



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Π.Μ.Σ. ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**Κατεύθυνση: Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Βιώσιμη Ανάπτυξη**

Διπλωματική Εργασία με θέμα:

**Η εφαρμογή των αρχών της αειφορίας από  
τους ΟΤΑ Α΄ Βαθμού μετά τη μεταρρύθμιση  
του προγράμματος «Καλλικράτη»**



**Επιβλέπων Καθηγητής: Γρηγόρης Ι. Τσάλτας, Πρύτανης  
Παντείου Πανεπιστημίου**

**Εκπόνηση: Ιωάννα Τόπακα**

**A.M.: 12094047**

**Αθήνα, Μάιος 2012**

*Στην οικογένεια μου,  
το σύζυγό μου και  
τις υπέροχες κόρες μας*

Συνάντησα έναν ταξιδιώτη από χώρα αρχαία  
Είπε: «Τεράστια, δίχως κορμό, δύο πόδια πέτρινα  
υψώνονται στην έρημο..... Κοντά τους, μες στην άμμο  
βυθισμένο ένα θρυμματισμένο πρόσωπο-τα σκυθρωπά του  
χείλη, πτυχώμενα σ' ένα χαμόγελο ψυχρής υπεροχής,  
λένε ο γλύπτης τους πως διάβασε σωστά αυτά τα πάθη  
που ακόμη ζούνε χαραγμένα στ' άψυχα ετούτα πράγματα  
το χέρι που τα περιέλασε και την καρδιά που τα 'θρεψε.  
Και πάνω στο κρηπίδι αυτές οι λέξεις αχνοφαίνονται:  
«Οζυμανδίας τ' όνομά μου, ο Βασιλεύς των Βασιλέων,  
Κοιτάξτε τα έργα μου. Ισχυροί και απελπιστείτε!»  
Άλλο τίποτα δεν μένει. Γύρω από την φθορά  
των κολοσσιαίων ερειπίων, απέραντη, γυμνή,  
Μόνη η έρημος, κι επίπεδη, απλώνεται μακριά».  
-Πέρσι Μπις Σέλει, *Οζυμανδίας* (1817)

## Πίνακας Περιεχομένων

|  |    |
|--|----|
| <b>Ευχαριστίες</b> .....   | 7  |
| <b>Εισαγωγή</b> .....  | 9  |
| <b>Κεφάλαιο 1: Αειφορία και Ανάπτυξη</b>   |    |
| 1.1. Η έννοια της ανάπτυξης .....  | 12 |
| 1.2. Η ιστορική εξέλιξη της έννοιας της αειφορίας                                    |    |
| 1.2.1. Η πορεία από την οικονομική μεγέθυνση στην αειφορία.....                      | 15 |
| 1.2.2. Η υιοθέτηση του όρου της «αειφορίας» από τη διεθνή κοινότητα.....             | 18 |
| 1.2.3. Οι κύριοι σταθμοί στην εξέλιξη της έννοιας της αειφορίας.....                 | 21 |
| 1.3. Η έννοια της αειφορίας.....   | 23 |
| 1.4. Οι αρχές της αειφορίας.....   | 26 |
| 1.4.1. Οι αρχές της αειφορίας σε διεθνές επίπεδο.....                                | 28 |
| 1.4.1.1. Οι αρχές της Διακήρυξης του Ρίο.....  | 28 |
| 1.4.1.2. Η Ατζέντα 21.....   | 30 |
| 1.4.2. Οι αρχές της αειφορίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.....                              | 32 |
| 1.4.3. Οι αρχές της αειφορίας στην ελληνική έννομη τάξη.....                         | 35 |
| <b>Κεφάλαιο 2: Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αειφορία</b>                                  |    |
| 2.1. Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....   | 40 |
| 2.2. Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα πλαίσια τη Ευρωπαϊκής Ένωσης             |    |
| 2.2.1. Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Ευρωπαϊκή Ένωση.....                                | 44 |
| 2.2.2. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας.....                                   | 46 |
| 2.2.3. Η Συνθήκη της Λισαβόνας.....  | 49 |
| 2.3. Οι θεωρίες χωρικής και περιφερειακής ανάπτυξης.....                             | 51 |
| 2.4. Ο ιδιαίτερος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην πραγμάτωση της αειφορίας..... | 54 |
| 2.5. Η Τοπική Ατζέντα 21 ή Τοπικός Οδηγός 21   |    |
| 2.5.1. Η έννοια της Τοπικής Ατζέντα 21.....  | 56 |
| 2.5.2. Σε ποιους απευθύνεται μια Τοπική Ατζέντα 21;.....                             | 59 |
| 2.5.3. Τα βασικά στάδια κατάρτισης μιας Τοπικής Ατζέντα 21.....                      | 60 |

|  |    |
|--|----|
| 2.5.4. Τα πλεονεκτήματα της κατάρτισης και υλοποίησης μιας Τοπικής Ατζέντα 21 για την τοπική κοινωνία.....   | 61 |
| 2.3.5 Τα κύρια χαρακτηριστικά της Τοπικής Ατζέντα 21.....  | 64 |
| 2.6. Ευρωπαϊκές και διεθνείς Πρωτοβουλίες για τη προώθηση της Τοπικής Ατζέντας 21.....   | 65 |
| 2.6.1. Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Διασκέψεις για την προώθηση της Τοπικής Ατζέντα 21.....   | 65 |
| 2.6.2. Διεθνείς και Ευρωπαϊκοί Οργανισμοί που συμβάλλουν στην προώθηση τις Τοπικής Ατζέντα 21  |    |
| 2.6.2.1. Το Διεθνές Συμβούλιο για Τοπικές Περιβαλλοντικές Πρωτοβουλίες-Τοπικές Κυβερνήσεις για την Αειφορία-Δ.Σ.Π.Π. (International Council for Local Environmental Initiatives- I.C.L.E.I)..... | 69 |
| 2.6.2.2. Το Συμβούλιο των Δήμων και Περιφερειών τις Ευρώπης (Council of European Municipalities and Regions).....  | 70 |
| 2.7. Η εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21 στην Ελλάδα  |    |
| <b>Κεφάλαιο 3: Η εξέλιξη του θεσμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύγχρονο ελληνικό κράτος</b>  |    |
| 3.1. Εισαγωγή.....   | 76 |
| 3.2. Η τοπική αυτοδιοίκηση στο νεοσυσταθέν ελληνικό κράτος.....  | 79 |
| 3.2.1. Η περίοδος του Καποδίστρια.....   | 79 |
| 3.2.2. Η περίοδος της βαυαρικής Αντιβασιλείας.....   | 81 |
| 3.2.3. Από το 1844 έως το 1911.....  | 84 |
| 3.3. Η εξέλιξη του θεσμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από το το 1912 έως τη μεταπολίτευση   |    |
| 3.3.1. Η μεταρρύθμιση του νόμου ΔΝΖ' του 1912.....   | 88 |
| 3.3.2. Από το 1925 έως το 1951.....  | 90 |
| 3.3.3. Από το Σύνταγμα του 1952 στο δικτατορικό κείμενο του 1968/1973.....   | 91 |
| 3.4. Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά την μεταπολίτευση  |    |

|   |     |
|---|-----|
| 3.4.1. Το Σύνταγμα του 1975.....  | 91  |
| 3.4.2. Από το 1974 έως το 1984.....   | 95  |
| 3.4.3. 1984-1997: Η πλήρης σύγχυση της ελληνικής πολιτικής ως προς το μείζον θέμα της συγκρότησης και οργάνωσης τοπικής αυτοδιοίκησης.....  | 97  |
| 3.5. Νόμος 2539/ 1997- Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας».....   | 101 |
| 3.6. Κριτική προσέγγιση στην εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα-Η παθογένεια της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης..... | 112 |
| 3.7. Από τα ημίμετρα στο πρόγραμμα Καποδίστριας-Κριτική προσέγγιση...   | 115 |

## **Κεφάλαιο 4: Πρόγραμμα Καλλικράτης**

### **Κριτική Προσέγγιση**

|   |     |
|---|-----|
| 4.1.Εισαγωγή  |     |
| Κριτική προσέγγιση των διεργασιών που προηγήθηκαν της ψήφισης του νόμου 3852/2010.....                              | 123 |
| 4.2. Περιληπτική παρουσίαση του νόμου 3852/2010.....  | 125 |
| 4.3. Οι στόχοι του προγράμματος σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης..... | 128 |
| 4.4. Ένας πρώτος πρόχειρος απολογισμός για την πρώτο χρόνο εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης».....            | 162 |
| 4.5. Κριτική προσέγγιση στο πρόγραμμα «Καλλικράτης».....  | 167 |

## **Κεφάλαιο 5: Συμπέρασμα**

|   |            |
|---|------------|
| 5.1. Εφαρμόστηκαν οι αρχές της αειφορίας κατά τη προετοιμασία και θέσπιση του νόμου 3852/2010;..... | 173        |
| 5.2. Είναι σύμφωνο το πρόγραμμα «Καλλικράτης» με τις αρχές της αειφορίας;.....                      | 175        |
| 5.3. Μπορούν οι νέοι διευρυμένοι δήμοι να υλοποιήσουν επιτυχώς μία Τοπική Ατζέντα 21;.....          | 179        |
| 5.4. Αντί επιλόγου.....   | 181        |
| <b>Βιβλιογραφία.....</b>  | <b>190</b> |

**Παράρτημα Ι.....199**

**Ευχαριστίες**

Καταρχήν ευχαριστώ θερμά όλους τους καθηγητές μου στο ΠΜΣ «Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Βιώσιμη Ανάπτυξη» για τις γνώσεις, την πληροφόρηση και τη στήριξη που μου παρείχαν καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

Ιδιαίτερος οφείλω να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή μου, Πρύτανη και Υπουργό ΥΠΕΚΑ, κ. Γρηγόριο Ι. Τσάλτα, του οποίου η συμβολή του για μένα σε όλη διάρκεια των σπουδών μου υπήρξε καθοριστική, τόσο με τις γνώσεις και την επιστημονική του στήριξη που μου παρείχε, όσο και με την αμέριστη συμπαράσταση και ενθάρρυνση του να συνεχίσω τις σπουδές μου παρ' όλες τις αντίξοες συνθήκες που αντιμετώπισα κατά τη διάρκεια της διδυμής κύησης μου και της γέννησης των παιδιών μου.

Επίσης, ευχαριστώ ιδιαίτερα τον διεθνολόγο και Ερευνητή του ΕΚΕΠΕΚ Υπ. Διδ. Γεράσιμο Ροδοθεάτο για την εποικοδομητική ανταλλαγή απόψεων και επιστημονικών επισημάνσεων, τις επιστημονικές του παρεμβάσεις και τη συμβολή του στην εκπόνηση της παρούσας εργασίας.

Ακόμη, οφείλω να ευχαριστήσω θερμά τόσο τον τέως Πρόεδρο του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας και Πρόεδρο του Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, κ. Μιχαήλ Δεκλερή για τις γνώσεις, την ηθική και επιστημονική στήριξη, που μου παρέχει όλα αυτά τα χρόνια της εκπαίδευσής μου και συνεργασίας μας, όσο και τη Σύμβουλο της Επικρατείας και Αντιπρόεδρο του Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας κα Μαρία Καραμανώφ, για τις γνώσεις και επιστημονική στήριξη, που μου παρέχει και για την επιστημονική της συμβολή κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας μου και για την εποικοδομητική ανταλλαγή απόψεων και επιστημονικών επισημάνσεων.

Τέλος, ευχαριστώ τη συμφοιτήτρια μου και συνάδελφο μου Γωγώ Σταγάκη, χωρίς τη στήριξη και την αμέριστη συμπαράστασή της προς εμένα δεν θα είχα καταφέρει να ολοκληρώσω τις σπουδές μου, την κα Δέσποινα Ερρίκου για την πολύτιμη της βοήθεια στη συγκέντρωση του επιστημονικού υλικού για το πρόγραμμα «Καλλικράτη» και την εποικοδομητική ανταλλαγή απόψεων καθώς και το διεθνολόγο και Ερευνητή του ΕΚΕΠΕΚ Υπ. Διδ. Τηλέμαχο Μπούρτζη για την εποικοδομητική ανταλλαγή απόψεων και επιστημονικών επισημάνσεων και τη βοήθεια του όποτε την επικαλέστηκα. Και φυσικά θα ήταν παράλειψή μου να μην ευχαριστήσω τους γονείς μου και το σύζυγό μου χωρίς τη στήριξη, κατανόηση, υπομονή και συμπαράστασή τους δεν θα ήταν εφικτή η ολοκλήρωση τόσο των σπουδών μου όσο και της παρούσας εργασίας.

