



Ελληνική Δημοκρατία  
Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης



**εκδδα**

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ**

**ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΤΙΤΛΟΣ**

**Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ  
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**Επιβλέπουσα:**

**Καθ/τρια Ιφιγένεια Καμτσίδου**

**Σπουδαστής:**

**Κουτσοσπύρος Χρήστος**

**ΑΘΗΝΑ - 2018**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Περίληψη.....	1
Abstract .....	2
Πίνακας Συντομογραφιών .....	2
1η ενότητα: Η ιστορική εξέλιξη και η διοικητική ανασυγκρότησή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. ....	4
Εισαγωγή.....	4
A.1 Ο ρόλος, η έννοια και η ανάγκη ύπαρξης του θεσμού. ....	5
A.2 Ιστορική επισκόπηση της συνταγματικής κατοχύρωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και η ανασυγκρότησή της. ....	7
A.2.1 Η περίοδος μέχρι το 1911.....	7
A.2.2. Το Σύνταγμα του 1925/1927 .....	8
A.2.4 Το Σύνταγμα του 1975 .....	9
A.2.5 Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ισχύον Σύνταγμα.....	9
A.3. Η Διοικητική ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Το πρόγραμμα “Καλλικράτης” (ν.3852/2010) .....	12
A.3.1 Οι βασικές αρχές και οι καινοτομίες του Προγράμματος.....	13
A.3.2 Οι νέες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτης .....	14
A.3.3 Συνολική αξιολόγηση του Καλλικράτη.....	19
2η ενότητα: Ο σύγχρονος ρόλος και η προοπτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	23
B. Προτάσεις μεταρρυθμίσεων για την αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	23
B.1. Οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης .....	24
B.2 Εποπτεία, έλεγχος και ελεγκτικοί θεσμοί των ΟΤΑ .....	26
B.3 Τα οικονομικά και η χρηματοδότηση των ΟΤΑ .....	29
B.4 Μηχανισμοί ενεργής συμμετοχής των ΟΤΑ στη νομοθετική διαδικασία.....	31
B.2 Ο νέος νόμος “Κλεισθένης 1” (ν. 4555/2018) για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	32
B.2.1 Οι μεθοδολογικές αστοχίες του Καλλικράτη και οι ρυθμίσεις του νέου νόμου .....	33
B.2.2 Αξιολόγηση του “Κλεισθένη 1”.....	39
B.3 Προς μια νέα πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. ....	44
Συμπεράσματα.....	48
Βιβλιογραφία.....	52
Λοιπές πηγές: Νομοθεσία – Μελέτες – Γνωμοδοτήσεις .....	54

## **Δήλωση**

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

**Αθήνα, 11/ 12/2018**

**Υπογραφή**

**Κουτσοσπύρος Χρήστος**

## **Περίληψη**

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η συνταγματική κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και η σημασία, ο σύγχρονος ρόλος και οι προοπτικές της στην Ελλάδα. Θα γίνει επισκόπηση της συνταγματικής ιστορίας του θεσμού μέχρι και τη σημερινή του μορφή στο ισχύον Σύνταγμα. Ακολούθως θα αναλυθεί ο νόμος 3852/2010 («Καλλικράτης») ως η πρώτη σημαντική τομή στην προσπάθεια αναδιάρθρωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας και θα αξιολογηθεί η εφαρμογή του με επισήμανση των βασικότερων αδυναμιών του. Κατόπιν θα προταθούν διάφορες μεταρρυθμίσεις ενόψει της αναθεώρησης του Συντάγματος που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ώστε να ανταποκριθεί στο πρωταρχικό δημοκρατικό της ρόλο. Έπειτα, θα επιχειρηθεί μια ανάλυση του τελευταίου νόμου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, “Κλεισθένης Γ”, οι διαφορές του από τον “Καλλικρατη”, οι πιθανές αδυναμίες του και κατά πόσο συμβάλλει στην ουσιαστική ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την αποκέντρωση. Τέλος θα εκτεθούν προβληματισμοί προς την κατεύθυνση μιας νέας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης καθώς και συμπεράσματα με περαιτέρω αναφορά σε μελλοντικές κατευθύνσεις.

## Λέξεις κλειδιά

*Τοπική αυτοδιοίκηση, αποκέντρωση, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, «Καλλικράτης», «Κλεισθένης Ι», εποπτεία, αρμόδιότητες, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.*

## Abstract

The purpose of this paper is to address issues related to the constitutional consolidation of Local Government as well as its importance, its contemporary role and prospects in Greece. An overview of the constitutional history of the institution of Self-Local Government will be made up to its current form in the current Constitution. Subsequently, Law 3852/2010 ("Kallikratis") and its implementation will be analyzed by highlighting its main weaknesses as the first major reform effort of the Local Government in our country. Various reforms will then be proposed in view of the forthcoming revision of the Constitution, which could help strengthen Local Government to meet its primary democratic role. Furthermore, an analysis of the recent law on Local Government, "Cleisthenes I", its differences from "Kallikratis", its possible weaknesses and whether it contributes to the substantial strengthening of Local Government and decentralization will be attempted. Finally, there will be suggestions on a new multilevel governance as well as conclusions to future directions.

## Key Words

*Local Government, decentralization, administrative and financial autonomy, "Kallikratis", "Cleisthenes I", supervision, competencies, multilevel governance.*

## Πίνακας Συντομογραφιών

Αρ.	Άρθρο
Α.Σ.Ε.Π	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Βλ.	Βλέπε
Γ.Ε.Δ.Δ	Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
Ε.Ε	Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Σ	Ελεγκτικό Συνέδριο
Κ.Ε.Δ.Ε	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
Ν.	Νόμος
Ν.Π	Νομικό Πρόσωπο
Ν.Π.Δ.Δ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Παρ.	Παράγραφος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
π.χ	Παραδείγματος χάριν
Σ.	Σύνταγμα
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
Σ.Ε.Ε.Υ.Μ.Ε	Σώμα Επιθεωρητών -Ελεγκτών Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών
Σ.Ε.Υ.Υ.Π	Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας
ΣτΔ	Συμπαραστάτης του Δημότη
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

## 1η ενότητα: Η ιστορική εξέλιξη και η διοικητική ανασυγκρότησή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

### Εισαγωγή.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί το «πρωτοκύτταρο της δημοκρατίας», τον χώρο όπου ο πολίτης βιώνει καθημερινά τη δημοκρατία και αποτελεί το κρίσιμο πεδίο εκδήλωσης της άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας. Για το λόγο αυτό η ΤΑ δε θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως «τοπικό παράρτημα» της κρατικής διοικητικής μηχανής (Ν.Χλέπας, 1999) αλλά ως κάτι πολύ ευρύτερο και κρίσιμότερο. Η ΤΑ έρχεται αντιμέτωπη καθημερινά με πολλά προβλήματα που αφορούν την ποιότητα ζωής των πολιτών και σύμφωνα με το Σύνταγμα είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για τη διαχείριση των «τοπικών υποθέσεων». Με αυτό τον τρόπο καθίσταται η λειτουργία ενός κράτους περισσότερο αποτελεσματική, μεταθέτοντας τις τοπικές αρμοδιότητες στην περιφέρεια και στους ασκούντες την τοπική εξουσία. Με την ανάπτυξη της διοικητικής αυτής οργάνωσης μειώνεται το χάσμα ανάμεσα στους πολίτες και στην εξουσία, πολλαπλασιάζονται οι ευκαιρίες ενεργητικής συμμετοχής του πολίτη στην πραγμάτωση κοινών σκοπών για τις τοπικές υποθέσεις, με αποτέλεσμα να ενισχύεται το δημοκρατικό πολίτευμα. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμός έχει δομή και λειτουργία, εξυπηρετεί τα συμφέροντα της κοινωνίας στο πλαίσιο της εξουσίας και συμβάλλει στην κοινωνική ισορροπία και την ιστορική αλλαγή. Μέσω αυτού προωθείται η διαχείριση, η αυτοδιαχείριση και η λύση τοπικών ζητημάτων, αντιμετωπίζονται προβλήματα χωροταξίας και περιβάλλοντος, απασχόλησης, εκπαίδευσης, πολιτισμού κ.ά.

Μέχρι πρόσφατα κυριαρχούσε μια παραδοσιακή συγκεντρωτική διοικητική κουλτούρα του ελληνικού κράτους, το οποίο έδειχνε δυσπιστία στην ΤΑ και στην μεταβίβαση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων προς αυτήν. Η ΤΑ εθεωρείτο υποδεέστερη, επικουρική, αφερέγγυα και ευάλωτη σε πελατειακές σκοπιμότητες. Το παραδοσιακό πρόβλημα του θεσμού ήταν η οικονομική του εξάρτηση από περιορισμένους οικονομικούς πόρους της Κεντρικής Διοίκησης και ο περιορισμός της σε ένα στενό πλαίσιο διοικητικών αρμοδιοτήτων. Ανεξάρτητα πάντως από τα ανωτέρω προβλήματα η τάση είναι από τη Μεταπολίτευση και μετά να ενισχύεται όλο και περισσότερο ο

πολιτικός και οικονομικός ρόλος της ΤΑ και τούτο διότι έχει εδραιωθεί η πεποίθηση ότι η ΤΑ λόγω της άμεσης λαϊκής της νομιμοποίησης και της εγγύτητας της με τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών μπορεί να είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική στην επίλυση προβλημάτων. Πάγια αιτήματα και βασικοί άξονες μιας μεταρρυθμιστικής πολιτικής για την ΤΑ αποτελούν η διεύρυνση του κύκλου των «τοπικών υποθέσεων», η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων, ο αποκλεισμός του ελέγχου σκοπιμότητας, η απόκτηση επαρκών οικονομικών αυτοτελών πόρων και η ενίσχυση των θεσμών άμεσης δημοκρατίας και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων που αφορούν αυτοδιοικητικά θέματα.

### **A.1 Ο ρόλος, η έννοια και η ανάγκη ύπαρξης του θεσμού.**

Με τον όρο αυτοδιοίκηση γενικά χαρακτηρίζεται μια κατηγορία μορφών διοικητικής οργάνωσης με κοινό χαρακτηριστικό ένα βαθμό νομικής και πολιτικής αυτοτέλειας απέναντι στην κεντρική κρατική εξουσία (Δ. Τσάτσος, 1993).

Ο νομικός τρόπος διασφάλισης αυτής της αυτοτέλειας είναι η δημιουργία ενός ξεχωριστού από το κράτος, υποκειμένου δικαίου με σημείο αναφοράς έναν συγκεκριμένο χώρο (κατά τόπο αυτοδιοίκηση) ή μια συγκεκριμένη κοινωνική ύλη (καθ' ύλην αυτοδιοίκηση). Κλασσικά παραδείγματα κατά τόπου αυτοδιοικήσεως είναι η Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ Βαθμού (Δήμοι) και Β΄ Βαθμού (Περιφέρειες) (Σ 102) αλλά και το Άγιο Όρος (Σ 105 παρ.1). Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα καθ' ύλην αυτοδιοικήσεως είναι τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (Α.Ε.Ι.) (Σ 16). Βασικό εννοιολογικό στοιχείο της κατά τόπου αυτοδιοίκησης είναι η εδαφική εξουσία, την οποία ασκεί σε όλα τα πρόσωπα που βρίσκονται στην περιοχή της, ενώ οι καθ' ύλην οργανισμοί δεν έχουν τέτοια εξουσία ακόμα και αν συνδέονται με ορισμένο έδαφος. Στην εξουσία αυτών υπόκεινται μόνο τα μέλη τους και όχι και τα άλλα πρόσωπα που διαμένουν στην περιοχή τους.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση που θα αποτελέσει και το αντικείμενο της παρούσας εργασίας έχει **διττό χαρακτήρα**: αφενός μεν αποτελεί πολιτικό δικαίωμα με ιστορικές καταβολές και επίκεντρο την ενεργό διεκδίκηση και πραγμάτωση αξιώσεων πολιτικής συμμετοχής, που συνδέονται με την έννοια της Τοπικής Αυτονομίας (όπως, ιδίως, αυτή οριοθετείται από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας), (Π. Παπαγιάννη/

Δ.Κατσούλη,1992) αφετέρου δε συνιστά αναπόσπαστο και ζωτικής σημασίας μέρος του πολιτικού διοικητικού μας συστήματος, με επίκεντρο αλλά και συγκριτικό πλεονέκτημα την άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση και την αρχή της εγγύτητας (Γ. Σωτηρέλη, 2004) .

Στην ιστορική της εξέλιξη η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρήθηκε ότι εκφράζει, σε συνάρτηση με το κράτος, τη φιλελεύθερη συνταγματική ιδεολογία της απόλυτης διάκρισης κράτους και κοινωνίας (Δ. Τσάτσος, 1993). Προέκταση αυτής της αντίληψης αποτέλεσε και η θεωρία που διατυπώθηκε στην Γαλλία το 1789 σχετικά με την ύπαρξη ενός φυσικού δικαίου αυτοδιοίκησης (*principe de la commune*). Η θεωρία του φυσικού δικαιώματος αυτοδιοίκησης των κοινοτήτων, μετά την Γαλλική Επανάσταση, συζητήθηκε έντονα στην Γερμανία μετά το Σύνταγμα της Βαϊμάρης (11η Αυγούστου 1919 – άρθρο 127), το οποίο κατοχύρωνε την αυτοδιοίκηση στο μέρος περί ατομικών και θεμελιωδών καθηκόντων των Γερμανών. Επικράτησε τελικά η αντίθετη άποψη, την οποία πρώτος υποστήριξε ο C. Schmitt και κατά την οποία η διάταξη κατοχυρώνεται ως θεσμός δημοσίου δικαίου. Στην ελληνική νομική σκέψη χαρακτηριστικότερη υπήρξε η μελέτη «η θεωρία του φυσικού δικαιώματος αυτοδιοίκησης» του Αθανάσιου Ράϊκου, ο οποίος κάνει λόγο για "φυσικό δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης" (Ευρ. Μπεσήλα – Βήκα, 2010). Σύμφωνα με την θεωρία του φυσικού δικαιώματος, οι κοινότητες έχουν ένα ίδιο, φυσικό, προκρατικό και πρωτογενές δικαίωμα (*Jus proprium, naturliches, vorstaatliches, ursprungliches Recht*) αυτοδιοίκησης, το οποίο δεν παραχωρείται από το Κράτος (*abgeleitetes Recht*), ενώ σύμφωνα με την θεωρία του θετικού δικαίου, το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται και προστατεύεται από το κράτος. Επομένως η φύση του δικαιώματος αυτοδιοίκησης των κοινοτήτων είναι ανάλογη με εκείνη των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου (Αθ. Ράϊκος,1968). Ωστόσο δύσκολα θα μπορούσε να υποστηριχθεί σήμερα ένα τέτοιο φυσικό δικαίωμα στη αυτοδιοίκηση των κοινοτήτων ενόψει κυρίως της πολυπολιτισμικότητας και πολυπλοκότητας των σημερινών κοινωνιών, διότι κάτι τέτοιο θα περιέπλεκε και θα δημιουργούσε ένταση στις σχέσεις ανάμεσα σε συγκεκριμένες κοινότητες και το κράτος.

Επιπλέον, τον θεσμό της αυτοδιοίκησης τον συνοδεύει και η αντίληψη ότι οι φορείς κατά τόπο ή καθ' ύλην συγκεκριμένου κοινωνικού συμφέροντος είναι οι φυσικοί διαχειριστές του. Φυσικός διαχειριστής δηλαδή της «τοπικής υπόθεσης» είναι αυτός που έχει μόνιμο δεσμό με τον συγκεκριμένο χώρο, ήτοι ο κάτοικος, ο δημότης. Η έννοια δηλαδή, της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι στενά συνυφασμένη με τη



θεμελιώδη στη θεωρία του δημοσίου δικαίου διάκριση των δημοσίων υποθέσεων σε γενικές και τοπικές, η ιστορική αφετηρία της οποίας εντοπίζεται στον Alexis de Tocqueville, κατά τον οποίο η ύπαρξη ισχυρών θεσμών τοπικής διακυβέρνησης και αυτοδιοίκησης αποτελεί *conditio sine qua non* για την ελευθερία και τη δημοκρατία (Α. Αναστασίου et al, 2018)

## **A.2 Ιστορική επισκόπηση της συνταγματικής κατοχύρωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και η ανασυγκρότηση της.**

### **A.2.1 Η περίοδος μέχρι το 1911.**

Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένας θεσμός που έχει τις ρίζες του τόσο στην Αρχαία Ελλάδα όσο και στη Βυζαντινή Αυτοκρατορία (Ε. Μπέσιλα -Βήκα, 2007). Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (κοινότητες) υπήρχαν και λειτουργούσαν ως κοινωνικοί θεσμοί ήδη πολύ πριν από τη σύσταση του σύγχρονου ελληνικού κράτους, γνωρίζοντας, μάλιστα, ιδιαίτερη άνθηση κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας, όταν πολλές ελληνικές κοινότητες ανέπτυξαν υψηλό επίπεδο αυτοδιοίκησης και έγιναν κέντρα τοπικού πολιτισμού, όπως π.χ. τα Αμπελάκια και η Δημητσάνα (Ε. Μπέσιλα -Βήκα, 2007).

Παρ' όλα αυτά, μετά την απελευθέρωση, τα επαναστατικά Συντάγματα της Ελλάδας δεν περιέλαβαν διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ αντίθετα η νομοθετική εξουσία<sup>4</sup>, εξακολούθησε να αναθέτει τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων σε αιρετά όργανα. Η ιδέα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων από αιρετά τοπικά όργανα επιβαλλόταν τόσο από ιστορικούς λόγους, όσο και από τις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες.

Σημαντική υπήρξε η συμβολή του Ιωάννη Καποδίστρια στην προσπάθεια για συστηματική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τα ψηφίσματα της 16 Ιανουαρίου 1828 και της 1 Ιανουαρίου 1830 ρύθμισε ομοιόμορφα την οργάνωση των κοινοτήτων της Επικράτειας και καθόρισε τη διαδικασία εκλογής των κοινοτικών αρχόντων (εκτάκτων επιτρόπων, δημογερόντων και στη συνέχεια διοικητών). Η προσπάθειά του, όμως, αυτή για τη-γενικότερη- οργάνωση του Κράτους, ανακόπηκε βίαια από τη δολοφονία του στο Ναύπλιο, στις 9 Οκτωβρίου 1831.

