

ΣΠΥΡΟΣ ΣΠΥΡΙΔΩΝ

Η πορεία του θεσμού της
Τοπικής Αυτοδιοίκησης
στην Ελλάδα

σε σχέση με το πολιτικό σύστημα και
η ευρωπαϊκή του προοπτική

ΑΘΗΝΑ 2014

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	9
Εισαγωγή	10

Α' ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η συγκρότηση του πολιτικού και διοικητικού συστήματος στο νέο ελληνικό κράτος

Από την προεπαναστατική περίοδο έως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα

Η προεπαναστατική περίοδος.....	16
Τα επαναστατικά χρόνια: απόπειρες δημιουργίας περιφερειακού κρατικού μηχανισμού και εθνικοποίησης των κοινοτήτων.....	18
α. Η Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου.....	19
β. Η Εθνοσυνέλευση του Άστρους.....	23
γ. Η Εθνοσυνέλευση της Τροιζήνας.....	24
δ. Η Περίοδος Καποδίστρια.....	26
Θεσμοί αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης του νέου ελληνικού κράτους	
Η περιφερειακή οργάνωση του κράτους από το 1833 έως τα τέλη του 19 ^{ου} αιώνα.....	28
Η οργάνωση των Δήμων από το 1833 έως τα τέλη του 19 ^{ου} αιώνα.....	34
α. Συγκρότηση, όργανα και διοικητική γεωγραφία των Δήμων.....	34
β. Ονοματοθεσία των Δήμων	42
γ. Αρμοδιότητες των Δήμων	44
Προσπάθειες συγκρότησης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης	
α. Περίοδος Χαρίλαου Τρικούπη, 1875-1894.....	49
β. Μετέπειτα προσπάθειες	54

Η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης	
Η κομματικοποίηση του κρατικού μηχανισμού.....	57
Ο δήμος ως βάση του πελατειακού συστήματος	60

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Κρατική ολοκλήρωση και αυτοδιοικητική υποχώρηση

Από τον νόμο ΔΝΖ έως την περίοδο της γερμανικής κατοχής

Οι μεταρρυθμίσεις του Ελευθερίου Βενιζέλου, ο νόμος ΔΝΖ του 1912.....	64
α. Σύσταση Κοινοτήτων με τον ν. ΔΝΖ του 1912.....	65
β. Σύσταση Δήμων με τον ν. ΔΝΖ του 1912.....	69
γ. Σύσταση Συνδέσμων Κοινοτήτων με τον ν. ΔΝΖ του 1912.....	72
δ. Η αποδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	74
ε. Η ακύρωση της συγκρότησης δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.	81
στ. Η δημιουργία ενός πληθωρικού αποκεντρωτικού συστήματος:	
ολοκλήρωση και κατακερματισμός	86
ζ. Η νομαρχία ως ενιαία αυτοδιοικητική μονάδα.....	92

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η μεταπολεμική πορεία

Από την απελευθέρωση έως και το τέλος της δικτατορίας

Η άνοδος των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών	
Από την οργανωτική επικράτηση της Νομαρχίας στην σταδιακή αποκομματικοποίηση του Νομάρχη	101
Η νέα νομαρχία: ισχυρός κρατικός παρεμβατισμός – κεντρομόλα «αποκέντρωση»	108
Η δικτατορία: πολιτικός έλεγχος και αυταρχικός εξορθολογισμός	112

Ο μαρασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	
Η αυτοδιοίκηση παρακάμπτεται από τον δημόσιο παρεμβατισμό.....	118
Η αυτοδιοίκηση ως πεδίο πολιτικού ανταγωνισμού	123

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η Αυτοδιοίκηση στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία

Η πρώτη μεταπολιτευτική περίοδος: η αυτοδιοίκηση ως πεδίο πολιτικού ανταγωνισμού	131
Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη μεταδικτατορική περίοδο: συμμετοχικοί θεσμοί και αναπτυξιακά σχήματα	
Προς εκδημοκρατισμό μέσω «λαϊκής συμμετοχής»	132
Η δεκαετία του '80: Σύνδεσμοι ΟΤΑ, τοπική ανάπτυξη και συνεργασία....	144
Ένας νέος αναπτυξιακός ρόλος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση	151
Οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του ενενήντα: από τον εκδημοκρατισμό στην αποτελεσματικότητα	
Ένας νέος πολιτικός στίβος για τα κομματικά στελέχη:	
Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	156
Η αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης	163
Από την ανασυγκρότηση στον κατακερματισμό του αποκεντρωτικού συστήματος	173

Β' ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Οι σύγχρονες μεταρρυθμίσεις

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 2006

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων	184
Η επέκταση και ενίσχυση των συμμετοχικών θεσμών	186
Το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων και Κοινοτήτων	188
Ο εξορθολογισμός της εσωτερικής οργάνωσης των δήμων και των θυγατρικών τους φορέων	192
Η συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων και της εποπτείας	195
Αποτίμηση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα του 2006	196

Το πρόγραμμα « ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ »

Οικονομική κρίση και ανασχεδιασμός του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης	198
Από τον "Καποδίστρια" στον "Καλλικράτη"	202
Καινοτομίες που εισάγει το πρόγραμμα Καλλικράτης	
Η ανάγκη εισαγωγής καινοτομιών στη δημόσια διοίκηση.....	207
Χωροταξικές αλλαγές	207
Βαθμοί και φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	208
Τοπική δημοκρατία – Εκλογική διαδικασία.....	212
Διαφάνεια, Συμμετοχή Πολιτών και Τοπική Λογοδοσία	214
Ανθρώπινο Δυναμικό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	216
Οικονομική Λειτουργία.....	218
Δημοσιονομική Αποκέντρωση	221

Δημοτικές Επιχειρήσεις και Νομικά Πρόσωπα	222
Πιστοληπτική Ικανότητα και Δανεισμός	223
Ενίσχυση Τοπικής Επιχειρηματικής Δράσης	224
Επιχειρησιακή στήριξη του προγράμματος.....	225
Αναμενόμενος αντίκτυπος του προγράμματος	226
Αξιολόγηση του προγράμματος "Καλλικράτης"	227

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Το Ευρωπαϊκό Παράδειγμα

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης	
Η συνταγματική κατοχύρωση	234
Τα συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη	249
Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.....	272
Συμπεράσματα	284-286
Βιβλιογραφία	287-306
Ελληνική Βιβλιογραφία	287-301
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία	302-306

Πίνακες

Πίνακας 1: Η εξέλιξη του αριθμού των Κοινοτήτων συνολικά και ανά κατηγορία πληθυσμιακού μεγέθους από το 1940 έως και το 1991.	σ. 122
Πίνακας 2: Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους πριν την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»	σ. 169-170
Πίνακας 3: Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»,	σ. 161
Πίνακας 4: Κατανομή πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. ανά τάξη μεγέθους πριν και μετά τον Καλλικράτη,	σ. 204
Πίνακας 5: Αριθμητικά και πληθυσμιακά στοιχεία Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2 ^{ου} βαθμού (πριν και μετά τον Καλλικράτη)	σ. 205-206
Πίνακας 6: Αρμοδιότητες Δήμων, Μητροπολιτικών Περιφερειών και Περιφερειών, μετά τον Καλλικράτη	σ. 210-211
Πίνακας 7: Βαθμοί Αυτοδιοίκησης στις Ευρωπαϊκές Χώρες	σ. 250
Πίνακας 8: Ανάδειξη Δημοτικών Συμβούλων σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες	σ. 253-254
Πίνακας 9: Επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου και βασικών χαρακτηριστικών της Τ.Α. σε 17 ευρωπαϊκές χώρες,	σ. 264-265
Πίνακας 10: Οι αυτοδιοικητικοί «τύποι» στην Ευρώπη (Hesse και Scharpe 1991)	σ. 266
Πίνακας 11: Οι βασικοί τύποι πολιτικοδιοικητικής οργάνωσης στην Ευρώπη.	σ. 270
Πίνακας 12: Κατανομή των δαπανών της υπο-εθνικής διοίκησης ανά τομείς.	σ. 271
Πίνακας 13: Αριθμός αντιπροσώπων των κρατών μελών στην Επιτροπή Περιφερειών	σ. 276
Πίνακας 14: Επιδόσεις των χωρών μελών της Ε.Ε. στους δείκτες μέτρησης επιπέδου διακυβέρνησης (2010, αύξουσα κατάταξη βάσει factor)	σ. 282

Γραφήματα

Γράφημα 1: Δομή της κρατικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης μετά τον Καλλικράτη	σ. 201
Γράφημα 2: Οικονομικά στοιχεία Τ.Α. στην Ε.Ε. και την Ελλάδα	σ. 219
Γράφημα 3: Άξονες Επιχειρησιακού Προγράμματος ΕΛΛ.Α.Δ.Α.	σ. 226
Γράφημα 4: Σύγκριση μεταξύ δύο πλουσιότερων και φτωχότερων περιφερειών της Ευρώπης	σ. 274

Πρόλογος

Στην εργασία αυτή που αποτελεί την διδακτορική μου διατριβή εξετάζεται η εξέλιξη του θεσμού της αυτοδιοίκησης, της Δημόσιας Διοίκησης και του πολιτικού μας συστήματος, η αλληλεπίδρασή τους και η βαθύτερη σχέση τους από τη σύσταση του νέου ελληνικού κράτους έως τις μέρες μας.

Γίνεται επίσης προσπάθεια μέσω αυτής της προσέγγισης, να ερμηνευθεί η υστέρηση που χαρακτηρίζει τη χώρα μας στον βαθμό και στην ποιότητα ουσιαστικής αποκέντρωσης, καθώς επίσης και το έλλειμμα της ορθολογικής διάρθρωσης και της μειωμένης αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης. Το παρόν πόνημα μπορεί να χαρακτηριστεί ιδιαίτερα επίκαιρο ή πιθανά χρήσιμο την περίοδο αυτή, αφού δίνει τη δυνατότητα για κριτική πολιτικών πρακτικών που ευθύνονται διαχρονικά για την ανεπάρκεια των θεσμών προκειμένου να αντιμετωπίσουν έγκαιρα και επιτυχώς ακραία κοινωνικά και οικονομικά φαινόμενα, όπως αυτά που βιώνουμε σήμερα από την πολύπλευρη κρίση.

Σημαντικό κίνητρο να ασχοληθώ με το θέμα αυτό αποτέλεσε η μακρά μου θητεία στην Αυτοδιοίκηση και στα συλλογικά της όργανα τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και η εμπειρία μου σε υψηλή θέση ευθύνης στη Δημόσια Διοίκηση.

Τελειώνοντας το σύντομο αυτό προλογικό σημείωμα, θεωρώ καθήκον μου να ευχαριστήσω τις καθηγήτριές μου στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου: την κ. Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα για τη συμβολή της στην επιλογή του συγκεκριμένου θέματος, και ιδιαιτέρως την καθηγήτρια - επιβλέπουσα της Τριμελούς Επιτροπής κ. Μαρία Βενετσανοπούλου για την πολύτιμη αρωγή, συμπαράσταση και ενθάρρυνσή της για την ολοκλήρωση αυτής της διατριβής. Ευχαριστώ επίσης την αντιπρύτανη του Παντείου Πανεπιστημίου και καθηγήτρια Δημόσιας Διοίκησης κ. Ισμήνη Κριάρη, καθώς και την επίκουρο καθηγήτρια στο Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης κ. Χιωτίνη- Κυβέλου Στέλλα - Σοφία για την αποδοχή και τη διάθεση του πολύτιμου χρόνου τους, ως μέλη της Επιτροπής

Σπύρος Σπυρίδων
Σεπτέμβριος 2014

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από την ίδρυση του ελληνικού εθνικού Κράτους, στις αρχές του 19ου αιώνα, και μετά την κατάλυση των κοινοτικών «αυτονομιών» που αποτελούσαν μέρος της διοικητικής δομής της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπήρξε πεδίο πολιτικών πειραματισμών για μεγάλο χρονικό διάστημα, καθώς γνώμονας δεν ήταν, όπως εύλογα θα υπέθετε κάποιος αναγνώστης, η εδραίωση και αξιοποίηση του θεσμού.

Οι αλληπάλληλες εσωτερικές και εξωτερικές συγκρούσεις και οι κρίσεις τις οποίες κλήθηκε να αντιμετωπίσει η νεοσύστατη κρατική μας οντότητα, ενίσχυσε το αίτημα για ισχυρό παρεμβατικό κράτος που θα διασφάλιζε εθνική ενότητα στο εσωτερικό και αξιοπρεπή εθνική παρουσία στο εξωτερικό. Έτσι επελέγησαν μια σειρά από οργανωτικές, διοικητικές και δημοσιονομικές επιλογές που όπως τεκμαίρεται, δεν ευνόησαν την ανάπτυξη μιας σύγχρονης τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ένα σημαντικό χαρακτηριστικό επίσης, του ελληνικού Κράτους, υπήρξε η πρόωμη ανάπτυξη του κοινοβουλευτισμού και των δημοκρατικών πολιτικών θεσμών γενικότερα, γεγονός που διαχώρισε την ιστορική του πορεία, έναντι των άλλων κρατών της Βαλκανικής. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαδραμάτισε σημαντικότερο ρόλο, καθώς λειτούργησε ως δεξαμενή ανάδειξης πολιτικών στελεχών με ισχυρή επιρροή στην πολιτική ζωή της χώρας μας.

Πράγματι, η πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι γεγονός πως σφραγίστηκε και σφράγισε τις ευρύτερες πολιτικές και κομματικές εξελίξεις, σε πολλές περιπτώσεις. Κατά το διάστημα, επομένως, που ανθούσε ο διοικητικός συγκεντρωτισμός, κάτω από τον ομόλογο συγκεντρωτισμό του πολιτικού και κομματικού μας συστήματος, αναπτυσσόταν η άτυπη μεν, αλλά ισχυρότατη επιρροή τοπικών πολιτικών ηγετών στα κέντρα λήψης αποφάσεων.

Υπό αυτό το πρίσμα, θα ήταν αδιανόητο, ιδιαίτερα στην χώρα μας, να εξετάζεται η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως καθαρά διοικητικός θεσμός, χωρίς να διερευνάται η σύνδεσή της με το πολιτικό σύστημα. Εδώ, εδράζει μια πρώτη βασική παραδοχή αυτής της διατριβής, η οποία και επηρέασε αποφασιστικά τις κατευθύνσεις και τις επιλογές του γράφοντος, ο οποίος έθεσε ως σκοπό, μέσα από την εργασία αυτή να αποτυπώσει την ιδιαίτερα στενή σχέση που ανέπτυξε η αυτοδιοίκηση της χώρας μας με τις πολιτικές και κομματικές εξελίξεις, επηρεάζοντας αλλά και επηρεαζόμενη από αυτές. Επιμέρους στόχοι του ήταν να προσδιορισθούν ακριβέστερα τα συστατικά στοιχεία και τα σχήματα, οι διαυλοι και οι διαδρομές, καθώς και οι διακυμάνσεις, οι αλλαγές και οι επαναλήψεις αυτής της σχέσης καθ' όλη τη διάρκεια της ιστορικής τους διαδρομής έως και σήμερα.

Σημαντικός επίσης παράγοντας που καθορίζει την πορεία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, είναι ο προσανατολισμός του θεσμού σε ευρωπαϊκά πρότυπα και παραδείγματα, τα οποία προσαρμόζονταν σταδιακά στις εγχώριες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες και παραδόσεις, συχνά σε βαθμό αλλοτρίωσης ή και νόθευσής τους.

Μια δεύτερη βασική παραδοχή της παρούσας διατριβής, υπήρξε η επιρροή των γαλλικών προτύπων στον τρόπο διοικητικής μας οργάνωσης, με αποτέλεσμα να είναι εμφανής έως και σήμερα η σφραγίδα τους και η χώρα μας να συνεχίζει να κατατάσσεται στα «ναπολεόντεια» κράτη που διακρίνονται για τον συγκεντρωτισμό και τον παρεμβατισμό τους. Επομένως, στόχος του γράφοντος υπήρξε η αποτύπωση αυτών των μακροχρόνιων δυτικοευρωπαϊκών επιρροών, του τρόπου πρόσληψης και προσαρμογής τους στην χώρα μας, καθώς και των αποτελεσμάτων τους.

Κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, και κυρίως από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, τόσο τα διοικητικά όσο και τα πολιτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής αυτοδιοίκησης άρχισαν να επηρεάζονται έντονα από τις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Παράλληλα, οι αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα κατά τις τελευταίες δεκαετίες, παρά τη σημασία που έχουν ως προς τις εγχώριες εξελίξεις και δυναμικές, αποδίδονται κυρίως στις πιέσεις προσαρμογής λόγω της συμμετοχής της χώρας μας στο ευρωπαϊκό εγχείρημα.

Αυτή η σχέση αυτοδιοικητικής εξέλιξης και ευρωπαϊκής ενοποίησης αποτελεί και την τρίτη βασική πρόκληση γι' αυτή την διατριβή, που φιλοδοξεί να ανιχνεύσει τα χαρακτηριστικά της, επιστρατεύοντας και τη συγκριτική μέθοδο, με τρόπο τέτοιο, ώστε να προδιαγράφονται και οι προοπτικές του θεσμού εντός του ευρύτερου ευρωπαϊκού οικοδομήματος, μια χρονική στιγμή που το δίλημμα «εμβάθυνση ή οπισθοχώρηση» της ενοποίησης τίθεται με δραματικότερους παρά ποτέ όρους.

Κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε αφορούσε την παράλληλη μελέτη της εξέλιξης του πολιτικού συστήματος και της αυτοδιοίκησης, και αποτελεί μια προσπάθεια του γράφοντος να καταδειχθεί η αλληλεπίδραση των δύο θεσμών σε διακριτές, κατά κανόνα, χρονικές ενότητες.

Εκτός από την αξιοποίηση της υπάρχουσας σχετικής ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και μελετών, σημαντική συμβολή στην δημιουργία του πονήματος αυτού είχε η ανταλλαγή απόψεων και εμπειριών τόσο από συναδέλφους (πρώην και νυν) στην ελληνική Δημόσια Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση όσο και με τους αντίστοιχους Ευρωπαίους, γεγονός που διευκόλυνε η συμμετοχή μου στην Επιτροπή Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η παρούσα διδακτορική διατριβή έχει πρόλογο, εισαγωγή, το δε κύριο σώμα της αναπτύσσεται σε δύο μέρη και σε έξι κεφάλαια, συνολικά, και ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα και την παράθεση της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας. Ειδικότερα:

Α' ΜΕΡΟΣ

Το **Κεφάλαιο 1** εξετάζει τον θεσμό των κοινοτήτων, που ίσχυσε κατά την διάρκεια της Τουρκοκρατίας, και στις προσπάθειες αυτοδιοικητικής οργάνωσης της χώρας κατά την επαναστατική και μετεπανάστατική περίοδο ως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, καθώς και στις επιδράσεις που είχαν οι αλλαγές στο πολίτευμα για την εξέλιξη του θεσμού της αυτοδιοίκησης.

Το **Κεφάλαιο 2** αναφέρεται στις συνεχείς αλλαγές φιλελεύθερων, συντηρητικών κυβερνήσεων, και της δικτατορίας Μεταξά, πώς επηρέασαν την αυτοδιοίκηση και τη δομή του κεντρικού κράτους, εστιάζοντας στον Ν. ΔΝΖ 'Περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων' του Ελ. Βενιζέλου, και εκτείνεται χρονικά από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, έως την περίοδο της γερμανικής κατοχής.

Το **Κεφάλαιο 3** εστιάζεται σε μια ταραχώδη περίοδο, την μεταπολεμική έως και το τέλος της επταετούς δικτατορίας, όπου ο συγκεντρωτισμός και ο παρεμβατισμός του κεντρικού κράτους κορυφώνονται και καταδικάζουν σε μαρasmus την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Το **Κεφάλαιο 4** εξετάζει το πώς κατά την Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, που εκτείνεται χρονικά από την μεταπολίτευση έως τις μέρες μας η Τ.Α. σε ένα φιλελεύθερο και δημοκρατικό κλίμα, παρά τον οξύ πολιτικό ανταγωνισμό, γνωρίζει τις πρώτες σημαντικές προσπάθειες αποκέντρωσης μέσα από τον θεσμό της αιρετής Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της μεταρρύθμισης 'Ι. Καποδίστριας' που αφορά τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού.

Β' ΜΕΡΟΣ

Στο **Κεφάλαιο 5** γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στις σύγχρονες μεταρρυθμίσεις. Στον αναμορφωμένο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006, από τη μελέτη του οποίου εξάγονται συμπεράσματα για τα βήματα προόδου που αφενός σημειώνει η αποκέντρωση και αφετέρου

επισημαίνονται η ατολμία και η έλλειψη βούλησης που παρεμποδίζουν τον ουσιαστικό μετασχηματισμό του συγκεντρωτικού ελληνικού κράτους.

Επίσης, στο κεφάλαιο αυτό γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στην διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», όπου παραθέτονται τα θετικά και αρνητικά στοιχεία από την εφαρμογή της, επιχειρείται μια πρώτη αποτίμηση του ίδιου του εγχειρήματος, καθώς και των επιδράσεων που διαπιστώνεται ότι έχει επιφέρει στην καθημερινή ζωή των πολιτών.

Στο **Κεφάλαιο 6** αναλύεται το αυτοδιοικητικό σύστημα κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μελετάται η μορφή των αυτοδιοικήσεων και ο βαθμός αποκέντρωσης σε σχέση με τη μορφή του Συντάγματος αντιπροσωπευτικών κρατών – μελών. Παράλληλα, γίνεται ιδιαίτερη μνεία στους ευρωπαϊκούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς και στις πρακτικές καλής διακυβέρνησης για την επί τα βελτίω λειτουργία της αυτοδιοίκησης και στη χώρα μας, καθώς και στο έργο της Επιτροπής Περιφερειών και της συμμετοχής της στη διαμόρφωση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής.

Τέλος, στα Συμπεράσματα γίνεται αποτίμηση των λόγων που διαχρονικά οδήγησαν στον διοικητικό και οικονομικό συγκεντρωτισμό της χώρας σε βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης και τονίζεται η αμφίδρομη σχέση της με το πολιτικό και κομματικό σύστημα της χώρας. Παράλληλα, αφού επισημαίνονται οι σημαντικές προσπάθειες εξέλιξης του θεσμού από την περίοδο της μεταπολίτευσης μέχρι σήμερα, με την εισαγωγή του β' βαθμού Τ.Α. και τις πραγματοποιηθείσες μεταρρυθμίσεις και η αδυναμία ανατροπής του υφιστάμενου μοντέλου λόγω ατολμίας, γίνεται μνεία στην ευρωπαϊκή προοπτική της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία καλείται να εμβαθύνει ως προς τους στόχους της ευρωπαϊκής ενοποίησης και να αυτονομηθεί.

Α ' ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΤΟ ΝΕΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

Από την προεπαναστατική περίοδο
έως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα

Η προεπαναστατική περίοδος

Κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας (1453-1821)¹, στον ελλαδικό χώρο εφαρμόστηκε το «φεουδαρχικό» οθωμανικό σύστημα διοίκησης. Η οργάνωση της αχανούς Οθωμανικής Αυτοκρατορίας² έγινε με τον διαχωρισμό των υπηκόων της σε τρεις θρησκευτικές κατηγορίες βάσει των οποίων ιεραρχούσε και προσδιόριζε τα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους: το μιλέτ (millet - θρησκευτική κοινότητα) των πιστών - μουσουλμάνων, το μιλέτ των Εβραίων και το μιλέτ των Ρωμαίων, ορθόδοξων χριστιανών. Για το μιλέτ των ορθόδοξων αρμόδιος ήταν ο Πατριάρχης της Κωνσταντινούπολης, ο οποίος ως «εθνάρχης», διοικούσε την ορθόδοξη εκκλησία με ελληνική ηγεσία που ηγεμόνευε όλους τους ορθόδοξους χριστιανούς των Βαλκανίων και της Μικράς Ασίας ανεξάρτητα από την εθνική τους προέλευση, (αν ήταν δηλαδή Έλληνες, Σέρβοι, Βούλγαροι, Αλβανοί κ.ά.). Η ορθόδοξη εκκλησία κατάφερε, ως θεσμός του οθωμανικού κράτους και προνομιακός συνομιλητής του Σουλτάνου, να αποκτήσει πολλά προνόμια και σημαντική εξουσία.

Εντούτοις, η ανεκτικότητα των οθωμανών έναντι των ορθόδοξων γνώρισε πολλές διακυμάνσεις, καθώς το μιλέτ των χριστιανών δεν αντιμετωπιζόταν ισότιμα, αλλά υπόκειτο σε βαριά φορολογία και ποικίλους περιορισμούς. Ήταν η θρησκευτική κοινότητα που ήταν περισσότερο έκθετη και ευάλωτη σε κάθε μορφής αυθαιρεσία των οθωμανών αξιωματούχων, μολονότι ο διοικητικός μηχανισμός του Πατριαρχείου και ο οργανισμός του - η Εκκλησία, λειτουργούσε προστατευτικά, επιστρατεύοντας τις πολλαπλές προσβάσεις που είχε στην οθωμανική εξουσία και, ιδίως, στον ίδιο τον Σουλτάνο.³

¹ Πρόκειται για συμβατική χρονολόγηση, καθώς όπως γνωρίζουμε υπήρχαν περιοχές στον ελλαδικό χώρο που υποδουλώθηκαν νωρίτερα ή πολύ αργότερα.

² Για την περιφερειακή οργάνωση του οθωμανικού κράτους βλ. Βενετσανοπούλου Μ., "Προεπαναστατική περίοδος" στο *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2002, σσ. 10-12.

³ Βακαλόπουλος Απ., *Ιστορία του νέου ελληνισμού (Τουρκοκρατία 1669-1812). Η οικονομική άνοδος και ο φωτισμός του γένους*, 1973, τόμ. Δ', σ. 691 επ., Κρεμμυδάς Β., *Εισαγωγή στην ιστορία της νεοελληνικής κοινωνίας (1700-1821)*, 1988², σσ. 68, 157, 202, Ηλεπας Ν.-Κ., "Ein romantisches Abenteuer? Nationale

Η Εκκλησία, παρά τον ισχυρό θεσμικό της χαρακτήρα και την διαχρονική επιρροή της, δεν μπορούσε να συμμετέχει αποτελεσματικά στην εφαρμογή του φορολογικού συστήματος της Αυτοκρατορίας, το λεγόμενο «διανεμητικό σύστημα» που βασιζόταν στον προσδιορισμό του φορολογικού βάρους των υπηκόων κατά τόπους και στην συλλογή των φόρων. Έτσι, το μίλετ των χριστιανών που είχε ως βασική του υποχρέωση την πληρωμή φόρων σε χρήμα ή είδος, ανάλογα με την περιοχή ή την εποχή, δημιούργησε ενδιάμεσους οργανισμούς και θεσμούς, με πρώτιστο τον θεσμό των κοινοτήτων, θεσμός που προϋπήρχε άγραφος από την εποχή του Βυζαντίου⁴.

Η κοινότητα, που μπορούσε να περιλάβει περισσότερα χωριά, μεριμνούσε για την πληρωμή των φόρων στην κεντρική εξουσία αφενός, και αφετέρου για την κατανομή των χρεών στην κοινωνία και στους παραγωγούς. Το σύστημα στηριζόταν σε έναν αριθμό εύπορων υπηκόων, που αποτελούσαν τα διαμεσολαβητικά όργανα ανάμεσα στην οθωμανική διοίκηση και τις κοινότητες των χριστιανών, οι οποίοι ονομάζονταν γέροντες, δημογέροντες, προεστοί, κοτζαμπάσηδες, πρόκριτοι ή προύχοντες κ.ά., ανάλογα με την περιοχή.

Η ανάδειξη των δημογερόντων στις κοινότητες γινόταν συνήθως «δια βοής», στα προαύλια των εκκλησιών. Αν και η συμμετοχή των μελών της κοινότητας ήταν «πάνδημος» και χωρίς ταξικούς διαχωρισμούς, στην πραγματικότητα οι δημογέροντες προέρχονταν από συγκεκριμένες επιφανείς οικογένειες, με αποτέλεσμα οι σχετικές εκλογικές διαδικασίες να έχουν περισσότερο έναν συμβολικό χαρακτήρα οιονεί «δημοκρατικής» ανάδειξης των τοπικών αρχόντων, οδηγώντας τελικά σε επιλογές ολιγαρχικού τύπου που δεν μπορούσαν να αμφισβητηθούν. Είναι γεγονός ότι οι οικογένειες των δημογερόντων διέθεταν κύρος και απολάμβαναν την εμπιστοσύνη των τοπικών κοινωνιών, που

Revolution, modern Staatlichkeit und bayerische Monarchie in Griechenland'' στο έργο: Alexander von Bormann (Hrsg), *Ungleichzeitigkeiten der Europäischen Romantik*, Verlag Konigshausen & Newmann, Wurzburg 2006, σελ. 165-203 (167 επ.)

⁴ Θεωρείται ότι οι κοινότητες υπήρχαν επί μακρού πριν την Τουρκοκρατία, περίοδο κατά την οποία εκτός από την κατανομή και είσπραξη των φόρων, ασκούσαν σοβαρά καθήκοντα πολιτικής οργάνωσης ομόφυλων και ομόθρησκων, ως άμυνα κατά της οθωμανικής κατάκτησης, βλ. σχετικά: (Βενετσανοπούλου, 2002: 10, 16-18).

διακρίνονταν για τη συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των μελών τους. Έτσι, καλλιεργήθηκε ένα έντονο τοπικιστικό πνεύμα σε συνδυασμό με τον ισχυρό πατερναλισμό των δημογερόντων, οι οποίοι προάσπιζαν τα συμφέροντα της περιοχής τους με σθένος και προστάτευαν με κάθε τρόπο τους συμπατριώτες τους.

Προς το τέλος της Τουρκοκρατίας που παρακμάζει η Οθωμανική Αυτοκρατορία, ο θεσμός των κοινοτήτων γνωρίζει μεγάλη ακμή λόγω της οικονομικής και πολιτισμικής ανόδου που επιτυγχάνουν οι υπόδουλοι χριστιανοί, αναπτύσσοντας νέες δραστηριότητες, δημιουργώντας καλύτερες υποδομές, αναλαμβάνοντας κάθε είδους πρωτοβουλίες (οικονομικές, κοινωνικές, εκπαιδευτικές), που έχουν ως αποτέλεσμα την ενδυνάμωση της αυτοπεποίθησής τους και την διαμόρφωση εθνικής συνείδησης.⁵

Η επαναστατική περίοδος: απόπειρες συνταγματικής-θεσμικής συγκρότησης του κράτους σε τοπικό επίπεδο

Η τοπικιστική παράδοση και ο κατακερματισμός των εστιών εξουσίας στην επαναστατημένη Ελλάδα δυσχέραιναν τον σχηματισμό ενός ενιαίου και συμπαγούς εθνικού Κράτους. Χαρακτηριστικό είναι ότι οι πρώτες απόπειρες για τη συνταγματική-θεσμική συγκρότηση του ελληνικού κράτους, εκδηλώθηκαν σε τοπικό επίπεδο και παράλληλα με τους τοπικούς οργανισμούς ή τα τοπικά

⁵ Βλ. σχετική βιβλιογραφία: Γιαννόπουλος Ι., *Η διοικητική Οργάνωση της Στερεάς Ελλάδος κατά την Τουρκοκρατία (1393-1821)*, 1971, Θεοδώρου Θ., "Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία και την επανάσταση του 1821" στο *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμ. Α', εκδόσεις Τολίδη, Αθήνα 1996, Κυρκίνη-Κούτουλα Αν., *Η Οθωμανική Διοίκηση στην Ελλάδα. Η περίπτωση της Πελοποννήσου (1715-1821)*, εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα 1996, Κιτρομηλίδης Π., *Δημοκρατικές προσδοκίες και ιδεολογικές μυθολογήσεις: Η προσγραφή ιστορικής γενεαλογίας στο αίτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΠοΛΕ 1984, τόμ. 5, σ. 32, Κούρκου Ε., *Οι κοινοτικοί θεσμοί στις Κυκλάδες κατά την Τουρκοκρατία*, 1980, Κοντογιώργης Γ., *Κοινωνική Δυναμική και Πολιτική Αυτοδιοίκηση-Οι ελληνικές κοινότητες επί Τουρκοκρατίας*, 1982, Κοπανίτσας Δ., *Ένας προσετός του Μυστρά στην επανάσταση*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 1998, Κρεμμυδάς Β., *Εισαγωγή στην ιστορία της νεοελληνικής κοινωνίας(1700-1821)*, 1988², σσ. 68, 157, 202, Μάνεσης Αρ., *Η Φιλελεύθερη και Δημοκρατική Ιδεολογία της Εθνικής Επανάστασης του 1821*, Επίσημοι Λόγοι Πανεπιστημίου Αθηνών, 1987, σ. 284, Μάουρερ Γ.Λ., *Ο Ελληνικός λαός*, μεταφρ. Ρομπάκη Όλγα, 1976, σ. 63., Μοσχάφ Κ., *Η εθνική και κοινωνική συνείδηση στην Ελλάδα*, 1978³, σ. 33, Μοσχοβάκης Ν., *Το εν Ελλάδι Δημόσιον Δίκαιον επί Τουρκοκρατίας*, 1882, Πανταζόπουλος Ν., *Ελλήνων συσσωματώσεις κατά την Τουρκοκρατίαν*, "Γνώσεις" 1958, σ. 11, Petropoulos J., *Πολιτική και συγκρότηση Κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)*, 1985, Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909*, 1991, σ. 33, Τσουκαλάς Κ., *Κοινωνική Ανάπτυξη και κράτος*, 1983, σ. 293.

πολιτεύματα στην Δυτική Ελλάδα, την Ανατολική «Χέρσο Ελλάδα» και την Πελοπόννησο.

Οι συνελεύσεις των τοπικών προκρίτων κατάρτισαν τα τρία σημαντικότερα πολιτεύματα του εξεγερμένου έθνους: τον Οργανισμό της Γερουσίας της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος, τη Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος και τον Οργανισμό της Πελοποννησιακής Γερουσίας. Επρόκειτο για τοπικά πολιτεύματα ατελή, τα οποία προέβλεπαν τη συγκρότηση αντιπροσωπευτικών σωμάτων για την διακυβέρνηση των περιοχών τους, δεν διευκρίνιζαν όμως επαρκώς ούτε τον τρόπο ανάδειξής τους ούτε το εθνος του εκλογικού σώματος. Είχαν προσωρινό χαρακτήρα και καταργήθηκαν με απόφαση της Β' Εθνικής Συνέλευσης του Άστρους στις 30 Μαρτίου του 1823.⁶

a. Η Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου

Στην πρώτη Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου, η οποία συγκλήθηκε στην Πιάδα τον Δεκέμβριο του 1821, σε ένα τόπο ιστορικό αλλά και γεωγραφικά ευνοϊκό για την προσέλευση εκπροσώπων από διάφορες περιοχές παρατηρήθηκε η απουσία πολλών οπλαρχηγών και προεστών. Στη Συνέλευση αυτή, 59 παραστάτες από τις περιοχές της Ανατολικής Στερεάς Ελλάδας, της Δυτικής Στερεάς Ελλάδας, της Πελοποννήσου και των Νήσων επαναστατημένων Ελλήνων, ψήφισαν προσωρινό πολίτευμα που έμεινε εν πολλοίς ανεφάρμοστο, ενώ τα κεντρικά όργανα τα οποία συγκροτήθηκαν έμειναν ουσιαστικά ανενεργά, αφού δεν ήταν αποδεκτά από όλους. Πολύ σύντομα, ο ηγετικός - συντονιστικός ρόλος των δικτύων και των ιεραρχιών που είχαν δημιουργήσει οι φιλικοί υποβαθμίστηκε και ως βασικό «ενωτικό στοιχείο» του μαχόμενου πληθυσμού λειτούργησε η ιδέα της εθνικής απελευθέρωσης, καθώς και όλα όσα διακυβεύονται κατά τη διάρκεια ενός ένοπλου αγώνα.

Αν και ο προσανατολισμός των σημαντικότερων ιδεολόγων της εθνικής παλιγγενεσίας υπήρξε έκδηλα νεοτερικός και δυτικός, στις απελευθερωμένες

⁶ Για τους Τοπικούς Οργανισμούς - Τοπικά πολιτεύματα βλέπε αναλυτικά στο βιβλίο: Βενετοσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη 2002, σ. 22 - 31.

περιοχές γινόταν αισθητός ο «πολιτισμικός διαισθητισμός» και η διχογνωμία ως προς τις βασικές αρχές συγκρότησης και λειτουργίας του νέου εθνικού κράτους. Η έλλειψη οθωμανικής εξουσίας σε συνδυασμό με την αδυναμία συγκρότησης ισχυρού εθνικού κέντρου και επικράτησης ενός και μοναδικού εθνικού ηγέτη, που θα προσωποποιούσε το μαχόμενο έθνος, είχε ενισχύσει υπερβολικά την θέση των κάθε είδους τοπικών αρχών (προεστών, οπλαρχηγών κ.ά.). Οι τελευταίοι, στην πραγματικότητα, επιθυμούσαν ένα «βυζαντινο-οθωμανικό καθεστώς χωρίς οθωμανούς», τη διατήρηση, δηλαδή, στο υπό ίδρυση νεοελληνικό κράτος αρκετών από τα πολιτικά και διοικητικά δεδομένα - ιδίως του «πολυκεντρισμού», καθώς και των κοινωνικοοικονομικών σχέσεων και αντιλήψεων που κληροδότησε στο νεοελληνικό έθνος η μακρά περίοδος της Τουρκοκρατίας⁷.

Τη ρήξη, αντίθετα με την παραπάνω παράδοση επιζητούσαν οι εκπρόσωποι μιας αντίρροπης, «συγκεντρωτικής» τάσης που προέρχονταν από την αστική τάξη και την ελληνική διασπορά, κυρίως.⁸

Η πολυσυζητημένη διαπάλη ανάμεσα σε αυτές τις δύο αντιλήψεις, εκφράστηκε και μέσω της διελκυστίνδας μεταξύ του «Εκτελεστικού» (όπου επικρατούσαν οι «εκσυγχρονιστές») και του «Βουλευτικού» (όπου επικρατούσαν οι παραδοσιακές δυνάμεις).⁹ Η οπισθοδρομική εμμονή των τελευταίων βρισκόταν όμως σε αντίθεση με τη δυναμική που συνόδευε τον σχηματισμό ενός κυρίαρχου εθνικού κράτους, με αποτέλεσμα, παρά τα ισχυρά ερείσματα εξουσίας που διέθεταν, να μην καταφέρουν να ανακόψουν την πορεία προς ένα «μονοκεντρικό» οργανωτικό σχήμα, παρά μόνο προσωρινά.

Βασικός στόχος του συγκεντρωτικού προσανατολισμού υπήρξε η εθνική και κοινωνική ενοποίηση, αφού «*από το ομοιόμορφο του οργανισμού και την αλληλουχία όλων των διοικητικών κλάδων*» εξασφαλίζεται «*η ισομερής διανομή των δημοσίων φόρων και η ακριβής της δικαιοσύνης εκτέλεσις, δεσμοί κυριώτατοι αδελφικής και σφικτής ενώσεως*»

⁷ Κιτρομηλίδης Πασχ., *Δημοκρατικές προσδοκίες και ιδεολογικές μυθολογήσεις: Η προσγραφή ιστορικής γενεαλογίας στο αίτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΠοΛΕ 1984, τόμ. 5, σσ. 32, 42 και Διαμαντούρος Νικ., *Το Γραφειοκρατικό Κράτος Δικαίον*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, 1/1996, σσ. 1, 3, 4, 20.

⁸ Ο Νικ. Διαμαντούρος, χρησιμοποιεί σχετικά τον όρο «εκσυγχρονιστές», ό.π., σ. 20 επ., βλ. αναλυτικά Βενετοσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 33-52.

⁹ Κιτρομηλίδης Π., *Δημοκρατικές Προσδοκίες*, ό.π. υποσ. 5, σελ. 21.

ολοκλήρου του έθνους»¹⁰. Αυτά τονίζονται στο προοίμιο του πρώτου «Οργανισμού των ελληνικών Επαρχιών»¹¹, που υιοθετήθηκε τον Απρίλιο του 1822 και διαιρούσε διοικητικά την επικράτεια σε *Επαρχίες*, οι οποίες υποδιαιρούνταν περαιτέρω σε *Αντεπαρχίες* πρώτης και δεύτερης τάξης και, τέλος, σε *Κοινότητες*.

Οι σχετικές διατάξεις όριζαν ότι οι Έπαρχοι «αναφέρονται αμέσως προς την Διοίκησιν δια του Μινίστρου των Εσωτερικών Υποθέσεων (άρθρ. ζ'), ενώ κάθε Έπαρχο «επικουρούσε» ένας γενικός γραμματέας, ο οποίος και τον αναπλήρωνε, όταν αυτός απουσίαζε ή εκωλύετο. Επίσης, ο νόμος προέβλεπε ότι «διορίζονται προσέτι» και τέσσερις «φροντιστές» με αρμοδιότητες για την οικονομία, τον πόλεμο, την αστυνομία και τη θάλασσα, καθένας από τους οποίους μπορούσε να έχει «την σχετικήν εις το υπόρρημά του αλληλογραφίαν με τον ανάλογον μινίστρον» (άρθρ. ιδ').

Στον Έπαρχο υπάγονταν οι Αντέπαρχοι, αφού «προς αυτόν αναφέρονται, ενεργούντες τα επιταγὰς του ιδίου» (άρθρ. ιε'). Ο νόμος προέβλεπε ότι και ο Αντέπαρχος διέθετε γραμματέα (άρθρ. ιζ'), καθώς και «ένα υποφροντιστήν της οικονομίας, ένα υποφροντιστήν της αστυνομίας, ένα λιμενάρχην δια τα θαλάσσια μέρη, φυλάττοντας τακτικήν ανταπόκρισιν με τους αμοιβαίους φροντιστάς περί των αναγομένων υποθέσεων εις τον κλάδον εκάστου» (άρθρ. ιη').

Τέλος, οι Πρόεδροι των Κοινοτήτων (που διορίζονταν από την Διοίκηση μεταξύ τριών δημογερόντων) είχαν και «την επιστασίαν των αστυνομικών υποθέσεων» (άρθρ. κ'), ως προς την οποία ακολουθούσαν «τας αναγκαίας επιταγὰς» που τους απηύθυνε ο υποφροντιστής της αστυνομίας. Ο Οργανισμός (άρθρ. κβ' και κγ') προέβλεπε ακόμη το διορισμό δύο κρατικών υπαλλήλων, που ασκούσαν τα καθήκοντά τους εντός των ορίων συγκεκριμένης Κοινότητας. Επρόκειτο για τον

¹⁰ Πρόκειται για χαρακτηριστικό απόσπασμα από το προοίμιο του πρώτου Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών, το οποίο παρατίθεται και εις: Διαμαντούρο Νικ., ό.π. υποσ. 6, σ. 4.

¹¹ Υπ' αριθ. 12 του Κώδικος των Νόμων νομοθέτημα. Βλ. σχετικά: Δημακόπουλος Γ., *Η διοικητική οργάνωσις κατά την Ελληνικήν Επανάστασιν 1821-1827*, χ.ε., εν Αθήναις 1966 σ. 110 επ., Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, χ.ε., Αθήναι 1977, σ. 266 επ., Θεοδώρου Θεοδ., «Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την τουρκοκρατία και την επανάσταση του 1821» στο *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδόσεις Τολιδη, Αθήνα 1996, τόμ. Α', σ. 251 επ., Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αυτοδιοικήσεως με την αποκέντρωση*, Αντ. Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 90.

«Επιστάτην της Οικονομίας» και τον «Υπολιμενάρχην» που υπάγονταν σε αντίστοιχα όργανα της Αντεπαρχίας.

Η ένταξη των χιλιάδων ιστορικών κοινοτήτων στο υπό συγκρότηση εθνικό κράτος και η αφομοίωσή τους σε ένα νέο ενιαίο διοικητικό σύστημα αποτέλεσε, συνεπώς, βασική επιδίωξη του Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών. Στις σχετικές διατάξεις προβλέπονταν, όπως ήδη αναφέρθηκε, ότι κάθε Κοινότητα επρόκειτο να «έχει τρεις δημογέροντας μεταξύ των χρησιμωτέρων και φρονιμωτέρων κατοίκων», από τους οποίους «η Διοίκησις διορίζει έναν Πρόεδρον»¹². Έτσι, ο τελευταίος θα μπορούσε να λειτουργήσει όχι μόνον ως όργανο της Κοινότητας, αλλά και ως όργανο της κρατικής διοίκησης, ως «διφυές», δηλαδή, όργανο¹³: «ο αυτός πρόεδρος των δημογερόντων φέρει το πρόσωπον της διοικήσεως εις τας κοινότητας και ως τοιούτος υπάγεται εις τον αντέπαρχον». Ο Πρόεδρος θα διεκπεραίωνε επί τόπου τις κρατικές υποθέσεις¹⁴, αφού επρόκειτο να έχει, «εν ταυτώ την επιστασίαν των αστυνομικών υποθέσεων της κοινότητος». Η επιτόπια διεκπεραίωση κρατικών υποθέσεων θα γινόταν, βέβαια, σύμφωνα με τις εντολές που αυτός θα ελάμβανε από ιεραρχικά ανώτερα κρατικά όργανα.¹⁵ Έτσι, ο Πρόεδρος επρόκειτο, ως προς την «επιστασίαν των αστυνομικών υποθέσεων», να ακολουθεί «τας αναγκαίας επιταγάς» του «υποφροντιστού της αστυνομίας».

Το εν λόγω σύστημα περιφερειακής («επαρχιακής») κρατικής διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης που συγκροτούσε ο Οργανισμός των Ελληνικών Επαρχιών καθίσταται σαφές ότι ακολουθούσε τα γαλλικά διοικητικά πρότυπα των αρχών του 19^{ου} αιώνα.¹⁶ Η ολοκλήρωση και λειτουργία μιας αξιόπιστης περιφερειακής

¹² Βλ. άρθρα ιθ' και κ του *Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών* (υπ' αρ. 12 του Κώδικος Νόμων, «τη 30 Απριλίου 1822 εν Κορίνθω», με την υπογραφή του «Μινίστρου Αρχιγραμματέως της Επικρατείας» Θ. Νέγρη.

¹³ Πρβλ. το άρθρο κα' του *Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών* (ό.π.) Αργότερα, με το άρθρο. θ' του από 1^{ης} Ιανουαρίου 1830 *Ψηφίσματος περί εσωτερικής διοικήσεως* (αναδημ. στο: Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ό.π. υποσ.11, σ. 310), το οποίο φέρει την υπογραφή του *Ι. Καποδίστρια*, καθιερώθηκε μάλιστα η μισθοδοσία από την Κυβέρνηση «προς αμοιβήν των εκδουλεύσεων» των δημογερόντων.

¹⁴ Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο κ' του *Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών*, ο Πρόεδρος «έχει εν ταυτώ την επιστασίαν των αστυνομικών υποθέσεων της κοινότητος», ό.π.

¹⁵ Κατά το άρθρο κ', εδ. β' του *Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών* ό.π.

¹⁶ Βλ. Δημακόπουλος Γ., *Η Νέα Επίδαυρος (Πιάδα), Κοιτίς της Νεοελληνικής Πολιτειακής Οργανώσεως, Ο Μικρός Ρωμηός*, Αθήνα 1998, σ. 2 επ., Φιλίππου Δ., *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής*

διοίκησης είχε ιδιαίτερη σημασία στην επαναστατημένη Ελλάδα, μεταξύ άλλων, για την απαραίτητη και επείγουσα συλλογή των φόρων, αλλά τελικά δεν εφαρμόστηκε, παρά μόνο κατ' εξαίρεση, στην πράξη.¹⁷ Διότι η επιλογή και μόνο των Προέδρων των Κοινοτήτων από τη Διοίκηση καθιστούσε αδιανόητη την αποδοχή του νέου συστήματος από τους προκρίτους.¹⁸

β. Η Εθνοσυνέλευση του Άστρους

Οι ισχυρές τοπικιστικές αντιδράσεις κατά του Οργανισμού των Επαρχιών επέβαλαν τελικά έναν συμβιβασμό που αποτυπώθηκε στο Ψήφισμα της Εθνικής Συνέλευσης του Άστρους¹⁹. Εκεί, έναν μόλις μήνα μετά την κατάργηση των Τοπικών Πολιτευμάτων ορίστηκε ότι το Εκτελεστικό και το Βουλευτικό ήταν αρμόδια να διορίζουν και να απολύουν από κοινού τους Έπαρχους, με αποτέλεσμα να ανοίξει ο δρόμος για τον νέο *Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών*²⁰, που προέβλεπε τη διοικητική διαίρεση της χώρας σε *Επαρχίες, Κομοπόλεις και Χωρία*, καταργώντας έτσι τις Αντεπαρχίες και τις Κοινότητες (και, αντιστοίχως, τους Αντεπάρχους και τους Προέδρους των Κοινοτήτων). Με τις σχετικές διατάξεις, το πολυβάθμιο σύστημα κρατικής αποκέντρωσης περιορίστηκε σε μια βαθμίδα, την Επαρχία, ενώ η κατάργηση των Αντεπαρχιών απομάκρυνε τις περιφερειακές δομές του κράτους από τους τοπικούς οργανισμούς.

Εμφανής ήταν η αναβάθμιση του Έπαρχου, ο οποίος «*αναφέρεται προς την Διοίκησιν δια του Υπουργού των Εσωτερικών Υποθέσεων*» (άρθρ. η'), «*παριστάνων την Διοίκησιν έχει την πρόνοιαν της επαρχίας*» (άρθρ. ζ'), «*εκτελεί τας αποφάσεις των δικαστηρίων*» (άρθρ. ια') και «*παρατηρεί ακριβώς τας πράξεις των επιστατών (υπαλλήλων)*

αποκέντρωσης και η διαμόρφωσή του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους, Σύνταγμα-Διοίκηση-Πολιτική, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 27.

¹⁷ Βλ. Δημακόπουλος Γ., *Περί της διοικήσεως εν Ηλεία κατά τα έτη 1821-1833*. Ανάτυπον εκ του Α' Τόμου της Επετηρίδος της Εταιρείας Ηλειακών Μελετών, Εν Αθήναις 1983, σσ. 403, 407, Διαμαντούρος Νικ., ό.π. υποσ. 6, σ. 23 επ., Φιλίππου Δ., ό.π. υποσ. 16, σ. 29, Χλέπας Ν.-Κ., ό.π. υποσ. 11.

¹⁸ Χλέπας Ν.-Κ., ό.π.

¹⁹ Βλ. αναλυτικά Βενετσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 53-64.

²⁰ Επρόκειτο για το ν. 12/ 30 Απριλίου 1823 «Περί Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών». Η κατάργηση των τοπικών Διοικήσεων (κυβερνήσεων) είχε γίνει με το υπ' αρ. Ε' και από 30 Μαρτίου 1823 ψήφισμα της Εθνικής Συνέλευσης του Άστρους. Βλ. Δημακόπουλος Γ., ό.π. υποσ.17, σ. 410 επ., Κλειώσης Χρ., ό.π. υποσ.11, σ. 276, Φιλίππου Διον., ό.π. υποσ. 16, σ. 30 επ., Διαμαντούρος Νικ., ό.π. υποσ.6, σ. 25 επ., Θεοδώρου Θεοδ., ό.π. υποσ. 5, σ. 255.

καθ' ὅλην τὴν ἑκτασιν» (ἄρθρ. θ'). Οἱ τελευταῖοι ἦταν ἀρμόδιοι γιὰ τὰ ἔσοδα καὶ τὶς προσόδους τῆς Ἐπαρχίας, ἐνῶ δὲν διορίζονταν, ἀλλὰ ἐκλέγονταν «μεταξὺ τῶν τιμιωτέρων ἐπαρχιωτῶν», ἀπὸ σῶμα ἐκλεκτόρων τῆς Ἐπαρχίας. Οἱ ἐπιστάτες δὲν ἦταν, ἐπομένως, μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, ἀλλὰ αἰρετὰ μέλη τῶν τοπικῶν κοινωνιῶν καὶ ἔτσι ἀποτρεπόταν ἡ συγκρότηση υπηρεσιακῶν περιφερειακῶν μηχανισμῶν ποὺ θὰ ἀντλούσαν τὴ νομιμοποίησή τους ἀπὸ τὸ κεντρικὸ κράτος.

Ἐπρόκειτο γιὰ ρυθμίσεις ποὺ διευκόλυναν τὴν συνέχιση ὀρισμένων πρακτικῶν, οἱ ὁποῖες συνδέονταν με τὸ «ἀναδιανεμητικὸ σύστημα» τῆς τουρκοκρατίας²¹, ἔτσι ὥστε νὰ ὠφελοῦνται οἱ πρόκριτοι, ἀλλὰ καὶ νὰ κάμπτονται οἱ ἀντιστάσεις ὡς πρὸς τὴ συλλογὴ τῶν φόρων. Ἐξάλλου, τόσο ὁ Γενικὸς Γραμματέας τῆς Ἐπαρχίας (ἄρθρ. ιδ') ὅσο καὶ ὁ Αστυνόμος (ἄρθρ. κζ') διορίζονταν «ἀμέσως παρὰ τῆς Διοικήσεως». Ὁ ἀστυνόμος καὶ οἱ ἐπιστάτες ἐπικοινωνοῦσαν με τὶς κεντρικὲς υπηρεσίες «δια τοῦ Ἐπάρχου», ὑπὸ τὶς διαταγές τοῦ ὁποῖου ὁ νόμος ἔθετε ρητὰ (ἄρθρ. λ') καὶ τοὺς αἰρετοὺς δημογέροντες: «Οἱ δημογέροντες οφείλουσι νὰ ἐκτελῶσι τὰς παρὰ τοῦ ἐπάρχου διδομένας διαταγὰς».²² Ἀπὸ τὴν ἄλλη πλευρὰ, ἀφέθηκαν στοὺς αἰρετοὺς πολλὲς ἀπὸ τὶς παραδοσιακὲς τοὺς ἀρμοδιότητες, μεταξὺ τῶν ὁποίων καὶ ἓνα μέρος τῆς δικαιοδοτικῆς λειτουργίας, καθὼς οἱ τελευταῖοι ἐπρόκειτο νὰ «ἐκτελοῦσι τὰ χρέη τῶν εἰρηνοποιῶν κριτῶν».²³ Χάρη στοὺς συμβιβαστικὸν τοῦ χαρακτήρα, ὁ νέος Ὄργανισμός ἐφαρμόσθηκε με ἀρκετὲς διακυμάνσεις στὶς ἐλεύθερες περιοχὲς ὅπου δὲν πρόβαλαν ἐμπόδια οἱ πολεμικὲς ἐπιχειρήσεις, ἐνῶ ἡ Ὑδρα, οἱ Σπέτσες καὶ τὰ Ψαρά ἀρνήθηκαν τοὺς νέους θεσμούς.²⁴

γ. Ἡ Ἐθνοσυνέλευση τῆς Τροιζήνας

Λίγους μῆνες ἀργότερα ξεκίνησε ἀφενὸς μιὰ περίοδος ἐμφύλιων συγκρούσεων ἀφετέρου ὁ ἐχθρὸς σημείωσε σημαντικὲς στρατιωτικὲς ἐπιτυχίες, με ἀποτέλεσμα νὰ καταστῆ καὶ ἐκ τῶν πραγμάτων ἀδύνατη ἡ λειτουργία ἐνὸς συνεκτικοῦ δικτύου περιφερειακῶν υπηρεσιῶν. Στὸ νέο Σύνταγμα τῆς Τροιζήνας

²¹ Σύμφωνα με αὐτὸ τὸ σύστημα, οἱ δημογέροντες κατένεμαν ἀνάμεσα στὶς οἰκογένειες τὸ ἔξωθεν ἀνά κοινότητα καθοριζόμενο φορολογικὸ βᾶρος. Βλ. Χλέπας Ν. -Κ., *Ἡ Πολυβάθμια Ἀυτοδιοίκηση*, σ. 39.

²² Πρβλ. ἐπίσης τὸ ἄρθρο λ' τοῦ νέου «Ὄργανισμοῦ τῶν Ἑλληνικῶν Ἐπαρχιῶν» (ἀναδημ. στο: Κλειώσης Χρ., ὁ.π., ὑποσ. 11, σ. 276).

²³ Σύμφωνα με τὸ ἄρθρο λγ' τοῦ νέου (δεύτερου) *Ὄργανισμοῦ τῶν Ἑλληνικῶν Ἐπαρχιῶν* (ὁ.π.).

²⁴ Διαμαντούρος Νικ, ὁ.π. ὑποσ. 6, σ. 25.

υπογραμμίσθηκε ο ενιαίος και αδιαίρετος χαρακτήρας της ελληνικής επικράτειας (άρθρ. 2), η οποία «σύγκειται από επαρχίας» (άρθρ. 3). Τα όρια των τελευταίων επρόκειτο να προδιορισθούν από το νόμο «κατά τον προσφορώτερον τρόπον ως προς την διοίκησιν και τα συμφέροντα των κατοίκων» (άρθρ. 93). Σε μια περίοδο που ήταν εμφανής η αναγκαιότητα ενιαίας διοικήσεως ως όρου εθνικής επιβίωσης, απορρίφθηκαν οριστικά οι αντιλήψεις που επιθυμούσαν την «πολυκεντρική» συγκρότηση του νεοελληνικού κράτους και άνοιξε ο δρόμος για την παγίωση ενός συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος.

Οι ιστορικές διοικητικές διαιρέσεις, οι οποίες λειτουργούσαν ως επιχειρησιακές βάσεις των τοπικών αρχόντων, υποτάσσονταν ρητά στην διακριτική ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη, τον οποίο καλούσε το Σύνταγμα να οριοθετήσει τις Επαρχίες σύμφωνα με τα προαναφερθέντα κριτήρια αντικειμενικού – ορθολογικού χαρακτήρα, που έθετε το άρθρο 93 του Συντάγματος.

Ως προς τη διοικητική διαίρεση της χώρας, είχε ήδη προβλεφθεί με διάταγμα του 1826 η δημιουργία «εφορειών» που θα συγκροτούσαν την επαρχιακή διοίκηση, ενώ οι «δημογεροντίες» θα αποτελούσαν την κοινοτική διοίκηση. Το διάταγμα αυτό όμως καταργήθηκε όταν εκδόθηκε την 1^η Μαΐου 1827 η «Διάταξις περί Διοικήσεως της Ελληνικής Επικρατείας», σύμφωνα με την οποία η Ελληνική Επικράτεια επρόκειτο «δια την εσωτερικήν διοίκησίν της» να διαιρεθεί σε Θέματα. Ο εν λόγω νόμος χαρακτήριζε το Θέμα ως «άθροισμα επαρχιών, αι οποίαι όμως φυλάττουσι τα κατά νόμον δικαιώματά των, τακτικής και εκτάκτου αντιπροσωπεύσεως». Επικεφαλής του Θέματος ήταν ο Διοικητής, ο οποίος διοριζόταν από τον Κυβερνήτη (άρθρ. ζ'). Ήταν δε «ο γενικός αστυνόμος του θέματος» (άρθρ. ιε') και όφειλε να «επαγροπνεί εις τας πράξεις των δημογερόντων» (άρθρ. ια'). Αξιοσημείωτη ήταν η εκ νέου καθιέρωση της επαρχιακής δημογεροντίας (άρθρ. ζ'), με αποτέλεσμα να προβλέπεται, όπως και επί Τουρκοκρατίας, η εκλογή δημογερόντων και σε δεύτερη βαθμίδα, πέραν εκείνης των «πόλεων, κωμών και χωρίων». Επρόκειτο δηλαδή για την εισαγωγή ενός πολυβάθμιου συστήματος αυτοδιοίκησης, την ώρα που η κρατική περιφερειακή διοίκηση παρέμενε κατά βάση μονοβάθμια στα «Θέματα». Σε κάθε περίπτωση όλοι οι δημογέροντες ήταν υποχρεωμένοι «να εκτελώσι τας παρά του διοικητού διδομένας

διαταγής» (άρθρ. κα')²⁵, ενώ παράλληλα αναλάμβαναν και δικαστικά καθήκοντα, αφού μπορούσαν, σύμφωνα με την εισήγηση της σχετικής «Διατάξεως περί Διοικήσεως της Ελληνικής Επικρατείας», οι ίδιοι να «εκτελούν τα χρέη των ειρηνοδικών»²⁶.

δ. Η περίοδος Καποδίστρια

Η εγκαθίδρυση ενός συστήματος περιφερειακής διοίκησης του Κράτους επιχειρήθηκε εκ νέου από τον Ι. Καποδίστρια²⁷ με διοικητική διαίρεση των ελεύθερων περιοχών κατά τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, της Πελοποννήσου και των νησιών, σε δεκατρία *Τμήματα* που υποδιαιρέθηκαν σε εξήντα δύο *Επαρχίες*. Σύμφωνα με τον σχετικό «Διοικητικό Οργανισμό των Τμημάτων»²⁸, οι δημογέροντες των πόλεων, κωμών και χωριών αλλά και των Επαρχιών είχαν την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις οδηγίες του προσωρινού Διοικητή ή του Έκτακτου Επιτρόπου, ο οποίος αποκτούσε και σημαντικό ρόλο κατά τις διαδικασίες εκλογής των δημογερόντων.²⁹ Στις αρχές του 1830 ορίστηκε ότι ο Διοικητής είναι εκείνος που «συγκαλεί και προεδρεύει πάντοτε το συμβούλιον», το οποίο αποτελείται από επαρχιακούς δημογέροντες και μπορεί, όταν διαφωνεί με τις αποφάσεις του Διοικητή, να «αναφέρει περί τούτου εις την Κυβέρνησιν»³⁰. Επιπλέον, οι επαρχιακές δημογεροντίες ανέλαβαν και την υποχρέωση να τηρούν τους λογαριασμούς για τα «εξ αυτών συναζόμενα χρήματα» που εισάγονταν «εις το εθνικόν ταμείον».³¹ Αξιοσημείωτες υπήρξαν και οι ρυθμίσεις που καθιέρωσαν τη μισθοδοσία των

²⁵ Βλ. το άρθρο κα' από την «Διάταξι περί Διοικήσεως της Ελληνικής Επικρατείας» (εκδόθηκε την 1η Μαΐου 1827, αναδημ. στο: Κλειώσης Χρ., ό.π. υποσ. 11, σ. 288) και σχετικές σο: 287, 290 επ., Θεοδώρου Θεοδ., ό.π. υποσ. 5, σ. 267, επ. Βενετσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 65-83.

²⁶ Βενετσανοπούλου Μ., ό.π. σσ. 65-83.

²⁷ Για την περίοδο Καποδίστρια βλ. σχετικά Βενετσανοπούλου, ό.π., σσ. 85-101.

²⁸ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., ό.π. υποσ. 11, σ. 94 επ.

²⁹ Βλ. ήδη το άρθρο κα' από την «Διάταξις περί Διοικήσεως της Ελληνικής Επικρατείας», ό.π. Επίσης στην υπ' αριθμ. 1747 και από 16 Απριλίου 1828 Διαταγή του Κυβερνήτη Ι. Καποδίστρια («Διοργανισμός των Δημογεροντιών, άρθρ. ΙΒ', αναδημ. 301). Βλ. Κλειώσης Χρ., ό.π., υποσ. 11, σ. 301, Θεοδώρου Θεοδ., ό.π., υποσ. 5, σ. 267, και Ανδρονόπουλος Β./ Μαθιουδάκης Μ., *Ελληνική επανάσταση και αυτοδιοίκηση. Χαμένες ευκαιρίες και βήματα προς τα πίσω*, Επολε 5/1984, σ. 7.

³⁰ Βλ. το από 1ης Ιανουαρίου 1830 «Ψήφισμα περί εσωτερικής διοικήσεως» και ιδίως τα άρθρα γ' και ζ', αναδημ. στο: Κλειώσης Χρ., ό.π. υποσ. 11, σ. 310 επ., βλ. Θεοδώρου Θεοδ., ό.π. υποσ. 5, σσ. 269, 271.

³¹ Βλ. τον νόμο της 4ης Φεβρουαρίου 1830 περί των επιτόπιων πόρων, αναδημ. στο: Κλειώσης Χρ., ό.π. υποσ. 11, σ. 315.

δημογερόντων,³² ενόψει των καθηκόντων, που αυτοί υποχρεώθηκαν να ασκούν ως όργανα του Κράτους, αλλά και προκειμένου να αυξηθεί η επιρροή της κεντρικής Κυβέρνησης. Έτσι, σε συνδυασμό με τους ισχυρούς και έμπιστους Διοικητές, διαμορφωνόταν και ένα εκτεταμένο δίκτυο δημογερόντων-κομματικών φίλων σε ολόκληρη τη Χώρα.³³

Η αποφασιστική επιρροή της κεντρικής κυβέρνησης κατά την εκλογή των δημογερόντων εξασφαλιζόταν τόσο μέσω της συμμετοχής των Έκτακτων Επιτρόπων ή των Διοικητών στις εκλογικές διαδικασίες όσο και μέσω της επιλογής, σε ορισμένες περιπτώσεις, των δημογερόντων από κατάλογο περισσότερων υποψηφίων, και όπως επισημαίνεται στο άρθρο γ' του προαναφερθέντος «Ψηφίσματος περί εσωτερικής διοικήσεως», τα μέλη των επαρχιακών δημογεροντιών «θέλουν διορίζεσθαι από την Κυβέρνησιν, εκλεγόμενοι από τον κατάλογον των πολιτών, τους οποίους θέλουν προβάλει εις αυτήν αι τοπικαί αρχαί».

Χαρακτηριστική, εξάλλου, για τις αντιλήψεις που επικρατούσαν στην Κυβέρνηση ως προς τον ρόλο των δημογερόντων, υπήρξε και μια μεταγενέστερη εγκύκλιος του Κυβερνήτη³⁴, υπό τον τίτλο «Γενικαί οδηγίαι προς τους Δημογέροντας», στην οποία οι τελευταίοι χαρακτηρίζονται ως «σύμβουλοι του εκτάκτου επιτρόπου δια τας υποθέσεις της περιφέρειας των». Στην ίδια εγκύκλιο, οι δημογέροντες αναφέρονται επίσης ως «όργανα δι' ών γίνεται η ενέργεια της δημοσίου οικονομίας» και τα οποία είναι υπεύθυνα για την «επιστασία» της υγείας, της αγορανομίας, αλλά και των «καθημερινών υποθέσεων» εν γένει.

Οι προσπάθειες καθιέρωσης των ιστορικών κοινοτήτων προκάλεσαν, όπως είναι γνωστό, σφοδρές αντιδράσεις από την πλευρά των τοπικών προεστών. Είναι,

³² Με το άρθρο. θ' του από 1^{ης} Ιανουαρίου 1830 Ψηφίσματος περί εσωτερικής διοικήσεως (αναδημ. στο: Κλειώσης Χρ., ό.π. υποσ. 11, σ.310), το οποίο φέρει την υπογραφή του Ι. Καποδίστρια, καθιερώθηκε η μισθοδοσία από την Κυβέρνηση.

³³ Βλ. σχετ. από το συλλογικό έργο: *Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*, University Studio Press, Θεσσαλονίκη 1983, όπου και οι μελέτες: Κοντογιώργης Γ., "Κοινοτική αυτοδιοίκηση και καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα", σ. 95, Αναστασιάδης Γ., "Σύνταγμα, νομιμότητα και κυβερνητικό σύστημα στην καποδιστριακή περίοδο" σ. 111 και Νάκος Γ., "Προσπάθειες εφαρμογής της «πολιτικής ενότητας» της Ελληνικής Επικράτειας επί Καποδίστρια", σ. 141., επίσης βλ. Λούκος Χρ., *Η αντιπολίτευση κατά του Κυβερνήτη Ιω. Καποδίστρια 1828-1831*, Θεμέλιο, Αθήνα 1988.

³⁴ Υπ' αριθμ. 1883 εγκύκλιος του Κυβερνήτη (άρθρ. 2, επίσης αναδημ. στο έργο: Κλειώσης Χρ., ό.π., υποσ. 11, σ. 306) υπό τον τίτλο «Γενικαί οδηγίαι προς τους Δημογέροντας»

άλλωστε, γνωστή η σημασία που είχε για τις γενικότερες πολιτικές εξελίξεις η αντίδραση των οργανωμένων τοπικών συμφερόντων και η «εκ του πονηρού» χρησιμοποίηση, από την πλευρά τους, των αιτημάτων της «αποσυγκέντρωσης» και του «συνταγματισμού».³⁵ Κορυφαίο χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι ο ίδιος ο Κυβερνήτης δολοφονήθηκε από μέλη μιας οικογένειας ισχυρών τοπικών προεστών. Καθ' όλη τη διάρκεια του ένοπλου αγώνα, η αδυναμία των Κυβερνήσεων άφηνε ουσιαστικά, στα χέρια των Κοινοτήτων το σύνολο, σχεδόν, των διοικητικών υποθέσεων - ακόμη και ορισμένα δικαστικά καθήκοντα (λ.χ. ειρηνοδικών).

Οι «πρόγονοι της ελληνικής κρατικότητας»³⁶ σχημάτιζαν ένα δίκτυο που προσφερόταν για τη διάταξη και ανάπτυξη των διοικητικών μηχανισμών του νέου εθνικού Κράτους. Ταυτόχρονα όμως συγκροτούσαν και τον κορμό των τοπικιστικών-παραδοσιακών δυνάμεων που έπρεπε να καμφθούν προκειμένου να επιβιώσει το υπό διαμόρφωση κράτος. Κατά τη διάρκεια των επαναστατικών χρόνων δοκιμάστηκαν, υπό διάφορες παραλλαγές, και οι δύο εναλλακτικές λύσεις για την υπέρβαση αυτών των προβλημάτων τόσο ο προσεταιρισμός των Κοινοτήτων με την ενσωμάτωσή τους στο νέο κράτος όσο και η «σιωπηρή» κατά κανόνα κατάργησή τους με τη δημιουργία νέων, ενιαίων για όλη την Επικράτεια οργανωτικών μορφών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: «πόλεων», «κωμών» κ.ά.. Οι αντιδράσεις των δυνάμεων που θίγονταν από την κατάλυση των ιστορικών τοπικών αυτονομιών και -κυρίως- η αδυναμία της κεντρικής εξουσίας, οδήγησαν σε αποτυχία όλες τις σχετικές προσπάθειες³⁷.

Θεσμοί αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης του νέου ελληνικού κράτους

Η περιφερειακή οργάνωση του κράτους από το 1833 έως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα

Η βαυαρική αντιβασιλεία, οπλισμένη με πολύ περισσότερα μέσα και δεξιότητες, υπήρξε η πρώτη κεντρική εξουσία που κατόρθωσε να διαμορφώσει

³⁵ Βλ. Κιτρομηλίδης Π., ό.π. υποσ.5, σ. 43.

³⁶ Ηλεπας Ν.-Κ., "Griechenland" στο έργο: Wehling H.-G., *Kommunalpolitik in Europa*, W.Kohlhammer, Stuttgart 1994, σσ. 242, 245.

³⁷ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π. σ. 272,

οριστικά και να εφαρμόσει στην πράξη ένα ολοκληρωμένο σύστημα περιφερειακής διοίκησης στο νεοπαγές Κράτος. Τον Απρίλιο του 1833 η Επικράτεια του Βασιλείου διαιρέθηκε σε δέκα νομούς: "Kreise" κατά τη γερμανική εκδοχή του νομοθετήματος, και 47 επαρχίες "Bezirke". Με το διάταγμα της 26^{ης} Απριλίου/8^{ης} Μαΐου 1833 «Περί της αρμοδιότητας των νομαρχιών και τας κατά νομαρχίας υπηρεσίας»³⁸ ορίστηκε ότι το περιφερειακό κρατικό όργανο «Νομάρχης» υπάγεται υπηρεσιακά στην Γραμματεία των Εσωτερικών και ασκεί αρμοδιότητες όλων των Υπουργείων (εκτός από εκείνα της Δικαιοσύνης, των Στρατιωτικών και των Ναυτικών), και οφείλει να εκτελεί τις εντολές τους. Οι Έπαρχοι, που διορίζονταν μόνο στις εκτός της έδρας του Νομάρχη επαρχίες, υπάγονταν στις διαταγές του Νομάρχη. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Διευθυντής της Νομαρχίας και ο Γραμματέας, αλλά και γενικότερα το προσωπικό της Νομαρχίας, διορίζονταν από τα κεντρικά όργανα και όχι από τον νομάρχη, εγκαινιάζοντας μια πρακτική με μεγάλη σημασία που διατηρήθηκε μέχρι και τα τέλη του 20ού αιώνα. Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι και αρκετοί από τους υπόλοιπους ανώτερους αξιωματούχους στον νομό (ο έφορος, ο ταμίας του νομού, ο μοίραρχος της χωροφυλακής, ο ιατρός του νομού, ο αξιωματικός του μηχανικού και ο Επίσκοπος)³⁹, οι οποίοι τυπικά υπάγονταν στον νομάρχη, επικοινωνούσαν άμεσα και έπαιρναν ρητές οδηγίες από τις κεντρικές υπηρεσίες τους (όπως λ.χ. ο έφορος)⁴⁰, με αποτέλεσμα να αναπτύσσονται σχέσεις που συγκροτούσαν «ένα πλέγμα ελέγχων και αλληλοεξισορρόπησης»⁴¹.

³⁸ ΕτΚ φ. 17, σ. 101-122. Βλ. Γκέοργκ Λούντβιχ Μάουρερ, *Ο Ελληνικός Λαός*, Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1976, σ. 470. Είχε προηγηθεί βέβαια η έκδοση –σε γερμανική και ελληνική γλώσσα- η έκδοση διατάγματος «περί της διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεώς του» (ΕτΚ φ. 12 της 6^{ης}/18^{ης} Απριλίου 1833, σ. 75-80): "Otto von Gottes Gnaden Koenig von Griechenland [...] Art. 1. Das Koenigreich Griechenland wird mit Aufhebung der bisher bestandenen Gebiets Eintheilung in Zehn Kreise und 42 Bezirke eingetheilt". Βλ. Δημακόπουλος Γ., *Περί του Δημοτικού Συστήματος. Β' Το αντισχέδιον της Αντιβασιλείας* (Αύγουστος 1833), Ανάτυπον από τον 32^ο τόμο του Δελτίου της Ιστορικής και Εθνολογικής Εταιρείας της Ελλάδος, Αθήναι 1989, σ. 116.

³⁹ Βλ. Petropoulos J., *Πολιτική και συγκρότηση Κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 1983, τόμ. Α', σ. 206.

⁴⁰ Ο.π., σ. 207.

⁴¹ Βλ. Petropoulos J., ό.π., σ. 206 επ., D. Dakin, *Η ενοποίηση της Ελλάδας. 1770-1923*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 1989, σ. 109: «Το έργο των νομαρχών, των επάρχων και των δημάρχων ήταν υπό τον έλεγχο των επισκόπων, των τοπικών ταμιών, των διοικητών της χωροφυλακής, των γιατρών της υγειονομίας και των αρχιμηχανικών, οι οποίοι είχαν τη δυνατότητα να επικοινωνούν απευθείας με τις ανώτερες αρχές. Όλοι οι αξιωματούχοι επιτηρούσαν

Αξιζει να επισημανθει σε αυτο το σημειο και η ουσιώδης διαφορά με το προηγηθέν, «καποδιστριακό» σύστημα, το οποίο συγκέντρωνε μεγαλύτερη εξουσία στους διοικητές επαρχιών που ήταν απευθείας υπόλογοι στον Κυβερνήτη. Οι Βαυαροί, αντίθετα, απέφυγαν την προσωποποίηση της βασιλικής εξουσίας στον νομάρχη -ο οποίος ήταν Έλληνας, και προσπάθησαν να αποτρέψουν την υπερβολική συγκέντρωση εξουσίας στα χέρια ενός περιφερειακού οργάνου που συνοδευόταν από φαινόμενα «σατραπισμού», κάτι που τους φόβιζε ιδιαίτερα, καθώς γνώριζαν πως η Ελλάδα ήταν μια χώρα που διακρινόταν για την τοπικιστική της παράδοση, τον γεωγραφικό της κατακερματισμό και το πρωτόγονο οδικό της δίκτυο.⁴² Προς τον περιορισμό της εξουσίας του νομάρχη τεκμαίρουμε ότι κατευθύνονταν και οι νομοθετικές διατάξεις για το νομαρχιακό σύστημα, οι οποίες προέβλεπαν τη συγκρότηση και λειτουργία νομαρχιακών συμβουλίων με συμβουλευτικές μόνο αρμοδιότητες. Τελικά, ο θεσμός αυτός ο οποίος θα εισέφερε αιρετά στοιχεία στις νομαρχίες, αποφεύχθηκε, εξαιτίας του κινδύνου που ελλόχευε για το καθεστώς η δημιουργία ενός ακόμη πεδίου αιρετής αντιπροσώπευσης.

Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας του νέου διοικητικού συστήματος υπογραμμίστηκε και με την άμεση σχέση των Δημάρχων με τον ανώτατο άρχοντα: Σύμφωνα με το άρθρο 87 του νόμου «Περί συστάσεως των Δήμων» της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833, οι Δήμαρχοι των δήμων α' και β' τάξεως (δηλαδή όλοι όσοι είχαν πληθυσμό τουλάχιστον δύο χιλιάδων κατοίκων) διορίζονταν από τον ίδιο τον βασιλιά, μέσα από έναν κατάλογο τριών υποψηφίων που είχε εκλέξει το «δημαιορειακό συμβούλιο». Η βαυαρική επιφυλακτικότητα έναντι των νομαρχών εκφράστηκε και με τη ρύθμιση που προέβλεπε ότι ο Νομάρχης διέθετε αντίστοιχη αρμοδιότητα διορισμού δημάρχου μόνο στους μικρούς δήμους της «γ' τάξεως», και μάλιστα επί τη βάση ειδικής «*επί τούτω*» πληρεξουσιότητας που του παρείχε ο βασιλιάς. Την έγκριση του ίδιου του Μονάρχη προϋπέθετε άλλωστε, μεταξύ άλλων, και ο «*διορισμός νέων εμμέσων ή αμέσων δημοτικών φόρων*» (άρθρ. 120), ενώ το

ουσιαστικά ο ένας τον άλλο σε κάθε περιφέρεια, και θεωρητικά όλο το κυβερνητικό έργο ήταν στα χέρια κεντρικών οργάνων».

⁴² Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π. υποσ.11, σ. 96 επ.

Δημοτικό Συμβούλιο είχε την δυνατότητα να «εκκαλή προς την προεστώσαν αρχήν» κάθε πράξη του Νομάρχη που «τροπολογούσε ή απέρριπτε» την δική του απόφαση.

Έτσι, και η άσκηση εποπτείας επί των Δήμων από τον Νομάρχη τελούσε υπό την αίρεση της μη ακύρωσης των σχετικών πράξεών του από το αρμόδιο κεντρικό όργανο. Τόσο όμως η σε πρώτο βαθμό όσο και η «εκ του σύνεγγυς» άσκηση της κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α. δεν αφέθηκε κατ' αποκλειστικότητα στα χέρια του. Ο νόμος της Αντιβασιλείας όριζε ότι «οι Δήμοι και αι Διοικητικάί αυτών αρχαί υπάγονται εις τους Επάρχους» (άρθρ. 117), μέσω των οποίων και επικοινωνούσαν με τον επικεφαλής του νομού (άρθρ. 118). Οι Έπαρχοι ασκούσαν τον έλεγχο νομιμότητας παράλληλα με τον Νομάρχη, ο οποίος ήταν αποκλειστικά υπεύθυνος για τον έλεγχο σκοπιμότητας που προβλεπόταν (άρθρ. 119) σε δεκαέξι συγκεκριμένες περιπτώσεις -κυρίως σε θέματα προϋπολογισμού και διαχείρισης της δημοτικής περιουσίας. Ο σχεδόν ξεχασμένος από τη νεότερη βιβλιογραφία ρόλος των Επαρχών ήταν, συνεπώς, αρκετά σημαντικός για την άσκηση της κρατικής εποπτείας, αφού και μόνον ο μικρός αριθμός των νομών (μόλις δέκα) δεν επέτρεπε στους Νομάρχες να ελέγχουν λεπτομερώς όλες τις αποφάσεις των 30-40, κατά μέσο όρο, Δημοτικών Συμβουλίων που ήταν συγκροτημένα και λειτουργούσαν στην περιοχή τους.

Η ανάληψη της εξουσίας από τον Άρμανσπεργκ οδήγησε, μόλις τρία χρόνια μετά την καθιέρωση του νομαρχιακού συστήματος, στην αντικατάσταση των Νομαρχών και των Επαρχών από τριάντα Διοικητές και δεκαοκτώ Υποδιοικητές (Β.Δ. «Περί διοικητικού οργανισμού» της 20ής Ιουνίου 1836, ΕτΚ 28/1836). Με τον κατακερματισμό της ανώτερης βαθμίδας κρατικής αποκέντρωσης και τον περιορισμό των μονάδων της κατώτερης βαθμίδας, επιχειρήθηκε μια αναδιάταξη σχέσεων και επιρροής με ενίσχυση, τελικά, του κέντρου. Το νέο σύστημα οδήγησε σε ακόμη μεγαλύτερη εξάρτηση από τις κεντρικές υπηρεσίες, οι οποίες επιβαρύνθηκαν με πολλές υποθέσεις «τρέχουσας διοίκησης» που η νέα, υπηρεσιακά ισχνότερη δομή των Διοικήσεων δεν ήταν σε θέση να αντιμετωπίσει επί τόπου. Ενόψει αυτών των προβλημάτων, αλλά και ιδίως των οικονομικών δυσχερειών, σε σύντομο χρονικό διάστημα (Ιούνιος 1838), ο αριθμός των Διοικήσεων μειώθηκε σε είκοσι τέσσερις και των Υποδιοικήσεων σε επτά, ενώ λίγα

χρόνια αργότερα (Ιούλιος 1843), οι τελευταίες καταργήθηκαν με αποτέλεσμα το αποκεντρωτικό σύστημα να απλοποιηθεί σε μονοβάθμια συγκρότηση.

Αξίζει, πάντως, να σημειωθεί ότι ο Αρμανσπεργκ προκάλεσε και την έκδοση διατάγματος «Περί του σχηματισμού των επαρχιακών συμβουλίων»⁴³. Για την ανάδειξή τους θεσπίστηκε σύστημα καθολικής, σχεδόν, ψηφοφορίας, αφού τα μέλη τους θα εκλέγονταν από όλους τους άρρενες δημότες της επαρχίας, ενώ εκλόγιμοι θα ήταν εκείνοι οι «ψηφοφορούντες» που θα πλήρωναν εκατό δραχμές άμεσους φόρους κατ' έτος, σε μια εποχή όπου η αντιμισθία ενός Δημάρχου μικρού Δήμου γ' τάξεως έφθανε τις διακόσιες δραχμές.⁴⁴ Επρόκειτο, δηλαδή, για ένα εκλογικό σύστημα, το οποίο δεν απέκλειε ούτε καν από το παθητικό εκλογικό δικαίωμα ένα μεγάλο μέρος του άρρενος πληθυσμού. Αυτού του είδους η «φιλελεύθερη» προσέγγιση του Αρμανσπεργκ εντασσόταν στο πλαίσιο των πελατειακών του πρακτικών, οι οποίες αποδέχονταν την τυπική πολιτική συμμετοχή ευρύτατων στρωμάτων του πληθυσμού, επειδή διασφαλιζόταν η χειραγώγησή τους μέσω του πελατειακού συστήματος, ενώ παράλληλα αποτρεπόταν η επικράτηση αντιβασιλικών στοιχείων από υψηλότερα στρώματα του πληθυσμού. Τα επαρχιακά συμβούλια διατηρήθηκαν έως το 1900 και συνέρχονταν σε σύνοδο που διαρκούσε 30 ημέρες «άπαξ κατ' έτος» με βασιλική διαταγή και πρόσκληση του οικείου διοικητή⁴⁵.

Η αναγγελία, πάντως, του εν λόγω διατάγματος (άρθρ. 37) ότι «όταν εισαχθή το διανεμητικόν σύστημα των δημοσίων φόρων, το επαρχιακόν συμβούλιον θέλει διανέμει αυτούς εις τους δήμους της επαρχίας», όπως επί Τουρκοκρατίας, δεν υλοποιήθηκε τελικά, αφού το διανεμητικό σύστημα δεν επανήλθε ποτέ πλέον. Τα επαρχιακά συμβούλια είχαν μόνο γνωμοδοτικές και ελεγκτικές (ως προς τους Δήμους, κυρίως) αρμοδιότητες.⁴⁶ Στην πράξη, η σημαντικότερη αρμοδιότητα των επαρχιακών

⁴³ Επρόκειτο για το βασιλικό διάταγμα της 18/30.12.1839. Βλ. Ανδρονόπουλος Β./Μαθιουδάκης Μ., *Ελληνική επανάσταση και αυτοδιοίκηση. Χαμένες ευκαιρίες και βήματα προς τα πίσω*, σ. 94., Κατσαδώρας Κ., *Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, Αιτιολόγηση και πράξη*, 1991, σ. 38 επ., Ξηρός Γ., *Η καθιέρωση του θεσμού των νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων στην χώρα μας*, ΕΤΑ 1986, σσ. 5, 8.

⁴⁴ Κλειώσης Χρ., ό.π. υποσ. 11., σ. 305 επ., Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση...*, ό.π., σ.48.

⁴⁵ Βλ. σχετικά: Ανδρονόπουλος Β./Μαθιουδάκης Μ., *Ελληνική επανάσταση και αυτοδιοίκηση...*, ό.π σ. 95, Φιλίππου Δ., ό.π. υποσ. 5, σ. 43.

⁴⁶ Όπως, λ.χ., σχετικά με την κατάσταση "της δημοτικής και της των αγαθοεργών καταστημάτων περιουσίας". Βλ. αναλυτικότερα τα άρθρα 29, 31, 36, 39, 40, 41 του διατάγματος.

συμβουλίων φαίνεται πως ήταν η γνωμοδότηση για τις μεταβολές και τις συνενώσεις των Δήμων της Περιφέρειάς τους⁴⁷.

Κύριος στόχος του νομοθέτη φαίνεται ότι ήταν η επιβολή ενός επιπλέον μηχανισμού ελέγχου. Είναι χαρακτηριστικό ότι το διάταγμα διαχώριζε σαφώς τα επαρχιακά συμβούλια από τα δημοτικά και άλλα δημόσια αξιώματα: έτσι, η ιδιότητα του δημοτικού συμβούλου ήταν ασυμβίβαστη προς αυτήν του μέλους επαρχιακού συμβουλίου, ενώ «οι δάσκαλοι, οι διωρισμένοι εις τας επαρχίας μηχανικοί και αρχιτέκτονες», καθώς και «όλοι εν γένει οι κληρικοί» δεν μπορούσαν να εκλεγούν (άρθρ. 8, 9, 10 του διατάγματος). Εξάλλου, το πνεύμα του νομοθέτη αποδίδουν και οι διατάξεις που προέβλεπαν ότι η αλληλογραφία και η συνεννόηση «*δια πράγματα υπηρεσίας*» με άλλα επαρχιακά συμβούλια, όπως και η έκδοση «*δημοσίων δηλοποιήσεων*» απαγορεύονταν χωρίς ειδική προς τούτο άδεια του νόμου ή του ίδιου του βασιλιά.⁴⁸ Οι επιλογές του περιορίζαν ασφυκτικά την πρωτοβουλία των επαρχιακών συμβουλίων, ενώ προξενούσαν την δυσπιστία τόσο των περιφερειακών κρατικών οργάνων όσο και των δήμων. Έτσι, υποθηκεύτηκε το μέλλον του θεσμού που παρέμεινε αγκυλωμένος και υποβαθμισμένος επί πολλές δεκαετίες.

Αν και τα επαρχιακά συμβούλια διέγραψαν μια μακροχρόνια, αλλά μάλλον σκιώδη πορεία, δεν συνέβη το ίδιο με τις υπόλοιπες θεσμικές υποθήκες του Άρμανσπεργκ, αφού σε λίγα χρόνια καταργήθηκαν οι Διοικήσεις και οι Υποδιοικήσεις, και επανήλθε το νομαρχιακό σύστημα. Πράγματι, η μεταπολίτευση του 1843 σηματοδότησε και την «θεσμική παλινόρθωση» των νομαρχιών, ύστερα από σχετική πρωτοβουλία της κυβέρνησης του Ι. Κωλέττη.⁴⁹ Όπως και κατά τη Βαυαροκρατία, η περίοδος της συνταγματικής μοναρχίας χαρακτηρίστηκε από την εκ παραλλήλου λειτουργία περισσότερων περιφερειακών οργάνων, μεταξύ των

⁴⁷ Πρβλ. Κατσαδώρας Κ., *Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση...* ό.π. σ. 40, Ανδρονόπουλος Β. /Μαθιουδάκης Μ., *Ελληνική επανάσταση και αυτοδιοίκηση...* ό.π., σ. 96, Αγγελόπουλος Γ., *Περί τοπικής διοικήσεως εν Ελλάδι εν συγκρίσει προς την εν Γαλλία και Αγγλία, 1879*, σ. 46.

⁴⁸ Βλ. άρθρο 43 (του εν λόγω διατάγματος, ό.π., περιπτώσεις 5, 6, 7, 8 όπου προβλέπεται και η διάλυση του επαρχιακού συμβουλίου).

⁴⁹ Οπότε και εκδόθηκε ο νόμος ΚΕ' της 5^{ης} Δεκεμβρίου 1845 «Περί διοικητικής διαιρέσεως της χώρας» (ΕτΚ 32/1845). Βλ. σχετικά Ανδρονόπουλος Β. /Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, εκδ. «Διοικητική Μεταρρύθμιση», Αθήνα 1988, σ. 89, 94 επ., Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος 1833-1912. Σχηματισμός - σύσταση - εξέλιξη - πληθυσμός - εμβλήματα*, Μικρός Ρωμηός, Αθήνα 1993, σ. 11.

οποίων ο Νομάρχης ο οποίος ασκούσε έναν ηγετικό, αλλά όχι αδιαμφισβήτητο ρόλο. Η άμεση επιρροή και οι συχνές *ad hoc*⁵⁰ παρεμβάσεις των διαφόρων κεντρικών οργάνων και υπηρεσιών, δεν άφηναν πολλά περιθώρια στους Νομάρχες για την επιβολή μιας στοιχειώδους συνοχής των κρατικών δραστηριοτήτων εντός της περιφέρειάς τους⁵¹.

Η οργάνωση των Δήμων από το 1833 έως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα

Η δημιουργία ενός ενιαίου, σύγχρονου συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο ενός νεοτερικού εθνικού κράτους αποτέλεσε βασική προτεραιότητα για την βαυαρική Αντιβασιλεία, που ολοκλήρωσε με επιτυχία το έργο των επαναστατικών χρόνων. Η αναμόρφωση, λοιπόν, του διοικητικού χάρτη και η δημιουργία νέων τοπικών οργανισμών μετά την είσοδο σε μια νέα ιστορική φάση με τη συγκρότηση μιας καινοφανούς κρατικής κυριαρχίας αποτέλεσε μια νομοτελειακή θεσμική εξέλιξη.

α. Συγκρότηση, όργανα και διοικητική γεωγραφία των Δήμων

Ο σχηματισμός των νέων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που έλαβαν την «αρχαιοπρεπή» ονομασία «Δήμοι», συνδέθηκε με μια μακρά και σύνθετη διαδικασία. Έτσι, αφού καταγράφηκε προηγουμένως η γεωγραφία και ο πληθυσμός του Βασιλείου, επιστρατεύοντας για τον σκοπό αυτό όλες τις δυνάμεις της περιφερειακής διοίκησης του Κράτους (νομάρχες, έπαρχοι, υπηρετούντες μηχανικοί και άλλο προσωπικό), δημιουργήθηκε «Γραφείον της δημοσίου οικονομίας» που υπαγόταν απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών για τη συγκέντρωση των απαιτούμενων πληροφοριών και τον συντονισμό των σχετικών προσπαθειών. Επικεφαλής της Γραμματείας των Εσωτερικών είχε τοποθετηθεί από

⁵⁰ *Ad hoc*: γι' αυτό τον σκοπό, λατινική έκφραση.

⁵¹ Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η εκτίμηση που κάνει η Βενετσανοπούλου, η οποία αναφέρει ότι ο Βαυαρός νομοθέτης-εν προκειμένω ο Όθωνας και ο Μάουρερ- προτίμησε την οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα μας, σύμφωνα με τα γαλλικά πρότυπα, καθώς είχαν αντιληφθεί ότι στην Ελλάδα αυτά άρμοζαν, καθώς ήταν συνδυασμένα με μια μορφή δογματικού και ορθολογικού συστήματος διοικητικής οργάνωσης (2002:127-128).

τον Οκτώβριο του 1833 μια σημαντική πολιτική προσωπικότητα, ο Κωλέττης.⁵²

I.

Τον Δεκέμβριο του 1833 εκδόθηκε ο περιώνυμος νόμος «Περί συστάσεως των Δήμων» στην ελληνική και γερμανική γλώσσα, ο οποίος καθόρισε το καθεστώς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, κατά τις επόμενες οκτώ δεκαετίες.⁵³ Ο νέος νόμος εισήγαγε έναν ενιαίο και μοναδικό τύπο πρωτοβάθμιου Ο.Τ.Α. με ενιαίο καθεστώς σε ολόκληρη την επικράτεια που διαφοροποιούνταν ελαφρά ανάλογα με τον πληθυσμό. Έτσι, οι Δήμοι διαφοροποιούνταν σε τρεις τάξεις (α' τάξη: 10.000 κάτοικοι και πλέον, β' τάξη: 2.000 κατ. και πλέον, γ' τάξη: οι υπόλοιποι,⁵⁴ άρθρ.7 του νόμου), οι οποίες είχαν σημασία κυρίως ως προς την διαδικασία εκλογής του Δημάρχου. Ο τελευταίος επιλεγόταν για θητεία τριών ετών από τον βασιλιά (σε δήμους α' και β' τάξεως) ή τον νομάρχη ⁵⁵ (σε δήμους γ' τάξεως) με βασιλική εξουσιοδότηση μέσα από ένα κατάλογο τριών υποψηφίων που είχε αναδείξει το "δημαιρεσιακό συμβούλιο", το οποίο συγκαλούσε σε σύνοδο ο έπαρχος. Το συμβούλιο αυτό συγκροτούνταν από τα μέλη του αιρετού Δημοτικού Συμβουλίου και ίσο αριθμό των "πλέον φορολογουμένων" δημοτών.⁵⁶ Τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου εκλέγονταν άμεσα εκ «των εχόντων το δικαίωμα προς ψηφοφορίαν δημοτών» για θητεία εννέα ετών, αλλά κάθε τρία χρόνια διεξάγονταν εκλογές για την αντικατάσταση του «*αρχαιοτέρου ενός τρίτου*» των μελών του.⁵⁷

Το στέμμα, απείχε σε αρκετές περιπτώσεις από αντιδημοτικές παρεμβάσεις, αλλά φρόντιζε να ελέγχει σε κάθε περίπτωση τους σημαντικότερους δήμους. Χαρακτηριστική, υπήρξε η ανάδειξη του πρώτου Δημάρχου Αθηναίων Ανάργυρου

⁵²Βλ. Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος 1833-1912...*, ό.π. σ. 7, Δημακόπουλος Γ., *Περί του δημοτικού συστήματος και της καθιέρωσής αυτού εν Ηλεία*. Ανάτυπο εκ του Β τόμου της Επετηρίδος της Εταιρείας Ηλειακών Μελετών, Εν Αθήναις 1983, σσ. 329, 337, Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση...*, σ. 272 επ.

⁵³ Επρόκειτο για το νομοθέτημα της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833. Βλ. Γ.Λ. Μάουρερ, *Ο Ελληνικός Λαός*, ό.π. σ. 472, Φιλήμων Τ., *Ο Δήμαρχος*, 1893, σσ. 15, 33, 250, Φλογαΐτης Σπ., *Οι Βαυαροί και η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην χώρα μας*, ΕΠοΛΕ 1984(5), σ.26 επ., του ιδίου, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987, σ.167 επ., Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, 1977, σσ. 319, 351,, Αργυρόπουλος Π., *Δημοτική Διοίκησης εν Ελλάδι*, τόμ. Α', σσ. 56, 80, 101, Αντωνιάδης Σπ., *Τα Δημοτικά*, 1842, σσ.30., 80.,102, 164, Αγγελόπουλος Γ., *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχ. Γ',σ. 326, Ανδρονόπουλος Β./ Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία...*, ό.π. σ. 85.

⁵⁴ Άρθρο 7 του δημοτικού νόμου (Δ.Ν.).

⁵⁵ Βλ. άρθρο 87 του Δ.Ν..

⁵⁶ Άρθρο 76 του Δ.Ν.

⁵⁷ Άρθρα 58 και 62 Δ.Ν.

Πετράκη, ο οποίος επελέγη τελικά, μολονότι ο αντίπαλός του Δημήτρης Καλλιφρονάς είχε λάβει τους περισσότερους ψήφους, μεταξύ των τριών προταθέντων. Ο αρκαδικής καταγωγής Πετράκης, γόνος παλιάς οικογένειας δημογερόντων από την Δημητσάνα, ήταν ήδη ειρηνοδίκης Αττικής, με αποτέλεσμα να ασκεί καθήκοντα δημάρχου και πριν την εκλογή του, ενώ είχε διατελέσει και προηγουμένως δημογέροντας, όταν η Αθήνα ήταν ακόμη Κοινότητα. Η απόρριψη του Καλλιφρονά συνδέθηκε επίσημα με «*το νεαρόν της ηλικίας*» του «*δια το αξίωμα τούτο*», αλλά στην πραγματικότητα οφειλόταν στις φιλελεύθερες ιδέες του. Αργότερα πάντως, η άσκηση αντιπολίτευσης από τον Δήμο Αθηναίων προς τον Άρμανσπεργκ οδήγησε σε παύση την δημοτική αρχή στην Αθήνα, με αποτέλεσμα να διορισθεί στη συνέχεια, μετά από νέες εκλογές, ο ευνοούμενος, πλέον, από τη βασιλική εξουσία Καλλιφρονάς ως δήμαρχος, που διαδέχθηκε τον «αχάριστο» Πετράκη. Οι δημοτικές εκλογές ήταν από την πρώτη φορά έντονα πολιτικοποιημένες στη χώρα μας, ενώ η θέση του δημάρχου στους μεγαλύτερους δήμους, ελλείπει, τότε, βουλευτικών εδρών, προσέλκυε τους πλέον φιλόδοξους νέους πολιτικούς που πάσχιζαν να αποκτήσουν διοικητική εμπειρία και ηγετικό προφίλ, προσβλέποντας σε μελλοντική σταδιοδρομία Υπουργού ή Συμβούλου.⁵⁸

Παρά τις εμφανείς –και σε ορισμένες περιπτώσεις κραυγαλέες- παρεμβάσεις της κρατικής εξουσίας, αξίζει να επισημανθεί το γεγονός ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπήρξε το πρώτο πεδίο πολιτικής έκφρασης και εκλογικής νομιμοποίησης που παραχωρήθηκε από την ίδια την βασιλική εξουσία, την ίδια χρονική στιγμή που σε κεντρικό επίπεδο επικρατούσε καθεστώς απόλυτης μοναρχίας («ελέω θεού» βασιλεία) και ήταν αδιανόητη η ελεύθερη εκλογή κρατικών οργάνων με ψηφοφορία.⁵⁹

⁵⁸ «Εκτός των συναγωνιστών μας Φαναριωτών, όλοι οι λοιποί καταγίνονται να πιάσουν τας θέσεις του Δημοτικού Συμβουλίου και την καθέδραν του Δημάρχου. Σκοπός της γενεάς ταύτης είναι να προετοιμασθή δια τα Υπουργεία και δια το Συμβούλιον της Επικρατείας». Βλ. Παρασκευόπουλος Γ. Π., *Οι Δήμαρχοι των Αθηνών*, Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου, Αθήναι 1907, σ. 63 όπου και το σχετικό απόσπασμα από την εφημερίδα «Σωτήρ» αριθ. 13 του 1835. Πρβλ. επίσης Παπανδρέου Χρ., *Συστήματα εκλογής αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως από της τουρκοκρατίας μέχρι σήμερα*, ΕΤΑ 1969, σσ. 5, 15, Κλειώσης Χρ., ό.π., σ. 367, Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005, σ. 200 επ.

⁵⁹ Βλ. Φιλήμων Τ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π. σ. 33.

Ο Δήμαρχος χαρακτηριζόταν ως η «πρώτη του δήμου εκτελεστική αρχή»⁶⁰, ήταν διφνές (κρατικό και δημοτικό) όργανο,⁶¹ αναλάμβανε «εν ονόματι και κατά διαταγήν της Κυβερνητικής Αρχής του Κράτους» την άσκηση αρμοδιοτήτων που αφορούσαν την «πολιτικήν κατάστασιν ή *etat civil*», την εισπραξη «των δημοσίων φόρων», τις «στρατιωτικές υποθέσεις» (άρθρ. 40) και την «τοπική και αγρονομική αστυνομία» (άρθρ. 15, 18, 91 επ.). Με άλλους νόμους του ανατέθηκαν καθήκοντα σχετικά με την λειτουργία της δικαιοσύνης και, αργότερα, η διενέργεια των βουλευτικών εκλογών.⁶² Ο Δήμαρχος, εξάλλου, διορίζε «τους υπαλλήλους της δημοτικής υπηρεσίας» ή το «κατέξοχην εις το γραφείον αναγκαίον προσωπικόν», και γνωμοδοτούσε για την επιλογή των Αστυνομών από τον βασιλιά.⁶³ Ιδιαίτερα σημαντική υπήρξε επίσης και η επιρροή που αποκτούσε με την συμμετοχή του στο Εκκλησιαστικό Συμβούλιο⁶⁴ και στη διοίκηση των «αγαθοεργών καταστημάτων»⁶⁵.

Είναι γεγονός πάντως ότι ο Δήμαρχος δεν ήταν μέλος του δημοτικού συμβουλίου που εξέλεγε τον Πρόεδρό του μεταξύ των μελών του⁶⁶ και το οποίο χαρακτηριζόταν από τον νόμο ως «συμβουλευτική και συνεπιτηρούσα αρχή» για να «βοηθεί τον Δήμαρχον». Ωστόσο, το δημοτικό συμβούλιο συγκέντρωνε και αρκετές σημαντικές αρμοδιότητες, αφού ο ίδιος ο δημοτικός νόμος απαριθμούσε είκοσιτέσσερις από αυτές.⁶⁷

⁶⁰ Άρθρο 40 του νόμου της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων».

⁶¹ Βλ. Φιλήμων Γ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σσ. 49, 305.

⁶² Βλ. Φιλήμων Γ., ό.π., σσ. 305, 323, 360, 379, 400, 422, 904, 912.

⁶³ Άρθρο 42 του δημοτικού νόμου. Ο Βασιλιάς διορίζε και τον δημοτικό εισπράκτορα, μετά από σχετική πρόταση, πάντως, για την οποία αποφάσιζε το δημοτικό συμβούλιο (άρθρ. 98 και 50 παρ. 12). Στον δημοτικό εισπράκτορα ανήκε «η φροντίς περί εισπράξεως και εξοδεύσεως των δημοτικών χρημάτων και καταστρώσεως των περί τούτων λογαριασμών» (άρθρ. 97).

⁶⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 114 παρ 2 του δημοτικού νόμου, «δια την διοίκησιν των τοπικών εκκλησιαστικών καταστημάτων διορίζονται Εκκλησιαστικά Συμβούλια συνιστάμενα από τον Δήμαρχον, τον ανήκοντα Εφημέριον και δύο έως τέσσερας Δημότας, διοριζομένους παρά του Δημοτικού Συμβουλίου».

⁶⁵ Σύμφωνα με το από 1^{ης} Δεκεμβρίου 1836 Β.Δ. «Περί της Διοικήσεως των αγαθοεργών καταστημάτων» (ΕτΚ Αρ. 72 από 6.12.1836), τα τελευταία «θέλουν διοικείσθαι εις το εξής από αδελφάτα, συγκείμενα από τον Δήμαρχον του Δήμου εις την περιφέρειαν του οποίου ταύτα ευρίσκονται, και από δύο έως τέσσαρας δημότας» (άρθρ. 1) που εκλέγονται από τα δημοτικά συμβούλια (άρθρ. 2). Αξίζει να σημειωθεί πως το άρθρο 17 του εν λόγω διατάγματος όριζε ότι οι ρυθμίσεις για τα αγαθοεργά καταστήματα «θέλουν εφαρμοσθή αναλόγως και εις εκκλησιαστικά και τεχνοσυμβούλια και εις τας τοπικάς εφορίας των σχολείων». Βλ. επίσης Βεγλερής, Φ., *Η διοικητική οργάνωσις*, Α. Σάκκουλας, Αθήναι 1963, σ. 219 και Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, χ.ε., Αθήναι 1977, σ. 372.

⁶⁶ Άρθρο 52 του δημοτικού νόμου. Εκτός από τον Πρόεδρο εκλέγονταν και ένας ακόμη δημοτικός σύμβουλος ως «πρωτοκολλιστής».

⁶⁷ Βλ. άρθρο 49 του δημοτικού νόμου.

Η παραχώρηση πολλών και σημαντικών αρμοδιοτήτων σε αιρετά όργανα, συνοδευόταν και από σειρά ρυθμίσεων, που διασφάλιζαν τον στενό και εκτεταμένο έλεγχο από τα αρμόδια κρατικά όργανα, τα οποία σε αρκετές περιπτώσεις εξέταζαν τόσο τη νομιμότητα όσο και τη σκοπιμότητα των σχετικών πράξεων. Έτσι, οριζόταν ότι οι πράξεις των δημοτικών συμβουλίων ίσχυαν μόνο μετά την επικύρωσή τους από τον νομάρχη ή την άπρακτη πάροδο 15νθήμερης προθεσμίας,⁶⁸ ενώ σε δεκαέξι ρητές περιπτώσεις (για οικονομικά θέματα) ο νομάρχης προέβαινε και σε έλεγχο σκοπιμότητας.⁶⁹ Η κρατική εξουσία, και μάλιστα ο ίδιος ο Βασιλιάς, διόριζε εξάλλου και τον δημοτικό εισπράκτορα, μετά από σχετική πρόταση, για την οποία αποφάσιζε το δημοτικό συμβούλιο (άρθρ. 98 και 50, παρ. 12). Στον δημοτικό εισπράκτορα ανήκε «η φροντίς περί εισπράξεως και εξοδεύσεως των δημοτικών χρημάτων και καταστρώσεως των περί τούτων λογαριασμών».⁷⁰

Εξάλλου, ορισμένοι δήμοι που είχαν δημιουργηθεί στα πλαίσια των κυβερνητικών σχεδίων για την αποκατάσταση των χιλιάδων ομοεθνών προσφύγων που είχαν συρρεύσει στο Βασίλειο, καθώς και για τον εποικισμό έρημων και ακαλλιέργητων εκτάσεων από Έλληνες ή και από Βαυαρούς οικιστές, κατά κανόνα ναυάγησαν.⁷¹ Μέτρα για την αποκατάσταση Ελλήνων προσφύγων, όπως οι Κρήτες, είχε λάβει και ο Κυβερνήτης Ι. Καποδίστριας. Οι εποικιστικές προσπάθειες με Γερμανούς ή άλλους δυτικο-ευρωπαίους είχαν πολύ περιορισμένα αποτελέσματα, με πλέον επιτυχημένο παράδειγμα το Αράκλι (Ηράκλειο) της Αττικής. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου στεγάσθηκαν Κρήτες πρόσφυγες στην Μήλο, την Μεθώνη και αλλού, ενώ ο έρημος, τότε, Πειραιάς εποικίσθηκε με Χιώτες και η Ερέτρια με Ψαριανούς. Αρκετοί από τους νέους συνοικισμούς κατέληξαν, κατά τα προβλεπόμενα, στη σύσταση δήμου. Γενικότερα όμως, οι προσπάθειες για αποκατάσταση των προσφύγων και εποικισμό της αραιοκατοικημένης χώρας οδηγήθηκαν σε αποτυχία. Οι αδέξιοι κυβερνητικοί χειρισμοί, οι διοικητικές ελλείψεις, αλλά και η εχθρότητα του γηγενούς πληθυσμού και των τοπικών

⁶⁸ Άρθρο 118 του δημοτικού νόμου.

⁶⁹ Σε αυτές, μάλιστα, τις περιπτώσεις ο νόμος δεν έθετε προθεσμία. Βλ. άρθρο 119 του δημοτικού νόμου.

⁷⁰ Άρθρ. 50 παρ. 12, 97 και 98 του δημοτικού νόμου.

⁷¹ Βλ. Σκιαδάς Ελ., ό.π., σ. 46 με πολλές σημαντικές πληροφορίες για το θέμα. Πρβλ. επίσης την μαρτυρία του G.-L. v. Maurer, *Ο Ελληνικός Λαός*, ό.π. σ. 482.

παραγόντων σε αρκετές περιπτώσεις, οδήγησαν, δυστυχώς, σε ναυάγιο τα φιλόδοξα σχέδια που είχε κάποτε εκπονήσει (συνεχίζοντας την πολιτική του Ι. Καποδίστρια) ο αντιβασιλέας G.-L. v. Maurer.

Τελικά, αρκετοί από τους νέους δήμους που σχηματίστηκαν βάσει υπερβολικών προσδοκιών για μελλοντική αύξηση του πληθυσμού τους, αποδείχθηκαν στη συνέχεια ιδιαίτερα μικροί για να ανταποκριθούν στα πολυάριθμα διοικητικά καθήκοντα που τους επέβαλε η νομοθεσία, ενώ παράλληλα έπασχαν και από έλλειψη πόρων γεγονός που τους παρακινούσε σε υπερβολική φορολόγηση των δημοτών.⁷²

Έτσι, σε σύντομο χρονικό διάστημα, προέκυψαν πιεστικές ανάγκες για νέα αναθεώρηση της διοικητικής γεωγραφίας με συγχωνεύσεις δήμων που είχαν μόλις συγκροτηθεί, με αποτέλεσμα 28 νέοι δήμοι να καταργηθούν ήδη κατά το 1836.⁷³ Μετά από καθυστερήσεις που οφείλονταν στις δημοτικές εκλογές, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν κατά το 1837 και το 1840, οι εν λόγω συνενώσεις οδήγησαν στην κατάργηση περισσότερων από διακόσιους δήμους, και στη δραστική μείωση του συνολικού αριθμού τους από 449 το 1835 σε 267 το 1841. Στη συνέχεια, ο αριθμός των δήμων έμεινε σχεδόν σταθερός, αυξανόμενος κατά εξήντα εννέα, μετά την ένωση των Επτανήσων με την Ελλάδα, και κατά εβδομήντα έξι μετά την προσάρτηση της Θεσσαλίας, με αποτέλεσμα λίγο πριν τη κατάργηση του «βαυαρικού» δημοτικού καθεστώτος από τον Ελευθέριο Βενιζέλο,⁷⁴ η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση της χώρας -τριπλάσιας σε πληθυσμό συγκριτικά με την εποχή της Αντιβασιλείας- να αριθμεί τετρακόσιους σαράντα πέντε (445), μόλις, δήμους, με μέσο πληθυσμό έκαστος τους 5.914 κατοίκους.

Παρά την ριζική επιλογή του για κατάργηση των χιλιάδων ιστορικών κοινοτήτων της Τουρκοκρατίας, το νέο δημοτικό καθεστώς έλαβε υπόψη του τα κοινωνικά και οικιστικά δεδομένα που είχαν δημιουργηθεί κατά το παρελθόν. Άλλωστε, ορισμένα από τα προβλήματα της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης στους εκτός έδρας οικισμούς των Δήμων έπρεπε, ενόψει των γεωγραφικών

⁷² Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, σ. 270.

⁷³ Βλ. Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος...* ό.π., σ. 729.

⁷⁴ Βλ. αναλυτικά παρακάτω.

χαρακτηριστικών της χώρας και των συγκοινωνιακών συνθηκών της εποχής, να αντιμετωπίζονται επί τόπου. Έτσι, ο νόμος προέβλεπε τους Παρέδρους (άρθρ. 45) ως «τοποτηρητές» και βοηθούς του Δημάρχου σε συγκεκριμένους οικισμούς ή μέρη τους, ενώ αναγνώρισε την ιδιοκτησία, την «απόλαυσιν» της περιουσίας και την «ιδιαιτέρα αυτής διαχείρισιν» (άρθρ. 6) σε χωριά που ήταν οργανωμένα ως Κοινότητες πριν την εγκαθίδρυση του νέου συστήματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση από τους Βαυαρούς. Οι παλαιές Κοινότητες διατήρησαν, εξάλλου, υπό το νέο δημοτικό καθεστώς μια «σκιώδη» υπόσταση που τους επέτρεπε να διαχειρίζονται την περιουσία τους, η οποία συχνά είχε μεγάλη σημασία για την τοπική οικονομική ζωή, όπως για παράδειγμα οι κοινοτικοί βοσκότοποι σε ορεινές περιοχές που ζούσαν από την κτηνοτροφία.⁷⁵

Η διατήρηση μόνον αυτού του τύπου της «σκιώδους» υπόστασης των ιστορικών Κοινοτήτων, καθώς και η επιλογή για τη ριζική κατάργησή τους, ασφαλώς συνδέονταν και με το γεγονός ότι πολλές Κοινότητες είχαν συγκεντρώσει κατά το παρελθόν χρέη σε δυσθεώρητα ύψη, τα οποία δεν αναδέχθηκαν ούτε οι Δήμοι που τις διαδέχθηκαν ούτε το νέο κράτος. Τα προβλήματα που απέρρεαν από τα χρέη των παλαιών Κοινοτήτων αποτέλεσαν στη συνέχεια αντικείμενο αλληπάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων, οι πρώτες εκ των οποίων όριζαν ότι οι Δήμοι ευθύνονταν μόνο για τα χρέη που είχαν δημιουργήσει οι Κοινότητες «*επί της Βασιλικής Κυβερνήσεως*».⁷⁶

Σύμφωνα με σχετική έκθεση ειδικής επιτροπής,⁷⁷ «*μολονότι το 5' ψήφισμα της εν Άργει τετάρτης Εθνοσυνελεύσεως εκανόνισε τον τρόπο της πληρωμής των τοιούτων επί Οθωμανικής εξουσίας χρεών, παραδεχομένης ταύτα ως εθνικά χρέη [...] τίποτε μέχρι σήμερον δεν ενεργήθη, αλλ' ούτε είναι εύκολον να ενεργηθή, δια το άδηλον του ποσού και το άτακτον των τοιούτων χρεών. Όλα σχεδόν τα τοιαύτα χρέη των κοινοτήτων δεν έγιναν δι' άλλην αιτίαν, ειμή δια να πληρώσουν τους εκτάκτους φόρους και εράνους της Τουρκικής*

⁷⁵ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π. σ. 274.

⁷⁶ Βλ. Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος...*, ό.π. σ. 89 (με σημ. 337), 91.

⁷⁷ Βλ. την Έκθεση («Γνώμαι») της «επί του νομοσχεδίου των δήμων Εξεταστικής Επιτροπής» (αναδημ. στο: Φλογαίτης Σπ., *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σ. 32, η οποία είχε συσταθεί για να εξετάσει το νομοσχέδιο και είχε συνταχθεί από τον *Karl von Abel*, υπό τον χαρακτηριστικό τίτλο «Περί των παλαιών χρεών των δήμων»

εξουσίας, και δια έξοδα των τότε προκρίτων (πολλάκις μάταια και επιβλαβή) προς καταδίωξιν ή αλλαγίν των υπαλλήλων αρχών οθωμανικών ή χριστιανικών [...] όσαι δε ήσαν άποροι εδανείζοντο εις το όνομα ενός ή πλειόνων των προκρίτων των [...]Το ν' αναδεχθή όλον το έθνος το χρέος μιας κοινότητος, ήθελεν είσθαι το αυτό, ωσάν να αναδεχθή μία κοινότης το χρέος ενός απλού πολίτου».

Τελικά, αφού δεν ευοδώθηκαν οι προσπάθειες των παλαιών προκρίτων που επεδίωκαν να αναλάβει το ελληνικό κράτος ή έστω οι Δήμοι που διαδέχθηκαν τις Κοινότητες τα παλαιά χρέη, πολλοί από τους παλαιούς προεστούς που είχαν αναλάβει σχετικές υποχρεώσεις σύρονταν στα δικαστήρια.⁷⁸ Αξίζει να επισημανθεί ότι και μετά την επιβολή του νέου, «βουαρικου» δημοτικού καθεστώτος, η διαχείριση της κοινοτικής περιουσίας από επιτροπή των κατοίκων συνδέθηκε με καταχρήσεις,⁷⁹ ενώ το ακριβές καθεστώς των «σκιδών» Κοινοτήτων και οι σχέσεις τους με τον αντίστοιχο Δήμο, αμφισβητούνταν επί δεκαετίες. Μάλιστα, η σχετική νομολογία των δικαστηρίων, υπήρξε αντιφατική, αφού άλλες δικαστικές αποφάσεις δέχονταν ότι ο Δήμαρχος μπορεί να εκπροσωπεί την περιουσία της καταργηθείσας Κοινότητας και άλλες όχι⁸⁰.

Αργότερα, αναγνωρίστηκε ότι «η ιδιοκτήτης κοινότης αποτελεί ηθικόν ή νομικόν πρόσωπον αυθύπαρκτον»,⁸¹ ενώ μετά την έξωση του Όθωνα, Επιτροπή της Εθνικής Συνέλευσης υπό την Προεδρία του βουλευτή Δ. Αινιάν, επεξεργάσθηκε σχέδιο Ψηφίσματος που προέβλεπε την αναγνώριση των Κοινοτήτων «ως υποδιαιρέσεων των Δήμων με αιρετά όργανα (Πάρεδρο) και αρμοδιότητες διαχείρισης των άμεσων προβλημάτων του χωριού».⁸² Το εν λόγω σχέδιο παρέμεινε στο στάδιο των προθέσεων χωρίς να αποκτήσει δεσμευτική ισχύ, όπως άλλωστε συνέβη και με τη μεταγενέστερη (1875) σχετική πρωτοβουλία του Χαρ. Τρικούπη, ο οποίος κατέθεσε νομοσχέδιο που προέβλεπε την αναγνώριση μιας ιδιόμορφης» νομικής προσωπικότητας των

⁷⁸ Βλ. Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος...*, ό.π. σ. 88.

⁷⁹ Βλ. Αντωνιάδης Σπ., *Τα δημοτικά, χ.ε.*, Αθήναι 1842, σ. 368 επ. και Ελ. Σκιαδά, ό.π., σ. 92, με παραπομπές στον τύπο της εποχής.

⁸⁰ Βλ. Σκιαδάς Ελ., ό.π., σ. 91 με σημ. 340, όπου παρουσιάζονται περισσότερες δικαστικές αποφάσεις, Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π.

⁸¹ Επρόκειτο για την υπ' αριθμ. 75/7.11.1861 διαταγή-εγκύκλιο του Υπουργού Εσωτερικών Χαρ. Χριστόπουλου, η οποία παρουσιάζεται από τον Ελ. Σκιαδά, ό.π., σ. 92.

⁸² Βλ. Κατσούλης Δ., "Η δημοτική αποκέντρωση στην ανεκπλήρωτη μεταρρύθμιση του 1863", στο έργο του ίδιου, *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σσ. 84, 87.

Κοινοτήτων και την διοίκηση από ιδιαίτερα «αιρετά» όργανα (Πάρεδρο και Κοινοτικό Συμβούλιο) - στα πλαίσια όμως του Δήμου.⁸³

Ο σχετικός νόμος ΑΡΠ της 18^{ης} Απριλίου 1884⁸⁴ αναγνώριζε την υπόσταση της Κοινότητας ως ιδιαίτερου νομικού προσώπου, που αν και διέθετε δικό της (πενταμελές) κοινοτικό συμβούλιο, το οποίο εκλεγόταν για τετραετή θητεία από τους κατοίκους της, μολοταύτα εντασσόταν σε Δήμο.

