

**Οργάνωση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.  
Η περίπτωση του δήμου Ηρακλείου**



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**

**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

**Οργάνωση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.  
Η περίπτωση του δήμου Ηρακλείου**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

Φακουρέλης Μιχαήλ

Επιβλέπων καθηγητής: Μαυρέας Κωνσταντίνος



## Περίληψη

Η εργασία επιχειρεί να διερευνήσει λεπτομερώς τις αλλαγές που επέφερε το πρόγραμμα «Καλλικράτης» στις τοπικές αρχές σε σχέση με το προηγούμενο πρόγραμμα «Καποδίστριας» (1997-2010). Με τη θέσπιση του προγράμματος «Νέα Αρχιτεκτονική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διακυβέρνησης - Καλλικράτης» (ν. 3852/2010), συντελέστηκαν ριζικές ανακατατάξεις στη δομή και τη διοίκηση της χώρας. Η πρόνοια του νόμου για τις τοπικές αρχές πρώτης κατηγορίας στοχεύουν στη δημιουργία νέων και ισχυρότερων δήμων που θα συμβάλλουν στην προώθηση της ανάπτυξης μιας ενιαίας κοινότητας και θα παρέχουν στους πολίτες καλύτερες υπηρεσίες, με μικρότερο κόστος συντήρησής τους. Η συσχέτιση των προγραμμάτων «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» συμβαίνει με βάση συγκεκριμένους δείκτες που προκύπτουν από την ανάλυση της οικονομικής κατάστασης. Τέλος, εξετάζεται η περίπτωση του Δήμου Ηρακλείου.

Λέξεις-Κλειδιά: Πρόγραμμα «Καλλικράτης», Πρόγραμμα «Καποδίστριας», Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)

## Abstract

This paper attempts to explore in detail the changes brought about by the "Kallikratis" program in local authorities compared to the previous "Kapodistrias" program (1997 – 2010). With the establishment of the program "New Architecture of Local Government and Decentralized Governance - Kallikratis" 3852/2010, radical reclassification is taking place in the structure and administration of the country. The provision of the law in relation to first-class local authorities are mainly aimed at creating new and stronger municipalities that will help to promote the local development of an area and provide quality services to citizens, by reducing the cost of maintaining them. The comparison between the "Kapodistrias" and "Kallikratis" programs is examined with the help of specific indicators derived from the analysis of the financial statement. Finally, the case of the Municipality of Heraklion will be examined.

Keywords: "Kallikratis" Program, "Kapodistrias" Program, Local Government Organizations (Local Authorities)

## Περιεχόμενα

Περίληψη .....	3
Abstract .....	4
Εισαγωγή.....	7
Κεφάλαιο 1° : Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα.....	8
1.1 Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	8
1.2. Οι έννοιες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Κεντρικής Διοίκησης .....	9
Κεφάλαιο 2. Διοικητικό σύστημα της Ελλάδας και πολιτικές περιβάλλοντος.....	12
2.1. Γενική προσέγγιση της διοικητικής οργάνωσης .....	12
2.2. Η εξέλιξη του συστήματος της διοικητικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, πριν τον “Καλλικράτη” .	16
2.2.1. Ο Νομάρχης.....	16
2.2.2. Οι Περιφέρειες, ως μορφή κρατικής αποκεντρωμένης εξουσίας. ....	18
2.3. Τοπική Αυτοδιοίκηση. ....	19
2.3.1. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού (Δήμοι).....	21
2.3.2. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ως Β΄ βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	21
2.4. Η Διοικητική μεταρρύθμιση “Καλλικράτης”.....	23
2.4.1. “Καλλικράτης”: περιεχόμενο και στόχοι.....	23
2.5. Σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε το Σχέδιο «Καλλικράτης» .....	25
2.5.1 Σύγκριση παλαιού και νέου Σχεδίου .....	25
2.5.2. Βασικές αλλαγές που αφορούν τα κυβερνητικά στελέχη των νέων δήμων. ....	28
Κεφάλαιο 3° : Αλλαγές στην εσωτερική διακυβέρνηση των δήμων.....	28
3.1 Αλλαγές που αφορούν τις Δημοτικές Επιχειρήσεις-Νομικά πρόσωπα .....	29
3.2. Κατάργηση του δημαρχοκεντρικού συστήματος .....	30
3.3. Αλλαγές που αφορούν τον έλεγχο των ΟΤΑ.....	31
3.4. Προώθηση της συλλογικότητας και διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων .....	32
3.5. Ν. 3463/2006 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων.....	33
3.6 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων.....	35
3.7. Η μεταρρύθμιση του 2010 .....	41
3.8. Η μεταρρύθμιση του 2018 .....	43
3.9. Τοπικά δημοψηφίσματα .....	44
3.10. Διοικητική Εποπτεία.....	46
3.11. Πλαίσιο άσκησης εποπτείας .....	47
3.12. Εποπτεία διεθνών δράσεων και συνεργασιών της αυτοδιοίκησης.....	50
Κεφάλαιο 4° : Δημοτικό Συμβούλιο .....	54
4.1. Σύγκληση.....	54
4.1.1. Σύγκληση κατόπιν αιτήματος του ενός τρίτου (1/3) των μελών του συμβουλίου .....	54
4.2. Πρόσκληση σε συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου - Περιεχόμενο της πρόσκλησης .....	55
4.3. Λήψη απόφασης .....	57

Κεφάλαιο 5° : Κοινοτικό Συμβούλιο .....	59
5.1. Όργανα Διοικήσεως.....	59
5.2. Αρμοδιότητες οργάνων διοίκησης κοινοτήτων .....	60
5.3. Κοινότητες με πληθυσμό άνω των (300) κατοίκων .....	61
5.3.1. Πρόεδρος συμβουλίου κοινότητας .....	61
5.4. Συνεδρίαση συμβουλίου κοινότητας .....	62
5.4.1. Σύγκληση .....	62
5.5. Απαρτία – λήψη αποφάσεων .....	63
5.6 Υποχρεώσεις συμβούλων κοινοτήτων.....	65
5.7. Διαδικασία υλοποίησης αποφάσεων οργάνων κοινότητας .....	66
Κεφάλαιο 6° : Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ηρακλείου – Αναπτυξιακοί Θεσμοί .....	67
6.1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις.....	67
6.2. Οργάνωση του Δήμου Ηρακλείου .....	68
6.3. Συμμετοχή του Δήμου σε Ευρωπαϊκά Προγράμματα .....	72
6.5. Δράσεις του Δήμου και Δημοτικού Συμβουλίου .....	74
Συμπεράσματα.....	76
Βιβλιογραφία.....	77

## Εισαγωγή

Η μελέτη εξετάζει την επίδραση της διοικητικής αναδιάρθρωσης "Καλλικράτης" στην περιβαλλοντική πολιτική, με επίκεντρο τον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Η "Καλλικράτης" άλλαξε τον τρόπο με τον οποίο οργανώνονται και λειτουργούν οι τοπικές διοικητικές δομές, αναβαθμίζοντας τον θεσμικό τους ρόλο και αναδιανέμοντας τις εξουσίες μεταξύ τους και της κεντρικής κυβέρνησης.

Η μελέτη επικεντρώνεται σε δύο κύριους τομείς. Πρώτον, αξιολογεί τις εξελίξεις στη διοικητική οργάνωση της χώρας, ξεκινώντας από την κεντρική διοίκηση, περνώντας στις περιφερειακές ενότητες που υπόκεινται σε αυτήν και καταλήγοντας στην τοπική αυτοδιοίκηση. Δεύτερον, αναλύει το πώς αυτές οι αλλαγές έχουν επηρεάσει την περιβαλλοντική πολιτική και ποιος είναι ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε αυτό το πλαίσιο. Παρά τις προσπάθειες για μεταρρυθμίσεις, το ελληνικό διοικητικό σύστημα παραμένει συχνά συγκεντρωτικό και ανέκδοτο σε μια πιο αποκεντρωμένη διάρθρωση εξουσίας.

Με την υλοποίηση του "Καλλικράτη", τα αρχικά 1.034 πρωτοβάθμια τοπικά συγκροτήματα συγχωνεύτηκαν σε 325 ισχυρότερους δήμους. Επιπροσθέτως, τα 76 προηγούμενα διοικητικά σώματα δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης αντικαταστάθηκαν από 13 νέες, εκλεγμένες περιφέρειες. Αυτές ταιριάζουν σχεδόν ακριβώς στα σύνορα των παλαιότερων κρατικών περιφερειών. Ταυτόχρονα, οι προηγούμενες 13 κρατικές περιφέρειες αντικαταστάθηκαν από 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις. Στο θέμα της περιβαλλοντικής πολιτικής, η οργάνωση της διοίκησης στην Ελλάδα έχει τρία επίπεδα: κεντρικό, αποκεντρωμένο και τοπικό. Από τη δεκαετία του '70, η περιβαλλοντική προστασία έχει γίνει επίσημη πολιτική του ελληνικού κράτους, ειδικά με την υιοθέτηση του άρθρου 24 του Συντάγματος.

Ωστόσο, υπάρχουν διάφορα προβλήματα που επηρεάζουν την αποτελεσματική εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής. Αυτά περιλαμβάνουν την υπερβολική κατακερματισμένη και πολυδιάσπαστη διοίκηση, την πολυνομία και την έλλειψη συντονισμού ανάμεσα στους διάφορους εμπλεκόμενους φορείς. Στο κεντρικό επίπεδο, το ΥΠΕΚΑ είναι το υπουργείο που καθοδηγεί την περιβαλλοντική πολιτική για όλη τη χώρα. Στο τοπικό και αποκεντρωμένο επίπεδο, τα νέα τοπικά συγκροτήματα (ΟΤΑ) και οι αποκεντρωμένες διοικήσεις έχουν ειδικές αρμοδιότητες σε θέματα περιβάλλοντος, καλύπτοντας τις ανάγκες της εκάστοτε περιοχής.

Ο στόχος της "Καλλικράτης" ήταν να ενδυναμώσει τις τοπικές διοικητικές δομές, να ενισχύσει τη διαφάνεια, να προωθήσει τη συμμετοχική δημοκρατία, να βελτιώσει τη διαχείριση, να αντιμετωπίσει φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς, και να διασφαλίσει μια αειφόρο αναπτυξιακή προοπτική βασισμένη στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών πόρων και στον σεβασμό για το περιβάλλον.

## Κεφάλαιο 1° : Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα

### 1.1 Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί κομμάτι της κρατικής διοίκησης που έχει θεσπιστεί από το Σύνταγμα. Ο κύριος σκοπός της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι να ενεργεί ως τοπικός κοινωνικός αντιπροσωπευτικός φορέας, που αναφέρεται ως "ΟΤΑ", αν και το ακρωνύμιο δεν διευκρινίζεται. Αυτό σημαίνει ότι ο πρωταρχικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι να εκπροσωπεί και να αντιμετωπίζει τα κοινωνικά συμφέροντα και τις ανάγκες της κοινότητας της, που κυμαίνονται από τις υποδομές και τη δημόσια ασφάλεια μέχρι τα προγράμματα υγείας. Ο όρος τονίζει ότι η πιο κρίσιμη υποχρέωση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι να εκπροσωπεί με ακρίβεια τους ψηφοφόρους της και να ενεργεί προς το συμφέρον τους, καθιστώντας ουσιαστικά την κυβέρνηση υπόλογη στην κοινότητα που Μετά το σχηματισμό του Ελεύθερου Κράτους (1830), οι τοπικές κυβερνήσεις απέκτησαν τον πρώτο νόμο για την ίδρυση πόλεων το 1833 και 1834. Με βάση αυτόν τον νόμο, καθιερώνεται η ενιαία διαίρεση της χώρας σε τμήματα τοπικής αυτοδιοίκησης.

Εδώ πρέπει να διευκρινιστεί η έννοια της τοπικής αυτονομίας. Η ιστορική πορεία της ελληνικής αυτοδιοίκησης ξεκινά με την πρώτη περίοδο που εκτείνονταν από το έτος 1833 έως το 1912. Η δεύτερη περίοδος ήταν το έτος 1912-1975, με το νόμο του 1912 για την ίδρυση πόλεων και κοινοτήτων. Η τρίτη περίοδος μεταξύ 1975 και 1997 ξεκίνησε με τη θέσπιση του δημοκρατικού πολιτεύματος και του συντάγματος του 1975. Η τέταρτη περίοδος από το 1997 έως το 2010 ήταν η πρώτη φορά που θεσπίστηκε ένας νέος νόμος για την αποκέντρωση και συγκεκριμένα το 1997, δίνοντας στις πόλεις κοινωνικές και ακόμη και νομικές εξαιρέσεις. Μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας», οι τελευταίες μεγάλες μεταρρυθμίσεις έγιναν την πέμπτη περίοδο του 2010 με το σχέδιο «Καλλικράτης» .



## 1.2. Οι έννοιες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Κεντρικής Διοίκησης

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, οι τοπικές κυβερνήσεις πρώτου και δεύτερου βαθμού θεωρούνται αρμόδιες για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και μπορούν επίσης να εξουσιοδοτηθούν με νόμο να εκτελούν καθήκοντα που παραδοσιακά ανήκουν στο κράτος. Οι εν λόγω τοπικές αρχές διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτονομία και οι ηγέτες τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως ορίζει ο νόμος. Η κρατική εποπτεία επί των εν λόγω τοπικών οντοτήτων περιορίζεται στη διασφάλιση της νομικής συμμόρφωσης και δεν μπορεί να παρεμποδίζει τις πρωτοβουλίες και τις δράσεις τους. Για πειθαρχικές ενέργειες κατά εκλεγμένων τοπικών αξιωματούχων απαιτείται η ομόφωνη συναίνεση ενός συμβουλίου που αποτελείται κυρίως από τακτικούς δικαστές. Η οικονομική αυτονομία διασφαλίζεται από το κράτος μέσω των απαραίτητων νομοθετικών, κανονιστικών και δημοσιονομικών μέτρων. Το κράτος είναι επίσης υπεύθυνο για την κατανομή και διανομή των φόρων ή τελών που προορίζονται για την τοπική αυτοδιοίκηση. Εάν το κράτος μεταβιβάσει τις αρμοδιότητές του στις τοπικές αρχές, πρέπει επίσης να μεταβιβάζονται αντίστοιχοι οικονομικοί πόροι. Οι τοπικές αρχές είναι διακριτές νομικές οντότητες από το κράτος και διατηρούν τη διοικητική και οικονομική αυτονομία τους, συμπεριλαμβανομένης της οργάνωσης, του προσωπικού και των πόρων που απαιτούνται για την επίτευξη των στόχων τους.

### Περιφερειακή Διοίκηση

Πριν από την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη», η περιφέρεια ήταν μια ανεξάρτητη ενιαία διοικητική μονάδα για την αποκέντρωση της κρατικής διοίκησης με κύρια καθήκοντα τον σχεδιασμό, συντονισμό και εφαρμογή κοινωνικό-οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών πρακτικών για την ανάπτυξη της περιοχής όπου δραστηριοποιούνταν. Ο νόμος 1622/1986 θεωρεί την περιφέρεια ως «τοπική αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη - δημοκρατικό σχέδιο».

Ο όρος «περιοχή» που χρησιμοποιείται σε αυτόν τον νόμο και σε μεταγενέστερους κανόνες έχει δύο έννοιες:

- Η περιοχή είναι μια γεωγραφικά οριοθετημένη ενότητα με συγκεκριμένη περιφερειακή επιφάνεια, κατοίκους και έδρα.

Η περιοχή συνιστά μια διοικητική μονάδα που συναπαρτίζεται από ιδρύματα και υπηρεσίες. Οι θεσμοί αυτής της περιοχής ήταν ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας με τις υπηρεσίες του και το περιφερειακό συμβούλιο, σήμερα έχουμε έναν περιφερειάρχη, έναν

αντιπεριφερειάρχη και το περιφερειακό συμβούλιο. (Α. Μακρυ δημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, (Αθήνα- Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2008), σ.144.)

Η χώρα χωρίζεται σε 13 περιφέρειες υπό ελληνική κυριαρχία υπάρχει μια αυτόνομη περιοχή που ονομάζεται μοναστική πολιτεία Του Αγίου Όρους. Η τοπική αυτοδιοίκηση προβλέπει την ίδρυση μεγάλου αριθμού άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εκτός από το κράτος, στους οποίους υπάγονται τα όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία Η δημιουργία ξεχωριστών οργανισμών δημόσιας διοίκησης που λειτουργούν εκτός της κεντρικής κυβερνητικής δομής. Αυτοί οι οργανισμοί είναι ανεξάρτητες νομικές οντότητες με δικά τους εκλεγμένα όργανα, τα οποία είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση των τοπικών ή εξειδικευμένων θεμάτων. Με τον όρο "αυτοδιοίκηση" εννοείται ότι αυτοί οι οργανισμοί έχουν έναν βαθμό αυτονομίας και είναι σε θέση να λαμβάνουν αποφάσεις χωρίς την ανάγκη για έγκριση από την κεντρική κυβέρνηση, αν και συνήθως υπόκεινται σε ορισμένες μορφές εποπτείας ή καθοδήγησης. Αυτό δίνει τη δυνατότητα για πιο άμεση και εξειδικευμένη διαχείριση των τοπικών ή συγκεκριμένων θεμάτων που εμπíπτουν στην αρμοδιότητά τους

Διακριτό γνώρισμα αυτής της διοικητικής δομής, είναι ότι τα ν.π. δημιουργούνται από το κράτος με ειδικό νόμο· τα λεγόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στα οποία παρέχει το δικαίωμα άσκησης δημόσιας εξουσίας σε κάποια ζητήματα. Με τον όρο τοπική αυτοδιοίκηση νοείται η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων που υπόκεινται στη διοικητική εποπτεία του κράτους από την αυτοδιοίκηση, δηλαδή από ανεξάρτητα ν.π. με δικούς του υφιστάμενους.

Τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι κρατικοί θεσμοί, όμως καθίστανται από το Σύνταγμα νομικά πρόσωπα και τους προσδίδονται δύο θεμελιώδεις ιδιότητες: η διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία. Η αυτονομία είναι απαραίτητη και προκύπτει από τη νομική ιδιότητα των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργάνων σε σύγκριση με την κρατική διοίκηση. Έχει τη σημασία της «αυτοπεριοριζόμενης» πρακτικής της διοίκησης στον δημόσιο τομέα, έχοντας την έννοια της ελεύθερης λειτουργίας των τοπικών οργανώσεων στο πλαίσιο του νόμου χωρίς να υποτάσσονται στις εντολές των οργάνων του κράτους ή οργάνων οποιασδήποτε άλλης δημόσιας αρχής. (Κτίστου, Κ. (2015). Τα συλλογικά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η συμμετοχή τους σε ζητήματα τοπικής διοίκησης και τοπικής ανάπτυξης.)

Η αυτονομία μπορεί να διαιρεθεί σε οργανική και διοικητική, όπως το δικαίωμα λήψης και εφαρμογής αποφάσεων με τα δικά τους θεσμικά όργανα, το ατομικό δικαίωμα που περιλαμβάνει το δικαίωμα επιλογής διοικητικών υπαλλήλων και διορισμού, προαγωγής και απόλυσης διευθυντικών στελεχών και την οικονομική ελευθερία του τοπικού φορέα

(περιουσία, εισόδημα, δαπάνες). Η αυτονομία των θεσμικών οργάνων συνίσταται μόνο σε έναν κύκλο δράσεων που απορρέουν από τα ίδια και όχι από τα κεντρικά θεσμικά όργανα.

Ειδικότερα, η διοικητική αυτονομία διακρίνει το προσωπικό των τοπικών φορέων από τις άμεσες κρατικές υπηρεσίες από αυτό που προσλαμβάνεται στα πλαίσια της ανεξαρτησίας των τοπικών αρχών κατά την ανάληψη υπηρεσίας και κατά την εκτέλεση του διοικητικού τους έργου. Ο νόμος 3584/2007 υπογραμμίζει τη διάκριση μεταξύ του κώδικα δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η αυτονομία των θεσμικών οργάνων δεν τα αποκλείει από τον έλεγχο της νομιμότητας, καθώς η υπακοή στους νόμους απαιτείται σε ολόκληρη την επαρχία. (Τσανεκλίδου, Σ. (2015). Τα κριτήρια καταστάσεως δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων (Ν. 3584/2007). Η περίπτωση του δήμου Δεσκάτης.)

Ο χαρακτηρισμός ως «διοικητική» αποδόθηκε περισσότερο για να υποδηλώσει τη διοικητική λειτουργία των θεσμών, αλλά η αναθεώρηση του Συντάγματος σήμαινε ότι ο όρος αυτονομία απέκτησε ουσιαστική σημασία όταν ορίστηκε. Συγκεκριμένα, «Το κράτος οφείλει να εφαρμόσει όλα τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για να εξασφαλίσει την οικονομική αυτονομία και την οικονομική ικανότητα προκειμένου να εκπληρώσει την αποστολή και τις αρμοδιότητες των τοπικών αρχών. (Κ. Σπανού, σημειώσεις μαθήματος «Οργάνωση και Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης», κεφάλαιο 7.)

### 1.3. Η περιφερειακή αυτοδιοίκηση σήμερα ως νέος θεσμός

Η νέα δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση προέρχεται από ένα συνδυασμό υφιστάμενων νομαρχιακών καθεστώτων, τα οποία καταργήθηκαν. Η εδαφική περιφέρεια των ιδρυμάτων αυτών αποτελούνταν από το άθροισμα της εδαφικής περιφέρειας των ακυρωθεισών νομαρχιακών διοικήσεων. Από τις 54 επαρχίες, οι 3 εκτεταμένες επαρχίες και οι υπάρχουσες 19 επαρχίες, δηλαδή συνολικά 76 διοικητικές μονάδες, εξελίχθηκαν σε περιφερειακή αυτοδιοίκηση σε αριθμούς παρόμοιους με τις σημερινές 13 διοικητικές περιοχές.

Ιδιαίτερα στις περιοχές της Αττικής και της Θεσσαλονίκης, τα μητροπολιτικά προβλήματα αντιμετωπίζονται με βάση την επιβολή ειδικών περιορισμών. Οι τελευταίοι συνδυάζουν τους δημογραφικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς παράγοντες που απαιτούνται για τον σχεδιασμό, την υλοποίηση της αναπτυξιακής πορείας και τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Ωστόσο, στα αρμόδια θεσμικά όργανα της ΕΕ (Επιτροπή Περιοχών κ.λπ.) παρέχεται η καλύτερη δυνατή προστασία και διεκδίκηση των συμφερόντων των ελληνικών περιφερειών. (Α. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, (Αθήνα-

Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2008), σ.177.

Σύμφωνα το σύστημα περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ένα περιφερειακό συμβούλιο και ένας περιφερειάρχης εκλέγονται απευθείας από τον πληθυσμό. Οι περιφερειακές ενότητες (ή επαρχίες) ενσωματώνονται στις περιφέρειες και εκπροσωπούνται στο περιφερειακό συμβούλιο με αριθμό συμβούλων που είναι ανάλογος με τον πληθυσμό της επαρχίας. Η περιφερειακή αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει καθήκοντα και αρμοδιότητες που μπορεί να διαχειριστεί πιο αποτελεσματικά σε τοπικό επίπεδο σε σύγκριση με την κεντρική κυβέρνηση. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει καθήκοντα που προηγουμένως εκτελούσε η κεντρική κυβέρνηση, αλλά που τώρα έχουν μεταφερθεί στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, ορισμένες αρμοδιότητες και ευθύνες θα παραμείνουν στην αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Στην ουσία, το σύστημα προσπαθεί να δώσει περισσότερο έλεγχο στις περιφερειακές και τοπικές αρχές για θέματα που τις αφορούν άμεσα, ενώ ταυτόχρονα διατηρεί ορισμένες κεντρικές αρμοδιότητες στην κρατική διοίκηση.

## Κεφάλαιο 2. Διοικητικό σύστημα της Ελλάδας και πολιτικές περιβάλλοντος.

### 2.1. Γενική προσέγγιση της διοικητικής οργάνωσης

Παρακάτω παρατίθενται ορισμένα από τα πιο γνωστά συστήματα διακυβέρνησης για την άσκηση δημόσιας πολιτικής, που εφαρμόζονται σε διεθνές επίπεδο αλλά και στην χώρα μας: συγκεντρωτικά, αποκεντρωμένα και αυτοδιοικούμενα<sup>1</sup>. Στο κεντρικό σύστημα διαχείρισης, οι κεντρικοί θεσμοί ασκούν καίριες εξουσίες σε ολόκληρη τη γεωγραφική επιφάνεια του κράτος. Για παράδειγμα, οι αποφάσεις του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ) συνιστούν τον οδηγό για την περιβαλλοντική διαχείριση σε όλη τη χώρα<sup>2</sup>.

Σε ένα αποκεντρωμένο σύστημα διακυβέρνησης, οι εξουσίες λήψης πολιτικών αποφάσεων ανατίθενται σε ιδρύματα που βρίσκονται έξω από το κέντρο, σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή της χώρας. Παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής, το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας αποτελεί μέρος ευθύνης έναντι των αποκεντρωμένων κρατικών διαχειριστών σε ορισμένα θέματα, οι οποίοι, μέσω των αποφάσεών τους, μπορούν να ρυθμίζουν θέματα της δικαιοδοσίας τους.

---

<sup>1</sup> Ι. Ψυχάρης, Ε. Σιμάτου, 2003 «Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα», διαθέσιμο στο: [http://www.prd.uth.gr/research/DP/2002/uth-prddp-2003-29\\_gr.pdf](http://www.prd.uth.gr/research/DP/2002/uth-prddp-2003-29_gr.pdf).

<sup>2</sup> Ψυχάρης, ό.π., 2003

Οι επιδιωκόμενοι σκοποί των κεντρικών και αποκεντρωμένων οργανισμών αλληλοσυμπληρώνονται, με αποτέλεσμα οι δεύτεροι να βασίζονται στους πρώτους<sup>3</sup>. Το σύστημα αποκέντρωσης σχετίζεται με τις θεσμικές μονάδες της κεντρικής κυβέρνησης σε περιφερειακό επίπεδο, ωστόσο, δεν ασκεί εξουσία λήψης αποφάσεων, αλλά λειτουργεί μέσω διάδοσης της κρατικής πολιτικής. Παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, το Παρατηρητήριο Μεταλλείων Βορείου Ελλάδος είναι το θεσμικό όργανο του υπουργείου, το οποίο λειτουργεί σε περιφερειακό επίπεδο και εφαρμόζει τις εκάστοτε αποφάσεις της περιβαλλοντικής πολιτικής οι οποίες λαμβάνονται σε κεντρικό επίπεδο<sup>4</sup>.

Ένα σύστημα που ορίζεται ως σύστημα αυτοδιοίκησης συνίσταται στη δημιουργία και λειτουργία ειδικών νομικών οντοτήτων που δεν συμπεριλαμβάνονται στο ν.π. του κράτους αλλά διέπονται από το δικό τους νομικό καθεστώς και τα δικά τους όργανα, ώστε να εκτελούν διοικητικές ευθύνες<sup>5</sup>. Η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να είναι τοπική (εάν το αντίστοιχο αυτοδιοικούμενο όργανο έχει την ικανότητα να διαχειρίζεται τις υποθέσεις μιας συγκεκριμένης περιοχής) ή το αντικείμενο (εάν το νομικό πρόσωπο της αυτοδιοίκησης είναι ικανό να εξυπηρετήσει έναν συγκεκριμένο σκοπό, π.χ. εκπαίδευση, νοσοκομειακή περίθαλψη κ.λπ.)<sup>6</sup>.

Αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, η εποπτεία των ζητημάτων σε μια γεωγραφικά οριοθετημένη περιοχή ανατίθεται σε αυτοδιοικούμενα όργανα που αποτελούνται από ιδρύματα που προκύπτουν μέσω εκλογικών διαδικασιών και ελέγχονται νομικά από κρατικούς (υπό στενή έννοια) θεσμούς. Η διαφορά μεταξύ της αποκέντρωσης ως επιμέρους μορφής δημόσιας διοίκησης και της εδαφικής οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η εξής: στην αποκέντρωση, οι περιφερειακοί θεσμοί υπόκεινται στο ν.π. του κράτους και, σε τοπικό επίπεδο, ασκούν κρατικά καθήκοντα. Οι τοπικές ή περιφερειακές αρχές δεν λειτουργούν αυτονόμως χωρίς κανένα είδος εποπτείας ή ελέγχου. Αντιθέτως, υπάρχει μια είδους "διαβάθμιση" στον έλεγχο της νομιμότητας των δράσεών τους. Αυτό μπορεί να σημαίνει ότι μια υψηλότερη αρχή (π.χ., η κεντρική κυβέρνηση ή ένα δικαστήριο) έχει το δικαίωμα να εξετάσει και να επαληθεύσει τη νομιμότητα των αποφάσεων και των δράσεων της τοπικής ή περιφερειακής αρχής.

---

<sup>3</sup> Ψυχάρης, ό.π., 2003.

<sup>4</sup> Ψυχάρης, ό.π., 2003.

<sup>5</sup> Ψυχάρης, ό.π., 2003.

