



**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

Σχολή Διεθνών Σπουδών, Επικοινωνίας & Πολιτισμού

Τμήμα Διεθνών, Ευρωπαϊκών και Περιφερειακών

Σπουδών

Θέμα Διδακτορικής Διατριβής

*«Ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων στη διαμόρφωση του θεσμού της
πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από τη Μεταπολίτευση μέχρι
σήμερα. Η συνεισφορά της ευρωπαϊκής ενοποίησης στη δυναμική
αυτή διαδικασία»*

Επιβλέπων: Διαμαντόπουλος Αθανάσιος, Καθηγητής

Μέλη Τριμελούς Επιτροπής: Χρυσόχου Δημήτριος, Καθηγητής

Μοσχονάς Γεράσιμος, Αναπληρωτής Καθηγητής

Ονοματεπώνυμο υποψήφιου διδάκτορα: Τριανταφύλλου Παναγιώτης

Διεύθυνση: Λαρίσης 11, Τύρναβος, Τ.Κ. 40100

Τηλέφωνο κινητό: 6947136784

σταθερό: 2492301171

E-mail: pantriant@gmail.com

Ημερομηνία έναρξης εκπόνησης: Μάρτιος 2013

Δεκέμβριος 2017

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος.....	14
Εισαγωγή.....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.....	29
1. Ο Θεσμός των Κοινοτήτων ως πρότυπο τοπικής οργάνωσης και αυτοδιοίκησης.....	29
1.1 Εισαγωγή.....	29
1.2 Οι κοινότητες ως δημιούργημα της τουρκοκρατίας.....	30
1.3 Οι κοινότητες ως δημιούργημα της κλασικής περιόδου, που διασώθηκαν με κάποιες παραλλαγές, στη βυζαντινή περίοδο και στην τουρκοκρατία.....	31
1.4 Προϋποθέσεις για την ανάπτυξη των κοινοτήτων.....	33
1.5 Ήταν κάτι νέο για την ελληνική παράδοση;	34
1.6 Περιθώρια κοινοτικής αναπτύξεως.....	36
1.7 Οργάνωση και λειτουργία των κοινοτήτων.....	36
1.8 Οι παραφωνίες.....	38
1.9 Συμπερασματικά.....	40

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	45
2. Τα πολιτικά κόμματα.....	45
2.1 Η έννοια του κόμματος.....	45
2.2 Οι απαρχές του κομματικού φαινομένου.....	47
2.3 Αυτονομία της πολιτικής έναντι της κοινωνίας και η εδραίωση των πελατειακών σχέσεων.....	49
2.4 Πολιτική ελίτ με μόνο στόχο τη διατήρηση στην εξουσία.....	51
2.5 Μετά το κίνημα στο Γουδί κάτι πήγε να αλλάξει... ..	55
2.6 ...Αλλά η διάρκειά του ήταν σύντομη.....	57
2.7 Η περίοδος της Μεταπολίτευσης.....	58
2.8 Συμπερασματικά.....	61
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	65
3. Η ιστορία των δημοτικών εκλογών.....	65
3.1 Από το 1833 μέχρι το 1974 και ο βαθμός κομματικοποίησής τους... ..	65
3.2 Συνεχίστηκε ο κομματικός τους χαρακτήρας μετά το 1974;	70
3.3 Τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης.....	71
3.4 Η δεκαετία του 1980 και η άνοδος του ΠΑΣΟΚ.....	73
3.4.1 Οι δημοτικές εκλογές της 17ης και 24ης Οκτωβρίου 1982.....	73
3.4.2 Οι δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1986.....	74
3.5 Οι εκλογικές μάχες της δεκαετίας του 1990 και το σπάσιμο της πρωτοκαθεδρίας του ΠΑΣΟΚ.....	75
3.5.1 Οι εκλογές του Οκτωβρίου του 1990.....	75
3.5.2 Οι εκλογές του 1994.....	76
3.5.3 Οκτώβριος 1998.....	78
3.6 Οι δημοτικές εκλογικές αναμετρήσεις του 21ου αιώνα.....	80
3.6.1 Οκτώβριος του 2002.....	80

3.6.2 Οκτώβριος 2006.....	81
3.6.3 Νοέμβριος 2010.....	81
3.6.4 Μάιος 2014.....	83
3.7 Συμπερασματικά.....	84
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	87
4. Ιστορική αναδρομή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την ελληνική επανάσταση και μέχρι την απαρχή της Μεταπολίτευσης.....	87
4.1 Εισαγωγή.....	87
4.2 Τα πρώτα χρόνια 1821-1832.....	88
4.3 Η περίοδος 1833 έως 1912 και τα νομοθετήματα σταθμοί για την εξέλιξη του θεσμού.....	90
4.4 Ο Νόμος ΔΝΖ/1912 που ίσχυσε σε γενικές γραμμές μέχρι τη μεταρρύθμιση του Καποδίστρια.....	96
4.5 Η περίοδος 1913-1940 και η πρώτη συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	99
4.6 Η περίοδος της κατοχής.....	102
4.7 Η περίοδος 1949-1967 και το Σύνταγμα του 1952.....	105
4.7.1 Το Νομοθετικό Διάταγμα 2888/1954 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος».....	106
4.8 Η περίοδος της δικτατορίας 1967-1974.....	108
4.9 Συμπερασματικά.....	109
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.....	111
5. Η Γ' Ελληνική Δημοκρατία και το Σύνταγμα του 1975 με τις αναθεωρήσεις του.....	111
5.1 Εισαγωγή.....	111

5.2 Το Σύνταγμα του 1975.....	111
5.3 ... και η θέσμιση των πολιτικών κομμάτων.....	112
5.3.1 Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001.....	114
5.3.2 Η αξία της συνταγματικής κατοχύρωσης των κομμάτων.....	115
5.3.3 Η χρηματοδότηση των κομμάτων.....	116
5.3.4 Η σημασία των πολιτικών κομμάτων και οι οργανωτικές τους Ατέλειες.....	121
5.4 Το Σύνταγμα του 1975 και οι ρυθμίσεις του για την τοπική αυτοδιοίκηση.....	122
5.4.1 Η συζήτηση στη Βουλή.....	124
5.4.2 Τροπολογία αιρετών της αυτοδιοίκησης για το άρθρο 102 του Συντάγματος.....	127
5.5 Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001.....	129
5.5.1 Η συζήτηση στη Βουλή.....	131
5.6 Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2008.....	136
5.7 Συμπερασματικά.....	138
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6.....	139
6. Η «άνοδος» του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στα χρόνια της Μεταπολίτευσης.....	139
6.1 Εισαγωγή.....	139
6.2 Η Νέα Δημοκρατία.....	141
6.3 Το ΠΑ.ΣΟ.Κ.	143
6.4 Το ΚΚΕ της μεταπολιτευτικής περιόδου.....	145
6.5 Πως αντιμετώπιζαν την τοπική αυτοδιοίκηση τα κόμματα στην αρχή του βίου τους;	147
6.6 Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας της περιόδου 1974-1981 και η συνεισφορά της στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	152
6.7 Η αντίδραση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ).....	155

6.8 Η δεκαετία του '80, η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και τα Νομοθετήματα που άλλαξαν την τοπική αυτοδιοίκηση.....	156
6.8.1 Οι προγραμματικές δηλώσεις της πρώτης κυβέρνησης του Ανδρέα Παπανδρέου και... ..	158
6.8.2 ...Το Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987.....	159
6.8.3 Ο νόμος 1235/1982.....	161
6.8.4 Ο νόμος 1270/1982.....	164
6.8.5 Ο νόμος 1416/1984.....	166
6.8.6 Ο νόμος 1518/1985 και η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.....	167
6.8.7 Ο νόμος 1388/1983 και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.....	169
6.9 Η στάση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. τα πρώτα χρόνια.....	172
6.10 Οι νομοθετικές παρεμβάσεις μετά το 1985.....	173
6.10.1 Ο νόμος 1622/1986.....	174
6.10.2 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Ν. 1828/1989).....	176
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7.....	181
7. Οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του '90 και η πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση (Σχέδιο Ι. Καποδίστριας).....	181
7.1 Η οικουμενική κυβέρνηση Ξενοφώντα Ζολώτα του 1989.....	181
7.2 Η δεύτερη περίοδος διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας (1990-1993).....	182
7.3 Η δεύτερη περίοδος διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ (1993-2004) και το σχέδιο Ι. Καποδίστριας.....	184
7.3.1 Εισαγωγή.....	184
7.3.2 Ο νόμος 2218/1994 και ο νόμος 2240/1994.....	184
7.3.3 Ο νόμος 2503/1997.....	186
7.4 Το Σχέδιο Ι. Καποδίστριας (Ν. 2539/1997).....	187

7.4.1 Συνένωση Κοινοτήτων. Μία διαρκής προσπάθεια.....	189
7.4.2 Οι θέσεις των κομμάτων επί του σχεδίου Ι. Καποδίστριας.....	194
7.4.3 Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους πριν την εφαρμογή του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας.....	196
7.4.4 Η ψήφιση και οι αντιδράσεις.....	201
7.4.5 Η αντίδραση της ΚΕΔΚΕ.....	203
7.4.6 Τα διακηρυγμένα οφέλη των μικρών κοινοτήτων από τις συνενώσεις.....	206
7.4.7 Απολογισμός της συζήτησης μεταξύ των κομμάτων για το Σχέδιο Καποδίστριας.....	210
7.5 Συμπερασματικά.....	211
7.6 Τα σημαντικότερα νομοθετήματα για την τοπική αυτοδιοίκηση πριν την έναρξη της νέας χιλιετίας.....	215
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8.....	218
8. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα.....	218
8.1 Η περίοδος διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας (2004-2009) και ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας.....	218
8.2 Ο νόμος 3274/2004.....	219
8.3 Τα Αναπτυξιακά Προγράμματα. ΘΗΣΕΑΣ VS Ε.Π.Τ.Α.	219
8.3.1 Η κριτική της Ν.Δ. στο Πρόγραμμα ΕΠΤΑ.....	220
8.3.2 Το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» και η αντίδραση του ΠΑΣΟΚ.....	221
8.4 Η αντιμετώπιση οικονομικών εκκρεμοτήτων της προηγούμενης κυβέρνησης.....	225
8.5 Ο νόμος 3434/2006.....	226
8.5.1 Οι αντιδράσεις των κομμάτων της αντιπολίτευσης.....	228

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9.....	230
9. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας.....	230
9.1 Εισαγωγή.....	230
9.2 Ιστορική Αναδρομή.....	230
9.2.1 Ο νόμος 1065/1980 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα».....	231
9.2.2 Το Προεδρικό Διάταγμα 76/1985 Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα (Ν. 1065/1980).....	233
9.3 Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν. 3463/2006).....	234
9.3.1 Βασικά Σημεία του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.....	235
9.3.2 Εκλογές- Εκλογικό Σύστημα.....	235
9.3.3 Σύστημα Διακυβέρνησης- Δημοτικές Αρχές.....	236
9.3.4 Ενίσχυση Καταστατικής Θέσης Αιρετών.....	237
9.3.5 Θεσμοί Ανάπτυξης Τοπικής Δημοκρατίας.....	237
9.3.6 Αρμοδιότητες Δήμων.....	239
9.3.7 Αδειοδότηση Καταστημάτων Υγειονομικού Ενδιαφέροντος.....	240
9.3.8 Έμφαση στην Άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής.....	240
9.3.9 Επιχειρησιακά Προγράμματα.....	241
9.3.10 Εποπτεία των Πράξεων των Δημοτικών Αρχών.....	241
9.3.11 Συμπράξεις Δήμων με τον Ιδιωτικό Τομέα.....	242
9.3.12 Θέματα Οικονομικής Διαχείρισης Ο.Τ.Α.	242
9.3.13 Δημοτικές Επιχειρήσεις.....	243
9.3.14 Μεταβατικές Διατάξεις.....	244
9.4 Οι θέσεις της Ν.Δ.	245
9.5 Η αντίδραση του ΠΑΣΟΚ.....	247
9.6 Οι θέσεις του Κ.Κ.Ε. για το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.....	250
9.7 Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. για το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.....	256

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10.....	258
10. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010).....	258
10.1 Αξιολόγηση του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας.....	258
10.2 Μία μεταρρύθμιση που εναρμονίζεται με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.....	263
10.3 Η ψήφιση.....	265
10.4 Οι προβλέψεις.....	265
10.4.1 Μείωση δομών και αιρετών.....	266
10.4.2 Οι εκλογές.....	267
10.4.3 Η ανάδειξη των αιρετών.....	267
10.4.4 Η Διοίκηση των Δήμων.....	268
10.4.5 Οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων.....	268
10.4.6 Η καθημερινότητα του δημότη.....	268
10.4.7 Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης.....	269
10.4.8 Όργανα Ελέγχου και Εποπτείας.....	269
10.5 Οι επιδιώξεις του κυβερνώντος κόμματος.....	270
10.6 Η αντίδραση της Νέας Δημοκρατίας.....	272
10.7 Οι θέσεις του ΚΚΕ.....	277
10.8 Η στάση του ΣΥΡΙΖΑ.....	279
10.9 Η ΚΕΔΕ για το πρόγραμμα Καλλικράτης.....	281
10.10 Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας στις προσφυγές περί αντισυνταγματικότητας.....	283
10.11 Μετά την εφαρμογή.....	285
10.12 Συμπερασματικά.....	289

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11.....	292
11. Το σύστημα εποπτείας και ελέγχου των δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	292
11.1 Εισαγωγή.....	292
11.2 Οι αρχές στις οποίες εδράζεται το σύστημα εποπτείας και η αυτοτέλεια των ΟΤΑ.....	293
11.3 Τα συστήματα ελέγχου και εποπτείας μέχρι τον νόμο 3852/2010.....	294
11.4 Η εποπτεία επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ με τον Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης).....	296
11.5 Οι προβλέψεις των άρθρων 215 και 224-231 του «Καλλικράτη» με τις τροποποιήσεις τους.....	296
11.5.1 Τα εποπτεύοντα όργανα.....	296
11.5.2 Οι μορφές ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ.....	297
11.6 Οι θεσμοί άσκησης διοικητικού ελέγχου επί των ΟΤΑ.....	300
11.7 Έφερε ο Καλλικράτης τις προσδοκώμενες αλλαγές στο σύστημα ελέγχου και εποπτείας των ΟΤΑ;	302
11.8 Οι προτάσεις.....	303
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12.....	308
12. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον.....	308
12.1 Εισαγωγή.....	308
12.2 Προγραμματισμός πολιτικής.....	310
12.3 Η Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.	311
12.3.1 Η Επιτροπή των Περιφερειών.....	314
12.4 Ο Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη.....	316
12.5 Από το Μάαστριχτ στη Λισαβόνα.....	318
12.5.1 Η αναγνώριση της εδαφικής διάστασης της ΕΕ.....	319
12.5.2 Η Επιτροπή των Περιφερειών αποκτά το δικαίωμα άσκησης	

προσφυγής.....	320
12.5.3 Διαβούλευση της Επιτροπής των Περιφερειών και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.....	320
12.5.4 Επέκταση της θητείας της Επιτροπής των Περιφερειών από τέσσερα σε πέντε έτη.....	320
12.5.5 Σημαντικές αναφορές στην τοπική και στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση.....	321
12.5.6 Περιφερειακά κοινοβούλια με νομοθετικές αρμοδιότητες.....	321
12.6 Τάσεις και χαρακτηριστικά αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ε.Ε.	322
12.7 Η Διοικητική διάρθρωση της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης..	327
12.8 Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στις χώρες- μέλη της Ε.Ε.	328
12.9 Συνολικά έσοδα και φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	334
12.10 Ενοποιημένα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ.....	336
12.11 Ενοποιημένα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των κυβερνητικών εσόδων.....	337
12.12 Φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ.....	338
12.13 Φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των κυβερνητικών φορολογικών εσόδων.....	339
12.14 Ενοποιημένες δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ.....	340
12.15 Ενοποιημένες δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των κυβερνητικών δαπανών.....	341
12.16 Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και η συνεισφορά του στην τοπική αυτοδιοίκηση.....	343
12.17 Το ΕΣΠΑ 2014-2020 και η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση.....	347
12.18 Η συνεισφορά της ευρωπαϊκής ενοποίησης.....	350
12.19 Γενικά Συμπεράσματα.....	354

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13.....	360
13. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας.....	360
13.1 Εισαγωγή.....	360
13.2 Τι προβλέπει και ποιος είναι ο βαθμός ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη;	361
13.2.1 Άρθρο 2- Συνταγματική και νομική θεμελίωση.....	361
13.2.2 Άρθρο 3- Έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	362
13.2.3 Άρθρο 4- Έκταση της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	362
13.2.4 Άρθρο 5- Προστασία των εδαφικών ορίων των ΟΤΑ.....	363
13.2.5 Άρθρο 6- Προσαρμογή των διοικητικών δομών και μέσων στην αποστολή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	364
13.2.6 Άρθρο 7- Προϋποθέσεις άσκησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο.....	365
13.2.7 Άρθρο 8- Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ.....	366
13.2.8 Άρθρο 9 – Οικονομικοί πόροι των ΟΤΑ.....	367
13.2.9 Άρθρο 11 - Νομική προστασία της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	368
13.3 Συμπερασματικά.....	368
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14.....	370
14. Ο ρόλος των «Μνημονίων» στη διαμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	370
14.1 Εισαγωγή.....	370
14.2 Η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα.....	371
14.3 Η Ελληνογερμανική Συνέλευση για την τοπική αυτοδιοίκηση.....	372
14.4 Οι εφαρμοστικοί νόμοι.....	374
14.5 Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.	376
14.6 Το προγραμματικό πλαίσιο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων της	

τριετίας 2016-2018.....	379
14.7 Συμπερασματικά.....	380
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 15.....	382
15. Η σημερινή κατάσταση, ενδεικτικά προβλήματα και προτεινόμενες λύσεις.....	382
15.1 Εισαγωγή.....	382
15.2 Οι προγραμματικές θέσεις των κομμάτων για την αυτοδιοίκηση κατά τις βουλευτικές εκλογές του Ιανουαρίου 2015.....	383
15.2.1 Η Νέα Δημοκρατία.....	384
15.2.2 Ο ΣΥΡΙΖΑ.....	386
15.2.3 Το ΚΚΕ.....	390
15.2.4 Το ΠΑΣΟΚ.....	394
15.3 Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ.....	396
15.3.1 Προτάσεις.....	397
15.4 Τα οικονομικά των ΟΤΑ.....	400
15.4.1 Ιστορική αναδρομή των κρατικών επιχορηγήσεων.....	400
15.4.2 Η σημασία και τα προβλήματα των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων	403
15.4.3 Η πορεία των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων.....	405
15.4.4 Το θεσμικό πλαίσιο για τα οικονομικά των ΟΤΑ.....	406
15.4.5 Τα έσοδα των ΟΤΑ.....	408
15.4.6 Οι προτάσεις.....	410
15.5 Γιατί τόσο μεγάλη μείωση στην Αυτοδιοίκηση; Η περίπτωση της Δημοτικής Αστυνομίας.....	411
15.6 Η συγκρουσιακή σχέση μεταξύ αυτοδιοίκησης και πολιτικών κομμάτων.....	413
15.7 Κομματικοποιημένη ή πολιτικοποιημένη τοπική αυτοδιοίκηση;	418
15.8 Ανάγκη χειραφέτησης των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης από τα κομματικά επιτελεία.....	420
15.9 Αυτοδιοίκηση ως απλός διεκπεραιωτής ή ως αυτόνομος πολιτικός	

θεσμός;	421
15.10 Η αυτοδιοίκηση ως στυλοβάτης της κοινωνικής συνοχής και της ανάπτυξης.....	422
15.11 Εσωκομματική δημοκρατία ή κομματική πειθαρχία;	423
15.12 Τοπική αυτοδιοίκηση με νόμους του 1982;	426
15.13 Πεποιθήσεις και προκαταλήψεις του κόσμου για την τοπική αυτοδιοίκηση.....	428
15.14 Προς μια νέα Συνταγματική Αναθεώρηση.....	430
15.15 Η αναγκαιότητα μιας ριζικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το πόρισμα της Επιτροπής που συγκρότησε το Υπουργείο Εσωτερικών.....	432
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 16.....	444
16. Συμπερασματικές σκέψεις.....	444
Επίλογος.....	452
Παράρτημα.....	458
Βιβλιογραφία.....	508

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

«η ενδυνάμωση και η ενίσχυση και η καταξίωση και η οριοθέτηση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως στον χώρο και στο πλαίσιο που της πρέπει, αποτελεί ιστορική ανάγκη για τον ελληνισμό»

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ο ρόλος της, οι αρμοδιότητές της και οι σχέσεις της με το κεντρικό κράτος, είναι ένα θέμα που απασχολεί πολιτικούς, οικονομολόγους, κοινωνιολόγους, ιστορικούς και διάφορους ερευνητές, εδώ και πολλές δεκαετίες. Η συγκεκριμένη έρευνα, θα προσπαθήσει να καταδείξει τον διαχρονικό ρόλο των πολιτικών κομμάτων του κοινοβουλευτικού μας συστήματος, στην διαμόρφωση της σημερινής μορφής του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το συμπέρασμα μιας μελέτης που έχει τον τίτλο «Η Τοπική Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι», ενός κορυφαίου νομομαθούς του προηγούμενου αιώνα, του Θεμιστοκλή Τσάτσου, δημοσιευμένη στην Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης του 1930, «η ενδυνάμωση και η ενίσχυση και η καταξίωση και η οριοθέτηση της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως στον χώρο και στο πλαίσιο που της πρέπει, αποτελεί ιστορική ανάγκη για τον ελληνισμό». Δυστυχώς όμως, «το πολιτικό μας σύστημα δεν κατάφερε να αναδείξει τις κοινωνικές δυνάμεις που θα ήταν σε θέση, χωρίς μικροπολιτικές και κομματικές αγκυλώσεις, να συνειδητοποιήσουν την καταλυτική σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης σε μία σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία».

Πρέπει να αναφερθεί ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι: α) πολιτικός θεσμός, γιατί διαθέτει εκλεγμένα όργανα με τυπικές και ουσιαστικές εξουσίες, τα οποία λαμβάνουν και υλοποιούν αποφάσεις για όλες τις πλευρές της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής (τοπικές υποθέσεις) των κατοίκων και των δημοτών.

β) Διοικητικός θεσμός, γιατί έχει αρμοδιότητες, παρέχει υπηρεσίες και διαθέτει τα

μέσα να τις υλοποιεί (οργάνωση, προσωπικό, οικονομικούς πόρους), και

γ) Αναπτυξιακός θεσμός, γιατί παίρνει αποφάσεις που επηρεάζουν την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της περιοχής της, συμμετέχει στις διαδικασίες του εθνικού προγραμματισμού, κατασκευάζει έργα και παρέχει υπηρεσίες. Όπως γίνεται αντιληπτό, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει άμεση σχέση με το δημοκρατικό πολίτευμα και την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας γιατί οι Έλληνες και οι Ελληνίδες δεν συμμετέχουν μόνο στις εθνικές εκλογές για να αναδείξουν τους εκπροσώπους τους στη Βουλή, αλλά και στις δημοτικές εκλογές για να αποφασίσουν ποιοι θα αναλάβουν την διοίκηση των τοπικών τους υποθέσεων. Οι τοπικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις (αρμοδιότητες) σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Η κεντρική εξουσία, με το βαρύ καταπιεστικό νομικό πλέγμα που άπλωσε πάνω από την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν άφησε τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ορθώσουν το ανάστημά τους και να προαχθούν σε σφαίρες υψηλότερες από εκείνες που περιορίζονται στην απλή έκδοση πιστοποιητικών. Η αυτοδιοίκηση, ασκεί εξουσίες και αρμοδιότητες «κατά παραχώρηση» από το κεντρικό κυρίαρχο κράτος. Αντί να οριστούν επακριβώς οι τοπικές υποθέσεις, όπως διατείνονται πολλοί υπέρμαχοι του θεσμού, ίσως θα ήταν πιο φρόνιμο να οριστούν ακριβώς οι κρατικές υποθέσεις και να καθιερωθεί αμάχητο τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της αυτοδιοίκησης. Γιατί πρέπει να γίνει κατανοητό ότι όσο η εξουσία συγκεντρώνεται, η δημοκρατία περιορίζεται ενώ όσο αποκεντρώνεται, η δημοκρατία όχι μόνο αυξάνει αλλά και εξασφαλίζεται.

Το 1974 και η περίοδος της μεταπολίτευσης, βρήκε τη χώρα με δύο κυρίαρχες αντιλήψεις στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η μία αντίληψη ήταν αυτή που εκφραζόταν από τη συντηρητική παράταξη και που συνολικά ήθελε να διατηρήσει το προηγούμενο, προδικτατορικό status quo. Η τότε κυβέρνηση της Ν.Δ., όπως θα φανεί στη συνέχεια, επέδειξε αρχικά μια δυσπιστία όσον αφορά τις δυνατότητες του θεσμού και δεν αποτόλμησε στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, μεταρρυθμίσεις που είχαν ήδη πριν πολλά χρόνια εφαρμοστεί σε χώρες της Δύσης από ομοειδής πολιτικές παρατάξεις.

Από την άλλη, υπήρχε η αντίληψη που εκφραζόταν από την παραδοσιακή αριστερά και η οποία ήθελε την ενδυνάμωση του θεσμού. Όπως είναι γνωστό, την εποχή εκείνη η επιρροή της στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν αντιστρόφως ανάλογη από την επιρροή της στο Κοινοβούλιο και στα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Ο χώρος της τοπικής αυτοδιοίκησης, μαζί με άλλους φορείς μαζικούς, έγινε ο χώρος μέσα από τον οποίο προσπάθησε να επιβεβαιώσει την πολιτικής της παρουσία και να περάσει τις πολιτικές της επιλογές. Αυτό ακριβώς συνέβη στην περίπτωση του ΠΑΣΟΚ.

Ωστόσο, σταδιακά, όπως θα αναδειχθεί μέσα από την έρευνα, δημιουργήθηκε μια διακομματική και ευρεία συναίνεση αναφορικά με την ενίσχυση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ήταν όμως αυτή η ενίσχυση αρκετή ώστε να μπορέσει η αυτοδιοίκηση να αποκτήσει τον αυξημένο ρόλο που της αρμόζει, όπως συμβαίνει σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες;

Η διοικητική ιστορία της Ελλάδας, από την ίδρυση του ανεξάρτητου κράτους μέχρι και σήμερα, χαρακτηρίζεται από μία συγκεντρωτική τάση, η οποία ανάτρεψε τον παραδοσιακό προεπαναστατικό ελληνικό κοινοτισμό και τους προβληματισμούς του νεοελληνικού διαφωτισμού για ένα αποκεντρωμένο δημοκρατικό κράτος, και παρά κάποια διαλείμματα δημοκρατικών αναζητήσεων, επιβίωσε μέχρι σήμερα. Μέχρι την Επανάσταση του 1821 και κατά την διάρκεια της τουρκοκρατίας, οι Κοινότητες ήταν αυτές που είχαν στηρίξει το ελληνικό έθνος. Όμως ύστερα από κάποια χρόνια ελεύθερου πολιτικού βίου και τρεις επαναστάσεις (1844, 1864, 1909) το έθνος αυτό εξακολουθεί να αγνοεί τις κοινότητες.

Η βαυαρική αντιβασιλεία με το διάταγμα του 1833 «περί συστάσεως των Δήμων», ξεκίνησε την ουσιαστική οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Παρόλο που ο νόμος αυτός είχε αναθέσει στους δήμους σημαντικότερες αρμοδιότητες, στην πραγματικότητα αυτοί ήταν οι εκτελεστές της κρατικής θέλησης. Αυτή η δημοτική διοίκηση, είχε όρια το άρθρο 118 που το πνεύμα του επιβίωσε ως τις ημέρες μας: απαγόρευε την εκτέλεση των αποφάσεων των δημοτικών συμβουλίων πριν την έγκρισή τους από την διοικητική αρχή (έλεγχος σκοπιμότητας). Διάταξη που σφραγίζει και χαρακτηρίζει θεσμικά όλες τις μεταρρυθμίσεις και τη διοικητική μας ιστορία. Παρόλα αυτά, οι θεσμοί του 1833 είχαν αποκεντρωτικά και φιλελεύθερα στοιχεία που η νέα ολιγαρχία δεν τα άντεχε.

Αυτό είχε ως συνέπεια, με το διάταγμα της 26^{ης} Ιουνίου 1836 να καταργηθεί το σύστημα του 1833, να εισαχθεί το σύστημα των διοικήσεων και να ξεκινήσει έτσι η μακρά συγκεντρωτική πορεία του ελληνικού κράτους. Τα κατά καιρούς αιρετά συμβούλια παρέμεναν εξαρτήματα του κεντρικού κράτους και κύριό τους γνώρισμα ήταν η έλλειψη αυτονομίας, αρμοδιοτήτων και οικονομικών μέσων.

Η τάση αυτή της απαξίωσης προς το θεσμό της αυτοδιοίκησης φαίνεται και στα πρώτα συνταγματικά κείμενα του νέου κράτους. Το Σύνταγμα του 1844 δεν έκανε καμία αναφορά στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ στο Σύνταγμα του 1864 αναφέρεται μόνο ότι οι δημοτικές αρχές εκλέγονται με άμεση, μυστική και διά σφαιριδίων καθολική ψηφοφορία. Για πρώτη φορά στο Σύνταγμα της 29^{ης} Σεπτεμβρίου 1925, στο Κεφάλαιο Θ' (άρθρα 104-105) αναγνωρίζονται οι θεσμοί της αυτοδιοικήσεως και της αποκεντρώσεως.

Επόμενος μεγάλος σταθμός στην ιστορία της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ο περίφημος νόμος ΔΝΖ' του 1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» ο οποίος άρχισε να ισχύει από το 1914. Με το νομοθέτημα αυτό, κατακερματίστηκαν οι δήμοι του 1833 και η επικράτεια χωρίστηκε σε περίπου 6000 νέους δήμους και κοινότητες, σε μία προσπάθεια να αποκτήσει το κράτος περισσότερο αστικό χαρακτήρα.

Το σύστημα των πολυάριθμων δήμων και κοινοτήτων διατηρήθηκε μέχρι το 1997, οπότε και έχουμε τη μεταβολή του διοικητικού χάρτη της χώρας με την αναγκαστική συνένωσή τους. Η αλλαγή αυτή επήλθε με το νόμο 2539/1997, το γνωστό και ως σχέδιο Καποδίστριας (με το νόμο αυτό δημιουργήθηκαν 1.034 οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης: 914 δήμοι και 120 κοινότητες). Πριν την αναγκαστική συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων προηγήθηκε ο νόμος 1416/1984, ο οποίος παρείχε κίνητρα εθελοντικών συνενώσεων, χωρίς όμως να καταφέρει να αποδώσει τα αναμενόμενα.¹

Προκειμένου η τοπική αυτοδιοίκηση να ανταπεξέλθει καλύτερα στις προκλήσεις των ημερών μας, και να δημιουργηθούν οικονομίες κλίμακας με ισχυρούς δήμους, με το νόμο 3852/2010, σχέδιο Καλλικράτης, έχουμε την περαιτέρω ένωση δήμων σε 325, με την παράλληλη κατάργηση του θεσμού των κοινοτήτων. Ο σκοπός ήταν η δημιουργία ενός κράτους-στρατηγείου, με την ταυτόχρονη ενδυνάμωση της

¹ Εισηγητική έκθεση ν. 2539/1997

περιφέρειας και της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να αποτελέσουν τους μοχλούς άσκησης μίας πολιτικής προς όφελος του πολίτη. Αυτή μάλιστα η νέα πραγματικότητα της υποχώρησης του κεντρικού κράτους προς όφελος της περιφέρειας και της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτυπώνεται και στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2014-2020. Το Πλαίσιο αυτό, όπως και η εν γένει δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θέτουν ως προτεραιότητα, τη συνοχή των κρατών-μελών, η οποία φυσικά προϋποθέτει την ελαχιστοποίηση των περιφερειακών ανισοτήτων ανάμεσά τους.²

Σχέδιο έρευνας

Σκοπός της παρούσας μελέτης, είναι η όσο γίνεται πληρέστερη παρουσίαση της εξέλιξης του θεσμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, από την μεταπολίτευση μέχρι σήμερα. Θα αναζητηθεί ο ρόλος των κυριότερων κοινοβουλευτικών πολιτικών κομμάτων στη διαμόρφωση του θεσμού όπως τον γνωρίζουμε σήμερα, καθώς και η συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των διάφορων δράσεών της. Ωστόσο, κρίθηκε αναγκαίο για τη διευκόλυνση του μελετητή της έρευνας, να γίνει και μία όσο το δυνατόν περιληπτικότερη ιστορική αναδρομή του θεσμού από τα πρώτα χρόνια δημιουργίας του νεοελληνικού κράτους. Προκειμένου να γίνει κατανοητή η αμφίδρομη σχέση μεταξύ πολιτικών κομμάτων- κεντρικής εξουσίας- τοπικής αυτοδιοίκησης, θα γίνει και μια αναδρομή της ιστορίας των δημοτικών εκλογικών αναμετρήσεων όπου θα αναδειχθεί ο βαθμός κομματικοποίησης των εκλογών αυτών.

Η επιλογή του θέματος, εκτός από τη θεωρητική του ιδιαιτερότητα, έγινε με αφορμή την εξαιρετική σημασία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ενός θεσμού, που με τις διαφορετικές του μορφές στο πέρασμα των αιώνων, έχει σημαδέψει την ελληνική ιστορία και την καθημερινή ζωή του Έλληνα, από την αρχαιότητα μέχρι σήμερα. Ο θεσμός αυτός, αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σημασία στη σημερινή εποχή της πρωτοφανούς οικονομικής κρίσης, όπου λόγω της εγγύτητάς του με τον απλό πολίτη, δέχεται τις περισσότερες πιέσεις προκειμένου να του βελτιώσει την καθημερινότητα. Γι' αυτό και σήμερα, περισσότερο από ποτέ άλλοτε,

² Εισηγητική έκθεση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006)

επιβάλλεται η αναδιαμόρφωση του θεσμού, ώστε να του αναγνωριστεί ο συνταγματικός του ρόλος αλλά και ο σημαντικός ρόλος που πάντα του επεφύλασσε η ιστορία. Εδώ έγκειται και η πρωτοτυπία της εν λόγω έρευνας. Το ότι θα προσπαθήσει να συνδυάσει την δράση δύο φαινομενικά αντικρουόμενων και πολύ κοντά στον πολίτη και τις ανάγκες του θεσμών. Των πολιτικών κομμάτων και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μέσα από τις συζητήσεις στην Ολομέλεια και στις Επιτροπές της Βουλής, πριν από κάθε νομοθετική ρύθμιση που αφορά την αυτοδιοίκηση, καταφαίνεται η διαφορετική οπτική και προσέγγιση του κάθε κόμματος. Θα αναδειχτεί ο ρόλος κυρίως των δύο «κυβερνητικών» μεταπολιτευτικών πολιτικών κομμάτων, του ΠΑΣΟΚ και της Νέας Δημοκρατίας, καθώς και οι θέσεις του Κομμουνιστικού Κόμματος ως το κόμμα που έχει μία εντελώς διαφορετική οπτική για την αυτοδιοίκηση αλλά και για την οργάνωση του κράτους εν γένει. Η στάση τους απέναντι στην αυτοδιοίκηση προσδιορίζεται πέρα από τις όποιες προγραμματικές θέσεις, και με το εάν το κόμμα βρίσκεται στην κυβέρνηση ή στην αντιπολίτευση. Όσο είναι στην κυβέρνηση διατείνεται ότι νομοθετεί υπέρ της ενίσχυσης και της χειραφέτησης του θεσμού από την κεντρική εξουσία, αν και στην ουσία η πραγματική του ενίσχυση είναι μικρή. Συνήθως επιλέγονται πομπώδεις τίτλοι για τα διάφορα νομοθετήματα και διακηρύσσονται μεγαλοστομίες από το βήμα της Βουλής που δεν ανταποκρίνονται στην ουσία της ρύθμισης. Από την άλλη όσο το κόμμα είναι στην αντιπολίτευση, πλειοδοτεί υπέρ της αυτοδιοίκησης, υπερθεματίζει για την αξία της και κατηγορεί την κυβέρνηση ότι προωθεί τον κομματικό -κυβερνητικό έλεγχό της. Χαρακτηριστικό είναι ότι όλα σχεδόν τα νομοθετήματα για την αυτοδιοίκηση έχουν την υποστήριξη μόνο του κυβερνώντος κόμματος. Συναίνεση δεν επιτυγχάνεται ούτε για τα πιο ήσσονος σημασίας θέματα. Στην έρευνα αυτή θα εξεταστεί ένας σημαντικός αριθμός νομοθετημάτων από τη δεκαετία του '80 μέχρι και σήμερα, προκειμένου να καταδειχθεί αυτή η αναντιστοιχία λόγων και έργων και η ανακολουθία πολιτικών. Κομματικές συγκρούσεις και αλληλοκατηγορίες, ρητορικές μεγαλοστομίες, προγραμματικές ανακολουθίες, έλλειψη συναίνεσης, ανεφάρμοστες νομοθετικές πρωτοβουλίες και στο τέλος κρατική υπερίσχυση έναντι της αυτοδιοίκησης, είναι μερικά από τα κύρια χαρακτηριστικά σχεδόν όλων των νομοθετημάτων που αφορούν την αυτοδιοίκηση μέχρι σήμερα.

Όσον αφορά στη μεθοδολογία και στα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπλήρωση του παραπάνω σκοπού, και προκειμένου το εγχείρημα αυτό να στεφθεί

από επιτυχία, έγινε προσπάθεια για όσο το δυνατόν καλύτερη έρευνα, συνδυασμένη με αξιοπιστία και αντικειμενικότητα. Για το λόγο αυτό, επιχειρήθηκε η συγκέντρωση της, κατά το δυνατόν, πληρέστερης και αντικειμενικότερης βιβλιογραφίας, καθώς και των σημαντικότερων άρθρων εφημερίδων και περιοδικών. Ουσιώδους σημασίας για την εξέλιξη της έρευνας, είναι τα επίσημα πρακτικά και αρχεία του ελληνικού κοινοβουλίου, των πολιτικών κομμάτων και άλλων ιδρυμάτων. Αναζητήθηκε το πρωτογενές υλικό από τις συνεδριάσεις της Ολομέλειας και των Επιτροπών της Βουλής, ώστε να καταγραφούν οι επίσημες θέσεις των εκπροσώπων των πολιτικών κομμάτων κατά τις Συνταγματικές Αναθεωρήσεις και κατά την ψήφιση κρίσιμων νόμων για το παρόν και το μέλλον της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επίσης, πραγματοποιήθηκε μελέτη των σημαντικότερων, μέχρι σήμερα, σχετικών μελετών και ερευνών που πραγματεύονται το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, προερχόμενες τόσο από το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όσο και από την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και το Κοινωνικό Πολύκεντρο της ΑΔΕΔΥ.

Η βασική υπόθεση εργασίας θα είναι το εάν το κεντρικό κράτος και οι εκάστοτε κυβερνήσεις, μέσω των πολιτικών κομμάτων που καταλαμβάνουν την εξουσία ή ασκούν αντιπολίτευση, θέλουν μία ανεξάρτητη και ισχυρή πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, με αποφασιστικές αρμοδιότητες που θα αντιμετωπίζει ολοκληρωτικά τις «τοπικές υποθέσεις» ή προτιμούν Δήμους ανίσχυρους, πολιτικά και οικονομικά ελεγχόμενους, φέουδα πολιτικών και κομματικών σκοπιμοτήτων.

Πρόκειται ουσιαστικά για μια έρευνα που έχει ως σκοπό την αποτίμηση των πολιτικών περί τοπικής αυτοδιοίκησης των εκάστοτε κυβερνήσεων και των κυριότερων πολιτικών κομμάτων. Θα προσπαθήσει να παρουσιάσει τις πραγματικές και θεωρητικές πεποιθήσεις των κομμάτων που οδήγησαν στη λήψη αποφάσεων και στην ψήφιση νόμων που διαμόρφωσαν τη σημερινή μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κατά την εξέλιξη της έρευνας και με βάση τα στοιχεία που θα προκύψουν από την μελέτη των διαφόρων πηγών, θα επιχειρηθεί να απαντηθούν τα παρακάτω ερωτήματα:

- Τα πολιτικά κόμματα επιθυμούσαν ή δυσχέραιναν την χειραφέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία και από τα ίδια;

- Μπορεί να υπάρξει αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης όταν τα κόμματα παρεμβαίνουν τόσο κατά την ανάδειξη των τοπικών αρχών όσο και κατά τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους;
- Υπάρχει η βούληση για μία αυτοδιοίκηση που θα λειτουργεί ως αυτόνομος πολιτικός θεσμός ή προτιμάται μια αυτοδιοίκηση ως απλός διεκπεραιωτής;
- Κομματικοποιημένη ή πολιτικοποιημένη τοπική αυτοδιοίκηση;
- Τα κόμματα έχουν ξεκάθαρες θέσεις για την αυτοδιοίκηση ή τις αλλάζουν αναλόγως με το αν βρίσκονται στην κυβέρνηση ή στην αντιπολίτευση;
- Από τα τόσα νομοθετήματα για την αυτοδιοίκηση υπήρξε ποτέ διακομματική συναίνεση ή θυσιάζονταν όλες οι μεταρρυθμίσεις στον βωμό των κομματικών και κυβερνητικών συμφερόντων;
- Από τη συγκρουσιακή σχέση που υπάρχει μεταξύ τοπικής αυτοδιοίκησης και πολιτικών κομμάτων ποιος θεσμός επικρατεί μέχρι σήμερα;
- Ποια τα οφέλη από τη συμμετοχή στην Ε.Ε. στην αναγνώριση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης;
- Ποιος ο ρόλος των Μνημονίων Δημοσιονομικής Προσαρμογής στην τοπική αυτοδιοίκηση του 21^{ου} αιώνα;

Η δομή

Όσον αφορά στη διάρθρωση της έρευνας, αυτή χωρίζεται σε δεκαέξι κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται συνοπτικά ο θεσμός των κοινοτήτων όπως λειτούργησε στα χρόνια της τουρκοκρατίας. Εξετάζονται συνοπτικά οι προϋποθέσεις για την ανάπτυξή τους, η οργάνωση, η λειτουργία αλλά και τα προβλήματα του θεσμού. Η έρευνα ξεκινά από τόσο μακριά γιατί οι κοινότητες ήταν αυτές με τις οποίες ταυτίστηκε η αυτοδιοικητική μνήμη του Έλληνα και αυτό είναι το πρότυπο οργάνωσης που επικαλούνται διαχρονικά οι υπέρμαχοι του θεσμού της αυτοδιοίκησης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται μια αναφορά στην έννοια του πολιτικού κόμματος και μια σύντομη ιστορική αναδρομή της εξέλιξης των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, προκειμένου να συνειδητοποιήσει ο αναγνώστης το ιστορικό υπόβαθρο και τις ρίζες του πολιτικού προσωπικού της χώρας, τις κύριες επιδιώξεις, τους ανταγωνισμούς και τους στόχους του.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η ιστορία των δημοτικών εκλογών, από τις πρώτες που διεξήχθησαν το 1833 μέχρι τις μέρες μας και καταδεικνύεται ο βαθμός κομματικοποίησής τους. Δυστυχώς, παρά τον διαφορετικό χαρακτήρα τους συγκριτικά με τις εθνικές και βουλευτικές εκλογές, παρά το γεγονός ότι οι υποψήφιοί τους δεν μπορούν να φέρουν κομματικά σύμβολα, οι δημοτικές εκλογές αποδεικνύεται ότι είχαν διαχρονικά εκτός από πολιτικό και έντονο κομματικό χαρακτήρα. Πάντα τα κόμματα αλλά και οι πολίτες, τις χρησιμοποιούσαν για να επιδοκιμάσουν ή αποδοκιμάσουν μια κυβέρνηση ή για να μετρήσουν τις εκλογικές δυνάμεις ενός κόμματος, κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα. Οι εξαιρέσεις, όταν δηλαδή ένας υποψήφιος δήμαρχος δεν είχε το κομματικό χρίσμα, ήταν σπάνιες, αλλά τα αποτελέσματα της θητείας του ήταν υπέρ της αυτοδιοίκησης και των δημοτών.

Στο τέταρτο κεφάλαιο υπάρχει μια αναλυτική ιστορική αναδρομή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, μετά την ελληνική επανάσταση και μέχρι την μεταπολίτευση. Περιγράφονται οι σημαντικότερες θεσμικές αλλαγές, τα νομοθετήματα σταθμοί και η διαχρονική εξέλιξη του θεσμού μέχρι την απαρχή της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας.

Το πέμπτο κεφάλαιο περιγράφει την συνεισφορά του Συντάγματος του 1975 στην καθιέρωση δύο θεσμών τόσο αντικρουόμενων από τη φύση τους άλλα και τόσο θαυματουργών αν αποφάσιζαν ποτέ να συνεργαστούν, των πολιτικών κομμάτων και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Σύνταγμα του 1975, μέσα από την εποικοδομητική διαφωνία των κομμάτων της εποχής, έδωσε ένα κείμενο για την τοπική αυτοδιοίκηση που ήταν καλό για την εποχή του, διορθώθηκε πολύ με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αλλά απομένουν πολλά να γίνουν ακόμα στην επικείμενη αναθεώρηση για να πλησιάσουμε τον ευρωπαϊκό μέσο όρο σύμφωνα με τις αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και τις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η δημιουργία των δύο νέων κομμάτων της Μεταπολίτευσης που έμελλε να σημαδέψουν την πολιτική ζωή της χώρας μέχρι τις μέρες μας, του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κόμματος (ΠΑΣΟΚ) και της Νέας Δημοκρατίας (Ν.Δ.). Γίνεται μνεία στις τότε αρχικές θέσεις αυτών των κομμάτων αλλά και του παλιού Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας (Κ.Κ.Ε.), αναφορικά με τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και αναλύονται τα βασικά νομοθετήματα του ΠΑΣΟΚ της δεκαετίας του '80, που άλλαξαν τη μορφή της και οδήγησαν στη θεσμική «έκρηξη» της αυτοδιοίκησης.

Στο έβδομο κεφάλαιο αναλύονται τα σημαντικότερα νομοθετήματα του ΠΑΣΟΚ της δεκαετίας του '90 και κυρίως του Ν. 2539/1997 (Σχέδιο Ι. Καποδίστριας), του νόμου που άλλαξε την τοπική αυτοδιοίκηση όπως τη γνωρίζαμε μέχρι τότε, και η οποία βασιζόταν σε νόμο του Ελευθερίου Βενιζέλου (ΔΝΖ/1912). Αντιστοίχως, στο όγδοο κεφάλαιο αναλύονται τα σημαντικότερα νομοθετήματα της δεκαετίας του 2000 όπου τη διακυβέρνηση της χώρας είχε η Ν.Δ. και παρουσιάζονται οι συνεχείς αντιθέσεις κυρίως μεταξύ των δύο κομμάτων που μονοπωλούν την εξουσία της χώρας. Γίνεται φανερό η διαφορετική προσέγγιση και ρητορική που έχουν για την αυτοδιοίκηση αναλόγως με το αν ασκούν την εξουσία ή αν βρίσκονται στην αντιπολίτευση.

Στο ένατο κεφάλαιο αναλύεται διεξοδικά ένα από τα σημαντικότερα νομοθετήματα που διέπει την τοπική αυτοδιοίκηση στις μέρες μας, ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (ΔΚΚ), που ψηφίστηκε το 2006 και παρουσιάζονται οι θέσεις των τριών κύριων πολιτικών κομμάτων που αποτελούν το αντικείμενο της έρευνας, για το εν λόγω νομοθέτημα, ενώ στο δέκατο κεφάλαιο γίνεται η παρουσίαση του άλλου σημαντικότερου νομοθετήματος, που επέφερε την τελευταία μεγάλη αλλαγή που συντελέστηκε στην αυτοδιοίκηση το 2010, του Ν. 3852/2010 (πρόγραμμα Καλλικράτης), με τις αλλαγές που επέφερε τόσο στο χωροταξικό των Δήμων όσο και στις αρμοδιότητες που προέβλεπε ο ΔΚΚ.

Το ενδέκατο κεφάλαιο αναφέρεται στο σύστημα εποπτείας και ελέγχου των δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική κυβέρνηση, αναδεικνύει τον στραγγαλισμό που δέχεται η πρώτη από την τελευταία και επισημαίνει την πολυνομία και την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων πάνω σε ένα θέμα που θα έπρεπε να λειτουργεί υποδειγματικά, ώστε να σταματήσει η δυσφήμιση της αυτοδιοίκησης αλλά και η όποια κακοδιοίκηση υπάρχει εκ μέρους της.

Στο δωδέκατο κεφάλαιο γίνεται λόγος για το ευρωπαϊκό περιβάλλον, τον Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, τη Συνθήκη της Λισαβόνας, τις τάσεις και τα χαρακτηριστικά των αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ευρώπη και την εν γένει συνεισφορά της ευρωπαϊκής εμπειρίας στην διαμόρφωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, ενώ το δέκατο τρίτο κεφάλαιο ασχολείται με τις βασικές αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και τα προβλήματα από την εφαρμογή του στην Ελλάδα..

Στο δέκατο τέταρτο κεφάλαιο, περιγράφεται ο ρόλος και οι συνέπειες των «μνημονίων» που υπέγραψε η Ελλάδα, κατά τη διάρκεια της πρωτοφανούς

οικονομικής κρίσης που πλήττει τη χώρα από το 2010, στη διαμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, το δέκατο πέμπτο κεφάλαιο ασχολείται με το ποια είναι η σημερινή κατάσταση σε διάφορους τομείς που απασχολούν την αυτοδιοίκηση, αναφέρονται ενδεικτικά προβλήματα και προτείνονται συγκεκριμένες λύσεις, ενώ στο δέκατο έκτο και τελευταίο κεφάλαιο υπάρχουν κάποιες συμπερασματικές σκέψεις.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

«Το πολιτικό μας σύστημα δεν κατάφερε να αναδείξει τις κοινωνικές δυνάμεις που θα ήταν σε θέση, χωρίς μικροπολιτικές και κομματικές αγκυλώσεις, να συνειδητοποιήσουν την καταλυτική σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης σε μία σύγχρονη δημοκρατική κοινωνία»³

Η Ελλάδα υπήρξε το περισσότερο συγκεντρωτικό κράτος – μέλος της Ε.Ε. και εξακολουθεί να είναι ακόμη και σήμερα. Σε μία χώρα που βίωσε την μακράιωνη παράδοση του κοινοτισμού, της αυτοοργάνωσης και της αυτοδιαχείρισης, σε μία χώρα που γνώριζε τα οφέλη της αυτό-διοίκησης, εισήχθη ξαφνικά μετά την απελευθέρωση, ένα απολύτως συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα, το οποίο διατηρήθηκε με διάφορες παραλλαγές μέχρι τις μέρες μας. Στα πρώτα χρόνια δημιουργίας του νεοελληνικού κράτους, τόσο ο πρώτος κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας όσο και ο μετέπειτα βασιλιάς Όθωνας με την Αντιβασιλεία του, αν και από διαφορετικά κίνητρα κινούμενοι ο καθένας, δημιούργησαν ένα άκρως συγκεντρωτικό κράτος. Αυτό την εποχή εκείνη δικαιολογούνταν εν μέρει, γιατί ήταν αδήριτη η ανάγκη περιορισμού και συγκερασμού των πολλών και διαφορετικών τοπικών συμφερόντων προς όφελος του εθνικού και κρατικού συμφέροντος. Διακηρυγμένος στόχος ήταν επίσης και ο περιορισμός της κομματικής επιρροής των νυν κομματάρχων και πρώην προκρίτων.

Είναι γεγονός ότι από τότε μέχρι σήμερα, ενώ τα σημαντικότερα πολιτικά κόμματα, ως εκπρόσωποι και εκφραστές του κοινοβουλευτικού μας συστήματος, διακηρύττουν την αποκέντρωση και την ενίσχυση της αυτοδιοίκησης, κάτι τέτοιο παραμένει μόνο σε επίπεδο διακηρύξεων και προεκλογικών δεσμεύσεων. Όταν το εκάστοτε κόμμα αναλαμβάνει την διακυβέρνηση του κράτους, επιβεβαιώνει τον κανόνα ότι το κεντρικό κράτος αποδεικνύεται κάθε φορά πολύ φειδωλό στην παραχώρηση αρμοδιοτήτων προς την τοπική εξουσία.

³ Γ. Παπαδημητρίου, «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη Δημοκρατία», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1993, σελ. 37

Στην Ελλάδα, όπως θα φανεί και στη συνέχεια, τα κόμματα έχουν αποκτήσει μια αυτονομία έναντι της κοινωνίας και έχουν καταφέρει να παρεισφρήσουν σε κάθε πτυχή της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας. Εξαιτίας κυρίως των αγκυλώσεων του κεντρικού κράτους- κυβέρνησης- πολιτικών κομμάτων, μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει εφικτό να αναδειχτούν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και η μεγάλη σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης ως κύτταρο της δημοκρατίας και του κοινωνικού κράτους. Ο ρόλος της, αν και διευρυμένος συγκριτικά με το παρελθόν, εξακολουθεί να παραμένει περιορισμένος συγκριτικά με την υπόλοιπη Ευρώπη. Τα προβλήματά της είναι διαχρονικά και οι όποιες λύσεις επιφανειακές και βραχυπρόθεσμες.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στο Α' Συνέδριο των Ελλήνων Δημάρχων που διεξήχθη στην Αθήνα το 1928, στον εναρκτήριο λόγο του προέδρου του Συνεδρίου και Δημάρχου Αθηναίων, Σπύρου Πάτση, διατυπώνονται επακριβώς τα διαχρονικά προβλήματα των Δήμων, που δυστυχώς συνεχίζουν να ταλανίζουν την τοπική αυτοδιοίκηση μέχρι τις μέρες μας. Πιο συγκεκριμένα αναφέρθηκε ότι: «Οι δε λόγοι οίτινες μας επέβαλον την σύσκεψιν ταύτην, είναι πολλοί εκ των οποίων ο πρώτιστος ότι την Δημοτικήν αυτοτέλειαν την οποία επαγγέλλονται οι νόμοι και το Σύνταγμα, δεν την εγνώρισαν εν τη πράξει δυστυχώς οι Δήμοι... Διότι αν το κράτος εξακολουθήσει να αφαιρή από τους Δήμους το κάθε τι που ανήκει εις αυτούς και να τους βαρύνει με το κάθε τι που δεν ανήκει εις αυτούς, τότε καλλίτερον είναι να διαγραφή ο Δημόσιος αυτός θεσμός έστω και αν εγεννήθη εδώ στην Ελλάδα προ αιώνων...».

Η τοπική αυτοδιοίκηση πάντα διεκδικεί από το κεντρικό κράτος πόρους (οικονομικούς και ανθρώπινους) και αρμοδιότητες, εξουσία και χρήμα δηλαδή, προκειμένου να επιτελέσει αρχικά τον κοινωνικό της ρόλο, κυρίως σε ότι έχει να κάνει με την επίτευξη μιας στοιχειώδους αλληλοβοήθειας και κοινωνικής αλληλεγγύης, κατά το πρότυπο των κοινοτήτων της τουρκοκρατίας. Από την άλλη το κεντρικό κράτος, ως ο κάτοχος της πλήρους εξουσίας και των χρημάτων, πρέπει να είναι σε συνεργασία και συνεννόηση με την αυτοδιοίκηση για όλα τα θέματα που την αφορούν, έτσι ώστε να μην αποφασίζει για αυτή, χωρίς αυτή.

Όπως θα διαφανεί μέσα από την έρευνα, για όλα τα βασικά νομοθετήματα που αφορούσαν την τοπική αυτοδιοίκηση, τις περισσότερες φορές υπήρχε μόνο μια

εικονική διαβούλευση με τους αρμόδιους φορείς της. Η όποια νομοθετική πρωτοβουλία, προέρχονταν πάντα από το κεντρικό κράτος και από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα. Ποτέ δεν εισακούστηκαν για παράδειγμα συνολικά προτάσεις του συλλογικού οργάνου των Δήμων, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), για την επίλυση των λειτουργικών προβλημάτων της αυτοδιοίκησης. Όσες φορές έγινε ή όσες φορές η ΚΕΔΕ συναίνεσε στις διάφορες νομοθετικές πρωτοβουλίες της εκάστοτε κυβέρνησης, αυτή συνήθως ήταν συνάρτηση της κομματικής συγγένειας με την κυβέρνηση. Κάθε φορά που ψηφίζονταν νόμοι που αφορούσαν την τοπική αυτοδιοίκηση, όπως θα φανεί χαρακτηριστικά στη συνέχεια, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, αυτοί κατά κανόνα είχαν μόνο την υποστήριξη του κυβερνώντος κόμματος, ενώ τα κόμματα της αντιπολίτευσης, σχεδόν πάντα, κατηγορούν την κυβέρνηση ότι έχει ως στόχο την κομματική άλωση, τον κομματικό έλεγχο και την αποδυνάμωση του θεσμού.

Οι εκπρόσωποι του κεντρικού κράτους και των κυβερνητικών κομμάτων, πλειοδοτούν, όπως θα φανεί στη συνέχεια, μόνο φραστικά υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στην ουσία κανένας από αυτούς δεν θέλει ουσιαστική τοπική αυτοδιοίκηση, γιατί κάτι τέτοιο θα σήμαινε απώλειες για το παλαιοκομματικό κατεστημένο, απώλειες εκλογικής πελατείας και ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στα πολιτικά πράγματα. Αυτό γίνεται αντιληπτό από τη θέση που επεφύλασσαν τόσα χρόνια για την αυτοδιοίκηση. Την ήθελαν και τη θέλουν οικονομικά εξαθλιωμένη και υποβαθμισμένη σε απλές τυπικές διαδικασίες και διεκπεραιωτικές υποθέσεις.

Όπως χαρακτηριστικά ανέφερε ο πρώην Δήμαρχος Αθηναίων Σπύρος Πάτσης, «οι Δήμοι αναγνωρίζουν στην Πολιτεία το δικαίωμα του επιτηρείν, του παραινείν, του προτρέπειν, του συμβουλεύειν, του υπομιμνήσκειν τα καθήκοντα αυτών, ουχί όμως και του παρεμβαίνειν εν τη διοικήσει, ως δυστυχώς γίνεται παρά τινών Αρχών και οργάνων». Και αυτή η παρέμβαση επιτυγχάνεται κυρίως μέσα από τα κόμματα που έχουν καταφέρει να επιβάλλουν την κομματική τους γραμμή σε όλες τις εκφάνσεις της ζωής του τόπου. Τα πολιτικά κόμματα περιορίζουν την όποια αυτοτέλεια προβλέπει το Σύνταγμα για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) με δύο κατ' αρχήν τρόπους. Πρώτον, κατά την ανάδειξη των τοπικών αρχών και δεύτερον κατά τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους. Όσον αφορά την ανάδειξη των τοπικών αρχών, στο κεφάλαιο όπου γίνεται η αναδρομή της ιστορίας των δημοτικών εκλογών από το 1832 μέχρι τις μέρες μας, θα διαφανεί ο διαχρονικός κομματικός χαρακτήρας

τους. Τα κόμματα δεν άφησαν ποτέ την αυτοδιοίκηση να διαδραματίσει το φυσικό της ρόλο ως πεδίο αντιπαράθεσης των τοπικών κοινωνιών και μόνο, με σημείο αναφοράς μόνο τις τοπικές υποθέσεις. Αντ' αυτού φρόντισαν εξαρχής να την μετατρέψουν σε πεδίο κομματικών αντιπαράθεσεων και πεδίο μομφής ή επιδοκμασίας της ακολουθούμενης κυβερνητικής πολιτικής. Όσον αφορά τον περιορισμό της αυτοτέλειας των ΟΤΑ μέσω του καθορισμού των αρμοδιοτήτων τους, είναι αυταπόδεικτο μέσα από την έρευνα ότι τα κυβερνητικά πολιτικά κόμματα, όπως καθορίζουν την ακολουθούμενη κυβερνητική πολιτική, καθορίζουν και τις αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης. Και αυτό γιατί η ελληνική δημόσια διοίκηση δεν έχει καταφέρει μέχρι και σήμερα να καταστεί πραγματικά ανεξάρτητη και να πετύχει την ποθούμενη αποκομματικοποίηση.

Για να αντιληφθούμε καλύτερα το σημερινό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, καθώς και τα προβλήματα που αυτή αντιμετωπίζει μέσα από τις σχέσεις της με το κεντρικό κράτος, είναι απαραίτητο να γίνει μια πιο αναλυτική και διαχρονική αναφορά στην εξέλιξη του θεσμού και πώς αυτός διαμορφώθηκε και επηρεάστηκε από τις παρεμβάσεις της κεντρικής εξουσίας και τις θέσεις των εκάστοτε κυβερνητικών ή αντιπολιτευτικών πολιτικών κομμάτων.

Η έρευνα θα ξεκινήσει με μια σύντομη αναφορά στον θεσμό των κοινοτήτων που ήταν αυτός που επηρέασε καθοριστικά την αυτοδιοικητική μνήμη του Έλληνα. Μπορεί σήμερα η τάση να είναι προς τη δημιουργία μεγάλων και ισχυρών δήμων αλλά μήπως όλο αυτό δημιουργεί απρόσωπες καταστάσεις και δυσχεραίνει την αντιμετώπιση των προβλημάτων της καθημερινότητας;

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1. Ο θεσμός των κοινοτήτων ως πρότυπο τοπικής οργάνωσης και αυτοδιοίκησης

"Με ακούτε τι λέω ή θέλετε να σας το επαναλάβω; Λέω ότι ο καπιταλισμός και ο σοσιαλισμός, ως φαινόμενα ιστορικά, θα περάσουν και ότι ο κοινοτισμός, ως δεδομένο ζωικό, θα επιβίωση αυτών", Κωνσταντίνος Δ. Καραβίδας (1890-1973)⁴

1.1 Εισαγωγή

Η ελληνική κοινότητα είναι ένα ιστορικό μόρφωμα, το οποίο διαμορφώθηκε εξελικτικά στην πορεία του ελληνικού έθνους σε συγκεκριμένες ιστορικές περιστάσεις και του οποίου η σημασία και ο ρόλος αναδείχτηκαν κυρίως κατά την περίοδο της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Αν και συγκροτήθηκε ως σύστημα εκπροσώπησης των τοπικών ελληνικών κοινωνιών, κατά κανόνα μέσω του θεσμού της Δημογεροντίας, η οποία εκλεγόταν άμεσα ή έμμεσα, εντούτοις η κοινότητα υπήρξε κατά τη χρονική εκείνη περίοδο το αποκλειστικό σε πολλές περιπτώσεις σημείο αναφοράς και συσπείρωσης του ελληνικού στοιχείου και εγγυήτρια της αυτόνομης λειτουργίας, στο πλαίσιο του ευρύτερου σχηματισμού της αυτοκρατορίας. Αυτό το οποίο ονομάζουμε ελληνική παράδοση ή ελληνικό παραδοσιακό πολιτισμό αποτελεί γέννημα της κοινοτικής ζωής, έτσι όπως διαμορφώθηκε κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας. Ειδικά για τον Έλληνα, η τοπική συνάφεια, η κοινότητα, η γειτονιά έχουν μεγαλύτερη σημασία από τη γενετική συνάφεια, τη συγγένεια του αίματος. Τούτο φαίνεται ιδιαίτερα στο γεγονός ότι για τους Έλληνες σημείο

⁴ Σοσιαλισμός και κοινοτισμός (1930). Σελ. 60

αναφοράς είναι ο τόπος καταγωγής τους, ενώ για παράδειγμα για τους Σέρβους ή άλλους λαούς το οικογενειακό τους όνομα⁵.

Η οργάνωση των Ελλήνων στα χρόνια της τουρκοκρατίας ήταν βασισμένη στον κοινοτισμό και οι κοινότητες, αποτέλεσαν για πολλούς αιώνες, τη σημαντικότερη μορφή διοικητικής οργάνωσης των υπόδουλων Ελλήνων.

Η έννοια της κοινότητας είναι μία δυναμική, διαρκώς εξελισσόμενη έννοια που περιλαμβάνει διαφορετικά χαρακτηριστικά αναλόγως με την περίοδο στην οποία αναφερόμαστε. Έχουν γραφτεί δεκάδες ορισμοί,⁶ και μπορεί γενικά να γραφτεί ότι η κοινότητα είναι μια συσσωμάτωση ανθρώπων οι οποίοι, σε συγκεκριμένες περιστάσεις, αποφασίζουν να ζήσουν από κοινού σε ένα χώρο τον οποίο επιλέγουν και διαμορφώνουν δομώντας τον για τον σκοπό αυτό, και στον οποίο δημιουργούνται σταδιακά, πολιτισμικές, παραγωγικές, κοινωνικές και κατ' επέκτασιν πολιτικές σχέσεις.⁷

Από την εποχή του Όθωνα ακόμη και τον πρώτο σχεδιασμό του διοικητικού χάρτη του νεοελληνικού κράτους, πολλοί μελετητές ασχολήθηκαν με την καταγωγή του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως με αποτέλεσμα να έχουν γραφτεί πολλές απόψεις για την απαρχή και την μετεξέλιξή του. Αυτές οι διαφορετικές απόψεις οδήγησαν γρήγορα στη σχηματοποίηση δύο κατά βάση θεωριών για την προέλευση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

1.2 Οι κοινότητες ως δημιούργημα της τουρκοκρατίας

Σύμφωνα με την άποψη αυτή οι κοινότητες δεν είχαν καμία σχέση με το παρελθόν. Ούτε με την αρχαιότητα ούτε με τη ρωμαιοβυζαντινή εποχή. Ήταν προϊόν των αναγκών στις συνθήκες της οθωμανικής κυριαρχίας. Βασικός λόγος για τη δημιουργία τους ήταν το οθωμανικό σύστημα είσπραξης των φόρων.

⁵ Κυριακίδου-Νέστορος Α., «Η θεωρία της Ελληνικής Λαογραφίας», ΕΣΝΠΓΠ, Αθήνα, 1978.

⁶ Ένας από αυτούς, που αναφέρεται στην περίοδο της τουρκοκρατίας ορίζει ότι Κοινότητα με την ευρύτερη έννοια, είναι η χριστιανική, με επικεφαλής τον Πατριάρχη. Με την πιο στενή έννοια είναι το σύνολο των χριστιανών κατοίκων ενός χωριού- οι «μικροί και μεγάλοι» όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν πολλά έγγραφα της εποχής- με επικεφαλής τους κοινοτικούς άρχοντες. Βλ. περισ. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, «Ο Ελληνισμός υπό ξένη κυριαρχία (περίοδος 1669-1821), Τουρκοκρατία-Λατινοκρατία», Εκδοτική Αθηνών, 2000

⁷ Νιτσιάκος Β.Γ., «Παραδοσιακές κοινωνικές δομές», εκδόσεις Οδυσσέας, Αθήνα, 1991.

Μετά την απελευθέρωση και την δημιουργία του νεοελληνικού κράτους, ο πρώτος που ασχολείται μεθοδικά, με το θεσμό των κοινοτήτων, ήταν ο Αντιβασιλέας Μάουρερ, ο εμπνευστής της νέας διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Πολέμιος του θεσμού και υποστηρικτής της άποψης ότι είναι δημιούργημα της τουρκοκρατίας, στο βιβλίο του «Ο Ελληνικός Λαός» αναφέρει: «Το παλιό κοινοτικό σύστημα που επικρατούσε επί τουρκοκρατίας, δεν ήταν φυσικά δυνατόν, κάτω από τις νέες συνθήκες να ικανοποιεί του Έλληνες. Γιατί, μολονότι εκείνο το σύστημα παρουσίαζε πολλά καλά, ιδιαίτερα ως προς τη διατήρηση της ελληνικής εθνότητας, ωστόσο έδινε λαβή και σε κάθε λογής αυθαιρεσίες, πράγμα που καθιστούσε ακόμα πιο βαρύ τον τουρκικό ζυγό»⁸.

Η αντιβασιλεία, αν και έβρισκε συνάφεια των κοινοτήτων επί τουρκοκρατίας με τις κοινότητες των γερμανικών φύλων του Μεσαίωνα, τασσόταν από την αρχή κατά του θεσμού των κοινοτήτων και των κοινοταρχών, τους οποίους θεωρούσε εστία διαφθοράς και θεσμούς κακής πολιτικής επιρροής που εκτρέφει πελατειακές σχέσεις και συστήματα πατρωνίας. Αυτό ήταν φυσιολογικό από τη στιγμή που ήθελε να επιβάλει στο νέο ελληνικό κράτος τις δικές της συγκεντρωτικές διοικητικές και οργανωτικές βάσεις, που ήταν πιο κοντά στα δικά της δυτικά πρότυπα⁹.

1.3 Οι κοινότητες ως δημιούργημα της κλασικής περιόδου, που διασώθηκαν με κάποιες παραλλαγές, στη βυζαντινή περίοδο και στην τουρκοκρατία

Κυριότερος εκφραστής αυτής της θεωρίας είναι ο εθνικός μας ιστορικός, ο Κωνσταντίνος Παπαρρηγόπουλος ο οποίος αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «οι κοινότητες υπήρξαν προϊόν γνήσιο των εθνικών παραδόσεων, της εθνικής ευφύιας και δραστηριότητας. Είχαν βαθιές ρίζες στις συνήθειες και παραδόσεις του ελληνικού έθνους..... Η οθωμανική κυριαρχία τις βρήκε να προϋπάρχουν και να ενεργούν και τις άφησε να λειτουργούν επικουρικά με την κατώτερη διοίκηση της χώρας»¹⁰.

⁸ Βλ. Γκ. Α. Μάουρερ, «Ο Ελληνικός Λαός, Δημόσιο, Ιδιωτικό και Εκκλησιαστικό Δίκαιο από την έναρξη του αγώνα για την ανεξαρτησία ως την 31^η Ιουλίου 1834 (Χαϊδελβέργη 1835)», εκδόσεις Αφών Τολίδη, Αθήνα 1976, σελ. 472

⁹ Ένα ακόμη παράδειγμα μελετητή που αποδέχεται την παραπάνω θεωρία είναι ο Διον. Ζακυθινός, σύμφωνα με τον οποίο: «Αι Ελληνικαί κοινότητες της τουρκοκρατίας δεν απέρρευσαν εκ των αρχαίων προτύπων. Υπήρξαν γέννημα της ανάγκης και αποτέλεσμα της ραστώνης και της διοικητικής ανεπάρκειας του κατακτητού». Βλ. περισ. Διον. Α. Ζακυθινός, «Η τουρκοκρατία», Αθήνα, 1957

¹⁰ Κωνσταντίνου Παπαρρηγόπουλου, «Οργάνωση του νέου Ελληνισμού- κοινότητες», σελ. 260-285, στο του ίδιου, Ιστορία του Ελληνικού έθνους, τ. 13, Λυμπέρης, Αθήνα 2010

Προσπαθώντας να απαντήσει στη θεωρία του Φαλμεράϋερ περί μη υπάρξεως, μετά την τουρκοκρατία, Ελληνικού Έθνους, χρησιμοποίησε την κοινότητα, ως μορφή κοινωνικής συμβιώσεως, για να αποδείξει την αδιάκοπη και συνεχή παρουσία του ελληνικού πολιτισμού και του Ελληνικού Έθνους, στο πέρασμα των αιώνων. Αντιλήφθηκε την κοινότητα σαν ένα μόνιμο, αλλά διαρκώς εξελισσόμενο στοιχείο της ελληνικής ιστορίας που ταυτιζόταν άλλοτε με το κράτος και άλλοτε (όταν αυτό είχε κατακτηθεί) με την κοινωνία.

Όποια θεωρία και να υποστηρίζει κανείς, το ζητούμενο σε αυτή τη μελέτη, δεν είναι η προέλευση του θεσμού των κοινοτήτων και της τοπικής αυτοδιοίκησης εν γένει. Χρήσιμο είναι ωστόσο να αναδειχτεί ο τρόπος λειτουργίας της αυτοδιοίκησης στο παρελθόν και κυρίως ο τρόπος λειτουργίας των κοινοτήτων κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας. Αυτό γιατί οι κοινότητες σημάδεψαν την αυτοδιοικητική μνήμη του Έλληνα και μέχρι σήμερα, αρκετά χρόνια μετά την κατάργησή τους με το πρόγραμμα Καλλικράτης, πολλοί είναι αυτοί που υποστηρίζουν ότι πρέπει να βρεθεί μια ισορροπία μεταξύ των μεγάλων και ισχυρών δήμων και του θεσμού των κοινοτήτων ως μορφής οργάνωσης της αυτοδιοίκησης. Μέσα από τη σύντομη αυτή αναφορά στις κοινότητες επιχειρείται να διαπιστωθεί αν υπάρχει η δυνατότητα εξαγωγής χρήσιμων συμπερασμάτων από τη λειτουργία του θεσμού στο παρελθόν ώστε να εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα για τον σχεδιασμό του μέλλοντος.

Ξεκινώντας λοιπόν τη μελέτη του θεσμού της αυτοδιοίκησης από τον θεσμό των κοινοτήτων, το πρώτο ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι το πώς έγιναν οι ελληνικές κοινότητες το σύστημα διοικήσεως ενός υπόδουλου έθνους. Στη συνέχεια θα αναδειχθούν τα σημαντικότερα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα του θεσμού ώστε να μπορέσει ο μελετητής της έρευνας να αποκτήσει μια γενική εικόνα ενός θεσμού που σημάδεψε την αυτοδιοικητική μνήμη του Έλληνα για σχεδόν 100 χρόνια, από το νόμο ΔΝΖ του 1912 μέχρι τον Καλλικράτη του 2010.

1.4 Προϋποθέσεις για την ανάπτυξη των κοινοτήτων¹¹

Μετά την 29^η Μαΐου 1453 και την Άλωση της Κωνσταντινούπολης, η Οθωμανική Αυτοκρατορία δεν διαδέχθηκε αμέσως την Βυζαντινή σε όλη την Ελλάδα, αλλά μόνο στην ηπειρωτική, μιας και στη νησιωτική Ελλάδα κυριάρχησαν οι Δυτικοί. Από τον 15^ο έως τον 18^ο αιώνα η οθωμανική κυριαρχία σταδιακά επεκτείνονταν και σε άλλες περιοχές.

Οι ελληνικοί πληθυσμοί, μετά την κατάκτηση, ενδιαφέρονταν πρωτίστως να διατηρήσουν την εθνική τους ταυτότητα και γλώσσα αναλλοίωτα¹², προκειμένου να διεκδικήσουν, όταν οι συνθήκες το επιτρέψουν, την ελευθερία τους αλλά και όσα η ιστορία τους στερήσει μετά την Άλωση. Οι κατακτητές, Οθωμανοί ή Φράγκοι¹³, ενώ είχαν τα δικά τους συστήματα διοικήσεως, δεν τα επέβαλαν στους πληθυσμούς που κατακτούσαν, γιατί αυτά ταίριαζαν στους δικούς τους λαούς. Το οθωμανικό κράτος, στους πρώτους αιώνες της ακμής του, ενδιαφέρονταν μόνο για την κατάκτηση ολοένα και περισσότερων εδαφών, γι' αυτό και έδινε υποσχέσεις προνομιακής μεταχείρισης στους κατοίκους της πόλεως ή της περιοχής που θα υποτάσσονταν χωρίς αντίσταση.

Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο κατακτητής να μην αντικαθιστά το θεσμικό καθεστώς διοίκησης και οργάνωσης των λαών που υπέτασσε. Προσπαθούσε, για την

¹¹ Για τον θεσμό των κοινοτήτων βλ. διεξοδικά Βερέμη Θ.- Κολιόπουλου Γ., «Ελλάς η σύγχρονη συνέχεια. Από το 1821 μέχρι σήμερα», Καστανιώτης, Αθήνα 2006, Γιαννόπουλου Ι. Γ., «Η διοικητική οργάνωση της Στερεάς Ελλάδας κατά την τουρκοκρατία (1393-1821). Συμβολή εις την μελέτη της επαρχιακής διοικήσεως του κυρίαρχου Οθωμανικού κράτους», Αθήνα 1971, Διεθνές Συμπόσιο Ιστορίας (1984: Αθήνα- Ερμούπολη), «Νεοελληνική πόλη: Οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος», Πρακτικά του Διεθνούς Συμποσίου Ιστορίας, Αθήνα 26-28 Σεπτεμβρίου, Ερμούπολη 29-30 Σεπτεμβρίου 1984, ΕΜΝΕ 1985, Δρακάκη Αλεξ.- Κούνδουρου Στυλ., «Αρχεία περί της συστάσεως και εξελίξεως των Δήμων και Κοινοτήτων 1839-1939», τομ. Α-Β, Αθήνα Ιούλιος 1939, Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, «Ο Ελληνισμός υπό ξένη κυριαρχία (περίοδος 1669-1821), Τουρκοκρατία- Λατινοκρατία», Εκδοτική Αθηνών, 2000, Κορδάτου Γ., «Η ιστορία της επαρχίας Βόλου και Αγιάς», Αθήνα 1960, Λαμεράς Κ., «Περί του θεσμού των επί τουρκοκρατίας δημογερόντων», Μικρασιατικά Χρονικά 3, 1940, Μανωλά Τάκη, «Οι κοτζαμπάσηδες», Ιστορίες πριν το '21, Αθήνα, Δωδώνη 1993, Πανταζόπουλου Ν., «Ο ελληνικός κοινοτισμός και η Νεοελληνική κοινοτική παράδοση», Παρουσία, Αθήνα 1993, Πανταζόπουλου Ν., «Κοινοτικός βίος εις την Θετταλομαγνησίαν επί Τουρκοκρατίας», Επιστημονική Επετηρίς Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 1967, Παπανικολάου Λύσανδρου, «Από τη Βυζαντινή στη νεοελληνική κοινότητα, εσωτερική ιστορία της τουρκοκρατίας στην Ελλάδα», εκδόσεις Πολιτεία, 1995, Τομαρά-Σιδέρη Μ., «Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου-κράτος-πολιτική)», Δοκίμια, Παπαζήσης, Αθήνα 1999

¹² Βλ. Δασκαλάκη Απόστολου, «Ο ελληνικός λαός κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας», Αθήνα (Χ.Ε), 1965

¹³ Μίλλερ Ο., «Η ιστορία της Φραγκοκρατίας εν Ελλάδι (1204-1566)», μτφρ. Σ. Λάμπρου, Αθήνα 1909-1910

απρόσκοπτη λειτουργία της αυτοκρατορίας, όχι να εξαφανίσει, αλλά να προσαρμόσει το παλαιότερο καθεστώς διοίκησης αυτών των λαών στην δική του αντίληψη και στις δικές του ανάγκες διακυβέρνησης, όχι από επιείκεια αλλά μόνο γιατί αυτό ικανοποιούσε τα δικά του συμφέροντα. Άλλωστε, αυτό που τον ενδιέφερε ήταν μόνο το πώς θα κρατήσει τους υπόδουλους σε υποδεέστερη μοίρα, πλήρως ελεγχόμενους, σε αδυναμία εξεγέρσεως και όσο γίνεται αποδοτικότερους για τα κρατικά ταμεία.

1.5 Ήταν κάτι νέο για την ελληνική παράδοση;

Οι κοινότητες σαν θεσμός, όχι μόνο με την έννοια και τη σημασία που έχουν γίνει γνωστές κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας, αλλά με μια ευρύτερη έννοια αυτοοργάνωσης, έχουν βαθιές ρίζες στην συνείδηση, στην παράδοση και στην εθνική υπόσταση του Έλληνα και δεν είναι δημιούργημα της οθωμανικής κατοχής¹⁴.

Πριν ακόμη από την τουρκοκρατία και επί φραγκικής κατοχής, στο Χρονικό του Μωρέως αναφέρονται έννοιες όπως «άρχοντες» και «προεστοί» για την διαχείριση των τοπικών αναγκών, ακριβώς όπως επί τουρκοκρατίας. Πριν από αυτό, τον 10^ο αιώνα, σε Νεαρά του Κωνσταντίνου Πορφυρογέννητου που εξέδωσε το 947, γίνεται λόγος για «ομάδα του χωριού» σε αντιδιαστολή με κάθε κάτοικο χωριστά, δηλώνοντας το ηθικό πρόσωπο της κοινότητας. Ακόμη παλαιότερα, σε Νεαρά του 922 των Ρωμανού, Κωνσταντίνου και Χριστόφορου συναντούμε τον όρο «μητροκωμία», μορφή γεωργικού συνεταιρισμού της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας που αποτέλεσε μορφή αυτόνομης κοινότητας προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι μεγάλοι ιδιοκτήτες γης που είχαν μετατραπεί σε δυνάστες. Από δημοσιονομικής άποψης, θεωρούνταν αδιάσπαστο σύνολο που γράφονταν στους φορολογικούς καταλόγους με αντίστοιχη συλλογική ευθύνη έναντι του κράτους για τον φόρο που βάρυνε τα κτήματά τους. Αν κάποιος εκ των κωμητών αποχωρούσε ή άφηνε ακαλλιέργητη τη γη του υποχρεούταν οι υπόλοιποι συνέταιροι να καλύψουν το ποσό του φόρου που του αναλογούσε με αποτέλεσμα όμως να παραχωρείται σε αυτούς και το μερίδιο γης που κατείχε.¹⁵

Καθ' όλη σχεδόν τη διάρκεια της Βυζαντινής Αυτοκρατορίας η διοικητική της οργάνωση βασιζόταν σχεδόν στις επαρχίες και στις κοινότητες. Τα έσοδά της για την

¹⁴ Όπως υποστηρίζει σύμφωνα με τα παραπάνω και ο Κων. Παπαρρηγόπουλος

¹⁵ Βλ. Νεώτερον Εγκυκλοπαιδικόν Λεξικόν Ηλίου, τόμος 13, σελ. 513

κάλυψη των πάσης φύσεως αναγκών της (διοίκηση, στρατός, κοινωνική πολιτική) βασιζόταν στην επιβολή φόρων. Το ύψος του φόρου προσδιοριζόταν κατά υπαρχία, επαρχία και κοινότητα. Υποκείμενο φορολογικής υποχρέωσης ήταν η κοινότητα, όχι το άτομο. Κάθε κοινότητα έπρεπε να συγκεντρώσει τον καθορισμένο φόρο με βάση τις εκτιμήσεις των κρατικών υπαλλήλων και έπρεπε να καλύψει και το ποσό του φόρου όσων δεν μπορούσαν να πληρώσουν. Ο Αυτοκράτορας Νικηφόρος Α΄ (802-811), βλέποντας ότι σε συνθήκες οικονομικής κρίσης οι φτωχότεροι δυσφορούσαν, μετατόπισε το κέντρο βάρους της γενικής υποχρέωσης της κοινότητας να καταβάλει το ποσό του φόρου που της αναλογούσε, στην ειδική υποχρέωση των μεγάλων γαιοκτημόνων κάθε κοινότητας να καταβάλλουν και τους φόρους των μη δυνάμενων, φτωχότερων μελών της κοινότητας¹⁶.

Άλλη μια περίπτωση ιδανικής ταύτισης της κοινότητας, της κοινωνίας και της πολιτείας υπήρξε και κατά την κλασική περίοδο της ιστορίας¹⁷. Ήταν η εποχή που το κράτος αφομοίωνε τέλεια τις διάφορες φυλές και φατρίες δημιουργώντας το αίσθημα του ανήκειν σε μια κοινότητα-πόλη-κράτος, με την έννοια του χώρου και της οργανωμένης κοινότητας ανθρώπων κάτω από μία εξουσία, με σκοπό την αντιμετώπιση των κοινών προβλημάτων και την επιδίωξη της ελευθερίας τους, της αυτονομίας τους και της αυτάρκειάς τους¹⁸. Σαν παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί η Αθηναϊκή Πολιτεία του Κλεισθένη, ο οποίος την είχε χωρίσει σε 100 Δήμους, με ξεχωριστή ονομασία για τον καθένα, με δική του Διοικητική Περιφέρεια και δικά του, εκλεγμένα από τους κατοίκους του, όργανα διοίκησης¹⁹. Όλοι οι Αθηναίοι, είχαν τη δυνατότητα να συμμετέχουν με ίσα δικαιώματα, στη λαϊκή συνέλευση του Δήμου που απαρτιζόνταν από το σύνολο των Αθηναίων πολιτών. Η Εκκλησία του Δήμου αποφάσιζε κατά πλειοψηφία με ψηφίσματα για όλες τις δημόσιες υποθέσεις, όριζε και έλεγχε²⁰.

¹⁶ Βλ. Βλάσης Ιω. Φειδάς, «Βυζάντιο, Βίος, Θεσμοί, Κοινωνία, Εκκλησία, Παιδεία, Τέχνη», Δ΄, έκδοση, Αθήναι 1997, Παπανικολάου Λύσανδρος, «Από τη Βυζαντινή στη νεοελληνική κοινότητα, εσωτερική ιστορία της τουρκοκρατίας στην Ελλάδα», Πολιτεία, Αθήνα 1995

¹⁷ Νικόλαος Ι. Πανταζόπουλος, «Ο Ελληνικός Κοινοτισμός και η Νεοελληνική Κοινοτική Παράδοση», εκδόσεις Παρουσία, Αθήνα 1993

¹⁸ Σχετικά με τις πόλεις-κράτη βλ. περισ. στα: Fustel de Coulanges, Numa Denis, «Η αρχαία πόλη», μετάφραση Σακελλαρίου Μ. Β., Ειρμός 1991, Glotz Gustave 1863-1935, Η ελληνική «Πόλις», μετάφραση Αγνή Σακελλαρίου, Αθήνα MIET 1981 και Γεώργιος Κοντογιώργης, «Το ελληνικό κοσμοσύστημα», Ι. Σιδέρης 2006

¹⁹Κυρτάτας Δημήτρης, «Μαθήματα από την Αθηναϊκή Δημοκρατία», Εκδόσεις του Εικοστού Πρώτου, Αθήνα 2015

²⁰ Μ. Β. Σακελλαρίου, «Η Αθηναϊκή Δημοκρατία», Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, 1999

1.6 Περιθώρια κοινοτικής αναπτύξεως

Για τους πρώτους αιώνες της τουρκοκρατίας, οι μαρτυρίες σχετικά με τις κοινότητες και τον τρόπο λειτουργίας τους είναι σπάνιες. Αυτό αλλάζει κυρίως από τον 17^ο αιώνα και κυρίως προς το τέλος της οθωμανική κατοχής.

Η μορφή του κοινοτικού συστήματος και ο βαθμός αυτονομίας μιας κοινότητας είναι αποτέλεσμα πολλών παραγόντων²¹ όπως ο χρόνος κατάκτησης (πριν ή μετά την πτώση της Κωνσταντινούπολης), ο τρόπος κατάκτησης (υποταγή- αντίσταση)²², η γεωγραφική θέση (στρατηγικής σημασίας- μεθοριακή περιοχή), το πληθυσμιακό μέγεθος, η ιδιαίτερη οικονομική σημασία ενός τόπου, το ισχύον καθεστώς της έγγραφιας κτήσης²³ κ.α. Εξαιτίας αυτών των παραγόντων αναπτύχθηκαν διαφορετικά συστήματα αυτοδιοίκησης με ποικίλους βαθμούς αυτονομίας και οργάνωσης. Αλλού υπήρχε μια υποτυπώδη ή και ανύπαρκτη λειτουργία του θεσμού και αλλού έφθασε σε πολύ επιτυχημένα πρότυπα αυτοοργάνωσης όπως τα Μαντεμοχώρια της Χαλκιδικής, τα Αμπελάκια²⁴, τα Ζαγοροχώρια κ.α.

1.7 Οργάνωση και λειτουργία των κοινοτήτων

Οι κοινότητες κατά την τουρκοκρατία αποτέλεσαν μία ανεπίσημη μορφή επαρχιακής διοικήσεως με πρωταρχικό σκοπό τη συλλογή των φόρων²⁵. Ωστόσο, υπήρξαν κάτι πολύ πιο σημαντικό από αυτό γιατί στην ουσία έχουν μία διάσταση και έναν ρόλο οικονομικό, κοινωνικό, πολιτισμικό και πολιτικό συγχρόνως. Ο τρόπος εκλογής των

²¹Λιάτα Ευτυχία, «Οι κοινότητες. Ένας θεσμός με πολλές όψεις», στο Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000, τ. Β', Αθήνα 2003, σελ. 309-326

²²Όσοι υποτάχθηκαν δίχως αντίσταση είχαν προνομιακότερη μεταχείριση και μεγαλύτερο βαθμό αυτονομίας

²³Στις κατακτημένες περιοχές εγκαθιδρύθηκε το οθωμανικό τιμαριώτικο σύστημα. Σύμφωνα με αυτό οι γαίες της επικράτειας ανήκαν στον σουλτάνο ο οποίος τις εκχωρούσε κατά βούληση σε αντιπροσώπους του με τη μορφή τιμαρίου, ζιαμετίου και χασίου. Τα Χάσια παραχωρούνταν σε ανώτατους αξιωματούχους της αυλής και τους πασάδες ενώ τα τιμάρια και τα ζιαμέτια στους σπάηδες. Στην περίπτωση που οι γαίες ήταν ζιαμέτια και τιμάρια, και αυτό συνέβαινε με ολόκληρα χωριά, δεν υπήρχε κανένα περιθώριο αναπτύξεως των κοινοτικών θεσμών από τους καλλιεργητές της γης, γιατί ο σπάης είχε πάνω τους κυριαρχικά δικαιώματα, εισέπραττε ο ίδιος ή με τον επιστάτη του τους φόρους, και οι ραγιάδες ζούσαν σαν δουλοπάροικοι. Τα περισσότερα προνόμια ωστόσο είχαν οι γαίες που χαρακτηρίζονταν ως βακούφια.

²⁴Βλ. σχ. Κουκκίδη Κ., «Το πνεύμα του συνεταιρισμού των νεότερων Ελλήνων και τ' Αμπελάκια», Αθήνα, 1948

²⁵Βλ. σχ. Ασδράχα Σπ., «Φορολογικοί μηχανισμοί και οικονομία στο πλαίσιο των ελληνικών κοινοτήτων (ιζ'-ιθ' αι.)», στο του ίδιου, Ζητήματα Ιστορίας, Θεμέλιο, Αθήνα 1999, σελ. 235-253, και Ασδράχα Σπ., «Οι κοινότητες στην τουρκοκρατία», Τα Ιστορικά (3), 1986, σελ. 45-62

κοινοτικών αρχόντων ποικίλλει ανάλογα με τις κατά τόπους ιδιομορφίες και η εκλογή σχετίζονταν με τις ημερομηνίες καταβολής των φόρων. Αξίζει να αναφερθεί ότι πολλές ήταν αυτές που ήταν οργανωμένες κατά τρόπο ελάχιστα δημοκρατικό όπου η κοινοτική εξουσία ασκούνταν από άρχοντες διορισμένους από την Υψηλή Πύλη, αλλά και σε όποιες περιπτώσεις εκλογής των αιρετών αρχόντων (από συνήθως περιορισμένο εκλογικό σώμα) η εκλογή έπρεπε να επικυρωθεί από τον κατακτητή²⁶.

Κάθε χρόνο την 1^η Μαρτίου, ημέρα έναρξης του οικονομικού έτους για το οθωμανικό κράτος, τα μέλη μιας κοινότητας συγκεντρώνονταν για να εκλέξουν τα πρόσωπα που θα αποτελέσουν τους νέους κοινοτικούς άρχοντες. Είτε με καθολική είτε με περιορισμένη ψηφοφορία, είτε με άμεσο είτε με έμμεσο τρόπο, είτε με πραγματική εκλογή είτε με απλή συναίνεση και σιωπηρή επικύρωση των πολλών η κοινοτική διοίκηση κατάφερε πολλά και σημαντικά κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας.

Οι κοινοτικοί άρχοντες εκπροσωπούσαν την κοινότητα στις σχέσεις της με την τουρκική εξουσία και κύρια αρμοδιότητά τους ήταν η εκτίμηση της φοροδοτικής ικανότητας των μελών της κοινότητας και η συλλογή των φόρων. Οι αρμοδιότητές τους, διοικητικής, εκτελεστικής και δικαστικής φύσεως, ήταν γενικές, αόριστες και ακατοχύρωτες τις οποίες διαμόρφωσε η μακρά πρακτική²⁷ και ίσχυαν πάντα μέσα στο πλαίσιο που επέβαλε η οθωμανική νομιμότητα. Είναι γεγονός ότι οι Κοινότητες λειτουργούν μόνο όταν δεν αμφισβητούν τον κατακτητή²⁸.

Ο κομβικός ρόλος των κοινοτικών αρχόντων επέβαλε την εκλογή «εκ των φρονιμότερων» του τόπου γι' αυτές τις θέσεις και κριτήρια ήταν οι ηθικές αξίες του ατόμου, η κοινωνική προέλευση και ο πλούτος. Ο ρόλος τους ήταν εξαιρετικά δύσκολος και προσπαθούσαν να εξισορροπήσουν μεταξύ των συμφερόντων της οθωμανικής διοικήσεως, της κοινότητας και των προσωπικών τους.

²⁶ Βλ. Γ. Κοντογιώργη, «Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση. Οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας», Νέα Σύνορα, Αθήνα, 1982

²⁷ Βλ. σχ. Φωτόπουλου Αθανάσιου, «Οι κοτζαμπάσηδες της Πελοποννήσου κατά τη δεύτερη τουρκοκρατία (1715-1821)», Ηρόδοτος, Αθήνα 2005

²⁸ Η καταστολή της εξεγέρσεως του Διονυσίου του Σκυλόσοφου, έχει ως αποτέλεσμα η πόλη των Ιωαννίνων, να χάσει τα προνόμια που της είχαν παραχωρηθεί από τον Σινάν πασά στα 1430, λόγω της συμμετοχής της πόλεως στην εξέγερση

1.8 Οι παραφωνίες

Ο πρωταρχικός σκοπός των κοινοτήτων ήταν η συνεκτική διοικητική λειτουργία, η αντιμετώπιση των κοινών προβλημάτων και η δημιουργία του αισθήματος του «ανήκειν». Ωστόσο, παρά τους ισχυρούς δεσμούς και την αλληλεγγύη που δημιουργήθηκε μεταξύ των μελών τους, είναι γεγονός ότι η γενική θετική εικόνα του θεσμού αμαυρώθηκε από περιπτώσεις κακοδιαχείρισης και διαφθοράς ικανές να οδηγήσουν σε μία συλλήβδην καταδίκη του θεσμού και των προσώπων²⁹. Πρόκειται για περιπτώσεις όπου υπερίσχυσε η ανάγκη εξυπηρέτησης του προσωπικού κυρίως συμφέροντος του τοπικού άρχοντα, περιπτώσεις που υπήρξε ενδιαφέρον μόνο για τον προσωπικό πλουτισμό, για την εδραίωση της δικής του εξουσίας αδιαφορώντας για το συμφέρον της κοινότητας. Είναι ενδεικτικό ότι το 1806 κυκλοφόρησε στην Ιταλία ένα έργο με τίτλο «Ελληνική Νομαρχία»³⁰ αγνώστου συγγραφέως, το οποίο χαρακτηρίζει τους προεστούς ως «άφρονες και μωρούς ανθρώπους» και τους Φαναριώτες ως «βρωμοάρχοντες της Κωνσταντινουπόλεως». Χαρακτηριστικό είναι ότι πολλοί από τους προεστούς, φοβούμενοι ότι θα χάσουν την όποια εξουσία τους, αρχικά δεν ήθελαν να συμμετάσχουν στον απελευθερωτικό αγώνα. Στη συνέχεια όμως σύρθηκαν από τα γεγονότα και από τον ασυγκράτητο πόθο για ελευθερία του υπόδουλου λαού, και έπρεπε να υποστηρίξουν ή τους υπόδουλους Έλληνες ή την τουρκική εξουσία. Οι διχόνοιες μεταξύ τους, όμως, λίγο έλλειψε να τινάξουν στον αέρα την επιτυχία της επανάστασης και την απελευθέρωση.

Μετά την απελευθέρωση, οι πρώην δημογέροντες- κοτζαμπάσηδες δεν θέλησαν να βοηθήσουν στη δημιουργία ενός σύγχρονου κράτους, παρά μόνο ενδιαφέρονταν για τα προσωπικά τους συμφέροντα. Σε πολλές περιπτώσεις θέλησαν να οικειοποιηθούν

²⁹Χαρακτηριστικό δημοτικό τραγούδι που δείχνει τη δυσπιστία προς το πρόσωπο των κοτζαμπάσηδων:
«Ένα κοράκι ξέβγαινε, μέσα από τον Άδη
Σύρει και εις τα νύχια του ανθρώπινο κεφάλι
Κι' ώρας το ρώταγε, κι' ώρας του λέει:
Κεφάλι κακοκέφαλο, κακού καιρού γραμμένο
Τι έκαμες στα νιάτα σου κι' είσαι κριματισμένο;
Μην ήσουν πρώτος στο χωριό και μοίραζες τα χρέη;
Έριχνες πλούσιους εκατό και στους φτωχούς διακόσια
Και μια χήρα με παιδιά τους ρίχνεις πεντακόσια.»

³⁰ Βλ. Ν. Αλιβιζάτος, «Εισαγωγή στην Ελληνική Συνταγματική Ιστορία», (1981), Σάκκουλας, τ. Α΄

την περιουσία που άφηναν πίσω τους οι Τούρκοι και να αρπάξουν τις εθνικές γαίες της απελευθερωμένης Ελλάδας γι' αυτό και αντιτάχθηκαν στις διεκδικήσεις του απλού λαού για δίκαιο μοίρασμα της καλλιεργήσιμης γης στους ακτήμονες. Μία άλλη βασική τους επιδίωξη ήταν να κερδίσουν τη μάχη μεταξύ του τοπικισμού και του συγκεντρωτικού κράτους το οποίο υποστήριζε ο πρώτος κυβερνήτης της Ελλάδας, Ιωάννης Καποδίστριας³¹. Ο τελευταίος εναντιώθηκε με μεγάλη σφοδρότητα στον τοπικισμό γιατί ήθελε ένα κράτος υπεράνω των τοπικών, συντεχνιακών και οικογενειακών μικροσυμφερόντων³². Τελικά τη μάχη μπορεί να κέρδισε αρχικά ο κυβερνήτης αλλά την πλήρωσε πολύ γρήγορα με τη ζωή του, μη καταφέροντας να βάλει έγκαιρα τέλος στα κατάλοιπα του ραγιαδισμού και να βάλει τις βάσεις για την οικοδόμηση μιας σύγχρονης, δημοκρατικής κοινωνίας.

Αυτές οι τοπικές αυθεντίες που δημιουργήθηκαν και εδραιώθηκαν μέσα από τον θεσμό των κοινοτήτων, μετά την επανάσταση του 1821, μη θέλοντας να χάσουν την εξουσία τους και αντιλαμβανόμενοι γρήγορα τις ανάγκες της εποχής, θέλησαν να διαδραματίσουν και εθνικούς ρόλους και ήταν αυτοί γύρω από τους οποίους άρχισε να δημιουργείται το πολιτικό προσωπικό της χώρας.

³¹ Βλ. Ν. Πανταζόπουλος κ.α. «Ιωάννης Καποδίστριας 1776-1831: ο κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος», εκδόσεις Γκοβόστης, Αθήνα 1992, και στο Απ. Ε. Βακαλόπουλος, «Ο κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας και το πρώτο ελληνικό κράτος (1828-1831)», Σταμούλης, Θεσσαλονίκη 2009

³² Έγραφε στον μητροπολίτη Ιγνάτιο εμπιστευτικά στις 10 Ιουνίου 1828: «Μόνον ολίγοι τινές απατώνται, νομίζοντας ότι τα χρήματα ταύτα [η βοήθεια της Ρωσίας και της Γαλλίας] είναι δι' αυτούς και μέλλωσι να πάθωσι ό,τι και αι λίραι του δανείου. Ότι μεν κλέπτουσι παντού, όπου διοίκησις υπάρχει, είναι αναμφίβολον. Αλλά δεν ευρίσκεται τόπος εις εμέ γνωστός, όπου πλησίον των κλεπτών να υφίστανται χιλιάδες και χιλιάδες οικογενειών αγαίων, ανεστίων, και καταπεινών, καθώς εν Ελλάδι. Στοχασθείτε, δεσπότη μου, ότι αι άθλια αυτά οικογένεια πάσχουσιν εξ αιτίας των κλεπτιστάτων αρχόντων, υπουργών τε και καπιτάνων, και ενθαρρύνάτέ με, αν δύνασθε, να είμαι συγκαταβατικός προς μίαν δράκα ανθρωπαρίων μεταλλοθέων, επ' ουδενί των οποίων όμως ουδέ κατέστησα την βαρείαν χείρα της δικαιοσύνης, ουδέ καταστήσω, αρκούμενος να τους γνωρίσω καλώς και να τους παραδώσω ποτέ, ει χρεία, εις τας αράς του λαού».

1.9 Συμπερασματικά

“Μοι φαίνεται ως μία αίγλη φωτός, εν φαινόν βήμα, εν εύηχον κήρυγμα προόδου, ευημερίας και αλληλεγγύης μεταξύ των ανθρώπων”! Με αυτά τα γεμάτα ενθουσιασμό και από καρδιάς λόγια ο Αλέξανδρος Παπαδιαμάντης χαιρετίζει το 1908 την ίδρυση συνεταιρισμού άρτι συσταθείσας κοινότητας, προλογίζοντας το καταστατικό της.

Κατά την τουρκοκρατία οι κοινότητες λειτούργησαν ως μια μορφή διοικητικής οργάνωσης, στο πλαίσιο που επέτρεπε ο Οθωμανός κατακτητής, όπου συναντώνται και πολιτικά χαρακτηριστικά. Είναι γεγονός αναμφισβήτητο ότι οι ελληνικές κοινότητες, εκτός των άλλων, συνέβαλαν και στην διατήρηση του εθνισμού των Ελλήνων. Οι κοινότητες, τις οποίες σε πολλές περιπτώσεις ο Οθωμανός κατακτητής αναγκαζόταν να ανεχθεί, υπήρξαν πυρήνες ελληνικής φλόγας και για πέντε περίπου αιώνες συνέβαλαν, μαζί με άλλους παράγοντες, στη διατήρηση της ελληνικής ταυτότητας, της ελληνικής γλώσσας, της θρησκείας και των παραδόσεων του Έλληνα, παρά το μακροχρόνιο σκότος της δουλείας. Πρέπει να αντληθούν χρήσιμα διδάγματα από την πρότυπη λειτουργία των κοινοτήτων και κυρίως, από μερικά εξαιρετικά παραδείγματα προς μίμηση, όπως ήταν οι κοινότητες στα Μαντεμοχώρια Χαλκιδικής, στα Αμπελάκια³³, στα Ζαγοροχώρια κ.α.

³³ Η Ιστορική Κοινότητα είναι γνωστή για την «Κοινή Συντροφιά» τους, μια εμποροβιοτεχνική συσσωμάτωση που θεωρείται η πρώτη του είδους στην Ευρώπη αλλά και στον κόσμο και από τους περισσότερους ιστορικούς χαρακτηρίζεται ως συνεταιρισμός κεφαλαίου και εργασίας. Η «Κοινή Συντροφιά» ήταν μια Συνεργατική Εταιρία με έδρα την Κοινότητα των Αμπελακίων, η οποία αποτελούνταν από 22 μικρά χωριά της περιοχής. Τα μέλη της εταιρίας αυτής ανέρχονταν σε 6.000 και αποτελούνταν: Από κεφαλαιούχους και γαιοκτήμονες, που συμμετείχαν τόσο προσωπικά όσο και με το χρήμα οι πρώτοι και με τα κτήματά τους οι δεύτεροι, από τους τεχνίτες που συμμετείχαν με τη γνώση τους, και από τους εργάτες και εργάτριες, που συμμετείχαν με την προσωπική τους εργασία. Η σύνθεση αυτή των μελών της «Κοινή Συντροφιά» αποτελεί το χαρακτηριστικό εκείνο διαφοροποιό στοιχείο, σε σύγκριση με παρόμοιες εταιρίες πριν και μετά από αυτήν, το οποίο από τότε και μέχρι σήμερα προκάλεσε και προκαλεί ακόμη τον θαυμασμό όχι μόνο ειδικών μελετητών (κοινωνιολόγων, οικονομολόγων, κ.ά.), αλλά και πολλών άλλων, άμεσα ή έμμεσα, σχετικών. Και τούτο γιατί η «Κοινή Συντροφιά» κατόρθωσε να συμβιβάσει τα συμφέροντα των αιώνων αντιπάλων, του κεφαλαίου και της εργασίας, και μάλιστα σε μια κρίσιμη εποχή, όπου αναδυόταν ο ανάλγητος και στυγνός καπιταλισμός. Να συμβιβάσει λοιπόν και να εξομαλύνει κατά έναν κοινά αποδεκτό τρόπο, για τριάντα και πλέον χρόνια, τις κοινωνικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων παραγωγικών τάξεων, οι οποίες ανισότητες τότε και σήμερα, στα πλαίσια του αχαλίνωτου καπιταλισμού, αποτελούν τις βασικές εστίες των κοινωνικών αναταραχών και όχι μόνο, βλ. περισ. Γιάννη Προκοβά, «Αμπελάκια, Το λίκνο του Συνεταιρισμού», εκδόσεις Κέδρος, 1982, Κουκκίδη Κ., «Το πνεύμα του συνεταιρισμού των νεώτερων Ελλήνων και τ' Αμπελάκια», Αθήνα 1948, Γεωργίου Η. Π., «Ιστορία και συνεταιρισμός των

Ο θεσμός αυτός εξάλλου, δεν πρέπει να αμαυρωθεί από τις κακές πρακτικές κάποιων κοτζαμπάσηδων ή από τις όποιες παραφωνίες, που ήταν η εξαίρεση. Πρέπει να αποτελέσουν παραδείγματα προς αποφυγή όπου λειτούργησαν ως μέσο προσωπικού πλουτισμού και ικανοποίησης των ιδιοτελών συμφερόντων των αρχόντων τους. Γιατί ο κανόνας ήταν το κοινοτικό πνεύμα και η αλληλεγγύη. Μέσα σε συνθήκες σκλαβιάς, το κοινοτικό πνεύμα έγινε συνείδηση και εθνικό χαρακτηριστικό ως προς την αλληλοβοήθεια και τη συνεργασία, τόσο μεταξύ των ελληνικών οικογενειών όσο και στις αγροτικές κοινοτικές εργασίες. Κοινότητες, συνεταιρισμοί, συντροφίες και άλλες συσσωματώσεις και ενώσεις προσώπων αποτελούν συναντήσεις ανθρώπων που αγωνιούν και αγωνίζονται για το κοινό καλό και την κοινή ευημερία. Και μάλιστα μάχονται για την επίτευξη στόχων που εδράζονται επί πραγματικών ζητημάτων που προκύπτουν από τον ζωτικό τους χώρο. Άλλωστε, σύμφωνα με τον μεγάλο σκιαθίτη συγγραφέα Αλέξανδρο Παπαδιαμάντη και το επίκαιρο διήγημά του «Χαλασοχώρηδες», που αναφέρεται στις εκλογές, «όπου γενικότητα, εκεί και επιπολαιότητα».

Οι ενώσεις αυτές, με βαθιές ιστορικές ρίζες, δοκιμασμένες και μέσα στον ελληνικό χωρόχρονο, απέδειξαν ότι μπορούν να αντιμετωπίσουν καλύτερα τα ποικίλα προβλήματα που προκύπτουν και απασχολούν τους πολίτες μιας περιοχής (παιδείας και πολιτισμού, τοπικής αυτοδιοίκησης, φορολογίας, εκκλησιαστικά, φιλανθρωπίας).

Ωστόσο, μετά την έκρηξη της Επανάστασης του 1821, δημιουργήθηκε η ανάγκη για ενιαία κεντρική εξουσία ικανή να διεξαγάγει με επιτυχία τον αγώνα, ώστε να εκλείψουν οι πολλές και διαφορετικές απόψεις των κατά τόπους οπλαρχηγών. Έτσι, η Β' Εθνική Συνέλευση του Άστρους το 1823 αναγνωρίζοντας τον κίνδυνο που προερχόταν από την πολυαρχική πολυφωνία, κατάργησε τις τοπικές κατά επαρχίες διοικήσεις, προετοιμάζοντας την εφαρμογή συγκεντρωτικού πολιτειακού συστήματος, που επιβάλλεται για πρώτη φορά με Ψήφισμα της Γ' Εθνικής Συνελεύσεως της Τροιζήνας του 1827. Ο θεσμός όμως της Κοινότητας, σαν πρώτος βαθμός της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως διατηρείται τόσο κατά την Επαναστατική όσο και κατά την Καποδιστριακή περίοδο, κατά την οποία εκδηλώνεται προσπάθεια συγκερασμού του παραδοσιακού πολυαρχικού κοινοτικού προτύπου με το κατά τα δυτικά πρότυπα υπό διαμόρφωση συγκεντρωτικό Κράτος. Το 1833 και επίσημα ο βασιλιάς Όθωνας κατάργησε μια παράδοση κοινοτισμού χιλιάδων χρόνων

Αμπελακίων», Αθήνα, 1951, Κορδάτου Γ., «Γ' Αμπελάκια και ο μύθος για το συνεταιρισμό τους», Αθήνα 1955, Μουτσόπουλος Ν., «Τα Θεσσαλικά Αμπελάκια», Ηώς 9, 1966

εξαφανίζοντας κάθε μορφή κοινοτικής οργάνωσης στον ελληνικό δημόσιο χώρο προκρίνοντας ένα συγκεντρωτικού τύπου ελληνικό κράτος.

Ο ν. 1833/34 περί Δήμων, ως αποτέλεσμα των νέων οικονομικών σχέσεων που επικράτησαν στην αγορά, διέλυσε το κοινοτικό σύστημα και αντικατέστησε την κοινοτική αλληλεγγύη με τις πελατειακές σχέσεις, γεγονός που καλλιέργησε τον ατομικισμό και την επιθυμία προσωπικής κοινωνικής ανάδειξης. Έτσι αυτή εκδηλώθηκε ιδιαίτερα με τη χωρική και κοινωνική κινητικότητα, δηλαδή με τη μετακίνηση προς την πόλη, την εξασφάλιση, διαμέσου του προσωπικού βουλευτή, μιας θέσης στο Δημόσιο και την αναρρίχηση στα μικροαστικά στρώματά της.

Σε κάθε διακήρυξη για πραγματική και ολοκληρωμένη τοπική αυτοδιοίκηση - ακόμη και για τα ψευδώνυμά της - γινόταν επίκληση της μεγάλης δημοτικής και κοινοτικής παράδοσης, από την ελληνική αρχαιότητα έως τη συγκρότηση και ολοκλήρωση του νεοελληνικού κράτους. Ο θεσμός των κοινοτήτων ήταν πάντα πολυύμνητος. Οι αναδρομές στο παρελθόν όμως, συνήθως, δεν γίνονταν προκειμένου ν' αντληθούν κάποια εργαλεία ή ιδέες για το παρόν. Περιορίζονταν - αρχικώς και μέχρι πρόσφατα - στην καταγωγή του θεσμού και ελάχιστα ή καθόλου ασχολούνταν με τον τρόπο που λειτουργούσε.

Η τοπική αυτοδιοίκηση ουσιαστικά μη ανθιστάμενη κι ακολουθώντας άκριτα τις επιλογές της κεντρικής εξουσίας, περιφρόνησε την παραγωγική φυσιογνωμία της περιοχής της και εγκατέλειψε το πρόβλημα στις δυνάμεις της αγοράς, η παντοδυναμία της οποίας τείνει να υποκαταστήσει κάθε εθνικό σχεδιασμό σε οικονομικό επίπεδο. Αλλά και το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της αυτοδιοίκησης περιόρισε τις βασικές της λειτουργίες αφού «ο νεοέλληνας νομοθέτης δεν αξιώθηκε να καταλάβει πως η κοινότητα δεν ήταν μόνο διοικητική περιφέρεια αλλά εστία αναπτύξεως και εφαρμογής των ανθρώπινων δικαιωμάτων στην πιο συγκεκριμένη τους εκδήλωση».³⁴

Το ζητούμενο, στην σημερινή λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κατά πόσον μπορεί να εναρμονιστεί με την αρχή που αποτελεί και ζητούμενο για την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση, αυτή της επικουρικότητας, ώστε οι αποφάσεις της να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Δυστυχώς σήμερα, ο

³⁴ Νικόλαος Πανταζόπουλος «Κοινοτισμός και τοπική αυτοδιοίκηση», άρθρο στην εφ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, Κυριακή 7 Νοεμβρίου 2010

πολίτης, τόσο ως πρόσωπο όσο και ως έννοια, είναι απαξιωμένος, αφού ουσιαστικά δεν του προσφέρεται να πράξει το αυτονόητο: Να γίνει ουσιαστικό μέλος και στέλεχος της κοινωνίας στην οποία ζει και κατά συνέπεια να αναλάβει υπεύθυνα τη μοίρα του τόπου του. Εντούτοις, ο κοινοτισμός στις ποικίλες εκδοχές του παραμένει διεθνώς και σήμερα επίκαιρος και συνεχίζει να προκαλεί το ενδιαφέρον και να γοητεύει τους ανθρώπους. Το σημαντικότερο είναι πως ίσως αποτελεί την τελευταία ελπίδα και το έσχατο καταφύγιο των ανθρώπων για να συναντηθούν, να επικοινωνήσουν και να αντιμετωπίσουν συλλογικά τα προβλήματα που τους απασχολούν. Γιατί μόνο έτσι «το μέλλον αναγκαίως θα είναι καλύτερο του παρελθόντος», όπως καταλήγει στο κείμενό του ο Αλέξανδρος Παπαδιαμάντης προλογίζοντας την ίδρυση του συνεταιρισμού της κοινότητας. Είναι άραγε η δημιουργία μεγάλων Δήμων και οικονομιών κλίμακας η λύση στα προβλήματα που παρουσιάζει η τοπική αυτοδιοίκηση στη χώρα μας; Ή «το έθνος μας ολάκερο πάλι με κοινότητες πρέπει να κυβερνηθεί και μόνο με κοινότητες θα προκόψει»;³⁵;

Στη σύγχρονη πολιτική κοινωνική περίοδο ο ελληνικός κοινοτισμός ως οργανωτικό και διοικητικό σύστημα ανάπτυξης έλαβε πολιτικά χαρακτηριστικά ως εναλλακτική πρόταση πολιτισμού διακειμένος απέναντι στα νεωτερικά συστήματα του καπιταλισμού και του σοσιαλισμού. Σε αντίθεση με τον καπιταλισμό, τον σοσιαλισμό και τις ποικίλες εκδοχές τους που θέτουν ως προτάγματα το άτομο και την κοινωνία προκρίνοντας τον ατομικισμό ή τον κολεκτιβισμό, ο ελληνικός κοινοτισμός θέτει ως πολιτικό θεμέλιο την πολιτική κοινότητα³⁶.

Σήμερα, μετά την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης», δημιουργήθηκαν μεγάλοι δήμοι, τόσο σε έκταση όσο και σε πληθυσμό, και με μεγάλο αριθμό οικισμών και δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων. Είναι γεγονός, ότι η δημιουργία μεγάλων και ισχυρών δήμων, αποτελεί κρίσιμη προϋπόθεση για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών προς τους πολίτες. Άλλωστε, από την εφαρμογή του νόμου ΔΝΖ/1912, μπορεί να

³⁵ Βλ. Ίωνος Δραγούμη, «Η μικρή πατρίδα. Β΄ Προκήρυξη στους σκλαβωμένους και στους ελευθερωμένους Έλληνες», στο Ίωνος Δραγούμη, «Ελληνικός Πολιτισμός, 1913-1914», επανέκδοση Φιλόμυθος, Θεσσαλονίκη 1993, σελ. 137-151

³⁶ Μελέτες και αξιολογικό έργο για την ιστορία και το μέλλον του ελληνικού κοινοτισμού και της άμεσης δημοκρατίας έχουν να επιδείξουν πολλοί συγγραφείς και στοχαστές, όπως ο καθηγητής φιλοσοφίας Χρήστος Γιανναράς, (Πρόσωπο και έρωας), ο μαθηματικός Θεόδωρος Ζιάκας (Πέρα από το άτομο, Αυτοείδωλον εγενόμην), ο πολιτειολόγος Γιώργος Κοντογιώργης (Το ελληνικό κοσμοσύστημα) και ο Κορνήλιος Καστοριάδης (Η φανταστική θέσμιση της κοινωνίας, η ελληνική ιδιαιτερότητα)

ενθαρρύνθηκε η δημιουργία πολλών κοινοτήτων αλλά προβλέφθηκε για πρώτη φορά η δυνατότητα συνένωσής τους μέσω των Συνδέσμων Κοινοτήτων, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η έλλειψη πόρων και μέσων για την κάλυψη των αναγκών των πολιτών. Το ζητούμενο είναι να βρεθεί η απαραίτητη φόρμουλα ώστε α) η δημιουργία μεγάλων δήμων να μην δυσκολεύει τη ζωή όσων διαμένουν σε κοινότητες ή συνοικισμούς, με την ανάγκη συνεχών μετακινήσεων στην προσπάθειά τους να εξυπηρετηθούν από ένα ούτως ή άλλως πολύπλοκο διοικητικό σύστημα, και β) να μην αποξενώνονται από τους αιρετούς στους οποίους έχουν αναθέσει τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Προτού όμως εξεταστεί ο θεσμός της αυτοδιοίκησης, που είναι και το κύριο μέρος της έρευνας, είναι χρήσιμο να γίνει και μια συνοπτική αναφορά στο δευτερεύον μέρος αυτής, που είναι τα πολιτικά κόμματα και η απαρχή του κομματικού φαινομένου στην Ελλάδα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

2. Τα πολιτικά κόμματα

2.1 Η έννοια του κόμματος

Η σύγχρονη αντιπροσωπευτική δημοκρατία μπορεί να χαρακτηριστεί ως κομματική δημοκρατία γιατί καμία λειτουργία της, ούτε οι εκλογές ούτε το δημοκρατικό πολίτευμα, μπορούν να ασκηθούν χωρίς την ύπαρξη των πολιτικών κομμάτων³⁷. Τι είναι όμως το πολιτικό κόμμα και ποια είναι τα συστατικά του στοιχεία;

Τα πολιτικά κόμματα αποτελούν τον πυρήνα της πολιτικής ζωής και το εργαλείο διεξαγωγής της πολιτικής πάλης στις δυτικές κυρίως κοινωνίες, εδώ και αρκετές δεκαετίες. Είναι ταυτόχρονα εργαλεία σύγκρουσης, από τη στιγμή που προωθούν αντιπαρατιθέμενες πολιτικές και ιδεολογίες, και εργαλεία ενσωμάτωσης στο βαθμό που η αντιπαράθεση αυτή γίνεται σε εθνική κλίμακα, προς υπεράσπιση γενικών συμφερόντων και με την εφαρμογή κανόνων κοινής αποδοχής που διέπουν τους όρους διεξαγωγής της.

Η λέξη «κόμμα» είναι παλιά και για πρώτη φορά αναφέρεται τουλάχιστον από τον 16^ο αιώνα ενώ έως τον 19^ο, είχε περισσότερο την έννοια του ιδεολογικού ρεύματος. Είναι άξιο αναφοράς ότι για πολλά χρόνια, αν και πολλοί ασχολήθηκαν με το κομματικό φαινόμενο, ελάχιστοι προσπάθησαν να δώσουν έναν ορισμό για την έννοια του πολιτικού κόμματος. Οι περισσότεροι θέλησαν να ασχοληθούν με άλλες διαστάσεις της κομματικής πραγματικότητας και αυτό γιατί είναι δύσκολο στον χώρο των κοινωνικών επιστημών να αποδοθεί ένας ορισμός αντιπροσωπευτικός για μία έννοια δυναμική και ιδεολογικά φορτισμένη όπως το κόμμα.

³⁷ Στο Α΄ Προσυνέδριο του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας ο τότε πρωθυπουργός Κωνσταντίνος Καραμανλής είχε δηλώσει πως : «αν οι θεσμοί αποτελούν τον σκελετό της δημοκρατίας, τα κόμματα αποτελούν την σάρκα και το αίμα της»

Για όσους προσπάθησαν κατά καιρούς και προσπαθούν να δώσουν έναν ορισμό για την έννοια του κόμματος, τρεις είναι οι άξονες³⁸ γύρω από τους οποίους η έννοια κόμμα μπορεί να προσδιορισθεί. Αυτοί είναι:

α) Η σχέση των κομμάτων προς την πολιτική εξουσία: η έννοια «κόμμα» δεν μπορεί να νοηθεί χωρίς διασύνδεση με το φαινόμενο της εξουσίας από τη στιγμή που πρόκειται για οργανώσεις που επιδιώκουν την κατάληψη της εξουσίας και την άνοδο σε αυτήν ή τον επηρεασμό της εκ των έσω. Αυτό είναι και το στοιχείο που διαφοροποιεί τα κόμματα από τις διάφορες ομάδες πίεσης και συμφερόντων που έχουν ως στόχο απλά τον επηρεασμό της εξουσίας.

β) Η μέθοδος και η διαδικασία προσπέλασης προς την εξουσία: τα κόμματα είναι οργανισμοί που μέσα από την έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας μέσω των εκλογών ή άλλων διεργασιών επιδιώκουν να αποκτήσουν ρόλο και επιρροή στην άσκηση της εξουσίας.

γ) Τα σύμβολα και την ιδεολογία με τα οποία γίνεται η διασύνδεση κόμματος-εξουσίας: Κάθε κόμμα επιδιώκει την κατάληψη της εξουσίας ή την άσκηση επιρροής σε αυτή, προκειμένου να εφαρμόσει το δικό του ιδεολογικό πρόγραμμα, βάσει συγκεκριμένων ιδεολογικών αρχών και αξιών. Συστατικό στοιχείο των κομμάτων είναι επίσης και η ύπαρξη αναγνωρίσιμων, ιδεολογικά φορτισμένων κομματικών συμβόλων. Συμβόλων που λειτουργούν ως κομματική ταυτότητα και διευκολύνουν την ταύτιση του κόμματος με τις οπαδούς του.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, ένας κατά το δυνατόν πλήρης ορισμός της έννοιας του κόμματος είναι: «Κόμματα είναι οργανώσεις με αναγνωρίσιμα διαφοροποιητικά σύμβολα που, εν ονόματι της προώθησης της ιδεολογικά φορτισμένης πολιτικής τους πρότασης (προγράμματος), προσπαθούν να αποσπάσουν τη λαϊκή συγκατάνευση (εκδηλούμενη, κυρίως με εκλογές), ώστε να καταλάβουν την εξουσία ή, τουλάχιστον, να συμβάλουν στη διαμόρφωση των γενικών προσανατολισμών της»³⁹.

³⁸Διαμαντόπουλος Θανάσης, «Η έννοια του πολιτικού κόμματος στη σύγχρονη πολιτική επιστήμη. Απόπειρα ενός λειτουργικού ορισμού», Ανάτυπο από το περιοδικό «Το Σύνταγμα», τόμος ΙΑ', 1985

³⁹Διαμαντόπουλος Θανάσης, «Το Κομματικό Φαινόμενο, μορφές, συστήματα, οικογένειες κομμάτων», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.: 61, Αθήνα 1993

Παρά τους δεκάδες ορισμούς που έχουν διατυπωθεί, σε γενικές γραμμές κόμμα είναι μια εθελοντικά οργανωμένη ένωση ανθρώπων, που επιδιώκουν να πραγματοποιήσουν ένα πρόγραμμα κοινής δράσης με ιδεολογικό και πολιτικό χαρακτήρα και με κύριο στόχο την άμεση κατάληψη της κρατικής εξουσίας προκειμένου να εφαρμοστεί αυτό το πρόγραμμα.

Τα ελληνικά κόμματα ήταν πάντα, κατά παράδοση, ρουσφετολογικοί και τεχνητά ψευδοϊδεολογικοποιημένοι μηχανισμοί βολέματος ημετέρων, που στόχο είχαν την κατάληψη, με κάθε κόστος, της κρατικής μηχανής. Ο Εμμανουήλ Ροΐδης (1836-1904) έδωσε ένα ορισμό για τη λέξη κόμμα χαρακτηριστικό για το πώς έβλεπαν οι άνθρωποι της εποχής του τους νέους πολιτικούς σχηματισμούς. Δυστυχώς ο κάτωθι ορισμός κατέληξε να είναι διαχρονικός και να απηχεί τις αντιλήψεις της σημερινής εποχής, όπου ο θεσμός των κομμάτων διέρχεται μεγάλη κρίση και έχει απαξιωθεί στα μάτια των πολιτών. Πιο συγκεκριμένα έγραψε: «Κόμμα είναι ομάς ανθρώπων, ειδότην ν' αναγιγνώσκωσι και ν' ανορθογραφώσιν εχόντων πόδας και χείρας υγιείς, αλλά μισούντων πάσαν εργασίαν, οίτινες ενούμενοι υπό έναν αρχηγόν οιονδήποτε, ζητούσι να αναβιβάσωσιν αυτόν διά παντός μέσου εις την έδραν του πρωθυπουργού, ίνα παράσχη αυτοίς τα μέσα να ζώσιν χωρίς να σκάπτωσιν».

2.2 Οι απαρχές του κομματικού φαινομένου

Η αρχική διαμόρφωση των πολιτικών ρευμάτων που αργότερα θα μετεξελίσσονταν στα πολιτικά κόμματα, βρίσκεται στα χρόνια του Επαναστατικού Αγώνα. Ήταν τότε που αυτά τα ρεύματα άρχισαν να διαμορφώνονται με βάση τον προσανατολισμό προς κάθε μια από τις Μεγάλες Δυνάμεις (το αγγλικό, το γαλλικό και το ρώσικο κόμμα), διατηρώντας όμως παράλληλα το φατριακά χαρακτηριστικά τους.

Κατά τη διάρκεια της επανάστασης, παρά τον μεγάλο στόχο της απελευθέρωσης, ο αγώνας στιγματίστηκε από εμφύλιες διαμάχες⁴⁰ που είχαν να κάνουν με το ποιος θα αναλάβει την εξουσία του απελευθερωμένου κράτους. Αρχικά υπήρξε η εμφύλια διαμάχη μεταξύ στρατιωτικών και πολιτικών με την επικράτηση της κυβέρνησης

⁴⁰ Τάσος Βουρνάς, «Ιστορία της Νεότερης και Σύγχρονης Ελλάδας», εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 1997, τόμος Α', σελ. 98-100

Κουντουριώτη να ενισχύει τη θέση των δευτέρων. Η επιβολή της ίδιας κυβέρνησης Κουντουριώτη κατά τον δεύτερο εμφύλιο πόλεμο μπορεί να θεωρηθεί σαν προσωρινή ήττα του πελοποννησιακού τοπικισμού και των ισχυρών προκρίτων του από τους αντίστοιχους προκρίτους της Ρούμελης.

Από τότε άρχισαν να φαίνονται τα πρώτα σημάδια πελατειακών σχέσεων. Η κυβέρνηση προβίβαζε πλήθος αφοσιωμένων σε αυτήν οπλαρχηγών προκειμένου να δημιουργήσει μια στρατιά στελεχών που θα μπορούσε να τους έχει πάντα στη διάθεσή της. Οι άκαιρες αυτές προαγωγές ήταν και μία από τις αιτίες κατασπατάλησης των επαναστατικών δανείων μιας και οι προβιβαζόμενοι ζητούσαν και αντίστοιχες μισθολογικές αυξήσεις. Όλα αυτά προκάλεσαν την εμφάνιση διαλυτικών τάσεων στο στράτευμα κυρίως εξαιτίας της έντονης κομματικοποίησής του.

Από τις αρχές του 1825 όταν και η πίστη των απλών Ελλήνων στην απελευθέρωση αναθερμαίνεται, γίνεται και πιο έντονη η διαμάχη μεταξύ των μέχρι πρότινος προκρίτων και νυν πολιτικών για την εξυπηρέτηση των κομματικών και προσωπικών τους συμφερόντων. Οι πρώτες πολιτικές ζυμώσεις επηρεάζονται, πέρα από το προσωπικά συμφέροντα και από τις υποδείξεις και τα συμφέροντα των μεγάλων ευρωπαϊκών κρατών. Αρχίζουν έτσι να σχηματοποιούνται τα πρώτα κόμματα της επαναστατικής και μετεπαναστατικής Ελλάδας, το αγγλικό, το γαλλικό και το ρωσικό. Πρόκειται για κόμματα που θα βοηθούσαν τη νέα πολιτική τάξη να αναδυθεί στο πολιτικό σκηνικό του πρωτοεμφανιζόμενου κοινοβουλευτικού συστήματος και τις επιμέρους πολιτικές ομάδες να καταλάβουν την εξουσία βάση των συμφερόντων των μεγάλων δυνάμεων της εποχής και των δικών τους προσωπικών επιδιώξεων.

Αμέσως μετά, η περίοδος Καποδίστρια (1828 – 1831) ήταν εκείνη κατά την οποία τα πολιτικά αυτά ρεύματα απέκτησαν κάπως πιο σαφή και ομαδοποιημένα χαρακτηριστικά, κυρίως όσον αφορά στα κεντρικά ζητήματα γύρω από τα οποία θα επικεντρωνόταν τα επόμενα χρόνια η πολιτική διένεξη των κομμάτων: τα εθνικά και τα εσωτερικά ζητήματα. Κι αυτό γιατί με την κατάκτηση της Ανεξαρτησίας, οι διάφοροι προύχοντες, οι ξενόφερτοι και οι στρατιωτικοί εντάχθηκαν σε αυτές τις πολιτικές συμμαχίες που, έχοντας ως αρχική βάση τους τις πελατειακές σχέσεις και

την ξενική επιρροή, άρχισαν παράλληλα να εμφανίζουν και τα πρώτα ψήγματα πολιτικών και ιδεολογικών θέσεων⁴¹.

2.3 Αυτονομία⁴² της πολιτικής έναντι της κοινωνίας και η εδραίωση των πελατειακών σχέσεων

Μετά την απελευθέρωση και την εισαγωγή του κοινοβουλευτικού συστήματος κατά τα πρότυπα της Δυτικής Ευρώπης, εφαρμόστηκε ένα αστικό θεσμικό σύστημα σε μια κοινωνία που ποτέ της δεν υπήρξε αστική. Ουδέποτε συνέβησαν στην Ελλάδα οι δύο μεγάλες κοινωνικές συγκρούσεις που σημάδεψαν την Δυτική Ευρώπη, αυτή μεταξύ γαιοκτημόνων και αστών και αυτή μεταξύ άρχουσας αστικής τάξης και εργατικής τάξης, με αποτέλεσμα η πολιτική εξουσία να αυτονομηθεί από το κοινωνικό σύνολο⁴³. Πριν και μετά την επανάσταση η οικονομία ήταν κατεξοχήν αγροτική, η συντριπτική πλειοψηφία του πληθυσμού ήταν αγρότες, χωρίς να υπάρχει μεγάλη, φεουδαρχική έγγεια ιδιοκτησία και δεν σημειώθηκε καμία σοβαρή προσπάθεια ανάπτυξης της βιομηχανικής παραγωγής⁴⁴.

Στην Ελλάδα ήταν αδύνατη η ύπαρξη συντηρητικών και σοσιαλιστικών κομμάτων γιατί λείπουν οι κοινωνικές βάσεις και οι προϋποθέσεις τους: απόλυτη μοναρχία, κλήρος, ευγενείς, μεγαλογαιοκτήμονες από τη μία και αριθμητικά σημαντική βιομηχανική εργατική τάξη από την άλλη. Η μεγαλοαστική τάξη συγκροτήθηκε κυρίως μέσα από τη μονοπωλιακή ιδιοποίηση και πολιτικό έλεγχο του κρατικού μηχανισμού ή με εκτός Ελλάδας επιχειρηματικές δραστηριότητες⁴⁵.

«Το σύνολο περίπου των πολιτειακών και οργανωτικών θεσμών που αποτέλεσε το ελληνικό κράτος βασίστηκε επάνω στο, ή πάντως ευθυγραμμίστηκε προς το φιλελεύθερο αστικό πρότυπο των ανεπτυγμένων δυτικών κοινωνιών. Από την άλλη

⁴¹ Γιώργος Ρωμαίος, «Ιστορία των κομμάτων, από τον Καποδίστρια στον Καραμανλή», σεμινάριο του Κέντρου Διακυβέρνησης και Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΚΕΔΙΒΑ) στο Πάντειο Πανεπιστήμιο με θέμα «Σύγχρονα προβλήματα του Κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα»

⁴² Βλ. περισ. Πέτρος Χασάπης, «Το τέλος των πρωθυπουργών», εκδόσεις Γκοβοστής, Δεκέμβριος 1994

⁴³ Γ. Δερτιλή, «Η αυτονομία της πολιτικής από τις κοινωνικές αντιθέσεις στην Ελλάδα του 19ου αιώνα», στο βιβλίο της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης, «Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα», Έξαντας, Αθήνα 1977, σελ. 41-46

⁴⁴ Β. Φίλια, «Όψεις της διατήρησης και της μεταβολής του κοινωνικού συστήματος», εκδόσεις Νέα Σύνορα, τ. Β', 1979, σελ. 69

⁴⁵ Διαμαντόπουλος Θανάσης, «Οι Πολιτικές Δυνάμεις της Βενιζελικής Περιόδου, Ο Βενιζελισμός της Ανόρθωσης», τόμος 1^{ος}, τεύχος α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1985

μεριά, ο κυρίαρχος τρόπος παραγωγής παρέμενε προβιομηχανικός, τα ιδιωτικά συμφέροντα παρέμεναν ανοργάνωτα και ασθενικά και οι διάφορες κοινωνικές κρυσταλλώσεις, που στη Δυτική Ευρώπη εξελίσσονταν μεν παράλληλα προς τους πολιτειακούς θεσμούς αλλά λειτουργούσαν έξω απ' αυτούς, στην Ελλάδα είτε έλειπαν τελείως, είτε παρέμεναν υποτονικές⁴⁶».

Στα πρώτα χρόνια μετά την απελευθέρωση, αρχικά με τον Καποδίστρια και μετέπειτα με τον Όθωνα, τέθηκαν οι βάσεις του συγκεντρωτικού κράτους ενώ παράλληλα μια ιδιότυπη πολιτική ολιγαρχία εμφανίστηκε μη υπάρχοντος άλλου σοβαρού διεκδικητή. Μαζί της εμφανίστηκαν και τα πρώτα πολιτικά κόμματα. Την ολιγαρχία αυτή αποτελούσαν οι μέχρι πρότινος πρόκριτοι που κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας είχαν συγκεντρώσει στα χέρια τους πολιτική, οικονομική δύναμη και προνόμια τα οποία δεν ήταν διατεθειμένοι να απεμπολήσουν. Εκμεταλλεύτηκε την προνομιακή της θέση και την μόρφωσή της (σε αντίθεση με την πλειοψηφία του λαού που ήταν αναλφάβητοι⁴⁷), πήρε στα χέρια της τα ηνία της πολιτικής εξουσίας και μέσω μιας πολυπλόκαμης γραφειοκρατικής μηχανής που η ίδια δημιούργησε και διατηρεί, ελέγχει το κράτος μέχρι σήμερα, προς όφελος των συμφερόντων που τη θρέφουν και τη συντηρούν.

Οι πρώην πρόκριτοι, δεν περιόρισαν τις φιλοδοξίες τους στο να καταστούν απλά μεγαλογαιοκτήμονες και να εκμεταλλευθούν την αγροτική παραγόμενη υπεραξία. Επιπροσθέτως, αντιλήφθηκαν έγκαιρα ότι το νεοσύστατο συγκεντρωτικό κράτος, με δεδομένη την απουσία βιομηχανίας, θα γινόταν αμέσως ο μεγαλύτερος συσσωρευτής πλούτου (μέσω της υψηλής φορολόγησης) και ο μοναδικός εργοδότης μιας και έπρεπε να συσταθούν οι θεσμοί και οι υπηρεσίες του από το μηδέν. Ενδιαφέρθηκαν λοιπόν άμεσα για το πώς θα επηρεάζουν και θα ελέγχουν την πολιτική εξουσία και τον κρατικό μηχανισμό και κατέβαλαν κάθε προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση.

Από τη στιγμή που αυτή η πολιτική ολιγαρχία δεν εκπροσωπούσε ταξικά συμφέροντα και ήταν αυτόνομη, χωρίς ιδεολογικούς δεσμούς με το εκλογικό σώμα

⁴⁶ Κ. Τσουκαλάς, «Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος, Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα», Αθήνα, Θεμέλιο 1981, σελ. 27

⁴⁷ Χαρακτηριστικό της κατάστασης που επικρατούσε και πως οι πρόκριτοι εκμεταλλεύθηκαν την μόρφωσή τους και την οικονομική τους δύναμη για να καταλάβουν την πολιτική εξουσία είναι το παρακάτω δημοτικό τραγούδι:

«'πειδή και ήτον άπρακτοι, δεν ξεύραν το καθένα
δεν είχαν το πολιτικό, ολίγοι ξεύραν πένα.
Διατί τόντ' οι άνθρωποι δεν ήξευραν ετότε,
δεν είχαν το πολιτικό, ήτανε ιδιώται.»

της, ο μόνος τρόπος που της απέμεινε για να ενισχύσει τους δεσμούς της με την κοινωνία και τους «πελάτες» της ήταν η ικανοποίηση συμφερόντων είτε ατομικών, είτε συγκεκριμένων γεωγραφικών περιοχών, είτε επαγγελματικών ή άλλων ομάδων. Τα παραπάνω, είχαν ως συνέπεια τα πρώτα πολιτικά κόμματα που σχηματίστηκαν να είναι ευκαιριακές συσπειρώσεις τοπικών πολιτευτών, γύρω από ένα πολιτικό αρχηγό, με κύριο στόχο την παροχή προσωπικών εξυπηρετήσεων στους ψηφοφόρους τους. Το κράτος έγινε λάφυρο στα χέρια των πολιτικών οι οποίοι προκειμένου να ικανοποιήσουν την εκλογική τους πελατεία έταζαν τα πάντα⁴⁸. Έχουμε έτσι την απαρχή του «πελατειακού συστήματος» μεταξύ πολιτών και πολιτικών δυνάμεων που μας οδήγησε στην Ελλάδα των Μνημονίων και του «μαζί τα φάγαμε».

Ο Έλληνας ραγιάς, κατά την διάρκεια της τουρκοκρατίας προσπαθούσε να επιβιώσει μέσα από την αναζήτηση προστατών και μεσολαβητών έναντι του τούρκου εξουσιαστή. Αυτόν τον ρόλο έπαιζαν οι πρόκριτοι. Μετά την απελευθέρωση, ο Έλληνας πέρασε από τον τουρκικό ραγιαδισμό σε ένα είδος πολιτικού ραγιαδισμού, όπου ο εκάστοτε βουλευτής, μεσολαβεί μεταξύ του πολίτη και της εκτελεστικής εξουσίας.

2.4 Πολιτική ελίτ με μόνο στόχο τη διατήρηση στην εξουσία

Στην Ελλάδα του 19^{ου} και των αρχών του 20^{ου} αιώνα, τα πολιτικά κόμματα ήταν κατά βάση «προσωπικά» κόμματα, που αποτελούνταν από ένα σύνολο ανθρώπων κοινής συνήθως γεωγραφικής προέλευσης και προσωπικά προσκείμενων σε κάποιον τοπάρχη με προσβάσεις στον κρατικό μηχανισμό ο οποίος προσπαθούσε να προωθήσει τα προσωπικά ή τοπικά συμφέροντα της εκλογικής του βάσης.

Η παραδοσιακά κυρίαρχη τάξη της ελληνικής κοινωνίας, που αποτελούνταν από τους προεστούς ή κοτζαμπάσηδες της οθωμανικής περιόδου, μετά την απελευθέρωση στράφηκαν μαζικά προς την πολιτική σταδιοδρομία την οποία και μονοπόλησαν για

⁴⁸Χαρακτηριστικό το απόσπασμα που παραθέτει ο Γιάννης Βλαχογιάννης στην Ιστορική Ανθολογία του (1927), Εστία, Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, 2010, για το τρόπο με τον οποίο δικαιολογούσε αυτές τις πελατειακές σχέσεις ο αρχηγός του γαλλικού κόμματος: «Όταν έρχονται και μας γυρεύουν το διορισμό στο αξίωμα του προξένου ενός αγράμματος, που δεν ξέρει καλά-καλά ούτε ελληνικά, γιατί είναι αρβανιτόγλωσσος, και τους εξηγάς τους λόγους που το πράμα αυτό δε γίνεται, δεν πρέπει να γίνη, κι αυτοί επιμένουν, τότε τί να κάμω; Τους τάζω και το φεγγάρι ακόμα. Μα και τ' άστρα να μου γυρέψουν κι αυτά τους τα δίνω».

περισσότερα από 100 χρόνια. Αυτό έγινε εξαιτίας της αποτυχίας τους να καταστούν οι ίδιοι μεγαλογαιοκτήμονες, μέσα από την ιδιοποίηση των εδαφών που εγκατέλειψαν οι οθωμανοί ιδιοκτήτες τους. Υπεύθυνος γι' αυτό ήταν τόσο ο ξεσηκωμός του αγροτικού πληθυσμού όσο και πολύ περισσότερο η κεντρική εξουσία, η οποία αρχικά με τον Καποδίστρια και μετέπειτα με τον Όθωνα, ήθελε να συντρίψει κάθε τοπικιστικό αντίβαρο προς αυτήν.

Οι εκάστοτε πολιτικοί εκπρόσωποι διαχρονικά, μη έχοντας κοινωνική ταξική υποστήριξη και λαϊκό έρεισμα και έχοντας ως μόνο στόχο τη διατήρηση των προνομίων τους, έθεταν παραπλανητικούς στόχους και διλήμματα στο κοινωνικό σώμα, αδιαφορώντας για τα πραγματικά του προβλήματα και ενδιαφερόμενοι μόνο για το πώς θα αυξήσουν την εκλογική τους πελατεία.

Όπως ο Καποδίστριας, έτσι και η Αντιβασιλεία, κατά την πρώτη περίοδο της οθωνικής περιόδου, μέχρι δηλαδή το 1835, επεδίωκε την αποδυνάμωση των κομμάτων. Η περίοδος της Αντιβασιλείας χαρακτηρίστηκε από μια συγκρουσιακή σχέση ανάμεσα στο ηγεμονικό κράτος των Βαυαρών και τα τρία ξενικά κόμματα, σχέση που έφερε τα κόμματα στο προσκήνιο του αντιπολιτευτικού αγώνα απέναντι στην Αντιβασιλεία.

Επειδή η πολιτική ολιγαρχία δεν είχε ουσιαστικές εξουσίες, έθεσε σαν ύψιστη πολιτική προτεραιότητα τα πολιτικά δικαιώματα και τους θεσμούς. Αποτέλεσμα ήταν η επέκταση του δικαιώματος της ψήφου σε όλους σχεδόν τους Έλληνες πολύ πιο γρήγορα απ' ό,τι ίσχυε στην υπόλοιπη Ευρώπη. Αυτή η τόσο πρόωμη εισαγωγή της καθολικής ψηφοφορίας, συνήθως αποδίδεται στην δημοκρατική νοοτροπία του Έλληνα, παρόλο που από την αρχή δεν φάνηκε να έχει και δεν απόκτησε ποτέ, τουλάχιστον ως τις αρχές του 20ού αιώνα, πολιτικό περιεχόμενο απειλητικό για την υπόσταση του θρόνου ή την ηγεμονία των προκρίτων μέσα στους κρατικούς μηχανισμούς. Αντιθέτως, πολλοί είναι αυτοί που πιστεύουν ότι δόθηκε προκειμένου να εδραιωθεί η εξουσία της πολιτικής ελίτ και να αυξηθεί η εκλογική της πελατεία.

Μετά την έξωση του Όθωνα, στην Β' Εθνοσυνέλευση της 10ης Δεκεμβρίου 1862 εμφανίστηκε ένας νέος κομματικός χάρτης σε ένα νέο πολιτικό σκηνικό, καθώς από εκείνο το σημείο και μετά, η δραστηριότητα των κομμάτων άρχισε να λειτουργεί μέσα από τις κοινοβουλευτικές τους ομάδες.

Με την επίτευξη της συνταγματικής μοναρχίας του 1844 και της βασιλευόμενης δημοκρατίας του 1864⁴⁹, με ότι αυτές προέβλεπαν, άρχισε να διαφαίνεται ο κίνδυνος οι πολιτικοί να απωλέσουν την εξουσία και την επαφή τους με την κοινωνία. Έπρεπε να βρεθεί ένας νέος στόχος, μια νέα διεκδίκηση, μία νέα πόλωση. Έτσι μετά το 1900 έχουμε το διαχωρισμό ανάμεσα σε Βενιζελικούς και Αντιβενιζελικούς με το στόχο της Μεγάλης Ιδέας να δεσπόζει στο πολιτικό σκηνικό. Η διαφορά είναι ότι ενώ η Μεγάλη Ιδέα είχε για την παραδοσιακή πολιτική ολιγαρχία απροσδιόριστο περιεχόμενο και ήταν συνδεδεμένη με την αποθάρρυνση κάθε κοινωνικής διεκδίκησης, για το βενιζελικό κράτος αποκτά συγκεκριμένο περιεχόμενο και συνδέεται λειτουργικά και άμεσα με το όραμα για τη δημιουργία ενός σύγχρονου, κατά τα δυτικά πρότυπα, κράτους.

Πρέπει εδώ να επισημανθεί ότι είναι αξιωματική η καταλυτική σημασία του ελληνικού κράτους (τους μηχανισμούς του οποίου ήλεγχαν τα «τζάκια») πάνω στη ζωή των ιδιωτών. Αυτό οφείλονταν στην γενικότερη υπανάπτυξη της ιδιωτικής κοινωνίας και οικονομίας του νεοσύστατου κράτους, το οποίο μέχρι το 1871 είχε υπό την κυριότητά του τις λεγόμενες «εθνικές γαίες», τις οποίες παραχωρούσε κατά βούληση για καλλιέργεια στους ιδιώτες. Επιπλέον, λόγω των προβλημάτων της υπαίθρου, της φτώχειας του αγροτικού κόσμου και της ανυπαρξίας άλλων επαγγελματικών διεξόδων, οι περισσότεροι άρχισαν να στρέφονται προς τη δημοσιούπαλληλία και εγκατέλειπαν την ύπαιθρο για τα αστικά κέντρα. Το ελληνικό δημόσιο ήταν ο μεγαλύτερος εργοδότης και την ίδια ώρα το δικαίωμα της ψήφου είχε επεκταθεί από πολύ νωρίς στην Ελλάδα, συγκριτικά με την υπόλοιπη Ευρώπη. Όλα τα παραπάνω σε συνδυασμό με τον φόβο για το αντίπαλο κομματικό δέος, δηλαδή την προοπτική ανόδου στην εξουσία μιας αντίπαλης κυβερνητικής ομάδας που θα διόριζε τη δικιά της εκλογική πελατεία, ενίσχυαν την πρόσδεση των μαζών στους πολιτικούς του προστάτες.

Όλο αυτό το πελατειακό και αντιπαραγωγικό δίκτυο που συντηρούνταν από το ελληνικό δημόσιο, βασιζόνταν στα ελληνικά κεφάλαια της διασποράς. Οι Έλληνες του εξωτερικού, που πολλοί από τους οποίους είχαν περιουσίες που ξεπερνούσαν το

⁴⁹ Χαρακτηριστικά όπως αναφέρει ο Ν. Αλιβιζάτος στο βιβλίο του «Εισαγωγή στην Ελληνική Συνταγματική Ιστορία», Σάκκουλας, 1981, τ. Α', σελ. 65-69, στην Ελλάδα το 1844 καθιερώθηκε δικαίωμα ψήφου για άνδρες που ήταν άνω των 25 με ορισμένους μικρούς περιορισμούς που είχαν να κάνουν με την ιδιοκτησία, το 1864 δόθηκε καθολικό δικαίωμα ψηφοφορίας χωρίς αυτούς τους περιορισμούς, ενώ την ίδια ώρα στην Αγγλία ψήφιζε ο 1 στους 12 Βρετανούς και στη Γαλλία σε σύνολο 12 εκ. κατοίκων ψήφιζαν μόνο 170 χιλ.

ακαθάριστο ετήσιο εθνικό προϊόν, έβλεπαν την Ελλάδα σαν τον χώρο που θα μπορούσαν να ασκήσουν αργότερα την πολιτική τους ηγεμονία, γι' αυτό και κατεύθυναν τα κεφάλαιά τους περισσότερο σε κοινωφελείς σκοπούς, κληροδοτήματα, δωρεές, κ.α. και λιγότερο σε παραγωγικές επενδύσεις. Αυτό άλλαξε μετά το 1880, αλλά και τότε οι όποιες επενδύσεις τους δεν στράφηκαν προς τη δημιουργία βιομηχανίας αλλά προς άλλες εμπορικές και χρηματιστηριακές δραστηριότητες. Αυτό είχε ως συνέπεια την αναδιάρθρωση της μεσαίας τάξης υπέρ των ελεύθερων επαγγελματιών και των εμπόρων και εις βάρος των δημοσίων υπαλλήλων⁵⁰.

Αυτά τα νέα κοινωνικά στρώματα, αν και αρχικά μόνο, λιγότερο εξαρτημένα από την παραδοσιακή πολιτική ολιγαρχία, έθεσαν τις βάσεις για την αμφισβήτησή της. Χαρακτηριστικό είναι το άρθρο του Βλ. Γαβρηλίδη, αρχισυντάκτη της εφημερίδας Ακρόπολις, που έγραφε τρεις μήνες πριν την επανάσταση στο Γουδί:

«Αλλά τώρα εντός του κράτους υπάρχουν άλλες τάξεις, άλλα στρώματα κοινωνικά, άλλα συμφέροντα, άλλα ιδεώδη, αν θέλετε άλλα ήθη, άλλη ηθική..... τα οποία όλα αυτά θέλουν να εκτοπίσουν την ολιγαρχία η οποία διέφθειρε, εφθάρη, εξηντλήθη και αδυνάτισε, διά να ιδούν και αυτές (σημ. οι άλλες τάξεις) ήλιον, διά να σχηματίσουν άλλο κράτος, με άλλο δίκαιο, όχι το γενιτσαρικό ή το δίκαιο των οικοπεδοφάγων, άλλα σύνορα, άλλες οικονομικές σχέσεις, άλλες δυνάμεις, άλλες προόδους, άλλες μεταβολές...».

⁵⁰ Έτσι κατά τον Τσουκαλά, οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπηρέτες που το 1870 αντιπροσώπευαν το 23% και 25% αντίστοιχα του τριτογενούς τομέα της παραγωγής, το 1907 είχαν πέσει στο 15% και 18% αντίστοιχα. Οι ελεύθεροι επαγγελματίες στο ίδιο διάστημα πέρασαν από το 9% στο 15% και οι ασχολούμενοι με το εμπόριο, τις μεταφορές και τις πιστοδοτικές δραστηριότητες πήγαν από το 42% στο 52%, στο Θανάση Διαμαντόπουλου, «Οι Πολιτικές Δυνάμεις της Βενιζελικής Περιόδου, Ο Βενιζελισμός της Ανόρθωσης», τόμος 1^{ος}, τεύχος α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1985

2.5 Μετά το κίνημα στο Γουδί κάτι πήγε να αλλάξει...

Μετά το 1909 παρατηρείται μία παρακμή της πολιτικής ολιγαρχίας των προκρίτων, που είχαν σημαδέψει την πολιτική ζωή της χώρας κατά τον 19^ο αιώνα και οι οποίοι αποτελούσαν την αντιβενιζελική πτέρυγα της πολιτικής σκηνής, και μία αντίστοιχη άνοδος της αστικής τάξης.

Ο Βενιζέλος, ως ο εκφραστής του ανερχόμενου αστισμού που προσπαθούσε να μειώσει τη δύναμη της παλιάς πολιτικής ολιγαρχίας και των κομματαρχών, αντιλήφθηκε αμέσως την ανάγκη να σχηματιστούν νέου τύπου κόμματα που θα προσπαθούσαν να απαγκιστρωθούν από την εξυπηρέτηση των προσωπικών συμφερόντων των ψηφοφόρων, των κομματαρχών και των πολιτευμένων, και που η λειτουργία τους θα διέπετε από συγκεκριμένες πολιτικές αρχές και πολιτικό πρόγραμμα.⁵¹ Σε αντιπαράθεση προς τα πρώτα «προσωπικά» κόμματα, ο Βενιζέλος εισήγαγε το, αποκαλούμενο από τον ίδιο, κόμμα «αρχών» η πολιτική φιλοσοφία του οποίου ήταν η δημιουργία ενός σύγχρονου κράτους δικαίου απαλλαγμένου από τα διάφορα συμφέροντα των τοπικών ολιγαρχών, με προωθημένες κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες και με ενιαία συνολική αντίληψη των εθνικών ζητημάτων. Δυστυχώς, μέχρι τότε συνολική αντίληψη του γενικότερου εθνικού συμφέροντος δεν υπήρχε και η πραγματικότητα ήταν τέτοια ώστε να δημιουργείται η αίσθηση ότι το ελληνικό κράτος δεν ανήκε σε όλους τους Έλληνες. Η σημασία των τοπικών ιδιαιτεροτήτων ήταν τέτοια ώστε ήταν πολύ δύσκολο να δημιουργηθεί ένα απρόσωπο, κεντρικό κράτος υπεράνω των τοπικισμών. Έτσι το κράτος, ανάλογα με το ποια φατρία κατείχε την εξουσία, ήταν κράτος των Μωραϊτών, των Ρουμελιωτών, των νησιωτών κ.α.

⁵¹ Σε λόγο του σε μεγάλη συγκέντρωση της Αθήνας στις 5 Σεπτεμβρίου 1910 δήλωνε: «Αναγνωρίζω την ανάγκη της διαπαιδαγωγήσεως τού Ελληνικού Λαού και τής χειραφετήσεως αυτού από τού προσωπικού κομματισμού, θα εργασθώ μετ' εκείνων προς τούς οποίους ή εξέλιξις των εργασιών τής Βουλής ήθελεν αποδείξει ότι συμπίπτουν αί Ιδέαι μου, διά την οργάνωσιν πολιτικού συλλόγου, διακλαδούμενου καθ' όλον τό κράτος, και μέλλοντος να αποτελέση την οργάνωσιν τού νέου πολιτικού κόμματος τής ανορθώσεως, του οποίου την συγκρότησιν αναμένει ό λαός. Μετά των ομοφρώνων τούτων θά ασχοληθώ έν καιρώ εις την διατύπωσιν τού κυβερνητικού προγράμματος τού νέου τούτου κόμματος, τό όποιον πρόγραμμα μετά τών πολιτικών άρχων, τας οποίας εξήγγειλα υμίν, θέλει αποτελέσει τον δεσμόν ό οποίος θα συνέχη τά μέλη τού νέου τούτου κόμματος», στο Γιάννη Δρόσου, «Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα, στο Ελλάδα: Ιστορία και πολιτισμός», τ. 7^{ος}, Η πολιτική, σελ. 198

Ο Βενιζέλος, από τις πρώτες ημέρες που συστήθηκε στην πολιτική ζωή της Αθήνας, δήλωσε ότι θεωρούσε ζωτικής σημασίας την δημοκρατική και μαζική οργάνωση του νέου κόμματος και τη συγκρότηση ενός στέρεου κομματικού μηχανισμού προσβλέποντας ίσως με αυτόν τον τρόπο στον περιορισμό της επιρροής της παλιάς ολιγαρχίας. Το αποτέλεσμα ήταν το κόμμα των Φιλελευθέρων να γίνει το πρώτο ελληνικό κόμμα που απέκτησε κάποιες οργανωτικές βάσεις, χωρίς όμως να καταφέρει ποτέ να γίνει κόμμα μαζών ούτε να περιορίσει τον απόλυτα συγκεντρωτικό του χαρακτήρα, όπου Βενιζέλος ήταν ο απόλυτος ηγέτης. Την περίοδο αυτή πραγματοποιήθηκαν μεταρρυθμίσεις που μείωσαν τη δύναμη των κομματάρχων οι οποίοι δεν μπορούσαν να επιβάλλουν πολιτικές γιατί είχαν να κάνουν με πολιτικούς αρχηγούς του διαμετρήματος ενός Ελευθερίου Βενιζέλου. Τα κόμματα έγιναν κόμματα στελεχών όπου η πολιτική τους χαράσσονταν από τους αρχηγούς τους⁵². Ωστόσο, τα νέα κομματικά στελέχη που προώθησε ο Βενιζέλος, ακόμα και αυτά που δεν είχαν καμία σχέση με την πολιτική μέχρι τότε, γρήγορα απέκτησαν τη νοοτροπία της παλιάς ολιγαρχίας και θέλησαν να δημιουργήσουν τις δικές τους «πελατείες».

Επιπλέον, και την περίοδο αυτή συνεχίστηκε η μετακίνηση του πληθυσμού από τα χωριά στις πόλεις και από τον πρωτογενή τομέα παραγωγής κατευθείαν στον τομέα των υπηρεσιών, και όχι στον δευτερογενή όπως συνέβαινε στην υπόλοιπη Ευρώπη. Αυτό έγινε γιατί δεν υπήρχαν βιομηχανικές και μεταποιητικές δομές για τις οποίες η πολιτική ελίτ ουδέποτε ενδιαφέρθηκε. Νοιαζόταν μόνο για την αύξηση της εκλογικής της πελατείας μέσω των διορισμών στον δημόσιο τομέα.

⁵² Το πρώτο ελληνικό κόμμα που εκτός από ιδεολογικές και προγραμματικές αρχές εισήγαγε την έννοια του μέλους και προσπάθησε να συσπειρώσει τις λαϊκές μάζες για την πραγματοποίηση των αρχών αυτών, ήταν το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας, το οποίο υιοθέτησε καταστατικό όπου προβλέπονταν οι κανόνες εσωκομματικής του λειτουργίας. Άλλωστε ο Λένιν ήταν αυτός που τόνιζε ότι «χωρίς ένα πρόγραμμα, το κόμμα δεν μπορεί να υπάρξει ως πολιτικός οργανισμός».

2.6 ...Αλλά η διάρκειά του ήταν σύντομη

Μετά τον πρώτο εθνικό διχασμό μεταξύ Βενιζελικών- Αντιβενιζελικών, την Μικρασιατική Καταστροφή και την εγκατάλειψη της Μεγάλης Ιδέας, ήταν αρκετοί αυτοί που πίστευαν ότι η πολιτική ολιγαρχία δεν νοιάζονταν για τα προβλήματα της χώρας αλλά συναγωνίζονταν για το ποιος εκφράζει καλύτερα τα ξένα συμφέροντα στην Ελλάδα. Υπήρχε η αίσθηση στον απλό πολίτη περί κατασπατάλησης των δανείων που ερχόταν από το εξωτερικό, σε ημάτερος⁵³.

Η αστυφιλία και η έκρηξη του τριτογενή τομέα της οικονομίας συνεχίζεται ενώ μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο έχουμε έναν δεύτερο εθνικό διχασμό και έναν εμφύλιο σπαραγμό που θα σημαδέψει την πολιτική ζωή της χώρας μέχρι τις μέρες μας. Μετά την ήττα του κομμουνιστικού κινήματος επανήλθε η παλιά πολιτική ολιγαρχία, που εκπροσωπείται κυρίως από το κέντρο και τη δεξιά και που αυτή τη φορά ανήγαγε τον αντικομμουνισμό σε κυρίαρχη πολιτική ιδεολογία.

Εκμεταλλεόμενη τις θεωρίες του κεϋνσιανισμού, τις αρχές του κρατικού παρεμβατισμού, του κράτους πρόνοιας και τις τάσεις δημιουργίας μεγάλων δημόσιων φορέων που επικράτησαν μεταπολεμικά στη Δυτική Ευρώπη, δημιουργήθηκε μια σιωπηρή συναίνεση όλων των πολιτικών φορέων για αύξηση του κράτους. Όλα αυτά οδήγησαν σε ακόμη μεγαλύτερη ανεξαρτησία της πολιτικής ολιγαρχίας και την ανάπτυξη περισσότερων πελατειακών σχέσεων που κατέστησαν τα κόμματα κυρίαρχα και την κοινωνία συνώνυμη του ραγιά. Όποιος είχε «μπάρμπα από την Κορώνη» δεν φοβάται τίποτα⁵⁴.

⁵³ Α. Ρήγου, «Πολιτικές εκφράσεις στη Β΄ Ελληνική Δημοκρατία», στο βιβλίο της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης, «Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα», Έξαντας, Αθήνα 1977, σελ. 191-214

⁵⁴ Όπως μας πληροφορεί ο Θωδωρής Ρουμπάνης στο βιβλίο του «Δημοτικές εκλογές, η άγνωστη ιστορία», εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, 2002, η φράση «έχεις μπάρμπα στην Κορώνη» καταχωρίστηκε στον κατάλογο των παροιμιωδών φράσεων από τις εκλογές για την ανάδειξη τοπικού άρχοντα στον Δήμο Κολωνίδων, που έτσι ονομαζόταν τις πρώτες δεκαετίες του 19ου αιώνα η Κορώνη της Μεσσηνίας.

Ο δήμαρχός της Γεώργιος Μπάστας εκλέχτηκε το 1843 αντιπρόσωπος στην Α' Εθνοσυνέλευση που εξεργάστηκε το Σύνταγμα της 3ης Σεπτεμβρίου. Στη δημαρχία τον αντικατέστησε ο ανιψιός του Κώστας Δαρειώτης. Ο θεός τον στήριζε με ό,τι μέσο μπορούσε. Μέχρι και πολεμικό πλοίο έστειλε για να τρομάξει τους ψηφοφόρους και να τους πείσει να ψηφίσουν τον αγαπημένο του ανιψιό. Για να είναι απολύτως σίγουρος για το αποτέλεσμα, φρόντισε να νοθευτούν οι εκλογικοί κατάλογοι και να γραφτούν μωρά και πεθαμένοι. Έτσι προέκυψε ο «μπάρμπα από την Κορώνη». Η φράση υποδηλώνει την ισχυρή και μέχρι ακραίας παρανομίας στήριξη, χάρη στην οποία αναδεικνύεται και παραμένει

2.7 Η περίοδος της Μεταπολίτευσης

Μετά την πτώση της δικτατορίας μπορεί να δημιουργήθηκαν νέα πολιτικά κόμματα, μπορεί τα νέα κόμματα να απέκτησαν γρήγορα μαζικό χαρακτήρα με πρόγραμμα και ιδεολογία, αλλά δεν έπαψαν να είναι ταυτόχρονα και αρχηγικά κόμματα όπου ο πρόεδρος του κόμματος είναι ο απόλυτος άρχων και η όποια εσωκομματική δημοκρατία μοιάζει κυρίως με απλή διακήρυξη ιδεών.

Κατά τη διάρκεια της πρώτης μεταπολιτευτικής πενταετίας, οι πρωταγωνιστές του διαμορφούμενου δικομματισμού, Νέα Δημοκρατία και ΠΑΣΟΚ, μετεξελίχθηκαν σε μαζικά, πολυσυλλεκτικά κόμματα. Παράλληλα, τα δύο αυτά κόμματα προσπάθησαν να εκσυγχρονίσουν την εσωτερική τους δομή, επιχειρώντας μια πολυεπίπεδη – οριζόντια και κάθετη- οργανωτική διαδικασία. Τοπικές οργανώσεις δημιουργήθηκαν σε ολόκληρη την επικράτεια, ενώ συγκροτήθηκαν διακριτά κομματικά όργανα με βάση τα καταστατικά του κάθε κόμματος.

Ωστόσο, όπως επρόκειτο να αποδειχθεί αργότερα, μετά το ξέσπασμα της σημερινής οικονομικής κρίσης, τα δύο αυτά κόμματα απέτυχαν ως επί το πλείστον να εκσυγχρονίσουν τόσο την οργανωτική τους δομή, όσο και τον τρόπο με τον οποίο ερμήνευαν και εφάρμοζαν την κυβερνητική διαχείριση.

Η οργανωτική τους ανεπάρκεια και ο αρχηγικός τους χαρακτήρας, που δεν επιτρέπει να ακουστεί αντίθετη άποψη, είναι τα κύρια χαρακτηριστικά των δύο κυβερνητικών κομμάτων της μεταπολίτευσης. Η κομματική πειθαρχία⁵⁵ επιβάλλεται κάθε φορά που η κυβέρνηση ή η αντιπολίτευση κινδυνεύει να εκτεθεί για τις πολιτικές της επιλογές, από σκεπτόμενους και με κριτική σκέψη βουλευτές, υπονομεύοντας όμως την όποια βουλευτική ανεξαρτησία και απαξιώνοντας την ίδια τη λειτουργία της Βουλής. Αυτά δυστυχώς δημιουργούν κακή εικόνα στους πολίτες

κανείς στην εξουσία αλλά και κάθε αθέμιτη βοήθεια που μπορεί να έχει κάποιος στην καθημερινότητά του από το πολιτικό προσωπικό της χώρας.

⁵⁵ Όμως και αυτή η έννοια της πειθαρχίας νοείται ως διαδικασία καταλογισμού ευθύνης ύστερα από απολογία και κρίση από αρμόδιο όργανο. Δυστυχώς όμως στα σημερινά κόμματα ο εκάστοτε πρόεδρος λειτουργεί ως ο απόλυτος μονάρχης. Διαγράφει όσους βουλευτές τολμήσουν να εκφράσουν διαφορετική άποψη από το κόμμα, λειτουργώντας ταυτόχρονα ως εισαγγελέας, ως δικαστής και ως δήμιος, παραβιάζοντας το άρθρο 29 παρ. 1 του Συντάγματος, περί εσωκομματικής δημοκρατίας.

που δοκιμάζονται σήμερα από την πρωτοφανή οικονομική κρίση, με αποτέλεσμα είτε να απαξιώνουν την πολιτική εν γένει είτε να στρέφονται σε πιο ακραίες επιλογές.

Τα δύο αυτά κόμματα, εκμεταλλευόμενα την απόλυτη κυριαρχία τους στις περιόδους που κυβερνούσαν και ενδιαφερόμενα μόνο για την παραμονή τους στην εξουσία, έβλεπαν το κράτος μόνο ως μηχανισμό διατήρησης και αύξησης των κομματικών τους στρατών, οδηγώντας στην κομματικοποίηση του κράτους. Αυτό όμως γρήγορα οδήγησε και στην κρατικοποίηση των κομμάτων μιας και πολύ γρήγορα έγινε αυτοσκοπός μόνο η κατάληψη της εξουσίας. Ο πιο επιθυμητός νέος αρχηγός δεν ήταν εκείνος που θα μπορούσε να οργανώσει, να εξυγιάνει και να ανανεώσει, πολιτικά και ιδεολογικά το κόμμα, αλλά ο «καταλληλότερος» για να το επαναφέρει στον αυτοσκοπό, δηλαδή στην εξουσία.

Αυτός ο αυτοσκοπός και το λεγόμενο «πολιτικό κόστος» ήταν και ο λόγος που όχι μόνο δεν έγινε καμία σοβαρή μεταρρύθμιση στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή του τόπου, αλλά και τα όποια στρεβλά διατηρήθηκαν και ενισχύθηκαν για την ικανοποίηση της εκλογικής πελατείας.

Η παλιά πολιτική ελίτ συνέχισε να κυβερνά τη χώρα και τα κόμματα από τη στιγμή που οι περισσότεροι βουλευτές των νέων κομμάτων ήταν συγγενείς πολιτευτών της προδικτατορικής Ελλάδας. Η οικογενειοκρατία και τα «τζάκια» ήταν και είναι το κύριο χαρακτηριστικό των κομμάτων τα οποία συνεχίζουν να ενδιαφέρονται για την διατήρηση ή διεύρυνση της εκλογικής τους πελατείας και οι όποιες μεταρρυθμίσεις είναι αναγκαίες για την ελληνική οικονομία και κοινωνία παραπέμπονται στις ελληνικές καλένδες εξαιτίας του φόβου για το πολιτικό κόστος.

Το δύστυχες είναι πως ούτε με την κοινοβουλευτική δημοκρατία ξεπεράστηκε η διάσταση μεταξύ κράτους και κοινωνίας και η κοινοβουλευτική δημοκρατία παρέμεινε κατά κάποιο τρόπο συνέχεια της συνταγματικής μοναρχίας⁵⁶.

Φτάσαμε έτσι στη σημερινή εποχή της οικονομικής κρίσης και των μνημονίων όπου η ίδια πολιτική ολιγαρχία που οδήγησε τη χώρα στο χείλος του γκρεμού και της χρεοκοπίας, να θέλει τώρα να αναλάβει τον ρόλο του σωτήρα και της εξόδου από την κρίση. Οι πολιτικοί ταγοί που μέχρι σήμερα αποπροσανατόλιζαν τον κόσμο από τα

⁵⁶ Παύλου Μπακογιάννη, «Ο σύγχρονος πολυκομματισμός σε κρίση», σελ. 288, στο βιβλίο της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης, «Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα», Έξαντας, Αθήνα 1977

πραγματικά του προβλήματα και τον διαχώριζαν μέσα από ψευτοδιλήμματα, έχουν σήμερα διχάσει τον λαό σε μνημονιακούς και αντιμνημονιακούς. Κανείς τους δεν προτείνει λύσεις κοινά αποδεκτές για να βγει η χώρα από αυτή τη δύσκολη οικονομική κατάσταση. Επιπλέον, έγινε φανερό ότι η πολιτική ελίτ, αν και κρυβόταν πίσω από κόμματα και ιδεολογικά προγράμματα, στην ουσία δεν είχε διαφορές μεταξύ της⁵⁷. Αποδεικνύεται έτσι περίτρανα ότι ο μόνος στόχος της πολιτικής ολιγαρχίας που κυβερνά την Ελλάδα μετά την δημιουργία του νέου ελληνικού κράτους, είναι μόνο η διατήρηση στην εξουσία με κάθε μέσο.

Τα κόμματα, ολοένα και περισσότερο χάνουν το όποιο ιδεολογικό τους περιεχόμενο⁵⁸ και έννοιες όπως Δεξιά και Αριστερά, δεν προκαλούν πια την ίδια ιδεολογική φόρτιση όπως στο παρελθόν. Άλλωστε, αυτή η ιδεολογική κατάταξη των κομμάτων πάνω σε έναν άξονα Δεξιάς- Αριστεράς, ήταν πάντα αμφίβολη, μη αντιπροσωπευτική και εντόνως αμφισβητήσιμη. Λόγω αυτού του ιδεολογικού κενού, τα κόμματα προσπαθούν να δικαιολογήσουν την ύπαρξή τους από τα συγκεκριμένα αποτελέσματα που βλέπει ο πολίτης στην καθημερινότητά του και οφείλονται στην πολιτικοδιαχειριστική τους παρέμβαση. Επειδή όμως στη σημερινή εποχή, ούτε τα αποτελέσματα αυτά είναι πάντα εξαιρετικά, τα κόμματα βρίσκονται σε μία φάση απαξίωσης από την κοινή γνώμη και κύριο χαρακτηριστικό είναι η εν γένει έλλειψη εμπιστοσύνης προς το κομματικό και πολιτικό σύστημα. Επιπλέον, η παγκοσμιοποίηση των μεγάλων προβλημάτων (οικονομικών, νομισματικών, απασχόλησης, ανάπτυξης, προστασίας του περιβάλλοντος κ.α.), καταδεικνύουν την τραγική ανεπάρκεια των σημερινών κομμάτων, όσον αφορά τη δυνατότητά τους να αντιμετωπίσουν τις παραπάνω προκλήσεις. Και αυτό συμβαίνει γιατί τα κόμματα είναι δυνάμεις διεκδίκησης, διαχείρισης και επηρεασμού της εξουσίας σε εθνικό και μόνο επίπεδο.

⁵⁷ Χαρακτηριστική είναι η συγκυβέρνηση ΠΑΣΟΚ – Νέας Δημοκρατίας, των δύο κομμάτων που ενώ κυβέρνησαν αποκλειστικά την Ελλάδα μετά το 1974 και έχουν το αποκλειστικό μερίδιο ευθύνης για την κατάσταση της χώρας, ξέχασαν όσα έλεγαν τόσα χρόνια ο ένας εναντίον του άλλου και συγκυβέρνησαν με στόχο να μας βγάλουν από την κρίση που αυτοί μας έβαλαν.

⁵⁸ Ιδεολογία είναι ένα σύστημα ιδεών, αντιλήψεων και ιδανικών που επιδιώκει την εξήγηση, αξιολόγηση και αντίστοιχη δράση για συντήρηση ή αναδιαμόρφωση κάποιας κοινωνικής πραγματικότητας, αλλά και μία αξιακά φορτισμένη αντίληψη και ερμηνεία της κοινωνικής πραγματικότητας χάρη πολιτικών σκοπών. Βλ. αναλ. στο Θανάση Διαμαντόπουλου, Εισαγωγή στην Πολιτική, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Ιανουάριος 1983

Όπως προαναφέρθηκε, στην Ελλάδα λόγω απουσίας της βιομηχανικής παραγωγής και του διαφορετικού παραγωγικού και αναπτυξιακού μοντέλου εν γένει, άργησε να εμφανιστεί η ταξική πόλωση μεταξύ αστών και προλεταρίων. Επιπλέον, είναι γεγονός ότι η ελληνική κοινωνία ήταν πάντα έτοιμη να διχοτομηθεί πολιτικά και όχι μόνο (εθνικός διχασμός και βενιζελικοί- αντιβενιζελικοί, εμφύλιος πόλεμος και αριστεροί- δεξιοί, οικονομική κρίση και μνημονιακοί- αντιμνημονιακοί), κάθε φορά που υπήρχε ικανή παραταξιακή ηγεσία που θα μπορούσε να ενοποιήσει τον ένα ή τον άλλο πολιτικό χώρο. Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με διάφορους πολιτικούς, ιστορικούς, ψυχολογικούς και συναισθηματικούς παράγοντες, είχαν ως αποτέλεσμα να έχει η Ελλάδα από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 και αργότερα από το 1980 μέχρι και το 2012, το πιο πλήρες δικομματικό σύστημα της Ευρώπης. Το κύριο χαρακτηριστικό αυτού του κομματικού συστήματος,⁵⁹ συνίσταται στο ότι δεν ήταν τόσο η ύπαρξη ή η μη ύπαρξη κοινωνικοοικονομικών προνομίων, που οδήγησε στη συγκρότηση πολιτικών υποκειμένων, τα οποία διεκδικούσαν την εξουσία, όσο ήταν η συμμετοχή σε κόμματα κατέχοντα την εξουσία, αυτή που επέτρεπε την απόκτηση κοινωνικοοικονομικών προνομίων.

Τα δύο κόμματα που κυριάρχησαν σε αυτό το μεταπολιτευτικό κομματικό σύστημα, ΠΑΣΟΚ και Νέα Δημοκρατία, έβλεπαν το κράτος ως λάφυρο⁶⁰ και εναλλάσσονταν τακτικά μεταξύ τους στην διακυβέρνηση της χώρας, με αποτέλεσμα να έχουν αμφότερα ικανοποιημένες τις εκλογικές τους «πελατείες» και να τακτοποιούνται αναλόγως τα «δικά μας παιδιά». Μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης όμως και το «κλείσιμο της κάνουλας» των όποιων παροχών, ο παραδοσιακός ελληνικός δικομματισμός κατέρρευσε με πάταγο.

2.8 Συμπερασματικά

Τα πρώτα πολιτικά κόμματα δημιουργήθηκαν χωρίς ιδεολογικά προγράμματα και χωρίς πολιτικούς δεσμούς με τους ψηφοφόρους τους. Οι όποιοι δεσμοί ήταν κατά κύριο λόγο «πελατειακοί» και η δομή τους βασιζόνταν στη σχέση Κομματάρχη-

⁵⁹ Διαμαντόπουλος Θανάσης, «Το Λυκόφως της Δημοκρατίας; Ο Κοινοβουλευτισμός της συγκυβέρνησης. Θεσμικό υπόστρωμα, λειτουργικές ιδιαιτερότητες και είδη», σελ.: 106, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2015

⁶⁰ Χαραλάμπης Δημήτρης, «Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα», Εξάντας, Αθήνα 1989

Βουλευτή- Αρχηγού. Στα χρόνια που ακολούθησαν μπορεί να έγιναν κάποιες αλλαγές αλλά γεγονός είναι πως η δομή και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων σημαδεύτηκε έντονα από τις αρχικές συνθήκες δημιουργίας τους οι οποίες άφησαν ανεξίτηλα σημάδια πάνω τους.

Σε μια χώρα όπου κανείς εκτός από τους αρχηγούς του κράτους δεν διέθετε κεφάλαιο, δεν ήταν εύκολο να ασχοληθεί κανείς με ελεύθερο επάγγελμα, ενώ όποιος εύρισκε μισθωτή εργασία εξασφάλιζε αυτομάτως τα αναγκαία για τη διαβίωσή του. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ένας ολόκληρος λαός να επιζητά κυρίως τον διορισμό στο δημόσιο, μιας και το κράτος ήταν ο μόνος εργοδότης, η όποια ιδιωτική πρωτοβουλία ήταν κυρίως κρατικοδίαιτη και ο μόνος στόχος ήταν τα δημόσια χρήματα. Αυτή τη νοοτροπία εκμεταλλεύτηκε και η πολιτική ολιγαρχία για να διατηρεί και να εδραιώνει την εξουσία της.

Είναι χαρακτηριστικό ότι για το μεγαλύτερο μέρος του λαού, το κράτος δεν είναι μόνο μία μορφή οργάνωσης και μια έκφραση της έννομης τάξης, Είναι η πηγή κάθε ευτυχίας ή κάθε δυστυχίας και το επίκεντρο κάθε έκφρασης της δημόσιας ζωής του έθνους. Από την κυβέρνηση και κυρίως από τους εκάστοτε βουλευτές, εξαρτάται ο βίος, η τιμή, η περιουσία, η ασφάλεια, τα βασικά για την επιβίωσή και κυρίως η εκπλήρωση των επιθυμιών των περισσότερων Ελλήνων. Σε οποιαδήποτε άλλη χώρα, οποιοδήποτε πρόβλημα απασχολεί τους πολίτες της, λύνεται μέσα από την αδιάκριτη εφαρμογή του νόμου και την ανεξάρτητη λειτουργία της κρατικής μηχανής, προς υπεράσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Η Ελλάδα ήταν η μόνη χώρα που όλα τα προβλήματα λύνονταν αναλόγως του θελήματος του βουλευτή, ο οποίος αισθάνονταν παντοδύναμος και μπορούσε να επηρεάζει κάθε πτυχή της καθημερινότητας του πολίτη και του κράτους. Μπορεί η αξιοκρατία πολλές φορές να παραγνωρισθεί, αλλά μόνο στην Ελλάδα ακόμα και οι άξιοι υποτάσσονται στο ζυγό του κόμματος. Όταν ο Ελευθέριο Βενιζέλος θέσπισε τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, το έκανε για τους παραπάνω λόγους, προκειμένου να αποκτήσει το κράτος μια ανεξάρτητη, λειτουργική και ικανή κρατική μηχανή που θα έθετε τις βάσεις για ένα σύγχρονο κράτος δικαίου, και όχι για να μετατρέψει τους δημοσίους υπαλλήλους σε κηφήνες

διατήρησης και εδραίωσης της κομματικής πελατείας των πολιτικών πατρώνων τους⁶¹.