Την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τα τότε ευρωπαϊκά πρότυπα και δη σύμφωνα με το αντίστοιχο γαλλικό σύστημα, επεδίωξε η βαυαρική

Αντιβασιλεία με το β.δ. της 27 Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων», το οποίο με ορισμένες τροποποιήσεις ίσχυσε μέχρι το 1912, μεταβάλλοντας έτσι τη, διαμορφωμένη επί τουρκοκρατίας, φυσιογνωμία της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ε. Σπηλιωτόπουλο, 2010). Οι καινοτομίες που επέφερε στη διοικητική οργάνωση της επικράτειας αφορούσαν το σχηματισμό δήμων, ως τη μικρότερη οργανωτική βαθμίδα αυτοδιοίκησης, τη θεσμική τους οργάνωση, τη διάκριση των δημοτών σε ενεργούς και μη και το σύστημα εκλογής των δημοτικών αρχών (Ε. Μπέσιλα -Βήκα, 2007).

Ωστόσο, συνταγματικής κατοχύρωσης, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είχε τύχει στην Ελλάδα, έως ότου τέθηκε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1844, με το οποίο ο Δήμος αναγνωρίστηκε ως μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης, έστω και έμμεσα, στο άρθρο 11 παρ. 1, το οποίο όριζε ότι στη δημοτική εκπαίδευση «συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων».

Η ρητή, άμεση συνταγματική κατοχύρωση κατέστη πλέον γεγονός με το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864. Επρόκειτο για μια άκρως φιλελεύθερη διάταξη, με την οποία καθιερώθηκε η άμεση, καθολική και μυστική «δια σφαιριδίων» ψηφοφορία για την εκλογή των δημοτικών αρχών. Εν τούτοις, το αντίστοιχο άρθρο 105 του Συντάγματος του 1911, περιόρισε τη σημασία του προηγούμενου καθώς επανέλαβε μόνο την αρχή της καθολικότητας της ψηφοφορίας, ενώ αντίθετα κατέλιπε στη βούληση του κοινού νομοθέτη τις αρχές της μυστικότητας και καθολικότητας. (Σ 105, 1864)

### **A.2.2. Το Σύνταγμα του 1925/1927**

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε πλήρως για πρώτη φορά στο άρθρο 104 του Συντάγματος του 1925, του οποίου οι διατάξεις περιλήφθηκαν, με ορισμένες τροποποιήσεις και στο άρθρο 107 (Ε. Μπέσιλα-Βήκα, 2007) του Συντάγματος του 1927. Το τελευταίο αυτό Σύνταγμα περιείχε μεν εκτενείς ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση (Κ. Μαυριάς, 2004), την κατοχύρωνε, ωστόσο, σε αντίθεση με το Σύνταγμα του 1925, με την επιφύλαξη νόμου, με αποτέλεσμα να προστατεύεται έναντι της νομοθετικής εξουσίας μόνο η ουσία του θεσμού. Αξιοσημείωτο είναι ότι το Σύνταγμα αυτό προέβλεπε τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών, κατ' ελάχιστον.

### **A.2.3 Το Σύνταγμα του 1952**

Στο Σύνταγμα του 1952 κατοχυρώθηκε ρητά ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τις διατάξεις το άρθρου 99, το οποίο παρ' ότι είχε λακωνική διατύπωση, σε σχέση με το αντίστοιχο άρθρο 107 του προϊσχύσαντος Συντάγματος, στην πραγματικότητα κατοχύρωνε το θεσμό με την ίδια έννοια και έκταση.(Ε. Μπέσιλα-Βήκα, 2007) δεδομένου ότι και στα δύο συνταγματικά κείμενα η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρωνόταν υπό την επιφύλαξη νόμου. Η βασική διαφορά η οποία υπήρχε μεταξύ των δύο Συνταγμάτων συνίσταται στο ότι το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 107 παρ. 2) κατοχύρωνε ρητά τουλάχιστον και την δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ το Σύνταγμα του 1952 κατοχύρωνε μόνο την πρωτοβάθμια. Σύμφωνα με το α' εδάφιο του άρθρου 99 του ως άνω Συντάγματος, θεμέλιο της διοικητικής οργάνωσης του Κράτους ήταν η αποκέντρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ σύμφωνα με το β' εδάφιο του ίδιου άρθρου, η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών, η οποία προϋπέθετε την ύπαρξη τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, γινόταν με καθολική ψηφοφορία.

#### **A.2.4 Το Σύνταγμα του 1975**

Το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε στο άρθρο 102 λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, προβλέποντας μάλιστα τη διάρθρωσή της σε βαθμίδες. Την πρώτη αποτελούσαν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ ο καθορισμός των υπολοίπων εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη. Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού στο Σύνταγμα του 1975 ξεπερνά εκείνη του 1927, ιδιαίτερα σε θέματα οικονομικής ενίσχυσης.

#### **A.2.5 Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ισχύον Σύνταγμα**

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975/1986, όπως διαμορφώθηκε μετά τις Αναθεωρήσεις του 2001 και 2008, περιέχει ειδικό κεφάλαιο που επιγράφεται «Οργάνωση της διοίκησης». Το κεφάλαιο αυτό καταστρώνεται σε τρία άρθρα: 1) στις διατάξεις του άρθρου 101 για την Αποκέντρωση, 2) στις διατάξεις του άρθρου 101Α για τις Ανεξάρτητες Αρχές και 3) στις διατάξεις του άρθρου 102 για την Τοπική

Αυτοδιοίκηση. Ο συντακτικός νομοθέτης στο άρθρο 102 περιέλαβε ιδιαίτερα εκτενείς ρυθμίσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, προβλέποντας παράλληλα επιφύλαξη υπέρ του νόμου για την ρύθμιση επιμέρους θεμάτων. Εν ολίγοις, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο εν λόγω άρθρο κατοχυρώνεται απόλυτα και ο νομοθέτης δεν μπορεί να την περιορίσει, παρά μόνο να ρυθμίσει θέματα που έχουν σχέση με την οργάνωση και λειτουργία των τοπικών οργανισμών.

Τα σχετικά ζητήματα ρυθμίζονται πλέον από το **ν. 4555/2018** “*Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]*”, ο οποίος ψηφίστηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο στις 12/7/2018, δημοσιεύθηκε στις 19/7/2018 και διαδέχθηκε το **ν. 3852/2010** «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*», ο οποίος είχε αντικαταστήσει το **ν. 2539/1997** (πρόγραμμα “*Καποδίστριας*”) καθώς και από τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ, ν. 3463/2006), για τα θέματα που δεν ρυθμίζει ο ν. 4555/2018.

Ουσιώδη σημεία της ρύθμισης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 102Σ, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 είναι τα εξής:

I. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, διακεκριμένα από το νομικό πρόσωπο του Κράτους. Το άρθρο 102 Σ δεν περιέχει ειδική πρόβλεψη, πλην όμως ο χαρακτήρας τους ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος. Έμμεσα, πλην σαφούς, αναφορά γίνεται στα άρθρα 22 παρ.3, 29 παρ.3 και 56 παρ.1, τα οποία διαλαμβάνουν περί «οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» (Φίλιππος Κ. Σπυρόπουλος, 2006)

II. Οι βαθμοί τοπικής αυτοδιοίκησης περιορίζονται σε δύο, με μια γενική αναφορά, χωρίς προσδιορισμό συγκεκριμένης μορφής για τον καθένα, ενώ πριν την αναθεώρηση του 2001, το Σύνταγμα όριζε ειδικά ως πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης τους δήμους και τις κοινότητες και κατέλειπε στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό των άλλων βαθμών.(πρβλ. ν. 2218/1994 όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα, με τον οποίο δημιουργήθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως δευτεροβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης)

III. Καθιερώνεται ρητά τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (βλ. παρακάτω, IV). Σύμφωνα με την αρχική διατύπωση του άρθρου 102 Σ «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ» Αφορά σε νευραλγικούς τομείς της δημόσιας πολιτικής, όπως η ανάπτυξη, η ενέργεια, η βιομηχανία, οι μεταφορές και οι επικοινωνίες, η απασχόληση, η κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, ο πολιτισμός, ο τουρισμός, η πολιτική προστασία. Το εύρος και οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και η κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθορίζονται με εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο, όπως ορίζει το άρθρο 102 παράγραφος 1 εδάφιο γ' του Συντάγματος.

IV. Το εύρος, οι κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων και η κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς καθορίζονται πλέον με νόμο.

V. Προβλέπεται η δυνατότητα ανάθεσης, με νόμο, στους ΟΤΑ της άσκησης αρμοδιοτήτων, που ξεφεύγουν από τα όρια των τοπικών υποθέσεων και αποτελούν «αποστολή του Κράτους». Πρόκειται για αρμοδιότητες που ανήκουν μεν στη δικαιοδοσία του Κράτους, στον βαθμό που αφορούν στην ομοιόμορφη άσκηση της δημόσιας εξουσίας στην επικράτεια, ωστόσο ασκούνται από τους ΟΤΑ «κατά παραχώρηση» ή «κατ' εντολή», ώστε οι σχετικές υπηρεσίες να παρέχονται προς τους πολίτες από το εγγύτερο επίπεδο διοίκησης. Πρόκειται δηλαδή για «δοτές αρμοδιότητες», κατά την άσκηση των οποίων οι ΟΤΑ λειτουργούν κατά το μάλλον ή ήττον ως κρατικά και όχι ως αυτοδιοικητικά όργανα.

VI. Κατοχυρώνεται διοικητική (ΣτΕ 371/1985, ΣτΕ 2551/1996, ΣτΕ 3229/1987) και οικονομική αυτοτέλεια υπέρ των ΟΤΑ.

VII. Κατοχυρώνονται οι αρχές της καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας για την ανάδειξη των αρχών των ΟΤΑ, σε όλες τις βαθμίδες τους.

VIII. Θεσπίζεται η δυνατότητα πρόβλεψης, με νόμο, αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα, για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πρόβλεψη που αφορά «την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» από τους συνδέσμους οργανισμών ΟΤΑ, προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001.

IX. Η άσκηση από το κράτος εποπτείας στους ΟΤΑ συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Η επιβολή πειθαρχικών ποινών στα αιρετά όργανα των ΟΤΑ συνοδεύεται από ουσιαστικές και τυπικές εγγυήσεις.

X. Το Κράτος υποχρεώνεται να μεριμνά, λαμβάνοντας τα αναγκαία νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα, για την εξασφάλιση της δημοσιονομικής αυτοτέλειας και των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ, με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών, κατά τη ρητά συνταγματική επιταγή. (άρθρο 102 παρ. 5, εδ. α΄ Σ)

XI. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κρατικά όργανα προς τους ΟΤΑ απαιτείται να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων.

Τα ανωτέρω αποτελούν και τα συνταγματικά όρια της αρμοδιότητας του κοινού νομοθέτη. Εντός των ορίων αυτών ο νομοθέτης είναι ελεύθερος να διαμορφώνει, όπως εκείνος κρίνει πρόσφορο, την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης.

### **A.3. Η Διοικητική ανασυγκρότηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Το πρόγραμμα “Καλλικράτης” (ν.3852/2010)**

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, αποτελεί τη συνέχεια και τη μετεξέλιξη του σχεδίου Καποδίστριας στα πλαίσια εξάλειψης των λαθών του παρελθόντος. Έλαβε το όνομά του από τον Καλλικράτη, ο οποίος ήταν ένας από τους δύο αρχιτέκτονες που κατασκεύασαν τον Παρθενώνα. Η ονοματοθεσία είναι συμβολική και υπονοεί μια νέα αρχιτεκτονική για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Σκοπός του νέου Προγράμματος είναι η δημιουργία ΟΤΑ ισχυρών που θα έχουν τη δυνατότητα να ασκούν αποτελεσματικά περισσότερες και πιο περίπλοκες αποκεντρωμένες αρμοδιότητες, με λιγότερη γραφειοκρατία, επικαλύψεις και με διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων.(Αθανασόπουλος Κ., 2010).

Όπως μάλιστα επισημαίνεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου: «Το παρόν σχέδιο νόμου εξειδικεύει και υλοποιεί βασικές συνταγματικές επιταγές για τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, με μονάδες που διαθέτουν το κατάλληλο μέγεθος και καθίστανται ικανές να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους».

Οι προτεραιότητες του Προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, είναι οι εξής:

- Ουσιαστική οικονομική στήριξη των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης με σύνδεση των πόρων τους με τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών

Προσώπων, τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και τον Φόρο Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας.

- Πλήρης απόδοση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των απονεμόμενων πρόσθετων αρμοδιοτήτων.
- Έλεγχος και περιορισμός του δανεισμού με τη θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων.
- Αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος υπερχρεωμένων δήμων.
- Διαφάνεια και προγραμματισμός στα οικονομικά των δήμων και των περιφερειών. Ειδική μέριμνα για δίκαιη κατανομή των πόρων ενδοδημοτικά και ενδοπεριφερειακά.
- Καθολική υπαγωγή ελέγχου της διαχείρισης των δήμων, των νομικών τους προσώπων και των περιφερειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

### **A.3.1 Οι βασικές αρχές και οι καινοτομίες του Προγράμματος**

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης ακολούθησε παρόμοια φιλοσοφία με το σχέδιο Καποδίστρια, καθώς είχε και αυτό τον χαρακτήρα της υποχρεωτικής συνένωσης των μικρότερων διοικητικών μονάδων-δήμων σε μεγαλύτερους. Τα βασικά σημεία του προγράμματος ήταν:

1. Η συγχώνευση των υφιστάμενων δήμων και η μείωση του αριθμού τους από 1034 σε 225
2. Η αντίστοιχη μείωση των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων των Δήμων από περίπου 6.000 σε λιγότερα από 2.000
3. Η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 αιρετές περιφέρειες, οι οποίες πλέον διαιρούνται σε περιφερειακές ενότητες.
4. Η αντικατάσταση των μέχρι πρότινος 13 περιφερειών σε 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις.
5. Αλλαγές σχετικά με τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ
6. Αύξηση της θητείας των αιρετών της αυτοδιοίκησης και των οργάνων της από 4 σε 5 έτη, με διεξαγωγή των δημοτικών εκλογών ταυτόχρονα με τις ευρωεκλογές και
7. Η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων (Αθανασόπουλος Κ., 2010)

Για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων, λιγότερων και ισχυρότερων Δήμων υιοθετούνται, στο πλαίσιο του Προγράμματος «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια, όπως πληθυσμιακά (ο αριθμός των δημοτών και των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών), κοινωνικά (το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών), οικονομικά (η απασχόληση, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα), γεωγραφικά (η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών), αναπτυξιακά (η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η λειτουργία εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε κοινοτικά και εθνικά προγράμματα), πολιτιστικά - ιστορικά και χωροταξικά κριτήρια.

Η συγκρότηση της αποκεντρωμένης διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες διασφαλίζει, εκτός από οικονομίες κλίμακας - συμβατές με τα νέα ολοκληρωμένα δίκτυα μεταφορών και υποδομών, την ορθολογικότερη οριοθέτηση αρμοδιοτήτων και την ολοκληρωμένη άσκηση δημόσιων πολιτικών σε κάθε επίπεδο διοίκησης και, επομένως, κινείται στο πλαίσιο που ορίζει το Σύνταγμα: ένα επιτελικό Κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης. Η διεύρυνση των γεωγραφικών και πληθυσμιακών ορίων αναφοράς των ΟΤΑ διαμορφώνει, λοιπόν, ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας, με βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα τη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την αυτοδιοίκηση, έτσι ώστε το Κράτος να περιοριστεί στις επιτελικές και εποπτικές λειτουργίες που οφείλει να ασκεί.

### **A.3.2 Οι νέες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτης**

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω με το Πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ», θεμελιώνεται εκ νέου η Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους σε όλη τη χώρα, οι οποίοι χωροθετούνται με βάση αντικειμενικά (γεωγραφικά, δημογραφικά, αναπτυξιακά κ.α.) κριτήρια, ικανοί για ανταποκριθούν στις σύγχρονες



απαιτήσεις, να αξιοποιούν, δυναμικά, την τεχνολογία και τις σύγχρονες μεθόδους διοίκησης, έτοιμοι να υποδεχθούν διευρυμένες αρμοδιότητες. Υπό το ανωτέρω πρίσμα και με πρόσθετο κριτήριο την αρχή της εγγύτητας των παρεχόμενων, προς τον πολίτη, υπηρεσιών και με γνώμονα, όπως έχει προαναφερθεί, το χαρακτήρα της υπόθεσης ως τοπικής, κατά συνεκτίμηση των διευρυμένων διοικητικών ορίων των νέων Δήμων απονέμεται σειρά πρόσθετων αρμοδιοτήτων όπως:

- **Ο τομέας του Περιβάλλοντος** εμπλουτίζεται με σειρά σημαντικών αρμοδιοτήτων άμεσης άσκησης, που επικεντρώνονται στην έκδοση οικοδομικών αδειών, στον έλεγχο εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος, στον έλεγχο τοπογραφικών διαγραμμάτων, που προορίζονται για σύνταξη πράξεων τακτοποιήσεως και αναλογισμού ή πράξεων εφαρμογής, στην επίβλεψη τοπογραφικών μελετών πράξεων εφαρμογής ΣΠ, στην προκαταρτική ανάπλαση περιοχής, στην εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων, που δεν έχουν γενικότερο χαρακτήρα, καθώς και στη διαχείριση στερεών αποβλήτων σε όλα τα στάδιά της, στο πλαίσιο του σχετικού Περιφερειακού Προγραμματισμού.
- **Υπό τον τομέα της Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων**, περιλαμβάνονται πρόσθετες αρμοδιότητες, που σχετίζονται, κυρίως, με τη χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας αρτοποιείων, την εγκατάσταση, λειτουργία και συντήρηση ανελκυστήρων, τη σύσταση Επιτροπής φιλικού διακανονισμού για επίλυση διαφορών μεταξύ προμηθευτών, καταναλωτών και ενώσεων καταναλωτών, τον καθορισμό των προδιαγραφών των στάσεων και των στεγάστρων αναμονής επιβατών των αστικών και υπεραστικών γραμμών, την απαγόρευση της δημιουργίας θέσεων στάθμευσης σε ορισμένους χώρους, την παραλαβή των αποσυρομένων δίκυκλων, μοτοσυκλετών και μοτοποδηλάτων στους Δήμους, όπου δεν υπάρχουν υποκαταστήματα του Ο.Δ.Δ.Υ., τη μελέτη των έργων συντήρησης και τη βελτίωση του δημοτικού οδικού δικτύου, τη μελέτη, την εκτέλεση και την επίβλεψη των εργασιών σήμανσης, σηματοδότησης και ηλεκτροφωτισμού του οδικού δικτύου του Δήμου, τον καθορισμό των αστικών γραμμών λεωφορείων, καθώς και της αφετηρίας, της διαδρομής, των στάσεων και του

τέρματος των αντίστοιχων γραμμών και τον καθορισμό κομίστρων αστικών φορέων παροχής συγκοινωνιακού έργου.