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Αφορμή για την για την εκπόνηση της διπλωματικής μου εργασίας με το παραπάνω θέμα απετέλεσαν τα μαθήματα του μεταπτυχιακού προγράμματος «Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση και Βιώσιμη Ανάπτυξη», μέσα από τα οποία αναδείχτηκε ο ιδιαίτερος ρόλος των ΟΤΑ στην προώθηση και εδραίωση των αρχών της αειφορίας. Το θέμα αυτό της διπλωματικής μου εργασίας είναι κατά τη γνώμη μου ιδιαίτερα επίκαιρο και κρίσιμο μετά την πρόσφατη από το νόμο 3852/2010 μεταρρύθμιση του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο ιδιαίτερος ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προώθηση και εδραίωση των αρχών της αειφορίας αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά στην Διάσκεψη του Ρίο το 1992. Η Διάσκεψη του Ρίο θεωρείται σταθμός στην ιστορία της ανθρωπότητας. Κατά τη διάσκεψη αυτή επιλέχθηκε και ψηφίσθηκε από όλα τα συμμετέχοντα σ' αυτήν κράτη η λύση της αειφορίας. Στην Διάσκεψη αυτή διατυπώθηκε ένα συστημικό στρατηγικό σχέδιο για την πραγμάτωση των αρχών αυτών και για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών θεμάτων, ο Οδηγός 21 (Agenda 21), ο οποίος θα παραμείνει στην ιστορία της ανθρωπότητας ως η εναλλακτική πρόταση, ο αντίλογος στην άκρατη οικονομική ανάπτυξη. Με τον Οδηγό 21 (Agenda 21) μεταξύ άλλων οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναγορεύτηκαν ως οι κύριοι εταίροι μαζί με τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις της αειφορίας και αναγνωρίστηκε ότι διαδραματίζουν αυτοί καθοριστικό ρόλο στο αναπτυξιακό φαινόμενο.

Ως εκ τούτου, η συγκρότηση, η διάρθρωση και ο τρόπος λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης επηρεάζει καίρια και την προώθηση και εδραίωση των αρχών της αειφορίας τόσο σε επίπεδο τοπικό όσο και σε επίπεδο εθνικό.

Συνεπώς, νομοθετικές παρεμβάσεις και μεταρρυθμίσεις στο τρόπο συγκρότησης και λειτουργίας της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να έχουν θετικές ή αρνητικές επιπτώσεις στην επίτευξη της αειφορίας από τις τοπικές κοινωνίες. Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο, και η πρόσφατη ριζική μεταρρύθμιση του ελληνικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο επιδιώκεται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δημιουργεί πλήθος ερωτημάτων και έντονο προβληματισμό ως προς τη βιωσιμότητα αυτού σε ιδιαίτερα δύσκολους καιρούς για το ελληνικό κράτος. Μπορούν δε οι δήμοι που έχουν προκύψει βάσει του προγράμματος «Καλλικράτη», το οποίο φιλοδοξεί να δώσει τη λύση στα χρόνια και πανθομολογούμενα προβλήματα της διοικητικής οργάνωσης της χώρας, να ανταποκριθούν στον ιδιαίτερο ρόλο τους ως κύριων εταίρων της αειφορίας και να προάγουν τις αρχές αυτής στον ελληνικό χώρο; Μπορούν οι νέοι αυτοί δήμοι, να εφαρμόσουν ένα βιώσιμο σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης ειδικά στην Ελλάδα, που η ταυτότητα κάθε συγκεκριμένου Δήμου (και με το παλιό σύστημα Κοινότητας) δεν είναι δοτή, αλλά είναι αποτέλεσμα μιας σειράς πολύπλοκων διεργασιών ιστορικού, κοινωνικού, πολιτικού, πολιτιστικού και οικονομικού χαρακτήρα;

Συνιστά η ριζικότερη ίσως αυτή μεταρρύθμιση στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης του Ελληνικού κράτους από της γενέσεώς του το θεμέλιο για την εδραίωση και εφαρμογή των αρχών της αειφορίας ή η ανατροπή αυτή των διοικητικών σχημάτων και των πραγματικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί σταδιακά στη διάρκεια μακρού χρόνου και επιβιώσει σημαντικών αλλαγών στο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό πεδίο θα συντελέσει στην περαιτέρω επιδείνωση της λειτουργίας της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, με ότι αυτό συνεπάγεται για τη βιώσιμη ανάπτυξη;

Σκοπός της παρούσας εργασίας μου είναι, επομένως, να δοθεί μια ικανοποιητική απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα. Η εργασία μου αυτή διαρθρώνεται στα εξής πέντε κεφάλαια-μέρη:

Στο **πρώτο κεφάλαιο (μέρος)** με τίτλο «**Αειφορία και Ανάπτυξη**» γίνεται μια προσπάθεια προσδιορισμού των εννοιών της αειφορίας και της ανάπτυξης

και της σχέσης που υπάρχει μεταξύ τους. Περαιτέρω, γίνεται αναφορά στην ιστορία και στη γένεση της ιδέας της αειφορίας, όπως αυτή εξαγγέλθηκε στη Διάσκεψη του Ρίο και προσδιορίστηκε από την Agenda 21 και τέλος, στις αρχές της αειφορίας, όπως αυτές έχουν προσδιοριστεί και ισχύουν σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Στο σημείο τούτο αξίζει να διευκρινιστεί ότι με τον όρο «αειφορία» νοείται εν προκειμένω η έννοια της βιωσίμου αναπτύξεως (βλ. περισσότερα Υποκεφ. 1.2.2.). Στο **δεύτερο κεφάλαιο (μέρος)** με τίτλο **«Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αειφορία»** προσδιορίζεται η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, ο ιδιαίτερος ρόλος αυτής στην πραγμάτωση της αειφορίας, η έννοια της Τοπικής Ατζέντας 21 και γίνεται αναφορά στην εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21 σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Το **τρίτο κεφάλαιο (μέρος)** με τίτλο **«Η εξέλιξη του θεσμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύγχρονο ελληνικό κράτος»** πραγματεύεται την ιστορική εξέλιξη των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και αναλύεται και αξιολογείται το Πρόγραμμα «Καποδίστριας», το οποίο αποτελεί και την πρώτη φάση και προπομπό του Προγράμματος «Καλλικράτης». Στο **τέταρτο κεφάλαιο (μέρος)** με τίτλο **«Πρόγραμμα «Καλλικράτης»- Κριτική Προσέγγιση»** γίνεται αναλυτική αναφορά στο νόμο 3852/2010 (Πρόγραμμα «Καλλικράτης»), τους στόχους του και επιχειρείται ένας πρόχειρο απολογισμός του πρώτου χρόνου εφαρμογής του και μια κριτική προσέγγιση στις επιπτώσεις της ριζικής αυτής μεταρρύθμισης. Τέλος, στο **πέμπτο κεφάλαιο (μέρος)** με τίτλο **«Συμπέρασμα»** επιχειρείται να δοθεί απάντηση στο αν το πρόγραμμα «Καλλικράτης» είναι σύμφωνο με τις αρχές της αειφορίας και αν μπορεί εν τοις πράγμασιν να τις εφαρμόσει και μια αποτίμηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και την παθογένεια αυτής.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 Αειφορία και Ανάπτυξη

## 1.1. Η έννοια της ανάπτυξης

*«Ανάπτυξη δεν είναι να βοηθήσουμε λίγους ανθρώπους να πλουτίσουν ή να δημιουργήσουμε μια δρόκα άσκοπα προστατευόμενων βιομηχανιών που ωφελούν μόνο την ελίτ της χώρας»*

*J.E. Stiglitz «Η μεγάλη αυταπάτη»*

Η έννοια της ανάπτυξης είναι διαχρονικά συνυφασμένη με το βασικό στόχο του ανθρώπου για κάλυψη των υλικών του αναγκών μέσω της εργασιακής διαδικασίας με την καλύτερη δυνατή χρήση των φυσικών πόρων. Ανά τους αιώνες η ανάπτυξη των κοινωνιών και η πρόοδος του ανθρώπου με τη συμβολή της γνώσης και της επιστήμης στηρίζονται στη συστηματική εκμετάλλευση των φυσικών πόρων και στον έλεγχο της φύσης από τον άνθρωπο<sup>1</sup>. Ο όρος της ανάπτυξης αναφέρεται στους απαραίτητους κοινωνικοοικονομικούς μετασχηματισμούς, οι οποίοι οδηγούν σε μια πιο επιθυμητή κατάσταση δηλαδή σε μία διαδικασία και όχι σε μία κατάσταση συγκεκριμένης χρονικής στιγμής. Περιλαμβάνει δε όχι μόνο τους στόχους αλλά και τα μέσα επίτευξης αυτών και εμπεριέχει τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά στοιχεία<sup>2</sup>. Το περιεχόμενο της ανάπτυξης είναι πολυδιάστατο και ευρύ και εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το σύστημα αξιών και προτιμήσεων που επικρατεί κάθε φορά. Συνεπώς, το εγχείρημα ακριβούς προσδιορισμού της

---

<sup>1</sup> Δημαδάμα Ζέφη, Οικονομία, Ανάπτυξη, Περιβάλλον- Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές της Αειφόρου Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 114

<sup>2</sup> Σαρτζετάκης Σ. Ευτύχιος και Παπανδρέου Α. Ανδρέας, Βιώσιμη Ανάπτυξη: Οικονομική Επιστήμη και Διεθνές Θεσμικό Πλαίσιο, Νοέμβριος 2002

έννοιας και του περιεχομένου της ανάπτυξης καθίσταται εξαιρετικά δύσκολο.

Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί διάφοροι ορισμοί. Ενδιαφέρον παρουσιάζει ο ορισμός που δίδουν για την έννοια της ανάπτυξης οι Oberle, Stowers και Darby εμπλέκοντας τα αντικείμενα τριών επιστημών την Οικονομικής Επιστήμης, της Κοινωνιολογίας και της Ηθικής και ο οποίος έχει ως εξής: «Ανάπτυξη είναι μια διαδικασία, στην οποία ένας όλο και μεγαλύτερος αριθμός ατόμων, μιας δεδομένης περιοχής ή ενός δεδομένου περιβάλλοντος, λαμβάνει και υλοποιεί κοινωνικά υπεύθυνες αποφάσεις, η πιθανή συνέπεια των οποίων είναι η καλύτερευση των συνθηκών διαβίωσης μερικών ατόμων, χωρίς να χειροτερεύουν τις συνθήκες ζωής των άλλων<sup>3</sup>».

Για σχεδόν πάνω από δύο αιώνες η έννοια<sup>4</sup> της ανάπτυξης κυριαρχεί στο επιστημονικό και πολιτικό προσκήνιο και αποτελεί αντικείμενο μελέτης της οικονομικής επιστήμης, η οποία την ταύτισε με την έννοια της «οικονομικής ανάπτυξης», όπως αυτή προσδιοριζόταν κάθε φορά από τις διάφορες οικονομικές θεωρίες (βλ. διεθνή οικονομική βιβλιογραφία των Adam Smith, Malthus, D. Ricardo, J.S. Mill, Karl Marx, Rostow κ.ά). Στις κλασσικές αυτές οικονομικές θεωρίες ανάπτυξης, κυρίως αυτές του 18<sup>ου</sup> και 19<sup>ου</sup> αιώνα, οι έννοιες της εξοικονόμησης και της ορθολογικής αξιοποίησης των φυσικών πόρων ή της αντιμετώπισης της ρύπανσης είτε δεν υπάρχουν είτε παρουσιάζονται υπό ένα τελείως διαφορετικό πρίσμα<sup>5</sup>.

Η ανάπτυξη μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο αποτελεί πλέον το στόχο κάθε κράτους και κάθε οικονομικής πολιτικής και κατευθύνει τη συμπεριφορά των εθνικών κρατών και των οικονομιών αλλά και των ίδιων των ανθρώπων σε παγκόσμια κλίμακα. Παραμένει όμως στενά συνυφασμένη με την οικονομία

---

<sup>3</sup> Πρβλ. Αποστολόπουλος 2002 και Παππά Αλεξάνδρα, Επιχειρησιακά Προγράμματα (Ε.Π.) Ο.Τ.Α. και η συμβολή τους στη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη: Η περίπτωση του Δήμου Λουτρακίου –Περιχώρας», μελέτη, Τμήμα Οικιακής Οικονομίας και Οικολογίας, Χαροκόπειο, 2009, σελ. 52.