Με την εξαίρεση ορισμένων Κοινοτήτων της Θεσσαλίας μετά το 1887, το δημοτικό καθεστώς που εγκαθιδρύθηκε κατά το 1833 και διατηρήθηκε επί οκτώ δεκαετίες ανέχτηκε μόνον «ήπιες» μορφές «δημοτικής αποκέντρωσης»: «Πάρεδροι», δημιουργία τμημάτων της αστυνομικής διοικήσεως «κατά τας αγοράς και πλατείας»⁸⁵, παρότι τα χωριά - παλαιές Κοινότητες εξακολουθούσαν να καλλιεργούν την ιδιαίτερη ταυτότητα και τις κοινωνικές και οικονομικές λειτουργίες τους.

Η επί δεκαετίες σταθερότητα του δημοτικού καθεστώτος σε μίαν ιδιαίτερα ασταθή χώρα οφείλετο και στη σημασία που είχαν οι συγκριτικά ολιγάριθμοι και ισχυροί Δήμοι για την διοίκηση της εποχής, ενόψει της αδυναμίας του κεντρικού κράτους και των περιφερειακών οργανωτικών του δομών.

β. Ονοματοθεσία των Δήμων

Ιδιαίτερη μνεία αξίζει να γίνει και στην έντονη κρατική παρέμβαση που αφορούσε τις ονομασίες των νέων Δήμων που σχηματίστηκαν. Έτσι, ακολουθώντας τις πανευρωπαϊκές τάσεις για εξιδανίκευση της αρχαιότητας, αλλά και την επίσημη εθνική ιδεολογία⁸⁶, οι περισσότερες ονοματοθεσίες των τελευταίων αιώνων

⁸³ Βλ. το εν λόγω σχέδιο εις: *Εφημερίδα Συζητήσεων της Βουλής 1875*, Παράρτημα, σ. 45, επίσης από την βιβλιογραφία βλ. Κλειώσης Χρ., ό.π., σ. 416, Σκιαδάς Ελ., ό.π., σ. 93 επ., Χλέπας Ν. -Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, σ. 78, Ματάλας Αθ., *Νομοσχέδιον περί κοινοτήτων, διοικήσεως και διαχειρίσεως της περιουσίας αυτών, χ.ε.*, εν Πειραιεί, 1900.

⁸⁴ ΕτΚ 171/1884. Για την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων εκδόθηκε αργότερα ο ν. ΑΧΛΖ' της 24^{ης} Δεκεμβρίου 1887. Βλ. Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος...* ό.π., σ. 94.

⁸⁵ Άρθρ. 96 του δημοτικού νόμου.

⁸⁶ Βλ. την χαρακτηριστική διατύπωση με την οποία ξεκινά η Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας του Ελληνικού Έθνους που υιοθετήθηκε από την Εθνική Συνέλευση της Επιδαύρου (αναδημ. στο έργο: Κασσιμάτης Γρ./ Μιχαλάκης Ν. / Παντελής Αντ., *Κείμενα Συνταγματικού Δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ. 11: «Απόγονοι του σοφού και φιλανθρώπου έθνους των Ελλήνων, σύγχρονοι των νυν πεφωτισμένων και εννομούμενων λαών της Ευρώπης...». Βλ. επίσης Καββαδίας Γ. Β., *Επανάσταση και κοινωνική δυναμική. 1821*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1996, σ. 265 με περαιτέρω παραπομπές.

παραχώρησαν τη θέση τους σε αρχαιοελληνικά ονόματα που δόθηκαν από την ίδια την κυβέρνηση στους νέους Δήμους. Ρητή εντολή να δοθούν αρχαιοελληνικές ονομασίες στους υπό σύσταση δήμους είχε απευθύνει η *Γραμματεία των Εσωτερικών* προς τους Νομάρχες.⁸⁷ Από τα 673 ονόματα Δήμων που χρησιμοποιήθηκαν μεταξύ 1833 και 1912, τα τριακόσια τρία ήταν ονομασίες αρχαιοελληνικών πόλεων, εννέα αρχαίων δήμων, επτά αρχαίων φυλών, τρία αρχαίων οχυρών, ενώ αρκετοί δήμοι έλαβαν τα ονόματα αρχαίων μυθικών προσώπων.⁸⁸

Η ίδια εικόνα αποτυπώνεται και στα εμβλήματα των δημοτικών σφραγίδων, αφού από τα 464 εμβλήματα που χρησιμοποιήθηκαν μεταξύ 1833 και 1912, εκατόν ένδεκα προέρχονταν από αρχαία νομίσματα, εβδομήντα δύο από θεότητες, νύμφες και βασιλιάδες, δεκαεννέα από μυθολογικά γεγονότα, δέκα τέσσερα από αρχαία σύμβολα και αντικείμενα, ένδεκα από αρχαία αγάλματα, ανάγλυφα και πλάκες, επτά από αρχαίους ναούς.⁸⁹ Προτιμήθηκαν, δηλαδή, παραστάσεις και σύμβολα από το «μακρινό, αλλά ένδοξο» παρελθόν της χώρας, που ενθουσίαζε και κινητοποιούσε ακόμη και τον απλό λαό του νεότερου, τότε, Βασιλείου της Ευρώπης. Οι πρωταγωνιστές αυτής της εντυπωσιακής επιχείρησης «κλασικιστικής» αναβίωσης -ονοματολογικά και σημειολογικά- των αρχαίων χρόνων, προωθούσαν συνειδητά την κλιμακωτή -και ως εκ τούτου ιδιαίτερα σταθερή- ανοικοδόμηση «από τα κάτω προς τα επάνω» μιας συλλογικής «ταυτότητας» (τοπική-Δήμος, περιφερειακή-Νομός, εθνική- Βασίλειο της Ελλάδος) που θα προσανατολιζόταν στην αρχαία Ελλάδα, τονώνοντας την συνοχή και το φρόνημα των επί αιώνες υπόδουλων και ταπεινωμένων κατοίκων της χώρας, ενώ θα πρόβαλε προς την Δ. Ευρώπη την «κλασική» εικόνα της νεοελληνικής κοινωνίας, που αποτελούσε αντικείμενο θαυμασμού.⁹⁰

Ενώ η ονοματοθεσία ακολούθησε με συνέπεια συγκεκριμένα κριτήρια και ελέγχθηκε αυστηρά από την Γραμματεία των Εσωτερικών, ο γεωγραφικός

⁸⁷ Σημαντικός υπήρξε και ο ρόλος των αρχαιολόγων (όπως του πρώτου Γενικού Εφόρου Αρχαιοτήτων *Ludwig Ross*, του *A. P. Ραγκαβή* κ.ά.). Βλ. Δημακόπουλος Γ., *Περί του δημοτικού συστήματος...Ηλεία*, ό.π., σ. 385, Σκιαδάς ΕΛ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος ...* ό.π., σσ. 64, 66, 71.

⁸⁸ Βλ. αναλυτικά: Δημακόπουλος Γ., ό.π., σ. 386., Σκιαδάς ΕΛ., ό.π., σ. 67.

⁸⁹ Βλ. αναλυτικά: Σκιαδάς ΕΛ., ό.π., σ. 67.

⁹⁰ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 272 .

σχηματισμός των νέων Δήμων επηρεάστηκε εμφανώς από προσωπικά συμφέροντα, τοπικισμούς, φατριασμούς και ευρύτερες πολιτικές διαμάχες, με αποτέλεσμα να υπάρξουν καθυστερήσεις και η όλη διαδικασία να ολοκληρωθεί μόλις τρία χρόνια αργότερα κατά τα μέσα του 1836⁹¹, ενώ οι λεπτομερείς «*Οδηγία δια τον σχηματισμόν των δήμων του Βασιλείου της Ελλάδος*», που είχαν εκδοθεί υπό την μορφή εγκυκλίου, δεν εφαρμόστηκαν με συνέπεια.⁹²

γ. Αρμοδιότητες των Δήμων

Η γενικότερη κοινωνική αποστολή των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. υπογραμμίζοταν ρητά από τον νομοθέτη,⁹³ ο οποίος προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την αρμοδιότητά τους⁹⁴ για την ίδρυση, κατασκευή και συντήρηση των «*προκαταρκτικών σχολείων*», τις αποφάσεις «*περί νέων οικοδομών και εκτάκτων επισκευών*» (άρθρ. 50, παρ. 7), την «*σύνταξιν των γενικών περί οικοδομών και περί ευθυγραμμίας σχεδίων*» (άρθρ. 119, παρ. 1') και τον κανονισμό «*της μισθοδοσίας των εις τας δημοτικές υπηρεσίας ευρισκομένων*» (άρθρ. 50, παρ. 11). Επίσης, οι Ο.Τ.Α. είχαν την υποχρέωση να παρέχουν στέγη, «*διαμονήν*» στους δημότες τους, καθώς και «*εις περίπτωσιν ενδείας και αποδεδειγμένης ανικανότητος του εργάζεσθαι, την απαιτούμενην περίθαλψιν*».⁹⁵

Επιπλέον, ο νόμος παραχωρούσε στους Δήμους την δυνατότητα επιβολής - εφόσον «*τα τακτικά των Δήμων εισοδήματα δεν εξαρκούσι δια τας κατεπείγουσας και επωφελείς δημοτικές ανάγκας*», έμμεσων δημοτικών φόρων, δηλαδή δασμών καταναλώσεως στην περιφέρειά τους, διοδίων, πόρων από πανηγύρεις, δικαιωμάτων από αποθήκες κ.ά. (άρθρ. 27).⁹⁶ Σε περίπτωση όμως που και οι

⁹¹ Σχετικά με την παράλειψη δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως αρκετών από τα διατάγματα με τα οποία σχηματίστηκαν δήμοι, καθώς και τα προβλήματα που προέκυψαν και ταλαιπωρούσαν του θιγόμενους ακόμη και μετά από αρκετές δεκαετίες, βλ. Δημακόπουλος Γ., *Περί του δημοτικού συστήματος...εν Ηλεία*, ό.π.) και. Σκιαδάς ΕΛ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος 1833 - 1912...*, ό.π. σελ. 356.

⁹² Βλ. Σκιαδάς ΕΛ., ό.π. σσ. 6, 53, όπου παρουσιάζονται αναλυτικότερα οι εν λόγω οδηγίες που προέβλεπαν, λ.χ., ότι η απόσταση του απώτερου χωριού από την έδρα του Δήμου δεν πρέπει να υπερβαίνει τις δύο ώρες. Επίσης Δημακόπουλος Γ., ό.π., σ. 377.

⁹³ «Κοινωνικός σκοπός», άρθρ. 17.

⁹⁴ Άρθρο 18.

⁹⁵ Βλ. άρθρ. 11 του περί Δήμων νόμου.

⁹⁶ Για την καθιέρωση αντισταθμιστικού τέλους για την κατανάλωση νερού βλ. Φλογαίτης Θ. Ν., *Οδηγός των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων*, Σ.Κ. Βλαστός, εν Αθήναις 1890 (αναδημ. στο έργο: Φλογαίτης Σπ., *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1986, σσ. 101, 111.

εισπράξεις από τους εν λόγω φόρους δεν επαρκούσαν, τότε ήταν δυνατό «να επιβληθούν και άμεσοι έρανοι» (άρθρ. 28), άμεσοι φόροι δηλαδή, στους οποίους υποβάλλονταν «όλοι οι δημόται και όλα τα εντός της περιοχής του Δήμου εις φόρον υποκείμενα πράγματα» (άρθρ. 29).

Οι εν λόγω άμεσοι φόροι ήταν πέντε κατά το 1859: Ο έγγειος, ο επί των ζώων, ο επί των μελισσαίων, ο επί των οικοδομών και ο επί των επιτηδευμάτων.⁹⁷ Οι Ο.Τ.Α. αξιοποίησαν σε μεγάλη έκταση, τις εν λόγω δυνατότητες για επιβολή φόρων⁹⁸ με αποτέλεσμα στη συνέχεια ο νομοθέτης να χρειαστεί να επιβάλει αλληπάλληλους περιορισμούς της σχετικής διακριτικής ευχέρειας των δημοτικών συμβουλίων, συνήθως με την θέσπιση ανώτατων επιτρεπόμενων ορίων επιβάρυνσης⁹⁹. Υπάρχουν αξιόπιστες ενδείξεις, ότι οι Δήμοι υπήρξαν αποτελεσματικότεροι από το κεντρικό Κράτος ως προς την συλλογή της φορολογίας,¹⁰⁰ μολονότι και οι Ο.Τ.Α. κατέφευγαν σε «ενοικιαστές φόρων» (οι οποίοι συνδέονταν με Δημάρχους που έτσι εξασφάλιζαν τον πλουτισμό φίλων τους)¹⁰¹. Εξάλλου, για την κατασκευή έργων και την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που απαιτούσαν σημαντικά κεφάλαια και ειδική τεχνογνωσία (λ.χ. το φωταέριο) οι Δήμοι δημιουργούσαν συμβατικές σχέσεις με ιδιώτες «παραχωρησιούχους».¹⁰² Σε μια περίοδο όπου δεν λειτουργούσε μια ενιαία αγορά σε εθνική κλίμακα, η δημοτική εξουσία ασκούσε καθοριστικό ρόλο στην τοπική οικονομική ζωή και τα αντίστοιχα συμφέροντα της εποχής.¹⁰³

⁹⁷ Σύμφωνα με τον Φλογαίτη Σπ., ό.π., σ. 29.

⁹⁸ Βλ. Φλογαίτης Θ. Ν., *Οδηγός των δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων*, ό.π., σ. 113.

⁹⁹ Βλ. το νόμο ΞΗ΄ της 22ας Δεκεμβρίου 1847, αναδημ. στο έργο Φλογαίτης Σπ., ό.π., σ. 88, όπου ορίστηκε (άρθρ. 1) ότι ο δασμός «επί των προς τοπική κατανάλωσιν εισαγομένων» δεν μπορούσε να υπερβαίνει το 2 % της τιμής τους (η τελευταία καθοριζόταν αργότερα για ολόκληρη την επικράτεια με Β.Δ., βλ. Φλογαίτης Θ. Ν., ό.π., σ. 115), καθώς και ότι (άρθρ. 6) ο «μεν έγγειος δημοτικός φόρος δεν δύναται να υπερβή τα δύο επί τοις εκατό του όλου επί του ακαθαρίστου εισοδήματος, ο δε επί των ζώων και των μελισσίων το εν πέμπτον του αναλογούντος δημοσίου φόρου». Για τις αλληπάλληλες προσπάθειες του νομοθέτη να χαλιναγωγήσει τις «φορολογικές υπερβολές» των δήμων βλ. επίσης Φλογαίτης Θ. Ν., σ. 115.

¹⁰⁰ Βλ. Φλογαίτης Θ. Ν., ό.π. σ. 115 και Λυριντζής Χρ., *Το τέλος των «τζακιών». Κοινωνία και Πολιτική στην Αχαΐα του 19^{ου} αιώνα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σσ. 142, 144.

¹⁰¹ Λυριντζής Χρ., ό.π. σ. 142.

¹⁰² Βλ. Ανδριανίδης Β., *Μελέτη ή πραγματεία περί εξυγιάνσεως της πόλεως των Αθηνών*, χ.ε., Αθήνα 1887. 1931, σ. 37 επ.

¹⁰³ Λυριντζής Χρ., ό.π. σ. 144.

Οι δραστηριότητες που ανέπτυξαν οι ελληνικοί Δήμοι την περίοδο εκείνη είχαν πολύ σημαντικά και, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, ορατά μέχρι σήμερα αποτελέσματα σε διάφορους τομείς. Τα «αγαθοεργά καταστήματα» των Δήμων (νοσοκομεία, ορφανοτροφεία, γηροκομεία, «νοθοτροφεία», βρεφοκομεία κ.ά.), δημιουργήθηκαν και λειτουργούσαν συχνά σε συνεργασία με ιδιώτες,¹⁰⁴ προσφέροντας σημαντικό κοινωνικό έργο και καλύπτοντας ορισμένα κενά που άφηναν οι σχετικά περιορισμένες δυνατότητες της εκκλησίας και η αδυναμία του κεντρικού κράτους.

Ως προς την ανάπτυξη της στοιχειώδους εκπαίδευσης, εξάλλου, η συνεισφορά των δημοτικών σχολείων, που κατασκευάζονταν, συντηρούνταν και διευθύνονταν από τους Δήμους και «*τας τοπικάς εφορίας*» (άρθρ. 114), υπό την καθοδήγηση της Γραμματείας «*επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίου Εκπαιδύσεως*», υπήρξε πράγματι καθοριστική. Η «κεκτημένη ταχύτητα» από την εκπαιδευτική παράδοση που είχαν δημιουργήσει οι ελληνικές Κοινότητες της Τουρκοκρατίας ωθούσε τις σχετικές πρωτοβουλίες των τοπικών οργανισμών. Αξίζει να αναφερθεί ότι το Σύνταγμα της Επιδαύρου δεν είχε προβλέψει ευθύνη του Κράτους για τα εκπαιδευτικά ζητήματα, προφανώς επειδή, σε συνέχεια των προεπαναστατικών παραδόσεων, επρόκειτο για θέμα που αφορούσε τις τοπικές αρχές. Στα επόμενα Συντάγματα όμως έγινε λόγος για προστασία της δημόσιας εκπαίδευσης «*από το Βουλευτικόν*» όπου επικρατούσαν οι προεστοί των Κοινοτήτων, (άρθρ. λζ' του Συντάγματος του Άστρους) ή για σχετική «*επαγρύπνηση*» της Βουλής (άρθρ. 85 του Συντάγματος της Τροιζήνας).

Η ανάπτυξη του δικτύου των «τοπικών διδακτικών καταστημάτων» υπήρξε στην Ελλάδα ταχύτερη, σε σύγκριση με άλλες χώρες που είχαν ανάλογες κοινωνικές και οικονομικές δομές. Πράγματι, ο αριθμός των δημοτικών σχολείων υπερτριπλασιάστηκε από 71 το 1830, σε 252 το 1840, και στην συνέχεια ανήλθε σε 1.029 το 1869 (δηλαδή, τετραπλασιάστηκε).¹⁰⁵ Η συνακόλουθη θεαματική

¹⁰⁴ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 273 .

¹⁰⁵ Βλ. Τσουκαλάς Κ., *Εξάρτηση και Αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, Θεμέλιο, Αθήνα 1992⁶, σ. 392 και σ. 404 .

υποχώρηση του αναλφαβητισμού στην Ελλάδα¹⁰⁶ φαίνεται να συνδέεται και στην άμεση κινητοποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ αξίζει να σημειωθεί ιδιαίτερα η παροχή εκπαιδευτικών υπηρεσιών σε παιδιά από διάφορες κοινωνικές τάξεις.¹⁰⁷ Έτσι, ήδη κατά το 1864 -τρεις δεκαετίες μετά την πρώτη εγκαθίδρυση του σχολικού δικτύου, το ποσοστό των παιδιών που φοιτούσαν προσέγγιζε το αντίστοιχο χωρών της Δυτικής Ευρώπης. Η πρόσβαση στην εκπαίδευση διευκολυνόταν από τον δωρεάν χαρακτήρα της, ενώ -σε αντίθεση με άλλες χώρες- η ιδιωτική εκπαίδευση στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα είχε αποκτήσει «περιθωριακό χαρακτήρα».¹⁰⁸ Αρχικά πάντως, η σχετική νομοθεσία προέβλεπε την καταβολή διδάκτρων (η δωρεάν φοίτηση στα δημοτικά καθιερώθηκε αργότερα), το ύψος των οποίων ορίζονταν με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, ενώ υπήρχε η δυνατότητα απαλλαγής των «ενδεών οικογενειών»¹⁰⁹. Στην πράξη πάντως φαίνεται ότι τα διδάκτρα ορίζονταν σε χαμηλό ύψος και το ποσοστό των μαθητών του Δημοτικού που απαλλάσσονταν ήταν υψηλό, αν κρίνει κανείς από τα εντοπωσιακά, σε σχέση με την «πενία» της χώρας, ποσοστά φοίτησης στα δημοτικά σχολεία, ακόμη και στις πλέον απομακρυσμένες και υποβαθμισμένες περιοχές της.¹¹⁰

Πολύ σημαντικές, εξάλλου, ήταν οι αρμοδιότητες των Δήμων σε θέματα ρυμοτομίας και πολεοδομίας,¹¹¹ οι οποίες συχνά ασκούσαν -λόγω των έντονων και στενών τοπικών πελατειακών σχέσεων- με τρόπο που προστάτευε συγκεκριμένα ιδιωτικά συμφέροντα σε βάρος του συλλογικού πολεοδομικού συμφέροντος, χωρίς όμως να απουσιάζουν και φωτεινές εξαιρέσεις σε ορισμένες ελληνικές πόλεις.¹¹² Η

¹⁰⁶ Βλ. Τσουκαλάς Κ., ό.π., σ. 393 .

¹⁰⁷ Βλ. Τσουκαλάς Κ., ό.π., σ. 396.

¹⁰⁸ Τσουκαλάς Κ., *Εξάρτηση και Αναπαραγωγή...*, ό.π. σσ. 503 και 506.

¹⁰⁹ Βλ. Δημαράς Αλ., *Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε (Τεκμήρια ιστορίας)*, Τμ. Α', Ερμής, Αθήνα 1973, σ. 47 και Μπουζάκης Σ., *Νεοελληνική Εκπαίδευση (1821-1985)*, Gutenberg, Αθήνα 1991, σ. 42.

¹¹⁰ Τσουκαλάς Κ., ό.π., σσ. 392, 395, 396, 407, 412, 504.

¹¹¹ Βλ. Αραβαντινός Α., *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, εκδόσεις ΕΜΠ, Αθήνα 1984, σ. 113 Από την σχετική νομοθεσία του 19^{ου} αιώνα βλ. ενδεικτικά τα εξής Διάταγματα: «περί των ποινών των αστυνομικών παραβάσεων ως προς τας οικοδομικές επιχειρήσεις» (ΕτΚ 10/6(18).3.1883), της 3^{ης} Απριλίου 1835 «περί υγιεινής οικοδομής πόλεων και χωριών» (ΕτΚ 19/27.5.1835), της 31^{ης} Δεκεμβρίου 1836 «περί δημοτικής αστυνομίας (ΕτΚ 85), επίσης τους νόμους ΤΗΝ'/1856 (σχετικά με την κατασκευή πεζοδρομίων, υπονόμων, το ύψος των εξωστών κ.ά.) και ΣΚΒ'/1867 «περί εκτελέσεως των σχεδίων των πόλεων και κωμών του Βασιλείου».

¹¹² Πρβλ. την προσωπική μαρτυρία του Κ. Μπίρη, *Αι Αθήναι. Από του 19^{ου} εις τον 20όν αιώνα*. Εκδ. Οίκος «Μέλισσα», Αθήνα, 1996³. Από την σχετική βιβλιογραφία του περασμένου αιώνα βλ. Ανδριανίδης Β., *Μελέτη ή πραγματεία περί εξουγιάσεως της πόλεως των Αθηνών, χ.ε.*, Αθήνα 1887.

σχετική κριτική δεν θα πρέπει να αγνοήσει το γεγονός ότι στην Οθωμανική Αυτοκρατορία δεν υπήρχε παράδοση ανάλογη της δυτικο-ευρωπαϊκής ως προς τον σχεδιασμό των πόλεων, ενώ οι αντιλήψεις της Δύσης περί δημόσιου χώρου, κοινής ωφέλειας και οικιστικού ορθολογισμού είχαν μακρά ιστορία και γερές βάσεις, και επομένως, ήταν ξένες στους κατοίκους των οθωμανικών επαρχιών που είχαν διανύσει μια πολύ διαφορετική ιστορική πορεία.

Προσπάθειες συγκρότησης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης

Παρότι στον τουρκοκρατούμενο ελλαδικό χώρο υπήρχε μακρά προϊστορία επαρχιακών τοπικών θεσμών και αυτονομιών, το νεοπαγές Βασίλειο, με εξαίρεση τα σχετικά ασημαντά «επαρχιακά συμβούλια» όπως προαναφέραμε, απέφυγε την συγκρότηση δευτεροβάθμιων τοπικών θεσμών. Η λειτουργία ενός μονοβάθμιου συστήματος με ολιγάριθμους και ισχυρούς δήμους (και ιδίως δημάρχους), σε συνδυασμό με την καχεξία των περιφερειακών κρατικών δομών και την συγκεντρωτική λειτουργία του κράτους, δυσχέραινε την αντιμετώπιση τοπικών προβλημάτων με διαδημοτικό χαρακτήρα. Αντίθετα, το τελευταίο τέταρτο του 19^{ου} αιώνα βρίσκει πολλές άλλες χώρες της Ευρώπης να προβαίνουν στη δημιουργία δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. και να αναλαμβάνουν σημαντικά ρυθμιστικά και ελεγκτικά καθήκοντα, στο πλαίσιο ενός πολυβάθμιου συστήματος αυτοδιοίκησης.¹¹³

α. Περίοδος Χαρίλαου Τρικούπη, 1875-1894

Κατά την ίδια χρονική περίοδο, οι ανερχόμενες αστικές δυνάμεις στην Ελλάδα εκφράστηκαν πολιτικά από έναν νέο μεταρρυθμιστή πολιτικό, τον Χαρίλαο Τρικούπη. Ο Τρικούπης πίστευε ότι για να προοδεύσει η χώρα, θα έπρεπε να εγκαταλειφθεί η παράδοση των προσωποπαγών και πελατειακών κομμάτων, ενώ απαραίτητη ήταν και η αναμόρφωση της αναποτελεσματικής, πολυέξοδης και πολυάνθρωπης¹¹⁴ δημόσιας διοίκησης, ώστε από τροχοπέδη να μετατραπεί σε μοχλό της εκσυγχρονιστικής προσπάθειας. Πίστευε επίσης ότι ένα

¹¹³ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση...*, σ. 58.

¹¹⁴ Πρβλ. Τσουκαλάς Κ., *Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος*, 1983, σσ. 44., 84, 91, 106 , 252.

αιρετό σώμα με αποφασιστικές αρμοδιότητες στις νομαρχίες, θα μπορούσε να διαρρήξει τα πελατειακά κυκλώματα, εφόσον δεν θα μπορούσαν να εκλεγούν σε αυτό βουλευτές και δημοτικοί άρχοντες. Επιπλέον, από το νέο αιρετό όργανο θα εξασφαλιζόταν αρτιότερη εποπτεία της τοπικής διοίκησης και καλύτερη αξιοποίηση της τοπικής φοροδοτικής ικανότητας, μέσω της επιβολής τοπικών φόρων.¹¹⁵

Με βάση τα δυτικοευρωπαϊκά πρότυπα, ο Χαρίλαος Τρικούπης κατέθεσε το 1875 σχέδιο νόμου «*Περί Νομαρχιακής Επιτροπής*»¹¹⁶. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νομοσχεδίου, επρόκειτο να ιδρυθούν άμεσα εκλεγόμενες νομαρχιακές επιτροπές, στις οποίες θα δίνονταν αποφασιστικές αρμοδιότητες ως προς τη διαχείριση της νομαρχιακής περιουσίας σε επίπεδο νομού, τα νομαρχιακά έργα, την επιβολή πρόσθετων φόρων, τους προϋπολογισμούς και τα έργα λιμένων, τον έλεγχο των δημοτικών απολογισμών, την έγκριση δημοτικών δασμών, καθώς και αρμοδιότητες «*οιονεί δικαιοδοτικού*» χαρακτήρα, όπως σχετικά με εφέσεις κατά αποφάσεων νομαρχών και επάρχων. Αν και το νομοσχέδιο αυτό δεν συζητήθηκε, τελικά, στην Βουλή, έχει ιδιαίτερο ιστορικό ενδιαφέρον, επειδή αποτύπωσε την φιλοσοφία του μεγάλου Έλληνα πολιτικού, ως προς την συγκρότηση πολυβάθμιου συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Έντεκα χρόνια αργότερα, ο Χ. Τρικούπης συνδύασε τις επιλογές του για την αναμόρφωση του διοικητικού συστήματος με τον περιορισμό και την αναδιάταξη των βουλευτικών εδρών. Έτσι, περιόρισε τον αριθμό των βουλευτικών εδρών σε 150, ενώ όρισε ως εκλογική περιφέρεια τον νομό αντί της επαρχίας.¹¹⁷ Με το σύστημα αυτό, οι απώλειες που θα σημειώνονταν σε αντιπροσωπευτικότητα θα εξισορροπούνταν με την εισαγωγή θεσμών τοπικής αντιπροσώπευσης σε νομαρχιακό επίπεδο, και παράλληλα, μέσω αυτής της αναδιάταξης, θα εξυγιανόταν το πολιτικό σύστημα στο σύνολό του. Ο ίδιος ο πρωθυπουργός, σε περιώνυμη ομιλία του τόνισε: «*Βάσις της ελευθερίας, δεν είναι οι πολιτικοί θεσμοί, είναι η*

¹¹⁵ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 78.

¹¹⁶ Βλ. *Εφημερίς Συζητήσεων της Βουλής (ΕΣΒ)* 1875, Παράρτημα, σ. 40.

¹¹⁷ Βλ. Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σσ. 242, 243.

αποκέντρωση εν τη διοικήσει, άνευ αυτής μη περιμένετε ότι οι ελεύθεροι θεσμοί θέλουσι ποτέ λειτουργήσει απροσκόπτως»¹¹⁸

Σε μια περίοδο προσωπικής πολιτικής κυριαρχίας, μετά τον εκλογικό θρίαμβο της 4ης Ιανουαρίου 1887, ο Τρικούπης προχώρησε στη θέσπιση των νομαρχιακών συμβουλίων. Αυτή τη φορά, όμως, υπήρξε ιδιαίτερα συγκρατημένος και υπέβαλε ένα νομοσχέδιο με μεταβατικό και «πilotικό», ως προς την καθιέρωση ισχυρής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, χαρακτήρα.¹¹⁹ Κατά τις σχετικές συζητήσεις στη Βουλή, η συντηρητική αντιπολίτευση υπερθεμάτισε σε μεταρρυθμιστικό οίστρο, κατηγορώντας την κυβέρνηση για ατολμία, και προέβλεπε μέλλον ανάλογο με εκείνο των επαρχιακών συμβουλίων.¹²⁰

Το νομοσχέδιο, σε σύγκριση με τα ευρωπαϊκά του πρότυπα, ήταν όντως άτολμο. Ο νόμος ΑΦΝΣΤ'¹²¹, όπως ψηφίστηκε, προέβλεπε την συγκρότηση νομαρχιακών συμβουλίων εκλεγόμενων άμεσα ανά τετραετία σε κάθε νομό, όπου πλέον είχε συγκροτηθεί αντίστοιχο νομικό πρόσωπο. Το νομαρχιακό συμβούλιο θα εξέλεγε την «νομαρχιακή επιτροπή», η οποία θα ασκούσε τις αρμοδιότητές του «εν απουσία του» και θα λειτουργούσε συνεχώς, ενώ το ίδιο θα συγκαλούσε «κατ' έτος» σύνοδο που θα είχε διάρκεια 30 ημέρες (άρθρ. 10). Οι σχετικές ρυθμίσεις (άρθρα 5 και 7) προέβλεπαν τον αποκλεισμό από τις έδρες των νομαρχιακών συμβουλίων για βουλευτές, δημάρχους, δημοτικούς συμβούλους, δημοσίους υπαλλήλους, δημοτικούς αστυνόμους και εισπράκτορες, καθώς και τους αξιωματικούς του στρατού.¹²² Επιπλέον, το άρθρο 31 απαγόρευε τις επεμβάσεις «εις τα καθήκοντα των δημοσίων αρχών», αλλά ακόμη και τις πολιτικές συζητήσεις στα νομαρχιακά συμβούλια.

Έτσι, αποτυπωνόταν η πρόθεση του νομοθέτη να διαχωρίσει τα νομαρχιακά συμβούλια από τους παραδοσιακούς κομματικούς, πολιτικούς και διοικητικούς

¹¹⁸ ΕΣΒ, Περ. Γ', Συν. Β, συνεδρ. 23.05.1886, σ. 58 επ.

¹¹⁹ Βλ. ΕΣΒ 1887, Παράρτημα, σ. 506. Πρβλ. Επίσης Κατσαδώρας Κ., *Η Δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αιτιολόγηση και Πράξη*, 1991, σ. 41 επ., Ανδρονόπουλος Β.-Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π. σ. 109, Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 82.

¹²⁰ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., σ. 83.

¹²¹ Βενετσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 177-178.

¹²² Ο νόμος επικρίθηκε στη Βουλή, επειδή τα εν λόγω ασυμβίβαστα και κωλύματα, σε συνδυασμό με τις περιορισμένες αρμοδιότητες θα εμπόδιζαν την προσέλκυση αξιόλογων προσωπικοτήτων. Πρβλ. βουλευτή ΕΣΒ 1887, σ. 610, 14.11.1887 και σ. 737, 22.11.1887 επ., βλ. Βενετσανοπούλου Μ., ό.π.

μηχανισμούς, ενώ οι κατηγορίες των αρμοδιοτήτων που εκχωρούνταν στον νέο θεσμό, καταδεικνυε ότι προοριζόταν, κυρίως, για εποπτική και ελεγκτική αποστολή. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα άρθρα 23 και 26 του παραπάνω νόμου, το νομαρχιακό συμβούλιο επρόκειτο να επιτηρεί την διοίκηση των δήμων, των αγαθοεργών καταστημάτων, την εκπαίδευση και την εκτέλεση λιμενικών και συγκοινωνιακών έργων, να ελέγχει την οικονομική διαχείριση των δήμων, των αγαθοεργών και εκπαιδευτικών καταστημάτων, των λιμενικών ταμείων και των ιερών ναών.

Ο νόμος, εξάλλου, στο πλαίσιο της προσπάθειας για αύξηση της διαφάνειας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, καθιέρωνε και την υποχρέωση του νομάρχη, των οικονομικών εφόρων και των ταμιών να στέλνουν κάθε μήνα στη νομαρχιακή επιτροπή λεπτομερή έκθεση με τις αναφορές των πολιτών και τις σχετικές ενέργειές τους (άρθρ. 27). Η νομαρχιακή επιτροπή είχε την υποχρέωση να παρέχει πληροφορίες και το δικαίωμα να διατυπώνει τη γνώμη της *«επί παντός ζητήματος αφορώντος τα συμφέροντα του νομού»* στον νομάρχη ή στην ίδια την κυβέρνηση (άρθρ. 25, 31).

Ανάμεσα στις περιορισμένες αποφασιστικές αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου συμπεριλαμβάνονταν τόσο η έγκριση των δημοτικών απολογισμών όσο και η εκδίκαση των εφέσεων των δήμων κατά των αποφάσεων του νομάρχη. Σχετική εξαίρεση υπήρχε μόνο για τις εφέσεις κατά εκείνων των αποφάσεων του νομάρχη με τις οποίες επιβάλλονταν υποχρεωτικές κατά τον δημοτικό νόμο δαπάνες προς εκτέλεση της τοπικής ή αγροτικής αστυνομίας. Επί των εφέσεων αυτών αποφάσιζε ο υπουργός των Εσωτερικών (άρθρ. 29, παρ. 1). Ο εν λόγω νόμος ανέθετε, επομένως, σημαντικές αρμοδιότητες εποπτείας σε ένα αιρετό όργανο δευτεροβάθμιου Ο.Τ.Α., κατά τα πρότυπα ορισμένων χωρών της Δυτικής Ευρώπης. Σύμφωνα, μάλιστα, με ορισμένες μαρτυρίες, τα νέα όργανα στον τομέα της δικαιοδοσίας τους για τις εφέσεις, *«υπερέβησαν τις προσδοκίες και προκάλεσαν ανησυχίες»*.¹²³

¹²³ Βλ. Κατσαδώρας Κ., *Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Αιτιολόγηση και Πράξη*, ό.π., σ. 50 με παραπομπή σε φακέλους του ΓΑΚ 1890.

Κατά τα επόμενα τρία έτη λειτουργίας του νέου θεσμού, η κεντρική εξουσία απέφυγε την μεταβίβαση πρόσθετων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Αν και έχουν διατυπωθεί αντικρουόμενες εκτιμήσεις ως προς την επιτυχία της βραχύβιας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης -που καταργήθηκε από τον Θ. Δηληγιάννη το 1890-¹²⁴ πειστικότερη φαίνεται να αποδεικνύεται η εκτίμηση ότι τα νομαρχιακά συμβούλια δεν δικαίωσαν τις προσδοκίες των μεταρρυθμιστών. Άλλωστε, είναι πολύ πιθανό οι εποπτικές και ελεγκτικές δραστηριότητες αυτών των αιρετών σωμάτων να προκάλεσαν την αντιπαλότητα πολλών τοπικών αξιωματούχων, μια χρονική στιγμή που η συνεργασία των τελευταίων ήταν απαραίτητη και βασική προϋπόθεση επιτυχίας του ίδιου του δευτεροβάθμιου θεσμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δεδομένου ότι το ίδιο το θεσμικό πλαίσιο που επελέγη από την κυβέρνηση Τρικούπη προσέδιδε «πilotικό» χαρακτήρα στα νομαρχιακά συμβούλια σε μια περίοδο που τα οικονομικά του κράτους ήταν σε πολύ άσχημη κατάσταση, και ενώ παράλληλα ήταν σε εξέλιξη μια γενικότερη προσπάθεια για την αναβάθμιση της νομαρχίας ως διοικητικής μονάδας¹²⁵, κρίνεται ότι θα έπρεπε να προηγηθεί η αναμόρφωση της νομαρχίας, προτού εκχωρηθούν σε αυτήν πρόσθετες αρμοδιότητες.

Επιπλέον, η αναζήτηση πόρων για την χρηματοδότηση νέων και διοικητικά ισχυρών νομαρχιακών Ο.Τ.Α. θα οδηγούσε αναπόφευκτα στην επιβολή πρόσθετης φορολογίας, η οποία ήταν όμως αδιανόητη για τις κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες της εποχής. Στην Ελλάδα, κατά την δεδομένη ιστορική συγκυρία, ήταν επομένως αδύνατο να μεταφερθεί και να υλοποιηθεί το ευρωπαϊκό πρότυπο μιας δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, που πρωτοστατούσε στην δημιουργία μιας

¹²⁴ Για μεγάλη επιτυχία του νέου θεσμού μιλά ο Κατσαδώρας Κ., ό.π., σσ. 44, 45, 49., ενώ οι Ανδρονόπουλος Β./Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, σ. 110, ισχυρίζονται ότι ο θεσμός περιήλθε ουσιαστικά σε ανυπαρξία επειδή δεν είχε ούτε αποφασιστικές αρμοδιότητες ούτε δικούς του πόρους. Με τους τελευταίους φαίνεται να συμφωνεί και ο Χλέπας Ν-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 87.

¹²⁵ Με το νόμο ΑΦΞΑ' που δημοσιεύτηκε την ίδια μέρα με το νόμο ΑΦΝΣΤ για τα νομαρχιακά συμβούλια καταργήθηκαν τα επαρχεία, ενώ αναμορφώθηκε η υπηρεσιακή δομή των νομαρχιών.

σύγχρονης υλικοτεχνικής υποδομής, η οποία διέθετε ισχυρό υπηρεσιακό μηχανισμό και ήδη ασκούσε διοίκηση.¹²⁶

β. Μετέπειτα προσπάθειες

Νέα σχέδια για δημιουργία δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης εμφανίστηκαν από τον Γ. Θεοτόκη εννέα χρόνια μετά την κατάργηση των «τρικουπικών» νομαρχιακών συμβουλίων, ο οποίος είχε αναλάβει κατ' επανάληψη το Υπουργείο Εσωτερικών στο παρελθόν και τον υποστήριζαν τα στελέχη του κόμματος Τρικούπη μετά τον θάνατο του αρχηγού τους.

Ο Θεοτόκης κατέθεσε δύο νομοσχέδια, από τα οποία το ένα προέβλεπε την αύξηση του αριθμού των νομών και το δεύτερο την δημιουργία νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Στις αντίστοιχες εισηγητικές εκθέσεις¹²⁷ γινόταν λόγος για το ευρωπαϊκό πρότυπο «*ευρείας αυτοδιοικήσεως σύστημα*». Ο ίδιος ο πρωθυπουργός υπογράμμιζε ότι στην Δυτική Ευρώπη τα κράτη με παρόμοιο προς το «*ημέτερον*» διοικητικό σύστημα «*επεδίωξαν[.] το μὲν την ανάρρησιν του νομού εις πρόσωπον νομικόν , ἔχον ἰδίαν περιουσίαν , ἰδίους ετήσιους πόρους και θεραπεύον ἰδίας τοπικὰς ἀνάγκας , το δε ευρείαν συμμετοχὴν των κατοίκων του νομού εν τη διοικήσει αὐτοῦ[.] Παρ' ἡμῖν οὐδὲν τούτων λειτουργεῖ*». Ωστόσο, για μια ακόμη φορά γινόταν λόγος για την αναγκαιότητα σταδιακής εξέλιξης του νέου θεσμού ενόψει του κινδύνου «*συγχύσεως εν τη νομοθεσίᾳ*», επειδή η τοπική διοίκηση συμπράττει «*ἐπὶ πλείστον θεσμῶν μετ' ἄλλων υπηρεσιῶν*» και, συνεπώς, «*εἶναι ὀρθότερον, εφ' ὅσον ἰδία ἐκάστης των υπηρεσιῶν τούτων ἡ νομοθεσία μεταρρυθμίζεται, τότε και να γίνηται ἡ μελέτη τίνα και κατὰ τίνα κλίμακα εφ' ἐκάστης τούτων καθήκοντα δύνανται ν' ανατεθῶσιν εις τα αντιπροσωπευτικὰ συνέδρια του νομού*».¹²⁸

Ακολούθως, ο νόμος ΒΧΕ' της 6ης Ιουλίου 1899 «περί νομών και της διοικήσεως αὐτῶν» ήταν ιδιαίτερα συστηματικός και εκτεταμένος, αφού ρύθμιζε με συνέπεια σε 130 άρθρα όλα σχεδόν τα θέματα που αφορούσαν άμεσα το νέο θεσμό.

¹²⁶ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, ὀ.π. σ. 92.

¹²⁷ «Αιτιολογική Έκθεσις. Περί της διοικητικής διαιρέσεως του κράτους», της 12^{ης} Μαΐου 1899, *ΕΣΒ* 1899, Παράρτημα (Αρ. 77) σ. 55 επ. και «Έκθεσις ἐπὶ του σχεδίου νόμου περί των νομών και της διοικήσεως αὐτῶν» της 21^{ης} Μαΐου 1899, *ΕΣΒ* 1899, Παράρτημα (Αρ. 78), σ. 61.

¹²⁸ «Έκθεσις ἐπὶ του σχεδίου νόμου περί των νομών και της διοικήσεως αὐτῶν» της 21^{ης} Μαΐου 1899, *ΕΣΒ* 1899, Παράρτημα (Αρ. 78), σ. 62.

Ειδικότερα, όριζε ότι οι Νομοί διοικούνται από τον Νομάρχη, το Νομαρχιακό Συμβούλιο και την Επιτροπή του Νομού (άρθρ. 2).

Σημαντικότερο όργανο του νομικού προσώπου του νομού ήταν το Νομαρχιακό Συμβούλιο, το οποίο θα εξέλεγε κατά την έναρξη κάθε συνόδου τον Πρόεδρό του, που θα ήταν *ex officio*¹²⁹ και Πρόεδρος της Νομαρχιακής Επιτροπής (άρθρα 102, 108). Το Νομαρχιακό Συμβούλιο θα συνερχόταν μια φορά τον χρόνο, σε τακτική σύνοδο διάρκειας τριάντα ημερών (άρθρα 25, 26).¹³⁰ Εξάλλου, οι συνεδριάσεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου θα ήταν μυστικές (άρθρ. 31), ενώ η έκδοση προκηρύξεων αυτών των αιρετών οργάνων προς τους κατοίκους του νομού επιτρεπόταν μόνο με την έγκριση του νομάρχη (άρθρ. 52). Έτσι, αποτρεπόταν η εντονότερη πολιτικοποίηση των νομαρχιακών συμβουλίων και η μετατροπή τους σε ένα είδος οιονεί «τοπικών Κοινοβουλίων». Το όργανο, πάντως, των νέων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, το οποίο θα λειτουργούσε διαρκώς ήταν η Επιτροπή του Νομού που εκλεγόταν από το Νομαρχιακό Συμβούλιο κατά την τακτική του σύνοδο (άρθρ. 30 νόμου ΒΧΕ'). Αυτή ήταν υπεύθυνη για την εκτέλεση των αποφάσεων του Νομαρχιακού Συμβουλίου, ενώ «*εν απουσία του*» θα ασκούσε «*οίαν και τούτο δικαιοδοσίαν*», με την εξαίρεση του συμβιβασμού, της συστάσεως ιδρύματος, την έκδοση αστυνομικών διατάξεων κ.ά. (άρθρ. 112).

Τα Νομαρχιακά Συμβούλια (και «*εν απουσία τους*» η Επιτροπή) θα αναλάμβαναν σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες που θα αφορούσαν τη διαχείριση της νομαρχιακής περιουσίας (άρθρ. 57, 58, 59, 63), την κοινωνική πρόνοια (άρθρ. 60, 62), τα δημόσια έργα (άρθρ. 68), την γεωργική και κτηνοτροφική ανάπτυξη (άρθρ. 70), την επαγγελματική εκπαίδευση (άρθρ. 71) και τον πολιτισμό (άρθρ. 72). Επίσης, θα μπορούσαν να εκδίδουν αστυνομικές διατάξεις «*αφορώσας την θήραν, την αλιείαν, τον τρυγητόν ή οιαδήποτε άλλα αντικείμενα τοπικού συμφέροντος*» (άρθρ. 76), αλλά και κανονισμούς για εισφορές παροδίων ιδιοκτητών (άρθρ. 69). Ιδιαίτερα σημαντικές, εξάλλου, θα ήταν και οι ελεγκτικές

¹²⁹ *ex officio*: από θέση ισχύος (λατιν.έκφραση).

¹³⁰ Κατά το άρθρο 27, το Νομαρχιακό Συμβούλιο μπορούσε να συκληθεί και εκτάκτως "δια Βασιλικού διατάγματος ορίζοντας τα συζητητέα αντικείμενα και την διάρκειαν της εκτάκτου συνόδου..". Την έκδοση Β.Δ. μπορούσε να προκαλέσει και έγγραφη αίτηση προς τον νομάρχη από τα τρία τέταρτα του όλου αριθμού των Ν. Συμβούλων.

αρμοδιότητες, αφού τα Νομαρχιακά Συμβούλια θα ενέκριναν τους δημοτικούς απολογισμούς (άρθρ. 88), θα επιτηρούσαν τους δήμους και τα δημοσυντήρητα σχολεία και ιδρύματα (άρθρ. 77), θα έλεγχαν τα λιμενικά ταμεία και τα αγαθοεργά καταστήματα (άρθρ. 92), καθώς και τις χαριστικές πράξεις των δημοτικών συμβουλίων ή των νομαρχών (άρθρ. 89, 90).

Επιπλέον, οι Νομάρχες, οι Δήμαρχοι και οι Ταμίες θα είχαν την υποχρέωση να ενημερώνουν τακτικά τη Νομαρχιακή Επιτροπή για τις διαχειριστικές τους πράξεις και τις αναφορές των πολιτών.

Ιδιαίτερα αξιοσημείωτες υπήρξαν οι νομοθετικές διατάξεις που καθόριζαν τα προσόντα εκλογιμότητας για το νομαρχιακό συμβούλιο, αφού εκλόγιμοι ήταν όσοι είχαν σημαντική ακίνητη περιουσία ή υψηλό ετήσιο εισόδημα. Το άρθρο 9 προέβλεπε την σύνταξη ιδιαίτερου καταλόγου εκλογίμων για τις νομαρχιακές εκλογές, ενώ κατά το άρθρο 7 οι βουλευτές, οι δήμαρχοι, οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι αξιωματικοί του στρατού δεν μπορούσαν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι και το αξίωμα του δημοτικού συμβούλου ήταν ασυμβίβαστο με αυτό του νομαρχιακού συμβούλου. Πάντως, το άρθρο 8 εξαιρούσε σειρά επαγγελματιών από το περιουσιακό/εισοδηματικό κριτήριο που έθετε: με αυτόν τον τρόπο οι δάσκαλοι και οι καθηγητές, οι διπλωματούχοι "*σχολής τινός των τεχνών*", πτυχιούχοι πανεπιστημίου ή διδασκαλείου κ.ά., οι "*έχοντες απολυτήριον γυμνασίου και ασκούντες επάγγελμα τι*", οι απόστρατοι αξιωματικοί, οι πρώην κρατικοί αξιωματούχοι κ.ά. μπορούσαν να εκλεγούν και αν ακόμη δεν πληρούσαν τα οικονομικά προσόντα του άρθρου 9. Επρόκειτο δηλαδή για μια εξαίρεση που αφορούσε τους μορφωμένους κατά τα μέτρα της εποχής.

Με τον νόμο του Γ. Θεοτόκη εισήχθη ένας σοβαρός και αντισυνταγματικός περιορισμός των δικαιωμάτων μιας σημαντικής μερίδας πολιτών, ο οποίος, σε συνδυασμό με την υιοθέτηση του δήμου ως εκλογικής περιφέρειας (αφού στους μικρούς δήμους οι οικονομικά ισχυροί ήταν ελάχιστοι), αποτύπωνε μια ολιγαρχικού χαρακτήρα αντίληψη για τον θεσμό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Επρόκειτο για μια προσέγγιση που ακολουθούσε, εν πολλοίς, τα τότε ισχύοντα σε πολλές χώρες της Ευρώπης, αλλά δεν συμφωνούσε με τις παραδόσεις της χώρας, αφού η Ελλάδα ήταν το πρώτο κράτος που υιοθέτησε τον

θεσμό της καθολικής ψηφοφορίας¹³¹ με το Σύνταγμα του 1864, ενώ ακόμη και επί Τουρκοκρατίας η ανάδειξη των δημογερόντων υπήρξε «πάνδημος».

Οι ρυθμίσεις περί εκλογιμότητας, σε συνδυασμό με τις διατάξεις σχετικά με την χρηματοδότηση του νέου θεσμού υποθήκευσαν την πορεία του και ματαίωσαν, τελικά, την εφαρμογή του νόμου ΒΧΕ'. Πράγματι, η σχετική χρηματοδότηση δεν είχε εξασφαλισθεί πλήρως, ενώ τα προβλεπόμενα έσοδα κρίνονταν ανεπαρκή, καθώς επρόκειτο να αντληθούν από τους πολλούς προκειμένου να καρπωθούν ορισμένοι εύποροι τα νέα αξιώματα, προσβάλλοντας το αίσθημα ισοπολιτείας των Ελλήνων.¹³²

¹³¹ Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα*, ό.π. σ. 50.

¹³² Σβώλος Αλ., *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, 1928, σ. 52, Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, ό.π. σ. 103 επ.

Η πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης

Η κομματικοποίηση του κρατικού μηχανισμού

Η εισαγωγή σύγχρονων θεσμών διοίκησης και αυτοδιοίκησης που είχαν καθιερωθεί και δοκιμαστεί στην Δυτική Ευρώπη, αντιμετώπιστηκε από την πολιτική ηγεσία ως βασικός μοχλός για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη του νέου ελληνικού κράτους. Ωστόσο, μια χώρα χωρίς δημοσιοϋπαλληλική παράδοση, με περιορισμένο εγγράμματο δυναμικό και πενιχρά οικονομικά μέσα ήταν ούτως ή άλλως αδύνατο να διαθέτει το επιτυχές συγκεντρωτικό και ιεραρχικά δομημένο «ναπολεόντειο» διοικητικό σύστημα, που είχε εδραιωθεί σε χώρες της Ευρώπης.

Χαρακτηριστική για την αδυναμία του Κράτους ήταν η κατάσταση που επικρατούσε ως προς τη συλλογή των δημοσίων εσόδων και η παρατεινόμενη, παρά τις προσπάθειες της κεντρικής κυβέρνησης, εξάρτηση από δύστροπους ενοικιαστές φόρων που συνδέονταν με τους παραδοσιακούς πάτρωνες-προεστούς¹³³. Έτσι, οι σημαντικότερες πρωτοβουλίες για την επίλυση τοπικών προβλημάτων αναλαμβάνονταν από τους Δήμους, οι οποίοι συγκέντρωναν τότε ένα αξιόλογο μέρος των διοικητικών αρμοδιοτήτων,¹³⁴ συχνά διέθεταν υγιέστερα οικονομικά από το ίδιο το κράτος, ενώ εκπροσωπούνταν από αιρετούς λειτουργούς με ισχυρή επιρροή στην περιφέρεια ή ακόμη και στο ίδιο το κέντρο.¹³⁵

Μετά την μεταπολίτευση του 1843, πάνω από τους ισχυρούς Δημάρχους υπήρχαν και οι 127 Βουλευτές.¹³⁶ Πολύ γρήγορα, οι δημοκρατικά νομιμοποιημένοι βουλευτές άρχισαν να αναδεικνύονται ως οι βασικοί εκπρόσωποι των συμφερόντων της ιδιαίτερης εκλογικής τους περιφέρειας στο κέντρο, εγκαινιάζοντας τις

¹³³ Βλ. αναλυτικότερα: Petropoulos J., *Πολιτική και συγκρότηση Κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο (1833-1843)*, ό.π., σ. 208-214.

¹³⁴ Dakin D, *Η ενοποίηση της Ελλάδας 1770-1923*, ό.π. σ. 109.

¹³⁵ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 283 επ.

¹³⁶ Ο αριθμός των βουλευτικών εδρών αυξήθηκε αργότερα, με αποτέλεσμα να φθάσει, μετά πό μερικές δεκαετίες (1885) τον εντοπωσιακό, σε σύγκριση με τον πληθυσμό του τότε ελληνικού Κράτους, αριθμό των 245 εδρών. Στη συνέχεια, οι βουλευτές μειώθηκαν σε 150 με πρωτοβουλία του «νεωτερικού» Χαρ. Τρικούπη, αλλά αυξήθηκαν και πάλι μετά την επάνοδο του συντηρητικού Θ. Δηλιγιάννη στην εξουσία. Για τις διακυμάνσεις του αριθμού των βουλευτικών εδρών βλ. τον Πίνακα που παραθέτει ο D. Dakin, ό.π., σ. 436.

μακροχρόνιες πρακτικές διαμεσολάβησής τους, αλλά και των περιβόητων παρεμβάσεων τους στο έργο των περιφερειακών κρατικών οργάνων. Έτσι, υποβαθμίστηκε ακόμη περισσότερο ο ρόλος των τελευταίων και ιδίως του Νομάρχη, προς τον οποίο οι τοπικοί βουλευτές συχνά ανέπτυσαν σχέσεις αντιπαλότητας, ενώ οι ισχυρότεροι από αυτούς υπέσκαπταν το κύρος του, αφού συνήθιζαν να τον παρακάμπτουν συστηματικά στην πράξη. Σταδιακά λοιπόν, σε συνδυασμό και με την ραγδαία ανάπτυξη του πελατειακού συστήματος μετά το 1844, η περιφερειακή κρατική διοίκηση «πολιτικοποιήθηκε» και μετατράπηκε σε ένα σημαντικό πεδίο για τον διαγκωνισμό των διάφορων κομματικών και προσωπικών επιδιώξεων.¹³⁷

Αυτές οι επιζημίες για την χώρα εξελίξεις δεν ανακόπηκαν με την πολιτειακή αλλαγή του 1862/1864,¹³⁸ αλλά αργότερα, με την εμφάνιση στο προσκήνιο του μεταρρυθμιστή Χαρίλαου Τρικούπη, ο οποίος εκφράζοντας τις ανερχόμενες «αστικές» κοινωνικές δυνάμεις της σύγχρονης του εποχής, επιχείρησε την αναμόρφωση του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας. Οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες του Τρικούπη - όπως προαναφέραμε - αποσκοπούσαν στην διάρρηξη των πελατειακών κυκλωμάτων, την εξυγίανση και ενίσχυση των τοπικών διοικητικών μηχανισμών και την καλύτερη αξιοποίηση της τοπικής φοροδοτικής ικανότητας.¹³⁹ Στην πράξη πάντως, η ενίσχυση του μηχανισμού της νομαρχίας έμεινε ανολοκλήρωτη εξαιτίας των οικονομικών δυσχερειών¹⁴⁰, ενώ τα «τρικουπικά» νομαρχιακά συμβούλια δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα¹⁴¹ και καταργήθηκαν από τους αντιπάλους του Τρικούπη χωρίς όμως

¹³⁷ Πρβλ. Τσουκαλάς Κ., 'Κράτος και κοινωνία στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα' στο έργο: Τσαούσης Δ.Γ., *Όψεις της ελληνικής κοινωνίας του 19^{ου} αιώνα*, Εστία, Αθήνα 1984, σσ. 39, 49, 53.

¹³⁸ Για το πολιτικό κλίμα του 1864 βλ. Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909. Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψήφου*, Θεμέλιο 1991, σ. 45.

¹³⁹ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π. σ. 148.

¹⁴⁰ Είναι χαρακτηριστικό, ότι ακόμη και τα απαραίτητα (σύμφωνα με το άρθρο 7 του ΑΦΞΑ') διατάγματα για την ρύθμιση των υπηρεσιακών ζητημάτων των Νομαρχιών δεν εκδόθηκαν τελικά: Σκιαδάς Ελ., ό.π., σ. 22.

¹⁴¹ Όπως ήδη τονίστηκε (βλ. παραπάνω), τα νομαρχιακά συμβούλια περιορίστηκαν κυρίως σε ελεγκτικές αρμοδιότητες με αποτέλεσμα να αναπτύξουν πολλές ομοιότητες προς τα καταργηθέντα «βαυαρικά» επαρχιακά συμβούλια.

-και αυτό είναι χαρακτηριστικό- να ανασυσταθούν από τον ίδιο μετά την επάνοδο του στην εξουσία.¹⁴²

Ο ίδιος ο Τρικούπης, παρά τις προσπάθειές του για εξυγίανση της δημόσιας διοίκησης και βελτίωση της διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού της, δεν προχώρησε σε ρητή και συνεπή κατοχύρωση του θεσμού της μονιμότητας των δημόσιων και δημοτικών υπαλλήλων, με αποτέλεσμα να συνεχίζεται η παροιμιώδης υπηρεσιακή αδυναμία και ασυνέχεια, καθώς και η διαβόητη διαφθορά που χαρακτήριζε το ελληνικό διοικητικό σύστημα και ήταν γνωστή από τότε στην Ευρώπη. Οι κυβερνήσεις προσπαθούσαν να επιτύχουν μια στοιχειώδη συνοχή στην «πολυάνθρωπη» αλλά «πτωχή» δημόσια διοίκηση, μέσα από ένα πληθωρισμό νομοθετικών ρυθμίσεων και ελέγχων, ενώ παράλληλα φρόντιζαν για τον στενό πολιτικό και κομματικό έλεγχο της, καθώς και για την εργασιακή ή άλλου τύπου πελατειακή αποκατάσταση όσο το δυνατό περισσότερων κομματικών ή προσωπικών φίλων και υποστηρικτών στο δημόσιο και τους δήμους. Η απουσία υπηρεσιακού πνεύματος ήταν καταφανής, την δεδομένη χρονική στιγμή, όπου όλες - σχεδόν- οι υπηρεσίες χαρακτηρίζονταν από πνεύμα προσωρινότητας, έλλειψη προβλεψιμότητας, νοσηρό νομικισμό και αδιαφάνεια.

Ο δήμος ως βάση του πελατειακού συστήματος

Παρά τις σημαντικές πολιτικές και πολιτειακές ανακατατάξεις, η επί πολλές δεκαετίες επιβίωση ενός «επείσοακτου» δημοτικού θεσμικού πλαισίου που είχε έλθει σε ρήξη με μια μακραίωνη γηγενή παράδοση, θεωρούμε ότι μπορεί να εξηγηθεί εφόσον συσχετισθεί με τα πολλαπλά συμφέροντα που αρθρώνονταν στους δήμους - ιδίως μετά την μεταπολίτευση του 1843, που υπήρξε η αφετηρία για την ραγδαία

¹⁴² Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα* ό.π., σ. 87 επ. Κατά το 1891 ανασυστάθηκαν, με πρωτοβουλία της νέας κυβέρνησης Θ. Δηλιγιάννη, τα *Επαρχιακά Συμβούλια* (v. ΑΠΟΓ της 2ας Μαΐου 1891) και τα Επαρχία. Στη συνέχεια όμως τα τελευταία καταργήθηκαν και πάλι από τη νέα κυβέρνηση Χ. Τρικούπη (v. ΒΚΖ' της 21ης Ιουλίου 1892) με αποτέλεσμα να υποβαθμιστεί και ο ρόλος των Επαρχιακών Συμβουλίων τα οποία τελικά καταργήθηκαν και τυπικά από την κυβέρνηση του Γ. Θεοτόκη (v. ΒΨΜΗ' της 8ης Απριλίου 1900). Βλ. σχετικά Σκιαδάς ΕΛ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος 1833-1912*, ό.π., σ. 22.

ανάπτυξη του πελατειακού μας συστήματος.¹⁴³ Τότε, στις ήδη υπάρχουσες εκλογικές περιφέρειες των δήμων προστέθηκαν και οι εκλογικές περιφέρειες για την εκλογή των βουλευτών σε επίπεδο επαρχίας. Με αυτό τον τρόπο, το πελατειακό πολιτικό σύστημα αναπτύχθηκε περαιτέρω και έγινε ακόμα πιο σύνθετο.

Η πολυβάθμια συγκρότηση των πελατειακών δικτύων σε πεδίο ευρύτερο από εκείνο του χωριού - κοινότητας δεν αποτελούσε νέο φαινόμενο, αλλά υπήρξε συνέχεια παλαιότερων πρακτικών από την εποχή της Τουρκοκρατίας, όταν η διαμεσολάβηση μεταξύ κοινωνίας και Πύλης πραγματοποιούνταν σε επίπεδο καζά (επαρχίας)¹⁴⁴ ή και υψηλότερα. Η θεμελίωση αυτών των εξελίξεων προβάλλει στις πραγματικές διαστάσεις της, εάν συνδυαστεί με την επίσης αποτυχημένη απόπειρα των παλαιών προκρίτων να οικειοποιηθούν τις εθνικές γαίες, ώστε να είναι σε θέση (ως μεγαλογαιοκτήμονες) να αναπαράγουν την ταξική τους κυριαρχία. Έτσι, οι περισσότεροι στράφηκαν στην πολιτική, προωθώντας την σχετική αυτονομία της και τις πελατειακές σχέσεις.¹⁴⁵

Τα πρόσωπα που ασκούσαν το δημαρχιακό λειτουργήμα κατάγονταν, κατά κανόνα, από επιφανείς -αλλά όχι απαραίτητα πλούσιες- οικογένειες της περιοχής, και συχνά διέθεταν προγόνους -ή είχαν διατελέσει και οι ίδιοι, δημογέροντες.¹⁴⁶ Ακριβώς όπως και οι προκάτοχοί τους, οι δήμαρχοι αντιμετώπιζαν το αξίωμά τους ως επάγγελμα¹⁴⁷ και δραστηριοποιούνταν ως άτυποι μεσολαβητές ή -σε κάποιες περιπτώσεις- ακόμη και ως δικολάβοι.¹⁴⁸ Είναι χαρακτηριστικό ότι η προβλεπόμενη

¹⁴³ Βλ. Τσουκαλάς Κ., *Ε'' Κράτος και κοινωνία στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα''*, ό.π., σ. 29, Χλέπας Ν. - Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα...*, ό.π., σ. 52.

¹⁴⁴ Κλειώσης Χρ., ό.π., σ. 271.

¹⁴⁵ Βλ. Τσουκαλάς Κ., *Γύρω από το πρόβλημα της πολιτικής πελατείας στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα''*, στο έργο: Κοντογιώργης Γ., *Πολιτικές και Κοινωνικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, Εξάντας, Αθήνα 1977, σσ. 73, 82.

¹⁴⁶ Βλ. Φιλήμων Τ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 251, επίσης Λυριντζής Χρ., *Το τέλος των τζακιών...*, ό.π., σσ. 49, 140, 143, 146 όπου επισημαίνεται ότι η κυριαρχία των «τζακιών» αρχίζει να εξασθενεί μόλις «στις δύο τελευταίες δεκαετίες του 19^{ου} αιώνα, θα φτάσει δε στο ναδίρ της κατά τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου}», όταν επικρατούν πλέον οι γόνοι πλούσιων εμπορικών οικογενειών και οι ελεύθεροι επαγγελματίες (κυρίως οι δικηγόροι).

¹⁴⁷ Βλ. Λυριντζής Χρ., ό.π., «ο πολιτικός αγώνας θεωρείται αντικείμενο των ειδικών, των επαγγελματιών πολιτικών».

¹⁴⁸ Βλ. Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σ. 402, όπου και μεταγενέστερη σχετική εγκύκλιος (31.5.1890) του Υπουργού Σ. Δραγούμη προς «τους Νομάρχες του Κράτους» για την πάταξη του φαινομένου. Πρβλ. Κατρούγκαλος Γ., *Τοπική Διοίκηση και κοινωνία στη μετεπαναστατική Ελλάδα*, ΕΔΔΔ 1991, σσ. 519, 523 και Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα*, σ. 52.

από το νόμο «αποζημίωσή» τους οριζόταν από τα δημοτικά συμβούλια σε τέτοιο ύψος, ώστε πολύ γρήγορα ο νομοθέτης αναγκάστηκε να αναγνωρίσει και να ενσωματώσει την εγχώρια πολιτική παράδοση στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο, εκδίδοντας ειδικό διάταγμα «*Περί μισθοδοσίας των Δημάρχων*».¹⁴⁹ Αλλά και γενικότερα, οι «εξ εσπερίας» δημοτικοί θεσμοί υπέστησαν πολύ γρήγορα σημαντικές επιδράσεις από τις εγχώριες κοινωνικές και πολιτικές δομές που επέβαλαν τους δικούς τους ρυθμούς και διαύλους λειτουργίας.¹⁵⁰

Κατά την εξέλιξη του ελληνικού πολιτικού και κομματικού συστήματος η επικράτηση των συγκεντρωτικών - αρχηγικών κομμάτων οδήγησε στην απόγνωση της αυτοδιοίκησης από τις ικανότερες προσωπικότητες, κατά τόπους, που στρέφονταν όλο και περισσότερο προς το κέντρο. Ένας επιπλέον παράγοντας στη διαδικασία ποιοτικής υποβάθμισης του πολιτικού προσωπικού των δήμων ήταν και η διατήρηση εκλογικών συστημάτων που υπολείπονταν σε δημοκρατικότητα και αντιπροσωπευτικότητα του εθνικού εκλογικού συστήματος. Ακόμα και μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1844 συνέχισαν να ισχύουν ορισμένοι περιορισμοί του εκλογικού δικαιώματος όσον αφορά τις δημοτικές εκλογές, έτσι ώστε σημαντική μερίδα πολιτών να δικαιούνται να εκλέξουν βουλευτές, όχι όμως και τοπικούς άρχοντες.¹⁵¹ Τέλος, η διατήρηση του συστήματος επιλογής του δημάρχου από την κεντρική εξουσία επέτεινε το πρόβλημα αξιοπιστίας της αυτοδιοίκησης, ενώ συχνά την υποβίβαζε σε μηχανισμό αποκατάστασης κομματικών ή και προσωπικών φίλων και υποστηρικτών.

Παρότι με το νέο Σύνταγμα του 1864, με το οποίο καθιερώθηκε η καθολική και μυστική διασφαιριδίων ψηφοφορία, δημιουργήθηκαν προσδοκίες ότι διανοίγονται νέοι ορίζοντες για την δημοκρατικά νομιμοποιούμενη δημοτική αυτοδιοίκηση, δυστυχώς αυτές έμελλε να διαψευστούν στη συνέχεια. Μπορεί

¹⁴⁹ Στις 29 Ιουλίου 1837. Βλ. σχετικά Κλειώσης Χρ., ό.π., σσ. 365, 389. Ωστόσο, και μετά την έκδοση του εν λόγω διατάγματος, πολλοί Δήμαρχοι μηχανεύονταν νομιμοφανείς τρόπους αύξησης προσωπικών τους οικονομικών ωφελημάτων ή εκείνων του «αναγκαίου εις το Γραφείο τους προσωπικού». Σύμφωνα μάλιστα με ορισμένες μαρτυρίες της εποχής, οι πάσης φύσεως απολαυές των Δημάρχων απορροφούσαν μεγάλο μέρος των συνολικών δημοτικών εσόδων (!). Πρβλ. Φιλήμων Τ., *Ο Δήμαρχος* ό.π., σ. 255.

¹⁵⁰ Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., σ. 52.

¹⁵¹ Βλ. Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909*, 1991, σ. 74.

βέβαια να καθιερώθηκε με αρκετή καθυστέρηση η καθολική ψηφοφορία (1877),¹⁵² αλλά οι δήμαρχοι, οπλισμένοι πλέον με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, επέτυχαν απλώς την αναβάθμισή τους στο κομματικό και το πελατειακό σύστημα. Έτσι, εγκαινιάζεται η λεγόμενη «δημαρχοκρατία» εκείνης της περιόδου, όταν αυξήθηκε θεαματικά το μέγεθος της επιρροής των δημάρχων στα κομματικά πράγματα, μολονότι το άρθρο 71 του Συντάγματος του 1864 είχε καθιερώσει το ασυμβίβαστο των καθηκόντων του βουλευτού ως προς τα καθήκοντα του δημάρχου.

Οι δήμαρχοι, επομένως, ανελίχθηκαν σταδιακά σε βασικό παράγοντα του πολιτικού και κομματικού συστήματος της χώρας, ο οποίος προσδιόριζε, σε σημαντικό βαθμό, την σταδιοδρομία του κεντρικού πολιτικού προσωπικού: των βουλευτών και των Υπουργών.¹⁵³

¹⁵² Με τον νόμο ΧΜΗ' του 1877, ο οποίος κατήργησε όλα τα περιουσιακά και εισοδηματικά προσόντα που έπρεπε προηγουμένως να έχουν οι εκλογείς. Βλ. σχετικά Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, σ. 396.

¹⁵³ Βλ. Τσουκαλάς Κ., ., ό.π., σ. 82, Λυριντζής Χρ., ό.π. σ. 142. Για τον ρόλο των Ο.Τ.Α. στο πελατειακό σύστημα γενικότερα βλ. Κομνηνού Μαρ., 'Η τοπική διάσταση στο πελατειακό σύστημα' στο κοινό έργο: Κομνηνού Μ. / Παπαταξιάρχης Ε., *Κοινότητα, Κοινωνία και Ιδεολογία. Ο Κωνσταντίνος Καραβίδας και η Προβληματική των Κοινωνικών Επιστημών*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1990, σ. 302.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΚΡΑΤΙΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΥΠΟΧΩΡΗΣΗ

Από τον νόμο ΔΝΖ έως την περίοδο της γερμανικής κατοχής

Οι μεταρρυθμίσεις του Ελευθερίου Βενιζέλου, ο νόμος ΔΝΖ του 1912

Παρά την εμφανή άνοδο της αστικής τάξης, οι παραδοσιακές πολιτικές δυνάμεις διατήρησαν την κυριαρχία τους στους δήμους μέχρι και τις αρχές του εικοστού αιώνα. Ιδιαίτερα ζοφερή ήταν η εικόνα στους δήμους της υπαίθρου, όπου οι δήμαρχοι είχαν συγκροτήσει ισχυρά πελατειακά δίκτυα μέσω των οποίων προσπαθούσαν να ελέγξουν τους βουλευτές.¹⁵⁴ Επιπλέον, υποβάλλονταν έντονα παράπονα από πολλά χωριά για παραμέλησή τους από την έδρα του δήμου.

Η κυβέρνηση Ελευθερίου Βενιζέλου αποφάσισε την κατάργηση των μεγάλων, ισχυρών και τοπικά συγκεντρωτικών δήμων της υπαίθρου, όπως τεκμαίρεται από την εισηγητική έκθεση του μεταρρυθμιστικού ν. ΔΝΖ/1912, που προέβλεπε την «ανεξαρτητοποίηση» των χωριών και τον σχηματισμό κοινοτήτων: *«Βάσις του συστήματος ημών είνε η θεμελιώδης πολιτική αρχή, ότι πάσα κοινότης δικαιούται να κανονίζει τα τοπικά αυτής πράγματα καθώς αυτή βούλεται, ότι ουδεμία οφείλει να δουλεύη εις άλλην, ότι πολύ ολιγότερον οφείλει να δουλεύη εις τοπάρχην. Αι τρεις δ' αύται πλημμέλειαι εκ της στρεβλώσεως της στοιχειωδεστέρας πολιτικής και κοινοτικής αρχής υφίστανται εις το κρατούν εν Ελλάδι σύστημα της Δημοτικής Διοικήσεως. Δουλεία πολλών συνοικισμών εις εν κέντρον πρώτον, εξάρτησις εκ της διοικήσεως του Κράτους μέχρι υποτέλειαι εις αυτήν δεύτερον, και τρίτον υποτέλεια του όλου δήμου εις τοπάρχην ονομαζόμενον Δήμαρχον»*¹⁵⁵. Σε σχετική μελέτη της εποχής¹⁵⁶, τονιζόταν επίσης ότι: *«Δια πάντα, έστω και αμυδράν των δημοκρατικών παρ' ημίν πραγμάτων ιδέαν έχοντα, αναμφισβήτητον τυγχάνει, ότι όντως κατά το κρατούν παρ' ημίν δημοτικόν σύστημα πολλοί συνοικισμοί και χωρία, εν ω από της ιδρύσεως, δυνάμεθα ειπείν, του Ελληνικού Βασιλείου ανελλιπώς εισφέρουσι προς συντήρησιν των δήμων εις ους υπάγονται, ουδέποτε έτει είδον την δημοτικήν μέριμναν μέχρις αυτών εκτεινομένην, του κέντρον, της πρωτεοούσης του*

¹⁵⁴ Πρβλ. Γεραγιάς, Δ., *Σελίδες από την διοικητική ιστορία της Ελλάδος*, χ.ε., Αθήναι 1948, σ. 119.

¹⁵⁵ Βλ. *Εισηγητική Έκθεσις της επί του νόμου περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων Επιτροπής* (Πρόεδρος: Ι. Τσιριμώκος, Γεν. Εισηγητής: Αλέξ. Διομήδης), σ. 6 (το κατ' άρθρο ειδικό τμήμα της εν λόγω εκθέσεως αναδημοσιεύεται και στο έργο: Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, σσ. 427, 431.

¹⁵⁶ Πολυχρονιάδης Κ. Δ., *Μελέτη επί του υποβληθέντος σχεδίου νόμου περί μεταρρυθμίσεως των νόμων περί συστάσεως και διοικήσεως των δήμων ως και του νόμου περί δημαιορεισιών*, Εν Αθήναις 1911, αναδημ. στο έργο: Φλογαίτης Σπ., *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σσ. 277, 291.

Δήμον, παν σχεδόν απορροφώντος». Σύμφωνα, εξάλλου, με την ίδια μελέτη, το μεγάλο (για τα μέτρα της εποχής) μέγεθος των δήμων της υπαίθρου προκαλούσε την στέρηση «της δημοτικής διοικήσεως του τοπικού αυτής χαρακτήρος», τον οποίο συγκροτούσε η «κοινότητα των αναγκών και συμφερόντων», η οποία με τη σειρά της πηγαζε «εκ της εν ορισμένω χώρω...εγκαταστάσεως των πολιτών». Όταν, λοιπόν «τα τοπικά όρια των δήμων υπεράγαν ευρύνωνται», τότε «επέρχεται φύσει διάσπασις της απαιριτήτου συνοχής».¹⁵⁷

α. Σύσταση Κοινοτήτων με τον ν. ΔΝΖ του 1912

Με τον νόμο ΔΝΖ/1912, το ισχυρό «κίνημα αστικού εκσυγχρονισμού»¹⁵⁸ υπό την ηγεσία του Ελ. Βενιζέλου, προχώρησε σε κατά μέτωπο επίθεση εναντίον του δημοτικού κατεστημένου, με την κατάργηση στην ύπαιθρο των ολιγάριθμων δήμων (445 συνολικά κατά το 1907)¹⁵⁹ και την αντικατάστασή τους από χιλιάδες μικρές Κοινότητες.¹⁶⁰ Οι μεταρρυθμιστές επεδίωκαν τον δραστικό περιορισμό της επιρροής των τοπαρχών, με σκοπό να χειραφετηθούν οι βουλευτές και να εξυγιανθεί ο κοινοβουλευτισμός. Έτσι, το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο που δημιούργησε ο περιώνυμος μεταρρυθμιστικός νόμος ΔΝΖ' «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων»,¹⁶¹ προσανατολιζόταν κυρίως στην εξυπηρέτηση αυτών των σκοπών

¹⁵⁷ Ο.π., σ. 286 επ..

¹⁵⁸ Βλ. Μαυρογορδάτος Γ. Θ., "Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός", στο: Μαυρογορδάτος Γ. Θ. / Χατζηωσώφ Χρ., *Βενιζελισμός και Αστικός Εκσυγχρονισμός*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 1992, σ. 9, βλ. επίσης Βενετοσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως*, ό.π., σσ. 185-186.

¹⁵⁹ Για την εξέλιξη του αριθμού των δήμων στο Βασίλειο της Ελλάδος από το 1834 έως και το 1907 βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σ. 278.

¹⁶⁰ Για τον νόμο ΔΝΖ «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» της 10^{ης} Φεβρουαρίου 1912 (ΕτΚ Α' 58), βλ. Βενιζέλος Ε, *Ερμηνεία των νόμων περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων, χ.ε.*, εν Αθήναις 1915, Δένδιας Μ., *Η τοπική Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού εν Ελλάδι*, ΕΤΑ 1936, σ. 187 επ. (ιδίως 202 επ.), Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σσ. 424 ,543 επ., Φλογαίτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1987, σ. 170 επ., Ανδρονόπουλος Β. / Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, Εκδ. Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα 1988, σ. 127, Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., σ. 291.

¹⁶¹ Της 10^{ης} Φεβρουαρίου 1912 (ΕτΚ Α' 58). Ο νόμος αναδημοσιεύτηκε και στα έργα: Γεραγός Κ., *Νομοθεσία περί Δήμων και Κοινοτήτων*, Αναγνωστόπουλος-Πετράκος, εν Αθήναις 1916, Κλειώσης Χρ., ό.π., σ. 471 επ. (όπου και πίνακας των πολυάριθμων τροποποιήσεων του νόμου μέχρι το 1927, σ. 560 επ.), Φλογαίτης Σπ., ό.π., σ. 217 και για το νόμο ΔΝΖ' βλ. από την βιβλιογραφία Βενιζέλος Ε., *Ερμηνεία των νόμων ... και Κοινοτήτων*, Δένδιας Μ., *Η τοπική Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού εν Ελλάδι*, ό.π. σσ.

που εξυπηρετούσαν πολιτικά, μεταθέτοντας στο μέλλον την συνδυασμένη αντιμετώπιση των πολλαπλών διοικητικών και οικονομικών προβλημάτων, τα οποία ήταν εξ αρχής γνωστό ότι θα προκαλούσε ο κατακερματισμός της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης σε χιλιάδες μικρές μονάδες.

Ήδη σε σχετική μελέτη της εποχής, υπολογίστηκε ότι στις μικρότερες κοινότητες τα έξοδα θα υπερέβαιναν τα έσοδα, με αποτέλεσμα να ανακύψουν επιτακτικές ανάγκες για κρατική συνδρομή.¹⁶² Εξάλλου, η εισηγητική έκθεση του μεταρρυθμιστικού αυτού νόμου προέβλεπε την ανάγκη για μεταγενέστερη ολοκλήρωση του νέου συστήματος με την μετατροπή του νομού σε κατά τόπο αυτοδιοικούμενο οργανισμό. Υπογράμμισε μάλιστα ότι: «η αυτοδιοίκησης των κοινοτήτων τότε μόνον αποτελεσματικώς θα κείται υπό την σκέπην του νόμου, μακράν πάσης διοικητικής αυθαιρεσίας, όταν υπέρ την κοινότητα οργανωθή εις αυτοδιοικούμενον επίσης σώμα ευρύτερας κατ' έκτασιν αρμοδιότητος, ο νομός, ασκών αυτός υπό την ιδιότητά του ως αυτοδιοικουμένου σώματος, δικαιοδοσίαν επί των κοινοτήτων».¹⁶³

Είναι γεγονός πως ο κατακερματισμός του διοικητικού τοπίου ήταν αντίθετος με τον ορθολογισμό του αστικού εκσυγχρονισμού, αποτελούσε όμως μια κίνηση τακτικής στο πλαίσιο της γενικότερης προσπάθειας για οριστικό εξοβελισμό των παραδοσιακών πολιτικών δυνάμεων, που εμπόδιζαν τα φιλόδοξα σχέδια για την ταχύρρυθμη πρόοδο της χώρας. Επιπλέον, η υιοθέτηση της «αντι-εκσυγχρονιστικής» ιδεολογίας του ελληνικού κοινοτισμού, που πρόσφερε πολύτιμο στήριγμα στο εν λόγω εγχείρημα, εντάσσεται στον γενικότερο, «ανεπανάληπτο συνδυασμό αστικού εκσυγχρονισμού και αστικού εθνικισμού».¹⁶⁴ Ο τρόπος όμως που αντιμετωπίστηκε η ιδεολογία του ελληνοκεντρικού κοινοτισμού

187 ιδίως 202 επ, Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σσ. 424, 543, επίσης Φλογαΐτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1987, σ. 170 επ., Ανδρονόπουλος Β. / Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, Εκδ. Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα 1988, σ. 127 επ., Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., σ. 109.

¹⁶² Βλ. Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *Μελέτη επί του υποβληθέντος σχεδίου νόμου ...δημαιοσιών*, ό.π., σ. 23.

¹⁶³ Βλ. *Εισηγητική Έκθεση της επί του νόμου περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων Επιτροπής* (Πρόεδρος: Ι. Τσιριμώκος, Γεν. Εισηγητής: Αλέξ. Διομήδης), σ. 39 (το κατ' άρθρο ειδικό τμήμα της εν λόγω εκθέσεως αναδημοσιεύεται και στο έργο: Κλειώσης Χρ., ό.π., σσ. 427, 431: «η αυτοδιοίκησης των κοινοτήτων τότε μόνον αποτελεσματικώς θα κείται υπό την σκέπην του νόμου, μακράν πάσης διοικητικής αυθαιρεσίας, όταν υπέρ την κοινότητα οργανωθή εις αυτοδιοικούμενον επίσης σώμα ευρύτερας κατ' έκτασιν αρμοδιότητος, ο νομός, ασκών αυτός υπό την ιδιότητά του ως αυτοδιοικουμένου σώματος, δικαιοδοσίαν επί των κοινοτήτων».

¹⁶⁴ Βλ. Μαυρογορδάτου Γ. Θ., *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, ό.π., σ. 10.

αποκαλύπτεται από συγκεκριμένες επιλογές (όπως ο δημοσιονομικός συγκεντρωτισμός), που διαιώνιζαν την υποδούλωση της κοινότητας στο Κράτος.¹⁶⁵

Η μεταρρύθμιση του 1912 είχε εξασφαλίσει και την υποστήριξη των χιλιάδων συνοικισμών που αιθάνονταν αδικημένοι από την απορρόφηση του συνόλου σχεδόν των δημοτικών εσόδων (στα οποία συνεισέφεραν και οι δικοί τους κάτοικοι) για τις ανάγκες άλλων οικισμών όπου βρίσκονταν οι έδρες των παλαιών Δήμων.¹⁶⁶ Σύμφωνα με τους υπολογισμούς των εισηγητών του νόμου ΔΝΖ', επρόκειτο συνολικά να λειτουργήσουν 2.727 Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁶⁷. Στην συνέχεια βέβαια, κυρίως εξαιτίας του διπλασιασμού της έκτασης και του πληθυσμού της χώρας μετά τους βαλκανικούς πολέμους, οι Κοινότητες που δημιουργήθηκαν ξεπέρασαν κατά πολύ τους αρχικούς υπολογισμούς.¹⁶⁸

Ουσιαστικά, ο νόμος ΔΝΖ/1912 καθιέρωσε δύο διαφορετικές μορφές οργάνωσης της Αυτοδιοίκησης: εκείνη της υπαίθρου και των αστικών περιοχών. Άλλωστε, κατά το 1911, όταν υποβλήθηκε στη Βουλή το νομοσχέδιο για την ριζική μεταρρύθμιση του καθεστώτος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Εμμ. Ρέπουλης είχε προτείνει την διάκριση μεταξύ «αστικών», αφενός, και «αγροτικών», αφετέρου, δήμων.¹⁶⁹ «Επιχειρούντες την δημοτικήν μεταρρύθμισιν, προ παντός διακρίνομεν τους Δήμους εις αστικούς και επαρχιακούς. Η διάκρισις αύτη επιβάλλεται υπ' αυτής της φύσεως των πραγμάτων. Διότι είναι διάφορος όχι μόνον κατά πληθυσμόν αλλά και κατά κοινωνικήν σύστασιν, και ανάγκας άρα διοικητικής, η πόλις από το χωρίον, ο δήμος ο αστικός από τον δήμον της κωμοπόλεως. Διάφορα άρα ενδεικνύονται και συστήματα εν τη διοικήσει των δημοτικών αυτών πραγμάτων». Τελικά όμως, για λόγους

¹⁶⁵ Βλ. χαρακτηριστικά την κριτική ενός εξέχοντος εκπροσώπου της ιδεολογίας του κοινοτισμού στην Ελλάδα: Καραβίδας Κ. Δ., *Η Δημοκρατία και η Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι*, χ.ε., Αθήναι 1930, σ. 142 επ.

¹⁶⁶ *Εισηγητική Έκθεσις*, στο Κλειώσης Χρ. ό.π., σ. 6 επ., Βλ. αναλυτικά Βενετοσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή...*, ό.π., σσ. 199 -203.

¹⁶⁷ από τους οποίους 2.277 θα είχαν πληθυσμό μεγαλύτερο από 300 κατοίκους, 350 μεγαλύτερο από 200 και 100 θα είχαν από 100 έως 200 κατοίκους βλ. Πολυχρονιάδης Κ. Δ., *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, ό.π., σ. 291 και *Εισηγητική Έκθεσις*, ό.π. .

¹⁶⁸ Με αποτέλεσμα να φθάσουν τις 3.900 κατά το 1922, να αυξηθούν σε 5.000 κατά το 1929 και να πλησιάσουν τις 6.000 στα τέλη του 1936, βλ. Παπαγαρυφάλλου Π., *Η συγχώνευσις των κοινοτήτων στην Ελλάδα. Από άποψιν θεωρίας - τάσεων και πραγματικότητας*, ΕΤΑ 1975, σσ. 5, 20 με σχετική παραπομπή στο έργο: Δρακάκης Α. / Κούνδουρος Σ., *Αρχεία περί της συστάσεως και εξελίξεως των Δήμων και Κοινοτήτων (1836-1939) και της διοικητικής διαιρέσεως του Κράτους*, χ.ε., Τμ. Α' , Αθήναι 1939, σ. 14 σημ. 1

¹⁶⁹ Βλ. *Εισηγητική Έκθεσις*, στο Κλειώσης Χρ., ό.π., σ. 6.

επικοινωνιακούς και ιστορικούς, η αρμόδια επιτροπή της Βουλής εισήγαγε τον όρο «Κοινότητες» στο νομοσχέδιο που ψηφίστηκε. Έκτοτε, οι Κοινότητες συγκροτούσαν μαζί με τους «Δήμους», τον πρώτο βαθμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην χώρα μας («δυναμικό σύστημα»).

Σύμφωνα με τον νόμο ΔΝΖ'/1912 (άρθρ. 2), ως Κοινότητες αναγνωρίζονταν οι οικισμοί που διέθεταν «*υπέρ τους 300 κατοίκους και σχολείον στοιχειώδους εκπαιδεύσεως*» ή αποτελούσαν τις έδρες των παλαιών Δήμων, καθώς και εκείνοι που είχαν μικρότερο πληθυσμό αλλά διέθεταν σχολείο ή «*πρόσοδον άνω των 2.000 δραχμών*» από «*ιδίαν κοινοτικήν περιουσίαν*». Στις δύο πρώτες περιπτώσεις η αναγνώριση της Κοινότητας πραγματοποιείτο με Β.Δ., χωρίς να απαιτείται κάποια σχετική πρωτοβουλία των κατοίκων, ενώ στις δύο τελευταίες ήταν απαραίτητη η υποβολή σχετικού αιτήματος από το ήμισυ των εκλογέων κατοίκων.¹⁷⁰ Αργότερα, με μεταβατική διάταξη του ν. 641/1915 παραχωρήθηκε εξάμηνη προθεσμία σε όσους συνοικισμούς δεν είχαν ούτε σχολείο ούτε κοινοτική περιουσία, αλλά διέθεταν περισσότερους από τετρακόσιους κατοίκους, εφόσον υποβαλλόταν σχετικό αίτημα από το ήμισυ των εκλογέων. Η εν λόγω ρύθμιση δεν συμπεριλάμβανε μόνο τα χωριά που είχαν ολιγορήσει, αλλά και εκείνα που δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις του ν. ΔΝΖ', όμως υπερέβαιναν το πληθυσμιακό κριτήριο και βρίσκονταν σε μειονεκτική θέση εξαιτίας του ανεπαρκούς οδικού δικτύου.

Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η έκδοση του σχετικού Β.Δ. ήταν υποχρεωτική για τη διοίκηση, η οποία δεν είχε τη δυνατότητα να αρνηθεί επικαλούμενη λόγους σκοπιμότητας. Η αφαίρεση της οργανωτικής ευχέρειας που παραδοσιακά διαθέτει η κρατική εξουσία και η μετάθεση της ευθύνης για την διαμόρφωση του διοικητικού χάρτη της χώρας στα χέρια ιδιωτών υπήρξε αποτέλεσμα της επικράτησης μιας φυσιοκρατικής αντίληψης περί αυτοδιοίκησης στο εν λόγω νομοθέτημα.¹⁷¹ «*Αλλ' η*

¹⁷⁰ Πρβλ. και τις σχετικές «Οδηγίες περί συστάσεως κοινοτήτων» που εξέδωσε το Υπουργείο Εσωτερικών (αναδημ. στο έργο: Φλογαΐτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σ. 220, βλ. επίσης Βενιζέλος Ε., *Ερμηνεία των νόμων περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων*, ό.π., σ. 17. Μετά τους βαλκανικούς πολέμους και ενόψει της ολιγορίας των κατοίκων πολλών οικισμών, δόθηκε και μια ακόμη ευκαιρία για την αναγνώριση κοινοτήτων με το ν. 641/1915, ο οποίος αύξησε το πληθυσμιακό όριο σε 400 κατοίκους.

¹⁷¹ Βλ. *Εισηγητική Έκθεση*, ό.π., σ. 6. Πρβλ. σχετικά την κριτική του Κ. Δ. Πολυχρονιάδου, ό.π., σ. 292 ο οποίος κάνει λόγο για «*θεωρία λίαν αμφιβόλου σήμερον επιστημονικού κύρους*».

κοινότης δεν είναι δημιούργημα των γραπτών νόμων, είνε δημιούργημα των φυσικών νόμων, εξέλιξις των κοινωνικών αναγκών, ο εμβρυώδης πολιτικός όμιλος, ον ευρίσκει και οφείλει να προστατεύση ο νόμος». Παρόλα αυτά, η προσέγγιση αυτή εγκαταλείφθηκε αργότερα, κατά το μεσοπόλεμο, όταν παραχωρήθηκε και πάλι σχετική διακριτική ευχέρεια στην διοίκηση.¹⁷²

β. Σύσταση Δήμων με τον ν. ΔΝΖ' του 1912

Ως Δήμοι, ορίζονταν οι πόλεις που ήταν πρωτεύουσες νομών ή είχαν περισσότερους από 10.000 κατοίκους. Οι αρχικές προτάσεις της επί του νομοσχεδίου Επιτροπής για υιοθέτηση χαμηλότερου πληθυσμιακού ορίου (5.000 κάτοικοι), καθώς και για ένταξη στην κατηγορία των Δήμων και των πρωτευουσών των επαρχιών, απορρίφθηκαν τελικά τόσο από τον υπουργό Εσωτερικών όσο και από την πλειοψηφία της Βουλής, καθότι ο περιορισμός του αριθμού των Δήμων αποτελούσε βασικό πολιτικό τους στόχο.

Στους λίγους Δήμους που απέμεναν (και ταυτίζονταν, συνήθως, με τους σημαντικότερους αστικούς οικισμούς της χώρας), ήταν δυνατόν να διατηρηθεί η άμεση εκλογή του Δημάρχου, η οποία είχε καθιερωθεί προγενέστερα με το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864 (ενισχύοντας την επιρροή τους), το οποίο προέβλεπε ότι «η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' άμεσου, καθολικής και μυστικής διασφαιριδίων ψηφοφορίας», ενώ παράλληλα και οι σχετικές ρυθμίσεις του κοινού νομοθέτη οδήγησαν στην εφαρμογή ενός συστήματος με άμεση εκλογή του Δημάρχου –αλλά, το σπουδαιότερο, με καθολική ψηφοφορία (ν. ΧΜΗ'/1877).

Μολονότι η άμεση εκλογή του Δημάρχου προβλεπόταν και σε άλλα μέρη της Ευρώπης, η «πρώιμη» καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας, που προωθούσε τον «πελατειασμό» στις δημοτικές εκλογές, αποτέλεσε ελληνική πρωτοτυπία και οδήγησε σε ενίσχυση της θέσης των δημάρχων στο παραδοσιακό πελατειακό

¹⁷² Βλ. Παπαγαρυφάλλου Π., *Η συγχώνευσις των κοινοτήτων...*, ό.π., σ. 23. Από τη σχετική νομολογία του μεσοπολέμου βλ. ΣτΕ 250, 1344/1934.

σύστημα.¹⁷³ Η εξασφάλιση της άμεσης εκλογής αποκλειστικά στις πόλεις – δήμους ατόμων της κυβερνητικής παράταξης με τον ν. ΔΝΖ' /1912 υπήρξε εύλογη, καθώς οι αστικές δυνάμεις που επικρατούσαν στις μεγάλες πόλεις ήταν «φίλιες» προς την βενιζελική παράταξη. Ο εκσυγχρονιστικός-φιλελεύθερος χαρακτήρας των νέων θεσμών αποτυπώθηκε επίσης και στη νομοθετική απαγόρευση της «συνυπηρεσίας» στενών συγγενών σε όσους Ο.Τ.Α. υπερέβαιναν ένα εύλογο, για την εφαρμογή της διάταξης, μέγεθος, με στόχο τον περιορισμό της επιρροής των παλαιών και την αποφυγή της δημιουργίας νέων «τζακιών» και δικτύων οικογενειοκρατίας. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 149 του ν. ΔΝΖ' /1912, *«εις κοινότητας, ών ο πληθυσμός υπερβαίνει τους 1000 κατοίκους, και εις τους δήμους δεν δύνανται να συνυπηρετώσιν ως κοινοτικοί σύμβουλοι ανιόντες και κατιόντες, αδελφοί, πενθερός ή γαμβρός»*.

Με τις ρυθμίσεις που τελικά επιβλήθηκαν, ο Δήμαρχος εκλέγετο άμεσα και για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρ. 146), αφού στους Δήμους *«ηγείται η Κοινή Γνώμη»*, ενώ στις Κοινότητες *«ηγείται η γνώμη του κόμματος»*¹⁷⁴. Ο Πρόεδρος εκλεγόταν έμμεσα από το κοινοτικό συμβούλιο και είχε μονοετή θητεία (άρθρ. 30). Σύμφωνα δε με την Εισηγητική Έκθεση του συγκεκριμένου νόμου, αυτή ήταν και η σημαντικότερη διαφορά Δήμων και Κοινοτήτων: *«Την σπουδαιότεραν διάκρισιν μεταξύ κοινοτήτων και δήμων κατά το νομοσχέδιον, ευρίσκει η πλειοψηφία της επιτροπής εις το έμμεσον της εκλογής του κοινοτικού άρχοντος»*.¹⁷⁵ Οι εν λόγω ρυθμίσεις στόχευαν στον αποκλεισμό της δημιουργίας νέων «τοπαρχών» στις Κοινότητες, ενώ άφηναν

¹⁷³ Βλ. Φιλήμων Τ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 54, Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σ. 396 επ., Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909. Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991, σσ. 181, 349, σ. 75.

¹⁷⁴ Σύμφωνα με τα όσα είπε ο τότε υπουργός Εσωτερικών Εμμ. Ρέπουλης, βλ. Βενιζέλος Ε., *Ερμηνεία των νόμων...*, ό.π. σ. 15.

¹⁷⁵ Βλ. *Εισηγητική Έκθεση*, ό.π., σ. 35:. Πάντως η πλειοψηφία της *Επιτροπής της Βουλής* (υπό την προεδρία του *Ι. Τσιριμώκου* και με γενικό εισηγητή τον *Μ. Διομήδη*) είχε ταχθεί υπέρ της έμμεσης εκλογής και του Δημάρχου, αλλά η γνώμη της δεν υιοθετήθηκε ούτε από τον Υπουργό ούτε από την Ολομέλεια του Σώματος. Βλ. *Εισηγητική Έκθεση*, ό.π. : *«Ουδένα όμως κύριον λόγον ευρίσκει συμβάλλοντα υπέρ της διατηρήσεως της άμεσου εκλογής εις του λεγομένους αστικούς δήμους. Διότι και εις τούτους τα αυτά συντρέχουσιν αίτια, αν μη πλείονα, υπέρ αλλαγής της πηγής εξ ής απορρέει ο δημοτικός άρχων, ίνα και εις τας πόλεις καταλυθή εξουσία, ήτις εκ καταγωγής καθιστά ενδεχομένως τον δήμαρχον υπέρ το προσήκον μέτρον ισχυρόν, περιφρονητήν ενίοτε των δικαιωμάτων και αληθών συμφερόντων του τόπου»*. Η έμμεση εκλογή του Δημάρχου ίσχυσε πάντως αργότερα, για μικρό χρονικό διάστημα, και εφαρμόσθηκε στους Δήμους που είχαν μέχρι 5.000 κατοίκους κατά τις δημοτικές εκλογές της 25^{ης} Οκτωβρίου 1925. Μόλις μετά δύο έτη, όμως, υιοθετήθηκε και πάλι η άμεση εκλογή του Δημάρχου με το Ν.Δ. της 27^{ης} Σεπτεμβρίου 1927. Βλ. Παπανδρέου Χρ., *Συστήματα εκλογής αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως από της τουρκοκρατίας μέχρι σήμερα*, ΕΤΑ 1969, σσ. 5, 15.

το πεδίο ελεύθερο για την ανέλιξη ισχυρών προσωπικοτήτων στους «αστικούς» Δήμους.

Προς τον περιορισμό της μονοκρατορίας του Δημάρχου κινήθηκε προφανώς η καθιέρωση ενός νέου οργάνου στους Δήμους, της Δημαρχιακής Επιτροπής, τα μέλη της οποίας θα εκλέγονταν από το Δημοτικό Συμβούλιο μεταξύ των μελών του, θα αποτελούνταν από τρεις έως πέντε «δημαρχιακούς επιτρόπους» (ανάλογα με το μέγεθος του δημοτικού συμβουλίου), και η οποία θα αναλάμβανε σημαντικά καθήκοντα ως προς την οικονομική διαχείριση, τις δημοπρασίες, την εποπτεία των υπηρεσιών και τον διορισμό των δημοτικών υπαλλήλων (άρθρ. 108).

Ως προς τη χειραφέτηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης τεκμαίρουμε ότι προβλέφθηκε από τον νόμο η γενική αναγνώριση της αρμοδιότητας των Δήμων επί των «*εκ του κοινωνικού και δημοσίου αυτών σκοπού απορρεουσών ιδίων τοπικών υποθέσεων*» (άρθρ. 92) και, αντιστοίχως, των Κοινοτήτων, στις οποίες υπάγονταν πλέον «*πλάσα υπόθεσις αναφερόμενη εις τα τοπικά συμφέροντα*» (άρθρ. 35).¹⁷⁶ Οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων που ανάγονταν «*εις διοίκησιν τοπικών υποθέσεων*», χαρακτηρίστηκαν (όταν δεν επρόκειτο για διαχείριση κοινοτικής περιουσίας) ως «*αμέσως εκτελεσταί*» από τον νομοθέτη του ΔΝΖ'/1912 (άρθρ. 43 παρ. 2).¹⁷⁷ Κατ' αυτό τον τρόπο διαχωρίστηκαν από τις υπόλοιπες αποφάσεις, οι οποίες -πλην εξαιρέσεων- «*καθίστανται εκτελεσταί 30 ημέρας μετά την προς τον Νομάρχην αποστολήν*» (άρθρ. 43 παρ. 1). Αλλά ακόμη και στην τελευταία περίπτωση επρόκειτο για σημαντική διαφοροποίηση συγκριτικά με το παλαιό καθεστώς, αφού πλέον ο προληπτικός έλεγχος στις πράξεις των Ο.Τ.Α., οδηγήθηκε σε κατάργηση.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Πρβλ. το αντίστοιχο άρθρο 17 του «βαυαρικού» νόμου του 1833: «*Ανατίθεται εις τους Δήμους η ακριβής εκτέλεσις όλων των υποχρεώσεων, όσαι πηγάζουσιν ή εκ του κοινωνικού σκοπού των ή εκ νομίμων ειδικών λόγων*». Η σημασία των νέων διατάξεων του ν. ΔΝΖ'/1912 υπογραμμίζεται από τον Γεραγά Ν.Κ., *Νομοθεσία περί δήμων και κοινοτήτων, εν Αθήναις 1916*, σ. 55, και, μεταγενέστερα, από τον Χρ. Κλειώση, ό.π., σ. 546 και βλ. επίσης Βενιζέλος Ε., ό.π., σ. 262.

¹⁷⁷ Τα εν λόγω άρθρα του νόμου αφορούσαν τις αποφάσεις των *κοινοτικών* συμβουλίων, ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 123, εφαρμόζονταν «κατ' αναλογίαν» και ως προς τις αποφάσεις των *δημοτικών* συμβουλίων.

¹⁷⁸ Σύμφωνα με το νόμο της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1833, οι πράξεις του δημοτικού συμβουλίου ίσχυαν (γίνονταν «εκτελεστές») μόνο μετά την επικύρωσή τους από το Νομάρχη ή την άπρακτη πάροδο δεκαπενθήμερης προθεσμίας (άρθρ. 118), ενώ σε δεκαέξι ρητές περιπτώσεις (κυρίως οικονομικά θέματα), το αρμόδιο περιφερειακό όργανο προχωρούσε και σε έλεγχο σκοπιμότητας (χωρίς

Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η εν λόγω ρύθμιση δεν ήταν τόσο αποτέλεσμα των «φιλοδημοτικών» τάσεων του νομοθέτη όσο απόρροια της αδυναμίας άσκησης προληπτικού ελέγχου από τα ίδια τα περιφερειακά όργανα (Νομάρχες) σε πολλαπλάσιο αριθμό τοπικών οργανισμών, σε σύγκριση με το παρελθόν.

γ. Σύσταση Συνδέσμων Κοινοτήτων με τον νόμο ΔΝΖ' του 1912

Προκειμένου να αντιμετωπισθεί, εν μέρει η διοικητική αδυναμία που προέκυπτε από τον κατακερματισμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, ο νομοθέτης προέβλεψε, σύμφωνα με τα γαλλικά πρότυπα,¹⁷⁹ τη δημιουργία του θεσμού των Συνδέσμων Κοινοτήτων.¹⁸⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 85 του ν. ΔΝΖ'/1912 : «*Δύο ή πλείονες όμοροι κοινότητες, κείμενοι εν τη περιφέρεια του αυτού νομού, δύνανται δι' αποφάσεως ίδια λαμβανομένης παρ' εκάστω των κοινοτικών συμβουλίων, να απαρτίσωσι σύνδεσμον κοινοτήτων προς θεραπείαν κοινών τοπικών συμφερόντων ή εκτέλεσιν κοινών τοπικών υπηρεσιών. Ο σύνδεσμος αποτελεί ίδιον νομικόν πρόσωπον*».

Η εισηγητική έκθεση του νόμου υπογράμμισε, εξάλλου,¹⁸¹ ότι «*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*». Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Έλληνας νομοθέτης προνόησε από τότε για την δημιουργία συνδέσμων με «ειδικόν» ή «γενικόν σκοπόν» ή ακόμη και «*άνευ τινός ειδικέσεως προς εν γένει κοινοπραξίαν*». Στην πράξη όμως αποδείχθηκε ότι πολύ δύσκολα οι κοινότητες πείθονταν να συνεργαστούν μεταξύ τους μέσα από τον

προθεσμία, άρθρ. 119). Πάντως, και υπό το νέο καθεστώς του ν. ΔΝΖ'/1912 προβλεπόταν η άσκηση ελέγχου σκοπιμότητας (και πάλι χωρίς να τίθεται χρονική προθεσμία για την έγκριση ή την -ρητή ή σιωπηρή- απόρριψη), αλλά σε πολύ λιγότερες (πέντε) περιπτώσεις (άρθρ. 127). Βλ. σχετικά. Κλειώσης Χρ, π.π., σ. 550.

¹⁷⁹ Ό.π., Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., σ. 187, όπου επισημαίνει ότι οι σύνδεσμοι κοινοτήτων καθιερώθηκαν στην Γαλλία με νόμο της 22^{ης} Μαρτίου 1890, παραπομπή Βλ. C. Brechon-Moulenes, *La loi du 5 janvier 1988 et la cooperation intercommunale*, RFDA 1989, σ. 270 επ., Chapus R., *Droit administratif general*, Tome 1, Montchrestien 1995⁹, αρ. 383,.

¹⁸⁰ Βλ. *Εισηγητική Έκθεση*, ό.π., σ. 60 και πρβλ. την αντίθετη γνώμη του Ε. Βενιζέλου, *Ερμηνεία των νόμων...* ό.π. σ. 577, ο οποίος απορρίπτει την ιδέα της «κοινοπραξίας» επειδή στην ουσία θα επρόκειτο για συγχώνευση Κοινοτήτων. Στην Γαλλία πάντως, οι σύνδεσμοι «πολλαπλού σκοπού» καθιερώθηκαν μόλις κατά το 1959. Βλ. Chapus R., ό.π, αρ. 383, σ. 299.

¹⁸¹ Ό.π., σ. 60

θεσμό των Συνδέσμων και όπου αυτό εφαρμόστηκε τα αποτελέσματα δεν ήταν τα προσδοκώμενα.¹⁸²

Στην συνέχεια όμως, το καθεστώς δίστασε –όπως άλλωστε και οι ομοϊδέατες του σε άλλες χώρες που περιορίστηκαν σε επιμέρους «διορθωτικές» συγχωνεύσεις και αναγκαστικές διακοινοτικές συνεργασίες¹⁸³ να προχωρήσει σε μια εδαφική μεταρρύθμιση ευρείας κλίμακας που θα το έφερνε αντιμέτωπο με αγροτικά και μικροαστικά στρώματα της κοινωνίας.

Οι νέες ρυθμίσεις για την αναγκαστική συνένωση περιλήφθηκαν στη νέα (δεύτερη κατά σειρά, αφού είχε προηγηθεί εκείνη του Ν.Δ. της 17^{ης}/18^{ης} Σεπτεμβρίου 1926) επίσημη κωδικοποίηση της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας με το Β.Δ. της 17^{ης} Απριλίου/31^{ης} Ιουλίου 1936¹⁸⁴ η οποία άρχισε λίγο μετά τον διορισμό της κυβέρνησης Ι. Μεταξά και ολοκληρώθηκε τέσσερις ημέρες πριν την επιβολή δικτατορικού καθεστώτος (είχε προηγηθεί, κατά τα γερμανικά πεπραγμένα που σήμανε το τέλος της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης), η παροχή εν λευκώ εξουσιοδότησης από την Ελληνική Βουλή. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές ήταν δυνατή η προσάρτηση Κοινότητας «εις ετέραν συνεχομένη Κοινότητα ή Δήμον», με πρωτοβουλία της κρατικής εξουσίας εφόσον διαπιστωνόταν η αδυναμία του καταργούμενου Ο.Τ.Α. να συγκεντρώσει τα απαραίτητα οικονομικά μέσα για την επιβίωσή του.¹⁸⁵

Τελικά, ακολουθώντας σχετικές προτάσεις της επιστήμης,¹⁸⁶ αλλά και των εθνικών ενώσεων των Ο.Τ.Α.,¹⁸⁷ η δικτατορία της 4^{ης} Αυγούστου υιοθέτησε

¹⁸² Βλ. Παπαγαρυφάλλου Π., *Η συγχωνεύσεις των κοινοτήτων...*, ό.π., σσ. 15, 23, 26 με περαιτέρω παραπομπές.

¹⁸³ Βλ. Hlepas N. -K., *Unterschiedliche rechtliche Behandlung von Grossgemeinden und Kleingemeinden*, P. Lang, Frankfurt a.M. 1990, σ. 84 με περαιτέρω παραπομπές στην σχετική βιβλιογραφία.

¹⁸⁴ ΕτΚ Α' 320.

¹⁸⁵ Βλ. το συλλογικό έργο των Παπαδημητρίου Γ./ Ασημακοπούλου Μ. / Δεμαθά Ζ./ Κατσούλη Δ./ Πικραμένου Μ. / Φλώρου Μ./ Χλέπα Ν.-Κ., *Η συνένωση των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1988, σ. 11 .

¹⁸⁶ Βλ. Αγαπητός Σ., *Διοικητική Διαίρεσις*, ΕΤΑ 1924, σ. 3, Δερτιλής Β./ Φωτιάς Ν., *Έκθεσις επί των οικονομικών των Δήμων και των Κοινοτήτων, υποβληθείσα εις το Β' Συνέδριον των πόλεων*, ΕΤΑ 1931, σ. 336, Δένδιας Μ., *Εισήγησις επί των κεφαλαίων Ι' και ΙΗ' του Συντάγματος*, ΕΤΑ 1935, σσ. 511, 514, του ίδιου, ό.π., σ. 205, και Φαρδής Γ., *Αποκέντρωσις και Αυτοδιοικήσις, χ.ε.*, Θεσσαλονίκη 1948, σ. 99.

¹⁸⁷ Πρβλ. τις απόψεις του Προέδρου της Ε.Δ.Κ.Ε. και Δημάρχου Αθηναίων: Κοτζιάς Κ., *Συνοπτική έκθεσις επί των ενδιαφερουσών τους Δήμους και τας Κοινότητας Συνταγματικών μεταρρυθμίσεων*, ΕΤΑ 1935, σσ. 443-444: «Προ παντός επιβάλλεται να σταματήσει η σήμερον υφιστάμενη καταστρεπτική κατάτμησις των τοπικών δυνάμεων». Αναλυτικότερα για τον προβληματισμό που αναπτύχθηκε στο Α' (1927) και το Β'

ρυθμίσεις για την αναγκαστική συγχώνευση Κοινοτήτων, απορρίπτοντας έτσι την ιδέα της «κοινοτικής αυτοδιάθεσης» -η οποία ήταν αντίθετη προς την ολοκληρωτική της ιδεολογία.

δ. Η αποδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ο νόμος ΔΝΖ/1912 προκάλεσε μια ριζική αναδιάταξη των μεγεθών της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, που είχε ως αποτέλεσμα την ουσιαστική εκμηδένιση των δυνατοτήτων της (με την εξαίρεση των δήμων) για άσκηση σημαντικών διοικητικών αρμοδιοτήτων και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Ιδιαίτερα σημαντικές ήταν άλλωστε οι εξελίξεις ως προς την φορολογία και την ταμειακή διαχείριση. Υπό το νέο καθεστώς, η ταμειακή υπηρεσία των περισσότερων Δήμων, καθώς και όλων των Κοινοτήτων (άρθρ. 72) ασκούνταν πλέον από τα «*επαρχιακά Ταμεία ή υποταμεία της περιφέρειας*». Εκτός από τις Κοινότητες, η ρύθμιση αφορούσε όλους τους Δήμους, οι οποίοι συγκέντρωναν ετήσια έσοδα που δεν υπερέβαιναν τις 500.000 δρχ., (άρθρ. 116, παρ. 1). Οι πλουσιότεροι σε έσοδα Δήμοι θα ανέθεταν την Ταμειακή τους Υπηρεσία σε ειδικό δημοτικό ταμια, ο οποίος διοριζόταν από το δημοτικό συμβούλιο.¹⁸⁸

Ειδικότερα, ως προς την εισπραξη «*πάντων των κατά τον νόμον τούτον εισπραττόμενων φόρων*», ορίστηκε ότι στο εξής, με την εξαίρεση λίγων μεγάλων Δήμων, υποχρεωτικά «να ενεργείται δια του δημοσίου εισπράκτορος» που ήταν κατά τόπο αρμόδιος -και μάλιστα «*επί ποσοστώ 2%*» για τις Κοινότητες και 1% για τους Δήμους. Εξάλλου, η επιστράτευση δημοτικών «*ενοικιαστών*» (που συχνά συνδέονταν με τοπικά πελατειακά δίκτυα) επιτρεπόταν ρητά μόνο για την «*είσπραξη εράνων*», δηλαδή έκτακτων εισφορών (άρθρ. 72) και δημοτικών δασμών (άρθρ. 57). Η εισπραξη των «*κατά Δήμων φόρων*» σε Ο.Τ.Α. με λιγότερους από 10.000 κατοίκους θα γινόταν, σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο, «*κατά τας*

(1931) «*Συνέδριον των Δημάρχων της Ελλάδος*» βλ. Παπαγαρυφάλλου Π., ό.π., σ. 22 με περαιτέρω παραπομπές.

¹⁸⁸ Ο Δημοτικός Ταμίας έπρεπε να διαθέτει τα απαιτούμενα κατά το νόμο προσόντα, δηλ. απολυτήριο Γυμνασίου ή προϋπηρεσία σε δημόσια οικονομική υπηρεσία ή ως λογιστικός υπάλληλος «*ανεγνωρισμένης Τραπεζής*» ή ως «*βοηθός δημοτικού ταμίου επί δεκαετίαν*» (άρθρ. 117)

υφιστάμενας προ της ισχύος του νόμου τούτου δημοτικής περιφέρειας», από εκμισθωτές που θα επιλέγονταν «δια πλειοδοτικής δημοπρασίας», η οποία θα διενεργείτο από ειδική επιτροπή με μέλη τον ειρηνοδίκη, τον ταμία και τον οικονομικό έφορο, επομένως, χωρίς να συμμετέχουν εκπρόσωποι των ενδιαφερόμενων δήμων και κοινοτήτων.

Οι πρόσοδοι των δήμων και των κοινοτήτων απασχολούσαν ειδικό κεφάλαιο του ν. ΔΝΖ/1912 (άρθρ. 57). Οι εν λόγω διατάξεις τροποποιήθηκαν πολύ σύντομα, με το ν. 641/1915 (άρθρ. 22 και 23). Σύμφωνα με αυτή τη νομοθεσία, οι Ο.Τ.Α. είχαν τη δυνατότητα να επιβάλουν: α) πρόσθετους φόρους σε αντίστοιχους κρατικούς, επομένως μπορούσε να επιβληθεί πρόσθετος φόρος μέχρι 50% του «δημοσίου φόρου» στα μεγάλα ζώα και τις οικοδομές, έως 10% στις βοσκήσιμες γαίες, καθώς και επί μεταλλείων, ορυχείων ή λατομείων, μέχρι «το ισότιμον του δημοσίου φόρου» επί δασικών προϊόντων κ.ά, β) αυτοτελή φορολογία επί αντικειμένων που δεν φορολογούνταν τότε από το Κράτος όπως ο καπνός, τα σταφύλια, ο μούστος κ.ά (μέχρι 4% του αντιστοιχούντος ακαθάριστου εισοδήματος, γ) «αμέσους εράνους» (ειδικές εισφορές) στις Κοινότητες για χρονική περίοδο μέχρι ένα έτος σε ποσοστό έως 3% του καθαρού εισοδήματος του φορολογουμένου «*δια την πλήρωσιν ειδικών εκτάκτων αναγκών*». Παράλληλα διατηρούνταν σε ισχύ, μέσω του άρθρου 57 του ν. ΔΝΖ'/1912, οι παλαιότερες διατάξεις σχετικά με τους δημοτικούς φόρους «*επί των θενδήποτε εισαγομένων προς τοπικήν κατανάλωσιν ωνίων και εμπορευμάτων*», καθώς και «*δια την δημοτικήν φορολογίαν του σταφιδόκαρπου, των σύκων, των βελανιδίων, του ελαίου και των ελαιών*». Αξίζει να σημειωθεί ότι η αυτοτελής δημοτική ή κοινοτική φορολογία (αλλά και οι πρόσοδοι από την περιουσία) έπρεπε να διατίθενται «*υπέρ ειδικών σκοπών ή ειδικών υπηρεσιών*» (είχαν δηλ. «αντισταθμιστικό» χαρακτήρα) και απαγορευόταν ρητά η χρησιμοποίησή τους «*εις τας γενικάς δαπάνας της διοικήσεως*».

Αν και η συστηματοποίηση των διατάξεων για τις προσόδους των Ο.Τ.Α. φαινόταν να ενισχύει την αυτοδιοίκηση, πρέπει να επισημανθεί ότι με σειρά ρυθμίσεων (όπως παραπάνω), η ευθύνη για την είσπραξη των εσόδων από την δημοτική και κοινοτική φορολογία μετατέθηκε –και μάλιστα επί αμοιβή– σε κρατικούς μηχανισμούς, οι οποίοι ανέλαβαν και την σχετική ταμειακή διαχείριση.

Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 68 παρ. 2 του νόμου, «*εάν τα τακτικά έσοδα είναι ανεπαρκή δια την κάλυψιν των εκ του νόμου υποχρεωτικών δαπανών, ο Νομάρχης, δι' αποφάσεώς του ητιολογημένης, καλεί το κοινοτικόν συμβούλιον όπως ψηφίση τους αναγκαίους επί πλέον πόρους. Μετά παρέλευσιν δε μηνός από της παραλαβής της αποφάσεως του Νομάρχου υπό του κοινοτικού συμβουλίου, επιβάλλει αυτός δι' ητιολογημένης αποφάσεώς του την κατά το άρθρον 58 του νόμου τούτου πρόσθετον φορολογίαν*». Εδόθη δηλαδή η δυνατότητα για την καθ' υποκατάσταση επιβολή της πρόσθετης φορολογίας, που προέβλεπε το τελευταίο άρθρο υπέρ των Ο.Τ.Α. επί των αντικειμένων που υπόκειντο σε άμεση φορολογία εκτός από τα μεταλλεία και τα προϊόντα τους και μάλιστα σε ποσοστό ή «πολλαπλάσιον» του δημόσιου (κρατικού) φόρου. Εξάλλου, με τον ν. 2125/1920 «*περί καταργήσεως των εισφορών των δήμων και κοινοτήτων δια τας δαπάνας της στοιχειώδους εκπαιδεύσεως και της αστυνομίας και μεταρρυθμίσεως των δημοτικών δασμών*», ορίστηκε ότι ο φόρος «*επί των εκ της αλλοδαπής εισαγομένων εμπορευμάτων και ωνίων*» θα εισπράττεται από το Κράτος, προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι δαπάνες που αυτό ανέλαβε για την στοιχειώδη εκπαίδευση. Πράγματι, σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1911 (άρθρ. 16, παρ. 2): «*Η στοιχειώδης εκπαίδευσις είναι δι' άπαντας υποχρεωτική, παρέχεται δε δωρεάν υπό του Κράτους*».¹⁸⁹

Αργότερα, η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων με τον «φόρο της εγγείου παραγωγής» και την εισπραξή του ανεστάλη με το ν. 4576/1930, με αποτέλεσμα να χάνουν οι Ο.Τ.Α. προσόδους οι οποίες, σύμφωνα με ορισμένους υπολογισμούς της εποχής θα ανέρχονταν στο ένα τρίτο περίπου του συνόλου των εισπραττομένων εσόδων.¹⁹⁰ Έκτοτε ξεκίνησε μια πορεία προς την κατεύθυνση της ολοκληρωτικής «φορολογικής αποδυνάμωσης» της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία ήδη άλλωστε,

¹⁸⁹ Στις αντίστοιχες ρυθμίσεις των παλαιότερων ελληνικών Συνταγμάτων γινόταν λόγος για «δημοτική» εκπαίδευση και σχετική συνδρομή του Κράτους. Έτσι, στο άρθρο 11 παρ. 1 του Συντ. 1844 αλλά και στο άρθρο 16 του Συντ. 1864 ορίζονταν ότι στην δημοτική εκπαίδευση «συντρέχει και το Κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων».