- Στον **τομέα της Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης** εντάσσεται σειρά άμεσης άσκησης αρμοδιοτήτων που ενισχύουν σημαντικά το πεδίο της Κοινωνικής Πρόνοιας. Με τον τρόπο αυτό διευρύνεται το πλαίσιο παρέμβασης των Δήμων της Χώρας στην εφαρμογή προνοιακού χαρακτήρα πολιτικών, κατά τα πρότυπα των εθνικών συστημάτων Κοινωνικής Πρόνοιας χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ενδεικτικώς, θα πρέπει να μνημονευθούν οι αρμοδιότητες για την έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας, τη δωρεάν παραχώρηση της χρήσης οικημάτων, ένεκα απορίας ή για άλλους σοβαρούς λόγους, τη χορήγηση κάρτας αναπηρίας, την ευθύνη της διαδικασίας καταβολής επιδομάτων σε όσους έχουν σοβαρά προβλήματα υγείας (τυφλοί, κωφάλαλοι, ανασφάλιστοι παραπληγικοί κ.α.) καθώς και την αναγνώριση δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής. Με γνώμονα την αποτελεσματικότερη άσκηση των αρμοδιοτήτων, που σχετίζονται με την προστασία της υγείας προβλέπεται η μεταφορά αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης από τις Δ.Υ.Π.Ε., στους δήμους, με ιδιαίτερη έμφαση στις Μονάδες Πρωτοβάθμιας Υγείας (Μ.Π.Υ.). Η μεταφορά θα γίνει με Προεδρικό Διάταγμα το οποίο θα εκδοθεί το αργότερο εντός διετίας και θα περιλαμβάνει πέραν της μεταφοράς των αρμοδιοτήτων, μεταφορά αντίστοιχων υπηρεσιών και οργανικών θέσεων, ενώ θα προβλέπει, παραλλήλως, και μετάταξη του υπηρετούντος προσωπικού. Επίσης παρέχεται η δυνατότητα υλοποίησης προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής που οργανώνονται από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας ή από άλλα Υπουργεία, το κόστος των οποίων βαρύνει απευθείας τον προϋπολογισμό του αντίστοιχου Υπουργείου, εκτάκτων προγραμμάτων δημόσιας υγείας, τα οποία εκτελούνται με έκτακτη χρηματοδότηση, καθώς και προγραμμάτων δημόσιας υγείας που χρηματοδοτούνται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, ανατίθεται η αρμοδιότητα οργάνωσης της διενέργειας εμβολιασμών, η τήρηση κανόνων υγιεινής των δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων και ο ορισμός ιατρών προς εξέταση επαγγελματιών και εργαζομένων σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος για τη χορήγηση βιβλιαρίων υγείας.

- Στον **τομέα Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού** οι Δήμοι καθίστανται αρμόδιοι, κυρίως, για την εκπόνηση και εκτέλεση προγραμμάτων διά βίου μάθησης στο πλαίσιο του αντίστοιχου περιφερειακού σχεδιασμού, για τη στέγαση των δημόσιων σχολικών μονάδων, είτε με ανέγερση κτιρίων (πλην Περιφέρειας Ν. Αττικής), είτε με μίσθωση, για θέματα σχετικά με τη λειτουργία των σχολείων, τη μεταφορά των μαθητών, την οργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων για μαθητές, την κατανομή πιστώσεων στις Σχολικές Επιτροπές για την επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων, τον καθορισμό κοινωφελούς χρήσης σχολικών κτιρίων σε περίπτωση παύσης της λειτουργίας τους, καθώς και το διορισμό διοικήσεων ιδρυμάτων που χορηγούν υποτροφίες. Επίσης, με σχετική κοινή υπουργική απόφαση προβλέπεται η άσκηση εποπτείας των δήμων επί εθνικών αθλητικών κέντρων, ο προσδιορισμός των οποίων θα γίνει στο πλαίσιο της ανωτέρω Κ.Υ.Α. κατά αντιστοιχία προς τη χωρική αρμοδιότητα του οικείου δήμου όπου εδρεύει το αθλητικό κέντρο.
- Προστίθεται αυτοτελής **τομέας Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας και Αλιείας**, στο πλαίσιο επιδίωξης αποτελεσματικότερης και ουσιαστικότερης σύνδεσης των δήμων με τα προβλήματα των αγροτών της χωρικής τους αρμοδιότητας. Για το σκοπό αυτό ιδρύονται Γραφεία Γεωργικής Ανάπτυξης και απονέμεται σειρά αρμοδιοτήτων μεταξύ των οποίων είναι η παροχή γνώμης για τον καθορισμό βιομηχανικών και Επιχειρησιακών Περιοχών (Β.Ε.Π.Ε.) και για τη μελέτη των σχετικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η μελέτη και η εκτέλεση έργων τεχνικής υποδομής τοπικής σημασίας, που αφορούν στη γεωργία, την κτηνοτροφία και την αλιεία και ιδίως αυτών, που σχετίζονται με την αγροτική οδοποιία, την κατασκευή λιμνοδεξαμενών, τα έργα βελτίωσης βοσκοτόπων και τα εγγειοβελτιωτικά έργα, καθώς και η άσκηση εποπτείας επί των Τοπικών Οργανισμών Εγγείων Βελτιώσεων (Τ.Ο.Ε.Β). Μεταβιβάζεται, επίσης, σειρά αρμοδιοτήτων του τομέα της Γεωργίας και της Κτηνοτροφίας, καθώς και ικανός αριθμός αρμοδιοτήτων που αφορούν την αλιεία, οι οποίες ασκούντο μέχρι σήμερα από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, με κριτήριο την τοπική διάσταση άσκησής τους. Οι περιγραφείσες αρμοδιότητες θα ενεργοποιηθούν, όπως προμνημονεύθηκε, από 1-1-2013 προς εξασφάλιση των αναγκαίων λειτουργικών δομών των αντίστοιχων υπηρεσιών.

- Όπως προβλέπεται από την παράγραφο II του άρθρου 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, οι Δήμοι ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους ανατέθηκαν για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, στο πλαίσιο της κείμενης σχετικής νομοθεσίας.
- Περιλαμβάνονται, ακόμη, αρμοδιότητες, οι οποίες αφορούν την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας για τη χορήγηση αδειών εκμετάλλευσης περιπτέρων, τη λήψη απόφασης σχετικά με τον καθορισμό των ωρών ανοίγματος, μεσημβρινής διακοπής και κλεισίματος των φαρμακείων και φαρμακαποθηκών, καθώς και τη συγκρότηση επιτροπών για τον έλεγχο των πωλητών, παραγωγών και επαγγελματιών των λαϊκών αγορών.

Παρατηρούμε ότι η έννοια «τοπική υπόθεση» διευρύνεται και οδηγεί αναπόδραστα στην ενδυνάμωση του ρόλου των νέων Δήμων στον τοπικό αναπτυξιακό προγραμματισμό και στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες σε καίριους τομείς. Έτσι, στους Δήμους απονέμεται σειρά πρόσθετων αρμοδιοτήτων, που μέχρι πρότινος ασκούσαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, ιδίως στους τομείς της παιδείας (δια βίου μάθηση, λειτουργική υποστήριξη σχολικών υποδομών), της κοινωνικής πρόνοιας και της δημόσιας υγείας, της απασχόλησης, της γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας, του πολιτισμού και αθλητισμού, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών εντοπισμένης, χωρικά, ρύθμισης (βλ. άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 - Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, σε συνδυασμό με άρθρο 95 του Ν. 3852/2010).

Η αυτοδιοικητική Περιφέρεια εξελίσσεται στον κεντρικό πυλώνα του αναπτυξιακού προγραμματισμού και αναλαμβάνει τις αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, εκτός από εκείνες που μεταφέρονται στους Δήμους, καθώς επίσης και αρμοδιότητες που μέχρι πρότινος ασκούσε η κρατική περιφέρεια, με εξαίρεση όσες, χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής, παραμένουν στα αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους, όπως η χωροταξία - πολεοδομία, η περιβαλλοντική πολιτική, η δασική πολιτική και η μεταναστευτική πολιτική. Η μεθοδολογία της εξειδικευμένης παράθεσης των ασκούμενων από τις Περιφέρειες αρμοδιοτήτων (βλ. άρθρο 186 του Ν. 3852/2010), αντί της γενικόλογης θεματικής αναφοράς, υπηρετεί την ασφάλεια δικαίου και δημιουργεί τεκμήριο άσκησης κάθε υπερτοπικού χαρακτήρα αρμοδιότητας από την Περιφέρεια, εφόσον δεν ανατίθεται μέσω τυπικού ή ουσιαστικού νόμου στην

πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, ούτε διαφυλάσσεται υπέρ της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ασκούν τις αρμοδιότητες που μέχρι πρότινος ασκούσε η κρατική περιφέρεια, με εξαίρεση εκείνες τις αρμοδιότητες που περιέρχονται στην αυτοδιοικητική περιφέρεια, καθώς επίσης και αρμοδιότητες που επικεντρώνονται σε θέματα περιβαλλοντικής - δασικής πολιτικής, πολεοδομικά και χωροταξικά θέματα γενικότερου χαρακτήρα, θέματα Μητρώου Αρρένων, θέματα εκπαίδευσης και επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων (βλ. άρθρο 280 του Ν. 3852/2010).

### **A.3.3 Συνολική αξιολόγηση του Καλλικράτη.**

Το πρόγραμμα Καλλικράτης αποτέλεσε μια προσπάθεια επίλυσης των χρόνιων παθογενειών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της δημιουργίας ενός κράτους που θα σέβεται, θα στηρίζει, θα προστατεύει τον πολίτη αλλά και θα υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Ενόσ κράτους που θα ανακτήσει την εμπιστοσύνη των πολιτών για τη δυνατότητά του να διαχειριστεί με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα τους διαθέσιμους πόρους.

Οι λιγότεροι σε αριθμό αλλά διοικητικά ισχυρότεροι Δήμοι θα ήταν πιο ικανοί να διαχειρίζονται τις τοπικές υποθέσεις αποτελεσματικά. Η νέα αρχιτεκτονική αποσκοπούσε στο να ενισχύσει το αποκεντρωτικό σύστημα διακυβέρνησης, να προωθήσει την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης μειώνοντας τις καθυστερήσεις και τη γραφειοκρατία. Συμπερασματικά η μεταφορά αρμοδιοτήτων στους Δήμους και τις Περιφέρειες της χώρας στη διεύρυνση και εμβάθυνση της δημοκρατίας με την ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, στη συνεπαγόμενη μείωση των λειτουργικών εξόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην καλύτερη και πληρέστερη εξυπηρέτηση των πολιτών.(Γεωργάκης Θ., 2016)

Ωστόσο το πρόγραμμα Καλλικράτης όπως προκύπτει από την εμπειρία εφαρμογής του χαρακτηρίζεται και από σημαντικότερες **αδυναμίες** οι οποίες συνίστανται στα εξής:

Ιδιαίτερα κατά το πρώτο διάστημα εφαρμογής του νόμου, η λειτουργία των νέων Δήμων δεν ήταν η αναμενόμενη, λόγω του ότι έπρεπε αρχικά οι νέες αρχές να ενημερωθούν για τα πεπραγμένα των δημοτικών ενοτήτων (και πρώην δήμων) που είχαν πλέον εντός των διοικητικών ορίων τους.

Αρχικά θα πρέπει να επισημανθεί ότι στα μειονεκτήματα του Προγράμματος περιλαμβάνεται το γεγονός ότι η συνένωση των πρώην Καποδιστριακών Δήμων και Κοινοτήτων για τη δημιουργία των νέων Καλλικρατικών Δήμων ουσιαστικά έγινε αποκλειστικά βάσει κριτηρίων εγγύτητας. Δυστυχώς δεν ελήφθησαν υπόψη σημαντικότερα κριτήρια βιωσιμότητας, όπως τα κοινωνικοοικονομικά, γεωμορφολογικά και ιστορικά-πολιτιστικά χαρακτηριστικά προϋπαρχόντων Δήμων. Εφαρμόστηκε **ισοπεδωτική λογική συγχωνεύσεων** μεταξύ αστικών Δήμων και ορεινών Δήμων, ενώ σε πολλές περιπτώσεις συγχωνεύθηκαν και Δήμοι που δεν είχαν κοινούς στόχους, καθώς οι τοπικές τους οικονομίες βασίζονταν σε διαφορετική παραγωγική διάρθρωση και δυνατότητες, και είχαν εν γένει διαφορετικό προσανατολισμό και προβλήματα. Επίσης η μη εφαρμογή ουσιαστικών και ενιαίων κριτηρίων είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν και πάλι Δήμοι πολλών ταχυτήτων (Γεωργάκης Θ., 2016).

**Προβλήματα υπήρξαν επίσης και ως προς τον ορισμό των εδρών των νέων Δήμων**, ο οποίος έγινε σε λάθος βάση και πρόχειρα σε πολλές περιπτώσεις. Ο ορισμός της έδρας ορισμένων Δήμων έγινε στην άκρη της διοικητικής τους επικράτειας υπό τις πιέσεις των τοπικών μειοψηφιών χωρίς να ληφθούν υπόψιν οι σημαντικότερες αναπτυξιακές ζυμώσεις και οι ανάγκες που υπήρχαν στο κέντρο των δήμων όπου κατοικούσε και το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού. Έτσι δημιουργήθηκαν αμέσως πρακτικά προβλήματα, όπως η αύξηση των αποστάσεων και των χρόνων μεταξύ ορισμένων οικισμών από την έδρα, με αποτέλεσμα οι πολίτες να υφίστανται ταλαιπωρία και να μην έχουν ουσιαστική πρόσβαση στις υπηρεσίες.

Επιπλέον, ένα άλλο πρόβλημα ήταν η ασάφεια σε αρκετά σημεία του νομοθετικού πλαισίου με αποτέλεσμα σε αρκετές περιπτώσεις να παρατηρείται **επικάλυψη αρμοδιοτήτων της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης.**

**Η μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων στους Δήμους με τον “Καλλικράτη” δεν συνοδεύτηκε από ακριβή κοστολόγηση και αντίστοιχη χρηματοδότηση.** Οι Καλλικρατικοί Δήμοι ενισχύθηκαν με περισσότερες από 220 αρμοδιότητες , ενώ σημειώθηκε ταυτόχρονη δραστική μείωση κονδυλίων. Αυτό είχε ως συνέπεια τη μη εύρυθμη άσκηση ακόμα και στοιχειωδών και αναγκαίων αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, η μεταφορά των νέων αυτών αρμοδιοτήτων δεν υποστηρίχθηκε και από την πρόσληψη του αναγκαίου εξειδικευμένου προσωπικού και την επιμόρφωση του υπάρχοντος, ώστε να είναι έτοιμο να αντιμετωπίσει τα νέα δεδομένα. Επιπροσθέτως δεν έγινε ορθολογική κατανομή του προσωπικού των Δήμων που συνενώθηκαν. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης παρείχε τη δυνατότητα στους υφιστάμενους υπαλλήλους να επιλέξουν σε ποιον δήμο θα υπηρετούσαν, βάσει αποκλειστικά υποκειμενικών κριτηρίων και όχι βάσει υπηρεσιακών αναγκών. Αποτέλεσμα ήταν η συγκέντρωση υπαλλήλων σε κεντρικούς και μεγαλύτερους δήμους αστικών περιοχών οι οποίοι υπερκάλυπταν τις ανάγκες τους ενώ οι μικρότεροι δήμοι, εμφάνισαν σοβαρές ελλείψεις με ότι αυτό συνεπάγεται για τους πολίτες (Θ. Γεωργάκης, 2016)

Τα εκλεγμένα όργανα των δήμων παρουσιάζουν **περιορισμένες πραγματικές ικανότητες άσκησης τοπικών πολιτικών** , λόγω του ότι δεν έχουν το απαραίτητο μέγεθος, τους αναγκαίους πόρους αλλά και το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο, τείνουν να εκφυλιστούν σε φορείς με συμβολικό και διεκδικητικό χαρακτήρα. Η επιχειρησιακή ικανότητα είναι απαραίτητη για να αναδείξει την αποτελεσματικότητα που θα πρέπει να διαθέτει η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Hlepas N., 2011)

Πέραν των ανωτέρω, το Πρόγραμμα Καλλικράτης **δε συνοδεύτηκε από την προμήθεια και ανανέωση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής** (μηχανήματα έργων, μεταφορικά μέσα, απορριμματοφόρα, υλικοτεχνική υποδομή σε Η/Υ κλπ.). Πρέπει να αναφερθεί ότι αρκετοί δήμοι δεν είχαν προβεί σε καταγραφή της υλικοτεχνικής υποδομής τους, κυρίως όσον αφορά τα υπολογιστικά συστήματα και τους εξοπλισμούς γραφείων, με αποτέλεσμα, μετά τη συγχώνευσή τους ο νέος δήμος να μην γνωρίζει τι έχει στην κατοχή του, έτσι ώστε να το αξιοποιήσει αποτελεσματικά.

Η συγχώνευση μικρών πληθυσμιακά δήμων που δεν είχαν με βάση το προηγούμενο καθεστώς υποχρέωση προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είχε ως αποτέλεσμα **να μην υπάρχει στους αιρετούς και στο προσωπικό η ανάλογη κουλτούρα υποχρεώσεων απέναντι στους ελεγκτικούς μηχανισμούς.** Αυτοί οι δήμοι

πλέον μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, ελέγχονται προληπτικά απο το Ελεγκτικό Συνέδριο, χωρίς όμως το προσωπικό να έχει παρακολουθήσει σχετικά σεμινάρια ενημέρωσης και προετοιμασίας του. (Γεωργάκης Θ.,2016)

Ένα ακόμα πρόβλημα του προγράμματος ήταν **ο μη ικανοποιητικός βαθμός διοικητικής αποκέντρωσης, με την έννοια της πολιτικής δημοκρατίας**, της συμμετοχής δηλαδή των πολιτών του κάθε δήμου στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για την περιοχή του (Hlepas N. ,2011). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί άλλη μια μη επιτυχής ρύθμιση του προγράμματος και συγκεκριμένα ο θεσμός του «Συνηγόρου του Πολίτη». Στόχος του είναι αφενός η υποδοχή καταγγελιών θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για περιπτώσεις δημοτικής κακοδιοίκησης και η μεσολάβηση για επίλυση των σχετικών προβλημάτων και αφετέρου η διατύπωση προτάσεων βελτίωσης της δημοτικής διοίκησης και των σχέσεων του δήμου με τους πολίτες. Ωστόσο παρά τη σημαντικότητα του νέου αυτού θεσμού, από την αρχή της εφαρμογής εμφανίστηκαν προβλήματα όσον αφορά την εφαρμογή του. Συγκεκριμένα ο θεσμός δεν έχει μέχρι σήμερα ουσιαστικά λειτουργήσει, παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή του είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη διασφάλιση και ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας και την ταυτόχρονη ενίσχυση της λογοδοσίας των αιρετών προς τους πολίτες (Γεωργάκης Θ., 2016)

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης κρίνεται ότι **δεν ασχολείται επαρκώς με την καταστατική θέση των αιρετών** της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Γίνεται σχετικά μικρή αναφορά στο ζήτημα μόνο σε δύο άρθρα του νόμου ( άρθρα 92 και 93 Ν. 3852/2010), και δεν υπάρχει καμία πρόνοια για την επιβαλλόμενη θωράκιση, στήριξη και υποστήριξη του θεσμού. Δεν προσεγγίζει ικανοποιητικά και διάφορα άλλα ζητήματα όπως οι υπηρεσίες που θα πρέπει να έχουν στη διάθεσή τους οι αιρετοί, τα μέσα υποστήριξής τους, τους ανάλογους οικονομικούς πόρους και την εξασφάλιση της απρόσκοπτης εκπλήρωσης της λαϊκής εντολής και τέλος ζητήματα νομικής και ηθικής θωράκισης. Με αυτό τον τρόπο αναβαθμίζεται και γίνεται πιο ουσιαστικός ο ίδιος ο θεσμός, αφού προσελκύει ικανό πολιτικό προσωπικό, ενώ οι αρμοδιότητες θα ασκούνται αποτελεσματικά καθώς και οι παρεχόμενες προς τον πολίτη υπηρεσίες (Γεωργάκης Θ., 2016).