<sup>4</sup> Μιχαήλ Δεκλερής «Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως», Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα 2000, σύμφωνα με τον οποίο η αξία της αναπτύξεως διαδέχθηκε την κλασική φιλοσοφία της ευδαιμονίας.

<sup>5</sup> Βλ. περισσότερα στο Δημαδάμα Ζέφη, Οικονομία, Ανάπτυξη, Περιβάλλον- Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές της Αειφόρου Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008

και την μεγιστοποίηση του κέρδους. Κατά την περίοδο αυτή υπερισχύουν τα ποσοτικά χαρακτηριστικά της έννοιας της ανάπτυξης<sup>6</sup>, δηλαδή τα στοιχεία εκείνα που αναφέρονται στην οικονομική πλευρά της και στο ρυθμό αύξησης του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΠ) και του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος εις βάρος των ποιοτικών χαρακτηριστικών της, δηλαδή των στοιχείων εκείνων που αναφέρονται στην βελτίωση και προαγωγή των διασυνδεδεμένων πολιτιστικών και κοινωνικών διαστάσεων της ανάπτυξης<sup>7</sup>.

Προς το τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα η έννοια της ανάπτυξης αναγνωρίζεται ως παγκόσμια αξία<sup>8</sup> και διακηρύσσεται από το παγκόσμιο πολιτικό σύστημα (ΟΗΕ) ως δικαίωμα όλων των λαών (1986)<sup>9</sup>. Η έννοια της ανάπτυξης αρχίζει να διαφοροποιείται ως προς το περιεχόμενο της και εξελίσσεται προκειμένου να συμπεριλάβει τις νέες ανάγκες και τα νέα παγκόσμια δεδομένα και τάσεις, καθώς γίνεται αντιληπτό, όπως θα δούμε και παρακάτω, ότι δεν είναι (η ανάπτυξη) δυνατόν να μετρηθεί ως χρηματική αξία και μόνον, αλλά είναι ευρύτερη έννοια, η οποία περιλαμβάνει την οικονομική, κοινωνική, πολιτική και πολιτιστική ανάπτυξη αλλά κυρίως και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος<sup>10</sup>. Ειδικότερα, κατά τη δεκαετία του 1970 οι θεωρίες της περιόδου αυτής αναδεικνύουν πρωτίστως την κοινωνική και οικονομική διάσταση της ανάπτυξης και των ανισοτήτων, από το δε 1960 και μετά αρχίζει

---

<sup>6</sup> Βλ. Λεξικό της Σύγχρονης Οικονομίας Θεωρητικής & Εφαρμοσμένης, Εκδόσεις Σταφυλίδη, όπου «στην μακροοικονομική θεωρία ο όρος ανάπτυξη αναφέρεται στην άνοδο του επιπέδου ισορροπίας τους εισοδήματος με ταυτόχρονη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου».

<sup>7</sup> «Τα ποσοτικά και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της ανάπτυξης συνυπάρχουν στην έννοια της σε μια εσωτερική αντίφαση, αναπόσπαστα συνδεδεμένα αλλά και αλληλεπιδρώντα σε μία διαδικασία διαρκούς υπέρβασης της αντίφασης αυτής στις εκάστοτε συγκεκριμένες συνθήκες» Ξανθόπουλου Χ. Παναγιώτη, Η διαχείριση των Δασών και η Στρατηγική της βιώσιμης Ανάπτυξης, Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο 2002, σελ. 41.

<sup>8</sup> Βλ. Μιχαήλ Δεκλερής «Το Δίκαιο της Βιώσιμης Αναπτύξεως», Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα 2000: σελ. 44, «Κατ' αντικείμενο η αξία είναι υλική διότι νομιμοποιεί την παραγωγή. Τον πλούτο ανέκαθεν επεδίωξαν οι άνθρωποι, ουδέποτε, όμως, μέχρι σήμερα –και αυτό είναι το γνώρισμα της νέας αξίας- επίστευσαν, όπως τώρα, ότι αυτός μπορεί να αυξάνεται απεριόριστως με τη συστηματική εκμετάλλευση των φυσικών πόρων».

<sup>9</sup> Βλ. UNCA «Declaration on the Right to Development» UN DOC A/RES/41/128, σύμφωνα με την οποία «η ανάπτυξη είναι μια γενική οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική διαδικασία, η οποία στοχεύει στην διαρκή βελτίωση της ευημερίας ολόκληρου του πληθυσμού».

<sup>10</sup> Pearce, Markandya και Barbier (1989)

δειλά και σταδιακά και κυρίως μετά το 1980, να αναδεικνύεται η περιβαλλοντική παράμετρος της ανάπτυξης και η προστασία του περιβάλλοντος (με κέντρο το οικοσύστημα).

## **1.2. Η ιστορική εξέλιξη της έννοιας της αειφορίας**

### **1.2.1. Η πορεία από την οικονομική μεγέθυνση στην αειφορία**

*«Με απλά λόγια το ερώτημα είναι, πώς μπορεί ο άνθρωπος να συνεχίσει τον πολιτισμό του στην γη χωρίς να καταστρέφει την φύση και τον εαυτό του.»*

*Μιχαήλ Δεκλερής «Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως»*

Όπως προαναφέρθηκε, στο δεύτερο μισό του 20<sup>ου</sup> αιώνα και μετά το πέρας του Β' Παγκόσμιου Πολέμου η ανάπτυξη παραμένει στενά συνυφασμένη με την οικονομία και την μεγιστοποίηση του κέρδους. Την περίοδο αυτή η ανάπτυξη εκλήφθηκε ως οικονομική μεγέθυνση (growth)<sup>11</sup>, αύξηση δηλαδή των οικονομικών μεγεθών και ιδίως της ποσοτικής αύξησης του ΑΕΠ, η οποία με στόχο την αντιμετώπιση των καταστροφών του πολέμου αλλά και την ικανοποίηση των συνεχώς αυξανόμενων αναγκών του πληθυσμού (παραγωγή, κατανάλωση) θα οδηγούσε στην αύξηση του εισοδήματος και συνακόλουθα στην βελτίωση του βιοτικού επιπέδου. Ο βασικός άξονας της οικονομικής μεγέθυνσης ήταν η προώθηση των στόχων της προόδου (progress) και του εκσυγχρονισμού (modernization), σε μια προσπάθεια ανάκτησης του «χαμένου χρόνου», χωρίς ωστόσο να συσχετίζονται τα παραπάνω με

---

<sup>11</sup> Με τον όρο μεγέθυνση (growth) σε μια σύγχρονη βιομηχανική κοινωνία αναφερόμαστε σε ένα ρεύμα θεωριών γνωστών ως "θεωρίες της οικονομικής μεγέθυνσης" με πρότυπο την οικονομική μεγέθυνση που πραγματοποιείται στη Δυτική Ευρώπη και τη Β. Αμερική, κυρίως κατά τις δεκαετίες του 1950 και 1960. Σημεία αιχμής που συνοδεύουν την οικονομική μεγέθυνση είναι η εκβιομηχάνιση, η τεχνολογία, ο εκσυγχρονισμός της αγροτικής παραγωγής και η μετακίνηση πληθυσμού από την ύπαιθρο στα αστικά κέντρα Grossman G. & Helpman E (1991a), "Quality Ladders in the theory of Growth' Review of Economic Studies, Vol 58, pp 43-61

ζητήματα της προστασίας του περιβάλλοντος, της ισότητας, της κοινωνικής δικαιοσύνης, της συμμετοχής κ.α.<sup>12</sup> Η επικέντρωση όμως στην οικονομική μεγέθυνση δεν επέφερε το επιθυμητό αποτέλεσμα, καθώς η αύξηση του ΑΕΠ δεν εξασφάλιζε και την ευημερία των ανθρώπων<sup>13</sup>.

Μετά την ενεργειακή κρίση κατά τη δεκαετία του '70 και την εφαρμογή νεοφιλελεύθερων προγραμμάτων από τις κυβερνήσεις των ΗΠΑ και του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά και με τη βοήθεια της τεχνολογίας δημιουργείται μια νέα δυναμική στην παγκόσμια οικονομία, σύμφωνα με την οποία οι αγορές αναδεικνύονται σε ρυθμιστικούς παράγοντες με βασικό εργαλείο της αναμόρφωσης του καπιταλιστικού συστήματος την διαδικασία απορρύθμισης των κεφαλαιαγορών<sup>14</sup> και η ανάπτυξη γίνεται συνώνυμο της παγκοσμιοποίησης. Κατά την ίδια όμως δεκαετία (1970) παρατηρήθηκε μια αλλαγή στην νοοτροπία του δυτικού κόσμου. Σε διάφορες στατιστικές οι άνθρωποι δήλωναν μη ικανοποιημένοι από την ποιότητα ζωής τους παρότι οι ρυθμοί ανάπτυξης αυξάνονταν ραγδαία. Η μέχρι τώρα οικονομική αναπτυξιακή δραστηριότητα ασκείτο εμφανώς εις βάρος της προστασίας του περιβάλλοντος και κατά τέτοιο τρόπο ώστε στην ουσία να αυτοϋπονομεύεται αυτή καθώς κάθε περιβαλλοντική υποβάθμιση είναι μακροπρόθεσμα «αντιοικονομική»<sup>15</sup>

Ήδη από εκείνη τη δεκαετία του '70 και λίγο νωρίτερα (1960)<sup>16</sup> είχε αρχίσει να γίνεται αντιληπτό ότι κανένα από τα παραπάνω μοντέλα ανάπτυξης, τα οποία στοχεύουν στην μονοδιάστατη ανάπτυξη που επικεντρώνεται μόνο

---

<sup>12</sup> Δημαδάμα Ζέφη, Οικονομία, Ανάπτυξη, Περιβάλλον- Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές της Αειφόρου Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 1.

<sup>13</sup> Βλ. περισσότερα Δήμητρα Β. Μάνου «Η περιβαλλοντική παράμετρος στη διεθνή χρηματοδότηση της ανάπτυξης», Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 8-11.

<sup>14</sup> Βλ. περισσότερα Παναγιώτης Ρουμελιώτης, Προς έναν Πολυπολικό Κόσμο, Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Λιβάνη, Κεφ. 4, σελ. 191-214.

<sup>15</sup> Βλ Σιούτη Π. Γλυκερία, Βιώσιμη Ανάπτυξη και Προστασία του Περιβάλλοντος στο Σκούρτος Σ.Μ./ Σοφούλης Μ.Κ., Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα- Ανάλυση του Περιβαλλοντικού Προβλήματος από τη Σκοπιά των Κοινωνικών Επιστημών, Περιβάλλον και Κοινωνικές Επιστήμες, Έκδοση τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1995, σελ. 73

<sup>16</sup> Βιβλία όπως αυτό της βιολόγου Rachel Garson με τίτλο «The silent spring» (1962), το οποίο θεωρείται ο θεμέλιος λίθος του παγκόσμιου οικολογικού κινήματος, τάρaxαν τότε την κοινή γνώμη και την αφύπνισαν ως προς τις αρνητικές επιπτώσεις της μονοδιάστατης οικονομικής ανάπτυξης.

στο κέρδος και στην οικονομική μεγέθυνση δεν επιφέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα, αλλά οδηγούν σε μία φρενήρη διασπάθιση του φυσικού κοινωνικού αποταμιεύματος της ανθρωπότητας<sup>17</sup>. Ταυτόχρονα, λόγω της εφαρμογής των μοντέλων αυτών ανάπτυξης οξύνθηκε το πρόβλημα της εισοδηματικής ανισότητας, αυξήθηκε η φτώχεια σε παγκόσμια κλίμακα, η μετανάστευση από τα αναπτυσσόμενα στα αναπτυγμένα κράτη και το εξωτερικό χρέος των αναπτυσσομένων κρατών<sup>18</sup> και προκλήθηκε η περιθωριοποίηση πολλών αναπτυσσομένων χωρών, ενώ η ανθρωπότητα εισήλθε σε μια εποχή εξαιρετικά σοβαρών και σύνθετων περιβαλλοντικών προβλημάτων (Clark 1986)<sup>19</sup> και συρρίκνωσης των φυσικών πόρων. Την εποχή των αισιόδοξων προτύπων οικονομικής αναπτύξεως διαδέχθηκε ο προβληματισμός από την αποτυχία της εφαρμογής τους στην πράξη και κυρίως στα υποανάπτυκτα ή αναπτυσσόμενα κράτη.