¹⁹⁰ Βλ.. Αγγελόπουλος Α.Θ., *Το πρόβλημα της κατανομής της φορολογικής εξουσίας μεταξύ Κράτους και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1934, σ. 3 επ. (14) και Κοφινάς Γ.Ν., *Η φορολογική ενίσχυσις της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1935, σ. 3 επ. (4, 5). Βλ. σχετικά Δένδιας Μ., *Η τοπική αυτοδιοίκησης α' βαθμού εν Ελλάδι*, ΕΤΑ 1936, σσ. 187, 267.

κατά τις διατάξεις όλων των ελληνικών Συνταγμάτων, αποστερείτο από τη δυνατότητα αυτοτελούς φορολόγησης με δική της πρωτοβουλία.¹⁹¹

Επρόκειτο για ιδιαίτερα σημαντικές εξελίξεις,¹⁹² που δρομολογήθηκαν συνειδητά από τους μεταρρυθμιστές του 1912, στο πλαίσιο της στρατηγικής επιλογής τους για την ενίσχυση του κεντρικού κράτους και του κεντρικού πολιτικού προσωπικού. Και τούτο σε βάρος των τοπικών οργανισμών, αλλά και των «τοπαρχών» που συχνά συνδέονταν με ενοικιαστές δημοτικών φόρων.¹⁹³ Παράλληλα δημιουργήθηκαν οι βάσεις για την ενοποίηση του φορολογικού-δημοσιονομικού συστήματος της χώρας,¹⁹⁴ ενώ διευκολυνόταν και η ανακατανομή του πλούτου μεταξύ πλούσιων και φτωχών περιοχών. Το εθνικό κράτος απέκτησε τη δυνατότητα να προβαίνει σε εξισοροποιητική διοχέτευση πόρων στους υποβαθμισμένους οικισμούς, ενώ οι τοπικοί οργανισμοί επένδυναν τα έσοδά τους στην στενή εδαφική τους περιφέρεια.¹⁹⁵

Στην πράξη, η κεντρική εξουσία χρησιμοποίησε σε αρκετές περιπτώσεις ως μοχλό πίεσης ή επιβράβευσης, αντίστοιχα, τις επιχορηγήσεις¹⁹⁶ προκειμένου να ποδηγετήσει τους Ο.Τ.Α., χωρίς να ακολουθεί ορθολογικά κριτήρια ή να επιδιώκει την ανακατανομή του πλούτου υπέρ των οικονομικά ασθενέστερων Δήμων ή Κοινοτήτων της χώρας.¹⁹⁷ Αξιζει άλλωστε να επισημάνουμε την απαλλαγή της

¹⁹¹ Τα ελληνικά Συντάγματα επέτρεπαν την επιβολή νέων φόρων μόνο με νόμο της Βουλής (πρβλ. άρθρ. 52 Συντ. 1844, άρθρ. 59 Συντ. 1864 και Συντ. 1911, άρθρ. 49 Συντ. 1925, άρθρ. 51 Συντ. 1927).

¹⁹² Η βαρύτητα της υποβαθμίζεται πάντως, κατά κανόνα, στην σχετική βιβλιογραφία. Πρβλ. αντί πολλών Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σσ. 552, 560.

¹⁹³ Βλ. Λυριντζής Χρ., *Το τέλος των «τζακιών». Κοινωνία και Πολιτική στην Αχαΐα του 19^{ου} αιώνα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991, ό.π., σ. 142.

¹⁹⁴ Σύμφωνα με τον 'Αγγ. Θ. Αγγελόπουλο, ό.π. (σημ.), σ. 11, κατά την δεκαετία του τριάντα, δεν υπήρχαν αξιόπιστες στατιστικές σχετικά με την απόδοση των δημοτικών φόρων κατά κατηγορίες, επειδή «οι τοπικοί προϋπολογισμοί δεν συντάσσονται κατά το αυτό σύστημα ώστε να καθίσταται δυνατή η γενική τούτων μελέτη και σύγκρισις». Ήδη από τότε, η Ε.Δ.Κ.Ε. (Ένωση των Δήμων και των Κοινοτήτων της Ελλάδος) είχε πάντως καταρτίσει «σχέδιον ομοίτυπου προϋπολογισμού των Δήμων» (ό.π., σ. 11).

¹⁹⁵ Βλ. Τάτσος Ν., *Δημοσιονομική Αποκέντρωση. Θεωρία και Πράξη*, τυπωθήτω Γ. Δαρδανός, Αθήνα 1999, σσ. 70, 130, 232.

¹⁹⁶ Σχετικά με τις γενικές και τις ειδικές επιχορηγήσεις βλ. Ν. Τάτσου, ό.π., σσ. 224, 231.

¹⁹⁷ Παπαγαρυφάλου Π., *Η συγχώνευσις των κοινοτήτων...*, ό.π., σ.36 και Τάτσος Ν., *Ο οικονομικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως στην Ελλάδα: Άξονες πολιτικής*, Αθήνα 1998 (αδημοσ. Εισήγηση σε συνέδριο της Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης για τις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές 1998).

γεωργικής παραγωγής από την φορολογία,¹⁹⁸ η οποία έθιγε τις Κοινότητες, σε συνδυασμό με την θεαματική άνοδο των ανταποδοτικών τελών,¹⁹⁹ τα οποία αφορούσαν αποκλειστικά σχεδόν τους Δήμους, ο πληθυσμός των οποίων παρουσίασε δραματική αύξηση, μετά την εισροή των μικρασιατών προσφύγων.²⁰⁰

Η άφιξη των προσφύγων οδήγησε και στην ίδρυση αρκετών νέων Δήμων στους συνοικισμούς που δημιουργήθηκαν, προκειμένου να μειωθούν οι αντιδράσεις των γηγενών και να αποφευχθεί η ανατροπή των πολιτικών και κομματικών ισορροπιών στους παλαιούς Δήμους από την «προσφυγική ψήφο». Η χρηματοδότηση των Κοινοτήτων, αλλά και γενικότερα των κάθε είδους υπηρεσιών που παρέχονταν στους κατοίκους της υπαίθρου επιβάρυνε στην πραγματικότητα, σύμφωνα με όσα επισημάνθηκαν, τα μεσαία και χαμηλότερα αστικά στρώματα των πόλεων, από τα οποία το Κράτος αντλούσε ούτως ή άλλως το μεγαλύτερο μέρος των φορολογικών του εσόδων.²⁰¹ Στους Δήμους, αντίθετα, τα έξοδα των πάσης φύσεως υπηρεσιών που παρείχαν οι υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καλύπτονταν, κατά κανόνα, από τους ίδιους τους χρήστες μέσω των δημοτικών τελών.²⁰²

Η οικονομική δυσπραγία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης²⁰³ οδηγούσε νομοτελειακά σε απώλειες αρμοδιοτήτων,²⁰⁴ από τις οποίες ιδιαίτερα σημαντική ήταν εκείνη για την δημοτική (στοιχειώδη) εκπαίδευση που πέρασε σταδιακά στα χέρια

¹⁹⁸ Για την γενικότερη υπο-φορολόγηση των αγροτικών στρωμάτων και την αναλογικά μικρότερη –σε σύγκριση με τους μισθωτούς των πόλεων– συμμετοχή τους στα κρατικά έσοδα βλ. Δερτιλής Γ. Β., ό.π., σσ. 31, 33, 40.

¹⁹⁹ Σύμφωνα με τον Άγγ. Θ. Αγγελόπουλο, *Το πρόβλημα της κατανομής της φορολογικής εξουσίας...*, ό.π., σ. 12, κατά την δεκαετία του τριάντα υπήρχαν τα εξής δημοτικά και κοινοτικά τέλη: α) επί των αδειών οικοδομών, β) επί της εκμεταλλεύσεως των πεζοδρομίων, των οδών και πλατειών, γ) επί των διαφημίσεων, δ) διαμονής εις λουτρόπολιν, ε) επί επιβατικών εισιτηρίων, στ) επί ασκεπών εν γένει χώρων.

²⁰⁰ Για την αλματώδη αύξηση του πληθυσμού ορισμένων πόλεων (η οποία έφτασε, στην Καβάλα, το ποσοστό του 118 %) βλ. Παπαγαρυφάλου Π., *Η συγχώνευση των κοινοτήτων...*, ό.π., σ. 21. Από τα πολλά σχετικά παραδείγματα βλ., λ.χ., την αναγνώριση νέων Δήμων και Κοινοτήτων στο Νομό Αττικοβοιωτίας με πρωτοβουλία (ν. 5970/1933) της κυβέρνησης Παν. Τσαλδάρη που στηρίζονταν από το «Λαϊκόν Κόμμα».

²⁰¹ Βλ. Δερτιλής Γ. Β., *Έκθεσις επί των οικονομικών των Δήμων και των Κοινοτήτων...*, ό.π., σ. 64.

²⁰² Βλ. Τάτσος Ν., *Δημοσιονομική Αποκέντρωση...*, ό.π., σ. 67.

²⁰³ Δένδιας Μ., *Η τοπική αυτοδιοίκησης α' βαθμού εν Ελλάδι*, ό.π., σ. 262.

²⁰⁴ Αναλυτικά για τις αρμοδιότητες που αφαιρέθηκαν βλ. Βεγλερής Φ., *Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1935, σσ. 207, 209, 211, 213 και Κοτζιάς Κ., *Έκθεσις επί των ενδιαφεροσών τους Δήμους και τας Κοινοτήτας Συνταγματικών Μεταρρυθμίσεων*, ΕΤΑ 1935, σ. 443 επ.

της κεντρικής εξουσίας.²⁰⁵ Ενδεικτικά αξίζει επίσης να αναφερθούν οι αρμοδιότητες για τους ενοριακούς ναούς (ιδρύθηκαν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα), για την αγροφυλακή (συγκροτήθηκε ειδική υπηρεσία), το σχέδιο πόλεως (δημιουργήθηκε ειδική επιτροπή) κ.ά., ενώ σημαντικοί ήταν και οι περιορισμοί της αυτοτέλειας²⁰⁶ που έλαβαν χώρα στις δεκαετίες που ακολούθησαν. Η διαρκής αποψίλωση των Ο.Τ.Α. βρήκε στήριγμα και στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο ενστερνίστηκε την θεωρία των «κατευθυντηρίων διατάξεων του Συντάγματος»,²⁰⁷ αποστερώντας ουσιαστικά από τον συνταγματικά κατοχυρωμένο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάθε είδος νομικής προστασίας έναντι στις αλληπάλληλες απώλειες αρμοδιοτήτων. Χαρακτηριστικό είναι το σχετικό σκεπτικό της αποφάσεως (Ολομ.) 257/1930: «Επειδή το άρθρον 107 του Συντάγματος προετίθετο κυρίως να υποδείξη γενικήν πολιτική κατεύθυνσιν εις την νομοθετικήν εξουσία, ουχί δε να απευθύνη προς αυτήν επιταγάς κατ'ακολουθίαν από της απόψεως ταύτης, η κρίσις περί του εάν ο ψηφιζόμενος νόμος απάδει προς την ως άνω έννοιαν του άρθρου του Συντάγματος ανήκει κατ'αρχήν, εις αυτήν ταύτην την νομοθετικήν εξουσίαν, ασκούσαν την εκ του Συντάγματος προσήκουσαν αυτό δικαιοδοσίαν και δεν δύναται να υποβάλληται εις δικαστικόν έλεγχον, όστις, υλοτίθησι παράβασιν επιτακτικής συντακτικής διατάξεως".

Η αυτοδιοίκηση, κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου, έχανε διαρκώς έδαφος προς όφελος των περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών, αλλά και διάφορων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου με ειδικά καθήκοντα τα οποία ελέγχονταν -άμεσα ή

²⁰⁵ Αξίζει να σημειωθεί, πάντως, ότι το Σύνταγμα του 1925 επανέφερε την συνυπευθυνότητα Κράτους και αυτοδιοίκησης: «Η εκπαίδευσις διατελεί υπό την ανωτάτην εποπτείαν του Κράτους και ενεργείται δαπάνη αυτού ή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως» (άρθρ. 21 παρ. 1), ενώ «συνιστώνται υπό του Κράτους και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως υποτροφίαί δια τους ευδοκιμούντας εις τα γράμματα και τας τέχνας απόρους νέους» (άρθρ. 21 παρ. 3). Η τελευταία διάταξη παραλείφθηκε στο Σύνταγμα του 1927 (άρθρ. 23), όπου προστέθηκε μάλιστα ερμηνευτική δήλωση ότι «τα προγράμματα των σχολείων της μέσης και κατωτέρας εκπαίδευσως και η εν αυτοίς διδασκαλία υπόκεινται απεριορίστως εις τον έλεγχον του Υπουργείου της Παιδείας, συμφώνως προς τους νόμους».

²⁰⁶ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 137 με περαιτέρω παραπομπές στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και την σχετική βιβλιογραφία.

²⁰⁷ Έτσι, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι δεν παραβιάζουν το Σύνταγμα οι διατάξεις «περί υποχρεωτικής προσλήψεως εφέδρων» (ΣτΕ 257/1930) καθώς επίσης και την υποχρεωτική επαναφορά στην υπηρεσία και συνέχιση της μισθοδοσίας με ενέργειες του Νομάρχη απολυθέντος δημοτικού υπαλλήλου 156/1931), την πειθαρχική δίωξη του δημάρχου από τον Υπουργό των Εσωτερικών (ΣτΕ 144/1931, 801/1933), την απόλυση κοινοτικού γραμματέα από τον Νομάρχη (ΣτΕ 689/1933), την μείωση των αποδοχών των δημοτικών υπαλλήλων δια τροποποιήσεως του δημοτικού προϋπολογισμού (ΣτΕ 565/1932) και, τέλος, την διαδικασία περί αναγκαστικής αναθεωρήσεως δημοτικών συμβάσεων ηλεκτροφωτισμού από τον Υπουργό Συγκοινωνίας (ΣτΕ 235/1931). Βλ. αναλυτικότερα Βεγλερής Φ., *Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σ. 213.

έμμεσα- από το κράτος που προχωρούσε σε θεαματική επέκταση των δραστηριοτήτων του. Σε αρκετές περιπτώσεις, δημοτικές υπηρεσίες αφαιρέθηκαν από την αυτοδιοίκηση, προκειμένου να αποτελέσουν αντικείμενο συμβάσεων μεταξύ κρατών και ιδιωτών.²⁰⁸

Αλλά και η δημιουργία ιδιαίτερων ΝΠΔΔ για την οργάνωση δημοτικών υπηρεσιών αποτέλεσε όχημα για την παρέμβαση του κράτους, με στόχο να διασφαλιστούν, αλλά και να ελεγχθούν ορισμένες υπηρεσίες ζωτικής σημασίας. Έτσι, με τον ν. 2853/1922 «περί υδραυλικών εν γένει έργων» προβλεπόταν η δυνατότητα ίδρυσης ειδικών υδραυλικών ταμείων, τα οποία μπορούσαν μάλιστα να συσταθούν είτε μετά από σχετική αίτηση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων είτε απευθείας από το υπουργείο Συγκοινωνιών. Τα εν λόγω ταμεία διοικούσε επιτροπή η οποία αποτελούνταν από τον ειρηνοδίκη ή τον νομάρχη ως πρόεδρο, μέχρι πέντε αντιπροσώπους του Ο.Τ.Α. και άλλα μέλη που όριζε ο υπουργός Συγκοινωνιών (συνήθως δύο δημοσίους υπαλλήλους).²⁰⁹ Αργότερα, με τον ν. 3100/1924 εξουσιοδοτήθηκε το υπουργικό συμβούλιο για την προώθηση διαταγμάτων για την σύσταση «ειδικών ταμείων». Έτσι, ιδρύθηκαν αρκετά από αυτά με αντικείμενο τα τοπικά έργα ύδρευσης, αποχέτευσης και «εξυγίανσης». Ειδικοί νόμοι ίδρυσαν άλλα ταμεία «υδραυλικών» ή «κοινοφελών» έργων σε σημαντικές πόλεις της χώρας.²¹⁰

Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των φορέων ήταν η ισχυρή παρουσία της κρατικής εξουσίας στα όργανα διοίκησής τους, γεγονός που αντανakλούσε μια έντονη κρατική δυσπιστία ως προς τις δυνατότητες, τη νομιμοφροσύνη, την αποτελεσματικότητα και την αξιοπιστία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εξάλλου, η

²⁰⁸ Χαρακτηριστικά, όπως επισημαίνει ο Φ. Βεγλερής «εν Αθήναις, όλαι αι δημοτικά υπηρεσία απετέλεσαν αντικείμενα παραχωρήσεων του Κράτους προς αναδόχους» βλ. Βεγλερής Φ., *Η συνταγματική προστασία...*, ό.π., σ. 210 με χαρακτηριστικά παραδείγματα και τα αντίστοιχα ειδικά νομοθετήματα.

²⁰⁹ Τέτοια ταμεία ιδρύθηκαν στην Αγριά Μαγνησίας (ύδρευση-άρδευση), το Νέο Χωρίο Αποκορώνου Κρήτης (άρδευση), την Βασιλική Λευκάδος (διευθέτηση χειμάρρου) , τον Βουραϊκό (διευθέτηση χειμάρρου), στον Δαμάσιο και Τύρναβο (άρδευση), τον Έβρο (αντιπλημμυρικά έργα), το Ηλειακό (αποστραγγιστικά και αρδευτικά έργα) , την Κομοτηνή (αντιπλημμυρικά και αποχετευτικά έργα), το Καμάρι (αρδευτικά έργα), την Λίμνη Χανίων (αντιπλημμυρικά, αποστραγγιστικά έργα), στον Πλάτανο (αποξηραντικά έργα) και στο Νέο Φάληρο (εξυγιαντικά έργα). Βλ. σχετικά: Κηρολύτης Κ. Ν., *Μελέτη για την ιστορική εξέλιξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΤΑ, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 1983, σσ. 1329, 1343, 1457, 1461.

²¹⁰ Κηρολύτης Κ.Ν., ό.π., σσ. 1346, 1461.

πολιτική ηγεσία των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας παρασύρθηκε από την δίνη του εθνικού διχασμού και, αργότερα, της εμφύλιας διαμάχης με αποτέλεσμα να πραγματοποιηθούν -σύμφωνα με την παλαιά παράδοση, διωγμοί κατά των «αντιφρονούντων» αιρετών σε περιόδους κρίσης²¹¹ και σημειώθηκαν πολλές καταχρήσεις σε βάρος του θεσμού της κρατικής εποπτείας.²¹² Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να πληγεί η σχέση κράτους - αυτοδιοίκησης, χωρίς, και σε αυτές τις περιπτώσεις, να εκπληρώσει το καθήκον της η διοικητική δικαιοσύνη.²¹³

Άλλωστε, είναι γεγονός ότι κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου η αυτοδιοίκηση ακολούθησε μια πορεία υποβάθμισης σε ολόκληρη την Ευρώπη. Ο ραγδαία αναπτυσσόμενος παρεμβατισμός των κεντρικών κρατών, καθώς και η έντονη διείσδυση των μεγάλων εθνικών κομμάτων στους Ο.Τ.Α., περιόριζαν όλο και περισσότερο τα περιθώρια ανεξάρτητης δράσης και πρωτοβουλίας τους. Η πρωτοφανής οικονομική κρίση του 1929 οδήγησε σε πτώχευση σωρεία δημοτικών επιχειρήσεων, ενώ επιβάρυνε ιδιαίτερα τους δημοτικούς προϋπολογισμούς με πρόσθετες κοινωνικές δαπάνες. Επιπλέον, η κεντρική εξουσία των κρατών αναγκάστηκε να λάβει σκληρά μέτρα «δημοσιονομικής εξυγίανσης», πολλά από τα οποία επιβάρυναν ιδιαίτερα τους Ο.Τ.Α., που αποτέλεσαν έναν «εύκολο στόχο» της πολιτικής για περιορισμό των δημόσιων δαπανών, προς όφελος κάθε κεντρικού κράτους. Αυτή η μεγάλη, πανευρωπαϊκή κρίση της αυτοδιοίκησης στο μεσοπόλεμο οδήγησε πολλούς σε δυσοίωνες προβλέψεις για το μέλλον της, ενώ η «επανασυγκέντρωση» (που αναπτύσσονταν σε σειρά οικονομικών και κοινωνικών θεσμών) συχνά αντιμετωπίστηκε ως νομοτελειακή εξέλιξη για το σύγχρονο παρεμβατικό κράτος²¹⁴.

ε. Η ακώρωση της συγκρότησης δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.

Η δημιουργία χιλιάδων μικρών και αδύναμων κοινοτήτων από το ν.

²¹¹ Βλ. Αργυρόπουλος Π., *Δημοτική Διοίκησης εν Ελλάδι*, τόμ. Α', 1843, σ. 288 και Κλειώσης Χρ., ό.π. σ. 391.

²¹² Αλιβιζάτος Ν., *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1983, σ. 343, και Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., σ. 130.

²¹³ Πρβλ. από τις σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: ΣτΕ 801/1933, 245/1934, 289/1935.

²¹⁴ Βλ. ενδεικτικά Δένδιας Μ, *Η τοπική αυτοδιοίκησης α' βαθμού...*, ό.π, σ. 251.

ΔΝΖ/1912 άνοιγε το δρόμο για τη θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. που θα αναλάμβαναν το κύριο βάρος της τοπικής διοίκησης, ιδίως στην ύπαιθρο της χώρας. Μετά τους βαλκανικούς πολέμους, οι νέοι Ο.Τ.Α. θα έπρεπε να δημιουργηθούν σε επίπεδο νομαρχίας, αφού οι νομοί ήταν η μοναδική υψηλότερη διοικητική υποδιαίρεση που ίσχυε τόσο στις παλαιές όσο και στις νέες χώρες.²¹⁵ Ήδη κατά τη διάρκεια του πρώτου παγκοσμίου πολέμου συστάθηκε με τον νόμο 964/1917 Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή με σκοπό την σύνταξη νομοσχεδίων για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση. Καρπός των εργασιών της ήταν το σχέδιο, που αποτέλεσε τη βάση του Β.Δ. της 9ης Μαΐου 1923, το οποίο προωθήθηκε βεβιασμένα από την επαναστατική κυβέρνηση του Σ. Γονατά και ειδικότερα από τον υπουργό Εσωτερικών Γ. Παπανδρέου.²¹⁶

Το εν λόγω Β.Δ. αναγόρευε το νομό σε «*νομικόν πρόσωπον προς αυτοδιοίκησιν*» με όργανα το Νομαρχιακό Συμβούλιο, τη Νομαρχιακή Επιτροπή και τον Νομάρχη (άρθρ. 1, 2 του Β.Δ.). Βασικό αποφασιστικό όργανο θα ήταν το Νομαρχιακό Συμβούλιο που θα εκλεγόταν άμεσα και ταυτόχρονα με τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές. Ως εκλογική περιφέρεια ορίστηκε η Επαρχία (άρθρ. 5), ενώ ο αριθμός των Νομαρχιακών Συμβούλων κάθε περιφέρειας ήταν ανάλογος προς τον πληθυσμό της (άρθρ. 5, 6, 7, 8). Αξίζει να τονισθεί ιδιαίτερα το γεγονός, ότι ενόψει των διαφορετικών πληθυσμιακών δεδομένων (πρόσφυγες, μειονότητες κ.λπ.), στις μεν παλαιές χώρες λαμβανόταν υπ' όψη ο νόμιμος πληθυσμός (δημότες), ενώ στις νέες χώρες (εκτός της Κρήτης) ο πραγματικός πληθυσμός (κάτοικοι).

Σε γενικές γραμμές, οι διατάξεις του παραπάνω Β.Δ. διακρίνονταν για τον ριζοσπαστισμό τους. Η εφαρμογή τους στην πράξη θα διαφοροποιούσε αποφασιστικά την πολιτική και διοικητική πραγματικότητα της χώρας. Ιδιαίτερα εκτεταμένες και σημαντικές θα ήταν οι αρμοδιότητες των νέων Ο.Τ.Α.: έτσι, οι

²¹⁵ Βλ. αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο.

²¹⁶ Η "Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή προς σύνταξιν σχεδίων διοικητικών κωδίκων" ξεκίνησε τις εργασίες της κατά τις αρχές του 1919 και στις 18 Μαΐου 1923 παρέδωσε ολοκληρωμένο σχέδιο νόμου για την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Όμως το σχετικό Β.Δ. είχε ήδη εκδοθεί εννέα ημέρες νωρίτερα και για αυτό τον λόγο παραλείφθηκε το τελευταίο κεφάλαιο του σχεδίου της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής (Κεφάλαιο Ζ') που τελικά προστέθηκε αργότερα με τον νόμο 3154/1924 και αφορούσε τα Δικαστήρια Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Βλ. Ανδρονόπουλος Β.- Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σ. 132.

νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα αναλάμβαναν με δική τους ευθύνη τη μέριμνα για την δημιουργία, την συντήρηση και την λειτουργία της υλικοτεχνικής υποδομής σε επίπεδο νομαρχίας, καθώς και την εκπαίδευση και την κοινωνική πρόνοια (άρθρ.71).

Συγκεκριμένα, το παραπάνω Β.Δ. ανέθετε στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αποφασιστικές αρμοδιότητες για τις τοπικές συγκοινωνίες, την οδοποιία, την εγκατάσταση των τηλεφώνων (άρθρ.72) και την άρδευση (άρθρ.76), καθώς και την φροντίδα για την δημόσια υγεία (άρθρ.73). Αξιοσημείωτες ήταν και οι αρμοδιότητες για την «δημόσια αντίληψη» στις οποίες συμπεριλαμβάνονταν η ίδρυση και λειτουργία φιλανθρωπικών καταστημάτων (ορφανοτροφείων κ.ά.), η περίθαλψη απόρων και η οργάνωση και ενίσχυση ταμείων αλληλοβοήθειας, που θα αποτελούσαν τη βάση ενός αποκεντρωμένου συστήματος κοινωνικής ασφάλισης. Επιπλέον, οι νέοι Ο.Τ.Α. θα αναλάμβαναν τη μέριμνα για την τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση (άρθρ. 75), καθώς και για την επιμόρφωση γεωργών και κτηνοτρόφων (άρθρ. 76).

Ως προς τα οικονομικά των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, το Β.Δ. προέβλεπε (άρθρα 78 και 79) ότι οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα μπορούσαν να επιβάλουν φόρους και εισφορές, καθώς και να εισπράττουν ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα. Το σημαντικότερο έσοδο θα ήταν οι άμεσοι νομαρχιακοί φόροι, οι οποίοι θα επιβάλλονταν ως πρόσθετοι σε μια σειρά από δημόσιους φόρους και συγκεκριμένα : Στους φόρους επί των δασικών και γεωργικών προϊόντων (15-20%), στον φόρο καπνού (20%), στον φόρο επί των κερδών των επιχειρήσεων και επί των εισοδημάτων εκ κινητών αξιών (30%), στον φόρο επί των αμοιβών εξ υπηρεσιών ελευθερίων επαγγελματιών και επί των κληρονομιών (25%) κ.ά. Η επιλογή για επιβολή πολλών πρόσθετων φόρων για την χρηματοδότηση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. αποτελούσε ουσιαστικά τροχοπέδη για την εφαρμογή του νέου θεσμού, αφού η ενεργοποίησή του θα προκαλούσε την σφοδρή αντίδραση των φορολογουμένων και θα ανέβαζε στα ύψη τις τιμές πολλών αγαθών και

υπηρεσιών.²¹⁷

Τελικά, η πολιτική και κυβερνητική αστάθεια που επικράτησε μετά την έκδοση του Β.Δ. της 9ης Μαΐου 1923 εμπόδιζε την ενεργοποίησή του. Στην αρχή, η ανάληψη της κυβερνητικής ευθύνης από τον Αλ. Παπαναστασίου (12 Μαρτίου 1924), ο οποίος ήταν ένθερμος υποστηρικτής ριζικών διοικητικών μεταρρυθμίσεων, προσωρινά, φάνηκε να διευκολύνει την δημιουργία δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Έτσι, τρεις μόλις μήνες μετά το δημοψήφισμα υπέρ της αβασιλευτής δημοκρατίας (13 Απριλίου 1924), η κυβέρνηση Παπαναστασίου φρόντισε να ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση του 1923. Με τον νόμο 3154/31 Ιουλίου 1924 συστηνόταν Δικαστήριο Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως στην έδρα κάθε εφετείου. Το Δικαστήριο αυτό (άρθρ. 126, παρ.1 ν.3154/1924) θα ήταν αρμόδιο να εκδικάζει αιτήσεις ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως για παράβαση ουσιώδους τύπου, κατάχρηση εξουσίας, αναρμοδιότητα και παράβαση «κατ' ουσίαν» διατάξεως νόμου. Σε δεύτερο βαθμό θα δικάζε το Ανώτατο Δικαστήριο Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως με έδρα την Αθήνα.²¹⁸

Τεκμαίρεται πως επρόκειτο για αναγκαία ρύθμιση, αφού ούτε ο νομάρχης θα είχε δικαίωμα ελέγχου σκοπιμότητας ή νομιμότητας των πράξεων των υπολοίπων οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ούτε τα κρατικά όργανα μπορούσαν να ελέγξουν την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.²¹⁹ Προς αντιμετώπιση παρανομούντων ή αυθαιρετούντων οργάνων, με το νέο άρθρο 155, δόθηκε η δυνατότητα στην κυβέρνηση να προκαλεί την διάλυση του Νομαρχιακού Συμβουλίου με αιτιολογημένο διάταγμα.

Στη συνέχεια, η κυβέρνηση Θ. Σοφούλη, με το Ν.Δ. της 2^{ας} Αυγούστου 1924, όρισε τη διενέργεια των πρώτων νομαρχιακών εκλογών για τον Οκτώβριο του

²¹⁷ Βλέπε επίσης την κριτική αντιμετώπιση του συστήματος των «προσθέτων φόρων»: Αγγελόπουλος Α.Θ., *Το πρόβλημα της κατανομής της φορολογικής εξουσίας ...*, ό.π., σσ. 3, 7, 9, 11.

²¹⁸ Φλογαΐτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, σ. 121.

²¹⁹ Εξαιρέση αποτελούσε η διάταξη του άρθρου 79 παρ. 4 του Β.Δ./9ης Μαΐου 1923 σύμφωνα με την οποία η αύξηση των ποσοστών επί των αμέσων φόρων υπέρ της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης σε ύψος ανώτερο από το καθοριζόμενο στο άρθρο 79 παρ. 3 αποφασίζονταν μεν από το Νομαρχιακό Συμβούλιο, αλλά έπρεπε να εγκριθεί με Β.Δ. που θα εκδιδόταν με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών.

ιδίου έτους, οι οποίες τελικά αναβλήθηκαν. Στους επόμενους μήνες η εκ νέου όξυνση της πολιτικής κρίσης άνοιξε τον δρόμο στην δικτατορία του στρατηγού Θ. Πάγκαλου (30 Ιουνίου 1925 - 22 Αυγούστου 1926). Αξίζει να επισημάνουμε ότι η Δ' Εθνοσυνέλευση συνέχισε τις εργασίες της και μετά το πραξικόπημα. Η «Επιτροπή Παπαναστασίου» υπέβαλε στην κυβέρνηση του δικτάτορα (11 Σεπτεμβρίου 1925) σχέδιο Σύνταγματος όπου συμπεριλαμβάνονταν διατάξεις (άρθρ. 104) που κατοχύρωναν την Τοπική Αυτοδιοίκηση και προέβλεπαν την ύπαρξη Ο.Τ.Α. «κατ' ελάχιστον όρον δύο βαθμών». Ο Πάγκαλος στη συνέχεια δημοσίευσε (με αρκετές δικές του τροποποιήσεις) το νέο Σύνταγμα, διαλύοντας ταυτόχρονα την Εθνοσυνέλευση (25.9.1925), ενώ προέβη και στην έκδοση διατάγματος (στις 8 Αυγούστου) με το οποίο προκήρυξε νομαρχιακές εκλογές για τις 26 Σεπτεμβρίου 1926. Όμως, στις 22 Αυγούστου ο Πάγκαλος ανατράπηκε από τον Γ. Κονδύλη, η κυβέρνηση του οποίου ανέβαλε επ' αόριστον τις προγραμματισμένες νομαρχιακές εκλογές, ενόψει της διεξαγωγής των κρίσιμων βουλευτικών εκλογών του Οκτωβρίου.

Τον επόμενο χρόνο, στις 3 Ιουνίου 1927,²²⁰ δημοσιεύθηκε νέο Σύνταγμα, με διατάξεις παρόμοιες προς αυτές του Σύνταγματος του 1925, προβλέποντας εκ νέου με το άρθρο 107 την δημιουργία ενός συστήματος πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης:

«Το κράτος διαιρείται εις περιφέρειας, εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τοπικάς υποθέσεις, ως ο νόμος θέλει ορίσει. Η κοινότης αποτελεί απαραίτητως την κατωτάτην βαθμίδα των τοιούτων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, οι οποίοι πρέπει να είνε κατ' ελάχιστον όρον δύο βαθμών, ανεξαρτήτως των δήμων και των συνδέσμων των κοινοτήτων. Το δικαίωμα του αποφασίζειν εις τους ανωτέρω οργανισμούς επί ζητημάτων υπαγομένων εις την σφαίρα της τοπικής αυτοδιοικήσεως, ανήκει απαραίτητως εις αιρετά όργανα, εκλεγόμενα δια καθολικής ψηφοφορίας, ή και αμέσως εις το σύνολον των εις έκαστον εξ αυτών ανηκόντων πολιτών. Το Κράτος ασκεί, καθώς ο νόμος ορίζει, μόνον ανωτάτην εποπτείαν επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως, μη εμποδίζουσιν την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών. Το Κράτος δύναται να συντρέχει οικονομικώς τους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοικήσεως»

Στη συνέχεια, ο σχηματισμός της κυβέρνησης Βενιζέλου, στις 4 Ιουλίου 1928, και η πολιτική σταθεροποίηση που ακολούθησε, αναζωπύρωσε τις ελπίδες για

²²⁰Βενετοσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 215-229.

την ενεργοποίηση του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, αυτή η κυβέρνηση υιοθέτησε τελικά μια επιφυλακτική στάση απέναντι στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Αρχικά προέβη σε ορισμένες τροποποιήσεις του Β.Δ./9ης Μαΐου 1923 με τον νόμο 4249/1929 «Περί μερικής κυρώσεως του Ν.Δ. της 10ης Ιουνίου 1926, τροποποιήσεως και συμπληρώσεως της περί Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως νομοθεσίας». Μάλιστα, στο "άρθρον εικοστόν" του νέου νόμου διευκρινίζεται ότι η εφαρμογή των διατάξεων περί νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως θα γινόταν στο μέλλον με Προεδρικό Διάταγμα. Εξάλλου, οι σημαντικότερες τροποποιήσεις που επέφερε ο νόμος 4249/1929 αφορούσαν την συγχώνευση των Ειδικών Ταμείων στο νομικό πρόσωπο του νομού και τους πόρους χρηματοδότησης των νομαρχιακών Ο.Τ.Α. (άρθρ. 18). Στο εξής, η απόφαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου για την επιβολή πρόσθετων φόρων θα έπρεπε κατά κανόνα να υποβάλεται για να λάβει την έγκριση των οικείων υπουργών. Στην πορεία όμως, η οικονομική κρίση του 1929 και η στροφή του Βενιζέλου προς θέματα της εξωτερικής πολιτικής, εμπόδισε την ενεργοποίηση του θεσμού, ενώ οι νέες περιπέτειες που επακολούθησαν δεν άφησαν κανένα περιθώριο για τέτοιου είδους μεταρρυθμίσεις.

στ. Η δημιουργία ενός πληθωρικού αποκεντρωτικού συστήματος:

ολοκλήρωση και κατακερματισμός

Το ζήτημα της ενίσχυσης και αναδιάρθρωσης της περιφερειακής διοίκησης του κράτους, προέκυψε, όπως προαναφέραμε, με την δημιουργία χιλιάδων θνησιγενών κοινοτήτων στην ελληνική ύπαιθρο, που καθιστούσαν αναγκαία την πολύπλευρη κρατική στήριξη. Λίγο αργότερα, ο διπλασιασμός της επικράτειας και του πληθυσμιακού δυναμικού μετά τις νίκες των Βαλκανικών Πολέμων (1912-13) έθεσε επιτακτικά πλέον τα ζητήματα που αφορούσαν την αναδιάρθρωση του αποκεντρωτικού συστήματος. Στις απελευθερωθείσες «νέες χώρες» τοποθετήθηκαν αρχικά προς ταχεία αντιμετώπιση των εκεί διοικητικών αναγκών οι «Γενικοί Διοικητές», ως εκπρόσωποι της κυβέρνησης με ευρύτατες -ακόμη και νομοθετικές- αρμοδιότητες, σύμφωνα με το νόμο ΔΡΛΔ' της 28ης Φεβρουαρίου/2ας Μαρτίου

1913 «Περί διοικήσεως των στρατιωτικώς κατεχομένων χωρών».²²¹ Οι πρώτες Γενικές Διοικήσεις σχηματίστηκαν στην Μακεδονία, την Ήπειρο, την Κρήτη και τα νησιά του Αιγαίου, ενώ η Σάμος με την Ικαρία αποτέλεσαν ιδιαίτερη Διοίκηση. Ο χώρος ευθύνης των συγκεκριμένων Γενικών Διοικητών αντιστοιχούσε εν πολλοίς με τις προηγηθείσες οθωμανικές διοικητικές υποδιαιρέσεις και σε κάθε περίπτωση ήταν πολύ μεγαλύτερος από εκείνον των νομών της «παλαιάς» Ελλάδος.

Αν και θα ήταν αναμενόμενο, η έκταση των διοικητικών υποδιαιρέσεων της νέας, διπλάσιας σε μέγεθος ελληνικής επικράτειας να αποτελέσει αντικείμενο περισκεψής για τον Έλληνα νομοθέτη, οι επιτακτικές ανάγκες των νέων χωρών τον οδήγησαν να προχωρήσει σε ρυθμίσεις για την περαιτέρω υποδιαιρέση των νέων χωρών σε Νομούς και Υποδιοικήσεις.²²² Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 524/1914 «Περί διοικητικής διαιρέσεως και διοικήσεως των νέων χωρών»²²³, *«αι νέαι χώραι πλην της Ηπείρου και των νήσων του Αιγαίου διαιρούνται διοικητικώς εις Γενικάς Διοικήσεις και Νομούς. Η Μακεδονία, η Ήπειρος και αι νήσοι του Αιγαίου δύνανται να υποδιαιρεθώσι πλην των νομών και εις υποδιοικήσεις, καταργούνται δε αι Γενικές Διοικήσεις της Ηπείρου και των νήσων του Αιγαίου και η Διοίκησης της Σάμου»*.

Σε αυτές τις νέες περιφέρειες εγκαταστάθηκαν αποκεντρωμένα όργανα που διέθεταν, λόγω των εκεί ειδικών συνθηκών, ευρύτερα περιθώρια πρωτοβουλιών από τα αντίστοιχα των νότιων περιοχών της χώρας. Χαρακτηριστικές υπήρξαν οι ρυθμίσεις που επέτρεπαν την επιλογή και τον διορισμό προσωπικού (ακόμη και κατ' εξαίρεση των περιοριστικών διατάξεων περί εντοπίων υπαλλήλων) από τους Γενικούς Διοικητές, τους Νομάρχες και τους Υποδιοικητές, καθώς και η ανάληψη από τους τελευταίους καθηκόντων που στην υπόλοιπη χώρα ασκούσαν «κατ' εντολή» του Κράτους τα όργανα των Ο.Τ.Α.. Αργότερα, στην περίοδο του εθνικού διχασμού και την ανάληψη της εξουσίας από τη νέα κυβέρνηση Δ. Γούναρη

²²¹ ΕτΚ Α' 12. Βλ. Δημακόπουλος Γ., *Η Διοικητική Οργάνωσις...* ό.π., σ. 214 επ., Ανδρονόπουλος Β. - Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σσ. 119, 122.

²²² Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση*, σ. 103, επίσης βλ. Δημακόπουλος Γ., ό.π., σ. 221, Φιλίππου Δ., *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωσή του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Σύνταγμα - Διοίκηση - Πολιτική, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 53, και Ανδρονόπουλος Β. - Μαθιουδάκης Μ., ό.π., σ. 119.

²²³ ΕτΚ Α' 404.

εκδόθηκε το Β.Δ. της 16^{ης} Μαρτίου 1915²²⁴ με το οποίο καταργήθηκαν οι Γενικές Διοικήσεις, καθώς και εκείνο της 31^{ης} Μαρτίου 1915²²⁵ με το οποίο εφαρμόστηκε η διαίρεση σε νομούς και υποδιοικήσεις. Έτσι, η Μακεδονία διαιρέθηκε στους νομούς Δράμας, Θεσσαλονίκης, Κοζάνης, Σερρών και Φλωρίνης, η Ήπειρος στους νομούς Ιωαννίνων και Πρεβέζης, τα νησιά του Αρχιπελάγους στους νομούς Λέσβου, Σάμου και Χίου, και η Κρήτη στους νομούς Ηρακλείου, Λασιθίου, Χανίων και Ρεθύμνης. Οι νομοί της Μακεδονίας και της Ηπείρου υποδιαιρέθηκαν περαιτέρω σε είκοσι επτά Υποδιοικήσεις.

Η μορφή της περιφερειακής διοίκησης παρέμεινε ρευστή για αρκετά χρόνια ακόμη, όχι μόνον εξαιτίας των περιπετειών που αντιμετώπισε η χώρα, αλλά και επειδή διατηρήθηκε επί μακρόν μια αμηχανία ως προς τις τελικές οργανωτικές επιλογές. Χαρακτηριστικές υπήρξαν οι επαναλαμβανόμενες ιδρύσεις και καταργήσεις Γενικών Διοικήσεων, οι οποίες αντανακλούσαν αφενός πολιτικές σκοπιμότητες αφετέρου κάποιον προβληματισμό για το μέγεθος των αποκεντρωμένων διοικητικών μονάδων.²²⁶

Η θεαματική επέκταση της ελληνικής επικράτειας ευνοούσε -σε συνδυασμό και με την πολιτική αστάθεια- την ανάπτυξη συγκεντρωτικών τάσεων, αφού προείχε η ουσιαστική ενσωμάτωση των νέων χωρών και των νέων (αρχικά ετερογενών) πληθυσμών. Αν και απαιτείται περίσκεψη για οιοσδήποτε τυχόν συγκρίσεις με τις αρχές του 19^{ου} αιώνα, είναι γεγονός ότι και στην προκειμένη περίπτωση, όπως την περίοδο 1821-1833 πρόβαλε η επιτακτική ανάγκη για την προώθηση διαδικασιών «ομογενοποίησης» και την επίτευξη της απαραίτητης, για την διατήρηση της εθνικής ενότητας, πολιτικής, διοικητικής και κοινωνικής συνοχής. Επομένως, ακόμη και χωρίς τις συνεχείς πολιτικές ανακατατάξεις του μεσοπολέμου, η ελληνική ηγεσία θα δίσταζε να ευνοήσει στην πράξη την ανάπτυξη των θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της διοικητικής αποκέντρωσης σε βάρος του εθνικού κέντρου.

²²⁴ ΕτΚ Α' 106.

²²⁵ ΕτΚ Α' 120.

²²⁶ Ανδρονόπουλος Β. - Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σ. 119, σχετικά με τις αλληπάλληλες ιδρύσεις και καταργήσεις συγκεκριμένων Γεν. Διοικήσεων από το 1918 έως και το 1922, καθώς και σ. 120 για την περίοδο από 1926 έως το 1948.

Αξίζει να επισημανθεί ότι η κυβέρνηση Ελευθερίου Βενιζέλου, με τον ν. 1149/1918²²⁷ επανέφερε τον -καταργηθέντα προσωρινά από την κυβέρνηση Δ. Γούναρη,²²⁸ θεσμό των Γενικών Διοικήσεων, εισάγοντας παράλληλα και ένα συστηματικότερο νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας, από το παρελθόν. Η νέα ρύθμιση²²⁹ διέκρινε δύο κατηγορίες Γενικών Διοικητών: των μεν με βαθμό και μισθό υπουργού (που διορίζονταν με πρόταση του υπουργικού Συμβουλίου), των δε με βαθμό Γενικού Διοικητή και μισθό υπουργού (που διορίζονταν με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών (άρθρ. 2). Ο Γενικός Διοικητής προϊστατο όλων των διοικητικών και αστυνομικών αρχών της περιφέρειάς του (άρθρ. 4), ενώ διέθετε πειθαρχική εξουσία επί των εκεί υπαλλήλων της διοικήσεως, αλλά και «επί των δημάρχων, προέδρων κοινοτήτων, δημοτικών, κοινοτικών και εκκλησιαστικών συμβούλων ή επιτρόπων» (άρθρ. 5). Εξάλλου, μπορούσε να εκδίδει ο ίδιος, να ακυρώνει ή να μεταρρυθμίζει αστυνομικές διατάξεις (άρθρ. 20). Ο νόμος παραχωρούσε στον Γενικό Διοικητή τη δυνατότητα να διορίζει με απόφασή του «εκτάκτους προσωρινούς υπαλλήλους» (άρθρ. 8), ενώ τον καθιστούσε και κύριο διατάκτη των πιστώσεων του κρατικού προϋπολογισμού που αφορούσαν τις δαπάνες των Γενικών Διοικήσεων, οι οποίες μάλιστα δεν υπάγονταν στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρ. 22).

Στη συνέχεια, μεταβιβάστηκαν με Β.Δ. οι αρμοδιότητες ορισμένων Υπουργών, ενώ με τον νόμο 1696 της 16^{ης}/23^{ης} Ιανουαρίου 1919 δόθηκε στον Γενικό Διοικητή η δυνατότητα να αναστέλει την εκτέλεση κάθε πράξης των «πολιτικών αρχών». Αργότερα, με το νόμο 3003 της 3^{ης}/12^{ης} Αυγούστου 1922, υποχρεώθηκαν όλες οι υπαγόμενες στην δικαιοδοσία του Γενικού Διοικητή αρχές να υποβάλουν τις αιτήσεις και τις αναφορές τους με αποδέκτη τα Υπουργεία, μέσω της Γενικής

²²⁷ «Περί Γενικών Διοικήσεων εν ταις Νέαις Χώραις», ΕτΚ Α' 34. Βλ. σχετικά: Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου, Γενικών Μέρους, χ.ε.*, Αθήναι 1952², σ. 251, Δελήνικος Σ. Ν., *Αποκέντρωση και Διοικητικά Συστήματα εν Ελλάδι*, ΕΔΔΔ 1957, σσ. 177, 182, Φραγκουλόπουλος Β., *Ο νέος διοικητικός θεσμός και η μετεξέλιξή του. Υπουργείο Αιγαίου: «ρίζα και διάρκεια»*, Τοπική Αυτοδιοίκηση 1985, τεύχ. 3-4, σσ. 47 - 48.

²²⁸ Βλ. παραπάνω.

²²⁹ Είχαν προηγηθεί οι διατάξεις του ν. 582/1915 σχετικά με την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των Γενικών Διοικητών, ο οποίος εκδόθηκε εσπευσμένα κατά τον Ιανουάριο του 1915, λόγω της σύγχυσης που προκαλούσαν οι συχνές συγκρούσεις των διαταγών που εξέδιδαν οι Γενικοί Διοικητές με εκείνες των Υπουργείων. Βλ. Φραγκουλόπουλος Β., *ό.π.*, σ. 48.

Διοίκησης. Έτσι, διευρύνθηκαν αρκετά οι εξουσίες των Γενικών Διοικητών,²³⁰ με αποτέλεσμα να πληθύνουν οι συγκρούσεις με τους Υπουργούς, αλλά και αρκετούς Νομάρχες.

Η δυσαρέσκεια κατά των Γενικών Διοικητών οδήγησε στην έκδοση του διατάγματος της 27ης Ιανουαρίου 1923, σύμφωνα με το οποίο οι Νομάρχες, ανέλαβαν πλέον «την κατά τους κείμενους νόμους κοινήν αρμοδιότητα των Γενικών Διοικητών» (άρθρ. 2, παρ. 1), ενώ ο ρόλος των τελευταίων περιορίσθηκε, εκτός από το νομό της έδρας τους, σε εποπτεία επί των αρχών και υπηρεσιών της περιφέρειάς τους.²³¹ Κατά την διάρκεια της δεκαετίας του '20 -ενόψει και των σχετικών διατάξεων (άρθρ. 104/107) που περιλαμβάνονται στα Συντάγματα 1925/1927 περί «κατ' ελάχιστον όρον» δύο βαθμίδων Ο.Τ.Α., φαινόταν πιθανή η ανάπτυξη μιας οργάνωσης για την τοπική αυτοδιοίκηση που θα αποτελούνταν από Γενικές Διοικήσεις αφενός και αυτοδιοικούμενους Νομούς, Δήμους και Κοινότητες αφετέρου.

Ωστόσο, και μετά την λήξη της δεκαετούς πολεμικής περιόδου (1912-1922) και την επισφράγιση της εθνικής ολοκλήρωσης με την Συνθήκη της Λωζάννης (1923), οι Γενικές Διοικήσεις εξακολούθησαν να αποτελούν θεσμό που εφαρμόζονταν μόνο στις νέες χώρες. Οι μεγάλες αποστάσεις, η ανεπάρκεια των δικτύων μεταφορών, καθώς και οι γενικότερες δυσκολίες επικοινωνίας με την πρωτεύουσα επέβαλαν την λειτουργία ισχυρών περιφερειακών διοικητικών κέντρων στις απελευθερωθείσες περιοχές, ενώ ως προς τη νότια και την κεντρική Ελλάδα, η δημιουργία Γενικών Διοικήσεων θεωρούταν ως «δαπανηρή» και «μη απαραίτητη».²³² Με το ν. 3265/1925²³³ και, στη συνέχεια, με το Ν.Δ. της 25ης Ιανουαρίου 1925 ενισχύθηκε και πάλι, μετά την προσωρινή υποβάθμιση από το Β.Δ. της 27ης Ιανουαρίου 1923,²³⁴ η θέση των Γενικών Διοικητών.²³⁵ Ωστόσο, η δικτατορία του στρατηγού Πάγκαλου

²³⁰ Βλ. σχετικά Φραγκουλόπουλος Β., *Ο νέος διοικητικός θεσμός και η μετεξέλιξή του...*, ό.π., σ. 48.

²³¹ ΕτΚ Α' 122. Βλ. σχετικά στο προηγούμενο κεφάλαιο.

²³² Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος...*, ό.π., σ. 253.

²³³ «Περί καθορισμού της δικαιοδοσίας των Γενικών Διοικητών και των Νομαρχών» (ΕτΚ Α' 7).

²³⁴ Βλ. παραπάνω.

²³⁵ Βλ. Φραγκουλόπουλος Β., *Ο νέος διοικητικός θεσμός και η μετεξέλιξή του...*, ό.π., σ. 49, και Φιλίππου Δ., *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης...κράτους*, ό.π., σ. 55.

κατήργησε όλες τις Γενικές Διοικήσεις, εκτός από αυτήν της Θεσσαλονίκης,²³⁶ οι οποίες ανασυστήθηκαν κατά το θέρους του 1926.²³⁷

Μετά από αυτήν την προσωρινή, όπως αποδείχθηκε διακοπή, η ανοδική πορεία των Γενικών Διοικήσεων φάνηκε να κορυφώνεται με την υιοθέτηση για πρώτη φορά, με το ν. 4393/1929²³⁸, που σύμφωνα με το άρθρο 1 του εν λόγω νόμου, μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες στους Γενικούς Διοικητές που επρόκειτο να ασκούν «*τα κατά τους κειμένους νόμους δικαιώματα των υπουργών του αποφασίζει επί αντικειμένων της αρμοδιότητός των, εξαιρουμένων των δια διαταγμάτων οριζομένων*», καθώς και εκείνων των υπουργών Δικαιοσύνης και Στρατιωτικών. Λίγους μήνες αργότερα εκδόθηκε το διάταγμα της 27ης Νοεμβρίου 1929 «περί καθορισμού αρμοδιότητος των Γενικών Διοικητών»²³⁹, όπου αναφέρονταν οι αρμοδιότητες των υπουργών Παιδείας και Θρησκευμάτων, Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας, Συγκοινωνιών, Υγείας και Πρόνοιας που δεν μεταβιβάστηκαν στα περιφερειακά όργανα.

Η μεταφορά μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων στους Γενικούς Διοικητές ακολουθούσε τις παραινέσεις σχετικής έκθεσης του Ανδρέα Μιχαλακόπουλου²⁴⁰, ο οποίος είχε επίσης προτείνει την διαίρεση ολόκληρης της Επικράτειας σε 10-14 Γενικές Διοικήσεις, καθώς και την ανασύσταση των Επαρχιών.²⁴¹ Στην πράξη όμως, η συγκέντρωση πολλών και σημαντικών αρμοδιοτήτων στα χέρια των Γενικών Διοικητών, χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη στελέχωση του υπηρεσιακού μηχανισμού τους, σε συνδυασμό με την πολυνομία και τις συχνές παρεμβάσεις από τα υπουργεία, είχε ως αποτέλεσμα να οδηγούνται τελικά προς επίλυση οι περισσότερες πολιτικά ή τεχνικά «δυσχερείς» υποθέσεις στις κεντρικές υπηρεσίες. Έτσι αποδείχθηκε, για μια ακόμη φορά, ότι οι διοικητικές αρμοδιότητες δεν

²³⁶ Με το ν.δ. της 13/15 Ιουλίου 1925.

²³⁷ Βλ. Ανδρονόπουλος Β.- Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σ. 119 .

²³⁸ «Περί τροποποίησης των διατάξεων του νόμου 3265 περί καθορισμού της δικαιοδοσίας των Γεν. Διοικητών και των Νομαρχών» (ΕτΚ 1929, σ. 2582).

²³⁹ ΕτΚ Α' 419.

²⁴⁰ Φιλελεύθερος πολιτικός, διετέλεσε πρωθυπουργός την περίοδο Οκτωβρίου 1924 - Ιούνιο 1925.

²⁴¹ Βλ. Φιλίππου Δ., ό.π., σ. 58 . Την ανασύσταση της Επαρχίας ως διοικητικής μονάδας υποστήριξε αργότερα και ο Δένδιας Μ., βλέπε: Η επί των κεφαλαίων Γ' και ΙΒ' του Συντάγματος εισήγησης του κ. Μ. Δένδια και αι επ' αυτής συζητήσεις και αποφάσεις της οικείας υποεπιτροπής, ΕΤΑ 1935, σ. 511. Αντίθετα, ο υποστήριξε την διαίρεση της Ελλάδας σε μεγάλες αυτοδιοικούμενες περιφέρειες. Βλ. Σβώλος ΑΛ., *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, χ.ε., Αθήναι 1928, σ. 40.

ασκούνται απαραίτητα από το όργανο στο οποίο τυπικά ανήκουν, αλλά από εκείνο που είναι όντως σε θέση να τις ασκήσει. Διαχρονικά τεκμαίρεται λοιπόν πως η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο, δεν μπορεί να εφαρμοσθεί στην πράξη εάν δεν συγκροτηθούν και οι απαραίτητες οργανωτικές δομές για την «υποδοχή» τους στην περιφέρεια. Κατά την περίοδο του μεσοπολέμου, είναι γεγονός πως τα υπουργεία που ανέπτυσαν τις περιφερειακές τους υπηρεσίες προσανατολίζονταν στην περιφέρεια, κατά κανόνα και συγκροτούσαν τις δομές τους στο επίπεδο του νομού, όπως άλλωστε προτιμούσαν -λόγω της ευκολότερης πρόσβασης- τόσο οι κάτοικοι όσο και οι τοπικοί βουλευτές.

ζ. Η Νομαρχία ως ενιαία διοικητική μονάδα

Η Νομαρχία, ως ενιαία διοικητική μονάδα με δικό της προϋπολογισμό, συγκροτήθηκε μετά από αρκετές δεκαετίες. Στα προβλήματα, πάντως, που προέκυπταν από την έλλειψη νομικής προσωπικότητας των νομών είχε δοθεί μια πρόχειρη απάντηση από το 1919 οπότε συστάθηκαν οι Νομαρχιακές Οικονομικές Επιτροπές (οι πρόδρομοι των μεταγενέστερων Νομαρχιακών Ταμείων). Στη συνέχεια, αυτό το σχήμα-λύση ανάγκης υιοθετήθηκε ως προσφιλής πρακτική με την κατά κόρον δημιουργία πολυάριθμων Δημόσιων Νομικών Προσώπων («Ταμείων», «Οργανισμών» κ.ά.) με χώρο αναφοράς -κατά κανόνα- τον νομό.²⁴² Αν και η ανάγκη για λειτουργία εξειδικευμένου φορέα φαινόταν εύλογη σε αρκετές περιπτώσεις, το αποτέλεσμα ήταν να θεμελιωθεί, με τον τρόπο αυτό, ένας ανορθολογικός και πολυδάπανος κατακερματισμός της οργάνωσης και των δραστηριοτήτων της κρατικής διοίκησης στην περιφέρεια, ενώ παράλληλα

²⁴² Αργότερα δημιουργήθηκαν και τα Ταμεία Γεωργίας, Κτηνοτροφίας, Δασών κ.ά. Βλ. γενικότερα. Ανδρονόπουλος Β./ Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σσ. 119, 139, 146 και Γετίμης Π., 'Η συγκρότηση του Τοπικού Κράτους στην Ελλάδα', στο έργο: Θ. Μαλούτα/Δ. Οικονόμου (Επιμ.), *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και τομιακές προσεγγίσεις*, Εξάντας, Αθήνα 1988, σ. 149 επ., Φλογαίτης Σπ., *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σσ. 126, 129, 137, 155. Χαραλάμπους Σ., *Το οργανωτικό σχήμα της νομαρχίας (η παρανόηση ενός ορθολογικού συστήματος)*, ΔΜρ 1989, σ. 57, Ψυχοπαίδης Κ./ Γετίμης Κ., *Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων*, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989, σσ. 19, 53, 134, και Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια..*, ό.π., σσ. 120, 225.

προωθούνταν η «εκ πλαγίου» αφαίρεση αρμοδιοτήτων και ευθυνών τόσο από τα αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους όσο και από εκείνα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς όφελος αυτών των νέων οργανώσεων.²⁴³

Παράλληλα, η κρατική εξουσία προσπάθησε να ενισχύσει το κύρος του Νομάρχη. Έτσι, με το νόμο 4250/1929 καθιερώθηκε, για πρώτη φορά, η διαδικασία επιλογής των Νομαρχών μετά από σχετική γνωμοδότηση επιταμελούς επιτροπής όπου συμμετείχαν δικαστικοί, καθηγητές πανεπιστημίων και ανώτατα υπηρεσιακά στελέχη των υπουργείων.²⁴⁴ Το γεγονός ότι ακόμη και η απλή γνώμη μιας ανεξάρτητης επιτροπής που αποτελείται από πρόσωπα με κύρος δεν μπορεί να παρακαμφθεί «άνευ ετέρου», προδιέγραψε τον σύντομο βίο αυτών των ρυθμίσεων, κατά την ταραχώδη εποχή του μεσοπολέμου. Μόλις τρία χρόνια αργότερα, η εν λόγω επιτροπή καταργείται (ν. 5646/1932) και οι εκάστοτε κυβερνώντες απαλλάσσονται από τον κίνδυνο αρνητικών κρίσεων ενός «ουδέτερου» και αξιόπιστου οργάνου ως προς τις δικές τους επιλογές προσώπων.

Το δικτατορικό καθεστώς της 4^{ης} Αυγούστου επέβαλε γρήγορα τον ασφυκτικό πολιτικό του έλεγχο στην περιφερειακή κρατική διοίκηση αλλά και στους Ο.Τ.Α.. Με αποφασιστικότητα, προωθήθηκαν ορισμένες σημαντικές ρυθμίσεις για τον εκουγχρονισμό και τη συστηματικότερη ρύθμιση της λειτουργίας της περιφερειακής διοίκησης στο νομό, οι οποίες παρουσίαζαν πολλές ομοιότητες με τις αντίστοιχες - μετά από δεκαετίες- προσπάθειες των συνταγματάρχων. Με τον περιώνυμο Α.Ν.130/1936 «περί επεκτάσεως της αρμοδιότητος του Νομάρχου»²⁴⁵ συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών το «Συμβούλιον Αποσυγκεντρώσεως», ως γνωμοδοτικό όργανο «*επί παντός ζητήματος αφορώντος την αποσυγκέντρωσιν*» και με σκοπό τον συντονισμό «*των ληπτέων εκάστοτε μέτρων*».

Στη σύνθεση του οργάνου συμμετείχαν δικαστικοί από το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκπρόσωποι της Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος, καθηγητές ή υφηγητές πανεπιστημίου και υψηλόβαθμα στελέχη από διάφορα υπουργεία. Ο διορισμός αρκετών μελών του από τον ίδιο τον

²⁴³ Βεγλερής Φ., *Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοίκησης*, ΕΤΑ 1935, σ. 209.

²⁴⁴ Βλ. Μπακογιάννης Κ., *Το καθεστώς του νομάρχη*, ΔΜρ 1985, σσ. 9 -10 επ., Βενετσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 229-231.

²⁴⁵ ΕτΚ Α' ΕτΚ Α' 410. Βλ. Δελήνικος Σ.Ν., *Αποκέντρωσις και Διοικητικά Συστήματα εν Ελλάδι*, ό.π., σ. 179.

«Πρόεδρο της Κυβερνήσεως» εξέφραζε την πολιτική βούληση για δημιουργία ενός αξιόπιστου οργάνου που προοριζόταν να συνεισφέρει αποφασιστικά στην σύγκλιση των ετερόκλητων πρωτοβουλιών που και τότε συνήθιζαν να αναλαμβάνουν τα διάφορα κλαδικά υπουργεία.

Στους νομούς, παρόμοια αποστολή θα αναλάμβανε το «*γνωμοδοτικόν Συμβούλιον*» της Νομαρχίας (άρθρ.14), όπου θα συμμετείχαν -μαζί με εκπροσώπους των Ο.Τ.Α. και των επαγγελματικών ενώσεων- όλοι οι προϊστάμενοι των «*πολιτικών, δικαστικών, εισαγγελικών και αστυνομικών αρχών του Νομού*», σε μια προσπάθεια «*όσμωσης*» των διάσπαρτων κλαδικών ή άλλων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης στον νομό, υπό την ηγεσία του Νομάρχη. Ο τελευταίος χαρακτηριζόταν ρητά στον νόμο ως «*εκπρόσωπος της Κυβερνήσεως εν τω νομώ*» (άρθρ. 1), ενώ καθιερωνόταν η γενική αποφασιστική αρμοδιότητά του ως κανόνας, με εξαίρεση τα θέματα που θα καθορίζονταν με διατάγματα (άρθρ. 7)²⁴⁶, τα οποία και ουδέποτε εκδόθηκαν, με αποτέλεσμα να αναπέμπονται πολλές «*δύσκολες*» υποθέσεις προς επίλυση στο κέντρο, όπως άλλωστε προβλέπονταν ρητά και από το νόμο.²⁴⁷ Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρ. 9 παρ. 2 Α.Ν. 130/1936: «*Δύναται όμως ο Νομάρχης πάντοτε να προκαλέση είτε απόφασιν του Γενικού Διοικητού ή αρμόδιου Υπουργού, είτε γνωμοδότησιν του αρμόδιου Επιθεωρητού ή της εν τω Κέντρω ειδικής υπηρεσίας ή Συμβουλίου*».

Τα προβλήματα που ανέκυψαν από την επανασυγκέντρωση των αρμοδιοτήτων οδήγησαν στην έκδοση του Α.Ν. 1179/1938,²⁴⁸ ο οποίος απαριθμούσε τις αρμοδιότητες που μεταφέρονταν στους Νομάρχες. Έτσι μεταβιβάστηκε πλειάδα αρμοδιοτήτων, που ήταν αποκλειστικό έργο του Νομάρχη και δεν προβλεπόταν αναπομπή της υποθέσεως στον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό. Ο νόμος υπογράμμιζε ότι στα Υπουργεία ανήκει απλώς «*η ανωτάτη διεύθυνσις και εποπτεία επί των εις έκαστον αυτών υπαγομένων περιφερειακών υπηρεσιών*», προς τις οποίες τα

²⁴⁶ Πρβλ. το από 5/29 Δεκεμβρίου 1845 Διάταγμα «περί καθηκόντων των Νομαρχών και της υπηρεσίας αυτών» που περιελάμβανε πλήρη πίνακα των αρμοδιοτήτων του Νομάρχη και σφράγισε επί πολλές δεκαετίες την θέση και τις δραστηριότητές του. Βλ. αναλυτικά: Δελήνικος Σ. Ν., ό.π., σ. 5 επ.

²⁴⁷ Βλ. επίσης Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου*, ό.π., σ. 261 και Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, χ.ε., δευτέρα έκδοσις, Αθήναι 1957, σ. 162.

²⁴⁸ «Περί των Νομαρχών» (ΕτΚ Α' 154).

αντίστοιχα, ιεραρχικά προϊστάμενα κεντρικά όργανα θα απηύθυναν μόνο «κατευθύνσεις» και «γενικές οδηγίες» (άρθρ. 8 παρ. 1).

Οι νέες ρυθμίσεις ενίσχυαν ουσιαστικά τη θέση του Νομάρχη, ο οποίος άλλωστε αναγνωριζόταν ρητά ως ο άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβέρνησης (άρθρ. 1). Χαρακτηριστικές της προσπάθειας του νομοθέτη να διασφαλίσει τον ηγετικό ρόλο του Νομάρχη στον νομό, υπήρξαν οι διατάξεις που επέβαλαν την πλήρη ενημέρωσή του για όλες τις ενέργειες των υφισταμένων του αρχών και τις αναφορές των πολιτών (άρθρ. 8).

Οι προσπάθειες για ορθολογικότερη οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών συνεχίστηκαν με την έκδοση του Α.Ν. 1488/1938 «περί οργανώσεως των Διοικητικών Υπηρεσιών του Υπουργείου των Εσωτερικών»²⁴⁹ που προσδιόρισε, απευθείας πλέον, την οργανωτική διάρθρωση και τον αριθμό των θέσεων του προσωπικού που θα υπηρετούσε στις τέσσερις Γενικές Διοικήσεις (εκατόν τριάντα τέσσερις υπάλληλοι σε ολόκληρη την χώρα)²⁵⁰, στις τριάντα τέσσερις Νομαρχίες (πεντακόσιοι τριάντα επτά υπάλληλοι «εν συνόλω»)²⁵¹ και στα έντεκα Επαρχία (σαράντα τέσσερις υπάλληλοι). Αξίζει να σημειωθεί ότι ήδη το 1927, οι υποδιοικήσεις είχαν μετονομαστεί σε Επαρχίες και οι Υποδιοικητές σε Επάρχους²⁵²

²⁴⁹ ΕτΚ Α' 451.

²⁵⁰ Άρθρ. 33 ν. 1488/1938. Σύμφωνα, εξάλλου, με το άρθρο 27 οι Γενικές Διοικήσεις ήταν οι εξής τέσσερις: *Μακεδονίας* με έδρα την Θεσσαλονίκη, *Θράκης* με έδρα την Κομοτηνή, *Ηλείου* με έδρα τα Ιωάννινα και *Κρήτης* με έδρα τα Χανιά.

²⁵¹ Άρθρ. 47 ν. 1488/1938. Ο αριθμός των νομών είχε αυξηθεί από τριάντα (δεκαέξι στην παλαιά Ελλάδα και δεκατέσσερις στις νέες χώρες) κατά το 1915, σε τριάντα οκτώ κατά το 1936. Βλ. σχετικά: Ανδρονόπουλος Β./ Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π, σ. 122. Για την εξέλιξη της διοικητικής διαίρεσης του Κράτους στην «παλαιά Ελλάδα» κατά την περίοδο από το 1833 (Β.Δ. της 3ης/15ης Απριλίου 1833 - ΕτΚ 12) έως το 1912 (ν. ΓΥΛΔ'/1909 - ΕτΚ Α' 282) βλ. τους πέντε αναλυτικούς πίνακες στο έργο: Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος 1833-1912...ό.π.*, σσ.724-728. Επίσης για την περίοδο 1833-1845 βλ. Μοσχόπουλος Δ. / Προκοπιάδου Γ., *Διοικητική Χαρτογράφηση του Ελληνικού Κράτους, 1833-1845*, Παπαζήσης, Αθήνα 2003.

²⁵² Άρθρ. 59 ν. 1488/1938. Βλ. Ανδρονόπουλος Β./ Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σ. 122. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 57 ν. 1488/1938 διορίζονταν *Επαρχοί* στις εξής έντεκα *Επαρχίες*: *Ευρυτανίας* με έδρα το Καρπενήσι, *Βόλου* με έδρα τον Βόλο, *Αλμωπίας* με έδρα την Αρδέα, *Γρεβενών* με έδρα τα Γρεβενά, *Καστορίας* με έδρα την Καστορία, *Σιντικής* με έδρα το Σιδηρόκαστρο, *Ξάνθης* με έδρα την Ξάνθη, *Διδυμοτείχου* με έδρα το Διδυμότειχο, *Παγωνίου* με έδρα το Δελβινάκι, *Κονίτσης* με έδρα την Κόνιτσα και *Λήμνου* με έδρα το Κάστρο. Αξίζει να σημειωθεί ότι όλα σχεδόν τα Επαρχία λειτουργούσαν στην *ηπειρωτική* Ελλάδα (ενώ μεταπολεμικά και ιδίως μετά το 1974 αποτέλεσαν θεσμό για την νησιωτική, κυρίως, Ελλάδα), και ορισμένα μάλιστα σε περιοχές που αργότερα σχημάτισαν (μόνες τους ή μαζί με άλλες) ιδιαίτερους νομούς, όπως η Καστορία (1941), η Μαγνησία (1942), η Ευρυτανία (1943), η Ξάνθη (1944) και τα Γρεβενά (1964). Βλ. τον Πίνακα με την χρονολογική σειρά σύστασης όλων των (σημερινών) νομών του Κράτους:

Επισημαίνεται επίσης ότι, αν και οι νομοί έφθαναν τότε τους τριανταοκτώ, Νομάρχες διορίζονταν μόνο στους τριάντα τέσσερις όπου δεν υπήρχε έδρα Γενικού Διοικητή, αφού ο τελευταίος ασκούσε στο νομό της έδρας του και τις αρμοδιότητες του Νομάρχη, δηλαδή στην προκειμένη περίπτωση στους νομούς Θεσσαλονίκης, Ροδόπης, Ιωαννίνων και Χανίων. Οι παραπάνω αριθμοί υπαλλήλων περιλάμβαναν μόνο το προσωπικό που υπαγόταν στο υπουργείο Εσωτερικών. Όπως ήδη αναφέρθηκε, η συγκρότηση των περιφερειακών υπηρεσιών που ανήκαν σε άλλα Υπουργεία προσανατολιζονταν, κατά κανόνα, στους Νομούς,²⁵³ ενώ οι Γενικοί Διοικητές αντιμετώπιζαν και την αντιπαλότητα των «κλαδικών» υπουργών, με αποτέλεσμα να κερδίζουν έδαφος σε βάρος τους οι Νομάρχες. Η σταδιακή ενίσχυση των τελευταίων δεν κατάφερε να φθάσει μέχρι του σημείου να ανασυγκροτηθεί ως ενιαία, διακλαδική διοικητική μονάδα η Νομαρχία, παρά το γεγονός ότι το τότε αυταρχικό καθεστώς μπορούσε πολύ ευκολότερα να κάμψει τις αντιδράσεις που αναμένονταν να προβάλουν τόσο οι προϊστάμενοι υπουργοί όσο και τα υψηλόβαθμα στελέχη των κλαδικών υπηρεσιών του κέντρου. Έτσι διατηρήθηκε (άρθρ. 56) η κατά υπουργείο «κάθετη» οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών που μόνον οριακά μπορούσε να εναρμονίσει το Συμβούλιο Αποκεντρώσεως (άρθρ. 25) που είχε διακλαδική σύνθεση και λειτουργούσε *«παρά τω Υπουργείω των Εσωτερικών»*. Ενόψει των πραγματικών συσχετισμών δύναμης μεταξύ των Υπουργείων και των πολιτικών τους προϊσταμένων, ο νόμος υπογράμμισε πάντως (άρθρ. 26) ότι το εν λόγω Συμβούλιο γνωμοδοτεί *«επί σκοπώ εναρμονίσεως των υπό των Υπουργείων συντασσομένων σχεδίων νόμων, Β. Διαταγμάτων και Υπουργικών αποφάσεων προς τα αποκεντρωτικής αρχάς»*.

Αντί για τον ολοκληρωμένο, κατά τα ανωτέρω, εξορθολογισμό της οργάνωσης των περιφερειακών υπηρεσιών, η μεταξική δικτατορία προχώρησε τελικά στην ενίσχυση του πολιτικού στοιχείου εντός του μηχανισμού των Νομαρχιών και των Γενικών Διοικήσεων με την δημιουργία θέσεων για δώδεκα μετακλητούς Γενικούς Γραμματείς, στις σημαντικότερες Νομαρχίες, καθώς και για

²⁵³ Πρβλ. άρθρ. 56 ν. 1488/1938: «αι παρά ταις Γενικαίς Διοικήσεσι και Νομαρχίαις εις έτερα Υπουργεία υπαγόμεναι υπηρεσίαι και το προσωπικόν αυτών διέπονται υπό ιδίων νόμων».

τέσσερις μετακλητούς Γενικούς Γραμματείς στις Γενικές Διοικήσεις.²⁵⁴ Ειδικά για την περιοχή της πρωτεύουσας, η δημιουργία (ήδη με τον Α.Ν. 44/1936)²⁵⁵ ιδιαίτερου οργανισμού (Ν.Π.Δ.Δ.) υπό τον τίτλο «Διοίκησης της Πρωτεύουσας» με επικεφαλής Υπουργό, επέβαλε εντονότερο πολιτικό έλεγχο επί όλων των διοικητικών δραστηριοτήτων του λεκανοπεδίου.

Ο υπουργός-διοικητής Πρωτεύουσας θα ασκούσε στην περιφέρεια ευθύνης του τις αρμοδιότητες του Νομάρχη, του Υπουργού Εσωτερικών (άρθρ 2 παρ. 2) αλλά και «άλλων Υπουργών ή αρχών» (άρθρ. 2 παρ. 2), δηλαδή όλες τις κρατικές αρμοδιότητες που αφορούσαν έγκριση ή τροποποίηση πράξεων των Ο.Τ.Α. που ανάγονταν στην διοίκηση των «κοινοφελούς χαρακτήρος εγκαταστάσεων, υπηρεσιών ή επιχειρήσεων», στο σχέδιο πόλεως και τα πολεοδομικά «εν γένει» ζητήματα, στην «εκτέλεσιν έργων και προμήθειαν πραγμάτων», καθώς και στην «κοινωνικήν πρόνοιαν και την δημοσίαν αντίληψιν». Η προσπάθεια του νομοθέτη για την συγκρότηση ενός «διακλαδικού» οργανωτικού σχήματος με στόχο την υπέρβαση των επιζήμιων ανταγωνισμών ανάμεσα στα διάφορα Υπουργεία αλλά και τον καλύτερο συντονισμό των ενεργειών των πολυάριθμων πλέον δήμων και κοινοτήτων του λεκανοπεδίου (ιδίως σε θέματα σχεδίου πόλης και έργων υποδομής) ήταν εμφανής. Χαρακτηριστική υπήρξε άλλωστε και η επιλογή του έμπειρου διοικητικά αλλά και έμπιστου πολιτικά τέως Δημάρχου Αθηναίων Κ. Κοτζιά ως πρώτου «Διοικητού Πρωτεύουσας», καθώς και η στελέχωση των υπηρεσιών του νέου Υπουργείου με «αποσπασθέντες» δημοτικούς, κοινοτικούς και δημόσιους υπαλλήλους που συχνά επιλέγονταν μεταξύ των ικανοτέρων.

²⁵⁴ Πρβλ. άρθρ. 35 παρ. 2 και 40 παρ. 2 του ν. 1488/1938 σύμφωνα με τα οποία Ο Γενικός Γραμματέας Γεν. Διοικήσεως ή, αντιστοίχως, Νομαρχίας «διορίζεται, μετατίθεται και απολύεται δια Β. Διατάγματος εκδιδόμενου προτάσει του Υπουργού των Εσωτερικών».

²⁵⁵ ΕτΚ Α' 44. Ο νόμος τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Α.Ν. 1210/1938 (ΕτΚ Α' 174) και το Β.Δ. της 4ης/11ης Ιανουαρίου 1938. Βλ. σχετικά: Παπαγαρυφάλλου Π., *Το διοικητικό πρόβλημα της Πρωτεύουσας*, ΤοπΑ 1982, σ. 35 επ. (50 επ.), Μακροδημήτρης Αντ., «Ακυβέρνητη πόλη». Το πρόβλημα της διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών στην Ελλάδα, στο έργο: Παπαδημητρίου Γ./ Μακροδημήτρης Αντ., *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σσ. 87, 95, Μιχαήλ Γ., *Θεσμικό πλαίσιο σχεδιασμού μητροπολιτικών κέντρων στην Ελλάδα. Εφαρμογές και Διοίκηση – Γενικά Ζητήματα*, στο ίδιο έργο, σσ. 111,113, Μπίρης Κ., *Αι Αθήναι. Από του 19^{ου} εις τον 20όν αιώνα*, Εκδ. Οίκος Μέλισσα, Αθήνα 1996³, σ. 325.

Παρά την αυστηρά τεχνοκρατική της λογική, αυτή η πρώτη προσπάθεια ενιαίας και ολοκληρωμένης αντιμετώπισης των ήδη πιεστικών προβλημάτων της πρώτης μητροπολιτικής περιοχής της χώρας θα μπορούσε να θέσει τις βάσεις για την συστηματικότερη αντιμετώπιση της μεταγενέστερης, λιγγωδούς οικιστικής ανάπτυξης, αλλά εγκαταλείφθηκε «ελαφρά τη καρδία» με την κατάργηση του Υπουργείου (1941), μετά την έναρξη των περιπετειών του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Τότε δημιουργήθηκαν Γενικές Διοικήσεις και στις παλαιές χώρες: Έτσι, κατά το 1941 ιδρύονται οι Γενικές Διοικήσεις Κυκλάδων και Ιονίου Πελάγους, ενώ κατά το 1944 δημιουργείται και η Γενική Διοίκηση Πελοποννήσου.²⁵⁶

²⁵⁶ Βλ. Μαθιουδάκης Μ.- Ανδρονόπουλος Β., *Αποκέντρωση-Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σ. 120.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

Από την απελευθέρωση έως και το τέλος της δικτατορίας

Η άνοδος των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών

Από την οργανωτική επικράτηση της Νομαρχίας στην σταδιακή αποκομματικοποίηση του Νομάρχη

Η πρώτη περίοδος μετά την κατοχή χαρακτηριζόταν από πολιτική ρευστότητα που είχε βέβαια, ως επακόλουθο, αντίστοιχες εξελίξεις στο διοικητικό τοπίο. Ήδη κατά το 1944 είχαν δημιουργηθεί δεκαεπτά «ομοιόβαθμες» προς τις Γενικές Διοικήσεις «*Αντιπροσωπείες της Κυβερνήσεως*» (ν. 35/1944) που καταργήθηκαν λίγο αργότερα (ν. 92/1945), ενώ ακολούθησαν αλληλοδιάδοχες καταργήσεις και ιδρύσεις Γενικών Διοικήσεων.²⁵⁷ Εξάλλου, νέοι νομοί δημιουργήθηκαν στην Ξάνθη, την Ημαθία και την Λευκάδα (1946), την Κορινθία και την Πιερία (1949),²⁵⁸ με στόχο την ενίσχυση της παρουσίας του κράτους σε ορισμένες από αυτές τις περιοχές (ιδίως στην Β. Ελλάδα) και την ικανοποίηση των αιτημάτων που διατύπωναν οι τοπικές κοινωνίες, καθώς διέθεταν πολιτικούς ηγέτες με ισχυρή επιρροή στο κέντρο (όπως, λ.χ., η Κορινθία, τόπος καταγωγής του Γ. Τσαλδάρη). Ήδη, πάντως, με την λήξη του εμφυλίου αναπτύσσεται ο μεταρρυθμιστικός προβληματισμός²⁵⁹ κι εμφανίζονται ορισμένες σοβαρές προσπάθειες για τον εξορθολογισμό του αποκεντρωτικού συστήματος.

Προς την κατεύθυνση της αποκομματικοποίησης του «διοικητή του νομού», της υπηρεσιακής συνέχειας και της εδραίωσης του αποκεντρωτικού συστήματος στρεφόταν η εισαγωγή του θεσμού μόνιμου επί θητεία Νομάρχη, σύμφωνα με τα γαλλικά πρότυπα. Ο μόνιμος Νομάρχης, κατά τις σχετικές διατάξεις του Α.Ν. 893/1949, επιλέγονταν βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων από κατάλογο που συνέτασσε αυτεπάγγελα δεκαμελές Συμβούλιο Νομαρχών, το οποίο αποτελούσαν προσωπικότητες κύρους (ανώτατοι δικαστικοί, καθηγητές ΑΕΙ, ένας ακαδημαϊκός

²⁵⁷ Βλ. Μαθιουδάκης Μίν. - Βασίλ. Ανδρονόπουλος, *Αποκέντρωσις-Αυτοδιοικήσις*, ό.π. σ. 120 και Φραγκουλόπουλος Β., *Ο νέος διοικητικός θεσμός και η μετεξέλιξή του...*, ό.π., σ. 50.

²⁵⁸ Βλ. Μαθιουδάκης Μίν. - Βασίλ. Ανδρονόπουλος, ό.π. σ. 280 όπου αναφέρονται και οι νομοθετικές διατάξεις με τις οποίες σχηματίστηκαν οι νέοι νομοί.

²⁵⁹ Από τον επιστημονικό προβληματισμό που αναπτύσσονταν μετά την κατοχή βλ. Μαραγκόπουλου Γ., 'Βασικά προβλήματα της διοικητικής αναδιοργανώσεως', *Τοπική Αυτοδιοίκησης 1948*, σ. 409 επ., Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση...*, ό.π., σ. 118επ., 123επ.

κ.ά.)²⁶⁰. Η θητεία του Νομάρχη ήταν βέβαια σχετικά βραχεία, δηλαδή τριετής (και άρα μικρότερη της θεωρητικά αναμενόμενης θητείας μιας κυβέρνησης), αλλά μπορούσε να ανανεωθεί (ή να διακοπεί πρόωρα) μόνο με την σύμφωνη γνώμη του εν λόγω Συμβουλίου²⁶¹. Την ίδια χρονιά κωδικοποιήθηκε (με το Β.Δ. της 5/8 Οκτωβρίου 1949)²⁶² η νομοθεσία περί νομαρχών, στους οποίους και μεταβιβάστηκαν κατά το επόμενο έτος, με τον Α.Ν. 1489/1950²⁶³, οι αρμοδιότητες των Γενικών Διοικητών - εξαιρουμένου εκείνου της Βόρειας Ελλάδας (άρθρ. 8), ενώ οι τελευταίοι περιορίστηκαν πλέον στην «*ανωτέραν εποπτείαν των εν τη περιφέρεια των Αρχών και Υπηρεσιών ως και των ασκούντων διοικήσιν νομικών προσώπων*» (άρθρ. 2). Η λήξη του εμφυλίου πολέμου προανήγγειλε, επομένως, και την κατάργηση των Γενικών Διοικήσεων, οι οποίες είχαν δημιουργηθεί και επεκταθεί σε περιόδους πολεμικών ή άλλων έκτακτων γεγονότων (βαλκανικοί πόλεμοι, κατοχή-εμφύλιος κ.λπ.).

Πολύ σύντομα, πάντως, η νέα κυβέρνηση του «Ελληνικού Συναγερμού» αναίρεσε σημαντικές εγγυήσεις αμεροληψίας και τεχνοκρατικής λειτουργίας του θεσμού του μόνιμου νομάρχη. Έτσι, με το Ν.Δ. 2679/1953 «περί Νομαρχών και Επαρχών» (ΕτΚ Α' 313), η γνώμη του Συμβουλίου Νομαρχών έπαψε, τυπικά, να δεσμεύει τον Υπουργό, ο οποίος διευκολύνετο να στραφεί σε πολιτικά κριτήρια κομματικού χαρακτήρα κατά την επιλογή, την ανανέωση θητείας ή την πρόωρη απομάκρυνση του επί θητεία νομάρχη, τορπιλίζοντας στην πράξη την λογική του θεσμού. Στην σχετική Εισηγητική Έκθεση, υποστηρίζεται ότι ο προηγούμενος ν. 893/1949 είχε ενισχύσει την θέση του Συμβουλίου Νομαρχών επειδή τότε επικρατούσε κυβερνητική αστάθεια και ήταν απαραίτητη η εξασφάλιση μιας στοιχειώδους συνέχειας και σταθερότητας στην περιφερειακή διοίκηση που

²⁶⁰ Βλ. αναλυτικά Δένδιας Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον*, Διοικητική Οργάνωσις, Βίκτωρ Παπαζήσης, Αθήναι 1966, τόμ. Β', σ. 110.

²⁶¹ Βλ.. Παναγιωτάτος Ν., *Τινά περί της αποκεντρώσεως και του θεσμού του «ημιμόνιμου» ή επί θητεία νομάρχου*, ΕΔΔΔ 1958, σ. 248 επ. και Μπακογιάννης Κ., *Το καθεστώς του νομάρχη*, ό.π., σ. 11.

²⁶² ΕτΚ Α' 246. Βλ. σχετικά: Αλεξίου Ανδρ., *Η δημόσια διοίκηση στο νομό, χ.ε.*, Βόλος 1976, σ. 11, Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, τόμος Α', σσ. 168- 172.

²⁶³ «Περί επεκτάσεως της αρμοδιότητος των Νομαρχών» (ΕτΚ Α' 173), ο οποίος στη συνέχεια κυρώθηκε, τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ν. 1673/1951 (ΕτΚ Α' 52). Βλ. σχετικά Ανδρονόπουλος Β.- Μαθιουδάκης Μ., ό.π., σ.124, Φραγκουλόπουλου Β., ό.π. , σ. 50, Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π. σ. 173.

κινδύνευε από τις αλληπάλληλες αλλαγές προσώπων που συνεπάγονταν, μέχρι τότε, οι συνεχείς κυβερνητικές μεταβολές.

Μετά την αποκατάσταση της κυβερνητικής σταθερότητας με την επικράτηση του «Ελληνικού Συναγερμού» υπό τον Αλ. Παπάγο επιβλήθηκε, σύμφωνα με τους εισηγητές του ν. 2679/1953, να συνδέονται με σχέσεις εμπιστοσύνης «προς την εθνικήν κυβέρνησιν» οι «κατά τόπους εκτελεσταί του κυβερνητικού προγράμματος», δηλαδή οι Νομάρχες. Στην εν λόγω εισηγητική έκθεση, ως προς τον θεσμό των υπηρεσιακών επί θητεία Νομαρχών πραγματοποιούταν ένας αρνητικός απολογισμός «δεν απέδωσε τα αναμενόμενα», ενώ ως προς τους Νομάρχες επισημαινόταν ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, «καλοπτόμενοι υπό την ιδιότητά των ως υπηρεσιακών», αδρανούσαν ή δυσχέραιναν το έργο της κυβερνήσεως. Μέχρι το τέλος του 1954, η κυβέρνηση του «Ελληνικού Συναγερμού» προχώρησε στην «εκκαθάριση» του ενός τρίτου και πλέον των «υπηρεσιακών» Νομαρχών. Άλλωστε, η υποβάθμιση του Συμβουλίου Νομαρχών είχε προκαλέσει τις οργισμένες αντιδράσεις αρκετών μελών του τα οποία τελικά παραιτήθηκαν,²⁶⁴ με αποτέλεσμα να μεταβληθεί η σύνθεση του εν λόγω Συμβουλίου με την είσοδο «φίλα προσκείμενων» προσώπων και να διευκολυνθούν οι κυβερνητικοί χειρισμοί.

Δύο χρόνια αργότερα, γίνεται ένα πολύ σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της περαιτέρω ομογενοποίησης των κρατικών περιφερειακών υπηρεσιών. Με την ψήφιση του ν. 3200/1955,²⁶⁵ ο οποίος αποτέλεσε σταθμό στην εξελικτική πορεία του αποκεντρωτικού μας συστήματος,²⁶⁶ φάνηκε να ξεπερνιέται η ιστορική φάση της ασυμμετρίας και ανομοιογένειας των οργανωτικών σχημάτων για την αποκεντρωμένη διοίκηση του Κράτους. Η κατάργηση, με το άρθρ. 22 του ν. 3200/55, όλων των Γενικών Διοικήσεων σηματοδότησε την πλήρη επικράτηση του

²⁶⁴ Πρβλ. την προσωπική μαρτυρία του καθηγητή Δένδιας Μ., στο έργο *Διοικητικόν Δίκαιον*, ό.π., σ. 110.

²⁶⁵ «Περί διοικητικής αποκεντρώσεως» (ΕτΚ Α' 97). Βλ. αντί πολλών Φιλίππου Δ., *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκεντρώσεως...κράτους*, ό.π., σ. 65 επ., Βενετοσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοικήσεως*, ό.π., σσ. 240-247, αναλυτικά.

²⁶⁶ Φλογαίτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σ. 123, Μιχαλόπουλος Ν., «Από την πρωτοβάθμια αποκεντρώση στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση» *Διοικητική Ενημέρωση*, τεύχ. 5, Μάιος 1996, σσ. 11, 18, Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμος Ι, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010³, σ. 220.

νομαρχιακού συστήματος. Δημιουργήθηκε η εντύπωση²⁶⁷ ότι εδραιώθηκε η θέση των Νομαρχών ως των μοναδικών, πλέον, ηγετικών οργάνων της περιφερειακής κρατικής διοίκησης²⁶⁸ σε ολόκληρη την χώρα.

Μια σημαντική εξαίρεση ως προς την ομοιογένεια του αποκεντρωτικού συστήματος της χώρας υπήρξε η καθιέρωση και η λειτουργία του υπουργείου Βορείου Ελλάδος. Βασικοί στόχοι αυτού του «τοπικού» Υπουργείου ήταν, προφανώς, η εκ του σύνεγγυς πολιτική εποπτεία σε μια ευαίσθητη παραμεθόρια περιοχή, η αντίστοιχη ενίσχυση του αισθήματος ασφάλειας του τοπικού πληθυσμού σε μια μετεμφυλιακή και ψυχοπολεμική περίοδο, και η ισχυρότερη πολιτική παρουσία και εκπροσώπηση του κράτους στην Βόρεια Ελλάδα και ειδικότερα στην δεύτερη μητροπολιτική περιοχή της χώρας, την Θεσσαλονίκη.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 25 του ν. 3200/1955 πρόβλεψε θέση υπουργού Βορείου Ελλάδος, ο οποίος θα είχε την ευθύνη για τον συντονισμό και την κατεύθυνση «της κυβερνητικής πολιτικής εν τη περιφέρεια του», καθώς και την εποπτεία «των Νομαρχών και των λοιπών υπηρεσιών της περιφέρειάς του». Με Β.Δ., επίσης, ήταν δυνατή και η ανάθεση, στον εν λόγω «περιφερειακό» Υπουργό, αρμοδιοτήτων που ανήκουν σε άλλους, «κλαδικούς» Υπουργούς, εφόσον, όπως ρητά υπογράμμισε ο νόμος (άρθρ. 25, παρ. 4), δεν είχαν μεταβιβασθεί στους Νομάρχες. Έτσι, αποτρεπόταν ο κίνδυνος μιας «εκ πλαγίου» αποψίλωσης των Νομαρχών της Βορείου Ελλάδος που θα ανέτρεπε πλήρως την επιδιωκόμενη, κατ' αρχήν, εξομοίωση της λειτουργίας των Νομαρχιών σε ολόκληρη την χώρα. Είναι, εξάλλου, χαρακτηριστικό και το γεγονός ότι η προβλεπόμενη (άρθρ. 25 παρ. 3), σύσταση θέσης υφυπουργού Βορείου Ελλάδος με έδρα τα Ιωάννινα και χώρο ευθύνης τους νομούς της Ηπείρου, ουδέποτε πραγματοποιήθηκε.

Το νέο θεσμικό πλαίσιο φρόντιζε ιδιαίτερα για την λειτουργική ενίσχυση του

²⁶⁷ Το γεγονός ότι τα όργανα της κεντρικής διοίκησης αφαιρούσαν αρμοδιότητες από τα περιφερειακά όργανα ή αρμοδιότητες νομαρχών μεταβιβάζονταν στα περιφερειακά όργανα των υπουργείων, ασκώντας αρμοδιότητες υπουργών, αποδυνάμωσε το θεσμό της διοικητικής αποκέντρωσης, επισημαίνει αναφερόμενη στη διάταξη του άρθρου 4 παρ.2 του ν. 3200/1955 η Βενετσανοπούλου (2002: 242-244)

²⁶⁸ Οι Έπαρχοι, που είχαν διοριστεί σε ορισμένες παραμεθόριες Επαρχίες όπου λειτουργούσαν *Επαρχεία*, ήταν ιεραρχικά υφιστάμενοι του Νομάρχη (άρθρ. 61 ν. 1488/1938), Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π. σσ. 179-191 επ., Βενετσανοπούλου, ό.π. σ. 240.

νομαρχιακού θεσμού. Επομένως, *«επί σκοπώ εκπληρώσεως της εν άρθρω 99 του Συντάγματος επιταγής»*, όπως ρητά υπογραμμίστηκε στο νόμο (άρθρ. 1 παρ. 1), ο διοικητής του νομού ανέλαβε την ευθύνη να *«ασκεί αποκλειστικώς τας κατά τας εκάστοτε ισχύουσας διατάξεις αρμοδιότητας»* των Υπουργών ή των προϊσταμένων κεντρικών υπηρεσιών των Υπουργείων Εσωτερικών, Εθν. Παιδείας και Θρησκευμάτων, Οικονομικών, Εμπορίου, Βιομηχανίας, Συγκοινωνιών και Δημ. Έργων, Γεωργίας, Κοινωνικής Πρόνοιας και Εργασίας. Από αυτή την «αποθετική» μεταβίβαση αρμοδιοτήτων²⁶⁹ εξαιρέθηκαν εκείνες που αφορούσαν περισσότερους νομούς ή ρυθμιζόνταν με Κοινή Απόφαση περισσότερων Υπουργών, καθώς και όσες σχετιζόνταν με *«την εν γένει κατάστασιν του προσωπικού»* των δημοσίων υπηρεσιών, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α. (άρθρ. 1 παρ. 2). Εξάλλου, ως προς τις αρμοδιότητες των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Συντονισμού, Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Δικαιοσύνης και Εμπορικής Ναυτιλίας, η σχετική μεταβίβαση αρμοδιότητας στο Νομάρχη προϋπέθετε την ad hoc έκδοση Β.Δ. (άρθρ. 2).

Ο νόμος, μεταξύ των εξαιρέσεων από την κατά τα ανωτέρω «αποθετική» μεταβίβαση στο νομάρχη, ανέφερε και τις αρμοδιότητες *«επί αντικειμένων γενικωτέρας σημασίας»* που είχαν κανονιστικό χαρακτήρα ή απλώς αφορούσαν αντίστοιχες υπηρεσίες ή έργα και οι οποίες επρόκειτο να προσδιορίζονται κατά περίπτωση με Κοινές Αποφάσεις περισσότερων Υπουργών. Έτσι άνοιγε ο δρόμος για τον μελλοντικό «επαναπατρισμό» στο κέντρο όλων εκείνων των αρμοδιοτήτων που θα χαρακτηρίζονταν ως *«γενικωτέρας σημασίας»*. Βέβαια, το γεγονός ότι συμμετείχαν πάντοτε στην έκδοση των εν λόγω αποφάσεων οι Υπουργοί Συντονισμού και Εσωτερικών, σύμφωνα με τον νόμο, θα μπορούσε να λειτουργήσει ως εμπόδιο σε υπερβολικά συγκεντρωτικές διαθέσεις των υπόλοιπων «κλαδικών» Υπουργών, εφόσον οι πρώτοι είχαν την ανάλογη πολιτική βούληση και ισχύ ή εξασφάλιζαν, σε περιπτώσεις έντονων διαφιλονικήσεων, την υποστήριξη του Πρωθυπουργού. Πάντως, υπήρχαν και άλλες διατάξεις (άρθρ. 1, παρ. 2 εδ. στ',

²⁶⁹ Τον νομοτεχνικό τύπο της «γενικής ρήτρας» για την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σε περιφερειακά όργανα είχαν ήδη χρησιμοποιήσει οι νόμοι 4393/1929 (για τους Γενικούς Διοικητές) και 130/1936 (για τους Νομάρχες), χωρίς όμως να αποφευχθούν, τελικά, οι διαφιλονικήσεις αρμοδιοτήτων και η γενικότερη σύγχυση.

άρθρ. 4 ,παρ. 2) που επέτρεπαν την καθιέρωση, μέσω Β.Δ., και άλλων τέτοιων εξαιρέσεων ή τον περαιτέρω περιορισμό των αρμοδιοτήτων του Νομάρχη προς όφελος των κεντρικών οργάνων. Στην περίπτωση περιορισμού των αρμοδιοτήτων του Νομάρχη, ο νόμος προέβλεπε όμως (άρθρ. 4 παρ. 2) και σχετική γνωμοδότηση του Συμβουλίου Αποκεντρώσεως (άρθρ. 28).

Παρά τις προαναφερόμενες δυνατότητες εξαιρέσεων και επανασυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων, ο νομάρχης αποκτούσε σημαντικές εξουσίες σε μια περίοδο επέκτασης του κρατικού παρεμβατισμού. Ο νομοθέτης θέλησε να διασφαλίσει απόλυτα τον κομματικό έλεγχο στο νομαρχιακό θεσμό κι έτσι ο νομοθέτης έκρινε σκόπιμη την επιστροφή στο καθεστώς του μετακλητού Νομάρχη, ο οποίος, «*ως άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβερνήσεως και υπεύθυνος δια την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής εν τη περιφέρειά του*», θα διοριζόταν και θα απολυόταν κατά «*την απόλυτον διακριτικήν ευχέρειαν και ανεξέλεγκτον κρίσιν της Κυβερνήσεως*» (άρθρ. 24 παρ. 1).²⁷⁰

Οι αντιδράσεις που ακολούθησαν, οδήγησαν μόλις έξι μήνες αργότερα την νέα κυβέρνηση υπό τον Κ. Καραμανλή στη συμπλήρωση και βελτίωση του νόμου με το Ν.Δ. 3436/1955²⁷¹, και την επαναφορά του θεσμού του «ημιμόνιμου» Νομάρχη και μάλιστα αυτή τη φορά με πενταετή θητεία (δηλαδή για χρόνο που υπερέβαινε την αναμενόμενη κυβερνητική θητεία). Τον πίνακα των προς επιλογή υποψηφίων (που δεν μπορούσαν να υπερβούν τα είκοσι πρόσωπα) συνέτασσε ανά διετία (άρθρ. 4) το Συμβούλιο Νομαρχών που αποτελείτο από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως Πρόεδρο, τον Πρόεδρο του Ανωτάτου Συμβουλίου Δημοσίων Υπηρεσιών (Α.Σ.Δ.Υ.) και τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.) (άρθρ. 3,παρ. 1). Το εν λόγω τριμελές Συμβούλιο,²⁷² αποτελούσε συγχρόνως και Υπηρεσιακό Συμβούλιο των Νομαρχών

²⁷⁰ Για την επιστροφή του κομματικού Νομάρχη βλ. Μπακογιάννη Κ., *Το καθεστώς του Νομάρχη*, ό.π. , σ. 12.

²⁷¹ «Περί Νομαρχών και Επαρχών» (ΕτΚ Α' 310). Βλ. Παναγιωτάτος Ν., *Τινά περί της αποκεντρώσεως και του θεσμού...νομάρχου*, ό.π., σ. 248, Μπακογιάννης Κ., ό.π. , σ. 12, Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, ό.π. σ. 179.

²⁷² Αργότερα, με το άρθρο 7 παρ. 1 του Ν.Δ. 3770/1957 «Περί τροποποίησης και συμπλήρωσεως των περί Νομαρχών διατάξεων κ.λπ.» (ΕτΚ Α' 203), προστέθηκε ως τέταρτο μέλος «άνευ ψήφου» ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εσωτερικών, ο οποίος και «εισάγει προς συζήτησιν άπαντα τα ενώπιον του Συμβουλίου αγόμενα θέματα».

(άρθρ. 3, παρ. 5),²⁷³ οι οποίοι ελέγχονταν και από τους Γενικούς Διοικητικούς Επιθεωρητές (άρθρ. 12) που ορίζονταν με απόφαση του Υπουργού των Εσωτερικών²⁷⁴. Η ανανέωση της θητείας των Νομαρχών μπορούσε να γίνει μόνο μετά από έκδοση σχετικής, υποχρεωτικής για τον Υπουργό Εσωτερικών, απόφασης του Συμβουλίου Νομαρχών (άρθρ. 5), το οποίο και έκρινε την απόδοσή τους (άρθρ. 8).

Ως προς τους Επάρχους, εξάλλου, ορίσθηκε ότι οι θέσεις τους «πληρούνται υποχρεωτικώς δια τοποθετήσεως μονίμων υπαλλήλων του διοικητικού κλάδου».²⁷⁵ Οι Έπαρχοι, δεν υπηρετούσαν σε ολόκληρη τη χώρα, αλλά είχαν διοριστεί σε ορισμένες παραμεθόριες Επαρχίες όπου λειτουργούσαν Επαρχεία, ήταν ιεραρχικά υφιστάμενοι του Νομάρχη και ασκούσαν «κατ' εξουσιοδότηση» αρμοδιότητες που εκείνος όριζε με σχετική του πράξη (άρθρ. 61 ν. 1488/1938). Πάντως, αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι οι θέσεις των Επαρχών δεσμεύονταν πλέον προς όφελος των διοικητικών στελεχών, ενισχύοντας έτσι το ειδικό βάρος της μόνιμης δημοσιοϋπαλληλίας στην περιφερειακή κρατική διοίκηση.

Επρόκειτο για ρυθμίσεις που προωθούσαν την ιδέα της θεσμικής συνέχειας και μνήμης στην περιφερειακή διοίκηση, την διασφάλιση της αμεροληψίας και την ενίσχυση του υπηρεσιακού πνεύματος σε βάρος της παραδοσιακής κομματικής επιρροής. Η πολιτική κατεύθυνση αυτών των επιλογών για την «αποκομματικοποίηση» του νομαρχιακού θεσμού και της εν γένει αποκεντρωμένης διοίκησης αντανάκλασε τη φιλοσοφία μιας νέας προσπάθειας αστικού εκσυγχρονισμού της χώρας, υπό την ηγεσία του Κων. Καραμανλή.

²⁷³ Βλ. Δένδιας Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον*, ό.π., σ. 110 και Μπαμπαλιούτας Λ, ό.π. σ. 196.

²⁷⁴ Με διατάξεις του ν. 3770/1957 συστήθηκαν στην κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών πέντε θέσεις *Γενικών Επιθεωρητών Διοικήσεως* και πέντε θέσεις *Επιθεωρητών Διοικήσεως* «επι τριετεί θητεία» με ιδιαίτερα υψηλά προσόντα, τα οποία αναλάμβαναν την ευθύνη ελέγχου της «εν γένει λειτουργίας» των περιφερειακών πολιτικών υπηρεσιών και «πάσαν έρευναν χρησιμην προς μόρφωσιν ασφαλούς γνώμης περί του ήθους, της ικανότητος, της δράσεως και της συμπεριφοράς των Νομαρχών». Αξίζει να σημειωθεί πως ο θεσμός του Γενικού Επιθεωρητή Νομαρχών είχε εισαχθεί προπολεμικά από το ν. 1488/1938. Οι σχετικές διατάξεις προέβλεπαν ότι τα συναφή καθήκοντα ασκούσε Νομάρχης που δεν υπηρετούσε σε νομό αλλά στο Υπουργείο Εσωτερικών και ενεργούσε «κατόπιν ειδικής εντολής του Υπουργού επιτόπιον εξέτασιν οιοδήποτε ζητήματος αναγομένου εις την διοίκησιν». Γενικά για τους *Επιθεωρητές της Διοικήσεως* βλ. Δένδιας Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον*, ό.π., σ. 132 και Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π. σσ. 195-197.

²⁷⁵ Βλ. άρθρο 16 παρ. 1 του ν. 3436/1955 «Περί Νομαρχών και Επαρχών» (ΕτΚ Α' 310).

Η νέα νομαρχία: ισχυρός κρατικός παρεμβατισμός - κεντρομόλα «αποκέντρωση»

Το επόμενο βήμα προς την αναβάθμιση του ρόλου της Νομαρχίας, έγινε με το Ν.Δ. 3620/1956²⁷⁶ που προέβλεπε την συγχώνευση των ταμείων οδοποιίας και των άλλων ειδικών ταμείων κάθε νομού (άρθρ. 7) σε ένα νέο Ν.Π.Δ.Δ. υπό την προεδρία του Νομάρχη, το Νομαρχιακό Ταμείο. Το τελευταίο επρόκειτο, στα επόμενα χρόνια, να αποτελέσει τον βασικό μηχανισμό για την κατασκευή και συντήρηση έργων και εγκαταστάσεων στον νομό, σύμφωνα με σχετικό, ετήσιο προγραμματισμό που εγκρινόταν και από το «αναπτυξιακό» υπουργείο Συντονισμού (άρθρ. 4).

Παράλληλα, ο ίδιος νόμος προέβλεπε και τη δημιουργία Διευθύνσεως Τεχνικών Υπηρεσιών, που υπαγόταν «αμέσως υπό τον νομάρχη» (άρθρ. 15, παρ. 1) σε κάθε Νομαρχία, συμπεριλαμβανόμενης μιας ειδικής υπηρεσίας για την τεχνική υποστήριξη των Ο.Τ.Α., της Τεχνικής Υπηρεσίας Δήμων και Κοινοτήτων. Με τον ίδιο νόμο ορίστηκε ότι καταργούνται (άρθρ. 15, παρ. 4) οι Περιφερειακές Διευθύνσεις Δημοσίων Έργων και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρθηκαν στις εν λόγω Διευθύνσεις Τεχνικών Υπηρεσιών.²⁷⁷ Έτσι, εντάσσονταν στη Νομαρχία και, έμμεσα, στο πεδίο επιρροής του Υπουργείου Εσωτερικών, λειτουργίες και υπηρεσίες δημοσίων έργων, με αποτέλεσμα την τοπική στοίχισή τους με υπηρεσίες άλλων αναπτυξιακών κλάδων (πρωτογενούς τομέα, βιομηχανίας, μεταφορών κλπ.), οι οποίες επίσης υπάγονταν στη Νομαρχία.

Η Νομαρχία περιελάμβανε, πλέον, πολύ σημαντικούς μηχανισμούς υλοποίησης της κρατικής αναπτυξιακής πολιτικής στο νομό. Ήδη από το 1952 είχε αρχίσει να εφαρμόζεται το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.), ενώ από το 1956 καθιερώθηκε το -κρίσιμο για τις υποδομές των μικρών Ο.Τ.Α.- Πρόγραμμα Μικρών Κοινωφελών Έργων και αργότερα (1958) τα Νομαρχιακά Προγράμματα που εντάσσονταν στο περιφερειακό σκέλος του Π.Δ.Ε. Η Νομαρχία και το

²⁷⁶ «Περί τροποποίησης και συμπλήρωσης των διατάξεων περί διοικητικής αποκέντρωσης» (ΕτΚ Α' 279). Πρβλ. Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π. σσ.192-195.

²⁷⁷ Οι τελευταίες περιελάμβαναν γραφείο νομομηχανικού, γραφεία μηχανικών, γραφεία πολεοδομίας, την Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.), καθώς και γραφείο μηχανικού εξοπλισμού που ήταν υπεύθυνο για την φύλαξη, την συντήρηση και την επισκευή του μηχανικού εξοπλισμού που ανήκε στο Νομαρχιακό Ταμείο (άρθρ. 16 παρ. 2).

Νομαρχιακό Ταμείο με τους νέους μηχανισμούς εδραίωσαν την θέση τους ως απαραίτητοι συμπαραστάτες των μικρότερων δήμων και κοινοτήτων, αλλά και γενικότερα ως βασικοί αναπτυξιακοί μηχανισμοί στην περιφέρειά τους.²⁷⁸

Οι Νομαρχίες, ως διοικητικές μονάδες παρέμειναν ισχνές, αφού ουσιαστικά περιορίζονταν στις τοπικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, ενώ οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπόλοιπων Υπουργείων παρέμεναν δομικά και λειτουργικά διάσπαρτες, δεν εντάσσονταν, δηλαδή, σε μια οριζόντια, διακλαδική και ενιαία διοικητική μονάδα σε επίπεδο νομού, αλλά εξακολουθούσαν να συνδέονται άμεσα με τις κεντρικές υπηρεσίες του «δικού τους», κάθε φορά, Υπουργείου, μαζί με τις οποίες συγκροτούσαν ένα «καθετο-ποιημένο», «κλαδικό» διοικητικό υποσύστημα. Ο ν. 3200/1955 προέβλεπε πάντως την κατάρτιση νομαρχιακού προϋπολογισμού και την δημιουργία των απαιτούμενων οικονομικών υπηρεσιών για την εκτέλεσή του, δηλαδή *υπηρεσία δημόσιου λογιστικού και υπηρεσία επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου*.²⁷⁹ Ο σχετικός ρόλος των νομαρχιακών υπηρεσιών παρέμενε, ωστόσο, και πάλι «διεκπεραιωτικός», αφού τα επιμέρους «κλαδικά» τμήματα του νομαρχιακού προϋπολογισμού υποβάλλονταν προς έγκριση στα αντίστοιχα υπουργεία προτού αποσταλούν, τελικά, στο υπουργείο Οικονομικών ως μέρος του προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων κάθε υπουργείου.

Οι επιμέρους υπουργοί, ως ιεραρχικά προϊστάμενοι του νομάρχη, όταν εκείνος ασκούσε αρμοδιότητές τους, είχαν τη δυνατότητα να ασκούν, αυτεπαγγέλτως και κατόπιν προσφυγής, προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας επί των αποφάσεών του.²⁸⁰ Εξάλλου, ο νόμος έδινε στους υπουργούς

²⁷⁸ Βλ. ΕΕΤΑΑ, Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1988, ιδίως σ. 26.

²⁷⁹ Βλ. Ανδρονόπουλος Β./ Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σ. 140, και Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σ. 187.

²⁸⁰ Από την παλαιότερη σχετική νομολογία βλ. ΣτΕ 314, 1099, 1718/1957, 879, 1576/1958, 1251/1959, 692/1966 και από την νεότερη βλ. ΣτΕ 391, 1454/1975, 1230, 2319, 3320/1978, 1686/1980, 3195/1983, 261, 802/1987. Βλ. επίσης Βαλσαμούλης Α., Η εκ του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955 τυπική ιεραρχική προσφυγή κατά πράξεων νομάρχου, ΕΤΑ 1956, σ. 3, Παπαχατζής Γ., ό.π., *Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου...*, σ. 162, Παπακωνσταντίνου Δ., *Η ευδικοφανής ιεραρχική προσφυγή του άρθρου 8 του ν.3200/1955*, ΕΤΑ 1962, σ. 1427, Δένδιας Μ., ό.π., σ. 122, Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π. αρ. 303 επ. Σχετικά με το καθεστώς που ίσχυε πριν το ν. 3200/1955 βλ. Μπουρόπουλος Ν. Α., *Έλεγχος του νομάρχου υπό των υπηρεσιών*, Τοπική Αυτοδιοίκησης 1951, σ. 17.

τη δυνατότητα να απευθύνουν στους νομάρχες όχι μόνο «γενικάς οδηγίας», αλλά και «ειδικάς διαταγές», τις οποίες ο διοικητής του νομού όφειλε, εάν επέμενε ο υπουργός, να εκτελέσει, ακόμη και αν κατά την γνώμη του Νομάρχη «προδήλως σοβαροί ειδικοί τοπικοί λόγοι» επέβαλαν την μη εφαρμογή της υπουργικής διαταγής στην περιφέρειά του.²⁸¹ Επιπλέον, για να αποφεύγονται συγκρούσεις μεταξύ τους, ο νόμος έδινε την δυνατότητα στον Νομάρχη να επικαλείται «εξαιρετικούς λόγους» ή «αδυναμία του εν τω νομώ υπηρετούντος ειδικού προσωπικού» και να υποβάλει στον Υπουργό «προς απόφασιν» αντικείμενα της δικής του «αποκλειστικής», αρμοδιότητας.²⁸² Ο αρμόδιος Υπουργός είχε τότε την δυνατότητα «ν' αναπέμπη εις τον Νομάρχη τα εις αυτόν υποβληθέντα αντικείμενα εάν ήθελε κρίνη ότι δεν συντρέχουν οι λόγοι της υποβολής».²⁸³

Επομένως, ο Υπουργός διατηρούσε σε κάθε περίπτωση την πρωτοβουλία των κινήσεων και με κατάλληλο χειρισμό «γενικών οδηγιών», «ειδικών διαταγών», επιλεκτικών «καθ' υποβολήν αποφάσεων» και «αναπομπών» ήταν σε θέση να ελέγχει τους Νομάρχες, οι οποίοι μπορούσαν, όταν ήθελαν να αποφύγουν δυσάρεστες συγκρούσεις, με μια απλή απόφασή τους, να αναθέσουν «εις τα αρμόδια καθ' ύλην περιφερειακά όργανα των Υπουργείων» την εξουσία, τυπικά, «του υπογράφειν» κατ' εντολήν τους,²⁸⁴ στην πραγματικότητα όμως αποκτούσαν την ευχέρεια να αποφασίζουν τα ίδια, μετά από σχετική συνεννόησή τους με τις αντίστοιχες κεντρικές υπηρεσίες. Έτσι, ο πραγματικός βαθμός αποσυγκέντρωσης των αποφάσεων διαμορφωνόταν ανάλογα με την προσωπικότητα του Νομάρχη και, κυρίως, τις διαθέσεις του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου.

Η επιρροή της κεντρικής εξουσίας αυξήθηκε πάντως σταδιακά και ως προς την επιλογή του διοικητή του νομού, αφού με το άρθρ. 8 παρ. 1 του Ν.Δ. 3770/1957 παραχωρήθηκε στον Υπουργό Εσωτερικών η δυνατότητα να ζητά από το Συμβούλιο Νομαρχών την έκτακτη -πριν την πάροδο της προβλεπόμενης διετίας, εγγραφή στον πίνακα διοριστέων και προσώπων που διαθέτουν «εξαιρετικά προσόντα

²⁸¹ Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Ν.Δ. 3770/1957, εφόσον βεβαίως οι εν λόγω διαταγές εκδίδονταν «εντός της κατά τας κειμένας διατάξεις αρμοδιότητος» των Υπουργών. Τυχόν ανυπακοή των Νομαρχών αποτελούσε, κατά το άρθρο 6 παρ. 1 του εν λόγω Ν.Δ., λόγο απόλυσης.

²⁸² Βλ. άρθρ. 5 ν. 3200/1955.

²⁸³ Βλ. την δεύτερη παράγραφο του εν λόγω άρθρου 5 του ν. 3770/1957.

²⁸⁴ Βλ. άρθρ. 7 ν. 3200/1955.

ή ικανότητας». Αργότερα, η κυβέρνηση του Γ. Παπανδρέου ενίσχυσε την θέση του Γενικού Γραμματέα του υπουργείου Εσωτερικών στο εν λόγω Συμβούλιο, με τη χορήγηση δικαιώματος ψήφου στο Συμβούλιο Νομαρχών (άρθρ. 10 του ν. 4450/1964), στο οποίο μέχρι τότε ο Γενικός Γραμματέας συμμετείχε ως εισηγητής των προς συζήτηση θεμάτων χωρίς ψήφο.²⁸⁵ Επιπλέον, η κεντρική κυβέρνηση διευκόλυνε την εθελούσια έξοδο των «επί θητεία» υπηρετούντων Νομαρχών και απαγόρευσε των διορισμό των, κατά τεκμήριο «εχθρικών» προς αυτήν, αποφοίτων στρατιωτικών και αστυνομικών σχολών.²⁸⁶ Με το άρθρο 2 του εν λόγω νόμου, οι υπηρετούντες Νομάρχες πιέζονταν μάλιστα να υποβάλουν την παραίτησή τους, αφού, εάν δεν το έπρατταν, θα κρίνονταν «εντός μηνός» από την λήξη της σχετικής προθεσμίας «ως διατηρητέοι ή μη εν τη υπηρεσία» από το αρμόδιο Συμβούλιο. Την ίδια τύχη επιφύλασσε, εξάλλου, ο νόμος (άρθρ. 3) και στους επί θητεία Γενικούς Επιθεωρητές Διοικήσεως. Στην πραγματικότητα επρόκειτο, δηλαδή, περί «εκκαθαρίσεων» στην περιφερειακή διοίκηση, παρόμοιων με εκείνες που είχε επιβάλει η κυβέρνηση του στρατάρχη Αλ. Παπάγου το 1954 σε βάρος, τότε, φιλελευθέρων, κεντρικών και αριστερών στελεχών της δημόσιας διοίκησης.

Η πρακτική της απομάκρυνσης κομματικών και πολιτικών αντιπάλων (ή απλά μη-έμπιστων) από τις θέσεις των Νομαρχών χωρίς, τυπικά, να καταργείται ο θεσμός του επί θητεία Νομάρχη εφαρμόστηκε μεταγενέστερα, με ακόμη μεγαλύτερη σπουδή, από την απριλιανή δικτατορία, όπου η κυβέρνηση των πραξικοπηματιών ανακάλεσε όλους σχεδόν τους υπηρετούντες, ενώ επέτρεψε τον απευθείας διορισμό δικαστικών, δημόσιων υπαλλήλων και, βεβαίως, αξιωματικών των Ενόπλων Δυνάμεων και των Σωμάτων Ασφαλείας στις κενούμενες θέσεις, ακόμη και αν δεν διέθεταν τα προβλεπόμενα από την νομοθεσία προσόντα.²⁸⁷

²⁸⁵ Με την ίδια διάταξη προστέθηκε ως νέο μέλος χωρίς ψήφο ο Διευθυντής Διοικήσεως του Υπουργείου Εσωτερικών, ο οποίος και ανέλαβε πλέον το καθήκον να «εισάγει άπαντα τα προς συζήτησιν θέματα».

²⁸⁶ Βλ. τα άρθρα 1 και 4 του ν. 4450/1964 «περί εθελουσίας εξόδου Νομαρχών και άλλων τινών διατάξεων» (ΕτΚ Α' 255).

