

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΗΣΣΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
«Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ»**

**ΒΑΣΙΛΗΣ Αρ. ΓΚΟΤΣΟΠΟΥΛΟΣ
Αριθμός Μητρώου: 3033202101005**

**Επιβλέπων Καθηγητής
ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΚΛΑΨΗΣ, Επίκουρος Καθηγητής**

Κόρινθος Σεπτέμβριος 2023

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	σελίδες 3-4
Εισαγωγή	σελίδες 4-5
1. Κεφάλαιο Πρώτο – Η έννοια και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	σελίδες 5-7
2. Κεφάλαιο Δεύτερο – Σύνομη ιστορική αναδρομή	σελίδες 7-11
3. Κεφάλαιο Τρίτο – Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση	σελίδες 11-15
4. Κεφάλαιο Τέταρτο – Νομοθετική Εξέλιξη της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το 1975 έως και την δεκαετία 1980	σελίδες 15-20
5. Κεφάλαιο Πέμπτο – Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση με το Νόμο 2539/1997 (Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας)	σελίδες 21-28
6. Κεφάλαιο Έκτο – Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση με το Νόμο 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης)	σελίδες 29-43
7. Κεφάλαιο Έβδομο – Πρόγραμμα Κλεισθένης Νόμος 4555/2018	σελίδες 43-46
8. Κεφάλαιο Όγδοο – Νέες και Πρόσφατες Ρυθμίσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' Βαθμού	σελίδες 46-48
9. Συμπέρασμα	σελίδες 49-50
10. Βιβλιογραφία	σελίδες 51-52

ΛΕΞΕΙΣ -ΚΛΕΙΔΙΑ: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Πρωτοβάθμια, Πρόγραμμα, Δήμος, Νόμοι

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η οργάνωση και λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης εγγράφεται στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, αποτελεί βασικό πυλώνα της Δημοκρατίας αφού μέσω αυτής επιφορτίζονται οι πολίτες με το καθήκον της ενεργούς συμμετοχής στην λήψη αποφάσεων. Η σύγχρονη Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα διακρίνεται σε δύο βαθμούς, σε πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια και κατοχυρώνεται ρητώς στο Σύνταγμά μας στο άρθρο 102 .

Στην παρούσα μελέτη, γίνεται προσπάθεια να αναλυθεί εκτενώς η αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα από την μεταπολίτευση έως και σήμερα.

Ειδικότερα, γίνεται μια σύντομη ιστορική αναδρομή για το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την περίοδο της αρχαίας Αθηναϊκής Δημοκρατίας μέχρι και την περίοδο της δικτατορίας. Εν συνεχεία, γίνεται μια μικρή αναφορά στην σχέση και στην επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το κύριο μέρος της παρούσας εστιάζει στις μεταρρυθμιστικές διαδικασίες και νομοθετικές παρεμβάσεις για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση τα τελευταία πενήντα (50) χρόνια, ήτοι από την Μεταπολίτευση έως και σήμερα, με έμφαση φυσικά στα σημαντικότερα νομοθετήματα, ήτοι την συνταγματική κατοχύρωση του αποκεντρωτικού συστήματος με το άρθρο 101 στο Σύνταγμα του 1975, τους νόμους 1416/1984 και 1622/1986 με αποκορύφωμα το «Σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας» που προέβλεπε τη κατάργηση των Κοινοτήτων, αλλά και εν συνεχεία με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», που οδήγησε στην περαιτέρω μείωση των Δήμων και την θέσπιση των Περιφερειών ως Ο.Τ.Α. β' βαθμού και του Προγράμματος «Κλεισθένης» Επιπρόσθετα, θα γίνει μια εκτενής αναφορά της φιλοσοφίας και των λόγων που οδήγησαν στον επανασχεδιασμό και στην επαναθεμελίωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και των στόχων που επιτυγχάνονται μέσω της μεγάλης, ανατρεπτικής και δημιουργικής μεταρρύθμισης. Επίσης, θα αναλυθούν ποιοί είναι οι λόγοι που πυροδότησε σφοδρές αντιδράσεις από ποικίλους θεσμικούς φορείς, τοπικές ομάδες και ομάδες συμφερόντων έναντι της νέας νομοθετικής αυτής πρωτοβουλίας. Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται με την καταγραφή των συμπερασμάτων για τις συνεχείς μεταρρυθμίσεις του νομικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

ABSTRACT

The organization and operation of local government is part of the wider institutional framework of the democratic state, it is a key pillar of the Republic since through it the citizens are charged with the duty of active participation in decision-making. Modern Local Government in Greece is divided into two

levels, primary and secondary, and is expressly enshrined in our Constitution in article 102. In the present study, an attempt is made to extensively analyze the reform of primary local government in Greece from the post-colonial period until today. In particular, a brief historical review is made of the institution of Local Self-Government from the period of the ancient Athenian Republic to the period of the dictatorship. Subsequently, a small reference is made to the relationship and the effect of the European Union on the institution of Local Self - Government. The main part of this paper focuses on the reform procedures and legislative interventions for the primary local self-government in the last fifty (50) years, i.e. from the Post-colonial period until today, with an emphasis of course on the most important pieces of legislation, i.e. the constitutional enshrining of the decentralization system with the article 101 in the 1975 Constitution, laws 1416/1984 and 1622/1986 culminating in the "Ioannis Kapodistrias Plan" and the abolition of the Communities, but also subsequently with the "Kallikratis Program", which led to the further reduction of Municipalities and the establishing the Regions as O.T.A. second grade and the "Closed" Program. Additionally, there will be an extensive report of the philosophy and the reasons that led to the redesign and re-establishment of Local Government as well as the goals achieved through the great, disruptive and creative reform. Also, it will be analyzed what are the reasons that triggered strong reactions from various institutional bodies, local groups and interest groups against this new legislative initiative. Finally, the work concludes with the recording of the conclusions for the continuous reforms of the legal framework of the Local Self-Government.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση θεωρείται ένας δημοκρατικός και αντιπροσωπευτικός θεσμός, προορισμός της δε είναι η προάσπιση των συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας και η αντιμετώπιση καιρίων θεμάτων και ζητημάτων για την ποιότητα της ζωής των πολιτών. Δεν συνιστά δηλαδή έναν απλό θεσμό τοπικής διακυβέρνησης αλλά πρόκειται για το πρώτο κύτταρο της Δημοκρατίας. Η μακρά ιστορική παράδοση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, ανάγεται στην αρχαιότητα κατά την οποία, για την άσκηση της διοίκησης, κάθε Πόλη- Κράτος ήταν διαιρεμένη σε μικρότερες περιοχές, του Δήμους, οι οποίοι απολάμβαναν πλήρη αυτονομία¹.

Ο ρόλος που διαδραματίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ιδιαίτερα σημαντικός και δεν περιορίζεται ως τοπικό παράρτημα και βραχίονας του κεντρικού φορέα του κράτους αφού καθίσταται βασικός και καθοριστικός φορέας άσκησης κοινωνικών και αναπτυξιακών πολιτικών της κεντρικής διοίκησης. Διαχρονικά, το νομικό και θεσμικό πλαίσιο που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα έχει υποστεί αναρίθμητες αλλαγές και μεγάλες μεταρρυθμίσεις. Ιδίως, στην περίοδο της

¹Αλεξάνδρα Κοκκίδου, Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Κεφάλαιο Α σελ. 1

δεκαετίας του 1980 που συντελέσθηκε μια μεγάλη πολιτική αλλαγή με την άνοδο της πρώτης σοσιαλιστικής κυβέρνησης καθώς και με την ένταξη της χώρας μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες εγκαινιάστηκε μια περίοδο συνεχών μεταρρυθμίσεων που πρόσβλεπαν στην ενίσχυση της θέσης της αυτοδιοίκησης, η οποία απέκτησε πρόσβαση σε ευρωπαϊκούς πόρους, και παράλληλα αναγνωριζόταν ο αναπτυξιακός και κοινωνικός ρόλος της με το διαρκή εμπλουτισμό της με νέους θεσμούς και αρμοδιότητες.

Ωστόσο, οι αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις, αλλαγές και αναμορφώσεις που έχει υποστεί ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την μεταπολίτευση και μέχρι σήμερα αφενός είχε θετικές επιπτώσεις, εμφανείς στην κοινωνία αφετέρου δε πολλές από αυτές υπήρξαν αναποτελεσματικές.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Η ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως έννοια έχει απασχολήσει αρκετούς και έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί. Σύμφωνα με τον καθηγητή Γ. Κοντογιώργη: « Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η τοπική κοινωνία η οποία στο πλαίσιο του κράτους, παρουσιάζει ορισμένη οργανωτική και εξουσιαστική αυτονομία και μια σαφή αναφορά στην ενεργό κοινωνική και πολιτική βούληση, του τοπικού κοινωνικού σώματος»².

Σύμφωνα με τον Ηλία Γ. Τσενέ «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η αυτόνομη διοίκηση με σκοπό την διαχείριση των τοπικών κοινών υποθέσεων από ένα αντιπροσωπευτικό όργανο της τοπικής κοινωνίας».³

Στο άρθρο τρία (3) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως Τοπική Αυτοδιοίκηση ορίζεται το δικαίωμα και η ικανότητα των τοπικών αρχών, μέσα στα πλαίσια του νόμου, να ρυθμίζουν και διαχειρίζονται σημαντικό μερίδιο των δημόσιων υποθέσεων με ιδίαν ευθύνη και για το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού⁴.

Καταρχάς η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα αποτελείται από δύο βαθμούς οργάνων, την Τοπική Αυτοδιοίκηση Α' βαθμού και την Τοπική Αυτοδιοίκηση Β' βαθμού, το δε Σύνταγμα της Ελλάδος στο άρθρο 102 κατοχυρώνει την ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Τα συστατικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης που απορρέουν από το περιεχόμενο του ανωτέρου άρθρου είναι τα εξής: α) Το εδαφικό στοιχείο, β) η νομική

²Ματούλα Τομαρά Σιδέρη, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, , Εκδόσεις Παπαζήσης,1999, σελ 39.

³Ηλίας Τσενές, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεωρία και Πράξη, , Εκδόσεις Φοίβος, 1986, σελ.136

⁴<https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-grc-cypriot-a6/1680a19f12>

προσωπικότητα, γ) η σύμπραξη του λαού κατά την άσκηση της δημόσιας διοίκησης και δ) η άσκηση εξουσίας.

Η συμβολή του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι σημαντική και καθοριστική στην τοπική κοινωνία. Ο ρόλος που επιτελεί είναι πολλαπλός και διακρίνεται σε πολιτικό, διοικητικό και αναπτυξιακό. Αναμφισβήτητα αποτελεί πυλώνα και θεμελιώδη βάθρο της Δημοκρατίας αφού η εκλογή των τοπικών αρχών διέπεται από τις αρχές της καθολικότητας και της μυστικότητας της ψηφοφορίας και νομιμοποιείται από τους πολίτες, οι οποίοι συνδέονται προς την εδαφική περιοχή εντός της οποίας ασκεί εξουσία και διοικητικό έργο. Η δημοκρατική νομιμοποίηση των ΟΤΑ παρέχει το δικαίωμα για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή τοπικών δημόσιων πολιτικών, πάντοτε βέβαια στο πλαίσιο του συντάγματος και των νόμων. Επιπρόσθετα ενδυναμώνει την συμμετοχική δημοκρατία⁵ αφού παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα να συμμετέχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μέσω δημόσιων διαβουλεύσεων και των συνεδριάσεων των δημοτικών συμβουλίων.

Οι Οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως διοικητικές μονάδες, υπό την μορφή των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, παρέχει εν γένει βασικές δημόσιες και διοικητικές υπηρεσίες, όπως την ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση αποβλήτων, εκδίδει ατομικές διοικητικές πράξεις.

Ο αναπτυξιακός ρόλος που διαδραματίζει η Τ.Α. στην τοπική κοινωνία απορρέει από τις θεσμικές της αρμοδιότητες σε θέματα που αφορούν την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη. Στο άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, προβλέπεται ότι: «Αρμοδιότητες: 1. Οι δημοτικές και οι Κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, **την ανάπτυξη** και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.»⁶

Έτσι σε όλα σχεδόν τα νομοθετήματα⁷ που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση προβλέπονται διατάξεις όπου μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην περιφερειακή ανάπτυξη και να παρέμβει καθοριστικά στην ανάπτυξη μιας περιοχής. Ενδεικτικά αναφέρω ότι με την θεσμική κατοχύρωση των επιχειρήσεων των ΟΤΑ προσφέρεται η δυνατότητα να εκμεταλλεύονται και να αξιοποιούνται οι φυσικοί τοπικοί πόροι αλλά και οι πόροι της περιοχής με στόχο την ανάπτυξη της περιοχής και ως εκ τούτου να βελτιώνεται η οικονομική και κοινωνική θέση των δημοτών. Επιπρόσθετα μέσω των επιχειρήσεων

⁵ Στο άρθρο 76 του Ν. 3852/2010 (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ) έχει θεσμοθετηθεί η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης η οποία επιτρέπει στους κοινωνικούς εταίρους, στους φορείς αλλά και στους απλούς δημότες, να εισακουστούν ώστε να μπορούν από κοινού με τη Δημοτική Αρχή να καταγράφουν και να δρομολογούν λύσεις στα μικρά και μεγάλα ζητήματα που απασχολούν τις τοπικές κοινωνίες

⁶ Βλέπε αναλυτικά στο αναφερόμενο σχετικό άρθρο.

⁷ Ενδεικτικά αναφέρω: Οικιστική Ανάπτυξη (Ν.1337/1983), Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι (Ν.1416/1984, αρθ.23)

δίνεται η δυνατότητα να αυξηθεί η απασχόληση του ανθρώπινου δυναμικού με αποτέλεσμα να συγκρατείται ο πληθυσμός στην περιοχή του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

1.-Στην Αρχαία Αθηναϊκή Δημοκρατία

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δημιουργήθηκε και εφαρμόστηκε από τον πολιτικό Κλεισθένη στην αρχαία Αθηναϊκή Δημοκρατία το 508 π.χ.⁸ Είναι ιστορικά δεδομένο ότι η Αθηναϊκή Πολιτεία και οι πολίτες της διαιρέθηκαν σε δήμους με ξεχωριστά διοικητικά όργανα και ξεχωριστή για τους δημότες του κάθε δήμου προσωνύμια, κατήργησε μάλιστα την διαίρεση των Αθηναίων από τις τέσσερις Ιωνικές φυλές και αντ' αυτού θέσπισε δέκα (10) φυλές. Ο αριθμός των Δήμων επί Κλεισθένους ήταν εκατό (100) και καθένας από τους επώνυμους άρχοντες ήταν αρχηγέτης των δέκα φυλών. Από όσα είναι γνωστά μέχρι σήμερα, για τους Δήμους της Αττικής, σε κάθε Δήμο προΐσταται ο δήμαρχος, ο οποίος ήταν αιρετός άρχων, εκλεγόμενος από το σύνολο των πολιτών που αντιστοιχούσαν σε δέκα δήμους⁹. Γενικά η τοπική διοίκηση και κοινότητες ως θεσμός καθιερώθηκε στον ελληνικό χώρο αδιάκοπα- με παραλλαγές- και έγινε ανεκτή από τους κατακτητές της είτε γιατί δεν είχαν επιλογή είτε για λόγους οικονομικούς, π.χ. μείωση δαπανών της διοίκησης.

2.- Στην Ρωμαϊκή και Βυζαντινή περίοδο

Όταν οι αρχαίες ελληνικές πολιτείες κατακτήθηκαν από την Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία, έπαψαν να αποτελούν ανεξάρτητα κράτη και περιορίστηκαν στην εσωτερική τους αυτοδιοίκηση με διαφορετικό περιεχόμενο μεταξύ τους αφού σε ορισμένες περιπτώσεις περιελάμβανε και δικαστικές αρμοδιότητες. Στην Βυζαντινή περίοδο, διάφορα νομοθετήματα, όπως οι Νεαρές (46 & 47) του Λέοντος Σοφού και η Νεαρά του Κωνσταντίνου του Πορφυρογέννητου (947 μ.χ.) αποδεικνύουν την ύπαρξη και το επίπεδο οργάνωσης της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο λαός, ειδικά στα πρώτα χρόνια της αυτοκρατορίας ήταν οργανωμένος σε ομάδες που ονομάζονταν δήμοι. Βέβαια, οι δήμοι αυτοί είχαν αθλητικό χαρακτήρα πλην όμως είχαν μεγάλη ισχύ καθώς κατείχαν αόριστα δικαιώματα ελέγχου της

⁸Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ε.Ε. Ιστορική Αναδρομή και έννοια της Δημοκρατίας στην Ελλάδα, Επιτροπή Περιφερειών, σελίς 93

⁹Αλεξάνδρα Κοκκίδου Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σάκκουλα 2008, Κεφάλαιο Α σελ. 2

εξουσίας καθώς συμμετείχαν σε αυτοκρατορικές αναγορεύσεις και εκδήλωναν τις απόψεις και τα αιτήματά τους κυρίως ζητωκραυγάζοντας το νέο αυτοκράτορα με νουθεσίες και επικλήσεις.

3.- Στην περίοδο της Τουρκοκρατίας

Στην Τουρκοκρατία, όπου δεν υπήρχε υπόσταση του ελληνικού κράτους, αναγνωρίστηκε από τους Τούρκους ο κοινοτικός θεσμός- Οι κοινότητες-. Ουσιαστικά αναπτύχθηκε η αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού. Οι υπόδουλοι Έλληνες, μέσα από το κοινοτικό θεσμό πέτυχαν να έχουν ένα είδος αυτονομία καθώς κάθε πόλη, κωμόπολη ή χωριό συνιστούσε Κοινότητα ή «κοινόν», διέθετε νομική προσωπικότητα και είχε ως έργο την διοίκηση των υποθέσεων της περιοχής της. Την τοπική διοίκηση ασκούσαν προεστοί, αιρετοί, οι οποίοι είχαν εξάρτηση από την τουρκική αρχή¹⁰. Η καθιέρωση των Κοινοτήτων από τους κατακτητές δεν οφείλεται στην δημοκρατικότητά τους αλλά κυρίως στην διοικητική τους ανικανότητα να οργανώσουν το απέραντο κράτος τους και στην δημοσιονομική τους πολιτική.

4.- Στην διάρκεια της Επανάστασης του 1821

Κατά την έναρξη της Επανάστασης, δημιουργήθηκαν οι πρώτες τοπικές αρχές, οι οποίες χαρακτηρίζονταν και ως τοπικές κυβερνήσεις.¹¹ Η δημιουργία των «τοπικών κυβερνήσεων» ήταν επιβεβλημένη προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ανάγκες του αγώνα. Οι κοινοτικοί άρχοντες εκλέγονταν από τα μέλη της Κοινότητας, αποκαλούμενοι Δημογέροντες και είχαν διοικητικά καθήκοντα όπως επίσης και δικαιοδοτικά καθήκοντα. Πλην όμως, λόγω του αυξημένου αριθμού των τοπικών κυβερνήσεων και διάφορων άλλων παραγόντων (π.χ. φιλαρχία των τοπικών αρχόντων) ,ο συντονισμός των ενεργειών ήταν δυσλειτουργικός και δύσκολος και δεν ωφελούσε τον επαναστατικό αγώνα, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδήριτη ανάγκη για ένα πιο συγκεντρωτικό σύστημα εξουσίας.

Από την επισκόπηση των επαναστατικών Συνταγμάτων της Ελλάδος προκύπτει ότι δεν είχαν συμπεριληφθεί διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα:

Α.-Η Α' Εθνική Συνέλευση, που συνήλθε στην Επίδαυρο την 20.12.1821, και ψήφισε το Σύνταγμα-Το Προσωρινό Πολίτευμα της Ελλάδος- κατήργησε τις παλιές κοινότητες, καταπολέμησε το τοπικιστικό πνεύμα, ενοποίησε την διοίκηση. Ωστόσο όμως εξεδόθη ο νόμος 12 της 30 Απριλίου 1822

¹⁰Θ. Θεοδώρου Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, τ. 1^{ος} κατά Τουρκοκρατία και την Ελληνική Επανάσταση του 1821, Αθήνα 1996

¹¹Ουσιαστικά καταργήθηκαν οι τοπικές αρχές που είχε εγκαταστήσει η τουρκική εξουσία και αντικαταστάθηκαν από νέες με σκοπό την διοίκηση των Ελλήνων, Γεώργιος Α. Σαρκόπουλος Διδακτορική Διατριβή «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε Συνάρτηση με την Διοικητική Αποκέντρωση στην Ελλάδα», Θεσσαλονίκη 1993, σελίς 22.

για τον Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών όπου η χώρα διαιρείται σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε αντεπαρχίες α' και β' τάξεως. Κάθε αντεπαρχία σε κοινότητες.

Β- Η Β' Εθνική Συνέλευση του Άστρους, συγκλήθηκε τον Απρίλιο του έτους 1823 και προέβη στην αναθεώρηση το Προσωρινού Πολιτεύματος της Επιδαύρου. Το νέο Σύνταγμα έμεινε στην ιστορία ως Νόμος της Επιδαύρου, και ψηφίστηκε παράλληλα σε παράρτημα ο Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών, στο οποίο όρισε ότι οι επαρχίες υποδιαιρούνται σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Καθένας από τους ανωτέρω συνοικισμούς εξέλεγε ένα δημογέροντα ανά εκατό (100) οικογένειες και μέχρι τέσσερις (4) εφόσον ο πληθυσμός ήταν μεγαλύτερος.