Υπό την πίεση των εξελίξεων αυτών λαμβάνει χώρα η μεταμόρφωση της οικονομικής επιστήμης μέσω της «Οικονομικής του Περιβάλλοντος» και της «Οικολογικής Οικονομικής». Από το τέλος της δεκαετίας του 1960 ξεκίνησε σταδιακά μια ομάδα οικονομολόγων να ασχολείται με την περιβαλλοντική διάσταση στην οικονομία υπό ένα διαφορετικό πρίσμα<sup>20</sup>. Παράλληλα, από διαφορετική αφετηρία ορισμένοι θεωρητικοί οικονομολόγοι επεχείρησαν να αναλύσουν τη σχέση του φυσικού περιβάλλοντος με την οικονομία θέτοντας ως βασικούς πυλώνες τις αρχές της βιολογίας και των φυσικών επιστημών<sup>21</sup>. Η σταδιακή σύνθεση και η σύζευξη των δύο τάσεων

---

<sup>17</sup> «.....Το παράλογο όραμα «μιας κοινωνίας της αφθονίας», ενός επίγειου υλικού παραδείσου είχαν επί μίαν δεκαετία κατακυριεύσει τον νου των λαών μέχρι τυφλώσεως: όλες οι χώρες είχαν ριφθή σε ανταγωνισμό άγριας αναπτύξεως και κατεγίνεντο με την μέτρηση του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος τους, επί τη βάσει του οποίου και αλληλοσυγκρίνοντο, αδιαφορώντας για το φυσικό κόστος της οικονομικής αυτής προόδου. Κατά το ίδιο διάστημα οι άνθρωποι έχαναν βασικά αγαθά που είχαν απολαύσει οι πρόγονοί τους, όπως τον ήλιο, τον αέρα, το νερό, το χώμα και τη φύση...», Δεκλερή Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000, σελ. 23.

<sup>18</sup> Βλ. J. E. Stiglitz, «Η μεγάλη αυταπάτη», Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Α. Λιβάνη.

<sup>19</sup> Βλ. Erhun Kula – Άγγελος Πρωτόπαπας, «Οικονομικά και Πολιτικές για τη Βιώσιμη Διαχείριση του Περιβάλλοντος και των Φυσικών Πόρων», Εκδόσεις Σάκκουλα.

<sup>20</sup> H.E. Daly 1968, K.E. Boulding 1966

<sup>21</sup> C.S.Holling 1973, H.T. Odum 1971.

διαμόρφωσε, στο τέλος της δεκαετίας του 1980, ένα νέο επιστημονικό πεδίο τα «Οικονομικά της Οικολογίας» ή την «Οικολογική Οικονομία» («Ecological Economics»)<sup>22</sup>.

Οι παραπάνω εξελίξεις στην οικονομική επιστήμη, η παγκόσμια οικολογική κρίση, η επανεξέταση των δεικτών ανάπτυξης (παραδοσιακά κατά κεφαλή ΑΕΠ) και η προσπάθεια για εξεύρεση δεικτών που να περιλαμβάνουν μη μετρήσιμες ποσοτικά ανθρώπινες αξίες όπως το περιβάλλον και η ανεργία (OECD, 1991a; Pearce and Turner, 1991) σηματοδοτούν την ουσιαστική διεύρυνση της έννοιας της ανάπτυξης ώστε να ανταποκριθεί αυτή πλέον όχι μόνο στα οικονομικά αλλά και τα κοινωνικά και περιβαλλοντικά ζητήματα που απασχολούν και ενδιαφέρουν τους πολίτες όλου του κόσμου. Σηματοδοτούν δε και την σταδιακή μετάβαση από την οικονομική μεγέθυνση στην ανάπτυξη και τέλος στην «αειφόρο ή βιώσιμη ανάπτυξη». Ζητούμενο πλέον δεν είναι μόνο η ποσοτική ανάπτυξη αλλά η ποιοτική δηλαδή η ισόρροπη επιδίωξη όλων των ανθρώπινων αξιών, υλικών και άυλων, σε αρμονία με τη φύση<sup>23</sup>.

### ***1.2.2. Η υιοθέτηση του όρου της «αειφορίας» από τη διεθνή κοινότητα***

Η αειφορία αποτελεί μία από τις πλέον αμφιλεγόμενες και υπό εξέλιξη νέες θεωρίες. Αν και ορισμένοι συγγραφείς<sup>24</sup> διατείνονται ότι ο όρος «sustainable» (αειφόρος ή βιώσιμος, *nachhaltig, durable*) είναι πρόσφατος και προτάθηκε το 1980 στη «Στρατηγική για τη Παγκόσμια Διατήρηση» της Διεθνούς Ένωσης για τη Διατήρηση των Φυσικών Πόρων, η πρώτη αναφορά του όρου «sustainable» ανάγεται ήδη στις αρχές του 18<sup>ου</sup> αιώνα ως έννοια της

---

<sup>22</sup> Τα Οικολογικά Οικονομικά υιοθετούν μια εναλλακτική πολυδιάστατη προσέγγιση, η οποία επιχειρεί να συνδέσει διαφορετικές παραμέτρους, προάγοντας τις αρχές της αειφορίας, της διαγενεακής ισότητας, υποστηρίζοντας ότι το οικονομικό σύστημα και η αγορά έχει «φυσικά όρια», τα οποία προσδιορίζουν και τα όρια της οικονομικής ανάπτυξης. Βλ. περισσότερα στο Δημαδάμα Ζέφη, Οικονομία, Ανάπτυξη, Περιβάλλον- Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές της Αειφόρου Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 162 και επ.

<sup>23</sup> Δεκλερή Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000.

<sup>24</sup> Smith (1993) κ.ά.

δασοπονίας και συγκεκριμένα ως «αειφόρος διαχείριση»<sup>25</sup>. Η διάδοση όμως στις μέρες μας του όρου αειφόρου<sup>26</sup> σε συνδυασμό με τον όρο της ανάπτυξης οφείλεται στην Έκθεση-Αναφορά της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη με τίτλο «Το Κοινό μας Μέλλον», γνωστή και ως Έκθεση Brundtland<sup>27</sup> (WCED 1987), την οποία παρέδωσε ως επικεφαλής της Επιτροπής αυτής η πρώην Πρωθυπουργός της Νορβηγίας Harlem Brundtland στη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 1987. Στην Έκθεση αυτή η αειφόρος (ή άλλως βιώσιμη) ανάπτυξη ορίζεται «ως η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες των σύγχρονων γενεών χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανότητα των επόμενων γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες». Η δημοσίευση της Έκθεσης Brundtland<sup>28</sup> απετέλεσε την αφετηρία για διεργασίες σε διεθνείς κυβερνητικούς οργανισμούς (ΟΗΕ κλπ.), κυβερνήσεις κλπ. με αντικείμενο τους προβληματισμούς και τις προτάσεις των συντακτών του κειμένου<sup>29</sup> και για να γίνει η αειφορία (ή άλλως Βιώσιμη Ανάπτυξη) σταδιακά το κεντρικό σημείο του δημόσιου διαλόγου.

---

<sup>25</sup> Στη δασοπονία η έννοια αυτή είναι γνωστή στους δασοβιολόγους, μηχανικούς και οικονομολόγους από την εργασία του Martin Faustmann το 1849. Βλ. Erhun Kula- Άγγελος Πρωτόπαπας, Οικονομικά και Πολιτικές για τη Βιώσιμη Διαχείριση του Περιβάλλοντος και των Φυσικών Πόρων, σελ. 47, Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 56.

<sup>26</sup> Από τους πρώτους που χρησιμοποίησαν τον όρο «βιώσιμος» ήταν Ε.Φ.Σουμάχερ στο βιβλίο του με τίτλο το «Μικρό είναι όμορφο», Εκδόσεις Γλάρος 1980: «Ένας επιχειρηματίας ποτέ δεν θα θεωρούσε πως η επιχείρησή του είχε λύσει το πρόβλημα της παραγωγής της και θα είχε κατορθώσει να είναι **βιώσιμη**, αν την έβλεπε ν' αναλίσκει γοργά το κεφάλαιό της. Πώς, λοιπόν, μπορούμε να παραβλέπουμε αυτό το ζωτικής σημασίας γεγονός, όταν πρόκειται για την παμμέγιστη εκείνη επιχείρηση, την οικονομία του Διαστημόπλοιου Γη (Boulding 1960, 1970) και συγκεκριμένα, τις οικονομίες των πλούσιων επιβατών του; Το κεφάλαιο, που η φύση κι όχι ο άνθρωπος εισκομίζει στην παραγωγική διαδικασία, είναι κατά πολύ μεγαλύτερο κι εμείς δεν το αναγνωρίζουμε καν. Το μεγαλύτερο αυτό μέρος αναλίσκεται τώρα μ' έναν ρυθμό που προκαλεί δέος και να γιατί είναι εξωφρενικό σφάλμα, λες και θέλουμε να αυτοκτονήσουμε, το να πιστεύουμε και να ενεργούμε με την πεποίθηση πως το πρόβλημα της παραγωγής έχει λυθεί».

<sup>27</sup> «...ένα μακροσκελές πολιτικό κείμενο το οποίο χαρακτηρίστηκε ως «το πλέον σημαντικό ντοκουμέντο της δεκαετίας του '80 για το μέλλον του κόσμου», βλ. Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. –Τσάλτας Ι. Γ. « Η Συνδιάσκεψη των Η.Ε για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, Εκδόσεις Παπαζήση 1993, σελ. 33

<sup>28</sup> World Commission on Environment and Development (WCED) (1987).

<sup>29</sup> Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. –Τσάλτας Ι. Γ. « Η Συνδιάσκεψη των Η.Ε για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, Εκδόσεις Παπαζήση 1993, σελ. 39

Αξίζει στο σημείο τούτο να σημειωθεί η ανεπιτυχής μεταφορά του αγγλικού όρου «sustainable» στην ελληνική έννομη τάξη. Η εθνική «σύγχυση», όπως πολύ εύστοχα την χαρακτηρίζουν οι Τσάλτας-Πλατιάς, που επικρατεί ως προς τη μετάφραση του όρου «sustainable» και τη χρήση του όρου αυτού, έχει οδηγήσει στην παραγνώριση των πραγματικών διαστάσεων της πολιτικής της αειφορίας<sup>30</sup>. Ο ελληνικός όρος που έγινε επίσημα αποδεκτός κατόπιν σχετικής προτάσεως του τέως ΥΠΕΧΩΔΕ είναι ο όρος «αειφόρος ανάπτυξη» ή «αειφορία». Ο όρος όμως «αειφόρος» προήλθε από τη δασοπονία<sup>31</sup> και ως εκ τούτου δεν μπορεί παρά να έχει περιεχόμενο αμιγώς περιβαλλοντικό<sup>32</sup>. Για το λόγο αυτό στο επιστημονικό χώρο έχει επικρατήσει ο πιο ορθός όρος της «βιώσιμου αναπτύξεως»<sup>33</sup>, ο οποίος αποδίδει καλύτερα το περιεχόμενο του όρου «sustainable» και των πραγματικών διαστάσεων (οικονομικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών και πολιτικών) του αναπτυξιακού φαινομένου.

---

<sup>30</sup> Βλ. Τσάλτας Ι Γρ. –Πλατιάς Χαράλαμπος, Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον-Ανατομία μια κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2010, σελ. 55 επ.

<sup>31</sup> Υποδηλώνει ότι η διαχείριση και η εκμετάλλευση του ξυλαποθέματος ενός δάσους πρέπει να γίνεται με τρόπο που να διασφαλίζει τη διατήρηση ακέραιου του υπάρχοντος φυσικού κεφαλαίου του εν λόγω συστήματος και για το μέλλον.

<sup>32</sup> Θέση που υιοθετείται στον νομικό χώρο, βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου στο Παρατηρήσεις στην ΣτΕ (Ολ) 613/2002, ΕΔΔΔ 2002, σελ. 580 επ. Εάν ο δικαστής επικαλείται στη μείζονα πρόταση την αρχή της αειφορίας, οφείλει στην συνέχεια να την εξειδικεύσει αναφερόμενος στα υπό κρίση περιβαλλοντικά αγαθά που διακυβεύονται, αντιθέτως αν επικαλείται την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης οφείλει να την προσδιορίσει βάσει των ειδικότερων συμφερόντων περιβαλλοντικής, οικονομικής και κοινωνικής υφής της που θίγονται στην υπό κρίση υπόθεση.