²⁸⁷ Βλ. τα άρθρα 1 του Α.Ν. 10/1967 «περί τροποποίησης των περί Νομαρχών και άλλων τινών διατάξεων» (ΕτΚ Α' 74) και 1 παρ. 1 του Α.Ν. 12/1967 «περί ρυθμίσεως ζητημάτων των εν ενεργεία Κρατικών Λειτουργών, Στρατιωτικών και Δικηγόρων, διοριζομένων ως μελών του Υπουργικού Συμβουλίου ή τις θέσεις του Δημοσίου κ.λ.π.» (ΕτΚ Α' 76). Ο νομοθετικός καθορισμός προσόντων για τους διοριζόμενους Νομάρχες έγινε για πρώτη φορά με τον ν. 4250/1929, ο οποίος πρόβλεπε μάλιστα

Η δικτατορία: πολιτικός έλεγχος και αυταρχικός εξορθολογισμός

Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας το γεγονός ότι οι Νομάρχες ήταν έμπιστοι του στρατιωτικού καθεστώτος, σε συνδυασμό με την μείωση του «ειδικού βάρους» των κλαδικών Υπουργών ευνόησε την ενίσχυση του νομαρχιακού θεσμού. Έτσι, άνοιξε ο δρόμος για την περαιτέρω «ενιαιοποίηση» της περιφερειακής διοίκησης στο νομό, καθώς και την εκ νέου μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τις Νομαρχίες, οι οποίες, στην διάρκεια των ετών που είχαν προηγηθεί, είχαν σταδιακά υποστεί σημαντικές απώλειες με πρωτοβουλίες των Υπουργείων, τα οποία έκαναν χρήση του όπλου της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Το Ν.Δ. 532/1970²⁸⁸ (άρθρ. 1 παρ. 2) προκειμένου να αποφευχθεί εφεξής η δημιουργία σύγχυσης ως προς την κατανομή αρμοδιοτήτων, παρόμοια με εκείνη που είχε προκύψει μετά την έκδοση του ν. 3200/1955. υιοθέτησε την «αποθετική» μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τους Υπουργούς²⁸⁹ στον Νομάρχη, δηλαδή υιοθέτησε τον νομοτεχνικό τύπο της «γενικής ρήτρας», αλλά περιόρισε τις εξαιρέσεις, ενώ όρισε ότι τα αντίστοιχα διατάγματα έπρεπε να εκδοθούν εντός αποκλειστικής προθεσμίας λίγων μηνών. Πράγματι, με την λήξη της προθεσμίας του Ν.Δ. 532/1970, η αφαίρεση αρμοδιοτήτων από τους νομάρχες θα ήταν δυνατή μόνο με διάταξη νόμου (τυπικού ή έστω «αναγκαστικού»). Αντίστροφα, η μεταβίβαση νέων, πρόσθετων αρμοδιοτήτων στον διοικητή του νομού μπορούσε να πραγματοποιηθεί και στο μέλλον με διάταγμα.²⁹⁰

Το στρατιωτικό καθεστώς, ακριβώς επειδή δεν φοβόταν τυχόν αντιδράσεις υπουργών και υπηρεσιακών παραγόντων, προχώρησε, εξάλλου, στην λειτουργική και οργανωτική ενοποίηση των κρατικών υπηρεσιών στο νομό. Ορίστηκε (άρθρ. 2,

και γνωμοδότηση επιταμελούς Επιτροπής κατά την διαδικασία επιλογής, αλλά καταργήθηκε μόλις μετά τρία χρόνια με το ν. 5646/1932. Για την διαχρονική εξέλιξη των νομοθετικών ρυθμίσεων που αφορούσαν τα απαιτούμενα προσόντα διορισμού σε θέση Νομάρχη βλ. Φλογαίτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σ. 135.

²⁸⁸ «Περί συμπληρώσεως των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως» (ΕτΚ Α' 103) επ., Βενετσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 254-257.

²⁸⁹ Επρόκειτο, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του Ν.Δ. 532/1970 για τις αρμοδιότητες των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομικών, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Κοινωνικών Υπηρεσιών, Γεωργίας, Βιομηχανίας, Εμπορίου, Εργασίας, Δημοσίων Έργων και Συγκοινωνιών.

²⁹⁰ Βλ. σχετικά Ανδρονόπουλος Β., - Μαθιουδάκης Μ. *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σ. 297, πρβλ. Αθανασόπουλος Δ., *Η Ελληνική Διοίκηση. Ανεπίκαιρες σκέψεις για μια διοικητική μεταρρύθμιση*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1983, σ. 144, Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση*, ό.π. σ. 133 επ.

παρ. 1 Ν.Δ. 532/1970) ότι όλες οι «κατά τας κείμενας διατάξεις αρμοδιότητες των περιφερειακών αρχών νομαρχιακού επιπέδου» πρόκειται πλέον να «ανήκουν εις τον νομάρχη». Παράλληλα συνενώθηκαν (άρθρ. 2, παρ. 2) οι οργανωτικά διάσπαρτες περιφερειακές υπηρεσίες των διάφορων Υπουργείων, με την συγκρότηση μιας ενιαίας διοικητικής μονάδας σε επίπεδο νομού, της Νομαρχίας, η οποία περιέλαβε, ως οριζόντιος και διακλαδικός μηχανισμός, το σύνολο αυτών των υπηρεσιών.²⁹¹

Παρόλα αυτά, και η νέα οργανωτική δομή της Νομαρχίας παρέμεινε δέσμια των συγκεντρωτικών παραδόσεων, αφού η εσωτερική μορφολογία της απλώς αντανakλούσε την διάρθρωση των κεντρικών υπηρεσιών και δεν αντιστοιχούσε στις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές, ούτε βέβαια στο συγκεκριμένο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον και τις ιδιαιτερότητες του κάθε νομού.²⁹² Αλλά και η κεντρική οργάνωση των Υπουργείων δεν αναδιοργανώθηκε, παρά την σταδιακή μεταφορά, στα χρόνια που ακολούθησαν, μεγάλου αριθμού αρμοδιοτήτων από το κέντρο στα περιφερειακά όργανα, ούτε άλλαξε η συγκεντρωτική λογική των μεταξύ τους σχέσεων.²⁹³ Ακόμη και η αφαίρεση των ευθυνών από τις κεντρικές υπηρεσίες, για την άσκηση των «νομαρχιακών» αρμοδιοτήτων στην περιφέρεια της πρωτεύουσας, με το Ν.Δ. 1147/1972²⁹⁴ (που προκαλούσε αληθινή λειτουργική συμφόρηση στα Υπουργεία) δεν παρατηρήθηκε καμία αξιολογη αλλαγή στις εσωτερικές δομές τους, καθώς με τον προαναφερόμενο νόμο καταργήθηκαν οι Νομαρχίες και τα Νομαρχιακά Ταμεία Αττικής και Πειραιώς, καθώς και οι υπηρεσίες της περιοχής της τέως Διοικήσεως Πρωτεύουσας (άρθρ. 9). Ο νέος νομός Αττικής περιελάμβανε τέσσερα Νομαρχιακά Διαμερίσματα (Αθηνών, Πειραιώς, Δυτικής Αττικής και Ανατολικής Αττικής), στα οποία

²⁹¹ Βλ. Μιχαλόπουλος Ν., 'Από την πρωτοβάθμια αποκέντρωση στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση', ό.π., σ. 15.

²⁹² Μιχαλόπουλος Ν., ό.π., Βαρελίδης Νικ./ Σωτηρόπουλος Δημ., *Μελέτη οργάνωσης και επικοινωνίας των υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας*, Αθήνα, Μάρτιος 1994, σ. 27, Μακροδημήτρη Αντ., 'Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο νομό' (Από τη νομαρχιακή διοίκηση στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση), στο έργο: Κ. Σπανού/ Α. Ρήγου/ Μ. Σπουρδαλάκη, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σσ. 65, 75.

²⁹³ Μιχαλόπουλος Ν., ό.π., σ. 17: «Το οργανωτικό status quo στις σχέσεις μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών μπορεί να έχει αλλάξει ως προς τις διαστάσεις αλλά όχι ως προς το περιεχόμενο. Ο διοικητικός συγκεντρωτισμός αποτελεί σταθερά του ελληνικού διοικητικού συστήματος».

²⁹⁴ «Περί διοικήσεως της Μείζονος Πρωτεύουσας» (ΕτΚ Α' 66). Βλ. αναλυτικότερα Ανδρονόπουλος Βασ., /Μαθιουδάκης Μίν., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, ό.π., σσ. 349, 352.

τοποθετήθηκαν τέσσερις προϊστάμενοι-Αναπληρωτές Νομάρχες, οι οποίοι και ασκούσαν πλέον «*τας κατά τας εκάστοτε ισχύουσας διατάξεις αρμοδιότητας των Νομαρχών*» (άρθρ. 5, παρ. 1). Ωστόσο, στον νομό Αττικής ήταν ακόμη εντονότερο το φαινόμενο εξάρτησης των κλαδικών νομαρχιακών υπηρεσιών από τα αντίστοιχα Υπουργεία, εξαιτίας της γειννίας των υπηρεσιών.

Έτσι, παρά την οργανωτική ενοποίηση του 1970, οι νομαρχιακές υπηρεσίες εξακολούθησαν να «*τηλεκατευθύνονται*» από τα αντίστοιχα καθ' ύλη αρμόδια Υπουργεία,²⁹⁵ ενώ ο Νομάρχης, σε αρκετές περιπτώσεις, απλώς προσυπέγραφε τις σχετικές εισηγήσεις των κλαδικών υπηρεσιών. Άλλωστε, ενόψει του μεγάλου αριθμού των Διευθύνσεων και των άλλων αυτοτελών μονάδων, το εύρος εποπτείας του Διοικητή του νομού ήταν πολύ μεγάλο και η έλλειψη επιτελικών μονάδων²⁹⁶ και στελεχών στερούσε τον διορισμένο Νομάρχη από τις δυνατότητες να ελέγχει σε βάθος και να συντονίζει αποτελεσματικά τις νομαρχιακές υπηρεσίες. Στις τελευταίες υπάγονταν άλλωστε και αρκετές υπηρεσιακές μονάδες που αναπτύσσονταν σε επίπεδο επαρχίας ή ακόμη και σε τοπικό επίπεδο, όπως λ.χ. τα Τοπικά Τμήματα Εργασίας, τα Γραφεία Πρόνοιας κ.ά.²⁹⁷

Εκτός, όμως, από τις περιφερειακές υπηρεσίες που οργανώνονταν σε επίπεδο κατώτερο από την νομαρχία, η περιφερειακή διοίκηση περιελάμβανε και οργανωτικές μονάδες που συγκροτούνταν σε διανομαρχιακή κλίμακα και δεν υπάγονταν στον Νομάρχη. Επρόκειτο για μορφές «ειδικής» ή «κλαδικής» αποκέντρωσης που υπάγονταν απευθείας στα αντίστοιχα υπουργεία και συνήθως ανέπτυσαν τάσεις «στεγανοποίησης» έναντι των άλλων αποκεντρωμένων υπηρεσιών. Μετά την σταθεροποίηση του καθεστώτος, η δικτατορία των συνταγματάρχων αισθάνθηκε αρκετά ισχυρή, ώστε να ενοποιήσει αυτές τις κλαδικές υπηρεσίες -πολλές από τις οποίες συγκροτούσαν κάθετα

²⁹⁵ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 134 επ., Βενετοανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 258-259.

²⁹⁶ Πρβλ. τον προβληματισμό που είχε ήδη αναπτυχθεί κατά την δεκαετία του εξήντα: Δημακόπουλος Γ., *Το Νομαρχιακό Επιτελείον. Συμβολή εις την αναδιοργάνωσιν της δημοσίας διοικήσεως*, Εν Αθήναις 1966, ιδίως σ. 12, βλ. επ. Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π. σ. 201

²⁹⁷ Βλ. Αλεξίου Ανδρ., ό.π., σ. 22, Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π. σσ. 202-204.

«γραφειοκρατικοσυντεχνικά φέουδα»²⁹⁸- σε μια κοινή διαίρεση με επτά περιφέρειες για ολόκληρη την Επικράτεια. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 6, παρ. 1 του Ν.Δ. 532/1970 «αι διανομαρχιακού επιπέδου υπηρεσίαι εκάστου Υπουργείου δεν δύναται να είναι πλείονες των επτά καθ' άπασαν την Επικράτειαν. Ως έδραι των υπηρεσιών τούτων ορίζονται αντιστοίχως αι Αθήναι, Θεσσαλονίκη, Πάτραι, Λάρισα, Ιωάννινα, Καβάλα και Ηράκλειον». Κατ' εξουσιοδότηση των σχετικών διατάξεων των άρθρων 1, παρ. 1 και 6, παρ. 2 του Ν.Δ. 532/1970, εκδόθηκαν τον ίδιο χρόνο εννέα Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις για τα εδαφικά όρια των διανομαρχιακών υπηρεσιών και τα Β.Δ. 703-713/1970 που αργότερα τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τα Β.Δ. 676, 677/1971, με τα οποία απαριθμήθηκαν οι αρμοδιότητες των Υπουργείων και των «περιφερειακών υπηρεσιών διανομαρχιακού επιπέδου», ενώ όλες οι υπόλοιπες μεταβιβάζονταν στους νομάρχες.²⁹⁹ Εξάλλου, τα υπουργεία μειώθηκαν αριθμητικά σε δεκατρία (13) και καταργήθηκαν ορισμένα που διέθεταν διανομαρχιακές υπηρεσίες, με αποτέλεσμα και οι αρμοδιότητες των τελευταίων να περιέλθουν στον νομάρχη,³⁰⁰ η θέση του οποίου ενισχύθηκε σημαντικά.

Η δικτατορία συγκρότησε³⁰¹ επτά Περιφερειακές Διοικήσεις που ενσωμάτωναν τις διανομαρχιακές υπηρεσίες των Υπουργείων σε μια ενιαία υπηρεσία. Η νέα μονάδα γενικής αποκέντρωσης περιελάμβανε την Υπηρεσία Ανάπτυξης Περιφέρειας και τις Επιθεωρήσεις Εκπαίδευσης, Κοινωνικών Υπηρεσιών, Εμπορίου, Γεωργίας, Βιομηχανίας, Δημοσίων Έργων, Εσωτερικών, Εφοριών, Τελωνείων, Δημοσίων Διαχειρίσεων, Εργασίας και Συγκοινωνιών³⁰², με επικεφαλής υφυπουργό-προϊστάμενο που υπαγόταν στον υπουργό των

²⁹⁸ Βλ. Αθανασόπουλος Δ., *Η Ελληνική Διοίκηση...*, ό.π., σσ. 141, 160, Μακρυδημήτρης Αντ., *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, ό.π., σ. 78.

²⁹⁹ Βλ. Μαθιουδάκης Μίν. - Ανδρονόπουλος Βασ., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση...*, ό.π., σσ. 323, 330.

³⁰⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 15 του Ν.Δ. 957/1971 «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» (ΕτΚ Α' 166), προβλέπονταν τα εξής Υπουργεία: Κυβερνητικής Πολιτικής, Εξωτερικών, Εθνικής Αμύνης, Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Δικαιοσύνης, Πολιτισμού και Επιστημών, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Κοινωνικών Υπηρεσιών, Δημοσίων Έργων, Ναυτιλίας-Μεταφορών και Επικοινωνιών, Δημοσίας Τάξεως. Έτσι δημιουργήθηκαν τέσσερα νέα Υπουργεία (το πρώτο, το πέμπτο, το όγδοο και το δωδέκατο από τα προηγηθέντα), ενώ καταργήθηκαν εννέα (Προεδρίας, Συντονισμού, Εμπορίου, Εμπορικής Ναυτιλίας, Γεωργίας, Βιομηχανίας, Εργασίας, Συγκοινωνιών, Βορείου Ελλάδος).

³⁰¹ Σύμφωνα με το άρθρο 16 του Ν.Δ. 957/1971 «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων».

³⁰² Βλ. Ανδρονόπουλος Β. / Μαθιουδάκης Μ., *Νεοελληνική Διοικητική Ιστορία*, σ. 147, Μπαρπαλιούτσας Λ., ό.π. σ. 203

Εσωτερικών, ενώ παράλληλα καταργήθηκαν τα Επαρχεία.³⁰³ Επομένως, σε συνδυασμό με την αναμόρφωση και ενίσχυση των Νομαρχιών, πραγματοποιήθηκε μια σοβαρή προσπάθεια για τον εξορθολογισμό και την διαπεριφερειακή ομοιομορφία του αποκεντρωτικού συστήματος της χώρας.

Η αποφασιστικότητα της δικτατορίας ήταν συνυφασμένη με τον αυταρχικό της χαρακτήρα, αφού η υποχρεωτική ένταξη όλων των περιφερειακών υπηρεσιών σε ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες (Περιφερειακή Διοίκηση ή Νομαρχία) υπό τον ασφυκτικό πολιτικό έλεγχο προσώπων που απολάμβαναν την εμπιστοσύνη του καθεστώτος, περιόριζε αισθητά τα περιθώρια αυτόβουλης δράσης των κλαδικών υπηρεσιακών μηχανισμών, προωθώντας έτσι την ομοιόμορφη επιβολή και αναπαραγωγή του δικτατορικού καθεστώτος σε ολόκληρη τη χώρα. Το πολιτικό στοιχείο στην αποκεντρωμένη διοίκηση ενισχύθηκε, άλλωστε, με την καθιέρωση, από το Ν.Δ. 959/1971³⁰⁴ των Συμβουλίων Περιφερειακών Διοικήσεων, τα μέλη των οποίων εκλέγονταν από ειδικό σώμα εκλεκτόρων που συγκροτούσαν οι εκπρόσωποι επαγγελματικών οργανώσεων,³⁰⁵ καθώς και οι δημοτικοί λειτουργοί του νομού. Επρόκειτο, όπως είναι εύλογο, για έμπιστα πρόσωπα που είχαν διορισθεί ή συνεργασθεί με την δικτατορία. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ιδιαίτερα η χαρακτηριστική για τέτοια καθεστώτα προτίμηση σε συντεχνιακού-τοπικιστικού χαρακτήρα αντιπροσωπείες που όχι μόνο δεν άρθρωναν κάποιο κοινό «περιφερειακό» συμφέρον, αλλά αντίθετα προωθούσαν τον κατακερματισμό της

³⁰³ Με το Β.Δ. 361/1971 (ΕτΚ Α' 104). Βλ. Φλογαΐτης Σπ., σ. 129, και Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π.σ. 202-203.

³⁰⁴ «Περί συστάσεως Συμβουλευτικής Επιτροπής επί της καταρτίσεως των Νομοθετικών Διαταγμάτων και Συμβουλίων Περιφερειακών Διοικήσεων» (ΕτΚ Α' 179). Βλ. Φλογαΐτης Σπ., *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, ό.π., σ. 160.

³⁰⁵ Επρόκειτο, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 4 του Ν.Δ. 959/1971 για μέλη των διοικητικών συμβουλίων των εμπορικών, δικηγορικών, ιατρικών, φαρμακευτικών, οδοντιατρικών και συμβολαιογραφικών συλλόγων, των εργατικών κέντρων, των ενώσεων γεωργικών συνεταιρισμών, των επαγγελματικών, βιομηχανικών, βιοτεχνικών, τεχνικού, γεωτεχνικού και ξενοδοχειακού επιμελητηρίων, της Πανελληνίας Ναυτικής Ομοσπονδίας, των Ενώσεων Ελλήνων Εφοπλιστών, Συντακτών, Ιδιοκτητών Εφημερίδων και Ελλήνων Χημικών, των συνδέσμων βιομηχάνων, καθώς και για τους Προέδρους αναγνωρισμένων επαγγελματικών σωματείων που ανήκαν στην Γ.Σ.Ε.Ε. και των Γεωργικών Πιστωτικών Συνεταιρισμών που διέθεταν τουλάχιστον εκατό μέλη.

τοπικής κοινωνίας, αφού εξέφραζαν αρκετά συχνά, επιμέρους αλληλοσυγκρουόμενα επαγγελματικά και τοπικιστικά συμφέροντα.³⁰⁶

Αργότερα, κατά τη φάση της «φιλελευθεροποίησης» του στρατιωτικού καθεστώτος με το Ν.Δ. 206/1973,³⁰⁷ επιχειρήθηκε η αποφασιστική ενίσχυση των Περιφερειακών Διοικήσεων και η ανάδειξή τους σε βασική ισχυρή μονάδα της περιφερειακής κρατικής διοίκησης στο ενδιάμεσο, μεταξύ κέντρου και νομαρχίας, επίπεδο. Έτσι, ο Υφυπουργός-Περιφερειακός Διοικητής αναγνωρίστηκε ως «*άμεσος αντιπρόσωπος της Κυβέρνησεως εν τη περιφέρεια*» (άρθρ. 4, παρ. 3), με σημαντικές εξουσίες (για έκδοση «εντολών» και «ειδικών οδηγιών», τον συντονισμό και τον έλεγχο) απέναντι στους -τυπικά «επί θητεία»- Νομάρχες. Η σταδιοδρομία των τελευταίων θα επηρεάζονταν άλλωστε από την «*έρευναν*» που θα πραγματοποιούσε ο εν λόγω Υφυπουργός «*προς μόρφωσιν ασφαλούς γνώμης περί του ήθους και της ικανότητος*», καθώς και από την γνωμοδότησή του για απόλυση ή μετάθεση (άρθρ. 19, παρ.1) των υπηρετούντων, στην περιφέρειά του, Νομαρχών. Τον Υφυπουργό-Περιφερειακό Διοικητή προβλεπόταν να «επικουρεί» και μετακλητός Γενικός Γραμματέας της Περιφερειακής Διοικήσεως, ενώ ο νομοθέτης προχώρησε και στον απευθείας καθορισμό της οργανωτικής διάρθρωσης των Περιφερειακών Διοικήσεων, οι οποίες αναπτύσσονταν εντοπωσιακά σε είκοσι, η κάθε μία, αυτοτελείς μονάδες (που περιελάμβαναν δεκατέσσερις Επιθεωρήσεις).³⁰⁸

Ωστόσο, τα φιλόδοξα σχέδια για τη συγκρότηση ενιαίων και ισχυρών διοικητικών μηχανισμών στο «ενδιάμεσο» επίπεδο της «Περιφέρειας» ουδέποτε υλοποιήθηκαν, αφού οι «ιωαννιδικοί» πραξικοπηματίες προχώρησαν με σπουδή

³⁰⁶ Μάνεσης Αρ., *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, Αφοί Π. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1961-1965, σ. 255, 271.

³⁰⁷ «Περί διοικητικής διαίρεσεως του Κράτους εις περιφέρειας και οργανώσεως των Περιφερειακών Διοικήσεων» (ΕτΚ Α' 268).

³⁰⁸ Επρόκειτο, σύμφωνα με το άρθρο 14 του Ν.Δ. 206/1973, για τις εξής: α) Γραφείο Υφυπουργού, β) Διεύθυνση Προγραμματισμού, γ) Επιθεώρηση Εσωτερικών, δ) Επιθεώρηση Γεωργίας-Δασών και Κτηνιατρικής, ε) Επιθεώρηση Βιομηχανίας, στ) Επιθεώρηση Εμπορίου, ζ) Επιθεώρηση Εργασίας, η) Επιθεώρηση Εφοριών, θ) Επιθεώρηση Τελωνείων, ι) Επιθεώρηση Χημικών Υπηρεσιών, ια) Επιθεώρηση Δημοσίων Διαχειρίσεων, ιβ) Επιθεώρηση Πολιτισμού και Επιστημών, ιγ) Επιθεώρηση Παιδείας, ιδ) Επιθεώρηση Κοινωνικών Υπηρεσιών, ιε) Επιθεώρηση Δημοσίων Έργων, ιστ) Επιθεώρηση Μεταφορών, ιζ) Υπηρεσία Εντελλομένων Εξόδων, ιη) Τμήμα Πολιτικής Σχεδιάσεως Εκτάκτου Ανάγκης (ΠΣΕΑ), ιθ) Γραφείο Δικαστικού, κ) Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων «υπαγόμενον απευθείας εις τον Υφυπουργόν».

στην κατάργηση των «παπαδοπουλικών» Περιφερειακών Διοικήσεων.³⁰⁹ Οι «ιωαννιδικοί» δεν διέθεταν τα απαιτούμενα έμπιστα πολιτικά στελέχη για τις αντίστοιχες θέσεις Περιφερειακών Διοικητών και Γενικών Γραμματέων. Το σχετικό νομοθέτημα διατήρησε, ωστόσο, τις υφιστάμενες υπηρεσίες διανομαρχιακού επιπέδου «των καθ' έκαστον Υπουργείων», ενώ διευκόλυνε την αναδιάταξή τους ή ακόμη και την σύσταση νέων, παρέχοντας σχετική εξουσιοδότηση για την έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων.³¹⁰

Ο μαρασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η αυτοδιοίκηση παρακάμπτεται από τον δημόσιο παρεμβατισμό

Οι συνέπειες της κατοχής και του εμφυλίου ήταν ιδιαίτερα αρνητικές για τον θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αφού λόγω του κλίματος πολιτικής μισαλλοδοξίας και βίαιης πόλωσης επλήγη ένα μόρφωμα που εξ ορισμού οδηγεί σε επιμερισμό της εξουσίας ανάμεσα σε διαφορετικές πολιτικές ομάδες και κόμματα, συχνά προϋποθέτοντας ένα ελάχιστο «κεφάλαιο εμπιστοσύνης» ανάμεσα στους πολιτικούς δρώντες.

Ιδιαίτερα αποθαρρυντική ήταν η κατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ύπαιθρο, όπου τα δραματικά γεγονότα της δεκαετίας του σαράντα οδήγησαν σε πρωτοφανείς πληθυσμιακές, κοινωνικές και οικονομικές ανακατατάξεις. Οι αγροτικοί οικισμοί, που είχαν υποστεί βαρύτατα πλήγματα κατά την κατοχή και τον εμφύλιο, άρχισαν να απειλούνται και από την εκμηχάνιση της παραγωγής, τη μετανάστευση των νέων, τη ραγδαία μεταβολή των ηθών και των βιοτικών συνθηκών. Η ανασυγκρότηση των αγροτικών περιοχών με την δημιουργία νέων, ισχυρότερων και μεγαλύτερων Ο.Τ.Α. που θα προέκυπταν από την συγχώνευση των μικρότερων Κοινοτήτων αποτελούσε μια εύλογη πρόταση. Ο σχετικός προβληματισμός αποτυπώθηκε και στις συζητήσεις για την αναθεώρηση του

³⁰⁹ Με το Ν.Δ. 241/1973 «περί καταργήσεως των Περιφερειακών Διοικήσεων και ρυθμίσεως των εξ αυτών προκυπιπόντων ζητημάτων» (ΕτΚ Α' 324).

³¹⁰ Βλ. άρθρ. 2 του Ν.Δ. 241/1973, Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 209 -211.

Συντάγματος,³¹¹ ενώ η ιδέα των συνενώσεων υιοθετήθηκε, μεταξύ άλλων, και από την Αμερικανική Αποστολή.³¹²

Αλλά την ίδια ώρα που αναζητούνταν λύσεις για την ενίσχυση των μικρών αγροτικών κοινοτήτων, ο δημόσιος παρεμβατισμός άρχισε να αναπτύσσεται ραγδαία και πολύπλευρα, παρακάμπτοντας ή και καταργώντας αντίστοιχους ρόλους και πρωτοβουλίες που θα μπορούσε να αναλάβει (ή είχε ήδη αναλάβει στο παρελθόν) η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ιδίως στις πόλεις. Έτσι, η επέκταση των κοινωνικών υπηρεσιών και φορέων υπό κρατικό έλεγχο οδήγησε σε αντίστοιχη υποχώρηση τις παραδοσιακές κοινωνικές δομές των δήμων. Εξάλλου, ως προς την παραγωγή ηλεκτρισμού αλλά και γενικότερα τις επιχειρηματικές δραστηριότητες των δήμων, η εικόνα άλλαξε ριζικά μετά την δημιουργία της ΔΕΗ (1950) και άλλων φορέων που ελέγχονταν από το κεντρικό Κράτος και «απορρόφησαν» τις δραστηριότητες παλαιότερων δημοτικών επιχειρήσεων με ομοειδές αντικείμενο.³¹³ Επιπλέον, δεν είναι αμελητέο το γεγονός ότι την ώρα που άνθιζε ο κρατικός παρεμβατισμός και η κρατική επιχειρηματικότητα, προβάλλονταν ισχυρές αντιρρήσεις ως προς την δημοτική επιχειρηματικότητα. Είχε υποστηριχθεί ότι δημοτική επιχείρηση μπορεί να ιδρυθεί μόνο εν ελλείψει «ιδιωτικής ομοίας επιχειρήσεως» στην περιοχή του Ο.Τ.Α..³¹⁴

³¹¹ Βλ. Δοξιάδης Κ., *Οικιστική πολιτική για την ανοικοδόμηση της χώρας με ένα εικοσάχρονο σχέδιο*, χ.ε., Αθήνα 1947, σσ. 18, 32, Φαρδής Γ., *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκησης*, ό.π., σσ. 118, 139, Δένδιας Μ., 'Επί της συνταγματικής κατοχυρώσεως και της αποκαταστάσεως του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως παρ' ημίν' (Εισηγήσεις ενώπιον του Δ' Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδος κατά τον μήνα Οκτώβριον 1951), εκδ. Δήμου Αθηναίων, Αθήνα 1951, σ. 31 και Παπαγαρυφάλου Παν., ό.π., σ. 26 με περαιτέρω παραπομπές στις συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν στην Επιτροπή Αναθεωρήσεως του Συντάγματος της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής. Πρβλ. ανάλογες προτάσεις που διατυπώθηκαν κατά την διάρκεια της δεκαετίας του πενήντα: Τσουδερός Ι., *Η οικονομική μας ανασυγκρότησις επιβάλλει διάφορον διοικητικήν διάρθρωσιν της χώρας*, ΕΤΑ 1959, σ. 379.

³¹² Βλ. Αμερικανική Αποστολή, *Έκθεσις της εν Ελλάδι Αμερικανικής Αποστολής*, ΕΤΑ 1953, σ. 88 και Alderfer Η., *Έκθεσις δια την τοπικήν αυτοδιοίκησιν εν Ελλάδι*, ΕΤΑ 1953, σ. 810.

³¹³ Η ΔΕΗ ιδρύθηκε με το ν. 1468/1950. Βλ. γενικότερα Σπηλιωτόπουλος Επ., *Αι δημόσιαι επιχειρήσεις εν Ελλάδι*, ΕΔΔΔ 1958, σ. 362, Αναστασόπουλος Ι., *Οι δημόσιες επιχειρήσεις (Νομική - Θεσμική θεώρηση)*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987, σ. 2, Ν. Κηρολύτη, ό.π., σσ. 1457, 1480.

³¹⁴ Στασινόπουλος Μ., *Τα όρια των υπό δημοτικήν εκμετάλλευσιν επιχειρήσεων*, Τοπική Αυτοδιοίκησης 1948, σ. 6 και Δένδιας Μ., *Η τοπική αυτοδιοίκησης α' βαθμού εν Ελλάδι*, ΕΤΑ 1936, σσ. 187, 257, 268, όπου τονίζεται (σ. 260) πως «κατ' αρχήν, ανάμειξις των παρ' ημίν δήμων και κοινοτήτων εις καθαρώς οικονομικάς επιχειρήσεις κοινοτικού χαρακτήρος πρέπει να γίνεται μόνον οσάκις ελλείπει εν προκειμένω η ιδιωτική πρωτοβουλία». Αντίθετα, οι Μαριδάκης Γ./ Φραγκίστας Χ./ Βεγλερής Φ., ό.π, σ. 675 υποστηρίζουν πως «εξυπακούεται» ότι η επιχειρηματική δράση των Ο.Τ.Α. «δύναται ν' αναπτυχθή με κύριον, άν μη και

Ο πρώτος μεταπολεμικός Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (ΔΚΚ)³¹⁵ συμπεριέλαβε τελικά μια διάταξη, η οποία προέβλεπε την σύσταση δημοτικών ή μικτών επιχειρήσεων για την εκτέλεση έργων που αποβλέπουν «εις την εξυπηρέτησιν του κοινού ως και δια την οικονομικήν εκμετάλλευσιν αυτών» (άρθρ. 214, παρ.1). Ο ΔΚΚ ονόμαζε αυτές τις επιχειρήσεις «ίδιες υπηρεσίες», ανεξάρτητες «των λοιπών τοιούτων» των Ο.Τ.Α., ενώ το Συμβούλιο της Επικρατείας, σε παλαιότερη απόφασή του για την Δημοτική Ηλεκτρική Εταιρεία των Χανίων,³¹⁶ χαρακτήριζε τις δημοτικές επιχειρήσεις ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που αποτελούν «αποκεντρωμένην δημοτικήν υπηρεσίαν». Λίγο αργότερα, το ίδιο Δικαστήριο³¹⁷ έκρινε ότι τυχόν παραχώρηση του Κράτους σε δημοτική επιχείρηση μπορεί να αρθεί υπέρ ενός ιδιώτη που είναι σε θέση να εξυπηρετήσει καλύτερα τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας για κάποια συγκεκριμένη υπηρεσία (εν προκειμένω την συγκοινωνία). Έτσι, η νομολογία έθετε σε διαφορετική μοίρα τις δημοτικές επιχειρήσεις έναντι των δημοσίων/κρατικών επιχειρήσεων, ως προς τις οποίες δεν αμφισβητήθηκε η προνομιακή, έναντι των ιδιωτών, μεταχείριση.

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας που δημιουργήθηκε μεταπολεμικά, προκειμένου να αντιμετωπίσει το πρόβλημα των μικρών Κοινοτήτων, προέβλεπε την αναγκαστική κατάργηση ή προσάρτηση Κοινότητας (άρθρ. 3, παρ. 3) με Βασιλικό Διάταγμα (άρθρ. 8), λαμβάνοντας υπόψη τη γνωμοδότηση του ειδικού συμβουλίου της Νομαρχίας (άρθρ. 7), σε περίπτωση που ο υπό κατάργηση Ο.Τ.Α.

*αποκλειστικό σκοπόν, την επαύξησιν των δημοτικών προσόδων» και απλώς αποκρούουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την καθιέρωση «δημοτικών μονοπωλίων» που πλήττουν τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ελευθερίες των ιδιωτών επιχειρηματιών. Για τον γενικότερο προβληματισμό βλ. αναλυτικά: Μπέσιλα-Βήκα Ε., *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας*, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1998.*

³¹⁵ Επιτροπή για την σύνταξη νέου Κώδικα είχε ήδη συσταθεί το 1951, με τη συμμετοχή και μελών της *Αμερικανικής Αποστολής*, και ετοίμασε σχέδιο κώδικα που δεν υποβλήθηκε όμως στην Βουλή. Η ίδια Επιτροπή, αφού συμπληρώθηκε με νέα μέλη και εκπρόσωπο της *Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος* (1953) συνέταξε το τελικό νομοσχέδιο που ψηφίστηκε από την Βουλή και δημοσιεύτηκε ως Ν.Δ. 2888/1954 «περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» (ΕτΚ Α' 139). Βλ. *Εισηγητική Έκθεσις*, Επί του νόμου περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος, Αθήναι 1954, σ. 1. Γενικά για τον εν λόγω νόμο βλ. Ψαρός Δ., *Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδιξ* (Ν.Δ. 2888/1954), ΕΤΑ 1954, σ. 275.

³¹⁶ ΣτΕ 1360/1949.

³¹⁷ ΣτΕ ΟΛ.2058/1953-ΡΟΔΑ/ΚΤΕΛ. Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., 'Λειτουργική Επέκταση και Οργανωτικός Κατακερματισμός: Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς' στο έργο του ίδιου *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1998, σ. 183 επ. (281επ.)

δεν πληρούσε τα κριτήρια για την αναγνώριση Κοινότητας.³¹⁸ Τα κριτήρια αυτά έγιναν ακόμα πιο αυστηρά, ανεβάζοντας το πληθυσμιακό όριο στους 500 κατοίκους, και με την αυστηρή προϋπόθεση της ύπαρξης σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης και της ανάλογης οικονομικής δυνατότητας, ώστε να έχει επαρκή έσοδα «*προς αντιμετώπισιν των εξόδων διοικήσεως, περιλαμβανομένης εις ταύτα της δαπάνης δια την μισθοδοσίαν ενός υπαλλήλου γραμματέως και την εκτέλεσιν απαιτητών έργων κοινής ωφελείας*» (άρθρ. 2, παρ. 2). Εάν λοιπόν η κρατική εξουσία όντως είχε την απαιτούμενη πολιτική βούληση, τότε οι 2.500, τουλάχιστον, υφιστάμενες Κοινότητες που δεν έφθαναν το πληθυσμιακό όριο των 500 κατοίκων (βλ. και παρακάτω στον Πίνακα), δηλαδή σχεδόν το 50% του συνόλου των Κοινοτήτων, θα μπορούσαν να καταργηθούν με Βασιλικά Διατάγματα. Αφενός όμως τα τοπικιστικά πάθη τα οποία ήταν ιδιαίτερα οξυμένα μετά τον εμφύλιο αφετέρου οι οικογένειες ορισμένων βουλευτών που διατηρούσαν ισχυρούς δεσμούς με συγκεκριμένα χωριά που απέφευγαν οποιοδήποτε πολιτικό κόστος, λειτούργησαν απαγορευτικά ως προς τις αναγκαστικές συγχωνεύσεις των Ο.Τ.Α..

Έτσι, οι φθίνουσες Κοινότητες συνέχισαν, κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες που ακολούθησαν, να λειτουργούν «εκ των ενόντων» ως τοπικά παραρτήματα της κρατικής διοίκησης (διεκπεραίωση ληξιαρχείου, μητρώου αρρένων κ.ά.) με αιρετά όργανα που εστίαζαν στην διαμεσολάβηση των τοπικών συμφερόντων ενώπιον της κρατικής εξουσίας, η οποία και κρατούσε στα χέρια της όλους τους μοχλούς για την περιφερειακή και την τοπική ανάπτυξη. Η τελευταία περιορίσθηκε, κατά κανόνα, στις έδρες των Νομαρχιών ελλείπει άλλων ισχυρών πόλων της τοπικής κοινωνικοοικονομικής ζωής,³¹⁹ ενώ ακόμη και η επιχειρηματική δραστηριοποίηση των Ο.Τ.Α. που ήταν σε θέση να συγκεντρώσουν τα απαιτούμενα μέσα

³¹⁸Σύμφωνα με: *Εισηγητική Έκθεση*, ό.π., σ. 1: «*Δια της θεσπίσεως των νέων διατάξεων αποσκοπείται η δημιουργία οικονομικών βιωσίμων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και ο αποκλεισμός της διασπάσεως εις μικρούς θνησιγενείς οργανισμούς, μη δυναμένους να εκπληρώσουν τον προορισμόν των. Ως προς τα υφιστάμενας κοινότητες, τας μη πληρούσας τας προϋποθέσεις του νέου κώδικος προβλέπεται δυνατότης καταργήσεως και ενώσεως τούτων μετά του συνεχομένου δήμου ή κοινότητος*».

³¹⁹ Βλ. Παπαγαρυφάλλου Παν., ό.π., σ. 33 με περαιτέρω παραπομπές.

αποθαρρύνθηκε, όπως ήδη τονίσθηκε, ποικιλοτρόπως, με αποτέλεσμα ελάχιστοι να αναλάβουν σχετικές πρωτοβουλίες.³²⁰

Πίνακας 1: Η εξέλιξη του αριθμού των Κοινοτήτων συνολικά και ανά κατηγορία πληθυσμιακού μεγέθους από το 1940 έως και το 1991

Έτος	Έως 200 κάτ/κ οι	Έως 500	Έως 1000	Έως 2000	Έως 5000	>5000	Συν. Κοιν/ των	Συνολ. Πληθ. (χιλ.)
1940	226	2.086	2.114	906	267	19	5.618	4.971
1951	495	2.121	1.931	906	281	23	5.757	4.310
1961	587	2.063	1.879	924	286	34	5.776	4.525
1971	1.157	2.115	1.596	685	212	40	5.805	3.621
1981	1.289	2.091	1.438	686	233	37	5.774	3.560
1991	1.688	2.005	1.180	496	173	18	5.560	3.453

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας. Από Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση...*, σ. 313.

Στην πράξη, μάλιστα, η κεντρική εξουσία προχώρησε σε αρκετές αποσχίσεις οικισμών και αναγνωρίσεις νέων Κοινοτήτων για πελατειακούς λόγους, ιδίως στις μητροπολιτικές περιοχές της χώρας, όπου η ταχύτατη μεταπολεμική αύξηση του πληθυσμού εξαιτίας της αστυφιλίας προκάλεσε μίαν άνευ προηγουμένου (και κατά κανόνα ασχεδίαστη) εξάπλωση του οικιστικού ιστού. Υποχωρώντας στις πιέσεις ποικίλων συμφερόντων που ενδιαφέρονταν κυρίως για την εύκολη κερδοσκοπία που πρόσφεραν τα ακίνητα και η οικοδομή, η τότε πολιτική ηγεσία συναίνεσε στην δημιουργία πολλών νέων Ο.Τ.Α. και στον περαιτέρω διοικητικό κατακερματισμό, με αποτέλεσμα πολύ γρήγορα ο αριθμός των δήμων και κοινοτήτων στην ευρύτερη περιοχή της Αττικής, να ξεπεράσει κατά πολύ τις εκατό μονάδες.

Σε αντίθεση με τις σημαντικές αλλαγές που πραγματοποίησε στην περιφερειακή διοίκηση,³²¹ η επτάχρονη δικτατορία -πέρα από τον αναμενόμενο για

³²⁰ Βλ. αναλυτικά (με περαιτέρω παραπομπές στην βιβλιογραφία και τη νομολογία της εποχής): Χλέπας Ν. -Κ., *Η Τοπική Διοίκηση*, ό.π. σσ. 258, 281.

ένα τέτοιο καθεστώς διορισμό εγκάθετων δημοτικών και κοινοτικών λειτουργών- δεν προχώρησε σε μείζονες παρεμβάσεις στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η συζήτηση σχετικά με τον «αντιαναπτυξιακό» κατακερματισμό του διοικητικού τοπίου επανήλθε βέβαια στο προσκήνιο,³²² ενώ σχετικές προτάσεις για αναγκαστικές συνενώσεις και περιορισμό της «*διασποράς των δυνάμεων της χώρας σε χιλιάδες μικρούς και αντιοικονομικούς οικισμούς*» συμπεριλήφθηκαν μάλιστα και στο πολυδιαφημισμένο, τότε, πενταετές πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως,³²³ αλλά οι κρατούντες δεν αποτόλμησαν την επιβολή εδαφικών μεταρρυθμίσεων. Στο εν λόγω πρόγραμμα είχε προταθεί μάλιστα η δραστική μείωση του αριθμού των οικισμών και η εγκατάλειψη «*των περιοχών εκείνων αίτινες δεν διαθέτουν σχετικούς πόρους και δεν ενέχουν ιδιαίτερον εθνικήν σημασίαν*»,³²⁴ με λογική που θύμιζε ανάλογες επιλογές σταλινικών καθεστώτων. Σε κάθε περίπτωση, η επικέντρωση σε προσπάθειες εξορθολογισμού της περιφερειακής κρατικής διοίκησης ήταν αναμενόμενη για ένα αυταρχικό καθεστώς, το οποίο εναρμονίζεται καλύτερα με ιεραρχικές δομές που ελέγχονται άμεσα από το κέντρο.

Η αυτοδιοίκηση ως πεδίο πολιτικού ανταγωνισμού

Παρά τον συνεχιζόμενο κατακερματισμό και την υποβάθμιση των περισσότερων Κοινοτήτων στον ρόλο του τοπικού διεκπεραιωτή υποθέσεων «ρουτίνας» της κρατικής γραφειοκρατίας -που συνδυάζονταν και με την πολλαπλά «βολική» θεωρία περί «απολιτικού» χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης³²⁵- το ειδικό βάρος της τελευταίας στο πολιτικό σύστημα της χώρας αυξήθηκε σημαντικά.

³²¹ Βλ. παραπάνω.

³²² Πρβλ. Μαθιουδάκης Μίν., *Τοπική αυτοδιοίκησης και ανάπτυξης*, ΕΤΑ 1968, σ. 485 επίσης του ίδιου, *Η αναδιάρθρωση των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1968, σ. 872., Καλαμωτουσάκης Γ, *Προτάσεις περί της αναμορφώσεως των οικονομικών των Δήμων και των Κοινοτήτων της Ελλάδος*, ΕΤΑ 1968, σ. 1244, Ψαρός Δ., *Το πρόβλημα της δημοσιονομίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως εν Ελλάδι*, ΕΤΑ 1968, σ. 1254, Τσαούσης Δ., *Έχει μέλλον το χωριό;*, ΕΤΑ 1969, σ. 1851, Αθανασίου Σ., *Το δημογραφικόν πρόβλημα της Ελλάδος*, ΕΤΑ 1970, σ. 902, Σταματόπουλου Β., *Συνένωσις των Κοινοτήτων εις ευρύτερας μονάδας*, ΕΤΑ 1971, σ. 483, Παπανδρέου Χρ., *Η εδαφική περιφέρεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1971, σ. 5.

³²³ Βλ. Παπαγαρυφάλλου Παν., *Η συγχώνευσις των κοινοτήτων... πραγματικότητα*, ό.π., σσ. 34, 35 με παραπομπές στα πενταετή σχέδια 1966-1970 και 1968-1972.

³²⁴ Ό.π., σ. 35.

³²⁵ Βλ. Χλέπας Ν. -Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 284.

Σε αυτή την εξέλιξη συνέδραμαν, ακούσια, και ορισμένες διατάξεις που –παρά τις διακηρύξεις περί «απολιτικής» αυτοδιοίκησης- προώθησαν την κομματικοποίηση των τοπικών εκλογών (ιδίως, βέβαια, στους Δήμους), με στόχο την ικανοποίηση των κομματικών συμφερόντων της κυβερνώσας παράταξης. Στην πράξη, όμως, όπως θα αναδειχθεί στη συνέχεια, πολλές εκλογικές ρυθμίσεις επέφεραν αντίθετα αποτελέσματα από τα επιδιωκόμενα. Επομένως, αρκετές εκλογικές ρυθμίσεις διευκόλυναν τελικά την άλωση πολλών δημορχιακών θώκων στις μεγάλες πόλεις από τις δυνάμεις της εκάστοτε αντιπολίτευσης ή ακόμη και από την παράταξη που είχε πρόσφατα ηττηθεί στην εμφύλιο και βρισκόταν, κατά τα άλλα, εντελώς αποκλεισμένη από την νομή της εξουσίας.

Αμέσως μετά την λήξη του εμφυλίου απαγορεύθηκε, με το άρθρο 3 του ν. 1454/1950,³²⁶ η υποβολή μεμονωμένων υποψηφιοτήτων και καθιερώθηκε το σύστημα των συνδυασμών³²⁷. Επρόκειτο για προσπάθεια μείωσης της ανεξαρτησίας των τοπικών προσωπικοτήτων που θα έθεταν υποψηφιότητα, αλλά και αποκλεισμού των «μη εθνικοφρόνων», ιδίως στις Κοινότητες. Αυτό που ίσχυε μέχρι τότε ήταν ότι μπορούσε να υποβάλει υποψηφιότητα για δημοτικό ή κοινοτικό αξίωμα οιοσδήποτε είχε τα νόμιμα προσόντα του εκλογέα, ενώ ο ψηφοφόρος, μπορούσε να αναγράψει στο ψηφοδέλτιο το όνομα οποιουδήποτε υποψήφιου προσώπου επιθυμούσε, αρκεί να είχε ανακηρυχθεί υποψήφιος από το αρμόδιο δικαστήριο.

Επιδιώκοντας δε την αποφυγή της «κομματικοποίησης» των δημοτικών εκλογών, ίσχυσε προσωρινά το άρθρο 16 του ίδιου νόμου, όπου η εκλογή του Δημάρχου γινόταν έμμεσα από τους δημοτικούς συμβούλους. Στην εισηγητική έκθεση του ν. 1454/1950, που έφερε την υπογραφή του τότε Υπουργού Εσωτερικών Γ. Παπανδρέου, υποστηρίζονταν ότι η άμεση εκλογή, παρά την κυρίαρχη σημασία

³²⁶ ΕτΚ Α' 158. Βλ. σχετικά: Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του εν Ελλάδα ισχύοντος διοικητικού δικαίου*, χ.ε., Αθήναι 1952, σ. 347 επ. και Δένδιας Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον*, Διοικητική Οργάνωσις, τόμ. Β', Β. Παπαζήσης, Αθήναι 1966, σ. 205.

³²⁷ Σχετικά με τα προβλήματα συνταγματικότητας που ανακύπτουν από την απαγόρευση των μεμονωμένων υποψηφιοτήτων εκτός συνδυασμών βλ.. Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 280.

της προσωπικότητας του υποψήφιου Δημάρχου, προσλάμβανε συνήθως και γενικότερο πολιτικό και κομματικό χαρακτήρα.³²⁸

Οι δημοτικές εκλογές της 15^{ης} Απριλίου 1951 που ακολούθησαν, είχαν ιδιαίτερη σημασία, αφού ήταν και οι πρώτες εκλογές στις οποίες συμμετείχαν γυναίκες σε ολόκληρη τη χώρα.³²⁹ Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, δικαίωμα εκλέγειν απέκτησαν όλες οι γυναίκες που είχαν συμπληρώσει το 25^ο έτος, ενώ το δικαίωμα του εκλέγεσθαι περιορίστηκε στα αξιώματα του δημοτικού και κοινοτικού συμβούλου, με αποτέλεσμα, προσωρινά, να μην είναι δυνατή η εκλογή γυναίκας σε θέση Δημάρχου ή Προέδρου Κοινότητας. Ωστόσο, από την 1^η Ιανουαρίου 1954 οι εκλογικές ρυθμίσεις για τις γυναίκες εξομοιώνονταν προς τις αντίστοιχες για τους άνδρες.³³⁰

Παρόλα αυτά, στις εκλογές του Απριλίου του 1951, αποδείχθηκε στην πράξη πως η εφαρμογή του συστήματος της έμμεσης εκλογής Δημάρχου, ουσιαστικά ενίσχυε ακόμα περισσότερο την κομματική επιρροή. Η ανάδειξη δε σε αρκετές περιπτώσεις, παντελώς ακατάλληλων προσώπων στο δημαρχιακό αξίωμα, ως αποτέλεσμα συναλλαγών, προκάλεσαν έντονες αντιδράσεις στις τοπικές κοινωνίες.³³¹

Επομένως, πολύ γρήγορα, με τον ΔΚΚ/1954, επανήλθε η άμεση εκλογή δημάρχου. Σύμφωνα με τον νέο Κώδικα, ο συνδυασμός που συγκέντρωνε το 40% των έγκυρων ψηφοδελτίων καταλάμβανε τα τρία τέταρτα των εδρών του δημοτικού συμβουλίου, και επομένως την διοίκηση του Δήμου (άρθρ. 61). Σε περίπτωση δε που κανένας συνδυασμός δεν συγκέντρωνε το 40%, η εκλογική διαδικασία επαναλαμβανόταν την αμέσως επόμενη Κυριακή, μεταξύ των δύο συνδυασμών που είχαν συγκεντρώσει τα δύο υψηλότερα ποσοστά ψήφων. Ο επιλαχών συνδυασμός καταλάμβανε μόνο το ένα τέταρτο των εδρών του δημοτικού συμβουλίου, αποκλείοντας έτσι τους υπόλοιπους επιλαχόντες, ώστε να μην

³²⁸ Βλ. Παπανδρέου Χρ., *Η εδαφική περιφέρεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σ. 17.

³²⁹ Βλ. επίσης το ν. 1730 της 9^{ης} Απριλίου 1951 «περί κυρώσεως και συμπληρώσεως του Α.Ν. 959/1949 «περί του δικαιώματος εκλέγειν και εκλέγεσθαι των γυναικών» (ΕτΚ Α 101). Βλ. αναλυτικά Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π. σ. 81 επ.

³³⁰ Βλ. άρθρ. 2 και 3 ν. 1730/1951. Πρβλ. επίσης Παπανδρέου, Χρ., *Η εδαφική περιφέρεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σ. 18.

³³¹ Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π. σσ. 208 - 210.

διαθέτουν εκπροσώπηση οι μικρότεροι συνδυασμοί και να επιβάλλεται ένα είδος δι-παραταξιακού συστήματος που ευνοούσε τα αστικά κόμματα. Ο στόχος αυτών των ρυθμίσεων συχνά ακυρώθηκε στην πράξη, χάρη στις εκλογικές επιτυχίες της ΕΔΑ και την πολυδιάσπαση των δυνάμεων του κέντρου.

Όσον αφορά τις Κοινότητες, «επιτυχών συνδυασμός» ήταν εκείνος που είχε λάβει την σχετική πλειοψηφία των εγκύρων ψήφων (καταλαμβάνοντας τα τρία τέταρτα των εδρών του Συμβουλίου), ενώ ο αμέσως επόμενος λάμβανε, ως «επιλαχών», το ένα τέταρτο των εδρών (άρθρ. 61 παρ. 2 και 4 ΔΚΚ/1954). Η δε εκλογή του Προέδρου, όπως και στο παρελθόν, γινόταν έμμεσα στην αρχή κάθε διετίας, από το Κοινοτικό Συμβούλιο (άρθρ. 86).

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1954, με τα άρθρα 56 και 57, απαγόρευσε τις υποψηφιότητες που επιτρέπονταν μέχρι τότε (βλ. άρθρ. 3 ν. 1454/1950) και εισήγαγε το σύστημα της εκλογής κατά συνδυασμούς με επικεφαλής τον Δήμαρχο. Έτσι, αυτά που επιτρέπονταν από την προηγούμενη νομοθεσία, δηλαδή διαγραφές ή εγγραφές υποψηφίων, καθώς και αντικατάστασή τους από μεμονωμένους υποψήφιους ή υποψήφιους άλλων συνδυασμών, έπαψαν να ισχύουν. Πλέον, στα ψηφοδέλτια ήταν αναγεγραμμένο το όνομα του υποψηφίου δημάρχου, καθώς και ο συνδυασμός του, ο οποίος δεν εδύνατο να υποστεί αλλοίωση.³³² Η εν λόγω ρύθμιση ενίσχυε αποφασιστικά την θέση των επικεφαλής των συνδυασμών, υποψηφίων δημάρχων, κάτι που υποβοήθησε και το γεγονός της κατάργησης των άμεσα εκλεγμένων Παρέδρων του ν. ΔΝΖ/1912,³³³ που λειτουργούσαν ως αντίβαρο στην ισχύ του εκλεγμένου δημάρχου.

Όπως ήδη επισημάνθηκε, οι παραπάνω ευνοϊκές προς τις μεγαλύτερες (κατά κανόνα: φιλοκυβερνητικές) δημοτικές παρατάξεις ρυθμίσεις, έφεραν τελικά το ακριβώς αντίθετο από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφού προκάλεσαν μίαν άνευ προηγουμένου αντικυβερνητική συσπείρωση και διακομματική συνεργασία όλων των δυνάμεων της αντιπολίτευσης, αίροντας έτσι σε αρκετές περιπτώσεις την αμοιβαία καχυποψία μεταξύ αριστεράς και κέντρου. Η κατακερματισμένη, τότε,

³³² Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 211 και πρβλ. Ψαρός Δ., *Σχόλια κατ' άρθρον εις τον δημοτικόν και κοινοτικόν Κώδικα*, ΕΤΑ 1954, σ. 26.

³³³ Βλ. ΙΤΑ, *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων Ο.Τ.Α.*, 2008

αντιπολίτευση επέτυχε με τη συγκρότηση ενιαίων, «πολυσυλλεκτικών» συνδυασμών σημαντικές νίκες στις τοπικές εκλογές, που ασφαλώς χρησίμευσαν ως επιτυχές «προηγούμενο παράδειγμα» για την «ενότητα» του ευρύτερου Κέντρου, μερικά χρόνια αργότερα, αλλά και για διάφορες «άτυπες» συνεργασίες των αντιπολιτευόμενων «αστικών» δυνάμεων με την ηττημένη στον εμφύλιο, Αριστερά. Οι αριστερές δυνάμεις αξιοποίησαν τις ευκαιρίες που τους παρουσιάστηκαν στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με το πρότυπο του «δημοκράτη-αγωνιστή» δημάρχου που χρησιμοποιούσε τον θεσμό ως αντιπολιτευτική έπαλξη, προκαλώντας την δυσπιστία της κεντρικής εξουσίας, η οποία επιστράτευσε τον θεσμό της κρατικής εποπτείας προκειμένου να «τιθασεύσει» τους αιρετούς αντιπάλους της, σε αρκετές περιπτώσεις.

Λίγο πριν τις δημοτικές εκλογές του Απριλίου του 1959 έγινε εκ νέου τροποποίηση των διατάξεων της νομοθεσίας σχετικά με την ανάδειξη των δημοτικών αρχών με σκοπό να περιορισθεί «ο κομματισμός εις την αυτοδιοίκησιν»³³⁴. Στην εισηγητική έκθεση του νόμου 3938/1959, ο τότε υπουργός Εσωτερικών Δ. Μακρής έγραφε ότι «ο έντονος και απροκάλυπτος κομματικός προσανατολισμός και αι κατά την διάρκειαν της θητείας επαναλαμβανόμεναι αναπίτρεπτοι πολιτικά εκδηλώσεις των δημοτικών και κοινοτικών αρχόντων παρέβλαψαν πάντοτε τα συμφέροντα και τας επιδιώξεις των Ο.Τ.Α.», ενώ με το νέο σύστημα έμμεσης εκλογής δημάρχου έκριναν πως επρόκειτο να προαχθούν τα «γενικώτερα και καλώς εννοούμενα συμφέροντα» των Ο.Τ.Α.. Συγκεκριμένα, καθιερώθηκε η εκλογή του Δημάρχου από τα μέλη του Δ.Σ. «*δια φανεράς ψηφοφορίας*», ενώ ως σύστημα εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων επελέγη η απλή αναλογική.³³⁵ Προκειμένου να εκλεγεί ο Δήμαρχος, απαιτούντο τα δύο τρίτα του συνολικού αριθμού των συμβούλων, κάτι που έπρεπε να επιτευχθεί έως τρεις αλληπάλληλες ψηφοφορίες. Αν όλες οι ψηφοφορίες αποτύγχαναν, δήμαρχος εξελέγετο «*ο λαβών τας πλείονας ψήφους προτιμήσεως σύμβουλος του πλειοψηφίσαντος συνδυασμού*».

³³⁴ Ό.π., Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, σ. 211. Η εν λόγω εισηγητική έκθεση έχει αναδημοσιευθεί και στο περιοδικό ΕΤΑ 1959, σ. 207.

³³⁵ Άρθρο 6 του ν. 3938/1959.

Στη συνέχεια, όμως, αποδείχθηκε ότι και το νέο σύστημα δεν επρόκειτο να μακροημερεύσει. Μέσα στο τεταμένο πολιτικό κλίμα που ακολούθησε την παραίτηση Κ. Καραμανλή δεν πραγματοποιήθηκαν, τελικά, οι δημοτικές εκλογές του 1963.³³⁶ Η πολιτική αστάθεια οδήγησε σε αλλεπάλληλες αναβολές μέχρι την άνοιξη του 1964, οπότε και ορίσθηκε τελικά, με Βασιλικό Διάταγμα,³³⁷ ως ημέρα διεξαγωγής των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών η 5^η Ιουλίου 1964. Οι εκλογικές διατάξεις της δημοτικής νομοθεσίας τροποποιήθηκαν, για μια ακόμη φορά, από τη νέα, κεντρικά πλειοψηφία του Κοινοβουλίου. Με τη νέα ρύθμιση, σε κάθε συνδυασμό αναγραφόταν υποχρεωτικά ο υποψήφιος δήμαρχος. Επίσης, προϋπόθεση για να εκπροσωπηθεί ένας συνδυασμός στο Δημοτικό Συμβούλιο, ήταν να συγκεντρώσει το 10% των έγκυρων ψήφων του εκλογικού σώματος. Επρόκειτο καταφανώς για ρύθμιση που δεν ευνοούσε την αριστερά, αλλά και τυχόν «αντάρτες» του κέντρου, ενώ ευνοούσε την πολιτική επικράτηση της Ένωσης Κέντρου, η οποία βρισκόταν σε τροχιά ανόδου.

Η τροποποιημένη νομοθεσία προέβλεπε, ανάλογα με το αποτέλεσμα, εκλογή Δημάρχου με δύο τρόπους. Σε περίπτωση που ο πλειοψηφών συνδυασμός συγκεντρώνει το 40%, των έγκυρων ψηφοδελτίων ή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών του Δημοτικού Συμβουλίου η εκλογή του Δημάρχου ήταν άμεση. Ενώ, αν κανένας συνδυασμός δεν κατάφερνε να εξασφαλίσει τα παραπάνω, ο Δήμαρχος εκλεγόταν έμμεσα από το Δημοτικό Συμβούλιο, μεταξύ των υποψηφίων Δημάρχων των δύο πρώτων συνδυασμών.³³⁸

Ο στόχος της τότε κυβέρνησης Ενώσεως Κέντρου, με το μικτό αυτό εκλογικό σύστημα³³⁹ ήταν να αποφύγει τα μειονεκτήματα που είχαν οι δύο τρόποι εκλογής,

³³⁶ Βλ. το άρθρο 12 του ν. 4322/1963 «περί τροποποίησης, συμπλήρωσης και καταργήσεως διατάξεων τινών της περί εκλογής βουλευτών νομοθεσίας.

³³⁷ ΒΔ 264/1964 «περί ορισμού ημέρας διενεργίας των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών και εγκαταστάσεως των εκλεγχομένων αρχών» (ΕτΚ Α 82) Βλ. αναλυτικότερα Παπανδρέου Χρ., *Η εδαφική περιφέρεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ό.π., σ. 21.

³³⁸ Βλ. άρθρ. 8, 9 και 13 ν. 4337/1964 και πρβλ αναλυτικότερα Παπανδρέου, Χρ., ό.π., σ. 22, και Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σσ. 212-213 επ.

³³⁹ Αξίζει να τονισθεί ότι η νέα νομοθεσία προέβλεπε και την εκλογή «αναπληρωτού δημάρχου» (άρθρ. 9 ν. 4337/1964). Το εν λόγω αξίωμα καταλάμβανε αυτοδικαίως «ο δια περισσοτέρων ψήφων προτιμήσεως εκλεγείς δημοτικός σύμβουλος του συνδυασμού, εξ ου εξελέγη ο δήμαρχος». Στην πράξη, ωστόσο, αυτός ο μακρινός απόγονος του παλαιού θεσμού του «δημοτικού παρέδρου» (στα Δωδεκάνησα υπήρχε παλιότερα ο θεσμός του δεύτερου δημάρχου, ενώ στην Κρήτη υπήρχε ο «υποδήμαρχος»)

(άμεσα ή έμμεσα), επειδή θεωρείτο ότι η μεν άμεση εκλογή αναδεικνυε Δημάρχους που εκπροσωπούσαν «ένα ελάχιστον ποσοστόν λαϊκής βουλήσεως», ενώ η έμμεσα οδηγούσε «εις την συναλλαγήν, νοθεύουσα και παραποιούσα την θέλησιν των εκλογέων».³⁴⁰ Στις εκλογές που ακολούθησαν πάντως, η ΕΔΑ πέτυχε εκλογικά ποσοστά, τα οποία σε αρκετές περιπτώσεις ήταν σχεδόν διπλάσια από την απήχησή της στις βουλευτικές εκλογές.³⁴¹ Έτσι, για μια ακόμη φορά αποδείχθηκε στην πράξη ότι οι «στοχευμένες» εκλογικές ρυθμίσεις δεν πέτυχαν, στην πράξη, τον στόχο τους. Με άλλα λόγια, και η Ένωση Κέντρου «αστόχησε» πολιτικά με τις εκλογικές της ρυθμίσεις, όπως ακριβώς είχε συμβεί και κατά το παρελθόν με ανάλογες ρυθμίσεις των δεξιών κυβερνήσεων, όπως προαναφέραμε.

Όπως τεκμαίρεται, στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του 1964 η τότε αριστερά αξιοποίησε την οργανωτική αδυναμία και τις εσωτερικές αντιθέσεις της Ένωσης Κέντρου, καταφέροντας να προσελκύσει ένα ευρύτερο κεντροαριστερό ακροατήριο με «αντιδεξιά» αντανακλαστικά. Έτσι, ο μόνος δήμος με πληθυσμό άνω των 40.000 κατοίκων όπου εξελέγη ως δήμαρχος, (έμμεσα και με τις ψήφους ορισμένων κεντρικών δημοτικών συμβούλων), ένας πολιτικός από τον χώρο της ΕΡΕ (Γ. Πλυτάς) ήταν ο Δήμος Αθηναίων.³⁴² Στους υπόλοιπους μεγάλους δήμους, οι επιτυχίες των κεντροαριστερών συνεργασιών ήταν πράγματι εντυπωσιακές,³⁴³ ενώ στην περιφέρεια της πρωτεύουσας η ΕΔΑ κέρδισε τόσες δημαρχίες,³⁴⁴ ώστε ορισμένοι συντηρητικοί πολιτικοί να εκφράσουν φόβους για επανάληψη των Δεκεμβριανών.³⁴⁵ Η δυναμική και «αγωνιστική» στάση πολλών δημοτικών αρχόντων κατά την νέα περίοδο κρίσης που εγκαινίασαν τα «Ιουλιανά», φάνηκε

αποδείχθηκε προβληματικός εξαιτίας του έντονου ανταγωνισμού προς τον δήμαρχο, με αποτέλεσμα να καταργηθεί τελικά ο «αναπληρωτής δήμαρχος» από την στρατιωτική δικτατορία με τον Α.Ν. 502/1968 «περί καταργήσεως του θεσμού του αναπληρωτού δημάρχου και τροποποιήσεως ετέρων τινών διατάξεων» (ΕτΚ Α 180). Βλ. αναλυτικότερα: Παπανδρέου Χρ., *Η αναπλήρωση δημάρχου εις δήμον*, Εφημερίς Δήμων και Κοινοτήτων, 22 Μαρτίου 1967.

³⁴⁰ Και οι δύο φράσεις προέρχονται από τις τότε συζητήσεις στην Βουλή βλ. Παπανδρέου Χρ., ό.π. σ. 23.

³⁴¹ Βλ. αναλυτικά: Νικολακόπουλος Ηλ., *Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές, 1946-1967*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2001, σ. 344.

³⁴² Βλ. την αναλυτική περιγραφή, ό.π., σ. 344.

³⁴³ Ό.π., σ. 345.

³⁴⁴ Ό.π., σ. 346.

³⁴⁵ Ό.π. σ. 346 με παραπομπές σε σχετικές εκφράσεις πολιτικών της εποχής εκείνης που δήλωναν, με κάθε σοβαρότητα, ότι επικείμενες κομμουνιστικές εξεγέρσεις στην Αθήνα.

να επιβεβαιώνει στην πράξη τις ισχυρές επιφυλάξεις που διατηρούσε η συντηρητική μερίδα της κοινής γνώμης, απέναντι στους «αγωνιστές δημάρχους».

Αξιζει να επισημανθεί η ευρύτερη πολιτική δυναμική που αναπτυσσόταν με την κομματική αποδέσμευση πολλών ψηφοφόρων του Κέντρου στις δημοτικές εκλογές, καθώς και με τις κεντροαριστερές συμμαχίες σε αρκετούς μεγάλους δήμους, ως τα θεμελιώδη στοιχεία που προετοίμασαν σε σημαντικό βαθμό την αλλαγή για το μεταδιδακτορικό πολιτικό σκηνικό όπου η κεντροαριστερά απέκτησε αρχικά ισχυρή, και αργότερα, κυρίαρχη θέση στην αυτοδιοίκηση. Παράλληλα, αξιοποιήθηκε η δημαρχία για την ανάδειξη νέων προσωπικοτήτων και την υπέρβαση ιδεολογικών και προσωπικών αγκυλώσεων που εξακολουθούσαν, τότε, να επικρατούν στην κεντρική πολιτική σκηνή. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατοχύρωσε τα περιθώρια μιας ιδιαίτερης πολιτικής λειτουργίας που της επιτρέπει έκτοτε, συχνά να αξιοποιεί τα κόμματα χωρίς όμως και να υποτάσσεται πλήρως σε αυτά, ενώ οι δήμοι λειτούργησαν ως το προνομιακό «πειραματικό» πεδίο για την άρση των διαχωριστικών γραμμών ανάμεσα σε τέως εχθρούς του εμφυλίου πολέμου (δηλαδή μεταξύ αριστεράς και κέντρου).³⁴⁶

³⁴⁶ Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 213 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΣΤΗΝ ΤΡΙΤΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Η πρώτη μεταπολιτευτική περίοδος: η αυτοδιοίκηση ως πεδίο πολιτικού ανταγωνισμού

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας στη χώρα, η Κυβέρνηση Εθνικής Ενότητας προχώρησε στην επανεγκατάσταση των νόμιμα εκλεγμένων δημοτικών και κοινοτικών αρχών, με το Ν.Δ. 51/16-17 Σεπτεμβρίου 1974.³⁴⁷ Επρόκειτο για θεμελιώδες μέτρο αποκατάστασης της δημοκρατικής νομιμότητας, το οποίο αναδεικνυε την οπουδαιότητα του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την επαναφορά της λαϊκής κυριαρχίας. Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας (Ν.Δ.) που σχηματίστηκε μετά τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου 1974, ενόψει των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών προέβη στην ψήφιση νόμων³⁴⁸ ρυθμίζοντας με διατάξεις θέματα που αφορούσαν τις εκλογές.

Έτσι, καθιερώθηκε η άμεση εκλογή και του Προέδρου Κοινότητας (άρθρ. 40 ν. 8/1975), καθώς και επιλογή του πλειοψηφικού συστήματος για Κοινότητες κάτω των πέντε χιλιάδων κατοίκων, ενώ για τις Κοινότητες άνω των 5.000 κατοίκων και όλους τους Δήμους «επιτυχών» συνδυασμός ήταν εκείνος που αποκτούσε την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων (άρθρ. 40 και 44). Σε περίπτωση που κανένας συνδυασμός δεν αποκτούσε την πλειοψηφία, η εκλογική διαδικασία επαναλαμβανόταν την επόμενη Κυριακή, μεταξύ των δύο πρώτων συνδυασμών. Ο πρώτος σε ψήφους συνδυασμός, ανακηρυσσόταν «επιτυχών» και καταλάμβανε τα δύο τρίτα των εδρών. Όσον αφορά την κατανομή των εδρών σε κοινότητες κάτω των 5.000 κατοίκων ο επιτυχών συνδυασμός καταλάμβανε τα δύο τρίτα του

³⁴⁷ Άρθρα 1 και 2 (ΦΕΚ Α' 250), επ. βλ. Βενετοανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 261-262.

³⁴⁸ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 215, όπου αναφέρεται στον ν. 8/1975 «Περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών» (ΦΕΚ Α' 25) και το ν. 18/1975 «Περί τροποποίησης και αντικατάστασης διατάξεων του Ν. 8/1975 «περί εκλογής δημοτικών και κοινοτικών αρχών» (ΦΕΚ Α' 46). Μετά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του Μαρτίου ψηφίσθηκαν ο ν. 180/1975 «Περί επαναφοράς εν ισχύι διατάξεων του δια του Ν.Δ. 2888/1954 κρωθέντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος ως ετροποποιήθησαν, συνεπληρώθησαν και αντικατεστάθησαν μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, συμπληρώσεως ενίων διατάξεων αυτού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων» (ΦΕΚ Α' 207) και ο ν. 215/1975 «Περί επαναφοράς εν ισχύι 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 αντικατάστασεως ενίων διατάξεων αυτού, ως και καταργήσεως συναφών διατάξεων» (ΦΕΚ Α' 260). Επισημαίνει ότι 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» (ΦΕΚ Α' 297).

κοινοτικού συμβουλίου, ο δεύτερος το ένα τρίτο, ενώ οι υπόλοιποι συνδυασμοί δεν καταλάμβαναν καμία έδρα.³⁴⁹

Το νέο εκλογικό σύστημα ευνόησε την κυβερνητική παράταξη στην ύπαιθρο, ενώ παράλληλα παρατηρήθηκε συσπείρωση των δυνάμεων της αντιπολίτευσης στους περισσότερους Δήμους, αντίστοιχη της περιόδου πριν την δικτατορία, που με «ενωτικούς» συνδυασμούς «δημοκρατικής συνεργασίας» πέτυχαν αναπάντεχες νίκες σε πολλούς Δήμους της χώρας, παρά τον πρόσφατο εκλογικό θρίαμβο της Ν.Δ. Σε σύντομο χρονικό διάστημα η αντιπολίτευση αξιοποίησε τα δημοτικά αξιώματα για την προβολή των πολιτικών θέσεων της με σκοπό τη φθορά της κυβέρνησης μέσα από την δυναμική προβολή τοπικών αιτημάτων που αναδείκνυαν τις πολιτικές της ικανότητες να διαχειρίζεται με επιτυχία την εξουσία. Το προδικτατορικό πρότυπο του «αγωνιστή δήμαρχου» επανήλθε στο προσκήνιο, αν και οι πειθαρχικές διαδικασίες επιστρατεύονταν πλέον πολύ πιο σπάνια από τις κρατικές αρχές. Η κυριαρχία της αντιπολίτευσης στους Ο.Τ.Α. επηρέασε και την στάση της κυβέρνησης απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, προκαλώντας μια δυσπιστία, η οποία αποτυπώθηκε στις άτολμες, αλλά ανοικτές σε μελλοντικές μεταρρυθμίσεις διατάξεις του νέου Σύνταγματος για τον θεσμό.

Το Σύνταγμα του 1975 δεν προχώρησε στην άμεση καθιέρωση περισσότερων βαθμίδων Ο.Τ.Α., ούτε όρισε –όπως πρότεινε η αντιπολίτευση– συγκεκριμένα έσοδα ή ποσοστά υπέρ της αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, ο νέος Καταστατικός Χάρτης διατήρησε το φορολογικό μονοπώλιο της κρατικής εξουσίας (άρθρο 78), καθώς και τον περιορισμό της κανονιστικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. (άρθρο 43).³⁵⁰ Γεγονός πάντως είναι ότι το νέο άρθρο 102 υιοθέτησε τον διαχωρισμό των δημόσιων υποθέσεων σε «τοπικές» αφενός, και «γενικές» αφετέρου, σε συνδυασμό με την

³⁴⁹ Βλ. Παπανδρέου Χρ., Το εκλογικόν δίκαιον του νόμου 8/1975 «περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών αρχών», ΕΤΑ 1978, σ. 131 επ., Γ. Παπαδημητρίου, *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, σ. 15 επ.

³⁵⁰ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., "Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση – Συναινετική κατοχύρωση του «μεταρρυθμιστικού κεκτημένου»", στο έργο: Μακρυδημήτρη Αντ./ Ζύγουρα Όλ., *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 41 επ., Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος Ι, Γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010, σ. 224 επ., Βενετσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 262-263.

κατανομή των αρμοδιοτήτων της δημόσιας διοίκησης στα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα κρατικά όργανα, αντίστοιχα. Με το άρθρο 101 κατοχυρώθηκε η ανάπτυξη του αποκεντρωτικού συστήματος, και δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην αποστολή των «περιφερειακών κρατικών οργάνων» που διαθέτουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα και όφειλαν, κατά συνέπεια, να οργανώνονται υπό ενιαίο υπηρεσιακό μηχανισμό με δικό τους διευθυντικό-ηγετικό όργανο.³⁵¹

Πέρα από την ιδιαίτερα εμφατική κατοχύρωση της κρατικής αποκέντρωσης, πρέπει να επισημανθεί ότι το Σύνταγμα του 1975 εγκαθίδρυσε ένα σύστημα ανοικτό σε μελλοντικές δυναμικές προς όφελος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με την διαφοροποίηση ανάμεσα σε γενικές και τοπικές δημόσιες υποθέσεις και την εν δυνάμει δυνατότητα λειτουργίας ενός συστήματος πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης³⁵² τέθηκαν οι προϋποθέσεις για την ανάπτυξη του θεσμού. Εξάλλου, οι δύο βασικές κατηγορίες των πρωτοβάθμιων οργανισμών (Δήμοι-Κοινότητες) κατοχυρώθηκαν αδιαφοροποίητα και ισότιμα, ενώ ως προς τις «λοιπές βαθμίδες» ο κοινός νομοθέτης διέθετε ακόμα μεγαλύτερη ευχέρεια, αφού αφέθηκε στην κρίση του ο προσδιορισμός τους. Σε περίπτωση διοικητικής αδυναμίας ενός πρωτοβάθμιου οργανισμού, δινόταν η δυνατότητα σχηματισμού συνδέσμων Ο.Τ.Α. που εξουσιοδοτούνταν από το Σύνταγμα του 1975 να αναλάβουν την «εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών» (άρθρ. 102 παρ. 3), ενώ επιτρεπόταν ρητά και ο σχηματισμός αναγκαστικών συνδέσμων, βάσει νόμου. Συμπεριέλαβε, εξάλλου, και ειδικές ρυθμίσεις για το οικονομικό καθεστώς των Ο.Τ.Α., ενώ η έκτη παράγραφος του άρθρου 102 περιορίστηκε σε γενικού χαρακτήρα διακηρύξεις ως προς την μέριμνα του Κράτους για την εξασφάλιση των «αναγκαίων πόρων», ώστε να εκπληρώσουν την αποστολή τους οι Ο.Τ.Α..

Κατά τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης, η αντιπολίτευση κατάφερε να αλώσει τους περισσότερους και σημαντικότερους δήμους των πόλεων, εδραιώνοντας μίαν αδιαμφισβήτητη πολιτική κυριαρχία στον χώρο της αυτοδιοίκησης, που φάνηκε να παγιώνεται μετά τις εκλογές του 1978. Η κυβέρνηση διατήρησε πάντως το εκλογικό σύστημα που ευνοούσε τον

³⁵¹ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π. σ. 63.

³⁵² Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994.

οχηματισμό «αντιδεξιών» συσπειρώσεων. Φαίνεται ότι η στοίχιση των μικρών πίσω από τα μεγάλα κόμματα της αντιπολίτευσης αντιμετωπίστηκε ως μικρότερο κακό από την αστάθεια και τον κατακερματισμό που θα προκαλούσε η υιοθέτηση ενός αναλογικού συστήματος. Επιπλέον, υπήρχε και η κρυφή ελπίδα ότι ορισμένες πολιτικές δυνάμεις θα εγκατέλειπαν το αντικυβερνητικό «μέτωπο» προς όφελος μιας νέας, κεντροδεξιάς συσπείρωσης που φαινόταν να ευνοείται από την διάλυση του παραδοσιακού «κέντρου» και την «διεύρυνση» της Νέας Δημοκρατίας προς αυτό, με την στρατολόγηση επιφανών κεντρικών στελεχών. Παράλληλα, το κυβερνών κόμμα συνέχισε την παραδοσιακές πρακτικές της διανομής πόρων και παντοειδών παραχωρήσεων στους «φιλικούς» Ο.Τ.Α., οι οποίοι λειτουργούσαν, ιδίως στην ύπαιθρο, και ως μηχανισμοί διασύνδεσης της με τις τοπικές κοινωνίες.

Ιδιαίτερη σημασία για τις μελλοντικές εξελίξεις είχε πάντως η σημασία που απέδωσε στην αυτοδιοίκηση ένα κόμμα που επρόκειτο να καταλάβει για πολλά χρόνια την εξουσία, το ΠΑΣΟΚ.³⁵³ Το κόμμα αυτό υιοθέτησε στην ιδεολογία του την αυτοδιοίκηση, αναδεικνύοντάς την μάλιστα σε ένα από τα τρία «βάθρα της Δημοκρατίας»,³⁵⁴ μαζί με το Κοινοβούλιο και τον συνδικαλισμό. Το ΠΑΣΟΚ πρόβαλε την ιδέα της «λαϊκής συμμετοχής», υιοθέτησε κατά μεγάλο μέρος τις ισχυρές αυτοδιοικητικές παραδόσεις και την ρητορική της αριστεράς, ενώ εφάρμοσε μια ευφυή στρατηγική συμμαχιών με άλλες δυνάμεις της αντιπολίτευσης που οδήγησαν στον έλεγχο όχι μόνο πολλών σημαντικών Ο.Τ.Α., αλλά και των συλλογικών φορέων της αυτοδιοίκησης (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Τ.Ε.Δ.Κ.). Στο πλαίσιο, εξάλλου, της τακτικής του ΠΑΣΟΚ για «ρητορική πόλωση»³⁵⁵ η προβολή των θέσεων για παραμελημένη από το «αθηνοκεντρικό κράτος» επαρχία και για «ξεχασμένα Ελλάδα» αποδείχθηκε χρήσιμη για την κομματική χειραγώγηση της τοπικιστικής δυσαρέσκειας στους «εκτός των τειχών» Ο.Τ.Α., συχνά δηλαδή σε

³⁵³ Βλ. σχετικά: Λιοναράκης Νικ., *ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση 1974-81. Μια πορεία με ιδιαιτερότητες και μια ιδιαιτερότητα στην πορεία*, ΕποΛΕ 1984 (5), σ. 86 επ., Χριστοφιλοπούλου Παρ., "ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική δομή και πολιτικές" στο: Σπουρδαλάκης Μιχ., *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα, Κράτος, Κοινωνία*, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 1998, σ. 195.

³⁵⁴ Τα άλλα δύο ήταν, σύμφωνα με αυτήν την ιδεολογία, το Κοινοβούλιο και ο συνδικαλισμός.

³⁵⁵ Σχετικά με την συνέχιση αυτής της τακτικής και μετά την ανάληψη της εξουσίας βλ. Hlepas N./ Getimis P., "Greece: A Case of Fragmented Centralism and "Behind the Scenes" Localism", στο έργο: J. Loughlin/ Fr. Hendriks/ And. Lidstrom, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, σ. 410.

εκείνες ακριβώς τις περιοχές που αποτελούσαν τα παραδοσιακά «οχυρά» της κυβερνώσας παράταξης.³⁵⁶ Τέλος, πρέπει να επισημανθεί και το γεγονός ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπήρξε μια πολύ μεγάλη δεξαμενή κομματικών στελεχών, κυρίως από την μεσαία τάξη και τους κόλπους των επαγγελματιών. Ορισμένοι από αυτούς τους αιρετούς συμμετείχαν ενεργά στις ευρωπαϊκές οργανώσεις των Ο.Τ.Α..

Παράλληλα, πολλοί δήμαρχοι προώθησαν την συνεργασία (λ.χ. μέσω αδελφοποιήσεων) με συγκεκριμένους Ο.Τ.Α. σε χώρες της Δυτικής Ευρώπης, και μάλιστα ιδίως με «αριστερούς ιταλικούς δήμους (πολλοί από αυτούς είχαν άλλωστε σπουδάσει στην Ιταλία), ενώ ακόμη συχνότερες ήταν οι αδελφοποιήσεις με δήμους της γειτονικής Βουλγαρίας.³⁵⁷ Ως προς τους βουλγαρικούς δήμους, αξίζει να σημειωθεί το προηγούμενο παράδειγμα της γαλλο-γερμανικής συμφιλίωσης μετά τον πόλεμο, η οποία προωθήθηκε και μέσω τέτοιων πρωτοβουλιών. Άλλωστε, η ίδια η κυβέρνηση Καραμανλή δεν έβλεπε εχθρικά τέτοιου είδους κινήσεις, την ώρα που ακολουθούσε με ζήλο μια πολιτική προσέγγισης με την Βουλγαρία, ενόψει του «εξ ανατολών» κινδύνου. Ως προς την «αυτοδιοικητική ιδεολογία» του ΠΑΣΟΚ και της λεγόμενης «ανανεωτικής αριστεράς», πάντως, ακόμη μεγαλύτερη σημασία είχε το «ιταλικό πρότυπο» αυτοδιοίκησης. Εκεί φαινόταν να επιβεβαιώνεται η δυνατότητα της αριστεράς να διακυβερνήσει με μεγάλη επιτυχία και ευρεία λαϊκή συμμετοχή τους δήμους μιας νοτιο-ευρωπαϊκής χώρας, η οποία στα μάτια των Ελλήνων αιρετών εμφανιζόταν πολύ λιγότερο συγκεντρωτική από την Ελλάδα, μολονότι η Ιταλία, σε ευρωπαϊκή κλίμακα, δεν συγκαταλεγόταν στις πλέον «αποσυγκεντρωτικές» χώρες³⁵⁸.

Τελικά, η ίδια η κυβερνητική παράταξη άρχισε να ξεπερνά τις επιφυλάξεις της και να αναγνωρίζει τη σημασία του θεσμού της αυτοδιοίκησης. Οι τελευταίες κυβερνήσεις της Ν.Δ. επιχείρησαν την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου με την

³⁵⁶ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση*, ό.π. σ. 321 .

³⁵⁷ Ακόμη και το 1990, οι αδελφοποιήσεις με ιταλικούς Ο.Τ.Α. αποτελούσαν το 45% των αδελφοποιήσεων ελληνικών δήμων και κοινοτήτων με Ο.Τ.Α. από άλλες κοινοτικές χώρες. Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη. Πρακτικός Οδηγός Αδελφοποιήσεων*, Βρυξέλλες-Λουξεμβούργο 1991, σ. 55. Πάντως, ο αριθμός των αδελφοποιήσεων με Ο.Τ.Α. της γειτονικής Βουλγαρίας ήταν ακόμη μεγαλύτερος.

³⁵⁸ Βλ. τον συγκεντρωτικό συγκριτικό πίνακα για την αυτοδιοίκηση στις χώρες της Ευρώπης στο έργο του Ν.-Κ. Χλέπα, *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 150 .

προώθηση τριών σημαντικών εκσυγχρονιστικών νομοθετημάτων, δηλ. του ν. 1080/1980 περί προσόδων,³⁵⁹ του ν. 1065/1980 με τον νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ)³⁶⁰ και του ν. 1069/1980 για τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως(ΔΕΥΑ)³⁶¹.

Ο νόμος περί προσόδων προσπάθησε να εκλογικεύσει το σύστημα δημοτικών και κοινοτικών προσόδων. Αξιοσημείωτη υπήρξε η διάταξή του που προέβλεπε την διακοπή των έκτακτων οικονομικών ενισχύσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό, εάν οι Ο.Τ.Α. δεν ασκούσαν το δικαίωμά τους για επιβολή φόρων και τελών προς εξεύρεση εσόδων.³⁶² Επρόκειτο σαφώς για προσπάθεια έμμεσου εξαναγκασμού των Ο.Τ.Α. να αξιοποιήσουν τους τοπικούς πόρους και να μην επιλέγουν την πολιτικά ανώδυνη γι' αυτούς λύση των κρατικών επιχορηγήσεων ή της καταγγελτικής τους πολιτικής περί «κρατικής αδιαφορίας».

Ευρύτερη σημασία είχαν οι καινοτομίες του νέου ΔΚΚ, ο οποίος στο άρθρο 22, καθιέρωσε τεκμήριο αρμοδιότητας για όλες τις τοπικές υποθέσεις. Με το άρθρο 23 προστέθηκαν νέες «αποκλειστικές» αρμοδιότητες για τις αστικές συγκοινωνίες, τα κέντρα νεότητας, τις δημοτικές-κοινοτικές αθλητικές εγκαταστάσεις, την τοποθέτηση και λειτουργία εγκαταστάσεων για την ρύθμιση της στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους και, τέλος, την κατασκευή κτιρίων των Ο.Τ.Α..

Ιδιαίτερη βαρύτητα είχε ο νεοτερισμός του άρθρου 24 που απαρίθμησε ενδεικτικές «συντρέχουσες» αρμοδιότητες -μεταξύ άλλων- για τους παιδικούς, βρεφικούς και υγειονομικούς σταθμούς, τα κέντρα κοινωνικών και πολιτιστικών υπηρεσιών, την τουριστική ανάπτυξη, τις λαϊκές κατοικίες και την προστασία του περιβάλλοντος. Το νέο, «διπλό» σύστημα αποκλειστικών-συντρέχουσών

³⁵⁹ Επρόκειτο για τον νόμο 1080/1980 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών της περί των προσόδων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως νομοθεσίας και άλλων τινών συναφών διατάξεων» (ΦΕΚ Α' 246), βλ. σχετικά Φλογαίτης Σπ., *Δημοσιονομική και πολιτικοδιοικητική αυτονομία ή οι επιλογές του ν. 1080/1980*, ΔΜρρ 1981, σ. 67.

³⁶⁰ «Περί κυρώσεως Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα» (ΦΕΚ Α' 168). Βλ. Θεοδώρου Θ., *Ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας (όπως ψηφίσθηκε με το νόμο 1065/1980)*, ΕΕΝ 1981, σ. 731.

³⁶¹ Επρόκειτο για το νόμο «περί κινήτρων δια την ίδρυση επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως» (ΦΕΚ Α' 191), ενώ είχαν προηγηθεί άλλοι ειδικοί νόμοι για τις περιοχές του Βόλου και Αθηνών-Πειραιώς. Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., σ. 282 επ., Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοικήσεως ως φορείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1998, σ. 40.

³⁶² Βλ. Φλογαίτης Σπ., ό.π. υποσ. 362, σ. 70.

αρμοδιοτήτων δεν κατέτεινε απλώς στην διαφοροποίηση ανάμεσα σε «ακραιφνείς» και «μικτές» ή ανάμεσα σε «υποχρεωτικές» και «ελεύθερες» αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.. Ήταν σαφές ότι, ενώ με τις «αποκλειστικές» κατοχυρωνόταν ένα στοιχειώδες πεδίο ευθύνης για όλους, κατ' αρχήν τους Ο.Τ.Α., με τις «συντρέχουσες» αρμοδιότητες μπορούσε να διευκολυνθεί και η διαφοροποίησή τους ανάλογα με το μέγεθος και γενικά την φύση και τις δυνατότητες συγκεκριμένων Δήμων ή Κοινοτήτων.

Τέλος, αξίζει να σημειωθούν ιδιαίτερα οι διατάξεις του νέου ΔΚΚ για τις δημοτικές/κοινοτικές επιχειρήσεις, οι οποίες απέβλεπαν σαφώς στην ανάληψη ενός νέου, αναπτυξιακού ρόλου από τους Ο.Τ.Α. που επέτρεπαν ρητά την δημιουργία κερδοσκοπικών εταιριών.³⁶³

Ιδιαίτερα αξιόλογη υπήρξε εξάλλου και η καθιέρωση, από το ν. 1069/1980, μιας νέας μορφής οργάνωσης της ύδρευσης και της αποχέτευσης στις πόλεις, δηλαδή των *Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης και Αποχέτευσης (ΔΕΥΑ)*. Επρόκειτο για την πρώτη εκτεταμένη οργανωτική ιδιωτικοποίηση δημοτικών υπηρεσιών, η οποία πραγματοποιήθηκε μάλιστα ενόψει της λήψης σχετικού δανείου από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.³⁶⁴ Η τελευταία είχε συνδέσει την έγκριση του δανείου με την υιοθέτηση σύγχρονων και ευέλικτων οργανωτικών σχημάτων. Η ίδρυση των ΔΕΥΑ ενθαρρύνθηκε και ενισχύθηκε πολλαπλά από το Κράτος, ενώ ο νομοθέτης τις εξουσιοδότησε για την επιβολή διάφορων τελών αλλά και την κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης.

³⁶³ Το κατά πόσο οι δημοτικές επιχειρήσεις μπορούσαν ή όχι να έχουν ως κύριο σκοπό το κέρδος αποτέλεσε, κατά το παρελθόν, αντικείμενο αμφισβητήσεων. Βλ. Χλέπας Ν. -Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π. σ. 259 επ. , Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., ό.π.

³⁶⁴ Βλ. Χλέπας Ν. -Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π. σ. 282.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη μεταδικτατορική περίοδο : συμμετοχικοί θεσμοί και αναπτυξιακά σχήματα

Η πορεία προς τον εκδημοκρατισμό μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες

Μετά την πτώση της δικτατορίας, μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης συνέδεε τον κρατικό συγκεντρωτισμό με τις αυταρχικές και πατερναλιστικές πλευρές του μεταπολεμικού ελληνικού κράτους.³⁶⁵ Ο εκδημοκρατισμός όλων των θεσμών αποτέλεσε κύριο αίτημα της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου, και η αυτοδιοίκηση, ως ο θεσμός που βρισκόταν πιο κοντά στον πολίτη ευελπιστούσαν ότι μπορούσε να προωθήσει αποφασιστικά τον εκδημοκρατισμό του διοικητικού συστήματος.

Παράλληλα, οι Ο.Τ.Α. θα συνεισέφεραν στην υπέρβαση των αδυναμιών που εμφάνιζε ο παραδοσιακός κοινοβουλευτισμός και η τυπική πολιτική αντιπροσώπευση, επειδή μπορούσαν να ενσωματώσουν με ευκολία νέες συμμετοχικές διαδικασίες. Ειδικά στην επαρχία, το αίτημα για «απελευθέρωση» από τον ασφυκτικό συγκεντρωτισμό του «κράτους των Αθηνών» και για χειραφέτηση των τοπικών κοινωνιών προβαλλόταν ολοένα και εντονότερα. Ήδη, άλλωστε, οι πολιτικές και οι πρακτικές που υιοθέτησαν οι κυβερνήσεις Καραμανλή είχαν σταδιακά εξοβελίσει τον φόβο και την έλλειψη αυτοπεποίθησης που χαρακτήριζαν την ελληνική επαρχία κατά την μετεμφυλιακή περίοδο. Η πρωτοφανής δημοκρατική σταθερότητα, οι αμερόληπτες εκλογές, ο σεβασμός της ελευθερίας λόγου και πολιτικής δράσης, η απουσία διώξεων σε βάρος των πολιτικών αντιπάλων, δημιούργησαν έναν «άνεμο ελευθερίας και ασφάλειας» που άλλαξε ριζικά το κλίμα στην ελληνική επαρχία.

Σε αντίθεση με τις προκατόχους τους, οι πρώτες κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ προτίμησαν να ενισχύσουν την πολιτική συμμετοχή στην διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, από το να επικεντρωθούν σε μέτρα που βελτιώναν τις δημοτικές υπηρεσίες. Έτσι, συχνά σε βάρος της αποτελεσματικότητας των δημοτικών

³⁶⁵ N. Hlepas/P.Getimis, "Greece: A Case of Fragmented Centralism and "Behind the Scenes" Localism", ό.π. σ. 356.

υπηρεσιών, η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντιμετωπίστηκε από το ΠΑΣΟΚ ως «κίνημα», ενώ μεταφέρθηκε γενικότερα η λογική άλλων πεδίων σε εκείνο της δημόσιας διοίκησης, αγνοήθηκαν οι ιδιαιτερότητες της τελευταίας και επικράτησε αδιαφορία για τις λειτουργικές απαιτήσεις του διοικητικού μηχανισμού.³⁶⁶ Ωστόσο, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται και ο καθοριστικός ρόλος που υπείχε στις επιλογές αυτές το κυρίαρχο πνεύμα της εποχής, το οποίο προσανατολιζόταν σε αιτήματα εκδημοκρατισμού και συμμετοχής, ενώ αντιμετώπιζε με περιφρόνηση την «τεχνοκρατική» προσέγγιση, την οποία ταύτιζε με τον πατερναλιστικό αυταρχισμό του παρελθόντος.

Μια από τις πρώτες νομοθετικές πρωτοβουλίες για την εισαγωγή συμμετοχικών θεσμών ήταν η θέσπιση του ν. 1235/1982, ο οποίος προοριζόταν να προετοιμάσει την μεταγενέστερη πραγματοποίηση του παλαιού μεταρρυθμιστικού οράματος για την δημιουργία δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Έτσι, η εισηγητική έκθεση του νόμου, αλλά και ο τότε Υπουργός Εσωτερικών Γ. Γεννηματάς χαρακτήρισαν «μεταβατικό» τον νέο θεσμό του έμμεσα αιρετού νομαρχιακού συμβουλίου.³⁶⁷

Το νέο νομαρχιακό συμβούλιο μετατράπηκε σε όργανο συμμετοχής των εκπροσώπων των Ο.Τ.Α. και ορισμένων επαγγελματικών τάξεων και σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν.1235/1982 το νομαρχιακό συμβούλιο αποτελούσαν ο Νομάρχης, ως Πρόεδρος, ο Δήμαρχος της πρωτεύουσας του νομού ή ο οριζόμενος από αυτόν «βοηθός Δημάρχου», οι ανά επαρχία εκλεγόμενοι (από δημοτικούς και κοινοτικούς συμβούλους) νομαρχιακοί σύμβουλοι (κατά το άρθρο 11 του ν.3200/1955), δύο εκπρόσωποι της ΤΕΔΚ του νομού και, τέλος, εκπρόσωποι επαγγελματικών, συνεταιριστικών, επιστημονικών και συνδικαλιστικών οργανώσεων ή επιμελη-

³⁶⁶ Έτσι: Σπανού Καλ., ΠΑΣΟΚ και δημόσια διοίκηση. Η δύσκολη μαθητεία, στο έργο: Σπουρδαλάκης Μιχ. (Επ.), ΠΑΣΟΚ. Κόμμα - Κράτος - Κοινωνία, Εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1998, σ. 175 επ. (ιδίως 190 επ.).

³⁶⁷ Βλ. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «για την άσκηση της Κυβερνητικής Πολιτικής και την καθιέρωση της Λαϊκής Εκπροσώπησης στους νομούς», σύμφωνα με την οποία επιδιώκονταν η «δημιουργία των προϋποθέσεων του μεταβατικού σταδίου για το πέρασμα στην ουσιαστική αποκέντρωση και την καταξίωση του θεσμού της αυτοδιοίκησης». Πρβλ. επίσης από την αγόρευση του Υπουργού Εσωτερικών Γ. Γεννηματά, *Πρακτικά Βουλής(Ολομέλεια)* 1982,σ. 1365 επ. (Συνεδρίαση Μ'- 8 Φεβρουαρίου 1982), όπου το νέο Νομαρχιακό Συμβούλιο χαρακτηρίζεται ως «πρόδρομος δεύτερης βαθμίδας Ο.Τ.Α. (ό.π., σ. 1368).

τηρίων. Αξίζει να σημειωθεί ότι τουλάχιστον το ήμισυ των μελών του νομαρχιακού συμβουλίου έπρεπε να αποτελείται από δημοτικούς και κοινοτικούς λειτουργούς (άρθρ. 4, παρ. 3 του ν. 1235). Εξάλλου, στο Νομαρχιακό Συμβούλιο Αττικής συμμετείχαν και οι τέσσερις Νομάρχες των αντίστοιχων διαμερισμάτων του νομού. Η εν λόγω σύνθεση ενίσχυε αποφασιστικά την θέση των αιρετών της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, ενώ παράλληλα αναπαρήγαγε την προνομιακή επιρροή ορισμένων επαγγελματικών κλάδων (μηχανικοί, δικηγόροι, αγρότες κ.ά.) αφενός, διατηρώντας αφετέρου την υποβαθμισμένη εκπροσώπηση άλλων ομάδων (ξενοδοχοϋπάλληλοι κ.ά.).³⁶⁸

Τα νέα νομαρχιακά συμβούλια ανέλαβαν αποφασιστικές αρμοδιότητες για τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων, για την έγκριση των προϋπολογισμών και των προγραμμάτων των διαφόρων «ταμείων» και άλλων ΝΠΔΔ που έδρευαν στον νομό, ενώ αξιολογώμενη ήταν και η γνωμοδοτική αρμοδιότητά τους για την κατανομή των κρατικών επιχορηγήσεων στους δήμους και τις κοινότητες. Αξίζει να επισημανθεί ότι το άρθρο 11 του ν.1235/1982 προέβλεπε τη συμμετοχή μελών του νομαρχιακού συμβουλίου στο συμβούλιο του Νομαρχιακού Ταμείου, επιτυγχάνοντας να συνδέσει ένα πολιτικό όργανο αναπτυξιακής πολιτικής με τον βασικό φορέα που ήταν αρμόδιος για την υλοποίησή της στο νομό.

Τα νομαρχιακά συμβούλια με τις νέες σημαντικές αρμοδιότητές τους και σε συνδυασμό με την μεταβολή τους σε σε όργανο συμμετοχής των εκπροσώπων των Ο.Τ.Α. και ορισμένων επαγγελματικών τάξεων, αποτέλεσαν νέο πόλο για την τοπική κοινωνία. Αυτό το όργανο ενίσχυε αποφασιστικά τους τοπικούς κομματικούς μηχανισμούς και γενικότερα τις κομματικές δομές, οι οποίες είχαν ήδη «αλώσει» τις τοπικές επαγγελματικές οργανώσεις και ασκούσαν αυξανόμενη επιρροή στους Ο.Τ.Α., σε βάρος των παραδοσιακών προσωποπαγών δικτύων που εξακολουθούσαν να διατηρούν πολλοί βουλευτές. Έτσι αναδύθηκε στο επίπεδο της νομαρχίας μια νέα πολιτική «ελίτ» με τοπικό προσανατολισμό και φιλόδοξα

³⁶⁸ Γετίμης Π., Η συγκρότηση του τοπικού κράτους στην Ελλάδα, ΕΤΑ 1989, τευχ. 11, σσ. 6,14.

στελέχη. Επρόκειτο, κατ' αρχήν, για μια θετική εξέλιξη, αν και δεν πρέπει να παραβλέπονται οι αρνητικές της πλευρές.

Στο επίπεδο των δήμων και κοινοτήτων, αμέσως μετά την καθιέρωση της «λαϊκής συμμετοχής» στα Νομαρχιακά Συμβούλια, ένας νέος νόμος (ν. 1270/1982)³⁶⁹ εισήγαγε συμμετοχικούς θεσμούς με στόχο την «δημοτική αποκέντρωση».³⁷⁰ Έτσι καθιερώθηκαν τα *Συμβούλια των Διαμερισμάτων* στις μεγάλες πόλεις,³⁷¹ τα *Συνοικιακά Συμβούλια* στους υπόλοιπους Ο.Τ.Α.³⁷², ενώ για τους απογραφικά αυτοτελείς οικισμούς που είχαν τουλάχιστον 75 κατοίκους προβλεπόταν η δημιουργία θέσης Παρέδρου.³⁷³ Επίσης, με το Π.Δ. 22/1982, περιορίστηκαν οι έλεγχοι σκοπιμότητας, επεκτείνοντας, αντίστοιχα, το λειτουργικό πεδίο ευθύνης και την πολιτική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α..³⁷⁴

Ως προς τα συνοικιακά συμβούλια, τα οποία είχαν αρμοδιότητες αποκλειστικά γνωμοδοτικού χαρακτήρα, ο ν. 1270/1982 εξουσιοδοτούσε τους Ο.Τ.Α. να ορίσουν τα θέματα που αφορούσαν την σύνθεση, την λειτουργία και την εκλογή τους (άρθρ. 63). Στην πράξη, παρέχοντας σε όλους τους κατοίκους τη δυνατότητα συμμετοχής στη σύνθεση των συνοικιακών συμβουλίων -και όχι μόνο στους δημότες, είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση φαινομένων, όπως διπλοψηφίες

³⁶⁹ «Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και κοινοτήτων (ΦΕΚ Α' 93). Βλ. Θεοδώρου Θ., "Ο νόμος 1270/1982", στο έργο *Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άρθρα και Μελέτες Δημάρχων*, Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1982, σ. 55.

³⁷⁰ Βλ. Κατσούλης Δ., "Τα δημοτικά διαμερίσματα και η θέση τους στο ελληνικό δημοτικό δίκαιο", στο έργο του *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σσ. 73, 74.

³⁷¹ Τα δημοτικά διαμερίσματα είχαν ήδη δημιουργηθεί από το ν. 1065/1980 (άρθρ. 110) στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς. Το δεκαπενταμελές Συμβούλιο Διαμερισματος είχε γνωμοδοτικές αρμοδιότητες (άρθρ. 35 ν. 1270/1982), εκλέγονταν ταυτόχρονα (και με το ίδιο ψηφοδέλτιο) με το Δημοτικό Συμβούλιο για θητεία τεσσάρων ετών (άρθρ. 28, 32 ν. 1270/1982), ενώ εξέλεγε τον Πρόεδρό του μεταξύ των μελών του για διετή θητεία (άρθρ. 41 ν. 1270/1982). Βλ. Κατσούλης Δ., *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, ό.π.

³⁷² 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».

³⁷³ Βλ. άρθρο 49 του ν. 1270/1982).

³⁷⁴ Οι περιπτώσεις για τις οποίες προβλέπονταν από διατάξεις των ν. 1065 και 1080/1980 ή παλαιότερης νομοθεσίας ο «ουσιαστικός έλεγχος που ασκείται από το νομάρχη επί των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων» και χαρακτηρίζονταν ως «έγκριση» μειώθηκαν δραστικά με το Π.Δ. 22/1982 «κατάργηση διατάξεων που προβλέπουν την έγκριση πράξεων των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων» (ΦΕΚ Α' 3) κατά 14 περιπτώσεις που προέβλεπε ο ΔΚΚ (κυρίως σε θέματα οικονομικής-περιοριστικής διαχείρισης), κατά 23 περιπτώσεις που αναφέρονταν στην σχετική με τα έσοδα νομοθεσία και κατά 4 περιπτώσεις από τη νομοθεσία για το προσωπικό των Ο.Τ.Α..

κ.λπ. που συνέβαλαν στην πρόωρη παρακμή του νέου θεσμού, παρότι υπήρχαν αρκετές περιπτώσεις όπου για πρώτη φορά συμμετείχαν κάτοικοι που ήταν αποκλεισμένοι από τις τοπικές εκλογικές διαδικασίες, όπως λ.χ. ετεροδημότες ή αλλοδαποί.

Σε σχέση με τη διαδικασία εκλογής των Παρέδρων των συνοικισμών, η θητεία τους ταυτιζόταν με εκείνη των δημοτικών συμβούλων, καθώς εκλέγονταν με το ίδιο ψηφοδέλτιο. αυτοί εκλέγονταν με το ίδιο ψηφοδέλτιο των δημοτικών συμβούλων και για θητεία τεσσάρων ετών. Σύμφωνα με το άρθρο 55 του νόμου 1270/1982, οι Πάρεδροι είχαν δικαίωμα ψήφου μόν σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούσαν τον συνοικισμό τους (κατάρτιση τεχνικού προγράμματος, σχέδιο πόλεως, κήρυξη απαλλοτριώσεως ακινήτου κ.ά.), και συμμετείχαν σε όλες τις συνεδριάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων με δικαίωμα έκφρασης γνώμης.

Εκτός από την προώθηση της συμμετοχής των πολιτών, βασικός στόχος των νέων ρυθμίσεων, ήταν και η ενίσχυση της θέσης των υποβαθμισμένων περιοχών, οι οποίες αποκτούσαν ιδιαίτερα όργανα που δυνητικά μπορούσαν να εκπροσωπήσουν τα συμφέροντά τους στον «κεντρικό» Ο.Τ.Α.. Ως προς τους αυτοτελείς συνοικισμούς, η Κυβέρνηση υπογράμμισε ότι επιδίωκε τον τερματισμό των «αδικιών» σε βάρος των «μη προνομιούχων» κατοίκων τους, οι οποίοι, κατά την Εισηγητική Έκθεση, «αγνοούνταν συστηματικά από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο σε θέματα προγραμματισμού έργων ή γενικότερα».³⁷⁵ Οι νέοι θεσμοί διακρίνονταν, συνεπώς, για την έντονη ιδεολογική τους φόρτιση, ενώ απευθύνονταν στην εκλογική πελατεία του κυβερνώντος κόμματος, κυρίως.

Ο ν. 1270/1982 περιλάμβανε και νέες εκλογικές ρυθμίσεις, οι οποίες εξυπηρετούσαν τον ίδιο σκοπό, παρακάμπτοντας τις προεκλογικές υποσχέσεις περί εισαγωγής συστήματος απλής αναλογικής. Η νέα κυβέρνηση διατήρησε σε γενικές γραμμές το προηγούμενο σύστημα, αλλάζοντας το ποσοστό των εδρών που λάμβανε ο επιτυχών συνδυασμός στα τρία πέμπτα (από δύο τρίτα), δίνοντας έτσι τη

³⁷⁵ Βλ. Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Τροποποιήσεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα για το εκλογικό σύστημα, τη δημοτική αποκέντρωση, τη λαϊκή συμμετοχή και τη διοικητική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.», σ. 2.

δυνατότητα σε όλους τους «επιλαχόντες» συνδυασμούς που επιτύγχαναν ποσοστό ίσο με το εκλογικό μέτρο (και όχι μόνο στον πρώτο από αυτούς) εκπροσώπησης στο δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίστηκε η δυνατότητα του συνδυασμού του Δημάρχου ή του Προέδρου να διοικεί, και συγχρόνως δόθηκε δυνατότητα εκπροσώπησης και των μικρών συνδυασμών στα δημοτικά και τα κοινοτικά συμβούλια, ως χειρονομία καλής θέλησης προς τις «λοιπές δημοκρατικές δυνάμεις» που άτυπα στήριζαν, και αυτές, την «αλλαγή» στα πρώτα βήματά της. Η απλή αναλογική ίσχυε, πάντως, σε περίπτωση που ο επιτυχών συνδυασμός είχε συγκεντρώσει το 60% των ψήφων.³⁷⁶

Ο νόμος προχώρησε σε αύξηση του αριθμού των εδρών στα συμβούλια των μικρότερων Ο.Τ.Α. (με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν αρκετές νέες θέσεις αιρετών), ενώ καταργήθηκε το κώλυμα εκλογής που ίσχυε για τους υπαλλήλους Ν.Π.Δ.Δ. και γεωργικών συνεταιρισμών, καθώς και για τους γιατρούς που απασχολούνταν στον δημόσιο τομέα. Ιδιαίτερη σημασία είχε η κατάργηση της ρύθμισης του ν. 1065/1980 (άρθρ. 36 παρ. 4) που απαγόρευε την εκλογή, μεταξύ άλλων, δημόσιων υπαλλήλων σε δήμο ή την κοινότητα όπου είχαν υπηρετήσει κατά την τελευταία διετία, ακόμη και εάν είχαν παραιτηθεί πριν την ανακήρυξή τους ως υποψηφίων. Έτσι διευκολύνθηκε η ανάδειξη σε αιρετά αξιώματα αρκετών από τα μέλη του κυβερνώντος κόμματος που υπηρετούσαν στο δημόσιο, το οποίο άλλωστε σύντομα κατακλύστηκε από νεοδιοριζόμενους με «φιλική» κομματική ταυτότητα.

Οι νέες εκλογικές ρυθμίσεις (συμπεριλαμβανομένων εκείνων για τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα) είχαν, όπως απέδειξε και η μετέπειτα πορεία τους, σημαντικές επιπτώσεις στο πολιτικό και κομματικό σύστημα της χώρας. Ως σχεδόν ασήμαντη, αντίθετα, μπορεί να χαρακτηριστεί η επιρροή που είχαν, τελικά, οι νέοι συμμετοχικοί θεσμοί στους δήμους και τις κοινότητες.

³⁷⁶Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σσ. 217-218 ο οποίος αναφέρεται στο «μεικτό» σύστημα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών και παραπέμπει αναλυτικά. Μεντής Γ., "Το νέο εκλογικό σύστημα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών", ΕΕΝ 1983, σ. 90 επ., Παπαδημητρίου Γ., "Το «άτυπο» δημοψήφισμα στο πλαίσιο της λειτουργίας των Ο.Τ.Α.. Η νομιμότητα και η σημασία ανάλογων συμβουλευτικών διαδικασιών" (Γνωμοδότηση), ΤοπΑ 1985, τεύχ. 3-4, σσ. 19, 32 για τα προβλήματα συνταγματικότητας που παρουσίαζε και το νέο σύστημα, επίσης Κατσούλης Δ., "Οι βασικές νομιμοπολιτικές συνιστώσες του εκλογικού συστήματος" στο έργο του *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σσ. 25, 31.

Έτσι, στις μεν μεγάλες πόλεις η απουσία σημαντικών αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και η εκλογή των μελών των συμβουλίων διαμερισμάτων από τα ψηφοδέλτια των δημοτικών συνδυασμών και σύμφωνα με το συνολικό εκλογικό αποτέλεσμα σε επίπεδο δήμου είχαν ως αποτέλεσμα να προκαλέσουν την αδιαφορία των πολιτών, αντιμετωπίζοντας τα συγκεκριμένα όργανα ως «παραρτήματα» του κεντρικού δήμου. Από την άλλη πλευρά, τα συνοικιακά συμβούλια, όπως προαναφέραμε, πρόσφεραν έδαφος σε εκλογικές μεθοδεύσεις, πλήττοντας την αξιοπιστία της ανάδειξής τους, ενώ πολύ γρήγορα αξιοποιήθηκαν από κομματικούς μηχανισμούς και οργανωμένες μειοψηφίες, προκαλώντας την γενικότερη απογοήτευση των πολιτών.

Άλλωστε, την ίδια τύχη είχαν και άλλες συμμετοχικές πρωτοβουλίες της εποχής, όπως οι λαϊκές συνελεύσεις ή το λεγόμενο «άτυπο» τοπικό δημοψήφισμα.³⁷⁷ Μέσα σε λίγα χρόνια, όμως, ο αρχικός ενθουσιασμός έδωσε τη θέση του στην απογοήτευση και, τελικά, στην ψυχρή αδιαφορία για συμμετοχικούς θεσμούς και πρωτοβουλίες. Η κομματική άλωση ακύρωνε στην πράξη το νόημα της λαϊκής συμμετοχής, ενώ ερέθιζε τα συντηρητικά αντανάκλαστα των τοπικών κοινωνιών που δεν διέθεταν ισχυρές ιστορικές παραδόσεις άμεσης δημοκρατίας. Ως προς τα περισσότερα τοπικά προβλήματα, άλλωστε, η Τοπική Αυτοδιοίκηση περιοριζόταν στον ρόλο του μοχλού πίεσης προς την κρατική εξουσία, αφού οι ίδιοι οι Ο.Τ.Α. εξακολουθούσαν να στερούνται τους αναγκαίους πόρους, την τεχνογνωσία, τα μέσα και τις αρμοδιότητες.

Η δεκαετία του '80 : Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α, τοπική ανάπτυξη και συνεργασία

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, η διασπορά των πόρων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων σε πολλά μικρά έργα των Κοινοτήτων από τα νέα Νομαρχιακά Συμβούλια,³⁷⁸ σε συνδυασμό με τον πακτωλό των κοινοτικών

³⁷⁷ Παπαδημητρίου Γ., "Το «άτυπο» δημοψήφισμα στο πλαίσιοδιαδικασιών", ό.π., σ. 42.

³⁷⁸ Βλ. παραπάνω, Μέρος Πρώτο υπό Γ ΙΙΙ. Αναλυτικότερα για την προϊστορία και το νομικό καθεστώς των συνδέσμων Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα βλ. Κηρολύτης Ν., Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων, ΕΤΑ 1985, σ. 301 επ., Ξυθάλη-Κερκώρα Θ., "Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α., Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι", στο έργο: ΕΕΤΑΑ, *Νέοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989, σ. 73.

επιδοτήσεων που διανέμονταν στους αγρότες, ενίσχυσε ακόμη περισσότερο την θέση των αιρετών στις μικρές τοπικές κοινωνίες. Οι οικονομικές εξελίξεις μετά την ένταξη στην ΕΟΚ φαίνονταν να ευνοούν άλλωστε συγκριτικά την ύπαιθρο, ενώ αντίθετα τα μεγάλα αστικά κέντρα, εκτεθειμένα στον ανελέητο ανταγωνισμό και στην αύξηση της φορολόγησης άρχισαν σταδιακά να «αποβιομηχανίζονται». Η σχετική βελτίωση της οικονομικής θέσης της υπαίθρου επιβεβαιώθηκε αργότερα από μελέτες που διαπίστωσαν μείωση των παλαιών περιφερειακών ανισοτήτων,³⁷⁹ ενώ εμφανής ήταν και η αύξηση του αγροτικού εισοδήματος.

Ωστόσο, η πολιτικά επικερδής προβολή από το ΠΑΣΟΚ, του οράματος για ισότιμη ζωή σε πόλη και χωριό, δεν μπορούσε να βρει ανταπόκριση στο παραδοσιακό σχήμα της μικρής Κοινότητας που παρείχε υποτυπώδεις διοικητικές υπηρεσίες στους κατοίκους της. Μέχρι το 1984, χρονολογία κατά την οποία σχεδιάστηκαν νέοι θεσμοί για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προέρχονταν από τον κατακερματισμό των Ο.Τ.Α., η κρατική εξουσία ήταν αρκετά διστακτική, αλλά και οι ίδιες οι Κοινότητες διαπιστωμένα δεν ανταποκρίνονταν στις προσδοκίες για αναβάθμιση της διακοινοτικής συνεργασίας. Τα δύο τρίτα από τους συνδέσμους που δημιουργήθηκαν, είχαν ως σκοπό την επίλυση των προβλημάτων ύδρευσης, ενώ ελάχιστοι ήταν εκείνοι που είχαν σχεδιαστεί με φιλοδοξία, προσβλέποντας σε μια αναπτυξιακή προοπτική. Ακόμη και σε ζητήματα όπως η αποκομιδή των απορριμμάτων, προτιμούνταν η συνεργασία με εργολάβους, παρά με τους γειτονικούς τους οικισμούς.³⁸⁰ Η συνήθης ερμηνεία που δίνεται για την περιορισμένη επιτυχία του θεσμού των συνδέσμων, δηλαδή οι «τοπικισμοί» και τα «μικροσυμφέροντα», αποσιωπά την πραγματικότητα που είναι η έλλειψη τοπικού δυναμικού αλλά και κρατικής καθοδήγησης, δύο βασικές προϋποθέσεις που απουσίαζαν, κατά κανόνα, στην Ελλάδα. Προκειμένου να αναπτυχθεί και να αποδώσει ο θεσμός θα έπρεπε η ίδρυση των συνδέσμων να ακολουθούσε ένα συστηματικό κεντρικό αναπτυξιακό σχεδιασμό.

³⁷⁹ Βλ. αναλυτικά Γιαννιάς Δ./ Λιαργκόβας Π./ Μανώλας Γ., *Περιφερειακές Ανισότητες στην Ελλάδα 1961-1991*, Τόπος, 13/1997, σσ. 47, 49.

³⁸⁰ Βλ. Φλογαίτης Σπ., ό.π., σ. 326.

Η καχεξία των μικρών Κοινοτήτων αποτελούσε σοβαρό πρόβλημα σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη. Εκτός από την Γαλλία (που ανέπτυξε με συστηματικό τρόπο τον θεσμό των συνδέσμων) οι περισσότερες χώρες της ΕΟΚ είχαν αντιμετωπίσει αυτό το πρόβλημα ακόμη και με αναγκαστικές -σε πολλές περιπτώσεις- συνενώσεις των μικρών Ο.Τ.Α..³⁸¹ Στην Ελλάδα, οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ επιχείρησαν από τα μέσα της δεκαετίας του ογδόντα να εφαρμόσουν αφενός την προώθηση του θεσμού των εθελοντικών συνενώσεων(ν. 1416/84, 1622/86) αφετέρου τη δημιουργία ισχυρών συνδέσμων «πολλαπλών σκοπών» («εθελοντικοί» *Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι* στην αρχή, «αναγκαστικά» *Συμβούλια Περιοχής* αργότερα).

Ως σημαντικότερος νέος θεσμός θεωρήθηκε η δημιουργία των Αναπτυξιακών Συνδέσμων (άρθρ. 23 παρ. 1 ν. 1416/1984), δηλαδή συνδέσμων «πολλαπλού σκοπού», κατά το γαλλικό πρότυπο των "syndicats intercommunaux à vocation multiple" (SIVOM), υπηρετώντας γενικότερους «αναπτυξιακούς σκοπούς». Αξίζει να σημειωθεί ότι με Κοινή Υπουργική Απόφαση που εκδίδονταν μετά από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου νομαρχιακού συμβουλίου, καθορίζονταν γεωγραφικές ενότητες, στα όρια των οποίων ιδρύονταν αναπτυξιακοί σύνδεσμοι. Η ίδρυση ενός αναπτυξιακού συνδέσμου προϋπέθετε πάντως κατ' ελάχιστο την συμφωνία των δύο τρίτων από τους ενδιαφερόμενους Ο.Τ.Α., αρκεί ο πληθυσμός τους να υπερέβαινε το πενήντα τοις εκατό του συνολικού πληθυσμού της «γεωγραφικής ενότητας».