Ο βρετανός ιστορικός George Finlay κατά την περίοδο «της δεύτερης συνταγματικής βασιλείας», δηλαδή του Γεωργίου του Α', συμπυκνώνει στην εφημερίδα «Times» του Λονδίνου το χαρακτήρα των πρώτων ελληνικών πολιτικών κομμάτων ως εξής «Τα πολιτικά κόμματα της συγχρόνου Ελλάδος (...) έχουν πολλή την ομοιότητα προς τα στρατιωτικά καπετανάτα των προ της Επανάστασεως χρόνων. Η κυβέρνηση του Ελληνικού Κράτους θεωρείται αρματωλίκι, προς κατάληψιν τού οποίου νυχθημερόν εργάζονται και συνωμοτούσιν οι πολιτικοί καπεταναίοι. Ενώσω μεν κατέχουσιν αυτό, δηλαδή ευρίσκονται εν τη εξουσία, μεριμνώντας περί τού σιτισμού των παλληκαρίων τού κόμματος εκ τού ταμείου τού Προϋπολογισμού, τα πάντα έχουν καλώς, ο τόπος ευημερεί. Άλλ' όταν πέσωσιν έκ τής εξουσίας, όταν αφαιρεθί άπ' αυτών το άρματωλίκι (...), τότε καθίστανται πάλιν εχθροί τής εξουσίας, τής τάξεως μέχρις ού έπανακτήσονται το πολυφίλητον αρματωλίκι.⁶²»

Δυστυχώς αυτή η διαπίστωση είναι επίκαιρη ακόμα και σήμερα όπου τα πολιτικά κόμματα βλέπουν το κράτος ως λάφυρο. Η διάκριση των εξουσιών είναι μόνο κατ' επίφαση μιας και υπάρχει μια συνεχής επέκταση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας σε βάρος της νομοθετικής αλλά και της δικαστικής. Δεν νομοθετεί η Βουλή παρά μόνο γίνεται αποδέκτης διαταγών από τα υπουργεία, μεγάλα σωματεία και ενώσεις που πιέζουν λόγω της οικονομικής τους επιφάνειας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η ελληνική Βουλή να γίνεται απλά ένας μηχανισμός έγκρισης νομοσχεδίων που καταθέτει η κυβέρνηση και έμμεσα το πολιτικό κόμμα από το οποίο απουσιάζει οποιοσδήποτε πραγματικός εσωτερικός δημοκρατικός έλεγχος. Τα τελευταία, έχουν μετατραπεί σε ελιτίστικες οργανώσεις όπου τις περισσότερες φορές η ηγεσία τους είναι αποκομμένη από την κοινωνία και συνδιαλέγεται κυρίως με οικονομικά συμφέροντα και με τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης. Αυτά με τη σειρά τους έχοντας μετατραπεί σε «τέταρτη» εξουσία δεν επιτελούν την βασική τους αποστολή που είναι η αντικειμενική πληροφόρηση του κοινού, παρά μόνο προσπαθούν να επηρεάσουν την κοινή γνώμη σύμφωνα με τα συμφέροντα που εξυπηρετούν.

⁶¹ Διαμαντόπουλος Θανάσης, «Η κρίση του κομματικού φαινομένου», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995

⁶² Γιάννη Ζ. Δρόσου, «Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα», Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1982

Μόνη λύση είναι η ουσιαστική αποκέντρωση, όχι μόνο όσον αφορά το διοικητικό σύστημα της χώρας. Αποκέντρωση, που θα αφαιρέσει εξουσίες από τα χέρια της πολιτικής ολιγαρχίας και θα τις δώσει στα χέρια του απλού πολίτη και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Όλα τα κόμματα, ενώ υποκριτικά διακηρύττουν ότι θέλουν μια ανεξάρτητη τοπική αυτοδιοίκηση, την ίδια ώρα νομοθετούν εις βάρος των αρμοδιοτήτων της και της οικονομικής της αυτοτέλειας. Επομένως, εξουσία και χρήμα είναι τα δύο πράγματα που πρέπει να διεκδικήσει η τοπική αυτοδιοίκηση προκειμένου να σταματήσει να έχει ρόλο τυπικό και διεκπεραιωτικό.

Παρακάτω θα εξετασθεί επισταμένως ο ρόλος των κομμάτων της μεταπολίτευσης στην διαμόρφωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πριν από αυτό όμως είναι απαραίτητο να γίνει μια αναδρομή στην ιστορία των δημοτικών εκλογών στην Ελλάδα, ώστε να φανεί διαχρονικά ποια ήταν η στάση των κομμάτων και της κεντρικής εξουσίας, απέναντι στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς και ο κομματικός χαρακτήρας αυτών των εκλογών. Το παρακάτω κεφάλαιο κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να καταφανεί πέραν πάσης αμφιβολίας ο διαχρονικός κομματικός χαρακτήρας των δημοτικών εκλογών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

3. Η ιστορία των δημοτικών εκλογών

3.1 Από το 1833 μέχρι το 1974 και ο βαθμός κομματικοποιήσεώς τους

Προκειμένου να καταδειχθεί ο πολιτικός και κομματικός χαρακτήρας των δημοτικών εκλογών, η έρευνα θα ξεκινήσει από τότε που στήθηκαν για πρώτη φορά σχετικές κάλπες. Η κομματικοποίηση των δημοτικών εκλογών είναι ένα γεγονός που παρατηρείται από τον 19^ο αιώνα και τις προσπάθειες ανάδειξης των δημογερόντων σε αστικά, εμπορικά και ναυτιλιακά κέντρα. Στις εκλογές αυτές εμφανίζονται πολιτικοί σχηματισμοί όπως για παράδειγμα οι «καρμπονάροι» στην Κοζάνη, οι «καλικάντζαροι» και οι «καρμανιόλοι⁶³» στη Σάμο, το «καρυτινομεσσηνιακό» και το «αχαϊκό» κόμμα στην Πελοπόννησο, που αντλούν την ιδεολογία τους από ευρύτερα ευρωπαϊκά ιδεολογικά ρεύματα⁶⁴.

Μετά την Επανάσταση και την δημιουργία του νέου ελληνικού κράτους, έχουν περάσει σχεδόν δύο αιώνες από τότε που στήθηκαν κάλπες για την εκλογή των πρώτων δημοτικών αρχόντων σύμφωνα με το Βασιλικό Διάταγμα της 10 Ιανουαρίου 1834 περί Συστάσεως των Δήμων. Οι πρώτες εκείνες εκλογές που αποφασίστηκαν με το Διάταγμα της 24ης Απριλίου και 8ης Ιουνίου 1834, δεν είχαν πανελλαδικό χαρακτήρα, γιατί η εκτέλεση του νόμου περί Δήμων καθυστέρησε εξαιτίας της απροθυμίας της Αντιβασιλείας να εμπιστευθεί την λαϊκή ψήφο και να προσδιορίσει

⁶³Καρμανιόλοι ονομάζονταν τα μέλη ενός λαϊκού επαναστατικού κινήματος που εκδηλώθηκε στη Σάμο λίγο πριν και κατά τη διάρκεια της Επανάστασης του 1821. Οι Καρμανιόλοι ήλθαν σε αντιπαράθεση με τους "Καλικαντζάρους", δηλ. τους προεστούς της Σάμου οι οποίοι είχαν συμμαχήσει με την τουρκική εξουσία

⁶⁴ Βλ. Γ. Κοντογιώργη, «Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση, οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας», Λιβάνης, Αθήνα 1982, σελ. 381-382 και Τάκη Σταματόπουλου, «Ο εσωτερικός αγώνας πριν και κατά την Επανάσταση του 1821», εκδόσεις Κάλβος, 1979

την ημερομηνία των εκλογών. Διεξήχθησαν μόνο στην Αργολιδοκορινθία στις πρώτες μέρες του Ιουλίου του 1834.

Η πρώτη ψηφοφορία δεν ήταν ούτε καθολική ούτε άμεση⁶⁵. Καθολική δεν ήταν γιατί δικαίωμα ψήφου είχαν μόνο οι «μάλλον φορολογούμενοι» ως προς τους άμεσους φόρους του δήμου. Συνεπώς, δικαίωμα ψήφου είχαν μόνο όσοι είχαν κάποια σεβαστή περιουσία και ο αριθμός τους εξαρτιόνταν από κάποιες πληθυσμιακές δικλείδες⁶⁶. Μόνο τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου εκλέγονταν αμέσως. Οι Δήμαρχοι και οι Πάρεδροι εκλέγονταν εμμέσως από ένα Δημαιρεσιακό Συμβούλιο που αποτελούνταν από μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου και από ίσο αριθμό των πλέον φορολογούμενων δημοτών. Το Συμβούλιο αυτό εκλέγει για κάθε θέση Δημάρχου τρεις υποψηφίους αφήνοντας στον ανώτατο άρχοντα να αποφασίσει ποιος θα διοριζόταν δήμαρχος, και για κάθε θέση Πάρεδρου έναν.

Στις εκλογές αυτές για πρώτη φορά χρησιμοποιήθηκε και το ψηφοδέλτιο το οποίο ήταν λευκό και ο ψηφοφόρος σημείωνε χειρόγραφα τον εκλεκτό του υποψήφιο. Νωρίτερα, επικρατούσε η προφορική και φανερή ψηφοφορία στις συνελεύσεις των δημοτών. Το χειρόγραφο ψηφοδέλτιο καταργήθηκε με το Σύνταγμα του 1864, επειδή οι περισσότεροι Έλληνες ήταν αναλφάβητοι και συνεπώς εύκολα χειραγωγούμενοι από τους κομματάρχες.

Οι δημοτικές εκλογές του 1835 ήταν οι πρώτες που διενεργήθηκαν σε όλο το κράτος και ο έντονος φανατισμός ήταν το κυρίαρχο χαρακτηριστικό τους. Όσοι έλαβαν μέρος στην εκλογική διαδικασία ήθελαν με την κατάληψη των δημοτικών αξιωμάτων είτε να εξυπηρετήσουν πολιτικές διαμάχες είτε να τα χρησιμοποιήσουν ως σκαλοπάτι για την άνοδό τους σε υψηλότερα πολιτικά αξιώματα⁶⁷. Στις δημοτικές εκλογές του 1835 για τον Δήμο Αθηναίων για παράδειγμα, φάνηκε και η έντονη παρουσία των δύο κομμάτων που υπήρχαν τότε στην Αθήνα. Το κόμμα των Κυβερνητικών, ή κόμμα του Άρμανσπεργκ, και το κόμμα των Αντιαρμανσπεργικών, το οποίο ήταν το ισχυρότερο.

⁶⁵ Βλ. περισ. Θεοδωρή Ρουμπάνης, «Δημοτικές εκλογές, η άγνωστη ιστορία», Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2002

⁶⁶ Βλ. Β.Δ. 10 Ιανουαρίου 1834, Νόμος περί συστάσεως των Δήμων, αρ. 3

⁶⁷ Από τότε λοιπόν παρατηρήθηκε το σκηνικό οι περισσότεροι δημοτικοί άρχοντες να βλέπουν τα δημοτικά αξιώματα ως το σκαλοπάτι για την είσοδό τους στην κεντρική πολιτική σκηνή, γεγονός που από μόνο του υποβαθμίζει την τοπική αυτοδιοίκηση και δείχνει πως την βλέπουν οι περισσότεροι που ασχολούνται είτε με αυτήν είτε με την διακυβέρνηση της χώρας.

Σε όλους σχεδόν τους Δήμους της χώρας, οι δήμαρχοι προέρχονταν από το στρατόπεδο εκείνο που αντιπολιτεύονταν την μοναρχία και τον Όθωνα. Η σύγκρουση με την κεντρική εξουσία ήταν διαρκής και οι παρεμβάσεις της τελευταίας στα δημοτικά τεκταινόμενα συνεχείς. Αξίζει να αναφερθεί ότι όταν το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Αθηναίων συνεδρίασε για την εκλογή Δημάρχου μεταξύ τριών υποψηφίων όπως προέβλεπε ο νόμος, ο Δημήτριος Καλλιφρονάς έλαβε τις περισσότερες ψήφους. Ο Βασιλιάς όμως διόρισε Δήμαρχο τον Ανάργυρο Πετράκη γιατί θεωρούσε τον Καλλιφρονά πολύ νεαρό για ένα τόσο σημαντικό αξίωμα. Ωστόσο ο πρώτος Δήμαρχος Αθηναίων, παρά του ότι υπήρξε εκλεκτός του Βασιλιά, απολύθηκε πριν κλείσει τρία χρόνια στο αξίωμά του και ο δεύτερος Δήμαρχος Δημήτριος Καλλιφρονάς, φυλακίστηκε.

Σε όλες τις εκλογικές αναμετρήσεις υπήρξε έντονη η προεκλογική εκστρατεία των κομμάτων που προσπαθούσαν με δημαγωγικές μεθόδους να επιβάλουν τον υποψήφιο που υποστήριζαν για να κάνουν επίδειξη της δύναμής τους. Συνεχής ήταν και η παρέμβαση της κυβέρνησης που ήθελε να επιβάλει υποψήφιους αρεστούς στα Ανάκτορα και δεν έλειπαν οι καταγγελίες για νοθείες στο εκλογικό αποτέλεσμα και περιστατικά βίας.

Από τότε μέχρι το 1974, διεξήχθησαν άλλες 34 εκλογικές αναμετρήσεις. Σημαντικοί σταθμοί αποτέλεσαν:

1. Οι δημοτικές εκλογές του 1866 ήταν οι πρώτες που έγιναν μετά την αλλαγή του νόμου περί εκλογών που όριζε ότι η εκλογή του Δημάρχου, των Δημαρχιακών Παρέδρων και του Δημοτικού Συμβουλίου θα γίνεται συγχρόνως και δι' αμέσου εκλογής. Ως μέσο ψηφοφορίας χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά το σφαιρίδιο (μικρός μολυβένιος βώλος), ύστερα από εισήγηση των Επτανησίων βουλευτών, με τη δικαιολογητική βάση ότι ήταν το «καταλληλότερο εις τα αναπτυγμένα έθνη, τα έχοντα ηθικήν καλυτέραν, σέβας προς τους νόμους και την δημοτικήν παιδείαν διακεχυμένην και εις το ευτελέστατον χωρίον». Η ψηφοφορία δια σφαιριδίου εφαρμοζόταν στο Ιόνιο κράτος και είχε τις ρίζες της στην περίοδο της Ενετοκρατίας. Η συνταγματική κατοχύρωση της διά σφαιριδίων ψηφοφορίας είχε σκοπό τη διασφάλιση της μυστικότητας, του «απορρήτου της ψήφου», μετά την εμπειρία των νόθων

εκλογών της Οθωνικής περιόδου, κατά τις οποίες χρησιμοποιούνταν ψηφοδέλτια.

2. Οι δημοτικές εκλογές του 1879 πραγματοποιήθηκαν στις 8 Απριλίου 1879. Διενεργήθηκαν μετά την τροποποίηση του νόμου περί δημαιορεισιών, που καθόριζε την διάρκεια της εκλογής όλων των δημοτικών αρχών, δηλαδή Δημάρχου, Παρέδρων και Δημοτικών Συμβούλων, σε μια μόνο μέρα, και να παρίσταται δικαστικός αντιπρόσωπος. Από τότε θεσμοποιήθηκαν οι διαδηλώσεις και οι ψηφοθηρικές εκδρομές και έγιναν σε καθεστώς έντονης προεκλογικής πόλωσης.
3. Οι εκλογές του 1883 έγιναν σύμφωνα με το νόμο της 30ης Μαρτίου του 1883 όπου ορίστηκε ότι οι περίοδοι των Δημοτικών Αρχών θα λήγουν στις 30 Σεπτεμβρίου κάθε τετραετίας και οι εκλογές θα γίνονται την πρώτη Κυριακή του Ιουλίου.
4. Στις εκλογές του 1887, οι Αθηναίοι θέλησαν να αναλάβει το δημαρχιακό αξίωμα άτομο μακριά από τα συνηθισμένα πολιτικά πρόσωπα, τα οποία είχαν κουράσει με την ιδιοτέλειά τους, γι' αυτό και ψήφισαν για Δήμαρχο τον Ανδρέα Συγγρό, χωρίς να θέσει ο ίδιος υποψηφιότητα μιας και ήταν στο εξωτερικό. Κατά της εκλογής του όμως ως Δημάρχου, υποβλήθηκε ένσταση ακυρότητας, επειδή δεν ήταν εγγεγραμμένος στον εκλογικό κατάλογο, η οποία και έγινε δεκτή από το Πρωτοδικείο.
5. Το 1895 οι εκλογές ομοιάζαν περισσότερο με κομματικές. Μετά τις βουλευτικές εκλογές της 17ης Απριλίου 1895, αναμετρήθηκαν εκ νέου οι δυνάμεις των αρχηγών των δύο μεγάλων κομμάτων, των Χαρίλαου Τρικούπη και Θεόδωρου Δεληγιάννη.
6. Το 1899 ο λαός των Αθηνών έκανε την μεγάλη αλλαγή εκλογικής συμπεριφοράς ψηφίζοντας για το δικό του καλό, μακριά από τις κομματικές υποδείξεις και τις νουθεσίες ιδιοτελών συμφερόντων. Απογοητευμένος από την πολιτική κατάσταση του δήμου όπου τα κόμματα και οι διάφορες ισχυρές πολιτικές οικογένειες είχαν κάνει τον Δήμο μαγαζάκι τους, αδιαφορώντας για το κοινό καλό, οι λαός των Αθηνών ψήφισε μία λαϊκή και όχι κομματική υποψηφιότητα, τον Σπυρίδωνα Μερκούρη (ο οποίος επανεξελέγη άλλες δύο φορές)
7. Στις εκλογές του 1907 χρησιμοποιήθηκε για τελευταία φορά το πολύπλοκο σύστημα ψηφοφορίας δια "σφαιριδίου", το οποίο

αντικαταστάθηκε στη συνέχεια με την καθιέρωση εκλογικού βιβλιαρίου και ψηφοδέλιου⁶⁸.

8. Σε αυτές του 1914 χρησιμοποιήθηκαν για πρώτη φορά στα χρονικά τα ψηφοδέλτια και τα εκλογικά βιβλιάρια. Ο αναλφαβητισμός είχε υποχωρήσει στο 50%, ο τρόπος ψηφοφορίας δια σφαιριδίου θεωρήθηκε απαρχαιωμένος, οι μέθοδοι καλπονοθείας είχαν προσαρμοστεί και γενικό ήταν το αίτημα για την επαναφορά του ψηφοδέλιου, έντυπου αυτή τη φορά⁶⁹.
9. Στις εκλογές του 1934 για πρώτη φορά στα χρονικά εκλέχθηκαν κομμουνιστές δήμαρχοι, στις Σέρρες και στην Καβάλα, οι Διονύσης Μενύχτας και Μήτσος Παρτσαλίδης αντίστοιχα. Το κυβερνών Λαϊκό κόμμα του Παναγή Τσαλδάρη, την τελευταία στιγμή, με Διάταγμα της 18 Ιανουαρίου 1934, προχώρησε στη αναδιάταξη του δημοτικού χάρτη της χώρας, με την διοικητική αυτονόμηση πολλών προαστίων της Αθήνας και του Πειραιά, προκειμένου να διασπάσει τις ψήφους των Μικρασιατών προσφύγων, οι οποίοι έδειχναν ιδιαίτερη συμπάθεια προς τους Βενιζελικούς υποψηφίους. Εξαιτίας αυτού του γεγονότος οι αντιβενιζελικοί υποψήφιοι κέρδισαν τις εντυπώσεις, αφού επικράτησαν στους τρεις μεγαλύτερους δήμους της χώρας⁷⁰.
10. Οι εκλογές του 1951 έγιναν με το σύστημα της απλής αναλογικής, κάτι που σήμαινε ότι για την εκλογή κάποιου υποψηφίου δημάρχου από την πρώτη Κυριακή απαιτούνταν ποσοστό ψήφων της τάξης του 51%.
11. Στις δημοτικές εκλογές του 1964 υπήρξε εκτεταμένη συνεργασία μεταξύ της τότε κυβερνώσας Ένωσης Κέντρου του Γεωργίου Παπανδρέου με την Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά, κάτι που είχε ως αποτέλεσμα οι περισσότεροι δήμαρχοι που προέκυψαν να προέρχονται από το χώρο της κεντροαριστεράς. Από τη σύμπραξη αυτή περισσότερο κερδισμένη

⁶⁸ Βλ. περισ. Γ. Π. Παρασκευόπουλου, «Οι Δήμαρχοι των Αθηνών (1835-1907), μετά προεισαγωγής περί δημογεροντίας», Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη- Παππαγεωργίου, Αθήνα, 1907

⁶⁹ Στο Σύνταγμα του 1911, που φέρει τη σφραγίδα του Ελευθερίου Βενιζέλου, δεν συμπεριλήφθηκε η διάταξη του Συντάγματος του 1864 για το σφαιρίδιο και αφέθηκε στον κοινό νομοθέτη η πρωτοβουλία να ορίσει δια νόμου το μέσο ψηφοφορίας. Το έντυπο αυτή τη φορά ψηφοδέλτιο επανήλθε στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1914 και από τις βουλευτικές εκλογές της 7ης Νοεμβρίου 1926 είναι το μέσο ψηφοφορίας (μαζί με τον σταυρό προτίμησης) που ισχύει μέχρι σήμερα

⁷⁰ Σπύρος Μαρκεζίνης, «Πολιτική Ιστορία της Νεωτέρας Ελλάδος», Ελληνικά Γράμματα, 1966-1978, Αναστασιάδη Γ., «Σύγχρονη πολιτική ιστορία της Ελλάδας (1974-1992)», Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1993, Βενιζέλου Θ., Ιστορία της Ελλάδας, Αθήνα 1884

αναδείχθηκε η Αριστερά, η οποία ενίσχυσε περαιτέρω τη θέση της στο πολιτικό προσκήνιο. Αντίθετα, η Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση σημείωσε σημαντική οπισθοχώρηση. Από τους τρεις μεγάλους δήμους, μόνο η Θεσσαλονίκη εξέλεξε ανώτατο άρχοντα την Α΄ Κυριακή, τον Κ. Τσίρο που υποστηρίχθηκε από την ΕΔΑ και την Ε.Κ. και συγκέντρωσε το 49,7% των ψήφων ξεπερνώντας κατά σχεδόν 10 ποσοστιαίες μονάδες την εκλογική βάση (40%)⁷¹

3.2 Συνεχίστηκε ο κομματικός τους χαρακτήρας μετά το 1974;

Μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας την 24^η Ιουλίου 1974, άνοιγε μία νέα σελίδα για την ελληνική πολιτική ιστορία. Δημιουργήθηκε ένα νέο σκηνικό όπου είχαμε την ουσιαστική λήξη του εμφυλίου πολέμου, τη νομιμοποίηση του διασπασμένου Κομμουνιστικού κόμματος, την ίδρυση του ΠΑΣΟΚ και της Νέας Δημοκρατίας, δύο κομμάτων που θα μονοπωλήσουν την κυβερνητική εξουσία και ως εκ τούτου θα θεωρηθούν οι δημιουργοί και οι σχεδιαστές της μεταπολιτευτικής Δημοκρατίας και την διενέργεια του πολιτειακού δημοψηφίσματος με το οποίο έγινε η ανακήρυξη της Αβασίλευτης Δημοκρατίας.

Φάνηκε παραπάνω, ότι σε όλη την ιστορική πορεία των δημοτικών εκλογών, τα εκάστοτε κόμματα φρόντιζαν να υποδεικνύουν και να επιβάλλουν τους δικούς τους υποψηφίους, αποδίδοντας στις δημοτικές εκλογές χαρακτήρα βουλευτικών, με έντονο κομματικό χαρακτήρα, όπου προσπαθούσαν να κάνουν επίδειξη της εκλογικής τους δύναμης. Αυτό συνεχίστηκε και μετά το 1974 όπως θα φανεί παρακάτω. Τα δύο κυρίαρχα πολιτικά κόμματα, Νέα Δημοκρατία και ΠΑΣΟΚ, φρόντιζαν πάντα να επιβάλλουν δικούς τους υποψηφίους και να δίνουν το «χρίσμα» προκειμένου μετά το πέρας των εκλογών να φανεί αν ο εκλογικός χάρτης της χώρας είχε μπλε ή πράσινο χρώμα. Η πολιτική και κομματική μάχη ήταν εντονότερη κυρίως στους τρεις μεγαλύτερους δήμους της χώρας (Αθήνα, Πειραιάς, Θεσσαλονίκη), χωρίς αυτό να σημαίνει ότι και στους μικρότερους δήμους ή στις κοινότητες δεν υπερείχε το κομματικό κριτήριο για την ανάδειξη των τοπικών «αρχόντων». Απλά εκεί έδιναν μεγάλη σημασία και στις προσωπικές ικανότητες ή τη φήμη του εκάστοτε υποψηφίου. Αναλόγως με το αν ήταν στην κυβέρνηση ή στην αντιπολίτευση, τα

⁷¹Εφημερίδα Έθνος, Δευτέρα 6 Ιουλίου 1964

κόμματα έδιναν ή όχι πολιτική και κομματική σημασία στις εκλογές. Όταν τα αποτελέσματα των δημοτικών εκλογών ήταν καλά για τους υποψήφιους του κυβερνώντος κόμματος, μεταφράζονταν σαν ψήφος εμπιστοσύνης στην κυβέρνηση, ενώ όταν δεν ήταν καλά για κάποιο κόμμα γινόταν λόγος για την ακηδεμόνευτη τοπική αυτοδιοίκηση η οποία δεν έχει καμία σχέση με πολιτικά κόμματα.

3.3 Τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης

Οι δημοτικές εκλογές του 1975, πραγματοποιήθηκαν σε δύο γύρους σε όλη την Ελλάδα στις 30 Μαρτίου και (όπου δεν συγκεντρώθηκε το απαιτούμενο ποσοστό εκλογής από τους υποψηφίους) στις 6 Απριλίου 1975. Κύριο χαρακτηριστικό τους ήταν η εφαρμογή ενός νέου εκλογικού συστήματος, με βάση το οποίο ο υποψήφιος (δήμαρχος ή κοινοτάρχης) έπρεπε να συγκεντρώσει ποσοστό άνω του 50% των ψήφων ώστε να εκλεγεί. Σε αντίθετη περίπτωση, διεξάγονταν επαναληπτική εκλογή την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο επικρατέστερων υποψηφίων. Με νωπή τη μνήμη της χουντικής περιπέτειας, η εκλογική μάχη δόθηκε μεταξύ των «δημοκρατικών δυνάμεων», όπως χαρακτήρισε η πολιτική ορολογία της εποχής, τους υποψηφίους της Ένωσης Κέντρου, του ΠΑΣΟΚ και των κομμάτων της κομμουνιστικής Αριστεράς (οι οποίοι διαβουλεύονταν μεταξύ τους), και των υποψηφίων της Δεξιάς (κυρίως τους εκπροσώπους της Νέας Δημοκρατίας).

Σε σύνολο 264 δήμων, εκλέχτηκαν 92 δήμαρχοι προσκείμενοι στη Ν.Δ. έναντι 172 δημάρχων που εκλέχτηκαν υποστηριζόμενοι από κόμματα της αντιπολίτευσης και μεταξύ τους συμμαχίες. Μετά τα αποτελέσματα αυτά η αντιπολίτευση άρχισε τις θριαμβολογίες και τις επιθέσεις στην τότε κυβέρνηση της Ν.Δ. Χαρακτηριστική ήταν η δήλωση του προέδρου της Ένωσης Κέντρου- Νέες Δυνάμεις Γεωργίου Μαύρου στις 31 Μαρτίου 1975: «Αν και δεν ετέθη πολιτικό θέμα, στις χθεσινές δημοτικές εκλογές ο ελληνικός λαός έδωσε παντού την πλειοψηφία στους δημοκρατικούς συνδυασμούς. Τούτο αρκεί για να υποχρεώσει την κυβέρνηση να εξαγάγει τα απαραίτητα συμπεράσματα. Η περιστασιακή πλειοψηφία που επέτυχε στις εκλογές της 17^{ης} Νοεμβρίου, που έγιναν κάτω από τις γνωστές πολιτικές ψυχολογικές συνθήκες, δεν εκφράζει πλέον τη θέληση του ελληνικού λαού και δεν μπορεί να την

χρησιμοποιεί η κυβέρνηση για την ψήφιση Συντάγματος απαράδεκτου στην πλειοψηφία του λαού⁷²».

Τις έντονες διεκδικήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία υποστηρίζει η αντιπολίτευση, προεξάρχοντας του ΠΑΣΟΚ. Σαν νεοσύστατο κόμμα, προσπαθεί να καθιερωθεί αποκτώντας εκλογική επιρροή και «πελατεία» στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, υπερθεματίζοντας για την σημασία της. Τις προγραμματικές θέσεις αλλά και την γενικότερη πολιτική του κόμματος και τις σχέσεις του με την τοπική αυτοδιοίκηση επεξεργάζεται η Επιτροπή Αυτοδιοίκησης και Τοπικών Προβλημάτων (Ε.Α.ΤΟ.Π.), μία από τις 15 Επιτροπές του Εκτελεστικού Γραφείου, με επικεφαλής τον Γιώργο Γεννηματά. Στο Δημοτικό Πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ προβλέπεται ενδυνάμωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με νέες αρμοδιότητες και πόρους, δημιουργία δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης σε επαρχιακό επίπεδο και πιο μακροπρόθεσμα δημιουργία περιφερειακής αυτοδιοίκησης⁷³.

Από την πλευρά της η κυβέρνηση της Ν.Δ. προσπάθησε να περιορίσει την πολιτική σημασία των δημοτικών εκλογών υποστηρίζοντας σε ανακοίνωσή της την 31 Μαρτίου 1975: «Χάριν των αληθινών συμφερόντων της τοπικής αυτοδιοικήσεως η κυβέρνηση εξαρχής απέκλεισε την πολιτικοποίηση των δημοτικών εκλογών και μέχρι της διεξαγωγής των παρέμεινε επιδεικτικώς αδιάφορος»⁷⁴.

Μετά τα αποτελέσματα και των δημοτικών εκλογών της 15^{ης} και 22^{ης} Οκτωβρίου 1978 όπου υποχώρησαν και πάλι οι υποψήφιοι που στηρίχθηκαν από την κυβέρνηση, η Ν.Δ. διακήρυττε ότι σεβόμενη την τοπική αυτοδιοίκηση δεν έδωσε και πάλι πολιτικό και κομματικό χαρακτήρα στις εκλογές και υποστήριξε υπερκομματικούς ψηφοφόρους παρόλο που για τον μεγαλύτερο δήμο της χώρας, για το δήμο Αθηναίων, έδωσε το χρίσμα σε έναν πρώην βουλευτή της ΕΡΕ και βουλευτή της τον Γεώργιο Πλυτά ο οποίος και ηττήθηκε τη δεύτερη Κυριακή από τον Δημήτρη Μπέη.

Στις Δημοτικές εκλογές 1978 το σύνθημα του ΠΑΣΟΚ ήταν «Μία Αυτοδιοίκηση, οικονομικά ανεξάρτητη, στην υπηρεσία του λαού». Για τις εκλογές η επιλογή των υποψηφίων έγινε σύμφωνα με το Καταστατικό του κόμματος, που στο άρθρο 45

⁷² Εφημερίδα Μακεδονία, φύλλο της Τρίτης 1 Απριλίου 1975

⁷³ Παρασκευή Χριστοφιλοπούλου, «ΠΑΣΟΚ και τοπική αυτοδιοίκηση. Οργανωτική δομή και πολιτικές», σελ. 195-216, στο Μιχάλη Σπουρδαλάκη (επιμ.), «ΠΑΣΟΚ, Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία», Πατάκης, Αθήνα 1998

⁷⁴ Άγγελος Μπρατάκος, «Η ιστορία της Νέας Δημοκρατίας», εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2002, σελ.: 182-187

ορίζει: «Οι υποψήφιοι του Κινήματος για τα Όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης-Κοινότητες, επιλέγονται από τις Τοπικές Οργανώσεις. Οι υποψήφιοι του Κινήματος για τα Όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης- Δήμους, προτείνονται από τις Τοπικές Οργανώσεις στη Νομαρχιακή Επιτροπή. Η Κεντρική Επιτροπή για να συντονίσει την επιλογή των υποψηφίων μπορεί να ορίσει αρμόδιο όργανο⁷⁵».

Στον χώρο της αντιπολίτευσης, μετά και τα αποτελέσματα των βουλευτικών εκλογών του 1977 ΠΑΣΟΚ και ΚΚΕ έγιναν οι κύριοι συνομιλητές όσον αφορά την ανάδειξη των υποψηφίων. Ο Γιώργος Γεννηματάς από το ΠΑΣΟΚ και η Μίνα Γιάννου από το ΚΚΕ ήταν οι εκπρόσωποι των δύο κομμάτων στις συνομιλίες τους για την ανάδειξη κοινών υποψηφίων για τις δημοτικές εκλογές. Γρήγορα οι συνομιλίες όμως κατέληξαν σε αδιέξοδο με το ΚΚΕ να κατηγορεί για ετεροβαρείς σε βάρος του ΚΚΕ συμφωνίες που υποβιβάζουν την πραγματική δύναμη του κόμματος⁷⁶.

3.4 Η δεκαετία του 1980 και η άνοδος του ΠΑΣΟΚ

3.4.1 Οι δημοτικές εκλογές της 17ης και 24ης Οκτωβρίου 1982

Μετά τη μεγάλη νίκη του ΠΑΣΟΚ στις βουλευτικές εκλογές του 1981, επιβεβαιώθηκε η πολιτική του ηγεμονία και με τις δημοτικές εκλογές, επικρατώντας και στους τρεις μεγάλους δήμους της χώρας μέσα σε συνθήκες κομματικής πόλωσης και φανατισμού. Η Ν.Δ. όντας τώρα στην αντιπολίτευση ενεργοποίησε όλο τον κομματικό της μηχανισμό και ο Αβέρωφ ανάθεσε στον Μητσοτάκη την επιλογή των υποψηφίων δημάρχων που θα υποστήριζε. Αξίζει να αναφερθεί ότι η Ν.Δ. διά του προέδρου της κατήγγειλε την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ότι χρησιμοποιούσε τους κρατικούς μηχανισμούς για να απειλεί όσους ήθελαν να θέσουν υποψηφιότητα με τη στήριξή της⁷⁷.

⁷⁵ Μηνιαίο Ενημερωτικό Δελτίο, 2, Δημοτικές εκλογές (Πληροφόρηση, μία πρώτη εκτίμηση) Φλεβάρης 1978, Έκδοση ΚΕ.ΜΕ.ΔΙΑ/ΠΑΣΟΚ

⁷⁶ Εφημερίδα Ριζοσπάστης, Φύλλο Τρίτης 10 Οκτωβρίου 1978

⁷⁷ Σε γιορτή της ΟΝΝΕΔ στη Θεσσαλονίκη στις 19 Σεπτεμβρίου 1982 ο Ευάγγελος Αβέρωφ δήλωνε: «Έχω υπόψη μου πολλές και συγκεκριμένες απειλές που διατυπώνονται σε διάφορες επαρχίες, ιδίως σε κωμοπόλεις και χωριά, εναντίον φίλων μας υποψηφίων δημάρχων ή προέδρων... Η συνηθισμένη απειλή είναι πως αν βάλουν υποψηφιότητα θα μεταταθεί αμέσως σε μέρος μακρινό ο δείνα ή ο τάδε συγγενής τους που υπηρετεί στο Δημόσιο ή μεγάλο οργανισμό... Το καταγγέλλω και προειδοποιώ. Ας μη νομίσουν ότι η βία και η τρομοκρατία θα περάσουν... Αν ο πρωθυπουργός δεν μαζέψει τους

3.4.2 Οι δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου 1986

Για ακόμη μία φορά, υπήρξε έντονος φανατισμός, και η ρητορική για αντιπαράθεση μεταξύ των «συντηρητικών» δυνάμεων της Δεξιάς και των «προοδευτικών δυνάμεων» της δημοκρατικής παράταξης ήταν άκρως πολωτική, ενώ η πολιτική κατάσταση στην χώρα ήταν ρευστή. Μπορεί ο Ανδρέας Παπανδρέου να ήταν πολιτικά πανίσχυρος και να είχε απαλλαγεί την προηγούμενη χρονιά από την παρουσία του Κωνσταντίνου Καραμανλή στον προεδρικό θώκο, ωστόσο είχαν αρχίσει οι πρώτες γκρίνιες κυρίως εξαιτίας του σταθεροποιητικού προγράμματος του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας Κώστα Σημίτη. Σε αυτές τις εκλογές η κομμουνιστική Αριστερά για πρώτη φορά κατάλαβε ότι δεν ήταν προς το συμφέρον της η λογική του αθροίσματος των ποσοστών των «δημοκρατικών δυνάμεων», μιας και η λογική αυτή δρούσε μόνο προς όφελος του ΠΑΣΟΚ. Άρχισαν έτσι οι πρώτες συνομιλίες μεταξύ του ΚΚΕ, του ΚΚΕ Εσωτερικού και άλλων αριστερών σχημάτων για πιθανές συνεργασίες τους στην στήριξη υποψηφίων, κόντρα στους υποψήφιους που στήριζε η κυβέρνηση. Παρά τον απογαλακτισμό όμως των αριστερών ψηφοφόρων από την αντιδεξιά ρητορική και τις προσπάθειες του ΚΚΕ να χαράξει τον δικό του αριστερό δρόμο, οι ψηφοφόροι του, όπου αποτύγχαναν οι υποψήφιοί του στήριζαν τους υποψήφιους του ΠΑΣΟΚ.

Ωστόσο και για τη Ν.Δ. αυτές οι δημοτικές εκλογές αποτέλεσαν αντικείμενο υψηλής πολιτικής προτεραιότητας. Τον Σεπτέμβριο του 1985 συστάθηκε η Κεντρική Επιτροπή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΤΑ) με σκοπό την επιλογή υποψηφίων δημάρχων και κοινοταρχών που θα υποστήριζε το κόμμα σε όλη τη χώρα. Αυτές τις εκλογές η Ν.Δ. θέλησε να τις πολιτικοποιήσει⁷⁸ και το αποτέλεσμα τη δικαίωσε γιατί κατάφερε για πρώτη φορά να κερδίσει και τους τρεις μεγάλους δήμους της χώρας υποστηρίζοντας ως υποψήφιους Δημάρχους σε Αθήνα, Πειραιά, Θεσσαλονίκη τρία προβεβλημένα στελέχη της, τους Μιλτιάδη Έβερτ, Ανδρέα Ανδριανόπουλο και

τρομοκράτες του ΠΑΣΟΚ... στη βία θα αντιτάξουμε βία, στην απειλή απειλές και στην τρομοκρατία ακόμα τρομοκρατία», στο Άγγελος Μπρατάκος.π σελ. 358

⁷⁸ Ο Κώστας Μητσοτάκης σε συνέντευξη τύπου στις 9 Ιανουαρίου 1986, τόνιζε ότι το κόμμα του θα πολιτικοποιούσε τις εκλογές του ερχόμενου Οκτώβρη και η εφημερίδα Βραδυνή της Κυριακής σε φύλλο της την 12 Ιανουαρίου 1986 κυκλοφορούσε με τίτλο «Σκληρή μάχη των κομμάτων για τους Δημάρχους».

Σωτήρη Κούβελα αντίστοιχα. Παρόλα αυτά, συνολικά το ΠΑΣΟΚ κέρδισε σε 143 Δήμους και στις περισσότερες πρωτεύουσες νομών και η Ν.Δ. σε 87.

Μετά τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και την ήττα του ΠΑΣΟΚ στους τρεις μεγάλους δήμους τις εντυπώσεις κέρδισε η Ν.Δ. Έτσι μετά από μια δεκαετία περίπου όπου το ΠΑΣΟΚ μονοπωλούσε τον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, φάνηκε για πρώτη φορά ότι ηττήθηκε. Ήταν λοιπόν η σειρά του να υποβαθμίσει την πολιτική σημασία των δημοτικών εκλογών και η σειρά της Ν.Δ. να αναδείξει το πολιτικό μήνυμά τους εναντίον στις πολιτικές της κυβέρνησης⁷⁹.

3.5 Οι εκλογικές μάχες της δεκαετίας του 1990 και το σπάσιμο της πρωτοκαθεδρίας του ΠΑΣΟΚ

3.5.1 Οι εκλογές του Οκτωβρίου του 1990

Κύριο χαρακτηριστικό των εκλογών του Οκτωβρίου του 1990 ήταν η παρουσία του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου που δημιουργήθηκε το 1989⁸⁰ και

⁷⁹ Ενδεικτικές είναι οι δηλώσεις των αρχηγών του ΠΑΣΟΚ, της Ν.Δ. και του ΚΚΕ μετά τα αποτελέσματα των εκλογών: **Ανδρέας Παπανδρέου (Πρωθυπουργός)**: Πρέπει να επισημάνω ότι αυτές οι εκλογές έστειλαν σημαντικά μηνύματα του λαού προς την κυβέρνηση, αλλά όχι μόνο προς την κυβέρνηση. Και θα ήθελα να διαβεβαιώσω κάθε πολίτη ότι θα ανταποκριθούμε στις επιθυμίες, τις προσδοκίες, τις θελήσεις του. Θα προχωρήσουμε δηλαδή αποφασιστικά στην ολοκλήρωση της πορείας προς τη μεγάλη αλλαγή με νέους, γρήγορους και αποφασιστικούς ρυθμούς. **Κωνσταντίνος Μητσοτάκης (Αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης)**: Ο λαός μας έσπασε τις άθλιες διαχωριστικές γραμμές και τα φράγματα που επιχείρησαν να ορθώσουν μεταξύ δήθεν προοδευτικών και δήθεν αντιδραστικών, οι κήρυκες του διχασμού. Τα αποτελέσματα του δεύτερου γύρου επιβεβαιώνουν ότι δεν πρόκειται για ψήφο απλής διαμαρτυρίας, αλλά για ψήφο καταδίκης της κυβερνητικής πολιτικής. Μέχρι των προσεχών βουλευτικών εκλογών, η χώρα θα κυβερνάται από κυβέρνηση μειοψηφίας. **Χαρίλαος Φλωράκης (Γενικός Γραμματέας ΚΚΕ)**: Τα αποτελέσματα των δημοτικών εκλογών συνιστούν μία σημαντική επιτυχία των συνδυασμών της συμπαράταξης των αριστερών προοδευτικών δυνάμεων. Από την άλλη, η κατάκτηση κεντρικών δήμων από τη Νέα Δημοκρατία κάνει ακόμα πιο έντονο το μήνυμα αποδοκιμασίας της κυβερνητικής πολιτικής και πιο επιτακτική την ανάγκη καθιέρωσης της απλής αναλογικής.

⁸⁰ Με τη μεταπολίτευση το 1974, νομιμοποιείται ύστερα από 27 χρόνια- το ΚΚΕ με την πρωτοβουλία του Κωνσταντίνου Καραμανλή. Μόνο που τότε εμφανίζονται δύο κόμματα, που ασπάζονται τον κομμουνισμό. Το ΚΚΕ εσωτερικού και το ΚΚΕ εξωτερικού. Το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας Εσωτερικού προέρχεται από τη διάσπαση του ενιαίου ΚΚΕ μετά το Φεβρουάριο του 1968. Η ιδεολογική του ταυτότητα είναι η ελληνική εκδοχή του Ευρωκομμουνισμού, η ανανέωση της Αριστεράς, η επαγγελία ενός «σοσιαλισμού με ανθρώπινο πρόσωπο» και η αποκήρυξη της ένοπλης επανάστασης ως τρόπου επιβολής του σοσιαλισμού. Στη διάρκεια της δικτατορίας συμμετέχει ενεργά στον αντιδικτατορικό αγώνα μέσα από το Πανελλήνιο Αντιδικτατορικό Μέτωπο – Π.Α.Μ. και την οργάνωση νεολαίας “Ρήγας Φεραίος”. Με τη μεταπολίτευση συμμετέχει στο πολιτικό σκηνικό άλλοτε συμμαχώντας με άλλες δυνάμεις της Αριστεράς (Ενωμένη Αριστερά, Συμμαχία Προοδευτικών και Αριστερών Δυνάμεων) και άλλοτε επιλέγοντας την αυτόνομη κάθοδο στις εκλογές. Στο 4ο Συνέδριό του, το Μάιο του 1986 αποφασίζεται η ίδρυση ενός νέου φορέα της Αριστεράς και μερικούς μήνες μετά το κόμμα διασπάται. Έτσι προκύπτουν η Ελληνική Αριστερά (Ε.ΑΡ.), που συγκεντρώνει την πλειοψηφία, και το ΚΚΕ εσωτερικού – Ανανεωτική Αριστερά. Στις βουλευτικές εκλογές που

έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην εκλογή Δημάρχων και Προέδρων κατά τις δημοτικές εκλογές του 1990.

Όσον αφορά το ΠΑΣΟΚ, η Επιτροπή Αυτοδιοίκησης και Τοπικών Προβλημάτων έχει μετεξελιχθεί σε Τομέα Αυτοδιοίκησης και Θεσμών. Η κομματική θέση για τη δημιουργία δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης έχει αλλάξει και μαζί με την αριστερά επικρίνει την κυβέρνηση της Ν.Δ. για την κωλυσιεργία στη δημιουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Το ΠΑΣΟΚ και ο Συνασπισμός συνεργάστηκαν τόσο στις μονοεδρικές περιφέρειες των βουλευτικών εκλογών του 1990 όσο και στις δημοτικές εκλογές της ίδιας χρονιάς, προφανώς σαν αντιστάθμισμα για την κριτική που δέχτηκε ο τελευταίος για τη συνεργασία του με τη Ν.Δ. και τη συγκρότηση κυβέρνησης μαζί της το 1989 υπό τον Τζανή Τζαννετάκη. Μέσα από τη συνεργασία που είχε με το ΠΑΣΟΚ και τη στήριξη κοινών υποψηφίων σε ένα μεγάλο αριθμό Δήμων (περισσότερων από 100) άλλαξε τις εκλογικές ισορροπίες προς όφελος του ΠΑΣΟΚ που είχε πληγεί μετά την παραπομπή του Ανδρέα Παπανδρέου στο Ειδικό Δικαστήριο για την «υπόθεση Κοσκωτά». Μεταξύ των πολλών κοινών υποψηφιοτήτων ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση του Δήμου Αθηναίων με την κοινή υποψηφιότητα της Μελίνας Μερκούρη, του Δημήτρη Φατούρου για τη Θεσσαλονίκη και του Στέλιου Λογοθέτη για τον Πειραιά.

3.5.2 Οι εκλογές του 1994

Οι δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1994, πραγματοποιήθηκαν μαζί με τις αντίστοιχες νομαρχιακές εκλογές (που καθιερώθηκαν για πρώτη φορά, αφού έως τότε οι κατά τόπους νομάρχες διορίζονταν από την εκάστοτε κυβέρνηση), στις 16 και στις 23 Οκτωβρίου του 1994. Τα εκάστοτε κόμματα, συνεχίζουν να ανακοινώνουν τις

ακολουθούν το 1989, το ΚΚΕ και η Ε.ΑΡ, καταφέρνουν να συνεργαστούν, παραμερίζοντας τη μακροχρόνια έντονη πολιτική αντιπαράθεση μεταξύ τους, και δημιουργούν το σχήμα του ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΑΡΙΣΤΕΡΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΡΟΟΔΟΥ. Ο Συνασπισμός λαμβάνει μέρος σε τρεις (3) εκλογικές αναμετρήσεις και καταλαμβάνει αρκετά ικανοποιητική δύναμη για τα δεδομένα της Αριστεράς. Πρόεδρος του ΣΥΝ είναι ο Χαρίλαος Φλωράκης (ΚΚΕ) και Γραμματέας του ο Λεωνίδας Κύρκος (Ε.ΑΡ). Ο ΣΥΝ λειτουργεί κατ' αυτόν τον τρόπο μέχρι το έτος 1991, ότε το ΚΚΕ -κατά το 13ο Συνέδριό του- αποφασίζει να αποχωρήσει από το σχήμα. Τα υπόλοιπα κόμματα του Συνασπισμού, όπως και σημαντικά μέλη της Κεντρικής Επιτροπής ΚΚΕ που παραμένουν σε αυτόν, αποφασίζουν να μετατρέψουν τη συμμαχία σε ενιαίο κόμμα με το όνομα πλέον ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΣ. Και το 1992 πραγματοποιείται το ιδρυτικό συνέδριο του ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΥ της Αριστεράς και της Προόδου, με πρώτη πρόεδρο τη Μαρία Δαμανάκη.

λίστες με τους υποψήφιους που υποστηρίζουν, δίνοντας για άλλη μια φορά τον κομματικό τόνο και σε αυτές τις εκλογές⁸¹.

Η Ν.Δ., ανατρέποντας προηγούμενες θέσεις της, είχε ανανεώσει τον πολιτικό λόγο και το πρόγραμμά της για την τοπική αυτοδιοίκηση, ζητώντας διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της. Είχε αποδεχτεί το θεσμό της αιρετής νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, υποστήριζε τη χειραφέτηση των θεσμών από τον κομματισμό και τις πολιτικές εξαρτήσεις και ζητούσε την διασφάλιση των απαραίτητων πόρων που θα έδιναν τη δυνατότητα στους δήμους και στις επαρχίες να υλοποιήσουν τις αναπτυξιακές πολιτικές τους. Ήταν και αυτή που θεωρήθηκε νικήτρια των εκλογών, κυρίως επειδή επικράτησε στον Δήμο Αθηναίων, με τον Δημήτρη Αβραμόπουλο εναντίον του Θεόδωρου Πάγκαλου, και στη Θεσσαλονίκη, παρόλο που το ΠΑΣΟΚ κέρδισε σε περισσότερους από 210 δήμους μόνο του ή σε συνεργασία με τον Συνασπισμό⁸².

Μετά τα αποτελέσματα των εκλογών ο πρωθυπουργός Ανδρέας Παπανδρέου εξέφραζε την ικανοποίηση του κόμματος και της κυβέρνησής του ενώ ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης Μιλτιάδης Έβερτ χαρακτήρισε τα αποτελέσματα των δημοτικών και νομαρχιακών εκλογών ως «νίκη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Στις δηλώσεις του ο πρόεδρος της ΝΔ επέκρινε ιδιαίτερα «την προσπάθεια που

⁸¹ Το ΠΑΣΟΚ με Δελτίο Τύπου στις 02/08/1994 ανακοίνωνε τα πρώτα ονόματα υποψηφίων Δημάρχων, που θα υποστήριζε στις προσεχείς δημοτικές εκλογές στα οποία κατέληξε η Επιτροπή Δημοτικών και Νομαρχιακών Εκλογών μετά τη συνεδρίαση της υπό την προεδρία του Γραμματέα της Κ.Ε. Ακη Τσοχατζόπουλου. Βασικό κριτήριο για την επιλογή των συγκεκριμένων υποψηφίων ήταν η εκλογιμότητά τους και η υπόδειξη των κατά τόπους τοπικών οργανώσεων. Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, φύλλο της Τετάρτης 3 Αυγούστου 1994

Στο χώρο της Ν.Δ. ο Γραμματέας της Κεντρικής Επιτροπής Τοπικής Αυτοδιοίκησης κ. Γιώργος Τζιτζικώστας σε συνέντευξη του δήλωνε ότι «οι επιλογές των υποψηφίων θα γίνουν με αντικειμενικά κριτήρια. Συγκεκριμένα για τις κοινότητες ο υποψήφιος θα αναδειχθεί μέσα από τις Νομαρχιακές Επιτροπές Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ για τους δήμους ο υποψήφιος θα αναδειχθεί μέσα από δημοσκοπήσεις που θα πραγματοποιήσει το κόμμα. Την τελική απόφαση θα την λάβει ο πρόεδρος του κόμματος. Οι φιλοδοξούντες να λάβουν το χρίσμα του υποψηφίου να μην σπεύσουν να εκδηλωθούν γιατί θα υποστούν αστηρές συνέπειες, ενώ παράλληλα θα εκτεθούν ανεπανόρθωτα». Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, φύλλο της Τετάρτης 16 Μαρτίου 1994

Το ΚΚΕ με απόφαση της Κεντρικής Επιτροπής του ξεκαθάριζε ότι δεν πρόκειται να στηρίξει υποψήφιους της Ν.Δ. και του ΠΑΣΟΚ κομμάτων που προώθησαν τη συρρίκνωση και υποβάθμιση ενός αντιπροσωπευτικού θεσμού με μεγάλη ιστορία και προσφορά στους κοινωνικούς και πολιτικούς αγώνες του λαού. Στόχος ήταν να στηριχθούν υποψήφιοι κομμουνιστές, αριστεροί, προοδευτικοί άνθρωποι, που θέλουν και μπορούν να εκφράσουν τις ανάγκες και αγωνίες του λαού και της νεολαίας με μαχητικότητα, ανιδιοτέλεια και σταθερότητα. Το Πολιτικό Γραφείο του ΚΚΕ συγκέντρωνε τις προτάσεις των κομματικών οργανώσεων για τα πρόσωπα που προτείνουν ως υποψηφίους. Η τελική επιλογή θα γίνονταν από το Πολιτικό Γραφείο, ενώ στην περίπτωση που οι επαφές του ΚΚΕ για την προώθηση υποψηφιοτήτων ευρύτερης αποδοχής δεν καρποφορούσαν, τότε θα επιλέγονταν κομματικά στελέχη. Εφημερίδα ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ, φύλλο της Τρίτης 12 Ιουλίου 1994

⁸² Η εταιρεία που είχε την ευθύνη της ανάδειξης των αποτελεσμάτων, «ΔΕΛΤΑ», ανακοίνωσε στις 24/10/1994 πόσους δήμαρχους εξέλεξαν οι παρατάξεις μόνες τους και με τις διάφορες συνεργασίες που είχαν: ΠΑΣΟΚ: 86, Ν.Δ.: 119, ΚΚΕ: 8, Συνασπισμός: 4, ΠΑΣΟΚ με Συνασπισμό: 85

καταβάλλεται από όλες τις πλευρές να μην αφεθεί ελεύθερη η Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά να παραμείνει εγκλωβισμένη κάτω από τα κόμματα και την κομματική λογική». Πρόσθεσε ότι «πρέπει τα κόμματα να αφήσουν την τοπική αυτοδιοίκηση, το συνδικαλισμό και κάθε έκφραση της κοινωνικής ζωής ελεύθερη. Πρέπει να αναθεωρηθεί το Σύνταγμα ώστε να μην μπορούν πλέον τα κόμματα να εμφανίζονται όπως απόψε, προσπαθώντας δηλαδή να χειροκροτήσουν ή να δικαιολογήσουν το αποτέλεσμα των δημοτικών εκλογών»⁸³.

3.5.3 Οκτώβριος 1998

Στις 11 και στις 18 Οκτωβρίου 1998, διεξήχθησαν οι πρώτες εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά από την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας», σύμφωνα με το οποίο οι μικρότεροι δήμοι και κοινότητες όλης της επικράτειας συγχωνεύθηκαν και περιορίστηκαν σε συνολικά 1.033 μεγαλύτερους δήμους. Ήταν και οι πρώτες εκλογές που απέκτησαν δικαίωμα ψήφου οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που κατοικούν στην Ελλάδα και δεν είναι Έλληνες πολίτες, σύμφωνα με το Προεδρικό Διάταγμα 133/97.

Ο πρωθυπουργός Κώστας Σημίτης, φρόντισε από πολύ νωρίς να δώσει πολιτικό μήνυμα στα αποτελέσματα των εκλογών και να μιλήσει, εμμέσως, για ψήφο εμπιστοσύνης στην κυβέρνησή του, αφού υπογράμμισε ότι η επιτυχία του ΠΑΣΟΚ στις εκλογές, θα είναι ένα μέτρο για την απήχηση της πολιτικής του και κριτήριο για το πόσο το εκλογικό σώμα στηρίζει την κυβέρνηση για συνέχιση της τετραετίας⁸⁴.

Και ο πρόεδρος της ΝΔ Κώστας Καραμανλής, στις 10/07/1998, δήλωνε ότι από τις εκλογές για την Τοπική Αυτοδιοίκηση θα προκύψουν πολιτικά μηνύματα, αλλά και ότι δεν πρέπει να κομματικοποιηθούν, γιατί αντίστοιχες συμπεριφορές στο παρελθόν έβλαψαν το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Την 10 Ιουλίου 1998 υπέγραψε απόφαση για τη συγκρότηση Κεντρικής Επιτροπής Εκλογικού Αγώνα, με σκοπό την προετοιμασία του κόμματος για τις δημοτικές εκλογές του Οκτωβρίου, ζητώντας την απόλυτη στήριξη των επιλογών του κόμματος και προειδοποίησε ότι δεν θα γίνουν ανεκτές προσωπικές πικρίες, παράπονα και φιλοδοξίες που θα

⁸³ Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, φύλλο της Δευτέρας 17 Οκτωβρίου 1994

⁸⁴ Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, φύλλο της Κυριακής 20 Ιουλίου 1997

καταστούν εμπόδια στην πορεία και τους στόχους του κόμματος⁸⁵. Όπως και στις εκλογές του 1994, εμφανίστηκαν, πιο έντονα αυτή τη φορά, οι λεγόμενοι «αντάρτες», υποψήφιοι δήμαρχοι δηλαδή που έβαζαν υποψηφιότητα κόντρα στους υποψήφιους που επέβαλλε η κομματική γραμμή. Η τιμωρία γι' αυτούς ήταν η διαγραφή από το κόμμα. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το ΠΑΣΟΚ στις 07/09/1998 διέγραψε τέσσερα στελέχη του επειδή αντιτάχθηκαν στις επιλογές του κόμματος⁸⁶.

Από την μεριά του ΚΚΕ, ο υποψήφιος του κόμματος για τον Δήμο Αθηναίων Λέων Αυδής, σε δημόσια συζήτηση στο Φεστιβάλ της ΚΝΕ υπογράμμισε την ανάγκη συσπείρωσης των δυνάμεων εκείνων που αντιτίθενται στις κυρίαρχες επιλογές του κεφαλαίου, σε ότι αφορά το χώρο της πόλης και της Αυτοδιοίκησής της. Τόνισε την αναντιστοιχία των αρμοδιοτήτων που έχουν δοθεί στην Αυτοδιοίκηση σε σχέση με τους πόρους, κάτι που οδηγεί την Αυτοδιοίκηση, είτε στην επιβολή νέων δημοτικών τελών και φόρων, είτε στην υποβάθμιση των υπηρεσιών της. «Έτσι, παράλληλα με τη συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας, η ευθύνη για την έλλειψη κοινωνικής πολιτικής θα επιρρίπτεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με την λαϊκή ρήση "α παράπονά σου στο δήμαρχο!". Αυτοδιοίκηση ήταν και οι κοτζαμπάσηδες και ο ρόλος που επιφυλάσσεται στους δημάρχους και τους νομάρχες σήμερα προσιδιάζει μάλλον σε κείνον του κοτζάμπαση»⁸⁷.

Η Ν.Δ. σάρωσε στις εκλογές αυτές και για πρώτη φορά από το 1975 σταμάτησε η πρωτοκαθεδρία του ΠΑΣΟΚ στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Είναι ενδεικτικό ότι στις 22 Οκτωβρίου 1998, σε συνεδρίαση της Κοινοβουλευτικής Ομάδας του κόμματος, ο Κώστας Καραμανλής δήλωνε ότι είναι ίσως η πρώτη φορά που και στους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, οι δυνάμεις που υποστήριζε το κόμμα, έχουν την απόλυτη πλειοψηφία και ότι η Ν.Δ. είναι το πρώτο κόμμα⁸⁸.

⁸⁵ Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, φύλλο του Σαββάτου 11 Ιουλίου 1998

⁸⁶ Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, φύλλο της Πέμπτης 10 Σεπτεμβρίου 1998, «Τέσσερα στελέχη, μετά την δημοσιοποίηση της απόφασής τους να θέσουν υποψηφιότητα στις επικείμενες νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές "δεν ανήκουν πλέον στο ΠΑΣΟΚ", ανακοινώθηκε από το Γραφείο Τύπου του Κινήματος. Πρόκειται για τους: 1. Ουζουνίδη Άρη υποψήφιο για τη Νομαρχία Γρεβενών, 2. Τσάμη Χρήστο υποψήφιο για τη Νομαρχία Αν. Αττικής, 3. Σχοινά Νίκο υποψήφιο για το Δήμο Λάρισας, 4. Γιακαλή Θανάση υποψήφιο για το Δήμο Μυτιλήνης. Όπως είναι γνωστό το ΠΑΣΟΚ έχει ήδη ανακοινώσει ότι στηρίζει ως υποψήφιος στις παραπάνω νομαρχίες και δήμους: 1. Τον Πέτσα Αντώνη για τη Νομαρχία Γρεβενών, 2. Τον Μουστακάτο Τάσο για τη Νομαρχία Αν. Αττικής, 3. Τον Καφέ Χρήστο για το Δήμο Λάρισας, 4. Τον Χοχλάκα Θανάση για το Δήμο Μυτιλήνης.

⁸⁷ Εφημερίδα ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ, φύλλο του Σαββάτου 19 Σεπτεμβρίου 1998

⁸⁸ Εφημερίδα Το Βήμα, φύλλο της Παρασκευής 23 Οκτωβρίου 1998

3.6 Οι δημοτικές εκλογικές αναμετρήσεις του 21^{ου} αιώνα

3.6.1 Οκτώβριος του 2002

Οι ελληνικές αυτοδιοικητικές (δημοτικές και νομαρχιακές) εκλογές πραγματοποιήθηκαν τον Οκτώβριο του 2002 για την ανάδειξη εκπροσώπων στις Υπερ-Νομαρχίες, σε 54 νομούς και σε περισσότερους από 1.030 δήμους και κοινότητες της ελληνικής επικράτειας.

Ο Πρωθυπουργός της χώρας Κώστας Σημίτης, σε ομιλία του στην Κεντρική Επιτροπή του ΠΑΣΟΚ, αναφερόμενος στην μάχη για την ανάδειξη των τοπικών αρχόντων, δήλωνε ότι πρόκειται για μια καθοριστική πολιτική αναμέτρηση στις οποίες συγκρούονται δυο πολιτικές προτάσεις. Η συντηρητική πρόταση που εκφράζεται από τη Ν.Δ. μέσα από τη λογική του συγκεντρωτισμού, του ελέγχου και της ποδηγέτησης των τοπικών κοινωνιών και η προοδευτική πρόταση για την αυτοδιοίκηση μέσα από τις προσπάθειες του ΠΑΣΟΚ για την ανάδειξη κάθε τοπικής κοινωνίας σε μια ισχυρή κοινωνία πολιτών, μια κοινωνία ανάπτυξης, προόδου, συνοχής και αλληλεγγύης⁸⁹.

Η ΝΔ θέλησε να πολιτικοποιήσει τη μάχη των δημοτικών και νομαρχιακών εκλογών γι' αυτό και το βασικό σύνθημα της διαφημιστικής καμπάνιας της για την αναμέτρηση του Οκτωβρίου ήταν το "στείλτε μήνυμα" σύμφωνα με την εισήγηση που έκανε ο γραμματέας πολιτικού σχεδιασμού Γιώργος Σουφλιάς για ολόκληρη την Ελλάδα⁹⁰.

Η επικράτηση υποψηφίων της Ν.Δ. και στους τρεις μεγάλους δήμους της χώρας της έδωσαν την επιβεβαίωση της ισχυρής παρουσίας της και στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, μετά και τα αποτελέσματα του 1998, όπου αποδείχτηκε ότι δεν ήταν τυχαία.

⁸⁹ Εφημερίδα ΕΘΝΟΣ, Σάββατο 19 Ιανουαρίου 2002

⁹⁰ Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, Τετάρτη 25 Σεπτεμβρίου 2002

3.6.2 Οκτώβριος 2006

Στις 15 Οκτωβρίου του 2006 διεξήχθησαν οι επόμενες εκλογές όπου σύμφωνα με το νόμο 3434/2006 ένα ποσοστό της τάξης του 42% αρκούσε για την εκλογή των τοπικών αρχόντων από τον πρώτο γύρο. Ο νόμος αυτός αποτέλεσε και την αφορμή για αλληλοκατηγορίες μεταξύ των κομμάτων για το πώς έβλεπαν τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και για τον οποίο θα γίνει εκτενέστερη αναφορά στη συνέχεια.

Η Νέα Δημοκρατία, από τον πρώτο γύρο, εκλέγει 55 υποψηφίους με τη στήριξή της, ενώ ακόμη πέντε εκλέγονται χωρίς τη στήριξή της αν και προέρχονται από την παράταξή της και δύο ανεξάρτητοι με την υποστήριξή της. Το ΠΑΣΟΚ, από την πλευρά του, εκλέγει 30 δημάρχους (από τον πρώτο γύρο), ακόμη πέντε σε συνεργασία με το ΣΥΝ, που με τη σειρά του εκλέγει ένα δήμαρχο και τρεις υποψηφίους σε συνεργασία με το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Επίσης, το ΚΚΕ κατάφερε να εκλέξει ένα δήμαρχο, σε συνεργασία με το ΔΗΚΚΙ και τις άλλες πολιτικές δυνάμεις που συνεργάστηκε σε όλη τη χώρα. Στους μεγάλους δήμους της χώρας, με πληθυσμό άνω των 70.000, εκλέχθηκαν έντεκα δήμαρχοι από την πρώτη Κυριακή, οι οποίοι μοιράστηκαν μεταξύ ΠΑΣΟΚ και Ν.Δ.⁹¹.

3.6.3 Νοέμβριος 2010

Οι Δημοτικές και Περιφερειακές εκλογές του 2010 διεξήχθησαν στις 7 Νοεμβρίου 2010 και οι επαναληπτικές στις 14 Νοεμβρίου 2010. Η θητεία των εκλεγμένων μελών θα είναι από την 1η Ιανουαρίου 2011 μέχρι την 31η Αυγούστου 2014, προκειμένου από την επόμενη φορά οι δημοτικές και περιφερειακές εκλογές να διεξάγονται μαζί με τις ευρωεκλογές και η θητεία τους να είναι πενταετής. Οι εκλογές διεξάγονται μετά την μεταρρύθμιση της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ με το Πρόγραμμα

⁹¹ Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ, φύλλο της Δευτέρας 16 Οκτωβρίου 2006, συγκεκριμένα, εκλέγονται στους δήμους οι εξής υποψήφιοι: Στην Αθήνα ο Νικ. Κακλαμάνης (ΝΔ) με ποσοστό 46,12%, στον Πειραιά ο Π. Φασούλας (ΠΑΣΟΚ) με ποσοστό 45,1%, στο Περιστέρι ο Α. Παχατουρίδης (ανεξάρτητος με τη στήριξη της ΝΔ) με ποσοστό 46,6%, στο Ηράκλειο ο Δ. Κουράκης (ΠΑΣΟΚ) με ποσοστό 72,7%, στη Λάρισα ο Κ. Τζανακούλης (ΝΔ) με 42,5%, στην Καλλιθέα ο Κ. Ασκούνης (ΠΑΣΟΚ) με 47,5%, στο Βόλο ο Α. Βούλγαρης (ΠΑΣΟΚ) με ποσοστό 43,4%, στο Ζωγράφου ο Ι. Καζάκος (ΝΔ) με ποσοστό 42,3%, στο Αιγάλεω ο Δ. Καλογερόπουλος (ανεξάρτητος με τη στήριξη της ΝΔ) με ποσοστό 42,01%, στο Χαλάνδρι Γ. Ζαφειρόπουλος (ΝΔ) με 45,5% και στο Δήμο Ιωαννιτών, ο Ν. Γκόντας (ΝΔ) με 47,7%.

Καλλικράτης, με τον οποίο αναδιαρθρώθηκε η διοικητική διαίρεση της χώρας και επαναπροσδιορίστηκαν τα όργανα των διοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής και οι αρμοδιότητές τους. Σύμφωνα με τη νέα διοικητική διαίρεση (η οποία θα εξεταστεί λεπτομερώς παρακάτω), πάρα πολλοί δήμοι και κοινότητες συνενώθηκαν σε νέους ευρύτερους δήμους που αποτέλεσαν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, και ομοίως οι νομαρχίες καταργήθηκαν και συνενώθηκαν ως διοικητικές ενότητες στο πλαίσιο των περιφερειών που αποτέλεσαν τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η προεκλογική περίοδος διεξήχθη σε συνθήκες επαπειλούμενης χρεοκοπίας, όπου για την αποφυγή της, η κυβέρνηση του Γιώργου Παπανδρέου ζήτησε τη συνδρομή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και υπέγραψε Μνημόνιο μεταρρυθμίσεων μαζί του, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ώστε να καλυφθούν οι δανειακές υποχρεώσεις της χώρας. Το Μνημόνιο αυτό προέβλεπε περικοπές στις δημόσιες δαπάνες, μειώσεις στους μισθούς, ιδιωτικοποιήσεις, χαλάρωση των εργασιακών σχέσεων κ.α. που μας ακολουθούν μέχρι και στις μέρες πράγματα που έγιναν δεκτά με έντονη δυσαρέσκεια από τους πολίτες. Τα κόμματα της αντιπολίτευσης ζήτησαν από τον λαό να καταψηφίσει στις αυτοδιοικητικές εκλογές τους υποψηφίους που θα υποστήριζε το ΠΑΣΟΚ, ώστε να εκφραστεί η λαϊκή δυσαρέσκεια για τις πολιτικές των μνημονίων. Από την άλλη ο πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ Γιώργος Παπανδρέου, δήλωνε ότι μια ενδεχόμενη βαριά εκλογική ήττα θα ήταν λόγος για να καταφύγει σε πρόωρες κοινοβουλευτικές εκλογές.

Χαρακτηριστικό των εκλογών αυτών, είναι η εμφάνιση πολλών υποψηφίων δημάρχων, που ενώ μέχρι πρόσφατα ήταν κομματικά στελέχη του ΠΑΣΟΚ, και ζητούσαν εναγωνίως το κομματικό «χρίσμα», στις εκλογές αυτές διατυμπανίζουν την ακομμάτιστη υποψηφιότητά τους και την ανεξαρτησία τους, μη θέλοντας να ταυτιστούν με της μνημονιακές πολιτικές του κόμματος. Αυτό στη συνέχεια, μετά την εμπλοκή και της Ν.Δ. στην πολιτική των μνημονίων, επεκτάθηκε σε περισσότερους αυτοδιοικητικούς και ήταν το κύριο χαρακτηριστικό και των δημοτικών εκλογών που έγιναν στις 18/ 25 Μαΐου 2014.

3.6.4 Μάιος 2014

Χαρακτηριστικό αυτών των εκλογών είναι κάτι που αποτύπωσε με μεγάλη ακρίβεια έρευνα της ΚΑΠΑ Research για το ΒΗΜΑ της Κυριακής που δημοσιεύθηκε στις 15-09-2013, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες, ενόψει των δημοτικών εκλογών του Μαΐου του 2014, σε ποσοστό που φτάνει το 67,4% δηλώνουν ότι επιθυμούν οι υποψήφιοι δήμαρχοι να μην έχουν κομματική ταυτότητα, σπάζοντας έτσι τους δεσμούς που μέχρι σήμερα είχαν τα κόμματα με την τοπική αυτοδιοίκηση⁹².

Η τάση που διαμορφώθηκε κατά την περίοδο πριν από τις τελευταίες δημοτικές εκλογές, ήταν υπέρ της όσο το δυνατόν μεγαλύτερης αποπολιτικοποίησης αυτής της αναμέτρησης, με την ενθάρρυνση υποψηφιοτήτων που θα εμφανιστούν ως ανεξάρτητες.

Το πρόβλημα αφορούσε κυρίως το ΠΑΣΟΚ, ως κυβερνητικός εταίρος της Ν.Δ., που θα έχανε σημαντικό αριθμό δυνάμεων και δεν θα ήθελε αυτό να καταγραφεί. Δήμαρχοι και περιφερειάρχες που εξελέγησαν με το χρίσμα του ΠΑΣΟΚ επιχειρούν να παρουσιαστούν ως υπερκομματικοί στις τοπικές κοινωνίες προσπαθώντας να βρουν κώδικα συνεννόησης με τον ΣΥΡΙΖΑ και πάντως να διαχωρίσουν τη θέση τους από τη Χαριλάου Τρικούπη και τη συγκυβέρνηση.

Η Νέα Δημοκρατία από την πλευρά της ενδιαφέρεται έντονα για τους Δήμους Αθήνας και Θεσσαλονίκης, αλλά δεν εξετάζει το ενδεχόμενο να μοιράσει γαλάζια χρίσματα σε όλη την επικράτεια γνωρίζοντας ότι θα βρεθεί αντιμέτωπη με αντάρτικα. Για πρώτη φορά, τα κόμματα της συμπολίτευσης Ν.Δ. και ΠΑΣΟΚ, συζητούσαν για κοινή κάθοδο υποψηφίων στις δημοτικές εκλογές, γεγονός που καταδεικνύει την θεμελιώδη αλλαγή που συντελέστηκε στον πολιτικό και κομματικό χάρτη της χώρας, μετά την απαρχή της οικονομικής κρίσης.

Ο ΣΥΡΙΖΑ αντιμετωπίζει και αυτός προβλήματα, παρά τη δυναμική του ως αξιωματική αντιπολίτευση, επειδή δεν έχει στελέχη με εκτόπισμα σε τοπικό επίπεδο. Επομένως, η Κουμουνδούρου αναζητά πιθανούς υποψήφιους στη δεξαμενή των απογοητευμένων του ΠΑΣΟΚ, αλλά αυτό προκαλεί αντιδράσεις στον κομματικό μηχανισμό που δεν θέλει να δίνεται προβάδισμα σε «δάνειες δυνάμεις».

⁹² Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ της Κυριακής 15 Σεπτεμβρίου 2013

3.7 Συμπερασματικά

Όπως φάνηκε από τα παραπάνω, διαχρονικά, όλα τα κόμματα χρησιμοποιούν τις δημοτικές εκλογές, και κατ' επέκταση τον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, σαν ευκαιρία για να μετρήσουν την εκλογική και πολιτική τους δύναμη. Παρόλο που ο χαρακτήρας τους είναι διαφορετικός, και δεν αναμετρώνται επ' ουδενί τα κόμματα, τα τελευταία, τους προσδίδουν έντονο κομματικό χαρακτήρα, και ζητούν ακόμα και από την εταιρεία που διεξάγει τις εκλογές να βάψει τον χάρτη της Ελλάδας με μπλε, πράσινο, κόκκινο ή οποιοδήποτε άλλο χρώμα, το βράδυ των εκλογών, όπως συμβαίνει και με τις βουλευτικές. Αυτή η τάση είναι ενδεικτική για το πώς βλέπουν τα κόμματα και οι εκάστοτε κυβερνήσεις την τοπική αυτοδιοίκηση. Μη θέλοντας την χειραφέτησή της και βλέποντάς την ως το φτωχό συγγενή που έχει την ανάγκη της κεντρικής πολιτικής σκηνής για να επιβιώσει, τα κόμματα, επιδιώκουν να καπηλευτούν οποιοδήποτε αποτέλεσμα υποψήφιου Δημάρχου σε μεγάλο αστικό κέντρο, έστω και αν αυτό οφείλεται στον χαρακτήρα και στην προσωπικότητα του υποψηφίου και όχι κατ' ανάγκη στην κομματική επιρροή. Όταν ένα κόμμα θεωρήσει ότι οι δικοί του υποψήφιοι πέτυχαν εκλογικές νίκες, σπεύδει να υπογραμμίσει το πολιτικό μήνυμα των δημοτικών εκλογών. Αν πάλι τα αποτελέσματα είναι μικρότερα του αναμενόμενου απ' ότι στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές, τα κόμματα σπεύδουν να τονίσουν τον αυτοδιοικητικό χαρακτήρα των εκλογών.

Είναι γεγονός ότι παντού στην Ευρώπη και όχι μόνο, οι δημοτικές εκλογές επηρεάζονται από τις εκάστοτε κομματικές δυνάμεις, η διαφορά όμως όσον αφορά την Ελλάδα, έγκειται στο γεγονός ότι μέχρι πρόσφατα υπήρχε υψηλή κομματικοποίηση σε όλες τις πτυχές της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Το να απαγορεύονται στις δημοτικές εκλογές οι μεμονωμένες υποψηφιότητες ενώ αντίθετα κάτι τέτοιο να επιτρέπεται στις βουλευτικές συνιστά παράδοξο, και δεν ενθαρρύνει άτομα που δεν θέλουν να έχουν κομματική ταυτότητα ή συγγένεια να ασχοληθούν με τις τοπικές υποθέσεις.

Πριν από κάθε εκλογική αναμέτρηση, τόσο για τις εθνικές όσο και πολύ περισσότερο για τις δημοτικές εκλογές, τα κόμματα, αναγάγουν την αποκέντρωση σε φετίχ. Κάθε κυβέρνηση, πολιτικό κόμμα, υποψήφιος κάνει λόγο για αποκέντρωση, για αφαίρεση αρμοδιοτήτων από το «κακό» συγκεντρωτικό κράτος και για την

παραχώρησή τους στην τοπική αυτοδιοίκηση, στο κύτταρο της δημοκρατίας και της εθνικής ιστορικής συνέχειας, όπως συχνά την αποκαλούν. Αυτό ενισχύεται όταν οι κάλπες συνοδεύονται ή ανοίγουν πρώτη φορά μετά από μεγάλες αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις, όπως συνέβη μετά το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και πολύ περισσότερο μετά το σχέδιο Καλλικράτης. Εκτός από εξαιρετικές περιστάσεις, δεν υπάρχει εκλογική αναμέτρηση που ο περιορισμός του συγκεντρωτικού κράτους να μην έγινε σύνθημα και να μη δόθηκε ως υπόσχεση από κυβερνήσεις, κόμματα, παρατάξεις, υποψήφιους...

Η επίκληση της μεγάλης δημοτικής και κοινοτικής παράδοσης της χώρας, με απαρχές στην κλασική περίοδο, αποκτά θεολογικές διαστάσεις. Μετά τις εκλογές βέβαια ξεχνιούνται γρήγορα οι πομπώδεις μεγαλοστομίες και οι όποιες θεσμικές αλλαγές αποδεικνύονται ήσσονος σημασίας. Αποδεικνύεται κάθε φορά ότι η όποια ανάδειξη της ιστορικότητας του κοινοτισμού γίνεται σκοπίμως και τεχνηέντως προκειμένου να αναγνωριστεί από τη μία η χρησιμότητά του αλλά να υποστεί από την άλλη τον επιδέξιο στραγγαλισμό των προθέσεων της εκάστοτε κυβερνητικής βούλησης για την οργάνωση του κράτους. Τα κόμματα δεν άφησαν ποτέ το θεσμό να αναπνεύσει και οι όποιες νομοθετικές πρωτοβουλίες, όπως θα φανεί στη συνέχεια, δεν ήθελαν τη δημιουργία μιας ισχυρής και ανεξάρτητης τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δυστυχώς όμως ακόμη και οι γνησιότερες προθέσεις θρυμματίστηκαν από το αυταρχικό -συγκεντρωτικό κράτος των περασμένων αιώνων, από το πελατειακό πολιτικό σύστημα, και από το ελληνικό είδος της κομματοκρατίας, που κάτω από τον μανδύα της δημοκρατίας, έχει αλώσει κάθε πτυχή του ελληνικού κράτους. Κάθε φορά που μπορεί να δίνονταν κάποιες περισσότερες αρμοδιότητες στην αυτοδιοίκηση, διάφορα συμφέροντα πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά, κομματικά εμπόδιζαν την περαιτέρω χειραφέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος.

Ωστόσο, μετά από τόσα χρόνια οικονομικής, κοινωνικής, κομματικής και θεσμικής εν γένει κρίσης, ολοένα και πληθαίνουν στις μέρες μας οι φωνές των αυτοδιοικητικών που ζητούν την ανατροπή της σημερινής κατάστασης στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, μακριά από τους κομματικούς εναγκαλισμούς και με μοναδικό γνώμονα το συμφέρον των τοπικών κοινωνιών. Πρέπει επιτέλους και οι ψηφοφόροι να μιμηθούν τους Αθηναίους του 1899, που ψήφισαν για Δήμαρχο έναν υποψήφιο που δεν είχε καμία σχέση με τους κομματικούς ανταγωνισμούς της εποχής, και ήταν

καθάρια μια υποψηφιότητα προερχόμενη από τον λαό, τον Σπυρίδωνα Μερκούρη. Πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι το κριτήριο της ψήφου στις δημοτικές αλλά και στις βουλευτικές εκλογές πρέπει να είναι το γενικό καλό και όχι το κομματικό ή προσωπικό. Δυστυχώς, από τις πρώτες δημοτικές εκλογές του 1835, όσοι ασχολούνταν με τα δημοτικά αξιώματα, το έκαναν είτε γιατί ήθελαν να εξυπηρετήσουν κομματικές και πολιτικές διαμάχες, είτε γιατί έβλεπαν την αυτοδιοίκηση ως σκαλοπάτι για την αναρρίχηση στην κεντρική πολιτική σκηνή.

Έχουν ωριμάσει όμως οι συνθήκες για την ουσιαστική αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα από μία ριζική Συνταγματική Αναθεώρηση που θα αναγνωρίζει την πραγματική της αξία και θα αντιμετωπίζει τα όποια προβλήματα απαντώνται σήμερα στη λειτουργία της⁹³;

Πριν εξεταστεί αυτό, είναι απαραίτητο να γίνει μία συνοπτική περιγραφή των σημαντικότερων σταθμών του θεσμού, προκειμένου να φανεί η διαχρονική του εξέλιξη πριν ξεκινήσει η μελέτη του από την Μεταπολίτευση μέχρι σήμερα.

⁹³Βλ. περισ. «Ιστορία των Θεσμών και του Ελληνικού κράτους, στο Ιστοριογραφία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδας (1833-2002)», Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών, Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, τ. Β΄., Αθήνα 2004

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

4. Ιστορική αναδρομή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την ελληνική επανάσταση και μέχρι την απαρχή της Μεταπολίτευσης

4.1 Εισαγωγή

Προκειμένου να κατανοηθεί καλύτερα η σημερινή μορφή της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και το ποια ήταν διαχρονικά η συνεισφορά της κεντρικής εξουσίας σε αυτό, είναι απαραίτητο να αναφερθούν οι σημαντικότεροι σταθμοί διαμόρφωσης του θεσμού. Η ιστορία των δήμων και των Κοινοτήτων στην Ελλάδα μπορεί να διακριθεί σε πέντε διαδοχικές φάσεις:

- α) Σε αυτή κατά την οποία υπήρχαν μόνο οι κοινότητες και καθόλου δήμοι και εκτείνεται σε όλη την προεπαναστατική περίοδο της οθωμανικής κατοχής αλλά και πριν από αυτή. Η φάση αυτή καλύπτει και τους επαναστατικούς χρόνους της δεκαετίας του 1820. Με το νόμο «περί Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών» της 30ης Απριλίου 1822 προβλέφθηκε η περιφερειακή διοικητική διαίρεση του κράτους σε επαρχίες- αντεπαρχίες- κοινότητες.
- β) Την περίοδο κατά την οποία υφίστανται μόνο οι δήμοι και καταργείται ο θεσμός των κοινοτήτων και εκτείνεται από το 1832 έως το 1912
- γ) Την συνύπαρξη των δήμων και των κοινοτήτων αφού οι τελευταίες αναβίωσαν με τη μεταρρυθμιστική τομή του Νόμου ΔΝΖ/1912
- δ) Την εποχή που σηματοδεύτηκε από την μεταρρύθμιση του Καποδίστρια και ξεκίνησε το 1997 και έληξε το 2010
- ε) Την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση του προγράμματος Καλλικράτης

Πιο αναλυτικά:

4.2 Τα πρώτα χρόνια 1821-1832

- 1821

Οι πρώτοι διοικητικοί σχηματισμοί που εμφανίζονται είναι οι τοπικές διοικήσεις, οι οποίες συγκροτούνται και οργανώνονται παράλληλα με τις πολεμικές επιχειρήσεις κατά Επαρχίες. Αυτά τα επαρχιακά διοικητικά σώματα ονομάζονται Εφορίες ή Επαρχιακές δημογεροντίες. Την περίοδο αυτή ψηφίζονται ή επικυρώνονται ο Διοικητικός Οργανισμός της Δυτικής Ελλάδας, ο Καταστατικός Οργανισμός με τον τίτλο «Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος» και ο Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας (τοπικά Συντάγματα).

- 1822

Καθιερώνεται η Επαρχία ως περιφερειακή διοικητική μονάδα, με επικεφαλής το διοριζόμενο έπαρχο, εντολοδόχο και αντιπρόσωπο της εθνικής εξουσίας από την οποία διοριζόταν (Ν.12/30-4-1822, «Οργανισμός των ελληνικών επαρχιών»). Κάθε Επαρχία χωριζόταν σε πόλεις και χωριά.

- 1823

Με το ψήφισμα της 29^{ης} Μαρτίου 1823 της Β' Εθνικής Συνέλευσης, διαλύθηκαν οι Γερουσίες Πελοποννήσου και Δυτικής Στερεάς Ελλάδας και ο Οργανισμός Ανατολικής Χέρσου Ελλάδας. Όλες οι ελεύθερες επαρχίες υποτάσσονται στην κεντρική κυβέρνηση μιας και ήταν πολύ πρόωρο να γίνεται λόγος για τοπική αυτοδιοίκηση, από την στιγμή που δεν είχε επιτευχθεί ακόμα η πολιτική ενότητα και ανεξαρτησία του κράτους

- 1825

Η Γ' Εθνική Συνέλευση κατάρτισε το «Πολιτικό Σύνταγμα» της Ελλάδας, με το οποίο καθορίζονται οι αρμοδιότητες του κυβερνήτη και των επικεφαλής των έξι Γραμματειών (Υπουργείων) που συστήθηκαν.

- 1827
«Διάταξις περί Διοικήσεως της Ελληνικής Επικράτειας» ή «Νόμος της εν Τροιζήνι Συνελεύσεως περί εσωτερικού διοργανισμού» της 1^{ης} Μαΐου 1827
- 1828
Ο Ιωάννης Καποδίστριας αναλαμβάνει τη διακυβέρνηση και θέτει τις βάσεις για ένα σύγχρονο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τα γαλλικά πρότυπα. Στόχος του ήταν η δημιουργία ενός αστικού συγκεντρωτικού κράτους κατά τα ευρωπαϊκά δυτικά πρότυπα και κόντρα στα εδραιωμένα τοπικιστικά συμφέροντα των προκρίτων που δυσχέραιναν την κρατική ενότητα. Γι' αυτό και η τοπική αυτοδιοίκηση έπρεπε να ελεγχθεί. Καταργείται το Υπουργικό Συμβούλιο και συνίσταται η Γραμματεία του Κράτους. Ο νέος κυβερνήτης αντιλαμβάνονταν τα επαρχιακά και κοινοτικά όργανα ως όργανα της κρατικής διοίκησης. Με το Ι΄ ψήφισμα της 13^{ης} Απριλίου 1828 και διάφορα άλλα νομοθετήματα, η χώρα διαιρείται σε δεκατρία Τμήματα (Νομούς), σε εξήντα δύο Επαρχίες και σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Το Τμήμα διοικείται από τον Επίτροπο, ο οποίος ήταν αντιπρόσωπος της κυβέρνησης, ενώ οι Επαρχίες και οι πόλεις από την κοινοτική δημογεροντία της οποίας ο ρόλος περιλάμβανε αρμοδιότητες κρατικού και τοπικού χαρακτήρα. Με την υπ. Αριθ. 1883 εγκύκλιο της 19 Απριλίου 1828 οι δημογέροντες εκπροσωπώντας την τοπική διοίκηση των επαρχιών είχαν την ευθύνη για την υγεία, την αγορανομία και τις καθημερινές υποθέσεις, και καθιερώνεται σύστημα εκλογής-ανάδειξης τους, που βασίζεται στη εμπιστοσύνη των πολιτών (κοινοτική διοίκηση).
Η προσπάθειά του προϋπόθετε τον απεγκλωβισμό των κοινοτήτων από τον έλεγχο της κυρίαρχης πολιτικής και κοινωνικής τάξης των προεστών και την υπαγωγή του θεσμού στο διοικητικό σύστημα της χώρας.

4.3 Η περίοδος 1833 έως 1912 και τα νομοθετήματα σταθμοί για την εξέλιξη του θεσμού⁹⁴

1833-1834: Ο νόμος «περί Συστάσεως των Δήμων»

Με την άφιξη του Όθωνα, η διοίκηση ασκείται από τους Βαυαρούς, οι οποίοι είναι εμπνευστές των πρώτων πολιτειακών σχηματισμών του ανεξάρτητου πλέον ελληνικού κράτους. Η διοικητική νομοθεσία έγινε κατά τα ισχύοντα γαλλικά πρότυπα. Στις διοικητικές μονάδες, σύμφωνα με τον Αντιβασιλέα Μάουρερ, δόθηκαν αρχαία ελληνικά ονόματα «διά την ανύψωσιν της ελληνικής εθνότητας». Η χώρα διαιρέθηκε σε δήμους οι οποίοι απέκτησαν αιρετή διοίκηση παρά το γεγονός ότι το πολίτευμα είχε οργανωθεί ως απόλυτη μοναρχία. Οι Βαυαροί επέλεξαν τον όρο «δήμος» για να αντικαταστήσει τον όρο «κοινότητα» για δύο λόγους: πρώτον για τον αντιδιαστείλουν με τις κοινότητες, τις τοπικές φοροδοτικές και διοικητικές μονάδες που είχαν γίνει αποδεκτές από την Οθωμανική Αυτοκρατορία και ήταν υπό τον έλεγχο της κυρίαρχης τάξης των προεστών και δεύτερον, για να ζωντανέψουν την βαθύτατα ελληνική έννοια του δήμου, του διοικητικού θεσμού που υπήρχε στις πόλεις- κράτη και ταυτόχρονα υποδήλωνε το σώμα των δρώντων πολιτών. Η έννοια του δήμου με τις βαθιές ιστορικές της ρίζες στην ελληνική πολιτική σκέψη και πράξη πέρασε κατόπιν στο θεσμικό οικοδόμημα της ρωμαϊκής πολιτείας και κληρονομήθηκε εν συνεχεία στο θεσμικό πολιτισμό της Ευρώπης.

Στις 3/15 Απριλίου 1833 εκδίδεται το Διάταγμα περί σχηματισμού των Γραμματειών, με το οποίο οργανώνεται για πρώτη φορά η κεντρική δημόσια διοίκηση. Συστήνονται 7 Γραμματείες, που αργότερα μετονομάστηκαν Υπουργεία. Με άλλο Διάταγμα ρυθμίζονται θέματα διαίρεσης του Βασιλείου και διοίκησης των Διαμερισμάτων κατά τα πρότυπα του Ναπολέοντειου Κώδικα. Εκδόθηκαν διατάγματα με τα οποία διαιρέθηκε η χώρα σε 10 Νομούς και 47 Επαρχίες. Οι Νομάρχες και οι Έπαρχοι αναλαμβάνουν τη

⁹⁴ Νάκου Γ. Π., «Το πολιτειακόν καθεστώς της Ελλάδος επί Όθωνος μέχρι του Συντάγματος του 1844», Θεσσαλονίκη 1974, Αργυρόπουλου Π. «Δημοτική Διοίκησης εν Ελλάδι», τυπ. Δ. Αθ. Μαυρομάτη, Αθήνα 1859

διοικητική διεύθυνση. Προβλέπονται και αιρετά συλλογικά όργανα, τα νομαρχιακά και επαρχιακά συμβούλια, για την υποβοήθηση του έργου του νομάρχη και του επάρχου. Η εκλογή των μελών τους γινόταν από τους πολίτες. Μπορεί συνεπώς να λεχθεί ότι καθιερώνεται για πρώτη φορά στο ανεξάρτητο Ελληνικό κράτος η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Στις 27/12/1833-10/1/1834 εκδίδεται το διάταγμα «περί Συστάσεως των Δήμων» και εφαρμόζεται, επίσης για πρώτη φορά, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κάθε χωριό που έχει τουλάχιστον 300 κατοίκους μπορεί να σχηματίζει Δήμο με δική του δημοτική αρχή (άρθρο 4)⁹⁵. Οι κοινότητες που μέχρι τότε αποτελούσαν τον παραδοσιακό πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και ήταν συνυφασμένες με την ταυτότητα του Έλληνα, καταργήθηκαν.

Επιδίωξη του νόμου ήταν η καθυπόταξη των δημοτικών αρχών στον Βασιλιά γι' αυτό και προβλέπονταν ότι:

- α) Οι Δήμαρχοι διορίζονταν από τον Βασιλιά (άρθρα 75, 76 και 87)
- β) Τα Δημοτικά Συμβούλια εκλέγονταν όχι από το σύνολο των ενήλικων πολιτών, αλλά από τη συνέλευση των «μάλλον φορολογούμενων» δημοτών (άρθρο 62)
- γ) Ο Βασιλιάς μπορούσε να παύσει οποτεδήποτε οριστικά τον Δήμαρχο (άρθρα 43, 44)
- δ) Ο Βασιλιάς μπορούσε να διαλύσει οποτεδήποτε το Δημοτικό Συμβούλιο (άρθρο 59)
- ε) Το άρθρο 15 του νόμου όριζε ότι οι δήμοι ενεργούν υπό την επιτήρηση της κυβερνήσεως

⁹⁵ Οι δήμοι πρώτης τάξεως είχαν τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, δηλαδή ήταν πόλεις. Οι δήμοι δεύτερης τάξεως είχαν τουλάχιστον 2.000 κατοίκους, δηλαδή ήταν κυρίως κωμοπόλεις και τα υπόλοιπα χωριά που είχαν πληθυσμό κάτω από 2.000 κατοίκους αποτελούσαν τους δήμους τρίτης τάξεως. Η ίδρυση των δήμων ακολούθησε την έκδοση του Β.Δ. της 27ης Δεκεμβρίου 1833 και έγινε με περισσότερα τους ενός βασιλικά διατάγματα. Προηγήθηκε της έκδοσης των ιδρυτικών διαταγμάτων η πολύπλοκη και επίμονη διεργασία σε τοπικό και νομαρχιακό επίπεδο, σύμφωνα με τις εντολές που αποτυπώθηκαν στην Οδηγία της 15ης Απριλίου 1834 "περί σχηματισμού των Δήμων". Στη διαδικασία της χωροθέτησης συμμετείχε ο κρατικός μηχανισμός σε κάθε νομό, αλλά παράλληλα συνεργάστηκαν οι έπαρχοι, οι νομάρχες και άλλοι τοπικοί παράγοντες. Για κάθε δήμο σχηματίστηκε ειδικός φάκελος με στοιχεία για τις χρονοαποστάσεις των χωριών, το περιεχόμενο και τη δυναμική της παραγωγικής δραστηριότητας των κατοίκων, με λίγα λόγια καταγράφηκε η "αναπτυξιακή τους ταυτότητα". Όλη αυτή η διεργασία καθοδηγήθηκε από τη "Γραμματεία Εσωτερικών" και ειδικότερα από το "Γραφείο Δημόσιας Οικονομίας" που υπαγόταν απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών. Βλ. Ελ. Σκιαδά, «Ιστορικό διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδας 1833-1912», Αθήνα 1994

στ) Αρμοδιότητες που ανήκαν στις Κοινότητες όπως π.χ. η κοινωνική πρόνοια, μεταφέρθηκαν στην κεντρική διοίκηση. Στις αρμοδιότητες των δήμων ανήκε τότε η τοπική και αγροτική αστυνομία⁹⁶, η αγρονομία, η ίδρυση και η συντήρηση δημοτικών σχολείων, η κατασκευή και συντήρηση δημοτικών οδών, γεφυρών και υδραγωγείων καθώς και η ανόρυξη δημοτικών φρεατίων, η ενίσχυση ιδρυμάτων κοινοτικής περίθαλψης και γενικά η εκτέλεση όλων των υποχρεώσεων, που θεμελιώνονταν στην κοινωνική αποστολή των δήμων ή σε ειδικές νομοθετικές διατάξεις. Τα δημοτικά συμβούλια ήταν επιφορτισμένα με πολλές αρμοδιότητες, αλλά οι οικονομικές τους δυνατότητες ήταν περιορισμένες. Κυριότερες πηγές εσόδων μεταξύ άλλων ήταν οι πρόσοδοι της δημοτικής περιουσίας, τα πρόστιμα των αστυνομικών παραβάσεων, οι έμμεσοι δημοτικοί φόροι και οι άμεσοι έρανοι. Οι έμμεσοι φόροι αναφέρονται στους δασμούς κατανάλωσης τα τέλη χαρτοσήμων, τα κληρονομικά τέλη και τα τέλη επί των οικοδομών, τα «διαπύλια τέλη⁹⁷» κ.ο.κ.. Οι άμεσοι έρανοι στόχευαν στην κάλυψη των ελλειμμάτων στο δημοτικό προϋπολογισμό.

Το άρθρο 118 καθιέρωσε τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων του δημοτικού συμβουλίου από την κεντρική εξουσία. Σύμφωνα με αυτό, όλες οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου πρέπει να υποβάλλονται στον διορισμένο Νομάρχη, και αποκτούν ισχύ μόνο όταν παρέλθουν δεκαπέντε μέρες από την υποβολή τους και στο διάστημα αυτό δεν εκδοθεί απόφαση από το Νομάρχη που θα τις κρίνει παράνομες.

Οι εμπνευστές αυτού του νόμου είχαν σκοπό να δημιουργήσουν ένα συγκεντρωτικό κράτος όπου η τοπική αυτοδιοίκηση θα απονέμεται από την κεντρική κυβέρνηση επειδή αποτελεί εξουσία της κεντρικής διοίκησης⁹⁸. Έτσι ενώ αρχικά δημιουργήθηκαν 750 δήμοι, μετά το νόμο της 16/22 Σεπτεμβρίου 1840, αυτοί περιορίστηκαν σε 250, με αφορμή την οικονομική δυσπραγία των

⁹⁶ Στα άρθρα 91-96 του Α κεφαλαίου με τίτλο «περί αστυνομικής διοικήσεως» του Ζ' μέρους του νόμου ορίζονταν με σαφήνεια ότι η αστυνομική διοίκηση εναποτίθετο στους υπό σύσταση Δήμους υπό τη διεύθυνση του Δημάρχου και περιλάμβανε όλους τους κλάδους της κατωτέρας τοπικής και αγρονομικής αστυνομίας.

⁹⁷ με το νόμο ΖΗ' της 22ας Δεκεμβρίου του 1847 καθιερώθηκαν τα «διαπύλια τέλη». Ήταν ένας έμμεσος φόρος, ο οποίος επιβαλλόταν από τις δημοτικές αρχές στα προϊόντα που εισάγονταν στην περιοχή τους από άλλες περιοχές της επικράτειας. Ο νόμος αυτός παρά τις πολλές αντιδράσεις που προκαλούσε διαχρονικά, διατηρήθηκε μέχρι το 1949, οπότε και καταργήθηκε με τον Αναγκαστικό Νόμο 843/1948 «περί καταργήσεως των διαπύλιων τελών».

⁹⁸ Φαίδωνα Βεγλήρη, «Η διοικητική οργάνωση», Αθήνα 1963

κατοίκων και την αδυναμία αντιμετώπισης κοινών δαπανών, με αποτέλεσμα να μετατραπούν σε φέουδα πανίσχυρων κομματαρχών.

Στόχος των Βαυαρών όπως και του κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια, ήταν να αποδυναμώσουν τα υφιστάμενα κέντρα τοπικής εξουσίας και να δημιουργήσουν προϋποθέσεις ελέγχου των νέων διοικητικών κέντρων⁹⁹.

Ο παραπάνω νόμος ίσχυσε με μικρές μεταβολές για 80 συνεχή έτη.

- 1836

Καθιερώνεται νέο σύστημα περιφερειακής διοίκησης. Με το Βασιλικό Διάταγμα «περί Διοικητικού Οργανισμού» (20 Ιουνίου 1836) διατηρήθηκε η διαίρεση της επικράτειας σε Νομούς και Επαρχίες αλλά καταργήθηκε η Νομαρχιακή Διοίκηση της επαρχίας και συνεπώς οι θέσεις των Νομαρχών, των Νομοδιευθυντών και των Επάρχων. Συνιστώνται 30 διοικήσεις και 19 υποδιοικήσεις με ισάριθμες θέσεις διοικητών και υποδιοικητών, οι οποίοι είναι όργανα της κεντρικής εξουσίας. Στις 29 Ιουλίου 1843 καταργήθηκαν όλες οι υποδιοικήσεις.

- 1840-1842

Με το Νόμο 16/18 Σεπτεμβρίου 1840 μειώνεται ο αριθμός των Δήμων από 700 σε 250, έπειτα από αίτημα των κατοίκων, λόγω των προβλημάτων δυσλειτουργίας που αντιμετώπιζαν

- Το Σύνταγμα του 1844

Στο Σύνταγμα του 1844 δεν υπήρχε ειδική διάταξη για την τοπική αυτοδιοίκηση παρά μόνο γινόταν μία έμμεση αναφορά στην ύπαρξη και λειτουργία των δήμων με το άρθρο 11 που αφορούσε τη δημοτική εκπαίδευση

- 1845

Ψηφίζεται το Βασιλικό Διάταγμα της 8ης Δεκεμβρίου 1845 «Περί της Διαιρέσεως των Νομαρχιακών και Επαρχιακών αρχών» και επανέρχεται η Νομαρχιακή διοίκηση με τον διορισμένο Νομάρχη και τα Νομαρχιακά Συμβούλια. Η επικράτεια διαιρέθηκε διοικητικώς σε 10 Νομούς, σε 49

⁹⁹ Γιάννη Καρύτσα, «Το πρόβλημα του μεγάλου αριθμού των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα», στο περιοδικό Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αύγουστος 1982

Επαρχίες και σε δήμους. Σε εκτέλεση του νόμου αυτού εκδίδεται το από 29 Δεκεμβρίου 1845 Διάταγμα «Περί καθηκόντων των Νομαρχών και της υπηρεσίας αυτών». Εμφανίζεται έτσι η πρώτη ουσιαστική εκδήλωση για την εφαρμογή αποκεντρωτικού συστήματος στην κρατική διοίκηση

- 1846

Ψηφίζεται ο Νόμος ΑΓ΄ της 3^{ης} Ιουνίου περί Οργανισμού των Υπουργείων, με τον οποίο διατηρούνται οι γραμματείες και καθιερώνεται επισήμως ο όρος «Υπουργείο».

- Το Σύνταγμα του 1864

Ψηφίζεται από τη Β΄ Συνέλευση των Αθηνών το Σύνταγμα της Ελλάδος του 1864. Στο άρθρο 105 κάτω από τον τίτλο «Ειδικαί Διατάξεις» ορίζεται ότι «Η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας».

Η άμεση εκλογή του Δημάρχου, σε συνδυασμό με τον μικρό αριθμό Δήμων, κατέστησε τον Δήμαρχο φορέα κάθε εξουσίας και όργανο καταδυναστεύσεως μιας και ελέγχονταν από τις πανίσχυρες πολιτικές και κομματικές φατρίες.

- 1875-1887

Το 1875 ο Χαρίλαος Τρικούπης προσπάθησε να επιβάλλει μια μεγάλη μεταρρύθμιση με τη θέσπιση της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ως του θεσμού που θα παρεμβάλλεται μεταξύ του κεντρικού κράτους και της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Δεν κατάφερε όμως να ολοκληρώσει τα σχέδιά του για τη δημιουργία ενός νομαρχιακού οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Το θέμα της αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης όμως συνέχισε να είναι στην επικαιρότητα με δύο χαρακτηριστικές τάσεις που ήθελαν: α) να καθιερωθούν αιρετά συλλογικά όργανα διοίκησης του Νομού παράλληλα με το Νομάρχη, β) να καταργηθεί η επαρχιακή διοίκηση. Ψηφίζεται ο Νόμος ΑΦΞΑ/27-5-1887, ο οποίος καταργεί πράγματι την επαρχιακή διοίκηση, ενώ με το Νόμο ΑΦΝΓ/28-7-1887 αναγνωρίζεται ο Νομός ως Νομικό Πρόσωπο και προβλέπεται η σύσταση Νομαρχιακού Συμβουλίου σε κάθε Νομό, στο οποίο ανατίθεται η εποπτεία των Δήμων και άλλες ελεγκτικές αρμοδιότητες.

- 1891

Με το Νόμο ΑΩΟΧ/1-1-1891 καταργείται ο θεσμός των Νομαρχιακών Συμβουλίων και επαναφέρεται η Επαρχιακή διοίκηση, με το αιτιολογικό ότι είναι ο θεσμός που προσαρμόζεται ευκολότερα στην ελληνική πραγματικότητα.

- 1899

Ψηφίζεται ο Νόμος ΒΧΕ/6-7-1899 περί Νομών και των διοικήσεων αυτών. Προβλέπονται τα Νομαρχιακά Συμβούλια του 1887, ενώ παραχωρούνται στα συλλογικά όργανα διοίκησης του Νομού ευρύτατες και αποφασιστικές αρμοδιότητες, που αφορούν δραστηριότητες στο γεωργικό τομέα, στην κτηνοτροφία, στην εκπαίδευση, την διαχείριση της νομαρχιακής περιουσίας, τα δημόσια έργα και την κοινωνική πρόνοια. Παραχωρούνται οικονομικοί πόροι και ρυθμίζονται θέματα εποπτείας και ελέγχου όπως η έγκριση των δημοτικών απολογισμών, η επιτήρηση των δήμων και των δημοσυντήρητων σχολείων και ιδρυμάτων κ.α.

- Το Σύνταγμα του 1911

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1911 διακηρύσσεται μεταξύ άλλων η αναμόρφωση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η μεταρρύθμιση του δημοτικού σχηματισμού¹⁰⁰ αν και δεν κατοχυρώνεται συνταγματικά ο θεσμός και δεν αναφέρεται τίποτα για το ρόλο του και τις αρμοδιότητές του. Η μόνη πρόβλεψη είναι ότι σύμφωνα με το άρθρο 105 και κάτω από τον τίτλο «Γενικά Διατάξεις», η εκλογή των δημοτικών αρχών γίνεται διά καθολικής ψηφοφορίας. Το άμεσο της εκλογής και η μυστικότητα της ψηφοφορίας

¹⁰⁰ Σε ομιλία του ο Ελευθέριος Βενιζέλος αναγνωρίζοντας την κοινωνική ανάγκη για διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης τονίζει πως «η κατάσταση που είχε διαμορφωθεί ήταν σύστημα δημοτικό στηριζόμενο επί δήμου ο οποίος απετέλεσθη από τμήμα της χώρας αυθαιρέτως χαραχθέν επί του γεωγραφικού χάρτου και ο οποίος δια τούτο εστερημένος οργανικής ζωής, απέβη κατά μικρόν από παράγον της κοινωνικής προόδου, από σχολείον διαπαιδαγωγήσεως του λαού διά την χρήσιν ελεύθερων θεσμών, εις όργανον καταδυναστεύσεως εις τα χείρας των πατριών», Γιώργου Δουατζή, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, θεσμός ελληνικός που αποδυναμώθηκε από τους ξένους», στην «Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Μάρτιος 1982

αφέθηκε στη διάθεση του νομοθέτη προκειμένου να μπορεί να καθιερώνει έμμεσα συστήματα εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών αρχών.

4.4 Ο Νόμος ΔΝΖ/1912 που ίσχυσε σε γενικές γραμμές μέχρι τη μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια»¹⁰¹»

Η χρονιά αυτή χαρακτηρίστηκε βασικός σταθμός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση γιατί ψηφίζεται ο Νόμος ΔΝΖ/1912 «Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων». Η σπουδαιότερη μεταβολή που επέφερε ο νόμος υπήρξε η διάκριση των αυτοδιοικούμενων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών, από άποψη οργάνωσης και λειτουργίας, σε αστικούς και αγροτικούς. Οι πρώτοι αποτέλεσαν τους δήμους και οι δεύτεροι τις κοινότητες¹⁰². Κατά την πρώτη εφαρμογή του νόμου δημιουργήθηκαν 6.000 δήμοι και κοινότητες, δηλαδή 5.558 μονάδες περισσότερες από όσες υπήρχαν κατά την απογραφή του 1890. Το σύνθημα ήταν «κάθε χωριό και μια κοινότητα».

Με το νόμο αυτό ο Δήμαρχος εκλέγονταν άμεσα και για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρ. 146 ν. ΔΝΖ/1912), ενώ στις Κοινότητες ο Πρόεδρος εκλέγονταν έμμεσα από το Κοινοτικό Συμβούλιο και για ετήσια θητεία (άρθρ. 30 επ.). Στους Δήμους, εκτός από το Δήμαρχο εκλέγονταν άμεσα και Πάρεδροι (3 ή 4 ανάλογα με τον πληθυσμό του Δήμου), ως «βοηθοί του δημάρχου ενεργούντες κατά τας παραγγελίας αυτού» (άρθρ. 97). Ως δεύτερο συλλογικό όργανο, ο νόμος καθιέρωνε την Δημαρχιακή Επιτροπή, ως «αρχή επιβλέπουσα την όλην του δήμου διοίκησιν και συμπράττουσα μετά του δημάρχου κατά τους ορισμούς του νόμου τούτου» (άρθρ. 106)

Σύμφωνα με το άρθρο 92 για το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης «Οι δήμοι έχουν την αυτοδιοίκησίν των εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών σκοπού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων, ενεργούσι δε ταύτην διά του Δημάρχου, των Παρέδρων, του δημοτικού συμβουλίου και της δημαρχιακής επιτροπής, κατά τους ορισμούς, των νόμων». Εγκαθιδρύθηκε επισήμως ως

¹⁰¹ Δρακάκη Αλεξ.- Κούνδουρου Στυλ. «Αρχεία περί της συστάσεως και εξελίξεως των Δήμων και Κοινοτήτων 1839-1939», τομ. Α-Β, Αθήνα Ιούλιος 1939

¹⁰² Η αναγνώριση και ίδρυση κοινοτήτων βασίσθηκε στο πληθυσμιακό κριτήριο και την ύπαρξη σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης, ως βασικής υποδομής. Επικουρικά πάντως, ως εξαίρεση από τα γενικά κριτήρια, καθιερώνεται και η οικονομική δυνατότητα. Ως προς τους δήμους τα κριτήρια ήταν ακόμη πιο συγκεκριμένα. Δήμος μπορούσε να αναγνωρισθεί πόλη με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων ή πρωτεύουσα νομού ανεξαρτήτως πληθυσμού.

διοικητική περιφέρεια η Κοινότητα. Δίνεται μεγάλη αυτονομία και περιορίζεται ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων. Η Κοινότητα αποτελεί πλέον αυθύπαρκτο τοπικό οργανισμό, που έχει δική του έκταση και περιουσία.

Σε γενικές γραμμές, ο συγκεντρωτισμός διασπάται μιας και υπήρξε εμφανής η πρόθεση του νομοθέτη για την αποφυγή της συγκέντρωσης εξουσίας σε ένα όργανο και την κατανομή ευθυνών και πολιτικής ισχύος μεταξύ δημάρχου, παρέδρων, δημοτικού συμβουλίου και δημαρχιακής επιτροπής, ενώ οι πολίτες μπορούν να έχουν ενεργό ανάμειξη στα κοινά.

Η σύσταση μικρότερων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε για να αντισταθμιστούν τα προβλήματα που δημιουργούσαν οι «υδροκέφαλοι» δήμοι του Ν. του 1833. Το πλεονέκτημά τους θεωρήθηκε πως θα ήταν το γεγονός πως κάθε οργανισμός θα μπορούσε να διαθέτει τους πόρους του υπέρ των τοπικών αναγκών και όχι υπέρ της πρωτεύουσας του αυθαίρετου κατασκευάσματος του Δήμου του 1833. Από τότε όμως τέθηκαν επί τάπητος κάποια ερωτήματα που εναγωνίως ζητούν απάντηση μέχρι και στις μέρες μας: Με ποιους πόρους; Με ποια μέσα; Με πόση αυτοτέλεια;

Για την αντιμετώπιση της διοικητικής ή οικονομικής αδυναμίας που θα προέκυπτε από τον κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ύπαιθρο, ο νομοθέτης του ν. ΔΝΖ/1912 είχε εισαγάγει, ακολουθώντας τα γαλλικά πρότυπα, μία σημαντική καινοτομία. Τον θεσμό των Συνδέσμων Κοινοτήτων. Αυτή η διακοινοτική συνεργασία όμως ούτε υιοθετούνταν εύκολα αλλά και όταν υιοθετούνταν δεν απέδιδε τα αναμενόμενα. Σύμφωνα με το άρθρο 85 δύο ή περισσότερες κοινότητες που βρίσκονται στην ίδια περιφέρεια του ίδιου νομού δύνανται με απόφαση των κοινοτικών τους συμβουλίων να ιδρύουν Συνδέσμους Κοινοτήτων για την αντιμετώπιση κοινών τοπικών συμφερόντων και για την εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών¹⁰³.

¹⁰³Σύμφωνα με το άρθρο 85 του ν. ΔΝΖ/1912 : «Δύο ή πλείονες όμοροι κοινότητες, κείμενοι εν τη περιφέρειά του αυτού νομού, δύνανται δι' αποφάσεως ιδία λαμβανομένης παρ' εκάστου των κοινοτικών συμβουλίων, να απαρτίσωσι σύνδεσμον κοινοτήτων προς θεραπείαν κοινών τοπικών συμφερόντων ή εκτέλεσιν κοινών τοπικών υπηρεσιών. Ο σύνδεσμος αποτελεί ίδιον νομικόν πρόσωπον». Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, «δια του συνδέσμου τούτου των κοινοτήτων, αποκτώντος ιδίαν προσωπικότητα και οργάνωσιν, πληρούται το κενόν όπερ αφίνει ενδεχομένως εις την τοπικήν διοίκησιν της χώρας η ίδρυσις μικρών κοινοτήτων»

Οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων δεν ήταν άμεσα εκτελεστές αλλά υπάγονταν στον προληπτικό έλεγχο του νομάρχη¹⁰⁴. Για πρώτη φορά όμως υπήρχε η διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας (άρθρα 43-44)¹⁰⁵ στον οποίο υπάγονταν όλες οι αποφάσεις και ο οποίος έπρεπε να ασκηθεί μέσα σε χρονικό διάστημα τριάντα ημερών, σε αντίθετη περίπτωση, και εφόσον δεν απαγγέλλονταν ακύρωση, οι αποφάσεις γινόταν εκτελεστές, και ελέγχου σκοπιμότητας για πέντε συγκεκριμένες και ρητά αναφερόμενες στο νόμο (άρθρο 127)¹⁰⁶ περιπτώσεις, χωρίς όμως την ύπαρξη χρονικού περιορισμού.

Ο κεντρικός στόχος της κυβέρνησης του Ελευθερίου Βενιζέλου ήταν η συγκρότηση σύγχρονου αστικού κράτους. Κάτι τέτοιο όμως περνούσε μέσα από την ενδυνάμωση του κεντρικού πολιτικού συστήματος και την ανύψωση του κοινοβουλευτισμού. Το παλαιό πολιτικό σύστημα έπρεπε να αντικατασταθεί από εθνικά κόμματα μεταφέροντας το κέντρο πολιτικής επιρροής στο κοινοβούλιο. Τα πολιτικά κόμματα της εποχής υπήρξαν ενώσεις ισχυρών τοπαρχών με αποτέλεσμα οι εκάστοτε βουλευτές να βρίσκονται σε

¹⁰⁴ Ειδικότερα στο άρθρο 43 αναφέρεται ότι « Αι αποφάσεις των Κοινοτικών Συμβουλίων, εκτός των υπό του νόμου οριζομένων εξαιρέσεων, καθίστανται εκτελεσταί 30 ημέρας μετά την προς τον Νομάρχη αποστολήν. - Εις πάσαν περίπτωσιν αναγομένην εις διοικήσιν τοπικών υποθέσεων, άσχετον δε προς διαχείρισιν κοινοτικής περιουσίας, αι αποφάσεις των Κοινοτικών Συμβουλίων είναι αμέσως εκτελεσταί, δικαιουμένου του Νομάρχου εντός 30 ημερών να απαγγείλη την ακύρωσιν αυτών ένεκα παραβάσεως νόμου.-Προκειμένης διαθέσεως δαπάνης, δύναται το Κοινοτικόν Συμβούλιον εν περιπτώσει ανωτέρας βίας, βεβαιουμένης εν τη αποφάσει, και εάν η ψηφισθείσα δαπάνη δεν είναι ανωτέρα των 200 δραχμών, να προβή αμέσως εις την εκτέλεσιν πάσης αποφάσεως.- Εάν η δαπάνη υπερβαίη τας 200 δραχ. δύναται ο Νομάρχης να αποφανθή αμέσως άμα τη παραλαβή της αποφάσεως», ενώ το άρθρο 45 προβλέπει «Η ακυρότης της αποφάσεως του Κοινοτικού Συμβουλίου διά παράβασιν νόμου απαγγέλλεται υπό του Νομάρχου εντός μηνός από της παραλαβής αυτής, δι' αποφάσεως ειδικώς ητιολογημένης.- Εντός 15 ημερών από της τοιχοκολλησεως της αποφάσεως επιτρέπεται εις πάντα εκλογέα ή πάντα έχοντα έννομον συμφέρον προσφυγή ενώπιον του Νομάρχου κατά της αποφάσεως, διά τους εν τω προηγουμένω άρθρω λόγους».

¹⁰⁵ Αι αποφάσεις των Κοινοτικών Συμβουλίων, εκτός των υπό του νόμου οριζομένων εξαιρέσεων, καθίστανται εκτελεσταί 30 ημέρας μετά την προς τον Νομάρχη αποστολήν. - Εις πάσαν περίπτωσιν αναγομένην εις διοικήσιν τοπικών υποθέσεων, άσχετον δε προς διαχείρισιν κοινοτικής περιουσίας, αι αποφάσεις των Κοινοτικών Συμβουλίων είναι αμέσως εκτελεσταί, δικαιουμένου του Νομάρχου εντός 30 ημερών να απαγγείλη την ακύρωσιν αυτών ένεκα παραβάσεως νόμου

Αι αποφάσεις του Κοινοτικού Συμβουλίου είναι άκυροι: - 1) Εάν αναφέρονται εις αντικείμενα εκτός της αρμοδιότητος του Κοινοτικού Συμβουλίου.-2) Εάν ελήφθησαν κατά παράβασιν νόμου ή Β.Δ. προς εκτέλεσιν νόμου εκδοθέντος

¹⁰⁶ Αι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων χρήζουσι της εγκρίσεως του Νομάρχου όπως καταστάσιν εκτελεσταί : 1) Επί ενοικιάσεων κοινοτικών μεν κτημάτων πέρα της τριετίας, δημοτικών δε πέρα της πενταετίας.-2) Επί ενοικιάσεως φόρων.-3) Επί συμβιβασμών καταργήσεως δίκης και αφέσεως χρέους.-4) Επί αποδοχής δωρεών επαγομένων βάρη διά τον δήμον, ή την κοινότητα ή αρνήσεως δωρεών.-5) Επί εξόδων παραστάσεως του Δημάρχου, εάν ταύτα υπερβαίνουσιν εν τη περιπτώσει του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 96 τας 12,000 δραχμάς ετησίως.-Κατά της αποφάσεως του Νομάρχου επιτρέπεται έφεσις ενώπιον του Υπουργού των Εσωτερικών, εντός 15 ημερών από της επιδόσεως αυτής εις τον δήμον ή την κοινότητα, εις το δημοτικόν ή κοινοτικόν συμβούλιον, εις την δημορχιακήν επιτροπήν και πάντα έχοντα έννομον συμφέρον

συνεχή συναλλαγή με αυτούς ή τους πανίσχυρους δημάρχους προκειμένου να διασφαλίζουν την επιρροή τους. Στη συζήτηση του ν. ΔΝΖ/1912 υπάρχει ένα έντονο αντιδημοτικό κλίμα και στόχος ήταν η αποδυνάμωση των τοπικών κέντρων εξουσίας μέσω της απελευθέρωσης των συνοικισμών. Η διάσπαση των δήμων ήταν το μέσον για την απελευθέρωση των βουλευτών από τους ισχυρούς τοπάρχες.

4.5 Η περίοδος 1913-1940 και η πρώτη συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης

- 1913-1914

Απελευθερώνονται οι βόρειες ελληνικές περιοχές και τίθεται το θέμα της πολιτικής τους διοίκησης. Με τους Νόμους ΔΡΛΔ/1913 και 524/1914 επαναφέρεται ο θεσμός των Γενικών Διοικήσεων. Η Μακεδονία, η Ήπειρος και τα νησιά του Αιγαίου (νέες Γενικές Διοικήσεις) μπορούν να υποδιαιρεθούν και σε Υποδιοικήσεις.

- 1917-1923

Επανέρχεται το ζήτημα της καθιέρωσης Β΄ βαθιού Αυτοδιοίκησης και το 1917 συστάθηκε με το Ν. 964/1917 μια νομοπαρασκευαστική επιτροπή με σκοπό την εκπόνηση ενός σχεδίου για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Στο Β.Δ. της 9ης-10ης Μαΐου 1923 «Περί διοικήσεως των Νομών» προβλέπεται ότι ο Νομός είναι αυτοδιοικούμενος τοπικός οργανισμός με ίδια νομική προσωπικότητα Δημοσίου Δικαίου και αποφασιστικές αρμοδιότητες όπως τοπικές συγκοινωνίες, οδοποιία, άρδευση κ.α.. Όργανα του Νομού είναι ο Νομάρχης, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και η Νομαρχιακή Επιτροπή. Τα μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου εκλέγονται από το λαό κάθε τετραετία, η Νομαρχιακή Επιτροπή εκλέγεται από το Νομαρχιακό Συμβούλιο και ο Νομάρχης είναι το εκτελεστικό όργανο του Νομού.

- 1924

Μετά το δημοψήφισμα υπέρ της Αβασιλευτής Δημοκρατίας η κυβέρνηση του Αλέξανδρος Παπαναστασίου¹⁰⁷ θέλησε να προχωρήσει τη μεταρρύθμιση για τη Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση του 1923. Με το νόμο 3154/31-07-1924 συστήνονταν Δικαστήριο Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην έδρα κάθε εφετείου, ενώ το Νομοθετικό Διάταγμα της 2-8-1924, με το οποίο οριζόταν η διενέργεια των πρώτων νομαρχιακών εκλογών, ουδέποτε εφαρμόστηκε.

- 1925

Με το Ν.Δ. της 27ης Αυγούστου 1925 θεσπίστηκε η έμμεση εκλογή δημάρχου το οποίο εκδόθηκε μετά από σύμφωνη γνωμοδότηση της τριακονταμελούς κοινοβουλευτικής επιτροπής της Δ' Συντακτικής Συνελεύσεως. Αυτή αφορούσε δήμους με πληθυσμό μικρότερο των 100.000 κατοίκων, ενώ προβλέπονταν η δυνατότητα μείωσης του εν λόγω πληθυσμιακού ορίου σε 50.000 κατοίκους. Προτού όμως εφαρμοσθούν οι εν λόγω διατάξεις σε δημοτικές εκλογές, τροποποιήθηκε και πάλι ο νόμος και με το Ν.Δ. της 13ης Νοεμβρίου 1925 η έμμεση εκλογή ίσχυσε μόνο σε δήμους με πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους ή σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από 5.000 κατοίκους που ήταν πρωτεύουσες νομού. Όλα αυτά εφαρμόστηκαν μόνο στις δημοτικές εκλογές της 25^{ης} Οκτωβρίου 1925

¹⁰⁷Μιλώντας στην προπαρασκευαστική επιτροπή του Συντάγματος, τονίζει μεταξύ άλλων «Δια της ευρείας αποκεντρώσεως και τοπικής αυτοδιοικήσεως, θα καταστεί το κράτος περισσότερο προσιτόν δι αυτούς και θα ασφαλιστεί όσον το δυνατόν περισσότερο η καλή διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων και η ταχύτερα ικανοποίησις των τοπικών αναγκών και θα ενισχυθεί η χάριν αυτής εθελουσία των πολιτών... επί πλέον θα περιορισθούν τα ελαττώματα του Κοινοβουλευτισμού... διότι θα απαλλαγεί το κέντρον από σωρείας ζητημάτων και θα περιορισθούν σημαντικώς αι αφορμαί αναμίξεως βουλευτών εις την διοίκησιν, από την οποίαν προέρχεται η χαλάρωσις αυτής και ενισχύεται ο προσωπικός κομματισμός. Επί τοιαύτης ευρείας και πραγματικής λαϊκής βάσεως θεμελιουμένη η Δημοκρατία και στερεωτέρα θα είναι και πλέον αγαθοποιός, στο Γιώργου Δουατζή, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, θεσμός ελληνικός που αποδυναμώθηκε από τους ξένους», στην «Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Μάρτιος 1982

Το Σύνταγμα του 1927 και η πρώτη συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης

Το Σύνταγμα αυτό, μετά τη σημαντική συνεισφορά των ηγετών της δημοκρατικής παρατάξεως Αλέξανδρου Παπαναστασίου και Αλέξανδρου Σβώλου, με το άρθρο 107, στο Κεφάλαιο Ι, με τίτλο «Αυτοδιοικήσεις και Αποκεντρώσεις», κατοχυρώνει συνταγματικά τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης μετά από 100 περίπου χρόνια δημιουργίας του νεοελληνικού κράτους.

Προβλέπει ότι το κράτος διαιρείται σε περιφέρειες εντός των οποίων οι πολίτες διαχειρίζονται απευθείας τις τοπικές υποθέσεις τους, όπως ο νόμος ορίζει¹⁰⁸, σε αντιδιαστολή με τις γενικές υποθέσεις (άρθρο 108) που διεκπεραιώνονται από αποκεντρωμένα περιφερειακά κρατικά όργανα. Η Κοινότητα αποτελεί απαραίτητως την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοικήσεως η οποία πρέπει να διακρίνεται σε τουλάχιστον δύο βαθμούς, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων. Το δικαίωμα λήψης αποφάσεων ανήκει αποκλειστικά στα αιρετά όργανα τα οποία εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία. Το κράτος ασκεί μόνο ανώτατη εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, μέσω του ελέγχου νομιμότητας, χωρίς να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, ενώ για πρώτη φορά θεσπίστηκε και η δυνατότητα χρηματοδότησης από το κράτος.

Μετά από οκτώ χρόνια η Ε' Εθνική Συνέλευση των Ελλήνων με ψήφισμά της την 10/10/1935 επανάφερε προσωρινά σε ισχύ το Σύνταγμα του 1911, με αποτέλεσμα οι προοδευτικές διατάξεις του Συντάγματος του 1927 να μην εφαρμοστούν για πολύ καιρό.

Παρόλα αυτά, όσο φειδωλό και αν υπήρξε σε ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις και όσο και αν απαξιώθηκε από τις περιπέτειες της κατάρτισης και ψήφισής του και από τις ποικίλες παραβιάσεις του, αποτελεί σημαντικό κομμάτι στη διαμόρφωση της νεοελληνικής συνταγματικής ιστορίας

¹⁰⁸ Είναι γεγονός αναμφισβήτητο ότι η πολιτική του Έλληνα νομοθέτη ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων ενίσχυε διαρκώς, μέχρι και την δεκαετία του ογδόντα, το ρόλο των κρατικών οργάνων αποκεντρωμένης διοίκησης, παραγκωνίζοντας τον ρόλο των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., βλ. Ευρυδίκη Μπεσίλα- Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Κεφάλαιο Β', Σάκουλας, Αθήνα 1996

- 1927
Με το Ν.Δ. της 27ης Οκτωβρίου 1927επαναφέρθηκε, για όλους τους δήμους, το άμεσο σύστημα εκλογής των δημάρχων
- 1929
Με το Νόμο 4249/1929 προβλέπεται η συμμετοχή εκπροσώπων των επαγγελματικών οργανώσεων στο Νομαρχιακό Συμβούλιο.
- 1930
Το έτος αυτό υπήρξε η πρώτη περιορισμένη αναγνώριση της γυναικείας δημοτικής ψήφου στην Ελλάδα
- 1936-1938
Με τον Αναγκαστικό Νόμο 44/1936 συγκροτείται οργανισμός με τον τίτλο «Διοίκησης Πρωτεύουσας». Έχει δικαιοδοσία στους Δήμους και στις Κοινότητες που προήλθαν από τους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς και εξουσίες όμοιες με εκείνες του Υπουργείου Εσωτερικών

4.6 Η περίοδος της κατοχής

- 1944¹⁰⁹
Κατά το ψήφισμα των Κορυσχάδων της 27ης Μαΐου 1944 (το Σύνταγμα της ελεύθερης αντιστασιακής Ελλάδας), προβλεπόταν στο άρθρο 2 ότι «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό και ασκούνται από το λαό. Η αυτοδιοίκηση και η λαϊκή δικαιοσύνη αποτελούν θεμελιώδεις θεσμούς του δημόσιου βίου των

¹⁰⁹ Στην 10η Ολομέλεια της Κεντρικής Επιτροπής του Κ.Κ.Ε. στις 10 Ιανουαρίου 1944, στην εισήγηση του Γιάννη Ζεύγου (εισήγηση που γράφτηκε από τον Γληνό, ο οποίος πέθανε λίγες ημέρες πριν) αναφέρεται: «γεννιέται αυτόματα σαν ώριμος καρπός, ο θεσμός της Λαϊκής Αυτοδιοικήσεως που στις πύρινες συνθήκες συνεχίζει τις πιο γνήσιες ελληνικές παραδόσεις. Αυτά τα νεογέννητα λαϊκά όργανα λαϊκής εξουσίας, από αυτή τη φύση τους τείνουν να συνενωθούν σ' ένα κεντρικό αντιπροσωπευτικό και εκτελεστικό όργανο για να δημιουργηθεί η κεντρική εξουσία του λαού» στο Γιώργου Δουατζή, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, θεσμός ελληνικός που αποδυναμώθηκε από τους ξένους», στην «Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Μάρτιος 1982

Ελλήνων»¹¹⁰. Στο άρθρο 9 του ψηφίσματος ορίζεται πως η Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης (ΠΕΕΑ)¹¹¹ έχει την ανώτατη εποπτεία, την καθοδήγηση και τον έλεγχο της Αυτοδιοίκησης και της Λαϊκής Δικαιοσύνης. Τον Αύγουστο του 1944, η ΠΕΕΑ θέσπισε τον «Κώδικα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Κ.Τ.Α.), ενός ολοκληρωμένου σχεδίου για τους θεσμούς της αυτοδιοίκησης, το οποίο επεξεργάστηκε ειδική νομοτεχνική επιτροπή της κυβέρνησης του Βουνού, με τον οποίο η Αυτοδιοίκηση αναγνωρίζεται ως θεμελιώδης θεσμός του δημοσίου βίου των Ελλήνων. Με τον «Κώδικα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», η ΠΕΕΑ καθόρισε την οργάνωση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες των Επαρχιακών Συμβουλίων, των Διοικητικών Επιτροπών, των υπηρεσιών και των Γραμματειών. Πιο συγκεκριμένα στο πρώτο άρθρο προβλέπεται ότι: «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, θεμελιώδης θεσμός του δημόσιου βίου των Ελλήνων, είναι η οργανωμένη λαϊκή εξουσία, που ασκείται με αιρετούς αντιπροσώπους και απ' ευθείας από τις συνελεύσεις του λαού για τη διοίκηση του χωριού, της πόλης και της επαρχίας». Στο άρθρο 34 ανέφερε ότι: «Τα όργανα της αυτοδιοίκησης είναι ανεξάρτητα, τελείως ελεύθερα και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να γίνει επέμβαση στη δράση τους από καμία αρχή»

Στα 83 άρθρα του κώδικα αναφέρονται διατάξεις για τους δήμους και τις κοινότητες, στις οποίες εκχωρούνταν σοβαρές αρμοδιότητες σε ζητήματα εκπαίδευσης, υγείας και δικαιοδοσίας. Επιπλέον, σύμφωνα με τον κώδικα, η κοινοτική συνέλευση εγκρίνει τις αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου, εκλέγει δασοφύλακα, αγροφύλακα, υδρονομέα, οργανώνει νέες υπηρεσίες της κοινότητας, αλλά και τις κατευθυντήριες γραμμές δράσης γενικότερα. Η δημοτική συνέλευση εγκρίνει τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου και μπορεί να αποφασίζει για τη δημιουργία επιχειρήσεων κοινής ωφελείας (φωτισμού, ύδρευσης, συγκοινωνιών). Επίσης, ορίζει ότι κάθε συνοικία αποτελεί ιδιαίτερη εκλογική περιφέρεια, που εκλέγει άμεσα συνοικιακούς

¹¹⁰Ευστ. Γεωργόπουλου «Εμφύλιος Πόλεμος - το πρώτο αίμα 1942-1944», περιοδικό «Στρατιωτική Ιστορία» Εκδ, Περισκόπιο Αθήνα 2010.

¹¹¹ Η Πολιτική Επιτροπή Εθνικής Απελευθέρωσης (ΠΕΕΑ) ήταν επιτροπή κυβερνητικού χαρακτήρα που ιδρύθηκε στην Ελλάδα, λίγους μήνες πριν το τέλος της κατοχής. Ιδρύθηκε στις 10 Μαρτίου του 1944, στη Βίβια της Ευρυτανίας, με πρωτοβουλία του ΕΑΜ, όχι όμως αποκλειστικά από κομμουνιστές. Σκοπός της ήταν να οργανώσει τη διοίκηση της κατεχόμενης «Ελεύθερης Ελλάδας». Αποκαλούνταν «Κυβέρνηση του Βουνού». Αυτοδιαλύθηκε λίγο πριν την απελευθέρωση στις 9 Οκτωβρίου 1944

συμβούλους. Πρόεδρος οριζόταν ένας δημοτικός σύμβουλος με αρμοδιότητα εκτελεστική. Γενικά τα συνοικιακά συμβούλια αποτελούσαν κύτταρο της δημοτικής ή κοινοτικής λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης και ταυτόχρονα έναν καλό μεταφορέα των προβλημάτων προς τα κέντρα λήψης αποφάσεων για την επίλυσή τους.

Σε ό,τι αφορά τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, το επαρχιακό συμβούλιο είναι το αντιπροσωπευτικότερο όργανο της επαρχίας. Η επαρχιακή επιτροπή είναι ένα ευέλικτο εκτελεστικό όργανο, αποτελεί το προεδρείο του επαρχιακού συμβουλίου και αναλαμβάνει τη διοίκηση και τη διαχείριση της περιουσίας και τη δημιουργία πόρων της Επαρχίας. Αναλαμβάνει ακόμη τα δημόσια έργα για την ανάπτυξη των πλουτοπαραγωγικών πηγών, τη θεμελίωση υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και τον έλεγχο των περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών της Επαρχίας. Αρμοδιότητά της είναι να ρυθμίζει τις προτεραιότητες των έργων με βάση τη σημασία τους για τη δημόσια ζωή.

Σε άλλα άρθρα καθιερώνεται η Επαρχιακή Συνέλευση και το Πανελλήνιο Συνέδριο των αντιπροσώπων της Αυτοδιοίκησης. Το πρώτο όργανο αφορά την ετήσια σύνοδο των αντιπροσωπειών όλων των Δήμων και Κοινοτήτων μιας επαρχίας. Γνωμοδοτεί για την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων στους Δήμους και τις Κοινότητες, για έργα κοινής ωφέλειας στην επαρχία και για την αντικατάσταση του Επαρχιακού Συμβουλίου. Εκλέγει επίσης αντιπροσώπους για το Πανελλήνιο Συνέδριο Αυτοδιοίκησης. Στο δεύτερο όργανο συμμετέχει ο πρόεδρος της κάθε επαρχιακής επιτροπής, όλοι οι Δήμαρχοι της κάθε επαρχίας και ένας αντιπρόσωπος των κοινοτήτων της κάθε επαρχίας. Το Συνέδριο των αντιπροσώπων της Αυτοδιοίκησης αποφασίζει για ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος ανάμεσα στους Δήμους, τις επαρχίες και τις κοινότητες, για την ενίσχυση των πόρων της αυτοδιοίκησης, ακόμη και σε πανελλαδική κλίμακα και για την ανάπτυξη της αυτοδιοίκησης με νέα νομοθετικά μέτρα. Στον κώδικα προβάλλονται όλες οι συνελεύσεις στα επίπεδα της αυτοδιοίκησης, προτάσσεται ο θεσμός των δημοψηφισμάτων, η προσπάθεια για ευρύτητα των αρμοδιοτήτων και κυρίως η προσπάθεια για

μεγαλύτερη αντιπροσωπευτικότητα και αμεσοδημοκρατική κατεύθυνση των θεσμών.¹¹²

4.7 Η περίοδος 1949-1967 και το Σύνταγμα του 1952

- 1949

Με το νόμο 959/1949 οι γυναίκες αποκτούν πλήρη εκλογικά δικαιώματα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης

- 1950

Μέχρι το 1950, οποιοσδήποτε είχε τα νόμιμα προσόντα του εκλογέα μπορούσε να υποβάλει υποψηφιότητα για δημοτικό ή κοινοτικό αξίωμα, ενώ ο δημότης που ψήφιζε μπορούσε να καταρτίζει το ψηφοδέλτιό του με την αναγραφή σε αυτό του ονόματος οποιουδήποτε προσώπου είχε ανακηρυχθεί από το αρμόδιο δικαστήριο ως υποψήφιος και μέχρι τη συμπλήρωση του αριθμού που προέβλεπε ο νόμος για το συγκεκριμένο συλλογικό όργανο του Ο.Τ.Α.

Με το άρθρο 3 του ν. 1454/1950, καθιερώθηκε για πρώτη φορά το σύστημα των υποψηφιοτήτων κατά συνδυασμούς, ενώ με τα άρθρα 4-6 επέτρεψε και την υποβολή μεμονωμένων υποψηφιοτήτων. Προσωρινά, ίσχυσε με το άρθρο 16 και η έμμεση εκλογή του Δημάρχου από τους δημοτικούς συμβούλους, με δεδηλωμένο στόχο την αποφυγή της «κομματικοποίησης¹¹³» των δημοτικών εκλογών¹¹⁴. Μετά τις δημοτικές εκλογές της 15^{ης} Απριλίου 1951 όμως αποδείχτηκε ότι ενισχύθηκε ακόμα περισσότερο η επιρροή των κομμάτων με

¹¹² Αρχείο της Πολιτικής Επιτροπής Εθνικής Απελευθέρωσης (Π.Ε.Ε.Α.), Πρακτικά Συνεδριάσεων, Σύγχρονη Εποχή, 1990

¹¹³ Ο νομοθέτης του 1950 φαίνεται να είναι γνώστης των επιπτώσεων της ρυθμίσεώς του στο ρόλο των πολιτικών κομμάτων επί της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για το λόγο αυτό ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Γεώργιος Παπανδρέου στην από 15/5/1950 εισηγητική έκθεση του σχεδίου νόμου προς τη Βουλή των Ελλήνων, αφού διαπιστώσει ότι «ο κομματικός χαρακτήρ δεν είναι ωφέλιμος εις την διοίκησιν των δήμων», σημειώνει ότι «τα όργανα της τοπικής αυτοδιοικήσεως δέον να είναι ανεξάρτητα των κομμάτων. Επομένως, δεν είναι ανάγκη διά την εκλογήν αυτών, να είναι το ψηφοδέλιον υποχρεωτικόν. Πρέπει να έχει ο εκλογεύς ελευθερίαν εις την σύνταξιν του ψηφοδελτίου του δυνάμενος να αναγράφει εις αυτό ονόματα υποψηφίων διαφόρων συνδυασμών». Βλ. περ. Μιχαήλ Δένδια, Διοικητικόν Δίκαιον, τ. Β', εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1966

¹¹⁴ Στην εισηγητική έκθεση του ν. 1454/1950 που είχε καθιερώσει την έμμεση εκλογή και έφερε την υπογραφή του τότε Υπουργού Εσωτερικών Γ. Παπανδρέου, υποστηρίζονταν ότι η άμεση εκλογή, παρά την αναμφισβήτητη προβολή της προσωπικότητας του Δημάρχου, προσλάμβανε συνήθως και γενικότερο πολιτικό και προσωπικό κομματικό χαρακτήρα. Βλ. Χρ. Παπανδρέου, Συστήματα εκλογής αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως από της τουρκοκρατίας μέχρι σήμερα, ΕΤΑ 1969, σ. 17

αποτέλεσμα να επανέλθει, με το Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1954, η άμεση εκλογή.

- Το Σύνταγμα του 1952

Το Σύνταγμα αυτό δεν εισήγαγε τίποτα το καινούριο για την τοπική αυτοδιοίκηση και επανήλθε στο απλό περιεχόμενο των Συνταγμάτων του 1864 και του 1911. Κάτω από τον τίτλο «Περί της διοικήσεως του κράτους» το άρθρο 99 ορίζει ότι η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται με καθολική ψηφοφορία. Αρχικά, στο προσχέδιο του Συντάγματος, περιέχονταν πολλές αντιδραστικές διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση, οι οποίες αποσύρθηκαν μετά την εντονότατη αντίδραση του συνεδρίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας και των τοπικών ενώσεων.

- 1954

Καθιερώνεται ο θεσμός του επί θητεία Νομάρχη. Συνίσταται το Υπουργείο Συντονισμού και δημοσιεύεται ο καταστατικός νόμος των δημοσίων υπαλλήλων. Με τον Αναγκαστικό Νόμο 1811/55 αναμορφώνεται το φορολογικό σύστημα των ΟΤΑ και τίθεται σε ισχύ ο κώδικας κατάστασης δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων. Με το Νόμο 2888/1954 ψηφίζεται ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας. Εφαρμόζεται ο Ν.3200/55 «Περί διοικητικής αποκέντρωσης», ο οποίος διευρύνει το ρόλο και τις αρμοδιότητες του Νομάρχη και συστήνει σε κάθε Νομαρχία ίδιο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία «Νομαρχιακό Ταμείο»

4.7.1 Το Νομοθετικό Διάταγμα 2888/1954 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος»

Σύμφωνα με το Άρθρο 1 Δήμοι είναι α) οι πρωτεύουσες νομών και β) οι πόλεις πληθυσμού άνω των δέκα χιλιάδων, ενώ το Άρθρο 2 προβλέπει ότι α) Αυτοτελής συνοικισμός που έχει απογραφεί ως τέτοιος και έχει πληθυσμό τουλάχιστον πεντακοσίων κατοίκων, σχολείο στοιχειώδους εκπαίδευσης και οικονομική δυνατότητα, μπορεί να αποτελέσει ξεχωριστή κοινότητα, αν το

ζητήσουν τουλάχιστον τα τρία τέταρτα των εκλογέων κατοίκων, β) Με τον όρο οικονομική δυνατότητα νοείται η ικανότητα δημιουργίας εσόδων επαρκών για την αντιμετώπιση των εξόδων διοικήσεως.

Με το νέο Κώδικα οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης διευρύνθηκαν και καθορίστηκαν με σαφήνεια. Εκτός από τη γενική διάταξη του άρθρου 20 το οποίο ορίζει ότι στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, στο άρθρο 21 απαριθμούνται αυτές οι τοπικές υποθέσεις. Πιο συγκεκριμένα στον τομέα του περιβάλλοντος οι Ο.Τ.Α. ασκούν τις αρμοδιότητες όπου ανήκουν οι υπόνομοι, η αποχέτευση, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γέφυρες, η ύδρευση και η καθαριότητα, στον τομέα των προσωπικών υπηρεσιών έχουν την ευθύνη της παροχής ηλεκτρικής ενέργειας, σε ότι έχει να κάνει με τις υπηρεσίες αναψυχής έχουν την αρμοδιότητα για τα άλση, τους κήπους, τις παιδικές χαρές, τους χώρους αναψυχής και τα θαλάσσια λουτρά, στις εμπορικές υπηρεσίες είναι υπεύθυνοι για τις αγορές, τα σφαγεία και τις επιχειρήσεις και στον τομέα των παραγωγικών και αναπτυξιακών υπηρεσιών έχουν την ευθύνη για την άρδευση, τα εγγειοβελτιωτικά έργα και τους βοσκότοπους.

Σύμφωνα με τα άρθρα 23-29 η κοινότητα διοικείται από το κοινοτικό συμβούλιο, ενώ ο δήμος από το δημοτικό συμβούλιο, τη δημαρχιακή επιτροπή και τον δήμαρχο. Το δικαίωμα του εκλέγειν στις δημοτικές και κοινοτικές αρχές ανήκει σε όλους τους δημότες του δήμου ή της κοινότητας που έχουν συμπληρώσει το 21ο έτος της ηλικίας τους

Αξίζει να σημειωθεί, ότι με τα άρθρα 56 και 57 του ΔΚΚ/1954, καθιερώθηκε το αμιγές σύστημα της εκλογής κατά συνδυασμούς με επικεφαλής δήμαρχο και απαγορεύτηκαν οι μεμονωμένες υποψηφιότητες που επιτρέπονταν με το νόμο 1454/1950. Για τον συνδυασμό απαγορεύεται η δήλωση ως ονόματος ή εμβλήματος συμβόλου θρησκευτικής λατρείας, της σημαίας της πατρίδας, του στέμματος, ή άλλου αντικειμένου ιδιαίτερης ευλάβειας, του ονόματος ή εμβλήματος πολιτικού κόμματος και της φωτογραφίας αυτών που απαρτίζουν τον συνδυασμό.

Σύμφωνα με το άρθρο 61 ο συνδυασμός που είχε συγκεντρώσει το 40% των έγκυρων ψηφοδελτίων καταλάμβανε (με τον επικεφαλής του) τον δημαρχιακό θώκο αλλά και την συντριπτική πλειονότητα (τα τρία τέταρτα) των εδρών του δημοτικού συμβουλίου. Επιλαχών είναι ο συνδυασμός που συγκέντρωσε τις

περισσότερες μετά από αυτόν ψήφους και καταλάμβανε το υπόλοιπο ένα τέταρτο των εδρών. Εάν κανένας συνδυασμός δεν έφθανε αυτό το ποσοστό, τότε επαναλαμβάνονταν η ψηφοφορία κατά την αμέσως επόμενη Κυριακή, μεταξύ των δύο ισχυρότερων, σε ψήφους, συνδυασμών. Για την εκλογή κοινοτικών συμβούλων νοείται επιτυχών συνδυασμός αυτός που πέτυχε τη σχετική πλειοψηφία και επιλαχών ο συνδυασμός που συγκέντρωσε τις περισσότερες μετά από αυτόν ψήφους.

Όσον αφορά την εκτελεστικότητα των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, στο άρθρο 124 προβλεπόταν ότι καθίστανται εκτελεστές μετά την παρέλευση δέκα ημερών από τότε που διαβιβάστηκαν στη νομαρχία και σύμφωνα με το άρθρο 125 οι πράξεις του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου είναι άκυρες αν αντίκεινται στο νόμο. Η ακυρότητα απαγγέλλεται από το νομάρχη αυτεπαγγέλτως, με αιτιολογημένη του απόφαση, εντός δέκα ημερών από τη λήψη της πράξης.

- 1959

Με το άρθρο 7 του νόμου 3938/1959 επαναφέρεται η έμμεση εκλογή του Δημάρχου από το Δημοτικό Συμβούλιο προκειμένου να αποφευχθεί η κομματικοποίηση των δημοτικών εκλογών. Στην εισηγητική έκθεση του νόμου 3938/1959, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Δ. Μακρής έγραφε ότι «ο έντονος και απροκάλυπτος κομματικός προσανατολισμός και οι κατά την διάρκειαν της θητείας επαναλαμβανόμενοι ανεπίτρεπτοι πολιτικά εκδηλώσεις των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων παρέβλαψαν πάντοτε τα συμφέροντα και τας επιδιώξεις των ΟΤΑ», ενώ με το νέο σύστημα έμμεσης εκλογής δημάρχου επρόκειτο να προαχθούν τα «γενικότερα και καλώς εννοούμενα συμφέροντα» των ΟΤΑ.¹¹⁵

4.8 Η περίοδος της δικτατορίας 1967-1974

Το Σύνταγμα του 1968

Βασική του πρόβλεψη ήταν ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Στα άρθρα 120 και 121 ορίζεται ότι

¹¹⁵ Η εν λόγω εισηγητική έκθεση έχει αναδημοσιευθεί στο περιοδικό Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1959, σ. 207.

το κράτος διαιρείται σε περιφέρειες, λαμβανομένων υπόψη τις γεωοικονομικές, πληθυσμιακές και συγκοινωνιακές συνθήκες και ότι στην αποκέντρωση περιλαμβάνεται και η τοπική αυτοδιοίκηση. Αναγνώρισε ένα μόνο βαθμό Ο.Τ.Α., εξαιτίας της προβληματικής οικονομικής τους κατάστασης, αλλά με δύο είδη, τον δήμο και την κοινότητα, με ισότιμη μεταξύ τους σχέση. Εισηγήθηκε τέλος την έννοια ότι το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων των Ο.Τ.Α. προκειμένου αυτοί να εκπληρώσουν την αποστολή τους.

Με το Ν.Δ. 957/1971 συνιστώνται επτά Περιφερειακές Διοικήσεις με επικεφαλής υπαγόμενο στον υπουργό Εσωτερικών η κρατική επ' αυτών εποπτεία, η οποία όμως «δεν πρέπει να παρεμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, χρηματοδοτώντας τους ΟΤΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό. Με το Νόμο 108/75 συνιστώνται τα Επαρχία Καλύμνου, Καρπάθου, Κω και Λήμνου.

4.9 Συμπερασματικά

Από τις απαρχές του νέου ελληνικού κράτους, η τοπική αυτοδιοίκηση προσπαθούσε και προσπαθεί μέχρι σήμερα, να βρει τη θέση της στο εν γένει διοικητικό σύστημα της χώρας. Μέσα από τις διάφορες νομοθετικές πρωτοβουλίες και τα πρώτα συνταγματικά κείμενα, άρχισε η διαμόρφωση του θεσμού για να φτάσει στη σημερινή του μορφή. Ο νόμος ΔΝΖ/1912, είναι το νομοθέτημα που σημάδεψε την τοπική αυτοδιοίκηση μέχρι την πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση που έλαβε χώρα το 1997 με το σχέδιο Ιωάννης Καποδίστριας. Ο νόμος αυτός, με την αρχή «κάθε χωριό και μια κοινότητα», θεώρησε ως πλεονέκτημα του κατακερματισμού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, τη δυνατότητα των τελευταίων να διαθέτουν τα έσοδά τους υπέρ των τοπικών αναγκών και προς όφελος των κατοίκων της κάθε κοινότητας, και όχι υπέρ της «υδροκέφαλης» πρωτεύουσας του κάθε δήμου.

Είναι γεγονός ότι όσο πιο μικρός είναι ένας Ο.Τ.Α. τόσο πιο στοχευμένες είναι οι δαπάνες του προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης των τοπικών προβλημάτων και προτεραιοτήτων. Από την άλλη όμως, όσο πιο μικρός είναι ένας Ο.Τ.Α. τόσο περισσότερο περιορίζονται οι δυνατότητές του από την άποψη ότι περιορίζονται οι

οικονομικοί του πόροι και τα ανθρώπινα μέσα για την αντιμετώπιση των τοπικών αναγκών.

Σε όλη αυτή την περίοδο, είναι έντονη η προσπάθεια που καταβάλλεται για τον περιορισμό της κομματικής επιρροής στην ανάδειξη των τοπικών αρχόντων, γι' αυτό και εναλλάσσεται συνεχώς ο τρόπος εκλογής του Δημάρχου από άμεσος σε έμμεσος και αντίθετα. Δυστυχώς, ακόμα και στις μέρες μας, δεν έχει βρεθεί ο κατάλληλος τρόπος ώστε να περιοριστεί ο κομματικός ρόλος στην τοπική αυτοδιοίκηση. Τα κόμματα, μέσω της Βουλής, αλλά κυρίως μέσω της εκάστοτε κυβέρνησης που ελέγχουν, ελέγχουν κατά τρόπο άμεσο ή έμμεσο, κάθε πτυχή της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής στην Ελλάδα, από την δημόσια διοίκηση μέχρι την εκλογή του Αρχιεπισκόπου. Ως εκ τούτου, δεν θα μπορούσαν να αφήσουν την τοπική αυτοδιοίκηση μακριά από τις επιρροές τους. Όπως θα φανεί παρακάτω, οι κομματικοί ανταγωνισμοί κυρίως μεταξύ των κυβερνητικών πολιτικών κομμάτων, δεν αφήνουν την τοπική αυτοδιοίκηση ανεπηρέαστη. Αντιθέτως, την έχουν μετατρέψει σε πεδίο επίδειξης κομματικής δύναμης. Ενστερνιζόμενα τον κλασικό διεκδικητικό ρόλο της αυτοδιοίκησης, τα κόμματα τη χρησιμοποιούν ως μέσο επιδοκιμασίας ή αποδοκιμασίας της κεντρικής κυβέρνησης αναλόγως με την κομματική προέλευση της κυβέρνησης και του αντίστοιχου ΟΤΑ. Η σχέση κομμάτων και τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αμφίδρομη και επηρεάζεται από την σχέση κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η σχέση αυτή εμπνέεται, όπως θα διαφανεί και στη συνέχεια, από τη λογική ότι η τοπική αυτοδιοίκηση απονέμεται από την κεντρική κυβέρνηση επειδή αποτελεί εξουσία της κεντρικής διοίκησης. Όλοι οι έλεγχοι που επιβάλλει το κεντρικό κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση, εδράζονται σε αυτή τη λογική, η οποία πηγάζει από τη νοοτροπία της Αντιβασιλείας όπως εκφράστηκε με το Βασιλικό Διάταγμα του 1833 «Περί Συνστάσεως των Δήμων». Νοοτροπία η οποία κυριαρχεί μέχρι σήμερα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

5. Η Γ' Ελληνική Δημοκρατία και το Σύνταγμα του 1975 με τις αναθεωρήσεις του

5.1 Εισαγωγή

Στη νεότερη ελληνική ιστορία ίσχυσαν συνολικά 13 Συντάγματα (1822, 1823, 1827, 1844, 1864, 1911, 1925, 1926, 1927, 1952, 1968, 1973 και 1975) από τα οποία πράγματι εφαρμόστηκαν μόνο 6 (1844, 1864, 1911, 1927, 1952 και 1975). Τα υπόλοιπα είτε δεν εφαρμόστηκαν καθόλου είτε ίσχυσαν μόνο εν μέρει¹¹⁶.

5.2 Το Σύνταγμα του 1975¹¹⁷

Μετά την πτώση της δικτατορίας των συνταγματαρχών, τον Ιούλιο του 1974, η Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας έθεσε ως πρώτο στόχο της την εδραίωση της Δημοκρατίας και επανάφερε εν μέρει σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952, με εξαίρεση τις διατάξεις που αφορούσαν τον βασιλέα. Τις πρώτες ελεύθερες βουλευτικές εκλογές (17 Νοεμβρίου 1974) και το δημοψήφισμα για τη μορφή του πολιτεύματος (8 Δεκεμβρίου 1974), το οποίο απέβη υπέρ του πολιτεύματος της αβασίλευτης δημοκρατίας, ακολούθησε το Σύνταγμα του 1975. Το Σύνταγμα αυτό, ψηφίστηκε τελικώς μόνο από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας ενώ και τα τέσσερα κόμματα της αντιπολίτευσης (Ένωση Κέντρου-Νέες Δυνάμεις, ΠΑ.ΣΟ.Κ., Κ.Κ.Ε. και Κ.Κ.Ε. Εσωτερικού/Ε.Δ.Α.) απείχαν από την

¹¹⁶ Ν. Αλιβιζάτος, «Εισαγωγή στην Ελληνική Συνταγματική Ιστορία», 1981, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα

¹¹⁷ Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε Αναστασιάδη Γ., «Σύγχρονη ελληνική πολιτική και συνταγματική ιστορία (1940-1986)», Σάκκουλας, Αθήνα 1996, Αξελού Λ., «Τα ελληνικά Συντάγματα 1822-1975/1986», Αλεξάνδρου Σβώλου, «Η συνταγματική ιστορία της Ελλάδος», Στοχαστής, Αθήνα 1972, Βενιζέλου Ε.(επιμ.), «Το Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/86», Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1986, Μάνεση Αρ., «Συνταγματικόν Δίκαιον», Πανεπιστημιακά Παραδόσεις, τ. Α', Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1967, Μάνεση Αρ., «Συνταγματικό Δίκαιο», Ι, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1980, Μάνεση Αρ., «Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986: μια κριτική αποτίμηση της νομικοπολιτικής σημασίας της», Παρατηρητής 1989, Μανιτάκη Α., «Συνταγματική οργάνωση του κράτους. Κράτος- Έθνος- Σύνταγμα- Κυριαρχία- Παγκοσμιοποίηση», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2001, Μπεσίλα- Βήκα Ευ, «Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης», Αθήνα, 1994, Παπαδημητρίου, Γ., «Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, Ράικου Αθ., «Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα κράτη», 1969

ψηφοφορία χαρακτηρίζοντάς το ως αντιδημοκρατικό και αυταρχικό. Στην πορεία όμως συγκέντρωσε σταδιακά κατά την εφαρμογή του, την ευρύτερη δυνατή αποδοχή εκ μέρους των πολιτικών δυνάμεων της χώρας. Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά την πρώτη Συνταγματική Αναθεώρηση του 1986 αναθεωρήθηκαν μόνο έντεκα άρθρα που αφορούσαν κυρίως τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, οι οποίες και περιορίστηκαν σε σημαντικό βαθμό. Παρά την πολιτική και συνταγματική ένταση της περιόδου εκείνης, το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986, εισάγοντας ένα αμιγώς κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης, εφαρμόστηκε κατά τρόπο που εξασφάλισε στη χώρα κοινοβουλευτική σταθερότητα και ομαλή πολιτική ζωή.

5.3 ... και η θέσμιση των πολιτικών κομμάτων

Το κόμμα ως πολιτικό φαινόμενο και ως συνταγματικός και κοινοβουλευτικός θεσμός, τους τελευταίους δύο αιώνες ακολούθησε μία παράξενη διαδρομή, καθώς πέρασε σταδιακά από το χώρο της παρανομίας ή της απλής κοινοβουλευτικής πρακτικής στο χώρο αρχικά της κοινοβουλευτικής και στη συνέχεια της συνταγματικής νομιμότητας.

Τα κόμματα, είτε πρόκειται για συντηρητικά και φιλελεύθερα κόμματα στελεχών κοινοβουλευτικής καταγωγής είτε πρόκειται για σοσιαλιστικά, εργατικά ή σοσιαλδημοκρατικά κόμματα συνδικαλιστικής καταγωγής, είναι μία κοινωνική και πολιτική πραγματικότητα πολύ πριν γίνουν θεσμοί. Η νομική υιοθέτηση και η νομική οργάνωση των κομμάτων έχει τις βάσεις της στους κανονισμούς των κοινοβουλίων. Στη συνέχεια, με σχετικά μεγάλη καθυστέρηση, τα συντάγματα αναφέρουν την έννοια του κόμματος και οργανώνουν το κομματικό φαινόμενο, μετατρέποντάς το σε συνταγματικό θεσμό.

Η συνταγματική αναγνώριση της υπάρξεως και της δράσεως των πολιτικών κομμάτων, αποτελεί βασική εκδήλωση της πολιτικής ελευθερίας και διατυπώθηκε πανηγυρικά στα περισσότερα ευρωπαϊκά συντάγματα αμέσως μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Πρώτο το Σύνταγμα της Ιταλικής δημοκρατίας του 1948, ορίζει στο άρθρο 49 ότι «Όλοι οι πολίτες έχουν το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι ελευθέρως σε κόμματα, τα οποία με δημοκρατικές μεθόδους, βοηθούν στη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής». Το γερμανικό Σύνταγμα του 1949 ορίζει μεταξύ

άλλων στο άρθρο 21 ότι «τα κόμματα συμπράττουν στον σχηματισμό της πολιτικής θελήσεως του λαού». Τέλος, το Σύνταγμα της Γαλλικής δημοκρατίας του 1958 ορίζει στο άρθρο 4 ότι «τα πολιτικά κόμματα και οι πολιτικές ομάδες συντρέχουν στην έκφραση της λαϊκής θελήσεως».

Στο τρίτο μέρος του Συντάγματος του 1975, κάτω από τον τίτλο «Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας», και στο τμήμα που ρυθμίζει τα της «Σύνταξης της Πολιτείας» το άρθρο 29 προβλέπει:

«1. Έλληνες πολίτες που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν, μπορούν να ιδρύουν ελεύθερα και να μετέχουν σε πολιτικά κόμματα, η οργάνωση και η δράση των οποίων οφείλει να υπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Πολίτες που δεν έχουν αποκτήσει ακόμα το δικαίωμα του εκλέγειν, μπορούν να μετέχουν στα τμήματα νέων των κομμάτων.

2. Νόμος μπορεί να ορίζει την οικονομική, υπό του κράτους, ενίσχυση των κομμάτων και την δημοσιότητα των εκλογικών δαπανών αυτών και των υποψηφίων βουλευτών.

3. Απαγορεύεται απολύτως η οποιασδήποτε μορφής εκδήλωση υπέρ πολιτικών κομμάτων των δικαστικών λειτουργών, των στρατιωτικών γενικά και των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας και των δημοσίων υπαλλήλων, όπως και η ενεργή υπέρ κόμματος δράση των υπαλλήλων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των δημοσίων επιχειρήσεων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως».

Όλα τα κόμματα χαιρέτησαν την αναμφισβήτητη πρόοδο που αποτελεί η συνταγματοποίηση του θεσμού των κομμάτων. Ωστόσο, πέρα από αυτό, κατά τη συζήτηση στην Ολομέλεια, φάνηκε ότι τα κόμματα της αντιπολίτευσης διαφωνούσαν σχεδόν με το σύνολο των επιμέρους διατάξεων. Πιο συγκεκριμένα, η αντίδραση ξεκινά από την πρόβλεψη της παρ. 1 όπου αναφέρεται ότι «...η οργάνωση και η δράση των οποίων οφείλει να υπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος...». Η κριτική των κομμάτων της αντιπολίτευσης εστιάζει στο γεγονός ότι άλλη είναι η έννοια της οργανώσεως για ένα κόμμα της δεξιάς, άλλη για ένα κόμμα του κέντρου και άλλη για ένα κόμμα της αριστεράς¹¹⁸. Η οργάνωση ενός κόμματος προσδιορίζεται από ιστορικούς και ιδεολογικούς όρους, αντανακλά τη φυσιογνωμία του και τις κοινωνικές δυνάμεις που εκπροσωπεί. Άρα είναι επικίνδυνη

¹¹⁸ Βλ. ομιλία Λεωνίδα Κύρκου στα Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, Περίοδος Α', Σύνοδος Α', σελ. 737

μια τέτοια συνταγματική πρόβλεψη με την έννοια ότι θα μπορούσε μελλοντικά μία κυβέρνηση να ψηφίσει ένα νόμο ώστε να ελέγχει την οργάνωση και τη λειτουργία των κομμάτων¹¹⁹, ή ακόμα και να θεσπίσει ένα νόμο που θα καθορίζει το πώς θα οργανώνονται και το πώς θα δρουν τα άλλα πολιτικά κόμματα, τα οποία έχουν διαφορετικούς σκοπούς, διαφορετικά προγράμματα, ακόμα και διαφορετικές αντιλήψεις, όσον αφορά την οργάνωση του κράτους και της κοινωνίας. Άλλωστε, τα πολιτικά κόμματα είναι πολιτικές οργανώσεις οι οποίες υπηρετούν και υπερασπίζονται συμφέροντα κοινωνικών ομάδων ή τάξεων. Ωστόσο, οι φόβοι αυτοί αποδείχθηκαν υπερβολικοί μιας και σε καμία από τις μετέπειτα συνταγματικές αναθεωρήσεις δεν έγινε καμία προσπάθεια να αλλάξει η συγκεκριμένη διάταξη.

Όσον αφορά τα οικονομικά των κομμάτων, μετά από αντίδραση της αντιπολίτευσης, απαλείφθηκε από το συνταγματικό κείμενο πρόβλεψη περί υποχρέωσής τους να δημοσιοποιούν την προέλευση των πόρων τους. Με νωπές τις μνήμες των πολιτικών διώξεων για τα πιστεύω του καθενός, οι συνθήκες δεν επέτρεπαν κάτι τέτοιο πριν την εδραίωση της δημοκρατίας. Άλλωστε η χρησιμότητα μιας τέτοιας πρόβλεψης έχει αξία όταν αφορά εισφορές πάνω από ένα συγκεκριμένο χρηματικό ποσό.

Τέλος, αντιδράσεις προκάλεσε και η πρόβλεψη της παρ. 3 όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους. Η αντιπολίτευση ζήτησε να ισχύσει μία τέτοια πρόβλεψη μόνο κατά την άσκηση των καθηκόντων των δημοσίων υπαλλήλων και όχι γενικά. Τελικά η αλλαγή αυτή επήλθε με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

5.3.1 Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001

Η αναθεώρηση του 2001 επέφερε κάποιες αλλαγές στις προβλέψεις του άρθρου για τα πολιτικά κόμματα. Πιο συγκεκριμένα το άρθρο 29, με την εξαίρεση της παραγράφου 1 που παρέμεινε ως είχε, διαμορφώθηκε ως εξής:

«2. Τα κόμματα έχουν δικαίωμα στην οικονομική τους ενίσχυση από το κράτος για τις εκλογικές και λειτουργικές τους δαπάνες, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τις εγγυήσεις διαφάνειας ως προς τις εκλογικές δαπάνες και γενικά την οικονομική

¹¹⁹ Βλ. ομιλία Χαρίλαου Φλωράκη στα Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, Περίοδος Α', Σύνοδος Α', σελ. 789

διαχείριση των κομμάτων, των βουλευτών, των υποψήφιων βουλευτών και των υποψηφίων στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμών. Με νόμο επιβάλλεται ανώτατο όριο εκλογικών δαπανών, μπορεί να απαγορεύονται ορισμένες μορφές προεκλογικής προβολής και καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η παράβαση των σχετικών διατάξεων συνιστά λόγο έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα με πρωτοβουλία του ειδικού οργάνου του επόμενου εδαφίου. Ο έλεγχος των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών διενεργείται από ειδικό όργανο που συγκροτείται και με τη συμμετοχή ανώτατων δικαστικών λειτουργών, όπως νόμος ορίζει. Με νόμο μπορούν να επεκταθούν οι ρυθμίσεις αυτές και στους υποψήφιους για άλλες αιρετές θέσεις.

3. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο».

Όλες αυτές οι συνταγματικές ρυθμίσεις όμως, μαζί με τις όποιες νομοθετικές, άλλαξαν την εικόνα που έχει ο Έλληνας για τα πολιτικά κόμματα;

5.3.2 Η αξία της συνταγματικής κατοχύρωσης των κομμάτων

Στην χώρα μας η ουσιαστική εμφάνιση των κομμάτων συμπίπτει με την καθιέρωση της αρχής της δεδηλωμένης το 1875, αρχή που η εφαρμογή της προϋποθέτει την ύπαρξη μιας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας με κάποια συνοχή και διάρκεια, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται μια υποτυπώδης κυβερνητική σταθερότητα. Τα κόμματα όμως δεν παρακολούθησαν την εξέλιξη της δομής της ελληνικής κοινωνίας και παρέμειναν κατά βάση προσωπικά και αρχηγικά κόμματα.

Το Σύνταγμα του 1975, όπως προαναφέρθηκε, μετέβαλε τα πολιτικά κόμματα σε συνταγματικούς και πολιτικούς θεσμούς. Μπορεί η πολιτική ζωή της χώρας να ήταν

οργανωμένη μέσω των πολιτικών κομμάτων πολύ πριν τις διατάξεις του Συντάγματος, αλλά αυτό ήταν που δημιούργησε την νομική υποχρέωση για τον κοινό νομοθέτη να αποκαταστήσει την έννοια της πολιτικής και την έννοια του κόμματος, δύο εννοιών που στα μάτια του Έλληνα είχαν απαξιωθεί.

Το δικαίωμα ίδρυσης πολιτικού κόμματος, ρυθμιζόταν για περισσότερα από τριάντα χρόνια και μέχρι την ψήφιση του νόμου 3023/2002, από τις διατάξεις ενός νομοθετικού διατάγματος του 59/1974¹²⁰, το οποίο ήταν προγενέστερο από το Σύνταγμα του 1975. Με τις σχετικές ρυθμίσεις του παραπάνω νομοθετικού διατάγματος επιδιώχθηκε η επαναφορά όλων των ρυθμίσεων σχετικών με την λειτουργία των κομμάτων, που είχαν καταλυθεί την περίοδο της δικτατορίας.

5.3.3 Η χρηματοδότηση των κομμάτων

Η εκλογική διαδικασία είναι μία αναμέτρηση μεταξύ υποψηφίων οι οποίοι ανήκουν σε διαφορετικά κόμματα και μεταξύ πολιτικών κομμάτων τα οποία αγωνίζονται για να προβάλουν το πρόγραμμά τους και να πείσουν τον λαό να τους εμπιστευτεί ώστε να τους αναθέσουν την ευθύνη της διακυβέρνησης και της εξυπηρέτησης των συμφερόντων της χώρας. Πρέπει οι συνθήκες αναμέτρησης των διάφορων παρατάξεων αλλά και των υποψηφίων βουλευτών (τα ίδια ισχύουν και για τις δημοτικές εκλογές) να διεξάγονται επί ίσοις όροις. Είναι αθέμιτο και αντιδημοκρατικό κάποιος να ξοδεύουν ελάχιστα ευρώ και κάποιος να σπαταλούν δεκάδες ή και εκατοντάδες χιλιάδες για την προσωπική ή κομματική τους διαφήμιση. Εάν δεν ληφθούν μέτρα για την πρόληψη αυτής της ανισότητας, κατά την διάρκεια του προεκλογικού αγώνα και όχι μόνο, το πολιτικό λειτούργημα θα γίνει προνόμιο είτε των πολύ πλούσιων είτε αυτών οι οποίοι επιδιώκουν και επιτυγχάνουν άδηλους πόρους και ύποπτες πηγές πορισμού των εκλογικών τους δαπανών. Επιβάλλεται λοιπόν να καθορίζεται από το νόμο το ύψος των δαπανών των υποψηφίων αλλά και των κομμάτων, σε κάθε εκλογική αναμέτρηση.

Από τη στιγμή που τα πολιτικά κόμματα είναι το απαραίτητο γρανάζι για να λειτουργήσει ο μηχανισμός της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, επιβάλλεται να επικρατεί απόλυτη διαφάνεια στη λειτουργία τους και στην διαχείριση των

¹²⁰ Περί συστάσεως και επαναλειτουργίας πολιτικών κομμάτων

οικονομικών τους. Το Σύνταγμα του 1975, τοποθέτησε τη χρηματοδότηση και τον έλεγχο των οικονομικών τους, στον πυρήνα της πολιτικής με τις προβλέψεις του στο άρθρο 29. Η λειτουργία τους επομένως, πρέπει να διέπεται από τις εξής θεμελιώδεις αρχές¹²¹:

- α) την αρχή της αυτονομίας από οικονομικές και αλλότριες εξαρτήσεις,
- β) της συλλογικής υπόστασης και της ανοιχτής και ελεύθερης πολιτικής δράσης,
- γ) της εσωκομματικής δημοκρατίας που απορρέει από τις καταστατικές τους διατάξεις και
- δ) της διαφάνειας στη λειτουργία τους σε όλα τα επίπεδα.

Το άρθρο 29 του Συντάγματος του 1975, το οποίο αναδείκνυε τα πολιτικά κόμματα σε σημαντικό δημοκρατικό θεσμό, για την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος της χώρας, έδινε τη δυνατότητα με την παρ. 2, κρατικής χρηματοδότησης των κομμάτων. Η πρώτη σχετική νομοθεσία εκπονήθηκε τη δεκαετία του '80, από την πρώτη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, με το νόμο 1443/1984 «οικονομική ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων και άλλες διατάξεις». Ο νόμος αυτός, δέκα περίπου χρόνια μετά την συνταγματική κατοχύρωσή τους, ολοκλήρωσε την παρουσία και την ανάπτυξη των πολιτικών κομμάτων μέσα σε καθεστώς αναπτυγμένης δημοκρατίας που εγκαθιδρύθηκε στη χώρα με την Μεταπολίτευση του '74.

Στη συνέχεια, με τις ρυθμίσεις των άρθρων 60 του Ν. 2218/1994¹²² και 21 Ν. 2344/1995¹²³, καθώς και του Ν. 2429/10-7-1996, εξασφαλίστηκε η χρηματοδότηση και των μικρότερων κομμάτων καθώς και των κομμάτων που εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με στόχο την ισότητα των ευκαιριών και την προώθηση της πολυκομματικής δημοκρατίας.

¹²¹ Εισηγητική έκθεση ν. 3023/2002

¹²² «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

¹²³ «Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις»

Ο νόμος 2429/1996¹²⁴ ήταν το δεύτερο σημαντικό βήμα. Με αυτόν τροποποιήθηκε και εκσυγχρονίστηκε η νομοθεσία για τη χρηματοδότηση των κομμάτων και των υποψηφίων, και για τον έλεγχο των προεκλογικών δαπανών, και έγινε πιο ουσιαστική η διαδικασία του «πόθεν έσχες» για τους πολιτικούς. Αυτό το θεσμικό πλαίσιο έλαβε υπόψη του τις ευρωπαϊκές εμπειρίες και οδήγησε τα πράγματα πολύ πιο μπροστά. Με το νόμο 2817/2000¹²⁵, ορισμένες διατάξεις αυτού του πλαισίου συμπληρώθηκαν μετά από πρόταση της διακομματικής επιτροπής. Ωστόσο, παρά τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις ο Νόμος αυτός περιέπεσε σε αχρησία κατά το μέρος του που αφορούσε τη διαφάνεια των οικονομικών των κομμάτων και τον έλεγχο των δαπανών τους.

Κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 έγινε εκτεταμένη συζήτηση για τη σχετική νομοθεσία, ως στοιχείου που καθορίζει την ποιότητα της δημοκρατίας και εμπεριέχει ευρύτερες διαστάσεις και αλλαγές που πρέπει να γίνουν στην πορεία μετεξέλιξης του πολιτικού συστήματος. Δύο είναι οι τομείς που το αναθεωρημένο σύνταγμα παρεμβαίνει ουσιαστικά. Ο πρώτος αφορά τη ραδιοτηλεοπτική προβολή (άρθρο 15 παρ. 2. τελευτ. εδάφ.) και ο δεύτερος τη δυνατότητα έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα σε ακραίες περιπτώσεις παραβίασης των διατάξεων της σχετικής νομοθεσίας (άρθρο 29 παρ. 2 Συντάγματος 2001).

Αποτέλεσμα της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001 ήταν η ψήφιση του νόμου 3023/2002¹²⁶. Με την ψήφισή του, επαναβεβαιώθηκε πως η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων πρέπει να παραμείνει δημόσια και ιδιωτική προκειμένου να υπάρχει μια ισορροπία μεταξύ των δύο πηγών χρηματοδότησης, ώστε να μην υπάρχουν «κρατικοδίαιτα» κόμματα αλλά ούτε και «επιχειρηματικά» κόμματα. Ο νόμος αυτός, προέβλεψε για πρώτη φορά πως η ιδιωτική χρηματοδότηση μπορεί να προέρχεται μόνο από φυσικά πρόσωπα και απαγόρευσε τη χρηματοδότηση από νομικά πρόσωπα. Επιπλέον, προβλέφθηκε η δυνατότητα δωρεάν προβολής προεκλογικών μηνυμάτων των κομμάτων από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, ενώ προβλέφθηκε το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων και των εξόδων των κομμάτων να

¹²⁴ «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων- Δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών- Δήλωση περιουσιακής κατάστασης πολιτικών, κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και εντύπων και άλλων κατηγοριών προσώπων και άλλες διατάξεις»

¹²⁵ «Εκπαίδευση ατόμων με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες και άλλες διατάξεις»

¹²⁶ «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών»

γίνεται μέσω τραπεζικών λογαριασμών, προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερος ο οποιοσδήποτε έλεγχος επί των οικονομικών τους.

Όσον αφορά τους υποψήφιους βουλευτές και την ιδιωτική τους χρηματοδότηση, επιβάλλεται ανώτατο όριο εκλογικών δαπανών αναλόγως την εκλογική περιφέρεια, ενώ η επιτροπή ελέγχου των οικονομικών των κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών ανασυντάχθηκε στη βάση της αρχής «ο ελεγχόμενος δεν πρέπει να ελέγχει τον εαυτό του». Δημιουργήθηκε Επιτροπή Ελέγχου αποτελούμενη από έναν βουλευτή εκπρόσωπο κάθε κόμματος, έναν Σύμβουλο της Επικρατείας, έναν Αρεοπαγίτη και έναν Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Από 1/1/2015 ισχύει ο νόμος 4304/2014¹²⁷, ο οποίος ψηφίσθηκε προκειμένου να αντιμετωπιστούν κάποια από τα προβλήματα που προέκυψαν κατά την εφαρμογή του 3023. Μεταξύ άλλων, το κόστος κατά την συγκριτική ανάλυση της κρατικής χρηματοδότησης ανά ψήφο στην Ελλάδα, σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες στην Ευρώπη, την κατέτασσε μέχρι το 2010 στις πρώτες χώρες της Ε.Ε. Η υψηλή κρατική χρηματοδότηση¹²⁸ είχε καταστήσει τα πολιτικά κόμματα «κρατικοδίαιτα» και πλήρως εξαρτώμενα από το κράτος, αγνοώντας τη σημασία της ιδιωτικής χρηματοδότησης. Επιπλέον, με το νόμο αυτό καταργήθηκαν οι Τοπικές Επιτροπές Ελέγχου Εκλογικών Παραβάσεων που συγκροτούνταν στην έδρα κάθε περιφέρειας, γιατί ουδέποτε λειτούργησαν στην πράξη, και αντικαταστάθηκαν από την Επιτροπή Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης¹²⁹. Τέλος, σημαντικό πρόβλημα που γινόταν συχνό αντικείμενο αντιπαράθεσης, ήταν η απουσία διαφάνειας στο σύστημα εποπτείας, μιας και οι αποφάσεις της Επιτροπής Ελέγχου δεν ήταν εύκολα προσβάσιμες, ενώ και οι ετήσιοι ισολογισμοί των κομμάτων ήταν δύσκολο να ανευρεθούν. Δύσκολη ήταν και η ανεύρεση πληροφοριών σχετικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των προεκλογικών εκστρατειών.

¹²⁷ «Έλεγχος των οικονομικών και πολιτικών κομμάτων και των αιρετών αντιπροσώπων Βουλής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις»

¹²⁸ Με το νόμο 1443/1984 προβλέφθηκε για πρώτη φορά ότι η κρατική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων θα ανέρχεται σε ποσό 1 τοις χιλίοις επί των τακτικών εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού του αντίστοιχου οικονομικού έτους. Με το νόμο 2429/1996 η κρατική χρηματοδότηση διακρίνεται σε τακτική ύψους 1,2 τοις χιλίοις και εκλογική ύψους 0,5 τοις χιλίοις. Επιπλέον προβλέφθηκε επιπλέον χρηματοδότηση ύψους 0,1 τοις χιλίοις για ερευνητικούς και επιμορφωτικούς σκοπούς. Με το νόμο 3023/2002 η τακτική χρηματοδότηση διαμορφώθηκε στο 1,02 τοις χιλίοις και η εκλογική στο 0,22 τοις χιλίοις, ενώ με το νόμο 4304/2014 η τακτική μειώθηκε περαιτέρω στο 0,5 τοις χιλίοις και η εκλογική στο 0,08.

¹²⁹ Του άρθρου 3 Α του νόμου 3213/2003 η οποία ενεργεί ως ειδικό όργανο σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 29 του Συντάγματος.

Παρόλο που το διαδίκτυο είναι προσβάσιμο για όλους και αποτελεί σημαντική πηγή πληροφόρησης, οι σχετικές πληροφορίες για το πολιτικό χρήμα απουσιάζουν παντελώς.

Ο νέος νόμος αμέσως σημαδεύτηκε από την αντίδραση των κομμάτων της αντιπολίτευσης για μία αιφνιδιαστική τροπολογία που ψηφίστηκε και αφορούσε ότι ποσοστό 40% της συνολικής κρατικής χρηματοδότησης που λαμβάνει κάθε κόμμα και συνασπισμός κομμάτων είναι «ακατάσχετο και ανεκχώρητο», ενώ η αιτιολογική έκθεση αναφέρει ότι τα κόμματα, «ως νομικά πρόσωπα δημοσίου σκοπού, χρειάζονται ένα ελάχιστο διασφαλισμένο έσοδο για να εξασφαλίσουν τη βιωσιμότητά τους». Όλα αυτά σε περίοδο έντονης οικονομικής κρίσης και ενώ για τους πολίτες το ακατάσχετο είναι 1.500 ευρώ, τα κόμματα της συγκυβέρνησης, ΠΑΣΟΚ και Νέα Δημοκρατία, ψήφισαν μια χαριστική τροπολογία για τα ίδια μιας και τα δικά τους χρέη στις τράπεζες και στα ασφαλιστικά ταμεία και οι απλήρωτοι λογαριασμοί, ανέρχονται σε εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ. Παρόλα αυτά, ο νέος νόμος αντιμετώπισε μία ακόμη στρέβλωση του συστήματος δανειοδότησης των κομμάτων, αυτό της δανειοδότησης με εγγύηση την μελλοντική κρατική χρηματοδότηση. Πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 5 παρ. 7 του ν. 4304/2014 προβλέπεται ότι «απαγορεύεται η χορήγηση δανείων από τις τράπεζες προς τους δικαιούχους κρατικής χρηματοδότησης με εγγύηση την κρατική χρηματοδότηση πέραν του τρέχοντος οικονομικού έτους».