Συμπερασματικά το πρόγραμμα Καλλικράτης εμφάνιζε εξ αρχής σχεδιαστικές εγγενείς αδυναμίες οι οποίες επηρέασαν αρνητικά την πορεία των ΟΤΑ. Για το λόγο



αυτό στη βάση των ανωτέρω επισημάνσεων και των καλών πρακτικών από άλλες χώρες της ΕΕ, θα πρέπει να υπάρξει μια συνολική μεταρρύθμιση με στόχο την ουσιαστική αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων και την ουσιαστική ενίσχυση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

## **2η ενότητα: Ο σύγχρονος ρόλος και η προοπτική της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

### **B. Προτάσεις μεταρρυθμίσεων για την αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Η πρωτοφανής κρίση που βιώνει η χώρα μας θέτει επιτακτικά το ζήτημα αλλαγής της οργάνωσης του Κράτους και των θεσμών του. Στο πλαίσιο αυτής της αλλαγής, είναι αναγκαίο να καταστεί η πρωτοβάθμια και η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση γνήσιος θεσμικός εκφραστής ενός νέου Κράτους κοινωνικής αλληλεγγύης και συνοχής, αλλά και βασικός πυλώνας μιας νέας παραγωγικής και αναπτυξιακής πορείας της χώρας.

Οι λόγοι για αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων του κράτους είναι τόσο διοικητικοί όσο και οικονομικοί ενώ σε κάθε περίπτωση, υπάρχει η άποψη ότι ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι το ιδανικό πλαίσιο για την επίλυση των πρακτικών προβλημάτων της καθημερινότητας, που απασχολούν τους πολίτες, αλλά αποτελεί τελικά και το πλαίσιο στο οποίο μπορούν να «επιλυθούν» και τα μεγαλύτερα πολιτικά ζητήματα. Το κύριο πολιτικό πλεονέκτημα, που έχουν οι δήμοι σε σχέση με το κεντρικό κράτος, είναι το ότι οι πολίτες νιώθουν ότι «ανήκουν» περισσότερο σ' έναν συγκεκριμένο δήμο στην καθημερινή τους ζωή, από ότι στο κράτος ή ακόμα περισσότερο σε μεγαλύτερες πολιτικές «οντότητες», όπως για παράδειγμα την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η τάση για μεγαλύτερη αποκέντρωση της διοίκησης τεκμηριώνεται τόσο από τη θεωρία όσο και από τη διεθνή πρακτική και περιλαμβάνει τη *διοικητική αποκέντρωση, τη δημοσιονομική αποκέντρωση και την αποκέντρωση της πολιτικής ισχύος.*

## B.1. Οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Σύμφωνα με το άρθρο 102, παρ. 1 του Συντάγματος «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού» και «Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους»

Αυτό σημαίνει, καταρχάς, ότι τα υπουργεία –ολιγάριθμα πλέον, τόσο ως προς τον αριθμό όσο και ως προς την στελέχωση– θα ασκούν, αποκλειστικά και μόνον, αρμοδιότητες σχεδιασμού, παρακολούθησης και ελέγχου, με ταυτόχρονη μεταφορά όλων των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων –και του αντίστοιχου προσωπικού (Ρ. Γκέκα/Κ. Μήτσου, 2010),– είτε σε φορείς της αποκεντρωμένης καθ' ύλην και κατά τόπον διοίκησης είτε στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (συμπεριλαμβανομένων και των διακριτών και ιδιότυπων θεσμών της Μητροπολιτικής Αυτοδιοίκησης) (Σωτηρέλλης Γ., 2014)

Για τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών και των Δήμων στο πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής και με βάση τη συστημική προσέγγιση του ενιαίου διοικητικού συστήματος της χώρας, θα προσδιορίζεται το επίπεδο της Δημόσιας Διοίκησης (Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμοι) που θα αναλάβει τις επιμέρους λειτουργίες των **δημοσίων πολιτικών** και θα επαναοριοθετηθούν οι αντίστοιχες αρμοδιότητες, με κατεύθυνση την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση και το Δημοκρατικό Προγραμματισμό.

Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση (multilevel governance) σημαίνει ότι για να ασκηθεί μια συντρέχουσα αρμοδιότητα τομεακής δημόσιας πολιτικής απαιτείται η κατανομή σε περισσότερα επίπεδα της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης των επιμέρους λειτουργιών της (σχεδιασμός, εξειδίκευση, διασφάλιση των προϋποθέσεων και των υλικών και άυλων πόρων, εφαρμογή, παρακολούθηση, εποπτεία και αξιολόγηση της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής) και η συνεργασία των επιπέδων αυτών. Η προώθηση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης προϋποθέτει την αξιολόγηση και την επαναοριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των τριών επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης κατά τομέα δημόσιας πολιτικής (ή κατά λειτουργική περιοχή) και τη συστημική συνεργασία των επιπέδων αυτών (ΚΕΔΕ, 2018)

Εφόσον μια δημόσια πολιτική στοχεύει κυρίως στην περιφερειακή ανάπτυξη, θα σχεδιάζεται η πολιτική αυτή και θα εκπονείται το σχετικό νομικό πλαίσιο σε κεντρικό επίπεδο, αλλά θα εξειδικεύεται και θα εφαρμόζεται από τις Περιφέρειες. Επίσης, οι Περιφέρειες θα ασκούν τις αρμοδιότητες που συνδέονται με τις πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης (π.χ. χωροθέτηση δραστηριοτήτων περιφερειακής σημασίας, αδειοδότηση κατασκευής έργων περιφερειακής κλίμακας).

Εφόσον μια δημόσια πολιτική στοχεύει κυρίως στην τοπική ανάπτυξη, θα σχεδιάζεται η πολιτική αυτή σε κεντρικό επίπεδο και θα εκπονείται το σχετικό νομικό πλαίσιο, αλλά θα εξειδικεύεται και θα εφαρμόζεται από τους Δήμους. Επίσης, οι Δήμοι θα ασκούν τις αρμοδιότητες που συνδέονται με τις πολιτικές τοπικής ανάπτυξης (π.χ. αδειοδότηση δραστηριοτήτων και έργων τοπικής σημασίας).

Υπάρχουν δημόσιες πολιτικές που εμπεριέχουν και τις τρεις διαστάσεις (εθνική, περιφερειακή και τοπική), οπότε κατανέμονται αντίστοιχα οι σχετικές λειτουργίες τους (ΙΤΑ – ΚΕΔΕ, 2016).

Σε συνταγματικό επίπεδο για να μεταβιβαστούν τέτοιου τύπου ρυθμιστικές αρμοδιότητες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ώστε να μπορεί να παράγει ουσιαστικό έργο και να ρυθμίζει δημόσιες υποθέσεις σε τοπικό επίπεδο (βλ. χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός) θα πρέπει να προβλεφθεί στο Σύνταγμα, δυνατότητα ανάθεσης ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων για όλες τις δημόσιες πολιτικές που ασκούνται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, με εξουσιοδότηση που θα παρέχεται από ειδικό εκτελεστικό νόμο, ο οποίος θα ορίζει το γενικό πλαίσιο και τις κανονιστικές προδιαγραφές, θα προσδιορίζει τους συγκεκριμένους τομείς των περιλαμβανόμενων στις ρυθμιστικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ δημοσίων πολιτικών, και θα ορίζει τις προϋποθέσεις νομιμότητας των σχετικών κανονιστικών πράξεων (Σωτηρέλλης Γ, 2014).

Δύο επιπλέον συνταγματικές τροποποιήσεις που είναι απαραίτητες προς την κατεύθυνση της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην Κεντρική Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση ώστε να συγκροτούν μια “λειτουργική ενότητα” είναι οι εξής: α) τροποποίηση του **άρθρου 101 του Συντάγματος**, με αναφορά στον επιτελικό ρόλο της κεντρικής διοίκησης, και την ανάδειξη των ποικίλων διοικητικών μορφών της αποκέντρωσης, συμπεριλαμβανομένης πλέον ρητά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βασικό κριτήριο αυτής της νέας οριοθέτησης πρέπει να είναι η διάκριση μεταξύ των επιτελικών και των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της διοίκησης, με ανάθεση των πρώτων (σχεδιασμός, προτάσεις νομοθετικής πρωτοβουλίας, παρακολούθηση,

έλεγχος) στα υπουργεία και την πλήρη αποκέντρωση των δεύτερων και ανάθεση τους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με παράλληλη συνταγματική κατοχύρωση επί μέρους αρχών που θα την διέπουν στο σύνολό της, τόσο ως προς την κατανομή των δημόσιων υποθέσεων (αρχές της εγγύτητας και της δημοκρατικής συμμετοχής) όσο και ως προς την διαχείρισή τους (αρχές διαφάνειας, λογοδοσίας, αμεροληψίας, αποδοτικότητας και διαβούλευσης) (Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ, 2007) και β) τροποποίηση του **άρθρου 102 του Συντάγματος**, προκειμένου Τοπική Αυτοδιοίκηση να αναπροσαρμοσθεί στα νέα δεδομένα, να αναδειχθεί πλήρως ο αναβαθμισμένος ρόλος της και να ενισχυθεί η διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια (Χλέπας Ν,1994) μέσω συνταγματικής κατοχύρωσης της αρχής της τοπικής αυτονομίας, όπως αυτή ορίζεται στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, δηλαδή ως πολιτικό-διοικητική, κατ'αρχήν, αυτονομία (Π.Παπαγιάννη /Δ.Κατσούλη, 1995).

## **B.2 Εποπτεία, έλεγχος και ελεγκτικοί θεσμοί των ΟΤΑ**

Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος «Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους».

Το ζήτημα του ελέγχου των ΟΤΑ, τόσο ως προς τις διοικητικές όσο και ως προς τις οικονομικές τους αρμοδιότητες, είναι ένα κομβικό ζήτημα που βρίσκεται στην καρδιά του όλου προβληματισμού για την αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα που ταλανίζουν τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αναμφισβήτητη η κακή οργάνωση και λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών που προβλέπονται τόσο για την άσκηση της εποπτείας, δηλαδή του ελέγχου νομιμότητας, όσο και του οικονομικού ελέγχου (Δ. Κατσούλης, 2007).

Όσον αφορά την εποπτεία, αυτή πρέπει να ασκείται από την Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (όπως άλλωστε προέβλεπε ο Ν.3852/2010), ωστόσο αυτή εξακολουθεί να ασκείται μέχρι και σήμερα από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Σε ό,τι αφορά στον έλεγχο δαπανών για τους Δήμους, αυτός διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο είτε προληπτικά, είτε κατασταλτικά και για τις Περιφέρειες από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους. Αλληπάλλληλοι και ετερόκλητοι μηχανισμοί ελέγχου αθροίζονται διαρκώς στους ασκούντες την σχετική αρμοδιότητα, ο καθένας από τη δική του σκοπιά και με τα δικά του μέσα, με αποτέλεσμα να παραλύει η οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ και να σωρεύονται ολοένα και περισσότερα προβλήματα επικαλύψεων και αντιφατικών δράσεων και υποδείξεων (Σωτηρέλλης Γ, 2014).

Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής:

- Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης
- Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
- Οι Υπηρεσίες Ελέγχου στα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία:
- Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Σώμα Επιθεωρητών Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων
- Σώμα Επιθεωρητών Υπηρεσιών Υγείας και Πρόνοιας που υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας
- Σώμα Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος του Υπουργείου Οικονομικών
- Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών
- Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος και Ενέργειας που υπάγεται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Είναι απαραίτητο να διερευνηθεί η δυνατότητα λειτουργικής ενοποίησης των ελεγκτικών μηχανισμών ή τουλάχιστον ο συντονισμός και ο προγραμματισμός του ελεγκτικού έργου τους.

Θα πρέπει πάντως να τονιστεί ιδιαίτερα η κρισιμότητα ουσιαστικών ελέγχων στους ΟΤΑ αφού πολύ συχνά παρατηρούνται κρούσματα διαφθοράς, αδιαφάνειας και παράνομων συναλλαγών. Απαιτείται όμως ιδιαίτερη προσοχή γιατί πολύ συχνά τα γεγονότα αυτά μεγεθύνονται και χρησιμοποιούνται ως επιχείρημα περιορισμού του πεδίου προστασίας των αρχών της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, δηλαδή της πεμπουσίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για τη δημιουργία ενός εχθρικού

κλίματος απέναντι στην Τοπική Δημοκρατία ή ακόμα και την υπαγωγή των ΟΤΑ σε ένα καθεστώς πολιτικής ομηρίας, που επιτυγχάνεται με επιτηδευμένους και προσχηματικούς ελέγχους.

Ωστόσο, οι βαθείς και ουσιαστικοί έλεγχοι είναι απαραίτητοι διότι οι σύγχρονοι ΟΤΑ είναι μια σαφώς βελτιωμένη, σε σχέση με το παρελθόν, θεσμική έκφραση της Τοπικής Αυτονομίας και της άμεσης δημοκρατικής συμμετοχής, αποτελώντας όμως παράλληλα και αναπόσπαστο μέρος του διοικητικού μας συστήματος, αφού ασκούν μείζονος σημασίας αρμοδιότητες ως προς την διαχείριση κρίσιμων δημόσιων υποθέσεων (που υπερβαίνουν πλέον, κατά πολύ, το κύκλο των τοπικών υποθέσεων). Αυτός ο νέος ρόλος των ΟΤΑ, ο οποίος επιβάλλεται να διευρυνθεί ακόμη περισσότερο, επιβάλλει και νέους κανόνες νομιμότητας και οικονομικής διαφάνειας, προκειμένου οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί να ανταποκριθούν στις νέες αυξημένες διαχειριστικές απαιτήσεις αλλά και να καταξιωθούν ακόμη περισσότερο στη συνείδηση των πολιτών.

Προτείνεται λοιπόν σε συνταγματικό επίπεδο **η πρόβλεψη Ανεξάρτητης Αρχής ελέγχου των ΟΤΑ** σε μια κατεύθυνση απλοποίησης και ενοποίησης των διαδικασιών ελέγχου των ΟΤΑ (Σωτηρέλλης Γ, 2014)

Η ανεξάρτητη αυτή αρχή θα διαθέτει μεγαλύτερη έκταση ελέγχου, ο οποίος πλέον θα αφορά το σύνολο των ήδη ανατεθειμένων αλλά και των εν δυνάμει ανατεθεισών στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων, δηλαδή θα παύει η αρμοδιότητα όλων των άλλων ελεγκτικών μηχανισμών, πλην, εννοείται, όσων κριθούν ότι ασκούν άκρως εξειδικευμένους ελέγχους, καθώς βεβαίως και των δικαστηρίων, τα οποία θα έχουν αρμοδιότητα και για τον έλεγχο των πράξεων της ως άνω Διοικητικής Αρχής, όπως συμβαίνει άλλωστε και για τις πράξεις των υπόλοιπων Ανεξάρτητων Αρχών. Επιπλέον θα διαθέτει ισχυρότερες εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, με δεδομένο ότι θα πρόκειται για Ανεξάρτητη Αρχή, η οποία εξ ορισμού είναι εξοπλισμένη με τα μέγιστα δυνατά εχέγγυα αμερόληπτης αλλά και επιστημονικά τεκμηριωμένης κρίσης, ώστε να μην εκτρέπεται η ασκούμενη εποπτεία σε καλυμμένο έλεγχο σκοπιμότητας.(Σωτηρέλλης Γ, 2014)

Επιπροσθέτως είναι αναγκαίο **να συγκροτηθεί το συντομότερο δυνατό η Αυτοτελής Υπηρεσία ΟΤΑ**, να στελεχωθεί με ικανό προσωπικό και να οργανωθεί με αξιοποίηση των σύγχρονων μεθόδων και τεχνολογιών, προκειμένου να έχει την αποκλειστική ευθύνη του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ. Οι Αυτοτελείς Υπηρεσίες ΟΤΑ πρέπει να έχουν διοικητική αυτοτέλεια και να μην επιλέγονται οι επικεφαλής τους από τον Υπουργό Εσωτερικών, διότι αυτό οδηγεί στη

χειραγώγηση του συστήματος εποπτείας των ΟΤΑ από τον εκάστοτε Υπουργό. (ΚΕΔΕ, 2018)

Παράλληλα με τον έλεγχο νομιμότητας, είναι απαραίτητη η σταδιακή **εισαγωγή λειτουργιών εσωτερικού ελέγχου** στις Περιφέρειες και τους Δήμους με ένα κοινά αποδεκτό κανονιστικό πλαίσιο (σε συνεννόηση με την ΕΝΠΕ και την ΚΕΔΕ) και ένα Πρόγραμμα συλλογικής υποστήριξης των Περιφερειών και των Δήμων για τη εφαρμογή του. Ο εσωτερικός έλεγχος θα διασφαλίσει τη νομιμότητα και την αξιοπιστία της οικονομικής διαχείρισης, αλλά και την αποδοτική χρήση των πόρων και τη συνεχή βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων και γενικότερα της διακυβέρνησης της Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα μειώσει το διοικητικό βάρος των άνωθεν εξωτερικών ελέγχων και θα βοηθήσει ουσιαστικά τον κοινωνικό έλεγχο. (ΚΕΔΕ, 2018)

### **B.3 Τα οικονομικά και η χρηματοδότηση των ΟΤΑ**

Μία άλλη σημαντική μεταρρύθμιση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η πληρέστερη διασφάλιση των όρων και των προϋποθέσεων της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, προκειμένου να ολοκληρωθεί το σημαντικό βήμα που έγινε προς αυτήν την κατεύθυνση με την ρητή συνταγματική της κατοχύρωση (με την αναθεώρηση του 2001) αλλά και με την νομοθετική της εξειδίκευση από το Πρόγραμμα Καλλικράτης, μέσω των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων (άρθρο 259 του ν. 3852/2010) και των Περιφερειών (άρθρο 260 του ν. 3852/2010).