<sup>6</sup> Χρυσανθάκης, Χ. Αφορά εισηγήσεις Δ.Δ. (Διοικητικού Δικαίου). Τόπος έκδοσης: Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σ.59.

Σε αυτό το πλαίσιο, ο έλεγχος της "διαβαθμισμένης νομιμότητας" θα μπορούσε να συμπεριλαμβάνει την αξιολόγηση όχι μόνο της ακρίβειας με την οποία η τοπική ή περιφερειακή αρχή εφαρμόζει τον νόμο, αλλά ενδεχομένως και της συνάφειας, της αναλογικότητας και της δικαιοσύνης των αποφάσεών της σε σχέση με τις πολιτικές στόχους ή τις ανάγκες της κοινότητας. Εν κατακλείδι, υπάρχει μια είδους ιεραρχία ή "διαβάθμιση" στον τρόπο με τον οποίο ελέγχεται η νομιμότητα των διοικητικών δράσεων.

Στην τοπική αυτοδιοίκηση, πρόκειται για ανεξάρτητα και εκλεγμένα όργανα που έχουν υπ' ευθύνη τους τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, όχι μόνο σε κατάσταση διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας, αλλά και υπό κρατική εποπτεία. Σύμφωνα με τις συνταγματικές διατάξεις (άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος), το ελληνικό κράτος χρησιμοποιείται με τον ίδιο τρόπο σε τρία επίπεδα: κεντρική κυβέρνηση, αποκεντρωμένη κυβέρνηση και τοπική αυτοδιοίκηση.

Όπως αναφέρεται στο άρθρο 101 του Συντάγματος: 1. *«Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με αποκεντρωμένο σύστημα».* 2. *«Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και μεταφορικές επικρατούσες συνθήκες».* 3. *«Τα εδαφικά όργανα του κράτους έχουν γενική εξουσία λήψεως αποφάσεων επί των υποθέσεων της επικράτειάς τους».* Τα κρατικά όργανα, έχουν συγκεκριμένα καθήκοντα, ακολουθούν μια γενική κατεύθυνση, συντονίζουν και ελέγχουν τη νομιμότητα των δράσεων των περιφερειακών θεσμών, όπως ορίζονται από το νόμο. 4. *«Αν η γενική και η διοίκηση του νομοθέτη συμπεριφέρονται ρυθμιστικά, πρέπει να δεσμεύονται να συνυπολογίζουν τις ιδιαιτερότητες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών και να διασφαλίζουν την ευημερία τους».*

Γενική αρχή του διοικητικού συστήματος, καθιερώνεται η διαίρεση των διοικητικών θεσμών του κράτους σε κεντρικούς και περιφερειακούς, αλλά οι αρμοδιότητες διαμοιράζονται στα κεντρικά και περιφερειακά όργανα του κράτους με διαφορετικούς τρόπους όσον αφορά τη φύση και το περιεχόμενο της ικανότητας. Τα περιφερειακά όργανα του κράτους ασκούν γενική εξουσία λήψης αποφάσεων εντός οριοθετημένης γεωγραφικά περιοχής, ενώ τα κεντρικά όργανα του κράτους ασκούν εξουσία και λαμβάνουν αποφάσεις στο σύνολο της επικράτειας και η νομιμότητα των ενεργειών των περιφερειακών θεσμών συνήθως κατευθύνεται, συντονίζεται και ελέγχεται από τη γενική κατεύθυνση<sup>7</sup>.

Τα όργανα της κεντρικής κυβέρνησης χωρίζονται σε εκλεγμένους αξιωματούχους και διορίζονται. Ο πρόεδρος της δημοκρατίας, ορίζεται από το σύνταγμα ως ο ανώτατος

---

<sup>7</sup> Μακρυδημήτρης, Α. Δ.Δ., Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης. Τόπος έκδοσης: Αθήνα-Θεσσαλονίκη. Εκδότης: Σάκκουλας, 2008 ,σ.142.

κυβερνήτης της χώρας<sup>8</sup>. Είναι όργανο της εκτελεστικής εξουσίας από το σύνολο των διατάξεων που την καθορίζουν την εξουσία της και συμμετέχει στις νομοθετικές και δικαστικές εξουσίες<sup>9</sup>.

Στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας των κεντρικών διοικητικών θεσμών βρίσκονται οι υπουργοί. Οι υπουργοί, μαζί με τους υφυπουργούς, τους υπουργούς επικρατείας, τους πρωθυπουργούς της χώρας και τους αντιπροέδρους της κυβέρνησης, σχηματίζουν ένα υπουργικό συμβούλιο για να σχηματίσουν κυβέρνηση.

Ο πρωθυπουργός δεν θεωρείται ο άριστος σε σχέση με τους υπουργούς, αλλά νοείται ως ο πρώτος μεταξύ ίσων. Το Υπουργικό Συμβούλιο έχει την κύρια ικανότητα να υπαγορεύει την πολιτική γραμμή της κυβέρνησης και να αποφασίζει για πολιτικά ζητήματα γενικού περιεχομένου. Νομιμοποιείται να λαμβάνει αποφάσεις για ζητήματα που αφορούν την υποβολή νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων και σχετικά με το καθεστώς άλλων κυβερνητικών οργάνων συλλογικού χαρακτήρα στα οποία απευθύνεται.

Τέτοια όργανα συλλογικού χαρακτήρα, όπως οι κυβερνητικές επιτροπές, που έχουν ποικίλα καθήκοντα σε διάφορα ζητήματα, καθορίζουν ή προετοιμάζουν αποφάσεις του υπουργικού συμβουλίου (π.χ. κυβερνητική επιτροπή, επιτροπή θεσμών και διαφάνειας, κυβερνητικό συμβούλιο εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας, ειδική μόνιμη επιτροπή για την προστασία του περιβάλλοντος κ.λπ.) Οι υφυπουργοί δεν συναποτελούν το Υπουργικό Συμβούλιο, αλλά έχουν δικαίωμα συμμετοχής και ψήφου μετά από σχετική πρόσκληση από τον Πρωθυπουργό.

Σε κάθε υπουργείο (εκτός του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας), καθώς και σε ανεξάρτητα γενικά υπουργεία, οι κύριοι γραμματείς αναλαμβάνουν υπηρεσία μετά από συν απόφαση του Πρωθυπουργού με τον αρμόδιο Υπουργό. Πρόκειται αξιωματικούς, υπαγόμενοι σε υπουργούς, υφυπουργούς, καθώς και προϊστάμενοι των υπηρεσιών του υπουργείου και άλλοι υπάλληλοι.

Ο διορισμός των ειδικών γραμματέων γίνεται έπειτα από την συν απόφαση του πρωθυπουργού, του αρμόδιου υπουργού και του επικεφαλής του ίδιου διοικητικού κύκλου. Τα δικαστήρια ή οι ανώτερες αρχές, όπως το Συμβούλιο της Επικρατείας, το Ελεγκτικό Δικαστήριο (Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας (μαζί με τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας). Είναι το ανώτατο δημοσιονομικό Δικαστήριο. Ταυτόχρονα έχει και διοικητικές αρμοδιότητες. Κατά μια

---

<sup>8</sup> Όπως αναφέρεται στο Σύνταγμα, αρθ.30 παρ.1, 37,38,40,41.

<sup>9</sup> Χρυσανθάκης, Χ. Αφορά εισηγήσεις Δ.Δ., σ.66.

παλαιότερη άποψη για το λόγο αυτό θεωρείται διφυές όργανο.), ασκεί ορισμένες των εξουσιών της κεντρικής δημόσιας διοίκησης<sup>10</sup>.

Σε ένα διαρθρωμένο σύστημα που δεν είναι πλήρως ελεγχόμενο από την κεντρική κυβέρνηση, τοπικοί ή περιφερειακοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση δημόσιων θεμάτων, λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές κοινότητες, τις κοινωνικές αλληλεπιδράσεις και τις υποδομές μεταφοράς. Προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία των πολιτικών δικαιωμάτων και η αποτελεσματική παροχή δημόσιων υπηρεσιών, υπάρχουν ανεξάρτητες δημόσιες αρχές ή λειτουργοί. Οι εν λόγω λειτουργοί δεν είναι υπό τον άμεσο έλεγχο της εκτελεστικής κλάδου της κυβέρνησης, αλλά αντίθετα, τηρούν τους κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζονται από το κοινοβούλιο και διερευνώνται ή επιβλέπονται από τη δικαιοσύνη. Αυτό σημαίνει ότι έχουν μια σχετική αυτονομία και είναι προστατευμένοι από πιθανές πολιτικές ή επαγγελματικές πιέσεις, επιτρέποντάς τους να εργάζονται με έναν πιο ουδέτερο και αποτελεσματικό τρόπο..

2.2. Η εξέλιξη του συστήματος της διοικητικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, πριν τον “Καλλικράτη”.

### 2.2.1. Ο Νομάρχης

Η διοικητική δομή της Ελλάδας έχει εξελιχθεί πολύ από τη στιγμή της απελευθέρωσής της. Αρχικά, το 1833, το εθνικό τοπίο χωρίστηκε σε διάφορες διοικητικές ενότητες: νομούς, επαρχίες και δήμους. Αυτές οι ενότητες ήταν οργανωμένες ιεραρχικά, όπου οι μεγάλες ενότητες περιλάμβαναν μικρότερες, αλλά σχετικά ανεξάρτητες μεταξύ τους. Καθώς ο χρόνος πέρασε, οι δήμοι και οι κοινότητες κέρδισαν περισσότερη αυτονομία, γίνοντας ουσιαστικά αυτοδιοικούμενες ενότητες του δημοσίου δικαίου. Από την άλλη πλευρά, οι επαρχίες υποβαθμίστηκαν και τελικά καταργήθηκαν.

Ο βασικός στόχος όλων αυτών των αλλαγών ήταν να ενοποιηθεί η χώρα και να υπάρξει ένα κεντρικό σημείο ελέγχου. Προκειμένου να τεθεί φρένο σε τυχόν τοπικιστικές ή αντί κεντρικές τάσεις, δημιουργήθηκε ένα σύστημα εκπροσώπων που θα διασφαλίζουν την εποπτεία των περιφερειακών περιοχών για λογαριασμό της κεντρικής κυβέρνησης. Ο ρόλος των Νομάρχη, οι οποίοι αποτελούσαν τον πιο αποτελεσματικό τρόπο επίτευξης αυτού του στόχου, διατηρήθηκε για περίπου 150 χρόνια. Αυτό ίσως οφείλεται στην γενική δυσπιστία προς την τοπική αυτοδιοίκηση και τους τοπικούς εκπροσώπους.

---

<sup>10</sup> Χρυσανθάκης, Χ. Αφορά εισηγήσεις Δ.Δ., σ.66-77.



. Για να αποτρέψουν οποιαδήποτε προσπάθεια να συμπεριφερθούν ή να θέσουν την εξουσία τους σε ένα μέρος, αυτοί οι εκπρόσωποι έπρεπε να δεσμευτούν σε ένα σύστημα αφοσίωσης<sup>11</sup>.

Έως το 1994, η διοικητική διάρθρωση της Ελλάδας ήταν κυρίως οργανωμένη γύρω από τις έννοιες των Νομαρχιών και των Νομαρχών. Οι Νομάρχες ήταν καταρχάς εκπρόσωποι της κεντρικής κυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο. Είχαν ευρείς τομείς αρμοδιοτήτων, όπως είναι η αστυνομία, λιμενικές αρχές και πολλούς άλλους, αλλά υπόκεινται ιεραρχικά στους αντίστοιχους Υπουργούς. Οι Νομάρχες είχαν μεγάλη εξουσία και σημασία στην τοπική πολιτική, κυρίως επειδή αποτελούσαν το κύριο σημείο επαφής μεταξύ της τοπικής και της κεντρικής διοίκησης. Επίσης, είχαν τη δυνατότητα να επηρεάσουν τις εκλογές υπέρ του κυβερνώντος κόμματος. Από το 1994 και μετά, η δομή αλλάζει. Οι Νομαρχίες αντικαταστάθηκαν από τις Περιφέρειες, οι οποίες είχαν περισσότερες αρμοδιότητες σε τοπικό επίπεδο και έναν πιο αυτονομημένο χαρακτήρα. Αυτή η αλλαγή ήταν επίσης σημαντική λόγω της ένταξης της Ελλάδας στην ΕΕ. Οι Περιφέρειες έπαιξαν έναν ρόλο στη διαχείριση κοινοτικών προγραμμάτων και επιχειρησιακών ταμείων, και εκπροσωπούσαν τη χώρα στην Επιτροπή Περιφερειών της ΕΕ. Συνολικά, η μετάβαση από Νομαρχίες σε Περιφέρειες σήμαινε μια σημαντική αναδιάρθρωση της τοπικής διοίκησης, με αυξημένες αρμοδιότητες στο τοπικό επίπεδο και μεγαλύτερη αυτονομία.

Ως περιφερειακά όργανα του κράτους, οι κυβερνήτες αναλάμβαναν την δημόσια πολιτική στις επαρχίες και ήταν υπεύθυνοι για όλες τις αστικές, αστυνομικές και λιμενικές αρχές, εκτός από το δικαστικό σώμα. Ο στρατός και ο επίτροπος του Ελεγκτικού Δικαστηρίου χειρίζονταν τις σχετικές αρμοδιότητες όλων των υπουργών, εκτός από τους υπουργούς Κυβέρνησης, Οικονομικών, Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Δικαιοσύνης, Δημόσιας Τάξης και Εμπορικών Πλοίων. Είχαν υπ' ευθύνη τους τη διοικητική εποπτεία των τοπικών αρχών (δήμων και κοινοτήτων), αλλά υπαγόταν ιεραρχικά στον Υπουργό Εσωτερικών και σε όλους τους υπουργούς που ασκούσαν τις αρμοδιότητες τους σε επαρχιακό επίπεδο.

Μέχρι το 1994, η πιο εξέχουσα πολιτική προσωπικότητα της Νομαρχίας ήταν το πρόσωπο του Νομάρχη. Με την υποστήριξη της κεντρικής εξουσίας, είχαν μόνο υπό την ευθύνη τους κατακερατισμένες και αποδυναμωμένες υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κάθε αίτημα που αφορούσε την επαρχία περνούσε πρώτα από την έγκριση του κυβερνήτη. Ο δυνητικός ρόλος του στην εκλογική ενοποίηση υπέρ του κυβερνώντος

---

<sup>11</sup> Χ. Χρυσανθάκης, ό.π. 2006 ,σ.67- 77.

κόμματος ενισχύθηκε από το γεγονός ότι όρια της επαρχίας συνέπεσαν με την περιφέρεια των βουλευτικών εκλογών.

Πριν από το 1986, η Ελλάδα είχε μια πιο κεντρική δομή διοίκησης, με το κράτος να ελέγχει τα πάντα από την κορυφή προς τα κάτω. Αλλά με το νόμο Ν.1622/86, αποφασίστηκε να δοθεί περισσότερη εξουσία και αρμοδιότητες στις τοπικές κυβερνήσεις. Το έδαφος, δηλαδή ο τοπικός χώρος, αποκτά μεγαλύτερη σημασία και αυτονομία σε σχέση με το κεντρικό κράτος. Όταν η Ελλάδα έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπήρξε ανάγκη για μια ακόμη πιο δομημένη τοπική διοίκηση, η οποία θα μπορούσε να διαχειρίζεται κοινοτικούς πόρους και να εκπροσωπεί τη χώρα σε Ευρωπαϊκά θέματα. Έτσι, δημιουργήθηκαν οι Περιφέρειες, ως επίπεδο τοπικής διακυβέρνησης που έχει περισσότερες ευθύνες και αυτονομία.

Το κράτος δηλαδή άλλαξε τον τρόπο που λειτουργούσε: από ένα σύστημα που ήταν επίκεντρο του κράτους, πήγε σε ένα σύστημα που δίνει περισσότερη εξουσία στο τοπικό επίπεδο. Αυτό έγινε ακόμη πιο σημαντικό με την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΕ, καθώς χρειαζόταν μια τοπική διοίκηση που θα μπορούσε να διαχειριστεί Ευρωπαϊκούς πόρους και να έχει μια φωνή στην Ευρώπη. Η διακυβέρνηση σε περιφερειακό επίπεδο κρίνονταν απαραίτητη, δεδομένου ότι η ανασύσταση των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρώπης και οι νέες τριμερείς σχέσεις εντός της ΕΕ, των εθνικών κρατών και των περιφερειών αξίωναν τον σχεδιασμό, σε περιφερειακό επίπεδο, ενός γραμμικού σχεδιασμού και υλοποίησης επιχειρησιακών προγραμμάτων σε περιφερειακό επίπεδο, όπως τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης. Επιπλέον, η Ελλάδα επρόκειτο να εκπροσωπηθεί ως κράτος μέλος στην Επιτροπή Τομέων που συστάθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1991<sup>12</sup>.

2.2.2. Οι Περιφέρειες, ως μορφή κρατικής αποκεντρωμένης εξουσίας.

Ο Νόμος 2503/1997 εισήγαγε σημαντικές αλλαγές στη διοίκηση και την οργάνωση των περιφερειών στην Ελλάδα. Πριν από αυτόν τον νόμο, οι διοικητικές περιφέρειες λειτουργούσαν ως αποκεντρωμένες μονάδες με περιορισμένες αρμοδιότητες, κυρίως στον προγραμματισμό.<sup>13</sup> Με τον Νόμο 2503/1997, οι περιφέρειες αναδείχθηκαν σε αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες με τη δική τους διοίκηση και υπηρεσίες. Απέκτησαν αρμοδιότητες που προηγουμένως ασκούσαν οι νομαρχίες, καθώς και αρμοδιότητες που

---

<sup>12</sup> Μακρυδημήτρης, Α. ό.π., 2008, σ. 144.

<sup>13</sup> Μακρυδημήτρης, Α. Δ.Δ., Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης. Τόπος έκδοσης: Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2008, σ.14

ανήκαν στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων. Ανάμεσα στις αρμοδιότητές τους περιλάμβαναν τον προγραμματισμό, την περιφερειακή ανάπτυξη, τα δημόσια έργα, την υγεία, τον αστικό σχεδιασμό, το περιβάλλον, τα δάση, τη γεωργία και την εποπτεία των τοπικών αυτοδιοικήσεων. Το Περιφερειακό Συμβούλιο περιλάμβανε τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ως πρόεδρο, τους αιρετούς νομάρχες, εκπροσώπους των τοπικών αυτοδιοικήσεων του νομού, καθώς και εκπροσώπους επαγγελματικών οργανώσεων με δικαίωμα ψήφου. Τα Περιφερειακά Συμβούλια είχαν σημαντικό ρόλο στην περιφερειακή ανάπτυξη.

Αργότερα, με τη διοικητική μεταρρύθμιση "Καλλικράτης", οι αποκεντρωμένες διοικήσεις αντικατέστησαν τις κρατικές περιφέρειες και ανέλαβαν τις αρμοδιότητές τους. Αυτή η μεταρρύθμιση συνέβη μετά τον Νόμο 2647/1998. Συνοψίζοντας, οι αλλαγές αυτές ενίσχυσαν τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των περιφερειών και επέτρεψαν στις περιφέρειες να αναλάβουν ευρύτερες αρμοδιότητες για την περιφερειακή ανάπτυξη και τη διαχείριση περιφερειακών προγραμμάτων.

### 2.3. Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Οι τοπικοί οργανισμοί, σε δύο βαθμίδες, έχουν την αρμοδιότητα να διοικούν τις υποθέσεις που αφορούν την περιοχή τους. Ο νόμος μπορεί να αναθέσει σε αυτούς ορισμένες αρμοδιότητες που αρχικά ανήκαν στο κράτος. Οι τοπικοί οργανισμοί έχουν τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με ψηφοφορία που πραγματοποιείται με τη μέθοδο της καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας, όπως καθορίζεται από τον νόμο.

Με νόμο μπορεί να προβλεφθούν συνδέσεις μεταξύ των τοπικών οργανισμών για την εκτέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών, ή την άσκηση αρμοδιοτήτων. Το κράτος διατηρεί την εποπτεία του πάνω στους τοπικούς οργανισμούς, αλλά αυτή περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας και δεν παρεμβαίνει στην ελευθερία της δράσης τους. Ο έλεγχος αυτός διενεργείται σύμφωνα με τον νόμο, και πειθαρχικές ποινές επιβάλλονται στα μέλη των τοπικών οργάνων μόνο μετά από γνώμη της πλειοψηφίας των τακτικών δικαστών, εκτός αν υπάρχει αυτόδικαία έκπτωση ή αργία. Το κράτος προβαίνει σε νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα για να διασφαλίσει την οικονομική αυτοτέλεια και τους απαραίτητους πόρους για την λειτουργία και αρμοδιότητες των τοπικών οργάνων. Επίσης, ο νόμος ορίζει τον τρόπο κατανομής των φόρων ή τελών υπέρ των τοπικών οργανισμών και την είσπραξή

τους. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό ή περιφερειακό κράτος προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Παπαδημητρόπουλος, Δ. ό.π., σελ., 33.

### 2.3.1. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) Α' βαθμού αποτελούν ένα σημαντικό στοιχείο της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα και εξυπηρετούν όλους τους πολίτες της χώρας. Δεν υπάρχει πολίτης ή περιοχή στην Ελληνική επικράτεια που να μην ανήκει σε κάποιον από αυτούς τους τοπικούς οργανισμούς. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιπροσωπεύει ένα θεμελιώδη πρότυπο διοικητικής οργάνωσης που έχει εφαρμοστεί στην Ελλάδα από το 1833. Αρχικά, το 1833 συστάθηκαν οι Δήμοι ως δημόσια νομικά πρόσωπα με τοπική αρμοδιότητα, και αυτοί αποτελούσαν τον μοναδικό βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έπειτα, το 1912, δημιουργήθηκαν και οι Κοινότητες. Κατά τη διάρκεια του χρόνου, ο αριθμός των Ο.Τ.Α. αυξήθηκε λόγω της διεύρυνσης των συνόρων της χώρας.

Ωστόσο, το 1997, με την εφαρμογή του Νόμου "Καποδίστρια", καταργήθηκαν οι προϋφιστάμενοι Ο.Τ.Α. Α' βαθμού και συστάθηκαν νέοι, με την υποχρεωτική συγχώνευση των προηγούμενων. Αυτό έγινε με στόχο την εξοικονόμηση πόρων και την ενίσχυση της τοπικής ανάπτυξης. Έτσι, ο αριθμός τους μειώθηκε από 5.825 σε 1.034.

Με βάση τον Νόμο "Καποδίστρια", οι Ο.Τ.Α. Α' βαθμού έχουν ως βασική αποστολή τη διοίκηση και ρύθμιση των τοπικών υποθετικών θεμάτων με γνώμονα την προστασία, την ανάπτυξη και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στην τοπική κοινωνία. Οι αρμοδιότητές τους καλύπτουν πολλούς τομείς, όπως την ανάπτυξη, το περιβάλλον, την ποιότητα ζωής, την απασχόληση, την κοινωνική προστασία, την παιδεία, τον πολιτισμό, και την πολιτική προστασία. Επιπλέον, αναλαμβάνουν να εκδίδουν τοπικές κανονιστικές αποφάσεις που ρυθμίζουν θέματα που αφορούν την τοπική τους αρμοδιότητα. Έχουν επίσης το καθήκον να διατηρούν τα τοπικά μητρώα και να εκδίδουν τα αντίστοιχα πιστοποιητικά για θέματα όπως το δημοτολόγιο και το μητρώο αρρένων. Οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην τοπική διοίκηση και αντιπροσωπεύουν το πρώτο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.<sup>15</sup>

### 2.3.2. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, ως Β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

---

<sup>15</sup> Μακρυδημήτρης, Α. Δ.Δ., 2008. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, Τόπος έκδοσης: Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, σ.177.

Τα νομοθετικά μέτρα που εισήχθησαν με τους νόμους 2218/94 και 2240/94 εισήγαγαν τον θεσμό των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων στην Ελλάδα ως ένα επίπεδο της δεύτερης βαθμίδας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτές οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ανέλαβαν αρμοδιότητες που αφορούσαν τοπικές υποθέσεις σε επίπεδο νομαρχίας, καθώς και αρμοδιότητες που σχετίζονταν με την προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης στην περιοχή τους. Επίσης, ασκούσαν αρμοδιότητες που δεν ανήκαν στον τομέα ευθύνης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και αρμοδιότητες που δεν εντάσσονταν στην αρμοδιότητα της περιφέρειας (υπηρεσίες της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης).<sup>16</sup>

Η χωρική αρμοδιότητα των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συνέπιπτε με τα όρια του νομού, και η έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ήταν η έδρα του νομού. Εξαιρέσεις προέκυψαν για τον νομό Αττικής, όπου δημιουργήθηκε η Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών-Πειραιώς με έδρα την Αθήνα, καθώς και άλλες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις για διάφορες περιοχές της Αττικής. Ωστόσο, παρά τις μεταρρυθμίσεις, υπήρξαν προβλήματα στον τρόπο που αντιμετωπίστηκε η δεύτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αργότερα, υπήρξε μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στις περιφερειακές δομές του κράτους και τις νέες διοικητικές δομές που δημιουργήθηκαν από τα υπουργεία. Οι αρμοδιότητες αυτές αφαιρέθηκαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, πράγμα που οδήγησε σε αδυναμία και αποδυνάμωση του θεσμού. Επιπλέον, οι πολιτικές προσπάθειες προς την αποκέντρωση συχνά αντιμετωπίστηκαν με αντίσταση από ομάδες πίεσης, και ο θεσμός των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων διατηρήθηκε αδύναμος.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Μακρυδημήτρης, Α. 2008. Δ. Δ., Στοιχεία Διοικ. Οργάνωσης. Τόπος έκδοσης: Αθήνα Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, σ. 271.

<sup>17</sup> Μακρυδημήτρης, ό.π. αναφ. , σελ. 146.

## 2.4. Η Διοικητική μεταρρύθμιση “Καλλικράτης”.

### 2.4.1. “Καλλικράτης”: περιεχόμενο και στόχοι.

Παρά τις προσπάθειες μεταρρύθμισης που πραγματοποιήθηκαν στο παρελθόν, τα προβλήματα στον τομέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παρέμειναν σοβαρά και πολύπλοκα. Οι νέες οικονομικές συνθήκες και η ανάπτυξη των υποδομών μεταφορών, καθώς και η ανάγκη για αναδιοργάνωση του κράτους με την ενίσχυση του ρόλου του και την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μια διοικητική μεταρρύθμιση με τη δημιουργία Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) πρώτου και δεύτερου βαθμού. Αυτοί οι Ο.Τ.Α. είναι λιγότεροι σε αριθμό, μεγαλύτεροι σε έκταση και διαθέτουν περισσότερους πόρους, προσωπικό και αρμοδιότητες, προκειμένου να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις και να αναλάβουν αρμοδιότητες που είναι αρμοδιότητες του κράτους. Ωστόσο, πολλοί από αυτούς τους Ο.Τ.Α. είναι μικροί σε μέγεθος, έχουν περιορισμένους πόρους και αρμοδιότητες, και συχνά αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα. Ορισμένοι από αυτούς είναι επίσης υπόλογοι για περιπτώσεις κακοδιαχείρισης και διαφθοράς. Φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς έχουν εντοπιστεί και καταγραφεί επανειλημμένα σε εκθέσεις ανεξάρτητων αρχών και ελεγκτικών οργάνων.<sup>18</sup>

Για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων, απαιτήθηκαν διαρθρωτικά μέτρα. Η διοικητική μεταρρύθμιση που εισήχθη με το πρόγραμμα “Καλλικράτης” αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων μέσω του περιορισμού του αριθμού των Ο.Τ.Α., των δομών τους και των νομικών προσώπων τους, στην βελτιωμένη διαχείριση, στην προώθηση της διαφάνειας και της συμμετοχικής δημοκρατίας, και στην αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση. Υπ. Διοικ. Μεταρρύθμισης. Διατίθεται [:www.opengov.gr/minreform/wp\\_content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp_content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.pdf)

<sup>19</sup> Έκθεση σχεδίου Καλλικράτη, 2010. Διατίθεται στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UsersFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212>

Με το πρόγραμμα "Καλλικράτης," γίνεται για πρώτη φορά μια συνολική προσέγγιση των δύο επιπέδων της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης. Ο απώτερος στόχος αυτής της μεταρρύθμισης είναι ο εκσυγχρονισμός του κράτους, καθιστώντας το αποτελεσματικό, αποτελεσματικό και αποκεντρωμένο, προκειμένου να συμβάλει στην ανάπτυξη και να υποστηρίξει τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, η μεταρρύθμιση ξεκινά από τη βάση, από την τοπική αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Στα πλαίσια αυτής της μεταρρύθμισης, διαδραματίστηκαν τα εξής:

- ❖ Ενσωματώθηκαν και συγχωνεύθηκαν οι κρατικές διοικητικές περιφέρειες σε λιγότερες αποκεντρωμένες διοικήσεις.
- ❖ Οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, που περιλάμβαναν πολλές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και Επαρχεία, αντικαταστάθηκαν από λιγότερες εκλεγμένες περιφέρειες.
- ❖ Οι οργανισμοί της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης συγχωνεύθηκαν και αναδιοργανώθηκαν.