Γ- Η Γ' Εθνική Συνέλευση Τροιζήνας το 1827 όρισε τον τρόπο ανάδειξης των δημογερόντων και καθιέρωσε ρητά την κρατική εποπτεία των πράξεων τους μέσω του διοικητή-τον αντίστοιχο σημερινό νομάρχη-. Ουσιαστικά δηλαδή συνάγεται ότι τα τοπικά αυτά όργανα δεν είχαν αποφασιστικές αρμοδιότητες καθ'όλη την διάρκεια του αγώνα.

5.- Στο Νέο Ελληνικό Κράτος

Α.- Περίοδος του Καποδίστρια¹²: Ο Ιωάννης Καποδίστριας το έτος 1828 έθεσε τις βάσεις ώστε να υπάρξει αποκεντρωμένο μοντέλο διοίκησης με τις ρυθμίσεις περί «Διοργανισμού των Δημογερόντων». Με τα ψηφίσματα της 13ης Απριλίου 1828 και 1ης Ιανουαρίου 1830 ρύθμισε την οργάνωση των κοινοτήτων της επικράτειας με ομοιόμορφο τρόπο και καθόρισε την εκλογή των δημοτικών αρχόντων. Η επικράτεια διαιρέθηκε σε τμήματα: Η Πελοπόννησος σε επτά (7) τμήματα, τα νησιά σε έξι (6) τμήματα και η Στερεά Ελλάδα, που απελευθερώθηκε αργότερα σε δύο (2) τμήματα. Εν συνεχεία, κάθε τμήμα διαιρέθηκε σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Κάθε πόλη, κωμόπολη και χωριό είχε από έναν έως τέσσερις Δημογέροντες, ανάλογα με το τον πληθυσμό, οι οποίοι ήταν αιρετοί και εκλέγονταν από κατάλογο που συνέτασσαν ο Έκτακτος Επίτροπος και πρώην Δημογέροντες. Ωστόσο, με το ψήφισμα της 1ης Ιανουαρίου 1830 οι έκτατοι επίτροποι αντικαταστάθηκαν από Διοικητές και τις Επαρχιακές Δημογεροντίες που εξέλεγε κατά το ήμισυ η Γερουσία και κατά το έτερο ήμισυ οι τοπικές αρχές. Οι μεταρρυθμίσεις που προσπάθησε ο Καποδίστριας να εφαρμόσει για την διοικητική αναδιοργάνωση της χώρας προκάλεσαν αντιδράσεις και εξεγέρσεις και ακλούθησε η δολοφονία του.

Β- Περίοδος της Βαυαρικής Αντιβασιλείας: Στην περίοδο της Αντιβασιλείας θεσπίστηκε ο Νόμος 27 Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων» και ουσιαστικά καθιερώθηκε ο θεσμός των

¹²Αλεξάνδρα Κροκίδου, Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σάκκουλα 2018, σελ. 15

Δήμων. Η βαυαρική Αντιβασιλεία, με μια τελείως διαφορετική προσέγγιση, προσπάθησε να οργανώσει το κράτος σύμφωνα με το γαλλικό σύστημα της τοπικής διοίκησης. Με τον ανωτέρω νόμο, που ίσχυσε με ορισμένες τροποποιήσεις μέχρι και το 1912, το Βασίλειο της Ελλάδος διαιρέθηκε σε δήμους, κάθε χωριό που είχε τουλάχιστον τριακόσιους (300) κατοίκους μπορούσε να σχηματίσει χωριστό δήμο, όπως επίσης μικρότεροι συνοικισμοί συνενούμενοι μεταξύ τους ή με μεγαλύτερο όμορο χωριό. Κατά την διάρκεια της έτους 1834 δημιουργήθηκαν 750 δήμοι, εν συνεχεία όμως μειώθηκαν.¹³

Γ- Περίοδος 1844-1911: Με το άρθρο 11 του Συντάγματος της Ελλάδος « Η ανωτέρα εκπαίδευσις ενεργείται με δαπάνη του Κράτους, εις δε την δημοτική συντρέχει και το κράτος κατά τον μέτρον της ανάγκης των δήμων¹⁴» αναγνωρίζεται εμμέσως συνταγματικά για πρώτη φορά η βαθμίδα των Δήμων. Η ρητή συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. συντελέστηκε στο Σύνταγμα του 1864 στο άρθρο 105 « Η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής διασφαιριδίων ψηφοφορίας»¹⁵ Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το έτος 1911, παρέμεινε η διάταξη του άρθρου 105, με μια πιο λιτή διατύπωση «Η εκλογή των δημοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας».

Δ- Η αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης το 1912¹⁶: Οι ενέργειες του Ελευθέριου Βενιζέλου αναφορικά με την αυτοδιοίκηση αποτέλεσαν σημείο τομής. Η ψήφιση του Νόμου ΔΝΖ του 1912 με τις διατάξεις που περιείχε υπήρξε πρωτοποριακός και καινοτόμος και ουσιαστικά αποτέλεσε την «ληξιαρχική πράξη γέννησης» των σύγχρονων ΟΤΑ. Η μεγαλύτερη μεταρρύθμιση του νόμου ήταν η σύσταση δήμων και κοινοτήτων, καθιέρωσε δηλαδή ένα δυαδικό σχήμα με διαφοροποιημένο αντίστοιχα καθεστώς. Ο Δήμαρχος εκλεγόταν άμεσα για θητεία τεσσάρων ετών, ενώ στις Κοινότητες ο πρόεδρος εκλεγόταν έμμεσα από το Κοινοτικό Συμβούλιο για ετήσια θητεία. Μια άλλη σπουδαία μεταβολή που εισήγαγε ο ανωτέρω νόμος ήταν ο θεσμός των συνδέσμων κοινοτήτων, όπου σύμφωνα με αυτό μπορούσαν δύο ή περισσότερες κοινότητες να ιδρύσουν ένα ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο για εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων ή εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών.

Ε.- Σύνταγμα 1925//1927: Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε πλήρως από τις διατάξεις του άρθρου 104 του Συντάγματος 1925, οι οποίες διατάξεις με ορισμένες τροποποιήσεις συμπεριλήφθηκαν στο άρθρο 107 του Συντάγματος 1927 υπό τον τίτλο «Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσις» όπου κράτος διαιρείται σε περιφέρειες και οργανώνεται σε δύο βαθμίδες όπου οι

¹³Με το νόμο της 16^{ης}/22 Σεπτεμβρίου 1844 περιορίστηκαν σε 250. Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση, Νίκος Τάτσος, Αθήνα 1988, σελίς 16.

¹⁴Ανάκτηση από την ιστοσελίδα https://www.elsyn.gr/sites/default/σύνταγμα_1844.pdf

¹⁵Ανάκτηση από την ιστοσελίδα https://www.elsyn.gr/sites/default/σύνταγμα_1864.pdf

¹⁶Βλ. περισσότερα για Νόμο ΔΝΖ του 1912 Ευρυδίκη Μπεσίλα-Βήκα Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος 1, εκδόσεις Σάκκουλα, Δ έκδοση 2019, σελ. 174 και επομ.

πολίτες είχαν την δυνατότητα να αναλαμβάνουν την διαχείριση απευθείας των τοπικών υποθέσεων.. Πλην όμως δεν υλοποιήθηκαν όσα προέβλεπε το Σύνταγμα και αυτό διότι οι σχετικοί νόμοι που προέβλεπε το ως άνω άρθρο δεν εκδόθηκαν ποτέ.

ΣΤ.- Σύνταγμα 1952: Το Σύνταγμα αυτό καθιέρωσε ρητά την τοπική αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με το άρθρο 99 «Η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση ως νόμος ορίζει. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται δια καθολικής ψηφοφορίας». Όπως προκύπτει από την ανωτέρω διάταξη αναγνωριζόταν η τοπική αυτοδιοίκηση και η αποκέντρωση ως βασικά συστατικά και στοιχεία της κρατικής δομής και οργάνωσης. Η αυτοδιοίκηση των δήμων και κοινοτήτων αλλά και οι αρμοδιότητες καθορίστηκαν με βάση το ανωτέρω άρθρο του Συντάγματος από το νομοθετικό διάταγμα 2888 του 1954 « περί κυρώσεως του σχεδίου δημοτικού και κοινοτικού κώδικος .

Ζ.- Τα δικτατορικά συνταγματικά κείμενα του 1968 και 1973: Στα εν λόγω Συντάγματα, στο άρθρο 121, περιελάμβανε ίδιες διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Όμως αυτές δεν εφαρμόστηκαν ποτέ κατά την διάρκεια της δικτατορίας αφού το ίδιο το περιεχόμενο¹⁷ τους αναιρούσε ένα από τα βασικότερα στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήτοι το αιρετό των αρχών της. Εξάλλου τα δύο συνταγματικά κείμενα του 1968 και 1973 επέτρεψαν την διάλυση των συμβουλίων των ΟΤΑ λόγω αναμίξεως «εις θέματα ξένα». Οι αιρετές αρχές των δήμων και κοινοτήτων αντικαταστάθηκαν από διορισμένες αρχές Γενικά κατά της περιόδου της επταετούς δημοκρατικής παρεκτροπής, δεν έγιναν αξιολογες παρεμβάσεις στο θεσμό της αυτοδιοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Τοπική Αυτοδιοίκηση και Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής Ε.Ε.) αποτελεί ένα ιδιαίτερο σχηματισμό οικονομικής και πολιτικής συνεργασίας και θεωρείται από πολλές πλευρές μοναδική στο διεθνές γίγνεσθαι. Δεν αποτελεί ομόσπονδο κράτος γιατί τα κράτη που την αποτελούν είναι ανεξάρτητα, αλλά ούτε πρόκειται για έναν διακυβερνητικό οργανισμό. Τελικά «τι είναι Ευρωπαϊκή Ένωση;» δεν είναι εύκολο να απαντηθεί και αυτό διότι ποτέ δεν αποτυπώθηκε σε κάποια ιδρυτική συνθήκη ή κείμενο ένας ορισμός, ούτε περιγράφηκε ή προσδιορίστηκε ξεκάθαρα ο πολιτικός της χαρακτήρα. Η Ε.Ε. από την ίδρυση της συνεχώς εξελίσσεται και ευρίσκεται πάντα σε μια διαδικασία μετάβασης. Τα μέλη της οικοδομούν και

¹⁷1. Την τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. 2. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών ενεργείται δια καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας. Παρ.3 και 8 «Νόμος ρυθμίζει, κατά παρέκκλιση των διατάξεων της προηγούμενης παραγράφου, τα της αναδείξεως των οργάνων των συνδέσμων Δήμων, Κοινοτήτων, ή Δήμων και Κοινοτήτων

χτίζουν βήμα βήμα το ευρωπαϊκό οικοδόμημα που μετρά σχεδόν εξήντα χρόνια ιστορίας. Πρόκειται για ένα ταξίδι στο άγνωστο και μια μοναδική και πρωτοφανής εμπειρία στο διεθνές περιβάλλον.

Οι οραματιστές και ιδρυτές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν απασχολήθηκαν με ζητήματα που αφορούσαν την διοικητική δομή των κρατών μελών και την έκταση και καταμερισμό των αρμοδιοτήτων των τοπικών και περιφερειακών αρχών καθώς η ιδρυτική συνθήκη της Ρώμης και οι μετέπειτα συνθήκες ανεγνώριζαν μόνο τα κράτη ως συνομιλητές και εταίρους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Ωστόσο, αν και δεν αναγνωρίζονταν από το Κοινοτικό Δίκαιο οι τοπικοί οργανισμοί, εν τούτοις αποτελούν αναγνωρισμένο και αυτοτελή διοικητικό θεσμό του κράτους στο πλαίσιο της διοικητικής δομής του, τα οποία δέχονται τις επιρροές και διεισδύσεις που δέχεται και αυτό. Η Ευρωπαϊκή Ένωση παρενέβαινε συνεχώς σε πολλούς τομείς ευθύνης και αρμοδιότητας των τοπικών οργανισμών και η διείσδυση αυτή είχε ως αποτέλεσμα οι τοπικοί οργανισμοί να αναλάβουν οργανωμένες πρωτοβουλίες και να προσπαθήσουν να δημιουργήσουν κέντρα επιρροής στην διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Οι πρώτες προσπάθειες για την αναγνώριση και την θεσμική κατοχύρωση των διοικητικών υποδιαιρέσεων (κρατίδια, περιφέρειες, δήμοι) έγινε το έτος 1965 με την δημιουργία της Συμβουλευτικής Επιτροπής για θέματα περιφερειακής πολιτικής, το έτος δε 1969 ακολούθησε δεύτερη.

Δημιουργήθηκε και αναπτύχθηκε λοιπόν ένας άτυπος διάυλος επικοινωνίας μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών της Επιτροπής, και των επιτροπών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου μέσω του Συμβουλίου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης. Το 1975, με την διεύρυνση της Ε.Ε., με την ένταξη δηλαδή της Δανίας, της Ιρλανδίας και της Μεγάλης Βρετανίας, δημιουργείται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης με σκοπό την χρηματοδότηση των περιφερειών που πλήττονται οικονομικά.

Την δεκαετία του 1980 άρχισαν να γίνονται σημαντικά βήματα για την ενίσχυση του ρόλου και την θεσμική πλέον κατοχύρωση των τοπικών αρχών. Την πρωτοβουλία ανέλαβε μια ομάδα βουλευτών του Ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, η οποία συγκροτήθηκε το έτος 1980 για το σκοπό αυτό, ήτοι την ενίσχυση και αναβάθμιση των τοπικών και περιφερειακών συμφερόντων. Μάλιστα, η ανάγκη συμμετοχής των τοπικών οργανισμών στην ανοικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκφράστηκε επισήμως το έτος 1988 στο «Σχέδιο Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Το έτος 1985 υιοθετήθηκε Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁸, η πρώτη νομικά δεσμευτική πράξη που τέθηκε σε ισχύ 01.09.1988. Ο Χάρτης αποτελεί μια συνθήκη-ορόσημο¹⁹ και η αξία του έγκειται ότι

¹⁸Υπεγράφη από την Ελλάδα την 15/10/1985 και κυρώθηκε με τον Νόμο 1850/1989(ΦΕΚ Α' 114)

¹⁹Ο Χάρτης υπήρξε η πρώτη διεθνής συνθήκη που κατοχύρωσε την τοπική αυτοδιοίκηση με συστηματικές ρυθμίσεις και θεμελιώδεις αρχές για την οργάνωση, τη λειτουργία και το δημοκρατικό της

διασφαλίζει τα δικαιώματα των τοπικών και περιφερειακών αρχών, όπως το δικαίωμα της αυτονομίας, το δικαίωμα του εκλέγεσθαι των τοπικών φορέων, την άσκηση δικών τους αρμοδιοτήτων, την διασφάλιση των διοικητικών δομών και οικονομικών πόρων καθώς και το δικαίωμα να προσφυγής στη δικαιοσύνη σε περίπτωση που άλλα επίπεδα διακυβέρνησης παρέμβουν στην άσκηση της εξουσίας του και στις αρμοδιότητες τους²⁰.

Επιπρόσθετα, το έτος 1988 συνεχίζονται οι προσπάθειες για την θεσμική συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Ειδικότερα: Τον Νοέμβριο του έτους 1988 εγκρίνεται ο Κοινοτικός Χάρτης Περιφερειακής Διαίρεσης, το οποίο όμως κείμενο δεν είναι δεσμευτικό, η αξία του όμως έγκειται στο ότι θέτει στην ατζέντα των συζητήσεων το σημαντικό ζήτημα του ρόλου των περιφερειών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Το ίδιο έτος η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημιούργησε το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρόδρομο της Επιτροπής Περιφερειών, το οποίο απαρτιζόταν από 42 αιρετά μέλη των περιφερειακών και τοπικών αρχών, διορισμένα από την επιτροπή, με στόχο να παρέχουν την γνώμη τους για θέματα σχετικά με την περιφερειακή ανάπτυξη και την χάραξη της αντίστοιχης κοινοτικής πολιτικής.²¹ Ωστόσο όμως, συνεχίζονταν οι πιέσεις, κυρίως εκ μέρους της Γερμανίας, για την ανάγκη θεσμοθέτησης ενός οργάνου εκπροσώπησης της αυτοδιοίκησης με αποφασιστικές αρμοδιότητες.

Η σχέση της τοπική αυτοδιοίκησης με την Ευρωπαϊκή Ένωση αναγνωρίστηκε επισήμως και θεσμικά με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχ. Η Συνθήκη του Μάαστριχ εξασφάλισε στις περιφέρειες και τις τοπικές αυτοδιοικήσεις την άμεση εκπροσώπησή τους στην Ευρώπη: Στο άρθρο 198^A προέβλεψε την σύσταση της Επιτροπής των Περιφερειών (εφεξής ΕΤΠ), μια πολιτική συνέλευση που θα αποτελείται από εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και μέσω της οποίας παρέχεται η δυνατότητα να ακούγονται οι απόψεις τους στην καρδιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης²². Ήδη στο προοίμιο της Συνθήκης του Μάαστριχ διατυπώθηκε ότι «είμαστε αποφασισμένοι στην πορεία προς μιας στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις θα λαμβάνονται κοντά στους πολίτες»²³. Ειδικότερα, στο άρθρο 198^A της Συνθήκης ορίζεται ότι «Συνιστάται επιτροπή αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, καλούμενη στο εξής "Επιτροπή των Περιφερειών", η οποία έχει

χαρακτήρα. Νικόλαος-Κομνηνός Ε. ΧΛΕΠΑΣ, Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Άντληση από <file:///C:/Users/TeraTech/Downloads/2020.pdf>

²⁰Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης Άντληση από <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-grc-cypriot-a6/1680a19f12>

²¹Ευρυδίκη Μπεσίλα- ΒίκαΤοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι, σελ. 72

²²Άντληση από

<http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/All/AE30E2FDB5CC86B9C225858B002401CF?OpenDocument>

²³<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

συμβουλευτικό χαρακτήρα»²⁴. Η επιτροπή Περιφερειών, παρόλο που έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα, αποτελεί θεσμικό όργανο όπου μπορούν να προβάλλονται οι θέσεις της τοπική αυτοδιοίκησης στα άλλα όργανα της Ευρώπης. Παράλληλα, στην ανωτέρω Συνθήκη²⁵ κατοχυρώνεται για πρώτη φορά και η αρχή της επικουρικότητας, θεμελιώδης και βασική αρχή για την διακυβέρνηση της Ε.Ε. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη. Η εν λόγω αρχή διασφαλίζει ότι η Ένωση θα δρα στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, μόνον και εφόσον η δράση της θα είναι πιο αποτελεσματική από αντίστοιχες που θα μπορούσαν να αναληφθούν από τις εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές.

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβόνας, όπως είναι γνωστή, τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009, αποτέλεσε ένα αξιόλογο βήμα για την ενδυνάμωση και ενίσχυση και την ενεργότερη συμμετοχή όλων των βαθμίδων διακυβέρνησης ενός κράτους μέλους στις κοινοτικές διεργασίες. Αναγνωρίζει και ενισχύει την αρχή ότι η διαδικασία λήψης των αποφάσεων πρέπει να λαμβάνει χώρα όσο το δυνατόν πιο κοντινά και εγγύτερα προς τον πολίτη διοικητικό επίπεδο. Η εν λόγω Συνθήκη κατοχυρώνει και ρητά πλέον την αρχή της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης εντός των κρατών μελών της Ε.Ε. Αποδίδει βαρύνουσα σημασία στην τοπική και περιφερειακή διοίκηση, στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας, η οποία αποτελεί την πεμπουσία και το κλειδί για την υπόσταση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επιπρόσθετα, με την Συνθήκη της Λισσαβόνας μεταβάλλεται η σχέση της ΕΤΠ με τα άλλα όργανα της ΕΕ. Η ΕΤΠ πέτυχε και εξασφάλισε μια θέση στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων. Απόκτησε παρουσία σε όλα τα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ, από την επεξεργασία και την τροποποίηση έως την παρακολούθηση της νομοθεσίας που αφορά τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Έτσι με το νέο αυτό καθεστώς, αφενός όλες οι βαθμίδες διακυβέρνησης που βρίσκονται εγγύτερα στο κοινό συμβάλλουν περισσότερο στις πολιτικές της ΕΕ, αφετέρου δε υπάρχει υψηλότερη και ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Και τα τρία θεσμικά όργανα της ΕΕ, ήτοι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο, που συμμετέχουν στην νομοθετική διαδικασία, υποχρεούνται πλέον να ζητούν τη γνώμη της ΕΤΠ, όταν καταρτίζουν νόμους με περιφερειακό αντίκτυπο.²⁶

²⁴Αντληση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>

²⁵Η αρχή της επικουρικότητας κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 (πρώην άρθρο 3B) εδ. 2 της Συνθ. ΕΚ το οποίο ορίζει ότι: «Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο».

