίας	Τρίπολη	Μαντινείας, Κυνουρίας, Μεγαλοπόλεως, Γόρτυνος
Αχαΐας & Ήλιδος	Πάτρα	Πατρών, Καλαβρύτων, Αιγιαλείας, Ηλείας
Μεσσηνίας	Καλαμάτα	Καλαμών, Μεσσηνίας, Πυλίας, Τριφυλίας, Ολυμπίας
Λακωνίας	Σπάρτη	Λακεδαιμόνος, Επιδαύρου Λιμηράς, Γυθείου, Οιτύλου
Κερκύρας	Κέρκυρα	Κερκύρας, Παξών
Κεφαλληνίας	Αργοστόλι	Κραναίας, Πάλλης, Σάμης, Ιθάκης, Λευκάδας

Ζακύνθου	Ζάκυνθος	Ζακύνθου
Κυκλάδων	Ερμούπολη	Σύρου, Κέας, Άνδρου, Τήνου, Νάξου, Θήρας, Μύλου

Πίνακας 1: Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας το 1909.

Πηγή: [https://www.wikiwand.com/el/%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%AF%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82\\_1909](https://www.wikiwand.com/el/%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%AF%CF%81%CE%B5%CF%83%CE%B7%CF%84%CE%B7%CF%82%CE%95%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1%CF%82_1909)

Νομός Θεσσαλονίκης	Νομός Κοζάνης	Νομός Δυτ. Μακεδονίας
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Υποδιοίκηση Θεσσαλονίκης</li> <li>•Υποδιοίκηση Βέροιας</li> <li>•Υποδιοίκηση Γιαννιτσών</li> <li>•Υποδιοίκηση Έδεσσας</li> <li>•Υποδιοίκηση Καρατζοβάς</li> <li>•Υποδιοίκηση Λαγκαδά</li> <li>•Υποδιοίκηση Κασάνδρας</li> <li>•Υποδιοίκηση Κατερίνης</li> <li>•Υποδιοίκηση Αγίου Όρους</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Υποδιοίκηση Ελασσόνας</li> <li>•Υποδιοίκηση Σερβίων</li> <li>•Υποδιοίκηση Κοζάνης</li> <li>•Υποδιοίκηση Γρεβενών</li> <li>•Υποδιοίκηση Ανασελίτσης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Καμία, καθότι βρισκόταν σε εξέλιξη στην περιοχή ακόμα οι πολεμικές επιχειρήσεις</li> </ul>

Πίνακας 2: Μεταβολή του 1912. Πηγή: Νάκος, χ.χ.: (116-117)

ΔΗΜΟΙ	ΕΤΟΣ ΣΥΣΤΑΣΗΣ	ΕΔΡΑ ΔΗΜΟΥ
Δήμος Μεσολογγίου	1912	Μεσολόγγι
Δήμος Αθηναίων	1912	Αθήνα
Δήμος Λαυρεωτικής	1912	Λαύριο
Δήμος Χαλκιδέων	1912	Χαλκίδα
Δήμος Πειραιώς	1912	Πειραιάς
Δήμος Λαμιέων	1912	Λαμία
Δήμος Πατρέων	1912	Πάτρα



Δήμος Ναυπλιέων	1912	Ναύπλιο
Δήμος Λετρίνων	1912	Πύργος
Δήμος Τριπόλεως	1912	Τρίπολη
Δήμος Καλαμών	1912	Καλαμαί
Δήμος Σπαρτιατών	1912	Σπάρτη
Δήμος Αρταίων	1912	Άρτα
Δήμος Κερκυραίων	1912	Κέρκυρα
Δήμος Αργοστολίου	1912	Αργοστόλι
Δήμος Ζακυνθίων	1912	Ζάκυνθος
Δήμος Ερμούπολεως	1912	Ερμούπολη
Δήμος Τρικκαίων	1912	Τρίκαλα
Δήμος Καρδίτσας	1912	Καρδίτσα
Δήμος Λαρίσης	1912	Λάρισα
Δήμος Παγασών	1912	Βόλος
Δήμος Θεσσαλονίκης	1918	Θεσσαλονίκη
Δήμος Δράμας	1918	Δράμα
Δήμος Καβάλας	1918	Καβάλα
Δήμος Σερρών	1918	Σέρρες
Δήμος Εδέσσης	1918	Έδεσσα
Δήμος Βερροίας	1918	Βέρροια
Δήμος Ναούσης	1918	Νάουσα
Δήμος Φλωρίνης	1918	Φλώρινα
Δήμος Κοζάνης	1918	Κοζάνη
Δήμος Μυτιλήνης	1918	Μυτιλήνη
Δήμος Πλωμαρίου	1918	Πλωμάρι
Δήμος Ιωαννιτών	1919	Ιωάννινα
Δήμος Πρεβέζης	1919	Πρέβεζα

Πίνακας 3: Δήμοι που συστάθηκαν από το 1912 έως το 1923. Πηγή: (Καρανικόλα, 2020: 107 επ.)