Θα πρέπει να γίνει κατανοητό ειδικά σε περίοδο οικονομικής κρίσης ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι κλειστοί οργανισμοί, αλλά ανοικτά οικονομικά συστήματα με συνεργασίες και αλληλεπίδραση με όλους τους τομείς της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής ζωής. Οι ΟΤΑ πλέον καλούνται να παρέχουν περισσότερες υπηρεσίες και αγαθά, με λιγότερους πόρους. Παράλληλα, η κρίση απέδειξε ότι η στήριξη της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ σε κρατικές επιχορηγήσεις είναι πολύ επιρρεπής σε πολιτικές και δημοσιοοικονομικές ασυμμετρίες, με άμεσο αντίκτυπο στην ομαλή οικονομική λειτουργία τους.

Οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι αποτελούν σήμερα το σημαντικότερο τακτικό έσοδο της τοπικής αυτοδιοίκησης και αποδίδονται σε αυτήν σε εκπλήρωση της σχετικής συνταγματικής επιταγής. Προέρχονται από θεσμοθετημένες πηγές φορολογικών εσόδων και συνεπώς συνδέονται άμεσα με την είσπραξη των εσόδων

αυτών από το Κράτος. Σημαντικές παράμετροι του συστήματος αυτού αποτελούν αφενός μεν η θεσμοθετημένη υποχρέωση του Κράτους για την απόδοση των συγκεκριμένων φορολογικών εσόδων, αφετέρου δε η έλλειψη αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης για τη διαχείριση του εν λόγω φορολογικού συστήματος. Οι πόροι που κατανέμονται στους ΟΤΑ παραμένουν στην κεντρική διοίκηση, αλλά πλέον καθορίζονται με μετρήσιμα κριτήρια και το ύψος τους εξαρτάται από τη δυναμικότητα των συνδεδόμενων φόρων και τελών.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, έχει να επιλέξει λοιπόν ανάμεσα στο υπάρχον σύστημα χρηματοδότησής της, μέσω των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, επιδιώκοντας απλώς περαιτέρω εγγυήσεις για τα αποδιδόμενα ποσά, τον τρόπο κατανομής τους και τον έλεγχο νομιμότητάς τους, ή να διεκδικήσει, πλέον, φορολογική αποκέντρωση, δηλαδή ενεργότερη ανάμειξη και στις ίδιες τις διαδικασίες προσδιορισμού, επιβολής, είσπραξης και κατανομής των φόρων (Π.Παπαγιάννη/ Δ.Κατσούλης, 1995). Αυτό σημαίνει, πρακτικά, ότι το Σύνταγμα πρέπει να επιτρέπει την επιλογή της ουσιαστικής φορολογικής αποκέντρωσης. Απαιτείται λοιπόν, πλέον, ρητή τροποποίηση της παρ. 4 του άρθρου 78 του Συντάγματος (σύμφωνα με την οποία *«το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης»*), ώστε να παρασχεθεί στον νομοθέτη, κατ' εξαίρεσιν, η δυνατότητα να αναθέσει τον καθορισμό και είσπραξη συγκεκριμένων φόρων από τους ίδιους τους ΟΤΑ (πέραν των τοπικών εσόδων και των ανταποδοτικών τελών). Προϋπόθεση, πάντως, για μια τέτοια νομοθετική εξουσιοδότηση, πρέπει να είναι, σύμφωνα με την προτεινόμενη συνταγματική ρύθμιση, ένα γενικό νομοθετικό πλαίσιο που θα περιλαμβάνει (Σωτηρέλλης Γ., 2014):

- α) τις γενικές αρχές και κατευθύνσεις της τοπικής φορολογικής πολιτικής,
- β) ειδικώς επεξεργασμένα κριτήρια (ιδίως αυτά της χωρικής και κοινωνικής συνοχής) ως προς την κατανομή και ανακατανομή των σχετικών πόρων – με ενεργό και εν προκειμένω τον ρόλο του Συμβουλίου Αυτοδιοίκησης, ως μηχανισμού εξισορρόπησης – και
- γ) τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη σύσταση και λειτουργία ενός πρόσφορου και αυτοτελούς αυτοδιοικητικού φορολογικού μηχανισμού.

Για τη φορολογική αποκέντρωση έχουν διατυπωθεί σοβαρές ενστάσεις που ανάγονται στις ίδιες τις φορολογικές δομές της χώρας μας αφού κάτι τέτοιο θα συνιστούσε εξαιρετικά ριζοσπαστική αλλαγή εντελώς έξω από την σημερινή λογική



του ελληνικού φορολογικού συστήματος στην τρέχουσα δομή του, ενώ υποστηρίζεται ότι θα δημιουργούσε ανισότητες και Δήμους δύο ταχυτήτων (εύποροι και φτωχοί Δήμοι). Ένα άλλο ζήτημα είναι και τα ουσιαστικά πολιτικά προβλήματα που σχετίζονται με τη σχέση των ΟΤΑ με το εκλογικό τους σώμα, αφού δύσκολα οι αιρετοί θα αναλάμβαναν το πολιτικό κόστος της φορολόγησης των δημοτών, να επιβάλλουν πιθανές κατασχέσεις για οφειλές κλπ.. Ωστόσο φαίνεται να αποτελεί μια βιώσιμη λύση για το εγγύς μέλλον συμπληρωματικά προς τους ΚΑΠ, αφού το κεντρικό κράτος με πρόσχημα την κρίση θα περικόπτει όλο και περισσότερο τη χρηματοδότηση των ΟΤΑ, φαλκιδεύοντας με αυτό τον τρόπο την οικονομική τους αυτοτέλεια.

Σε κάθε περίπτωση ακόμη και με βάση το ισχύον σύστημα χρηματοδότησης μπορούν να γίνουν κάποιες ηπιότερες αλλά ουσιαστικές παρεμβάσεις. Θα πρέπει για παράδειγμα να υπάρξει συνταγματική ρύθμιση που θα επιβάλλει στον κοινό νομοθέτη να αποκλείει κάθε αποφασιστική και με άσκηση διακριτικής ευχέρειας ανάμειξη των Υπουργείων στην απόδοση και κατανομή των πόρων, είτε εξακολουθήσουν να ισχύουν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι, είτε επιλεγεί η είσπραξη και απόδοση ενός άλλου ενιαίου φόρου που μπορεί να τους αντικαταστήσει, όπως είναι για παράδειγμα ο ευρέως συζητούμενος φόρος ακίνητης περιουσίας (ΦΑΠ). Ο φόρος αυτός, θα μπορούσε όντως, να αποτελέσει μια καλή εναλλακτική επιλογή, βάσει των ισχυόντων σε πολλά προηγμένα αυτοδιοικητικά κράτη και γι' αυτό θα πρέπει να κατοχυρωθεί όχι μόνο νομοθετικά αλλά και συνταγματικά. (Σωτηρέλλης Γ, 2014).

#### **B.4 Μηχανισμοί ενεργής συμμετοχής των ΟΤΑ στη νομοθετική διαδικασία**

Η συνταγματική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα ήταν ατελής αν δεν συμπεριελάμβανε και τη συμμετοχή των θεσμικών εκπροσώπων της στο νομοθετικό έργο. Η συμμετοχή αυτή μπορεί να εκφρασθεί με την καθιέρωση πρώτον υποχρεωτικής διαβούλευσης και δεύτερον νομοθετικής πρωτοβουλίας, στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας που αφορά αυτοδιοικητικά θέματα (Σωτηρέλλης Γ., 2014).

Θα πρέπει λοιπόν να προβλεφθεί, στο πλαίσιο της νομοθετικής λειτουργίας της Βουλής, ειδική –και υποχρεωτική– διαδικασία διαβούλευσης των μελών των εκάστοτε αρμόδιων διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών με τους θεσμικούς εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης, για κάθε νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αφορά θέματα

αυτοδιοίκησης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι θα απαιτείται και σύμφωνη γνώμη τους αλλά ότι η διατύπωση της άποψής τους όχι μόνον θα προβλέπεται δεσμευτικά από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής αλλά και θα αποτελεί δικαίωμα, η μη ικανοποίηση του οποίου, σε περίπτωση που δεν κληθούν, θα έχει ως συνέπεια το να μην είναι δυνατή η συνέχιση της νομοθετικής διαδικασίας στην Ολομέλεια (Σωτηρέλης Γ., 2014).

Παράλληλα κρίνεται απαραίτητο να δοθεί στους θεσμικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η δυνατότητα να αναλάβουν οι ίδιοι νομοθετική πρωτοβουλία για θέματα που άπτονται είτε των αρμοδιοτήτων είτε της οργάνωσης και λειτουργίας της. Η πρόταση αυτή εντάσσεται στη γενικότερη συζήτηση που έχει ανοίξει τα τελευταία χρόνια στην Ευρώπη αλλά και στη χώρα μας για άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας από τα κάτω, είτε από τους πολίτες, με συγκεκριμένο αριθμό υπογραφών (Γ. Σωτηρέλης, 2000), είτε από συγκεκριμένους δημοκρατικούς φορείς, όπως είναι κατ'εξοχήν ο χώρος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αναμένεται οι διαδικασίες αυτές να τονώσουν τα κουρασμένα αντανακλαστικά του πολιτικού μας συστήματος.

Οι σχετικές αρμοδιότητες, τόσο για την συμμετοχή σε υποχρεωτική διαβούλευση όσο και για την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας για αυτοδιοικητικά θέματα, θα ασκούνται, από τους επί μέρους θεσμικούς φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ και ΕΝΠΕ), οι οποίοι κατά καιρούς έχουν συμβάλλει με τις προτάσεις τους σε όλες τις σημαντικές θεσμικές τομές στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο μέτρο πάντα που εστιάζονται αποκλειστικά σε ζητήματα που αφορούν τους αντίστοιχους βαθμούς (Σωτηρέλης Γ., 2014).

## **B.2 Ο νέος νόμος “Κλεισθένης 1” (ν. 4555/2018) για την Τοπική Αυτοδιοίκηση**

Σε όλες τις παραπάνω μεταρρυθμιστικές προκλήσεις καθώς και στη διόρθωση των αδυναμιών του “Καλλικράτη” προσπάθησε να ανταποκριθεί **ν. 4555/2018 [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ I»]**, ο οποίος ψηφίστηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο στις 12/7/2018, δημοσιεύθηκε στις 19/7/2018 και διαδέχθηκε το **ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»**, αποτελώντας πλέον νόμο του ελληνικού κράτους που ρυθμίζει τα ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αιτιολογική έκθεση του νέου νόμου στο γενικό μέρος της αφού κάνει μια αποτίμηση του Καλλικράτη, αναφέροντας τις στοχεύσεις και τις αδυναμίες του, στη συνέχεια κάνει μια μετάβαση στις δικές του στοχεύσεις και τις διαφοροποιήσεις του από το προηγούμενο καθεστώς, ποια είναι τα προβλήματα που έρχεται να επιλύσει, ενώ στη συνέχεια μνημονεύονται σε ξεχωριστές ενότητες αναλυτικά οι νέες ρυθμίσεις που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Συγκεκριμένα αναγνωρίζει ότι *“το πρόγραμμα «Καλλικράτης» έθεσε, σε μεγάλο βαθμό, τις βάσεις και διαμόρφωσε εν μέρει τις διοικητικές και οργανωτικές προϋποθέσεις, προκειμένου να καταστεί, όντως, δυνατή η συγκρότηση ισχυρότερων τοπικών και περιφερειακών επιχειρησιακών μονάδων και, όπως ο ίδιος ο νομοθέτης του ν. 3852/2010 προδιαγράφει, να προετοιμαστούν οι «θεσμικές υποδοχές» ενός τοπικού και περιφερειακού διοικητικού μοντέλου, που θα μπορεί να αποτελέσει αντίβαρο ή αντιπαράδειγμα απέναντι σε ένα συγκεντρωτικό κεντρικό κράτος.”* (Αιτιολογική έκθεση, 2018) και στη συνέχεια συνεχίζει με την επισήμανση των αδυναμιών του Καλλικράτη και τις δικές του ρυθμίσεις.

### **B.2.1 Οι μεθοδολογικές αστοχίες του Καλλικράτη και οι ρυθμίσεις του νέου νόμου**

Πριν καταγραφούν οι ρυθμίσεις του νέου νόμου θα γίνει αναφορά στις **μεθοδολογικές αστοχίες του Καλλικράτη** οι οποίες επισημαίνονται στην αιτιολογική έκθεση του Κλεισθένη 1 και είναι οι εξής:

1. *Οι διοικητικές συνενώσεις και το εγχείρημα διαμόρφωσης ισχυρότερων επιχειρησιακών μονάδων αυτοδιοίκησης δεν συνοδεύτηκαν από θεσμούς πύκνωσης της αντιπροσωπευτικότητας και της δημοκρατικής έκφρασης και συμμετοχής των πολιτών λόγω της διατήρησης ενός εκλογικού συστήματος που, στο όνομα της αποτελεσματικότητας και της επιχειρησιακής αυτοδυναμίας, υποβαθμίζει σχεδόν, κάθε έννοια αντιπροσωπευτικότητας στην έκφραση του εκλογικού σώματος και απονέμει στον επιτυχόντα συνδυασμό τον απόλυτο έλεγχο του αυτοδιοικητικού οργανισμού, με αξιώσεις πλήρους εφαρμογής του πολιτικού του «προγράμματος», ανεξάρτητα μάλιστα από το βαθμό υπερψήφισής του από το εκλογικό σώμα. Έτσι η*

προσπάθεια υπέρβασης του συγκεντρωτισμού της κεντρικής διοίκησης καθίσταται εγγενώς αλυσιτελής, αποστερημένη από ουσιαστική πολιτική νομιμοποίηση και αδύναμη αδυνατώντας να κινητοποιήσει τις τοπικές κοινωνίες και τις παραγωγικές τους δυνάμεις.

2. Η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων οργανώθηκε με βάση τις υφιστάμενες ήδη, κατά το χρόνο ψήφισης του νόμου, σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις, περιοριζόμενο έτσι σε μία ανεπεξέργαστη αλληλομετάθεση πολύ μικρών αρμοδιοτήτων από τις δημόσιες πολιτικές. Έτσι παρά τη θεσμική αναγνώριση των ιδιαιτεροτήτων των **νησιωτικών και ορεινών δήμων** δεν ελήφθη υπόψιν η ένδεια οικονομικών και ανθρώπινων πόρων των δήμων αυτών και η πραγματική αδυναμία τους να ανταποκριθούν ακόμα και σε βασικές λειτουργίες που ανήκαν ήδη στην ευθύνη της αυτοδιοίκησης. Επιπλέον το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν προχώρησε σε μια γενικευμένη παραδοχή και θεσμική αναγνώριση διακριτών επιμέρους κατηγοριών ή «μοντέλων» δήμων, υπολαμβάνοντας αβίασμα ότι κάθε πρωτοβάθμιος οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης καλείται εν πολλοίς να ανταποκριθεί στις ίδιες τοπικές ανάγκες έχοντας στη διάθεσή του τα ίδια περίπου μέσα.

3. Παρά τη συγκρότηση αιρετών περιφερειών με το πρόγραμμα Καλλικράτης τη θεσμική αναγνώριση της περιφερειακότητας και την προσπάθεια αντιστοίχισης του αναπτυξιακού –παραγωγικού υποδείγματος με τις περιφερειακές ιδιαιτερότητες και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα που αυτές συνεπάγονται, η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας εξακολούθησε να περιορίζεται στον α' μόνο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενώ η παράλληλη μετάβαση από τις κρατικές περιφέρειες στο μοντέλο των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και μάλιστα με την επιλογή του μετακλητού Γενικού Γραμματέα, διαμόρφωσε ένα, σε πολλές περιπτώσεις, ανταγωνιστικό (ενίοτε ακόμα και πολιτικά) προς τις αιρετές περιφέρειες επίπεδο διοίκησης, που συχνά λειτούργησε ως τροχοπέδη στη θεσμική τους ολοκλήρωση και στην άσκηση του αναπτυξιακού τους ρόλου.

Κατόπιν στην αιτιολογική έκθεση διαβάζουμε ότι βασική δικαιοπολιτική επιλογή του νομοσχεδίου συνιστά “η πλήρης ευθυγράμμιση του συστήματος ανάδειξης των αυτοδιοικητικών αρχών, του συστήματος διακυβέρνησης των ΟΤΑ και μίας σειράς από βασικές τους λειτουργίες, με τη **δημοκρατική αρχή, την αποκατάσταση της αντιπροσωπευτικότητας και την ενίσχυση, σε κάθε επίπεδο, της συμμετοχής και του κοινωνικού ελέγχου.**” (Αιτιολογική Έκθεση, 2018)

Ας περάσουμε στις **ρυθμίσεις του νέου νόμου:**

- Μια πολύ σημαντική αλλαγή που επέφερε ο “Κλεισθένης 1”, στην οποία επικεντρώθηκε και ο δημόσιος διάλογος με σθεναρές αντιρρήσεις από την ΚΕΔΕ, ήταν η **καθιέρωση της απλής αναλογικής ως εκλογικού συστήματος** στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές. Το μέτρο αυτό έχει ως πρόθεση να αποκαταστήσει το έλλειμμα και τις στρεβλώσεις στην εκπροσώπηση των πολιτών που δημιουργούσε το προηγούμενο πλειοψηφικό σύστημα, το οποίο αποδίδει στον συνδυασμό του εκάστοτε δημάρχου ή περιφερειάρχη απέδιδε τουλάχιστον τα 3/5 των εδρών του οικείου συμβουλίου, ανεξαρτήτως της επίδοσής του μεταξύ των εκλογέων. Ταυτόχρονα στοχεύει να λειτουργήσει παιδευτικά αφού αποσκοπεί στη δημιουργία συναινετικής κουλτούρας και διαλόγου μέσω της ενεργοποίησης των ίδιων των τοπικών κοινωνιών ώστε να δημιουργηθούν συμμαχίες, να διευκολυνθεί η συζήτηση και υπάρξει σύνθεση απόψεων στη βάση της κοινής αποδοχής των προτεινόμενων λύσεων αποκλείοντας έτσι την μονομερή ικανότητα του Δημάρχου ή του Περιφερειάρχη να επιβάλλει τις απόψεις του.