Ο παραπάνω νόμος (άρθρ. 23 παρ. 7 ν. 1416/1984) προέβλεπε την ενίσχυση των αναπτυξιακών συνδέσμων τόσο μέσα από το Περιφερειακό Πρόγραμμα

³⁸¹ Από την σχετική αρθρογραφία βλ. Χριστοφιλοπούλου Ε., Η Αυτοδιοίκηση στην Δανία, ΤοπΑ 1987, τεύχ. 4, σ. 3 επ., Χλέπας Ν. -Κ, "Η συγχώνευση των Ο.Τ.Α. και η διακοινοτική συνεργασία στην ομοσπονδιακή Γερμανία", ΤοπΑ 1985, τεύχ. 3-4, σ. 28 επ., του ίδιου, "Αυστρία" (Τοπική Αυτοδιοίκηση), ΔΜρ 1992, τεύχ. 49-50, σ. 9 επ., Toonen A., *The Unitary State as a System of Cogovernance: The case of the Netherlands*, Public Administration Vol. 68, Autumn 1990, σ. 281 επ., Jorgensen T. B., *From Continental Law to Anglo-Saxon Behaviorism: Scandinavian Public Administration*, ΡΑΡ 1996, Vol. 56, Nr. 1, σ. 95 επ., Κυβέλου-Χιωτίνη Στελ., Η χωροθέτηση δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών ως εργαλείο αποκέντρωσης και χωροταξικού σχεδιασμού και ο ρόλος του κράτους στη Γαλλία, ΔΜρ 1996, τεύχ. 1, σ. 146 επ., Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 53. Πρβλ. και τους δύο σχετικούς πίνακες με συγκεντρωτικά και συγκριτικά στοιχεία για όλα σχεδόν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο έργο του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: *Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδιστριας» για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Φεβρουάριος 1997, σσ. 38, 39.

Δημοσίων Επενδύσεων όσο και με ειδικές επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα. Ωστόσο, στο πλαίσιο του *Πενταετούς Προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-87*, το Υπουργείο που προέβαινε στον σχεδιασμό των σχετικών «γεωγραφικών ενότητων», το ΥΧΟΠ δηλαδή, προώθησε τον χωροταξικό σχεδιασμό και τον καθορισμό τους στην ύπαιθρο (που έγιναν γνωστές ως «ανοικτές πόλεις») προκειμένου να εξασφαλιστεί η απαραίτητη ανθρωπογεωγραφική ενότητα, ώστε να επιτευχθεί στοιχειώδης τοπική «αναπτυξιακή ολοκλήρωση».³⁸² Όμως, παρότι τα ίδια τοπικά όργανα, δηλαδή τα Νομαρχιακά Συμβούλια, συμμετείχαν στις διαδικασίες δημιουργίας και των δύο σχεδίων και τη συνεργασία τους με τα δύο Υπουργεία, οι γεωγραφικές ενότητες των αναπτυξιακών συνδέσμων που ανέρχονταν στον αριθμό των 573, δεν ταυτίζονταν με εκείνες των «ανοικτών πόλεων» που ήταν 502. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, το σχέδιο «ανοικτές πόλεις» να μην ευδοκιμήσει, σε αντίθεση με τον σχεδιασμό του Υπουργείου Εσωτερικών που προώθησε με σχετική επιτυχία τον «δικό του» θεσμό,³⁸³ χάρη και στους ισχυρούς δεσμούς που είχε με τους Ο.Τ.Α., καθώς από τις 585 «γεωγραφικές ενότητες» του ν. 1416/1984 ανταποκρίθηκαν τελικά οι 360.

Παρά τη συμμετοχή όμως, ενός τόσο σημαντικού ποσοστού των κοινοτήτων και των δήμων, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι που σχηματίστηκαν δεν σημείωσαν ανάλογη επιτυχία. Το νομικό καθεστώς του ΝΠΔΔ που επελέγη από το νομοθέτη συνεπάγονταν αυτόματα την υπαγωγή σε αντίστοιχες διαδικασίες και περιορισμούς (λ.χ. δημόσιο λογιστικό). Ιδιαίτερα επιζήμιες για την λειτουργία των νέων συνδέσμων αποδείχθηκαν έτσι στην συνέχεια οι αλληπάλληλες αναστολές των προσλήψεων προσωπικού με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η στελέχωση και πολλοί αναπτυξιακοί σύνδεσμοι να υπολειπυργούν.³⁸⁴

Οι εν λόγω δυσκολίες επηρέασαν αρνητικά και την πορεία της προσπάθειας που ξεκίνησε με το ν. 1416/1984 για την γενναϊόδωρη ενθάρρυνση των εθελοντικών συνενώσεων. Ο νομοθέτης εισήγαγε τόσο οικονομικά (σημαντική αύξηση της

³⁸² Βλ. αναλυτικά Μπεριάτης Ηλ., ό.π., σ. 49.

³⁸³ Προς ενίσχυση των αναπτυξιακών συνδέσμων, το Υπουργείο Εσωτερικών επιστράτευσε και πόρους από το Ε.Α.Π.Τ.Α. και τους Κ.Α.Π., ενώ προώθησε και την τεχνική και οικονομική τους υποστήριξη από την ΕΕΤΑΑ. Βλ. *Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, ό.π. (σημ.), σ. 36 επ.

³⁸⁴ Βλ. Δανόπουλος Γ., ό.π., σ. 33

κρατικής επιχορήγησης, άτοκα δάνεια, διαγραφή χρεών), αλλά και πολιτικοδιοικητικά κίνητρα (αναγνώριση των νέων Ο.Τ.Α. ως Δήμων, εκπροσώπηση των πρώην κοινοτήτων με Παρέδρους κ.ά.). Ελάχιστοι ήταν όμως οι Ο.Τ.Α. που τελικά υλοποίησαν αυτού του είδους τις ελεύθερες, αλλά ασχεδίαστες συνενώσεις.³⁸⁵ Συγκεκριμένα, μέχρι το 1986 προέκυψαν μόλις δεκαεπτά περιπτώσεις εθελοντικών συγχωνεύσεων, από τις οποίες οι δέκα δεν αποτελούσαν παρά το θεσμικό επιστέγασμα μιας ήδη διαμορφωμένης πραγματικότητας που χαρακτηριζόταν από την «τοπική κυριαρχία» ενός δυναμικού Ο.Τ.Α. προς τον οποίο και προσανατολιζόνταν οι υπόλοιποι «δορυφορικοί» Ο.Τ.Α. που συνενώθηκαν μαζί του.³⁸⁶ Στον αντίποδα αυτών των «μη ισόρροπων» συνενώσεων που δεν προσέθεταν κάποια σημαντική νέα αναπτυξιακή δυναμική στην ήδη υπάρχουσα, βρίσκονταν οι επτά «ισόρροπες» συνενώσεις που περιελάμβαναν ισοδύναμους Ο.Τ.Α.. Έτσι, το γεγονός ότι η σχετική πρωτοβουλία και τα γεωγραφικά της όρια αφέθηκαν από τον νομοθέτη στην διακριτική ευχέρεια των ενδιαφερόμενων Κοινοτήτων οδήγησε και σε αρκετές συνενώσεις που δεν συνέβαλαν ουσιαστικά στην τοπική ανάπτυξη. Αξίζει εξάλλου να σημειωθεί ότι όλες οι εθελοντικές συγχωνεύσεις αντιμετωπίζονταν από την κεντρική εξουσία ως *προσωρινή λύση*, αφού, όπως είχε διακηρυχθεί, οι Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι προορίζονταν να λειτουργήσουν ως πρόδρομοι μελλοντικών συνενώσεων, οπότε θα υποβάλλονταν και πάλι σε αναδιάρθρωση οι νέοι δήμοι που μόλις είχαν προκύψει από τις ελεύθερες και ασχεδίαστες συνενώσεις.³⁸⁷

Στη συνέχεια, η νέα ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών υπό τον Μ. Κουτσόγιωργα ετοίμασε και νέο σχετικό νομοθέτημα. Ο ν. 1622/1986 έθεσε σε κίνηση έναν ακόμη γύρο «συμμετοχικών» διαδικασιών (με υποβολή, και πάλι, σχετικών προτάσεων από τα νομαρχιακά συμβούλια) για τον καθορισμό «κατάλληλων» ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων στην ύπαιθρο που επέτεινε ακόμη περισσότερο την επικρατούσα σύγχυση. Χαρακτηριστικές για την αντιφατικότητα

³⁸⁵ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π., σ. 30.

³⁸⁶ Βλ. Παπαδημητρίου Γ./ Ασημακοπούλου Μ./ Δεμαθά Ζ. / Κατσούλη Δ. / Πικραμένου Μ./ Φλώρου Μ./ Χλέπας Ν.-Κ, ό.π.

³⁸⁷ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., 'Αρκούν οι συνενώσεις για την αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης;', ΤοπΑ 1997, τεύχ. 4, σ. 22.

και την ασυνέπεια της κυβερνητικής πολιτικής εκείνης της περιόδου υπήρξαν οι σχετικές οδηγίες που απευθύνθηκαν (μέσω εγκυκλίων) στα κατά τόπους νομαρχιακά συμβούλια, να αγνοήσουν τόσο τις 502 περιφέρειες των «ανοικτών πόλεων», όσο και εκείνες των 573 «γεωγραφικών ενοτήτων» όπου ήδη λειτουργούσαν, σε αρκετές από αυτές, οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι³⁸⁸. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 1622/1986,³⁸⁹ στις 1151 νέες «γεωγραφικές περιοχές» ήταν δυνατό να επέλθει συνένωση, με την προϋπόθεση ότι θα ανταποκρίνονταν θετικά τα 3/5 των Ο.Τ.Α. της περιοχής που συγκέντρωναν πάνω από το 50% του συνολικού πληθυσμού. Όλοι οι νέοι Ο.Τ.Α. που θα προέκυπταν από τις εν λόγω «σχεδιασμένες» (είτε εθελοντικές είτε μερικώς αναγκαστικές) συνενώσεις θα αποτελούσαν δήμο ανεξαρτήτως του αριθμού των κατοίκων τους. Επρόκειτο για καταλυτική, ως προς την παραδοσιακή διαφοροποίηση μεταξύ δήμων και κοινοτήτων, εξέλιξη. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο ίδιος ο νομοθέτης θεώρησε απαραίτητο να διευκρινίσει στην ίδια διάταξη (άρθρ. 1 παρ. 2 ν. 1622) ότι οι «Ο.Τ.Α. που δεν συμπεριλαμβάνονται στις γεωγραφικές ενότητες της παραγράφου 1 παραμένουν δήμοι και κοινότητες».

Εκτός από την αναγόρευση σε Δήμο, με τον ν. 1622/1986 ως κίνητρα για τις συνενώσεις καθιέρωσε την λειτουργία δημοτικών νομικών προσώπων («*τοπικών συμβουλίων*») σε κάθε έναν από τους καταργούμενους Ο.Τ.Α. με πληθυσμό μεγαλύτερο από 200 κατοίκους. Εξαιρέση αποτελούσε ο καταργούμενος Ο.Τ.Α., όπου είχε την έδρα του ο νέος Δήμος. Τα Τοπικά Συμβούλια θα ασχολούνταν με την διαχείριση ορισμένων υποθέσεων του τέως Ο.Τ.Α. (συντήρηση εσωτερικών δικτύων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, συντήρηση δημοτικών οδών κ.ά.) και θα διέθεταν άμεσα εκλεγόμενα όργανα (διοικητικό συμβούλιο και πρόεδρο).³⁹⁰

³⁸⁸ Βλ. αναλυτικότερα Μπεριάτος Ηλ., ό.π., σ. 54, με έντονα κριτική αλλά και ιδιαίτερα εύστοχη προσέγγιση. Πρβλ. επίσης τα αρνητικά σχόλια που υιοθετούνται στην έκδοση της Κυβέρνησης για το Πρόγραμμα «Ι. Καποδιστριας», έντεκα χρόνια αργότερα: *Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, ό.π., σ. 30.

³⁸⁹ Σύμφωνα με την παρ. 1 του εν λόγω άρθρου εισάγονταν (κατ' αντιστοιχία προς το άρθρο 101 παρ. 2 του Συντάγματος) και ορισμένα κριτήρια για τον προσδιορισμό των εν λόγω περιοχών ο οποίος έπρεπε να γίνεται «με βάση τις συγκοινωνιακές, πληθυσμιακές, γεωγραφικές, οικονομικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και δημογραφικές συνθήκες», επ.,

³⁹⁰ Βλ. άρθρ. 3 επ. ν. 1622/1986. Βενετσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 274-276.

Ως οικονομικά, εξάλλου, κίνητρα καθιερώθηκαν (εκτός από ορισμένα που ήδη προέβλεπε ο ν. 1416/1984) ειδικές επιχορηγήσεις των νέων Ο.Τ.Α. από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και το ήμισυ των εσόδων από τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π. του ν. 1249/1982) κ.ά.,³⁹¹ που αρχικά είχαν πάντως προγραμματιστεί να ισχύσουν μόνον επί μια τριετία, προκειμένου να πιεστούν έτσι έμμεσα οι ενδιαφερόμενοι Ο.Τ.Α. να λάβουν σύντομα τις αποφάσεις τους.

Περιέργως, ο ν. 1622 δεν κατήργησε, πάντως, τις διατάξεις του ν. 1416 για τις συνενώσεις με αποτέλεσμα οι τελευταίες να χρησιμοποιούνται προκειμένου να παρακαμφθεί ο νεότερος νόμος, ενώ προέκυψαν και αρκετά νομικά προβλήματα.³⁹² Εφαρμόστηκαν τελικά εκ παραλλήλου δύο διαφορετικές επιλογές («σχεδιασμένες» και «ασχεδιαστές» συνενώσεις), έτσι ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για συνενώσεις *a la carte*. Κατ' αυτόν τον τρόπο προέκυψαν μέχρι το 1997 47 συνενώσεις 123 παλαιών Ο.Τ.Α. σύμφωνα με το ν. 1416/1984 και 59 συνενώσεις 246 παλαιών Ο.Τ.Α. σύμφωνα με το ν. 1622/1986.³⁹³

Επρόκειτο για διχασμένη, αντιφατική και ασυνεπή πολιτική με σημαντικό δημοσιονομικό κόστος,³⁹⁴ χωρίς να προκύψουν σημαντικά αποτελέσματα. Συνενώθηκαν μόλις 369 Κοινότητες, δηλαδή ποσοστό μόλις 10% των 3.500 μονάδων που είχαν πληθυσμό μικρότερο από 2.001 κατοίκους, ενώ και οι νέοι Ο.Τ.Α., με μέσο όρο πληθυσμού 3.000 περίπου κατοίκους, σε πολλές περιπτώσεις και πάλι δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στον νέο ρόλο μιας σύγχρονης Τοπικής Αυτοδιοίκησης.³⁹⁵

³⁹¹ Βλ. άρθρ. 2 ν. 1622/1986.

³⁹² Ορισμένα από αυτά τα προβλήματα αφορούσαν, λ.χ., τη δυνατότητα εθελοντικής, κατά το ν. 1416/1984, συνένωσης Ο.Τ.Α. που ανήκαν σε διαφορετικές γεωγραφικές ενότητες του ν. 1622/1986. Βλ. αναλυτικότερα Δανόπουλος Γ., σ. 46.

³⁹³ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π., σσ. 81, 84.

³⁹⁴ Αναφέρεται ενδεικτικά ότι, σύμφωνα με επίσημα στοιχεία, μόνο η χρηματοδότηση των αναπτυξιακών συνδέσμων από τους Κ.Α.Π. κατά την πενταετία 1989-1994 απορρόφησε 4,1 δις δρχ. (σε τιμές της εποχής). Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π., σ. 36.

³⁹⁵ Είναι χαρακτηριστικό ότι οι 20 από τους 106, συνολικά, νέους δήμους που προέκυψαν από τις συνενώσεις σύμφωνα με τους νόμους 1416/1984 και 1622/1986 δεν έφθαναν καν το πληθυσμιακό όριο των 1.500 κατοίκων για την αναγνώριση κοινότητας. Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π., σσ. 81-90. Έτσι, μετά την εφαρμογή του σχεδίου «Ι. Καποδίστριας», μόλις 14 από τους 106 προαναφερθέντες δήμους «δισώθηκαν» και δεν συγχωνεύθηκαν με άλλους.

Ένας νέος αναπτυξιακός ρόλος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η δημιουργία των συνδέσμων αντανάκλουσε πάντως το όραμα που προβαλλόταν για μια νέα «αναπτυξιακή αποστολή» των Ο.Τ.Α., η οποία θα μπορούσε να εκπληρωθεί και με άλλου τύπου θεσμούς και ενισχύσεις. Ήδη με τους νόμους «περί κινήτρων» για επενδύσεις (ν. 1116/1981, 1262/1982), παρέχονταν γενναίες ενισχύσεις (μέσω επιδοτήσεων και φοροαπαλλαγών) για επενδύσεις σε μειονεκτικές περιοχές, ενώ στους αποδέκτες τέτοιων ενισχύσεων περιλαμβάνονταν και οι δημοτικές επιχειρήσεις. Αν και ήταν Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου με κερδοσκοπικό, σε κάποιες περιπτώσεις, χαρακτήρα, οι δημοτικές επιχειρήσεις είχαν όλες τις ατέλειες και φοροαπαλλαγές που ίσχυαν για τους ίδιους τους Ο.Τ.Α. και τα δημοτικά ή κοινοτικά Ν.Π.Δ.Δ. Παρά τις γενναίες κρατικές ενισχύσεις, οι περισσότεροι Ο.Τ.Α. παρέμειναν επιφυλακτικοί μέχρι την ψήφιση ενός νέου νόμου (ν. 1416/1984)³⁹⁶ που καθιέρωσε νέες μορφές δημοτικών επιχειρήσεων, ενώ επέκτεινε τις φοροαπαλλαγές, εξαιρέσε τις προσλήψεις προσωπικού από ρυθμίσεις και περιορισμούς που ίσχυαν τότε για τους Ο.Τ.Α. και τον υπόλοιπο Δημόσιο Τομέα και επέτρεψε την απευθείας ανάθεση από τους Ο.Τ.Α. έργων, εργασιών, μεταφορών ή προμηθειών με προϋπολογισμό έως 3 εκατομμύρια δραχμές σε δημοτικές επιχειρήσεις.³⁹⁷

Οι Ο.Τ.Α. ανταποκρίθηκαν και έσπευσαν να αξιοποιήσουν τις νέες ευκαιρίες. Εντός δώδεκα μόλις μηνών από την ψήφιση του προαναφερθέντος νόμου, διπλασιάστηκε ο αριθμός των δημοτικών επιχειρήσεων, ο οποίος λίγα χρόνια αργότερα, το 1989, έφθασαν τις διακόσιες τριάντα δύο και στη διάρκεια του 1997 ξεπέρασαν τις επτακόσιες μονάδες.³⁹⁸ Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ), μέχρι και την 31^η Δεκεμβρίου 1988 είχαν υπαχθεί διακόσιες μία επενδύσεις των Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεών τους στον

³⁹⁶ «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΦΕΚ Α' 18). Βλ. σχετικά: ΕΕΤΑΑ, *Νέοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989.

³⁹⁷ Βλ. Μαϊστρός Π., *Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης. Συμβολή στην ιστορική μνήμη*, Νέα Σύνορα- Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα 2000, σ. 42 και Χλέπας Ν.-Κ., *Λειτουργική Επέκταση* ό.π., σ. 261 με περαιτέρω παραπομπές.

³⁹⁸ Βλ. Ν.-Κ. Χλέπας, *Λειτουργική Επέκταση...*, ό.π., σημ. 365, σ. 288 όπου και σχετικός Πίνακας για την εξέλιξη του Αριθμού των δημοτικών/ κοινοτικών επιχειρήσεων από το 1984 έως τις αρχές του 1997.

αναπτυξιακό νόμο 1262/1982, οι οποίες ξεπερνούσαν σε συνολικό ύψος τα δεκαπέντε δισεκατομμύρια δραχμές, ενώ δημιουργούσαν 2.289 νέες θέσεις εργασίας και 1354 νέες ξενοδοχειακές κλίνες.³⁹⁹ Το ποσοστό επιχορήγησης των δημοτικών/κοινοτικών επενδύσεων ήταν -εκτός των περιοχών Αθηνών και Θεσσαλονίκης- κατά δεκαπέντε μονάδες υψηλότερο από το αντίστοιχο για τους ιδιώτες (άρθρ. 9 παρ. 1 ν. 1262/1982), ενώ ορισμένες κατηγορίες επενδύσεων (λ.χ. για ξενώνες σε διατηρητέα κτίρια) υπάγονταν σε ιδιαίτερα ευνοϊκό καθεστώς. Αργότερα, ο νόμος 1892/1992 κατήργησε τα προνόμια της αυτοδιοίκησης (που έθιγαν την οικονομική ελευθερία των ιδιωτών και ιδίως την ελευθερία του ανταγωνισμού)⁴⁰⁰ με αποτέλεσμα να μειωθεί δραματικά ο αριθμός των δημοτικών-κοινοτικών επιχειρήσεων που υπέβαλαν αιτήματα για υπαγωγή των επενδύσεών τους στον νέο αναπτυξιακό νόμο.⁴⁰¹ Πολλοί Ο.Τ.Α. έστρεψαν πλέον τις προσπάθειές τους στην έμμεση χρηματοδότηση των επιχειρηματικών, και γενικότερα των αναπτυξιακών τους πρωτοβουλιών στο πλαίσιο Προγραμματικών Συμβάσεων ή στην αξιοποίηση κοινοτικών πόρων και προγραμμάτων.

Ο γαλλικής εμπνεύσεως θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων⁴⁰² καθιερώθηκε και αυτός από το ν. 1416/1984 και διευκόλυνε αποφασιστικά τη συνεργασία της αυτοδιοίκησης με άλλους δημόσιους φορείς και ιδίως την επιτόπια παροχή υπηρεσιών και την εκτέλεση έργων τοπικού ενδιαφέροντος με χρηματοδότηση που δεν εξασφαλιζόταν μόνον από τους προϋπολογισμούς των ενδιαφερομένων, αλλά και από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων ή τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό. Η δυνατότητα απασχόλησης προσωπικού του ενός φορέα στον άλλο (άρθρ. 11 παρ. 4) ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη, εξάλλου, σε μικρούς Ο.Τ.Α. που δεν μπορούσαν να προσλάβουν ειδικευμένο προσωπικό (λ.χ. μηχανικούς). Στην αρχή, οι περισσότερες από τις προγραμματικές συμβάσεις αφορούσαν την παροχή υπηρεσιών από τοπικά γραφεία-παραρτήματα που δημιουργήθηκαν σε

³⁹⁹ Ο.π., σ. 262 επ.

⁴⁰⁰ Βλ. αναλυτικότερα Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Λειτουργική Επέκταση...*, ό.π., σ. 263 επ.

⁴⁰¹ Ο.π., σ. 263 επ.

⁴⁰² Βλ. ΕΕΤΑΑ, *Συμβασιακές πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1991, Μαϊστρου Π., ό.π., σ. 36 .

συνεργασία με "κεντρικούς" δημόσιους φορείς (ΟΑΕΔ, ΕΟΤ κ.ά.),⁴⁰³ ενώ σταδιακά αυξήθηκαν οι περιπτώσεις αξιοποίησης αυτού του συμβατικού σχήματος για την αξιοποίηση τοπικών πλουτοπαραγωγικών πόρων.

Οι αναπτυξιακές πρωτοβουλίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που βασιζόνταν σε νέους θεσμούς ασφαλώς δεν θα είχαν τόσο επιτυχία αν δεν τις ευνοούσε αποφασιστικά η συμμετοχή στην ΕΟΚ. Ένα αξιόλογο ποσοστό των χρηματοδοτικών εισροών από τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες -οι οποίες αυξήθηκαν εντυπωσιακά μετά την μεταρρύθμιση της περιφερειακής πολιτικής⁴⁰⁴- κατευθύνθηκε προς τους Ο.Τ.Α.. Στις χρηματοδοτικές εισροές από την Κοινότητα προστέθηκαν, μετά την ψήφιση του ν. 1828/1989, και νέοι εθνικοί πόροι, δηλαδή οι λεγόμενοι *Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι* (ΚΑΠ), οι οποίοι προέρχονται από ποσοστά επί φόρων (λ.χ. του φόρου εισοδήματος) που εισπράττονται από το Κράτος και στη συνέχεια αποδίδονται στους Ο.Τ.Α..⁴⁰⁵

Κατά την διάρκεια της δεκαετίας του ογδόντα, παρά την υποστήριξη προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τον εμφανή επηρεασμό από δυτικοευρωπαϊκά παραδείγματα (Ιταλία, Γαλλία κ.λπ.), οι Έλληνες σοσιαλιστές δεν αποτόλμησαν τελικά τον αποφασιστικό περιορισμό του συγκεντρωτισμού στον βαθμό που αυτό συνέβη στην Γαλλία ή, πολύ περισσότερο, στην Ισπανία όπου κυβερνούσαν ομοϊδεάτες τους. Οι αδράνειες ενός αυστηρά συγκεντρωτικού-αρχηγικού κόμματος που, πολύ γρήγορα, άλωσε την κρατική μηχανή, καθώς και οι αντιδράσεις υπηρεσιακών, συνδικαλιστικών και κοινοβουλευτικών παραγόντων, εμπόδιζαν, λ.χ. την δημιουργία δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (που αποτελούσε προεκλογική υπόσχεση) ή την ουσιαστική ανατροπή των συσχετισμών σε βάρος του κέντρου. Στην ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών τοποθετήθηκαν άλλωστε αργότερα προσωπικότητες με διαφορετικό, σε σχέση με τον Γ. Γεννηματά, προσανατολισμό

⁴⁰³ Πρβλ. τον Πίνακα των προγραμματικών συμβάσεων που είχαν συναφθεί μέχρι το 1987 στο έργο: Φλογαίτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1987, σ. 319.

⁴⁰⁴ Ανδρικοπούλου Ελ., *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από την Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*, Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σσ. 213, 273 με περαιτέρω παραπομπές.

⁴⁰⁵ Νεφελούδης Ανδρ., "Αποψη για μια νέα στρατηγική για την οικονομική αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης", ΤοπΑ 1993, τεύχ. 2-3, σ. 33 επ., Χρήσιμος Στ., "Η οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α.: Ορισμένες επισημάνσεις και εμπειρική διερεύνηση για την περίοδο 1980-1989", ΤοπΑ 1995, τεύχ. 6, σ. 23 επ., Κουγιανός Γαβρ., "Τα έσοδα από τους ΚΑΠ και η διαδικασία κατανομής τους", ΕΤΑ 1997, τεύχ. 90, σ. 36.

(όπως ο Μ. Κουτσόγιωργας), ενώ η παταγώδης οικονομική αποτυχία -που έγινε εμφανής από τα μέσα της δεκαετίας- προκαλούσε πολλαπλές δυσχέρειες.

Από την άλλη πλευρά, η κεντροδεξιά αντιπολίτευση επιτάχυνε την οργανωτική της ανασύνταξη αμέσως μετά την ανάληψη της ηγεσίας από τον Κ. Μητσοτάκη και πέρασε με μεγάλη επιδεξιότητα, στην αντεπίθεση στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος αντιμετωπιζόταν την περίοδο εκείνη από το ΠΑΣΟΚ και τις αριστερές δυνάμεις, ως ο δικός τους προνομιακός χώρος. Η Νέα Δημοκρατία αξιοποίησε τη δυσαρέσκεια των αστικών στρωμάτων στις μεγάλες πόλεις και εγκαινίασε την «αναβάπτιση» προβεβλημένων στελεχών τους στο δημαρχιακό θώκο μεγάλων πόλεων.⁴⁰⁶ Η ευρηματική κάθοδος στις δημοτικές εκλογές επίλεκτων στελεχών της κεντρικής πολιτικής σκηνής δεν αποτέλεσε μόνο μια ευφυή κίνηση κομματικής τακτικής, αλλά σηματοδότησε και τη ρήξη με πρακτικές και παραδόσεις δεκαετιών. Ειδικά η απώλεια της Αθήνας μετά από μια δωδεκαετία κεντροαριστερής διακυβέρνησης, σηματοδότησε την δυναμική επάνοδο της κεντροδεξιάς στα σημαντικότερα αξιώματα της αυτοδιοίκησης, ιδίως από την στιγμή όπου ο Δήμαρχος Αθηναίων ήταν *ex officio* Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία.

Εξάλλου, οι Μ. Έβερτ, Σ. Κούβελας και Α. Ανδριανόπουλος, αφού κατέκτησαν τους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιά αντίστοιχα, άφησαν το προσωπικό τους στίγμα στην ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οι εκτεταμένες πρωτοβουλίες του Μ. Έβερτ (που περιελάμβαναν συμβολικές κινήσεις συμφιλίωσης με την Αριστερά) άνοιγαν τον δρόμο για σημαντικές μεταγενέστερες εξελίξεις. Η «ελεύθερη δημοτική ραδιοφωνία» του Σ. Κούβελα (και άλλων δημάρχων) αποτέλεσε το έναυσμα για την μεταγενέστερη κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου στην ραδιοτηλεόραση, προκαλώντας αληθινή επανάσταση στην ενημέρωση και την πολιτική επικοινωνία. Τέλος, ο Α. Ανδριανόπουλος στον Πειραιά υπήρξε ο πρώτος δήμαρχος που ιδιωτικοποίησε δημοτικές υπηρεσίες (λ.χ. υπηρεσίες φύλαξης των δημοτικών κτιρίων), εγκαινιάζοντας στην Ελλάδα τις αγγλοσαξονικές πρακτικές του δημοτικού outsourcing.

⁴⁰⁶ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 218.

Σταδιακά, άρχισαν να λειτουργούν σε κάποιους δήμους οι λεγόμενες «ανιέρεις» συμμαχίες μεταξύ Νέας Δημοκρατίας και Αριστεράς⁴⁰⁷, προετοιμάζοντας τη συμφωνία Φλωράκη-Μητσοτάκη, κατά το θέρος του 1989. Λίγους μήνες αργότερα, η οικουμενική κυβέρνηση προχώρησε στην ψήφιση νόμου για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Η ενεργοποίηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης εκκρεμούσε από τα μέσα της δεκαετίας του ογδόντα, όταν ο ν. 1622/1986 είχε προβλέψει την μελλοντική ίδρυση τοπικών οργανισμών με άμεσα αιρετά όργανα (Νομαρχιακό Συμβούλιο, Πρόεδρος) στο επίπεδο του νομού, όπου θα διατηρούνταν όμως ο μετακλητός Νομάρχης και οι αντίστοιχες κρατικές υπηρεσίες⁴⁰⁸. Το «διακομματικό» νομοθέτημα του 1990 τροποποιούσε αρκετές ρυθμίσεις του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου και προσδιόριζε ως ημερομηνία των πρώτων νομαρχιακών εκλογών την 14^η Οκτωβρίου 1990.⁴⁰⁹ Οι κυβερνήσεις που ακολούθησαν, ανέβαλαν όμως με ειδική ρύθμιση την διεξαγωγή των εκλογών,⁴¹⁰ ενώ κατά την άνοιξη του 1993 δημοσιοποίησαν τον προβληματισμό τους για την δημιουργία δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στο επίπεδο των 147 (εκατόν σαράντα επτά) Επαρχιών.⁴¹¹

⁴⁰⁷ Βλ. Λυριντζής Χρ., 'Κόμματα και δημοτικές εκλογές. Η ανασυγκρότηση μιας μακρόβιας σχέσης', ΕποΛΕ 15, Ιούνιος 2000, σσ. 7,13, όπου αναφέρονται τα παραδείγματα της επιτυχούς εκλογικής σύμπραξης της Ν.Δ. με το ΚΚΕ στην Καρδίτσα και τον Βόλο.

⁴⁰⁸ Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δήμ., 'Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους', στο έργο: ΕΝΑΕ, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 21.

⁴⁰⁹ Επρόκειτο για το ν. 1878/1990 που ψηφίστηκε από το Τμήμα Διακοπών της Βουλής. Βλ. αναλυτικά Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια...*, ό.π., σ. 333.

⁴¹⁰ Ό.π., σ. 347, όπου παρουσιάζεται και ο σχετικός συνταγματικός προβληματισμός που αναπτύχθηκε τότε ως προς την συμφωνία των διατάξεων που ανέβαλαν τις νομαρχιακές εκλογές με το Σύνταγμα.

⁴¹¹ Χλέπας Ν. -Κ., ό.π., σ. 383, σχετικά με τις ανακοινώσεις στον τύπο του τότε Υπουργού Εσωτερικών Ι. Κεφαλογιάννη.

Οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του '90: από τον εκδημοκρατισμό στην αποτελεσματικότητα

Ένας νέος πολιτικός στίβος για τα κομματικά στελέχη: η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Όταν, κατά το 1993, το ΠΑΣΟΚ επέστρεψε στην εξουσία, το πολιτικό και διοικητικό σκηνικό της χώρας είχε αλλάξει ριζικά. Η άνετη πλειοψηφία στη Βουλή διευκόλυνε την ανάληψη νέων μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, ενώ η εμφανής υποβάθμιση του ρόλου της κρατικής νομαρχίας, κατά τα προηγούμενα έτη, έδειχνε να ανοίγει το δρόμο στη δημιουργία δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στο επίπεδο του νομού. Στο ενδοκομματικό παρασκήνιο σοβούσε ήδη η μάχη της διαδοχής του Α. Παπανδρέου και ο νέος Υπουργός Εσωτερικών Α. Τσοχατζόπουλος (που ήταν και Γραμματέας του κόμματος) προχώρησε με μεγάλη αποφασιστικότητα στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης.⁴¹² Δύο μόλις μήνες μετά την εγκαταστάση της νέας κυβέρνησης, παρουσιάστηκε στο ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στα Χανιά η πρόταση νόμου του ΠΑΣΟΚ για το νέο θεσμικό πλαίσιο που εξασφάλισε μια μάλλον θετική στάση από τα κόμματα της Αριστεράς, αλλά προκάλεσε, ιδίως κατά την μεταγενέστερη συζήτηση στην Βουλή, την οργισμένη αντίδραση της αξιωματικής αντιπολίτευσης που επικαλέστηκε «εθνικούς κινδύνους».⁴¹³

Με το ν. 2218/1994⁴¹⁴ προκρίθηκε η αυτούσια μεταφορά των διοικητικών μηχανισμών της νομαρχίας και των τοπικών «ταμείων» («Νομαρχιακού», «Γεωργίας» κ.ά.), μαζί με το προσωπικό τους και όλες σχεδόν τις αρμοδιότητές τους

⁴¹² Βλ. Χλέπας Ν. -Κ., 'Χρονικό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης', ΔΜρ 1996/1, σ. 22.

⁴¹³ Βλ. *Πρακτικά Βουλής*, Η' Περίοδος, Α' Σύνοδος, σ. 4534 επ., 4578 επ., 4703 επ., 4756 επ. Από τα πολυάριθμα αρνητικά άρθρα στον τύπο βλ. χαρακτηριστικά: *Μαρινός Γ.*, 'Προς Θεού, όχι και τούρκους νομάρχες', στο περιοδικό «Οικονομικός Ταχυδρόμος» της 12^{ης} Μαΐου 1994, σ. 12.

⁴¹⁴ «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 90). Βλ. Βελώνιας Ευθ., 'Η πορεία για την ίδρυση και λειτουργία στην χώρα μας δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης', ΕΤΑ 1993, τεύχ. 58, σ. 63 επ., Γεωργίου Γ., 'Προβλήματα και προοπτικές του ν. 2218/94', ΤοπΑ 1994, τχ. 3, σ. 39 επ., Κατσούλης Δ., 'Το σύστημα νομαρχιακής διακυβέρνησης του ν. 2218/1994, ΤοπΑ 1994', τχ. 3, σ. 43 επ., Χλέπας Ν.-Κ., 'Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Μια πρώτη προσέγγιση', Περιβάλλον και Δίκαιο 1994, τχ. 2, σ. 209 επ., Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δήμ., 'Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους', ό.π., σ. 59 επ., Βενετοσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σσ. 282-285.

στους νέους Ο.Τ.Α.. Η τοπική παρουσία του κρατικού μηχανισμού περιορίστηκε στις περιφερειακές υπηρεσίες ορισμένων Υπουργείων που παρέμεναν «διάσπαρτες» και ασυντόνιστες, αφού το «ηγετικό όργανο» της περιφερειακής διοίκησης του Κράτους στο νομό, ο κρατικός Νομάρχης είχε πλέον καταργηθεί. Ο νέος, αιρετός Νομάρχης θα εκλεγόταν άμεσα ως επικεφαλής συνδυασμού που θα διέθετε –χάρη σε ένα εκλογικό σύστημα που αντέγραφε τα ισχύοντα στους Δήμους– ισχυρότατη πλειοψηφία τριών πέμπτων στο Νομαρχιακό Συμβούλιο. Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.) θα αποκτούσαν έτσι μίαν ισχυρή ηγεσία, κατ’ αντιστοιχία προς τον Δήμαρχο των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α..

Το εν λόγω νομοθέτημα ανταποκρινόταν στις απόψεις της επικρατούσας δημοτικής νοοτροπίας σε σχέση με τα συμφέροντα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και στα συμφέροντα των «μεσαίων» κομματικών στελεχών. Η σύγκριση με το καθεστώς που προέβλεπαν οι προηγούμενοι νόμοι 1622/1986 και 1878/1990 για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση είναι αποκαλυπτική σχετικά με την αύξηση της επιρροής αυτών των δυνάμεων. Άλλωστε, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών, ως επικεφαλής του κομματικού μηχανισμού, υπήρξε άμεσος δέκτης ισχυρών πιέσεων, ιδίως από εκείνο το στελεχιακό δυναμικό του ΠΑΣΟΚ που αναδείχθηκε μέσα από τοπικές ή επαγγελματικές οργανώσεις και αναζητούσε την άμεση πολιτική του νομιμοποίηση σε ένα νέο θεσμό που θα του προσέφερε, έναν σημαντικό πολιτικό στίβο με αξιώματα που διέθεταν τις αρμοδιότητες, αλλά και τους ισχυρούς ιστορικούς συμβολισμούς της νομαρχίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι αποκλείστηκε (άρθρ. 6 παρ. 1 του νόμου) η εκλογή των βουλευτών στα νέα αιρετά αξιώματα, με αποτέλεσμα να επιτρέπεται η εκλογή βουλευτή στο δημοτικό συμβούλιο, όχι όμως και στο νομαρχιακό.⁴¹⁵

⁴¹⁵ Αργότερα, η απαγόρευση εκλογής βουλευτών σε θέσεις αιρετών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης απαλείφθηκε με τον «τροποποιητικό» ν. 2240/1994 (βλ. παρακάτω), και συγκεκριμένα με το άρθρο 6 παρ. 6. Μετά τις νομαρχιακές εκλογές του 1994 όμως, ανέκυψε ζήτημα ως προς το κατά πόσο υφίσταται, ενόψει του άρθρου 56 Συντ. 1975 που αναφέρεται στους δημάρχους και τους προέδρους των κοινοτήτων, ασυμβίβαστο των καθηκόντων βουλευτού προς τα καθήκοντα αιρετού νομάρχη. Τελικά, η σχετική υπόθεση του Νομάρχη Λάρισας (που ήταν και βουλευτής), οδηγήθηκε στο ΑΕΔ το οποίο και έκρινε, κατά πλειοψηφία, ότι όντως υφίσταται ασυμβίβαστο. Βλ. ΑΕΔ 42/1995: «από το άρθρο 102 του Συντ [...] προκύπτει ότι τόσο η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση (δήμων και κοινοτήτων) όσο και η δευτεροβάθμια (νομαρχιακή) αποτελούν σύστοιχες μορφές του ίδιου θεσμού, ήτοι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στη νομαρχιακή δε αυτοδιοίκηση ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων σε επίπεδο νομού, ενώ στους δήμους και τις κοινότητες ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων της περιφέρειάς τους.

Το κεντρικό πολιτικό προσωπικό αντέδρασε με σφοδρότητα, επικαλούμενο «εθνικούς κινδύνους» για την ενότητα και την ακεραιότητα τη χώρας, καθώς και την αντισυνταγματική «εξαφάνιση» του Κράτους στο νομό. Ορισμένοι βουλευτές, επεσήμαναν τις προοπτικές για μελλοντική αποδυνάμωση του ρόλου των βουλευτών και τη γενικότερη σοβαρή αναταραχή που θα προκαλούσε η ανάδυση νέων, τοπικών εστιών εξουσίας.⁴¹⁶ Κατά τον Ιούλιο του 1994, δηλαδή μόλις δέκα μήνες μετά την εκ νέου ανάληψη της εξουσίας από το ΠΑΣΟΚ, πραγματοποιείται κυβερνητικός ανασχηματισμός, ο οποίος φέρνει στην θέση του Υπουργού των Εσωτερικών τον Κ. Σκανδαλίδη, ενώ ο Α. Τσοχατζόπουλος επικεντρώνεται πλέον στα καθήκοντα του Γενικού Γραμματέα του κόμματος. Στη συνέχεια, ένα σημαντικό μέρος της φιλοσοφίας του ν. 2218 ανατράπηκε με την ψήφιση, ένα μόλις μήνα πριν τις νομαρχιακές εκλογές, του ν. 2240/1994.⁴¹⁷ Σύμφωνα με δημοσιεύματα του τύπου πάντως, η τροποποίηση του ν. 2218/1994 δεν οφειλόταν σε πρωτοβουλία του νέου Υπουργού αλλά σε σχετικές εντολές που έδωσε ο «ανήσυχος» -σύμφωνα με την εν λόγω αρθρογραφία- Πρωθυπουργός.⁴¹⁸

Με τον νέο νόμο, η κρατική εκπροσώπηση σε επίπεδο νομού αποκαταστάθηκε με την θεσμοθέτηση ενός νέου οργάνου στον αντίποδα του

Συνακόλουθα ο νομάρχης είναι επικεφαλής της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως και ο δήμαρχος και πρόεδρος του κοινοτικού συμβουλίου, προΐσταται του δήμου και της κοινότητας, αντίστοιχα, ήτοι όλα τα πρόσωπα αυτά είναι επικεφαλής Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πρώτου ή δεύτερου βαθμού)[...]. Ο συνταγματικός νομοθέτης, καθιερώνοντας με το άρθρο 56 του Συντάγματος ασυμβίβαστο των καθηκόντων του βουλευτή προς τα καθήκοντα του δημάρχου και προέδρου κοινότητας [...] εννοεί τους εκάστοτε επικεφαλής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας, ανεξαρτήτως της εκάστοτε προσδιορισμένης σε αυτούς ονομασίας. Επομένως, τα καθήκοντα του βουλευτή είναι ασυμβίβαστα προς τα καθήκοντα του νομάρχη επικεφαλής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας (: νομαρχιακής)»

⁴¹⁶ Πρβλ. τα χαρακτηριστικά δημοσιεύματα: Παπαδιόχου Κ. Π., "Ο νομάρχης, φόβος για το βουλευτή. Σε πολλές περιοχές οι βουλευτές υπονόμισαν ή κράτησαν αποστάσεις από τους υποψήφιους του πολιτικού τους χώρου", εφημερίδα «Η Καθημερινή» της 18^{ης} Οκτωβρίου 1998, σ. 6 και Χασαπόπουλου Ν., "Καλύτερα νομάρχης παρά βουλευτής. Οι νέες εξουσίες και τα προνόμια των τοπικών αρχόντων", εφημερίδα «Το Βήμα» της 22^{ης} Νοεμβρίου 1998, σ. Α16.

⁴¹⁷ «Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 90). Από την ιδιαίτερα εκτεταμένη βιβλιογραφία βλ. Σπανού Κ./ Ρήγου Α. / Σπουρδαλάκη Μ., *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, Λιβεράκος Παν., "Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά", *ΤοπΑ* 1996, τχ. 1(102), σ. 28 επ., Παπιά Ε., "Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση", στο έργο: *Τόπος, Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και περιβάλλον στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, Τόμος II, Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, Τόπος, Αθήνα 1996, σ. 187 επ., Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δήμ., ό.π., σ. 60 επ., Μπαμπάς Στ., *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (αντί θεσμικής τομής ανάπτυξης εγχειρήματα)*, *ΤοπΑ* 1998, τχ. 1 (114), σ. 14, επ., Βενετσανοπούλου Μ., *Η θεσμική διαδρομή...*, ό.π., σσ. 283-284.

⁴¹⁸ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., *Το νέο θεσμικό πλαίσιο*, ό.π. υποσημ. 417, με σχετικές αναφορές.

αιρετού νομάρχη, δηλ. του *περιφερειακού διευθυντή*, ο οποίος ήταν προϊστάμενος «των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού» (άρθρ. 4 παρ. 2) και διηύθυνε ιδιαίτερη διοικητική μονάδα («*Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης*» νομού ή νομαρχίας), με αποτέλεσμα να προκύψει ένας «διπολισμός» (αιρετός νομάρχης – περιφερειακός διευθυντής) που προκάλεσε, στη συνέχεια, σοβαρές αμφισβητήσεις αρμοδιοτήτων (λ.χ. σε θέματα πολεοδομίας) και ταλαιπώρησε τους πολίτες. Αργότερα πάντως, λίγο πριν την τελική μάχη για την διαδοχή στην ηγεσία του ΠΑΣΟΚ, οι ενδοκομματικές σκοπιμότητες, σε συνδυασμό με την πίεση των οπλισμένων με άμεση νομιμοποίηση αιρετών, υπαγόρευαν την κατάργηση του περιφερειακού διευθυντή και την μεταφορά των αρμοδιοτήτων του σε άλλα κρατικά όργανα⁴¹⁹.

Οι αδέξιες προσπάθειες των τότε κυβερνήσεων να αντιμετωπίσουν τα εξαιρετικά δυσχερή και περίπλοκα ζητήματα που σχετίζονταν με τις αρμοδιότητες των νέων Ο.Τ.Α., υπέσκαψαν, πάντως, από την αρχή την πορεία της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Με τον ν. 2218/1994 (άρθρ. 3 παρ. 1) είχε επιλεγεί η φαινομενικά εύκολη λύση της καθ' ολοκληρίαν μεταφοράς όλων των αρμοδιοτήτων των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών –πλην ελαχίστων εξαιρέσεων⁴²⁰- στις υπό ίδρυση Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Επρόκειτο, ωστόσο, για κατάφωρη παραβίαση του άρθρου 101 του Συντάγματος, αφού το μεγαλύτερο μέρος των κρατικών υποθέσεων που διεκπεραιώνονταν από περιφερειακές υπηρεσίες είχε συγκεντρωθεί, κατά το παρελθόν, στα χέρια των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών και τώρα μεταφερόταν αυτούσιο σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς⁴²¹. Το συνταγματικά κατοχυρωμένο αποκεντρωτικό σύστημα της χώρας, οδηγήθηκε σε ουσιαστική εκμηδένιση μετά την κατάργηση της Νομαρχίας,

⁴¹⁹Επρόκειτο για το άρθρο 14 του ν. 2399/1996 «Υλοποίηση της εισοδηματικής πολιτικής έτους 1996 για μισθούς και συντάξεις και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 90). Βλ. Κατσούλης Δ., 'Η κατάργηση του περιφερειακού διευθυντή', Οικονομικός Ταχυδρόμος, τεύχ. 35 (2208), 29.8.1996, σ. 31.

⁴²⁰ Το άρθρο 3 παρ. 1 ν. 2218/1994 ανέφερε, ως τέτοιες εξαιρέσεις, τα θέματα *δημόσιας περιουσίας*, τις αρμοδιότητες των Υπουργείων *Εθνικής Αμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, την εμπορεία των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας και τους Σινοριακούς Σταθμούς Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.)*.

⁴²¹ Χρυσανθάκης Χαρ., 'Η Τοπική Δημοκρατία σε δοκιμασία: Η νομοθετική πραγμάτωση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης (Ν. 2218 και 2240/1994)', στο έργο: Σπανού Κ./ Ρήγου Α./ Σπουρδαλάκη Μ., ό.π., σσ. 103, 114.

αφού οι διοικητικά ισχνές Περιφέρειες δεν λειτουργούσαν ακόμη ως ενιαίες διακλαδικές μονάδες⁴²² και, συνεπώς, δεν ήταν δυνατή η ανασυγκρότηση της περιφερειακής διοίκησης του Κράτους.⁴²³

Ενόψει του ορατού κινδύνου να ακυρωθεί από τα δικαστήρια μεγάλος αριθμός πράξεων των νέων Ο.Τ.Α., αλλά και των σφοδρότατων αντιδράσεων που προέρχονταν από διάφορες πλευρές, ο «διορθωτικός» ν. 2240/1994 (άρθρ. 5 παρ. 1) περιόρισε τις μεταφερόμενες από την καταργηθείσα Νομαρχία αρμοδιότητες στις «σχετικές» με τοπικές υποθέσεις. Απέμενε λοιπόν να προσδιορισθεί ποιες είναι αυτές οι «τοπικές υποθέσεις νομαρχιακού επιπέδου» που επρόκειτο να αναλάβουν οι υπό ίδρυση Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Ωστόσο, δεδομένων των ανυπέρβλητων δυσκολιών προσδιορισμού τους, ο μεταρρυθμιστής νομοθέτης προτίμησε –εκτός από ελάχιστες εξαιρέσεις⁴²⁴– να περιορισθεί στη προαναφερθείσα γενική ρήτρα. Η αβεβαιότητα που προέκυψε διευκόλυνε την συναφή «επεκτατική» δραστηριοποίηση των Νομαρχιακών Συμβουλίων που είχαν εξουσιοδοτηθεί να εκδώσουν τους νέους νομαρχιακούς Οργανισμούς, μέσω των οποίων και

⁴²² Σύμφωνα με το άρθρο 49, οι Περιφέρειες, εκτός από μονάδες, κατά το άρθρο 61 του ν. 1622/1986, για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης «είναι και διοικητικές περιφέρειες και αποτελούν μονάδα διοίκησης του κράτους». Με το άρθρο 52 παρ. 3 του ίδιου νόμου παρέχονταν μάλιστα εξουσιοδότηση για την έκδοση Π.Δ. με το οποίο θα ορίζονταν «η οργάνωση της περιφέρειας ως ενιαίας οργανικής μονάδας».

⁴²³ Η οποία τελικά πραγματοποιήθηκε τρία χρόνια αργότερα, με το ν. 2503/1997. Βλ. αναλυτικά παρακάτω.

⁴²⁴ Έτσι, το άρθρο 13 παρ. 1 ν. 2218/1994 (άρθρ. 49 ΚΝΑ) ανέφερε, μεταξύ των αρμοδιοτήτων του *Νομαρχιακού Συμβουλίου*, την «εφαρμογή της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού» (εδ. β'), την επιβολή φόρων, τελών, εισφορών και δικαιωμάτων (δ'), την «προστασία και αξιοποίηση περιοχών» (ια'), την μελέτη, κατασκευή και συντήρηση έργων (ιβ'), την ίδρυση «κέντρων παροχής πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών» (ιγ'). Ωστόσο η περιγραφή ορισμένων από τις αρμοδιότητες (λ.χ. για την «προστασία και αξιοποίηση περιοχών») χρειαζόταν περαιτέρω εξειδίκευση προκειμένου να οριοθετηθεί από συναφείς αρμοδιότητες κρατικών ή άλλων οργάνων και υπηρεσιών. Σε μεταγενέστερες ρυθμίσεις συναντώνται σαφέστερες, πάντως, περιγραφές των αρμοδιοτήτων που αναλαμβάνουν οι νέοι Ο.Τ.Α.. Έτσι, στο άρθρο 6 παρ. 24 του ν. 2240/1994 γίνεται λόγος για την αρμοδιότητα των Ν.Α. για την «κατασκευή σχολικών κτιρίων», ενώ ενδεικτικά μπορούν να σημειωθούν από τις ευθύνες που ανέλαβαν οι δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. σε διάφορους τομείς η σχετική με την μεταφορά μαθητών που προέρχονται από διαφορετικούς δήμους ή κοινότητες (άρθρ. 8 παρ. 5 ΚΝΑ) και εκείνη που αφορά την χορήγηση αδειών υπαίθριου πλανόδιου εμπορίου (άρθρ. 1 παρ. 4 ν. 2323/1995). Για μια αναλυτικότερη παρουσίαση των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης βλ. Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., ιδίως σ. 226-256. Για μια πληρέστερη –και νεότερη– καταγραφή βλ. Ν.-Κ. Χλέπας/ Αντ. Μακροδημήτρη/ Χαρ. Χρυσανθάκη/ Θ. Οικονόμου/ Νικ. Μιχαλόπουλου, Διοικητικός Εκσυγχρονισμός του Υπουργείου Αιγαίου (αδημοσίευτη μελέτη), Υπουργείο Αιγαίου-ΕΚΠΑ, Αθήνα-Μυτιλήνη 1998, σ. 42.

προσπάθησαν στη συνέχεια να ιδιοποιηθούν αρκετές διαμφισβητούμενες αρμοδιότητες.⁴²⁵

Η διεύρυνση του κύκλου ευθύνης των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων μέσω των Οργανισμών τους, αποτελούσε μια πύρρεια νίκη για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, αφού οι αντιδράσεις που σημειώθηκαν αμέσως από πολλούς ενδιαφερόμενους οδήγησαν στην συνέχεια μια σειρά από σημαντικές υποθέσεις ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Πρέπει μάλιστα να σημειωθεί ότι μεταξύ εκείνων που πρωτοστάτησαν και προσέφυγαν στην δικαιοσύνη κατά των νέων Ο.Τ.Α. ήταν αρκετοί επαγγελματικοί σύλλογοι (Διδασκαλική Ομοσπονδία, Σύλλογοι Μηχανικών κ.ά.), που προφανώς πίστευαν ότι η ανάληψη σημαντικών, για τον επαγγελματικό τους βίο, αρμοδιοτήτων από έναν νέο, πολιτικοποιημένο θεσμό με ευρεία επιρροή που αντλούσε την νομιμοποίησή του ευθέως από την τοπική κοινωνία συνεπαγόταν κινδύνους για τα «συντεχνιακά» τους συμφέροντα.

Στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ένα δικαστήριο που υπηρετεί ένα συγκεντρωτικό σύστημα ακυρωτικού ελέγχου, επικράτησε περίσκεψη απέναντι σε μια μεταρρύθμιση που προκαλούσε την ανάδυση πολλών νέων, πολιτικά ισχυρών εστιών εξουσίας εκτός του κέντρου και φαινόταν να οδηγεί σε καινοφανή, για την χώρα μας, «πολυκεντρικό κατακερματισμό» ενός σημαντικού μέρους της εκτελεστικής λειτουργίας. Έτσι, η σχετική νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, αν και δεν έφτασε στο σημείο (όπως έπραξε το Πέμπτο του Τμήμα) να αποδεχθεί τη αντισυνταγματικότητα του όλου μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, εξέδωσε μια σειρά αρνητικών για τον θεσμό αποφάσεων, με τις οποίες απέρριψε την άσκηση αρκετών σημαντικών αρμοδιοτήτων (για την πολεοδομία, την εκπαίδευση κ.ά.) από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, με αποτέλεσμα να «αποβληθεί» η τελευταία από κρίσιμους τομείς δημόσιας πολιτικής.

⁴²⁵ Άρθρ. 104 ΚΝΑ. Οι «επεκτατικές» τάσεις των νομαρχιακών συμβουλίων ανάγκασαν πάντως τον νομοθέτη να υιοθετήσει την σχετική ρύθμιση της παρ. 19 του άρθρ. 13 του ν. 2307/1997 με την εξής χαρακτηριστική διατύπωση: «Οι Οργανισμοί εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίοι δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ισχύουν ως προς τις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που αναγράφονται σ' αυτούς μόνο κατά το μέρος που αυτές είναι σύμφωνες με τους νόμους 2218, 2249/94 και με τον παρόντα νόμο». Σχετικά με την αντισυνταγματικότητα της εν λόγω πρακτικής των ΝΑ βλ. Μπακογιάννης Κ., ό.π., σ. 662 με παραπομπές και σε αντίστοιχη γαλλική νομολογία.

Οι κυβερνήσεις της εποχής δεν αντιμετώπισαν με συστηματικό τρόπο ζητήματα τόσο μεγάλης σημασίας, όπως η κατανομή των αρμοδιοτήτων της υπό κατάργηση κρατικής νομαρχίας και το λειτουργικό περιεχόμενο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, και παράλληλα δεν μπόρεσαν να εμποδίσουν την μαζική «φυγή» των νομαρχιακών υπαλλήλων από τους νέους φορείς. Χωρίς να διαθέτει στην χώρα μας μια θεσμική παράδοση στην οποία θα μπορούσε να στηριχθεί,⁴²⁶ η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αφέθηκε από το νομοθέτη αβοήθητη, εν πολλοίς, στην πορεία για την διαμόρφωση της φυσιογνωμίας της, χωρίς να μπορεί να προσδοκά βοήθεια από το κεντρικό πολιτικό προσωπικό ή τις κεντρικές υπηρεσίες που καιροφυλακτούσαν προκειμένου να ανακτήσουν το «χαμένο έδαφος».

Τα περιθώρια που προσφέρονταν για την εξελικτική διαδρομή των νέων Ο.Τ.Α. «συμπιέζονταν», συνεπώς, εξαρχής μεταξύ των παραδόσεων που είχε δημιουργήσει η παλαιά νομαρχιακή κληρονομιά. Πράγματι, το σύνολο σχεδόν των διοικητικών δραστηριοτήτων στρέφονταν προς αρμοδιότητες που παραδοσιακά ασκούσαν τα όργανα της κρατικής νομαρχίας, ως «περιφερειακές απολήξεις» των κεντρικών υπηρεσιών. Προς μεγάλη τους απογοήτευση μάλιστα, αρκετοί από τους νεοεκλεγέντες Νομάρχες διαπίστωσαν πολύ γρήγορα ότι τις νομαρχιακές υπηρεσίες απασχολούσαν κυρίως κρατικές υποθέσεις «ρουτίνας» (έκδοση αδειών, βιβλιαρίων, παροχή βοηθημάτων υγειονομικής περίθαλψης κ.ά.)⁴²⁷ και ότι τα περιθώρια άσκησης τοπικών νομαρχιακών πολιτικών ήταν ελάχιστα. Επιπλέον, μέχρι το τέλος του 1998,⁴²⁸ οι νέοι τοπικοί οργανισμοί δεν διέθεταν δικούς τους

⁴²⁶ Πρβλ. Μπακογιάννη Κ., ό.π., σ. 656 επ.

⁴²⁷ Σύμφωνα και με τα σχετικά αποτελέσματα έρευνας με ερωτηματολόγια που απευθύνθηκαν στους κυριότερους φορείς της δημόσιας διοίκησης στον χώρο ευθύνης του Υπουργείου Αιγαίου, οι υπηρεσίες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ασχολούνται κυρίως με την έκδοση αδειών και πιστοποιητικών. Βλ. Χλέπας Ν.-Κ./ Μακρυδημήτρης Αντ./ Χρυσανθάκης Χαρ. / Οικονόμου Θ./ Μιχαλόπουλος Νικ., ό.π., τόμ. Α', σ. 325.

⁴²⁸ Με το ν. 2672/1998 «Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 290), ρυθμίστηκαν από το νομοθέτη, τέσσερα χρόνια μετά την εισαγωγή του νέου θεσμού, τα ζητήματα που αφορούσαν τους πόρους των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.. Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι και ως προς αυτό το θέμα, υιοθετήθηκε η «πεπατημένη» των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και καθιερώθηκαν *Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι* (Κ.Α.Π.) και για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 2 παρ. 1 του εν λόγω νόμου ορίστηκε ότι αποδίδονται ετησίως: α) ποσοστό 15% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων, β) ποσοστό 10% του φόρου μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων, γ) ποσοστό 4,5% του τέλους ταξινόμησης στα επιβατικά αυτοκίνητα, φορτηγά και

πόρους και επιβίωναν με τις επιχορηγήσεις που εισέπρατταν από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Από την άλλη πλευρά, οι νεοκλεγέντες νομάρχες, μπορούσαν βέβαια να αξιοποιήσουν τον ισχυρό συμβολισμό του αξιώματός τους, αλλά έπρεπε να αγωνιστούν πολύ για να εδραιώσουν την θέση τους στον τοπικό πολιτικό στίβο, όπου συμπιέζονταν ανάμεσα σε δύο παραδοσιακά ισχυρούς πόλους επιρροής που αντιμετώπιζαν τους νέους αιρετούς ως απειλητικούς παρείσακτους αφενός δηλαδή τους βουλευτές του νομού και αφετέρου τους δημάρχους των μεγαλύτερων πόλεων που είχαν ισχυρά ερείσματα στις νομαρχιακές κοινωνίες.⁴²⁹ Το γεγονός, εξάλλου, ότι η επανεκλογή ως νομάρχης του ίδιου προσώπου επιτρεπόταν μόνο μια φορά (άρθρ. 21 παρ. 1 εδ. 4 ΚΝΑ), καθιστούσε το αξίωμα αυτό ως εφελκυστικό για την διεκδίκηση βουλευτικής έδρας, με αποτέλεσμα όλοι οι νομάρχες να αντιμετωπίζονται ως επικίνδυνοι αντίπαλοι από το κεντρικό πολιτικό προσωπικό.

Η αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης

Η ανασυγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού κατά το 1994 φαινόταν να οδηγεί στην εγκατάλειψη της προσπάθειας για δημιουργία λίγων και ισχυρών πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., αφού σε αρκετούς νομούς της χώρας η αριθμητική αλλά και η πληθυσμιακή σχέση ανάμεσα στην πρώτη και την δεύτερη βαθμίδα με δυσκολία θα μπορούσε να δικαιολογήσει την ύπαρξη και των δύο. Συνειπής προς αυτή την διαπίστωση ήταν και η επιλογή του νομοθέτη που συνέστησε «Συμβούλια Περιοχής», με τη μορφή αναγκαστικών συνδέσμων πολλαπλών σκοπών, τα οποία και αναλάμβαναν καίριες αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α., όπως είναι ο σχεδιασμός και η διαχείριση προγραμμάτων που χρηματοδοτούνταν από τις δημόσιες επενδύσεις ή την Ευρωπαϊκή Ένωση, αντικαθιστώντας μετά από

λεωφορεία ιδιωτικής χρήσης και δημόσιας χρήσης που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα, δ) ποσοστό 2% του Φ.Π.Α και ε) το σύνολο των εσόδων από τα τέλη διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων. Σχετικά με την προβληματική των οικονομικών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης βλ. αναλυτικά: Τάτσος Ν., "Πηγές φορολογικών εσόδων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" (αδημοσίευτη μελέτη για την ΕΝΑΕ), Αθήνα, Νοέμβριος 1996 και *του ίδιου*, "Ανάλυση δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης", (αδημοσίευτη μελέτη για την ΕΝΑΕ), Αθήνα, Νοέμβριος 1996.

⁴²⁹ Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 370.

παρέλευση 10 ετών τους αναπτυξιακούς συνδέσμους, οι οποίοι τελικά δεν κατάφεραν να εκπληρώσουν τον προορισμό τους, δηλαδή να προετοιμάσουν τις συνενώσεις.⁴³⁰

Τα 492 Συμβούλια Περιοχής που δημιουργήθηκαν τελικά,⁴³¹ βασιζονταν στην υποχρεωτική συμμετοχή των Ο.Τ.Α. - μελών, και ήταν πολύ πιο ισχυρά λόγω των διευρυμένων αρμοδιοτήτων τους, σε σχέση με τους αναπτυξιακούς συνδέσμους.⁴³² Ωστόσο, η κατάργησή τους, χωρίς απόπειρα αναμόρφωσής τους, αποτέλεσε αφορμή για έντονες κριτικές.⁴³³ Για μια ακόμη φορά η χώρα διαιρέθηκε σε «κατάλληλες» ανθρωπογεωγραφικές ενότητες (άρθρ. 48 ν. 2218/1994), χωρίς όμως και ο νέος θεσμός των «συμβουλίων περιοχής» να αποδώσει τα αναμενόμενα.

Μετά την αλλαγή στην ηγεσία του ΠΑΣΟΚ και την ανάληψη του Υπουργείου Εσωτερικών από τον Αλ. Παπαδόπουλο, ένα νέο σχέδιο για τις συνενώσεις των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. εκπονήθηκε με ταχείς ρυθμούς και παρουσιάστηκε τον Φεβρουάριο του 1997. Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδιστριας» ήταν σαφώς πολύ καλύτερα επιμελημένο από αντίστοιχες προσπάθειες του παρελθόντος, εκφράζοντας την βούληση της πολιτικής ηγεσίας να προχωρήσει αυτή τη φορά με αποφασιστικότητα αλλά και σοβαρότητα σε μια σημαντική μεταρρύθμιση. Στην συνέχεια πάντως, η κυβέρνηση απέφυγε να ακολουθήσει το παράδειγμα άλλων χωρών και να προχωρήσει στην συγκρότηση Εθνικής Επιτροπής από επιστήμονες και στελέχη της δημόσιας διοίκησης με «γενική αποδοχή και εγνωσμένο κύρος», η οποία (μαζί με περισσότερες Υποεπιτροπές αντίστοιχης σύνθεσης) θα αναλάμβανε μεταξύ άλλων, το βάρος των αποφάσεων για το -και πολιτικά κρίσιμο- θέμα της

⁴³⁰ Βλ. αναλυτικά την Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ν. 1416/1984), σ. 3.

⁴³¹ Βλ. Λαμπρόπουλος Ν., 'Συμβούλια Περιοχής. Στόχοι και μεθοδολογία καθορισμού των Εδαφικών τους Περιοχών', ΤοπΑ 1995, τεύχ. 6 (95), σ. 37 επ., Λίτσος Ηλ., 'Ζητήματα υποστήριξης του θεσμού των συμβουλίων περιοχής', ΤοπΑ 1995, τεύχ. 6 (95), σ. 43 επ., Χάγιος Άγγ., 'Συμβούλια Περιοχής. Ζητήματα προγραμματισμού και οργάνωσης', ΤοπΑ 1996, τεύχ. 3 (98), σ. 35 επ.,

⁴³² Μεταξύ των αρμοδιοτήτων των Συμβουλίων Περιοχής ήταν η κατάρτιση των μεσοχρόνιων και ετήσιων τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, η διαχείριση των χρηματοδοτήσεων από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και από τους πόρους των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού στα πλαίσια των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.ά. (άρθρ. 48 παρ. 4 ν. 2218/1994).

⁴³³ Πρβλ. την κριτική του Μπεριάτου Ηλ., ό.π., σ. 64. Πάντως, κατά τον καθορισμό των νέων γεωγραφικών ενοτήτων των Συμβουλίων Περιοχής αξιοποιήθηκαν και οι εμπειρίες από την λειτουργία των 358 Αναπτυξιακών Συνδέσμων.

τελικής γεωγραφικής οριοθέτησης των νέων Ο.Τ.Α., την διαμόρφωση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου, τον συντονισμό με μέτρα που θα αφορούσαν άλλες βαθμίδες της δημόσιας διοίκησης και άλλες πτυχές αυτής της μείζονος μεταρρύθμισης.⁴³⁴

Έτσι, όλη η ευθύνη για τις τελικές αποφάσεις συγκεντρώθηκε στους κόλπους του Υπουργείου με προφανή στόχο να προχωρήσει όσο το δυνατόν ταχύτερα και χωρίς τις συνήθειες «διαδικαστικές εμπλοκές» ένα ιδιαίτερα δυσχερές εγχείρημα που έπρεπε οπωσδήποτε να ολοκληρωθεί πριν τις επόμενες δημοτικές και κοινοτικές εκλογές (Οκτώβριος του 1998). Άλλωστε, μολονότι η ΚΕΔΚΕ υιοθέτησε με πολύ μεγάλη πλειοψηφία σε ειδικό συνέδριό της το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»,⁴³⁵ όλα σχεδόν τα κόμματα της αντιπολίτευσης έσπευσαν να καταδικάσουν την μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης.⁴³⁶ Με δεδομένη λοιπόν και την αρνητική στάση των αντίπαλων πολιτικών δυνάμεων δεν υπήρχαν περιθώρια για επιβράδυνση των ρυθμών προώθησης του όλου εγχειρήματος, προκειμένου να υπάρξει αρτιότερη προετοιμασία, να αναπτυχθεί ευρύτερος διάλογος και να επιτευχθεί διακομματική συναίνεση, όπως ακριβώς συνέβη στις ευρωπαϊκές χώρες που είχαν πραγματοποιήσει αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις κατά τις παρελθούσες δεκαετίες.

Ως προς την οριοθέτηση των νέων Ο.Τ.Α. πάντως είχε προβλεφθεί η συμμετοχή εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις σχετικές διαδικασίες. Συγκεκριμένα, σε κάθε νομό της χώρας συγκροτήθηκε Ειδική Επιτροπή από στελέχη της διοίκησης και εκπροσώπους της ΤΕΔΚ, η οποία και επεξεργάστηκε

⁴³⁴ Πρόταση για σύσταση Εθνικής Επιτροπής που θα παρακολουθούσε, κατά την επόμενη τετραετία, την εξέλιξη του προγράμματος των συνενώσεων απηύθυνε από το βήμα του Ετήσιου Συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ που πραγματοποιήθηκε στην Θεσσαλονίκη το Νοέμβριο του 1997 ο Δήμαρχος Αθηναίων Δ. Αβραμόπουλος. Ανάλογες προτάσεις είχαν διατυπωθεί και στην σχετική αρθρογραφία. Πρβλ. Χλέπας Ν.-Κ., ό.π., σ. 22.

⁴³⁵ Το «Έκτακτο Θεματικό Συνέδριο: Συνενώσεις - Σύγχρονος Ο.Τ.Α.» πραγματοποιήθηκε στο Ηράκλειο από τις 26 έως και τις 28 Μαρτίου 1997 και υιοθέτησε, με μόλις μια αρνητική και δύο λευκές ψήφους, το Πρόγραμμα του ΥΠΕΣΔΔΑ για τις συνενώσεις. Βλ. αναλυτικότερα Σούλτη Ουρ., "Συνέδριο Σταθμός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση", ΕΤΑ 1997, τεύχ. 90, σ. 4.

⁴³⁶ Αξίζει να σημειωθεί ότι στο εν λόγω Έκτακτο Συνέδριο του Ηρακλείου όλοι σχεδόν οι σύνεδροι που συνδέονταν με κόμματα της αντιπολίτευσης -εκτός από εκείνους που ήταν μέλη του ΚΚΕ- ψήφισαν υπέρ των συνενώσεων (βλ. Σούλτη Ουρ., ό.π.). Αλλά και αρκετές σημαίνουσες προσωπικότητες της αντιπολίτευσης τάχθηκαν στο πλευρό της μεταρρύθμισης. Αντίθετα, από τις ηγεσίες των κομμάτων της αντιπολίτευσης μόνον εκείνη του Συνασπισμού συμφώνησε με την επιλογή του μεταρρυθμιστικού σχεδίου για αναγκαστικές συνενώσεις.

σχετική πρόταση για ολόκληρο τον νομό με βάση τις εισηγήσεις των ενδιαφερόμενων δημοτικών και κοινοτικών λειτουργών, οι οποίες όμως όφειλαν να ακολουθούν σχετικές συστάσεις του Υπουργείου για συνυπολογισμό των υφιστάμενων ορίων των 492 Συμβουλίων Περιφέρειας πριν την υιοθέτηση διαφορετικών γεωγραφικών ενοτήτων. Οι προτάσεις των Επιτροπών Νομών αξιολογήθηκαν στη συνέχεια από τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών με την αρωγή τεχνοκρατών, και τελικά από κεντρική Ομάδα Εργασίας του ΥΠΕΣΔΔΑ, στην οποία συμμετείχαν και στελέχη του ΥΠΕΧΩΔΕ.⁴³⁷

Στην πράξη βέβαια, πολλές από τις ενδιαφερόμενες Κοινότητες φρόντισαν για την έντονη «άτυπη» παρουσία τους σε όλες τις φάσεις των σχετικών διαδικασιών και ιδίως στην τελική, «βομβαρδίζοντας» την εν λόγω Ομάδα Εργασίας, αλλά και την πολιτική ηγεσία με αναλυτικότερα υπομνήματα, ενώ δεν δίστασαν να χρησιμοποιήσουν κάθε διαθέσιμο μέσο πίεσης με στόχο να επιτύχουν μια ευνοϊκότερη, γι' αυτές, λύση.⁴³⁸ Επομένως η κυβέρνηση, δεν απέφυγε κάποιες ταχείες μεν, αλλά όχι λιγότερο δυσάρεστες διαδικασίες «ακρόασης» των ενδιαφερόμενων. Η άτυπη αυτή «συμμετοχή» διέπτετο από το μέγα μειονέκτημα της αδιαφάνειας που είθισται να τρέφει την -διάχυτη στην κοινωνία μας- καχυποψία. Αντίθετα, μια δημόσια «προηγούμενη ακρόαση» των «θιγόμενων» θα αποκάλυπτε ότι οι περισσότεροι από αυτούς δεν μάχονταν για την διατήρηση της Κοινότητάς τους, αλλά για την έδρα και το όνομα του νέου Ο.Τ.Α..

Τελικά η Κυβέρνηση, προκειμένου να αποφύγει ένα νέο, επώδυνο όσο και επικίνδυνο, «παζάρι» με την συμμετοχή των βουλευτών κατά την σχετική συζήτηση στο Κοινοβούλιο, έσπευσε να χαρακτηρίσει ως ζήτημα «κομματικής πειθαρχίας» την ψήφιση του νομοσχεδίου. Από την άλλη πλευρά, όλα σχεδόν τα κόμματα της αντιπολίτευσης καταδίκασαν και στην Βουλή την πρωτοβουλία της κυβέρνησης, απορρίπτοντας «επί της αρχής» την ιδέα των αναγκαστικών συνενώσεων. Ωστόσο, αυτή η θλιβερή αντιπαράθεση θα μπορούσε να είχε αποφευχθεί, αφού το

⁴³⁷ Βλ. την αναλυτική παρουσίαση στην Εισηγητική Έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου, η οποία υπήρξε ιδιαίτερα εκτεταμένη και αναδημοσιεύτηκε στο έργο: Χρυσανθάκης Χαρ., *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1998, σσ. 237, 275.

⁴³⁸ Βλ. Χλέπας Ν.- Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 94.

μεταρρυθμιστικό εγχείρημα αφορούσε μια ζοφερή αλλά και γνωστή σε όλους πραγματικότητα. Το 90% περίπου των Κοινοτήτων, καθώς και το 15 % περίπου των Δήμων, δεν πληρούσε ούτε τα στοιχειώδη κριτήρια που έθετε ο νομοθέτης (άρθρ. 3 παρ. 1 ΔΚΚ/1995) για την αναγνώριση οικισμού ως Κοινότητας (1.500 κάτοικοι, οικονομική «δυνατότητα»). Εξάλλου, ο μέσος όρος ηλικίας του μόνιμου πληθυσμού καθιστούσε τις περισσότερες μικρές Κοινότητες, «Ο.Τ.Α. με ημερομηνία λήξης»⁴³⁹ ή, στην καλύτερη περίπτωση, «χωριά του Αυγούστου».⁴⁴⁰

Στο πλαίσιο του σχεδίου «Ι. Καποδίστριας», που φιλοδοξούσε να ανασυγκροτήσει την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, είχαν τεθεί συγκεκριμένοι στόχοι και προσδιοριστεί επακριβώς οι αρχές που όφειλαν να διέπουν το νέο καθεστώς και τις δράσεις του Προγράμματος, εντός ενός σαφούς χρονοδιαγράμματος που είχε ως όριο το 2001, με δυνατότητα παράτασης. Επιπλέον, είχαν προϋπολογισθεί οι οικονομικοί πόροι και οι πηγές εξεύρεσής τους για τον σκοπό αυτό.⁴⁴¹ Οι στόχοι που είχαν τεθεί αφορούσαν: τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος, καθώς οι Ο.Τ.Α. συνιστούν πρωταρχικό κύτταρο της δημόσιας διοίκησης,⁴⁴² την δημιουργία Ο.Τ.Α. με δομή σύγχρονων ανοικτών πόλεων,⁴⁴³ την αναβάθμιση τόσο του τοπικού πολιτικού συστήματος όσο και του πολιτικού προσωπικού,⁴⁴⁴ την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., τον καλύτερο σχεδιασμό των δημόσιων επενδύσεων που έβρισκαν εφαρμογή σε τοπική κλίμακα, (όπως π.χ. ο σχεδιασμός για την εφαρμογή του ΕΑΠΤΑ)⁴⁴⁵ και, τέλος, την βελτίωση του κοινωνικού ελέγχου, της διαφάνειας και της νομιμότητας, όσον αφορά τον τρόπο άσκησης της τοπικής εξουσίας.⁴⁴⁶

Το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» δεν συμπεριέλαβε, πάντως, τον συντονισμό της αναδιάρθρωσης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με αντίστοιχες προσπάθειες

⁴³⁹ Βλ. τα στοιχεία που παρέθεσε σε σχετικό άρθρο του ο παλαίμαχος πολιτικός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Θ. Κατριβάνος στην εφημερίδα "Η Καθημερινή", φύλλο της 14.9.97, σελ. 4.

⁴⁴⁰ Βλ. Χρυσανθάκης Χαρ., Εισηγητική Έκθεση, ό.π., σ. 248.

⁴⁴¹ Βλ. αναλυτικά το κείμενο του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», στο έργο: Υπουργείο Εσωτερικών *Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*, ό.π., σ. 79.

⁴⁴² Βλ. Χρυσανθάκης Χαρ., Εισηγητική Έκθεση, ό.π., σ. 267: «Η νευραλγική θέση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα την καθιστά κλειδί για τον εκσυγχρονισμό του»

⁴⁴³ Βλ. Χρυσανθάκης Χαρ., Εισηγητική Έκθεση, ό.π., σ. 268.

⁴⁴⁴ Βλ. Χρυσανθάκης Χαρ., Εισηγητική Έκθεση, ό.π., σ. 270.

⁴⁴⁵ Βλ. Χρυσανθάκης Χαρ., Εισηγητική Έκθεση, ό.π., σ. 272.

⁴⁴⁶ Βλ. Εισηγητική Έκθεση, ό.π., σ. 272 επ.

για τον δεύτερο βαθμό Ο.Τ.Α., την *περιφερειακή* και την *κεντρική* κρατική διοίκηση. Έτσι θα διευκολύνονταν αντιστοιχώς και ο συντονισμός της άσκησης των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εν λόγω διοικητικών βαθμίδων, ο οποίος πάσχει μέχρι και σήμερα εξαιτίας των αποσπασματικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, μολονότι συνιστά θεμελιώδη προϋπόθεση για την εύρυθμη και οικονομική λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, καθώς και για την εμπέδωση του αισθήματος της ασφάλειας του δικαίου ανάμεσα στους πολίτες.⁴⁴⁷

Ως προς το «σύστημα διακυβέρνησης» των νέων δήμων, επισημαίνεται ότι την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την ευθύνη για τη λήψη των αποφάσεων, είχαν τα όργανα του Δήμου (κυρίως το Δημοτικό Συμβούλιο), ενώ οι αρμοδιότητες των τοπικών συμβουλίων των δημοτικών διαμερισμάτων (δηλαδή των τέως Ο.Τ.Α.)⁴⁴⁸ είχαν κυρίως γνωμοδοτικό και ελεγκτικό χαρακτήρα. Έτσι, εξασφαλίζεται η διοικητική συνοχή των νέων Δήμων, χωρίς να απαγορεύεται η ανάθεση σημαντικών αρμοδιοτήτων από τα «κεντρικά» όργανα προς τα τοπικά συμβούλια ή προς τον πρόεδρό τους (άρθρ. 6 παρ. 2).⁴⁴⁹ Προκειμένου να επιτευχθεί μια ισορροπία, ο νόμος προέβλεψε την συμμετοχή των εκπροσώπων των δημοτικών διαμερισμάτων στο δημοτικό συμβούλιο,⁴⁵⁰ και συγκεκριμένα των Προέδρων των τοπικών συμβουλίων⁴⁵¹ ως μελών του, καθώς και των Δημαρχιακών Παρέδρων⁴⁵². Επιπλέον, δόθηκε η δυνατότητα τόσο στους Προέδρους των Τοπικών Συμβουλίων όσο και στους Παρέδρους να προβαίνουν σε σύγκληση λαϊκής συνέλευσης στο

⁴⁴⁷ Χρυσανθάκης Χαρ., Εισηγητική Έκθεση, ό.π., σ. 27.

⁴⁴⁸ Βλ. άρθρα 2, 4, 7 και 8 του ν. 2539/1997.

⁴⁴⁹ Βλ. το άρθρο 6 του νόμου.

⁴⁵⁰ Στο κείμενο της Εισηγητικής Έκθεσης (ό.π., σσ. 265, 278, 282) γίνεται λόγος –σε αντίθεση με το κείμενο του «Προγράμματος» όπου δεν υπήρχε αντιστοιχη αναφορά (βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π., σ. 45)– για την αρχή της «εγγυημένης αντιπροσώπευσης», η οποία όμως, κατά τη γνώμη του γράφοντος, εμπεριέχεται στην υπό εξέταση αρχή και αποτυπώνεται ακριβώς στις εν λόγω διατάξεις που προβλέπουν την υποχρεωτική συμμετοχή εκπροσώπων των διαμερισμάτων στα συμβούλια των «κεντρικών» Ο.Τ.Α..

⁴⁵¹ Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 4 του νόμου, οι πρόεδροι των τοπικών συμβουλίων, πλην των τριμελών, είναι και μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Οι πρόεδροι των τριμελών τοπικών συμβουλίων είναι και δημαρχιακοί πάρεδροι.

⁴⁵² Οι τελευταίοι όμως δεν είναι και μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Σύμφωνα πάντως με τα άρθρα 6 παρ. 14 και 8 παρ. 1 του νόμου, οι δημαρχιακοί πάρεδροι καλούνται υποχρεωτικά στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου και έχουν δικαίωμα να εκφράσουν γνώμη σε όλα τα θέματα που συζητούνται σε αυτό, ενώ έχουν και δικαίωμα ψήφου για όλα τα θέματα που συζητούνται και αφορούν το δημοτικό διαμέρισμα στο οποίο έχουν εκλεγεί (άρθρ. 8 παρ. 4). Ανάλογες είναι και οι ρυθμίσεις για τους Παρέδρους των *κοινοτικών* διαμερισμάτων (άρθρ. 7 και 8).

διαμέρισμά τους, έως δύο φορές ετησίως και να εκδίδουν ψηφίσματα, ασκώντας έτσι σημαντική πολιτική πίεση στο κέντρο.⁴⁵³ Από την άλλη πλευρά, επισημαίνεται ότι η υιοθέτηση - σε αντίθεση με τα ισχύοντα για το αντίστοιχο «κεντρικό» όργανο, της απλής αναλογικής για την εκλογή των μελών των τοπικών συμβουλίων (άρθρ. 5 παρ. 10) μείωνε εξ ορισμού την εσωτερική συνοχή των τελευταίων, άρα και το ειδικό τους βάρος στον ενιαίο Δήμο ο οποίος διοικείται, αντιθέτως, από μια ισχυρότατη πλειοψηφία τριών πέμπτων.

Σε γενικές γραμμές, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι το πρόγραμμα «Ι. Καποδιστριας», πραγματοποίησε μία επιβεβλημένη βαθιά τομή στην νοσούσα πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Το ένα τέταρτο περίπου του πληθυσμού της χώρας ζούσε, σύμφωνα με τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής, σε Κοινότητες (ή και Δήμους) που είχαν μέχρι δύο χιλιάδες κατοίκους (βλ. παρακάτω στους Πίνακες) και ελάχιστους υπαλλήλους. Περισσότερες από 4.500 Κοινότητες (σε σύνολο 5.318, δηλαδή ποσοστό μεγαλύτερο του 80%) δεν κάλυπταν ούτε καν το πληθυσμιακό όριο (1.500 κάτοικοι) που έθετε ο νόμος (ο αριθμός αυτών που δεν είχαν «οικονομική δυνατότητα» ήταν ακόμη μεγαλύτερος), και συνεπώς ήδη μπορούσαν να καταργηθούν με Προεδρικό Διάταγμα (άρθρ. 4 παρ. 3 ΔΚΚ).

Πίνακας 2: Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους πριν την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδιστριας»

Πληθυσμός	Δήμοι	%	Κοιν/ες	%	Α' βαθμ. Ο.Τ.Α.	%	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

⁴⁵³ Σύμφωνα με το άρθρο 10, η τακτική λαϊκή συνέλευση συγκαλείται υποχρεωτικά μία φορά το χρόνο, ενώ καλούνται υποχρεωτικά ο δήμαρχος ή ο πρόεδρος της κοινότητας και τα μέλη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου.

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
Γεν. 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). Από Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 408.

Οι αναγκαστικές συνενώσεις που πραγματοποιήθηκαν το 1998, ουσιαστικά βρήκαν εφαρμογή σε ολόκληρη τη χώρα, με εξαίρεση τρεις νομαρχίες του νομού Αττικής (στην νομαρχία Πειραιά πραγματοποιήθηκαν συγχωνεύσεις Ο.Τ.Α.), γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα να μην τελεσφορήσει η διοικητική ανασυγκρότηση στην Αττική. Αλλά και άλλες μεγάλες μητροπολιτικές περιοχές της χώρας μας, (Θεσσαλονίκη, Βόλος κ.ά.), που εφαρμόστηκε η μεταρρύθμιση του προγράμματος 'Καποδιστριας', δεν εξέλιπαν τα προβλήματα εκείνα που προϋπήρχαν της μεταρρύθμισης και είχαν σχέση με τον κατακερματισμό της αυτοδιοίκησης. Ο αριθμός, εξάλλου, των Δήμων και Κοινοτήτων (1.033) που προέκυψαν τελικά από τις συνενώσεις (βλ. παρακάτω στο Πίνακα), υποδηλώνει τους διαταγμούς αλλά και τους πολιτικούς συμβιβασμούς που έγιναν σε αρκετές περιπτώσεις,⁴⁵⁴ αφού ξεπέρασε κατά πολύ τον αριθμό των 492 Συμβουλίων Περιοχής, αριθμό στον οποίο και έπρεπε να στοχεύουν οι προτάσεις των αρμόδιων Επιτροπών Νομού, σύμφωνα με τις οδηγίες που είχαν δοθεί από το ΥΠΕΣΔΔΑ.⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ Από τα πολυάριθμα σχετικά δημοσιεύματα στον τύπο βλ. Μαρής Δημ., 'Μικρές...εκπτώσεις στον «Καποδιστρια»'. Αύξηση του αριθμού των δήμων σε 1.000, εάν αυξηθούν οι αντιδράσεις'', Εφημερίδα «Ο Επενδυτής» της 4^{ης} Οκτωβρίου 1997, σ. 16.

⁴⁵⁵ Βλ. παραπάνω υπό 1. Πάντως, οι εν λόγω 1033 μονάδες (από τις οποίες οι 124 βρίσκονται –κατά το μεγαλύτερο μέρος – εκτός του πεδίου εφαρμογής του Προγράμματος νομό Αττικής) απέχουν αρκετά από την «οροφή» των 1.151 «γεωγραφικών περιοχών» του ν. 1622/1986 που είχε θέσει ως ανώτατο όριο το ΥΠΕΣΔΔΑ. Βλ. Μακρυδημήτρης Αντ./ Χλέπας Ν. -Κ., 'Η προβληματική της συνενώσεως των Ο.Τ.Α. και το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδιστριας»'', Διοικητική Ενημέρωση 1997 (τεύχ. 9), σσ. 101, 114.

Πίνακας 3: Η κατανομή των πρωτοβάθμιων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε τάξεις μεγέθους μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδιστριας»

Πληθυσμός	Δήμοι	%	Κοιν/ες	%	Α' βαθμ. Ο.Τ.Α.	%	Συνολικός Πληθυσμός	%
Έως 300	3	0,3	30	22,6	33	3,2	5.787	0,05
Έως 500	3	0,3	11	8,3	14	1,3	5.979	0,05
Έως 1.000	3	0,3	43	32,3	46	4,5	34.454	0,3
Έως 2.000	66	7,3	27	20,3	93	9,0	139.757	1,4
Έως 5.000	358	39,8	22	16,5	380	36,8	1.280.675	12,5
Έως 10.000	281	31,2	–	–	281	27,2	1.969.569	19,2
Έως 20.000	95	10,6	–	–	95	9,2	1.288.378	12,5
Έως 50.000	56	6,3	–	–	56	5,4	1.804.216	17,6
Έως 100.000	27	3,0	–	–	27	2,6	1.748.724	17,0
Έως 200.000	6	0,7	–	–	6	0,6	824.786	8,1
Μεγαλύτερος	2	0,2	–	–	2	0,2	1.156.039	11,3
Γεν. Σύνολα	900	100	133	100	1.033	100	10.258.364	100

Πηγή: Ε. Σ. Υ. Ε. (διοικητικές διαιρέσεις της 31^{ης} Ιανουαρίου 1999, πληθυσμός απογραφής της 17^{ης} Μαρτίου 1991). Από Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 413.

Το Πρόγραμμα «Ι. Καποδιστριας» προέβλεψε επίσης την σύσταση επτά διαφορετικών τύπων Ο.Τ.Α., ούτως ώστε και η διοικητική οργάνωση να εξορθολογιστεί και το θεσμικό πλαίσιο να προσαρμοστεί στις πραγματικές διοικητικές και αναπτυξιακές ανάγκες των τοπικών κοινωνιών της χώρας.⁴⁵⁶ Αναφερόταν στον «δήμο-ενότητα χωριών», στον «δήμο-ημιαστικό οικισμό», στον «αστικό δήμο», στον «δήμο-νησί», στον «δήμο-πολεοδομικό συγκρότημα» (πλην Αττικής και Θεσσαλονίκης), στους «δήμους-τμήματα μητροπολιτικών περιοχών» (Αττικής και Θεσσαλονίκης) και, τέλος, στις Κοινότητες που περιελάμβαναν τις 32 «χειμάζουσες Κοινότητες» (στους νομούς Τρικάλων, Γρεβενών, Ιωαννίνων και Κοζάνης), στις 18

⁴⁵⁶ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π. , σ. 53.

Κοινότητες νησιών με πληθυσμό μικρότερο των χιλίων κατοίκων, αλλά και τους υπόλοιπους «προβληματικούς Ο.Τ.Α..

Παρόλα αυτά, η συγκεκριμένη κατηγοριοποίηση των Ο.Τ.Α. ήταν θεωρητική, καθώς δεν δημιουργήθηκε το ανάλογο νομικό πλαίσιο που να επιτρέπει την υλοποίησή της.⁴⁵⁷ Τελικά η κατηγοριοποίηση αξιοποιήθηκε μόνο για την θεμελίωση των τελικών επιλογών του νομοθέτη ως προς την γεωγραφική οριοθέτηση των νέων Ο.Τ.Α.⁴⁵⁸, και όχι για την διαφοροποίηση του καθεστώτος και της οργάνωσής τους. Βέβαια, η διατύπωση περί τυπολογικής διακρίσεως «λειτουργικού χαρακτήρα» στο επίσημο κείμενο του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» προκαλεί εύλογες απορίες, ως προς το πώς είναι δυνατόν μια λειτουργική διαφοροποίηση με βάση την εν λόγω τυπολογία να μην αποτυπώνεται και στο θεσμικό - οργανωτικό πλαίσιο.

Οι νέοι Ο.Τ.Α. πάντως, στο σύνολό τους, δεν θα μπορούσαν να ασκήσουν όλες τις αρμοδιότητες που προβλέπονταν από την σχετική νομοθεσία. Παραδείγματος χάρη, η δημοτική αστυνομία ή η δημιουργία τοπικής συγκοινωνίας (προϋπόθεση για τη λειτουργία «ανοικτών πόλεων»), ακόμα και σήμερα, είναι πάνω από τις δυνατότητές τους. Αυτές δε περιορίστηκαν ακόμα περισσότερο λόγω του πάγιου ελλείμματος σε εξειδικευμένο και επαρκές προσωπικό. Αξιομνημόνευτη είναι η παταγώδης αποτυχία της πολιτικής στήριξης των καποδιστριακών Ο.Τ.Α., μέσω της πρόσληψης 2.500 νέων επιστημόνων που τελικά κατέληξαν, ελέω πελατειακών πολιτικών πρακτικών, σε γραφεία κεντρικών υπουργείων.

Η εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» άνοιξε, εξάλλου, τους ασκούς του Αιόλου για την ακόμη εντονότερη αμφισβήτηση του πολιτικού και κομματικού κατεστημένου από τις τοπικές κοινωνίες και την αναζωογόνηση της τοπικής πολιτικής ζωής. Εκατοντάδες υποψηφιότητες με καθαρά τοπικιστικό

⁴⁵⁷ Βλ. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ό.π., σ. 54.

⁴⁵⁸ Αργότερα πάντως, η φυσιογνωμία των νέων Δήμων συνδέθηκε με τα εννέα κριτήρια που υιοθετήθηκαν ως προς την κατανομή των πόρων του ΕΠΤΑ στις Περιφέρειες (Πληθυσμός, έκταση, αριθμός ορεινών δημοτικών διαμερισμάτων, πληθυσμός ορεινών δημοτικών διαμερισμάτων, αριθμός δήμων με πληθυσμό μικρότερο από 10.000 κατοίκους, πληθυσμός αυτών των δήμων, Ακαθάριστο Περιφερειακό Προϊόν, Ανεργία, νομοί με νησιωτικό χαρακτήρα). Βλ. ΥΠΕΣΔΔΑ, *Πλαίσιο και κριτήρια κατανομής του ΕΠΤΑ στις 13 Περιφέρειες*, Αθήνα, Φεβρουάριος 1999, σ. 5

χαρακτήρα εμφανίσθηκαν στους «καποδιστριακούς» δήμους και σε περισσότερες από εκατό περιπτώσεις επέτυχαν να αλώσουν τους νέους Ο.Τ.Α., ενώ ιδιαίτερα μεγάλο ήταν το ποσοστό των υποψηφίων «ανταρτών» που ανήκαν στο κυβερνών κόμμα.⁴⁵⁹ Η περιφρόνηση των άνωθεν εντολών για υποστήριξη συγκεκριμένων υποψηφιοτήτων και η παράκαμψη «συμφωνιών κορυφής» ανάμεσα στα κόμματα, που είχαν ήδη εμφανισθεί το 1994, έγιναν τόσο συχνές κατά το 1998, ώστε να μην προκαλούν έκπληξη και να αντιμετωπίζονται ήπια ως «αναμενόμενες» από την κομματική ηγεσία.

Ωστόσο, ήδη κατά τις εκλογές του 2002 παρατηρήθηκε υποχώρηση του φαινομένου των «επιτυχημένων» ανταρτών, οι οποίοι βρέθηκαν σε μειονεκτική θέση, τόσο εξαιτίας της προϊούσας πώλωσης της πολιτικής ζωής από το 2000, όσο και από τις αυξημένες οικονομικές, οργανωτικές και επικοινωνιακές ανάγκες ενός εκλογικού αγώνα που καθιστούσε «αναγκαίο κακό» το χρίσμα και την έμπρακτη κομματική υποστήριξη.

Από την ανασυγκρότηση στον κατακερματισμό του αποκεντρωτικού συστήματος

Οι κυβερνήσεις της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, παρά την σαφή επιλογή του συντακτικού νομοθέτη που έδινε το προβάδισμα στις ενιαίες και όχι στις κλαδικές περιφέρειες (άρθρ. 101 Συντ. 1975),⁴⁶⁰ προχώρησαν με την σύνταξη των Οργανισμών των Υπουργείων, κατά την δεκαετία του εβδομήντα, όχι απλώς στην οριστική πλέον εγκατάλειψη των επτά ενιαίων περιφερειών που είχε ορίσει η δικτατορία για τις περισσότερες διανομαρχιακές υπηρεσίες, αλλά και σε ευρύτατη

⁴⁵⁹ Υπολογίζεται ότι στο 1/3 περίπου των «καποδιστριακών» δήμων διεκδίκησαν την εξουσία συνδυασμοί «ανταρτών» του ΠΑΣΟΚ.

⁴⁶⁰ Το σύστημα των «ενιαίων περιφερειών» (ή της «οριζόντιας» οργάνωσης της αποκέντρωσης) προϋποθέτει την ενιαία (για όλα, πλην εξαιρέσεων, τα Υπουργεία) διαίρεση της επικράτειας σε διοικητικές περιφέρειες όπου τοποθετούνται όργανα με γενική (διακλαδική-διατομεακή) αρμοδιότητα και ευθύνη συντονισμού. Αντίθετα, το σύστημα των «κλαδικών» περιφερειών (ή της «κάθετης» οργάνωσης της αποκέντρωσης) προϋποθέτει ότι κάθε Υπουργείο διαιρεί την χώρα σε διοικητικές περιφέρειες ανάλογα με τις δικές του ειδικές ανάγκες. Σύμφωνα με την θεωρία, η υιοθέτηση, από την δεύτερη παράγραφο του άρθρου 101 κοινών-γενικών κριτηρίων για την διοικητική διαίρεση της χώρας, σε συνδυασμό με την ρητή αναφορά, της τρίτης παραγράφου του ίδιου άρθρου, σε «γενική» αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων δίνουν σαφώς το προβάδισμα στις «ενιαίες» περιφέρειες. Βλ. Δαγτόγλου Πρ., ό.π. σσ. 427, 521 επ., Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δήμ., ό.π., σ. 49, 51, Χλέπας Ν. -Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα*, ό.π., σ. 230.

αναδιάταξη των περιφερειακών υπηρεσιών τους. Έτσι, δημιουργήθηκαν εξ αρχής ή «μετατέθηκαν» αργότερα αρκετές «ειδικές περιφερειακές υπηρεσίες» εκτός Νομαρχίας (λ.χ. Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων ή οι Δ.Ο.Υ. του Υπουργείου Οικονομικών ή ορισμένα Μουσεία υπό το Υπουργείο Πολιτισμού), αλλά και μεγάλος αριθμός νέων διανομαρχιακών υπηρεσιών προς τις οποίες και μετατοπιζόταν πλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, σημαντικό μέρος της περιφερειακής συγκρότησης των Υπουργείων. Μέσω της «μονοκλαδικής αποκέντρωσης» αναπτύσσονταν όμως τόσα κάθετα αποκεντρωτικά υπο-συστήματα όσα είναι και τα αντίστοιχα Υπουργεία.

Η «κατ' εξαίρεση» ανάπτυξη διανομαρχιακών υπηρεσιών και της κλαδικής αποκέντρωσης κατά Υπουργεία, δικαιολογήθηκε από παλιότερα με το όντως μικρό μέγεθος των νομών,⁴⁶¹ αλλά και την ανάγκη να αντιμετωπίζονται αυστηρά ενιαία σε ολόκληρη την επικράτεια, από όργανα που ανήκουν σε συμπαγή οργάνωση και διαθέτουν την απαιτούμενη ειδική «τεχνογνωσία», ορισμένα «ειδικά ζητήματα τεχνικού χαρακτήρα».⁴⁶² Αυτού του είδους οι οργανώσεις καθίστανται, όμως,⁴⁶³ ολοένα και πιο συμπαγείς, ενώ υιοθετούν άκαμπτες πρακτικές που υποδηλώνουν την σταδιακή απώλεια της επικοινωνίας με το εξωτερικό κοινωνικό τους περιβάλλον.

Ήδη κατά τη δεκαετία του εβδομήντα, το απαρχαιωμένο και κατακερματισμένο διοικητικό σύστημα της χώρας πρόβαλε εμπόδια στην αποδοτική αξιοποίηση των πόρων που διέθετε, κυρίως μέσω του «περιφερειακού» του σκέλους, το Π.Δ.Ε.⁴⁶⁴ Τα προβλήματα της περιφερειακής διοίκησης, δηλαδή η κατά περίπτωση ευκαιριακή δημιουργία διανομαρχιακών υπηρεσιών, ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός και το μικρό μέγεθος των νομών, η αδυναμία συντονισμού και η έλλειψη συνοχής των νομαρχιακών υπηρεσιών, η πολύπλευρη

⁴⁶¹ Βλ. τον τόμο *Επαρχία και Κρατική Μέριμνα*, χ.ε., Αθήναι 1961, σ. 39.

⁴⁶² Βλ. Δελήνικος Σ. Ν., ό.π. , σ. 184 επ., Παπαχατζής Γ., ό.π., σ. 120 .

⁴⁶³ Βλ. Chevallier J., ό.π. , σσ. 412, 414.

⁴⁶⁴ Βλ. ΕΕΤΑΑ, ό.π., σ. 28 επ., Χατζημιχάλης Κ., ό.π. , σ. 126 επ., Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, τόμος Α, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σ. 216.

εξάρτηση των τελευταίων από το κέντρο και η απουσία επιτελικών μονάδων⁴⁶⁵ στον «στυλοβάτη της περιφερειακής διοίκησης», δεν μπορούσαν παρά να εμποδίζουν την επεξεργασία και εφαρμογή πολιτικών για την περιφερειακή ανάπτυξη στον νομό.

Τα Νομαρχιακά Συμβούλια που άρχισαν να λειτουργούν από το 1982 (βλ. παραπάνω) δεν ήταν σε θέση να επεξεργασθούν μια τοπική, εναλλακτική προς τις όποιες κεντρικές/ εθνικές πρωτοβουλίες, πρόταση ανάπτυξης για την περιοχή τους.⁴⁶⁶ Πέραν των ελλείψεων σε σχετική τεχνογνωσία, αξίζει να σημειωθούν και οι συνέπειες του «στερητικού συνδρόμου» από τον μακροχρόνιο αποκλεισμό πολλών τοπικών δυνάμεων από τις διαδικασίες κατανομής πόρων και έργων, αλλά και η κεκτημένη ταχύτητα από τις μακροχρόνιες πρακτικές ασύνδετης διανομής κονδυλίων κατ' έτος που δεν ακολουθούσε κάποια συνεκτική αναπτυξιακή στρατηγική για το νομό. Έτσι, η γενναία αύξηση του ποσοστού του Νομαρχιακού Προγράμματος («ΣΑΝΤ») από 15,5% (1982) σε 23,9% (1983) και 24,5% (1984) επί του συνόλου του ΠΔΕ⁴⁶⁷ δεν αξιοποιήθηκε αποτελεσματικά για την τοπική ανάπτυξη. Η νέα αποφασιστική αρμοδιότητα του Νομαρχιακού Συμβουλίου (όπου υπήρχε ισχυρή παρουσία της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης) για την κατανομή των σχετικών πόρων οδήγησε μάλιστα σε *ακόμη μεγαλύτερο κατακερματισμό των πόρων σε πολλά μικρά έργα* με αποτέλεσμα να μην εγκρίνονται πλέον σχεδόν καθόλου έργα μεσαίας ή μεγάλης κλίμακας⁴⁶⁸. Η πρακτική της ικανοποίησης όσο το δυνατόν περισσότερων αιτημάτων για μικρά τοπικά έργα διεύρυνε την απήχηση του κυβερνητικού κόμματος, ενώ παράλληλα ενίσχυε την θέση των μελών του Νομαρχιακού Συμβουλίου στις τοπικές κοινωνίες.

Οι παραπάνω αδυναμίες είχαν οδυνηρές συνέπειες κατά την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (Μ.Ο.Π), οπότε και αποκαλύφθηκαν σε όλο τους το μεγαλείο οι ελλείψεις και οι υστερήσεις αυτού του

⁴⁶⁵ Βλ. Βαρελίδης Ν./ Σωτηρόπουλος Δημ., ό.π., σσ. 31, 80 και Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π., σ. 218.

⁴⁶⁶ Βλ. Σαγιά Ι./ Σπουρδαλάκη Μ., *Νομαρχιακά Συμβούλια: Ιστορία, Λειτουργία, Προοπτικές (Μια πρώτη προσέγγιση)*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1990, σ. 52, και Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π., σ. 216-219

⁴⁶⁷ Βλ. ΕΕΤΑΑ, ό.π., σ. 67.

⁴⁶⁸ Ό.π., σ. 67, χαρακτηριστικά παραδείγματα

«κατακερματισμένου διοικητικού μορφώματος»,⁴⁶⁹ αλλά και πολλών Υπουργείων που αδυνατούσαν να κατευθύνουν και να στηρίξουν την υλοποίηση των Μ.Ο.Π..⁴⁷⁰ Η ανάγκη για οργανωτικές και λειτουργικές αλλαγές έγινε πλέον πιεστική, ιδίως ενόψει και της μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας.⁴⁷¹

Ωστόσο, ενώ θα ήταν εύλογο να προωθηθεί η συνένωση των Νομαρχιών σε ένα μικρό αριθμό μονάδων με αντίστοιχη, ριζική αναμόρφωση των οργανωτικών τους δομών και του τρόπου λειτουργίας τους, η τότε κυβέρνηση προτίμησε την εύκολη λύση και προχώρησε στην καθιέρωση ενός ακόμη διοικητικού επιπέδου, δηλ. της Περιφέρειας, και μάλιστα υιοθετώντας έναν αρκετά μεγάλο, για τα μεγέθη της χώρας και εφόσον διατηρούνταν και οι 54 Νομαρχίες, αριθμό, δηλ. 13 μονάδες.⁴⁷² Έτσι αποφεύγονταν τα σοβαρότατα πολιτικά και ενδοκομματικά προβλήματα που θα προκαλούσε μια ριζική μείωση του αριθμού των νομών, ενώ αναβαλόταν επ' αόριστον το δύσκολο έργο της αναμόρφωσης του όλου συστήματος οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειακών (άρα και των κεντρικών) κρατικών υπηρεσιών που θα ετίθετο επί τάπητος σε περίπτωση δραστηκής μείωσης του αριθμού των νομαρχιών.

Η νέα, δεύτερη βαθμίδα του αποκεντρωτικού συστήματος συγκροτήθηκε, σε πολλά σημεία, κατ' εικόνα και ομοίωση της νομαρχίας. Έτσι, τόσο ο μετακλητός Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας όσο και το Περιφερειακό Συμβούλιο θύμιζαν τα αντίστοιχα όργανα στις Νομαρχίες. Ωστόσο, η σύνθεση του Περιφερειακού Συμβουλίου παρουσίαζε σημαντικές διαφορές από το «νομαρχιακό» προηγούμενο, αφού δεν συμμετείχαν εκπρόσωποι επαγγελματικών οργανώσεων.⁴⁷³ Επρόκειτο πάντως για προσωρινό αποκλεισμό,⁴⁷⁴ ο οποίος

⁴⁶⁹ Βαρελίδης Ν./ Σωτηρόπουλος Δημ., ό.π., σ. 83, Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π., σ. 427

⁴⁷⁰ Βλ. Tondl Gabr., *EU Regional Policy in the Southern Periphery: Lessons for the Future, South European Society and Politics*, Vol. 3, No. 1 (Summer 1998), σσ. 93, 94, 114., Hlepas N., 'Local Government Reform in Greece', στο έργο: Kersting N./ Vetter A. (eds.), *Reforming Local Government in Europe*, Leske+Budrich, Opladen 2003, σ. 221.

⁴⁷¹ Βλ. Ανδρικοπούλου ΕΛ., *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από την Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*, Θεμέλιο, Αθήνα 1995, σσ. 213, 273.

⁴⁷² Με το Π.Δ. 51/1987 «καθορισμός των περιφερειών της χώρας για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης» (ΦΕΚ Α' 26), παρά το γεγονός ότι η «Επιτροπή Αντ. Τρίτοη» είχε κάνει διαφορετικές προτάσεις σε σχετικό (αδημοσίευτο) πόρισμά της.

⁴⁷³ Σύμφωνα με το άρθρο 62 του ν. 1622/1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση - περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός» (ΦΕΚ Α' 92), το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελείτο: α) Από το

οφειλόταν στη γενικότερη συνδικαλιστική και απεργιακή αναταραχή που επικρατούσε τότε, και μάλιστα από τον Οκτώβριο του 1985.

Ως προς την εσωτερική οργανωτική δομή των Περιφερειών εξάλλου, η σταθερή και διακηρυσσόμενη σε περισσότερους νόμους⁴⁷⁵ πρόθεση για αναδιάταξη των διανομαρχιακών υπηρεσιών των Υπουργείων και υπαγωγή τους στο σχήμα της Περιφέρειας αποδείχθηκε κενό γράμμα. Έτσι, ο υπηρεσιακός μηχανισμός των Περιφερειών παρέμεινε αμελητέος, ακόμη και σε σύγκριση με τους μικρότερους νομούς της Επικράτειας. Μέχρι το 1994 μόνο τα Υπουργεία Εσωτερικών και Εθνικής Οικονομίας είχαν συγκροτήσει αντίστοιχες Διευθύνσεις που είχαν ενταχθεί στον υπηρεσιακό μηχανισμό της Περιφέρειας, ενώ το Υπουργείο Υγείας- Πρόνοιας είχε επίσης συστήσει αντίστοιχες Διευθύνσεις που όμως δεν είχαν λειτουργήσει.⁴⁷⁶ Οι Περιφέρειες λειτουργούσαν επομένως κατά κύριο λόγο ως κέντρα για την διοίκηση και διαχείριση των *Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων* (Π.Ε.Π.) και των *Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης* (Κ.Π.Σ.). Η Ελλάδα υπήρξε, ως γνωστόν, η

Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ως πρόεδρο, β) τους Νομάρχες των Νομαρχιών που περιλάμβανε η Περιφέρεια, γ) τους Προέδρους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων των ιδίων νομών (που δεν εξελέγησαν ποτέ), δ) έναν εκπρόσωπο των τοπικών ενώσεων δήμων κοινοτήτων από κάθε νομό της Περιφέρειας, ο οποίος εκλεγόταν μαζί με τον αναπληρωτή του, από την εκεί Διοικούσα Επιτροπή της Τ.Ε.Δ.Κ. Κατ' εξαίρεση, στο Περιφερειακό Συμβούλιο Αττικής συμμετείχαν, κατά την δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου, ο Δήμαρχος Αθηναίων, ο Πρόεδρος της εκτελεστικής επιτροπής του Οργανισμού Αθήνας και εκπρόσωποι ορισμένων επαγγελματικών οργανώσεων

⁴⁷⁴ Το άρθρο 51 παρ. 1 του ν. 2218/1994 «ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 90) προέβλεπε την συμμετοχή, στο Περιφερειακό Συμβούλιο, και εκπροσώπων της περιφερειακής οργάνωσης καθενός από τους εξής φορείς: Επιμελητήρια των παραγωγικών τάξεων, Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος, Α.Δ.Ε.Δ.Υ., Π.Α.Σ.Ε.Γ.Ε.Σ., Γ.Σ.Ε.Ε. Πάντως οι εν λόγω εκπρόσωποι συμμετείχαν και πριν το 1994 στις συζητήσεις διατυπώνοντας, χωρίς ψήφο, τις απόψεις τους. Βλ. Βελώνιας Ευθ., ό.π., σ. 165.

⁴⁷⁵ Βλ. άρθρ. 68 παρ. 1 του ν. 1622/1986 και 52 παρ. 1 και 2 του ν. 2218/1994.

⁴⁷⁶ Με το Π.Δ. 370/1992 «Διαίρεση της Χώρας σε Υγειονομικές Περιφέρειες» (ΦΕΚ Α' 187). Βλ. Παπαδημητρόπουλος Δημ., "Η αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης (ν. 2503/97)", Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ. 10 - Ιανουάριος 1998, σσ. 23, 32. Πρβλ. επίσης την Εισηγητική Έκθεση 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 αυτοδιοικήσεως και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 62). Με το άρθρο 1 του εν λόγω νόμου συστήθηκε «διανομαρχιακή υπηρεσία» του Υπουργείου Εσωτερικών στην έδρα κάθε Περιφέρειας «στη βάση της περιφερειακής αποκέντρωσης» με σκοπό «την διευκόλυνση και επικουρία του γενικού γραμματέα της περιφέρειας στην άσκηση των αρμοδιοτήτων και λοιπών καθηκόντων αυτού», ενώ με το άρθρο 2 ορίστηκε ότι «ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας καθίσταται κύριος διατάκτης και διαθέτει τις πιστώσεις που εγγράφονται στον ειδικό προϋπολογισμό εξόδων της οικείας περιφέρειας».

χώρα του νότου με τα αναλογικά περισσότερα Επιχειρησιακά Προγράμματα⁴⁷⁷ και τις χειρότερες αναπτυξιακές επιδόσεις, ενώ διέθεσε το υψηλότερο ποσοστό πόρων για τα Π.Ε.Π.

Η επιλογή των χρηματοδοτούμενων έργων των Π.Ε.Π. γίνονταν από τις «Επιτροπές Παρακολούθησης»⁴⁷⁸, αφού υποβάλλονταν προτάσεις από το Περιφερειακό Συμβούλιο (τον «φορέα προγραμματισμού»), στο οποίο όμως είχαν ισχυρή παρουσία η εκπρόσωποι των Ο.Τ.Α. καθώς και οι Νομάρχες της Περιφέρειας. Το αποτέλεσμα βέβαια ήταν να συνεχιστεί, τηρουμένων των αναλογιών, ο δυσμενής για κάθε αναπτυξιακή δυναμική παράδοση του κατακερματισμός σε πολλά μικρά έργα,⁴⁷⁹ ιδίως από την στιγμή που στο Περιφερειακό Συμβούλιο η ίδια η Περιφέρεια, σε αντίθεση με τους νομούς και τους Ο.Τ.Α., δεν διέθετε ισχυρή εκπροσώπηση, ενώ δεν αποτελούσε εκλογική περιφέρεια ούτε υπήρχε ισχυρή «περιφερειακή συνείδηση» (με την εξαίρεση ίσως της Κρήτης), σε αντίθεση με άλλα κράτη της Κοινότητας.⁴⁸⁰

Η εκτέλεση των έργων υλοποιήθηκε κατά μεγάλο μέρος, σε επίπεδο *νομαρχίας*, ενώ και μετά την δημιουργία των διοικητικά «άοιπων» Περιφερειών οι Νομαρχίες διατήρησαν τον παραδοσιακό τους ρόλο ως διοικητικό κέντρο και οι νομοί την λειτουργία τους ως βασικό πεδίο συγκρότησης των τοπικών πελατειακών μηχανισμών.⁴⁸¹ Η εικόνα αυτή έπρεπε, όμως, να αλλάξει ριζικά μετά την δημιουργία των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και την έκδοση δικαστικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας που έκαναν λόγο για αντισυνταγματική «εκμηδένιση» του αποκεντρωτικού συστήματος. Έτσι, η ηγεσία

⁴⁷⁷ Στο πρώτο ΚΠΣ είχαν ενταχθεί 30 Εθνικά και 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα Στο δεύτερο ΚΠΣ τα Επιχειρησιακά Προγράμματα περιορίστηκαν σε 30 (συμπεριλαμβανόμενων των ΠΕΠ) έναντι 17 της -συγκρίσιμης με μας- Πορτογαλίας. Βλ. Tondl Gabr. ό.π., Hlepas N., ό.π.

⁴⁷⁸ Στην Επιτροπή Παρακολούθησης συμμετείχαν: α) ο Γ. Γραμματέας της Περιφέρειας, ο οποίος και προεδρεύει, β) οι Νομάρχες της Περιφέρειας, γ) ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Περιφέρεια, δ) ένας εκπρόσωπος της Τ.Ε.Δ.Κ., ε) υπηρεσιακά στελέχη που ασκούν αρμοδιότητες σχετικά με τα Π.Ε.Π., στ) εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κατά περίπτωση αρμόδιων Διευθύνσεων της, ζ) εκπρόσωποι διάφορων Υπουργείων (Εθνικής Οικονομίας, Γεωργίας, Εργασίας, ΠΕΧΩΔΕ, Εξωτερικών κ.ά.). Βλ. αναλυτικότερα: Getimis Pan., ό.π., σ. 179.

⁴⁷⁹ Βλ. Οικονόμου Δημ., *Προβλήματα σχεδιασμού και Υλοποίησης του Πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) για την Ελλάδα*, Τόπος, 7/1994, σσ. 57, 59, 85.

⁴⁸⁰ Λαγόπουλος Αλέξ. / Μπόγκλοντ-Λαγοπούλου Κάρ., *Νόημα και γεωγραφία: Η κοινωνική σύλληψη της περιφέρειας στην Βόρεια Ελλάδα*, Τόπος 4/1992, σ. 157.

⁴⁸¹ Χριστοφιλοπούλου Παρ., ό.π., σ. 143.

του Υπουργείου των Εσωτερικών προχώρησε τελικά υπό πίεση στην ψήφιση νόμου για την αναβάθμιση των 13 Περιφερειών σε νέους βασικούς πόλους του αποκεντρωτικού συστήματος, και μάλιστα διατηρώντας παράλληλα τη θέση των δύο Υπουργείων που επίσης εντάσσονται στο αποκεντρωτικό σύστημα, δηλαδή του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης και του Υπουργείου Αιγαίου.⁴⁸²

Ο εν λόγω νόμος 2503/1997⁴⁸³ διατήρησε τελικά εκτός της ενιαίας διοικητικής μονάδας ορισμένες διανομαρχιακές υπηρεσίες (των Υπουργείων Πολιτισμού, Οικονομικών, Γεωργίας κ.ά.),⁴⁸⁴ ενώ ενέταξε όλες τις υπόλοιπες σε ένα νέο οργανωτικό σχήμα Περιφέρειας χωρίς Αναπληρωτή Γενικό Γραμματέα και με μία Γενική Διεύθυνση που περιελάμβανε τουλάχιστον δεκατρείς Διευθύνσεις και σαράντα τέσσερα Τμήματα.⁴⁸⁵ Η θεματική κατανομή στις εν λόγω Διευθύνσεις

⁴⁸² Βλ. ΣτΕ ΠΕ 610/1977, όπου υπογραμμίζεται πως το τότε Υπουργείο «Βορείου Ελλάδος» είναι «εν τη αληθεία» περιφερειακή υπηρεσία του Κράτους.

⁴⁸³ «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 107), και Παπαδημητρόπουλος Δημ., 'Η αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης (ν. 2503/97)', ό.π., σ. 23.

⁴⁸⁴ Πρόκειται, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 6 του νόμου, για τις «περιφερειακές» υπηρεσίες των Υπουργείων *Οικονομικών* και *Πολιτισμού*, δηλ. για τις διανομαρχιακές τους υπηρεσίες (Επιθεωρήσεις Τελωνείων και, αντίστοιχα, Εφορείες Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων, Βυζαντινών Αρχαιοτήτων, Νεοτέρων Μνημείων), για τις εκτός νομαρχίας περιφερειακές υπηρεσίες του Υπουργείου *Οικονομικών* που δραστηριοποιούνται στους νομούς (Δημόσιες Οικονομικές -Δ.Ο.Υ., Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, Τελωνεία, Χημικές Υπηρεσίες, Κτηματικές Υπηρεσίες) και τις «ειδικές περιφερειακές υπηρεσίες» του Υπουργείου *Πολιτισμού* (Εφορείες: Παλαιοανθρωπολογίας-Σπηλαιολογίας, Αρχαιοπωλείων και Ιδιωτικών Συλλογών, Εναλίων Αρχαιοτήτων, διάφορα Μουσεία όπως το Εθνικό Αρχαιολογικό, τα Αρχαιολογικά Ινστιτούτα Κρήτης και Βορείου Ελλάδος, το Αρχαιολογικό και Ιστορικό Ίδρυμα Ρόδου). Στις εν λόγω εξαιρέσεις περιλαμβάνονται και συγκεκριμένες υπηρεσίες άλλων Υπουργείων, όπως οι Επιθεωρήσεις Μεταλλείων του Υπουργείου *Ανάπτυξης*, οι Οικονομικές Επιθεωρήσεις, τα Κέντρα Γενετικής Βελτίωσης Ζώων και τα Πρακτικά Γεωργικά Σχολεία του Υπουργείου Γεωργίας, καθώς και οι «γενικές και ειδικές αποκεντρωμένες μονάδες» του τελευταίου (λ.χ. τα Κέντρα Γεωργικής Έρευνας και οι Δασικές Σχολές), αλλά και ορισμένες μονάδες του στους νομούς (Συνοριακοί σταθμοί υγειονομικού ελέγχου κ.ά.). Τέλος, εκτός του νέου σχήματος παρέμειναν και οι περιφερειακές υπηρεσίες της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας (Ε.Σ.Υ.Ε.).