²⁶Αντληση από https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/a-new-treaty/a-new-treaty-a_Greek.pdf

Η διαρκής επέκταση της Κοινότητας αρχικά και αργότερα της Ένωσης οδηγεί στην ανάγκη της θεσμικής κατοχύρωσης των τοπικών οργανισμών στο πλαίσιο των μηχανισμών της Ε.Ε. αφού υπάρχει ο κίνδυνος απώλειας της αυτοτέλειάς αυτών. Η ανάγκη αυτή προήλθε τόσο από την πίεση κρατών-μελών με ισχυρές τοπικές αυτοδιοικήσεις όσο και από το γεγονός ότι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει τις ρίζες του στην δημοκρατική αρχή, η οποία διέπει το Ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Πράγματι, κατά την εδαφική και θεσμική εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έγιναν σπουδαία και σημαντικά βήματα ώστε να αποδοθεί εν τέλει στις περιφερειακές αρχές ο θεσμικός ρόλος και να λαμβάνει μέρος στο κέντρο λήψεων αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Επιστέγασμα των πολυετών προσπαθειών και δράσεων ήταν τελικά η θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών όπου σύμφωνα με δήλωσή τους *«Είμαστε οι πρέσβεις της Ευρώπης στις περιφέρειες, στις πόλεις και στους δήμους, καθώς, και ο εκπρόσωπός τους στον ευρωπαϊκό διάλογο. Συμμετέχουμε στον άμεσο διάλογο με τους συμπολίτες μας για τα επιτεύγματα της Ευρώπης και τις μελλοντικές προκλήσεις, και βοηθούμε στην αποσαφήνιση και κατανόηση της εφαρμογής των κοινοτικών πολιτικών και του εδαφικού αντίκτυπού τους»*²⁷

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Νομοθετική Εξέλιξη της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το 1975 έως και την δεκαετία 1980

Α.- Τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης.

Μετά την κατάρρευση του καθεστώτος των Συνταγματαρχών, τις εκλογές της 17^{ης} νΟεμβρίου 1974 και τη θεμελίωση της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Καραμανλής, δρομολόγησε τις αναγκαίες διαδικασίες για τη συγκρότηση του κράτους της Μεταπολίτευσης και του μεταδιδακτορικού πολιτικού συστήματος. Ήδη οι διεργασίες για την ψήφιση του νέου Ελληνικού Συντάγματος ήταν σε εξέλιξη και τέθηκε ο στόχος για μια ισχυρή και συγκεντρωτική εξουσία η οποία να έχει την δυνατότητα να παίρνει γρήγορες αποφάσεις.

Η αναγνώριση της ανάγκης για μια συντεταγμένη ενίσχυση της κανονιστικής δραστηριότητας των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, βασικός πυλώνας του κρατικού παρεμβατισμού που εμφανιζόταν ήδη ως ουσιώδες στοιχείο του νέου μοντέλου δυτικής διακυβέρνησης²⁸, ήταν αναγκαίο δεδομένου ότι μια ενισχυμένη εκτελεστική εξουσία είναι προαπαιτούμενο για τον σχεδιασμό της

²⁷Αντίληψη από https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/a-new-treaty/a-new-treaty-a_Greek.pdf

²⁸Διλήμματα της Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας 20^{ου} αιώνας Σπύρος Βλαχόπουλος-Ευάνθης Χαντζηβασιλείου (<https://books.google.gr/books>)

οικονομικής ανάπτυξης και για αντικείμενα ζωτικού ενδιαφέροντος. Η στρατηγική του Κωνσταντίνου Καραμανλή προς τον αυταρχικό παρεμβατισμό είναι πλέον εμφανής δεδομένου ότι στις 11.12.1974 στις προγραμματικές δηλώσεις²⁹ του τονίζει:Περισσότερο παρά ποτέ είναι ανάγκη σήμερα-ανάγκη εθνική- να αποκτήσει η χώρα μας ένα Σύνταγμα Ελληνικό. Ένα Σύνταγμα δηλαδή που χωρίς να αντιγράφη ξένα πρότυπα θα ανταποκρίνεται στις ειδικές συνθήκες του τόπου μας.....Ένα Σύνταγμα Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας που θα ενισχύει την εκτελεστική εξουσία.....». Είναι γεγονός ότι στο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας '70 δεν έγιναν αξιόλογες και τολμηρές παρεμβάσεις για την ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και αυτό διότι ίσως η Κυβέρνηση του κ. Καραμανλή επικεντρώθηκε και έδωσε έμφαση στο να επιλυθούν χρόνια προβλήματα που ταλάνιζαν το ελληνικό κράτος και ίσως διότι έδωσε προτεραιότητα στον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της χώρας.³⁰ Η κυβέρνηση εθνικής ενότητας με την ανάληψη των καθηκόντων της προέβη στην έκδοση Συντακτικής Πράξης την 1^η Αυγούστου 1974 η οποία εξουσιοδοτούσε το υπουργικό συμβούλιο να προχωρήσει στην έκδοση νομοθετικών διαταγμάτων τα οποία θα ρύθμιζαν τα θέματα που είχαν σχέση με την αποκατάσταση των ατομικών και πολιτικών ελευθεριών και της δημοκρατικής νομιμότητας. Έτσι εκδόθηκε το Νομοθετικό Διάταγμα 51/16-17.09.1974 με το οποίο επανήλθαν στις θέσεις τους οι νόμιμα εκλεγμένοι δημοτικοί και κοινοτικοί άρχοντες, οι οποίοι υπηρετούσαν στους Ο.Τ.Α. την 21.04.1967 ημέρα εκδήλωσης και επιβολής του στρατιωτικού καθεστώτος³¹.

Ενόψει των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών που θα ελάμβαναν χώρα το έτος 1975 και πριν την ψήφιση του νέου Συντάγματος, η Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας προέβη σε μια σειρά ψήφισης και έκδοσης νόμων σχετικά με την αυτοδιοίκηση με περιεχόμενο κυρίως εκλογικών διατάξεων. Συγκεκριμένα εκδόθηκαν οι Νόμοι 8/1975 υπό τον τίτλο «Περί της Εκλογής Δημοτικών και Κοινοτικών Αρχών», 18/1975 υπό τον τίτλο «Περί τροποποιήσεως και αντικαταστάσεως διατάξεων του Ν. 8/1975» και 215/1975 υπό το τίτλο «Περί επαναφοράς εν ισχύ του Ν. Δ/τος 2189/1952 "περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος" ως τροποποιήθη και συνεπληρώθη μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, τροποποιήσεως συμπληρώσεως και αντικαταστάσεως ενίων διατάξεων αυτού, ως και καταργήσεως συναφών διατάξεων.» Βάσει των ανωτέρω διατάξεων, και δη στο άρθρο 40 του Ν.8/1975 καθιερώθηκε η άμεση εκλογή και του Προέδρου της Κοινότητας και βασικό χαρακτηριστικό την καθιέρωση δύο διαφορετικών εκλογικών συστημάτων: α) Για κοινότητες με

²⁹Διδακτορική Διατριβή του Σπύρου Μακρή «Οι διαδικασίες συγκρότησης του Μεταπολιτευτικού πολιτικού συστήματος», 1996 σελ. 256.

³⁰«Εκτός αυτού όμως, το νέο ξεκίνημα του 74/75 φιλοδοξούσε να θέσει νέες βάσεις, να εκσυγχρονίσει, να «εξευρωπαϊάσει» το δημόσιο βίο της Χώρας και να κλείσει την αυλαία της μετεμφυλιακής εποχής, ενσωματώνοντας στο νόμιμο πολιτικό σύστημα όλες τις μη περιθωριακές πολιτικές δυνάμεις», Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στον Πρωτοβάθμιο Οργανισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αλεξάνδρα Κοκκίδου, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.42

³¹[Άρθρο-102 του Συντάγματος.pdf](#)

πληθυσμό μέχρι πέντε (5.000) χιλιάδες κατοίκους επιτυχών συνδυασμός ήταν αυτός που συγκέντρωνε την σχετική πλειοψηφία και καταλάμβανε τα δύο τρίτα των εδρών και β) Για τους Δήμους που είχαν πληθυσμό μεγαλύτερο των πέντε (5.000) χιλιάδων κατοίκων επιτυχών συνδυασμός θεωρείτο εκείνος που θα λάμβανε την απόλυτη πλειοψηφία, δηλαδή το 50% και μία ψήφο. Αν αυτό δεν επιτυγχάνεται διεξάγεται επαναληπτική εκλογή την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο συνδυασμών που πλειοψήφησαν στην πρώτη εκλογή.³²

B.- Το Σύνταγμα του 1975

Στην Ελλάδα το Σύνταγμα και οι νόμοι προσδιορίζουν το σύστημα της διοικητικής οργάνωσης. Μετά την διεξαγωγή των πρώτων εθνικών εκλογών για τη ανάδειξη της «Ε' Αναθεωρητικής Βουλής», ψηφίστηκε νέο Σύνταγμα.

Στο Σύνταγμα αυτό και στο άρθρο 101 κατοχυρώνεται η αποκέντρωση ως σύστημα διοίκησης, «Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα». Η μεταβίβαση εξουσιών και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων για την άσκηση πολιτικής σε μια γεωγραφική περιοχή σε περιφερειακά όργανα καλείται αποκεντρωτικό σύστημα. Ο όρος αυτός προέρχεται από το γαλλικό όρο «décentralisation» και έχει ευρύτερη έννοια αφού περιλαμβάνει και την Τοπική Αυτοδιοίκηση³³. Στην χώρα μας, ο όρος αποκέντρωση ή αποκεντρωτικό σύστημα εμφανίζονται για πρώτη φορά στο άρθρο 105 του Συντάγματος 1925 και από τότε περιλαμβάνεται σε όλα ανεξαιρέτως τα Συντάγματα.

Στην οργάνωση της εκτελεστικής λειτουργίας χρησιμοποιείται το σύστημα της αποκέντρωσης. Ωστόσο όμως παρόλο που το σύστημα διοίκησης της χώρας μας κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα μας ως αποκεντρωτικό, εν τούτοις ήταν ανέκαθεν ετεροβαρές υπέρ του κέντρου.

Η τοπική αυτοδιοίκηση στο Σύνταγμα του 1975 αντιμετωπίζεται ως πολιτικός και διοικητικός θεσμός που διαθέτει ιδιαίτερα δημοκρατικά και νομιμοποιητικά ερείσματα και αρμοδιότητες συνταγματικά κατοχυρωμένες χωρίς όμως να της παρέχουν αυτονομία. Το άρθρο 102 περιλαμβάνει με κάθε λεπτομέρεια τις διατάξεις που αφορούν τον θεσμό. Ειδικότερα, καθορίζεται σαφώς η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία διαχωρίζεται σε βαθμίδες, στους δήμους και τις κοινότητες που αποτελούν την πρώτη βαθμίδα, ενώ οι υπόλοιπες θα καθοριστούν από τον κοινό νομοθέτη. Οι διατάξεις αυτές είναι περισσότερο σαφείς και πλήρεις από τις αντίστοιχες διατάξεις του Συντάγματος του 1927 και δημιουργούν τις προϋποθέσεις ώστε ο κοινός νομοθέτης να προχωρήσει στην διάθρωση

³²Οι εκλογές έγιναν σε πολιτισμένα επίπεδα με υποχρεωτική συμμετοχή, σε 264 Δήμους και 5.761 Κοινότητες¹. έγιναν επαναληπτικές εκλογές σε 79 Δήμους. Στις κοινότητες και στους δήμους μέχρι 20.000 κατοίκων ίσχυσε η μονοσαυρία. Ανάκτηση ΒΙΚΙΠΕΙΔΕΙΑ (https://el.wikipedia.org/wiki/82_1975#cite_note-1)

³³N-K Χλέπας Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας;» Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Τόμος 15,2000 σελίς 38.

ενός σύγχρονου συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης το οποίο θα καλύπτει τις ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας. Έτσι, με τις διατάξεις του άρθρου 102 κατοχυρώνεται η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με την επικρατούσα επιστημονική άποψη. Ως ορισμό της έννοιας αυτής δύναται να οριστεί το ακόλουθο: Η με ίδια ευθύνη αυτοτελής άσκηση δημόσιας διοίκησης σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια από ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την σύμπραξη του συνόλου των μελών – δημοτών του υπό την εποπτεία του κράτους ονομάζεται Τοπική Αυτοδιοίκηση.³⁴ Συνεπώς, τα κύρια χαρακτηριστικά στοιχεία της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης όπως προκύπτουν μέσα από την συνταγματική κατοχύρωση της είναι τα εξής: Α) Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία διαχωρίζονται από το νομικό πρόσωπο του κράτους *strictosensu*, και επομένως δεν έχουν μόνο αρμοδιότητες, αλλά δικαιώματα και υποχρεώσεις. Β) Διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις. Γ) Εισήχθησαν κανόνες και δημοκρατικές διαδικασίες για την άμεση εκλογή των οργάνων και την έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο. Δ) Κατοχυρώθηκε η διοικητική τους αυτοτέλεια, αφού η εκλογή και ο καθορισμός των φορέων των οργάνων τους γίνεται με δική τους ευθύνη, όπως και η λήψη αποφάσεων και η άσκηση εξουσίας στο πεδίο της αρμοδιότητας. Ε) Καθιερώνεται τόσο η εποπτεία του κράτους στις πράξεις όλων των οργάνων τους, μονομελή και συλλογικά, όσο και ενός ιδιαίτερου καθεστώτος πειθαρχικής ευθύνης.

Η Αναθεωρητική Βουλή που θέσπισε και ψήφισε το Σύνταγμα του 1975 κατοχύρωσε ένα θεσμό όχι μόνο ως μια μορφή οργάνωσης και ως ένα σύστημα κατανομής διοικητικών αρμοδιοτήτων αλλά και ως ατομικό και πολιτικό δικαίωμα της κοινωνίας, ένα θεσμό μέσω του οποίου πραγματώνεται σε τοπικό επίπεδο η δημοκρατική αρχή.

Γ.- Νομοθετήματα που αφορούν την πρωτοβάθμια Τ.Α. κατά την δεκαετία 1980

Το έτος 1980, μετά από μια περίοδο αδράνειας και δισταγμού της τότε Κυβέρνησης, προωθήθηκαν τρία σημαντικά για την τοπική αυτοδιοίκηση νομοθετήματα. Πρόκειται για τον Νόμο 1080/1980 υπό τον τίτλο «Περί Προσόδων», τον Νόμο 1065/1980 που εισάγει το νέο κώδικα των Δήμων και Κοινοτήτων και τέλος τον Νόμο 1069/1980 ο οποίος θεσπίζει για πρώτη φορά την δυνατότητα ίδρυσης και λειτουργίας Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.).

Ο νόμος για τις προσόδους των ΟΤΑ «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων των περί των προσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως Νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων» ουσιαστικά αναβάθμισε, ενίσχυσε και βελτίωσε τα οικονομικά έσοδα των ΟΤΑ

³⁴Ευρυδίκη Μπεσίλα- ΒίκαΤοπική Αυτοδιοίκηση, Η ιστορία της Συνταγματικής Κατοχύρωσης της τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα,2019, σελ.190.

και ως εκ τούτου την οικονομική αυτοτέλεια αφού καθόρισε τέλη, φόρους και άλλα δικαιώματα που δύνανται να εισπράττει.

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας χαρακτηρίζεται ως εκσυγχρονισμένο νομοθέτημα με βαρύνουσες διατάξεις. Ο νέος Κώδικας καθιέρωσε το τεκμήριο της αρμοδιότητας για όλες τις τοπικές υποθέσεις, με το άρθρο δε 23 δόθηκαν νέες αποκλειστικές αρμοδιότητες στους ΟΤΑ σε τομείς όπως οι αστικές συγκοινωνίες³⁵, οι αθλητικές εγκαταστάσεις, τα κέντρα νεότητας, η τοποθέτηση και λειτουργία των εγκαταστάσεων για την ρύθμιση της στάθμευσης κ.λ.π.³⁶ Επιπρόσθετα σημαντική καινοτομία ήταν η διάταξη του άρθρου 24 όπου περιλάμβανε μια ενδεικτική απαρίθμηση συντρεχουσών αρμοδιοτήτων οι οποίες προάγουν τα οικονομικά, πνευματικά, πολιτιστικά και κοινωνικά συμφέροντα των δημοτών. Σημαντική διάταξη του συγκεκριμένου κώδικα ήταν η διαίρεση των δήμων σε διαμερίσματα στις μεγάλες πόλεις, η λεγόμενη «δημοτική αποκέντρωση». Σύμφωνα με το άρθρο 110 οριζόταν ότι «Οι δήμοι που, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή έχουν περισσότερους από εκατόν πενήντα χιλιάδες κατοίκους, διαιρούνται σε διαμερίσματα με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Ο δήμος Αθηναίων διαιρείται σε πέντε έως επτά διαμερίσματα και οι δήμοι της Θεσσαλονίκης και του Πειραιά σε τρία έως πέντε». Τέλος αξίζει να σημειωθεί ότι ως άνω Κώδικας περιείχε μεταρρυθμίσεις που απέβλεπαν την ανάληψη αναπτυξιακού ρόλου από τους ΟΤΑ δεδομένου ότι επέτρεπε την δημιουργία κερδοσκοπικών εταιρειών.

Τέλος, η ίδρυση των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης έδωσε την δυνατότητα στους Δήμους άνω των 10.000 κατοίκων να ασκήσουν έναν ουσιαστικό ρόλο και να συμβάλλουν αποφασιστικά στην κατασκευή όλων των έργων και των υποδομών που απαιτούνταν στον κρίσιμο τομέα της ύδρευσης και της αποχέτευσης αλλά και στην αποτελεσματική διαχείριση του.

Με τον Νόμο 1416/1984 (ΦΕΚ Α'18)³⁷ διαμορφώθηκε ένα διαδικαστικό πλαίσιο ενθάρρυνσης των πρωτοβουλιών εκούσιων συνενώσεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με θέσπιση ισχυρών οικονομικών κινήτρων με κυρίαρχη αναπτυξιακή διάσταση. Ουσιαστικά, ο εν λόγω νόμος τροποποιεί και βελτιώνει τις διατάξεις της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας με στόχο την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στα άρθρα 35 έως 41 εισήχθησαν διατάξεις με τις οποίες ρυθμιζόνταν θέματα των αμιγών δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων των ΟΤΑ. Στο άρθρο 43

³⁵Η οποία όμως δεν ασκήθηκε ποτέ από την Τ.Α. Νικόλαος Τάτσος, Επιστημονικές Μελέτες Οι Κρατικές Επιχορηγήσεις προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1988, σελ. 18

³⁶Βλ. αναλυτικά https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2_nomothesia_rs_sub.php

³⁷Οι διατάξεις του Ν.1416/1984 διατηρήθηκαν με λίγες αλλαγές επί 22 χρόνια, μέχρι τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006 (Ν.3463/2006) Η Μεταρρυθμιστική Τεχνική μέσα από την Ιστορική Εξέλιξη των Διοικητικών Μεταρρυθμίσεων, Μελέτη ΕΛΙΑΜΕΠ και Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε. σελ.57

περιλαμβάνονται που αφορούσαν τις συνεταιριστικές επιχειρήσεις των ΟΤΑ. Ενώ στα άρθρα 44, 45 και 46 ρυθμίζονταν θέματα ανώνυμων εταιρειών με συνεταιρισμούς, δημοτικών εταιρειών λαϊκής βάσης και ανωνύμων εταιρειών, αντίστοιχα.³⁸

Εν συνεχεία, τον Μάιο του έτους 1986 ακολούθησε η δημοσίευση του Νόμου 1622/1986 (ΦΕΚ Α' 92), ένα νέο και ιδιαίτερα κρίσιμο μεταρρυθμιστικό νομοσχέδιο, βάσει του οποίου προβλέφθηκαν δύο βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και μια βαθμίδα περιφερειακής διοίκησης, ένας νόμος σταθμός για την αναδιάρθρωση του κράτους. Τα τέσσερα πρώτα μέρη του νόμου ρύθμιζαν διαδοχικά την συνένωση των ΟΤΑ και την δημοτική "αποκέντρωση" των νέων δήμων, την ίδρυση και λειτουργία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, την δημιουργία Περιφερειών και τον δημοκρατικό προγραμματισμό. Τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης των αποτελούσαν οι δήμοι με κύρια αρμοδιότητα την κάλυψη όλου του φάσματος των τοπικών υποθέσεων. Πλην όμως λόγω του μεγάλου μεγέθους³⁹ που είχαν την συγκεκριμένη χρονική περίοδο ήταν αδύνατον να επιτελέσουν το ρόλο τους και για αυτό προβλέφθηκαν οι γεωγραφικές ενότητες εντός των οποίων συνενώνονταν οι κοινότητες και τους παρείχετο σειρά οικονομικών κινήτρων σε βάθος τριετίας σε όσες θα ήθελαν να συνενωθούν και να συναποτελέσουν έναν καινούργιο δήμο.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Νόμου στόχος είναι η συνένωση λειτουργιών μέσω της αναγκαστικής διακοινοτικής συνεργασίας και όχι η συνένωση δήμων και κοινοτήτων. Οι δήμοι και οι κοινότητες δεν θίγονται. Προβλέπεται όμως η δημιουργία συνδέσμων οι οποίοι φέρουν την ονομασία συμβούλια περιοχής σύμφωνα και με όσα προβλέπονται στην παράγραφο 3, του άρθρου 102 του Συντάγματος. Με Προεδρικό Διάταγμα έπειτα από πρόταση του Υπουργού των Εσωτερικών καθορίζεται η γεωγραφική περιφέρεια του κάθε συμβουλίου περιοχής, για τον καθορισμό αυτό λαμβάνονται ως βάση οι τοπικές συνθήκες της κάθε περιοχής σε κρίσιμους τομείς όπως οι συγκοινωνίες, το μέγεθος του πληθυσμού, τα δημογραφικά χαρακτηριστικά, η οικονομία, η κοινωνία, η γεωγραφία, η οικιστική ανάπτυξη και ο πολιτισμός. Η κυβέρνηση θεωρούσε ότι η σωστή εφαρμογή των παραπάνω κριτηρίων εξαρτιόταν από τα συλλογικά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, βασιζόμενη στην εμπειρία των "ανοιχτών πόλεων" και των αναπτυξιακών συνδέσμων.