<sup>33</sup> Στα ελληνικά προτιμήθηκε η απόδοση του όρου με τον όρο «βιώσιμη ανάπτυξη» αντί των όρων «αειφόρος», «διαρκής» κλπ. Γιατί α) επισημαίνει εξ αντιθέτου τον κίνδυνο η ανάπτυξη να μην είναι βιώσιμη, όπως διαπιστώθηκε και στο Ρίο, ενώ η λέξεις «αειφόρος» και «διαρκής» υπονοούν τη δυνατότητα μιας απρόσκοπτης αναπτυξιακής διαδικασίας, β) γιατί λεκτικά παραπέμπει στον βίο και τα έμβια όντα που υφίστανται τον κίνδυνο αφανισμού από «μη βιώσιμες αναπτυξιακές στρατηγικές» και γ) γιατί το προσδιοριστικό «βιώσιμος» μπορεί να χρησιμοποιηθεί και με άλλες επιστημονικές έννοιες που σχετίζονται άμεσα ή έμμεσα με την ανάπτυξη, όπως λ.χ. «βιώσιμο αστικό περιβάλλον», όπου η χρήσης των εναλλακτικών «αειφόρος», «διαρκής» είναι αδύνατος. Βλ και Δεκλερής Μ. Δωδεκάδελτος του Περιβάλλοντος, Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. –Τσάλτας Ι. Γ. το « Η Συνδιάσκεψη των Η.Ε για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, Εκδόσεις Παπαζήση 1993, σελ. 86-88, Ξανθόπουλου Χ. Παναγιώτη, Η διαχείριση των Δασών και η Στρατηγική της βιώσιμης Ανάπτυξης, Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο 2002

### **1.2.3. Οι κύριοι σταθμοί στην εξέλιξη της έννοιας της αειφορίας**

Σε διεθνές θεσμικό επίπεδο, και πιο συγκεκριμένα σε επίπεδο Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, οι κύριοι σταθμοί στην εξέλιξη της έννοιας της Βιώσιμης Ανάπτυξης είναι η Σύνοδος των Ηνωμένων Εθνών για το Ανθρώπινο Περιβάλλον (1972), η Παγκόσμια Επιτροπή για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (1987), η Σύνοδος Κορυφής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (1992), η Ειδική Σύνοδος των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (1977) και η Παγκόσμια Σύνοδος Κορυφής για την Βιώσιμη Ανάπτυξη (2002). Οι τίτλοι των διεθνών αυτών συναντήσεων είναι ενδεικτικοί της εξέλιξης του προβληματισμού ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής αρχικά και αργότερα της κοινωνικής διάστασης στην διαδικασία της οικονομικής ανάπτυξης, δηλαδή του προσδιορισμού της έννοιας της Βιώσιμης Ανάπτυξης. Η Σύνοδος της Στοκχόλμης αν και εστιάστηκε στην εξέταση των προβλημάτων του Ανθρώπινου Περιβάλλοντος ανέδειξε την ανάγκη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης η οποία επιχειρήθηκε σε πρώτο στάδιο με την εξέταση των αλληλεξαρτήσεων Περιβάλλοντος και Ανάπτυξης (Επιτροπή Brundtland, Σύνοδος Κορυφής του Ρίο και Ειδική Σύνοδος Ρίο +5), και τελικά με την πλήρη ολοκλήρωση των τριών διαστάσεων της ανάπτυξης, δηλαδή στην έννοια της Βιώσιμης Ανάπτυξης (Σύνοδος Κορυφής του Γιοχάνεσμπουργκ)<sup>34</sup>.

Από τις παραπάνω διασκέψεις η σημαντικότερη είναι η Διάσκεψη του Ρίο για το Περιβάλλον (1992), κατά την οποία επιτεύχθηκαν πολυμερείς συμφωνίες σε κρίσιμα θέματα όπως η απερημοποίηση, η εκδάσωση, και οι κλιματικές αλλαγές και εξαγγέλθηκαν οι αρχές της ανάπτυξης αυτής. Η Διάσκεψη του Ρίο θεωρείται σταθμός στην ιστορία της ανθρωπότητας<sup>35</sup>. Κατά

---

<sup>34</sup> Σαρτζετάκης Σ. Ευτύχιος και Παπανδρέου Α. Ανδρέας, Βιώσιμη Ανάπτυξη: Οικονομική Επιστήμη και Διεθνές Θεσμικό Πλαίσιο, Νοέμβριος 2002  
[http://users.uom.gr/~esartz/teaching/genvecon/SD\(PapSartz\).doc](http://users.uom.gr/~esartz/teaching/genvecon/SD(PapSartz).doc) (20.3.2012)

<sup>35</sup> Βλ. άρθρο του Μ. Δεκλερή με τίτλο «Βιωσιμότητας ή Οικομενικότητας;» στο Ανθοπούλου Θεοδοσία, Παπαδοπούλου Δέσποινα (εισαγωγή-επιμέλεια), Περιβάλλον και Κοινωνία, Μύθοι

τη διάσκεψη αυτή επιλέχθηκε και ψηφίσθηκε ομοθυμωσ η λύση της βιωσιμότητας, η ευρύτερη ηθική ιδέα της οποίας έγινε θεμελιώδης νομικός κανόνας στο διεθνές δίκαιο και στα εθνικά δικάια των κρατών που υπέγραψαν στο κείμενο της συνθήκης αυτής και χαρακτηρίζει εφεξής τον πολιτισμό μας<sup>36</sup>.

Τέλος, στην Διάσκεψη αυτή διατυπώθηκε ένα συστημικό στρατηγικό σχέδιο για την πραγμάτωση των αρχών αυτών<sup>37</sup> και για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών θεμάτων, ο Οδηγός 21 (Agenda 21), ο οποίος θα παραμείνει στην ιστορία της ανθρωπότητας ως η εναλλακτική πρόταση, ο αντίλογος στην άκρατη οικονομική ανάπτυξη.

Η Διάσκεψη αυτή υπήρξε στην ουσία η κορύφωση της πρώιμης συζήτησης για την Βιώσιμη Ανάπτυξη. Δυστυχώς την κορύφωση ακολούθησε η σταδιακή μείωση του ενδιαφέροντος. Παρόμοια διαδρομή ακολούθησε και η υλοποίηση της Ατζέντας 21<sup>38</sup>, δεδομένου ότι η διεθνής πολιτική κοινότητα και κυρίως τα ισχυρά οικονομικά συμφέροντα είναι ιδιαίτερα διστακτικά ως προς την εφαρμογή στην πράξη του παραπάνω μοντέλου ανάπτυξης και την ενσωμάτωση του περιβαλλοντικού κριτηρίου σ' όλες τις δημόσιες και ιδιωτικές αποφάσεις. Ιδιαίτερα η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι εξαιρετικά διστακτική και φειδωλή προκειμένου περί ουσιαστικής της επεμβάσεως στην οικονομία. Στη Σύνοδο, μάλιστα, της Λισσαβώνας (2000) ετάχθη αναφανδόν υπέρ της βιώσιμου «μεγεθύνσεως» (sustainable growth)<sup>39</sup>, υποχωρώντας από τις αρχές της βιώσιμου αναπτύξεως. Το τελευταίο διάστημα επιχειρείται αντικατάσταση του όρου της «βιώσιμης ανάπτυξης» από τον όρο της «πράσινης ανάπτυξης»<sup>40</sup>. Από δε το 2009 και μετά που ξέσπασε η παγκόσμια οικονομική

---

και πραγματικότητα, Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2005, σελ. 35-37.

<sup>36</sup> *ibid*

<sup>37</sup> Δεκλερής Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιώσιμης Αναπτύξεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα 2000, σελ. 49

<sup>38</sup> Σαρτζετάκης Σ. Ευτύχιος και Παπανδρέου Α. Ανδρέας, Βιώσιμη Ανάπτυξη: Οικονομική Επιστήμη και Διεθνές Θεσμικό Πλαίσιο, Νοέμβριος 2002

<sup>39</sup> Μιχαήλ Δεκλερής «Εισαγωγή στην βιώσιμη Πολιτεία-Οδηγός για την Πολιτική του 21<sup>ου</sup> αιώνας», Εκδόσεις Βιώσιμος Κόσμος.

<sup>40</sup> Βλ. Γνωμοδότηση του Προέδρου του Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, Μιχαήλ Δεκλερής με τίτλο: «Κοινότητα Αγίων Θεοδώρων Λάρνακος Κύπρου: Αιολικά Πάρκα»,

κρίση η έννοια της βιώσιμου αναπτύξεως χρησιμοποιείται από το πολιτικό σκηνικό περισσότερο για τον επηρεασμό και για τον εντυπωσιασμό της κοινής γνώμης, ενώ έχει καταστεί στη πράξη κενό γράμμα. Όλα αυτά καθιστούν την επερχόμενη Διάσκεψη για την Αειφόρο Ανάπτυξη (UNCSD) ή Διάσκεψη Rio+20 που είναι προγραμματισμένη για τον Ιούνιο 2012 ιδιαίτερα κρίσιμη για το μέλλον της αειφορίας.

### 1.3. Η έννοια της αειφορίας<sup>41</sup>

Η μελέτη της έννοιας της αειφορίας παραμένει τόσο σε επίπεδο θεωρίας όσο και σε επίπεδο πολιτικών ένα νέο πεδίο αναζητήσεων και έρευνας αλλά ταυτόχρονα και ένα πεδίο αντιπαραθέσεων και αντεγκλήσεων<sup>42</sup>. Ενδεικτικό των παραπάνω είναι ότι ακόμα δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός, αν και έχουν διατυπωθεί και προταθεί αναρίθμητοι<sup>43</sup> και η έννοια της

---

όπου «Η πράσινη ανάπτυξη αφορά κυρίως την παραγωγή ενέργειας από ΑΠΕ και την εμπορία της τεχνολογίας των ΑΠΕ. Η παραγωγή αυτή ενέργειας κατά πολλούς αποτελεί τρόπον τινά την Τρίτη Βιομηχανική Επανάσταση (Rifkin 2002) και το κεντρικό χαρακτηριστικό της οικονομίας».

<sup>41</sup> Εν προκειμένω και στα πλαίσια της παρούσας εργασίας, όπως προαναφέρθηκε, με τον όρο «αειφορίας» εννοείται η βιώσιμη ανάπτυξη.

<sup>42</sup> «Παρότι όλοι (επιστήμονες, πολιτικοί κ.α.) καταλήγουν στην αναγκαιότητα σύνδεσης της οικονομίας με το περιβάλλον και την κοινωνία με στόχο την «αειφόρο» ή «βιώσιμη» ανάπτυξη, υπάρχουν σοβαρές αντεγκλήσεις και αντιπαραθέσεις τόσο σε επιστημονικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο για το περιεχόμενο της έννοιας αυτής και την αποτελεσματικότητα της». Δημαδάμα Ζέφη, Οικονομία, Ανάπτυξη, Περιβάλλον- Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές της Αειφόρου Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 159.

Η βιώσιμη ανάπτυξη ως ταυτόσημη έννοια με το γενικό συμφέρον αντιπαρατίθεται στα οικονομικού (ιδίως) χαρακτήρα δικαιώματα του ατόμου, την ιδιοκτησία και την οικονομική ελευθερία, τα δικαιώματα δηλαδή εκείνα που συνθέτουν αυτό που μπορούσαμε να ονομάσουμε «ιδιωτική οικονομική σφαίρα, βλ. περισσότερα Δελλής Ι. Γ., Το ατομικό δικαίωμα αντιμέτωπο στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953-2003: Η Συρρίκνωση της Ατομικότητας (Ιανουάριος 2004), Νόμος και Φύση.

<sup>43</sup> Βλ. περ. ορισμούς για την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης στο Ehrun Kula – Άγγελος Πρωτόπαπας, Οικονομικά και Πολιτικές του Περιβάλλοντος και των Φυσικών Πόρων, Εκδόσεις Σάκουλα 2005, σελ. 47-51.