Επίσης, μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες από την κεντρική κυβέρνηση στην τοπική αυτοδιοίκηση και από τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Επιπλέον, εισήχθησαν νέοι θεσμοί με στόχο την ενίσχυση της διαφάνειας, τον έλεγχο των εκλεγμένων αξιωματούχων και την ενθάρρυνση της συμμετοχικής δημοκρατίας. Για την εποπτεία των Ο.Τ.Α., δημιουργήθηκε η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας των Ο.Τ.Α. κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση, υπηρεσία που υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο και την εποπτεία των Ο.Τ.Α. Επιπλέον, δημιουργήθηκε το ολοκληρωμένο επιχειρησιακό πρόγραμμα "Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης" (ΕΛΛ.Α.Δ.Α.) για την υποστήριξη της μεταρρύθμισης.

Με αυτά τα μέτρα, προσδοκάται η βελτίωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και η ενίσχυση του δημόσιου διοικητικού συστήματος προς όφελος των πολιτών και της ανάπτυξης.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>Σκοτινιώτης, Π. « Η Επιτελική Διοίκηση, Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση· Όροι και όρια για την αναθεμελίωση του Δ. Σ.». Διατίθεται στο: <http://www.koinonia-demo.gr/2012/12/%ce%b5%>



## 2.5. Σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε το Σχέδιο «Καλλικράτης»

### 2.5.1 Σύγκριση παλαιού και νέου Σχεδίου

Ο «Καλλικράτης» αποτελεί ουσιαστικά μια σημαντική διαφορά από το προηγούμενο πρόγραμμα, δηλαδή το «πρόγραμμα Καποδίστριας» και επιπλέον δίνει έναν πιο αποκεντρωμένο ρόλο στην τοπική αυτοδιοίκηση από το να συμπληρώνει την κεντρική διοίκηση. Ωστόσο, δεν έχουν αναφερθεί λεπτομερώς οι αλλαγές που προκλήθηκαν από το διοικητικό σχέδιο «Καλλικράτη», το οποίο βρίσκεται σε ισχύ ακόμη και σήμερα.

Ως εκ τούτου, οι ομοιότητες μεταξύ των έργων «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» είναι οι εξής<sup>21</sup>:

Στοιχείο	Παλιό Καθεστώς (Πρόγραμμα Καποδίστριας)	Νέο Καθεστώς (Έργο Καλλικράτη)
Δήμοι	910 δήμοι και 124 κοινότητες	325 δήμοι
Επαρχίες	57 επαρχίες και 57 δήμοι	Καταργήθηκαν
Περιοχές	13 κράτη	13 περιφέρειες
Αποκεντρωμένες διοικήσεις	Δεν υφίστανται	7 αποκεντρωμένες διοικήσεις
Δημοτικές	6.000 ν.π. και δημοτικές	Περίπου 1.500 ν.π. και

<sup>21</sup> Φιωτάκη, Ε. (2015). Η οργάνωση της Περιφέρειας (της αυτοδιοικούμενης), μελέτη Περιφέρειας Αττικής.

Στοιχείο	Παλιό Καθεστώς (Πρόγραμμα Καποδίστριας)	Νέο Καθεστώς (Έργο Καλλικράτη)
Επιχειρήσεις	επιχειρήσεις	δημοτικές επιχειρήσεις
Χρηματοδότηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης	Από κονδύλια προερχόμενα από τον προϋπολογισμό του κράτους, φόρους ακίνητης περιουσίας κ.λπ.	Προηγούμενα κονδύλια και προστίθενται κρατικοί φόροι (όπως ΦΠΑ, φόρος εισοδήματος)

#### Δήμους:

- Παλιό Καθεστώς («Πρόγραμμα Καποδίστριας»): Οι τοπικές αρχές που ανήκουν στην πρώτη κατηγορία αποτελούνταν από 910 δήμους και 124 κοινότητες. Οι περισσότεροι των οποίων προέκυψαν ως αποτέλεσμα της συγχώνευσης του 1997 και διακρίνονται σε δημοτικά διαμερίσματα.
- Νέο καθεστώς («έργο Καλλικράτη»): στις ανώτατες τοπικές αρχές, οι δήμοι περιορίζονται σε 325 μέσω εθελοντικής ή αναγκαστικής συγχώνευσης. Ταυτόχρονα, οι κύριες τοπικές αρχές αναλαμβάνουν ορισμένες από τις ευθύνες των επαρχιών. Χωρίζονται σε αστικές μονάδες, οι οποίες είναι εύκρατοι δήμοι, και σε αντάλλαγμα, οι μονάδες χωρίζονται σε οικισμούς παρόμοιους με τις παλιές αστικές περιοχές.

#### Νομαρχίες:

- Η προηγούμενη διοίκηση: ήταν τοπικές αρχές δεύτερης κατηγορίας και περιλαμβάνει 57 επαρχίες και τις 57 επαρχίες. Στην πραγματικότητα, το κράτος χωρίστηκε σε κράτη εκτός του Ατλαντικού.
- Νέο καθεστώς: Οι επαρχίες καταργήθηκαν.

#### Περιοχές:

- Η προηγούμενη διοίκηση: Είχε συνολικά 13 κράτη και πρωταρχικός στόχος τους ήταν να βελτιώσουν τον πρώτο και τον δεύτερο βαθμό των τοπικών αρχών, να αξιολογήσουν την αποτελεσματικότητα των δράσεων τους και να εφαρμόσουν την προσέγγιση της κυβέρνησης σε κρατικό επίπεδο. Επίσης, ο κυβερνήτης της πολιτείας διορίζεται από την κεντρική κυβέρνηση.

• Νέο καθεστώς: 13 περιφέρειες με τα ίδια γεωγραφικά όρια εξακολουθούν να παραμένουν, αλλά τώρα θα αλλάξουν τις επαρχίες και, ως εκ τούτου, θα αποτελέσουν μια δεύτερη βαθμίδα τοπικών αρχών με εκλεγμένο περιφερειακό κυβερνήτη και συμβούλιο. Ως εκ τούτου, τους ανατίθεται ένα κομμάτι από τα καθήκοντα και τις ευθύνες των επαρχιών.

Αποκεντρωμένες διοικήσεις:

1. Παλιά διοίκηση: Δεν υφίστανται.

2. Νέα Διοίκηση: Συνολικά θα δημιουργηθούν 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις υπό την προεδρία του Γενικού Γραμματέα (ΓΓΑΔ) που ανήκει στην αποκεντρωμένη διοίκηση, ο οποίος θα προκύπτει ύστερα από διορισμό από την κυβέρνηση. Στην ουσία, αναλαμβάνουν ορισμένα από τα καθήκοντα των παλαιότερων περιοχών.

Δημοτικές Επιχειρήσεις:

1. Παλαιό Καθεστώς: Αποτελούνταν από 6.000 ν.π. και δημοτικών επιχειρήσεων που βρίσκονταν στη δικαιοδοσία των δήμων.

2. Νέο καθεστώς:

Έχουν υποστεί σημαντική μείωση και ανέρχονται σε περίπου 1.500 νομικά πρόσωπα και δημοτικές επιχειρήσεις, εξ' αιτίας συγχωνεύσεων ή ακυρώσεων. Χρηματοδότηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

1. Παλαιά διοίκηση: Η χρηματοδότηση των τοπικών αρχών πρώτης και δεύτερης κατηγορίας προήλθε πρωτίστως από κονδύλια προερχόμενα από τον προϋπολογισμό του κράτους, ευρωπαϊκά και κοινοτικά προγράμματα, φόρους ακίνητης περιουσίας, κ.α. (π.χ. δημοτικές επιχειρήσεις, παράκτιες μισθώσεις και λατομεία κ.λπ.).

2. Νέο καθεστώς: Ισχύουν τα προηγούμενα, αλλά επιπρόσθετα προστίθενται και το μερίδιο των κρατικών φόρων, όπως ο ΦΠΑ, ο φόρος εισοδήματος και ο φόρος ακίνητης περιουσίας.

Τοπικές Εκλογές:

1. Παλαιά διοίκηση: Γίνονταν κάθε 4 χρόνια τον μήνα Οκτώβριο. Από εκλογική άποψη, εάν ο πρώτος υποψήφιος συνδυασμός δεν συγκέντρωσε περισσότερο από το 42% των ψήφων, οι εκλογές μεταξύ των δύο πρώτων επαναλαμβάνονταν την επόμενη Κυριακή.

2. Νέο καθεστώς: Οι εκλογές γίνονται κάθε 5 χρόνια με ευρωεκλογές τον Ιούνιο (εξαιρουμένων των εκλογών του 2010). Για να ανακηρυχθεί νικητής ο συνδυασμός απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία, διαφορετικά η διαδικασία μεταξύ των δύο πρωτευουσών θα επαναληφθεί την επόμενη Κυριακή.

Ως αποτέλεσμα, το έργο «Καλλικράτη», εισήγαγε επίσημα το θεσμό της αποκεντρωμένης διακυβέρνησης, ο οποίος ουσιαστικά αντικατέστησε 13 περιοχές με το έργο «Καποδίστριας».

Οι εξουσίες των παλαιών εδαφών μεταβιβάζονται σε αυτά και το Σύνταγμα τους επιτρέπει να παραμείνουν υπό την κεντρική κυβέρνηση.

2.5.2. Βασικές αλλαγές που αφορούν τα κυβερνητικά στελέχη των νέων δήμων.

Όπως προαναφέρθηκε, ο «Καλλικράτης» μεταβιβάζει μεγάλο μέρος του ρόλου των παλαιών κρατών στους καινούριους δήμους. Παράλληλα, το άρθρο 59 του Κανονισμού 3852/2010, προβλέπει ότι οι δραστηριότητες αυτές μεταβιβάζονται στους υφιστάμενους μετόχους και στα χρηματοοικονομικά περιουσιακά τους στοιχεία. Η προαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως περιγράφεται στο άρθρο 71, είναι επίσης σημαντική. Επιπρόσθετα σε αυτό το άρθρο περιέχονται τα εξής<sup>22</sup>:

- Οι δήμοι δεσμεύονται να δημιουργήσουν ιδιωτικά καταστήματα για τη βελτίωση των λειτουργιών τους.
- Εγχειρίδια απαραίτητα για την εκτέλεση των ευθυνών τους.
- Ο δήμος οφείλει να διαθέτει δημόσιο δικτυακό τόπο.

Μεταξύ αυτών, εκτός από όσα αναφέρονται σαφώς στον παρόντα νόμο αυτό, όλες οι αποφάσεις των οργάνων του θα εκδίδονται ανά πάσα στιγμή σύμφωνα με εκείνες που ορίζονται σαφώς στον ισχύοντα νόμο. Με βάση τα προαναφερθέντα πρότυπα, πολλοί νέοι δήμοι έχουν ήδη παράσχει στους υπαλλήλους τους τις ηλεκτρονικές υπηρεσίες, οι οποίοι διευκολύνουν την διεκπεραίωση καθημερινών εργασιών όπως αιτήσεις και παράπονα πολιτών.. Στόχος των Δήμων είναι να αναζωογονηθεί και να αποκατασταθεί η δομή διακυβέρνησης των κρατικών δήμων.

Παράλληλα, συγκροτήθηκε διοικητικό συμβούλιο, υπεύθυνο για τη λήψη αποφάσεων στην ηλεκτρονική διοίκηση και σε διάφορους άλλους τομείς. Υπάρχει ο δήμαρχος, ο αντιδήμαρχος και ο γενικός γραμματέας του δήμου που δεν έχουν δικαίωμα ψήφου. Αυτό θα επιτρέψει τη σύσταση ειδικών δημοτικών επιτροπών με ισχυρή συμβουλευτική εξουσία.

Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup> : Αλλαγές στην εσωτερική διακυβέρνηση των δήμων

Το έργο «Καλλικράτη», προβλέπει ότι οι διοικήσεις για τους νέους δήμους παρουσιάζουν μια σειρά από κύκλους εργασιών, με πρώτο από αυτόν να αποτελεί η ελαχιστοποίηση του αριθμού των κοινοτικών συμβουλίων (από 5 σε 3), σε πόλεις με λιγότερους από 1.000 κατοίκους και από 3 σε 1 στις κοινότητες με πληθυσμό λιγότερο από

---

<sup>22</sup> Από την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 2010. ΦΕΚ Α' 87/2010, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης · Το Σχέδιο Καλλικράτης.

500 κατοίκους. Επιπλέον, σε διαμερίσματα με λιγότερα από 500 άτομα, τα κοινοτικά συμβούλια έχουν προβλέψει να έχουν έναν τουλάχιστον πολιτικό εκπρόσωπο αντικαθιστούν έναν και κοινοτικό εκπρόσωπο<sup>23</sup>.

Κλείνοντας, ο πρόεδρος κάθε κοινοτικού συμβουλίου είναι υπεύθυνος για τα παρακάτω,

- ❖ Κοινοτικός Προϋπολογισμός: Οι πρόεδροι κοινοτικών συμβουλίων είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση του κοινοτικού προϋπολογισμού. Αν οι πόροι δεν είναι επαρκείς για να διατηρηθούν τα οδικά δίκτυα και οι υποδομές, αυτό μπορεί να οδηγήσει σε προβλήματα υποδομής και ποιότητας ζωής σε ορισμένες περιοχές.
- ❖ Εκλογές: Τα δημοτικά συμβούλια επιλέγονται με δημοψήφισμα και όποιος επιθυμεί μπορεί να δηλώσει υποψηφιότητα. Αυτό είναι θετικό για τη δημοκρατία, αλλά μπορεί να οδηγήσει σε πληθώρα υποψηφίων και συμβούλων, κάνοντας δυσκολότερη την εναρμόνιση των απόψεων και των αποφάσεων.
- ❖ Ανισότητες: Εάν διάφορες κοινότητες έχουν διαφορετικό αριθμό τοπικών συμβουλίων, αυτό μπορεί να οδηγήσει σε ανισότητες ως προς τον τρόπο με τον οποίο διοικούνται και χρηματοδοτούνται. Κοινότητες με λιγότερα συμβούλια μπορεί να αντιμετωπίζουν περιορισμένες δυνατότητες επίλυσης προβλημάτων.

Κατά την ανάπτυξη και την εφαρμογή του νέου συστήματος, η καλή διαχείριση, η διαφάνεια και η συνεργασία ανάμεσα στις κοινότητες μπορούν να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων

Με την υλοποίηση του νέου έργου στην Ελλάδα, επεκτείνεται το πλαίσιο των βασικών μονάδων αυτοδιοίκησης και προσεγγίζει κυρίως τα πρότυπα τοπικής αυτοδιοίκησης που εφαρμόζονται στη Βόρεια Ευρώπη. Αυτό συμβαίνει επειδή ο μέσος πληθυσμός και η περιφέρεια είναι πλέον υψηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ. Συνακόλουθα, μια αξιοσημείωτη μείωση στον αριθμό των τοπικών αρχών με την αντίστοιχη αύξηση του πληθυσμού και της έκτασης της διοικητικής επικράτειας θα μεταβάλλει εξ ολοκλήρου το οργανωτικό και λειτουργικό πλαίσιο των τοπικών αρχών και θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα στη διαχείρισή τους.<sup>24</sup>

### 3.1 Αλλαγές που αφορούν τις Δημοτικές Επιχειρήσεις-Νομικά πρόσωπα

---

<sup>23</sup>Φιωτάκη, 2015, & Λαδιάς, Χ., 2014. Ειδικά Θέματα Τοπ. Αυτοδιοίκησης.

Χρυσανθάκης, Χ. 2010, Καλλικράτης: Ο Νέος Νόμος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

<sup>24</sup> Χρυσανθάκης, 2010, Λαδιάς, 2014, Φιωτάκη, 2015.

Έχει ήδη γίνει αναφορά, στο πρώτο τμήμα αυτής της εργασίας στις σημαντικές αλλαγές που επήλθαν στα νομικά πρόσωπα που παραχωρήθηκαν στους δήμους. Συγκεκριμένα, οι ρυθμιστικοί φορείς στην κοινότητα μειώθηκαν από 5.000 σε 1.500 για περιπτώσεις με νέο δημοτικό πληθυσμό κάτω των 300.000 κατοίκων με 2 νομικούς φορείς για την κοινωνική προστασία, τη συναίνεση και την εκπαίδευση και β. για τον πολιτισμό, την αναψυχή και το περιβάλλον.

Σε κοινότητες με περισσότερους από 300.000 κατοίκους, υπάρχουν δύο έως τέσσερις νομικές μονάδες για κάθε δύο επίπεδα διοίκησης. Ωστόσο, παρέχονται υπηρεσίες μόνο από ένα νομικό πρόσωπο. Αυτό σημαίνει ότι, παρά το γεγονός ότι υπάρχουν διάφορες νομικές μονάδες για την οργάνωση και τη λειτουργία των επιπέδων διοίκησης, οι πραγματικές υπηρεσίες και λειτουργίες παρέχονται από έναν μόνο νομικό φορέα. Η διοίκηση δηλαδή μπορεί να είναι δομημένη με πολλές νομικές μονάδες για λόγους οργάνωσης, αλλά η πραγματική παροχή υπηρεσιών και η λειτουργία υπάγονται σε ένα μόνο νομικό πρόσωπο. Επίσης, αναφέρεται ότι κάθε νέος οικισμός μπορεί να έχει νομική διευκόλυνση για τη λειτουργία του λιμανιού. Αυτό σημαίνει ότι υπάρχει η δυνατότητα για νομική υποστήριξη ή διαδικασίες που αφορούν την ίδρυση και τη λειτουργία λιμανιού για νέους οικισμούς.<sup>25</sup>

Σχετικά με τη διοικητική διαχείριση των σχολικών δομών, οι σχολικές επιτροπές συγχωνεύτηκαν σε δύο ν.π.: α. μονάδες πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και β. σε μονάδες δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Συνεπώς, στις τοπικές αρχές με περισσότερους των 300.000 κατοίκων, σχεδιάζεται η δημιουργία σχολικών συμβουλίων για καθεμιά αστική περιοχή. Σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καποδίστριας», όσον αφορά το μόνιμο προσωπικό και το μόνιμο προσωπικό που απασχολείται προηγουμένως, σε νομικές μονάδες και δημοτικά παραρτήματα, θα μεταφέρονταν θα μεταφέρεται σε νέα σχολικά κτίρια με επιτακτικό τρόπο. Όταν υπάρχει πρόσθετο προσωπικό από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα, αυτά μπορούν να μετατραπούν από δευτερεύουσες σε άλλες δημοτικές υπηρεσίες με απόφαση του συμβουλίου<sup>26</sup>.

### 3.2. Κατάργηση του δημαρχοκεντρικού συστήματος

Το πρόγραμμα "Καλλικράτης" εισάγει σημαντικές αλλαγές στη διοίκηση των νέων δήμων. Δημιουργείται μια εκτελεστική επιτροπή με τον δήμαρχο και αντιδημάρχους για τη λήψη αποφάσεων σε πολλούς τομείς, ενώ οικονομικές επιτροπές διαχειρίζονται τους

<sup>25</sup> Χρυσανθάκης, 2010, Λαδιάς, 2014, Φιωτάκη, 2015.

<sup>26</sup> Χρυσανθάκης, 2010, Φιωτάκη, 2015

οικονομικούς πόρους του δήμου. Τοπικές αρχές με περισσότερους από 10.000 κατοίκους συγκροτούν μια επιτροπή ποιότητας ζωής για θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού και προστασίας του περιβάλλοντος, ενώ δημιουργούνται θέσεις υποστήριξης πολιτών σε δήμους με πάνω από 20.000 κατοίκους. Όλα αυτά τα μέτρα στοχεύουν στην βελτίωση της διοίκησης και της ποιότητας ζωής σε τοπικό επίπεδο και την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στις αποφάσεις που τους αφορούν.

### 3.3. Αλλαγές που αφορούν τον έλεγχο των ΟΤΑ

Το σχέδιο «Καλλικράτης» δημιούργησε επίσης, νέες συνθήκες σχετικά με τον έλεγχο των ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, προκειμένου να ελέγχονται αποτελεσματικότερα οι νέες τοπικές αρχές από το κράτος και κεντρική διοίκηση, με την επιφύλαξη της διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας τους, το κράτος, όπως ήδη αναφέρθηκε, ιδρύει 7 αποκεντρωμένες κυβερνήσεις. Σε κάθε Π.Ο.Δ., (Περιφερειακή Οργάνωση Διοίκησης) συστήνεται μια ανεξάρτητη εποπτική υπηρεσία των τοπικών αρχών, η οποία υπάγεται απευθείας στον υπουργό. Το τμήμα είναι υπεύθυνο για τη ρύθμιση της νομιμότητας των ενεργειών των τοπικών υπαλλήλων πρώτου και δεύτερου βαθμού και για την πειθαρχία των εκλεγμένων αξιωματούχων. Ο επικεφαλής του τμήματος είναι και ο ελεγκτής νομιμότητας.

Οι αποφάσεις που λαμβάνονται από τις συλλογικές επιτροπές των δήμων και των περιφερειών πρέπει να υποβάλλονται σε έναν ανεξάρτητο ελεγκτικό φορέα που έχει ως αρμοδιότητα την εποπτεία των δραστηριοτήτων των τοπικών αρχών. Αυτός ο φορέας πρέπει να λαμβάνει τις αποφάσεις αυτές για αξιολόγηση εντός 15 ημερών από την 41η συνεδρίαση της Σχολής Ιατροδικαστικής Εξέτασης. Στη συνέχεια, ο ρυθμιστής της νομιμότητας υποχρεούται, για περίοδο 40 ημερών, να εξετάσει τη νομιμότητα αυτών των αποφάσεων και να εκδώσει συγκεκριμένη πράξη. Ωστόσο, δύο μήνες από την ημερομηνία έκδοσης ή δημοσίευσης των αποφάσεων του σώματος ή ενός μονομελούς οργάνου, οι νομικές και ρυθμιστικές αρχές μπορούν να αναστείλουν την απόφαση αυτή για λόγους νομιμότητας<sup>27</sup>.

Εκτός από τον προαναφερθέντα μηχανισμό ελέγχου, ο νέος νόμος επεκτείνει τον έλεγχο των δαπανών των δημοτικών θεσμών και των ν.π., των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, των επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης και της δημοτικής ΑΕ. Ειδικότερα, οι οικείες δαπάνες και λογαριασμοί υπόκεινται στον υφιστάμενο και τον προηγούμενο έλεγχο του κρατικού δικαστηρίου.

---

<sup>27</sup> Υπουργείο Εσωτερικών. (2010). Εποπτεία Δήμων & Περιφερειών.

Ο προληπτικός έλεγχος είναι μια επαλήθευση της νομιμότητας, όπως προαναφέρθηκε. Αναφορικά με τον ανοικτό έλεγχο, αυτός σχετίζεται με τη συμμόρφωση στην αρχή της αποτελεσματικής δημοσιονομικής διαχείρισης, το λογιστικό σύστημα, την ορθή ανανέωση των λογαριασμών, την απόδοση των δανείων, τη νόμιμη λήψη δανείων κ.λπ.<sup>28</sup>

Τέλος, το άρθρο 277 του νόμου (Νόμος 4619/2019) ορίζει ότι η προληπτική εποπτεία ανήκει στα καθήκοντα του επιτρόπου του δικαστηρίου, που στο εξής θα ελέγχει προληπτικά τις δημοτικές δαπάνες, θα παρακολουθεί την ομαλή είσπραξη των εσόδων από τις τοπικές αρχές και τα ν.π. τους και θα ελέγχει την είσπραξη των νομίμως βεβαιωμένων οφειλών. Σε περίπτωση σημαντικής καθυστέρησης στην ανάκτηση δανείων και προστίμων κατά τρίτων οι νόμιμες ρυθμιστικές αρχές θα πρέπει να ενημερώνονται για την επέλευση τέτοιων πράξεων.

Σε περιπτώσεις που υπάρχει καθυστέρηση ή παράταση, η οποία οφείλεται σε ακούσια ή εκούσια αμέλεια εκ μέρους δημοτικών υπαλλήλων, νομικών προσώπων ή προϊσταμένων των τμημάτων αυτών, οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι παραπέμπονται στην επιτροπή του άρθρου 141 του νόμου περί τοπικών και δημοτικών αρχών (ΣΠΚ), αλλά οι υπάλληλοι των υπηρεσιών αυτών παραπέμπονται για σκοπούς ανάληψης ευθύνης στο Δικαστήριο Λογιστών και στο Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>29</sup>.

#### 3.4. Προώθηση της συλλογικότητας και διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων

Προκειμένου να υπάρξει αύξηση στη συλλογικότητα και στη διαφάνεια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων από τις τοπικές αρχές, ο νόμος 3852/2010 θα ρυθμίζει τη διαχείριση των ανώτατων τοπικών αρχών (δήμων) από τα ακόλουθα όργανα: το Δημοτικό Συμβούλιο, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, την Εκτελεστική Επιτροπή και τον Δήμαρχο. Επιπλέον, προκειμένου να συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις, πριν από τη λήψη των απαραίτητων αποφάσεων, ο νόμος αυτός θεσπίζει τη δημιουργία συμβουλευτικού σώματος προς τον δήμο και ορίζει συνήγορο του πολίτη για το κοινό και τις επιχειρήσεις, ώστε να υπάρχει διαφάνεια, αλλά και δεσμευτική λογοδοσία για όποιον αποτελεί μέρος της δημόσιας εξουσίας.

Πιο συγκεκριμένα, η δημοτική συμβουλευτική επιτροπή, στην οποία συμμετέχουν 25 με 50 μέλη και διευθύνεται από τον δήμαρχο, αποτελείται από εκπροσώπους διαφόρων οργανώσεων, όπως οργανώσεις της τοπικής κοινωνίας, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις,

---

<sup>28</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, 2010

<sup>29</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, 2010



οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων, επαγγελματικές ενώσεις.<sup>30</sup> Ταυτόχρονα, εκπρόσωποι των υπεύθυνων κρατικών αρχών, των τοπικών κομματικών οργανώσεων και αρχηγοί των δημοτικών παρατάξεων συμμετέχουν επίσης στα συμβούλια αυτής της επιτροπής, χωρίς ωστόσο να έχουν δικαίωμα ψήφου.

Η δημοτική συμβουλευτική επιτροπή συνεδριάζει δημόσια (μια φορά το τρίμηνο) έπειτα από πρόσκληση του δημάρχου, ο οποίος κατέχει και τη θέση του προέδρου, και είναι υποχρεωτική η συμμετοχή, η οποία πραγματοποιείται ετησίως πριν από την κατάρτιση του προϋπολογισμού και του ετήσιου προγράμματος δράσης και για διάφορα άλλα ζητήματα που πιθανώς να προκύψουν για επίλυση. Έτσι, ο συνήγορος του πολίτη εκτελεί χρέη διαμεσολαβητή υποθέσεων μεταξύ των πολιτών και του δήμου, όπως και για ζητήματα που αφορούν στη διοίκηση του δήμου, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κακή συμπεριφορά του. Αυτός ο νέος θεσμός, φυσικά, δεν θα αντικαταστήσει τον «Διαμεσολαβητή», αλλά είναι ένας καθαρά τοπικός φορέας, που συνδράμει αφενός στην πρόοδο της δημοτικής διοίκησης και αφετέρου στην διαμεσολάβηση με τους πολίτες.<sup>31</sup>

Τέλος, άλλη μία τροποποίηση που εισήχθη με το έργο «Καλλικράτης» ήταν η δημιουργία ανεξάρτητων γραφείων από τους νέους δήμους, τα οποία υπάγονται στα καθήκοντα του δημάρχου και απασχολούν δημοτικούς υπαλλήλους κατάλληλα καταρτισμένους, ώστε να παρέχουν τις υπηρεσίες τους στα σπίτια πολιτών που στερούνται πρόσβασης στις προσφερόμενες υπηρεσίες δήμου ή/και κέντρα εξυπηρέτησης πολιτών (ΚΕΠ).<sup>32</sup>

### 3.5. Ν. 3463/2006 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

Οι τροποποιήσεις στον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, και κυρίως η αναγκαιότητα προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας στο Ευρωπαϊκό δίκαιο έχουν οδηγήσει σε αλλαγή των κανόνων για τη διοίκηση και τη διαχείριση των έργων τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και στην αναπροσαρμογή του είδους συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα στους τομείς της εκτέλεσης έργων και της παροχής υπηρεσιών.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Χριστανθάκης, 2010, Φιωτάκη, 2015, Μανωλοπούλου, Μπερέρης, & Ματαίου, 2015

<sup>31</sup> Σύμφωνα με τους Χρυσανθάκης, 2010· Φιωτάκη, 2015· Μανωλοπούλου· Μπερέρης, & Ματαίου, 2015

<sup>32</sup> Σύμφωνα με τους Χρυσανθάκης, 2010· Φιωτάκη, 2015· Μανωλοπούλου· Μπερέρης, & Ματαίου, 2015

<sup>33</sup> Π.Δ 370/1995, «προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας περί προμηθειών του Δημοσίου προς το Κοινοτικό δίκαιο, ειδικότερα προς τις διατάξεις της Οδηγίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 93/36/ΕΕ της 14<sup>ης</sup> Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών» ΕτΚ τ.Α'199 και Π.Δ 346/1998, «Προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών προς τις διατάξεις της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 1992» ΕτΚ τ.Α'230, Ν.3316/2005 «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις», ΕτΚ τ.Α'42, Ν. 3389/2005 «Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα», ΕτΚ τ.Α'232.