Με τον Νόμο 1828/1989 (ΦΕΚ Α'2) καθιερώθηκαν οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι, οι οποίοι υπολογίζονταν ποσοστιαία στους διάφορους φόρους που εισπράττει το Κράτος και πρέπει να αποδίδονται στην τοπική αυτοδιοίκηση με την εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων διανομής τους.

³⁸https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2_nomothesia_rs_sub.php

³⁹ο αριθμός των δήμων ανέρχεται σε 359 και των κοινοτήτων σε 5.560. Από τους 359 δήμους, 165 έχουν ο καθένας πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους. Από τις 5.560 κοινότητες 3.289 έχουν κάθε μια λιγότερους από 500 κατοίκους. Εισηγητική Έκθεση του Ν. 1622/1986.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση με το Νόμο 2539/1997 (Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας)

Η πολυδιάσπαση ήταν το πιο χαρακτηριστικό γνώρισμα του συστήματος πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα από την μεταρρύθμιση του Ελευθερίου Βενιζέλου το 1911 μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Το γεγονός αυτό από ένα σημείο και μετά και ιδιαίτερα κατά το τελευταίο χρονικό διάστημα συνοδευόταν από την οικονομική δυσπραγία αλλά και την δημογραφική μείωση της συντριπτικής πλειοψηφίας των Ο.Τ.Α., δεδομένα που εμπόδιζαν την αποτελεσματική τους λειτουργία και κυρίως να υστερούν κατά πολύ σε σχέση με την εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Συνεπώς το ζητούμενο ήταν το δομικό αυτό πρόβλημα να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά με την εισαγωγή ενός νέου μοντέλου ανασυγκρότησης της.

Έχοντας υπόψη του την εικόνα αυτή ο τότε πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Σημίτης έπειτα από την εκλογική του νίκη στις βουλευτικές εκλογές της 22ας Σεπτεμβρίου 1996 και στην διάρκεια ανάγνωσης των προγραμματικών δηλώσεων της κυβέρνησης⁴⁰ και αναφερόμενος στην τοπική αυτοδιοίκηση προέβη στην δήλωση ότι «για να υπάρξει κράτος στρατηγείο, κράτος το οποίο να συμπαρίσταται στον πολίτη, είναι αδήριτη ανάγκη να οργανωθεί μια σύγχρονη, παραγωγική και αποτελεσματική διοίκηση. Ένα από τα εργαλεία για να επιτευχθεί αυτό είναι οι αποφάσεις που θα λάβει η νέα κυβέρνηση για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού των Ο.Τ.Α. με τη δημιουργία βιώσιμων οργανισμών. Θα διεξαχθεί μία διεξοδική συζήτηση όχι μόνο για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του κέντρου και της περιφέρειας, αλλά και ανάμεσα στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού. Στόχος της συζήτησης είναι να οδηγήσει σε ένα νόμο όπου θα δημιουργηθούν ισχυροί Ο.Τ.Α. με αποφασιστικές αρμοδιότητες, τους κατάλληλους πόρους και να επιτυγχάνεται η καλύτερη διαχείριση αυτών των πόρων».

Οι βαθύτερες αιτίες που επέβαλαν την αλλαγή αυτή μπορούν να συνοψισθούν στις παρακάτω περιπτώσεις:

1. Στην μεταβολή των ιστορικών συνθηκών. Η κοινωνία και η οικονομία διαρκώς εξελίσσονται και μεταλλάσσονται. Οι όροι παραγωγής, η διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, πληροφοριών και ανθρώπων, αλλάζουν ριζικά και ραγδαία. Έτσι μοιραία επιβάλλουν τον επαναπροσδιορισμό της υπόστασης των ΟΤΑ, τόσο σε διοικητικό και λειτουργικό επίπεδο, όσο και σε γεωγραφικό

⁴⁰ Πρακτικά Βουλής, Θ' Περίοδος Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Δ', Πέμπτη 10 Οκτωβρίου 1996

επίπεδο. Στα πλαίσια αυτά οι τοπικές κοινωνίες πρέπει να διευρύνουν τους ορίζοντες τους σε θέματα καίρια για την ανάπτυξή τους και τα οποία συνίστανται στην απορρόφηση κοινοτικών πόρων, στην ικανότητα τους να σχεδιάζουν και να ενεργούν σε μεγαλύτερες κλίμακες από ότι μέχρι τότε έκαναν και αυτό για λόγους ορθολογικής χρήσης των πόρων, της οργάνωσης και της απόδοσης τους.⁴¹

2. Στο αίτημα της ευρωπαϊκής κοινότητας για την αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα για την δημιουργία αξιόπιστων εταιρών και συνομιλητών στην διεκδίκηση οικονομικών πόρων για την τοπική ανάπτυξη, δεδομένου ότι με την υφιστάμενη κατάσταση διαπιστώνεται η αδυναμία απορρόφησης κονδυλίων της ευρωπαϊκής κοινότητας από τους Ο.Τ.Α. εξαιτίας της ελλιπούς οργάνωσης και υποδομής τους.⁴²
3. Στην ανάγκη για αναζωογόνηση της ζωής στην ύπαιθρο δεδομένου ότι όλο και περισσότερο οι νέοι στρέφονταν προς τα μεγάλα αστικά κέντρα για καλύτερη ποιότητα ζωής αφού οι Ο.Τ.Α. στην επαρχία στερούνταν βασικών υποδομών.⁴³

Έτσι αποφασίζετε η νέα μεταρρύθμιση η οποία έχει τον τίτλο **«Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας»** και φέρει το όνομα του πρώτου Κυβερνήτη της Ελλάδας. Η επιλογή αυτή δεν είναι τυχαία και είχε διπλό στόχο, αφενός να τιμήσει τον Ιωάννη Καποδίστρια για την προσπάθεια του να οργανώσει το νεοσύστατο Ελληνικό κράτος η οποία δεν ολοκληρώθηκε εξαιτίας της δολοφονίας του και αφετέρου να συμβολίσει την προσπάθεια της κυβέρνησης για την ανασύνταξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Κράτους.

Η μεταρρυθμιστική αυτή προσπάθεια βασίζεται σε δύο πυλώνες:

1. Στον θεσμικό με τον οποίο επιτυγχάνεται η συγχώνευση των υφιστάμενων Ο.Τ.Α. από 5.775 (457 Δήμοι και 5.318 Κοινότητες), σε 1.033 (900 Δήμους και 133 Κοινότητες).
2. Στον οικονομικό στον οποίο προβλέπεται το πρόγραμμα των μέτρων που θα υποστηρίξουν την μεταρρύθμιση και περιλαμβάνονται στο Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)

⁴¹Ματούλα Τομαρά – Σιδέρη Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (Κοινότητα Βίου – Κράτος - Πολιτική), Εκδόσεις Παπαζήση 1999, σελίδα 114.

⁴²Ματούλα Τομαρά – Σιδέρη Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (Κοινότητα Βίου – Κράτος - Πολιτική), Εκδόσεις Παπαζήση 1999, σελίδα 115.

⁴³ Παπαδουκάκης, Δ. (2005). Σχέδιο 'Καποδίστριας': οι κοινότητες στο μάτι του κυκλώνα. Ευτοπία: περιοδική έκδοση για τον ελευθεριακό κοινοτισμό, σσ. Online έκδοση (<http://journal.eutopia.gr/el/shedio-karodistrias-oi-koinotites-sto-mati-toykyklona>)

Με την κατάθεση του προγράμματος «**Ιωάννης Καποδίστριας**» ουσιαστικά τέθηκαν οι βάσεις για την δομική αλλαγή των μέχρι τότε χαρακτηριστικών της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην χώρα μας. Το πρόγραμμα εκπονήθηκε με ταχείς ρυθμούς με πρωτοβουλία του τότε Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Αλέξανδρου Παπαδόπουλου, παρουσιάστηκε στους εμπλεκόμενους τον Φεβρουάριο του 1997 και θεσπίστηκε με τον νόμο 2539/1997 ο οποίος δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο του 1997. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα ήταν καλύτερα δουλεμένο και επεξεργασμένο σε σχέση με άλλες προσπάθειες που είχαν γίνει για το θέμα αυτό στο παρελθόν. Το γεγονός αυτό δείχνει την πολιτική βούληση της κυβέρνησης να προχωρήσει σοβαρά και αποφασιστικά.

Πρέπει να αναφέρουμε ότι το αίτημα για αλλαγές και παρεμβάσεις στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ήταν πάγιο και διαρκές και από την πλευρά της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. την τελευταία δεκαετία πριν από την κατάθεση της συγκεκριμένης πρότασης.⁴⁴

Η κυβέρνηση εξασφάλισε την συναίνεση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. για το συγκεκριμένο ζήτημα σε συνέδριο που πραγματοποιήθηκε στην Κρήτη. Έπειτα αντί να συσταθεί μια Εθνική Επιτροπή η οποία με την κατάλληλη σύνθεση και την βοήθεια υποεπιτροπών θα μελετούσε το όλο εγχείρημα εκπονώντας το νομοθετικό πλαίσιο, τον καθορισμό των ορίων των νέων Ο.Τ.Α. και γενικότερα την ρύθμιση όλων των πτυχών της τόσο κρίσιμης αυτής μεταρρύθμισης, η πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης επέλεξε να κρατήσει το όλο ζήτημα υπό τον πλήρη έλεγχο της.⁴⁵

Οι λόγοι που οδήγησαν την κυβέρνηση στην προώθηση του προγράμματος «**Ιωάννης Καποδίστριας**» με τόσο άμεσες και συνοπτικές διαδικασίες, οι οποίες προσεγγίζουν αν δεν συνιστούν αυταρχικό τρόπο, επαναπροσδιορίζοντας τους κανόνες του παιχνιδιού στις τοπικές κοινωνίες, είναι:

1. Οι πολιτικές δεσμεύσεις της χώρας έναντι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας οι οποίες επιβάλλουν την σύμπλευση της εθνικής κυβερνητικής πολιτικής με τις απαιτήσεις που προβλέπονται στις κοινοτικές οδηγίες και την νομοθεσία.

⁴⁴ Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση – Διαπιστώσεις - Προτάσεις, Ακαδημία Αθηνών 2000, σελίδα 195.

⁴⁵ Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση – Διαπιστώσεις - Προτάσεις, Ακαδημία Αθηνών 2000, σελίδα 196

2. Οι πολιτικοί καταναγκασμοί οι οποίοι δίνουν προτεραιότητα στην διαχειριστική λειτουργία των ΟΤΑ σε βάρος της πολιτικής λειτουργίας.⁴⁶
3. Οι μικροπολιτικοί – εκλογικοί στόχοι οι οποίοι ενόψει και των επερχόμενων δημοτικών εκλογών επιβάλλουν στην κυβέρνηση έναν σχεδιασμό σύμφωνα με τον οποίο οι δήμοι που θα προκύψουν να εξασφαλίζουν πολιτικά αποτελέσματα που να ευνοούν το κυβερνών κόμμα. Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα να στενέψουν εξαιρετικά τα χρονικά περιθώρια για προετοιμασία της μεταρρύθμισης μετά από ενδελεχή μελέτη, διάλογο με όλους τους εμπλεκόμενους και αναζήτηση διακομματικής συναίνεσης, προϋποθέσεις που συνέβησαν σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες στην ανάληψη πρωτοβουλιών πάνω σε αυτό το κρίσιμο θέμα.⁴⁷

Στόχος του προγράμματος «**Ιωάννης Καποδίστριας**», όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση, ήταν μια ισχυρή και αποτελεσματική αυτοδιοίκηση, η οποία να έχει την δυνατότητα του σχεδιασμού και της υλοποίησης πολιτικών για την τοπική ανάπτυξη, να παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες στους πολίτες με αποτελεσματικό και αξιόπιστο τρόπο, έτσι ώστε στους κατοίκους της υπαίθρου και των ημιαστικών περιοχών να παρέχονται υπηρεσίες ίδιες με εκείνες που παρέχονται στους κατοίκους των αστικών κέντρων. Η επίτευξη του στόχου για την δημιουργία Δήμων με ισχυρό και αποτελεσματικό προφίλ είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ενσωμάτωση του κεκτημένου της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης και αποτελεί συνέπεια και ταυτόχρονα προϋπόθεση για την ουσιαστική πολιτική, οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση των ελληνικών τοπικών κοινωνιών στο ευρωπαϊκό αναπτυξιακό γίγνεσθαι.

Το πρόγραμμα «**Ιωάννης Καποδίστριας**» προέβλεψε την ύπαρξη επτά διαφορετικών τύπων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Με τον τρόπο αυτό επιδιώχθηκε να υπάρξει ορθολογικότερη οργάνωση της διοίκησης τους αλλά και η προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου στην σύγχρονη πραγματικότητα. Οι επτά τύποι ήταν οι παρακάτω:

1. Ο δήμος που αποτελείται από ενότητα χωριών.
2. Ο δήμος που αποτελείται από ημιαστικό οικισμό.
3. Ο αστικός δήμος.
4. Ο δήμος νησί.
5. Ο δήμος πολεοδομικό συγκρότημα (εκτός Αττικής και Θεσσαλονίκης).

⁴⁶Ματούλα Τομαρά – Σιδέρη. Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (Κοινότητα Βίου – Κράτος - Πολιτική), Εκδόσεις Παπαζήση 1999, σελίδα 115.

⁴⁷Ματούλα Τομαρά – Σιδέρη Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (Κοινότητα Βίου – Κράτος - Πολιτική), Εκδόσεις Παπαζήση 1999, σελίδα 116.

6. Ο δήμος που αποτελεί τμήμα μητροπολιτικής περιοχής (σε Αττική και Θεσσαλονίκη).
7. Τις κοινότητες (μικρές κοινότητες που παρέμειναν και ενδεχομένως και άλλοι μικροί ΟΤΑ).

Η παραπάνω τυπολογία κινήθηκε μόνο στο σχεδιαστικό πεδίο και δεν αποτυπώθηκε όπως ρητά αναφέρεται στο πρόγραμμα και στο νομικό πλαίσιο. Τελικά φαίνεται για μια τυπολογία που περιγράφει τις μελλοντικές επιλογές για την χωροθέτηση των νέων ΟΤΑ και όχι τη διαφορετική νομική και οργανωτική τους μεταχείριση κατά την θέσπιση και εφαρμογή του συγκεκριμένου νόμου. Από την παραπάνω πρακτική δημιουργείται η εντύπωση ότι τα προβλήματα που προκύπτουν από μια συνεπή και άκρως επιμελημένη οργανωτική, θεσμική και λειτουργική διαφοροποίηση των νέων ΟΤΑ περιορίσε στο πεδίο των διακηρύξεων την νέα τυπολογία, χωρίς να διαφαίνεται ευκρινώς η χειροπιαστή της ουσία. Αυτό αποδεικνύεται εύκολα και από το γεγονός ότι ο τύπος του δήμου που αποτελεί τμήμα μητροπολιτικής περιοχής αναφέρεται στον νόμο ότι θα επαναπροσδιοριστεί όταν τεθεί θέμα για το σύστημα της μητροπολιτικής διοίκησης, επομένως το ζήτημα μεταφέρεται σε μελλοντικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες και όχι στο πρόγραμμα των αναγκαστικών συνενώσεων.⁴⁸

Αντίθετα το πρόγραμμα ήταν πιο συγκεκριμένο στο χωροταξικό σχεδιασμό των νέων Ο.Τ.Α. διότι προέβλεπε ως βάση εκκίνησης για τις προτάσεις των Τ.Ε.Δ.Κ. τις 492 περιφέρειες των ήδη λειτουργούντων Συμβουλίων Περιοχής. Επίσης για τον ορισμό της έδρας των νέων Ο.Τ.Α. τέθηκαν κριτήρια τα οποία είχαν να κάνουν με την κεντρικότητα του οικισμού, την υπάρχουσα διοικητική υποδομή, την χωροθέτηση των υπόλοιπων δημοσίων υπηρεσιών και φυσικά τον πληθυσμό. Συμπληρωματικά αναφέρουμε ότι για τον καθορισμό της έδρας αλλά και για το όνομα κάθε νέου Ο.Τ.Α. προβλέφθηκε η υποβολή γνωμοδοτήσεων από τις διοικήσεις των Τ.Ε.Δ.Κ., τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών αλλά και των ενδιαφερόμενων Ο.Τ.Α. Η τελική απόφαση για την χωροθέτηση, το όνομα και την έδρα του νέου Ο.Τ.Α. άνηκε στον Υπουργό.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι για να καταστεί δυσχερής η με δικαστικά μέσα προσβολή των αποφάσεων του Υπουργού που αφορούσαν όλα τα κρίσιμα θέματα, όπως η χωροθέτηση, η ονομασία και η έδρα, επιλέχθηκε η αποτύπωση τους να γίνει με την ψήφιση νόμου και όχι με την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος όπως μέχρι τότε γινόταν.

Στο πρόγραμμα «**Ιωάννης Καποδίστριας**» δόθηκε ιδιαίτερη σημασία στο αντιπροσωπευτικό σύστημα των νέων Ο.Τ.Α. Καταρχάς προβλέφθηκε η ύπαρξη Τοπικού Συμβουλίου σε κάθε καταργούμενο Ο.Τ.Α. Η εκλογή των συμβουλίων αυτών γίνεται άμεσα μαζί με την εκλογή του

⁴⁸ Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση – Διαπιστώσεις - Προτάσεις, Ακαδημία Αθηνών 2000, σελίδα 197

Δημάρχου και του Δημοτικού Συμβουλίου και η σύνθεσή τους αντανακλά το αποτέλεσμα τόσο στον πρώην Ο.Τ.Α., όσο και στο σύνολο του Δήμου. Επίσης εξασφαλίζεται η υποχρεωτική εκπροσώπηση στο Δημοτικό Συμβούλιο και η ισότιμη συμμετοχή του Πρόεδρου του Τοπικού Συμβουλίου ως Δημοτικού Συμβούλου στις συνεδριάσεις του.

Τέλος ως προς τις συνενώσεις επιλέχθηκε η μέθοδος των αναγκαστικών συνενώσεων θεωρώντας ότι είναι η πιο αποτελεσματική. Αν και η συγκεκριμένη μέθοδος για την συνένωση των Ο.Τ.Α., δεν μπορεί να απορριφθεί ως επιλογή, έχοντας υπόψη και όλα όσα είχαν συμβεί στο παρελθόν, ωστόσο η σπουδή με την οποία περατώθηκε και ψηφίστηκε στο σημείο αυτό η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση δεν μπορεί να μην μας προκαλέσει περίσκεψη.⁴⁹

Η αναγκαστική συνένωση των Ο.Τ.Α. δεν είναι αντίθετη με το Σύνταγμα, εξάλλου για το ζήτημα υπήρχε και σχετική νομολογία από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Οφείλουμε όμως να αναφέρουμε ότι ο νομοθέτης κατά την διαδικασία χωροθέτησης των νέων Ο.Τ.Α. όφειλε να τηρεί ορθολογικά κριτήρια για τη διοικητική διαίρεση, όπως αυτά τίθενται στο άρθρο 101 παράγραφος 2 του Συντάγματος και τα οποία τον δεσμεύουν. Σε αρκετές όμως περιπτώσεις χωροθέτησης στα πλαίσια του συγκεκριμένου προγράμματος τα κριτήρια αυτά δεν τηρήθηκαν και υπήρξαν αντιδράσεις και προβλήματα. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα καθώς και ο νόμος που ακολούθησε (2539/1997) δεν προέβλεπαν εναλλακτικά σενάρια λύσεων στις περιπτώσεις που οι αναγκαστικές συνενώσεις δεν θα εφαρμόζονταν από τις τοπικές κοινωνίες σε ορισμένες περιοχές.

Στο πρόγραμμα «**Ιωάννης Καποδίστριας**» για την πραγματοποίηση των έργων υποδομής, για την στήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των νέων Δήμων, καθώς και για την υλοποίηση των δημόσιων επενδύσεων που απαιτούνταν για την τοπική ανάπτυξη, καταρτίστηκε και περιλήφθηκε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.), το οποίο προβλέφθηκε να έχει πενταετή διάρκεια (1998-2002) και μπορούσε να παραταθεί για δύο χρόνια ακόμα (1998-2004) εφόσον υπήρχε απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου⁵⁰.