Η δυσκολία στον έλεγχο των οικονομικών των κομμάτων είναι ένα διαχρονικό πρόβλημα που αναζητεί λύση. Η σύγχυση των ρόλων του ελεγκτή και του ελεγχόμενου, η περίφημη «κομματική αλληλεγγύη», καθώς και ο κίνδυνος να θεωρηθεί η επιβολή κύρωσης σε πολιτικό κόμμα από έναν πολιτικό φορέα ως κατ' ουσίαν πολιτική δίωξη, έχουν οδηγήσει τα ευρωπαϊκά κράτη στην ανάθεση του ελέγχου και της επιβολής της κύρωσης είτε σε ανεξάρτητες διοικητικές αρχές είτε σε δικαστικούς μηχανισμούς είτε σε μικτά όργανα-επιτροπές από πολιτικούς και ανεξάρτητους ελεγκτές με τα ίδια δικαιώματα και εξουσίες.

Η χρηματοδότηση από το κράτος είναι αναγκαία. Άλλωστε τα κόμματα είναι θεσμικοί πυλώνες του δημοκρατικού μας πολιτεύματος. Όσον αφορά τη χρηματοδότηση από τους ιδιώτες, πρέπει σε κάθε περίπτωση να διασφαλίζεται η απόλυτη διαφάνεια και δεν πρέπει να επιτραπεί ποτέ τέτοιο ύψος οικονομικής

ενίσχυσης που να υπονομεύει την ανεξαρτησία και την οικονομική αυτοτέλεια του κόμματος

5.3.4 Η σημασία των πολιτικών κομμάτων και οι οργανωτικές τους ατέλειες

Η σημασία του πολιτικού κόμματος έγκειται στο γεγονός ότι χωρίς αυτό δεν είναι δυνατόν να υπάρξει αντιπροσωπευτικό σύστημα, γιατί το τελευταίο λειτουργεί μόνο όταν είναι εφικτή η κατανομή της βούλησης του λαού κατά ομάδες. Αλλά ούτε κοινοβουλευτικό σύστημα θα υπήρχε χωρίς την λειτουργία των κομμάτων, γιατί αυτό το σύστημα εξασφαλίζει τον σχηματισμό εκείνης της κυβέρνησης η οποία αντιπροσωπεύει την πλειοψηφία των βουλήσεων του λαού. Αλλά η μεγαλύτερη σημασία των κομμάτων έγκειται στο ότι αυτά εξασφαλίζουν την διαλεκτική της δημοκρατίας.

Το πολιτικό κόμμα είναι ένας οργανισμός ο οποίος τη μία ημέρα, το Σάββατο, διεκδικεί την εξουσία και τη διακυβέρνηση της χώρας, και τη Δευτέρα μετά τις εκλογές, είναι κυβέρνηση, εφόσον ο λαός του δώσει την εμπιστοσύνη του. Αυτό επιβάλλει στο εκάστοτε κόμμα, να έχει τέτοια ετοιμότητα ώστε ανά πάσα στιγμή να είναι έτοιμο να αναλάβει την διαχείριση των εθνικών υποθέσεων. Για να το πετύχει αυτό χρειάζεται οργάνωση, πρόγραμμα που να είναι ρεαλιστικό και εφαρμόσιμο και όχι έκθεση ιδεών και στελέχη που θα επεξεργάζονται τις προγραμματικές θέσεις και θα βοηθούν τους βουλευτές στην εκτέλεση του νομοθετικού τους έργου.

Χαρακτηριστικό των σημερινών κομμάτων είναι ο μαζικός, πολυσυλλεκτικός και έντονα αρχηγικός τους χαρακτήρας, με ολιγαρχική ή ακόμα και αρχηγική εσωτερική λειτουργία και με έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας. Παρά τα διάφορα κομματικά όργανα που προβλέπονται από τα εκάστοτε καταστατικά των κομμάτων, αυτά τις περισσότερες φορές όταν λειτουργούν, λειτουργούν για να επιδώσουν μια επίφαση εσωκομματικής δημοκρατίας στις εκάστοτε αρχηγικές αποφάσεις. Πρόκειται για εκλογικούς μηχανισμούς, χωρίς καμία οργανωτική σύνδεση με την λαϊκή βάση. Η τελευταία, δεν ασκεί καμία επίδραση στην κατάρτιση του εκλογικού προγράμματος και στην εσωκομματική λειτουργία. Ακόμα και οι όποιες εκλογές για την ανάδειξη της ηγεσίας είναι υποτυπώδεις και το σύστημα των μελών εικονικό.

Τα ελληνικά κόμματα στη σημερινή εποχή της οικονομικής κρίσης πάσχουν από ιδεολογικό έλλειμμα, οι προγραμματικές τους διαφορές έχουν μειωθεί στο ελάχιστο και η αδυναμία τους να προτείνουν μία λύση για την έξοδο της χώρας από την κρίση, επιτείνουν το πρόβλημα.

5.4 Το Σύνταγμα του 1975 και οι ρυθμίσεις του για την τοπική αυτοδιοίκηση

Στο Τμήμα ΣΤ' κάτω από τον τίτλο «Διοικήσεις» και στο πρώτο κεφάλαιο που ρυθμίζει την Οργάνωση της Διοικήσεως, το άρθρο 101 προβλέπει ότι:

- «1. Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα¹³⁰.
2. Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται σύμφωνα με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.
3. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα επί των υποθέσεων της περιφέρειάς τους, και οι κεντρικές υπηρεσίες, πλην ειδικών αρμοδιοτήτων, την γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και **τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων**, όπως νόμος ορίζει».

Το άρθρο 102 που αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφέρει:

- «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων¹³¹ ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως, **των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες**. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο.

¹³⁰ Η αρχή της αποκέντρωσης καταστρώθηκε για πρώτη φορά σε συνταγματικό επίπεδο στην Ελλάδα, με τη διάταξη του άρθρου 108 του Συντ.1927, σύμφωνα με την οποία «η διοίκησης του κράτους οργανούται κατά σύστημα αποκεντρωτικών, εις τρόπον ώστε η κρατική εξουσία να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο προσιτή εις τους πολίτας και να λύονται τα αφορώντας την διοίκησης ζητήματα το ταχύτερον επί τη βάσει αμεσωτέρας αντιλήψεως των αφορώσων αυτήν συνθηκών. Αι κεντρικάί υπηρεσίαι πρέπει να έχουν μόνον την γενικήν διεύθυνσιν και εποπτείαν.

Το Σύνταγμα του 1952 όριζε σχετικά με την αρχή της αποκέντρωσης: «Η διοικητική οργάνωσις του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησης ως νόμος ορίζει» (άρθρο 99, παρ.1 Συντ.). Για την αποκέντρωση υπό το Σύνταγμα του 1952 βλ. Μ.Στασινοπούλου, Μαθήματα διοικητικού δικαίου, Αθήναι 1957, σ.160 επ.

Για το αποκεντρωτικό σύστημα υπό το ισχύον Σύνταγμα βλ. Δ.Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου, Δίκαιον της διοικητικής οργάνωσις του κράτους, τεύχος α'. Θεμελιώδεις έννοιες, Θεσσαλονίκη 1982- 1983, σ.33 επ, Επ.Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου. Τόμος Ι, έκδοσις δ', Αθήνα Κομοτηνή 1988, σ.227-231.

¹³¹Η έννοια των τοπικών υποθέσεων ως έννοια και ως περιεχόμενο δεν είναι σταθερή και αναλλοίωτη στο χώρο και στον χρόνο με αποτέλεσμα ο εννοιολογικός τους προσδιορισμός να είναι δυσχερής. Η

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως απολαύουν **διοικητικής αυτοτέλειας**¹³². Οι αρχές αυτών εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία.
3. Με νόμο δύναται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως για την εκτέλεση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών, διοικούμενοι από συμβούλιο αποτελούμενο από αιρετούς αντιπροσώπους εκάστου δήμου ή κοινότητας, κατ' αναλογία του πληθυσμού τους.
4. Με νόμο δύναται να προβλεφθεί στην διοίκηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως δεύτερου βαθμού, συμμετοχή αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματικών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης μέχρι το ένα τρίτο του όλου αριθμού των μελών.
5. Το κράτος ασκεί εποπτεία¹³³ επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, χωρίς όμως να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση αυτών. Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της απόλυσης από το αξίωμα του αιρετού οργάνου της τοπικής αυτοδιοικήσεως, με την εξαίρεση των περιπτώσεων που συνεπάγονται αυτοδίκαιη έκπτωση, απαγγέλλονται μόνο μετά τη σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές.

έννοια αυτή είναι μία έννοια δυναμική η οποία όμως διαμορφώνεται κάτω από την επίδραση ιστορικών και κοινωνιολογικών παραγόντων και την σημασία που κάθε φορά δίνει το κράτος στην αποστολή του θεσμού. Για την έννοια της τοπικής υπόθεσης στο Σύνταγμα βλ Χρ. Κλειώση, «Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως», Αθήναι 1981, σ. 31-34, Πρ. Παυλόπουλου, «Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση. Η νομική παραμόρφωση ενός όρου και οι συνέπειές της», Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ.5/1985, Κ. Ρέμελη, «Προβλήματα αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία», Αθήνα, 1986, Σπηλιωτόπουλου, «Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου», στ' έκδοσις, 1988, Πρ. Δαγτόγλου, «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα- Κομοτηνή», γ' έκδοσις, 1992, σ. 558

¹³² Για την έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας βλ κυρίως Αθ. Ράϊκου, «Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα κράτη», 1969, σ.89, επ. Σπ. Φλογαΐτη, «Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργανώσεως», Αθήνα 1981, σ.91, επ. Επ. Σπηλιωτόπουλου, όπ.π., σ.42, Πρ. Δαγτόγλου, όπ.π., σ. 576, επ. Ευ. Μπεσίλα- Βήκα, «Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης», Αθήνα, 1994, σ.159, επ. Ν-Κ Χλέπα, «Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση», Αθήνα- Κομοτηνή, 1994, σ.269

¹³³ Για το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας στο πλαίσιο του διοικητικού δικαίου και υπό το καθεστώς προηγούμενων Συνταγμάτων βλ. Γ. Παπαχατζή, «Οι δημοτικοί και κοινοτικοί θεσμοί κατά τα ισχύοντα εν Ελλάδι», Τοπική Αυτοδιοίκησης, τχ 25-26/1949, σ.11 επ. Μ. Δένδια, «Γενική εισήγησις επί της συνταγματικής κατοχυρώσεως και της αποκαταστάσεως του θεσμού της τοπικής αυτοδιοικήσεως», στο συλλογικό: Τέταρτο Συνέδριον των Πόλεων της Ελλάδος, 1951, σ.44 επ. Μ. Στασινοπούλου, «Αποκατάστασις της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις το πλήρες περιεχόμενον αυτής και συνταγματική κατοχύρωσις αυτής», στο: Τέταρτον Συνέδριον των Πόλεων, όπ.π. σ.72 επ. Αν Τάχου, «Η εποπτεία του κράτους επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δημοσίου δικαίου», 1968, σ.55 επ. Για το περιεχόμενο της κρατικής εποπτείας υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975 πρβλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου, όπ.π., σ. 42 επ. Πρ. Δαγτόγλου, όπ.π., σ. 576

6. Το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων , για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή μεταξύ των παραπάνω οργανισμών, των υπέρ αυτών καθοριζόμενων και υπό του κράτους εισπραττόμενων φόρων ή τελών».

Η τελική συνταγματική διατύπωση διαμορφώθηκε μετά από πολλά κυβερνητικά σχέδια και πολλές παρατηρήσεις των κομμάτων της αντιπολίτευσης.

5.4.1 Η συζήτηση στη Βουλή¹³⁴

Η κρίση που διέρχεται η τοπική αυτοδιοίκηση και η συνεχιζόμενη αστυφιλία απασχόλησε τα κόμματα κατά τη συζήτηση των άρθρων για την τοπική αυτοδιοίκηση. Τονίστηκε ότι αυτή η κρίση προέρχεται κυρίως από την τάση των πολιτών να εγκαταλείπουν την ύπαιθρο και να συγκεντρώνονται στα αστικά κέντρα και κυρίως στην Αθήνα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το κράτος φροντίζει να παρέχει επαρκείς υπηρεσίες στο κέντρο (υγεία, παιδεία, μεταφορές), ενώ η περιφέρεια έχει αφεθεί στη τύχη της και ο αγώνας της καθημερινής επιβίωσης για όσους έχουν μείνει στα χωριά τους και όχι μόνο, καθίσταται ολοένα και δυσκολότερος.

Μη προωθώντας την οικονομική ανάπτυξη στην περιφέρεια, οι κάτοικοί της θα την εγκαταλείπουν με μεγαλύτερους ρυθμούς και η Ελλάδα θα κινδυνεύσει να γίνει το κράτος της μίας πόλεως όπου η περιφέρεια θα εξαρτάται σε απόλυτο βαθμό από τις προτεραιότητες της «μητρόπολης» Αθήνας. Σε πόσο λάθος κατεύθυνση οδηγείται η χώρα φαίνεται από τη γενικότερη απαξίωση προς την επαρχία και τον επαρχιώτη όπου οι έννοιες αυτές κατέληξαν να είναι συνώνυμες με την καθυστέρηση, την ψυχική νωθρότητα, την επαγγελματική μετριότητα και την κοινωνική στασιμότητα. Δυστυχώς όμως, και η όποια οικονομική ανάπτυξη δημιουργείται στο κέντρο, είναι η ανάπτυξη των υπηρεσιών και όχι ανάπτυξη που θα στηρίζεται στην παραγωγή και θα βάλει τις βάσεις για την εκτίναξη της ελληνικής οικονομίας.

Για να λυθούν τα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι η ελληνική ύπαιθρος έχει ερημώσει γιατί έχει εγκαταλειφθεί από το

¹³⁴ Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, Συνεδρίαση 7^η, 30 Ιανουαρίου 1975

κράτος. Έχει μειωθεί η ενασχόληση με τον πρωτογενή τομέα, γιατί οι νέοι προστρέχουν στην πρωτεύουσα για να πραγματοποιήσουν το όνειρο της ... Αθήνας. Αδιαφορώντας το κεντρικό κράτος για την περιφέρεια και μη έχοντας αναπτυξιακό σχέδιο γι' αυτή, ωθεί τους νέους προς την πρωτεύουσα και τα μεγάλα αστικά κέντρα, όπου προτιμούν να γίνουν εργάτες ή δημόσιοι υπάλληλοι από τα να είναι αφεντικά του εαυτού τους απασχολούμενοι στον πρωτογενή κυρίως τομέα.

Τα κόμματα της αντιπολίτευσης τόνισαν ότι πρέπει το κράτος να αναζητήσει τα αίτια της συγκέντρωσης στην πρωτεύουσα και να δώσει λύσεις. Μία από αυτές είναι σίγουρα η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ενίσχυση των δήμων και των κοινοτήτων, όπου μέσα από τις κατάλληλες αρμοδιότητες και με τους απαιτούμενους πόρους, είναι δυνατόν να τονωθεί η ζωή στην επαρχία και να επιστρέψει ο Έλληνας στις οικογενειακές του εστίες.

Η αντιπολίτευση άσκησε εντονότατη κριτική στα διάφορα κυβερνητικά σχέδια Συντάγματος που συζητήθηκαν στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής και αξίζει να αναφερθεί ότι οι εποικοδομητικές, σε μεγάλο βαθμό, παρατηρήσεις των υπόλοιπων κομμάτων, συνετέλεσαν στο να βελτιωθεί πάρα πολύ η αρχική κυβερνητική πρόταση¹³⁵ (και όχι μόνο για τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης) και να ψηφιστεί το κείμενο που αποτέλεσε τη βάση του Συντάγματος μέχρι σήμερα.

¹³⁵ Στο κυβερνητικό σχέδιο του Συντάγματος του Δεκεμβρίου του 1974, η αρχική πρόταση της κυβέρνησης για το άρθρο 102 είχε ως εξής:

1. Η διοίκηση και διαχείριση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες.
2. Οι αρχές των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Με νόμο επιτρέπεται να προβλέπονται παρεκκλίσεις για κοινότητες με πληθυσμό μέχρι χίλιους κατοίκους όπως και για τους εκούσιους ή αναγκαστικούς συνδέσμους και ενώσεις των δήμων και κοινοτήτων, που συνιστώνται για την εξυπηρέτηση έργων και υπηρεσιών κοινού ενδιαφέροντος.
3. Με νόμο επιτρέπεται να συσταθούν και Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως δεύτερης βαθμίδας, στην διοίκηση των οποίων μπορούν να συμμετέχουν και αντιπρόσωποι τοπικών επαγγελματιών οργανώσεων και της κρατικής διοίκησης. Σε αυτούς μπορεί να ανατίθεται η εκπροσώπηση των οργανισμών και η εκτέλεση των αποφάσεών τους.
4. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως, έχουν ως αποκλειστικό σκοπό την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων της οικείας περιφέρειας.
5. Το κράτος ασκεί εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως και μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκών γι' αυτούς πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους.
6. Τα συμβούλια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως μπορούν να διαλυθούν και μέλη αυτών να κηρυχθούν έκπτωτα του αξιώματός τους από την εποπτεύουσα αρχή, όπως νόμος ορίζει εξαιτίας δραστηριότητας που στρέφεται εναντίον της εδαφικής ακεραιότητας του κράτους, του πολιτεύματος και των πολιτικών και ατομικών ελευθεριών των πολιτών.

Η κριτική ξεκίνησε από το γεγονός ότι ενώ το Σύνταγμα του 1952 στο άρθρο 99 ανέφερε ότι η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και στην τοπική αυτοδιοίκηση, το Σύνταγμα του 1975 στο άρθρο 101 αναφέρει μόνο ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, χωρίς καμία αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι μόνο μορφή οργάνωσης, αλλά συνιστά και ένα είδος πολιτικού δικαιώματος της κοινωνίας και συνδέεται με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας¹³⁶. Επομένως, θα πρέπει να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο έλεγχος της πολιτείας θα πρέπει ρητά να περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, γιατί όταν εκλέγεται ένας δημοτικός άρχοντας του δίνεται πολιτική εντολή και όχι εντολή τεχνοκρατικής εργασίας. Συνεπώς, πρέπει να απαλλαγεί η τοπική αυτοδιοίκηση από τους πολλαπλούς ελέγχους και ιδιαίτερα από την «τυραννία» του Νομάρχη¹³⁷. Όσον αφορά τις πειθαρχικές ποινές που επιβάλλονται στα αιρετά όργανα, αυτό πρέπει να γίνεται κατόπιν δικαστικής αποφάσεως και όχι μετά από απόφαση διοικητικού συμβουλίου, όπου οι δικαστικοί έχουν απλά την πλειοψηφία.

Σύσσωμα τα κόμματα της αντιπολίτευσης εστίασαν στο γεγονός ότι το πρόβλημα των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κυρίως οικονομικό και ότι δεν υπάρχει διοικητική αυτοτέλεια χωρίς οικονομική αυτοτέλεια. Πρότειναν να δοθεί η δυνατότητα στους Δήμους να επιβάλουν ευθέως φορολογία και σε συνδυασμό με την κρατική επιχορήγηση να αποκτήσουν τους κατάλληλους πόρους ώστε να ανταποκρίνονται στις αρμοδιότητές τους.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες, πρέπει να δοθεί στους Δήμους το τεκμήριο της αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, το κράτος μπορεί να αναλαμβάνει εξουσίες μόνο για θέματα που από τη φύση τους δεν μπορούν να γίνουν αντικείμενο διαχειρίσεως από χαμηλότερα, πλησιέστερα προς το λαό, ιστάμενες αρχές. Άρα θα έπρεπε να αφηθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση ένα πλήθος αρμοδιοτήτων που έχουν να κάνουν με τις τοπικές ανάγκες, και το κεντρικό

¹³⁶ Βλ. περισ. ομιλία γενικού εισηγητή της αντιπολίτευσης Δημητρίου Τσάτσου, βουλευτή Ένωσης Κέντρου- Νέες Δυνάμεις, στην Ολομέλεια της Βουλής, Συνεδρίαση ΠΕ΄, 14 Μαΐου 1975

¹³⁷ Βλ. περισ. ομιλία Αθανάσιου Κανελλόπουλου, βουλευτή Ένωσης Κέντρου-Νέες Δυνάμεις, στην Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Συντάγματος, Συνεδρίαση 8^η, 31 Ιανουαρίου 1975, σελ. 445-448

κράτος να περιοριστεί σε ένα επιτελικό ρόλο με αρμοδιότητες στην εξωτερική πολιτική, στην άμυνα και ασφάλεια και στην παροχή υπηρεσιών υγείας και παιδείας.

5.4.2 Τροπολογία αιρετών της αυτοδιοίκησης για το άρθρο 102 του Συντάγματος

138

Ο βουλευτής της Ενιαίας Δημοκρατικής Αριστεράς, Ηλίας Ηλιού, κατέθεσε στα πρακτικά της Ολομέλειας, μία τροπολογία για το άρθρο 102 που αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία προέρχονταν από πρωτοβουλία αιρετών της αυτοδιοίκησης.

Πιο συγκεκριμένα, αντιπρόσωποι 700 αιρετών αρχόντων της τοπικής αυτοδιοίκησης που εκλέχτηκαν στις τελευταίες δημοτικές εκλογές, υπέβαλαν στη Βουλή και στα κόμματα που απαρτίζουν την Βουλή, ψήφισμα, το οποίο περιέχει μια υπόδειξη για το πώς θα πρέπει να διαμορφωθεί το άρθρο 102 σύμφωνα με τους φορείς που ασχολούνται με την αυτοδιοίκηση. Η διατύπωση του άρθρου 102, σύμφωνα με τους αιρετούς της είναι η κάτωθι:

Άρθρο 102

1. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί πρωτογενή έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας και σε αυτήν ανήκει η διοίκηση και η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελείται από δύο βαθμίδες τουλάχιστον. Την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες και την δεύτερη οι νομοί ή άλλες γεωγραφικές ενότητες.
2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων διοικούνται από αιρετά συμβούλια τα οποία εκλέγονται με άμεση, ίση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, κατά το σύστημα της απλής αναλογικής. Το δικαίωμα του εκλέγεσθαι έχουν όλοι οι Έλληνες και Ελληνίδες πολίτες που έχουν συμπληρώσει το 21^ο έτος της ηλικίας τους.
3. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν αναφαίρετη και αποφασιστική εξουσία και αρμοδιότητα για θέματα που ανάγονται στην ανάπτυξη και χρήση των χώρων και των πόρων, του προγραμματισμού και της οργάνωσης των δραστηριοτήτων της οικείας περιφέρειας, όσον αφορά την κατοικία, τον

¹³⁸ Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, Περίοδος Α', Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΠΕ', Τετάρτη 14 Μαΐου 1975, σελ. 824

κοινωνικό και τεχνικό εξοπλισμό, την εκπαίδευση, την κοινωνική πρόνοια, την υγεία, τον αθλητισμό, τον τουρισμό, τις πολιτιστικές λειτουργίες και τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας.

4. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν την αποκλειστική διαχείριση των τοπικών πόρων και εσόδων. Το κράτος εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού εκ του συνολικού κρατικού προϋπολογισμού, με ποσοστό τουλάχιστον 8% των εσόδων του. Το ποσοστό αυτό διανέμεται ετησίως σε κάθε περιφέρεια σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια, όπως είναι ο πληθυσμός, οι ανάγκες, η έκταση και άλλες ιδιαίτερες συνθήκες. Νόμος θα ορίσει τα σχετικά με την διανομή σε κάθε τοπικό οργανισμό, σύμφωνα με τα παραπάνω κριτήρια. Το κράτος αναθέτει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης την εκτέλεση υπηρεσιών ή έργων που ανήκουν στην σφαίρα των θεμελιωδών κρατικών δραστηριοτήτων, μεταφέροντας και τις σχετικές δαπάνες.
5. Το κράτος ασκεί μόνο ανώτατη εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως να εμποδίζει την ελεύθερη δραστηριότητά τους, ασκεί έλεγχο μόνο για τη νομιμότητα των πράξεων των αρχών και οργάνων της, όπως ο νόμος ορίζει, και οι αποφάσεις των αρχών και οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι άμεσα εκτελεστές. Οι εκπρόσωποί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και κατά τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, απολαμβάνουν αυτοτέλειας και έχουν μόνο αστική και ποινική ευθύνη, σύμφωνα με τις διατάξεις των νόμων. Τα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης ούτε απολύονται, ούτε καθαιρούνται, παρά κηρύσσονται έκπτωτα μόνο μετά από τελεσίδικη δικαστική απόφαση, για παράβαση ποινικής διάταξης που επιβάλλει την έκπτωση.
6. Οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν το δικαίωμα της ελεύθερης έκφρασης των σκέψεών τους και των πολιτικών τους πεποιθήσεων και έχουν ελευθερία στην άσκηση της πολιτικής τους δραστηριότητας.

Όπως ήταν αναμενόμενο, η τροπολογία αυτή δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτή από την τότε κυβέρνηση, παρόλο που το περιεχόμενό της θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη προκειμένου να μπουν οι βάσεις για μια ανεξάρτητη και ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση.

5.5 Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2001

Η διαδικασία της δεύτερης αναθεώρησης του Συντάγματος ξεκίνησε από τα μέσα περίπου της δεκαετίας του '90. Στην πρόταση που κατατέθηκε στη Βουλή στις αρχές του 1995, ζητήθηκε η τροποποίηση του άρθρου 102 του Συντάγματος, προκειμένου να κατοχυρωθούν η διοργάνωση τοπικών δημοψηφισμάτων για κοινωνικά θέματα τοπικής σημασίας, να καθοριστεί η κρατική εποπτεία, αυστηρά εντός των ορίων του ελέγχου νομιμότητας, και, τέλος, η πρόβλεψη του συνταγματικού κειμένου για «μέριμνα», να δώσει τη θέση της στην πρόβλεψη για «υποχρέωση» της πολιτείας να εξασφαλίζει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής τους¹³⁹.

Την αναθεωρητική διαδικασία διέκοψε η προκήρυξη των εκλογών της 22^{ας} Σεπτεμβρίου 1996 και στη νέα πρόταση που κατατέθηκε τον Ιούνιο του 1997 δεν περιλήφθηκαν τα τοπικά δημοψηφίσματα, προστέθηκε όμως η ρητή πρόβλεψη της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης¹⁴⁰. Από τις νέες συνταγματικές ρυθμίσεις, όπως διαμορφώθηκαν κατά την επεξεργασία τους στην οικεία επιτροπή και την Ολομέλεια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, πρέπει να αναφερθούν ιδιαίτερα η κατοχύρωση της οικονομικής αυτοτέλειας, η υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλισή της και η παροχή εξουσιοδότησης στον κοινό νομοθέτη για τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων. Επίσης, όσον αφορά τον καθορισμό και την κατανομή των τοπικών υποθέσεων, προβλέπεται η απαίτηση κάθε μεταβίβαση αρμοδιότητας να συνοδεύεται από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων και, τέλος, η δυνατότητα ανάθεσης στην τοπική αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους¹⁴¹.

Την άνοιξη του 2001 ψηφίσθηκε μια νέα, πολύ πιο εκτεταμένη συγκριτικά με αυτή του 1986, αναθεώρηση του Συντάγματος και, μάλιστα, σε κλίμα κατά κανόνα συναινετικό. Είναι χαρακτηριστικό ότι, παρά την τροποποίηση μεγάλου αριθμού

¹³⁹ Γ. Παπαδημητρίου, «Η αναθεώρηση του Συντάγματος. Εισαγωγή-Προτάσεις-Ευρετήρια», Αθήνα-Κομοτηνή 1995

¹⁴⁰ Βλ. Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος Θ'-Σύνοδος Β', Οι προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος του Πανελλήνιου Σοσιαλιστικού Κινήματος και της Νέας Δημοκρατίας, Οκτώβριος 1997, σ. 95.

¹⁴¹ Ευάγ. Βενιζέλου, «Το αναθεωρητικό κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001», εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002

διατάξεων του Συντάγματος, η αναθεώρηση έγινε αποδεκτή, στη μεγάλη πλειοψηφία των περιπτώσεων, από τα τέσσερα πέμπτα του συνόλου των βουλευτών και επομένως, ο όρος «συναινετική αναθεώρηση» αποδίδει την πολιτική πραγματικότητα. Το αναθεωρημένο Σύνταγμα εισήγαγε μεταξύ άλλων νέα ατομικά δικαιώματα, νέους κανόνες διαφάνειας στην πολιτική ζωή (χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων, προεκλογικές δαπάνες, σχέσεις των ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης με το Κράτος κ.ά.), ανήγαγε σε συνταγματικό θεσμό τις καίριας σημασίας ανεξάρτητες αρχές και ενίσχυσε το αποκεντρωτικό σύστημα της χώρας.

Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση και τις προβλέψεις του αναθεωρημένου Συντάγματος, το άρθρο 101, αναθεωρήθηκε μόνο στην τρίτη παράγραφο όπου αναφέρεται ότι:

«3. Τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν την γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει». Στο άρθρο αυτό προστέθηκε ερμηνευτική δήλωση για την υποχρέωση του νομοθέτη και της διοίκησης να λαμβάνουν υπόψη τους τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών.

Αναφορικά με το άρθρο 102 και τις προβλέψεις του, αυτό υπέστη εκτεταμένες αλλαγές. Πιο συγκεκριμένα:

«1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή

εκούσιου σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. 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. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».

5.5.1 Η συζήτηση στη Βουλή¹⁴²

Κατά τη συζήτηση που διεξήχθη στη Βουλή, ο γενικός εισηγητής της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, Ευάγγελος Βενιζέλος, τόνισε ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένας από τους θεμελιώδεις θεσμούς πολιτικής συμμετοχής, όπου το δικαίωμα στην τοπική αυτοδιοίκηση είναι ταυτόχρονα και ένα πολιτικό δικαίωμα. Κατά την εισήγησή του αποτυπώθηκαν οι θέσεις της κυβέρνησης για τον θεσμό. Πιο συγκεκριμένα έγινε μια προσπάθεια ώστε να αναδειχθεί πως όταν μιλά κάποιος για τοπική αυτοδιοίκηση, είναι σαν να μιλά και για διοίκηση και αυτό γιατί έχει διπλή φύση. Από τη μία

¹⁴² Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι- Σύνοδος Α', Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Συνεδρίαση της 17ης Οκτωβρίου 2000, Αθήνα 2000, σελ. 529-650

λειτουργεί ως φορέας πολιτικών δικαιωμάτων και ταυτόχρονα από την άλλη ως φορέας πολιτικής και διοικητικής εξουσίας, ενώ παράλληλα με τη λειτουργία της ως μηχανισμός άσκησης αρμοδιοτήτων, επιτελεί και τη λειτουργία του θεσμού που ασκεί πολιτική πίεση. Με την πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος του 1975 που προτείνει η κυβέρνηση επιτυγχάνεται σύμφωνα με τον γενικό εισηγητή της:

- Θεσπίζεται τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις υπέρ των Ο.Τ.Α.
- Δραστική ενίσχυση της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας (η οποία θεσπίζεται για πρώτη φορά). Η διοικητική αυτοτέλεια διασφαλίζεται με τη χειραφέτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με την κρατική εξουσία, η οποία διά του αρμόδιου υπουργού, περιορίζεται μόνο στον κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων που εκδίδουν οι Ο.Τ.Α.
- Παρέχεται εκ του Συντάγματος στους Ο.Τ.Α. μια δημοσιονομικού χαρακτήρα εξουσία, να επιβάλλουν οι ίδιοι με πράξη τους και να εισπράττουν τοπικά έσοδα.
- Μπορεί με νόμο να ανατίθενται στους Ο.Τ.Α. η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.
- Ενισχύθηκε ο ελεγκτικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με τις διατυπώσεις του άρθρου 98

Η Νέα Δημοκρατία, διά του εισηγητή της, Ιωάννη Βαρβιτσιώτη, άσκησε έντονη κριτική στην κυβέρνηση αναφορικά με την έλλειψη αποτελεσματικότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης και τον ασφυκτικό έλεγχο που της ασκεί η κεντρική εξουσία. Ωστόσο, τα δύο μεγάλα κόμματα συμφώνησαν ως προς την ανάγκη περιορισμού του ελέγχου που ασκούν οι κεντρικές υπηρεσίες στα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα, μόνο σε έλεγχο νομιμότητας, καθώς και στην κατοχύρωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Στις προτάσεις της αξιωματικής αντιπολίτευσης που απέρριψε η κυβέρνηση, ήταν η αναφορά στην αρχή της επικουρικότητας ως στοιχείο των αρχών που συνιστούν τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και η πρόβλεψη για τη δυνατότητα διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων, ως στοιχείο της άμεσης δημοκρατίας¹⁴³.

¹⁴³ Για τα μείζονος σημασίας τοπικά θέματα έπρεπε να δίνεται στον λαό η δυνατότητα να αποφασίζει. Με 50.000 υπογραφές εκλογέων θα μπορούσε να υπάρξει πρόταση νόμου στη Βουλή και με 200.000 υπογραφές θα υποχρεούταν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να αναπέμψει στη Βουλή ψηφισμένο νόμο. Η Ν.Δ. κατηγορήσε την κυβέρνηση ότι η απόρριψη αυτής της πρότασης από το ΠΑΣΟΚ συνιστά έλλειψη δημοκρατικής ευαισθησίας. Ο γενικός εισηγητής του ΠΑΣΟΚ Ευάγγελος Βενιζέλος αντέτεινε ότι «τα τοπικά δημοψηφίσματα επιμερίζουν την ευθύνη και διασπούν την οπτική γωνία του γενικού

Παρά την όποια συναίνεση σε επιμέρους θέματα, η αξιωματική αντιπολίτευση εστίασε την κριτική της και στο άρθρο 102 παρ. 5 αναφορικά με τα τοπικά έσοδα. Μπορεί να προβλέφθηκε η δυνατότητα είσπραξης τοπικών εσόδων από τους Ο.Τ.Α. αλλά στο ερώτημα για το αν θα μπορεί η τοπική αυτοδιοίκηση να επιβάλει τοπικές φορολογίες, η απάντηση ήταν αρνητική γιατί το άρθρο 78 του Συντάγματος που αφορά τη φορολογία και τη δημοσιονομική διαχείριση δεν ήταν υπό αναθεώρηση. Αυτό το άρθρο προβλέπει ρητά ότι «κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο». Σε γενικές γραμμές πάντως υπήρξε μια σύμπτωση κυβέρνησης και αξιωματικής αντιπολίτευσης όσον αφορά την στέρηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από ένα τέτοιο εργαλείο όπως η επιβολή φόρων, μιας και ο γενικός εισηγητής της Ν.Δ. Προκόπης Παυλόπουλος συμφωνούσε, όσον αφορά στην μη αναγκαιότητα επιβολής φόρων από την τοπική αυτοδιοίκηση, γιατί «αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε μεγάλες καταστρατηγήσεις της αρχής της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών ανάλογα με τις φορολογίες που θα επέβαλλε ο κάθε Ο.Τ.Α.». Διατηρήθηκε έτσι η οικονομική εξάρτησή τους από τον κρατικό προϋπολογισμό μιας και η κεντρική εξουσία διατήρησε ένα είδος «φορολογικού μονοπωλίου».

Επιπλέον, η Ν.Δ. άσκησε κριτική στην κυβέρνηση ότι δεν υπάρχει πραγματικό καθεστώς αποκέντρωσης στην Ελλάδα. Μετά τη δημιουργία και του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, η αποκέντρωση περιορίστηκε μόνο στους περιφερειάρχες, εννοώντας τους γενικούς γραμματείς της Περιφέρειας, οι οποίοι όμως είναι μετακλητοί υπάλληλοι δηλαδή πρόσωπα κομματικής εμπιστοσύνης, χωρίς θητεία. Στην ουσία είναι μάντες μεταφοράς κομματικών εντολών από το κέντρο στην περιφέρεια. Πρέπει να σταματήσει η διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων και αντ' αυτού να γίνεται για κεντρικά και για αποκεντρωμένα όργανα. Με τον τρόπο αυτό θα επιτυγχάνονταν η σωστή διάκριση μεταξύ αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης κατέθεσε συγκεκριμένη πρόταση για την αναθεώρηση του άρθρου 102 η οποία αναφέρει:

«1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει αποκλειστικώς στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού. Με νόμο είναι δυνατόν να οργανωθεί και τρίτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης σε επίπεδο περιφέρειας. Ως προς τη διοίκηση των τοπικών

συμφέροντος σε πρόχειρες, επιόλαιες, αντιφατικές αποφάσεις και μετατρέπουν τον ενιαίο ελληνικό λαό και την ελληνική κοινωνία σε ένα συνονθύλευμα συγκρουόμενων τοπικών ή συντεχνιακών συμφερόντων». Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ' - Σύνοδος Β', Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Πρακτικό της Συνεδρίασης της 1^{ης} Φεβρουαρίου 1998.

υποθέσεων συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. των αντίστοιχων βαθμών. Με νόμο είναι δυνατό να ανατίθενται στους Ο.Τ.Α. αρμοδιότητες διοίκησης κατηγοριών κρατικών υποθέσεων που έχουν τοπικό χαρακτήρα **και να μεταβιβάζονται οι πόροι που είναι αναγκαίοι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών.**

2. Οι Ο.Τ.Α. έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία όπως νόμος ορίζει.

3. **Με νόμο καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων από τους Ο.Τ.Α., οι τοπικές υποθέσεις τις οποίες φορούν, η διαδικασία διενέργειάς τους και οι έννομες συνέπειες των αποτελεσμάτων τους.**

4. Το κράτος ασκεί στους Ο.Τ.Α. εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικώς σε κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να παρεμβάλλει οιασδήποτε μορφής εμπόδια στην πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα κάθε μορφής αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης εκτός εκείνων που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου, που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές.

5. **Το κράτος εγγυάται την κατά την παρ. 2 αυτού του άρθρου οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., λαμβάνει τα προς τούτο κατάλληλα δημοσιονομικά μέτρα, εξασφαλίζει τους αντίστοιχους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής τους και οργανώνει την ελεύθερη διαχείριση των οικονομικών τους υποθέσεων.** Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και την κατανομή μεταξύ των Ο.Τ.Α., των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την εισπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους Ο.Τ.Α.

6. **Ο έλεγχος της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των οικονομικών υποθέσεων των Ο.Τ.Α. ανήκει στο Ελεγκτικό Συνέδριο όπως νόμος ορίζει».**

Ο γενικός εισηγητής του Κ.Κ.Ε. Αντώνης Σκυλλάκος, κατηγόρησε τα δύο κυβερνητικά κόμματα ότι βλέπουν την τοπική αυτοδιοίκηση σαν το μακρύ χέρι της κυβέρνησης και πιστεύουν ότι η αυτοδιοίκηση όσον αφορά τον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό ρόλο που διαδραματίζει, πρέπει να λειτουργεί κατά τρόπο που να είναι επέκταση της κυβερνητικής πολιτικής. Κατηγόρησε επίσης την κυβέρνηση ότι ενώ από τα πρώτα βήματά του το ΠΑΣΟΚ είχε αναδείξει τη σημασία του τρίτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, από τη στιγμή που έγινε κυβέρνηση διακηρύττει ότι

κάτι τέτοιο θεωρείται πολυτέλεια και ότι δεν συνάδει με το μέγεθος και τη γεωμορφολογία της Ελλάδας να έχει τρεις βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το Κ.Κ.Ε. υποστήριζε ότι ο διορισμένος Περιφερειάρχης με αποφασιστικές αρμοδιότητες αποτελεί τροχοπέδη για μια πραγματική τοπική αυτοδιοίκηση, γιατί πρόκειται για ένα μηχανισμό ελέγχου που επιβάλλει η κεντρική εξουσία ως «καπέλο» στους εκλεγμένους Δημάρχους και Νομάρχες. Επιπλέον, σύμφωνα με τις προγραμματικές θέσεις του κόμματος, είναι απαράδεκτη κάθε εποπτεία και κάθε έλεγχος, ακόμη και νομιμότητας, από την κεντρική εξουσία στην τοπική αυτοδιοίκηση. Και αυτό γιατί υπάρχει ο κίνδυνος η έννοια της εποπτείας να διαστρεβλωθεί και να αποκτήσει τη σημασία του ότι οι αιρετοί που είναι του εκάστοτε κυβερνώντος κόμματος και ακολουθούν την κυβερνητική πολιτική να δικαιούνται περισσότερη κρατική χρηματοδότηση από αυτούς που ανήκουν σε διαφορετικές παρατάξεις και ασκούν κριτική στις επιλογές της εκάστοτε κυβέρνησης. Το ΚΚΕ διαφωνεί με την αντίληψη ότι εκλεγμένα από το λαό όργανα, χρειάζονται έλεγχο νομιμότητας από υπηρεσιακούς παράγοντες, από τη στιγμή που κάτι τέτοιο δεν ισχύει για τις αποφάσεις της κεντρικής εξουσίας. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, σαν θεσμός ελέγχου τόσο της κεντρικής εξουσίας όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης αρκεί.

Όσον αφορά την πρόβλεψη του νέου Συντάγματος για την «οικονομική αυτοτέλεια» των Ο.Τ.Α., αυτή εισάγεται όχι γιατί ενδιαφέρεται η κυβέρνηση για την οικονομική κατάσταση των δήμων, αλλά γιατί επιθυμία των δύο κυβερνητικών κομμάτων είναι να σταματήσει η τοπική αυτοδιοίκηση να ζητά συνεχώς χρήματα από το κράτος. Σκοπός είναι να απομακρύνεται ολοένα και περισσότερο η αυτοδιοίκηση από την απαίτηση χρημάτων από τον κρατικό προϋπολογισμό και να προχωρά στην εξεύρεση χρημάτων με δικά της μέσα, επιβάλλοντας δημοτικά τέλη και φόρους.

Θέσεις του Κ.Κ.Ε. αποτελούν:

- Θα έπρεπε να ορίζεται με σαφήνεια στο Σύνταγμα ότι το κράτος εξασφαλίζει επαρκείς πόρους για την αυτοδιοίκηση βασικά από τον κρατικό προϋπολογισμό, ακόμα και με αναφορά σε συγκεκριμένο ποσοστό επί αυτού.
- Εκτός από την πρόβλεψη για καθολική και μυστική ψηφοφορία στις δημοτικές εκλογές, πρέπει να ισχύσει και η απλή αναλογική
- Η ύπαρξη συνταγματικής διάταξης που να κατοχυρώνει τον κοινωνικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης με παροχή δημόσιων και καθολικού χαρακτήρα

υπηρεσιών. Αυτό πρέπει να γίνει ώστε να μην μπορούν οι δήμαρχοι να ιδιωτικοποιούν υπηρεσίες και να τις παραχωρούν σε ιδιώτες, κάτι που θέλουν να προωθήσουν ΠΑΣΟΚ και ΝΔ.

- Δεν πρέπει οι κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων όπως η καθαριότητα κ.α. να λειτουργούν με τη λογική της ανταποδοτικότητας. Οι Δήμοι δεν είναι Ανώνυμες Εταιρείες τις οποίες πρέπει
- να πληρώσω αν θέλω την παροχή μιας υπηρεσίας όπως η καθαριότητα
- Μετά την εφαρμογή του Καποδίστρια, θα έπρεπε να υπάρχει συνταγματική κατοχύρωση της εθελούσιας συμμετοχής σε ευρύτερους δήμους ή να υπάρχει η συναίνεση των πολιτών και των τοπικών αυτοδιοικήσεων όταν ψηφίζονται νόμοι για τον διαχωρισμό τους
- Θα έπρεπε να υπάρχει πρόβλεψη για τη δυνατότητα διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων που να έχουν αποφασιστικό και δεσμευτικό χαρακτήρα.

Τέλος, ο εισηγητής του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου, Φώτης Κουβέλης, τόνισε ότι το Σύνταγμα πρέπει να διακηρύξει ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι βασικό μέγεθος και στοιχείο του πολιτεύματος της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Το Σύνταγμα, πρέπει με σαφήνεια να αποκλείσει τον οποιοδήποτε άλλο έλεγχο επί της τοπικής αυτοδιοίκησης, πλην του ελέγχου της δικαιοσύνης.

5.6 Η Συνταγματική Αναθεώρηση του 2008¹⁴⁴

Η αναθεώρηση του 2008 δεν είχε την ευρύτητα η οποία διαφάνηκε αρχικώς, με βάση τις προτάσεις που υπέβαλαν η Ν.Δ. και το ΠΑΣΟΚ.

Στην πρόταση του ΠΑΣΟΚ, για την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2008, και υπό το γενικό τίτλο «Αναβάθμιση Τοπικής Αυτοδιοίκησης», ζητήθηκε η τροποποίηση του άρθρου 102 σε τέσσερα σημεία. Συγκεκριμένα, προτάθηκε να αποτυπωθεί ο διττός χαρακτήρας της ως συμμετοχικού θεσμού έκφρασης της τοπικής αυτονομίας και ως αναπόσπαστου μέρους του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας, να καθιερωθεί η περιφερειακή διοίκηση ως δεύτερος βαθμός και να κατοχυρωθεί η φορολογική αποκέντρωση, ως μέσο για την πραγματική διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας. Ταυτόχρονα, να εξαιρεθεί ο καθορισμός και η είσπραξη τοπικών εσόδων από τη συνταγματική απαίτηση, το αντικείμενο της φορολογίας να

¹⁴⁴ Παπαδημητρίου Γ., «Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος», εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

μην αποτελεί περιεχόμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης και, τέλος, να προβλεφθεί με ερμηνευτική δήλωση ότι στις δημόσιες υποθέσεις, που η άσκησή τους ανατίθεται στην τοπική αυτοδιοίκηση, μπορεί να περιλαμβάνονται και οι ρυθμιστικές για το χωροταξικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό ή κάθε άλλη δημόσια πολιτική τοπικής και περιφερειακής κλίμακας.

Με το σύνολο σχεδόν αυτών των προτάσεων διαφώνησε η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, και πιο συγκεκριμένα¹⁴⁵:

Όσον αφορά την πρόταση για να προστεθεί στο άρθρο 102 ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αναπόσπαστο τμήμα του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος, κρίθηκε ως περιττή, με την έννοια ότι αυτό είναι αυτονόητο και οποιαδήποτε τέτοια πρόβλεψη θα έβλαπτε την κανονιστική ισχύ του Συντάγματος.

Στην πρόταση για την καθιέρωση της περιφέρειας ως δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, αρκεί το γεγονός ότι το Σύνταγμα προβλέπει δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης και αφήνει τον κοινό νομοθέτη να κρίνει ποιοι θα είναι αυτοί οι δύο βαθμοί. Μια τέτοια πρόβλεψη θα δέσμευε τη χώρα ώστε αν μετά από μερικά χρόνια για λόγους κοινοτικούς ή άλλους δεν βολεύει τη χώρα, την απορροφητικότητα, την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή, ο δεύτερος βαθμός να είναι σε αυτό το επίπεδο, θα ήταν δύσκολο να αλλαχθεί. Άρα δεν χρειάζεται μία τέτοια λεπτομερή περιγραφή να αναφέρεται στο Σύνταγμα.

Επιπλέον, η ρητή αναφορά στο Σύνταγμα της φορολογικής αρμοδιότητας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προσκρούει στην αρχή της ισότητας ενώπιον των δημόσιων βαρών. Αυτό θα μπορούσε να πληγεί εάν ο ένας Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης υιοθετούσε το άλφα φορολογικό μέτρο και είχε μια φοροεισπρακτική λογική και ο άλλος το βήτα με μια λογική του «δεν φορολογούμε τίποτα».

Ωστόσο, η αποχώρηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. από τις εργασίες της επιτροπής περιόρισαν δραστικά το εύρος του αναθεωρητικού εγχειρήματος, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει κάποια πρόβλεψη για την αναθεώρηση του άρθρου 102.

¹⁴⁵ Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής, Συζήτηση στην Επιτροπή Αναθεώρησης, 29 Νοεμβρίου 2006, Περίοδος ΙΑ', Σύνοδος Γ', Συνεδρίαση ΙΒ'.

5.7 Συμπερασματικά

Το Σύνταγμα του 1975 με τις αναθεωρήσεις του, επέβαλε ένα επαρκές συνταγματικό πλαίσιο για την προστασία και την αρχική ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα κόμματα του πολιτικού συστήματος, συνέβαλαν στην διαμόρφωση αυτού του συνταγματικού πλαισίου, αναλογικά με την εκλογική τους δύναμη και με τις ιδεολογικές τους καταβολές. Είναι εμφανές, μέσα από τις σχετικές συζητήσεις στη Βουλή, ότι τα δύο κυβερνητικά κόμματα μεταβάλλουν τις θέσεις τους για την τοπική αυτοδιοίκηση αναλόγως με το αν βρίσκονται στην εξουσία ή στην αντιπολίτευση. Συνήθως πλειοδοτούν υπέρ της όταν βρίσκονται στην αντιπολίτευση ενώ αναδιπλώνονται σε πιο συντηρητικές θέσεις όταν αναλαμβάνουν την εξουσία. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η τοπική αυτοδιοίκηση, μέχρι σήμερα, να μην καταφέρει να χειραφετηθεί από την κεντρική εξουσία και τον κομματικό εναγκαλισμό με συνέπεια να συνεχίζει να αποτελεί ετερο-διοίκηση. Το ΚΚΕ και η αριστερά από την άλλη, έχει μία εντελώς διαφορετική θεώρηση για τον θεσμό που πηγάζει από την ιδεολογία της. Ωστόσο, σε μια μελλοντική συνταγματική αναθεώρηση είναι πολλές οι προκλήσεις που πρέπει να απαντηθούν προκειμένου η τοπική αυτοδιοίκηση να καταστεί πραγματική αυτό-διοίκηση ώστε να μπορέσει να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις των καιρών και στις ανάγκες της κοινωνίας που καλείται να υπηρετήσει, μακριά από τις κομματικές αγκυλώσεις και την διστακτικότητα του κεντρικού κράτους. Παρακάτω, θα εξεταστούν ποιες πρέπει να είναι οι προτεραιότητες μιας νέας συνταγματικής μεταρρύθμισης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

6. Η «άνοδος» του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στα χρόνια της Μεταπολίτευσης

6.1 Εισαγωγή

Στην Ελλάδα πριν τη Μεταπολίτευση, η συντριπτική πλειοψηφία των κομμάτων διεκδικεί τα λαϊκή ψήφο μόνο μία ή δύο φορές και μετά διαλύονται ή συγχωνεύονται, κανένα κόμμα δεν εμφανίζεται σταθερά με τον ίδιο τίτλο, ενώ οι μετονομασίες είναι άπειρες και συχνά προς την κατεύθυνση τονισμού του προσωποπαγούς χαρακτήρα του κόμματος. Την ίδια στιγμή, η δύναμη των κομμάτων παρουσιάζει πολύ μεγάλη αστάθεια, χωρίς αυτή να δικαιολογείται από μεταβολές του εκλογικού συστήματος. Αντίθετα, η πολιτική κατάσταση της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας εμφανίζεται σημαντικά διαφοροποιημένη, σταθερότερη και πιο θεσμοποιημένη. Πιο συγκεκριμένα, τα περισσότερα από τα κόμματα που εμφανίστηκαν το 1974, συνεχίζουν την αδιάκοπη και δεσπόζουσα πολιτική τους παρουσία για πάρα πολλά χρόνια, και μερικά μέχρι και σήμερα, χωρίς μεταβολές τίτλων, ενώ η εκλογική τους δύναμη παραμένει σταθερή για πάρα πολλά χρόνια, μέχρι το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης του 2010, η οποία μεταξύ άλλων άλλαξε και το κομματικό σύστημα, που από δικομματικό αρχίζει να μετατρέπεται σε πολυκομματικό μέχρι στιγμής σύστημα¹⁴⁶.

Στην μεταπολιτευτική Ελλάδα, ως άμεσος στόχος τέθηκε η αποκατάσταση της δημοκρατικής ομαλότητας και η εξάλειψη των αντιπαλοτήτων που προκάλεσε η επτάχρονη δικτατορία και ο εμφύλιος. Παράλληλα, άρχισε δειλά να συνειδητοποιείται και η σπουδαιότητα της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, κάτι που φάνηκε με την ψήφιση του νέου Συντάγματος και τον αναβαθμισμένο ρόλο που αυτό της επιφύλασσε συγκριτικά με το παρελθόν. Στα παραπάνω συνέβαλαν κυρίως οι αλλαγές που συνέβησαν στο πολιτικό σκηνικό της

¹⁴⁶Για τα κομματικά συστήματα βλ. αναλυτικά Θανάση Διαμαντόπουλου, «Το Κομματικό Φαινόμενο, μορφές, συστήματα, οικογένειες κομμάτων», Μέρος Δεύτερο, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993

χώρας με την εξαφάνιση των κομμάτων της προδικτατορικής περιόδου και με την εμφάνιση δύο νέων πολιτικών σχηματισμών, του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) και της Νέας Δημοκρατίας (Ν.Δ.). Πρόκειται για κόμματα που δημιουργήθηκαν την εποχή εκείνη και κατάφεραν να μονοπωλήσουν την πολιτική εξουσία μέχρι σήμερα¹⁴⁷. Κατά τη διάρκεια των δύο πρώτων εκλογών της Μεταπολίτευσης, το 1974 και το 1977, έβαλαν τις βάσεις ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την εδραίωση του δικομματισμού που κυριάρχησε στο πολιτικό σκηνικό της χώρας έως και τις εκλογές του 2009.

Τα δύο αυτά κόμματα, θα εναλλάσσονται μεταξύ τους στην εξουσία μέχρι σήμερα και θα σημαδέψουν κάθε έκφανση της ζωής στην Ελλάδα. Σε αυτή τη δυαρχία, πρέπει να προστεθεί και ο παράγοντας της Αριστεράς, που εκπροσωπείται σταθερά από το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας, το οποίο μπορεί να μην κυβέρνησε αλλά οπωσδήποτε οι θέσεις του επηρέασαν την πολιτική και θεσμική μετεξέλιξη της χώρας. Το κομματικό σύστημα όλα αυτά τα χρόνια, συμπληρώνεται από μικρότερα κόμματα που κινούνται σε όλο το ιδεολογικό φάσμα από την «αριστερά» ως τη «δεξιά».

Ένας άλλος παράγοντας που θα σταθεί αφορμή για την ενίσχυση του θεσμού της αυτοδιοίκησης, είναι η ένταξη της χώρας στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Μία στρατηγική επιλογή που θα αλλάξει σημαντικά την Ελλάδα, θα σημαδέψει την ζωή των Ελλήνων και θα προκαλέσει αρχικό ενθουσιασμό και μετέπειτα προβληματισμό.

Αξίζει επιπλέον να αναφερθεί και η σημαντική συμβολή της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας και του κοινωνικού κράτους στην Ευρώπη. Στην Ελλάδα, αν και έφτασε με κάποια σημαντική καθυστέρηση, συνέβαλε στο να ενδυναμωθεί ο χαρακτήρας της αυτοδιοίκησης με την παραχώρηση πολλών κοινωνικών αρμοδιοτήτων.

Ωστόσο, πέρα από τους παράγοντες που συνετέλεσαν ώστε να δοθεί η ώθηση προς τα εμπρός για την τοπική αυτοδιοίκηση, δεν έλειψαν και εκείνοι που αποτέλεσαν τα βαρίδια που τη βαρύνουν μέχρι σήμερα. Η αποκατάσταση της κοινοβουλευτικής ομαλότητας θα σημάνει και την έντονη πολιτικοποίηση αλλά και κομματικοποίηση,

¹⁴⁷ Παπαδημητρίου Γ.- Σπουρδαλάκη Μ., «Τα Καταστατικά των πολιτικών κομμάτων», Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994

όχι μόνο των βουλευτικών αλλά και των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, και μάλιστα σε εντονότερο βαθμό απ' ότι στο παρελθόν.

Τα πολιτικά κόμματα, αναβαθμισμένα πια σε συνταγματικό θεσμό μετά το Σύνταγμα του 1975, συμμετέχουν ενεργά και στις τοπικές εκλογές αναβιώνοντας την παραδοσιακή χρησιμοποίηση των δήμων ως οργάνων διαμαρτυρίας και διεκδικήσεων έναντι της κεντρικής κυβέρνησης. Τα εκάστοτε κόμματα της αντιπολίτευσης, παρά τις ιδεολογικές τους διαφορές, συνεργάζονται προεκλογικά και συνυπάρχουν μετεκλογικά ως πλειοψηφική παράταξη σε ένα δημοτικό συμβούλιο, με κύριο στόχο την άσκηση κριτικής στην κεντρική εξουσία προκειμένου να εξυπηρετήσουν κυρίως τα κομματικά αλλά και τα πολιτικά τους συμφέροντα¹⁴⁸.

6.2 Η Νέα Δημοκρατία

Η Νέα Δημοκρατία ιδρύθηκε στις 4 Οκτωβρίου 1974 από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή, ως συνέχεια την προδικτατορικής Εθνικής Ριζοσπαστικής Ενώσεως¹⁴⁹ (ΕΡΕ) στην ιδρυτική διακήρυξη της οποίας αναφερόταν μεταξύ άλλων: "Η Νέα Δημοκρατία είναι η πολιτική παράταξη που ταυτίζει το έθνος με το λαό, την πατρίδα με τους ανθρώπους της, την πολιτεία με τους πολίτες της, την εθνική ανεξαρτησία με τη λαϊκή κυριαρχία, την πρόοδο με το κοινό αγαθό, την πολιτική ελευθερία με την έννομη τάξη και την κοινωνική δικαιοσύνη". Ωστόσο, σε αυτήν δεν υπάρχει καμία αναφορά στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁵⁰.

Η Νέα Δημοκρατία αποτελεί ονοματολογική έκφραση της ανανέωσης της δεξιάς. Με τον προσδιορισμό «Νέα» θέλει να δηλώσει ότι αποκηρύσσει την αντικομμουνιστική υστερία, ότι επιζητεί τον εκσυγχρονισμό όλης της ζωής, σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και ακόμα την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας προκειμένου να επιτευχθεί η πρόοδος¹⁵¹.

¹⁴⁸Christofilopoulou P., «Decentralisation in Post Dictatorial Greece», London School of Economics and Political Science, 1990

¹⁴⁹ Διαμαντόπουλος Θανάσης, «Η ελληνική πολιτική ζωή: εικοστός αιώνας. Από την προβενιζελική στη μεταπαπανδρεϊκή εποχή», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα Δεκέμβριος 1997

¹⁵⁰Βλ. περισ. στην Ιδρυτική Διακήρυξη του κόμματος την 4^η Οκτωβρίου 1974

¹⁵¹Δημ. Δημητράκος, «Η ιδεολογία των κομμάτων στη σύγχρονη Ελλάδα», σελ. 231-241 στο βιβλίο της Ελληνικής Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης, «Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα», Έξαντας, Αθήνα 1977

Είναι το πρώτο κόμμα το οποίο μετά τη μεταπολίτευση του 1974 προχωρεί στη δημοκρατική εσωτερική του οργάνωση, με κορυφαία διαδικασία το Προσυνέδριο της Χαλκιδικής. Στο Προσυνέδριο αυτό, συζητούνται προτάσεις για το καταστατικό και τους κανονισμούς λειτουργίας των κομματικών οργανώσεων. Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στην ομιλία του αναφέρει ότι: «Τα κόμματα για να εκπληρώσουν την αποστολή τους πρέπει: Πρώτον, να έχουν σαφή ιδεολογία και σταθερό προσανατολισμό. Δεύτερον, να κατέχονται από υψηλό αίσθημα ευθύνης. Τρίτον, να είναι δημοκρατικά οργανωμένα».

Στις 5-7 Απριλίου 1979 συγκαλείται το Α' Συνέδριο του κόμματος στη Χαλκιδική όπου εγκρίνονται ομόφωνα οι ιδεολογικές αρχές της Νέας Δημοκρατίας τις οποίες εισηγείται ο Κωνσταντίνος Καραμανλής. Η ιδεολογία του κόμματος, γνωστή ως ριζοσπαστικός φιλελευθερισμός, αναγνωρίζει την ελευθερία της αγοράς με τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους, χάριν της κοινωνικής δικαιοσύνης. Εγκρίνεται το καταστατικό και οι κανονισμοί λειτουργίας των κομματικών οργανώσεων. Είναι το πρώτο Συνέδριο ελληνικού κόμματος του οποίου οι σύνεδροι είναι αιρετοί από τα μέλη.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η «προμητσοτακική» Ν.Δ., όπως και πριν από αυτήν τα παλιότερα κόμματα του χώρου (Ελληνικός Συναγερμός, Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση), είχαν ως κύρια ιδεολογικά χαρακτηριστικά τον εθνικισμό, την αδιαμεσολάβητη σχέση λαού- ηγέτη, τον πολιτικό έλεγχο του κόμματος πάνω στον κρατικό μηχανισμό, μια δυσπιστία προς την «αναρχική» αγορά, την επιβαλλόμενη εκ των άνω κοινωνική συνοχή κ.α. Η μητσοτακική, αντίθετα, φιλελεύθερη Ν.Δ., υιοθέτησε τα βασικά χαρακτηριστικά του θατσερικού νεοσυντηρισμού στην ελληνική τους όμως εκδοχή (προσπάθεια μείωσης του πληθωρισμού, περιορισμό των ελλειμμάτων, έλεγχος της προσφοράς χρήματος, αποδοχή της «δομικής» ανεργίας, ελευθερία των δυνάμεων της αγοράς κ.α. με τη μη απαλλαγή του κράτους όμως από τις πελατειακές του λειτουργίες). Ωστόσο, με την ανάληψη της ηγεσίας από τον Μιλτιάδη Έβερτ, το κόμμα επέστρεψε στις ρίζες του καραμανλισμού εκτοπίζοντας τον φιλελευθερισμό από την ιδεολογία του κόμματος και κάνοντας άνοιγμα στο «μεσαίο χώρο»¹⁵².

¹⁵² Θανάσης Διαμαντόπουλος, Η κρίση του κομματικού φαινομένου, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995

Από την ίδρυσή της μέχρι σήμερα, μπορούν να οριστούν οι εξής φάσεις στην εξέλιξη του κόμματος¹⁵³:

Περίοδος	Χαρακτήρας κόμματος	Πολιτικό Πρόγραμμα
1974-1981	κόμμα της εκσυγχρονιστικής δεξιάς και κεντροδεξιάς	ριζοσπαστικός φιλελευθερισμός (αναγνώριση του ρόλου της ελεύθερης οικονομίας αλλά και δεδομένη η βούληση για ρυθμιστικό ρόλο του κράτους)
1981-1984	Λαϊκή Δεξιά	Απαλλαγή από το ΠΑΣΟΚ, πόλωση με τη νέα κυβέρνηση
1984-1993	Νεοφιλελευθερισμός	Διακήρυξη περί απελευθέρωσης των αγορών και μικρότερου κράτους
1993-1997	Λαϊκή δεξιά	Η πολιτική γραμμή του Έβερτ δημιουργεί ρήγμα βαθύ στη ΝΔ μεταξύ νεοφιλελεύθερων και λαϊκών δεξιών
1997-2010	Μεσαίος χώρος	Η κυβερνητική γραμμή μετά το 2004 κρατά ισορροπίες μεταξύ ενός λόγου αντινεοφιλελεύθερου και μιας πολιτικής γραμμής που αντικειμενικά υλοποιεί πολιτικές απορρυθμιστικές και νεοφιλεύθερες.

6.3 Το ΠΑ.ΣΟ.Κ.

Η δημιουργία του ΠΑΣΟΚ είναι αποτέλεσμα του κενού πολιτικής εκπροσώπησης των λαϊκών στρωμάτων που καταγραφόταν στην ελληνική κοινωνία, από τη δεκαετία του '50 και ύστερα (μετά το τέλος του εμφυλίου πολέμου). Στην ουσία το ΠΑΣΟΚ

¹⁵³ Αλεξιάκη Ε., «Ελληνική Δεξιά: Δομή και Ιδεολογία της Νέας Δημοκρατίας (1974-1993)», Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 2001

είναι αποτέλεσμα μιας διπλής κρίσης στο επίπεδο των κομμάτων της Ενώσεως Κέντρου και του ΚΚΕ. Και τα δύο αυτά κόμματα, εμφανίστηκαν από ένα ιστορικό σημείο και έπειτα, αδύναμα να εκφράσουν και να εκπροσωπήσουν τις κοινωνικές μεταβολές και τις κοινωνικές – ιδεολογικές απαιτήσεις των νέων λαϊκών στρωμάτων που δημιουργούνται στην Ελλάδα μετά τη δεκαετία του '60 (οικοδόμοι, ελεύθερα ή μισθωτά επιστημονικά επαγγέλματα όπως δικηγόροι, μηχανικοί κ.α.).

Το ΠΑΣΟΚ εμφανίζεται στη συγκυρία του 1974, ως ο νέος, δυναμικός και άφθαρτος αριστερός πολιτικός φορέας εκπροσώπησης των λαϊκών συμφερόντων. Η ίδια η δημιουργία του με την πρακτική της αυτοοργάνωσης (στη βάση της Διακήρυξης της 3ης Σεπτέμβρη έγινε πρόσκληση για δημιουργία Επιτροπών Πρωτοβουλίας σε κάθε χώρο εργασίας ή κατοικίας), του έδωσε μια τεράστια κοινωνική ώθηση και μια πρωτότυπη ιδεολογική σχέση με την κοινωνία, πέραν της γραφειοκρατικής σχέσης που διατηρούσαν τα κόμματα της παραδοσιακής αριστεράς με την κοινωνία.

Στις 3 Σεπτεμβρίου του 1974, ο Ανδρέας Παπανδρέου ανακοίνωσε την ίδρυση του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος. Στην ιδρυτική του διακήρυξη μεταξύ άλλων αναφέρεται: «...Το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα είναι πολιτικό Κίνημα που αγωνίζεται για τους ακόλουθους στόχους: Εθνική Ανεξαρτησία, Λαϊκή Κυριαρχία, Κοινωνική Απελευθέρωση, Δημοκρατική Διαδικασία...», διαπιστώνεται κάτι που και το ίδιο έθρεψε στην πορεία «...Έχει ο Λαός μας πικρή πείρα από τους κομματικούς σχηματισμούς του παρελθόντος που στηρίζονταν στη φεουδαρχική σχέση ανάμεσα σε ηγέτες και βουλευτές, ανάμεσα σε βουλευτές και κομματάρχες, ανάμεσα σε κομματάρχες και ψηφοφόρους...», και τονίζεται ότι για την επίτευξη της κοινωνικής απελευθέρωσης του εργαζόμενου ελληνικού λαού και για τον σοσιαλιστικό μετασχηματισμό της κοινωνίας προϋπόθεση αποτελεί η διοικητική αποκέντρωση με ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συμπεριλαμβάνεται έτσι η τοπική αυτοδιοίκηση στους βασικούς στόχους του κινήματος.

Ξεκινώντας, σε αντίθεση με τη Νέα Δημοκρατία, ως αντιπολιτευόμενο κόμμα, εκμεταλλεύτηκε το γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση, κατά την μεταπολεμική περίοδο, είχε συνδεθεί με τα κόμματα του κέντρου και της αριστεράς εξαιτίας της πλήρους επικράτησης δεξιών κυβερνήσεων που επέβαλαν κρατικούς ελέγχους και περιορισμούς πάνω της. Το ενδιαφέρον του ΠΑΣΟΚ για την τοπική αυτοδιοίκηση αυξάνεται όσο βλέπει και τις εκλογικές επιτυχίες που έχει στις δημοτικές εκλογές, με

αποτέλεσμα να γίνεται ο κύριος υπερασπιστής της έναντι της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας. Κατά την περίοδο της πρώτης του διακυβέρνησης το 1981-1985, είχε αναγάγει την τοπική αυτοδιοίκηση, μαζί με τη Βουλή και τον συνδικαλισμό, σε βάθρα της δημοκρατίας.

Ο παρακάτω πίνακας είναι χαρακτηριστικός των αλλαγών που συνέβησαν στον χαρακτήρα και στο ιδεολογικό πρόγραμμα του κόμματος από το 1974 και μέχρι την έναρξη της οικονομικής κρίσης το 2010¹⁵⁴.

Περίοδος	Χαρακτήρας κόμματος	Πολιτικό Πρόγραμμα
1974 – 1981	κόμμα της ριζοσπαστικής Αριστεράς, με έντονα αντιϊμπεριαλιστικά στοιχεία	Αλλαγή (πολιτική και κοινωνική)
1981 – 1990	«αριστερό» σοσιαλδημοκρατικό κόμμα	αναδιανομή του εισοδήματος και του κοινωνικού πλούτου / θεσμική διεύρυνση της Δημοκρατίας
1990 – 1996	«συντηρητικά μετατοπισμένο» σοσιαλδημοκρατικό κόμμα	σταδιακή (όχι βίαιη) ενσωμάτωση των νεοφιλελεύθερων επιλογών
1996 – 2010	Κόμμα της «Κεντροαριστεράς»	Εκσυγχρονισμός

6.4 Το ΚΚΕ της μεταπολιτευτικής περιόδου

Το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας, γνωστό και με το ακρωνύμιό του Κ.Κ.Ε., είναι ελληνικό μαρξιστικό-λενινιστικό κόμμα. Ιδρύθηκε το 1918 ως Σοσιαλιστικό

¹⁵⁴ Βλ. περισ. Βερναρδάκης Χρ. (1995), «Τα Πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα 1974-1985. Σχέσεις Εκπροσώπησης και σχέσεις νομιμοποίησης στο φως του πολιτικού και κοινωνικού ανταγωνισμού», 2 τόμοι, Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθηνών 1993, Βερναρδάκης Χρ., «Η οργάνωση των κομμάτων της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ – Μαζικές διαστάσεις, κοινωνικές διαφοροποιήσεις και συγκλίσεις στον τύπο του κρατικού κόμματος», Σημειώσεις, Λυριντζής Χρ. & Νικολακόπουλος Ηλ. (1990) (επιμ.). «Εκλογές και Κόμματα στη Δεκαετία του '80. Εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος», Αθήνα: Θεμέλιο-ΕΕΠΕ., Σπουρδαλάκης Μ. (1998) (επιμ.). «ΠΑΣΟΚ: Κόμμα– Κράτος– Κοινωνία», Αθήνα, εκδόσεις Πατάκη, Σπουρδαλάκης Μ. (2003). «Το κομματικό φαινόμενο: Εξέλιξη και συγκυρία» σ. 39-63. Στο Τσάτσος Δ. – Κοντιάδης Ξ. (επιμ.), «Το Μέλλον των πολιτικών κομμάτων» Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση

Εργατικό Κόμμα Ελλάδος (ΣΕΚΕ) και είναι το μακροβιότερο από τα πολιτικά κόμματα που δρουν στην Ελλάδα.

Η μεταπολίτευση, βρίσκει το ιστορικό ΚΚΕ διασπασμένο σε δύο μεγάλα κομμάτια: την παραδοσιακή φιλοσοβιετική πτέρυγα (ΚΚΕ) και την ανανεωτική πτέρυγα (ΚΚΕ εσωτερικού). Η διάσπαση του ΚΚΕ το 1968, αποτελεί την κορύφωση μια βαθιάς κρίσης του κόμματος που ξεκινά ουσιαστικά μετά το 1949 και τη λήξη του Εμφυλίου πολέμου. Η ρευστότητα της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου στη σχέση των δύο πτερύγων της διάσπασης, καθώς και η αδυναμία μιας μεγάλης μερίδας των κομμουνιστών να τοποθετηθεί υπέρ της μιας ή της άλλης πτέρυγας, ανάγκασε τις δύο ηγεσίες στην εκλογική συνεργασία στις πρώτες μεταπολιτευτικές εκλογές του 1974 υπό την ονομασία Ενωμένη Αριστερά¹⁵⁵.

Από τότε μέχρι σήμερα, έχει περάσει από διαφορετικές φάσεις με σημαντικότερη αυτή της περιόδου 1985-1991 η οποία θα σηματοδοτεί από την προσπάθεια μιας νέας ενωτικής προσπάθειας στο χώρο της Αριστεράς, προσπάθεια που οδηγεί στη δημιουργία του ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΥ (ενότητα του ΚΚΕ με το μικρό κόμμα της ΕΑΡ-Ελληνική Αριστερά του Λεωνίδα Κύρκου και προσωπικότητες από το χώρο του ΠΑΣΟΚ), αλλά και από τη στροφή, έστω και συγκυριακά, του κόμματος σε θέσεις περισσότερο «συστημικές». Το εγχείρημα θα ολοκληρωθεί με τη συγκυβέρνηση με τη ΝΔ (Κυβέρνηση Τζαννετάκη) το 1989, στη συγκυρία των σκανδάλων που φερόταν να εμπλέκεται το ΠΑΣΟΚ και η ηγεσία του. Ο Συνασπισμός θα αποτύχει εκλογικά, μη καταφέρνοντας να αποσπάσει κοινωνικές δυνάμεις από το ΠΑΣΟΚ και παραμένοντας εγκλωβισμένος στον ορίζοντα του 12-13% που είναι και το ιστορικό ανώτερο εκλογικό ποσοστό της κομμουνιστικής αριστεράς από τη δεκαετία του '60 και εντεύθεν (όλα αυτά πριν την εκλογική νίκη του ΣΥΡΙΖΑ στις εκλογές του 2015). Η αποτυχία του Συνασπισμού, θα ενεργοποιήσει τις πιο συντηρητικές δυνάμεις του ΚΚΕ το οποίο και θα ξαναγυρίσει σε μια δογματική αλλά καθαρή αντισυστημική γραμμή που θα του επιτρέψει να διατηρήσει κοινωνικές δυνάμεις και σιγά-σιγά να εκφράσει, ένα ρεύμα «κοινωνικής διαμαρτυρίας».

¹⁵⁵ Βουρνάς Τάσος, «Η Διάσπαση του ΚΚΕ», Αθήνα, Εκδόσεις αδελφών Τολίδη, 1983

Η εξέλιξη της οργάνωσης¹⁵⁶ των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, κυρίως όσον αφορά τα λεγόμενα κυβερνητικά κόμματα, ακολούθησε μετά τη μεταπολίτευση του 1974 την πορεία από τον τύπο του «μαζικού – συμμετοχικού» κόμματος¹⁵⁷, στον τύπο του «εκλογικού επαγγελματικού κόμματος»¹⁵⁸ και κατόπιν στον τύπο του «κρατικού κόμματος»¹⁵⁹.

6.5 Πως αντιμετώπιζαν την τοπική αυτοδιοίκηση τα κόμματα στην αρχή του βίου τους;¹⁶⁰

Σε ημερίδα για την τοπική αυτοδιοίκηση που διοργάνωσε το Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας την 27 Φεβρουαρίου 1978 και κλήθηκαν να εκφράσουν τις θέσεις τους εκπρόσωποι όλων των κομμάτων, αποτυπώνεται χαρακτηριστικά πώς έβλεπαν τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης τα διάφορα κοινοβουλευτικά κόμματα στην αρχή του πολιτικού τους βίου.

Ο εκπρόσωπος της Νέας Δημοκρατίας (Ι. Λύρης), εκφράζοντας και τις θέσεις της κυβέρνησης, έδειξε τη δυσπιστία του κόμματος έναντι του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τονίστηκε πως η τοπική αυτοδιοίκηση είναι μορφή κρατικής εξουσίας με ορισμένες και διακεκριμένες αρμοδιότητες, όπως μορφή κρατικής εξουσίας είναι και η κυβέρνηση. Ο λαός, διαμέσου των εκλογών, παραχωρεί και στις δύο την πρωτογενή εξουσία του με διακεκριμένο και διαφορετικό σε κάθε μία περιεχόμενο. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, οι διάφοροι φορείς εξουσίας με τα αιρετά τους όργανα, να έχουν ιεράρχηση και να μην είναι ισότιμα. Η ιεράρχηση αυτή

¹⁵⁶ Χριστόφορος Βερναρδάκης, «Η οργάνωση των κομμάτων της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ – Μαζικές διαστάσεις, κοινωνικές διαφοροποιήσεις και συγκλίσεις στον τύπο του κρατικού κόμματος», Σημειώσεις

¹⁵⁷ Οι λαϊκές μάζες εισβάλλουν τρόπον τινά στα κόμματα της μεταπολίτευσης, τα καθιστούν μαζικά κοινωνικά μορφώματα, τα καθορίζουν στην ιδεολογία τους και στον προγραμματικό τους λόγο.

Καταργούν την παλαιά στελεχιακή τους δομή, επηρεάζουν την ανάδειξη των ηγετικών στελεχών

¹⁵⁸ Η συμμετοχή των «κοινωνικών μελών» περιορίζεται ολοένα και περισσότερο σε τυπικές μορφές, οι κομματικές – ηγετικές γραφειοκρατίες αυτονομούνται σχετικά από την κομματική βάση, τα πολιτικά προγράμματα και οι κομματικές ιδεολογίες παραχωρούνται από την κοινωνική βάση σε «επαγγελματίες». Η κοινωνική βάση των κομμάτων εξακολουθεί να είναι μαζική, η χρησιμότητά της ωστόσο γίνεται περισσότερο «εκλογική» (ως εκλογικός μηχανισμός) και λιγότερο «συμμετοχική».

¹⁵⁹ Το κόμμα αυτό λειτουργεί ολοένα και περισσότερο – σχεδόν μονόπλευρα πλέον - ως μέρος του κρατικού πολιτικού μηχανισμού και ουδόλως ως θεσμός κοινωνικής αντιπροσώπευσης και συμμετοχής. Οι πόροι των κομμάτων, οι προγραμματικοί, οι ιδεολογικοί, οι ανθρωπinoί ή οι οικονομικοί, αντλούνται σχεδόν αποκλειστικά από το κράτος.

¹⁶⁰ Επιθεώρησης της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Περίοδος Ε'- Έτος Γ' – Τεύχος Στ' – Ιούνιος 1978, Πρακτικά Ημερίδας Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας της 27^{ης} Φεβρουαρίου 1978

επιτρέπει την εποπτεία των Ο.Τ.Α. από το κράτος γιατί αποβλέπει στην προστασία του συνόλου και της έννομης τάξης. Δεν μπορεί κάθε μορφή εξουσίας να αυτοανακηρύσσεται ισότιμος προς την άλλη γιατί τότε η ίδια γίνεται αναρχική και οδηγούμαστε σε κατάλυση της δημοκρατίας, της οποίας εχθρός είναι ο ολοκληρωτισμός και η αναρχία. Η άμυνα των Ο.Τ.Α. κατά της κεντρικής διοίκησης για την κατάργηση της κρατικής εποπτείας, ισοδυναμεί με πλήρη ανατροπή του κράτους δικαίου και της υποταγής κάθε αυτοδιοικούμενου οργανισμού στη νομιμότητα. Στον Καταστατικό Χάρτη του κράτους η εκπροσώπηση του λαού γίνεται διά των αντιπροσώπων του. Εντός του Συνταγματικού αυτού πλαισίου ασκούν την διοίκηση και την εξουσία στις τοπικές υποθέσεις τους. Η ουσιαστική και άμεση συμμετοχή του λαού στην τοπική αυτοδιοίκηση θα πραγματοποιείται επωφελώς και αποτελεσματικά διά της εκπροσωπήσεως όλων των κοινωνικών ομάδων στον φορέα του β' βαθμού αυτοδιοικήσεως. Όσον αφορά την πρώτη βαθμίδα, στο πλαίσιο του Δήμου ή της Κοινότητας, η άμεση γνώση των προβλημάτων από τους δημοτικούς εκπροσώπους και η καθημερινή πληροφόρηση και επαφή τους με όλες τις κοινωνικές ομάδες, είναι τόση ώστε να είναι δυνατή η έκφραση γνώμης από κάθε κοινωνική ομάδα μέσω των αιρετών αντιπροσώπων. Η αύξηση του αριθμού αντιπροσώπων στα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια αρκεί για να λύνονται τα τοπικά προβλήματα.

Από τον εκπρόσωπο της Ν.Δ. εκφράστηκαν θέσεις κατά της αποκέντρωσης, και τονίστηκε πως οποιοσδήποτε τρόπος λήψης αποφάσεων, εκτός της κεντρικής εξουσίας, έχει τα μειονεκτήματα: α) της έλλειψης εμπειρίας και ευθύνης, β) η θεώρηση του προβλήματος γίνεται σύμφωνα με τα περιορισμένα συμφέροντα της ομάδας και όχι σύμφωνα με την γενικότερη κοινή ωφέλεια, γ) είναι ανασχετικός ο τρόπος λειτουργίας των Ο.Τ.Α., δ) είναι περιορισμένος ο ρόλος των αιρετών αρχόντων και ε) γίνεται μεταφορά αρμοδιοτήτων από υπεύθυνα αιρετά πρόσωπα σε ανεύθυνα.

Με εκ διαμέτρου αντίθετες θέσεις εμφανίστηκε ο εκπρόσωπος του ΠΑ.ΣΟ.Κ. (Μιλτιάδης Παπαϊωάννου). Ο τελευταίος έδωσε έμφαση στις ιδεολογικές και προγραμματικές διαφορές του κόμματός του από το κυβερνών κόμμα της Νέας Δημοκρατίας. Τονίστηκε ότι σε αντίθεση με την κυβέρνηση, το ΠΑ.ΣΟ.Κ., βλέπει την τοπική αυτοδιοίκηση όχι ως μορφή κρατικής εξουσίας αλλά ως θεσμό λαϊκής εξουσίας όπως και το Κοινοβούλιο και τον Συνδικαλισμό. Η τοπική αυτοδιοίκηση σαν έκφραση λαϊκής πρωτογενούς εξουσίας λειτούργησε στην Ελλάδα μόνο σε

επαναστατικές περιόδους ή στην Αρχαία Ελλάδα. Μόνο το Σύνταγμα του 1927 και ο Κώδικας της Πολιτικής Επιτροπής Εθνικής Απελευθέρωσης αναγνώριζαν στην τοπική αυτοδιοίκηση την θέση που της αρμόζει ως φορέας λαϊκής εξουσίας. Όλες τις υπόλοιπες περιόδους λειτούργησε σαν θεσμός καταπίεσης των λαϊκών ελευθεριών. Λειτούργησε σαν ένας θεσμός που τον χρησιμοποιούσε η εκάστοτε κυβερνητική εξουσία για να προωθήσει τις θέσεις της.

Στην ιδρυτική Διακήρυξη του ΠΑ.ΣΟ.Κ. δίνεται έμφαση στο ότι στόχος του κόμματος είναι να οριοθετήσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσα στο τρίπτυχο Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση – Αυτοδιαχείριση.

Η σχέση κεντρικής εξουσίας με την τοπική αυτοδιοίκηση είναι, σύμφωνα με το ΠΑΣΟΚ, μία σχέση κηδεμόνευσης. Η κεντρική εξουσία και η κυβέρνηση της Ν.Δ., χρησιμοποιεί τη θέση του Νομάρχη για να επιβάλλει τις απόψεις της, τον οποίο και χρίζει επικεφαλής της τοπική αυτοδιοίκησης, μέσα από τον έλεγχο σκοπιμότητας που υπάρχει για τις πράξεις των Ο.Τ.Α. αλλά πολλές φορές και μέσα από τον έλεγχο νομιμότητας. Ο Νομάρχης, είναι ο τοποτηρητής της κυβέρνησης στην επαρχία και είναι ένας θεσμός που παίρνει εντολές από τον εκάστοτε υπουργό. Φυσικά και πρέπει να υπάρχει ένας έλεγχος νομιμότητας όλων των πράξεων, αλλά αυτός πρέπει να ασκείται από τη Δικαιοσύνη και αυτό μέχρι να θεσπιστούν οι άλλες βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες, το ΠΑ.ΣΟ.Κ. συμφωνεί με τη Ν.Δ. ότι άλλες πρέπει να είναι οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες της κεντρικής εξουσίας. Αλλά οι αρμοδιότητες που θα έχει η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να τις έχει πραγματικά αυτή και οι αρμοδιότητες που θα έχει η κεντρική εξουσία πρέπει να τις έχει πράγματι αυτή. Το Σύνταγμα αναφέρει ότι στην τοπική αυτοδιοίκηση ανήκουν οι τοπικές υποθέσεις. Επειδή τοπική υπόθεση είναι σχεδόν τα πάντα, το ΠΑ.ΣΟ.Κ. υποστηρίζει ότι είναι πιο εύκολο σε ένα νόμο να προβλεφθεί τι δεν είναι τοπική υπόθεση ώστε να μπορέσουν οι Ο.Τ.Α. να ανταποκριθούν στον ρόλο τους χωρίς την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων με την κεντρική εξουσία.

Το ΠΑ.ΣΟ.Κ., πέρα από τον αγώνα για τη μεταβολή του υφιστάμενου συνταγματικού πλαισίου, διεκδικεί:

α) καθιέρωση πλήρους διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.

β) καθιέρωση οικονομικής αυτοτέλειας. Είναι απαράδεκτο να ακούγεται η φράση «οικονομική ενίσχυση», σαν οι Ο.Τ.Α. να είναι επαίτες και οι αντιπρόσωποί τους να ζητούν ραντεβού με τον πρωθυπουργό για να πάρουν ενίσχυση

γ) παραχώρηση ουσιαστικών και αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α., θεσμοθέτηση και ενεργοποίηση των δευτεροβάθμιων οργάνων αυτοδιοίκησης και σύνδεση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το λαϊκό κίνημα, τα συνδικάτα, τους συνεταιρισμούς και τους κοινωνικούς φορείς

δ) δημιουργία της Περιφέρειας ως μία νέα μονάδα αυτοδιοίκησης και διοίκησης. Η Περιφέρεια θα καλύπτει νομούς που θα έχουν ιδιαίτερα οικονομικά, γεωγραφικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά καθώς και κοινά συμφέροντα των πληθυσμών που τους απαρτίζουν. Η Περιφέρεια, όπως την οραματίζεται το ΠΑ.ΣΟ.Κ. θα είναι αρμόδια για τη ρύθμιση κάθε θέματος, που δεν θα είναι αποκλειστικής αρμοδιότητας της κεντρικής εξουσίας. Η κεντρική κρατική εξουσία θα πρέπει να είναι αρμόδια για θέματα που πρέπει να ρυθμιστούν ενιαία π.χ. εξωτερική πολιτική και εθνική άμυνα. Για τα επιμέρους θέματα θα θεσμοθετεί γενικές κατευθύνσεις μέσα από νόμους-πλαίσια. Η Περιφέρεια θα διοικείται από εκλεγμένο Περιφερειακό Συμβούλιο και θα έχει τους δικούς της πόρους. Ο Νομός θα υπάρχει σαν διοικητική διαίρεση. Δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης θα αποτελέσει η επαρχία. Ο Δήμος και η Κοινότητα θα είναι το βασικό κύτταρο αυτοδιοίκησης. Θα έχουν αρμοδιότητες μέσα στο πλαίσιο των κατευθύνσεων που θα δίνει το Περιφερειακό Συμβούλιο, όπου εκλεγμένα όργανα θα ρυθμίζουν τις τοπικές τους υποθέσεις όπως είναι η ύδρευση, η αποχέτευση, η πολεοδομία, ο οικισμός, η τουριστική πολιτική, η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, η αστυνομία κ.α. Όσον αφορά τους οικονομικούς πόρους των Ο.Τ.Α., ποσοστό από τους γενικούς φόρους θα περιέρχεται σε αυτούς.

ε) επιδιώκει την εξασφάλιση και την χορήγηση αποζημίωσης στους αιρετούς δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων, προκειμένου όσοι εκλέγονται να έχουν την οικονομική ευχέρεια να ασχοληθούν με την τοπική αυτοδιοίκηση. Δεν πρέπει να περιορίζεται το δικαίωμα εκλογής σε θέσεις δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων μόνο σε όσους έχουν την οικονομική δυνατότητα.

στ) η τοπική αυτοδιοίκηση θα πρέπει άμεσα να στελεχωθεί από εξειδικευμένο διοικητικό και τεχνικό προσωπικό. Θα πρέπει να ανέβει το ποιοτικό επίπεδο των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. αλλά και το εισόδημά τους. Η κυβέρνηση της Νέας

Δημοκρατίας, αντιδρώντας σε οποιαδήποτε ενέργεια αναβάθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αρνήθηκε την εξομοίωση των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. με τους δημοσίους υπαλλήλους.

ζ) η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να μείνει μακριά από την οποιαδήποτε κομματικοποίηση

η) δυνατότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων και δυνατότητα προώθησης νομοσχεδίων από τους Ο.Τ.Α.

θ) κατάργηση ελέγχου σκοπιμότητας και άμεση εκτελεστότητα όλων των πράξεων των Ο.Τ.Α.

Στην πραγματοποίηση των παραπάνω διεκδικητικών στόχων ορθώνονται ανυπερβλήτα εμπόδια όπως είναι μεταξύ άλλων το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο που προβλέπει υποβαθμισμένες και ασαφείς αρμοδιότητες για τους ΟΤΑ. Επιπλέον, παρατηρούνται συνεχείς κυβερνητικές επεμβάσεις με σκοπό την απογύμνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης από κάθε μορφής ουσιαστική αρμοδιότητα και αυτοδιαχείριση. Συμπεραίνεται ότι ο θεσμός έχει περάσει στο περιθώριο του Δημοσίου Δικαίου και η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας τον ανέφερε στο συνταγματικό κείμενο από κοινωνιολογική ανάγκη¹⁶¹.

Ο εκπρόσωπος του Κ.Κ.Ε. (Σάββας Σταματιάδης) τόνισε τη θέση του κόμματος ότι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ ήταν πλουσιότατος σε αρμοδιότητες, αυτές αφαιρέθηκαν και δόθηκαν σε διάφορους οργανισμούς οι οποίοι είναι ανεξέλεγκτοι και πολυέξοδοι. Πρέπει να εξεταστεί γιατί αφαιρούνται οι αρμοδιότητες, μαζί με τους οικονομικούς τους πόρους, από την αυτοδιοίκηση, που πάνε και γιατί πηγαίνουν εκεί που πηγαίνουν. Κατά τις συζητήσεις που έγιναν στη Βουλή για το άρθρο 102 του Συντάγματος, αλλά και για το Νόμο «περί προστασίας του περιβάλλοντος και το χωροταξικό» φάνηκαν ποιες είναι οι διαθέσεις της κεντρικής εξουσίας. Αφαιρέθηκαν από την αυτοδιοίκηση οποιεσδήποτε αρμοδιότητες αναφορικά με την προστασία του περιβάλλοντος, όταν σε όλες τις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες η αυτοδιοίκηση διαδραματίζει ένα πρωτεύοντα ρόλο στον τομέα αυτό. Επιδιώξεις της κυβέρνησης είναι η εξυπηρέτηση του μονοπωλιακού είτε ντόπιου είτε

¹⁶¹ Μηνιαίο Ενημερωτικό Δελτίο, 2, Δημοτικές εκλογές (Πληροφόρηση, μία πρώτη εκτίμηση) Φλεβάρης 1978, Έκδοση ΚΕ.ΜΕ.ΔΙΑ/ΠΑΣΟΚ

ξένου κεφαλαίου. Οι διεκδικητικοί στόχοι του Κ.Κ.Ε. στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ άλλων είναι οι εξής:

α) ενίσχυση της οικονομικής αυτάρκειας, αυτοτέλειας και ανεξαρτησίας της τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου να ενισχυθεί και η λαϊκή συμμετοχή στη δράση της

β) παραχώρηση ολοένα και περισσότερων αρμοδιοτήτων π.χ. αστικές συγκοινωνίες. Θα πρέπει να θεσπιστεί η πλήρης αποκλειστικότητα της αυτοδιοίκησης στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της, προκειμένου να αποφεύγεται η οποιαδήποτε εμπλοκή της κεντρικής εξουσίας.

γ) είναι απολύτως λογικό να αξιώνει από τα χρήματα που πληρώνουν οι δημότες της το ανάλογο μερίδιο.

δ) θα πρέπει να θεσμοθετηθούν πραγματικά και να γίνουν βίωμα του λαού η συμμετοχή σε λαϊκές συνελεύσεις. Σε πολλές ξένες νομοθεσίες υπάρχουν διατάξεις που ξεκινούν τη λαϊκή συμμετοχή από το βασικότερο, το μικρότερο εδαφικό κύτταρο, δηλαδή από το τετράγωνο. Αυτοί εκλέγουν εκπροσώπους και τελικά φτάνουμε στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Συνοψίζοντας, οι περισσότεροι ομιλητές και εκπρόσωποι κομμάτων θέλησαν να αναδείξουν το γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί παραχώρηση, αλλά είναι μία κατάκτηση του ελληνικού λαού, ενώ χαρακτηριστικότερη ήταν η τοποθέτηση του Θεόδωρου Κατριβάνου, εκπροσώπου της Ενιαίας Δημοκρατικής Αριστεράς ο οποίος μεταξύ άλλων τόνισε ότι: «Όταν υπάρχουν προοδευτικές δυνάμεις στην εξουσία, προκόβει η αυτοδιοίκηση. Όταν κυριαρχούν συντηρητικές δυνάμεις στην εξουσία, η αυτοδιοίκηση κολοβώνεται ενώ όταν κυριαρχούν φασιστικές δυνάμεις η αυτοδιοίκηση εξαφανίζεται».

6.6 Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας της περιόδου 1974-1981 και η συνεισφορά της στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας που προέκυψε μετά τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου του 1974, και ενώ η διαδικασία για την ψήφιση του νέου Ελληνικού Συντάγματος ήταν ακόμη σε εξέλιξη, ασχολήθηκε πρωτίστως με την ψήφιση νόμων με εκλογικές κυρίως διατάξεις ενόψει των πρώτων

ελεύθερων δημοτικών και κοινοτικών εκλογών που θα διεξάγονταν τον επόμενο χρόνο¹⁶².

Με το άρθρο 40 του ν. 8/1975 καθιερώθηκε η άμεση πλέον εκλογή και του Προέδρου της Κοινότητας και με τα άρθρα 40 και 44 του ίδιου νόμου καθιερώθηκαν δύο διαφορετικά εκλογικά συστήματα. Για κοινότητες με πληθυσμό μέχρι πέντε χιλιάδες κατοίκους, θεσπίστηκε ότι ο συνδυασμός ο οποίος συγκέντρωνε την σχετική πλειοψηφία ήταν και ο «επιτυχών» που καταλάμβανε τα δύο τρίτα των εδρών του κοινοτικού συμβουλίου. Ο επόμενος κατά σειρά συνδυασμός, αποκτούσε ως «επιλαχών», το υπόλοιπο ένα τρίτο και οι επόμενοι συνδυασμοί αποκλείονταν. Για τους Ο.Τ.Α. που είχαν μεγαλύτερο πληθυσμό προβλέφθηκε ότι «επιτυχών συνδυασμός» ήταν εκείνος που ελάμβανε την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων. Εάν κανένας συνδυασμός δεν επιτύγχανε αυτό το αποτέλεσμα, τότε επαναλαμβάνονταν η ψηφοφορία την επόμενη Κυριακή, μεταξύ των δύο συνδυασμών που είχαν λάβει τις περισσότερες ψήφους. Ο πρώτος σε ψήφους, αυτή τη φορά, ήταν πλέον ο «επιτυχών» συνδυασμός στον οποίο θα ανήκαν τα δύο τρίτα των εδρών.¹⁶³

Ωστόσο, η κυβέρνηση αυτή πολύ γρήγορα κατάλαβε ότι είχε απέναντί της και τους Δημάρχους. Πιο συγκεκριμένα, μετά από πρόσκληση του τότε Δημάρχου Αθηναίων Γιάννη Παπαθεοδώρου, πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στις 18 Ιανουαρίου 1976, Πανελλαδική Σύσκεψη Δημάρχων που σε ψήφισμά της διαπιστώνει:

α) για ακόμη μία φορά, το τραγικό οικονομικό αδιέξοδο στο οποίο έχουν περιέλθει οι ΟΤΑ, αδιέξοδο, που σε συνδυασμό με τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και την κρατική επέμβαση στα καθήκοντα και στη λειτουργία των αιρετών οργάνων τους, δημιουργεί οξύ πρόβλημα

¹⁶²Επρόκειτο για το ν. 8/1975 «Περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών» και το ν. 18/1975 «Περί τροποποιήσεως και αντικαταστάσεως διατάξεων του Ν. 8/1975 «περί εκλογής δημοτικών και κοινοτικών αρχών». Μετά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του Μαρτίου 1975 ψηφίσθηκαν ο ν. 180/1975 «Περί επαναφοράς εν ισχύ διατάξεων του διά του Ν.Δ. 2888/1954 κυρωθέντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος ως ετροποποιήθησαν, συνεπληρώθησαν και αντικατεστάθησαν μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, συμπληρώσεως ενίων διατάξεων αυτού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων και ο ν. 215/1975 «Περί επαναφοράς εν ισχύ του Ν. Δ. 2189/1952 «περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος» ως ετροποποιήθη και συνεπληρώθη μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και αντικαταστάσεως ενίων διατάξεων αυτού, ως και καταργήσεως συναφών διατάξεων». Στο τέλος του 1975 ολοκληρώθηκε και η πρώτη μεταδικτατορική κωδικοποίηση με το Π.Δ. 933/1975 «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος».

¹⁶³Παπαδημητρίου, Γ., «Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργών και το Σύνταγμα», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σ. 15

β) η κυβέρνηση, δεν εξασφαλίζει με τα νομοθετήματα που καταρτίζει, την ενεργό και ουσιαστική συμμετοχή των ΟΤΑ στη διαχείριση και παροχή βασικής σημασίας υπηρεσιών κοινής ωφέλειας

γ) δεν δόθηκε από την κυβέρνηση η επιβαλλόμενη επαρκή ενίσχυση που απαιτούνταν, με αποτέλεσμα οι Δήμοι και οι Κοινότητες να μην μπορούν να αντιμετωπίσουν ούτε τις λειτουργικές δαπάνες τους

δ) καταγγέλλει την κυβέρνηση ότι απουσιάζει από την Πανελλαδική Σύσκεψη Δημάρχων και ως εκ τούτου δεν θα δώσει καμία απάντηση για τον τρόπο αντιμετώπισης της τραγικής οικονομικής κατάστασης που έχουν περιέλθει οι ΟΤΑ¹⁶⁴.

Μετά το 1978, η στρατηγική της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατία και του Κωνσταντίνου Καραμανλή προσωπικά, ήταν ο πλήρης εκδημοκρατισμός και εκσυγχρονισμός της χώρας, με τελικό στόχο την ένταξη στην ΕΟΚ το 1980. Είναι γεγονός ότι την περίοδο αυτή δεν έγιναν τολμηρές προσπάθειες για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό ίσως οφείλεται στο ότι η προσοχή των κυβερνήσεων της Ν.Δ. στα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης, επικεντρώθηκε στην προσπάθεια να επουλωθούν οι πληγές της επταετίας αλλά και στην επιδίωξη να καταστεί η χώρα πλήρες μέλος της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, ώστε να μπορέσει μετέπειτα να επωφεληθεί από τα θετικά της συμμετοχής στην ενωμένη Ευρώπη τόσο το κράτος και η τοπική αυτοδιοίκηση όσο και ο απλός πολίτης. Ίσως όμως να οφείλεται, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, στην παραδοσιακή δυσπιστία των συντηρητικών κομμάτων προς το θεσμό της αυτοδιοίκησης. Αυτό όμως άλλαξε στη συνέχεια και κυρίως από τη δεκαετία του '90 και έπειτα.

Τα σημαντικότερα νομοθετήματα της περιόδου αυτής για την τοπική αυτοδιοίκηση, επιγραμματικά ήταν: α) ο νόμος 8/1975 «περί εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών αρχών», β) το Π.Δ. 933/1975 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος», γ) ο Ν. 1080/1980 «περί προσόδων των Ο.Τ.Α.¹⁶⁵», δ) ο Δημοτικός και

¹⁶⁴ Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Περίοδος Δ' - Έτος Η' - Τεύχος Α', Ιανουάριος 1976

¹⁶⁵ Με το νόμο αυτό θεσπίζονται μια σειρά από τέλη, φόρους, δικαιώματα, εισφορές και πρόστιμα για την ενίσχυση των εσόδων των Ο.Τ.Α. Σύμφωνα με το άρθρο 21 δήμοι που δεν άσκησαν το δικαίωμά τους για επιβολή φόρων προς απόκτηση εσόδων, δεν δικαιούνται έκτακτη οικονομική ενίσχυση από το κράτος.

Κοινοτικός Κώδικας (Ν. 1065/1980) και ε) ο Ν. 1069/1980 «περί κινήτρων για την ίδρυση Δημοτικών Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως».

6.7 Η αντίδραση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.)

Οι παραπάνω νομοθετικές πρωτοβουλίες της κυβέρνησης, πέρα από την κριτική των κομμάτων της αντιπολίτευσης αναφορικά με την επάρκειά τους, συγκέντρωσαν και την αντίδραση των ίδιων των δημάρχων.

Πιο συγκεκριμένα, σε ψήφισμα της 1^{ης} Δεκεμβρίου 1980 του ετήσιου τακτικού Συνεδρίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ), τονίζεται πως όσον αφορά τις προσπάθειες της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας για την αντιμετώπιση της οικονομικής και θεσμικής κρίσης που διέρχεται ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, αυτές κρίνονται ως άτολμες και ανεπαρκείς που αποβλέπουν μόνο σε λύσεις ανάγκης και όχι σε μια προσπάθεια μακροπρόθεσμης προοπτικής.

Ειδικότερα, τονίζεται ότι ο πρόσφατα ψηφισθείς νόμος 1080/1980 «περί Προσόδων των Ο.Τ.Α.», καλύπτει αποσπασματικά το πρόβλημα της οικονομικής αδυναμίας τους και πολλοί Ο.Τ.Α. δεν είναι δυνατόν να επωφεληθούν από τις, αμφιβόλου αποτελεσματικότητας, διατάξεις του, με αποτέλεσμα να τους αναγκάζει να επιβάλουν νέους δυσβάστακτους φόρους στους ήδη υπερφορολογούμενους πολίτες. Επιπροσθέτως, για να κάνουν πράξη το άρθρο 24 του Ν. σχετικά με τη διασφάλιση των αποδοχών και των συντάξεων των δημοτικών υπαλλήλων, και να προσδώσουν σε αυτό ουσιαστικό περιεχόμενο, η ΚΕΔΚΕ ζητά εκπρόσωποι των ΟΤΑ να συμμετέχουν στα διοικητικά συμβούλια της Ε.Ρ.Τ. και της Υ.ΕΝ.Ε.Δ. (με ταυτόχρονη καθιέρωση εκπομπών για την τοπική αυτοδιοίκηση), στα Δ.Σ. της Δ.Ε.Η., του Ο.Τ.Ε., των οργανισμών τοπικού ενδιαφέροντος π.χ. Νοσοκομεία και στα πιστωτικά κρατικά ιδρύματα.

Όσον αφορά το Ν. 1069/1980 «περί παροχής κινήτρων για την ίδρυση επιχειρήσεων υδρεύσεως και αποχετεύσεως», το εν λόγω Συνέδριο τάσσεται ενάντια, ζητά την άμεση αναστολή του και διαμαρτύρεται γιατί ψηφίστηκε χωρίς να λάβει γνώση η τοπική αυτοδιοίκηση.

Στο ίδιο ψήφισμα του ετήσιου τακτικού συνεδρίου της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. με θέμα τα οικονομικά προβλήματα των ΟΤΑ, τονίζεται ότι ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, με αποκλειστική ευθύνη της κεντρικής εξουσίας, βρίσκεται σε τραγικό οικονομικό αδιέξοδο και σε βαθιά θεσμική κρίση, με αποτέλεσμα πολλοί δήμοι και κοινότητες να διακινδυνεύουν την ίδια τους την ύπαρξη. Αυτή η κατάσταση έχει ως αποτέλεσμα να αναγκάσει τους Δημάρχους και τους Κοινοτάρχες της χώρας να κηρύξουν πορεία προς το λαό προκειμένου να επιτύχουν την απαιτούμενη λαϊκή συμπαράσταση ώστε να προχωρήσουν σε έντονους διεκδικητικούς αγώνες για να ακουστούν από την κεντρική εξουσία. Στο παραπάνω ψήφισμα αποτυπώνονται και οι πάγιες διεκδικήσεις των Ο.Τ.Α. οι οποίες επαναλαμβάνονται, σχεδόν αυτούσιες, κάθε χρόνο μέχρι και στις μέρες μας. Μεταξύ άλλων ζητούν:

1. Οικονομική αυτοτέλεια και επάρκεια
2. Διοικητική αυτοδυναμία και απόδοση των πραγματικών τους αρμοδιοτήτων
3. Πραγματική πολιτική και διοικητική αποκέντρωση
4. Δεύτερη και Τρίτη βαθμίδα αυτοδιοίκησης
5. Το δικαίωμα της πολιτικής στάσης και γνώμης στα εθνικά και δημοκρατικά αιτήματα του λαού
6. Το νομοθετικό πλέγμα που να οριοθετεί και να κατοχυρώνει την υλοποίηση των παραπάνω στόχων
7. Σεβασμό του άρθρου 102 του Συντάγματος από την εκάστοτε κυβέρνηση

6.8 Η δεκαετία του '80, η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και τα νομοθετήματα που άλλαξαν την τοπική αυτοδιοίκηση

Εξαιτίας της πολιτικής συγκυρίας των πρώτων μεταπολιτευτικών χρόνων, κάποιων στοιχείων στην οργανωτική του δομή και των παραδοσιακών δεσμών της κεντροαριστεράς με την τοπική αυτοδιοίκηση, το ΠΑ.ΣΟ.Κ., συνδέθηκε με το θεσμό αυτό περισσότερο από τα άλλα πολιτικά κόμματα. Άλλωστε, στην τοπική αυτοδιοίκηση πέτυχε τις πρώτες του νίκες, εκεί δημιούργησε την πρώτη του κομματική πελατεία και αυτή το βοήθησε να αναπτυχθεί πολιτικά και στελεχιακά.

Μετά τις αρχές της δεκαετίας του '80, δημιουργείται μια δυναμική και διαμορφώνεται μία πολιτική συναίνεση για την ενδυνάμωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά τις διαφωνίες μεταξύ των κομμάτων για τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις. Η δυναμική αυτή ξεκίνησε από τα κόμματα της κεντροαριστεράς και της αριστεράς και παρέσυρε γρήγορα και τις δυνάμεις της δεξιάς που άρχισαν να συνειδητοποιούν την αξία του θεσμού και ότι δεν έπρεπε να τον αφήσουν να αποτελέσει προνομιακό χώρο του ΠΑ.ΣΟ.Κ.

Τα παραπάνω έχουν ως αποτέλεσμα την σταδιακή αλλαγή του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος από διαμαρτυρία και αντίσταση αρχίζει να γίνεται διεκδικητικός που ζητά να ακούγεται η φωνή του και πέρα από τα αμιγώς αυτοδιοικητικά θέματα. Χαρακτηριστικό είναι ότι στα Συνέδρια της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας της δεκαετίας του '80, υπήρχαν ψηφίσματα για το Κυπριακό, για την ειρήνη και τον αποπλισμό¹⁶⁶ και για άλλα θέματα της εγχώριας και διεθνούς πολιτικής σκηνής.

Μετά τις βουλευτικές εκλογές της 18^{ης} Οκτωβρίου 1981 και την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία, περίοδος η οποία συμπίπτει και με την είσοδο της Ελλάδας ως πλήρες μέλος στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, μία δέσμη από νομοθετικές πράξεις διαμόρφωσαν ένα εντελώς νέο κανονιστικό καθεστώς για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η νέα κυβέρνηση αρχικά διατήρησε το παλαιό εκλογικό σύστημα, περιορίζοντας απλώς το ποσοστό των εδρών που ελάμβανε ο επιτυχών συνδυασμός στα τρία πέμπτα (από τα δύο τρίτα) και παρέχοντας πλέον σε όλους τους «επιλαχόντες» συνδυασμούς που κάλυπταν το εκλογικό μέτρο (και όχι μόνο στον πρώτο από αυτούς) τη δυνατότητα να εκπροσωπούνται στο δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο.

Η αποφασιστική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η προγραμματισμένη αποκέντρωση και η καταξίωση της Λαϊκής Συμμετοχής, θα αποτελέσουν στόχους της κυβερνητικής πολιτικής. Τα περισσότερα νομοθετήματα, προγράμματα και διοικητικά μέτρα, στα οποία περιλαμβάνονται οι σημαντικές μεταρρυθμίσεις του διοικητικού συστήματος, πιστώνονται στο ΠΑΣΟΚ και, όπως φαίνεται από τις ημερομηνίες έναρξης της εφαρμογής τους, σε όλες τις κυβερνητικές θητείες του. Η παραδοσιακή αριστερά είχε θετική επίδραση στην προώθηση της αποκέντρωσης,

¹⁶⁶ Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ στη Σάμο στις 3, 4, 5, και 6 Οκτώβρη 1985

διότι, ενώ γενικά διαπνέεται από έντονο κρατισμό, εκτίμησε μετά τη μεταπολίτευση ότι πρέπει να αποδυναμωθεί το «αυταρχικό κράτος». Ειδικότερα, στα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης, έπαιξαν πολύ θετικό ρόλο οι καινοτόμες ιδέες της ανανεωτικής αριστεράς για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση.

6.8.1 Οι προγραμματικές δηλώσεις της πρώτης κυβέρνησης του Ανδρέα Παπανδρέου¹⁶⁷ και...

Στις πρώτες προγραμματικές δηλώσεις του πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου ενώπιον της Βουλής, τονίστηκε ότι η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ θα κατοχυρώσει θεσμικά αλλά και στην πράξη τη λαϊκή συμμετοχή ώστε να διασφαλιστεί η λαϊκή αποδοχή. Τα βήματα της αλλαγής θα πρέπει να αποτελούν ώριμους λαϊκούς στόχους και οι βασικοί θεσμοί στους οποίους θα στηριχτεί η νέα κυβέρνηση είναι:

- Το Κοινοβούλιο
- Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο μιας ουσιαστικής αποκέντρωσης
- Ο Συνδικαλισμός και το μαζικό κίνημα στους τόπους που ζει, εργάζεται και μορφώνεται ο λαός
- Ο Δημοκρατικός Προγραμματισμός¹⁶⁸
- Η Δημόσια Διοίκηση με τον εκδημοκρατισμό και την εξυγίανσή της

Από τις βασικές επιδιώξεις της νέας κυβέρνησης είναι:

1. Η προώθηση νομοθετικής ρύθμισης για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων
2. Η γρήγορη, υπεύθυνη και αποφασιστική δημιουργία του θεσμικού πλαισίου που θα οδηγήσει στην πραγματική αποκέντρωση
3. Η αποκέντρωση θα στηριχθεί στην απελευθέρωση των δημιουργικών δυνατοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης και στην άμεση ενδυνάμωση του ρόλου των πρωτοβάθμιων κυττάρων της λαϊκής κυριαρχίας, των δήμων και των κοινοτήτων, στη θεσμοθέτηση της δεύτερης και τρίτης βαθμίδας και στην προοδευτική ενεργοποίησή τους

¹⁶⁷ Πρακτικά Βουλής, Περίοδος Γ' Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Δ', Κυριακή 22 Νοεμβρίου 1981

¹⁶⁸ Όπως θα αναφερθεί πιο αναλυτικά παρακάτω στο κεφάλαιο για την συνεισφορά της Ε.Ε. στην διαμόρφωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, πρόκειται για μία πολιτική που προέκυψε εξαιτίας της συμμετοχής της χώρας στην Ε.Ε.

4. Στην πρώτη φάση θα αναθεωρηθεί ο ρόλος των Νομαρχών που θα γίνουν οι εκπρόσωποι της κυβερνητικής πολιτικής στο νομό. Ο πρωταρχικός ρόλος των Νομαρχών θα είναι να προετοιμάσουν το έδαφος για την ολοκλήρωση της αποκέντρωσης και τη μελλοντική υποκατάστασή τους από γνήσια εκλεγμένα όργανα
5. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια και από τις Νομαρχίες στους Δήμους και τις Κοινότητες θα γίνεται με αντίστοιχη μεταφορά πόρων και ανάλογη στελέχωση και υλικοτεχνική υποδομή
6. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες θα καταξιωθούν ως όργανα αποκεντρωμένης δημοκρατικής εξουσίας με διοικητική αυτοτέλεια και με στόχο την οικονομική αυτοδυναμία, για την επίλυση όλων των τοπικών υποθέσεων. Ένα από τα μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση θα είναι η θέσπιση φόρου ακίνητης περιουσίας τοπικού και μόνο χαρακτήρα
7. Μέχρι την ενεργοποίηση του δεύτερου και τρίτου βαθμού αυτοδιοίκησης οι νομάρχες θα πλαισιώνονται από αποκεντρωμένες, σωστά οργανωμένες υπηρεσίες και από Νομαρχιακά Συμβούλια με αιρετούς εκπροσώπους. Αποφασιστική θα είναι στα συμβούλια αυτά η συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων και των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, καθώς και των κοινωνικών φορέων.

6.8.2 ...Το Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987

Διπλουργική επιτροπή της Κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, την οποία συντόνιζε η επιστημονική διευθύντρια του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Λούκα Κατσέλη, εκπόνησε το Πενταετές Πρόγραμμα 1983-1987. Αξιολογώντας την εφαρμογή των προγραμματικών δεσμεύσεων του Πενταετούς Προγράμματος 1983-1987 (Στο Παράρτημα VII, αναφέρεται εκτενέστερα το πρόγραμμα) που αφορούν τη δημόσια διοίκηση, την αποκέντρωση του κράτους και την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, διαπιστώνετε ότι οι δεσμεύσεις αυτές αποτέλεσαν τον οδηγό των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων και των σχετικών προγραμματικών επιλογών για μια ολόκληρη δεκαπενταετία (1982-1996). Από τις

δεσμεύσεις αυτές, πραγματοποιήθηκαν την περίοδο 1983-1989 οι ακόλουθες, μερικές από τις οποίες θα εξετασθούν λεπτομερέστερα στη συνέχεια:

- Η δημιουργία του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης, που περιλαμβάνει την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
- Η βελτίωση των σχέσεων κράτους-πολίτη και η ρύθμιση θεμάτων πρόσληψης προσωπικού και οργάνωσης των δημόσιων υπηρεσιών.
- Η ίδρυση και η συγκρότηση των Περιφερειών.
- Η διεύρυνση της αποκέντρωσης του προγράμματος δημόσιων επενδύσεων, του ρόλου των νομαρχιακών συμβουλίων και της συμμετοχής της Τ.Α. στον προγραμματισμό των τοπικών δημόσιων επενδύσεων.
- Η νομοθέτηση του δημοκρατικού προγραμματισμού.
- Η συγχώνευση των νομαρχιακών ταμείων και η ενίσχυση των νομαρχιακών υπηρεσιών, ιδιαίτερα δε των νομαρχιακών υπηρεσιών προγραμματισμού.
- Η συμμετοχή εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των κοινωνικών οργανώσεων στα διοικητικά συμβούλια κρατικών φορέων.
- Η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας των αποφάσεων των ΟΤΑ, με στόχο τη διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης.
- Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση και η νομοθέτηση αποκλειστικά δικών της πόρων (των κεντρικών αυτοτελών πόρων).
- Η ενίσχυση των θεσμών λαϊκής συμμετοχής.
- Τα προγραμματικά συμβόλαια (προγραμματικές συμβάσεις) μεταξύ των υπουργείων, των νομαρχιών και των ΟΤΑ.
- Η ενίσχυση της υλικοτεχνικής υποδομής των ΟΤΑ και της διαδημοτικής συνεργασίας τους.
- Η παραχώρηση δικαιωμάτων στην τοπική αυτοδιοίκηση για την αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων.
- Η ενίσχυση του κοινωνικού τομέα της οικονομίας με τη διεύρυνση της επιχειρηματικής δραστηριότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης και των συνεταιρισμών.
- Η παροχή αυξημένων κινήτρων από τον αναπτυξιακό νόμο για την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων από τις επιχειρήσεις των ΟΤΑ.
- Η δημιουργία επιτελικού φορέα τεχνικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους (της ΕΕΤΑΑ).

- Η οργάνωση προγραμμάτων επιμόρφωσης των δημόσιων υπαλλήλων και των δημοτικών υπαλλήλων.

Μετά από τόσα χρόνια, παραμένει ζητούμενο μέχρι τις μέρες μας, η εφαρμογή της δέσμευσης όλων διαχρονικά των κυβερνήσεων ότι η σταδιακή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων θα πρέπει να συνδυάζεται με τις απαραίτητες προϋποθέσεις όπως είναι η μεταβίβαση των απαιτούμενων οικονομικών πόρων, η στελέχωση, η βελτίωση της λειτουργίας και η αύξηση της αποδοτικότητας των περιφερειακών υπηρεσιών, ώστε να δημιουργηθεί η απαραίτητη οργάνωση «υποδοχής» τους.

Πιο αναλυτικά τα κυριότερα νομοθετήματα της περιόδου ήταν:

6.8.3 Ο νόμος 1235/1982

Ένας από τους πρώτους νόμους της νέας κυβέρνησης, ήταν αφιερωμένος στην αποκέντρωση. Ο νόμος αυτός δημιουργεί, σύμφωνα με την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, άμεσα τις προϋποθέσεις και τα όργανα για το πέρασμα στην ουσιαστική αυτοδιοίκηση και την καταξίωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με το ν. 1235/1982¹⁶⁹ σε κάθε νομαρχία και τα διαμερίσματα του νομού Αττικής ο μετακλητός Νομάρχης αντικαθιστά τον επί θητεία. Ως άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση και την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής διορίζεται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρα 1 και 2). Ο Νομάρχης πλαισιώνεται από πολυμελές όργανο λαϊκής εκπροσώπησης το Νομαρχιακό Συμβούλιο, στελεχωμένο μεταξύ άλλων από εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης και επαγγελματιών, συνεταιριστικών, επιστημονικών ή συνδικαλιστικών οργανώσεων. Τα Νομαρχιακά Συμβούλια έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα για την κατανομή του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων ανά νομό μιας και στις αρμοδιότητές τους υπάγονται, μεταξύ άλλων, η κατάρτιση και η τροποποίηση, στο πλαίσιο της κυβερνητικής αναπτυξιακής πολιτικής, των κατά τόπους προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων, η έγκριση των προγραμμάτων του νομαρχιακού ταμείου και η διατύπωση προτάσεων για ένταξη σε προγράμματα περιφερειακής ή εθνικής κλίμακας έργων άλλων φορέων (άρθρο 6).

Ο θεσμός του Νομάρχη, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, ο οποίος πρωτοεμφανίστηκε με το Βασιλικό Διάταγμα της 3^{ης} Απριλίου 1833 «περί διαιρέσεως

¹⁶⁹«Άσκηση κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης στους νομούς» (ΕτΚ Α', φ. 26 της 3^{ης} Μαρτίου 1982)

του Βασιλείου και της διοικήσεώς του», έχει συνδεθεί ιστορικά με την επιβολή των αρχών του συγκεντρωτικού συστήματος ως προτύπου για τη δόμηση της κρατικής εξουσίας. Είναι ένας ξενόφερτος θεσμός με στοιχεία από το γαλλικό και το γερμανικό πρότυπο διοίκησης που χρησιμοποιήθηκε αρχικά για να φιμώσει και να ανακόψει τη δραστηριότητα της ελληνικής κοινότητας. Όσον αφορά τη θέση του Νομάρχη στο σύνολο της όλης διοικητικής δομής, αυτό έγινε αντικείμενο συζήτησης μεταξύ πολλών κυβερνήσεων και πολλών κομμάτων, για το αν ο Νομάρχης είναι ή δεν είναι πολιτικό πρόσωπο, εάν πρέπει να είναι κομματικός ή υπερκομματικός, εάν πρέπει να είναι επί θητεία ή μετακλητός και για το αν πρέπει να είναι μόνιμος δημόσιος υπάλληλος ενταγμένος στην υπαλληλική ιεραρχία.

Υπερκομματικός Νομάρχης ουσιαστικά δεν υπήρξε ποτέ, με την έννοια ότι είναι αδιανόητο να κληθεί κάποιος να υλοποιήσει κάποιο τομέα κυβερνητικής πολιτικής και να μην έχει κάποια κομματική προτίμηση. Γι' αυτό η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, θέλοντας να έχει την συνολική και αποκλειστική ευθύνη για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής, θεσμοθετεί τον μετακλητό Νομάρχη ώστε να έχει η ίδια τη δυνατότητα επιλογής των επικεφαλής των περιφερειών¹⁷⁰.

Ο νόμος αυτός δεν είχε την αποδοχή της αντιπολίτευσης. Στην κριτική της η Ν.Δ¹⁷¹ εστίασε στο γεγονός ότι η κυβέρνηση προσπάθησε να βρει ένα βαρύγδουπο τίτλο για το νομοσχέδιο, όπως είναι αυτός «για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης στους Νομούς», με ανούσιο όμως περιεχόμενο. Στόχος του νομοσχεδίου είναι απλά η αντικατάσταση των υπηρετούντων Νομαρχών, με πρόσωπα που θα διορίζονται και θα ελέγχονται πλήρως από το κόμμα του ΠΑΣΟΚ. Στο μεγαλύτερο διάστημα της πολιτικής ζωής της χώρας, επικρατούσε ο θεσμός του μετακλητού Νομάρχη, που με απόλυτη ευχέρεια κάθε κυβέρνηση είχε τη δυνατότητα επιλογής του, προκειμένου να υλοποιήσει την πολιτική της, καθιστώντας τον κομματικό όργανο. Ο Ν. 266/1976 επανέφερε σε ισχύ τον επί θητεία «υπερκομματικό» Νομάρχη, που καθιερώθηκε για πρώτη φορά με τον αναγκαστικό νόμο 893/1949. Έχει παρατηρηθεί διαχρονικά ότι, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, ο μετακλητός Νομάρχης υπήρξε άβουλο όργανο του κόμματος. Προς αποφυγή της όποιας κομματικοποίησης του θεσμού, μόνη λύση ίσως θα ήταν η

¹⁷⁰ Πρακτικά Ολομέλειας, Συνεδρίαση Μ' - 8 Φεβρουαρίου 1982, ομιλία του εισηγητή της πλειοψηφίας Μιλτιάδη Παπαϊωάννου, σελ.: 1347-1352

¹⁷¹ Πρακτικά Ολομέλειας, Συνεδρίαση Μ' - 8 Φεβρουαρίου 1982, ομιλία του εισηγητή της μειοψηφίας Νικόλαου Γκελεστάθη, σελ.: 1347-1352

πρόβλεψη για θητεία του Νομάρχη για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα π.χ. πέντε ετών, χωρίς τη δυνατότητα ανανέωσης. Επιπλέον, από τη στιγμή που οι Νομάρχες δεν έχουν δίπλα τους καταρτισμένο προσωπικό που θα τους συμπαρίσταται στο έργο τους, καθίστανται απλοί φορείς εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής. Το νομοσχέδιο δεν προβλέπει τίποτα αναφορικά με τα προσόντα των μετακλητών Νομαρχών, ούτε για την ηλικία τους, ούτε για τη μόρφωσή τους, ούτε για την εμπειρία που απαιτείται για την κάλυψη της θέσης, αντίθετα με ότι ίσχυε με το νόμο 266/1976, όπου προβλέπονταν συγκεκριμένα προσόντα και κίνητρα για τον θεσμό του επί θητεία Νομάρχη. Αντί να ενισχυθεί το υφιστάμενο καθεστώς ώστε να ενδιαφερθούν για τη θέση οι πλέον άξιοι, η νυν κυβέρνηση το αλλάζει με τον μετακλητό Νομάρχη, θεσμός ο οποίος έχει αποτύχει στην πράξη. Αξιοσημείωτο είναι, σύμφωνα με την αξιωματική αντιπολίτευση, ότι ενώ το ΠΑΣΟΚ ως αντιπολίτευση, κατά τη συζήτηση του νόμου 266/1976, είχε αποδεχθεί τον θεσμό του επί θητεία Νομάρχη¹⁷², αυτή τη φορά ως κυβέρνηση, θέλει την αλλαγή του νόμου για να τον καταστήσει κομματικό όργανο.

Από τη στιγμή που ο κομματικός έλεγχος της κεντρικής εξουσίας επί των νομαρχιών δεν έπαψε να υφίσταται, συνάγεται το συμπέρασμα ότι με το νόμο αυτό ενδυναμώθηκε ο ρόλος των κομματικών οργανώσεων¹⁷³ και στόχος υπήρξε η αποδυνάμωση των τοπικών βουλευτών, καθώς οι περισσότερες επαγγελματικές, συνεταιριστικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις που συμμετέχουν στα Νομαρχιακά Συμβούλια, ελέγχονται από τις τοπικές οργανώσεις του ΠΑ.ΣΟ.Κ. Δημιουργήθηκε έτσι ένα κομματικό- πελατειακό σύστημα κατανομής των παραπάνω πόρων που διαχειρίζονται τα Νομαρχιακά Συμβούλια σύμφωνα με το νόμο. Γίνεται έτσι άμεσα αντιληπτό και αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα νομοθετήματος, ότι παρά τις διακηρύξεις των κομμάτων και παρά τα οποιαδήποτε κέρδη της τοπικής αυτοδιοίκησης από τις εκάστοτε νομοθετικές πρωτοβουλίες, ο αντικειμενικός και απώτερος σκοπός των κομμάτων είναι ο έλεγχος της αυτοδιοίκησης και ο κομματικός εναγκαλισμός της, με τις ευλογίες του κεντρικού κράτους.

¹⁷² Πρακτικά της Ολομέλειας της Βουλής, Συνεδρίαση της 5 Φεβρουαρίου 1976, σελ. 2390, ομιλία του εισηγητή της μειοψηφίας κ. Αγαμέμνων Κουτσόγιωργα

¹⁷³ Π. Χριστοφιλοπούλου, «ΠΑΣΟΚ και τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική δομή και πολιτικές», στον τόμο: Μ. Σπουρδαλάκη (επιμέλεια), «ΠΑΣΟΚ. Κόμμα-Κράτος-Κοινωνία», Πρόλογος: Γ. Παπαδημητρίου, Αθήνα 1998

6.8.4 Ο νόμος 1270/1982

Με το ν. 1270/1982¹⁷⁴ τροποποιούνται πολλές διατάξεις του ισχύοντος μέχρι τότε Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Ν. 1065/1980) και εισάγεται για πρώτη φορά ο όρος «δημοτική αποκέντρωση»¹⁷⁵. Την τελευταία προωθούσαν τα Συμβούλια των Διαμερισμάτων στις μεγάλες πόλεις, τα οποία είχαν καθιερωθεί, ως διοικητική υποδιαίρεση, ήδη με το άρθρο 110 του ν. 1065/1980.

Μεταξύ άλλων,¹⁷⁶ με το νόμο αυτό μεταβάλλεται ο τρόπος κατανομής των εδρών στα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια. Πιο συγκεκριμένα, δίχως να εμποδίζεται η διοίκηση των δήμων και των κοινοτήτων, διασφαλίζεται η εκπροσώπηση στο οικείο συμβούλιο, ανάλογα με τη δύναμή τους, όσων συνδυασμών υπερβαίνουν το καθορισμένο κατώφλι. Στις εκλογές των δημάρχων και των δημοτικών συμβούλων, θεωρείται επιτυχόν συνδυασμός αυτός που συγκέντρωσε την απόλυτη πλειοψηφία ολόκληρου του αριθμού των έγκυρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες όσοι συνδυασμοί έλαβαν έστω και μία έδρα, σε αντίθεση με ότι ίσχυε μέχρι τότε, όπου μόνο ο δεύτερος συνδυασμός θεωρούνταν επιλαχών και έπαιρνε τις υπόλοιπες έδρες στο δημοτικό συμβούλιο. Το ίδιο ισχύει για την εκλογή προέδρων κοινότητας και κοινοτικών συμβούλων, σε κοινότητες που έχουν περισσότερους από πέντε χιλιάδες κατοίκους. Στις λοιπές κοινότητες θεωρείται επιτυχόν συνδυασμός όποιος συγκέντρωσε έστω και την σχετική πλειοψηφία και επιλαχόντες όσοι έλαβαν έστω και μία έδρα. Από το σύνολο των εδρών των δημοτικών ή κοινοτικών συμβούλων τα τρία πέμπτα ανήκουν στον επιτυχόντα συνδυασμό και τα δύο πέμπτα στους επιλαχόντες, ανάλογα με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβε ο καθένας.

Επίσης, με το νόμο αυτό εισάγεται για πρώτη φορά η έννοια και ο θεσμός του Αντιδημάρχου, αντικαθιστώντας τους Βοηθούς Δημάρχου που προβλέπονταν μέχρι

¹⁷⁴ «Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων» (ΕτΚ Α', φ. 93 της 10^{ης} Αυγούστου 1982).

¹⁷⁵ Βλ. Δ. Κατσούλη, «Τα δημοτικά διαμερίσματα και η θέση τους στο ελληνικό δημοτικό δίκαιο», στο έργο: του ίδιου, «Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση», Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993

¹⁷⁶ Για τις άλλες αλλαγές βλ. Κεφάλαιο 9, Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας;

τότε¹⁷⁷. Επρόκειτο για μια πρώτη προσπάθεια «αποσυμφόρησης» των δημαρχιακών καθηκόντων υπό τον έλεγχο του ίδιου του δημάρχου, ο οποίος επέλεγε τους αντιδημάρχους ελεύθερα κατά την κρίση του, ενώ προσδιόριζε με απόφασή του τον κύκλο των καθηκόντων τους.

Ο νόμος 1270/1982 καθιέρωσε και τα Συνοικιακά Συμβούλια στους υπόλοιπους ΟΤΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 60 παρ. 1 ν. 1270/1982, «Με σκοπό την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις [...] κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο με απόφασή του μπορεί να διαιρέσει την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας σε συνοικίες και να συγκροτήσει αντίστοιχα συνοικιακά συμβούλια». Πρέπει να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι ο νόμος εξουσιοδοτούσε τους δήμους να ορίσουν όλες τις σχετικές λεπτομέρειες για την σύνθεση, την λειτουργία και την εκλογή των συνοικιακών συμβουλίων (άρθρ. 63), τα οποία θα αποκτούσαν αρμοδιότητες γνωμοδοτικού χαρακτήρα. Ωστόσο, το γεγονός ότι ο νόμος επέτρεπε σε όλους τους κατοίκους (και όχι μόνο τους δημότες) προκάλεσε αρκετές καταχρήσεις, διπλοψηφίες κ.λ.π. που οδήγησαν πολύ γρήγορα σε παρακμή το νέο θεσμό, ο οποίος πάντως σε ορισμένες περιπτώσεις όντως εξασφάλισε για πρώτη φορά την συμμετοχή κατοίκων που ήταν μέχρι τότε αποκλεισμένοι από τις σχετικές διαδικασίες, όπως οι ετεροδημότες και οι –τότε ολιγάριθμοι βέβαια- αλλοδαποί.

Θεσμό δημοτικής αποκέντρωσης αποτέλεσαν και οι Πάρεδροι των συνοικισμών που είχαν απογραφεί ως αυτοτελείς και διέθεταν τουλάχιστον 75 κατοίκους. Σύμφωνα με το άρθρο 49 του ν. 1270/1982 ο Πάρεδρος εκλέγονταν ταυτόχρονα με το δημοτικό συμβούλιο (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) για θητεία τεσσάρων ετών. Κατά το άρθρο 55 οι Πάρεδροι συμμετείχαν σε όλες τις συνεδριάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με δικαίωμα έκφρασης γνώμης, ενώ αποκτούσαν και δικαίωμα ψήφου σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούσαν τον συνοικισμό τους (κατάρτιση τεχνικού προγράμματος, σχέδιο πόλεως, κήρυξη απαλλοτριώσεως ακινήτου κ.ά.).

Επίσης, για την ενεργοποίηση, κινητοποίηση και οργάνωση των δημοτών στα πλαίσια του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης για την έρευνα και εντοπισμό των

¹⁷⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 15 «Σε κάθε δήμο που έχει πραγματικό πληθυσμό πάνω από δέκα χιλιάδες κατοίκους και σε δήμους που είναι πρωτεύουσες νομών, τον δήμαρχο επικουρούν αντιδήμαρχοι. Ο δήμαρχος με απόφασή του μεταβιβάζει αρμοδιότητές του σε αντιδημάρχους».

τοπικών προβλημάτων, κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο μπορεί να διαιρέσει την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας σε συνοικίες και να συγκροτήσει αντίστοιχα συνοικιακά συμβούλια (άρθρα 60-63).

6.8.5 Ο νόμος 1416/1984

Με το ν. 1416/1984¹⁷⁸ επιδιώκεται, όπως ρητά δηλώνεται στον τίτλο του, η ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης.

Με την έκδοση προεδρικού διατάγματος, δύνανται, αρμοδιότητες που ασκούνται από κεντρικά ή αποκεντρωμένα όργανα του κράτους, να μεταβιβάζονται σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, εφόσον αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα (άρθρο 8).

Επιπλέον, εισάγονται οι προγραμματικές συμβάσεις με φορείς του δημοσίου και αντικείμενο τη μελέτη ή και την εκτέλεση έργων και αναπτυξιακών προγραμμάτων (άρθρο 11), δίνεται η δυνατότητα εθελοντικών συνενώσεων γειτονικών δήμων ή κοινοτήτων μετά από απόφαση του οικείου συμβουλίου, που λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία (3/5 του συνολικού αριθμού των συμβούλων), ή αίτημα των μισών τουλάχιστον εκλογέων καθενός από τους συνενομένους οργανισμούς (άρθρο 12), κατοχυρώνονται, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι (άρθρο 23), αναμορφώνονται οι ρυθμίσεις για τη σύσταση και τη λειτουργία των δημοτικών ή κοινοτικών επιχειρήσεων (άρθρα 35-46) και συμπληρώνονται οι διατάξεις για τα οικονομικά, προκειμένου να ενισχυθούν οι δημοτικοί πόροι με νέες προσόδους (άρθρα 47-60).

Ωστόσο τα προβλήματα παραμένουν. Είναι χαρακτηριστικό ότι πολλές από τις παραπάνω θεσμικές πολιτικές παρότι αποκεντρωτικές, προβλέπουν εξαιρετικά συγκεντρωτικές διαδικασίες για την εφαρμογή τους. Για παράδειγμα, η οριοθέτηση των γεωγραφικών περιοχών για τη σύσταση αναπτυξιακών συνδέσμων, εξαρτάται από την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων για κάθε νομό, τα οποία και συνυπογράφουν τρεις υπουργοί: ο Υπουργός Εσωτερικών, ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας και ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

¹⁷⁸ «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης» (ΕτΚ Α', φ. 18 της 21^{ης} Φεβρουαρίου 1984).

Χαρακτηριστική είναι η στάση της Ν.Δ. κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Βουλή. Το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης τονίζει¹⁷⁹ ότι σε ένα ακόμα σχέδιο νόμου, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ βαθμολογήθηκε με άριστα, όσον αφορά τη διθυραμβική φρασεολογία που χρησιμοποιεί στην εισηγητική έκθεση του νόμου. Δυστυχώς όμως, οι όποιες προβλέψεις του νόμου είναι πενιχρότατου περιεχομένου και εντελώς ασύνδετες μεταξύ τους. Τονίζεται χαρακτηριστικά ότι ενώ είναι γνωστό ότι το μεγαλύτερο πρόβλημα των δήμων είναι το οικονομικό και οι πενιχρότατοι πόροι που έχουν για να επιτελέσουν το έργο τους, ενώ όσο ήταν κυβέρνηση η Ν.Δ., οι Δήμοι και η ΚΕΔΚΕ, ήταν μαχητικοί, αγωνιστικοί και διεκδικητικοί στα αιτήματά τους, με προεξέχον τη διεκδίκηση ποσοστού 8% του προϋπολογισμού για τις ανάγκες της αυτοδιοίκησης, σήμερα, κατά την διακυβέρνηση της χώρας από το ΠΑΣΟΚ, δεν επιδεικνύεται η πρότερη αγωνιστική διάθεση, σαν να έχουν λυθεί όλα τα προβλήματα.

Παρόλες τις παρατηρήσεις της, η Ν.Δ. ψήφισε επί της αρχής το νομοσχέδιο με την αιτιολογία ότι παρά την μικρή του συνεισφορά προς την βελτίωση της λειτουργίας του θεσμού, δεν παύει να είναι μια θετική συνεισφορά στην τράπεζα για το καλό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Αυτή την περίοδο υπήρχαν άλλες δύο αξιομνημόνευτες νομοθετικές πρωτοβουλίες, που συνέβαλαν στην ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα από την δημιουργία δύο θεσμών, που στόχο είχαν την ανάπτυξη τόσο του προσωπικού της όσο και εν γένει των δυνατοτήτων της. Οι θεσμοί αυτοί ήταν η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης.

6.8.6 Ο νόμος 1518/1985¹⁸⁰ και η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

Η Ε.Ε.Τ.Α.Α. Α.Ε. ιδρύθηκε σύμφωνα με το άρθρο 16 του Ν.1518/1985, λειτουργεί με τη μορφή της ανώνυμης εταιρίας, και διέπεται από τις διατάξεις του Ν. 2190/20

¹⁷⁹ Πρακτικά Ολομέλειας, Συνεδρίαση ΜΗ΄- 13 Δεκεμβρίου 1983, ομιλία του εισηγητή της μειοψηφίας Κωνσταντίνου Σημαιοφορίδη, σελ.: 2354-2368

¹⁸⁰ Καταβολή της σύνταξης των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. καθώς και της χορηγίας των δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων από το δημόσιο ταμείο και άλλες διατάξεις

και του ιδρυτικού της νόμου. Η εταιρεία διοικείται από ενδεκαμελές αιρετό Διοικητικό Συμβούλιο και έχει μετόχους φορείς της Αυτοδιοίκησης, το Ελληνικό Δημόσιο και φορείς του Κοινωνικού τομέα.

Σκοπός της, είναι η παροχή επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού και τους φορείς τους, καθώς και σε φορείς του Δημοσίου και του Κοινωνικού τομέα σε ζητήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης. Επιπλέον, και για την επίτευξη του σκοπού της, συμμετέχει σε μεγάλο αριθμό Δικτύων και Συνεργασιών¹⁸¹.

Ως θεσμοθετημένος σύμβουλος της Αυτοδιοίκησης, συμμετέχει ενεργά στο σχεδιασμό, την ωρίμανση, τη διαχείριση και την παρακολούθηση συλλογικών έργων και προγραμμάτων σε ένα μεγάλο εύρος θεματικών τομέων που ενδιαφέρουν την Αυτοδιοίκηση όπως οργάνωση, διοίκηση και προγραμματισμός, οικονομική ανάπτυξη, τοπική ανάπτυξη, περιβάλλον και ποιότητα ζωής, κοινωνική πολιτική, κατάρτιση και επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού της.

¹⁸¹ Η Ε.Ε.Τ.Α.Α. συνεργάζεται με ευρύ δίκτυο φορέων:

α) του εσωτερικού:

- Υπουργεία
- Οργανισμούς, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, Τράπεζες
- Πανεπιστήμια, Ερευνητικά Κέντρα, Επιμελητήρια
- Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις και Δήμους
- ΕΝΠΕ, ΚΕΔΕ, Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (ΠΕΔ)
- Αναπτυξιακές Εταιρίες και Συμβούλους Ανάπτυξης
- Τοπικούς Κοινωνικούς φορείς και συλλογικά όργανα
- ΓΣΕΕ, ΠΟΕ-ΟΤΑ, ΟΑΕΔ

β) της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (CEMR/CCRE)
- Συμβούλιο των Περιφερειακών Παράκτιων Περιοχών της Ε.Ε. (CRPM)
- Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Δίκτυο (ESN)
- Συνέλευση Περιφερειών της Ευρώπης (ARE)
- Ευρωπαϊκή Ένωση Αναπτυξιακών Εταιριών (EURADA)

γ) και διεθνείς:

- Διεθνής Ένωση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (IULA)
- Διεθνές Δίκτυο Θυγατρικών Εταιριών (IDCN)
- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD)

Η δραστηριότητα της εταιρίας εστιάζεται κυρίως :

- Στην υλοποίηση έργων οριζόντιας στήριξης, για λογαριασμό του Υπουργείου Εσωτερικών, των συλλογικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ) και άλλων φορέων της Κεντρικής Διοίκησης επί θεμάτων τοπικής αυτοδιοίκησης
- Στην υλοποίηση σύνθετων έργων, χρηματοδοτούμενων από Τομεακά και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ
- Στην υλοποίηση έργων πιλοτικού χαρακτήρα, κατ' εφαρμογή Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων και Πρωτοβουλιών, που προκηρύσσονται και χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Από το 2011 είναι Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης του ΕΣΠΑ, με 156 έργα αναπλάσεων και υποδομών, από Δήμους όλης της χώρας.

6.8.7 Ο νόμος 1388/1983 και το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης

Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ) σήμερα, είναι ο εθνικός στρατηγικός φορέας ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδρύθηκε το 1983, με πρωτοβουλία του υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως Μένιου Κουτσόγιωργα (νόμος 1388/1983) που αφορούσε την «Ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης» και η λειτουργία του σήμερα διέπεται από το ΠΔ 57/2007. Είναι Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και υπάγεται στον Αναπληρωτή Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Με το νόμο 3200/2003 τροποποιήθηκε ο ν. 1388 και δημιουργήθηκε και η Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Σ.Τ.Α.), η οποία μαζί με την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (Ε.Σ.Δ.Δ.) και το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης (ΙΝ.ΕΠ.), αποτελούν τις εκπαιδευτικές μονάδες του Κέντρου. Αποτελεί έναν από τους κύριους φορείς - δικαιούχους του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση», στο πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ), με τις εγκεκριμένες χρηματοδοτήσεις να ανέρχονται σε 39,7 εκατομμύρια ευρώ μέχρι το 2015.

Σκοπός είναι η δημιουργία στελεχών της δημόσιας διοίκησης, κεντρικής και αποκεντρωμένης, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που να διαθέτουν ειδικευμένη επαγγελματική κατάρτιση και νέο πνεύμα προσέγγισης των προβλημάτων, ώστε να συμβάλλουν αποτελεσματικά στον εκδημοκρατισμό και στον εκσυγχρονισμό των μεθόδων διοίκησης. Στόχος του νομοθέτη είναι η ΕΣΔΔ και η ΕΣΤΑ να αποτελέσει μια παραγωγική σχολή στελεχών για τη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσω της παροχής εκπαίδευσης διαφορετικής φύσης και περιεχομένου από εκείνη που παρέχουν τα κάθε μορφής Ιδρύματα ανώτερης ή ανώτατης παιδείας. Η Γαλλική ΕΝΑ (École Nationale d'Administration) αποτέλεσε πρότυπο και πηγή έμπνευσης για την ΕΣΔΔ. Ως αποστολή, έχει τη δημιουργία στελεχών της διοίκησης, επιτελικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα, την αναβάθμιση του δυναμικού μέσα από τη διαρκή εκπαίδευση και την πιστοποιημένη επιμόρφωση και τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου και των φορέων του, μέσω της έρευνας, της τεκμηρίωσης και της καινοτομίας.

Υπό το πρίσμα αυτό, η ΕΣΔΔ λειτουργεί με βάση ένα πρόγραμμα σπουδών το οποίο στοχεύει στην παραγωγή στελεχών ταχείας εξέλιξης μέσω της ανάπτυξης της διοικητικής ικανότητας, της εξοικείωσης με τις σύγχρονες τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών και της ανάπτυξης ενός διεπιστημονικού υποβάθρου γνώσεων και αρχών. Το πρόγραμμα σπουδών της Ε.Σ.Δ.Δ. εξοικειώνει τους σπουδαστές με τις σύγχρονες μεθόδους άσκησης δημόσιας πολιτικής και μάλιστα εντός του πλαισίου λειτουργίας της ευρωπαϊκής, οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

Κατά τη συζήτηση του ν. 1388 στη Βουλή, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ υποστήριξε¹⁸² ότι αυτό το νομοσχέδιο είναι δείγμα της πρόθεσης και της πολιτικής βούλησης της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ να προχωρήσει ριζικά στον εκδημοκρατισμό της διοίκησης. Για να συμβεί αυτό, πρέπει το προσωπικό που απαρτίζει τη δημόσια διοίκηση να έχει την απαραίτητη επιμόρφωση, ενημέρωση και την απαιτούμενη επαγγελματική κατάρτιση, ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί στις ανάγκες και στα προβλήματα των πολιτών. Το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης, που προβλέπεται

¹⁸²Πρακτικά Τμήματος Διακοπών, Συνεδρίαση ΙΘ' - 21 Ιουλίου 1983, ομιλία του εισηγητή της πλειοψηφίας Γεωργίου Παπανδρέου, σελ.: 692-695

από αυτό το σχέδιο νόμου, δεν είναι μία απλή τεχνοκρατική καινοτομία. Έχει ως στόχο την καλλιέργεια μιας νέας αντίληψης, μιας διαφορετικής νοοτροπίας για το ρόλο και τη λειτουργία του κράτους, μία αντίληψη που θα διέπτετε από τις αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος, του πολυκομματισμού, της ισότητας απέναντι στο νόμο, της κριτικής αλλά και του σεβασμού προς τη νόμιμη κυβέρνηση της χώρας και τους πολίτες της,

Το κόμμα της Ν.Δ.¹⁸³ κατηγόρησε την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ότι παρόλη τη μεγάλη σημασία αυτού του νομοσχεδίου που πρόκειται να επηρεάσει τη δημόσια ζωή του τόπου και τη δημόσια διοίκηση της χώρας για πάρα πολλά χρόνια, έστειλε την πρόσκληση για την συζήτηση στην Επιτροπή μόλις δύο ημέρες πριν, υποβαθμίζοντας με αυτό τον τρόπο, τη σημασία του νομοσχεδίου. Στην κριτική του το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης εστιάζει στο γεγονός ότι υπάρχει πλήρης αντίθεση των όσων αναφέρονται στην Εισηγητική Έκθεση και αυτών που προκύπτουν από τις αντίστοιχες διατάξεις του σχεδίου νόμου. Μόνος στόχος, σύμφωνα με την Ν.Δ., είναι η κομματικοποίηση του κρατικού μηχανισμού. Άλλωστε, η κυβέρνηση δεν έδωσε την ευκαιρία ούτε στα υπόλοιπα κόμματα, ούτε στους φοιτητές, ούτε στους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους να ενημερωθούν και να συζητήσουν αυτό το εθνικής σημασίας νομοθέτημα. Παρά τις όποιες διακηρύξεις περί δημοκρατίας, ανεξαρτησίας και αξιοκρατίας, οι διατάξεις του νόμου προβλέπουν τον πλήρη έλεγχο της δημόσιας διοίκησης από το κυβερνών κόμμα του ΠΑΣΟΚ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η αναφορά στο σχέδιο νόμου ότι ο όποιος αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας της σύνθεσης του Διοικητικού Συμβουλίου του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης είναι φαινομενικός. Η σύνθεσή του είναι έντεχνα μεθοδευμένη ώστε να αποτελείται από άτομα που θα ελέγχονται απόλυτα από την κυβέρνηση. Επίσης, μεταξύ άλλων, από το σύνολο των διατάξεων του νομοσχεδίου συμπεραίνεται ότι δίνονται τεράστιες εξουσιοδοτήσεις και δυνατότητες παρέμβασης στο Εθνικό Κέντρο, στον εκάστοτε Υπουργό Προεδρίας της κυβέρνησης.

¹⁸³Πρακτικά Τμήματος Διακοπών, Συνεδρίαση ΙΘ' - 21 Ιουλίου 1983, ομιλία του εισηγητή της μειοψηφίας Κωνσταντίνου Σαψάλη, σελ.: 695-699

6.9 Η στάση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. τα πρώτα χρόνια

Με την ανάληψη της διακυβέρνησης από το ΠΑΣΟΚ, είναι γεγονός ότι εξασφάλισε και μια μεγάλη περίοδο ανοχής, προκειμένου να ολοκληρώσει τις κυβερνητικές του εξαγγελίες. Μέσα από τον κομματικό έλεγχο που ασκούσε στους περισσότερους αιρετούς της τοπικής αυτοδιοίκησης που εκλέχτηκαν με την υποστήριξή του, και την κομματική επιρροή που ασκούσε στους διάφορους συνδικαλιστικούς φορείς, πέτυχε κάτι που δεν μπορούσε να έχει μια κυβέρνηση της Ν.Δ. Μεγάλη περίοδο χάριτος και κοινωνικής ηρεμίας.

Χαρακτηριστικό είναι ότι σε ψήφισμα του ετήσιου τακτικού Συνεδρίου της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. της 25^{ης} Ιανουαρίου 1982 για τις οικονομικές διεκδικήσεις των Ο.Τ.Α., διαπιστώνεται η ύπαρξη ενδιαφέροντος από την πλευρά της κυβέρνησης της χώρας για την επίλυση των χρόνιων οικονομικών προβλημάτων, ενδιαφέροντος που έγινε έκδηλο από τα εξαγγελθέντα μέτρα ενίσχυσης των Ο.Τ.Α. Οι διεκδικήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης συνοψίζονται στα παρακάτω:

1. Να καθορισθεί νομοθετικά η απόδοση ποσοστού 8% σταδιακά από τα τακτικά έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού κάθε χρόνο στους Ο.Τ.Α. με στήριξη δικών τους αυτοτελών πόρων και με ανακατανομή των κρατικών φόρων
2. Αναμένεται η υλοποίηση των εξαγγελθέντων, από τον Πρωθυπουργό κ. Ανδρέα Παπανδρέου, μέτρων υπέρ των Ο.Τ.Α. τα οποία θεωρούνται σαν πρώτο θετικό βήμα, όπως:
 - α) η συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στην κατάρτιση των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων
 - β) η χορήγηση χωρίς διακρίσεις και με χαμηλά επιτόκια δανείων προς τους Ο.Τ.Α. για τη δημιουργία Δημοτικών Επιχειρήσεων και την εκτέλεση έργων
 - γ) η μελετώμενη ανάληψη από πλευράς Δημοσίου της πληρωμής των συντάξεων των δημοτικών υπαλλήλων
 - δ) η καθιέρωση μειωμένου τιμολογίου της Δ.Ε.Η. για τους Ο.Τ.Α.
 - ε) η θέσπιση μειωμένης εργοδοτικής εισφοράς των Ο.Τ.Α. προς το Ι.Κ.Α.

στ) να διαγραφούν ολοσχερώς τα δάνεια που βαρύνουν τους Ο.Τ.Α. ιδιαίτερα εκείνα που έγιναν και κατασπαταλήθηκαν από τις χουντικές αρχές και να ανασταλεί η πληρωμή των τοκοχρεωλυσίων λοιπών δανείων για τρία χρόνια

3. Να θεσπισθεί αυτοτελές δημοτικό φορολογικό σύστημα με παράλληλη αναδιάρθρωση της κρατικής φορολογίας
4. Να θεσπισθεί το δημοτικόσημο (αντί του χαρτοσήμου) για τα πιστοποιητικά που εκδίδονται από τους δήμους και τις κοινότητες καθώς και για τις αιτήσεις που απευθύνονται στους Ο.Τ.Α.
5. Να ανατεθεί η είσπραξη των κοινοτικών εσόδων στους κοινοτικούς Γραμματείς προκειμένου να αποφευχθούν δυσανάλογες εισπρακτικές δαπάνες με παράλληλη πρόβλεψη για προώθηση των κοινοτικών εισπρακτόρων από το Δημόσιο

6.10 Οι νομοθετικές παρεμβάσεις μετά το 1985

Μετά το 1985 οι σχέσεις κόμματος, κράτους και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν αλλάξει. Στο ΠΑ.ΣΟ.Κ., έχοντας το κράτος υπό τον πλήρη του έλεγχο, επικρατούν δύο τάσεις αναφορικά με την ενίσχυση ή όχι του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από τη μία υπήρχαν οι λεγόμενοι κομματικοί, υπό τον Γεώργιο Γεννηματά, που επεδίωκαν την συνέχιση της υλοποίησης και των υπολοίπων προγραμματικών θέσεων για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση, όπως είχαν αποτυπωθεί στο Δημοτικό Πρόγραμμα, ενώ από την άλλη οι κεντρογενείς παλαιοκομματικοί με τον Μένιο Κουτσόγιωργα, υιοθετούν πολιτικές που είναι μόνο εκλογικά συμφέρουσες, εμμένουν στη διατήρηση της στενής κρατικής εποπτείας και ευνοούν την συντήρηση των συγκεντρωτικών δομών και λειτουργιών του κράτους.

Η εναλλαγή τους στην ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών θα καθυστερήσει την επεξεργασία του βασικού και ιδιαίτερα φιλόδοξου θεσμικού νομοθετήματος αυτής της κυβερνητικής θητείας, με το οποίο επιδιώχθηκε, καταρχήν, η συνολική και εκ βάθρων αναμόρφωση της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αιχμή του δόρατος είναι ο αναγκαστικός ή μη χαρακτήρας των συνενώσεων και η θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού. Έπειτα από παρέμβαση του Ανδρέα Παπανδρέου, επικρατεί η άποψη του

Υπουργού Εσωτερικών Αγαμέμνων Κουτσόγιωργα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη νομοθέτηση ενός προβληματικού νόμου, του Ν. 1622/1986.

6.10.1 Ο νόμος 1622/1986¹⁸⁴

Ο νόμος αυτός αποτέλεσε το βασικό νομοθέτημα της περιόδου και ήταν η πρώτη απόπειρα εισαγωγής του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, ο συγκεκριμένος νόμος αποτελεί ένα νόμο πλαίσιο για την αυτοδιοίκηση, την περιφερειακή ανάπτυξη και τον δημοκρατικό προγραμματισμό. Μαζί με τους νόμους 1270 και 1412, καθώς και με τις διατάξεις που ισχύουν του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, αποτελούν τον καταστατικό χάρτη της τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁸⁵.

Η Ν.Δ., κατά τη συζήτηση στη Βουλή¹⁸⁶, κατηγόρησε την κυβέρνηση ότι η διαδικασία που ακολουθήθηκε για την κατάρτιση του νομοσχεδίου, ο χρόνος που ήλθε για ψήφιση στη Βουλή και το περιεχόμενο του νομοσχεδίου, πείθουν πως η κυβέρνηση αντιμετωπίζει κορυφαία θέματα με κομματικά και μόνο κριτήρια. Η κυβέρνηση έφερε προς ψήφιση ένα νόμο για την τοπική αυτοδιοίκηση τέσσερις μόλις μήνες πριν από τις δημοτικές εκλογές, για να τον χρησιμοποιήσει ως προεκλογικό και διαφημιστικό μέσο προκειμένου να επηρεάσει το φρόνημα των εκλογέων και να αλλοιώσει το εκλογικό αποτέλεσμα. Ενώ από τον Φεβρουάριο του 1984, ο Υπουργός των Εσωτερικών, συγκρότησε μια Επιτροπή για τη σύνταξη ενός νέου Καταστατικού Χάρτη για την τοπική αυτοδιοίκηση, αυτή η Επιτροπή ασχολήθηκε με θέματα αρχών, διαδικασίας και οτιδήποτε άλλο εκτός από την ουσία και τις ουσιαστικές ρυθμίσεις του σχεδίου νόμου. Από τον Απρίλιο του 1985 η Επιτροπή παροπλίζεται και ανασύρεται πάλι λίγο καιρό πριν έλθει το νομοσχέδιο για ψήφιση. Αυτό έγινε για να μπορέσει η κυβέρνηση να αποδώσει στο σχέδιο νόμου μια ψευδεπίγραφη διακομματική συναίνεση. Αυτός είναι και ο λόγος που η Ν.Δ. και το ΚΚΕ αποχώρησαν από την Επιτροπή. Η αξιωματική αντιπολίτευση κατηγορεί το ΠΑΣΟΚ ότι χρησιμοποιεί μια προχωρημένη συνθηματολογία όπως «ο Λαός στην εξουσία, ο

¹⁸⁴ «Τοπική αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» (ΕτΚ Α', φ. 92 της 14^{ης} Ιουλίου 1986)

¹⁸⁵ Πρακτικά Ολομέλειας, Συνεδρίαση ΠΝ¹- 9 Ιουνίου 1986, ομιλία του εισηγητή της πλειοψηφίας Ιωάννη Χαραλάμπους, σελ.: 7556-7559

¹⁸⁶ Πρακτικά Ολομέλειας, Συνεδρίαση ΠΝ¹- 9 Ιουνίου 1986, ομιλία του εισηγητή της μειοψηφίας Νικόλαου Αργυρόπουλου, σελ.: 7559-7562

Λαός κυρίαρχος» και διακηρύττει την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ την ίδια ώρα οργανώνει συστήματα διοίκησης συγκεντρωτικά και οργανώνει μια εξουσία συγκεντρωτική και αυταρχική ελεγχόμενη από το κόμμα.

Από το σύνολο των ρυθμίσεων του νόμου, εφαρμόστηκαν μόνον εκείνες του τρίτου μέρους που προβλέπουν τη σύσταση της Περιφέρειας ως αποκεντρωμένης μονάδας της κρατικής διοίκησης, με συμβούλια έμμεσης εκπροσώπησης από την τοπική αυτοδιοίκηση και με αρμοδιότητες το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και το συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης (άρθρα 61-69). Αυτό έγινε γιατί η Περιφέρεια αποτελούσε το διοικητικό πλαίσιο υλοποίησης του περιφερειακού σκέλους των δύο Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης.

Οι υπόλοιπες διατάξεις αυτού του φιλόδοξου εγχειρήματος παρέμειναν γράμμα κενό κυρίως εξαιτίας των πολλών παραλείψεων και αντιφάσεων που περιείχε. Επιπλέον, η εξάρτηση της εφαρμογής των περισσότερων διατάξεων από Προεδρικά Διατάγματα, οδήγησαν σε αδιέξοδα.

Στο πρώτο μέρος, που αφορούσε τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, προβλέπονταν αναγκαστικές συνενώσεις εντός της ίδιας γεωγραφικής περιοχής, με την προσφορά κινήτρων με οικονομικό κυρίως περιεχόμενο, τα οποία θα καρπώνονταν μόνον οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης που θα συνενώνονταν έως την 31^η Δεκεμβρίου 1989 (άρθρα 1 και 2).

Το άρθρο 14, προέβλεπε τη λαϊκή συμμετοχή στην κατάρτιση του δημοτικού προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος καθώς και για σοβαρά θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, μέσω της διατύπωσης γνώμης από το τοπικό στο δημοτικό συμβούλιο, μετά τη σύγκληση λαϊκής συνέλευσης, ενώ καθιερώνονταν και ο δημοκρατικός προγραμματισμός κατά την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων αναπτυξιακού, κατά κανόνα, περιεχομένου (άρθρα 15 και 70).

Τέλος, συστήνονταν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, ως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού, με όργανα το νομαρχιακό συμβούλιο, την νομαρχιακή επιτροπή και τον πρόεδρο του νομαρχιακού συμβουλίου, χωρίς όμως να καταργείται η αποκεντρωμένη κρατική εκπροσώπηση στην ίδια χωρική ενότητα, και με ευρείες αλλά ασαφείς αρμοδιότητες, περιορισμένη ή ανύπαρκτη χρηματοδότηση και προσωπικό προερχόμενο από την, κατά τόπον, κρατική διοίκηση (άρθρα 19-60).

Ο Νομάρχης παρέμενε εκπρόσωπος της κρατικής διοίκησης ενώ ρυθμίστηκε και το χρόνιο πρόβλημα της πληρωμής των συντάξεων των δημοτικών υπαλλήλων από το δημόσιο¹⁸⁷.

6.10.2 Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Ν. 1828/1989)

Το 1988, με την κατάληψη της θέσης του υπουργού Εσωτερικών από τον Άκη Τσοχατζόπουλο, ενισχύεται θεσμικά η οικονομική δυνατότητα και αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Μετά από μακρές διαπραγματεύσεις της κυβέρνησης με την Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, συμφωνήθηκε να αντικατασταθεί η κρατική επιχορήγηση των ΟΤΑ από τον κρατικό προϋπολογισμό, η οποία είχε καθιερωθεί με τις διατάξεις των άρθρων 37 του Ν.Δ. 4260/62 (ΦΕΚ 186/Α) και 16 του Ν.Δ. 703/70 (ΦΕΚ 219/Α), το ύψος της οποίας όριζε η εκάστοτε πολιτική ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.).

Οι πόροι αυτοί είναι «κεντρικοί» μεν, διότι επιβάλλονται, βεβαιώνονται και εισπράττονται από την κεντρική διοίκηση, και από την οποία στη συνέχεια κατανέμονται στους ΟΤΑ, «αυτοτελείς» δε, διότι το ύψος των εσόδων που αποδίδουν εξαρτάται μόνον από τη δυναμικότητά τους και όχι από τη βούληση της κρατικής διοίκησης. Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν θα αποτελεί πλέον αποκλειστική επιλογή της κυβέρνησης, αλλά το ύψος της θα καθορίζεται ως ποσοστό επί ορισμένων φόρων που αποδίδονται στους δήμους και τις κοινότητες. Η σχετική ρύθμιση περιλήφθηκε στο άρθρο 25 του ν. 1828/1989¹⁸⁸.

Το άρθρο 25 παρ. 3 του Ν. 1828 προβλέπει ότι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των Δήμων και των Κοινοτήτων προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων:

- α) φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (σε ποσοστό 20%)
- β) τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων (σε ποσοστό 50%)
- γ) φόρο Ακίνητης Περιουσίας (σε ποσοστό 100%)

¹⁸⁷ Το έργο της Αλλαγής, Εθνική Ανεξαρτησία, Ειρήνη, Δημοκρατία, Ανάπτυξη, Επιτροπή Διαφώτισης ΠΑΣΟΚ, 1985

¹⁸⁸ «Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α΄, φ. 2 της 2^ας Ιανουαρίου 1989)

δ) φόρους που έχουν θεσπιστεί υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν καταργούνται με τον παρόντα νόμο.

Σύμφωνα με τον Υπουργό Εσωτερικών Άκη Τσοχατζόπουλο¹⁸⁹, με τα άρθρα αυτά ρυθμίζεται και κατοχυρώνεται η οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. της χώρας. Είναι μια ρύθμιση που αλλάζει ριζικά το μέχρι σήμερα ισχύον καθεστώς χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. Από το 1950 και μετά, παρατηρείται μια συνεχής μείωση των παροχών και των επιχορηγήσεων από τη μεριά της πολιτείας προς τους Ο.Τ.Α. Καταργήθηκε τελείως η φοροδοτική ικανότητά τους με αποτέλεσμα το μοναδικό κυρίαρχο βασικό έσοδό τους να είναι η τακτική επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό. Με αυτό το νόμο εκχωρούνται οριστικά από την πολιτεία προς τους Ο.Τ.Α. συγκεκριμένοι φόροι και έσοδα του κράτους, και μάλιστα σε συγκεκριμένα ποσοστά, προς αποκλειστική διαχείριση από τους ίδιους, τελείως ανεξάρτητα από τις επιθυμίες και τις επιδιώξεις είτε της κυβέρνησης, είτε του εκάστοτε υπουργού οικονομικών. Με τη ρύθμιση αυτή:

α) επιτυγχάνεται ένας διαφορετικός τρόπος κατανομής των συγκεκριμένων αυτοτελών πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ των οργανισμών της.

β) κατοχυρώνεται η εξισορροπητική κατανομή μεταξύ των Ο.Τ.Α. σε αντίθεση με το αποκλειστικό πληθυσμιακό κριτήριο που ίσχυε πριν

γ) κατοχυρώνεται η «πρόταση» της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας ως βασικό στοιχείο για την έκδοση της απαραίτητης απόφασης, που προσδιορίζει εφάπαξ τον τρόπο κατανομής των εσόδων αυτών στους Ο.Τ.Α.

δ) εξασφαλίζεται η ενοποίηση των δημοτικών τελών σε ενιαία ανταποδοτικά τέλη και

ε) δίνεται η δυνατότητα στην τοπική αυτοδιοίκηση να επιβάλει δυνητικά, τοπικά τέλη για πρόσθετες υπηρεσίες και έργα που έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα.

Με το νόμο αυτό, διασφαλίζονται σημαντικά αυξημένοι πόροι προς την τοπική αυτοδιοίκηση, γιατί αυξάνονται τα ποσά που μπορούν αυτοτελώς να διαχειρίζονται οι Ο.Τ.Α. Έτσι γίνονται ανεξάρτητοι από τις οποιεσδήποτε ετήσιες επιλογές του τακτικού προϋπολογισμού και της εκάστοτε κυβέρνησης.

¹⁸⁹ Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά Βουλής Ολομέλεια, Α' Περίοδος (Προεδρευόμενης Δημοκρατίας) Σύνοδος Α', Συνεδριάσεις Μ-ΝΔ, 5 Δεκεμβρίου 1988- 18 Ιανουαρίου 1989, Συνεδρίαση ΜΕ, Δευτέρα 12 Δεκεμβρίου 1988, σελ. 1935-1950

Το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας αντέδρασε στο νόμο αυτό, υποστηρίζοντας ότι το γεγονός και μόνο ότι η κυβέρνηση δεν έφερε ξεχωριστό νομοσχέδιο για την τοπική αυτοδιοίκηση που να αναφέρεται στα μεγάλα και ζωτικής σημασίας προβλήματα που αντιμετωπίζει ο συνταγματικός αυτός θεσμός, αλλά προτίμησε να την εντάξει «τσόντα»¹⁹⁰ στο φορολογικό νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομικών, καταδεικνύει πόσο η κυβέρνηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. υποβαθμίζει και υποτιμά τη θέση της.

Η κριτική της Ν.Δ. εστιάζει στο γεγονός ότι το νομοσχέδιο αυτό κατατέθηκε μετά από οκτώ χρόνια διακυβέρνησης ΠΑ.ΣΟ.Κ, παρά τις αρχικές του μεγαλοστομίες, και τώρα που είναι αντιληπτό από όλους ότι σε λίγο χάνει και την εξουσία. Άλλωστε, την καλύτερη απάντηση σε αυτό το σχέδιο νόμου, την δίνει η ίδια η αυτοδιοίκηση, η οποία βρίσκεται σε συνεχείς απεργιακές κινητοποιήσεις εξαιτίας της οικονομικής υποβάθμισης που βιώνει κατά τα χρόνια της διακυβέρνησης του ΠΑ.ΣΟ.Κ. Επίσης, η Ν.Δ. τονίζει ότι με το νόμο αυτό δίνετε στην τοπική αυτοδιοίκηση το 20% από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, εκ των οποίων το 5% προορίζεται για δημόσιες επενδύσεις και το 15% για τις υπόλοιπες λειτουργικές δαπάνες, όταν η τοπική αυτοδιοίκηση, με την παρότρυνση και ενθάρρυνση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. όταν ήταν αντιπολίτευση, ζητούσε επιτακτικά το 8% επί των τακτικών εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού. Και το ΠΑ.ΣΟ.Κ όταν κατέλαβε την εξουσία δήλωνε ότι κάθε χρόνο θα αυξάνεται η κρατική επιχορήγηση μέχρι να φτάσει στο ποθούμενο 8%. Αντ' αυτού σήμερα το ΠΑ.ΣΟ.Κ πανηγυρίζει γιατί δίνει στην τοπική αυτοδιοίκηση το 1,26% του τακτικού προϋπολογισμού του 1989. Αυτός ο νόμος θα έχει ως αποτέλεσμα οι δήμοι και οι κοινότητες να οδηγηθούν σε νέα οικονομικά αδιέξοδα και όχι μόνο. Όσον αφορά τα κριτήρια κατανομής των εσόδων αυτών στους Ο.Τ.Α., με το νόμο αυτό δεν προβλέπεται κανένα αντικειμενικό κριτήριο που να καταδεικνύει ότι αυτή θα γίνεται με βάση τις πραγματικές ανάγκες τους, η διατύπωση του άρθρου είναι ασαφής και αόριστη, παρακάμπτεται το αντικειμενικό κριτήριο του πληθυσμού που είχε θεσπίσει η Ν.Δ., και υπάρχει μία αόριστη αναφορά σε «πρόταση» της ΚΕΔΚΕ αναφορικά με την κατανομή, παραγνωρίζοντας το γεγονός ότι η τελευταία ελέγχεται από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. και οι αντιθέσεις στους κόλπους της είναι πολύ έντονες. Όσον αφορά την απόδοση του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στους Ο.Τ.Α., αυτό από μόνο του καταδεικνύει την επιπολαιότητα της κυβέρνησης όσον

¹⁹⁰Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά Βουλής Ολομέλεια, Α' Περίοδος (Προεδρευόμενης Δημοκρατίας) Σύνοδος Α', Συνεδριάσεις Μ-ΝΔ, 5 Δεκεμβρίου 1988- 18 Ιανουαρίου 1989, Συνεδρίαση ΜΕ, Δευτέρα 12 Δεκεμβρίου, ομιλία εισηγητή Νέας Δημοκρατίας Ιωάννη Κεφαλογιάννη

αφορά την αντιμετώπιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο φόρος αυτός υπήρχε και πριν και το κράτος δεν μπορούσε να τον εισπράξει παρά τις οργανωμένες δομές του Υπουργείου Οικονομικών και τώρα τον παραχωρεί κατά 100% στους δήμους, οι οποίοι δεν έχουν ούτε τις υποδομές ούτε την τεχνογνωσία για να εισπράξουν κάτι που το κράτος απέτυχε. Επιπλέον, προβλέπεται και η δημιουργία μιας υδροκέφαλης υπηρεσίας με φορέα την ΚΕΔΚΕ για την είσπραξή του, η οποία για να λειτουργήσει μόνο θα απορροφήσει το μεγαλύτερο ποσοστό του φόρου που εισπράττετε μέχρι σήμερα. Τέλος, προβλέπεται η εκχώρηση μιας σειράς αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση όπως το προσωπικό και η λειτουργία των ΚΑΠΗ, η λειτουργία και η επισκευή των σχολείων χωρίς να προβλέπεται η αντίστοιχη μεταφορά πόρων.

Επιπροσθέτως, η Ν.Δ. ασκεί κριτική στην κυβέρνηση και για άλλα νομοθετήματα που ψήφισε στο παρελθόν όπως οι νόμοι 1416/1984 και 1622/1986, για τους οποίους προβλέπονταν και η έκδοση μιας σειράς Προεδρικών Διαταγμάτων προκειμένου να εφαρμοστούν, τα οποία ουδέποτε εκδόθηκαν μέχρι και την στιγμή της ψήφισης του νόμου για τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους.

Το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας από την πλευρά του, κατά τη συζήτηση του νόμου άσκησε δριμυία κριτική στην κυβέρνηση αλλά και στην φιλοκυβερνητική, όπως τη χαρακτήρισε, Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., η οποία συμφώνησε με το νόμο για τους Κ.Α.Π. παρά το οικονομικό αδιέξοδο στο οποίο έχουν περιέλθει οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι και ζητούν 10 δισεκατομμύρια δραχμές ως έκτακτη οικονομική ενίσχυση για να ξελασπώσουν από το τέλμα που τους έχει οδηγήσει η κεντρική εξουσία.

Πάγια αιτήματα του Κ.Κ.Ε. είναι ότι η οποιαδήποτε οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. δεν πρέπει να συνδυάζεται με την επιβολή νέων φόρων και η οποιαδήποτε μεταφορά αρμοδιοτήτων, πρέπει να συνδυάζεται με τη μεταφορά και των επαρκών και αναγκαίων πόρων για να ασκηθούν αυτές οι αρμοδιότητες.

Το Κ.Κ.Ε. καταψήφισε τον σχετικό νόμο γιατί δεν λύνει το οικονομικό πρόβλημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ οι προβλεπόμενες διατάξεις του θα οδηγήσουν σε μεγαλύτερη υπερφορολόγηση των πολιτών σε ορισμένους δήμους. Οι ανισότητες μεταξύ πλούσιων και φτωχών δήμων θα διατηρηθούν, αν δεν διευρυνθούν και αυτό έχει να κάνει κυρίως με τα αμφιλεγόμενα κριτήρια κατανομής που προβλέπονται από

τον εν λόγω νόμο. Με τις διατάξεις αυτές, επειδή σε πολλά από αυτά που αναλαμβάνουν οι δήμοι και οι κοινότητες δεν θα μπορέσουν να ανταπεξέλθουν, μιας και υπάρχει μόνο μεταφορά αρμοδιοτήτων χωρίς την αναγκαία μεταφορά επαρκών πόρων, θα δημιουργηθεί λαϊκή αγανάκτηση εναντίον των δήμων. Έτσι οι τελευταίοι, με ευθύνη της κεντρικής εξουσίας, γίνονται και εισπράκτορες φόρων και εισπράκτορες της λαϊκής δυσαρέσκειας παγιώνοντας την τακτική «τα παράπονά σας στο Δήμαρχο» ενώ η κεντρική εξουσία να μένει στο απυρόβλητο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

7. Οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του '90 και η πρώτη μεγάλη μεταρρύθμιση (Σχέδιο Ι. Καποδίστριας)

7.1 Η οικουμενική κυβέρνηση Ξενοφώντα Ζολώτα του 1989

Μετά τις εκλογές του Νοεμβρίου 1989, όταν το πολιτικό σκηνικό οδηγήθηκε προσωρινά σε αδιέξοδο λόγω της αδυναμίας σχηματισμού αυτοδύναμης κυβέρνησης από ένα μόνο κόμμα, κατόπιν συμφωνίας των κομμάτων της Νέας Δημοκρατίας, του ΠΑΣΟΚ και του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου (ΚΚΕ και ΕΑΡ), σχηματίστηκε οικουμενική κυβέρνηση υπό τον διαπρεπή ακαδημαϊκό και οικονομολόγο Ξενοφώντα Ζολώτα στις 23 Νοεμβρίου.

Επί οικουμενικής κυβέρνησης ψηφίστηκε ομόφωνα ο Ν. 1878/1990¹⁹¹ ο οποίος θεσμοθετεί τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Ο νέος νόμος τροποποίησε βασικές διατάξεις του Ν. 1622/1986 και το σημαντικότερο ήταν ότι όρισε η εκλογή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων να διεξαχθεί ταυτόχρονα με τις δημοτικές εκλογές της 14 Οκτωβρίου 1990. Ο νόμος όμως αυτός ουδέποτε εφαρμόστηκε.

Κατά τη διακυβέρνηση της χώρας από την οικουμενική κυβέρνηση Ζολώτα εκπονήθηκε από το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης, με Υπουργό τον Νικόλαο Θέμελη (1990), μία Έκθεση για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης.¹⁹² Η έκθεση αυτή εκπονήθηκε από τους καθηγητές Ιωάννη Αναστόπουλο και Αντώνη Μακρυδημήτρη, με βάση τα πορίσματα πολυμελούς επιτροπής και ομάδων εργασίας που είχε συγκροτήσει νωρίτερα, ως Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης, ο Αθανάσιος Κανελλόπουλος στο πλαίσιο της «Επιτροπής για τη Μεταρρύθμιση και τον Εκσυγχρονισμό της Δημόσιας Διοίκησης». Η έκθεση προσδιορίζει ως βασικούς παράγοντες των προβλημάτων της δημόσιας

¹⁹¹ Τροποποίηση των διατάξεων δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ν. 1622/1986 και άλλες διατάξεις

¹⁹² Μακρυδημήτρης Αντ., Νίκος Μιχαλόπουλος, επιμ. «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, Απρίλιος 2000, Μακρυδημήτρη Αντ., «Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα», Θεμέλιο, Αθήνα 1999, Παπούλια Δ.-Τσούκα Χ. «Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους», Καστανιώτης, Αθήνα 1998

διοίκησης, μεταξύ άλλων, «τον φαύλο κύκλο της πολιτικοποίησης» και «τη διαιώνιση των αντιλήψεων για κομματικό έλεγχο της Διοίκησης», την «προσήλωση σε ένα τυπικό νομικισμό» και «την υποβάθμιση και περιθωριοποίηση του Κοινοβουλίου», και σημειώνει ότι «εφαρμόστηκαν άστοχες και αποσπασματικές μεταρρυθμίσεις που υποδηλώνουν ατομία και ελλιπή σφαιρική θεώρηση», προτείνοντας «μια συνολική πρόταση μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού του διοικητικού συστήματος της χώρας». Ειδικότερα η έκθεση προτείνει τα εξής:

- την ενίσχυση του επιτελικού χαρακτήρα των κεντρικών υπηρεσιών, τη θεσμική και τη λειτουργική ενδυνάμωση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, τη σαφέστερη οριοθέτηση και εκλογίκευση του πλαισίου λειτουργίας του ευρύτερου δημόσιου τομέα,
- τη διαμόρφωση ενός σύγχρονου πλαισίου ανάπτυξης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού
- την υιοθέτηση σύγχρονων αρχών και μεθόδων ορθολογικής διοίκησης, λειτουργίας και διαχείρισης πόρων, και
- τη διεύρυνση και την εκλογίκευση του εσωτερικού και του εξωτερικού ελέγχου της διοίκησης.

7.2 Η δεύτερη περίοδος διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας (1990-1993)

Μετά τις εκλογές της 8^{ης} Απριλίου 1990 η νέα κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, με ισχνή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, δεν προχώρησε σε ριζοσπαστικές αλλαγές. Ωστόσο, στις προγραμματικές δηλώσεις¹⁹³ του πρωθυπουργού, Κωνσταντίνου Μητσοτάκη, ενώπιον όλων των κομμάτων, επισημάνθηκε ότι η Δημόσια Διοίκηση ήταν ο μεγάλος ασθενής του κράτους αλλά ταυτόχρονα η ύπαρξη και ο εξορθολογισμός της είναι η απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της χώρας. Διακηρύχθηκε ότι τα υπουργεία και οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους θα μεταβληθούν σε επιτελικά όργανα και οι εκτελεστικές αρμοδιότητες θα μεταφερθούν στην περιφέρεια, με ταυτόχρονη ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όσον αφορά την τελευταία, ο νέος πρωθυπουργός εξήγγειλε ότι ως

¹⁹³ Πρακτικά Βουλής, Ζ' Περίοδος Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Δ', Τρίτη 24 Απριλίου 1990

πρωταρχικό κύτταρο της δημοκρατίας, αυτή θα ενισχυθεί από την κυβέρνηση με την μεταβίβαση περισσότερων αρμοδιοτήτων, μαζί με τους απαιτούμενους πόρους, έτσι ώστε να ανταποκριθεί στον αυξημένο ρόλο που της επιφυλάσσει το Σύνταγμα. Στόχος είναι όλες οι τοπικές υποθέσεις να ανήκουν στη δική της αρμοδιότητα. Για την επίτευξη της οικονομικής αυτάρκειας των δήμων, η νέα κυβέρνηση θα ενισχύσει τους ειδικούς πόρους και θα βελτιώσει τις διαδικασίες βεβαιώσεως και εισπράξεως των εσόδων. Αναφορικά με την συνένωση των κοινοτήτων, η νέα κυβέρνηση θα προχωρήσει μόνο σε εθελοντικές και με προαιρετική βάση συνενώσεις, αν και θα θεσπίσει ισχυρά κίνητρα για την προώθησή τους.

Έχοντας να αντιμετωπίσει η κυβέρνηση της Ν.Δ. μια σωρεία οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών προβλημάτων που είχαν συσσωρευθεί κατά τα τελευταία χρόνια, έκρινε ότι η κεντρική διοίκηση δεν ήταν έτοιμη να ανταποκριθεί σε μια ευρεία μεταρρύθμιση στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξάλλου, τα προβλήματα της εφαρμογής του Ν. 1622/1986 όπως τροποποιήθηκε και με τις διατάξεις του Ν. 1878/1990, ήταν πολλά, γεγονός που εμπόδιζε τη νέα κυβέρνηση να ενεργοποιήσει το νόμο και να προκηρύξει τις πρώτες εκλογές για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Τελικά ο νόμος 1900/1990,¹⁹⁴ κατάργησε τη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 15 του ν. 1878/1990 που προέβλεπε ρητά την ημερομηνία διεξαγωγής των εκλογών για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και επανάφερε σε ισχύ τη διάταξη του άρθρου 60 του ν. 1622/1986. Με αυτόν τον τρόπο η λειτουργία του β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ματαιώθηκε προσωρινά.

Κατά την περίοδο αυτή δεν ψηφίστηκε κάποιο νομοθέτημα που να επηρεάζει ουσιαστικά τη λειτουργία της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Σημαντική θεωρείται ωστόσο η ψήφιση του ν. 2026/1992¹⁹⁵, με τον οποίον 425 αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν προς τις νομαρχίες.