Το νόμο του 1997, που αφορά την ένταξη των δήμων και των κοινοτήτων, είχε ως αποτέλεσμα την αλλαγή στη λειτουργία των τοπικών αυτοδιοικητικών οργάνων στην Ελλάδα. Αυτή η αλλαγή συνδέεται επίσης με το ελληνικό δικαστικό σύστημα και πρέπει να ληφθεί υπόψη από τους ελληνικούς νομοθέτες. Ταυτόχρονα, οι τοπικές αρχές έπρεπε να συνεργαστούν με φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τοπικούς θεσμούς σε άλλες χώρες για την υλοποίηση προγραμμάτων και πρωτοβουλιών που υποστηρίζονται από την ΕΕ. Αυτό σημαίνει ότι υπήρξε ανάγκη για στενή συνεργασία της τοπικής αυτοδιοίκησης με διάφορες διοικητικές δομές και φορείς τόσο στην ΕΕ όσο και σε άλλες χώρες..

Η νομοθεσία στην Ελλάδα δεν συμπεριλάμβανε αντίστοιχες διατάξεις που να επιτρέπουν μια τέτοια διεθνή συνεργασία. Η απαγόρευση με βάση την ιθαγένεια επιτρέπει τη συνεργασία ακόμη και αν δεν υπάρχει σαφής νομοθετικός έλεγχος. Οι σχετικές διατάξεις με βάση τις οποίες τίθενται οι όροι και οι προϋποθέσεις εφαρμογής τους εγκρίθηκαν ως αποτέλεσμα της ανάθεσης κεντρικών διοικητικών αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση.<sup>34</sup>

Σύμφωνα με το ν.1416/1984 που ισχύει και μετά το 2006, οι εμπορικές δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, που συστάθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, έχουν αλλάξει στην πράξη για περίπου 1.000 επιχειρήσεις κάθε κατηγορίας. Αυτό συνέβη εν μέρει εξ' αιτίας της προσαρμογής του ελληνικού νομικού συστήματος στο ευρωπαϊκό δίκαιο, η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις θεωρεί τις επιχειρήσεις ως μια ευρεία δομή του δημόσιου τομέα <sup>35</sup> εν αντιθέσει με την ισχύουσα ελληνική νομοθεσία, η οποία τις περιγράφει ως νομικά πρόσωπα που ενεργούν με βάση τις διατάξεις της ιδιωτικής οικονομίας. Από την άλλη πλευρά, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι επιχειρήσεις που ενεργούν με τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης και έχουν καλύτερες συνθήκες επηρεάζοντας τον ανταγωνισμό.

Επιπλέον, μια πληθώρα επιχειρήσεων που ιδρύθηκαν με το ν. 1416/1984 είναι ανενεργές όσον αφορά τις δραστηριότητες και τους σκοπούς για τους οποίους ιδρύθηκαν, με τις περισσότερες εξ αυτών να λειτουργούν μόνο για την εφαρμογή επιδοτούμενων προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενόψει των προαναφερθέντων προβλημάτων, είναι απαραίτητο να θεσπιστεί μια νέα νομοθεσία που θα λαμβάνει υπόψη τη νέα κατάσταση.

---

<sup>34</sup>Π.Δ 23/2002 «Αρμοδιότητες, σύστημα πρόσληψης, προσόντα, καθήκοντα, δικαιώματα και υποχρεώσεις του προσωπικού της δημοτικής αστυνομίας», ΕτΚ τ.Α'19, Π.Δ 51/2006 «Όροι και προϋποθέσεις λειτουργίας των λαϊκών αγορών», ΕτΚ τ.Α'53.

<sup>35</sup> Πρβλ. ανωτέρω νομοθεσία για την διενέργεια προμηθειών και ανάθεση υπηρεσιών

Για την αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων ψηφίστηκε ο Ν. 3463/2006, ο οποίος περιλαμβάνει όλες τις οργανωτικές και λειτουργικές ρυθμίσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μεταξύ των διατάξεων της οικείας νομοθετικής πράξης είναι και εκείνες που προβλέπουν το θεσμικό πλαίσιο συνεργασίας ανάμεσα στις τοπικές αρχές των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### 3.6 Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων

Το άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 προβλέπει ότι οι τοπικές αρχές και κοινότητες αναλαμβάνουν τη διαχείριση και τη ρύθμιση όλων των τοπικών επιχειρήσεων με στόχο την διασφάλιση προστασίας, προώθησης και ανάπτυξης των συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας. Ωστόσο, με τον ίδιο νόμο και με την έναρξη ισχύος του από την 1η Ιανουαρίου 2011, οι δήμοι αναλαμβάνουν τις πρόσθετες ευθύνες που ασκούσαν προηγουμένως οι επαρχίες ή/και άλλοι δημόσιοι φορείς. Τα καθήκοντα αυτά αφορούν τους ακόλουθους τομείς:

1. Ανάπτυξη.
2. Περιβάλλον.
3. Ποιότητα ζωής και εύρυθμη λειτουργία των πόλεων και των αποικιών.
4. Απασχόληση.
5. Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη.
6. Εκπαίδευση, Πολιτισμός και Αθλητισμός.
7. Πολιτική Άμυνα.
8. Εξουσίες κρατικής φύσεως.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 75 του Ν. 3463/2006, κάθε κλάδος έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

#### Ανάπτυξη.

- 1) Προστασία και εκμετάλλευση φυσικών πόρων και τοπικών περιοχών, ιαματικών πηγών και πηγών ανανεώσιμης ενέργειας σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία, καθώς και κατασκευή ή/και συντήρηση αντίστοιχων έργων και εγκαταστάσεων.
- 2) Σχεδιασμός, δημιουργία, συντήρηση και αξιοποίηση δικτύων φυσικού αερίου σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία.
- 3) Εξηλεκτρισμός, για λόγους γενικού συμφέροντος και για λόγους προαγωγής οικονομίας. Συνήθως κάτι τέτοιο περιλαμβάνει την επέκταση των δικτύων ηλεκτρικής ενέργειας εντός των διοικητικών τους ορίων.

4) Σχεδιασμός, δημιουργία και αξιοποίηση βιοτεχνιών και συναφών υποδομών σε ειδικές βιομηχανικές περιοχές, όπως ορίζονται στα πλαίσια του πολεοδομικού και κρατικού σχεδιασμού.

5) Επέκταση και εφαρμογή προγραμμάτων δράσεων με στόχο την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στην περιοχή τους.

6) Επέκταση και υλοποίηση ερευνητικών και τεχνικών προγραμμάτων για την βελτιστοποίηση των περιοχών τους.

7) Σχεδιασμός, κατασκευή και συντήρηση υποδομών, με σκοπό την προώθηση της τοπικής οικονομίας, όπως δρόμοι, αρδευτικά συστήματα, αντιπλημμυρική προστασία και εγχειοβελτιωτικά έργα.

8) Προετοιμασία, εφαρμογή και ενεργή συμμετοχή σε προωθητικές δράσεις του τουρισμού και του εναλλακτικού τουρισμού στις περιοχές τους, καθώς και την κατασκευή τουριστικών θέρετρων και άλλων εγκαταστάσεων αναψυχής.

9) Συντήρηση, λειτουργία, δημιουργία και προάσπιση των απαραίτητων λιμενικών λειτουργιών.

10) Δημιουργία και διατήρηση δημοτικών και κοινοτικών αγορών.

11) Δημιουργία και συντήρηση χώρων αποθήκευσης υγρών καυσίμων.

12) Συντήρηση και ανάπτυξη της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας και κατασκευή και συντήρηση δημοτικών και κοινοτικών υποδομών.

13) Ανάπτυξη αστικών περιοχών δασυλλίων.

14) Διατήρηση και ανάπτυξη της αστικής και κοινοτικής αρόσιμης γης, των χορτολιβαδικών εκτάσεων, καθώς και της γεωργικής γης που τους παραχωρείται από το κράτος.

Περιβάλλον.

1) Προστασία και ανάπτυξη του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

2) Προστασία και διαχείριση της γης και των υδάτινων πόρων, διαφύλαξη από την αλιεία των λιμνοθαλασσών, λιμνών, κέντρων ιχθυοκαλλιέργειας, ποταμών και προστασία του περιβάλλοντος της περιοχής τους από τη ρύπανση.

3) Ίδρυση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών εργαστηρίων.

4) Καθαρισμός των κοινών δημοτικών χώρων, συλλογή και διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και εγκατάσταση και συντήρηση αποχετευτικών συστημάτων βίο επεξεργασίας των λυμάτων. Ανάλυση μέτρων προληπτικού και κατασταλτικού χαρακτήρα, ώστε να επιτευχθεί η ασφάλεια των κοινών χώρων καθώς και για την πυρασφάλεια των σημείων διάθεσης αποβλήτων σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία.

- 5) Συνδρομητών εξουσιοδοτημένων πυροσβεστικών υπηρεσιών, ιδίως σε δασικές περιοχές, με κάθε πρόσφορη μέθοδο που διαθέτουν για την αντιμετώπιση της πυρκαγιάς.
- 6) Κατασκευή και λειτουργία ειδικών χώρων σφαγής ζώων.
- 7) Μελέτη, διαχείριση και εφαρμογή προγραμμάτων στέγασης και αστικής ανάπτυξης.
- 8) Λήψη αποφάσεων και εφαρμογή μέτρων για αναζωογόνηση των της περιοχής τους, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις αξιοποίησης ορυκτών πόρων και δημιουργίας μονάδων επεξεργασίας αποβλήτων.
- 9) Μέτρα για την αναδημιουργία και αναγέννηση περιοχών της περιοχής τους, ιδίως σε μέρη όπου χρησιμοποιούνται ορυκτοί πόροι και έχουν δημιουργηθεί εγκαταστάσεις επεξεργασίας αποβλήτων.
- 10) Γνωμοδότηση σχετικά με τον καθορισμό χώρων και τον καθορισμό χώρων πυρκαγιάς για την κατασκευή κοιμητηρίων.

Ευημερία και εύρυθμη λειτουργία του αστικού και κοινοτικού ιστού.

- 1) Επέκταση της ύδρευσης, τηλεθέρμανση κτιρίων, εργασίες φωτισμού, κατασκευή χώρων πρασίνου, χώρων αναψυχής, πλατειών και άλλων υπαίθριων χώρων.
- 2) Συμμετοχή και αναβάθμιση έργων αστικών συγκοινωνιών, κυκλοφοριακών και ταξιδιωτικών υπηρεσιών. Το άρθρο 83 και η σχετική νομοθεσία προβλέπουν την ανάπτυξη συγκοινωνιών μεταφοράς για λόγους αναψυχής.
- 3) Καθορισμός, κατασκευή, συντήρηση και εκσκαφή υπόγειων και χερσαίων χώρων στάθμευσης, καθώς και έλεγχος αυτής.
- 4) Παρακολούθηση της κυκλοφορίας, κατασκευή και συντήρηση πεζοδρομίων και παράδρομων· ορισμός της κυκλοφορίας, απομάκρυνση των εγκαταλελειμμένων οχημάτων και γενικά έλεγχος τήρησης των μέτρων για την οδική ασφάλεια.
- 5) Εποπτεία και τήρηση της σχετικής νομοθεσίας, σε τοπικό επίπεδο, σχετικά με την προσωρινή παραμονή του προσφυγικού πληθυσμού.
- 6) Προσδιορισμός της τοποθεσίας και σχεδιασμός του πλαισίου υπαίθριας διαφήμισης που ισχύει σήμερα.
- 7) Με τη δομή του Γραφείου Ενημέρωσης Καταναλωτή, οι πολίτες έχουν δικαίωμα να ενημερώνονται σχετικά με την ποιοτική υπόσταση των παρεχόμενων αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και σχετικά με τις επιδράσεις αυτών στην υγεία και το περιβάλλον.
- 8) Λεπτομερής παράθεση των όρων και των προϋποθέσεων που επηρεάζουν την αισθητική, τη φυσιολογία και τις γενικές λειτουργίες της πόλης, καθώς και τα καταστήματα, τις επιχειρήσεις και τις ψυχαγωγικές δράσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της.

9) Καθορισμός των κανόνων λειτουργίας της μουσικής στα καταστήματα που δραστηριοποιούνται στην πόλη σύμφωνα με τον κανονισμό υγείας και διοίκησης.

10) Ρύθμιση του υγειονομικού ελέγχου των δεξαμενών νερού στις πόλεις και τις κοινότητες.

11) Εξασφάλιση της φυσικής υπόστασης και της παρουσίας των κατοίκων, μέσω της συνεχούς επίβλεψης αφενός της τήρησης των καθηκόντων των εργαζομένων και αφετέρου του υλικοτεχνικού εξοπλισμού των αστικών και κοινοτικών δικτύων.

12) Λήψη αποφάσεων και εφαρμογή μέτρων για την διασφάλιση, φροντίδα και ανανέωση της ομορφιάς του αστικού ιστού και των κοινοτήτων.

13) Διασφάλιση ότι δεν απαγορεύεται η ελεύθερη πρόσβαση στους κοινόχρηστους χώρους και λήψη ανάλογων μέτρων.

14) Ονοματοδοσία δρόμων, πλατειών και τοποθέτηση πινακίδων.

#### Απασχόληση

1) Προώθηση της απασχόλησης και της κοινωνικής συμμετοχής στις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές. Εφαρμογή ολοκληρωμένων τοπικών σχεδίων και σχεδίων δράσης. Εφαρμογή πολιτικών μέτρων διαμόρφωσης.

2) Υπηρεσίες επαγγελματικής κατάρτισης για την επιχειρηματικότητα, προώθηση και ενίσχυση των εθνικών και ευρωπαϊκών πλαισίων σχεδιασμού.

3) Δράσεις για την απορρόφηση των ανέργων του τόπου τους, με την παροχή δωρεάν ψυχο-συμβουλευτικών υπηρεσιών, με στόχο την επαγγελματική τους αποκατάσταση. Ίδρυση κατά τόπους γραφείων πληροφόρησης για την επαγγελματική αποκατάσταση, συνεργαζόμενοι με τους δημόσιους φορείς και τις διαπιστευμένες επιχειρήσεις του τόπου τους, με στόχο την ισότητα στην απορρόφηση στην αγορά εργασίας.

#### Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη.

1) Υποστήριξη βρεφών, παιδιών και ηλικιωμένων μέσω της ίδρυσης και λειτουργίας ν.π. και δομών, όπως νηπιαγωγεία, παιδικοί σταθμοί, βρεφονηπιακοί σταθμοί, ορφανοτροφεία, κοινωφελείς οργανισμούς ψυχαγωγίας ηλικιωμένων, γηροκομεία, κ.ά. Επίσης, μελέτη, συμμετοχή και εφαρμογή πολιτικών δράσεων και συναφών κοινωνικών προγραμμάτων που στοχεύουν στην κοινωνική φροντίδα.

2) Συμμετοχή σε πολιτικές και εφαρμογή μέτρων και προγραμμάτων που στοχεύουν στην προώθηση της φροντίδας και υποστήριξης ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής υποστήριξης θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και κέντρων πρόληψης εξαρτησιογόνων ουσιών για άτομα της περιοχής τους.

3) Στήριξη των μη εχόντων στέγη και οικονομικά ασθενέστερων με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών χώρων σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος Κώδικα ή με την παροχή βοήθειας, ιατρικού εξοπλισμού και φροντίδας σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα ζωής.

4) Σύσταση τοπικών συμβουλίων πρόληψης του εγκλήματος· σχεδιασμό, οργάνωση, συντονισμό και εφαρμογή προγραμμάτων και πρωτοβουλιών πρόληψης του εγκλήματος στην περιοχή τους.

5) Σχεδιασμό και η υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης των τσιγγάνων, των επαναπατρισθέντων μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας ή/και την ένταξή τους σε σχετικά προγράμματα.

6) Προώθηση των εθελοντικών δράσεων και της αλληλοβοήθειας μέσω της δημιουργίας τοπικών δικτύων κοινωνικής συνοχής, οργανώσεων και εθελοντικών ομάδων, που ενεργούν με γνώμονα την επίτευξη των στόχων.

Παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός.

1. Κατασκευή, συντήρηση και βελτίωση των διοικητικών υποδομών του Εθνικού Συστήματος Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης και συντήρηση, καθαρισμός και συντήρηση των σχολικών κτιρίων.

2. Δημιουργία και οργάνωση κέντρων βιβλίου.

3. Δημιουργία και οργάνωση ΚΔΑΠ.

4. Δημιουργία και οργάνωση πάρκων κυκλοφοριακής αγωγής.

5. Ανάληψη πρωτοβουλιών για την προαγωγή και διατήρηση πολιτιστικών δράσεων με τη δημιουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, μουσείων, γκαλερί, κινηματογράφου και θεάτρων, φιλαρμονικών και μουσικών σχολών, σχολών χορού, ζωγραφικής, γλυπτικής κ.λπ.

6. Συντήρηση και προστασία των μουσείων, των μνημείων, των σπηλαίων και των αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής.

7. Επίσκεψη, συντήρηση και ανάπτυξη παραδοσιακών και ιστορικών σχολικών κτιρίων και άλλων κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς.

8. Διοργάνωση και συμμετοχή σε συναυλίες, θεατρικές παραστάσεις και άλλες πολιτιστικές εκδηλώσεις.

9. Πρωτοβουλίες με στόχο την προαγωγή του πολιτισμού σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις της νομοθεσίας.

10. Προώθηση Πολιτιστικού Τουρισμού.

11. Δημιουργία και συντήρηση δημοτικών και κοινοτικών γυμναστηρίων, αθλητικών κέντρων και αθλητικών υποδομών, όπως δημοτικά και κοινοτικά γήπεδα.

12. Προώθηση και εφαρμογή προγραμμάτων στήριξης μαζικών αθλητικών οργανώσεων.

Πολιτική άμυνα,

1) Συντονισμός και παρακολούθηση των έργων πολιτικής άμυνας που αναλαμβάνονται στον διοικητικό τομέα της πρόληψης καταστροφών, της προετοιμασίας και της επίλυσης προβλημάτων.

2) Διαμόρφωση προγραμμάτων και μέτρων στα πλαίσια του Εθνικού Ετήσιου Σχεδίου και των εθνικών και περιφερειακών σχεδίων της περιφέρειας.

3) Συντονισμός του δυναμικού και λήψη μέτρων απαραίτητων για την προστασία, την προετοιμασία και την ανάπλαση της περιοχής έπειτα από φυσικές καταστροφές.

Ευθύνη για τη φύση της χώρας.

1. Ληξιαρχική Πράξη και Προστασία Μητρώου· έκδοση σχετικών πιστοποιητικών που λαμβάνονται από αυτούς. Τήρηση του Εθνικού Μητρώου Πολιτών.

2. Διανομή περίληψης από το αρχείο καταγραφής ταυτότητας πολίτη και ταυτοποίησης πολίτη που έγινε στην επαρχία.

3. Τήρηση και αντιγραφή επίσημων αρχείων.

4. Μεταβολές ειδικών συνθηκών ως αποτέλεσμα της τακτικής επικαιροποίησης των δημόσιων υπηρεσιών και κανονισμών.

5. Συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις σύμφωνα με την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία.

6. Συμμόρφωση με την ιθαγένεια και τις συνακόλουθες υποχρεώσεις που προκύπτουν από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για τους αλλοδαπούς και τη μετανάστευση.

7. Έκδοση αδειών πολιτικού γάμου και τέλεση αυτών.

8. Άδεια ίδρυσης, συντήρησης και λειτουργίας κοιμητηρίων και κρεματόριων. Διεξαγωγή διαδικασιών ταφής και αποτέφρωσης νεκρών.

9. Έκδοση πιστοποιητικού μόνιμης κατοικίας.

10. Ρυθμίσεις για την τήρηση των κανόνων σχετικά με τους τόπους προσωρινής εγκατάστασης των εκτοπισμένων ομάδων του πληθυσμού.

11. Παρακολούθηση της συμμόρφωσης στους κανόνες κατοικίδιων ζώων.

12. Γενικός οικοδομικός κανονισμός και κανονισμός συμμόρφωσης με τους κανονισμούς που αφορούν τα επικίνδυνα κτίρια.

13. Έκδοση και ανάκληση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων και επιχειρήσεων.

14. Τήρηση των κανόνων σχετικά με το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων.

15. Έκδοση, ανάκληση και έλεγχος αδειών ίδρυσης και λειτουργίας θεάτρων και συναφών επιχειρήσεων.



16. Έκδοση και ανάκληση αδειών για την ίδρυση και λειτουργία ψυχαγωγικών χώρων, όπως παιδικές χαρές, τσίρκο, συναυλίες και άλλων εκδηλώσεων καλλιτεχνικού χαρακτήρα.
17. Αδειοδότηση ή απόσυρση τεχνικών ψυχαγωγικών παιγνίων και παροχή υπηρεσιών Διαδικτύου σύμφωνα με τους σχετικούς κανονισμούς.
18. Έκδοση και ανάκληση αδειών συντήρησης μουσικών οργάνων· επιτήρηση της συμμόρφωσης με τους σχετικούς κανονισμούς.
19. Χορήγηση και ανάκληση αδειών χρήσης υπαίθριων χώρων, έκδοση αδειών για εμποροπανηγύρεις και υπαίθριες χριστουγεννιάτικες αγορές σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3377/2005, καθώς και επιτήρηση της συμμόρφωσης με κανονισμούς που αφορούν το εμπόριο και τις λαϊκές αγορές.
20. Ταξινόμηση οχημάτων εφ' όρου ζωής στην περιοχή τους.
21. Ανάκληση άδειας λόγω μη καταβολής ασφαλιστικών εισφορών στο ΕΟΠΥΥ.
22. Χορήγηση ή ανάκληση της άδειας ίδρυσης και χρήσης ενός δημόσιου κτιρίου για την άσκηση της δραστηριότητας φυσικών προσώπων, καθώς και επιτήρηση της συμμόρφωσης με τους σχετικούς κανονισμούς.
23. Έλεγχος της συμμόρφωσης των επιχειρήσεων τουριστικού ενδιαφέροντος με την τουριστική νομοθεσία, σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις του νόμου.
24. Αδειοδότηση διαφημίσεων, υπαίθριας τοποθέτησης διαφημιστικών αφισών, επικόλληση αφισών που διαφημίζουν την επαγγελματική δραστηριότητα φυσικών και νομικών προσώπων, καθώς και παροχή χώρων προώθησης σε νόμιμα άτομα που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς. Ρύθμιση της εφαρμογής των διατάξεων της υπαίθριας διαφήμισης, αφαίρεση παράνομων υπαίθριων διαφημίσεων και συμβόλων, καθώς και επίβλεψη της συμμόρφωσης με τους κανόνες όπως προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία.
25. Αδειοδότηση καταστημάτων ενοικίασης μοτοποδηλάτων.

### 3.7. Η μεταρρύθμιση του 2010

Η μεταρρύθμιση του 1997 και η δευτερεύουσα μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης του 1994 δεν θεωρήθηκε ότι αντιμετώπισαν τα διοικητικά και λειτουργικά προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η αναγκαστική συγχώνευση, χωρίς εις βάθος μελέτη της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, των διεπιστημονικών αρμοδιοτήτων (κυρίως της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης) και της θέσης του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη μεταφορά καθηκόντων από την κεντρική κυβέρνηση στην τοπική αυτοδιοίκηση, έθεσε το ζήτημα της αναδιάρθρωσης των τοπικών κυβερνήσεων και της επανασύνδεσής τους με την κεντρική κυβέρνηση.

Παράλληλα, η Ελλάδα βιώνει ύφεση από το 2008, με αποτέλεσμα το 2010 να κληθεί να συμφωνήσει σε μνημόνιο συνεννόησης με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τις ευρωπαϊκές τράπεζες και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, ώστε να εφαρμόσει μέτρα για την παροχή δανείων. Ένα από τα πρώτα μέτρα που συμπεριλήφθηκαν στο μνημόνιο ήταν η μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος.

Η πρώτη νομοθεσία μετά την υπογραφή του Μνημονίου συν αντίληψης, ήταν ο Ν. 3852/2010 για τη νέα δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης, δηλαδή το «σχέδιο Καλλικράτης». Ωστόσο, αυτή η πρόσφατη τροποποίηση δεν συνδέεται επίσημα με το καθεστώς της Σύμβασης Συνεννόησης (το "καθεστώς της Σύμβασης Συνεννόησης" αναφέρεται σε μια συμφωνία μεταξύ πλευρών που συνεργάζονται ή επικοινωνούν, αλλά χωρίς τις νομικές δεσμεύσεις που συνήθως σχετίζονται με τις συμβάσεις), θεωρείται ως ευκαιρία για περαιτέρω περιορισμό της δομής της τοπικής αυτοδιοίκησης και για την εφαρμογή οικονομικών χειρισμών προσαρμοσμένης στην οικονομική κατάσταση της χώρας.

Η νέα μεταρρύθμιση προβλέπει:

1. Μεγάλες τοπικές κυβερνήσεις αναγκάστηκαν να συγχωνευθούν, ιδρύοντας δήμους και καταργώντας κοινότητες. Συγκεκριμένα ιδρύθηκαν 325 δήμοι. Οι δήμοι και κοινότητες, οι οποίοι συγχωνεύτηκαν σχημάτισαν δήμους και κοινότητες με βάση συγκεκριμένα δημογραφικά κριτήρια. Οι περιοχές με όχι περισσότερους από 2.000 κατοίκους σχημάτισαν τοπικές κοινότητες, οι οποίες διοικούνταν από εκλεγμένα τοπικά συμβούλια και προέδρους συμβουλίων, ενώ περισσότεροι από 2.000 κάτοικοι ήταν δημοτικές κοινότητες και εκλέγονταν πρόεδροι δημοτικών κοινοτήτων και δημοτικά κοινοτικά συμβούλια.
2. Ένα δεύτερο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης δημιουργήθηκε σε περιφερειακό επίπεδο, με 13 περιφέρειες. Οι πρότερες περιφέρειες, ως διοικητικοί θεσμοί του κράτους, αποτελούσαν το δεύτερο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο διοικούνταν από εκλεγμένους περιφερειάρχες και περιφερειακά συμβούλια.
3. Επτά αποκεντρωμένα διοικητικά όργανα ιδρύθηκαν ως περιφερειακά όργανα της κεντρικής διοίκησης.
4. Σύσταση ανεξάρτητης ελεγκτικής υπηρεσίας για τη διοικητική εποπτεία της λήψης αποφάσεων από τα μέλη της τοπικής αυτοδιοίκησης και των συλλογικών οργάνων.
5. Καθιέρωση υποστηρικτών των πολιτών και των επιχειρήσεων ως κύριων τοπικών κυβερνήσεων και δημιουργία περιφερειακών υποστηρικτών και δευτερευουσών

επιχειρήσεων τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι υποστηρικτικές υπηρεσίες είναι ένα νέο όργανο στην ελληνική νομοθεσία, του οποίου αρμοδιότητα είναι οι διαμεσολαβητικές εργασίες μεταξύ πολιτών και επιχειρήσεων και των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με σκοπό την καλύτερη διευθέτηση κάθε ζητήματος. Η νομική πρόβλεψη για την εκλογική διαδικασία από την οποία προκύπτουν οι υποστηρικτές της απαρτίας των 2/3 ενός δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου εμποδίζει τον ορισμό, με αποτέλεσμα την εφαρμογή του οργάνου αυτού σε μικρό μόνο αριθμό τοπικών αρχών του πρώτου και του δεύτερου βαθμού.

6. Έχουν συσταθεί νέοι ρυθμιστικοί φορείς για τις πρωτογενείς και δευτερογενείς τοπικές κυβερνήσεις. Ειδικότερα, εκτός από τα όργανα λήψης αποφάσεων των δημοτικών ή περιφερειακών συμβουλίων, το Οικονομικό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή και η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής εισήχθησαν ως διοικητικοί θεσμοί συλλογικού χαρακτήρα και μόλις το ίδιο έτος καταργήθηκαν οι δημοτικές επιτροπές της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

### 3.8. Η μεταρρύθμιση του 2018

Νέες μεταρρυθμίσεις στη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκαν το 2018 με το ν. 4555/2018. (Κλαπαδάκης, Μ. Π. (2023). Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των Ο. Τ. Α Α΄ βαθμού στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών υπό το πρίσμα του ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) και ν. 4555/2018 (Κλεισθένης). Η περίπτωση του Δήμου Νίκαιας-Αγίου Ιωάννη Ρέντη.) Οι μεταρρυθμίσεις αφορούν κυρίως την προαγωγή των τοπικών αρχών και τη λειτουργία των θεσμών συλλογικής διαχείρισης, καθώς και την εισαγωγή λεπτομερών διατάξεων για τα τοπικά δημοψηφίσματα, οι οποίες νομοθετήθηκαν αρχικά από τις διατάξεις του νόμου 3463/2006 και δημιούργησαν δημοτικούς και περιφερειακούς διαμεσολαβητές για να αντικαταστήσουν τους υποστηρικτές των πολιτών και των επιχειρήσεων και τους υποστηρικτές των περιφερειών και των επιχειρήσεων που προβλέπονταν στη μεταρρύθμιση του 2010. (Κρητικός, Ε. Μ. (2018). Χρηματοοικονομική ανάλυση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ): η περίπτωση του Δήμου Πεντέλης 2012-2016.)