Βλ. και Μιχαήλ Δεκλερή «Εισαγωγή στην βιώσιμη Πολιτεία-Οδηγός για την Πολιτική του 21<sup>ου</sup> αιώνας», Εκδόσεις Βιώσιμος Κόσμος, όπου «Η νομολογία του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας ώρισε την βιώσιμη ανάπτυξη ως εκείνη «που δεν βλάπτει, ούτε υποβαθμίζει, αλλ' αντιθέτως αυξάνει και βελτιώνει το φυσικό, πολιτιστικό και κοινωνικό κεφάλαιο της Χώρας».

παραμένει ακόμη υπό προσδιορισμό<sup>44</sup>. Στα πλαίσια δε της Οικονομικής Επιστήμης συνεχίζονται οι συστηματικές και πολύ σημαντικές προσπάθειες προσδιορισμού της έννοιας της αειφορίας και διερεύνησης των αλληλεξαρτήσεων μεταξύ της οικονομικής, περιβαλλοντικής και κοινωνικής διάστασης της ανάπτυξης τόσο σε μικροοικονομικό όσο και μακροοικονομικό επίπεδο<sup>45</sup>. Κάποιες απ' αυτές τις προσπάθειες είχαν ως αποτέλεσμα να επαναφέρουν στα οικονομικά τη δεοντολογία και τις ηθικές αξίες<sup>46</sup>. Ειδικότερα με τη βιώσιμη ανάπτυξη επιδιώκεται για πρώτη φορά η αρμονική συνύπαρξη οικονομικής ανάπτυξης και προστασίας περιβάλλοντος<sup>47</sup>.

Εν αντιθέσει με τις προαναφερθείσες έννοιες της μεγέθυνσης και της μονοδιάστατης οικονομικής ανάπτυξης η έννοια της αειφορίας έχει ένα εξαιρετικά ευρύ περιεχόμενο, δεδομένου ότι υπερβαίνει και διαφοροποιείται ουσιαστικά από αυτές, εστιάζοντας στη διασφάλιση της διαγενεακής ύπαρξης των φυσικών πόρων, στην ανακοπή των αρνητικών επιβαρύνσεων στο περιβάλλον και στη δυναμική πορεία διατήρησης και βελτίωσης του οικοσυστήματος. Περαιτέρω η έννοια της αειφορίας λαμβάνει υπόψη τις

---

<sup>44</sup> Βλ. Σιούτη Γλ., ό.π., «Η βιώσιμη ή αειφόρος ανάπτυξη μπορεί πολύ απλά να οριστεί ως η συμβατή, η φιλική προς το περιβάλλον ανάπτυξη. Συνδέεται αναμφισβήτητα με το ζήτημα της διαχείρισης των πόρων του πλανήτη με στόχο την αειφορία. Η αειφορική διαχείριση βρίσκεται σε αρμονία με την περιβαλλοντική προστασία τόσο από ποσοτική όσο και από ποιοτική άποψη αφού στόχος της είναι η χρήση των πόρων μέχρι το σημείο αντοχής τους».

<sup>45</sup> Όπως σημειώνει ο Winpenny (1991), φαίνεται ότι ένας ικανοποιητικός ορισμός της βιώσιμης ανάπτυξης έχει καταστεί η ιερή αποστολή των οικονομικών του περιβάλλοντος.

<sup>46</sup> Ehrun Kula – Άγγελος Πρωτόπαππας, Οικονομικά και Πολιτικές του Περιβάλλοντος και των Φυσικών Πόρων, Εκδόσεις Σάκκουλα 2005, σελ. 47-51.

<sup>47</sup> Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 57 όπου «Η άποψη αυτή δέχεται ως αρχή του δικαίου του περιβάλλοντος την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, στην οποία αναγνωρίζει την ύπαρξη των τριών πυλώνων, του οικονομικού, του κοινωνικού και του περιβαλλοντικού. Η δεύτερη, η συστημική προσέγγιση, πρεσβεύει τον περιβαλλοντοκεντρικό χαρακτήρα του δικαίου, θεωρεί δηλαδή ότι η θεμελιώδης συνιστώσα οιασδήποτε πολιτικής των δημόσιων αρχών πρέπει να είναι η προστασία του περιβάλλοντος. Η συστημική προσέγγιση μοιάζει με ανεδραφική έως ουτοπική-παρόλο που έχει βρει ανταπόκριση στο θετικό δίκαιο με την κατοχύρωση της αρχής της ενσωμάτωσης στο κοινοτικό δίκαιο- θέτει ωστόσο ορθά έναν υψηλό στόχο.....». Βλ. και Μιχαήλ Δεκλερή «Εισαγωγή στην βιώσιμη Πολιτεία-Οδηγός για την Πολιτική του 21<sup>ου</sup> αιώνας», Εκδόσεις Βιώσιμος Κόσμος, όπου «Η νομολογία του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας ώρισε την βιώσιμη ανάπτυξη ως εκείνη «που δεν βλάπτει, ούτε υποβαθμίζει, αλλ' αντιθέτως αυξάνει και βελτιώνει το φυσικό, πολιτιστικό και κοινωνικό κεφάλαιο της Χώρας»

σημαντικές αλληλεπιδράσεις και αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των ανθρωπογενών συστημάτων και των οικοσυστημάτων. Σκοπός δεν είναι πλέον μόνον η ανάπτυξη των ανθρωπογενών συστημάτων αλλά και η σταθερή συνεξέλιξη αυτών και των οικοσυστημάτων<sup>48</sup>.

Συνεπώς, η έννοια της αειφορίας (βιώσιμης ανάπτυξης) υποδηλώνει ότι η μακροχρόνια αποτελεσματική ανάπτυξη τόσο για τις ανεπτυγμένες όσο και για τις αναπτυσσόμενες χώρες δεν μπορεί να είναι μόνο ποσοτική αλλά κατά βάση ποιοτική και εδράζεται σε τέσσερις βασικούς πυλώνες. Οι τρεις απ' αυτούς αποτελούν τη σύγχρονη αποδοχή των επιμέρους παραμέτρων του αναπτυξιακού φαινομένου, δηλαδή την οικονομική, κοινωνική και την περιβαλλοντική διάσταση της ανάπτυξης<sup>49</sup> και ο τέταρτος πυλώνας είναι εκείνος που στηρίζεται στη σύγχρονη θεωρία, σύμφωνα με την οποία ως απαραίτητη προϋπόθεση ολοκλήρωσης του αναπτυξιακού φαινομένου κάτω από την ανθρώπινη διάσταση του αναγορεύεται η πολιτική παράμετρος της ανάπτυξης<sup>50</sup>. Βασική σημασία για την επίτευξη της αειφορίας είναι όχι μόνο ο συνδυασμός των παραπάνω παραμέτρων (πυλώνων) αλλά και η γνώση των σχέσεων, των αλληλεξαρτήσεων και των αλληλεπιδράσεων, που αναπτύσσονται μεταξύ αυτών. Η αειφορία θα πρέπει να αποτελεί τον κοινό στρατηγικό στόχο, που διαπερνά όλες τις πολιτικές (τομεακές, οριζόντιες) και όλα τα επίπεδα (οικιακό, τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και διεθνές).<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Δεκλερή Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιώσιμου Αναπτύξεως, ό.π., σελ. 110 «Κατ' αντίθεση προς την άγρια ανάπτυξη, η βιώσιμη ανάπτυξη θα είναι ποιοτική και ελεγχόμενη. Ο έλεγχος θα είναι ένα σύστημα λογικών κανόνων (αλγορίθμων) με αλληλουχία και συνοχή που σκοπόν έχει να διασφαλίσει την φυσική βάση της ποιοτικής αναπτύξεως, δηλ. την επιβίωση των οικοσυστημάτων».

<sup>49</sup> Τσάλτας Γρ., Αφρική και Ανάπτυξη: Η τελευταία Παγκόσμια Πρόκληση/Ευκαιρία, Εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2003, Εισαγωγή, σελ. 37 επ. και Τσάλτας Ι. Γρ και Κατσιμπάρδης Γ. Κων. Αειφορία και Περιβάλλον, Η Ευρωπαϊκή και Εθνική προοπτική, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004, σελ 102.

<sup>50</sup> Τσάλτας Γρ, Η Έκθεση του Ο.Η.Ε. για την Ανθρώπινη Ανάπτυξη (2002) και τα μηνύματά της και Τσάλτας Ι. Γρ και Κατσιμπάρδης Γ. Κων. Αειφορία και Περιβάλλον, Η Ευρωπαϊκή και Εθνική προοπτική, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004, σελ 102.

<sup>51</sup> Δημαδάμα Ζέφη, Οικονομία, Ανάπτυξη, Περιβάλλον- Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές της Αειφόρου Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ. 192.

Εν κατακλείδι, η αειφορία αποτελεί ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης, το οποίο εμπλούτισε τις μέχρι τώρα οικονομικές θεωρίες ανάπτυξης με νέες παραμέτρους. Πλέον ανάπτυξη «σημαίνει τον μετασχηματισμό των κοινωνιών, τη βελτίωση της ζωής των φτωχών, τη δυνατότητα να έχει ο καθένας μια ευκαιρία για επιτυχία και πρόσβαση στην περίθαλψη και την εκπαίδευση»<sup>52</sup> και κυρίως την προστασία και το σεβασμό του περιβάλλοντος. Το μοντέλο αυτό ανάπτυξης «περιλαμβάνει το στοιχείο της κοινωνικής δικαιοσύνης, που είναι αναγκαίο για την καταπολέμηση των ανισοτήτων και της καταστροφής του περιβάλλοντος»<sup>53</sup>.

#### **1.4. Οι αρχές της αειφορίας**

Όπως συμβαίνει με κάθε γενική και αόριστη έννοια<sup>54</sup> η οποία χρήζει εξειδικεύσεως και προσδιορισμού έτσι και το σύνθετο περιεχόμενο της έννοιας της αειφορίας (ή βιώσιμης ανάπτυξης) προσδιορίζεται αφενός από τους, όπως προαναφέρθηκε, κατά καιρούς προταθέντες ορισμούς, και αφετέρου από διεθνή κείμενα, την κοινή πρακτική και ένα πλαίσιο αρχών. Οι αρχές αυτές της αειφορίας διαμορφώθηκαν σταδιακά σε διεθνές επίπεδο μέσα από τις διεργασίες των Διεθνών Διασκέψεων για το περιβάλλον και τη δράση του ΟΗΕ και αποτυπώθηκαν το 1992 στο κείμενο της Διακήρυξης του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη. Σε συνέχεια της Διακήρυξης της Στοκχόλμης για το Ανθρώπινο Περιβάλλον, η οποία ανέδειξε διεθνώς θεμελιώδεις αρχές του Δικαίου του Περιβάλλοντος<sup>55</sup>, όπως την αρχή της πρόληψης, κατά τη Διακήρυξη του Ρίο εκτός από τις αρχές του διεθνούς δικαίου που

---

<sup>52</sup> Βλ. J. E. Stiglitz, «Η μεγάλη αυταπάτη», Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Α. Λιβάνη,

<sup>53</sup> Βλ. J. E. Stiglitz, «Η μεγάλη αυταπάτη», Εκδοτικός Οίκος Α. Α. Α. Λιβάνη,

<sup>54</sup> Οι αόριστες έννοιες συνιστούν έννοιες που δε δύνανται a priori να προσδιοριστούν, καθώς εκφράζουν συμπυκνωμένα θεμελιώδεις αξίες της κοινωνίας που αφορούν συμπεριφορές των διοικουμένων ή δράσεις της διοίκησης. Βλ. περισσότερα Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευ., Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1997, σελ. 17 και επ.

<sup>55</sup> Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. –Τσάλτας Ι. Γ. « Η Συνδιάσκεψη των Η.Ε για το περιβάλλον και την ανάπτυξη» ό.π., σελ. 21

επαναδιατυπώθηκαν, διατυπώθηκαν επίσημα και για πρώτη φορά σε επίπεδο διεθνούς δικαίου αφενός οι αρχές που προσδιορίζουν τόσο το περιεχόμενο όσο και το πεδίο εφαρμογής της αειφορίας (ή βιώσιμου αναπτύξεως) αλλά το ρόλο των κρατών και των κοινωνικών εταίρων στην επίτευξη αυτής και αφετέρου ένα συστημικό στρατηγικό σχέδιο για την πραγμάτωση των αρχών αυτών, η Agenda 21.