Στο Ε.Π.Τ.Α. περιλαμβάνονταν πέντε δράσεις οι οποίες θα προωθούσαν και θα υποστήριζαν οικονομικά την μεταρρύθμιση. Οι δράσεις αυτές αποτελούσαν υποπρογράμματα του Ε.Π.Τ.Α. και αφορούσαν τους παρακάτω τομείς :

⁴⁹ Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση – Διαπιστώσεις - Προτάσεις, Ακαδημία Αθηνών 2000, σελίδα 198

⁵⁰ Νόμος 2539/1997 (ΦΕΚ 244/Α/04.12.1997) παράγραφος 2, άρθρο 13, σελίδα 8845

1. Την χρηματοδότηση στους νέους Ο.Τ.Α. όλων των ελάχιστων λειτουργικών δαπανών που είναι αναγκαίες.
2. Την χρηματοδότηση για την εκπόνηση μελετών, αλλά και της συμβουλευτικής υποστήριξης που ήταν απαραίτητη για την εφαρμογή τους. Την αγορά και εγκατάσταση όλου του μηχανογραφικού εξοπλισμού καθώς και των προγραμμάτων που ήταν αναγκαία για την μηχανογράφηση των καποδιστριακών δήμων. Τέλος τα αναγκαία προγράμματα ενημέρωσης και κατάρτισης που ήταν απαραίτητα για την ανάπτυξη και επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού των νέων Ο.Τ.Α..
3. Την χρηματοδότηση όλων των μελετών που ήταν απαραίτητες για την κατασκευή των έργων και την υλοποίηση παρεμβάσεων που θα συνέβαλαν στην τοπική ανάπτυξη. Αυτές αφορούσαν έργα τεχνικής υποδομής, έργα προστασίας του περιβάλλοντος, αναβάθμισης της ποιότητας ζωής και δημιουργίας υποδομών στους νέους Ο.Τ.Α.
4. Την χρηματοδότηση όλων των υποδομών των νέων Ο.Τ.Α. Οι υποδομές αφορούσαν κρίσιμους τομείς στην λειτουργία τους και αφορούσαν την διοίκηση τους, τον αθλητισμό, τον πολιτισμό, την κοινωνική πρόνοια, τον μηχανολογικό τους εξοπλισμό και τέλος τον στόλο των οχημάτων και μηχανημάτων τους..
5. Την χρηματοδότηση έργων ανάλογων με τα αναφερόμενα στις παραπάνω παραγράφους 2, 3 και 4, που αφορούν αποκλειστικά τους Ο.Τ.Α. του άρθρου 1 παράγραφος 5, εδάφια 1 Γ, 2, 3 και 4 και παράγραφος 19 εδάφιο Γ.

Όλα αυτά τα υποπρογράμματα, αποτελούν το επιχειρησιακό πλάνο του προγράμματος **"Ιωάννης Καποδίστριας"** το οποίο είχε σαν στόχο την επανίδρυση της Ελληνικής Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αλλαγή που προωθήθηκε με την εφαρμογή του προγράμματος **"Ιωάννης Καποδίστριας"** αξιολογούμενη σε σχέση με τους στόχους που τέθηκαν και τα αποτελέσματα της εφαρμογής τους σε σχέση με αυτούς, έχει αναμφισβήτητα θετικό πρόσημο, παρά το γεγονός ότι πολλά από τα εργαλεία που προβλέφθηκαν για την υποστήριξη της δεν εφαρμόστηκαν. Στην πράξη η αδήριτη ανάγκη αναβάθμισης του προσωπικού δεν έγινε, κατά την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών εργαλείων που προέβλεπε το πρόγραμμα αντί να δημιουργηθούν υποδομές που θα προωθούσαν την ανάπτυξη καταλήξαμε σε ένα κατάλογο διάσπαρτων παρεμβάσεων και έργων που σε καμία περίπτωση δεν υπηρετούσαν σοβαρό δημοτικό σχεδιασμό, ενώ οι νέοι Ο.Τ.Α. δεν ενθαρρύνθηκαν για την οργάνωση και κυρίως την λειτουργία της προγραμματικής διαδικασίας.

Είναι γεγονός ότι υπήρχαν και αρνητικά αποτελέσματα κατά την εφαρμογή της συγκεκριμένης μεταρρύθμισης. Αυτό οφείλεται κυρίως στις επιλογές του νομοθέτη με τα μέτρα που ενσωματώθηκαν στον σκληρό της πυρήνα. Για παράδειγμα η έλλειψη ορθολογικού χωρικού σχεδιασμού, καθώς και η παντελής έλλειψη κριτηρίων για την ελάχιστη βιωσιμότητα των νέων Ο.Τ.Α., οδήγησε στην δημιουργία μικρών και οικονομικά αδύναμων Δήμων. Ουσιαστικά μπορούμε να ισχυριστούμε ότι στις περιπτώσεις αυτές το πρόγραμμα πέτυχε να μεγαλώσει τις παλιές Κοινότητες και ταυτόχρονα να αυξήσει τα αρνητικά τους χαρακτηριστικά.

Μεγάλο πρόβλημα προέκυψε με τους ίδιους πόρους, ήτοι η έλλειψη και ο περιορισμός τους, η σταδιακή μείωση των Κ.Α.Π., σε σχέση με τους ρυθμούς αύξησης πριν από την εφαρμογή του προγράμματος, η αύξηση των λειτουργικών δαπανών εξαιτίας των νέων αρμοδιοτήτων, αλλά και ως αποτέλεσμα της ατολμίας που επιδείχθηκε στην οργάνωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού. Τα παραπάνω δεδομένα είναι από εκείνα που οδηγούν σε αναπτυξιακή απραξία και οικονομική υστέρηση τους μικρούς και μεσαίους Δήμους. Δεν είναι καθόλου τυχαίο το γεγονός ότι μετά την εφαρμογή του προγράμματος και την έναρξη λειτουργίας των νέων Ο.Τ.Α. τέθηκε από πολλούς αιρετούς στο τραπέζι του διαλόγου το ζήτημα για το ελάχιστο λειτουργικό κόστος και πως αυτό διασφαλίζεται.

Η καταγραφή των αρνητικών αποτελεσμάτων μιας τόσο μεγάλης μεταρρύθμισης στα πλαίσια ενός ψύχραιμου και ειλικρινούς απολογισμού, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να σκεπτάσει την αναγνώριση των αποτελεσμάτων του προγράμματος **«Ιωάννης Καποδίστριας»** από εντελώς άλλη οπτική γωνία. Όχι υπό το πρίσμα της σχέσης στόχων και αποτελέσματος αλλά υπό το πρίσμα της κατάστασης που διαμορφώθηκε από την εφαρμογή του σε σχέση με εκείνη που υφίστατο πριν από αυτό.

Είναι γεγονός, ότι το μοντέλο της κατακερματισμένης τοπικής αυτοδιοίκησης των 5.318 Κοινοτήτων, σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να διεκδικήσει και να απορροφήσει πόρους από εκείνους που προσφέρθηκαν μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Είναι παραπάνω από σίγουρο ότι οι παλαιοί Ο.Τ.Α. δεν θα μπορούσαν να υποστηρίξουν τις πολιτικές οικονομικής οργάνωσης, όπως η εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος και η οργάνωση αυτοτελών οικονομικών υπηρεσιών, εξελίξεις που συνέβαλαν αποφασιστικά στην οικονομική εξυγίανση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης θα ήταν πάρα πολύ δύσκολο αν όχι ακατόρθωτο η κατακερματισμένη τοπική αυτοδιοίκηση να διεκδικήσει, να συγκροτήσει και να λειτουργήσει δομές κοινωνικής φροντίδας, όπως το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», τα ΚΔΑΠ και άλλες δομές, οι οποίες απλώθηκαν και λειτουργούν σε κάθε γωνιά της Ελληνικής επικράτειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

Η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση με το Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης)

ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Ο Νόμος 3852/2010 που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 87 Α'/07.06.2010 και φέρει τον τίτλο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης» και ο οποίος είναι ευρύτερα γνωστός με την ονομασία «Πρόγραμμα Καλλικράτης», ψηφίστηκε από την Βουλή την 1^η Ιουνίου 2010 και τέθηκε σε ισχύ σχεδόν στο σύνολο του, με εξαίρεση ορισμένες διατάξεις, από την 1^η Ιανουαρίου 2011. Η ονομασία «Καλλικράτης», έγινε προς τιμή του αρχιτέκτονα της αρχαίας Αθήνας που ήταν ο ένας εκ των δύο που έκτισαν τον Παρθενώνα. Η κίνηση αυτή είχε συμβολικό χαρακτήρα, καθώς σηματοδοτούσε την θέληση της τότε κυβέρνησης για μια νέα διοικητική και αρχιτεκτονική δομή του Κράτους. Σχεδιάστηκε με τρόπο ώστε να αποφευχθούν τόσο οι προσωρινές λύσεις, όσο και οι μεταβατικές λύσεις, επιλογές που σε σύντομο χρονικό διάστημα θα δημιουργούσαν την ανάγκη νέων νομοθετικών παρεμβάσεων και πρωτοβουλιών, αναπαράγοντας εκκρεμότητες. Έτσι με το συγκεκριμένο νόμο συντελέστηκε μια από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση τόσο ως προς την δομή της, όσο και ως προς τα γεωγραφικά της χαρακτηριστικά. Στην ουσία άλλαξε ριζικά η διοικητική διαίρεση της χώρας και επαναπροσδιορίστηκαν τα όρια της αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, οι αρμοδιότητές τους και ο τρόπος με τον οποίο εκλέγονται τα όργανα τους.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, υπήρξε η πρώτη κίνηση μιας δυναμικής μεταρρυθμιστικής διαδικασίας η οποία σαν βασικό της στόχο είχε την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η πολιτική αυτή είχε σαν σκοπό τον περιορισμό της κεντρικής διοίκησης στις επιτελικές και εποπτικές λειτουργίες, τομείς στους οποίους θα έπρεπε να ασκεί εξουσία. Με την μεταρρύθμιση αυτή η κυβέρνηση είχε σκοπό να δημιουργήσει και να θεμελιώσει ισχυρούς θεσμούς στην αυτοδιοίκηση, οι οποίοι θα είχαν την δυνατότητα να υποδεχθούν τη σταδιακή μεταφορά αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο ενός συντεταγμένου οδικού χάρτη. Αν ανατρέξει κάποιος στην εισηγητική έκθεση του νόμου θα διαπιστώσει ότι η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη είχε σαν γενικό στόχο να δημιουργήσει στην Ελλάδα μια σταθερή και σύγχρονη διοικητική και αυτοδιοικητική δομή μόνιμου χαρακτήρα. Ο Γεώργιος Παπανδρέου ως Πρωθυπουργός της χώρας σε μία από τις ομιλίες του εκείνη την περίοδο τόνισε τα εξής: *«Η νέα αρχιτεκτονική που εισάγει το πρόγραμμα «Καλλικράτης», βασίζεται στις αρχές μίας σύγχρονης διακυβέρνησης που σπάει τα πελατειακά δεσμά του παρελθόντος. Πρόκειται για δομική αλλαγή με την βασική φιλοσοφία ότι πρώτη προτεραιότητα έχει ο πολίτης. Με το πρόγραμμα Καλλικράτης προχωράμε σε μια νέα αρχιτεκτονική, λιτή, λειτουργική και στέρεη, με*

ισχυρούς, αποτελεσματικούς Δήμους στην υπηρεσία του πολίτη, εξοπλισμένους με νέες αρμοδιότητες και με πόρους. Σημαντική προτεραιότητα του προγράμματος «Καλλικράτης» είναι η διαφάνεια και εγγυημένη αξιοπιστία στη λειτουργία των νέων δήμων και περιφερειών. Με αυτοδιοικούμενες Περιφέρειες, φορείς της πράσινης ανάπτυξης, στις οποίες ανατίθενται κρίσιμες αρμοδιότητες, όπως η διαχείριση των Περιφερειακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ.,».⁵¹

Ο συγκεκριμένος νόμος είναι συμβατός και με τις πρόνοιες του αναθεωρημένου Συντάγματος, το οποίο προβλέπει σαφώς τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών, αλλά και με τα όσα πρεσβεύει και δέχεται με τις αρχές και τις αξίες της η Ευρωπαϊκή Ένωση. Με το Πρόγραμμα Καλλικράτης γίνεται ο επανασχεδιασμός της διοίκησης της χώρας σε όλα τα επίπεδα και ταυτόχρονα διασφαλίζεται η συμμετοχή των δήμων και των περιφερειών ως ισότιμων και πραγματικών εταίρων στην χάραξη και στον συντονισμό της πολιτικής της ευρωπαϊκής ένωσης στο σύστημα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Το πρόγραμμα αυτό είχε σχεδιαστεί να πατά πάνω σε δύο πυλώνες: Πρώτον, στον δραστικό περιορισμό των διοικητικών δομών των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, με ταυτόχρονη μείωση του αριθμού τους και την συνεπακόλουθη γεωγραφική τους διεύρυνση, καθώς και την αναβάθμιση των μέχρι τότε κρατικών περιφερειών σε αυτοδιοικούμενες περιφέρειες, ενώ επαναπροσδιορίζεται και ο ρόλος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Δεύτερον, μπαίνουν όρια στις αρμοδιότητες των δύο αυτοδιοικητικών θεσμών με πιστή τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή σαφέστατα περιλαμβάνεται στην Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵²

Μείωση του αριθμού των Δήμων

Σε όλη την Ελληνική Επικράτεια ιδρύονται νέοι Δήμοι, οι οποίοι είναι γεωγραφικά μεγαλύτεροι σε σύγκριση με τους παλιούς. Έτσι μοιραία οι Δήμοι της χώρας μειώνονται από 1034 σε 325. Η διαφορά με τις συνενώσεις που είχαν γίνει στο παρελθόν, κυρίως με το πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας, συνίσταται στο γεγονός ότι οι συνενώσεις στον Καλλικράτη έγιναν κατά βάση με ενιαία και αντικειμενικά κριτήρια τα οποία είχαν την έγκριση των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης:

Στα πλαίσια αυτών των αποφάσεων είχαν θεσπιστεί επτά κατηγορίες κριτηρίων:

α) Τα Πληθυσμιακά. Στο κριτήριο αυτό λαμβάνονταν υπόψη πόσοι ήταν οι δημότες και οι κάτοικοι, ποια ήταν η πυκνότητα του πληθυσμού και ποια η κατανομή των κατοικιών..

β) Τα Κοινωνικά. Εδώ η προσοχή εστιάζετε στο πιο είναι το μέσο μέγεθος του νοικοκυριού, ποιοι είναι οι μορφωτικοί δείκτες και ποιο το ποσοστό των αλλοδαπών.

⁵¹<https://www.myota.gr/2010/10/01/deka-apantiseis-papandreoy-gia-ton-kallikrati/>

⁵²Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 3852/2010, Υπουργείο Εσωτερικών, σελίς 10-11.

γ) Τα Οικονομικά. Στην περίπτωση αυτή εξετάζεται το μέγεθος της η απασχόλησης αλλά και ποια είναι η δομή της, η εργασιακή κινητικότητα και φυσικά το εισόδημα.

δ) Τα Γεωγραφικά. Στα συγκεκριμένα κριτήρια ρόλο έχουν το σχήμα, η προσβασιμότητα αλλά και τα δίκτυα υποδομών.

ε) Τα Αναπτυξιακά. Στα πλαίσια αυτών των κριτηρίων εξετάζεται η δομή της οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο, η λειτουργία εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα.

στ) Τα Πολιτιστικά και Ιστορικά.

ζ) Τα Χωροταξικά κριτήρια. Με τα κριτήρια αυτά επιδιώκεται η γεωγραφική και χωρική ολοκλήρωση τόσο των διοικητικών, οικονομικών και κοινωνικών λειτουργιών της περιοχής, όσο και των υποδομών και εξυπηρετήσεων που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας. Επίσης επιδιώκεται η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή διαμορφώνει σε καθημερινή βάση, σύμφωνα με την απασχόληση αλλά και σε συνδυασμό με τις επιρροές και τις λειτουργικές εξαρτήσεις μεταξύ των οικιστικών κέντρων. Τέλος ρόλο παίζει και η ταυτότητα του τόπου με αναφορά κυρίως στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία

Τέλος με τον Καλλικράτη επέρχεται μοιραία και δραστική μείωση των Νομικών Προσώπων των Δήμων αφού προβλέπεται η ύπαρξη 2.000 σε αντίθεση με τα 6.000 που λειτουργούσαν πριν. Το εύρος των αρμοδιοτήτων των Δήμων του Καλλικράτη διευρύνεται και με τον τρόπο αυτό οι υπηρεσιακές τους μονάδες καλύπτουν το σύνολο των τομέων δραστηριότητας τους.

ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΚΑΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΤΑ

Στους νέους Δήμους τα όργανα διοίκησης διαχωρίζονται σε ατομικά και συλλογικά. Στα ατομικά όργανα διοίκησης περιλαμβάνεται ο Δήμαρχος και οι Αντιδήμαρχοι, τομεακοί και τοπικοί. Στα συλλογικά όργανα διοίκησης περιλαμβάνονται το Δημοτικό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή, η Οικονομική Επιτροπή και η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής. Επίσης για πρώτη φορά συστήνονται θεσμοί διαβούλευσης και γενικότερα εισάγονται νέοι θεσμοί που δημιουργούν μια νέα μορφή των Δήμων. Αναλυτικότερα έχουμε τα εξής:

Συλλογικά Όργανα

A) Για πρώτη φορά εισάγεται στο σύστημα διοίκησης των δήμων η εκτελεστική επιτροπή οι οποία αποτελείται από τον Δήμαρχο και τους Αντιδημάρχους. Είναι ένα συλλογικό όργανο άσκησης, συντονισμού και λογοδοσίας της εκτελεστικής λειτουργίας του Δήμου.

B) Δημιουργείται η Οικονομική Επιτροπή, στην ουσία πρόκειται για μετονομασία της δημορχιακής επιτροπής, η οποία έχει αρμοδιότητες σε όλα τα οικονομικά θέματα και κυρίως στο ζήτημα του προϋπολογισμού..

Γ) Δημιουργείτε σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής. Είναι ένα νέο όργανο με σημαντικές αρμοδιότητες σε θέματα που καθορίζουν την ποιότητα ζωής των κατοίκων ενός Δήμου. Οι βασικές αρμοδιότητες της είναι, η σύνταξη του κανονισμού καθαριότητας, η σύνταξη του κανονισμού κατάληψης κοινοχρήστων χώρων, ο καθορισμός των χώρων λειτουργίας λαϊκών αγορών και τοπικών παζαριών, οι αδειοδοτήσεις καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, ο καθορισμός των σημείων τοποθέτησης των κάδων απορριμμάτων, θέματα περιβαλλοντολογικού χαρακτήρα.

Θεσμοί Διαβούλευσης

A) Εισάγεται για πρώτη φορά σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων .ο θεσμός της Επιτροπής Διαβούλευσης Σκοπός της δημιουργίας της είναι η διευκόλυνση και η παροχή της δυνατότητας σε εκπροσώπους των φορέων της τοπικής κοινωνίας να συμμετέχουν συγκροτημένα και θεσμικά για να εκφράσουν την γνώμη τους σε θέματα αναπτυξιακού χαρακτήρα αλλά και γενικότερου τοπικού ενδιαφέροντος. Στη επιτροπή μπορούν να συμμετέχουν εκπρόσωποι σωματείων εργαζομένων, πολιτιστικών και αθλητικών συλλόγων, επιστημονικών συλλόγων, ομάδας πολιτών, επιχειρήσεων. Ο ρόλος της είναι καθαρά γνωμοδοτικού χαρακτήρα.

B) Δημιουργείται για πρώτη φορά στην Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης. Είναι αναμφισβήτητα μια καινοτομία για τα δεδομένα στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς η εισαγωγή του δημιούργησε πολλές ελπίδες ότι θα επηρέαζε καίρια την λειτουργία της προς το καλύτερο. Στόχος της ήταν να λύνει τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης στις σχέσεις του πολίτη με τις δημοτικές υπηρεσίες. Δυστυχώς όμως ο θεσμός δε λειτούργησε. Ο κύριος λόγος είναι διότι η συντριπτική πλειοψηφία των Δημάρχων και των Δημοτικών Αρχών δεν πιστεύουν στον θεσμό, τον βλέπουν ανταγωνίστηκα και εντέλει δεν επιθυμούν την λειτουργία του. Αρνητικό ρόλο στην για την μη λειτουργία του έχει παίξει αναμφισβήτητα και ο τρόπος εκλογής του Συμπαραστάτη, δεδομένου ότι απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των μελών του δημοτικού συμβουλίου..

Γ) Δίνεται η δυνατότητα σε κάθε δήμο να λειτουργήσει με απόφαση του δημοτικού του συμβουλίου, το συμβούλιο ένταξης μεταναστών. Ο ρόλος του οργάνου αυτού είναι συμβουλευτικός και ως στόχο έχει την υποστήριξη των μεταναστών στην διαδικασία ένταξης στην τοπική κοινωνία.

ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΟΙ ΣΤΟΧΟΙ - ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ⁵³

Με την μεταρρύθμιση του Καλλικράτη επιδιώκεται η δημιουργία ενός νέου πολιτειακού χάρτη λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην χώρα μας. Ο χάρτης αυτός είχε τους παρακάτω στόχους:

1.- Μεταβίβαση στους Δήμους όλων των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα. Οι Δήμοι αναλαμβάνουν ουσιαστικά την ευθύνη για τις τοπικές υποθέσεις και κυρίως επιδιώκεται η άμεση και ολοκληρωμένη εξυπηρέτηση των δημοτών σε ορεινούς και νησιωτικούς δήμους.

2.- Ενισχύεται και ενδυναμώνεται στην Ευρώπη των Περιφερειών η θέση της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης μέσω της ταχύτερης ανάπτυξης. Επιτυγχάνεται έτσι η άμβλυνση των διαπεριφερειακών και ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων. Εισάγεται ο θεσμός της αιρετής Περιφέρειας ως δεύτερος βαθμός Αυτοδιοίκησης. Ενώ προωθείται η μητροπολιτική λειτουργία στα μεγάλα αστικά κέντρα της Αττικής και της Θεσσαλονίκης.

3.- Δημιουργούνται Δήμοι με επαρκές μέγεθος και κατάλληλες υποδομές, καθώς και τους απαραίτητους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους για να μπορούν να ασκούν αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους.

4.- Προωθείται η διαφάνεια και η ανοικτή διακυβέρνηση αφού για πρώτη φορά οι Δήμοι υποχρεούνται στην ανάρτηση αποφάσεων και οικονομικών στοιχείων στο διαδίκτυο. Ενισχύεται η πολιτική λογοδοσία. Θεσμοθετούνται όργανα διαβούλευσης και υποστήριξης των δικαιωμάτων πολιτών και επιχειρήσεων.

5.- Αναβαθμίζεται η εκπροσώπηση των δημοτών όλων των οικισμών του Δήμου και η συμμετοχή τους στην διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Εισάγεται ισχυρό σύστημα αποκέντρωσης και συμμετοχής.

6.- Ενισχύονται οι επιχειρησιακές ικανότητες των Δήμων. Ενισχύεται η προστασία των δικαιωμάτων πολιτών και επιχειρήσεων. Εισάγεται ένα σύγχρονο μοντέλο διακυβέρνησης των Δήμων με την προώθηση της συλλογικής διοίκησης και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με τα e-ΚΕΠ.

⁵³Οδικός Χάρτης Άμεσων Ενεργειών Αιρετών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β' Βαθμού, Υπουργείο Εσωτερικών, Νοέμβριος 2010

7.- Επαναπροσδιορίζεται ο θεσμός της αποκεντρωμένης διοίκησης λαμβάνοντας υπόψη τις νέες συνθήκες που επικρατούν σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Δημιουργούνται επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις. Αξιοποιούνται οι υποδομές των δικτύων στις μεταφορές και την επικοινωνία.

8.- Επιτυγχάνεται η εξοικονόμηση πόρων. Σε αυτό συμβάλλει αποφασίστηκα η πολιτική ενοποίησης των φορέων των Δήμων και του εξορθολογισμού του τρόπου λειτουργίας των Νομικών Προσώπων και των επιχειρήσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

9.- Διασφαλίζεται η επάρκεια και η αποτελεσματικότητα της εποπτείας των ΟΤΑ όπως προβλέπει το σύνταγμα. Αυτό επιτυγχάνεται με την δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος Εποπτείας, Ελέγχου και Διαφάνειας στην οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ.

10.- Εξασφαλίζεται η αυτονομία και η ανεξαρτησία των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό επιτυγχάνεται με ενίσχυση της καταστατικής τους θέσης με την θέσπιση παγίας αντιμισθίας και την χορήγηση ειδικής άδειας απουσίας από τις επαγγελματικές τους υποχρεώσεις.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης είχε αρκετά φιλόδοξους στόχους και μεγάλα προσδοκώμενα οφέλη. Οι στόχοι και τα οφέλη κατηγοριοποιούνται ως εξής:

Σε σχέση με το Κράτος:

- Μείωση του λειτουργικού κόστους και οικονομίες κλίμακας σε χρήματα και προσωπικό.
- Δημοσιονομικό νοικοκύρεμα και επανεκκίνηση της ανάπτυξης.
- Αποτελεσματικότερη λειτουργία των Δήμων, των Περιφερειών και γενικότερα του κράτους.
- Ανάκτηση της εμπιστοσύνης στο θεσμό και τους ανθρώπους της αυτοδιοίκησης.

Σε σχέση με τον Πολίτη:

- Αναβάθμιση στην εξυπηρέτηση του πολίτη και βελτίωση της καθημερινότητάς του
- Αναβάθμιση της ποιότητας και του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών
- Καλύτερευση της πληροφόρησης και διάχυση της στην κοινωνία.
- Μείωση της σημασίας της απόστασης
- Μεγαλύτερη συμμετοχή του πολίτη

ΛΟΓΟΙ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ

Είναι περισσότερο από βέβαιο ότι ο Νόμος 3852/2010 είναι μια από τις σημαντικότερες και πιο βαθιές τομές που έγιναν στην διοικητική δομή και διάρθρωση της χώρας μας. Στο σημείο αυτό τίθεται το κρίσιμο ερώτημα: Ποιοί είναι λόγοι που επέβαλλαν την μεταρρύθμιση αυτή και ποιες ήταν οι συνθήκες που μας οδήγησαν σε αυτή την ριζική διοικητική αναδιάρθρωση;

Όπως αναφέρεται και στο περιεχόμενο της εισηγητικής έκθεσης του Νόμου η επιλογή του συγκεκριμένου συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ήταν αποτέλεσμα της προσπάθειας να αντιμετωπιστεί και να ξεπεραστεί το βασικό χρόνιο πρόβλημα και όλες οι παθογένειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης οι οποίες συνίστανται στην επιμονή σε ένα διοικητικό και πολιτικό σύστημα συγκεντρωτικού χαρακτήρα και στην κάθετη εναντίωση σε κάθε πρόταση αποκέντρωσης ή διάχυση της εξουσίας. Η συσσώρευση τεράστιου όγκου αρμοδιοτήτων στα υπουργεία και η συνεπακόλουθη γραφειοκρατία οδηγούν στην αναποτελεσματικότητα αντιμετώπισης των προβλημάτων που απασχολούν τους πολίτες και παράλληλα απορροφούν πολύτιμους πόρους και ενέργεια από το στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικών στους τομείς ευθύνης τους. Σημαντικό διοικητικό κόστος, δυσαρέσκεια στον πολίτη και διάχυση της διοικητικής ευθύνης επιφέρουν τόσο η επικάλυψη αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών φορέων, όσο και η διαιώνιση των συναρμοδιοτήτων. Επιπλέον οι Δήμοι εξαιτίας του μικρού τους μεγέθους έχουν περιορισμένες οργανωτικές ικανότητες και είναι φύση αδύνατο να προχωρήσουν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό τους.

Σημαντικό ρόλο στην σύνταξη και προώθηση του Προγράμματος Καλλικράτης θα πρέπει να πούμε ότι έπαιξαν τα λάθη, οι ανεπάρκειες, οι δυσλειτουργίες, οι αστοχίες και οι παραλείψεις των προσπαθειών που είχαν γίνει για τον ίδιο σκοπό στο παρελθόν. Το πρόγραμμα Καλλικράτης είναι η συνέχεια του Προγράμματος Καποδίστριας και έρχεται να διορθώσει τις ελλείψεις και τα κενά του και να κάνει το αποφασιστικό άλμα στην διοικητική αποκέντρωση και στην επανεκκίνηση της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας. Γενικά η εισαγωγή μιας διοικητικής μεταρρύθμισης, όπως το Πρόγραμμα Καλλικράτης, είναι η προσπάθεια του κράτους για την ικανοποίηση των αναγκών που έχουν δημιουργηθεί από την εξέλιξη των κοινωνικών σχέσεων, την εκπροσώπηση των τοπικών συμφερόντων, την δημιουργία προϋποθέσεων για τόνωση της ανάπτυξης και τον επαναπροσδιορισμό της προσφοράς των δημοσίων αγαθών και της αναδιάρθρωσης του Κοινωνικού Κράτους⁵⁴. Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφέρουμε ότι η διοικητική περιφέρεια έχει σημαντικό ρόλο ως συνδετικός κρίκος

⁵⁴Μαρία Αθηνά Αρταβάνη Η Αναπτυξιακή Διάσταση του Προγράμματος Καλλικράτη σε Περίοδο Κρίσης, <https://docplayer.gr/6587060-l-anaptyxiaki-diastrasi-toy-programmatos-kallikratis-se-periodo-krisis-maria-athina>

ανάμεσα στην τοπική κοινωνία και την κεντρική διοίκηση. Το γεγονός αυτό οφείλετε ότι συμβάλλει αποφασιστικά στην βελτίωση του προγραμματισμού των έργων ανάπτυξης και στην εκμετάλλευση των φυσικών πόρων, παρέχει ευελιξία κατά την εκτέλεση των κλαδικών επενδυτικών σχεδίων και προωθεί την βιώσιμη και αυτοδύναμη ανάπτυξη.

Στην περίπτωση του Καλλικράτη πέραν από τους λόγους που αναφέρονται παραπάνω, η μεταρρύθμιση ήταν επιβεβλημένη και από το γεγονός ότι η χώρα την περίοδο εκείνη βρισκόταν στην δίνη μιας οικονομικής κρίσης και για να μπορέσει να την αντιμετωπίσει είχε προσφύγει στην βοήθεια του μηχανισμού στήριξης που είχε θεσπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση για τον σκοπό αυτό. Στα πλαίσια αυτής της διαδικασίας η χώρα δεχόταν πιέσεις προκειμένου να προχωρήσει στην άμεση περιστολή και μείωση των κρατικών δαπανών⁵⁵, την εξοικονόμηση πόρων με τον περιορισμό των λειτουργικών δαπανών και την δημιουργία οικονομιών κλίμακας τόσο σε οικονομικούς, όσο και σε ανθρώπινους πόρους.

Έτσι το Πρόγραμμα Καλλικράτης θεσπίζεται και τίθεται σε εφαρμογή σε μια δύσκολη περίοδο για την χώρα αφού η κρίση στερεί τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους και το ανθρώπινο δυναμικό. Η απογοήτευση των πολιτών είναι μεγάλη και η αμφισβήτηση τους προς την πολιτική εξουσία συνεχώς διογκώνεται. Η οικονομική κρίση αύξησε ραγδαία τις κοινωνικές ανάγκες με αποτέλεσμα την περαιτέρω μείωση εσόδων από τους δημότες εξαιτίας της θέσπισης κοινωνικών τιμολογίων στην ύδρευση, την αποχέτευση, τα δημοτικά τέλη και σε μια σειρά από άλλα έσοδα των Δήμων. Τέλος, την οικονομική δυσπραγία επέτεινε το γεγονός της αδυναμίας καταβολής των διαφόρων τελών από τα πιο ευάλωτα τμήματα των δημοτών και της αύξησης των δαπανών για κοινωνικές δράσεις όπως η σίτιση.

Παρόλα αυτά η φιλόδοξη και σημαντική αυτή μεταρρύθμιση στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, που συνέπεσε με την οικονομική κρίση το 2010, δεν παύει να συνέβαλε ουσιαστικά στην βελτίωση του χαρακτήρα και της εικόνας της κατακερματισμένης τοπικής αυτοδιοίκησης και να συμβάλλει αποφασιστικά στην αποκέντρωση του κεντρικού κράτους.

Απέναντι στο Πρόγραμμα Καλλικράτης υπήρξαν πολλές και ποικίλες αντιδράσεις προερχόμενες από διαφορετικές κατευθύνσεις και εξυπηρετούσαν πολλούς και διαφορετικούς σκοπούς και στόχους. Στην συνέχεια θα προσπαθήσουμε να αποκωδικοποιήσουμε και να βάλουμε σε κατηγορίες αυτές τις αντιδράσεις, εξηγώντας παράλληλα τους λόγους για τους οποίους έλαβαν χώρα..

⁵⁵Το γενικότερο όφελος της οικονομίας από τις συνενώσεις ανέρχεται συνολικά στο ποσό των 1.185.732.660 Ευρώ (βλ. περισσότερα, Κάππας Θεοχάρης Διδακτορική Διατριβή υπό τον τίτλο « Το σύγχρονο μαναντζεμεντ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και η μεταρρύθμιση Καλλικράτη:Το παράδειγμα του Δήμου Αθηναίων» 2017).

Έτσι κωδικοποιώντας τις αντιδράσεις στο Πρόγραμμα Καλλικράτης διακρίνουμε τις θεσμικές, που προέρχονταν από την αντιπολίτευση και την Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. και τις χωροταξικές που προέρχονταν από τις τοπικές κοινωνίες.

A. Θεσμικές Αντιδράσεις

i) Αντίδραση Κομμάτων της Αντιπολίτευσης.

Την έντονη διαφωνία τους διακήρυξαν τα κόμματα της αντιπολίτευσης, τόσο τα κοινοβουλευτικά, όσο και των εξωκοινοβουλευτικά για το Πρόγραμμα Καλλικράτης. Το καθένα ορμώμενο εκ της ιδεολογίας του και τα δικά του προτάγματα διατύπωσε τις αντιρρήσεις και τις θέσεις του για το νέο θεσμικό πλαίσιο.

Η Νέα Δημοκρατία (Ν.Δ.) άσκησε δριμύ κριτική λέγοντας ότι πρόκειται για ένα γενικό και πρόχειρο νόμο ο οποίος χαρακτηρίζεται με κενά και ελλείψεις, έθεσε στην ουσία υπό αμφισβήτηση το όλο εγχείρημα. Υποστήριξε πως υπάρχουν ερωτηματικά στο κείμενο του νόμου σχετικά με τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, τους χρηματοδοτικούς πόρους, την απορρόφηση των κοινοτικών πόρων, το επιχειρησιακό σχέδιο, τους υπαλλήλους, τον τρόπο στελέχωσης των υπηρεσιών και την εξυπηρέτηση των δημοτών. Υποστήριξε ότι το εν λόγω νομοθέτημα είχε ασάφειες και κακοτεχνίες που θα προκαλέσουν κίνδυνο στην εύρυθμη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για αυτό το λόγο άλλωστε συγκάλεσαν συνδιάσκεψη με θέμα τη διοικητική μεταρρύθμιση.

Το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδος (Κ.Κ.Ε.), πάντα πιστό στις θέσεις του, ανέφερε ότι το Πρόγραμμα Καλλικράτης δημιουργεί μηχανισμούς που οδηγούν ευκολότερα στην υλοποίηση των αντιλαϊκών μέτρων και αναδιαρθρώσεων σε όλους τους τομείς με πρόσχημα και όχημα την αυτοδιοίκηση. Υποστήριξε ότι το πιο δίκαιο εκλογικό σύστημα είναι απλής αναλογικής και πρότεινε ότι οι αιρετοί άρχοντες και τα αιρετά συλλογικά όργανα θα πρέπει να εκλέγονται με απλή αναλογική.

Ο Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός (ΛΑ.Ο.Σ.) θεώρησε ότι λόγω της δεινής και άσχημης οικονομικής κατάστασης που μαστίζει την χώρα αλλά και της πρόχειρης προετοιμασίας του προγράμματος δεν θα έπρεπε να προβεί η Κυβέρνηση σε αυτή την μεταρρύθμιση και πρότεινε την αναβολή του προγράμματος για μια τετραετία τουλάχιστον. Επιπρόσθετα υπέβαλε ως πρόταση την ύπαρξη και δημιουργία 25 δήμων σε κάθε περιφέρεια, ενώ ζήτησε και δημοψήφισμα για το θέμα της ιθαγένειας των οικονομικών μεταναστών αφού υπάρχει κίνδυνος να αλλοιωθεί το εθνικό φρόνημα.

Τέλος, ο Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς (ΣΥ.ΡΙΖ.Α.) υποστήριξε ότι η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση είναι τελείως αποσπασματική και θα έπρεπε, αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, να

υπάρξει μια ενιαία ολοκληρωτική διοικητική μεταρρύθμιση του κράτους, η οποία να συνδέεται πρωτίστως και με μια δραστική φορολογική μεταρρύθμιση υπέρ των αυτοδιοικητικών θεσμών. Επίσης επισήμανε ότι με το Πρόγραμμα Καλλικράτης δεν προστατεύει το συμβασιούχο προσωπικό των δήμων, το οποίο σιγά σιγά θα οδηγηθεί προς την απόλυση.

ii) Αντίδραση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας.

Τα θεσμικά όργανα των οργανισμών αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ και ΕΝΑΕ) με αποφάσεις των συνεδρίων τους, είχαν αντιμετωπίσει θετικά «επί της αρχής» την προοπτική μιας τέτοιας μεταρρύθμισης. Γι' αυτό το λόγο άλλωστε, οι συλλογικοί φορείς της αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΚΕ, ΕΝΑΕ, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης-ΙΤΑ κλπ.) είχαν συνεισφέρει στην μεγάλη αυτή μεταρρύθμιση από καιρό προετοιμάζοντας σχετικές μελέτες και σχέδια διαβουλεύσεων, όπου ενσωμάτωσε και ακολούθησε, σε μεγάλο βαθμό, ο «Καλλικράτης».

Ωστόσο όμως, οι αιρετοί και των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης, μέσω των αρμοδίων θεσμικών οργάνων, εξέφρασαν σοβαρές αντιρρήσεις για διάφορα ζητήματα που προέκυπταν από την εισαγωγή και εφαρμογή του προγράμματος ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ.

Καταρχάς η ΚΕΔΚΕ συγκάλεσε έκτακτο συνέδριο που έλαβε χώρα στις 3 Μαΐου 2010 στην Αθήνα προκειμένου να διατυπωθεί η τελική της θέση απέναντι στην Κυβέρνηση για το Πρόγραμμα Καλλικράτης μετά την ολοκλήρωση των συνομιλιών με το αρμόδιο Υπουργείο, γεγονός που δείχνει ότι είχαν έντονες ανησυχίες και αντιρρήσεις παρόλο που αρχικά ήταν θετική επί της αρχής του νομοσχεδίου για την συνένωση των δήμων, όπως προαναφέρθηκε. Τελικώς αντιτάχθηκε και εξέφρασε την έντονη δυσαρέσκεια της στις προτεινόμενες διατάξεις δίνοντας έμφαση στην κριτική τους σε μια σειρά θεμάτων και ζητημάτων, τα οποία έχουν να κάνουν με το ότι το όλο εγχείρημα δεν γίνεται ουσιαστική παρέμβαση στο συγκεντρωτικό, σπάταλο και αναποτελεσματικό κράτος, δεν εισάγει ένα κατοχυρωμένο οικονομικό σύστημα που είναι απαραίτητο για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των δήμων, δεν προβλέπεται καμία δεσμευτική διάταξη που να διασφαλίζει το περιεχόμενο, τη χρονική διάρκεια και το ύψος της χρηματοδότησης, αλλά και τις διαδικασίες κατάρτισης του Επιχειρησιακού Σχεδίου, ενώ παράλληλα προβλέπει και την αναστολή άσκησης του επαγγέλματος για τους Δημάρχους.

Επιπρόσθετα η ΚΕΔΚΕ εξέφρασε την αντίθεσή της σε μια σειρά από κρίσιμα ζητήματα που εισάγει ο Καλλικράτης, όπως το εκλογικό σύστημα και το σύστημα διακυβέρνησης, υποστηρίζοντας ότι εισάγεται ένα σύνθετο και πολύπλοκο σύστημα το οποίο δεν θα είναι αποτελεσματικό και ευέλικτο. Σοβαρές επιφυλάξεις διατυπώθηκαν και για την διάρθρωση του χωροταξικού, τις έδρες και τις

ονομασίες των δήμων. Γι' αυτό υπέβαλε το αίτημα να αναλάβει την σύνταξη μιας συνολικής και εμπειριστατωμένης νομοθετικής πρότασης που θα αντιμετωπίζει επιτυχώς τα κακώς κείμενα, μετά από υποδείξεις του Υπουργείου .

Επίσης, εκφράστηκε η άποψη ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο είναι πρόχειρο, ότι δεν σαφείς και ξεκάθαρες οι αρμοδιότητες μεταξύ των δύο βαθμών της Αυτοδιοίκησης, ειδικά στον τομέα του αναπτυξιακού προγραμματισμού, δεδομένου ότι η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση έχει την αποκλειστική ευθύνη διαχείρισης των ΠΕΠ. Εν κατακλείδι κατέθεσαν την άποψη τους ότι για να υπάρξει αποτελεσματική εφαρμογή του νόμου απαιτείται η ύπαρξη ενός ευέλικτου και σοβαρού συστήματος διακυβέρνησης και από την στιγμή που αυτό δεν υπάρχει, τότε το όλο εγχείρημα είναι καταδικασμένο να αποτύχει με αρνητικές συνέπειες για τους πολίτες και για τους δήμους.