Ειδικότερα, οι νέες μεταρρυθμίσεις προβλέπουν ότι:

1. Θεσπίστηκε ένα απλό σύστημα αναλογικής εκπροσώπησης, με στόχο την εκπροσώπηση περισσότερων πολιτών στη διαχείριση ζητημάτων του τόπου, η διοίκηση των τοπικών αρχών αποκαταστάθηκε στους κανονισμούς που ίσχυαν πριν από το 2010, που είχαν οριστεί σε τέσσερα χρόνια, και ο χρόνος για τις εκλογές

αποκαταστάθηκε.

2. Στον τομέα της κατανομής των κυβερνητικών αρχών σε τοπικό επίπεδο, δεν έχουν υπάρξει αλλαγές στη βασική δομή. Ωστόσο, οι τοπικές αρχές σε αυτό το επίπεδο χαρακτηρίζονται τώρα με βάση συγκεκριμένα κριτήρια. Αυτά τα κριτήρια περιλαμβάνουν τα γεωμορφολογικά και χωροταξικά χαρακτηριστικά της περιοχής τους, τους οικονομικούς τομείς στους οποίους δραστηριοποιούνται οι πολίτες εντός των συνόρων τους, καθώς και τις δυνατότητες που προσφέρει κάθε τοπική αρχή εντός των συνόρων της να εξελιχθεί σε αστικά κέντρα. Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, αυτά τα κριτήρια λαμβάνονται υπόψη όταν γίνεται η κατανομή των καθηκόντων των δήμων και κατά την παροχή οικονομικής στήριξης από το κράτος ή από άλλες πηγές για τη χρηματοδότησή τους. Αυτό επίσης περιλαμβάνει την διάθεση οικονομικών πόρων από το κράτος ή άλλες πηγές, λαμβάνοντας υπόψη τους κανονισμούς για την ένταξη των διοικητικών υπηρεσιών στην προετοιμασία των κανονισμών λειτουργίας τους και την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Οι κοινότητες κατανέμονται σε δύο βασικές κατηγορίες βάσει του αριθμού των κατοίκων τους. Συγκεκριμένα, υπάρχουν οι κοινότητες με λιγότερους από 300 κατοίκους, στις οποίες εκλέγεται ένας πρόεδρος κοινότητας. Σε αυτές τις μικρές κοινότητες, ο ρόλος του προέδρου είναι κυρίως εκτελεστικός, και η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι συνήθως πιο απλή λόγω του περιορισμένου πληθυσμού. Αντίθετα, υπάρχουν και οι κοινότητες με περισσότερους από τριακόσιους κατοίκους, στις οποίες εκλέγεται ένας πρόεδρος και ένα κοινοτικό συμβούλιο. Σε αυτές τις μεγαλύτερες κοινότητες, το κοινοτικό συμβούλιο αναλαμβάνει τη λήψη αποφάσεων και την εκτέλεση καθηκόντων που αφορούν την κοινότητα, και η διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να είναι πιο σύνθετη λόγω του μεγαλύτερου αριθμού των κατοίκων. Με αυτόν τον τρόπο, οι κοινότητες προσαρμόζονται ανάλογα με τον πληθυσμό τους και τις ανάγκες τους, εξασφαλίζοντας την αποτελεσματική λειτουργία των τοπικών αρχών.

### 3.9. Τοπικά δημοψηφίσματα

Οι μεταρρυθμίσεις του 2018 περιέγραφαν λεπτομερώς τη διεξαγωγή τοπικών δημοψηφισμάτων. Ειδικά:

Δημοτικά ή περιφερειακά δημοψηφίσματα μπορούν να διεξαχθούν για οποιοδήποτε

ζήτημα εκτός εκείνων που αφορούν στην εθνική ασφάλεια, στην εξωτερική πολιτική, στη μεταναστευτική πολιτική, στην ερμηνεία και εφαρμογή διεθνών συνθηκών, στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, στη θρησκευτική συνείδηση και στην ελευθερία λατρείας. Δεν προβλέπεται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για θέματα που αφορούν στην οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ, στην είσπραξη τελών, στον επαναπροσδιορισμό των δήμων και των ορίων τους, των κοινοτήτων, των επαρχιών και των περιφερειών.

Τα δημοψηφίσματα, που διενεργούνται σε τοπικό επίπεδο, χωρίζονται σε αποφασιστικά και συμβουλευτικά. Ο ορισμός τους προκύπτει από την απόφαση έκδοσης της προκήρυξης, εκτός της περίπτωσης που το ζήτημα του δημοψηφίσματος δεν εμπίπτει στην εξουσία λήψης αποφάσεων του αντίστοιχου δήμου ή περιφέρειας, οπότε το δημοψήφισμα πρέπει να έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα. (Λώλη-Σαλτερή, Ι. (2019). Οι μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη.)

Η διεξαγωγή ενός δημοψηφίσματος χρειάζεται την υποστήριξη του τουλάχιστον δύο τρίτων των μελών του σχετικού δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου. Αυτοί οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι επιλέγουν το θέμα ή τα θέματα που θα τεθούν στο δημοψήφισμα. Επιπλέον, αν οι εγγεγραμμένοι εκλογείς του δημοτικού ή περιφερειακού δήμου εκφράσουν το ενδιαφέρον τους για ένα δημοψήφισμα, αυτό μπορεί να διοργανωθεί με πρωτοβουλία του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου. Συγκεκριμένα, όταν οι πολίτες υποβάλλουν αίτηση για δημοψήφισμα, πρέπει να τη συνοδεύει το θέμα του δημοψηφίσματος. Αυτή η αίτηση και το σχετικό θέμα υποβάλλονται στον πρόεδρο του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου. Ο πρόεδρος αυτού του συμβουλίου πρέπει να παραπέμψει το θέμα στο ίδιο το συμβούλιο εντός ενός μήνα από την παραλαβή του αιτήματος. Εάν δεν το κάνει, υπόκειται σε σοβαρές πειθαρχικές κυρώσεις. Αυτό το σύστημα βασίζεται στη συμμετοχή των εκλεγμένων αξιωματούχων και τη δυνατότητα των πολιτών να εκφράσουν το ενδιαφέρον τους για σημαντικά θέματα μέσω δημοψηφισμάτων.

Εάν το ζήτημα είναι ασαφές, επαναπροσδιορίζεται με απόφαση πλειοψηφίας 2/3 του δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου. Τα ερωτήματα που θα ζητηθούν προς απάντηση από τους ψηφοφόρους, οφείλει να είναι διατυπωμένα με πληρότητα και σαφή τρόπο. Η απόφαση των ψηφοφόρων πραγματοποιείται σε δύο οριστικές απαντήσεις, είτε χρησιμοποιώντας όρους όπως «ναι» ή «όχι» είτε επιλέγοντας μεταξύ δύο προτεινόμενων λύσεων ή επιλογών.

Κατά το χρονικό διάστημα της προεκλογικής περιόδου, δεν επιτρέπεται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την εκλογή των μελών του κράτους ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, την εκλογή των αυτοδιοικητικών αρχών ή δημοψηφίσματα εθνικού επιπέδου. Δεν διεξάγεται

δημοψήφισμα κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους των εκλογών τοπικής αυτοδιοίκησης. Το δημοψήφισμα μπορεί να διεξαχθεί μόνο μετά από ένα (1) έτος από το τελευταίο δημοψήφισμα. (Karametos, G. K. (2015). Ο θεσμός της Περιφέρειας στην Ελλάδα και η διαδρομή από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη.)

Η απόφαση, από το δημοτικό ή το περιφερειακό συμβούλιο, για τη σύγκληση δημοψηφίσματος δημοσιεύεται, με ευθύνη του Προέδρου του, σε δημοτικά ή επαρχιακά καταστήματα και σε μία τουλάχιστον έντυπη τοπική εφημερίδα· η δημοσίευση πρέπει να λαμβάνει χώρα εντός τριών (3) ημερών από την παραλαβή της. Σχετικές δημοσιεύσεις αναρτώνται και στην ιστοσελίδα που εκπροσωπεί την πόλη στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Επιπλέον, τα δημοτικά ή περιφερειακά συμβούλια λαμβάνουν χωριστά μέτρα για την ευρύτερη δυνατή κοινοποίηση της απόφασης διαμέσου των τοπικών μέσων ενημέρωσης ή άλλων κατάλληλων μέσων. Η διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος γνωστοποιείται στο Υπουργείο Εσωτερικών και στον αρμόδιο υπουργό.

Η σχετική απόφαση και τα έγγραφα που απαιτούνται για τη νόμιμη δημοσίευση του δημοψηφίσματος, πρέπει να αποστέλλονται για έλεγχο από το αρμόδιο συλλογικό όργανο στον επόπτη της τοπικής αρχής εντός τριών (3) ημερών από τη συνεδρίαση, η οποία ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης και υποχρεώνει την έκδοση ειδικού διατάγματος που επικυρώνει ή ακυρώνει την εν λόγω απόφαση, εντός επτά (7) ημερών από την παραλαβή της.

Κάθε πρόσωπο έννομου συμφέροντος δύναται να προσβάλει την απόφαση του Δημοτικού ή Επαρχιακού Συμβουλίου για λόγους νομιμότητας στον Επόπτη της Τοπικής Αρχής εντός τριών (3) ημερών από τη γνωστοποίηση της απόφασης στο Διαδίκτυο και ο Επόπτης της Τοπικής Αρχής οφείλει να λάβει απόφαση σε επτά (7) ημέρες από την κατάθεση της προσφυγής. Μόνο το αρμόδιο δικαστήριο μπορεί να προσβάλλει την απόφαση που θα λάβει επί της προσφυγής, ο επόπτης της τοπικής αρχής. Δικαίωμα ψήφου στα δημοτικά ή περιφερειακά δημοψηφίσματα έχουν τα πρόσωπα που έχουν δικαίωμα ψήφου στις δημοτικές ή περιφερειακές εκλογές, αντίστοιχα. (Ψαρινόπουλος, Ν. Μ. (2015). Το πρόγραμμα Καλλικράτης και ο εξευρωπαϊσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.)

### 3.10. Διοικητική Εποπτεία

Η διοικητική αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης προστατεύεται από το Σύνταγμα του 1927, το οποίο ορίζει ότι το κράτος ασκεί τη μέγιστη εποπτεία μόνο στις τοπικές αρχές, με την επιφύλαξη της πρωτοβουλίας τους και της ελεύθερης κυκλοφορίας τους (άρθρο 107).

Το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975 αναπαράγει τις διατάξεις σχετικά με την εποπτεία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ το αναθεωρημένο άρθρο του 2001 προβλέπει εποπτεία, η οποία περιλαμβάνει μόνο τον έλεγχο της νομιμότητας. Γενικά, η διοικητική εποπτεία καθορίζει ως επί το πλείστον την αυτονομία των δράσεών του. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι, έως την δεκαετία του 1980, η κεντρική κυβέρνηση ασκούσε αυτή την εποπτεία με διττό τρόπο: αφενός, με σκοπό να εποπτεύει την νομιμότητα των πράξεων ή παραλείψεων των τοπικών αρχών και, αφετέρου, για τον έλεγχο της σκοπιμότητας.

Μέσω της δεύτερης μορφής ελέγχου, το διοικητικό «κέντρο» αρχίζει να ελέγχει τους στόχους που επιτυγχάνονται με τις δράσεις των αυτόνομων φορέων, περιορίζοντας τον βαθμό ελευθερίας της (αυτοδιοικούμενης) διοίκησης και υποβάλλοντας στην έγκρισή της κάθε καινοτομία που αναπτύσσεται αυτοβούλως σε τοπικό επίπεδο, ακόμη και εκείνες αναπτυξιακού χαρακτήρα. Επιπλέον, αποδεικνύει επίσης την ισορροπία μεταξύ των δεσμών μεταξύ του κέντρου και της περιφέρειας, η οποία είναι σαφώς υπέρ του κέντρου όσον αφορά την εξουσία. Στη δεκαετία του 1980, το εύρος και το βάθος της εποπτείας, ιδίως των δοκιμών σκοπιμότητας, μειώθηκαν σημαντικά, ενώ οι δοκιμές σκοπιμότητας καταργήθηκαν το 1994.<sup>36</sup>

### 3.11. Πλαίσιο άσκησης εποπτείας

Τα κρατικά όργανα εξασφαλίζουν τη συνοχή και τη συντονισμένη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, τηρώντας τα ίδια διοικητικά πρότυπα και εξασφαλίζοντας την εφαρμογή του κράτους δικαίου και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της διοικητικής εποπτείας που ασκούν πάνω σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι τα κρατικά όργανα παρεμβαίνουν και εποπτεύουν τις δραστηριότητες των δημόσιων νομικών προσώπων προκειμένου να διασφαλίσουν την εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών, τη συμμόρφωσή τους προς τους νομικούς κανόνες, και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Αυτό το καθήκον περιλαμβάνει την παρακολούθηση της εκτέλεσης στόχων, την εφαρμογή νομοθεσίας και κανονισμών, καθώς και την ανάληψη δράσης όταν υπάρχουν παρατυπίες.

Τα κανόνια που διέπουν αυτήν την εποπτεία ρυθμίζονται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου, και η διαδικασία παρέμβασης και εποπτείας είναι σημαντική για τη διασφάλιση της

---

<sup>36</sup> Άρθρο 47, ν. 2218.1994, ΦΕΚ 90Α'.

ομαλής λειτουργίας του δημόσιου τομέα και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.<sup>37</sup>

Σε ερευνητική μελέτη του ΙΤΑ<sup>38</sup> σημειώνεται ότι η εποπτεία πηγάζει από το γεγονός ότι οι τοπικές εξουσίες αποτελούν μέρος των δημόσιων (κρατικών) εξουσιών που ανατίθενται στις τοπικές αρχές και, ως εκ τούτου, αποσκοπούν όχι μόνο στη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος, αλλά και στη διασφάλιση των συμφερόντων των τοπικών οργάνων, τα οποία αποτελούν μέρος του δημόσιου συμφέροντος (Institute for Local Government, 2006). Ωστόσο, το πλαίσιο παρακολούθησης δεν πρέπει να παρεμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των τοπικών αρχών ούτε να ασκεί επιρροή στη διοικητική και οικονομική αυτονομία τους. Στην πράξη, περιλαμβάνει (πλήρως πλέον) τον έλεγχο της νομιμότητας των αυτόνομων πράξεων<sup>39</sup>. Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη,

*«Ο έλεγχος νομιμότητας αναφέρεται στην ικανότητα ενός κρατικού οργάνου να διερευνήσει εάν και σε ποιο βαθμό οι ενέργειες ενός άλλου οργάνου συμμορφώνονται με τους εν λόγω κανόνες. Η άσκηση της νομιμότητας μπορεί να περιλαμβάνει την άρνηση έγκρισης ή ακύρωσης της συμπεριφοράς του ελεγχόμενου ιδρύματος. Πάντα όμως για λόγους νομιμότητας αποκλειστικά (γιατί έρχεται σε σύγκρουση με το θεσμικό πλαίσιο που τη διέπει) και όχι για λόγους σκοπιμότητας (π.χ. γιατί δεν συμφωνεί με το περιεχόμενό του)»(2010, σ. 225).*

Με την πάροδο του χρόνου, το πεδίο εφαρμογής και η φύση της παρακολούθησης άλλαξαν, καθώς αυξήθηκε ο βαθμός ελευθερίας δράσης των τοπικών αρχών<sup>40</sup>. Οι αλλαγές αυτές σχετίζονται με τη σταδιακή προσαρμογή της κεντρικής εκτελεστικής εξουσίας στους πάγιους συνταγματικούς κανόνες της διοικητικής (και από το 2001 οικονομικής) αυτονομίας.

Το Σύνταγμα της Ελλάδας έχει εξελιχθεί μέσα από διάφορες αναθεωρήσεις και τροποποιήσεις κατά τον χρόνο ως προς την σχέση μεταξύ των κεντρικών και τοπικών αρχών, καθώς και τη διοικητική αυτονομία των τοπικών αρχών. Αρχικά, το Σύνταγμα του 1975 προέβλεπε την κρατική εποπτεία των τοπικών αρχών χωρίς να περιορίζει την ανάληψη πρωτοβουλιών και την ελευθερία των πράξεών τους. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος είχε τη δυνατότητα να επιβλέπει τις ενέργειες των τοπικών αρχών, αλλά δεν εμπόδιζε την αυτόνομη λειτουργία τους και τη λήψη αποφάσεων. Στη συνέχεια, το Σύνταγμα υποβλήθηκε σε αναθεώρηση το 1986, χωρίς να αλλάξει η βασική αρχή της κρατικής εποπτείας των τοπικών αρχών. Ωστόσο, το Σύνταγμα του 2001 περιλάμβανε διατάξεις που επέτρεπαν τη διεύρυνση της αυτονομίας των τοπικών αρχών. Σύμφωνα με αυτό, οι τοπικές αρχές είχαν μεγαλύτερη

<sup>37</sup> Μακρυδημήτρη, 2010, σελ. 287-292.

<sup>38</sup> Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. 2006. Προτάσεις για τον Εξορθολογισμό και την Αποτελεσματικότητα του Συστήματος. Τόπος έκδοσης: Αθήνα, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

<sup>39</sup> Άρθρο 214, ό.π.

<sup>40</sup> Όπ, αναφ. παραπάνω, σελ 288-292.



ελευθερία και αυτονομία στη λήψη αποφάσεων και τη διαχείριση των υποθέσεών τους.

Κατά τις σχετικές διατάξεις, οι τοπικές αρχές απολαμβάνουν διοικητικής και οικονομικής αυτονομίας. Το Σύνταγμα αναφέρει ότι η μορφή της αυτονομίας του θεσμού έχει πλέον διευρυνθεί ουσιαστικά, μέσω ειδικότερων ρυθμίσεων για την αύξηση των αυτοδιοικούμενων οικονομικών πόρων και ιδίως μέσω διατάξεων για τη σύσταση ΚΑΠ σε δύο μέτωπα.<sup>41</sup>

Κατά τα πρώτα έτη του 1980, ο βαθμός κεντρικής κρατικής εποπτείας των αυτόνομων επιχειρήσεων μειωνόταν και ο ρυθμός μείωσης μειωνόταν σταθερά, περιορίζοντας το πεδίο ελέγχου στο πραγματικό επίπεδο.<sup>42</sup> Ως αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας, το περιεχόμενο της παρακολούθησης του 1994 θα αλλάξει ριζικά, δεδομένου ότι πλέον επικεντρώνεται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας των ενεργειών των αυτόνομων διοικητικών οργάνων, καταργώντας ρητά τη σκοπιμότητα.<sup>43</sup>

Η συνταγματική πρόβλεψη που αναθεωρήθηκε το 2001 συγκαλύπτει περιορισμούς στο είδος του ελέγχου.<sup>44</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 102, παράγραφος 4, ορίζεται ότι το κράτος εποπτεύει τις τοπικές αρχές, οι οποίες περιλαμβάνουν μόνο τον έλεγχο της νομιμότητας και δεν εμποδίζουν την πρωτοβουλία και την ελευθερία δράσης τους.<sup>45</sup> Επιπλέον, το 2006, καθορίστηκε το είδος της απόφασης που εστάλη στον έλεγχο νομιμότητας,<sup>46</sup> σχετικά με τις βασικές δράσεις των τοπικών αρχών,<sup>47</sup> με τις διοικητικές αλλαγές στη δομή της χώρας, η κατάσταση δεν άλλαξε το 2010.<sup>48</sup>

Σε αντίθεση με τη διοικητική αυτονομία που επιτρέπει στις τοπικές αρχές να λαμβάνουν αποφάσεις και να διαχειρίζονται τις υποθέσεις τους, η οικονομική αυτονομία των τοπικών αρχών περιορίζεται από έναν συνταγματικό κανόνα που έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία αντίστροφης πίεσης για την εποπτεία των οικονομικών τους πόρων.<sup>49</sup> Συγκεκριμένα, αυτό σημαίνει ότι οι τοπικές αρχές πρέπει να υπακούν συγκεκριμένες

---

<sup>41</sup> ΟΤΑ Α΄ βαθμού 1989 (ν. 1828, ΦΕΚ 2<sup>Α</sup>) ΟΤΑ Β΄ 1998 (ν. 2672, ΦΕΚ 290<sup>Α</sup>).

<sup>42</sup> Το 1980 στο άρθρο 115 του ΚΔΚ (ν. 1065.1980, ΦΕΚ 168<sup>Α</sup>) προβλέφθηκε ρύθμιση σχετικά με την άσκηση ουσιαστικού ελέγχου του (μετακλητού τότε) νομάρχη, αναφέροντας ότι με ΠΔ: «μπορούν να καταργούνται διατάξεις του Κώδικα ή άλλων νόμων που προβλέπουν έγκριση των πράξεων των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων».

<sup>43</sup> Παρ. 1, άρθρου 47 ν. 2218.1994 (ΦΕΚ 90<sup>Α</sup>).

<sup>44</sup> Ομοίως στην αναθεώρηση του 2008.

<sup>45</sup> ΦΕΚ 120<sup>Α</sup>. Βουλή των Ελλήνων (2008).

<sup>46</sup> Ο ΚΔΚ (ν. 3463.2006, ΦΕΚ 114<sup>Α</sup>) περιείχε αυτοτελές κεφάλαιο (κεφάλαιο Θ΄, άρθρα 148 έως και 154) επιχειρώντας να διαμορφώσει κατά τρόπο συστηματικό το πλαίσιο της άσκησης εποπτείας επί πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

<sup>47</sup> ΟΤΑ Β΄ δεν μεταβλήθηκε, σχετ.: π.δ. 30.1996 (ΦΕΚ 21<sup>Α</sup>).

<sup>48</sup> Ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87<sup>Α</sup>.

<sup>49</sup> Παρ. 2 άρθρου 102 Συντάγματος (2001).

κανονιστικές απαιτήσεις όσον αφορά τη διαχείριση των οικονομικών τους πόρων. Αυτές οι απαιτήσεις περιλαμβάνουν την χρήση ενός διπλογραφικού λογιστικού συστήματος για την καταγραφή των οικονομικών καταστάσεών τους<sup>50</sup> Επίσης, υπάρχουν συγκεκριμένοι κανόνες για τον προϋπολογισμό των τοπικών αρχών, εξαρτώντας από τον τύπο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σημαντικό είναι ότι αυτοί οι κανόνες διαφέρουν για τις διάφορες κατηγορίες των τοπικών αρχών και έχουν επηρεάσει την τρόπο που διαχειρίζονται τους οικονομικούς τους πόρους.<sup>51</sup> Τον προσεταιρισμό της διπλογραφικής λογιστικής στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ εισήχθη μόλις το 2011, προσδίδοντας μεγαλύτερη διαφάνεια και εποπτεία στις οικονομικές τους δραστηριότητες.<sup>52</sup>

Σε πρακτικό επίπεδο, η παρακολούθηση της οικονομικής κατάστασης των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί περιοριστικό παράγοντα της δημοσιονομικής αυτονομίας. Στόχος είναι η εξυγίανση των οικονομικών σε περίπτωση συσσώρευσης χρέους, ο περιορισμός του κινδύνου δανείου και η αποφυγή εμφάνισης ηθικού κινδύνου.<sup>53</sup> Η διαφύλαξη υγιών οικονομικών<sup>54</sup>μαζί με την τήρηση προγραμματισμένων δράσεων<sup>55</sup>συνιστούν προϋποθέσεις, που υποστηρίζουν την οικονομική τους ανεξαρτησία. Σε γενικές γραμμές, όπως επισημάνθηκε, η δοκιμή σκοπιμότητας περιορίστηκε σταδιακά πριν από την τελική κατάργησή της, οδηγώντας σε σταδιακή επέκταση του πεδίου ευθύνης της αυτοδιοίκησης και σταδιακή υπέρβαση του συγκεντρωτικού μοντέλου.

### 3.12. Εποπτεία διεθνών δράσεων και συνεργασιών της αυτοδιοίκησης

Στα πλαίσια της παρακολούθησης των τοπικών αρχών από την κεντρική κυβέρνηση, η συλλογική ενεργοποίηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, δηλαδή η διεθνής δράση και οι σχέσεις συνεργασίας που δημιουργούν, καθορίζεται

---

<sup>50</sup> Π.δ. 315.1999 (ΦΕΚ 302<sup>Α</sup>), εξουσ. διάταξη: άρθρο 12, ν. 2526.1997 (ΦΕΚ 205<sup>Α</sup>).

<sup>51</sup> ΚΥΑ υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004, ΦΕΚ 253<sup>Β</sup>.

<sup>52</sup> Ακολουθήστε τις απαιτήσεις του νόμου περί οικονομικής διαχείρισης που εφαρμόζεται. (Ν. 4172.2013). Η απόφαση ελήφθη για τη θέσπιση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου για τις δημοτικές αρχές, συνοψίζει τα ετήσια στοιχεία του προϋπολογισμού για τις δημοτικές αρχές και τους νομικούς τους συμβούλους, συμπεριλαμβανομένων μηνιαίων και τριμηνιαίων στόχων σύμφωνα με τον νόμο περί οικονομικής ισότητας. Στο πλαίσιο αυτό, το Ανώτατο Δικαστήριο, αφού προσέφυγε στο Δ.Σ. στην ΚΕΔΕ και ήταν σε θέση να λαμβάνει σωστές αποφάσεις για τους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών σε θέματα προϋπολογισμού, διαπίστωσε ότι ο επόπτης είχε ρόλο στη διαχείριση των τοπικών αρχών και ότι η λειτουργία τους δεν παραβιάζει ούτε περιορίζει τη συνταγματική εγγύηση της διοίκησης και της οικονομικής αυτονομίας.

<sup>53</sup> Mishkin&Eakins ,2006, σελ. 377.

<sup>54</sup> Ισοσκελισμένοι προϋπολογισμοί.

από το οικείο κανονιστικό πλαίσιο.<sup>56</sup> Η προώθηση διεθνών πρωτοβουλιών, δράσεων και εταιρικών σχέσεων από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές αποτελεί ειδική πτυχή της συνολικής παρακολούθησης.

Μολονότι τα θέματα εξωτερικής πολιτικής εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατικών φορέων, δημιουργήθηκε προοδευτικά ένα πλαίσιο παρακολούθησης των δραστηριοτήτων των εθνικών αρχών στον διεθνή και, ιδίως, στον ευρωπαϊκό τομέα. Ο έλεγχος των υπερεθνικών κινητοποιήσεων που αναπτύσσονται από εθνικούς φορείς πραγματοποιείται απευθείας από κρατικές αρχές (Υπουργείο Άμυνας, πρώην Υπουργείο Εξωτερικών) και όχι από αποκεντρωμένες αρχές (ή επόπτες τοπικής αυτοδιοίκησης, μετά την ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών), όπως συμβαίνει με τον επίσημο έλεγχο νομιμότητας των ενεργειών τους.

Εν ολίγοις, το περιεχόμενο του ελέγχου προσαρμόστηκε σταδιακά, ώστε να αναγνωρίζεται σιωπηρά η φύση της ΕΕ και η ιεραρχική πραγματικότητα των καθημερινών δραστηριοτήτων της. Οι δραστηριότητες των τοπικών και περιφερειακών αρχών παρακολουθούνται από διοικητικούς μηχανισμούς, όπου οι αρχές εγκρίνουν επίσημα (ή απορρίπτουν) υπερεθνικές δράσεις.

Μία από τις βασικές προϋποθέσεις προσαρμογής της συλλογικής δράσης των αυτοδιοικούμενων αρχών σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο είναι να συμφωνεί με το πρότυπο σεβασμού της «εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας και πολιτικής, καθώς και των ευρωπαϊκών και διεθνών υποχρεώσεων της χώρας».<sup>57</sup> Για τη συμφωνία των δράσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης με τις εθνικές πολιτικές, την εθνική και κοινοτική νομοθεσία, στο μέτρο των δυνατοτήτων τους, η συναίνεση της Νομικής Επιτροπής ορίζεται ως προϋπόθεση για την έγκρισή τους. Από το 2007, έχει σημειωθεί επέκταση των δυνατοτήτων δραστηριοποίησης τοπικών και περιφερειακών αξιωματούχων μέσω της συμμετοχής σε έργα ευρωπαϊκών ομάδων εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ).

Εν συνεχεία, ο Νόμος 4555/2018 τροποποιεί τις διατάξεις του Ν. 3852/2010 σχετικά με τη διοικητική εποπτεία και προβλέπει τη δημιουργία και λειτουργία επτά (7) ανεξάρτητων υπηρεσιών ελέγχου των ΟΤΑ(ΑΥΕ-ΟΤΑ), των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, όπως η Εποπτεία Των Τοπικών Αρχών (ΑΥΕ-ΟΤΑ). Η κατηγορία των ειδικών θέσεων πρώτης κατηγορίας με τίτλο «Επόπτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (αντικαθιστώντας τον «Ρυθμιστή Νομιμότητας» που συστάθηκε με το νόμο 3852/2010), έχει διοριστεί για περίοδο τεσσάρων ετών, με δυνατότητα ανανέωσης. Ο ΕΑΥ-ΟΤΑ

<sup>56</sup> Επιτροπή Παρ. 2, άρθρ 4, ν. 3345.2005, ΦΕΚ 138<sup>Α</sup>.