Οι καινοτόμες αυτές αλλαγές που συντελέστηκαν με το «ανεπανάληπτης σημασίας πολιτικό κείμενο<sup>56</sup>» αυτό της Διακήρυξης του Ρίο, επηρέασαν και το διεθνές δίκαιο, το οποίο δεν περιορίζεται πλέον στους παλαιούς συμβατικούς και εθιμικούς κανόνες αλλά αποτελεί ένα δυναμικό σύστημα πολλαπλών ιεραρχικών επιπέδων που αρχίζουν από την εξαγγελία αξιών και αρχών και καταλήγουν στις σαφείς και συγκεκριμένες οδηγίες υλοποίησης των κανόνων που διαμορφώνονται στα μεσαία επίπεδα του συστήματος αυτού. Κατά τον Δεκλερή (2000) οι διακηρύξεις της Στοκχόλμης και του Ρίο αποτέλεσαν την αρχική ώθηση για την διαμόρφωση του Νέου Δικαίου της Βιώσιμης Ανάπτυξης, για τη διάπλαση του οποίου έχει επιλεγεί από το ανώτατο ιεραρχικό επίπεδο του Δικαίου, ήτοι το Διεθνές Δίκαιο, η νομική μορφή των Γενικών Αρχών. Οι αρχές αυτές, που εξαγγέλθηκαν από τις παραπάνω Διακηρύξεις, έχουν τη μορφή του «μαλακού» ή «χαλαρού» δικαίου και πρέπει να ερμηνευθούν α) ως εξαγγελία ενός συστήματος εννόμων αξιών και β) ως σύστημα γενικών οδηγιών για την πραγμάτωση των αξιών αυτών<sup>57</sup>.

Ως φυσικό επακόλουθο των παραπάνω, επήλθαν σημαντικές αλλαγές και στις έννομες τάξεις των κρατών, που το υπέγραψαν, στις οποίες μεταφέρθηκε και ενσωματώθηκε το σύστημα αυτό αρχών. Παρακάτω θα αναπτυχθούν συνοπτικά οι αρχές της αειφορίας όπως διαμορφώθηκαν αυτές σε διεθνές επίπεδο με τη Διακήρυξη του Ρίο και την Ατζέντα 21 -ως στρατηγικό σχέδιο υλοποίησης αυτών- και οι αρχές αυτές, όπως διαμορφώθηκαν περαιτέρω κατά την ενσωμάτωσή τους στην κοινοτική και

---

<sup>56</sup> Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. –Τσάλτας Ι. Γ.ό.π., σελ. 84

<sup>57</sup> Δεκλερή Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιώσιμου Αναπτύξεως, ό.π. σελ 118

ελληνική έννομη τάξη.

#### **1.4.1. Οι αρχές της αειφορίας σε διεθνές επίπεδο**

Όπως προελέχθη, η Συνδιάσκεψη του Ρίο, το 1992, αποτελεί σταθμό στην εξέλιξη του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου εγκαινιάζοντας τη δεύτερη φάση αυτού<sup>58</sup>, καθώς ο σκοπός του διευρύνεται για να συμπεριλάβει περὶν της περιβαλλοντικής παραμέτρου και τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές παραμέτρους του αναπτυξιακού φαινομένου και δεν περιορίζεται πλέον στους παλαιούς συμβατικούς και εθιμικούς κανόνες.

##### **1.4.1.1. Οι αρχές της Διακήρυξης του Ρίο**

Το κείμενο της Διακήρυξης περιλαμβάνει 27 θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες διακρίνονται σε τρεις γενικές κατηγορίες αρχών<sup>59</sup> και αφορούν: 1) την κοινωνικό-οικονομική διάσταση της σχέσης του περιβάλλοντος με την ανάπτυξη, 2) την ενδυνάμωση των επιμέρους παραμέτρων της αρχής της κυριαρχίας, κυρίως επί των φυσικών πόρων στα πλαίσια της επιτακτικής ανάγκης διατήρησης και εκλογικευμένης διατήρησης αυτών και 3) τη διεύρυνση του αποφασιστικού ρόλου των κοινωνικών ομάδων μέσω αφενός της συμμετοχής τους στο τομέα ενημέρωσης και πληροφόρησης της κοινής γνώμης και αφετέρου της συναπόφασης με τους διεθνείς, κρατικούς, περιφερειακούς και τοπικούς φορείς σε επίπεδο προγραμματισμού και υλοποίησης προγραμμάτων που στοχεύουν στη περιβαλλοντική προστασία και βιώσιμη ανάπτυξη. Οι αρχές αυτές της Διακήρυξης σε θεσμικό επίπεδο

---

<sup>58</sup> Μίχας Α. Αλέξανδρος, Το σύστημα των κυρώσεων στο δίκαιο του Περιβάλλοντος υπό το πρίσμα των σύγχρονων αξιώσεων προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Γενικό Τμήμα Δικαίου, 2008, σελ 65 και επ.

<sup>59</sup> Όπως αυτές αναλύονται στη σελ. 84 στο κεφάλαιο με τίτλο «Η διακήρυξη για το περιβάλλον και την Ανάπτυξη» από το βιβλίο Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. –Τσάλτας Ι. Γ. « Η Συνδιάσκεψη των Η.Ε για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, Εκδόσεις Παπαζήση 1993

χωρίζονται σε έξι μέρη, το προοίμιο και πέντε ενότητες<sup>60</sup>, οι οποίες αφορούν: 1) του προοιμίου, 2) στις αρχές που προσδιορίζουν την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, 3) στις αρχές που προσδιορίζουν την έννοια της κοινής αλλά διαφορετικής ευθύνης των κρατών, 4) στις αρχές που προσδιορίζουν την αλληλεξάρτηση και τη παγκόσμια συνεργασία στους τομείς της περιβαλλοντικής προστασίας, της βιώσιμης ανάπτυξης και της ανάπτυξης του θεσμικού πλαισίου της περιβαλλοντικής και αναπτυξιακής πολιτικής, 5) στις αρχές που έχουν σχέση με το συμμετοχικό ρόλο του ατόμου στην υιοθέτηση και εφαρμογή των πολιτικών περιβαλλοντικής προστασίας και βιώσιμης ανάπτυξης και 6) στις αρχές που έχουν σχέση με την ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου μέσα από την επαναδιατύπωση των βασικών αρχών των επιμέρους κλάδων αυτού, δηλαδή του δικαίου του περιβάλλοντος (αρχές της ενημέρωσης και πληροφόρησης, της ευθύνης και της αποζημίωσης και της πρόληψης, αρχή της διεθνούς περιβαλλοντικής συνεργασίας), του διεθνούς γειτονικού δικαίου (αρχή της καλής γειτονίας, αρχή της κοινής αλλά διαφοροποιημένης ευθύνης των κρατών, υποχρέωση σεβασμού του περιβάλλοντος άλλων κρατών και περιοχών πέραν της κρατικής δικαιοδοσίας) και της ανάπτυξης (αρχές της ισότητας, αλληλεγγύης και κυριαρχίας) και την επανακατοχύρωση των βασικών συλλογικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Μεταξύ των σημαντικότερων αρχών της Διακήρυξης του Ρίου συγκαταλέγονται και οι αρχές που προσδιορίζουν για πρώτη φορά σε διεθνές επίπεδο την αναγκαιότητα του συμμετοχικού ρόλου των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων (αρχές 10, 20, 21) αφενός σε θεσμικό επίπεδο και σε επίπεδο συναπόφασης με τους πολιτειακούς, εθνικούς, περιφερειακούς και τοπικούς παράγοντες και αφετέρου σε επίπεδο υλοποίησης των μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης με τη βοήθεια της τεχνολογίας (αρχή 9) και μέσω των αρχών της ενημέρωσης

---

<sup>60</sup> Ακολουθείται η σειρά των ενοτήτων, όπως αυτές αναπτύσσονται στο κεφάλαιο με τίτλο «Η διακήρυξη για το περιβάλλον και την Ανάπτυξη» από το βιβλίο Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. – Τσάλτας Ι. Γ., ό.π., σελ. 84 και επ.

και της πληροφόρησης (αρχές 18,19), της περιβαλλοντικής εκπαίδευσης, της πρόληψης (αρχή 15) και της συνεργασίας των κρατών για την ενίσχυση των ενδογενών δυνατοτήτων τους για βιώσιμη ανάπτυξη. Απαραίτητες προϋποθέσεις και βάση για την πραγμάτωση των αρχών αυτών της αειφορίας είναι οι αρχές της δημοκρατίας, του δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και κυρίως η ύπαρξη μια ανοιχτής και δημοκρατικής κοινωνίας, όπου οι πολίτες μετέχουν στη λήψη αποφάσεων και ο κοινωνικός διάλογος δεσμεύει του κοινωνικούς εταίρους στην κατεύθυνση επίτευξης της αειφορίας<sup>61</sup>.

#### **1.4.1.2. Η Ατζέντα 21<sup>62</sup>**

Η ιδιαίτερη σημασία της Διασκέψεως του Ρίο δεν έγκειται μόνο στην εξαγγελία και υιοθέτηση των αρχών της αειφορίας αλλά στο κείμενο του Οδηγού 21 (Agenda 21), στο οποίο διετυπώθη για πρώτη φορά σε παγκόσμια Διάσκεψη ένα συστημικό στρατηγικό σχέδιο<sup>63</sup>, ένα πρόγραμμα δράσης, για την πραγμάτωση των αρχών αυτών, δεδομένου ότι τα θέματα, που πραγματεύεται, αποτελούν σημαντικές διαστάσεις μιας συνολικής στρατηγικής για την παγκόσμια μετάβαση προς τη βιώσιμη ανάπτυξη. Το «ιστορικό ήδη, όσο και μνημειώδες τεχνοκρατικό κείμενο»<sup>64</sup> αυτό πραγματοποιεί βαθειά επέμβαση στο σύστημα αξιών της συγχρόνου κοινωνίας και εγκαθιδρύει μηχανισμούς επιτηρήσεως και υλοποίησεως των μέτρων που προτείνει. Ο

---

<sup>61</sup> Χατζηπαρασκευαΐδης Απ., Βιώσιμη ανάπτυξη και ευαισθητοποίηση φορέων: Η περίπτωση της Σύρου, Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) Ν. Κυκλάδων, Ερμούπολη 2008, σελ.23-24.

<sup>62</sup> Η λέξη «ατζέντα» προέρχεται από το λατινικό ρήμα «agere» που σημαίνει «πράττω» δηλώνει έναν κατάλογο πραγμάτων που πρέπει να γίνουν με έναν συγκεκριμένο στόχο.

<sup>63</sup> Δεκλερή Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα 2000, σελ. 53 και επ., σύμφωνα με τον οποίο «Ως συστημικό στρατηγικό σχέδιο συνολικής παρεμβάσεως (overall strategy) η Agenda 21 αποτελείται από επτά αλληλένδετα υποσυστήματα, έκαστο των οποίων αποτελεί μια πλευρά του επιθυμητού μελλοντικού κόσμου. Ο κόσμος, δηλαδή, τον οποίον προετοιμάζουν οι αρχές και οι οδηγίες της Agenda θα συγκεντρώνει τις ιδιότητες των υποσυστημάτων και θα είναι Ευημερών, Δίκαιος, Κατοικήσιμος, Γόνιμος, Κοινός, Καθαρός και Συμμετοχικός».

<sup>64</sup> Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. –Τσάλτας Ι. Γ., ό.π., σελ. 99.

Οδηγός 21 εισάγει με αυτό τον τρόπο το μακροχρόνιο κριτήριο στη λήψη των δημοσίων αποφάσεων αντί του μέχρι τότε εφαρμοζόμενου βραχυχρόνιου ή καιροσκοπικού κριτηρίου. Τα μέτρα που λαμβάνονται πρέπει να ανταποκρίνονται σε μία σφαιρική αντίληψη του αναπτυξιακού φαινομένου και επί τη βάση μιας συνολικής και μόνιμης (όχι ευκαιριακής) επίλυσής τους. Τέλος, ο Οδηγός 21 προτείνει τη συστηματοποίηση (systematization) του κράτους, το οποίο πρέπει να είναι ισχυρό και βιώσιμο και των πολιτικών του ως κατάλληλα μέσα για την αύξηση της κυβερνητικής ικανότητας του Κράτους (building up capacity) σε όλες τις χώρες και ιδίως τις αναπτυσσόμενες<sup>65</sup>.