⁴⁸⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 2503/1997, η Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας συγκροτείται από τις Διευθύνσεις: α) *Σχεδιασμού και Ανάπτυξης*, β) *Υγείας και Πρόνοιας*, γ) *Δημόσιων Έργων*, δ) *Ελέγχου Κατασκευής Έργων*, ε) *Ελέγχου Συντήρησης Έργων*, στ) *Περιβάλλοντος και ΧωροΤ.Α.ξίας*, ζ) *Δασών*, η) *Γεωργικής Ανάπτυξης*, θ) *Αυτοδιοίκησης και Αποκέντρωσης*, ι) *Διοίκησης*, καθώς και από την *Επιθεώρηση Δασών*. Επιπλέον από δύο, κάθε φορά Διευθύνσεις («Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης», αφενός, και, αφετέρου, «Δασών») που λειτουργούν σε όλους τους νομούς (με αντίστοιχη κατά τόπο αρμοδιότητα) της Περιφέρειας πλην εκείνου όπου βρίσκεται η έδρα της. Έτσι αυξάνεται βέβαια και άλλο ο συνολικός αριθμός των Διευθύνσεων ανά Περιφέρεια, οι οποίες μάλιστα στην πιο ακραία περίπτωση (Περιφέρεια Κ. Μακεδονίας που περιλαμβάνει οκτώ νομούς) φτάνουν, χωρίς να συνυπολογίζεται η *Επιθεώρηση Δασών*, τον εντυπωσιακό αριθμό των είκοσι τεσσάρων Διευθύνσεων, από τις οποίες οι δέκα βρίσκονται στην έδρα της Περιφέρειας και οι υπόλοιπες δεκατέσσερις κατανέμονται ανά δύο στους επτά νομούς εκτός εκείνου της έδρας. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι και

αντανακλούσε εν πολλοίς την ανάπτυξη των καταργούμενων κλαδικών διανομαρχιακών υπηρεσιών των Υπουργείων⁴⁸⁶ που επρόκειτο να διαδεχθούν οι νέες υπηρεσίες της Περιφέρειας, ενώ είχε σαφώς επηρεαστεί και από το εύρος των αρμοδιοτήτων που είχαν συγκεντρωθεί, μέχρι τότε, στα χέρια του «Περιφερειάρχη».⁴⁸⁷ Έτσι, από τις μνημονευθείσες δεκατρείς Διευθύνσεις της Περιφέρειας τρεις (με δεκατρία, συνολικά, Τμήματα) αφιερώθηκαν στα δημόσια έργα, τουλάχιστον δύο (μία στην έδρα της Περιφέρειας και μία σε άλλο νομό) στην εποπτεία επί των Ο.Τ.Α., ενώ μία ακόμη σημαντική Διεύθυνση με τέσσερα Τμήματα (η Διεύθυνση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης) είχε ενταχθεί στην Περιφέρεια από τη δεκαετία του ογδόντα. Περίπου το ήμισυ, συνεπώς, της «νέας» οργανωτικής δομής επρόκειτο να ασχολείται, εν πολλοίς, με δραστηριότητες που και παλιότερα αναπτύσσονταν από υπηρεσίες της Περιφέρειας.

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ιδιαίτερα, σε συνδυασμό με την καθιέρωση Συλλογικών Αποφάσεων Έργων Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π., άρθρ. 4 παρ. 2 ν. 2503/1997), η δημιουργία νέων, εκτεταμένων και ειδικευμένων σχημάτων με σημαντικές αρμοδιότητες⁴⁸⁸ για τα δημόσια έργα, σε βάρος αντίστοιχων υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, αλλά και των κεντρικών υπηρεσιών –οι οποίες διατήρησαν την επιρροή τους κατά την επιλογή των έργων που θα εκτελούνται στις Περιφέρειες με πιστώσεις του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Οι υπόλοιπες «νέες» Διευθύνσεις που ενσωματώθηκαν για πρώτη φορά στην Περιφέρεια προορίζονταν να συγκεντρώσουν δραστηριότητες Υπουργείων (ΠΕΧΩΔΕ, Γεωργίας, Υγείας και Πρόνοιας) με αναπτυγμένες, αλλά «μονοκλαδικές», μέχρι

η κατανομή των Τμημάτων στις Διευθύνσεις υπήρξε αρκετά άνιση. Έτσι, στις δύο ακραίες περιπτώσεις, για τη Διεύθυνση *Δημοσίων Έργων* προβλέφθηκε (αν και υπάρχουν άλλες δύο Διευθύνσεις που αφιερώνονται στα έργα) η ανάπτυξη επτά Τμημάτων, ενώ η Διεύθυνση *Περιβάλλοντος και Χωροταξίας* περιορίστηκε μόλις σε δύο Τμήματα (βλ. άρθρ. 6 ν. 2503/1997).

⁴⁸⁶ Πρβλ. σχετικά: Στυλιανούδη Λ., ό.π..

⁴⁸⁷ Αν και περιορίζεται στις ασκούμενες, μετά την δημιουργία των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, σε επίπεδο νομού αρμοδιότητες, ιδιαίτερα διαφωτιστική υπήρξε και μια σχετική ενημερωτική έκδοση του Υπουργείου: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης. Διεύθυνση Οργανωτικής Ανάπτυξης, *Αρμοδιότητες Γενικών Γραμματέων Περιφέρειας σε επίπεδο Περιφερειακής Διοίκησης νομού (Πρώην Περιφερειακών Διευθύντων)*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Φεβρουάριος 1997.

⁴⁸⁸ Επρόκειτο για διαχειριστικές, ελεγκτικές, αλλά και «επιτελικού» χαρακτήρα αρμοδιότητες. Ως προς τις τελευταίες πρβλ. , λ.χ., άρθρ. 6 παρ. 3 όπου, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης Δημοσίων Έργων, αναφέρεται και ο προγραμματισμός και η μελέτη «της περιφερειακής πολιτικής κατασκευής έργων».

τότε, διανομαρχιακές υπηρεσίες. Η ενιαία μονάδα που δημιουργήθηκε από το ν. 2503/1997 διαθέτει πλέον δικό της Οργανισμό, δικό της προσωπικό και ευρύτερα περιθώρια αυτοτελούς δημοσιονομικής διαχείρισης⁴⁸⁹ σε σχέση με τις προκατόχους της. Η θέσπιση ιδιαίτερου «διακλαδικού» Οργανισμού για την Περιφέρεια, προσέδωσε χαρακτηριστικά «θεσμικής» και «οργανωτικής» αυτοτέλειας⁴⁹⁰ στον νέο θεσμό, ενώ παράλληλα φαινόταν να «απαλλάσσει» και τις οργανωτικές δομές των Υπουργείων από ένα βάρος που δεν θα έπρεπε να τους ανήκει. Συνειπής προς αυτή την εξέλιξη, ο νομοθέτης του 2503/1997 συνδύασε εξάλλου για πρώτη φορά ένα μεταρρυθμιστικό εγχείρημα στο αποκεντρωτικό σύστημα με την (όχι ταυτόχρονη πάντως) επιχείρηση αναμόρφωσης των Οργανισμών των Υπουργείων και την γενικότερη ανασυγκρότηση των κεντρικών τους υπηρεσιών.⁴⁹¹

Στη συνέχεια, το εγχείρημα για την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες μέσω Π.Δ. ναυάγησε, με αποτέλεσμα να μην αποφευχθεί η έκδοση δεύτερου νόμου για τις Περιφέρειες, και μάλιστα δεκαέξι μήνες μετά την δημοσίευση του ν. 2503. Αλλά και με τον εν λόγω ν. 2647/98,⁴⁹² η προσπάθεια για μεταφορά πολλών και σημαντικών αρμοδιοτήτων από τα Υπουργεία δεν υπήρξε ιδιαίτερα καρποφόρα, ενώ αξίζει να σημειωθεί πως ορισμένες από τις αρμοδιότητες που μετέφερε ο νέος νόμος στις Περιφέρειες (λ.χ. από το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών) δεν ανταποκρίνονταν στην πλούσια αλλά ανορθολογική οργανωτική δομή που είχε διαμορφωθεί προθύτερα, δηλαδή προτού καθοριστούν οι προς ανάληψη αρμοδιότητες,⁴⁹³ από το ν. 2503/97.

⁴⁸⁹ Βλ. αναλυτικότερα Κουγιάς Βασ., 'Δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας', ΕΑΤΑΠΑ 1998, τεύχ. 14, σ. 40 επ., Βαρελίδης Νικ. / Σωτηρόπουλος Δημ., ό.π., σσ. 51, 88, και Μπαμπαλιούτας Λ., ό.π., σσ. 276-280.

⁴⁹⁰ Για την «θεσμική» και την «οργανωτική» αυτοτέλεια ως ειδικότερες πτυχές της «διοικητικής αυτοτέλειας» βλ. αναλυτικότερα Χλέπα Ν -Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση...*, ό.π. , σ. 270, για την «διοικητική αυτοτέλεια» που χαρακτηρίζει την «αυτοτελή ή ανεξάρτητη ή αποκεντρωμένη» υπηρεσία βλ. Σπηλιωτόπουλος Επ., ό.π., σ. 241.

⁴⁹¹ Βλ. Εισηγητική Έκθεση, ό.π. , όπου υπογραμμίζεται ότι η αναμόρφωση της κεντρικής διοίκησης «περνάει μέσα από την ενίσχυση της περιφέρειας» που θα διευκολύνει «τον επιτελικό ρόλο του κεντρικού επιπέδου».

⁴⁹² «Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α 237).

⁴⁹³ Με το ν. 2647/1997 (άρθρ. 1) μεταβιβάστηκαν στις Περιφέρειες δεκαοκτώ αρμοδιότητες του Υπουργού Εσ.Δ.Δ.Α, έξι αρμοδιότητες του Υπουργού Ανάπτυξης, δέκα πέντε αρμοδιότητες του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, μία αρμοδιότητα του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, είκοσι οκτώ αρμοδιότητες του Υπουργού Γεωργίας, δύο αρμοδιότητες του Υπουργού Εργασίας και

Με δεδομένες αυτές τις αδυναμίες, τα θιγόμενα από την ανάπτυξη των Περιφερειών ως εν μέρει *αυτοτελών, διακλαδικών και ενιαίων* αποκεντρωμένων μονάδων Υπουργεία άρχισαν να περνούν σταδιακά «στην αντεπίθεση». Στα χρόνια που ακολούθησαν, επιστρατεύτηκαν τόσο η «παραδοσιακή» τακτική της «διπλής περιφερειακής διάρθρωσης» με τη δημιουργία νέων περιφερειακών υπηρεσιών εκτός της Περιφέρειας (λ.χ. με τις Εκπαιδευτικές Περιφέρειες, τις Περιφέρειες Υγείας και Πρόνοιας κ.ά.), όσο και η «μετα-συγκεντρωτική» μέθοδος της δημιουργίας Νομικών Προσώπων κάθε είδους που ελέγχονται από την ηγεσία των Υπουργείων (λ.χ. του ΕΦΕΤ).⁴⁹⁴ Οι νέες αυτές μονοκλαδικές δομές ανάδειξαν τις ισχυρές τάσεις για επανασυγκέντρωση που άρχισαν να αναπτύσσονται από τα τέλη της δεκαετίας του ενενήντα και συνεχίζονται έως σήμερα, τόσο σε βάρος της γενικής αποκέντρωσης (με τις 13 «Γενικές» Περιφέρειες), όσο και σε βάρος της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Κοινωνικών Ασφαλίσεων, έντεκα αρμοδιότητες του Υπουργού Υγείας και Πρόνοιας, τρεις αρμοδιότητες του Υπουργού Πολιτισμού, τρεις αρμοδιότητες του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας, επτά αρμοδιότητες του Υπουργού Μεταφορών και Επικοινωνιών και, τέλος, δέκα εννέα αρμοδιότητες που ασκούσαν περισσότεροι Υπουργοί από κοινού. Συνολικά δηλαδή μεταβιβάστηκαν εκατόν δέκα τρεις αρμοδιότητες «εκτελεστικού» χαρακτήρα από δέκα Υπουργεία.

⁴⁹⁴ Βλ. αναλυτικά: Γετίμης Π./ Χλέπας Ν.-Κ., *Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα*, ΕΝΑΕ, Αθήνα 2005, σ. 149 επ., Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, ό.π., σ. 552.

Β' ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 2006

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

Η ψήφιση νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΔΚΚ) εκκρεμούσε επί πολλά έτη, αφού η παλαιότερη κωδικοποίηση του Π.Δ. 410/1995 είχε πλέον από καιρό ξεπεραστεί με αλληπάλληλες τροποποιήσεις πολλών διατάξεών του. Εξάλλου, ήδη από την υλοποίηση του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», είχε ξεκινήσει μια έντονη δημόσια συζήτηση για την ριζική αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για την αυτοδιοίκηση. Έτσι, στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης είχε προετοιμαστεί παλαιότερα ένα φιλόδοξο σχέδιο νόμου για τον «Ελληνικό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης» που στη συνέχεια όμως εγκαταλείφθηκε. Οι αλλαγές των βασικών ρυθμίσεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση προσανατολίστηκαν, παρά τις νέες δυνατότητες που πρόσφερε η αναθεώρηση του Συντάγματος, σε μια προσπάθεια συστηματοποίησης των διατάξεων, στο πλαίσιο μιας νέας κωδικοποίησης της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας. Έτσι, μετά από μακρές διαδικασίες διαβούλευσης στις οποίες συμμετείχε ενεργά η ΚΕΔΚΕ, προετοιμάστηκε ένα πρώτο σχέδιο που παρουσιάστηκε σε συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Θεσσαλονίκη, το φθινόπωρο του 2003.

Το εν λόγω σχέδιο τελικά δεν ψηφίστηκε -λόγω της προκήρυξης πρόωρων εκλογών, και η νέα κυβέρνηση ετοίμασε το δικό της σχέδιο, μετά από εκτενή διαβούλευση με τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Επρόκειτο για τον πρώτο νόμο που αποτελούσε και κώδικα της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης από το 1980 (Ν. 1065/1980), καθώς ενδιάμεσως είχαν γίνει μόνο διοικητικές κωδικοποιήσεις με προεδρικά διατάγματα. Με εξαίρεση τις διατάξεις για την εκλογή δημάρχου με το 42% των ψήφων από την πρώτη Κυριακή που προκάλεσαν αρκετές αντεγκλήσεις, είναι γεγονός πως στις σχετικές διαδικασίες για την προετοιμασία του νόμου επικράτησε συναινετικό πνεύμα.

Ο νόμος 3463/2006⁴⁹⁵ δεν περιορίστηκε επομένως στην κωδικοποίηση, αλλά περιλαμβάνει σημαντικές ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία των Ο.Τ.Α.. Αυτό το νομοθέτημα έχει, επίσης, πολλές «τεχνικές» πτυχές και είχε ως στόχο να αποτελέσει ένα λειτουργικό εργαλείο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εξάλλου, δεν πρέπει να αγνοήσουμε το γεγονός ότι η διαδικασία εκπόνησης κωδίκων, περιορίζει τη δυνατότητα δημιουργίας νομοθετικών ρυθμίσεων και υποχρεώνει τον νομοθέτη να επικεντρωθεί στα ουσιαστικά θέματα, για τα οποία η κεντρική εξουσία οφείλει να εκπονήσει νομοτεχνικά άρθρα και λειτουργικές διατάξεις, αντλώντας βέβαια διδάγματα από την πλούσια εμπειρία εφαρμογής των παλαιότερων κωδίκων. Ως προς το τελευταίο, υπήρξε πραγματικά πολύτιμη η συμμετοχή αρκετών έμπειρων στελεχών του Υπουργείου αλλά και της ΚΕΔΚΕ στην προετοιμασία του νομοθετήματος.

Είναι θεωρητικά αδύνατο να επιλυθούν όλα τα ζητήματα της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης και να αντιμετωπιστούν όλα τα προβλήματα μέσω της διαδικασίας ψήφισης ενός νέου κώδικα δήμων και κοινοτήτων: για την πλειοψηφία των σοβαρότερων θεμάτων που αφορούν τους δήμους και τις κοινότητες όπως (λειτουργία διοικητικών υπηρεσιών, προσωπικό, έργα - προμήθειες, οικονομική διαχείριση κ.λπ.) υπάρχει ειδική νομοθεσία, δυστυχώς πολλές φορές πολυδαίδαλη και κατακερματισμένη που χρήζει εκσυγχρονισμού και συστηματικοποίησης. πολλά από τα κρίσιμότερα ζητήματα των Δήμων και Κοινοτήτων άλλωστε (προσωπικό, λειτουργία των διοικητικών υπηρεσιών, οικονομικά, έργα - προμήθειες κ.ά.) υφίσταται εκτενής, συχνά κατακερματισμένη και ενίοτε δαιδαλώδης ειδική νομοθεσία που κάποια στιγμή πρέπει επίσης να εκσυγχρονισθεί ή τουλάχιστον να εκκαθαρισθεί και να συστηματοποιηθεί. Κατά την εκπόνηση πάντως του νέου κώδικα ακολουθήθηκε όσον αφορά την ύλη που ρυθμίστηκε, την συστηματική του κατάταξη και την ποσοτική του κατανομή η λογική που κληρονόμησε από τους προηγούμενους Κώδικες, οι οποίοι αναφέρονται βασικά στον Κώδικα του 1954 (ΝΔ 2888/1954) και στις νομοτεχνικές και μεθοδολογικές και επιλογές του που με τη σειρά τους εντέλει ανάγονταν σε σημαντικό βαθμό στον

⁴⁹⁵ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων Ν.3463/2006*(ΦΕΚ Α'114/8.6.2006), εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 2006.

«θεμελιώδη» νόμο του Ελ. Βενιζέλου ΔΝΖ/1912, με τον οποίο καθιερώθηκε το «δυσιαδικό» σύστημα (δήμοι-κοινότητες) στην Ελλάδα.

Η επέκταση και ενίσχυση των συμμετοχικών θεσμών

Είναι γεγονός πως οι θεσμοί συμμετοχής των πολιτών στα δημοτικά πράγματα συμβάλλουν αποτελεσματικά στη βελτίωση του σύγχρονου συστήματος πολιτικής αντιπροσώπευσης. Στον νέο ΔΚΚ (άρθρ. 214. παρ.1) είναι ρητή η υποχρέωση των τοπικών αρχών για την προώθηση της συμμετοχής του λαού στα κοινά, καθώς και η ευαισθητοποίηση και η οργάνωση των δημοτών κατά τρόπο ώστε να εντοπίζονται τα προβλήματα και να προτείνονται λύσεις για την επίλυσή τους.⁴⁹⁶

Επιπλέον, κατοχυρώνεται το δικαίωμα της πληροφόρησης και της πρόσβασης των πολιτών σε υπηρεσίες, και επισημαίνεται πως οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές οφείλουν να διαβουλεύονται με τους κατοίκους της περιοχής ευθύνης τους για την προετοιμασία των προγραμμάτων δράσης, τις κανονιστικές πράξεις και για την λήψη αποφάσεων γενικού ενδιαφέροντος (άρθρ. 214 παρ. 2). Η χάρτα δικαιωμάτων του δημότη, η κατάρτιση οδηγού, η αξιοποίηση της κοινωνίας της πληροφορίας, και ο θεσμός του εθελοντισμού και της κοινωνικής εργασίας καθιερώνονται στον νέο Κώδικα (άρθρ. 214 παρ. 3), ενώ παράλληλα διευρύνεται το δικαίωμά τους για κατάθεση απόψεων, αναφορών ή ερωτήσεων όχι μόνο προς το Συμβούλιο, αλλά και στα υπόλοιπα όργανα του Δήμου ή της κοινότητας(άρθρ. 215 Δ.Κ.Κ.).

Αξιοσημείωτη είναι, εξάλλου, αφενός η διάταξη που αναφέρεται στον Απολογισμό Πεπραγμένων Δημοτικής Αρχής (άρθρ. 217 Δ.Κ.Κ.), τον γνωστό από παλιά θεσμό της ' 'λογοδοσίας Δημάρχου' ', σε ειδική δημόσια συνεδρίαση μία φορά τον χρόνο, κατά την οποία ο Δήμαρχος παραθέτει στοιχεία που αφορούν τα οικονομικά, την διοίκηση του Δήμου και την εφαρμογή του προγράμματος δημοτικής δράσης. Αφετέρου την καθιέρωση του θεσμού του τοπικού δημοψηφίσματος (άρθρ.216 Δ.Κ.Κ.), στο οποίο και δύνανται να προσφύγουν οι

⁴⁹⁶ Μπέσιλα - Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π. σ. 266.

δημοτικές και κοινοτικές αρχές, προκειμένου να λάβουν απόφαση για σοβαρά θέματα αρμοδιοτήτων τους.⁴⁹⁷ Για την διεξαγωγή του απαιτείται η λήψη σχετικής απόφασης από τα 2/3 των μελών του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, προκειμένου δε για συνενούμενους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α., προσάρτηση διαμερίσματος σε άλλο δήμο ή μεταφορά της έδρας Ο.Τ.Α., προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής δημοψηφίσματος, μετά την υποβολή αιτήματος από το 1/3 των δημοτών.

Κατά το τελευταίο έτος της δημοτικής περιόδου απαγορεύεται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για θέματα που άπτονται του προϋπολογισμού και των τελών και η ίδια απαγόρευση ισχύει και κατά την διάρκεια της προεκλογικής περιόδου των εθνικών ή ευρωπαϊκών εκλογών, χωρίς όμως να προσδιορίζεται από τον Κώδικα το ακριβές χρονικό διάστημα. Σε κάθε περίπτωση, το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος θεωρείται έγκυρο, όταν εξασφαλίζεται συμμετοχή 50% του εκλογικού σώματος.

Τεκμαίρεται λοιπόν πως το δημοψήφισμα μπορεί να αξιοποιηθεί όχι τόσο για την αποτύπωση της βούλησης της τοπικής κοινωνίας όσο για την ενίσχυση της δημοτικής ή κοινοτικής αρχής επί συγκεκριμένου αμφιλεγόμενου ζητήματος, στο πλαίσιο αντιπαράθεσής της με το κεντρικό Κράτος ή οιοδήποτε κρατικό ή ιδιωτικό φορέα. Επιπλέον, το γεγονός ότι δημοψήφισμα με λαϊκή πρωτοβουλία προβλέπεται μόνο για ζητήματα συνενώσεων ή προσαρτήσεων και όχι για περιβαλλοντικά, πολεοδομικά κ.ά. ζητήματα, και το πρακτικώς αδύνατο, -ιδίως σε μεγάλες πόλεις, του απαιτούμενου ποσοστού του 1/3 των κατοίκων για την υιοθέτηση ενός λαϊκού αιτήματος αποτελούν αδυναμίες του νέου θεσμού. Περιορισμοί όπως

Στην πράξη αποδεικνύεται πως περισσότερο πετυχημένος και ιστορικά θεμελιωμένος θεσμός άμεσης δημοκρατίας για την συμμετοχή στα κοινά υπήρξε για τη χώρα μας το "λαϊκό αίτημα", κατόπιν του οποίου μπορούσε π.χ. να αναγνωριστεί ένας συνοικισμός ως Κοινότητα μετά από αίτημα των εκλογέων κατοίκων, να γίνει συνένωση όμορων Δήμων ή Κοινοτήτων ή προσάρτηση συνοικισμού σε άλλον Δήμο ή Κοινότητα κατόπιν αιτήματος από το 50%

⁴⁹⁷ Ο.π., σσ. 267-269.

τουλάχιστον των εκλογέων κατοίκων. Τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά παραδείγματα ήταν τοπικό λαϊκό αίτημα με έννομες συνέπειες, καθώς οι προϋποθέσεις και οι διαδικασίες προβλέπονταν από την νομοθεσία, εξασφαλίζοντας έτσι την άμεση συμμετοχή των πολιτών στην λήψη αποφάσεων για τον Δήμο τους.⁴⁹⁸

Δεδομένου ότι τα περισσότερα από τα λεγόμενα «τοπικά δημοψηφίσματα» έχουν συμβουλευτικό ή πρωτοβουλιακό χαρακτήρα (ξεκινούν διαδικασία αλλά η τελική απόφαση ανήκει σε άλλο όργανο) , δικαιολογημένα χαρακτηρίζονται ως «λαϊκά αιτήματα» ή «λαϊκή συμβουλευτική διαδικασία» ('popular consultation')⁴⁹⁹.

Οι γενικότερες τάσεις σε πανευρωπαϊκό επίπεδο καταφάσκουν για την διεύρυνση της άμεσης δημοκρατίας στο πολίτευμα, μέσω των δήμων, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα να καθιερωθούν νέοι θεσμοί στην Αυστρία (1984), την Ιταλία, τη Γαλλία (1992), το Βέλγιο (1995), την Ολλανδία (2001) και αλλού. Κατά κοινή ομολογία και από την εμπειρία μας με τους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας στην Ευρώπη, έχει καταδειχθεί πως η επιτυχία τους εξαρτάται περισσότερο από τις ιστορικές παραδόσεις και τον πολιτικό πολιτισμό κάθε χώρας και λιγότερο από τις επιλογές του νομοθέτη.⁵⁰⁰

Το σύστημα διακυβέρνησης των Δήμων και Κοινοτήτων

Ο Ν. 3463/2006 δεν άλλαξε τα βασικά δομικά χαρακτηριστικά του συστήματος διακυβέρνησης στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση (κάτι που επιδιώχθηκε με την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης»). Η άμεση εκλογή του Δημάρχου, ως μονοπρόσωπου εκτελεστικού οργάνου, εξακολουθεί να υφίσταται, καθορίζοντας και την σύνθεση του αρετού συμβουλίου όπου ο επιτυχών συνδυασμός διαθέτει την ισχυρή πλειοψηφία των τριών πέμπτων. Η

⁴⁹⁸ Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σσ. 392-393, ο οποίος αναφέρει ότι υποβολή λαϊκού αιτήματος για αναγνώριση κοινότητας προβλέπεται και σε άλλες χώρες όπως η Τσεχία, καθώς και για διάφορα άλλα θέματα σε περισσότερες χώρες.

⁴⁹⁹ Ό.π. σ. 393.

⁵⁰⁰ Ό.π. σ. 394.

Δημαρχιακή Επιτροπή διατηρείται επίσης ως ένα συλλογικό ενδιάμεσο όργανο με εκτελεστικές κυρίως αρμοδιότητες, στην οποία εκπροσωπείται και η «μειοψηφία». Παράλληλα ο Δήμαρχος μπορεί να αναθέσει στους Αντιδημάρχους (τους οποίους ο ίδιος επιλέγει μεταξύ των συμβούλων) εκτελεστικές αρμοδιότητες.

Στον Κώδικα του 2006 πάντως ενσωματώθηκαν διατάξεις που αναβάθμισαν τον ρόλο της δημοτικής αντιπολίτευσης και προήγαγαν τις διαδικασίες πολιτικού ελέγχου, ζητήματα τα οποία και είχαν επισημανθεί κατά τον δημόσιο διάλογο που προηγήθηκε. Επίσης προέκυψαν αλλαγές που αποσυμφόρησαν την λειτουργία του Δημοτικού Συμβουλίου, ιδιαίτερα στις μεγάλες πόλεις. Η εκπροσώπηση της αντιπολίτευσης σαφώς ενισχύθηκε με την αύξηση του αριθμού των δημοτικών συμβούλων και την σταδιακή κλιμάκωσή του από 13 μέλη (στους δήμους με πληθυσμό έως 5.000 κατοίκους) έως 45 μέλη (σε δήμους με πληθυσμό 501.000 κατοίκων και άνω). Οι αντίστοιχοι αριθμοί στον προηγούμενο κώδικα κλιμακώνονταν από 11 έως 41 συμβούλους. Ιδιαίτερη σημασία για την λειτουργία και τον ρόλο της αντιπολίτευσης είχαν βέβαια οι διατάξεις για τις δημοτικές παρατάξεις (παλαιότερα γινόταν απλώς λόγος για «επιτυχόντα» συνδυασμό και «επιλαχόντες» συνδυασμούς). Έτσι, αναγνωρίζονται⁵⁰¹ ως «δημοτικές παρατάξεις οι συνδυασμοί που εκλέγουν τρεις τουλάχιστον συμβούλους, με δικαίωμα συμμετοχής στις επιτροπές του δημοτικού συμβουλίου (άρθρο 101) με ενισχυμένο ελεγκτικό ρόλο, καθώς ο Δήμαρχος και η Δημαρχιακή Επιτροπή υποχρεούνται να τους παρέχουν τις πληροφορίες και τα στοιχεία που ζητούν⁵⁰². Η αναβάθμιση της αντιπολίτευσης επιτυγχάνεται επίσης με μια σειρά ρυθμίσεων, όπως εκείνη της υποχρεωτικής ανάδειξης του Αντιπροέδρου του Δημοτικού Συμβουλίου εκ των μελών της, καθώς και της συμμετοχής τους στα διοικητικά συμβούλια όλων των δημοτικών ιδρυμάτων και νομικών προσώπων δημοσίου.⁵⁰³ Η συμμετοχή συμβούλων της αντιπολίτευσης στα διοικητικά συμβούλια των δημοτικών επιχειρήσεων προβλεπόταν ήδη από τον παλαιότερο Κώδικα⁵⁰⁴ και υιοθετήθηκε,

⁵⁰¹ Βλ. άρθρο 94 ΚΔΚ

⁵⁰² Βλ. άρθρ. 100 παρ. 3

⁵⁰³ Βλ. άρθρ. 92 παρ. 1, 227 παρ. 1 και 240 παρ. 1 ΚΔΚ

⁵⁰⁴ Βλ. άρθρ. 278 παρ. 1 Π.Δ. 410/1995 όπως ίσχυε

βέβαια, και από τον νέο Κώδικα,⁵⁰⁵ όπου επιχειρήθηκε μια πιο συστηματική κατανομή αρμοδιοτήτων και εργασίας σε όλα τα θεσμοθετημένα δημοτικά όργανα, επιτυγχάνοντας έτσι την αποφυγή έκδοσης τυποποιημένων αποφάσεων, καθώς και την απραγία που οφειλόταν στον υπερβολικό φόρτο εργασίας ορισμένων οργάνων. Για παράδειγμα οι αρμοδιότητες που είχαν σχέση με τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος (αδειοδοτήσεις κ.λπ.) ανατίθενται στην Δημαρχιακή Επιτροπή και τον Δήμαρχο⁵⁰⁶, ενώ οι σχετικές διαδικασίες και ευθύνες του Δημάρχου τίθενται σε πιο ρεαλιστική βάση, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα της Διοίκησης.

Για το καταστατικό πλαίσιο λειτουργίας των δήμων, ιδιαίτερα σημαντικοί αποδείχθηκαν θεσμοί που ενίσχυσαν την αποκέντρωση στους «καποδιστριακούς» δήμους, όπως ο θεσμός των «τοπικών συμβουλίων». Είναι γεγονός, δυστυχώς όμως, ότι η δημιουργία των οργάνων αυτών δεν συνοδεύτηκε με την μεταφορά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, και ο τρόπος εκλογής τους, ήταν η αιτία να αγνοηθεί σε αρκετές περιπτώσεις η τοπική πολιτική βούληση από τις κεντρικές δημοτικές αρχές, και να γνωρίσουν την περιθωριοποίηση, καθώς προέρχονταν από διαφορετικό πολιτικό χώρο. Στις περιπτώσεις αυτές, σύνηθες ήταν το φαινόμενο της αυτονόμησης του Προέδρου του Τοπικού Συμβουλίου, καθώς και της συνεργασίας της κεντρικής δημοτικής αρχής με τοπικές μειοψηφίες ή με άλλους τοπικούς παράγοντες. Έτσι εξηγείται και ο προβληματισμός που είχε αναπτυχθεί για το ενδεχόμενο κατάργησης των θεσμών «δημοτικής αποκέντρωσης» στους καποδιστριακούς δήμους.

Τελικά, στον νέο κώδικα (άρθρ. 2 παρ. 4), συμπεριλήφθηκε η σύσταση τοπικών διαμερισμάτων σε όλους τους Ο.Τ.Α. που καταργήθηκαν ή συνοικισμοί προσαρτήθηκαν κατά τις διατάξεις των ν. 1416/1984, 1622/1986 και 2539/1997, μολονότι δεν δόθηκε η δυνατότητα συμμετοχής των Προέδρων των Τοπικών Συμβουλίων στο Δημοτικό Συμβούλιο. Οι τελευταίοι παρέμειναν ως δημαρχιακοί πάρεδροι και παράλληλα διατηρήθηκε ο τρόπος εκλογής των τοπικών συμβουλίων με την εφαρμογή αναλογικού συστήματος. Αξίζει όμως να σημειωθεί πως η ex

⁵⁰⁵ Βλ άρθρ. 255 παρ. 1, για τις κοινωφελείς και 266 παρ. 2 για τις ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α.

⁵⁰⁶ Βλ. άρθρ. 80 παρ. 2 ΚΔΚ

lege⁵⁰⁷ μεταφορά αρμοδιοτήτων στα τοπικά συμβούλια, όπως η ύδρευση, αποχέτευση, σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου για καθαριότητα, συντήρηση του δικτύου ηλεκτροφωτισμού κοινόχρηστων χώρων, λειτουργία κοιμητηρίων κ.ά.. Ρητή ήταν άλλωστε η πρόβλεψη δημιουργίας ειδικού κεφαλαίου που αφορούσε τον προϋπολογισμό εξόδων ανά τοπικό διαμέρισμα, καθώς επίσης η ανάθεση στον Πρόεδρο του δημοτικού διαμερίσματος της αρμοδιότητας έκδοσης χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής.

Η εφαρμογή ενός διαφορετικού εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη δημοτικών και τοπικών συμβουλίων, αν συνδυαστεί με γεγονότα όπως η συχνή διαφωνία διαμερισματικής και δημοτικής πλειοψηφίας και η μη συμμετοχή των Προέδρων των Τοπικών Συμβουλίων στο Δημοτικό Συμβούλιο, υπήρξε λόγος δημιουργίας φυγόκεντρων τάσεων. Αλλού όμως παρατηρήθηκε η εντελώς αντίθετη εξέλιξη, αφού μέσω της αυξημένης πολιτικής και διοικητικής αυτοτέλειας των παλιών κοινοτήτων εκτονώθηκαν πιέσεις και τοπικές δυσαρέσκειες. Απομένει όμως, με την παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος εφαρμογής του συστήματος της δημοτικής αποκέντρωσης στους καποδοστριακούς δήμους, να αποδειχθεί και στην πράξη αν θα λειτουργήσουν τελικά, οι νέες ρυθμίσεις. Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι ανάλογη πρόβλεψη, δηλαδή μεταφορά πόρων και αρμοδιοτήτων στα συμβούλια των δημοτικών διαμερισμάτων των μεγάλων πόλεων, δεν προεβλέπετο από τον νέο ΔΚΚ, παρόλο που αυτό θα ήταν το εύλογο.

Ιδιαίτερα έντονες υπήρξαν εξάλλου οι πολιτικές αντιπαραθέσεις όσον αφορά τις ρυθμίσεις για το νέο εκλογικό σύστημα που καθιέρωνε ως όριο για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού από την πρώτη Κυριακή το 42%, γεγονός που προκάλεσε ακόμη και ενστάσεις αντισυνταγματικότητας, οι οποίες δεν έγιναν τελικά αποδεκτές από την δικαιοσύνη.⁵⁰⁸ Με νέες διατάξεις προβλέφθηκε επίσης η δυνατότητα εκλογής τέως δημάρχων σε δημοτικό συμβούλιο χωρίς σταυρό προτίμησης, το οποίο ερμηνεύθηκε από πολλούς ως μέσο διευθέτησης πολιτικών και προσωπικών συμφωνιών.⁵⁰⁹ Η «αριστίνδην» επιλογή δημοτικών συμβούλων από

⁵⁰⁷ Ex lege, λατινικός όρος που σημαίνει εκ του νόμου.

⁵⁰⁸ βλ. λ.χ., ΣτΕ 119/2008

⁵⁰⁹ Βλ. άρθρο 34 παρ. 2 εδ. γ ΚΔΚ

έναν στενό κύκλο προσώπων με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (σε αντίθεση με τους βουλευτές Επικρατείας, λ.χ., όπου δεν «φωτογραφίζονται τώως πολιτικοί και βουλευτές), είχε εμφανέστατα προβλήματα αντισυνταγματικότητας και προσβολής της αρχής της ισότητας, τα οποία τελικά δεν αποτέλεσαν αντικείμενο διαμάχης και σημαντικών δικαστικών αποφάσεων. Ως προς το νέο όριο του 42% εξάλλου, από τη μία πλευρά υποστηριζόταν ότι αυτό το εκλογικό σύστημα δημιουργούσε εκλογή δημοτικής πλειοψηφίας ήσσονος εκλογικής νομιμοποίησης, κάτι που ενδεχομένως να είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πολώσεων και την διευκόλυνση επικράτησης μονοκομματικών υποψηφιοτήτων, σε αντίθεση με την παράδοση δημιουργίας ευρύτερων συναινέσεων. Από την άλλη πλευρά όμως, αντέτειναν ότι και οι παλαιές εκλογικές ρυθμίσεις είχαν σημαντικές αδυναμίες, αφού διευκόλυναν αδιαφανείς και ευκαιριακές «συμμαχίες μεταξύ πρώτης και δεύτερης Κυριακής».

Ο εξορθολογισμός της εσωτερικής οργάνωσης των δήμων και ιδίως των θυγατρικών τους φορέων

Ο νέος Κώδικας δεν επιχείρησε μια συστηματική διαφοροποίηση της οργάνωσης των δήμων ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και το μέγεθός τους, πέρα από τις παραδοσιακές διαφοροποιήσεις ως προς τον αριθμό των δημοτικών συμβούλων, των αντιδημάρχων κ.ο.κ., με αποτέλεσμα να παραμένει ανεκπλήρωτη η εξαγγελία του Προγράμματος «Ι. Καποδιστριας» για δημιουργία περισσότερων τύπων δήμων (αστικών, ημιαστικών, μητροπολιτικών κ.λπ.). Παρόλα αυτά, η νέα δημοτική νομοθεσία αξιοποίησε συνταγματική διάταξη με την οποία προβλεπόταν οι σύνδεσμοι να ασκούν πέρα από έργα και υπηρεσίες και αρμοδιότητες που μεταφέρονταν από τους Ο.Τ.Α. Αυτό όμως δεν συνοδεύτηκε από την καθιέρωση νέων μορφών συνδέσμων, όπως διαβαθμιδικοί σύνδεσμοι πρώτου και δευτέρου βαθμού, ιδιαίτερα σε μητροπολιτικές και νησιωτικές περιοχές κ.ά., παρότι επεκτείνονταν οι δυνατότητες σύναψης συμβάσεων συνεργασίας τόσο με άλλους φορείς της αυτοδιοίκησης όσο και με ιδιώτες.⁵¹⁰

⁵¹⁰ Βλ. άρθρ. 222-224 ΚΔΚ

Ως προς τις «θυγατρικές» οργανωτικές δομές των δήμων, ο Κώδικας επιχείρησε την συστηματική τακτοποίηση ενός «θολού» τοπίου και τον εξορθολογισμό της οργάνωσής τους: έτσι, επιβάλλεται η κατάργηση πολλών ανενεργών ΝΠΔΔ της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, ενώ αναμορφώνεται ριζικά το καθεστώς των δημοτικών επιχειρήσεων. Κατά το παρελθόν, οι δημοτικές επιχειρήσεις μπορούσαν να υιοθετήσουν οποιαδήποτε νομική μορφή ανεξάρτητα από τον σκοπό που αναφερόταν στο καταστατικό τους. Παρουσιαζόταν, λοιπόν, το φαινόμενο ο ίδιος τύπος επιχείρησης ή και η ίδια επιχείρηση να επιδιώκει πολλούς και ποικίλου περιεχομένου σκοπούς, από αμιγώς δημοσίου συμφέροντος μέχρι καθαρά εμπορικούς. Με τον νέο Κώδικα, ο σκοπός των επιχειρήσεων προσδιορίζει και τη νομική τους μορφή (κοινωφελείς, ανώνυμες, ειδικών σκοπών, αστικές μη κερδοσκοπικές). Έτσι, καθιερώθηκαν οι κοινωφελείς επιχειρήσεις⁵¹¹ με αποκλειστικό σκοπό την άσκηση κοινωφελούς έργου και καθεστώς προσλήψεων, προμηθειών και αναθέσεων πανομοιότυπο με τους Ο.Τ.Α.. Επιτρέπεται, ακόμη, η επιδότηση των εν λόγω επιχειρήσεων από τους Ο.Τ.Α., αρκεί να υποβάλουν διετές πρόγραμμα δράσης.

Από την άλλη πλευρά, η ανώνυμη εταιρεία είναι η μόνη νομική μορφή που προβλέπεται για την επιδίωξη εμπορικών ή βιομηχανικών σκοπών.⁵¹² Στις κοινές ανώνυμες εταιρείες τουλάχιστον το 51% του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει αποκλειστικά στους Ο.Τ.Α. (όχι σε άλλους δημοσίου φορείς) και το υπόλοιπο σε οποιονδήποτε. Αντιθέτως, στις αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες το υπόλοιπο 49% κατέχεται μόνο από φορείς του δημοσίου ή συλλογικούς φορείς του κοινωνικού τομέα. Επομένως στην προκειμένη περίπτωση αποκλείονται οι ιδιώτες. Τέλος, προβλέπεται και η μονομετοχική ανώνυμη εταιρεία, με μοναδικό μέτοχο τους Ο.Τ.Α. και αποκλειστικό σκοπό την διαχείριση της δημοτικής περιουσίας. Οι κοινές ανώνυμες εταιρείες, καθώς έχουν ως σκοπό την ανάπτυξη επιχειρηματικής δράσης που απαιτεί ευελιξία, έχουν ιδιαίτερο καθεστώς αναθέσεων και προσλήψεων, δεν επιχορηγούνται και δεν συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις, όπως επιβάλλει η ίση μεταχείριση με τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα.

⁵¹¹ Βλ. άρθρ. 254 επ. ΚΔΚ

⁵¹² Βλ. άρθρ. 265 επ. ΚΔΚ

Οι επιχειρήσεις, εξάλλου, οι οποίες είχαν συσταθεί με ειδικές διατάξεις νόμου (όπως π.χ. Δ.Ε.Υ.Α. και δημοτική ραδιοφωνία και τηλεόραση) προβλέπεται ότι εξακολουθούν να λειτουργούν, σύμφωνα με το καθεστώς ιδρύσεως τους, χωρίς να αποκλείεται στο μέλλον η ίδρυση δημοτικών επιχειρήσεων ειδικού σκοπού. Περιέλαβε δε και ρητή ρύθμιση (άρθρ. 267) για τις αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρίες, επιτρέποντας τη σύσταση τέτοιων εταιριών, μόνο εφόσον αυτό προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου ή από το κανονιστικό πλαίσιο εθνικών ή κοινοτικών προγραμμάτων. Σε ό,τι αφορά τις ήδη υφιστάμενες αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, αυτές προβλεπόταν ότι συνεχίζουν να λειτουργούν μέχρι τη λήξη του χρόνου που προβλέπεται στην συστατική τους πράξη. Ο διαχειριστικός έλεγχος, οι προσλήψεις και οι αναθέσεις των επιχειρήσεων αυτών γίνονται με τον τρόπο που ορίζεται στις δημοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, ενώ η ευθύνη των εταιριών δεν μπορεί να υπερβαίνει το ύψος της εισφοράς τους. Με τον τρόπο αυτό καλύπτεται αρκούντως το υπάρχον νομοθετικό κενό.

Ο νέος κώδικας έθεσε επίσης και προθεσμία ενός έτους (που παρατάθηκε, βέβαια, κατά τα συνήθη, κατ' επανάληψη) εντός της οποίας, υφιστάμενες αμιγείς επιχειρήσεις του ίδιου δήμου είναι δυνατόν να συγχωνευθούν, ενώ λύνονται και τίθενται υπό εκκαθάριση όλες οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., τις οποίες είτε έχουν συστήσει οι ίδιοι είτε συμμετέχουν σε αυτές κατά πλειοψηφία φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι οποίες δεν προσαρμόζουν το καταστατικό τους στις νέες διατάξεις.⁵¹³

Τέλος, διατηρούνται οι κατασκευαστικές και διαδημοτικές επιχειρήσεις, αλλά αποκλείεται η ίδρυση νέων. Οι υφιστάμενες επιχειρήσεις Ο.Τ.Α. αυτής της μορφής λειτουργούν μέχρι την λήξη του χρόνου που προβλέπεται στη συστατική τους πράξη, αφού μετατραπούν είτε σε ανώνυμες εταιρίες Ο.Τ.Α. είτε σε δημοτικές ή κοινοτικές ανώνυμες εταιρίες, υπέχοντας τις υποχρεώσεις των αντιστοίχων εργοληπτικών επιχειρήσεων.

⁵¹³ Βλ. άρθρ. 269 παρ. 1 ΚΔΚ

Η συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων και της εποπτείας

Εκτός από την αναμόρφωση των «θυγατρικών» δομών των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., ο νέος Κώδικας (άρθρ. 75) επιχείρησε για πρώτη φορά μια εκτεταμένη και ιδιαίτερα συστηματική κατηγοριοποίηση των δημοτικών - κοινοτικών λειτουργιών: Πράγματι, με τις νέες ρυθμίσεις προβλέφθηκε θεματική κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων για τοπικές υποθέσεις, η ενδεικτική αναφορά τους και η κατάταξή τους σε επτά τομείς που αφορούν την ανάπτυξη, το περιβάλλον, την ποιότητα ζωής σε πόλεις και οικισμούς, την απασχόληση, την κοινωνική προστασία, την παιδεία-πολιτισμό- αθλητισμό και, τέλος, την πολιτική προστασία. Σε ειδική κατηγορία επίσης γίνεται μνεία σε αρμοδιότητες που αφορούν την άσκηση κρατικών αρμοδιοτήτων από τους δήμους και τις κοινότητες, έτσι ώστε να πραγματοποιείται από τον νόμο μια διασαφήνιση της φύσης τους, η οποία έκτοτε αποδείχθηκε ιδιαίτερα χρήσιμη τόσο νομικά όσο και διοικητικά.

Η νέα δημοτική νομοθεσία περιέλαβε και ορισμένες «γενικές αρχές» για την άσκηση αρμοδιοτήτων,⁵¹⁴ καθιερώνοντας ρητά την υποχρέωση εναρμόνισης των δημοτικών και κοινοτικών αρχών όχι μόνο με το ισχύον θεσμικό αυτοδιοικητικό πλαίσιο αλλά και με πολιτικές ευρωπαϊκού, εθνικού, και περιφερειακού επιπέδου που έχουν σχέση με τις αρμοδιότητές τους. Στο άρθρο 76 του ΔΚΚ επισημαίνεται επίσης η ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες αρχές και φορείς, σε σχέση με τον υπολογισμό των διαθέσιμων πόρων, την ποιότητα των υπηρεσιών, την επάρκεια και την αποτελεσματικότητά τους, ώστε και ο στόχος της εξυπηρέτησης των πολιτών να επιτυγχάνεται και η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης να κατοχυρώνεται. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η αναφορά του άρθρου 75 παρ. 1 στην αρχή της εγγύτητας, ενώ αναδείχθηκε η σημασία της επίτευξης ανάπτυξης και της προαγωγής της ποιότητας ζωής των τοπικών κοινωνιών.

Με τις νέες ρυθμίσεις επιχειρήθηκε και η βελτίωση του συστήματος εποπτείας. Έτσι προβλέφθηκε ότι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας είναι ο αρμόδιος για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων όλων των οργάνων των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. τους. Ο έλεγχος της νομιμότητας δεν προβλέπεται μόνο

⁵¹⁴ Βλ. άρθρο 76 ΔΚΚ

αυτεπάγγελτα, αλλά και μετά από άσκηση προσφυγής οιαδήποτε επικαλείται έννομο συμφέρον. Προσφυγή μπορεί να γίνει και για παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών,⁵¹⁵ ενώ ο αυτεπάγγελτος έλεγχος έχει περιοριστική εφαρμογή σε ορισμένες κατηγορίες αποφάσεων όπως κανονιστικές πράξεις, αναθέσεις έργων, μελετών κ.λπ. Προσφυγή σε δεύτερο βαθμό, δηλαδή κατά των Αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα, ασκεί ως αρμόδιο όργανο ελέγχου νομιμότητας τριμελής Επιτροπή που αποτελείται από έναν Δικαστικό λειτουργό διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων, ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και έναν εκπρόσωπο της ΤΕΔΚ του πολυπληθέστερου Νομού της Περιφέρειας. Ουσιαστικά επανήλθε ο δευτεροβάθμιος έλεγχος, ο οποίος παλιότερα ασκείτο από τον Υπουργό, δίνοντας έτσι την δυνατότητα ενός δευτέρου επιπέδου ελέγχου και κρίσης πριν ο έχων νόμιμο συμφέρον χρειαστεί να καταφύγει στα αρμόδια δικαστήρια.

Επίσης, σημαντική ήταν η πρόβλεψη συμμετοχής για πρώτη φορά των διοικητικών δικαστών σε όργανα άσκησης ελέγχου νομιμότητας, η οποία αργότερα, δυστυχώς, αφού θεωρήθηκε ότι βρισκόταν σε αντίθεση με το άρθρο 89 Συντάγματος που απαγόρευε την συμμετοχή των δικαστικών λειτουργών σε επιτροπές και συμβούλια μη ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού ή νομοπαρασκευαστικού χαρακτήρα. Λόγω του αντικειμένου της αρμοδιότητάς τους, η συμμετοχή των διοικητικών δικαστών στην άσκηση του ελέγχου κρίνεται κατά την άποψή μας ορθότερη σε σχέση με εκείνη των δικαστών των πολιτικών δικαστηρίων.

Αποτίμηση του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα του 2006

Είναι γεγονός ότι ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 2006, ψηφίστηκε για να επιλύσει μια σειρά από προβλήματα που είχαν δημιουργηθεί και που δυσχέραιναν τη λειτουργία των Ο.Τ.Α..

Το πρόβλημα ήταν διττό: αφενός η πανοπερμία των διατάξεων που τροποποιούσαν τον υπάρχοντα κώδικα και ψηφίστηκαν επί σειρά ετών με τα περίφημα νομοσχέδια "σκούπα", είχε προκαλέσει θεσμικές αρρυθμίες με

⁵¹⁵ Βλ. άρθρ. 150 παρ. 1 εδ. β ΔΚΚ

αποτέλεσμα τον χαμηλό βαθμό αποτελεσματικότητας, καθώς και εμφάνιση φαινομένων που δεν τιμούσαν την Τ.Α.

Για παράδειγμα, ο μεγάλος αριθμός πάσης φύσεως Δημοτικών Επιχειρήσεων, που χαρακτηρίστηκαν από τις αθρόες και αυθαίρετες προσλήψεις εργαζομένων, υπό καθεστώς αδιαφάνειας και κακοδιαχείρισης σε αρκετές περιπτώσεις, οδήγησαν σε αμφισβήτηση των ωφελιμότητά τους και προκαλούσαν δυσανάλογο κόστος για την ποιότητα των υπηρεσιών τους στον Δήμο και κατ' επέκταση τους πολίτες.

Αφετέρου, η υποχώρηση του δικομματισμού εν γένει στο πολιτικό σκηνικό της χώρας και η σταδιακή αποσύνδεση της αποδοχής των τοπικών στελεχών σχετικά με την κομματική τους ταυτότητα συνέβαλε στην εμφάνιση μετεκλογικών "ανορθόδοξων" συμμαχιών μεταξύ Δημοτικών Συμβούλων διαφορετικών παρατάξεων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα όργανα καίρια για τη λειτουργία του Δήμου, όπως π.χ. Προεδρείο Δ.Σ. ή Δημαρχιακή Επιτροπή να μην συνεργάζονται με τον Δήμαρχο, καταστρατηγώντας ουσιαστικά την λαϊκή ετυμηγορία και οδηγώντας σε αδυναμία λήψης αποφάσεων για σημαντικά και επείγοντα θέματα του Ο.Τ.Α.

Ήταν λοιπόν επιτακτική η ανάγκη να καταστεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεσματική μέσα από ένα νέο ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο. Με τον κώδικα αυτό έγινε διακριτός ο ρόλος των αυτοδιοικητικών παρατάξεων, με αναφορά στην αρχή ότι η πλειοψηφία διοικεί και η μειοψηφία ελέγχει. Στην πράξη αυτό επιτεύχθηκε με τον αυστηρά καθορισμένο τρόπο εκλογής των οργάνων του Δημοτικού Συμβουλίου, διασφαλίζοντας έτσι ότι οι συνεργασίες μεταξύ προσώπων δεν θα διαταρράξουν την παραπάνω αρχή και κατά συνέπεια την αποτελεσματική λειτουργία του Δήμου, καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας.

Βέβαια, πολύ σύντομα, διαπιστώθηκε στην πράξη ότι αυτό δημιούργησε "αγκυλώσεις" στη συνεργασία παρατάξεων ή συμβούλων, εμποδίζοντάς την δια νόμου πλέον, γεγονός που οδήγησε αρκετές φορές σε οξύτατες αντιδικίες, διχάζοντας κατ' ουσία την τοπική κοινωνία, ενώ δεν ήταν λίγες οι φορές που παρατηρήθηκαν φαινόμενα πολιτικής αλαζονείας.

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης»

Οικονομική Κρίση και Ανασχεδιασμός του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η αναγκαιότητα της ουσιαστικής αποκέντρωσης, σε ένα κράτος που χαρακτηρίζεται για τον συγκεντρωτισμό του, αποτελούσε διαχρονικά πάγιο αίτημα της Αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητα από τις όποιες επιμέρους βελτιώσεις επιτυγχάνονταν. Το κοινωνικό και πολιτικό κλίμα, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, είχε ωριμάσει αρκούντως, ώστε να προχωρήσει πλέον η μεταρρύθμιση τόσο στην Αυτοδιοίκηση όσο και στο κεντρικό κράτος.

Η κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Καραμανλή δια του στόματος του υπουργού Εσωτερικών κ. Παυλόπουλου το 2008 μετέθεσε στο μέλλον το εγχείρημα της διοικητικής αναδιάρθρωσης, έχοντας ως επιχείρημα την αδυναμία υποστήριξης μεγάλων τομών σε περίοδο οικονομικής κρίσης.

Αντίθετα, η κυβέρνηση του Γεωργίου Παπανδρέου που ανέλαβε την διακυβέρνηση της χώρας τον Οκτώβριο του 2009, έθεσε ως έναν από τους πρώτους στόχους της το πρόγραμμα «Καλλικράτης» και προχώρησε στην αλλαγή του διοικητικού τοπίου της χώρας.

Το διακόβευμα ήταν και είναι μεγάλο. Οι εκλογές για την ανάδειξη νέων Αυτοδιοικητικών αρχών απείχαν ουσιαστικά ελάχιστα, αν λάβει κανείς υπ' όψιν τους χρόνους προσαρμογής της νέας Κυβέρνησης και την αναγκαιότητα της ύπαρξης ετοιμότητας αρκετά πριν από τις εκλογές, στοιχεία που καθιστούσαν την άρτια προετοιμασία σχεδόν αδύνατη. Τέθηκαν αρκετές προτάσεις για την λύση του παραπάνω ζητήματος.

Η επικρατέστερη ήταν να παραταθεί η θητεία των Δημοτικών και Νομαρχιακών αρχών για ένα (1) έτος, έτσι να δοθεί η χρονική δυνατότητα πληρέστερης προετοιμασίας. Τελικά η Κυβέρνηση αποφάσισε να προχωρήσει στα στενά χρονικά όρια που υπολείπονταν μέχρι την διεξαγωγή των εκλογών και παράλληλα πρότεινε την ταύτιση των Αυτοδιοικητικών εκλογών όσο αφορά τον χρόνο διεξαγωγής, αλλά και την διάρκεια της περιόδου με τα ισχύοντα για τις ευρωβουλευτικές εκλογές.

Στους εύλογους ενδοιασμούς που διατυπώθηκαν από πολιτικούς και αυτοδιοικητικούς φορείς, η απάντηση ήταν ότι οι δυσμενείς συγκυρίες που απορρέουν κυρίως από την παγκόσμια Οικονομική κρίση απαιτούν τομές, και η διοικητική μεταρρύθμιση μέσω του προγράμματος «Καλλικράτης» αποτελεί προϋπόθεση για την έξοδο της Χώρας από την κρίση⁵¹⁶.

Τα επιχειρήματα ένθεν και ένθεν σε σχέση κυρίως με τον χρόνο εφαρμογής του νέου διοικητικού μοντέλου ήταν ισχυρά, αλλά ο καθαριστικός παράγοντας για την λήψη της τελικής απόφασης κατά την Κυβέρνηση, ήταν η αναγκαιότητα άμεσων διαθρωτικών αλλαγών λόγω της οικονομικής κρίσης.

Ανεξάρτητα όμως από τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συγκυρίες που οδήγησαν στην διάσταση των απόψεων, σε σχέση με τον χρόνο και τις διαδικασίες υλοποίησης της διοικητικής μεταρρύθμισης, η αναγκαιότητα του στόχου αυτού ήταν αποδεκτή στην συντριπτική πλειοψηφία της κοινωνίας, και των πολιτικών δυνάμεων του τόπου. Τα τελευταία τριάντα χρόνια, παρά το ότι είχαν γίνει σημαντικές προσπάθειες για την ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αυτές δεν την κατέστησαν τόσο ισχυρή και αποτελεσματική για την υποστήριξη της ανάπτυξης της χώρας και την εναρμόνιση στο ευρωπαϊκό κεκτημένο.⁵¹⁷

Η κατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα μπορεί να χαρακτηριστεί από περιορισμένη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των δύο υπάρχουσών βαθμίδων.⁵¹⁸ Στοιχεία σχετικής έκθεσης του Υπουργείου Εσωτερικών του 2010 αναφέρουν ότι το 53% των Δήμων είχε πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους, ενώ το 25% των Δήμων έχει πληθυσμό μέχρι 10.000 κατοίκους, ενώ υπήρχαν έντονες ελλείψεις βασικής υλικοτεχνικής υποδομής και κυρίως εξειδικευμένου προσωπικού. Στο σύνολο της χώρας το 47% των δήμων είχαν έναν ή δύο οικονομολόγους, ενώ το 23% κανένα και το 44% είχε μόνο έναν μηχανικό.⁵¹⁹

Αντίστοιχα, παρόλη την αδυναμία άντλησης σημαντικών ιδίων πόρων και την περιορισμένη οικονομική αυτοτέλεια, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

⁵¹⁶ Γ. Παπανδρέου 2010.

⁵¹⁷ Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010α

⁵¹⁸ Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010α

⁵¹⁹ Ο.Π.

πρώτου βαθμού με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων, που αποτελούν το 82% του συνόλου, ενέταξαν κατά μέσο όρο 9 έργα στο Γ' ΚΠΣ, όταν οι Δήμοι με πληθυσμό πάνω από 100.000 κατοίκους είχαν αντίστοιχο μέσο όρο 94 έργα. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, μόνο 212 δήμοι διέθεταν διαχειριστική επάρκεια που τους έδινε τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν τις χρηματοδοτικές δυνατότητες από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013 (ΕΣΠΑ) ή άλλες χρηματοδοτικές πηγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁵²⁰

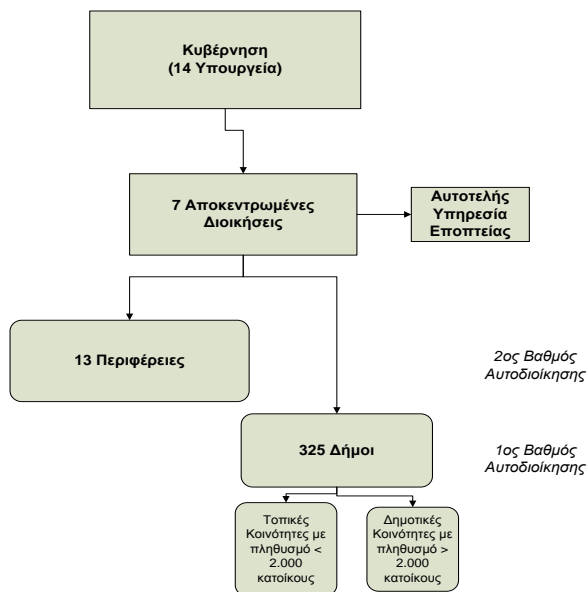
Ο ανασχεδιασμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πήρε τη μορφή του ολοκληρωμένου προγράμματος "Καλλικράτης",⁵²¹ το οποίο στοχεύει στην εισαγωγή ενός νέου μοντέλου τοπικής διακυβέρνησης, καθώς και στη δημιουργία λιγότερων και πιο ισχυρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το πρόγραμμα Καλλικράτης, που δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ ως Νόμος του Κράτους στις 7 Ιουνίου 2010 (Ν. 3857/7.6.2010), εγκαθιδρύει μέσα από υποχρεωτικές συνενώσεις 325 δήμους, μειώνοντας σημαντικά με τη διαδικασία αυτή τον αριθμό των πρωτοβάθμιων οργανισμών που ήταν 1034. Ταυτόχρονα καταργεί τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, οι οποίες αποτελούσαν το δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, και ανάγει ως δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης τις 13 Περιφέρειες με αιρετά όργανα. Αυτές οι αλλαγές οδηγούν και στην δημιουργία 7 νέων αποκεντρωμένων κρατικών διοικήσεων, ενώ παράλληλα την εποπτεία των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλαμβάνει αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας⁵²².

⁵²⁰ Ο.π.

⁵²¹ Συγκεκριμένα, στο Πρόγραμμα Διοικητικής Μεταρρύθμισης "Καλλικράτης" δόθηκε το όνομα ενός εκ των δύο αρχιτεκτόνων του Παρθενώνα. Ως γνωστόν ο Ικτίνος και ο Καλλικράτης συνεργάστηκαν για την κατασκευή του σπουδαιότερου αρχαιοελληνικού ναού, κατά τη διάρκεια του χρυσού αιώνα του Περικλή (5^{ος} αιώνας π.Χ.).

⁵²² (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010 β).

Γράφημα 1: Δομή της κρατικής διοίκησης και αυτοδιοίκησης μετά τον Καλλικράτη



Η νέα αυτή δομή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άσκησης της αποκεντρωμένης εξουσίας του κράτους υιοθετεί τις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως αυτές παρουσιάζονται στην Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁵²³ με τις οποίες στοχεύουν να διασφαλίσουν τον ρόλο των νέων οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως ουσιαστικούς εταίρους στη χάραξη και στον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πολυεπίπεδο μοντέλο της διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε επίσκεψη του Επιτρόπου εσωτερικής αγοράς Barnier στην Επιτροπή των Περιφερειών⁵²⁴ τονίστηκε η σπουδαιότητα των περιφερειών για την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς. Μια αναφορά που αποκτά ιδιαίτερη σημασία στον ανασχεδιασμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και στον νέο ρόλο που καλούνται να διαχειριστούν οι νεοπαγείς Ο.Τ.Α., για την ενίσχυση της αναπτυξιακής προοπτικής της χώρας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς.

⁵²³ Καφαντάρη (2002)

⁵²⁴ Βλ. σχετικά σε <http://www.cor.europa.eu/>

Σύμφωνα με την Έκθεση Συνειπειών του προγράμματος Καλλικράτης,⁵²⁵ η νέα αυτή δομή, που περιλαμβάνει λιγότερες και πιο ενισχυμένες μονάδες αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης εξουσίας, θα είναι σε θέση να ενσωματώσει καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας της τις βασικές αρχές της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της εμπάθυνας, όπως αυτές αναφέρονται στην Συνθήκη της Λισαβόνας. Η εν λόγω Συνθήκη, που έχει ονομαστεί και Συνθήκη μεταρρύθμισης, αναγνωρίζει τη σπουδαιότητα του ρόλου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως το εγγύτερο στον πολίτη επίπεδο πολιτικών αποφάσεων⁵²⁶. Συνάμα η κύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας σηματοδοτεί και μια νέα εποχή για τον ρόλο της Επιτροπής των Περιφερειών στο ευρωπαϊκό πολιτικό γίγνεσθαι.⁵²⁷

Το πρόγραμμα Καλλικράτης φιλοδοξούσε να σηματοδοτήσει την εφαρμογή μιας "Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης". Μια νέα αρχιτεκτονική, η οποία στοχεύει να επηρεάσει κατά τρόπο θετικό τα δημοσιονομικά μεγέθη και ταυτόχρονα να περιορίσει τα φαινόμενα αδιαφάνειας, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης, καθώς και μέσω της ενίσχυσης της συμμετοχής των πολιτών.

Από τον "Καποδίστρια" στον "Καλλικράτη"

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση δημιούργησε αδιαμφισβήτητα ένα κύμα εξευρωπαϊσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα, με σκοπό να αντιμετωπίζει τις νέες προκλήσεις.⁵²⁸ Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 η ανάγκη για ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οδήγησε στη ψήφιση του

⁵²⁵ Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010α

⁵²⁶ Βλ. Barroso 2009

⁵²⁷ Committee of Regions 2009

⁵²⁸ (Ιωακειμίδης 1994, Ιωακειμίδης 1998, Σπανού 2001).

σχεδίου Καποδίστρια.⁵²⁹ Μέχρι την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης του Καποδίστρια, η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα αποτελούταν από ανισοβαρείς Ο.Τ.Α., όπου πάνω από το 95% των δήμων και κοινοτήτων είχαν πληθυσμό μικρότερο από 5.000 κατοίκους, ενώ σε αυτούς κατοικούσε μόλις το 35,8% του συνολικού πληθυσμού της χώρας.⁵³⁰ Ένα από τα βασικά στοιχεία του Καποδίστρια, ήταν η προώθηση αναγκαστικών ή εθελούσιων συνενώσεων των δήμων και των κοινοτήτων, που άλλαξε τον διοικητικό χάρτη της χώρας δημιουργώντας 1034 οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού. Οι αλλαγές που επέφερε ο Καποδίστριας συνοδεύτηκαν και από ένα πενταετές σχέδιο περιφερειακής ανάπτυξης με συνολικό προϋπολογισμό 1 δις ευρώ.⁵³¹

Δύο χρόνια μετά την ψήφιση του Καποδίστρια, η ΚΕΔΚΕ σε ψήφισμα του τακτικού συνεδρίου της, που πραγματοποιήθηκε στη Ρόδο στις 20-24 Οκτωβρίου 1999, τονίζει 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 "Καποδίστριας", και διαπιστώνει ότι έχουν γίνει σημαντικά θετικά βήματα, αλλά ότι υπάρχουν πολλά ακόμα ζητήματα που χρήζουν ακόμα άμεσης επίλυσης.⁵³² Η αδυναμία της κρατικής διοίκησης να υποστηρίξει ουσιαστικά τις τοπικές μεταρρυθμίσεις που προέκυπταν από τον Καποδίστρια, ήταν εμφανής και αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης και προβληματισμού και στα επόμενα συνέδρια της ΚΕΔΚΕ. Ενδεικτικά, στο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στην Ρόδο το 2005 επισημάνθηκε ότι η αυτοδιοίκηση, με βάση κυρίως τα μεγάλα ανοικτά ζητήματα της αποκέντρωσης, της περιφερειακής ανάπτυξης και της ενίσχυσης των περιφερειακών θεσμών στη χώρα μας, έχει θέσει ως στρατηγικό στόχο, το να σχεδιαστεί και να εφαρμοστεί ένας νέος κύκλος μεταρρυθμίσεων με κέντρο την αυτοδιοίκηση. Και το 2007, στο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ που πραγματοποιήθηκε στην Κολλήνη, προτάθηκαν μια σειρά από κριτήρια βάσει των οποίων θα έπρεπε να σχεδιαστούν περαιτέρω συνενώσεις Ο.Τ.Α. και τα οποία υιοθετήθηκαν στη συνέχεια

⁵²⁹ Βλ. Ν. 2539/ 97

⁵³⁰ Στοιχεία από έκθεση ΙΤΑ 2008

⁵³¹ Hlepas N., "Local Government in Greece" στο έργο: Angel Manuel Moreno (ed.), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Instituto Nacional de Administracion Publica, Madrid 2012, σσ. 257-281 (264).

⁵³² Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2008 Μάρτιος

από την κρατική διοίκηση⁵³³ για τον σχεδιασμό και της επόμενης φάσης συνενώσεων και μεταρρύθμισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λαμβάνοντας τελικά την μορφή του προγράμματος "Καλλικράτης".

Όπως παρουσιάζει και ο παρακάτω πίνακας, το 76 % των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. που προέκυψαν από τον "Καλλικράτη" έχουν πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους. Αυτή η μεταρρυθμιστική κίνηση επιχειρεί να στηρίξει τις προσπάθειες για ουσιαστική ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα και να ικανοποιήσει την απαίτηση των πολιτών για μετασχηματισμό των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από διαχειριστές προβλημάτων σε επιτελεια - κέντρα - υπηρεσίες χάραξης και υλοποίησης πολιτικών για τον πολίτη και την κοινωνία.⁵³⁴

Πίνακας 4: Κατανομή πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. ανά τάξη μεγέθους πριν και μετά τον Καλλικράτη

Αριθμός Κατοίκων	Αριθμός Δήμων & Κοινοτήτων προ Καλλικράτη	% επί του συνόλου	Αριθμός Δήμων μετά τον Καλλικράτη	% επί του συνόλου
< 5 000	545	53	49	15
5 000 - 10 000	261	25	29	9
10 000 - 50 000	185	18	185	57
50 000 - 100 000	35	3	49	15
> 100 000	8	1	13	4
Σύνολο	1034	100,0	325	100,0

Πηγή: ΕΣΥΕ, απογραφή του 2001, αριθμός Ο.Τ.Α. του 2008⁵³⁵

⁵³³ (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010β)

⁵³⁴ (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2007).

⁵³⁵ Βλ. σχετικά μελέτη ΠΤΑ, *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων Ο.Τ.Α.*, 2008, καθώς και ΕΕΤΑΑ, ΚΕΔΚΕ, Παρατηρητήριο Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, *Από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη- Συγκριτικά στοιχεία και χάρτες*, Αθήνα, Απρίλιος 2010, καθώς και Υπουργείο Εσωτερικών, *Έκθεση Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου Καλλικράτης*, Αθήνα 2010.

Στο πλαίσιο αυτό, το πρόγραμμα Καλλικράτης προχώρησε στην κατάργηση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και την ανάδειξη των Περιφερειών ως τον δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ταυτόχρονα εγκαθίδρυσε 7 διευρυμένες αποκεντρωμένες διοικήσεις, όπου όμως για λόγους κόστους οφέλους, όπως υποστηρίζεται στην εισηγητική έκθεση του Νόμου, δεν προχώρησε στην αλλαγή των διοικητικών ορίων τους. Σύμφωνα με τον πίνακα που ακολουθεί, μειώνεται αισθητά ο αριθμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού, δημιουργώντας πιο ισχυρές αυτοδιοικητικές δομές. Εντούτοις δεν μπορεί να μην επισημάνουμε, ότι ελλοχεύει ο κίνδυνος κάποιες περιφέρειες (όπως π.χ. Β. Αιγαίου, Ηπείρου, Ιονίων Νήσων κ.ά.) να έχουν ουσιαστικά μειωμένες δυνατότητες παρέμβασης και προοπτικές δημιουργίας ενός αυτόνομου μοντέλου περιφερειακής ανάπτυξης, σε σχέση με κάποιες άλλες.

Το στοιχείο για την επιτυχία του προγράμματος "Καλλικράτης" θα είχε κερδηθεί αν συνοδευόταν από την πολιτική βούληση στήριξης της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας για ουσιαστική ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ατομία που δυστυχώς επαναλήφθηκε, παρότι είχε διαπιστωθεί και κατά το παρελθόν, μειώνοντας τα οφέλη που θα μπορούσε να είχε επιφέρει η προγενέστερη διοικητική μεταρρύθμιση "Καποδιστριας".

Πίνακας 5: Αριθμητικά και πληθυσμιακά στοιχεία Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2^{ου} βαθμού (πριν και μετά τον Καλλικράτη)

Αποκεντρωμένες Διοικήσεις μετά τον Καλλικράτη (κατά αύξουσα πληθυσμιακή σειρά)	Περιφέρειες 2ος βαθμός Τ.Α. μετά τον Καλλικράτη	Πληθυσμός	Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις 2ος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης <u>πριν</u> τον Καλλικράτη
Αττικής	Αττικής	3.761.810	2 (Αττικής και Υπερνομαρχία Αθηνών- Πειραιώς)
Μακεδονίας- Θράκης	Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης	611.067	7 (Δράμας, Έβρου, Καβάλας, Ξάνθης, Ροδόπης και Υπερνομαρχία Δράμας- Καβάλας- Ξάνθης και Υπερνομαρχία Έβρου- Ροδόπης)

	Κεντρικής Μακεδονίας	1.871.952	7 (Ημαθίας, Θεσσαλονίκης, Κιλκίς, Πέλλης, Περίας, Σερρών, Χαλκιδικής)
		2.483.019	
Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου	Πελοποννήσου	638.942	5 (Αργολίδος, Αρκαδίας, Κορινθίας, Λακωνίας, Μεσσηνίας)
	Δυτικής Ελλάδας	740.506	3 (Αιτωλ/νίας, Αχαΐας, Ηλείας)
	Ιονίου	212.984	4 (Ζακύνθου, Κέρκυρας, Κεφαλληνίας, Λευκάδος)
		1.592.432	
Θεσσαλίας- Στερεάς Ελλάδας	Θεσσαλίας	753.888	4 (Καρδίτσας, Λαρίσης, Μαγνησίας, Τρικάλων)
	Στερεάς Ελλάδας	605.329	5 (Βοιωτίας, Ευβοίας, Ευρυτανίας, Φθιώτιδος Φωκίδος)
		1.359.217	
Ηπείρου- Δυτικής Μακεδονίας	Ηπείρου	353.820	4 (Άρτης, Θεσπρωτίας, Ιωαννίνων, Πρέβεζας)
	Δυτικής Μακεδονίας	301.522	4 (Γρεβενών, Καστοριάς, Κοζάνης, Φλώρινας)
		655.342	
Κρήτης	Κρήτης	601.131	4 (Ηρακλείου, Λασιθίου, Ρεθύμνης, Χανίων)
Αιγαίου	Βορείου Αιγαίου	206.121	3 (Λέσβου, Σάμου, Χίου)
	Νοτίου Αιγαίου	302.686	2 (Δωδεκανήσου, Κυκλάδων)
		508.807	
<u>ΣΥΝΟΛΟ:</u>			
7	13	10.961.758 (+ 2.2262 Άγιο Όρος)	54

Πηγή: ΕΣΥΕ, Πληθυσμός απογραφής της 18ης Μαρτίου 2001⁵³⁶

⁵³⁶ Βλ. σχετικά σε: Χλέπας Ν.-Κ.- Γετίμης Π., *Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, Λειτουργίες, προβλήματα και προοπτικές αναβάθμισης*, Αθήνα 2006, και στοιχεία από Νόμο 3857/7.6.2010 *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης*

Καινοτομίες που εισάγει το πρόγραμμα Καλλικράτης

Η ανάγκη εισαγωγής καινοτομιών στη δημόσια διοίκηση

Η εφαρμογή ενός δεσμευτικού προγράμματος μετασχηματισμού των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ένα εύκολο εγχείρημα, δεδομένου ότι η χώρα είχε επιδείξει μέχρι τότε μια σημαντική υστέρηση στην πραγματοποίηση αλλαγών και μεταρρυθμίσεων σε κυρίαρχα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά θέματα (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2007). Μετά από μια διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης⁵³⁷ η ελληνική Κυβέρνηση κατέληξε στο πρόγραμμα 'Καλλικράτης', το οποίο επιφέρει σημαντικές καινοτομίες στην αυτοδιοίκηση και στην αποκεντρωμένη διοίκηση του κράτους. Άλλωστε, η ανάγκη εισαγωγής καινοτομιών στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, έχει σήμερα αναγνωριστεί ως σημαντική προϋπόθεση, από υπεύθυνες κυβερνήσεις σε όλο τον κόσμο, για την αντιμετώπιση των σύγχρονων προκλήσεων, επιτάσσοντας να λειτουργούν με μεγαλύτερη διαφάνεια, πιο κοντά στον πολίτη και να προωθούν την ανθρώπινη και οικονομική ανάπτυξη στη βάση μιας δίκαιας και ευημερούσας κοινωνίας.⁵³⁸

Χωροταξικές αλλαγές

Η κεντρική ιδέα στην οποία βασίζεται το πρόγραμμα Καλλικράτης είναι πρώτον η οργάνωση ενός κράτους με επιτελική αποστολή, το οποίο να διαθέτει αποκεντρωμένα, ισχυρά όργανα με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Δεύτερον, η ύπαρξη δύο βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το Σύνταγμα, οι οποίοι να είναι λειτουργικοί και ικανοί να φέρουν εις πέρας τις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας ταυτόχρονα την προώθηση της δημοκρατικής συμμετοχής με την αποτελεσματική διεύθυνση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση του πολίτη (Υπουργείο Εσωτερικών,

⁵³⁷ (Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010γ),

⁵³⁸ (Rizvi 2007, Kamarck 2003).

Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010γ). Οι χωροταξικές αλλαγές έχουν υιοθετηθεί από διάφορες ευρωπαϊκές Κυβερνήσεις (π.χ. σε χώρες όπως η Δανία, η Φιλανδία, η Γαλλία) την τελευταία δεκαετία ως μέθοδος οικονομικών κλίμακας για τη δημιουργία πιο ισχυρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁵³⁹ Επίσης, το Συμβούλιο της Ευρώπης σε σχετικά πρόσφατη έκθεσή του, θέτει τις χωροταξικές αλλαγές ανάμεσα στα θέματα του διάλογου για την αντιμετώπιση της πρόσφατης οικονομικής κρίσης.

Αξιοποιώντας την ευρωπαϊκή εμπειρία, το πρόγραμμα "Καλλικράτης" προώθησε τις χωροταξικές αλλαγές στο πλαίσιο της Νέας Αρχιτεκτονικής της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Οι εν λόγω χωροταξικές αλλαγές σύμφωνα με την Κυβέρνηση κινήθηκαν στο γενικό πλαίσιο που ορίζει το Σύνταγμα, επικαλούμενη το άρθρο 101 παρ. 2 που αναφέρει ότι η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, ενώ ταυτόχρονα κινήθηκαν στη φιλοσοφία των κριτηρίων που προτάθηκαν στο συνέδριο της ΚΕΚΔΕ στην Κυλλήνη το 2007 (πληθυσμιακά, κοινωνικά, οικονομικά, αναπτυξιακά, γεωγραφικά, πολιτιστικά, ιστορικά, χωροταξικά κριτήρια).⁵⁴⁰

Η άλλη άποψη μιλούσε για σχεδιασμό από μηδενική βάση της χωροταξίας των νέων Δήμων και Περιφερειών, θέση που θεωρήθηκε αδύνατη να πραγματοποιηθεί στα στενά χρονικά όρια που είχαν τεθεί για την υλοποίηση της μεταρρύθμισης.

Βαθμοί και φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Μια σημαντική καινοτομία του προγράμματος Καλλικράτη είναι ότι καθιερώνει την Περιφέρεια ως τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, αντικαθιστώντας τις 54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τις 3 Υπερνομαρχίες και τα 19 Επαρχεία, με τις 13 Περιφέρειες της χώρας. Σε κάθε Περιφέρεια μεταφέρονται τόσο οι αρμοδιότητες της

⁵³⁹ Swianiewicz (ed.) 2010, Council of Europe 2009.

⁵⁴⁰ Βλ. σχετικά σε Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010β, σ. 14.

νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που ασκούνται κατά τρόπο αποτελεσματικό σε περιφερειακό επίπεδο όσο και αρμοδιότητες που ασκούσε η κρατική Περιφέρεια, εκτός από εκείνες οι οποίες παρουσιάζουν αμιγώς κρατικό χαρακτήρα και παραμένουν στην αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, που είναι ο Δήμος, το πρόγραμμα Καλλικράτης πραγματοποιεί αναλυτική καταγραφή όλων των αρμοδιοτήτων που θα ασκούν οι νέοι δήμοι, μεταφέροντας του και νέες αρμοδιότητες στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας, συγκοινωνιακών υποδομών, παιδείας κ.ά.⁵⁴¹

Επίσης, οργανώνει τις μητροπολιτικές λειτουργίες στους μεγάλους νομούς Αττικής και Θεσσαλονίκης, οι οποίες ασκούνται στο πλαίσιο των νέων Περιφερειών. Ειδικότερα, η Περιφέρεια Αττικής είναι στο σύνολό της Μητροπολιτική Περιφέρεια και κατά τον τρόπο αυτό ασκεί επιπλέον αρμοδιότητες που στην υπόλοιπη Ελλάδα ασκούνται από τους Δήμους. Όσον αφορά την περίπτωση της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, η άσκηση των μητροπολιτικών λειτουργιών γίνεται μόνο για την Μητροπολιτική Ενότητα Θεσσαλονίκης. Ταυτόχρονα ο Καλλικράτης προωθεί την ενδοδημοτική αποκέντρωση όπου τα τοπικά διαμερίσματα έως 2000 κατοίκων ονομάζονται Τοπικές Κοινότητες και άνω των 2000 Δημοτικές Κοινότητες, ενώ ως δημοτικές κοινότητες μετονομάζονται και τα σημερινά Δημοτικά Διαμερίσματα των μεγάλων πόλεων. Στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται η μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων, καθώς και η οικονομική ενίσχυση για την άσκησή τους.

Ειδικές ρυθμίσεις δημιουργήθηκαν για τους νησιωτικούς και ορεινούς δήμους, ειδικότερα όσον αφορά την μεταφορά επιπλέον αρμοδιοτήτων και το εκλογικό τους σύστημα. Σε νησιωτικούς δήμους δημιουργείται Επιτροπή Τουριστικής Προβολής για την επεξεργασία και εισήγηση στο δημοτικό συμβούλιο θεμάτων τουριστικής ανάπτυξης και προβολής. Επίσης, στα τοπικά συμβούλια που υπάγονται σε δήμους, οι οποίοι προκύπτουν από εκτεταμένες συνενώσεις, δίνονται αρμοδιότητες αντίστοιχες των σημερινών διαμερισμάτων των μεγάλων Δήμων. Σε αυτές τις περιπτώσεις οι νησιωτικοί δήμοι ασκούν περισσότερες αρμοδιότητες

⁵⁴¹ Βλ. σχετικά Πίνακα 3

συγκριτικά με τους ηπειρωτικούς δήμους, καθώς αναλαμβάνουν επιπρόσθετες αρμοδιότητες που στην υπόλοιπη Ελλάδα ασκούνται από την Περιφέρεια⁵⁴². Αυτό παρατηρείται ιδιαίτερα στους τομείς αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με την παροχή υπηρεσιών στήριξης της τοπικής ανάπτυξης και βελτίωσης της ποιότητας ζωής των νησιωτών.

Οι μικροί νησιωτικοί δήμοι που προκύπτουν, δεν είναι σε θέση προφανώς να ασκούν μέρος από τις νέες αυτές αρμοδιότητες. Για τον λόγο αυτό, υπάρχει ειδική πρόβλεψη για τη διοικητική τους υποστήριξη, με τη διασφάλιση των διοικητικών, οργανωτικών, τεχνικών και οικονομικών προϋποθέσεων για την άσκησή τους, με την ταυτόχρονη μεταβίβαση πόρων, στελεχιακού δυναμικού και υποδομών τόσο της πρώην νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, όσο και αρμόδιων κρατικών υπηρεσιών. Επίσης υπάρχει η πρόβλεψη να δημιουργηθεί μηχανισμός διοικητικής υποστήριξης των ορεινών δήμων από τους εγγύτερους μη ορεινούς, και το ίδιο αντίστοιχα προβλέπεται και στους νησιωτικούς δήμους.

Πίνακας 6: Αρμοδιότητες Δήμων, Μητροπολιτικών Περιφερειών και Περιφερειών, μετά τον Καλλικράτη

Δήμοι (νέες αρμοδιότητες)	Μητροπολιτικές Περιφέρειες	Περιφέρειες
<p>α)εντοπισμένες πολεοδομικές εφαρμογές και έκδοση οικοδομικών αδειών,</p> <p>β)το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινω-νικής πρόνοιας,</p> <p>γ)ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στους τομείς: - έκδοσης σειράς επαγγελματικών αδειών - γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας, - εκτέλεσης έργων, διασφάλισης</p>	<p>α) μεταφορών και συγκοινωνιών (όπως μελέτη και κατασκευή οδικών και συγκοινωνιακών έργων μητροπο- λιτικού χαρακτήρα, συντήρηση και μέριμνα για τις υπερτοπικού χαρα-κτήρα οδικές αρτηρίες της μητρο-πολιτικής περιοχής, καθώς και ο σχεδιασμός και η εποπτεία για ζητή-ματα που αφορούν την οδική κυκλο-φορία, τις μετρήσεις, τη σήμανση των οδών, τη σηματοδότηση και τον φωτισμό αυτών),</p> <p>β) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής (όπως περιβαλλοντικού σχεδιασμού και διαχείρισης στερεών αποβλήτων, υπερτοπικό πράσινο και μητροπολιτικά πάρκα, διαχείριση ορεινών όγκων και ατμοσφαιρική ρύπανση, εποπτεία</p>	<p>α) προγραμματισμού και ανάπτυξης, ιδίως η διαχείριση των περιφε- ρειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η εκπό- νηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της Περιφέ- ρειας και η υλοποίηση των σχετικών με αυτά δράσεων,</p> <p>β)υποδομών-μεταφορών - επικοινωνιών, ιδίως έργα τα οποία έχουν αμιγώς περιφερειακή διάσταση, εκπόνηση μελετών οδικής κυκλο- φορίας υπεραστικού οδι-</p>

⁵⁴² Μπέσιλα - Βήκα Ευρ., *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση*, 2010³, σσ. 281-282.

<p>συγκοινωνιακών υποδομών - προστασίας της δημόσιας υγείας, περιλαμβανομένης και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τις ΔΥΠΕ - παιδείας (διάβιου μάθηση, υποστήριξη σχολικών υποδομών)-αθλητισμού, πολιτισμού, -οργάνωσης και λειτουργίας λαϊκών αγορών.</p> <p>Για τους νησιωτικούς Δήμους υπάρχει ειδική πρόβλεψη μεταφοράς πρόσθετων αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με τους τομείς της γεωργίας-κτηνοτροφίας, ενέργειας, εμπορίου, τουρισμού, απασχόλησης, μεταφορών και επικοινωνιών, χωροταξίας, πολεοδομίας και περιβάλλοντος.</p>	<p>Οργανισμού Λαϊκών Αγορών Αθήνας – Πειραιά και Θεσσαλονίκης),</p> <p>γ) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων (η εποπτεία και ο έλεγχος εφαρμογής της νομοθεσίας για τη διαφημιστική προβολή στο οδικό δίκτυο της μητροπολιτικής περιοχής της Αττικής και της Θεσσαλονίκης),</p> <p>δ) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας (όπως η διαχείριση και εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής προστασίας, το σχεδιασμό των αναδασώσεων και της αντιχειμαρρικής προστασίας και την μέριμνα για το σχεδιασμό του αντιπυρικού αγώνα και την οργάνωση της αρωγής και συνεργασίας των εμπλεκόμενων κρατικών και άλλων φορέων και των Ο.Τ.Α. στο έργο της καταστολής των δασικών πυρκαγιών).</p> <p>* Για τη διαχείριση στερεών αποβλήτων στη Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής συνιστάται ειδικός σύνδεσμος, με έδρα την Αθήνα, στον οποίο συμμετέχουν η Μητροπολιτική Περιφέρεια Αττικής και υποχρεωτικά όλοι οι Δήμοι του νομού Αττικής</p>	<p>κού δικτύου, διαχείριση έργων περιφερειακού επιπέδου, ακτοπολικές συγκοινωνίες, λιμάνια περιφερειακής σημασίας,</p> <p>γ) περιβάλλοντος και κλιματικής αλλαγής (διαχείριση στερεών αποβλήτων, εποπτεία φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας),</p> <p>δ) φυσικών πόρων – ενέργειας– βιομηχανίας,</p> <p>ε) εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης,</p> <p>στ) Εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού (διάβιου εκπαίδευση, θέματα κατάρτισης και επιμόρφωσης),</p> <p>ζ) γεωργίας - κτηνοτροφίας και αλιείας,</p> <p>η) Πολιτικής Προστασίας.</p>
---	---	---

Η κρατική διοίκηση ασκείται από 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με αρμοδιότητες που ασκούσαν μέχρι πρότινος οι διοικητικές περιφέρειες και οι οποίες είτε λόγω της φύσης τους είτε για συνταγματικούς λόγους δεν μπορούν να μεταφερθούν στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση και παραμένουν στην κρατική διοίκηση. Επίσης στις κρατικές αποκεντρωμένες διοικήσεις εντάσσονται και εκείνες οι κρατικές αρμοδιότητες οι οποίες θα αποκεντρωθούν σταδιακά, λόγω του ότι δεν κρίνεται απαραίτητο να ασκούνται από την κεντρική διοίκηση, καθώς και καθ' ύλην αποκεντρωμένες υπηρεσίες των υπουργείων, όπου θεωρηθεί σκόπιμο. Βεβαίως είναι εύλογο το ερώτημα αν οι 7 αποκεντρωμένες περιφερειακές διοικήσεις πρέπει να χρησιμοποιηθούν από την EUROSTAT ως NUTS 2 επίπεδο Περιφέρειας, βάσει του οποίου θα κατανεμηθούν οι μελλοντικοί πόροι των διαρθρωτικών ταμείων. Σε περίπτωση όμως που αντιμετωπισθούν

μελλοντικά οι αιρετές Περιφέρειες ως NUTS 2, αυτό θα οδηγήσει στον αποκλεισμό αρκετών από αυτές, από μελλοντικούς ευρωπαϊκούς πόρους, λόγω των οικονομικών δεικτών τους.

Τοπική δημοκρατία- Εκλογική διαδικασία

Μια σημαντική μεταβολή αναφορικά με την εκλογική διαδικασία των δημοτικών και περιφερειακών αρχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η επιμήκυνση της θητείας τους κατά ένα έτος, γεγονός που καθιστά πενταετή την δημοτική και περιφερειακή περίοδο. Ως ημέρα εκλογών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζεται η ημερομηνία διεξαγωγής των εκλογών των Ελλήνων μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στα ίδια εκλογικά τμήματα. Η εν λόγω ρύθμιση συμβάλλει στη διεύρυνση του ωφέλιμου χρόνου των αρχών των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την απρόσκοπτη εκπλήρωση του νέου θεσμικού τους ρόλου και των αυξημένων καθηκόντων τους. Ταυτόχρονα, συμβάλλει στην μείωση των εκλογικών δαπανών τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και των υποψηφίων. Η έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου για το πρόγραμμα Καλλικράτης, αναφέρει ότι η εν λόγω ρύθμιση θα οδηγήσει σε εξοικονόμηση δαπάνης ανά εκλογική περίοδο, η οποία ανέρχεται σε 75.000.000 ευρώ (Γενικό Λογιστήριο 2010).

Επίσης, το πρόγραμμα Καλλικράτης επαναφέρει παλαιότερη νομοθετική ρύθμιση για την ανάδειξη του επιτυχόντος συνδυασμού με ποσοστό τουλάχιστον 50% +1 των εγκύρων ψήφων, είτε στον πρώτο γύρο των εκλογών είτε στον δεύτερο, αν αυτό δεν είχε καταστεί εφικτό στον πρώτο. Όσον αφορά τις εκλογικές περιφέρειες, εισάγεται η διαίρεση των Περιφερειών και των δήμων σε εκλογικές περιφέρειες που αντιστοιχούν βασικά στις καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (εκτός από την Αθήνα και το Βόρειο και Νότιο Αιγαίο) και τους συνενούμενους δήμους και κοινότητες, καθώς και στα σημερινά δημοτικά διαμερίσματα αντίστοιχα. Επίσης δημιουργούνται συμβούλια δημοτικής κοινότητας στις δημοτικές κοινότητες και συμβούλια τοπικής κοινότητας στις τοπικές κοινότητες. Στόχος των νέων εκλογικών ρυθμίσεων είναι η κατοχύρωση της εκπροσώπησης όλων των συνενούμενων δήμων και κοινοτήτων στο δημοτικό

συμβούλιο, μέσω της εκλογής δημοτικών συμβούλων από την εκλογική τους περιφέρεια.

Όσον αφορά το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, επεκτείνεται το κώλυμα οι πολιτικοί προϊστάμενοι, να μην έχουν παράλληλα με την ιδιότητα του αιρετού και την ιδιότητα των υπαλλήλων των φορέων στους οποίους ασκούν πολιτική εποπτεία. Επίσης, τίθεται κώλυμα εκλογιμότητας για τους γενικούς διευθυντές, διευθυντές φορέων του δημοσίου τομέα κ.ά , κατά το δεκαοκτάμηνο πριν από τη διενέργεια των εκλογών. Αναφορικά με το ηλικιακό όριο, αυτό μειώνεται στο 18^ο έτος εκλογιμότητας για θέσεις δημοτικών και περιφερειακών συμβούλων, καθώς επίσης και για τα συμβούλια τοπικής και δημοτικής κοινότητας.

Αλλαγές προκύπτουν και στην κατάρτιση των ψηφοδελτίων, όπου καταρτίζονται στη βάση των εκλογικών περιφερειών. Στους δήμους, ο εκλογέας έχει τη δυνατότητα να ψηφίσει έως και τρεις υποψηφίους δημοτικούς συμβούλους της εκλογικής του περιφέρειας, ενώ υπάρχει η πρόβλεψη, προκειμένου να εδραιωθεί ενιαία δημοτική συνείδηση στα όρια του νέου δήμου, να παρέχεται η δυνατότητα της σταυροδότησης ενός υποψηφίου εκτός των ορίων της εκλογικής περιφέρειας στην οποία ψηφίζει ο κάθε εκλογέας. Στις Περιφέρειες, ο αριθμός των σταυρών προτίμησης καθορίζεται ανάλογα με τον αριθμό των μελών των αντίστοιχων περιφερειακών συμβουλίων, όπου μαζί με τον περιφερειάρχη εκλέγονται άμεσα και οι τοπικοί αντιπεριφερειάρχες, ένας για κάθε περιφερειακή ενότητα (οι οποίες δεν ταυτίζονται πάντα με τους νομούς).

Οι καινοτομίες στην εκλογική διαδικασία στοχεύουν να την καταστήσουν πιο δημοκρατική. Συμβάλλουν με τον τρόπο αυτό στην αναβάθμιση της συμμετοχής του πολίτη, στην πιο διαφανή άσκηση της εξουσίας καθώς και στην αποκεντρωμένη διάρθρωση των εκλογικών διαδικασιών, ώστε να καθιστούν δυνατή την άμεση και πιο αποτελεσματική εξυπηρέτηση των πολιτών.⁵⁴³

⁵⁴³ Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010α).

Διαφάνεια, Συμμετοχή των Πολιτών και Τοπική Λογοδοσία Η βελτίωση της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι ένα βασικό εργαλείο των τοπικών οργανισμών για να αντιμετωπίσουν τη σημερινή οικονομική κρίση. Όπως αναφέρει και σε σχετική του έκθεση το Συμβούλιο της Ευρώπης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση οφείλει να κάνει την καλύτερη δυνατή χρήση των περιορισμένων πόρων που μπορεί πια να διαθέτει. Στα πλαίσια αυτής της χρηστής διαχείρισης συγκαταλέγεται ο έλεγχος του κόστους λειτουργίας της, η βελτίωση του ελέγχου των οικονομικών της, η μείωση πρωτοβουλιών που έχουν υψηλό κόστος και χαμηλή ανταποδοτική αξία, η διοικητική αναδιοργάνωση των μονάδων της και μια ευρύτερη αναδιοργάνωση του συστήματος διακυβέρνησης των τοπικών υποθέσεων⁵⁴⁴.

Το πρόγραμμα Καλλικράτης εγκαθιδρύει μια σειρά οργάνων για την ενίσχυση της διαφάνειας, της συμμετοχής των πολιτών και της τοπικής λογοδοσίας. Η Δημαρχιακή Επιτροπή μετονομάζεται σε Οικονομική Επιτροπή, η οποία ενισχύεται με αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης, και ενδυναμώνεται ο εποπτικός και ελεγκτικός της ρόλος ως προς τα οικονομικά και γενικότερα τη διαχείριση του δήμου. Ταυτόχρονα καθιερώνεται ένα νέο συλλογικό όργανο, η Εκτελεστική Επιτροπή, με συμμετοχή του δημάρχου, των αντιδημάρχων και του γενικού γραμματέα του δήμου που έχει σκοπό την αύξηση της διαφάνειας και του συντονισμού των δράσεων του τοπικού οργανισμού.

Η δημιουργία της Επιτροπής Ποιότητας Ζωής, είναι μια ακόμα καινοτομία στο τοπικό σύστημα διακυβέρνησης, η οποία συστήνεται κατ' αντιστοιχία της Οικονομικής Επιτροπής και έχει σημαντικές αρμοδιότητες σε ζητήματα που άπτονται με την ποιότητα ζωής, όπως αδειοδοτήσεις καταστημάτων και επιχειρήσεων, καθορισμός χώρων λαϊκών αγορών, υπαίθριου εμπορίου, καθώς και σε θέματα πολεοδομικού και περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Πρόβλεψη υπάρχει επίσης και για τη δημιουργία επιτροπών σε επίπεδο Περιφέρειας, στις οποίες το περιφερειακό συμβούλιο θα μεταβιβάζει αποφασιστικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητές του.

⁵⁴⁴ (Council of Europe 2009).

Με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της διαβούλευσης ανάμεσα σε όλους τους δρώντες σε τοπικό επίπεδο, το πρόγραμμα Καλλικράτης εγκαθιδρύει μια σειρά νέων οργάνων:

α. Το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, το οποίο αποτελεί γνωμοδοτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία και με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου συγκροτείται και λειτουργεί σε κάθε Δήμο.

β. Ο Συμπαραστάτης του Δημότη, ο οποίος καθιερώνεται ως νέος θεσμός εσωτερικής καταπολέμησης της κακοδιοίκησης και διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του δήμου. Αντίστοιχα δημιουργείται και ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης του Πολίτη και της Επιχείρησης στις Περιφέρειες.

γ. Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης, η οποία παρέχει τη δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοθετημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας. Η εν λόγω επιτροπή καθιερώνεται υποχρεωτικά σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων, ενώ δεν αποκλείεται και η δημιουργία της σε όλους τους δήμους. Τα μέλη του συμβουλίου της Επιτροπής Διαβούλευσης προέρχονται από τους παραγωγικούς φορείς του δήμου ή της Περιφέρειας, μετά από επιλογή από το Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο και από πολίτες. Η Επιτροπή, με απόφαση του Δημάρχου, συγκαλείται υποχρεωτικά ετησίως, πριν από την έγκριση από το Δημοτικό Συμβούλιο του ετήσιου προγράμματος και προϋπολογισμού του δήμου.

Οι καινοτομίες που εισάγονται στο σύστημα διακυβέρνησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, συνοδεύονται και από μεταρρυθμιστικές προσπάθειες για μεγαλύτερη διαφάνεια, αξιοποιώντας τις δυνατότητες της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Η ανάρτηση όλων των αποφάσεων των οργάνων των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθίσταται υποχρεωτική, ενώ ταυτόχρονα προωθείται η απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών με τη χρήση των νέων τεχνολογιών⁵⁴⁵.

⁵⁴⁵ eΚΕΠ κ.α. βλέπε σχετικά σε Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010α

Ανθρώπινο Δυναμικό στην Τοπική Αυτοδιοίκηση

Το ανθρώπινο δυναμικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αυτό που έχει καθοριστικό ρόλο για την επιτυχία υλοποίησης των μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που πραγματοποιούνται στην διακυβέρνηση των τοπικών υποθέσεων. Η εισαγωγή της νέας αρχιτεκτονικής για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση, όπως εκφράζεται μέσα από το πρόγραμμα Καλλικράτης, στηρίχθηκε και σε μια σειρά παρεμβάσεων που αφορούν τόσο αιρετά ή μη όργανα της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης όσο και το προσωπικό τους.

Στην έδρα κάθε Αποκεντρωμένης Διοίκησης που αποτελούν δομές διοικητικής αποκέντρωσης του Κράτους⁵⁴⁶, όπως επιτάσσει η διάταξη του άρθρου 101 του Συντάγματος, δημιουργείται Γενική Γραμματεία στην οποία προΐσταται μετακλητός υπάλληλος, ενώ στις υπηρεσίες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εντάσσονται οι υπάλληλοι των πρώην κρατικών Περιφερειών, εκτός από εκείνους που μετατάσσονται στις νέες αιρετές Περιφέρειες.

Σε επίπεδο Περιφέρειας, θεσμοθετούνται άμεσα αιρετά όργανα, όπως το περιφερειακό συμβούλιο, καθώς και αιρετοί περιφερειάρχες και αντιπεριφερειάρχες. Ειδικότερα στην περίπτωση της Αττικής προβλέπεται η δημιουργία έως και 4 μητροπολιτικών επιτροπών, που αντιστοιχούν σε κάθε τομέα αρμοδιοτήτων και οι οποίες προετοιμάζουν και εισηγούνται στο Συμβούλιο όλα τα θέματα. Ενώ στην περίπτωση της Θεσσαλονίκης, οι εκλεγμένοι περιφερειακοί σύμβουλοι της Μητροπολιτικής Ενότητας Θεσσαλονίκης εκλέγουν από τα μέλη τους την μητροπολιτική επιτροπή που θα αποφασίζει για την άσκηση των μητροπολιτικών αρμοδιοτήτων. Για τις μητροπολιτικές αυτές αρμοδιότητες η μητροπολιτική επιτροπή έχει αρμοδιότητες περιφερειακού συμβουλίου. Οι αλλαγές που συντελούνται σε επίπεδο αιρετών οργάνων της Περιφέρειας, στοχεύουν να συμβάλουν άμεσα στην ενίσχυση της αποτελεσματικότερης υπεράσπισης και

⁵⁴⁶ Βλ. Μακρυδημήτρης-Πραβίτα, 2012⁵: σ. 319, όπου καθίσταται σαφές ότι πλέον με την πιο πρόσφατη αναδιοργάνωση του αποκεντρωτικού συστήματος με το πρόγραμμα Καλλικράτης, οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αποτελούν τον μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης, καθώς οι 13 διοικητικές περιφέρειες συνιστούν πλέον την δεύτερη βαθμίδα της τοπικής - περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

διεκδίκησης των συμφερόντων των ελληνικών περιφερειών στην Επιτροπή των Περιφερειών.

Ο Καλλικράτης θεσπίζει ένα νέο πλαίσιο που ρυθμίζει την καταστατική θέση των αιρετών και ενισχύει τόσο το ρόλο όσο και την αξιοπιστία τους. Οι περιφερειάρχες, οι αντιπεριφερειάρχες, οι δήμαρχοι, οι αντιδήμαρχοι και οι πρόεδροι περιφερειακών και δημοτικών συμβουλίων, λαμβάνουν, πλέον, αντιμισθία, αντί των εξόδων παράστασης που λάμβαναν μέχρι σήμερα. Οι αιρετοί που κατέχουν περισσότερα από ένα αξιώματα στην αυτοδιοίκηση, υποχρεούνται να εισπράττουν την αντιμισθία μόνο από ένα αξίωμα. Ενώ λαμβάνεται μέριμνα, σχετικά με τη χορήγηση ειδικών αδειών για τα αιρετά μέλη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα οποία έχουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου.

Ειδικές ρυθμίσεις θεσπίζονται και για τα αιρετά όργανα των νησιωτικών δήμων. Σε κάθε δήμο που θα συνενωθεί στο πλαίσιο ενός νησιωτικού δήμου, θα αντιστοιχεί ένας τοπικός αντιδήμαρχος με διευρυμένες αρμοδιότητες, όπως η αδειοδότηση των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, καθώς θα κατέχει και τη θέση του προέδρου των συμβουλίων των δημοτικών κοινοτήτων.

Οι αριθμοί μέχρι την παραμονή της εφαρμογής του προγράμματος Καλλικράτης, δείχνουν ότι στην πρώτη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπηρετούσαν 17.615 αιρετοί, δηλ. 914 δήμαρχοι, 120 πρόεδροι κοινοτήτων και 16.582 δημοτικοί και κοινοτικοί σύμβουλοι. Ενώ σε αυτά τα μεγέθη δεν περιλαμβάνονται και τα μέλη των 5.939 δημοτικών και των 190 κοινοτικών διαμερισμάτων σε ολόκληρη τη χώρα.⁵⁴⁷ Οι αλλαγές στα όργανα των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η δημιουργία πιο μικρών και ισχυρών οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οδηγούν σε σημαντικό περιορισμό των μελών τους, συμβάλλοντας στην πιο ουσιαστική άσκηση των τοπικών υποθέσεων σε μια οικονομία κλίμακας.

Όσον αφορά το διοικητικό προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των αποκεντρωμένων διοικήσεων, παρέχεται η δυνατότητα εθελούσιων ή μη μετατάξεων και η εκπόνηση νέων προτύπων εσωτερικών οργανισμών των δήμων,

⁵⁴⁷ (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης 2008).

περιφερειών και αποκεντρωμένων διοικήσεων, με σκοπό την καλύτερη ανακατανομή και διαχείριση του υπάρχοντος προσωπικού. Στην περίπτωση όπου κρίνονται αναγκαίες οι υποχρεωτικές μετατάξεις του προσωπικού, αυτό θα υπαγορεύεται από την ανάγκη άμεσης συγκρότησης των υπηρεσιών και από την, κατά το δυνατόν, αδιάκοπη παροχή υπηρεσιών προς τα μέλη των τοπικών κοινωνιών και τις τοπικές επιχειρήσεις.

Η καλύτερη οργάνωση και διαχείριση του προσωπικού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα έχει ευρύτερες συνέπειες τόσο στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, όσο και στην καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και στην αύξηση διαφάνειας του τρόπου λειτουργίας των τοπικών οργανισμών.⁵⁴⁸

Οικονομική λειτουργία

Υπάρχει μια αμφίδρομη σχέση ανάμεσα στο σύστημα διακυβέρνησης των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στην επίτευξη της δημοσιονομικής σταθερότητας,⁵⁴⁹ όπου η βελτίωση της οικονομικής κατάστασης των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συμβάλλει καθοριστικά στην επίτευξη της ουσιαστικής αυτοδιοίκησης των τοπικών υποθέσεων και αντιστρόφως. Σύμφωνα με το ελληνικό Υπουργείο Οικονομικών (2010) για την επίτευξη μιας βιώσιμης ανάπτυξης στην Ελλάδα τα επόμενα χρόνια, απαιτείται η αλλαγή του αναπτυξιακού υποδείγματος της οικονομίας της χώρας. Για να καταστεί όμως αυτό εφικτό, απαιτούνται αλλαγές στην οργάνωση και στη διαχείριση του οικονομικού συστήματος των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

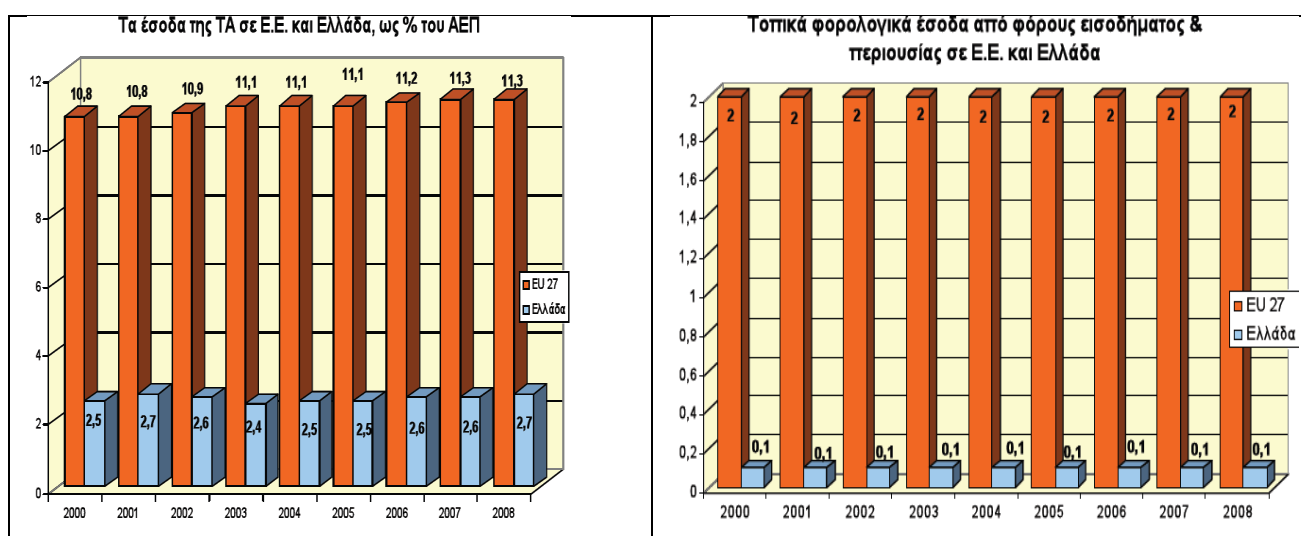
Ως προς τα Έσοδα: Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται από χαμηλό βαθμό εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε σύγκριση με αντίστοιχους τοπικούς οργανισμούς στα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδιαίτερα χαμηλό είναι και το ποσοστό των τοπικών φορολογικών εσόδων από φόρους εισοδήματος και περιουσίας, οι οποίοι αποτελούν σημαντικές πηγές ενίσχυσης της δημοσιονομικής

⁵⁴⁸ (International Labour Organization 2003).

⁵⁴⁹ (International Monetary Fund 2001, World Bank 2000)

αποκέντρωσης στα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. σχετικά παρακάτω διαγράμματα).

Γράφημα 2: Οικονομικά στοιχεία Τ.Α. στην Ε.Ε. και την Ελλάδα



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης 2010γ, σ. 44.

Σύμφωνα με έκθεση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2005), κάτω από την πίεση οικονομικών συγκυριών τα τελευταία χρόνια θεσμοθετήθηκαν σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ε.Ε. φορολογικές μεταρρυθμίσεις που είχαν άμεση σχέση με τη φορολογική αποκέντρωση. Προς την κατεύθυνση της δημοσιονομικής ενίσχυσης των δήμων, το πρόγραμμα Καλλικράτης ορίζει ότι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι θα προέρχονται από τις ακόλουθες πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού: α) το 20% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, β) το 12% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), γ) το 50% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας. Όσον αφορά τον δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στις Περιφέρειες, οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι θα προέρχονται από : α) το 4% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από τον Φόρο Προστιθέμενης

Αξίας (Φ.Π.Α.), και β) το 2,40% των συνολικών εσόδων των ετήσιων εισπράξεων από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.).⁵⁵⁰

Η αναμόρφωση των Κ.Α.Π. και η σύνδεση των πόρων της αυτοδιοίκησης με τον Φ.Π.Α., ο οποίος κατά κανόνα είναι ένας δυναμικός φόρος, δημιουργεί την προσδοκία ότι θα λειτουργήσει θετικά για τα δημόσια οικονομικά, καθώς θα καταστήσει την Τοπική Αυτοδιοίκηση ένα σημαντικό σύμμαχο στην προσπάθεια που γίνεται σε εθνικό επίπεδο για την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής. Είναι όμως σκόπιμο να επισημανθεί ότι σε εκείνες τις περιπτώσεις που οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης λειτουργούν κατά τρόπο αναποτελεσματικό, τότε η φορολογική αποκέντρωση θα αυξήσει τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα και θα δημιουργήσει νέα, με αποτέλεσμα την κατάργηση των πλεονεκτημάτων της.

Ως προς την Εποπτεία: Στην κατεύθυνση ενίσχυσης των πραγματικών οφειλών της αποκέντρωσης για τις τοπικές κοινωνίες, το πρόγραμμα Καλλικράτης εισάγει ένα τριπλό σύστημα για τους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης διασφάλισης της νομιμότητας και εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος. Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει:

- Ένα νέο σύστημα εποπτείας, όπου συστήνεται Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας στους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που εδρεύει στην έδρα των αποκεντρωμένων διοικήσεων. Η Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των τοπικών οργανισμών, καθώς και με τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών, ενώ οργανώνεται σε επίπεδο λειτουργικής αυτοτέλειας, μη εξαρτημένη από οποιαδήποτε δυνατότητα κρατικής παρέμβασης. Επικεφαλής της Υπηρεσίας είναι ο Ελεγκτής Νομιμότητας, ο οποίος είναι ανώτατος υπάλληλος που διορίζεται με πενταετή θητεία. Η Υπηρεσία αυτή εμφανίζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που δεν συναντώνται σε άλλες υπηρεσίες, διότι είναι μεν αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών, όμως διασφαλίζονται εγγυήσεις ανεξαρτησίας για τον επικεφαλής και το προσωπικό της.

⁵⁵⁰ Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2010³, σσ. 286-287.

- Τον πλήρη έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου ο ρόλος του αναβαθμίζεται και επεκτείνεται και ο προληπτικός έλεγχος που ασκεί γίνεται για όλες τις δαπάνες των δήμων, περιφερειών και όλων των δημοτικών επιχειρήσεων. Παράλληλα διενεργείται προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας σε συμβάσεις που κάνουν οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα εφόσον υπερβαίνουν το ποσό των 100.000 ευρώ, έναντι του 1.000.000 ευρώ που ίσχυε. Διενεργείται ετήσιος δειγματοληπτικός έλεγχος και εάν χρειαστεί και έκτακτος γενικός ή θέματος, ενώ επιπλέον παρέχεται η δυνατότητα στον Επίτροπο του Ελεγκτικού, εάν διαπιστώσει αδράνεια, να ορίσει ημερομηνία εισπραξης των εσόδων σε περίπτωση παρατεταμένης αδράνειας από τον οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Την καθολική υποχρέωση ανάρτησης στο διαδίκτυο όλων των αποφάσεων των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία προωθεί τη διαφάνεια και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, αξιοποιώντας τα οφέλη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Δημοσιονομική Αποκέντρωση

Μια άλλη καινοτομία που εισάγει το πρόγραμμα Καλλικράτης, στο πλαίσιο στήριξης της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, είναι η δημιουργία υποχρέωσης σε κάθε δήμο να συντάσσει πενταετές επιχειρησιακό πρόγραμμα, το οποίο εξειδικεύεται κατ' έτος σε ετήσιο πρόγραμμα δράσης και ετήσιο προϋπολογισμό. Αντίστοιχα οι Περιφέρειες καταρτίζουν πενταετές επιχειρησιακό πρόγραμμα στο πρώτο 9μηνο κάθε πενταετίας, όπου για την πρώτη περίοδο εφαρμογής του προβλέπεται τριετής διάρκεια. Σε ειδικό παράρτημα του προϋπολογισμού αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στους συνενούμενους νομούς, συμπεριλαμβανομένων των έργων και των υπηρεσιών τους. Επίσης, όσον αφορά τη σύνταξη των προϋπολογισμών, σε ειδικό παράρτημά τους θα αναφέρονται οι δράσεις που αφορούν στους συνενούμενους δήμους που συγκροτούν το νέο δήμο, όπου θα συμπεριλαμβάνονται τα έργα και οι υπηρεσίες τους. Με σκοπό την παροχή πληροφοριών και στοιχείων σχετικών με την οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική

των δήμων και περιφερειών, δημιουργείται στο Υπουργείο Εσωτερικών κεντρική βάση, στην οποία θα καταχωρούνται συστηματικά τα οικονομικά στοιχεία των δήμων. Στο επίπεδο του Υπουργείου Εσωτερικών, δημιουργείται επίσης βάση δεδομένων με τα στοιχεία προσωπικού των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των νομικών τους προσώπων.

Δημοτικές Επιχειρήσεις και Νομικά Πρόσωπα Το πρόγραμμα "Καλλικράτης" προωθεί μια σειρά αλλαγών για το καθεστώς των δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεων, όπου οι ρυθμίσεις αυτές θα συμβάλλουν στην εξοικονόμηση οικονομικού κεφαλαίου και στην καλύτερη διαχείριση των υφιστάμενων πόρων. Στο πλαίσιο αυτό μειώνεται σε δύο ο αριθμός των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που μπορεί να συστήσει ένας δήμος- ένα για τις προνοιακές - κοινωνικές υπηρεσίες και για θέματα παιδείας και ένα για τις αθλητικές - πολιτιστικές δραστηριότητες. Η μείωση αυτή επιχειρεί να διευκολύνει την άσκηση των αναπτυξιακών πρωτοβουλιών των τοπικών οργανισμών, ενώ ταυτόχρονα να εξαλείψει πιθανές εστίες που μπορεί να δημιουργούν καταχρηστικές και πελατειακές πρακτικές προσλήψεων, αδιαφανείς αναθέσεις και κατασπατάληση δημόσιων πόρων (φαινόμενα που πλήττουν ένα σημαντικό αριθμό δημοτικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου). Όσον αφορά τις δημοτικές επιχειρήσεις, ένας δήμος μπορεί να έχει: α) μία κοινωφελή επιχείρηση, β) μία δημοτική επιχείρηση ύδρευσης - αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), γ) μία επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, εφόσον λειτουργούσαν αντίστοιχες στους δήμους που έχουν συνενωθεί, καθώς και δ) μία δημοτική ανώνυμη εταιρία, εφόσον είχαν συσταθεί στους δήμους που έχουν συνενωθεί.

Στον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, κάθε Περιφέρεια έχει τη δυνατότητα να συστήσει ή να συμμετέχει σε μία επιχείρηση, με την προϋπόθεση ότι αυτή θα έχει την μορφή αναπτυξιακής ανώνυμου εταιρίας. Μια επιχείρηση αυτής της μορφής πρέπει να έχει αποκλειστικό αντικείμενο την επιστημονική και τεχνική υποστήριξη των περιφερειών, την προώθηση της επιχειρηματικής, οικονομικής και εν γένει της βιώσιμης ανάπτυξης της περιφέρειας, καθώς και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων προστασίας του περιβάλλοντος και τη συμμετοχή σε αντίστοιχα προγράμματα ή

την εφαρμογή σχετικών πολιτικών σε διαπεριφερειακό ή ευρύτερο γεωγραφικό χώρο. Οι ρυθμίσεις που εισηγείται το πρόγραμμα "Καλλικράτης" για τη δραστική μείωση των Νομικών Προσώπων, προκαλούν σημαντική μείωση των αντίστοιχων θέσεων στα διοικητικά τους συμβούλια, της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης, η οποία υπολογίζεται από 6.000 σε 1.500 περίπου. Ενώ οι Σχολικές Επιτροπές, που αποτελούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και σήμερα υπολογίζονται να είναι κατά προσέγγιση 9.000, να μειωθούν κατά 90%.

Πιστοληπτική Ικανότητα και Δανεισμός

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας ορίζει ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν, σύμφωνα με τον νόμο, πρόσβαση στην εθνική αγορά κεφαλαίων, ώστε να χρηματοδοτούν τις επενδύσεις τους. Εν τούτοις αυτό το δικαίωμα μπορεί εύκολα καταστρατηγηθεί, λόγω της απουσίας ενός πλαισίου κανόνων. Μία από τις σημαντικές καινοτομίες του προγράμματος "Καλλικράτης" είναι ότι μεριμνά για την εξυγίανση των δήμων και των περιφερειών. Επίσης προνοεί για τη δημιουργία συνθηκών βιώσιμης ανάπτυξης των τοπικών οργανισμών, καθορίζοντας για πρώτη φορά το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα κινηθεί η πιστοληπτική πολιτική των δήμων. Θέτει λοιπόν ως βασικές προϋποθέσεις δανεισμού ενός δήμου: α) το προϊόν του δανεισμού να χρηματοδοτεί αποκλειστικά επενδύσεις ή το χρέος του δήμου, β) τη σχέση τοκοχρεολυσίων/ ετήσιων τακτικών εσόδων και γ) τη σχέση συνολικού χρέους / συνολικών ετήσιων εσόδων.