<sup>57</sup> Παρ. 2 άρθρο 4, ν. 3345.2005, ΦΕΚ 138<sup>Α</sup>.

στελεχώνεται από μόνιμους υπαλλήλους κατηγορίας ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ, ΥΕ οι οποίοι αναλαμβάνουν υπηρεσία σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2190/1994.

Οι διατάξεις του ν. 4555/2015 (άρθρο 115) προβλέπουν τη δημιουργία επιτροπής για το συντονισμό και τον έλεγχο της εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης, τον στόχο της περιοδικής ρύθμισης της συμμόρφωσης των ΟΤΑ, την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της εποπτικής διαδικασίας, την αλληλοενημέρωση όλων των διοικητικών και δικαστικών θεσμών για ζητήματα εντός των πλαισίων των καθηκόντων τους που σχετίζονται με την τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και τον γενικότερο έλεγχο και πρόνοια για τη συνεχή βελτίωση των μηχανισμών της κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ.

Ο συντονιστής (επόπτης) μπορεί να προβεί σε ακύρωση οποιασδήποτε απόφασης των συλλογικών ή μονομελών οργανισμών των δήμων, των περιφερειών, των ν.π. και των ενώσεων τους για λόγους νομιμότητας, σε περιθώριο δύο (2) μηνών από την ημερομηνία δημοσίευσης ή έκδοσης της απόφασης. Στη μεταβατική φάση μέχρι την έναρξη της λειτουργίας ΕΑΥ-ΟΤΑ, οι συντονιστές της αποκεντρωμένης διοίκησης προβαίνουν σε νομικό έλεγχο των λειτουργιών των δήμων και των περιοχών, κατά τη διεξαγωγή του νομικού ελέγχου που διενεργεί ο γενικός γραμματέας της περιοχής στους δήμους (τότε κράτος) σύμφωνα με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (έχει εγκριθεί με το Ν. 3463/2006)

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 238 του ν. 3852/2010, με τις διατάξεις του άρθρου 151 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, οι αποφάσεις των Συντονιστών που εκδίδονται κατά τον έλεγχο της νομιμότητας ή μετά την εκδίκαση ειδικής διοικητικής προσφυγής προσβάλλονται ενώπιον ειδικής επιτροπής που συνίσταται και ενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 152 του ΚΚΔ. Σημειώνεται ότι οι Πράξεις του Δημοτικού Συμβουλίου δεν υπόκεινται άμεσα σε προσφυγή ενώπιον της Επιτροπής. Σημειώνεται ότι οι αποφάσεις της Ειδικής Επιτροπής κοινοποιούνται στον συντονιστή και την οικεία τοπική αρχή.

Οι αποφάσεις της ειδικής επιτροπής πρέπει να ανακοινώνονται από τον δήμο με την ανάρτησή τους στο παράρτημα του οικείου φορέα, ταυτόχρονα να συντάσσεται έκθεση ενώπιον δύο μαρτύρων και μαζί με τον αιτούντα να ενημερώνεται η αρμόδια τοπική αρχή. Σύμφωνα με το άρθρο 225 του Ν. 3852/ 2010 και με το άρθρο 116 του Ν. 4555/2018, παρακάτω αποφάσεις των οργάνων των δήμων και περιοχών και των νομικών τους προσώπων θα αποστέλλονται υποχρεωτικά στην ΟSHOTA για νομικό έλεγχο:

α) ρυθμιστικά συστήματα·

β) Αν το τίμημα εκτός ΦΠΑ υπερβαίνει τις εξήντα χιλιάδες (60.000) ευρώ, για την παροχή θέσεων εργασίας, υπηρεσιών, σπουδών και προμηθειών,

- γ) αγορά και πώληση ακινήτων, πώληση ή δωρεά υπό μορφή κυριότητας·
- δ) δήλωση υποχρεωτικής κατοχής·
- ε) μίσθωση ακίνητης περιουσίας από τρίτα πρόσωπα·
- στ) είσπραξη πάσης φύσεων δανείων·
- ζ) τη σύσταση κάθε είδους ν.π., τη συμμετοχή σε υφιστάμενα ν.π. και το κλείσιμο νομικών προσώπων.
- θ) Διεξαγωγή δημοψηφίσματος σε επίπεδο δήμου ή περιφέρειες.

Οι αποφάσεις που προκύπτουν από τις δημόσιες κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης και των ενώσεων μεμονωμένων ενδιαφερομένων αφορούν τα ακόλουθα:

- α) αύξηση μετοχικού κεφαλαίου·
- β) πώληση ακινήτων περιουσιακών στοιχείων·
- γ) την αγοραπωλησία ακινήτων·
- δ) τη σύναψη δανείων·
- ε) Έλεγχος του τιμήματος για την παροχή θέσεων εργασίας, υπηρεσιών, σπουδών και προμηθειών και συγκεκριμένα αν αυτό υπερβαίνει τις εξήντα χιλιάδες (60.000) ευρώ χωρίς ΦΠΑ.
- στ) μίσθωση ακίνητης περιουσίας από τρίτα πρόσωπα και
- ζ) Καταγγελία προγραμματικών συμφωνιών με την επιφύλαξη του άρθρου 100 παράγραφος 1 στοιχείο α).

Ειδικότερα, στον ΔΕΥΑ, πέραν των ανωτέρω αποφάσεων, οι αποφάσεις που σχετίζονται με την συναίνεση στους όρους του τεχνικού προγράμματος του προϋπολογισμού και των εργασιών της εταιρείας και οποιαδήποτε τροποποίησή του θα αποστέλλονται για νόμιμο έλεγχο. Επιπλέον, οι αποφάσεις των Ταμείων Περιφερειακής Ανάπτυξης, εφόσον εμπíπτουν στις περιπτώσεις που αναφέρονται στα πρότερα εδάφια της οικείας παραγράφου, και ο προϋπολογισμός τους θα αποστέλλονται για έλεγχο νομιμότητας. Οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις τους θα κοινοποιούνται στον ΟΤΑ της ΔΕΑΥ.

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 132 του ν. 4555/2018, από την ημερομηνία ισχύος του νόμου αυτού, καταργούνται όλες οι διατάξεις που αφορούν τον έλεγχο της υποχρεωτικής νομιμότητας. Συνεπώς, καταργήθηκαν ειδικότερες διατάξεις που υπήρχαν σε άλλους νόμους και επέτρεπαν τον έλεγχο της νομιμότητας. Αυτό σημαίνει ότι ο

έλεγχος της νομιμότητας δεν πραγματοποιείται πλέον βάσει αυτών των προηγούμενων διατάξεων, αλλά καθορίζεται από το άρθρο 225 του ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε από το ν. 4555/2018.

## Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup> : Δημοτικό Συμβούλιο

### 4.1. Σύγκληση

Το Δημοτικό Συμβούλιο έχει την αρμοδιότητα να λαμβάνει αποφάσεις για θέματα που δεν ανήκουν σε άλλες διοικητικές αρχές του δήμου. Η λειτουργία του Δημοτικού Συμβουλίου είναι πολύ σημαντική και γίνεται καθοριστική για τη λήψη αποφάσεων. Το Συμβούλιο πρέπει να συνέρχεται τακτικά, και η πρόσκληση για την υποβολή προτάσεων είναι υποχρεωτική τουλάχιστον μία φορά το μήνα<sup>58</sup>. Επιπλέον, μπορεί να συγκληθεί ανά πάσα στιγμή μετά από αίτημα του δημάρχου, από Επιτροπές όπως η Επιτροπή Οικονομικών ή η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, ή αν το ζητήσει τουλάχιστον το ένα τρίτο (1/3) των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου.<sup>59</sup> Η εξουσία του προεδρεύοντος του Δημοτικού Συμβουλίου είναι σημαντική, καθώς έχει τον κύριο ρόλο στη διευθέτηση των συνεδριάσεων. Αν δύο φορές συνεχόμενα παραληφθεί η κλήση του προεδρεύοντος χωρίς δικαιολογητικό λόγο, το Συμβούλιο μπορεί να επιβάλει πρόστιμο αργίας και, ανάλογα με τον νόμο 3852/2010, να τον απομακρύνει από τα καθήκοντά του υπό την εποπτεία του προϊσταμένου της τοπικής αρχής.<sup>60</sup>

#### 4.1.1. Σύγκληση κατόπιν αιτήματος του ενός τρίτου (1/3) των μελών του συμβουλίου

Όταν το ένα τρίτο (1/3) των μελών του δημοτικού συμβουλίου επιθυμεί να συγκληθεί το συμβούλιο για συζήτηση επί συγκεκριμένου θέματος, πρέπει να υποβάλουν γραπτή αίτηση στον πρόεδρο του δήμου<sup>61</sup>. Αυτή η αίτηση πρέπει να περιέχει σαφή αναφορά στο θέμα ή τα θέματα που επιθυμούν να συζητηθούν. Ο πρόεδρος του δήμου είναι υπεύθυνος για

---

<sup>58</sup> Τα θέματα τίθενται υπόψη του προέδρου εγγράφως.

<sup>59</sup> (άρθρο 69 του 2 του νόμου 3852/2010). Αν η πρόσκληση υποβάλλεται σε πρόσωπο που δεν είναι αφεντικό είναι: α) το θέμα 1/3 προς το Δ.Σ., αξιολογείται το σχετικό τμήμα και β) η πρόσκληση να προσκομιστεί κατά πρώτο λόγο στα προνομιάχα μέλη για την επιτυχία της συνολικής ψήφου των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 64 του Άρθρου 3852/2010.

<sup>60</sup> Η «αδικαιολόγητη παράλειψη» κρίνεται με τα οριζόμενα στο άρθρο 234 του ν. 3852/2010.

<sup>61</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 67, παρ. 2α του ν. 3852/2010 αν κατά τον υπολογισμό του ενός τρίτου (1/3) προκύπτει δεκαδικός αριθμός.

τη σύγκληση του συμβουλίου σχετικά με το αίτημα των μελών του συμβουλίου. Στην πρόσκληση για τη συνεδρίαση μπορεί να προσθέσει και άλλα θέματα στην ημερήσια διάταξη, καθώς και το ένα τρίτο (1/3) των μελών που υπέβαλαν το αίτημα.<sup>62</sup>

Αυτή η αίτηση πρέπει να περιέχει σαφή αναφορά στο θέμα ή τα θέματα που επιθυμούν να συζητηθούν. Ο πρόεδρος του δήμου είναι υπεύθυνος για τη σύγκληση του συμβουλίου σχετικά με το αίτημα των μελών του συμβουλίου. Στην πρόσκληση για τη συνεδρίαση μπορεί να προσθέσει και άλλα θέματα στην ημερήσια διάταξη, καθώς και το ένα τρίτο (1/3) των μελών που υπέβαλαν το αίτημα.<sup>63</sup> Αν ο πρόεδρος του δήμου δεν δώσει πρόσκληση εντός της έκτης ημέρας από την υποβολή του αιτήματος, η πρόσκληση θα πρέπει να χορηγείται από τον σύμβουλο που υπέβαλε το αίτημα εντός εύλογου χρονικού διαστήματος. Η πρόσκληση αφορά μόνο στο θέμα ή τα θέματα που ζητήθηκαν από τα μέλη του συμβουλίου που υπέβαλαν το αίτημα. Όσον αφορά τα υπόλοιπα θέματα που συζητούνται σε μια τέτοια συνεδρίαση, το συμβούλιο που συγκαλείται μετά από συναίνεση του ενός τρίτου (1/3) των μελών του διοικητικού συμβουλίου δεν έχει διαφοροποιητικά χαρακτηριστικά από οποιαδήποτε άλλη συνεδρίαση.<sup>64</sup>

Η πρόσκληση αφορά μόνο στο ζήτημα ή στα ζητήματα που ζητούν οι σύμβουλοι, οι οποίοι έχουν υπ' ευθύνη τους την αντίστοιχη σύσταση ενώπιον του Συμβουλίου. Ως προς των υπολοίπων, το συμβούλιο που συγκαλείται έπειτα από σχετική συναίνεση τους ενός τρίτου (1/3) των μελών του διοικητικού συμβουλίου δεν παρουσιάζει διαφοροποιητικά στοιχεία από οποιαδήποτε άλλη συνεδρίαση.

#### 4.2. Πρόσκληση σε συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου - Περιεχόμενο της πρόσκλησης

Οι συνεδριάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου πρέπει να συμβαίνουν νόμιμα και ο Δήμαρχος να αποφασίζει για ζητήματα της ιδιότητας του, καλώντας τα μέλη του στο σύνολό τους. Ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου εκδίδει την πρόσκληση<sup>65</sup> η οποία δημοσιεύεται

---

<sup>62</sup> Άρθρο 67, παρ. 3 του ν. 3852/2010. Σημειώνεται ότι αναφέρεται κάθε τοπική αρχή και ότι από την έναρξη λειτουργίας της ανεξάρτητης κοινοτικής αρχής για τις εποπτικές υπηρεσίες, ο Διευθυντής Αποκεντρωμένης Διοίκησης νοείται, σύμφωνα με το άρθρο 238 του νομοσχεδίου 3852/2010.

<sup>63</sup> Μπορεί να αφορά τακτική ή έκτακτη συνεδρίαση.

<sup>64</sup> Εάν το ένα τρίτο (1/3) των μελών δεν χρησιμοποιήσει το δικαίωμά του για σύγκληση συμβουλίου αναφορικά με το ζήτημα ή τα ζητήματα έχει αιτηθεί, ο πρόεδρος νομιμοποιείται να το/τα συμπεριλάβει σε μεταγενέστερη ημερήσια διάταξη.

<sup>65</sup> Άρθρο 67, παρ. 1 του ν. 3852/2010.

εντός της ημέρας.<sup>66</sup> Η πρόσκληση πρέπει να πρωτοκολληθεί, να φέρει ημερομηνία, όνομα και να είναι υπογεγραμμένη από τον πρόεδρο. Η πρόσκληση αναφέρεται στα εξής:

(α) Τόπος συνάντησης: Ο δήμος συνεδριάζει συνήθως στην ίδρυση του δήμου. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, εάν κρίνει ότι η σύσταση ενός δήμου δεν είναι πρόσφορη ή επαρκής για μια συγκεκριμένη περίπτωση, μπορεί να αποφασιστεί, μόνιμα ή περιστασιακά, να συνεδριάσει σε άλλο κατάλληλο κτίριο της έδρας<sup>67</sup>, αλλά και στην έδρα οποιασδήποτε δημοτικής<sup>68</sup> κοινότητας του δήμου<sup>69</sup>. Επιπρόσθετα, έπειτα από προγενέστερη απόφαση των μελών του<sup>70</sup>, το δημοτικό συμβούλιο δύναται να πραγματοποιεί τις συνεδριάσεις του στην ιστορική έδρα του δήμου<sup>71</sup>.

β) ο χρόνος (ημερομηνία και ώρα): Εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του προέδρου του δήμου να αποφασίσει την ημερομηνία και την ώρα, ο οποίος παρατείνει την πρόσκληση.<sup>72</sup> Ωστόσο, συνιστάται η προσπάθεια πραγματοποίησης συνεδριάσεων σε μία ημέρα και ώρα που θα είναι προς όφελος των περισσότερων μελών που απαρτίζουν το δημοτικό συμβούλιο.

γ) Η ημερήσια διάταξη δημιουργείται από τον πρόεδρο<sup>73</sup>, σε συνεργασία με τον δήμαρχο,<sup>74</sup> άλλα διοικητικά όργανα του δήμου (οικονομική επιτροπή, επιτροπή ποιότητας ζωής, εκτελεστική επιτροπή) και των υπηρεσιών τους.<sup>75</sup>

Για να περιληφθούν προτάσεις συζήτησης στην ημερήσια διάταξη της συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου, πρέπει να έχουν υποβληθεί από τουλάχιστον είκοσι πέντε (25) άτομα, που μπορούν να είναι δημότες ή κάτοικοι του δήμου. Οι προτάσεις αυτές πιθανόν να αφορούν διάφορα ζητήματα που αφορούν τον δήμο και την κοινότητά του, και θα πρέπει να παρουσιαστούν για συζήτηση στο Δημοτικό Συμβούλιο. Επιπλέον, εάν έχουν ληφθεί αποφάσεις από τη Δημοτική Συμβουλευτική Επιτροπή, αυτές οι αποφάσεις πρέπει επίσης να περιληφθούν στην ημερήσια διάταξη της συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου εντός ενός (1) μήνα από την παραλαβή τους. Αυτό εξασφαλίζει ότι οι αποφάσεις της Δημοτικής

---

<sup>66</sup> Η ανάρτηση ως ευρύτερο μέσο πληροφόρησης.

<sup>67</sup> Άρθρο 96, παρ. 1 του ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, Α' 114) και άρθρο 6, παρ. 2 της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών αριθ. 16852/06.04.2011 «Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας του Δημοτικού Συμβουλίου» (Β' 661, Α.Δ.Α.: 4ΑΓΝΚ-Θ).

<sup>68</sup> Με το άρθρο 85 του ν. 4804/2021, όλες οι κοινότητες των δήμων μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες.

<sup>69</sup> Άρθρο 67, παρ. 12 του ν. 3852/2010.

<sup>70</sup> Χρήση συνήθους τρόπου λήψης αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου.

<sup>71</sup> Άρθρο 6, παρ. 3 του ν. 3463/2006.

<sup>72</sup> ΣτΕ 1908/2002.

<sup>73</sup> Άρθρο 67, παρ. 7 του ν. 3852/2010.

<sup>74</sup> Γνωμοδότηση ΝΣΚ 132/2001.

<sup>75</sup> Δεν μπορεί να αναγράφεται ως θέμα το «αιτήσεις - ανακοινώσεις». Βλ. ΣτΕ 1688/1982.



Συμβουλευτικής Επιτροπής θα εξεταστούν και θα συζητηθούν από το Δημοτικό Συμβούλιο.<sup>76</sup>

Αντίγραφα αποστέλλονται στους προέδρους και στα μέλη των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων.<sup>77</sup> Ένα θέμα που έχει τεθεί και συζητηθεί ήδη<sup>78</sup> στο δημοτικό συμβούλιο και για το οποίο έχει ληφθεί σχετική απόφαση, θετική ή αρνητική, δύναται να επανατεθεί στην ημερήσια διάταξη άπαξ.<sup>79</sup>

Στην παραπάνω περίπτωση, απαιτείται σχετικό αίτημα από όσους ζητούν να συγκαλέσουν το Δημοτικό Συμβούλιο (δηλαδή τον Δήμαρχο, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και το ένα τρίτο των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου), στην οποία θα πρέπει να επισυνάπτονται νέα στοιχεία απαραίτητα για να συζητηθεί εκ νέου το θέμα. Εάν αυτό δεν είναι δυνατό, ο πρόεδρος δεν θα επιμείνει να συμπεριληφθεί στην ημερήσια διάταξη.

Στις περιπτώσεις που προβλέπεται η πραγματοποίηση ειδικής συνεδρίασης,<sup>80</sup> για συγκεκριμένο σκοπό σύμφωνα με το σχετικό κανονιστικό πλαίσιο, άλλα θέματα πέρα αυτών για τα οποία πραγματοποιήθηκε η συνεδρίαση, δεν θα περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη. Οι προτεινόμενες εισηγήσεις για τα ζητήματα που περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη γνωστοποιούνται στους δημοτικούς συμβούλους με κάθε διαθέσιμο τρόπο, ώστε να έχουν δυνατότητα πλήρους ενημέρωσης για τα ζητήματα που θα συζητηθούν και να είναι προετοιμασμένοι, ώστε να λάβουν αποφάσεις επ' αυτών.<sup>81</sup>

#### 4.3. Λήψη απόφασης

Οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών που είναι παρόντα<sup>82</sup> Σε περίπτωση που το ποσοστό της πλειοψηφίας παράγει περισσότερο από το ήμισυ της μονάδας και ίσο δεκαδικό αριθμό, περικλείεται στην επόμενη μεγαλύτερη μονάδα. Εν πάση περίπτωση, τονίζεται ότι το αριθμητικό σύνολο των μελών που απαιτούνται για τη λήψη απόφασης δεν πρέπει να αντιπαραβάλλεται με το αριθμητικό σύνολο των μελών που απαιτείται για τη δημιουργία απαρτίας. Η τελευταία, όπως προαναφέρθηκε, λαμβάνεται εφ' άπαξ κατά την έναρξη της συνεδρίασης, αποτελεί

<sup>76</sup> Άρθρο 76, παρ. 5 του ν. 3852/2010.

<sup>77</sup> Άρθρο 87, παρ. 4 του ν. 3852/2010.

<sup>78</sup> Η συζήτηση ζητήματος δύναται να έχει οπουδήποτε, εκτός της ημερήσιας διάταξης.

<sup>79</sup> Άρθρο 67, παρ. 2β του ν. 3852/2010.

<sup>80</sup> Θα υπάρξει ειδική συνεδρίαση.

<sup>81</sup> Οι ανώτεροι δημοτικοί υπάλληλοι ή τα ανώτερα δημοτικά συμβούλια έχουν ανησυχίες, θα πρέπει να τους δίνονται συστάσεις και μια λεπτομερής επιστολή ανησυχίας, όταν εμπλέκονται με τα Συμβούλια για να ψηφίσουν.

<sup>82</sup> Άρθρο 96, παρ. 4 του ν. 3463/2006.

προαπαιτούμενο για τη λήψη έγκυρων αποφάσεων καθ' όλη τη διάρκειά της και νοείται ότι είναι παρούσα για κάθε ζήτημα που τίθεται επί τάπητος.

Ο γενικός κανόνας της απόφασης του δήμου είναι η λήψη απόφασης με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών. Επιπλέον, επισημάνθηκαν οι ακόλουθες ειδικές περιπτώσεις:

- Εάν υπάρχει ειδική διάταξη επί του θέματος που ορίζει άλλο ποσοστό πλειοψηφίας, προκειμένου να ληφθεί η απόφαση, πρέπει να ακολουθηθεί το ποσοστό που προβλέπεται στη διάταξη αυτή.<sup>83</sup>
- Σε περιπτώσεις ισοψηφίας και δεδομένου ότι η ψήφος είναι ελεύθερη, κυριαρχεί η γνώμη υπέρ του προέδρου.<sup>84</sup>
- Σε περιπτώσεις ισοψηφίας και δεδομένου ότι η ψηφοφορία είναι ανοικτή, κυριαρχεί η γνώμη υπέρ του προέδρου.<sup>85</sup>
- Σημειώνεται εδώ ότι οι διατάξεις των άρθρων β 1 και 2 πρέπει να σημειωθούν εδώ 93/60173/23.08.2019 εγκύκλιος (Α.Δ.Α.:Ω88465X7-ΘΥΡ) σε περίπτωση πλασματικής απαρτίας η απόφαση του Δήμου δεν θα ισχύει πλέον, λόγω μεταγενέστερης αλλαγής του νομοθετικού πλαισίου.<sup>86</sup>
- Εάν ένα μέλος του συμβουλίου ρίξει λευκή ψήφο ή αρνηθεί να ψηφίσει,<sup>87</sup> αυτή δεν θα συμπεριληφθεί κατά την καταμέτρηση των ψήφων. Τα μέλη του σώματος που έχουν ψηφίσει λευκό ή δηλώνουν αποχή από την ψηφοφορία δεν θα λαμβάνονται υπόψη μεταξύ των μελών που είναι παρόντα για τους σκοπούς της λήψης απόφασης.<sup>88</sup> Σε αυτές τις περιπτώσεις, η ολιστική πλειοψηφία των παρόντων υπολογίζεται με βάση τα μέλη που ψήφισαν θετικά ή αρνητικά.<sup>89</sup>

---

<sup>83</sup> Άρθρο 96, παρ. 4 του ν. 3463/2006. Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου υποχρεούται να αναφέρει στη Νομοθετική Συνέλευση την πλειοψηφία των αποφάσεων που λαμβάνονται από τη Νομοθετική Συνέλευση. Για παράδειγμα, εάν πρόκειται να λάβουμε μια νομική απόφαση, σύμφωνα με την παράγραφο 79 του άρθρου 3463/2006, θα πρέπει να αποφασιστεί από την πλειοψηφία των βουλευτών. Ως εκ τούτου, από το διοικητικό συμβούλιο των 27 μελών, 14 μέλη πρέπει να επιλέξουν να λάβουν αυτήν την απόφαση. Με σεβασμό, για την επιλογή της κοινοτικής στήριξης απαιτείται απόφαση και γίνεται από περισσότερα από τα τρία πέμπτα των σημερινών μελών του Δημοτικού Συμβουλίου, ανάλογα με την κρίση. 2 άρθρο 77 της κανονιστικής απόφασης 3852/2010.

<sup>84</sup> Άρθρο 96, παρ. 4 του ν. 3463/2006 «*Τόπος συνεδρίασης, απαρτία και λήψη αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου*».

<sup>85</sup> Άρθρο 67, παρ. 10 του ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 1β του άρθρου 177 του ν. 4635/2019 (Α' 167).

<sup>86</sup> Εξακολουθούν να ισχύουν όσον αφορά την Επιτροπή Οικονομικών και την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής.

<sup>87</sup> Άρθρο 67, παρ. 10 του ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 1β του άρθρου 177 του ν. 4635/2019.

<sup>88</sup> Δεδομένου ότι το διοικητικό συμβούλιο θεωρείται ότι είναι παρόν στη συνεδρίαση, αλλά ο μόνος λόγος για τη συνεδρίαση είναι ότι είναι κατάλληλο και δεν υπάρχει λόγος να ληφθούν αποφάσεις σχετικά με τις

- Σε περίπτωση που ο Πρόεδρος της Δημοτικής Κοινότητας ή ο Πρόεδρος του Δήμου συμμετέχει στη συνάντηση,<sup>90</sup> η ψήφος του θα έχει ίση ισχύ με την ψήφο των δημοτικών συμβούλων κατά τη διαδικασία υπολογισμού του ποσοστού της πλειοψηφίας και θα καταμετράται υπέρ των ψήφων που απαιτούνται για τη λήψη της εκάστοτε απόφασης.<sup>91</sup>
- Σε περίπτωση ψηφοφορίας επί του προϋπολογισμού και των τελών, η οποία είναι έγκυρη και ως εκ τούτου θεωρείται ότι πληροί την προϋπόθεση της απόλυτης πλειοψηφίας των σημερινών μελών του δήμου για την έγκριση της πρότασης, θα λαμβάνονται υπόψη μόνο οι ψήφοι που τίθενται υπέρ μιας πρότασης που έχει υποβληθεί νόμιμα, ανεξαρτήτως επιτροπής προέλευσης (οικονομική ή εκτελεστική) και ή άλλου μέλους ή παράταξης του συλλογικού οργάνου.<sup>92</sup>
- Αν τα μέλη διατηρούνται σε επίσημες αργίες και είναι αναγκαία η απόλυτη πλειοψηφία των μελών του δήμου στο σύνολό τους, τότε σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, αυτή θα υπολογίζεται ανάλογα με τον αριθμό των ορκισμένων συμβούλων του δήμου.<sup>93</sup>

## Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup> : Κοινοτικό Συμβούλιο

### 5.1. Όργανα Διοικήσεως

Τα διοικητικά όργανα που πλαισιώνουν κάθε κοινότητα, απαριθμούνται αναλογικά με το πληθυσμό της κοινότητας που ανήκουν.<sup>94</sup> Έχουν μόνιμο πληθυσμό τριακοσίων (300) κατοίκων, εφοδιασμένο με μονοπρόσωπο όργανο διοίκησης αποτελούμενο από τον πρόεδρο της κοινότητας. Αντίθετα, σε μεγάλες κοινότητες με σταθερό πληθυσμό άνω των τριακοσίων

---

αποφάσεις της πλειοψηφίας, η ψηφοφορία δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη σε ψηφοφορία ή ακατάλληλα, θα θεωρείται ότι απουσιάζει από την απόφαση.

<sup>89</sup> Σε περίπτωση άρνησης ψήφου ή λευκής ψήφου, καταγράφεται εντός συνοπτικών πρακτικών και η απόφαση λαμβάνεται ομόφωνα ή με πλειοψηφία των καταμετρημένων ψήφων, δηλ. θετικά και αρνητικά.

<sup>90</sup> Άρθρο 67, παρ. 8 του ν. 3852/2010 και άρθρο 7, παρ. 7 της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών αριθ. 16852/06.04.2011 «Πρότυπος Κανονισμός Λειτουργίας του Δημοτικού Συμβουλίου» (Β' 661, Α.Δ.Α.: 4ΑΓΝΚ-Θ).

<sup>91</sup> Η λήψη αποφάσεων σχετικά με την εφαρμογή μέτρων από το δημοτικό συμβούλιο διαφορετικών ανά κοινότητα, επιβάλλεται η πρόσκληση των οικείων προέδρων δημοτικών κοινοτήτων ή των προέδρων συμβουλίων δημοτικών κοινοτήτων. (ΣτΕ 4602 2015, 2185/2012). Κάθε πρόεδρος κοινότητας ή πρόεδρος συμβουλίου κοινότητας δικαιούται ψήφο μόνο για τα θέματα που αφορούν στην κοινότητα.