¹⁹⁴ Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ. 323/1989), δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (ν. 1622/1986) εσόδων δήμων και κοινοτήτων και άλλες διατάξεις.

¹⁹⁵ Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις

7.3 Η δεύτερη περίοδος διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ (1993-2004) και το σχέδιο Ι. Καποδίστριας

7.3.1 Εισαγωγή

Η νέα κυβέρνηση που προέκυψε μετά τη διεξαγωγή των πρόωρων εκλογών του Οκτωβρίου 1993, προώθησε συνολικό μεταρρυθμιστικό σχέδιο για την δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση. Σημαντικότερα νομοθετήματα αυτής της περιόδου είναι: α) ο ν. 2190/1994, ο οποίος δημιούργησε την ανεξάρτητη αρχή του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.) προκειμένου να ενισχυθεί η διαφάνεια και η αξιοκρατία στις προσλήψεις των δημοσίων υπαλλήλων, β) η δημιουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης με τους νόμους 2218/1994 και 2240/1994, γ) η καθιέρωση της ανεξάρτητης αρχής του Συνηγόρου του Πολίτη με το ν. 2247/1997, δ) η συγκρότηση τα Περιφέρειας ως βασικό επίπεδο της πραγματικά αποκεντρωμένης δημόσιας διοίκησης με το ν. 2503/1997 και ε) ο ν. 2539/1997 για τη συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (σχέδιο Καποδίστριας).

7.3.2 Ο νόμος 2218/1994¹⁹⁶ και ο νόμος 2240/1994

Την περίοδο αυτή έγινε πραγματικότητα, μετά από τόσες παλινωδίες και οπισθοχωρήσεις, ο εδώ και χρόνια διακηρυγμένος β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, ο νόμος 2218 προβλέπει την κατάργηση των νομαρχιών και την αντικατάστασή τους από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Μετά από 120 χρόνια αναβολών θεσμοθετείται και εφαρμόζεται β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης.

Για την επεξεργασία του νομοθετήματος αξιοποιήθηκαν οι ρυθμίσεις του ν. 1622/1986. Ωστόσο, η εσπευσμένη προώθηση του νομοσχεδίου στη Βουλή, προκειμένου να διευκολυνθεί η προετοιμασία των προσεχών αυτοδιοικητικών

¹⁹⁶«Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 90 της 13^{ης} Ιουνίου 1994)

εκλογών, τον Οκτώβριο του 1994, υποχρέωσε, κυριολεκτικά στις παραμονές τους, σε τροποποιήσεις του με το ν. 2240/1994¹⁹⁷.

Με την δημιουργία των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, αλλάζει ο τρόπος εποπτείας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Με το άρθρο 47 του Ν. 2218/1994, ο έλεγχος σκοπιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α. καταργείται ολοσχερώς ενώ ο έλεγχος νομιμότητας ανατίθεται σε ειδικές τριμελείς διοικητικές επιτροπές που αποτελούνται από έναν πρωτοδίκη ως πρόεδρο, έναν ανώτερο δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και από έναν αιρετό εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων του νομού.

Επιπλέον, με το άρθρο 49 μεταφέρονται οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους από το νομό στην περιφέρεια. Έτσι οι περιφέρειες στις οποίες διαιρέθηκε η χώρα σύμφωνα με το νόμο 1622/1986 για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης, γίνονται και διοικητικές περιφέρειες και αποτελούν μονάδες διοίκησης του κράτους.

Σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, μετά από μόλις τέσσερις μήνες, και πριν ολοκληρωθεί η πρώτη περίοδος εφαρμογής του ν. 2218, ψηφίστηκε ο ν. 2240/1994. Βασικά σημεία της τροποποίησης ήταν η αφαίρεση αρμοδιοτήτων και η επαναφορά του κρατικού νομάρχη μέσω της θεσμοθέτησης του Περιφερειακού Διευθυντή, ο οποίος είναι μετακλητός υπάλληλος που διορίζεται και παύεται μετά από απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών και μεταξύ των άλλων αρμοδιοτήτων του, ασκεί την εποπτεία στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού. Μετά από συντονισμένες αντιδράσεις του αυτοδιοικητικού κινήματος οι περιφερειακοί διευθυντές καταργήθηκαν με το ν.2399/1996, δύο χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους, χωρίς όμως τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, μιας και οι αρμοδιότητές τους μεταβιβάστηκαν στις περιφέρειες.

¹⁹⁷ «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 153 της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1994). Εννέα περίπου μήνες αργότερα προσαρμόστηκε η νομοθεσία του Υπουργείου στις νέες ρυθμίσεις με το ν. 2307/1995 [«Προσαρμογή της νομοθεσίας αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 113 της 15^{ης} Ιουνίου 1995)]. Εξάλλου, με το ν. 2672/1998 [«Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α', φ. 290 της 28^{ης} Δεκεμβρίου 1998)] ρυθμίστηκαν τα οικονομικά των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

Το βεβιασμένο αυτής της μεταρρύθμισης σε συνδυασμό με τις ασάφειες κυρίως σε ότι είχε να κάνει με την κατανομή των αρμοδιοτήτων, προκάλεσε έντονη διοικητική σύγχυση αλλά και αρκετά νομικά και πολιτικά προβλήματα¹⁹⁸.

7.3.3 Ο νόμος 2503/1997¹⁹⁹

Με το νόμο αυτό σε καθεμιά από τις Περιφέρειες στις οποίες διαιρείται η χώρα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 61 του ν. 1622/1986, συνιστάται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους η Περιφέρεια, η οποία συμβάλει στον εθνικό σχεδιασμό και στο πλαίσιο του σχεδιάζει, προγραμματίζει και εφαρμόζει τις πολιτικές για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική της ανάπτυξη.

Με το νόμο αυτό ουσιαστικά αναβαθμίστηκαν οι 13 Περιφέρειες της χώρας, απόκτησαν τον δικό τους Οργανισμό και το δικό τους προσωπικό και συγκρότησαν τους νέους πόλους του αποκεντρωτικού συστήματος. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας εποπτεύει τα Ν.Π.Δ.Δ. που εδρεύουν στην περιφέρεια και δεν εποπτεύονται από νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, δήμους, κοινότητες και υπουργεία.

Από το πρώτο άρθρο του νόμου φαίνεται η αποσπασματική διευθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ των Υπουργείων, των Περιφερειών, των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Δήμων και των Κοινοτήτων όταν αναφέρεται ότι «δεν θίγονται με τις διατάξεις του παρόντος οι αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Δήμων και των Κοινοτήτων».

Η κυβέρνηση με το νόμο αυτό υπονόμωσε τον θεσμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, κατήργησε τον προγραμματικό τους ρόλο και οργάνωσε ένα πανίσχυρο διοικητικό κρατικό μηχανισμό με δυνατότητες διαχείρισης σημαντικών πόρων με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν οι συνθήκες για μια νέα εξάρτηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση.

¹⁹⁸ Π. Γιαννόπουλος, «Κοινωνία Πολιτών και Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Δωδώνη, Αθήνα- Γιάννενα 2001,σελ. 53-61

¹⁹⁹ Διοίκηση, Οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις.

7.4 Το Σχέδιο Ι. Καποδίστριας (Ν. 2539/1997)

Την περίοδο 1996-1998, η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση ζούσε στον ρυθμό μίας δυναμικής, για τα δεδομένα της εποχής, διοικητικής μεταρρύθμισης ανάλογης σημασίας με εκείνη του 1911, όταν ο Ελευθέριος Βενιζέλος διέλυε το παλαιοδημαρχιακό κατεστημένο όπως αυτό είχε μετασχηματιστεί από την παρακμή των θεσμών που είχε εισαγάγει ο Όθωνας το 1833.

Αμέσως μετά τις βουλευτικές εκλογές της 22 Σεπτεμβρίου 1996 και την δεύτερη συνεχόμενη διακυβέρνηση της χώρας από το ΠΑΣΟΚ, ο πρωθυπουργός Κώστας Σημίτης στις προγραμματικές δηλώσεις²⁰⁰ της κυβέρνησης δήλωνε αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση ότι «για να υπάρξει κράτος στρατηγείο, κράτος το οποίο να συμπαρίσταται στον πολίτη, είναι αδήριτη ανάγκη να οργανωθεί μια σύγχρονη, παραγωγική και αποτελεσματική διοίκηση. Ένα από τα εργαλεία για να επιτευχθεί αυτό είναι οι αποφάσεις που θα λάβει η νέα κυβέρνηση για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού των Ο.Τ.Α. με τη δημιουργία βιώσιμων οργανισμών. Θα διεξαχθεί μία διεξοδική συζήτηση όχι μόνο για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του κέντρου και της περιφέρειας, αλλά και ανάμεσα στους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού. Στόχος της συζήτησης είναι να οδηγήσει σε ένα νόμο όπου θα δημιουργηθούν ισχυροί Ο.Τ.Α. με αποφασιστικές αρμοδιότητες, τους κατάλληλους πόρους και να επιτυγχάνεται η καλύτερη διαχείριση αυτών των πόρων».

Από την παρουσίαση των προγραμματικών δηλώσεων του πρωθυπουργού στην Ελληνική Βουλή, τέθηκε ως πρωταρχικός στόχος για τη νέα κυβέρνηση ο περιορισμός του συγκεντρωτικού κράτους, η ενίσχυση του επιτελικού του ρόλου και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης. Προκειμένου να επιτευχθούν όλα αυτά, η κυβέρνηση έφερε προς ψήφιση το Σχέδιο Ι. Καποδίστριας.

Η νέα μεταρρύθμιση έχει τον τίτλο «Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας» και περιλαμβάνει δύο βασικούς πυλώνες: Το θεσμικό πλαίσιο της συγχώνευσης των 457 Δήμων και των 5.318 Κοινοτήτων σε 900 Δήμους και 133 Κοινότητες και το Πρόγραμμα των Μέτρων Υποστήριξης της μεταρρύθμισης, που περιλαμβάνει το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ).

²⁰⁰ Πρακτικά Βουλής, Θ' Περίοδος Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Δ', Πέμπτη 10 Οκτωβρίου 1996

Η επιλογή του ονόματος του πρώτου Κυβερνήτη του Ελληνικού Κράτους για τη νέα αυτή διοικητική μεταρρύθμιση είχε καταρχήν τιμητικό αλλά και συμβολικό περιεχόμενο. Ήθελε να τιμήσει τον Κυβερνήτη για την ανολοκλήρωτη προσπάθειά του να φτιάξει Κράτος αλλά και εμμέσως να συμβολίσει την προσπάθεια της νυν κυβέρνησης να ξεκινήσει την ανασυγκρότηση του Κράτους από την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο μεγάλος αριθμός Ο.Τ.Α. έχει ως αποτέλεσμα α) την αδυναμία τους να αντεπεξέλθουν στην αποστολή τους, όπως αυτή ορίζεται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, και ειδικότερα:

- στον πολιτικό ρόλο τους (αναποτελεσματική πολιτική εκπροσώπηση των μικρών χωριών)
- στον διοικητικό ρόλο τους (αδυναμία παροχής επαρκών υπηρεσιών στους πολίτες)
- στον αναπτυξιακό ρόλο τους (περιορισμένη συμμετοχή στις διαδικασίες της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης)

β) την πολυδιάσπαση και επομένως μη αποδοτική αξιοποίηση των οικονομικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού

Στόχος της μεταρρύθμισης ήταν, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου, η δημιουργία Ισχυρής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή ισχυρού και αποτελεσματικού ΟΤΑ, ικανού να σχεδιάζει και να υλοποιεί πολιτικές τοπικής ανάπτυξης, να παρέχει αποτελεσματικές και ποιοτικά αναβαθμισμένες υπηρεσίες στους πολίτες, έτσι ώστε οι κάτοικοι των χωριών να απολαμβάνουν τις υπηρεσίες που θεωρητικά απολαμβάνουν οι κάτοικοι των αστικών κέντρων. Ο στόχος του Ισχυρού και Αποτελεσματικού Δήμου συνδέεται άρρηκτα με την ενσωμάτωση του κεκτημένου της ευρωπαϊκής αυτοδιοίκησης και αποτελεί συνέπεια και ταυτόχρονα προϋπόθεση για την ουσιαστική πολιτική, οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση των ελληνικών τοπικών κοινωνικών στο ευρωπαϊκό αναπτυξιακό γίγνεσθαι.

Η ανάγκη για αυτή τη μεταρρύθμιση επιβάλλεται εξαιτίας του κατακεραματισμού της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης σε μικρούς και αναπτυξιακά καχεκτικούς ΟΤΑ, που δεν επιτρέπουν την υλοποίηση του στόχου της ευρείας αποκέντρωσης και της ενίσχυσής τους με αυξημένες λειτουργίες και αρμοδιότητες. Πρέπει να προσαρμοστεί στην ευρωπαϊκή θεσμική δομή που ενθαρρύνει την μεταφορά πόρων και

αρμοδιοτήτων καθώς και την ανάληψη πρωτοβουλιών αναπτυξιακού σχεδιασμού σε πλησιέστερο προς τον πολίτη επίπεδο.

Η τοπική αυτοδιοίκηση για να μην καταλήγει σε ετεροδιοίκηση πρέπει να διαθέτει εκτός από τη διοικητική της αυτοτέλεια, την οικονομική αυτοδυναμία και τη λειτουργική της αυτάρκεια. Με άλλα λόγια πρέπει να έχει επαρκείς οικονομικούς πόρους και επαρκές ανθρώπινο και σωστά καταρτισμένο δυναμικό. Ωστόσο, αυτά τα εφόδια είναι αδύνατον να υπάρξουν στις κατακερματισμένες τοπικές κοινωνίες που οδηγούνται σε δημογραφική και αναπτυξιακή «χειμερία νάρκη».

Κλειδί για την πραγμάτωση της ανασυγκρότησης του κράτους και της δημόσιας διοίκησης είναι η συγκρότηση ισχυρής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή οργανισμών ικανών να παρέχουν ευρύ φάσμα υπηρεσιών που θα διασφαλίζουν την ισότητα παρεχόμενων υπηρεσιών μεταξύ των κατοίκων των μεγάλων αστικών κέντρων και των κατοίκων της υπαίθρου. Σήμερα, οι πρώτοι, παρά τις δυσμενείς συνθήκες διαβίωσης στις πόλεις, απολαμβάνουν από τους δήμους, τις επιχειρήσεις και τα νομικά τους πρόσωπα, καθώς και από τη δημόσια διοίκηση, υπηρεσίες που οι κοινότητες και οι μικροί δήμοι της περιφέρειας δεν είναι σε θέση να παράσχουν, γεγονός που αναγκάζει τους κατοίκους αυτών των περιοχών να προσφεύγουν στο πλησιέστερο αστικό κέντρο ή στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και κυρίως στην Αθήνα, προκειμένου να επιλύσουν προβλήματα επαγγελματικής δραστηριότητας, προβλήματα πρόνοιας και περίθαλψης, μόρφωσης κοκ.

Πριν την ανάλυση του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας και την ανάδειξη των κομματικών αντιπαλοτήτων, είναι απαραίτητο να γίνει μια αναφορά στις διαχρονικές προσπάθειες που έγιναν για τη συνένωση των κοινοτήτων.

7.4.1 Συνένωση Κοινοτήτων. Μια διαρκής προσπάθεια

Το οργανωτικό σχήμα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που εισήγαγε ο ν. ΔΝΖ/1912 θεμελίωσε τη διττή τυπολογία των ΟΤΑ στη βάση της διάκρισης μεταξύ αγροτικών και αστικών οικισμών. Η αμφισβήτηση όμως κατά του δημοτικού θεσμού οδήγησε στον προσδιορισμό με αυστηρά πληθυσμιακά και εμμέσως χωροταξικά κριτήρια των αστικών οικιστικών ενοτήτων οι οποίες προσέλαβαν αντίστοιχη διοικητική μορφή, ως δήμοι. Το σύνθημα της απελευθέρωσης των συνοικισμών επένδυσε ιδεολογικά ένα εύπλαστο θεσμικό πλαίσιο αναγνώρισης των κοινοτήτων

και συνέβαλε στο επίμαχο φαινόμενο της πολυδιάσπασης και της ίδρυσης εξαρχής μη βιώσιμων διοικητικών μονάδων. Πάντως, ως προς την αναγνώριση των κοινοτήτων δεν πρέπει να αγνοείται η καθιέρωση και λειτουργικών κριτηρίων, όπως η ύπαρξη ή η ικανότητα χρηματοδότησης σχολείου στοιχειώδους εκπαιδευσεως.

Τότε ήταν που παρατηρήθηκε μία ανακόλουθη κατάσταση: ενώ η αρχική διαφορετικότητα μεταξύ δήμου και κοινότητας είχε θεμελιωθεί σε πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια, γεγονός που αποτελούσε θετικό γνώρισμα για το σύστημά μας, στη συνέχεια η μεν κοινότητα έμεινε καθηλωμένη στα δεδομένα του 1912, ο δε δήμος έγινε κατανοητός ως αξιολογική οντότητα ανώτερη της κοινότητας και έτσι επιδιώκεται η μετεξέλιξη κοινοτήτων σε δήμους μεταβάλλοντας το αρχικό περιεχόμενο της διαφοράς. Ταυτόχρονα παρατηρείται η θεσμοθέτηση δήμων που έχουν ενιαίο θεσμικό πλαίσιο αλλά κρίσιμες πληθυσμιακές και χωροταξικές διαφορές.

Από το νόμο ΔΝΖ/1912 και την πρόβλεψή του για την δημιουργία Συνδέσμων Κοινοτήτων, είχε διαπιστωθεί η αδυναμία των μικρών κοινοτήτων να ανταπεξέλθουν στον ολοένα και σημαντικότερο ρόλο τους. Γιατί είναι μεν ζωτικής σημασίας να αντιμετωπίζονται τα όποια προβλήματα των πολιτών από θεσμούς όσο γίνεται πιο κοντά σε αυτούς, και οι κοινότητες γνωρίζουν καλύτερα τα τοπικά προβλήματα και τις τοπικές ανάγκες, αλλά από την άλλη πρέπει οι θεσμοί αυτοί να έχουν και τα μέσα για να επιλύουν τα όποια προβλήματα προκειμένου να μην καταλήγουμε σε θεσμούς που χαρακτηρίζονται ως «παρωδία» αυτοδιοίκησης.

Ξεκίνησε έτσι από πολύ νωρίς μια προσπάθεια χορήγησης κινήτρων για την συνένωση των ΟΤΑ, ενώ ταυτόχρονα γινόταν ολοένα και πιο αυστηρές οι νομοθετικές προϋποθέσεις για αναγνώριση οικισμού ως Κοινότητας, αφού το πληθυσμιακό όριο αυξήθηκε από 500 (Ν.Δ. 2888/1954) σε 1000 (το 1980)²⁰¹ και τελικά, σε 1.500 (το 1993) κατοίκους²⁰², ενώ προστέθηκαν και άλλες προϋποθέσεις,

²⁰¹Με το άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 1065/1980. Αργότερα, με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 1270/1982 προστέθηκε και η προϋπόθεση «ότι ο δήμος ή η κοινότητα από τον οποίο αποσπάται παραμένει τουλάχιστο με χίλιους (1.000) κατοίκους και εξακολουθεί να έχει οικονομική δυνατότητα».

²⁰²Με το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 2130/1993 «τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης, του κώδικα της Ελληνικής ιθαγένειας, του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις». Με την ίδια διάταξη η προβλεπόμενη προϋπόθεση (για την αναγνώριση αυτοτελούς οικισμού ως Κοινότητας) να διατηρεί «ο δήμος ή η κοινότητα» από τον οποίο αποσπάται ο συνοικισμός ένα ελάχιστο αριθμό κατοίκων αυξήθηκε αντίστοιχα (σε 1.500 από 1.000 κατοίκους) για τις Κοινότητες και διαφοροποιήθηκε σε μεγαλύτερο ύψος (2.500 κάτοικοι) για τους Δήμους που «εγκατέλειπε» ο αναγνωριζόμενος ως Κοινότητα συνοικισμός.

με αποτέλεσμα να μεγαλώνει συνεχώς το χάσμα μεταξύ του αριθμού των «αυτοτελών οικισμών»²⁰³ και εκείνου των Κοινοτήτων.

Και όλα αυτά εξαιτίας της αστυφιλίας και της συγκέντρωσης του πληθυσμού στις μεγάλες πόλεις και κυρίως στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, που είχαν ως αποτέλεσμα την ολοένα και περισσότερο συρρίκνωση του πληθυσμού των κοινοτήτων²⁰⁴.

Χαρακτηριστικό της αξίας που έδινε το πολιτικό σύστημα στην ανάγκη συνενώσεων, είναι ότι το Σύνταγμα του 1975 προέβλεπε στο άρθρο 102 παρ. 3 «Με νόμο δύναται να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως για την εκτέλεση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών, διοικούμενοι από συμβούλιο αποτελούμενο από αιρετούς αντιπροσώπους εκάστου δήμου ή κοινότητας, κατ' αναλογία του πληθυσμού τους».

Η αντιμετώπιση του προβλήματος της πολυδιάσπασης εντάθηκε από το 1980 με τη σημαντική αύξηση του πληθυσμιακού ορίου για την αναγνώριση ενός αυτοτελούς συνοικισμού σε κοινότητα. Η αφετηρία αυτής της πολιτικής ήταν απολύτως αμυντική. Επιχειρούσε να σταματήσει την περαιτέρω διάσπαση, η οποία άλλωστε δεν

²⁰³Ως «αυτοτελής οικισμός» χαρακτηριζόταν από την Ε.Σ.Υ.Ε, κατά την σχετική νομοθεσία (άρθρ. 3 Π.Δ. 488/1989), «ένα σύνολο οικοδομών, οι οποίες γειτονεύουν και τα κτίρια των οποίων δεν απέχουν μεταξύ τους περισσότερο από 200 μέτρα και περιλαμβάνουν δέκα (10) τουλάχιστον κατοικίες νοικοκυριών ή μια συλλογική κατοικία ή κατοικίες νοικοκυριών και συλλογικές κατοικίες στις οποίες μπορούν να κατοικήσουν κανονικά πενήντα (50) τουλάχιστον άτομα, ανεξάρτητα αν αυτά κατοικούν όλο το έτος ή μόνο μια ορισμένη εποχή»

²⁰⁴Πίνακας 1 : Η παρακμή των Κοινοτήτων σύμφωνα με την πληθυσμιακή τους εξέλιξη από το 1940 έως και το 1991

	Έως 200 κάτ./κο ι	Έως 500	Έως 1000	Έως 2000	Έως 5000	> 5000	Σύν. Κοιν/ των	Συνολικός Πληθυσμός (χιλ.)	Ποσοστό Επί συν. Πληθυσμού της Χώρας
1940	226	2.086	2.114	906	267	19	5.618	4.971	67,7%
1951	495	2.121	1.931	906	281	23	5.757	4.310	56,5%
1961	587	2.063	1.879	924	286	34	5.776	4.525	54%
1971	1.157	2.115	1.596	685	212	40	5.805	3.621	41,3%
1981	1.289	2.091	1.438	686	233	37	5.774	3.560	36,6%
1991	1.688	2.005	1.180	496	173	18	5.560	3.453	33,5%

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας

ήταν ποτέ θεαματική σε σχέση με το συνολικό αριθμό των Ο.Τ.Α. (από το 1912 έως το 1980 δεν υπήρξε ουσιώδης αύξηση του αριθμού των κοινοτήτων).

Διαδοχικές κυβερνήσεις επιχείρησαν από το 1981 να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της πολυδιάσπασης:

- Με τις (ασχεδίαστες και εθελοντικές) συνενώσεις και τους αναπτυξιακούς συνδέσμους του Ν. 1416/1984.
- Με τις (σχεδιασμένες αλλά εθελοντικές) συνενώσεις του Ν. 1622/1986.
- Με τα συμβούλια περιοχής του Ν. 2218/1994.

Οι μεταρρυθμιστικές αυτές προσπάθειες είχαν θετική κατεύθυνση αλλά δεν είχαν ικανοποιητικά αποτελέσματα διότι α) η υλοποίηση της μεταρρύθμισης (συνεργασίας και συνένωσης) ανατέθηκε στους ίδιους τους Ο.Τ.Α. ενώ είναι ουσιαστικά και νομικά ευθύνη της πολιτείας (κρατική υπόθεση) και β) οι θεσμικές ρυθμίσεις δεν συνοδεύτηκαν από ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης των νέων θεσμών και τα αναγκαία μέτρα πολιτικής.

Συγκεκριμένα, το 1984 στο πλαίσιο της αναβάθμισης του ρόλου της αυτοδιοίκησης και της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας για την πρόταξη του αναπτυξιακού ρόλου του θεσμού, έγινε μία πρώτη προσπάθεια προς την ενίσχυση των συνενώσεων. Το κατεξοχήν νεωτεριστικό στοιχείο της πολιτικής που εισήγαγε ο ν. 1416/1984 είναι η παροχή οικονομικών κινήτρων²⁰⁵ για τη συνένωση κοινοτήτων.

²⁰⁵Αυτά κυρίως ήταν:

α. Αν ο νέος Ο.Τ.Α. είχε έως 1000 κατοίκους η επιχορήγηση πολλαπλασιάζεται επί του αριθμού των Ο.Τ.Α. που συνενώνονται.

β. Αν ο νέος Ο.Τ.Α. είχε έως 10.000 κατοίκους τότε η επιχορήγηση διπλασιάζεται.

γ. Αν ο νέος Ο.Τ.Α. είχε περισσότερους από 10.000 κατοίκους λαμβάνει επιπλέον επιχορήγηση μόνο για το ποσοστό του πληθυσμού που υπερβαίνει τους 10.000 κατοίκους.

δ. Στους νέους Ο.Τ.Α. παρέχονται με ευνοϊκές ρυθμίσεις άτοκα δάνεια ενώ οι οφειλές από δάνεια των Ο.Τ.Α. που ενώνονται διαγράφονται υπό την προϋπόθεση να έχει ο καθένας πληθυσμός έως 10.000 κατοίκους.

ε. Στην έννοια του έμμεσου οικονομικού κινήτρου εμπίπτει και η ρύθμιση σύμφωνα με την οποία οι νέοι Ο.Τ.Α. υποχρεούνται να διαθέσουν το μισό της ετήσιας τακτικής επιχορήγησης για την εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων στους χώρους των πρώην Ο.Τ.Α. ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Έτσι διασφαλίζεται, καταρχήν, η ορθολογική και ισομερής κατανομή των πιστώσεων αλλά δεν θίγεται ικανοποιητικά οι υφιστάμενες αναπτυξιακές ανισότητες.

Ως διοικητικά κίνητρα θεσπίστηκαν : η εκπροσώπηση των πρώην Ο.Τ.Α. από πάρεδρο και η αναγνώριση ως πλήρους της θητείας των εν ενεργεία προέδρων κοινοτήτων ή δημάρχων των Ο.Τ.Α. που συνενώθηκαν.

Από την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του ν.1416/1984 προέκυψαν έως το 1987 δεκαοκτώ (18) νέοι δήμοι.

Δύο χρόνια μετά την εφαρμογή του ν. 1416/1984 ο νομοθέτης, με το άρθρο 1 του ν. 1622/1986 επιχειρεί μία ακόμη δραστικότερη παρέμβαση για την επίλυση του προβλήματος της πολυδιάσπασης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.. Εισάγεται η διαδικασία της «σχεδιασμένης Συνένωσης». Οι νομοί, μετά από Προεδρικό Διάταγμα και μετά από γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου, διαιρούνται σε γεωγραφικές ενότητες με βάση τις συγκοινωνιακές, πληθυσμιακές, γεωγραφικές, οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και δημογραφικές συνθήκες, εντός των οποίων οι Ο.Τ.Α. καλούνται να συνενωθούν. Η διαδικασία της συνένωσης εξελίσσεται όπως ορίζει ήδη ο ν. 1416/1984 με τη διαφορά ότι τώρα εισάγεται και το στοιχείο της αναγκαστικότητας. Πράγματι, εάν τα 3/5 των Ο.Τ.Α. της γεωγραφικής ενότητας αποφάσιζαν να συνενωθούν και ταυτόχρονα εκπροσωπούσαν περισσότερο από το 50% του πληθυσμού η Συνένωση ήταν υποχρεωτική και για το υπόλοιπο 2/5 των Ο.Τ.Α.. Με την ευκαιρία μάλιστα αυτής ακριβώς της αναγκαστικότητας το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η αναγκαστική Συνένωση είναι σύμφωνη προς το Σύνταγμα (Απ. Ολομ. 3194/1990).

Δέκα χρόνια αργότερα, το 1994 η Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, αποτιμώντας την εμπειρία των αναπτυξιακών συνδέσμων και τα πενιχρά αποτελέσματα των εθελοντικών συνενώσεων προχώρησε στην καθιέρωση της υποχρεωτικής συνεργασίας. Έτσι με το ν. 2218/1994 θεσμοθετήθηκαν τα Συμβούλια Περιοχής. Η κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση συγκροτήθηκε σε 492 Συμβούλια Περιοχής. Σε αυτά ανατέθηκε ο σχεδιασμός και η υποστήριξη διακοινοτικών πρωτοβουλιών τοπικής ανάπτυξης, η παροχή κοινών υπηρεσιών και η εκτέλεση διακοινοτικών έργων. Ταυτόχρονα, η ευχέρεια της εκχώρησης αρμοδιοτήτων από τις κοινότητες σε συνδυασμό με τη δυνατότητα απόκτησης αυτοτελούς διοικητικού μηχανισμού, καθιστούσε τα Συμβούλια Περιοχής μήτρες των νέων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

7.4.2 Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους πριν την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»

Πληθυσμός	Δήμοι	%	Κοινοτήτες	%	Α'βάθμιοι ΟΤΑ	%	Συνολικός Πληθυσμός	%
Έως 300	3	0,7	2.040	37,9	2.043	35,1	354.887	3,4
Έως 500	1	0,2	1.179	21,9	1.180	20,2	463.317	4,5
Έως 1.000	24	5,5	1.333	24,7	1.357	23,3	947.940	9,3
Έως 2.000	46	10,5	626	11,6	672	11,5	904.115	8,9
Έως 5.000	128	29,2	209	3,9	337	5,8	999.267	9,7
Έως 10.000	102	23,3	–	–	102	1,8	671.615	6,5
Έως 20.000	48	10,9	–	–	48	0,9	662.093	6,5
Έως 50.000	54	12,3	–	–	54	0,9	1.702.069	16,6
Έως 100.000	24	5,5	–	–	24	0,4	1.580.025	15,4
Έως 200.000	6	1,4	–	–	6	0,1	816.997	7,9
Μεγαλύτερος	2	0,5	–	–	2	0,03	1.156.039	11,3
Γ. Σύνολα	438	100	5.387	100	5.825	100	10.258.364	100

Πηγή: Ε.Σ.Υ.Ε. (διοικητικές διαιρέσεις της 31^{ης} Ιανουαρίου 1996, πληθυσμός απογραφής της 17^{ης} Μαρτίου 1991)

Η δημιουργία πολλών μικρών δήμων οφείλονταν στο γεγονός ότι ήδη από τις δεκαετίες του τριάντα και του σαράντα είχαν χαρακτηριστεί ως Δήμοι πόλεις που δεν πληρούσαν ούτε το πληθυσμιακό (10.000 κάτοικοι) ούτε το διοικητικό (πρωτεύουσα νομού) κριτήριο του νόμου, ενώ αργότερα, μετά την αναγνώριση «λουτροπόλεων»

ως Δήμων (από το 1964)²⁰⁶, ακολούθησαν εκείνες που χαρακτηρίζονταν ως «ιδιαιτέρας ιστορικής σημασίας» (από το 1984)²⁰⁷ και, τέλος, χαρακτηρίστηκαν ως δήμοι ορισμένοι ΟΤΑ που προέρχονταν από συνενώσεις. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 1416/1984 «αν οι κοινότητες που ενώνονται σε έναν οργανισμό έχουν συνολικό πληθυσμό πάνω από δυόμιση χιλιάδες κατοίκους, ο νέος οργανισμός αποτελεί δήμο». Λίγο αργότερα, ο ν. 1622/1986 όρισε ότι όλοι οι νέοι ΟΤΑ που θα προέκυπταν από συνενώσεις θα αποτελούσαν δήμο, ανεξαρτήτως του αριθμού των κατοίκων τους. Έτσι, εγκαταλείφθηκε η φιλοσοφία του «δυναδικού συστήματος» που είχε καθιερωθεί από το ν. ΔΝΖ/1912 και βασιζόνταν στην διαφορετική νομική μεταχείριση των «αγροτικών» ή ημι-αστικών, αφενός, και των «αστικών», αφετέρου, ΟΤΑ. Τελικά, με το νόμο 2539/1997 για την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» ορίστηκαν από τον ίδιο το νόμο οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων του 2006, έθετε ένα ιδιαίτερα χαμηλό πληθυσμιακό όριο (4.000 κάτοικοι, άρθρο 2 παρ. 1 γ), ενώ ορίζει ότι είναι δήμοι όλοι οι ΟΤΑ που θα προέλθουν από συνένωση κατά τις διατάξεις του (άρθρ. 2 παρ. 1 β ΚΔΚ). Αν και η ανάδειξη των περισσότερων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε δήμους είναι συμβατή με τις φιλοδοξίες αναβάθμισης του θεσμού (που προϋποθέτει δομές και όργανα αντίστοιχης κλίμακας), πρέπει να σημειωθεί ότι έχει περιορισθεί καταλυτικά ο ρόλος και η παρουσία των κοινοτήτων ως ιδιαίτερων μορφών οργάνωσης του πρώτου βαθμού στη χώρα μας.

²⁰⁶ Βλ. άρθρ. 14 του ν. 4398/1964 «Περί ιδρύσεως Νομών Γρεβενών και Πειραιώς και άλλων τινών διατάξεων» (ΕτΚ Α' 18): «Κοινότητες χαρακτηρισθείσαι και χαρακτηριζόμεναι κατά τας κειμένας διατάξεις ως λουτροπόλεις, δύνανται να αναγνωρισθώσιν εις Δήμους δια Β. Διατάγματος προκαλουμένου υπό του Υπουργού των Εσωτερικών». Αργότερα προστέθηκε και το πληθυσμιακό όριο των 2.500 κατοίκων για την αναγνώριση Κοινοτήτων λουτροπόλεων ως Δήμων (βλ. άρθρ. 83 παρ. 1 ν. 1416/1984)

²⁰⁷ Βλ. άρθρ. 83 παρ. 1 του ν. 1416/1984, όπου προβλέπεται πάντως και σχετική γνωμοδότηση του Συμβουλίου Τοπωνυμιών (άρθρ. 11 ν. 1065/1980).

7.4.3 Οι θέσεις των κομμάτων επί του σχεδίου Ι. Καποδίστριας

Κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στην Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης τα κόμματα της Βουλής διατύπωσαν τις θέσεις τους αναφορικά με το νομοσχέδιο. Πιο συγκεκριμένα:

Σύμφωνα με την κυβέρνηση²⁰⁸, οι στόχοι του νομοσχεδίου είναι:

1. Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος
2. Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των Ο.Τ.Α. και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.
3. Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.
4. Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού.
5. Η ενίσχυση του "ενδογενούς" δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και "βιώσιμη" περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
6. Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας, που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
7. Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων το νομοσχέδιο προβλέπει:

- δημοκρατική, ισχυρή και ουσιαστική αποκέντρωση μέσα στο νέο δήμο και μέσα από τα τοπικά συμβούλια.
- παραμένει η αξιοποίηση και η διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων στους πρώην Ο.Τ.Α..

²⁰⁸ Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ' - Σύνοδος Β', Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδριάσεις της 22, 23, 29 και 30 Οκτωβρίου 1997, ομιλία εισηγητή του ΠΑΣΟΚ Αθανάσιου Τσούρα

- λαμβάνονται συγκεκριμένα μέτρα για τη γρήγορη, άμεση και αποτελεσματική εξυπηρέτηση του πολίτη.
- διατηρούνται οι διευκολύνσεις και οι ευνοϊκές ρυθμίσεις των κατοίκων των μικρών Ο.Τ.Α..
- κατασκευάζονται τα βασικά έργα τεχνικής υποδομής και λειτουργικής υποστήριξης και προμηθεύεται σε κάθε νέο δήμο ο αναγκαίος εξοπλισμός μέσα σε μια πενταετία.
- εξασφαλίζεται η χρηματοδοτική υποστήριξη από την Πολιτεία για ολοκληρωμένα προγράμματα ανάπτυξης σε όλους τους δήμους²⁰⁹.

Το προτεινόμενο Πρόγραμμα είναι καινοτόμο διότι:

- Δεν επιχειρείται η συνένωση των Ο.Τ.Α. μόνον με το νόμο και διοικητικές διαδικασίες, αλλά με ένα ολοκληρωμένο Πρόγραμμα, που περιέχει τις αναγκαίες νομικές ρυθμίσεις, τη χρηματοδότηση τοπικών δημοσίων επενδύσεων και ενός ελάχιστου ύψους λειτουργικών δαπανών, την εξασφάλιση κατάλληλα καταρτισμένου προσωπικού, όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής του Προγράμματος κλπ.
- Το Πρόγραμμα περιέχει διαχρονικές δεσμεύσεις της Πολιτείας γιατί είναι πενταετές (1997 - 98: προπαρασκευαστική περίοδος και 1999 - 2001: περίοδος υποστήριξης του νέου θεσμού)
- Η προτεινόμενη μεταρρύθμιση είναι, επί της αρχής αναγκαστική (υποχρεωτική συνένωση), αλλά με ήπια χαρακτηριστικά στην εφαρμογή της (διατήρηση ονόματος πρώην κοινοτήτων με πολιτικά όργανα τα Τοπικά Συμβούλια που θα έχουν ουσιαστικές αρμοδιότητες, κατοχύρωση της εκπροσώπησης των πρώην κοινοτήτων με περισσότερους από 300 κατοίκους στο Δημοτικό Συμβούλιο, διατήρηση σημερινών δικαιωμάτων των κατοίκων κλπ.)
- Η επιτυχία του Προγράμματος δεν είναι μόνον υπόθεση του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, μιας και καλούνται τα αναπτυξιακά Υπουργεία να συμμετέχουν στην εξειδίκευση και την εφαρμογή του και επομένως αποτελεί Πρόγραμμα της Κυβέρνησης.

²⁰⁹ Προβλέπεται το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (ΕΠΤΑ). Σχετικά με τις προβλέψεις του βλ. Παράρτημα VIII

Το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης²¹⁰ τάχθηκε εξαρχής εναντίον του νομοσχεδίου υποστηρίζοντας ότι η Κυβέρνηση προχωρά στη μετάλλαξη της χώρας, θέλοντας στη θέση των κοινοτήτων να δημιουργήσει απονευρωμένους και αδιάφορους συνοικισμούς. Αυτό γίνεται για να είναι εύκολη υπόθεση ο έλεγχος και η καθυπόταξη των λίγων δημάρχων στις επιταγές του κομματικού περιφερειάρχη και κατ' επέκταση του κομματικού κράτους μέσω των γνωστών μεθόδων πειθαναγκασμού και εξαγοράς. Η πρόταση για την ίδρυση των νέων δήμων, οι οποίοι δημιουργούνται αντίθετα προς τη βούληση των κατοίκων των κοινοτήτων, χωρίς καν στοιχειώδη μελέτη των χαρακτηριστικών τους, έγινε με μόνα κριτήρια:

1. Την κομματική σκοπιμότητα, έτσι ώστε ο συσχετισμός των πολιτικών χαρακτηριστικών των κοινοτήτων να δημιουργεί εκλογικό πλεονέκτημα στο ΠΑ.ΣΟ.Κ..
2. Την εξυπηρέτηση τοπαρχών του κομματικού κράτους.
3. Την ικανοποίηση των επιθυμιών σχετικά με τις ιδιαίτερες πατρίδες των Υπουργών και των πρωτοκλασάτων στελεχών της κεντρικής εξουσίας.

Η Ν.Δ. τάσσεται υπέρ των εθελούσιων συνενώσεων των κοινοτήτων και κατά των αναγκαστικών, προειδοποιώντας την κυβέρνηση ότι εάν ψηφισθεί το σχέδιο «Καποδίστριας» αυτή όταν έρθει στην κυβέρνηση θα αλλάξει το καθεστώς αυτό και θα του δώσει τη μορφή που πρέπει και επιβάλλει η βούληση των τοπικών κοινωνιών. Μεταξύ των προτάσεων του κόμματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση περιλαμβάνεται η καθιέρωση της απλής αναλογικής με την εκλογή των δημάρχων, ο διορισμός του περιφερειάρχη με αξιοκρατικά κριτήρια, παράλληλη εκλογή των περιφερειακών συμβουλίων, την καθιέρωση τοπικών δημοψηφισμάτων ώστε να ενισχυθεί ο θεσμός της άμεσης δημοκρατίας και της λαϊκής κυριαρχίας, ενθάρρυνση με κίνητρα για ισχυρούς συνδέσμους συνεργασίας και τη δημιουργία μητροπολιτικών συνδέσμων.

Το Κ.Κ.Ε.²¹¹ υποστήριξε ότι «το σχέδιο Καποδίστριας δεν είναι ούτε νέο, ούτε ιστορικό. Είναι απόλυτα ενταγμένο στη γενικότερη αντιλαϊκή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Κυβέρνησης, που χαρακτηρίζεται από αυταρχισμό και

²¹⁰Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ'- Σύνοδος Β', Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδριάσεις της 22, 23, 29 και 30 Οκτωβρίου 1997, ομιλία Αθανάσιου Νάκου

²¹¹Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ'- Σύνοδος Β', Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδριάσεις της 22, 23, 29 και 30 Οκτωβρίου 1997, ομιλία Νικόλαου Γκατζή

συγκεντρωτισμό. Το Κ.Κ.Ε., από την εμφάνιση του σχεδίου, τοποθετήθηκε δημόσια ότι είναι αντίθετο με αυτό». Η θέση του κόμματος για τις συνενώσεις συναρτάται με το είδος, τη μορφή, το περιεχόμενο και τις κατευθύνσεις που προωθούνται με αυτές. Βασικό κριτήριο πρέπει να είναι η θέληση των άμεσα ενδιαφερομένων κατοίκων. Πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι τα προβλήματα της υπαίθρου και η ανισόμετρα ανάπτυξη της χώρας, δεν οφείλονται στην έλλειψη διοικητικών μηχανισμών. Οφείλονται στο πολιτικό σύστημα, στην αντιλαϊκή και αντιαναπτυξιακή εφαρμοζόμενη πολιτική, στα πλαίσια της κάθε φορά εξάρτησης της χώρας. Στόχος της κυβέρνησης μέσα από τις συνενώσεις, δεν είναι η ανασυγκρότηση των δήμων και των κοινοτήτων, αλλά η δημιουργία μηχανισμών που θα είναι ικανοί να εφαρμόσουν πιο εύκολα την αντιλαϊκή πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων, της ανταποδοτικότητας και της πρόσθετης φορολογίας σε βάρος των δημοτών. Η κυβέρνηση «τσουβαλιάζει» τις κοινότητες, χωρίς να παίρνει υπόψη τις συνθήκες, το μέγεθος, την ιστορική και πολιτιστική κληρονομιά, την ανάπτυξη και δράση των κοινοτήτων. Διατηρείται το καλπονοθευτικό εκλογικό σύστημα και η εκπροσώπηση στους νέους μηχανισμούς δεν θα αντιπροσωπεύει τη θέληση των κατοίκων. Η ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έδειξε πως η ανόρθωση και η ανασυγκρότησή της δεν μπορεί να γίνει με μέτρα που λαμβάνονται αποσπασματικά, που είναι αντιλαϊκά και επιβάλλονται αναγκαστικά. Πάγια θέση του Κ.Κ.Ε. είναι ότι η ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτεί και συνδέεται:

- Με τη γενικότερη αναβάθμιση της περιφέρειας, παραγωγικά, οικονομικά, κοινωνικά, πολιτιστικά κ.λ.π..
- Με τον εκδημοκρατισμό του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την εφαρμογή της απλής αναλογικής στην εκλογή όλων των οργάνων της, την ανάδειξή της σε βασικό συμμετοχο στην ανάπτυξη, που έχει ανάγκη η χώρα, με κέντρο τον εργαζόμενο άνθρωπο.
- Πρέπει να στηρίζεται στη μέγιστη δυνατή συμμετοχή των Ο.Τ.Α. και των εργαζομένων στην περιοχή και την Τοπική Αυτοδιοίκηση.
- Πρέπει να προϋποθέτει τη συναίνεση των κατοίκων, που μπορεί να εκφραστεί με διάφορους τρόπους, ακόμη και με τοπικά δημοψηφίσματα και όχι μόνο με συμφωνία των οργάνων τους.
- Πρέπει να βασίζεται στην υποχρεωτική εφαρμογή:

1. κριτηρίων και κινήτρων αναπτυξιακών, για την παραγωγική ανασυγκρότηση και αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων και ιδιαιτεροτήτων της κάθε περιοχής και της χώρας,
2. κοινωνικών κινήτρων, για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών των εργαζομένων,
3. οικονομικών κινήτρων, για τη σχεδιασμένη, χρονικά και ποσοτικά, υλοποίηση των αναγκαίων επενδύσεων στην περιοχή.

Οι συνενώσεις, όπου απαιτούνται, δεν μπορεί να είναι αποσπασματικές και αναγκαστικές, αλλά πρέπει να προκύπτουν ως αποτέλεσμα της εφαρμογής μιας πολιτικής, που θα καλύπτει τα παραπάνω.

Όσον αφορά τις θέσεις του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου,²¹² ενώ αρχικά συμφωνούσε με τις συνενώσεις και ψήφισε θετικά επί της αρχής του σχεδίου νόμου, στη συνέχεια εξέφρασε τις επιφυλάξεις του για την επάρκεια των οικονομικών πόρων που θα στηρίζουν τους νέους Ο.Τ.Α. Ο εισηγητής του κόμματος στην Ολομέλεια της Βουλής αναφέρθηκε σε περιπτώσεις εκτροπής από τα κριτήρια χωροταξικού σχεδιασμού κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε και ζήτησε από την Κυβέρνηση πειστικές απαντήσεις, σε όσες περιπτώσεις σημειώνονται ανάλογες αποκλίσεις, καθώς και τη δέσμευση για ρήτρα μελλοντικής αναθεώρησης του χωροταξικού σχεδιασμού, μετά από την πρώτη τετραετία εφαρμογής του, δίνοντας έμφαση στην ανάγκη καθιέρωσης της απλής αναλογικής για την αντιπροσωπευτική εκλογή των αυτοδιοικητικών οργάνων. Επεσήμανε την ανάγκη διοικητικής μεταρρύθμισης, που να εξασφαλίζει:

- Σύγχρονη - αποτελεσματική Κεντρική Διοίκηση, σε ρόλο εποπτικό και επιτελικό.
- Ισχυρή Αυτοδιοίκηση με αποκεντρωμένες αρμοδιότητες, πόρους και υποστηρικτικούς μηχανισμούς, ικανή να διαχειρισθεί τις τοπικές υποθέσεις στο κοντινότερο προς τον πολίτη επίπεδο.
- Το οικονομικό πρόβλημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα λυθεί οριστικά, με ριζική μεταρρύθμιση του φορολογικού συστήματος, που θα παρέχει στους

²¹²Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ'- Σύνοδος Β', Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδριάσεις της 22, 23, 29 και 30 Οκτωβρίου 1997, ομιλία Μαρίας Δαμανάκη

Ο.Τ.Α. φορολογικές εξουσίες, χωρίς να εξαρτάται από τις κυβερνητικές διαθέσεις και χωρίς να επιβαρύνονται πολλαπλά οι πολίτες.

- Οι συνενώσεις, πρέπει συνοδευθούν από ένα ολοκληρωμένο σύστημα μετασχηματισμού και στήριξης της αυτοδιοίκησης
- Νέο θεσμικό πλαίσιο, που θα ενισχύει τις αρμοδιότητες των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και θα αναδεικνύει τα μέλη τους με σύστημα απλής αναλογικής. Ο αναγκαίος αυτός θεσμικός εκδημοκρατισμός έχει καίρια σημασία για τους νέους Ο.Τ.Α., που θα πρέπει να υπερβούν τις τοπικές αντιπαραθέσεις και να αναδείξουν γνήσια αντιπροσωπευτικές Αρχές.

Όσον αφορά το χωροταξικό, θέση του κόμματος είναι ότι κανένας χωροταξικός σχεδιασμός δεν θα συγκέντρωνε καθολική αποδοχή, δεδομένου ότι υπάρχουν πολιτικές δυνάμεις, που αντιδρούν συνολικά στις υποχρεωτικές συνενώσεις και η εμπλοκή τους, κατά την κατάρτιση του νομοσχεδίου, αλλοίωσε τα κριτήρια για αυτές.

7.4.4 Η ψήφιση και οι αντιδράσεις

Ο νόμος 2539/1997,²¹³ μετά από ονομαστική ψηφοφορία που προκάλεσε η Ν.Δ., ψηφίστηκε²¹⁴ και τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας ήταν σε σύνολο 279 βουλευτών, 159 να ψηφίσουν υπέρ του νομοσχεδίου (βουλευτές ΠΑΣΟΚ και ΣΥΝ²¹⁵) και 120 κατά (ΝΔ, ΚΚΕ και ΔΗΚΚΙ). Μετά την ψήφιση επί της αρχής του νομοσχεδίου αποχώρησε²¹⁶ η κοινοβουλευτική ομάδα της Ν.Δ.²¹⁷ με τον πρόεδρό της να καταγγέλλει την κυβέρνηση για «επίδειξη αυταρχισμού, αλαζονείας και φίμωσης του Κοινοβουλίου». Παράλληλα, ο κ. Καραμανλής χαρακτήρισε τη διαδικασία

²¹³ Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)

²¹⁴ Εφημερίδα Καθημερινή, φύλλο του Σαββάτου 8 Νοεμβρίου 1997, «Ψηφίστηκε επί της αρχής το νομοσχέδιο για το Σχέδιο Καποδίστριας»

²¹⁵ κατά την ονομαστική ψηφοφορία, οι βουλευτές του ΣΥΝ (Στέλλα Αλφιέρη και Νίτσα Λουλέ) εξέφρασαν τη διαφωνία τους με την απόφαση του κόμματός τους να ψηφίσει υπέρ του νομοσχεδίου και απουσίαζαν από τη ψηφοφορία, ενώ ο βουλευτής Ι. Δραγασάκης αν και ψήφισε με δήλωσή του τονίζει «ότι ενήργησε με κριτήριο να υπηρετηθεί η ταλαιπωρημένη συνοχή του ΣΥΝ».

²¹⁶ Παρόλο που αρκετοί βουλευτές διαφώνησαν με την αποχώρηση, μεταξύ των οποίων και ο πρώην πρωθυπουργός Κων. Μητσοτάκης ο οποίος δήλωσε ότι «ως κοινοβουλευτικός άνδρας έχει μάθει να δίνεται η μάχη μέσα στη Βουλή και εκεί να χάνεις ή να κερδίζεις»

²¹⁷ Εφημερίδα Ελεύθερος Τύπος, φύλλο της Τετάρτης 19 Νοεμβρίου 1997, «Οι αντιδράσεις της Ν.Δ. για την ψήφιση του Καποδίστρια»

συζήτησης του νομοσχεδίου «καταναγκαστική, και περιφρονητική προς το κοινοβούλιο και τους πολίτες»²¹⁸.

Θέση της Ν.Δ. είναι ότι το νομοσχέδιο οδηγεί στην ερήμωση της υπαίθρου και στην κατάργηση των περισσότερων αυτοδιοικητικών μονάδων, στερείται χωροταξικής, γεωγραφικής, περιβαλλοντολογικής και αναπτυξιακής μελέτης και επιχειρεί να συνενώσει ανομοιογενείς κοινότητες. Κύριο χαρακτηριστικό του νομοσχεδίου είναι η κομματική δολιότητα και ο παραγοντισμός και ότι επιχειρείται η αλλοίωση της πλειοψηφίας με μικροκομματικές σκοπιμότητες ενόψει και των ερχόμενων δημοτικών εκλογών²¹⁹ του 1998. Κατήγγειλε ακόμα ότι η κυβέρνηση προσπαθεί να ισοπεδώσει τις βαθιές ιστορικές ιδιαιτερότητες των κοινοτήτων της χώρας και χαρακτήρισε ως απάτη τα περί οικονομικής ενίσχυσης των υπό σύσταση δήμων με ένα τρις δρχ. Η διαφωνία της Νέας Δημοκρατίας δεν ήταν μόνο επί της αρχής²²⁰, αλλά κατηγόρησε την κυβέρνηση ότι προχώρησε σε μία σημαντική μεταρρύθμιση χωρίς κανένα προηγούμενο σχεδιασμό, χωρίς καμία προετοιμασία και μελέτη αλλά και αδιαφορώντας για τη βούληση των άμεσα ενδιαφερομένων. Τέλος, κάλεσε την κυβέρνηση να προσέξει ιδιαίτερα τις εθνικά ευαίσθητες περιοχές «και να

²¹⁸ Ο κ. Κ. Καραμανλής δήλωνε χαρακτηριστικά από το Βήμα της Βουλής «Περιφρονείτε τους δημοτικούς άρχοντες, νομοθετείτε κατά τρόπο φαρισαϊκό και με κομματική δολιότητα. Η συμπεριφορά σας είναι δείγμα αλαζονείας και αυταρχισμού»

²¹⁹ Εφημερίδα Ελεύθερος Τύπος, της Κυριακής 28 Σεπτεμβρίου 1997, «Ομιλία Καραμανλή στη συνεδρίαση ΚΟ-ΚΕ για το σχέδιο Καποδίστριας» Ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης Κώστας Καραμανλής, κλείνοντας τις εργασίες της μαραθώνιας συνεδρίασης της Κοινοβουλευτικής Ομάδας και της Κεντρικής Επιτροπής του κόμματος του που έγινε στην Ερέτρια, τόνισε ότι η ΝΔ δεν θα δώσει χρίσματα στους υποψήφιους δημάρχους στις επερχόμενες δημοτικές εκλογές λέγοντας ότι «δεν πρέπει να περιοριστούμε στο κομματικό περίγυρο. Πρέπει να ανοίξουμε τις πόρτες σε ικανά στελέχη των τοπικών κοινωνιών μακριά από τη λογική των στενοκαρδών χρισμάτων». Ο κ. Καραμανλής ουσιαστικά προανήγγειλε ευρύτερες συνεργασίες σε τοπικό επίπεδο και δήλωσε ότι αποδέχεται την πρόκληση του πρωθυπουργού πως οι επερχόμενες εκλογές για τη τοπική αυτοδιοίκηση έχουν χαρακτήρα έγκρισης της κυβερνητικής πολιτικής. Ο Κώστας Καραμανλής είπε χαρακτηριστικά: «Δεχόμαστε την πρόκληση, όπως έγινε μεσοβέζικα, η οποία στη συνέχεια κατέληξε σε άτακτη υπαναχώρηση». Ο πρόεδρος της ΝΔ παρουσίασε δέκα προτάσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, μεταξύ των οποίων η καθιέρωση της απλής αναλογικής με την εκλογή των δημάρχων, ο διορισμός του περιφερειάρχη με αξιοκρατικά κριτήρια, παράλληλη εκλογή των περιφερειακών συμβουλίων, την καθιέρωση τοπικών δημοψηφισμάτων -ώστε, όπως είπε, να ενισχυθεί ο θεσμός της άμεσης δημοκρατίας και της λαϊκής κυριαρχίας-, ενθάρρυνση με κίνητρα για ισχυρούς συνδέσμους συνεργασίας και τη δημιουργία μητροπολιτικών συνδέσμων.

²²⁰ Εφημερίδα Ελεύθερος Τύπος, φύλλο του Σαββάτου 18 Οκτωβρίου 1997, είναι η πρώτη φορά, πρόσθεσε, που ο πρωθυπουργός έχει ανακοινώσει, μήνες πριν το Νομοσχέδιο έρθει προς συζήτηση στη Βουλή, ότι δεν θα δεχθεί καμία τροποποίηση και με την δαμόκλειο σπάθη της κομματικής πειθαρχίας επιβάλλει την υπερψήφισή του. Ο κ. Καραμανλής επανέλαβε τέλος ότι «η ΝΔ ως κυβέρνηση θα σεβαστεί την γνώμη των τοπικών κοινωνιών και μαζί με την βούληση των πολιτών θα αλλάξει το νόμο για τις συνενώσεις, θα καταργήσει το προϊόν του καταναγκασμού και θα αναδιαμορφώσει τον αυτοδιοικητικό χάρτη της χώρας»

μην ακούσει τις εισηγήσεις κομματικών εγκαθέτων²²¹» και δεσμεύτηκε ότι θα καταργήσει το νόμο όταν γίνει κυβέρνηση.

Από τη μεριά του ΠΑΣΟΚ, ο υπουργός Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης, Αλέκος Παπαδόπουλος, χαρακτήρισε «αναμενόμενη και φυσιολογική την αποχώρηση της ΝΔ» λέγοντας ότι «δεν είχε επιχειρήματα η αξιωματική αντιπολίτευση και ότι απέδρασε όχι από τη Βουλή αλλά από την πραγματικότητα». Ωστόσο, και στο εσωτερικό του ΠΑΣΟΚ υπήρχαν αντιδράσεις για το νομοσχέδιο αλλά η επιβολή της κομματικής πειθαρχίας²²² από τον Κώστα Σημίτη, διευκόλυνε εκτός από την κυβέρνηση και τους ίδιους τους βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος, οι οποίοι ήταν πολύ δύσκολο να γίνουν αποδέκτες των πιέσεων που ασκούσαν παράγοντες των λεγόμενων τοπικών κοινωνιών, ώστε να υπάρξουν διαφορετικά κριτήρια συνενώσεων για τις δικές τους περιπτώσεις.

7.4.5 Η αντίδραση της ΚΕΔΚΕ

Η ΚΕΔΚΕ χαρακτήρισε θετικό το νομοσχέδιο και σημείωσε ότι τα όσα αναφέρονται σε αυτό είναι αποτέλεσμα μιας δημοκρατικής και διάφανης διαδικασίας στην οποία πήρε μέρος και η τοπική αυτοδιοίκηση. Στο ψήφισμα του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου της που πραγματοποιήθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 20-22 Νοεμβρίου 1997 χαρακτήρισε τη νέα πραγματικότητα που διαμορφώθηκε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά την ψήφιση του νέου νόμου για την «Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Σχέδιο Ι. Καποδίστριας), ιστορικό βήμα προόδου για τον θεσμό. Από τις 54 τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων αντιδρούν μόνο τρεις ή τέσσερις ενώ η μεγάλη πλειοψηφία είναι υπέρ του σχεδίου. Και η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων τάχθηκε υπέρ του νομοσχεδίου υποστηρίζοντας ότι είναι λάθος να λέγεται ότι υπάρχουν σοβαρές αντιδράσεις ή ότι δεν ελήφθησαν υπόψη τα πληθυσμιακά δεδομένα. Ο νομοθέτης, σεβάστηκε τις πληθυσμιακές ενότητες²²³.

²²¹ Εφημερίδα Ελεύθερος Τύπος, φύλλο της Πέμπτης 6 Νοεμβρίου 1997

²²² Εφημερίδα Έθνος, φύλλο της Πέμπτης 9 Οκτωβρίου 1997, «Κομματική πειθαρχία για τους βουλευτές του ΠΑΣΟΚ στην ψήφιση του Καποδίστρια»

²²³ Εφημερίδα Καθημερινή, φύλλο της Πέμπτης 23 Οκτωβρίου 1997, «Ο Γ.Γ. της ΚΕΔΚΕ υπέρ του Καποδίστρια στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής»

Ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ, δήμαρχος Αθηναίων και στέλεχος της Ν.Δ. Δημήτρης Αβραμόπουλος,²²⁴ στην ομιλία του στο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στην Θεσσαλονίκη την 20 Νοεμβρίου 1997, πρότεινε τη σύσταση εθνικής επιτροπής η οποία θα παρακολουθήσει την επόμενη τετραετία την εξέλιξη του προγράμματος «Καποδίστριας», ώστε να υπάρξει τόσο η δυνατότητα διορθωτικών παρεμβάσεων, όσο και η επιβολή λύσεων σε όποια προβλήματα ή παρεκκλίσεις δημιουργηθούν. Θέση της ΚΕΔΚΕ είναι ότι από τη στιγμή που ο νόμος έχει ψηφιστεί θα είναι λάθος και άδικο τα επιμέρους λάθη ή παραλείψεις να αναστείλουν ή να ακυρώσουν μια ορθή και ωφέλιμη πορεία για την ισχυροποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την αποκέντρωση.

Μεταξύ άλλων με το παραπάνω ψήφισμα²²⁵ η ΚΕΔΚΕ απαιτεί από την κυβέρνηση:

- Όπως προκύπτει από τις διατάξεις του νόμου και από τις τοποθετήσεις των εκπροσώπων της Κυβέρνησης, οι πόροι που πρόκειται να διατεθούν από τον κρατικό προϋπολογισμό για την λειτουργία των νέων Ο.Τ.Α., όχι μόνο δεν είναι προσθετικοί στους ήδη υπάρχοντες πόρους, αλλά σε καμία περίπτωση δεν είναι ικανοί να στηρίξουν το πρόγραμμα ανασυγκρότησης της Τ.Α., γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην ανατροπή του εγχειρήματος μετατρέποντας αυτό, από θεσμό ανάπτυξης σε απλή διοικητική αναδιάταξη.
- Να υπάρξει άμεσα ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης και μέτρων πολιτικής για τους νέους Δήμους για την προετοιμασία και οργάνωση της υλικοτεχνικής υποδομής, για την επιμόρφωση και ενημέρωση τόσο των εργαζομένων, όσο και των αιρετών των νέων Ο.Τ.Α.
- Όσον αφορά τα θεσμικά η Τ.Α. επιδιώκει στην αναθεώρηση του Συντάγματος την τροποποίηση των άρθρων 101 και 102 αυτού, προς την κατεύθυνση εξασφάλισης των προϋποθέσεων από το κράτος για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλειά της. Συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της

²²⁴ Εφημερίδα Έθνος, φύλλο της Τετάρτης 2 Ιουλίου 1997, «Ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ Αβραμόπουλος για το σχέδιο Καποδίστριας», Τη στήριξή του για πολλοστή φορά στο πρόγραμμα του Υπουργείου Εσωτερικών «Ιωάννης Καποδίστριας» για τις αναγκαστικές συνενώσεις των ΟΤΑ επανέλαβε ο δήμαρχος Αθηναίων και πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ Δημήτρης Αβραμόπουλος. «Είναι γνωστές και σαφείς οι θέσεις της ΚΕΔΚΕ. Στηρίζουμε πολιτικά το πρόγραμμα και με οποιοδήποτε τρόπο», είπε μιλώντας προ ημερησίας διατάξεως στη σημερινή συνεδρίαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Διευκρίνισε όμως ότι πρέπει να ληφθεί μέριμνα ως προς την ιδιαιτερότητα των ιστορικών πόλεων αναφέροντας ότι πρέπει να διατηρηθούν τα ιστορικά τοπωνύμια, ενώ τόνισε ότι επιβάλλεται να δοθούν πόροι στους νέους δήμους για να είναι βιώσιμοι και λειτουργικοί.

²²⁵ Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Θεσσαλονίκη, στις 20-22 Νοεμβρίου 1997

επικουρικότητας για την πρωτοβάθμια Τ.Α. και συνολική κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Αναφορικά με τα συλλογικά όργανα (ΚΕΔΚΕ- Τοπικές Ενώσεις Δήμων Κοινοτήτων), το Συνέδριο διαπιστώνει ότι υπάρχει επιτακτική ανάγκη για αλλαγή και βελτίωση της δομής και λειτουργίας των συλλογικών οργάνων της Τ.Α. (ΚΕΔΚΕ – ΤΕΔΚ) που θα ανταποκρίνεται στις νέες συνθήκες και στο νέο ρόλο των Ο.Τ.Α.

- Για την καταστατική θέση των αιρετών να προβλεφθεί αντικειμενικοποίηση του διαχειριστικού συστήματος των Ο.Τ.Α. (επιβολή φόρων, τελών, βεβαίωση, είσπραξη τούτων κ.λπ.), ώστε να απεμπλακεί θεσμικά η παρέμβαση των αιρετών και να θεσμοθετηθεί η ευθύνη στα εξουσιοδοτημένα από το νόμο υπηρεσιακά όργανα.
- Σχετικά με τα οικονομικά, επισημαίνεται η ανάγκη προσδιορισμού του τρόπου χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. που θα προκύψει μέσα από μία συνολική φορολογική μεταρρύθμιση που θα αποδίδει στην Αυτοδιοίκηση φορολογική εξουσία και πόρους ικανούς για να ανταποκριθεί στο νέο ρόλο της. Απαιτείται: 1) η αύξηση του ποσοστού του φόρου εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων που αποδίδεται στην Τ.Α. από 20 σε 25%, 2) η αύξηση του ποσοστού της Τ.Α. στα τέλη κυκλοφορίας από 50 σε 75% και ένταξη στους Κ.Α.Π. ποσοστού 20% από την φορολόγηση των κρατικών τίτλων, 3) η απόδοση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση όπως και στην Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μέρους του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας, 4) η θέσπιση τέλους 0,5 έως 1% επί των πάσης φύσεως δικαιπραξιών υπέρ της Τοπικής και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, 5) η ανακατανομή των αναπορρόφητων πόρων του Β΄ Κ.Π.Σ. και απόδοση αυτών στην Τ.Α., 6) η κατάρτιση από την Τ.Α. ενός νέου Ειδικού Αναπτυξιακού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης από πόρους του Γ΄ Κ.Π.Σ. στο ύψος του 20% των αντιστοίχων Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, 7) Νέο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων με κατεύθυνση την ουσιαστική παροχή υπηρεσιών στους Ο.Τ.Α.

7.4.6 Τα διακηρυγμένα οφέλη των μικρών κοινοτήτων από τις συνενώσεις²²⁶

Με την εφαρμογή του νέου νόμου, σύμφωνα με την κυβέρνηση, οι κοινότητες που καταργούνται και συνενώνονται υποχρεωτικά δεν ... σβήνονται από το «χάρτη», όπως διατείνονταν ορισμένοι κοινοτάρχες και κάτοικοι χωριών. Όλες οι κοινότητες και οι οικισμοί παραμένουν και διατηρούν τη γεωγραφική και ιστορική τους οντότητα και θα εκλέγουν τους δικούς τους αντιπροσώπους, οι οποίοι θα διαχειρίζονται τα τοπικά θέματα. Άλλωστε, στην ιστορική έδρα κάθε δήμου θα μπορούν να γίνονται οι συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου και οι επίσημες εορταστικές εκδηλώσεις. Κάθε πρώην κοινότητα θα αποτελεί πλέον δημοτικό διαμέρισμα του νέου δήμου. Εφόσον, αυτό το δημοτικό διαμέρισμα έχει πληθυσμό 300 κατοίκους και άνω, τότε οι ψηφοφόροι που είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους της πρώην κοινότητας - μόνο αυτοί και όχι το σύνολο των ψηφοφόρων του νέου δήμου - θα εκλέγουν το δικό τους τοπικό συμβούλιο, που θα είναι πενταμελές και ο πρόεδρος του θα είναι δημοτικός σύμβουλος που θα τους εκπροσωπεί στο δημοτικό συμβούλιο του νέου δήμου. Έτσι, μετά τις συνενώσεις, ο αριθμός των μελών κάθε δημοτικού συμβουλίου προσαυξάνεται κατά μία μονάδα για κάθε δημοτικό διαμέρισμα με πληθυσμό 300 κατοίκους και άνω, πλην της έδρας του νέου δήμου. Στον αριθμό των μελών του δημοτικού συμβουλίου που προβλέπεται, ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε δήμου, θα προστίθενται δηλαδή τόσα μέλη, όσοι και οι πρώην ΟΤΑ, που απαρτίζουν το νέο δήμο, μείον ένα (η έδρα του δήμου). Σε κάθε συνδυασμό υποψηφίου δημάρχου και δημοτικών συμβούλων θα περιλαμβάνονται και οι υποψήφιοι σύμβουλοι του τοπικού συμβουλίου. Αυτό σημαίνει ότι στις δημοτικές εκλογές, οι εκλογείς κάθε νέου δήμου θα ψηφίζουν και για το δημοτικό συμβούλιο όλου του δήμου και για το τοπικό συμβούλιο της πρώην κοινότητας από την οποία προέρχονται.

Λόγω των συνενώσεων, ο αριθμός των δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων θα μειωθεί κατά 60% και από περίπου 42.000 θα φθάσει τις 15.000. Ίσως αυτός να είναι και ένας από τους λόγους που να δικαιολογεί τις αντιδράσεις που έχουν εκδηλωθεί από ορισμένους κοινοτάρχες και κοινοτικούς συμβούλους, οι οποίοι βλέπουν να χάνουν τις «καρέκλες» τους.

²²⁶ Χρυσανθάκη Χ., «Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο 'Ιωάννης Καποδίστριας'», Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998

Με το νέο νόμο, για τις πρώην κοινότητες με πληθυσμό κάτω των 300 κατοίκων, προβλέπεται η εκλογή παρέδρου, ο οποίος θα εκπροσωπεί τα αντίστοιχα δημοτικά διαμερίσματα στα δημοτικά συμβούλια, δεν θα είναι δημοτικός σύμβουλος, αλλά θα συμμετέχει υποχρεωτικά με δικαίωμα λόγου στις συνεδριάσεις. Τόσο ο πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου, όσο και ο πάρεδρος θα έχουν αρμοδιότητες για τα διαμερίσματά τους τις οποίες θα τους μεταβιβάζει ο δήμαρχος με απόφασή του. Θα μπορούν έτσι να υπογράφουν έγγραφα και πιστοποιητικά των δημοτών χωρίς να χρειάζεται αυτοί να πηγαίνουν στην έδρα του. Επιπλέον, σε κάθε πρώην κοινότητα και όχι μόνο στην έδρα, θα εργάζονται υπάλληλοι του δήμου και θα εξυπηρετούν τους δημότες. Ακόμη και σε απομακρυσμένους οικισμούς, θα υπάρχει δυνατότητα αποστολής των πιστοποιητικών με αυτοκίνητο του δήμου κάποιες φορές την εβδομάδα. Ο πολίτης θα εξυπηρετείται επίσης και με τα πλέον σύγχρονα μέσα, αφού θα έχει τη δυνατότητα να ζητά ορισμένα πιστοποιητικά και από το τηλέφωνο, μέσω ΟΤΕ, και αυτά θα του αποστέλλονται ταχυδρομικά. Για τα πιστοποιητικά που εντάσσονται στο πρόγραμμα αυτό καταργούνται τα τέλη χαρτοσήμου ή ένσημα υπέρ του Δημοσίου ή τρίτων.

Για το προσωπικό που υπηρετεί στις υπό κατάργηση κοινότητες προοιωνίζεται, σύμφωνα με το νόμο, κύμα μετατάξεων. Όλοι θα ενταχθούν, αρχικά στους οργανισμούς του νέου δήμου, αλλά εφόσον κριθούν πλεονάζοντες, θα μετατάσσονται υποχρεωτικά σε άλλους δήμους ή νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή περιφέρειες ή και σε νομικά πρόσωπα του Δημοσίου.

Οικονομικά οι νέοι δήμοι θα βγουν ενισχυμένοι με «προίκα» τουλάχιστον 750 δις δρχ., που μπορεί να φθάσει και το 1 τρις μέσα στην επόμενη πενταετία. Η χρηματοδότηση του προγράμματος «Καποδίστριας» κατοχυρώνεται με τη θέσπιση ειδικού αναπτυξιακού προγράμματος τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ)²²⁷.

Αλλά και για τις πρώην κοινότητες και τους κατοίκους τους διασφαλίζεται η διατήρηση όλων των διευκολύνσεων και δικαιώματα (προνόμια) για φορολογικά και ασφαλιστικά θέματα. Συγκεκριμένα:

- Διατηρούνται και μετά τη λειτουργία των νέων ΟΤΑ, όλες οι ευνοϊκού χαρακτήρα ειδικές ρυθμίσεις που ισχύουν μέχρι σήμερα υπέρ των καταργούμενων λόγω συνενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων ή συνοικισμών τους και των κατοίκων τους.

²²⁷ Βλ. Παράρτημα VIII

- Δικαιώματα και διευκολύνσεις, φορολογικής και ασφαλιστικής φύσεως που απολάμβαναν οι κάτοικοι οικισμών Κοινοτήτων που συνενώνονται, εξακολουθούν να ισχύουν ανεξάρτητα από τον πληθυσμό του Δήμου ή Κοινότητας στον οποίο ανήκουν.
- Εξακολουθούν να ισχύουν οι διατάξεις των νομοθετικών διαταγμάτων 435/64 και 4521/66 για τους επαγγελματίες και βιοτέχνες των οποίων η έναρξη επαγγέλματος αρχίζει μετά την ένταξη κωμοπόλεων, χωριών και οικισμών σε ΟΤΑ που συνίσταται με το νομοσχέδιο, του οποίου ο πληθυσμός είναι άνω των δύο χιλιάδων κατοίκων, εφόσον αυτοί ασκούν την επαγγελματική δραστηριότητα σε κωμοπόλεις, χωριά και οικισμούς, με λιγότερους από δύο χιλιάδες κατοίκους.

Οι νέοι δήμοι αναλαμβάνουν αυτοδικαίως όλες τις υποχρεώσεις και δικαιώματα των πρώην κοινοτήτων, ενώ τα δημοτικά τέλη δεν είναι τα ίδια σε όλες τις πρώην κοινότητες και μπορεί να διαφοροποιούνται ανάλογα με το κόστος της παροχής των ανταποδοτικών υπηρεσιών.

Μετά τη σύνταξη των οργανισμών των νέων δήμων θα υπάρξει άμεση στελέχωση με επιστημονικό προσωπικό. Θα υπάρχει η δυνατότητα για τους νέους δήμους α) να έχουν τους γεωπόνους τους όταν είναι αγροτικοί δήμοι, καθώς και την τεχνική τους υπηρεσία για να κατασκευάζουν τα έργα που αφορούν τα χωριά τους, αυτοδύναμα, χωρίς κάθε φορά να καταφεύγουν και να παρακαλούν για τη συνδρομή της πολιτείας, β) να αποκτήσουν σύστημα κοινωνικής προστασίας, το οποίο ενώ το έχουν οι κάτοικοι των μεγάλων πόλεων αυτοί των μικρών δήμων το στερούνταν, γ) να έχουν τα δικά τους μηχανήματα προκειμένου να κατασκευάζουν τα δικά τους έργα, όπως η οδοποιία κλπ., πράγματα που είναι στοιχειώδη για τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και δ) να έχουν την εξυπηρέτηση που χρειάζονται στο χωριό τους χωρίς την ανάγκη να πηγαίνουν στην έδρα του δήμου. Είναι προφανές ότι από την κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση των μικρών Κοινοτήτων με τον ένα Γραμματέα, υπάλληλο πολλαπλών καθηκόντων αλλά δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και μάλιστα χωρίς τις δεξιότητες που δίνει σήμερα το εκπαιδευτικό σύστημα αλλά αντίθετα με εκείνες προηγούμενων δεκαετιών, είναι δύσκολο να φθάσουμε στο ανθρώπινο δυναμικό που έχει ανάγκη ο νέος ισχυρότερος σε έκταση, πληθυσμό, προβλήματα και πολυπλοκότητα διοικητικών διαδικασιών ΟΤΑ. Προς την κατεύθυνση αυτή στα υποστηρικτικά μέτρα του Προγράμματος Ιωάννης

Καποδίστριας συμπεριλαμβάνονται: η υποβοήθηση στην σύνταξη νέων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας, η πρόσληψη επιστημονικού προσωπικού, η κατάρτιση του επιστημονικού προσωπικού. Τα μέτρα αυτά εφαρμόστηκαν αλλά δεν ήταν αρκετά. Οι νέοι Οργανισμοί Εσωτερικής Υπηρεσίας έπρεπε να ενσωματώσουν το υφιστάμενο προσωπικό, συνεπώς δεν ξεκίνησαν από την αφετηρία της αντιστοίχισης αναγκών, αρμοδιοτήτων και πόρων. Έτσι παρέμεινε προσωπικό υπεράριθμο και χωρίς τις αναγκαίες δεξιότητες. Η πρόσληψη του νέου επιστημονικού προσωπικού υπήρξε ωστόσο σημαντική για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Το προσωπικό αυτό μάλιστα παρακολούθησε και πρόγραμμα κατάρτισης προτού εγκατασταθεί στους Δήμους. Μόνο το γεγονός ότι πάνω από 2.000 νέοι επιστήμονες θα υπηρετούσαν στην ελληνική περιφέρεια καθιστά το μέτρο ιστορικό²²⁸.

Σε γενικές γραμμές, με το νόμο του Καποδίστρια και τη συνένωση που αυτός επιφέρει, θα δημιουργηθούν, σύμφωνα με όσα διακήρυττε η κυβέρνηση, δήμοι και κοινότητες που θα εφοδιαστούν με τον απαραίτητο μηχανισμό που θα δημιουργεί όλες τις προϋποθέσεις ανάπτυξης για να κρατηθούν οι νέοι στα χωριά. Ωστόσο, πολύ γρήγορα η ιδεατή εικόνα του νέου ισχυρού Δήμου με την Τεχνική Υπηρεσία και το Επιστημονικό Προσωπικό ξεχάστηκε και εάν εξαιρέσουμε το πρώτο χρονικό διάστημα που αντιστοιχεί περίπου στην πρώτη διετία λειτουργίας των νέων Δήμων πολιτικές που αναφέρονται κυρίως στο ανθρώπινο δυναμικό δεν εφαρμόστηκαν παρότι αυτές αποτελούσαν κρίσιμο κεφάλαιο των υποστηρικτικών μέτρων.

²²⁸ Πολύ γρήγορα όμως ξεκίνησε η αποψίλωση των Δήμων από τους νέους επιστήμονες αφού με την πρώτη ευκαιρία έφευγαν από τους νέους Δήμους για να μεταταχθούν σε Δήμους των πρωτευουσών των Νομών και των μεγάλων αστικών κέντρων. Μάλιστα αυτό έγινε ενώ δεν είχε συμπληρωθεί ούτε καν η διετία ως ελάχιστη προϋπηρεσία. Στην απομάκρυνση των νέων επιστημόνων συνέβαλε μάλιστα και η προθυμία αρκετών Δημάρχων να συνηγορήσουν στην μετάταξή τους μη έχοντας βέβαια επιδιώξει την αξιοποίησή τους ή σε ορισμένες ακραίες περιπτώσεις και επιθυμώντας να απαλλαγούν από αυτούς. Το υφιστάμενο και προερχόμενο από τις Κοινότητες προσωπικό ενθάρρυνε με την δυσκολία συνεργασίας την απομάκρυνση ή την μη αξιοποίηση των επιστημόνων.

7.4.7 Απολογισμός της συζήτησης μεταξύ των κομμάτων για το Σχέδιο Καποδίστριας

Η συζήτηση, παρά το γεγονός ότι αφορούσε ένα από τα σημαντικότερα νομοσχέδια, όχι μόνο της μεταπολιτευτικής δημοκρατίας, αλλά και των τελευταίων, μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, δεκαετιών, δυστυχώς ελάχιστα προσέφερε γύρω από τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και τις σχέσεις της με την κεντρική εξουσία.

Οι βουλευτές κατασπατάλησαν το χρόνο σε επιμέρους και πολλές φορές χωρίς ουσιαστικό περιεχόμενο κριτικές και παρατηρήσεις, αντί να συνεισφέρουν ουσιαστικά σε ένα νομοσχέδιο το οποίο υποτίθεται ότι έχει προβολή και εφαρμογές στη νέα χιλιετία.

Οι ευθύνες για το ότι η συζήτηση δεν ήταν αυτή που έπρεπε βαρύνουν εξίσου κυβέρνηση και αντιπολίτευση. Η κυβέρνηση έκανε ότι μπορούσε για να περιορίσει το χρόνο της συζήτησης και αρνήθηκε πεισματικά να δεχθεί τις 10 ημέρες που πρότεινε η Νέα Δημοκρατία. Το αιτιολογικό της ήταν ότι αν η συζήτηση εκτεινόταν σε τόσες συνεδριάσεις θα βάλτωνε και θα έχανε το στόχο, που θεωρητικά ήταν ο επί της ουσίας του σχεδίου διάλογος. Στην πραγματικότητα ήθελε να «ξεμπερδεύει» μια ώρα νωρίτερα, ίσως για να μην μπορέσει να μαζικοποιηθεί η αντίδραση κοινοτήτων και δήμων που δεν ήθελαν την συνένωση. Η αντιπολίτευση και ειδικά η Νέα Δημοκρατία, δεν κατάλαβε ακριβώς για το πόσο σπουδαίο είναι αυτό το σχέδιο. Οχυρώθηκε πίσω από την άρνηση, έκανε ότι μπορούσε για να υπονομεύσει μία σοβαρή συζήτηση, και την κρίσιμη ώρα, αφού το νομοσχέδιο είχε ψηφισθεί επί της αρχής, άρα δεν είχε κανένα λόγο να το κάνει, αποχώρησε από τη Βουλή με προσχηματικό τρόπο.

Τα μικρά κόμματα της αντιπολίτευσης, ακολούθησαν την σχεδόν πάγια τακτική τους της κριτικής για την κριτική. Το ΚΚΕ και το ΔΗΚΚΙ ξεκαθάρισαν από νωρίς ότι καταψηφίζουν το νομοσχέδιο, ενώ στο Συνασπισμό η υποστήριξη του σχεδίου προκάλεσε αναταράξεις στην εσωτερική ενότητα του κόμματος. Μία βουλευτής καταψήφισε, μία άλλη απουσίασε, και ένας τρίτος βουλευτής δήλωσε ότι υπερψηφίζει για να μην πλήξει την ενότητα του ΣΥΝ.

Είναι χαρακτηριστικό ότι μετά το τέλος της πενθήμερης συζήτησης στη Βουλή, έγιναν αναφορές στα προβλήματα που είχε αντιμετωπίσει ο πρώτος κυβερνήτης της χώρας Ιωάννης Καποδίστριας όταν «έστηνε» το ελληνικό κράτος και στο οριστικό τέλος που έδωσαν οι Μαυρομιχάληδες στα σχέδιά του. Η παρομοίωση ήταν επιτυχής όχι τόσο για τη συζήτηση του νομοσχεδίου, όσο για την εφαρμογή του «Καποδίστρια» και για το αν θα βρει ... Μαυρομιχάληδες στο δρόμο του²²⁹.

7.5 Συμπερασματικά

Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε από αναλυτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της. Παρά την παραπάνω έλλειψη, τα πρώτα χρόνια υπήρξε θετική υποδοχή της πραγματικότητας που διαμορφώθηκε. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε ψήφισμα του τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ, που πραγματοποιήθηκε στη Ρόδο στις 20-24 Οκτωβρίου 1999, αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι:

«Με τη νέα πραγματικότητα που έχει δημιουργηθεί στη χώρα μας, μετά την ψήφιση και εφαρμογή του Ν. 2539/97 που υλοποιεί στην πράξη το πρόγραμμα “ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ”, διαπιστώνει ότι έχουν γίνει σημαντικά θετικά βήματα, αλλά ότι υπάρχουν και πολλά ζητήματα που χρήζουν ακόμα άμεσης επίλυσης.

Για το λόγο αυτό, πρέπει η κυβέρνηση, τα συλλογικά όργανα και οι υποστηρικτικοί μηχανισμοί της Τ.Α. να αναπτύξουν όλες τις απαραίτητες υποστηρικτικές πολιτικές και να αναλάβουν πρωτοβουλίες οικονομικής ενίσχυσης και υλοποίησης των εξαγγελιών καθώς και τη συνεχή ενημέρωση και πληροφόρηση των νέων Ο.Τ.Α., ώστε στο συντομότερο δυνατό χρόνο να μεταβληθούν αυτοί σε ισχυρούς και σύγχρονους Δήμους, κύτταρα τοπικής ανάπτυξης και προκοπής.

Επιβεβαιώνει ότι στόχος της Αυτοδιοίκησης παραμένει η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στους πολίτες και η βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου.

²²⁹ Εφημερίδα ΤΟ ΒΗΜΑ της Κυριακής 16 Νοεμβρίου 1997, «Οι ευθύνες της κυβέρνησης και της αντιπολίτευσης μετά την συζήτηση για την ψήφιση του Καποδίστρια»

Στην προοπτική της ολοκλήρωσης ενός νέου μοντέλου διοικητικής διάρθρωσης της χώρας και της νέας σχέσης ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες εξουσίας, θεωρούμε ότι πρέπει να ανοίξει η συζήτηση για τα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης, καθώς και για την Περιφέρεια.

Αναβάθμιση και επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου με τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της Αυτοδιοίκησης και σύνταξη νέου χάρτη για το σύνολο των αρμοδιοτήτων των δράσεων και των λειτουργιών της Αυτοδιοίκησης.

Άμεση αποκέντρωση της φορολογικής εξουσίας στην τοπική αυτοδιοίκηση, στα πλαίσια συμφωνημένων κανόνων και όρων και ανάλογα με τη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών.

Κατ' εφαρμογή της συνθήκης του Άμστερνταμ που προβλέπει ειδικές πολιτικές για την ισόρροπη ανάπτυξη και σύγκλιση των νησιωτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ένταξη όλων των νησιών της Ελλάδας, του Αιγαίου και του Ιονίου Πελάγους, στα επιχειρησιακά προγράμματα και τις πρωτοβουλίες του Γ' Κ.Π.Σ. που προβλέπουν ειδικές πολιτικές και ειδικά μέτρα για την σύγκλιση και συνοχή των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων των νησιωτικών περιοχών.

Προτείνεται η δημιουργία υποστηρικτικού - συμβουλευτικού μηχανισμού με την ουσιαστική συμμετοχή της Τ.Α. για την επιτόπια στήριξη των Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας σε ζητήματα εφαρμογής νόμων και κανονιστικού πλαισίου που διέπουν τη λειτουργία του Ο.Τ.Α.»

Με το πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» από τις 5.000 κοινότητες που υπήρχαν πριν, παρέμειναν μόλις 120. Τα κριτήρια, εκτός από την ιστορική σημασία των τόπων αυτών, ήταν γεωγραφικά. Συγκεκριμένα, δημιουργήθηκαν κοινότητες σε περιοχές που δεν μπορούσαν να υπαχθούν σε κάποιο δήμο λόγω απόστασης και αδυναμίας εξυπηρέτησης του υπάρχοντος πληθυσμού. Η χρηματοδότηση των κοινοτήτων αυτών γίνεται από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους με κριτήριο τον πληθυσμό τους. «Πρωταθλήτρια» στον αριθμό των κοινοτήτων αναδεικνύεται η Ήπειρος που αριθμεί 19 ενώ 17 έχει η Δυτική Μακεδονία, 13 η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, 12 η

Θεσσαλία και λιγότερες από 10 οι υπόλοιπες Περιφέρειες της χώρας με εξαίρεση αυτήν της Αττικής που έχει 20.

Στα αρνητικά της μεταρρύθμισης είναι τα προβλήματα απομόνωσης που αντιμετωπίζουν τα νησιά, κυρίως τα πιο ακριτικά, όπου μεταξύ άλλων είναι πολύ δύσκολες οι αερομεταφορές ασθενών ενώ το χαρακτηριστικό της απομόνωσης καθιστά το νησί ένα μικρό κράτος με τα δικά του προβλήματα. Χρήματα γι' αυτές τις περιοχές υπάρχουν, ωστόσο το πρόβλημα είναι η απορρόφησή τους μιας και οι κοινότητες δεν έχουν οργάνωση, υποδομή και εξειδικευμένα στελέχη ώστε να συντάσσουν μελέτες και να διεκδικούν αποτελεσματικά χρηματοδοτήσεις από προγράμματα, ευρωπαϊκά και μη.

Παρά τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν, οι κοινότητες χαρακτηρίζονται από αυτοτέλεια. Αυτή η αυτοτέλεια είναι πλεονεκτική γιατί προσδιορίζει και την άμεση χρηματοδότησή τους σε αντίθεση με τις πρώην κοινότητες - νυν δημοτικά διαμερίσματα που χρηματοδοτούνται έμμεσα, μέσω των Δήμων στους οποίους ανήκουν. Ενδεικτικό του γεγονότος αυτού είναι το ότι δεν έχει εκφραστεί ενδιαφέρον για συνενώσεις κοινοτήτων ή για την ενσωμάτωσή τους σε κάποιο Δήμο, παρόλο που ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων παρέχει κίνητρα για τέτοιες κινήσεις μιας και σε αυτές επικρατεί η αντίληψη ότι οι δυνατότητες ανάπτυξης της περιοχής τους ως κοινότητα είναι πολύ καλύτερες απ' ότι ως Δημοτικό Διαμέρισμα²³⁰.

Όσον αφορά το πώς είδαν οι πολίτες την μεταρρύθμιση του Καποδίστρια, είναι χαρακτηριστικό ότι σε έρευνα της Public Issue του Δεκεμβρίου του 2007 για την στάση της ελληνικής κοινής γνώμης απέναντι σε θεσμικές αλλαγές που συνέβησαν μετά τη Μεταπολίτευση, σε ερώτημα για το πώς κρίνεται η ενοποίηση των δήμων του 1997 με το σχέδιο Καποδίστριας, το 56% των ερωτηθέντων την κρίνει ως θετική ενώ το 28% την κρίνει ως αρνητική.

Εν κατακλείδι, η διοικητική μεταρρύθμιση που συντελέστηκε με το Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας, αξιολογούμενη με βάση τους στόχους της και τα αποτελέσματα της εφαρμογής της σε σχέση με αυτούς, δεν μπορεί παρά να έχει θετικό απολογισμό, παρόλο που τα μέτρα που λήφθηκαν για τις πολιτικές υποστηρίξις της δεν εφαρμόστηκαν όλα στο ακέραιο. Η αναγκαιότητα αναβάθμισης

²³⁰Εφημερίδα Καθημερινή, Σάββατο 23 Ιουνίου 2007, «Τοπική Αυτοδιοίκηση-Η μοναχική διαδρομή των κοινοτήτων που «επιβίωσαν» του Καποδίστρια»

του ανθρώπινου δυναμικού ξεχάστηκε στην πράξη, η εφαρμογή του χρηματοδοτικού Προγράμματος αντί να κατευθυνθεί στην δημιουργία υποδομών που προωθούν την ενδοδημοτική ανάπτυξη κατέληξε σε έναν «κατάλογο» έργων που δεν υπακούνε σε έναν συνολικό δημοτικό σχεδιασμό, και δεν ενθαρρύνθηκαν οι νέοι ΟΤΑ για την οργάνωση και κυρίως την λειτουργία της προγραμματικής διαδικασίας.

Ορισμένα από τα αρνητικά αποτελέσματα της Μεταρρύθμισης οφείλονται στις αρχικές επιλογές του νομοθέτη που ενσωματώνονται στον σκληρό πυρήνα της μεταρρύθμισης. Η έλλειψη ορθολογικού χωρικού σχεδιασμού και η ανυπαρξία κριτηρίων ελάχιστης βιωσιμότητας, οδήγησε στην δημιουργία μικρών και οικονομικά αδύναμων Δήμων. Στην ουσία σε αυτές τις περιπτώσεις η Μεταρρύθμιση επέτυχε μεγέθυνση των παλαιών Κοινοτήτων και ταυτόχρονα την επαύξηση των αρνητικών στοιχείων τους. Η ανυπαρξία και ο περιορισμός των ιδίων πόρων, η σταδιακή μείωση των ΚΑΠ, σε σχέση με τους ρυθμούς αύξησης πριν από το 1997, η αύξηση των λειτουργικών δαπανών και ως συνέπεια της ατολμίας στην οργάνωση του ανθρώπινου δυναμικού, είναι μερικά από τα δεδομένα που οδηγούν σε αναπτυξιακή απραξία και οικονομική υστέρηση τους μικρούς και μεσαίους Δήμους. Είναι χαρακτηριστικό ότι ευθύς αμέσως μετά την έναρξη λειτουργίας των νέων Δήμων, αναπτύχθηκε στην Αυτοδιοίκηση ο διάλογος και ο προβληματισμός για το ελάχιστο λειτουργικό κόστος. Η καταγραφή των αρνητικών συμπερασμάτων ενός ειλικρινούς απολογισμού, δεν πρέπει σε καμιά περίπτωση να συσκοτίζει μία ανάγνωση των αποτελεσμάτων της Μεταρρύθμισης και του Προγράμματος Ιωάννης Καποδίστριας από εντελώς άλλη οπτική γωνία. Όχι κυρίως υπό το πρίσμα της σχέσης στόχων και αποτελέσματος αλλά υπό το πρίσμα της νέας κατάστασης σε σχέση με την προϋφιστάμενη.

Πράγματι, η κατακερματισμένη τοπική αυτοδιοίκηση των 5.318 Κοινοτήτων δεν θα μπορούσε να αξιοποιήσει τις δυνατότητες που έδωσε η υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ, παρά τις ελλείψεις και την απόσταση από τους αρχικούς στόχους. Η κατακερματισμένη τοπική αυτοδιοίκηση του παρελθόντος δεν μπορούσε ούτε να υποστηριχθεί σε πολιτικές οικονομικής οργάνωσης, όπως η εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος, ούτε να οργανώσει αυτοτελείς οικονομικές υπηρεσίες. Η ίδρυση για παράδειγμα των Ταμειακών Υπηρεσιών συνέβαλε στην οικονομική εξυγίανση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ η κατακερματισμένη τοπική αυτοδιοίκηση δεν θα ήταν ποτέ σε θέση να συγκροτήσει

δομές κοινωνικής φροντίδας. Σήμερα, τόσο το Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» όσο και άλλες δομές κοινωνικής φροντίδας απλώθηκαν σε κάθε ελληνική γωνιά.

7.6 Τα σημαντικότερα νομοθετήματα για την τοπική αυτοδιοίκηση πριν την έναρξη της νέας χιλιετίας

Επιγραμματικά, τα σημαντικότερα νομοθετήματα, προγράμματα και μέτρα τα οποία προώθησαν την αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης και ενίσχυσαν την τοπική αυτοδιοίκηση, κατά τις δεκαετίες του '80 και του '90, είναι τα ακόλουθα:

Στην Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

1. Συγκρότηση ΔΕΥΑ- ΕΥΔΑΠ και άλλων Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ) (Ν. 1065-1980, Ν.1069/1980) και της ΕΥΔΑΠ (Ν.1068/ 1980).
2. Διεύρυνση της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ (Ν.1270/1982 και Π.Δ. 22/1982).
3. Διεύρυνση της δημοτικής αποκέντρωσης και της λαϊκής συμμετοχής, Συνοικιακά Συμβούλια (Ν.1270/1982).
4. Κώδικες Δήμων και Κοινοτήτων και αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ (από το 1980 μέχρι σήμερα).
5. Μεταβίβαση στους ΟΤΑ των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών (Ν.2218/1994 και Ν.2880/2001), καθώς και των αθλητικών κέντρων (Ν.2880/2001 και Ν. 3106/2003).
6. Νομοθέτηση των αναπτυξιακών συνδέσμων για την προώθηση της διαδημοτικής συνεργασίας (Ν.1416/1984, Ν. 1622/1986 και Ν. 2539/1997).
7. Διεύρυνση του θεσμού των Επιχειρήσεων ΟΤΑ (Ν.1416/ 1984).
8. Διατάξεις για τον δημοκρατικό προγραμματισμό (Ν.1622/1986) και προσπάθεια ανάπτυξης κουλτούρας προγραμματισμού με τα Τοπικά Αναπτυξιακά Προγράμματα (ΤΑΠ) (1986-1990).
9. Ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) για την επιστημονική και την τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ (Ν.1518/1985).

10. Συγκρότηση και στελέχωση των Γραφείων Ανάπτυξης και Προγραμματισμού (ΓΑΠ) των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) (1986-1989).
11. Ίδρυση των Αναπτυξιακών Εταιρειών (1985-2002) για τη συμβουλευτική υποστήριξη των ΟΤΑ και την προώθηση της τοπικής ανάπτυξης.
12. Το 1ο και το 2ο Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΑΠΤΑ I και II) (1988-1997).
13. Τα πρώτα ουσιαστικά κίνητρα συνένωσης των ΟΤΑ (Ν.1622/1986).
14. Ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ με τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ) (Ν.1828/1989).
15. Θεσμοθέτηση του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας (Ν.2130/1993).
16. Συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με το Πρόγραμμα ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ (Ν.2539/1997), στο οποίο περιλαμβάνεται και το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) (1998-2004).

Στη Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

1. Λαϊκή εκπροσώπηση στα νομαρχιακά συμβούλια και αναβάθμιση του ρόλου τους (Ν.1235/1982).
2. Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Ν.2218/1994, Ν. 2240/1994) και σύσταση της ΕΝΑΕ (Π.Δ.369/1995).

Στην Περιφερειακή Κρατική Διοίκηση

1. Ίδρυση των Περιφερειών και συγκρότηση των Περιφερειακών Συμβουλίων (Ν.1622/1986), σύσταση των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης (Ν.2218/1994).
2. Βελτίωση της οργάνωσης των Περιφερειών (Ν.2503/1997) και μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων σε αυτές (Ν.2647/1998).

Λοιποί Θεσμοί και μέτρα πολιτικής που αφορούν άμεσα την αυτοδιοίκηση

1. Κύρωση (με επιφυλάξεις) του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Ν.1850/1989).
2. Ανάπτυξη συμβασιακών πολιτικών με τον θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων (Ν.1416/1984).
3. Ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης (Ν.1388/1983) και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ν.3200/2003).
4. Συγκρότηση του ΑΣΕΠ και νέο σύστημα για την πρόσληψη προσωπικού στον δημόσιο τομέα, περιλαμβανομένων των ΟΤΑ (Ν.2190/1994). Ένταξη στον νόμο των προσλήψεων των Επιχειρήσεων των ΟΤΑ (Ν.2527/1997).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

8. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα

8.1 Η περίοδος διακυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας (2004-2009)²³¹ και ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας

Μετά τη νίκη της Ν.Δ. στις βουλευτικές εκλογές του Μαρτίου του 2004, διακηρυγμένος στόχος της νέας κυβέρνησης ήταν να αναδείξει τη σπουδαιότητα της αποστολής της τοπικής αυτοδιοίκησης και να αντιμετωπίσει τα θεσμικά και οικονομικά προβλήματα που την ταλανίζουν για δεκαετίες. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προγραμματικές δηλώσεις του Πρωθυπουργού Κώστα Καραμανλή²³² ενώπιον της Βουλής, βασική πτυχή του προγράμματος της κυβέρνησης της Ν.Δ. για την επανίδρυση του κράτους, είναι η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε βάσεις που διασφαλίζουν την αυτοτέλεια και την αποτελεσματικότητά της. Πρέπει οι αποφάσεις που άμεσα αφορούν τον πολίτη να λαμβάνονται και να εφαρμόζονται με τη συμμετοχή του πολίτη. Στόχος της νέας κυβέρνησης είναι όσες αρμοδιότητες θα μεταβιβάζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση, θα συνοδεύονται και από τους απαιτούμενους πόρους, ενώ κανένας νέος νόμος που θα την αφορά δεν θα ψηφίζεται χωρίς την έκφραση γνώμης από τους εκπροσώπους της. Στις άμεσες προτεραιότητες της νέας κυβέρνησης είναι η ψήφιση σύγχρονου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, μετά από ουσιαστικό διάλογο με τους εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα πολιτικά κόμματα, και η απόδοση όλων των θεσμοθετημένων πόρων, καθώς και όσων παρανόμως έχουν παρακρατηθεί²³³ από την προηγούμενη κυβέρνηση, στην αυτοδιοίκηση.

²³¹ Νέα Δημοκρατία, Γραφείο Πολιτικού Σχεδιασμού και Προγράμματος, Το κυβερνητικό μας πρόγραμμα για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση: το πλήρες κείμενο, αποτελεσματικότητα, διαφάνεια, αποκέντρωση, Αθήνα 2003

²³² Πρακτικά Βουλής, ΙΑ Περίοδος Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Δ', Σάββατο 20 Μαρτίου 2004, σελ. 198-205

²³³ Η κυβέρνηση της Ν.Δ. συμφώνησε με την ΚΕΔΚΕ ότι από το 1997 μέχρι το 2003 το ποσό που παρανόμως παρακρατήθηκε από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ και δεν αποδόθηκε στους Δήμους ανέρχονταν στο ύψος του 1.411.000.000 €

8.2 Ο νόμος 3274/2004²³⁴

Μία από τις άμεσες ενέργειες της νέας κυβέρνησης ήταν η ψήφιση του ν. 3274. Με αυτό το νόμο η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας προώθησε μία σειρά ρυθμίσεων άμεσης προτεραιότητας για την εύρυθμη λειτουργία των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, μεταξύ των οποίων το νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η κατάρτιση του Εθνικού Δημοτολογίου.

Για την υποστήριξη των ΟΤΑ α' βαθμού ως προς την πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καθώς και για τη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών, με γνώμονα την αρμονική και ισόρροπη βιώσιμη ανάπτυξη, καταρτίστηκε το νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ. Χρήσιμο είναι σε αυτό το σημείο να γίνει μια αναφορά στο ρόλο και τη σημασία των αναπτυξιακών προγραμμάτων που η εκάστοτε κυβέρνηση προσπαθούσε να εφοδιάσει την τοπική αυτοδιοίκηση για την οικονομική της ενίσχυση.

8.3 Τα Αναπτυξιακά Προγράμματα. ΘΗΣΕΑΣ VS Ε.Π.Τ.Α.

Κρίσιμη προϋπόθεση για την επιτυχή επιτέλεση της αποστολής των Ο.Τ.Α. αποτελεί η πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης. Η πρώτη προσπάθεια για την επίτευξη αυτού του στόχου έγινε με το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης Ι (1989-1993, Ε.Α.Π.Τ.Α. 1), προϋπολογισμού 60 δις δρχ. και το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΙΙ (1994-1999, Ε.Α.Π.Τ.Α. 2) προϋπολογισμού 250 δις δρχ. Τα δύο αυτά προγράμματα συγχρηματοδοτήθηκαν από την Ε.Ε., εντάχθηκαν ως υποπρογράμματα στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Π.Ε.Π.) και εφαρμόστηκαν με ίδια συμμετοχή των ΟΤΑ της τάξης του 20%.

Ακολούθησε, η θεσμοθέτηση με το νόμο 2539/1997 «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας», του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) το οποίο θα ενίσχυε, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του σχετικού νόμου, τον αναπτυξιακό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης με την πραγματοποίηση των

²³⁴ Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού

απαραίτητων υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και της λειτουργίας των δημιουργηθέντων διά των συνενώσεων δήμων. Το Ε.Π.Τ.Α. ήταν στην ουσία η «προϊκα» των νέων καποδιστριακών δήμων προκειμένου να μπορέσουν αυτοί να ανταποκριθούν στη νέα πραγματικότητα και στις νέες αυξημένες ανάγκες. Όμως, αμέσως μετά τη θεσμοθέτησή του εντάχθηκαν στο Ε.Π.Τ.Α. και οι μη καποδιστριακοί δήμοι, με αποτέλεσμα από τη στιγμή εκείνη το πρόγραμμα αυτό να περιλαμβάνει όλους τους δήμους και τις κοινότητες της χώρας, καθώς και τους Αναπτυξιακούς Συνδέσμους. Τελικά, το Ε.Π.Τ.Α. μετεξελίχθηκε σε απλό εργαλείο για την κατασκευή έργων από τους ΟΤΑ και ενώ αρχικά είχε πενταετή διάρκεια (1998-2002) παρατάθηκε κατά δύο χρόνια μέχρι την 31 Δεκέμβρη του 2004.

8.3.1 Η κριτική της Ν.Δ. στο Πρόγραμμα ΕΠΤΑ²³⁵

Σύμφωνα με τη Ν.Δ., ο νόμος 2539/1997 προέβλεπε τη σύσταση ενός λογαριασμού στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων στο οποίο θα εισέρρεαν έσοδα από:

1. Τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης οι οποίοι εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό (ποσοστό 8,5%)
2. Το τμήμα των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης οι οποίοι εγγράφονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α. ποσοστό 20%)
3. Τους τόκους των υπολοίπων των καταθέσεων των δήμων
4. Το 80% του φόρου των τόκων καταθέσεων
5. Τα ποσά του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων όλων των υπουργείων, που διατίθενται για τη χρηματοδότηση έργων δήμων και κοινοτήτων

Στην πράξη όμως τα πράγματα εξελίχθηκαν διαφορετικά γιατί λόγω των χαμηλών επιτοκίων (3 και 4 περιπτώσεις) τα έσοδα από τους τόκους ήταν χαμηλότερα από τον προγραμματισμένο στόχο, ενώ οι πόροι του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων των Υπουργείων δεν εισέρευσαν ποτέ στον λογαριασμό του Ε.Π.Τ.Α. όπως

²³⁵ Για το Πρόγραμμα ΕΠΤΑ βλ. αναλυτικά Παράρτημα VIII, ενώ για το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ βλ. Παράρτημα IX

προέβλεπε ο νόμος, γιατί κατανέμονταν απευθείας στους δήμους και τις κοινότητες από τα διάφορα υπουργεία χωρίς ορθολογικό προγραμματισμό.

Εξαιτίας των παραπάνω, το πρόγραμμα έχασε τον προσανατολισμό του και μετατράπηκε σε ένα πρόγραμμα χρηματοδότησης των ΟΤΑ από πόρους οι οποίοι ανήκουν ούτως ή άλλως στην τοπική αυτοδιοίκηση (Κ.Α.Π.-Σ.Α.Τ.Α.). Επομένως, η μόνη διαφορά του νέου προγράμματος ήταν ότι τα έργα που εκτελούσαν οι δήμοι δεν γίνονταν με τον τρόπο που ίσχυε μέχρι τότε, δηλαδή με ελεύθερη επιλογή εκ μέρους των δημάρχων, αλλά με τις διαδικασίες του Ε.Π.Τ.Α. δηλαδή με εγκρίσεις από τον οικείο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και τα Υπουργεία. Η πρακτική αυτή είχε ως αποτέλεσμα οι δήμοι να διαμαρτύρονται ότι το Ε.Π.Τ.Α. δεν ήταν τίποτα άλλο παρά δικά τους χρήματα, τα οποία τους αφαιρούσε η κεντρική διοίκηση και τα μοίραζε με μη διαφανή κριτήρια. Επιπλέον, όσοι δήμοι διέθεταν καλή πρόσβαση στα υπουργεία, χρηματοδοτούσαν έργα τους από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων των Υπουργείων, χωρίς σαφείς κανόνες κατανομής.

8.3.2 Το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» και η αντίδραση του ΠΑΣΟΚ²³⁶

Το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» οργανώθηκε παραμονές της 4^{ης} προγραμματικής περιόδου (2007-2013), όταν έγινε αντιληπτό ότι το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) έληγε, χωρίς να έχει ληφθεί από την προηγούμενη πολιτική ηγεσία του ΠΑΣΟΚ κανενός είδους πρόνοια για την αντικατάσταση ή την παράτασή του.

Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», είναι σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου 3274 ένα αμιγώς Αναπτυξιακό Πρόγραμμα, το οποίο υπηρετεί τη στρατηγική της ουσιαστικής περιφερειακής ανάπτυξης και της ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής²³⁷.

²³⁶ Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, ΙΑ' Σύνοδος, Συνεδρίαση ΛΘ', Τρίτη 5 Οκτωβρίου 2004

²³⁷ Με 15.347 έργα πνοής συμβάλλει σημαντικά στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των τοπικών κοινωνιών και διευκολύνει την καθημερινότητα των πολιτών τους. Για τον σκοπό αυτόν εξασφαλίστηκαν τουλάχιστον 3,5 δις ευρώ για 5 χρόνια - ποσό στο οποίο θα πρέπει να προστεθούν και οι πόροι από τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα - ενώ το Ε.Π.Τ.Α. έδωσε μόλις 1,5 δις ευρώ για 7 χρόνια. Μάλιστα, ενόψει έλλειψης παραστατικών, αρχείων και στοιχείων, δεν είναι γνωστό αν και πόσα έργα είχαν δρομολογηθεί στα πρώτα χρόνια λειτουργίας του Ε.Π.Τ.Α., προκειμένου να γίνει μια στοιχειώδη σύγκριση με το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ». Εξάλλου, δεν υπάρχει πλήρη εικόνα και για την πορεία που ακολούθησαν οι πόροι του.

Ένα μέρος της αναμενόμενης επιτυχίας του «ΘΗΣΕΑ» θα οφείλεται στο ότι χρησιμοποιήθηκε ως παράδειγμα προς αποφυγή και αντιπρότυπο το Ε.Π.Τ.Α., το οποίο ξεκίνησε το 1998 με τη φιλοδοξία να στηρίζει τους τότε ιδρυθέντες Καποδιστριακούς Δήμους. Στην πορεία πάντως, αποδείχθηκε ότι ήταν ο «δούρειος ίππος» για την κομματική άλωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι αναπτυξιακοί του στόχοι - αν υπήρξαν - δεν αναδείχθηκαν. Είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι, τουλάχιστον τα δύο πρώτα χρόνια, το ΕΠΤΑ λειτούργησε χωρίς μηχανογράφηση και χωρίς παραστατικά²³⁸.

Η απάντηση σε αυτή την κατάσταση ήταν η θεσμοθέτηση, με τον ν. 3274/2004, του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ». Τα βασικά χαρακτηριστικά και οι καινοτομίες του Προγράμματος είναι κυρίως οι εξής:

- Χρηματοδοτείται όχι μονομερώς από τους θεσμοθετημένους πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως συνέβαινε με το Ε.Π.Τ.Α., αλλά βασίζεται στην άμεση χρηματοδότηση της κεντρικής διοίκησης σε ποσοστό 35%.
- Είναι το Πρόγραμμα με τη μεγαλύτερη διαφάνεια. Με το Πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» είναι πλέον δυνατή η παρακολούθηση όλων των έργων των ΟΤΑ, που χρηματοδοτούνται από Υπουργεία και Περιφέρειες, μέσω της καταγραφής τους σε ενιαία βάση δεδομένων. Με τον τρόπο αυτόν αποφεύγονται οι πολλαπλές χρηματοδοτήσεις και εξασφαλίζεται η συμπληρωματικότητα των πόρων των διαφόρων προγραμμάτων. Αλλά και, περαιτέρω, παρέχεται η δυνατότητα της πρόσβασης, μέσα από την ιστοσελίδα του Προγράμματος στο διαδικτυακό τόπο του ΥΠ.ΕΣ. www.ypes.gr/thiseas), ώστε να μπορούν να ενημερώνονται οι ενδιαφερόμενοι καθημερινά και σε πραγματικό χρόνο- είτε πρόκειται για τους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, π.χ. ΚΕΔΚΕ, είτε πρόκειται για τους ίδιους τους πολίτες - για τις εντάξεις έργων και όλες τις σχετικές εξελίξεις αλλά και, κυρίως, προκειμένου να υπάρξει, για πρώτη φορά, διαφάνεια στη ροή των σχετικών χρηματοδοτήσεων.

²³⁸ Σύμφωνα με τον Υπουργό Εσωτερικών Πρ. Παυλόπουλο «Αποδεδειγμένα υπάρχει μαύρη τρύπα στα παραστατικά των πληρωμών που έγιναν από τις οριζόντιες δράσεις: Από τα, 400.397.614 ευρώ, τα οποία έχουν καταχωρισθεί στο σύστημα μηχανογράφησης (από το σύνολο των 634.622.693 ευρώ) υπάρχουν παραστατικά για πληρωμές ύψους μόλις 259.244.805 ευρώ, ενώ για τα υπόλοιπα 141.152.809 ευρώ δεν υπάρχουν στοιχεία για το που κατέληξαν. Αυτό σημαίνει ότι αγνοείται η τύχη σχεδόν του 1/3 των οριζόντιων δράσεων του Ε.Π.Τ.Α.! Τέτοια γεγονότα μόνο σε τριτοκοσμικές χώρες και σε συγκεντρωτικά καθεστώτα απαντώνται».

- Στηρίζει την ωρίμανση των έργων με τη χρηματοδότηση, σε πρώτη φάση, των αναγκαίων μελετών.
- Ενθαρρύνει τις διαδημοτικές συνεργασίες αναπτυξιακού χαρακτήρα καθώς και τις συμπράξεις μεταξύ Ο.Τ.Α. και ιδιωτικού τομέα.
- Εξασφαλίζει τη βεβαιότητα της άμεσης χρηματοδότησης με τη θεσμοθέτηση της έγγραφης διαπίστωσης της τήρησης του ετήσιου ορίου εγκεκριμένων πιστώσεων ανά Περιφέρεια.

Τα οφέλη του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ»²³⁹ σύμφωνα με την κυβέρνηση της Ν.Δ., είναι πολλά αφού συμβάλλει:

- Στον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων και την ενίσχυση της αποκέντρωσης.
- Στην εξοικείωση των ΟΤΑ με μία νέα σύγχρονη αντίληψη για την δυναμική περιφερειακή ανάπτυξη, η οποία είναι ιδιαίτερα χρήσιμη και ενόψει του Δ' Κ.Π.Σ.
- Στην αναβάθμιση των υπηρεσιών που παρέχουν οι ΟΤΑ για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Ωστόσο, σύμφωνα με το ΠΑΣΟΚ, η μεταβολή του σχήματος από το ΕΠΤΑ στο «ΘΗΣΕΑΣ» είναι προσχηματική προκειμένου η Κυβέρνηση να γνωρίζει συγκεντρωτικά και γραφειοκρατικά, μ' ένα επιτελικό όργανο που είναι το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, τι συμβαίνει με τις χρηματοδοτήσεις όλων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, από όλες τις πιθανές πηγές χρηματοδότησης, από όλα τα Υπουργεία και από όλες τις Γενικές Γραμματείες των περιφερειών. Πρόκειται απλά για ένα μέτρο ενδοκυβερνητικού και ενδοκομματικού συντονισμού. Δεν είναι ένα μέτρο ανάπτυξης, διότι το ζητούμενο από το νέο πρόγραμμα είναι το τι κάνει συνολικά με τους πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εξάλλου ο τρόπος με τον οποίο γίνεται η διάταξη των μηχανισμών

²³⁹ Στο πλαίσιο αυτό:

- Έχουν ήδη ενταχθεί 15.347 έργα Δήμων και Κοινοτήτων, προϋπολογισμού 2,64 δις ευρώ.
- Δημοπρατήθηκαν 8.417 έργα, προϋπολογισμού 1,562 δις ευρώ.
- Έχουν ήδη ολοκληρωθεί 2.276 έργα σε όλη τη Χώρα.
- Πληρώθηκαν 772 εκ. ευρώ που αντιστοιχούν στο 49% των δημοπρατημένων έργων και στο 75% των νομικών δεσμεύσεων του Προγράμματος.
- Δεν υπάρχει καμία εκκρεμότητα πληρωμών.
- 160 μηχανικοί, 7 διαφορετικών ειδικοτήτων παρέχουν τεχνική στήριξη στους ΟΤΑ που τη χρειάζονται. Οι 39 από αυτούς ασχολούνται με την αποκατάσταση των Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Αποβλήτων.

παρακολούθησης θα δημιουργήσει πολλά γραφειοκρατικά προβλήματα μιας και προβλέπεται κεντρική ομάδα παρακολούθησης, περιφερειακή ομάδα παρακολούθησης και τεχνική υποστήριξη στο νομό. Το πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ, για τα έργα των Δήμων και Κοινοτήτων, δεν είναι παρά μία πρόφαση για την επαναφορά των επιλεκτικών και με κομματικά κριτήρια χρηματοδοτήσεων των δήμων. Εξάλλου η κυβέρνηση, με τα χρήματα του «ΘΗΣΕΑ», καλύπτει ελλείμματα του προϋπολογισμού και ανάγκες άλλων Υπηρεσιών²⁴⁰.

Συμπερασματικά, είναι γεγονός ότι το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαρθρώθηκε με σκοπό την ενίσχυση των νέων Δήμων για την δημιουργία υποδομών αναγκαίων για την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία. Η επιλογή των έργων και δράσεων ανατέθηκε «εν λευκώ» στις πρώτες δημοτικές αρχές αφού προηγουμένως είχε προσδιοριστεί το συνολικό ποσόν χρηματοδότησης ανά Δήμο. Οι Τεχνικές Επιτροπές Νομού, μικτές ομάδες παρακολούθησης του Προγράμματος με στελέχωση κυρίως από τις Τεχνικές Υπηρεσίες Δήμων και Κοινοτήτων κάθε Νομού (ΤΥΔΚ), ενώ είχαν την αποστολή να καθοδηγούν τους Δήμους σε έργα και δράσεις που στόχευαν τους σκοπούς του Προγράμματος, ανταποκρίθηκαν ελάχιστα έως καθόλου σε αυτή την αποστολή. Έτσι το 50% του ΕΠΤΑ αξιοποιήθηκε από τους νέους Δήμους χωρίς απαραίτητα να κατευθύνεται σε υποδομές που προάγουν την ενδοδημοτική ανάπτυξη και συνεπώς την ενοποίηση των τοπικών κοινωνιών του νέου ΟΤΑ. Ασφαλώς σοβαρότερο αυτού είναι η οριστική απώλεια του υπολοίπου 50% το οποίο δεν αποδόθηκε έως την κυβερνητική αλλαγή του 2004 και εν συνεχεία την αντικατάσταση του ΕΠΤΑ από το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ.

Το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) θεσμοθετήθηκε ως σύστημα χρηματοδότησης του Προγράμματος Ιωάννης Καποδίστριας και συνεπώς ως η επιχειρησιακή του διάσταση, όταν συνδέθηκε άμεσα με την επιλογή της ενοποίησης των χρηματοδοτήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι οποίες έως τότε γινόταν από κάθε Υπουργείο ξεχωριστά με συνέπεια την άνιση και πολλές φορές μεροληπτική αντιμετώπιση των ΟΤΑ. Στην πράξη πάντως, τίποτε δεν άλλαξε δραστικά αφού τα Υπουργεία αποφάσιζαν τις δράσεις τους και τις χρηματοδοτήσεις των ΟΤΑ, με τη διαφορά ότι αυτές πλέον υπάγονται στην Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΠΤΑ, που λειτουργούσε κυρίως με την τριμερή σύνθεσή της,

²⁴⁰ Ανακοίνωση Τύπου ΠΑΣΟΚ – Συνέντευξη Τύπου Ντίνου Ρόβλια και Γιώργου Ντόλιου για θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, 28 Φεβρουαρίου 2008

δηλαδή με τον εκπρόσωπο του ΥΠΕΣΔΔΑ, του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και του χρηματοδοτούντος κάθε φορά Υπουργείου. Έτσι το αίτημα για συμπερίληψη όλων των «έκτακτων» χρηματοδοτήσεων στο ΕΠΤΑ, παρέμεινε απλώς μία διαδικασία καταγραφής παντελώς αδιάφορη προς τους στόχους και τις προτεραιότητες της διοικητικής μεταρρύθμισης.

Αντίστοιχης δομής, παρά τις διακηρύξεις της Ν.Δ., ήταν και το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ που αντικατέστησε το Ε.Π.Τ.Α. Τόσο το ΕΠΤΑ όσο και το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ, χρηματοδοτήθηκαν κατά βάση από τους πόρους της Αυτοδιοίκησης ενώ τα επιμέρους Υπουργεία συνεχίζουν να διατηρούν τη δυνατότητα της επιλεκτικής επιχορήγησης είτε από τα Προγράμματα που διαχειρίζονται είτε από Ειδικούς Λογαριασμούς. Παραμένει επομένως άλυτο πρόβλημα η κομματική εμπλοκή στις χρηματοδοτήσεις των ΟΤΑ αναλόγως της κομματικής τους συγγένειας με την κεντρική κυβέρνηση.

8.4 Η αντιμετώπιση οικονομικών εκκρεμοτήτων της προηγούμενης κυβέρνησης

Κατά τη διάρκεια της θητείας της Ν.Δ., έγινε μια προσπάθεια να αποδοθούν στους ΟΤΑ στο ακέραιο όλοι οι θεσμοθετημένοι πόροι, προκειμένου να δοθεί μια λύση στην πολιτική των παρακρατήσεων και τη δημιουργική λογιστική που υιοθετήθηκαν από τις κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ²⁴¹. Η πολιτική των, με πολιτικούς όρους, «υπεξαίρέσεων» των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τα έτη 1998-2003, ήταν σύμφωνα με τη Ν.Δ., μια επινόηση των Κυβερνήσεων Σημίτη, στο πλαίσιο της οποίας η Αυτοδιοίκηση αποτέλεσε έναν από τους διόλου ευκαταφρόνητους κρυφούς χρηματοδότες της ένταξης της Χώρας στην ΟΝΕ. Σύμφωνα και με την ΚΕΔΚΕ, το ποσό των παρακρατήσεων ξεπερνά το 1,7 δις ευρώ, χρήματα που ποτέ δεν δόθηκαν στους δήμους με αποτέλεσμα την οικονομική τους παράλυση.

Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, προκειμένου να αποδοθούν τα όσα παρανόμως αφαιρέθηκαν από την τοπική αυτοδιοίκηση, προέβη στην επιστροφή τους, μέσω ομολόγων, εκπληρώνοντας στο ακέραιο τη σχετική δέσμευση της νέας

²⁴¹Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Γραφείο Τύπου, Τετάρτη, 14 Νοεμβρίου 2007, Σημεία ομιλίας του Υπουργού Εσωτερικών κ. Προκόπη Παυλόπουλου στο ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κάστρο Κυλλήνης)

κυβέρνησης, κλείνοντας μία από τις μαύρες τρύπες που άφησε η προηγούμενη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά και στον εν γένει κρατικό προϋπολογισμό.

Παράλληλα, δόθηκε έμφαση στην περαιτέρω ενίσχυση των πόρων των Δήμων και των Κοινοτήτων, προκειμένου να εμπεδωθεί η οικονομική αυτοτέλειά τους και να μπορούν ν' ανταποκρίνονται με επάρκεια στο επίπεδο των υπηρεσιών που αξιώνουν οι πολίτες των τοπικών κοινωνιών. Αυτό επιτεύχθηκε με το να αποκτήσουν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι του Ν. 1828/1989 περισσότερο δυναμικό χαρακτήρα²⁴².

8.5 Ο νόμος 3434/2006²⁴³

Μια βασική επιλογή της κυβέρνησης της Ν.Δ. ήταν και η ανάδειξη των δημάρχων με εκλογικό ποσοστό μικρότερο του 50% από την πρώτη Κυριακή των εκλογών. Πιο συγκεκριμένα, με την ψήφιση του παραπάνω νόμου δίνεται η δυνατότητα για εκλογή δημάρχων και νομαρχών με ποσοστό από 42% και πάνω (άρθρα 2 και 3), προστίθεται η ρητή διάταξη για τη μη προσμέτρηση των λευκών ψηφοδελτίων στα έγκυρα (άρθρο 1), ενώ αυξάνεται ο αριθμός των αποσπασμένων στα πολιτικά γραφεία όλων των κομμάτων κατά 20 άτομα (άρθρο 4). Είναι χαρακτηριστικό ότι τα άρθρα 1 και 4

²⁴² Τα ποσά τα οποία αποδόθηκαν από τους ΚΑΠ στους Δήμους και τις Κοινότητες, έχουν ως ακολούθως:

ΚΑΠ	ΠΟΣΟ σε €
2003	1.560.000.000
2004	1.790.000.000
2005	2.049.272.400
2006	2.165.263.000
2007	2.295.198.000

Δηλαδή, μεταξύ 2003 και 2007 σημειώθηκε αύξηση στους ΚΑΠ των Δήμων και των Κοινοτήτων, η οποία ανέρχεται σε ποσοστό πάνω από 47%.

5. Τα ποσά τα οποία αποδόθηκαν ως τακτική επιχορήγηση στους Δήμους και τις Κοινότητες της Χώρας έχουν ως ακολούθως:

Ετήσια Τακτική Επιχορήγηση	ΠΟΣΟ σε €
2003	964.000.000
2004	1.044.400.000
2005	1.283.800.000
2006	1.373.600.000
2007	1.529.800.000

Δηλαδή, μεταξύ 2003 και 2007 σημειώθηκε αύξηση στην ετήσια τακτική επιχορήγηση των Δήμων και των Κοινοτήτων, η οποία ανέρχεται σε ποσοστό 58,27%!

²⁴³ Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών και διευθέτηση ειδικών θεμάτων

υπερψηφίστηκαν²⁴⁴ και από την αντιπολίτευση, ενώ τα άρθρα 2 και 3 υπερψηφίστηκαν μόνο από τη ΝΔ.

Στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, η κυβέρνηση της Ν.Δ. υποστηρίζει ότι με την εκλογή των αιρετών στους Δήμους και στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με ποσοστό από 42% και πάνω, διασφαλίζεται η ύπαρξη ισχυρών Ο.Τ.Α.²⁴⁵, εν όψει του αναβαθμισμένου θεσμικού ρόλου που πρόκειται να διαδραματίσουν στο άμεσο μέλλον, αλλά και εν όψει του ρόλου τους στο Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. Για να επιτευχθεί ο στόχος των ισχυρών και με εσωτερική σταθερότητα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και Δήμων πρέπει να σταματήσουν οι ευκαιριακές συμμαχίες που παρατηρούνται κυρίως στο β' γύρο των εκλογών της αυτοδιοίκησης, όπου παρατάξεις, χωρίς καμία προγραμματική σύγκλιση συνενώνονται για να καρπωθούν το νομαρχιακό ή δημαρχιακό θώκο. Δεν τιμούν την τοπική αυτοδιοίκηση συμμαχίες μεταξύ παρατάξεων που ενώ την πρώτη Κυριακή αλληλοεκτοξεύουν κατηγορίες και υβριστικούς χαρακτηρισμούς μεταξύ τους, την επόμενη Κυριακή να συνεργάζονται για να κερδίσουν τις εκλογές. Τέτοιες συμμαχίες, αλλοιώνουν τη βούληση του εκλογικού σώματος και τις περισσότερες φορές δεν εξυπηρετούν την τοπική κοινωνία και δεν λύνουν τα τοπικά προβλήματα, παρά μόνο δημιουργούν ασταθείς διοικήσεις και εμποδίζουν την διαμόρφωση σαφούς προγραμματικού λόγου και την πραγμάτωση των αντίστοιχων έργων προς όφελος της τοπικής κοινωνίας.

Το προβλεπόμενο ποσοστό του 42%, είναι ένα ποσοστό εκλογής που διασφαλίζει την απαιτούμενη δημοκρατική νομιμοποίηση, αν ληφθεί υπόψη ότι ακόμη και η ανάδειξη κυβέρνησης είναι δυνατή με μικρότερο ποσοστό. Στους παραπάνω λόγους θα πρέπει να συνυπολογισθεί και η σημαντική οικονομική επιβάρυνση και ταλαιπωρία που συνεπάγεται για τους ψηφοφόρους η επαναληπτική εκλογή.

Επιπροσθέτως, το ποσοστό αυτό όχι μόνο δεν αποκλείει τις συμμαχίες αλλά αντιθέτως ενισχύει αυτές που βασίζονται σε ενιαίο προγραμματικό λόγο ώστε να πρόκειται για πραγματικές συμμαχίες και να μην βασίζονται σε παζαρέματα κάθε λογής. Με αυτό το νόμο, οι πολίτες θα μπορούν να εκλέγουν συνδυασμούς με καθαρές προεκλογικές δεσμεύσεις και όχι με βάση αμοιβαίες προεκλογικές υποχωρήσεις και συζητήσεις κάτω από το τραπέζι πριν τις επαναληπτικές εκλογές.

²⁴⁴ Υπερψηφίστηκαν από 267 Βουλευτές

²⁴⁵ Εφημερίδα Καθημερινή, φύλλο της Πέμπτης 15 Δεκεμβρίου 2005, «Βουλή. Το 42% διασφαλίζει ισχυρούς δήμους», Συνέντευξή του Υπουργού Εσωτερικών Προκόπη Παυλόπουλου

8.5.1 Οι αντιδράσεις των κομμάτων της αντιπολίτευσης

Το ΠΑΣΟΚ, κατηγόρησε την κυβέρνηση²⁴⁶ ότι η ρύθμιση του 42% είναι μία ρύθμιση μικροκομματικής σκοπιμότητας²⁴⁷ με την οποία η κυβέρνηση επιχειρεί να φέρει το εκλογικό σύστημα στα μέτρα της και στα μέτρα συσχετισμών που καταγράφηκαν στις προηγούμενες εκλογικές αναμετρήσεις, και αγνοεί ηθελημένα την ευρωπαϊκή πραγματικότητα, όπου σε όλα τα εκλογικά συστήματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση ισχύουν το 50%+1 τη δεύτερη Κυριακή ή την πρώτη με βάση κάποια διαδικασία, και η έμμεση εκλογή. Επιπλέον, το ποσοστό του 42% είναι τελείως αυθαίρετο, ενώ η λογική της κυβέρνησης ότι με αυτό το ποσοστό εξαλείφονται οι αθέμιτες προεκλογικές συναλλαγές είναι έωλη, γιατί από τη μία καταδικάζει συλλήβδην το θεσμό της αυτοδιοίκησης ότι μεταξύ των δύο εκλογών προβαίνει σε τέτοιες πρακτικές και από την άλλη αν όντως προβαίνει, με αυτή τη ρύθμιση φαίνεται ότι η κυβέρνηση είναι υπέρ των συναλλαγών για ποσοστά κάτω του 42%. Με αυτή τη ρύθμιση, το μόνο που πετυχαίνει η κυβέρνηση είναι να περιορίσει τη βάση δημοκρατικής νομιμοποίησης του δημάρχου και του νομάρχη, που είναι μονοπρόσωπα και κατ'εξοχήν εκτελεστικά όργανα, να αποτρέψει συνεργασίες και συναινέσεις στις τοπικές κοινωνίες, γιατί τρομάζει από το φάντασμα των προοδευτικών και δημοκρατικών συνεργασιών που ενώ ατόνησε σε κεντρικό επίπεδο, λειτουργούσε στο τοπικό, και να οξύνει την πόλωση αποδυναμώνοντας τη δυνατότητα έκφρασης και συμμετοχής στα τοπικά δρώμενα αυτόνομων, μικρότερων παραταξιακών δυνάμεων²⁴⁸.

Το ΚΚΕ, χαρακτήρισε αυτό το νομοσχέδιο καλπονοθευτικό, αντιδημοκρατικό και άδικο. Πάγια θέση του κόμματος για το εκλογικό σύστημα και για την τοπική αυτοδιοίκηση, είναι η καθιέρωση της απλής αναλογικής για τα δημοτικά και

²⁴⁶ Βλ. ομιλία Βασιλείου Έξαρχου, Πρακτικά Βουλής, ΙΑ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση Ο', Τετάρτη 25 Ιανουαρίου 2006. Επ. βλ. Πρακτικά Βουλής, ΙΑ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΟΑ', Πέμπτη 26 Ιανουαρίου 2006

²⁴⁷ Η Ν.Δ. μέσω του βουλευτή της Μαργαρίτη Τζίμα, αντέκρουσε ότι το ΠΑΣΟΚ ήταν αυτό που για μικροκομματικούς λόγους και ευνοώντας τις υπόγειες συναλλαγές παραμονές των δημοτικών εκλογών του 1998 με το νόμο του Καποδίστρια έδωσε τη δυνατότητα στον δήμαρχο να ορίζει αντιδήμαρχους και από την αντιπολίτευση. Ενώ μέχρι το 1998 οι αντιδήμαρχοι ήταν μόνο μέλη της πλειοψηφίας, με την πρόβλεψη να μπορούν να ορίζονται και από την αντιπολίτευση, νομιμοποιούνται οι όποιες συναλλαγές.

²⁴⁸ Βλ. ομιλία Κώστα Σκανδαλίδη, Πρακτικά Βουλής, ΙΑ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΞΘ', Τρίτη 24 Ιανουαρίου 2006

νομαρχιακά συμβούλια και έμμεση εκλογή από τα παραπάνω όργανα των δημάρχων και των νομαρχών. Είναι ορισμός της κλοπής και νόθευσης της δημοκρατίας μία μειοψηφία στο λαό (42%) να γίνεται πλειοψηφία στα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια (60% των εδρών). Και το ΠΑΣΟΚ και η ΝΔ ενδιαφέρονται για εκλογικά συστήματα που εξυπηρετούν τις κομματικές τους επιδιώξεις, οπότε είναι υποκριτικό να φωνάζουν οι μεν για ρυθμίσεις των δε, όπως κατακριτέα είναι και η στάση των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης οι οποίοι έχουν εγκαταλείψει την απλή αναλογική. Δεν είναι δυνατόν να γίνεται λόγος για ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση όταν δυο βασικά ζητήματα, όπως το θεσμικό και το οικονομικό, που είναι και τα κυριότερα προβλήματα της εξακολουθούν να την ταλανίζουν. Και είναι ανεπίτρεπτο να τίθεται θέμα ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης όταν η πρωτοβάθμια λειτουργεί με ένα ποσοστό 3,59% από το σύνολο των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού και η δευτεροβάθμια με 0,4%. Τέλος, με αυτό το νομοσχέδιο εισάγεται η δικομματική αντιπαράθεση και στον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από τη στιγμή που η τοπική αυτοδιοίκηση εκφράζει τον πολίτη και την δική του εξουσία, αυτή περιορίζεται με την εισαγωγή του δικομματισμού. Ο πολίτης, καθίσταται εγκλωβισμένος στο όνομα της εκλογής από την πρώτη Κυριακή, να επιλέξει μεταξύ δύο συνδυασμών που εκφράζουν τα δύο μεγάλα κόμματα και να αποκλείσει κάποιον άλλο μικρότερο που θα μπορούσε να διαμορφώσει, έστω και με τα περιορισμένα ποσοστά, ένα άλλο αυτοδιοικητικό τοπίο²⁴⁹.

Τέλος και η ΚΕΔΚΕ²⁵⁰ αντιτάχθηκε στο σχέδιο νόμου, τονίζοντας ότι το 42% περιορίζει τη βάση δημοκρατικής νομιμοποίησης των αιρετών, εισάγει έναν ιδιότυπο δικομματισμό και σε τοπικό επίπεδο, τον οποίο δεν έχουν ανάγκη οι τοπικές κοινωνίες, ποινικοποιώντας εν τέλει, αυτόνομες και αυτοτελείς φωνές.

²⁴⁹ Βλ. ομιλία Βέρας Νικολαΐδου, Πρακτικά Βουλής, ΙΑ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΞΘ', Τρίτη 24 Ιανουαρίου 2006

²⁵⁰ ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ, 20/ 12/ 05

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΝΑΤΟ

9. Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας

9.1 Εισαγωγή

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (ή Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων) είναι το σύνολο των διατάξεων που αφορούν την οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.

Με τον ν. 1065/1980, ο οποίος αποτελεί ουσιαστικά τον πρώτο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, τις τρεις κωδικοποιήσεις του που ακολούθησαν (Προεδρικά Διατάγματα 76/1985, 323/1989, και 410/1995), καθώς και μια πληθώρα νομοθετημάτων, τα οποία είχαν άλλοτε συστηματικό και άλλοτε αποσπασματικό χαρακτήρα, διαμορφώθηκε σταδιακά το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση και λειτουργία των Δήμων και των Κοινοτήτων μέχρι την ψήφιση του Ν. 3463/2006 και στη συνέχεια του Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης).

9.2 Ιστορική Αναδρομή

Με το Ν. 174/1975 συστάθηκε Ειδική Επιτροπή Συντάξεως Νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα η οποία κατέληξε στη διαμόρφωση του Ν. 1065/1980 από την τότε κυβέρνηση της Ν.Δ.. Πριν από τη νομοθέτηση του Ν. 1065, είχε προηγηθεί το Νομοθετικό Διάταγμα 51/1974 «Περί επαναφοράς της νομιμότητας εις τους Δήμους και Κοινοτήτας, αποκαταστάσεως των αιρετών διοικήσεων τούτων και αντικαταστάσεως διατάξεων του Ν.Δ. 222/1973 ‘περί Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος’», και το Προεδρικό Διάταγμα 933/1975 «περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος», το οποίο αναπαράγει σχεδόν όλες τις προβλέψεις του Ν. Δ. 2888/1954²⁵¹

²⁵¹ Βλ. αναλυτικά Κεφάλαιο 4

9.2.1 Ο νόμος 1065/1980 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα»

Στο άρθρο 1 με τίτλο «Πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοικήσεως», προβλέπονταν ότι οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούν την πρώτη βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, ενώ στο άρθρο 2, διατηρούνταν η πρόβλεψη συγκριτικά με το Ν.Δ. 2888/1954, ότι δήμοι είναι οι πρωτεύουσες των νομών και οι πόλεις με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Στο άρθρο 3, γίνονταν πιο αυστηρά τα όρια για την αναγνώριση ενός συνοικισμού ως κοινότητα. Πιο συγκεκριμένα, αυξάνονταν τα πληθυσμιακά όρια από τους πεντακόσιους στους χίλιους κατοίκους, ενώ διευρύνεται η έννοια της οικονομικής δυνατότητας που απαιτείται να έχει ένας συνοικισμός για την αναγνώρισή του ως κοινότητα. Το Ν.Δ. 2888, υπό τον όρο οικονομική δυνατότητα, νοούσε «την ικανότητα δημιουργίας επαρκών εσόδων για την αντιμετώπιση των εξόδων διοικήσεως, συμπεριλαμβανομένης της δαπάνης για την μισθοδοσία, και για την τέλεση έργων κοινής ωφέλειας», ενώ στον 1065 προβλέπεται ότι «οικονομική δυνατότητα σημαίνει ικανότητα του συνοικισμού να δημιουργεί έσοδα που επαρκούν για την αντιμετώπιση των κάθε είδους εξόδων διοικήσεως, όλων των υποχρεωτικών δαπανών, καθώς και να εκτελεί τα απαραίτητα έργα κοινής ωφελείας».

Το άρθρο 22 για πρώτη φορά προέβλεπε ότι η διοίκηση **όλων** των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων, ενώ διευρύνθηκαν οι αποκλειστικές και συντρέχουσες αρμοδιότητές τους.

Μια σημαντική καινοτομία ήταν το άρθρο 105 το οποίο προέβλεπε τους Βοηθούς Δημάρχου. Για κάθε δήμο που έχει πραγματικό πληθυσμό πάνω από δέκα χιλιάδες κατοίκους, τον δήμαρχο επικουρούν βοηθοί δημάρχου, των οποίων ο αριθμός εξαρτάται από τον πληθυσμό του δήμου. Ο δήμαρχος με απόφασή του μεταβιβάζει αρμοδιότητες σε βοηθούς δημάρχου.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 110 και με την Διαίρεση του δήμου σε διαμερίσματα, Δήμοι που έχουν περισσότερους από εκατόν πενήντα χιλιάδες κατοίκους, διαιρούνται σε διαμερίσματα μετά από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Το τελευταίο αποφασίζει ποιες υπηρεσιακές μονάδες μπορούν να λειτουργήσουν ανεμπόδιστα στα διαμερίσματα.

Το άρθρο 113 ορίζει ότι οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν και σύμφωνα με το άρθρο 114 ο νομάρχης ακυρώνει αυτεπάγγελα τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων που είναι αντίθετες προς το νόμο με αιτιολογημένη του απόφαση. Στο άρθρο 115 με τίτλο «Άσκηση ουσιαστικού ελέγχου από το Νομάρχη», ορίζεται πως οι πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων πρέπει να εγκρίνονται από το νομάρχη αποκλειστικά και μόνο όταν το ορίζει ρητά ο νόμος. Ο νομάρχης ασκεί τον ουσιαστικό έλεγχο με τρόπο που εξασφαλίζει τη συνεργασία του κράτους και των δήμων και δεν παρεμποδίζει την ελευθερία και την ελεύθερη δράση τους, και αποφασίζει μέσα σε τριάντα μέρες αν θα δώσει ή όχι την έγκρισή του.

Ο νέος αυτός Κώδικας, παρά την ψήφιση του νέου Συντάγματος του 1975, τόσο στη μορφή του όσο και στο περιεχόμενό του, δεν απομακρύνεται από τον παλιό Κώδικα (2888/1954, Π.Δ. 933/1975). Άλλωστε, σύμφωνα με την κυβέρνηση και τις εντολές που έδωσε προς τα μέλη της συντακτικής επιτροπής, ο νέος κώδικας όφειλε να μην παρεκκλίνει από τις βασικές θέσεις και από το πνεύμα που είχε ο παλιός παρά τις πιο γενναϊόδωρες προβλέψεις των συνταγματικών διατάξεων που η ίδια είχε ψηφίσει²⁵².

Στην κριτική του για το νέο νόμο, το ΠΑΣΟΚ δήλωνε πως ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων που ετοίμασε η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, αποτελεί σχεδόν μία επανάληψη του παλιού, ο οποίος είναι αντιγραφή του συγκεντρωτικού Ναπολέοντειου Κώδικα. Η κυβέρνηση έχει επιλέξει να ταυτισθεί με τα συμφέροντα της μεγαλοαστικής τάξης και των μονοπωλίων και δεν θέλει οι αποφάσεις να φθάνουν και να προέρχονται από τον λαό.

Την ίδια ώρα σε Συνεδρίαση της 5^{ης} Συνόδου της Κεντρικής Επιτροπής του ΠΑΣΟΚ «Για μια μαζική και πρωτοπόρα οργάνωση», ο πρόεδρος του κόμματος, Ανδρέας Παπανδρέου, με εισήγησή του για την πολιτική κατάσταση τονίζει ότι η δόμηση και η θωράκιση του αυταρχικού κράτους της δεξιάς δεν περιορίζεται σε νομοθετικά μέτρα αλλά επεκτείνεται από τις πολλαπλές συστηματικές διοικητικές επεμβάσεις της κυβέρνησης σε κρίσιμους θεσμούς της χώρας. Στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, η κυβέρνηση της Ν.Δ. σκοπεύει να μετατρέψει τους δημοτικούς

²⁵² Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Άρθρα και Μελέτες των Δημάρχων, εκδόσεις Αφών Τολίδη, Αθήνα 1982

άρχοντες σε εξαρτήματα και υπαλλήλους του υπουργείου Εσωτερικών και την ίδια να την κρατήσει δέσμια ενός συγκεντρωτικού κράτους²⁵³.

9.2.2 Το Προεδρικό Διάταγμα 76/1985 Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα (Ν. 1065/1980)

Οι σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε αυτό το Προεδρικό Διάταγμα ήταν οι κάτωθι:

- **Άρθρο 63 (άρθρο 8 Ν. 1270/1982) Επιτυχών- Επιλαχών Συνδυασμός:** Στις εκλογές των δημάρχων και των δημοτικών συμβούλων θεωρείται επιτυχών συνδυασμός αυτός που συγκέντρωσε την απόλυτη πλειοψηφία ολόκληρου του αριθμού των έγκυρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες όσοι συνδυασμοί έλαβαν έστω και μία έδρα. Το ίδιο ισχύει για την εκλογή προέδρων κοινότητας και κοινοτικών συμβούλων, σε κοινότητες που έχουν περισσότερους από πέντε χιλιάδες κατοίκους. Στις λοιπές κοινότητες θεωρείται επιτυχών συνδυασμός όποιος συγκέντρωσε έστω και την σχετική πλειοψηφία και επιλαχόντες όσοι έλαβαν έστω και μία έδρα²⁵⁴.

²⁵³ Συνεδρίαση της 5^{ης} Συνόδου της Κεντρικής Επιτροπής του ΠΑΣΟΚ «Για μια μαζική και πρωτοπόρα οργάνωση», ΚΕ.ΜΕ.ΔΙΑ/ΠΑΣΟΚ, 1980

²⁵⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 61 του Νομοθετικού Διατάγματος 2888/1954:

1. Επί εκλογής δημάρχων και δημοτικών συμβούλων νοείται επιτυχών συνδυασμός, αυτός που πέτυχε την πλειοψηφία του αριθμού των έγκυρων ψηφοδελτίων, αν αυτή δεν είναι μικρότερη του 40% του αριθμού αυτού, ενώ επιλαχών είναι ο συνδυασμός που συγκέντρωσε τις περισσότερες μετά από αυτόν ψήφους.

2. Επί εκλογής κοινοτικών συμβούλων νοείται επιτυχών συνδυασμός αυτός που πέτυχε τη σχετική πλειοψηφία και επιλαχών ο συνδυασμός που συγκέντρωσε τις περισσότερες μετά από αυτόν ψήφους.

3. Δήμαρχος εκλέγεται ο υποψήφιος του επιτυχόντος συνδυασμού.

4. Εκ του νόμιμου αριθμού των εδρών των δημοτικών ή κοινοτικών συμβούλων, τα τρία τέταρτα ανήκουν στον επιτυχόντα συνδυασμό και το υπόλοιπο ένα τέταρτο στον επιλαχόντα

Με το Άρθρο 64 (άρθρο 40 Ν. 8/1975) του Προεδρικού Διατάγματος 933/1975 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίο κείμενο νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» το παραπάνω άρθρο διαμορφώθηκε ως εξής:

1. Επί εκλογής δημάρχων και δημοτικών συμβούλων νοείται επιτυχών συνδυασμός αυτός που πέτυχε την απόλυτη πλειοψηφία του αριθμού των έγκυρων ψηφοδελτίων, ενώ επιλαχών είναι αυτός που συγκέντρωσε τις περισσότερες μετά από αυτόν ψήφους. Το ίδιο ισχύει και για την εκλογή προέδρου κοινότητας και κοινοτικών συμβούλων, σε κοινότητες με πληθυσμό άνω των πέντε χιλιάδων κατοίκων.

2. Για την εκλογή προέδρου κοινότητας και κοινοτικών συμβούλων στις υπόλοιπες κοινότητες, νοείται επιτυχών συνδυασμός αυτός που πέτυχε την σχετική πλειοψηφία και επιλαχών αυτός που συγκέντρωσε τις περισσότερες μετά από αυτόν ψήφους

3. Δήμαρχος ή πρόεδρος κοινότητας εκλέγεται ο υποψήφιος του επιτυχόντος συνδυασμού

- **Άρθρο 64 (άρθρο 9 Ν. 1270/1982) Κατανομή των εδρών των δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων:** Από το σύνολο των εδρών των δημοτικών ή κοινοτικών συμβούλων τα τρία πέμπτα ανήκουν στον επιτυχόντα συνδυασμό και τα δύο πέμπτα στους επιλαχόντες ανάλογα με τον αριθμό των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβε ο καθένας
- **Άρθρο 106 (άρθρο 15 Ν. 1270/1982) Αντιδήμαρχοι:** Σε κάθε δήμο που έχει πραγματικό πληθυσμό πάνω από δέκα χιλιάδες κατοίκους και σε δήμους που είναι πρωτεύουσες νομών, τον δήμαρχο επικουρούν αντιδήμαρχοι. Ο δήμαρχος με απόφασή του μεταβιβάζει αρμοδιότητές του σε αντιδημάρχους.
- **Άρθρο 112 (άρθρο 27 Ν. 1270/1982), Δημοτική Αποκέντρωση:** Σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα στα οποία διαιρούνται οι δήμοι παραχωρούνται αρμοδιότητες με σκοπό να προωθηθεί η δημοτική αποκέντρωση στην αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων. Τα δημοτικά διαμερίσματα εκπροσωπούνται από ίδια όργανα που εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Προστίθεται Κεφάλαιο Γ' το οποίο ρυθμίζει τα πάντα για τα Δημοτικά Διαμερίσματα, τα όργανά τους, την εκλογή και την λειτουργία τους.

9.3 Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (Ν. 3463/2006)

Μέχρι το 2006, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία των ΟΤΑ, έχει ως βασικό κορμό του το νόμο 1065/1980. Έκτοτε, έχουν θεσπιστεί και τεθεί σε εφαρμογή πληθώρα νομοθετημάτων για ζητήματα των ΟΤΑ με αποσπασματικό χαρακτήρα. Η ανάγκη σύνταξης ενός σύγχρονου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ως ενιαίου κειμένου, εναρμονισμένου προς τις νέες απαιτήσεις και επιταγές και απαλλαγμένου από διάσπαρτες, σε σειρά νόμων, ειδικές αποσπασματικές προβλέψεις, οι οποίες δημιουργούσαν όχι μόνο δυσχέρειες εντοπισμού τους, αλλά και έδιναν την εντύπωση μεμονωμένων και αποσπασματικών παρεμβάσεων, επέβαλε την αναμόρφωση και αντικατάσταση του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου. Επιπλέον, η τροποποίηση του Συντάγματος το 2001 (και του άρθρου 102 για τους ΟΤΑ) επέβαλε σημαντικές θεσμικές αλλαγές. Για τους παραπάνω λόγους κατέστη επιτακτική η θέσπιση νέου Κώδικα.

4. Εκ του νόμιμου αριθμού των εδρών των δημοτικών ή κοινοτικών συμβούλων τα δύο τρίτα ανήκουν στον επιτυχόντα συνδυασμό και το υπόλοιπο ένα τρίτο στον επιλαχόντα.

9.3.1 Βασικά Σημεία του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα

Ο νέος ΔΚΚ αποτελείται από 287 άρθρα, που κατανέμονται σε 11 μέρη (και τα οποία με τη σειρά τους σε κεφάλαια). Τα μέρη αυτά είναι :

- Δήμοι και Κοινότητες- Σύσταση και Αρμοδιότητες
- Δημοτικές και Κοινοτικές Αρχές- Εκλογή
- Αρμοδιότητες- Άσκηση αρμοδιοτήτων Δήμων και Κοινοτήτων
- Διοίκηση Δήμων και Κοινοτήτων
- Οικονομική Διοίκηση ΟΤΑ- Περιουσία ΟΤΑ- Επιχειρησιακά Προγράμματα- Έργα και Προμήθειες- Απαλλοτριώσεις
- Τοπική Δημοκρατία
- Συνεργασίες Δήμων και Κοινοτήτων σε Διεθνές και Ευρωπαϊκό Επίπεδο
- Διαδημοτική Συνεργασία- Συμβάσεις- Συμπράξεις
- Ιδρύματα- Νομικά Πρόσωπα
- Επιχειρήσεις Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Μεταβατικές Διατάξεις

9.3.2 Εκλογές- Εκλογικό Σύστημα

Μετά την ψήφιση του Ν. 3434/2006, εισάγεται νέο εκλογικό σύστημα με το οποίο επιτυχών συνδυασμός θεωρείται ο πλειοψηφών με ποσοστό τουλάχιστον 42% του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες όσοι έλαβαν έστω και μία έδρα. Γι' αυτή τη ρύθμιση, διατυπώθηκαν σημαντικές ενστάσεις από τα υπόλοιπα κόμματα, όπως φάνηκε αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο, όπως ότι ενισχύεται η δημοτική πλειοψηφία στενότερης εκλογικής νομιμοποίησης. Με αυτό το ποσοστό προεξοφλείται ότι οι τοπικές κοινωνίες δεν έχουν τη δυναμική να λειτουργήσουν αμιγώς αυτοδιοικητικά, μέσα από συλλογικές διαδικασίες ευρύτερης συναίνεσης, ενώ δεν υιοθετούνται, ως αντιστάθμισμα, ισχυρά θεσμικά αντίβαρα για να θωρακίσουν τις ορθές διαδικασίες λειτουργίας και λήψης αποφάσεων (αναλογική εκπροσώπηση, δικαιώματα ελέγχου στη μειοψηφία, παρεμβατικός ρόλος στους δημότες κ.α.). Όσον αφορά τη κατανομή των εδρών των δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων, ισχύει

ό,τι και στο παρελθόν, ενώ εισάγεται και η δυνατότητα εκλογής χωρίς σταυρό αυτών που είχαν διατελέσει Δήμαρχοι τουλάχιστον για δύο δημοτικές περιόδους

9.3.3 Σύστημα Διακυβέρνησης- Δημοτικές Αρχές

- **Αναβάθμιση του ρόλου του Δημοτικού Συμβουλίου.** Το Δημοτικό Συμβούλιο αναβαθμίζεται στο κυρίαρχο όργανο του Δήμου. Καθιερώνεται γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας του Δημοτικού Συμβουλίου για οποιοδήποτε θέμα δεν υπάγεται ρητά στις αρμοδιότητες του Δημάρχου και της Δημορχιακής Επιτροπής.
- **Δημοτικές Παρατάξεις:** δεν υπήρχε θεσμική αναγνώριση των δημοτικών παρατάξεων προηγουμένως. Τώρα αναγνωρίζονται, για πρώτη φορά, οι Δημοτικές Παρατάξεις αρκεί να έχουν τουλάχιστον ένα Σύμβουλο. Αυτές: α) συμμετέχουν με μέλη τους στις επιτροπές του Δημοτικού Συμβουλίου και β) οι εκπρόσωποι των δημοτικών παρατάξεων μπορούν να ζητούν από το δήμαρχο πληροφορίες και συγκεκριμένα στοιχεία. Ο δήμαρχος οφείλει να παρέχει τις πληροφορίες εντός μηνός.
- **Προστασία Μειοψηφίας:** Αναβαθμίζεται ο ρόλος της μειοψηφίας, καθόσον : α) Ως Αντιπρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου εκλέγεται ο υποψήφιος, τον οποίο προτείνει και εκλέγει κυριαρχικά η μειοψηφία, β) Η μειοψηφία έχει διευρυμένη συμμετοχή στη Δημορχιακή Επιτροπή, στη διοίκηση των ιδρυμάτων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου των Δήμων και στις επιτροπές και γ) Η εκλογή του Προεδρείου γίνεται πλέον με φανερή ψηφοφορία

9.3.4 Ενίσχυση Καταστατικής Θέσης Αιρετών²⁵⁵

Θεσμοθετείται ιδιαίζουσα δωσιδικία για τους Δημάρχους σε πρώτο βαθμό από τριμελή ποινικά εφετεία με εγγυήσεις δικαιότερης κρίσης. Επίσης, καταργείται η πειθαρχική ποινή της έκπτωσης, ενώ παραμένει ως πειθαρχικό μέτρο η ποινή της αργίας (για 6 μήνες). Ο Δήμαρχος δεν ευθύνεται για την εκτέλεση των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου και της Δημαρχιακής Επιτροπής, εφόσον αυτές δεν έχουν ακυρωθεί, ανακληθεί ή ανασταλεί και επιπλέον δεν θεωρείται υπόλογος. Σε βάρος του επιτρέπεται καταλογισμός μόνο για δόλο ή βαριά αμέλεια. Την πειθαρχική δικαιοδοσία ασκεί μόνο ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, ύστερα από αναφορά της αρμόδιας υπηρεσίας.

9.3.5 Θεσμοί Ανάπτυξης Τοπικής Δημοκρατίας

Εισάγονται νέοι θεσμοί προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της άμεσης δημοκρατίας και των συμμετοχικών διαδικασιών σε τοπικό επίπεδο και ενεργοποίησης του πολίτη στο πλαίσιο των τοπικών κοινωνιών:

- **Τοπικό Δημοψήφισμα:** Διενεργείται αποκλειστικά με πρωτοβουλία της Δημοτικής αρχής όταν απαιτείται να ληφθεί απόφαση για σοβαρά θέματα. Θεωρείται έγκυρο εφόσον συμμετείχε το 50% των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους. Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος είναι

²⁵⁵ Όσον αφορά τις ευθύνες των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης ο Ν. 1065/1980 διατήρησε σχεδόν στο σύνολό τους τις ρυθμίσεις του Ν. Δ. 2888/1954: Αστική ευθύνη Άρθρο 129, 1. Ο δήμαρχος, τα μέλη της δημαρχιακής επιτροπής, ο πρόεδρος και τα μέλη του δημοτικού και κοινοτικού συμβουλίου, ευθύνονται για πάσα ζημία, του δήμου ή της κοινότητας, από δόλο ή βαριά αμέλεια, 3. Η ζημία του δήμου ή της κοινότητας μπορεί να καταλογισθεί εις βάρος των υπεύθυνων με από απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μετά από αίτηση του ζημιωθέντος ή του νομάρχη. Πειθαρχική ευθύνη, Άρθρο 130, Κατά των δημοτικών και κοινοτικών αρχών μπορεί ο νομάρχης να επιβάλει πειθαρχική ποινή αργίας, μέχρι τρεις μήνες, για βαριά παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση αρμοδιοτήτων, Αποκλειστική άσκηση πειθαρχικής δικαιοδοσίας από το Νομάρχη, Άρθρο 131, Απόλυση, Άρθρο 132, Δήμαρχοι, πρόεδροι κοινοτήτων, δημοτικοί και κοινοτικοί σύμβουλοι μπορούν για σοβαρούς λόγους δημοσίας τάξεως ή συμφέροντος να απολυθούν του αξιώματός τους με Βασιλικό Διάταγμα που προκαλείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, μετά από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου που εκδίδεται κατόπιν αιτιολογημένης εκθέσεως του νομάρχη και γνώμης ειδικού συμβουλίου. Έκπτωση, Άρθρο 133, Δήμαρχοι και δημοτικοί ή κοινοτικοί σύμβουλοι εκπίπτουν αυτοδικαίως του αξιώματός τους αν στερηθούν με τελεσίδικη δικαστική απόφαση α) της διαχείρισεως της περιουσίας τους, β) των πολιτικών τους δικαιωμάτων και γ) αν καταδικασθούν αμετάκλητα ως αυτουργοί ή συμμετοχοί κακουργήματος ή των εξής πλημμελημάτων: παραχάραξη, κιβδηλεία, πλαστογραφία, δωροδοκία, εκβιασμός, κλοπής, υπεξαίρεση, απιστία, απάτη, και παράβαση καθήκοντος εφόσον αυτή στρέφεται κατά των δήμων, των κοινοτήτων και των νομικών τους προσώπων.

δεσμευτικό για το Δημοτικό Συμβούλιο. Μετά από αίτηση των δημοτών διενεργείται τοπικό δημοψήφισμα μόνο για: 1. την ένωση Δήμων και Κοινοτήτων, 2. την προσάρτηση τοπικού διαμερίσματος σε άλλο Δήμο και 3. τη μεταφορά της έδρας του Δήμου ή της Κοινότητας. Θα ήταν σκόπιμο να μπορούν οι πολίτες να θέσουν σε κίνηση τη διαδικασία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος και για άλλα θέματα (π.χ. προστασία του περιβάλλοντος, ποιότητα ζωής, πολεοδομικά ζητήματα κ.α.)

- **Συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση των αποφάσεων:** Προβλέπεται η υποχρέωση των ΟΤΑ να διαβουλεύονται με τους κατοίκους και τους συλλογικούς και κοινωνικούς φορείς: α) κατά την προεργασία εκπόνησης των προγραμμάτων δράσης, β) κατά την προεργασία κατάρτισης των κανονιστικών πράξεων και γ) κατά τη λήψη αποφάσεων γενικού ενδιαφέροντος
- Με ευθύνη των αρμοδίων οργάνων, δίνεται η δυνατότητα κατάρτισης Χάρτας των Δικαιωμάτων και Υποχρεώσεων των δημοτών και κατοίκων ενός Δήμου, όπως και Οδηγού του Δημότη. Η Χάρτα έχει ιδιαίτερη σημασία για την περαιτέρω καταξίωση του ίδιου του Δήμου ως Πρωτοβάθμιου φορέα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κυρίως, όμως για την ενημέρωση – καθοδήγηση και διευκόλυνση του δημότη στις καθημερινές συναλλαγές του με τις δημόσιες υπηρεσίες και ιδιαίτερα με το Δήμο του, ο οποίος και διαχειρίζεται τα περισσότερα θέματα που τον αφορούν στην καθημερινότητά του. Με τη Χάρτα των Δικαιωμάτων του δημότη κάθε Δήμος επιχειρεί:
 - α) Βελτίωση – ποιότητα – αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών του.
 - β) Ενημέρωση του δημότη για τα δικαιώματά του και τις υποχρεώσεις του, στις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες και το Δήμο.
 - γ) Περιορισμό της γραφειοκρατίας.
 - δ) Αναβάθμιση της υπευθυνότητας των εργαζομένων.
 - ε) Εξάλειψη των αιτίων που ταλαιπωρούν το δημότη όπως και της κατασπατάλησης χρόνου.
 - στ) Έγκαιρη και έγκυρη πληροφόρηση (για τις προϋποθέσεις, διαδικασίες, προθεσμίες, αξιώσεις), προς αποφυγή περιττών ενεργειών και για την

καλλιέργεια σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ Δημοτών – Δημοτικής Αρχής.

ζ) Ενίσχυση της διαφάνειας και συμμετοχής.

η) Προσαρμογή της δημοτικής διοίκησης στις σύγχρονες απαιτήσεις.

9.3.6 Αρμοδιότητες Δήμων

Σύμφωνα με το άρθρο 75 οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Δημιουργείται μια θεματική συστηματοποίηση σε 7 τομείς :

- Ανάπτυξη
- Περιβάλλον
- Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμη Λειτουργία Πόλεων και Οικισμών
- Απασχόληση
- Κοινωνική Προστασία και Αλληλεγγύη
- Παιδεία, Πολιτισμός και Αθλητισμός
- Πολιτική Προστασία

Η παράθεση των αρμοδιοτήτων δεν είναι εξαντλητική αλλά όσο το δυνατόν αναλυτική. Υπάρχει ειδική μνεία στις «Δοτές» αρμοδιότητες (κατά παραχώρηση κρατικές - ληξιαρχεία, μητρώο αρρένων, πολιτικοί γάμοι, κοιμητήρια κ.α.) οι οποίες δεν μπορούν ν' αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας ή να εκχωρηθούν σε άλλο νομικό πρόσωπο. Επιπλέον, περιλαμβάνεται ρητή αναφορά στις κανονιστικές αρμοδιότητες των Δήμων και δίνεται η δυνατότητα για θέσπιση τοπικών κανονιστικών αποφάσεων για τους παρακάτω τομείς: Προστασία περιβάλλοντος, υγείας, καθαριότητας, ρύθμιση κυκλοφορίας, μονοδρομήσεων, ελέγχου στάθμευσης, μουσικής σε καταστήματα, λαϊκές αγορές, διαφήμιση κ.α. Τέλος, υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις διεξοδικά για καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, ρύθμιση της κυκλοφορίας, Δημοτική Αστυνομία

9.3.7 Αδειοδότηση Καταστημάτων Υγειονομικού Ενδιαφέροντος

Θεσπίζεται σύντμηση και απλούστευση διαδικασιών :

- η ευθύνη της χορήγησης δίνεται στη Δημορχιακή Επιτροπή
- χορηγείται προέγκριση ίδρυσης, μόνο με την αίτηση, το τοπογραφικό διάγραμμα και το παράβολο
- Ο Δήμος αναλαμβάνει την ευθύνη να διακινήσει τον φάκελο στις συναρμόδιες Υπηρεσίες και να λάβει εγκρίσεις
- Ενσωματώνεται στην άδεια ίδρυσης - λειτουργίας η άδεια μουσικής
- Δεν απαιτείται πλέον νέα άδεια ίδρυσης -λειτουργίας σε περίπτωση μεταβίβασης.

9.3.8 Έμφαση στην Άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής

Δημιουργείται νέο καθεστώς για την υλοποίηση δράσεων κοινωνικού χαρακτήρα μέσω: α) μέτρων οικονομικής ενίσχυσης για άτομα με αναπηρίες, πολύτεκνους, άπορους, και τους άστεγους δημότες όπως:

- μείωση ή και απαλλαγή από τέλη κ.α.
- οικονομική – υλική ενίσχυση όταν παρίσταται ανάγκη
- Ανέγερση παραχώρηση χρήσης οικιών – εκποίηση δημοτικών ακινήτων

β) Εφαρμογής, συμμετοχής ή και χρηματοδότησης, πολιτικών, δράσεων και προγραμμάτων για την υποστήριξη ευπαθών κοινωνικών ομάδων (ανήλικοι, μετανάστες, πρόσφυγες, παλιννοστούντες, χρήστες εξαρτησιογόνων ουσιών).

Προβλέπεται η ίδρυση και λειτουργία:

- Κέντρων Επαγγελματικού Προσανατολισμού
- Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης
- Γραφείων Ενημέρωσης για την Απασχόληση
- Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης της Παραβατικότητας.

9.3.9 Επιχειρησιακά Προγράμματα

Καθορίζονται οι άξονες δράσης και οι προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη και την οργάνωση των υπηρεσιών του Δήμου και των νομικών προσώπων σε βάθος τετραετίας. Ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα: 1. Εμπεριέχει προϋπολογισμό των δαπανών και την πηγή χρηματοδότησης, 2. Καταρτίζεται από το Δημοτικό Συμβούλιο και αναθεωρείται κάθε 2 έτη, 3. Ελέγχεται και εγκρίνεται από την Περιφέρεια και 4. Εξειδικεύεται σε Ετήσια Προγράμματα για κάθε φορέα ή νομικό πρόσωπο. Οποιοσδήποτε δράσεις και ενέργειες θα υλοποιούνται μόνον εφόσον περιλαμβάνονται στο Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και καλύπτονται από τον προϋπολογισμό. Καθίσταται αναγκαίο εργαλείο για τη λειτουργία του Δήμου, καθόσον πλέον οποιοσδήποτε δράσεις και ενέργειες θα υλοποιούνται μόνον εφόσον περιλαμβάνονται στο Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και καλύπτονται από τον προϋπολογισμό.

9.3.10 Εποπτεία των Πράξεων των Δημοτικών Αρχών

Προβλέπεται κατασταλτικός έλεγχος από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας:

- Ο έλεγχος συνίσταται αποκλειστικά σε κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας
- Η αρμοδιότητα του ελέγχου ανατίθεται στον Γ.Γ. της Περιφέρειας και κατόπιν προσφυγής κατά της απόφασής του σε Ειδική Επιτροπή
- Περιορίζεται ο αριθμός των πράξεων που αποστέλλονται υποχρεωτικά στον Γεν. Γραμματέα για έλεγχο (στέλνονται εντός 10 ημερών, και εντός 10 ημερών ελέγχονται)
- Δικαίωμα προσφυγής στον Γ.Γ. και όποιου έχει έννομο συμφέρον, κατά αποφάσεων και παραλείψεως οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας των οργάνων ΟΤΑ .

Για πρώτη φορά θεσμοθετείται ο προληπτικός έλεγχος σε συγκεκριμένου περιεχομένου δαπάνες των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι ΟΤΑ έχουν υποχρέωση να αποδίδουν στο Ελεγκτικό Συνέδριο ετήσιο λογαριασμό διαχείρισης

9.3.11 Συμπράξεις Δήμων με τον Ιδιωτικό Τομέα

Προβλέπεται συνεργασία ΟΤΑ και Ιδιωτών για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών ώστε να δημιουργηθεί η δυνατότητα για:

- εκμετάλλευση της εμπειρίας, της τεχνογνωσίας και των πόρων των Ιδιωτικών Φορέων
- έγκαιρη ολοκλήρωση έργων
- συγκράτηση κόστους
- τμηματική καταβολή του τιμήματος
- δυνατότητα ταυτόχρονης εκτέλεσης περισσότερων έργων
- επίρριψη στους Ιδιωτικούς Φορείς ενός μεγάλου μέρους των κινδύνων

Αναθέτουσα αρχή είναι οι ΟΤΑ, τα Ν.Π.Δ.Δ. και οι Ανώνυμες Εταιρείες όπου ο Δήμος έχει το 100% του κεφαλαίου. Όλη η διαδικασία τελεί υπό την επίβλεψη, αξιολόγηση και έγκριση Ειδικής Γραμματείας Σύμπραξης Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και Διυπουργικής Επιτροπής

9.3.12 Θέματα Οικονομικής Διαχείρισης Ο.Τ.Α.

Α. Χρηματοδοτική μίσθωση: Προβλέπεται η δυνατότητα Δήμοι και Ν.Π.Δ.Δ. αυτών, να συνάπτουν συμβάσεις leasing για κινητά ή ακίνητα. Εξαιρείται η πώληση και επανεκμίσθωση (sale and lease back)

Β. Δυνατότητα έκδοσης ομολογιακού δανείου: Οι Δήμοι μπορούν να εκδίδουν ομολογιακά δάνεια, για την πραγματοποίηση των σκοπών της αρμοδιότητάς τους, κατόπιν έγκρισης από την Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς

Γ. Κάλυψη των βραχυπρόθεσμων αναγκών ρευστότητας: Προβλέπονται ειδικά χρηματοδοτικά εργαλεία για την κάλυψη των βραχυπρόθεσμων αναγκών ρευστότητας και τη χρηματοδότηση λειτουργικών δαπανών: Βραχυπρόθεσμες πιστώσεις Ανοιχτών Αλληλόχρεων Λογαριασμών, Συμβάσεις δημιουργίας χρεωστικού υπολοίπου σε λογαριασμούς καταθέσεων κ.α.

Δ. Εξυπηρέτηση δανείων: Η εξυπηρέτηση του δανείου επιτρέπεται να γίνεται σε ποσοστό 50% από έσοδα που προέρχονται από εξειδικευμένες επιχορηγήσεις, ανταποδοτικά τέλη ή από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους

Ε. Διάθεση πιστώσεων ανεκτέλεστων έργων: Κατά το τελευταίο τρίμηνο του οικονομικού έτους επιτρέπεται να διατεθεί ποσοστό μέχρι 50% από τις πιστώσεις ανεκτέλεστων έργων για την πληρωμή υποχρεωτικών δαπανών.

9.3.13 Δημοτικές Επιχειρήσεις

Αλλάζει άρδην και εξορθολογίζεται το καθεστώς σύστασης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων με άξονες :

- Τη διασφάλιση κερδοφορίας και βιωσιμότητας των επιχειρήσεων
- Τη διασφάλιση οργανωτικής αυτονομίας και επιχειρησιακής αυτοτέλειας των κοινωφελών εταιρειών
- Ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός ρόλος του Δημοτικού Συμβουλίου
- Υιοθετούνται αυστηρές ρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση από τους Δήμους, την πρόσληψη προσωπικού και τις διαδικασίες ανάθεσης έργων

Προβλέπεται η δυνατότητα να συσταθούν:

Α. Κοινωφελείς Επιχειρήσεις: αναπτύσσουν δραστηριότητες συναφείς ή συνδεδεμένες με αρμοδιότητες του ΟΤΑ όπως κοινωνική προστασία, παιδεία, πολιτισμός, αθλητισμός, περιβάλλον, και υπό όρους δραστηριότητες καθαριότητας κοινοχρήστων χώρων, αποκομιδής απορριμμάτων, συντήρησης πρασίνου και λειτουργίας κοιμητηρίων (με ειδική απόφαση ΔΣ). Οι Κοινωφελείς Επιχειρήσεις δεν έχουν εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα και είναι δυνατόν να χρηματοδοτούνται από τον οικείο ΟΤΑ για τις δραστηριότητες και υπηρεσίες τους. Υποχρεούνται να συντάσσουν διετές πρόγραμμα δράσης

Β. Ανώνυμες Εταιρείες ΟΤΑ: εδώ υπάρχουν οι εξής περιπτώσεις: 1. Ανώνυμες εταιρείες όπου οι φορείς της Τ.Α έχουν την πλειοψηφία του εταιρικού κεφαλαίου. Είναι παραγωγικές, εμπορικές εταιρείες με δραστηριοποίηση στον πρωτογενή - δευτερογενή τομέα και στον τουριστικό τομέα, στις οποίες μπορούν να συμμετέχουν και ιδιώτες. Δεν μπορεί να είναι ποδοσφαιρικές, τραπεζικές και ασφαλιστικές και το προσωπικό προσλαμβάνεται με νέες ρυθμίσεις βάσει Προεδρικού Διατάγματος.

2. Αναπτυξιακές εταιρείες ΟΤΑ: Στο κεφάλαιό τους συμμετέχουν μόνο δημόσιοι ή αυτοδιοικητικοί φορείς. Έχουν ως αποκλειστικό αντικείμενο την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ και τη συμμετοχή τους σε προγράμματα.

3. Μονομετοχικές Α. Ε.: Τις συστήνει μόνο ένας Δήμος και ο σκοπός τους είναι η αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας και η εκμετάλλευση των κοινοχρήστων χώρων.

Γ. Επιχειρήσεις ΟΤΑ ειδικού σκοπού: συνιστώνται βάσει ειδικών διατάξεων νόμου (ΔΕΥΑ, ραδιοφωνικοί σταθμοί κ.α.) Δημοτικές Αστικές Εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Αυτού του τύπου οι εταιρείες προτιμήθηκαν για να αξιοποιηθούν τα διάφορα κοινοτικά προγράμματα λόγω απαλλαγής τους από διοικητικές υποχρεώσεις και περιορισμούς (κυρίως ως προς τις προσλήψεις), ωστόσο, χρησιμοποιήθηκαν ως «εργαλείο» για την καταστρατήγηση του νόμου. Με το νέο Κώδικα: Αναγνωρίζεται το δικαίωμα σύστασής τους στους ΟΤΑ, αλλά μπαίνουν οι παρακάτω φραγμοί: α) η σύστασή τους επιτρέπεται μόνον με ειδική νομοθετική ρύθμιση και β) η πρόσληψη προσωπικού, οι συμβάσεις έργου, προμηθειών κ.α. ενεργούνται βάσει των αντίστοιχων κανόνων που ισχύουν για τις κοινωφελείς επιχειρήσεις. Υφιστάμενες αστικές εταιρείες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα συνεχίζουν να λειτουργούν μέχρι την λήξη του χρόνου που προβλέπεται από την συστατική τους πράξη

9.3.14 Μεταβατικές Διατάξεις

Προβλέπεται:

Ως προς τις εταιρείες:

- όριο ως τις 31.12.2007 για την προσαρμογή του καταστατικού τους στις διατάξεις του νέου ΔΚΚ
- λύση και εκκαθάριση όσων δεν θα ανταποκριθούν στις ρυθμίσεις, ή μετατροπή τους στις νέες εταιρικές μορφές
- το προσωπικό που απασχολείται (ως τις 31.12.2005) με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου μεταφέρεται σε αντίστοιχες υπηρεσίες του Δήμου ή των νομικών του προσώπων σε κενές ή προσωποπαγείς θέσεις.

Και ως προς τα λοιπά Νομικά Πρόσωπα:

- Για πρώτη φορά προβλέπεται ρητά ως ΝΠΔΔ η Σχολική Επιτροπή

- Ο νέος ΔΚΚ σιωπά για τους παιδικούς σταθμούς και τα ΚΑΠΗ
- Δεν ξεκαθαρίζει αν πλέον τέτοιες δράσεις δύναται να υλοποιηθούν και από κοινωφελείς επιχειρήσεις.

9.4 Οι θέσεις της Ν.Δ.²⁵⁶

Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας υποστήριξε στην Ολομέλεια της Βουλής ότι για πρώτη φορά σε Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων περιγράφονται με σαφήνεια οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες κατανέμονται σε επτά τομείς: α) Ανάπτυξης, β) Περιβάλλοντος, γ) Ποιότητας Ζωής, δ) Απασχόλησης, ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, στ) Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού και ζ) Πολιτικής Προστασίας.

Επίσης, για πρώτη φορά ορίζεται το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των τοπικών υποθέσεων κάτι που δεν υπήρχε στο προηγούμενο σχέδιο του Κώδικα που παραδόθηκε από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ στην κυβέρνηση της Ν.Δ.

Μία άλλη καινοτομία, είναι η πρόβλεψη για την εισαγωγή της τοπικής δημοκρατίας με τη δυνατότητα διεξαγωγής τοπικών δημοψηφισμάτων στο χώρο της Αυτοδιοίκησης, με απόφαση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων ή με απόφαση συγκεκριμένου αριθμού υπογραφών των κατοίκων. Δίνεται η δυνατότητα στις τοπικές κοινωνίες, για μια σειρά από ζητήματα που περιγράφονται μέσα στον Κώδικα, να προκαλούν τοπικά δημοψηφίσματα.

Επιπλέον:

- Οι πολίτες μπορούν να υποβάλλουν έγγραφες αναφορές και να προκαλούν έκτακτη σύγκληση του δημοτικού συμβουλίου με υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να δίνουν εξηγήσεις και να λαμβάνουν υπόψη τις αποφάσεις θεσμοθετημένων οργάνων λαϊκής συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών
- Το εκάστοτε δημοτικό συμβούλιο είναι υποχρεωμένο να εκδίδει χάρτα με τα δικαιώματα των πολιτών, να εκδίδει οδηγό του δημότη

²⁵⁶ Πρακτικά Βουλής, ΙΑ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΡΛΕ', Τρίτη 16 Μαΐου 2006, ομιλία του γενικού εισηγητή της Ν.Δ. Μαργαρίτη Τζήμα. Επ. βλ. Πρακτικά Βουλής, ΙΑ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΡΛΣΤ', Τετάρτη 17 Μαΐου 2006

όσον αφορά τα δικαιολογητικά που χρειάζονται για τις συναλλαγές του με το δήμο

- Θεσμοθετείται ο ετήσιος απολογισμός πεπραγμένων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων σε δημόσια συνεδρίαση
- Προβλέπεται διαδικασία εκούσιων συνενώσεων και όχι αναγκαστικών συνενώσεων, όπως συνέβη με το σχέδιο Καποδίστριας. Υπάρχει μέριμνα για διαδικασία συνενώσεων κοινοτήτων μεταξύ τους, κοινότητας με δήμο ή δήμο με δήμο - εφόσον συνορεύουν – και για πρώτη φορά θεσμοθετείται ένα ενιαίο ταμείο που θα χρηματοδοτεί ενώσεις δήμων και κοινοτήτων
- Αυξάνονται οι δημοτικοί σύμβουλοι και θεσμοθετούνται για πρώτη φορά οι δημοτικές παρατάξεις
- Αναβαθμίζεται ο ρόλος της δημοτικής μειοψηφίας. Ο αντιπρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου πρέπει τώρα να προέρχεται από την αντιπολίτευση. Ο πρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου θα εκλέγεται με φανερή ψηφοφορία προκειμένου να εξουδετερωθούν οι όποιες αθέμιτες συναλλαγές εμφανίζονται κατά την ψηφοφορία. Προβλέπεται διευρυμένη συμμετοχή της αντιπολίτευσης στη δημαρχιακή επιτροπή και στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου
- Περιέχεται η διάταξη, που αποτελεί και νόμο του κράτους, σύμφωνα με την οποία σε δήμους και κοινότητες με πληθυσμό πάνω από πέντε χιλιάδες κατοίκους θα εκλέγεται δημοτική ή κοινοτική αρχή, όποιος συνδυασμός συγκεντρώσει ποσοστό πάνω από 42%
- Καταργείται η ποινή της έκπτωσης για τους αιρετούς εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης. Επιβάλλεται μόνο η ποινή της αργίας, η οποία δεν μπορεί να ξεπεράσει το εξάμηνο
- Η ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών, των τοπικών συμβουλίων και των χωριών δεν θα επαφίεται στη βούληση του όποιου δημάρχου ή του όποιου δημοτικού συμβουλίου αλλά το 30% των χρημάτων από τον δημοτικό προϋπολογισμό για την εκτέλεση έργων θα πηγαίνει αποκεντρωμένα στα χωριά
- Θεσμοθετημένα πλέον θα μπορεί η Αυτοδιοίκηση να ασκεί κοινωνική πολιτική (μείωση δημοτικών τελών σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες,

χρηματικά βοηθήματα σε οικονομικά αδύναμους πολίτες κ.α.), μία δυνατότητα που δεν υπήρχε με την ισχύουσα νομοθεσία και πολλοί δήμαρχοι σε όλη την Ελλάδα αντιμετωπίζουν αποφάσεις καταλογισμού γιατί άσκησαν κοινωνική πολιτική

- Δίνεται η δυνατότητα στην αυτοδιοίκηση να συμπράττει με ιδιώτες για την αξιοποίηση της περιουσίας τους, την εκτέλεση έργων κ.α.
- Οι δήμοι δεν θα καταρτίζουν μόνο ετήσιο πρόγραμμα ανάπτυξης αλλά τετραετές επιχειρησιακό πρόγραμμα ανάπτυξης. Προβλέπεται ότι σε δήμους με πληθυσμό πάνω από πέντε χιλιάδες κατοίκους, πριν από κάθε δαπάνη, θα υφίσταται προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ώστε να μην υπάρχει ο κίνδυνος καταλογισμών και ανατροπών στον προγραμματισμό των Δήμων

Η αναγκαιότητα της θέσπισης ενός νέου Κώδικα, προσαρμοσμένου στις σύγχρονες απαιτήσεις, είχε γίνει αντιληπτή από την εποχή της προηγούμενης κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, όταν από το 1995, ξεκίνησε μια προσπάθεια για την σύνταξη ενός νέου Κώδικα. Το αποτέλεσμα ήταν να καταλήξει σε ένα σχέδιο το οποίο δεν μπόρεσε να υλοποιήσει εξαιτίας της κυβερνητικής αλλαγής του Μαρτίου του 2004. Σήμερα, το ΠΑΣΟΚ ως αξιωματική αντιπολίτευση, απορρίπτει πολλές από τις ρυθμίσεις που το ίδιο προέβλεπε στο σχετικό σχέδιο Κώδικα που είχε ετοιμάσει, καταδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο την έλλειψη σεβασμού προς την τοπική αυτοδιοίκηση, τοποθετώντας το κομματικό συμφέρον σε πρώτη προτεραιότητα.