- Επίσης **επεκτείνεται με το νέο νόμο η ισχύς του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στους ΟΤΑ Β’ βαθμού** που μέχρι σήμερα περιοριζόταν στους ΟΤΑ α’ βαθμού καθώς οι περιφέρειες φέρουν αμιγώς αυτοδιοικητικά χαρακτηριστικά και εντάσσονται στο ίδιο ακριβώς συνταγματικό πλαίσιο με τους δήμους χωρίς να υφίσταται λόγος εξαίρεσης τους από το πεδίο εφαρμογής του

- Προβλέπεται για πρώτη φορά, σε μια προσπάθεια αναγνώρισης της διακριτότητας και της διαφορετικότητας των δήμων της χώρας, η **διάκριση των δήμων σε έξι κατηγορίες** με βάση τον πληθυσμό, το βαθμό αστικοποίησης και τα γεωοικονομικά χαρακτηριστικά τους, τη γεωμορφολογική τους ιδιαιτερότητα και τη θέση τους στο διοικητικό χάρτη της χώρας, ανάλογα με το εάν αποτελούν ή όχι έδρες περιφερειών ή περιφερειακών ενοτήτων ενώ προσδιορίζονται οι τομείς και τα πεδία των δημόσιων πολιτικών στις οποίες αυτοί μπορούν να δραστηριοποιηθούν. Στόχος είναι η πιο δίκαιη δημοσιονομική και διοικητική μεταχείριση των ΟΤΑ βάσει των ιδιαίτερων δυνατοτήτων και αναγκών τους, ώστε να ασκήσουν ουσιαστικές δημόσιες πολιτικές σε τοπικό επίπεδο.

Πολύ σημαντική κρίνεται επίσης και η ενίσχυση της **ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης** μέσω αναβάθμισης του ρόλου των κοινοτήτων

και των περιφερειακών ενοτήτων, προκειμένου να διαφυλαχθεί η ενότητα των νέων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ και να καλλιεργηθεί σταδιακά ενιαία δημοτική και περιφερειακή ταυτότητα καθώς και να αποκατασταθεί το αίσθημα εγγύτητας των πολιτών προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση το οποίο επλήγη σε σημαντικό βαθμό λόγω της ενοποίησης και της δημιουργίας μεγάλων δομών. Παράλληλα αναβαθμίζεται ο ρόλος της **δημοτικής και περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης** από τυπική δομή σε ουσιαστικό όργανο μέσω μιας σειράς μέτρων που καθιστούν ευχερέστερη την έκφραση των αιτημάτων και την κινητοποίηση των πολιτών.

Ως προς το καίριο ζήτημα της εποπτείας των ΟΤΑ, ο νέος νόμος σε μια προσπάθεια περιορισμού της παρεμβατικότητας της κεντρικής διοίκησης στο έργο των ΟΤΑ, επιχειρεί την απεμπλοκή των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων από την εποπτεία των ΟΤΑ, οι οποίες εξακολουθούσαν να ασκούν έλεγχο νομιμότητας αφού ουδέποτε λειτούργησε ο Ελεγκτής Νομιμότητας που προβλεπόταν από τον Καλλικράτη. Για το λόγο αυτό συστήνονται ανεξάρτητες από τις Αποκεντρωμένες Αυτοδιοικήσεις **“Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ”** ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, που θα στελεχώνονται με εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό, με αυξημένα εχέγγυα αμεροληψίας, και με βασική τους αποστολή την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των δήμων, των περιφερειών και των νομικών προσώπων αυτών, καθώς και του πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών. Επιπλέον μειώνεται σημαντικά ο αριθμός των πράξεων και αποφάσεων που ελέγχονται υποχρεωτικά ώστε να μη θίγεται η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.

Στα πλαίσια ενίσχυσης των θεσμών συμμετοχής στην τοπική αυτοδιοίκηση αποσυνδέεται η διενέργεια **δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος** από την έκδοση προεδρικού διατάγματος και επομένως από τη βούληση της κεντρικής εξουσίας με στόχο την ενεργή και ουσιώδη συμμετοχή των πολιτών και της τόνωσης της λαϊκής πρωτοβουλίας και κυριαρχίας. Παράλληλα μετεξελίσσεται ο θεσμός του Συμπαραστάτη του Δήμου και της Επιχείρησης και του Περιφερειακού Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης σε **Δημοτικό και Περιφερειακό Διαμεσολαβητή** αντίστοιχα, ώστε να διορθωθούν οι αρχικές αδυναμίες του θεσμού κυρίως μέσω πρόβλεψης περαιτέρω κωλυμάτων και ασυμβίβαστων, τη βελτιστοποίηση της διαδικασίας επιλογής του και της ενίσχυσης της λειτουργικής ανεξαρτησίας του.

Επιπλέον σε σχέση με το ακανθώδες ζήτημα της **αναπτυξιακής δράσης και της οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ** με το νέο νόμο προβλέπονται μια σειρά από μέτρα

που έχουν στόχο να ενισχύσουν την αναπτυξιακή δράση και να βελτιώσουν την οικονομική λειτουργία τους.

Ειδικότερα προβλέπονται:

- Τα **Τετραετή Επιχειρησιακά Προγράμματα και τα Ετήσια Προγράμματα Δράσης ΟΤΑ** έχουν ως στόχο να συσχετιστούν έργα, υπηρεσίες και λειτουργίες σε ένα ενιαίο πολιτικό πεδίο κοντά στην κοινωνική τους φύση και μακριά από τεχνοδιοικητικές προσεγγίσεις.

- **Επιτροπή Παρακολούθησης & Υλοποίησης Χωρικού και Αναπτυξιακού Σχεδιασμού** στο Υπουργείο Εσωτερικών με στόχο την παρακολούθηση του βαθμού υλοποίησης του χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο καθώς και την εναρμόνιση του σχεδιασμού τους με τον χωρικό και αναπτυξιακό σχεδιασμό σε εθνικό επίπεδο ώστε να αποφευχθεί η αποσπασματικότητα και ο κατακερματισμός των στρατηγικών του παρελθόντος και να επιτευχθεί συντονισμός των πολιτικών.

- **Δυνατότητα συμπράξεων των αυτοδιοικητικών οργανισμών με φορείς όπως η ΜΟΔ και η ΕΕΤΑΑ**, με σκοπό την κάλυψη της τεχνικής ανεπάρκειας πολλών ΟΤΑ καθώς και η δυνατότητα **δημιουργίας κοινής τεχνικής υπηρεσίας**, με συνένωση των δυνάμεων μικρών δήμων της ίδιας περιφερειακής ενότητας για **στελέχωση και λειτουργία των Υπηρεσιών Δόμησης των δήμων** όπου υπάρχει μεγάλο πρόβλημα υποστελέχωσης, ώστε να αρθούν τα εμπόδια για την αναπτυξιακή πορεία των δήμων.

- **Δυνατότητα να δραστηριοποιηθούν οι Δήμοι στο ευρύτερο πεδίο των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας στα πλαίσια της κοινωνικής οικονομίας**, υπερβαίνοντας το δίπολο “δημόσιο-ιδιωτικό”, “κράτος – αγορά”, αναλαμβάνοντας τον έλεγχο, την ιδιοκτησία και τη διαχείριση των σχετικών υπηρεσιών προς όφελος των πολιτών, δίνοντας έτσι κοινωνικό πρόσημο στην τοπική αναπτυξιακή διαδικασία. Έτσι για παράδειγμα στο υπό διαμόρφωση **πεδίο της ενέργειας** ενισχύεται η αποκέντρωση της παραγωγής ενέργειας και η αυτοπαραγωγή με τη συνεργασία ΟΤΑ και εταιρειών με κοινωνικό πρόσημο. Η συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών στον **ενεργειακό σχεδιασμό** και στην **καταπολέμηση της ενεργειακής φτώχειας** μπορούν να συμβάλλουν και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

- **Δυνατότητα απόκτησης πλειοψηφικού ή μειοψηφικού μετοχικού κεφαλαίου εταιρειών κοινής ωφέλειας ή εταιρειών αξιοποίησης και διαχείρισης υποδομών ή εταιρειών εκτέλεσης μεταφορικού έργου**. Αυτό θα οδηγήσει στο

μετασχηματισμό της φυσιογνωμίας κρατικών εταιρειών σε δημόσιες επιχειρήσεις αφού θα διαθέτουν ενισχυμένα κοινωνικά χαρακτηριστικά στη μετοχική συγκρότηση τους, καθώς και στην υπέρβαση μονοδιάστατων εκδοχών εμπορευματοποίησης / ιδιωτικοποίησης.

- Σε σχέση με το **ενιαίο ανταποδοτικό τέλος καθαριότητας και φωτισμού** εισάγονται νέες και ανεξάρτητες μεταξύ τους κατηγορίες γενικών και ειδικών συντελεστών, ανάλογα με τη χρήση κάθε ακινήτου και τον βαθμό επιβάρυνσης των ανταποδοτικών υπηρεσιών με τη διαφορά όμως ότι στη διαδικασία κατάρτισης, συζήτησης και απόφασης επί του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους καθαριότητας και φωτισμού, του προϋπολογισμού και του ετήσιου τεχνικού προγράμματος των ΟΤΑ εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις που ταυτόχρονα εμβαθύνουν την δημοκρατική λειτουργία των συλλογικών οργάνων, αλλά και θωρακίζουν την αποτελεσματικότητα της όλης διαδικασίας. Οι αποφάσεις δηλαδή αυτές δεν θα λαμβάνονται μηχανιστικά , επικυρωτικά από μια πλειοψηφία αλλά θα οφείλουν *“να είναι επιστέγασμα δημοκρατικού διαλόγου, ύστερα από την αναζήτηση του μέγιστου δυνατού βαθμού συναινέσεων και συνθέσεων”*, για μια πιο ουσιαστική δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων που σχετίζονται με την οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ.

Τέλος, επί του ζητήματος του **σχεδιασμού και της οργάνωσης της διαδικασίας ανακαθορισμού αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης**, ακολουθείται μια λογική επαναξιολόγησης της έννοιας της αρμοδιότητας, ώστε να αποφευχθεί ο φαύλος κύκλος των επικαλύψεων, των αντιφατικών ρυθμίσεων και της αλληλομετάθεσης των υφιστάμενων δυσλειτουργιών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων. Ο νέος νόμος δεν ανακατανέμει απλώς αρμοδιότητες αλλά προβαίνει σε επανεξέταση του εύρους, του περιεχομένου και των ποιοτικών χαρακτηριστικών της ίδιας της έννοιας της αρμοδιότητας ώστε ο ανακαθορισμός των αρμοδιοτήτων να είναι σύμφωνος με τις αρχές της εγγύτητας, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας. Προς το σκοπό αυτό απαιτείται διάλογος μεταξύ Υπουργείου Εσωτερικών – ΚΕΔΕ –ΕΝΠΕ. Έτσι προβλέπεται η σύσταση μικτών διυπουργικών επιτροπών που θα έχουν ως στόχο τον εντοπισμό περιπτώσεων κατακερματισμού ή αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης και την απλοποίηση των όρων άσκησης των οικείων αρμοδιοτήτων καθώς και Μόνιμης Επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο Υπουργείο Εσωτερικών, που θα εξετάζει και διατυπώνει γνώμη για κάθε σχέδιο



νόμου, το οποίο περιέχει διατάξεις σχετικές με την απονομή αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή τροποποιεί το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένης διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδρύεται έτσι, ένα **διαρκές πεδίο διαβούλευσης μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης** για όλα τα θέματα που άπτονται της κατανομής και προσδιορισμού των θεσμικών τους ρόλων.

### **B.2.2 Αξιολόγηση του “Κλεισθένη 1”**

Όπως σε κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια που προσπαθεί να διορθώσει τις αδυναμίες του παρελθόντος και να καινοτομήσει έτσι και στην περίπτωση του “Κλεισθένη 1”, διατυπώθηκαν αντιρρήσεις και επισημάνθηκαν αδυναμίες του νέου νόμου. Οι αντιρρήσεις αυτές εκφράστηκαν από την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) (Υπόμνημα ΚΕΔΕ, 2018) ως βασικού θεσμικού εκπροσώπου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και από το Συνήγορο του Πολίτη με γνωμοδότηση του στα πλαίσια της αρμοδιότητάς του για την τήρηση των αρχών της καλής νομοθέτησης, οι οποίες εφαρμόζονται και κατά τη διαδικασία κατάρτισης και τροποποίησης νομοθετικών διατάξεων αλλά και στα πλαίσια ελέγχου και διαμεσολάβησης για θέματα που ανάγονται στις υπηρεσίες Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Γνωμοδότηση ΣτΠ, 2018). Οι αντιρρήσεις της ΚΕΔΕ επικεντρώνονται πρωτίστως στο εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής αλλά και των άρθρων του νόμου που αφορούν την εποπτεία και την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, διεκδικώντας μεγαλύτερη οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια ιδίως μέσω καθιέρωσης φορολογικής αποκέντρωσης και χαλάρωσης των μηχανισμών διοικητικής εποπτείας. Ο Συνήγορος του Πολίτη επικεντρώνεται σε πιο τεχνικής φύσεως θέματα, όπως τα κριτήρια διάκρισης των δήμων σε έξι κατηγορίες και την εννοιολογική σύγχυση και ασυνέπεια που προκαλείται από τη χρήση όρων προηγούμενων νομοθετημάτων όπως “κοινότητα” κλπ, ζητήματα καλής νομοθέτησης, κωδικοποίησης και νομοθετικών επικαλύψεων με Καλλικράτη, επιφυλάξεις σχετικά με την αμεροληψία του θεσμού του δημοτικού και περιφερειακού διαμεσολαβητή, αλλά και του Επόπτη Νομιμότητας των ΟΤΑ κυρίως ως προς των τρόπο επιλογής τους κ.α.

Παρακάτω θα επικεντρωθούμε στα σημαντικότερα σημεία της **κριτικής του “Κλεισθένη 1”** και αυτά είναι τα εξής:

- Ως προς το ζήτημα της **κατηγοριοποίησης των Δήμων** θα πρέπει να τονιστεί ότι υπάρχει συμφωνία πως πρόκειται για μέτρο προς τη σωστή κατεύθυνση δεδομένου ότι λόγω των διαφορετικών γεωμορφολογικών, πληθυσμιακών και κοινωνικών παραμέτρων δεν έχουν όλοι οι Δήμοι τις ίδιες ανάγκες και ικανότητες και άρα επιβάλλεται η διαφορετική μεταχείριση τους. Η ένσταση της ΚΕΔΕ συνίσταται στο ότι η απλή νομική αναγνώριση της διαφοροποίησης των Δήμων με την κατηγοριοποίηση τους δε λύνει το πρόβλημα, αλλά απαιτείται περαιτέρω μελέτη των Δήμων ως πολιτικό-διοικητικών οντοτήτων για τη διασφάλιση της ίδιας ποιότητας, προσβασιμότητας και καθολικότητας των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών, οπουδήποτε και εάν αυτοί κατοικούν. Η μελέτη αυτή θα πρέπει να συνοδευθεί με εκπόνηση ενός συνολικού επιχειρησιακού σχεδίου για κάθε Περιφέρεια και Περιφερειακή Ενότητα που θα προσδιορίζει ποιές αρμοδιότητες θα ασκεί κάθε Δήμος και ποιος άλλος φορέας θα ασκεί τις υπόλοιπες ώστε βάσει αυτού να κατανεμηθούν οι ΚΑΠ αφού θα είναι πλέον δυνατή η εκτίμηση του κόστους χρηματοδότησης των δαπανών.

Προς την ίδια κατεύθυνση ο ΣτΠ επισημαίνει ότι η νέα κατηγοριοποίηση των Δήμων θα γίνει με κυρίαρχο κριτήριο το «πληθυσμιακό», δηλαδή βάσει των στοιχείων μόνιμου πληθυσμού της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και άλλα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, τα οποία όμως δεν εξειδικεύονται ως προς τις ιδιαίτερες ανάγκες προκειμένου να δικαιολογηθεί αυτή η νέα κατηγοριοποίηση ενώ ταυτόχρονα θεωρεί ότι περιθωριοποιούνται και η αποδυναμώνονται οι μικροί Δήμοι, ενώ δεν διαφαίνεται η επιδίωξη ενός στρατηγικού πλαισίου ανάπτυξης για την κατηγοριοποίηση των Δήμων και την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους. Ακόμη θεωρεί ότι ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων των δήμων ανάλογα με την κατηγορία στην οποία θα υπαχθούν, δημιουργεί **πολυπλοκότητα στο σύστημα διοίκησης και ανασφάλεια δικαίου**. Από το σύνολο των αρμοδιοτήτων της ενιαίας κατηγορίας των 325 Δήμων της χώρας, δημιουργείται διαβάθμιση με αποτέλεσμα να μη διευκρινίζεται ποιος φορέας (πχ η αυτοδιοίκηση β΄ βαθμού, η κεντρική κυβέρνηση ή ο Δήμος της πρωτεύουσας του νομού) θα ασκεί τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού σε εκείνους τους Δήμους που, λόγω της ένταξής τους στις νέες κατηγορίες, δεν θα ασκούν παρά ένα μέρος από αυτές. Επιπλέον η διάκριση των κοινών Δήμων από τους ορεινούς και νησιωτικούς έχει γίνει, επισημαίνει ο ΣτΠ χωρίς να ληφθεί υπόψη η

δυνατότητα των συγκεκριμένων Δήμων να αντιμετωπίσουν ζητήματα αρμοδιότητάς τους, τόσο από άποψη οικονομική όσο και από υλικοτεχνική υποδομή, στελέχωση, δυνατότητα μετακινήσεων και προσβασιμότητας.

- Το ζήτημα του **εκλογικού συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης** απασχόλησε ιδιαίτερα την ΚΕΔΕ η οποία προέβαλλε έντονες αντιρρήσεις, ενώ ο ΣτΠ δεν ασχολήθηκε με το ζήτημα. Συγκεκριμένα η ΚΕΔΕ θεωρεί ότι η εφαρμογή του συστήματος της απλής αναλογικής θα οδηγήσει σε ακυβερνησία και λειτουργική αναποτελεσματικότητα την Τοπική Αυτοδιοίκηση αφού δεν θα είναι δυνατή η επίτευξη των απαραίτητων συναινέσεων μέσω διαλόγου στην οποία αποσκοπεί ο νόμος και αυτό θα δυσχεράνει και θα καθυστερεί τη λήψη αποφάσεων. Επιπλέον αντιτίθεται στην μείωση της θητείας των αιρετών από 5 σε 4 έτη θεωρώντας την αναιτιολόγητη. Σε κάθε περίπτωση πάντως θεωρεί ότι θα πρέπει να εφαρμοστούν αναλογικά οι διατάξεις για τις βουλευτικές εκλογές και το νέο εκλογικό σύστημα να ισχύσει από τις μεθεπόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές.