ΔΗΜΟΙ	ΕΤΟΣ ΙΔΡΥΣΗΣ	ΕΔΡΑ ΔΗΜΟΥ
Δήμος Αγρινίου	1923	Αγρίνιο
Δήμος Αιγιάων	1924	Αίγιο
Δήμος Αμαλιάδος	1924	Αμαλιάδα
Δήμος Μεγαρέων	1924	Μέγαρα
Δήμος Αλεξανδρουπόλεως	1924	Αλεξανδρούπολη
Δήμος Διδυμοτείχου	1924	Διδυμότειχο
Δήμος Σουφλίου	1924	Σουφλί
Δήμος Κομοτηναίων	1924	Κομοτηνή
Δήμος Ξάνθης	1924	Ξάνθη
Δήμος Γενιτσών	1924	Γιαννιτσά
Δήμος Πολυγύρου	1924	Πολύγυρος
Δήμος Χανίων	1924	Χανιά
Δήμος Ηρακλείου	1924	Ηράκλειο
Δήμος Ρεθύμνης	1924	Ρέθυμνο
Δήμος Αγίου Νικολάου	1924	Άγιος Νικόλαος
Δήμος Άργους	1925	Άργος
Δήμος Λεβαδέων	1929	Λεβάδεια
Δήμος Κορινθίων	1929	Κόρινθος
Δήμος Φιλιατρών	1929	Φιλιατρά
Δήμος Καστοριάς	1929	Καστοριά
Δήμος Κατερίνης	1929	Κατερίνη
Δήμος Θηβαίων	1930	Θήβα
Δήμος Καλλιθέας	1933	Καλλιθέα

Δήμος Νέας Ιωνίας	1934	Νέα Ιωνία
Δήμος Βύρωνος	1934	Βύρωνας
Δήμος Καισαριανής;	1934	Καισαριανή
Δήμος Νέας Κοκκινιάς	1934	Νέα Κοκκινιά
Δήμος Περιστερίου	1934	Περιστέρι
Δήμος Αγ. Γεωργίου Κερατσινίου	1934	Κερατσίνιον
Δήμος Λουτρακίου- Περαχώρας	1934	Λουτράκι
Δήμος Μεθάνων	1934	Μέθανα
Δήμος Λουτρών Αιδηψού	1934	Λουτρά Αιδηψού
Δήμος Σπετσών	1934	Σπέτσες
Δήμος Λαγκαδά	1934	Λαγκαδάς
Δήμος Τροιζήνος	1935	Πόρος
Δήμος Κιλκίς	1935	Κιλκίς
Δήμος Ηγουμενίτσας	1937	Ηγουμενίτσα

Πίνακας 4: Δήμοι που ιδρύθηκαν στην Ελλάδα από το 1923 έως το 1940. Πηγή:  
(Καρανικόλα, 2020: 110επ.)

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	ΝΟΜΟΙ	ΔΗΜΟΙ	ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
Αττική	4	81	69
Στερεά Ελλάδα- Εύβοια	6	114	712
Πελοπόννησος	7	43	1.297
Ιόνιοι Νήσοι	4	10	256
Ήπειρος	4	13	553
Θεσσαλία	4	20	523
Μακεδονία	13	73	1.063
Θράκη	3	11	144
Νήσοι Αιγαίου	5	44	340
Κρήτη	4	21	546
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>54</b>	<b>430</b>	<b>5.503</b>

Πίνακας 5: Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας πριν την εφαρμογή του «Προγράμματος Καποδίστριας». Πηγή: <https://geodata.gov.gr/dataset/antistoikhese-ton-pro-kapodistriakon-ota-se-ota-tou-skhediou-kapodistriasis-kai-se-demous-tou-pro/resource/772f6914-dfb4-48cd-8b22-c3e37b90de81>

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	ΝΟΜΟΙ	ΔΗΜΟΙ	ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ
Αττική	4	100	24
Στερεά Ελλάδα	5	89	5
Θεσσαλία	4	93	11
Ήπειρος	4	57	18
Δυτική Μακεδονία	4	44	17
Κεντρική Μακεδονία	7	128	6

Ανατολική Μακεδονία & Θράκη	<b>5</b>	<b>48</b>	<b>7</b>
Ιόνια Νησιά	4	32	6
Δυτική Ελλάδα	3	72	1
Βόρειο Αιγαίο	3	35	7
Νότιο Αιγαίο	2	30	12
Πελοπόννησος	5	100	7
Κρήτη	4	68	2
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>54</b>	<b>896</b>	<b>123</b>

Πίνακας 6: Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας μετά την εφαρμογή του «Προγράμματος Καποδίστριας»

Πηγή:

<https://web.archive.org/web/19980211150558/http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/ie4ver.html>