9.5 Η αντίδραση του ΠΑΣΟΚ

Το ΠΑΣΟΚ κατηγόρησε την κυβέρνηση ότι αν και παρέλαβε ένα έτοιμο σχέδιο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων από την εποχή που το ίδιο ήταν στην κυβέρνηση, το οποίο ήταν αποτέλεσμα διαλόγου και επεξεργασίας της ΚΕΔΚΕ με την τότε ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, έφερε το νέο Κώδικα για ψήφιση τον Ιούνιο του 2006 παρά τις δεσμεύσεις της ηγεσίας του Υπουργείου Εσωτερικών ότι η ψήφισή του θα ολοκληρώνονταν πριν από το τέλος του 2004. Αυτό έγινε για να εξυπηρετηθούν μικροκομματικές σκοπιμότητες. Αφενός, περίμενε να ψηφιστεί ο νόμος για την εκλογή δημοτικών αρχών με ποσοστό 42% ώστε να τον συμπεριλάβει στον κώδικα και αφετέρου, μεταθέτοντας στο μέλλον την ψήφιση, ήθελε να οικειοποιηθεί πολιτικά

τις όποιες λειτουργικές και οργανωτικές βελτιωτικές ρυθμίσεις περιείχε το σχέδιο που είχε βρει έτοιμο από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ.

Λόγο καταψήφησης του Κώδικα για το ΠΑΣΟΚ, αποτελεί από μόνη της η ρύθμιση του 42% γιατί περιορίζεται η βάση πολιτικής νομιμοποίησης των αιρετών οργάνων για την εξυπηρέτηση κομματικών σκοπιμοτήτων. Μία σειρά αμφιλεγόμενων διατάξεων, μεταξύ των οποίων: α) η ενίσχυση του ρόλου του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, που είναι το μακρύ χέρι του κράτους στον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων των Ο.Τ.Α., β) ο περιορισμός του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο στην εξέταση των απολύτως τυπικών προϋποθέσεων των δαπανών των Ο.Τ.Α., για τον οποίο περιορισμό ήδη το Ελεγκτικό Συνέδριο, με απόφαση της ολομέλειάς του, έχει εκφράσει τις σοβαρές επιφυλάξεις του, γ) ο περιορισμός της απαραίτητης ελάχιστης ισορροπίας στη συμμετοχή και των δύο φύλων στη συγκρότηση των ψηφοδελτίων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και δ) η απουσία οποιασδήποτε πρόσθετης πρόβλεψης κατοχύρωσης του ρόλου που μπορούν να διαδραματίσουν οι Ο.Τ.Α. στην κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών, καθιστούν αδύνατη την υπερψήφηση του νέου Κώδικα από το ΠΑΣΟΚ.

Το προτεινόμενο σχέδιο Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα παρουσιάζει πολιτικό και θεσμικό έλλειμμα σε πολλά σημεία. Πιο συγκεκριμένα²⁵⁷:

- Δεν ενσωματώνει με ρητή αναφορά τη συνταγματική επιταγή για την αντιστοίχιση πόρων και αρμοδιοτήτων
- Δεν διασφαλίζει την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, και την κάλυψη δαπανών που προκαλούνται σε αυτούς από τις κρατικές μεταφερόμενες αρμοδιότητες
- Δεν αντιμετωπίζει την αναγκαιότητα ενός νέου κύκλου συνενώσεων στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση ούτε καν σε εθελοντική βάση με συγκεκριμένα και ισχυρά κίνητρα
- Δεν προβλέπει κάτι για την μητροπολιτική οργάνωση των λειτουργιών των μεγάλων αστικών πολεοδομικών συγκροτημάτων

²⁵⁷ Πρακτικά Βουλής, ΙΑ' Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β' , Συνεδρίαση ΡΛΖ', Πέμπτη 18 Μαΐου 2006, ομιλία του γενικού εισηγητή του ΠΑΣΟΚ Εμμανουήλ Όθωνα

- Δεν κινείται στην κατεύθυνση αναγνώρισης του αναπτυξιακού ρόλου της αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες δημοκρατικού προγραμματισμού ενόψει του Δ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης
- Δεν αντιλαμβάνεται την ανάγκη καθιέρωσης αυτοδιοικητικών περιφερειών ως ικανό και αναγκαίο μέγεθος σχεδιασμού και υλοποίησης της περιφερειακής ανάπτυξης
- Δεν αντιμετωπίζει την άρση των επί μέρους σε τέσσερα άρθρα επιφυλάξεων που η Ελλάδα είχε κρατήσει από την ψήφιση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας το 1989. Μετά την αρχική κύρωσή του και την παρέλευση τόσων ετών, το ΠΑΣΟΚ θεωρεί ότι έφτασε η στιγμή να επανεξεταστούν οι επιφυλάξεις της χώρας²⁵⁸.
- Δεν κατανοεί την αναγκαιότητα διαφορετικής αντιμετώπισης των ΟΤΑ ανάλογα με το μέγεθος, τις τοπικές, γεωγραφικές, κοινωνικές και οικονομικές ιδιαιτερότητές τους. Αντιθέτως, η προσέγγιση του Κώδικα είναι ισοπεδωτική και ομοιόμορφη για όλους τους δήμους ανεξαρτήτως των αντικειμενικών δυσκολιών που ο καθένας από αυτούς αντιμετωπίζει.

Το ΠΑΣΟΚ καταψήφισε το νέο ΚΔΚ για του παραπάνω λόγους και είναι χαρακτηριστικό ότι δύο περίπου χρόνια μετά την ψήφισή του, κατηγορούσε την κυβέρνηση ότι ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων είναι ουσιαστικά ανενεργός, διότι η κυβέρνηση δεν έχει εκδώσει 30 Υπουργικές Αποφάσεις και 11 Προεδρικά Διατάγματα που προβλέπονται στον Κώδικα. Η κυβέρνηση, σύμφωνα με την αξιωματική αντιπολίτευση, ψήφισε τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, αλλά τον έχει ουσιαστικά ανεφάρμοστο, ακριβώς λόγω του εξαιρετικά μειωμένου ενδιαφέροντος που έχει για την Τοπική Αυτοδιοίκηση²⁵⁹.

²⁵⁸ Επιφυλάξεις όσον αφορά τις ρυθμίσεις που αφορούν την προστασία των εδαφικών ορίων των ΟΤΑ (άρθρο 5), την πρόβλεψη επαρκούς οικονομικής αποζημίωσης στους αιρετούς (άρθρο 7 παρ. 2), τον περιορισμό του διοικητικού ελέγχου μόνο σε έλεγχο νομιμότητας και τήρησης των συνταγματικών αρχών και την πρόβλεψη για κατ' εξαίρεση, έλεγχο σκοπιμότητας των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου, όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους ΟΤΑ (άρθρο 8 παρ. 2) και την αναγνώριση του δικαιώματος να προσχωρούν σε εθνική ή διεθνή ένωση για την προστασία και την προώθηση κοινών συμφερόντων (άρθρο 10 παρ. 2).

²⁵⁹ Ανακοίνωση Τύπου ΠΑΣΟΚ – Συνέντευξη Τύπου Ντίνου Ρόβλια και Γιώργου Ντόλιου για θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, 28 Φεβρουαρίου 2008

9.6 Οι θέσεις του Κ.Κ.Ε. για το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων²⁶⁰

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων σύμφωνα με το Κ.Κ.Ε., είναι μια κωδικοποίηση των περισσότερων από τις ρυθμίσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση που είχαν νομοθετηθεί κατά καιρούς αλλά και άλλων που για πρώτη φορά περιλαμβάνονται. Η τοπική αυτοδιοίκηση, αποτελεί έναν αντιπροσωπευτικό θεσμό οργανικά ενταγμένο στο διοικητικό μηχανισμό του κράτους. Δεν μπορεί να βγει έξω και πάνω από το ρόλο και το περιεχόμενο των διοικητικών μηχανισμών του κράτους και ό,τι αυτοί αντιπροσωπεύουν στο καπιταλιστικό σύστημα.

Οι ρυθμίσεις που την αφορούν, είναι πλήρως ενταγμένες και εξυπηρετούν τις κατευθύνσεις και οδηγίες για τη λειτουργία του κράτους. Είναι υποταγμένες στο Μάαστριχτ, την ΟΝΕ, τη Λισαβόνα και στους νόμους της αγοράς και εξυπηρετούν τις ελευθερίες κίνησης κεφαλαίου, ανθρώπων, εμπορευμάτων και υπηρεσιών. Δηλαδή την ανταγωνιστικότητα, την παραπέρα εμπορευματοποίηση των κοινωνικών αγαθών και τα κέρδη του κεφαλαίου.

Αυτή την κατεύθυνση ικανοποιεί και ο νέος ΚΔΚ που προέκυψε μετά από συζητήσεις και επεξεργασίες σε επιτροπές που είχαν συστήσει οι κυβερνήσεις της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ, αλλά και απασχόλησε αρκετά συνέδρια της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ). Πρόκειται για ένα κείμενο στο οποίο αποτυπώνεται η λογική και η κατεύθυνση της άρχουσας τάξης, πλήρως ενταγμένης και ευθυγραμμισμένης με τις κατευθύνσεις της ΕΕ, για το ρόλο και το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με το νέο Κ.Δ.Κ.:

- Προωθείται η πλήρης προσαρμογή της αυτοδιοίκησης στους νόμους της αγοράς και
- Ενισχύεται ο ρόλος της ως ισχυρού και αποτελεσματικού μηχανισμού του κράτους που υλοποιεί για λογαριασμό της κεντρικής διοίκησης επιλογές σε βάρος των εργαζομένων και σε όφελος των επιχειρηματιών.

Ο νέος Κώδικας βρίσκεται σε αντίθεση με τις ανάγκες και τους αγώνες των εργαζομένων και του λαού για μια τοπική αυτοδιοίκηση συμπαράστατη, ενισχυτή και

²⁶⁰ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΥΠΟΥ ΚΟΜΜΟΥΝΙΣΤΙΚΟ ΚΟΜΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ, ΚΟΜΜΑΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΑΘΗΝΑΣ, ΧΑΛΒΑΤΖΗΣ - ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΩΔΙΚΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ, 24/5/2006, Συνέντευξη Τύπου που παραχώρησε ο επικεφαλής της «Συμπαρατάξης για την Αθήνα» και υποψήφιος δήμαρχος Αθηναίων, Σπύρος Χαλβατζής ο οποίος παρουσίασε τις θέσεις της «Συμπαρατάξης» για το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

συμμέτοχο στους αγώνες για προστασία και ανάπτυξη των κοινωνικών, οικονομικών και δημοκρατικών δικαιωμάτων του, που σήμερα δέχονται μια ανηλεή επίθεση.

Στην διαμόρφωση του νέου Κώδικα συμφώνησαν όχι μόνο η ΝΔ με το ΠΑΣΟΚ, αλλά και ο ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΣ, που σε πολλά όχι μόνο συμφώνησε αλλά και υπερθεμάτισε. Αυτές οι δυνάμεις έφτιαξαν μηχανισμούς όπως το Ι.Τ.Α.- Ινστιτούτο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για να δώσουν επιστημονική κάλυψη στην προώθηση αντιλαϊκών επιλογών. Η επιβεβαίωση αυτού του ρόλου του ΙΤΑ, έρχεται με τις προτάσεις του για διάφορα θέματα όπως η φορολογική εξουσία της αυτοδιοίκησης, η αντιμετώπιση των ακτοπλοϊκών συγκοινωνιών, η προτεινόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος για την ΤΑ σε αντιλαϊκή κατεύθυνση κ.α.

Με το νέο Κώδικα προωθείται:

1. Η παραπέρα διόγκωση της κρατικής παρέμβασης πάνω στην ΤΑ ώστε να εφαρμόζει με συνέπεια και χωρίς παρεκκλίσεις το αντιλαϊκό θεσμικό πλαίσιο που έχει θεσπιστεί γι' αυτήν, δηλαδή τις ιδιωτικοποιήσεις, την ανταποδοτικότητα, την πρόσθετη φορολογία, τη συνεργασία και συνύφανση με το μεγάλο κεφάλαιο, τη δράση της σαν επιχείρηση κ.λπ.:

- Το κράτος ενισχύει το ρόλο του στον πλήρη καθορισμό των κατευθύνσεων δράσης, του ρόλου και του περιεχόμενου της ΤΑ, και των κανόνων για την άσκηση της πολιτικής της.
- Αυτό επιτυγχάνεται με μια σειρά διατάξεις που επιβάλλουν τη συμμόρφωση όχι μόνο με τις εθνικές και περιφερειακές αλλά και τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Παράλληλα ισχυροποιείται παραπέρα ο ρόλος της Περιφέρειας.
- Καθορίζονται με υπουργικές αποφάσεις το περιεχόμενο, οι δομές ακόμη και ο τύπος αλλά και η διαδικασία κατάρτισης και αξιολόγησης των δράσεων της ΤΑ.
- Η Περιφέρεια ελέγχει λειτουργίες, δράσεις, επιχειρησιακά προγράμματα, κ.λπ., ώστε να βρίσκονται σε πλήρη εναρμόνιση όχι μόνο με την εθνική νομοθεσία αλλά και τη νομοθεσία της ΕΕ και δεν επιτρέπεται καμιά παρέκκλιση από αυτές. Ειδικά οι διεθνείς συνεργασίες δεν μπορούν να ξεφύγουν, αφού η συμβατότητά τους με την εθνική, αλλά και την κοινοτική

νομοθεσία ελέγχεται από ειδική επιτροπή. Χωρίς την απόφαση αυτής της Επιτροπής δεν μπορεί να γίνει τίποτε.

- Ο γενικός γραμματέας της Περιφέρειας είναι ο επικυρίαρχος στον έλεγχο και τη δράση των αιρετών και είναι μόνο αυτός που ασκεί την όποια πειθαρχική δικαιοδοσία. Μπορεί επίσης, αυτεπάγγελτα, να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων, των Κοινοτήτων, των τοπικών διαμερισμάτων, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των Συνδέσμων. Είναι αναγκαστική η υλοποίηση των αρμοδιοτήτων, αφού σε περίπτωση άρνησης από αιρετά όργανα, ο κομματικός υπάλληλος, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, μπορεί να την αναθέσει σε άλλα όργανα. Αναφέρεται, ότι αυτό γίνεται όταν η άρνηση είναι παράνομη και θέτει σε προφανή κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον²⁶¹.

2. Η συνύφανση με το μεγάλο κεφάλαιο θεσμοθετείται με την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και στην ΤΑ. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ, στις συμπράξεις το κεφάλαιο συμμετέχει ενεργά στο σχεδιασμό, στην κατασκευή, χρηματοδότηση, τη λειτουργία, τη συντήρηση των έργων, αλλά και στην παροχή υπηρεσιών που παρέχονται από το δήμο (λειτουργία και συντήρηση σχολείων, αθλητικών χώρων, παιδικών σταθμών) και των υπηρεσιών που λειτουργεί ο Δήμος και θα αμείβεται ή από το Δήμο ή απευθείας από τους χρήστες ή και με συνδυασμό αυτών. Δικαιώνονται έτσι οι προσπάθειες που είχαν γίνει και παλιότερα για ανάθεση στο κεφάλαιο υπηρεσιών και λειτουργιών Δήμων. Έτσι και μέσα από την ΤΑ εξασφαλίζονται νέες αυξημένες ευκαιρίες κερδοφορίας του κεφαλαίου. Επιπλέον, επιβάλλονται νέα χαράτσια στο λαό, με αύξηση των υπαρχόντων αλλά και από τις νέες ιδιωτικοποιημένες υπηρεσίες, ενώ προωθείται παραπέρα η επιδείνωση των εργασιακών σχέσεων των εργαζομένων τόσο στο Δήμο, όσο και στα Νομικά Πρόσωπά του και στις Δημοτικές Επιχειρήσεις, αφού το αντικείμενο των εργαζομένων σε αυτά αποτελεί εν δυνάμει και αντικείμενο των (ΣΔΙΤ). Η διευκόλυνση της δράσης και κερδοφορίας του κεφαλαίου είχε θεσμοθετηθεί ήδη με το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», που προβλέπει σαν βασικό κριτήριο για την έγκριση έργων, τη σύμπραξη με ιδιώτες.

²⁶¹ Όμως ποιος τα κρίνει αυτά; Είναι παράνομη π.χ. η άρνηση αντιμετώπισης εργατικών ή αγροτικών κινητοποιήσεων, η μη επιβολή φόρων ή η άρνηση αύξησης στα δημοτικά τέλη και στο νερό; Τελικά θα αποτελέσει κριτήριο αυτή η άρνηση, για να θέσει ο Γ.Γ σε αργία, τα πρόσωπα που αρνούνται την υποταγή; Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας μπορεί να επιβάλει στα πρόσωπα αυτά την ποινή της αργίας έως έξι μηνών, αν έχουν διαπράξει σοβαρή παράβαση των καθηκόντων τους ή υπέρβαση της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια.

3. Οι Δημοτικές επιχειρήσεις ανθίζουν. Ξεκαθαρίζει το πλαίσιο λειτουργίας τους ώστε πιο εύκολα και νόμιμα να ικανοποιούν τις επιχειρηματικές δραστηριότητες στη βάση της αποδιάρθρωσης των εργασιακών σχέσεων, στις πελατειακές σχέσεις και στην πρόσθετη φορολογία. Μπορούν να αναθέτουν οι Δήμοι στις κατ' όνομα μόνο κοινωφελείς δημοτικές επιχειρήσεις την παροχή υπηρεσιών, συναφών με αρμοδιότητες που αναφέρονται στους τομείς κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού και του περιβάλλοντος. Και όλα αυτά με χαράτσι προς τους εργαζόμενους, που το ονομάζουν με εύπεπτο τρόπο «εύλογη αποζημίωση». Δίνεται η δυνατότητα στους Δήμους να συστήνουν και ανώνυμες εταιρείες στις οποίες μετέχουν μέχρι 50% ιδιώτες. Μπορεί ένας Δήμος α) να συστήσει ανώνυμη εταιρεία για να εκμεταλλευτεί (ο κώδικας το χαρακτηρίζει αξιοποίηση) τη δημοτική ακίνητη περιουσία και τους κοινόχρηστους χώρους, β) να δημιουργήσει Ναυτιλιακή Εταιρεία που θα έχει τη δυνατότητα να επιχορηγείται από το Δήμο, δηλαδή από τα χρήματα των νησιωτών που θα πληρώνουν πολλαπλά τη μετακίνησή τους, γ) να διαχειρίζεται Μουσεία και Αρχαιολογικούς χώρους, στη βάση της ιδιωτικοποίησης της πολιτιστικής μας κληρονομιάς.

Η επιχειρηματική δράση της ΤΑ αναπτύσσεται και τίθενται δείκτες αξιολόγησής της ως επιχείρησης αφού καθορίζονται δείκτες αξιολόγησης της οικονομικής διαχείρισης των ανωτέρω φορέων, οι οποίοι συνοδεύουν τον προϋπολογισμό, καθώς και τον απολογισμό ή και τον ισολογισμό αυτών και με υπουργική απόφαση ρυθμίζεται η διαδικασία και η εξειδίκευση του περιεχομένου της αξιολόγησης, οι στόχοι, η συχνότητα, οι δείκτες και η διάρκεια της μέτρησης της αποδοτικότητας της δράσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η είσπραξη φόρων και τελών που επιβάλλονται με νόμο είναι υποχρεωτική, αλλά και δεν επιτρέπεται η εγγραφή στους προϋπολογισμούς της Τ.Α. εσόδων που δεν προβλέπονται με νόμο, όπως π.χ. η διεκδίκηση νέων πόρων ή η διεκδίκηση των παρακρατηθέντων. Έτσι, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, αν διαπιστώσει ότι δεν έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό οι υποχρεωτικές δαπάνες ή έσοδα που επιβάλλονται υποχρεωτικά από το νόμο ή ότι έχουν εγγραφεί έσοδα ή έξοδα τα οποία δεν προβλέπονται από το νόμο, καλεί το συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό.

Για την επέκταση της φορομνηχτικής δράσης των ΟΤΑ, δίνεται τώρα και στους Συνδέσμους αυτών η δυνατότητα, μόνο με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου

τους, επιβολής πρόσθετων τελών, απευθείας στους κατοίκους των Δήμων που τον αποτελούν ακόμη και χωρίς τη σύμφωνη γνώμη τους.

Με τον τρόπο αυτό ανοίγει πρακτικά πιο ελεύθερος ο δρόμος για την εφαρμογή των ΣΔΙΤ και στους Συνδέσμους, αφού με την πιο πάνω ρύθμιση διασφαλίζεται η χρηματοδότηση των συμπράξεων. Παράλληλα μπορεί να επιβληθεί με νόμο στους αιρετούς, η εκτέλεση καθηκόντων του κράτους ή άλλου δημόσιου φορέα.

4. Αναβαθμίζεται η ΤΑ σε αντιλαϊκή κατεύθυνση. Της αναθέτουν αρμοδιότητες που βοηθούν τη συντήρηση, τη λειτουργία και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος. Μέσω της ΤΑ, ενισχύουν τους κατασταλτικούς μηχανισμούς με τρόπο τέτοιο ώστε η λειτουργία της Δημοτικής Αστυνομίας να προσανατολίζεται περισσότερο στις βεβαιώσεις παραβάσεων για την αύξηση των εσόδων των Δήμων και λιγότερο στην εξυπηρέτηση του δημότη. Αυτό ενισχύεται και με τη δημιουργία των «Τοπικών Συμβουλίων Παραβατικότητας» τα οποία αποτελούνται από «ευπόληπτους πολίτες», που θα παρακολουθούν, θα ελέγχουν, θα συνεργάζονται με τα αστυνομικά τμήματα, καθιστώντας τα έτσι ένα «χαφιέδικο» μηχανισμό. Αφού το κεντρικό κράτος χρησιμοποίησε την ΤΑ ως μηχανισμό αποδιάρθρωσης των εργασιακών σχέσεων, με τη μερική απασχόληση των εργαζομένων σε αυτή, αλλά και την εφαρμογή των Τοπικών Συμφώνων και πρωτοβουλιών απασχόλησης, της αναθέτει υποκριτικά το ρόλο του μεσολαβητή, του μεσάζοντα, για την αντιμετώπιση της ανεργίας, με τη συγκρότηση των Τοπικών Συμβουλίων Απασχόλησης, σε συνεργασία με τον ΟΑΕΔ, ο οποίος έχει εξελιχθεί σε μηχανισμό ικανοποίησης των συμφερόντων των εργοδοτών.

Επαναλαμβάνεται η αναφορά σε απόκτηση εσόδων από τοπικούς φόρους που υπήρχε και στον παλαιότερο Κώδικα. Αυτό αποκτά ιδιαίτερη σημασία αφού υπάρχει η συνταγματική επιταγή για δυνατότητα «τοπικών εσόδων». Στην κατεύθυνση επιβολής τοπικής φορολογίας συμφωνούν ΝΔ, ΠΑΣΟΚ, ΣΥΝ και μέσω της ΚΕΔΚΕ, προτείνουν στην ερχόμενη συνταγματική αναθεώρηση να δοθεί στην ΤΑ η δυνατότητα να επιβάλλει, να εισπράττει και να διαχειρίζεται τοπικούς φόρους.

5. Τα αναφερόμενα στον Κώδικα «Τοπική Δημοκρατία», «Συμμετοχή στις Τοπικές Υποθέσεις», «τοπικά δημοψηφίσματα», είναι ψευδεπίγραφα και αποπροσανατολιστικά αφού:

- Διατηρούν το καλπονοθευτικό σύστημα σε αγαστή συνεργασία ΠΑΣΟΚ και ΝΔ.

- Δεν εφαρμόζουν την απλή αναλογική. Η μοναδική παράταξη που την υποστήριξε ήταν το ΚΚΕ. Ο ΣΥΝ που ρητορικά μόνο υποστηρίζει την απλή αναλογική, ουσιαστικά την υπονομεύει αφού τη συνδέει με την άμεση εκλογή του Δημάρχου ενισχύοντας το «δημαρχοκεντρισμό».
- Η αντιπροσώπευση των Τοπικών συμβουλίων περιορίζεται αφού δεν προβλέπεται η εκλογή των προέδρων τους ως δημοτικών συμβούλων.
- Μπαίνουν νέα εμπόδια στη συμμετοχή στις εκλογές αφού το ποσό που πρέπει να καταθέσει ο κάθε υποψήφιος σχεδόν διπλασιάζεται σε σχέση με τις προηγούμενες εκλογές και μπορεί να γίνεται αύξησή του με υπουργική απόφαση.
- Στο όνομα της δήθεν συμμετοχής της νεολαίας στα κοινά προβλέπονται τα Συμβούλια Νεολαίας τα οποία όμως δεν έχουν ουσιαστικό ρόλο.
- Τα τοπικά δημοψηφίσματα είναι για το θεαθήναι, αφού δεν μπορούν να γίνουν για μείζονος σημασίας θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό του Δήμου ή την επιβολή τελών.
- Η δυνατότητα που παρέχεται στους Δήμους να ασκούν πολιτική υπέρ κάποιων αναξιοπαθούντων δεν είναι τίποτα άλλο από μια εκδούλευση προς το κράτος ώστε το τελευταίο να αποποιηθεί των ευθυνών του για την αντιμετώπιση των διάφορων οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων που μαστίζουν την ελληνική κοινωνία. Επιπλέον, δημιουργεί μία νέα ανταγωνιστικότητα μεταξύ των Δήμων που οδηγεί σε νέα επιβολή φόρων και τελών για την αντιμετώπιση τέτοιων αναγκών.

9.7 Η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. για το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

Η αρχική θέση της ΚΕΔΚΕ για το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων²⁶² ήταν ότι απέχει πολύ από τις προσδοκίες όλων όσων ασχολούνται με την αυτοδιοίκηση, επειδή πρόκειται για έναν Κώδικα που δεν ανταποκρίνεται στην ευρωπαϊκή αυτοδιοικητική πραγματικότητα, ούτε στο όραμα για μια σύγχρονη και κοντά στον πολίτη Αυτοδιοίκηση. Τη θέση της αυτή η ΚΕΔΚΕ την είχε εκφράσει τόσο το 2003, όταν ολοκληρώθηκε η συζήτηση με την προηγούμενη Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, όσο και αργότερα- σε σχετικό συνέδριό της- στην Κυβέρνηση της Ν.Δ. Με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας να μην έχει κυρωθεί στο σύνολό του από τη Βουλή, με την φορολογική αποκέντρωση και την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση - που αποτελούν βασικούς όρους για την περιφερειακή ανάπτυξη και την ολοκλήρωση της Αυτοδιοικητικής μεταρρύθμισης - να μετατίθενται στο μέλλον, ο νέος Κώδικας:

- Δεν θεσμοθετεί με βαθιές τομές την Αυτοδιοίκηση του 21ου αιώνα.
- Δεν καλύπτει τις πιεστικές μεταρρυθμιστικές ανάγκες για την Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας, που παραμένει το πλέον συγκεντρωτικό κράτος της Ευρώπης.
- Δεν ανοίγει το δρόμο για την άρση των περιφερειακών ανισοτήτων,
- Δεν καλύπτει τα ελλείμματα σε υποδομές ανάπτυξης και κοινωνικής προστασίας.
- Δεν κατοχυρώνει τον ισχυρό αναπτυξιακό ρόλο που πρέπει να έχει η Αυτοδιοίκηση και ενόψει του Δ' ΚΠΣ.
- Το τελικό κείμενο της κυβερνητικής πρότασης δεν αξιοποιεί ούτε καν την τελευταία Συνταγματική αναθεώρηση, ενώ δεν έχουν εκδοθεί και οι εκτελεστικοί νόμοι που προβλέπει το άρθρο 102 του Συντάγματος.
- Δεν ενσωματώνει διατάξεις που θα εκπληρώνουν την Συνταγματική επιταγή για ισχύ των αρχών της εγγύτητας και της επικουρικότητας στην κατανομή των αρμοδιοτήτων.
- Δεν κατοχυρώνει την οικονομική αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ δεν αναγνωρίζει τη δυνατότητα εξασφάλισης τοπικών εσόδων.
- Δεν προβλέπει γενναία πολιτική κινήτρων για τη συνένωση των δήμων.

²⁶² Δελτίο Τύπου Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, 20/ 12/ 05

- Δεν διασφαλίζει την πλήρη χρηματοδότηση των μεταφερόμενων προς την Αυτοδιοίκηση αρμοδιοτήτων.
- Δεν κατοχυρώνει την καταστατική θέση των αιρετών, δεν αναγνωρίζει δηλαδή την κοινωνική, πολιτική και οικονομική προσφορά τους.

Ωστόσο, λίγες ημέρες αργότερα, ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ Πάρις Κουκουλόπουλος, παρουσιάζοντας πλήρη μεταστροφή απόψεων, εξέφρασε την ιδιαίτερη ικανοποίησή του²⁶³ για το τελικό σχέδιο που θα κατατεθεί στη Βουλή για τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων από την κυβέρνηση. Πρόσθεσε, ότι το τελικό σχέδιο για τον Κώδικα επιλύει ένα πολύ σημαντικό αριθμό προβλημάτων που έχει η Αυτοδιοίκηση και σε πάρα πολλά σημεία ανοίγει και καινούργιους δρόμους αξιοποιώντας ευρωπαϊκά, αλλά και ελληνικά δεδομένα.

Με νέο δελτίο Τύπου της η ΚΕΔΚΕ δήλωνε ότι ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, με βάση το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο της χώρας αποτελεί ένα βέλτιστο πόνημα²⁶⁴. Σε μεγάλο μέρος ο Κώδικας είναι προϊόν συνεργασίας της ΚΕΔΚΕ με την εκάστοτε κυβέρνηση, με αποτέλεσμα πολλά σημεία του Κώδικα να αντανακλούν αμιγώς τις θέσεις της ΚΕΔΚΕ. Επιπλέον, παραδέχεται ότι ο νέος Κώδικας είναι η πλατφόρμα πάνω στην οποία μπορεί να στηριχθεί η κεντρική εξουσία για να προβεί στις περαιτέρω αναγκαίες μεταρρυθμίσεις.

Παρόλα τα παραπάνω, ενάμιση περίπου χρόνο μετά την ψήφισή του, σε ψήφισμά της στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριό της στο Κάστρο Κυλλήνης στις 14-16 Νοεμβρίου 2007, η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. τόνιζε ότι ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων που προώθησε η Κυβέρνηση σε μεγάλο μέρος του παραμένει ανενεργός, καθώς δεν έχουν εκδοθεί ακόμη πολλές υπουργικές αποφάσεις και Προεδρικά Διατάγματα. Απαιτείται η άμεση έκδοσή τους γιατί αυτό έχει ως συνέπεια, σημαντικές διατάξεις του να μη μπορούν να εφαρμοστούν και να μπλοκάρει η διαδικασία επίλυσης χρόνιων προβλημάτων.

²⁶³ Εφημερίδα Καθημερινή, Πέμπτη 12 Ιανουαρίου 2006 , «Ικανοποίηση ΚΕΔΚΕ για το νομοσχέδιο που αφορά τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, μετά τη συνάντησή του Π. Κουκουλόπουλου με τον Πρ. Παυλόπουλο».

²⁶⁴ Δελτίο Τύπου της ΚΕΔΚΕ της 6 Απριλίου 2006

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

10. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010)

10.1 Αξιολόγηση του Προγράμματος Ι. Καποδίστριας

Αξιολογώντας το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και την σχετιζόμενη με αυτό μεταρρύθμιση, παρά τις όποιες θετικές επιπτώσεις αυτό επέφερε, γεγονός είναι ότι για τους παρακάτω λόγους δεν επετεύχθησαν οι στόχοι του και δεν ανταποκρίθηκε στις μεγάλες προσδοκίες που καλλιέργησε:

α) Η φιλοσοφία, οι διαδικασίες και τα κριτήρια σχεδιασμού των νέων διοικητικών ενοτήτων, παρά τις αρχικές διακηρύξεις κατέληξαν σε ένα πλήθος νέων Δήμων, με αποτέλεσμα αυτοί να μην επαρκούν ως διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τους στόχους της μεταρρύθμισης.

β) Μια σειρά επιλογές, ατέλειες και αστοχίες που είχε η μεταρρύθμιση, ιδίως δε το ότι η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά σε μεσοπρόθεσμη βάση τους νέους Δήμους ούτε οικονομικά ούτε με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης.

γ) Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα ν' αποκτήσουν εκείνο τον επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στη λειτουργία τους. Υστέρησε δηλαδή ως προς τα στοιχεία τα οποία, μαζί με τις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες, θα μετέτρεπαν τους Δήμους σε ισχυρές μονάδες σχεδιασμού και προώθησης της Τοπικής Ανάπτυξης. Ο τρόπος που σχεδιάστηκε το πολιτικό και διοικητικό σύστημα του νέου διευρυμένου Δήμου, είχε ως αποτέλεσμα και την μείωση της προσβασιμότητας του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων

Σε γενικές γραμμές η μεταρρύθμιση του «Καποδίστρια» έμεινε ατελής λόγω του προβληματικού, όπως αποδείχτηκε, σχεδιασμού και της πλημμελούς οικονομικής, διοικητικής και πολιτικής στήριξής του, λόγω και μικροκομματικών σκοπιμοτήτων, με αποτέλεσμα τα προβλήματα των «καποδιστριακών» δήμων να διογκώνονται συνεχώς.

Στον παρακάτω πίνακα του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, παρουσιάζονται ενδεικτικά τα δυνατά και τα αδύνατα σημεία όσον αφορά διάφορες θεματικές ενότητες της μεταρρύθμισης του Καποδίστρια²⁶⁵.

ΘΕΜΑΤΑ	ΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ	ΑΔΥΝΑΤΑ ΣΗΜΕΙΑ
1) ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	<ul style="list-style-type: none"> • Δημιουργία λιγότερων και ισχυρότερων Δήμων με υποχρεωτική συνένωση βάσει του Νόμου 2539/97. • Η ίδρυση απ' ευθείας δια νόμου όλων των Δήμων και Κοινοτήτων • Η μεταρρύθμιση έχει την μορφή ολοκληρωμένου προγράμματος • Καθιερώνει το σύστημα της δημοτικής αποκέντρωσης και λαϊκής συμμετοχής στα Τοπικά Διαμερίσματα. • Συνέβαλε στον εκσυγχρονισμό του Διοικητικού συστήματος. • Διατήρηση των ευνοϊκών ρυθμίσεων υπέρ των κατοίκων των μικρών ΟΤΑ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Απουσία συνολικής μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος της Χώρας. • Αποσπασματική οργανωτική μεταρρύθμιση. • Η υλοποίηση του προγράμματος αφέθηκε μόνο στο ΥΠΕΣΔΔΑ, χωρίς την συνδρομή και στήριξη από τα άλλα Υπουργεία. • Δεν υπήρξε κατηγοριοποίηση των νέων Δήμων και με διάκριση αρμοδιοτήτων όπως π.χ. οι Νησιωτικοί δήμοι. • Μικρό μέγεθος των νέων Δήμων • Διατήρηση των κοινοτήτων • Απουσία συνενώσεων στην Αττική και στην Θεσσαλονίκη. • Η διατήρηση του υφιστάμενου Δ.Κ.Κ • Διατήρηση του επί δεκαετίες υφιστάμενου "δημοτικού συστήματος" διακυβέρνησης • Το άρθρο 13 του Ν. 2539/97 σε ότι αφορά τα οικονομικά της Τ.Α. Ιδιαίτερα την χρηματοδότηση από διάφορα Υπουργεία. • Η έλλειψη σαφούς απλού και αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου εσωτερικού ελέγχου, για την διαφάνεια την χρηστή διοίκηση και την λογοδοσία. • Η μη ύπαρξη αρμοδιοτήτων και πόρων στα τοπικά συμβούλια. • Η μη αναβάθμιση των αιρετών έχει σαν αποτέλεσμα τον μη εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού συστήματος.
	<ul style="list-style-type: none"> • Η χωροθέτηση των νέων ΟΤΑ έγινε δια νόμου. 	<ul style="list-style-type: none"> • Μη ύπαρξη αντικειμενικών κριτηρίων ικανών να συμβάλουν στην βιωσιμότητα του νέων Δήμων. • Η μη τήρηση των συμβουλίων

²⁶⁵ Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η πρόκλησης μιας νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008

<p>2) ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΝΕΩΝ ΟΡΙΩΝ</p>		<p>περιοχής ως ελαχίστου ορίου σχεδιασμού των νέων Δήμων</p> <ul style="list-style-type: none"> • Στην διαμόρφωση των νέων ορίων επικράτησαν υπολογισμοί τοπικών συσχετισμών κομματικού και οικονομικού χαρακτήρα. • Η επιλογή του διοικητικού κέντρου του νέου Δήμου έγιναν αντικείμενο διαφόρων παρεμβάσεων. • Οι Δήμοι που προέκυψαν δεν μπορούν να συμβάλουν σε μια Βιώσιμη Τοπική Ανάπτυξη. • Μη συμμετοχή στην διαδικασία της χωροθέτησης των νέων Δήμων, κοινωνικών φορέων, επαγγελματικών οργανώσεων, συνδικάτων κ.λπ.
<p>3) ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η θεσμοθέτηση πενταετούς + δύο έτη προγράμματος χρηματοδότησης των νέων Δήμων (Ε.Π.Τ.Α). • Η πρόβλεψη για ορθολογική διαχείριση των πόρων που κατευθύνονται από διαφορετικές πηγές (υπουργεία) προς την αυτοδιοίκηση. • Η υποχρέωση της αυτοδιοίκησης να θέτει προτεραιότητες, να σχεδιάζει μακροπρόθεσμα λαμβάνοντας υπόψη κριτήρια. • Βελτίωσε την διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων. 	<ul style="list-style-type: none"> • Δεν υπήρξε αναδιανομή πόρων μεταξύ κεντρικού κράτους και Τ.Α με γενναία χρηματοδότηση του προγράμματος με επί πλέον πόρους. • Η χρηματοδότηση του προγράμματος γίνεται με πόρους μόνο από τους ΚΑΠ. • Την ίδια περίοδο γίνεται η μεγαλύτερη παρακράτηση θεσμοθετημένων πόρων της Τ.Α από την κεντρική εξουσία. • Την ίδια περίοδο περικόπτονται πλήρως και οι έκτακτες χρηματοδοτήσεις των υπουργείων προς τους ΟΤΑ, οι οποίες δεν εντάσσονται στο σύνολο του Ε.Π.Τ.Α όπως αρχικά είχε προβλεφθεί. • Η αποσπασματική κατάρτιση του ΕΠΤΑ οδήγησε τελικά σε κατακερματισμό των πόρων του προγράμματος και σε απλό μοίρασμα χρημάτων στους Δήμους. • Το μέγεθος των νέων Δήμων δεν εξασφαλίζει την οικονομική αυτονομία τους απέναντι στην κρατική εξουσία με αποτέλεσμα να συνεχίζεται η εξάρτηση της χρηματοδότησης από την εκάστοτε κυβέρνηση. • Οι περισσότεροι νέοι ΟΤΑ λόγω του μεγέθους έχουν περιορισμένη επιχειρησιακή δυνατότητα για προγράμματα όπως Γ'ΚΠΣ, Θησέας . • Λόγω του μεγέθους των νέων ΟΤΑ σε πάρα πολλούς απ' αυτούς δεν εξασφαλίζεται η

		ανταποδοτικότητα των υπηρεσιών που παρέχουν στους δημότες.
4) ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ	<ul style="list-style-type: none"> • Η δημιουργία προγράμματος κατάρτισης 2400 νέων επιστημόνων για τους νέους Δήμους. • Η αξιοποίηση και στη συνέχεια κατοχύρωση της εργασίας και των γνώσεων του επιστημονικού προσωπικού που ειδικά καταρτίστηκε. • Η δια νόμου ένταξη σε οργανικές θέσεις αυτού του επιστημονικού προσωπικού. • Η εν γένει αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού 	<ul style="list-style-type: none"> • Η δυνατότητα να πραγματοποιεί μετατάξεις το επιστημονικό προσωπικό που καταρτίστηκε , είχε ως αποτέλεσμα να στερηθούν τις υπηρεσίες τους πάρα πολλοί Καποδιστριακοί Δήμοι. • Η μη συνέχεια ενός προγράμματος για την κατάρτιση και στελέχωση επιστημονικού προσωπικού στους νέους Δήμους. • Η μη συνεργασία του υφιστάμενου προ Καποδίστρια προσωπικού με τους νέους επιστήμονες. • Η μη θεσμοθέτηση κινήτρων (οικονομικών κ.ά.) για αποσπάσεις και μετατάξεις διοικητικού και τεχνικού προσωπικού από φορείς του Δημόσιου Τομέα. • Το προσωπικό της Τ.Α ,αναλογία ΠΕ/ΤΕ προς ΔΕ/ΥΕ στο σύνολο των εργαζομένων δεν είναι το καταλληλότερο, να υπηρετήσει πολιτικές για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των πόλεων και της υπαίθρου.
5) ΤΟΠΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ	<ul style="list-style-type: none"> • Η πρόβλεψη μέσα από το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) της χρηματοδότησης μελετών και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής, προστασίας περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής έργων Δημοσίων Επενδύσεων Τοπικής Ανάπτυξης. • Ήταν το βασικό πρόγραμμα για την χρηματοδότηση των έργων των νέων Δήμων. • Η ύπαρξη λεπτομερούς καταγραφής και σε πολλές περιπτώσεις και οικονομοτεχνικών μελετών για τις τεχνικές υποδομές. • Υπήρξε καλύτερος συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού 	<ul style="list-style-type: none"> • ΟΙ πόροι του προγράμματος τελικώς περιορίστηκαν μόνο σε χρήματα των ΚΑΠ με συνέπεια να έχουμε φαλκίδευση πλήρως της φιλοσοφίας του άρθρου 13 του Ν.2539/97. • Οι περιορισμένοι πόροι του προγράμματος σε συνδυασμό με την περικοπή των χρηματοδοτήσεων της ΤΑ από τα διάφορα υπουργεία. • Η σοβαρή έλλειψη τεχνικών υποδομών κυρίως οδοποιίας, ύδρευσης, αποχέτευσης και χώρων διάθεσης απορριμμάτων σε πολλούς μικρούς Δήμους. • Μη συμμετοχή των ΚΕΔΚΕ / ΤΕΔΚ στη διαμόρφωση, κατάρτιση των προγραμμάτων • Το πρόγραμμα δεν λειτούργησε ως ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα συνοχής • Σε πολλές περιπτώσεις οι χρηματοδοτήσεις από το

		<p>πρόγραμμα έγιναν με κριτήρια πελατειακής διαμεσολάβησης.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου προγράμματος υποδομών με εξασφαλισμένους πόρους σε επίπεδο Νομού με εξειδίκευση για κάθε Δήμο στα τέσσερα βασικά ζητήματα: <ul style="list-style-type: none"> α) Ύδρευση, αποχέτευση και αντιπλημμυρική προστασία β) Διαχείριση απορριμμάτων και προστασία περιβάλλοντος γ) Χωροταξικός και Πολεοδομικός σχεδιασμός και εφαρμογή του και δ) Ψηφιακός Δήμος • Η έλλειψη ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων.
<p>6) ΟΡΓΑΝΩΣΗ & ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ – ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΑΝΘΡΩΠΙΝΟΥ ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η χρηματοδότηση μέσα από το πρόγραμμα "ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ" της εισαγωγής νέων τεχνολογιών κυρίως Η/Υ και λογισμικού για τους νέους Δήμους . • Η σύνταξη νέων πρότυπων Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας για τους νέους Δήμους. • Η υποστήριξη της οικονομικής οργάνωσης των Δήμων στην εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος. • Η ίδρυση ταμειακών υπηρεσιών • Βελτίωσε την παροχή υπηρεσιών κυρίως στα χωριά • Η συγκρότηση δομών κοινωνικής φροντίδας όπως το πρόγραμμα <<Βοήθεια στο Σπίτι>>, παιδικοί σταθμοί 	<ul style="list-style-type: none"> • Οι υπηρεσίες που παρέχονται δεν είναι ισοδύναμη αποτελεσματικότητας στους κατοίκους πόλεων και χωριών. • Η μη εξασφάλιση της διοικητικής αποτελεσματικότητας των νέων Δήμων γεγονός που δεν συμβάλει στην ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας, βασικού στόχου της μεταρρύθμισης. • Η μη θεσμοθέτηση ως μόνιμων των δομών κοινωνικής φροντίδας και η εξάρτηση της χρηματοδότησης τους από τα διάφορα Ευρωπαϊκά προγράμματα.
<p>7) ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Η πρόβλεψη μέσω του προγράμματος μιας συγκροτημένης επικοινωνιακής πολιτικής με μέτρα και ενέργειες που υπηρετούν τους πολιτικούς και επιχειρησιακούς στόχους του. 	<ul style="list-style-type: none"> • Η έλλειψη βράβευσης και προβολής καλών πρακτικών από νέους Δήμους σε μια σειρά ενέργειες , δράσεις και πρωτοβουλίες για την προώθηση του προγράμματος. • Η μη διάχυση των καλών πρακτικών στο σύνολο των νέων Δήμων.

Από την παραπάνω αναλυτική περιγραφή των δυνατών και αδύνατων σημείων του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», συνάγεται ότι ναι μεν αυτό βελτίωσε την τοπική αυτοδιοίκηση όσον αφορά τη νέα διοικητική δομή που εισήγαγε, αλλά δεν την κατέστησε ισχυρή και αποτελεσματική γιατί ήταν πολλές οι ελλείψεις του και οι ανεπάρκειές του. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να προκύψει γρήγορα η ανάγκη για μια

νέα μεταρρύθμιση που θα συγκροτεί μια τοπική αυτοδιοίκηση ισχυρή, με κατάλληλο μέγεθος, ώστε να καθίσταται ικανή να διαχειριστεί τις τοπικές υποθέσεις και να αναλάβει την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.

Αμέσως μετά τις βουλευτικές εκλογές του Οκτωβρίου του 2009 και την εκλογική νίκη του ΠΑΣΟΚ, η νέα κυβέρνηση, μέσα σε ένα περιβάλλον πρωτοφανούς οικονομικής κρίσης και ενώ κατέφυγε στην βοήθεια του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση των οικονομικών προβλημάτων, έφερε άμεσα προς ψήφιση το Πρόγραμμα Καλλικράτης για την αναμόρφωση του διοικητικού και αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας. Και όλα αυτά, σε μια περίοδο που με την ψήφιση της Συνθήκης της Λισαβόνας αρχίζουν να αλλάζουν πολλά και στο ευρωπαϊκό τοπίο.

10.2 Μια μεταρρύθμιση που εναρμονίζεται με τη συνθήκη της Λισαβόνας

Από την 1η Δεκεμβρίου 2009 έχει τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας, οπότε έπρεπε και η χώρας μας να εναρμονιστεί με τις ρυθμίσεις της. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου για το Πρόγραμμα Καλλικράτης, η παρούσα νομοθετική πρωτοβουλία εναρμονίζεται και συμβαδίζει με αρχές και αξίες που αποτελούν τη βάση για το ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο θα εφαρμοστεί, αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βασικές αρχές του παρόντος σχεδίου νόμου είναι αφ' ενός ο περιορισμός των διοικητικών δομών σε δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες, και μία Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αφ' ετέρου η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης επί της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή σαφέστατα διαπνέει τη Συνθήκη της ΕΕ. Έτσι, οι δύο βαθμοί λειτουργούν μόνο εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται και οι σχέσεις τους δεν είναι σχέσεις ιεραρχίας και ελέγχου αλλά σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας. Οι νέες, λιγότερες και ενισχυμένες δομές, μπορούν να εντάξουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της Συνθήκης της Λισαβόνας, δηλ. της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και

προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμπάθυνας.

Αυτή η τελευταία έννοια, τόσο βασική για την ουσιαστική ολοκλήρωση της ΕΕ, αποτελεί πρόκληση, καθώς για να επιτευχθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χρειάζεται να ξεκινήσει ήδη από τα πρώτα επίπεδα διακυβέρνησης, δηλ. την αυτοδιοίκηση. Προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται σαφέστατα και το παρόν σχέδιο νόμου, όταν εμπεριέχει και προωθεί την έννοια της εξωστρέφειας της αυτοδιοίκησης και της ενίσχυσης της αντίληψης εκ μέρους της, ότι το έργο το οποίο επιτελείται σε κοινοτικό επίπεδο είναι έργο το οποίο επηρεάζει αλλά και μπορεί να συμβάλει στη διαμόρφωση του και η αυτοδιοίκηση. Όλα αυτά αποτυπώνονται μέσα από διατάξεις σχετικά με τα δίκτυα αδελφοποιήσεων, τις διεθνείς συνεργασίες, τα κοινοτικά προγράμματα και πρωτοβουλίες, τη συμμετοχή των αιρετών στην Επιτροπή των Περιφερειών, με την συνακόλουθη εμπλοκή της αυτοδιοίκησης στη διαδικασία παραγωγής κοινοτικών πολιτικών. Σε αυτήν τη διαδικασία, γίνεται ένα επιπλέον άνοιγμα με την ενδυνάμωση της συμμετοχής των πολιτών μέσω των ρυθμίσεων για τα δημοψηφίσματα, τα τοπικά συμβούλια νέων, την πλήρη διαφάνεια και την πρόσβαση των πολιτών σε όλες τις αποφάσεις και τις υπηρεσίες της αυτοδιοίκησης.

Οι ρυθμίσεις του Καλλικράτη στοχεύουν να εξασφαλίσουν για τη σύγχρονη αυτοδιοίκηση το χαρακτήρα της εγγύτητας στη λήψη αποφάσεων, της χρηστής διακυβέρνησης, της εποπτείας και του ελέγχου, της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, της ενίσχυσης του ρόλου και των δικαιωμάτων του πολίτη, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και ουσιαστικά της πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης. Σε ένα τέτοιο σχήμα λαμβάνονται υπ' όψιν και συμμετέχουν όλες οι βαθμίδες στην επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης, του κράτους και τελικά της ίδιας της ΕΕ, ενώ οι σχέσεις που καθιερώνονται δεν έχουν ιεραρχικό αλλά συνεργατικό και συμπληρωματικό χαρακτήρα και λαμβάνονται υπ' όψιν οι εκάστοτε ιδιαιτερότητες.

10.3 Η ψήφιση

Το νομοσχέδιο του υπουργείου Εσωτερικών «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»²⁶⁶ (Ν. 3852/2010), σε σύνολο 285 παρόντων βουλευτών υπερψηφίστηκε, κατόπιν ονομαστικής ψηφοφορίας την οποία ζήτησε η ΝΔ, από 160 βουλευτές (ΠΑΣΟΚ και οι τρεις ανεξάρτητοι Σοφία Σακοράφα, Γιάννης Δημαράς, Βασίλης Οικονόμου), ενώ 124 βουλευτές από την ΝΔ, το ΚΚΕ, τον ΛΑΟΣ και το ΣΥΡΙΖΑ το καταψήφισαν. «Παρούσα» δήλωσε η ανεξάρτητη βουλευτής Ντόρα Μπακογιάννη.

Όσον αφορά το άρθρο 1 που αφορά στο χωροταξικό του νομοσχεδίου, μετά από ονομαστική ψηφοφορία που προκάλεσε και πάλι η Νέα Δημοκρατία²⁶⁷, αυτό ψηφίστηκε με ψήφους 156 υπέρ έναντι 112 κατά (σε σύνολο 268 βουλευτών).

10.4 Οι προβλέψεις²⁶⁸

Ο νόμος για το πρόγραμμα «Καλλικράτης» ετοιμάστηκε σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα – χρειάστηκαν μόλις τρεις μήνες, όταν για τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006 απαιτήθηκαν τρία χρόνια, ενώ ο νέος κώδικας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ετοιμάζονταν από μια πολυμελή επιτροπή επί επτά χρόνια, χωρίς να τελειώσει ποτέ.

Ο «Καλλικράτης» αποτελεί ένα ογκώδες νομοθέτημα με 285 άρθρα και ασχολείται με όλες τις πτυχές της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόκειται για μια εξαιρετικά φιλόδοξη μεταρρύθμιση, που έχει ως στόχο να αλλάξει αισθητά την εικόνα των δήμων που υπήρχε πριν την εφαρμογή του, αφού για πρώτη φορά από την εποχή του Όθωνα, επιχειρείται η ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης σε όλα τα μη κεντρικά

²⁶⁶ Εφημερίδα Καθημερινή, Παρασκευή 28 Μαΐου 2010, «Ψηφίστηκε επί της αρχής το νομοσχέδιο Καλλικράτης»

²⁶⁷ Εφημερίδα Καθημερινή, Σάββατο 29 Μαΐου 2010, «Αντιπαράθεση ΠΑΣΟΚ-Ν.Δ. για το χωροταξικό του Καλλικράτη». Η διαδικασία ολοκληρώθηκε μετά από έντονη αντιπαράθεση μεταξύ του Προέδρου της Βουλής, Φίλιππου Πετσάλνικου, και του γενικού γραμματέα της κοινοβουλευτικής ομάδας της ΝΔ - στην οποία παρενέβη και ο πρόεδρος της ΝΔ, Αντώνης Σαμαράς - με αιχμή δήλωση ενόχλησης εκ μέρους του κ. Πετσάλνικου ότι δεν τηρήθηκε συμφωνία του με τον κ. Τασούλα πως δεν θα καταθέσει αίτημα ονομαστικής ψηφοφορίας η ΝΔ επί του άρθρου 1.

²⁶⁸ Βλ. επιπλέον Παράρτημα II και III

επίπεδά της (αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού, αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση). Σε ολόκληρη την Ευρώπη, λίγες είναι οι χώρες που έχουν αποτολμήσει ένα τέτοιο εγχείρημα.

Μεταξύ άλλων προβλέπεται: α) η δημιουργία ενός νέου, περισσότερο σύνθετου (με περισσότερα όργανα), αλλά και περισσότερο λειτουργικού συστήματος διακυβέρνησης στους νέους, μεγαλύτερους δήμους και περιφέρειες, β) η μεταφορά μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων (πολεοδομία, κοινωνική πρόνοια, επαγγελματικές άδειες, κατασκευή σχολείων κλπ.), ιδίως στους δήμους από τις παλιές νομαρχίες, γ) η συγκρότηση ενός νέου «αποπολιτικοποιημένου» συστήματος εποπτείας με επικεφαλής τον επί τηθεία ελεγκτή νομιμότητας (που δεν θα είναι πολιτικό πρόσωπο) και η στελέχωσή του με εξειδικευμένο προσωπικό και δ) ο περιορισμός της μη κεντρικής κρατικής διοίκησης στις επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις που κρατούν κυρίως περιβαλλοντικές (χωροταξία, πολεοδομικός σχεδιασμός, δάση κλπ.) αρμοδιότητες, αφού οι αρμοδιότητες για τα έργα και την περιφερειακή ανάπτυξη περνούν πλέον στις αυτοδιοικούμενες περιφέρειες.

10.4.1 Μείωση δομών και αιρετών

Με τον Καλλικράτη δημιουργήθηκε μια νέα αρχιτεκτονική και ένα νέο, λιτό σχήμα αυτοδιοίκησης με 325 δήμους (έναντι 1.034 στο παρελθόν) και 13 αυτοδιοικούμενες περιφέρειες (έναντι 70 περίπου φορέων στο δεύτερο βαθμό, αν συνυπολογίσει κανείς τα νομαρχιακά διαμερίσματα, τις «υπερνομαρχίες», τα «επαρχεία» κλπ.).

Επιπλέον, οι περίπου 16.150 υπάρχοντες δημοτικοί σύμβουλοι περιορίζονται περίπου στους μισούς, όπως άλλωστε και οι δήμαρχοι και αντιδήμαρχοι που περιορίζονται στο 1/3. Με τη νέα δομή οι 1.496 νομαρχιακοί σύμβουλοι αντικαθίστανται από 703 περιφερειακούς συμβούλους και είναι αυτοί, που θα πρέπει να διεκπεραιώσουν σχεδόν όλα όσα έκαναν έως σήμερα οι Γενικές Διευθύνσεις των Περιφερειών, οι οποίες ήταν 13 και στο εξής θα λειτουργούν ως Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και θα είναι επτά σε ολόκληρη τη χώρα. Επί της ουσίας, οι νέες αιρετές περιφέρειες θα αποκτήσουν αρμοδιότητες -όπως ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, η δημόσια υγεία και η κατασκευή έργων- που μέχρι τότε είχε η διορισμένη περιφέρεια. Δηλαδή, ο αιρετός περιφερειάρχης αναβαθμίζεται, μιας και θα είναι το πρόσωπο που θα είναι σε επαφή με τις Βρυξέλλες για την διαχείριση των προγραμμάτων του

Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς. Θα λογοδοτεί, θα προγραμματίζει, θα εντάσσει προγράμματα, θα αποδίδει λογαριασμό και κυρίως θα σχεδιάζει.

10.4.2 Οι εκλογές

Όσον αφορά τις εκλογές για την αυτοδιοίκηση, αυτές θα συμπίπτουν με τις ευρωεκλογές και θα διεξάγονται κάθε πέντε χρόνια, έτσι ώστε να δίνεται περισσότερος ωφέλιμος χρόνος σε κάθε αυτοδιοικητική αρχή να εφαρμόσει το πρόγραμμά της²⁶⁹.

10.4.3 Η ανάδειξη των αιρετών

Με τον Καλλικράτη, επαναφέρεται η ρύθμιση για την ανάδειξη, ως επιτυχόντος, του συνδυασμού που πλειοψήφησε με ποσοστό μεγαλύτερο του πενήντα τοις εκατό (50%+ 1 ψήφο) του συνόλου των εγκύρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες όσοι έλαβαν έστω και μια έδρα. Δήμαρχος εκλέγεται ο επικεφαλής του επιτυχόντος συνδυασμού. Τα 3/5 των εδρών καταλαμβάνει ο επιτυχών συνδυασμός και τα 2/5 οι επιλαχόντες, ανάλογα με τον αριθμό των εγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν.

Για πρώτη φορά θα ισχύσει η απαγόρευση και η πλήρης αναστολή κάθε επαγγελματικής δραστηριότητας του δημάρχου, σε δήμο άνω των 10.000 κατοίκων. Για την κάλυψή του θα καταβάλλεται το σύνολο των ασφαλιστικών εισφορών του από τον οικείο δήμο με επιβάρυνση του προϋπολογισμού του.

²⁶⁹ Η θητεία των αρχών που αναδείχθηκαν από τις εκλογές της 7ης Νοεμβρίου 2010, μετά την πρώτη εφαρμογή του Καλλικράτη, και μόνο αυτή, άρχισε την 1η Ιανουαρίου του 2011 και έληξε στις 31 Αυγούστου του 2014.

10.4.4 Η Διοίκηση των Δήμων

Ο δήμος διοικείται από: α) τον Δήμαρχο, β) το Δημοτικό Συμβούλιο, γ) την Οικονομική Επιτροπή, δ) την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής (σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο των 10.000 κατοίκων), ε) την Εκτελεστική Επιτροπή²⁷⁰.

10.4.5 Οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων

Οι νέες, πρώην κρατικές αρμοδιότητες των Δήμων που μεταφέρθηκαν κυρίως από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αφορούν τους τομείς:

• Πολεοδομίας, • Πρόνοιας, • Προστασίας της Δημόσιας Υγείας, • Γεωργίας, Κτηνοτροφίας, & Αλιείας, • Παιδείας, Πολιτισμού & Αθλητισμού, • Εμπορίου.

Επιπλέον, στις υφιστάμενες αρμοδιότητες του ΚΔΚ, μετά τον Καλλικράτη, προστίθενται σύμφωνα με το άρθρο 94, αρμοδιότητες στους τομείς: • Περιβάλλοντος (19 αρμοδιότητες) • Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων (25) • Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης (28) • Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού (19) • Αγροτικής Ανάπτυξης, Κτηνοτροφίας, Αλιείας (69). Επιπροσθέτως, μεταβιβάζονται στους Δήμους αρμοδιότητες που ασκούνται από τις Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (ΔΥΠΕ), περιλαμβανομένων και αρμοδιοτήτων των Μονάδων Πρωτοβάθμιας Υγείας καθώς και αρμοδιοτήτων τοπικού χαρακτήρα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

10.4.6 Η καθημερινότητα του δημότη

Όσον αφορά την καθημερινότητα του δημότη, όπου υπήρχαν τοπικά και δημοτικά διαμερίσματα καταργούνται και στη θέση τους έρχονται οι τοπικές και δημοτικές κοινότητες. Κάθε δήμος, που προέρχεται από συνένωση μικρότερων αυτοδιοικητικών μονάδων, θα διατηρήσει το σύνολο των υπηρεσιών. Ο δήμος αυτός θα έχει τον δικό του αντιδήμαρχο, που θα μεριμνά για όλα όσα αφορούν τον παλιό δήμο και τις δικές του καθαρά τοπικές υποθέσεις. Τόσο στις νέες δημοτικές κοινότητες, όσο και στις νέες περιφερειακές ενότητες θα εκλεγούν αντιδήμαρχοι και αντιπεριφερειάρχες αντίστοιχα, με ξεκαθαρισμένη και μόνο την τοπική αρμοδιότητα. Επιπλέον, από

²⁷⁰ Για πιο αναλυτικά βλ. Παράρτημα III

αυτές τις εκλογές οι νέοι άνω των 18 μπορούν, όχι μόνο να ψηφίσουν αλλά και να εκλεγούν, συμμετέχοντας ενεργά στα κοινά από τα 18 τους χρόνια. Αίρεται, λοιπόν, ο περιορισμός της συμπλήρωσης του 21ου έτους, που ίσχυε ως προϋπόθεση για τη συμμετοχή στις εκλογές της τοπικής αυτοδιοίκησης.

10.4.7 Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης

Θα είναι ο αρωγός σε κάθε δήμο και περιφέρεια και θα έχει ως αποστολή του την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των αυτοδιοικητικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση αιρετών οργάνων του δήμου και της περιφέρειας από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών.

Για την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημότη, ένας ακόμη στόχος του προγράμματος είναι ότι στα 1.000 Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών θα προστεθούν άλλα 1.200 ηλεκτρονικά «Δημοτικά e-ΚΕΠ²⁷¹».

10.4.8 Όργανα Ελέγχου και Εποπτείας

- Στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης, συνιστάται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ, που αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό με αρμοδιότητα: α) τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και β) τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών
- Ο Ελεγκτής Νομιμότητας είναι ανώτατος διορισμένος υπάλληλος 5ετούς θητείας με αυξημένα προσόντα καθορισμένα αποκλειστικά από τον Νόμο. Τη θέση μπορεί να καταλάβει και δημόσιος υπάλληλος που τελεί αυτοδικαίως με απόσπαση από την οργανική του θέση και λαμβάνει μόνο τις αποδοχές του Ελεγκτή Νομιμότητας. Η επιλογή γίνεται, ύστερα από προκήρυξη του

²⁷¹ Σύμφωνα με τις δηλώσεις του υπουργού Εσωτερικών, Ιωάννη Ραγκούση, τα «Δημοτικά e-ΚΕΠ» θα δημιουργηθούν σε κάθε γειτονιά, ή σε χωριά, ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες, και θα παρέχουν διοικητικές υπηρεσίες, ιδιαίτερα στους πολίτες που θα έχουν χάσει τα παλιά διοικητικά τους σημεία αναφοράς

Υπουργού Εσωτερικών, από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων. Επιλέγεται ο καταλληλότερος μετά από συνέντευξη με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Τοποθετείται ως προϊστάμενος σε κάθε μία από τις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α.

10.5 Οι επιδιώξεις του κυβερνώντος κόμματος²⁷²

Σύμφωνα με το ΠΑΣΟΚ και την αιτιολογική έκθεση του νόμου, με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» επιχειρείται η διοικητική, οικονομική, πολιτική αλλά και ηθική επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης και της λειτουργίας των δήμων, με την εισαγωγή ενός νέου μοντέλου πολιτικής και οικονομικής διακυβέρνησης, και που στην πραγματικότητα θεμελιώνονται για πρώτη φορά οι αιρετές περιφέρειες.

Ο Καλλικράτης είναι ένα εγχείρημα συνολικότερο από τις μέχρι σήμερα παρεμβάσεις του κράτους, αφού στην πραγματικότητα συνιστά μια ριζική ανατροπή του τρόπου άσκησης της εξουσίας, με την ενσωμάτωση αρχών μίας αντίληψης διακυβέρνησης, με διαφάνεια, αποτελεσματικότητα και λογοδοσία. Είναι ένας από τους πυλώνες για τη δημοσιονομική ανάταξη, αλλά και την αναπτυξιακή επανεκκίνηση της χώρας. Επιπλέον, κάνει ένα αποφασιστικό βήμα στο μείζον αίτημα στο δημόσιο βίο της χώρας, που δεν είναι άλλο από την ανάκτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών και την ανάκτηση της εμπιστοσύνης στο πολιτικό σύστημα.

Ο Καλλικράτης δημιουργεί ισχυρούς, βιώσιμους και αποτελεσματικούς δήμους, οι οποίοι, με βάση την αρχή της εγγύτητας και της επικουρικότητας παρέχουν στο πιο κοντινό προς τον πολίτη επίπεδο, ποιοτικές υπηρεσίες. Σχεδιάστηκε εξ αρχής με γνώμονα και επίκεντρο τον πολίτη, έβαλε πρώτα τον πολίτη και έτσι οικοδόμησε μία νέα αρχιτεκτονική που ενσωματώνει ένα σύνολο δομικών αλλαγών. Εισάγεται ένα πρωτοφανές πλαίσιο ελέγχων και θεσμικών εγγυήσεων διαφάνειας και νομιμότητας μαζί με την αρχή της δημοκρατικής διακυβέρνησης²⁷³. Οι πολίτες πλέον μπορούν να είναι απολύτως βέβαιοι ότι στους νέους δήμους και στις νέες περιφέρειες τίποτα δεν

²⁷² Ανακοίνωση Τύπου-Υπ. Εσωτερικών- Ομιλία κ. Γ. Ραγκούση στην Ολομέλεια της Βουλής κατά τη συζήτηση για το σχέδιο νόμου «ΝΕΑ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

²⁷³ Ανακοίνωση Τύπου ΠΑΣΟΚ, ομιλία Παναγιώτη Ρήγα, Εισηγητή του ΠΑΣΟΚ στη συζήτηση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης» 25/05/2010

θα μπορεί να ξοδεύεται από κανέναν και πουθενά χωρίς τον προληπτικό έλεγχο της Δικαιοσύνης μέσω του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Κάθε πράξη θα πρέπει πρώτα να έχει αναρτηθεί στο διαδίκτυο για να είναι απολύτως διαφανής και μόνον έτσι εκτελεστή. Αλλιώς θα κινδυνεύει με ακύρωση. Ούτε μία πρόσληψη με οποιοδήποτε καθεστώς δεν θα μπορεί να γίνει έξω από τις αντικειμενικές διαδικασίες του ΑΣΕΠ. Ούτε ένα δάνειο δεν θα μπορεί για πρώτη φορά να συναφθεί, εάν δεν πληρούνται οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις που διασφαλίζουν ότι ο δήμος που λαμβάνει τα δάνεια δεν θα οδηγείται σε υπερχρέωση.

Περιορίζονται τα λειτουργικά έξοδα, οι περιττές δαπάνες και οι θέσεις των αιρετών της Αυτοδιοίκησης κατά περίπου 25.000, από περίπου 50.000 που ήταν πριν την εφαρμογή του Καλλικράτη. Περιορίζονται δραστικά τα νομικά πρόσωπα και οι επιχειρήσεις από 6.000 σε πολύ λιγότερες από 2.000 δημοτικές επιχειρήσεις. Ταυτόχρονα, περιορίζονται σημαντικά τουλάχιστον κατά 40.000 οι θέσεις των μελών διοικητικών συμβουλίων σε αυτές τις επιχειρήσεις λόγω των συγχωνεύσεων και παράλληλα θα επιτευχθεί μεγάλη εξοικονόμηση από τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου για κάθε σύμβαση των δήμων άνω των 100.000 ευρώ. Το Γενικό Λογιστήριο υπολόγισε αυτές τις εξοικονομήσεις στα τρία επίπεδα αυτοδιοίκησης στο 1.850.000.000 ευρώ εξοικονομήσεις το χρόνο. Όλα τα παραπάνω, τεκμηριώνουν με έναν αδιαμφισβήτητο τρόπο ότι ο δημότης ως φορολογούμενος ωφελείται πολλαπλώς από τον Καλλικράτη.

Επιπροσθέτως, ο νέος νόμος, ενδυναμώνει τον πολίτη όσον αφορά τις δυνατότητές του να συμμετέχει, να αποφασίζει, να ελέγχει και να ασκεί τα δικαιώματά του μέσα από τους θεσμούς Διαβούλευσης που προβλέπονται όπως είναι η Επιτροπή Διαβούλευσης, ο θεσμός του «Συμπαραστάτη» του Δημότη και της Επιχείρησης και το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών.

Προβλέπεται αμεσότερη εκπροσώπηση με μικρότερες εκλογικές περιφέρειες, μειώνεται το όριο του εκλέγεσθαι στα 18, καθιερώνεται η ταυτόχρονη διεξαγωγή ευρωεκλογών και δημοτικών εκλογών μετά το 1974, καθώς και η συνακόλουθη διεύρυνση της θητείας των αυτοδιοικητικών αρχών σε πέντε χρόνια. Πρόκειται για διαρθρωτικές αλλαγές με πολλαπλές συνέπειες σ' όλα τα επίπεδα από το πολιτικό, το θεσμικό έως και το οικονομικό.

Όσον αφορά την καθημερινότητα του δημότη, ένας πολίτης που ήθελε να ανοίξει μια επιχείρηση, ένα κατάστημα υγειονομικού ενδιαφέροντος έπρεπε να απευθυνθεί και στο δήμο και στη νομαρχία. Με τον Καλλικράτη ενοποιούνται αυτές οι αρμοδιότητες σ' ένα βαθμό, τον πρώτο, και το ίδιο συμβαίνει σε πολλές αντίστοιχες περιπτώσεις. Ο πολίτης επωφελείται και από μία σειρά άλλων παρεμβάσεων με τη δημιουργία των κοινοτήτων, την ίδρυση των ηλεκτρονικών ΚΕΠ, την εισαγωγή του θεσμού της διοικητικής βοήθειας στο σπίτι, της κάρτας του δημότη κ.α. Ο πολίτης και ως επιχειρηματίας μπορεί να απευθυνθεί στο Συνήγορο του Δημότη και της Επιχείρησης καθώς και στην Επιτροπή Διαβούλευσης, που αποτελούν θεσμοποιημένα όργανα αντιμετώπισης της κακοδιοίκησης όπου αυτή υπάρχει, αλλά και της γραφειοκρατίας που τον επιβαρύνει.

Ο Καλλικράτης πρόκειται να εξασφαλίσει για πρώτη φορά βιώσιμα οικονομικά για την Αυτοδιοίκηση κατοχυρώνοντας για πρώτη φορά δυναμικούς πόρους για τους ΚΑΠ, σύμφωνα με το δικό της πάγιο αίτημα. Ο πρώτος βαθμός θα αντλεί πια τα έσοδά του με 20% ως ποσοστό του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, με 12% του ΦΠΑ καθώς και με το 50% του φόρου ακίνητης περιουσίας.

10.6 Η αντίδραση της Νέας Δημοκρατίας²⁷⁴

Χαρακτηριστικό του πως έβλεπε το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης το νέο νόμο είναι η δήλωση του πρώην υπουργού Εσωτερικών Προκόπη Παυλόπουλου με την οποία παρομοίασε τον «Καλλικράτη» με τα χωριά Ποτέμκιν²⁷⁵, όπου ο πρίγκιπας Γκριγκόρι Ποτέμκιν είχε δημιουργήσει απλές προσόψεις σπιτιών, χωρίς κανένα περιεχόμενο και μπροστά έβαζε «δήθεν ευτυχισμένους» κατοίκους να χορεύουν.

Στην επιχειρηματολογία της η Ν.Δ. τόνιζε ότι το Νομοσχέδιο «Καλλικράτης», είναι ένα μοναδικό μνημείο για το πώς δεν πρέπει να γίνεται μια τέτοιους είδους διοικητική μεταρρύθμιση²⁷⁶. Και αυτό για τον απλό λόγο ότι δεν συνδέεται με τη συνολική διοικητική μεταρρύθμιση του κράτους, ώστε να υπάρχει μια ενιαία λογική

²⁷⁴ Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Συνεδρίαση ΡΚΗ, Τετάρτη 26 Μαΐου 2010 (Πρωί), Συνεδρίαση ΡΚΘ, Τετάρτη 26 Μαΐου 2010 (Απόγευμα), Συνεδρίαση ΡΛ, Πέμπτη 27 Μαΐου 2010, Συνεδρίαση ΡΛΑ, Παρασκευή 28 Μαΐου 2010

²⁷⁵ Εφημερίδα Καθημερινή, Σάββατο, 7 Μαΐου 2011, «Επικαιρη ερώτηση βουλευτών της Ν.Δ. για το πρόγραμμα Καλλικράτης»

²⁷⁶ Ανακοίνωση Τύπου Ν.Δ. Ομιλία του προέδρου της Ν.Δ. Αντώνη Σαμαρά στη Βουλή για το σχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 27/05/2010

για τη μετάθεση αρμοδιοτήτων και εξουσιών από το Κέντρο στην Περιφέρεια. Επιπλέον, δεν συνδέεται με το παλαιό και μόνιμο αίτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για φορολογική αποκέντρωση, με αποτέλεσμα να μην δίνονται οι απαραίτητοι πόροι στους νέους δήμους για την άσκηση των ολοένα και αυξανόμενων αρμοδιοτήτων τους, με δεδομένη την δύσκολη οικονομική συγκυρία και τη γενικότερη πολιτική των περικοπών.

Με τον νόμο αυτό δεν δίνονται ούτε ουσιαστικές αρμοδιότητες, αφού χωρίς συνολική αναδιάταξη πόρων και εξουσιών ανάμεσα στο κεντρικό κρατικό μηχανισμό και την Αυτοδιοίκηση, δεν θα μπορούσε να υπάρξει ούτε και ουσιαστική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων.

Ενώ τα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πολύ περίπλοκα, κυρίως λόγω της οικονομικής, κοινωνικής και γεωγραφικής κατάστασης της χώρας, γίνεται μια προσπάθεια να «λυθούν» με οργανωτικό τρόπο και μόνο μέσα από συνενώσεις. Όμως, ακόμα κι αυτές οι συνενώσεις, δεν γίνονται με βάση κάποια αντικειμενικά κριτήρια λειτουργικότητας. Αντίθετα, σε πλείστες περιπτώσεις τα κριτήρια αυτά παραβιάζονται με τρόπο που αποδεικνύει ολοφάνερες σκοπιμότητες κομματικής κοπτοραπτικής.

Η Νέα Δημοκρατία υποστήριξε την διοικητική μεταρρύθμιση γενικότερα και τη συνένωση των δήμων πιο συγκεκριμένα. Είχε επεξεργαστεί και ένα σχέδιο τέτοιας συνολικής μεταρρύθμισης, το γνωστό ως «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ 2», όταν όμως προέκυψε η διεθνής οικονομική κρίση - στα τέλη του 2008 - κι αναγκάστηκε σε περικοπές, στις αρχές του 2009 - πολύ λιγότερο δραστικές περικοπές από αυτές που ακολούθησαν επί διακυβέρνησης ΠΑΣΟΚ - ανέστειλε την προώθηση αυτού του σχεδίου. Αυτό έγινε για το λόγο ότι αναγνώρισε ότι χωρίς χρήματα δεν γίνονται τέτοιες φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις. Το ΠΑΣΟΚ, αντίθετα, σε ένα περιβάλλον πολύ μεγαλύτερων και πολύ πιο δραστικών και οδυνηρών περικοπών, προχώρησε στη μεταρρύθμιση αυτή, πολύ πιο κουτσουρεμένη, πολύ πιο στρεβλή, πολύ πιο μικροκομματική, και κυρίως χωρίς χρήματα σε αντίθεση με ότι υποστήριζε πριν μερικά χρόνια²⁷⁷, δημιουργώντας όλες τις προϋποθέσεις για την αποτυχία του εγχειρήματος.

²⁷⁷ Χαρακτηριστική είναι η δήλωση του προέδρου του ΠΑΣΟΚ κ. Γιώργου Παπανδρέου στην Κυλλήνη, 14-11-2007, στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, όπου μεταξύ άλλων δήλωσε:

Αυτό που καταργείται με το «πρόγραμμα Καλλικράτης» είναι το Σχέδιο «Καποδίστριας» που έχει ηλικία μόλις 12 με 13 χρόνια και είναι επίσης δημιούργημα του ΠΑΣΟΚ. Η κυβέρνησή του, αποδοκιμάζει με τα πιο σκληρά λόγια ένα δικό της δημιούργημα, αλλά τα ίδια μειονεκτήματα του «Καποδίστρια» επαναλαμβάνει και ο «Καλλικράτης». Και τότε δόθηκαν αρμοδιότητες χωρίς πόρους, και τότε δημιουργήθηκε καθεστώς αδιαφάνειας, και τότε οι όποιες συνενώσεις δεν έλυσαν το πρόβλημα αλλά το μεγέθυναν.

Η Ν.Δ. αντιλαμβάνεται την ανάγκη να γίνουν περικοπές στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να αντιμετωπιστούν τα φαινόμενα κατασπατάλησης και διαφθοράς. Όλα αυτά πρέπει να αντιμετωπιστούν πολύ γρήγορα και πολύ αποτελεσματικά αλλά μόνο οι συνενώσεις δεν είναι το «φάρμακο». Ενώ είναι αλήθεια, για παράδειγμα, ότι πολλές από τις δημοτικές επιχειρήσεις είναι ζημιογόνες και αρκετές απ' αυτές μπορούν να πάψουν να είναι ζημιογόνες αν συνενωθούν μεταξύ τους, εκμεταλλευόμενες τις οικονομίες κλίμακας, εκείνο που δεν καταλαβαίνουν οι «αρχιτέκτονες» του «Καλλικράτη», είναι ότι διαφορετικές δημοτικές υπηρεσίες έχουν διαφορετικές οικονομίες κλίμακας και διαφορετικό βέλτιστο μέγεθος λειτουργίας. Άλλο είναι το βέλτιστο μέγεθος λειτουργίας για τις υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων, άλλο για τις υπηρεσίες επεξεργασίας απορριμμάτων, άλλο για τις υπηρεσίες βιολογικής επεξεργασίας υγρών λυμάτων, άλλο για τις πολιτιστικές υπηρεσίες κι άλλο για τις ενεργειακές. Σε άλλες περιπτώσεις χρειάζονται υπηρεσίες σε κλίμακα 25 χιλιάδων κατοίκων για να μην βγάζουν ζημίες, σε άλλες σε κλίμακα 100 χιλιάδων κατοίκων, σε άλλες περιπτώσεις πολύ παραπάνω και σε άλλες πολύ πιο κάτω.

Αντί να ξεκινήσει η διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας συνενώνοντας υπηρεσίες ώστε να επιτευχθεί σε κάθε περίπτωση βέλτιστο μέγεθος και πλήρη αξιοποίηση των

«Θέλω να προειδοποιήσω την κυβέρνηση να μην επιχειρήσει μια νέα εξαπάτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των πολιτών με ένα νόμο που θα επιχειρήσει αποσπασματικά την διοικητική συνένωση των ΟΤΑ, χωρίς ένα συνολικό σχέδιο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, χωρίς τις οικονομικές και άλλες προϋποθέσεις και τα προγράμματα που θα συνοδεύουν αυτή τη μεγάλη μεταρρύθμιση, όπως είναι η χωροθέτηση μετά από εθνικό διάλογο, η χρηματοδότηση υποδομών και λειτουργικών δαπανών, η στελέχωση και οργάνωση των υπηρεσιών. Υπάρχουν πόροι, αλλά οι πόροι σήμερα συγκεντρώνονται στο μεγάλο τους ποσοστό στο κεντρικό κράτος, όταν σε άλλες χώρες το 30% μέχρι και το 90% πολλές φορές του φόρου εισοδήματος πηγαίνει στην Αυτοδιοίκηση, για να μπορούν να έχουν πραγματικά όχι μόνο αρμοδιότητες, αλλά και ουσιαστική πολιτική στήριξη και σχεδιασμό. Εμείς τέτοιες προτάσεις μπορούμε να στηρίξουμε. Δηλαδή από το 30% μέχρι το 90% του φόρου εισοδήματος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση».

οικονομιών κλίμακας, γίνεται συνένωση δήμων χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι τοπικές ανάγκες και οι οικονομικές, κοινωνικές και γεωμορφολογικές ιδιαιτερότητες της χώρας.

Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα να προκύψουν και πάλι δημοτικές επιχειρήσεις αρκετά μικρές, ώστε να εμφανίζουν ζημίες ξανά. Και δημοτικές επιχειρήσεις αρκετά μεγάλες, ώστε να μη προσφέρουν «επικουρικότητα», δηλαδή λήψη αποφάσεων όσο γίνεται πιο κοντά στον πολίτη.

Εκείνο που χρειάζεται η χώρα είναι μια συνολική διοικητική μεταρρύθμιση, όπου η κεντρική κυβέρνηση θα έχει όλο και πιο επιτελικό χαρακτήρα. Και η αποκεντρωμένη διοίκηση θα έχει εξουσίες που θα συμπίπτουν με αρμοδιότητες και αρμοδιότητες που θα συμπίπτουν με τους πόρους της. Ωστε να ξέρει ο πολίτης τι να περιμένει από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, να ξέρει ο εκλεγμένος άρχοντας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τι να περιμένει από το κράτος, να γνωρίζει η Τοπική Αυτοδιοίκηση τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά της, τα όριά της και τα έσοδά της, να μπορεί να προγραμματίσει και να μπορεί να ελεγχθεί με διαφάνεια, ώστε να μπορούν να γίνουν προϋπολογισμοί και να μπορούν να λειτουργήσουν ελεγκτικοί μηχανισμοί τοπικοί και κεντρικοί.

Δυστυχώς, συνεχίζεται ο κεντρικός συγκεντρωτισμός των εξουσιών, ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων και ο κεντρικός έλεγχος των πόρων που διατίθενται στους ΟΤΑ, χωρίς τη δυνατότητα να εισπραχθούν τοπικά. Αυτή η παθολογία διατηρήθηκε στον «Καποδίστρια» και αναπαράγεται με τον «Καλλικράτη».

Υπολογίστηκε ότι για την χρηματοδότηση του Καλλικράτη απαιτούνται 4 με 5 δισεκατομμύρια ευρώ και από αυτά δεν προβλέπεται να δοθούν πλέον ούτε το ένα δέκατο. Άρα η μεταρρύθμιση του Καλλικράτη είναι καταδικασμένη να αποτύχει.

Οι θέσεις του κόμματος προσβέβουν ότι το διοικητικό σύστημα της χώρας είναι ανάγκη να διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα. Το εθνικό, το περιφερειακό και το τοπικό. Μεταξύ άλλων:

- Η Ν.Δ. στηρίζει την θεσμοθέτηση και την εφαρμογή ενός ολοκληρωμένου και όχι αποσπασματικού προγράμματος τομών και μεταρρυθμίσεων, που στόχο έχουν την αναζωογόνηση του εθνικού

χώρου σε ένα σύγχρονο επιτελικό κράτος, με αποκεντρωμένους θεσμούς, ισχυρούς και αποτελεσματικούς Δήμους.

- Στο πλαίσιο αυτό είναι ανάγκη η κεντρική δημόσια διοίκηση να ενισχύσει τις επιτελικές δομές και τις λειτουργίες στην κατεύθυνση ενός κράτους-στρατηγείου. Να αποσυγκεντρώσει και να αποκεντρώσει αρμοδιότητες και πόρους σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, να στηρίξει σύμφωνα και με το Σύνταγμα, την Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση να έχει Πρόεδρο αιρετό, εκλεγόμενο άμεσα με καθολική ψηφοφορία, να έχει αιρετό Περιφερειακό Συμβούλιο, με σαφείς αλλά και συνοπτικές δομές, που θα καθιστούν και αποτελεσματικότερη τη λειτουργία τους.
- Οι Νομαρχίες, για λόγους κοινωνικούς, πολιτικούς, οικονομικούς, ιστορικούς, και συναισθηματικούς, να διατηρηθούν ως Νομαρχιακά Διαμερίσματα με αιρετό επικεφαλής τους. Οι νέες Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες να έχουν ευρύτατο πεδίο αρμοδιοτήτων, νομοθετικά κατοχυρωμένων, στους άξονες της περιφερειακής ανάπτυξης, του χωροταξικού σχεδιασμού, του περιβάλλοντος, των μεταφορών, της πολιτικής προστασίας, της δημόσιας υγείας, της παιδείας, του εμπορίου, του τουρισμού και βέβαια της πρωτογενούς παραγωγής.
- Η διαχείριση του ΕΣΠΑ να περιέλθει στις Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες και η Περιφέρεια να έχει εξασφαλισμένους αυτούς τους πόρους. Είναι ακόμα ανάγκη να συγκροτηθούν οι νέοι Δήμοι με τρόπο που να εξασφαλίζει τη βιωσιμότητα, τις δυνατότητες για ικανοποιητικές υπηρεσίες και ιδιαίτερα για αναπτυξιακές παρεμβάσεις, την ανταγωνιστικότητά τους, την αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού, την προστασία του αστικού, του φυσικού περιβάλλοντος, του αγροτικού, την ισόρροπη ανάπτυξη και τη συγκράτηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο²⁷⁸.

²⁷⁸ Βλ. περισ. Ομιλία Προέδρου Ν.Δ. κ. Α. Σαμαρά, ΕΤΗΣΙΟ ΤΑΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΚΕΔΚΕ, 18 Ιανουαρίου 2010 - ΜΕΓΑΡΟ ΜΟΥΣΙΚΗΣ ΑΘΗΝΩΝ

10.7 Οι θέσεις του ΚΚΕ²⁷⁹

Η θέση του ΚΚΕ για το σχέδιο διοικητικής μεταρρύθμισης με το όνομα «Καλλικράτης», όπως αποτυπώνεται σε ανακοίνωση του Πολιτικού Γραφείου της Κεντρικής Επιτροπής του, είναι ότι αυτό στοχεύει στην προσαρμογή του αστικού κράτους έτσι ώστε να καταστεί πιο ικανό και αποτελεσματικό:

- στην εξυπηρέτηση της κερδοφορίας και συγκέντρωσης του κεφαλαίου με άξονα τις επιταγές της ευρωενωσιακής καπιταλιστικής αγοράς,
- στην ενίσχυση των κατασταλτικών λειτουργιών της εξουσίας των μονοπωλίων, ενισχύοντας τη λειτουργία των περιφερειακών και των κατώτερων βαθμίδων της διοικητικής δομής.

Ο νόμος για τον Καλλικράτη οδηγεί, σύμφωνα με το ΚΚΕ, σε περαιτέρω εμπορευματοποίηση των δημόσιων ή δημοτικών κοινωνικών υπηρεσιών όπως είναι για παράδειγμα της παιδείας, της υγείας και της πρόνοιας, μέσω της «αποκέντρωσης» και της εξάρτησής τους από το τοπικό φορολογικό βάρος.

Επιτυγχάνει, μια αποτελεσματικότερη εφαρμογή της αντιλαϊκής πολιτικής μέσω του νέου αντιδραστικού λειτουργικού νομοθετικού πλαισίου των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και εφαρμόζει μια αντεργατική και αντιλαϊκή «αναπτυξιακή» πολιτική στην Περιφέρεια, με μοναδικό κριτήριο την ανταγωνιστικότητα του κεφαλαίου, η οποία θα οδηγήσει σε παραπέρα τοπική ανισομετρία και ταξική ανισότητα.

Επιπλέον, υποκρύπτει μια υποκριτική «φιλανθρωπική» διαχείριση κάποιων ακραίων κοινωνικών προβλημάτων από την ΤΑ, αντί της αντιμετώπισης των κοινωνικών αναγκών με ενιαία κρατική παροχή και ευθύνη.

Γι' αυτούς τους λόγους το ΚΚΕ απορρίπτει το νόμο για τον Καλλικράτη γιατί εξυπηρετεί στόχους αντεργατικούς και αντιλαϊκούς. Αλλά και οι όποιες διοικητικές αναδιαρθρώσεις έγιναν στο παρελθόν, όπως το σχέδιο Καποδίστριας, δεν έφεραν θετικά αποτελέσματα για ανάπτυξη προς όφελος του λαού, δεν ανείρεσαν τις

²⁷⁹Ανακοίνωση του Πολιτικού Γραφείου της Κεντρικής Επιτροπής του ΚΚΕ, Για την προωθούμενη νέα διοικητική μεταρρύθμιση του ΠΑΣΟΚ με την ονομασία «Καλλικράτης» (πρώην «Καποδίστριας 2»), 14/01/2010

οικονομικές περιφερειακές ανισομετρίες και πολύ περισσότερο τη συγκέντρωση του πλούτου σε λίγα χέρια, σε βάρος της πλειοψηφίας του λαού.

Η αντίληψη του ΚΚΕ για τις δομές διοίκησης και διεύθυνσης σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο έχει θεμέλιό της την κοινωνική ιδιοκτησία στα συγκεντρωμένα μέσα παραγωγής και τον κεντρικό σχεδιασμό της παραγωγής με κίνητρο την ικανοποίηση των λαϊκών αναγκών. Στηρίζεται στην εργατική συμμετοχή και τον λαϊκό έλεγχο από τα κάτω προς τα πάνω, που διαρθρώνεται πρώτα από όλα σε επίπεδο παραγωγικής μονάδας και κοινωνικής υπηρεσίας. Πάνω σε αυτή τη βάση διαμορφώνεται και ένα ενιαίο δημόσιο δωρεάν σύστημα Υγείας, Παιδείας, Πρόνοιας, εξασφαλίζεται ο σχεδιασμός ανάπτυξης ανά τομέα και κλάδο, αξιοποιώντας τον φυσικό και παραγωγικό πλούτο της χώρας.

Επιχειρείται η όλη συζήτηση για το σχέδιο «Καλλικράτης» να περιοριστεί στη μορφή, δηλαδή στον αριθμό των Περιφερειών και Δήμων και στην επιλογή τους ή στην επιχειρησιακή λειτουργία τους. Αυτή η συζήτηση είναι αποπροσανατολιστική γιατί καμιά διοικητική δομή, τέτοια ή άλλη, δε συμφέρει τους μισθωτούς, τους αυτοαπασχολούμενους στην πόλη και την ύπαιθρο, τους μικρούς επαγγελματίες, τους συνταξιούχους, καμιά διοικητική αναδιάρθρωση δεν μπορεί να αντιμετωπίσει τις αιτίες της καπιταλιστικής οικονομικής κρίσης και τις αντιλαϊκές συνέπειές της, εφόσον υπάρχει η εξουσία των μονοπωλίων και η στρατηγική των καπιταλιστικών αναδιαρθρώσεων. Σε αυτή την εξουσία οφείλεται η ανισόμετρη ανάπτυξη των περιφερειών και η συρρίκνωση της αγροτικής παραγωγής με ταυτόχρονη αύξηση εισαγόμενων ομοειδών αγροτικών προϊόντων ως αποτέλεσμα της 37χρονης ένταξης στην ΕΟΚ- ΕΕ. Καμιά ανάπτυξη για το λαό δεν μπορεί να εξασφαλιστεί με τη μία ή άλλη επιλογή της ένωσης Δήμων.

Το ΚΚΕ αντιτάσσεται στη μεταφορά κεντρικών κυβερνητικών αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση γιατί αυτό σημαίνει μεταφορά του κόστους στις πλάτες του λαού, όπως και σε κάθε επιβολή τοπικής φορολογίας. Διεκδικεί να ανατραπεί το νομοθετικό πλαίσιο που καθιστά τους ΟΤΑ επιχειρήσεις και να υπάρξει δραστική αύξηση των κρατικών δαπανών από τον προϋπολογισμό για κοινωνική πολιτική, την ενίσχυση της λαϊκής οικογένειας, τη λειτουργία κατάλληλων δημοτικών υπηρεσιών απορριμμάτων, πρασίνου κλπ.

10.8 Η στάση του ΣΥΡΙΖΑ²⁸⁰

Με δεδομένο ότι ο ΣΥΡΙΖΑ, σε συνεργασία με τους Ανεξάρτητους Έλληνες, ανέλαβαν την διακυβέρνηση της χώρας από τον Ιανουάριο του 2015, είναι απαραίτητο να αναφερθεί εδώ η στάση του συγκεκριμένου κόμματος αναφορικά με το πρόγραμμα Καλλικράτης, προκειμένου να αναδειχτούν και οι θέσεις του εν λόγω κόμματος της αριστεράς για το ποια πρέπει να είναι η θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα της χώρας.

Ο ΣΥΡΙΖΑ από τη μεριά του, κατηγορεί την κυβέρνηση ότι υπό το βάρος των αποφάσεων και των επιλογών της στο μεγάλο θέμα της οικονομίας, προσπαθεί να παραπλανήσει τους πολίτες ότι είναι μια μεταρρυθμιστική δύναμη που θέλει να επιβάλλει μεταρρυθμιστικές τομές που ανοίγουν προοπτική στην δομή της διοικητικής διάρθρωσης της χώρας και σπάνε την χρόνια παθογένεια του διοικητικού συστήματος. Δυστυχώς όμως δεν ισχύει κάτι τέτοιο, από τη στιγμή που μεταξύ άλλων για το χωροταξικό η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ και οι βουλευτές του προσπαθούν να επιβάλουν αλλαγές μόνο για τους άλλους, προσπαθώντας να εξαιρέσει ο καθένας τον δικό του τόπο καταγωγής. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών αλλά και των αιρετών να αντιδρά στο σχέδιο νόμου.

Σαν κύριο επιχείρημα της κυβέρνησης για την τραγική δημοσιονομική κατάσταση της χώρας και για την ανάγκη διαρθρωτικών αλλαγών όπως ο Καλλικράτης, παρουσιάζεται το κράτος της διαφθοράς και της αναξιοκρατίας. Το κράτος όμως αυτό των σκανδάλων είναι τέκνο των κυβερνήσεων του δικομματισμού του ΠΑΣΟΚ και της Ν.Δ. που κυβερνούσαν ανελλιπώς τη χώρα μετά τη Μεταπολίτευση.

Ο νόμος για τον Καλλικράτη σύμφωνα με τον ΣΥΡΙΖΑ είναι αντισυνταγματικός σε δύο σημεία του. Πρώτον, όσον αφορά την μη ταυτόχρονη μεταβίβαση πόρων προς τις αντίστοιχες μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες και δεύτερον, στο ότι κατά την χωροθεσία δεν ελήφθησαν υπόψη τα τοπικά κριτήρια.

Ο Καλλικράτης, δεν είναι ούτε δημοκρατική, ούτε αποκεντρωτική μεταρρύθμιση. Το μόνο που πετυχαίνει είναι η μείωση της χρηματοδότησης της τοπικής

²⁸⁰Ανακοίνωση Τύπου ΣΥΡΙΖΑ - Ομιλία του Προέδρου της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ, Αλ. Τσίπρα στη βουλή για το νομοσχέδιο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», 26/05/2010

αυτοδιοίκησης από το κράτος, να ιδιωτικοποιήσει τις λειτουργίες της και να ανοίξει την πόρτα σε ανεξέλεγκτες απολύσεις στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο νόμος αυτός διαπνέεται από μια λογιστική και από μια νεοφιλελεύθερη αντίληψη. Το μόνο που θα πετύχει θα είναι να δημιουργήσει ένα εκρηκτικό κοινωνικό έλλειμμα γιατί δεν είναι δημοκρατική μια μεταρρύθμιση που προχωράει σε αναγκαστικές συνενώσεις με την τοπική κοινωνία απέναντι.

Αυτή η μεταρρύθμιση αφήνει χωρίς αρμοδιότητες και πόρους την τοπική αυτοδιοίκηση και δεν αποκεντρώνει αρμοδιότητες του κράτους προς την τελευταία. Το μόνο που πετυχαίνει είναι να εδραιώσει με το ζόρι τον δικομματισμό στις τοπικές κοινωνίες και υποκρύπτει και μελλοντικά σχέδια με εκλογικούς νόμους εκτρώματα που ετοιμάζονται για ψήφιση στο Ελληνικό Κοινοβούλιο.

Ενώ το σημερινό αυτοδιοικητικό τοπίο έχει την ανάγκη για μια μεγάλη μεταρρύθμιση, ο νέος αυτοδιοικητικός χάρτης που προωθείται μέσα από τον Καλλικράτη, δεν έχει σχεδιαστεί με κριτήριο την αποκέντρωση, την συμμετοχή των πολιτών στις αποφάσεις και την ουσιαστική μεταβίβαση εξουσιών σε ένα χαμηλότερο και πιο άμεσο επίπεδο. Το μόνο κριτήριο με το οποίο έχει σχεδιαστεί είναι η εξοικονόμηση πόρων.

Με τον Καλλικράτη, αντί για αποκέντρωση επιτυγχάνεται ακόμη μεγαλύτερος συγκεντρωτισμός. Αυτό συμβαίνει γιατί πάνω από τη δομή της αυτοδιοικούμενης περιφέρειας, δημιουργείται η κρατικά ελεγχόμενη υπέρ-περιφέρεια με τη μορφή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Την ίδια στιγμή που θεσμοθετείται η περιφερειακή αυτοδιοίκηση, την ίδια στιγμή ακυρώνεται αφού οι αποφάσεις και οι δραστηριότητες της θα υπάγονται σε έναν κρατικό εντεταλμένο με δικαιοδοσίες και αρμοδιότητες υπερ-Υπουργού ιδίως στις μεγάλες περιφέρειες.

Επιπλέον, ο τρόπος εκλογής των περιφερειακών και δημοτικών συμβούλων, ενισχύει τον αρχηγικό περιφερειαρχοκεντρικό και δημαρχοκεντρικό χαρακτήρα της διοίκησης, αναπαράγοντας ένα από τα πιο σοβαρά προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η αυτοδιοίκηση.

Το πρόβλημα της αυτοδιοίκησης σήμερα είναι ότι στην ουσία δεν είναι αυτοδιοίκηση. Είναι ετεροδιοίκηση. Οι πολίτες δεν αισθάνονται αυτό το θεσμό κοντά τους και αισθάνονται ότι αυτός ο θεσμός όχι μόνο δεν μπορεί να τους βοηθήσει αλλά

είναι αποξενωμένος από τα πραγματικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Το σχέδιο Καλλικράτης, δυσχεραίνει ακόμη περισσότερο αυτή την αίσθηση διότι διατηρεί και το καλπονοθευτικό σύστημα εκλογής περιφερειάρχων και δημάρχων και αποφεύγει με προκλητικό τρόπο την προώθηση συμμετοχικών θεσμών σε τοπικό επίπεδο.

10.9 Η ΚΕΔΕ για το πρόγραμμα Καλλικράτης²⁸¹

Η ΚΕΔΚΕ²⁸² διαφώνησε κατά πλειοψηφία²⁸³ επί της αρχής του νομοσχεδίου για το «Πρόγραμμα Καλλικράτης». Κύριος λόγος είναι ότι δεν υπήρξε εύλογο χρονικό διάστημα για την ολοκλήρωση της διαβούλευσης, ιδιαίτερα για τα οικονομικά και τη χωροταξία. Ακόμη, είναι χαρακτηριστικό ότι από ένα σύνολο προτάσεων που κατέθεσε η ΚΕΔΚΕ για τα θεσμικά ζητήματα κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης, πολλές αγνοήθηκαν από την ηγεσία του υπουργείου Εσωτερικών παρόλο που αφορούσαν σημαντικά ζητήματα²⁸⁴. Επίσης, από την έκθεση του Γενικού

²⁸¹ Έκτακτο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στις 3 Μαΐου 2010

²⁸² Εφημερίδα Καθημερινή, Πέμπτη 20 Μαΐου 2010, «Ανακοίνωση Τύπου - Δήμος Αμαρουσίου - Άτυπη γενική συνέλευση της ΚΕΔΚΕ για το νομοσχέδιο Καλλικράτης, Γ. Πατούλης: Μετά από αυτό το νομοσχέδιο οι διεκδικήσεις της κοινωνίας απέναντι στην κεντρική εξουσία απαιτούνται να είναι δυναμικές.

²⁸³ πλην του «Αυτοδιοικητικού Κινήματος» με επικεφαλής τον Απόστολο Κοιμήση ανήκει στο χώρο του ΠΑΣΟΚ - Προηγήθηκε η συνεδρίαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ, κατά τη διάρκεια της οποίας οι αυτοδιοικητικές παρατάξεις εξέφρασαν τις τελικές τους θέσεις επί του νομοσχεδίου, ενώ αμέσως μετά αποχώρησε το «Αυτοδιοικητικό Κίνημα». Με δήλωσή του ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ Νικήτας Κακλαμάνης, σχολίασε ως εξής την διαφωνία και αποχώρηση του «Αυτοδιοικητικού Κινήματος» μετά τη συνεδρίαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ: «Η ενότητα της Αυτοδιοικητικής οικογένειας υπέστη σήμερα ρωγμή, εξαιτίας της πρωτοφανούς συμπεριφοράς του «Αυτοδιοικητικού Κινήματος», που υποχρέωσε τα μέλη του να απόσχουν από την έκτακτη γενική συνέλευση της ΚΕΔΚΕ φοβούμενο το αποτέλεσμα, μετά από μυστική ψηφοφορία, που θα έβγαине από την κάλπη. Προκάλεσε έτσι, υπακούοντας στα κελεύσματα του κυβερνώντος κόμματος, τεχνητή έλλειψη απαρτίας, (217 παρόντες αντί 251) χωρίς όμως να αποφύγει το ΟΧΙ της Αυτοδιοίκησης, επί της αρχής του σχεδίου νόμου για τον «Καλλικράτη» και μάλιστα με ευρεία πλειοψηφία από τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΚΕ, αναλαμβάνοντας έτσι μαζί με τον υπουργό κ. Γιάννη Ραγκούση ολόκληρη την ευθύνη για ό,τι ήθελε συμβεί στην Αυτοδιοίκηση, τόσο όσον αφορά τις παρεχόμενες υπηρεσίες στους πολίτες όσο και στο εργασιακό καθεστώς των εργαζομένων στην Αυτοδιοίκηση».

²⁸⁴ Στο ετήσιο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στις 18/01/2010 διατυπώθηκαν οι προτάσεις της ως εξής: Η ΚΕΔΚΕ από την αρχή συμφώνησε με το πλαίσιο αρχών που παραδόθηκε από την Κυβέρνηση για την διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας. Θα συμμετέχει στον διάλογο υπό την προϋπόθεση ότι θα τηρηθούν και θα εξειδικευτούν στο σχέδιο νόμου οι κάτωθι βασικές προϋποθέσεις:

- να καθιερωθεί ο Β΄ Βαθμός Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο Περιφέρειας με αιρετούς Περιφερειάρχες και Περιφερειακά Συμβούλια. Η Περιφέρεια ως Β΄ Βαθμός Αυτοδιοίκησης, έχει ως βασική αρμοδιότητα να σχεδιάζει, να προγραμματίζει και να υλοποιεί περιφερειακές αναπτυξιακές πολιτικές, καθώς και την περιφερειακή εξειδίκευση των εθνικών πολιτικών. Έχει εξασφαλισμένους τους αναγκαίους οικονομικούς πόρους και δυνατότητες αυτοτελούς χάραξης και εφαρμογής πολιτικών για την προσέλκυση επενδύσεων και την περιφερειακή ανάπτυξη.

Λογιστηρίου του Κράτους διαπιστώνεται τουλάχιστον προχειρότητα σε ό,τι αφορά

- να συγκροτηθεί Μητροπολιτική Αυτοδιοίκηση, καταρχήν για τα πολεοδομικά συγκροτήματα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, ως δευτεροβάθμιας Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.
- οι νέοι Δήμοι πρέπει να συγκροτηθούν έτσι ώστε να εξασφαλίζουν: τη βιωσιμότητα, τις δυνατότητες παροχής ικανοποιητικών υπηρεσιών και αναπτυξιακών παρεμβάσεων, την ανταγωνιστικότητά τους, την αξιοποίηση του ενδογενούς δυναμικού, την προστασία του αστικού, αγροτικού και φυσικού περιβάλλοντος, την ισόρροπη ανάπτυξη και τελικά τη συγκράτηση του πληθυσμού στην ύπαιθρο. Λαμβάνοντας δε υπόψη την ιδιομορφία της χώρας, που συγκεντρώνει αφενός μεγάλα συμπλέγματα νησιών, τα οποία θα πρέπει να αντιμετωπισθούν ως πλήρεις αυτοδιοικητικές μονάδες, με ισχυρές αρμοδιότητες και εξουσίες ακόμη και κρατικού χαρακτήρα και αφετέρου τους ορεινούς όγκους και τους ορεινούς δήμους για τους οποίους θα πρέπει να υπάρξει η πρόβλεψη δεύτερης ταχύτητας που θα ενισχύονται ξεχωριστά από τους ΚΑΠ.
- η αναδιάρθρωση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να γίνει μεμονωμένα, πρέπει να είναι μέρος του συνολικού Εθνικού Προγράμματος Μεταρρύθμισης του πολιτικού συστήματος και της Δημόσιας Διοίκησης σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο
- θα πρέπει να προηγηθεί η χωροθέτηση των νέων ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων ως «ανοικτών πόλεων», με κριτήρια πληθυσμιακά, χωροταξικά, πολιτισμικά και κοινωνικοοικονομικά, με αξιοποίηση της εμπειρίας των παλαιότερων σχεδιασμών
- η αξιολόγηση του «Καποδίστρια 1» τίθεται ως αναγκαία συνθήκη για να μην επαναληφθούν λάθη και παραλείψεις και να αποφευχθούν συνενώσεις που θα υπαγορεύονται από κομματικά και μικροπολιτικά κριτήρια, τα οποία σε αρκετές περιπτώσεις ήταν αυτά που ναρκοθέτησαν τελικά τον πρώτο «Καποδίστρια»
- η αναδιάρθρωση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν θα πρέπει να εξαντληθεί στη θέσπιση ενός μόνο νόμου, που θα καθορίζει τα νέα διοικητικά όρια και θα καταλήγει σε μικρότερο αριθμό Ο.Τ.Α. Απαρέγκλιτος όρος και προϋπόθεση για την επιτυχή έκβαση της μεταρρύθμισης στην Αυτοδιοίκηση, πέραν του διαλόγου, είναι η διασφάλιση των απαραίτητων και αναγκαίων πόρων αφενός και αφετέρου η υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου για τους νέους ΟΤΑ.
- σε ό,τι αφορά την μεταφορά των αρμοδιοτήτων πρέπει να προβλεφθεί μια συνολική φορολογική μεταρρύθμιση που θα προβλέπει ανακατανομή των πόρων κεντρικής εξουσίας - Τοπικής Αυτοδιοίκησης χωρίς επιπλέον φορολογική επιβάρυνση των πολιτών (μεταξύ άλλων πρέπει να υπάρξει αναδιαμόρφωση του «καλαθιού» των ΚΑΠ και μεταφορά του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας στην Τ.Α. όπως συμβαίνει στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες)
- ισχυρός δήμος είναι αυτός που έχει διοικητική ικανότητα και ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, δηλαδή από το να καλύπτει τις καθημερινές ανάγκες των πολιτών μέχρι την κατασκευή και διαχείριση όλων των κρίσιμων υποδομών για την ποιότητα ζωής, την τοπική οικονομία και την πρωτοβάθμια κοινωνική φροντίδα.
- απαρέγκλιτος όρος για την επιτυχή έκβαση των συνενώσεων Δήμων, είναι η σύνταξη και υλοποίηση ενός Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου για τους νέους ΟΤΑ, το οποίο θα χρηματοδοτείται με πόρους, ανεξάρτητους από τους ΚΑΠ, δηλαδή εθνικούς πόρους, και θα αξιοποιεί συμπληρωματικά τις δυνατότητες που παρέχει το ΕΣΠΑ.
- για να μην επαναληφθούν προβλήματα, όπως αυτά με τους «Καποδιστριακούς» επιστήμονες, προτείνεται η προκήρυξη των θέσεων εργασίας να περιέχει ρήτρα ανάλογη των παραμεθορίων περιοχών δηλαδή το αμετάθετο για μία δεκαετία τουλάχιστον
- χρειάζεται να δοθεί το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο και η αντίστοιχη χρηματοδότηση, ώστε στους νέους ισχυρούς δήμους να λειτουργήσουν Διευθύνσεις Κοινωνικής Πολιτικής που θα επιλαμβάνονται όλων των κοινωνικο-προνοιακών θεμάτων και θα παρέχουν υπηρεσίες υγείας στους πολίτες. Ενδεικτικά οι τομείς που χρειάζεται να ανατεθούν ως αποκλειστική αρμοδιότητα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με την αντίστοιχη νομοθετική ρύθμιση και τους αντίστοιχους πόρους, αφορούν α) την πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας, β) τα προγράμματα για την αγωγή υγείας και την προαγωγή της υγείας, γ) την πρόληψη της χρήσης των ναρκωτικών, δ) την προστασία και τη φροντίδα παιδιών, ηλικιωμένων, ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, ε) δράσεις για την καταπολέμηση κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, στ) υποστήριξη και κοινωνική ένταξη ΑμεΑ, ζ) υποστήριξη πρώην εξαρτημένων και άλλων ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, η) υποστήριξη κοινωνικής ένταξης μεταναστών, θ) ψυχοκοινωνική στήριξη της οικογένειας, ι) ενίσχυση της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας, ια) ισότητα των δύο φύλων
- η πρωτοβάθμια φροντίδα υγείας και τα κέντρα υγείας να περιέλθουν στην αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

τον οικονομικό σχεδιασμό του προγράμματος, αφού η φημολογούμενη οικονομία κλίμακος, δηλαδή η εξοικονόμηση ποσών αντί του 1,8 δις ευρώ, μειώνεται κατά περίπου 600 εκ. ευρώ, χωρίς παράλληλα να διασφαλίζεται οικονομικά η άσκηση σειράς μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων (μετατάξεις υπαλλήλων, κτιριακή και υλικοτεχνική υποδομή κ.τ.λ.). Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα από 1/1/2011 να είναι αδύνατη η διεκπεραίωση πολλών λειτουργιών, τις οποίες αναλαμβάνουν οι δήμοι, ελλείψει οικονομικών και ανθρώπινων πόρων και υποδομών, με αποτέλεσμα να υποβαθμιστούν και να χειροτερέψουν οι παρεχόμενες προς τους πολίτες υπηρεσίες, όπως για παράδειγμα στον τομέα της καθαριότητας. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη η δεδομένη μείωση προσωπικού - λόγω της μεγάλης μείωσης των πάσης φύσεως συμβασιούχων, της απαγόρευσης πρόσληψης μόνιμου προσωπικού που έχει επιβληθεί και της μεγάλης περικοπής των τρεχόντων θεσμοθετημένων πόρων των υπαρχουσών αυτοδιοικητικών δομών (υπολογίζεται στα 480 εκ. ευρώ η μείωση για το 2010) - είναι βέβαιο ότι οι πάσης φύσεως παρεχόμενες υπηρεσίες προς τους πολίτες και ιδιαίτερα οι πρόνοιας και κοινωνικού χαρακτήρα, θα υποβαθμιστούν, αν δεν κινδυνεύσουν να καταργηθούν.

Ως προς το χωροταξικό σχεδιασμό των νέων δήμων, δεν υπήρξε καμία διαβούλευση και ποτέ δε δόθηκε η δυνατότητα στην διαπαραταξιακή Επιτροπή Παρακολούθησης της ΚΕΔΚΕ να διατυπώσει την άποψή της για το θέμα, με ευθύνη του υπουργού των Εσωτερικών. Η πρόταση του νομοσχεδίου για τις συνενώσεις απέχει από τις γενικές αρχές για τήρηση ενιαίων, αντικειμενικών και μη επιλήψιμων κριτηρίων.

10.10 Η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας²⁸⁵ στις προσφυγές περί αντισυνταγματικότητας

Πριν και μετά την ψήφιση του Καλλικράτη, υπήρχαν αιτιάσεις από την πλευρά της αντιπολίτευσης για αντισυνταγματικότητα του σχεδίου νόμου²⁸⁶ σε δυο σημεία: α) Στην μη ταυτόχρονη μεταβίβαση πόρων προς τις αντίστοιχες μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες και β) στο ότι κατά την χωροθεσία δεν ελήφθησαν υπόψη τα τοπικά

²⁸⁵ Εφημερίδα Καθημερινή, Παρασκευή 11 Ιανουαρίου 2013, «Συνταγματικές είναι οι συνενώσεις δήμων που προβλέπει ο «Καλλικράτης», σύμφωνα με απόφαση της ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας»

²⁸⁶ Βλ. Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Συνεδρίαση PKZ, Τρίτη 25 Μαΐου 2010, σελ. 7726

κριτήρια. Στο Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο είχαν καταθέσει προσφυγές δήμοι και κοινότητες, οι περισσότεροι εκ των οποίων ήταν ορεινών περιοχών. Οι δήμοι στρεφόντουσαν κατά του Ν. 3852/2010 και κατά αποφάσεων του υπουργού Εσωτερικών με τις οποίες καθορίστηκε ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων κάθε περιφέρειας, ο οποίος μάλιστα και μειώθηκε. Οι δήμοι υποστήριζαν ότι ο «Καλλικράτης» είναι αντίθετος στις συνταγματικές επιταγές.

Ωστόσο, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με σειρά αποφάσεών της (35-40/2012) και ευρύτατη πλειοψηφία,²⁸⁷ έκρινε ότι είναι συνταγματικές και νόμιμες οι συνενώσεις των δήμων και κοινοτήτων που έγιναν σύμφωνα με τον «Καλλικράτη» (Ν. 3852/2010). Το Δικαστήριο υποστήριξε, ότι δεν αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος ο νόμος με το οποίο προβλέπεται η κατάργηση, ακόμη και σε ευρύτατη έκταση, πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), με συνένωση ή συγχώνευσή τους σε ενιαίους (μεγαλύτερους) οργανισμούς και η ανάθεση στους οργανισμούς αυτούς, της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων των καταργούμενων δήμων και κοινοτήτων, βάσει τοπικών δεδομένων και κριτηρίων, τα οποία συναρτώνται κατ' αρχήν με τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες των οικείων περιοχών, σύμφωνα με το άρθρο 101 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με τις αποφάσεις της Ολομέλειας, οι συνενώσεις έγιναν σύμφωνα με δέσμη κριτηρίων που αντιστοιχούν στα κριτήρια του άρθρου 101 του Συντάγματος, αλλά και βάσει επιπλέον ειδικών κριτηρίων που εφαρμόστηκαν στο σύνολο των συνενώσεων σε όλη τη χώρα. Ακόμη, οι δικαστές έκριναν ότι η διάταξη του άρθρου 102 του Συντάγματος επιτρέπει, κατά την ενάσκηση νομοθετικής ή κανονιστικής εξουσίας, την ευρεία συνένωση των ΟΤΑ στο πλαίσιο ανασυγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

²⁸⁷ Η μειοψηφία, η οποία δεν υπερβαίνει τους τρεις δικαστές, υποστήριξε ότι οι συνενώσεις είναι αντισυνταγματικές, καθώς δεν διευκρινίζονται με ειδική αιτιολογία τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν για την καθεμία συνένωση, όπως είναι μορφολογικές ιδιορρυθμίες της κάθε περιοχής, οι χιλιομετρικές αποστάσεις που θα πρέπει να καλύψουν οι δημότες για να μεταβούν στη νέα έδρα του δήμου, οι οικονομικές συνθήκες της κάθε περιφέρειας κ.λπ.

10.11 Μετά την εφαρμογή

Ο Καλλικράτης, σύμφωνα με όσα περιγράφονται στην αιτιολογική του έκθεση, προσπάθησε να εξειδικεύσει και να υλοποιήσει την συνταγματική επιταγή για τη συγκρότηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε δύο λειτουργικές βαθμίδες, με μονάδες που τυπικά διαθέτουν το κατάλληλο μέγεθος και θα μπορούσαν να καταστούν ικανές για να διαχειριστούν τις τοπικές υποθέσεις, αλλά και να αναλάβουν την τοπική διεκπεραίωση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.

Προϋπόθεση όμως για να ασκηθούν ουσιαστικά οι αρμοδιότητες από τους Δήμους, εκτός του αναγκαίου μεγέθους και της υποδομής, είναι και η εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων που είναι απαραίτητοι για την επιτυχή άσκηση της αποστολής τους. Πόροι όχι μόνο οικονομικοί αλλά και ανθρώπινοι και καταλλήλως εκπαιδευμένοι.

Με τον Καλλικράτη, επιτεύχθηκε μεν η προϋπόθεση της αναδιάρθρωσης σε λειτουργική κλίμακα, δεν υλοποιήθηκε όμως καθόλου η επιδιωχθείσα μεταφορά των ανθρωπίνων και οικονομικών πόρων αντιστοίχων προς το ευρύ φάσμα των αρμοδιοτήτων που προβλέφθηκε να μεταφερθούν στους Δήμους, ως πρόσθετες αρμοδιότητες με το άρθρ. 94, από την 1^η Ιανουαρίου 2011.

Έτσι, ενώ υπήρξαν στο πλαίσιο της αναδιάρθρωσης του Καλλικράτη διατάξεις που προωθούσαν τη διαφάνεια, την ενίσχυση της πολιτικής λογοδοσίας και την αναβάθμιση της πολιτικής εκπροσώπησης, στην πράξη ο θεσμός απέτυχε αφού η σωρεία των πρόσθετων αυτών αρμοδιοτήτων δεν συνοδεύτηκε από τους αναγκαίους πόρους, δεν υλοποιήθηκε ένα ισχυρό σύστημα δημοτικής αποκέντρωσης με μεταφορά ικανού προσωπικού και δεν υλοποιήθηκαν διατάξεις περί Διαδημοτικής συνεργασίας- Διοικητικής υποστήριξης και επακριβούς πλήρωσης των προϋποθέσεων που έθετε το θεσμικό πλαίσιο για την υλοποίηση των προσθέτων αρμοδιοτήτων, όπως αυτές περιγράφονται στο άρθρ. 94 αλλά και στο άρθρ. 95 του νόμου.

Ενδεικτικά, οι νέες αρμοδιότητες που περιήλθαν στους Δήμους με το άρθρ. 94 του Καλλικράτη από 1^{ης} Ιανουαρίου 2011, όπως είναι οι εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές και η έκδοση οικοδομικών αδειών, το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στους

τομείς έκδοσης άδειας σειράς επαγγελματικών αδειών, γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας, εκτέλεσης έργων, διασφάλισης συγκοινωνιακών υποδομών, προστασίας της δημόσιας υγείας περιλαμβανομένης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις Διευθύνσεις Υγειονομικών Περιφερειών, Παιδείας (δια βίου μάθησης-υποστήριξης σχολικών υποδομών), αθλητισμού-πολιτισμού, οργάνωσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών αλλά και οι πρόσθετες αρμοδιότητες του άρθρου 95 όπου προβλέφθηκε διοικητική υποστήριξη από τους Δήμους της έδρας του νομού (άρθρο 95 παρ. 3, 4), παρέμειναν κυρίως στα χαρτιά και δεν έχουν υλοποιηθεί στην πράξη αφού δεν είχαν εκδοθεί τα προβλεπόμενα Προεδρικά Διατάγματα, ούτε ο εξουσιοδοτικές πράξεις, αλλά ούτε και οι απαιτούμενες μετατάξεις του προσωπικού, σύμφωνα με τα Πρακτικά του Ειδικού Συνεδρίου της ΚΕΔΕ με θέμα την Αλλαγή του Καλλικράτη που διεξήχθη στο Βόλο στις 17-18 Οκτωβρίου 2016²⁸⁸.

Οι πρόσθετες αρμοδιότητες του άρθρου 94 που έπρεπε να μεταβιβασθούν στους Δήμους από την 1 Ιανουαρίου 2013, πάγωσαν με πράξη νομοθετικού περιεχομένου (ΦΕΚ 256/31-12-2012)²⁸⁹. Η συγκυβέρνηση Ν.Δ.- ΠΑΣΟΚ, με αυτή την ενέργεια, έσπευσε να καταργήσει την προθεσμία εντός της οποίας έπρεπε να μεταβιβασθούν οι αρμοδιότητες στους Δήμους από 1-1-2013, λόγω έλλειψης των αναλογούντων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων και παρέπεμψε την εφαρμογή αυτή μετά το πέρας της εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου προγράμματος 2013-2016, δηλαδή στην ουσία παρέπεμψε το θέμα στις «ελληνικές καλένδες». Παράλληλα, παρατάθηκε το ειδικό καθεστώς παροχής διοικητικής υποστήριξης για συγκεκριμένες αρμοδιότητες (πολεοδομία, κοινωνική πρόνοια) από μεγαλύτερους σε μικρότερους δήμους.

Με τον Καλλικράτη, θα έπρεπε οι δύο βαθμίδες της αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν ενεργά στην επαναθεμελίωση της και οι σχέσεις του α' με τον β' βαθμό να έχουν συνεργατικό και συμπληρωματικό χαρακτήρα και όχι ιεραρχικό. Σήμερα όμως έχει διαμορφωθεί μεταξύ των δύο θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μία ανταγωνιστική σχέση, με την αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού πολλές φορές να υπεισέρχεται σε άσκηση αρμοδιοτήτων που ανήκουν στον πρώτο βαθμό, αλλά και πολλές φορές να δημιουργείται η αίσθηση ότι δημιουργείται εύνοια από τις

²⁸⁸ Πρακτικά του Ειδικού Συνεδρίου της ΚΕΔΕ με θέμα «Αλλαγή του Καλλικράτη – Νέο Μοντέλο Οργάνωσης και Διοίκησης του Κράτους» – Βόλος, 17 & 18 Οκτωβρίου 2016

²⁸⁹ Με το άρθρο 1 της από 31/12/2012 ΠΝΠ (ΦΕΚ Α 256/31-12-2012) η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν. 4147/2013 όπως τούτο τροποποιήθηκε με το άρθρο 31 του Ν.4257/2014 στην ουσία έχουμε αναστολή άσκησης των αρμοδιοτήτων αυτών κατά την διάρκεια εφαρμογής του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής (2013-2016).

Περιφέρειες προς τους Δήμους με βάση ανταγωνιστικά κριτήρια ιδίως αυτά της παραταξιακής συγγένειας.

Ο Καλλικράτης δεν άλλαξε ουσιωδώς το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων, αφού δεν δημιούργησε θεσμικά αντίβαρα που θα αντιστάθμιζαν τον κυρίαρχο ρόλο του δημάρχου και αντίστοιχα του περιφερειάρχη. Εξάλλου, τα νέα μεγαλύτερα μεγέθη δήμων και περιφερειών, ενισχύουν ακόμα περισσότερο τη σημασία των κομματικών μηχανισμών και «χρισμάτων», αλλά και τον ρόλο των μέσων μαζικής επικοινωνίας και του λεγόμενου «πολιτικού χρήματος» στους νέους Ο.Τ.Α.

Επιπλέον, οι δήμαρχοι και οι περιφερειάρχες περιβάλλονται από σημαντικό αριθμό πολιτικών συνεργατών που, τις περισσότερες φορές, καπελώνουν την μόνιμη υπηρεσιακή διοικητική ηγεσία του δήμου και της περιφέρειας, αναπαράγοντας έτσι στην αυτοδιοίκηση το προβληματικό μοντέλο απόλυτης κυριαρχίας και συνεχούς παρεμβατισμού της πολιτικής ηγεσίας στην υπηρεσιακή διοίκηση, κάτι που στηλιτεύεται από τις εκθέσεις εμπειρογνομόνων και διεθνών οργανισμών για την ελληνική δημόσια διοίκηση εδώ και πολλά χρόνια.

Οι νέοι Ο.Τ.Α. κληρονομούσαν έτσι, ένα προβληματικό μοντέλο διοίκησης την ώρα όπου καλούνταν να αναλάβουν πολλές και σημαντικές νέες αρμοδιότητες για τις οποίες χρειάζονταν ειδικευμένο και καλά εκπαιδευμένο προσωπικό που θα εφαρμόζε σύγχρονες μεθόδους διοίκησης. Ο «Καλλικράτης» προσπάθησε να ακολουθήσει την αρχή ότι «το προσωπικό ακολουθεί τις αρμοδιότητες» κι έτσι επέβαλε σημαντικές ανακατανομές και μετακινήσεις προσωπικού, συχνά παρά την βούληση των θιγομένων υπαλλήλων, αλλά αυτό από μόνο του δεν αρκούσε. Επιπλέον, η μεταρρύθμιση επιχείρησε και έναν εξορθολογισμό των εσωτερικών καθώς και των θυγατρικών δομών (επιχειρήσεις, νομικά πρόσωπα) των δήμων και των τέως νομαρχιών, με την κατάργηση μεγάλου αριθμού εσωτερικών μονάδων (που σε μεγάλο βαθμό προέκυπταν αυτόματα λόγω της κατάργησης εκατοντάδων δήμων και της υποκατάστασης των 76 νομαρχιών και επαρχιών από τις 13 περιφέρειες) και την αναγκαστική κατάργηση ή συγχώνευση θυγατρικών φορέων. Ο νομοθέτης επέλεξε την «τακτοποίηση» του μεγαλύτερου μέρους του προσωπικού αυτών των θυγατρικών φορέων των δήμων και των τέως νομαρχιών και την ομαλοποίηση του εργασιακού τους καθεστώτος, με την μετάταξή τους σε νέους θυγατρικούς φορείς ή και στις ίδιες τις υπηρεσίες των δήμων. Παράλληλα, σταδιακά διευκολύνθηκε όλο και περισσότερο

η κινητικότητα του προσωπικού με στόχο να καλυφθούν τα πολλαπλά κενά που προέκυπταν από τις ανακατανομές αρμοδιοτήτων.

Ωστόσο, η είσοδος της χώρας στην περίοδο των περιορισμών που επέβαλαν τα προγράμματα προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας («μνημόνια»), ουσιαστικά ματαίωσαν οποιαδήποτε προοπτική για στελέχωση των νέων δήμων με νέο εξειδικευμένο προσωπικό που ήταν απαραίτητο για την άσκηση πολλών από τις νέες αρμοδιότητες, αλλά και την ενεργοποίηση των νέων ρόλων που θα έπρεπε να αναλάβουν οι νέοι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί. Οι νέοι Ο.Τ.Α., βρέθηκαν εξαρχής σε μια δυσχερέστατη θέση που τους επέβαλε να διαχειρίζονται εκ των ενόντων, μια πρωτοφανή κρίση υπό συνθήκες αλληπάλληλων χρηματοδοτικών περικοπών και συνεχώς διευρυνόμενων ελέγχων και περιορισμών, ως προς την δική τους δημοσιονομική διαχείριση. Ο Καλλικράτης, παρέλειψε να προβεί σε μια ριζική αναμόρφωση της πολιτικής και οικονομικής αυτοτέλειας καθώς και του δημοσιονομικού καθεστώτος των Ο.Τ.Α., με την εισαγωγή, λ.χ., μιας ικανοποιητικής τοπικής χρηματοδοτικής βάσης με την μεταφορά όλων των εσόδων από την φορολογία των ακινήτων στους δήμους, που θα προσέφερε και το απαιτούμενο έρεισμα για την αποκατάσταση μιας τοπικής δημοσιονομικής λογοδοσίας.²⁹⁰ Αντιθέτως, ο Ν. 3852/10 περιορίστηκε στην κατάστρωση ενός καθεστώτος δημοσιονομικής επιτήρησης για υπερχρεωμένους δήμους που τελικά δεν εφαρμόστηκε στην πράξη και αργότερα αντικαταστάθηκε από το λεγόμενο «Παρατηρητήριο».

Αρκετές από τις ρητές προβλέψεις του «Καλλικράτη» τελικά δεν υλοποιήθηκαν μέχρι σήμερα, όπως οι «Ελεγκτές Νομιμότητας» και το νέο θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο για την άσκηση της κρατικής εποπτείας. Επιπλέον, αν και θεωρητικά άνοιγε το πεδίο και για μια σειρά άλλων, από καιρό ληξιπρόθεσμων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, όπως την μεταφορά μητροπολιτικών λειτουργιών προς τους Ο.Τ.Α. και την ανάπτυξη ενός συστήματος «μητροπολιτικής διακυβέρνησης» σε Αττική και

²⁹⁰ Πιο συγκεκριμένα, στο ετήσιο τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στη Χαλκιδική στις 7-9 Μαΐου 2015, σύμφωνα με την εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ του Σαββάτου 9 Μαΐου 2015, οι δήμαρχοι Αθηναίων Γιώργος Καμίνης και Θεσσαλονίκης Γιάννης Μπουτάρης πρότειναν την ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας των δήμων, που σημαίνει και ενίσχυση της πολιτικής τους αυτοτέλειας. Ζήτησαν να αναλάβουν οι δήμοι να επιβάλλουν τη φορολογία στους δημότες τους και στη συνέχεια να λογοδοτούν για το πώς την εισέπραξαν, πώς διαχειρίστηκαν και πώς κατένειμαν τα διάφορα έσοδα. Η φορολογική αποκέντρωση, δεν αποτελεί ένα ζήτημα απλά δημοσιονομικό, αλλά μεταρρύθμιση κατά μείζονα λόγο πολιτική, που θα αναβαθμίσει τον ρόλο των αιρετών. Εκτός από την οικονομική, προέβλεπαν και την ανάγκη διοικητικής αυτοτέλειας για τους δήμους, ώστε «να αποκτήσουν κανονιστική και νομοθετική αρμοδιότητα για τοπικές υποθέσεις».

Θεσσαλονίκη, καθώς και τη δημιουργία ειδικού τύπου δήμων σε νησιά και ορεινές περιοχές με πρόσθετες αρμοδιότητες, καμία από αυτές τις πρωτοβουλίες δεν υλοποιήθηκε στα χρόνια που ακολούθησαν, ενώ παρουσιάστηκαν σοβαρές δυσλειτουργίες σε πολλές επιμέρους πτυχές του νέου διοικητικού οικοδομήματος. Οι δυσκολίες που εξ ορισμού παρουσιάζει το πρώτο μεταβατικό στάδιο μιας τόσο μεγάλης μεταρρύθμισης, σε συνδυασμό με τους ασφυκτικούς περιορισμούς και το συγκεντρωτικό - ελεγκτικό πνεύμα που επέβαλαν τα προγράμματα δημοσιονομικής σταθεροποίησης, δεν άφησαν να αναπτυχθεί η μεταρρυθμιστική δυναμική που έσπειρε ο Καλλικράτης.

Όπως κάθε μεγάλη μεταρρύθμιση, ο «Καλλικράτης» χρειαζόταν ένα πρόγραμμα υποστήριξης και παρακολούθησης της εφαρμογής του, που προβλεπότανε στο σχετικό νόμο (πρόγραμμα «ΕΛΛΑΔΑ»), αλλά τελικά δεν εφαρμόστηκε. Επιπλέον, εγκαταλείφθηκαν οι όποιες συστηματικές πρωτοβουλίες εκκαθάρισης αρμοδιοτήτων και απλοποίησης διαδικασιών, καθώς και ουσιαστικής συνάρθρωσης των νέων επιπέδων διακυβέρνησης με την κεντρική διοίκηση («πολυεπίπεδη διακυβέρνηση»). Τα σχέδια για εφαρμογή μιας μεγάλης μεταρρύθμισης, αντίστοιχης του «Καλλικράτη» και στην κεντρική διοίκηση εγκαταλείφθηκαν, ενώ εμφανής ήταν η απουσία ηγετικού οράματος και συστηματικής μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την κεντρική αλλά και την ευρύτερη κρατική διοίκηση.

10.12 Συμπερασματικά

Μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη²⁹¹ καταγράφηκαν σημαντικά βήματα εξορθολογισμού της διαχείρισης των Δήμων, ωστόσο η οικονομική κρίση και το αρνητικό δημοσιονομικό περιβάλλον λειτούργησε ανασταλτικά στην απρόσκοπτη εφαρμογή του. Είναι γεγονός ότι οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση περικόπηκαν κατά ένα μεγάλο ποσοστό, και αυτό είχε ως αποτέλεσμα πολλές κοινωνικές δομές των δήμων να σταματήσουν ή να περιορίσουν τη λειτουργία τους εξαιτίας της έλλειψης πόρων και προσωπικού. Δημοτικοί βρεφονηπιακοί σταθμοί δυσκολεύονται να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους, παιδιά εργαζόμενων

²⁹¹ Ανακοίνωση Τύπου ΚΕΔΚΕ- Απάντηση του ΔΣ της ΚΕΔΚΕ στον υπουργό Εσωτερικών Γ. Ραγκούση σχετικά με τα στοιχεία από το πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ που εστάλησαν στα πολιτικά κόμματα, 01/06/2011

γονέων δεν βρίσκουν θέση σε δημοτικούς παιδικούς σταθμούς και ανήμποροι δεν μπορούν να ενταχθούν στο «Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι». Ενώ σε όλη την Ευρώπη η Τοπική Αυτοδιοίκηση θεωρείται το τελευταίο ανάχωμα αντιμετώπισης της κρίσης και οι πολίτες προσφεύγουν στην πλησιέστερη σε αυτούς εξουσία για να βρουν υποστήριξη και αποκούμπι, στη χώρα μας γίνεται το ακριβώς αντίθετο.

Πολλές από τις προβλέψεις του Καλλικράτη, όπως για παράδειγμα η «Διαύγεια», ενώ ενίσχυσαν τη διαφάνεια, παράλληλα ενίσχυσαν και τη γραφειοκρατία από τη στιγμή που κυρίως οι μικροί δήμοι δεν έχουν το προσωπικό και τα μέσα (π.χ. επαρκή σύνδεση στο διαδίκτυο) για να ανταπεξέλθουν στις νέες προβλέψεις. Όσον αφορά το προσωπικό που καλείται να καλύψει τις ανάγκες κάθε δήμου, δημιουργήθηκε το οξύμωρο φαινόμενο με άλλους δήμους να έχουν περισσότερους υπαλλήλους απ' όσους χρειάζονται και άλλους να αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα λόγω έλλειψης προσωπικού.

Όσον αφορά τη θέσπιση των απαραίτητων νομοθετικών πρωτοβουλιών για την εφαρμογή του προγράμματος, με βάση τα δεδομένα του ίδιου του υπουργείου Εσωτερικών, για ένα χρονικό διάστημα μετά από την ψήφισή του, δεν είχαν εκδοθεί 19 Προεδρικά Διατάγματα και 34 Υπουργικές Αποφάσεις. Πρόκειται για σημαντικά Προεδρικά Διατάγματα, που αφορούν στη λειτουργία και τις παρεμβάσεις των δήμων, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται συχνές δυσλειτουργίες.

Ανεξαρτήτως τυχόν καλών προθέσεων και χρήσιμων ιδεών των συντακτών του, ο «Καλλικράτης» οικοδομήθηκε εξ αρχής στη λογική του «λιγότερου κράτους», υιοθετώντας πλήρως τη νεοφιλελεύθερη προσέγγιση, ενώ βασικός του στόχος ήταν η συρρίκνωση των δομών των Ο.Τ.Α. και η δραστική περικοπή του κόστους λειτουργίας τους. Άλλωστε, δεν είναι τυχαίο ότι η ψήφιση του «Καλλικράτη» αποτέλεσε το πρώτο μνημονιακό μέτρο που πήρε η χώρα μας, με την έναρξη αυτής της δύσκολης περιόδου επτά χρόνων πρωτοφανούς λιτότητας. Σαφέστατα υπήρξαν και στην Αυτοδιοίκηση – όπως και σε ολόκληρη τη Δημόσια Διοίκηση – περιπτώσεις σπατάλης, κακοδιαχείρισης, ακόμα και διαφθοράς. Όμως ήταν άλλο πράγμα το να μπει μία τάξη και άλλο το να πάρει κανείς ένα μαχαίρι και να περικόψει οριζόντια τα πάντα: δομές, χρηματοδότηση, προσωπικό.

Οι πολίτες σήμερα, απομακρύνονται διαρκώς – γεωγραφικά, αλλά κυρίως πολιτικά – ακόμα και από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, τον κατεξοχήν λαϊκό θεσμό. Θεσμοί δημοκρατικής συμμετοχής που προέβλεπε ο «Καλλικράτης», δεν κατάφεραν να προσελκύσουν το ενδιαφέρον των πολιτών και παρέμειναν γραφειοκρατικοί και, σε πολλές περιπτώσεις, διακοσμητικοί, αν όχι ανύπαρκτοι.

Ο «Καλλικράτης» έφτιαξε ένα «κουστούμι» με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, όργανα και τρόπο λειτουργίας, το οποίο επιχείρησε να «φορέσει» σε όλους ανεξαρτήτως τους Ο.Τ.Α., κυρίως στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Με άλλα λόγια, ο «Καλλικράτης» διαμόρφωσε ένα οριζόντιο πλαίσιο λειτουργίας το οποίο είναι το ίδιο για ένα μικρό νησιωτικό δήμο με το αντίστοιχο που ισχύει για την πρωτεύουσα της χώρας. Είναι το ίδιο για ένα πεδινό και για ένα ορεινό δήμο με πολλά χωριά. Αυτό το οριζόντιο πλαίσιο λειτουργίας είναι σαφές ότι δεν μπορεί να λειτουργήσει το ίδιο ικανοποιητικά σε Δήμους με διαφορετικές ανάγκες και διαφορετικές δυνατότητες.

Οι αδυναμίες και αστοχίες του «Καλλικράτη» εκτείνονται σε δύο επίπεδα. Το πρώτο αφορά στον ίδιο τον νόμο και τις διατάξεις του ενώ το δεύτερο αφορά την ελλιπή ή αποτυχημένη εφαρμογή του. Ευθύνες γι' αυτό έχει κυρίως η Πολιτεία αφού τις περισσότερες φορές δεν προέβλεψε ή δεν ενίσχυσε με τους απαραίτητους πόρους την αυτοδιοίκηση ούτως ώστε να εφαρμόσει τις μεγάλες οργανωτικές και διοικητικές αλλαγές που επέβαλε ο νόμος. Απεναντίας, μέχρι τις ημέρες μας, η Αυτοδιοίκηση έχει μετατραπεί σε ιερή αγελάδα από την οποία η πολιτεία φροντίζει να παρακρατεί πόρους για να αντιμετωπίσει τα δημοσιονομικά της ελλείμματα. Ευθύνες, μικρότερης όμως σημασίας, έχει και η αυτοδιοίκηση αφού αρκετές φορές δεν μπόρεσε ή δεν θέλησε να χαράξει μια ενιαία γραμμή πλεύσης στα μεγάλα ζητήματα που έβαλε επί τάπητος η εφαρμογή του νόμου.

Σήμερα, έχει φουντώσει η συζήτηση για τις αλλαγές στον Καλλικράτη. Συστάθηκε μία πολυμελής Επιτροπή, με επιτελικά στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών, με ειδικούς επιστήμονες και εμπειρογνώμονες και, κυρίως, με εκπροσώπους της ΚΕΔΕ, της Ένωσης Περιφερειών και των εργαζομένων στους Δήμους και τις Περιφέρειες και αναμένονται οι όποιες εισηγήσεις της προς διόρθωση των όποιων προβλημάτων έχουν εντοπιστεί από την εφαρμογή του. Για τα συμπεράσματα αυτής της Επιτροπής θα γίνει αναλυτική αναφορά παρακάτω.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11

11. Το σύστημα εποπτείας και ελέγχου των δραστηριοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης

11.1 Εισαγωγή

Προκειμένου να γίνει κατανοητή η σχέση εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία και κατ' επέκταση από τα πολιτικά κόμματα, πρέπει να γίνει μία αναφορά στο σύστημα εποπτείας και ελέγχου που έχει εγκαθιδρύσει η κεντρική εξουσία για την αυτοδιοίκηση.

Πιο συγκεκριμένα, η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ανέκαθεν έγινε δεκτή μόνο σαν μέρος του ευρύτερου διοικητικού συστήματος της χώρας. Αναγνωρίστηκε από το νομοθέτη, συντακτικό και κοινό, μόνο σε όση έκταση εκείνος θέλησε και προικίστηκε με όσες αρμοδιότητες εκείνος παραχώρησε. Τα όργανά της είναι διοικητικά όργανα και η ίδια αποτελεί νομικώς, δημιούργημα του κράτους με δοτή εξουσία. Είναι χαρακτηριστικό, ότι από την πρώτη συνταγματική της κατοχύρωση με το Σύνταγμα του 1927, οι όποιες ρυθμίσεις την αφορούν περιλαμβάνονται στο μέρος εκείνο που αφορά τη Διοίκηση. Στο Σύνταγμα του 1927, η όποια αναφορά στην αυτοδιοίκηση γίνεται στο άρθρο 107, του κεφαλαίου Ι', κάτω από τον τίτλο «Αυτοδιοικήσεις και Αποκέντρωσις». Στο Σύνταγμα του 1952, οι προβλέψεις για την τοπική αυτοδιοίκηση περιέχονται στο άρθρο 99, όπου κάτω από τον τίτλο «Περί της διοικήσεως του κράτους» ορίζεται ρητά ότι «η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση όπως νόμος ορίζει», ενώ στο Σύνταγμα του 1975 οι σχετικές ρυθμίσεις προβλέπονται στο τμήμα ΣΤ' με τίτλο «Διοικήσεις», στο πρώτο κεφάλαιο «Οργάνωσις της Διοικήσεως» όπου φαίνεται ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μία μορφή διοικητικής οργάνωσης της χώρας.

Από τη στιγμή που οι Ο.Τ.Α. δεν θεωρούνται Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ισότιμα προς το κράτος, είναι επόμενο να υπόκεινται σε κάποια εποπτεία από το κράτος. Από το Σύνταγμα του 1927 στο άρθρο 107 προβλέπονταν ότι το κράτος

ασκεί εποπτεία στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εποπτεία αυτή περιορίστηκε μετά το 1994 σε έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, γιατί κρίθηκε πως κάτι τέτοιο θα συνιστούσε κατάλυση της τοπικής αυτοδιοίκησης²⁹².

Ωστόσο, το ζήτημα της εποπτείας και ελέγχου των ΟΤΑ, αποτελεί ένα ευρύ πεδίο νομοθετικών παρεμβάσεων και πρωτοβουλιών αλλά και τριβών, αμφισβητήσεων και αντιπαραθέσεων ανάμεσα στα ελεγκτικά, και όχι μόνο, όργανα της κεντρικής κυβέρνησης και εξουσίας και τα όργανα της αυτοδιοίκησης 1^{ου} και 2^{ου} βαθμού.

11.2 Οι αρχές στις οποίες εδράζεται το σύστημα εποπτείας και η αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Όσον αφορά την εποπτεία της κεντρικής κυβέρνησης επί της τοπικής αυτοδιοίκησης η κατάσταση διαμορφώνεται ως εξής:

Σύμφωνα με το άρθρο 102 παρ. 2 Συντάγματος «οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια». Η ειδική αυτή αυτοτέλεια παρέχεται προκειμένου αυτοί να ασκήσουν αποτελεσματικά τις από το Σύνταγμα ανατεθείσες σε αυτούς αρμοδιότητες. Στην παράγραφο 4 αναφέρεται: «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. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει...». Με τις δύο αυτές παραγράφους του άρθρου 102 το Σύνταγμα ορίζει το γενικό πλαίσιο των σχέσεων κράτους - αυτοδιοίκησης ενώ οι επιμέρους κώδικες και οι κατά καιρούς νομοθετικές ρυθμίσεις καθορίζουν τα όρια της αυτοδιοικητικής αυτοτέλειας και εποπτείας.

Η αυτοτέλεια αυτή και αυτονομία ενισχύεται και από τον Ν.1850/89 με τον οποίο κυρώθηκε «ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας» σύμφωνα με τον οποίο η αρχή της τοπικής αυτονομίας πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατόν από το Σύνταγμα (άρθρ. 2). Η έκταση της τοπικής αυτονομίας

²⁹² Αναστ. Ι. Τάχου, Η εποπτεία του κράτους επί των οργάνων Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 1979, σελ. 187-196

προσδιορίζεται περαιτέρω με το άρθρο 4 του Χάρτη όπου ρητά αναφέρεται ότι «οι ΟΤΑ έχουν κάθε δυνατότητα δράσεως για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους για κάθε θέμα που δεν έχει εξαιρεθεί από την αρμοδιότητά τους ή δεν έχει παραχωρηθεί σε άλλη αρχή... Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους ΟΤΑ πρέπει να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Δεν μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή, κεντρική ή περιφερειακή, παρά στα πλαίσια του νόμου». Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 του Χάρτη, για το οποίο η Ελλάδα εξέφρασε την επιφύλαξη ότι δεν αναλαμβάνει την υποχρέωση να δεσμευθεί, προβλέπεται ότι «κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ πρέπει να στοχεύει στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί να περιλαμβάνει ένα έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου, όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους ΟΤΑ».

Η ανωτέρω αρχή της ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ, που ενισχύεται από τις διακηρυγμένες επίσης αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας, αποτελεί το θεμέλιο λίθο για την ανάπτυξη πρωτοβουλιών με στόχο την ανάπτυξη και συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής των τοπικών κοινωνιών (άρθρο 75 παρ.1 ΔΚΚ)

Επομένως, βασικό κριτήριο για την ανεμπόδιστη άσκηση της ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ είναι ότι η επιβαλλόμενη εποπτεία δεν πρέπει να περιορίζει τη δράση αυτή αλλά να περιορίζεται σε διοικητικό έλεγχο που θα στοχεύει στην εξασφάλιση τηρήσεως της νομιμότητας και πρέπει να ασκείται με την τήρηση μιας αναλογίας μεταξύ της εκτάσεως της επεμβάσεως της εποπτεύουσας αρχής και της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή προτίθεται να διαφυλάξει (άρθρο 8 παρ. 3 Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας).

11.3 Τα συστήματα ελέγχου και εποπτείας μέχρι τον νόμο 3852/2010

Όπως προαναφέρθηκε το άρθρο 102 παράγραφος 4 του Συντάγματος θέτει τις γενικές νομικές προδιαγραφές για το θέμα της εποπτείας των ΟΤΑ. Ένα άλλο νομικό κείμενο που ρυθμίζει τα θέματα εποπτείας ήταν ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (ν. 3463/2006) στα άρθρα 148 – 154 (Φ.Ε.Κ. 114Α΄/8.6.2006, Κύρωση του κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων).

Στα εν λόγω άρθρα επισημαίνεται ότι η εποπτεία για πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών οργάνων αφορά αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας, ενώ συγκεκριμένα στο άρθρο 148 τονίζεται ότι οι πράξεις αυτές είναι άμεσα εκτελεστές. Προληπτική εποπτεία, δηλαδή έλεγχος σκοπιμότητας, δεν υφίσταται αφού είχε ήδη καταργηθεί με νόμο από το 1994 (ν. 2218/94, άρθρο 47, παράγραφος 1). Στα ίδια άρθρα (148 – 154) ορίζονται τα είδη των αποφάσεων επί των οποίων ασκείται εποπτεία και τα χρονικά όρια εντός των οποίων υποχρεούται το αυτοδιοικητικό όργανο λήψης απόφασης να αποστέλλει την απόφασή του στο εποπτεύον όργανο (ΓΓΠ - Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας), η προθεσμία του ΓΓΠ να εκδώσει τη σχετική πράξη, η προθεσμία για αυτεπάγγελτη παρέμβαση του ΓΓΠ σε αποφάσεις αυτοδιοικητικών οργάνων καθώς επίσης και οι προϋποθέσεις για διοικητική κρίση δευτέρου επιπέδου από την επιτροπή εποπτείας για αποφάσεις του ΓΓΠ.

Αναφορικά δε με τον Δημοσιονομικό έλεγχο και εποπτεία των χρηματικών πόρων των ΟΤΑ (έλεγχος δαπανών), καθοριστικός είναι ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Σύνταγμα άρθρο 98 παράγραφος 1) με διττή μορφή, αυτή του διοικητικού οργάνου αλλά και αυτή του δικαστηρίου όταν προκύπτει δημοσιονομική διαφορά. Με τον ν. 3202/2003²⁹³ δόθηκε η δυνατότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, από την 1^η Ιουλίου 2004, να διεξάγει προληπτικούς ελέγχους για τις δαπάνες των ΟΤΑ με πληθυσμό άνω των πέντε χιλιάδων κατοίκων, σε συνδυασμό με τον κατασταλτικό έλεγχο που θα διενεργείται δειγματοληπτικά για δαπάνες που έχουν ήδη γίνει. Με το νόμο αυτό προβλέπεται για πρώτη φορά στο άρθρο 27 ότι η ταμειακή λειτουργία των δήμων με πληθυσμό άνω των πέντε χιλιάδων (5.000) κατοίκων διεξάγεται υποχρεωτικά από 1.7.2004 από ίδια ταμειακή υπηρεσία που συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας. Πρόκειται για μια πρόβλεψη που θέλει να ενισχύσει τα οικονομικά των δήμων αλλά που σε μικρότερους δήμους, λόγω έλλειψης καταρτισμένου προσωπικού, δημιούργησε μεγαλύτερα προβλήματα απ' όσα προσπάθησε να λύσει.

²⁹³ ΦΕΚ 284/Α/ 11.12.2003, Εκλογικές δαπάνες κατά τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές, Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Ο.Τ.Α., θέματα αλλοδαπών και άλλες διατάξεις.

11.4 Η εποπτεία επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ με τον Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης)

Με τον νόμο 3852/2010 και τις τροποποιήσεις που ακολούθησαν, στην ουσία διαμορφώνεται το νέο πλαίσιο εποπτείας στους ΟΤΑ με τα κυριότερα χαρακτηριστικά του:

1. Τον έλεγχο και στις δημοτικές επιχειρήσεις των ΟΤΑ ενώ αφήνει εκτός πεδίου τις Ανώνυμες Εταιρείες όπου οι ΟΤΑ δεν έχουν την πλειοψηφία.
2. Τον κατασταλτικό και προληπτικό έλεγχο μιας σειρά δαπανών όλων των ΟΤΑ αλλά και νομικών προσώπων αυτών
3. Τον προσυμβατικό έλεγχο για ποσά άνω των διακοσίων χιλιάδων ευρώ των προγραμματικών συμβάσεων και των διετών προγραμμάτων δράσης των κοινωφελών επιχειρήσεων συμπεριλαμβανομένων
4. Τον έλεγχο εσόδων από εισπράξεις που πραγματοποιούν οι ΟΤΑ καθώς και τον καταλογισμό λόγω αδράνειας (όταν οφείλεται σε βαριά αμέλεια ή δόλο των αιρετών ή των υπηρεσιακών παραγόντων)

Αξίζει να αναφερθεί ότι μετά την 15/3/2011 εφαρμόζεται ο ν. 3861/2010 περί ενίσχυσης της διαφάνειας που υποχρεώνει τους ΟΤΑ όπως και όλα τα κυβερνητικά και διοικητικά όργανα, σε ανάρτηση όλων των πράξεών τους στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια».

11.5 Οι προβλέψεις των άρθρων 215 και 224-231 του «Καλλικράτη» με τις τροποποιήσεις τους

11.5.1 Τα εποπτεύοντα όργανα

Σύμφωνα με το άρθρο 215 και τις τροποποιήσεις του άρθρου 20 του ν. 4257/2014, συστήνεται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ (ΑΥΕ) που εντάσσεται στην οργανωτική δομή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης της περιοχής (έδρας) η οποία υπάγεται στον Γενικό Γραμματέα. Προϊστάμενος είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας που είναι νομικός και διορίζεται με θητεία πενταετούς διάρκειας. Σύμφωνα με το ίδιο

άρθρο μέχρι τη σύσταση της ΑΥΕ εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν. 3463/2006 σύμφωνα με τις οποίες εποπτεύονται όργανα είναι ο Γεν. Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η Επιτροπή Εποπτείας που λειτουργεί σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση (ένας δικαστικός Διοικητικού ή Πολιτικού Εφετείου της περιοχής, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του κράτους και ένας εκπρόσωπος της αυτοδιοίκησης). Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, μέχρι σήμερα ο θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας δεν εφαρμόστηκε και είναι αμφίβολο αν εφαρμοστεί και ποτέ. Αξίζει όμως να αναφερθούν οι προβλέψεις γύρω από αυτόν γιατί είναι ένα ακόμη παράδειγμα που καταδεικνύει την αναντιστοιχία λόγων και έργων του πολιτικού και κομματικού μας συστήματος αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση.

11.5.2 Οι μορφές ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ

Α) Ο υποχρεωτικός έλεγχος Νομιμότητας: Αφορά σε κατηγορίες αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ και των Νομικών Προσώπων τους. Αυτές οι πράξεις αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας και είναι: α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου, β) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων, δ) κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, ε) επιβολή φόρων, τελών, δικαιωμάτων, στ) σύναψη κάθε μορφής συμβάσεων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και εκείνες που προβλέπονται από ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, ζ) σύναψη δανείων, η) διενέργεια τοπικού δημοψηφίσματος όταν τούτο προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία και θ) διαδικασίες κατάρτισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Είναι υποχρεωτικό να αποστέλλονται και οι αποφάσεις των επιχειρήσεων των δήμων - εκτός από τις αποφάσεις των Ανώνυμων Εταιρειών., στις οποίες οι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν έχουν την πλειοψηφία – που αφορούν: α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου, β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων και γ) λήψη δανείων. Ο υποχρεωτικός έλεγχος ασκείται εντός τριάντα ημερών από τον Ελεγκτή Νομιμότητας. Οι ΟΤΑ οφείλουν να αποστείλουν τις αποφάσεις τους εντός δέκα πέντε ημερών.

Β) Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος Νομιμότητας: Ο Ελεγκτής Νομιμότητας έχει τη δικαιοδοσία να ακυρώσει αυτεπαγγέλτως πράξεις των ΟΤΑ και εντός διμήνου από τη ημερομηνία δημοσίευσής τους.

Γ) Η ειδική διοικητική προσφυγή: Ασκείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από όποιον έχει έννομο συμφέρον κατά αποφάσεων οργάνων των ΟΤΑ ή κατά παράληψης οφειλόμενης ενέργειας των ιδίων οργάνων (δεν ασκείται κατά αποφάσεων δημοτικών επιχειρήσεων). Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφασίζει εντός δύο μηνών άλλως, εάν δεν υπάρξει απόφαση εντός του προβλεπόμενου διμήνου, η προσφυγή θεωρείται ως απορριφθείσα. Σύμφωνα με το άρθρο 148 του ΔΚΚ οι αποφάσεις των οργάνων των ΟΤΑ είναι άμεσα εκτελεστές εκτός αν υποβληθεί αίτημα αναστολής εκτελέσεως. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας, υπό προϋποθέσεις (προδήλως βάσιμη ή όταν κρίνεται ότι η εν λόγω απόφαση θα επιφέρει ανεπανόρθωτη βλάβη αν δεν ανασταλεί η εκτέλεσή της), μπορεί να χορηγήσει αναστολή εκτελέσεως πράξης οργάνου ΟΤΑ και να κοινοποιήσει στον αιτούντα την απόφασή του εντός πέντε ημερών. Επιτρέπεται ανάκληση της απόφασεως αναστολής εάν προκύψουν κρίσιμα νεότερα στοιχεία που δεν γνώριζε ο Ελεγκτής νομιμότητας κατά την έκδοση τα απόφασης αναστολής.

Δ) Ο πειθαρχικός έλεγχος αιρετών των ΟΤΑ: Στο Σύνταγμα στην παράγραφο 4 του άρθρου 2 γίνεται αναφορά στην εποπτεία των προσώπων των αιρετών οργάνων των ΟΤΑ. Η εν λόγω αναφορά καλύπτει θέματα πειθαρχικού ελέγχου (ειδικά στον 3852/2010 στα άρθρα 233 και 234), διοικητικών μέτρων (στον 3852/2010 στα άρθρα 236 και 237) και αστικής ευθύνης (στο άρθρο 232).

i) Πειθαρχικός έλεγχος: Σε πειθαρχικό έλεγχο υπόκεινται οι δήμαρχοι, οι δημοτικοί σύμβουλοι, οι σύμβουλοι τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων και τα μέλη του ΔΣ των δημοτικών & περιφερειακών ΝΠΔΔ & της εκτελεστικής επιτροπής των αντίστοιχων ιδρυμάτων. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας έχει τη δικαιοδοσία, μετά από σύμφωνη γνώμη του πειθαρχικού συμβουλίου, να επιβάλλει τις ποινές της αργίας (μέχρι πέντε μήνες) και της έκπτωσης σε περιπτώσεις παράβασης καθηκόντων ή υπέρβασης της αρμοδιότητάς τους από δόλο ή βαριά αμέλεια ή έχουν διαπράξει παραβάσεις των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί σύμφωνα με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις. Κατά των αποφάσεων χωρεί προσφυγή εντός προθεσμίας τριάντα ημερών.

ii) Διοικητικά μέτρα: Προβλέπονται τρία είδη διοικητικών μέτρων τα οποία είναι:

1. Αυτοδίκαιη έκπτωση: Ο Ελεγκτής Νομιμότητας (μέχρι πλήρη την εφαρμογή του νόμου ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) επιβάλλει στους

αιρετούς το μέτρο της έκπτωσης: i) όταν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση, ii) όταν στερηθούν τα πολιτικά τους δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, iii) όταν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ως αυτουργοί ή συμμετέτοχοι σε κακούργημα ή σε πλημμελήματα του άρθρου 236 Ν.3852/2010.

2. Αυτοδίκαιη αργία: Ο Ελεγκτής Νομιμότητας (μέχρι πλήρη την εφαρμογή του νόμου ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) επιβάλλει στους αιρετούς το μέτρο της αυτοδίκαιης αργίας: i) όταν παραπεμφθούν για κακούργημα με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση & έχει εξαντληθεί το δικαίωμα προσφυγής, ii) όταν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του Ποινικού Δικαστηρίου, σε πρώτο βαθμό, για τα προηγούμενα πλημμελήματα & κακουργήματα.

3. Παύση αιρετών ή διάλυση Διοικητικού Συμβουλίου: Ο Υπουργός Εσωτερικών επιβάλλει την παύση αιρετών ή τη διάλυση δημοτικού συμβουλίου για σοβαρούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, μετά από ειδική αιτιολογημένη έκθεση του Ελεγκτή Νομιμότητας και σύμφωνη γνώμη Πειθαρχικού Συμβουλίου. Κατά των παραπάνω πράξεων είναι δυνατή η άσκηση αίτησης ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας, εντός προθεσμίας δέκα πέντε ημερών. Η εν λόγω άσκηση της αίτησης ακύρωσης δεν αναστέλλει την εκτέλεση της πράξης του Ελεγκτή Νομιμότητας. Αναστολή χορηγείται από την Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας,

iii) Αστική ευθύνη αιρετών: Υφίσταται αστική ευθύνη αιρετών όταν: 1) προκληθεί ζημία σε βάρος της περιουσίας των δήμων, περιφερειών ή νομικών τους προσώπων, 2) από δόλο ή βαριά αμέλεια. Η ζημία καταλογίζεται με αιτιολογημένη πράξη τριμελούς ελεγκτικής επιτροπής, που συγκροτείται στην έδρα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της (απαρτίζεται από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τον Ελεγκτή Νομιμότητας της οικείας Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ και τον εκπρόσωπο της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων). Η επιτροπή εξετάζει τις υποθέσεις ύστερα από αίτηση του θιγόμενου φορέα ή οποιουδήποτε δημότη ή με αίτημα του οικείου Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που ενεργεί αυτεπαγγέλτως. Τα αιρετά όργανα οφείλουν να αποζημιώσουν το δήμο, την περιφέρεια, το ΝΠΔΔ ή το ίδρυμα για κάθε θετική ζημία.

11.6 Οι θεσμοί άσκησης διοικητικού ελέγχου επί των ΟΤΑ

Με το πέρασμα των χρόνων, αντί οι θεσμοί αυτοί να μειώνονται, έχουν αυξηθεί τόσο που καθίσταται αδύνατη η λειτουργία των Δήμων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αποθάρρυνση πολλών ατόμων από την ενασχόλησή τους με τα κοινά της τοπικής αυτοδιοίκησης, για τον απλούστατο λόγο ότι με τις τόσες μορφές ελέγχου, δεν θα μπορούν να παράγουν το έργο που ονειρεύονται και θα κινδυνεύουν να εκτεθούν στην τοπική κοινωνία.

Οι θεσμοί που ασκούν σήμερα εποπτικό και ελεγκτικό έργο πάνω στους Δήμους είναι:

- 1. Ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης:** μέσω του αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Δήμων και όλων των συλλογικών οργάνων (άρθρ. 225 Ν. 3852/2010) και μέσω του ελέγχου νομιμότητας κατόπιν ειδικής διοικητικής προσφυγής (άρθρο 227)
- 2. Η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 152 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα** (δεύτερος ενδοδιοικητικός έλεγχος)
- 3. Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας ΟΤΑ** μέσω των επιτόπιων ελέγχων που διενεργεί. Προβλέπεται έστω και αν δεν συστάθηκε ακόμη (άρθρο 229 Ν. 3852/2010)
- 4. Το Ελεγκτικό Συνέδριο:** μέσω α) του προληπτικού ελέγχου δαπανών από τους Επιτρόπους του (άρθρ. 275 Ν. 3852/2010), β) του προσυμβατικού ελέγχου των σχεδίων Συμβάσεων (άρθρο 278 Ν. 3852/2010) και γ) του τακτικού ετήσιου κατασταλτικού ελέγχου δαπανών (άρθρ. 276 Ν.3852/2010)²⁹⁴

²⁹⁴ α) Προληπτικός έλεγχος δαπανών

Με το άρθρο 23 του Ν. 3202/2003 υπήχθησαν από 1/7/2004 στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι δαπάνες όλων των ΟΤΑ με πληθυσμό πάνω από 5.000 κατοίκους. Η ημερομηνία έναρξης του ελέγχου μετατέθηκε αρχικά για την 1/1/2005 (άρθρο 11 Ν. 3250/2004) και στη συνέχεια για την 1/7/2005 (άρθρο 18 παρ. 9 Ν.3320/2005).

Αρμόδια όργανα για την άσκηση του προληπτικού ελέγχου είναι οι Υπηρεσίες Επιτρόπων που εδρεύουν στις πρωτεύουσες των νομών (άρθρο 169 παρ. 3 του Ν. 3463/2006).

Από 1/1/2011 υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι δαπάνες όλων των δήμων, ανεξαρτήτως πληθυσμού, των δημοτικών ΝΠΔΔ, με εξαίρεση τις Σχολικές Επιτροπές, των δημοτικών κοινοφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης-αποχέτευσης και των δημοτικών (μονομετοχικών) ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του ΔΚΚ (άρθρο 275 Ν. 3852/2010).

β) Προληπτικός έλεγχος συμβάσεων

5. Ο έλεγχος και καταλογισμός στους αιρετούς στα πλαίσια αστικής ευθύνης (άρθρ. 232 Ν. 3852/2010)

6. Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης: του νόμου 3074/2002. Μέσω του εντοπισμού φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης στον ευρύτερο δημόσιο τομέα με απώτερο στόχο τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Εποπτεύει και αξιολογεί το έργο του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης²⁹⁵. Επιλέγεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, με αρμοδιότητα τον συντονισμό, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των Ελεγκτικών Σωμάτων της Διοίκησης. Διεξάγει ελέγχους, επανελέγχους, επιθεωρήσεις και έρευνες ή διατάσσει τη διενέργειά τους από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα Επιθεώρησης και Ελέγχου.

Από 1/1/2011 οι συμβάσεις που συνάπτουν οι δήμοι και τα νομικά τους πρόσωπα προϋπολογιζόμενη δαπάνης ίσης ή ανώτερης των 100.000 ευρώ ή, από 11/4/2012, άνω των 200.000 ευρώ, χωρίς το Φ.Π.Α., ελέγχονται υποχρεωτικά πριν από την υπογραφή τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο

γ) Έλεγχος είσπραξης εσόδων

Ο Επίτροπος που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, μπορεί από 1/1/2011, να παρακολουθεί κατά τη διάρκεια του έτους, την κανονική είσπραξη των εσόδων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων (άρθρο 277 παρ. 1 Ν. 3852/2010- άρθρο 52 παρ. 1 Ν. 4129/2013). Εάν διαπιστώσει αδράνεια είσπραξης καλεί τα όργανα διοίκησης και τις οικονομικές υπηρεσίες να προβούν στις απαιτούμενες ενέργειες μέσα σε εύλογη προθεσμία. Εάν οι παραπάνω συνεχίζουν από δόλο ή βαριά αμέλεια να αδρανούν για την είσπραξη των εσόδων, ο Επίτροπος τους παραπέμπει στα αρμόδια όργανα για να τους καταλογιστεί το ποσό.

δ) Κατασταλτικός έλεγχος- Απολογισμός

Σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1 εδάφ. γ') στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και ο « έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης...». Ο κατασταλτικός έλεγχος συνίσταται σε έλεγχο της νομιμότητας και της κανονικότητας της διαχείρισης.

²⁹⁵ Σύμφωνα με τις εκθέσεις του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης των τελευταίων ετών, οι δήμοι και σε μικρότερο βαθμό οι περιφέρειες, εμπλέκονται σε πολλές περιπτώσεις κακοδιοίκησης και διαφθοράς, ενώ η άσκηση της εξουσίας από τους αιρετούς βρίσκεται στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτής. Συνήθης μέθοδος είναι η κατάτμηση των έργων ώστε να γίνεται απευθείας ανάθεση για ποσά που σε διαφορετική περίπτωση θα απαιτούνταν η διενέργεια διαγωνισμών αλλά και οι ανεπαρκείς έλεγχοι της κεντρικής διοίκησης και οι ανεπαρκείς μελέτες για την εκτέλεση έργων που πολλές φορές γίνονται σκοπίμως για να δικαιολογηθούν πρόσθετες εργασίες.

Οι τομείς όπου επικεντρώνεται η κακοδιοίκηση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι κυρίως οι πολεοδομίες, το περιβάλλον, οι μεταφορές, τα δημοτικά έργα, οι άδειες καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος και οι δημοτικές επιχειρήσεις που είναι σχεδόν όλες ελλειμματικές. Παράλληλα, σε πολλές περιπτώσεις οι υπηρεσίες που προσφέρονται στους πολίτες είναι ελλιπείς, ενώ σημαντικό σύμπτωμα κακοδιοίκησης και κατάφωρης παραβίασης της νομιμότητας αποτελεί και η άρνηση εκτέλεσης ή συμμόρφωσης των ΟΤΑ και των δύο βαθμών, σε δικαστικές αποφάσεις.

Ωστόσο προς υπεράσπιση του θεσμού αξίζει να αναφερθεί ότι «κακοδιοίκηση» και «διαφθορά» δεν είναι το ίδιο πράγμα. Η «κακοδιοίκηση» είναι αποτέλεσμα των πολλών αρμοδιοτήτων που δίνονται τα τελευταία χρόνια στην τοπική αυτοδιοίκηση χωρίς καμία σοβαρή μελέτη και χωρίς την αντίστοιχη μεταφορά των απαιτούμενων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων.

Ίδιως οι μικροί δήμοι, αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα όχι μόνο υποστελέχωσης σε ανθρώπινο δυναμικό, αλλά και στελέχωσης με κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό που θα μπορεί να ανταποκριθεί στις ολοένα και αυξανόμενες αρμοδιότητες. Είναι σύνηθες φαινόμενο οι ίδιοι υπάλληλοι να ασχολούνται με πολλά αντικείμενα ταυτόχρονα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, μέσα στον καθημερινό κυκεώνα της πολυνομίας, να μην προλαβαίνουν να καταρτιστούν συνολικώς παρά μόνο μερικώς και έτσι να κινδυνεύουν ανά πάσα στιγμή να χαρακτηριστούν επίορκοι.

7. Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.): που ιδρύθηκε με το νόμο 2477 του έτους 1997, με βάση τα πρότυπα της Γενικής Επιθεώρησης Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας. Με το νόμο αυτό καθιερώθηκε διττός έλεγχος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Αφενός θεσπίστηκε εξωτερικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης με τη καθιέρωση του Συνηγόρου του Πολίτη και αφετέρου συγκροτήθηκε και λειτούργησε από το Φεβρουάριο του 1998 το Σώμα Επιθεωρητών- Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, με σκοπό τον αυτεπάγγελτο έλεγχο με επιθεωρήσεις και εκτάκτους ελέγχους της εύρυθμης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών.

8. Ο Συνήγορος του Πολίτη (Ν.2477/1997): ελέγχει, κατόπιν σχετικής αναφοράς πολιτών ή και αυτεπαγγέλτως, τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και να μεσολαβεί για την εξυπηρέτηση του πολίτη και την προστασία της νομιμότητας από αρνητικά φαινόμενα.

9. Το Οικονομικό Παρατηρητήριο: Σύσταση με το άρθρο 3 της από 18/11/2012 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, Ν. 4147/2013, Ν. 4111/2013, Ν. 4172/2013)

10. Οι Οικονομικοί Επιθεωρητές: Μέσω του δημοσιονομικού, διαχειριστικού και οικονομικού ελέγχου του άρθρου 3 του Ν. 2343/95)

11.7 Έφερε ο Καλλικράτης τις προσδοκώμενες αλλαγές στο σύστημα ελέγχου και εποπτείας των ΟΤΑ;

Επτά σχεδόν χρόνια μετά την ψήφιση του ν. 3852/2010 αρκετές διατάξεις του νόμου είτε δεν εφαρμόστηκαν, είτε εφαρμόστηκαν πλημμελώς ή τροποποιήθηκαν. Δυστυχώς, δεν μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι οι αλλαγές του νόμου στο σύστημα εποπτείας και ελέγχου επηρέασαν θετικά το όλο σύστημα και το απάλλαξαν από τις παθογένειές του. Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας (ΑΥΕ ΟΤΑ) ποτέ δεν συγκροτήθηκε, παρά τις κατά καιρούς διακηρύξεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες. Κατ' επέκταση και ο σημαντικός θεσμός του Ελεγκτή Νομιμότητας έμεινε στα χαρτιά αφήνοντας τις προβλεφθείσες αρμοδιότητές του στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Η

επιθυμία του νομοθέτη για θεσμική ανεξάρτηση του συστήματος ελέγχου και εποπτείας των ΟΤΑ από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση και τον Γενικό Γραμματέα έμεινε ένα διαχρονικό ζητούμενο στο χώρο της αυτοδιοίκησης μέχρι σήμερα.

11.8 Οι προτάσεις

Ως χώρα έχουμε ένα από τα πολυπλοκότερα και πιο δαιδαλώδη συστήματα εποπτείας και ελέγχου που είναι φτιαγμένα για έναν άλλο εικονικό κόσμο, μακριά από την πραγματικότητα. Επίσης, το νομικό πλαίσιο είναι απαρχαιωμένο και δεν παρακολουθεί τις εξελίξεις. Συνέπεια αυτού του συστήματος είναι να δημιουργούνται ακούσια ή εκούσια εστίες διαφθοράς, γιατί η διαφθορά βρίσκει γόνιμο έδαφος όταν υπάρχουν ασάφειες και πολύπλοκες καταστάσεις.

Με τόσους ελεγκτικούς μηχανισμούς δεν επιτυγχάνεται ο στόχος της ισχυρής αυτοδιοίκησης και η αποκέντρωση των δυνατοτήτων επίλυσης των διάφορων αυτοδιοικητικών προβλημάτων. Το μόνο που επιτυγχάνεται είναι η περαιτέρω ενίσχυση ενός κεντρομόλου κράτους και η κηδεμόνευση της αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, είναι γεγονός πως ο πολλαπλασιασμός των ανεξάρτητων αρχών είναι φαινόμενο των καιρών, που επιβεβαιώνει την έλλειψη εμπιστοσύνης απέναντι στην πολιτική εξουσία, αλλά πρέπει να γίνει και αποδεκτό ότι αυτό συντείνει στην κρίση του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Είναι πολλές οι περιπτώσεις όπου οι έλεγχοι από τα σώματα αυτά αλληλεπικαλύπτονται, με αποτέλεσμα να δημιουργείται καθεστώς αβεβαιότητας, να δυσχεραίνεται η εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης και, σε τελική ανάλυση, να παραβιάζεται και η ίδια η αρχή της αναλογικότητας

Σε ένα ευνομούμενο κράτος δικαίου, οι αποφάσεις για τη νομιμότητα ή μη των διάφορων διοικητικών πράξεων, πρέπει να λαμβάνονται σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα και θα πρέπει να διασφαλίζεται ότι μία Αρχή δεν θα ανατρέπει τις αποφάσεις μιας άλλης Αρχής. Γιατί σήμερα πολλές φορές παρατηρούνται φαινόμενα που ενώ μια διοικητική πράξη έχει την έγκριση, όσον αφορά τη νομιμότητά της, από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, έρχεται ο Επίτροπος του

Ελεγκτικού Συνεδρίου και δεν εγκρίνει τη νομιμότητα της πράξης και άρα και την απόφαση του Γενικού Γραμματέα.

Προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερη η λειτουργία των Δήμων, πρέπει να προσδιοριστεί η εποπτεία επί των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων σε μόνον ένα Διοικητικό έλεγχο νομιμότητας των πράξεων, ώστε να αποφεύγεται η αλληλοκάλυψη των ελεγκτικών μηχανισμών. Ο έλεγχος αυτός πρέπει να παρέχει εγγύα ανεξαρτησίας και αμεροληψίας και να διενεργείται από υπηρεσία (Ελεγκτή Νομιμότητας;) η οποία θα έχει την υποδομή, τη γνώση και την πείρα να ασκεί τον έλεγχο αυτόν. Οι αποφάσεις αυτές πρέπει να είναι σεβαστές και αποδεκτές από όλους τους άλλους φορείς που εμπλέκονται με τυχόν παρεμπόμπτοντες ελέγχους και να προσβάλλονται στα αρμόδια Δικαστήρια των οποίων η κρίση είναι αδιαμφισβήτητη.

Στο πλαίσιο του εξορθολογισμού του συστήματος ελέγχων, πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα τα παραπάνω ελεγκτικά σώματα να ενοποιηθούν σε ένα πολυεπίπεδο σώμα, με προσωπικό διωρυργικής προέλευσης, υπό τον κεντρικό συντονισμό του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.). Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε να εξασφαλίζει ανθρώπινους πόρους, μείωση του ελεγκτικού χρόνου και βελτίωση της ποιότητας του ελέγχου.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος των πολλαπλών ελεγκτικών μηχανισμών το Υπουργείο Εσωτερικών, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Γ.Ε.Δ.Δ., η ΚΕΔΚΕ και όποιος άλλος ενδιαφερόμενος, θα μπορούσαν να συγκροτήσουν ένα είδος συμβουλίου με γνωμοδοτικού χαρακτήρα, που θα είχε ως αρμοδιότητα τη μελέτη και παρακολούθηση των σωμάτων ελέγχου ώστε να ελαχιστοποιούνται οι αλληλοκαλύψεις

Η ΚΕΔΚΕ εξάλλου, έχει εξετάσει τη δυνατότητα θέσπισης ενός Σώματος Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που να απαρτίζεται από (πρώην) δημάρχους και στελέχη της Τ.Α., που θα εντέλλονται από την ΚΕΔΚΕ και που θα παρέχουν επί τόπου συμβουλευτικές υπηρεσίες, θα διευκολύνουν την εφαρμογή νέων μέτρων και πολιτικών, και θα υποβοηθούν τους ΟΤΑ.

Η σκέψη εμπνέεται από το μοντέλο του εσωτερικού ελέγχου και θυμίζει τον παλαιό θεσμό των Επιθεωρητών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Ν.Δ. 4260/1962 (ΦΕΚ - 186 Α') «Περί ρυθμίσεως θεμάτων, αφορώντων εις την Γενικήν Διεύθυνσιν

Διοικήσεως του Υπουργείου των Εσωτερικών», οι οποίοι ανήκαν στο προσωπικό της νομαρχίας, με ευρείες αρμοδιότητες ελέγχου και κυρώσεων, αλλά και με συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό ρόλο.²⁹⁶

²⁹⁶ Άρθρο 4 Ν.Δ. 4260/62 :

Ουδείς τοποθετείται εις θέσιν επιθεωρητού τοπικής αυτοδιοικήσεως, εάν δεν έχη πτυχίον Σχολής Νομικής ή Πολιτικών και Οικονομικών Επιστημών ημεδαπού ή αλλοδαπού Πανεπιστημίου ή της Ανωτάτης Σχολής Οικονομικών και Εμπορικών Επιστημών ή της Παντείου Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών.

Άρθρο 5 Ν.Δ. 4260/62 :

Οι Επιθεωρηταί τοπικής αυτοδιοικήσεως έχουν τας εξής αρμοδιότητας :

- α) Εξετάζουν την έγκαιρον και κανονικήν βεβαίωσιν και είσπραξιν των εσόδων.
- β) Προελέγχουν τους απολογισμούς των κοινοτήτων, εφ' ών αποφασίζει κατά τας διατάξεις του άρθρ. 164 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικος ο Νομάρχης τη εισηγήσει των. "Επίσης προελέγχουν τους απολογισμούς των δήμων πληθυσμού μέχρι 50.000, εφ' ών τη εισηγήσει των αποφαινεται ο νομάρχης οριστικώς, καταργουμένης ως προς τον έλεγχον των απολογισμών των δήμων τούτων της κατά την διάταξιν της παρ. 2 του άρθρ. 162 του δημοτικού και κοινοτικού κώδικος αρμοδιότητος του Ελεγκτικού Συνεδρίου" (αντικ. από άρθρο 28 παρ. 1 Α.Ν. 344/1968).
- (Δυνάμει της παρ. 2 του αυτού άρθρου 28 η ανωτέρω διάταξις εφαρμόζεται και προκειμένου περί των απολογισμών των δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων και ιδρυμάτων, ως και επί των εκκρεμούντων εις το Ελεγκτικόν Συνέδριον απολογισμών δήμων και δημοτικών νομικών προσώπων και ιδρυμάτων κατά την έναρξιν της ισχύος του Α.Ν. 344/68).
- γ) Ενεργούν διοικητικήν εξέτασιν επί παντός θέματος αφορώντος οπωσδήποτε τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως και τα παρ' αυτοίς νομικά πρόσωπα.
- δ) Καταρτίζουν επί τη βάσει των εκ των επιθεωρήσεων συγκεντρουμένων επιτοπίως στοιχείων ή και εξ άλλων υπηρεσιακών στοιχείων και εισηγούνται προς τον Νομάρχην προγράμματα δημοτικής και κοινοτικής δράσεως και παρακολουθούν τα αποτελέσματα εκ της εφαρμογής αυτών.
- ε) Μελετούν ειδικά θέματα άτινα ήθελον ανατεθή αυτοίς παρά του Νομάρχου ή του Υπουργείου Εσωτερικών.

2. Περί των ενεργειών των υποβάλουν εις τον Νομάρχην έκθεσιν, την οποίαν κοινοποιούν και εις το Υπουργείον Εσωτερικών. Εν τη εκθέσει μνημονεύουν ρητώς τας διαπιστουμένας παραλείψεις και παραβάσεις, ως και τους υπευθύνους αυτών και προτείνουν τα κατά την γνώμην των ενδεικνύμενα προς λήψιν μέτρα δια την προσφορωτέραν ρύθμισιν των διαπιστουμένων παραβάσεων και παραλείψεων.

3. Οι επιθεωρηταί ανήκουν εις το προσωπικόν της νομαρχίας της έδρας των.