Οι ρυθμίσεις αυτές είναι σύμφωνες με τη γενικότερη φιλοσοφία διεθνών οικονομικών οργανισμών, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, όπου αναγνωρίζουν ότι η υιοθέτηση περιορισμών δανεισμού από τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης ενός κράτους, είναι σημαντική για την εγκαθίδρυση μιας μακροοικονομικής ισορροπίας⁵⁵¹.

Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που έχουν κάποιοι ολιγάριθμοι υπερχρεωμένοι δήμοι, που είτε συνενώνονται με οικονομικά υγιείς δήμους είτε

⁵⁵¹ (International Monetary Fund 2009)

παραμένουν αυτοτελείς, το πρόγραμμα Καλλικράτης θεσμοθετεί μια διαδικασία εξυγίανσης βάσει ειδικού προγράμματος. Η συμμετοχή ενός οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο εν λόγω ειδικό πρόγραμμα γίνεται, είτε με απόφαση του συμβουλίου του είτε με απόφαση ειδικής επιτροπής, η οποία αποφασίζει βάσει αντικειμενικών κριτηρίων (όπου οι ετήσιες υποχρεώσεις σε τοκοχρεολύσια να υπερβαίνουν το 20% των τακτικών εσόδων ή το συνολικό χρέος να υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών τους εσόδων που θα έχει καθοριστεί από το Υπουργείο Εσωτερικών). Με την υπαγωγή στο πρόγραμμα τίθενται αυστηρά όρια στον δανεισμό, αναστέλλονται οι προσλήψεις και υπάρχει περιορισμός στην χρηματοδότηση επενδύσεων, με σκοπό να χρηματοδοτηθεί η αποπληρωμή των χρεών με τη συνδρομή ειδικού λογαριασμού που δημιουργείται για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος.

Σε αυτό το ειδικό πρόγραμμα μπορούν να ενταχθούν δήμοι, δημοτικές ενότητες που συνενώνονται και περιφέρειες, μετά από σχετικό αίτημά τους. Στην περίπτωση που αφορά έναν δήμο που συνενώθηκε, το πρόγραμμα εφαρμόζεται, όχι για το σύνολο του νέου δήμου, αλλά για τον συγκεκριμένο δήμο που συνενώνεται και είναι υπερχρεωμένος. Για την εξυγίανση των δήμων και των περιφερειών, δημιουργείται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ειδικός λογαριασμός, με σκοπό τη χρηματοδότηση του προγράμματος.

Ενίσχυση Τοπικής Επιχειρηματικής Δράσης

Το πρόγραμμα "Καλλικράτης" έχει άμεσες συνέπειες και στην ενίσχυση της τοπικής επιχειρηματικής δραστηριότητας, ειδικότερα μέσα από την ίδρυση των e-ΚΕΠ. Στα υφιστάμενα 1.000 ΚΕΠ προβλέποντο να δημιουργηθούν άλλα 1.200 e-ΚΕΠ για την καλύτερη εξυπηρέτηση και των επιχειρήσεων, ενώ παρέχονται νέες αρμοδιότητες στα ΚΕΠ, όπως αρμοδιότητες αδειοδοτήσεων, συστέγαση με Κ.Ε.Φ.Υ. σε περιπτώσεις κατάργησης Δ.Ο.Υ. με σκοπό την εξυπηρέτηση των πολιτών για φορολογικές υποθέσεις.

Επιχειρησιακή στήριξη του προγράμματος

Η διεθνής πρακτική έχει καταδείξει ότι η επιτυχία μεταρρυθμίσεων για την ενδυνάμωση δημοσίων θεσμών, καθορίζεται τόσο από την πολιτική βούληση να εφαρμοστούν αυτές οι ρυθμίσεις και να εξασφαλιστεί η απαιτούμενη συναίνεση⁵⁵² όσο και από την υιοθέτηση ενός συστήματος οικονομικής στήριξης της όλης προσπάθειας.

Η επιχειρησιακή στήριξη του προγράμματος Καλλικράτης προβλεπόταν να γίνει μέσα από τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου επιχειρησιακού προγράμματος, με τον τίτλο "Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης - ΕΛΛΑΔΑ", το οποίο θα περιείχε τη χρηματοδότηση έργων και δράσεων τόσο από κοινοτικούς όσο και από εθνικούς πόρους. Το πρόγραμμα "ΕΛΛ.Α.Δ.Α." διαρθρώθηκε σε τρεις άξονες⁵⁵³:

1. Το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) 2007- 2013, με τα επιχειρησιακά προγράμματα "Διοικητική Μεταρρύθμιση" και "Ψηφιακή Σύγκλιση".
2. Το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης, ως μετεξέλιξη του προγράμματος Θησέας προκειμένου να λειτουργήσει συμπληρωματικά και να χρηματοδοτεί με πόρους από το κράτος και την Τ.Α., μη επιλέξιμα, από το Ε.Σ.Π.Α., αναπτυξιακά έργα και δράσεις, και
3. Την αξιοποίηση και διαχείριση του διαθέσιμου ανθρώπινου δυναμικού, αλλά και την πρόσληψη νέου επιστημονικού προσωπικού, σύμφωνα με τις νέες ανάγκες.

⁵⁵² (World Bank 2000)

⁵⁵³ Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σσ. 291-292.

Γράφημα 3: Άξονες Επιχειρησιακού Προγράμματος ΕΛΛ.Α.Δ.Α.



Αναμενόμενος αντίκτυπος του προγράμματος

Το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010α) προχώρησε στην σύνταξη μελέτης για τον υπολογισμό των προσδοκώμενων συνεπειών που θα επιφέρει το πρόγραμμα Καλλικράτης. Οι συνέπειες αυτές εδράζουν τόσο στο επίπεδο της παροχής υπηρεσιών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο όσο και στο επίπεδο της εμπάθυνσης των δομών και διαδικασιών άμεσης συμμετοχής τους, λογοδοσίας και ελέγχου με καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και των τοπικών επιχειρήσεων. Σημαντικές συνέπειες προβλεπόταν ότι θα επέλθουν και στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, μέσα από τον ορθολογισμό των σχετικών αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, καθώς και μεταξύ των επιπέδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επιφυλάξεις όμως είχαν εκφραστεί τόσο από την ΚΕΔΚΕ⁵⁵⁴ όσο και από κοινωνικούς φορείς όπως το Τεχνικό Επιμελητήριο, κατά πόσο οι νέοι δήμοι οι οποίοι δεν διαθέτουν ακόμα τις κατάλληλες υποδομές και επαρκείς πόρους, μπορούν από την έναρξη του προγράμματος διοικητικής μεταρρύθμισης και στη συνέχεια να διασφαλίσουν ένα υψηλό επίπεδο παρεχομένων υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Η άποψη της κυβέρνησης ήταν πως οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει ένα σύστημα μέσα από μια διαδικασία αλλαγών μπορούν να παρομοιαστούν σαν τη

⁵⁵⁴ ΚΕΔΚΕ 2010

φωτιά που έδωσε ο Προμηθέας στους ανθρώπους, στον αντίστοιχο μύθο. Σε ένα πρώτο στάδιο η φωτιά φαινόταν ότι δεν μπορούσε να ελεγχθεί, γιατί οι άνθρωποι δεν ήταν εξοικειωμένοι με αυτήν και οριζόταν από κίνδυνο. Σε ένα δεύτερο στάδιο η φωτιά ελέγχθηκε και μπόρεσε να επιφέρει τόσο σημαντικά οφέλη, που επηρέασε καθοριστικά την εξέλιξη των κοινωνιών. Η επικρατούσα άποψη δηλαδή ήταν, ότι όταν συντελούνται σοβαρές μεταρρυθμίσεις ταυτόχρονα με τη δημιουργία υποστηρικτικού συστήματος (στην προκειμένη περίπτωση αυτό ήταν το πρόγραμμα "Ελλάδα" και η ψήφιση 16 σχετικών νομοσχεδίων), τα πιθανά προβλήματα που θα προέκυπταν θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά.

Η πρόκληση τόσο για την κεντρική διοίκηση όσο και για την Τοπική Αυτοδιοίκηση ήταν να στηρίξει την εφαρμογή του προγράμματος, συμβάλλοντας στην ενίσχυση της αναπτυξιακής προσπάθειας της χώρας. Φυσικά, όπως ισχύει για όλες τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που επιφέρουν σημαντικές αλλαγές, απαιτείται συλλογική εργασία και δέσμευση, υπομονή, συνέπεια και πίστη στα σημαντικά οφέλη που αναμένεται να επιφέρει στην ανάπτυξη της χώρας.

Αξιολόγηση του προγράμματος «Καλλικράτης»

Στο σημείο αυτό, θεωρούμε σκόπιμο να αξιολογήσουμε την πραγματική συμβολή του Προγράμματος «Καλλικράτης» σε σχέση με την αρχική πολιτική στοχοθεσία του.

Αρχικά πρέπει να αποδεχθούμε ότι οι λιγότερες και ισχυρότερες αυτοδιοικήσεις α' και β' βαθμού, ήταν σχεδόν καθολικό αίτημα και επιδίωξη των πολιτικών και αυτοδιοικητικών φορέων. Η προχειρότητα όμως με την οποία αντιμετωπίστηκε το κορυφαίο αυτό εγχείρημα, που αποδίδεται κυρίως στην πολιτική ατομία ριζοσπαστικών τομών σε σχέση με την διαμόρφωση των ορίων των νέων αυτοδιοικητικών ενοτήτων, στην έλλειψη χρόνου για ενδελεχή νομοθετική προετοιμασία, καθώς και στη δραστική μείωση πόρων, μάλλον δικαιώσε την άποψη εκείνη που ήθελε τις μεγάλες διοικητικές δομές

να υλοποιούνται σε ένα τέτοιο περιβάλλον, όπου η χώρα θα μπορούσε να τις υποστηρίξει οικονομικά⁵⁵⁵.

Τα γεωγραφικά όρια των αιρετών περιφερειών στα οποία θα μπορούσαν να εφαρμοστούν ολοκληρωμένες πολιτικές για την ανάπτυξη, αποδείχθηκαν ότι δεν ήταν τα καταλληλότερα. Και τούτο γιατί επελέγησαν εκείνα των κρατικών περιφερειών, που κατά την ίδρυσή τους, δεν σχεδιάστηκαν με γνώμονα να υπηρετήσουν τέτοιους σκοπούς. Εμφανές παράδειγμα είναι ο κατακερματισμός ενός ενιαίου και αδιαιρέτου γεωγραφικά, ιστορικά και πολιτιστικά χώρου, όπως η Πελοπόννησος σε δύο περιφέρειες, η μία εκ των οποίων μάλιστα, η Δυτική Ελλάδα, αποτελείται από δύο πρώην νομούς της Πελοποννήσου και ενός νομού της Στερεάς Ελλάδας.

Το σπουδαιότερο μάλιστα αναπτυξιακό εργαλείο, το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ), στο βαθμό που η διατήρησή του αφορά τις περιφέρειες, δηλαδή τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) δεν αποκεντρώθηκε, όπως ήταν το πνεύμα του νομοθέτη στην θεσμική οντότητα της νέας δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αλλά διατηρήθηκε ουσιαστικά με την προγενέστερη δομή του, με μόνη διαφορά ότι τον κρατικό Περιφερειάρχη αντικατέστησε πλέον στον ρόλο του ο αιρετός Περιφερειάρχης.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το Περιφερειακό Συμβούλιο, κυρίαρχο πολιτικό όργανο της Περιφέρειας, δεν έχει λόγο για την ένταξη και τη διαχείριση των έργων και η εμπλοκή του στην σημαντική αυτή δράση περιορίζεται στην πρόταση προς ένταξη μόνο εκείνων των έργων που υλοποιεί η Περιφέρεια. Η πολιτική πρόθεση, που συνίσταται στην εκπόνηση

⁵⁵⁵ Χλέπας Ν.Κ., "Τελική Έκθεση" του έργου "Διάχυση αποτελεσμάτων και ενεργειών του ευρωπαϊκού δικτύου επιχειρησιακών προγραμμάτων για τη διοικητική μεταρρύθμιση", Headway / Logotech / Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Διοικητική Μεταρρύθμιση, Αθήνα 2012, σ. 5, όπου διαπιστώνεται ότι οι χώρες του Βορρά οι οποίες καταλαμβάνουν τις πρώτες θέσεις καλής τοπικής διακυβέρνησης έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό υψηλό ποσοστό δαπανών της αυτοδιοίκησης επί του συνόλου των δημοσίων δαπανών, και δημοσιονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.

από την ίδια την Περιφέρεια στρατηγικού σχεδιασμού⁵⁵⁶ και ανάπτυξης στα όριά της διά του κυρίαρχου οργάνου της, του Περιφερειακού Συμβουλίου, αποτελεί μάλλον ουτοπία στην πράξη.

Κατά την υλοποίηση κάθε θεωρητικά άρτιου σχεδιασμού, η έλλειψη ελέγχου από ένα ευρύ δημοκρατικό όργανο, επιτρέπει την ανάπτυξη λογικών και πρακτικών πελατειακού χαρακτήρα - κάτι που αποτελεί σχεδόν κανόνα στη χώρα μας, και κατά συνέπεια επιφέρει τη στρέβλωσή του. Παράλληλα, η διαθρωτική αδυναμία τόσο της Δημόσιας Διοίκησης όσο και της Αυτοδιοίκησης να υπηρετήσουν τους στόχους ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού και να παράξουν αποτελέσματα σε προβλεπόμενους χρόνους συντελεί επίσης στην απόκλιση των στόχων, γεγονός που δεν είναι καινοφανές στην ελληνική πραγματικότητα και εξηγεί επαρκώς πώς μετά από τέσσερα κοινοτικά πλαίσια στήριξης, συμπεριλαμβανομένων και των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, υπάρχουν σημαντικές ελλείψεις σε βασικές υποδομές που αφορούν την ύδρευση, την αποχέτευση και επεξεργασία λυμάτων, καθώς και την διαχείριση των στερεών αποβλήτων.

Στην Επιτροπή παρακολούθησης των ΠΕΠ που θεωρητικά ελέγχεται η πορεία των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ που χειρίζονται οι Περιφέρειες, δεν έχει θεσμικό λόγο η αντιπολίτευση των Περιφερειακών Συμβουλίων. Η μοναδική θεσμική συμμετοχή του Περιφερειακού Συμβουλίου εξαντλείται στον Περιφερειάρχη και στον αρμόδιο Αντιπεριφερειάρχη.

Με την νέα διοικητική δομή παρατηρείται επίσης ότι το πολιτικό προσωπικό της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης απομακρύνθηκε από τους πολίτες, τους φορείς τους, και τον φυσικό χώρο έκφρασής του σύμφωνα με την αρχή της εγγύτητας μετά την κατάργηση του Νομαρχιακού Συμβουλίου και την μη πρόβλεψη δημιουργίας συμβουλίου σε κάθε περιφερειακή ενότητα. Εύλογα λοιπόν αναρωτιέται κανείς γιατί σύμφωνα με τον

⁵⁵⁶ Κυβέλου Στ., «Από τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση : Η έννοια του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και της εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη», Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα, 2010

«Καλλικράτη» προβλέπονται συμβούλια στις τοπικές και Δημοτικές Κοινότητες, και όχι στις περιφερειακές ενότητες.

Παράλληλα, αναπτύχθηκε ένας ιδιόμορφος συγκεντρωτισμός στο διοικητικό σύστημα που σύμφωνα με τους πρότυπους οργανισμούς που εκπονήθηκαν, κάθε άλλο παρά υποβοήθησε στην επίτευξη οικονομικών κλίμακας.

Το νομοθετικό δε πλαίσιο που αφορά στη λειτουργία των αυτοδιοικήσεων, ιδιαίτερα των περιφερειών, παρέμεινε σχεδόν τρία χρόνια μετά ημιτελές, αφού τα περισσότερα από τα προεδρικά διατάγματα που προβλέπονταν, δεν εξεδόθησαν ποτέ.

Αντίστοιχα προβλήματα σε γενικές γραμμές, απέκτησαν και οι νέοι Δήμοι της Χώρας τόσο σε σχέση με τα γεωγραφικά όρια όσο και με το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά στη λειτουργία τους αλλά και με τη δυνατότητα να αποκτήσουν τους απαραίτητους πόρους και το υψηλών δεξιοτήτων ανθρώπινο δυναμικό. Με το ίδιο νομοθετικό πλαίσιο και εν μέσω μιας μεγάλης αύξησης γραφειοκρατικών διαδικασιών, καλούνται να λειτουργήσουν Δήμοι με συγκριτικά άνισο πληθυσμό. Η διαρκής μείωση των πόρων, σε συνδυασμό με την έλλειψη ουσιαστικής δυνατότητας πρόσληψης του απαραίτητου προσωπικού, τόσο αριθμητικά όσο και ποιοτικά κατάλληλου, οδηγεί στην υποβάθμιση του κοινωνικού έργου των Ο.Τ.Α., σε μια εποχή που η κοινωνία το έχει ανάγκη περισσότερο από κάθε άλλη φορά.

Τελικά, και με κίνδυνο να θεωρηθεί ότι μεροληπιούμε, δικαιώνονται εκείνοι που υποστήριζαν ότι η οικονομική και δημοσιονομική κρίση και η επακόλουθη ύφεση θα σταθεί εμπόδιο στη μεγάλη διοικητική μεταρρύθμιση. Εξ άλλου οι δύο από τους τρεις πυλώνες που αποτελούσαν την εγγύησή της, το εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα και η αξιοποίηση και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού, αποτέλεσαν γράμμα κενό. Ο δε τρίτος πυλώνας του ΕΣΠΑ παρουσιάζει επιβράδυνση στην υλοποίησή του γεγονός που συνάδει

με την προχειρότητα που αντιμετωπίστηκαν οι αλλαγές στους θεσμούς της Αυτοδιοίκησης αλλά και στην ίδια τη Δημόσια Διοίκηση.

Τέλος, οι πρώην κρατικές Περιφέρειες οι οποίες μετονομάστηκαν Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και για τα γεωγραφικά όρια των οποίων δεν πραγματοποιήθηκε ουσιαστικός στρατηγικός σχεδιασμός, παραμένουν χωρίς σημαντική αναδιάρθρωση, έχοντας απολέσει την διαχείριση των πόρων του του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και μέρος των αναπτυξιακών πολιτικών.

Στην νέα διοικητική δομή της χώρας οι 13 Περιφέρειες, οι 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και οι 5 χωρικές ενότητες, βάσει των οποίων σχεδιάστηκε η εφαρμογή του ΕΣΠΑ, δημιούργησαν σύγχυση αρμοδιοτήτων, περισσότερη γραφειοκρατία και πολιτικές εντάσεις που αφορούν κυρίως στην αμφισβήτηση της ύπαρξης της κρατικής δομής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης από αιρετούς εκπροσώπους των Περιφερειών.

Απαιτείται μεγάλη προσπάθεια, ειλικρινής συνεργασία και ασφαλώς εξεύρεση πόρων καθώς και δυνατότητα κατάλληλης στελέχωσης για να μπορέσει υπό αυτές τις συνθήκες η Αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί στον ιστορικό της ρόλο και να συμβάλει στην προσπάθεια ανόρθωσης της χώρας. Η δε εθνική προσπάθεια συνεννόησης και συνεργασίας σε επίπεδο κορυφής, για να ευδοκιμήσει και να αποκτήσει στέρεες βάσεις, απαιτεί μια νέα κουλτούρα συνεννόησης και συνεργασίας στα χαμηλότερα διοικητικά επίπεδα⁵⁵⁷.

Με βάση την ανάγκη συνεργασίας και αλληλεγγύης μεταξύ των κοινωνικοπολιτικών δυνάμεων η πρόταση ενός νέου εκλογικού συστήματος, όπου οι Δήμαρχοι και οι Περιφερειάρχες θα εκλέγονται με διαφορετικά

⁵⁵⁷ Η συναινετική πολιτική κουλτούρα που αποκτάται λόγω της δεσπόζουσας θέσης των συλλογικών οργάνων ενός τόπου οδηγεί σε ένα αξιόλογο σύστημα διακυβέρνησης, ώστε να εξασφαλίζεται η ανάπτυξη εργαλείων και υποδομών για την ομοιόμορφη παροχή υπηρεσιών στους πολίτες ενός Δήμου, αλλά και το αίσθημα ικανοποίησης και η αναβάθμιση της ποιότητας ζωής. Σημαντική η αναφορά στις διαδημοτικές συνεργασίες. Ό.π., Χλέπας Ν.Κ., Τελική Έκθεση, σσ. 5, 92-93.

ψηφοδέλτια από εκείνα των Δημοτικών και Περιφερειακών Συμβούλων, οι οποίοι θα εκλέγονται με απλή αναλογική, φαίνεται ρεαλιστική.

Ιδιαίτερα στην δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, όπου ο κύριος ρόλος της είναι ο προγραμματισμός και η δημιουργία ανάπτυξης στα γεωγραφικά της όρια, η εφαρμογή της απλής αναλογικής και το κλίμα συνεργασίας που θα προκύπτει από αυτήν, μόνο θετικά θα συνεισφέρει στον δημόσιο βίο, αλλά και στην υλοποίηση του πολυσχιδούς ρόλου του θεσμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η συνταγματική κατοχύρωση

Η παρουσίαση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις ευρωπαϊκές χώρες δεν μπορεί παρά να έχει, ως αφετηρία, μια συγκριτική ανασκόπηση των ρυθμίσεων που αφορούν την αυτοδιοίκηση, αλλά και την ομολογή της αποκέντρωσης σε Συντάγματα ευρωπαϊκών χωρών, σε συνδυασμό και με το ρυθμιστικό πλαίσιο που διαγράφεται σήμερα από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΧΤΑ),⁵⁵⁸ ο οποίος υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και υπεριοχύνει των εθνικών νομοθεσιών.

Στη Γερμανία, ο Θεμελιώδης Νόμος του 1949 συμπεριέλαβε στο οργανωτικό του τμήμα εκτενείς διατάξεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την οποία συνέδεσε ρητά με την δημοκρατία και την λαϊκή κυριαρχία (άρθρ. 28 παρ. 1 εδ. β'). Στο συνταγματικό κείμενο αναφέρεται ότι *«στους δήμους πρέπει να εξασφαλίζεται το δικαίωμα να ρυθμίζουν με δική τους ευθύνη, στο πλαίσιο των νόμων, όλες τις υποθέσεις της τοπικής κοινωνίας»*, ενώ αντίστοιχο «δικαίωμα αυτοδιοικήσεως» κατοχυρώνεται και για τους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α.⁵⁵⁹ (άρθρ. 28 παρ. 2).

Ο Καταστατικός Χάρτης απέδωσε ιδιαίτερη σημασία και στη διασφάλιση της συμμετοχής των Ο.Τ.Α. στα έσοδα από συγκεκριμένους φόρους για τμήμα του φόρου εισοδήματος (άρθρ. 106 παρ. 5), για την φορολογία ακινήτων, τους τοπικούς φόρους καταναλώσεως και πολυτελείας κ.ά.) (παρ. 6), ενώ προέβλεψε την ανάγκη συμψηφισμού από την Ομοσπονδία των πρόσθετων εξόδων που προκαλούνται στους Ο.Τ.Α. από ειδικά καθήκοντα και επιβαρύνσεις που εκείνη τους επιβάλλει (άρθρ. 106 παρ. 8). Εξάλλου, η Τοπική Αυτοδιοίκηση, αφού *«ρυθμίζει με δική της*

⁵⁵⁸ Βλ. Παπαδημητρίου Γ./ Κατσούλης Δ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οδηγός Μελέτης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, Αθήνα 1989 επ., Τάχος Αν., Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας». Ερμηνευτική Προσπάθεια, ΕΕΕυρΔ 1991, σ. 607 επ., Χλέπας Ν.-Κ., 'Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση', ΤοΣ 1992, σ. 89 επ., Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010³, σσ. 191-195, Χλέπας Ν.-Κ., Συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης στις χώρες της Ευρώπης: Μια συγκριτική επισκόπηση, *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Ιανουάριος 2007, τχ 4, σσ. 139-153.

⁵⁵⁹ Βλ. αναλυτικότερα Χλέπας Ν.-Κ., Τελική Έκθεση, ό.π., σ. 160.

ευθύνη» τις τοπικές υποθέσεις, διαθέτει κανονιστική αυτονομία και μπορεί να εκδίδει πράξεις κανονιστικού περιεχομένου χωρίς ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση.⁵⁶⁰ Ο προσδιορισμός του κύκλου των εν λόγω υποθέσεων απασχολεί εδώ και δεκαετίες, όπως είναι φυσικό, τόσο την θεωρία όσο και τη νομολογία. Παρά την διατύπωση σχετικών, γενικών ορισμών από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο,⁵⁶¹ η «εγγενής, διαχρονική ρευστότητα» αυτής της αόριστης νομικής έννοιας συνδυάστηκε αρκετές φορές με έντονες διαμφισβητήσεις αρμοδιοτήτων που κατέληξαν προς επίλυση στα δικαστήρια.⁵⁶²

Εξάλλου, το ομοσπονδιακό μοντέλο της χώρας ενισχύθηκε με τις νεότερες αναθεωρήσεις του Συντάγματος, ενώ παράλληλα διευρύνθηκε και η οικονομική αυτοτέλεια των τοπικών αρχών. Έτσι, με τις αναθεωρήσεις του 1994 και του 1997 τροποποιήθηκε αντίστοιχα η διάταξη του άρθρου 28⁵⁶³ παρ. 2 εδ. γ., με την οποία οι Δήμοι απέκτησαν το δικαίωμα της οικονομικής και δημοσιονομικής «αυτονομίας» και ειδικότερα της επιβολής φόρων. Από το 1998 απέκτησαν επιπλέον το δικαίωμα να μοιράζονται με το κράτος μέρος του φόρου κύκλου εργασιών (άρθρ. 106 παρ. 3 εδ. 1 και παρ. 5α). Τα έσοδα από τον φόρο αυτό κατανέμονται από το ομόσπονδο κρατίδιο στους Δήμους, ανάλογα με το μέγεθος και την οικονομική τους κατάσταση. Κατά την αναθεώρηση του 2001 τροποποιήθηκαν οι πρόνοιες ως προς τις αρχές που ασκούν δημοσιονομική πολιτική (επιβολή φόρων, δασμών κ.λπ.), και

⁵⁶⁰ Πρβλ. για τον σχετικό προβληματισμό στη Γερμανία (με παραδείγματα και από τη νομολογία): Schefold D., "Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α." – ιδίως οι σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος, στο έργο: Χλέπας Ν.-Κ. (Επ.), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σσ. 113, 131, επ. Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, σ. 35.

⁵⁶¹ Κατά την BverfGE σσ. 8, 122, 134, «τοπικές» χαρακτηρίζονται οι υποθέσεις «που έχουν τις ρίζες τους στην τοπική συσσωμάτωση ή διατηρούν μια ιδιαίτερη σχέση προς αυτήν και μπορούν να διεκπεραιωθούν από τον Δήμο αυτοδύναμα και με δική του ευθύνη».

⁵⁶² Η πιο γνωστή περίπτωση είναι εκείνη του Δήμου Rastede (ο οποίος προσέφυγε στο Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο επειδή του αφαιρέθηκαν οι σχετικές με την διαχείριση των απορριμμάτων αρμοδιότητες –και για την αποκομιδή!). Βλ. αναλυτικότερα: Χλέπας Ν.-Κ., "Σε αναζήτηση της χρυσής τομής: Η υπόθεση Rastede και η κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων στη Γερμανία" στο έργο: Χλέπας Ν.-Κ./ Τασόπουλος Γ. (Επ.), *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης. Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 71.

⁵⁶³ Το δικαίωμα του Δήμου να ρυθμίζει προβλέπεται ρητά από το Άρθρο 28 (2) εδ. γ: «Η εγγύηση της αυτοδιοίκησης εμπεριέχει επίσης τις βάσεις της ίδιας οικονομικής ευθύνης. Μέρος των βάσεων αυτών είναι και το δικαίωμα των Δήμων να επιβάλουν φόρους ανάλογα με την οικονομική τους ευρωστία», Χλέπας Ν.-Κ., *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 166 επ., Μπέσιλα – Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 35.

ορίστηκε σαφώς ότι η συγκρότηση τέτοιων αρχών δεν είναι πλέον υποχρεωτική (άρθρο 108 παρ. 1 & 2 Σ).

Από τα Συντάγματα των ομοσπονδιακών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει εκείνο της Αυστρίας. Ο Καταστατικός της Χάρτης κατοχυρώνει το «δικαίωμα της αυτοδιοίκησης»,⁵⁶⁴ ενώ υπογραμμίζει και το γεγονός ότι οι Ο.Τ.Α. είναι ταυτόχρονα η «κατώτατη βαθμίδα της κρατικής διοίκησης» (άρθρ. 116). Η ρύθμιση, όμως, που αφορά την αρμοδιότητα των τοπικών οργανισμών διαφοροποιείται από τα συνήθη, αφού περιλαμβάνει έναν ορισμό της έννοιας των τοπικών υποθέσεων (άρθρ. 118),⁵⁶⁵ ενώ προχωρεί σε ενδεικτική απαρίθμηση των σημαντικότερων αρμοδιοτήτων που ανήκουν στους Ο.Τ.Α.,⁵⁶⁶ καθώς και στην παραχώρηση κανονιστικής αυτονομίας για την ρύθμιση θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση (άρθρ. 118 παρ. 6).

Αξιοσημείωτη είναι εξάλλου και η συνταγματική καθιέρωση δύο τύπων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., δηλαδή των *Κοινοτήτων* (Gemeinden) και των -εξαιρετικά ολιγάριθμων- *Δήμων* (Statutarstädte). Ως Δήμοι αναγνωρίζονται από τον νομοθέτη οι πόλεις με πληθυσμό τουλάχιστον 20.000 κατοίκων. Όλοι οι Ο.Τ.Α. αναγνωρίζονται ως «οικονομικές οντότητες» (Wirtschaftskörper) και μπορούν να ιδρύουν κερδοσκοπικές επιχειρήσεις, καθώς και να επιβάλουν «τέλη και φόρους» (άρθρ. 116 παρ. 2). Το Σύνταγμα της Αυστρίας προβλέπει ρητά και την ίδρυση συνδέσμων Ο.Τ.Α., οι οποίοι όμως οφείλουν να περιορίζονται σε συγκεκριμένα αντικείμενα (άρθρ. 116 παρ. 4), αφού η λειτουργία «πολυ-θεματικών» συνδέσμων θα ισοδυναμούσε, όπως τονίζεται, με την κατάργηση των μικρότερων Κοινοτήτων-

⁵⁶⁴ Στην Αυστρία, παρά την διατύπωση του συνταγματικού κειμένου, τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία δέχονται ότι πρόκειται για θεσμική εγγύηση ("institutionelle Garantie"). Βλ. αναλυτικά Χλέπας Ν.-Κ., *Αυστρία* (Τοπική Αυτοδιοίκηση), Διοικητική Μεταρρύθμιση 1992, τεύχ. 49-50, σσ. 9, 10.

⁵⁶⁵ Ό.π. Σύμφωνα με το άρθρο 118 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος, πρόκειται για «όλες τις υλοθέσεις που βρίσκονται αποκλειστικά ή κατά το μεγαλύτερο μέρος μέσα στη σφαίρα των βιοτικών συμφερόντων της ενσωματωμένης στον Ο.Τ.Α. τοπικής κοινωνίας».

⁵⁶⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 118, παρ. 3, οι τοπικές «αρχές δημόσιας τάξης», οι υγειονομικές υπηρεσίες, οι τοπικές (μη δικαστικές) διαιτητικές αρχές, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η τοπική χωροταξία κ.ά., αποτελούν ευθύνη των Ο.Τ.Α.. Στην πράξη, ουσιαστικά, ο κοινός νομοθέτης «οχρώθηκε» πίσω από την συνταγματική ρύθμιση και απέφυγε επιμελώς την παραχώρηση και άλλων αρμοδιοτήτων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: Χλέπας Ν.-Κ., *Αυστρία ... ό.π.*, σ. 10.

μελών τους.⁵⁶⁷

Στο «σπονδυλωτό» Βασίλειο του Βελγίου η τοπική αυτοδιοίκηση έχει καθιερωθεί συνταγματικά (άρθρο 108) από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα⁵⁶⁸. Η συνταγματική αναθεώρηση του 1997 προσέθεσε στο άρθρο 41 του Συντάγματος εδάφιο, το οποίο δίνει δυνατότητα νομοθετικής πρόβλεψης σχετικά με τις αρμοδιότητες, τους κανόνες λειτουργίας και τον τρόπο εκλογής των τοπικών αρχών στους Δήμους, που μπορούν να ρυθμίζουν υποθέσεις τοπικού ενδιαφέροντος. Οι αρχές αυτές ιδρύονται με πρωτοβουλία του Δημοτικού Συμβουλίου σε Δήμους που υπερβαίνουν τους 100.000 κατοίκους και τα μέλη τους εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία. Στο ίδιο άρθρο προστέθηκε το 1999 η δυνατότητα προκήρυξης δημοψηφίσματος για υποθέσεις τοπικού ενδιαφέροντος, με τον τρόπο που ορίζει ο νόμος (βλ. και παρακάτω). Ως προς τον «σπονδυλωτό» χαρακτήρα του βελγικού κράτους, ιδιαίτερη σημασία είχε η ενίσχυση και επέκταση των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών και γενικότερα των τοπικών αρχών, καθώς και η ενδυνάμωση της οικονομικής τους αυτονομίας. Επρόκειτο για ένα ακόμη στάδιο μιας σταδιακής μεταρρυθμιστικής διαδικασίας, η οποία πραγματοποιήθηκε κυρίως μέσω νόμων ειδικής πλειοψηφίας και όχι μέσω συνταγματικής αναθεώρησης.⁵⁶⁹

Η Γαλλία, καθιερώθηκε ως η χώρα-γεννήτορας του συγκεντρωτισμού στην Ευρώπη. Εν προκειμένω, οι διατάξεις των σχετικών άρθρων του γαλλικού Συντάγματος του 1958 ορίζουν: «Ο νόμος καθορίζει τις θεμελιώδεις αρχές (...) της ελεύθερης διοίκησης των τοπικών κοινοτήτων, των αρμοδιοτήτων τους και των πόρων τους» (άρθρο 34), και άρθρο 72: «Οι εδαφικές κοινότητες της Δημοκρατίας είναι οι κοινότητες, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα υπερπόντια εδάφη. Κάθε άλλη εδαφική κοινότητα δημιουργείται από το νόμο. Αυτές διοικούνται ελεύθερα από εκλεγμένα συμβούλια και μέσα στις προβλεπόμενες από τον νόμο συνθήκες».

Το Συνταγματικό Συμβούλιο της Γαλλίας⁵⁷⁰ χρησιμοποίησε ως συνώνυμους

⁵⁶⁷ Χλέπας Ν.-Κ., *Αυστρία...* ό.π., σ. 13.

⁵⁶⁸ Ό.π. Μπέσιλα - Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, σ. 15.

⁵⁶⁹ Βλ. σχετικά για το Βέλγιο: Peeters P., *The Fifth Belgian State Reform "Lambermont": A General Overview*, *European Public Law* 2003, σ. 1-12.

⁵⁷⁰ Σχετικά με τις αποφάσεις υπ' αριθ. 82-138 της 25.2.1982 και 88-154L της 10.3.1988. Βλ. Μπακογιάννης Κ., *Η συμβολή του Συνταγματικού Συμβουλίου της Γαλλίας στον προσδιορισμό του πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, *ΤοΣ* 1991, σσ. 213, 220.

τους όρους «εδαφικές κοινότητες» και «τοπικές κοινότητες», διευκρινίζοντας μεταγενέστερα ότι με τους όρους αυτούς το Σύνταγμα αναφέρεται στην ευρύτερη έννοια της «τοπικής κοινωνίας», η «ελεύθερη διοίκηση» της οποίας κατοχυρώνεται στον Καταστατικό Χάρτη της Πολιτείας. Ειδικά δε ως προς την «αρχή της ελεύθερης διοίκησης», η νομολογία προχώρησε στον διαχωρισμό της από αυτήν της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως οργανωτικής αρχής του διοικητικού δικαίου⁵⁷¹ (principe de decentralisation territoriale). Σύμφωνα με την τελευταία, κάθε αναγνωριζόμενη από το Κράτος τοπική κοινωνία οργανώνεται σε νομικό πρόσωπο, εντάσσεται στον ευρύτερο διοικητικό μηχανισμό και διοικείται από συλλογικό όργανο που εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία. Από την άλλη πλευρά, η «αρχή της ελεύθερης διοίκησης» επιβάλλει την ανάληψη, από το εν λόγω αιρετό όργανο, «ουσιαστικών αρμοδιοτήτων».⁵⁷² Συνεπώς, θα πρέπει «ο αριθμός τους, η σημασία τους, οι προϋποθέσεις άσκησης τους, υποδομής και οικονομικών, όπως και η ρύθμιση του όλου θέματος της κρατικής εποπτείας» να διαμορφώνονται έτσι ώστε η τοπική κοινωνία να «έχει στα δικά της χέρια οτιδήποτε συνθέτει τη δική της τοπική ζωή».⁵⁷³ Πάντως, το γεγονός ότι οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί δεν έχουν εξουσία αυτοοργάνωσης, σε συνδυασμό με τον αυτοπεριορισμό του Συντάγματος στην αποτύπωση γενικών εννοιών και αρχών χωρίς ειδικότερες ρυθμίσεις, παρέχει ευρύτατη ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος καλείται να συγκεκριμενοποιήσει την φυσιογνωμία του θεσμού⁵⁷⁴.

Η Γαλλική Συνταγματική Συνέλευση προχώρησε τον Μάρτιο του 2003 σε συνταγματική μεταρρύθμιση υπό τον τίτλο «Το συνταγματικό καθεστώς της αποκεντρωμένης οργάνωσης της Δημοκρατίας», με σκοπό την ενδυνάμωση των τοπικών εξουσιών. Με την εν λόγω αναθεώρηση ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα οι αρχές της αποκεντρωμένης οργάνωσης της Δημοκρατίας, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο επιμερισμός της ευθύνης ως προς τη νομοθετική διαδικασία. Ένας από τους κύριους

⁵⁷¹ Βλ. Κ. Μπακογιάννη, ό.π. , σ. 223 επ., Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., ό.π., σσ. 43-52.

⁵⁷² Βλ. Μπακογιάννης Κ., ό.π. , σ. 225.

⁵⁷³ Μπακογιάννης Κ., 'Γαλλία: Σύνταγμα και νομοθετική παρέμβαση στην οργάνωση των θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης', ΔιΔικ 1998, σσ. 585, 593, επ. Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., Τοπική Αυτοδιοίκηση ό.π. σσ. 49-50.

⁵⁷⁴ Μπακογιάννης Κ., ό.π., σ. 601.

σκοπούς της αναθεώρησης αυτής, άλλωστε, ήταν η ενίσχυση του ρόλου των Περιφερειών (Regions), στις οποίες αποδόθηκαν νέες λειτουργίες σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η υγεία, οι μεταφορές και η περιβαλλοντική πολιτική, ενώ κατοχυρώθηκε και το δικαίωμα της διενέργειας δημοψηφισμάτων για τοπικές υποθέσεις. Ουσιαστικά όμως, η άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων εξακολουθεί να εξαρτάται και από τη χρηματοδότηση των περιφερειακών οργάνων, η οποία παραμένει περιορισμένη.

Η αρχή της αποκέντρωσης (decentralisation), αποτυπώθηκε στο αναθεωρημένο άρθρο 1 του Συντάγματος, και έφερε μεγαλύτερο πολιτικό και συμβολικό βάρος παρά νομικό, καθώς δεν επέφερε αλλαγές στη δομή του κράτους. Ωστόσο, η νέα αυτή διατύπωση απηχεί με μεγαλύτερη ακρίβεια τη νομική πραγματικότητα που είχε στο μεταξύ διαμορφωθεί με απλούς νόμους, εξασφαλίζοντας στις αλλαγές αυτές τη συνταγματική εγγύηση που ήταν απαραίτητη, καθώς είχαν προηγηθεί αποφάσεις του Συνταγματικού Συμβουλίου, με τις οποίες κάποια νομοσχέδια κηρύσσονταν αντισυνταγματικά, επικαλούμενες την παραβίαση της αρχής της ισότητας ή του αδιαιρέτου του κράτους.

Η πρωτογενής νομοθετική αρμοδιότητα στην Γαλλία παρέμεινε στη δικαιοδοσία του Εθνικού Κοινοβουλίου, με την εξαίρεση των υπερπόντιων εδαφών και κυρίως της Νέας Καληδονίας και της Κορσικής⁵⁷⁵ που διέπονται από ιδιαίτερο συνταγματικό καθεστώς (άρθρο 73 Συντ.).⁵⁷⁶ Πάντως έκτοτε, δόθηκε η δυνατότητα στις τοπικές αρχές να αποκλίνουν από τις γενικές ρυθμίσεις του νόμου. Ειδικότερα, το άρθρο 72 του Συντάγματος συμπεριέλαβε δύο νέες έννοιες που διατρέχουν την κατανομή των εξουσιών και αρμοδιοτήτων, επιτρέποντας τον «πειραματισμό». Οι τοπικές αρχές μπορούν, δηλαδή, να πειραματίζονται με κανόνες που αποκλίνουν από το γενικό νομοθετικό καθεστώς προκειμένου να προσαρμοστούν σε ιδιόμορφες τοπικές ανάγκες. Η απόκλιση αυτή επιτρέπεται μόνον εφόσον προβλέπεται από οργανικό νόμο, για περιορισμένο χρόνο και πεδίο

⁵⁷⁵ Πρβλ. Richards C., *Devolution in France: the Corsican Problem.*, European Public Law 2004, 481-501.

⁵⁷⁶ Το ιδιαίτερο αυτό καθεστώς ωστόσο, δεν εφαρμόζεται αυτόματα αλλά μετά από σχετική απόφαση στις υπερπόντιες περιοχές. Βλέπουμε σε δημοψηφίσματα που διενεργήθηκαν στις Αντίλλες και στην Κορσική ότι πλειοψήφησε η άποψη κατά της μεγαλύτερης αυτονομίας, καθώς φοβόντουσαν την «παραμέληση» από το γαλλικό κράτος.

εφαρμογής και υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγεται κάποια δημόσια ελευθερία ή συνταγματικό δικαίωμα (άρθρο 72 παρ. 4 Συντ.). Επιπλέον, εισάγεται η αρχή της «επικουρικότητας», η οποία συνεπάγεται τον σεβασμό των αποφάσεων των τοπικών αρχών στα θέματα των αρμοδιοτήτων τους. Αρμόδιο να καθορίσει το εύρος της αρμοδιότητας των τοπικών αρχών παραμένει σε κάθε περίπτωση το κεντρικό κράτος.

Οι τομείς αρμοδιοτήτων όπου επιτρέπεται η αυτόνομη δράση των τοπικών αρχών προβλέπεται από το άρθρο 72 του Συντάγματος, το οποίο επισημαίνει ότι επιπλέον αρμοδιότητες θα ορισθούν και με μελλοντικούς νόμους. Το εύρος της αυτονομίας επαφίεται, συνεπώς, στην αποκλειστική διακριτική ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη, ενώ εξαρτάται και από την ερμηνεία που θα δώσει στις σχετικές διατάξεις το Συνταγματικό Συμβούλιο. Η αυτονομία συνίσταται πάντως στην εφαρμογή τοπικών δημόσιων πολιτικών στους εκχωρημένους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση τομείς αρμοδιοτήτων (άρθρο 72 παρ. 3 Συντ.), καθώς και στην εξουσία υιοθέτησης κανονισμών σε τοπικό επίπεδο για την εξειδίκευση και εφαρμογή των νόμων που έχουν ψηφισθεί σε κεντρικό επίπεδο.

Ως προς την οικονομική αυτοτέλεια των τοπικών αρχών, σημαντική εξέλιξη αποτέλεσε και η παράγραφος 2 του παραπάνω άρθρου, όπου ορίζεται ότι οι εδαφικές υποδιαιρέσεις δικαιούνται οικονομικών εισροών από το κράτος για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, ενώ επισημαίνεται ότι κάθε μεταφορά αρμοδιότητας θα πρέπει να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων που χρησιμοποιούνταν από το κράτος για την αρμοδιότητα που πλέον μεταβιβάζεται στους Ο.Τ.Α.. Το κράτος, κατά πάγια τακτική στο παρελθόν, παρακρατούσε πόρους που ανήκαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσω της ψήφισης φορολογικών νόμων. Με την ρύθμιση αυτή, η οποία είναι σύμφωνη και με σχετική νομολογία του Συνταγματικού Συμβουλίου, απαγορεύεται η εφαρμογή αυτής της πρακτικής, καθώς επιτάσσει να αποδίδονται οι αναλογούντες οικονομικοί πόροι σε εκείνες τις αρχές, οι οποίες ασκούν την κάθε αρμοδιότητα.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία), η κυβέρνηση των Εργατικών είχε θέσει ως

στόχο μια ριζική συνταγματική μεταρρύθμιση, με ενίσχυση της αυτονομίας⁵⁷⁷ στις περιφέρειες της Σκωτίας, της Ουαλίας και της Βόρειας Ιρλανδίας. Το κυριότερο επιχείρημα υπέρ της ενίσχυσης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ήταν η διαφορετικότητα των περιφερειών που θα έπρεπε να βρίσκει τρόπο έκφρασης. Έτσι, το 1998, ψηφίστηκε νομοθεσία,⁵⁷⁸ η οποία προέβλεπε τη συγκρότηση Κοινοβουλίου στη Σκωτία, Εθνική Συνέλευση στην Ουαλία, και Συνέλευση στη Βόρεια Ιρλανδία. Οι νέοι Νόμοι περί Αυτοδιοίκησης στη Σκωτία και Ουαλία υιοθετήθηκαν μετά από περιφερειακά δημοψηφίσματα, ενώ ίδια διαδικασία ακολουθήθηκε και με την άμεση εκλογή του Δημάρχου του Λονδίνου.⁵⁷⁹

Και για τα τρία περιφερειακά Κοινοβούλια (όπως και για τον Δήμαρχο του Λονδίνου) προβλέφθηκε άμεση εκλογή, και μάλιστα με αναλογικό εκλογικό σύστημα. Αντίθετα, στην Αγγλία -πέραν της άμεσης εκλογής του Δημάρχου- ενισχύθηκε απλώς η αποκέντρωση των διοικητικών υπηρεσιών, χωρίς την δημιουργία πολιτικά υπεύθυνων αντιπροσωπευτικών οργάνων. Επρόκειτο για διαφορετική μεταχείριση της Αγγλίας έναντι των υπολοίπων περιφερειών του Ηνωμένου Βασιλείου. Διαφορές καθιερώθηκαν όμως και ως προς τα αντιπροσωπευτικά σώματα των τριών αυτοδιοικούμενων Περιφερειών. Έτσι, διαπιστώνουμε ότι το Κοινοβούλιο της Σκωτίας διαθέτει πρωτογενή νομοθετική αρμοδιότητα, ενώ η Εθνική Συνέλευσή της Ουαλίας (National Assembly) έχει αρμοδιότητα μόνο για δευτερογενή και όχι πρωτογενή νομοθεσία, για συγκεκριμένους και ρητά προσδιορισμένους τομείς πολιτικής. Στη Βόρεια Ιρλανδία, η Συνέλευση έχει πρωτογενείς νομοθετικές αρμοδιότητες, αλλά πρέπει να λειτουργεί με συναινετικό και όχι με πλειοψηφικό τρόπο, ενώ η εκτελεστική εξουσία πρέπει να αποτελείται από εκπροσώπους και των δύο Κοινοτήτων. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο του Westminster διατηρεί την ύπατη κυριαρχία, δηλαδή το δικαίωμα

⁵⁷⁷ Βλ. Oliver D., 'Decentralisation and Federalism', στο συλλογικό έργο: Amato G./ Braibant G./ Venizelos E., *The Constitutional Revision in Today's Europe*, London 2002, σσ. 149-155, και Μπέουλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σσ. 16-24.

⁵⁷⁸ Βλ. «The Scotland Act» (1998), «The Government of Wales Act» (1998) και «The Northern Ireland Act» (1998).

⁵⁷⁹ Βλ. «The Referendums (Scotland and Wales) Act, 1997» και «The Great London Authority (Referendum) Act, 1998».

τελικής απόφασης.⁵⁸⁰

Η εν λόγω, «ασύμμετρη αυτοδιοίκηση» στο Ηνωμένο Βασίλειο αποδίδεται και στην έλλειψη γραπτού και κωδικοποιημένου Συντάγματος.⁵⁸¹ Πρέπει να σημειωθεί ότι η ενίσχυση της αυτοδιοίκησης στη Βρετανία συνιστά μια σημαντική συνταγματική αλλαγή, καθώς δημιουργεί ένα καινούριο ουσιαστικά Σύνταγμα για τη Μεγάλη Βρετανία συνολικά, που χαρακτηρίζεται από μια *de facto* κατανομή και αναδιανομή των αρμοδιοτήτων⁵⁸². Έτσι, καθιερώθηκαν νέες συνταγματικές σχέσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο τόσο μεταξύ των μερών όσο και ως προς τη σχέση τους με τη Βουλή των Κοινοτήτων. Σημαντικά επηρεάστηκε και το εσωτερικό της Βουλής των Κοινοτήτων, με την εισαγωγή για πρώτη φορά του πνεύματος του ομοσπονδισμού στο βρετανικό Σύνταγμα.⁵⁸³ Όσον αφορά την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών, ωστόσο, αξίζει να επισημάνουμε ότι η κεντρική κυβέρνηση ασκεί αυστηρό έλεγχο στα έσοδα και έξοδα των Περιφερειών, με συνέπεια η αυτονομία να περιορίζεται στην εξουσία, κυρίως, να κατανέμονται οι διαθέσιμοι πόροι ανάμεσα στις τοπικές αρμοδιότητες.

Στην Ιταλία⁵⁸⁴, το Σύνταγμα ορίζει (άρθρ.114) ότι «η Δημοκρατία διαιρείται» σε Περιφέρειες (Regioni), Επαρχίες (Provinciae), και Δήμους (Comuni).

Ιδιαίτερα ισχυρή είναι η θέση των πρώτων, που πλησιάζει εκείνη των

⁵⁸⁰ Η Πράξη της Σκωτίας (The Scotland Act 1998) αναγνωρίζει το δικαίωμα του Westminster να νομοθετεί για τη Σκωτία (section 28) και να ακυρώνει κάθε απόφαση του Σκωτικού Κοινοβουλίου που υπερβαίνει τις νομοθετικές του αρμοδιότητες. Αντίστοιχους περιορισμούς περιέχει και η Northern Ireland Act (1998, sections 5 και 6), ενώ το κεντρικό Κοινοβούλιο έχει ήδη στο παρελθόν παρέμβει σε ορισμένες περιπτώσεις, αφαιρώντας την εξουσία από την κυβέρνηση της Βόρειας Ιρλανδίας.

⁵⁸¹ Βλ. Παπαδοπούλου Λ., "Αυτοδιοικητικές τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια συγκριτική επισκόπηση", Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, Ιανουάριος 2007, τεύχ. 4, σ. 130.

⁵⁸² Bogdanor V., *Devolution: Decentralisation or Disintegration*, Political Quarterly 1999, σ. 185.

⁵⁸³ Παρότι, όπως παρατηρεί ο Bogdanor, ό.π., σ. 251, ο ομοσπονδισμός διαμοιράζει την κυριαρχία ενώ η αυτοδιοίκηση απλώς τη διαχειρίζεται. Ωστόσο, ειδικά η Πράξη της Σκωτίας (Scotland Act) κατ' ουσία διαμοιράζει τη νομοθετική αρμοδιότητα μεταξύ του κεντρικού Κοινοβουλίου και του Κοινοβουλίου της Σκωτίας, δημιουργώντας έτσι μια οιονεί ομοσπονδιακή σχέση μεταξύ των δύο.

⁵⁸⁴ Βλ. Κατσούλης Δ., "Η κατανομή αρμοδιοτήτων στην ιταλική πολυεπίπεδη αυτοδιοίκηση", στο έργο: Χλέπας Ν.-Κ. / Τασόπουλος Γ., *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης. Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σ. 107 επ., Χλέπας Ν.-Κ., "Το Συνταγματικό Καθεστώς της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης", στο έργο: *Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος. Με αναφορές στο Κοινοτικό και Συγκριτικό Δίκαιο*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000, σσ. 209, 222, επ. Μπέσλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π. σ. 39-42.

ομόσπονδων κρατιδίων σε άλλες χώρες. Οι ιταλικές Περιφέρειες οργανώνονται ως «αυτόνομα νομικά πρόσωπα, με ιδιαίτερες εξουσίες και λειτουργίες» (άρθρ. 115), θεσπίζουν δικούς τους κανόνες (άρθρ. 117) ως προς ορισμένα θέματα (οργάνωση των διοικητικών υπηρεσιών, πολεοδομία, τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση κ.ά.) και μπορούν να προτείνουν νομοσχέδια στα (κεντρικά) νομοθετικά σώματα (άρθρ. 121), ενώ έχουν δικά τους έσοδα και «οικονομική αυτονομία» (άρθρ. 119).

Οι υποθέσεις «αποκλειστικά τοπικού ενδιαφέροντος» (άρθρ. 118 παρ. 1) είναι δυνατό πάντως ν' ανατεθούν, «με νόμους της Δημοκρατίας», στις Επαρχίες, τους Δήμους ή «άλλα τοπικά νομικά πρόσωπα» που μπορούν να δημιουργηθούν. Το ιταλικό Σύνταγμα υπογραμμίζει το γεγονός ότι οι Επαρχίες και οι Δήμοι «αποτελούν αυτόνομα νομικά πρόσωπα» (άρθρ. 128), αλλά και «περιφέρειες αποκεντρώσεως του Κράτους και των Περιφερειών» (άρθρ. 129). Θεμελιώδης, εξάλλου, είναι η ρύθμιση του άρθρου 5, σύμφωνα με την οποία, «η Δημοκρατία, μία και αδιαίρετη, αναγνωρίζει και προάγει τις τοπικές αυτονομίες», ενώ «πραγματοποιεί, στις υπηρεσίες που εξαρτώνται από το Κράτος, την ευρύτερη διοικητική αποκέντρωση» και «προσαρμόζει τις αρχές και τις μεθόδους της νομοθεσίας της στις ανάγκες της αυτονομίας και της αποκεντρώσεως».

Ιδιαίτερα σημαντική για την Ιταλία ήταν η αναθεώρηση (V) του ιταλικού Συντάγματος (άρθρα 114-133) που ρυθμίζει τις σχέσεις και τις αρμοδιότητες των διαφόρων επιπέδων δημόσιας εξουσίας στην Ιταλία. Οι λόγοι της μεταρρύθμισης υπήρξαν τόσο ενδογενείς (αυτονομιστικές τάσεις στο Βορρά, πολιτικής συγκυρίας), όσο και εξωγενείς, με κυριότερο την αρχή της επικουρικότητας του ευρωπαϊκού δικαίου.⁵⁸⁵ Η μεταρρύθμιση αυτή ξεκίνησε κατά τη δεκαετία του '90, υλοποιήθηκε κυρίως το 1997 με τις Πράξεις Bassanini,⁵⁸⁶ και ολοκληρώθηκε με τη Συνταγματική πράξη 1/2001 (12.03.2001). Τα πρώτα βήματα προς την «περιφερειοποίηση» της Ιταλίας είχαν, βέβαια, πραγματοποιηθεί νωρίτερα,⁵⁸⁷ με τον νόμο 142/1990 και το

⁵⁸⁵ Cartel G. F., "Revising the constitution step by step: the recent Italian experience", *The Constitutional Revision in Today's Europe*, σ. 235 επ., Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, σσ. 39-42.

⁵⁸⁶ Οι Πράξεις αυτές -με κυριότερη τον νόμο 59/1997- πήραν το όνομά τους από τον Franco Bassanini, πρώην υπουργό Δημόσιας Διοίκησης, ο οποίος και υλοποίησε τις μεταρρυθμίσεις μέσω των συγκεκριμένων Πράξεων.

⁵⁸⁷ Ήδη πριν τη ριζική αναθεώρηση του κεφαλαίου V του Συντάγματος που αναφέρεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, το 2001 η Ιταλία αποτελείτο από είκοσι περιφέρειες (πέντε ειδικές και 15 συνήθεις), οι

νόμο 81/1993. Στο μεταξύ είχαν προηγηθεί ο νόμος 59/1997 και το νομοθετικό διάταγμα 56/2000, που εισήγαγαν τον «διοικητικό φεντεραλισμό». Ο πρώτος, επέτρεπε στην κυβέρνηση να μεταφέρει διοικητικές λειτουργίες στις περιφέρειες, τις επαρχίες και τους δήμους, ενώ ο δεύτερος εισήγαγε τον «δημοσιονομικό φεντεραλισμό». Εξάλλου, ο νόμος 1/1999, που προηγήθηκε της μεταρρύθμισης Amato, τροποποίησε τα άρθρα 121, 122, 123 και 126 του Συντάγματος και έδωσε τη δυνατότητα στις περιφέρειες να νομοθετούν σχετικά με την μορφή της περιφερειακής κυβέρνησης και το εκλογικό σύστημα, για την ανάδειξη του Προέδρου της περιφερειακής κυβέρνησης και των μελών του περιφερειακού Κοινοβουλίου.⁵⁸⁸

Με τους παραπάνω νόμους έγινε μια τροποποίηση του ουσιαστικού Συντάγματος, χωρίς αναθεώρηση του τυπικού, η οποία και επήλθε με τη Συνταγματική Πράξη του 2001. Η τελευταία, έπρεπε μετά την υιοθέτησή της από το Κοινοβούλιο να υποβληθεί και σε δημοψήφισμα, σύμφωνα με το άρθρο 138 του ιταλικού Συντάγματος - όπως κάθε συνταγματική τροποποίηση που προέρχεται από το Κοινοβούλιο, και να εγκριθεί από τα δύο τρίτα του εκλογικού σώματος. Το δημοψήφισμα της 7^{ης} Οκτωβρίου 2001 ενέκρινε την αναθεώρηση του ιταλικού συντάγματος και μεταρρύθμισε ριζικά την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ιταλία, ωθώντας τη χώρα προς ένα αποκεντρωμένο σύστημα διακυβέρνησης.

Το αναθεωρημένο άρθρο 114 του ιταλικού Συντάγματος προβλέπει ότι «Η Δημοκρατία αποτελείται από Δήμους, Επαρχίες, Μητροπολιτικές περιοχές,

οποίες είχαν διαρρυθμιστεί με τον νόμο 281/1970, όπου κάθε περιφέρεια διαιρείται σε δύο επαρχίες και κάθε επαρχία σε δήμους. Συγκροτείται έτσι ένα σύστημα περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης τριών επιπέδων. Θεωρητικά οι περιφέρειες είχαν ως ρόλο όχι τη διακυβέρνηση, αλλά τον συντονισμό και τη διεύθυνση των διοικητικών λειτουργιών, την άσκηση των οποίων ασκούσαν οι τοπικές αρχές. Αντ' αυτού οι περιφέρειες ασκούσαν οι ίδιες διοικητικές λειτουργίες, αλλά η ενιαία μορφή της κυβέρνησης δεν επέτρεπε τη διάκριση μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Η κατάσταση αυτή άρχισε να αλλάζει τη δεκαετία του 90, οπότε και ξεκίνησαν αλλαγές στα καταστατικά των περιφερειών με σκοπό τη σαφέστερη διάκριση μεταξύ της περιφερειακής κοινοβουλευτικής συνέλευσης και της περιφερειακής κυβέρνησης, δηλαδή μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης.

⁵⁸⁸ Ειδικότερα, ο νόμος 1/1999 ορίζει την άμεση εκλογή του Προέδρου της περιφερειακής κυβέρνησης, εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά στο καταστατικό της περιφέρειας, ο οποίος τότε (αν είναι άμεσα εκλεγμένος) έχει και την εξουσία διορισμού και παύσης των μελών της κυβέρνησής του (άρθρο. 122 παρ. 5 Σ). Επίσης οι νόμοι 300/1999 και 303/1999 μεταρρύθμισαν τη οργάνωση των Υπουργείων και μείωσαν τη διοικητική εμπέλεια του κράτους (π.χ. μείωση των Υπουργείων από 18 σε 12. Ειδικότερα ο πρώτος νόμος βασιζόταν στις αρχές της οργανωτικής ευελιξίας και της ανάθεσης αρμοδιοτήτων (ή απορρύθμισης).

Περιφέρειες και το Κράτος».⁵⁸⁹ Οι Δήμοι, οι Επαρχίες, οι Μητροπολιτικοί Δήμοι και οι Περιφέρειες είναι αυτόνομες οντότητες με τους δικούς τους κανονισμούς, αρμοδιότητες και λειτουργίες, σύμφωνα με τις αρχές που προβλέπονται στο Σύνταγμα. Οι διαφορετικές αυτές οντότητες που συγκροτούν την ιταλική Δημοκρατία θεωρούνται ίσες μεταξύ τους και η ισότητα αυτή αποτελεί πλέον συνταγματική αρχή.

Στο άρθρο 116 του Συντάγματος προβλέπονται, εξάλλου, ιδιαίτερες μορφές αυτονομίας για ορισμένες περιοχές, ενώ η νεοεισαχθείσα παρ. 3 του ίδιου άρθρου επιτρέπει στον νόμο, με πρωτοβουλία των Περιφερειών και μετά από διαβούλευση με τις τοπικές αρχές, να χορηγήσει περαιτέρω αυτονομία και σε άλλες Περιφέρειες. Ο νόμος εκδίδεται βάσει συμφωνίας μεταξύ του κράτους και της Περιφέρειας και χρειάζεται την έγκριση των αντιπροσωπευτικών σωμάτων με πλειοψηφία των μελών τους, εισάγοντας, έτσι, μια ρήτρα «ευελιξίας» και άρα τη δυνατότητα διαφοροποιημένης περιφερειακής αυτοδιοίκησης.⁵⁹⁰

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Ιταλίας υπάρχουν μια σειρά από αρμοδιότητες που παρακρατεί το κράτος, ενώ προβλέπει παράλληλα και την τεχνική της «αποκοπής» αρμοδιοτήτων. Το νέο άρθρο 117, μετά τη γενική πρόβλεψη ότι οι νομοθετικές αρμοδιότητες ανήκουν στο κράτος και στις Περιφέρειες -σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και εντός των ορίων που θέτει το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο- (παρ. 1) περιλαμβάνει κατάλογο αρμοδιοτήτων που ασκούνται κατ' αποκλειστικότητα από το κράτος (παρ.2), καθώς και εκείνων που είναι συντρέχουσες μεταξύ κράτους και περιφερειών (παρ. 3).⁵⁹¹ Στην αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα των τελευταίων ανήκουν όλες οι αρμοδιότητες που δεν αποδίδονται ρητά από το Σύνταγμα στο κράτος ή και στο

⁵⁸⁹ Το παλιό άρθρο 114 προέβλεπε μόνον τις Περιφέρειες, τις Επαρχίες και τους Δήμους.

⁵⁹⁰ Leyland P./ Frosini J.O./ Bologna Ch., *Regional Government Reform in Italy: Assessing the prospects for Devolution*, Public Law 2002, σ. 242 επ., Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, σσ. 39-42.

⁵⁹¹ Διεθνείς και ευρωπαϊκές σχέσεις των περιφερειών, εξωτερικό εμπόριο, ασφάλεια στην εργασία, εκπαίδευση, επαγγέλματα, επιστημονική έρευνα, φροντίδα υγείας, τρόφιμα, αθλητισμός, πολιτική προστασία, διαχείριση γης, λιμάνια και αεροδρόμια, μεταφορές, εναρμόνιση προϋπολογισμού, δημόσια οικονομικά, διατήρηση της φυσικής και πολιτισμικής κληρονομιάς, δημόσια οικονομικά και συντονισμός φορολογικών επιβαρύνσεων. Ό.π. Κατσούλης Δ., 'Η κατανομή αρμοδιοτήτων στην πολυεπίπεδη ιταλική αυτοδιοίκηση', σσ. 139 - 140, 148.

κράτος.⁵⁹² Με την πρόσφατη αναθεώρηση, αντιστρέφεται, λοιπόν, το τεκμήριο της νομοθετικής αρμοδιότητας. Έτσι, ενώ με το παλιό Σύνταγμα το εν λόγω τεκμήριο συνέτρεχε υπέρ του κράτους, καθώς απαριθμούνταν οι αρμοδιότητες στις οποίες οι Περιφέρειες είχαν συντρέχουσα αρμοδιότητα, σήμερα λειτουργεί υπέρ των Περιφερειών. Στην παρ. 5 του ίδιου άρθρου προβλέπεται, εξάλλου, ότι οι περιφέρειες και οι αυτόνομες επαρχίες μεριμνούν για την εφαρμογή και την εκτέλεση των διεθνών υποχρεώσεων και των πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη διαδικασία που ορίζει νόμος του κράτους. Με νόμο ορίζονται οι διαδικασίες βάσει των οποίων το κράτος μπορεί να δραστηριοποιηθεί στη θέση των περιφερειών, όταν αυτές δεν είναι σε θέση να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους. Η διοικητική αρμοδιότητα εκχωρείται, αντίστοιχα, κατά κύριο λόγο στους δήμους και ασκείται σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας, της διαφοροποίησης και της αποτελεσματικότητας (άρθρο 118 Συντ).⁵⁹³

Το άρθρο 120 παρ. 2 του ιταλικού Συντάγματος, επιτρέπει στην κεντρική κυβέρνηση να υποκαθιστά τις περιφερειακές αρχές, εφόσον αυτές παραβιάζουν διεθνείς κανόνες ή συνθήκες ή το ευρωπαϊκό δίκαιο, όταν συντρέχει κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια και *«όταν η υλοκατάσταση αυτή απαιτείται για να περιφρουρηθεί η νομική ή οικονομική ενότητα του έθνους και ιδίως για να διατηρηθεί το βασικό επίπεδο ευημερίας που σχετίζεται με τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα»*, ανεξάρτητα από τα όρια που θέτουν οι τοπικές κυβερνήσεις. Τα όρια της εξουσίας αυτής τίθενται από το επόμενο εδάφιο του ίδιου άρθρου, σύμφωνα με το οποίο: *«Νόμος ορίζει τις κατάλληλες διαδικασίες προκειμένου να εγγυηθεί ότι η εξουσία υλοκατάστασης ασκείται εντός των ορίων που θέτουν οι αρχές της επικουρικότητας και της δίκαιης συνεργασίας»*.

Με τη μεταρρύθμιση του 2001 καταργήθηκε, εξάλλου, και η αρμοδιότητα της κεντρικής κυβέρνησης να ασκεί έλεγχο στη νομιμότητα των περιφερειακών διοικητικών αποφάσεων και να προβάλλει ένσταση αντισυνταγματικότητας των

⁵⁹² Στην προηγούμενη εκδοχή του το Σύνταγμα προέβλεπε περιοριστικά τους τομείς νομοθετικής αρμοδιότητας των Περιφερειών (πρώην άρθρο 117), την οποία μπορούσαν να ασκήσουν μέσα στα όρια των αρχών που έθεταν οι νόμοι του κράτους και υπό την προϋπόθεση ότι δεν έρχονται σε αντίθεση με το κοινό καλό του έθνους και το συμφέρον άλλων περιφερειών.

⁵⁹³ Αυτό σημαίνει ότι όταν απαιτείται η ενιαία άσκηση κάποιων λειτουργιών, η διοικητική αρμοδιότητα μπορεί να ανατεθεί στους μητροπολιτικούς δήμους, την επαρχία, την Περιφέρεια ή το Κράτος. Σε περίπτωση δηλαδή ανεπάρκειας και αναποτελεσματικότητας του κατώτερου διοικητικού επιπέδου, το ανώτερο επίπεδο μπορεί να παρέμβει, μα βάση την αρχή της επικουρικότητας.

περιφερειακών νόμων ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου πριν την έκδοσή τους, ενώ απαλείφθηκε η θέση του κυβερνητικού επιτρόπου που είχε την αρμοδιότητα να επιβλέπει τις διοικητικές λειτουργίες.

Η συγκριτική ανάλυση ρυθμίσεων από ευρωπαϊκά Συντάγματα οδηγεί σε ορισμένα βασικά συμπεράσματα ως προς τα κοινά χαρακτηριστικά τους. Έτσι, ο συνταγματικός νομοθέτης αναφέρεται, κατά κανόνα, σε συγκεκριμένες μορφές πρωτοβάθμιων και (σπανιότερα) δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. τις οποίες και κατοχυρώνει⁵⁹⁴. Η σφαίρα ευθύνης των εν λόγω οργανισμών περιγράφεται συνήθως (με την εξαίρεση της Αυστρίας) γενικά και με την επιστράτευση αόριστων νομικών εννοιών («τοπικές υποθέσεις», «τοπική κοινωνία», «ελεύθερη διοίκηση» κ.ά.),⁵⁹⁵ αλλά σε αρκετές περιπτώσεις περιλαμβάνει (με διαφοροποιήσεις) και την τοπική κανονιστική αυτονομία.⁵⁹⁶ Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες διασφαλίζεται από τον ίδιο τον Καταστατικό Χάρτη η συμμετοχή των τοπικών οργανισμών στα έσοδα από συγκεκριμένους φόρους ή και η δυνατότητα επιβολής τοπικών φόρων.⁵⁹⁷ Αξιοσημείωτη είναι, εξάλλου, και η εμφατική αναφορά αρκετών Συνταγμάτων στη διεκπεραίωση, από τους Ο.Τ.Α., υποθέσεων του Κράτους που υποχρεούται τότε να

⁵⁹⁴ Πρβλ. επίσης άρθρ. 162 του Βελγ. Συντ., 82 του Δαν. Συντ., 121 του Φινλ. Συντ., 123 και 132 του Ολλανδ. Συντ., άρθρ. 7 του Σουηδ. Συντ., 140, 141 και 143 του Ισπαν. Συντ. και από τις υποψήφιες για ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση χώρες τα άρθρα 101 Τσεχ. Συντ., 41 Ουγγαρ. Συντ., 64 Σλοβακ. Συντ., 138 Σλοβεν. Συντ., 164 παρ. 1 Πολ. Συντ. Εξάλλου, σε ορισμένες χώρες προβλέπεται ρητά η δυνατότητα της κεντρικής εξουσίας να προχωρεί σε συνενώσεις και οργανωτική αναμόρφωση των Ο.Τ.Α.. Βλ., λ.χ., άρθρ. 133 Ιταλ. Συντ. και 249 Πορτ. Συντ. (μετά από προηγούμενη ακρόαση), 123 Ολλ. Συντ. Για μια εκτεταμένη ανάλυση των συνταγματικών διατάξεων σε περισσότερες χώρες της Ευρώπης βλ. Ευρ. Μπέσλα-Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, σσ. 13-16.

⁵⁹⁵ Πρβλ. και άρθρ. 162 Βελγ. Συντ., 140 Σλοβεν. Συντ., 8 Τσεχ. Συντ., 67 Σλοβακ. Συντ., 42 και 44^Α Ουγγαρ. Συντ. Αξίζει να σημειωθεί εξάλλου το γεγονός ότι περισσότερα Συντάγματα προβλέπουν, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, τη δυνατότητα δημιουργίας *Συνδέσμων Ο.Τ.Α.* γενικά ή ειδικότερα στις μητροπολιτικές περιοχές: βλ. άρθρ. 165 Βελγ. Συντ., 116α Αυστρ. Συντ., 247 Πορτ. Συντ., 141 παρ. 3 Ισπ. Συντ., 143 Σλοβεν. Συντ., 66 Σλοβακ. Συντ., 44^Α Ουγγαρ. Συντ., 172 Πολ. Συντ.

⁵⁹⁶ Βλ. Φλογαΐτης Σπ., *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργανώσεως*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σ. 85, Μπακογιάννης Κ., "Η κανονιστική αρμοδιότητα στη Γαλλία", Διοικητική Μεταρρύθμιση 1992, τεύχ. 49-50, σ. 48 επ. Από τις σχετικές διατάξεις των ευρωπαϊκών συνταγμάτων πρβλ. άρθρ. 127 Ολλ. Συντ., 241 Πορτ. Συντ., 28 παρ. 2 Θ.Ν., 118 παρ. 6 Αυστρ. Συντ., 68 και 71 παρ. 2 Σλοβακ. Συντ., 104 παρ. 3 Τσεχ. Συντ.

⁵⁹⁷ Πρβλ. άρθρ. 28 παρ. 2γ Θ.Ν., 121 Φινλ. Συντ., 116 παρ. 2 Αυστρ. Συντ., 170 παρ. 4 Βελγ. Συντ., 132 παρ. 6 Ολλ. Συντ., 142 Ισπ. Συντ., 147 Σλοβεν. Συντ., 65 Σλοβακ. Συντ., 7 Σουηδ. Συντ., 168 Πολ. Συντ.

καλύπτει τα αντίστοιχα έξοδα,⁵⁹⁸ αλλά και η ρητή μνεία του θεσμού της κρατικής εποπτείας.⁵⁹⁹ Στο Σύνταγμα της Ιταλίας⁶⁰⁰ (το οποίο έκρινε αναγκαίο να διασφαλίσει ρητά, στο άρθρο 97, την «εύρυθμη λειτουργία» και την «αμεροληψία» της διοικήσεως), ρυθμίστηκε λεπτομερέστερα η εγκαθίδρυση και λειτουργία ενός δικτύου «αποκεντρωμένων» κρατικών υπηρεσιών, το οποίο προβλέπεται και σε Συντάγματα άλλων χωρών.⁶⁰¹ Τέλος, αξίζει να σημειωθεί το γεγονός ότι τα Συντάγματα της Πορτογαλίας και της Ισπανίας υπογραμμίζουν ιδιαίτερα την σημασία των αρχών της αποτελεσματικότητας και του συντονισμού για την λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.⁶⁰²

Είναι σαφές ότι τα νεότερα ευρωπαϊκά Συντάγματα, αλλά και ο γενικότερος θεσμικός προβληματισμός για την αυτοδιοίκηση στην Ευρώπη έχουν επηρεαστεί από το πνεύμα που αποτυπώνεται στον *Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας*⁶⁰³ που έχει επικυρωθεί (αλλά με επιφύλαξη ως προς την δεύτερη βαθμίδα Ο.Τ.Α.) και από την χώρα μας.⁶⁰⁴ Ο εν λόγω Χάρτης, όπου βρίσκονται οι ψηφίδες για τον σχηματισμό ενός ευρωπαϊκού συνταγματικού πλαισίου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, κατοχυρώνει την αρχή της επικουρικότητας (άρθρ. 4 παρ. 3) και το τεκμήριο αρμοδιότητας των Ο.Τ.Α. (άρθρ. 4 παρ. 2), έτσι ώστε η αυτοδιοίκηση να αναλαμβάνει «ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων» (άρθρ. 3 παρ. 1).⁶⁰⁵ Ο Χάρτης κατοχυρώνει εξάλλου και την αρχή της αναλογίας ανάμεσα στο εύρος των αρμοδιοτήτων που ασκούν οι Ο.Τ.Α. και τους οικονομικούς τους πόρους (άρθρ. 9 παρ. 1). Το τελευταίο αυτό ζήτημα ήρθε και πάλι με έμφαση στην επικαιρότητα, αφού σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, οι Ο.Τ.Α. αποτέλεσαν τα εύκολα θύματα της δημοσιονομικής εξυγίανσης, η οποία προκάλεσε πιέσεις που έφεραν στο

⁵⁹⁸ Πρβλ. τα άρθρ. 124 και 129 Ιταλ. Συντ., 106 παρ. 8 Θ.Ν., 105 Τσεχ. Συντ., 166 παρ. 2 και 167 παρ. 4 Πολ. Συντ., 119 Αυστρ. Συντ. (για την διεκπεραίωση κρατικών υποθέσεων) και τα άρθρ 140 Σλοβεν. Συντ., 71 παρ. 1 Σλοβακ. Συντ., 44Α και 44Β παρ. 2 Ουγγαρ. Συντ. (και για την υποχρέωση κάλυψης των συνεπαγόμενων εξόδων).

⁵⁹⁹ Πρβλ. τα άρθρα 162 παρ. 6 Βελγ. Συντ., 82 Δαν. Συντ., 130 Ιταλ. Συντ., 132 παρ. 2 και 3 Ολλ. Συντ., 119α Αυστρ. Συντ., 242 Πορτ. Συντ., 171 παρ. 1 Πολ. Συντ., 144 Σλοβεν. Συντ.

⁶⁰⁰ Άρθρ. 5, 124, 129, 130.

⁶⁰¹ Πρβλ. Άρθρ. 126 Ολλ. Συντ., 262 Πορτ. Συντ., 103 Ισπ. Συντ., 171 παρ. 2 Πολ. Συντ.

⁶⁰² Βλ. άρθρ 102 Ισπ. Συντ. και 267 Πορτ. Συντ.

⁶⁰³ Αξίζει να σημειωθεί ότι ήδη υφίσταται και σχέδιο Χάρτη για την Περιφερειακή Αυτονομία.

⁶⁰⁴ Με το ν. 1850/1989, βλ. σχετικά Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, σσ.191-192.

⁶⁰⁵ Πρβλ., ενδεικτικά, το άρθρο 16 παρ. 2 του Πολωνικού Συντάγματος, όπου επίσης γίνεται λόγος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση που εκπληρώνει «ουσιαστικό μέρος των δημοσίων καθηκόντων».

προσκήνιο την ανάγκη ριζικών αλλά και ταχύτατων μεταβολών για την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των τοπικών διοικήσεων σε συνδυασμό με απαιτήσεις για αύξηση της διαφάνειας και της υπευθυνότητας ως προς την λήψη πολιτικών αποφάσεων και την διαχείριση των -περιορισμένων- πόρων.

Τα συστήματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελείται ήδη από 28 κράτη μέλη, με διαφορετικά συστήματα διακυβέρνησης. Έτσι, μπορούμε να διακρίνουμε ανάμεσα σε ομοσπονδιακά κράτη όπως η Γερμανία, η Αυστρία, το Βέλγιο, κράτη με ισχυρές περιφερειακές αυτοδιοικήσεις όπως η Ισπανία και η Ιταλία, και συγκεντρωτικά κράτη όπως η Ελλάδα, η Πορτογαλία ή η Γαλλία.

Εντούτοις, αυτός ο διαχωρισμός των κρατών σε σχέση με το σύστημα διακυβέρνησης έχει σχετικοποιηθεί ουσιαστικά στις μέρες μας, ιδιαίτερα όσον αφορά συγκεντρωτικά κράτη, όπου η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει διαδραματίσει καταλυτικό ρόλο για την διοικητική αναδιάρθρωσή τους, η οποία επιτυγχάνεται με την αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων ή με τη δημιουργία περιφερειακών αρχών, προκειμένου να επιτευχθεί η επιδιωκόμενη ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική.

Αντίστοιχα, το ίδιο παρατηρείται και σε τοπικό επίπεδο εντός της Ε.Ε., ως προς τη διακυβέρνηση των κατά τόπους περιοχών, όπου σύμφωνα με στοιχεία του 2008, οι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί υπερβαίνουν τις 92.000⁶⁰⁶, και βαίνουν αυξανόμενοι με την εισδοχή νέων κρατών - μελών. Ανάλογα με το ποικίλο πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό πλαίσιο και την πορεία που διαγράφει κάθε κράτος προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, διαμορφώνεται και το τοπικό σύστημα διακυβέρνησης (βλ. παρακάτω πίνακα).

⁶⁰⁶ Βλ. Dexia, 2008

Πίνακας 7: Βαθμοί Αυτοδιοίκησης στις Ευρωπαϊκές Χώρες

Μονοβάθμια αυτοδιοίκηση	Δύο Βαθμοί	Τρεις βαθμοί
Βουλγαρία (264 δήμοι)	Αυστρία	Βέλγιο
Κύπρος (33 Δήμοι, 491 κοινότητες)	Τσεχία	Γαλλία
Εσθονία (194 κοινότητες, 33 δήμοι)	Δανία	Γερμανία
Λιθουανία (60)	Ελλάδα	Ιταλία
Λουξεμβούργο (116)	Ουγγαρία	Πολωνία
Μάλτα (68)	Ιρλανδία	Ισπανία
Σλοβενία (110)	Λιθουανία	Αγγλία
	Ολλανδία	
	Πορτογαλία	
	Ρουμανία	
	Σλοβακία	
	Σουηδία	
	Φινλανδία	
	Κροατία ⁶⁰⁷	

Πηγή: Επεξεργασία Στοιχείων από Dexia, 2008

Επισημαίνεται ότι στην πρώτη ομάδα χωρών του παραπάνω Πίνακα ανήκουν μικρές χώρες, στη δεύτερη ομάδα ανήκουν μεσαίου μεγέθους χώρες (με βάση το πληθυσμιακό ή το γεωγραφικό κριτήριο) και στην τρίτη ομάδα χωρών ανήκουν (εκτός από το Βέλγιο), οι μεγαλύτερες χώρες που συγκεντρώνουν τα τρία

⁶⁰⁷ Στα κράτη μέλη εντάχθηκε και η Κροατία.

τέταρτα του πληθυσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, σε ποσοστό 87% περίπου είναι οι φορείς α' βαθμού Τ.Α..

Σε σχέση με το μέγεθος του α' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης υφίστανται σημαντικές, επίσης, διαφοροποιήσεις στον ευρωπαϊκό χώρο. Ο μέσος πληθυσμός ενός Δήμου στην ΕΕ κυμαίνεται μεταξύ 1640 κατοίκων στην Τσεχία και 139.480 στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η μέση έκταση ενός Δήμου στην ΕΕ κυμαίνεται από 5 km² στην Μάλτα μέχρι 1550 km² στην Σουηδία. Παράλληλα, υφίστανται χώρες, όπως η Κύπρος, η Σλοβακία, η Γαλλία και η Τσεχία, όπου το 95% των Δήμων έχει πληθυσμό κάτω των 5000 κατοίκων.

Το σύστημα διακυβέρνησης των Ο.Τ.Α. παρουσιάζει, επίσης, σημαντικές διακυμάνσεις στις ευρωπαϊκές χώρες. Τα μέλη των κυριότερων εκτελεστικών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά κανόνα επιλέγονται και προέρχονται από το Δημοτικό Συμβούλιο. Η επιρροή του Δημοτικού Συμβουλίου εν μέρει περιορίζεται, όταν υφίσταται άμεσα εκλεγμένος Δήμαρχος, ο οποίος και αναλαμβάνει ενεργό ρόλο στην τοπική διακυβέρνηση.⁶⁰⁸ Η άμεση εκλογή του Δημάρχου ίσχυε παραδοσιακά στις νότιες ευρωπαϊκές χώρες με «ναπολεόντεια» διοικητική παράδοση, αλλά κατά τα τελευταία χρόνια καθιερώθηκε ή συζητείται⁶⁰⁹ και σε άλλες χώρες. Στην Πολωνία, λ.χ., ο Δήμαρχος μετά την μεταρρύθμιση του 2002 για την Τοπική Αυτοδιοίκηση εκλέγεται πλέον άμεσα από την τοπική κοινωνία. Πριν τις εκλογές του 2003, ο δήμαρχος εκλεγόταν από το Δημοτικό Συμβούλιο και μπορούσε να ήταν αιρετό μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου ή όχι.⁶¹⁰

⁶⁰⁸ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ , *Ο Δήμαρχος*, 2005, ό.π., σ. 188-189, όπου υπογραμμίζει ότι: *η έρευνα για την υπεροχή του αιρετού ηγέτη-Δημάρχου ανέδειξε ότι είναι πράγματι εντυπωσιακή, ιδίως στις χώρες όπου εκλέγεται άμεσα. Πράγματι, στην Γαλλία, την Αυστρία και την Ελλάδα, οι τιμές με τις οποίες αξιολογήθηκε η δημαρχιακή ισχύς στον δήμο λίγο μόνον υπολείπονται της μέγιστης δυνατής («5»), έτσι ώστε να επιβεβαιώνεται η καταλυτική σημασία της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι συγκριτικά μικρότερες σχετικές τιμές αφορούν τους Ιρλανδούς (που εκλέγονται έμμεσα και περιορίζονται σε συμβολικό ρόλο), καθώς και τους Ολλανδούς δημάρχους, οι οποίοι δεν είναι αιρετοί και διορίζονται.*

⁶⁰⁹ Ακόμα και στην Ολλανδία, διαμορφώνεται από το 2004 ανάλογη προσπάθεια για την εισαγωγή άμεσα εκλεγμένου Δημάρχου βλ. Edwards Ar., "Re-intermediating the councillors? Towards new connections between representative and participatory democracy in local government", Paper presented at the annual work Conference of the Netherlands Institute of Government (NIG/NOB), Rotterdam, 29 October 2004 Session 2: Political representation and legitimacy.

⁶¹⁰ Για περισσότερα βλ. Swianiewicz P. Klimska Ur. & Mielczarek A. (2004), *PLUS Project*, Polish National Report (2004).

Στην Αγγλία,⁶¹¹ η Εργατική Κυβέρνηση στα πλαίσια της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας για αναδιάρθρωση της τοπικής διακυβέρνησης, πρότεινε τρία νέα μοντέλα πολιτικής οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στα δύο από τα τρία⁶¹² κυριαρχούσε η εισαγωγή του άμεσα εκλεγμένου δήμαρχου.⁶¹³ Προσδιοριστικός παράγων της υιοθέτησης του άμεσα εκλεγμένου Δημάρχου ήταν το χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές σε συνδυασμό με την ενίσχυση της συμμετοχικής διακυβέρνησης.

Στην Γερμανία, όπου στην δεκαετία του 1990 εισήχθη ο θεσμός του άμεσα εκλεγμένου Δημάρχου, βασικός προσδιοριστικός παράγοντας δεν ήταν τόσο η αύξηση της συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές, αλλά κυρίως ο προβληματισμός ως προς τη μη αποτελεσματική Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η επιρροή του Δημάρχου περιορίζεται σημαντικά όταν αυτός δεν είναι άμεσα εκλεγμένος και αντίθετα ενισχύεται ο ρόλος της εκτελεστικής επιτροπής (από τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου ή το ίδιο το Δημοτικό Συμβούλιο π.χ. στην περίπτωση της Ολλανδίας). Στην Ολλανδία, ο Δήμαρχος διορίζεται από την κεντρική κρατική εξουσία, δεν είναι αιρετός λειτουργός αλλά επαγγελματίας της διοίκησης («μάνατζερ») και αναλαμβάνει καθήκοντα στο Δήμο για θητεία έξι ετών, ενώ η θητεία του αιρετού Δημοτικού Συμβουλίου είναι για τέσσερα έτη. Σε αρκετές περιπτώσεις πάντως, όταν ο επαγγελματίας μάνατζερ-Δήμαρχος χάσει την εμπιστοσύνη του αιρετού

⁶¹¹ Σύμφωνα με στοιχεία του 2004, οι άμεσα εκλεγμένοι δήμαρχοι είναι 11, (10 Δήμοι ακολουθούν το πρότυπο Δήμαρχος και Εκτελεστική Επιτροπή και 1 Δήμαρχος και Επαγγελματίας της Διοίκησης) σε 316 περιπτώσεις το πολιτικό σύστημα διαρθρώνεται σύμφωνα με το τρίτο σύστημα όπως παρατηρείται από Carmichael L., C. De Zeeuw, Howard J., Stewart M., Sweeting D., National report – England, PLUS, Participation, Leadership, and Urban Sustainability. Διαφαίνεται βέβαια διαχρονικά μια τάση αύξησης της επιλογής του άμεσα εκλεγμένου Δημάρχου.

⁶¹² Τα τρία μοντέλα πολιτικής οργάνωσης είναι: 1. Άμεσα εκλεγμένος Δήμαρχος και συμβούλιο που συγκροτείται είτε από το Δημοτικό Συμβούλιο είτε από τον δήμαρχο. 2. Ηγέτης και Συμβούλιο. Το Δημοτικό συμβούλιο εκλέγει τον ηγέτη και τα μέλη του συμβουλίου επιλέγονται από το Δημοτικό Συμβούλιο είτε από τον Ηγέτη του Δήμου. 3. Ένας άμεσα εκλεγμένος δήμαρχος με ένα υψηλόβαθμο στέλεχος της Διοίκησης. Ο εκλεγμένος δήμαρχος περιορίζεται στον στρατηγικό σχεδιασμό των τοπικών πολιτικών, ενώ ο επαγγελματίας της Διοίκησης (που διορίζεται από το συμβούλιο) είναι αρμόδιος για την πολιτική εφαρμογή.

⁶¹³ Βλ. Noppe R. & Ringeling Ar., "England New Labour, New Democracy?" στο έργο: Daemen H.H.F.M., & Schaap L.. *Citizen and City : Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Delft: Eburon (2000).

συμβουλίου, τότε αναγκάζεται σε παραίτηση. Εάν αυτό δεν συμβεί, το Δημοτικό Συμβούλιο μπορεί να ζητήσει την παύση του Δημάρχου.⁶¹⁴

Η άμεση εκλογή του Δημοτικού Συμβουλίου σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες δεν εξασφαλίζει απόλυτα την «κυριαρχία» του στα δημοτικά δρώμενα. Στην πράξη, η σχετική ισχύς του Δημοτικού Συμβουλίου εξαρτάται και από άλλους παράγοντες όπως ο τρόπος συγκρότησής του, ο βαθμός επιρροής και η σχέση του με τα άλλα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (π.χ. πολιτική ηγεσία,⁶¹⁵ συλλογικό εκτελεστικό όργανο), ή το εύρος των αρμοδιοτήτων του. Το μέγεθός του καθορίζεται με νόμο και είναι συνήθως ανάλογο με τον πληθυσμό του Δήμου. Δεν υφίστανται έντονες διαφοροποιήσεις μεταξύ των εξεταζόμενων χωρών, με εξαίρεση τις σκανδιναβικές χώρες, όπου τυπικά υφίστανται Δημοτικά Συμβούλια με 85 άτομα.

Πίνακας 8: Ανάδειξη Δημοτικών Συμβούλων σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες

Χώρες	Εκλογικό Σύστημα	Μέγεθος Δημοτικού Συμβουλίου	Θητεία Δημοτικού Συμβουλίου
Πολωνία	M ⁶¹⁶	20-60	4
Βέλγιο	A	7-55	6
Φινλανδία	A ⁶¹⁷	17-85 ⁶¹⁸	4
Νορβηγία	A	13-85	4
Σουηδία	A	31-101 ⁶¹⁹	4

⁶¹⁴ Βλ. Berveling J. / VanDam M. / Neelen G. / Wille A., "No More Double Dutch: Understanding the Dutch EO", στο έργο: Klausen K. K. / Magnier A., *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government*, Odensee University Press, Odensee 1998.

⁶¹⁵ Η άμεση εκλογή π.χ. του Δημάρχου συμβάλλει αποφασιστικά στην κατάληψη εκ μέρους του μιας πολύ ισχυρότερης θέσης στο πολιτικό σύστημα εφόσον έχει τους δικούς ψηφοφόρους και γενικότερα άμεση σχέση με την τοπική κοινωνία.

⁶¹⁶ Σε Δήμους κάτω των 20.000 κατοίκων χρησιμοποιείται πλειοψηφικό σύστημα για την εκλογή του Δημοτικού Συμβουλίου και αναλογικό σύστημα σε δήμους άνω των 20.000 κατοίκων. Στην δεύτερη περίπτωση, εξάλλου, ο Δήμος χωρίζεται σε διαμερίσματα και εκλέγονται 5-10 Δημοτικοί σύμβουλοι από κάθε διαμέρισμα.

⁶¹⁷ Αναλογικό εκλογικό σύστημα με σταυρό προτίμησης.

⁶¹⁸ Το μέγεθος του Δημοτικού Συμβουλίου είναι ανάλογο του πληθυσμού και καθορίζεται από τον ν. 365/1995. Σύμφωνα με τον συγκεκριμένο νόμο, το μέγεθος του Δημοτικού Συμβουλίου στην χώρα κυμαίνεται μεταξύ 17 μέλη για Δήμους μέχρι 2000 κατοίκων και μέχρι 85 μέλη για Δήμους άνω των 400.000 κατοίκων.

⁶¹⁹ Σύμφωνα με νεότερα στοιχεία: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), *Έρευνα για τους δημοτικούς συμβούλους*, (επιστημονικός υπεύθυνος Χλέπας Ν.Κ.), Αθήνα 2007, σ. 167.

Γερμανία	A ⁶²⁰	-	5,6
Ολλανδία	A	9-45	4
Ελλάδα	Π	13-45	4
Ισπανία	A	5-25 ⁶²¹	4
Αγγλία	M	-	4
Ελβετία	A ⁶²²	-	-

Πηγή: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), Έρευνα για τους δημοτικούς συμβούλους, Αθήνα 2007, επιστημονικός υπεύθυνος Χλέπας Ν.-Κ.

Εκλογικό σύστημα: όπου Α = Αναλογικό, Μ = Μικτό, Π = Πλειοψηφικό.

Στις περισσότερες χώρες το εκλογικό σύστημα που επικρατεί για την ανάδειξη των δημοτικών συμβούλων είναι το αναλογικό. Στην συγκεκριμένη κατηγορία δεν ανήκει η Ελλάδα και η Πολωνία, καθώς και κάποια κρατίδια της Γερμανίας, χώρες δηλαδή που έχουν άμεσα εκλεγμένο Δήμαρχο. Σε χώρες όπως η Φινλανδία, το αναλογικό εκλογικό σύστημα που υιοθετείται ενισχύει την εκπροσώπηση και συμμετοχή μικρότερων πολιτικών ομάδων στο Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου και στις αντίστοιχες Επιτροπές που δημιουργούνται. Συνήθως κανένας συνδυασμός δεν κερδίζει την πλειοψηφία των εδρών και υφίσταται αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών συνδυασμών σε όλα τα όργανα. Η προεδρία του Δημοτικού Συμβουλίου και της Εκτελεστικής Επιτροπής εναλλάσσεται κάθε δύο χρόνια μεταξύ των πολιτικών συνδυασμών, ενώ ο Δήμαρχος ενδέχεται να μην ελέγχει την πλειοψηφία των εδρών στο Δημοτικό Συμβούλιο. Το συγκεκριμένο χαρακτηριστικό γνώρισμα της φινλανδικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρείται ότι ενισχύει τη συνοχή και τη διαφάνεια, περιορίζει τη διαφθορά και τη διαπλοκή, ενώ ενισχύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση μέσω της αντιπροσώπευσης διαφορετικών συμφερόντων στα πολιτικά όργανα των Δήμων. Το ίδιο συμβαίνει σε χώρες όπως η Ολλανδία, η Σουηδία ή η Νορβηγία.

⁶²⁰ Το εκλογικό σύστημα κατά κύριο λόγο είναι αναλογικό για την ανάδειξη των δημοτικών συμβούλων. Υφίστανται όμως κάποιες διάφορες ανάμεσα στα κρατίδια. Έτσι, λ.χ., σε δύο από αυτά, στα κρατίδια της Έσσης και της Σαξωνίας θεσμοθετείται πλειοψηφικό σύστημα (50% και 1 για την επικράτηση της δημοτικής ηγεσίας).

⁶²¹ Μέχρι 100.000 κατοίκους και από 100.000 και άνω προστίθεται ένας Δημοτικός Σύμβουλος επιπλέον ανά 100.000 κατοίκους.

⁶²² Αναλογικό εκλογικό σύστημα για τα 3/4 των Δήμων της χώρας και πλειοψηφικό για το 1/4.

Στην Πολωνία, η οποία είναι η δεύτερη χώρα, όπου το θεσμικό πλαίσιο προβλέπει άμεση εκλογή του δημάρχου, ο νομοθέτης προέβλεψε την εισαγωγή του αναλογικού εκλογικού συστήματος στις μεγάλες πόλεις της χώρας, περιορίζοντας την «απόλυτη» κυριαρχία του Δημάρχου. Ο Δήμαρχος δεν έχει την απόλυτη πλειοψηφία του Δημοτικού Συμβουλίου και σε αρκετές περιπτώσεις πρέπει να συνεργαστεί με διαφορετικές πολιτικές παρατάξεις στα πλαίσια του Δημοτικού Συμβουλίου, έτσι ώστε να περιορίζεται το εύρος της δράσης του.

Η θητεία των δημοτικών συμβούλων είναι συνήθως τέσσερα χρόνια και συμπίπτει με την θητεία του εκλεγμένου Δημάρχου. Δεν ισχύει το ίδιο για το Βέλγιο (6 έτη) και τη Γερμανία (5 ή 6 έτη) όπου η θητεία των δημοτικών συμβούλων είναι μεγαλύτερη. Στη Γερμανία μπορεί μάλιστα να διαφοροποιείται από την θητεία του αξιώματος του Δημάρχου, Έτσι, στο ομοσπονδιακό κρατίδιο της Βάδης-Βυρτεμβέργης, λ.χ., δήμαρχος εκλέγεται για οκτώ έτη και η εκλογή του/της είναι εντελώς αποσυνδεδεμένη από τις εκλογές των δημοτικών συμβουλίων, ώστε να ενισχύεται ο ρόλος του Δημοτικού Συμβουλίου στο τοπικό πολιτικό σύστημα.⁶²³

Πρόωρη διάλυση του Δημοτικού συμβουλίου πριν την λήξη της θητείας του προβλέπεται στην Πολωνία και στην Ισπανία. Στην πρώτη περίπτωση απαιτείται διεξαγωγή τοπικού δημοψηφίσματος και στη δεύτερη περίπτωση είναι γνωστό ότι σπάνια πραγματοποιείται πρόωρη διάλυση της θητείας του Δημοτικού Συμβουλίου παρά την σχετική νομοθετική ρύθμιση.

Το Δημοτικό Συμβούλιο θεωρείται το ανώτατο όργανο λήψης αποφάσεων σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες. Η συγκρότησή του βάσει αναλογικού ή πλειοψηφικού εκλογικού συστήματος επιδρά, πάντως, στον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα της λειτουργίας του και της επιρροής του.

Στα κράτη του Βορρά και του Μεσοευρωπαϊκού χώρου (Φινλανδία, Νορβηγία, Σουηδία, Γερμανία, Ολλανδία και Βέλγιο) ο πλουραλισμός στην σύνθεση του δημοτικού συμβουλίου αντανακλάται και στη σύνθεση των συλλογικών εκτελεστικών οργάνων στις χώρες αυτές, όπου παρατηρείται ισχυρή εκπροσώπηση της αντιπολίτευσης. Στις περισσότερες από αυτές τις χώρες εξάλλου,

⁶²³ Βλ. αναλυτικότερα: Björn Egner, Michael Haus, Hubert Heinelt, Christine König, (2004), Country Report Germany, PLUS project.

σπάνια μια δημοτική παράταξη κατέχει την πλειοψηφία των εδρών, ενώ είναι σύνηθες φαινόμενο να υφίστανται συνεργασίες διαφορετικών δημοτικών παρατάξεων. Το τοπικό πολιτικό σύστημα, λ.χ., της Φινλανδίας χαρακτηρίζεται από την αναλογική αντιπροσώπευση όλων των δημοτικών παρατάξεων στα συλλογικά εκτελεστικά όργανα του Δήμου. Στη Γερμανία, στα δύο κρατίδια, της Βάδης - Βυρτεμβέργης και της Σαξονίας, η θεσμική κατοχύρωση της εκπροσώπησης της αντιπολίτευσης στα εκτελεστικά όργανα επιδιώκεται, καθώς το εκλογικό σύστημα ανάδειξης του δημοτικού Συμβουλίου περιορίζει την δυνατότητα συμμετοχής τους στα εν λόγω όργανα.

Η Πολωνία είναι μια ιδιαίτερη περίπτωση, καθώς ο αριθμός των δημοτικών αρχών με ένα πολιτικό κόμμα κυρίαρχο στο Δημοτικό συμβούλιο είναι σχετικά μικρός. Μόνο στο 50% των Δήμων της Πολωνίας ένα ενιαίο πολιτικό κόμμα καταφέρνει να συγκεντρώσει τουλάχιστον το 40% των εδρών στο Δημοτικό Συμβούλιο.⁶²⁴ Αυτό που συνήθως παρατηρείται είναι ένας κατακερματισμός της πολιτικής εξουσίας σε διάφορες μικρές παραταξιακές ομάδες που πολλές φορές δημιουργούν προβλήματα στη λήψη αποφάσεων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν έχει νόημα η κατοχύρωση της αντιπολίτευσης στο συλλογικό όργανο του Δήμου. Η μεταρρύθμιση του 2002 με την εισαγωγή της άμεσης εκλογής του Δημάρχου δεν έλυσε το πρόβλημα του κομματικού κατακερματισμού που παρατηρείται, καθώς το θεσμικό πλαίσιο ανάδειξης του δεν εγγυάται ότι θα έχει την πλειοψηφία στο Δημοτικό Συμβούλιο και αυτό που παρατηρείται στην πράξη σε διάφορες μεγάλες πόλεις της Πολωνίας, είναι ο Δήμαρχος να επιλέγει κατ' ανάγκη να συνεργαστεί και να συναινέσει με παρατάξεις της αντιπολίτευσης.

Στις ευρωπαϊκές χώρες, το Δημοτικό Συμβούλιο είναι εκείνο που συνήθως εκλέγει τον Πρόεδρό του από τα μέλη του. Στις περιπτώσεις που δεν ισχύει αυτό, ο Δήμαρχος (π.χ. στα κρατίδια της Γερμανίας και την Ολλανδία) προεδρεύει στο Δημοτικό Συμβούλιο. Σημαντικό στοιχείο της κριτικής της λειτουργίας του Δημοτικού Συμβουλίου είναι η συχνότητα των συνεδριάσεών του, η δυνατότητα

⁶²⁴ Swianiewicz, P. Klimska, Ur. & Mielczarek, A. (2004), 'Uneven Partnerships: Polish City Leaders in Search of Local Governance', PLUS Project.

καθορισμού της ημερήσιας διάταξης αυτού από μεμονωμένους Δημοτικούς Συμβούλους ή ομάδας αυτών, και στοιχεία που συσχετίζονται με το ρόλο του Δημοτικού Συμβούλου στην τοπική κοινωνία π.χ. η παροχή αμοιβής και η δυνατότητα ή μη σώρευσης πολιτικών και διοικητικών αξιωμάτων. Η τοπική συχνότητα των συνεδριάσεων στις ευρωπαϊκές χώρες είναι μία ή δύο περίπου φορές τον μήνα. Ο αριθμός αυτός διαφοροποιείται ανάλογα με το μέγεθος της δημοτικής αρχής (π.χ. Ισπανία, Σουηδία), ενώ μπορεί να αλλάζει ανάλογα και με τις ανάγκες της Δημοτικής Αρχής. Η διαφορά που υφίσταται όσον αφορά την συχνότητα των συνεδριάσεων είναι ότι σε μερικές χώρες ο νομοθέτης θεώρησε υποχρέωσή του να θεσμοθετήσει έναν ελάχιστο αριθμό συνεδριάσεων (Πολωνία, Βέλγιο, Ισπανία, Ελλάδα), εν αντιθέσει με άλλες χώρες, όπου το ζήτημα της συχνότητας συνεδρίασης αφέθηκε στην ευχέρεια της Δημοτικής Αρχής (Ολλανδία, Σουηδία, Νορβηγία). Η μικρή, κατά μέσο όρο, συχνότητα των συνεδριάσεων οριοθετεί και εν μέρει τα όρια της δυναμικής παρέμβασης του δημοτικού συμβουλίου στα τοπικά δρώμενα. Έτσι, , ακόμα και στη θεωρητική περίπτωση όπου οι δημοτικοί σύμβουλοι είναι πλήρως ενημερωμένοι για τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, ο χρόνος δεν επαρκεί για εποικοδομητική συζήτηση και -συνήθως, το Δημοτικό Συμβούλιο απλά επικυρώνει τις αποφάσεις των εκτελεστικών οργάνων.⁶²⁵

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΧΤΑ) παρ. 2 άρθρο 7 Ν. 1850/ 1989 (ΦΕΚ 114/Α), θέλοντας να αναγνωρίσει τη σημασία του αιρετού αξιώματος, ορίζει ότι η εθνική νομοθεσία κάθε χώρας *«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»*. Η αποζημίωση ή αμοιβή των αιρετών αρχόντων αποτελεί αναφαίρετο δικαίωμά τους, σύμφωνα με τον ΕΧΤΑ, στις ευρωπαϊκές χώρες. Η μορφή και το ύψος της αποζημίωσης όμως διαφοροποιούνται έντονα και είναι ιδιαίτερα σύνθετες στον ευρωπαϊκό χώρο. Η εν λόγω διαφοροποίηση προκύπτει από μια σειρά προσδιοριστικών παραγόντων όπως η τοπική αυτονομία, η εμβέλεια της κρατικής εποπτείας, που σχετίζονται τόσο

⁶²⁵. Βλ. Daemen & Van der Meer, Finland The Customer Satisfied, στο έργο: Daemen H.H.F.M., & Schaap L., *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe.*, Delft: Eburon (2000).

με την ιστορική εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κάθε χώρα όσο και με το μέγεθος του Ο.Τ.Α. σε σχέση με τον όγκο των αρμοδιοτήτων.⁶²⁶ Σε χώρες όπως η Φινλανδία, το κεντρικό κράτος δεν καθορίζει το ανώτατο όριο της αποζημίωσης ή της αμοιβής, αλλά το αφήνει στην ευχέρεια της τοπικής ηγεσίας. Από την άλλη πλευρά, σε χώρες όπως το Βέλγιο, το κεντρικό κράτος και το αρμόδιο υπουργείο είναι εκείνο που καθορίζει πώς διακυμαίνεται το ποσό που θα διαθέτει στους αιρετούς ως αποζημίωση. Στις συγκεκριμένες χώρες η δημοσιονομική αυτοτέλεια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι περιορισμένη. Αυτό που παρατηρείται επίσης είναι ότι στις περισσότερες χώρες η αμοιβή συνδέεται με τον χρόνο ενασχόλησης με τα κοινά και ποικίλλει αντίστοιχα. Ο Δήμαρχος, ή γενικά ο επικεφαλής της Δημοτικής Αρχής στις περισσότερες χώρες θεωρείται πλήρους απασχόλησης και έτσι δικαιούται μηνιαίας αποζημίωσης ή έξοδα παράστασης σε αντίθεση με τους Δημοτικούς Συμβούλους. Βέβαια υφίστανται κάποιες αξιολογικές διαφοροποιήσεις: Στην Φινλανδία, λ.χ., η αποζημίωση των Δημοτικών Συμβούλων είναι περιορισμένη, αλλά αυτό δεν ισχύει για τους μεγάλους Ο.Τ.Α. της χώρας όπου ο Δημοτικός Σύμβουλος θεωρείται πλήρους απασχόλησης και διαφοροποιείται η αμοιβή του.

Σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, με την εξαίρεση της Ελβετίας (βλ. παρακάτω), το Δημοτικό Συμβούλιο είναι το ανώτατο αποφασιστικό όργανο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο οποίο εκχωρείται, βάσει νομοθετικών ρυθμίσεων, γενική αρμοδιότητα για όλες τις τοπικές υποθέσεις. Η συγκεκριμένη ομοιομορφία πηγάζει εν μέρει και από την προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ)⁶²⁷ όπου κατοχυρώνεται, και μάλιστα με ιδιαίτερη έμφαση, η αρχή της γενικής αρμοδιότητας των δημοτικών συμβουλίων σε συνδυασμό με την ευθύνη του εκτελεστικού οργάνου. Ειδικότερα, στο άρθρο 3 παρ. 2 του ΕΧΤΑ ορίζεται ότι το «δικαίωμα» της «τοπικής αυτονομίας» ασκείται «από συμβούλια ή συνελεύσεις», τα οποία «*μπορούν να έχουν υπεύθυνα ενώπιόν τους*

⁶²⁶ Βλ. συγκριτικά στοιχεία για την καταστατική θέση των αιρετών στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις αποζημιώσεις και αμοιβές αυτών στους Elodie Guérin, Eric Kerrouche, *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*, Paris, La Documentation Française, 2006.

⁶²⁷ Από την σχετική ελληνική βιβλιογραφία βλ. Παπαδημητρίου, Γ. / Κατσούλη, Δ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οδηγός Μελέτης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1989 και Τάχος Αν., «Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας», ερμηνευτική προσπάθεια, ΕΕΕυρΔ 1991, σ. 607.

εκτελεστικά όργανα». Τα τελευταία, είναι προφανώς υπεύθυνα για την εκτέλεση των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου, δηλαδή για την προώθηση και ολοκλήρωση των νομικών και υλικών ενεργειών που απαιτούνται προκειμένου να εφαρμοστούν και να υλοποιηθούν οι αποφάσεις του αιρετού συλλογικού οργάνου που έχει τη γενική αρμοδιότητα για τις αποφάσεις του Δήμου.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ειδικά στην Ελβετία, σε ένα ποσοστό 80% των δήμων, η νομοθετική και αποφασιστική λειτουργία ασκείται όχι από ένα εκλεγμένο όργανο, αλλά από την ίδια τη συνέλευση των δημοτών. Συγκεκριμένα, αυτό σημαίνει ότι οι δημότες καλούνται περίπου τέσσερις φορές το χρόνο στο Δημαρχιακό Μέγαρο (ή στην εκκλησία) όπου πραγματοποιείται διάλογος και λήψη αποφάσεων σε θέματα που προτείνονται από τη Δημοτική Αρχή.⁶²⁸

Πέρα από το ζήτημα της τοπικής αποφασιστικής αρμοδιότητας, στην πράξη, η σχέση του Δημοτικού Συμβουλίου με τα εκτελεστικά όργανα της διοίκησης είναι κρίσιμο ζήτημα για τις οριζόντιες σχέσεις εξουσίας και επιρροής σε τοπικό επίπεδο. Ιδιαίτερα σημαντική για την εξαγωγή συμπερασμάτων ως προς τις ευρωπαϊκές χώρες, είναι η συγκριτική αποτίμηση των αρμοδιοτήτων του Δημοτικού Συμβουλίου για εκλογή/διορισμό ή και παύση /ανάκληση εκτελεστικών οργάνων όπως οι Αντιδήμαρχοι, ο Γενικός Γραμματέας ή/ και η Δημαρχιακή Επιτροπή. Στην Ευρώπη (βλ. παρακάτω Πίνακα 4), υφίσταται μία πρώτη ομάδα χωρών όπου το Δημοτικό Συμβούλιο κατέχει την αρμοδιότητα για εκλογή και διορισμό όλων των εξεταζόμενων εκτελεστικών οργάνων. Οι χώρες αυτές είναι η Σουηδία,⁶²⁹ η Φινλανδία, η Νορβηγία και το Βέλγιο. Στη Σουηδία και τη Φινλανδία, προβλέπεται μάλιστα η δυνατότητα ανάκλησης του Πρόεδρου και των μελών του συλλογικού

⁶²⁸ Βλ. Kubler D. & Ladner An., 'Local Government Reform in Switzerland. More 'for' than 'by' - but what about 'of'?', Paper presented at the Joint International Conference: *Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency*, organised by the IPSA Research Committee 05 and the DVPW Workgroup "Local government studies", Stuttgart, September 26th to 27th 2002.

⁶²⁹ Στην Σουηδία δεν δόθηκε θετική απάντηση ως προς τον διορισμό Γενικού Γραμματέα του Δήμου, καθώς στη συγκεκριμένη χώρα κύριο εκτελεστικό όργανο είναι η εκτελεστική επιτροπή που εκλέγεται από το Δημοτικό Συμβούλιο. Εξάλλου στη Σουηδία δεν υφίσταται ο θεσμός μίας προσωποπαγούς θέσης που έχει τα ηνία της δημοτικής αρχής. Παρά ταύτα, ο πρόεδρος της εκτελεστικής επιτροπής ασκεί συνήθως το ρόλο του «ηγέτη» στο τοπικό επίπεδο, ιδιαίτερα σε μικρούς δήμους, όπου η εκτελεστική επιτροπή δύναται να αποτελείται από ένα μόνο μέλος, βλ. περισσότερα στους: Henry Bäck, Folke Johansson and Adiam Tedros (2004), *The Swedish National Report, PLUS Participatpation, Leadership and Urban Sustainability*, February 2004.

εκτελεστικού οργάνου από το Δημοτικό Συμβούλιο. Η συγκεκριμένη, βέβαια, ανάκληση στη Σουηδία θα πρέπει να αιτιολογείται, λ.χ., με ποινικό αδίκημα του συγκεκριμένου μέλους ή αρνητική τοποθέτηση του Ελεγκτικού οργάνου του Ο.Τ.Α. Η Νορβηγία διαφοροποιείται, καθώς το Δημοτικό Συμβούλιο δεν έχει την αρμοδιότητα ανάκλησης / παύσης των εκτελεστικών οργάνων πλην του Γενικού Γραμματέα του Δήμου. Ο Γενικός Γραμματέας του Δήμου συνήθως απαντάται στο παραδοσιακό μοντέλο⁶³⁰ οργάνωσης της τοπικής διακυβέρνησης και όχι στο «κοινοβουλευτικό» (parliamentary system). Στο δεύτερο μοντέλο οργάνωσης της νορβηγικής τοπικής διακυβέρνησης, το συλλογικό εκτελεστικό όργανο (city cabinet), είναι το ισχυρότερο εκτελεστικό όργανο σε τοπικό επίπεδο, αλλά μπορεί να ανακληθεί από το Δημοτικό Συμβούλιο, όταν χάσει την ψήφο εμπιστοσύνης του. Είναι εμφανές ότι στις σκανδιναβικές χώρες, το Δημοτικό Συμβούλιο αποτελεί ισχυρό παράγοντα στην διαδικασίες συγκρότησης των εκτελεστικών οργάνων σε τοπικό επίπεδο. Ενόψει δε της ανάλυσης που έχει γίνει για τη συγκρότηση του Δημοτικού Συμβουλίου στις περισσότερες από αυτές τις χώρες, δηλαδή τον πλουραλισμό της σύνθεσής τους, κατανοείται ότι ο διορισμός και η εκλογή των συγκεκριμένων οργάνων αποτελούν πράγματι συναινετικές διαδικασίες.

Και στο Βέλγιο, το Δημοτικό Συμβούλιο είναι αρμόδιο τόσο για την εκλογή /διορισμό της εκτελεστικής επιτροπής (aldermen) όσο και την επιλογή του Δημάρχου (ο οποίος τυπικά είναι και διορισμένος από το κράτος), καθώς και την ανάκληση/παύση των συγκεκριμένων οργάνων. Τυπικά, δηλαδή, αναδεικνύεται το Δημοτικό Συμβούλιο ως ιδιαίτερα ισχυρός παράγων στην βελγική τοπική

⁶³⁰ Βλ. ανάλυση από τους Hanssen G., Klausen J. Er. & Vabo S. Ir. (2004), "The National Report, Norway, PLUS, Participation, Leadership and Urban Sustainability", Norwegian Institute for Urban and Regional Research όπου επισημαίνεται ότι το νορβηγικό πολιτικό σύστημα Τοπικής Αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται από δύο διαφορετικά μοντέλα οργάνωσης: α) το «κοινοβουλευτικό μοντέλο οργάνωσης» όπου το δημοτικό συμβούλιο εκλέγει το εκτελεστικό όργανο (city cabinet) το οποίο είναι υπεύθυνο για την υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου, ενώ ο εκλεγμένος από το Δημοτικό Συμβούλιο Δήμαρχος είναι περισσότερο τελετουργικός και β) το παραδοσιακό μοντέλο οργάνωσης του τοπικού πολιτικού συστήματος το οποίο βασίζεται στην εκπροσώπηση όλων των παρατάξεων στις επιτροπές (εκτελεστικές και άλλες) ανάλογα με την σύνθεση του δημοτικού συμβουλίου. Συνήθως, στους περισσότερους Δήμους με αυτό το πρότυπο, η πλειοψηφία κατέχει όλα τα αξιώματα του Προέδρου και του Αντιπροέδρου των επιτροπών και επομένως δεν υφίσταται ζήτημα εμπιστοσύνης.

διακυβέρνηση. Παρά ταύτα, επισημαίνεται⁶³¹ ότι η Εκτελεστική Επιτροπή (Δήμαρχος και Aldermen) είναι ο ισχυρότερος πολιτικός παράγοντας στον Δήμο. Τούτο συνδέεται με τη σύνθεση και τον τρόπο λειτουργίας του Δημοτικού Συμβουλίου. Το συμβούλιο συγκαλείται σπανιότερα, ενώ και η σύνθεσή του από ερασιτέχνες πολιτικούς θέτει κάποια όρια στη συζήτηση των πολιτικών προτάσεων που προβάλλονται από τη διοίκηση του Ο.Τ.Α.. Η λήψη αποφάσεων εκ μέρους του Δημοτικού Συμβουλίου συνήθως καταλήγει στην αποδοχή των προτάσεων των εκτελεστικών οργάνων, ιδιαίτερα δε όταν αυτά τα όργανα κατέχουν την πλειοψηφία στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Πέρα από το ζήτημα των αρμοδιοτήτων του Δημοτικού Συμβουλίου, είναι προφανές ότι και ο τρόπος εκλογής του Δημάρχου, όπως ήδη τονίσθηκε, έχει μεγάλη σημασία για τις πολιτικές ισορροπίες εντός και εκτός του Δήμου. Η άμεση εκλογή στο αξίωμα του δημάρχου χαρακτηριζέ, κατά το παρελθόν, κυρίως τις χώρες που ακολουθούσαν το «ναπολεόντειο» πρότυπο και εξέφραζε τη σημασία που είχε η ισχυρή νομιμοποίηση μιας διεκδικητικής τοπικής ηγεσίας για την εκπροσώπηση της τοπικής κοινωνίας στο πλαίσιο του συγκεντρωτικού κράτους. Στις υπόλοιπες χώρες, η άμεση εκλογή του επιστρατεύτηκε στην πλειοψηφία τους τόσο ως αντίδοτο στην αποξένωση των πολιτών και τα υψηλά ποσοστά αποχής όσο και ως μέτρο για την αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας.

Από την άλλη πλευρά, σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες έχουν εισαχθεί στο δημοτικό σύστημα στοιχεία που θυμίζουν την κοινοβουλευτική ευθύνη⁶³²: Αυτό συμβαίνει στην Ολλανδία (όπου τυπικά ο Δήμαρχος παύεται από την κρατική εξουσία, αλλά προηγουμένως έχει λάβει σχετική απόφαση το Δημοτικό Συμβούλιο), στην Ισπανία, στην Σουηδία (όπου ανακαλείται η εκτελεστική επιτροπή την οποία προεδρεύει ο «Δήμαρχος»), στα περισσότερα κρατίδια της Γερμανίας (όπου συνήθως απαιτείται και τοπικό δημοψήφισμα), στην Ιταλία (όπου διαλύεται το Δημοτικό Συμβούλιο και προκηρύσσονται πρόωρες εκλογές), στην Αυστρία (μόνο στα τρία κρατίδια όπου ο Δήμαρχος εκλέγεται έμμεσα), στην Τσεχία και στην

⁶³¹Daemen & Ringeling (2000), "Belgium Representation Tested", στο έργο: Daemen H.H.F.M., & Schaap L., *Citizen and City : Developments in Fifteen Local Democracies in Europe.*, Delft: Eburon.

⁶³². Βλ. Hlepas N.-K., "Institutional settings for mayors in 17 European countries", Paper for the Autumn session of the POLLEADER network, Florence 2004.