	<b>Παλιό Καθεστώς</b>	<b>Καθεστώς Καλλικράτη</b>
<b>Δήμοι</b>	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 910 δήμοι και 124 κοινότητες. Οι περισσότεροι είχαν προκύψει από συνενώσεις το 1997 με τον «Καποδίστρια». Διαιρούνταν σε δημοτικά διαμερίσματα.	Πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ. Περιορισμός σε 325 δήμους μέσω εθελοντικών ή αναγκαστικών συνενώσεων. Ανάλυση μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Διαιρούνται σε δημοτικές ενότητες, οι οποίες αποτελούν τους δήμους που συνενώθηκαν. Αυτές με τη σειρά τους διαιρούνται σε κοινότητες, οι οποίες ταυτίζονται με τα παλαιά δημοτικά διαμερίσματα.
<b>Νομοί Νομαρχίες Αττικής</b>	Δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ. Συνολικά 51 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και 19 επαρχίες (οι τελευταίες στο πλαίσιο της αποκέντρωσης εντός ορισμένων, κυρίως απομακρυσμένων νησιωτικών, νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων). Ακολουθούσαν τη διαίρεση της χώρας σε νομούς και νομαρχίες (Αττική), με εξαιρέσεις στην Αττική (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς) και την Ανατολική Μακεδονία & Θράκη (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Έβρου-Ροδόπης & Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης).	Περιφερειακές ενότητες. Συνολικά 74 (με τις περισσότερες περιφερειακές ενότητες να ταυτίζονται με τους πρώην νομούς). Μολονότι διοικητικά δεν αποτελούν αυτοδιοικούμενο θεσμό, ορίζεται ότι σε καθεμία από αυτές (ή ομάδα τους σε ορισμένες περιπτώσεις) θα αντιστοιχεί ένας άμεσα εκλεγμένος αντιπεριφερειάρχης, ο οποίος θα προέρχεται υποχρεωτικά από το συνδυασμό του περιφερειάρχη, θα έχει δηλωθεί ως τέτοιος στο ψηφοδέλτιο και θα έχει αυξημένες κατά τόπον αρμοδιότητες.
<b>Περιφέρειες</b>	Συνολικά 13. Υπεύθυνες για το συντονισμό των ΟΤΑ, τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο. Ο περιφερειάρχης διοριζόταν από την κυβέρνηση.	Παρέμειναν στα ίδια γεωγραφικά όρια, αλλά πλέον αποτελούν δευτεροβάθμιους ΟΤΑ με αιρετό περιφερειάρχη και συμβούλιο. Ανάλυση μέρους των αρμοδιοτήτων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.
<b>Αποκεντρωμένες Διοικήσεις</b>	Δεν υπήρχαν	Συνολικά 7. Ο επικεφαλής τους (γενικός γραμματέας) διορίζεται από την κυβέρνηση. Ανέλαβαν σε γενικές γραμμές τις αρμοδιότητες των παλαιών κρατικών περιφερειών.
<b>Δημοτικές Επιχειρήσεις</b>	Περίπου 6.000 Νομικά Πρόσωπα και επιχειρήσεις των Δήμων.	Μειώνονται σε περίπου 1.500 μέσω συνενώσεων ή καταργήσεων
<b>Χρηματοδότηση ΟΤΑ</b>	Κρατικός προϋπολογισμός, ευρωπαϊκά προγράμματα, δημοτικά τέλη, ίδιοι πόροι (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις, εκμίσθωση παραλιών και λατομείων κ.ά.)	Παραμένουν τα προηγούμενα. Προστίθεται μερίδιο από κρατικούς φόρους (ΦΠΑ, φορολογία εισοδήματος, φόρο ακίνητης περιουσίας)
<b>Αυτοδιοικητικές Εκλογές</b>	Κάθε 4 χρόνια, μήνα Οκτώβριο. Εάν ο πρώτος συνδυασμός δεν συγκέντρωνε 42%, η διαδικασία επαναλαμβάνονταν την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.	Κάθε 5 χρόνια, μήνα Ιούνιο, μαζί με τις Ευρωεκλογές (εξαιρούνται οι εκλογές του 2010). Απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία για την ανακήρυξη συνδυασμού ως νικητή. Εάν δεν επιτευχθεί, η διαδικασία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρωτευσάντων.

Πίνακας 7: Συνολική εικόνα αλλαγών του «Προγράμματος Καλλικράτης» Πηγή: [https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A0%CF%81%CF%8C%CE%B3%CF%81%CE%B1%CE%BC%CE%BC%CE%B1\\_%C2%AB%CE%9A%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82%C2%BB](https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%A0%CF%81%CF%8C%CE%B3%CF%81%CE%B1%CE%BC%CE%BC%CE%B1_%C2%AB%CE%9A%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82%C2%BB)

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	ΑΡ. ΔΗΜΩΝ ΠΡΙΝ ΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ	ΑΡ. ΔΗΜΩΝ ΜΕΤΑ ΤΟΝ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ
Αττική	100	66
Στερεά Ελλάδα	89	25
Θεσσαλία	93	25
Ήπειρος	57	19
Δυτική Μακεδονία	44	12
Κεντρική Μακεδονία	128	38
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	48	23
Ιόνια Νησιά	32	7
Δυτική Ελλάδα	72	19
Βόρειο Αιγαίο	35	9
Νότιο Αιγαίο	30	32
Πελοπόννησος	100	26
Κρήτη	68	24
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>896</b>	<b>325</b>

Πίνακας 8: Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας μετά την εφαρμογή του «Προγράμματος Καλλικράτης» Πηγή: Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α΄, 87)