Άρθρο 6 Ν.Δ. 4260/62 :

Οι επιθεωρηταί τοπικής αυτοδιοικήσεως κατά την ενάσκησιν των καθηκόντων των έχουν πάντα τα καθήκοντα, τα δικαιώματα και τας ευθύνας των επιθεωρητών δημοσίων υπολόγων, ίδια δε :

α) Προβαίνουν εις ένορκον ή μη εξέτασιν των επί τούτω καλουμένων υπ' αυτών μαρτύρων δημοσίων, δημοτικών κλπ. υπαλλήλων ή ιδιωτών, δυνάμενοι δι' εγγράφου των προς την αστυνομικήν αρχήν να προκαλούν την δι' αυτής προσαγωγήν των κλητευθέντων και μη εμφανισθέντων μαρτύρων.

Αι εξετάσεις, ένορκοι ή μη, ενεργούνται πάντοτε και επί ποινή ακυρότητος εγγράφως και κατά τας διατάξεις του κώδικος της ποινικής δικονομίας, επί παρουσία γραμματέως προσλαμβανομένου υπό του επιθεωρητού εκ των εν τω τόπω της εξετάσεως υπηρετούντων ή άλλων δημοσίων, δημοτικών ή κοινοτικών υπαλλήλων.

Σε κάθε περίπτωση, η εισαγωγή του εσωτερικού ελέγχου είναι θεμιτή. Βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα κινδυνεύει ωστόσο να δημιουργήσει νέα προβλήματα, που συνδέονται με την χρηματοδότηση των υπηρεσιών αυτών, αλλά και με τη στελέχωσή τους. Μία αρχή στην κατεύθυνση αυτή είναι πάντως η ενίσχυση των υπηρεσιών των δήμων σε εξειδικευμένο προσωπικό και σε υποδομή, όπως π.χ. στελέχωση νομικής και ταμειακής υπηρεσίας στον δήμο, κλπ.

Ο ισχυρισμός της Αυτοδιοίκησης ότι οι υπάρχοντες σήμερα πολλαπλοί ελεγκτικοί μηχανισμοί αποτελούν απλώς ένα άλλοθι για τον διοικητικό στραγγαλισμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ληφθεί υπόψη. Ο πολλαπλασιασμός των Ανεξάρτητων Αρχών μπορεί να οδηγήσει και σε «ανεθυνοποίηση» του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος. Οι εξειδικευμένοι ελεγκτικοί μηχανισμοί, εξαιτίας του νομικισμού τους, των αδυναμιών της οργάνωσης, του εξοπλισμού, του ανθρώπινου δυναμικού τους και της μεταξύ τους διαμάχης, οδηγούνται στην

Δημόσιοι, δημοτικοί κλπ. υπάλληλοι, καλούμενοι εγγράφως και επί αποδείξει υπό επιθεωρητού προς εξέταση και μη προσερχόμενοι εντός της ταχθείσης προθεσμίας άνευ δεδικαιολογημένης αιτίας ή αρνούμενοι να υποβληθούν εις εξέταση, τιμωρούνται επί απειθεία.

β) Ζητούν πληροφορίες σχετιζόμενες προς το έργο των παρά πάσης αρχής, πολιτικής, στρατιωτικής, δικαστικής, δημοτικής και κοινοτικής, υποχρεωμένης να παρέχη παν στοιχείον χρήσιμον δια την εκτέλεσιν των καθηκόντων των.

γ) Εν περιπτώσει διαπιστώσεως της υπάρξεως ελλείμματος χρημάτων ή υλικού ή αξιών εν γένει, προβαίνουν εις την έκδοσιν ητιολογημένης καταλογιστικής αποφάσεως κατά του υπολόγου και των τυχόν αλληλεγγύως μετ' αυτού συνυπευθύνων, εάν η εξακριβωθείσα έλλειψις δεν ήθελεν αναπληρωθή εντός είκοσι τεσσάρων ωρών, συμφώνως προς τας διατάξεις του άρθρου 199 του Νομ. ΣΙΒ "περί Δημοσίου Λογιστικού".

δ) Διαπιστουμένης παραλείψεως βεβαιώσεως εσόδων και αποστολής των βεβαιωτικών τίτλων εις τον αρμόδιον ταμίαν προς είσπραξιν, εισηγούνται εις τον νομάρχη την έκδοσιν καταλογιστικής αποφάσεως κατά τας διατάξεις του άρθρου 74 του από 24.9.1958 Β.Δ/τος "περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων.

Άρθρο 7 Ν.Δ. 4260/62 :

1. Απαγορεύεται απολύτως η απόσπασις επιθεωρητού τοπικής αυτοδιοικήσεως εις ετέρας υπηρεσίας.
2. Η έδρα και η περιφέρεια εκάστου επιθεωρητού, ορίζεται δι' αποφάσεως του Υπουργού των Εσωτερικών.
3. Τα οδοιπορικά έξοδα και η ημερησία αποζημίωσις των εξερχομενων της έδρας των δι' εκτέλεσιν υπηρεσίας επιθεωρητών τοπικής αυτοδιοικήσεως κανονίζονται συμφώνως προς τας ισχύουσας διατάξεις περί οδοιπορικών και ημερησίας αποζημιώσεως των δι' εκτέλεσιν υπηρεσίας μετακινουμένων διοικητικών επιθεωρητών.

ακύρωση του ρόλου τους, γεγονός που επιχειρείται να αντιμετωπισθεί με τον συνεχή πολλαπλασιασμό τους²⁹⁷.

Φυσικά και η κακοδιαχείριση του παρελθόντος²⁹⁸ έδωσε την αφορμή στην κεντρική εξουσία να αυξήσει τους ελέγχους στους ΟΤΑ, αλλά η αύξησή τους αυτή, όχι μόνο δεν προστάτευσε το δημόσιο συμφέρον, αλλά αντιθέτως στοχοποίησε την Τοπική Αυτοδιοίκηση η οποία κατέστη ανήμπορη αντικειμενικά να συμβάλλει αποτελεσματικά στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Άλλωστε, στη σημερινή οικονομική κρίση δεν οδηγηθήκαμε μόνο από την κακοδιαχείριση των ΟΤΑ αλλά κυρίως από τα οικονομικά σκάνδαλα και την κακοδιαχείριση του κεντρικού κράτους. Το τελευταίο, μπορεί να αύξησε τους ελεγκτικούς μηχανισμούς για την «κακή» αυτοδιοίκηση, δεν έκανε όμως κάτι ανάλογο για να περιορίσει τις δικές του αμαρτίες. Επιπροσθέτως, οι ελεγκτικοί μηχανισμοί της πολιτείας θα πρέπει να εστιάζουν και στο πραγματικό κόστος των δαπανών και όχι μόνο στο αν τηρείται τυπικά η νομιμότητα. Δεν είναι δυνατόν να γίνεται αντιληπτό σύμφωνα με την κοινή λογική ότι μια δαπάνη είναι υπερβολική ως προς το ύψος της, και οι ελεγκτικές αρχές να περιορίζουν τον έλεγχο μόνο στο αν υπάρχουν όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά στο εκδοθέν χρηματικό ένταλμα.

Η οικονομική κρίση που βιώνει τα τελευταία χρόνια η χώρα μας, δεν είναι απλά το αποτέλεσμα μιας κακής διαχείρισης των οικονομικών. Πρόκειται για μία κρίση οικονομική, εθνική, πολιτική, θεσμική, κοινωνική και κυρίως κρίση αρχών και αξιών. Η πάταξη της διαφθοράς που οδήγησε τη χώρα μας στη χρεοκοπία, προβάλλει ως επιτακτική ανάγκη και η διαφάνεια και η νομιμότητα αποτελούν εγγυήσεις για την έξοδο από την κρίση και για την διασφάλιση ευοίωνων προοπτικών για τη χώρα.

²⁹⁷Κάθε προσπάθεια ελέγχου εκτρέφει και άλλον έλεγχο (νόμος του διπλασιασμού και της διαρκούς επέκτασης του ελέγχου), Α. Μακρυδημήτρης (1999), «Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα», Θεμέλιο, Αθήνα.

²⁹⁸«Σου έδωσα 16 εκατ. δραχμές για την ομάδα σου και μάλιστα τα πέντε ήταν για εξαγορά αγώνα, προκειμένου να ανέβεις κατηγορία», τόνιζε το 1999, δήμαρχος πόλης, απευθυνόμενος σε πρόεδρο τοπικής ομάδας, μέσα σε αίθουσα δημοτικού συμβουλίου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12

12. Το Ευρωπαϊκό Περιβάλλον

12.1 Εισαγωγή

Όσον αφορά το μέρος της έρευνας για την συνεισφορά της ευρωπαϊκής ενοποίησης στη διαδικασία διαμόρφωσης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα αναφερθούν βασικές πολιτικές της Ε.Ε. που ανάγκασαν την κεντρική εξουσία να ασχοληθεί περισσότερο με την τοπική αυτοδιοίκηση. Τα πρώτα χρόνια συμμετοχής στην Ένωση και μέχρι πρόσφατα, όλες τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις διαχειρίζονταν το κεντρικό κράτος, μέσω κυρίως του Υπουργείου Οικονομικών και των διάφορων φορέων του. Εξάλλου η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είχε τα μέσα ώστε να ανταποκριθεί σε αυτό. Το δυσάρεστο όμως είναι ότι μετά από σχεδόν 38 χρόνια συμμετοχής στην Ε.Ε., η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση εξακολουθεί να αγνοείται από το κεντρικό κράτος όσον αφορά την άμεση και ενεργό συμμετοχή της στις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις.

Ως γνωστόν, η Ελλάδα προσχώρησε στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα ως πλήρες μέλος το 1981, ενώ από το 1961 είχε συνάψει συμφωνία σύνδεσης. Η αίτηση για την πλήρη ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα υποβλήθηκε τον Ιούνιο του 1975, από τον τότε πρωθυπουργό Κωνσταντίνο Καραμανλή. Ένα χρόνο μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας, ο τότε πρωθυπουργός διείδε ότι μέσα από την ένταξη θα επιτυγχάνονταν η πολιτική σταθερότητα, η εδραίωση των δημοκρατικών πολιτικών θεσμών και ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού κράτους και της δημόσιας διοίκησης²⁹⁹. Το περιεχόμενο του εκσυγχρονισμού ήταν οριοθετημένο ως εκδυτικισμός ή εξευρωπαϊσμός.

²⁹⁹ Κατά την ένταξη της χώρας στην ΕΟΚ, κύριο χαρακτηριστικό της ήταν ο «γίγαντισμός» του ελληνικού κράτους με την έννοια του υπερτροφικού δημόσιου τομέα, του υψηλού ποσοστού των δημόσιων δαπανών ως προς το ΑΕΠ και του εκτεταμένου ρυθμιστικού ρόλου του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα. Αυτός ο «γίγαντισμός» όμως δεν σήμαινε ταυτόχρονα και ένα ισχυρό κράτος και μια ισχυρή δημόσια διοίκηση. Από οργανωτικής πλευράς το κράτος υπήρξε εξαιρετικά ασθενές, γεγονός που επέτρεψε την κυριαρχία του από τα πολιτικά κόμματα.

Η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν συνεπάγεται μόνο μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς τους υπερεθνικούς θεσμούς της. Συνεπάγεται, και μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς την περιφέρεια και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά ταυτόχρονα μπορεί να σημαίνει και διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του κράτους που σε διαφορετική περίπτωση δεν θα ασκούσε³⁰⁰.

Η αδυναμία των παραδοσιακών διοικητικών δομών του κράτους να διαχειριστούν τις πολιτικές της Ε.Ε., να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις λειτουργίας των οργάνων της και να προωθήσουν τους στόχους πολιτικής που τίθενται από την Ένωση, όπως η σύγκλιση και τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), ανέδειξε την ανάγκη για τον συνολικό θεσμικό εκσυγχρονισμό και για την αναδιάρθρωση του ελληνικού κράτους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η δημιουργία της Μονάδας Οργάνωσης Διαχείρισης³⁰¹, η οποία συστάθηκε για την διαχείριση του ΚΠΣ προκειμένου να ξεπεραστούν οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, αδυναμίες και ανεπάρκειες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Σε όλη την πορεία εξέλιξης της ολοκλήρωσης της ΕΕ αναδεικνύεται σε κρίσιμο ζήτημα ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από τα πρώτα βήματα συγκρότησής της διαμορφώνεται ένας πυρήνας κειμένων και συμβάσεων, που άλλες είναι δεσμευτικές και άλλες όχι, ο οποίος συγκροτεί τους στρατηγικούς άξονες όσον αφορά το ρόλο και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Άλλωστε, σύμφωνα με τα στοιχεία της ίδιας της ΕΕ, το 75% της νομοθεσίας της έχει εφαρμογή στο τοπικό ή το περιφερειακό επίπεδο.

³⁰⁰ Για παράδειγμα μέσα από τη συμμετοχή του στην Ε.Ε. το ελληνικό κράτος ανέπτυξε πολιτικές για α) τη διαρθρωτική πολιτική, β) την πολιτική επαγγελματικής κατάρτισης, γ) την πολιτική έρευνας και τεχνολογίας, δ) την πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος, ε) την πολιτική προστασίας των καταναλωτών και στ) την πολιτική για τη διασυνοριακή συνεργασία.

³⁰¹ Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων είναι ανώνυμη μη κερδοσκοπική εταιρεία του ευρύτερου δημόσιου τομέα υπό την εποπτεία του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης. Ιδρύθηκε το 1996 με κοινή απόφαση της Ελληνικής Κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αποστολή της ΜΟΔ είναι η στήριξη και ενίσχυση της Δημόσιας Διοίκησης για την αποτελεσματική διαχείριση και εφαρμογή των συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, καλύπτοντας κυρίως ανάγκες σε εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό, συστήματα, εργαλεία και διαδικασίες, μεταφορά τεχνογνωσίας και υλικοτεχνική υποδομή. Μία από τις κύριες αρμοδιότητες της ΜΟΔ είναι η στελέχωση των Ειδικών Υπηρεσιών όλων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ). Η ΜΟΔ προσέλαβε ειδικό επιστημονικό προσωπικό που έχει εξειδίκευση και εμπειρία στη διαχείριση και παρακολούθηση κοινοτικών προγραμμάτων και δημοσίων έργων και η διαδικασία επιλογής βασίστηκε στο σύστημα προσλήψεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σημαντικοί σταθμοί αποτέλεσαν:

- Το 1989 όπου διαμορφώθηκε ο **Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας**. Ίσως το βασικότερο κείμενο χάραξης στρατηγικής για το ρόλο των τοπικών κοινωνιών στο αναπτυξιακό, οικονομικό και πολιτικό γίνεσθαι.
- Το 1991 με την **Ευρωπαϊκή Χάρτα των Περιφερειών**.
- Το 1992 διατυπώθηκε ο **Αστικός Ευρωπαϊκός Χάρτης (Μόνιμη διάσκεψη των Περιφερειών της Ευρώπης)**. Πρόκειται για κείμενο επίσης στρατηγικού προσανατολισμού για τα δικαιώματα του πολίτη στο αστικό περιβάλλον.
- Τέλος, ένα καθοριστικό βήμα αποτελεί η **Λευκή Βίβλος** για την «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» που αποφασίζεται το 2009 στη Λισαβόνα.

12.2 Προγραμματισμός πολιτικής

Πριν την συμμετοχή της στην Ε.Ε., η Ελλάδα, ουδέποτε στο παρελθόν είχε καθορίσει μακροχρόνιους στόχους στη μακροοικονομική πολιτική της, τους οποίους και να τήρησε. Ωστόσο, η εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής της Ε.Ε., δημιούργησε την ανάγκη για τον προγραμματισμό της αναπτυξιακής πολιτικής στο ελληνικό κράτος.

Μετά την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, η Ελλάδα αναγκάστηκε να προγραμματίσει την αναπτυξιακή της πολιτική με την κατάρτιση «Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης» πενταετούς (1988-1993) και εξαετούς (1994-1999) διάρκειας, σύμφωνα με τους Κανονισμούς για την κατάρτιση και σύναψη των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης μεταξύ της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής³⁰². Τα ΚΠΣ περιλαμβάνουν τους άξονες προτεραιότητας, τις μορφές παρέμβασης, το ενδεικτικό σχέδιο χρηματοδότησης στο οποίο καθορίζονται το ύψος των παρεμβάσεων και οι πηγές, τους καθώς και η διάρκεια των παρεμβάσεων αυτών³⁰³.

³⁰² Πρόκειται για τους Κανονισμούς 2052/88 και 2082/93. Βλ. περισ. στο Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Διαρθρωτικά Ταμεία της Κοινότητας, 1994-1999, Βρυξέλλες 1993

³⁰³ Για τα ΚΠΣ βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1989-1993, Ελλάδα, Βρυξέλλες 1990, επίσης Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ελλάδα, Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999, Βρυξέλλες 1994

Εκτός από τον προγραμματισμό, μία άλλη βασική αρχή της διαρθρωτικής πολιτικής της Ε.Ε., η εταιρική σχέση³⁰⁴, είναι αυτή που ανάγκασε την κεντρική διοίκηση (το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας πιο συγκεκριμένα, που ήταν το αρμόδιο για τη σύνταξη και εκτέλεση των ΚΠΣ), να φέρει για πρώτη φορά στο πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικής, τους φορείς της περιφερειακής και τοπικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Η προσέγγιση της εταιρικής σχέσης διασφαλίζει ότι η εξειδίκευση που έχουν οι διαφορετικοί εταίροι στους δικούς τους τομείς δραστηριοτήτων, αξιοποιείται αποτελεσματικά και διασφαλίζεται η πιο αποτελεσματική χρήση των πόρων της Ε.Ε. Η εταιρική σχέση συνδέεται στενά με την προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης³⁰⁵, ενώ παράλληλα αποτελεί μηχανισμό που διασφαλίζει τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

12.3 Η Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε.

Η περιφερειακή πολιτική είναι μια πολιτική στρατηγικών επενδύσεων σε όλες τις περιφέρειες και τις πόλεις της ΕΕ, η οποία αποσκοπεί στην τόνωση της οικονομικής τους ανάπτυξης και στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων. Ταυτόχρονα συνιστά έκφραση αλληλεγγύης, καθώς η στήριξη προορίζεται κυρίως για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Σημαντικότεροι σταθμοί είναι οι εξής:

1955-1987

- 1957 - εισαγωγή της περιφερειακής πολιτικής στη συνθήκη της Ρώμης με την οποία ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
- 1958 – Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου
- 1968 - δημιουργία της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- 1975 - ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)

³⁰⁴ Η εταιρική σχέση ως αρχή της διαρθρωτικής πολιτικής, συνεπάγεται στενή συνεργασία σε όλα τα στάδια του προγραμματισμού μεταξύ της Επιτροπής και όλων των εθνικών, περιφερειακών ή τοπικών αρχών οι οποίες ορίζονται από κάθε κράτος-μέλος. Η ιδέα της εταιρικής σχέσης υπήρχε στη Συνθήκη της Ρώμης το 1957 σε σχέση με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Αργότερα θεσπίστηκε ως κοινή βασική αρχή για τα διαρθρωτικά ταμεία κατά τη μεταρρύθμιση του 1988.

³⁰⁵ Με τον όρο πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εννοείται η σύμπραξη και συντονισμένη δράση των εθνικών, κεντρικών, τοπικών και περιφερειακών αρχών, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, στην υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα επιμέρους επίπεδα διακυβέρνησης διασφαλίζουν την αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων μέσα από τη συντονισμένη δράση της Ένωσης και των κρατών μελών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και εκτέλεση κοινών στρατηγικών και δράσεων.

1988-1992

- 1988 - στο πλαίσιο της διαδικασίας προσαρμογής μετά την προσχώρηση της Ελλάδας (1981), της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (1986), τα διαρθρωτικά ταμεία ενσωματώνονται σε μια ευρύτερη πολιτική συνοχής, η οποία θεσπίζει τις εξής βασικές αρχές: επικέντρωση στις φτωχότερες και λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, πολυετής προγραμματισμός, στρατηγικός προσανατολισμός των επενδύσεων, συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών εταίρων. Η αυξανόμενη συμμετοχή των περιφερειών στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της Ε.Ε., άρχισε να θεσμοποιείται από το 1988 και μετά. Προγενέστερα, η Συνθήκη της Ρώμης δεν αναγνώριζε παρά μόνο τα κράτη ως εταίρους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Πιο συγκεκριμένα, το 1988, με απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δημιουργήθηκε το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελούμενο από εκπροσώπους της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Αποστολή του Συμβουλίου αυτού, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ως «ο πρόγονος» της Επιτροπής των Περιφερειών, ήταν η παροχή πληροφοριών, γνώμης και συμβουλών στην Επιτροπή για τη χάραξη της διαρθρωτικής πολιτικής καθώς και πληροφοριών για τις τοπικές επιπτώσεις των άλλων πολιτικών της Κοινότητας. Πρόκειται για την πρώτη προσπάθεια απευθείας συνομιλιών των τοπικών αρχών με την τότε ΕΟΚ, οι οποίες αρχές, αν και δεν συμμετείχαν άμεσα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Κοινότητας, υφίσταντο άμεσες συνέπειες στη λειτουργία τους από τις διάφορες κοινοτικές πολιτικές.
- Προϋπολογισμός: 64 δισ. ECU

1994-1999

- 1993 - η συνθήκη του Μάαστριχτ εισάγει τρεις καινοτομίες: το Ταμείο Συνοχής, την Επιτροπή των Περιφερειών, την αρχή της επικουρικότητας
- 1993 - δημιουργία του Χρηματοδοτικού Μέσου Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ)

- 1994-99 - οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής διπλασιάζονται, αντιπροσωπεύοντας πλέον το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ
- 1995 - προσθήκη ειδικού στόχου για την ενίσχυση των αραιοκατοικημένων περιφερειών της Φινλανδίας και της Σουηδίας
- Προϋπολογισμός: 168 δισ. ECU

2000-2006

- 2000 - η «στρατηγική της Λισαβόνας» μετατοπίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ προς την κατεύθυνση της ανάπτυξης, της απασχόλησης και της καινοτομίας. Οι προτεραιότητες της πολιτικής για τη συνοχή προσαρμόζονται αναλόγως
- 2000-04 - τα προενταξιακά μέσα παρέχουν χρηματοδότηση και τεχνογνωσία σε χώρες εν αναμονή της προσχώρησής τους στην ΕΕ
- 2004 - δέκα νέες χώρες προσχωρούν στην ΕΕ (με επακόλουθο την αύξηση του πληθυσμού της κατά 20% και του ΑΕΠ της κατά 5% μόνο)
- Προϋπολογισμός: 213 δισ. ευρώ για τα 15 υφιστάμενα κράτη μέλη και 22 δισ. ευρώ για τα νέα κράτη μέλη (2004-06)

2007-2013

- 2007: Η Βουλγαρία και η Ρουμανία προσχωρούν στην Ευρωπαϊκή Ένωση
- 2013: Η Κροατία προσχωρεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση
- Απλουστευμένοι κανόνες και δομές
- Η έμφαση στη διαφάνεια και την επικοινωνία και η ακόμη μεγαλύτερη εστίαση στην ανάπτυξη και την απασχόληση αποτελούν βασικά στοιχεία της μεταρρύθμισης
- Βασικοί τομείς επενδύσεων (το 25 % του προϋπολογισμού διατίθεται για την έρευνα και την καινοτομία και το 30 % για περιβαλλοντικές υποδομές, ενώ εφαρμόζονται μέτρα για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής)
- Προϋπολογισμός: 347 δισεκατομμύρια ευρώ

12.3.1 Η Επιτροπή των Περιφερειών

Η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ) ιδρύθηκε το 1992 με τη συνθήκη του Μάαστριχτ και άρχισε να λειτουργεί το 1994. Αποτελεί συμβουλευτικό - γνωμοδοτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελούμενο από τοπικούς και περιφερειακούς εκλεγμένους εκπροσώπους και των 28 κρατών μελών. Μέσω της ΕτΠ, οι εκπρόσωποι αυτοί μπορούν να διατυπώνουν τη γνώμη τους σχετικά με τη νομοθεσία της ΕΕ που έχει άμεσο αντίκτυπο στις περιφέρειες και τις πόλεις.. Κύριος σκοπός της Επιτροπής είναι η προώθηση της συμμετοχής των Περιφερειών καθώς και των Δήμων και των Κοινοτήτων στη διαμόρφωση των κοινοτικών πολιτικών. Απαρτίζεται από 344 τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη, των οποίων η θητεία, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (άρθρο 305 παρ. 2), είναι πενταετής. Ο διορισμός τους γίνεται από το Συμβούλιο, μετά από σχετική πρόταση των Κρατών Μελών. Τα μέλη είναι είτε αντιπρόσωποι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή Περιφερειακής Διοίκησης, είτε πολιτικά υπεύθυνοι, ενώπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης και η θητεία τους δύναται να ανανεωθεί. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δε δεσμεύονται από καμιά επιτακτική εντολή. Ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία ως προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας.

Η ΕτΠ συστάθηκε για την αντιμετώπιση δύο βασικών θεμάτων. Πρώτον, το μεγαλύτερο μέρος της νομοθεσίας της ΕΕ έχει εφαρμογή στο τοπικό ή το περιφερειακό επίπεδο και συνεπώς είναι λογικό οι αντιπρόσωποι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης να συμμετέχουν στη διαδικασία κατάρτισης των νέων κοινοτικών νόμων. Δεύτερον, διατυπώθηκε η ανησυχία ότι η Ευρώπη προχωρούσε μεν, άφηνε ωστόσο τους πολίτες πίσω της. Ένας τρόπος για να γεφυρωθεί αυτό το χάσμα ήταν να έλθουν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι πιο κοντά στους πολίτες.

Η Επιτροπή και το Συμβούλιο υποχρεούνται από τις Συνθήκες να ζητούν τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών όποτε διατυπώνονται νέες προτάσεις σε τομείς που ενδέχεται να έχουν συνέπειες στο τοπικό και το περιφερειακό επίπεδο. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ όριζε πέντε τέτοιους τομείς: την οικονομική και κοινωνική συνοχή, τα διευρωπαϊκά δίκτυα υποδομών, την υγεία, την εκπαίδευση και τον πολιτισμό. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ήρθε να προσθέσει πέντε ακόμη τομείς, την πολιτική απασχόλησης, την κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον, την

επαγγελματική κατάρτιση και τις μεταφορές, οι οποίοι καλύπτουν σήμερα το μεγαλύτερο φάσμα των δραστηριοτήτων της ΕΕ.

Εκτός από τους προαναφερθέντες τομείς, η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατηρούν το δικαίωμα να ζητούν τη γνωμοδότηση της ΕτΠ για προτάσεις που μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο τοπικό και το περιφερειακό επίπεδο. Η ΕτΠ μπορεί εξάλλου να καταρτίζει γνωμοδοτήσεις με δική της πρωτοβουλία, προσθέτοντας έτσι, διάφορα θέματα στο πρόγραμμα της ΕΕ. Είναι αυτή που δίνει στις περιφέρειες και τις πόλεις τη δυνατότητα να διατυπώνουν επίσημα τη γνώμη τους κατά τη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ, μεριμνώντας ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις και οι ανάγκες των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Προβλέπεται ότι:

- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οφείλουν να ζητούν τη γνώμη της ΕτΠ κατά την κατάρτιση νομοθεσίας για θέματα που αφορούν την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, όπως η υγεία, η εκπαίδευση, η απασχόληση, η κοινωνική πολιτική, η οικονομική και κοινωνική συνοχή, οι μεταφορές, η ενέργεια και η κλιματική αλλαγή.
- Σε περίπτωση που αυτό δεν γίνει, η ΕτΠ μπορεί να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο
- Μόλις η ΕτΠ λάβει μια νομοθετική πρόταση, προετοιμάζει και εκδίδει γνωμοδότηση την οποία διαβιβάζει στα αρμόδια όργανα της ΕΕ.
- Η ΕτΠ εκδίδει επίσης γνωμοδοτήσεις με δική της πρωτοβουλία.

Τρεις βασικές αρχές διέπουν το έργο της ΕτΠ:

- **Η επικουρικότητα:** Η αρχή αυτή, η οποία συμπεριελήφθη στις Συνθήκες ταυτόχρονα με τη σύσταση της ΕτΠ, διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη. Επομένως, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα πρέπει να αναλαμβάνει δράσεις οι οποίες μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

- **Η εγγύτητα:** Κάθε επίπεδο διακυβέρνησης πρέπει να φροντίζει να βρίσκεται στο "πλευρό του πολίτη", κυρίως οργανώνοντας το έργο του με διαφάνεια, έτσι ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν ποιος είναι αρμόδιος για κάθε θέμα και με ποιο τρόπο θα μπορούν να εισακούονται οι απόψεις τους.
- **Η εταιρική σχέση:** Για μία ορθή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση απαιτείται η συνεργασία του ευρωπαϊκού, τού εθνικού, του περιφερειακού και του τοπικού επιπέδου διακυβέρνησης. Καθεμία από τις τέσσερις αυτές βαθμίδες είναι απαραίτητη και η παρουσία της είναι επιβεβλημένη σε όλο το φάσμα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

12.4 Ο Χάρτης για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη

Με δεδομένο ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναγνωρίζεται ως κατευθυντήρια αρχή στους νέους κανόνες της ΕΕ για τη διαχείριση των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων κατά την περίοδο 2014-2020, αποκτά ιδιαίτερη σημασία η πρόσφατη υιοθέτηση, δημοσίευση και έναρξη υπογραφής (3 Απριλίου 2014) από τις τοπικές/ περιφερειακές αρχές, του Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση από την Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ), ως συνέχεια της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση που δημοσίευσε το 2009.

Με την έννοια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η ΕτΠ εννοεί κάθε συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, που στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

Ο «Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη»³⁰⁶ είναι ένα πολιτικό μανιφέστο των ευρωπαϊκών δήμων και περιφερειών, που καλεί όλες τις δημόσιες αρχές να εφαρμόζουν πραγματικά την «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» κατά την καθημερινή χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών τους. Αυτό σημαίνει, κατά πρώτο λόγο, σύμπραξη των διάφορων διοικητικών επιπέδων (του τοπικού, του περιφερειακού, του εθνικού και του ευρωπαϊκού) για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών δημόσιων πολιτικών, με την εφαρμογή μιας σειράς αρχών όπως η συμμετοχή, η συνεργασία, η διαφάνεια, η καθολικότητα και η συνέπεια, που

³⁰⁶ Έγγραφο του ΥΠ.ΕΣ. 22243/30-5-14 : Νέα Προγραμματική Περίοδος 2014-2020 και έναρξη της διαδικασίας υπογραφής του Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την εξασφάλιση της επιτυχίας των πολιτικών αυτών προς όφελος των πολιτών. Αν και δεν είναι νομικά δεσμευτικός, ο Χάρτης θα δεσμεύει τους υπογράφοντες να εφαρμόζουν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στη διαχείριση των δημόσιων πολιτικών, να συνάπτουν εταιρικές σχέσεις για την υλοποίηση έργων τόσο με τον δημόσιο όσο και με τον ιδιωτικό τομέα, να αναπτύσσουν περαιτέρω την εδαφική συνεργασία και να εκσυγχρονίσουν τις διοικητικές τους υπηρεσίες. Όλα αυτά αποτελούν τμήμα της δέσμευσης της Επιτροπής των Περιφερειών να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή της «επικουρικότητας», η οποία προκρίνει τη λήψη αποφάσεων στο πλέον αποτελεσματικό επίπεδο και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βασίζεται στον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, με την οποία αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας και διασφαλίζεται ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο. Ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες: η μία αφορά τις αρμοδιότητες των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η άλλη δίνει έμφαση στην διαδραστικότητά τους.

Προσχωρώντας στο Χάρτη, οι υπογράφοντες αναλαμβάνουν δεσμεύσεις προκειμένου να χρησιμοποιούν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση για την προώθηση ενός «ευρωπαϊκού προσανατολισμού» στο δήμο ή την περιφέρεια τους και να συνεργάζονται με όλα τα πολιτικά όργανα και τις διοικητικές αρχές, από το τοπικό επίπεδο ως το ευρωπαϊκό και αντιστρόφως.

Στην Ελλάδα, στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης», προβλέπονται διάφορες μορφές συνεργασίας οργανισμών πρώτου και δευτέρου βαθμού. Αυτές είναι οι συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας, οι συμβάσεις διαβαθμιδικής συνεργασίας, οι προγραμματικές συμβάσεις, τα δίκτυα Δήμων και Περιφερειών, οι Διαβαθμιδικοί Σύνδεσμοι Δήμων και Περιφερειών κλπ.

Σημαντικότερη θεωρείται η διαβαθμιδική συνεργασία μεταξύ δήμων και περιφερειών που όμως με τη μορφή που εμφανίζεται στην ΕΕ, στη χώρα μας δεν εφαρμόζεται ικανοποιητικά. Οι περιπτώσεις, που δήμοι της ίδιας περιφέρειας έχουν συνάψει σύμβαση διαβαθμιδικής συνεργασίας με την αντίστοιχη περιφέρεια, είναι ελάχιστες και αυτές όχι για σημαντικό σκοπό.

Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν δίνει ουσιαστικό βάρος στους θεσμούς διαβαθμιδικής συνεργασίας δήμων και περιφερειών, αγνοώντας παντελώς την ανάγκη προώθησης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που αποτελεί πλέον αίτημα και των ευρωπαϊκών θεσμών της αυτοδιοίκησης.

Σημειωτέον ότι ο «Καλλικράτης» προβλέπει μια Υπουργική Απόφαση, που θα ρύθμιζε κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή αυτής της συνεργασίας, η οποία μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί, όπως και πολλές άλλες που αναφέρονται στον ίδιο νόμο.

Η διαβαθμιδική συνεργασία θα ήταν απαραίτητη ιδίως εάν αναλογιστεί κανείς τις επικαλύψεις που υπάρχουν σε πολλούς τομείς αρμοδιοτήτων, τόσο μεταξύ των δήμων και περιφερειών, όσο και της κεντρικής διοίκησης. Σε κάθε περίπτωση αποτελεί πλέον προϋπόθεση για τη διεύρυνση και κατοχύρωση του ρόλου τους στο πολιτικό σύστημα της χώρας και ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής και της παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Για να αντιμετωπιστούν όλα τα παραπάνω και να εφαρμοστεί τόσο η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση όσο και η διαβαθμιδική συνεργασία στους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού στη χώρας μας θα πρέπει να προχωρήσει ένας καινούργιος σχεδιασμός και να υπάρξει μια μετεξέλιξη/ μεταρρύθμιση του Προγράμματος «Καλλικράτης».

12.5 Από το Μάαστριχτ στη Λισαβόνα

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ έδωσε στις περιφέρειες και τις τοπικές αυτοδιοικήσεις της Ευρώπης τη δική τους ισχυρή φωνή, την Επιτροπή των Περιφερειών, ενώ παράλληλα, όπως προαναφέρθηκε, το άρθρο 5 κατοχύρωσε την αρχή της επικουρικότητας και στο άρθρο 130 γίνεται αναφορά στις αρχές της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Παρά τα ψηφίσματα της Επιτροπής των Περιφερειών και τις επίμονες πιέσεις των τοπικών αρχών σχετικά με τη θεσμική αναβάθμιση του ρόλου τους στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, η μετέπειτα υπογραφείσα Συνθήκη του Άμστερνταμ προχώρησε σε μία σειρά «άτολμων» αλλαγών που δεν άλλαξαν σημαντικά τον ρόλο τους.

Συγκεκριμένα, όρισε ανεξάρτητη μία γραμματειακή υποστήριξη στην ΕτΠ από αυτήν της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, θέσπισε το ασυμβίβαστο αξιώματος του μέλους της Επιτροπής με αυτόν του Ευρωβουλευτή και προέβλεψε α) την δυνατότητα αυτόνομης κατάρτισης κανονισμού λειτουργίας του οργάνου από την ίδια την ΕτΠ χωρίς την υποβολή για τελική έγκριση στο Συμβούλιο Υπουργών, β) τη γνωμοδότηση σε περιπτώσεις που αφορούν θέματα διασυνοριακής συνεργασίας καθώς και γ) την έκδοση γνωμοδότησης έπειτα από αίτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις δεν κάλυψαν παρά στο ελάχιστο τις απαιτήσεις των τοπικών αρχών και προκάλεσαν με τον τρόπο αυτό την απογοήτευση τους αλλά και την μετάθεση των διεκδικήσεων τους σε μία επόμενη αναθεώρηση.

Η ενεργοποίηση της Συνθήκης της Λισαβόνας³⁰⁷, η οποία τέθηκε σε ισχύ στα τέλη του 2009, θα βελτιώσει τη θέση των δήμων και των περιφερειών στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ και θα ενισχύσει τον ρόλο της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ), που είναι το θεσμικό όργανο εκπροσώπησής τους στην ΕΕ.

Συνοπτικά, οι βασικές καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας ως προς τη θέση των δήμων, των περιφερειών και της ΕτΠ είναι οι εξής:

12.5.1 Η αναγνώριση της εδαφικής διάστασης της ΕΕ

Για πρώτη φορά στην ιστορία της, η ΕΕ αναγνωρίζει ρητά την «εδαφική συνοχή» ως βασικό στόχο παράλληλα με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Για παράδειγμα, σύμφωνα με το Άρθρο 3 της αναθεωρημένης Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η τελευταία «προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών». Η ρητή αναγνώριση της εδαφικής διάστασης της ΕΕ συνιστά τεράστιο βήμα για την ευόδωση των προσπαθειών που καταβάλλει η ΕτΠ για να ενσωματωθεί αυτή η έννοια σε όλες τις κοινοτικές πολιτικές.

³⁰⁷ Η επίσημη ονομασία της Συνθήκης είναι «Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας»

12.5.2 Η Επιτροπή των Περιφερειών αποκτά το δικαίωμα άσκησης προσφυγής

Σύμφωνα με τις νέες διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, ενισχύεται ακόμα περισσότερο ο ρόλος της ΕτΠ, καθώς της εκχωρείται το δικαίωμα να προσφεύγει ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε δύο διαφορετικές περιπτώσεις, προκειμένου: α) να προασπίσει τα ίδια τα θεσμικά της δικαιώματα και β) να ζητήσει την ακύρωση κοινοτικών νομοθετικών πράξεων που θεωρεί ότι παραβιάζουν την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

12.5.3 Διαβούλευση της Επιτροπής των Περιφερειών και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει επίσης τη δυνατότητα στην ΕτΠ να συμμετάσχει σε διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο –εκτός από την Επιτροπή και το Συμβούλιο – όπου ορίζεται σχετικά από τις Συνθήκες της ΕΕ, καθώς και όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το κρίνει σκόπιμο, ιδίως σε θέματα διασυνοριακής συνεργασίας. Επιπλέον, η νέα συνθήκη εκχωρεί στην ΕτΠ το δικαίωμα διαβούλευσης με τα παραπάνω τρία θεσμικά όργανα σε πολιτικούς τομείς, όπως η ενέργεια και η κλιματική αλλαγή.

12.5.4 Επέκταση της θητείας της Επιτροπής των Περιφερειών από τέσσερα σε πέντε έτη

Προκειμένου να εναρμονιστεί η θητεία της ΕτΠ με τις αντίστοιχες των υπολοίπων θεσμικών οργάνων της ΕΕ –και ιδίως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής–, η θητεία των μελών της επεκτάθηκε από τα τέσσερα στα πέντε έτη. Αντιστοίχως, διευρύνεται και η θητεία του Προέδρου και των λοιπών θέσεων υψηλού επιπέδου της ΕτΠ από δύο σε δύομιση έτη.

12.5.5 Σημαντικές αναφορές στην τοπική και στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση

Μια ακόμα ουσιώδης αλλαγή έγκειται στο γεγονός ότι αναγνωρίζεται ρητώς για πρώτη φορά σε Συνθήκη της ΕΕ, το δικαίωμα αυτοδιοίκησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών, όπως ορίζει το Άρθρο 4 παράγραφος 2 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: «Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση.»

Η Συνθήκη εισαγάγει και αρκετές νέες αναφορές στις τοπικές και περιφερειακές αρχές: το Άρθρο 5 παράγραφος 3 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει τα εξής: «Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάρχουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.»

12.5.6 Περιφερειακά κοινοβούλια με νομοθετικές αρμοδιότητες

Επιπροσθέτως, αναγνωρίζει τα εκάστοτε περιφερειακά κοινοβούλια με νομοθετικές αρμοδιότητες ως νέους φορείς της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην ΕΕ, δεδομένου ότι θα μπορούν να συμμετάσχουν στη λεγόμενη «διαδικασία παρακολούθησης της επικουρικότητας». Το πρωτόκολλο εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ορίζει τα εξής: «Κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει προς τους Προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. Εναπόκειται σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή σώμα αντιπροσώπων εθνικού κοινοβουλίου να διεξάγει

διαβουλεύσεις, ενδεχομένως, με τα περιφερειακά κοινοβούλια που έχουν νομοθετικές εξουσίες.»

12.6 Τάσεις και χαρακτηριστικά αυτοδιοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ε.Ε.³⁰⁸

Στον παρακάτω πίνακα φαίνονται συνοπτικά οι αυτοδιοικητικές μεταρρυθμίσεις και το εύρος τους που συνέβησαν στις χώρες μέλη της Ε.Ε. τα τελευταία χρόνια, καταδεικνύοντας την τάση που υπάρχει στις περισσότερες χώρες:

Χώρες	Έτος και εύρος ³⁰⁹ μεταρρύθμισης	Δήμοι (Πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση)	Περιφερειακή, Δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση	Μητροπολιτικοί ΟΤΑ
Αυστρία	2011 μεσαία κλίμακα	1. Συνταγματική κατοχύρωση διαδημοτικής συνεργασίας 2. Αναδιοργάνωση και εκσυγχρονισμός υπηρεσιών, νέες πολιτικές προσωπικού, περιορισμός κόστους		
Βέλγιο	2011 μεγάλη κλίμακα	1. Ενσωμάτωση δημοτικών προϋπολογισμών στον κρατικό προϋπολογισμό 2. Μεταφορά αρμοδιοτήτων ασφάλειας και πυροσβεστικής	1. Νέα περιφερειακή οργάνωση 2. Μεταφορά αρμοδιοτήτων πρόνοιας, απασχόλησης 3. Μείωση αρμοδιοτήτων δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης	Αύξηση αρμοδιοτήτων Περιφέρειας Βρυξελλών
Βουλγαρία	2011 μεγάλη κλίμακα	1. Δημοτικό χρέος <15% των εσόδων (από 25%). Απαγόρευση		

³⁰⁸ Πηγή: Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, 2013

³⁰⁹ Εύρος μεταρρύθμισης: τρεις κλίμακες μικρή, μεσαία, μεγάλη, με βάση την ταξινόμηση του προηγούμενου χάρτη

		<p>δανεισμού 9 μήνες πριν τις εκλογές</p> <p>2. Αυστηροί έλεγχοι στους προϋπολογισμούς</p> <p>3. Κρατικές επιχορηγήσεις στα επίπεδα του 2009</p> <p>4. Μείωση προσωπικού κατά 15% και μείωση 50% στις αμοιβές των αιρετών</p> <p>5. Μεταφορά αρμοδιοτήτων: έλεγχος κατασκευών, στήριξη επενδύσεων</p> <p>6. Αλλαγές στον εκλογικό νόμο</p>		
Κροατία	2009 μεσαία κλίμακα	<p>1. Μεταφορές αρμοδιοτήτων</p> <p>2. Μείωση κρατικών επιχορηγήσεων</p>	<p>1. Μεταφορές αρμοδιοτήτων</p> <p>2. Μείωση ίδιων πόρων</p> <p>3. Μείωση προσωπικού</p>	
Κύπρος	Σχέδιο μεταρρύθμισης	<p>1. Περικοπές στη χρηματοδότηση</p> <p>2. Προοπτικές συνενώσεων-συνδέσμων</p>		
Τσεχία	2011 μεγάλη κλίμακα	<p>1. Αφαίρεση αρμοδιοτήτων από μικρούς δήμους</p> <p>2. Νέο σύστημα χρηματοδότησης</p> <p>3. Αναδιοργάνωση δημοτικών υπηρεσιών, περιορισμός κόστους</p> <p>4. Κίνητρα για</p>		

		διαδημοτική συνεργασία		
Δανία	2008 μεγάλη κλίμακα	1. Συνενώσεις δήμων (98 από 271), μεταφορές αρμοδιοτήτων 2. 2014 αξιολόγηση μεταρρύθμισης	Από 15 δευτεροβάθμιους ΟΤΑ σε 5 Περιφέρειες	
Εσθονία	Καμία αλλαγή	1. Περιορισμένες περικοπές επιχορηγήσεων		
Φινλανδία	2006 μεγάλη κλίμακα	1. Συνενώσεις δήμων (320 από 431) 2. Δημιουργία θεσμών διαδημοτικής συνεργασίας		
Γαλλία	2010 μεγάλη κλίμακα	1. Χωροθέτηση διαδημοτικών συνεργασιών 2. Περικοπές στη χρηματοδότηση		Μητροπολιτικοί σύνδεσμοι
Γερμανία	2010 μεσαία κλίμακα	1. Συνενώσεις δήμων στα ανατολικά Lander (μείωση 10%) 2. Μείωση μεριδίου δήμων στον φόρο εισοδήματος 3. Αύξηση επιχορηγήσεων για κοινωνική πολιτική 4. Αναδιοργάνωση δημοτικών υπηρεσιών, περιορισμός κόστους	1. Αναδιοργάνωση υπηρεσιών Lander, περιορισμός κόστους	
Ελλάδα	2011 μεγάλη κλίμακα	1. Συνενώσεις δήμων με μεταφορά αρμοδιοτήτων 2. Μείωση στη χρηματοδότηση	1. Δημιουργία περιφερειακής αυτοδιοίκησης, κατάργηση Νομαρχιακής	

		(60%), έλεγχοι στους προϋπολογισμούς 3. Αναδιοργάνωση δήμων, περικοπές, απολύσεις προσωπικού 4. Αύξηση δαπανών κοινωνικής πολιτικής	Αυτοδιοίκησης 2. Αναδιοργάνωση Περιφερειών, περιορισμός κόστους 3. Μείωση χρηματοδότησης, έλεγχοι στους προϋπολογισμούς	
Ουγγαρία	2013 μεγάλη κλίμακα	1. Υποχρεωτικές κοινές υπηρεσίες για μικρούς δήμους <2.000 2. Διαχείριση νερού μόνο σε μεγάλους δήμους >50.000	1. Δημιουργία αποκεντρωμένης διοίκησης, ανακατανομή αρμοδιοτήτων δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης	
Ιρλανδία	2013 μεγάλη κλίμακα	1. Ενοποίηση δήμων- κομητειών (πρώτος- δεύτερος βαθμός) 2. Διαχείριση νερού από δημόσιο φορέα (αφαίρεση αρμοδιότητας) 3. Αναδιοργάνωση δημοτικών υπηρεσιών, αύξηση αποτελεσματικότητας	Αναβάθμιση περιφερειών	
Ιταλία	2009 μεγάλη κλίμακα	1. Υποχρεωτική συμμετοχή των δήμων <5.000 σε συνδέσμους 2. Περιορισμός κόστους, αύξηση αποτελεσματικότητας 3. Μείωση εσόδων με επαναφορά πόρων στην κεντρική διοίκηση	1. Αύξηση οικονομικής αυτοτέλειας περιφερειών 2. Συγχώνευση επαρχιών (β' βαθμός) από 110 σε 75 3. Περιορισμός κόστους, αύξηση αποτελεσματικότητας 4. Μείωση εσόδων με επαναφορά	1. Δημιουργία 10 μητροπολιτικών δήμων

			πόρων στην κεντρική διοίκηση	
Λετονία	2009 μεσαία κλίμακα	1. Δημιουργία νέων δήμων (από 110 σε 586) 2. Περικοπές στη χρηματοδότηση	1. Κατάργηση δεύτερου βαθμού	1. Δημιουργία 9 αστικών δήμων

Όπως συμπεραίνεται από τα παραπάνω, η γενική τάση που υπάρχει είναι προς τη δημιουργία μεγάλων και ισχυρών δήμων, με αυξημένες αρμοδιότητες αλλά και με ταυτόχρονη προσπάθεια για τον περιορισμό του κόστους λειτουργίας και για αύξηση της αποτελεσματικότητας τους.

Ωστόσο, πρέπει να αναφερθεί ότι κάθε χώρα έχει τη δική της αυτοδιοικητική ιστορία, ξεχωριστή γεωγραφία και μορφολογία εδάφους, και το δικό της διοικητικό σύστημα που ταιριάζει στις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας. Παρακάτω, παρουσιάζονται κάποιοι χαρακτηριστικοί πίνακες που θα καταδείξουν πόσο δυσμενής είναι η οικονομική θέση της ελληνικής αυτοδιοίκησης συγκριτικά με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές αυτοδιοικήσεις. Και ως γνωστό δεν μπορούμε να μιλάμε για ενισχυμένη αυτοδιοίκηση αν δεν υπάρχει οικονομική αυτοτέλεια.

12.7 Η Διοικητική διάρθρωση της Ευρωπαϊκής Τοπικής Αυτοδιοίκησης³¹⁰

Χώρα	Α' βαθμίδα	Β' βαθμίδα	Γ' Βαθμίδα	Μέσος αριθμός κατοίκων ανά Δήμο
Αυστρία	2.357	9	-	4.045
Βέλγιο	589	10	6	19.157
Κύπρος ³¹¹	379	-	-	2.120
Τσεχία	6.249	14	-	1.680
Δανία	98	5	-	56.373
Εσθονία	226	-	-	6.177
Φιλανδία	336	2	-	17.240
Γαλλία ³¹²	36.697	101	27	1.755
Γερμανία – Ομοσπονδιακό κράτος ³¹³	11.553	301	16	7.280
Ελλάδα	325	13	-	35.018
Ουγγαρία	3.177	19	-	3.150
Ιρλανδία	31	-	-	148.697
Ιταλία	8.094	110	20	7.632
Λετονία	119	-	-	543
Λιθουανία	60	-	-	54.780
Λουξεμβούργο	106	-	-	4.780
Μάλτα	68	-	-	6.120
Ολλανδία	418	12	-	39.740
Πολωνία	2.479	379	16	15.400
Πορτογαλία	308	2	-	34.873
Σλοβακία	2.891	8	-	1.850
Σλοβενία	210	-	-	9.887
Ισπανία	8.116	52	17	5.680
Σουηδία	290	20	-	33,445
Ηνωμένο Βασίλειο	406	28	3	164.757
Βουλγαρία	264	-	-	28.540
Ρουμανία	3.181	41	-	6.740
Σύνολο Ε.Ε. - 28	89.149	1.126	105	5.763

³¹⁰ ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων υποεθνικών δημοσίων οικονομικών, πρόσβαση 20/2/2016

³¹¹ Μόνο στην ελεγχόμενη από τη Κυβέρνηση περιοχή (525 σε όλο το νησί)

³¹² Συμπεριλαμβανομένων των τοπικών κυβερνήσεων από την Κορσική και τα πέντε υπερπόντια διαμερίσματα και περιοχές

³¹³ Με το όνομα Ομοσπονδιακό κράτος, χαρακτηρίζεται το ανεξάρτητο και κυρίαρχο εκείνο κράτος, το οποίο προέρχεται από συνένωση περισσότερων επιμέρους κρατών-μελών βάσει συνταγματικών διατάξεων.

12.8 Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης στις χώρες- μέλη της Ε.Ε.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι βασικές αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης ανά χώρα της Ε.Ε., σύμφωνα με το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions- CEMR- 2012).

Χώρα	Τοπικό Επίπεδο Διακυβέρνησης	Αρμοδιότητες
Αυστρία	2.357 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none">• Κοινωνικές Υπηρεσίες• Δημόσια Τάξη• Αστικός Σχεδιασμός και Αξιοποίηση γης• Ύδρευση• Δίκτυο Αποχέτευσης• Δρόμοι και Οικιακά Απορρίμματα• Αστικές Μεταφορές• Ασφάλεια• Πολιτισμός• Υγεία
Βέλγιο	589 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none">• Δημόσια Τάξη• Ληξιαρχείο• Χωρικός και Αστικός Σχεδιασμός• Στέγαση• Ύδρευση και Υγιεινή• Περιβάλλον• Διαχείριση Απορριμμάτων• Διαχείριση Δρόμων και Κυκλοφορίας• Θέματα Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νέας Γενιάς• Κοινωνική Πολιτική• Τοπική Οικονομία• Απασχόληση

		<ul style="list-style-type: none"> • Εκπαίδευση • Τοπική Χρηματοδότηση και Φορολογία
Γαλλία	36.697 Δήμοι	<p>Παραδοσιακές</p> <ul style="list-style-type: none"> • Λειτουργίες Ληξιαρχείου • Προεκλογικές Λειτουργίες • Κοινωνική Εργασία • Εκπαίδευση • Συντήρηση Δημοτικών Δρόμων • Αξιοποίηση Γης και Σχεδιασμός • Τοπική Δημόσια Τάξη <p>Αποκεντρωμένες</p> <ul style="list-style-type: none"> • Αστικός Σχεδιασμός • Εκπαίδευση • Οικονομική Ανάπτυξη • Στέγαση • Περίθαλψη • Κοινωνική Εργασία • Πολιτισμός
Γερμανία	11.553 Δήμοι και Πόλεις	<ul style="list-style-type: none"> • Αστικός Σχεδιασμός • Δημοτική Φορολογία • Δημόσια Ασφάλεια και Τάξη • Δημοτικοί Δρόμοι • Δημόσιες Συγκοινωνίες • Ύδρευση και Διαχείριση Λυμάτων • Έλεγχος και Διαχείριση Πλημμυρών • Πυρόσβεση • Θέματα Κοινωνικής Αρωγής και Νεολαίας • Φροντίδα Παιδιών • Στέγαση • Δημιουργία Σχολικών Κτιρίων και Συντήρηση • Νεκροταφεία
Δανία	98 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> • Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση • Φροντίδα Παιδιών • Φροντίδα Ηλικιωμένων • Ενσωμάτωση Προσφύγων και Μεταναστών • Περιβαλλοντική Προστασία και Διαχείριση Απορριμμάτων

		<ul style="list-style-type: none"> • Βοήθεια προς τους Άνεργους • Οικονομική Ανάπτυξη • Πολιτισμός και Αθλητισμός
Ην. Βασίλειο	406 Τοπικές Αρχές	<p>Νομαρχιακές</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εκπαίδευση • Κοινωνικές Υπηρεσίες • Αυτοκινητόδρομοι και Μεταφορές • Συμβουλευτική Στρατηγικού Σχεδιασμού • Πυρόσβεση • Διαχείριση Απορριμμάτων • Βιβλιοθήκες <p>Περιφερειακές</p> <ul style="list-style-type: none"> • Τοπικός Σχεδιασμός • Στέγαση • Αδειοδοτήσεις • Κατασκευαστικός έλεγχος • Περιβαλλοντική Υγεία • Αποκομιδή Απορριμμάτων • Υπηρεσίες Πάρκων και αναψυχής
Ιρλανδία	5 Δήμοι και 75 πόλεις	<ul style="list-style-type: none"> • Κατασκευή Δρόμων και Συντήρηση • Στέγαση • Εγκαταστάσεις Αναψυχής • Αστικός Σχεδιασμός
Ισπανία	8.116 Δήμοι, 52 Νομαρχιακά Συμβούλια, Νομαρχιακά Συμβούλια των Καναρίων Νήσων και Νομαρχιακά Συμβούλια των Βαλεαρίδων Νήσων	<p>Σε κάθε Τοπική Αρχή</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ύδρευση • Φωτισμός Δρόμων • Αστική Κυκλοφορία • Ασφάλεια Τροφίμων • Συντήρηση Δρόμων • Διαχείριση Αποβλήτων και Απορριμμάτων <p>Σε Τοπικές Αρχές άνω των 5.000 κατοίκων (επιπλέον των προαναφερθέντων)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Δημόσιες Βιβλιοθήκες • Χώροι Πρασίνου • Τοπική Αστυνομία <p>Σε Τοπικές Αρχές άνω των 20.000</p>

		<p>κατοίκων (επιπλέον των προαναφερθέντων)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Κοινωνικές Υπηρεσίες • Πρόληψη Πυρκαγιών • Αθλητικές Εγκαταστάσεις <p>Σε Τοπικές Αρχές άνω των 50.000 κατοίκων (επιπλέον των προαναφερθέντων)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Δημόσιες Συγκοινωνίες • Προστασία του Περιβάλλοντος
Ιταλία	8.094 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> • Κοινωνικές Υπηρεσίες • Αστικός Σχεδιασμός • Οικονομική Ανάπτυξη • Δημόσιες υπηρεσίες • Αξιοποίηση Γης • Περιβάλλον • Πολιτισμός
Ολλανδία	418 Δήμοι	<p>Συνήθως σε συνεργασία με την κεντρική κυβέρνηση</p> <ul style="list-style-type: none"> • Αστικός Σχεδιασμός • Στέγαση • Τουρισμός • Σχεδιασμός και Κατασκευή Οικοδομημάτων • Μεταφορές • Περίθαλψη • Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση • Απασχόληση • Φροντίδα Παιδιών • Κοινωνικές Υπηρεσίες • Νόμος και Τάξη • Πολιτισμός και Αθλητισμός
Πολωνία	2.479 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> • Δημόσιες Συγκοινωνίες • Κοινωνικές υπηρεσίες • Στέγαση • Περιβάλλον • Πολιτισμός • Προσχολική και Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση
Πορτογαλία	4.259	Κοινοτικές

	Κοινότητες και 308 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> • Εκπαίδευση • Συντήρηση Δρόμων και Πάρκων • Δημόσιες Εγκαταστάσεις για Παιδιά και Ηλικιωμένους • Πολιτισμός • Περιβάλλον • Περίθαλψη • Άδειες Παραμονής • Άδειες Κατοικίδιων Ζώων <p>Δημοτικές</p> <ul style="list-style-type: none"> • Περίθαλψη • Περιβάλλον • Πολιτισμός • Διαχείριση Δημοτικών Περιουσιακών Στοιχείων • Δημόσια Έργα • Αστικός Σχεδιασμός
Σουηδία	290 Δήμοι	<p>Υποχρεωτικές</p> <ul style="list-style-type: none"> • Κοινωνικές Υπηρεσίες • Φροντίδα Παιδιών και Προσχολική Φροντίδα • Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση • Φροντίδα Ηλικιωμένων • Υποστήριξη Ατόμων με Σωματική ή Νοητική Αναπηρία • Πρωτοβάθμια Περίθαλψη • Περιβαλλοντική Προστασία • Χωρικός Σχεδιασμός • Αποκομιδή και Διαχείριση Απορριμμάτων • Υπηρεσίες Διάσωσης και Έκτακτης Ανάγκης • Ύδρευση και Αποχέτευση • Συντήρηση Δρόμων <p>Προαιρετικές</p> <ul style="list-style-type: none"> • Πολιτισμός • Στέγαση • Ενέργεια • Απασχόληση • Βιομηχανικές και εμπορικές

		υπηρεσίες
Τσεχία	6.249 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> • Δημοτικός Προϋπολογισμός • Τοπική Ανάπτυξη • Γεωργία και Διαχείριση Δασών • Δημοτική Αστυνομία • Ύδρευση και Αποχέτευση • Οικιακά Απορρίμματα • Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση • Στέγαση • Κοινωνικές Υπηρεσίες • Χωροταξικός Σχεδιασμός • Συνεργασία με άλλους Δήμους και Περιφέρειες • Δημόσιες Συγκοινωνίες
Φινλανδία	336 Δήμοι	<ul style="list-style-type: none"> • Υγειονομική Περίθαλψη (Πρωτοβάθμια, Δευτεροβάθμια και Οδοντιατρικές Υπηρεσίες) • Κοινωνικές Υπηρεσίες (Ημερήσια Φροντίδα Παιδιών, Υπηρεσίες για Ηλικιωμένους και ΑμΕΑ) • Εκπαίδευση (Προσχολική Πρωτοβάθμια, Δευτεροβάθμια, Επαγγελματική Εκπαίδευση, Εκπαίδευση Ενηλίκων, Βιβλιοθήκες) • Πολιτισμός και Αναψυχή • Αθλητισμός • Χωρικός Σχεδιασμός • Κατασκευή και Συντήρηση Τεχνικής Υποδομής και Περιβάλλον (Δρόμοι, Ενέργεια, Ύδρευση και Αποχέτευση, Απορρίμματα, Λιμένες και Δημόσιες Συγκοινωνίες) • Οικονομική Δραστηριότητα και Απασχόληση • Ανεξάρτητα Δικαιώματα Φορολογίας και Χρηματοδοτήσεις

Πηγή: Council of European Municipalities and Regions (CEMR) 2012

Από την επισκόπηση των αρμοδιοτήτων του παραπάνω πίνακα διαπιστώνεται ότι υπάρχει μία σειρά αρμοδιοτήτων οι οποίες είτε δεν υπάρχουν στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, είτε η τελευταία έπρεπε να αναλάβει μεγαλύτερο ρόλο στην υλοποίησή τους. Τέτοιες είναι οι αρμοδιότητες που αφορούν τους τομείς:

- Τοπική Ανάπτυξη- Στήριξη της Τοπικής Οικονομίας
- Στήριξη της Τοπικής απασχόλησης
- Ανάπτυξη και Αξιοποίηση Γης
- Αξιοποίηση της Δημοτικής Ακίνητης Περιουσίας
- Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα
- Στέγαση και Κοινωνική Στέγη
- Δημοτική- Τοπική Αστυνομία
- Διαδημοτικές Συνεργασίες
- Διαχείριση Απορριμμάτων
- Πολιτιστική Διαχείριση και Ανάπτυξη του Πολιτιστικού- Δημιουργικού Τομέα

Ωστόσο, το ζητούμενο δεν είναι απλά η μεταβίβαση νέων αρμοδιοτήτων. Η ελληνική πλευρά πρέπει να αντλήσει χρήσιμα συμπεράσματα από τους ευρωπαϊούς εταίρους της για το πώς μπορεί να επιτύχει από την μία οικονομίες κλίμακας με μείωση του κόστους και βελτίωση της οικονομικής κατάστασης της αυτοδιοίκησης, με παράλληλη ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της προς ικανοποίηση των δημοτών.

12.9 Συνολικά έσοδα³¹⁴ και φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Σε πάρα πολλές ευρωπαϊκές χώρες μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, διενεργήθηκε ένας πολύ εκτεταμένος και σοβαρός διάλογος για τη δημοσιονομική αυτονομία των Ο.Τ.Α. και για το πώς και έως ποιο βαθμό πρέπει η δημοσιονομική τους πολιτική να εναρμονίζεται με τη γενικότερη κυβερνητική πολιτική, στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και των ονομαστικών στόχων που είχε θέσει η Συνθήκη του Μάαστριχτ για την οικονομική και νομισματική ένωση. Πανευρωπαϊκά, στη δεκαετία του '90 και αργότερα, εμφανίστηκαν δύο μοντέλα συμπεριφοράς της κρατικής

³¹⁴ Βλ. Παράρτημα VI για τα αναλυτικά έσοδα της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης

εξουσίας σε σχέση με την τοπική αυτοδιοίκηση. Από τη μια μεριά έχουμε το μοντέλο που επικράτησε στη Μεγάλη Βρετανία, την Ολλανδία και τη Δανία, όπου είχαμε πολύ σοβαρούς περιορισμούς στη δημοσιονομική ευχέρεια της τοπικής αυτοδιοίκησης, και από την άλλη μεριά είχαμε το μοντέλο της Αυστρίας και της Φινλανδίας όπου είχαμε μια διεύρυνση της διακριτικής ευχέρειας της τοπικής αυτοδιοίκησης στα θέματα αυτά.

Παρά τους αυστηρούς δημοσιονομικούς όρους που έθετε η Συνθήκη αυτή, είναι γεγονός ότι μέχρι το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2008, και κυρίως σε ότι αφορά την Ελλάδα, υπήρχε μια δημοσιονομική χαλαρότητα και μία κατασπατάληση χρημάτων. Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης βασίζονται μέχρι και σήμερα κυρίως στις κρατικές επιχορηγήσεις, στον βαθμό κομματικής συγγένειας του εκάστοτε δήμου με την εκάστοτε κυβέρνηση, και ακόμα και όταν θεσμοθετούνται έσοδα υπέρ αυτής, υπάρχει αδυναμία εισπραξιμότητας.

Ακολουθούν οι χαρακτηριστικοί πίνακες που θα καταδείξουν τη θέση της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης συγκριτικά με αυτή των ευρωπαϊών εταίρων.

12.10 Ενοποιημένα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ³¹⁵

A/A	Χώρα	Έσοδα Τ.Α./ΑΕΠ (%)
1	Σουηδία	17,42
2	Φινλανδία	16,26
3	Δανία	14,96
4	Ιταλία	9,18
5	Γαλλία	8,38
6	Τσεχία	7,99
7	Πολωνία	6,99
8	Σλοβενία	5,68
9	Γερμανία	4,98
10	Πορτογαλία	4,70
11	Ουγγαρία	4,54
12	Ισπανία	4,32
13	Ολλανδία	4,11
14	Βέλγιο	3,85
15	Ηνωμένο Βασίλειο	3,51
16	Αυστρία	3,26
17	Λουξεμβούργο	2,36
18	Σλοβακία	2,16
19	Ιρλανδία	1,93
20	Εσθονία	1,81
21	Ελλάδα	1,32

³¹⁵ ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (Πίνακας 6-table6_gov_rev-gdp), πρόσβαση 3/3/2016

Τα έσοδα της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης αντιπροσωπεύουν το 1,32% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας, όταν ο μέσος όρος των χωρών που αναγράφονται στον παραπάνω πίνακα ανέρχεται στο 6,2%.

12.11 Ενοποιημένα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των κυβερνητικών εσόδων³¹⁶

A/A	Χώρα	Έσοδα Τ.Α./κυβερν. έσοδα (%)
1	Σουηδία	34,77
2	Φινλανδία	29,58
3	Δανία	25,88
4	Ιταλία	19,03
5	Γαλλία	15,64
6	Τσεχία	19,69
7	Πολωνία	17,99
8	Σλοβενία	12,68
9	Γερμανία	11,17
10	Πορτογαλία	10,52
11	Ουγγαρία	9,58
12	Ισπανία	11,04
13	Ολλανδία	9,35
14	Βέλγιο	7,38
15	Ηνωμένο Βασίλειο	9,14
16	Αυστρία	6,53
17	Λουξεμβούργο	5,38
18	Σλοβακία	5,56
19	Ιρλανδία	5,62
20	Εσθονία	4,67

³¹⁶ ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (Πίνακας 7-gov_rev-tot_gov_rev), πρόσβαση 3/3/2016

21	Ελλάδα	2,85
----	--------	------

Στην κατηγορία αυτή όταν ο μέσος όρος των παραπάνω χωρών είναι στο 13,05%, στην Ελλάδα μετά βίας φτάνει το 2,85%.

12.12 Φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ ³¹⁷

A/A	Χώρα	Φορολογικά έσοδα Τ.Α./ΑΕΠ (%)
1	Σουηδία	15,81
2	Φινλανδία	10,32
3	Δανία	12,58
4	Ιταλία	6,91
5	Γαλλία	5,92
6	Τσεχία	0,41
7	Πολωνία	-
8	Σλοβενία	3,89
9	Γερμανία	2,54
10	Πορτογαλία	2,48
11	Ουγγαρία	2,19
12	Ισπανία	3,26
13	Ολλανδία	-
14	Βέλγιο	2,05
15	Ηνωμένο Βασίλειο	1,60
16	Αυστρία	1,37
17	Λουξεμβούργο	1,23

³¹⁷ ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (Πίνακας 8-tax_rev_rs-gdp), πρόσβαση 15/3/2016. Εδώ είναι χαρακτηριστικό να αναφερθεί ότι η Ελλάδα κατατάσσεται στην 14^η θέση από τις 19 χώρες για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία, ωστόσο 5 χώρες με μικρότερα φορολογικά έσοδα από την Ελλάδα, έχουν πολύ υψηλότερα συνολικά έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ

18	Σλοβακία	0,85
19	Ιρλανδία	0,83
20	Εσθονία	4,39
21	Ελλάδα	1,37

Εδώ ο μέσος όρος των χωρών της Ε.Ε. είναι στο 4,2% και στην Ελλάδα 1,37%.

12.13 Φορολογικά έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των κυβερνητικών φορολογικών εσόδων³¹⁸

A/A	Χώρα	Φορολογικά έσοδα Τ.Α./ κυβερν. φορολ. εσοδα(%)
1	Σουηδία	37,03
2	Φινλανδία	23,53
3	Δανία	24,72
4	Ιταλία	15,84
5	Γαλλία	13,10
6	Τσεχία	1,22
7	Πολωνία	-
8	Σλοβενία	10,63
9	Γερμανία	7,02
10	Πορτογαλία	7,21
11	Ουγγαρία	5,69
12	Ισπανία	9,82
13	Ολλανδία	-
14	Βέλγιο	4,59
15	Ηνωμένο Βασίλειο	4,90
16	Αυστρία	3,18
17	Λουξεμβούργο	3,26

³¹⁸ ΟΟΣΑ , βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (Πίνακας 9-tax_rev_rs-tot_tax_rev), πρόσβαση 15/3/2016

18	Σλοβακία	2,75
19	Ιρλανδία	2,79
20	Εσθονία	13,36
21	Ελλάδα	3,81

Ενώ τα φορολογικά έσοδα της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των κυβερνητικών φορολογικών εσόδων ανέρχονται στο 3,81%, ο ευρωπαϊκός μέσος όρος είναι 10,2%.

12.14 Ενοποιημένες δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ³¹⁹

Στο πίνακα αυτό παρουσιάζονται οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά χώρα ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η Ελλάδα βρίσκεται, όπως και στα έσοδα, στην τελευταία θέση, ενώ είναι αξιοσημείωτο ότι 8 χώρες έχουν ποσοστό άνω του 10%.

A/A	Χώρα	Δαπάνες Τ.Α./ ΑΕΠ(%)
1	Σουηδία	25,18
2	Φινλανδία	23,51
3	Δανία	35,12
4	Ιταλία	14,38
5	Γαλλία	11,58
6	Τσεχία	11,64
7	Πολωνία	13,32
8	Σλοβενία	9,78
9	Γερμανία	7,57
10	Πορτογαλία	6,07
11	Ουγγαρία	7,57

³¹⁹ ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (Πίνακας 4-gon_exp-gdp), πρόσβαση 15/3/2016

12	Ισπανία	4,96
13	Ολλανδία	13,79
14	Βέλγιο	7,38
15	Ηνωμένο Βασίλειο	11,06
16	Αυστρία	7,77
17	Λουξεμβούργο	4,56
18	Σλοβακία	6,70
19	Ιρλανδία	3,60
20	Εσθονία	9,14
21	Ελλάδα	3,35

Στην κατηγορία αυτή ο μέσος όρος είναι 11,33% ενώ στην Ελλάδα μόλις 3,35%.

12.15 Ενοποιημένες δαπάνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ποσοστό στο σύνολο των κυβερνητικών δαπανών³²⁰

A/A	Χώρα	Δαπάνες Τ.Α./Κυβερν. Δαπάνη (%)
1	Σουηδία	48,59
2	Φινλανδία	40,53
3	Δανία	62,41
4	Ιταλία	28,04
5	Γαλλία	20,13
6	Τσεχία	27,36
7	Πολωνία	31,58
8	Σλοβενία	19,63
9	Γερμανία	17,10
10	Πορτογαλία	11,70
11	Ουγγαρία	15,55

³²⁰ ΟΟΣΑ, βάσει δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης (Πίνακας 5-gon_exp-tot_gon_exp), πρόσβαση 15/3/2016

12	Ισπανία	11,03
13	Ολλανδία	29,80
14	Βέλγιο	13,36
15	Ηνωμένο Βασίλειο	25,09
16	Αυστρία	14,76
17	Λουξεμβούργο	10,76
18	Σλοβακία	16,10
19	Ιρλανδία	9,40
20	Εσθονία	24,04
21	Ελλάδα	6,69

Όταν ο μέσος όρος των δαπανών της αυτοδιοίκησης στις χώρες-μέλη της Ε.Ε. ως ποσοστό στο σύνολο των κυβερνητικών δαπανών ανέρχεται στο 23%, ενώ στην Ελλάδα φτάνει μόλις στο 6,69%, καταρρίπτεται ο μύθος της σπάταλης ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι παραπάνω πίνακες είναι χαρακτηριστικοί και αποδεικνύουν τη δυσμενή θέση της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης όχι μόνο συγκριτικά με τους ευρωπαϊούς εταίρους αλλά και σε σχέση με το συνολικό διοικητικό σύστημα της χώρας.

12.16 Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και η συνεισφορά του στην τοπική αυτοδιοίκηση

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) είναι το βασικό χρηματοδοτικό μέσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την υποστήριξη της απασχόλησης στα κράτη μέλη, καθώς και για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και οι δαπάνες του αντιστοιχούν σε περίπου 10% του συνολικού προϋπολογισμού της Ε.Ε. Είναι ένα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ένωσης³²¹, τα οποία είναι αφιερωμένα στη βελτίωση της κοινωνικής συνοχής και της οικονομικής ευημερίας σε όλες τις περιφέρειές της. Ο ειδικότερος στόχος των δαπανών του ΕΚΤ είναι να υποστηρίξει τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας στην Ε.Ε., πράγμα που επιτυγχάνει συγχρηματοδοτώντας εθνικά, περιφερειακά και τοπικά σχέδια που βελτιώνουν το ποσοστό απασχόλησης, την ποιότητα των θέσεων εργασίας, και διασφαλίζουν πιο δίκαιες ευκαιρίες απασχόλησης για όλους τους πολίτες στα κράτη μέλη της Ε.Ε. και τις περιφέρειές τους.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων περιλαμβάνει τόσο την υλοποίηση δομικών μεταρρυθμίσεων όσο και τη στήριξη της λειτουργίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναφορικά με:

- Τον εκσυγχρονισμό του κανονιστικού πλαισίου της Δημόσιας Διοίκησης
- Την επέκταση των δημόσιων υποδομών και υπηρεσιών
- Τη βελτίωση του σχεδιασμού και της εφαρμογής των εθνικών πολιτικών για την ενίσχυση νέων επιχειρήσεων
- Την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού
- Τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων και διαδικασιών προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες και να τονωθεί η επιχειρηματικότητα

³²¹ Τα Διαρθρωτικά Ταμεία είναι αναδιανεμητικά χρηματοοικονομικά μέσα που υποστηρίζουν τη συνοχή στην Ευρώπη, επικεντρώνοντας τις δαπάνες στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Τα άλλα ταμεία είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας

Δ' Προγραμματική Περίοδος (2014-2020)

Η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) και των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στη λειτουργία και τις μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση κατά την τρέχουσα Προγραμματική Περίοδο πραγματοποιείται κυρίως μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική Μεταρρύθμιση».

Αναλυτικότερα, μέσω του ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και ειδικότερα στα πλαίσια της Προτεραιότητας «Βελτίωση θεσμικής ικανότητας», υλοποιήθηκαν και υλοποιούνται δράσεις με Τελικούς Δικαιούχους ΟΤΑ, που σχετίζονται με τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του σχεδιασμού, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των μηχανισμών, δομών, μέτρων και πολιτικών ισότητας, καθώς και με την αποτελεσματική ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω της κινητοποίησης της κοινωνίας των πολιτών και των ΜΚΟ.

Ενδεικτικά αναφέρονται τα έργα:

- 1 Ενίσχυση των δημόσιων πολιτικών ποιότητας μέσω του εκσυγχρονισμού του κανονιστικού πλαισίου και των επιχειρησιακών δομών της Δημόσιας Διοίκησης
- 2 Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού στη Δημόσια Διοίκηση και
- 3 Ενίσχυση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης.

Πολύ σημαντική κρίνεται εξάλλου και η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου στη χρηματοδότηση του Προγράμματος «Καλλικράτης». Όπως αναδείχτηκε και παραπάνω στο σχετικό κεφάλαιο, η νέα αρχιτεκτονική για την τοπική αυτοδιοίκηση στοχεύει στην εξοικονόμηση πόρων με τον δραστικό περιορισμό των ΟΤΑ και των Νομικών τους Προσώπων, στη μείωση των λειτουργικών τους δαπανών και της σπατάλης μέσα από τη δημιουργία οικονομιών κλίμακας σε οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, στην αντιμετώπιση προβλημάτων επικάλυψης αρμοδιοτήτων

και αντιφατικών – αντικρουόμενων αποφάσεων, στην αναπτυξιακή προοπτική- μέσα από την λειτουργική αυτονομία των νέων ΟΤΑ- αξιοποιώντας τα τοπικά και περιφερειακά συγκριτικά πλεονεκτήματα, στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και στην αξιοποίηση του αυτοδιοικητικού δυναμικού για την αποτελεσματική διεύθυνση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη. Στο νέο μοντέλο για την τοπική αυτοδιοίκηση οι νέοι οργανισμοί ΟΤΑ α' (Δήμοι) και β' (Περιφέρειες) βαθμού πλέον δεν έχουν σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, δηλαδή οι νέοι δήμοι δεν έχουν ιεραρχική προς τα πάνω σχέση με τις υπό δημιουργία περιφέρειες, όπως μέχρι πρότινος συνέβαινε τόσο με τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, όσο και την Περιφερειακή Διοίκηση, αλλά οριζόντιες.

Η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

Αξίζει να αναφερθεί ο ρόλος της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) ως Ενδιάμεσος Φορέας Διαχείρισης για όλα τα προγράμματα του ΕΣΠΑ. Με τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ και κυρίως του ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» η ΕΕΤΑΑ διαχειρίζεται προγράμματα με Τελικούς Δικαιούχους φορείς της τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόσο νέα όσο και συνεχιζόμενα από την προηγούμενη Προγραμματική Περίοδο. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- «Βοήθεια στο Σπίτι»: Δράση "Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής ζωής"
- Βρεφικοί – Παιδικοί – Βρεφονηπιακοί Σταθμοί – Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ) – ΚΔΑΠ Ατόμων με Αναπηρία (ΜΕΑ): Δράση "Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής ζωής"
- Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ) – Κέντρα Δημέρευσης

Επίσης, το Υπουργείο Εργασίας υλοποιεί σειρά έργων με τη χρηματοδότηση του ΕΚΤ, με Τελικούς Δικαιούχους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ενδεικτικά αναφέρονται:

- Προγράμματα Κοινωφελούς Απασχόλησης
- Τοπικά Σχέδια για την Απασχόληση
- Κέντρα Υποστήριξης Ευπαθών Κοινωνικά Ομάδων (πχ. θυμάτων κακοποίησης)

Γ' Προγραμματική Περίοδος (ΕΣΠΑ 2007-2013)

Οι στόχοι του ΕΚΤ για την Γ' προγραμματική περίοδο περιελάμβαναν:

- Την ένταξη στην αγορά εργασίας των ατόμων που διατρέχουν κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού
- Υποστήριξη ίσων ευκαιριών για την γυναίκα στην αγορά εργασίας
- Ανάπτυξη και προώθηση ενεργών πολιτικών για την ανάπτυξη της αγοράς εργασίας (με στόχο την πρόληψη της μακροχρόνια ανεργίας και την ενθάρρυνση της επανένταξης των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας)
- Προώθηση και βελτίωση της επαγγελματικής κατάρτισης, εκπαίδευση και καθοδήγηση

Αναφορικά με τη χρηματοδότηση των προσφερόμενων υπηρεσιών από ΟΤΑ, το ΕΚΤ μέσω των Τομεακών και των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Μέτρο 5.1 - Ανάπτυξη Κοινωνικών Υπηρεσιών Υποστήριξης) υποστήριξε:

- Τη λειτουργία Βρεφονηπιακών Σταθμών από Δήμους και Δημοτικές Επιχειρήσεις
- Τη λειτουργία Κέντρων Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ – ΜΕΑ) από Δήμους και Δημοτικές Επιχειρήσεις
- Τη λειτουργία δομών «Βοήθεια στο Σπίτι» από Δήμους και Δημοτικές Επιχειρήσεις

Σχετικά με τη χρηματοδότηση παρεμβάσεων προώθησης στην απασχόληση και κοινωνικής ενσωμάτωσης, ενδεικτικά αναφέρονται τα ακόλουθα έργα που χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΚΤ:

- Τοπικές Πρωτοβουλίες Απασχόλησης (Τοπικά Σχέδια Δράσης για αξιοποίηση πλεονεκτημάτων της τοπικής οικονομίας για προώθηση στην απασχόληση ευπαθών κοινωνικά ομάδων)
- Δράσεις ενίσχυσης της απασχόλησης με την ενεργό συμμετοχή ΜΚΟ
- Ολοκληρωμένες Παρεμβάσεις Υπέρ Ειδικών Μειονεκτουσών Ομάδων

Τέλος, σχέδια δράσης για προώθηση της απασχόλησης χρηματοδοτήθηκαν κατά την Γ΄ Προγραμματική Περίοδο από το ΕΚΤ και μέσω της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL.

12.17 Το ΕΣΠΑ 2014-2020 και η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση

Το ΕΣΠΑ (Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης) 2014-2020 αποτελεί το βασικό στρατηγικό σχέδιο για την ανάπτυξη της χώρας με τη συνδρομή σημαντικών πόρων που προέρχονται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μία από τις χρηματοδοτικές του προτεραιότητες είναι η βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Καθοριστικό στοιχείο στον αναπτυξιακό σχεδιασμό της περιόδου 2014-2020 αποτέλεσε η εκπόνηση της εθνικής και των περιφερειακών Στρατηγικών Έρευνας και Καινοτομίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση. Στο πλαίσιο των στρατηγικών αυτών, η χώρα και οι Περιφέρειές της καλούνται να εντοπίσουν τις δραστηριότητες εκείνες στις οποίες παρουσιάζουν ή είναι σε θέση να οικοδομήσουν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα και σε αυτές να επικεντρώσουν τους διαθέσιμους πόρους και τις προσπάθειες ώστε να καταστεί δυνατή η επίτευξη σημαντικών αναπτυξιακών αποτελεσμάτων. Σε εθνικό επίπεδο έχουν προσδιοριστεί οκτώ κλάδοι στους οποίους θα δοθεί προτεραιότητα και αναμένεται να έχουν μεγαλύτερη συμμετοχή στην οικονομική μεγέθυνση. Οι κλάδοι αυτοί είναι οι εξής:

- Αγρο-διατροφή
- Υγεία – φάρμακα
- Τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών
- Ενέργεια
- Περιβάλλον και βιώσιμη ανάπτυξη
- Μεταφορές
- Υλικά – κατασκευές
- Τουρισμός, πολιτισμός, δημιουργικές βιομηχανίες

Ένα άλλο χαρακτηριστικό του αναπτυξιακού σχεδιασμού της περιόδου 2014-2020 αποτελούν οι Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις. Πρόκειται για εργαλεία ολοκληρωμένης χωρικής ανάπτυξης για την εφαρμογή αναπτυξιακών στρατηγικών σε περιοχές που παρουσιάζουν συγκεκριμένα προβλήματα ή διακρίνονται από

σημαντικές αναπτυξιακές δεξιότητες. Στο πλαίσιο των Ολοκληρωμένων Χωρικών Επενδύσεων είναι δυνατή η υλοποίηση συνδυασμένων επενδύσεων, οι οποίες χρηματοδοτούνται από περισσότερα του ενός Ταμεία, με στόχο την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των προβλημάτων ή την πλήρη αξιοποίηση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων μιας περιοχής.

Ωστόσο, το νέο ΕΣΠΑ είναι άκρως ανταγωνιστικό και έχει πολύ δύσκολες τεχνικές, επιστημονικές και διοικητικές απαιτήσεις. Δυστυχώς, και αυτό σχεδιάστηκε, για άλλη μία φορά, άκρως συγκεντρωτικά, χωρίς να γίνει αποδεκτή καμία πρόταση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για το σύνολο των Δήμων θα υπάρξουν ανάγκες προσαρμογής ώστε να μπορέσουν να ανταποκριθούν στις νέες απαιτήσεις, ωστόσο, για μια μεγάλη κατηγορία Δήμων, κυρίως μικροί, ορεινοί και νησιωτικοί Δήμοι, που δεν διαθέτουν το κατάλληλο τεχνικό και επιστημονικό προσωπικό, υπάρχει πολύ μεγάλος κίνδυνος ουσιαστικού αποκλεισμού τους από το ΕΣΠΑ. Μία πρόσθετη χρηματοδοτική πηγή που είναι οι κοινοτικές πρωτοβουλίες και τα προγράμματα που προκηρύσσονται κατευθείαν από τις Βρυξέλες, απαιτούν οι Δήμοι που θέλουν να συμμετέχουν στις πρωτοβουλίες αυτές, να έχουν καλή προετοιμασία, ώριμες προτάσεις και επιτυχημένες διεθνείς συνεργασίες, κυρίως με άλλους ευρωπαϊκούς Δήμους και ερευνητικά ιδρύματα.

Στο νέο ΕΣΠΑ δεν περιλαμβάνεται Εθνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα με δικαιούχους τους Δήμους, όπως πρότεινε η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, και δεν υπάρχει ρητή δέσμευση για τα «ολοκληρωμένα προγράμματα τοπικής ανάπτυξης» τα οποία σύμφωνα με τις κοινοτικές κατευθύνσεις πρέπει να χρηματοδοτηθούν με το 5% των πόρων του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης. Η μόνη αναφορά στη συμμετοχή των Δήμων είναι η ακόλουθη αόριστη διατύπωση: «Κατά την εξειδίκευση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων θα ληφθεί μέριμνα ώστε συγκεκριμένες κατηγορίες δράσεων και σημαντικοί πόροι να έχουν ως δικαιούχους τους Δήμους».

Όσον αφορά το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Εκπαίδευση, Κατάρτιση, Απασχόληση», αποτελεί συνένωση των σημερινών δύο Επιχειρησιακών Προγραμμάτων των Υπουργείων Εργασίας και Παιδείας και έχει πόρους μειωμένους κατά 60% σε σχέση με τους αντίστοιχους πόρους της περιόδου 2007–2013, παρότι λόγω της κρίσης θα έπρεπε να είναι αυξημένοι. Σε αυτό το Επιχειρησιακό

Πρόγραμμα, αναφέρονται από το σύνολο των κοινωνικών προγραμμάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, μόνον οι βρεφονηπιακοί σταθμοί.

Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση του Δημόσιου Τομέα», αποτελεί συνένωση των σημερινών δύο Επιχειρησιακών Προγραμμάτων «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ψηφιακή Σύγκλιση» που είναι καταρχήν θετική επιλογή, αλλά έχει πόρους μειωμένους κατά 75% σε σχέση με τους αντίστοιχους πόρους της περιόδου 2007–2013. Υπάρχει άμεση ανάγκη να περιληφθεί σε αυτό το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα η οργάνωση και ο λειτουργικός εκσυγχρονισμός των 325 Δήμων.

Το μοναδικό Τομεακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα που παρουσιάζει γενναία αύξηση είναι το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα, Καινοτομία», στο οποίο όμως η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν προβλέπεται να έχει ουσιαστική συμμετοχή.

Το οργανωτικό – διαχειριστικό σχήμα του νέου ΕΣΠΑ είναι το απόγειο του συγκεντρωτισμού. Όλες οι Διαχειριστικές Αρχές συγκεντρώθηκαν στο πρώην Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (νυν Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού). Ο σχεδιασμός αυτός, όχι μόνο δεν έλαβε υπόψη του την αρνητική εμπειρία από τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους ή τη γενικότερη ευρωπαϊκή εμπειρία αλλά εκφράζει και άγνοια κινδύνου. Για να μη διαμαρτύρονται τα Υπουργεία που ασκούν τις αντίστοιχες με τα Επιχειρησιακά Προγράμματα δημόσιες πολιτικές, προβλέφθηκε στο Νόμο για το νέο ΕΣΠΑ (Ν. 4314/2014) η δημιουργία «Επιτελικών Δομών ΕΣΠΑ» στα Υπουργεία που θα είναι υπεύθυνες για τον προγραμματισμό και την υποστήριξη της υλοποίησης των έργων. Οι Δήμοι αναφέρονται, συνολικά, ως «φορείς υλοποίησης με οργανωτικές αδυναμίες και περιορισμένη διαχειριστική επάρκεια».

Αυτό που εντυπωσιάζει στην περιγραφή των νέων χρηματοδοτικών εργαλείων του ΕΣΠΑ για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι ότι, παρότι αυτή η πολιτική αφορά κυρίως αν όχι κατά αποκλειστικότητα τους Δήμους, αυτοί όχι μόνο δεν έλαβαν μέρος κατά το σχεδιασμό τους, αλλά είναι απόντες και από το πεδίο λήψης αποφάσεων.

12.18 Η συνεισφορά της ευρωπαϊκής ενοποίησης

Στο σημείο αυτό κρίνεται αναγκαίο να γίνει μια αναφορά στο ποια ήταν η συνεισφορά της Ε.Ε. στη διαμόρφωση της σημερινής Ελλάδας και εμμέσως στη διαμόρφωση της σημερινής τοπικής αυτοδιοίκησης³²².

Από το 1981 μέχρι σήμερα η Ελλάδα μέσω της συμμετοχής της στην Ένωση πέτυχε:

α) Τη σταθεροποίηση της δημοκρατίας και των θεσμών, αφού η ένταξη στην ΕΕ δημιούργησε ένα θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο η χώρα κατόρθωσε να σταθεροποιήσει το δημοκρατικό πολιτικό της σύστημα και τους θεσμούς που το διέπουν, μετά τη περίοδο της δικτατορίας.

β) Την ενίσχυση της πολιτικής της θέσης, μέσω της ενίσχυσης της ανεξαρτησίας και της θέσης της στο περιφερειακό και διεθνές σύστημα.

γ) Την εδραίωση της εθνικής ασφάλειας. Ως κράτος μέλος της ΕΕ, η Ελλάδα είχε την ευκαιρία να αναδειχθεί σε παράγοντα σταθερότητας, ειρήνης και συνεργασίας στην περιοχή των Βαλκανίων και, παράλληλα, να στηρίζει τη διεύρυνση της ΕΕ με γνώμονα τις αρχές του διεθνούς δικαίου και τη δημοκρατία.

δ) Την αναδιάρθρωση της εθνικής οικονομίας. Προσχωρώντας στην ΕΕ, η Ελλάδα έλαβε πρόσθετη οικονομική ενίσχυση, μέσω των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων και των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, για την αναδιάρθρωση της ελληνικής οικονομίας.

ε) Την δημιουργία περιφερειακών αναπτυξιακών κοινωνικών υποδομών. Η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΕ είχε ως αποτέλεσμα την κοινοτική χρηματοδότηση μέσω προγραμμάτων τα οποία πρόσφεραν πρόσθετα κίνητρα για την ανάπτυξη της περιφέρειας.

στ) Νέες προοπτικές ανάπτυξης για την οικονομία και κοινωνία με την ένταξή της στην ΟΝΕ.

ζ) Ισότιμη συμμετοχή στις αποφάσεις για το μέλλον της Ευρώπης.

Τις τελευταίες δεκαετίες, ολόκληρη σχεδόν η αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας καθοδηγήθηκε από τις διαρθρωτικές πολιτικές της ΕΕ και ιδιαίτερα από τα διαδοχικά Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) και το ΕΣΠΑ.

³²² http://ec.europa.eu/ellada/index_el.htm

Πιο συγκεκριμένα:

Μ.Ο.Π. & Α' ΚΠΣ (1986-1993)

Από τον πρώτο κιόλας χρόνο ένταξης της χώρας στην ΕΕ οι περιφέρειες της Ελλάδας επωφελήθηκαν από σημαντικές εισροές κοινοτικών πόρων. Σταθμός, αποτέλεσαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (Μ.Ο.Π.) που θεωρούνται από πολλούς ως η αφετηρία άσκησης ουσιαστικής Ευρωπαϊκής Περιφερειακής πολιτικής. Η πολιτική αυτή στήριξε την οικονομική δραστηριότητα και διευκόλυνε τη βελτίωση του επιπέδου ζωής στις αγροτικές και περιμετρικές περιοχές. Αναβάθμισε το επαρχιακό δίκτυο μεταφορών και ενίσχυσε τον εκσυγχρονισμό των μικρών γεωργικών επιχειρήσεων και την ίδρυση ξενοδοχείων μικρού και μεσαίου μεγέθους σε πολλές περιοχές.

Το 1987 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε το πρώτο πακέτο Ντελόρ. Στόχος ήταν μια σειρά προτάσεων και μεταρρυθμίσεων για το σύστημα χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Οι τομείς που έδωσε βάρος ήταν η γεωργία, η πολιτική συνοχή, οι επιστήμες, η τεχνολογία και η περιβαλλοντική πολιτική. Κύριες χώρες δικαιούχοι ήταν οι φτωχότερες που μετείχαν τότε στην κοινότητα, δηλαδή Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία και η Ελλάδα, η οποία έλαβε 8,2 δις ECU τα οποία διαχειρίστηκε την περίοδο 1988-1993.

Β' ΚΠΣ (1994-1999)

Κυριότεροι στόχοι που είχαν τεθεί ήταν η ανταγωνιστικότητα, η κοινωνική και οικονομική συνοχή για τα κράτη μέλη αλλά και η διεύρυνση των καθηκόντων της Ε.Ε. Δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση σε έργα υποδομής εθνικής σημασίας που ενισχύουν την εξωστρέφεια της οικονομίας και τη γενικότερη διασύνδεση της Ελλάδας με το εξωτερικό. Κύριο χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η προετοιμασία της χώρας για την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση καθώς και η υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής σε ολόκληρη την χώρα: Οδικοί άξονες (ΠΑΘΕ, Εγνατία Οδός), μετρό της Αθήνας, εκσυγχρονισμός του Ελληνικού Σιδηροδρομικού Δικτύου, λιμενικά έργα, ενεργειακά έργα (αιολικά πάρκα, φυσικό αέριο), τηλεπικοινωνίες, νοσοκομεία, κ.ο.κ. Η Ελλάδα πήρε 17,7 δις ECU, δηλαδή 9,6 τρις δραχμές τα οποία διαχειρίστηκε την περίοδο 1994-1999 για τη χρηματοδότηση των παραπάνω έργων.

Γ' ΚΠΣ (2000-2006)

Η Ελλάδα ενισχύεται με σημαντικούς πόρους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής. Οι πόροι δημιουργούν τις προϋποθέσεις για υψηλότερη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη, οδηγούν σε πραγματική σύγκλιση με τις υπόλοιπες οικονομίες των κρατών μελών και συμβάλουν στην αντιμετώπιση των βασικών ελλείψεων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής, κυρίως στους τομείς των υποδομών, της ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων και της παραγωγικότητας. Το τρίτο κοινοτικό πλαίσιο στήριξης (Γ ΚΠΣ) είναι το μεγαλύτερο αναπτυξιακό πρόγραμμα της χώρας με 25 δις ευρώ για την περίοδο 2000-2006. Σε συνδυασμό με την εθνική συμμετοχή, οι επενδύσεις της εποχής ανήλθαν σε 48,3 δις ευρώ.

Μόνο το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας», την περίοδο 2000-2006, έχει χρηματοδοτήσει μεταξύ άλλων:

- Το έργο «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» συνδέει όλους τους φορείς του δημοσίου (νοσοκομεία, ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, βιβλιοθήκες κ.λπ.), της δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης με ευρυζωνικά δίκτυα, για την εσωτερική τους επικοινωνία και για να μπορούν να προσφέρουν σε όλους τους πολίτες και τις επιχειρήσεις πρόσβαση, μέσω Διαδικτύου, σε όλες τις υπηρεσίες της δημόσιας διοίκησης, χωρίς ψηφιακούς αποκλεισμούς.
- Η πύλη ERMIS είναι η ενιαία Κυβερνητική Διαδικτυακή Πύλη της Δημόσιας Διοίκησης για την πληροφόρηση πολιτών και επιχειρήσεων και την παροχή ασφαλών υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Ο ERMIS παρέχει ολοκληρωμένη ενημέρωση στους πολίτες και τις επιχειρήσεις σχετικά με όλες τις συναλλαγές τους με τη Δημόσια Διοίκηση, καθώς και επιλεγμένες υπηρεσίες Ηλεκτρονικών Συναλλαγών μέσω των οποίων οι πολίτες μπορούν ηλεκτρονικά πλέον να εξυπηρετηθούν από τη Δημόσια Διοίκηση.
- Τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ενημερώνουν τους πολίτες για τις ενέργειες που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση διοικητικών υποθέσεων, προμηθεύοντας δηλαδή στους ενδιαφερόμενους τα κατάλληλα έντυπα αιτήσεων και αναζητώντας τα απαιτούμενα δικαιολογητικά από τις αρμόδιες

υπηρεσίες, καθώς και άλλες υπηρεσίες, όπως επικύρωση αντιγράφων, χορήγηση παραβόλων και φορολογικής ενημερότητας και ηλεκτρονική υποβολή φορολογικών δηλώσεων μέσω TAXIS, πληροφορίες για προκηρύξεις, θέματα κοινωνικής πρόνοιας, υγειονομικά, μεταφορών-επικοινωνιών, κλπ.

Πρόκειται για μεταρρυθμίσεις που έχουν αλλάξει άμεσα την μορφή της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης όπως τη γνωρίζαμε κατά το παρελθόν.

Το ΕΣΠΑ (2007-2013)

Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, εν συντομία ΕΣΠΑ όπως ονομάστηκε, διαδέχθηκε το Γ' ΚΠΣ. Η έναρξη του ορίστηκε το 2007, η λήξη του το 2013 και τα διαθέσιμα κονδύλια για την χώρα μας 22,5 δις ευρώ. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του ΕΣΠΑ για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση είχε ως στόχο τη διαμόρφωση, εφαρμογή και αξιολόγηση δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων, την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, τον οργανωτικό και λειτουργικό ανασχεδιασμό και τη διοικητική ανασυγκρότηση, την κάλυψη των αναγκών της δημόσιας διοίκησης σε εκπαίδευση και την αναβάθμιση της ποιότητας της παρεχόμενης εκπαίδευσης στην πράξη.

Η 5η προγραμματική περίοδος 2014-2020

Τον Νοέμβριο του 2010 στην διάρκεια της 5^{ης} έκθεσης για πολιτική συνοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το κύριο θέμα ήταν η οικονομική κρίση που έπληττε πλέον όλο και περισσότερα κράτη μέλη. Ως αποτέλεσμα αποφασίστηκε η στρατηγική Ευρώπη 2020 με γνώμονα την βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη. Στο πλαίσιο αυτό η Ελλάδα κατάφερε να δεσμεύσει για την οικονομία της ένα πακέτο 20,8 δις ευρώ.

Παρόλα αυτά, η παντελής έλλειψη συμμετοχής της τοπικής αυτοδιοίκησης στη στρατηγική της Ε.Ε. (στρατηγική «Ευρώπη 2020»), είναι αυτή που υποσκάπτει την οικονομική ανάπτυξη και όχι μόνο³²³. Η Ε.Ε. πρέπει να επανεξετάσει την προσέγγισή της και να διαφοροποιήσει την πορεία της, όσον αφορά στην ανάμειξη των τοπικών και περιφερειακών Αρχών. Διαφορετικά θα είναι δύσκολο να τηρήσει την υπόσχεσή

³²³ Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, «Δήλωση της Αθήνας», το μεταρρυθμιστικό σχέδιο επτά σημείων της Επιτροπής των Περιφερειών, που παρουσιάστηκε την Παρασκευή 7 Μαρτίου 2014 κατά την 6η Ευρωπαϊκή Διάσκεψη των Περιφερειών και των Πόλεων

της για την επίτευξη μιας «έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομίας έως το 2020». Πρέπει να προστεθεί η εδαφική διάσταση στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», γιατί αν και παρέχεται ένα πλαίσιο δράσης, ωστόσο παραβλέπονται τα πλεονεκτήματα, οι αδυναμίες και οι ευκαιρίες ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών. Απαιτείται, λοιπόν, να τεθούν στόχοι διαφοροποιημένοι σε συνάρτηση με την εκάστοτε εδαφική περιοχή.

Επιπλέον, τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων πρέπει να σχεδιάζονται βάσει της εταιρικής σχέσης, διότι σήμερα η συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην προετοιμασία των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων είναι περιορισμένη. Ζητείται μεν η γνώμη τους, αλλά δεν αντιμετωπίζονται ως εταίροι.

12.19 Γενικά συμπεράσματα

Σε όλη την ιστορική διαδρομή της σύστασης και της πορείας των ευρωπαϊκών κρατών, η τοπική αυτοδιοίκηση κατείχε ένα πρωταγωνιστικό ρόλο στην εσωτερική τους λειτουργία. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρήθηκαν από πολύ νωρίς ως ο κοντινότερος προς τον πολίτη θεσμός και μέσω της αρχής της επικουρικότητας και της εγγύτητας, η Ε.Ε. επικύρωσε ότι είναι ο θεσμός εκείνος που πρέπει να ασκεί τις απαιτούμενες αρμοδιότητες προς εξυπηρέτηση των αναγκών των δημοτών. Οι ΟΤΑ αποτελούν τους βασικούς φορείς τοπικής έκφρασης, τους διαμορφωτές της τοπικής κοινής γνώμης και οι τοπικές αρχές ως υπεύθυνες για την παροχή των τοπικών υπηρεσιών αλλά και για την προώθηση των τοπικών συμφερόντων, διαμορφώνουν και υλοποιούν πολιτικές που έχουν άμεση σχέση με την ανάπτυξη της κοινωνίας.

Το θεσμικό πλαίσιο για την τοπική αυτοδιοίκηση στις 28 χώρες που είναι μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρουσιάζει σημαντικές διαφορές που αντανακλούν τις ιστορικές, πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές αλλά και γεωμορφολογικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα, καθώς και το γενικότερο επίπεδο ανάπτυξης της. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα, το πλαίσιο που καθορίζει το ιδιαίτερο καθεστώς των ΟΤΑ να απέχει πολύ από το να χαρακτηριστεί ομοιογενές ακόμα και μέσα στην ίδια χώρα. Οι ΟΤΑ σε δεκαέξι κράτη- μέλη της Ε.Ε. έχουν διαφορετικό θεσμικό πλαίσιο βασισμένο

κάθε φορά στις δημογραφικές, διοικητικές, οικονομικές και πολιτιστικές τους ιδιαιτερότητες.

Επίσης, είναι εμφανείς κάποιες γενικότερες τάσεις όπως οι προσπάθειες για ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της συμμετοχής των πολιτών, η προώθηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας, καθώς και οι σημαντικές μεταφορές αρμοδιοτήτων προς τη τοπική αυτοδιοίκηση που δυστυχώς όμως, στις περισσότερες των περιπτώσεων, δεν συνοδεύονταν από ανάλογη μεταφορά πόρων.

Η τοπική αυτοδιοίκηση έχει αναλάβει μία σειρά αρμοδιοτήτων οι οποίες της επιτρέπουν τόσο να παρέχει καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες, όσο και να εφαρμόζει τις πολιτικές της προς όφελος των δημοτών της. Οι αρμοδιότητες αυτές, οι οποίες περιγράφονται συνήθως μέσα στη σχετική νομοθεσία και εντάσσονται στη συνέχεια στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων κάθε χώρας, καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δράσεων, γεγονός που αποδεικνύει τον πολυποικίλο ρόλο των τοπικών αρχών. Τις τελευταίες δεκαετίες, η διαδικασία της αποκέντρωσης που εφαρμόστηκε στα περισσότερα κράτη- μέλη της Ε.Ε., συντέλεσε στην αύξηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό ουσιαστικά ενίσχυσε την αυτονομία της έναντι της κεντρικής εξουσίας, καθιστώντας την ουσιαστικά αρμόδια για το σύνολο των τοπικών υπηρεσιών. Προβλήματα όπως είναι αυτά της επικάλυψης αρμοδιοτήτων και της έλλειψης οικονομικών και ανθρώπινων μέσων για την άσκησή τους καλούνται να αντιμετωπίσουν οι αυτοδιοικήσεις σε πολλές χώρες. Είναι γεγονός ότι κάποιες χώρες προχώρησαν πιο γρήγορα στην αποκέντρωση ενώ κάποιες άλλες έμειναν πιστές στο αυστηρό συγκεντρωτικό μοντέλο, όπου η τοπική αυτοδιοίκηση παραμένει άμεσα εξαρτημένη από τις διαθέσεις της κεντρικής εξουσίας. Η εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος επηρεάζεται άμεσα από το βαθμό ελευθερίας που τη διακρίνει στη λήψη των αποφάσεων γύρω από τις τοπικές υποθέσεις, τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων της και της παροχής των υπηρεσιών της. Επιπλέον, προκειμένου να γίνεται λόγος για αυτόνομη τοπική αυτοδιοίκηση που λαμβάνει ελεύθερα τις αποφάσεις που την αφορούν, πρέπει να υπάρχει ουσιαστική οικονομική αυτοτέλεια, με επαρκείς οικονομικούς πόρους που θα της επιτρέπουν να ανταποκρίνεται στον κομβικό της ρόλο.

Οι αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνουν κάποιες που συναντώνται σχεδόν οριζόντια σε όλες τις χώρες, όπως τα απορρίμματα, οι δημόσιοι χώροι/πράσινο, η πρωτοβάθμια εκπαίδευση, η προσχολική εκπαίδευση, η προστασία παιδιών και ηλικιωμένων, η πρωτοβάθμια υγεία, η ύδρευση, η δημοτική οδοποιία, η δημόσια συγκοινωνία, η διεκπεραίωση αδειοδοτήσεων και η ενημέρωση των πολιτών σε θέματα απασχόλησης. Στις περισσότερο «προηγμένες» χώρες, οι ΟΤΑ παρέχουν και υπηρεσίες όπως η πολεοδομία, η επιμόρφωση και η εκπαίδευση ενηλίκων, η παροχή προνοιακών επιδομάτων, η δευτεροβάθμια υγεία, η στέγαση και η προώθηση στην απασχόληση ανέργων.

Ο τρόπος παροχής των υπηρεσιών από τους ΟΤΑ διαφέρει ανάλογα με τις επικρατούσες αντιλήψεις σε κάθε χώρα και με το βαθμό καινοτομίας του συστήματος τοπικής διακυβέρνησης. Έτσι, σε κάποιες χώρες οι υπηρεσίες παρέχονται απευθείας από τους ΟΤΑ είτε μεμονωμένα είτε μέσω διαδημοτικών συνεργασιών. Σε κάποιες άλλες παρέχονται σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, είτε με τη μορφή παραχωρήσεων είτε με τη μορφή συνεργασιών. Όσον αφορά τις υπηρεσίες κοινωνικού περιεχομένου, παρατηρείται και συνεργασία με μη κυβερνητικές οργανώσεις.

Οι μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση της Ευρώπης προσανατολίζονται σε συγκεκριμένα μέτρα, όπως οι θεσμικές-πολιτικές αλλαγές, οι εδαφικές αναδιαρθρώσεις, οι ιδιωτικοποιήσεις και η υιοθέτηση μεθόδων της αγοράς και γενικότερα μεθόδων και τεχνικών του νέου δημόσιου μανάτζμεντ. Το συγκεκριμένο μίγμα των μεταρρυθμίσεων διαφέρει από χώρα σε χώρα, ωστόσο είναι εμφανής ο αλληλο-επηρεασμός και η διάδοση συγκεκριμένων προτύπων. Σε χώρες που δέχονται σημαντικούς πόρους της Ε.Ε., η επιρροή του εξευρωπαϊσμού και των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών και ενισχύσεων είναι ιδιαίτερα σημαντική, ενώ στις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες οι πρωτοβουλίες αναπτύσσονται στο εσωτερικό της χώρας, άλλοτε από τις κεντρικές κυβερνήσεις και άλλοτε από τις ενώσεις των φορέων της αυτοδιοίκησης ή και από τους ίδιους τους δήμους, από τα κάτω προς τα επάνω. Ωστόσο και στις αναπτυγμένες χώρες βασικός στόχος είναι ο εκσυγχρονισμός και ο εξορθολογισμός του διοικητικού συστήματος ώστε αυτό να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες κοινωνικο-οικονομικές και τεχνολογικές απαιτήσεις και ευκαιρίες.

Τα χρηματοδοτικά μέσα διαφέρουν επίσης αρκετά στις επιμέρους χώρες, ωστόσο, υπάρχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, όπως η συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στα

έσοδα ορισμένων φόρων που εισπράττει το κράτος η ιδιαίτερη σημασία της φορολογίας στα ακίνητα και των ανταποδοτικών τελών για υπηρεσίες κ.ά. Σε γενικές γραμμές, δεν φαίνεται να διευρύνεται η δημοσιονομική αυτοτέλεια, αλλά να εντείνονται οι έλεγχοι και οι περιορισμοί –μια εξέλιξη που προφανώς οφείλεται και στη δημοσιονομική πίεση που αισθάνονται όλες οι χώρες. Ο ρόλος των ευρωπαϊκών πόρων είναι, κατά τα αναμενόμενα, πολύ σημαντικότερος στις ανατολικές και νότιες χώρες, όπου συχνά λειτουργεί ως βασικός μοχλός για την υιοθέτηση καινοτομικών και γενικότερα εκσυγχρονιστικών μέτρων και πρωτοβουλιών για τη τοπική αυτοδιοίκηση.

Στην περίπτωση της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, θα αποτελούσε μη σοφή κίνηση η στείρα αφομοίωση και ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών προτύπων αλλά και των αποτελεσμάτων, όπως αυτά προέκυψαν από τις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν σε πολλά από τα κράτη- μέλη της Ε.Ε. Ιδιαίτερα μάλιστα όταν η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ακόμη δεν έχει δώσει οριστικές λύσεις σε ζητήματα που αφορούν τον θεσμικό της ρόλο ή την οικονομική της αυτονομία.

Μια πρώτη διαπίστωση όσον αφορά την Ελλάδα είναι ότι μετά την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, ο μέσος πληθυσμός των δήμων της Ελλάδας είναι εξαπλάσιος από τον μέσο πληθυσμό των δήμων της Ε.Ε.-28 (Ελλάδα: 35.018 κατοίκους, Ε.Ε.-28: 5.763), με αποτέλεσμα η Ελλάδα να βρίσκεται στην 5η θέση σε 17 χώρες της Ε.Ε. που δεν έχουν ομοσπονδιακή δομή, όσον αφορά τον μέσο αριθμό κατοίκων ανά δήμο. Η δημιουργία μεγάλων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι ενθαρρυντικό γεγονός αλλά αυτό δεν αρκεί από μόνο του για τη δημιουργία ισχυρής τοπικής αυτοδιοίκησης. Χώρες με μέσο πληθυσμιακό μέγεθος μεγαλύτερο από αυτό της Ελλάδας όπως η Ολλανδία ή χώρες με μέσο πληθυσμιακό μέγεθος μικρότερο όπως η Γαλλία έχουν σαφώς πιο ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση.

Η μέση έκταση των δήμων της Ελλάδας είναι οκταπλάσια της μέσης έκτασης των Δήμων της Ε.Ε.-28. Πιο συγκεκριμένα οι ελληνικοί δήμοι έχουν μέση έκταση 406 τετραγωνικά χιλιόμετρα ενώ η Ε.Ε.-28 έχει 50,5.

Πρωταρχικής σημασίας χαρακτηριστικό για την εύρυθμη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν τα έσοδά της και το ύψος αυτών. Για να ασκηθούν επαρκώς οι εκάστοτε αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης προς όφελος των πολιτών της πρέπει να υπάρχουν και οι απαιτούμενοι πόροι. Αυτή είναι άλλωστε και η μόνιμη

διεκδίκηση της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, και μάλλον όχι άδικα, όπως φαίνεται από τους παραπάνω πίνακες. Συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα είναι σαφώς υποβαθμισμένος, τόσο ειδικά, όσον αφορά τον τομέα των συνολικών και φορολογικών εσόδων, ως ποσοστό του ΑΕΠ, και τον τομέα των δαπανών, όσο και γενικά όσον αφορά την οργάνωση και το εύρος των ουσιαστικών τους αρμοδιοτήτων. Γίνεται έτσι επιτακτική η ανάγκη για μια ριζική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο νέο μοντέλο της διοικητικής οργάνωσης του κράτους. Ενδεικτικά αξίζει να σημειωθεί πως η Ελλάδα είναι στην τελευταία θέση, ανάμεσα στις χώρες-μέλη της Ε.Ε με έσοδα που αντιστοιχούν στο 1,32% του ΑΕΠ, ενώ απογοητευτική είναι η εικόνα και στον τομέα των φορολογικών εσόδων, ως ποσοστού του ΑΕΠ, όπου η χώρα μας κατατάσσεται στην 14η θέση, από τις 19 χώρες για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία. Τα συνολικά έσοδα της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι μικρότερα του 50% του μέσου ευρωπαϊκού όρου. Η συμμετοχή των εσόδων και δαπανών της Ελληνικής ΤΑ στο ΑΕΠ είναι περίπου στο ¼ του μέσου ευρωπαϊκού όρου. Αυτός ο δείκτης κατατάσσει την Ελλάδα ως ένα από τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρώπης.

Αξίζει να αναφερθεί ότι οι μειώσεις που υπέστησαν οι ελληνικοί δήμοι κατά τα χρόνια της κρίσης, είναι από τις μεγαλύτερες στην Ευρώπη. Άλλωστε, αυτοί συνεισέφεραν και το μεγαλύτερο βάρος από την προσπάθεια που γίνεται για τη δημοσιονομική προσαρμογή του ελληνικού κράτους. Το 61% του πρωτογενούς πλεονάσματος της χώρας οφείλεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση³²⁴.

Επιπλέον, οι ελληνικοί δήμοι έχουν, σε σχέση με τα συνολικά τους έσοδα, από τις μεγαλύτερες συμμετοχές των επιχορηγήσεων και τις μικρότερες συμμετοχές των ιδίων εσόδων, γεγονός που καταδεικνύει την εξάρτησή τους από το κεντρικό κράτος και την εκάστοτε κυβέρνηση. Οι ειδικές επιχορηγήσεις καλύπτουν σχεδόν το 50% των συνολικών επιχορηγήσεων σε αντίθεση με τις προτάσεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας και η φορολογική ελευθερία των ελληνικών δήμων είναι από τις

³²⁴ Ανακοίνωση Τύπου της ΚΕΔΕ στις 10/08/2015 με θέμα «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στηρίζει την εθνική προσπάθεια μέσω της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Η κεντρική εξουσία τι κάνει;», σύμφωνα με αυτό η Τοπική Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει πρωτογενές πλεόνασμα ύψους 145 εκατ. €, δηλαδή το 61% του συνολικού πλεονάσματος της γενικής κυβέρνησης, που ανέρχεται στα 238 εκατ. €. Την ίδια περίοδο οι φορείς κεντρικής κυβέρνησης εκτός κρατικού προϋπολογισμού παρουσιάζουν έλλειμμα - 442 εκατ. € και οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης έλλειμμα ύψους -1.026 εκατ. €

πιο περιορισμένες στην Ευρώπη. Άρα όταν γίνεται λόγος για οικονομική «αυτονομία» της ΤΑ, αυτό είναι περισσότερο μια διακήρυξη αρχών παρά αντικατοπτρίζει την πραγματικότητα.

Όσον αφορά την δυνατότητα προσφυγής της αυτοδιοίκησης σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και προϊόντα στην Ελλάδα, αυτή περιορίζεται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ). Αντίθετα, οι ευρωπαϊκοί δήμοι έχουν ευρύτατη γκάμα εναλλακτικών τρόπων χρηματοδότησης και προϊόντων. Το επιτόκιο του ΤΠΔ είναι τουλάχιστον πέντε φορές υψηλότερο από το επιτόκιο των ευρωπαϊκών δημοτικών τραπεζών. Αυτό καθιστά τους δήμους ανήμπορους να προχωρήσουν σε επενδύσεις και έργα υποδομής

Τέλος, η ποιότητα όσον αφορά το εκπαιδευτικό επίπεδο των εργαζομένων στη Ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, απέχει από το μέσο Ευρωπαϊκό όρο με αποτέλεσμα η απάντηση στις σύγχρονες προκλήσεις και ιδιαίτερα στις γραφειοκρατικές απαιτήσεις του ΕΣΠΑ, να καθιστούν προβληματική τη συμμετοχή αρκετών και κυρίως των μικρότερων δήμων³²⁵.

Όλα αυτά σηματοδοτούν την οικονομική και πολιτική κηδεμονία του κεντρικού κράτους στην τοπική αυτοδιοίκηση. Χωρίς χρήματα, αρμοδιότητες και εξειδικευμένο προσωπικό, η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση όχι μόνο δεν θα φτάσει ποτέ τις επιδόσεις των ευρωπαϊκών δήμων και τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους, αλλά κινδυνεύει με ακόμα μεγαλύτερη συγκέντρωση κατά τα πρότυπα κάθε πρωτεύουσα νομού και ένας δήμος. Στη σημερινή εποχή των πάσης φύσεως περικοπών όπου η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα έχει πληγεί ποικιλοτρόπως με αποτέλεσμα να αδυνατεί να ανταποκριθεί στο ρόλο της, η οικονομική καχεξία των δήμων και η έλλειψη καταρτισμένου προσωπικού που θα μπορούσε να δώσει όραμα για τον δήμου του 21^{ου} αιώνα, είναι πιθανό να οδηγήσει σε αφανισμό την αυτοδιοίκηση παρά τα αντιθέτως μέχρι σήμερα λεχθέντα της πολιτικής και κομματικής άρχουσας τάξης.

³²⁵ Για τη σχέση ελληνικής διοίκησης και ευρωπαϊκής ενοποίησης βλ. Σπανού Κ., «Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13

13. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας³²⁶

13.1 Εισαγωγή

Η τοπική αυτοδιοίκηση αναγνωρίζεται από όλα σχεδόν τα συντάγματα των σύγχρονων ευρωπαϊκών και μη δημοκρατικών κρατών, ως αναπόσπαστο μέρος της εκάστοτε κρατικής υπόστασης. Η θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στον σύγχρονο ευρωπαϊκό θεσμικό πολιτισμό αναδεικνύεται ειδικότερα από τις επιταγές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, της διεθνούς σύμβασης που θεσπίζει τις βασικές αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του τοπικού, πολιτικού και διοικητικού συστήματος στις χώρες – μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Λίγες εβδομάδες πριν από την εκλογική αναμέτρηση της 18^{ης} Ιουνίου 1989, με το νόμο 1850/1989³²⁷ κυρώθηκε ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας που καταρτίστηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και που υπογράφηκε στο Στρασβούργο στις 15-10-1985. Η ενσωμάτωσή του στην εσωτερική έννομη τάξη, δυνάμει των ορισμών της παρ. 1 του άρθρου 28³²⁸ του Συντάγματος, προσέδωσε αυξημένη, υπερνομοθετική, τυπική ισχύ³²⁹, στις αρχές του για την τοπική αυτονομία, τη δημοκρατικοποίηση, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και την οικονομική ενδυνάμωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του πρώτου βαθμού και μόνο³³⁰.

³²⁶ Ο European Charter on Self-Government έχει εσφαλμένα μεταφραστεί από τον Ν.1850/1989 ως «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας»: η έννοια της αυτονομίας είναι νομικά εντελώς διαφορετική από την τοπική αυτοδιοίκηση. Και είναι ακατανόητο για ποιο λόγο οι μεταφραστές της Χάρτας επέλεξαν αυτό τον εντελώς αδόκιμο για τα ελληνικά συνταγματικά δεδομένα όρο.

³²⁷ Η Ελλάδα υπέγραψε τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας στις 15 Οκτωβρίου 1985 και τον κύρωσε στις 6 Σεπτεμβρίου 1989. Δεν έχει όμως υπογράψει το Πρόσθετο Πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας «περί του δικαιώματος συμμετοχής στις υποθέσεις των τοπικών αρχών». Ο Χάρτης τέθηκε σε ισχύ στην Ελλάδα την 1η Ιανουαρίου 1990.

³²⁸ «Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την κύρωσή τους με νόμο και την θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου»

³²⁹ Αν Τάχου, «Αυτοδιοίκηση -Τα Διεθνή Πλαίσια», περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση, τεύχος 5/1993, σελ. 37 και Διον. Φιλίππου, «Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας και η σημασία του για τους Ελληνικούς ΟΤΑ», 1995, Παπαγιάννη Π.-Κατσούλη Δ., «Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης», Β΄ Έκδοση, ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα 2001

³³⁰ Το Άρθρο 2 του Ν.1850/1989 αναφέρει ότι ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας εφαρμόζεται μόνο στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 2 του Χάρτη, η Ελλάδα δήλωσε ότι δεν δεσμεύεται από τα άρθρα 5, 7 παρ. 2, 8 παρ. 2 και 10 παρ. 2 αυτού. Αυτές οι διατάξεις αφορούν την προϋπόθεση διαβούλευσης με τις τοπικές κοινότητες σε περίπτωση μεταβολής των ορίων των τοπικών αρχών (άρθρο 5), την αποζημίωση των εξόδων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των αιρετών τοπικών εκπροσώπων (άρθρα 7 παρ. 2), τον περιορισμό της διοικητικής εποπτείας σε όρους νομιμότητας (άρθρο 8 παρ. 2) και το δικαίωμα των τοπικών αρχών να μετέχουν σε εθνικές και διεθνείς ενώσεις τοπικών αρχών (άρθρο 10 παρ. 2).

13.2 Τι προβλέπει και ποιος είναι ο βαθμός ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη;

Στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, στο άρθρο προοίμιο, ορίζεται ρητά ότι τα Κράτη συμφωνούν στις αρχές και τις ρυθμίσεις του Χάρτη «θεωρώντας ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος», όντας «πεπεισμένα ότι η ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει μια διοίκηση ταυτόχρονα αποτελεσματική και πλησιέστερη στον πολίτη».

13.2.1 Άρθρο 2- Συνταγματική και νομική θεμελίωση

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Χάρτη «Η αρχή της τοπικής αυτονομίας/ αυτοδιοίκησης, αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατόν από το Σύνταγμα».

Ως αποτέλεσμα της παραδοσιακής, συγκεντρωτικής, κεντρικής διοίκησης, η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν περιλαμβάνεται στις «Βασικές Διατάξεις» του Μέρους Πρώτου του Συντάγματος, αλλά κατοχυρώνεται στο Έκτο Κεφάλαιο του Τρίτου Μέρους του Συντάγματος, στο κεφάλαιο με τίτλο «Οργάνωση της Διοίκησης», άρθρα 101 και 102 (το άρθρο 101Α πραγματεύεται ένα άλλο θέμα που αφορά τις ανεξάρτητες αρχές). Αυτό συμβαίνει γιατί κυριαρχεί η άποψη, που έχει βαθιές ρίζες στην ελληνική παράδοση, σύμφωνα με την οποία η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος της εκτελεστικής εξουσίας. Αυτή η άποψη, ωστόσο, δεν είναι πάντοτε συμβατή με την αρχή της «τοπικής αυτοδιοίκησης», και σε μια μελλοντική συνταγματική αναθεώρηση θα πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα να δημιουργηθεί ένα πλήρες κεφάλαιο αφιερωμένο στην τοπική αυτοδιοίκηση.

13.2.2 Άρθρο 3- Έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης

«1. Δια της τοπικής αυτοδιοίκησης νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων.

2. Το δικαίωμα αυτό ασκείται από συμβούλια ή συνελεύσεις που αποτελούνται από μέλη εκλεγόμενα με ελεύθερη, μυστική, ίση, άμεση και καθολική ψηφοφορία και που μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους εκτελεστικά όργανα. Η διάταξη αυτή δεν αντίκειται στην προσφυγή στις συνελεύσεις πολιτών, στο δημοψήφισμα ή σε κάθε άλλη μορφή άμεσης συμμετοχής των πολιτών εκεί όπου κατά το νόμο είναι επιτρεπτή».

Σύμφωνα με τα παραπάνω τίθεται το ερώτημα εάν οι δήμοι στην Ελλάδα ρυθμίζουν και διευθύνουν "ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων προς όφελος του πληθυσμού τους". Αυτό δυστυχώς δεν μπορεί να ειπωθεί από τη στιγμή που υπάρχει έλλειψη νομοθετικής αρμοδιότητας των δήμων με αποτέλεσμα να μην μπορούν να "ρυθμίζουν" τις τοπικές υποθέσεις. Αυτή η παράμετρος είναι μέρος του διαχρονικού προβλήματος του συγκεντρωτισμού της κρατικής διοίκησης που υπάρχει στην Ελλάδα και κατοχυρώνεται από το ίδιο το Σύνταγμα. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 78 του Συντάγματος κατοχυρώνεται το λεγόμενο "φορολογικό μονοπώλιο" του Κοινοβουλίου (του οποίου η πλειοψηφία καθορίζει το αντικείμενο, τα ποσοστά και τις εξαιρέσεις από την φορολογία), ενώ το άρθρο 102 παρ. 4 επιβάλλει αντίστοιχα στο κράτος το καθήκον να μεριμνά το ίδιο για τους αναγκαίους πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης.

13.2.3 Άρθρο 4- Έκταση της τοπικής αυτοδιοίκησης

«1. Οι βασικές αρμοδιότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο. Εν τούτοις, η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει την παροχή στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αρμοδιοτήτων για ειδικούς σκοπούς, σύμφωνα με το νόμο.

2. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν, στα πλαίσια του νόμου, κάθε δυνατότητα δράσεως για να ασκήσουν την πρωτοβουλία τους για κάθε θέμα που δεν έχει εξαιρεθεί από την αρμοδιότητά τους ή δεν έχει παραχωρηθεί σε άλλη αρχή.
3. Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει, κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση μιας αρμοδιότητας σε άλλη αρχή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας.
4. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει κανονικά να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Δεν μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή, κεντρική ή περιφερειακή, παρά στα πλαίσια του νόμου.
5. Σε περίπτωση αναθέσεως εξουσιών από μια κεντρική ή περιφερειακή αρχή, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να απολαμβάνουν κατά το δυνατόν της ελευθερίας προσαρμογής της άσκησης των εξουσιών αυτών στις τοπικές συνθήκες.
6. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διατυπώνουν τη γνώμη τους, κατά το δυνατόν, έγκαιρα και με τον προσήκοντα τρόπο, κατά τη διάρκεια των διαδικασιών προγραμματισμού και λήψεως αποφάσεως για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα».

Η ελληνική περίπτωση είναι και εδώ πολύ διαφορετική, συγκριτικά με όσα προβλέπονται από τον Χάρτη. Είναι γεγονός ότι η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση δεν έχει τόσο μεγάλη ελευθερία δράσης, ως προς τις αρμοδιότητες που της έχουν παραχωρηθεί. Και αυτό συμβαίνει γιατί αυτές είναι κατακερματισμένες μεταξύ των δήμων, των περιφερειών και του κράτους, με αποτέλεσμα η έλλειψη πληρότητας, όσον αφορά την άσκηση μιας αρμοδιότητας, να δημιουργεί γραφειοκρατία και προβλήματα στην εφαρμογή της.

13.2.4 Άρθρο 5- Προστασία των εδαφικών ορίων των ΟΤΑ

«Για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών ορίων, πρέπει προηγουμένως να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενδεχομένως δια της οδού του δημοψηφίσματος εκεί όπου ο νόμος το επιτρέπει».

Αν και η Ελλάδα δεν δεσμεύεται από το άρθρο 5, θα μπορούσε να άρει την επιφύλαξη της από τη στιγμή που μεταβολές στα διοικητικά όρια των δήμων επιτρέπονται κατόπιν ιδιαίτερων προϋποθέσεων που προβλέπονται από τα άρθρα 2-5

και 10-13 του Ν. 3463/2006 («Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων») και το άρθρο 5 όπως και το 6 του Ν.3852/2010 («Καλλικράτης»). Η γνώμη των ΟΤΑ που αφορά η μεταβολή είναι προϋπόθεση. Η διεξαγωγή τοπικού δημοψηφίσματος προβλέπεται στο άρθρο 216 του Κώδικα. Ωστόσο, το προεδρικό διάταγμα για την εφαρμογή της διάταξης δεν έχει ακόμη εκδοθεί και γι' αυτό, στην πράξη, δεν έχουν γίνει τοπικά δημοψηφίσματα.

13.2.5 Άρθρο 6- Προσαρμογή των διοικητικών δομών και μέσων στην αποστολή των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

« 1. Με την επιφύλαξη διατάξεων πιο γενικών που έχουν θεσπισθεί δια νόμου, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να δύνανται να καθορίζουν αυτοί οι ίδιοι τις εσωτερικές διοικητικές δομές τις οποίες επιθυμούν να έχουν ώστε αν τις προσαρμόζουν στις ειδικές ανάγκες τους και να επιτυγχάνεται αποτελεσματική διαχείριση.

2. Το καταστατικό του προσωπικού των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να επιτρέπει μια ποιοτική στελέχωση, που να βασίζεται στις αρχές της αξίας και της ικανότητας προς το σκοπό αυτόν πρέπει να περιλαμβάνει κατάλληλους όρους εκπαίδευσης, αμοιβής και προοπτικών σταδιοδρομίας».

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα των ελληνικών δήμων και κυρίως των μικρότερων, ήταν και είναι η έλλειψη επαρκούς και καταρτισμένου στελεχιακού δυναμικού, ώστε να μπορούν να ανταποκρίνονται στον ολοένα και αυξανόμενο ρόλο τους. Στη σημερινή εποχή των περικοπών, το κεντρικό κράτος παρεμβαίνει στις εσωτερικές διοικητικές δομές της αυτοδιοίκησης, καταργώντας υπηρεσίες της, όπως συνέβη πρόσφατα με την κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας, βγάζοντας σε «διαθεσιμότητα» το προσωπικό της, χωρίς ποτέ να τη ρωτά και να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες της. Αλλά και την περίοδο πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, είναι γεγονός ότι οι περισσότεροι δήμαρχοι προτιμούσαν να προσλαμβάνουν συμβασιούχους «δικούς» τους, τις περισσότερες φορές χωρίς προσόντα, που αργότερα μονιμοποιούνταν αλλά δεν συνέβαλαν στην ποιοτική αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού. Αξιωματικώς είναι τέλος το νομοθετικό αλαλούμ που έχει προκαλέσει στους δήμους η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-Ανεξάρτητων Ελλήνων με την υπόθεση των συμβασιούχων της καθαριότητας, όπου με επαναλαμβανόμενες

παρατάσεις των συμβάσεων, προκλήθηκε η παρέμβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου όπου τις έκρινε αντισυνταγματικές γιατί υπερέβαιναν το 24μηνο, οι εργαζόμενοι απεργούσαν γιατί διεκδικούσαν δικαίως τα δεδουλευμένα τους, οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν ενέκριναν τα εντάλματα πληρωμής και οι δήμοι αναγκάστηκαν να προσλάβουν μόνιμο προσωπικό που σε διαφορετική περίπτωση δεν θα προσλάμβαναν γιατί υπήρχαν αδήριτες ανάγκες για προσωπικό σε άλλους τομείς.

13.2.6 Άρθρο 7- Προϋποθέσεις άσκησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο

«1. Το καταστατικό των τοπικών αιρετών πρέπει να εξασφαλίζει την ελεύθερη άσκηση της εντολής τους.

2. Το καταστατικό πρέπει να επιτρέπει επαρκή οικονομική αποζημίωση για τα έξοδα που προκύπτουν από την άσκηση της εντολής καθώς και ενδεχομένως την οικονομική αποζημίωση των διαφυγόντων κερδών ή αμοιβή του παρεχόμενου έργου και αντίστοιχη κοινωνική κάλυψη.

3. Τα καθήκοντα και οι δραστηριότητες που είναι ασυμβίβαστα με το αξίωμα του τοπικού αιρετού δεν μπορούν να καθορίζονται παρά με νόμο ή με βασικές νομικές αρχές».

Ως προς το άρθρο 7 του Χάρτη, κατά το Ελληνικό δίκαιο, οι προϋποθέσεις άσκησης αρμοδιοτήτων για τους αιρετούς εκπροσώπους προβλέπουν την ελεύθερη ενάσκησή τους. Αυτό δεν έχει αμφισβητηθεί ποτέ, αν και τα τελευταία χρόνια η οικονομική κρίση επέφερε σημαντική μείωση στην αντιμισθία των αιρετών εκπροσώπων (μόνο ο δήμαρχος και ένας ή δύο αντιδήμαρχοι, ανάλογα με το μέγεθος του δήμου, πληρώνονται. Το ποσό του μισθού έχει μειωθεί, ενώ οι δημοτικοί σύμβουλοι δεν λαμβάνουν μισθό ή αποζημίωση). Αν και η Ελλάδα δεν δεσμεύεται από την παρ. 2 του άρθρου 7, αξίζει να σημειωθεί ότι αν φτάσουν στα άκρα οι σημαντικές περικοπές στις αποζημιώσεις των αιρετών εκπροσώπων, λόγω των περικοπών που επιβάλλει η οικονομική κρίση, μπορεί να αποτραπούν ορισμένες κατηγορίες πληθυσμού από το να θέσουν υποψηφιότητα και τελικά να θιγεί η ελεύθερη ενάσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

13.2.7 Άρθρο 8- Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ

«1. Κάθε διοικητικός έλεγχος επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να ασκείται παρά μόνο σύμφωνα με τους τύπους και στις περιπτώσεις που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή από το νόμο.

2. Κάθε διοικητικός έλεγχος των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει κανονικά να στοχεύει παρά στην εξασφάλιση της τηρήσεως της νομιμότητας και των συνταγματικών αρχών. Ο διοικητικός έλεγχος μπορεί, εν τούτοις, να περιλαμβάνει έναν έλεγχο σκοπιμότητας ασκούμενο από τις αρχές ανώτερου επιπέδου όσον αφορά στα καθήκοντα των οποίων η εκτέλεση ανατίθεται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

3. Ο διοικητικός έλεγχος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να ασκείται με τήρηση μιας αναλογίας μεταξύ της εκτάσεως της επεμβάσεως της εποπτεύουσας αρχής και της σπουδαιότητας των συμφερόντων που η αρχή αυτή προτίθεται να διαφυλάξει.»

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξέφρασαν την ανησυχία τους όσον αφορά τους δημοσιονομικούς ελέγχους που θεσπίστηκαν για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και ιδίως σε σχέση με την δημιουργία του παρατηρητηρίου για την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ (Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας). Το Παρατηρητήριο ιδρύθηκε αρχικά το 2012, με το μεσοπρόθεσμο πλαίσιο δημοσιονομικής στρατηγικής και τέθηκε σε λειτουργία με τον Ν. 4111/2013 (άρθρο 4). Είναι μια επιτροπή που υποστηρίζεται από τη Διεύθυνση Οικονομικών του Υπουργείου Εσωτερικών και αποτελείται από Συμβούλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και υψηλόβαθμους δημοσίους υπαλλήλους, καθώς επίσης και από εκπροσώπους των ενώσεων ΟΤΑ (του πρώτου και δεύτερου βαθμού). Με τον Ν. 4270/2014 αναπροσδιορίστηκαν οι αρμοδιότητες του Παρατηρητηρίου. Ο βασικός ρόλος του Παρατηρητηρίου - σύμφωνα με το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα 2015-2018 – είναι να διασφαλιστεί η προετοιμασία ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών των ΟΤΑ, σύμφωνα με το εφαρμοζόμενο δίκαιο, καθώς και η μηνιαία παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού από τις τοπικές αρχές και τα νομικά πρόσωπά τους, που συμπεριλαμβάνονται και στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης.

13.2.8 Άρθρο 9 – Οικονομικοί πόροι των ΟΤΑ

- «1. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαίωμα, στα πλαίσια της εθνικής οικονομικής πολιτικής, σε επαρκείς ίδιους πόρους τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.
2. Οι οικονομικοί πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι ανάλογοι με τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα ή το νόμο.
3. Τουλάχιστον ένα μέρος των οικονομικών πόρων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη των οποίων το ύψος έχουν το δικαίωμα να ορίζουν, μέσα στα πλαίσια του νόμου.
4. Τα οικονομικά συστήματα επί των οποίων βασίζονται οι πόροι τους οποίους διαθέτουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να είναι επαρκώς διαφοροποιημένης και εξελικτικής φύσεως ώστε να τους επιτρέπουν να ακολουθούν όσα είναι δυνατόν στην πράξη την πραγματική εξέλιξη του κόστους ασκήσεως των αρμοδιοτήτων τους.
5. Η προστασία των ασθενέστερων οικονομικά Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης απαιτεί την εφαρμογή διαδικασιών ίσης οικονομικής κατανομής ή ισοδύναμων μέτρων των οποίων σκοπός είναι η διόρθωση των συνεπειών της άνιση κατανομής των δυνητικών πόρων χρηματοδοτήσεως καθώς και των βαρών τα οποία επωμίζονται. Τέτοιες διαδικασίες ή τέτοια μέτρα δεν πρέπει να περιορίζουν την ελευθερία επιλογής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας.
6. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να εκφράζουν τη γνώμη τους με κατάλληλο τρόπο, όσον αφορά στους τρόπους παροχής σ' αυτούς των ανακατανεμόμενων πόρων.
7. Στο μέτρο του δυνατού, οι επιχορηγήσεις που παρέχονται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν πρέπει να προορίζονται για τη χρηματοδότηση ειδικών σχεδίων. Η παροχή επιχορηγήσεων δεν πρέπει να θίγει τη θεμελιώδη ελευθερία της πολιτικής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας
8. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν, σύμφωνα με το νόμο, πρόσβαση στην εθνική αγορά κεφαλαίων, ώστε να χρηματοδοτούν τις επενδύσεις τους.»

Η νομοθετική πρόβλεψη αρμοδιοτήτων είναι κενή νοήματος εάν οι ΟΤΑ δεν έχουν επαρκείς οικονομικούς πόρους για να τις ασκήσουν. Οι ήδη υπάρχουσες δυσκολίες αυξήθηκαν τα τελευταία χρόνια. Από την μια πλευρά ο Καλλικράτης ενίσχυσε τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, που στη συνέχεια όμως χρειάζονταν μεγαλύτερους οικονομικούς πόρους, και από την άλλη η πρωτοφανής οικονομική κρίση και τα σχετικά μνημόνια, επέβαλαν σκληρά μέτρα λιτότητας και σημαντικές περικοπές στους προϋπολογισμούς σε όλο τον δημόσιο τομέα, κάνοντας τραγική την κατάσταση των δήμων.

13.2.9 Άρθρο 11 - Νομική προστασία της τοπικής αυτοδιοίκησης

«Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν δικαίωμα δικαστικής προσφυγής, ώστε να εξασφαλίζουν την ελεύθερη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την τήρηση των αρχών τοπικής αυτονομίας που είναι καθιερωμένες στο Σύνταγμα ή την εσωτερική νομοθεσία».

Όσον αφορά την προστασία της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου οι ΟΤΑ έχουν όλα τα ουσιαστικά και διαδικαστικά δικαιώματα που αφορούν τα Ν.Π.Δ.Δ., ενώ περαιτέρω μπορούν να χρησιμοποιήσουν και θεμελιώδη δικαιώματα που εφαρμόζονται στα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όταν θίγονται τα ιδιωτικά περιουσιακά δικαιώματά τους. Ωστόσο, στην Ελλάδα δεν υπάρχει Συνταγματικό Δικαστήριο και ιδίως δεν προβλέπεται ένα ειδικό ένδικο βοήθημα για τους ΟΤΑ. Η έλλειψη αυτών των ένδικων μέσων μπορεί να επιφέρει την αποδυνάμωση της συνταγματικής και νομικής προστασίας της τοπικής αυτοδιοίκησης στο μέτρο που αφορά την νομοθεσία.

13.3 Συμπερασματικά

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελεί μια συνθήκη ορόσημο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των οργανισμών τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης, όπως το δικαίωμα να είναι αυτόνομοι, το δικαίωμα να εκλέγουν τους τοπικούς φορείς τους, να ασκούν τις δικές τους αρμοδιότητες, να διαθέτουν διοικητικές δομές και οικονομικούς πόρους και το δικαίωμα να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη σε περίπτωση παρέμβασης από άλλα επίπεδα διακυβέρνησης. Επίσης,

διασφαλίζει και την ίδια την τοπική αυτοδιοίκηση από οποιαδήποτε αυθαιρεσία του κεντρικού κράτους.

Στην Ελλάδα έχει υπερνομοθετική ισχύ και παράλληλα με τις συνταγματικές προβλέψεις, απλώνει ένα δίκτυο προστασίας γύρω από την τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι δεν παραβιάζονται ακόμα και οι βασικές αρχές του από το κεντρικό κράτος. Όταν συμβαίνει αυτό και οι Ο.Τ.Α. καλούνται να αντιμετωπίσουν καταστάσεις που μπορούν να απειλήσουν τη λειτουργία τους και την αποστολή τους, και από τη στιγμή που στην Ελλάδα δεν υπάρχει Συνταγματικό Δικαστήριο, μπορούν να απευθυνθούν στο Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών³³¹. Αυτό είναι υπεύθυνο για την αξιολόγηση της κατάστασης της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας στα 47 κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης και πρωταρχικός του ρόλος είναι η ενίσχυση και η παρακολούθηση των εξελίξεων της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας.

³³¹ Το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης ιδρύθηκε το 1994, σαν συμβουλευτικό σώμα, αντικαθιστώντας το Διαρκές Συνέδριο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών. Μέλη του Κογκρέσου είναι 318 αιρετοί εκπρόσωποι και άλλοι τόσοι αναπληρωτές από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές των χωρών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, των οποίων η θητεία είναι τετραετής. Σκοπός του Κογκρέσου είναι η παροχή στήριξης και βοήθειας στα Κράτη Μέλη του, μέσω στενής παρακολούθησης της προόδου τους, σε θέματα που αφορούν την εγκαθίδρυση και λειτουργία αποτελεσματικής τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Αποτελεί θεσμό στα πλαίσια του οποίου οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης μπορούν να συζητούν, να ανταλλάζουν εμπειρίες και να εκφράζουν απόψεις σε θέματα που τους απασχολούν. Το Κογκρέσο γνωμοδοτεί στην εξ' Υπουργών Επιτροπή και στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης για όλα τα θέματα που αφορούν την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14

14. Ο ρόλος των «Μνημονίων» στη διαμόρφωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

14.1 Εισαγωγή

Η κακοδιαχείριση των οικονομικών του κράτους διαχρονικά από όλα τα κόμματα που κυβέρνησαν την Ελλάδα στην περίοδο της Μεταπολίτευσης μέχρι και σήμερα, η εμπλοκή τους σε πάσης φύσεως οικονομικά σκάνδαλα, η έλλειψη ουσιαστικών μεταρρυθμίσεων και η πελατειακή σχέση που προϋπήρχε μεταξύ πολιτών και κομμάτων- κεντρικής εξουσίας, οδήγησε στη μεγαλύτερη οικονομική κρίση που βίωσε η ελληνική κοινωνία μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου.

Στις 23 Απριλίου 2010 η τότε κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ με πρωθυπουργό τον Γιώργο Παπανδρέου, ζήτησε οικονομική υποστήριξη από τις χώρες της Ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), και τον επόμενο μήνα στις 3 Μαΐου υπογράφηκε ένα Μνημόνιο Συνεννόησης - αποτελούμενο από τρία επιπλέον ειδικότερα μνημόνια: το Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής, το Τεχνικό Μνημόνιο Συνεννόησης και το Μνημόνιο Συνεννόησης στις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής. Τα Μνημόνια είναι πολυετή προγράμματα με τελικό στόχο να αποκτήσει πάλι η Ελλάδα πρόσβαση στις αγορές και ταυτόχρονα να εισάγει διάφορες νομικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις για την Ελληνική δημόσια διοίκηση και το κράτος. Η λιτότητα και άλλα προβλεπόμενα προς νομοθέτηση μέτρα, αποτελούν όρους των διεθνών συμφωνιών δανεισμού και η εφαρμογή τους παρακολουθείται από διεθνείς παρατηρητές σε τακτική βάση.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το προσωπικό του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (η αποκαλούμενη «Τρόικα») πραγματοποιούν κοινές αποστολές στην Ελλάδα προκειμένου να παρακολουθήσουν την συμμόρφωση με τους όρους και τις προϋποθέσεις του Προγράμματος.

14.2 Η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα

Εκτός από την παρακολούθηση της εφαρμογής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνεργασία με την ελληνική κυβέρνηση, ίδρυσε το 2011 κι ένα δεύτερο όργανο προκειμένου να υποστηριχθεί η Ελλάδα στην εφαρμογή του προγράμματος προσαρμογής, την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (Task Force for Greece). Αυτή έχει ως αποστολή της την υποστήριξη της χώρας στο πεδίο των δομικών μεταρρυθμίσεων και την προώθηση της ανάπτυξης με την παροχή τεχνικής βοήθειας.

Η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα συστάθηκε στις 20 Ιουλίου 2011 με αποστολή να εντοπίζει και να συντονίζει την τεχνική βοήθεια που χρειάζεται η Ελλάδα προκειμένου να ανταποκριθεί στις δεσμεύσεις της για μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Εργάζεται επίσης για την επιτάχυνση της απορρόφησης κονδυλίων της ΕΕ με σκοπό τη στήριξη της οικονομικής ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στήριξε αυτή την πρωτοβουλία στις 21 Ιουλίου 2011, δηλώνοντας ότι «...τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα κινητοποιήσουν άμεσα όλους τους απαιτούμενους πόρους για την παροχή έκτακτης τεχνικής βοήθειας προς την Ελλάδα ώστε αυτή να υλοποιήσει τις μεταρρυθμίσεις της». Η Ομάδα Δράσης άρχισε να λειτουργεί τον Σεπτέμβριο του 2011. Σήμερα, συντονίζει την τεχνική βοήθεια σε 13 ευρείς τομείς πολιτικής, έκαστος των οποίων περιλαμβάνει μια σειρά συγκεκριμένων έργων: 1) Χρηματοπιστωτικά ιδρύματα/Πρόσβαση στη χρηματοδότηση, 2) Διοικητική μεταρρύθμιση, 3) Φορολογική διοίκηση και διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, 4) Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της διαφθοράς, 5) Επιχειρηματικό περιβάλλον, 6) Μεταρρύθμιση του τομέα της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, 7) Δικαστική μεταρρύθμιση, 8) Κεντρική μονάδα κρατικών ενισχύσεων και παραβάσεων, 9) Αγορά εργασίας, 10) Κοινωνική ασφάλιση, καινοτομία και εκπαίδευση, 11) Άσυλο και μετανάστευση, 12) Ιδιωτικοποιήσεις και Κτηματολόγιο καθώς και 13) Βιομηχανίες και υπηρεσίες δικτύου.

Η Ομάδα Δράσης υπάγεται στον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εργάζεται υπό την πολιτική καθοδήγηση του αντιπροέδρου της Επιτροπής που είναι αρμόδιος για τις οικονομικές και νομισματικές υποθέσεις και το ευρώ. Ο επικεφαλής

της Ομάδας Δράσης, Horst Reichenbach, υποβάλλει τακτικά εκθέσεις προόδου στις ελληνικές αρχές και στην Επιτροπή³³².

14.3 Η Ελληνογερμανική Συνέλευση για την τοπική αυτοδιοίκηση

Η Ελληνογερμανική Συνέλευση, μαζί «Ελληνογερμανικό Ταμείο για το Μέλλον» και το «Ελληνογερμανικό Ίδρυμα Νεολαίας», είναι τρεις θεσμοί οι οποίοι προέρχονται από το «Σύμφωνο Ελληνογερμανικής Συνεργασίας» (ή Ελληνογερμανική Εταιρική Σχέση), που υπέγραψαν οι Γιώργος Παπανδρέου και Άνγκελα Μέρκελ, την ίδια εποχή περίπου με την ένταξη της χώρας στο ΔΝΤ, στις 5 Μαρτίου 2010. Εντεταλμένος για την Ελληνογερμανική Συνέλευση διορίστηκε από την ομοσπονδιακή καγκελάρια στα τέλη Νοεμβρίου 2011 ο κοινοβουλευτικός υφυπουργός παρά τον ομοσπονδιακό υπουργό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, Χανς Φούχτελ. Στο επίκεντρο της δραστηριότητας της Συνέλευσης βρίσκεται η συνεργασία μεταξύ ελληνικών και γερμανικών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης επί συγκεκριμένων θεμάτων.

Τον Σεπτέμβριο του 2014, ο κ. Φούχτελ είχε αποστείλει δσέλιδο ερωτηματολόγιο της «Ελληνογερμανικής Συμμαχίας» σε δήμους και περιφέρειες, ζητώντας να μάθει

³³² Σύμφωνα με την έβδομη Έκθεση Δραστηριοτήτων του Ιουλίου 2014 της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα: Στο πλαίσιο του έργου «Ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα», που υλοποιείται από τη γερμανική GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), διοργανώθηκαν αρκετά σεμινάρια σχετικά με τα εξής:

- Ανάπτυξη ικανοτήτων στον επιχειρησιακό σχεδιασμό και στην απορρόφηση Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, σε πέντε πιλοτικούς δήμους (Θεσσαλονίκης, Καρπενησίου, Πρεσπών, Σκοπέλου και Σπάρτης). Αυτοί οι πέντε δήμοι επιλέχθηκαν σε συμφωνία με το Υπουργείο Εσωτερικών, την Ένωση Δήμων και των ενδιαφερόμενων δημάρχων ως αντιπροσωπευτικοί όσον αφορά το μέγεθος και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους (αστικοί, περιαστικοί, ορεινοί, νησιωτικοί). Το σκεπτικό πίσω από την εν λόγω μεθοδολογία ήταν ο εντοπισμός των ιδιαίτερων αναγκών και προβλημάτων που αντιμετωπίζει κάθε κατηγορία δήμου, και η επεξεργασία μιας μορφής λύσεων που θα είναι ειδικά προσαρμοσμένες σε αυτούς.
- Οικονομική διαχείριση των πέντε δήμων, με έμφαση στις διαδικασίες προϋπολογισμού. Επί του παρόντος αναπτύσσεται ένα εργαλείο για τη διευκόλυνση της διαχείρισης του προϋπολογισμού.
- Βελτιωμένες οργανωτικές δομές για τους πέντε δήμους, κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη οργανογραμμμάτων σε σχέση με το μέγεθος και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δήμου.
- Υλοποίηση της διαχείρισης των επιδόσεων σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως με την εφαρμογή της μεθοδολογίας της «διαχείρισης ανά στόχο». Υποβλήθηκαν στις ελληνικές αρχές αρκετά σχέδια μελετών με καλές πρακτικές από το εξωτερικό και εργαλεία για τους δήμους που θα τους βοηθήσουν να εκτελούν τις καθημερινές εργασίες πιο αποτελεσματικά. Αυτό θα βοηθήσει τους δήμους και τελικά θα συμβάλει στην ταχεία υλοποίηση στις πέντε πιλοτικές περιοχές. Θα παρέχουν επίσης ιδέες οι οποίες θα τύχουν περαιτέρω επεξεργασίας από τις ελληνικές αρχές, για πιο γενικές μεταρρυθμιστικές προτάσεις στο πλαίσιο του οδικού χάρτη για τη διοικητική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

τα περιουσιακά στοιχεία των ΟΤΑ και την ακριβή σύσταση του πληθυσμού³³³. Πιο συγκεκριμένα, στο ερωτηματολόγιο ζητούνταν στοιχεία αναφορικά με:

- 1) Δημογραφικά χαρακτηριστικά (έκταση, σύνολο κατοίκων και ηλικίες πληθυσμού)
- 2) Υποδομές (μεταφορές, εκπαίδευση, βιομηχανικές περιοχές και πάρκα, υγεία, τουριστική υποδομή)
- 3) Περιβάλλον και Ποιότητα ζωής (ενδιαφέρον εκδηλώνεται για προστατευμένες περιοχές, ακτές, ακατοίκητα και κατοικημένα νησιά από ορυκτούς πόρους)
- 4) Κοινωνική Πολιτική, Υγεία, Παιδεία, Αθλητισμός (κοινωνικές δομές, υποδομές εκπαίδευσης και δια βίου μάθησης, πολιτιστική υποδομή και δραστηριότητες, πολιτιστικές εκδηλώσεις, αθλητικές υποδομές, χώροι για δραστηριότητες)
- 5) Ειδικές πληθυσμιακές ομάδες (όπως αποκαλούνται στο ερωτηματολόγιο τα ΑμΕΑ, οι άστεγοι, οι Ρομά και οι μετανάστες εκτός Ε.Ε.)

Επίσης, ιδιαίτερη μνεία γίνονταν για τον τομέα διαχείρισης των απορριμμάτων όπου πιο συγκεκριμένα ζητούνταν αναλυτικά στοιχεία για τα αστικά απορρίμματα, τα ανακυκλώσιμα υλικά, τα καθαρά μπάζα, τα μπαζοαπορρίμματα και τα ογκώδη απορρίμματα.

Το γεγονός αυτό, αλλά και η εν γένει δράση της ελληνογερμανικής συνέλευσης είχε προκαλέσει πολλές αντιδράσεις στους κόλπους της τοπικής αυτοδιοίκησης³³⁴, κατηγορώντας τη συνέλευση ότι θέλει να γνωρίζει λεπτομερώς ποια είναι τα περιουσιακά στοιχεία κάθε δήμου και περιφέρειας, ποιες είναι οι υποδομές που διαθέτει και ποια η τοπική κοινωνική κατάσταση, με στόχο να καταστρώσουν το σχέδιο υφαρπαγής της δημόσιας περιουσίας.

³³³ Τον Σεπτέμβριο του 2014, σύμφωνα με την εφημερίδα ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ της Πέμπτης 11 Σεπτεμβρίου 2014, ο βουλευτής Νικήτας Κακλαμάνης, υπέβαλε ερώτηση στη Βουλή προς τον Υπουργό Εσωτερικών Αργύρη Ντινόπουλο, για το αν αληθεύουν δημοσιεύματα του Τύπου (ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ- ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ-ΑΥΓΗ) τα οποία ανέφεραν ότι ο εντεταλμένος της γερμανικής καγκελαρίας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, Χανς Φούχτελ, απέστειλε ερωτηματολόγιο προς τους δημάρχους της χώρας, προκειμένου να δώσουν στοιχεία για το σύνολο των δραστηριοτήτων στους δήμους τους. Η συγκεκριμένη ενέργεια φέρεται να αποτελεί συνέχεια της λεγόμενης «Ελληνογερμανικής Συμμαχίας» και η οποία έθετε ως στόχο: «τον εξορθολογισμό των δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης, την αξιοποίηση ευρηματικών χρηματοδοτικών εργαλείων της δράσης των ΟΤΑ, ώστε να μειώνεται το βάρος της κρατικής δαπάνης γι' αυτούς και τη μεταρρύθμιση των κοινωνικών υπηρεσιών των δήμων».

³³⁴ Μεταξύ άλλων, στις 30 Οκτωβρίου 2016, 73 Δήμαρχοι, Περιφερειακοί και Δημοτικοί Σύμβουλοι απηύθυναν κάλεσμα σε συγκέντρωση διαμαρτυρίας ενάντια στο 6^ο Συνέδριο της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης που θα διεξάγονταν από τις 3 έως τις 5 Νοεμβρίου στο Ναύπλιο. Διακήρυτταν ότι το Σύμφωνο της Ελληνογερμανικής Συνεργασίας είναι μια συμφωνία νεοαποικιακού τύπου, χωρίς θεσμικό προηγούμενο.

14.4 Οι εφαρμοστικοί νόμοι

Το Μνημόνιο και οι συνοδευτικές διατάξεις ενσωματώθηκαν στον Ν. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή ενός μηχανισμού υποστήριξης της Ελληνικής οικονομίας από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο» και πρόβλεπε τις κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική πολιτική που έπρεπε να ακολουθηθεί κατά την διάρκεια της συμφωνίας δανεισμού.

Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, το Μνημόνιο πρόβλεπε ότι θα εφαρμοστεί μια αναδιοργάνωση της ημι-κεντρικής κυβέρνησης, προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των τοπικών διοικήσεων και των αιρετών ή διορισμένων λειτουργών. Το επισυναπτόμενο Μνημόνιο Συνεννόησης, πρόβλεπε ότι η Βουλή θα θεσπίσει νομοθεσία που θα μεταρρυθμίζει την δημόσια διοίκηση σε τοπικό επίπεδο, κυρίως με συνένωση δήμων, νομαρχιών και περιφερειών, με σκοπό την μείωση των λειτουργικών εξόδων και δαπανών³³⁵. Με αυτό το υπόβαθρο, η Βουλή ψήφισε στις 30 Μαΐου 2010 τη σημαντική μεταρρύθμιση που φέρει τον τίτλο «Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Στο δεύτερο μισό του 2011 έγινε σαφές ότι ήταν αναγκαίο ένα νέο πακέτο διάσωσης. Προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της αναδιάρθρωσης του χρέους ήταν μια νέα συμφωνία για τις αναγκαίες παρεμβάσεις στην οικονομία. Οι νέες ρυθμίσεις περιέχονται στο Μνημόνιο Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής και στο Μνημόνιο Συνεννόησης για τις Συγκεκριμένες Προϋποθέσεις Οικονομικής Πολιτικής που ψηφίστηκε από την Βουλή στις 12 Φεβρουαρίου 2012 (Ν.4046/2012).

Το Μνημόνιο Συνεννόησης του 2012 περιλαμβάνει διάφορες διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Μεταξύ άλλων, προβλέπεται και η μείωση κατά 10% της αποζημίωσης του αιρετού και σχετικού προσωπικού σε τοπικό επίπεδο και η μείωση του αριθμού των αντιδημάρχων και του συνεργαζόμενου προσωπικού το 2013, με σκοπό την εξοικονόμηση τουλάχιστον 9 εκατομμυρίων το 2012 και 28 εκατομμυρίων το 2013 και την μείωση του λειτουργικού κόστους της τοπικής αυτοδιοίκησης με

³³⁵ Το μνημόνιο και άλλα κείμενα για την στήριξη της Ελλάδας είναι προσβάσιμα εδώ: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm. Βλ. Μνημόνιο σελ. 60

στόχο την εξοικονόμηση τουλάχιστον 50 εκ. ευρώ³³⁶. Η Κυβέρνηση προτείνει επίσης ένα Σχέδιο Δράσης για την ίδρυση κεντρικών σωμάτων προμηθειών σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο, τουλάχιστον ένα σε κάθε διοικητική περιφέρεια, στο πλαίσιο της ίδρυσης μίας αναθέτουσας αρχής δημόσιων διαγωνισμών³³⁷.

Στο Μνημόνιο³³⁸, η Ελληνική Κυβέρνηση δεσμεύθηκε να βελτιώσει τον διορθωτικό μηχανισμό για την τοπική αυτοδιοίκηση μέσω μιας, από τα πάνω, προσέγγισης για την προετοιμασία των ρεαλιστικών προϋπολογισμών του 2014 της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτή η προσέγγιση προέβλεπε τα εξής βήματα:

α) συμφωνία με το Υπουργείο Εσωτερικών, σχετικά με το συνολικό ποσό που θα δοθεί από το κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση, σύμφωνα με τις επικαιροποιηθείσες μακροοικονομικές προβλέψεις και με τα δεσμευτικά όρια για το 2014-15 στο πλαίσιο της προετοιμασίας του προγράμματος (Ιούλιος 2013).

β) έκδοση Κοινής Υπουργικής Απόφασης, για την προετοιμασία των προϋπολογισμών του 2014 για τις τοπικές αυτοδιοικήσεις (Ιούλιος 2013), σύμφωνα με τα επίπεδα των κρατικών επιδοτήσεων, των ιδίων πόρων τους και με τις κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση των προϋπολογισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

γ) Οι δήμοι προβλεπόταν ότι θα ετοιμάσουν προϋπολογισμούς για το 2014 σύμφωνα με τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (Σεπτέμβριος 2013).

δ) Διαδικασία αναθεώρησης των προϋπολογισμών των ΟΤΑ από το Παρατηρητήριο, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή με όλους τους στόχους του Μνημονίου για την τοπική αυτοδιοίκηση πριν την θέσπιση του Προγράμματος (Νοέμβριος 2013).

ε) Υποβολή και έγκριση των προϋπολογισμών των ΟΤΑ από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (Δεκέμβριος 2013).

Σύμφωνα με το Ν. 4263/2014 «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2015-2018», η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να συμβάλει στην γενική δημοσιονομική προσπάθεια, με ιδιαίτερη έμφαση τόσο στην αύξηση των εσόδων όσο και στην μείωση των εξόδων. Καθοριστικοί παράγοντες επιτυχίας σε αυτή την

³³⁶European Commission, The second Economic Adjustment Programme for Greece, March 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

³³⁷ Στο πλαίσιο αυτής της υποχρέωσης δημιουργήθηκε η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων με το Ν. 4013/2011

³³⁸Second Adjustment, Third Review.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp159_en.pdf, σελ. 151-159

προσπάθεια είναι διάφορες δράσεις και πολιτικές που αποσκοπούν στην ενδυνάμωση των υφιστάμενων θεσμικών οργάνων, την διασφάλιση της δημοσιονομικής προσαρμογής των ΟΤΑ, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας, της διαχείρισης και του οικονομικού ελέγχου, τη βελτίωση της δυνατότητας είσπραξης των εσόδων και την αποτελεσματική εποπτεία και τη λειτουργική αξιολόγηση των εποπτευόμενων φορέων.

14.5 Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.

Με το Ν. 4093/12 εγκρίθηκε το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016 και τα επείγοντα μέτρα εφαρμογής του, η σύνταξη του οποίου είχε προβλεφθεί με το Ν. 3871/10, με στόχο την απεικόνιση της δημοσιονομικής στρατηγικής της Γενικής Κυβέρνησης, στους φορείς της οποίας εντάσσονται και οι Ο.Τ.Α. Η παρακολούθηση του ΜΠΔΣ διεξάγεται, μεταξύ άλλων, με τη θεσμοθέτηση μηχανισμών παρακολούθησης των οικονομικών στοιχείων και μεγεθών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.

Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών το «Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.», ως μηχανισμός παροχής οδηγιών και παρακολούθησης της κατάρτισης, υποβολής και εκτέλεσης ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών των Ο.Τ.Α.

Το θεσμικό πλαίσιο του Παρατηρητηρίου έχει τροποποιηθεί μέχρι σήμερα, με το άρθρο 4 παρ.8 του Ν. 4111/13 (Α'18) και με το άρθρο 2 παρ.4 του Ν. 4172/12. Οι λεπτομέρειες των αρμοδιοτήτων του εξειδικεύονται στην Κ.Υ.Α. 7261/2013 (450 Β') των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών, όπως έχει τροποποιηθεί με την Κ.Υ.Α. 30040/2013.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες του Παρατηρητηρίου:

- i) Το Παρατηρητήριο κατά το στάδιο κατάρτισης των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. παρέχει γνώμη στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων τους και διατυπώνει προτάσεις για την επίτευξη ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Οι προτάσεις του Παρατηρητηρίου λαμβάνονται υπόψη για την κατάρτιση του ενοποιημένου προϋπολογισμού της Γ.Α. που αποτυπώνεται στο Μ.Π.Δ.Σ.
- ii) Το Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης (Ο.Π.Δ.), το οποίο συνοψίζει, υποχρεωτικά, τα στοιχεία του ετήσιου προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. και

των νομικών τους προσώπων, αποτυπώνοντας το οικονομικό αποτέλεσμα και τις απλήρωτες υποχρεώσεις, εγκρίνεται από την αρμόδια για την εποπτεία των Ο.Τ.Α. αρχή, η οποία υποχρεούται να το αποστέλλει στο Παρατηρητήριο, σε ηλεκτρονική μορφή, στην αρχική του μορφή και όπως τελικά έχει εγκριθεί. Σε περίπτωση που ο Ο.Τ.Α. δεν αποστέλλει το προβλεπόμενο ΟΠΔ, εντός των οριζόμενων προθεσμιών, με απόφαση του ΥΠ.ΕΣ., που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη εισήγηση του Παρατηρητηρίου, είναι δυνατόν να επιβάλλεται παρακράτηση και μη απόδοση μέρους ή του συνόλου της μηνιαίας τακτικής επιχορήγησης του Ο.Τ.Α. από τους Κ.Α.Π., για όσο χρόνο καθυστερεί η αποστολή του ΟΠΔ.

- iii) Κατά το στάδιο εκτέλεσης του προϋπολογισμού το Παρατηρητήριο αξιολογεί και ελέγχει την ορθή εκτέλεσή του και την εν γένει πορεία των οικονομικών των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων, παρακολουθώντας, μέσω του Ο.Π.Δ., την απόδοση των μηνιαίων και τριμηνιαίων στόχων, που έχουν τεθεί από τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. στη βάση του κανόνα της ισοσκελίσης του προϋπολογισμού.
- iv) Εφόσον διαπιστωθεί από το Παρατηρητήριο, με βάση τα στοιχεία του υποβαλλόμενου Ο.Π.Δ., είτε απόκλιση από τις οδηγίες που παρασχέθηκαν για την κατάρτιση του προϋπολογισμού του αντίστοιχου έτους με την κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών, είτε καταγραφεί αρνητική απόκλιση σε ποσοστό άνω του 10% για κάποια από τις υποομάδες εσόδων ο Ο.Τ.Α. υποχρεούται να προβαίνει άμεσα σε μέτρα και παρεμβάσεις για τη διόρθωση της απόκλισης προς διασφάλιση του σωρευτικού στόχου του επόμενου τριμήνου, γνωστοποιώντας αυτά με ειδική έκθεση δράσεων επίτευξης στόχων στο Παρατηρητήριο, στον οικείο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στην αρμόδια για την εποπτεία του αρχή. Κατά την ίδια περίοδο το Παρατηρητήριο παρέχει προς τον Ο.Τ.Α. οδηγίες και εισηγείται μεθόδους για τη διόρθωση της απόκλισης, αξιολογεί τους στόχους εσόδων και, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, διατυπώνει πρόταση για την τροποποίηση αυτών σε συγκεκριμένα επίπεδα, μέσω αναμόρφωσης του προϋπολογισμού.
- v) Σε περίπτωση που διαφαίνεται αδυναμία διόρθωσης, ο Ο.Τ.Α. είναι υποχρεωμένος να αναμορφώσει τους στόχους των εσόδων - εξόδων, μέσω αναμόρφωσης του ετήσιου προϋπολογισμού και του προγράμματος

εκτέλεσής του. Στην περίπτωση αυτή οι υποδείξεις του Παρατηρητήριου είναι υποχρεωτικές για τον Ο.Τ.Α., ενώ παράλληλα το Παρατηρητήριο υποδεικνύει την απόκλιση στην αρμόδια για την εποπτεία του Ο.Τ.Α. αρχή, η οποία υποχρεούται να τον καλέσει για να προβεί σε αναμόρφωση του προϋπολογισμού του και του Ο.Π.Δ. εντός 15 ημερών, μειώνοντας σε ρεαλιστικό ύψος τα έσοδα επιμέρους υποομάδων εσόδων και προσαρμόζοντας, κατά το αντίστοιχο ποσό, το σκέλος των εξόδων.

- vi) Εάν η απόκλιση αυτή συνεχίζεται για δύο συναπτά τρίμηνα, και διαπιστωθεί ότι δεν έχουν ληφθεί από τον Ο.Τ.Α. προσηκόντα μέτρα διόρθωσης της απόκλισης, το Παρατηρητήριο εισηγείται, αιτιολογημένα, την υποχρεωτική υπαγωγή του Ο.Τ.Α. σε πρόγραμμα εξυγίανσης, με έκδοση σχετικής απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών. Ο τρόπος υλοποίησης του Προγράμματος καθορίζεται από το Παρατηρητήριο, ενώ η ένταξη στο ανωτέρω Πρόγραμμα συνεπάγεται την υποχρέωση εφαρμογής συγκεκριμένων παρεμβάσεων
- vii) Το Παρατηρητήριο αξιολογεί τις προβλέψεις εσόδων που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. στον προϋπολογισμό τους και στο ΟΠΔ και διατυπώνει προτάσεις τροποποίησής τους, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο και ιδίως όταν τα έσοδα εμφανίζονται υπερεκτιμημένα και μη ρεαλιστικά.

Κατά του νέου αυτού θεσμού, του «Παρατηρητηρίου», στράφηκαν με αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, τόσο η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας όσο και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας. Ωστόσο, στην προσφυγή τους για την αντισυνταγματικότητα του Παρατηρητηρίου, οι Σύμβουλοι έκριναν πως το Παρατηρητήριο δεν παραβιάζει την συνταγματικά κατοχυρωμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, αλλά ούτε την περιορίζει υπέρμετρα³³⁹.

³³⁹ Εφημερίδα ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Πέμπτη 8 Μαΐου 2014, Συνταγματικό έκρινε το Συμβούλιο της Επικρατείας το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ, απορρίπτοντας αντίθετους ισχυρισμούς της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος, της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας και διαφόρων Δήμων της χώρας.

14.6 Το προγραμματικό πλαίσιο των διοικητικών μεταρρυθμίσεων της τριετίας 2016-2018

Το άρθρο 3, παράγραφος Γ.5. του νόμου 4336/2015, που αφορά στη συμφωνία χρηματοδότησης της Ελλάδας για τριετές πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, περιλαμβάνει και ένα ειδικό κεφάλαιο που έχει ως τίτλο «Ένα σύγχρονο Κράτος και μια σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση».

Ειδικότερα το εδάφιο Γ.5.1. (σελίδα 1031) αφορά στις προγραμματικές δεσμεύσεις της χώρας για τη Δημόσια Διοίκηση. Το εδάφιο αυτό προβλέπει ότι οι Ελληνικές Αρχές «θα εφαρμόσουν ένα πρόγραμμα οικοδόμησης ικανοτήτων και αποπολιτικοποίησης της ελληνικής διοίκησης». Επίσης, προβλέπει ότι μέχρι τον Δεκέμβριο του 2015 θα καθοριστεί «διεξοδική τριετής στρατηγική για μεταρρυθμίσεις» της Ελληνικής Διοίκησης, σε συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με πλήρη αξιοποίηση κάθε διαθέσιμης τεχνικής βοήθειας. Σύμφωνα με το νόμο, τα βασικά στοιχεία της στρατηγικής αυτής θα είναι:

- Ο εξορθολογισμός των διοικητικών διαδικασιών
- Η βελτιστοποίηση των ανθρώπινων πόρων
- Η ενίσχυση της διαφάνειας και της λογοδοσίας
- Η ηλεκτρονική Δημόσια Διοίκηση (e-government)
- Ο ενισχυμένος συντονισμός των πολιτικών
- Καλύτερες διαδικασίες προσλήψεων για διευθυντικά στελέχη
- Προγραμματισμός των ανθρώπινων πόρων για την έγκαιρη αξιολόγηση και κάλυψη των αναγκών σε προσλήψεις
- Μια δημοσιονομικά ουδέτερη μεταρρύθμιση του μισθολογίου
- Ένα σύγχρονο σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων
- Η ενίσχυση των μονάδων άσκησης πολιτικής σε βασικούς τομείς
- Μια σημαντική αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αμφότερα τα επίπεδα, με σκοπό την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών των τοπικών αρχών

- Ο εξορθολογισμός των κρατικών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων τοπικής ιδιοκτησίας
- Ο εκσυγχρονισμός των διαδικασιών προσλήψεων
- Η βελτίωση της κινητικότητας στο δημόσιο τομέα με σκοπό την καλύτερη αξιοποίηση των πόρων

Οι δεσμεύσεις αυτές αποτελούν το πλαίσιο πάνω στο οποίο θα κινηθεί το νομοθετικό έργο κατά το επόμενο χρονικό διάστημα, ενώ κάποιες έχουν ήδη γίνει νόμος του κράτους όπως για παράδειγμα η κινητικότητα στο δημόσιο και στους ΟΤΑ (Ν. 4440/2016) και το Εθνικό Μητρώο Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (Ν.4369/2016)

14.7 Συμπερασματικά

Η χώρα τα τελευταία χρόνια βιώνει μια πρωτοφανή οικονομική και ανθρωπιστική κρίση και αντιμετωπίζει εξαιρετικές δυσκολίες στην ανάκτηση της δημοσιονομικής και οικονομικής πειθαρχίας και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της. Τα οικονομικά μέτρα μείωσης μισθών και συντάξεων, οι συνεχείς αυξήσεις φόρων, η ανεργία (κυρίως μεταξύ των νέων που κυμαίνεται σε επίπεδα ρεκόρ μεταξύ των χωρών της Ε.Ε.) και η ύφεση της οικονομίας, έχουν οδηγήσει τον απλό πολίτη σε αδιέξοδο. Ο τελευταίος, σήμερα στρέφεται όλο και περισσότερο στην τοπική κοινωνία και ζητά βοήθεια από την τοπική αυτοδιοίκηση της οποίας ο κοινωνικός και όχι μόνο χαρακτήρας και ρόλος είναι αδιαμφισβήτητος.

Την ίδια στιγμή όμως που ο πολίτης στρέφεται στην τοπική αυτοδιοίκηση, αυτή αδυνατεί να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις, γιατί από το 2010 και την είσοδο στην εποχή των Μνημονίων, οι δεσμεύσεις και οι περικοπές που αυτά προβλέπουν και που αφορούν τις δημοτικές και περιφερειακές αρχές είναι πολλές και έχουν βαθιά επιρροή στην ίδια την υπόσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι υποχρεώσεις της Ελλάδας για μείωση του συνολικού κρατικού δημοσίου χρέους και των ελλειμμάτων, καλούν την κεντρική κυβέρνηση να προβεί σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις οι περισσότερες από τις οποίες είναι οικονομικά επώδυνες. Οι μειώσεις στην κρατική χρηματοδότηση προς τους ΟΤΑ, η απονομή νέων αρμοδιοτήτων χωρίς πόρους και οι εδαφικές και διοικητικές αναθεωρήσεις τόσο σε περιφερειακό όσο και σε τοπικό επίπεδο, έχουν φέρει την αυτοδιοίκηση στα όριά της

ενώ την ίδια ώρα το κεντρικό κράτος δεν περιορίζει στον ίδιο βαθμό τις σπατάλες του. Ακόμη και η μεγάλη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, το «Πρόγραμμα Καλλικράτης», αν και ανταποκρινόταν σε μακροχρόνιες ανάγκες, κινδυνεύει να αποτύχει, αν δεν απέτυχε ήδη, από τη στιγμή που πολλά από όσα προέβλεπε δεν εφαρμόστηκαν μέχρι και σήμερα εξαιτίας του ασφυκτικού δημοσιονομικού περιβάλλοντος.

Η κρατική επιχορήγηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση έχει μειωθεί κατά 60% περίπου ενώ και οι θεσμοθετημένοι υπέρ αυτής πόροι δεν τις αποδίδονται, δημιουργώντας μια νέα γενιά «παρακρατηθέντων» από το κεντρικό κράτος. Οι δομές και το προσωπικό της μειώνονται συνεχώς, προς συμμόρφωση των μνημονιακών δεσμεύσεων, την ώρα που οι ανάγκες διαρκώς αυξάνονται, μιας και οι δήμοι καλούνται να αναλάβουν διευρυμένο κοινωνικό ρόλο και να αυξήσουν τις κοινωνικές τους δομές. Σε μια εποχή οικονομικής κρίσης, οι δήμοι καλούνται να αναλάβουν και να υποκαταστήσουν το Κράτος Πρόνοιας, με περιορισμένα όμως οικονομικά και ανθρώπινα μέσα.

Είναι γεγονός βέβαια, ότι έγιναν και μεταρρυθμίσεις προς τη σωστή κατεύθυνση, όπως μεταξύ άλλων η εφαρμογή του Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης για την επιλογή προϊσταμένων και Διευθυντών, η αξιολόγηση των δημοσίων υπαλλήλων, η δημιουργία μόνιμου μηχανισμού κινητικότητας για να καλύπτονται τα όποια οργανικά κενά εκ των έσω και η εφαρμογή της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Ωστόσο, η κατάσταση εξακολουθεί να είναι τραγική και όχι μόνο στους μικρότερους ΟΤΑ, με αποτέλεσμα η βιωσιμότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης εν γένει στη χώρα μας να είναι υπό αμφισβήτηση παρά τα όσα αντίθετα υπαγορεύει η συμμετοχή μας στην Ε.Ε.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 15

15. Η σημερινή κατάσταση, ενδεικτικά προβλήματα και προτεινόμενες λύσεις

15.1 Εισαγωγή

Πρέπει να γίνει αντιληπτό και στην Ελλάδα, ότι ο βαθμός ανάπτυξης μας αντικατοπτρίζεται στο βαθμό αποκέντρωσης της χώρας και ότι η πραγματική Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η ανεξάρτητη και αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο μόνος τρόπος εξόδου από την κρίση είναι η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο περιορισμός του κεντρικού κράτους σε ένα αυστηρά επιτελικό ρόλο και η μεταφορά αρμοδιοτήτων και λογοδοσίας όσο πλησιέστερα γίνεται προς τον πολίτη. Ταυτόχρονα, πρέπει η χώρα να μετατραπεί σε μια σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία όπου η λειτουργία των κομμάτων θα διέπεται από εσωκομματική δημοκρατία και θα είναι αυστηρά οριοθετημένη από τα όρια που της επιβάλει το Σύνταγμα. Οι δύο αυτοί συνταγματικά κατοχυρωμένοι θεσμοί, η αυτοδιοίκηση και τα πολιτικά κόμματα, ως θεσμοί που βρίσκονται πιο κοντά στον πολίτη και αφουγκράζονται τις ανάγκες του, πρέπει να βρουν έναν ελάχιστο κοινό παρονομαστή συνεργασίας προκειμένου να παύσει αυτή η υποβόσκουσα ανταγωνιστική σχέση.

Παρακάτω, αναλύονται διεξοδικότερα κάποιες συμπερασματικές σκέψεις και δίνονται απαντήσεις σε βασικά ερωτήματα που προκύπτουν μέσα από αυτή την εκτενή έρευνα.

15.2 Οι προγραμματικές θέσεις των κομμάτων για την αυτοδιοίκηση κατά τις βουλευτικές εκλογές του Ιανουαρίου 2015³⁴⁰

Πριν από κάθε εκλογική αναμέτρηση, είτε για τις βουλευτικές είτε για τις δημοτικές εκλογές, όλα τα κόμματα επιδίδονται σε ένα διαγωνισμό πλειοδοσίας υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συνήθως το κόμμα που βρίσκεται στην εξουσία είναι πιο φειδωλό στην ρητορική του ενώ τα κόμματα της αντιπολίτευσης εκφράζουν σθεναρά θέσεις υπέρ της αποκέντρωσης και της ενίσχυσης της αυτοδιοίκησης. Σήμερα, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως προαναφέρθηκε πολλάκις, βρίσκεται στα πρόθυρα οικονομικής «ασφυξίας» εξαιτίας της εφαρμογής των μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας, ενώ όσον αφορά το προσωπικό της, έχει καταγραφεί ραγδαία μείωση. Σε όλη τη διάρκεια της μεταπολιτευτικής περιόδου, η αυτοδιοίκηση συγκρούονταν συνεχώς με το κεντρικό κράτος, άλλοτε ηπιότερα και άλλοτε πιο έντονα, με αφορμή τις αρμοδιότητές της και τα μέσα που έχει για να επιτελέσει τον ρόλο της. Οι δημοτικές εκλογές διαχρονικά μετατρέπονταν σε πεδίο αντιπαράθεσης των πολιτικών κομμάτων προκειμένου να δοκιμάσουν την κομματική τους επιρροή. Όλα τα κόμματα περιελάμβαναν την τοπική αυτοδιοίκηση στις προγραμματικές τους θέσεις αναφορικά με το ποιο είναι το όραμά τους γι' αυτήν. Ωστόσο, δημιουργεί αρνητική εντύπωση το γεγονός ότι κατά τις τελευταίες βουλευτικές εκλογές του Ιανουαρίου του 2015, στις προγραμματικές θέσεις ορισμένων κομμάτων γίνεται λιτή αναφορά στο θεσμό. Χαρακτηριστικό είναι και το γεγονός ότι πολλοί δήμαρχοι δεν διστάζουν να διατυπώσουν την άποψη ότι θα ήταν προτιμότερο να αναφερθούν τα κόμματα με πιο σαφή τρόπο ως προς τις πολιτικές τους που αναφέρονται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Παρακάτω, θα γίνει μια συνοπτική παρουσίαση των προγραμματικών θέσεων των σημαντικότερων κοινοβουλευτικών κομμάτων για τον θεσμό της αυτοδιοίκησης, κατά τις βουλευτικές εκλογές του Ιανουαρίου και του Σεπτεμβρίου του 2015. Όπως

³⁴⁰ Οι προγραμματικές θέσεις των κομμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση όπως αποτυπώθηκαν: α) στο έντυπο προεκλογικό υλικό τους κατά τις προεκλογικές περιόδους των βουλευτικών εκλογών της 25 Ιανουαρίου και της 20 Σεπτεμβρίου 2015 και των δημοτικών εκλογών της 18-25 Μαΐου 2014, β) από δημοσιεύματα εφημερίδων και γ) από το πρώτο debate που διεξήχθη για θέματα τοπικής αυτοδιοίκησης από την ΚΕΔΕ στις 9/9/2015, όπου συμμετείχαν εκπρόσωποι όλων των κομμάτων.