Ιρλανδία. Αντίθετα, σε χώρες όπου δεν προβλέπεται η εξάρτηση του Δημάρχου από την εμπιστοσύνη του Δ.Σ., το δημοτικό σύστημα, ιδίως όταν ο Δήμαρχος εκλέγεται άμεσα, αποκτά «οιονεί προεδρικά» χαρακτηριστικά.⁶³³ Η θέση του ενισχύεται ακόμη περισσότερο, όταν ο ίδιος επιλέγει τα μέλη του συλλογικού εκτελεστικού οργάνου, το οποίο αποτελεί ένα είδος «δημοτικής κυβέρνησης» ('municipal cabinet'), όπως συμβαίνει στην Ιταλία, στην Πολωνία, στην Γαλλία και αλλού (βλ. παρακάτω Πίνακα). Εξάλλου, ο Γενικός Γραμματέας του Δήμου αλλού διορίζεται από τον Δήμαρχο και αλλού (όπως ήδη τονίσθηκε) από το Δημοτικό Συμβούλιο, ως το αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο της εύρυθμης και αμερόληπτης λειτουργίας της δημοτικής διοίκησης.⁶³⁴

Ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει βέβαια και το εύρος των ευθυνών που αναλαμβάνει ο Δήμος για την επιτόπια παροχή βασικών υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα. Έτσι, σε ορισμένες χώρες οι Δήμοι συγκεντρώνουν πολλές ευθύνες για την εκπαίδευση, την κοινωνική φροντίδα και την υγεία. Τόσο οι αιρετοί όσο και οι δημότες αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των εν λόγω υπηρεσιών, ενώ οι Δήμοι διαχειρίζονται (ενόψει του υψηλού κόστους των συναφών δραστηριοτήτων) ένα αξιόλογο ποσοστό των δημόσιων δαπανών και απασχολούν σημαντικό μέρος των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα. Σύμφωνα με μια σχετική μελέτη, διαπιστώνεται πως όλοι οι Ο.Τ.Α. της Δανίας απασχολούν ποσοστό 70,8% των εργαζομένων στο δημόσιο τομέα, οι Ο.Τ.Α. του Ηνωμένου Βασιλείου ποσοστό 52,3%, στη Σουηδία ποσοστό 52,9%, στη Γερμανία 37,1%, στην Ελβετία 28,4%, στην Ολλανδία 27,6%, στο Βέλγιο 26,8%, στη Γαλλία 18,4% (μαζί με τις Περιφέρειες), στην Ελλάδα 14,7% ,

⁶³³ Για την δημαρχία «προεδρικού» ('presidential') ή «οιονεί προεδρικού» τύπου ('quasi-presidential'), βλ. Bäck H., 'The institutional setting of local political leadership and community involvement', στο έργο: Haus M. / Heinelt H. / Stewart M., *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*, Routledge, London and New York 2005, σσ. 65, 85.

⁶³⁴ Ειδικά στις σκανδιναβικές χώρες, η θέση του Γενικού Γραμματέα αποτελεί αντικείμενο σκληρής διαπραγμάτευσης ανάμεσα στις δημοτικές παρατάξεις και έτσι δεν είναι σπάνιο να συμφωνείται ότι ο δήμαρχος θα προέρχεται από ένα συγκεκριμένο κόμμα (συνήθως το μεγαλύτερο στο δημοτικό συμβούλιο), ενώ ο Γενικός Γραμματέας θα είναι ο ευνοούμενος ενός άλλου, συνεργαζόμενου ή όχι κόμματος (ορισμένες φορές καταλαμβάνει μάλιστα τη θέση του Γενικού Γραμματέα το πρόσωπο που προτείνεται από το αντίπαλο κόμμα). Βλ. Berg R., 'Mayor or Manager? Standards of Political Leadership in European Local Government', στο έργο: Heinelt H./ Magnier A./ Bäck H., *European Mayors as Political Leaders*, Wiesbaden 2006.

στην Ιταλία, την Πορτογαλία και την Ισπανία 14% και, τέλος, στην Ιρλανδία ποσοστό 12,7%. Και ως προς αυτό το σημείο, οι διαφορές ανάμεσα στις ευρωπαϊκές χώρες είναι πολύ μεγάλες.⁶³⁵

Το γεγονός ότι η δημοτική ηγεσία διαθέτει σημαντικούς οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους⁶³⁶ αυξάνει ανάλογα, όπως είναι φυσικό, και το ειδικό της βάρος στην τοπική κοινωνική και οικονομική ζωή. Δεν είναι επομένως τυχαίο το γεγονός ότι σε αυτές τις χώρες ο νομοθέτης έχει αποφύγει, μέχρι στιγμής, την καθιέρωση της άμεσης εκλογής Δημάρχου (λ.χ. σε Δανία, Σουηδία, Ολλανδία) ή έχει δημιουργήσει ισχυρά αντίβαρα (λ.χ. σε Ουγγαρία, Ελβετία, Γερμανία). Η κατάσταση είναι πολύ διαφορετική σε ορισμένες χώρες όπου οι Δήμοι έχουν λίγες μόνον ευθύνες για κοινωνικές υπηρεσίες και συμμετέχουν σε ιδιαίτερα χαμηλό ποσοστό στις συνολικές δημόσιες δαπάνες. Πράγματι, στην Γαλλία και τη Νότια Ευρώπη η τοπική ηγεσία έχει έναν λιγότερο «διαχειριστικό» και περισσότερο «διεκδικητικό» προσανατολισμό. Στα περισσότερα από τα εν λόγω κράτη, η ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση του δημάρχου, αποτελεί απαραίτητο εφόδιο για την ενίσχυση της διαπραγματευτικής του θέσης έναντι των υψηλότερων βαθμίδων του πολιτικού και διοικητικού συστήματος της χώρας.

⁶³⁵ Ως προς την καταγραφή του προσωπικού, υπάρχουν σοβαρές αποκλίσεις στη μεθοδολογία που ακολουθούν οι διάφορες χώρες. Ωστόσο, έχουν γίνει αρκετές διεθνείς προσπάθειες για συγκέντρωση σχετικών στοιχείων. Ως προς την αυτοδιοίκηση, πάντως, ένα πρόσθετο πρόβλημα προέρχεται από το γεγονός ότι ορισμένες χώρες προσφέρουν στατιστικά στοιχεία για το προσωπικό όλων των βαθμίδων Ο.Τ.Α. και όχι ειδικά για τους δημοτικούς υπαλλήλους, ενώ αρκετή σύγχυση προκαλούν και οι κατηγορίες που χρησιμοποιούν κράτη με ομοσπονδιακές δομές. Τα εδώ στοιχεία προέρχονται από σχετικό Πίνακα (με βάση στοιχεία του ΟΟΣΑΑ) που παρουσιάζει ο John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, σ. 38.

⁶³⁶ Βλ. Hollis G. / Howard D. / Plokker K. / Sutherland M., *Local Government Finance: An International Comparative Study*, Local Government Chronicle, London 1994, και Dexia, *Local Finance in Europe*, 2008.

Πίνακας 9: Επισκόπηση του θεσμικού πλαισίου και βασικών χαρακτηριστικών της Τ.Α. σε 17 ευρωπαϊκές χώρες

ΧΩΡΑ	Εκλογή Δημάρχου	Έλεγχος πλειοψηφίας Δημ.Συμ. από Δ/ρχο	Παύση Δημάρχου	Διορ. Εκτε. Επ. από Δρχο	Διορ. Γ.Γ. από Δρ/χο	Σημαντ. κοινων. υπηρεσίες	Δημοσιονομική Αυτοτέλεια	Ποσοστό στις Δημ. Δαπάνες ⁶³⁷	Πολιτικός Πολιτισμός
ΙΤΑΛΙΑ	A	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Όχι	Μικρή	4,0%	Πλειοψ.
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	A ⁶³⁸	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι ⁶³⁹	Ναι	Μεγάλη	6,5%	Αμφότ.
ΒΕΛΓΙΟ	Δ ⁶⁴⁰	Ναι	Όχι	Ναι	Όχι	Ναι	Μικρή	6.0%	Συναιν.
ΕΛΒΕΤΙΑ	A ⁶⁴¹	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	Εν μέρει	Μεγάλη	-----	Συναιν.
ΤΣΕΧΙΑ	E	Όχι	Ναι	Όχι	Ναι ⁶⁴²	Εν μέρει	Μικρή	8,5%	---
ΕΛΛΑΔΑ	A	Ναι	Όχι	Όχι ⁶⁴³	Ναι	Όχι	Μικρή	2,5%	Πλειοψ.
ΠΟΛΩΝΙΑ	A	Ναι/Όχι ⁶⁴⁴	Ναι	Ναι ⁶⁴⁵	Ναι	Εν μέρει	Μέτρια	8,5%	Αμφότ.

⁶³⁷Ο Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π. σσ. 150-151,) όπου σε υποσημείωση τονίζει ότι: τα στοιχεία που παρουσιάζονται στον Πίνακα αφορούν, βέβαια, μόνο τον πρώτο βαθμό, έχουν στρογγυλοποιηθεί στη μονάδα και το ήμισυ και προέρχονται από τις εκθέσεις της Dexia, *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*, Editions Dexia, Paris 2002 (περιλαμβάνονται στοιχεία για το 2000) και Dexia, *Local Finance in the Ten Countries Joining the EU in 2004*, Editions Dexia, Paris 2004 (περιλαμβάνονται στοιχεία για το 2001. Ειδικά ως προς την Αγγλία, όπου εφαρμόζεται ένα εξαιρετικά πολύπλοκο σύστημα, τα στοιχεία είναι παλαιότερα (1996/97) και προέρχονται από: CIPFA, *Finance and General Statistics 1996/1997*, London 1999. Για την συνολική και συστηματική αποτίμηση των οικονομικών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (όλων των βαθμίδων) βλ. Caulfield J., "Local Government Finance in OECD Countries", στο έργο: Caulfield J./ Larsen H., *Local Government at the Millenium*, Leske+Budrich, Opladen 2002, σ. 153.

⁶³⁸ Ό.π. Χλέπας παραπέμπει για τις ρυθμίσεις των κρατιδίων Wehling, H.-G., ό.π.

⁶³⁹ Ό.π., όπου διευκρινίζεται ότι στη Γερμανία, κατά κανόνα, ο Δήμαρχος είναι και επικεφαλής της διοίκησης.

⁶⁴⁰ Ό.π., Ο Δήμαρχος διορίζεται από την κρατική εξουσία, αλλά στην πράξη πρόκειται για τυπική επικύρωση της πρότασης που υποβάλει η πλειοψηφία του δημοτικού συμβουλίου, για τον διορισμό του αρχηγού της παράταξης (ή της διαπαραταξιακής συνεργασίας) που επικράτησε στις εκλογές. Παραπομπή στο Plees, Y./ Thierry, L., "The Belgian Municipal Secretary: A Manager for the Municipalities", στο έργο: Klausen K. K. / Magnier A., *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government*, Odensee University Press, Odensee 1998, σ. 39 .

⁶⁴¹ Ό.π., Ελβετία: σε όλα τα καντόνια πλην ενός.

⁶⁴² Ό.π., Για τον διορισμό του Γ.Γ., ο Δήμαρχος πρέπει να εξασφαλίσει τη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας περιφερειακής υπηρεσίας.

⁶⁴³ Ό.π., δεν υφίσταται συλλογικό όργανο με σαφώς εκτελεστικό χαρακτήρα

⁶⁴⁴ Ό.π., Στις μεγάλες πόλεις, ο Δήμαρχος σπάνια ελέγχει την πλειοψηφία.

⁶⁴⁵ Διευκρινίζεται ότι για τον ταμία και τον γραμματέα του Δήμου χρειάζεται η έγκριση του Δημοτικού Συμβουλίου.

ΣΟΥΗΔΙΑ	E	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι	Ναι	Μεγάλη	18,0%	Συναιν.
ΟΥΓΓΑΡΙΑ	A	Ναι	Όχι	---	Όχι	Ναι	Μεγάλη	11,0%	Πλειοψ.
ΑΓΓΛΙΑ	E ⁶⁴⁶	Ναι	Όχι	Ναι	Όχι	Ναι	Μικρή	12,5%	Πλειοψ.
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	Δ ⁶⁴⁷	Όχι	Ναι	Όχι	Όχι	Ναι	Μεγάλη	10,0%	Αμφότ.
ΓΑΛΛΙΑ	E ⁶⁴⁸	Ναι	Όχι	Ναι ⁶⁴⁹	Ναι	Όχι	Μικρή	5,0%	Πλειοψ
ΔΑΝΙΑ	E	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι	Ναι	Μεγάλη	23,0%	Συναιν.
ΠΟΡ/ΓΑΛΛΙΑ	A ⁶⁵⁰	Ναι/Όχι	Ναι	Ναι	Ναι	Όχι	Μικρή	4,5%	Πλειοψ
ΙΣΠΑΝΙΑ	E ⁶⁵¹	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Όχι	Μικρή	4,0%	Πλειοψ.
ΑΥΣΤΡΙΑ	A ⁶⁵²	Ναι	Ναι	Όχι	Όχι	Εν μέρει	Μέτρια	7,0%	Αμφότ.
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	E	Ναι/Όχι	Ναι	Όχι	Όχι	Όχι	Μικρή	1,0%	Πλειοψ.

Πηγή: Hlepas N., *Institutional Settings*, Florence 2004, δημοσιευμένο στο Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος- Ο Δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης*, τόμος πρώτος, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005, σ. 150.

Η ευρύτατη διαφοροποίηση των συστημάτων αυτοδιοίκησης στις επιμέρους ευρωπαϊκές χώρες προκάλεσε την ανάγκη για ομαδοποίηση των συστημάτων αυτών σε κατηγορίες. Από τις πολλές τυπολογίες που έχουν προταθεί κατά καιρούς⁶⁵³, μια που γνώρισε ευρύτατη αποδοχή επειδή αφορούσε τα συστήματα πολλών χωρών είναι αυτή που προτάθηκε από τους Hesse και Scharpe (1991). Η εν λόγω τυπολογία αφορά και τις ομοσπονδιακές χώρες, ενώ χρησιμοποίησε περισσότερα κριτήρια κατηγοριοποίησης (συνταγματικό καθεστώς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έκταση και ένταση της κρατικής εποπτείας, αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α.,

⁶⁴⁶ Ο Ν.Κ. Χλέπας διευκρινίζει ο Δήμαρχος εκλέγεται άμεσα μόνο σε 12 δήμους και παραπέμπει στον Hambleton, R. / Sweeting, D., *U.S.-Style Leadership for English Local Government?*, PAR, July/August 2004, Vol. 64, No. 4, σ. 474.

⁶⁴⁷ Ο δήμαρχος στην Ολλανδία διορίζεται από το Κράτος, είναι επαγγελματίας της διοίκησης με θητεία 6 ετών, όταν χάσει την εμπιστοσύνη του αιρετού δημ. Συμβουλίου παρατείνεται ή παύεται από αυτό. Ό.π., Χλέπας Ν.Κ. με παραπομπή Βλ. Berveling J. / VanDam M. / Neelen G. / Wille A., *No More Double Dutch: Understanding the Dutch CEO*, στο έργο: Klausen K. K. / Magnier A., *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government*, Odensee University Press, Odensee 1998, σ. 71.

⁶⁴⁸ Ο Δήμαρχος, εκλέγεται τυπικά από το Δ. Σ., στην πράξη όμως οι εκλογείς γνωρίζουν από πριν ποιος υποψήφιος δημοτικός σύμβουλος κάθε συνδυασμού διεκδικεί τη θέση του Δημάρχου. Ό.π. σ. 151.

⁶⁴⁹ Τυπικά, τα μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής εκλέγονται από το Δ. Σ., αλλά στην πράξη επιλέγει ο Δήμαρχος. Ό.π.

⁶⁵⁰ Ισχύει η ίδια παρατήρηση που έγινε προηγουμένως για τη Γαλλία.

⁶⁵¹ Συχνά επιλέγεται ως Δήμαρχος, εκείνος ο Δημοτικός Σύμβουλος που συγκέντρωσε τις περισσότερες ψήφους προτίμησης

⁶⁵² Σε 6 από τα 9 κρατίδια, ό.π. σ. 151.

⁶⁵³ Βλ. αναλυτικά Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 159.

σχετικός όγκος των δημοτικών αρμοδιοτήτων και πολιτικός ρόλος της τοπικής ηγεσίας και της τοπικής δημοκρατίας). Η βασική ιδέα ήταν ο συνδυασμός νομικών και πολιτικο-διοικητικών κριτηρίων, αφού το θεσμικό πλαίσιο διαγράφει ένα «πρόπλασμα των σχέσεων που αναπτύσσονται στην πράξη».⁶⁵⁴ Έτσι, δημιουργήθηκαν τρεις βασικοί τύποι συστημάτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη:

Πίνακας 10: Οι αυτοδιοικητικοί «τύποι» στην Ευρώπη (Hesse και Scharpe 1991)

Αυτοδιοικητικός τύπος	Συνταγματικό Καθεστώς	Όγκος Αρμοδιοτήτων	Βαθμός Αυτοτέλειας	Πολιτικός ρόλος τοπικής ηγεσίας και τοπικής δημοκρατίας
Ναπολεόντειος	Ισχυρό	Μικρός	Χαμηλός	Ισχυρός
Αγγλοσαξωνικός	Αδύναμο	Μεγάλος	Υψηλός	Ασθενής
Βόρειος - Μεσοευρωπαϊκός	Ισχυρό	Μεγάλος	Υψηλός	Ισχυρός

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων από Ν.-Κ. Χλέπα (2005)

Στον πρώτο τύπο, εντάσσονται κράτη που ανήκουν στην «ναπολεόντειο» ομάδα χωρών (“Franco-group”). Ο τύπος αυτός περιλαμβάνει την Γαλλία, το Βέλγιο και τις χώρες της Νότιας Ευρώπης: Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία. Σε μια νεότερη εκτίμηση της κατηγοριοποίησης αυτής, προτείνεται από τους Kersting N. & Vetter A. (2003), η ένταξη και της καθολικής Πολωνίας σε αυτήν την ομάδα, καθώς η χώρα αυτή, αποτελεί σύμφωνα με την εκτίμησή τους, τη διάδοχο του ναπολεόντειου «Μεγάλου Δουκάτου της Βαρσοβίας»⁶⁵⁵. Στον πρώτο τύπο, ο

⁶⁵⁴Ο.π. Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, ό.π., σ. 164. Πρβλ. Hesse J.J. / Scharpe L. J., *Local government in international perspective – some comparative observations*, στο έργο: Hesse J.J. / Scharpe L. J., *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of 20 Western Industrialised Countries*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991, σ. 604.

⁶⁵⁵ Βλ. ‘‘Μελέτη για την αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Κυπριακής Δημοκρατίας’’ με επιστημονικό υπεύθυνο τον Ν.-Κ. Χλέπα, ο οποίος και παραπέμπει στους Kersting N./ Vetter A.,

πολιτικός ρόλος της τοπικής πολιτικής ηγεσίας (κατά κύριο λόγο του Δήμαρχου και κατά δεύτερο λόγο των Δημοτικών Συμβούλων) είναι σημαντικός. Έχει ισχυρή επιρροή και μεγάλη διασύνδεση στο πολιτικό σύστημα της κάθε χώρας, επομένως ο δημοτικός σύμβουλος παρουσιάζεται έντονα πολιτικοποιημένος και κομματικοποιημένος.

Στον δεύτερο, «αγγλοσαξονικό» τύπο ("Anglo-Group")⁶⁵⁶, εντάσσονται μόνο δύο κράτη: το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία, χώρες όπου ο πολιτικός ρόλος της τοπικής ηγεσίας και δημοκρατίας δεν είναι σημαντικός, καθώς δεν διαθέτει συνταγματική κατοχύρωση και ισχυρή πολιτική ηγεσία (λόγω της έλλειψης αιρετού Δημάρχου), εντούτοις διαθέτει ευρεία αυτοτέλεια και μεγάλο όγκο αρμοδιοτήτων⁶⁵⁷.

Τέλος, στον τρίτο, «βόρειο και μεσοευρωπαϊκό» τύπο ("North and Middle European Group") εντάσσονται τα σκανδιναβικά κράτη, οι γερμανόφωνες χώρες (συμπεριλαμβανόμενης της Ελβετίας), και η Ολλανδία.⁶⁵⁸

Παρά την διατήρηση ισχυρών διαφοροποιήσεων, από την εξέλιξη των συνταγματικών ρυθμίσεων (βλ. παραπάνω υπό 1), αλλά και του κοινού νομοθετικού πλαισίου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση διαφαίνεται η επικρατούσα τάση στην Ευρώπη για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς χαμηλότερα επίπεδα και γενικότερα την ενίσχυση της αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με μια άλλη κατηγοριοποίηση που αφορά τα συνολικά πολιτικο-διοικητικά συστήματα των κρατών της Ευρώπης (βλ. επόμενο Πίνακα), η συγκεκριμένη αποκεντρωτική τάση παρατηρείται τόσο σε κλασικά ενιαία κράτη (Γαλλία) όσο και σε κράτη που μέχρι τώρα ανέπτυσαν κεντρομόλες δυνάμεις (Βρετανία), τα οποία έρχονται να προστεθούν στον κατάλογο των παραδοσιακά

Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Leske+Budrich, Orpladen 2003, καθώς και στο Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, σ. 165.

⁶⁵⁶ Ό.π., σε αυτήν την ομάδα εντάσσονται και τα συστήματα ορισμένων χωρών εκτός Ευρώπης, όπως του Καναδά, της Αυστραλίας και της Νέας Ζηλανδίας. Βλ. Hesse J.J. / Scharpe L. J., ό.π., και Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., ό.π.

⁶⁵⁷ Σήμερα π.χ. στην Αγγλία ο Δήμαρχος εκλέγεται άμεσα σε 12 δήμους της χώρας. Βλ. Hambleton R. / Sweeting D., *U.S.-Style Leadership for English Local Government?*, PAR, July/August 2004, Vol. 64, No. 4, σ. 474.

⁶⁵⁸ Σε αυτή την ομάδα θα μπορούσε σήμερα να ενταχθεί και η Ουγγαρία, ενδεχομένως δε και η Τσεχία. Πρβλ. Kersting N./ Vetter A., σ. 7.

ομοσπονδιακών (Γερμανία), ή ιδιοτύπως σπονδυλωτών, όπως η Ισπανία⁶⁵⁹, κρατών. Η ενδιάμεση κατηγορία (provincial states)⁶⁶⁰ μεταξύ των ενιαίων και των ομοσπονδιακών κρατών απαριθμεί πλέον εκτός της Ισπανίας και της Πορτογαλίας και την Ιταλία, και τη Μεγάλη Βρετανία.

Αξιοσημείωτη είναι η διαφορά που παρατηρείται τόσο στη Βρετανία όσο και στην Ιταλία, μεταξύ της διαδικασίας περιφερειακής αυτοδιοίκησης που υφίστανται σε σχέση με τις αντίστοιχες διαδικασίες που ακολουθούνται σε κλασικά ομοσπονδιακά συστήματα, δεδομένου ότι στην πρώτη περίπτωση (Βρετανία, Ιταλία) η αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος μιας φυγόκεντρης διαδικασίας, ενώ ο φεντεραλισμός⁶⁶¹ υπήρξε συχνά μέρος μιας κεντρομόλου διαδικασίας.⁶⁶²

Εντούτοις, αξίζει να σημειωθεί ότι και στις δύο χώρες η οικονομική και δημοσιονομική αυτονομία των Περιφερειών είναι περιορισμένη και η κεντρική κυβέρνηση είναι απρόθυμη να παραχωρήσει την εξουσία του ελέγχου των οικονομικών στις Περιφέρειες. Στη Γαλλία, εξάλλου, παρατηρείται μια ακόμη μικρότερη τάση αποκέντρωσης, καθώς δεν παραχωρείται άμεση νομοθετική εξουσία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, και άρα -με την εξαίρεση των υπερπόντιων περιοχών- οι τοπικές αρχές δεν αποφασίζουν για τις λειτουργίες και αρμοδιότητές τους, καθώς το κεντρικό κράτος αποφασίζει για αυτές. Μάλιστα, σε αντίθεση με την Ιταλία και την Ισπανία, όπου η τοπική αυτονομία κατοχυρώνεται ρητά στο Σύνταγμα, στη Γαλλία η πραγματική μεταφορά αρμοδιοτήτων δεν αποτυπώνεται στο συνταγματικό κείμενο, αλλά η σχετική απόφαση ανατίθεται στο Εθνικό Κοινοβούλιο.

Ένα ισχυρό επιχείρημα που προβάλεται κατά της διαρκούς ενίσχυσης της αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη, είναι ο κίνδυνος της καταστρατήγησης της αρχής της

⁶⁵⁹ Βλ. Ortega L./ Nieto E./ Martin I., 'Decentralisation, Regionalisation, Federalism, Form of State', στο έργο: *The Constitutional Revision in Today's Europe*, ό.π., σ. 173.

⁶⁶⁰ L. Favoreu et al., *Droit Constitutionnel*, Paris : Précis Dalloz 2002, σ. 439.

⁶⁶¹ Φεντεραλισμός: η υποστήριξη του ομοσπονδιακού συστήματος ως του καλύτερου για την διακυβέρνηση της χώρας.

⁶⁶² Oliver D., 'Decentralisation and Federalism', στο έργο: Amato G. / Braibant G. / Veniselos E., *The Constitutional Revision in Today's Europe*, London: Esperia Publications Ltd 2002, σ. 151.

ισότητας, με την έννοια της ίσης μεταχείρισης και των ίσων ευκαιριών των ατόμων.⁶⁶³

Στον βαθμό που η αυτοδιοίκηση αφορά βασικά κοινωνικά αγαθά, όπως η εκπαίδευση και η δημόσια υγεία, μπορεί να οδηγήσει σε διαφοροποίηση των όρων παροχής τους ανάμεσα σε διαφορετικές περιφέρειες και να οδηγήσει σε ανισότητες στο πλαίσιο του ίδιου κράτους και σε άρση της βασικής λειτουργίας της πολιτότητας, της αναδιανομής δηλαδή του πλούτου ανάμεσα σε πολίτες και περιφέρειες. Η διαφοροποίηση στον τομέα αυτό θα δυναμίτιζε την κοινωνική ιδιότητα του πολίτη και μια βασική συνιστώσα των στοιχείων που προωθούν την κοινωνική συνοχή μιας πολιτικής κοινότητας. Έτσι, σε κάποιους τομείς, η δημοκρατία και η ελευθερία μεταφρασμένη ως αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να ακυρώσει τις φιλελεύθερες αρχές που ως στόχο έχουν την ισότητα, όχι μόνον την πολιτική αλλά και την κοινωνική, την παροχή δηλαδή ίσων ευκαιριών και ίδιας αφετηρίας στη διεκδίκηση των αγαθών σ' όλους τους πολίτες.

Ο πολιτικός φιλελευθερισμός προτάσσει την ισότητα έναντι οποιασδήποτε άλλης αξίας, και ως εκ τούτου η λειτουργία της αγοράς και η δημοκρατική λήψη των αποφάσεων πάντα πρέπει να έχουν ως γνώμονα την αρχή της ισότητας, ώστε να εγγυώνται ότι όλοι οι πολίτες απολαμβάνουν τα ίδια βασικά τουλάχιστον αγαθά, ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης και τα ίδια δικαιώματα, ίση δηλαδή ελευθερία, και ίσες ευκαιρίες.

Η διασφάλιση των αρχών του πολιτικού φιλελευθερισμού συνεπάγεται την αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας με σύνεση, ώστε να διασφαλιστεί η πολιτική ενότητα και η κοινωνική συνοχή. Συνεπώς, η αποκέντρωση θα πρέπει να τελείται σταδιακά και να συνοδεύεται από μια σταδιακή υιοθέτηση κοινών αξιών και μιας κοινής αντίληψης σχετικά με το γενικό συμφέρον της πολιτικής κοινότητας.

Οι κρατούσες αντιλήψεις στις επιμέρους ευρωπαϊκές χώρες ως προς αυτά τα βασικά διακυβεύματα των σύγχρονων δημοκρατιών έχουν αποτυπωθεί και στα πολιτικοδιοικητικά συστήματα που επικρατούν στην ευρωπαϊκή ήπειρο και τα οποία απεικονίζονται σχηματικά στον Πίνακα που ακολουθεί:

⁶⁶³ CARTEI, ό.π., σ. 38.

Πίνακας 11: Οι βασικοί τύποι πολιτικοδιοικητικής οργάνωσης στην Ευρώπη

Διάρθρωση Κράτους	Ηπειρωτικό Υπόδειγμα	Φιλελεύθερο Υπόδειγμα	Σκανδιναβικό Υπόδειγμα	Νότιο Υπόδειγμα
Ενιαίο Συγκεντρωτικό Κράτος με Τάσεις Αποκέντρωσης	Γαλλία Πολωνία Ουγγαρία Τσεχία	Μεγάλη Βρετανία Ιρλανδία		
Έντονα Συγκεντρωτικό Κράτος				
Αποκεντρωμένο Ενιαίο Κράτος			Φινλανδία (σύνολο σκανδιναβικών χωρών)	
Ομοσπονδιακό ή Σπονδυλωτό Κράτος	Γερμανία Αυστρία Ελβετία			Ισπανία Ιταλία Βέλγιο
Συγκεντρωτικό κράτος με Ύστερη Αποκέντρωση				Ελλάδα Ιρλανδία Πορτογαλία Λουξεμβούργο

Πηγές :COE,2000 ,Esping –Andersen 2006 , Gough et al , 2000. (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση , Τελική Έκθεση. Αθήνα, Δεκέμβριος 2006).

Πέρα όμως από τις διαφορές που παρατηρούνται αναφορικά με το σύστημα τοπικής διακυβέρνησης, ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι διαφορές όσον αφορά τις δραστηριότητες της αυτοδιοίκησης και τις υπηρεσίες που παρέχει προς τον πολίτη, ιδιαίτερα στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Ενδεικτική ως προς το ειδικό βάρος που έχουν επιμέρους τομείς αρμοδιοτήτων, είναι η κατανομή των δημοτικών δαπανών σε ορισμένους βασικούς τομείς διοικητικής δραστηριότητας, όπως αποτυπώνεται στον πίνακα⁶⁶⁴ που ακολουθεί (στοιχεία από Dexia 2010/11).

⁶⁶⁴ Βλ. Χλέπας Ν.-Κ., Τελική Έκθεση, ό.π., σ. 315.

Πίνακας 12: Κατανομή των δαπανών της υπο-εθνικής διοίκησης ανά τομείς

Χώρα	Εκπαίδευση	Κοινωνική Προστασία	Γενικές Υπηρεσίες ⁶⁶⁵	Υγεία	Οικονομικά Θέματα	Άλλα
<i>Γερμανία</i>	22,3	27.5	22.1	1.6	10.3	16.2
<i>Βουλγαρία</i>	29.7	6.8	20.0	4.9	10.9	27.8
<i>Τσεχία</i>	28.9	11.3	11.6	2.3	23.3	22.6
<i>Δανία</i>	10.8	54.2	4.2	23.2	3.3	4.2
<i>Γαλλία</i>	16.5	16.7	18.7	1.1	12.4	34.7
<i>Ελλάδα</i>	2.4.	11.1	39.5	0.0	20.2	26.8
<i>Λιθουανία</i>	41,0	8.3	6.5	20.2	5.0	19.1
<i>Ολλανδία</i>	28.4	13.8	16.0	1.6	16.8	23.4
<i>Πολωνία</i>	26.6.	11.5	9.2	16.0	16.1	20.5
<i>Ρουμανία</i>	25.6	17.3	12.4	2.1	18.8	23.9
<i>Ισπανία</i>	19.9	6.9	15.9	25.8	13.5	18.0
<i>Σουηδία</i>	21.2	26.5	11.1	27.2	6.1	7.9
<i>Αυστρία</i>	18.6	19.2	15.7	22.2	13.9	10.4
<i>Βέλγιο</i>	32.1	17.9	18.2	1.6	15.9	14.3
<i>Κύπρος</i>	0	0	43.7	0	0	56.3
<i>Εσθονία</i>	37.9	7.4	7.9	15	17.8	14
<i>Φινλανδία</i>	18.7	24.4	14.6	29.1	6.2	7
<i>Ουγγαρία</i>	28.3	13.2	17.7	13.6	8.1	19.1
<i>Ιρλανδία</i>	16.1	9.4	3.6	0	26.3	44.7
<i>Ιταλία</i>	8.1	4.7	15.7	44.2	13.9	13.4
<i>Λετονία</i>	37.4	6.9	10.2	11.4	16.9	17.3

⁶⁶⁵ Στις γενικές υπηρεσίες περιλαμβάνονται η στέγαση, τα κοινωφελή δίκτυα, η δημόσια τάξη και ασφάλεια, η αναψυχή και ο πολιτισμός, καθώς και το περιβάλλον.

<i>Λουξεμβούργο</i>	21.4	4.4	22	0.1	16.1	36
<i>Μάλτα</i>	0	0	52.2	0	15.5	32.3
<i>Πορτογαλία</i>	9.7	6.4	31.7	5.3	19	28
<i>Σλοβακία</i>	39.4	7.2	17.6	0.4	13.6	21.7
<i>Σλοβενία</i>	35.5	9	11.1	10.4	12.9	21
<i>Ην. Βασιλείο</i>	32.5	28.5	5.7	0	8.6	24.8

Πηγή: DEXIA, EU subnational governments. 2010 Key Figures, DEXIA, CCRE, CEMR, 2011/2012 Edition

Ο παραπάνω πίνακας, ουσιαστικά φανερώνει τις μεγάλες διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών που εξετάστηκαν, ιδίως σε συνδυασμό με τον αυτοδιοικητικό τύπο στον οποίο ανήκουν (ναπολεόντειο, βόρειο, αγγλοσαξωνικό κ.λπ.). Έτσι, σε χώρες που υπάγονται στο ναπολεόντειο σύστημα, όπως η Ελλάδα και η Γαλλία, προτεραιότητα έχουν γενικές υπηρεσίες όπως κοινωφελή δίκτυα, περιβάλλον κ.ά., ενώ χώρες όπως η Ισπανία, η Σουηδία και η Δανία φαίνεται ότι έχουν σημαντικές αρμοδιότητες σε θέματα υγείας και κοινωνικής πρόνοιας. Στον τομέα της εκπαίδευσης, τα σκήπτρα κατέχουν η Λιθουανία, Ολλανδία και Δανία, και χώρες από την Ανατολική Ευρώπη όπως η Βουλγαρία, η Τσεχία, η Πολωνία και η Ρουμανία κ.ά.

Είναι γεγονός πως ο παραπάνω πίνακας, μπορεί να χρησιμεύσει ώστε να συγκρίνουμε το υψηλό ποσοστό δαπανών σε συνδυασμό με την σπουδαιότητα των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων - υπηρεσιών στις παραπάνω χώρες, και να εντοπίσουμε τις καλές πρακτικές ώστε να τύχουν υιοθέτησης.

Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί για την Τοπική Αυτοδιοίκηση

Σε αρκετές χώρες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων η διαρκής επέκταση των κοινοτικών ρυθμίσεων στον χώρο ευθύνης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχε αρχίσει να γίνεται αισθητή από τα τέλη της δεκαετίας του εβδομήντα. Τα ομόσπονδα κρατίδια της Γερμανίας, οι Περιφερειακοί, οι δευτεροβάθμιοι και οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. διαπίστωναν σταδιακά ότι ένα αυξανόμενο ποσοστό της διοικητικής τους δράσης ρυθμιζόταν από τις Βρυξέλλες, όπου οι υπο-εθνικοί αυτοί φορείς δεν είχαν

άμεση επιρροή. Έτσι, ενώ η κεντρική κρατική διοίκηση συμμετείχε τόσο κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων και διαβουλεύσεων πριν τη ρύθμιση, όσο και κατά το στάδιο της κανονιστικής τους εξειδίκευσης στο εσωτερικό δίκαιο (execution normative), ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση περιοριζόταν στο στάδιο της εκτέλεσης (execution administrative) των κοινοτικών ρυθμίσεων⁶⁶⁶. Σε πολλούς σημαντικούς τομείς δράσης των Ο.Τ.Α., όπως η προστασία περιβάλλοντος, οι δημοπρασίες, οι δημοτικές επιχειρήσεις, η δημοσιονομική διαχείριση, ο δανεισμός, η επιλογή προσωπικού κ.ά., οι ευρωπαϊκοί Ο.Τ.Α. εισέπρατταν τις συνέπειες πολιτικών επιλογών στις Βρυξέλλες, τις οποίες δεν μπορούσαν οι ίδιοι να επηρεάσουν.

Έτσι, η ευρωπαϊκή αυτοδιοίκηση προσπάθησε να αποκτήσει επιρροή στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, αρχικά με τη δημιουργία γραφείων και αντιπροσωπειών, καθώς και τη συγκρότηση διεθνούς ομάδας ευρωβουλευτών από όλες τις πτέρυγες του Ευρωκοινοβουλίου, με στόχο την προώθηση των τοπικών και περιφερειακών συμφερόντων. Σημαντική δραστηριοποίηση επέδειξαν και οι διεθνείς ενώσεις των Ο.Τ.Α. στην Ευρώπη, οι οποίες δημιούργησαν μόνιμη αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες, ενώ παράλληλα, στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, υιοθετήθηκε ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας», ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στα τέλη του 1988,⁶⁶⁷ με βασικές αρχές την οικονομική ενδυνάμωση της Τ.Α., τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της, τη δημοκρατικοποίηση και την τοπική τους αυτονομία⁶⁶⁸. Παράλληλα δραστηριοποιούνταν και διακρατικές οργανώσεις οι οποίες συνενώνονταν με τις υποεθνικές διοικήσεις διαφόρων κρατών-μελών με σκοπό την προώθηση κοινών συμφερόντων και την κοινή εκπροσώπησή τους στα όργανα της Ένωσης, όπου αυτό κρινόταν σκόπιμο. Στις οργανώσεις αυτές συμπεριλαμβάνονται η Ένωση των Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιοχών, η Συνέλευση των

⁶⁶⁶ Πρβλ. Αναστόπουλου Ι., "Δομές και λειτουργίες της εθνικής δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (το ελληνικό παράδειγμα)", ΕΕΕυρΔ 1986, σ. 633.

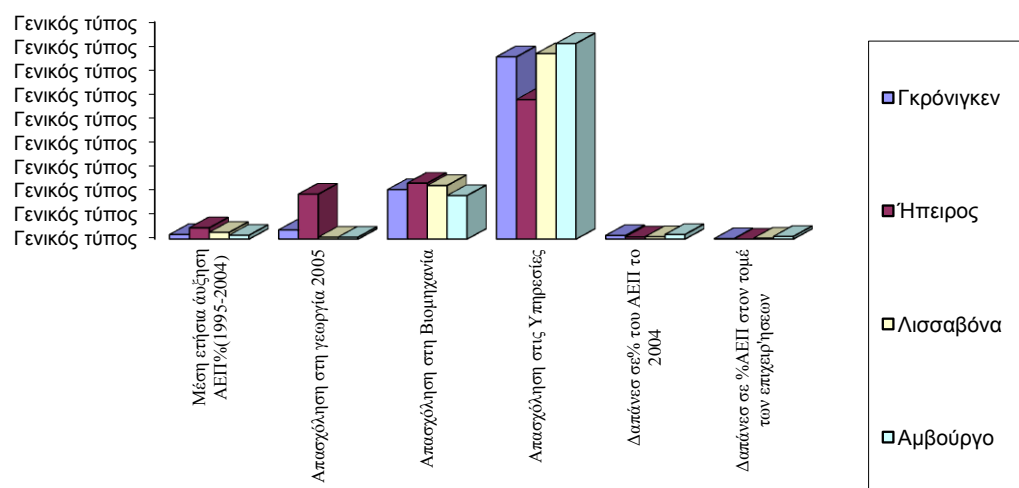
⁶⁶⁷ Ο ΕΧΤΑ κυρώθηκε στην Ελλάδα με το ν. 1850/1989. Πρβλ. σχετικά: Παπαδημητρίου Γ./Κατσούλης Δ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οδηγός Μελέτης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1989 επ., Τάχος Αν., "Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας»", Ερμηνευτική Προσπάθεια, ΕΕΕυρΔ 1991, Χλέπας Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 362 επ., Μπέσιλα - Μακρίδη Ελισ., *Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Μπέσιλα - Βήκα Ευριδίκη/Παπαγιάννη Δονάτου, Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1996, σ. 90.

⁶⁶⁸ Ό.π., Μπέσιλα - Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, σσ. 191- 192.

Περιφερειών της Ευρώπης, η Ένωση Περιφερειών Παραδοσιακής Βιομηχανίας και η Οργάνωση Μεθοριακών Περιφερειών.

Από την άλλη πλευρά, οι Ο.Τ.Α. είχαν ιδιαίτερη σημασία για την περιφερειακή πολιτική που απασχολούσε ολοένα και περισσότερο την Ευρωπαϊκή Ένωση και αποτελούσε ένα από τα σημαντικότερα τμήματα της ευρύτερης πολιτικής της. Οι λόγοι που έφεραν στο προσκήνιο την ανάγκη για την άσκηση μιας ενιαίας περιφερειακής πολιτικής και τη δημιουργία ενός κεντρικού οργάνου που δεν είναι άλλο από την Επιτροπή Περιφερειών ήταν αρκετοί και σημαντικοί, καθώς αρχικά παρατηρήθηκαν σημαντικές οικονομικές ανισότητες ανάμεσα στις περιφέρειες των κρατών -μελών. Συγκεκριμένα, το 2000, οι δέκα πλουσιότερες περιφέρειες με πρώτες αυτή του Γκρόνιγκεν στις Κάτω Χώρες και του Αμβούργου στη Γερμανία ήταν τρεις φορές πιο πλούσιες και επένδυναν στον οικονομικό τους ιστό το τριπλάσιο από ό,τι συνολικά οι δέκα φτωχότερες περιφέρειες που ανήκαν στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία.⁶⁶⁹ Οι τεράστιες αυτές οικονομικές ανισότητες είχαν οδηγήσει σε συχνές εκκλήσεις για τη λήψη μέτρων που θα ισοστάθμιζαν την κατάσταση (βλ. παρακάτω διάγραμμα).

Γράφημα 4: Σύγκριση ανάμεσα σε δύο από τις πλουσιότερες ευρωπαϊκές περιφέρειες με δύο από τις φτωχότερες



Πηγή : Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία- Eurostat

⁶⁶⁹ Βλ. Nugent Neill , *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, μεταφρ. Τσολακίδου Ιουλ. - Τριανταφύλλου Αλεξ., εκδόσεις Σαββάλα, 2004, σ. 367.

Ήδη από το 1975, όταν ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) οι περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις προσπαθούσαν να προσελκύσουν όσο το δυνατόν περισσότερους πόρους. Οι περιφέρειες ενθαρρύνονταν στο να συμμετέχουν όσο το δυνατόν πιο ενεργά στη διαχείριση του ΕΤΠΑ και ειδικά μετά το 1988⁶⁷⁰, όπου στα πλαίσια της μεταρρύθμισης των διαθρωτικών ταμείων δρομολογήθηκαν εταιρικές σχέσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στα πλαίσια της νέας διαθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας (πρώτο πακέτο Delors), δημιούργησε στις 24.6.1988 το «Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης» αποτελούμενο από σαράντα δύο (42) μέλη που κατείχαν αιρετό αξίωμα σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο με κριτήριο τις γνώσεις και την εμπειρία τους σε θέματα τοπικής διοίκησης. Το Συμβούλιο θεωρήθηκε ως το πρώτο βήμα για την αντιπροσώπευση των περιφερειών στην Κοινότητα.⁶⁷¹

Το όργανο αυτό δεν ικανοποιούσε πλήρως την κυβέρνηση της Γερμανίας, η οποία μέσα στις προτάσεις της για την ενοποίηση είχε εντάξει τη δημιουργία ενός νέου κοινοτικού οργάνου για την εκπροσώπηση των γερμανικών περιφερειών Lander: την Επιτροπή των Περιφερειών. Η πρόταση αυτή βρήκε σύμφωνη την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και άλλα κράτη - μέλη όπως το Βέλγιο, ενώ ορισμένα κράτη όπως η Ελλάδα κράτησαν ουδέτερη στάση, και άλλα -όπως η Μεγάλη Βρετανία, διαφώνησαν εκφράζοντας επιφυλάξεις για το εγχείρημα αυτό.

Η Επιτροπή των Περιφερειών συστάθηκε τελικά με τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία έχει κυρωθεί με τον νόμο Ν. 2077/1992 βάσει του άρθρου 28⁶⁷² του Συντάγματος της Ελλάδος⁶⁷³. Η Συνθήκη αυτή, όπως και τα

⁶⁷⁰ Nugent Neill , *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, ό.π., σ. 367 .

⁶⁷¹ Ιωακείμης Π.Κ., *Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση. Θεωρία-διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές: Η συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, εκδόσεις Θεμέλιο, 1995, σ. 351, επ., Μπέσιλα - Βήκα Ευρ., ό.π. σσ. 86-87.

⁶⁷² Άρθρο 28 παράγραφος 1: «Οι γενικά παραδεκτοί κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους κάθε μιας, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου . Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.»

⁶⁷³ Βλ. Αθανασόπουλος Γ. Κων., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα , Ιταλία. Η Επιτροπή των Περιφερειών*, τόμος Α', Αθήνα 20047, σ. 57.

σχετικά Πρωτόκολλα, περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ το 1992.

Πίνακας 13: Αριθμός αντιπροσώπων των κρατών μελών στην Επιτροπή Περιφερειών

Χώρες	Αριθμός Αντιπροσώπων με βάση το άρθρο 198Α	Αριθμός αντιπροσώπων μετά την ένταξη των νέων μελών
Γερμανία , Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία , Ιταλία	24	24
Ισπανία	21	21
Ελλάδα, Ολλανδία , Βέλγιο, Πορτογαλία	12	12
Δανία, Ιρλανδία	9	9
Λουξεμβούργο	6	6
Πολωνία	-	21
Ρουμανία	-	15
Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Ουγγαρία, Αυστρία, Σουηδία	-	12
Λιθουανία, Σλοβακία, Φινλανδία	-	9
Εσθονία, Σλοβενία , Λετονία	-	7
Κύπρος	-	6
Μάλτα	-	5
Κροατία	-	9 ⁶⁷⁴
Σύνολο	189	344 <i>Στο άρθροισμα δεν συμπεριλαμβάνεται η Κροατία</i>

⁶⁷⁴ Η Επιτροπή των Περιφερειών αποφάσισε μέχρι τη λήξη της παρούσης θητείας το 2015, τα μέλη της να αυξηθούν προσωρινά σε 353, προκειμένου να συμπεριληφθεί η αντιπροσωπεία της Κροατίας.

Με βάση το άρθρο 198Α της Συνθήκης της Ένωσης, την Επιτροπή των Περιφερειών θα την αποτελούσαν 189 μέλη «αντιπρόσωποι των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης»(regional and local bodies).⁶⁷⁵ Σήμερα, τα παραπάνω δεδομένα έχουν ανατραπεί με τις νέες χώρες που εντάχθηκαν στην Ένωση και πλέον τα μέλη της φτάνουν τα 344.⁶⁷⁶ Ο αριθμός των μελών του κάθε κράτους αντικατοπτρίζει περίπου το μέγεθος του πληθυσμού του. Τα μέλη της Επιτροπής διορίζονται ομόφωνα από το Συμβούλιο μετά από πρόταση του κάθε κράτους - μέλους.

Στη συνθήκη δεν διευκρινίζεται αν οι εκπρόσωποι θα πρέπει να είναι υποχρεωτικά αιρετά μέλη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αν και συχνά στην Επιτροπή συμμετέχουν Αρχηγοί τοπικών κυβερνήσεων και Δήμαρχοι πόλεων. Οι απόψεις για το ποιοι θα εκπροσωπούν την κάθε χώρα διίστανται, το μεγαλύτερο πρόβλημα φαίνεται να είναι το αν θα προέρχονται από την Τοπική Αυτοδιοίκηση ή αποκλειστικά από την περιφερειακή διοίκηση.⁶⁷⁷

Έτσι, το Βέλγιο εκπροσωπείται μόνο από τους αντιπροσώπους των περιφερειών του ενώ η Γερμανία με είκοσι τέσσερα μέλη συνολικά επιλέγει τα δεκαέξι από τους αντιπροσώπους των Lander, τα τρία από τους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα πέντε πάλι από τα Lander που ορίζονται με ένα σύστημα κυκλικής σειράς. Αυτή η ανομοιογενής σύσταση της επιτροπής προκάλεσε πολλές συζητήσεις διότι ορισμένες χώρες είναι δυνατόν να εκπροσωπηθούν λόγω της δομής του διοικητικού τους συστήματος από εκπροσώπους που στο παρελθόν κατείχαν υψηλά αξιώματα όπως το πρωθυπουργικό και το υπουργικό, και λόγω της προηγούμενης πολιτικής τους ισχύος να επηρεάζουν σε μεγαλύτερο βαθμό από τα υπόλοιπα μέλη τις αποφάσεις.

Η θητεία των εκπροσώπων είναι πενταετής, αλλά με δυνατότητα ανανέωσης. Το έργο τους επιτελείται με πλήρη ανεξαρτησία και στόχος τους είναι η εξυπηρέτηση των ευρύτερων πολιτικών της Κοινότητας. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής

⁶⁷⁵ Ό.π. σημ. 638, σ. 352.

⁶⁷⁶ Βλ. Δικτυακή Πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <http://europa.eu.in>

⁶⁷⁷ Βλ. Μπέσιλα - Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σσ. 92 - 93.

εκλέγεται μεταξύ των μελών της και η θητεία του φτάνει τα δύο έτη.⁶⁷⁸ Η ίδια η επιτροπή καταρτίζει τον εσωτερικό της κανονισμό ο οποίος όμως θα πρέπει να ελεγχθεί και να εγκριθεί από το Συμβούλιο, ενώ παράλληλα μπορεί να συνεδριάσει είτε από ίδια πρωτοβουλία είτε ύστερα από απόφαση του Συμβουλίου ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.⁶⁷⁹

Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής των Περιφερειών είναι κυρίως γνωμοδοτικές-συμβουλευτικές και άρα σε καμία περίπτωση δεν είναι δεσμευτικές. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο, όπως και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής Περιφερειών υποχρεωτικά⁶⁸⁰ για θέματα που αφορούν:

1. την οικονομική και κοινωνική συνοχή (περιφερειακή πολιτική, διαρθρωτικά ταμεία),
2. τα διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας
3. τη δημόσια υγεία
4. την παιδεία, τη νεολαία και τον αθλητισμό
5. την πολιτική απασχόλησης, την κοινωνική πολιτική και την επαγγελματική κατάρτιση
6. το περιβάλλον και
7. τις μεταφορές⁶⁸¹

Η Επιτροπή και το Συμβούλιο μπορούν να ζητούν γνωμοδοτήσεις από την Επιτροπή και για θέματα που δεν σχετίζονται με τα προαναφερθέντα αν κάτι τέτοιο θεωρηθεί σκόπιμο. Συνήθως, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή παρέχουν προθεσμία λίγων μηνών στα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, ώστε να γνωστοποιήσουν την τελική απόφασή τους πάνω σε ένα ζήτημα. Η προθεσμία ξεκινά από τη στιγμή που γνωστοποιείται στον Πρόεδρο της Επιτροπής. Αν η

⁶⁷⁸ Τον Φεβρουάριο του 2008 εξελέγη πρόεδρος ο Βέλγος Luc Van den Brande.

⁶⁷⁹ Άρθρο 198B της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

⁶⁸⁰ Βλ Δικτυακή Πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <http://europa.eu.int>

⁶⁸¹ Για τις υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις της ΕΠ ανά τομείς βλ. Μπέσιλα - Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 99.

απόφαση δεν ανακοινωθεί μέσα στο εύλογο χρονικό διάστημα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο μπορούν να ενεργήσουν χωρίς να λάβουν υπόψη τους τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών. Επιπλέον, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει γνώμες ίδιας πρωτοβουλίας αν κριθεί σκόπιμο από τα μέλη της, για ζητήματα που αφορούν τη γεωργία, την προστασία του περιβάλλοντος ή τη χωροταξία.⁶⁸² Εξάλλου, οι γνώμες και τα πρακτικά των συνεδριών της διαβιβάζονται στο Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Κάθε χρόνο πραγματοποιούνται πέντε - έξι σύνοδοι της Επιτροπής των Περιφερειών κατά τις οποίες διαμορφώνεται η γενική πολιτική της και εγκρίνονται οι γνωμοδοτήσεις της. Τα μέλη της Επιτροπής συμμετέχουν σε έξι ειδικές εσωτερικές επιτροπές⁶⁸³ στις οποίες προετοιμάζονται οι σύνοδοι της ολομέλειας και είναι οι εξής:

1. Επιτροπή πολιτικής εδαφικής συνοχής (COTER)
2. Επιτροπή οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (ECOS)
3. Επιτροπή εκπαίδευσης, νεολαίας και έρευνας (EDUC)
4. Επιτροπή περιβάλλοντος, κλιματικής αλλαγής και ενέργειας (ENVE)
5. Επιτροπή ιθαγένειας, διακυβέρνησης, θεσμικών και εξωτερικών υποθέσεων (CIVEX)
6. Επιτροπή φυσικών πόρων (NAT)

Τέλος, βάσει ειδικού πρόσθετου πρωτοκόλλου, η Επιτροπή Περιφερειών διαθέτει κοινή οργανωτική δομή με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.⁶⁸⁴

Συμπερασματικά, η δημιουργία και ο καθορισμός του τρόπου λειτουργίας του συγκεκριμένου οργάνου θεωρήθηκε πως θα βοηθήσει αρκετά ιδιαίτερα χώρες με λιγότερο αναπτυγμένη δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση, λόγω της ανταλλαγής εμπειριών μέσα από τις εργασίες της Επιτροπής. Όσον αφορά το πολιτικό βάρος της Επιτροπής, αυτό εξαρτάται από το εύρος και τη σοβαρότητα

⁶⁸² Βλ Δικτυακή Πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <http://europa.eu.int> και ό.π. σ. 99.

⁶⁸³ Μπέσιλα - Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σσ. 102-104.

⁶⁸⁴ Βλ: Αθανασόπουλος Κ., «Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία» σ. 58, Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π.

των θεμάτων που καλείται να αντιμετωπίσει, καθώς επίσης και των πρωτοβουλιών που αναλαμβάνει, έργο εξαιρετικά δύσκολο τόσο λόγω του καθαρά γνωμοδοτικού της χαρακτήρα όσο και του εκτεταμένου ελέγχου που δέχεται από το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Η Επιτροπή των Περιφερειών ουσιαστικά επεδίωκε να αναδείξει τις τοπικές αρχές, ως τον τρίτο πόλο της πολιτικής της Ένωσης εκτός από τον κοινοτικό και τον κρατικό που αποτελούν τους άλλους δύο. Αυτή την άποψη δεν φάνηκε όμως να συμμερίζονται τα ανώτερα κοινοτικά όργανα, όπως προέκυψε από την τοποθέτηση του τότε προέδρου της Επιτροπής Delors η οποία ανέφερε ότι η συνθήκη του Μάαστριχτ δεν άλλαξε τίποτα στη βασική δομή της Ε.Ε. που εξακολουθεί να διέπεται από τις σχέσεις κοινοτικού κέντρου και κρατών - μελών.⁶⁸⁵

Το ζήτημα ανακύπτει διότι η Ένωση αποτελείται από εθνικά κράτη, τα οποία δύσκολα θα δέχονταν να εκχωρήσουν σημαντικές αρμοδιότητες, σε σχέση με την ενοποίηση, στην περιφέρεια ή να παρακαμφθούν από αυτές. Με την Επιτροπή των Περιφερειών ανοίχτηκε ο δρόμος για την συμμετοχή της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης στα ευρωπαϊκά δρώμενα και η συμβολή της είναι αφενός σημαντική αφετέρου περιορίζεται σε απλές παραθέσεις γνώμης για ζητήματα στα οποία τις τελικές αποφάσεις λαμβάνουν τα κεντρικά κοινοτικά όργανα.

Ως προς τις γενικότερες επιπτώσεις των σχέσεων Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Ε.Ε., εύκολα διαπιστώνεται ότι κυριαρχούν αμφισβητήσεις και αντιτιθέμενες απόψεις. Βασικά έχουν διατυπωθεί τέσσερις κύριες εναλλακτικές προσεγγίσεις του ζητήματος. Ορισμένοι, εμπνεόμενοι από την θεωρητική προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multilevel-governance), βασίζονται στη μελέτη των νέων δικτύων πολιτικής τα οποία συνδέουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση με το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα - και ιδιαίτερα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- και υποστηρίζουν ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση τείνει να ισχυροποιεί τους περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς. Μια δεύτερη ομάδα, αντικρούοντας αυτή την επιχειρηματολογία, υποστηρίζει ότι η Ε.Ε. δεν μεταβάλλει ουσιαστικά την πολιτική ισχύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διότι οι εθνικές

⁶⁸⁵ Βλ. Κωστόπουλος Ι. Τρυφ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος 1^{ος} Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*, εκδόσεις Παπαζήση, 1996.

κυβερνήσεις εξακολουθούν να λειτουργούν ως «θυροφύλακες» (gatekeepers) μεταξύ του εθνικού και του υπερεθνικού επιπέδου λήψης αποφάσεων.⁶⁸⁶

Μια τρίτη ομάδα επικεντρώνεται στη μελέτη των επίσημων αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση τείνει να περιορίζει την ισχύ των περιφερειακών και τοπικών αρχών επειδή α) η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο Ευρωπαϊκό επίπεδο υποσκάπτει την συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτονομία λήψης αποφάσεων της Τ.Α. και β) η θέσπιση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου από την Ε.Ε. συνεπάγεται τον περιορισμό των επιλογών της Τ.Α. κατά την διαδικασία εφαρμογής τους.⁶⁸⁷

Τέλος, μια τέταρτη ομάδα επιστρατεύει εμπειρικές έρευνες, οι οποίες επικεντρώνονται στη μελέτη επιλεγμένων περιφερειακών και τοπικών αρχών. Έτσι καταγράφονται νέες μορφές κινητοποίησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Ευρωπαϊκό πλαίσιο που οδηγούν στη διαπίστωση ότι η ευρωπαϊκή ενοποίηση τείνει στην ενίσχυση της αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - αν και ο βαθμός της παρατηρούμενης ισχυροποίησης διαφοροποιείται ανάλογα με την περίπτωση και, κυρίως, ανάλογα με το κράτος - μέλος.

Πρόσφατη μελέτη⁶⁸⁸ σχετικά με τις επιδόσεις των χωρών- μελών της Ε.Ε. διαπιστώνει ότι τις καλύτερες επιδόσεις σε θέματα καλής τοπικής διακυβέρνησης διατηρούν οι χώρες του Βορρά (Φινλανδία, Δανία, Σουηδία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία), οι οποίες έχουν ως κοινά χαρακτηριστικά το υψηλό ποσοστό των δαπανών αυτοδιοίκησης επί του συνόλου των δημοσίων δαπανών, σε συνδυασμό με δημοσιονομική αυτοτέλεια, την παροχή βασικών κοινωνικών υπηρεσιών στους τομείς της παιδείας και της υγείας, καθώς και ένα σύστημα διακυβέρνησης που χαρακτηρίζεται από την κυρίαρχη θέση που υπέχουν τα συλλογικά όργανα και από συναινετική πολιτική κουλτούρα. Βεβαίως, αυτές οι χώρες διαθέτουν ισχυρό

⁶⁸⁶ Υπό αυτή την οπτική γωνία, η ισχυρή θέση των περιφερειών σε συγκεκριμένες χώρες (όπως λ.χ. το Βέλγιο, η Γερμανία ή και η Ισπανία) αποτελεί έκφραση του συσχετισμού ισχύος στο εσωτερικό των συγκεκριμένων πολιτικών συστημάτων.

⁶⁸⁷ Βλ. αναλυτικότερα με περαιτέρω παραπομπές: Ανδρέου Γ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση και ευρωπαϊκή ενοποίηση: Ενκαρίες, περιορισμοί και προοπτικές, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Ιανουάριος 2007, σ. 123.

⁶⁸⁸ Βλ. Χλέπας Ν.Κ., *Τελική Έκθεση*, ό.π., σ. 315.

κοινωνικό κράτος με χαμηλούς δείκτες κοινωνικής ανισότητας, ισχυρή και επαγγελματική δημόσια διοίκηση και έντονη διάδοση των νέων τεχνολογιών, ενώ ιδιαίτερα ενισχυμένοι είναι οι θεσμοί: συμμετοχής των πολιτών, διαφάνειας και λογοδοσίας. Διακρίνονται εξάλλου για την πρωτοπορία τους ως προς την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης.

Πίνακας 14: Επιδόσεις των χωρών μελών της Ε.Ε. στους δείκτες μέτρησης επιπέδου διακυβέρνησης (2010, αύξουσα κατάταξη βάσει factor)

Χώρες - Μέλη	Δείκτες μέτρησης επιπέδου διακυβέρνησης							
	VA	PV	GE	RQ	RL	CC	Mean Factor ⁶⁸⁹	
Φινλανδία	1.10	1.47	1.75	1.38	1.49	1.65	1.47	1.56
Δανία	1.15	1.00	1.67	1.46	1.39	1.86	1.42	1.52
Σουηδία	1.15	1.09	1.51	1.25	1.47	1.75	1.37	1.46
Ολλανδία	1.06	0.91	1.21	1.33	1.32	1.65	1.25	1.33
Αυστρία	1.01	1.10	1.37	1.01	1.31	1.17	1.16	1.23
Ιρλανδία	0.90	0.99	0.77	1.16	1.27	1.19	1.05	1.11
Γερμανία	0.91	0.75	1.02	1.07	1.13	1.22	1.02	1.09
Ην. Βασίλειο	0.88	0.24	1.03	1.28	1.28	1.01	0.95	1.03
Βέλγιο	0.99	0.73	1.06	0.75	0.89	1.03	0.91	0.97
Γαλλία	0.79	0.61	0.90	0.79	1.02	0.93	0.84	0.90
Μάλτα	0.71	1.17	0.60	0.89	0.98	0.48	0.81	0.84
Κύπρος	0.63	0.24	0.96	0.83	0.67	0.62	0.66	0.71
Εσθονία	0.69	0.53	0.67	0.92	0.63	0.47	0.65	0.69
Πορτογαλία	0.69	0.59	0.48	0.18	0.52	0.58	0.50	0.53
Τσεχία	0.59	0.96	0.45	0.67	0.43	-0.11	0.50	0.51
Σλοβενία	0.58	0.76	0.47	0.10	0.50	0.40	0.47	0.49
Ισπανία	0.71	-0.50	0.42	0.62	0.68	0.56	0.41	0.46
Πολωνία	0.60	0.99	0.13	0.36	0.15	0.02	0.37	0.38
Σλοβακία	0.46	1.02	0.28	0.45	0.04	-0.14	0.35	0.35
Ουγγαρία	0.48	0.62	0.11	0.46	0.24	-0.09	0.30	0.31
Λιθουανία	0.47	0.57	0.14	0.36	0.22	-0.10	0.28	0.29
Λετονία	0.38	0.33	0.12	0.36	0.28	-0.21	0.21	0.22
Ιταλία	0.49	0.32	-0.08	0.21	-0.17	-0.45	0.06	0.05
Ελλάδα	0.47	-0.42	-0.07	-0.02	0.07	-0.52	-0.08	-0.08
Βουλγαρία	0.05	0.20	-0.61	-0.08	-0.66	-0.58	-0.28	-0.31
Ρουμανία	0.02	0.05	-0.77	-0.01	-0.52	-0.56	-0.30	-0.33

Πηγή: A. Kaasa, 2012 SEARCH Project

⁶⁸⁹ Ο.π. σ. 315, Ο πίνακας αναφέρεται στις επιμέρους διαστάσεις της διακυβέρνησης που αξιολογούνται: όπου va / συμμετοχή - λογοδοσία, PV/ πολιτική σταθερότητα, GE/ αποτελεσματικότητα, RQ/ποιότητα ρυθμίσεων, RL/κράτος δικαίου, CC/ Διαφθορά .

Η μελέτη αυτή που αναδεικνύει τις βασικές μεταρρυθμιστικές τάσεις και επιλογές Ο.Τ.Α. της Ευρώπης και που εντοπίζει συγκεκριμένες καλές πρακτικές σε θέματα διακυβέρνησης όπως παρουσιάζεται στην παραπάνω μέτρηση του 2010, θα μπορούσε να αξιοποιηθεί και από τη χώρα μας.

Η τελευταία αυτή προσέγγιση εμφανίζεται και ως η πλέον αξιόπιστη, επειδή βασίζεται στα ευρήματα εμπειρικών ερευνών, ενώ καλύπτει επαρκώς την επιρροή της ευρωπαϊκής ενοποίησης στην εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, όπου παρατηρείται μια αδιαμφισβήτητη αναβάθμιση του θεσμού από την στιγμή της προσχώρησης στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και συνεχίζεται, με κάποιες διακοπές και οπισθοχωρήσεις, μέχρι και σήμερα.⁶⁹⁰

⁶⁹⁰ Αντί πολλών βλ.: Hlepas, Ν.-Κ., "Local Government Reform in Greece" στο έργο: Kersting N./ Vetter A., *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske+Budrich, Opladen 2003, σ. 221.

Συμπεράσματα

Μετά την συγκριτική ανασκόπηση του θεσμού της αυτοδιοίκησης σε σχέση με την κρατική διοίκηση και το πολιτικό σύστημα από τα επαναστατικά χρόνια έως τις μέρες μας, είναι εμφανές ότι η σύσταση του νέου εθνικού μας κράτους συνοδεύτηκε από βαθύ έλλειμμα αποκέντρωσης. Η συγκρότηση των αυτοδιοικητικών θεσμών χαρακτηρίστηκε από την κρατική κηδεμονία, και από την σταδιακή επιβολή ενός μηχανισμού περιφερειακής κρατικής διοίκησης.

Η απουσία κοινοβουλευτικών θεσμών αρχικά, καθώς και η πρόωπη καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας, συνέβαλαν αποφασιστικά στην ανάπτυξη της πολιτικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης στην χώρα μας. Την ίδια ώρα οι διοικητικές λειτουργίες του θεσμού, σχετικά σημαντικές στην αρχή, σταδιακά αποδυναμώνονταν, προς όφελος των διαρκώς διογκούμενων μηχανισμών κρατικής αποκέντρωσης.

Είναι γεγονός ότι οι ανάγκες για τη σταθεροποίηση και την ενδυνάμωση της κρατικής μας οντότητας, η οποία ταλανιζόταν από εσωτερικές κρίσεις, πολιτική αστάθεια και βίαιες εμφύλιες συγκρούσεις, αντιμετωπίζοντας παράλληλα τις αναταράξεις από τις αλληπάλληλες εδαφικές επεκτάσεις, οδήγησαν σε διαρκή ενίσχυση του διοικητικού και οικονομικού συγκεντρωτισμού, σε βάρος της αυτοδιοίκησης και των τοπικών κοινωνιών.

Από την άλλη πλευρά όμως, η αυτοδιοίκηση απετέλεσε βασικό συστατικό τμήμα του πολιτικού και κομματικού συστήματος της χώρας, ενώ η επιρροή της, παρά τις προσπάθειες περιορισμού της από το κεντρικό πολιτικό προσωπικό, παρέμεινε ισχυρή και, σε αρκετές περιπτώσεις, καθοριστική. Σε αυτό συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό το ισχυρό πελατειακό σύστημα που επικρατούσε στη χώρα μας, που είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός προσωποπαγούς συστήματος πολιτικής πατρωνίας.

Η Ελλάδα παρέμεινε επί μακρόν, το πλέον ακραίο παράδειγμα συγκεντρωτισμού στην Ευρώπη, αντιπροσωπευτικό δείγμα ναπολεόντειου συστήματος οργάνωσης του Κράτους, την ώρα που άλλες χώρες της Νότιας

Ευρώπης, όπως η Γαλλία και η Ιταλία σταδιακά κατάφεραν να ξεπεράσουν τις συγκεντρωτικές αγκυλώσεις και να ενισχύσουν αποφασιστικά τον θεσμό της αυτοδιοίκησης (Γαλλία), εγκαθιδρύοντας ακόμα και «ομοσπονδιακές» και «σπονδυλωτές» δομές (Ιταλία, Ισπανία).

Μετά την πτώση της δικτατορίας, η αυτοδιοίκηση στην χώρα μας συνδέθηκε ευθέως με το αίτημα «εκδημοκρατισμού» που ενστερνιζόταν, τότε, το μεγαλύτερο μέρος της ελληνικής κοινωνίας και ιδίως οι νέοι που επιθυμούσαν την οριστική ρήξη με το αυταρχικό παρελθόν του μετεμφυλιακού ελληνικού κράτους. Παράλληλα, η σταδιακή δημιουργία ισχυρών κομματικών μηχανισμών με σημαντικό αριθμό επαγγελματικών ή ημι-επαγγελματικών στελεχών που αναζητούσαν ευκαιρίες σταδιοδρομίας σε αιρετούς θεσμούς, λειτουργούσε ως μοχλός πίεσης που ενδυνάμωνε το θεσμό της αυτοδιοίκησης.

Καταλυτικό ρόλο σε αυτό διαδραμάτισε και η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, η οποία ευνοούσε την ισχυροποίηση των Ο.Τ.Α. με αξιοποίηση νέων αιρετών θεσμών, ευκαιριών και διαδικασιών, συμβάλλοντας ταυτόχρονα και στην ανάδειξη δυναμικών πολιτικών προσωπικοτήτων μέσα από τους κόλπους των τοπικών κοινωνιών.

Έτσι, μια σειρά από μεταρρυθμίσεις, από τις αρχές της δεκαετίας του ογδόντα, σηματοδοτούν μία θεαματική αναβάθμιση του αυτοδιοικητικού θεσμού, που κορυφώθηκε με την δημιουργία δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης το 1994, και το πρόγραμμα «Καποδίστριας» το 1998.

Παρά τις προοδευτικές αυτές μεταρρυθμίσεις, είναι κοινά παραδεκτό ότι οι πολιτικές ελίτ της χώρας μας δεν αποτόλμησαν την ριζική ανατροπή του παραδοσιακού «ναπολεόντειου» μοντέλου διοίκησης και αυτοδιοίκησης, εν συγκρίσει με άλλες χώρες. Ενδεχομένως το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης ή το μέγεθος της χώρας να αποτέλεσαν ανασχετικούς παράγοντες στην ανάπτυξη και την αυτοδιοικητική της ενδυνάμωση, αντίστοιχο είναι άλλωστε και το παράδειγμα της Πορτογαλίας, μιας χώρας που παρουσιάζει συγκρίσιμα με εμάς μεγέθη και κοινά αναπτυξιακά χαρακτηριστικά.

Γεγονός όμως είναι ότι το συγκεντρωτικό αυτό μοντέλο σε συνδυασμό με την διαχρονική πελατειακή σχέση του πολιτικού προσωπικού με τους ψηφοφόρους, σχέση που συντηρούσε η ανυπαρξία σαφών, σύγχρονων κανόνων που να εφαρμόζονται με συνέπεια και ισονομία, ήταν το εφιαλτήριο για την απόκτηση, διατήρηση και επανάκτηση της εξουσίας. Οι διορθωτικές κινήσεις που κατά καιρούς και αποσπασματικά γίνονταν, δεν αντιμετώπισαν το μεγάλο αυτό πρόβλημα της χώρας μας που ευθύνεται σημαντικά για την έλλειψη θωράκισης έναντι της πρωτόγνωρης για τις μέρες μας, οικονομικής κρίσης.

Μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν κατά την πρώτη δεκαετία του αιώνα μας, όπως η δημιουργία του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων δεν μπορούν να καταγραφούν ως αποτελεσματικές. Όσο για την εξαιρετικά φιλόδοξη, εκτεταμένη και "θεωρητικά" συστημικά ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη», αυτή ήρθε αντιμετώπιη - εκτός από τα προβλήματα που η ίδια γέννησε με την προχειρότητα της εφαρμογής της, με την έλλειψη υποστηρικτικών πολιτικών που ήταν απαραίτητες για την μεταρρύθμιση, αλλά, τελικά, ανέφικτες μεσούσης της πολύπλευρης κρίσης.

Σε αυτό, λοιπόν, το νέο δυσμενές περιβάλλον η αυτοδιοίκηση καλείται πλέον να προσφέρει πολύ περισσότερα με πολύ λιγότερα, έχοντας να αντιμετωπίσει ταυτόχρονα τους αλληπάληλους περιορισμούς που της επιβάλλει το κράτος. Για μια ακόμη φορά στην ιστορία του νεοελληνικού Κράτους, η μελλοντική πορεία της αυτοδιοίκησης συνδέεται άμεσα με τις γενικότερες πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις στην χώρα μας και αναμένεται να επηρεάσει και να επηρεαστεί από το κεντρικό πολιτικό σύστημα. Για πρώτη όμως φορά η ελληνική αυτοδιοίκηση βρίσκεται συνδεδεμένη τόσο ευθέως με την πορεία, τους κοινούς στόχους αλλά και τα διλήμματα (εμβάθυνση ή οπισθοδρόμηση) της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Στο μέλλον του αυτοδιοικητικού μας θεσμού σε σχέση με το πολιτικό μας σύστημα, έχει πλέον υπεισεέλθει μία πολύ σημαντική τρίτη διάσταση: η κοινή Ευρωπαϊκή μας Πολιτική.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Αγαπητός Σ., *Διοικητική Διαίρεσις*, ΕΤΑ 1924.

Αγγελόπουλος Γ., *Περί τοπικής διοικήσεως εν Ελλάδι εν συγκρίσει προς την εν Γαλλία και Αγγλία*, 1879.

Του ιδίου: *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, τεύχ. Γ'.

Αγγελόπουλος Α. Θ., *Το πρόβλημα της κατανομής της φορολογικής εξουσίας μεταξύ Κράτους και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1934.

Αθανασίου Σ., *Το δημογραφικόν πρόβλημα της Ελλάδος*, ΕΤΑ 1970.

Αθανασόπουλος Γ. Κων., *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία. *Η Επιτροπή των Περιφερειών*, τόμος Α', Αθήνα 2004⁷.

Αθανασόπουλος Δ., *Η Ελληνική Διοίκηση. Ανεπίκαιρες σκέψεις για μια διοικητική μεταρρύθμιση*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1983.

Αλεξίου Ανδρ., *Η δημόσια διοίκηση στο νομό, χ.ε.*, Βόλος 1976.

Alderfer H., *Έκθεσις δια την τοπικής αυτοδιοικήσιν εν Ελλάδι*, ΕΤΑ 1953.

Αλιβιζάτος Ν., *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Θεμέλιο, Αθήνα 1983.

Αμερικανική Αποστολή, *Έκθεσις της εν Ελλάδι Αμερικανικής Αποστολής*, ΕΤΑ 1953.

Αναστασόπουλος Ι., *Οι δημόσιες επιχειρήσεις (Νομική - Θεσμική θεώρηση)*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1987.

Αναστασόπουλος Ι., *''Δομές και λειτουργίες της εθνικής δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (το ελληνικό παράδειγμα)''*, ΕΕΕυρΔ 1986.

Ανδρέου Γ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση και ευρωπαϊκή ενοποίηση: Ευκαιρίες, περιορισμοί και προοπτικές, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Ιανουάριος 2007.

Ανδριανίδης Β., *Μελέτη ή πραγματεία περί εξογιάνσεως της πόλεως των Αθηνών, χ.ε.*, Αθήνα 1887.
1931,

Ανδρικοπούλου Ελ., *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από την Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*, Θεμέλιο, Αθήνα 1995.

Ανδρονόπουλος Β./ Μαθιουδάκης Μ., Περιφερειακή Διοίκηση/ Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ιστορική εξέλιξη, στο έργο τους, *Το Ελληνικό Κράτος. Οργάνωση και Λειτουργία*, Εκδ. Μαθιουδάκι-Ανδρονόπουλου, Αθήνα 1991,

Αντωνιάδης Σπ., *Τα Δημοτικά*, 1842.

Αραβαντινός Α., *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, εκδόσεις ΕΜΠ, Αθήνα 1984.

Αργυρόπουλος Π., *Δημοτικής Διοίκησης εν Ελλάδι*, τόμ. Α', 1843.

Βακαλόπουλος Α., *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού (Τουρκοκρατία 1669-1812). Η οικονομική άνοδος και ο φωτισμός του γένους*, τόμ. Δ', Θεσσαλονίκη, 1973.

Βαλσαμούλης Α., Βαλσαμάκης Α., *Η εκ του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955 τυπική ιεραρχική προσφυγή κατά πράξεων νομάρχου*, ΕΤΑ 1956.

Βαρελίδης Ν./Σωτηρόπουλος Δ., *Μελέτη οργάνωσης και επικοινωνίας των υπηρεσιών της Νομαρχίας Κορινθίας*, Αθήνα, Μάρτιος 1994.

Βεγλερής Φ., *Η συνταγματική προστασία της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1935.

Βεγλερής, Φ., *Η διοικητική οργάνωση*, Α. Σάκκουλας, Αθήναι 1963.

Βελώνιας Ευθ., *''Η πορεία για την ίδρυση και λειτουργία στην χώρα μας δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης''*, ΕΤΑ 1993, τεύχ. 58.

Βενετοανοπούλου Μαρ., *Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2002.

Βενιζέλος Ε., *Ερμηνεία των νόμων περί συστάσεως Δήμων και Κοινοτήτων, χ.ε.*, εν Αθήναις 1915.

Βιοβίκης Ι., *Η Κοινοτική Διοίκησης των Ελλήνων κατά την Τουρκοκρατίαν*, Hellenisme Contemporaine, Αθήναι 1953.

Γεραγάς Δ., *Σελίδες από την διοικητική ιστορία της Ελλάδος, χ.ε.*, Αθήναι 1948.

Γεραγάς Κ., *Νομοθεσία περί Δήμων και Κοινοτήτων*, Αναγνωστόπουλος-Πετράκος, εν Αθήναις 1916

Γετίμης Π., *''Η συγκρότηση του τοπικού κράτους στην Ελλάδα''*, ΕΤΑ 1989, τεύχ. 11.

Γετίμης Π., *''Η συγκρότηση του Τοπικού Κράτους στην Ελλάδα''*, στο έργο: Θ. Μαλούτα Δ. /Οικονόμου (Επιμ.), *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και τομειακές προσεγγίσεις*, Εξάντας, Αθήνα 1988.

Γετίμης Π./ Χλέπας Ν.-Κ., *Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα*, ΕΝΑΕ, Αθήνα 2005.

Γεωργίου Γ., "Προβλήματα και προοπτικές του ν. 2218/94", *ΤοπΑ* 1994, τεύχ. 3.

Γιαννιάς Δ./ Λιαργκόβας Π./ Μανώλας Γ., *Περιφερειακές Αιμοσότητες στην Ελλάδα 1961-1991*, *Τόπος*, 13/1997.

Γιαννόπουλος Ι., *Η διοικητική Οργάνωση της Στερεάς Ελλάδος κατά την Τουρκοκρατία (1393-1821)*, 1971.

Δαγτόγλου Πρ., ό.π. σσ. 427, 521 επ.,

Δελήνικος Σ. Ν., *Αποκέντρωση και Διοικητικά Συστήματα εν Ελλάδι*, ΕΔΔΔ 1957.

Δένδιας Μ., *Εισηγήσεις επί των κεφαλαίων Ι' και ΙΗ' του Συντάγματος*, ΕΤΑ 1935.

Δένδιας Μ., *Η τοπική αυτοδιοίκησης Α' βαθμού εν Ελλάδι*, ΕΤΑ 1936.

Δένδιας Μ. "Επί της συνταγματικής κατοχυρώσεως και της αποκαταστάσεως του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοικήσεως παρ' ημίν'" (Εισηγήση ενώπιον του Δ' Συνεδρίου των Πόλεων της Ελλάδος, κατά τον μήνα Οκτώβριον 1951, εκδόσεις Δήμου Αθηναίων, Αθήναι 1951.

Δένδιας Μ., *Διοικητικόν Δίκαιον*, Διοικητική Οργάνωσις, Βίκτωρ Παπαζήσης, τόμος Β', Αθήνα 1966.

Δημακόπουλος Γ., *Η διοικητική οργάνωσις κατά την Ελληνικήν Επανάστασιν 1821-1827*, Αθήνα 1966.

Δημακόπουλος Γ., *Το Νομαρχιακόν Επιτελείον. Συμβολή εις την αναδιοργάνωσιν της δημοσίας διοικήσεως*, Εν Αθήναις 1966.

Δημακόπουλος Γ., *Περί του δημοτικού συστήματος και της καθιδρύσεως αυτού εν Ηλεία*. Ανάτυπο εκ του Β' τόμου της Επετηρίδος της Εταιρείας Ηλειακών Μελετών, Εν Αθήναις 1983.

Δημακόπουλος Γ., *Περί του Δημοτικού Συστήματος. Β' Το αντισχέδιον της Αντιβασιλείας (Αύγουστος 1833)*, Ανάτυπον από τον 32^ο τόμο του Δελτίου της Ιστορικής και Εθνολογικής Εταιρείας της Ελλάδος, Αθήναι 1989.

Δημακόπουλος Γ., *Η Νέα Επίδαυρος (Πιάδα), Κοιτίς της Νεοελληνικής Πολιτειακής Οργανώσεως*, Ο Μικρός Ρωμηός, Αθήνα 1998.

Δημαράς Αλ., *Η μεταρρύθμιση που δεν έγινε (Τεκμήρια ιστορίας)*, τόμ. Α', Ερμής, Αθήνα 1973.

Δικτυακή Πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: <http://europa.eu.int>

Διαμαντούρος Ν., *Το Γραφειοκρατικόν Κράτος Δικαίου*, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 1/1996.

Δοξιάδης Κ., *Οικιστική πολιτική για την ανοικοδόμηση της χώρας με ένα εικοσάχρονο σχέδιο*, χ.ε. Αθήναι 1947.

Δρακάκης Α./ Κούνδουρος Σ., *Αρχαία περί της συστάσεως και εξελίξεως των Δήμων και Κοινοτήτων (1836-1939) και της διοικητικής διαιρέσεως του Κράτους*, χ.ε., τόμ. Α' , Αθήναι 1939.

ΕΕΤΑΑ, *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων*, εκδόσεις ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1988.

ΕΕΤΑΑ, «*Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*» (ΦΕΚ Α' 18). Βλ. σχετικά: ΕΕΤΑΑ, *Νέοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη. Πρακτικός Οδηγός Αδελφοποιήσεων*, Βρυξέλλες-Λουξεμβούργο 1991.

Θεοδώρου Θ., *Ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας (όπως ψηφίσθηκε με το νόμο 1065/1980)*, ΕΕΝ 1981.

Θεοδώρου Θ., *''Ο νόμος 1270/1982''*, στο έργο *Θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Άρθρα και Μελέτες Δημάρχων*, Αφοί Τολίδη, Αθήνα 1982.

Θεοδώρου Θεοδ., *''Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την επανάσταση του 1821''*, στο *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδόσεις Τολίδη, τόμος Α', Αθήνα 1996.

Ιωακειμίδης Π.Κ., *Ευρωπαϊκή πολιτική ένωση. Θεωρία-διαπραγμάτευση, θεσμοί και πολιτικές: Η συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, εκδόσεις Θεμέλιο, 1995.

Καββαδίας Γ. Β., *Επανάσταση και κοινωνική δυναμική. 1821*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1996.

Καλαμωτουσάκης Γ., *Προτάσεις περί της αναμορφώσεως των οικονομικών των Δήμων και των Κοινοτήτων της Ελλάδος*, ΕΤΑ 1968.

Καραβίδας Κ. Δ., *Η Δημοκρατία και η Αυτοδιοίκησης εν Ελλάδι*, χ.ε., Αθήναι 1930.

Κασιμάτης Γρ./ Μιχαλάκης Ν. / Παντελής Αντ., *Κείμενα Συνταγματικού Δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1991.

Κατριβάνος Θ., στην εφημερίδα "Η Καθημερινή", φύλλο της 14.9.97.

Κατρούγκαλος Γ., *Τοπική Διοίκηση και κοινωνία στην μετεπαναστατική Ελλάδα*, ΕΔΔΔ 4/1991, σελ. 511-526.

Κατσαδώρας Κ., *Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, Αιτιολόγηση και πράξη*, 1991.

Κατσούλης Δ., "Η δημοτική αποκέντρωση στην ανεκπλήρωτη μεταρρύθμιση του 1863", στο έργο του, *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Κατσούλης Δ., "Τα δημοτικά διαμερίσματα και η θέση τους στο ελληνικό δημοτικό δίκαιο", στο έργο του *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Κατσούλης Δ., "Οι βασικές νομικοπολιτικές συνιστώσες του εκλογικού συστήματος" στο έργο του *Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Κατσούλης Δ., "Το σύστημα νομαρχιακής διακυβέρνησης του ν. 2218/1994, ΤοπΑ 1994", τχ. 3.

Κατσούλης Δ., "Η κατάργηση του περιφερειακού διευθυντή", *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, τεύχ. 35 (2208), 29.8.1996.

Κατσούλης Δ., "Η κατανομή αρμοδιοτήτων στην ιταλική πολυεπίπεδη αυτοδιοίκηση", στο έργο: Cartel G. F., "Revising the constitution step by step: the recent Italian experience", *The Constitutional Revision in Today's Europe*.

Κηρολύτης Κ.Ν., *Μελέτη για την ιστορική εξέλιξη της επιχειρηματικής δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΤΑ, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 1983.

Κηρολύτης Ν., *Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων*, ΕΤΑ 1985.

Κιτρομηλίδης Πασχ., *Δημοκρατικές Προσδοκίες και ιδεολογικές μυθοποιήσεις: Η προσγραφή ιστορικής γενεαλογίας στο αίτημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕποΛΕ 4/1984, σσ. 32, 42

Κλειώσης Χρ., *Ιστορία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα 1977.

Κομνηνού Μαρ., "Η τοπική διάσταση στο πελατειακό σύστημα" στο κοινό έργο: Κομνηνού Μ. / Παπαταξιάρχης Ε., *Κοινότητα, Κοινωνία και Ιδεολογία. Ο Κωνσταντίνος Καραβίδας και η Προβληματική των Κοινωνικών Επιστημών*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1990.

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δήμ., 'Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους', στο έργο: *ΕΝΑΕ, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000.

Κοντογιώργης Γ., *Κοινωνική Δυναμική και Πολιτική Αυτοδιοίκηση - Οι Ελληνικές Κοινότητες επί Τουρκοκρατίας*, Αθήνα 1982.

του ίδιου: *Ο Ιωάννης Καποδίστριας και η συγκρότηση του ελληνικού κράτους*, University Studio Press, Θεσσαλονίκη 1983, όπου και οι μελέτες: Κοντογιώργης Γ., 'Κοινοτική αυτοδιοίκηση και καποδιστριακό πολιτειακό σύστημα', σ. 95, Αναστασιάδης Γ., 'Σύνταγμα, νομιμότητα και κυβερνητικό σύστημα στην καποδιστριακή περίοδο' σ. 111 και Νάκος Γ., 'Προσπάθειες εφαρμογής της «πολιτικής ενότητας» της Ελληνικής Επικράτειας επί Καποδίστρια',

Κοπανίτσας Δ., *Ένας προεστός του Μουστρά στην επανάσταση*, ΜΙΕΤ, Αθήνα 1998.

Κοτζιάς Κ., *Συνοπτική έκθεσις επί των ενδιαφερουσών τους Δήμους και τας Κοινότητας Συνταγματικών μεταρρυθμίσεων*, ΕΤΑ 1935.

Κουγέας Βασ., 'Δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας', ΕΑΤΑΠΑ 1998, τεύχ. 14.

Κουγιανός Γαβρ., 'Τα έσοδα από τους ΚΑΠ και η διαδικασία κατανομής τους', ΕΤΑ 1997, τεύχ. 90, Αθήνα-Κομοτηνή 1987.

Κούκκου Ε., *Οι Κοινοτικοί Θεσμοί στις Κυκλάδες κατά την Τουρκοκρατία*, Αθήνα 1984.

Κοφινάς Γ.Ν., *Η φορολογική ενίσχυσις της τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1935.

Κρεμμυδάς Β., *Εισαγωγή στην ιστορία της νεοελληνικής κοινωνίας (1700-1821)*, 1988 2

Κυβέλου-Χιωτίνη Στελ., *Η χωροθέτηση δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών ως εργαλείο αποκέντρωσης και χωροΟ.Τ.Α.ξικού σχεδιασμού και ο ρόλος του κράτους στη Γαλλία*, ΔΜρ 1996, τεύχ. 1.

Κυβέλου Στ., «Από τη χωροταξία στη χωροδιαχείριση : Η έννοια του στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού και της εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη», Εκδόσεις ΚΡΙΤΙΚΗ, Αθήνα, 2010

Κυρκίνη - Κούτουλα Αν., *Η Οθωμανική Διοίκηση στην Ελλάδα. Η περίπτωση της Πελοποννήσου (1715 -1821)*, εκδόσεις Αρσενίδη, Αθήνα 1996.

Κωστόπουλος Ι. Τρυφ., *Ευρωπαϊκή Ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος 1^{ος} Ο θεσμός της αυτοδιοικήσεως στην Ελλάδα*, εκδόσεις Παπαζήση, 1996.

Λαγόπουλος Αλέξ. / Μπόγκλουντ-Λαγοπούλου Κάρ., *Νόημα και γεωγραφία: Η κοινωνική σύλληψη της περιφέρειας στην Βόρεια Ελλάδα*, Τόπος 4/1992.

Λαμπρόπουλος Ν., "Συμβούλια Περιοχής. Στόχοι και μεθοδολογία καθορισμού των Εδαφικών τους Περιοχών", ΤοπΑ 1995, τεύχ. 6 (95).

Λιβεράκος Παν., "Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά", ΤοπΑ 1996, τχ. 1(102).

Λιοναράκη Νικ., ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση 1974-81. Μια πορεία με ιδιαιτερότητες και μια ιδιαιτερότητα στην πορεία, ΕποΛΕ 1984 (5).

Λίτσος Ηλ., "Ζητήματα υποστήριξης του θεσμού των συμβουλίων περιοχής", ΤοπΑ 1995, τεύχ. 6 (95).

Λούκος Χρ., *Η αντιπολίτευση κατά του Κυβερνήτη Ιω. Καποδίστρια 1828-1831*, Θεμέλιο, Αθήνα 1988.

Λυριντζής Χρ., *Το τέλος των «τζακιών». Κοινωνία και Πολιτική στην Αχαΐα του 19^{ου} αιώνα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991.

Λυριντζής Χρ., "Κόμματα και δημοτικές εκλογές. Η ανασυγκρότηση μιας μακρόβιας σχέσης", ΕποΛΕ 15, Ιούνιος 2000.

Μαθιουδάκης Μ., "Τοπική αυτοδιοίκησης και ανάπτυξης", ΕΤΑ 1968.

του ίδιου, "Η αναδιάρθρωση των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως", ΕΤΑ 1968.

Μαθιουδάκης Μ./ Ανδρονόπουλος Β., *Αποκέντρωση-Αυτοδιοικήσεις, χ.ε.*, Αθήναι 1974.

Μαϊστρος Π., *Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης. Συμβολή στην ιστορική μνήμη*, Νέα Σύνορα- Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα 2000.

Μάνεσης Αρ., *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, Αφοί Π. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1961-1965.

του ίδιου, "Η φιλελεύθερη και Δημοκρατική Ιδεολογία της Εθνικής Επανάστασης του 1821", Επίσημοι Λόγοι Πανεπιστημίου Αθηνών, 1987.

Μαρής Δημ., "Μικρές...εκπτώσεις στον «Καποδίστρια». Αύξηση του αριθμού των δήμων σε 1.000, εάν αυξηθούν οι αντιδράσεις", Εφημερίδα «Ο Επενδυτής» της 4^{ης} Οκτωβρίου 1997.

Μαρίνος Γ., "Προς Θεού, όχι και τούρκους νομάρχες", στο περιοδικό «Οικονομικός Ταχυδρόμος» της 12^{ης} Μαΐου 1994, σ. 12.

Ματάλας Αθ., *Νομοσχέδιον περί κοινοτήτων, διοικήσεως και διαχειρίσεως της περιουσίας αυτών, χ.ε.*, εν Πειραιεί, 1900.

Μαυρογορδάτος Γ. Θ., Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός, στο: Μαυρογορδάτος Γ. Θ. / Χατζηιωσήφ Χρ., *Βενιζελισμός και Αστικός Εκσυγχρονισμός*, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 1992².

Μακροδημήτρης Α., «Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο νομό (Από τη νομαρχιακή διοίκηση στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση», Ελληνική Εταιρεία Πολιτικής Επιστήμης, Σπανού Κ., Ρήγος Α., Σπουρδαλάκης Μ. (επιμέλεια), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, προσδοκίες και προοπτικές*, εκδόσεις Αντώνη Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1997.

Μακροδημήτρης Αντ./ Χλέπας Ν. -Κ., 'Η προβληματική της συνενώσεως των Ο.Τ.Α. και το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας»', Διοικητική Ενημέρωση 1997 (τεύχ. 9).

Μακροδημήτρης Α. - Πραβίτα Μ.-Η., *Δημόσια Διοίκηση -Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης*, Διοικητική Επιστήμη Ι, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2012⁵.

Μάουρερ Γ.Α., *Ο ελληνικός λαός*, μεταφρ. Ρομπάκη Όλγα, εκδόσεις Αφοί Τολίδη, 1976.

Μαραγκόπουλος Γ., *Βασικά προβλήματα της διοικητικής αναδιοργανώσεως*, Τοπική Αυτοδιοίκησης, 1948.

Μεντής Γ., 'Το νέο εκλογικό σύστημα των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών', ΕΕΝ 1983.

Μιχαλόπουλος Ν., *Από την πρωτοβάθμια αποκέντρωση στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση*, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ. 5, Μάιος 1996.

Μοσκόφ Κ., *Η εθνική και κοινωνική συνείδηση στην Ελλάδα*, 1978 ³.

Μοσχοβάκης Ν., *Το εν Ελλάδι Δημόσιον Δίκαιον επί Τουρκοκρατίας*, 1882 έλεγχος.

Μοσχόπουλος Δ. / Προκοπιάδου Γ., *Διοικητική Χαρτογράφηση του Ελληνικού Κράτους, 1833-1845*, Παπαζήσης, Αθήνα 2003.

Μπακογιάννης Κ., 'Η συμβολή του Συνταγματικού Συμβουλίου της Γαλλίας στον προσδιορισμό του πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης', ΤοΣ 1991.

Μπακογιάννης Κ., 'Η κανονιστική αρμοδιότητα στη Γαλλία', Διοικητική Μεταρρύθμιση 1992, τεύχ. 49-50

Μπακογιάννης Κ., 'Γαλλία: Σύνταγμα και νομοθετική παρέμβαση στην οργάνωση των θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης', ΔιΔικ 1998.

Μπαμπάς Στ., Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (αντί θεσμικής τομής ανάπηρο εγχείρημα), ΤοπΑ 1998, τχ. 1 (114).

Μπαμπαλιούτας Λ., *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης*, τόμ. Α', Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2007.

Μπέσιλα-Βήκα Ευρ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος Ι, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2010³.

Μπέσιλα-Βήκα Ε., *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας*, εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1998.

Μπέσιλα - Μακρίδη Ελισ., *Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση* στο Μπέσιλα -Βήκα Ευριδικής /Παπαγιάννη Δονάτου Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα 1996.

Μπίρης Κ., *Αι Αθήναι. Από του 19^{ου} εις τον 20όν αιώνα*. Εκδ. Οίκος «Μέλισσα», Αθήνα, 1996³.

Μπουζάκης Σ, *Νεοελληνική Εκπαίδευση (1821-1985)*, Gutenberg, Αθήνα 1991

Μπουρόπουλος Ν.Α., *Έλεγχος του Νομάρχου, υπό των υπουργείων*, Τοπική Αυτοδιοίκησης, 1951.

Νεφελούδης Ανδρ., *''Αποψη για μια νέα στρατηγική για την οικονομική αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης''*, ΤοπΑ 1993, τεύχ. 2-3.

Νικολακόπουλος Ηλ., *Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές, 1946-1967*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 2001.

Nugent Neill , *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, μεταφρ. Τσολακίδου Ιουλ. - Τριανταφύλλου Αλεξ., εκδόσεις Σαββάλα, 2004.

Ξηρός Γ., *Η καθιέρωση του θεσμού των νομαρχιακών και επαρχιακών συμβουλίων στην χώρα μας*, ΕΤΑ 1986

Ευθάλη-Κερκύρα Θ., *''Σύνδεσμοι Ο.Τ.Α., Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοι''*, στο έργο: *ΕΕΤΑΑ, Νέοι θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1989.

Οικονόμου Δημ., *Προβλήματα σχεδιασμού και Υλοποίησης του Πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) για την Ελλάδα*, Τόπος, 7/1994.

Παναγιωτάτου Ν., *Τινά περί της αποκεντρώσεως και του θεσμού του ''ημιμόνιμου'' ή επί θητεία νομάρχου*, ΕΔΔΔ 1958.

Πανταζόπουλος Ν., *Ελλήνων συσσωματώσεις κατά την Τουρκοκρατίαν, ''Γνώσεις''*, 1958.

Παπαγαρυφάλλου Π., *Η συγχώνευση των κοινοτήτων στην Ελλάδα. Από άποψη θεωρίας – τάσεων και πραγματικότητας*, ΕΤΑ 1975.

Παπαγαρυφάλλου Π., *Το διοικητικό πρόβλημα της Πρωτεύουσας*, ΤοπΑ 1982.

Παπαδημητρίου Γ./ Ασημακοπούλου Μ./ Δεμαθά Ζ. / Κατσούλη Δ. / Πικραμένου Μ./ Φλώρου Μ./ Χλέπας Ν.-Κ, ό.π.

Παπαδημητρίου Γ., "Το «άτυπο» δημοψήφισμα στο πλαίσιο της λειτουργίας των Ο.Τ.Α.. Η νομιμότητα και η σημασία ανάλογων συμβουλευτικών διαδικασιών" (Γνωμοδότηση), ΤοπΑ 1985, τεύχ. 3-4.

Παπαδημητρίου Γ., *Το εκλογικό σύστημα των δημοτικών λειτουργιών και το Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986.

Παπαδημητρίου Γ./ Κατσούλης Δ., *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οδηγός Μελέτης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, Αθήνα 1989.

Παπαδημητρίου Γ./ Μακροδημήτρης Αντ., *Συστήματα διοίκησης μητροπολιτικών περιοχών*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994.

Παπαδημητρόπουλος Δημ., "Η αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης (ν. 2503/97)", *Διοικητική Ενημέρωση*, τεύχ. 10 – Ιανουάριος 1998.

Παπαδιόχου Κ. Π., "Ο νομάρχης, φόβος για το βουλευτή. Σε πολλές περιοχές οι βουλευτές υπονόμισαν ή κράτησαν αποστάσεις από τους υποψήφιους του πολιτικού τους χώρου", *εφημερίδα «Η Καθημερινή»* της 18^{ης} Οκτωβρίου 1998.

Παπαδοπούλου Λ., "Αυτοδιοικητικές τάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια συγκριτική επισκόπηση", *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Ιανουάριος 2007, τεύχ. 4.

Παπανδρέου Χρ., *Συστήματα εκλογής αρχών τοπικής αυτοδιοικήσεως από της τουρκοκρατίας μέχρι σήμερα*, ΕΤΑ 1969.

Παπανδρέου Χρ., *Η εδαφική περιφέρεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως*, ΕΤΑ 1971.

Παπανδρέου Χρ., *Το εκλογικόν δικαίον του νόμου 8/1975 «περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών αρχών»*, ΕΤΑ 1978.

Παπακωνσταντίνου Δ., *Η ενδικοφανής ιεραρχική προσφυγή του άρθρου 8 του ν.3200/1955*, ΕΤΑ 1962.

Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου, Γενικόν Μέρος*, χ.ε., Αθήναι 1952²

Παππά Ε., "Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση", στο έργο: *Τόπος, Περιφερειακή Ανάπτυξη, Χωροταξία και περιβάλλον στο πλαίσιο της Ενωμένης Ευρώπης*, Τόμος II, Χωροταξικός και Περιφερειακός Προγραμματισμός, Τόπος, Αθήνα 1996.

Παρασκευόπουλος Γ. Π., *Οι Δήμαρχοι των Αθηνών*, Βασιλική Τυπογραφία Ραφτάνη-Παπαγεωργίου, Αθήναι 1907.

Πολυχρονιάδης Κ.Δ., *Μελέτη επί του υποβληθέντος σχεδίου νόμου περί μεταρρυθμίσεως των νόμων περί συστάσεως και διοικήσεως των δήμων ως και του νόμου περί δημαιορεισίων*, Εν Αθήναις 1911, αναδημ. στο έργο: *Φλογαΐτης Σπ., Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986.

Σαγιά Ι./ Σπουρδαλάκη Μ., *Νομαρχιακά Συμβούλια: Ιστορία, Λειτουργία, Προοπτικές (Μια πρώτη προσέγγιση)*, ΕΕΤΑΑ, Αθήνα 1990.

Σβώλος Αλ., *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, 1928.

Schefold D., "Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α.", στο έργο: *Χλέπας Ν.-Κ. (Επ.), Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκησης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.

Σκιαδάς Ελ., *Ιστορικό Διάγραμμα των Δήμων της Ελλάδος 1833-1912. Σχηματισμός - σύσταση - εξέλιξη - πληθυσμός - εμβλήματα*, Μικρός Ρωμηός, Αθήνα 1993.

Σούλη Ουρ., "Συνέδριο Σταθμός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση", ΕΤΑ 1997, τεύχ. 90.

Σπανού Καλ., "ΠΑΣΟΚ και δημόσια διοίκηση. Η δύσκολη μαθητεία", στο έργο: *Σπουρδαλάκης Μιχ. (Επ.), ΠΑΣΟΚ. Κόμμα - Κράτος - Κοινωνία*, Εκδ. Πατάκη, Αθήνα 1998.

Σπανού Κ./Ρήγου Α./Σπουρδουλάκη Μ., *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - Προσδοκίες και Προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1997.

Σπηλιωτόπουλος Ε., *Αι δημόσιαι επιχειρήσεις εν Ελλάδι*, ΕΔΔΔ 1958.

Σπουρδαλάκης Μιχ., *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα, Κράτος, Κοινωνία*, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 1998, σ. 195.

Στασινόπουλος Μ., *Τα όρια των υπό δημοτικήν εκμετάλλευσιν επιχειρήσεων*, Τοπική Αυτοδιοίκησης 1948.

Στασινόπουλος Μ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, χ.ε., Αθήναι 1957².

Στυλιανούδη Λ., *Παρουσίαση των σημερινών διαιρέσεων της κρατικής διοίκησης*. Δημοσίευτη Έρευνα, Αθήνα 1993.

Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και Εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909*, 1991.

Σωτηρέλης Γ., *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909. Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψήφου*, Θεμέλιο 1991.

Τάτσος Ν., *Δημοσιονομική Αποκέντρωση. Θεωρία και Πράξη*, τυπωθήτω Γ. Δαρδανός, Αθήνα 1999.

Τάτσος Ν., "Πηγές φορολογικών εσόδων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης" (αδημοσίευτη μελέτη για την ΕΝΑΕ), Αθήνα, Νοέμβριος 1996 .
του ιδίου, "Ανάλυση δαπανών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης", (αδημοσίευτη μελέτη για την ΕΝΑΕ), Αθήνα, Νοέμβριος 1996.

Τάτσος Ν., *Ο οικονομικός ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα: Αξονες πολιτικής*, Αθήνα 1998 (αδημοσ. Εισήγηση σε συνέδριο της Εταιρείας Πολιτικής Επιστήμης για τις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές 1998).

Τάχος Αν., *Ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας»*. Ερμηνευτική Προσπάθεια, ΕΕΕυρΔ 1991.

Τσαούσης Δ., *Έχει μέλλον το χωριό;* ΕΤΑ 1969.

Τσαούσης Δ.Γ., *Όψεις της ελληνικής κοινωνίας του 19^{ου} αιώνα*, Εστία, Αθήνα 1984.

Τσουδερός Ι., *Η οικονομική μας ανασυγκρότηση επιβάλλει διάφορον διοικητικήν διάρθρωσιν της χώρας*, ΕΤΑ 1959.

Τσουκαλάς Κ., *Κοινωνική Ανάπτυξη και Κράτος*, 1983.

Τσουκαλάς Κ., *Εξάρτηση και Αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, Θεμέλιο, Αθήνα 1992⁶

ΥΠΕΣΔΔΑ, *Πλαίσιο και κριτήρια κατανομής του ΕΠΤΑ στις 13 Περιφέρειες*, Αθήνα, Φεβρουάριος 1999.

Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης: *Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας» για τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρόταση για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Φεβρουάριος 1997.

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων Ν.3463/2006(ΦΕΚ Α'114/8.6.2006)*, εκδόσεις Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα 2006.

Φαρδής Γ., *Αποκέντρωση και Αυτοδιοικήσεις*, χ.ε., Θεσσαλονίκη 1948.

Φραγκουλόπουλος Β., *Ο νέος διοικητικός θεσμός και η μετεξέλιξή του. Υπουργείο Αιγαίου: «ρίζα και διάρκεια»*, Τοπική Αυτοδιοίκηση 1985, τεύχ. 3-4, σσ. 47 - 48.

Φιλήμων Τιμ., *Ο Δήμαρχος*, 1893.

Φιλίππου Δ., *Η εξέλιξη και λειτουργία του θεσμού της διοικητικής αποκέντρωσης και η διαμόρφωσή του στα πλαίσια του σύγχρονου ελληνικού κράτους*, Σειρά "Σύνταγμα-Διοίκηση-Πολιτική", Διεύθυνση: Κώστα Γ. Μαυριά, τομ. 16, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994.

Φλογαΐτης Σπ., *Δημοσιονομική και πολιτικοδιοικητική αυτονομία ή οι επιλογές του ν. 1080/1980*, ΔΜρρ 1981.

Φλογαΐτης Σπ., *Οι Βαυαροί και η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην χώρα μας*, ΕΠολε 1984(5),

Φλογαΐτης Σπ., *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986.

Φλογαΐτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1987.

Φλογαΐτης Σπ., *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1982.

Φλογαΐτης Θ. Ν., *Οδηγός δημοσίων και δημοτικών υπαλλήλων*, Σ.Κ. Βλαστός, εν Αθήναις 1890.

Φωκάς Π., *Η επαρχία ως περιφερειακή μονάδα και ο Έπαρχος ως αντιπρόσωπος - περιφερειακό όργανο της κεντρικής διοικήσεως*, ΕΤΑ 1966.

Χάγιος 'Αγγ., "Συμβούλια Περιοχής. Ζητήματα προγραμματισμού και οργάνωσης", ΤοπΑ 1996, τεύχ. 3 (98).

Χαραλάμπους Σ., *Το οργανωτικό σχήμα της νομαρχίας (η παρανόηση ενός ορθολογικού συστήματος)*, ΔΜρ 1989.

Χασαπόπουλου Ν., "Καλύτερα νομάρχης παρά βουλευτής. Οι νέες εξουσίες και τα προνόμια των τοπικών αρχόντων", εφημερίδα «Το Βήμα» της 22ης Νοεμβρίου 1998.

Χατζημιχάλης Κ., *Νεοελληνικό Κράτος, Περιφερειακή Πολιτική και Κοινωνικός Έλεγχος*, στο έργο: Θ. Μαλούτα/ Δημ. Οικονόμου (Επ.) Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και τομεακές προσεγγίσεις, Εξάντας, Αθήνα 1998.

Χλέπας Ν.-Κ., "Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση", ΤοΣ 1992.

Χλέπας Ν. -Κ., 'Η συγχώνευση των Ο.Τ.Α. και η διακοινοτική συνεργασία στην ομοσπονδιακή Γερμανία', ΤοπΑ 1985, τεύχ. 3-4, σ. 28 επ., του ίδιου, 'Αυστρία' (Τοπική Αυτοδιοίκηση), ΔΜρ 1992, τ.εύχ. 49-50

Χλέπας Ν.-Κ., Αυστρία (Τοπική Αυτοδιοίκηση), Διοικητική Μεταρρύθμιση 1992, τεύχ. 49-50.

Χλέπας, Ν.-Κ., *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994.

Χλέπας Ν.-Κ., 'Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Μια πρώτη προσέγγιση', Περιβάλλον και Δίκαιο 1994, τεύχ. 2.

Χλέπας Ν. -Κ., 'Χρονικό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης', ΔΜρ 1996/1.

Χλέπας Ν.-Κ., 'Αρκούν οι συνενώσεις για την αναμόρφωση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης;', ΤοπΑ 1997, τεύχ. 4.

Χλέπας Ν.-Κ. (Επ.), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.

Χλέπας Ν.-Κ. / Μακρυδημήτρης Αντ./ Χρυσανθάκης Χαρ./ Οικονόμου Θ./ Μιχαλόπουλος Νικ., 'Διοικητικός Εκσυγχρονισμός του Υπουργείου Αιγαίου' (αδημοσίευτη μελέτη), Αθήνα-Μυτιλήνη 1998.

Χλέπας, Ν.-Κ., *Λειτουργική Επέκταση και Οργανωτικός Κατακερματισμός; Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για την μετάθεσή τους σε άλλους φορείς, στο έργο (του ίδιου), Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998.

Χλέπας Ν.-Κ., *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή 1999.

Χλέπας, Ν.-Κ., *Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας: Μια πρώτη ανάγνωση», Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τχ. 3/2006, σελ. 305-311.

Χλέπας Ν.-Κ., 'Το Συνταγματικό Καθεστώς της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης', στο έργο: *Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος. Με αναφορές στο Κοινοτικό και Συγκριτικό Δίκαιο*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000.

Χλέπας Ν.-Κ. / Τασόπουλος Γ., *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης. Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2000.

Χλέπας Ν.-Κ., 'Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση

- Συναινετική κατοχύρωση του «μεταρρυθμιστικού κεκτημένου»'; στο έργο: Μακροδημήτρη Αντ./ Ζύγουρα Όλ., *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.

Χλέπας Ν.-Κ., *Ο Δήμαρχος*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005.

Χλέπας Ν.Κ. και Γετίμης Π. , *Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, Λειτουργίες, προβλήματα και προοπτικές αναβάθμισης*, Αθήνα 2006.

Χλέπας, Ν.-Κ., Συστήματα τοπικής αυτοδιοίκησης στις χώρες της Ευρώπης: Μια συγκριτική επισκόπηση, *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, Ιανουάριος 2007, τχ. 4.

Χλέπας Ν. -Κ, 'Η συγχώνευση των Ο.Τ.Α. και η διακοινοτική συνεργασία στην ομοσπονδιακή Γερμανία', *ΤοπΑ* 1985, τεύχ. 3-4, σ. 28 επ., *του ιδίου*, 'Αυστρία' (Τοπική Αυτοδιοίκηση), *ΔΜρ* 1992, τεύχ. 49-50, σ. 9 επ.,

Χρήσιμος Στ., 'Η οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α.: Ορισμένες επισημάνσεις και εμπειρική διερεύνηση για την περίοδο 1980-1989', *ΤοπΑ* 1995, τεύχ. 6.

Χριστοφιλοπούλου Ε., *Η Αυτοδιοίκηση στην Δανία*, *ΤοπΑ* 1987, τεύχ. 4, σ. 3

Χριστοφιλοπούλου Παρ., 'ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική δομή και πολιτικές' στο: Σπουρδαλάκης Μιχ., *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα, Κράτος, Κοινωνία*, εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα 1998.

Χρυσανθάκης Χαρ., 'Η Τοπική Δημοκρατία σε δοκιμασία: Η νομοθετική πραγμάτωση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης (Ν. 2218 και 2240/1994)', στο έργο: Σπανού Κ./Ρήγου Α./Σπουρδουλάκη Μ., *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - Προσδοκίες και Προοπτικές*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή 1997.

Χρυσανθάκης Χαρ., *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1998.

Ψαρός Δ., *Σχόλια κατ' άρθρον εις τον δημοτικόν και κοινοτικόν Κώδικα*, ΕΤΑ 1954.

'' '' Ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικς (Ν.Δ.) 2888/1954, ΕΤΑ 1954.

Το πρόβλημα της δημοσιονομίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως εν Ελλάδι, ΕΤΑ 1968.

Ψυχοπαίδης Κ./ Γετίμης Κ., *Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων*, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα 1989

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Bäck Henry, Folke Johansson and Adiam Tedros (2004), *The Swedish National Report, PLUS Participation, Leadership and Urban Sustainability*, February 2004.

Bäck H., "The institutional setting of local political leadership and community involvement", στο έργο: : Haus M. / Heinelt H. / Stewart M., *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*, Routledge, London and New York 2005.

Berg R., "Mayor or Manager? Standards of Political Leadership in European Local Government", στο έργο: Heinelt H./ Magnier A./ Bäck H., *European Mayors as Political Leaders*, Wiesbaden 2006.

Berveling J. / VanDam M. / Neelen G. / Wille A., "No More Double Dutch: Understanding the Dutch EO", στο έργο: Klausen K. K. / Magnier A., *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government*, Odensee University Press, Odensee 1998.

Björn Egner, Michael Haus, Hubert Heinelt, Christine König, (2004), *Country Report Germany*, PLUS project.

Bogdanor V., *Devolution: Decentralisation or Disintegration*, Political Quarterly 1999.

Brechon-Moulenes C., *La loi du 5 janvier 1988 et la cooperation intercommunale*, RFDA 1989.

Carmichael L., C. De Zeeuw , Howard J., Stewart M., Sweeting D., *National report - England*, PLUS, Participation, Leadership, and Urban Sustainability.

Cartel G. F., "Revising the constitution step by step: the recent Italian experience", *The Constitutional Revision in Today's Europe*.

Caulfield J., 'Local Government Finance in OECD Countries', στο έργο: Caulfield J./ Larsen H., *Local Government at the Millenium*, Leske+Budrich, Opladen 2002.

Chapus R., *Droit administratif general*, tome 1, Montchrestien 1995⁹.

CIPFA, *Finance and General Statistics 1996/1997*, London 1999.

Daemen & Ringeling (2000), 'Belgium Representation Tested', στο έργο: Daemen H.H.F.M., & Schaap L., *Citizen and City : Developments in Fifteen Local Democracies in Europe.*, Delft: Eburon.

Daemen & Van der Meer, Finland The Customer Satisfied, στο έργο: Daemen H.H.F.M., & Schaap L., *Citizen and City: Developments in Fifteen Local Democracies in Europe.*, Delft: Eburon (2000).

Dakin D., *Η ενοποίηση της Ελλάδας. 1770-1923*, MIET, Αθήνα 1989.

Dexia, *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*, Editions Dexia, Paris 2002 (περιλαμβάνονται στοιχεία για το 2000) και Dexia, *Local Finance in the Ten Countries Joining the EU in 2004*, Editions Dexia, Paris 2004

Edwards Ar., 'Re-intermediating the councillors? Towards new connections between representative and participatory democracy in local government', Paper presented at the annual work Conference of the Netherlands Institute of Government (NIG/NOB), Rotterdam, 29 October 2004 Session 2: Political representation and legitimacy.

Elodie Guérin, Eric Kerrouche, *Les élus locaux en Europe, un statut en mutation*, Paris, La Documentation Française, 2006.

Favoreu L. et al. , *Droit Constitutionnel*, Paris : Précis Dalloz 2002.

Hambleton, R. / Sweeting, D., *U.S.-Style Leadership for English Local Government?*, PAR, July/August 2004, Vol. 64, No. 4 .

Hanssen G., Klausen J. Er. & Vabo S. Ir. (2004), 'The National Report, Norway, PLUS, Participation, Leadership and Urban Sustainability', Norwegian Institute for Urban and Regional Research.

Hesse J.J. / Scharpe L. J., 'Local government in international perspective - some comparative observations', στο έργο: Hesse J.J. / Scharpe L. J., *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of 20 Western Industrialised Countries*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1991.

Hlepas N.-K., 'Griechenland' στο έργο: Wehling H.-G., *Kommunalpolitik in Europa*, W.Kohlhammer, Stuttgart 1994.

Hlepas N. -K., *Unterschiedliche rechtliche Behandlung von Grossgemeinden und Kleingemeinden*, P. Lang, Frankfurt a.M. 1990.

Hlepas N./ Getimis P., 'Greece: A Case of Fragmented Centralism and "Behind the Scenes" Localism', στο έργο: J. Loughlin/ Fr. Hendriks/ And. Lidstrom, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, σ. 410.

Hlepas, N.-K., 'Local Government Reform in Greece' στο έργο: Kersting N./ Vetter A., *Reforming Local Government in Europe, Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske+Budrich, Opladen 2003.

Hlepas N.-K., 'Institutional settings for mayors in 17 European countries', Paper for the Autumn session of the POLLEADER network, Florence 2004.

Hlepas N./ Getimis P., 'Greece: A Case of Fragmented Centralism and "Behind the Scenes" Localism', στο έργο: J. Loughlin/ Fr. Hendriks/ And. Lidstrom, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford 2011.

Hlepas, N.-K., "Ein romantisches Abenteuer? Nationale Revolution, moderne Staatlichkeit und bayerische Monarchie in Griechenland", στο έργο: Alexander von Bormann (Hrsg.), *Ungleichzeitigkeiten der Europäischen Romantik*, Verlag Königshausen & Neumann, Würzburg 2006, σελ. 165-203.

Hollis G. / Howard D. / Plokker K. / Sutherland M., *Local Government Finance: An International Comparative Study*, Local Government Chronicle, London 1994, και Dexia, *Local Finance in Europe*, 2008.

John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, σ. 38.

Jorgensen T. B., *From Continental Law to Anglo-Saxon Behaviorism: Scandinavian Public Administration*, PAR 1996, Vol. 56, Nr. 1.

Kersting N./ Vetter A., *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske+Budrich, Opladen 2003

Kubler D. & Ladner An., "Local Government Reform in Switzerland. More 'for' than 'by' - but what about 'of'?", Paper presented at the Joint International Conference: *Reforming local government: closing the gap between democracy and efficiency*, organised by the IPSA Research Committee 05 and the DVPW Workgroup "Local government studies", Stuttgart, September 26th to 27th 2002.

Leyland P./ Frosini J.O./ Bologna Ch., *Regional Government Reform in Italy: Assessing the prospects for Devolution*, Public Law 2002.

Noppe R. & Ringeling Ar., "England New Labour, New Democracy?" στο έργο: Daemen H.H.F.M., & Schaap L.. *Citizen and City : Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*. Delft: Eburon (2000).

Ortega L./ Nieto E./ Martin I., "Decentralisation, Regionalisation, Federalism, Form of State", στο έργο: *The Constitutional Revision in Today's Europe*.

Peeters P., *The Fifth Belgian State Reform 'Lambermont': A General Overview*, European Public Law 2003.

Petropoulos J., *Πολιτική και συγκρότηση Κράτους στο Ελληνικό Βασίλειο (1883-1843)*, 1985.

Plees Y./ Thierry L., 'The Belgian Municipal Secretary: A Manager for the Municipalities', at: Klausen K. K. / Magnier A., *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government*, Odensee University Press, Odensee 1998.

Richards C., *Devolution in France: the Corsican Problem.*, European Public Law 2004.

Swianiewicz P. Klimska Ur. & Mielczarek A. (2004), *PLUS Project*, Polish National Report (2004).

Swianiewicz, P. Klimska, Ur. & Mielczarek, A. (2004), "Uneven Partnerships: Polish City Leaders in Search of Local Governance" PLUS Project.

Tondl Gabr., *EU Regional Policy in the Southern Periphery: Lessons for the Future*, *South European Society and Politics*, Vol. 3, No. 1 (Summer 1998).

Toonen A., *The Unitary State as a System of Cogovernance: The case of the Netherlands*, *Public Administration* Vol. 68, Autumn 1990.

Veniselos E., *The Constitutional Revision in Today's Europe*, London: Esperia Publications Ltd 2002.