- Ως προς το ζήτημα της **εποπτείας των ΟΤΑ** η ΚΕΔΕ θεωρεί ότι δημιουργούνται ασφυκτικοί μηχανισμοί εποπτείας η οποίοι δε θα αρκούνται σε έλεγχο νομιμότητας αλλά θα υποκρύπτεται και έλεγχος σκοπιμότητας των διοικητικών πράξεων των ΟΤΑ κατά παράβαση της επιταγής του άρθρου 102 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα κρίνεται ότι η δυνατότητα κάθε υπουργείου να προσδιορίζει «το περιεχόμενο και τον τρόπο άσκησης επιμέρους αρμοδιοτήτων, καθώς και την ερμηνεία και εφαρμογή του εκάστοτε ειδικού θεσμικού πλαισίου» συνιστά ανεπίτρεπτη παρέμβαση στη λειτουργία των ΟΤΑ. Το ίδιο συμβαίνει και με την πρόβλεψη κεντρικών εποπτικών μηχανισμών που θα ασκούν περιοδικό έλεγχο εποπτείας ΟΤΑ (Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α) και αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας (Επόπτης ΟΤΑ), ώστε αφενός να αξιολογείται ο βαθμός εποπτείας και η ενημέρωση όλων των δικαστικών και διοικητικών φορέων σε ζητήματα κρατικής εποπτείας των ΟΤΑ, γεγονός που φανερώνει την δυσπιστία του κεντρικού κράτους απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και αφετέρου να υπάρχει δυνατότητα ακύρωσης οποιασδήποτε απόφασης των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, των περιφερειών των νομικών προσώπων αυτών, γεγονός που συνεπάγεται χρονοβόρες διαδικασίες και αναποτελεσματικότητα. Επιπλέον η ΚΕΔΕ θεωρεί ότι η διεύρυνση των προσώπων που έχουν έννομο συμφέρον να ασκήσουν ειδική διοικητική προφυγή όπως οι αιρετοί, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις των ΟΤΑ και τα νομικά πρόσωπα που επιδιώκουν

περιβαλλοντικούς και πολιτιστικούς σκοπούς, θα οδηγήσει σε παρελκυστικές τακτικές και θα επιβαρύνει την ενδοδιοικητική και δικαστική πρακτική.

Ο ΣτΠ σχετικά με τα ίδια ζητήματα και ειδικότερα όσον αφορά την Επιτροπή Συντονισμού και Ελέγχου Εποπτείας Ο.Τ.Α., επισημαίνει ότι οι αρμοδιότητες της είναι ασαφείς και δεν καθορίζεται αν θα είναι συμβουλευτικές ή γνωμοδοτικές, ώστε στη δεύτερη περίπτωση να καθοριστεί η φύση της γνώμης (απλή/σύμφωνη) καθώς και η διαδικασία παροχής της γνώμης (χρόνος, τρόπος, μορφή). Επι του εύρους των ελεγχόμενων πράξεων από τον Επόπτη Νομιμότητας ΟΤΑ, θεωρεί ότι κακώς έχουν απαλειφθεί από τις ελεγκτέες πράξεις όσες αφορούν τέλη και φόρους αφού αποτελούν τη συνηθέστερη αιτία αναφορών των πολιτών στο ΣτΠ και έτσι οι πολίτες στερούνται βασικής προστασίας απέναντι στην κακοδιοίκηση, ενώ ταυτόχρονα θεωρεί ότι είναι πολύ σύντομη η προθεσμία των 30 ημερών εντός της οποίας οφείλει ο Επόπτης ΟΤΑ να ελέγξει τη νομιμότητα της πράξης από τη στιγμή που αυτή θα περιέλθει στην Αυτοτελή Υπηρεσία ΟΤΑ επι ποινή μάλιστα πειθαρχικού παραπτώματος, γιατί κάτι τέτοιο ενέχει σοβαρούς κινδύνους για την ποιότητα των ελέγχων. Όσον αφορά τη διεύρυνση των προσώπων που νομιμοποιούνται σε άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής ο ΣτΠ θεωρεί ότι δεν είναι δυνατόν σε κείμενο νόμου να ορίζεται με τη μορφή αμάχητου τεκμηρίου το ποιος έχει δικαίωμα ν' ασκήσει μια διοικητική ή οποιαδήποτε άλλη προσφυγή. Αντιθέτως η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος θα πρέπει πάντα να κρίνεται ad hoc με βάση τα γενικώς ισχύοντα στο διοικητικό δίκαιο. Τέλος, επισημαίνει ότι μετατίθεται στο μέλλον και ότι η έναρξη λειτουργίας των Αυτοτελών Υπηρεσιών ΟΤΑ είναι αβέβαιη αφού δεν καθορίζονται οι όροι η συνδρομή των οποίων είναι αναγκαία ώστε ο Υπουργός να διαπιστώσει την έναρξη λειτουργίας των υπηρεσιών αυτών.

-Ως προς το **ζήτημα της αναπτυξιακής δράσης και οικονομικής λειτουργίας των ΟΤΑ**, η ΚΕΔΕ θεωρεί ότι ο νέος νόμος δεν προβλέπει μεγάλες τομές όπως η φορολογική αποκέντρωση και μέτρα προς τη γενικότερη ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των Δήμων. Συγκεκριμένα η αλλαγή των κριτηρίων κατανομής των ΚΑΠ δεν έχει γίνει με μετρήσιμα και ορθολογικά κριτήρια ενώ δεν προβλέπεται αύξησή τους. Επιπλέον θεωρεί ότι οι υπηρεσίες που σύμφωνα με το Σύνταγμα θα πρέπει να χρηματοδοτούνται από το κράτος - τέλη καθαριότητας, πρασίνου και φωτισμού - δε θα πρέπει να μετατραπούν σε ανταποδοτικές, αφού με βάση τα διεθνή επιστημονικά πρότυπα αποτελούν φόρο και έτσι μετατίθεται το κόστος χρηματοδότησης στους πολίτες οι οποίοι επιβαρύνονται αδικαιολόγητα. Επιπλέον επισημαίνει ότι το

Οικονομικό Παρατηρητήριο είναι ένας θεσμός που πρέπει να καταργηθεί αφού κατά τη γνώμη της συνιστά εργαλείο επέμβασης του Υπουργού Εσωτερικών στους Δήμους μέσω της δυνατότητάς του να αναπέμψει υποθέσεις που έχει επεξεργαστεί το Παρατηρητήριο για εκ νέου αξιολόγηση ενώ σε κάθε περίπτωση θεωρεί ότι ανάμεσα στις αρμοδιότητες του Παρατηρητηρίου θα έπρεπε να είναι και ο έλεγχος της πορείας υλοποίησης των χρηματοδοτικών υποχρεώσεων του Κράτους προς τους Δήμους. Τέλος, σημειώνει ότι προβληματική είναι και η διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού από τις Κοινότητες διότι είναι ιδιαίτερα γραφειοκρατική και οι Δήμοι δεν διαθέτουν το επιστημονικό και τεχνικό προσωπικό που απαιτεί μια τέτοια διαδικασία.

Οι επισημάνσεις του ΣτΠ ως προς την οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ είναι οι εξής: Καταρχάς αναφέρεται στο ζήτημα της υποστελέχωσης των Υπηρεσιών Δόμησης των Δήμων (ΥΔΟΜ) και επισημαίνει την ανάγκη άμεσης λήψης μέτρων για την στελέχωση των Υπηρεσιών αυτών με εξειδικευμένο προσωπικό λόγω των σημαντικών καθυστερήσεων που παρατηρούνται στη διεκπεραίωση πολεοδομικών υποθέσεων. Ακολούθως, επί του ενιαίου ανταποδοτικού τέλους καθαριότητας και φωτισμού διαπιστώνει ότι ως προς την ανταποδοτικότητα το έσοδο αυτό θα πρέπει να αναμορφωθεί ώστε να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις και το νομοθετικό πλαίσιο να ενσωματώνει τις ευρωπαϊκές δεσμεύσεις της χώρας σχετικά με τη διαχείριση των αποβλήτων. Υπογραμμίζει ότι ως βάση υπολογισμού του θα πρέπει να χρησιμοποιείται όχι το μέγεθος του ακινήτου αλλά ο πραγματικός ή αναμενόμενος όγκος των αποβλήτων βάσει της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει”. Ως προς τον προσδιορισμό της φορολογικής βάσης επισημαίνει ότι θα πρέπει τόσο η επιφάνεια του ακινήτου επί της οποίας υπολογίζεται το τέλος όσο και η χρήση της να αναζητούνται από αξιόπιστες βάσεις δεδομένων όπως Γ.Γ.Π.Σ και Κτηματολόγιο για μεγαλύτερη ασφάλεια. Τέλος ως προς τους γενικούς και ειδικούς συντελεστές κρίνει ότι είναι αρκετά ασαφή τα κριτήρια προσδιορισμού τους και θα πρέπει να δοθούν περαιτέρω διευκρινίσεις ώστε να εξασφαλίζεται η αναλογικότητα παροχής-αντιπαροχής.

- Ως προς το **ζήτημα του σχεδιασμού και της οργάνωσης της διαδικασίας ανακαθορισμού αρμοδιοτήτων**, τόσο ο ΣτΠ όσο και η ΚΕΔΕ θεωρούν ότι η σύσταση μικτών διυπουργικών επιτροπών που θα έχουν ως στόχο τον εντοπισμό περιπτώσεων

κατακερματισμού ή αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, των αποκεντρωμένων διοικήσεων και των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης και την απλοποίηση των όρων άσκησης των οικείων αρμοδιοτήτων, καθώς και μόνιμης επιτροπής ελέγχου αρμοδιοτήτων τοπικής αυτοδιοίκησης, με σκοπό τον διαρκή έλεγχο, την εποπτεία και την παροχή γνώμης σχετικά με τη μεταβολή του νομοθετικού πλαισίου καθορισμού των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, είναι μέτρα προς τη σωστή κατεύθυνση. Ωστόσο η ΚΕΔΕ υπογραμμίζει ότι θα έπρεπε, παράλληλα με τη σύσταση των εν λόγω Διυπουργικών Επιτροπών, να προβλέπεται ότι το έργο τους θα υποστηριχθεί από ένα Επιχειρησιακό Σχέδιο, το οποίο θα διασφαλίζει τη διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων τόσο σε κάθετο επίπεδο (κατά τομέα δημόσιας πολιτικής), όσο και σε οριζόντιο επίπεδο (κατά επίπεδο της Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης).

### **B.3 Προς μια νέα πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.**

Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, μια μεγάλη αδυναμία της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη ήταν το γεγονός ότι αυτή αφορούσε στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, αφήνοντας σχεδόν, ανέγγιχτο το κεντρικό, καθώς και τις σχέσεις μεταξύ κεντρικού από τη μία, και περιφερειακού και τοπικού επιπέδου από την άλλη. Ο πρόσφατος νόμος Κλεισθένης 1 ανακατένειμε τις αρμοδιότητες όπως αναφέρθηκε βάσει της κατηγοριοποίησης των Δήμων σε έξι κατηγορίες ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, ώστε να είναι δυνατή η άσκηση δημόσιων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, ωστόσο ενώ το μέτρο αυτό κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση και πάλι δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει την Τοπική Αυτοδιοίκηση σαν μια πολιτικό-διοικητική οντότητα που εντάσσεται στην ενιαία διοικητική ενότητα του κράτους, αφού και πάλι δεν ξεκαθαρίζονται οι σχέσεις ανάμεσα στα διοικητικά επίπεδα και ιδίως ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και τη τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό πιθανότατα θα έχει ως αποτέλεσμα και στο μέλλον να συνεχίσουν να υπάρχουν επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιμέρους διοικητικών επιπέδων, με αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών στη χώρα μας. Συνεπώς το μεγάλο ζητούμενο εξακολουθεί να είναι η εκπόνηση μιας νέας αρχιτεκτονικής για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Ελλάδας.

Με τον όρο πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εννοούμε τη σύμπραξη των κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών στην εφαρμογή τόσο των εθνικών δημόσιων πολιτικών, όσο και των πολιτικών της ΕΕ. Αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις παραμέτρους της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Αναπόσπαστα στοιχεία αυτής είναι η αξιοκρατία, η λογοδοσία, η διαφάνεια και η διαβούλευση στη χάραξη των πολιτικών της δημόσιας διοίκησης. Οι συναινετικές πρακτικές, οι οποίες τη χαρακτηρίζουν, είναι αναγκαίες για την επίλυση σύνθετων προβλημάτων, αλλά και για την εξομάλυνση των αντικρουόμενων συμφερόντων, με όλη την περιπλοκότητα που εμφανίζουν στη σύγχρονη κοινωνία.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο όρος αντιπροσωπεύει περισσότερο ένα πολιτικό πλέγμα οργάνωσης της συλλογικής δράσης στη δημόσια σφαίρα και λιγότερο έναν νομικό μηχανισμό και ως εκ τούτου, δεν μπορεί να νοηθεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων. Πρόκειται για περιγραφικό όρο μιας πραγματικής κατάστασης, στην οποία η εξουσία επιμερίζεται και σε άλλους δρώντες, πέραν του στενού κρατικού πυρήνα. Αποτελεί έννοια που προσεγγίζεται περισσότερο με όρους της πολιτικής, διοικητικής και κοινωνικής επιστήμης και λιγότερο με όρους της νομικής επιστήμης. *Ο όρος διακυβέρνηση σηματοδοτεί τη μετάβαση σε ένα ευέλικτο και πλουραλιστικό σχήμα λήψης αποφάσεων για τις δημόσιες υποθέσεις.* Αυτή η αντίληψη περί διακυβέρνησης ερείδεται στην ιδέα ότι οι πολιτικές αποφάσεις δεν διαμορφώνονται εντός των ιεραρχικά οργανωμένων γραφειοκρατιών, καθώς τα παραδοσιακά σχήματα δεν επαρκούν πλέον για την αποτελεσματική διαμόρφωση και εφαρμογή αυτών. Απεναντίας, οι πολιτικές αποφάσεις προϋποθέτουν τη συγκρότηση και λειτουργία, υπό συνθήκες διαφάνειας και λογοδοσίας, ανοικτών δικτύων.

Το κύριο πρόταγμα και διακύβευμα της διακυβέρνησης είναι η αποκέντρωση της εξουσίας γι' αυτό και είναι πολύτιμο ως θεωρητικό εργαλείο για την αρχιτεκτονική της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνεπάγεται ένα μοντέλο διαχείρισης των συλλογικών υποθέσεων, το οποίο αποκλίνει από το καθεστώς του κρατικού συγκεντρωτισμού και αφαιρεί το μονοπώλιο της ισχύος και της επιρροής από το κεντρικό κράτος, καθώς το μέχρι πρότινος ισχύον γραμμικό μοντέλο λήψης αποφάσεων (“top to bottom”) εν τοις πράγμασι αποδεικνύεται αναποτελεσματικό. Η διακυβέρνηση εμπειρικλείει την κάθετη συνεργασία μεταξύ περισσότερων επιπέδων σε ένα διευρυμένο σχήμα υποκειμένων και τον οριζόντιο συντονισμό μεταξύ τους κατά τη διαμόρφωση και άσκηση των δημόσιων πολιτικών. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προϋποθέτει εμπιστοσύνη, αμοιβαία ευθύνη και αντιπροσωπευτικότητα όλων των

επιπέδων εξουσίας και θεσμικών οργάνων για την επίτευξη των κοινών στόχων (Α. Αναστασίου et al, 2018)

Κατόπιν των ανωτέρω λοιπόν γίνεται κατανοητό, στα πλαίσια της προσέγγισης του ζητήματος της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων, ότι πλέον το διοικητικό φαινόμενο διακρίνεται από μεγάλη περιπλοκότητα και δύσκολα μπορεί να γίνει λόγος για “αποκλειστικές” αρμοδιότητες. Η Δημόσια Διοίκηση συνιστά ένα ενιαίο σύστημα αποτελούμενο από τέσσερα επίπεδα άσκησης διοίκησης και δημόσιας εξουσίας, την Κεντρική Διοίκηση, την Αποκεντρωμένη, τις Περιφέρειες και τους Δήμους, οι σχέσεις των οποίων θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν “συστημικές”. Συνεπώς, η αλληλεξάρτηση των επιπέδων είναι αναπόφευκτη λόγω της περιπλοκότητας του διοικητικού φαινομένου όπως προαναφέρθηκε, ώστε να εξασφαλιστούν οι απαραίτητες συνέργειες για την υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών και την επιτυχημένη λειτουργία του “συστήματος”.

Όπως κάθε σύστημα έτσι και το ενιαίο αυτό σύστημα των τεσσάρων επιπέδων της Δημόσιας Διοίκησης συγκροτείται από τους εξής αρχές και στόχους (Θ.Γεωργάκης, 2016):

- Επίτευξη αποτελεσματικότητας στον προγραμματισμό και τη λειτουργία του, βάσει διαλειτουργικότητας και ισχυρών διαδραστικών σχέσεων των τεσσάρων επιπέδων
- Σεβασμός της συνταγματικά κατοχυρωμένης διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που προϋποθέτει τη δημοκρατική λειτουργία του συστήματος.
- Διασφάλιση της αρχής της επικουρικότητας
- Επίτευξη της μεγαλύτερης δυνατής εγγύτητας παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες, με τρόπο που να διασφαλίζεται η ίδια ποιότητα, προσβασιμότητα και καθολικότητά τους.

Όπως γίνεται αντιληπτό για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων, απαιτείται συνολικός επαναπροσδιορισμός των αρμοδιοτήτων και των σχέσεων των τεσσάρων



επιπέδων και ιδίως του κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στη βάση όμως μιας νέας κουλτούρας διαφορετικής από την κυρίαρχη του διοικητικού συγκεντρωτισμού. Ειδικότερα θα πρέπει:

- Να εκπονηθεί μελέτη αξιολόγησης, ανά τομέα δημόσιας πολιτικής, της σημερινής κατανομής των αρμοδιοτήτων στα τέσσερα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης και να γίνει ανάλογη προσαρμογή του κανονιστικού πλαισίου στα νέα δεδομένα
- Να προσδιοριστούν οι όροι και οι προϋποθέσεις εφαρμογής του νέου κανονιστικού πλαισίου όπως υλικοί, άυλοι πόροι, υποδομές και διαλειτουργικότητα συστημάτων.
- Να γίνουν προσλήψεις μόνιμου προσωπικού και να εκπαιδευτεί το ήδη υπάρχον ώστε να διασφαλισθεί η θεσμική μνήμη του συστήματος και να διαμορφωθεί η αντίστοιχη διοικητική κουλτούρα.