Επιπρόσθετα, αρκετοί Δήμοι διαφώνησαν με κάποιες διατάξεις του Προγράμματος Καλλικράτη προσφεύγοντας στο Συμβούλιο της Επικρατείας, υποστηρίζοντας την αντισυνταγματικότητα του Νόμου. Με βάση το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος, η διοίκηση των υποθέσεων τοπικού ενδιαφέροντος ασκείται από τους Ο.Τ.Α. και σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο ίδιο άρθρο: «Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους» ισχυρίστηκαν ότι ο Νόμος του Καλλικράτη παραβιάζει τα τοπικά κριτήρια που θέτει το Σύνταγμα και καταπατά τις έννοιες της τοπικότητας και της αποτελεσματικής οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης που προστατεύονται από αυτό. Το Συμβούλιο της Επικρατείας με την με αριθμό 38/2013 απόφαση του ουσιαστικά «ακύρωσε» την πάγια νομολογία κρίνοντας ως συνταγματική την επιλογή της κυβέρνησης για την ενοποίηση των δήμων σύμφωνα με το Πρόγραμμα Καλλικράτης.⁵⁶

Β. Αντιδράσεις για το Χωροταξικό.

Σχεδόν όλες οι τοπικές κοινωνίες από όλη την χώρα αντέδρασαν έντονα σχετικά με την χωροταξική διάρθρωση. Είχαν την έντονη πεποίθηση ότι ο νόμος περιείχε διατάξεις, οι οποίες ήταν άστοχες στο θέμα των συνενώσεων των υφιστάμενων δήμων, ζήτημα σημαντικό και ευαίσθητο. Η βασική επιλογή για την εδαφική αναδιάρθρωση της χώρας με την μείωση του αριθμού των δήμων, χωρίς να θεσπισθούν αντικειμενικά και ορθολογικά κριτήρια για τις συνενώσεις και χωρίς να ληφθούν υπόψη τοπικά δεδομένα και ιδιαίτερες συνθήκες είχε ως αποτέλεσμα την δημιουργία ετερόκλητων

⁵⁶Σχόλιο της απόφασης ΣτΕ Ολομέλειας 38/2013 για το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» της Δέσποινας Τζιόλα, <https://topikidimokratia.blogspot.com/2013/04/382013.html>

δήμων, παρόλο που η τότε πολιτική ηγεσία και διοικητική ιεραρχία του Υπουργείου Εσωτερικών είχε μελετήσει εκτεταμένα το ζήτημα

Επίσης, το γεγονός ότι η συνένωση των δήμων αποφασίστηκε με μοναδικό γνώμονα και κριτήριο τη εξοικονόμηση πόρων εξαιτίας του ότι χρονικά η εν λόγω μεταρρύθμιση συνέπεσε με της οικονομική-δημοσιονομική κρίση, δεδομένου ότι ο νόμος κατατέθηκε και ψηφίστηκε στην Βουλή μετά την επιβολή του πρώτου μνημονίου τον Μάιο του 2010. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν δήμοι ένεκα των συνενώσεων σε περιοχές και σε περιπτώσεις που δεν έπρεπε να γίνουν ή που δεν αιτιολογούνταν τόσο λόγω των ιδιαίτερων τοπικών συνθηκών, όσο και των αρχών της ορθολογικής διαχείρισης και της χρηστής διοίκησης.

Τέλος, τα σφάλματα και τα λάθη που σχετίζονται με το χωροταξικό συνδέονται και με την μη ορθολογική αντιμετώπιση τόσο της διακυβέρνησης, όσο και της μητροπολιτικής διοίκησης. Οι κοινωνίες πολιτών που εντόπισαν τα λάθη και τις αδυναμίες αυτές τα ανέδειξαν και μπόρεσαν να ξεσηκώσουν τις τοπικές κοινωνίες εναντίον του προγράμματος. Καθοριστικό ρόλο για τις αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών είχαν οι αιρετοί της αυτοδιοίκησης, οι οποίοι με πρόφαση το χωροταξικό επεδίωξαν να πετύχουν γενικότερες αλλαγές στο πρόγραμμα.

Πιστεύω ακράδαντα ότι μια τόσο τολμηρή και σύγχρονη μεταρρύθμιση όφειλε να επικεντρωθεί στην ουσία των αλλαγών που εισήγαγε στον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και όχι να αναλωθεί και να επιβαρυνθεί με την χωροταξική αναδιάρθρωση που επέφερε.

ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Είναι απολύτως σαφές και αδιαμφισβήτητο ότι το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» εισήγαγε νέα δεδομένα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δημιουργώντας μια νέα εικόνα και πραγματικότητα, η οποία είχε θετικά και αρνητικά χαρακτηριστικά. Ο Νόμος 3852/2010 που εισήγαγε τον Καλλικράτη αποτελείται από 286 άρθρα και ετοιμάστηκε μέσα σε τρεις μήνες, χρόνος ρεκόρ, αν λάβουμε υπόψη μας ότι το 2006 για την σύνταξη του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων είχαν απαιτηθεί τρία ολόκληρα χρόνια, ενώ για την σύνταξη του κώδικα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης εργάστηκε μια πολυμελής επιτροπή για επτά χρόνια, χωρίς να καταφέρει να τον τελειώσει.⁵⁷

Παρά το γεγονός ότι η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη σχεδιάστηκε βιαστικά και γρήγορα, δεν παύει να είναι μια από τις σημαντικότερες προσπάθειες ανασυγκρότησης της τοπικής και αποκεντρωμένης διακυβέρνησης, αφού με τις διατάξεις της μειώνονται οι δημόσιες δαπάνες,

⁵⁷Νίκος Χλέπας: Η εφαρμογή του «Καλλικράτη στην πράξη» Προβλήματα και επιλογές.
http://topikidimokratia.blogspot.com/2011/06/blog-post_22.html

μειώνονται τα πρόσωπα που εμπλέκονται σε αυτή και ενισχύεται αποφασιστικά η τοπική αυτοδιοίκηση και η αποτελεσματικότητάς της.

Τα θετικά σημεία του Προγράμματος Καλλικράτης, μπορούν να συνοψισθούν στα εξής

- Ενισχύεται και αυξάνεται η συμμετοχή του δημότη στην διαδικασία λήψεων αποφάσεων
- Αξιοποιείται η ηλεκτρονική διακυβέρνηση
- Υπάρχει διαφάνεια και πολιτική λογοδοσία στη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης,
- Κυριαρχεί η αξιοκρατία στις προσλήψεις προσωπικού και στην ανέλιξή του.

-Συγκροτείται ένα σύστημα εποπτείας με εγγυήσεις ανεξαρτησίας, επικεφαλής του οποίου είναι ο ελεγκτής νομιμότητας, με συγκεκριμένη θητεία και χωρίς πολιτική ιδιότητα και εξαρτήσεις, έτσι ώστε να μπορεί να λειτουργεί χωρίς κομματικούς επηρεασμούς και να στελεχώνεται με εξειδικευμένο προσωπικό

-Περιορίζει τη μη κεντρική κρατική διοίκηση στις επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι οποίες κρατούν τις αρμοδιότητες εκείνες που υπηρετούν την ενότητα της κρατικής πολιτικής και την συνέχεια του κράτους. Τέτοιες είναι ο πολεοδομικός σχεδιασμός και η χωροταξία, η προστασία των δασών, η διαχείριση των υδάτων κλπ. Αρμοδιότητες που έχουν να κάνουν με την περιφερειακή ανάπτυξη, τα έργα κλπ έχουν μεταβιβαστεί στις Περιφέρειες, τους Ο.Τ.Α. Δεύτερου Βαθμού.

- Το σύστημα διακυβέρνησης που εισάγεται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δημιουργεί τις συνθήκες εκείνες που ευνοούν την τοπική ανάπτυξη και την εφαρμογή πολιτικών ενδογενούς ανάπτυξης.

Τα αρνητικά σημεία του Προγράμματος Καλλικράτης, μπορούν να συνοψισθούν στα εξής

- Προβλέφθηκαν νέα διοικητικά όρια των Δήμων χωρίς αντικειμενικά κριτήρια. Το μοναδικό κριτήριο που ελήφθη υπόψη ήταν εκείνο της ύπαρξης κοινών διοικητικών ορίων μεταξύ Δήμων και Κοινοτήτων του ίδιου Νομού. Δεν προβλέφθηκαν ουσιώδη και κρίσιμα κριτήρια όπως οι οικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν σε κάθε περιοχή, οι μορφολογικές της ιδιορρυθμίες, οι αποστάσεις μεταξύ του κέντρου και της περιφέρειας του δήμου, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι δημότες στις μετακινήσεις τους, όλα αυτά είχαν ως αποτέλεσμα την δημιουργία δυσλειτουργικών Δήμων.

- Η επιλογή της έδρας του κάθε Δήμου δεν με έγινε με αντικειμενικά κριτήρια. Για παράδειγμα πληθυσμιακά αλλά αντιθέτως επικράτησε η πελατειακή λογική. Σε πολλές περιπτώσεις ορίστηκε ως

έδρα δήμου οικισμός στα όρια της διοικητικής επικράτειας ή σε περιοχή που ο πληθυσμός είχε μειωθεί και όχι στο κέντρο σε περιοχή που παρουσιάζει μεγάλη συγκέντρωση πληθυσμού και ως εκ τούτου ανάπτυξη. Τέτοιες άστοχες επιλογές έχουν πολλές αρνητικές συνέπειες όπως η ταλαιπωρία και οι άσκοπες δαπάνες μετακίνησης πολιτών, υπαλλήλων και αιρετών, κλπ.⁵⁸

-Το νομικό κείμενο του προγράμματος είναι ογκώδες και περιέχει ασαφείς και αυτοαναιρούμενες διατάξεις με αποτέλεσμα την δημιουργία ερωτημάτων και αμφιβολιών στην εφαρμογή του.⁵⁹

-Οι νέες αρμοδιότητες που μεταφέρθηκαν στους Δήμους δεν συνοδεύτηκαν ούτε από του απαραίτητους χρηματοδοτικούς πόρους ούτε από εξειδικευμένο προσωπικό αλλά ούτε και από την απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή. Επίσης δεν έγινε ορθή κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού των Δήμων που συνενώθηκαν και αυτό διότι παρείχτο στους εργαζόμενους η δυνατότητα της επιλογής του Δήμου στον οποίο επιθυμούν να υπηρετήσουν με γνώμονα τις προσωπικές τους ανάγκες και όχι με βάση τις υπηρεσιακές ανάγκες των Δήμων.

-Ο πρωτοποριακός για την χώρα μας θεσμός του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης δεν λειτούργησε στην συντριπτική πλειοψηφία των ΟΤΑ. Και έτσι ο στόχος της επίλυσης των προβλημάτων κακοδιοίκησης στις σχέσεις πολίτη – δημοτικών υπηρεσιών δεν ευοδώθηκε ποτέ. Το ίδιο συνέβη και στο επίπεδο των περιφερειών.⁶⁰

⁵⁸Γεωργιάκης Θ. (2012) «Ποιός είναι ο «Καλλικράτης» και πως λειτούργησε στον ένα χρόνο που πέρασε», Συνέντευξη στη Βασιλική Ηλιακοπούλου, http://kifisiapress.blogspot.com/2012/03/blog-post_8130.html

⁵⁹Στο πρώτο εξάμηνο μετά την ψήφιση του ν. 3852/2012 τηρήθηκε οδικός χάρτης προσαρμογής, στο πλαίσιο του οποίου έχουν εκδοθούν είκοσι δύο (22) Προεδρικά Διατάγματα, σαράντα τρεις (43) Υπουργικές Αποφάσεις και εβδομήντα πέντε (75) διευκρινιστικές εγκύκλιοι προς τους δήμους, τις περιφέρειες και τις αποκεντρωμένες διοικήσεις με στόχο την αποσαφήνιση των νέων νομοθετικών Με το Ν.3852/2010 προβλέφθηκε η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ (Δήμων & Περιφερειών) από τον Ελεγκτή Νομιμότητας και τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, οι οποίες συστήνονταν στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης ως αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπ. Εσωτερικών διατάξεων, την εξειδίκευση όρων, προϋποθέσεων και την παροχή οδηγιών εφαρμογής τους. <https://topikidimokratia.blogspot.com/search?q=%CE%BA%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%BB%CE%B9%CE%BA%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CF%82>

⁶⁰Π.ΧΟπως αναφέρεται στην σελίς 134 της πρότασης «Αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» από τις δεκατρείς Περιφέρειες στις πέντε έχει επιτευχθεί επιλογή, στις τέσσερις η διαδικασία απέβη άγονη, μια έχει εκκινήσει τη διαδικασία επιλογής αλλά δεν έχει αυτή ολοκληρωθεί και οι υπόλοιπες τρεις δεν έχουν στείλει ακόμη στοιχεία. <https://kedke.gr/wp-content/uploads/localitold/2017/03/2017.2.2>

- Τέλος το σύστημα διακυβέρνησης των ΟΤΑ ναι μεν ενισχύει την συμμετοχή και την εκπροσώπηση του πολίτη πλην όμως περιλαμβάνει πληθώρα οργάνων. Μονομελών όπως ο Δήμαρχος, οι Αντιδήμαρχοι, οι Πρόεδροι των Δημοτικών ή Τοπικών Κοινοτήτων και οι Εκπρόσωποι των Τοπικών Κοινοτήτων. Και συλλογικών όπως το Δημοτικό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, τα Συμβούλια Δημοτικών ή Τοπικών Κοινοτήτων και μια σειρά άλλων οργάνων και επιτροπών με αποτέλεσμα την επικάλυψη των αρμοδιοτήτων και των ρόλων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ ΜΕ ΤΟΝ ΝΟΜΟ 4555/2018

Το Πρόγραμμα Κλεισθένης Ι, υπό τον τίτλο «*Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α*» αποτελεί τον Ν. 4555/2018 (ΦΕΚ 133 Α') της Ελλάδος, που ψηφίστηκε την 12.07.2018 από την Ολομέλεια της Βουλής. Αποτελείται από 257 άρθρα και διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη.

Με το νέο αυτό αυτοδιοικητικό νόμο, στο πρώτο μέρος γίνεται προσπάθεια αναμόρφωσης του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την τροποποίηση του Ν. 3852/2010-Πρόγραμμα Καλλικράτης. Στα επιμέρους κεφάλαια που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης επεκτείνει την ισχύ του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και στους ΟΤΑ β' βαθμού, ενώ επιφέρει σημαντικές τομές στην κατηγοριοποίηση των δήμων, στο εκλογικό σύστημα ανάδειξης των δημοτικών και περιφερειακών αυτοδιοικητικών αρχών, στο σύστημα διοίκησης των ΟΤΑ, στην εποπτεία των Ο.Τ.Α., στην εισαγωγή θεσμών άμεσης συμμετοχής και δημοκρατικής έκφρασης των πολιτών μέσα από τα δημοτικά και περιφερειακά δημοψηφίσματα αλλά και των θεσμών διαμεσολάβησης. Ο «Κλεισθένης Ι» δημιουργήθηκε από την τότε Κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ προκειμένου να ενισχυθεί η αντιπροσωπευτικότητα και ο πλουραλισμός απόψεων κατά την διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Ο τότε υπουργός Εσωτερικών Πάνος Σκουρλετης είχε δηλώσει για το πρόγραμμα Κλεισθένης: «*Βασική αλλαγή που εισάγεται είναι η καθιέρωση στις αυτοδιοικητικές εκλογές της απλής αναλογικής, η οποία θα συμβάλλει στην υιοθέτηση «μιας κουλτούρας συναινέσεων, συνεργασιών, διαβούλευσης και συνθέσεων για τη διαμόρφωση πλατιών πλειοψηφιών εντός των δημοτικών και των περιφερειακών συμβουλίων. Δίνουμε περισσότερο «χώρο» στη συμμετοχή των*

πολιτών. Πρόκειται για μια βαθιά μεταρρυθμιστική δημοκρατική τομή που θα μεταφέρει το κέντρο βάρους των αποφάσεων στα Δημοτικά Συμβούλια».⁶¹

Στο άρθρο 1 του Προγράμματος Κλεισθένης επεκτείνεται η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και στις Περιφέρειες που μέχρι τώρα η εφαρμογή του περιοριζόταν στον α' βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Η επέκταση αυτή κρίθηκε αναγκαία και απαραίτητη με το δεδομένο ότι τόσο για τις Περιφέρειες όσο και για τους δήμους ισχύει το ίδιο συνταγματικό πλαίσιο.⁶²

Επιπρόσθετα, με το Νόμο 4555/2018 γίνεται μια γενικευμένη αναγνώριση της διαφορετικότητας και διακριτότητας των δήμων της χώρας, με βάση όχι μόνο τα γεωμορφολογικά τους χαρακτηριστικά αλλά μια σειρά από επιμέρους κριτήρια. Οι διατάξεις του εν λόγω νόμου (άρθρο 2^Α)⁶³ εισάγουν κριτήρια κατηγοριοποίησης των δήμων και προσδιορίζονται κατηγορίες δήμων με βάση τον πληθυσμό, τον βαθμό αστικοποίησης και τα γεωοικονομικά χαρακτηριστικά τους, την γεωμορφολογική τους ιδιαιτερότητα και την θέση τους στον διοικητικό χάρτη της χώρας, ανάλογα με το αν αποτελούν ή όχι έδρες περιφερειών ή περιφερειακών ενοτήτων. Συγκεκριμένα, οι δήμοι της χώρας διακρίνονται σε α) δήμους μητροπολιτικών κέντρων, β) μεγάλους ηπειρωτικούς δήμους και πρωτεύουσες νομών, γ) μεσαίους ηπειρωτικούς δήμους, δ) μεγάλους και μεσαίους νησιωτικούς δήμους και ε) μικρούς νησιωτικούς δήμους.

Ωστόσο οι σημαντικότερες και δραστικότερες αλλαγές του Προγράμματος «Κλεισθένης» ήταν οι διατάξεις που αφορούσαν την εκλογική διαδικασία και το εκλογικό σύστημα και παρουσιάζονται στην τρίτη ενότητα του νόμου. Αρχικά αποσυνδέει τον χρόνο διεξαγωγής των αυτοδιοικητικών εκλογών από τις ευρωεκλογές. Η αποσύνδεση αυτή έγινε με το αιτιολογικό, όπως άλλωστε επισημαίνεται και στην αιτιολογική έκθεση του νόμου⁶⁴, ότι η ταυτόχρονη πραγματοποίηση τριών εκλογικών διαδικασιών (δημοτικές, περιφερειακές εκλογές και ευρωεκλογές) που αφορούσαν διαφορετικές εκλογικές περιφέρειες, με διαφορετική νομοθεσία και εκλογικό σύστημα και με βάση διαφορετικούς εκλογικούς καταλόγους, υπήρξε εξαιρετικά δύσκολη στην διαχείριση της και εγκυμονούσε κινδύνους στην εγκυρότητα των διαδικασιών. Στο άρθρο δε 9 του νόμου προβλέπεται ότι η χρονική διάρκεια της δημοτικής περιόδου επανέρχεται στα τέσσερα (4) χρόνια.

Μια από τις βασικότερες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις του νόμου είναι η καθιέρωση της απλής και άδολης αναλογικής. Στην ουσία η επιλογή αυτή δίνει την δυνατότητα η κατανομή όλων των εδρών

⁶¹ Άντληση από https://www.huffingtonpost.gr/entry/skoerletes-sentoma-ste-voele-o-kleisthenes-poe-anatheorei-ton-kallikrate_gr_5ad2efdee4b016a07e9d1c10

⁶² Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4555/2018, σελ.9

⁶³ https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/2_nomothesia_artl_current.php

⁶⁴ Εισηγητική Έκθεση του Ν.4555/2018, σελ.21

του Δημοτικού Συμβουλίου και των εδρών των συμβουλίων των Κοινοτήτων άνω των 300 κατοίκων να γίνει στο σύνολο των συνδυασμών που συμμετείχαν στις δημοτικές εκλογές. Οι έδρες που καταλαμβάνουν οι συνδυασμοί είναι ανάλογες των εγκύρων ψηφοδελτίων που έλαβαν κατά την διεξαγωγή του πρώτου γύρου των εκλογών. Έτσι παύει να ισχύει η πρόνοια ότι ο επιτυχών συνδυασμός είτε στον πρώτο, είτε στον δεύτερο γύρο θα λαμβάνει τα 3/5 των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου. Επίσης στην περίπτωση που κάποιος συνδυασμός κατά την διεξαγωγή του πρώτου γύρου των εκλογών λάβει ποσοστό μεγαλύτερο από το 50% των εγκύρων ψηφοδελτίων τότε εκλέγει τον Δήμαρχο και καταλαμβάνει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου. Σε περίπτωση που δεν υπάρξει εκλογή Δημάρχου από τον πρώτο γύρο τότε η διαδικασία θα επαναληφθεί μεταξύ των επικεφαλής των δύο πρώτων συνδυασμών με μοναδικό αντικείμενο την εκλογή Δημάρχου δεδομένου ότι οι έδρες έχουν κατανεμηθεί στον πρώτο γύρο. Η καθιέρωση της απλής αναλογικής ως εκλογικού συστήματος ήταν ένα πάγιο αίτημα της Αριστεράς ως το δικαιότερο εκλογικό σύστημα. Έτσι το 2018 η Κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ, ως η πρώτη κυβέρνηση της αριστεράς, την υιοθέτησε και την επέλεξε για τις αυτοδιοικητικές εκλογές που θα ελάμβαναν χώρα το έτος 2019. Ο τότε αρμόδιος υπουργός δήλωνε: *«Η καθιέρωση της απλής αναλογικής εμβαθύνει τη δημοκρατία στην Αυτοδιοίκηση, εξασφαλίζει με γνήσιο τρόπο την αντιπροσωπευτικότητα, αποτυπώνοντας τους προγραμματικούς συσχετισμούς και ταυτόχρονα διαπαιδαγωγεί στην κουλτούρα της σύνθεσης, της συνεργασίας και της συνευθύνης»*.⁶⁵

Εξάλλου και στην εισηγητική έκθεση του νόμου, σχετικά με το αν το σύστημα της απλής αναλογικής θα συμβάλλει στην αποτελεσματική διοίκηση των ΟΤΑ, επισημαίνεται ότι: *«Η αναλογική συγκρότηση των δημοτικών και περιφερειακών συμβουλίων αναμένεται να λειτουργήσει παιδευτικά για το σύνολο των παρατάξεων που θα μετέχουν σε αυτά, καταργώντας στην ουσία την έννοια συμπολιτευομένων και των αντιπολιτευομένων συμβούλων. Έτσι οι δημοτικές και περιφερειακές αρχές θα υποχρεωθούν να μπουν στον δημοκρατικό διάλογο και στην αναζήτηση προγραμματικών συμβιβασμών και συνθέσεων, στοιχεία που βελτιώνουν την ποιότητα των λαμβανομένων αποφάσεων»*.