<sup>92</sup> Σχ. οι αριθ. 90814/117/19.12.2019 και 108/72349/16.10.2019 εγκύκλιοι του Υπουργείου Εσωτερικών.

<sup>93</sup> Άρθρο 55, παρ. 10 του ν. 3852/2010.

<sup>94</sup> Άρθρο 5 του ν. 3852/2010

(300) κατοίκων, τεκμαίρεται η σύσταση συλλογικού (κοινοτικού συμβουλίου) και μονομελούς (προέδρου του κοινοτικού συμβουλίου) διοικητικού οργάνου.

## 5.2. Αρμοδιότητες οργάνων διοίκησης κοινοτήτων

Στις τελευταίες αυτοδιοικητικές εκλογές του Μαΐου 2019, οι αντιπρόσωποι που εξελέγησαν για τη διοίκηση των διάφορων κοινοτήτων συμμετέχουν στις αποφάσεις που λαμβάνονται από τους δημοτικούς διοικητικούς θεσμούς που είναι υπεύθυνοι για τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Αυτό σημαίνει ότι οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι των κοινοτήτων συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και συνεργάζονται με τους δημοτικούς θεσμούς για τη διευθέτηση των τοπικών θεμάτων. Τα καθήκοντα των διοικητικών οργάνων των κοινοτήτων εξηγούνται λεπτομερώς στα άρθρα 81 («*Αρμοδιότητες προέδρου συμβουλίου κοινότητας άνω των τριακοσίων (300) κατοίκων*»), 82 («*Αρμοδιότητες προέδρου κοινότητας έως και τριακοσίων κατοίκων*») και 83 («*Αρμοδιότητες συμβουλίου κοινότητας άνω των τριακοσίων κατοίκων*») του ν.3852/2010.

Οι παραπάνω είναι κυρίως συμβουλευτικές αρμοδιότητες, που εμπίπτουν εντός των ορίων της ενδιαφερόμενης κοινότητας, είτε με πρωτοβουλία κοινοτικών οργανώσεων είτε μετά από παραπομπή αρμόδιων οργάνων του δήμου.<sup>95</sup> Επιπρόσθετα, ο δήμαρχος, με απόφασή του για δημοσίευση τουλάχιστον μίας (1) ημερήσιας ή εβδομαδιαίας εφημερίδας και ανάρτησης στην ιστοσελίδα του δήμου, μπορεί να αναθέτει τα καθήκοντά του στους προέδρους κοινοτήτων ή στα κοινοτικά συμβούλια.<sup>96</sup>

Επιπρόσθετα, το Κοινοτικό Συμβούλιο, με απόφαση που προκύπτει έπειτα από την απόλυτη πλειοψηφία όλων των μελών του και με την έκδοση τουλάχιστον μίας (1) ημερήσιας ή εβδομαδιαίας εφημερίδας της επαρχίας και ανάρτηση στην δημοτική ιστοσελίδα, μπορεί να αναθέτει στοχευμένες αρμοδιότητες στους προέδρους των κοινοτήτων ή των κοινοταρχών. Οι εξουσίες αυτές πρέπει να ασκούνται εντός των ορίων του οικείου δήμου. Εξαιρούνται από τη δυνατότητα εξουσιοδότησης:

<sup>95</sup> Πέραν των πιο πάνω αρμοδιοτήτων, το Κοινοτικό Συμβούλιο είναι επίσης:

- Μετά από έλεγχο της αρμόδιας Οικονομικής Επιτροπής, ο δήμος καταρτίζει σχέδιο προϋπολογισμού των κοινοτικών δαπανών που περιλαμβάνονται στο σχέδιο προϋπολογισμού (άρθρο 86 ν. 3852/2010, παρ. 2)
- Εισηγείται μέτρα και σχέδια που πρέπει να ενταχθούν στις δράσεις του δήμου ανάλογα με τις ανάγκες της περιοχής (άρθρο 86 ν. 3852/2010, παρ. 4)
- Σε δήμους άνω των 100.000 κατοίκων, παρέχει σύμφωνη γνώμη στο Δημοτικό Συμβούλιο σχετικά με τον επαναπροσδιορισμό ή μη του αριθμού των κοινοτήτων και των ορίων (άρθρο 283, άρθρο 5 του ν. 3852/άρθρο 5 του 2010).

<sup>96</sup> Άρθρο 84, παρ. 1 του ν. 3852/2010

α) εφαρμογή κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται βάσει του άρθρου 79 ή άλλης νομοθετικής εξουσίας του ν. 3463/2006,

β) είσπραξη φόρων, δασμών και τελών·

γ) λήψη δανείου·

δ) η σύσταση και λειτουργία δημοτικών οργάνων και άλλων δημοτικών ν.π. και η επιλογή των μερών των συλλογικών οργάνων που τα διέπουν.

(ε) Αποφάσεις που προκύπτουν από τα μέλη της πλειοψηφίας του Δήμου με ειδικές διατάξεις.

Εάν για κάποιους λόγους ο κοινοτάρχης ή το συμβούλιο δεν ασκήσει την εξουσία του, ο δήμος την ασκεί με τα αρμόδια όργανά του. Το Δημοτικό Συμβούλιο εκδίδει σχετική δήλωση μετά από σχετική εισήγηση του δήμου και συγκεκριμένα του Δημάρχου ή οποιουδήποτε κατά τόπους υπεύθυνου Αντιδημάρχου.<sup>97</sup>

### 5.3. Κοινότητες με πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων

#### 5.3.1. Πρόεδρος συμβουλίου κοινότητας

Η εκλογή του προέδρου του συμβουλίου της κοινότητας, το οποίο έχει πέραν των τριακοσίων (300) κατοίκων, δεν θα προκύπτει από τα μέλη του οικείου συμβουλίου, αλλά θα είναι ο πρώτος σύμβουλος εκλογικού καταλόγου της κοινότητας, η οποία έχει λάβει σταυρούς υψηλής προτεραιότητας. Πρώτον, εκλογή από αρμόδιο δικαστήριο και, σε περίπτωση ισοψηφίας, το πρόσωπο που αναφέρεται πρώτο στην απόφαση.<sup>98</sup>

Ο πρόεδρος προσφέρει τις υπηρεσίες του στο δήμο σε όλο το χρονικό διάστημα της θητείας αυτού. Το Συμβούλιο, λοιπόν, μετά την ορκωμοσία και μονιμοποίηση των μερών του, αναλαμβάνει υπηρεσία άμεσα και χωρίς άλλες διαδικασίες, εφόσον ο Πρόεδρος του Συμβουλίου ορίζεται σαφώς από το νόμο. Σε περίπτωση χηρείας της οικείας θέσης λόγω θανάτου, παραίτησης, έκπτωσης από το αξίωμά του ή για οποιουδήποτε άλλους λόγους, ή εάν ο δικαιούχος της υψηλότερης προτεραιότητας δεν αποδεχθεί γραπτώς τη θέση, η θέση του προέδρου πληροίτε από τον σύμβουλο του πρώτου στον πίνακα κατά σειρά προτεραιότητας.

Σε περίπτωση μη ύπαρξης συμβούλου που να εκλέγεται με τον ίδιο κατάλογο ή δεν υπάρχει σύμβουλος που να δύναται να ασκεί και να συναινεί με τα καθήκοντα του προέδρου,

<sup>97</sup> Άρθρο 84, παρ. 3 του ν. 3852/2010

<sup>98</sup> Άρθρο 79, παρ. 1 του ν. 3852/2010

η θέση αυτή πληρούνται σύμφωνα με τη σειρά προτεραιότητας που λαμβάνει πάντοτε ο σύμβουλος του δεύτερου συνδυασμού που εκλέγεται στον οικείο δήμο. Εάν χρειαστεί, η διαδικασία θα συνεχιστεί με τους ακόλουθους καταλόγους και ανάλογα με βαθμό της εκλογικής τους δύναμης στην κοινότητα.

Η κοινότητα δεν θα χάσει την ιδιότητα του μέλους του συμβουλίου εάν δεν αποδεχθεί τη θέση του προέδρου. Σε περιπτώσεις απουσίας του προέδρου λόγω ασθένειας ή άλλων λόγων, τα καθήκοντά του αναλαμβάνει μέλος του κοινοτικού συμβουλίου που ορίζεται από τον ίδιο ως αναπληρωτής του. Ο νόμος αυτός είναι κανονιστικός και έτσι θα πρέπει να δημοσιεύεται και να συμφωνεί με τις ισχύουσες διατάξεις (δηλαδή το πλήρες περιεχόμενό του στα καταστήματα του δήμου και της κοινότητας, καθώς και στο Πρόγραμμα Διαύγεια).

#### 5.4. Συνεδρίαση συμβουλίου κοινότητας

##### 5.4.1. Σύγκληση

Ο πρόεδρος του Κοινοτικού Συμβουλίου καλεί σε συνεδρίαση έπειτα από σχετική πρόταση:

- Υποχρεωτικά, τουλάχιστον μία φορά κάθε μήνα (1), ακόμη και σε περιπτώσεις που δεν υπάρχουν ζητήματα προς συζήτηση ή μόνος σκοπός είναι η ενημέρωση των πολιτών για συγκεκριμένα θέματα.
- Όταν απαιτείται για κοινοτικές υποθέσεις,
- Όταν συντρέχουν επείγουσες περιπτώσεις που κρίνουν αναγκαία την άμεση σύγκληση του Συμβουλίου για συγκεκριμένα θέματα,
- Ενημέρωση για τα θέματα που θα συζητηθούν, εφόσον το αιτηθεί γραπτώς τουλάχιστον το ένα τρίτο (1/3) των μελών του συμβουλίου.

Εάν ο Πρόεδρος δεν συγκαλέσει το Συμβούλιο μετά το πέρας δέκα (10) ημερών από την παραλαβή του σχετικού αιτήματος, το Συμβούλιο πραγματοποιείται έπειτα από πρόσκληση των αιτούντων μελών.

- Όταν υποβάλλουν γραπτώς αιτήματα για ενημέρωσή τους σχετικά με τα ζητήματα που θα συζητηθούν, τουλάχιστον εκατό (100) από τους κατοίκους της κοινότητας. Εάν ο Πρόεδρος δεν συγκαλέσει το Συμβούλιο εντός δέκα (10) ημερών από την παραλαβή της αίτησης, το Συμβούλιο θα συνεδριάσει κατά προτίμηση μετά από

πρόσκληση του επόμενου συμβούλου και με βάση τις ψήφους εκείνων που αναφέρονται πρώτοι στην απόφαση της δήλωσης.

Σε κάθε περίπτωση, πρόσκληση που αναγράφει τα ζητήματα της ημερήσιας διάταξης, ο τόπος και ώρα (ημερομηνία και ώρα) του συνεδρίου μπορεί να είναι χειρόγραφη ή ηλεκτρονική και πρέπει να διαμοιραστεί στα μέλη τρεις (3) τουλάχιστον πλήρεις ημέρες (ημερολογιακές) πριν την πραγματοποίηση της συνεδρίασης. Γνωστοποιείται επίσης στο κοινοτικό γραφείο.

Σε περιπτώσεις που απαιτείται η επείγουσα σύγκληση του Δημοτικού Συμβουλίου και οι λόγοι για την επείγουσα συνεδρίαση προκύπτουν την ίδια ημέρα της συνεδρίασης, το Συμβούλιο αποφασίζει για την επείγουσα φύση των θεμάτων που πρέπει να συζητηθούν. Στην περίπτωση που ο κοινοτάρχης παραλείπει να συγκαλέσει το Συμβούλιο για επείγουσα συνεδρίαση για δύο συνεχόμενους μήνες ή δύο συνεχόμενες φορές, μπορεί να υποστεί ποινή αναστολής από τα καθήκοντά του. Σύμφωνα με τα άρθρα 4 και 5 του άρθρου 88 του ν. 3852/2010, σε περίπτωση παράβασης που οδηγεί σε υποτροπή, μπορεί να τιμωρηθεί με ποινή έκπτωσης από το αξίωμά του, σύμφωνα με τη διαδικασία πειθαρχικού ελέγχου όπως ορίζεται στο άρθρο 234 του ν. 3852/2010..

#### 5.5. Απαρτία – λήψη αποφάσεων

Το κοινοτικό συμβούλιο θα συνεδριάζει δημόσια, με την έννοια ότι μπορούν να παρίστανται όλοι και να παρευρίσκονται στο γραφείο του υπό την προεδρία του συμβουλίου του. Απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να εξασφαλιστεί η νομιμότητα της συνεδρίασης, αποτελεί η ύπαρξη απαρτίας. Πριν από την έναρξη των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης, η απαρτία θα πρέπει να συνυπολογίζεται στην αρχή της συνεδρίασης και να θεωρείται ότι ορισμένα μέλη θα πρέπει να είναι παρόντα σε ολόκληρη τη συνεδρίαση, ακόμη και αν αποχωρήσουν αργότερα. Το Συμβούλιο βρίσκεται σε απαρτία όταν παρίστανται τουλάχιστον τα δύο τρίτα (2/3) των μελών του.

Ως εκ τούτου, η ελάχιστη απαρτία που απαιτείται για τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου είναι:

- Για τα 15μελή συμβούλια η παρουσία τουλάχιστον 10 μελών.
- Για τα 11μελή συμβούλια η παρουσία τουλάχιστον 7 μελών.
- Για τα 7μελή συμβούλια η παρουσία τουλάχιστον 5 μελών

- Για τα μελή συμβούλια η παρουσία τουλάχιστον 3 μελών.

Οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με φανερή ψηφοφορία, ξέχωρα για κάθε ζήτημα και να εξασφαλίζεται η πλήρης πλειοψηφία των παρόντων μελών, εκτός αν υπάρχει διαφορετικός ορισμός της διαδικασίας σε άλλη διάταξη. Εάν υπάρξει ισοψηφία, υπερψηφίζει ο πρόεδρος. Έτσι, σε ένα συμβούλιο με επτά (7) μέλη, για παράδειγμα, και εάν έξι (6) από αυτά παρευρίσκονται σε μια συγκεκριμένη συνεδρίαση, τουλάχιστον τέσσερα (4) θα πρέπει να λάβουν θετικές ψήφους για να λάβουν μια απόφαση. Εάν τρεις (3) ψήφοι είναι υπέρ και τρεις (3) ψήφοι κατά, υπερισχύει η γνώμη που εξέφρασε ο πρόεδρος.

- Ειδικές περιπτώσεις

- Έλλειψη απαρτίας

Σε περίπτωση απαρτίας από τη συνεδρίαση, το συμβούλιο θα πρέπει να συγκληθεί σε νέα συνεδρίαση στον ίδιο τόπο και 24 ώρες πριν από την ίδια ημερήσια διάταξη. Ωστόσο, έπειτα από δύο διαδοχικές προσκλήσεις, εάν το κοινοτικό συμβούλιο δεν εξασφαλίσει απαρτία, μπορούν να ληφθούν αποφάσεις, εφόσον τα παρόντα μέλη καλύπτουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνόλου των μελών του, μόνο για τα ζητήματα που περιλαμβάνονται στην αρχική ημερήσια διάταξη.<sup>99</sup>

- Αποχώρηση συμβούλων κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης

Σε περιπτώσεις αρχικής απαρτίας, με την έννοια ότι τα μέλη του κοινοτικού συμβουλίου ήταν παρόντα στην αρχή της συνεδρίασης και δήλωσαν την παρουσία τους και έφυγαν κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης, τότε η απαρτία θα είναι εξασφαλισμένη έως το τέλος της συνεδρίασης (υποθετική απαρτία). Σε αντίστοιχες περιπτώσεις, η λήψη απόφασης σχετικά με οποιοδήποτε συγκεκριμένο θέμα, η απαιτούμενη πλειοψηφία υπολογίζεται όχι με βάση τα μέλη που είναι πραγματικά παρόντα κατά τη στιγμή της ψηφοφορίας, αλλά με βάση το ποσοστό των μελών που απαιτείται για την απαρτία<sup>100</sup>. Ωστόσο, η προαναφερθείσα αρχή εφαρμόζεται μόνο σε περιπτώσεις όπου διαταράσσεται η απαιτούμενη ελάχιστη απαρτία.

Έτσι, στην περίπτωση 15μελούς συμβουλίου, η ελάχιστη απαρτία που απαιτείται για να είναι νόμιμη η συνεδρίαση είναι δέκα (10) μέλη. Εάν δεκατρία (13) μέλη ήταν παρόντα κατά την έναρξη της συνεδρίασης, κατ' αρχήν, θα απαιτείτο πλήρη πλειοψηφία των

<sup>99</sup> Άρθρο 88, παρ. 5 του ν. 3852/2010

<sup>100</sup> Άρθρο 89, παρ. 5 του ν. 3852/2010



παρόντων μελών προκειμένου να ληφθεί απόφαση επί ενός θέματος, δηλ. Τουλάχιστον επτά (7) ψήφοι να είναι υπέρ.

Αν ένα (1) μέλος αποχωρήσει πριν από συζήτηση επί του θέματος και απομένουν δώδεκα (12), αφήνοντας αριθμό μεγαλύτερο από το ελάχιστο απαιτούμενο για απαρτία (10 μέλη), η απόφαση επαναπροσδιορίζεται με βάση την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων, ήτοι: Από τα υπόλοιπα δώδεκα (12) μέλη, δηλαδή επτά (7) έχουν θετική ψήφο. Ωστόσο, πριν τεθεί υπό συζήτηση ένα θέμα, αν για κάποιους λόγους υπάρξει αποχώρηση των τεσσάρων (4) μελών και παραμείνουν εννέα (9), λαμβάνεται απόφαση με βάση το ποσοστό των μελών που απαιτούνται για την επίτευξη απαρτίας (10), αριθμός μικρότερος από την ελάχιστη απαιτούμενη απαρτία (10 μέλη), δηλαδή με τουλάχιστον έξι (6) θετικές ψήφους.

➤ Άρνηση ψήφου – αποχή από την ψηφοφορία

Εάν ένα μέλος δεν ψηφίσει ή ρίξει λευκό, η παρουσία του θα εξυπηρετεί μόνο λόγους απαρτίας και η ψήφος του δεν θα εκληφθεί στη δομή της απαιτούμενης πλειοψηφίας, διότι δεν θα ληφθεί υπόψη ούτε σε θετικές ούτε σε αρνητικές ψήφους<sup>101</sup>.

## 5.6 Υποχρεώσεις συμβούλων κοινοτήτων

Οι κοινοτικοί σύμβουλοι παραθέτουν τη γνώμη τους, η ψήφος τους είναι συνειδητή, με γνώμονα πάντα το συμφέρον όλων των μερών της κοινότητας, και η άσκηση των αρμοδιοτήτων τους πρέπει να χαρακτηρίζεται από αμερόληπτη κρίση. Έχουν επίσης τα καθήκοντα των δημοτικών συμβούλων<sup>102</sup>

Επειδή:

- Υποχρεούνται να παρίστανται στο σύνολο των συνόδων του Συμβουλίου και να ενημερώνουν τον Πρόεδρο σε περιπτώσεις μη παράστασης.
- Έχουν υποχρέωση να εκτελούν όποια εργασία τους ανατίθεται από το Συμβούλιο και να εργάζονται επί των καθηκόντων τους επιμελώς και σύμφωνα με το νόμο.

<sup>101</sup> Άρθρο 89, παρ. 4 του ν. 3852/2010

<sup>102</sup> Άρθρο 90 του ν. 3852/2010 σε συνδυασμό με το άρθρο 68 του ίδιου νόμου

- Οφείλουν να συμμορφώνονται με τις αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της χρηστής διακυβέρνησης κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Το άρθρο 234 του ν. 3852/2010, ορίζει ότι σε περίπτωση επανάληψης της έκπτωσης, μπορεί να επιβληθεί πειθαρχική ποινή στη διαθεσιμότητα του συμβούλου για παράνομη απουσία σε τρεις (3) συνεχείς συνεδριάσεις. Ο σύμβουλος που δεν επιθυμεί να εκπληρώσει τα καθήκοντά του για περισσότερο από τριάντα (30) ημέρες, πρέπει να έχει την έγκριση του Συμβουλίου.

Χωρίς την έγκριση του Συμβουλίου, σύμβουλος που δεν τελεί τα καθήκοντά του για περισσότερο από τρεις (3) διαδοχικούς μήνες μπορεί να χρεωθεί σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 234 του Ν. 3852/2010, την πειθαρχική ποινή της αναστολής μετά από σχετική απόφαση του προϊσταμένου της τοπικής αυτοδιοίκησης ή την πειθαρχική ποινή της έκπτωσης. Ο Πρόεδρος του Κοινοτικού Συμβουλίου έχει την υποχρέωση να διαμηνύει γραπτώς στους επόπτες της τοπικής αρχής τις απουσίες των συμβούλων σε τρεις διαδοχικές συνεδριάσεις. Επίσης, σε περιπτώσεις όπου οι διαπραγματευτικές υποχρεώσεις δεν έχουν εκπληρωθεί για περισσότερο από τρεις (3) συνεχόμενους μήνες. Η παράλειψη του Προέδρου του Κοινοτικού Συμβουλίου να εκπληρώσει την υποχρέωση αυτή αποτελεί σοβαρή παράβαση καθήκοντος και έχει αντίστοιχες συνέπειες.

#### 5.7. Διαδικασία υλοποίησης αποφάσεων οργάνων κοινότητας

Οι αποφάσεις των προέδρων κοινοτήτων με τριακόσιους (300) κατοίκους, όπως και οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου πέραν των τριακοσίων κατοίκων, διατυπώνονται με προτάσεις για ζητήματα της ιδιότητάς τους, σύμφωνα με τις πρόνοιες των άρθρων 82, 83 και 84 του Ν. 3852/2010, οι οποίες αποστέλλονται στο δήμαρχο εντός οκτώ (8) ημερών από την παραλαβή τους. Υπ' ευθύνη του δημάρχου αποτελεί η άμεση γνωστοποίησή τους στους αρμόδιους φορείς του δήμου (δηλ. δημοτικό συμβούλιο, οικονομική επιτροπή ή επιτροπή ποιότητας ζωής). Θα πρέπει να τα μελετήσουν και να ενημερώσουν την αρμόδια κοινοτική οργάνωση για κάθε θέμα εντός του ενός (1) μήνα. Οι αρμόδιοι φορείς του δήμου μπορούν:

α) να επιστρέψουν την απόφαση της κοινοτικής οργάνωσης με σχόλια για τυχόν επαναπροσδιορισμό του θέματος·

β) την παραπομπή της στο δημοτικό συμβούλιο·

γ) Να το μεταβιβάσει στις κατάλληλες υπηρεσίες του δήμου προκειμένου να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα.

Ωστόσο, τα αρμόδια δημοτικά όργανα θα πρέπει να γνωστοποιούν στον κοινοτάρχη ή στον πρόεδρο του κοινοτικού συμβουλίου τις ενέργειες που γίνονται για την προαγωγή των ζητημάτων που περιλαμβάνονται σε αυτό.

Αποφάσεις κοινοτικών οργανώσεων.

Ο Πρόεδρος του Κοινοτικού Συμβουλίου, ο οποίος κοινοποιεί όλες τις ενέργειες, λειτουργίες και επισημάνσεις των δημοτικών οργάνων και υπηρεσιών που διαμηνύονται στις αποφάσεις του Κοινοτικού Συμβουλίου, έχει την ευθύνη να πληροφορεί άμεσα το Κοινοτικό Συμβούλιο. Επιπρόσθετα, υποχρεούται να αποστείλει αντίγραφα της ημερήσιας διάταξης του δήμου και των αποφάσεων αυτού και άλλων συλλογικών οργανώσεων του δήμου, στους προέδρους και τα συμβούλια των κοινοτήτων.

## Κεφάλαιο 6<sup>ο</sup> : Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ηρακλείου – Αναπτυξιακοί Θεσμοί

### 6.1. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Η Κρήτη, λόγω της γεωγραφικής της θέσης τόσο στην Ελλάδα όσο και σε ολόκληρη τη Μεσόγειο, ενέχει κομβικό ρόλο. Η Κρήτη καθοδηγείται από μια φιλόξενη κουλτούρα και ζεστασιά και χαρακτηρίζεται από γνωρίσματα ανθρώπινης ευαισθησίας, εμφυτεύοντας στους κατοίκους της τη νοοτροπία της διατήρησης και δημιουργίας νέων πυλώνων για την οικοδόμηση της μελλοντικής ανάπτυξης.

Το Ηράκλειο καθώς και οι άλλοι μεγάλοι δήμοι του νησιού αποτελούν κομβικό σημείο ανάπτυξης για τον πολιτισμό ολόκληρης της χώρας. Η κοινωνική πολιτική που υιοθετείται από πολλούς δήμους την τελευταία δεκαετία ταυτίζεται λίγο πολύ την έννοια του πολιτισμού, καθώς μέσα από τις δράσεις κάθε δήμου προβάλλεται ο πολιτισμός.

Για την εξασφάλιση και ανάδειξη της μακράς ιστορίας του τόπου καθώς και της οικονομικής του ανάπτυξης, θα πρέπει κάποιος να εστιάσει στα εξής:

- Στην προσπάθεια ευαισθητοποίησης όλο και περισσότερων πολιτών για την ενεργό συμμετοχή σε πολιτιστικά προγράμματα
- Στην αξιοποίηση και την προβολή πολλών από τα ιστορικά μνημεία που διαθέτει ο τόπος και στην προβολή τους με σκοπό την προσέλωση τουριστών

- Στη συνεργασία με άλλους πολιτιστικούς οργανισμούς άλλων δήμων με σκοπό την προσέλκυση ιδεών και πληροφοριών σχετικών με πολιτιστικές δραστηριότητες.

Το Ηράκλειο είναι η έδρα της περιφέρειας Κρήτης στη μέση της βόρειας ακτής του νησιού. Ο πληθυσμός του, σύμφωνα με την απογραφή του 2001, ανέρχεται στους 137.711 κατοίκους. Έκτοτε έχει αυξηθεί κατά 12.289 κατοίκους. Πρόκειται για την μεγαλύτερη πόλη της Κρήτης, με επιφάνειά 120 τετραγωνικών χιλιομέτρων και κλίμα ήπιο μεσογειακό.

Το Ηράκλειο γέννησε τον πρώτο ευρωπαϊκό πολιτισμό· τον Μινωικό (3000π.Χ.). Εκεί βρίσκεται στο Μινωικό Ανάκτορο της Κνωσού, το οποίο ήταν το κύριο σημείο εστίασης του πολιτισμού του Αιγαίου. Οι κύριοι τομείς απασχόλησης των κατοίκων της περιοχής είναι ο τουρισμός, η γεωργία και το εμπόριο. Επιπρόσθετα, μεγάλο μέρος της ανάπτυξης της περιοχής προέρχεται από την καλλιέργεια διαφόρων ελαιόδεντρων, αμπέλων, πορτοκαλεώνων και διαφόρων κηπευτικών. Ο πληθυσμός του Ηρακλείου σημείωσε αξιοσημείωτη αύξηση από το 1913 και μετά, έπειτα από την ενσωμάτωση της Κρήτης στον εθνικό κορμό.

## 6.2. Οργάνωση του Δήμου Ηρακλείου

Μετά από πολύ κόπο και ορθή οργάνωση, ο Δήμος Ηρακλείου έχει επέλθει σήμερα σε ένα σημείο ευημερίας, με την άμεση ανταπόκριση του δήμου στα περισσότερα αιτήματα των δημοτών. Η πρόοδος της πόλης είναι σαφής, και εξακολουθεί να αναπτύσσεται έως σήμερα. Η σημερινή διοικητική εικόνα του δήμου έχει ως εξής:

- Ειδικές εκτελεστικές υπηρεσίες, οι οποίες περιλαμβάνουν επτά γραφεία και νομική υπηρεσία.
- Έντεκα Διευθύνσεις αποτελούμενες από εξήντα ένα τμήματα. Εργαζόμενοι που εργάζονται χωρίς σχέση εξαρτημένη εργασίας στο Δήμο Ηρακλείου.

Πιο συγκεκριμένα: 649 μόνιμοι υπάλληλοι 51 υπάλληλοι ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου 174 υπάλληλοι ιδιωτικού δικαίου, 56 εργαζόμενοι στις δημοτικές φιλαρμονικές του δήμου 44 μέλη της μικτής δημοτικής χορωδίας 17 μέλη της βυζαντινής χορωδίας. Οι υπηρεσίες του δήμου, ελλείπει χώρου, στεγάζονται σε διαφορετικούς χώρους. Ειδικές Επιτελικές Υπηρεσίες (Μεροδουλάκη, Ι. Ζ. (2015). Η εφαρμογή της διπλογραφικής μεθόδου λογιστικής των ΟΤΑ. Η περίπτωση του δήμου Ηρακλείου.)