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι για την αναμόρφωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας απαιτείται περαιτέρω προσπάθεια ενίσχυσης και εμπάθυνσης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ως βασικού μεθοδολογικού-αναλυτικού εργαλείου αλλαγής διοικητικής κουλτούρας, επίτευξης συναινέσεων και συνεργασίας ανάμεσα στα διοικητικά επίπεδα. Απαιτείται αναμόρφωση του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου (βλ. Κλεισθένης 1) με στόχο την ουσιαστική αποκέντρωση και την ριζική επανεξέταση της σχέσης ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση ώστε να συνεργάζονται αποτελεσματικά κυρίως μέσω της καθιέρωσης ως κανόνα των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, με σκοπό τη διασφάλιση της μέγιστης δυνατής αποτελεσματικότητας στην υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών εντός πάντα της ενιαίας κρατικής διοίκησης.

## **Συμπεράσματα.**

Η παρούσα εργασία φιλοδόξησε να αναδείξει τα σημαντικότερα ζητήματα της τρέχουσας προβληματικής που σχετίζεται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση και να συνοψίσει τις διάφορες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, έτσι όπως αυτές ενσωματώθηκαν στα νομοθετήματα του «Καλλικράτη» και του «Κλεισθένη 1», με ταυτόχρονη παρουσίαση της κριτικής που ασκήθηκε σε αυτά, ώστε μέσω της παράθεσης όλων των θέσεων και των επιχειρημάτων να προκύψουν συμπεράσματα και να δημιουργηθεί μια πρώτη εικόνα για την σημερινή κατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Είναι κοινός τόπος λοιπόν, ότι το κυρίαρχο οργανωτικό πρόταγμα στην εποχή μας επιτάσσει την ανακατανομή της διοικητικής ύλης και των ασκούμενων αρμοδιοτήτων στους διάφορους τομείς δημόσιας πολιτικής, μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης (υπερεθνικό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό). Αυτό γίνεται φανερό από τις επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη το 2001 ιδίως όσον αφορά στις συνταγματικές ρυθμίσεις για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρα 101 και 102 Σ). Η διαδικασία αυτή, που προσφυώς αποδίδεται ως μετάβαση από την κυβέρνηση (government) στη διακυβέρνηση (governance), θα απασχολήσει και την επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση αφού το ζήτημα της επαναοριοθέτησης του ρόλου του Κράτους, ο οποίος οφείλει να είναι κατευθυντήριο, ρυθμιστικός και εποπτικός είναι μείζον, διαχρονικό και παραμένει ανοικτό.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε στο κύριο μέρος της εργασίας έγινε κατανοητό ότι το νέο θεσμικό πλαίσιο συγκρότησης της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης όπως αυτό διαμορφώθηκε αρχικά με το πρόγραμμα Καλλικράτης και στη συνέχεια με το πρόγραμμα Κλεισθένης 1, περιλαμβάνει νεοπαγείς θεσμούς που προσιδιάζουν ακόμη περισσότερο στο κυρίαρχο πρότυπο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Τα κύρια χαρακτηριστικά αυτού του νέου συστήματος αποτελούν η αποκεντρωμένη οργανωτική διάρθρωση των διοικητικών οργάνων, η αναβαθμισμένη συμμετοχή του πολίτη, η ευρεία διαβούλευση πριν τη λήψη αποφάσεων και η λογοδοσία των ασκούντων δημόσια εξουσία μέσω οριοθέτησης και κατανομής ευθυνών καθώς πρόβλεψης κατάλληλων ελεγκτικών μηχανισμών.

Αυτό το φιλόδοξο μεταρρυθμιστικό εγχείρημα εναρμονίζει το ελληνικό μοντέλο διακυβέρνησης με τα ευρωπαϊκά δεδομένα, όπου θεμελιώδη ρόλο διαδραματίζουν η αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ της Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ωστόσο θα πρέπει να επισημανθεί ότι ακόμη δεν έχει γίνει η μεγάλη τομή στο διοικητικό σύστημα της χώρας αφού υπό την επίδραση και της νομολογίας του ΣτΕ διατηρείται η διάκριση των δημόσιων υποθέσεων σε τοπικές και γενικές. Όμως μια τέτοια διάκριση υπό την απόλυτη τουλάχιστον εκδοχή της, κατά την οποία οι μεν γενικές ανήκουν στο Κράτος, οι δε τοπικές στην τοπική αυτοδιοίκηση, ως αυτονόητη, είναι παρωχημένη, καθώς ουδόλως ανταποκρίνεται στις ανάγκες και απαιτήσεις της σύγχρονης κοινωνικό-πολιτικής πραγματικότητας, όπου οι αντιλήψεις περί του ρόλου του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης ραγδαίως μεταβάλλονται στο διεθνοποιημένο περιβάλλον και υπό την καθοριστική επίδραση των δυναμικών εξελίξεων που συντελούνται σε επίπεδο έννομης τάξης, οικονομίας, επιστήμης και τεχνολογίας, όπου το τοπικό και το γενικό πάντοτε διαπλέκονται. (Σ. Φλογαΐτης, 2010<sup>1</sup> και Α.Ι. Τάχος, 2004<sup>2</sup>).

Κάθε μεταρρύθμιση που αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση οφείλει να απαντήσει στο εξής κρίσιμο ερώτημα: Πως θα κατανεμηθούν οι αρμοδιότητες άσκησης δημόσιας εξουσίας ανάμεσα στο κεντρικό κράτος, τους Δήμους και τις Περιφέρειες. Η απάντηση όμως σε αυτό το ερώτημα θα πρέπει να γίνεται πάντα βάσει πραγματικών στοιχειοθετημένων ενδείξεων (evidence based policies) σχετικά με το τι πραγματικά μπορεί να κάνει το κάθε επίπεδο, καθώς πρέπει να υπάρχουν οι αναγκαίοι υλικοί και άυλοι πόροι ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να διαθέτει επαρκή επιχειρησιακή ικανότητα

---

<sup>1</sup> Σ. Φλογαΐτης, 2010 «*Η διάκριση των υποθέσεων σε γενικές και τοπικές ... δεν συμβιβάζεται με τη σύγχρονη εποχή, όπου σχεδόν δεν υπάρχει καμία τοπική υπόθεση, η οποία δεν μπορεί να εξελιχθεί από τη μια στιγμή στην άλλη σε γενική, όπως δεν υπάρχει σχεδόν καμία γενική υπόθεση, η οποία δεν έχει τοπική αναφορά.*»

<sup>2</sup> Α.Ι. Τάχος, 2004 «*Σήμερα, ενόψει της δυνατότητας ενεργού αναμίξεως των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην οικονομική ζωή της χώρας, οι τοπικές υποθέσεις δεν είναι μόνο τοπικές, αλλά και οι γενικές υποθέσεις δεν είναι μόνο γενικές. Αμφότερες συμπλέκονται και έτσι επιτυγχάνεται η συνεργασία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Κράτους.*»

για να υλοποιεί τις δημόσιες πολιτικές. Ορθώς λαμβάνεται υπόψιν το πληθυσμιακό κριτήριο για την κατηγοριοποίηση των Δήμων, καθώς αυτή είναι αναγκαία αλλά όχι όμως και επαρκής συνθήκη για την ορθή κατανομή των αρμοδιοτήτων αφού το ζητούμενο είναι εν τέλει η αποτελεσματική διοίκηση των υποθέσεων των πολιτών και αυτή αναιρείται όταν οι τελευταίοι δεν έχουν πρόσβαση στις διοικητικές δομές ειδικά στους πολύ μεγάλους Δήμους. Θα πρέπει το σύστημα να λειτουργεί σε μια λογική δικτύωσης (network) μεταξύ των επιπέδων, ώστε να αναπτύσσονται οι κατάλληλες συνέργειες, τόσο εντός της ίδιας βαθμίδας, όσο και μεταξύ διαφορετικών βαθμίδων, ώστε να ασκούνται οι αρμοδιότητες, να κατανέμονται οι πόροι και να παρέχεται στήριξη εκεί που υπάρχει πραγματική ανάγκη. Αυτό προϋποθέτει την ύπαρξη συντρεχουσών αρμοδιοτήτων που θα ασκούνται βάσει της αρχής της εγγύτητας και της επικουρικότητας, αντικαθιστώντας τη σημερινή παρωχημένη διάκριση των γενικών και τοπικών υποθέσεων. Σημαντική είναι προς αυτή την κατεύθυνση και η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας (ΤΠΕ) οι οποίες θα πρέπει να διαλειτουργούν και τελικά οι διοικητικές υπηρεσίες να εμφανίζονται ως ενιαίες στον πολίτη. Θα πρέπει να τονιστεί ότι η λογική της δικτύωσης δεν θίγει την ίδια την ενότητα του κράτους καθώς θα πρόκειται περισσότερο για μια *αναδυόμενη ιδιότητα* (J.Kim, 2010, R.Wiener, 1970)<sup>3</sup> ενός πολύπλοκου συστήματος, ενώ το κράτος θα διατηρεί τον επιτελικό του χαρακτήρα, δεδομένου ότι και οργανωτικά η τοπική αυτοδιοίκηση δε μπορεί να υπερβεί την ενότητα του κεντρικού κράτους, αφού είναι η ίδια δημιουργήμα του κεντρικού κράτους και πρωτίστως όργανο διοίκησης. Το δημοτικό συμβούλιο δε μπορεί να αντικαταστήσει το κοινοβούλιο αφού εφαρμόζει του νόμους και δε νομοθετεί το ίδιο. Για να εφαρμόσει όμως τους νόμους πρέπει να διαθέτει τους αναγκαίους πόρους και να έχει τέτοια δομή ώστε να μπορεί να λειτουργήσει. Οι συνέργειες λοιπόν λειτουργούν συμπληρωματικά και δεν καταργούν την πρωταρχική υποχρέωση του Κράτους να διασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους μαζί με την μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση, για τη διασφάλιση της

---

<sup>3</sup> J.KIM, 2010 «Καθώς τα συστήματα αποκτούν αυξανόμενα υψηλότερους βαθμούς οργανωτικής πολυπλοκότητας ξεκινούν να επιδεικνύουν νέες ιδιότητες που κατά κάποιον τρόπο υπερβαίνουν τις ιδιότητες των συστατικών τους μερών και συμπεριφέρονται με τρόπους που δε μπορούν να προβλεφθούν στη βάση των νόμων που κυβερνούν τα απλούστερα συστήματα.»

συνοχής αλλά και τη λήψη υπόψιν κριτηρίων διανεμητικής και κοινωνικής δικαιοσύνης ώστε να αποφεύγονται φαινόμενα ανισότητας εντός της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σε κάθε περίπτωση πάντως η διοικητική μεταρρύθμιση δεν επιδέχεται μονοσήμαντες απαντήσεις, που περιορίζονται απλώς και μόνο στη θέσπιση ενός κανονιστικού πλαισίου, αλλά προεχόντως προϋποθέτει την καλλιέργεια διοικητικής κουλτούρας. Επομένως, κάθε μεταρρυθμιστικό εγχείρημα που δεν τίθεται με όρους επένδυσης στο ανθρώπινο κεφάλαιο, εκ προοιμίου καθίσταται αλυσιτελής. Η διαρκής επιμόρφωση και στοχευμένη κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί πάγια ανάγκη στο περιβάλλον της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και διασφαλίζει τη μεταφορά τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών

Κοντολογίς, πολλά θα μπορούσαν να λεχθούν για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις, όμως μία θεωρούμε πως είναι η μήτρα και ο βασικός άξονας όλων των υπόλοιπων σύμφωνα και με τα όσα προελέχθησαν: η τροποποίηση του άρθρου 102 του Συντάγματος ώστε ο όρος *«τοπικές υποθέσεις»* να αντικατασταθεί με τους όρους *«εγγύτητα, επικουρικότητα και αποτελεσματικότητα»*, με στόχο η διάταξη αυτή να αποτελέσει το «νομικό μετασχηματιστή» μέσα από τον οποίο θα διέρχονται όλες οι αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις για τη διαμόρφωση της νέας πραγματικής κατάστασης στην τοπική αυτοδιοίκηση, αφού τα κριτήρια της εγγύτητας, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας θα παρέχουν πλέον την αναγκαία ευελιξία και το περιθώριο στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει όλα τα επιμέρους ζητήματα. Ο Κλεισθένης 1 πάντως, ήδη κινείται σε μια τέτοια λογική εμβάθυνσης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσω κατηγοριοποίησης των Δήμων και μετάβασης σε μια λογική άσκησης ουσιαστικών δημόσιων πολιτικών από αυτούς. Απομένει να γίνει το επόμενο βήμα από τον αναθεωρητικό νομοθέτη όπως περιγράφηκε ανωτέρω ώστε να δούμε πώς θα διαμορφωθούν οι μελλοντικές εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση με στόχο πάντα το πέρασμα από ένα συγκεντρωτικό και ιεραρχικά δομημένο μοντέλο άσκησης διοίκησης σε ένα αποκεντρωτικό και δικτυακό σύστημα, το οποίο όμως δε θα αναιρεί τον ενιαίο και αδιαίρετο χαρακτήρα του κράτους, μέσω ίσως πρόβλεψης των κατάλληλων θεσμικών αντιβάρων σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο (checks and balances).

## **Βιβλιογραφία.**

### **Ελληνική**

Αθανασόπουλος, Κ. (2010) Νέα αρχιτεκτονική της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης: Πρόγραμμα Καλλικράτης. Η περιφερειακή διάσταση της νέας στρατηγικής Ευρώπη 2020, Αθήνα, ΣΕΠ

Γεωργιάκης, Θ. (2016) Η μετα-καλλικρατική τοπική αυτοδιοίκηση υπό το φως της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: θεωρητική και εμπειρική διερεύνηση, διδακτορική διατριβή, Αθήνα, ΕΚΤ.

Μαυριά,Κ.(2004) Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα

Μπέσιλα-Βήκα, Ε,(2010) Τοπική Αυτοδιοίκηση -Θεσμικό πλαίσιο - Ευρωπαϊκή διάσταση (Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος "Καλλικράτης"), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη

Μπέσηλα-Βήκα,Ε.(2007) Ευρ. Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος Ι, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Παπαγιάννη,Π./Κατσούλη,Δ. (1995) Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, έκδοση ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα

Ράικος, Α.(1968/1969) Η τοπική αυτοδιοίκησης εν ταις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, «Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου»

Σπηλιωτόπουλος,Ε. (2010) Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος Ι, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Σπυρόπουλος, Φ. (2006) Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν . Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

Σωτηρέλης,Γ. (2006) Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

Σωτηρέλης,Γ.(2000) Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή

Τάχος,ΑΙ. (2004), «Η εποπτεία του κράτους επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης», σε Annales περιοδική έκδοση του τμήματος Νομικής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, τόμος έκτος .

Τσάτσος , Δ. (1993) Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή

Φλογαΐτης, Σ Γέροντας , Α. Λύτρας, Σ. Παυλόπουλος, Π. Σιούτη, Γ. (2010) Διοικητικό δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

Χλέπα, Ν.Κ. (1994) Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, Αθήνα – Κομοτηνή.

Kim, J.(2005), Η φιλοσοφία του νού, εκδόσεις Leader Books, Αθήνα.

Wiener, R. (1970) Κυβερνητική και Κοινωνία, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

## **Ξενόγλωσση**

Hlepas,N.(2011) Greece: a case of fragmented centralism and “behind the scenes” localism at John Loughlin et al (eds), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe.

### **Λοιπές πηγές: Νομοθεσία – Μελέτες – Γνωμοδοτήσεις**

Αναστασίου,Α. Γιαννακοπουλος, Γ. Δραμαλιώτη, Π. Καρβούνης, Α. Λαμπρακης, Β. Σιαχάμη, Δ. (2018) Μελέτη: «Η Συνταγματική διάρθρωση των κρατικών, περιφερειακών και τοπικών υποθέσεων. Συμβολή στην αποτύπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο ελληνικό πολίτευμα.», ΕΚΔΔΑ

Γκέκα ,Ρ. / Μήτσου ,Κ.(2010) Καλλικράτης - Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΕΕΤΑΑ

Συνήγορος του Πολίτη, (2018) “Επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη επί του νομοσχεδίου «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής - Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι"] διαθέσιμο στο: <https://www.synigoros.gr/resources/20180713-paratiriseis-stp-kleisthenis.pdf>

Σωτηρέλης , Γ. (2014) Προτάσεις αναθεώρησης συνταγματικών διατάξεων για την αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Διαθέσιμο στο :<https://www.constitutionalism.gr/sotirelis-topiki-autodioikisi/>

Προτάσεις Ομάδας ΙΤΑ(2007) .Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αναθεώρηση

ΙΤΑ –ΚΕΔΕ (2016) , Τριετής Στρατηγική Μεταρρυθμίσεων στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση . Διαθέσιμο στο : [https://www.ita.org.gr/el/images/meletes\\_ita/ITA\\_trietis\\_stratigiki.pdf](https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/ITA_trietis_stratigiki.pdf)



ΚΕΔΕ (2018), Παρατηρήσεις ΚΕΔΕ επί του νομοσχεδίου «Κλεισθένης 1». Διαθέσιμο στο: <https://www.aftodioikisi.gr/ota/dimoi/kede-klisthenis-1-35selido-ypomnima-paratirisis-tesseris-kokkines-grammes/>

Σύνταγμα της Ελλάδος

Ν. 3463/2006(ΦΕΚ Α 114/30.6.2006) Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87Α/7-6-2010) «Καλλικράτης»

Ν. 4555/2018 (ΦΕΚ 133<sup>Α</sup>/Α/19-7-2018) «Κλεισθένης 1»

Αιτιολογική έκθεση «Καλλικράτη»:

[https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdfef7ff860/2.Aitiologiki\\_Kallikratis.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7f4d3181-8c97-4d49-8212-57bdfef7ff860/2.Aitiologiki_Kallikratis.pdf)

Αιτιολογική έκθεση «Κλεισθένη 1»:

[https://www.aftodioikisi.gr/wpcontent/uploads/2018/07/%CE%A3\\_%CE%9D\\_%CE%A5%CE%A0%CE%95%CE%A3\\_%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%93%CE%A1%CE%91%CE%9C%CE%9C%CE%91\\_%CE%9A%CE%9B%CE%95%CE%99%CE%A3%CE%98%CE%95%CE%9D%CE%97%CE%A3\\_%CE%99\\_%CE%91%CE%99%CE%A4%CE%99%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%9A%CE%97\\_%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97\\_.pdf](https://www.aftodioikisi.gr/wpcontent/uploads/2018/07/%CE%A3_%CE%9D_%CE%A5%CE%A0%CE%95%CE%A3_%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%93%CE%A1%CE%91%CE%9C%CE%9C%CE%91_%CE%9A%CE%9B%CE%95%CE%99%CE%A3%CE%98%CE%95%CE%9D%CE%97%CE%A3_%CE%99_%CE%91%CE%99%CE%A4%CE%99%CE%9F%CE%9B%CE%9F%CE%93%CE%99%CE%9A%CE%97_%CE%95%CE%9A%CE%98%CE%95%CE%A3%CE%97_.pdf)



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

[www.ekdd.gr](http://www.ekdd.gr)