Επιπλέον ο νόμος αναβαθμίζει και ενισχύει τον ρόλο των κοινοτήτων αφού αποσυνδέει τις εκλογές ανάδειξης των οργάνων των κοινοτήτων από τους συνδυασμούς των υποψηφίων δημάρχων που παίρνουν μέρος στις δημοτικές εκλογές. Ειδικότερα, προβλέπεται η ύπαρξη χωριστής κάλπης για την ανάδειξη του Προέδρου και των συμβούλων στις κοινότητες, υπάρχει δηλαδή ξεχωριστό ψηφοδέλτιο για τις κοινότητες και τον Δήμαρχο. Μέσω αυτής της θεσμοθέτησης επιτυγχάνεται η ενδοδημοτική αποκέντρωση.

⁶⁵ Άντληση από <https://kede.gr/p-skourletis-i-apli-analogiki-emvathynei-ti-dimokratia-stin-aftodioikisi/>

Κύριος στόχος του Προγράμματος «Κλεισθένης Ι» ήταν η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στην διοίκηση των ΟΤΑ, ο πλήρης εκδημοκρατισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ο πλουραλισμός. Μια από τις καινοτόμες και νεωτερικές διατάξεις αυτού του νόμου είναι η δυνατότητα που δίνεται για την διεξαγωγή δημοτικού δημοψηφίσματος⁶⁶ στο άρθρο 133. Σύμφωνα με την διάταξη αυτή το δημοψήφισμα μπορεί να διεξαχθεί για κάθε θέμα που απασχολεί την περιοχή, ακόμη και για εκείνα που δεν υπάγονται στις αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βέβαια υπάρχουν και εξαιρέσεις που λόγω της μορφής τους δεν μπορούν να τεθούν υπό την κρίση των δημοτών, γιατί αφορούν βασικά και αδιαπραγμάτευτα ανθρώπινα δικαιώματα ή υπάγονται στις εξουσίες των κρατικών ή αυτοδιοικητικών οργάνων. Δεν μπορούν δηλαδή να αποτελέσουν αντικείμενο δημοτικού δημοψηφίσματος και να τεθούν σε λαϊκή κρίση, ζητήματα τα οποία είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένα και νομικώς κεκτημένα, όπως ζητήματα εξωτερικής, μεταναστευτικής πολιτικής, θρησκευτικής συνείδησης και δημοσιονομικής διαχείρισης.

Τέλος, καθιερώθηκε ο Δημοτικός Διαμεσολαβητής, ένας θεσμός που έρχεται για να αντικαταστήσει τον Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης, που είχε θεσμοθετηθεί με τον Νόμο Καλλικράτη. Η θητεία του Δημοτικού Διαμεσολαβητή είναι διάρκειας πέντε (5) ετών με δυνατότητα ανανέωσης μια φορά. Ο ρόλος του θεσμού είναι η καταπολέμηση των περιστατικών κακοδιοίκησης στο πλαίσιο των Ο.Τ.Α.

Συνοψίζοντας, ο «Κλεισθένης» ως αυτοδιοικητικός νόμος επέφερε δραστικές αλλαγές και διαμόρφωσε νέα δεδομένα αφού και αυτός συνέβαλε στην αναδιοργάνωση του τοπίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στόχος και σκοπός του νέου θεσμικού πλαισίου είναι η εμπάθυνση της δημοκρατίας, όπως άλλωστε διατυπώνεται ρητά στον τίτλο του νομοθετήματος, η ενθάρρυνση της συμμετοχικότητας των πολιτών, η ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας αλλά και η ανάπτυξη της συνεργατικής κουλτούρας. Κεντρική επιλογή του Προγράμματος ήταν η καθιέρωση του συστήματος της απλής αναλογικής ως το δικαιότερο και ορθότερο εκλογικό σύστημα, δεδομένου ότι δεν θα υπάρχει εμφανής δυσαναλογία μεταξύ των εδρών που καταλαμβάνει ένας συνδυασμός στο Δημοτικό Συμβούλιο και του ποσοστού των ψήφων που λαμβάνει στην κάλπη των εκλογών. Εισηγήαγε θεσμούς που δίνουν στον πολίτη την δυνατότητα να ακουστεί η φωνή του και αυτό αποδεικνύεται τόσο από την θεσμοθέτηση της επιτροπής διαβούλευσης σε δήμους που έχουν πληθυσμό μεγαλύτερο των 5.000 κατοίκων, όσο και με την διεξαγωγή δημοτικών δημοψηφισμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ

ΝΕΕΣ ΚΑΙΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ

⁶⁶ Το τοπικό δημοψήφισμα έχει προβλεφθεί στον Ν.3463/2006 Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

Μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Κλεισθένης», ακολούθησαν και άλλες νομοθετικές παρεμβάσεις σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση σε θέματα που αφορούσαν κυρίως την εκλογική διαδικασία αλλά και σε άλλα δευτερεύοντα θέματα. Οι τροποποιήσεις των διατάξεων του Κλεισθένη με τον Νόμο 4623/2019 αλλά και μετέπειτα του Νόμου 4804/2021 βασίστηκε στην αιτιολογία ότι δεν θα πρέπει να υπάρχουν φαινόμενα ακυβερνησίας στους ΟΤΑ και ως εκ τούτου δυσλειτουργία στην διοίκηση των δήμων. Όπως επισημαίνεται και στην αιτιολογική έκθεση⁶⁷ Νόμου 4623/2019: «Με την εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 28 επ. του ν. 4555/2018 (Α' 133) εισήχθη η αναλογική κατανομή των εδρών των δημοτικών - περιφερειακών συμβουλίων που προέκυψαν από τις εκλογές της 26ης Μαΐου 2019. Από την εφαρμογή του συστήματος αυτού, σε διακόσιους τριάντα έναν (231) από τους τριακόσιους τριάντα δύο (332) δήμους, οι εκλεγμένοι δήμαρχοι με βάση τα αποτελέσματα της κάλπης δεν διαθέτουν την πλειοψηφία των δημοτικών συμβουλίων των δήμων τους οποίους θα κληθούν να διοικήσουν. Μάλιστα, σε εξήντα εννέα (69) εξ αυτών στον β' γύρο της εκλογικής διαδικασίας εξελέγη τελικά ο δεύτερος εκ των δύο αντιπάλων, με αποτέλεσμα η παράταξη του δημάρχου να έχει λιγότερους δημοτικούς συμβούλους από ότι η παράταξη του υποψηφίου που πλειοψήφησε κατά τον α' γύρο». Το ίδιο διατυπώθηκε και στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4804/2021⁶⁸: «Μια άκριτη εφαρμογή της λεγόμενης «απλής αναλογικής» στον τρόπο κατανομής των εδρών του δημοτικού και του περιφερειακού συμβουλίου είχε ως αποτέλεσμα στη συντριπτική πλειοψηφία των δήμων και των περιφερειών της χώρας, ο δήμαρχος και ο περιφερειάρχης αντίστοιχα να μην έχουν την πλειοψηφία στο ανώτατο βουλευόμενο όργανο του Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και, κατά συνέπεια, να στερούνται της δυνατότητας άσκησης της πολιτικής για την οποία ψηφίστηκαν από το εκλογικό σώμα».

Οι κυριότερες αλλαγές που επέφερε ο Νόμος 4623/2019 είναι οι εξής: Σύμφωνα με το άρθρο 1 καθιερώθηκε η δυνατότητα να συμπράττει η παράταξη του Δημάρχου με άλλες παρατάξεις και να θεωρείται ως μια ενιαία παράταξη. Στο άρθρο δε 2 προβλέπεται αλλαγή στην διαδικασία συγκρότησης της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητα ζωής δίνοντας πλειοψηφία στον συνδυασμό της παράταξης του Δημάρχου. Σχετικά με την οικονομική επιτροπή, εκτός από την διαδικασία συγκρότησης, επήλθαν αλλαγές σχετικά με τις αρμοδιότητές της. Συγκεκριμένα σύμφωνα με άρθρο 3 αναλαμβάνει περισσότερες αρμοδιότητες και λαμβάνει άμεσα αποφάσεις επ'αυτών. Κατ' αυτό τον τρόπο, αποφεύγονται φαινόμενα ακυβερνησίας αφού στην οικονομική επιτροπή υπάρχει η πλειοψηφία που μπορεί να μη συνέβαινε στο δημοτικό συμβούλιο.

⁶⁷ Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4623/2019, σελ.1

⁶⁸ Αιτιολογική έκθεση του Ν.4408/2021, σελ.65

Με το άρθρο 5 τροποποιείται ο τρόπος ανάδειξης του Προέδρου του Συμβουλίου της κοινότητας όπου ορίζεται αυτός που ο πρώτος σε ψήφους της πρώτης παράταξης. Τροποποιήσεις επήλθαν και ως προς τις αρμοδιότητες του συμβουλίου της Κοινότητας και του Προέδρου αυτής με πληθυσμό έως και 300 κατοίκους. Στο άρθρο 7 προβλέπεται η επαναφορά του Συμπαραστάτη του Δημότη και της Επιχείρησης και μάλιστα προβλέφθηκε και για τους νησιωτικούς δήμους να επιλέγουν Συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης ακόμα και αν δεν πληρούν το ελάχιστο πληθυσμιακό κριτήριο των 2000 κατοίκων.

Το έτος 2021, ψηφίσθηκε και δημοσιεύτηκε ο Νόμος 4804/2021 (ΦΕΚ Α 90) ο οποίος ουσιαστικά τροποποίησε το εκλογικό σύστημα και επανέφερε στην ουσία το προηγούμενο. Όπως προαναφέρθηκε, ο βασικός λόγος που οδήγησε σε εκ νέου τροποποίηση του εκλογικού συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν η εφαρμογή της απλής αναλογικής, η οποία δεν διασφάλισε την κυβερνησιμότητα των Ο.Τ.Α. Το γεγονός ότι δεν υπήρχε πλειοψηφία στα Δημοτικά Συμβούλια στερούσε στους Δημάρχους την δυνατότητα άσκησης των πολιτικών για τις οποίες είναι δεσμευθεί προεκλογικά.

Αρχικά μια από τις αλλαγές που επέφερε το νομοθέτημα ήταν η θητεία της δημοτικής αρχής, η οποία ορίζεται πλέον σε πενταετής, αντί της τετραετούς θητείας που όριζε ο Κλεισθένης Έτσι, η δημοτική αρχή που θα αναδειχθεί από τις εκλογές του Οκτωβρίου 2023 θα έχει χρονική διάρκεια πέντε (5) ετών, αρχής γενομένης από 01.01.2024. Επιπρόσθετα επανέρχεται ως ποσοστό ορίου για την είσοδο δημοτικής παράταξης στο δημοτικό συμβούλιο το 3%, παράλληλα δε καθιερώθηκε με το άρθρο 26 ότι ο επιτυχών συνδυασμός θα λάβει τα 3/5 των εδρών στο δημοτικό συμβούλιο. Με τον παρόντα νόμο δίνεται η δυνατότητα στον δημοτικό συνδυασμό που θα εξασφαλίσει το 43% συν μια ψήφο να εκλέγεται από τον α΄ γύρο. Ακόμα μια σημαντική αλλαγή του νέου αυτοδιοικητικού εκλογικού νόμου είναι ότι καταργείται η εξωτερική ψήφος, τα ψηφοδέλτια είναι πλέον ενιαία, οι κοινότητες μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες χωρίς να γίνεται διάκριση σε τοπικές και κοινοτικές. Τέλος, ο νόμος προβλέπει τον επανακαθορισμό του αριθμού των μελών του δημοτικού συμβουλίου και του συμβουλίου των δημοτικών κοινοτήτων.⁶⁹

Σκοπός των ανωτέρω παρεμβάσεων και τροποποιήσεων, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση των νόμων, είναι να διασφαλιστεί κυρίως η ομαλή διακυβέρνηση των Ο.Τ.Α. να μπορέσουν να ασκηθούν και να εφαρμοσθούν οι πολιτικές με το καλύτερο δυνατό τρόπο προς όφελος της τοπικής κοινωνίας και να αποφευχθούν φαινόμενα ακυβερνησίας.

⁶⁹ Βλ. αναλυτικά άρθρο 3 του Ν.4804/2021.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Κατά την σύσταση του ανεξάρτητου Ελληνικού Κράτους το διοικητικό σύστημα ήταν εξαιρετικά συγκεντρωτικό, γεγονός το οποίο επιβαλλόταν από τις απαιτήσεις της εποχής εκείνης. Ωστόσο ο πρώτος κυβερνήτης της χώρας Ιωάννης Καποδίστριας κατέβαλε προσπάθειες για την ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όμως οι αντιδράσεις των δυνάμεων που θίγονταν και κυρίως η αδυναμία της κεντρικής εξουσία οδήγησαν σε αποτυχία όλες τις σχετικές ρυθμίσεις. Εν συνεχεία, η Βαυαρική Αντιβασιλεία προχώρησε με επιτυχία στην μεταρρύθμιση του καθεστώτος των αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Εκ τότε ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δέχτηκε αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις και αλλαγές. Σπουδαίο νομοθέτημα που αποτέλεσε τομή για την εξέλιξη και πορεία του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν ο Νόμος ΔΝΖ/1912 του οποίου οι διατάξεις αποτέλεσαν οδηγό για πολλά χρόνια στις μετέπειτα μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ο σύγχρονος θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 102 του Συντάγματος του 1975, όπου προσδιορίζεται και αποσαφηνίζεται με ακρίβεια η δομή της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα βασικά της χαρακτηριστικά σύμφωνα με το Σύνταγμα είναι η πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και η νομική προσωπικότητα.

Η ένταξη της Ελλάδος στην Ευρωπαϊκή Ένωση είχε ως αποτέλεσμα να προαχθεί και να ενισχυθεί η περιφερειακή και η τοπική διοίκηση. Η Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ εισήγαγε μεταρρυθμίσεις με στόχο την πολιτική αποκέντρωση έτσι την δεκαετία του '80 δύο ήταν οι βασικές νομοθετικές παρεμβάσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση: η εφαρμογή του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και η ψήφιση του Ν. 1622/1986. Το πρώτο μεν νομοθέτημα διαίρεσε τους δήμους άνω των 150.000 κατοίκων σε διαμερίσματα, το δε δεύτερο ρύθμιζε διαδοχικά την συνένωση των ΟΤΑ και την δημοτική αποκέντρωση των νέων δήμων.

Την δεκαετία '90 η μεγάλη μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης έγινε μέσω του Προγράμματος «Ι.Καποδίστριας» ο οποίος εφαρμόσε τις αναγκαστικές συνενώσεις των Δήμων και Κοινοτήτων και ως εκ τούτου μεταβλήθηκαν τα διοικητικά όρια των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Με την εφαρμογή του εν λόγω Νόμου και τις τροποποιήσεις που ακολούθησαν δημιουργήθηκαν 901 δήμοι και 130 κοινότητες.

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στην σημερινή της μορφή της διαμορφώθηκε από το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και το Πρόγραμμα «Κλεισθένης Ι». Στόχος των Προγραμμάτων ήταν αν

δημιουργηθούν δήμοι λιγότεροι και πιο ισχυροί⁷⁰ και ταυτόχρονα να επιτευχθεί μια διακυβέρνηση πιο δημοκρατική.

Αναμφισβήτητα η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι μια εξελικτική διαδικασία και έχει μια συνεχή εξέλιξη. Στην Ελλάδα, ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης έχει υποστεί πολλούς μετασχηματισμούς έχει απασχολήσει κατά καιρούς πολύ έντονα το πολιτικό προσωπικό της και σίγουρα θα το απασχολήσει και στο μέλλον. Η τοπική αυτοδιοίκηση γενικά αποτελεί τον εγγύτερο στον πολίτη θεσμό διακυβέρνησης μέσω δημοκρατικά εκλεγμένων και πλήρως αντιπροσωπευτικών οργάνων και ως εκ τούτου καθίσταται επιτακτική ανάγκη για μια πραγματική αποκέντρωση ώστε αυτή να καταστεί πιο δυναμική, αυτοτελής και ισχυρή.

⁷⁰ Υπάρχουν πλέον 330 Δήμοι.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Γεωργάκης Θεόδωρος, Η Διδακτορική Διατριβή «Η Μετά - Καλλικρατική Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το φως της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης», Αθήνα 2016.
2. Κοκκίδου Αλεξάνδρα, Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, , Εκδόσεις Σάκκουλα 2012
3. Λυριτζής Χρήστος Κόμματα και Δημοτικές Εκλογές : Η ανασυγκρότηση μιας μακρόβιας σχέσης, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Τόμος 15, Αθήνα 2000.
4. Μακρής Στ.Ιωάννης Οι Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως δομή τοπικής δράσης στις Ευρωπαϊκές Χώρες
5. Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπό το πρίσμα το Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και των Προγραμμάτων «Καλλικράτης» και «Κλεισθένης», Εκδόσεις Σάκκουλα 2019.
6. Νικόλαος Μπλάνας, Γεώργιος Ασπρίδης και Μπαμπαλιούτας Λάμπρος Αποτίμηση των διοικητικών αλλαγών στην τοπική αυτοδιοίκηση. από το «Σχέδιο Καποδίστριας» στο «Πρόγραμμα Καλλικράτης». - συνεχεία ή ασυνέχεια στην προαγωγή του τοπικού δημόσιου συμφέροντος, Κείμενα Περιφερειακής Επιστήμης,.
7. Πικραμμένος Ν.Μιχάλης Επιμέλεια, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Επιστημονική, Νομική Βιβλιοθήκη 2020.
8. Ράππη Κ. Νικολίτσα Η Διδακτορική Διατριβή «Το νομικό καθεστώς των συνενώσεων ΟΤΑ στην Ελλάδα Παρούσα Κατάσταση – Προβλήματα – Προοπτικές», Αθήνα 2003
9. Τάσος Νίκος, Οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση, , Αθήνα 1988.
10. Τζιόλα Α. Δέσποινα Η αναπτυξιακή διάσταση του Προγράμματος «Καλλικράτης» σε περίοδο κρίσης.
11. Τομαρά – Σιδέρη Ματούλα Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση (Κοινότητα Βίου – Κράτος - Πολιτική), , Εκδόσεις Παπαζήση 1999, σελίδα 115
12. Φιλίππου Α. Διονύσης Η Διδακτορική Διατριβή «Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωσή του στα πλαίσια του σύγχρονου Ελληνικού Κράτους.», Κομοτηνή 1988
13. Χλέπας Νικόλαος - Κομνηνός Η νέα καταστατική οργάνωση για την τοπική διακυβέρνηση

14. Χλέπας Νικόλαος - Κομνηνός Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Μετά - Κορονοϊό Εποχή, ΔΙΑΝΕΟΣΙΣ, Ιανουάριος 2021.
15. Χλέπας Νίκος : Η εφαρμογή του «Καλλικράτη στην πράξη» Προβλήματα και επιλογές
16. Χρυσανθάκης Χαράλαμπος, Η νέα διοικητική «πραγματικότητα» στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση: ο Ν. 2539/1997, , Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Αθήνα 2000.
17. Χριστοφυλλοπούλου Παρασκευή, Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Τόμος 7 1996.
18. Αιτιολογικές Εκθέσεις των Νόμων 3852/2010, 1416/1984, 1622/1986, 2240/1994, 2539/1997, 3852/2010, 4555/2018
19. Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση – Διαπιστώσεις - Προτάσεις, Ακαδημία Αθηνών 2000
20. Μεταρρύθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η πρόταση της ΚΕΔΕ για την μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και την Αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάιος 2018.
21. Μελέτη «Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα Οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και τα δημόσια αγαθά.» Αθήνα 2014.
22. Οδικός Χάρτης Άμεσων Ενεργειών Αιρετών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ Βαθμού, Υπουργείο Εσωτερικών, Νοέμβριος 2010
23. Πρόταση Αναθεώρησης του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα 2017, Υπουργείο Εσωτερικών, Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Θεσμικού Πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.