### I. Ιδιαίτερο Γραφείο Δημάρχου

Σε αυτό παρέχονται στο δήμαρχο υπηρεσίες γραμματειακής υποστήριξης σε προσωπικό επίπεδο, όπως:

- Δακτυλογράφηση, επεξεργασία και συλλογή της προσωπικής αλληλογραφίας και των αποφάσεων του δημάρχου.
- Τήρηση προσωπικού αρχείου των αρχείων του δημάρχου.
- Τήρηση πρακτικών συνεδριάσεων ή συμβουλίων στα οποία συμμετέχει ο δήμαρχος.
- Εποπτεία των πολιτιστικών προγραμμάτων του δήμου.
- Η συλλογή δεδομένων ή εγγράφων που υπογράφονται από τον δήμαρχο και διασφαλίζει την υπογραφή και επεξεργασία τους. (Παρασύρης, Ι. (2006). *Αναπτυξιακό σχέδιο (masterplan) Δήμου Ηρακλείου* (Bachelor's thesis).)

## 2. Γραφείο Δημόσιων Σχέσεων

Οι αρμοδιότητες του Γραφείου είναι οι ακόλουθες:

- Επεξεργασία, εισήγηση και υλοποίηση προγραμμάτων για την προώθηση του έργου και των παρεχόμενων από τον δήμο υπηρεσιών.
- Ο σχεδιασμός, η πρόταση και η υλοποίηση προγραμμάτων ενημέρωσης των δημοτών για τους σκοπούς, τους στόχους και τις υπηρεσίες του δήμου με κοινό στόχο την ενδυνάμωση των πολιτών σε μια προσπάθεια τοπικών συμφερόντων.
- Ο σχεδιασμός, η πρόταση και η υλοποίηση προγραμμάτων ενημέρωσης για αλλοδαπούς ή για όσους συνήθως διέρχονται από το δήμο. (Φακουρέλης, Μ., & Γκούζουνας, Α. (2020). *Τουρισμός και τοπική ανάπτυξη στον Δήμο Ηρακλείου*.)

## 3. Γραφείο Ειδικών Συμβούλων, Ειδικών Συνεργατών και Επιστημονικών Συνεργατών

- Ειδικοί Σύμβουλοι ή Επιστημονικοί Συνεργάτες και Ειδικοί Συνεργάτες ασκούν καθήκοντα με εποπτικό τρόπο και δεν έχουν κανενός είδους κρίσιμες εξουσίες.
- Παρέχουν συμβουλές και διαμορφώνουν ειδικές γνώμες, γραπτές ή προφορικές, σχετικά με τον συγκεκριμένο τομέα της δημοτικής δραστηριότητας που τους έχει ανατεθεί.
- Η συμβουλευτική τους λειτουργία κοινοποιείται στον δήμαρχο, το δημοτικό συμβούλιο και τη δημοτική επιτροπή ανάλογα με τις αρμοδιότητές τους.

## 4. Γραφείο Προέδρου Δημοτικού Συμβουλίου

- Διατηρεί οποιαδήποτε υπηρεσία του ανατεθεί από τον Πρόεδρο του Δήμου και δεν βρίσκεται υπ' ευθύνη άλλων δημοτικών υπηρεσιών.
- Οι πράξεις που αφορούν την προσωπική αλληλογραφία του προέδρου, περιλαμβάνουν την καταβολή αποζημιώσεων στους δημοτικούς συμβούλους για τη παρουσία τους στις συνελεύσεις της Βουλής, καθώς και ετήσια ισοδύναμα με εκκαθαριστικά σημειώματα που υποβάλλονται στην εφορία.

- Ο επικεφαλής του Δημοτικού Συμβουλίου, δηλαδή ο πρόεδρος, αναπτύσσει συνεργασία τις υπηρεσίες του δήμου για ζητήματα που τίθενται προς συζήτηση στο Συμβούλιο. (Ψαράκη, Ε. (2015). Διαδικασίες-Μέθοδοι διοίκησης έργου. Το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου Ηρακλείου.)

#### 5. Γραφείο Αντιδημάρχων

Ο Δήμαρχος ορίζει τους αντιδημάρχους με δική του απόφαση και τους μεταβιβάζει αρμοδιότητες. Στο Δήμο Ηρακλείου δραστηριοποιούνται 6 αντιδήμαρχοι.

#### 6. Γραφείου Γενικού Γραμματέα

Ο Γενικός Γραμματέας είναι ασκεί καθήκοντα προϊσταμένου του προσωπικού του Δήμου και ελέγχει τη λειτουργία στις Δημόσιες Υπηρεσίες. Τα καθήκοντά του, του εκχωρούνται έπειτα από σχετική απόφαση του Δημάρχου.

#### 7. Νομική Υπηρεσία

Στην οικεία υπηρεσία ασκεί καθήκοντα προϊσταμένου ένας από τους ήδη υπάρχοντες δικηγόρους, ο οποίος οργανώνει και εποπτεύει τις εργασίες της.

##### A) Γραφείο Δικηγόρων

Αρμοδιότητά του η παροχή νομικής υποστήριξης στα πολιτικά όργανα του δήμου, σχετικά με ζητήματα που προκύπτουν, προάγοντας παράλληλα τις επιδιώξεις, τους στόχους και τα συμφέροντα του δήμου.

##### B) Γραμματεία

Μεριμνά για την παραλαβή, την εγγραφή, τη διασύνδεση και την επεξεργασία των εισερχόμενων και εξερχόμενων εγγράφων.

Διατηρεί ειδικά αρχεία πρωτοκόλλου, αλληλογραφίας, αρχειοθέτησης και ημερολογίου των δικαστηρίων.

#### 8. Γραφείο Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων

- Ετοιμάζει σχέδια για την υλοποίηση έργων με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Προωθεί ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με την συνεργασία του ΚΕΔΕ.
- Διερευνά το πλαίσιο ένταξης των έργων του Δήμου Ηρακλείου σε ευρωπαϊκά προγράμματα.
- Ο Δήμος Ηρακλείου διατηρεί αρχείο με τις εκδηλώσεις που παρακολούθησε ή συμμετείχε. (Μηλαθιανάκης, Ι., & Ράφτη, Ε. (2017). Σχέδιο Καποδίστριας και σχέδιο Καλλικράτης. Σύγκριση των 2 σχεδίων: η περίπτωση του Δήμου Ηρακλείου Αττικής.)

ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ

## Α.ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

### 1. Τμήμα Προγραμματισμού και Οργάνωσης

Τα καθήκοντα του Τμήματος προγραμματισμού και Οργάνωσης είναι οι εξής:

- Συνεργαζόμενο με τον δήμο και άλλες υπηρεσίες των αστικών φορέων, προχωρά στη σύνταξη του τεχνικού προγράμματος του δήμου, παρακολουθώντας το με την έκδοση σχετικών δελτίων.
- Λόγω της ιδιαιτερότητας του Δήμου Ηρακλείου, η έρευνα και η συνεχής συλλογή πληροφοριών για την τρέχουσα κατάσταση στη δημοτική περιοχή και στην ευρύτερη επικράτεια συνδυάζει τα χαρακτηριστικά του δήμου από κοινωνική, πολιτιστική, οικονομική, εργασιακή και τεχνική άποψη.
- Διευρύνει τα αποτελέσματα του παρελθόντος και αποφαίνεται σχετικά με τις επιτακτικές ανάγκες των πολιτών και περιβάλλοντος.
- Αναπτύσσει συνεργατικές σχέσεις με τις επιμέρους διευθύνσεις υπηρεσιακών διαδικασιών για την εξειδίκευση των δράσεων που συμπεριλαμβάνονται στα σχέδια δράσης των δήμων.

### 2. Τμήμα Ενετικών Τειχών

Μέριμνά του αποτελεί η επισκευή και συντήρηση των ενετικών τειχών της πόλης, η σύνταξη μελετών με σκοπό την αξιοποίησή τους και η διαμόρφωση και διατήρηση του πράσινου στον τόπο τους.

### 3. Τμήμα Παλαιάς Πόλης

Τα καθήκοντα του τμήματος Παλαιάς Πόλης είναι οι ακόλουθες:

- Μέριμνά τους η ασφάλεια και ανάδειξη της παλιάς πόλης ως ιστορικού κέντρου του Ηρακλείου.
- Αποκατάσταση σύνθετων συστάδων και των χώρων κοινής ωφελείας συντήρηση και αποκατάσταση μνημείων ιστορικών και αρχιτεκτονικών σημαιόντων μνημείων. (Αλεβυζάκη, Ε. (2015). Ζητήματα διοίκησης και οργάνωσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης Ηρακλείου.)

## Β.ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Στόχος της Διεύθυνσης Κοινωνικών και Πολιτιστικών Υπηρεσιών είναι η διασφάλιση ευνοϊκών συνθηκών και εύρυθμης λειτουργίας των κοινωνικών υπηρεσιών των πολιτών. Ο στόχος αυτός προάγεται αφενός με την παροχή ειδικών υπηρεσιών προς τους πολίτες και αφετέρου με τον προγραμματισμό και την εφαρμογή μέτρων και δράσεων που αποσκοπούν στην ευημερία των πολιτών.

Στόχος της Διεύθυνσης είναι να εξασφαλίσει επαρκές επίπεδο εξυπηρέτησης των πολιτών στον πολιτιστικό τομέα. Οι οικείες παροχές και δράσεις μπορούν να υλοποιηθούν

απευθείας από δημοτικές υπηρεσίες, ή μέσω δημοτικών οργάνων/νομικών προσώπων, ή μέσω άλλων τοπικών φορέων ή από κοινού.

#### I. Τμήμα Συμβουλευτικής Αγωγής & Δράσεων Νεολαίας

Τα καθήκοντα του Τμήματος Συμβουλευτικής Εκπαίδευσης και Νεότητας συνοψίζονται ως ακολούθως:

-Μεριμνά για την πληροφόρηση και ευαισθητοποίηση των νεαρών ατόμων και των γονέων τους, των φορέων εκπαίδευσης και γενικά όλων των μελών της κοινότητας για θέματα χρήσης ουσιών.

- Παρέχει πληροφορίες σε τοξικομανείς και σε όσους ενδιαφέρονται για αντίστοιχα προγράμματα που υλοποιούνται στην Ελλάδα.
- Οργανώνει και λειτουργεί εκπαιδευτικά εργαστήρια για ανεξαρτημένα άτομα, με σκοπό να τους εντάξει στο εργασιακό πλαίσιο της χώρας.
- Οργανώνει ημερίδες και σεμινάρια, με τη βοήθεια ειδικών επιστημόνων για ενημέρωση σε θέματα όπως ο οικογενειακός προγραμματισμός, η εγκυμοσύνη - αντισύλληψη, η προληπτική ιατρική για γυναίκες που κυοφορούν, η προληπτική ιατρική για παιδιά κ.α.
- Οργανώνει και λειτουργεί σχολές γονέων.
- Δημιουργεί ομάδες εφήβων, με σκοπό την προστασία των εφήβων από σοβαρά προβλήματα. Μεριμνά για θέματα δημόσιας και προσωπικής υγείας και οργανώνει ημερίδες, σεμινάρια και συναντήσεις υγειονομικού ενδιαφέροντος.
- Δραστηριοποιείται για την επίλυση των ζητημάτων συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων (πρόσφυγες, τσιγγάνοι κ.λπ.).
- Εποπτεύει τη λειτουργία του Δημοτικού Αθλητικού Οργανισμού και ενημερώνεται για τα ζητήματα που σχετίζονται με το αντικείμενο του ν.π. του δήμου αυτού. (Καλογεράκης, Μ. (2015). Κοινωνική και πολιτιστική δραστηριότητα δήμου Ηρακλείου.)

#### 6.3. Συμμετοχή του Δήμου σε Ευρωπαϊκά Προγράμματα

##### A) Πρόγραμμα URBAN II

Η δράση URBAN II είναι μια κοινοτική πρωτοβουλία, για τη διαμόρφωση και την υλοποίηση των πλέον καινοτόμων στρατηγικών για τη βιώσιμη κοινωνικό-οικονομική ανάπτυξη των πόλεων και των αποικιών που η κατάστασή τους κρίνεται κρίσιμη και για την ανταλλαγή προτάσεων, απόψεων και ιδεών σχετικά με τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη και



ανάπτυξη της κοινότητας. Οι αστικές περιοχές που αποτελούν στόχο της κοινοτικής δράσης URBAN II θα πρέπει να τις απασχολούν ειδικά ζητήματα εντός συνεκτικών γεωγραφικών ορίων μιας περιοχής, όπως υψηλά επίπεδα ανεργίας, χαμηλά επίπεδα οικονομικής ευημερίας, ιδίως υποβαθμισμένα περιβάλλοντα, ειδικές ανάγκες ανασυγκρότησης κ.λπ.

Στα πλαίσια αυτής της δράσης, ο Δήμος Ηρακλείου προτείνει μια γεωγραφική περιοχή ως περιοχή διαιτησίας, η οποία περιλαμβάνει τις επαρχίες Αγίας Τριάδας και Καμίνια, καθώς και τη μισή επαρχία του Αγίου Μηνά (ζώνη στα σύνορα των τειχών και καταλήγει στο Φρούριο του Μαρτινέγκο). Αυτή η περιοχή παρέμβασης παρουσιάζει ομοιομορφία σε μεγάλο βαθμό όσον αφορά τα γεωγραφικά, κοινωνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά εκτός από την ανάγκη για πληθυσμό (20.000 κάτοικοι), γεγονός που δικαιολογεί την επιλογή του.

Μελετώντας την πόλη του Ηρακλείου, έχοντας ως σημείο αναφοράς το επίπεδο ανάπτυξης που παρουσιάζει σήμερα, γύρω από το κέντρο της πόλης και ιδίως μέσα στο τμήμα του τείχους της, οι πυρήνες έχουν εκφυλιστεί όσον αφορά την οικονομική δραστηριότητα και τις συνθήκες στέγασης, διατηρώντας ωστόσο μια παραδοσιακή αστική δομή παρά τα σύγχρονα οδικά σχέδια που έχουν θεσμοθετηθεί. Ένας από τους τομείς παρέμβασης, ο οποίος αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους πυρήνες λόγω ομοιομορφίας και προβλημάτων, είναι η περιοχή της Αγίας Τριάδας. Η τελευταία καταλαμβάνει το βορειοδυτικό τμήμα της ιστορικής πόλης ανάμεσα στα τείχη.

Περιέχει και συνδέεται με τα εξέχοντα μνημεία της πόλης, ενώ παράλληλα συνδέεται άμεσα με την ιστορική της πορεία και εξέλιξη. Περιβάλλεται από τις οδούς Γιαμαλάκη, Παραλιακής Λεωφόρου (Βενιζέλου) και Αρχιεπισκόπου Μακαρίου. Συνολικά, η περιοχή της Αγίας Τριάδας είναι μία από τις 25 συνοικίες του δήμου Ηρακλείου και μία από τις 5 συνοικίες που βρίσκονται μέσα στα ενετικά τείχη. Η περιοχή της Αγίας Τριάδας ξεκίνησε να χτίζεται κατά τη διάρκεια της τουρκικής εισβολής.

Περί τα τέλη του 19ου αιώνα και των αρχών του 20ου αιώνα κατασκευάστηκαν εργοστάσια και αποθήκες, όπου επεξεργάζονταν και αποθηκεύονταν τα σημαντικότερα αγροτικά προϊόντα της επαρχίας (σταφίδα, κρασί, λάδι). Ο τόπος απέκτησε σαφώς βιοτεχνικό-βιομηχανικό χαρακτήρα. Οργανώθηκαν γειτονιές όπου οι άνθρωποι εγκαταστάθηκαν κοντά στα εργοστάσια, η πλειοψηφία τους ήταν πρόσφυγες, οι οποίοι αποτέλεσαν το εργατικό δυναμικό αυτού του πρώτου βιομηχανικού κέντρου στο Ηράκλειο.

Η περιβαλλοντική ρύπανση του τόπου είναι πασιφανής στο παραλιακό κομμάτι της, όπου συγκεντρώνονται μεγάλες βιομηχανίες και λειτουργεί η λαχαναγορά όλου του πολεοδομικού συγκροτήματος του Ηρακλείου. Η απεικόνιση της υποβάθμισης σε αυτό το

στάδιο περιλαμβάνει τη ρύπανση ενός όμορφου και ιστορικού κόλπου από οχετούς, την ύπαρξη μεγάλων κατεστραμμένων κτιρίων (ΔΕΗ, βιοτεχνικά κτίρια, καπνεργοστάσιο) και έως πρόσφατα την παρουσία ρυπογόνων έργων (λαχαναγορά, γκαράζ κ.λπ.).

Η περιοχή Καμίνια είναι ένα από τα πιο υποβαθμισμένα αστικά τμήματα του πολεοδομικού συγκροτήματος Ηρακλείου, μαζί με τις επαρχίες Αγίας Τριάδας. Η αστική ανάπτυξη στις συγκεκριμένες περιοχές και η οικονομική ανανέωση θεωρείται απαραίτητη.

Στη μεταπολεμική περίοδο, υλοποιήθηκε η αναδιανομή εναλλάξιμων εκτάσεων για αγροτική και αστική αποκατάσταση. Έτσι, στην τάφρο, στο κάστρο του Αγίου Πνεύματος και στην παραλία αδιάθετη γη καταλήφθηκε από ιδιώτες, οι οποίοι έχτισαν προσωρινές κατασκευές για να εγκατασταθούν. Στην περιοχή των κοιμητηρίων, ο ΟΦΗ δημιούργησε το ποδοσφαιρικό του γήπεδο κοντά στην παραλία και στα βιομηχανικά κτίρια χτίστηκαν εμπορικές αποθήκες.

Τέλος, από τη δεκαετία του 1980, οι αγχωτικές στεγαστικές ανάγκες που δεν έχουν καλυφθεί με την επέκταση του σχεδίου πόλης προς τα δυτικά έχουν οδηγήσει σε ανεξέλεγκτη ανοικοδόμηση σχεδόν σε όλη την περιοχή του δημοτικού διαμερίσματος. Η ανάγκη αναβίωσης της περιοχής Καμινιών δεν βρίσκεται μόνο στο παράκτιο μέτωπο της αποικίας, που παρουσιάζει ισχυρές πτυχές της εκβιομηχάνισης. Μέσα στην αστική ένδυση, η υποβάθμιση παρατηρείται όχι μόνο στις σημαντικές ελλείψεις σε γενικές περιοχές και ιδιαίτερα σε πράσινους χώρους, ψυχαγωγίας και άθλησης, αλλά και στην κακή ποιότητα του πολεοδομικού ιστού στον οποίο είναι γενικά χτισμένο σε υψηλό βαθμό.

#### 6.5. Δράσεις του Δήμου και Δημοτικού Συμβουλίου

Ο οικείος Δήμος, όπως και οι Δήμοι και Κοινότητες στο σύνολο της χώρας μας λειτουργούσαν μέχρι 31/12/2010 βάσει του Νόμου 3463/2006 "*Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων*" όπως δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 114 της 8ης Ιουνίου 2006. Από την 1η Ιανουαρίου 2011 λειτουργεί βάσει του Νόμου 3852/2010 "*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*". (ΤΟΠΙΚΗΣ, Α. Α. Ε. Ο., & ΕΑΤΑΑΕ, Ο. ΑΝΑΡΤΗΤΕΟ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ.)

Ο Ν.4555/2018 (19 Ιουλίου, 2018) για τη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. (πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι») (<http://elib.aade.gr/elib/view?d=/gr/act/2018/4555>). Ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Ηρακλείου, ψηφίστηκε με την υπ' αριθμό 436/2011 απόφαση του Δημοτικού

Συμβουλίου και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 2122/2011.  
(<https://www.heraklion.gr/municipality/nomothesia/nomos3463.html>)

Οι δύο βασικοί άξονες του είναι:

- Διάδοση πληροφοριών, ευαισθητοποίηση και προώθηση των τοπικών οικονομικών δραστηριοτήτων
- Πρόκειται για ένα δίκτυο μέτρων που αποσκοπούν στην ενημέρωση και αφύπνιση της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας, στην ενημέρωση των οργανώσεων και των καταναλωτών για τα τοπικά αγροτικά προϊόντα και εν τέλει στην απογραφή των γαστρονομικών πόρων.

Εξωστρέφεια της τοπικής αγροτικής παραγωγής και μέτρα ενίσχυσης του σήματος «Ηράκλειες Γεύσεις»

- Η ανταγωνιστικότητα της τοπικής οικονομίας και ο εντοπισμός των προϊόντων τοπικής παραγωγής αποτελεί προϋπόθεση για τη προώθησή τους και κατ' επέκταση για την ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας. Σε αυτά τα πλαίσια, είναι απαραίτητη η συμμετοχή σε εκθέσεις προώθησης προϊόντων εκτός Κρήτης, αλλά η διοργάνωση δράσεων εντός Κρήτης, όπως για παράδειγμα:
- Συμμετοχή σε εκθέσεις για την προώθηση των εξαγωγών των τοπικών αγροτικών προϊόντων.
- Οργάνωση προγραμμάτων – επιδείξεων προώθησης τοπικών προϊόντων.
- Πολιτιστική κληρονομιά - η κατασκευή πρωτογενών υλικών (κείμενα, ψηφιακό υλικό τεκμηρίωσης) που αναδεικνύουν γεωργικά προϊόντα.

Οι καινούριες τουριστικές στρατηγικές, οι οποίες ακολουθούν τις προσταγές του τουρισμού στη μετά Covid εποχή, οφείλει κινηθεί πάνω σε τέσσερις βασικούς άξονες θέτοντας ως κύριες προτεραιότητες τη βιωσιμότητα και τον «έξυπνο» τουρισμό. Αναλυτικά, οι άξονες έχουν ως εξής:

- Άξονας 1: Βιωσιμότητα, Βιωσιμότητα και Πρόσβαση στον Τουρισμό  
(Βιώσιμος Τουρισμός)
- Άξονας 2: Έξυπνοι Προορισμοί
- Άξονας 3: Τουρισμός Ειδικού Ενδιαφέροντος (Τουρισμός Ειδικού Ενδιαφέροντος)
- Άξονας 4: Επιχειρηματικό και επαγγελματικό ταξίδι

Κλειδί για την επιτυχημένη υλοποίηση αυτής της στρατηγικής είναι η ίδρυση του Φορέα Διαχείρισης Προορισμού (DMO), ο οποίος δύναται να διαδραματίσει αποφασιστικό ρόλο στην Ηράκλειο προσπάθεια αποτελεσματικής αξιοποίησης των πόρων και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων του, θέτοντας τα θεμέλια για το αναγκαίο κλίμα συνεργασίας ανάμεσα στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, της κεντρικής και τοπικής διοίκησης, με στόχο να διασφαλιστεί η προώθηση ενός βιώσιμου μοντέλου τουριστικής ανάπτυξης για τους φορείς και τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην περιοχή.

Τα μέλη της επιτροπής που πήρε τη Βουλή εκφράστηκαν θετικά για την παρουσίαση της μελέτης, δίνοντας έμφαση στην ανάπτυξη τουριστικής στρατηγικής από τον δήμο. Τονίστηκε η ανάγκη να καταστεί το Ηράκλειο ένας βιώσιμος και έξυπνος τουριστικός προορισμός μέσω του επιχειρησιακού σχεδίου, αλλά όλοι μίλησαν για την ανάγκη ευρύτερης συνεργασίας.

(<https://dspace.lib.ntua.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/51752/%CE%94%CE%99%CE%A0%CE%9B%CE%A9%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%97%20%CE%A0%CE%9F%CE%9B%CE%95%CE%9F%CE%94%CE%9F%CE%9C%CE%99%CE%91%20%CE%9A%CE%91%CE%99%20%CE%A7%CE%A9%CE%A1%CE%9F%CE%A4%CE%91%CE%9E%CE%99%CE%91%20%CE%92%CE%91%CE%A1%CE%98%CE%91%CE%9B%CE%97%20%CE%93%CE%95%CE%A9%CE%A1%CE%93%CE%99%CE%91.pdf?sequence=1>)

## Συμπεράσματα

Στο πλαίσιο του συστήματος του Καλλικράτη, προωθούνται νέες προσεγγίσεις για τη διοίκηση των δήμων και των περιφερειών. Στόχος είναι η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και η αποτελεσματική χρήση των τοπικών και εθνικών πόρων. Αυτό επιτυγχάνεται με τη δημιουργία εκτελεστικών δημοτικών οργάνων που προάγουν τη διαφάνεια στις διαδικασίες. Σε αυτό το πλαίσιο, προτείνουμε δύο σημαντικά μέτρα. Πρώτον, η επικοινωνία μεταξύ των υποψηφίων δημάρχων και άλλων δημοτικών αξιωματούχων με τους πολίτες πρέπει να είναι ανοικτή και συνεχής, ώστε να κατανοούν πλήρως τις ανάγκες και τις απαιτήσεις του κάθε δήμου.

Δεύτερον, οι δήμοι και οι περιφέρειες πρέπει να συνεργαστούν στενά με το νέο σύστημα Καλλικράτη, προσαρμόζοντας τις διατάξεις τους για να είναι αποτελεσματικές στη διαχείριση των δημοτικών υποθέσεων και να υποστηρίζουν τη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων για την αποτελεσματική διαχείριση των κοινοτήτων. Με αυτόν τον τρόπο, θα

βελτιωθεί η οργάνωση και η διαχείριση των δημοτικών υποθέσεων, ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή των πολιτών και χρησιμοποιώντας την τεχνολογία για αυξημένη ποιότητα ζωής και εργασιακές ευκαιρίες.

Για όλα τα παραπάνω, η στενή σχέση μεταξύ τοπικών και κυβερνητικών υπηρεσιών και πολιτών κρίνεται κρίσιμη για την αποτελεσματική χρήση των υφιστάμενων δημόσιων πόρων, γεγονός που οδηγεί τις τοπικές αρχές να συνεργάζονται αποτελεσματικά με την οργάνωσή τους και τους ηγέτες τους.

## Βιβλιογραφία

Αγοραστάκης, Γ. (2008). Όροι και προϋποθέσεις για μια δημοκρατική αυτό-διοικητική μεταρρύθμιση, (Αθήνα, Θεματικό Συνέδριο ΕΝΑΕ), Διαθέσιμο στο: <http://www.istologos.gr/2008-06-23-10-18-00/2008-06-19-08-45-04/81-2008-06-19-16-40-20>

Αιτιολογική έκθεση σχεδίου Νόμου Καλλικράτη, 2010, διαθέσιμο στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UsersFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212>

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. (2010). ΦΕΚ Α' 87/2010: Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης. Ανάκτηση Ιανουάριος 8, 2017, από <https://www.hccrete.gr/Media/Default/law/62193-1.PDF>

Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, διαθέσιμο στο: [www.opengov.gr/minreform/wp\\_content/uploads/downloads/2012/01/lefki\\_vivlos.pdf](http://www.opengov.gr/minreform/wp_content/uploads/downloads/2012/01/lefki_vivlos.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.

Μακρυδημήτρης, Α. (2010). Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης (Συνεργασία: Πραβίτα Μ.-Η. - Δ' εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.



A. Μακρυδημήτρης, *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, (Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 2008, σ.177.

.Κλαπαδάκης, Μ. Π. (2023). Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των Ο. Τ. Α Α΄ βαθμού στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών υπό το πρίσμα του ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) και ν. 4555/2018 (Κλεισθένης). Η περίπτωση του Δήμου Νίκαιας-Αγίου Ιωάννη Ρέντη.

Κρητικός, Ε. Μ. (2018). Χρηματοοικονομική ανάλυση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ): η περίπτωση του Δήμου Πεντέλης 2012-2016.

Λώλη-Σαλτερή, Ι. (2019). Οι μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη.

Καραμέτος, Γ. Κ. (2015). Ο θεσμός της Περιφέρειας στην Ελλάδα και η διαδρομή από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη.

Ψαρινόπουλος, Ν. Μ. (2015). Το πρόγραμμα Καλλικράτης και ο εξευρωπαϊσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μεροδουλάκη, Ι. Ζ. (2015). Η εφαρμογή της διπλογραφικής μεθόδου λογιστικής των ΟΤΑ. Η περίπτωση του δήμου Ηρακλείου.

Παρασύρης, Ι. (2006). *Αναπτυξιακό σχέδιο (masterplan) Δήμου Ηρακλείου* (Bachelor's thesis.)

Φακουρέλης, Μ., & Γκούζουνας, Α. (2020). Τουρισμός και τοπική ανάπτυξη στον Δήμο Ηρακλείου)

Ψαράκη, Ε. (2015). Διαδικασίες-Μέθοδοι διοίκησης έργου. Το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου Ηρακλείου.)

Μηλαθιανάκης, Ι., & Ράφτη, Ε. (2017). Σχέδιο Καποδίστριας και σχέδιο Καλλικράτης. Σύγκριση των 2 σχεδίων: η περίπτωση του Δήμου Ηρακλείου Αττικής.)

(Αλεβυζάκη, Ε. (2015). Ζητήματα διοίκησης και οργάνωσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης Ηρακλείου.)

Καλογεράκης, Μ. (2015). Κοινωνική και πολιτιστική δραστηριότητα δήμου Ηρακλείου. (ΤΟΠΙΚΗΣ, Α. Α. Ε. Ο., & ΕΑΤΑΑΕ, Ο. ΑΝΑΡΤΗΤΕΟ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ.)

<http://elib.aade.gr/elib/view?d=/gr/act/2018/4555>

Αποφάσεις Δημοτικού συμβουλίου και δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 2122/2011.  
(<https://www.heraklion.gr/municipality/nomothesia/nomos3463.html>)