θα διαφανεί για ακόμη μία φορά, η αναντιστοιχία μεταξύ προγραμματικών θέσεων και κυβερνητικού έργου, όταν το κόμμα λαμβάνει την εξουσία, είναι τεράστια.

15.2.1 Η Νέα Δημοκρατία

Για τη Νέα Δημοκρατία το αποκεντρωμένο και σύγχρονο κράτος αποτελεί τον πυρήνα της πολιτικής της, γι' αυτό και επιθυμεί αυτοδύναμη αυτοδιοίκηση με περισσότερες αρμοδιότητες από το κεντρικό κράτος. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να είναι η λύση στα μεγάλα θεσμικά προβλήματα της χώρας και πιο συγκεκριμένα στο γραφειοκρατικό και άκρως συγκεντρωτικό κράτος που δομήθηκε όλα αυτά τα χρόνια. Η αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζει πλήθος προβλημάτων, όπως είναι ο περιορισμός των οικονομικών πόρων, η γραφειοκρατία, η επικάλυψη αρμοδιοτήτων και ένα αναχρονιστικό ελεγκτικό πλαίσιο. Λύση σ' αυτό το πρόβλημα είναι η περισσότερη εμπιστοσύνη στην αυτοδιοίκηση, η περισσότερη αποκέντρωση. Η Νέα Δημοκρατία επιθυμεί μία αυτοτελή και αυτοδύναμη αυτοδιοίκηση που σταδιακά θα αποκτήσει περισσότερη εξουσία σε σχέση με το δυσλειτουργικό κεντρικό κράτος.

Στις προεκλογικές ή προηγούμενες εξαγγελίες της αναφορικά με την Αυτοδιοίκηση, το κόμμα της Ν.Δ. έχει δώσει μεταξύ άλλων ιδιαίτερη έμφαση στην απόδοση του συνόλου των χρημάτων που συγκεντρώνονται από τον ΕΝΦΙΑ, στις τοπικές αρχές. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο πρώην πρωθυπουργός, Αντώνης Σαμαράς, στην παρουσίαση του οδικού χάρτη με αναφορά στον ΕΝΦΙΑ, τόνισε ότι θα μειωθεί από το 2015, ώστε να αποφέρει έσοδα στο 1% του ΑΕΠ και να αποδοθεί απευθείας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Κατά τα λοιπά, στο προεκλογικό της πρόγραμμα, η ΝΔ έκανε λόγο για μια θεσμικά ισχυρή, λειτουργικά ανεξάρτητη και οικονομικά αυτάρκη Τοπική Αυτοδιοίκηση και επιδιώκει:

- Την επανεξέταση των χωροταξικών αστοχιών, που έγιναν κατά την εφαρμογή του «Καλλικράτη», με στόχο την ενίσχυση της αναπτυξιακής φυσιογνωμίας και προοπτικής των νέων ΟΤΑ.
- Ξεκάθαρες αρμοδιότητες με διασφαλισμένους πόρους στους νέους δήμους, όπως προβλέπει το Σύνταγμα. Να δοθεί η δυνατότητα καθορισμού και είσπραξης συγκεκριμένων φόρων από τους Ο.Τ.Α., αντί από την κεντρική

διοίκηση. Η συγκεκριμένη μεταρρύθμιση θα ενισχύσει την οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., θα βελτιώσει την λογοδοσία και θα αυξήσει την φορολογική συνείδηση των δημοτών, ενώ για να συντελεστεί πλήρως απαιτεί αναθεώρηση του Συντάγματος.

- Η εποπτεία και ο έλεγχος κατάρτισης και εκτέλεσης αξιόπιστων προϋπολογισμών, να γίνεται δίχως να παρακωλύεται η λειτουργία των Ο.Τ.Α. Η διαδικασία αυτή θα επιβλέπεται από το ενιαίο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης.
- Σαφής οριοθέτηση της σχέσης μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης.
- Απλούστευση της λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με κατάργηση άχρηστων γραφειοκρατικών δομών και μείωση του αριθμού των δημοτικών συμβούλων.
- Διαδικασίες αξιολόγησης του προσωπικού των Ο.Τ.Α., αλλά και παρεχόμενων υπηρεσιών από τους πολίτες, εισάγοντας καινοτόμα εργαλεία.
- Την εφαρμογή ενός συστήματος κινητικότητας για τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. με αντικειμενικά κριτήρια, με στόχο την βέλτιστη κατανομή των εργαζομένων.
- Να διευκολυνθεί η εκπόνηση νέων οργανογραμμάτων εσωτερικών υπηρεσιών των δήμων με περιγραφή διαδικασιών, αλλά και θέσεων εργασίας.
- Ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στην Τοπική Διακυβέρνηση με δυνατότητα διενέργειας τοπικών δημοψηφισμάτων, διευκόλυνση συμμετοχής στις δημόσιες συνεδριάσεις, υποχρέωση δημόσιας λογοδοσίας των τοπικών Αρχών κ.ά.
- Για το ΕΣΠΑ, η ΝΔ θα εξετάσει τη δυνατότητα για ειδικό πρόγραμμα της Αυτοδιοίκησης και ότι αν αυτό δεν καταστεί εφικτό, τότε να υπάρξει πρόβλεψη στα Περιφερειακά και Τομεακά Προγράμματα για την ειδική συμμετοχή των δήμων σε αυτά.
- Διαμόρφωση νέου χρηματοδοτικού πλαισίου για τους δήμους και τις περιφέρειες, ώστε να μπορούν:

α) να ασκούν πολιτικές φορολογικής αποκέντρωσης και να εκμεταλλεύονται τις δυνατότητες του ιδιωτικού τομέα,

β) να ακολουθούν κανόνες χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, διαφάνειας και ουσιαστικού ελέγχου λειτουργίας,
γ) να προωθούν σημαντικά τοπικά και περιφερειακά αναπτυξιακά έργα αξιοποιώντας, εκτός από τους εθνικούς και τους ευρωπαϊκούς πόρους,
δ) να χρησιμοποιούν έξυπνα χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, τις Συμβάσεις Παραχώρησης, τα Ομόλογα Έργων κ.ά.

Όσον αφορά την απλή αναλογική που προωθεί η κυβέρνηση των ΣΥΡΙΖΑ- ANEΛ για την τοπική αυτοδιοίκηση, θέση της Ν.Δ. είναι ότι η προώθηση της απλής αναλογικής στην τοπική αυτοδιοίκηση ισοδυναμεί με την απόλυτη ακυβερνησία στους δήμους. Η Ν.Δ. είναι απέναντι σε αυτήν την πρωτοβουλία γιατί θεωρεί ότι δεν υπάρχει κανείς λόγος να αλλάξει το εκλογικό σύστημα το οποίο υπάρχει σήμερα, που δίνει τη δυνατότητα στο δήμαρχο να έχει μία πλειοψηφία στο δημοτικό συμβούλιο και να εκφράσει με αυτόν τον τρόπο τις πολιτικές επιλογές της πλειοψηφίας. Η Ν.Δ. αυτό το νόμο εάν και όταν ψηφιστεί θα το αλλάξει μόλις αναλάβει την εξουσία³⁴¹.

15.2.2 Ο ΣΥΡΙΖΑ

Ο πρόεδρος του ΣΥΡΙΖΑ από τη Διεθνή Έκθεση Θεσσαλονίκης τον Σεπτέμβριο του 2015³⁴², έκανε λόγο για ριζική αναδιαμόρφωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναφέροντας ότι «ο “Καλλικράτης” θα αντικατασταθεί από ένα νέο θεσμικό πλαίσιο». Σύμφωνα με τον ΣΥΡΙΖΑ ο «Καλλικράτης» υπήρξε μία διαλυτική «απορρύθμιση» της Αυτοδιοίκησης, αποτυπώνοντας θεσμικά την αντιδημοκρατική και νεοφιλελεύθερη αντίληψη, που έφτασε στο αποκορύφωμά της, με τα μνημονιακά μέτρα των τελευταίων χρόνων. Βασικά χαρακτηριστικά του αποτελούν: το γραφειοκρατικό, περίπλοκο και αντιδημοκρατικό θεσμικό πλαίσιο, οι δραστικές περικοπές πόρων, οι απολύσεις εργαζομένων, το κλείσιμο δομών, ιδίως σχετιζόμενων με την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, ο συγκεντρωτικός και χωρίς κριτήρια χωροταξικός σχεδιασμός, που δυσχεραίνει την επαφή των πολιτών με τα τεκταινόμενα στους Δήμους. Πρόκειται, δηλαδή, για την εφαρμογή όλων των

³⁴¹ Εφημερίδα Καθημερινή, Φύλλο της Δευτέρας 26 Ιουνίου 2017

³⁴² Εφημερίδα Αυγή, Φύλλο της Κυριακής 6 Σεπτεμβρίου 2015

νεοφιλελεύθερων πολιτικών και στοχεύσεων στο χώρο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, γεγονός που έχει επιδράσει διαλυτικά στο θεσμό αυτό.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο που προτείνεται θέτει ως επίκεντρο την πραγματική δημοκρατία, την ανοιχτή και διαφανή λειτουργία των Ο.Τ.Α., τη συλλογικότητα, τον πλουραλισμό και τη λήψη των αποφάσεων από τα «κάτω» προς τα «πάνω». Αυτή η διαφορετική φιλοσοφία αποτυπώνεται σε συγκεκριμένα μέτρα που αφορούν την επανεξέταση της χωροταξίας, με λειτουργικά κριτήρια και τη σύμφωνη γνώμη της κοινωνίας, την καθιέρωση της απλής αναλογικής, ως πάγιου εκλογικού συστήματος σε όλες τις βαθμίδες και τα όργανα της Αυτοδιοίκησης, την ενίσχυση των Συλλογικών Οργάνων, τη θέσπιση μορφών ενδοδημοτικής και ενδοπεριφερειακής αποκέντρωσης και τοπικής δημοκρατίας και την καθιέρωση μηχανισμών δημόσιας λογοδοσίας και κοινωνικού ελέγχου. Στόχος του ΣΥΡΙΖΑ είναι ένα θεσμικό πλαίσιο, που θα ξανακάνει την Αυτοδιοίκηση θεσμό λαϊκής εξουσίας.

Στην κατεύθυνση αυτή το κόμμα εξετάζει την απευθείας μεταβίβαση μέρους των φορολογικών εσόδων στην Αυτοδιοίκηση, με ταυτόχρονη δημιουργία ενός μηχανισμού σύγκλισης, που θα εξασφαλίζει τη δίκαιη αναδιανομή των πόρων, μεταξύ πλούσιων και φτωχότερων Δήμων.

Παράλληλα, ο ΣΥΡΙΖΑ προσανατολίζεται στη μετατροπή του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων σε Αναπτυξιακή Τράπεζα, που θα παρέχει με δίκαιους και βιώσιμους όρους τους απαραίτητους πόρους στους Δήμους και τις Περιφέρειες για την υλοποίηση των αναπτυξιακών τους πρωτοβουλιών.

Αναφορικά με τις περιφέρειες, ο ΣΥΡΙΖΑ θεωρεί ότι απαιτείται αρχικά η ουσιαστική, πολιτική και συμβολική αναβάθμισή τους, δηλαδή να αποκτήσουν τις αρμοδιότητες, που θα επιτρέψουν πράγματι στα περιφερειακά συμβούλια να λειτουργήσουν ως 13 «μικρά κοινοβούλια», να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν συνολικές περιφερειακές πολιτικές.

Ο ΣΥΡΙΖΑ διακήρυττε ότι σε περίπτωση νίκης του στις εκλογές η νέα κυβέρνηση της Αριστεράς θα επιδιώξει να αποτελέσει ένα νέο, πρωτόγνωρο υπόδειγμα άσκησης της εξουσίας στη χώρα. Το κόμμα εστιάζει σε τρεις μεγάλους πυλώνες:

- Πρώτον, ο εκδημοκρατισμός, με προτεραιότητα την αλλαγή του εκλογικού νόμου και την καθιέρωση της απλής αναλογικής – κάτι που συζητείται μόνο προσχηματικά και λόγω σκοπιμότητας.
- Δεύτερον, η άμεση στήριξη των Ο.Τ.Α., με διασφάλιση της οικονομικής τους βιωσιμότητας, κατάργηση των διαλυτικών μνημονιακών μέτρων, άρση της πολιτικής των απολύσεων κ.λπ.
- Τρίτον, η αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, αφενός με ενίσχυση των δομών κοινωνικής πολιτικής των Ο.Τ.Α., αφετέρου, με την άμεση ανάληψη πρωτοβουλιών, σε συνεργασία με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, για άρση του κοινωνικού περιθωρίου, στο οποίο έχουν καταδικαστεί χιλιάδες μετανάστες και πρόσφυγες στη χώρα μας.

Εκλογικό σύστημα

Αναφορικά με το εκλογικό σύστημα του α' βαθμού Τ.Α., το προγραμματικό κείμενο του ΣΥΡΙΖΑ, εστιάζει σε επτά σημεία

1. Οι δημοτικές εκλογές γίνονται κάθε 4 ή 5 χρόνια (με ισοδύναμα επιχειρήματα υπέρ και των δύο εκδοχών), τη δεύτερη Κυριακή του Νοεμβρίου, ταυτόχρονα και στους δύο βαθμούς της Τ.Α., και η εγκατάσταση των νέων αρχών γίνεται την 1η Ιανουαρίου του επόμενου έτους.
2. Τα υπάρχοντα κωλύματα υποψηφιότητας για τους δημόσιους υπαλλήλους καταργούνται.
3. Προβλέπεται ρητά ότι ο αριθμός των δημοτικών συμβούλων καθορίζεται με βάση τα επίσημα στοιχεία της τελευταίας απογραφής, σύμφωνα με τον νόμιμο πληθυσμό.
4. Καταργείται το άρθρο 32 του νόμου 3852/2010, που κατανέμει τις έδρες, δίνοντας τα 3/5 στον επιτυχόντα συνδυασμό και τα υπόλοιπα 2/5 στους επιλαχόντες.
5. Η εκλογή των δημοτικών συμβούλων γίνεται με βάση το εκλογικό σύστημα της αναλογικής των υπολοίπων (χωρίς το +1 που έχει το υπάρχον εκλογικό σύστημα) και με βάση τα αποτελέσματα της πρώτης Κυριακής.
6. Γίνονται επαναληπτικές εκλογές (β' γύρος) την επόμενη Κυριακή, μόνο για την εκλογή του Δημάρχου, ανάμεσα στους δύο πρώτους συνδυασμούς, εάν κανένας

συνδυασμός δεν συγκέντρωσε την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των εγκύρων ψηφοδελτίων.

7. Προβλέπεται για τους Δημάρχους όριο δύο μόνο διαδοχικών θητειών, με τη δυνατότητα να πραγματοποιούν άλλη μία θητεία, με την πάροδο μίας αυτοδιοικητικής περιόδου.

Αρμοδιότητες:

1. Ανάλυση από τους Δήμους των αρμοδιοτήτων που προκύπτουν εκ του ρόλου τους (πολιτική έκφραση/εκπροσώπηση, κοινωνική αλληλεγγύη, εξασφάλιση βασικών υποδομών, πολιτιστική αναπαραγωγή, αντιμετώπιση έκτακτων περιστάσεων, αναπτυξιακός σχεδιασμός).
2. Επιπλέον ανάλυση από τους Δήμους εκείνων των κρατικών αρμοδιοτήτων που αφορούν την καθημερινότητα των πολιτών και αποσκοπούν στην καλύτερη δυνατή εξυπηρέτησή τους.
3. Αποφασιστικός διαχωρισμός αρμοδιότητας μεταξύ Κεντρικής Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με βάση τον κύκλο των δημόσιων πολιτικών.
4. Οι ΟΤΑ αναλαμβάνουν στο χωρικό τους επίπεδο, αφενός την υλοποίηση των εθνικών δημόσιων πολιτικών, στα πλαίσια του δημοκρατικού προγραμματισμού, και αφετέρου την ανάπτυξη (σχεδιασμό, υλοποίηση και έλεγχο) τοπικών δημόσιων πολιτικών.

Το Σύστημα Διακυβέρνησης των ΟΤΑ α' βαθμού

Μεταξύ άλλων προτείνεται:

1. Απλοποίηση του Συστήματος Διακυβέρνησης των Δήμων, με τρία βασικά όργανα:
 - α) Δημοτικό Συμβούλιο: εκλέγεται με αναλογικό τρόπο και αποτελεί το όργανο λήψης των αποφάσεων στρατηγικού χαρακτήρα,
 - β) Δημοτική Επιτροπή Διοίκησης: εκλέγεται από το σύνολο του Δημοτικού Συμβουλίου και αποτελεί όργανο λήψης των αποφάσεων επιχειρησιακού επιπέδου,
 - γ) Δήμαρχος: εκλέγεται άμεσα και αποτελεί τον προϊστάμενο του διοικητικού μηχανισμού του Δήμου.
2. Παράλληλα, λειτουργία Οικονομικής Επιτροπής, αντίστοιχης με τη σημερινή.
3. Δυνατότητα κάθε Δημοτικού Συμβουλίου να συγκροτεί άλλα όργανα (επιτροπές κ.λπ.), ανάλογα με τις ανάγκες του.
4. Σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των αιρετών

συμβούλων και των επαγγελματιών/υπαλλήλων του Δήμου και επίβλεψη της εφαρμογής της συγκεκριμένης αρχής από ένα Υπηρεσιακό Συμβούλιο σε επίπεδο Περιφέρειας.

5. Κατάργηση του μέτρου της διαθεσιμότητας/των απολύσεων εργαζομένων στους ΟΤΑ.
6. Λειτουργία των ΟΤΑ με όρους στρατηγικής διοίκησης – Μακροπρόθεσμα και επιχειρησιακά προγράμματα, στοχοθεσία-μετρήσεις, λογοδοσία.
7. Κατάργηση του Παρατηρητηρίου Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ.
8. Υποχρεωτική λειτουργία και αναβάθμιση των οργάνων, θεσμών και μηχανισμών συμμετοχής των πολιτών και δέσμευση των Δημοτικών Αρχών από τις αποφάσεις τους.
9. Αναδιάρθρωση και απλοποίηση των μηχανισμών εποπτείας επί των ΟΤΑ – Διασφάλιση ότι πραγματοποιείται αυστηρά και μόνο έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας (όπως συχνά συμβαίνει με τους ελέγχους των Γ.Γ. των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου) – Θέσπιση διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου.

15.2.3 Το ΚΚΕ

Παγίως το ΚΚΕ υπογραμμίζει την ανάγκη του «αγώνα για την απεξάρτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τους μηχανισμούς και τις επιλογές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της κεντρικής εξουσίας», προτείνοντας μέτρα για τη δημοκρατική αποκέντρωση, τη διασφάλιση πόρων και ουσιαστικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ και την καθιέρωση αιρετής Αυτοδιοίκησης Γ' βαθμού.

Σύμφωνα με το ΚΚΕ, «το γνωστό σχέδιο “Καλλικράτης” είναι η προαποφασισμένη από 10ετίας νέα αλλαγή της διοικητικής δομής, είναι πλήρως εναρμονισμένη με την πολιτική στήριξης της κερδοφορίας των μεγάλων επιχειρηματικών ομίλων, που αποκτούν, μέσω των νέων θεσμών, μεγαλύτερες δυνατότητες δράσης και κερδοφορίας, αδειάζοντας την τσέπη των εργαζομένων».

Όπως συμπληρώνει, «με τον “Καλλικράτη” θεσμοθετούνται, στις σημερινές συνθήκες αναγκών του κεφαλαίου, τα τρία επίπεδα της αστικής κρατικής δομής:

κεντρική – περιφερειακή και τοπική διοίκηση. Καμιά διοικητική μεταρρύθμιση του αστικού κράτους δεν μπορεί να υπηρετήσει τη λαϊκή οικογένεια. Η “Αυτοδιοίκηση” και η “αποκέντρωση” στην Ελλάδα έχουν γίνει ένα ακόμα προπαγανδιστικό σύνθημα στα χείλη των εκπροσώπων της δικτατορίας των μονοπωλίων και του κράτους τους, προκειμένου να συσκοτίσουν την ουσία της “μεταρρύθμισης” που βάζει ταφόπλακα στα δικαιώματα των λαϊκών στρωμάτων σε όλους τους τομείς της καθημερινότητάς τους, ακόμα και σε αυτήν την παρωδία “Αυτοδιοίκησης” – “αποκέντρωσης” που γνωρίσαμε τις τελευταίες δεκαετίες».

Μεταξύ άλλων, το ΚΚΕ προτείνει:

- Κατάργηση κάθε είδους τοπικής φορολογίας, ανταποδοτικών, αντισταθμιστικών και άλλων τελών, όπως του τέλους παρεπιδημούντων για τις μικρές επιχειρήσεις, καθώς και κάθε έμμεσης φορολογίας (ΦΠΑ σε είδη πλατιάς λαϊκής κατανάλωσης, σε υπηρεσίες Υγείας, σε φάρμακα και σε οικιακά τιμολόγια των πρώην ΔΕΚΟ) που χτυπάνε το λαϊκό εισόδημα.
- Άμεση κατάργηση όλων των διοδίων σε όλη τη χώρα.
- Πλήρης και επαρκής κρατική χρηματοδότηση όλων των οργάνων της τοπικής διοίκησης από τον κρατικό προϋπολογισμό για τη λειτουργία των υπηρεσιών τους.
- Πλήρης επιστροφή των παρακρατηθέντων. Τα χρήματα αυτά ανήκουν στους εργαζόμενους. Αφαιρούνται, άμεσα ή έμμεσα, από το εισόδημά τους και αναπληρώνονται από πρόσθετους φόρους και τέλη που επιβάλλονται σε βάρος τους.
- Κεντρικός σχεδιασμός από ανάλογους κρατικούς φορείς, που θα προγραμματίζουν, θα κατασκευάζουν και θα διαχειρίζονται έργα σύμφωνα με τα προβλήματα και τις ανάγκες των εργαζομένων (π.χ. λαϊκή κατοικία, σύγχρονα σχολεία, προσχολικά κέντρα, πολιτιστικά κέντρα, κέντρα υγείας, προστασία από πλημμύρες, πυρκαγιές, σεισμούς, έντονα καιρικά φαινόμενα, κατολισθήσεις, αποκλεισμούς από χιονοπτώσεις κ.λπ., ρύπανση του αέρα, ρύπανση και μόλυνση των υδάτων, έργα άρδευσης, επίλυση του αποχετευτικού σε ολόκληρες περιοχές, ορθολογική διαχείριση των στερεών αποβλήτων, έμφαση στην ανακύκλωση μακριά από κάθε ιδιωτικοποίηση, ενάντια στην καύση απορριμμάτων.

- Περιβαλλοντικός σχεδιασμός αντιπλημμυρικών έργων και αποκλειστική κρατική και ολοκληρωμένη διαχείριση υδάτινων πόρων που θα αφορά στην έρευνα, στην προστασία και την αξιοποίησή τους συνολικά στη χώρα και κατά υδατικά διαμερίσματα.
- Προστασία ελεύθερων χώρων από την τσιμεντοποίηση, του περιαστικού πρασίνου των ορεινών όγκων, περιορισμός των συντελεστών δόμησης, απαλλοτριώσεις για την ανάπτυξη του πράσινου σε πυκνοκατοικημένες περιοχές, καθώς και προστασία των ποταμών, λιμνών, θαλασσών από τη βιομηχανική ρύπανση και των παραλιών από τα φερτά υλικά. Δίκτυα όμβριων υδάτων στις πόλεις και συντήρησή τους. Αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης στα μεγάλα αστικά κέντρα, του θορύβου, της ηλεκτρομαγνητικής ακτινοβολίας.
- Κρατικό δίκτυο υποδομών κοινωνικών εγκαταστάσεων με δωρεάν πλήρεις υπηρεσίες για την οικογένεια, το παιδί, τα άτομα τρίτης ηλικίας, τα ΑμΕΑ, χωρίς προϋποθέσεις και εξαιρέσεις.
- Δωρεάν κρατικές παιδικές κατασκηνώσεις για όλα τα παιδιά των εργαζομένων και των ανέργων, των άλλων λαϊκών στρωμάτων.
- Απορρίπτει τη λειτουργία των κοινωνικών υπηρεσιών με τα ληξιπρόθεσμα ευρωενωσιακά προγράμματα για λίγους, με υποβαθμισμένες και ανεπαρκείς παροχές. Για όσο διάστημα αυτά λειτουργούν, να παρέχονται πλήρεις υπηρεσίες σε όλους, με επαρκή ανάπτυξη και πλήρη στελέχωση των υποδομών.
- Είναι ενάντια σε κάθε μέτρο αποκέντρωσης – διαφοροποίησης των σχολικών προγραμμάτων και των σχολείων (ευέλικτη ζώνη, ευρωπαϊκά προγράμματα, αξιολόγηση εκπαιδευτικών και σχολικών μονάδων, πρόσληψη εκπαιδευτικών από τους ΟΤΑ) που διευρύνει τις ταξικές διακρίσεις, επιβαρύνει οικονομικά τις λαϊκές οικογένειες, αυξάνει την κερδοφορία του κεφαλαίου. Απορρίπτει τις «ζώνες εκπαιδευτικής προτεραιότητας» που συγκαλύπτουν και εντείνουν τις μορφωτικές ανισότητες.
- Καμία είσοδος επιχειρηματικών συμφερόντων, με το μανδύα της τοπικής κοινωνίας ή των ΜΚΟ, στο περιεχόμενο, στη διοίκηση και γενικά στη διαχείριση των σχολικών μονάδων. Καμία αύξηση των δημοτικών τελών για

τη λειτουργία των σχολείων ή την ίδρυση δημοτικών «πανεπιστημίων» και σχολών, κανένα πρόσθετο χαράτσι άμεσα στους γονείς, κανένας «σπόνσορας» στην εκπαίδευση.

- Κατάργηση των ιδιωτικών βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων καθώς και των αντίστοιχων δημοτικών που λειτουργούν σε ανταποδοτική βάση. Άμεση κατάργηση των τροφείων.
- Δεν συμφωνεί με τη γενίκευση της ανατροπής των εργασιακών σχέσεων και την επέκταση της εφαρμογής «ευέλικτων εργασιακών σχέσεων» στους ΟΤΑ μέσω προγραμμάτων περιορισμένου χρόνου, Τοπικών Πρωτοβουλιών Απασχόλησης, προγραμμάτων κατάρτισης, ή άλλων μέσω ΟΑΕΔ, κ.λπ., αλλά και οποιωνδήποτε άλλων μορφών επιχειρήσεων.
- Ένταξη των εργαζομένων των δημοτικών επιχειρήσεων που κλείνουν στις υπηρεσίες του δήμου με μόνιμη σταθερή σχέση εργασίας, πλήρη εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα.
- Ανάπτυξη τοπικής πολιτιστικής δραστηριότητας επιστημονικά σχεδιασμένης και οργανωμένης – σε συνεργασία με τις κεντρικές πολιτιστικές δομές – ώστε να υπηρετεί την πολιτιστική – μορφωτική ανάπτυξη του λαού και όχι την κερδοφορία των μονοπωλίων του τουρισμού και του θεάματος. Ίδρυση κρατικών θεάτρων και κρατικών μουσικών συνόλων σε κάθε πρωτεύουσα νομού με ελεύθερη είσοδο για όλο το λαό. Καταδικάζει την πολιτική της ραγδαίας εμπορευματοποίησης και κερδοσκοπικής λειτουργίας των θεσμών πολιτιστικής παρέμβασης των ΟΤΑ (Πολιτιστικοί Οργανισμοί, Δημοτικές Επιχειρήσεις Πολιτισμού, Φεστιβάλ, Δημοτικά Περιφερειακά Θέατρα, Δημοτικά Μουσικά Σύνολα, Δημοτικές Πινακοθήκες, κ.λπ.) που υποβιβάζει διαρκώς το επίπεδο του καλλιτεχνικού έργου, καταργεί τη δωρεάν προσφορά του στο λαό και ανοίγει διάπλατα τις πόρτες στους ιδιώτες μεγαλοεπιχειρηματίες του πολιτισμού.
- Εφαρμογή της απλής αναλογικής στην εκλογή των οργάνων της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης.
- Κατάργηση των ρυθμίσεων που περιορίζουν την αντιπροσωπευτικότητα σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

- Έμμεση εκλογή του δημάρχου και του περιφερειάρχη με δυνατότητα ανάκλησης μέσω των δημοτικών συμβουλίων που τους εκλέγουν.

15.2.4 Το ΠΑΣΟΚ

Σύμφωνα με το ΠΑΣΟΚ – Δημοκρατική Συμπαράταξη, η ουσιαστική αποκέντρωση πρέπει να ολοκληρωθεί, ώστε οι Περιφέρειες και οι Δήμοι να οργανώσουν το αναπτυξιακό τους μέλλον με βάση τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα. «Το ΠΑΣΟΚ προτείνει ένα νέο διοικητικό σύστημα, ένα σύγχρονο παρεμβατικό κράτος δημοσιονομικής σύνεσης και διαχειριστικής επάρκειας, με σκοπό την αναπτυξιακή και παραγωγική επανεκκίνηση της χώρας, καθώς και τη θεαματική βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών. Σε αυτό το πλαίσιο, η ασφάλεια των πολιτών είναι απαραίτητο δημόσιο αγαθό και συνιστά θεμελιώδη προτεραιότητα του κράτους δικαίου», αναφέρει το κόμμα, εστιάζοντας, ειδικά για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στις εξής θέσεις:

1. Να θεσμοθετηθεί η περαιτέρω αυτονομία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δίνοντάς της αρμοδιότητες, αλλά και την ουσιαστική διαχείριση των πόρων που αυτή διαθέτει, μέσα από ένα σύστημα ανταποδοτικής τοπικής φορολογίας.
2. Να προωθηθεί η ίδρυση μη κρατικών, μη κερδοσκοπικών πανεπιστημίων από φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ή με κύριο άξονα αυτούς. Ωστόσο, πρέπει να τεθεί ένα σαφές πλαίσιο, που θα διασφαλίζει την αξιοκρατία, τόσο στην επιλογή των καθηγητών όσο και στη δυνατότητα να φοιτούν σε αυτό νέοι και νέες που θα κρίνονται με βάση τις ικανότητές τους και όχι με βάση τις εισοδηματικές τους δυνατότητες.
3. Να δοθεί εξουσία στους δήμους της χώρας, η οποία δεν θα αφαιρείται, ούτε θα περιορίζεται. Για την εκχώρηση νέων αρμοδιοτήτων από το κράτος να λαμβάνονται υπόψη οι πόροι και τα μέτρα πολιτικής, ώστε να εξασφαλίζεται η επιτυχής δράση. Οι αυτοδιοικητικές αρχές, εκτός από τη δυνατότητα να αποκτούν τοπικά δημόσια έσοδα, να ασκούν, τη με βάση το Σύνταγμα, δυνατότητα άσκησης φορολογικής εξουσίας. Με τον τρόπο αυτό, θα εξασφαλίζεται νομοθέτηση ορίων και θα περιορίζονται οι οικονομικές ανισότητες, μέσα από ένα πρόγραμμα αναδιανομής πόρων και εσόδων.

4. Να αποκτήσει τη δυνατότητα η τοπική αυτοδιοίκηση να εφαρμόζει εθνικά προγράμματα σχετικά με την παιδεία και με το σύστημα υγείας, αναλαμβάνοντας ευθύνη τόσο για το προσωπικό, όσο και για τις υποδομές που απαιτούνται.

5. Να εισαχθούν νέες μορφές μόνιμης απασχόλησης, που θα επιτρέπουν στους δήμους να στελεχώνονται με προσωπικό άρτια εκπαιδευμένο. Η επιλογή του προσωπικού αυτού να γίνεται με τη διεξαγωγή διαγωνισμών μέσω ΑΣΕΠ. Το νέο αυτό ρυθμιστικό πλαίσιο να περιλαμβάνει και την παροχή κινήτρων στους εργαζόμενους, ενώ σε καμιά περίπτωση να μην συνδέεται με απολύσεις. Να υπάρξει ένα πιο άμεσο και αποτελεσματικό πειθαρχικό δίκαιο.

6. Να καθιερωθεί ώστε η αξιοποίηση των τοπικών και των εθνικών πόρων να είναι ευθύνη των αυτοδιοικητικών αρχών. Ο ρόλος του κράτους να περιορίζεται στην οικονομική ενίσχυση, και ιδιαίτερα στις επενδύσεις που ενισχύουν το συγκριτικό πλεονέκτημα κάθε περιοχής.

Όπως γίνεται αντιληπτό, όλα τα κόμματα συμφωνούν στην ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και στις προγραμματικές τους θέσεις διακηρύττουν την ενίσχυση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων της, με παράλληλη ενίσχυση των οικονομικών μέσων, που θα πρέπει να αντιστοιχούν στις αυξημένες αρμοδιότητες, και των ανθρώπινων μέσων, μέσω της στελέχωσής της με επαρκές και καταλλήλως καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό. Μόνο το Κομμουνιστικό Κόμμα εκφράζει διαφορετικές απόψεις, αλλά αυτές πηγάζουν από την γενικότερη ιδεολογική του θεώρηση για την οργάνωση του κράτους, της κοινωνίας και της οικονομίας.

Ενώ όλοι συμφωνούν, κανένα πολιτικό κόμμα από αυτά που έχουν αναλάβει τη διακυβέρνηση της χώρας μετά την Μεταπολίτευση, δεν έχει προχωρήσει ένα βήμα παραπέρα. Αναμφισβήτητα, ο ρόλος της Αυτοδιοίκησης έχει ενισχυθεί σημαντικά, αλλά δεν έχει φτάσει στο επιθυμητό σημείο ώστε να αποκτήσει τον ρόλο που της αναλογεί και να πλησιάσει τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

15.3 Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ³⁴³

Όταν γίνεται λόγος για αρμοδιότητες, πρέπει να τονιστεί για άλλη μια φορά, ότι αυτές έχουν άμεση σχέση και με τους διατεθειμένους πόρους.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων ορίζονται κατά τομείς στο άρθρο 75 του Ν. 3463/2006 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας), όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 94 του Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) και τροποποιήθηκε με την παρ. 10 του άρθρου 44 του Ν. 3979/2011³⁴⁴.

³⁴³Εισήγηση του Νομικού Συμβούλου της ΚΕΔΕ Πάνου Ζυγούρη, στο Συνέδριο της ΚΕΔΕ «Αλλαγή του Καλλικράτη- Νέο μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης του κράτους», Βόλος 17 και 18 Οκτωβρίου 2016

³⁴⁴ Α) Κατοικία, Υποδομές και Δημοτικές Εγκαταστάσεις

- Κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών οδών, πάρκων και δημόσιων χώρων
- Δρομολόγηση πολεοδομικού σχεδιασμού, κατασκευή κατοικιών, άδειες και επίβλεψη δόμησης
- Ρύθμιση και σχεδιασμός κυκλοφορίας
- Δημόσιοι χώροι στάθμευσης
- Αδειοδότηση και έλεγχος οχημάτων

Β) Προστασία Περιβάλλοντος

- Διαχείριση αποβλήτων, Ύδρευση, Άρδευση και διευθέτηση υδάτων
- Προστατευόμενες περιοχές
- Περιβαλλοντικός έλεγχος και επιβολή προστίμων
- Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

Γ) Εκπαίδευση

- Ανέγερση σχολικών κτηρίων
- Συντήρηση και διαχείριση των σχολικών κτηρίων και εγκαταστάσεων

Δ) Ελεύθερος Χρόνος/ Πολιτισμός

- Δημοτικά πολιτιστικά κέντρα/μουσεία
- Πολιτιστικές και αθλητικές εγκαταστάσεις

Ε) Κοινωνική Μέριμνα

- Βρεφονηπιακοί και παιδικοί σταθμοί
- Κέντρα προστασίας ηλικιωμένων και ατόμων με αναπηρίες
- Προγράμματα κοινωνικής ενσωμάτωσης
- Αδειοδότηση και έλεγχος ιδιωτικών εγκαταστάσεων πρόνοιας και περίθαλψης
- Κοινωνική βοήθεια (π.χ. για άτομα με αναπηρίες, άπορους και ανήλικα)

ΣΤ) Υγεία

- Τοπικά κέντρα εξωνοσοκομειακής περίθαλψης
- Προστασία της δημόσιας υγείας και διενέργεια ελέγχων
- Αδειοδότηση και έλεγχος ιατρικών εγκαταστάσεων
- Νεκροταφεία και γραφεία τελετών

Ζ) Οικονομικά Θέματα / Ανάπτυξη

- Αδειοδότηση και έλεγχος τοπικών επιχειρήσεων και επιτηδευμάτων (τριτογενούς τομέα)
- Δημοτικές επιχειρήσεις και αναπτυξιακές πρωτοβουλίες
- Αδειοδότηση και έλεγχος τοπικών οικονομικών δραστηριοτήτων και επαγγελμάτων

Η) Δημόσια Τάξη και Ασφάλεια

- Εθελοντική πυρόσβεση

Θ) Γενικά θέματα δημόσιας διοίκησης

- Εγγραφή και πιστοποίηση ληξιαρχικών πράξεων
- Οργάνωση των εκλογών
- Μητρώα δημοτών

Η περιγραφή των αρμοδιοτήτων είναι ενδεικτική μιας και ο νομοθέτης δεν θα μπορούσε να προχωρήσει σε αναλυτική καταγραφή όλων των αρμοδιοτήτων. Ωστόσο, η ενδεικτική αυτή απαρίθμηση, και παρά το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των δήμων για τις τοπικές υποθέσεις, πολλές φορές δημιούργησε και δημιουργεί προβλήματα νομιμότητας των σχετικών αποφάσεων των συλλογικών οργάνων των Δήμων. Αυτό γίνεται γιατί η μη ρητή αναφορά στο νόμο των αρμοδιοτήτων, βάσει των οποίων λαμβάνονται οι σχετικές αποφάσεις, έχει ως αποτέλεσμα αυτές συνήθως να απορρίπτονται στα πλαίσια προληπτικού ελέγχου των δαπανών τους από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφού θεωρείται κατ' αρχήν μη νόμιμη δαπάνη εφ' όσον δεν ορίζεται ρητά στο νόμο η σχετική αρμοδιότητα βάσει της οποίας λαμβάνεται απόφαση που αφορά υλοποίηση δαπανών. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει εφεύρει τρόπο νομιμοποίησης μιας δαπάνης, που ενώ δεν υπάρχει γι' αυτήν ρητή πρόβλεψη στο νόμο, αυτή κρίνεται ως λειτουργική, δηλαδή αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των σκοπών των Δήμων και λαμβάνεται με κριτήριο τη λειτουργικότητα.

Σε μια ουσιαστική και ριζική νομοθετική αναδιάρθρωση, θα πρέπει ο νομοθέτης να προσδιορίσει επακριβώς τις αρμοδιότητες των Δήμων και πάντως, αν αυτό δεν καταστεί δυνατόν, θα πρέπει να προσδιορισθεί νομοθετικά πληρέστερα και σαφέστερα το πλαίσιο της λειτουργικότητας των δαπανών. Αυτό πρέπει να γίνει χωρίς ειδικότερα κριτήρια που συνήθως οδηγούν από πλευράς Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε ουσιαστικό έλεγχο που τις περισσότερες φορές είναι υποκειμενικός και κινείται στα όρια της συνταγματικής προστασίας που απολαμβάνουν οι Δήμοι μέσω της αρχής της διοικητικής αυτοτέλειας.

15.3.1 Προτάσεις

Ως συνέπεια της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη, σε πολλούς τομείς υπάρχει αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και ευθυνών, μεταξύ των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, των Περιφερειών και των Δήμων. Οι αρμοδιότητες πρέπει να επανεξεταστούν, ενώ και οι μηχανισμοί συνεργασίας και διαλόγου ανάμεσα στις διάφορες αρχές, που δεν έχουν λειτουργήσει κατάλληλα, πρέπει να επαναπροσδιοριστούν. Επιπλέον, οι αρμοδιότητες είναι ασαφείς, δεδομένης της σταδιακής αποδυνάμωσης των 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με την παράλληλη

ενίσχυση των Περιφερειών. Αυτές οι κρατικές αρχές δεν μπορούν να καταργηθούν χωρίς συνταγματική αναθεώρηση, καθώς υπάρχουν ζητήματα που σύμφωνα με το Σύνταγμα δεν μπορούν να μεταφερθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση. Επομένως, χρειάζεται μια καλύτερη, θεσμοποιημένη, συνεργασία και διαβούλευση σε όλα τα επίπεδα, ιδίως σε τομείς με εκτεταμένη αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων, όπως στην εκπαίδευση και τις μεταφορές.

Για την αντιμετώπιση των διάφορων στρεβλώσεων, είναι αυτονόητο ότι οποιαδήποτε μελλοντική μεταρρύθμιση πρέπει να περιγράφει τις αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης όσον το δυνατόν πληρέστερα και με μεγαλύτερη σαφήνεια και η απόδοση αρμοδιοτήτων πρέπει να στηρίζεται στις αρχές της εγγύτητας και της αποτελεσματικότητας. Η περιγραφή κατ' αρχήν θα είναι ενδεικτική, αφού είναι προφανές ότι ο νομοθέτης αδυνατεί στο νόμο να περιγράψει περιοριστικά όλες τις αρμοδιότητες, αλλά πρέπει να γίνεται σεβαστή η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ τους.

Ο Καλλικράτης μετέφερε πολλές νέες αρμοδιότητες στους δήμους. Κάποιες από αυτές, όπως η κοινωνική πολιτική, είναι σημαντικές σε περίοδο οικονομικής κρίσης, αλλά χωρίς επαρκείς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους οι δήμοι δεν μπορούν να τις ασκήσουν. Για το λόγο αυτό επιβάλλεται οι αρμοδιότητες που θα απονεμηθούν από το κράτος προς την τοπική αυτοδιοίκηση, θα πρέπει να συνοδεύονται διαρκώς από τους αναγκαίους πόρους οι οποίοι κατ' έτος πρέπει να προβλέπονται στον κρατικό προϋπολογισμό και να αποδίδονται στην τοπική αυτοδιοίκηση. Οποιαδήποτε νέα αρμοδιότητα που θα έχει εκχωρηθεί και δεν θα έχει τηρηθεί η συνταγματική επιταγή του άρθρου 102 του Συντάγματος, πρέπει να ακυρώνεται γιατί θα δημιουργήσει, πέραν των νομικών προβλημάτων και αναποτελεσματικότητα στην διαχείριση αυτών των αρμοδιοτήτων από τους δήμους.

Η αποτελεσματική διαχείριση των αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ, συνδέεται άμεσα με την ανάλογη απόκτηση εσόδων από αυτούς, ώστε να μπορέσουν να επιτελέσουν το έργο τους στην διαχείριση αυτών των αρμοδιοτήτων. Άρα δεν είναι δυνατόν να γίνεται λόγος για ουσιαστική αναδιάρθρωση του ζητήματος των αρμοδιοτήτων, χωρίς να έχει ταυτόχρονα προσαρμοσθεί αναλόγως το νέο θεσμικό πλαίσιο που θα διέπει τους πόρους των ΟΤΑ. Αυτοί πρέπει να διαθέτουν επαρκείς πόρους γιατί διαφορετικά κινδυνεύει η δημοσιονομική τους αυτοτέλεια. Είναι γεγονός ότι από το 2010, εν μέσω

οικονομικής κρίσης, η κρατική επιχορήγηση (ΚΑΠ) περιορίστηκε περίπου κατά 60%. Οι περικοπές σταδιακά έγιναν πιο εκτεταμένες σε τοπικό επίπεδο, παρά σε κρατικό.

Χωρίς αντίστοιχη αναδιάρθρωση του θεσμικού πλαισίου που θα διέπει τα έσοδα των ΟΤΑ, οποιαδήποτε φιλόδοξη προσέγγιση για ουσιαστικότερη αλλαγή του ζητήματος των αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού θα καταστεί αναποτελεσματική. Οι Δήμοι, θα πρέπει να έχουν τους δικούς τους πόρους, ιδίως φορολογικούς, ενώ παράλληλα θα πρέπει να ενισχυθεί η λογοδοσία των αιρετών αναφορικά με το τι έπραξαν προκειμένου να εισπράξουν τα διάφορα έσοδα που τους ανήκουν. Δεν μπορεί οι Δήμαρχοι να ζητούν συνεχώς την κρατική επιχορήγηση προκειμένου να αυτοπροβάλλονται με διάφορα έργα στις τοπικές κοινωνίες, αλλά να μην κάνουν τίποτα όσον αφορά τις βεβαιωμένες ληξιπρόθεσμες οφειλές προς τους δήμους τους, γιατί δεν θέλουν να γίνουν δυσάρεστοι. Όταν το κάνουν αυτό, υπονομεύουν οι ίδιοι την τοπική αυτοδιοίκηση καθιστώντας την υποχείριο της κεντρικής εξουσίας, οπότε οι όποιες διακηρύξεις τους για ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση είναι πλασματικές.

Μεγάλο πρόβλημα ωστόσο συνιστά και το ζήτημα των ανθρώπινων πόρων, μιας και από το 2010 οι δήμοι έχουν χάσει σημαντικό μέρος του προσωπικού τους. Οι ανησυχίες αφορούν τόσο το ποσοτικό όσο και το ποιοτικό κριτήριο, καθώς πολλοί δήμοι είναι υποστελεχωμένοι ενώ άλλοι είναι υπερστελεχωμένοι με μη εξειδικευμένο προσωπικό και χρειάζονται εργαζόμενους με καλύτερη εξειδίκευση. Ο αριθμός των εργαζομένων σε κάθε δήμο, μοιάζει να μην είναι αντικείμενο σχεδιασμού αλλά περισσότερο αποτέλεσμα προσωπικών επιλογών του εκάστοτε Δημάρχου, που εξαρτάται από τον αριθμό των εργαζομένων που αποφασίζουν να συνταξιοδοτηθούν ή να αξιοποιήσουν τα προγράμματα κινητικότητας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη σημερινή υποστελέχωση κυρίως σε μικρούς δήμους, από τη στιγμή που σήμερα δεν είναι εφικτό να γίνουν προσλήψεις νέου προσωπικού μέχρι το τέλος των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, ενώ έχουν γίνει και πολλές περικοπές στις συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Αυτή η πολιτική όσον αφορά τις συμβάσεις, ανταποκρίνεται μεν στις ανάγκες της μείωσης του προϋφιστάμενου συστήματος πατρωνίας, αλλά το αποτέλεσμα είναι η έλλειψη εποχικού προσωπικού, ιδίως σε τουριστικούς προορισμούς. Από την άλλη το νέο κεντρικό σύστημα επιλογής προσωπικού - επί του παρόντος ανενεργό λόγω της κρίσης- θεωρείται εξαιρετικά χρονοβόρο.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού είναι ότι ακόμη και απλά μέτρα που επέβαλε ο νομοθέτης στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης - όπως η υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο των αποφάσεων των ΟΤΑ (Διαύγεια) ή το κεντρικό σύστημα για τις δημόσιες συμβάσεις, ανέδειξαν δυσκολίες εφαρμογής σε τοπικό επίπεδο, λόγω έλλειψης καλά εκπαιδευμένου προσωπικού, ικανού να χρησιμοποιήσει τις νέες τεχνολογίες.

15.4 Τα οικονομικά των ΟΤΑ³⁴⁵

«δεν δει δη χρημάτων και άνευ τούτων ουδέν»

15.4.1 Ιστορική αναδρομή των κρατικών επιχορηγήσεων

Ο βασικός νόμος, που ακόμα και σήμερα επηρεάζει τη νομοθεσία για τα οικονομικά των ΟΤΑ, είναι ο νόμος ΔΝΖ του 1912. Με το νόμο αυτό θεσπίστηκαν για πρώτη φορά η άμεση δημοτική φορολογία, καθώς και άλλες χρηματοδοτικές πηγές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως η εκμετάλλευση της ίδιας περιουσίας των ΟΤΑ, τα τέλη και δικαιώματα, τα πρόστιμα, οι έρανοι και η προσωπική εργασία.

Η ανελαστική σύνθεση των δαπανών, αλλά και η αύξηση της ζήτησης των τοπικών υπηρεσιών, έφερε σύντομα τους ΟΤΑ σε οικονομικό αδιέξοδο και σε αδυναμία υλοποίησης των αρμοδιοτήτων τους. Για να μπορέσει το κεντρικό κράτος να αντιμετωπίσει τις αυξημένες ανάγκες των ΟΤΑ, έθεσε σε εφαρμογή μία πολιτική, η οποία καταργούσε από τη μία αρμοδιότητες, αλλά ταυτόχρονα αφαιρούσε και δυναμικούς πόρους από την αυτοδιοίκηση. Σταθμός σε αυτή την διαδικασία είναι ο Νόμος 2125/20 «περί καταργήσεως των εισφορών των δήμων και κοινοτήτων δια τας δαπάνας της στοιχειώδους εκπαίδευσως και της αστυνομίας και μεταρρυθμίσεως των νόμων περί δημοτικών δασμών». Με το νόμο αυτό, οι αρμοδιότητες της στοιχειώδους εκπαίδευσης και της αστυνομίας μεταβιβάστηκαν στην Κεντρική Διοίκηση με παράλληλη μεταβίβαση του δυναμικού τοπικού φόρου που επιβάλλονταν «επί της εκ αλλοδαπής εισαγομένων εις το κράτος εμπορευμάτων». Ως

³⁴⁵ Εισήγηση του προέδρου της Επιτροπής Οικονομικών της ΚΕΔΕ Α. Καστρινού, Δημάρχου Πηνειού, στο Συνέδριο της ΚΕΔΕ «Αλλαγή του Καλλικράτη- Νέο μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης του κράτους», Βόλος 17 και 18 Οκτωβρίου 2016

αντάλλαγμα για τα έσοδα που έχασαν οι ΟΤΑ, από τον φόρο αυτό, θεσπίστηκε για πρώτη φορά η επιχορήγηση του κεντρικού κράτους προς τους δήμους και τις κοινότητες.

Με το τέλος του δεύτερου παγκόσμιου και του εμφυλίου πόλεμου, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετώπιστηκε ανάλογα με τις τότε κυρίαρχες πολιτικοϊδεολογικές πρακτικές και αντιλήψεις. Στα τέλη της δεκαετίας του '40 και στις αρχές της δεκαετίας του '50, το πολιτικό αλλά και το οικονομικό «κλίμα» για την Τ.Α. ήταν δυσμενέστατο. Η φιλοσοφία της οικονομικής πολιτικής της κεντρικής διοίκησης, σε σχέση με την οικονομική «ανεξαρτησία» και τη στήριξη στους ίδιους οικονομικούς πόρους των ΟΤΑ, παρέμεινε αναλλοίωτη. Συνεχίστηκε δηλαδή, η προπολεμική τακτική της κεντρικής κυβέρνησης να απορροφά από την Τ.Α. δυναμικούς φόρους και να παραχωρεί κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες δεν αναπροσαρμοζόντουσαν. Το 1948 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε με επιχορήγηση ο φόρος «διαπύλιων», που το προηγούμενο έτος αντιπροσώπευε το 80% των τακτικών εσόδων της Τ.Α. Την ίδια εποχή καταργήθηκαν τοπικοί φόροι όπως: ο φόρος στο ζύθο, το δικαίωμα σφαγείων και ζωαγοράς, ο πρόσθετος φόρος που επιβαλλόταν στα δασικά προϊόντα, ο φόρος στα προϊόντα βιομηχανίας, χειροτεχνίας, ζωοκομίας, μεταλλείων, λατομείων και στα ύδατα ιαματικά ή μη, ο στρεμματικός φόρος, ο φόρος στα σφαζόμενα ζώα, οι πρόσθετοι φόροι 10% επί του κύκλου των εργασιών και επί των κινητών αξιών υπέρ του κοινού κεφαλαίου ενίσχυσης των ΟΤΑ, ο πρόσθετος φόρος ελαίου και ελαιών και το τέλος στα εισιτήρια των επιβατικών πλοίων.

Η πολιτική όμως αφαίρεσης ιδίων πόρων από τους ΟΤΑ, με παράλληλη παραχώρηση επιχορηγήσεων δε σταμάτησε. Λίγα χρόνια μετά, με τον Αναγκαστικό Νόμο 1910/51, καταργήθηκαν το πρόσθετο ποσοστό 20% επί του δημοσίου φόρου «επί των κληρονομιών, κληροδοσιών και αιτία θανάτου δωρεών», το πρόσθετο ποσοστό 7,5% επί του φόρου μεταβίβασης ακινήτων, καθώς και το πρόσθετο ποσοστό 2,8% επί του φόρου καπνού σε φύλλα. Ως αντάλλαγμα, για την απώλεια αυτή των τοπικών εσόδων, παραχωρήθηκε επιχορήγηση. Το μοναδικό κριτήριο κατανομής των κρατικών επιχορηγήσεων ήταν ο πραγματικός πληθυσμός, όπως προέκυπτε ανά δεκαετία, με τις απογραφές πληθυσμού, ενώ το ύψος τους αποτελούσε πάντα σημείο τριβής μεταξύ Κυβέρνησης και ΚΕΔΚΕ.

Το Σύνταγμα του 1975, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, έδωσε ιδιαίτερες δυνατότητες ανάπτυξης στην Τ.Α., ενώ και τη δεκαετία του '80 πραγματοποιήθηκε μία σημαντική προσπάθεια αποκέντρωσης. Η προσπάθεια αυτή είχε ως στόχο την

μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς την Τ.Α. Για τη χρηματοδότηση των νέων αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ χρησιμοποιήθηκαν και πάλι οι έκτακτες επιχορηγήσεις. Αποτέλεσμα αυτής της επιλογής ήταν ότι στα τέλη της δεκαετίας του '80 οι έκτακτες επιχορηγήσεις ξεπερνούσαν σε μέγεθος τις τακτικές.

Οι στόχοι των κρατικών επιχορηγήσεων προς τους ΟΤΑ είναι προσαρμοσμένοι στις γενικότερες οικονομικές λειτουργίες τους και θα μπορούσαν να ταξινομηθούν σε τρεις βασικές κατηγορίες. Επιχορηγήσεις με στόχο α) τον περιορισμό των εισοδηματικών διαφορών, β) την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν κατά την παραγωγή και παροχή των Τοπικών Δημόσιων Αγαθών (ΤΔΑ) από τις εξωτερικές οικονομίες ή επιβαρύνσεις και γ) την ενθάρρυνση της παροχής ορισμένων ΤΔΑ.

Ιδιαίτερα σημαντική, για την Τ.Α., ήταν η τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 και κυρίως η τροποποίηση του άρθρου 102, παρ. 5. «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των ΟΤΑ, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την Τ.Α. συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους ΟΤΑ».

Η σύνδεση μεταφερομένων αρμοδιοτήτων με παράλληλη μεταφορά πόρων από το κεντρικό κράτος για πρώτη φορά κατοχυρώνεται συνταγματικά. Ανεξάρτητα από τις καταστρατηγήσεις που έχουν παρατηρηθεί, η συνταγματική αυτή επιταγή παραμένει πολύ σημαντική για την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ και τη διατήρηση της παροχής των μεταφερομένων αρμοδιοτήτων σε υψηλό επίπεδο.

15.4.2 Η σημασία και τα προβλήματα των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων

Ο Ν. 1828/89 όπως αναφέρθηκε παραπάνω, αποτέλεσε σταθμό για τα οικονομικά της Τ.Α., τα οποία μπήκαν σε νέα βάση και έγινε μία σημαντική προσπάθεια εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού τους. Η ουσιαστική συμβολή του Ν. 1828/89 αφορούσε τη δημιουργία των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων και κυρίως τη χρηματοδότηση τους μέσα από συγκεκριμένα και από το νόμο καθορισμένα, φορολογικά έσοδα του κεντρικού κράτους. Αν και ο νόμος είχε γενική αποδοχή, από την πρώτη στιγμή, παρουσιάστηκαν τριβές και προβλήματα, μεταξύ της ΚΕΔΚΕ και του Υπουργείου Οικονομικών. Από το 1989 που θεσπίστηκε ο νόμος μέχρι το 2004, η απόκλιση μεταξύ των πόρων που ο νόμος απέδιδε στην Τ.Α. και των εσόδων που κατένειμε το Υπουργείο Οικονομικών μέσω των Κ.Α.Π., ήταν κατά την ΚΕΔΚΕ 2,2 δισ. €, ενώ κατά το Γ.Λ.Κ. 1,4 δισ. €. Επίσης, παρατηρήθηκε καταστρατήγηση του νόμου, μετά το 2000, εκ μέρους του κεντρικού κράτους που αφορούσε την κάλυψη του κόστους των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων.

Συγκεκριμένα, με διάφορους νόμους και κανονιστικές πράξεις μεταφέρθηκαν στους ΟΤΑ οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί (κρατικοί και ΝΠΔΔ), τα εθνικά αθλητικά κέντρα, η συντήρηση των σχολικών μονάδων και η πολιτική προστασία σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα δημιουργήθηκαν υπηρεσίες όπως η δημοτική αστυνομία, τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών, η φύλαξη των σχολείων και πολλές δομές κοινωνικού χαρακτήρα μέσω των Β' και Γ' Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Ενώ το άρθρο 102, παρ. 5 του Συντάγματος είναι ρητό και κατηγορηματικό, παρατηρήθηκε μεγάλη απόκλιση στη χρηματοδότηση αυτών των μεταφερομένων δραστηριοτήτων. Οι πόροι δηλαδή που μεταφέρονταν στην Τ.Α. δεν αντιπροσώπευαν το πραγματικό κόστος άσκησής τους και δημιουργήθηκαν ελλείμματα που χρόνο με το χρόνο αυξάνονταν. Παραβιάζονταν έτσι όχι μόνο το άρθρο 102 του Συντάγματος αλλά και το άρθρο 9 παρ. 2 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας τα οποία προβλέπουν ρητά ότι πρέπει να υφίσταται μια αναλογία μεταξύ των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται στους δήμους και των πόρων που τις συνοδεύουν, δηλαδή να καλύπτεται το κόστος των πρόσθετων αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α.

Το παραπάνω πρόβλημα προσπάθησε να λύσει το σχέδιο Καλλικράτης. Με βάση τις προβλέψεις του άρθρου 259 του Ν. 3852/10, οι νέες πηγές χρηματοδότησης των ΚΑΠ είναι οι εξής:

- 1) Το 21,3% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.).
- 2) Το 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του Φ.Π.Α.
- 3) Το 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου ακίνητης περιουσίας.

Τα 2/3 των εσόδων του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. μαζί με τα έσοδα από τις άλλες δύο φορολογίες, αποτελούν τακτική επιχορήγηση για την κάλυψη λειτουργικών δαπανών. Το υπόλοιπο 1/3 αποτελεί επιχορήγηση για κάλυψη επενδυτικών δαπανών (ΣΑΤΑ).

Οι κατανομές των δύο επιχορηγήσεων διενεργούνται με δημογραφικά, γεωμορφολογικά, διοικητικά, οικονομικά, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτιστικά κριτήρια. Ειδικά στην τακτική επιχορήγηση, συνυπολογίζεται η διοικητική υποστήριξη που παρέχουν ορισμένοι δήμοι σε άλλους και σταθμίζονται ιδιαίτερα οι πάγιες ανάγκες εξυπηρέτησης των νησιωτικών και ορεινών δήμων.

Σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, προστέθηκαν δύο νέες «δυναμικές» πηγές χρηματοδότησης (Φ.Π.Α., Φ.Α.Π.) και αφαιρέθηκαν τρεις (τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, φόρος μεταβίβασης ακινήτων, τόκοι τραπεζικών καταθέσεων). Ωστόσο, αν εξεταστούν τα δεδομένα της εξαετίας 2009 - 2014, τότε είναι σαφές ότι δεν τηρήθηκαν οι ρυθμίσεις του νόμου όσον αφορά την απόδοση των νομοθετημένων ποσοστών, δεδομένου ότι οι τρεις φορολογικές πηγές χρηματοδότησης κατέγραψαν υψηλά έσοδα την περίοδο αυτή.

15.4.3 Η πορεία των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων³⁴⁶

ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΑΠΟ ΤΟΝ ΚΡΑΤΙΚΟ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ						
	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΕΣΟΔΩΝ	ΑΠΟΛΟΓΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ 2009	ΑΠΟΛΟΓΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ 2013	ΑΠΟΛΟΓΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ 2014	ΑΠΟΛΟΓΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ 2015	Μείωση 2009-2015
1	Έσοδα από τακτική επιχορήγηση Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων των Δήμων	2.649.000.000	1.247.000.000	1.246.000.000	1.255.000.000	- 52,62 %
2	Έσοδα από επιχορηγήσεις ΣΑΤΑ Δήμων (Επενδύσεις)	1.107.500.000	289.400.000	180.000.000	180.000.000	- 83,75 %

Ο παραπάνω πίνακας είναι χαρακτηριστικός των μειώσεων που υπέστησαν οι ΟΤΑ κατά τα τελευταία χρόνια και σε συνδυασμό με την αύξηση των αρμοδιοτήτων και του ρόλου τους στην περίοδο της κρίσης, αποτελεί πραγματικό θαύμα το γεγονός ότι ανταπεξέρχονται στις προκλήσεις της εποχής και δεν έχουν βάλει λουκέτο μέχρι σήμερα.

³⁴⁶ Ενημερωτικό σημείωμα της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας προς τους πολιτικούς αρχηγούς, Οι θέσεις & διεκδικήσεις της Α' Βάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Σεπτέμβριος 2015

15.4.4 Το θεσμικό πλαίσιο για τα οικονομικά των ΟΤΑ

Οι Δήμοι και τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε ότι αφορά την οικονομική τους διοίκηση και διαχείριση εφαρμόζουν το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τα οικονομικά της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα:

- 1. Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων** (Ν. 3463/06) και ειδικά το πέμπτο μέρος «*Οικονομική Διοίκηση Ο.Τ.Α. - Περιουσία Ο.Τ.Α. - Έργα και Προμήθειες*», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.
- 2. Π.Δ. 315/99**, ΦΕΚ 302 Α' «*Περί ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του Κλαδικού Λογιστικού Σχεδίου Δήμων και Κοινοτήτων*», όπως τροποποιήθηκε με την Κ.Υ.Α. 4604/05, ΦΕΚ 163 Β'. Αφορά στην εφαρμογή του διπλογραφικού λογιστικού συστήματος.
- 3. Κ.Υ.Α. 7028/04**, ΦΕΚ 253 Β' «*Καθορισμός του τύπου και του περιεχόμενου του προϋπολογισμού των δήμων και κοινοτήτων*», όπως κωδικοποιήθηκε με την εγκύκλιο 8, 29/04/2013 του ΥΠ.ΕΣ. «*Απεικόνιση των κωδικών αριθμών εσόδων & εξόδων του προϋπολογισμού των Ο.Τ.Α. α' βαθμού, όπως αυτοί έχουν διαμορφωθεί μετά τις τροποποιήσεις που έχουν επέλθει στην Κ.Υ.Α. 7028*».
- 4. Ν. 3852/10 «Καλλικράτης**», και ειδικά το μέρος Η' «*Οικονομικά*», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.
- 5. Ν. 4171/13**, ΦΕΚ 167 Α', «*Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του Ν. 4046/12, του Ν. 4093/12 και του Ν. 4127/13*», με τον οποίο αλλάζουν, από το 2014, οι ημερομηνίες και οι διαδικασίες κατάρτισης, ψήφισης και έγκρισης των προϋπολογισμών των Δήμων και των νομικών τους προσώπων.

Παράλληλα εξακολουθούν να ισχύουν, τροποποιημένα μέχρι βαθμού αλλοίωσης, το **Β.Δ. 17.5/15.6.1959 περί λογιστικού των Ο.Τ.Α.**, που εξειδικεύει το δημόσιο λογιστικό και το **Β.Δ. 542/1961** για τα βιβλία που πρέπει να τηρούν οι δήμοι, τα οποία είναι ξεπερασμένα. Εδώ και είκοσι χρόνια έχουν ξεκινήσει πολλές ατελέσφορες προσπάθειες εκσυγχρονισμού τους με πενιχρότητα όμως αποτελέσματα μέχρι σήμερα.

Η νομοθεσία για το δημόσιο λογιστικό έχει αλλάξει τα τελευταία χρόνια και έχει εκσυγχρονιστεί με τους νόμους 2362/95 και 3871/10, που μπορεί να τροποποιούν το Βασιλικό Διάταγμα, ωστόσο δημιουργούν περισσότερες συγχύσεις και επιτείνουν τον

παρωχημένο του χαρακτήρα. Ειδικά με το Π.Δ. 113/10 διαμορφώνεται ένα νέο πλαίσιο για τη διαδικασία εκτέλεσης δαπανών και ιδίως για την ανάληψη των υποχρεώσεων. Μία σημαντική καινοτομία του εν λόγω Προεδρικού Διατάγματος είναι η κατά χρονολογική σειρά υποχρέωση εξόφλησης των παλαιότερων υποχρεώσεων των δήμων έναντι των νεότερων. Πρόκειται για μια ρύθμιση που ενώ από τη μία προσπαθούσε να βάλει μία τάξη στις ληξιπρόθεσμες οφειλές των δήμων, από την άλλη δημιούργησε περισσότερα προβλήματα, γιατί έχοντας την υποχρέωση εξόφλησης σε μια κατηγορία δαπανών κατά χρονολογική σειρά, όταν προέκυπταν επείγουσες ανάγκες που έρχονταν άμεσης αντιμετώπισης, αυτές είτε δεν μπορούσαν να εξοφληθούν κατά προτεραιότητα, είτε αν εξοφλούνταν κινδύνευαν να χαρακτηριστούν από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως μη νόμιμες.

Μία επιπλέον αλλαγή αφορά την ουσιαστική αναβάθμιση του προϊσταμένου οικονομικών υπηρεσιών στους Δήμους. Αυτός έχει πλέον την κύρια ευθύνη για την τήρηση της νομοθεσίας που αφορά τα οικονομικά των Ο.Τ.Α., αλλά και όλων των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από το δημόσιο λογιστικό και από το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Ν. 4093/12 Δημοσιονομικοί Κανόνες, Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α.).

Οι αλλαγές αυτές συνοψίζονται στο Ολοκληρωμένο Πλαίσιο Δράσης των Ο.Τ.Α. που επιβάλει τον ετήσιο προγραμματισμό της δράσης τους. Το ΟΠΔ αναλύεται σε πίνακες στοχοθεσίας οικονομικών αποτελεσμάτων του ετήσιου προϋπολογισμού και αφορά τους Δήμους και τα νομικά τους πρόσωπα που είναι ενταγμένα στο Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης. Ουσιαστικά οι Ο.Τ.Α. καταρτίζουν αναλυτικό ταμειακό μηνιαίο πρόγραμμα του προϋπολογισμού τους, το οποίο είναι υποχρεωμένοι να τηρούν με βάση συγκεκριμένη μεθοδολογία, ρήτρες και δεσμεύσεις.

Επιπλέον, με στόχο την εξοικονόμηση πόρων και τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ και του καθεστώτος των προμηθειών ψηφίσθηκαν δύο σημαντικές αλλαγές:

1. Με το Ν. 4013/11 συστάθηκε η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων με αρμοδιότητα τις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών των φορέων του δημόσιου τομέα (και των Ο.Τ.Α.). Η Αρχή είναι υπεύθυνη για τη λειτουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων, στο οποίο καταχωρούνται στοιχεία για τις δημόσιες συμβάσεις, που συνάπτει ο δημόσιος τομέας με τρίτους.

2. Με το Ν. 4111/13 προβλέπεται ότι η διαδικασία ανάδειξης προμηθευτών για: α) τρόφιμα, β) λοιπά είδη παντοπωλείου, γ) πετρελαιοειδή, δ) φάρμακα και υγειονομικό υλικό για τις ανάγκες των Δήμων και των νομικών τους προσώπων δημόσιου δικαίου, πραγματοποιείται ενιαία από τους ίδιους τους Δήμους. Έτσι αποφεύγεται η αδιαφάνεια ή σπατάλη των νομικών τους προσώπων από τη στιγμή που για τις παραπάνω προμήθειες διεξάγονται ανοικτοί διαγωνισμοί και όχι απευθείας αναθέσεις.

15.4.5 Τα έσοδα των ΟΤΑ³⁴⁷

Η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει δικά της έσοδα από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, ώστε να μπορεί να χρηματοδοτεί τις δαπάνες της με μικρό κόστος διαχείρισης και να αξιοποιεί την φοροδοτική ικανότητα φυσικών και νομικών προσώπων. Η κεντρική διοίκηση με τη σειρά της, πρέπει να γνωρίζει τις δυνατότητες των Ο.Τ.Α. να αυτοχρηματοδοτούν τις δαπάνες τους, για να μπορεί να σχεδιάσει ένα αποτελεσματικό σύστημα επιχορηγήσεων.

Τα βασικά έσοδα των Ο.Τ.Α. περιγράφονται στο άρθρο 157 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/06) και διαχωρίζονται σε τακτικά και έκτακτα.

Ως τακτικά ορίζονται όσα προέρχονται:

- Από θεσμοθετημένους υπέρ των ΟΤΑ πόρους μέρος των οποίων αποτελούν οι επιχορηγήσεις. Αυτές αποτελούν εξωτερική πηγή χρηματοδότησης και διακρίνονται σε έκτακτες και ειδικές. Οι έκτακτες επιχορηγήσεις θα έπρεπε να καλύπτουν μόνο απρόβλεπτες, επείγουσες κ.λπ. ανάγκες. Οι ειδικές επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται για να προωθηθούν κρατικές πολιτικές στην τοπική αυτοδιοίκηση ή για να ενισχυθεί η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από τους Ο.Τ.Α..
- Από την εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας.
- Από τα ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα.
- Από διάφορους φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές³⁴⁸ που αποτελούν τη βασική πηγή των ιδίων εσόδων και παρουσιάζει τάση αύξησης του ποσοστού

³⁴⁷ Αναλυτικά τα έσοδα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ όπως περιγράφονται στους προϋπολογισμούς τους παρουσιάζονται στο Παράρτημα VI

³⁴⁸ Σημαντικός είναι ο διαχωρισμός των ακόλουθων εννοιών των τακτικών εσόδων:

της επί του συνόλου των εσόδων των ΟΤΑ, καθώς υπάρχει έντονη μείωση των επιχορηγήσεων και των ΚΑΠ. και

- Από τοπικά δυνητικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές.

Ενώ ως έκτακτα έσοδα ορίζονται όσα προέρχονται:

- Από δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες.
- Από διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση και αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων και των τοπικών πόρων
- Από συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα
- Από τα κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις
- Από χρηματοοικονομικά εργαλεία- δάνεια: Η χρήση χρηματοοικονομικών εργαλείων, αποτελεί πηγή χρηματοδότησης η οποία όμως μπορεί να δημιουργήσει προβλήματα εάν δεν χρησιμοποιηθεί σωστά και κυρίως για επενδυτικούς και αναπτυξιακούς λόγους. Το θεσμικό πλαίσιο των ΟΤΑ βάζει περιορισμούς στη λήψη δανείων όταν αυτά προβλέπονται για την αποπληρωμή ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων ή λειτουργικών δαπανών.
- Από κάθε άλλη πηγή.

Τα παραπάνω έσοδα συμβάλλουν σημαντικά στην οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Πρόκειται για έσοδα που έχουν καθιερωθεί με τυπικό νόμο ο οποίος είτε επιβάλλει αυτά αυτοδικαίως υπέρ των ΟΤΑ (δηλαδή χωρίς απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου) είτε δίνει την δυνατότητα στους ΟΤΑ με απόφαση του Δ.Σ. να επιβάλλουν τα τέλη αυτά. Το ύψος τους εξαρτάται από την αποφασιστικότητα των αιρετών οργάνων να τα επιβάλουν και από την ικανότητα των οικονομικών υπηρεσιών να τα βεβαιώσουν και να τα εισπράξουν. Σε όσους δήμους τα έσοδα αυτά είναι σημαντικά (υπερβαίνουν το 50% των συνολικών εσόδων), παρατηρείται υψηλό ποσοστό αυτοχρηματοδότησης κυρίως των λειτουργικών δαπανών, αλλά και υπολογίσιμου τμήματος των επενδύσεων τους. Δυστυχώς όμως, οι αιρετοί συνήθως

• Φόρος: είναι η υποχρεωτική χρηματική καταβολή, χωρίς υποχρέωση ειδικής ανταποδοτικής υπηρεσίας.

• Τέλος: είναι η υποχρεωτική χρηματική καταβολή με σχέση ανταλλαγής, δηλαδή με ανταποδοτικό χαρακτήρα. Με την έννοια της ανταποδοτικότητας νοείται ότι το ύψος του τέλους οφείλει να είναι ανάλογο του οφέλους που απολαμβάνει ο υπόχρεος.

• Δικαίωμα: υποχρεωτική χρηματική καταβολή, ανεξάρτητο από τη χρήση και την ανταποδοτικότητα του έργου ή της υπηρεσίας.

• Εισφορά: υποχρεωτική χρηματική καταβολή, με αντάλλαγμα μεγαλύτερης αξίας

δεν έχουν τη βούληση να εκμεταλλευτούν όλα τα δυνητικά έσοδα που ο νόμος τους εκχωρεί. Οι περισσότεροι, αν όχι όλοι, δεν επιβάλουν όσα τέλη, φόρους και εισφορές τους παραχωρεί η κεντρική κυβέρνηση μέσω των εκάστοτε νόμων και δείχνουν μεγάλη απροθυμία στην εφαρμογή αναγκαστικών μέτρων που θα αυξήσουν την εισπραξιμότητα του δήμου. Από την άλλη, ακόμα και όταν το κάνουν, το προσωπικό των δήμων, με εξαίρεση τους μεγάλους, δεν επαρκεί (ποσοτικά ή ποιοτικά) ώστε να παρθούν όλα τα απαιτούμενα μέτρα για να αυξηθεί η εισπραξιμότητα. Αλλά και όταν η ταμειακή υπηρεσία έχει τις υποδομές ώστε να εφαρμόσει το νόμο, συνήθως οι αιρετοί, με τον μόνιμο φόβο του πολιτικού κόστους να επικρέμαται ως δαμόκλειος σπάθη πάνω από τα κεφάλια τους, και με την ακατάπαυστη επιθυμία τους να γίνονται μόνο αρεστοί και όχι χρήσιμοι για το ευρύτερο σύνολο, εμποδίζουν τις υπηρεσίες τους από τη λήψη αναγκαστικών μέτρων.

15.4.6 Οι προτάσεις

Διαχρονικά, η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπήρξε στο στόχαστρο των σταθεροποιητικών πολιτικών, ακόμα και τότε που δεν χρειαζόταν. Παρά το ότι η θεσμοθέτηση των ΚΑΠ κατοχύρωσε νομοθετικά τη χρηματοδότηση τους από συγκεκριμένα φορολογικά έσοδα, οι κεντρικές κυβερνήσεις σε πολύ λίγες περιπτώσεις εφάρμοσαν το Νόμο. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, από το 2008 η κεντρική κυβέρνηση αναγνώρισε τις «λαθροχειρίες» σε βάρος των δήμων. Μετά από συνομιλίες με την ΚΕΔΚΕ, καθορίστηκε το ποσό ύψους 1,7 δις € ως παρακρατηθέντα και οφειλόμενα από το κεντρικό κράτος στην ΤΑ. Η οφειλή αυτή συμφωνήθηκε να εξοφληθεί σε οκτώ δόσεις η τελευταία των οποίων έπρεπε να καταβληθεί το 2016.

Από το 2009 όμως ξεκίνησε μία νέα σειρά παρακρατηθέντων που ως άλλοθι αυτή την φορά βρήκε την δημοσιονομική κρίση. Την περίοδο 2009-2016 τα συνολικά φορολογικά έσοδα που χρηματοδοτούν τους ΚΑΠ (Φόρος Εισοδήματος, ΦΠΑ και ΕΝΦΙΑ) μειώθηκαν μεσοσταθμικά κατά 30% περίπου. Οι ΚΑΠ την ίδια περίοδο είχαν μία μείωση μεγαλύτερη του 60%. Αν και είναι αναλογική η χρηματοδότηση τους, παρόλα αυτά οι μειώσεις των ΚΑΠ είναι σχεδόν διπλάσιες από αυτές των φορολογικών εσόδων που τους χρηματοδοτούν. Επίσης τα τελευταία χρόνια τα ποσοστά που εκταμιεύονται για την πρωτοβάθμια ΤΑ είναι περίπου τα μισά σε σχέση με αυτά που επιβάλλει ο Ν. 3852/2010. Μία εύκολη δικαιολογία για αυτές τις

μεγάλες αποκλίσεις αποτελούν οι «μνημονιακοί» νόμοι, ωστόσο αποδεικνύεται ότι το κεντρικό κράτος μη θέλοντας να περιορίσει δραστικά τις δικές του σπατάλες, έριξε όλο το βάρος της δημοσιονομικής προσαρμογής στην τοπική αυτοδιοίκηση παρόλο που οι ανάγκες της αυξήθηκαν.

Η άμεση και μεσοπρόθεσμη λύση για τα οικονομικά των ΟΤΑ, σε αυτόν τον τομέα είναι μόνο η απαρέγκλιτη εφαρμογή του Νόμου 3852/2010.

Οι μακροχρόνιες στρατηγικές λύσεις που θα πρέπει να δοθούν για την ΤΑ της τρίτης δεκαετίας του 21ου αιώνα, είναι τρεις:

1. Φορολογική αποκέντρωση. Με ενδιάμεσο στόχο η σχέση εσόδων ΤΑ/ΑΕΠ να φτάσει τον μέσο ευρωπαϊκό όρο.
2. Γενναία αύξηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, με ειδική γραμμή στον προϋπολογισμό του για Τοπικά Αναπτυξιακά Έργα.
3. Δημιουργία δημοτικής τράπεζας

15.5 Γιατί τόσο μεγάλη μείωση στην Αυτοδιοίκηση; Η περίπτωση της Δημοτικής Αστυνομίας

Η Αυτοδιοίκηση, μετά την εφαρμογή του Καλλικράτη, είχε γνωρίσει ήδη μια διαδικασία δραστικής μείωσης των δομών της, του αριθμού των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, των αιρετών, των δημοτικών επιχειρήσεων και των νομικών της προσώπων εν γένει. Πέρα από τις παραπάνω μειώσεις, μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και την είσοδο στην εποχή των Μνημονίων, μειώθηκαν δραστικά τόσο οι οικονομικοί όσο και οι ανθρώπινοι πόροι της.

Την περίοδο αυτή και μέχρι σήμερα, η κρατική επιχορήγηση προς τους ΟΤΑ μειώθηκε περίπου 60% και δημιουργήθηκε μια νέα γενιά «παρακρατηθέντων» από τα έσοδα που έχουν θεσμοθετηθεί υπέρ της αυτοδιοίκησης, και μάλιστα σε μια εποχή που αυξήθηκε ο κοινωνικός της ρόλος. Τόσο μεγάλες περικοπές δεν έγιναν πουθενά στην Κεντρική Κυβέρνηση και είναι γεγονός αναμφισβήτητο ότι οι δήμοι κυρίως, συνέβαλαν τα μέγιστα στην επίτευξη των πρωτογενών πλεονασμάτων.

Όσον αφορά τους ανθρώπινους πόρους, η αυτοδιοίκηση ήταν ο χώρος όπου για πάρα πολλά χρόνια δεν εγκρίνονταν και δεν γίνονταν κανονικές προσλήψεις και οι όποιες ανάγκες καλύπτονταν από τους συμβασιούχους, μία πρακτική βέβαια που βόλευε και τους αιρετούς, οι οποίοι ήθελαν εργαζόμενους της αρεσκείας τους που θα εξαρτώνται άμεσα από τη βούλησή τους. Με το ξέσπασμα της κρίσης, οι περισσότεροι συμβασιούχοι δεν μπόρεσαν να ανανεώσουν τις συμβάσεις τους, ενώ από την αυξανόμενη συνταξιοδότηση και τον περιορισμό των προσλήψεων, το προσωπικό της μειώθηκε ακόμα περισσότερο, σε σημείο που οι μικρότεροι κυρίως δήμοι να υπολειπονταν. Αντιθέτως, στις δομές της κεντρικής κυβέρνησης δεν υπήρχαν τόσο μεγάλες μειώσεις.

Σα να μην έφταναν όλα αυτά, με την εφαρμογή των Μνημονίων και με στόχο τη μείωση του προσωπικού στο Δημόσιο, καταργήθηκαν δομές της αυτοδιοίκησης που έθιξαν την αυτοτέλειά της και μείωσαν τον ρόλο και τις αρμοδιότητές της. Χαρακτηριστική είναι η κατάργηση της Δημοτικής Αστυνομίας, του κατεξοχήν ελεγκτικού αλλά και εμμέσως εισπρακτικού μηχανισμού των δήμων. Μιας υπηρεσίας υπεύθυνης για την τήρηση της νομιμότητας στα όρια των δήμων, όχι μόνο όσον αφορά την παράνομη στάθμευση και τον έλεγχο διατάξεων του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας (η κατάργηση της υπηρεσίας μετέτρεψε τις μεγαλουπόλεις σε ένα απέραντο πάρκινγκ), αλλά και με πολύ σημαντικές αρμοδιότητες σε ένα ευρύ φάσμα από τον έλεγχο στα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος μέχρι την εφαρμογή διατάξεων του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού.³⁴⁹ Μία υπηρεσία που δημιουργήθηκε για πρώτη φορά το 1833 επί Όθωνα, αλλά ποτέ δεν την άφησαν να λειτουργήσει όπως έπρεπε, καταργήθηκε το 2013 επί συγκυβέρνησης Ν.Δ.-ΠΑΣΟΚ, για να επαναλειτουργήσει κουτσουρεμένη από αρμοδιότητες και προσωπικό δύο χρόνια μετά επί κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-Ανεξάρτητων Ελλήνων.

Η Δημοτική Αστυνομία αποτελεί ένα σημαντικό θεσμό για την εύρυθμη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεν πρόκειται απλά για άλλη μια υπηρεσία από τις πολλές που λειτουργούν στο πλαίσιο ενός δήμου. Είναι ένας θεσμός- εργαλείο ο οποίος συμβάλλει καθοριστικά στην εφαρμογή του προγράμματος που τίθεται κάθε φορά από τις δημοτικές αρχές και στην αποτελεσματική προώθηση των τοπικών υποθέσεων. Η κατάργησή της, χωρίς να ζητηθεί η γνώμη της ΚΕΔΕ, αποδεικνύει περίτρανα ότι διαχρονικά η κεντρική εξουσία αντιμετωπίζει την τοπική αυτοδιοίκηση

³⁴⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 3731/2008 η Δημοτική Αστυνομία ασκεί 28 πολύ σημαντικές για την λειτουργία των δήμων αρμοδιότητες.

σαν τον φτωχό συγγενή, με έλλειψη σεβασμού στον συνταγματικό της ρόλο και στην ιστορία του θεσμού. Οι περί του αντιθέτου διακηρύξεις των πολιτικών κομμάτων για μια ισχυρή και αυτοτελή τοπική αυτοδιοίκηση, διαψεύδονται διαχρονικά και αποδεικνύεται ότι είναι διακηρύξεις κενού περιεχομένου.

Προκύπτει επομένως το ερώτημα, γιατί τόσο μεγάλη μείωση στην αυτοδιοίκηση; Δυστυχώς η εξήγηση φαίνεται πάρα πολύ απλή. Φαίνεται ότι το παραδοσιακό πελατειακό κράτος αντιμετωπίζει την κρίση ως ευκαιρία για τη μεγάλη του αντεπίθεση. Νοιώθοντας ότι περιορίζονται οι δυνατότητες εξυπηρέτησης των παραδοσιακών φίλων του κόμματος και μη έχοντας την παντοδυναμία του παρελθόντος, το κεντρικό κράτος, φαίνεται αποφασισμένο αντί να ενισχύσει την τοπική αυτοδιοίκηση, να την στραγγαλίσει ακόμα περισσότερο, ώστε να διατηρήσει το πολιτικό και κομματικό σύστημα την όποια επιρροή του απομένει. Μια πραγματικά ανεξάρτητη τοπική αυτοδιοίκηση μαζί με μια ανεξάρτητη δημόσια διοίκηση, θα περιόριζαν δραστικά τις πελατειακές σχέσεις, απόρροια της τουρκοκρατίας, που διατηρήθηκαν μέχρι τις μέρες μας. Ενώ ένας από τους διακηρυγμένους στόχους των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής είναι η αποκομματικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, το κεντρικό κράτος και εκπρόσωποι πολιτικών κομμάτων παραπλανητικά θέτουν θέμα κατάργησης της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων, προκειμένου να διατηρήσουν τον όποιο έλεγχο του κρατικού μηχανισμού τους απομένει. Την ίδια στιγμή, παρά τις όποιες διακηρύξεις και παρά τα όσα συμβαίνουν στην Ε.Ε., όχι μόνο δεν ενισχύεται η τοπική αυτοδιοίκηση, όχι μόνο το κεντρικό κράτος δεν περιορίζεται σε ένα επιτελικό ρόλο, αλλά προχωρά σε ακόμα μεγαλύτερη συγκέντρωση αρμοδιοτήτων αφαιρώντας τις από τους ΟΤΑ.

15.6 Η συγκρουσιακή σχέση μεταξύ αυτοδιοίκησης και πολιτικών κομμάτων

Η σύγκρουση της τοπικής αυτοδιοίκησης και των πολιτικών κομμάτων συνίσταται στην συμμετοχή των πολιτικών κομμάτων στην διαδικασία αναδείξεως των άμεσων οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, συμμετοχή η οποία καθιστά την εκλογή στα αξιώματα των Ο.Τ.Α., συνάρτηση κυρίως της κομματικής εντάξεως και δευτερευόντως των ικανοτήτων των υποψήφιων δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Ο τρόπος επιλογής των υποψηφίων για τις δημοτικές εκλογές, ακόμα και σήμερα, δείχνει ότι τα κόμματα ελάχιστα έχουν διδαχθεί από την κρίση και την συνεπακόλουθη κατάρρευση του δικομματισμού. Εξακολουθούν να βλέπουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση ως προέκταση του μηχανισμού εξουσίας τους και συνεχίζουν να αναζητούν κομματικά στελέχη για να τους αποδώσουν το «χρίσμα». Και όλα αυτά, αντί να δώσουν χώρο στην κοινωνία των πολιτών ώστε να επιλέγουν οι τοπικές κοινωνίες αυτούς που είναι οι καταλληλότεροι για να προσφέρουν τα περισσότερα, μακριά από κομματικές αγκυλώσεις.

Στα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης, φάνηκε στιγμιαία ότι κάτι πήγαινε να αλλάξει. Πολλοί δήμαρχοι στη Β' Αθήνας για παράδειγμα (Βύρωνας, Καισαριανή, Μεταμόρφωση, Περιστερί, Χαϊδάρι, Νέα Φιλαδέλφεια, Νέα Ιωνία, Πετρούπολη) ήταν προσκείμενοι στο ΚΚΕ, παρότι τα ποσοστά του κόμματος ήταν χαμηλά και κινούνταν περίπου στα σημερινά επίπεδα. Αυτό γινόταν γιατί οι πολίτες, κυρίως πριν το 1975, επέλεγαν με αυτοδιοικητικά κριτήρια και τα κόμματα στήριζαν ανθρώπους της Αυτοδιοίκησης. Κύριο στοιχείο της εκλογικής αναμετρήσεως ήταν η προσωπικότητα και οι ικανότητες των υποψηφίων για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ο Δημήτρης Μπέης, για παράδειγμα, που ήταν η επιλογή του πολιτικά κυρίαρχου ΠΑΣΟΚ για τον Δήμο Αθηναίων, δεν ήταν κεντρικό πολιτικό πρόσωπο αλλά επιτυχημένος δήμαρχος Ζωγράφου. Σταδιακά όμως τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν και να αποκαθίσταται το διαχρονικό φαινόμενο της κομματικοποίησης των δημοτικών εκλογών.

Στη δεκαετία του '80, τα κόμματα, ως μηχανισμοί εξουσίας, επεδίωξαν και κατάφεραν να διεισδύσουν και κατά συνέπεια να επηρεάσουν κάθε πτυχή της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής ζωής στην Ελλάδα. Έβλεπαν όλους τους θεσμούς σαν το «μακρύ χέρι» του μηχανισμού τους. Από τους διορισμούς στο Δημόσιο και τις επιλογές των Διευθυντών, μέχρι τις εκλογές σε επιστημονικούς συλλόγους και την εκλογή του Αρχιεπισκόπου Ελλάδας. Τα κόμματα έπαψαν να ασχολούνται με την παραγωγή πολιτικής, με προγράμματα και ιδεολογίες. Μόνη τους επιδίωξη και αυτοσκοπός ήταν η κατάκτηση της εξουσίας και το μοίρασμά της.

Είναι σημαντικό σε αυτό το σημείο να εξεταστεί πως λειτουργεί το «χρίσμα», ώστε να γίνει αντιληπτός ο βαθμός νομιμοποίησης μιας επιλογής υποψηφίου. Πρόκειται για μια πολύ σημαντική υπόθεση, γιατί ανάλογα με τα εθνικά εκλογικά

ποσοστά του κόμματος, κρίνεται και ο βαθμός που το χρίσμα σε έναν υποψήφιο θα λειτουργήσει υπέρ της εκλογής του. Είναι μια εσωτερική κομματική διαδικασία του κομματικού μηχανισμού, με σκοπό ο κατάλληλος υποψήφιος να φέρει τη σημαία του κόμματος κατά τη διαδικασία πριν και μετά την εκλογή του. Η διαδικασία υπολογίζεται πως θα αποφέρει το πλέον σύμφωρο εκλογικό αποτέλεσμα και για τα δύο συμβαλλόμενα μέρη. Το κόμμα, επιλέγει είτε να δώσει είτε να μη δώσει την κομματική υποστήριξη και εύνοια σε έναν υποψήφιο. Παρά το γεγονός ότι επίσημα τα κόμματα διακηρύττουν την ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης και ότι δεν δίνουν σε κανέναν το χρίσμα, είναι γεγονός ότι οι κομματικοί μηχανισμοί δραστηριοποιούνται πολύ πριν τις δημοτικές εκλογές προκειμένου να εντοπίσουν τον κομματικό φίλο που θα στηρίξουν. Ο υποψήφιος είναι στις περισσότερες περιπτώσεις μέλος ή φίλος του κόμματος. Σε περιπτώσεις «κομματικής νομιμότητας» το χρίσμα δίνεται σε έναν ικανό πολιτικό, κομματικό στέλεχος, που επιθυμεί να εισέλθει στον πολιτικό στίβο, έχοντας την κομματική υποστήριξη, για να εξασφαλίσει ένα αξιοπρεπές κατώτατο ποσοστό ψήφων.

Σε αρκετές περιπτώσεις υπάρχει το ενδεχόμενο το χρίσμα να μη δοθεί σε "φίλο" του κόμματος, αλλά σε έναν "μη φίλο". Οι λόγοι της επιλογής αυτής είναι πολλοί. Αρχικά υπάρχει περίπτωση η ηγεσία του κόμματος να μην έχει ευρύ περιθώριο σεβαστών και αξιόλογων επιλογών. Υπάρχει δηλαδή η πιθανότητα τα στελέχη του κόμματός να μην είναι οι καλύτερες δυνατές επιλογές που θα μπορούσε ένα κόμμα να έχει, οπότε αναγκαστικά το ενδιαφέρον θα στραφεί αλλού. Η επιλογή θα είναι ένα πρόσωπο ευρέως αποδεκτό, μη ενοχλητικό και μη προκλητικό. Θα προσπαθήσει το κόμμα με μια επιλογή γενικότερης αποδοχής, να κερδίσει μεγαλύτερο μερίδιο στην τελική εκλογική πίτα. Ο κομματικός μηχανισμός θα «τρέξει», θα κινηθεί αναλόγως, θα μετρήσει την αποδοχή των υποψηφίων και τελικά θα αποφασίσει να δώσει το χρίσμα.

Είναι το χρίσμα απαραίτητο; Θεωρητικά όχι, πρακτικά απολύτως ναι. Το χρίσμα θα βοηθήσει τόσο τον υποψήφιο όσο και το κόμμα. Αν το στέλεχος που θα υποστηριχτεί είναι σημαντικό, γνωστό και πολιτικά ακέραιο που δεν θα έχει προκαλέσει, το κόμμα θα έχει να κερδίσει. Αν και σε μερικές περιπτώσεις υποψήφιοι εκλέχτηκαν με μόνο τους προσόν την κομματική ταυτότητα. Κατά την προεκλογική εκστρατεία κινητοποιείται ο κομματικός μηχανισμός για τη στήριξη των δικών τους υποψηφίων και οργανώνονται κομματικές συγκεντρώσεις με τη συμμετοχή στελεχών,

βουλευτών ή ακόμα και υπουργών. Προβάλλονται οι θέσεις των δικών τους από τα κομματικά έντυπα, τις εφημερίδες του χώρου και από τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης επιρροής. Αν το κόμμα βρίσκεται και στην εξουσία, προσφέρει κάθε είδους διευκόλυνση στον δικό του υποψήφιο, όπως για παράδειγμα με το να προαναγγέλλει δημόσια έργα στις περιοχές όπου είναι υποψήφιος ο δικός τους άνθρωπος. Επίσης, επειδή η προεκλογική εκστρατεία σε πολλές περιπτώσεις είναι εξαιρετικά δαπανηρή, το κόμμα αναλαμβάνει μέρος του κόστους (εύρεση χρηματοδοτών, έντυπο υλικό, ενοίκιαση εκλογικών κέντρων, μετακίνηση ψηφοφόρων κ.α.).

Το χρίσμα, ωστόσο, δεν είναι απόλυτο πως θα είναι η κατάληξη μιας ορθολογικής πολιτικής συλλογιστικής και διαδικασίας. Το χρίσμα μπορεί να είναι το αποτέλεσμα συμφωνιών και διεργασιών μη πολιτικών. Να είναι δηλαδή το κόμμα κατά μια έννοια δεσμευμένο να υποστηρίξει ένα συγκεκριμένο πολιτικό πρόσωπο λόγω πρότερης βοήθειάς του σε αυτό.

Είναι όμως υποχρεωμένος ο πολίτης να ακολουθήσει την κομματική γραμμή, το χρίσμα δηλαδή; Είναι υποχρεωμένη η εκλογική βάση να τηρεί και εκείνη με τη σειρά της στάση κομματικής πειθαρχίας; Θεωρητικά κανείς δεν είναι υποχρεωμένος να ακολουθήσει καμία γραμμή αν δε συμφωνεί. Πρακτικά όμως συμβαίνει ότι σε καταστάσεις μετριοπαθών πολιτικών συγκυριών, τότε δηλαδή που το πολιτικό και κομματικό σύστημα υφίσταται στιγμές αποδοχής και σεβασμού, η κομματική γραμμή θα ακολουθηθεί σε μεγάλο ποσοστό. Όταν όμως οι πολιτικές στιγμές είναι στιγμές κρίσης και αμφισβήτησης, η κομματική γραμμή δύσκολα ακολουθείται, αν και πάλι πολλοί φίλοι του κόμματος, θα ακολουθήσουν με καθαρά κομματική λογική την επιλογή του.

Ωστόσο το χρίσμα σήμερα, από την έναρξη της οικονομικής κρίσης και μετά, όπου παρατηρείται μια γενικότερη απαξίωση του πολιτικού προσωπικού της χώρας, μια συνεχής ανακατανομή των εκλογικών ποσοστών των κομμάτων και ο παραδοσιακός δικομματισμός έχει καταρρεύσει, δεν είναι πια η πρώτη επιλογή των υποψηφίων στις αυτοδιοικητικές εκλογές. Οι καθαρά κομματικές επιλογές δεν είναι σήμερα συμφέρουσες πολιτικά και δεν συγκεντρώνουν μεγάλα ποσοστά.

Ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που οδήγησαν στη σημερινή κρίση είναι η ατελής λειτουργία των θεσμών, η μη πραγματική διάκριση των εξουσιών και η ανυπαρξία ουσιαστικών ελέγχων και λογοδοσίας. Από τη στιγμή που ένα κόμμα

κέρδιζε τις εκλογές, θεωρούνταν περίπου ως αυτονόητο για την ελληνική πραγματικότητα, ότι είχε τη δικαιοδοσία να έχει υπό τον απόλυτο έλεγχό του σχεδόν τα πάντα. Στο πεδίο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για παράδειγμα, οι «δικοί μας» δήμαρχοι δικαιούνταν πρόσθετη χρηματοδότηση, ενώ οι των αντιπάλων κομμάτων όχι.

Παρά την επιτήρηση που μας έχει επιβληθεί, ελάχιστες μεταρρυθμίσεις ήταν στοχευμένες και ενίσχυσαν τη διαφάνεια εις βάρος της κομματικής παντοδυναμίας. Ο τρόπος με τον οποίο συνεχίζουν να κινούνται τα κόμματα στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δείχνει ότι λίγα πράγματα άλλαξαν. Οι κομματικές επιλογές γίνονται με βασικό κριτήριο την καταγραφή ποσοστών, πράγμα ανώφελο, αφού τα όποια πολιτικά συμπεράσματα μπορούν να προκύψουν από τις ευρωεκλογές, παρόλο που και σε αυτές οι ψηφοφόροι ψηφίζουν περισσότερο χαλαρά απ' ότι στις εθνικές εκλογές. Το μόνο ενθαρρυντικό είναι ότι αυξάνονται οι υποψήφιοι που δεν επιθυμούν την κομματική στήριξη και προβάλλουν τον καθαρά αυτοδιοικητικό και ανεξάρτητο χαρακτήρα τους.

Είναι ζητούμενο να συνειδητοποιήσουν τα κόμματα ότι δεν μπορεί όλοι οι υποψήφιοι ή οι διατελέσαντες δήμαρχοι που δεν στήριξαν αρχικά, να είναι όλοι τους αποτυχημένοι ή άχρηστοι. Ας αναγνωρίσουν το έργο ή την συνολική προσφορά υποψηφίων που μπορεί να ανήκουν σε άλλο κομματικό χώρο από το δικό τους, στηρίζοντάς τους στις επόμενες εκλογές. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα μπει ένα τέλος στην επιλογή υποψηφίων αποκλειστικά με κομματικά κριτήρια και θα ασχοληθούν με την αυτοδιοίκηση και με την πολιτική εν γένει, άτομα που όχι μόνο θέλουν πραγματικά να προσφέρουν, αλλά θέλουν και παράλληλα να απέχουν από μικροκομματικές συγκρούσεις και διχόνοιες που μόνο κακό κάνουν. Μόνο έτσι θα σταματήσει ο κομματισμός να πνίγει την αυτοδιοίκηση.

Η οικονομική κρίση που διέρχεται η χώρα τα τελευταία χρόνια θα μπορούσε να αποβεί και σε ένα μέρος της χρήσιμη, αν υπήρχε η διάθεση να αλλάξουν πολλά από αυτά που μας οδήγησαν ως εδώ. Απαιτούνται στοχευμένες και δίκαιες μεταρρυθμίσεις που θα αλλάξουν το κομματικό κράτος και θα ενισχύσουν την διαφάνεια, τη δημοκρατία και τη λειτουργία των θεσμών. Η υπέρβαση της κρίσης θα επιτευχθεί μόνο όταν οικοδομηθεί ένα σύγχρονο κράτος, όπου οι θεσμοί θα λειτουργούν με βάση συγκεκριμένους κανόνες και η αρχή της διάκρισης των

λειτουργιών δεν θα είναι μόνο μια απλή διακήρυξη. Ο κάθε θεσμός πρέπει να λογοδοτεί στους πολίτες και τις αρμόδιες αρχές και όχι στους κομματικούς πούχοντες. Από την άλλη τα κόμματα πρέπει να ξεχάσουν τον παλιό διαμεσολαβητικό και παρεμβατικό τους ρόλο και να καταστούν πραγματικοί πολιτικοί οργανισμοί, με εσωκομματική οργάνωση και δημοκρατία, που θα παράγουν πολιτική και θα καταρτίζουν προγράμματα με βάση τις αρχές και την ιδεολογία τους. Μόνο τότε θα αποκτήσει η χώρα την χαμένη της ελπίδα και θα μπορέσει να λειτουργήσει σαν ένα σύγχρονο ευρωπαϊκό κράτος.

15.7 Κομματικοποιημένη ή πολιτικοποιημένη τοπική αυτοδιοίκηση;

Οι Αυτοδιοικητικές εκλογές είναι εκλογές πολιτικές. Η Αυτοδιοίκηση, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες, είναι πολιτικοί θεσμοί και οι εκλογές για την ανάδειξη των αιρετών είναι διαδικασία μεταβίβασης πολιτικής εντολής. Το ότι ορισμένα πολιτικά κόμματα επιχειρούσαν ανέκαθεν, ενώ κάποια άλλα προστέθηκαν αργότερα να επιχειρούν, ώστε να προσδώσουν απολίτικο χρώμα στις εκλογές, το κάνουν ασφαλώς γιατί θέλουν να κρύψουν τον πολιτικό- κομματικό προσανατολισμό των εκλεκτών τους και να παραπλανήσουν τους εντολείς πολίτες. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν είναι ο χώρος της πολιτικής ουδετερότητας. Αντιθέτως, είναι ο χώρος της πολιτικής κινητοποίησης. Είναι ο χώρος όπου ο πολίτης- δημότης καλείται να ενεργήσει για την αντιμετώπιση των καθημερινών προβλημάτων που δυσκολεύουν τη ζωή του, να συμμετάσχει άμεσα και προσωπικά στην επίλυση αυτών, μέσα από τη συμμετοχή του στα «κοινά» και τέλος να διεκδικήσει από την κεντρική εξουσία, σε περίπτωση που δεν τα καταφέρνει μόνος του, ώστε να δοθεί μια λύση στα παραπάνω προβλήματα.

Η υποδούλωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο κόμμα και ακόμα περισσότερο η υποταγή της στην εκάστοτε κυβέρνηση, αναιρεί όλα αυτά και είναι η χειρότερη εκδήλωση εξάρτησης. Αν η κομματικοποιημένη τοπική αυτοδιοίκηση είναι ανίσχυρη να διεκδικήσει τα δικαιώματά της, η κυβερνητική τοπική αυτοδιοίκηση οδηγεί στον οριστικό ενταφιασμό της διεκδικητικής ισχύος του θεσμού. Η κομματικοποίηση στο πλαίσιο ενός Δήμου, αντιστρατεύεται τη γνήσια πολιτικοποίηση, δηλαδή την κινητοποίηση των πολιτών για τα δημόσια πράγματα. Αποξενώνει τους δημότες από τη διαχείριση προβλημάτων που μόνο αυτοί γνωρίζουν, γιατί μόνο αυτοί υποφέρουν καθημερινά από τη διαίωτίσή τους. Την πρωτοβουλία του πολίτη- δημότη,

αντικαθιστά η παθητικότητα του υπηκόου και η αποτύφλωση του οπαδού. Ο σημερινός άνθρωπος είναι πολιτικοποιημένος και τις περισσότερες φορές και κομματικοποιημένος. Το κόμμα όμως, είναι από εκείνα τα κεντρίσματα που φορτίζουν τον άνθρωπο συναισθηματικά και τον αναστατώνουν ψυχικά. Όταν υπάρχει αυτή η συναισθηματική φόρτιση, τότε πνίγεται η νηφαλιότητα και η λογική και ο άνθρωπος δρα όπως ένας φανατισμένος οπαδός μιας ποδοσφαιρικής ομάδας. Ένας φανατισμένος κομματικά δήμαρχος δεν δρα αντικειμενικά όπως και ένας φανατισμένος ψηφοφόρος δεν ψηφίζει με βάση το γενικό καλό.

Είναι θεμιτό να πιστεύεις στις αρχές ενός κόμματος και αυτή είναι η προϋπόθεση για τη συμμετοχή στην πολιτική ζωή. Είναι αθέμιτο όμως να μένεις προσκολλημένος με τυφλή οπαδική αφοσίωση σε ένα το κόμμα, όταν αυτό δεν τηρεί τις προεκλογικές του δεσμεύσεις και γίνεται υπεύθυνο για την επιδείνωση της καθημερινότητάς σου. Είναι θεμιτό και απαραίτητο να ψηφίζεις ένα κόμμα, αλλιώς διαφορετικά θα είχε καταλυθεί η λειτουργία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Είναι αθέμιτο όμως, ποτέ να μην του ασκείς κριτική για όσα έκανε ή δεν έκανε κατά την κυβερνητική ή κοινοβουλευτική του θητεία. Τα αποτελέσματα τα βιώνουμε δυστυχώς καθημερινά όλοι.

Η Αυτοδιοίκηση δεν πρέπει να έχει κομματικά χαρακτηριστικά ούτε να βρίσκεται και σε μία συγκρουσιακή σχέση με τα πολιτικά κόμματα, γιατί σε μία τέτοια περίπτωση κινδυνεύει να αποψιλωθεί. Στόχος, είναι μέσα από την συνύπαρξή της και τη συνεργασία της με τα πολιτικά κόμματα, να καταφέρει να αναδείξει τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα που την διέσωσαν μέσα στους αιώνες και την κατέστησαν ως το θεσμό που εμπιστεύονται περισσότερο οι πολίτες συγκριτικά με την κεντρική εξουσία. Κοινή στόχευση πρέπει να είναι η αναβάθμιση των δήμων, μακριά από τα λάθη του παρελθόντος. Ενωμένοι οι δήμοι σε ένα αρραγές μέτωπο που θα αντιμετωπίζει τα προβλήματα και θα διεκδικεί από την κυβέρνηση αρμοδιότητες και πόρους ώστε να αποκτήσει η τοπική αυτοδιοίκηση το ρόλο που της αρμόζει. Στόχος πρέπει να είναι οι μεταρρυθμίσεις για ένα κράτος λειτουργικό, σύγχρονο και αλληλέγγυο στο πολίτη.

Γι' αυτούς τους λόγους, η τοπική αυτοδιοίκηση σεβόμενη τον ιστορικό της ρόλο στη διαφύλαξη της κοινωνικής συνοχής, πρέπει να παραμείνει μακριά από τα κόμματα και τον μεταξύ τους ανταγωνισμό ώστε να μπορέσει να αφοσιωθεί στο ρόλο

της. Δυστυχώς από τη μέχρι τώρα εμπειρία, όπου παρεμβαίνουν τα κόμματα, και αυτό συμβαίνει παντού, το αποτέλεσμα συνήθως δεν είναι καλό και επηρεάζει αρνητικά την καθημερινότητα του απλού πολίτη.

15.8 Ανάγκη χειραφέτησης των αιρετών της τοπικής αυτοδιοίκησης από τα κομματικά επιτελεία

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, από τη δεκαετία του '50 εισήχθη για πρώτη φορά στις δημοτικές εκλογές, το σύστημα των υποψηφιοτήτων κατά συνδυασμούς, ενώ επιτρέπονταν και οι μεμονωμένες υποψηφιότητες. Σταδιακά, οι συνδυασμοί έγιναν ο κανόνας ενώ η εκλογή των δημάρχων εναλλάσσονταν τα πρώτα χρόνια μεταξύ άμεσης και έμμεσης εκλογής, με μοναδικό σκοπό την επίτευξη του περιορισμού της κομματικής επιρροής. Αυτό είναι το ζητούμενο μέχρι και σήμερα.

Παρατηρείται όμως το παράδοξο, ενώ οι βουλευτικές εκλογές που πάντοτε αντιμετωπίζονται ως κομματική σύγκρουση, δεν αποκλείουν την έκφραση επιλογής πέραν των δεδομένων κομματικών σχηματισμών, επιτρέποντας τις μεμονωμένες υποψηφιότητες σύμφωνα με το Π.Δ. 26/2012, στις εκλογές των αρχών των ΟΤΑ, των οποίων ο κομματικός χαρακτήρας αμφισβητείται, μιας και απαγορεύεται η κάθοδος στις δημοτικές εκλογές συνδυασμών με το έμβλημα πολιτικού κόμματος, αποκλείεται ρητώς η δυνατότητα μεμονωμένων υποψηφιοτήτων.

Αν και οι περιφερειάρχες και οι δήμαρχοι συνεχίζουν σε σημαντικό βαθμό να εξαρτώνται από τα κεντρικά κομματικά επιτελεία, είναι εδώ και χρόνια σαφής η τάση τους να χειραφετηθούν, στηριζόμενοι στα δικά τους τοπικά δίκτυα επιρροής. Οι τοπικές κοινωνίες, με τα ιδιαίτερα συμφέροντα και τις αντιθέσεις τους, ευνοούν αυτή την τάση. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε, ότι οι αντίστοιχες κομματικές οργανώσεις και τα πελατειακά δίκτυα των βουλευτών σε κάθε νομό λειτουργούν περισσότερο ως εκφραστές των τοπικών αντιθέσεων και λιγότερο ως μάντες επιβολής των αποφάσεων της κομματικής ηγεσίας. Στο τέλος όμως συνήθως επικρατεί το κομματικό συμφέρον μέσω της επιβολής της κομματικής πειθαρχίας.

Οι αιρετοί της αυτοδιοίκησης πρέπει να αντιληφθούν ότι ως φορείς πολιτικής εντολής και ως θεματοφύλακες των τοπικών συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας που εκπροσωπούν, οφείλουν να εγκαταλείπουν την κομματική τους ταυτότητα όταν

αποφασίζουν να ασχοληθούν με την αυτοδιοίκηση και να μην επιζητούν το «χρίσμα». Γιατί είναι λογικό, όταν χρησιμοποιούν τις δομές ενός κόμματος για να εκλεγούν, να χάνουν την όποια ανεξαρτησία τους μιας και το κόμμα κάθε φορά που θα τη χρειάζεται, θα απαιτεί τη στήριξή τους από τη στιγμή που δέχτηκαν τη βοήθειά του.

15.9 Αυτοδιοίκηση ως απλός διεκπεραιωτής ή ως αυτόνομος πολιτικός θεσμός;

Ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση θεωρείται, μεταξύ άλλων, υπεύθυνη για την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, πολλές από τις οποίες ανατίθενται από το Νόμο, υπάρχει παράλληλα το ζήτημα της τοπικής επιλογής στην αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων και της τοπικής ιδιαιτερότητας, αφού η Τ.Α. είναι πολιτικός θεσμός που νομιμοποιείται από καθολική και μυστική ψηφοφορία. Το ερώτημα για μια αυτοδιοίκηση ως τοπικό κρατικό διεκπεραιωτή ή αυτοδιοίκηση ως αυτόνομο πολιτικό θεσμό με αποκλειστικές αρμοδιότητες σχεδιασμού και εκτέλεσης, τίθεται στα πολιτικά κόμματα πριν από κάθε εκλογική αναμέτρηση αλλά και σε κάθε κοινοβουλευτική περίοδο.

Στο ερώτημα αυτό η απάντηση των ανθρώπων της αυτοδιοίκησης έχει εκφραστεί υπέρ του αποκεντρωμένου διοικητικού συστήματος. Για την ευρωπαϊκή Αυτοδιοίκηση, η Αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση και η θεσμική αναγνώριση του πρωταγωνιστικού ρόλου της στην τοπική ανάπτυξη και στην αντιμετώπιση όλων των τοπικών υποθέσεων, αποτελούν στρατηγική επιλογή για την ενίσχυση της δημοκρατίας, της αξιοπιστίας των αντιπροσωπευτικών και συμμετοχικών θεσμών, της ανταγωνιστικής οικονομικής παρέμβασης, της αειφόρου ανάπτυξης, της επίτευξης της κοινωνικής συνοχής.

Η Αυτοδιοίκηση, με βάση το διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο, και κληθείσα να λάβει θέση για τα μεγάλα ανοικτά ζητήματα που απασχολούν την Ελλάδα της κρίσης όπως είναι αυτά της αποκέντρωσης, της περιφερειακής ανάπτυξης και της ενίσχυσης των περιφερειακών θεσμών, έχει θέσει ως στρατηγικό στόχο, να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί ένας νέος κύκλος μεταρρυθμίσεων με κέντρο την ίδια. Μεταρρυθμίσεις, που θα καταλήγουν στην θεσμική ολοκλήρωση του θεσμού, θα εναρμονίζουν την Αυτοδιοίκηση με τις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών και θα της προσδίδουν τα χαρακτηριστικά ενός σύγχρονου πολιτικού οργανισμού σε ένα αποκεντρωμένο διοικητικό σύστημα.

Το ζητούμενο όμως δεν είναι μόνο τι θέλει η ίδια αλλά κυρίως εάν τον παραπάνω ρόλο τον αποδέχονται οι εκπρόσωποι του κεντρικού κράτους και των κοινοβουλευτικών πολιτικών κομμάτων, γιατί όπως έχει αναφερθεί πολλές φορές, υπάρχει μεγάλη αναντιστοιχία μεταξύ λόγων και έργων.

15.10 Η αυτοδιοίκηση ως στυλοβάτης της κοινωνικής συνοχής και της ανάπτυξης

Η Αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη, με την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους, αποκτά ένα πολύ σημαντικό ρόλο όσον αφορά την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Και αυτό γίνεται γιατί αποδεικνύεται ότι είναι πολύ πιο αποτελεσματική απ' ότι είναι οι κρατικές υπηρεσίες, ιδίως όσον αφορά την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Πρόκειται για ένα θεσμό που από τη φύση του είναι πολύ πιο ευαίσθητος, ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας πολύ πιο γρήγορα, πολύ πιο ευέλικτα απ' ότι οι στεγανοποιημένες γραφειοκρατικές κρατικές δομές. Και αυτό συμβαίνει γιατί είναι ο θεσμός που βρίσκεται πλησιέστερα στις ανάγκες και στα προβλήματα των πολιτών.

Τα παραπάνω ισχύουν και σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Αυτό έχει επιβεβαιωθεί σε όλες τις χώρες, και στην Ελλάδα, όπου έχουμε πολλά παραδείγματα Κοινωνικών Υπηρεσιών, όπου η Αυτοδιοίκηση τις παρέχει σε ποιότητα καλύτερη απ' ότι οι ιδιώτες και οι πολίτες προτιμούν τις υπηρεσίες της. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των παιδικών σταθμών, όπου πολύ λίγοι γονείς προτιμούν τους αντίστοιχους ιδιωτικούς, όχι τόσο για λόγους κόστους. Ακόμα και χρήματα να έχουν, τα παιδιά τους στο δημοτικό σταθμό θέλουν να τα στείλουν, επειδή γνωρίζουν ότι εκεί είναι εγγυημένο το προσωπικό, είναι εκπαιδευμένο, υπάρχει μια ευαισθησία για τα παιδιά και δεν τα αντιμετωπίζουν απλά ως πηγή πλουτισμού.

Δυστυχώς στην Ελλάδα, δεν αντιμετωπίζουμε τη δημόσια διοίκηση και την αυτοδιοίκηση ως στυλοβάτες της κοινωνικής συνοχής. Είναι γνωστή η έκφραση ότι «η αυτοδιοίκηση είναι η καμαριέρα του κράτους πρόνοιας», είναι αυτή που κάνει όλες τις δουλειές για το κοινωνικό κράτος. Και τις κάνει πολύ καλύτερα από οποιονδήποτε άλλον.

Επίσης, σταδιακά ανακαλύπτουν οι ευρωπαϊκές χώρες ότι η αυτοδιοίκηση μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο και στην ανάπτυξη. Για να προσελκύει ιδιωτικές

επενδύσεις, για να κάνει δικές της επενδύσεις, για να αξιοποιεί καλύτερα τους τοπικούς πόρους που υπάρχουν στην περιοχή της. Στον τομέα αυτό, παρουσιάζεται σταδιακά στην Ευρώπη μια όλο και μεγαλύτερη δραστηριοποίηση της αυτοδιοίκησης όχι μόνο με πρωτοβουλίες δικές της, αλλά και με τη διευκόλυνση ιδιωτικών επιχειρηματικών πρωτοβουλιών στην περιφέρειά της, με στόχο την απασχόληση, τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη γενικότερη ανάπτυξη της περιοχής και ούτω καθ' εξής.

15.11 Εσωκομματική δημοκρατία ή κομματική πειθαρχία;

Όπως έγινε ξεκάθαρο και παραπάνω, τα κόμματα αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και είναι ο μοναδικός θεσμός που μετατρέπει τα διάφορα κοινωνικά αιτήματα, σε πολιτικό πρόγραμμα, σύμφωνα με την ιδεολογία του κάθε κόμματος. Με βάση αυτό, ζητείται η λαϊκή ψήφος με στόχο την κατάληψη της εξουσίας προκειμένου να υλοποιηθούν αυτές οι προγραμματικές δεσμεύσεις, αν και όταν κάποιο κόμμα αναλαμβάνει την εξουσία τις περισσότερες φορές ξεχνά τις προγραμματικές του εξαγγελίες. Ως εκ τούτου, τα κόμματα αποτελούν τους πνεύμονες της δημοκρατίας και η δημοκρατική τους οργάνωση είναι η εγγύηση ότι επιτελούν αυτή τη λειτουργία αποτελεσματικά. Πόσο δημοκρατικά όμως λειτουργούν τα ελληνικά κόμματα;

Δυστυχώς στην Ελλάδα, τα κόμματα είναι κυρίως αρχηγικά και προσωποκεντρικά και η λειτουργία τους περιορίζεται στη συμβολή τους στη δυνατότητα ανάδειξης μιας σταθερής και αποτελεσματικής κυβέρνησης και αυτοσκοπός είναι η κατάληψη της εξουσίας. Τα κόμματα δεν ενδιαφέρουν πέρα από την παραπάνω πολιτειακή τους χρησιμότητα. Ο Robert Michels θεωρεί ότι η επαγγελματοποίηση των κομματικών ηγεσιών τις παγιώνει και το κόμμα από οργάνωση με συγκεκριμένους στόχους, μετασχηματίζεται σε μηχανισμό για τη διατήρηση των «ολίγων»³⁵⁰. Με αυτό τον τρόπο, «η κομματική οργάνωση γεννά την κυριαρχία των εκλεγμένων πάνω στους εκλέγοντες και των εντολοδόχων πάνω στους εντολείς». Τα κόμματα διακατέχονται από οικογενειοκρατία, όπου οι γόννοι πολιτικών έχουν πάντα το προβάδισμα στο να

³⁵⁰ Robert Michels, Κοινωνιολογία των πολιτικών κομμάτων στη σύγχρονη Δημοκρατία. Έρευνες γύρω από τις ολιγαρχικές τάσεις του ομαδικού βίου, μετάφραση Ανδρουλιδάκης Γιώργος, εκδόσεις Γνώση, Δεκέμβριος 1997

καταλάβουν μια βουλευτική θέση, η πολιτική γίνεται αντιληπτή ως επάγγελμα, έχοντας βουλευτές που δεν έχουν εργαστεί ποτέ στη ζωή τους και οι οποίοι ξεχνούν την βασική αρχή του κοινοβουλευτισμού. Ότι δηλαδή η θέση του βουλευτή είναι για να εξυπηρετεί τον λαό που τον ψήφισε, με την έννοια ότι νομοθετεί για το κοινό καλό και όχι για το καλό των ολίγων.

Τα κόμματα, σε μια εποχή όπου υπάρχουν πιέσεις για ιδιωτικοποιήσεις, τείνουν προς κρατικοποίηση, από τη στιγμή που στηρίζονται μόνο στην κρατική επιχορήγηση, και χάνουν ολοένα και περισσότερο τον πρωταρχικό τους σκοπό. Σήμερα, όπως προκύπτει από όλες τις πρόσφατες δημοσκοπήσεις³⁵¹, ο τρόπος λειτουργίας των κομμάτων προβληματίζει την ελληνική κοινωνία με αποτέλεσμα αυτά να απαξιώνονται ως θεσμός και οι πολίτες να τους γυρίζουν την πλάτη. Τα κόμματα, έντεχνα προσπαθούν να πείσουν ότι για την εξέλιξη αυτή ευθύνονται μόνο οι εφαρμοζόμενες μνημονιακές πολιτικές και όχι η δική τους εσωτερική οργάνωση και λειτουργία και οι δομικές τους ανεπάρκειες.

Επειδή τα πολιτικά κόμματα, όπως και η αυτοδιοίκηση, αποτελούν θεσμούς που εξ ορισμού βρίσκονται πιο κοντά στους πολίτες και αφουγκράζονται τις ανάγκες τους, ο εκδημοκρατισμός και γενικότερα η αναβάθμιση των εσωκομματικών τους διαδικασιών και λειτουργιών, μπορεί να συμβάλει στον εκδημοκρατισμό και εκσυγχρονισμό του πολιτικού συστήματος εν γένει και στην αναβάθμιση της αυτοδιοίκησης.

Η εσωκομματική δημοκρατία, παρά τα όποια θετικά βήματα έγιναν με την απευθείας επιλογή του προέδρου από τα μέλη και τους φίλους, πάσχει. Δεν πρέπει να εξαντλείται μόνο στην ελεύθερη, πλουραλιστική και αποτελεσματική έκφραση τάσεων και απόψεων για την εκλογή του. Τα μέλη ενός κόμματος έχουν μικρή ως ελάχιστη δυνατότητα να διαμορφώσουν την ακολουθούμενη πολιτική. Τα

³⁵¹ Σε μια μεγάλη έρευνα της ΔιαΝΕΟσις (ενός ανεξάρτητου, μη-κερδοσκοπικού ερευνητικού οργανισμού) με τίτλο «Τι Πιστεύουν οι Έλληνες; Ποιες είναι οι αξιακές, πολιτικές και πολιτισμικές πεποιθήσεις των Ελλήνων σήμερα, μετά από 5 χρόνια κρίσης;» αποκαλύπτονται μερικές πολύ ενδιαφέρουσες απαντήσεις. Η έρευνα διεξήχθη από την εταιρεία ερευνών G.P.O. σε δύο φάσεις: Η πρώτη, τον Απρίλιο του 2015, περιλάμβανε τηλεφωνική έρευνα σε αντιπροσωπευτικό δείγμα 2500 ατόμων από όλη την επικράτεια, ενώ η δεύτερη περιλάμβανε μια επαναληπτική τηλεφωνική έρευνα το Νοέμβριο του 2015. Σε αυτή την έρευνα και στο ερώτημα πόσο εμπιστεύεστε τους παρακάτω θεσμούς, τα πολιτικά κόμματα τα εμπιστεύεται μόλις το 18% των ερωτηθέντων από πολύ έως αρκετά, ενώ το 81% τα εμπιστεύονται από λίγο έως καθόλου. Ενώ στο ερώτημα ποιο είναι το μεγαλύτερο πρόβλημα για τη δημοκρατία στη σημερινή Ελλάδα, το 51,3% απάντησε η διαφθορά και η διαπλοκή και το 24,2% το κομματικό πελατειακό κράτος.

εσωκομματικά όργανα υπολειτουργούν και οι αποφάσεις τους δεν είναι δεσμευτικές για τις ηγεσίες τους. Πρέπει να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την ουσιαστική συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική. Για να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών στο θεσμό, θα πρέπει τα κομματικά όργανα να συνεδριάζουν τακτικά, οι θητείες των οργάνων τους να είναι συγκεκριμένες και στο τέλος της θητείας να γίνονται νέες εκλογές. Στις συνεδριάσεις των τοπικών οργάνων θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής και έκφρασης όλα τα μέλη και οι αποφάσεις των οργάνων, ειδικά σε επίπεδο συνεδρίου, θα πρέπει να είναι δεσμευτικές. Επίσης, σε ζητήματα πολιτικής θα πρέπει να λειτουργούν εσωκομματικά δημοψηφίσματα, ώστε τα μέλη του κάθε κόμματος να έχουν τη δυνατότητα έκφρασης και παρέμβασης. Πρέπει ο κομματικός ρόλος να είναι διακριτός από τον κυβερνητικό, οπότε προς αυτή την κατεύθυνση θα έπρεπε να προβλεφθεί, ίσως συνταγματικά, ότι υπάρχει ασυμβίβαστο μεταξύ βουλευτή και υπουργού και επιβάλλεται να προβλεφθεί συγκεκριμένη θητεία στα πολιτικά αξιώματα για ορισμένα χρόνια και μόνο, προκειμένου να πάψει η πολιτική να αποτελεί επάγγελμα. Επίσης, πρέπει να γίνεται σεβαστή η βουλευτική ανεξαρτησία και οι βουλευτές να ψηφίζουν κατά συνείδηση, μακριά από κομματικές πειθαρχίες και «αρχηγικά αλάθητα».

Οι ηγεσίες των κομμάτων πρέπει να πείθουν τα μέλη τους, να διαβουλεύονται μεταξύ τους και όχι να αποφασίζουν μόνες τους και εκ των υστέρων να καλούν τα μέλη να στρατευτούν πιστά σε όποια πολιτική επιλέξουν. Οι πολίτες σήμερα ξέρουν να κρίνουν και να αξιολογούν και δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται ως άβουλοι και εκ των προτέρων υποστηρικτές των αποφάσεων της κομματικής ηγεσίας. Μόνη λύση είναι να γίνονται κοινωνοί της πολιτικής διαδικασίας μέσω της συμμετοχής στη διαχείριση των κοινών. Και η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ο μόνος δρόμος.

15.12 Τοπική αυτοδιοίκηση με νόμους του 1982;

Το δικαίωμα και η δυνατότητα των ΟΤΑ να διευθύνουν τις τοπικές υποθέσεις υπέρ των συμφερόντων των πληθυσμών τους, είναι υποβαθμισμένα όχι μόνο εξαιτίας των νέων αρμοδιοτήτων που τους ανατίθενται συνεχώς και μάλιστα χωρίς τους αναγκαίους οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, αλλά και λόγω της συνεχώς αυξανόμενης ποσότητας των ισχυουσών νομικών διατάξεων ή εξαιτίας της μη επικαιροποίησης των όποιων ρυθμίσεων. Οι διάφοροι νόμοι και οι κανονιστικές διατάξεις συνήθως είναι υπερβολικά λεπτομερείς ή σκόπιμα περίπλοκοι, ενώ προβλέψεις που θεσμοθετήθηκαν προ πολλών ετών βρίσκονται ακόμη σε ισχύ, έχοντας αναθεωρηθεί μόνο εν μέρει λόγω της προοδευτικής εγκατάλειψής τους, γεγονός που αυξάνει την πολυπλοκότητα της νομοθεσίας και καθιστά αναποτελεσματικές τις διαδικασίες. Αυτή η νομοθετική πολυπλοκότητα συνήθως οδηγεί σε λήψη διαφορετικών αποφάσεων σε όμοιες υποθέσεις, τόσο σε επίπεδο διοικητικών δικαστηρίων όσο και σε επίπεδο Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Πολλοί είναι αυτοί που κατακρίνουν καθημερινά τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση ότι δεν επιτελούν σωστά την αποστολή τους και ότι δεν θέλουν να εκσυγχρονιστούν. Παραγνωρίζουν όμως το γεγονός ότι για τον εκσυγχρονισμό τους και την αποτελεσματική λειτουργία τους υπεύθυνο είναι μόνο το κεντρικό κράτος που έχει και το αποκλειστικό δικαίωμα να νομοθετεί. Το τελευταίο, σε πολλές περιπτώσεις έχει αφήσει τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση στις τύχες τους, κρυβόμενο πίσω από την πολυνομία που έχει θεσπίσει για να ρυθμίζει την λειτουργία τους. Τόσο όμως η πολυνομία όσο και η έλλειψη νομοθετικής πρωτοβουλίας για την αντιμετώπιση καθημερινών προβλημάτων δυσχεραίνουν το έργο τους.

Χαρακτηριστικότατο παράδειγμα αναχρονιστικής νομοθεσίας αποτελεί η διαχείριση ενός πολύ σημαντικού προβλήματος που αφορά τη λειτουργία του συνόλου της Αυτοδιοίκησης και έχει να κάνει με την κυκλοφορία των απορριμματοφόρων των Δήμων και το μηνιαίο όριο (πλαφόν) χιλιομέτρων που επιτρέπεται να διανύουν, καθώς και η αντίστοιχη επιτρεπόμενη κατανάλωση καυσίμων.

Πιο συγκεκριμένα, με την υπ. αρ. 1450/550/1982, ΦΕΚ 93, τεύχος Β'3-3-1982 Απόφαση του Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως του ΠΑΣΟΚ, Μένιου

Κουτσόγιωργα, «Καθορισμός καταναλώσεως καυσίμων και λιπαντικών των Κρατικών αυτοκινήτων, Ν.Π.Δ.Δ., Οργανισμών κλπ.», καθορίστηκαν οι επιτρεπόμενες καταναλώσεις καυσίμων των κρατικών οχημάτων και των ΟΤΑ. Με εκείνη την απόφαση, πριν από περίπου 35 χρόνια, καθορίστηκε ότι τα φορτηγά οχήματα και ειδικά όλων των υπηρεσιών ΝΠΔΔ ΟΤΑ κ.λπ., δικαιούνται καύσιμα για 1.200 χιλιόμετρα μηνιαίως. Για την εποχή που λήφθηκε η απόφαση αυτή, ήταν επαρκής και ανταποκρινόταν στις τότε ανάγκες. Από τότε μέχρι σήμερα όμως, έχουν περάσει πάνω από 35 χρόνια και μεσολάβησαν δύο μεγάλες διοικητικές και χωροταξικές μεταρρυθμίσεις, αυτή του «Καποδίστρια» το 1997 και ο «Καλλικράτης» το 2010. Τα γεωγραφικά όρια άλλαξαν, οι εκάστοτε ανάγκες αυξήθηκαν και η έκταση που έπρεπε να καλύπτουν τα οχήματα, κυρίως τα απορριμματοφόρα και τα φορτηγά πολλαπλασιάστηκε, όμως η απόφαση δεν έχει αλλάξει, ούτε έχει τροποποιηθεί μέχρι σήμερα.

Είναι αδιανόητο, το 2017 να κυκλοφορούν απορριμματοφόρα, φορτηγά και λεωφορεία Δήμων, υπό τον «περιορισμό» του χιλιομετρικού ορίου που τέθηκε το 1982 και μάλιστα όταν οι δαπάνες για τη λειτουργία τους δεν καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά πληρώνονται απευθείας από τους Δημότες κάθε Δήμου, μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ, αφού τα τέλη αυτά είναι ανταποδοτικά. Η διατήρηση του μειωμένου πλέον ορίου χιλιομέτρων, ουσιαστικά έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση των δρομολογίων με συνεπακόλουθη μείωση των υπηρεσιών καθαριότητας προς τους πολίτες, οι οποίοι όμως πληρώνουν γι' αυτές. Παράλληλα, με την μείωση των υπηρεσιών, εγκυμονεί και ο κίνδυνος για τη δημόσια υγεία, ιδιαίτερα βάσει των αυξημένων αναγκών καθαριότητας της σύγχρονης εποχής.

Όπως συνάγεται από τα ανωτέρω, για πολλά από τα προβλήματα της καθημερινότητας δεν φταίει πάντα ο κακός δήμαρχος ή ο τεμπέλης υπάλληλος. Δεν γίνεται να μιλούν κάποιοι για εκσυγχρονισμό και παράλληλα να επιτρέπουν να λειτουργούν βασικές δομές της αυτοδιοίκησης όπως η καθαριότητα, με νόμους του 1982. Είναι επιτακτική η κωδικοποίηση της νομοθεσίας και η επικαιροποίησή της σύμφωνα με τις ανάγκες της κάθε εποχής, προκειμένου να λυθούν τα όποια γραφειοκρατικά προβλήματα και με στόχο να καταστεί η τοπική αυτοδιοίκηση και η δημόσια διοίκηση συνολικά, αρωγός στην εξυπηρέτηση του πολίτη και στον εκσυγχρονισμό του κράτους.

15.13 Πεποιθήσεις και προκαταλήψεις του κόσμου για την τοπική αυτοδιοίκηση

Οι Δήμοι της χώρας, σύμφωνα με έρευνα που διεξήχθη για λογαριασμό της ΚΕΔΕ από την εταιρεία δημοσκοπήσεων Metron Analysis,³⁵² βρίσκονται στην πρώτη θέση των αντιπροσωπευτικών πολιτικών θεσμών, τόσο ως προς την αντιλαμβανόμενη σημασία που έχουν για τους πολίτες, όσο και ως προς την αντιλαμβανόμενη

³⁵²Η παρουσίαση της έρευνας για την εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε την 8^η Ιουλίου 2013. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας: στο ερώτημα «πόσο σημαντικοί για τη ζωή σας είναι οι παρακάτω θεσμοί και υπηρεσίες», οι δήμοι καταλαμβάνουν την πρώτη θέση μεταξύ των αντιπροσωπευτικών θεσμών, με το 53% να απαντά ότι έχουν μεγάλη σημασία, το 28% μέτρια και το 19% χαμηλή. Ακολουθεί η Κυβέρνηση, οι Περιφέρειες, η Ευρωπαϊκή Ένωση, το Κοινοβούλιο.

Στο ερώτημα: «πόσο νομίζετε ότι προσφέρουν (υπηρεσίες ή βοήθεια) αυτήν την περίοδο της κρίσης στους πολίτες οι δήμοι», το 26% αξιολογεί την προσφορά ως μεγάλη, το 44% ως μέτρια και το 30% ως χαμηλή.

Από την έρευνα προκύπτει επίσης ότι οι πολίτες στη συντριπτική τους πλειοψηφία – που κυμαίνεται από το 88% έως το 70% - θεωρούν ότι οι δήμοι πρέπει να έχουν περισσότερες αρμοδιότητες, από ότι έχουν μέχρι σήμερα. Τη πρώτη θέση στην προτίμησή τους είναι η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων που αφορούν στην κοινωνική πολιτική (ενίσχυση αστέγων, ανέργων, ατόμων με ειδικές ανάγκες). Ακολουθούν οι αρμοδιότητες που αφορούν στους δρόμους, τους χώρους πρασίνου και αναψυχής, στις υποδομές για θέματα υγείας, στις αθλητικές εγκαταστάσεις, σε θέματα ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, στις πολιτιστικές δραστηριότητες, στα σχολικά κτίρια, στους παιδικούς σταθμούς, στην αστυνόμευση, στην ύπαρξη θέσεων στάθμευσης, στα συστήματα μέσων μαζικής μεταφοράς.

Σε ότι αφορά στο θέμα της διαφθοράς και στο ερώτημα αν τα τελευταία χρόνια η διαφθορά στους δήμους αυξάνεται ή παραμένει ίδια ή μειώνεται, το 48% των πολιτών θεωρεί ότι παραμένει ίδια, το 26% ότι αυξάνεται και το 24% ότι μειώνεται.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν και τα ευρήματα για το πώς κατατάσσουν οι πολίτες τα θέματα τοπικού ενδιαφέροντος. Πρώτο θέμα έρχεται η ανεργία, ενώ στην προ κρίσης εποχή κυριαρχούσαν θέματα όπως η καθαριότητα και η προστασία του περιβάλλοντος. Ειδικότερα το 37% των πολιτών κατατάσσει πρώτη την ανεργία και ενδεικτικά ακολουθούν: υπανάπτυξη- έλλειψη υποδομών 15%, καθαριότητα 13%, εγκληματικότητα – αστυνόμευση 12%, οικονομικό πολιτών 12%, οδικό δίκτυο 9%, συγκοινωνίες 6%, ιατρική περίθαλψη 6%, διαφθορά 2%, έλλειψη σχολείων 2%, πτώση τουρισμού 2%.

Να σημειωθεί ότι ευθύνες για τα προβλήματα αυτά αποδίδονται κατά 51% στη διακυβέρνηση της χώρας, κατά 27% στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, κατά 8% στους ίδιους τους πολίτες και κατά 6% σε διεθνείς παράγοντες.

Αξιοσημείωτο είναι επίσης το εύρημα ότι στο ερώτημα, «από όλα τα επίπεδα των εκλεγμένων εκπροσώπων ποιοι νοιώθετε να είναι πιο κοντά σας και να σας εκπροσωπούν περισσότερο», το 34% απαντούν οι δήμαρχοι και αιρετοί της Τ.Α., το 7% οι εκπρόσωποι σε συνδικαλιστικές οργανώσεις, το 6% οι περιφερειάρχες, το 5% οι βουλευτές και τα στελέχη των κομμάτων και κανένας από αυτούς το 47%.

Τέλος οι πολίτες στις περιοχές τους νοιώθουν ικανοποιημένοι κατά 85% από την λειτουργία των ΚΕΠ, κατά 76% από τις βασικές υποδομές σε νερό και κατά 65% από την πρόσβασή τους στο ίντερνετ.

προσφορά τους στο κοινωνικό σύνολο. Η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που οι δήμοι παρέχουν στους πολίτες, κρίνεται απολύτως αναγκαία, ενώ η αποτελεσματικότερη διαχείριση, η περισσότερη ενημέρωση και διαφάνεια και η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων, πρέπει να είναι το τρίπτυχο και η στόχευση της τοπικής αυτοδιοίκησης για τα επόμενα χρόνια.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παραμένει εκείνος τον οποίο οι πολίτες εξακολουθούν να εμπιστεύονται περισσότερο σε σχέση με την κυβέρνηση, τα πολιτικά κόμματα και το κοινοβούλιο. Παρά το γεγονός ότι καθημερινά η κοινή γνώμη βομβαρδίζεται με αρνητικές ειδήσεις για τη λειτουργία του θεσμού – πολλές φορές και από υπαρκτά φαινόμενα – εντούτοις στην πραγματικότητα έχει καθιερωθεί μία άρρηκτη σχέση μεταξύ πολιτών και τοπικών αρχών, όπως προκύπτει και από τα δημοσκοπικά ευρήματα πρόσφατων μετρήσεων. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τελευταία έρευνα της Metron Analysis³⁵³ σχετικά με την ικανοποίηση των πολιτών από τους θεσμούς, η Τοπική Αυτοδιοίκηση εξακολουθεί να συγκεντρώνει τις λιγότερες αρνητικές γνώμες. Το γεγονός αυτό εξηγείται από τα εξής δεδομένα:

α) Ο θεσμός έχει εκσυγχρονιστεί πετυχαίνοντας σημαντικές οικονομίες κλίμακας. Έχει βελτιώσει αισθητά την οργανωτική και λειτουργική αποτελεσματικότητά του με θεσμικές παρεμβάσεις όπως ο «Καποδίστριας» και ο «Καλλικράτης».

β) Έχει εισφέρει τα μέγιστα στη δημιουργία του πρωτογενούς πλεονάσματος, με την εξυγίανση της οικονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας που έχει καθιερώσει σε όλα τα επίπεδα λήψης και εκτέλεσης των αποφάσεων.

γ) αναγνωρίζεται από τους πολίτες το τεράστιο έργο που αναπτύσσει στον τομέα της κοινωνικής και προνοιακής πολιτικής, έχοντας υποκαταστήσει πλήρως το κράτος.

δ) δείχνει μεγάλη αποτελεσματικότητα στην υλοποίηση έργων που συμβάλλουν στην ανάπτυξη των τοπικών και περιφερειακών οικονομιών και που βελτιώνουν τις τοπικές υποδομές και την ποιότητα ζωής των πολιτών.

Μία στρατηγική ανάκαμψης της εμπιστοσύνης της κοινωνίας προς το πολιτικό σύστημα, πρέπει να συνυπολογίζει τις δυνατότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και

³⁵³ Ανακοίνωση της ΚΕΔΕ σχετικά με την έρευνα της Metron Analysis για την ικανοποίηση των πολιτών από τους θεσμούς την 06-02-2014

να διερευνήσει την πιθανότητα ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων της, ώστε να φέρει «πιο κοντά» στους πολίτες τις υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος, μιας και οι τελευταίοι θεωρούν τους αιρετούς της αυτοδιοίκησης ότι τους εκπροσωπούν και τους εκφράζουν καλύτερα και περισσότερο. Ωστόσο, η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχει, είναι απολύτως αναγκαία γιατί σχεδόν δύο στους τρεις πολίτες θεωρούν ότι η σχέση τιμής- ποιότητας των υπηρεσιών που λαμβάνουν σε τοπικό επίπεδο, δεν είναι καλή. Μπορεί να κυριαρχεί η αίσθηση ότι τα προβλήματα ξεκινούν κυρίως από αδυναμίες της κεντρικής κυβέρνησης, ωστόσο οι απαιτήσεις βελτίωσης των υπηρεσιών που παρέχουν οι δήμοι είναι επιτακτικές. Άλλωστε, η απαίτηση για καλύτερη διαχείριση του δημόσιου χρήματος αφορά όλες τις βαθμίδες της διοίκησης.

Όσον αφορά τα οικονομικά και το προσωπικό της αυτοδιοίκησης, σε έρευνα της ΚΑΠΑ Research για το ΒΗΜΑ της Κυριακής που δημοσιεύθηκε στις 15 Σεπτεμβρίου 2013, διαπιστώνεται ότι για το πρόβλημα χρηματοδότησης των δήμων έξι στους δέκα πολίτες θεωρούν ότι κύρια αιτία είναι η κακοδιαχείριση των πόρων που υπάρχουν, ενώ το 81,3% υποστηρίζει ότι είναι κακή η οργάνωση και η αξιοποίηση του προσωπικού τους.

15.14 Προς μια νέα Συνταγματική Αναθεώρηση

Για την Τοπική Αυτοδιοίκηση η επερχόμενη Συνταγματική Αναθεώρηση είναι μία μεγάλη ευκαιρία για να τεθούν και επιλυθούν βασικά θέματα που αφορούν τη λειτουργία της και την εν γένει θέση της στο διοικητικό σύστημα της χώρας, ώστε ο θεσμός να μπορέσει να ανταποκριθεί στις νέες συνθήκες και για να υπάρξει επιτέλους ουσιαστική αποκέντρωση, κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα και προκειμένου να υιοθετηθούν πλήρως οι αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.. Ζητήματα όπως:

- 1) η φορολογική αποκέντρωση, που θα συνυπολογίζει και τις ρυθμίσεις του άρθρου 78 του Συντάγματος, ώστε να αποφευχθούν αποσπασματικές λύσεις και υπεκφυγές της κεντρικής εξουσίας,
- 2) ο τρόπος ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ, προκειμένου να αποκατασταθεί ένα κλίμα αυξημένης πολιτικής και θεσμικής ευθύνης και

αξιοπιστίας της αυτοδιοίκησης, με τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης ελεγκτικής αρχής ώστε να εξαιρεθούν τα σημεία τριβής μεταξύ διοίκησης και αυτοδιοίκησης και προκειμένου να μειωθούν οι διάφοροι έλεγχοι από πολλές, διαφορετικές και αλληλοκαλυπτόμενες υπηρεσίες και φορείς,

3) η συνταγματική κατοχύρωση των αρχών της επικουρικότητας και της εγγύτητας,

4) η συνταγματική κατοχύρωση της διαδικασίας διαβούλευσης με τους θεσμικούς εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης, για κάθε νομοσχέδιο που την αφορά,

5) η σαφής αναφορά για την άσκηση από την Αυτοδιοίκηση της αρμοδιότητας του Χωροταξικού και Πολεοδομικού Σχεδιασμού,

6) η ανάγκη να προκύπτει από την νέα συνταγματική διατύπωση ο διττός χαρακτήρας της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως θεμελιώδους δικαιώματος έκφρασης της «τοπικής δημοκρατίας» και της «τοπικής αυτονομίας», όπως αυτή ορίζεται στον «Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» από τη μία, και ως ιδιότυπου διοικητικού θεσμού που συνδέεται στενά με την κεντρική και αποκεντρωμένη διοίκηση, με την οποία συναποτελεί μια λειτουργική ενότητα, από την άλλη,

είναι θέματα που συνδέονται με τη σταθερή και συνεχή ενίσχυση του θεσμικού, οικονομικού και πολιτικού ρόλου της Αυτοδιοίκησης.

Σήμερα, υφίσταται η ανάγκη αναπροσδιορισμού των αρμοδιοτήτων της Αυτοδιοίκησης ως δημόσιων υποθέσεων που προσιδιάζουν στα δύο βασικά συγκριτικά της πλεονεκτήματα: την άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση και την αρχή της εγγύτητας προς τους πολίτες. Πρέπει να καταστεί σαφές, μέσα από συγκεκριμένη αναδιατύπωση των άρθρων 101 και 102 του Συντάγματος, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι ο «πτωχός συγγενής» του κράτους που ασχολείται με ήσσονος σημασίας υποθέσεις αλλά μια ιδιαίτερα σημαντική, θεσμική συνιστώσα του, με ξεχωριστή φυσιογνωμία και με πολλά συγκριτικά πλεονεκτήματα ως προς την διαχείριση των δημόσιων υποθέσεων.

Είναι γενικά αποδεκτό ότι απαιτείται οριστική αποσαφήνιση του οργανωτικού μοντέλου της αυτοδιοίκησης. Ως εκ τούτου, η επικείμενη συνταγματική αναθεώρηση δεν καλείται πλέον να διευκολύνει απλώς τις όποιες μεταρρυθμίσεις, όπως

επιχειρήθηκε σε κάποιον βαθμό με την προηγούμενη, αλλά να τις επιβάλλει, μέσω του άρθρου 102 του Συντάγματος, θέτοντας συγκεκριμένο και δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα στον κοινό νομοθέτη. Μόνο έτσι είναι δυνατόν να ξεπερασθεί η ατομία των εκάστοτε κυβερνήσεων, οι οποίες διστάζουν από τη μία να αναλάβουν τις σχετικές πρωτοβουλίες μπροστά στον φόβο του πολιτικού κόστους αλλά και εξαιτίας του φόβου του περιορισμού του ρόλου του κεντρικού κράτους και από την άλλη αποφεύγουν να ξεκαθαρίσουν τη θέση τους για τον ευρύτερο θεσμικό και πολιτικό ρόλο που επιβάλλεται να διαδραματίσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο ενός σύγχρονου εθνικού κράτους.

Βασικός στόχος της αναθεώρησης πρέπει να είναι η ουσιαστική αποκέντρωση ενός συγκεντρωτικού και γραφειοκρατικού κράτους, που λόγω της υπερβολικής συγκέντρωσης και του υπερβολικού ελέγχου που ασκεί πάνω του το κομματικό σύστημα, έχει γίνει αναποτελεσματικό και που σε μεγάλο βαθμό ευθύνεται για την σημερινή οικονομική κρίση που ταλανίζει την κοινωνία μας εδώ και αρκετά χρόνια. Επιπλέον, πρέπει η τοπική αυτοδιοίκηση να ενισχυθεί με ουσιαστικές αρμοδιότητες, οικονομικούς, ανθρώπινους και άλλους πόρους, ώστε να καταστεί πραγματική Αυτοδιοίκηση, δύναμη της κοινωνικής αλληλεγγύης και συνοχής, θεσμός και δύναμη της παραγωγικής και αναπτυξιακής πορείας της χώρας και εγγυητής της δημοκρατικής ανασυγκρότησης της πατρίδας.

15.15 Η αναγκαιότητα μιας ριζικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το πόρισμα της Επιτροπής που συγκρότησε το Υπουργείο Εσωτερικών³⁵⁴

Η συζήτηση για μια ριζική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σήμερα επίκαιρη και αναγκαία περισσότερο από κάθε άλλη φορά ενόψει μάλιστα και της επερχόμενης συνταγματικής αναθεώρησης. Οι συνθήκες έχουν ωριμάσει ώστε να προκύψει μια μεγάλη μεταρρύθμιση που θα έχει και την ευρύτερη δυνατή συναίνεση, γι' αυτό και το όποιο αποτέλεσμα, πρέπει να προέλθει μέσα από τον διάλογο όλων των εμπλεκόμενων φορέων, ώστε να αποφευχθούν τα λάθη του παρελθόντος. Επιβάλλεται να τηρηθεί μια διαδικασία δημοκρατική και συμμετοχική, ώστε να μην

³⁵⁴ Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Εσωτερικών της Δευτέρας 20 Μαρτίου 2017, αναφορικά με τις προτάσεις της Επιτροπής για την αναθεώρηση του Καλλικράτη

επαναληφθεί μία fast-track, από «τα πάνω» αλλαγή. Γι' αυτό το λόγο, συστάθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών μία πολυμελής Επιτροπή αποτελούμενη από επιτελικά στελέχη του ΥΠΕΣ, ειδικούς επιστήμονες και εμπειρογνώμονες και κυρίως από εκπροσώπους της ΚΕΔΕ, της ΕΝΠΕ και των εργαζομένων στους Δήμους και τις Περιφέρειες. Προβλέπεται αυτοί οι εκπρόσωποι να είναι περισσότεροι από ένας, προκειμένου να μπορούν να μετέχουν στη συζήτηση και εκπρόσωποι διαφορετικών παρατάξεων. Ωστόσο πολύ γρήγορα προέκυψαν οι πρώτες διαφοροποιήσεις.

Η ΚΕΔΕ αποχώρησε από την Επιτροπή γιατί δεν έγιναν σεβαστές οι κόκκινες γραμμές που υιοθέτησε το Συνέδριο της Θεσσαλονίκης τον Δεκέμβριο του 2016. Εκεί είχε θέσει ως βασικές προϋποθέσεις για τη συμμετοχή της στο διάλογο για την αναθεώρηση του Καλλικράτη τις παρακάτω θέσεις:

α) Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση δεν μπορεί πλέον να αφορά μόνο την πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, αλλά το συνολικό διοικητικό σύστημα της χώρας: Κεντρική και Αποκεντρωμένη Διοίκηση – Περιφέρειες – Δήμους. Η πρόταση της ΚΕΔΕ προς την Επιτροπή Αναθεώρησης του «Καλλικράτη» για τις Μεταρρυθμίσεις του Κανονιστικού Πλαισίου, είναι ολοκληρωμένη και αφορά από το σύστημα διακυβέρνησης και τις αρμοδιότητες, μέχρι την οικονομική διαχείριση, την καταστατική θέση των αιρετών και τους ελεγκτικούς θεσμούς. Η προετοιμαζόμενη μεταρρύθμιση πρέπει να συνοδεύεται από ένα Πρόγραμμα Υποστήριξης Εφαρμογής της Μεταρρύθμισης (τουλάχιστον 5ετές). Οι Πόροι του Προγράμματος μπορεί να προέρχονται από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014–2020 και Εθνικούς πόρους και πρέπει να διασφαλιστούν νομοθετικά και προγραμματικά. Μεταξύ των μεταρρυθμίσεων που προτείνονται είναι:

1. Μεταφορά συγκροτημένων δομών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.
2. Επίλυση του προβλήματος της «Διοικητικής Υποστήριξης».
3. Μεταφορά «Πακέτων» Αρμοδιοτήτων.
4. Επαναοριοθέτηση των αρμοδιοτήτων με στόχο την πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

5. Ειδικό Πρόγραμμα για τους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς δήμους που θα περιλαμβάνει ένα Ειδικό Κανονιστικό Πλαίσιο, Πρόσθετη Χρηματοδότηση καθώς και Διοικητική και Τεχνική Υποστήριξη

β) Όσον αφορά το εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των αιρετών εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού, με απόφαση του Συνεδρίου της Θεσσαλονίκης που δεσμεύει και το Δ.Σ. της Κ.Ε.Δ.Ε., δεν υπάρχει συναίνεση στην αλλαγή του εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών σε απλή αναλογική, πριν ολοκληρωθεί προηγουμένως ο διάλογος για τη μεταρρύθμιση του κράτους. Η ΚΕΔΕ διαφωνεί με την προτεινόμενη από την Κυβέρνηση αλλαγή του εκλογικού συστήματος (απλή αναλογική), διότι αυτή οδηγεί στην πράξη σε ακυβερνησία και διάλυση των Δήμων.

γ) Υπάρχουν θεσμικές και οικονομικές εκκρεμότητες που πρέπει να αντιμετωπισθούν άμεσα όπως:

1. Μονιμοποιήσεις συμβασιούχων: Η κυβέρνηση προχώρησε μονομερώς στην ανανέωση των συμβάσεων χιλιάδων συμβασιούχων των ανταποδοτικών υπηρεσιών των ΟΤΑ, ερήμην των Δήμων, γεγονός που εκτός από τα Συνταγματικά και τα νομικά προβλήματα που δημιουργεί, επιβαρύνει υπέρμετρα τους ήδη εγκεκριμένους προϋπολογισμούς των Δήμων. Είναι προφανές ότι η ρύθμιση αυτή οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια στην αναγκαστική αύξηση των ανταποδοτικών τελών, που θα επιβαρύνει τους ήδη δοκιμαζόμενους πολίτες σε αυτή τη δύσκολη οικονομική συγκυρία. Πάγια θέση της ΚΕΔΕ είναι ότι για τα ζητήματα της πρόσληψης προσωπικού οι μόνοι αρμόδιοι να αποφασίζουν είναι οι Δήμοι και όχι η κεντρική εξουσία, αφενός γιατί γνωρίζουν καλύτερα τις πραγματικές τους ανάγκες και αφετέρου γιατί οι προσλήψεις αυτές πρέπει να ανταποκρίνονται στις πραγματικές οικονομικές δυνατότητές τους.

2. Κινητικότητα Δημοτικών Υπαλλήλων: Για το ζήτημα της κινητικότητας, επιβάλλεται να προβλέπεται η σύμφωνη γνώμη των Δημάρχων, κάτι που δυστυχώς δεν προβλέπει ο αντίστοιχος νόμος.

3. Ενίσχυση προσωπικού στους μικρούς Δήμους: Για τις προσλήψεις προσωπικού στους μικρούς ορεινούς και νησιωτικούς Δήμους είναι αναγκαίο να προβλεφθεί

γενναία αύξηση της μοριοδότησης της εντοπιότητας, καθώς και οικονομικά κίνητρα για να καλυφθούν οι πρόσθετες οικονομικές ανάγκες των υπαλλήλων για τη διαμονή, τη διαβίωση και τις μετακινήσεις τους.

4. Θεσμικά ζητήματα Αιρετών: α) Επαναφορά της ειδικής δωσιδικίας των δημάρχων, έτσι ώστε να δικάζονται σε πρώτο βαθμό από το Εφετείο. Επίσης, να τίθενται σε αργία οι αιρετοί της τοπικής αυτοδιοίκησης που παραπέμπονται αμετακλήτως για κακούργημα, μόνο στην περίπτωση που τους έχει επιβληθεί ο περιοριστικός όρος της προσωρινής κράτησης με το παραπεμπτικό βούλευμα (τροποποίηση του άρθρου 236, Ν. 3852/2010). β) Επαναφορά της διάταξης για την αποζημίωση των μελών των Δημοτικών Συμβουλίων για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις και γ) επαναφορά της διάταξης του «Καλλικράτη» για την αντιμισθία όλων των Αντιδημάρχων καθώς και των Προέδρων των Δημοτικών Συμβουλίων (μερικά από τα ζητήματα αυτά αντιμετωπίστηκαν με το Ν. 4483/31-7-2017 γνωστό ως πολυνομοσχέδιο ΟΤΑ).

5. Εκσυγχρονισμός Δήμων: Είναι απολύτως αναγκαία η άμεση έναρξη εφαρμογής του «Προγράμματος Οργάνωσης και Λειτουργικού Εκσυγχρονισμού των 13 Περιφερειών και των 325 Δήμων» προϋπολογισμού 30 εκατ. €, που χρηματοδοτείται από το εγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μεταρρύθμιση Δημόσιου Τομέα» 2014–2020, στο οποίο εντάχθηκε κατά την πρώτη εξειδίκευσή του, που εγκρίθηκε στις 30.06.2015 από την Επιτροπή Παρακολούθησης, μετά και από τη σχετική πρόταση του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ και τη συστηματική συνεργασία ΥΠΕΣ–ΚΕΔΕ.

6. Προσφυγικό: Η ΚΕΔΕ πιστεύει ότι απαιτείται η εκπόνηση ολοκληρωμένου Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου για τη διαχείριση του προσφυγικού και του μεταναστευτικού, με την ισότιμη συμμετοχή της.

δ) Όσον αφορά τα οικονομικά των Ο.Τ.Α., για την ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να μπει οριστικά τέλος στην διαρκή μείωση της χρηματοδότησης των Δήμων από την κεντρική εξουσία, που το 2017 έφτασε σε πρωτοφανή επίπεδα. Για την άρση της απαράδεκτης αυτής κατάστασης προτείνεται: α) η αποκατάσταση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3852/2010, β) η διεύρυνση της χρηματοδότησης των Δήμων από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και ιδιαίτερα από τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014–2020 και το Πράσινο Ταμείο,

και γ) η σταδιακή απόδοση των «παρακρατηθέντων» πόρων από το 2009 μέχρι σήμερα και η επιστροφή των πόρων που αφαιρέθηκαν από την Τοπική Αυτοδιοίκηση (φόρος ζύθου, πετρελαιοειδή κ.α.). Διαχρονικός στόχος είναι η σταδιακή αύξηση της χρηματοδότησης της αυτοδιοίκησης στο 8% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος και η προώθηση της φορολογικής αποκέντρωσης προκειμένου να καταστεί η αυτοδιοίκηση οικονομικά ανεξάρτητη και ταυτόχρονα να λογοδοτεί απευθείας στους πολίτες για τον τρόπο που διαχειρίζεται τα χρήματά τους.

Οι προτάσεις στις οποίες κατέληξε η Επιτροπή του ΥΠΕΣ, για τη μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κινούνται σε τέσσερις κατευθύνσεις:

1. Ενίσχυση της αυτοτέλειας και της διοικητικής αποτελεσματικότητας των Ο.Τ.Α.

Πρόκειται για τα ζητήματα που κατεξοχήν αφορούν την καθημερινότητα των πολιτών και το επίπεδο των παρεχόμενων σε αυτούς υπηρεσιών, ζητήματα που αποτελούν πολιτική προτεραιότητα όπως διακηρύττει η κυβέρνηση των ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ.

Στο πλαίσιο αυτό:

Προβλέπεται ο επανασχεδιασμός των αρμοδιοτήτων σε κάθε επίπεδο διοίκησης (κεντρικό Κράτος – Αποκεντρωμένες Διοικήσεις – Περιφέρειες – Δήμοι), με βάση μία αναλυτική σύγχρονη μεθοδολογία. Στόχος είναι σε σύντομο χρονικό διάστημα, με βάση την νέα αυτή μεθοδολογία που προτείνεται, η οποία εστιάζει στην κατηγοριοποίηση και εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων ανά κύκλο δημόσιας πολιτικής (π.χ. Πολιτική Δασών, Πολεοδομική πολιτική, πολιτική Υδάτων κ.λπ.), να γίνει ένας ριζικός επανασχεδιασμός των αρμοδιοτήτων. Ο επανασχεδιασμός αυτός περιλαμβάνει δύο σκέλη: α) Αφ' ενός, την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων στο βέλτιστο κατά περίπτωση διοικητικό επίπεδο, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας. Στόχος είναι για κάθε θέμα να ασκούνται οι σχετικές αρμοδιότητες από ένα μόνο διοικητικό επίπεδο (π.χ. Αποκεντρωμένη Διοίκηση ή Δήμος) που θα έχει το λεγόμενο «τεκμήριο αρμοδιότητας», αντί της σημερινής πολυδιάσπασης. β) Αφ' ετέρου, την προτυποποίηση και βελτιστοποίηση των διαδικασιών άσκησης κάθε αρμοδιότητας. Πιο συγκεκριμένα, εκτός του ποιος κάνει τι, θα προσδιοριστούν αναλυτικά και οι διαδικασίες που θα πρέπει να ακολουθεί η διοίκηση σε κάθε θέμα (ροή εργασιών, απαιτούμενα δικαιολογητικά, προτυποποίηση εγγράφων), ώστε να

περιοριστεί η γραφειοκρατία και η διοικητική αυθαιρεσία και να ολοκληρώνονται γρήγορα και αποτελεσματικά όλες οι απαραίτητες διεργασίες.

Επιπλέον, θεσμοθετούνται τα διακριτά «μοντέλα» ΟΤΑ, ώστε να λαμβάνεται αποτελεσματικά υπόψη η νησιωτικότητα, η ορεινότητα, αλλά και η περίπτωση περιοχών που μειονεκτούν, όχι μόνο λόγω γεωγραφικών, αλλά και βάσει άλλων κοινωνικών και οικονομικών κριτηρίων. Με τον τρόπο αυτό, θα καταστεί δυνατή η στήριξη των πιο αδύναμων ΟΤΑ, αλλά και η «εξειδίκευση» των αρμοδιοτήτων τους ανάλογα με τις ανάγκες και τις δυνατότητες της κάθε τοπικής κοινωνίας, αν δηλαδή είναι κατά κύριο λόγο αστική, αγροτική, νησιωτική κ.λπ.

2. Οργανωτική και θεσμική ανασυγκρότηση των Ο.Τ.Α. και εμπάθυνση της Τοπικής Δημοκρατίας

Ο δεύτερος άξονας των προτάσεων της Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφορά όλα τα θέματα οργανωτικής και θεσμικής ανασυγκρότησης των Ο.Τ.Α. και την εμπάθυνση της Τοπικής Δημοκρατίας.

Πιο συγκεκριμένα:

A) Όσον αφορά τη χωροταξική διάρθρωση και την εσωτερική αποκέντρωση των Ο.Τ.Α., αυτό είναι ένα θέμα που έχει σχεδόν μονοπωλήσει το ενδιαφέρον στις προηγούμενες μεταρρυθμιστικές απόπειρες, τόσο του «Καποδίστρια», όσο και του «Καλλικράτη». Αυτή τη φορά δεν τίθεται θέμα γενικευμένης χωροταξικής αναδιάρθρωσης, αλλά μόνο στοχευμένων παρεμβάσεων σε γνωστές, οριακές ως προς τη λειτουργικότητά τους περιπτώσεις, πολλές από τις οποίες εντοπίζονται στους μεγάλους νησιωτικούς Δήμους. Οι προτάσεις της Επιτροπής δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση των θεσμών ενδοδημοτικής αποκέντρωσης, ώστε – χωρίς να ξαναχαραχτεί ο αυτοδιοικητικός χάρτης – να καταστεί εφικτή η πραγματική εγγύτητα του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς τους πολίτες και τις καθημερινές τους ανάγκες.

B) Σχετικά με το εκλογικό σύστημα, που μονοπώλησε και τη δημόσια συζήτηση, καθώς έγινε «σημαία» από τις ηγεσίες της ΚΕΔΕ και της ΕΝΠΕ (με αποτέλεσμα την

αποχώρηση της ΚΕΔΕ από την Επιτροπή), οι προτάσεις της Επιτροπής διαμορφώνουν ένα συνολικό πλέγμα ενίσχυσης της τοπικής δημοκρατίας, όχι σε βάρος της αποτελεσματικότητας ή της «κυβερνησιμότητας» των Δήμων και των Περιφερειών, αλλά σε βάρος της κομματικής συνήθως μονοκρατορίας του εκάστοτε Δημάρχου ή Περιφερειάρχη. Τα βασικά σημεία της πρότασης της Επιτροπής είναι:

- η αποσύνδεση των αυτοδιοικητικών εκλογών από τη διεξαγωγή των ευρωεκλογών, που χωρίς λογική ταυτίστηκαν με τον «Καλλικράτη», με αποτέλεσμα να υποβαθμιστούν και οι δύο διαδικασίες.
- Η μείωση του ορίου ηλικίας για την κτήση του δικαιώματος του εκλέγειν στα 17 έτη και για τις αυτοδιοικητικές εκλογές, σε εναρμόνιση προς τη ρύθμιση που υιοθετήθηκε πρόσφατα και για τις εθνικές εκλογές.
- Η κατάργηση της εσωτερικής διαίρεσης των Δήμων σε εκλογικές περιφέρειες και την ενιαία εκλογή των δημοτικών συμβούλων σε όλη την έκταση του Δήμου και αντίθετα, τη διατήρηση της ισχύουσας ρύθμισης για την εκλογή των περιφερειακών συμβούλων ανά νομό.
- Η αλλαγή των προϋποθέσεων έγκυρης κατάρτισης συνδυασμού, που σήμερα είναι απαγορευτικές, ειδικά για τους μικρότερους συνδυασμούς.

Σε ότι αφορά ειδικότερα την εφαρμογή της απλής αναλογικής, η Επιτροπή προτείνει να κατανέμεται το σύνολο των εδρών του Δημοτικού/ Περιφερειακού Συμβουλίου από τον πρώτο γύρο μεταξύ των συνδυασμών, με βάση την «κλασική» μέθοδο της αναλογικής των υπολοίπων, όπως συμβαίνει σήμερα για τον 1ο γύρο. Ενώ, σε περίπτωση που κανένας συνδυασμός δεν συγκεντρώσει το 50%+1 των ψήφων κατά τον 1ο γύρο (οπότε ο επικεφαλής του αναδεικνύεται, αντίστοιχα, Δήμαρχος ή Περιφερειάρχης), θα πραγματοποιείται επαναληπτική εκλογή σε 2ο γύρο μεταξύ των δύο πρώτων συνδυασμών, οπότε Δήμαρχος/Περιφερειάρχης θα είναι ο επικεφαλής του πλειοψηφήσαντος στο γύρο αυτό συνδυασμού, χωρίς ωστόσο αυτό να επιδρά στην κατανομή των εδρών που έχει ολοκληρωθεί από τον 1ο γύρο.

Σε ότι έχει να κάνει με τη λεγόμενη «κυβερνησιμότητα», είναι δεδομένο ότι ο κίνδυνος ενός θεσμικού αδιεξόδου δεν μπορεί ποτέ να αποκλειστεί τελείως. Άλλωστε και σήμερα, με αυτό το ακραία πλειοψηφικό σύστημα, υπάρχουν περιπτώσεις που ο Δήμαρχος ή ο Περιφερειάρχης έχασαν την πλειοψηφία. Η καθιέρωση της απλής

αναλογικής δεν είναι απλώς ένα νομικό γεγονός, αλλά ένα στοιχείο που μεσοπρόθεσμα θα επιδράσει και στις επιλογές των ψηφοφόρων, αλλά και στη συμπεριφορά του πολιτικού προσωπικού, ενισχύοντας μία κουλτούρα συναινέσεων και δημιουργικής αντιπολίτευσης. Εξάλλου, ενώ μέχρι πριν λίγα χρόνια, η ύπαρξη κυβερνήσεων συνεργασίας στη χώρα μας θεωρούνταν σχεδόν αδύνατη, σήμερα, σχεδόν καθ' όλη τη διάρκεια της κρίσης, η χώρα διοικείται, σε δύσκολες συνθήκες, από κυβερνήσεις συνεργασίας. Από τη στιγμή που ψηφίστηκε από τη Βουλή και έγινε νόμος του κράτους η απλή αναλογική σε εθνικό επίπεδο, πώς είναι δυνατόν να επιτυγχάνονται συναινέσεις και να διαμορφώνονται βιώσιμες πλειοψηφίες σε εθνικό επίπεδο, εκεί που τα πολιτικά διακυβεύματα είναι εξ ορισμού πιο έντονα και πιο φορτισμένα ιδεολογικά, και είναι αδύνατον το ίδιο πράγμα να γίνει στο τοπικό μικροεπίπεδο; Παρ' όλο που το ζήτημα της «κυβερνησιμότητας» είναι πρωτίστως πολιτικό και όχι νομικό, η Επιτροπή κατέθεσε προς συζήτηση κάποιες προτάσεις που είτε διευκολύνουν την επίτευξη της συναίνεσης είτε καθιερώνουν θεσμικά αντίβαρα, είτε, τέλος, εισάγουν δικλείδες ασφαλείας που θα «εκτονώνουν» την πίεση προς το Δημοτικό/Περιφερειακό Συμβούλιο.

Τέτοιες ρυθμίσεις είναι ενδεικτικά:

- Η διαμόρφωση θεσμών και διαδικασιών «προδιαβούλευσης» πριν την εισαγωγή και ψήφιση σημαντικών θεμάτων στο Δημοτικό/Περιφερειακό Συμβούλιο, οι οποίοι θα λειτουργούν και «παιδευτικά» ως προς τη διαμόρφωση συναινέσεων.
- Η θέσπιση της «εποικοδομητικής άρνησης ψήφου», προκειμένου μία παρατάξη που επιθυμεί να μετέχει στη συζήτηση ενός θέματος να μπορεί – αρνούμενη ψήφο – να επιτρέψει στη Δημοτική/Περιφερειακή Αρχή να διαμορφώσει πλασματική πλειοψηφία. Επομένως, προτείνεται να δίνεται στις παρατάξεις η δυνατότητα να μετέχουν μεν στη συζήτηση, να ψηφίζουν ωστόσο «λευκό», το οποίο θα διευκολύνει τη Δημοτική/Περιφερειακή Αρχή να πετύχει την απαιτούμενη υπέρ της πρότασής της πλειοψηφία.
- Η ενίσχυση του θεσμού του τοπικού δημοψηφίσματος ως ύστατου καταφυγίου για τη λήψη αποφάσεων που είναι απαραίτητες για τη λειτουργία του Δήμου/της Περιφέρειας, εφόσον δεν είναι δυνατή η επίτευξη συναίνεσης

εντός του Δημοτικού/Περιφερειακού Συμβουλίου, βάσει ορισμένης διαδικασίας και χρονοδιαγράμματος.

- Η ενίσχυση των διατυπώσεων δημοσιότητας σε σχέση με τις συνεδριάσεις των οργάνων των Ο.Τ.Α., ώστε να έχουν πραγματική ενημέρωση οι πολίτες και να ασκείται στους αιρετούς πίεση και από την κοινή γνώμη.

Γ) Η προσπάθεια ενίσχυσης της τοπικής δημοκρατίας δεν εξαντλείται στην αλλαγή του εκλογικού συστήματος, αλλά περιλαμβάνει μία σειρά προτάσεων, προκειμένου να αναβαθμιστούν οι θεσμοί κοινωνικής συμμετοχής και ελέγχου. Συγκεκριμένα, με τις προτάσεις της Επιτροπής, δίνεται στους ΟΤΑ, αλλά πρωτίστως στις τοπικές κοινωνίες, μία πληθώρα επιλογών συμμετοχικών διαδικασιών, που θα είναι στη διάθεσή τους, ώστε να τις αξιοποιούν με τρόπο εύκολο και ευέλικτο, χωρίς να εξαρτώνται από την κρατική εξουσία, ανάλογα με το επίδικο κάθε φορά ζήτημα και τον επιδιωκόμενο σκοπό, και οι οποίες θα οδηγούν σε ορατό αποτέλεσμα, δεσμεύοντας τα αρμόδια όργανα των ΟΤΑ, αλλά και του κράτους, ανάλογα και με τον ειδικότερο χαρακτήρα τους. Ειδικότερα, από την Επιτροπή προτείνεται:

- Η καθιέρωση τοπικών και περιφερειακών δημοψηφισμάτων όχι μόνο μετά από πρωτοβουλία των οργάνων του Δήμου/της Περιφέρειας, αλλά και κατόπιν λαϊκής πρωτοβουλίας, καθώς και η διεύρυνση των περιπτώσεων κατά τις οποίες μπορεί να διεξαχθεί έγκυρα τοπικό δημοψήφισμα, ακόμα και για θέματα που δεν ανάγονται στη, με τη στενή έννοια, αρμοδιότητα των ΟΤΑ, ώστε να είναι δυνατή η διεξαγωγή (συμβουλευτικού υποχρεωτικά στην περίπτωση αυτή) δημοψηφίσματος για κάθε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος.
- Η γενίκευση της ρύθμισης σύμφωνα με την οποία μπορούν να εισάγονται στα συλλογικά όργανα των ΟΤΑ θέματα προς συζήτηση με πρωτοβουλία των πολιτών.
- Η επέκταση του θεσμού των τοπικών συνελεύσεων και – στις μεγαλύτερες πληθυσμιακά περιοχές – των συνελεύσεων γειτονιάς.
- Η θεσμοποίηση των διαδικασιών της δημόσιας ηλεκτρονικής διαβούλευσης και της τοπικής δημοσκόπησης με ηλεκτρονικά μέσα κ.λπ.

3. Διαφάνεια, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των ΟΤΑ

Όπως προαναφέρθηκε πολλακίς, τα τελευταία χρόνια η Αυτοδιοίκηση βρέθηκε στο στόχαστρο της βίαιης δημοσιονομικής προσαρμογής που επιχειρήθηκε, με αποτέλεσμα να δοκιμαστούν τα όρια της οικονομικής της αυτοτέλειας, που αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα.

Από την άλλη πλευρά, είναι γεγονός ότι επιτεύχθηκε, έστω «δια ροπάλου», ένα συμμάζεμα των οικονομικών των ΟΤΑ. Ο στόχος επομένως των προτεινόμενων αλλαγών είναι, χωρίς να γίνει επιστροφή στο κακό και ενίοτε ασύδοτο σε κάποια σημεία παρελθόν, να εξασφαλιστεί η διαφάνεια, η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, αλλά κυρίως η πραγματική οικονομική βιωσιμότητα των ΟΤΑ. Όσον αφορά τις προτάσεις της Επιτροπής:

Α) Αναφορικά με τον έλεγχο των προϋπολογισμών των ΟΤΑ και το «Παρατηρητήριο», είναι γεγονός ότι το Παρατηρητήριο υπήρξε ένα από τα σημαντικότερα μνημονιακά μέτρα που λήφθηκαν στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συνάντησε την, όχι αδικαιολόγητη, αντίδραση των αιρετών και λειτούργησε ως «φόβητρο» έναντι τυχόν δημοσιονομικών εκτροχιασμών. Σήμερα, με τις προτάσεις της Επιτροπής, επισημαίνεται ότι αφ' ενός, χρειάζεται μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων που αφορούν τη δημοσιονομική εποπτεία των ΟΤΑ, ώστε οι αποφάσεις που λαμβάνονται να εμπλέκουν άμεσα και τους ενδιαφερόμενους. Πρέπει επομένως, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες που αντιμετωπίζουν σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα, να προτείνουν οι ίδιοι καταρχήν τα μέτρα που απαιτούνται για την εξυγίανσή τους, ώστε αυτά να είναι ρεαλιστικά, βιώσιμα και με τη συναίνεση των τοπικών κοινωνιών. Αφ' ετέρου, η εμπειρία του Παρατηρητηρίου αποδεικνύει ότι ο «μπαμπούλας» της υπαγωγής σε πρόγραμμα εξυγίανσης δεν συνέβαλε τόσο στην ουσιαστική αντιμετώπιση των δομικών οικονομικών προβλημάτων των ΟΤΑ, αλλά οδήγησε σε ένα «κρυφτούλι». Μέχρι τώρα, σημασία δεν είχε να είναι πράγματι εύρωστος οικονομικά ένας ΟΤΑ, αλλά αρκούσε να μην περνούσε το «όριο συναγερμού», που θα ενεργοποιούσε το μηχανισμό του Παρατηρητηρίου. Η Επιτροπή, προτείνει αυτό να αλλάξει και να δημιουργηθεί ένας νέος μηχανισμός δημοσιονομικής εποπτείας των ΟΤΑ, που θα

είναι σε θέση – σε συνεργασία μαζί τους – να εντοπίζει τα δομικά προβλήματα που αυτοί αντιμετωπίζουν και να τους παρέχει υποστήριξη για την οριστική επίλυσή τους.

Β) Σε ότι αφορά την οικονομική διοίκηση και τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ, που διέπονται από εξαιρετικά απαρχαιωμένη και διάσπαρτη νομοθεσία, ήδη το Υπουργείο Εσωτερικών – όπως προτείνεται και από την Επιτροπή – έχει δρομολογήσει την εκβάθρων αναθεώρηση και εκσυγχρονισμό των σχετικών διατάξεων. Δεν νοείται η οικονομική διοίκηση και τα έσοδα των ΟΤΑ να διέπονται από Βασιλικά Διατάγματα της δεκαετίας του 1950. Ούτε βέβαια νοείται να υπάρχουν λόγω χάρη μεγάλοι τουριστικοί Δήμοι με μηδενικά ίδια έσοδα, απλά γιατί κάποια δημοτική αρχή επιλέγει να ασκήσει μικροπολιτική αποφεύγοντας το «πολιτικό κόστος».

Γ) Σε ότι αναφέρεται στην πολιτική διάσταση του προϋπολογισμού και της οικονομικής διοίκησης των ΟΤΑ, στο πλαίσιο της συνολικότερης λογικής για ενίσχυση της διαφάνειας, της κοινωνικής λογοδοσίας και της συμμετοχής των πολιτών, η Επιτροπή προτείνει την ενίσχυση των δομών συμμετοχικού προϋπολογισμού. Με τον τρόπο αυτό, η κατάρτιση του προϋπολογισμού των ΟΤΑ θα αποτυπώνει τις πραγματικές κοινωνικές ανάγκες και τις προτεραιότητες της τοπικής κοινωνίας, όπως αυτές θα προκύπτουν μέσα από ανοιχτές, δημοκρατικές διαδικασίες διαβούλευσης.

4. Αναπτυξιακός αναπροσανατολισμός των Δήμων και των Περιφερειών

Η τελευταία κατεύθυνση των προτάσεων που κατέθεσε η Επιτροπή, είναι σε άμεση συνάρτηση με τη νέα εθνική αναπτυξιακή στρατηγική και το στόχο της δίκαιης ανάπτυξης, που έχει θέσει ως κεντρικό στόχο η κυβέρνηση. Στο πλαίσιο αυτό, οι προτάσεις της Επιτροπής αφορούν, μεταξύ άλλων:

Α) Τον εκσυγχρονισμό του συστήματος των ΚΑΠ, της κρατικής δηλαδή χρηματοδότησης των ΟΤΑ, μέσω της δημιουργίας ενός νέου αλγόριθμου κατανομής τους, που να λαμβάνει υπόψη το ελάχιστο κόστος λειτουργίας και ιδιαίτερα των μικρών ΟΤΑ και τη μείωση των ανισοτήτων. Ως γνωστόν, μέχρι σήμερα το βασικό κριτήριο για την κατανομή της χρηματοδότησης είναι το πληθυσμιακό, χωρίς να

λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι είτε έχει 200 κατοίκους είτε έχει 200.000, ένας Δήμος οφείλει να παρέχει ένα μίνιμουμ υπηρεσιών προς τους πολίτες, το οποίο έχει συνεπάγεται ένα σημαντικό κόστος.

Β) Τον αναπροσανατολισμό του δανεισμού των ΟΤΑ, ώστε αφ' ενός να υπακούει στους κανόνες της χρηστής διαχείρισης, αφ' ετέρου να δίνει προτεραιότητα στις δημόσιες επενδύσεις της Αυτοδιοίκησης. Ήδη, το ΥΠΕΣ συνεργάζεται με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων στην κατεύθυνση αυτή.

Γ) Την καταγραφή, παρακολούθηση και αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ σε κοινωνική και αναπτυξιακή κατεύθυνση.

Δ) Την αναβάθμιση του ρόλου των ΟΤΑ στο πλαίσιο του δημοκρατικού αναπτυξιακού προγραμματισμού. Μεταξύ άλλων, ο στόχος αυτός περιλαμβάνει:

- τη σύνδεση του προγραμματισμού μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης
- τη δημιουργία συνεργειών μεταξύ του αναπτυξιακού σχεδιασμού και της χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής
- την ενίσχυση των διαδικασιών διαβούλευσης και την ουσιαστική συμμετοχή των κοινωνικών φορέων στο σχεδιασμό
- την επικαιροποίηση των ρυθμίσεων του Νόμου 1622/1986 ως προς τα όργανα και τις διαδικασίες του αναπτυξιακού προγραμματισμού
- την ενίσχυση θεσμικών σχημάτων όπως η διαβαθμιδική και διαδημοτική συνεργασία κ.λπ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 16

16. Συμπερασματικές σκέψεις

Δύο είναι τα φαινόμενα που καθόρισαν μέχρι σήμερα τη μορφή του κράτους και της πολιτικής στην Ελλάδα: α) ο συγκεντρωτισμός της εξουσίας και β) το πελατειακό σύστημα και η διαφθορά που αυτό προκάλεσε³⁵⁵. Τα δύο αυτά στοιχεία δέσποζαν σε όλες τις πολιτικές περιόδους της ιστορίας είτε σε μοναρχικά, είτε σε κοινοβουλευτικά είτε σε δικτατορικά καθεστώτα. Στην εποχή μας ωστόσο, η σχέση αυτή επηρεάζεται και ενισχύεται από τα πολιτικά κόμματα.

Ένα άλλο στοιχείο που χαρακτηρίζει τη χώρα μας, είναι ότι παρουσιάζει μεγάλη υστέρηση στην πραγματοποίηση αλλαγών και μεταρρυθμίσεων εν γένει και ειδικά στα μεγάλα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα. Ως εκ τούτου, είναι δύσκολη και η όποια ουσιαστική μεταρρύθμιση που θα αφορά τον τομέα της αυτοδιοίκησης, προκειμένου να της δοθούν όλα τα θεσμικά, οικονομικά και άλλα μέσα που χρειάζεται, για να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες προκλήσεις του 21^{ου} αιώνα και να καταστεί πραγματικός φορέας εξουσίας κατά τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Αυτό συμβαίνει γιατί η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, έχει κάποιες ιδιαιτερότητες οι οποίες δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τον σχεδιασμό των δημοσίων πολιτικών, αλλά και γιατί το συγκεντρωτικό κομματικό κράτος δεν θέλει και δεν είναι έτοιμο να χάσει εξουσία σε τομείς που μέχρι σήμερα επέβαλε τη βούλησή του.

Αναφορικά με τη σχέση Κράτους και Αυτοδιοίκησης και τους όρους συνεργασίας τους, από τη Μεταπολίτευση μέχρι σήμερα, ανεξαρτήτως κυβερνήσεων, η Κεντρική Κυβέρνηση και τα εκάστοτε «κυβερνητικά» πολιτικά κόμματα, ποτέ δεν είδαν με καλό μάτι την Αυτοδιοίκηση, ποτέ δεν προώθησαν ουσιαστικές πολιτικές που θα διασφαλίσουν τη θεσμική, οικονομική και λειτουργική ανεξαρτησία του θεσμού, ενώ κάθε αλλαγή και μεταρρύθμιση στο χώρο της, προωθείται χωρίς να έχει προηγηθεί

³⁵⁵ Αντ. Μακρυδημήτρης, *Η μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, στο «Αυτοδιοίκηση και κράτος στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης»*, επιμ. Αντ. Μακρυδημήτρης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, Μάιος 2003

ουσιαστικός διάλογος με τους αιρετούς του θεσμού και τους εργαζόμενους στους κόλπους της.

Ακόμη και οι κατ' επίφαση μεταρρυθμίσεις, όπως ο Καποδίστριας και ο Καλλικράτης, δημιούργησαν περισσότερα προβλήματα απ' όσα έλυσαν. Ουσιαστικά ως στόχο είχαν την αναπαραγωγή σχέσεων εξάρτησης και πατρωνίας, μέσω της μεταβίβασης όλο και περισσότερων αρμοδιοτήτων και υποχρεώσεων στους Δήμους, με διαρκώς όμως λιγότερα χρήματα και λιγότερο προσωπικό. Έτσι οι Δήμοι κατά το ρητό «τα παράπονά σας στο Δήμαρχο» καλούνται να αναλάβουν ευθύνες περισσότερες απ' ότι τους αναλογούν. Αναλαμβάνοντας συνεχώς αρμοδιότητες από την κεντρική εξουσία, χωρίς όμως να έχει προηγηθεί κάποια μελέτη και χωρίς την μεταβίβαση των αντίστοιχων οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, το μόνο που επιτυγχάνεται είναι να απαλλάσσεται το κεντρικό κράτος από τις ευθύνες του και να απαξιώνεται ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στα μάτια των πολιτών.

Ταυτόχρονα, με το θεσμικό πλαίσιο που έχει διαμορφωθεί, αποκλείεται η Αυτοδιοίκηση από μια σειρά λειτουργίες, με την εκχώρησή τους μέσω Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα ή παρόμοιων κατασκευασμάτων. Παράλληλα, επιχειρήθηκαν και επιχειρούνται πολιτικές άμεσης και έμμεσης ιδιωτικοποίησης κρίσιμων κοινωνικών και αναπτυξιακών τομέων (απορρίμματα, ενέργεια, κοινωνικές υπηρεσίες κ.λπ.) και εκποίηση της δημόσιας περιουσίας και εμπορευματοποίηση του δημόσιου χώρου, χωρίς να συμμετέχει στο εγχείρημα αυτό η Αυτοδιοίκηση. Σίγουρα είναι απαραίτητη και επιθυμητή η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, αρκεί όμως αυτή να γίνεται μετά τις απαραίτητες μελέτες, μετά από ανάλυση κόστους- οφέλους και να γίνεται υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Δεν μπορεί να εκχωρούνται αρμοδιότητες σε ιδιώτες με μόνη δικαιολογία την ελάφρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, όταν αυτό όμως θα οδηγεί σε επιβάρυνση των νοικοκυριών. Πρέπει να υπάρξει γενικός εξορθολογισμός των δαπανών και της λειτουργίας τόσο του κράτους όσο και της αυτοδιοίκησης.

Σήμερα για παράδειγμα, το κεντρικό κράτος, σε μια περίοδο οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, φαίνεται ότι εγκατέλειψε το κοινωνικό κράτος, και υποχρέωσε την Αυτοδιοίκηση να αναλάβει περισσότερες πρωτοβουλίες στήριξης των τοπικών κοινωνικών με λιγότερους πόρους και προσωπικό. Ένας ιδιώτης δεν θα αναλάμβανε να ασκήσει αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής, γιατί κάτι τέτοιο δεν είναι

προσοδοφόρο. Γι' αυτό και πρέπει να βρεθεί μια φόρμουλα συνεργασίας μεταξύ κράτους- τοπικής αυτοδιοίκησης- ιδιωτικού τομέα που όμως δεν θα είναι ετεροβαρής για την τοπική αυτοδιοίκηση. Δεν επιτρέπεται για παράδειγμα να παραχωρείται σε ιδιώτες οποιαδήποτε αρμοδιότητα είναι επικερδής, αλλά για όσες δεν υπάρχουν κέρδη να ανατίθενται στην τοπική αυτοδιοίκηση η οποία καλείται να τις ασκήσει και με περιορισμένα μέσα. Κάτι τέτοιο νομοτελειακά θα οδηγήσει στην απαξίωσή της και θα σημάνει τον ενταφιασμό ενός θεσμού που όχι μόνο είναι συνδεδεμένος με την ιστορική μνήμη και τα βιώματα του Έλληνα, αλλά σε όλο τον αναπτυγμένο κόσμο αποτελεί τη μοναδική λύση για την άμεση αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων και την έκφραση της τοπικής βούλησης που δύσκολα εισακούεται από ένα κεντρικό, απόμακρο και συγκεντρωτικό κράτος.

Οι δήμοι πρέπει να διεκδικήσουν τον ρόλο που τους αναλογεί και να μετασχηματισθούν από απλοί διαχειριστές προβλημάτων, σε επιτελικά κέντρα σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών, προς όφελος των πολιτών και της κοινωνίας. Για να γίνει όμως αυτό πρέπει και η αυτοδιοίκηση να συνεισφέρει στην διαδικασία της όποιας μεταρρύθμισης. Δυστυχώς, οποιαδήποτε μεταρρύθμιση έχει πραγματοποιηθεί μέχρι σήμερα, προήλθε κυρίως εκ των άνω, με πρωτοβουλίες του κράτους και των εκάστοτε κυβερνήσεων, ενώ οι πρωτοβουλίες εκ των κάτω, δηλαδή προερχόμενες από την ίδια την αυτοδιοίκηση, είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Αν θέλει η αυτοδιοίκηση και οι λειτουργοί της να αποκτήσουν συνείδηση της αποστολής τους και να ασκήσουν το λειτούργημά τους με τρόπο που να βοηθά την αυτοδιοίκηση, θα πρέπει να γίνουν όλα όσα επίμονα διεκδικούν την τελευταία τριακονταετία. Μεταξύ άλλων θα πρέπει το φορολογικό σύστημα να αναδιαρθρωθεί ριζικά, έτσι ώστε οι ίδιοι οι φορείς της αυτοδιοίκησης και στον πρώτο και στον δεύτερο βαθμό να έχουν δικούς τους μηχανισμούς βεβαίωσης και είσπραξης εσόδων. Όσο το κεντρικό κράτος θα εισπράττει τους φόρους και θα τους αποδίδει, θα υπάρχει μια συνεχής και μάλιστα κακώς νοούμενη διαπραγμάτευση, μεταξύ της αυτοδιοίκησης και του κράτους, χωρίς να διαμορφώνεται η αναγκαία για τη φύση των πραγμάτων και την αποστολή της αυτοδιοίκησης, συνείδηση των λειτουργών της.

Πρέπει όμως και οι αιρετοί της αυτοδιοίκησης να αναλογιστούν τον ρόλο και τις ευθύνες τους και να μην ζητούν μόνο ανεξαρτησία και αυτονομία κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Γιατί στην Ελλάδα συμβαίνει το εξής παράδοξο: ο Δήμαρχος

θέλει να έχει την άνεση να αποφασίζει για όλα αλλά θέλει να πληρώνει ο κεντρικός κρατικός προϋπολογισμός τα δικά του έξοδα. Πρέπει οι εκάστοτε Δήμαρχοι, να αξιοποιούν τις όποιες δυνατότητες τους δίνει ο νόμος προς υπεράσπιση των συμφερόντων του Δήμου τους και να μην αποφεύγουν τις δυσάρεστες αποφάσεις προκειμένου να γίνονται μόνο αρεστοί, αποφεύγοντας το πολιτικό κόστος. Από την άλλη όμως, πρέπει και το κεντρικό κράτος να εφοδιάσει την αυτοδιοίκηση με όλα τα απαιτούμενα μέσα προκειμένου να ανταποκριθεί στο ρόλο της. Όχι μόνο να της παραχωρεί αρμοδιότητες προκειμένου να απαλλαγεί το ίδιο από δικές του ευθύνες υιοθετώντας την λογική «τα παράπονα στο Δήμαρχο».

Το ελληνικό διοικητικό σύστημα στη μέχρι τώρα μορφή και λειτουργία του, ως αποτέλεσμα διεργασιών δύο περίπου αιώνων, φαίνεται ότι έχει ολοκληρώσει τη χρησιμότητα και τη συμβολή του στον εκσυγχρονισμό και στην ανάπτυξη της χώρας και της κοινωνίας. Από το 1952, ο καθηγητής Κυριάκος Βαρβαρέσος, σε Έκθεση που υπέβαλε στην τότε κυβέρνηση Πλαστήρα για την αντιμετώπιση του οικονομικού προβλήματος της χώρας, διέγινωσε, ότι δεν υπάρχει οικονομικό πρόβλημα στη χώρα, αλλά διοικητικό πρόβλημά, και ότι η επίλυση οποιουδήποτε οικονομικού προβλήματος δεν είναι δυνατή, εάν συνεχιστεί η πλημμελής εφαρμογή του διοικητικού μηχανισμού της χώρας.

Η όποια διοικητική μεταρρύθμιση πρέπει να συνδυαστεί από μια ευρεία κωδικοποίηση νομοθεσίας, γιατί ένα από τα σημαντικότερα διοικητικά προβλήματα είναι η πολυνομία και η ασάφειά της. Δεν είναι δυνατόν τον 21^ο αιώνα η διοίκηση να περιμένει εγκύκλιο ή υπουργική απόφαση για να εφαρμόσει ένα νόμο. Σε πολλές περιπτώσεις οι νόμοι είναι τόσο ασαφείς και αντιφατικοί που ο υπάλληλος που καλείται να τους εφαρμόσει αδυνατεί και κινδυνεύει να χαρακτηριστεί «γραφειοκράτης».

Μία τέτοια χαρακτηριστική περίπτωση, για να καταφανεί και το ασαφές ή και αντιφατικό θεσμικό πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, είναι η εφαρμογή της νομοθεσίας για την παραγραφή χρηματικών απαιτήσεων τους.

Πιο συγκεκριμένα, με τις διατάξεις του άρθρου 6 του Α.Ν. 344/1968, οι αξιώσεις των Δήμων και των Κοινοτήτων για την είσπραξη φόρων, τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και αντιτίμου προσωπικής εργασίας, παραγράφονται μετά την παρέλευση πενταετίας από τη λήξη του οικονομικού έτους μέσα στο οποίο βεβαιώθηκαν

οριστικά, ενώ οι αξιώσεις για την είσπραξη των λοιπών εσόδων, παραγράφονται μετά την πάροδο είκοσι ετών. Από την άλλη, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 86 του Ν. 2362/1995, «η χρηματική απαίτηση του Δημοσίου μετά των συμβεβαιουμένων προστίμων παραγράφεται μετά πενταετία... Χρηματική απαίτηση του Δημοσίου που αφορά σε απόδοση παρακρατηθέντων ή φόρους, τέλη και δικαιώματα, παραγράφεται μετά εικοσαετία».

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν.Δ. 31/1968, «...οι αναγνωριζόμενες στο Δημόσιο προνομίες ή θεσπισμένες ειδικές προστατευτικές διατάξεις, εφαρμόζονται αναλόγως και επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Σύμφωνα εξάλλου και με το άρθρο 276 του Ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων), «Οι Δήμοι έχουν όλες ανεξαιρέτως τις ατέλειες και τα δικαστικά, διοικητικά και δικονομικά προνόμια που παρέχονται στο Δημόσιο».

Από όλα τα παραπάνω συνάγεται ότι όσον αφορά στο χρόνο παραγραφής των αξιώσεων των Δήμων, υπάρχουν δύο αντικρουόμενες μεταξύ τους διατάξεις, εκ των οποίων η μία (άρθρο 6 του Α.Ν. 344/1968) ορίζει ως χρόνο παραγραφής των αξιώσεων των ΟΤΑ γενικά την εικοσαετία και κατ' εξαίρεση (για αξιώσεις από τέλη κ.α.) την πενταετία, ενώ η δεύτερη (άρθρο 86 του Ν. 2362/1995) το ακριβώς αντίθετο, δηλαδή γενικά την πενταετία και κατ' εξαίρεση (για αξιώσεις από τέλη κ.α.) την εικοσαετία. Το υπουργείο Εσωτερικών σαν καθ' ύλη αρμόδιο μέχρι και σήμερα δεν έχει διευκρινίσει την παραπάνω νομική ασάφεια, με αποτέλεσμα όλοι οι δήμοι να κινδυνεύουν να εκτεθούν και όχι μόνο αν υπερισχύσει η μία ή άλλη νομική άποψη.

Σήμερα, περισσότερο από ποτέ είναι επιτακτική η ανάγκη της υπέρβασης του κρατικού και πελατειακού συγκεντρωτισμού, υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, χωρίς καμία ωστόσο έκπτωση σε δημοκρατικό έλεγχο και λογοδοσία των πάσης φύσεως διοικητικών υπηρεσιών και οργάνων. Γιατί η δύναμη και η δυναμική της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης μπορεί να μετατραπεί σε αδυναμία από τη στιγμή που δεν αποφεύγει τα λάθη και τις αδυναμίες της κεντρικής διοίκησης ή τα δικά της.

Σε ένα σύγχρονο κράτος, η κεντρική διοίκηση πρέπει να περιοριστεί σε ένα επιτελικό, εποπτικό και συντονιστικό ρόλο προς όφελος της αυτοδιοίκησης και της περαιτέρω αποκέντρωσης.

Πρέπει να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις ώστε:

- α. να αναθεωρηθούν ο ρόλος, οι αρμοδιότητες και οι ευθύνες των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, των Περιφερειών και των Δήμων και να επανεξεταστεί η αναγκαιότητα της διατήρησης αυτών των επτά Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Κρίνεται επιτακτική η αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε ένα νέο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας, με βάση την αρχή της επικουρικότητας και εγκαθίδρυση μιας νέας σχέσης κεντρικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του ενιαίου σκοπού των δημόσιων πολιτικών
- β. να αναθεωρηθεί η νομοθεσία ώστε να δοθούν νομοθετικές αρμοδιότητες στις τοπικές αρχές.
- γ. να βελτιωθούν οι διαδικασίες διαβούλευσης μεταξύ κράτους, Περιφερειών και Δήμων για όλα τα θέματα που τους αφορούν ευθέως.
- δ. να διασφαλιστούν επαρκείς ανάλογοι οικονομικοί πόροι για την μεταφορά αρμοδιοτήτων στις τοπικές αρχές που θα μπορούν να τις ασκούν ελεύθερα στο πλαίσιο των εξουσιών τους.
- ε. να διαφοροποιηθεί το σύστημα οικονομικών εσόδων των τοπικών αρχών με την ανάπτυξη υποδομής για μεγαλύτερη οικονομική αυτονομία, με την φορολόγηση των εσόδων της περιοχής τους, ώστε να μην εξαρτώνται αποκλειστικά από τις κρατικές επιχορηγήσεις και με παράλληλη ενίσχυση της τοπικής λογοδοσίας και ελέγχου
- στ. να ενισχυθεί η οικονομική αυτονομία των τοπικών αρχών, με σκοπό την διασφάλιση της βιωσιμότητας της οικονομικής κατάστασής τους. Η εγκαθίδρυση ενός νέου μηχανισμού είσπραξης τοπικών εσόδων, που θα είναι διακριτό από το φορολογικό μηχανισμό του κράτους, για την άμεση είσπραξη των εσόδων που αναλογούν στην τοπική αυτοδιοίκηση, είναι ουσιώδης
- ζ. να διασφαλιστεί η κρατική εποπτεία (συμπεριλαμβανομένης της δημοσιονομικής εποπτείας) των τοπικών αρχών, αντίστοιχα με την σημασία του δημοσίου συμφέροντος, να περιοριστεί η γραφειοκρατία ώστε ο έλεγχος να περιορίζεται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και να μην καταλήγει σε έλεγχο σκοπιμότητας

η. να εφαρμοστούν επείγοντως στην πράξη οι υπάρχουσες διατάξεις για τους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους και να αναγνωριστεί ειδικό καθεστώς για τις περιοχές αυτές, ιδίως όσον αφορά την χρηματοδότησή τους.

θ. να αναγνωριστεί ειδικό καθεστώς για τον Δήμο Αθηναίων ως πρωτεύουσα και να θεσπιστούν ειδικές διατάξεις για τους μητροπολιτικούς δήμους της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και να τεθούν σε εφαρμογή.

ι. να τεθούν σε εφαρμογή οι ήδη υφιστάμενες διατάξεις για τις Μητροπολιτικές Περιφέρειες.

ια. να ενισχυθούν οι δομές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με χρήση της τεχνολογίας επικοινωνίας που να ευνοεί τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή των πολιτών, την ενημέρωση, τη διαφάνεια και τον έλεγχο στις αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης

ιβ. να κατοχυρωθεί η καταστατική θέση των αιρετών και το καθεστώς απασχόλησης των εργαζομένων στην τοπική αυτοδιοίκηση

ιγ. να ενισχυθεί ο αναπτυξιακός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης με την εκπόνηση ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

ιδ. να θεσμοθετηθεί μηχανισμός διαχείρισης κρίσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση

ιε. να εξεταστεί η αναθεώρηση συγκεκριμένων επιφυλάξεων που διατυπώθηκαν κατά το χρόνο της κύρωσης του Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Για παράδειγμα, να ανακληθεί η επιφύλαξη που αφορά τα άρθρα 5 και 8 παρ. 2 του Χάρτη, τα οποία εφαρμόζονται de facto.

ιστ. να εξεταστεί η υπογραφή και κύρωση του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας ως προς το δικαίωμα συμμετοχής στις υποθέσεις των τοπικών αρχών (Σύμβαση Αρ. 207).

Όλα τα παραπάνω αποτελούν και επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των θεσμών της και των δράσεών της. Η μορφή που έχει σήμερα η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, είναι συνάρτηση αφενός της διακομματικής συναίνεσης που επιτεύχθηκε κυρίως από τα μέσα της δεκαετίας του '80 και έπειτα, ως προς την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων και του ρόλου της, και αφετέρου, της συμμετοχής στην ενοποιητική διαδικασία. Όπως προαναφέρθηκε, οι ευρωπαϊκές αρχές της

επικουρικότητας, της εγγύτητας, της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, συνετέλεσαν στην ενίσχυση του θεσμού και ανάγκασαν το κεντρικό κράτος να το αποδεχτεί και να συναινέσει σε περιορισμό των αρμοδιοτήτων του προς όφελος της αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, η τελευταία, και κυρίως οι δήμοι, εξακολουθούν να αγνοούνται από την κεντρική κυβέρνηση όσον αφορά τον προγραμματισμό για τη διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων. Εδώ και 40 περίπου χρόνια, είναι γεγονός ότι πολλά δισεκατομμύρια από την Ευρώπη κατευθύνθηκαν προς της ελληνική περιφέρεια προς ενίσχυση των έργων υποδομής, του αγροτικού πληθυσμού, του εκσυγχρονισμού της διοίκησης κ.α. Όμως, από όλα αυτά η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση μόνο εμμέσως ήταν κερδισμένη. Μέχρι σήμερα, ο σχεδιασμός για την απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων γίνεται αν όχι κεντρικά, στην καλύτερη περίπτωση σε επίπεδο Περιφέρειας. Οι Δήμοι πρέπει να «μπουν στο παιχνίδι». Πρέπει να αποκτήσουν τα μέσα, τις δυνατότητες και το προσωπικό ώστε να μπορούν οι ίδιοι να απευθύνονται στις Βρυξέλλες, προκειμένου οι κοινοτικές δράσεις όχι μόνο να υλοποιούνται αλλά και να σχεδιάζονται στο εγγύτερο επίπεδο.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η απαγκίστρωση από τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό, ο οποίος έχει συνδεθεί με τα χαρακτηριστικά της εξουσίας του νέου ελληνικού κράτους, αποτέλεσε κεντρικό αίτημα της διακομματικής «ιδεολογίας εκδημοκρατισμού», η οποία χαρακτηρίζει το πολιτικό κλίμα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας μετά τη μεταπολίτευση. Παρόλα αυτά, στις περισσότερες περιπτώσεις αποδείχτηκε πως όλη αυτή η πλειοδοσία υπέρ της αποκέντρωσης, ήταν μόνο λεκτική.

Στην Μεταπολίτευση, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας έχει γνωρίσει τρεις κύριες φάσεις. Στην πρώτη φάση (1974-1985), οι Δήμαρχοι διεκδικούσαν συνεχώς πόρους και αρμοδιότητες από το κεντρικό κράτος, ζητώντας να αναγνωριστεί ο ιστορικός ρόλος του θεσμού. Η εν γένει δράση της αυτοδιοίκησης την περίοδο αυτή ήταν διεκδικητική. Από την αρχή της δεκαετίας του '80, άρχισαν να συμβαδίζουν οι αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις στη διοίκηση με την εκτεταμένη άνοδο του ρόλου των δήμων και με την εισαγωγή των συμμετοχικών θεσμών. Η διαδικασία της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στους δήμους συνοδεύτηκε από μια αισθητή βελτίωση της οικονομικής τους κατάστασης. Ενώ μέχρι τότε η οικονομική δραστηριοποίηση των δήμων ήταν αμελητέα, μετά τις μεταρρυθμίσεις αναβαθμίστηκαν σημαντικά.

Στη δεύτερη φάση (μετά το 1985 και μέχρι το ξέσπασμα της κρίσης το 2010), σταδιακά υπήρξε παραχώρηση αρμοδιοτήτων και πόρων προς την αυτοδιοίκηση και διαχείριση των χρημάτων που έρρεαν από τα Κοινοτικά Πλαίσια. Ήταν η εποχή των «παχιών αγελάδων» και της γενικότερης οικονομικής ευφορίας που προέκυψε μετά την είσοδο στο ευρώ και την Οικονομική και Νομισματική Ένωση και με τη διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004. Τότε δόθηκε βάρος στις υποδομές και στα τεχνικά έργα και ένας Δήμαρχος κρίνονταν με βάση πόσα έργα έγιναν στην περιφέρειά του. Η φάση αυτή σημαδεύτηκε επίσης από τη δημιουργία του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης, των Νομαρχιών (1994), και από το σχέδιο Ι. Καποδίστριας (1998) που επέφερε την πρώτη συνένωση δήμων και κοινοτήτων μετά από 86 χρόνια και άλλαξε τη δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης με σημαντικές συνέπειες. Η σημαντικότερη καμπή ωστόσο, ήταν η εφαρμογή του νόμου 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», από την 1^η Ιανουαρίου 2011. Η διοικητική αυτή μεταρρύθμιση άλλαξε ριζικά την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα όσον αφορά την κλίμακα μεγέθους, τις δομές και τις λειτουργίες της.

Στη σημερινή τρίτη φάση, δύο παράγοντες καθορίζουν τις σημερινές προτεραιότητες των Δήμων, α) η συνεχιζόμενη μείωση των διαθέσιμων πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών) και β) οι ολοένα αυξανόμενες αρμοδιότητες που έχουν συγκεντρώσει μέσω των διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, οι Δήμαρχοι καλούνται να διαχειρίζονται τους υφιστάμενους πόρους για την κάλυψη των ολοένα και αυξανόμενων αρμοδιοτήτων, με τρόπο ορθολογικό και συνετό, ώστε να μην δημιουργηθεί πρόβλημα στην εύρυθμη λειτουργία του δήμου τους. Πρέπει να δίνουν ιδιαίτερο βάρος στην ποιοτική και αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών όπως είναι η επιτυχημένη αποκομιδή και διαχείριση των απορριμμάτων και η εύρυθμη λειτουργία των διάφορων κοινωνικών υπηρεσιών (παιδικών σταθμών, πολιτιστικών οργανισμών, αθλητικών κέντρων, Βοήθεια στο Σπίτι, κ.α.). Επιπλέον, πρέπει να εκμεταλλεύονται με το καλύτερο δυνατό τρόπο τις σχετικά μικρές εθνικές και ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις. Ένας Δήμαρχος που θα τα πετύχει αυτά στις μέρες μας κρίνεται επιτυχημένος, γιατί μέσα από την παροχή ικανοποιητικών κοινωνικών υπηρεσιών κατορθώνει να ανακουφίσει τους κοινωνικά αδύναμους συμπολίτες του.

Την ώρα που τα προβλήματα της καθημερινής λειτουργίας των πόλεων πολλαπλασιάζονται και γίνονται πιο σύνθετα, ο σύγχρονος διεθνής τρόπος διακυβέρνησης και πολιτικής αντιπροσώπευσης υποδεικνύει την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με περισσότερες αρμοδιότητες, πόρους και με μεγαλύτερη αυτονομία. Κυρίως, γιατί η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο εγγύτερος, ο πιο προσβάσιμος και ο αποτελεσματικότερος θεσμός για τον πολίτη και τα προβλήματά του.

Δυστυχώς όμως, ακριβώς το αντίθετο συμβαίνει στη χώρα μας, όπου ο τρόπος αντιμετώπισης των Δήμων και των Δημάρχων από την κεντρική εκτελεστική εξουσία, αποτελεί συντηρητική αναδίπλωση και γεννά έντονες ανησυχίες για τις επιδιώξεις και τους στόχους της. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζεται σαν επαίτης, σαν φτωχός συγγενής του Κεντρικού Κράτους, το οποίο αυθαίρετα και αιφνιδιαστικά, χωρίς κανένα σχέδιο, υφαρπάζει αρμοδιότητες, αφαιρεί πόρους, απολύει εργαζόμενους. Το Κράτος αμφισβητεί απροκάλυπτα την Τοπική Αυτοδιοίκηση ως θεσμό δημόσιας τοπικής εξουσίας.

Από την άλλη πλευρά και η αυτοδιοίκηση πρέπει να αναλάβει τις ευθύνες της. Η τοπική αυτοδιοίκηση βρίσκονταν πάντα σε αντιμαχία με την κεντρική διοίκηση, γιατί πάντα τα κέντρα ήταν φειδωλό σε παραχωρήσεις και πάντα η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν απαιτητική σε διεκδικήσεις. Οι δύο μεγάλες μεταρρυθμίσεις που συνέβησαν τα

τελευταία χρόνια στον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, αυτή που συντελέστηκε το 1998 με το σχέδιο Ι. Καποδίστριας και η τελευταία του 2010 με το πρόγραμμα Καλλικράτης, καθώς και η οποιαδήποτε νομοθετική ρύθμιση που αφορά το θεσμό, προέρχονται κυρίως εκ των άνω, με πρωτοβουλίες του κράτους και των εκάστοτε κυβερνήσεων και πολύ μερικώς εκ των κάτω, με πρωτοβουλίες της ίδιας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρέπει, επομένως, οι δήμοι να ξαναθυμηθούν τον παλιό διεκδικητικό ρόλο που είχαν κυρίως κατά τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης. Οι δήμοι πρέπει να μετασχηματιστούν από διαχειριστές προβλημάτων σε κέντρα σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών προς όφελος του πολίτη και της κοινωνίας. Σύμφωνα με τη νομοθεσία του ελληνικού κράτους, έχει επιλεγεί για την τοπική αυτοδιοίκηση ένας βοηθητικός και επικουρικός ρόλος. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, ο συντακτικός νομοθέτης προβλέπει τη δυνατότητα ενίσχυσης του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, με διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της και με ενίσχυση της αυτονομίας της. Από την άλλη όμως, αυτό μπορεί να στραφεί εις βάρος του θεσμού. Αν δεν γίνει μια εμπεριστατωμένη και σωστή μελέτη για την αντιμετώπιση των όποιων προβλημάτων του θεσμού, μία αποσπασματική μεταρρύθμιση μπορεί να δυσφημήσει περαιτέρω τον θεσμό και να «χρεοκοπήσει» τους δήμους στα μάτια των δημοτών τους. Και εδώ, χειρότερη από την οικονομική χρεοκοπία, είναι η πολιτική και κοινωνική «χρεοκοπία».

Δεν επιτρέπεται οι Δήμαρχοι να έχουν ξεχάσει τον παλιό διεκδικητικό τους ρόλο και να αντιτάσσουν ως μόνιμη απειλή προς την κεντρική εξουσία για τον περιορισμό της δράσης και των πόρων τους, το κλείσιμο των Δήμων. Με αυτόν τον τρόπο είναι σαν να παραδέχονται ότι το κράτος είναι ο «εργοδότης» τους. Οι Δήμοι όμως είναι Αυτοδιοίκηση. Δίνουν λογαριασμό στους δημότες τους και όχι στο κράτος. Θα ήταν σαν να έκλεινε το ελληνικό κράτος γιατί η ΕΕ δεν μας δίνει όλα όσα της ζητάμε. Οι Δήμαρχοι, έχοντας άμεση πολιτική νομιμοποίηση, είναι υποχρεωμένοι να βρίσκουν λύσεις στην υπάρχουσα πραγματικότητα και να εφαρμόζουν πολιτικές υπέρ των δημοτών που τους εξέλεξαν.

Κύριο χαρακτηριστικό της διαδρομής των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης 1^{ου} και 2^{ου} βαθμού, ήταν η αναγκαστική ταύτιση των δραστηριοτήτων τους με την εκάστοτε κεντρική εξουσία, αφού η αυτοτέλειά τους αποτελούσε απόρροια της βούλησης της κεντρικής κυβέρνησης. Ο σχεδιασμός και το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο η αυτοδιοίκηση καλούνταν να διαδραματίσει το ρόλο της, ήταν κατά βάση

προϊόν πολιτικών συγκυριών και κυβερνητικών αποφάσεων που πολύ απείχαν από το να είναι μέρος ενός ευρύτερου εθνικού σχεδιασμού για τη δημόσια διοίκηση και την αυτοδιοίκηση. Η έλλειψη ενός ενιαίου κοινά αποδεκτού εθνικού στρατηγικού σχεδίου, πέρα και πάνω από τις πολιτικές αποφάσεις της εκάστοτε κυβερνητικής εξουσίας, οδηγούσε και οδηγεί μέχρι τις μέρες μας την αυτοδιοίκηση σε αναγκαστική προσαρμογή, χωρίς δικό της βηματισμό και πραγματική αυτοτέλεια. Ενδεικτικά μόνο συστατικά στοιχεία αυτής της ζοφερής πραγματικότητας ήταν και παραμένουν η προβληματική δομή των ΟΤΑ, η κακοδιοίκηση και κακοδιαχείριση των τοπικών υποθέσεων, η έλλειψη οικονομικών και ανθρώπινων πόρων, η γραφειοκρατία (αντί η ηλεκτρονική διακυβέρνηση να τη μειώσει, την αυξάνει) και η πολύ χαμηλή παραγωγικότητα του ανθρώπινου δυναμικού.

Αν στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα η δημόσια διοίκηση είναι ο «μεγάλος ασθενής», η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ο «ημιθανής ασθενής», ο οποίος περιμένει από τους γιατρούς (πολιτικά κόμματα και κεντρική εξουσία), τη συνταγή της ανάρρωσης ή την διάγνωση του τέλους. Όλα αυτά τα χρόνια πολλά πράγματα έγιναν και ακόμα περισσότερα είναι αυτά που απομένουν προκειμένου να αποκτήσει και η Ελλάδα μια σύγχρονη τοπική Αυτο-διοίκηση σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Μπορεί το Οικονομικό Παρατηρητήριο να επέβαλλε αυστηρούς όρους στην κατάρτιση των προϋπολογισμών των Δήμων, αυτοί όμως εξακολουθούν σε μεγάλο μέρος να είναι πλασματικοί κυρίως σε ότι αφορά το σκέλος των εσόδων. Σίγουρα η κατάσταση είναι πολύ καλύτερη συγκριτικά με το παρελθόν, όπου πρώτα καταρτιζόνταν οι δαπάνες και μετά γινόταν αλχημείες για να παρουσιαστούν τα απαιτούμενα έσοδα.

Μπορεί το πρόγραμμα Διαύγεια να έφερε μια διαφάνεια στη διαχείριση των Δήμων, με την υποχρέωση ανάρτησης όλων των πράξεων που επέβαλλε, είναι γεγονός ωστόσο ότι κανόνας εξακολουθούν να είναι οι απευθείας αναθέσεις μιας και ο νόμος επιτρέπει κάτι τέτοιο για ποσά μέχρι 20.000 €. Και πολλά είναι τα είδη των δαπανών που καταταμίζονται προκειμένου να μην υπάρχει υπέρβαση αυτού του ποσού ώστε να μην χρειάζεται να διεξαχθούν διαγωνισμοί.

Μπορεί το Ελεγκτικό Συνέδριο να ασκεί προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο στις δαπάνες των Δήμων, ωστόσο δεν ελέγχει την ουσία των δαπανών, το πραγματικό τους κόστος, το αν όντως έγιναν οι δαπάνες που περιγράφονται στα χρηματικά

εντάλματα πληρωμής κοκ. Ο έλεγχός του περιορίζεται μόνο στο τυπικό σκέλος και έχει να κάνει με το αν υπάρχουν όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά πίσω από ένα χρηματικό ένταλμα.

Μπορεί κατά καιρούς να παραχωρούνται νέες πηγές εσόδων για τους Δήμους ή να εξετάζεται η παραχώρηση του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων σε αυτούς, ωστόσο είναι γεγονός ότι οι Δήμοι και οι ταμειακές τους υπηρεσίες δεν διαθέτουν επαρκείς εισπρακτικούς μηχανισμούς και κατάλληλως καταρτισμένο προσωπικό. Άλλωστε και το ίδιο το κράτος έπρεπε να μπει σε αυστηρή δημοσιονομική επιτήρηση για να αποκτήσει κατάλληλους εισπρακτικούς μηχανισμούς και να αυξήσει, κατά το δυνατόν, την είσπραξη των ληξιπρόθεσμων οφειλών προς αυτό. Έπρεπε να συνδεθεί η δημιουργία εισπρακτικού μηχανισμού με την ολοκλήρωση της αξιολόγησης του προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής, για να καταλάβει το κεντρικό κράτος ότι πρέπει οι φόροι που επιβάλλει να εισπράττονται. Γίνεται έτσι αντιληπτό πόσο δύσκολο είναι για τους Δήμους να εισπράττουν τους πόρους που τους αποδίδονται. Άλλωστε, μέχρι σήμερα ο μόνος άρτιος εισπρακτικός μηχανισμός που διαθέτουν οι Δήμοι είναι η ΔΕΗ η οποία εισπράττει γι' αυτούς τα ανταποδοτικά τέλη.

Μπορεί το πρόγραμμα κινητικότητας να θεσπίστηκε για να ενισχυθούν με προσωπικό υπηρεσίες που έχουν σοβαρές ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό (και οι περισσότεροι δήμοι ανήκουν σε αυτή την κατηγορία), ωστόσο κανένας δήμος δεν έχει ολοκληρώσει, μέχρι σήμερα, το ψηφιακό του οργανόγραμμα και τα περιγράμματα θέσεων, κάτι που αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη συμμετοχή στο πρόγραμμα κινητικότητας.

Η Αυτοδιοίκηση δεν είναι ένα διαφορετικό Κράτος μέσα σε ένα Κράτος. Είναι ένα κομμάτι του συνολικού συστήματος διακυβέρνησης και πρέπει να εντάσσεται οργανικά σε αυτό. Δεν μπορεί να είναι ούτε χαράκωμα της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης ούτε χειροκροτητής της κυβέρνησης. Αυτό πρέπει να το συνειδητοποιήσουν τόσο το κεντρικό κράτος όσο και τα πολιτικά κόμματα, ώστε να μη χαθεί η σημερινή μεταρρυθμιστική ευκαιρία. Μπορεί οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις σήμερα να επιβάλλονται από το τα μέλη του Μηχανισμού Στήριξης, ωστόσο, πρέπει όλοι να βοηθήσουν την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση να βρει το δρόμο της και να κατακτήσει ένα αυτόνομο ρόλο διαμόρφωσης της καθημερινής

πολιτικής και των προτεραιοτήτων για το χώρο ευθύνης της, ρόλο που να βασίζεται σε μια κεντρική πολιτική αποκέντρωσης αποφάσεων, αρμοδιοτήτων και πόρων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Η νέα διαίρεση σύμφωνα με το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Κάθε χρώμα αντιστοιχεί σε περιφέρεια. Με μαύρη γραμμή χωρίζονται οι περιφερειακές ενότητες (πλην Αττικής), με λευκή οι δήμοι (πλην πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθηνών και Θεσσαλονίκης).

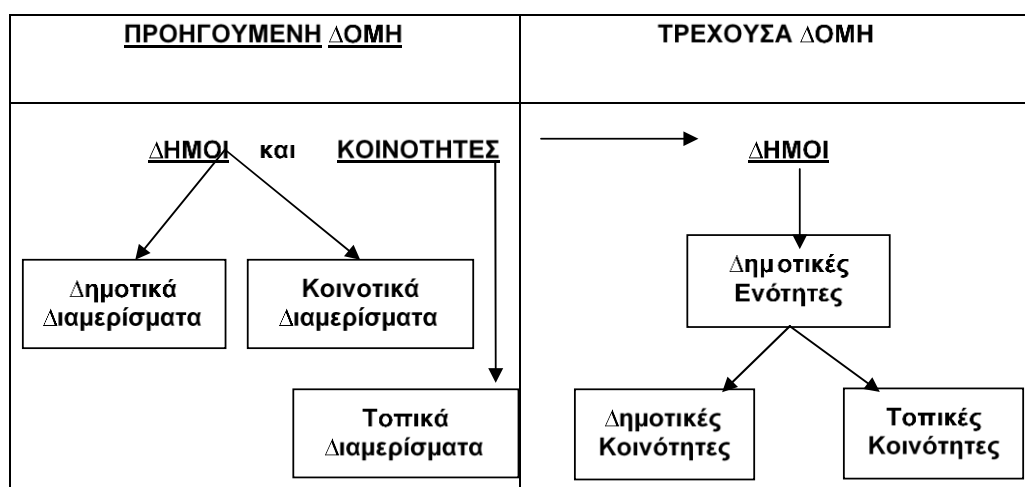


Πηγή: Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφίσεων Ελλάδας (ΟΚΧΕ)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Καποδίστριας vs Καλλικράτης

<u>ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΔΟΜΗ</u>		<u>ΤΡΕΧΟΥΣΑ ΔΟΜΗ</u>	
1034 914 120	ΔΗΜΟΙ -ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ ΟΤΑ α' Βαθμού Δήμοι Κοινότητες	→ 325	ΔΗΜΟΙ ΟΤΑ α' Βαθμού
54 47 3 (7 Ν.Α) 19	ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΕΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ Ν.Α- Βαθμού ΟΤΑ β' Απλές Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Ενιαίες - Διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Επαρχεία	→ 13	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΟΤΑ β' Βαθμού
13	ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	→ 7	ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΙΣ



Μέγεθος και πληθυσμός ανά Περιφέρεια, μέσο μέγεθος και μέσος πληθυσμός ανά Δήμο

Περιφέρεια	Έκταση (τετρ. χιλ.)	Μέση Έκταση (τετρ. χιλ.)	Πληθυσμός (αριθμός κατοίκων)	Μέσος Πληθυσμός (αριθμός κατοίκων)	Αριθμός Δήμων
Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	14.157	643,53	611.067	27.775,77	22
Κεντρικής Μακεδονίας	18.811	495,01	1.871.952	49.261,89	38
Δυτικής Μακεδονίας	9.451	787,63	301.522	25126,83	12
Ηπείρου	9.203	511,29	353.820	19.656,67	18
Θεσσαλίας	14.037	561,47	753.888	301.55,52	25
Ιόνιων Νήσων	2.307	329,57	212.984	30.866,86	7
Δυτικής Ελλάδας	11.350	597,38	740.506	38.974,00	19
Στερεάς Ελλάδας	15.549	621,97	605.329	24.213,16	25
Αττικής	3.808	57,70	3.761.810	56.997,12	66
Πελοποννήσου	15.490	595,77	638.942	24.690,08	26
Βορείου Αιγαίου	3.836	426,20	206.121	23.989,11	9
Νοτίου Αιγαίου	5.286	155,56	302.686	8.902,53	34
Κρήτης	8.336	347,33	601.131	25.024,63	24
Άγιον Όρος	336				Αυτοδιοίκηση
ΣΥΝΟΛΟ	131.957	405,00	10.964.020	33.735,44	325

Αριθμός Ο.Τ.Α. α' βαθμού

Πληθυσμός	Πλήθος Ο.Τ.Α
έως 5.000	45
από 5.001 έως 10.000	26
από 10.001 έως 50.000	192
από 50.001 έως 100.000	49
Από 100.001 και άνω	13
Σύνολο	325

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών (2012)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Όργανα διοίκησης του Δήμου μετά το Πρόγραμμα Καλλικράτης

Τα όργανα διοίκησης του Δήμου είναι α) ο Δήμαρχος, β) το Δημοτικό Συμβούλιο, γ) η Οικονομική Επιτροπή, δ) η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και ε) η Εκτελεστική Επιτροπή.

Τα όργανα διοίκησης στις Δημοτικές Κοινότητες είναι α) ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Δημοτικής Κοινότητας και β) το Συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας.

Τα όργανα διοίκησης στις Τοπικές Κοινότητες είναι α) ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Τοπικής Κοινότητας, β) το Συμβούλιο της Τοπικής Κοινότητας και γ) ο εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας, προκειμένου για τοπικές κοινότητες μέχρι τριακόσιους (300) κατοίκους.

Ειδικότερα:

Δήμαρχος: Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, ο δήμαρχος:

- α) Εκπροσωπεί το δήμο στα δικαστήρια και σε κάθε δημόσια αρχή.
- β) Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής και της επιτροπής ποιότητας ζωής. Η μη εκτέλεση των αποφάσεων αυτών συνιστά σοβαρή πειθαρχική παράβαση καθήκοντος.
- γ) Ορίζει τους αντιδημάρχους, συγκαλεί και προεδρεύει της εκτελεστικής επιτροπής και συντονίζει την υλοποίηση των αποφάσεών της.
- δ) Είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών του δήμου. Ως προϊστάμενος όλου του προσωπικού του δήμου εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για το διορισμό, τις κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου.

ε) Συνυπογράφει τους βεβαιωτικούς καταλόγους και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής των δαπανών, οι οποίες έχουν εκκαθαριστεί από την αρμόδια υπηρεσία του δήμου.

στ) Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος.

ζ) Εκδίδει τις άδειες που προβλέπονται από τις διατάξεις που διέπουν τις αρμοδιότητες του δήμου.

η) Εκδίδει πιστοποιητικά προσωπικής και οικογενειακής κατάστασης των δημοτών, καθώς και τις βεβαιώσεις μόνιμης κατοικίας.

θ) Συνιστά ομάδες εργασίας και ομάδες διοίκησης έργου από μέλη του δημοτικού συμβουλίου, υπαλλήλους του δήμου, υπαλλήλους του δημόσιου τομέα ή ιδιώτες για τη μελέτη και επεξεργασία θεμάτων του δήμου, καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.

Αντιδήμαρχοι: Το δήμαρχο επικουρούν οι αντιδήμαρχοι. Αντιδήμαρχοι είναι οι σύμβουλοι της πλειοψηφίας που ορίζει ο δήμαρχος και στους οποίους μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων καθ' ύλην και κατά τόπο. Οι κατά τόπον αρμοδιότητες ασκούνται στα όρια μιας ή περισσότερων δημοτικών ενότητων. Οι αντιδήμαρχοι εκτός των καθ' ύλην αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζει σε αυτούς ο δήμαρχος, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οπωσδήποτε και οι αρμοδιότητες για θέματα διαφάνειας και ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ασκούν και τις ακόλουθες κατά τόπον αρμοδιότητες: α) Έχουν την ευθύνη της λειτουργίας των δημοτικών υπηρεσιών που είναι εγκατεστημένες στη δημοτική ενότητα. β) Παρακολουθούν την εξέλιξη των έργων και των εργασιών που εκτελούνται στη δημοτική ενότητα. γ) Μεριμνούν για την καλή κατάσταση και λειτουργία του εξοπλισμού που βρίσκεται στη δημοτική ενότητα. δ) Υπογράφουν με εξουσιοδότηση του δημάρχου, βεβαιώσεις, πιστοποιητικά και λοιπά διοικητικά έγγραφα που εκδίδονται από τις δημοτικές υπηρεσίες που λειτουργούν στα όρια της δημοτικής ενότητας. ε) Συνεργάζονται με τους προέδρους των τοπικών και δημοτικών κοινοτήτων και τους εκπροσώπους των τοπικών κοινοτήτων για την επίλυση των προβλημάτων τους. στ) Ασκούν κάθε άλλη αρμοδιότητα που μπορεί να τους μεταβιβάζει με απόφασή του ο δήμαρχος, που αφορά τη δημοτική ενότητα. Η θητεία των αντιδημάρχων δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δύομισι ετών. Κατά τη διάρκεια της θητείας τους δεν μπορούν να

εκλεγούν μέλη του προεδρείου του δημοτικού συμβουλίου. Η ανάκληση αντιδημάρχου πριν τη λήξη της θητείας του είναι δυνατή με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του δημάρχου.

Το Δημοτικό Συμβούλιο: έχει το τεκμήριο αρμοδιότητας, αποφασίζει δηλαδή για όλα τα θέματα που αφορούν το δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του. Εκφράζει τις θέσεις του σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και γνωμοδοτεί όποτε δημόσιες αρχές ή αρμόδια όργανα ζητούν τη γνώμη του. Ορίζει τους φόρους, τα τέλη, τα δικαιώματα και τις εισφορές.

Πληθυσμός Δήμου σε Κατοίκους	Αριθμός Μελών Δημοτικού Συμβουλίου
έως 2.000	13
από 2.001 έως 5.000	17
από 5.001 έως 10.000	21
από 10.001 έως 30.000	27
από 30.001 έως 60.000	33
από 60.001 έως 100.000	41
από 100.001 έως 150.000	45
από 150.001 και πάνω	49

Εκτελεστική Επιτροπή: Σε δήμους που έχουν περισσότερους από έναν αντιδήμαρχο, συνιστάται εκτελεστική επιτροπή, στην οποία μετέχουν ο δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι. Έργο της είναι:

- α) να παρακολουθεί την εφαρμογή της δημοτικής πολιτικής σε όλους τους τομείς,
- β) έχει την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού
- γ) Καταρτίζει και εισηγείται το τεχνικό πρόγραμμα του δήμου – έχει την ευθύνη υλοποίησής του

δ) Έχει εισηγητικές και συντονιστικές αρμοδιότητες (υπηρεσίες και νομικά πρόσωπα).

Οικονομική Επιτροπή: Σύνθεση Οικονομικής Επιτροπής/Επιτροπής Ποιότητας Ζωής: Προεδρεύει ο Δήμαρχος ή ο Αντιδήμαρχος που ορίζεται από αυτόν. Έχει 7-11 μέλη (μαζί με τον Πρόεδρο) ανάλογα με τον αριθμό μελών του Δ.Σ. Συμμετέχει και η μειοψηφία με 2 άτομα στα 7 μέλη, 3 στα 9 μέλη και 4 στα 11 μέλη. Διαφάνεια 36

Αποτελεί τη συνέχεια της Δημαρχιακής Επιτροπής, με αρμοδιότητες:

α) την παρακολούθηση και τον έλεγχο της οικονομικής λειτουργίας του δήμου (σύνταξη προϋπολογισμού, υποβολή τριμηνιαίας έκθεσης στο Δ.Σ., προέλεγχος απολογισμού, κατάρτιση όρων δανείων)

β) τις δημοπρασίες (σύνταξη διακήρυξης, διεξαγωγή-κατακύρωση δημοπρασιών)

γ) εισηγείται στο Δ.Σ. την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών

δ) την εισήγηση- παρακολούθηση της διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας του δήμου

ε) Εισηγείται στο Δ.Σ. τα σχέδια κανονιστικών αποφάσεων

στ) αποφασίζει για προσφυγές, ένδικα βοηθήματα/μέσα

Επιτροπή Ποιότητας Ζωής: Συστήνεται σε δήμους άνω των δέκα χιλιάδων (10.000) κατοίκων και συγκροτείται από το δήμαρχο και ορισμένο αριθμό δημοτικών συμβούλων, τους οποίους εκλέγει το δημοτικό συμβούλιο. Έχει αποφασιστικές και εισηγητικές αρμοδιότητες σε θέματα ποιότητας ζωής, περιβαλλοντικά και πολεοδομικά όπως είναι:

α) η προέγκριση για καταστήματα και επιχειρήσεις κατόπιν προελέγχου (εκτός δημοτικές κοινότητες)

β) η ανάκληση-οριστική αφαίρεση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας καταστημάτων και επιχειρήσεων

γ) η χορήγηση-ανάκληση άδειας λειτουργίας μουσικής

δ) εισηγείται στο Δ.Σ. θέματα καθορισμού χρήσεων γης, πολεοδομικών μελετών, ανάπλασης περιοχών κ.ά.

ε) εισηγείται στο Δ.Σ. χωροθέτηση κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης

Ο αριθμός των μελών της οικονομικής επιτροπής και της επιτροπής ποιότητας ζωής εκτός από τον δήμαρχο ή τον οριζόμενο από αυτόν αντιδήμαρχο ως πρόεδρο, καθορίζεται ως εξής:

Μέλη δημοτικού συμβουλίου	Αριθμός μελών οικονομικής επιτροπής και επιτροπής ποιότητας ζωής
έως 27	6
έως 45	8
από 45 και πάνω	10

Θεσμοί Διαβούλευσης- Διαφάνειας και Συμμετοχής

α) Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης

β) Ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης

γ) Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών

δ) Η Συνέλευση των κατοίκων τοπικής κοινότητας

ε) Η υποχρεωτική ανάρτηση αποφάσεων στο διαδίκτυο

Η Ενδοδημοτική Αποκέντρωση

Δημοτικές Κοινότητες είναι: α) Τα Δημοτικά Διαμερίσματα στα οποία βάσει του ΔΚΚ διαιρούνται οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων.

β) Όλα τα τοπικά διαμερίσματα του ν. 2539/1997 (όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 3463/2006) με πληθυσμό άνω των 2000 κατοίκων.

γ) Οι πρώην ΟΤΑ που δεν καταργήθηκαν με τον νόμο 2359/1997, ανεξαρτήτως πληθυσμού (δηλ. δεν είχαν τοπικά διαμερίσματα)

Τοπικές κοινότητες είναι όλα τα τοπικά διαμερίσματα των «καποδιστριακών δήμων» με λιγότερους από 2000 κατοίκους

Όργανα ενδοδημοτικής αποκέντρωσης αποτελούν: α) οι Δημοτικές Κοινότητες, β) το Συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας, γ) ο Πρόεδρος του Συμβουλίου Δημοτικής Κοινότητας, δ) οι Τοπικές Κοινότητες, ε) το Συμβούλιο Τοπικής Κοινότητας, στ) Ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Τοπικής Κοινότητας και ζ) Ο Εκπρόσωπος της Τοπικής Κοινότητας

Δημοτικές Κοινότητες: Όργανα της δημοτικής κοινότητας είναι το συμβούλιο της δημοτικής κοινότητας και ο πρόεδρος του συμβουλίου. Ανάλογα με τον πληθυσμό κάθε δημοτικής κοινότητας τα συμβούλια είναι:

- 5μελή, για δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό έως 10.000 κατοίκους
- 11μελή, για δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό από 10.001 έως 50.000 κατοίκους
- 15μελή, για δημοτικές κοινότητες με πληθυσμό από 50.001 κατοίκους και άνω.

Ο πρόεδρος του συμβουλίου της δημοτικής κοινότητας, ο οποίος εκλέγεται μεταξύ των μελών του συμβουλίου της, εκπροσωπεί το συμβούλιο για θέματα που αφορούν τη δημοτική κοινότητα και συνεργάζεται με το δήμαρχο και τα άλλα αρμόδια όργανα του δήμου για την αντιμετώπιση τα προβλημάτων της δημοτικής κοινότητας. Επισημαίνεται, ότι οι αρμοδιότητες του προέδρου της δημοτικής κοινότητας που εκτείνεται στην εδαφική περιφέρεια ενός νησιού είναι εκτεταμένες.

Τοπικές Κοινότητες: Όργανά της είναι ο εκπρόσωπος της τοπικής κοινότητας σε κοινότητες με πληθυσμό έως τριακόσιους (300) κατοίκους. Σε τοπικές κοινότητες με πληθυσμό από τριακόσιους έναν (301) έως δύο χιλιάδες (2.000) κατοίκους όργανό της είναι το 3μελές συμβούλιο τοπικής κοινότητας, στο οποίο περιλαμβάνεται και ο πρόεδρός του.

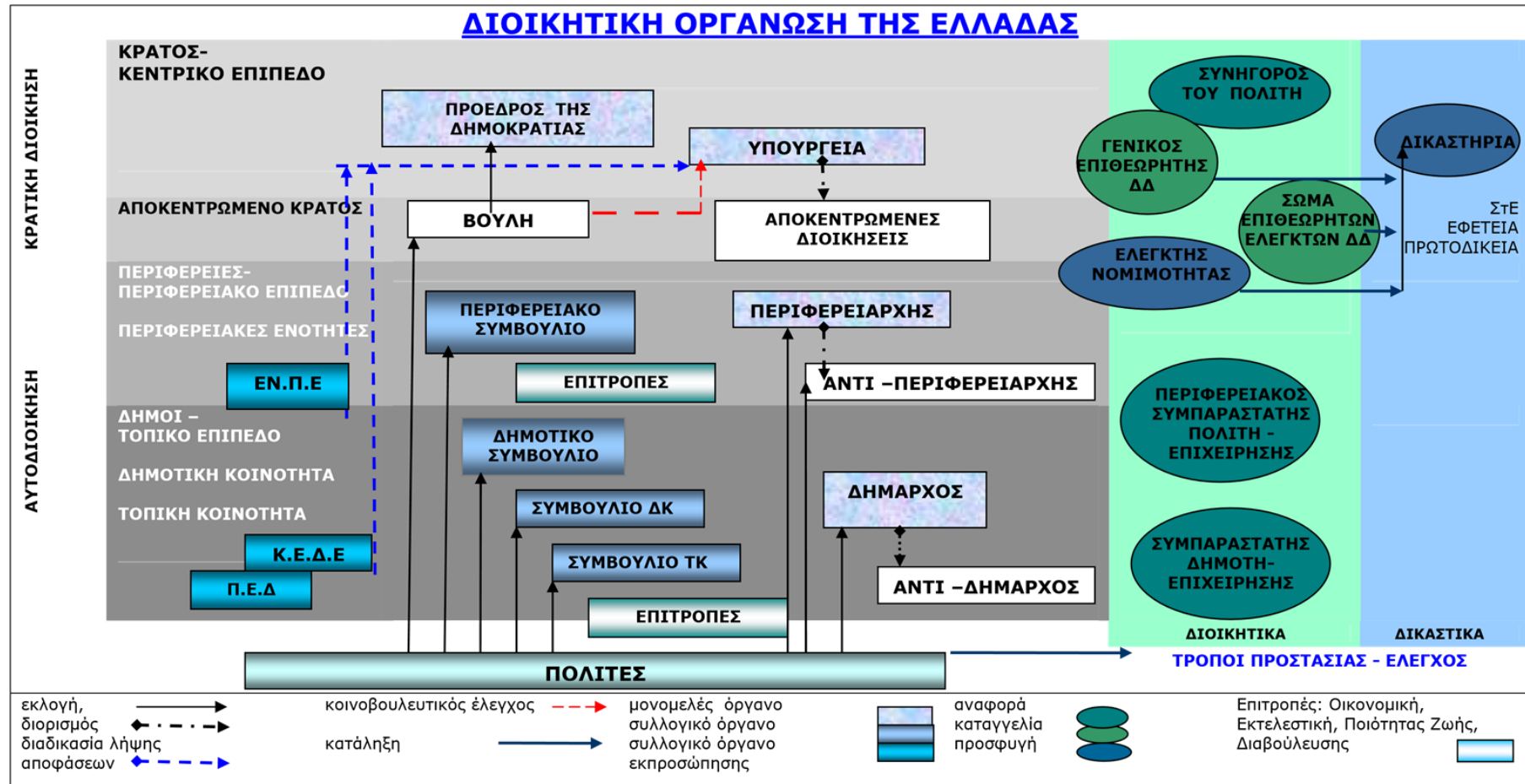
Γενικά, τα όργανα των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων εκφέρουν γνώμη και διατυπώνουν προτάσεις προς το δημοτικό συμβούλιο και τα άλλα όργανα του δήμου για την εξυπηρέτηση των αναγκών της δημοτικής και τοπικής κοινότητας, αντίστοιχα, και συμμετέχουν στο δημοτικό συμβούλιο με δικαίωμα ψήφου, όταν συζητείται θέμα που αφορά τη δημοτική ή τοπική κοινότητα.

Συλλογικά Όργανα Εκπροσώπησης: Για την οργανωμένη συνεργασία, την προαγωγή κοινών σκοπών και την εκπροσώπηση των δήμων συνιστώνται:

α) **Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (Π.Ε.Δ)**, στις οποίες συμμετέχουν υποχρεωτικά ως μέλη δια των εκπροσώπων τους όλοι οι δήμοι της αντίστοιχης χωρικής αρμοδιότητας των περιφερειών. Οι ΠΕΔ έχουν την έδρα τους στην έδρα κάθε περιφέρειας.

β) **Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Ε)**, στην οποία συμμετέχουν υποχρεωτικά ως μέλη δια των εκπροσώπων τους όλες οι περιφερειακές Ενώσεις Δήμων. Η Κ.Ε.Δ.Ε συνιστά νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με έδρα την Αθήνα που εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών και διατυπώνει τις απόψεις της στα σχέδια νόμων που αφορούν τους δήμους.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V

Σημαντική νομοθεσία περί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στα βασικά νομοθετικά κείμενα ανά θεματική ενότητα περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

A. Δομή και Λειτουργία

1. Ο Ν. **1416/1984** (ΦΕΚ 18/Α/21.02.84) «*Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», με τον οποίον ενισχύεται η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση
2. Ο Ν. **1622/1986** (ΦΕΚ 92 Α') «*Τοπική Αυτοδιοίκηση, Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός*»
3. Το Π.Δ. **51/1987** (ΦΕΚ 26 Α) «*Καθορισμός των Περιφερειών της Χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της Περιφερειακής Ανάπτυξης*», με το οποίο διαιρείται η Χώρα σε 13 Περιφέρειες.
4. Ο Ν. **1850/1989** (ΦΕΚ 114 Α) «*Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας*» (δεν έχει αναληφθεί η υποχρέωση δέσμευσης με τις διατάξεις των άρθρων 5,7 παρ.2, 8 παρ. 2 και 10 του Χάρτη).
5. Ο Ν. **2218/1994** (ΦΕΚ 90/Α/13.06.94), «*Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Τροποποίηση Διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και Άλλες Διατάξεις*», με τον οποίον ιδρύονται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
6. Ο Ν. **2240/1994**(ΦΕΚ 153/Α/16.09.94), «*Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση*»
7. Ο Ν. **2307/1995** (ΦΕΚ 113/Α/15-06-1995) «*Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις*»
8. Το Π.Δ. **410/95** (ΦΕΚ 231/Α/14.11.95) «*Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*».

9. Το **Π.Δ. 30/1996** (ΦΕΚ Α' 21) «*Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*», που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους, όπως αυτές συστήθηκαν με το ν. 3852/2010.
10. Ο **Ν. 2503/1997** (ΦΕΚ 107 Α) «*Διοίκηση, Οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις*» με τον οποίο η Περιφέρεια συγκροτείται ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους.
11. Ο **Ν. 2539/1997** (ΦΕΚ Α 244) «*Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)*»
12. Ο **Ν. 2647/1998** (ΦΕΚ 237 Α') «*Μεταβίβαση Αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις*», με τον οποίο μεταβιβάζονται αρμοδιότητες στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση.
13. Ο **Ν. 2738/99** (ΦΕΚ 180/Α/09.09.99) «*Συλλογικές διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις*», ρυθμίζονται θέματα προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης
14. Με το **Ν. 3274/2004** (ΦΕΚ 195/Α/19.10.04) «περί οργάνωσης και λειτουργίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού» κυρώθηκε το νέο αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ»
15. Ο **Ν. 3463/2006** (ΦΕΚ 114 Α') «*Κύρωση Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα*»
16. Το **Π.Δ. 185/2007** (ΦΕΚ 221/Α/19.10.07), «*Όργανα και διαδικασία κατάρτισης, παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) α' βαθμού*»
17. Ο **Ν. 3852/2010** (ΦΕΚ 87 Α') – «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης*».
18. Το **Π.Δ. 134/2010** (ΦΕΚ Α' 227) «*Οργάνωση Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ*», που ρυθμίζει θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, καθορίζει τις οργανικές τους

μονάδες και τις αρμοδιότητες αυτών και τη σύσταση και κατανομή των οργανικών θέσεων της υπηρεσίας.

19. Το Π.Δ. 74/2011 (ΦΕΚ Α' 181) «Ένωση Περιφερειών Ελλάδας»

20. Το Π.Δ. 75/2011 (ΦΕΚ Α' 182) «Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων και Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας»

21. Ο Ν.4071/2012 (ΦΕΚ Α'85) «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση, ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ».

Β. Οικονομικά Θέματα

Β.1. Διαχείριση και Εκμετάλλευση της Περιουσίας των Δήμων και Περιφερειών (πρώην Ν.Α.)

1. Το Π.Δ. 270/1981 (ΦΕΚ Α' 77) «Περί καθορισμού των οργάνων, της διαδικασίας και των όρων διενέργειας δημοπρασιών για την εκποίηση ή εκμίσθωση πραγμάτων των δήμων και των κοινοτήτων»

2. Το Π.Δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α' 21) «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης», που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους.

3. Το Π.Δ. 242/1996 (ΦΕΚ Α' 179) «Περί καθορισμού των οργάνων, της διαδικασίας και των όρων διενέργειας δημοπρασιών για την εκποίηση ή εκμίσθωση πραγμάτων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων», που ισχύει και για τις νέες Περιφέρειες του Κράτους όπως αυτές συστήθηκαν με το ν. 3852/2010 (άρθρο 273 παρ. 1).

4. Το Π.Δ. 315/1999 (ΦΕΚ Α' 302) «Περί εφαρμογής του κλαδικού λογιστικού σχεδίου»

5. Ο Ν. 3448/2006 ((ΦΕΚ Α' 57), «Για την Περαιτέρω Χρήση Πληροφοριών του Δημόσιου τομέα και τη Ρύθμιση Θεμάτων Αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης»

6. Το Π.Δ. 31/2009 (ΦΕΚ Α' 49), «Προϋποθέσεις καθορισμού των Χώρων Δημιουργίας Κέντρων Αποτέφρωσης Νεκρών, Όροι και Έλεγχος της

Λειτουργίας τους και Ειδικότερες Προϋποθέσεις για την Αποτέφρωση Νεκρών.»

B.2. Θέματα Φορολογίας

1. **Διάταγμα της Αντιβασιλείας της 28-3/5-5-1834** και εντεύθεν με διατάγματα και νόμους περί «*Ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών και κοινοτικών νεκροταφείων*» εκ συστάσεως ελληνικού κράτους

2. **Βασιλικό Διάταγμα 24-9/20-10-1958** «*Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον Νόμου των ισχυούσων διατάξεων περί των προσόδων των δήμων και κοινοτήτων*».

- Τέλη καθαριότητας και φωτισμού
- Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων
- Τέλος διαφήμισης
- Τέλη και δικαιώματα χρήσεως κτημάτων, έργων και υπηρεσιών
- Δικαίωμα εμπορίας πόσιμων υδάτων
- Δικαίωμα χρήσης σφαγείων
- Δικαίωμα βοσκής
- Δικαίωμα για τη στάθμιση ή μέτρηση σε κοινόχρηστους χώρους
- Τέλος οικοδομικών αδειών
- Υπηρεσίες καθαριότητας των κοινόχρηστων χώρων, περισυλλογής και αποκομιδής των απορριμμάτων
- Δαπάνες ηλεκτροφωτισμού

3. **Βασιλικό Διάταγμα 17-5/15-6-1959** «*Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων*»

4. **Α.Ν. 170/1967** (ΦΕΚ Α 189) «*Περί Τρόπου Βεβαιώσεως Παραβάσεων και Επιβολής Ποινών σχετικώς με την Στάθμευσιν Οχημάτων Κυκλοφορίαν Πεζών και Οχημάτων, ως και Άλλων Τινών Συναφών Διατάξεων*» όπου γίνεται αναφορά στα «*Τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης*»

5. **N. 339/1976** (ΦΕΚ Α 136) «Περί Επιβολής Υπέρ Δήμων και Κοινοτήτων Τέλους Διαμονής Παρεπιδημούντων, επί των Εκδιδόμενων Λογαριασμών και επί των Λουόμενων εις Φυσικά Ιαματικές Πηγές» όπου γίνεται αναφορά στα «Τέλη διαμονής παρεπιδημούντων»

6. **N. 995/1979** (ΦΕΚ Α 279) «Περί Επιβολής Τέλους εις τα Παροπλιζόμενα Πλοία εντός των Ελληνικών Χωρικών Υδάτων»

7. **N. 1080/1980** (ΦΕΚ Α 246) «Περί Τροποποίησης και Συμπλήρωσης Διατάξεων Τινών της Περί των Προσόδων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Νομοθεσίας και Άλλων Τινών Συναφών Διατάξεων» όπου προσδιορίζονται ως πρόσοδα των ΟΤΑ τα εξής:

- I. Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων
- II. Πρόστιμα του κώδικα οδικής κυκλοφορίας
- III. Πρόστιμα του ν.δ.805/1971 (κοινή ησυχία κλπ)
- IV. Πρόστιμα ελεγχόμενης στάθμευσης
- V. Φόρος ζύθου

8. **N. 1337/1983** (ΦΕΚ Α 33), «Επέκταση των Πολεοδομικών Σχεδίων, Οικιστική Ανάπτυξη και Σχετικές Ρυθμίσεις» όπου γίνεται αναφορά σε «Εισφορά σε χρήμα» και «Έσοδα από πρόστιμα για πολεοδομικές παραβάσεις»

9. **N.1828/1989**, (ΦΕΚ Α 2), «Αναμόρφωση της Φορολογίας Εισοδήματος και Άλλες Διατάξεις» (άρθρο 25), που αναφέρει ότι τα τακτικά έσοδα των δήμων και κοινοτήτων είναι αυτά που προέρχονται από:

- I. θεσμοθετημένων υπέρ αυτών πόρους,
- II. τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους,
- III. ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα
- IV. φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές V. τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές.

«Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου μπορεί να επιβάλλονται τέλη ή εισφορές για υπηρεσίες ή τοπικά έργα της περιοχής τους, που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Τα τέλη αυτά ή οι εισφορές αυτές έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα. Το ύψος των τελών ή εισφορών, οι υπόχρεοι στην καταβολή τους και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια ορίζονται με την ίδια απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.»

10. **N. 2115/1993** (ΦΕΚ Α 15) «*Τροποποίηση, Αντικατάσταση και Συμπλήρωση Διατάξεων του Ν.1428/1984 "Εκμετάλλευση Λατομείων, Αδρανών Υλικών και Άλλες Διατάξεις*», όπου γίνεται λόγος για το «Ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων»

11. **N. 2130/1993** (ΦΕΚ Α 62) «*Τροποποίηση και Συμπλήρωση Διατάξεων της Περιφερειακής Διοίκησης, του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας, του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, των Διατάξεων για τις Προσόδους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Άλλες Διατάξεις*», που αναφέρεται στο «τέλος ακίνητης περιουσίας»

12. **N. 2214/1994** (ΦΕΚ Α 75) «*Αντικειμενικό Φορολογίας Εισοδήματος και Άλλες Διατάξεις*» που αναφέρεται στον «Δημοτικό Φόρο Δωδεκανήσου»

13. **N. 2508/1997** (ΦΕΚ Α 124) «*Βιώσιμη Οικιστική Ανάπτυξη των Πόλεων & Οικισμών της Χώρας & Άλλες Διατάξεις*» για την «Εισφορά σε χρήμα»

14. **N. 2539/1997**(ΦΕΚ Α 244) «*Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)*» που κάνει αναφορά στο «Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων (καταστημάτων αγορανομικού/ υγειονομικού ενδιαφέροντος)»

15. **N. 3463/2006**, (ΦΕΚ 114 Α΄) «*Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων*», άρθρο 225 που αναφέρεται στις «Προγραμματικές Συμβάσεις»

16. **N. 3468/2006** (ΦΕΚ Α 129) «*Παράγωγη Ηλεκτρικής Ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και Συμπαράγωγη Ηλεκτρισμού και Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης και Λοιπές Διατάξεις*» για το «Ειδικό τέλος ανανεώσιμων πηγών ενέργειας».

Γ. Γενικά Σχετικά Θέματα

1. Ο Ν. **3074/2002** (ΦΕΚ 296 Α') «Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης. Αναβάθμιση του Σώματος Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και του Συντονιστικού Οργάνου Επιθεώρησης και Ελέγχου και Άλλες Διατάξεις», με τον οποίο εκσυγχρονίζεται ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητού Δημόσιας Διοίκησης και αναβαθμίζεται το Σώμα Επιθεωρητών -Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης.
2. Ο Ν. **3094/2003** (ΦΕΚ 10 Α') «Συνήγορος του Πολίτη και Άλλες Διατάξεις», με τον οποίο ρυθμίζονται τα θέματα του Συνηγόρου του Πολίτη.
3. Ο Ν. **3838/2010** (ΦΕΚ 49 Α') «Σύγχρονες Διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την Πολιτική Συμμετοχή Ομογενών και Νομίμως Διαμενόντων Μεταναστών και Άλλες Ρυθμίσεις», με τον οποίο ρυθμίζεται, μεταξύ άλλων, η πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών.
4. Ο Ν. **3861/2010** (ΦΕΚ Α' 112), «Ενίσχυση της Διαφάνειας με την Υποχρεωτική Ανάρτηση Νόμων και Πράξεων των Κυβερνητικών, Διοικητικών και Αυτοδιοικητικών Οργάνων στο Διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και Άλλες Διατάξεις»

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI

Αναλυτικά Έσοδα Δήμων

ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ

- ΠΡΟΣΟΔΟΙ ΑΠΟ ΑΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ

Μισθώματα

1. Μισθώματα από αστικά ακίνητα (άρθ 192 ΔΚΚ).
2. Μισθώματα βοσκήσιμων εκτάσεων (άρθρο 5 ΒΔ 24/9-20/1958, άρθρο 31 Ν.Δ. 4260/62).
3. Μισθώματα καλλιεργήσιμης γης (άρθ. 195 ΔΚΚ).
4. Μισθώματα δημοτικής αγοράς (άρθρο 2 ΒΔ 24/9-20/10/1958).
5. Μισθώματα από την παραχώρηση κοινόχρηστων χώρων για την τοποθέτηση διαφημιστικών μέσων (άρθρο 3 Ν. 2946/2001).
6. Μισθώματα δημοτικών και κοινοτικών λατομείων (άρθρο 20 Ν. 669/77, άρθρο 7 Ν. 1428/84).
7. Μισθώματα δασών και δασικών εκτάσεων (άρθ. 197 ΔΚΚ, άρθ. 39 Ν. 998/79).
8. Μισθώματα ιχθυοτροφείων (άρθρο 14 Ν. 127/75, άρθρο 75 Ν. 2065/92, ΚΥΑ 32489/82).
9. Μισθώματα Σχολικής Επιτροπής από εκμίσθωση σχολικών κυλικείων

Έσοδα από εκμετάλλευση εδάφους ακίνητης περιουσίας και κοινόχρηστων χώρων

1. Έσοδα από την εκμετάλλευση διαφημιστικών χώρων σε αθλητικές εγκαταστάσεις (άρθρο 56 Ν. 2725/99) και στέγαστρα αστικών και υπεραστικών συγκοινωνιών (άρθρο 21 Ν. 2963/2001).
2. Τέλη και δικαιώματα από εμποροπανηγύρεις, παζάρια και λαϊκές αγορές (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958).
3. Δικαίωμα αμμοληψίας (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958).
4. Έσοδα από την εκμετάλλευση αναδασωμένων εκτάσεων (άρθρο 40 Ν. 998/79).

5. Δικαίωμα βοσκής (άρθρο 5 ΒΔ 24/9-20/10/1958, άρθρο 16 Ν. 2130/93).
6. Ειδικό δικαίωμα χρήσεως βελτιωμένων βοσκοτόπων (άρθρο 8Ν 994/79).
7. Δικαίωμα χρήσης αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων (άρθ. 189 ΔΚΚ).
8. Δικαίωμα χρήσης δημοτικών και κοινοτικών κατοικιών (αρθρ 188 ΚΔΚ)
9. Λοιπά έσοδα από ακίνητα

- ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΚΙΝΗΤΗ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ

Τόκοι κεφαλαίων

1. Τόκοι χρηματικών καταθέσεων σε τράπεζες
2. Τόκοι λοιπών περιπτώσεων
3. Έσοδα από λοιπές κινητές αξίες

Έσοδα από λοιπή κινητή περιουσία

1. Μισθώματα κινητών πραγμάτων
2. Λοιπά έσοδα από κινητή περιουσία

- ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΤΕΛΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Υπηρεσίες καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού

1. Τέλος καθαριότητας και φωτισμού (άρθρο 25 Ν. 1828/89).
2. Επιδοτήσεις από Οργανισμούς Λιμένων και Λιμενικά Ταμεία
3. Λοιπά έσοδα των υπηρεσιών καθαριότητας και ηλεκτροφωτισμού (Ν. 1023/80 τέλος καθαριότητας και αποκομιδής των απορριμμάτων των χώρων που χρησιμοποιούνται από τις λαϊκές αγορές)

Υπηρεσία υδρεύσεως (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958).

1. Δικαιώματα σύνδεσης και επανασύνδεσης με το δίκτυο
2. Τέλος ύδρευσης
3. Έσοδα από γενόμενες δαπάνες για λογαριασμό των υδροληπτών
4. Λοιπά έσοδα της υπηρεσίας υδρεύσεως.

Υπηρεσία αρδεύσεως (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958).

1. Δικαιώματα χρήσεως αρδευτικού δικτύου
2. Λοιπά έσοδα υπηρεσίας αρδεύσεως

Υπηρεσία αποχέτευσης (άρθρο 19 ΒΔ 24/9-20/10/1958).

1. Δικαιώματα σύνδεσης με το αποχετευτικό δίκτυο
2. Τέλη χρήσεως υπονόμων
3. Λοιπά έσοδα υπηρεσίας αποχέτευσης

• ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΛΟΙΠΑ ΤΕΛΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Έσοδα νεκροταφείων (άρθρο 4 Α.Ν. 582/1968, άρθρο 3 Ν. 547/1977).

1. Δικαίωμα σύστασης οικογενειακού τάφου
2. Δικαίωμα ενταφιασμού
3. Δικαίωμα ανανέωσης (παράτασης χρόνου ταφής).
4. Τέλος ανακομιδής
5. Δικαιώματα από τη χρήση οστεοφυλακίων
6. Δικαιώματα ιεροπραξιών
7. Λοιπά έσοδα νεκροταφείων και ιερών ναών

Έσοδα από σφαγεία.

1. Δικαιώματα χρήσης σφαγείων (άρθρο 3 ΒΔ 24/9-20/10/1958)
2. Λοιπά έσοδα σφαγείων

Έσοδα από την εκμετάλλευση έργων και την παροχή υπηρεσιών.

1. Έσοδα από ειδικούς χώρους στάθμευσης
2. Εισιτήρια θεάτρων, μουσείων κλπ.
3. Σταθμικά και μετρικά δικαιώματα (άρθρο 14 ΒΔ 24/9-20/10/1958).
4. Λοιπά έσοδα από την εκμετάλλευση έργων κτημάτων και την παροχή υπηρεσιών.
5. Τέλος αναπαραγωγής εγγράφων

Έσοδα από τέλος Ακίνητης περιουσίας

1. Τέλος ακίνητης περιουσίας (άρθρο 24 Ν. 2130/93).

Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων επιτηδευματιών

2. Τέλος διαμονής παρεπιδημούντων (άρθρο 6 Ν. 1080/80, άρθρο 27 παρ. 10 Ν. 2130/93).
3. Τέλος επί των ακαθαρίστων εσόδων των κέντρων διασκέδασης, εστιατορίων και συναφών καταστημάτων (άρθρο 20 Ν. 2539/97).

Λοιπά τέλη και δικαιώματα

1. Τέλος χρήσης κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 3 Ν. 1080/80).
2. Έσοδα από την παραχώρηση της χρήσης αιγιαλού του άρθρου 13 του Ν. 2971/2001
3. Τέλος διαφήμισης (άρθρο 5 Ν. 1900/90).
4. Δικαίωμα εμπορίας ποσίων υδάτων (άρθρο 2 Ν. 1080/80, άρθρο 26 Ν. 1828/89, άρθρο 57 Ν. 2218/94).
5. Τέλη ελεγχόμενης στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους (άρθρο 4 Ν. 1900/90).
6. Ειδικό τέλος λατομικών προϊόντων (άρθρο 15 Ν. 2115/93, άρθρο 27 Ν. 2130/93).
7. Τέλος παροπλιζόμενων πλοίων (άρθρο 3 Ν. 995/79).
8. Τέλος οχημάτων επιβιβαζόμενων σε οχηματαγωγά πλοία (άρθρο 26 Ν. 1828/89).
9. Τέλος αδειών οικοδομών (άρθρο 23 ΒΔ 24/9-20/10/1958).
10. Τέλος ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (άρθρο 38 Ν. 2773/99).

Δυνητικά ανταποδοτικά τέλη άρθρο 25 Ν. 1828/89

1. Λοιπά δυνητικά τέλη
2. Ανταποδοτικό τέλος απαλλοτρίωσης

- **ΦΟΡΟΙ ΚΑΙ ΕΙΣΦΟΡΕΣ**

Φόροι

1. Φόρος ηλεκτροδοτούμενων χώρων (άρθρο 10 Ν. 1080/80).
2. Φόρος ζύθου (άρθρο 9 Ν.Δ. 703/70, άρθρο 12 Ν. 1080/80).
3. Δημοτικός φόρος Δωδεκανήσου (άρθρο 60 Ν. 2214/94).
4. Λοιποί φόροι

Εισφορές

1. Εισφορά σε χρήμα λόγω ένταξης ή επέκτασης πολεοδομικών σχεδίων (άρθρο 24 του Συντάγματος, άρθρο 9 του ν.1337/1983, άρθρο 21 του ν.2508/1997)
2. Μετατροπή σε χρήμα της εισφοράς σε γη (άρθρο 8 του ν. 1337/1983).
3. Εισφορά 40% ή 75% του ΚΗ/1947 Ψηφίσματος (άρθρο 34 του ν. 1337/1983).
4. Ειδική εισφορά εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων (άρθρο 34 του ν.4067/2012)
5. Ειδική εισφορά διυλιστηρίων πετρελαίου (άρθρου 19 του ν.3054/2002)
6. Έσοδα για δαπάνες μεταφοράς παιδιών δημοτικών παιδικών σταθμών (άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.16065/2002 (ΦΕΚ 497 Β΄)
7. Τροφεία δημοτικών παιδικών-βρεφονηπιακών σταθμών (άρθρων 9 και 10 της ΚΥΑ.16065/2002 (ΦΕΚ 497 Β΄)
8. Λοιπές εισφορές

Δυνητικές εισφορές άρθρο 25 Ν. 1828/89

Λοιπές δυνητικές εισφορές

- **ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ**

Από θεσμοθετημένους Πόρους για κάλυψη λειτουργικών δαπανών

1. ΚΑΠ για την κάλυψη γενικών αναγκών (άρθρο 25 Ν. 1828/89).
2. ΚΑΠ για τη λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών (άρθρο 12 Ν. 2880/2001).
3. ΚΑΠ για τη λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης (άρθρο 14 Ν. 2880/2001).

4. ΚΑΠ για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών των σχολείων Α/θμιας και Β/θμιας εκπαίδευσης (άρθρο 55 Ν. 1946/91).
5. ΚΑΠ για την καταβολή αποζημίωσης σε σχολικούς τροχονόμους (άρθρο 14 Ν. 2817/2000)
6. ΚΑΠ για λοιπούς σκοπούς (δεν περιλαμβάνονται πιστώσεις του ΠΔΕ).

- ΛΟΙΠΑ ΤΑΚΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ

Λοιπά τακτικά έσοδα

1. Έσοδα από μισθώματα δημοσίων λατομείων (άρθρο 21 Ν. 2115/93).
2. Μισθώματα θαλασσίων εκτάσεων (άρθρο 15 Ν. 2130/93).
3. Παράβολα για την έκδοση των αδειών ίδρυσης και λειτουργίας επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος (άρθρο 80 ΔΚΚ).
4. Έσοδα από τη διάθεση δασικών προϊόντων του δημοσίου(άρθρο 37 Ν.Δ. 4260/62).
5. Τέλος διαφήμισης της κατηγορίας Δ του άρθρου 15 του ΒΔ 24/9-20/10/1958 (άρθρο 9 Ν. 2880/2001).
6. Έσοδα από παράβολα αδειών παραμονής αλλοδαπών(άρθρο 16 Ν. 2946/2001).
7. Έσοδα από τουριστικούς λιμένες και ζώνες αγκυροβολίου (άρθρο 36 Ν. 2160/93, άρθρο 27 Ν. 2636/98).
8. Τέλος διενεργείας ψυχαγωγικών τεχνικών παιγνίων με παιγνιόχαρτα
9. Τέλος Ανάπτυξης Βιομηχανικών περιοχών παραγωγής Ηλεκτρικού Ρεύματος από Λιγνιτικούς Σταθμούς
10. Τέλη Σύμβασης Ανάπτυξης Αεροδρομίου (Σ.Α.Α.)
11. Παράβολο υπέρ του Δήμου για την χορήγηση άδειας κυκλοφορίας ζωήλατων οχημάτων
12. Ειδικό τέλος του άρθρου 5 παρ. 1 του Ν. 2364/1995 από τις Εταιρείες Διανομής Αερίου.
13. Τέλη Διέλευσης, Χρήσης Δικαιωμάτων Διέλευσης και Εγγυήσεων Καλής Εκτέλεσης των Εργασιών Διέλευσης
14. Παράβολο εγγραφής αλλοδαπών στο δημοτολόγιο

15. Έσοδα από μισθώματα αλυκών (άρθρο 25 Ν. 3066/2002)

ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ

- **ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΕΚΠΟΙΗΣΗ ΚΙΝΗΤΗΣ ΚΑΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ**

Έσοδα από εκποίηση ακινήτων

1. Εκποίηση οικοπέδων σε άστεγους δημότες
2. Εκποίηση οικοπέδων στον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας(άρθρο 2 Ν. 2336/95).
3. Εκποίηση δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων για την ίδρυση ή επέκταση βιομηχανικών ή βιοτεχνικών επιχειρήσεων και κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων (άρθρα 4 και 6 Ν.Δ. 221/1974).
4. Εκποίηση ακινήτων σε Ζώνες Κοινωνικού Συντελεστή (άρθρα 215 - 220 ΚΒΠΝ).
5. Προσκύρωση δημοτικών ή κοινοτικών εκτάσεων
6. Λοιπά Έσοδα από εκποίηση ακίνητης περιουσίας (Με δημοπρασία)
7. Λοιπά Έσοδα από εκποίηση ακίνητης περιουσίας (Με Απευθείας Ανάθεση- άρθρο 186 ΔΚΚ)
8. Λοιπά Έσοδα από εκποίηση ακίνητης περιουσίας (Με απευθείας ανάθεση) (άρθρο 6 Ν.Δ. 221/74)

Έσοδα από εκποίηση κινητών

1. Εκποίηση οχημάτων (άρθρο 10 Ν. 2880/2001).
2. Εκποίηση άλλων κινητών πραγμάτων (Δημοπρασία)
3. Εκποίηση άλλων κινητών πραγμάτων (Απευθείας εκποίηση)

- ΕΚΤΑΚΤΕΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΚΑΛΥΨΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΩΝ ΔΑΠΑΝΩΝ

Επιχορηγήσεις για κάλυψη λειτουργικών δαπανών

1. Από εθνικούς πόρους
2. Από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα
3. Έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις για υλοποίηση τοπικών πολιτικών
4. Επιχορηγήσεις για εξόφληση ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων
5. Λοιπές επιχορηγήσεις

- ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

Επιχορηγήσεις από θεσμοθετημένους πόρους για επενδυτικές δαπάνες

1. ΚΑΠ επενδυτικών δαπανών των δήμων (ΣΑΤΑ)
2. Επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων
3. Επιχορηγήσεις του Ειδικού προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ, άρθρο 13 Ν. 2539/97).
4. Επιχορηγήσεις από το πρόγραμμα "Θησέας" (άρθρα 6-12 ν.3274/2004)
5. Επιχορηγήσεις από το πρόγραμμα ΑΚΣΙΑ

Λοιπές Επιχορηγήσεις για επενδύσεις και έργα

1. Χρηματοδοτήσεις από Περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα
2. Χρηματοδοτήσεις από Κεντρικούς φορείς
3. Χρηματοδοτήσεις έργων από Ε.Ε.
4. Χρηματοδοτήσεις έργων από Διεθνείς οργανισμούς
5. Επιχορηγήσεις από εθνικούς πόρους για κάλυψη έκτακτων αναγκών για έργα
6. Έσοδα από προγραμματικές συμβάσεις για κάλυψη επενδυτικών δαπανών
7. Λοιπές επιχορηγήσεις για επενδύσεις και έργα

- ΔΩΡΕΕΣ - ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΕΣ - ΚΛΗΡΟΔΟΣΙΕΣ

Δωρεές

Προϊόν δωρεών

Κληρονομίες και Κληροδοσίες

Έσοδα κληρονομίες, κληροδοσίες

- ΠΡΟΣΑΥΞΗΣΕΙΣ - ΠΡΟΣΤΙΜΑ - ΠΑΡΑΒΟΛΑ

Προσαυξήσεις και πρόστιμα

1. Προσαυξήσεις εκπρόθεσμης καταβολής χρεών (άρθρο 6 Ν.Δ. 356/74, άρθρο 16 Ν. 2130/93).
2. Πρόστιμα του ΚΟΚ
3. Πρόστιμα Παραβάσεων κοινής ησυχίας και καθαριότητας (ΝΔ 805/71)
4. Πρόστιμα Ελεγχόμενης Στάθμευσης
5. Πρόστιμα για παραβάσεις φορολογικών διατάξεων (άρθρο 19 Ν. 1080/80)
6. Πρόστιμα ανέγερσης και διατήρησης αυθαιρέτων κατασκευών (άρθρο 12 Ν. 1647/86).
7. Πειθαρχικά πρόστιμα σε βάρος των υπαλλήλων
8. Έσοδα από διάφορες καταλογιστικές αποφάσεις
9. Πρόστιμα και ποινικές ρήτρες που επιβάλλονται σε βάρος προμηθευτών και εργολάβων
10. Καταπτώσεις εγγυήσεων
11. Λοιπά πρόστιμα και χρηματικές ποινές επιβαλλόμενες βάσει ειδικών διατάξεων

Παράβολα

1. Παράβολα πλειστηριασμών (άρθρα 932 και 959 Κ.Πολ.Δ.).
2. Παράβολα υποβαλλόμενα για τη χορήγηση διευκολύνσεων τμηματικής καταβολής χρεών (άρθρο 18 Ν. 2648/98).

- ΛΟΙΠΑ ΕΚΤΑΚΤΑ ΕΣΟΔΑ

Έσοδα από επιχειρήσεις

1. Έσοδα από δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις
2. Έσοδα από αμιγείς δημοτικές ή κοινοτικές / διαδημοτικές ή διακοινοτικές επιχειρήσεις
3. Έσοδα από λοιπές δημοτικές επιχειρήσεις
4. Έσοδα από συμμετοχή σε λοιπές επιχειρήσεις

Έσοδα από δαπάνες πραγματοποιηθείσες για λογαριασμό τρίτων

1. Δαπάνες αφαίρεσης παράνομων διαφημιστικών μέσων (άρθρο 9 ν.2946/2001, άρθρο 11 ν.2696/1999)
2. Έξοδα ακινητοποίησης και μεταφοράς παρανόμως σταθμευμένων οχημάτων
3. Δαπάνες απομάκρυνσης και φύλαξης εγκαταλελειμμένων οχημάτων (ΚΥΑ 1002901/67/2002)
4. Έσοδα από την κατασκευή, επισκευή και συντήρηση οδών και πεζοδρομίων
5. Αποζημίωση καταβληθείσα για λογαριασμό των υπόχρεων, λόγω προσκύρωσης ή ρυμοτόμησης ακινήτων (άρθρο 26 ν.1828/1989)
6. Έσοδα από συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας
7. Εισφορές άλλων ΟΤΑ για την καταβολή αποζημίωσης στα μέλη του υπηρεσιακού συμβουλίου
8. Εισφορές άλλων ΟΤΑ για τη μισθοδοσία ελεγκτών εσόδων - εξόδων και εισπρακτόρων
9. Λοιπά έσοδα από δαπάνες πραγματοποιηθείσες για λογαριασμό τρίτων

Λοιπά έκτακτα έσοδα

1. Τέλη επιβαλλόμενα σε βάρος επιχειρήσεων για την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος
2. Εφάπαξ ειδική προσφορά για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 16 ν.2508/97)
3. Έσοδα από την πώληση αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών
4. Έσοδα για την κατασκευή έργων τεχνικής υποδομής των Οικοδομικών Συνεταιρισμών (άρθρο 39 του Ν.4030/2011)

5. Λοιπά έκτακτα έσοδα που δεν μπορούν να ενταχθούν στις ανωτέρω τάξεις
6. Μεταφορά μαθητών από Δήμο με αντιπαροχή που καταβάλλεται από Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

ΕΣΟΔΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΤΩΝ (Π.Ο.Ε.) ΠΟΥ ΒΕΒΑΙΩΝΟΝΤΑΙ ΓΙΑ ΠΡΩΤΗ ΦΟΡΑ

- **ΕΣΟΔΑ ΠΟΕ ΤΑΚΤΙΚΑ**

Τακτικά έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών που βεβαιώνονται και εισπράττονται για πρώτη φορά

- **ΕΣΟΔΑ Π.Ο.Ε. ΕΚΤΑΚΤΑ**

Έκτακτα έσοδα παρελθόντων οικονομικών ετών που βεβαιώνονται και εισπράττονται για πρώτη φορά

1. Έκτακτα γενικά έσοδα
2. Έκτακτα ειδικευμένα έσοδα

ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΠΟ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΕΤΗ (Π.Ο.Ε.)

- **ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΑΠΟ ΔΑΝΕΙΑ**

Δάνεια για κάλυψη λειτουργικών δαπανών

1. Δάνεια του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων
2. Δάνεια από άλλους πιστωτικούς οργανισμούς της ημεδαπής ή της αλλοδαπής

Δάνεια για κάλυψη επενδυτικών δαπανών

1. Δάνεια του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων
2. Δάνεια από άλλους πιστωτικούς οργανισμούς της ημεδαπής ή της αλλοδαπής

- **ΕΙΣΠΡΑΚΤΕΑ ΥΠΟΛΟΙΠΑ ΑΠΟ ΒΕΒΑΙΩΘΕΝΤΑ ΕΣΟΔΑ ΚΑΤΑ ΤΑ ΠΑΡΕΛΘΟΝΤΑ ΕΤΗ**

Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα κατά τα παρελθόντα οικονομικά έτη - τακτικά έσοδα

Εισπρακτέα υπόλοιπα από βεβαιωθέντα κατά τα προηγούμενα οικονομικά έτη έκτακτα έσοδα

1. Έκτακτα γενικά έσοδα.
2. Έκτακτα ειδικευμένα έσοδα

ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΕΡ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ

- **ΕΙΣΠΡΑΞΕΙΣ ΥΠΕΡ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΡΙΤΩΝ**

Συνταξιοδοτικές εισφορές

1. Εισφορά υπέρ του Δημοσίου στις αποδοχές και τα έξοδα παράστασης
2. Εξαγορά συντάξιμης υπηρεσίας

Φόροι και λοιπές επιβαρύνσεις

1. Φόροι μισθωτών υπηρεσιών
2. Φόροι και χαρτόσημο Δημάρχων Αντιδημάρχων, μελών Δημοτικών Συμβουλίων και λοιπών συλλογικών οργάνων
3. Φόρων προμηθευτών εργολάβων ελ. Επαγγελματιών κλπ.
4. Λοιπές κρατήσεις υπέρ του Δημοσίου

Ασφαλιστικές εισφορές

1. Εισφορές σε ασφαλιστικούς οργανισμούς και ταμεία.
2. Εισφορά για το εφάπαξ βοήθημα του Ν. 103/75.

Λοιπές εισπράξεις υπέρ τρίτων

1. Κρατήσεις στις αποδοχές για την εξόφληση δανείων του ΤΠ & Δ.
2. Λοιπές κρατήσεις υπέρ τρίτων

- **ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΧΡΗΜΑΤΩΝ**

Επιστροφές χρημάτων

1. Επιστροφή χρημάτων από υπόλογους χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής
2. Επιστροφή πάγιας προκαταβολής.
3. Επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων χρηματικών ποσών
4. Επιστροφή εν γένει χρημάτων

ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ

- **ΧΡΗΜΑΤΙΚΟ ΥΠΟΛΟΙΠΟ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΧΡΗΣΗΣ**

Χρηματικό υπόλοιπο προερχόμενο από τακτικά έσοδα

Χρηματικό υπόλοιπο προερχόμενο από έκτακτα έσοδα

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VII

ΠΕΝΤΑΕΤΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ 1983-1987

ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΑ ΤΟΥ ΠΕΝΤΑΕΤΟΥΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΝΟΡΘΩΣΗ, ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Για την υλοποίηση των στόχων της Περιφερειακής Ανάπτυξης, της Αποκέντρωσης και της Λαϊκής Συμμετοχής είναι αναγκαίο να προσδιορισθούν προηγούμενα οι γεωγραφικές ενότητες που θα αντιστοιχούν στα επίπεδα του προγραμματισμού και στις βαθμίδες της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης.

Η άμεση λαϊκή συμμετοχή μπορεί να υλοποιηθεί μόνον στα πλαίσια μιας μικρής ανθρωπογεωγραφικής ενότητας, όπως είναι ο αγροτικός οικισμός, η μικρή κοινότητα της υπαίθρου, η συνοικία μιας αστικής περιοχής. Η ενότητα όμως αυτή δεν δίνει τις βάσεις για την οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωσή της, ούτε μπορεί να εξασφαλίσει τη δραστηριότητα και τους πόρους που χρειάζεται μία στοιχειώδης διοικητική μονάδα.

Μία πρώτη οικονομική και κοινωνική ολοκλήρωση είναι δυνατή στα πλαίσια μιας ευρύτερης περιοχής, όπως είναι μία ομάδα οικισμών και κοινοτήτων της περιφέρειας, ένας δήμος με ενδοχώρα, ένα νησί με κάποιο αστικό κέντρο και ενδοχώρα, ένας μεγάλος δήμος αστικής περιοχής. Σε αυτή την ανθρωπογεωγραφική ενότητα αντιστοιχεί ένα πρώτο επίπεδο προγραμματισμού, που στα πλαίσιά του είναι δυνατή η συγκροτημένη ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων και η αποδοτικότερη αξιοποίηση των τοπικών πόρων. Ακόμα, μία τέτοια περιοχή περιλαμβάνει τον τόπο δουλειάς και τον τόπο κατοικίας του δημότη, ενώ το πληθυσμιακό της μέγεθος επιτρέπει την κατασκευή του στοιχειώδους αναγκαίου κοινωνικού εξοπλισμού, και τα κοινά πολιτιστικά χαρακτηριστικά της περιοχής μπορούν να αποτελέσουν τη βάση

για τη διαμόρφωση της ιδιαίτερης πολιτιστικής φυσιογνωμίας της. Τέλος, στις ανθρωπογεωγραφικές ενότητες θα αντιστοιχεί η Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και θα λειτουργήσει η Αναπτυξιακή Επιτροπή Βάσης (ΑΕΒ) ως όργανο λαϊκής εκπροσώπησης των κοινωνικών φορέων.

Η παραπάνω ανθρωπογεωγραφική ενότητα δεν μπορεί όμως να εξασφαλίσει ένα σύνθετο παραγωγικό σύστημα που προϋποθέτει μια ευρύτερη χωροταξικά και πληθυσμιακά ενότητα όπως είναι η Επαρχία.

Δηλαδή μία ομάδα περιοχών της πρώτης βαθμίδας Τοπικής Αυτοδιοίκησης με κοινά οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά, που διαθέτει ισχυρό αστικό κέντρο και ενδοχώρα αναπτυγμένη σε αρκετούς κλάδους της οικονομίας. Για την ανάπτυξη της περιοχής αυτής θα πρέπει να κυριαρχήσει, σε σχέση με τα άλλα, το κριτήριο της ισόρροπης ανάπτυξης. Στα πλαίσια της Επαρχίας, μπορεί να προγραμματισθεί η διαχείριση των τοπικών πόρων και η συντονισμένη κατασκευή έργων υποδομής με ομόρροπη αναπτυξιακή κατεύθυνση. Παράλληλα, η Επαρχία μπορεί να προσφέρει ένα πλατύ φάσμα επιλογών δουλειάς και τρόπου ζωής, ενώ το πληθυσμιακό της μέγεθος επιτρέπει την κατασκευή του κοινωνικού εξοπλισμού που είναι απαραίτητος για τον σύγχρονο άνθρωπο, καθώς και τις προϋποθέσεις για μια ολοκληρωμένη πολιτιστική ανάπτυξη. Μπορεί να αποτελέσει, με δύο λόγια, μια ολοκληρωμένη «αναπτυξιακή οντότητα», που σε αυτήν θα αντιστοιχεί η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ένα ολοκληρωμένο παραγωγικό σύστημα με ισόρροπη ανάπτυξη όλων των τομέων της οικονομίας προϋποθέτει μια ακόμη ευρύτερη χωροταξική ενότητα, μια «μικρογραφία» του εθνικού χώρου, που θα υπηρετεί τους ίδιους αναπτυξιακούς στόχους σε μικρότερη κλίμακα. Η Τριτοβάθμια Αυτοδιοίκηση θα λειτουργεί κύρια στο επίπεδο του προγραμματισμού, αποτελώντας ουσιαστικά την κορυφή της πυραμίδας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνθέτοντας και εκφράζοντας, στα πλαίσια του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, τις απόψεις και τα συμφέροντα του λαού όλης της περιοχής.

Έτσι η κεντρική διοίκηση θα διαρθρωθεί στα εξής επίπεδα:

- Στο Κεντρικό επίπεδο, όπου θα παραμείνουν οι κεντρικοί φορείς κύρια με επιτελικές αρμοδιότητες.
- Στο επίπεδο της Περιφέρειας, όπου θα λειτουργούν περιφερειακές υπηρεσίες των κεντρικών φορέων, κύρια με αρμοδιότητες τεχνικής υποστήριξης του προγραμματισμού.

- Στο επίπεδο του Νομού, όπου θα ασκούνται αποκεντρωμένα όλες οι αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης, ο έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η εξειδίκευση της γενικής κυβερνητικής πολιτικής.

Παράλληλα, με τον νέο Καταστατικό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα θεσμοθετηθούν το επίπεδο άμεσης λαϊκής συμμετοχής και οι τρεις βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου και θα μεταφερθούν αρμοδιότητες, πόροι και υπηρεσίες. Τα όργανα και οι υπηρεσίες κάθε βαθμίδας συγκροτούνται με τα ίδια κριτήρια, έχουν ίδια σύνθεση, αρμοδιότητες, οργανωτική δομή και λειτουργία και ανάλογους πόρους. Στον γενικό κανόνα θα υπάρχουν βέβαια και ορισμένες εξαιρέσεις, σύμφωνα με τις χωροταξικές και γεωγραφικές ιδιομορφίες ορισμένων περιοχών (νησιωτικές περιοχές, περιοχή Αττικής κλπ.), που θα θεσμοθετηθούν κατάλληλα στον Καταστατικό Χάρτη.

Αρμοδιότητες. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) έχουν αρμοδιότητες για όλα τα θέματα που δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα της Κεντρικής Διοίκησης. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στις διάφορες βαθμίδες αυτοδιοίκησης θα γίνει έτσι, ώστε η αντιμετώπιση των προβλημάτων και η αξιοποίηση των δυνατοτήτων κάθε περιοχής να πετυχαίνετε στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο αυτοδιοίκησης.

Με τον νέο Καταστατικό Χάρτη της Αυτοδιοίκησης θα θεσμοθετηθούν:

- αποφασιστικές αρμοδιότητες, άμεσα εκτελεστές, που η σκοπιμότητά τους δεν θα ελέγχεται από κανένα άλλο όργανο, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή,
- αρμοδιότητες που θα δίνουν τη δυνατότητα στα όργανα κάθε βαθμίδας αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν στις διαδικασίες προγραμματισμού.

Στην κεντρική εξουσία προβλέπεται να παραμείνουν οι αρμοδιότητες που αφορούν όλους τους τομείς και τα θέματα που πρέπει να ρυθμιστούν ενιαία για όλη την επικράτεια, όπως είναι οι διεθνείς σχέσεις της χώρας, η εθνική άμυνα, το νόμισμα και η δασμολογική πολιτική. Η κεντρική εξουσία θα διαχειρίζεται τους πόρους εθνικής ή στρατηγικής σημασίας, τα εθνικά συγκοινωνιακά μέσα και τους τομείς ενέργειας, τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομείων, θα ασκεί την εκπαιδευτική πολιτική, την υγειονομική πολιτική και τη χρηματοπιστωτική πολιτική. Επίσης, θα είναι αρμόδια για την ποινική και την αστική νομοθεσία, για τη βασική νομοθεσία (νόμους-πλαίσια) όλων των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών τομέων, για την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και γενικών κανονιστικών αποφάσεων στους τομείς που

απαιτείται, καθώς και για την έκδοση εθνικών προδιαγραφών και εθνικών προτύπων. Τέλος, η Κεντρική Διοίκηση θα ασκεί τον έλεγχο της νομιμότητας των αποφάσεων των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τ.Α.).

- Η τριτοβάθμια Τ.Α. θα συμμετέχει ενεργά στις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.
- Η δευτεροβάθμια Τ.Α. θα έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλους τους τομείς και τα θέματα επαρχιακής σημασίας και θα συμμετέχει στις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.
- Η πρωτοβάθμια Τ.Α. θα έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες σε όλους τους τομείς και τα θέματα τοπικής σημασίας και θα συμμετέχει και αυτή στον Δημοκρατικό Προγραμματισμό.

Πόροι. Στόχος είναι να αποκτήσει η Τοπική Αυτοδιοίκηση οικονομική αυτοδυναμία μέσα από θεσμοθετημένους, αποκλειστικά δικούς της πόρους, ανεξάρτητους από εκείνους της Κεντρικής Διοίκησης.

Προκειμένου η Τ.Α. να ανταποκριθεί στον νέο αναπτυξιακό ρόλο της, προγραμματίζεται ένα θεσμικό πλαίσιο που θα δίνει λύσεις στο οικονομικό πρόβλημα των ΟΤΑ, δηλαδή στην κάλυψη των λειτουργικών δαπανών, στην απόκτηση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (σημερινών και αυριανών) και στην ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας.

Οι κατευθύνσεις αυτού του θεσμικού πλαισίου είναι:

- Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τη Διοίκηση στην Αυτοδιοίκηση να συνοδεύεται και από τη θεσμοθέτηση των αναγκαίων πόρων (μεταφορά πόρων και δημιουργία νέων).
- Η παροχή δυνατότητας επιβολής άμεσων τοπικών φόρων, που τα έσοδά τους θα τα διαθέτουν ελεύθερα οι ΟΤΑ για την κάλυψη αναγκών τους.
- Η κάλυψη παρεχόμενων υπηρεσιών, με πόρους ανταποδοτικού χαρακτήρα.
- Η εκχώρηση ποσοστού φόρων και τελών γενικού χαρακτήρα, που η κατανομή τους θα γίνεται με διαδικασία, όπου θα συμμετέχει η Αυτοδιοίκηση, διαδικασία που θα καθορισθεί από τον νέο Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Η εκχώρηση ποσοστού γενικών φόρων και τελών που θα αποδίδεται άμεσα στους ΟΤΑ.

- Η κρατική επιχορήγηση θα διατηρηθεί μέχρις ότου η Τοπική Αυτοδιοίκηση καταστεί αυτοδύναμη και αναπτύξει τους δικούς της πόρους.
- Η συνεχής διεύρυνση της συμμετοχής της Τ.Α., μέσα από τις διαδικασίες του Δημοκρατικού Προγραμματισμού, στον προγραμματικό προσανατολισμό των πόρων που διατίθενται για τα αναπτυξιακά έργα υποδομής (αποκέντρωση ΠΔΕ).
- Η κεντρική εξουσία θα διατηρήσει το δικαίωμα πρόσθετης οικονομικής επιχορήγησης της Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση ειδικών αναπτυξιακών στόχων.
- Η αξιοποίηση του σημερινού θεσμικού πλαισίου (Ν. 1262/82) για την επιχορήγηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας των ΟΤΑ.
- Ο εκσυγχρονισμός και η αναμόρφωση του συστήματος επιβολής, είσπραξης και απόδοσης των πόρων στους ΟΤΑ.

Θα ενισχυθούν τα δημοτικά ιδρύματα για την παροχή κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών. Επίσης, θα ενισχυθεί η δυνατότητα των ΟΤΑ να δημιουργούν Συνδέσμους για τον σχεδιασμό και την κατάρτιση κοινών προγραμμάτων, την κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, την κοινή προμήθεια μηχανημάτων και υλικών, την από κοινού παροχή υπηρεσιών.

Τέλος, προετοιμάζεται το νέο θεσμικό πλαίσιο για την ενίσχυση της δυνατότητας δημιουργίας αμιγών δημοτικών επιχειρήσεων και για τη δημιουργία των προϋποθέσεων συνεργασίας, κοινής επιχειρηματικής δράσης με τους συνεταιρισμούς παραγωγής, με ιδιωτικούς φορείς, με ιδιώτες, με Τράπεζες και με το Δημόσιο.

Δημιουργία Τράπεζας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Φορέα Τεχνικής Υποστήριξης των ΟΤΑ: Ο νέος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ιδιαίτερα της επιχειρηματικής δραστηριοποίησής της απαιτεί, εκτός από το νέο θεσμικό πλαίσιο, τη συγκέντρωση των προϋποθέσεων και των μηχανισμών, που θα υλοποιήσει η δημιουργία Δημοτικής Τράπεζας και Φορέα Τεχνικής Υποστήριξης των ΟΤΑ.

Για τη δημιουργία επιτελικού φορέα χρηματοπιστωτικής υποστήριξης των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, συγκροτείται επιτροπή που θα μελετήσει τη νομική μορφή, τη διάρθρωση και λειτουργία του φορέα, τη σύνδεσή του με το πιστωτικό σύστημα της χώρας και τον τρόπο συμμετοχής στη διοίκησή του των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, θα ιδρυθεί επιτελικός φορέας τεχνικής υποστήριξης

των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους, που θα υποστηρίξει την Αυτοδιοίκηση σε τεχνικοοικονομικά, διαχειριστικά, διοικητικά, οργανωτικά θέματα.

Ανθρώπινο Δυναμικό. Η αξιοποίηση του ρόλου του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ αποτελεί σημαντικό μοχλό για την επίτευξη των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης και αποκέντρωσης. Προγραμματίζονται ειδικά εκπαιδευτικά προγράμματα και προγράμματα επιμόρφωσης των υπαλλήλων. Παράλληλα, θα υποβοηθηθεί η συνεργασία του επιστημονικού δυναμικού και της Αυτοδιοίκησης, προκειμένου να συνδεθούν τα κοινωνικά προγράμματα των ΟΤΑ με την εξέλιξη της επιστήμης και των παραγωγικών μεθόδων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VIII

ΕΙΔΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (Ε.Π.Τ.Α.)

1. Για την πραγματοποίηση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων του άρθρου 1, παράγραφοι 1 έως 4, 5 εδάφιο 1Α, 6 έως 18, 19 εδάφιο Α και 20 έως 51 του νόμου 2539/1997 (Σχέδιο Καποδίστριας), καθώς και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καταρτίζεται ως ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα του άρθρου 71, παράγραφος 4, του ν. 1622/1986 (ΦΕΚ 92 Α') το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π. Τ.Α.).

2. Το Ε.Π.Τ.Α. έχει πενταετή χρονική διάρκεια (1998 - 2002) που μπορεί να παραταθεί σε επτά χρόνια (1998 - 2004) με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.

3. Το Ε.Π.Τ.Α. περιέχει:

α) Το Υποπρόγραμμα 1 για τη χρηματοδότηση των αναγκαίων ελάχιστων λειτουργικών δαπανών των δήμων και κοινοτήτων της παραγράφου 1 του παρόντος.

β) Το Υποπρόγραμμα 2 για τη χρηματοδότηση της εκπόνησης των αναγκαίων μελετών και της αντίστοιχης συμβουλευτικής υποστήριξης για την εφαρμογή τους, της προμήθειας και εγκατάστασης μηχανογραφικού εξοπλισμού και των απαραίτητων προγραμμάτων ενημέρωσης και κατάρτισης, για την οργάνωση και μηχανοργάνωση των δήμων και κοινοτήτων αυτών και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους.

γ) Το Υποπρόγραμμα 3 για τη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής για τους δήμους και κοινότητες αυτές, καθώς και λοιπών δημόσιων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.

δ) Το Υποπρόγραμμα 4 για τη χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής και σχετικών προγραμμάτων των δήμων και κοινοτήτων αυτών, καθώς και μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων τους.

ε) Το Υποπρόγραμμα 5 για τη χρηματοδότηση έργων ανάλογων με τα αναφερόμενα στα ανωτέρω Υποπρογράμματα 2, 3 και 4, που αφορούν αποκλειστικά τους Ο.Τ.Α. του άρθρου 1 παράγραφος 5 εδάφια 1Γ, 2, 3 και 4 και παράγραφος 19 εδάφιο Γ.

4. Πόροι του Ε.Π.Τ.Α. είναι:

α) Ποσοστό οκτώ και πενήντα εκατοστών (8,50%) των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2 Α'), που εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό, για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 1, 2 και 4.

β) Ποσοστό είκοσι εκατοστών (20%) των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2 Α'), που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημόσιων επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α.), για τη χρηματοδότηση του Υποπρογράμματος 4.

γ) Το ποσό του λογαριασμού του άρθρου 67 του ν. 3033/1954 (ΦΕΚ 258 Α') και το ποσό των τόκων των χρηματικών υπολοίπων του άρθρου 232, παράγραφ. 1, του π.δ/τος 410/1995, που διαχειρίζεται το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, καθώς και όλα τα ποσά των ειδικών λογαριασμών και πόρων του Κρατικού Προϋπολογισμού που διαχειρίζονται τα Υπουργεία, αυτοτελείς Δημόσιες Υπηρεσίες και Δημόσιοι Οργανισμοί, με τα οποία επιχορηγούνται δήμοι και κοινότητες για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 4 και 5.

δ) Ποσοστό ογδόντα εκατοστών (80%) του φόρου των τόκων καταθέσεων του άρθρου 9 παράγρ. 5α του ν. 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α'), για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 1, 2 και 4.

ε) Οι πόροι Εθνικών και Περιφερειακών Κοινοτικών Προγραμμάτων και Πρωτοβουλιών που διαχειρίζονται τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες, οι οποίοι

αφορούν έργα δήμων και κοινοτήτων και λοιπές επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης, για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 2, 3 και 5.

στ) Οι πόροι του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων με τους οποίους χρηματοδοτούνται έργα δήμων και κοινοτήτων, για τη χρηματοδότηση των Υποπρογραμμάτων 3, 4 και 5.

5. Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, τα ποσά με τα οποία χρηματοδοτούνται τα Υποπρογράμματα 4 και 5, από 1ης Ιανουαρίου του έτους 1999 εγγράφονται στις Συλλογικές Αποφάσεις Έργων Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π.). Για το Υποπρόγραμμα 3 εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 4, παράγρ. 2 του ν. 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α').

Για το έτος 1998 δύναται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να μεταφέρεται το αναγκαίο ποσό από τους πόρους της παρ. 4 του παρόντος άρθρου στο λογαριασμό του άρθρου 68 του ν. 3033/1954 (ΦΕΚ 258 Α') που τηρείται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων για την προμήθεια μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων του Υποπρογράμματος 4.

6. Για την κατάρτιση, παρακολούθηση, υποστήριξη και διοίκηση της εφαρμογής του Ε. Π. Τ. Α. συγκροτείται Επιτροπή στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι των Υπουργείων αυτών.

7. Από της 1ης Ιανουαρίου του έτους 1998, απαγορεύεται η χρηματοδότηση δήμων και κοινοτήτων από ειδικούς λογαριασμούς, τον Κρατικό Προϋπολογισμό και το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, που δεν εντάσσονται στους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους ή στους πόρους του Ε.Π.Τ.Α. της παραγράφου 4 του παρόντος. Οποιαδήποτε εντολή πληρωμής σε βάρος Κ. Α. στον οποίο, κατά παράβαση του προηγούμενου εδαφίου, έχει εγγραφεί πίστωση, είναι άκυρη και δεν εκτελείται από το δημοτικό ή κοινοτικό ταμείο.

Προγραμματικές συμβάσεις που έχουν συναφθεί μεταξύ του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Ο.Τ.Α. και λοιπών φορέων, καθώς και πρωτόκολλα συνεργασίας για προγράμματα ανάπτυξης που χρηματοδοτούνται από το Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ. εξακολουθούν να ισχύουν και να εφαρμόζονται.

8. Οι πόροι που χρηματοδοτούν το Υποπρόγραμμα 1 της παραγράφου 3 του παρόντος κατανέμονται στους δήμους και κοινότητες της παραγράφου 1, σύμφωνα με κριτήρια και διαδικασία κατανομής, που καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ύστερα από πρόταση της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος.

Το υπόλοιπο ποσοστό είκοσι εκατοστών (20%) της παραγράφου 4δ' του παρόντος κατανέμεται στους Ο.Τ.Α. του άρθρου 1 παράγραφος 5 εδάφια 1Γ, 2, 3 και 4 και παράγραφος 19 εδάφιο Γ, κατά τις διατάξεις του άρθρου 25, παράγραφος 5 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2 Α').

9. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μετά από εισήγηση της Επιτροπής της παρ. 6 του παρόντος άρθρου ρυθμίζονται τα της κατάρτισης και εφαρμογής του Ε.Π.Τ.Α. ιδίως δε τα σχετικά με το αναλυτικό περιεχόμενό του, τη διαδικασία καταγραφής των αναγκών των δήμων και κοινοτήτων και των σχετικών προτάσεων των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους όρους και τη διαδικασία ένταξης έργων στο Ε.Π.Τ.Α. και πραγματοποίησης των έργων αυτών και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού.

10. Η παράγραφος 5 του άρθρου 25 του ν. 1828/1989 (ΦΕΚ 2 Α') αντικαθίσταται ως εξής:

"Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. καθορίζονται τα κριτήρια και η διαδικασία κατανομής των

εσόδων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων και στον τακτικό προϋπολογισμό.

Ως κριτήρια κατανομής λαμβάνονται υπόψη ιδίως:

- α) το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης,
- β) το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου,
- γ) ο ορεινός, πεδινός ή νησιώτικος χαρακτήρας του Ο.Τ.Α.,
- δ) το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων,
- ε) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων,
- στ) το πληθυσμιακό μέγεθος, οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση,
- ζ) οι κλιματολογικές συνθήκες και ο αριθμός των σχολικών αιθουσών,
- η) οι περιβαλλοντικές συνθήκες.

Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής ισχύουν από 1.1.1999."

Η παράγραφος 6 του ίδιου άρθρου καταργείται και οι λοιπές παράγραφοι αναριθμούνται.

11. Ο.Τ.Α. που προήλθαν από συνένωση κατά τις διατάξεις των νόμων 1416/1984 και 1622/1986 και στους οποίους δεν επέρχεται μεταβολή με το άρθρο 1 του παρόντος εξακολουθούν να λαμβάνουν τα οικονομικά κίνητρα που προβλέπονται από τις διατάξεις των νόμων αυτών.

Τα οικονομικά κίνητρα που δικαιούνται κατά το προηγούμενο εδάφιο συνενωθέντες Ο.Τ.Α., οι οποίοι όμως καταργούνται λόγω συνένωσής τους σε νέο δήμο κατά το άρθρο 1 του παρόντος, αποδίδονται στο νέο δήμο και διατίθενται για την εκτέλεση έργων και εφαρμογή προγραμμάτων στην εδαφική περιφέρεια του καταργούμενου Ο.Τ.Α.. Οι διατάξεις της παραγράφου αυτής εφαρμόζονται μέχρι το τέλος του έτους 2002 και τα ποσά των οικονομικών κινήτρων καταβάλλονται από το Ε.Π.Τ.Α..

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΧ

ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ «ΘΗΣΕΑΣ»

Το πολιτικό πλαίσιο

Με την πεποίθηση ότι η άσκηση αποτελεσματικής και ποιοτικής διοίκησης των τοπικών υποθέσεων συνδέεται με την υποστήριξη της επενδυτικής δραστηριότητας των Ο.Τ.Α. και την ορθολογική και διαφανή κατανομή των πόρων που κατευθύνονται σε αυτούς, η Κυβέρνηση θεσμοθέτησε το αναπτυξιακό Πρόγραμμα «Θησέας», ώστε να:

- Προωθηθεί η μετεξέλιξη των Ο.Τ.Α. σε πραγματικά αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, με στόχο τη μείωση του χάσματος μεταξύ του πολίτη και της εξουσίας.
- Ενισχυθεί η ικανότητα της διοίκησης των Ο.Τ.Α. να διαχειρίζεται τις τοπικές υποθέσεις με διαφάνεια, νομιμότητα και σεβασμό στα δικαιώματα των πολιτών.
- Προσδιοριστούν οι επιτελικές αρμοδιότητες των κεντρικών υπηρεσιών και να υποστηριχθεί η μεταφορά των αρμοδιοτήτων που αφορούν τοπικές υποθέσεις στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση βάσει των αρχών της αποκέντρωσης, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας.
- Ενισχυθεί η ανάπτυξη των Ο.Τ.Α. σε ορεινές και νησιωτικές προβληματικές περιοχές.
- Αναδειχθεί η ισόρροπη και βιώσιμη περιφερειακή ανάπτυξη ως στόχος κύριας εθνικής προτεραιότητας.

Οι στόχοι του Προγράμματος «Θησέας»

Με βάση τους στόχους της Κυβέρνησης για:

- Ενδυνάμωση των θεσμών της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης.
- Εξυπηρέτηση του πολίτη στον πληρέστερο δυνατό βαθμό.
- Ισόρροπη εθνική ανάπτυξη και
- Ορθολογική οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους

το αναπτυξιακό Πρόγραμμα «Θησέας» επιχειρεί να συγκροτήσει μια ολοκληρωμένη πολιτική για τους Ο.Τ.Α., η οποία θα ενισχύσει τον αναπτυξιακό ρόλο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω συντονισμένων δράσεων και χρηματοδοτήσεων.

Οι Πόροι του Προγράμματος «Θησέας»

Λαμβάνοντας υπόψη τα προβλήματα και τις δυσλειτουργίες που προέκυψαν κατά την εφαρμογή προηγούμενων προγραμμάτων για την ενίσχυση του αναπτυξιακού ρόλου των Ο.Τ.Α. όπως:

- Η αδυναμία του Ε.Π.Τ.Α. να λειτουργήσει ως πραγματικό Πρόγραμμα στήριξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε εφαρμογή των διατάξεων που το θεσμοθέτησαν,
- Η ανυπαρξία ενός συστήματος ορθολογικής και δίκαιης κατανομής των θεσμοθετημένων πόρων της τοπικής αυτοδιοίκησης,

το Υπουργείο Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης διαμόρφωσε μια νέα πρόταση, μέσω του προγράμματος «Θησέας», η οποία ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις και προσδοκίες της σύγχρονης πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ παράλληλα δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή ενός διαφανούς, ευέλικτου και αποδοτικού συστήματος κατανομής των πόρων.

Συγκεκριμένα, οι πόροι του προγράμματος προέρχονται από:

- Το 10% από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό (άρθρο 25 Ν. 1828/1989)
- Το 25% από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους που εγγράφονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (Σ.Α.Τ.Α.) (άρθρο 25 Ν. 1828/1989)
- Το 80% του φόρου των τόκων καταθέσεων φυσικών και νομικών προσώπων (άρθρο 9 παρ. 5 Ν. 2503/1997)
- Ποσό ίσο με το 35% των ανωτέρω πόρων, που προέρχεται από τους εθνικούς πόρους του Π.Δ.Ε. Υπουργείων και Περιφερειών.
- Οι τόκοι των χρηματικών υπολοίπων των Ο.Τ.Α. που κατατίθενται στο Τ.Π.Δ. στο τέλος κάθε έτους, με διαχειριστή το ΥΠ.ΕΣ.

Το Σύστημα Διοίκησης του Προγράμματος

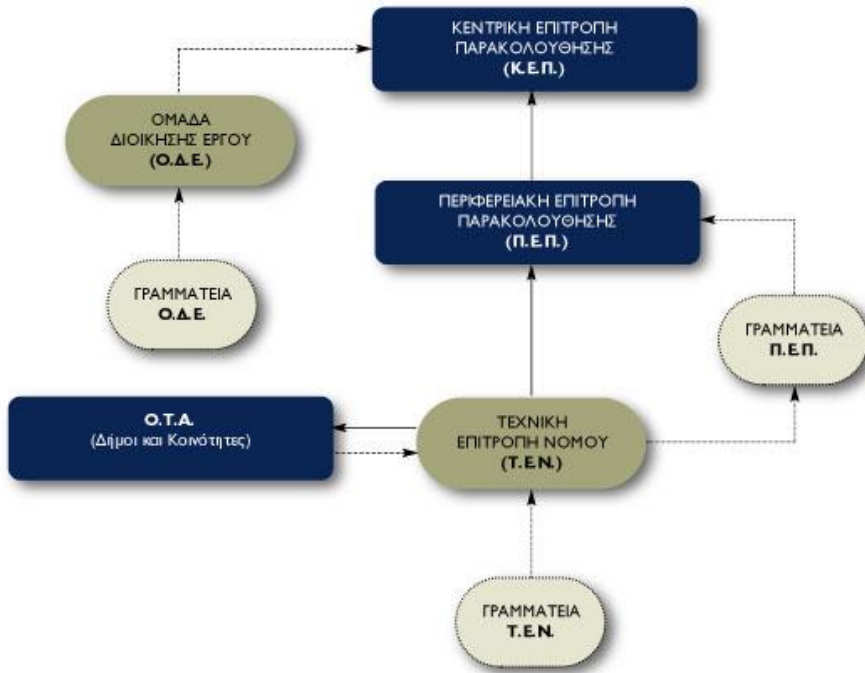
Κύριο χαρακτηριστικό του επιτελικού κράτους αποτελεί η αρμοδιότητα των κεντρικών υπηρεσιών σε ό,τι αφορά το στρατηγικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και τη στήριξη του νομοθετικού έργου. Στο πλαίσιο αυτό, το σύστημα διοίκησης του προγράμματος «Θησέας» διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα όπου λειτουργούν τα αντίστοιχα όργανα αποφασιστικής αρμοδιότητας:

- η Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος,
- οι Περιφερειακές Επιτροπές Παρακολούθησης του Προγράμματος,
- τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια.

ΟΡΓΑΝΟΓΡΑΜΜΑ

Συστήματος Διοίκησης Προγράμματος «Θησέας»

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ



Οι Δικαιούχοι

Το Πρόγραμμα «Θησέας» χρηματοδοτεί έργα, μελέτες και ενέργειες που υποβάλλονται από τους δήμους και τις κοινότητες με φορείς υλοποίησης:

- Τους δήμους και τις κοινότητες.
- Τα νομικά πρόσωπα των δήμων και κοινοτήτων.
- Τους συνδέσμους και τις συμπολιτείες των δήμων και των κοινοτήτων.
- Τις διάφορες διαδημοτικές συμπράξεις και συνεργασίες αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Οι καινοτομίες του Προγράμματος «Θησέας»:

1. Η χρηματοδότηση των απαραίτητων μελετών για την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων.

Οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα μέσω του Προγράμματος «Θησέας» να υποβάλλουν προτάσεις που αφορούν μελέτες. Προτεραιότητα δίδεται σε μελέτες σχετικές με την ωρίμανση των έργων που έχουν προταθεί ή θα προταθούν για ένταξη στο Γ' ή στο Δ' Κ.Π.Σ., καθώς και σε έργα που ολοκληρώνουν λειτουργικά τις υποδομές που χρηματοδοτήθηκαν από το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Ανάπτυξης (Ε.Π.Τ.Α.) ή συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της Ε.Ε. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται όχι μόνον η επιτάχυνση της υλοποίησης έργων που ήδη έχουν προγραμματιστεί από τους δήμους, αλλά και η ολοκλήρωση ημιτελών επενδύσεων προκειμένου να αποδοθούν άρτιες στην τοπική κοινωνία.

2. Η ενθάρρυνση και η στήριξη διαδημοτικών συνεργασιών αναπτυξιακού χαρακτήρα.

Η εξασφάλιση υψηλού επιπέδου στις υπηρεσίες, αλλά και σε όλες τις δραστηριότητες των δήμων, σε συνδυασμό με την ορθολογική αξιοποίηση των χρηματοδοτήσεών τους, αποτελεί βασική παράμετρο του προγράμματος «Θησέας». Στο πλαίσιο αυτό, η ενθάρρυνση διαδημοτικών συνεργασιών και συμπράξεων μετεξελίσσει την «ατομική» προσπάθεια του εκάστοτε δήμου σε «συλλογική», ενώ παράλληλα εγγυάται τη συλλογική ευθύνη και επιτυχία.

3. Η ενίσχυση συμπράξεων μεταξύ Ο.Τ.Α. και ιδιωτικού τομέα

Η δυνατότητα των δήμων να χρηματοδοτηθούν μέσω του προγράμματος «Θησέας» για μια σειρά ενεργειών, όπως προκαταρκτικές μελέτες σκοπιμότητας χρήσης της μεθόδου, έξοδα διαγωνιστικής διαδικασίας, επιλογής και κατάρτισης συμβάσεων με τους ιδιώτες επενδυτές, καθώς και την πιθανή ίδια συμμετοχή του δήμου στη σύμπραξη:

- Δημιουργεί μια νέα κουλτούρα στη διαχείριση και αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των δήμων.
- Θέτει τις βάσεις για ένα σωστό προγραμματισμό στη διαχείριση των πόρων, διασφαλίζοντας πολλαπλασιαστικά οφέλη τόσο για τους Ο.Τ.Α. και την τοπική κοινωνία, όσο και για το Πρόγραμμα.

4. Η προώθηση της εξωστρέφειας των δήμων.

Το Πρόγραμμα «Θησέας», καλύπτοντας την ίδια συμμετοχή των δήμων σε κοινοτικά προγράμματα και πρωτοβουλίες, προσφέρει τη δυνατότητα στους δήμους να στραφούν σε επιπρόσθετες πηγές χρηματοδότησής, με σημαντικότερο όφελος την ανταλλαγή εμπειρίας και τεχνογνωσίας με δήμους άλλων μελών της Ε.Ε.

προκειμένου να αναπτύξουν από κοινού σύγχρονες μεθόδους βελτίωσης του επιπέδου των υπηρεσιών τους.

5. Η εφαρμογή ενός αντικειμενικού και διαφανούς συστήματος διοίκησης και οικονομικής ενίσχυσης των δήμων.

Με την τήρηση ενιαίας βάσης δεδομένων για την καταγραφή ανά Ο.Τ.Α., όχι μόνον των πόρων του προγράμματος «Θησέας», αλλά και των λοιπών εθνικών πόρων της κεντρικής διοίκησης, που αφορούν σε έργα και δράσεις της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που παραμένουν στη διαχείριση των Υπουργείων, εξασφαλίζεται η διαφάνεια και η ισότιμη μεταχείριση των Ο.Τ.Α. όλης της χώρας.

Έτσι, αφ' ενός μεν θα αποφεύγονται οι παρατηρηθείσες κατά το παρελθόν διενέξεις και αφ' ετέρου θα είναι δυνατή η εφαρμογή πολιτικών για την τόνωση της περιφερειακής ανάπτυξης, η οποία αποτελεί πρώτη προτεραιότητά μας.

Τα οφέλη του Προγράμματος «Θησέας»

Για την Περιφέρεια:

- Μειώνονται οι περιφερειακές ανισότητες και ενισχύονται οι θεσμοί αποκέντρωσης.
- Προγραμματίζονται αναπτυξιακές υποδομές για όλη την Περιφέρεια μέσα από τον κατάλληλο συντονισμό έργων και δράσεων εθνικής και περιφερειακής εμβέλειας.
- Εδραιώνεται μια νέα, σύγχρονη αντίληψη για ανταγωνιστική και βιώσιμη περιφερειακή ανάπτυξη.

Για τους Πολίτες:

- Αναβαθμίζεται η ποιότητα των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Εξασφαλίζονται τα συμφέροντα των πολιτών, μέσω της ορθής και αποδοτικής διαχείρισης του δημόσιου χρήματος.
- Ενισχύονται οι κοινωνικές και πολιτιστικές δράσεις, με στόχο τη διατήρηση της ιδιαιτερότητας και του πλούτου κάθε τοπικής κοινωνίας.

Για τη χώρα:

- Η ισόρροπη και βιώσιμη ανάπτυξη της χώρας.
- Η ετοιμότητα της χώρας για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών.
- Η διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.
- Η πρόληψη και προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.
- Η αύξηση της ανταγωνιστικότητας της χώρας στην ευρωπαϊκή οικονομία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΠΗΓΕΣ

Α΄ ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΝ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, Περίοδος Α΄, Σύνοδος Α΄

Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, Περίοδος Α΄, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση ΠΕ΄, Τετάρτη 14 Μαΐου 1975

Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, Συνεδρίαση 7^η, 30 Ιανουαρίου 1975

Πρακτικά Ολομέλειας της Βουλής, Συνεδρίαση ΠΕ΄, 14 Μαΐου 1975

Πρακτικά Επιτροπής για την Αναθεώρηση του Συντάγματος, Συνεδρίαση 8^η, 31 Ιανουαρίου 1975

Πρακτικά της Ολομέλειας της Βουλής, Συνεδρίαση της 5 Φεβρουαρίου 1976

Πρακτικά Βουλής, Περίοδος Γ΄ Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση Δ΄, Κυριακή 22 Νοεμβρίου 1981

Πρακτικά Ολομέλειας, Συνεδρίαση Μ΄- 8 Φεβρουαρίου 1982

Πρακτικά Τμήματος Διακοπών, Συνεδρίαση ΙΘ΄- 21 Ιουλίου 1983

Πρακτικά Ολομέλειας, Συνεδρίαση ΜΗ΄- 13 Δεκεμβρίου 1983

Πρακτικά Ολομέλειας, Συνεδρίαση ΡΝ'- 9 Ιουνίου 1986

Πρακτικά Βουλής Ολομέλεια, Α' Περίοδος (Προεδρευόμενης Δημοκρατίας) Σύνοδος Α', Συνεδριάσεις Μ-ΝΔ, 5 Δεκεμβρίου 1988- 18 Ιανουαρίου 1989, Συνεδρίαση ΜΕ, Δευτέρα 12 Δεκεμβρίου 1988

Πρακτικά Βουλής, Ζ' Περίοδος Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Δ', Τρίτη 24 Απριλίου 1990

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

Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος Θ'-Σύνοδος Β', Οι προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος του Πανελλήνιου Σοσιαλιστικού Κινήματος και της Νέας Δημοκρατίας, Οκτώβριος 1997

Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ'- Σύνοδος Β', Διαρκής Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης, Συνεδριάσεις της 22, 23, 29 και 30 Οκτωβρίου 1997

Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ'- Σύνοδος Β', Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος, Πρακτικό της Συνεδρίασης της 1^{ης} Φεβρουαρίου 1998

Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι- Σύνοδος Α', Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Συνεδρίαση της 17ης Οκτωβρίου 2000, Αθήνα 2000

Πρακτικά Βουλής, ΙΑ Περίοδος Προεδρευόμενης Δημοκρατίας, Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Δ', Σάββατο 20 Μαρτίου 2004

Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, ΙΑ' Σύνοδος, Συνεδρίαση ΑΘ', Τρίτη 5 Οκτωβρίου 2004

Πρακτικά Βουλής, ΙΑ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β΄, Συνεδρίαση Ο΄, Τετάρτη 25 Ιανουαρίου 2006

Πρακτικά Βουλής, ΙΑ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β΄, Συνεδρίαση ΟΑ΄, Πέμπτη 26 Ιανουαρίου 2006

Πρακτικά Βουλής, ΙΑ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β΄, Συνεδρίαση ΞΘ΄, Τρίτη 24 Ιανουαρίου 2006

Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής, Συζήτηση στην Επιτροπή Αναθεώρησης, 29 Νοεμβρίου 2006, Περίοδος ΙΑ΄, Σύνοδος Γ΄, Συνεδρίαση ΙΒ΄

Πρακτικά Βουλής, ΙΑ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β΄, Συνεδρίαση ΡΛΕ΄, Τρίτη 16 Μαΐου 2006

Πρακτικά Βουλής, ΙΑ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β΄, Συνεδρίαση ΡΛΣΤ΄, Τετάρτη 17 Μαΐου 2006

Πρακτικά Βουλής, ΙΑ΄ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Σύνοδος Β΄, Συνεδρίαση ΡΛΖ΄, Πέμπτη 18 Μαΐου 2006

Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Συνεδρίαση ΡΚΖ, Τρίτη 25 Μαΐου 2010

Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Συνεδρίαση ΡΚΗ, Τετάρτη 26 Μαΐου 2010 (Πρωί)

Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Συνεδρίαση ΡΚΘ, Τετάρτη 26 Μαΐου 2010 (Απόγευμα)

Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Συνεδρίαση ΡΛ, Πέμπτη 27 Μαΐου 2010

Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Συνεδρίαση ΡΛΑ, Παρασκευή 28 Μαΐου 2010

Β' ΝΟΜΟΙ, ΒΑΣΙΛΙΚΑ, ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΡΟΕΔΡΙΚΑ ΔΙΑΤΑΓΜΑΤΑ

Β.Δ. 10 Ιανουαρίου 1834, Νόμος περί συστάσεως των Δήμων

Σύνταγμα του 1927

Σύνταγμα του 1952

Σύνταγμα του 1975 και οι αναθεωρήσεις του 2001 και 2008

Εισηγητική έκθεση του ν. 1454/1950

Εισηγητική έκθεση του νόμου 3938/1959

Ν. ΔΝΖ'/1912

Ν.Δ. 4260/1962

Ν.Δ. 59/1974 «Περί επανασυστάσεως και λειτουργίας πολιτικών κομμάτων»

Α' Προσυνέδριο του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας, ομιλία Κων. Καραμανλή

Ν. 8/1975 «Περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών»

Ν. 18/1975 «Περί τροποποιήσεως και αντικαταστάσεως διατάξεων του Ν. 8/1975 «περί εκλογής δημοτικών και κοινοτικών αρχών»

Π.Δ. 933/1975 «Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος»

Ν. 1080/1980 «περί προσόδων των Ο.Τ.Α.»

Ν. 1065/80 «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα»

Ν. 1235/1982 «Άσκηση κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης στους νομούς»

Ν. 1270/1982 «Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων»

Ν. 1388/1983 «Ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης»

1416/1984 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης»

Ν. 1443/1984 «Οικονομική ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων και άλλες διατάξεις»

Το Προεδρικό Διάταγμα 76/1985 Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας», των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα (Ν. 1065/1980)

Ν. 1518/1985 «Καταβολή της σύνταξης των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων και υπαλλήλων Ν.Π.Δ.Δ. καθώς και της χορηγίας των δημάρχων και προέδρων κοινοτήτων από το δημόσιο ταμείο και άλλες διατάξεις»

Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» και η εισηγητική του έκθεση

Ν. 1828/1989 «Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις»

Ν. 1850/1989 «Κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας»

Ν. 1878/1990 «Τροποποίηση των διατάξεων δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ν. 1622/1986 και άλλες διατάξεις»

Ν. 1900/1990 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (Π.Δ. 323/1989), δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (ν. 1622/1986) εσόδων δήμων και κοινοτήτων και άλλες διατάξεις»

Ν. 2026/1992 «Ρύθμιση θεμάτων οργάνωσης και προσωπικού της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις»

Ν. 2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»

Ν.2218/1994 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις»

Ν.2344/1995 «Οργάνωση πολιτικής προστασίας και άλλες διατάξεις»

Ν. 2429/1996 «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων- Δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών- Δήλωση περιουσιακής κατάστασης πολιτικών, κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσων μαζικής ενημέρωσης και εντύπων και άλλων κατηγοριών προσώπων και άλλες διατάξεις»

Ν. 2503/1997 «Διοίκηση, Οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»

Ν. 2539/1997 «Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Καποδίστριας)» και η εισηγητική του έκθεση

Ν. 2817/2000 «Εκπαίδευση ατόμων με ειδικές εκπαιδευτικές ανάγκες και άλλες διατάξεις»

- N. 3023/2002 «Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών» και η εισηγητική του έκθεση*
- N. 3202/2003 «Εκλογικές δαπάνες κατά τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές, Οικονομική διοίκηση και διαχείριση των Ο.Τ.Α., θέματα αλλοδαπών και άλλες διατάξεις» και η εισηγητική του έκθεση*
- Νόμος 3274/2004 «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού»*
- Νόμος 3434/2006 «Ρύθμιση θεμάτων εθνικών, νομαρχιακών και δημοτικών εκλογών και διευθέτηση ειδικών θεμάτων» και η εισηγητική του έκθεση*
- N. 3463/2006 «Ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας» και η εισηγητική του έκθεση*
- N. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» και η εισηγητική του έκθεση*
- N. 4304/2014 «Έλεγχος των οικονομικών και πολιτικών κομμάτων και των αιρετών αντιπροσώπων Βουλής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλες διατάξεις» και η εισηγητική του έκθεση*
- N. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές Διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και Ρυθμίσεις για την Υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης»*

Γ' ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ακαδημίας Αθηνών* (Ερευνητική ομάδα: *Α. Μακρυδημήτρης, Χ. Χρυσανθάκης, Ν. Χλέπας, Ν. Μιχαλόπουλος, Θ. Οικονόμου, Π. Λιβιεράτος, Γ. Ασπρίδης*), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση, Διαπιστώσεις- Προτάσεις*, Αθήνα 2000
- Αναστασιάδη Γ.*, *Σύγχρονη ελληνική πολιτική και συνταγματική ιστορία (1940-1986)*, Σάκκουλας, Αθήνα 1996
- Αναστασιάδη Γ.*, *Σύγχρονη πολιτική ιστορία της Ελλάδας (1974-1992)*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1993
- Αλεξάκη Ε.*, *Ελληνική Δεξιά: Δομή και Ιδεολογία της Νέας Δημοκρατίας (1974-1993)*, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 2001
- Αλιβιζάτος Ν.*, *Εισαγωγή στην Ελληνική Συνταγματική Ιστορία*, (1981), Σάκκουλας, τ. Α'
- Αξελού Α.*, *Τα ελληνικά Συντάγματα 1822-1975/1986. Αλεξάνδρου Σβώλου: Η συνταγματική ιστορία της Ελλάδος, Στοχαστής, Αθήνα 1972*
- Αργυριάδη Δ.*, *Για μια δημόσια διοίκηση που αποδίδει και επικοινωνεί με τους πολίτες (διαλέξεις)*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1998
- Αρχείο της Πολιτικής Επιτροπής Εθνικής Απελευθέρωσης (Π.Ε.Ε.Α.), Πρακτικά Συνεδριάσεων, Σύγχρονη Εποχή, 1990*
- Αργυρόπουλου Π.* *Δημοτική Διοικήσεις εν Ελλάδι*, τυπ. Δ. Αθ. Μαυρομμάτη, Αθήνα 1859
- Ασδράχα Σπ.*, *Οι κοινότητες στην Τουρκοκρατία, Τα Ιστορικά 3 (1986)*
- Ασδράχα Σπ.*, *Φορολογικοί μηχανισμοί και οικονομία στο πλαίσιο των ελληνικών κοινοτήτων (ιζ'-ιθ' αι.)*, στο του ίδιου, *Ζητήματα ιστορίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1999
- Βακαλόπουλος Απ. Ε.*, *Ο κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας και το πρώτο ελληνικό κράτος (1828-1831)*, Σταμούλης, Θεσσαλονίκη 2009
- Βεγλέρης Φαίδ.*, *Η διοικητική οργάνωση*, Αθήνα 1963,
- Βενιζέλου Ε.(επιμ.)*, *Το Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/86*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1986
- Βενιζέλου Ευ.*, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο- Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002

- Βενιζέλου Θ.*, Ιστορία της Ελλάδας, Αθήνα 1884
- Βερέμη Θ. - Γουλίμη Γ. (επιμ.)*, Ελευθέριος Βενιζέλος. Κοινωνία, οικονομία, πολιτική στην εποχή του, Αθήνα 1980
- Βερέμη Θ. - Κολιόπουλου Γ.*, Ελλάς η σύγχρονη συνέχεια. Από το 1821 μέχρι σήμερα, Καστανιώτης, Αθήνα 2006
- Βερέμη Θ.*, Η παρακμή του Κέντρου μετά το 1974. Ο Φιλελευθερισμός στην Ελλάδα: Φιλελεύθερη θεωρία και πρακτική στην πολιτική και στην κοινωνία της Ελλάδας, Αθήνα 1991
- Βερναρδάκης, Χρ.* (1995). Τα Πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα 1974-1985. Σχέσεις Εκπροσώπησης και σχέσεις νομιμοποίησης στο φως του πολιτικού και κοινωνικού ανταγωνισμού, 2 τόμοι, Διδακτορική διατριβή, Πανεπιστήμιο Αθηνών 1993
- Βερναρδάκης Χρ.*, Η οργάνωση των κομμάτων της ΝΔ και του ΠΑΣΟΚ – Μαζικές διαστάσεις, κοινωνικές διαφοροποιήσεις και συγκλίσεις στον τύπο του «κρατικού κόμματος», Σημειώσεις
- Βερναρδάκη Χρ.*, Πολιτικά κόμματα, εκλογές και κομματικό σύστημα- Οι μετασχηματισμοί της πολιτικής αντιπροσώπευσης (1990-2010), Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2011
- Βερναρδάκη Χρ.*, Η τομή στην πολιτική συγκρότηση του συντηρητικού χώρου: Η μεταπολιτευτική ιδιαιτερότητα της Ν.Δ., Επίκεντρα, Έτος 21^ο, 1997
- Βλαχογιάννης Γ.*, Ιστορική Ανθολογία (1927), Εστία, Νέα Ελληνική Βιβλιοθήκη, 2010
- Βλάχου Γ.*, Θεσμοί και προβλήματα της σύγχρονης δημοκρατίας (Μελέτες Ι), Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1988
- Βουρνάς Τασ.*, Ιστορία της Νεότερης και Σύγχρονης Ελλάδας, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 1997, τόμος Α'
- Βουρνάς Τ.*, Η Διάσπαση του ΚΚΕ, Αθήνα, Εκδόσεις αδελφών Τολίδη, 1983
- Γιαννόπουλου Ι. Γ.*, Η διοικητική οργάνωση της Στερεάς Ελλάδας κατά την τουρκοκρατίαν (1393-1821). Συμβολή εις την μελέτην της επαρχιακής διοικήσεως του κυρίαρχου Οθωμανικού κράτους, Αθήνα 1971
- Γεωργίου Η. Π.*, Ιστορία και συνεταιρισμός των Αμπελακίων, Αθήνα, 1951
- Γιαννόπουλος Π.*, Κοινωνία Πολιτών και Αυτοδιοίκηση, εκδόσεις Δωδώνη, Αθήνα- Γιάννενα 2001
- Δαγτόγλου Πρ.*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα- Κομοτηνή, γ' έκδοση, 1992

- Δασκαλάκη Απόστολου*, Ο ελληνικός λαός κατά την περίοδο της τουρκοκρατίας, Αθήναι (Χ.Ε.) 1965
- Δένδια Μιχ.*, Διοικητικόν Δίκαιον, τ. Β', εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1966
- Διεθνές Συμπόσιο Ιστορίας (1984: Αθήνα- Ερμούπολη)*, Νεοελληνική πόλη: Οθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος, Πρακτικά του Διεθνούς Συμποσίου Ιστορίας Αθήνα 26-28 Σεπτεμβρίου, Ερμούπολη 29-30 Σεπτεμβρίου 1984, ΕΜΝΕ 1985
- Δήμος Αθηναίων*, Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τοπική αυτοδιοίκηση, Αθήνα 2004
- Δήμος Μαλίων Ηρακλείου Κρήτης*, Ανάπτυξη, τοπική αυτοδιοίκηση και η παρέμβασή της στον 21^ο αιώνα, Μάλια 2008
- Διαμαντόπουλος Θανάσης*, «Εισαγωγή στην Πολιτική», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Ιανουάριος 1983
- Διαμαντόπουλος Θανάσης*, «Η έννοια του πολιτικού κόμματος στη σύγχρονη πολιτική επιστήμη. Απόπειρα ενός λειτουργικού ορισμού», Ανάτυπο από το περιοδικό «Το Σύνταγμα», τόμος ΙΑ', 1985
- Διαμαντόπουλος Θανάσης*, «Οι Πολιτικές Δυνάμεις της Βενιζελικής Περιόδου, Ο Βενιζελισμός της Ανόρθωσης», τόμος 1^{ος}, τεύχος α', εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1985
- Διαμαντόπουλος Θανάσης*, «Το Κομματικό Φαινόμενο, μορφές, συστήματα, οικογένειες κομμάτων», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1993
- Διαμαντόπουλος Θανάσης*, «Η κρίση του κομματικού φαινομένου», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1995
- Διαμαντόπουλος Θανάσης*, «Η ελληνική πολιτική ζωή: εικοστός αιώνας. Από την προβενιζελική στη μεταπαπανδρεϊκή εποχή», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα Δεκέμβριος 1997
- Διαμαντόπουλος Θανάσης*, «Το Λυκόφως της Δημοκρατίας; Ο Κοινοβουλευτισμός της συγκυβέρνησης. Θεσμικό υπόστρωμα, λειτουργικές ιδιαιτερότητες και είδη», εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2015
- Διαμαντούρου Ν. Π., Κιτρομηλίδη Π. Μ., Μαυρογορδάτου Γ. (επιμ.)*, Οι εκλογές του 1981, Εστία, Αθήνα 1984
- Δραγούμης Ι.*, Ελληνικός Πολιτισμός, 1913-1914, επανέκδοση Φιλόμυθος, Θεσσαλονίκη 1993,

- Δρακάκη Αλεξ.- Κούνδουρου Στυλ.* Αρχεία περί της συστάσεως και εξελίξεως των Δήμων και Κοινοτήτων 1839-1939, τομ. Α-Β, Αθήνα Ιούλιος 1939
- Δρόσος Γ.,* Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα, στο Ελλάδα: Ιστορία και πολιτισμός, τ. 7^{ος}, Η πολιτική
- Δρόσος Γ.,* Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1982
- Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών [ΕΚΠΑ],* (επιστημονικός υπεύθυνος Ν. Χλέπας), Οργανωτική αναδιάρθρωση και διοικητικός εκσυγχρονισμός του Υπουργείου Αιγαίου, Αθήνα 1998
- Εθνικού Μετσοβείου Πολυτεχνείου* (επιστημονική υπεύθυνος Κλ. Γεράρδη), Μελέτη για τον στρατηγικό σχεδιασμό στην Αττική, Αθήνα 2002
- Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης,* Κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Έξαντας, Αθήνα 1977
- Ελληνικής Εταιρείας Κοινωνικών Επιστημών [ΕΕΚΕ],* Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνικός μετασχηματισμός (δημόσια συζήτηση) εκδ. Αιχμή, Αθήνα 1983
- Ελευθερίου Κ.- Τάσσης Χ.,* ΠΑΣΟΚ: Η άνοδος και η πτώση (:) ενός ηγεμονικού κόμματος, Σαββάλας, Αθήνα 2013
- Ενεπεκίδη Π.,* Κοραής- Κούμας-Κάλβος-, Αν. Γαζής, Ούγος Φώσκολος, Αν. Δάνδυλος, Β. Κόπιταρ, Ελληνικός τύπος και τυπογραφία της Βιέννης 1790-1821, Έρευναι εις ευρωπαϊκά αρχεία και εις χειρόγραφους συλλογές, Αθήνα, 1967
- Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος [ΕΝΑΕ],* Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και κράτος, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 2000
- Ευαγγελίδη Τ.,* Ιστορία του Όθωνος, Αθήνα 1893
- Ζακυθινού Δ.,* Η Τουρκοκρατία, Αθήνα 1957
- Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Άρθρα και Μελέτες των Δημάρχων,* εκδόσεις Αφών Τολίδη, Αθήνα 1982
- Θεοδώρου Θ.,* Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, Τρίτος Τόμος, Η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, Εκδ. Αφών Τολίδη, Αθήνα 1995
- Ιστορία του Ελληνικού Έθνους,* Ο Ελληνισμός υπό ξένη κυριαρχία (περίοδος 1669-1821), Τουρκοκρατία- Λατινοκρατία, Εκδοτική Αθηνών, 2000
- Ιστοριογραφία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδας (1833-2002),* Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών, Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, τ. Β΄., Αθήνα 2004

- Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης Παντείου*, Οργάνωση της μητροπολιτικής περιφέρειας της Αθήνας, ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα 2001
- Ινστιτούτου Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών- Α. Παπανδρέου [ΙΣΤΑΜΕ]*, (ερευνητική ομάδα: Δ. Κατσούλης, Ν. Χλέπας, Α. Παπατόλιας, Λ. Πάσχος), Μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, Αθήνα 2001
- Ιωακειμίδης Π.Κ.*, Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος, οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία, εκδόσεις Θεμέλιο- Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, 1998
- Κατσούλης Δημήτρης*, Τα δημοτικά διαμερίσματα και η θέση τους στο ελληνικό δημοτικό δίκαιο, στο έργο: *του ιδίου*, Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993
- Καραβίδας Κων.*, Σοσιαλισμός και κοινοτισμός, 1930
- Κλειώσης Χρ.*, Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως, Αθήνα 1981
- Κολλιόπουλου Ι.- Βερέμη Θ.*, Ελλάς, η σύγχρονη συνέχεια, από το 1821 μέχρι σήμερα, Αθήνα 2006
- Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δ.*, Δίκαιον της διοικητικής οργανώσεως του κράτους, τεύχος α'. Θεμελιώδεις έννοιες, Θεσσαλονίκη 1982- 1983
- Κοντογιώργη Γ.*, Το ελληνικό κοσμοσύστημα, Ι. Σιδέρης, 2006
- Κοντογιώργη Γ.*, Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση: οι ελληνικές κοινότητες της τουρκοκρατίας, Νέα σύνορα, 1982
- Κοραής Α.*, Σημειώσεις εις το Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος του 1822 έτους, Αθήνα 1933
- Κορδάτου Γ.*, Η ιστορία της επαρχίας Βόλου και Αγιάς, Αθήνα 1960
- Κορδάτου Γ.*, Τ' Αμπελάκια και ο μύθος για το συνεταιρισμό τους, Αθήνα 1955
- Κουκκίδη Κ.*, Το πνεύμα του συνεταιρισμού των νεώτερων Ελλήνων και τ' Αμπελάκια, Αθήνα 1948
- Κυριαζή- Γουβέλη Δ.*, Συγκριτικόν Συνταγματικόν Δίκαιον, Πολιτειακοί Θεσμοί, Αθήνα 1980
- Κυριακίδου-Νέστορος Α.*, *Η θεωρία της Ελληνικής Λαογραφίας*, ΕΣΝΠΓΠ, Αθήνα, 1978.
- Κυριακόπουλου Η.*, Τα Συντάγματα της Ελλάδος, Αθήνα, 1960
- Κυρτάτας Δ.*, Μαθήματα από την Αθηναϊκή Δημοκρατία, Εκδόσεις του Εικοστού Πρώτου, Αθήνα 2015

- Λαμεράς Κ.*, Περί του θεσμού των επί τουρκοκρατίας δημογερόντων, Μικρασιατικά Χρονικά 3, 1940
- Λεκέας Σωκράτης*, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006
- Λιάτα Ε.*, Οι κοινότητες. Ένας θεσμός με πολλές όψεις, στο: Ιστορία του νέου Ελληνισμού 1770-2000, Αθήνα 2003, τ. Β΄
- Λυριντζής Χ. – Νικολόπουλος Η. (επιμ.)*, Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80. Εξελίξεις και προοπτικές του κομματικού συστήματος, Αθήνα, Θεμέλιο 1990
- Meynaud J.*, Οι πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα 2002
- Μαθιοδάκη Μ. /Ανδρονόπουλου Β. (επιμ.)*, Το ελληνικό κράτος, Αθήνα 1991
- Μαθιοδάκη Μ. /Ανδρονόπουλου Β.*, Νεοελληνική διοικητική ιστορία. Περιφερειακή διοίκηση/ τοπική αυτοδιοίκηση, Αθήνα 1988
- Μακρυνδημήτρη Α.*, Διοίκηση και κοινωνία. Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, Θεμέλιο, Αθήνα 1999
- Μακρυνδημήτρη Α., Μιχαλόπουλου Ν.*, επιμ. Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, Απρίλιος 2000
- Μακρυνδημήτρη Α. (επιμ.)*, Αυτοδιοίκηση και κράτος στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, Μάϊος 2003
- Μάνεση Αρ.*, Συνταγματικόν Δίκαιον, Πανεπιστημιακαί Παραδόσεις, τ. Α΄, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1967, σ. 31 επ.
- Μάνεση Αρ.*, Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1980σ. 175 επ.
- Μάνεση Αρ.*, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986: μια κριτική αποτίμηση της νομικοπολιτικής σημασίας της, Παρατηρητής 1989
- Μανιτάκη Α.* Συνταγματική οργάνωση του κράτους. Κράτος- Έθνος- Σύνταγμα- Κυριαρχία- Παγκοσμιοποίηση, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2001
- Μανωλά Τάκη*, Οι κοτζαμπάσηδες, Ιστορίες πριν το '21, Αθήνα, Δωδώνη 1993
- Μάουρερ Γκ. Α.*, Ο Ελληνικός Λαός, Δημόσιο, Ιδιωτικό και Εκκλησιαστικό Δίκαιο από την έναρξη του αγώνα για την ανεξαρτησία ως την 31^η Ιουλίου 1834 (Χαϊδελβέργη 1835), Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1976
- Μαρκεζίνης Σπ.*, Πολιτική Ιστορία της Νεωτέρας Ελλάδος, Ελληνικά Γράμματα, 1966-1978
- Μίλλερ Ο.*, Η ιστορία της Φραγκοκρατίας εν Ελλάδι (1204-1566), μτφρ Σ. Λάμπρου, Αθήνα 1909-1910
- Μιχαλόπουλου Φ.* Τα Γιάννενα και η νεοελληνική αναγέννηση (1648-1820), Αθήνα 1930

- Μοσχόπουλου Γ., Ιστορία του νέου ελληνικού κράτους, Αθήνα 2004
- Μουτσόπουλος Ν., Τα Θεσσαλικά Αμπελάκια, Ηώς 9, 1966
- Μπεσίλα- Βήκα Ευ, Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, Αθήνα, 1994
- Μπέσιλα- Βήκα Ε. /Παπαγιάννη Δ., Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση, Π. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1996
- Μπρατάκος Αγγ., Η ιστορία της Νέας Δημοκρατίας, εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2002
- Νάκου Γ. Π., Το πολιτειακόν καθεστώς της Ελλάδος επί Όθωνος μέχρι του Συντάγματος του 1844, Θεσσαλονίκη 1974
- Νικολόπουλου Ηλία, Δομές και θεσμοί στην τουρκοκρατία. Τα Αμπελάκια και ο κοινωνικοοικονομικός μετασχηματισμός του Ελλαδικού χώρου, Αθήνα 1988
- Νιτσιάκος Β.Γ., Παραδοσιακές κοινωνικές δομές, Οδυσσέας, Αθήνα, 1991
- Νέα Δημοκρατία, Γραφείο Πολιτικού Σχεδιασμού και Προγράμματος, Το κυβερνητικό μας πρόγραμμα για τη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση: το πλήρες κείμενο, αποτελεσματικότητα, διαφάνεια, αποκέντρωση, Αθήνα 2003
- Νεώτερον Εγκυκλοπαιδικόν Λεξικόν Ηλίου, τόμος 13
- ΠΑΣΟΚ, Το έργο της Αλλαγής, Εθνική Ανεξαρτησία, Ειρήνη, Δημοκρατία, Ανάπτυξη, Επιτροπή Διαφώτισης ΠΑΣΟΚ, 1985
- ΠΑΣΟΚ, Μηνιαίο Ενημερωτικό Δελτίο, 2, Δημοτικές εκλογές (Πληροφόρηση, μία πρώτη εκτίμηση) Φλεβάρης 1978, Έκδοση ΚΕ.ΜΕ.ΔΙΑ/ΠΑΣΟΚ
- Παναγιωτόπουλου Β. επιμ. Ιστορία του νέου Ελληνισμού 1770-2000, τόμος Β΄, Αθήνα 2003
- Πανταζόπουλου Ν., Ο ελληνικός κοινοτισμός και η Νεοελληνική κοινοτική παράδοση, Παρουσία, Αθήνα 1993
- Πανταζόπουλου Ν., Κοινοτικός βίος εις την Θετταλομαγνησίαν επί Τουρκοκρατίας, Επιστημονική Επετηρίς Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, 1967
- Πανταζόπουλος Ν. κ.α., Ιωάννης Καποδίστριας 1776-1831: ο κορυφαίος Έλληνας Ευρωπαίος, Γκοβόστης, Αθήνα 1992
- Παντείου Πανεπιστημίου (επιστημονικός υπεύθυνος Π. Γετίμης), Μελέτη για την αναδιάρθρωση της δημόσιας διοίκησης στην μητροπολιτική περιοχή Αθηνών, Αθήνα 2002
- Παπαγιάννη Π./Κατσούλη Δ., Οι Χάρτες και η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης, Β΄ Έκδοση, ΤΕΔΚΝΑ, Αθήνα 2001

- Παπαδημητρίου Γ.*, Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993
- Παπαδημητρίου Γ.*, Η αναθεώρηση του Συντάγματος. Εισαγωγή-Προτάσεις-Ευρετήρια, Αθήνα-Κομοτηνή 1995
- Παπαδημητρίου Γ.*, Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986
- Παπαδημητρίου Γ.*, Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος, Αθήνα-Κομοτηνή 2006
- Παπαδημητρίου Γ.- Σπουρδαλάκη Μ.*, Τα Καταστατικά των πολιτικών κομμάτων, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Παπαδημητρίου Γ./Καριψιάδη Γ./Παπανικολάου Κ.*, Η συνέλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Παπαζήσης, Αθήνα 2002
- Παπαδόπουλου Κ. Σ.*, Ειδήσεις περί της κοινότητας και της δημογεροντίας Σμύρνης προ της Επανάστασης του 1821 και η τότε κατά τόπους ανάπτυξεις του κοινοτισμού και χειραφέτησις αυτού από της Εκκλησίας, Μικρασιατικά Χρονικά 9, 1961
- Παπανδρέου Χρ.*, Συστήματα εκλογής αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως από της τουρκοκρατίας μέχρι σήμερα, ΕΤΑ 1969
- Παπανικολάου Λύσανδρου*, Από τη Βυζαντινή στη νεοελληνική κοινότητα, εσωτερική ιστορία της τουρκοκρατίας στην Ελλάδα, Πολιτεία, 1995
- Παπαρρηγόπουλου Κων.*, Ιστορία του Ελληνικού έθνους, τ. 13, Λυμπέρης, Αθήνα 2010
- Παπασαραντόπουλου Θ. (επιμ.)*, ΠΑΣΟΚ και εξουσία, Θεσσαλονίκη 1980
- Παπούλια Δ./Τσούκα Χ.* Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του κράτους, Καστανιώτης, Αθήνα 1998
- Παραρά Π.* Σύνταγμα 1975, Corpus II (άρθρα 51-80), Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1985
- Παρασκευόπουλου Π.*, Ανδρέας Παπανδρέου: Η πολιτική πορεία του 1960-1995, Αθήνα 1995
- Παρασκευόπουλου Π.*, Ο Καραμανλής στα χρόνια 1974-1985, Αθήνα 1986
- Παρασκευόπουλου Γ.*, Οι Δήμαρχοι των Αθηνών (1835-1907), μετά προεισαγωγής περί δημογεροντίας, Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη- Παππαγεωργίου, Αθήνα, 1907
- Παυλόπουλος Προκόπης*, «Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση. Η νομική παραμόρφωση ενός όρου και οι συνέπειές της», Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τ. 5/1985

- Προκοβά Γ.*, Αμπελάκια, Το λίκνο του Συνεταιρισμού, εκδόσεις Κέδρος, 1982
- Ράικου Αθ.*, Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα κράτη, 1969
- Ρέμελης Κ.*, Προβλήματα αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τοπική Αυτοδιοίκηση και Κοινωνία, Αθήνα, 1986
- Ρουμπάνης Θ.*, Δημοτικές εκλογές, η άγνωστη ιστορία, Ελληνικά Γράμματα, 2002
- Ρωμαίος Γ.*, Ιστορία των κομμάτων, από τον Καποδίστρια στον Καραμανλή, σεμινάριο του Κέντρου Διακυβέρνησης και Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΚΕΔΙΒΑ) στο Πάντειο Πανεπιστήμιο με θέμα «Σύγχρονα προβλήματα του Κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα»
- Σακελλαρίου Μ. μετάφραση*, Η αρχαία πόλη/ Fustel de Coulanges, Numa Denis, Ειρμός 1991
- Σακελλαρίου Μ.*, Η Πελοπόννησος κατά τη δεύτερη τουρκοκρατία (1715-1821), Αθήνα 1939
- Σακελλαρίου Μ.*, Η Αθηναϊκή Δημοκρατία, Ηράκλειο, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, 1999
- Σακελλαρίου Αγνή μετάφραση*, Η ελληνική Πόλις/ Glotz Gustave (1863-1935), Αθήνα ΜΙΕΤ 1981
- Σπανού Κ.*, Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Παπαζήσης, Αθήνα 2001
- Σκιαδά Ελ.*, Ιστορικό διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδας 1833-1912, Υπουργείο Εσωτερικών- ΤΕΔΚ Αργολίδος, Αθήνα 1993
- Σπηλιωτόπουλου Επ.*, Εγχειρίδιον διοικητικού δικαίου. Τόμος Ι, έκδοση δ', Αθήνα Κομοτηνή 1988
- Σπουρδαλάκης Μ.*, Για τη Θεωρία και τη Μελέτη των πολιτικών κομμάτων, Εξάντας, Αθήνα 1990
- Σπουρδαλάκη Μ. επιμ.*, ΠΑΣΟΚ. Κράτος-Κόμμα-Κοινωνία, Πατάκης, Αθήνα 1998
- Συνεδρίαση της 5^{ης} Συνόδου της Κεντρικής Επιτροπής του ΠΑΣΟΚ «Για μια μαζική και πρωτοπόρα οργάνωση»*, ΚΕ.ΜΕ.ΔΙΑ/ΠΑΣΟΚ, 1980
- Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης*, 2013
- Σωτηρέλη Γ.* Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»- Εναλλακτικές θέσεις και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή τη φυγομαχία της «συναινετικής» αναθεώρησης, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000

- Σωτηρέλη Γ.*, Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης, προκλήσεις και προοπτικές, Παπαζήσης, Αθήνα 2006
- Τάχος Αν.*, Η εποπτεία του κράτους επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών δημοσίου δικαίου, 1968
- Τμήματος ΠΕΔΔ ΕΚΠΑ/ΣΕΠΠΧ*, Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών (εισηγήσεις στο Συνέδριο που διοργάνωσε στις 8-9.12.1993 το Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και ο Σύλλογος των Ελλήνων Πολεοδόμων-Χωροτακτών), Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Τομαρά-Σιδέρη Μ.*, Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση (κοινότητα βίου-κράτος-πολιτική) Δοκίμια, Παπαζήσης, Αθήνα 1999
- Τσάτσου Δ.*, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α΄, Θεωρητικό Θεμέλιο, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Τσάτσου Δ.*, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες, Καστανιώτης, Αθήνα 2001
- Τσάτσος Δ. – Κοντιάδης Ξ. (επιμ.)*, Το Μέλλον των πολιτικών κομμάτων. Αθήνα: Παπαζήσης
- Τσουκαλάς Κ.*, Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος, Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα, Αθήνα, Θεμέλιο 1981
- Φειδά Βλ.*, Βυζάντιο, Βίος, Θεσμοί, Κοινωνία, Εκκλησία, Παιδεία, Τέχνη, Δ΄ Έκδοση, Αθήναι 1997
- Φίλια Β.*, Όψεις της διατήρησης και της μεταβολής του κοινωνικού συστήματος, Νέα Σύνορα, τ. Β΄, 1979,
- Φιλίππου Δ.*, Η εξέλιξη και η λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωσή του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Φιλίππου Δ.*, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας και η σημασία του για τους Ελληνικούς ΟΤΑ, 1995
- Φλογαΐτη Σπ.*, Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1981
- Φωτόπουλου Αθαν.*, Οι κοτζαμπάσηδες της Πελοποννήσου κατά τη δεύτερη Τουρκοκρατία (1715-1821), Αθήνα, Ηρόδοτος 2005
- Χαραλάμπη Δημήτρης*, Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός. Η εξωθεσμική συναίνεση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, Εξάντας, Αθήνα 1989

- Χαροκόπου Α. Ν.*, Ο θεσμός της δημογεροντίας εν Χίω επί τουρκοκρατίας, Χίος 1960
- Χασάπης Π.*, Το τέλος των πρωθυπουργών, εκδόσεις Γκοβσοστής, Δεκέμβριος 1994
- Χλέπα Ν.*, Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση-Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994
- Χλέπα Ν. (επιμέλεια)*, Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999
- Χλέπα Ν./Τασόπουλου Γ. (επιμέλεια)*, Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης, Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000
- Χρυσανθάκη Χ.*, Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας», Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998
- Christofilopoulou P.*, Decentralisation in Post Dictatorial Greece, London School of Economics and Political Science, 1990
- Michels Robert*, «Κοινωνιολογία των πολιτικών κομμάτων στη σύγχρονη Δημοκρατία. Έρευνες γύρω από τις ολιγαρχικές τάσεις του ομαδικού βίου», μετάφραση Ανδρουλιδάκης Γιώργος, εκδόσεις Γνώση, Δεκέμβριος 1997

Δ' ΣΥΝΕΔΡΙΑ ΚΕΔΚΕ

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. της 1^{ης} Δεκεμβρίου 1980

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. της 25^{ης} Ιανουαρίου 1982

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ στη Σάμο στις 3, 4, 5, και 6 Οκτώβρη 1985

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Θεσσαλονίκη, στις 20-22 Νοεμβρίου 1997

Ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, Κυλλήνη 14 Νοεμβρίου 2007

Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στις 18 Ιανουαρίου 2010

Έκτακτο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στις 3 Μαΐου 2010

Ετήσιο τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΕ στη Χαλκιδική στις 7-9 Μαΐου 2015

Συνέδριο της ΚΕΔΕ «Αλλαγή του Καλλικράτη- Νέο μοντέλο οργάνωσης και διοίκησης του κράτους», Βόλος 17-18 Οκτωβρίου 2016

Ε' ΗΜΕΡΗΣΙΟΣ ΤΥΠΟΣ/ ΕΦΗΜΕΡΙΔΕΣ

ΒΡΑΔΥΝΗ της Κυριακής, 12 Ιανουαρίου 1986

ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, Πέμπτη 11 Σεπτεμβρίου 2014

ΕΘΝΟΣ, Δευτέρα 6 Ιουλίου 1964

ΕΘΝΟΣ, Τετάρτη 3 Αυγούστου 1994

ΕΘΝΟΣ, Πέμπτη 9 Οκτωβρίου 1997

ΕΘΝΟΣ, Πέμπτη 10 Σεπτεμβρίου 1998

ΕΘΝΟΣ, Σάββατο 19 Ιανουαρίου 2002

ΕΘΝΟΣ, Τετάρτη 2 Ιουλίου 1997

ΕΘΝΟΣ της Κυριακής 20 Ιουλίου 1997

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Τετάρτη 16 Μαρτίου 1994

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Πέμπτη 23 Οκτωβρίου 1997

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Σάββατο 8 Νοεμβρίου 1997

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Σάββατο 11 Ιουλίου 1998

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Πέμπτη 15 Δεκεμβρίου 2005

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Πέμπτη 12 Ιανουαρίου 2006

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Σάββατο 23 Ιουνίου 2007

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Παρασκευή 28 Μαΐου 2010

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Σάββατο 29 Μαΐου 2010

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Πέμπτη 20 Μαΐου 2010

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Σάββατο 7 Μαΐου 2011

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Παρασκευή 11 Ιανουαρίου 2013

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Παρασκευή 7 Μαρτίου 2014

ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Πέμπτη 8 Μαΐου 2014
ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, Σάββατο 9 Μαΐου 2015
ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ της Δευτέρας 26 Ιουνίου 2017
ΕΛΕΥΘΕΡΟΣ ΤΥΠΟΣ της Κυριακής 28 Σεπτεμβρίου 1997
ΕΛΕΥΘΕΡΟΣ ΤΥΠΟΣ, Σάββατο 18 Οκτωβρίου 1997
ΕΛΕΥΘΕΡΟΣ ΤΥΠΟΣ, Πέμπτη 6 Νοεμβρίου 1997
ΕΛΕΥΘΕΡΟΣ ΤΥΠΟΣ, Τετάρτη 19 Νοεμβρίου 1997
ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ, Τρίτη 10 Οκτωβρίου 1978
ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ, Τρίτη 12 Ιουλίου 1994
ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ, Σάββατο 19 Σεπτεμβρίου 1998
ΤΟ ΒΗΜΑ, Δευτέρα 17 Οκτωβρίου 1994
ΤΟ ΒΗΜΑ της Κυριακής 16 Νοεμβρίου 1997
ΤΟ ΒΗΜΑ, Παρασκευή 23 Οκτωβρίου 1998
ΤΟ ΒΗΜΑ, Τετάρτη 25 Σεπτεμβρίου 2002
ΤΟ ΒΗΜΑ, Δευτέρα 16 Οκτωβρίου 2006
ΤΟ ΒΗΜΑ της Κυριακής 15 Σεπτεμβρίου 2013
ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, Τρίτη 1 Απριλίου 1975
ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ, Κυριακή 7 Νοεμβρίου 2010
Η ΑΥΓΗ της Κυριακής 6 Σεπτεμβρίου 2015

ΣΤ' ΠΕΡΙΟΔΙΚΟΣ ΤΥΠΟΣ

Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Περίοδος Δ'- Έτος Η'- Τεύχος Α', Ιανουάριος 1976
Επιθεώρησις της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, Περίοδος Ε'- Έτος Γ' – Τεύχος Στ' – Ιούνιος 1978, Πρακτικά Ημερίδας Τοπικής Αυτοδιοικήσεως του Τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας της 27^{ης} Φεβρουαρίου 1978
Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 1979
Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 1982
Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αύγουστος 1982
Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, Μάιος 1985
Τοπική Αυτοδιοίκηση, τεύχος Μάιος 1993

Επιθεώρηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 1979

Στρατιωτική Ιστορία, Εκδ, Περισκόπιο Αθήνα 2010

Ζ' ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΕΙΣ- ΔΕΛΤΙΑ ΤΥΠΟΥ

Δελτίο Τύπου ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ, Τρίτη 20 Δεκεμβρίου 2005

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΥΠΟΥ ΚΟΜΜΟΥΝΙΣΤΙΚΟ ΚΟΜΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ, ΚΟΜΜΑΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΑΘΗΝΑΣ, ΧΑΛΒΑΤΖΗΣ - ΓΙΑ ΤΟΝ ΚΩΔΙΚΑ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ, 24/5/2006, Συνέντευξη Τύπου που παραχώρησε ο επικεφαλής της «Συμπαρατάξης για την Αθήνα» και υποψήφιος δήμαρχος Αθηναίων, Σπύρος Χαλβατζής ο οποίος παρουσίασε τις θέσεις της «Συμπαρατάξης» για το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων

Δελτίο Τύπου της ΚΕΔΚΕ της 6 Απριλίου 2006

Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εσωτερικών, Γραφείο Τύπου, Τετάρτη, 14 Νοεμβρίου 2007, Σημεία ομιλίας του Υπουργού Εσωτερικών κ. Προκόπη Παυλόπουλου στο ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κάστρο Κυλλήνης)

Ανακοίνωση της ΚΕΔΕ σχετικά με την έρευνα της Public Issue για την στάση της ελληνικής κοινής γνώμης απέναντι σε θεσμικές αλλαγές που συνέβησαν μετά τη Μεταπολίτευση του Δεκεμβρίου του 2007

Ανακοίνωση Τύπου ΠΑΣΟΚ – Συνέντευξη Τύπου Ντίνου Ρόβλια και Γιώργου Ντόλιου για θέματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, 28 Φεβρουαρίου 2008

Ανακοίνωση Τύπου-Υπ. Εσωτερικών- Ομιλία κ. Γ. Ραγκούση στην Ολομέλεια της Βουλής κατά τη συζήτηση για το σχέδιο νόμου «ΝΕΑ ΑΡΧΙΤΕΚΤΟΝΙΚΗ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ - ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»

Ανακοίνωση Τύπου ΠΑΣΟΚ, ομιλία Παναγιώτη Ρήγα, Εισηγητή του ΠΑΣΟΚ στη συζήτηση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης, Πρόγραμμα Καλλικράτης» 25/05/2010

Ανακοίνωση Τύπου Ν.Δ. Ομιλία του προέδρου της Ν.Δ. Αντώνη Σαμαρά στη Βουλή για το σχέδιο νόμου «Πρόγραμμα Καλλικράτης», 27/05/2010

Ανακοίνωση του Πολιτικού Γραφείου της Κεντρικής Επιτροπής του ΚΚΕ, Για την προωθούμενη νέα διοικητική μεταρρύθμιση του ΠΑΣΟΚ με την ονομασία «Καλλικράτης» (πρώην «Καποδίστριας 2»), 14/01/2010

Ανακοίνωση Τύπου ΣΥΡΙΖΑ - Ομιλία του Προέδρου της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ, Αλ. Τσίπρα στη βουλή για το νομοσχέδιο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», 26/05/2010

Ανακοίνωση Τύπου ΚΕΔΚΕ- Απάντηση του ΔΣ της ΚΕΔΚΕ στον υπουργό Εσωτερικών Γ.Ραγκούση σχετικά με τα στοιχεία από το πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ που εστάλησαν στα πολιτικά κόμματα, 01/06/2011

Δελτίο Τύπου της ΚΕΔΕ για την παρουσίαση έρευνας της Metron Analysis για την εικόνα της τοπικής αυτοδιοίκησης την 8^η Ιουλίου 2013

Ανακοίνωση της ΚΕΔΕ σχετικά με την έρευνα της Metron Analysis για την ικανοποίηση των πολιτών από τους θεσμούς την 6^η Φεβρουαρίου 2014

Ανακοίνωση Τύπου της ΚΕΔΕ στις 10/08/2015 με θέμα «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στηρίζει την εθνική προσπάθεια μέσω της δημοσιονομικής εξυγίανσης. Η κεντρική εξουσία τι κάνει;»

Ανακοίνωση Τύπου της ΚΕΔΕ - Με πρωτοβουλία του Προέδρου της Κ.Ε.Δ.Ε. Γ. Πατούλη, διεξάγεται «debate» για τις θέσεις των κομμάτων στα αυτοδιοικητικά ζητήματα 9/9/2015

Έντυπο προεκλογικό υλικό των κομμάτων κατά τις προεκλογικές περιόδους των βουλευτικών εκλογών της 25 Ιανουαρίου και της 20 Σεπτεμβρίου 2015 και των δημοτικών εκλογών της 18-25 Μαΐου 2014

Έγγραφο του ΥΠ.ΕΣ. 22243/30-5-14 : Νέα Προγραμματική Περίοδος 2014-2020 και έναρξη της διαδικασίας υπογραφής του Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση Έρευνα της ΔιαΝΕΟσις που διεξήχθη από την εταιρεία ερευνών G.P.O. σε δύο φάσεις τον Απρίλιο και το Νοέμβριο του 2015

Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Εσωτερικών της Δευτέρας 20 Μαρτίου 2017, αναφορικά με τις προτάσεις της Επιτροπής για την αναθεώρηση του Καλλικράτη

Η' ΜΕΛΕΤΕΣ- ΕΡΕΥΝΕΣ

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ «ΠΡΟΣ ΤΟ ΔΗΜΟ ΤΟΥ 21^{ΟΥ} ΑΙΩΝΑ» Συζήτηση και μια Πρόταση, Αθήνα, 20 Μαρτίου 2007

Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), επιμέλεια: Ράλλης Γκέκας, Κατερίνα Μήτσου, ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, Η Ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση, Συγκριτικά Στοιχεία και Πολιτικές, Αθήνα 2010

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Η καταστατική θέση των αιρετών, μελέτη του Δημήτριου Κατσούλη, Δεκέμβριος 2013

Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ), Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008

Κοινωνικό Πολύκεντρο- ΑΔΕΔΥ, Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια Αγαθά, Αθήνα, Μάιος 2014

Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας- Επιτροπή Οικονομικών, Το Ελάχιστο κόστος λειτουργίας των Δήμων και το νέο σύστημα κατανομής των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων, Αθήνα, Ιούνιος 2013

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν όψει της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, μια πρώτη προσέγγιση της μεταφοράς και ανακατανομής αρμοδιοτήτων στους προτεινόμενους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, Αθήνα Δεκέμβριος 2009

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Μελέτη για τις αρμοδιότητες της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Οκτώβριος 2008

Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), Οι Δήμοι σε αριθμούς, Αθήνα, Ιανουάριος 2012

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ, Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος, Αθήνα, Ιούνιος 2006

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, Αθήνα, Οκτώβριος 2008

Συμβούλιο της Ευρώπης, Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, 28η Συνεδρίαση, Τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ελλάδα, Στρασβούργο, 24-26 Μαρτίου 2015

Θ' ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/index_en.htm.

http://ec.europa.eu/ellada/index_el.htm

European Commission, The second Economic Adjustment Programme for Greece, March 2012,

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp94_en.pdf

Second Adjustment, Third Review.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp159_en.pdf

ΟΟΣΑ, βάσεις δεδομένων δημοσιονομικής αποκέντρωσης

ΟΟΣΑ, βάσεις δεδομένων υποεθνικών δημοσίων οικονομικών