Ο Οδηγός 21 απαρτίζεται από σαράντα κεφάλαια και χωρίζεται σε 5 μέρη, το προοίμιο και τέσσερις ενότητες, οι οποίες είναι οι εξής: α) η πρώτη ενότητα, η οποία διαπραγματεύεται τις κοινωνικές και οικονομικές διαστάσεις του αναπτυξιακού φαινομένου και του περιβαλλοντικού προβλήματος, με αναφορά στην καταπολέμηση της φτώχειας, την προστασία της υγείας και τη βιώσιμη ανάπτυξη, β) η δεύτερη που αφορά τη διατήρηση και διαχείριση των πηγών για την ανάπτυξη με έμφαση στην προστασία της ατμόσφαιρας, την καταπολέμηση της αποψίλωσης των δασών και δασών και τη διατήρηση της βιοποικιλότητας, γ) η τρίτη που αφορά την ενίσχυση του ρόλου των μεγάλων κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων και δ) η τέταρτη που ασχολείται με τα μέσα υλοποίησης (οικονομικά, οργανωτικά και θεσμικά εργαλεία, όπως η μεταφορά τεχνολογίας, το επίπεδο εκπαίδευσης, η δημιουργία δεικτών αειφορίας<sup>66</sup>. Για την παρούσα εργασία η σημαντικότερη ενότητα του Οδηγού 21 είναι η τρίτη στην οποία οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μαζί με τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις αναγορεύονται σε κύριους εταίρους της αειφορίας και αναγνωρίζεται ο σημαντικός τους ρόλος στην επίτευξη αυτής. Ο ιδιαίτερος ρόλος και η σημασία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης για

---

<sup>65</sup> Δεκλερή Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιώσιμης Αναπτύξεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000

<sup>66</sup> Ακολουθείται η σειρά των ενότητων, όπως αυτές αναπτύσσονται στο κεφάλαιο με τίτλο «Ο Οδηγός 21 (Agenda 21)» από το βιβλίο Γρηγορίου Π.-Σιαμώτης Δ. Γ. –Τσάλτας Ι. Γ. « Η Συνδιάσκεψη των Η.Ε για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα 1993, σελ.99 και επ.

την επίτευξη της αειφορίας θα αναλυθούν στο επόμενο κεφάλαιο.

#### **1.4.2. Οι αρχές της αειφορίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.**

Σε επίπεδο κοινοτικών συνθηκών και πολιτικής η πρώτη αναφορά στην έννοια της αειφορίας γίνεται με το άρθρο 2<sup>67</sup> της Συνθήκης του Μαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ριζική αλλαγή όμως στην κοινοτική φιλοσοφία προσέγγισης του αναπτυξιακού φαινομένου υπό το πρίσμα των νέων δεδομένων της αειφορίας και η υιοθέτηση μιας νέας κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής γίνεται με το Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον (1993-2000)<sup>68</sup> με τίτλο « Με στόχο την Αειφορία» το οποίο θέτει και τις προϋποθέσεις για την επίτευξη της αειφορίας και καθορίζει το περιεχόμενο και το χρονοδιάγραμμα της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Ακολουθεί η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), η οποία κατοχυρώνει πλέον και θεσμικά ως πολιτικό και στρατηγικό στόχο της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής την έννοια της αειφορίας.

Η αειφορία (βιώσιμη ανάπτυξη) κατοχυρώνεται τέλος και σε επίπεδο πολιτικής από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκετεμποργκ (15-16 Ιουνίου 2001) με τη θέσπιση της «Στρατηγικής της Ε.Ε. για την αειφόρο ανάπτυξη», η οποία αποτελεί τη βάση- πρότυπο για την εναρμόνιση των δημόσιων πολιτικών της Ε.Ε. και των κρατών μελών, ώστε να καταστούν αυτές βιώσιμοι και προστίθεται στους στόχους της ανταγωνιστικής οικονομίας, της κοινωνίας της γνώσης και της συνοχής (στρατηγική Λισσαβόνας) συνδεδεμένη οργανικά

---

<sup>67</sup> Άρθρο 2 της Συνθήκης του Μάαστριχτ: «Η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων που αναφέρονται στα άρθρα 3 και 3 Α, να προάγει την αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, μία **σταθερή και διαρκή, μη πληθωριστική και σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη**, έναν υψηλό βαθμό σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων, ένα υψηλό επίπεδο απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών.»

<sup>68</sup> Βλ. Haller A. Alexander, Grundlagen des Europarechts und des Europäischen Umweltrechts, Universitaet Koblenz-Landau, Auflage 2008,σελ 89 επ.

μαζί τους. Η αειφορία θεωρείται πλέον «ολιστική πολιτική» και όχι απλώς μια τομεακή πολιτική για το περιβάλλον<sup>69</sup>. Η στρατηγική αυτή της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αειφορία ανανεώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 15/16 Ιουνίου 2006. Δυνάμει της ανανεωμένης αυτής στρατηγικής οι αρχές που προσδιορίζουν την έννοια της αειφορίας και καθοδηγούν την ευρωπαϊκή πολιτική σε όλους τους τομείς αυτής είναι οι εξής:

- α) η αρχή της προώθησης και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου,
- β) η αρχή της αλληλεγγύης στο πλαίσιο μιας γενεάς και μεταξύ γενεών,
- γ) η αρχή της ανοικτής και δημοκρατικής κοινωνίας,
- δ) η αρχή της συμμετοχής των πολιτών,
- ε) η αρχή της συμμετοχής των επιχειρήσεων και των κοινωνικών εταίρων,
- στ) η αρχή της συνοχής των πολιτικών και της διακυβέρνησης,
- ζ) η αρχή της συνολοκλήρωσης των πολιτικών,
- η) η αρχή της αξιοποίησης των καλύτερων διαθέσιμων γνώσεων,
- θ) η αρχή της προφύλαξης και
- ι) η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Βασικοί στόχοι της ανανεωμένης στρατηγικής της Ε.Ε. για την αειφορία είναι η προστασία του περιβάλλοντος, η κοινωνική ισότητα και συνοχή, η οικονομική ευημερία και η ανάληψη των ευθυνών της σε διεθνές επίπεδο<sup>70</sup>. Η στρατηγική αυτή της Ε.Ε. για την αειφορία αναγνωρίζει και αναδεικνύει τον σημαντικότερο ρόλο της κοινωνίας των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων στην επίτευξη αυτής και απαιτεί τη συμμετοχή αυτών στη λήψη των ευρωπαϊκών αποφάσεων και μέτρων και στην υλοποίηση αυτών.

---

<sup>69</sup> Χατζηπαρασκευαΐδης Απ., ό.π., σελ. 23

<sup>70</sup> Βλ. «Ανανεωμένη Στρατηγική της ΕΕ για την αειφόρο ανάπτυξη», συνημμένη στο από 26.6.2006 διαβιβαστικό έγγραφο της Γενικής Γραμματείας προς τις Αντιπροσωπίες με το υπ' αριθ. 10917/2006 παράρτημα. Κύριες προκλήσεις: 1) Η αλλαγή του κλίματος και καθαρή ενέργεια, 2) Βιώσιμες μεταφορές, 3) Βιώσιμη Κατανάλωση και παραγωγή, 4) Διατήρηση και διαχείριση των φυσικών πόρων, 5) Δημόσια Υγεία, 6) Κοινωνική ένταξη, δημογραφία και μετανάστευση, 7) Παγκόσμια φτώχεια και προκλήσεις της αειφόρου ανάπτυξης.

Το περιεχόμενο όμως της έννοιας της αειφορίας όσον αφορά τον περιβαλλοντικό πυλώνα αυτής δεν προσδιορίζεται στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη μόνο μέσω αρχών που έχουν διαμορφωθεί σε επίπεδο πολιτικών, αλλά και μέσω των αρχών του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου, το οποίο αποτελεί και τη βάση για την άσκηση της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Από τις κοινοτικές αρχές αυτές η σημαντικότερη είναι η γενική αρχή της ενσωμάτωσης, η οποία καθορίζει το εύρος της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής<sup>71</sup>. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί τη θεμελιώδη συνιστώσα οιοσδήποτε πολιτικής<sup>72</sup> των ευρωπαϊκών οργάνων. Η περιβαλλοντική παράμετρος, δηλαδή ο ένας από τους τέσσερις πυλώνες της αειφορίας, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τη διαδικασία λήψης των ευρωπαϊκών αποφάσεων και μέτρων ανεξαρτήτως αντικειμένου αυτών (οικονομικό, κοινωνικό κλπ.). Άλλες ευρωπαϊκές περιβαλλοντικές αρχές προσδιοριστικές του περιεχομένου της αειφορίας είναι: α) η αρχή του υψηλού επιπέδου προστασίας<sup>73</sup> (άρθρα 2, 174 παρ. 2 και 95 παρ. 3 της Συνθήκης), β) οι αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης, γ) η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», δ) η αρχή της κοινής αλλά διαφορετικής (περιφερειακής) ευθύνης (Prinzip der regionalen Differenzierung, άρθρο 174 παρ. 2 εδ. 1 της Συνθήκης), ε) η αρχή της καταπολέμησης της ρύπανσης κατά προτεραιότητα στην πηγή, στ) η αρχή της ολοκληρωμένης και συνολικής θεώρησης και προστασίας, ζ) η αρχή της συνετής και ορθολογικής χρησιμοποίησης των φυσικών πόρων και θ) η αρχή της ανάληψης δράσης στο κατάλληλο επίπεδο<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Καρακώστας Κ. Ιωάννης, Περιβάλλον και Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2000, σελ. 19.

<sup>72</sup> Δεκλής Μ., Ο δωδεκάεδλος του περιβάλλοντος, Αρχές της βιωσίμου ανάπτυξης, Νόμος και Φύση 1995, σελ. 33 επ.

<sup>73</sup> Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 62, όπου: «αποτελεί μια «δυναμική» νομική έννοια, που σκοπεύει στη συνεχή βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος στην Κοινότητα και έχει το χαρακτήρα ενός νομικού μάλλον γνώμονα ή άλλως μιας ποιοτικής ρήτρας.».

<sup>74</sup> Βλ. Τσάλτας Ι Γρ. –Πλατιάς Χαράλαμπος, Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον-Ανατομία μια κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2010, σελ. 74 και επομ.

### 1.4.3. Οι αρχές της αειφορίας στην ελληνική έννομη τάξη

Η μεταφορά και ενσωμάτωση του παραπάνω συστήματος γενικών αρχών που προσδιορίζουν το περιεχόμενο της αειφορίας σε επίπεδο διεθνές και ευρωπαϊκό το παραπάνω σύστημα των αρχών στην ελληνική έννομη τάξη συντελέστηκε κατ' αρχήν μέσω της πρωτοποριακής και καινοτόμου νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων. Ήδη από το 1993, δηλαδή ένα χρόνο μετά το Ρίο, το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, επικαλείται και εφαρμόζει κατά τη λήψη των αποφάσεων το σύστημα των γενικών αρχών των Διακηρύξεων της Στοκχόλμης και Ρίο και των Ευρωπαϊκών Συνθηκών διαπλάθοντας με αυτό τον τρόπο μια πλούσια και καινοτόμα νομολογία, η οποία αποτελεί και την νομιμοποιητική βάση των αρχών αυτών στην ελληνική έννομη τάξη. Δυνάμει της νομολογίας αυτής και βάσει του διεθνούς και ευρωπαϊκού διαμορφώνεται στο ελληνικό δίκαιο ένα σύστημα αρχών, που συνθέτει το πρότυπο της βιώσιμου κοινωνίας και το νέο δίκαιο της βιώσιμου αναπτύξεως<sup>75</sup>.

Οι γενικές αρχές αυτές, όπως προκύπτουν κυρίως από τη νομολογία του παραπάνω Δικαστηρίου είναι οι ακόλουθες<sup>76</sup>:

- Η αρχή της Δημόσιας Οικολογικής Τάξης, η οποία θεσπίζει τον υποχρεωτικό χαρακτήρα του συστήματος ελέγχου που αποβλέπει σε πρόδηλο γενικό συμφέρον όχι μόνο της παρούσης γενεάς αλλά και των επομένων. Η βιώσιμη ανάπτυξη συνίσταται α) στη διάσωση και ανάκτηση, όπου αυτή είναι αναγκαία, επαρκούς φυσικού κεφαλαίου για την στήριξη ποιοτικής ανάπτυξης και β) στη συγχώνευση των περιβαλλοντικών, πολιτιστικών, κοινωνικών και οικονομικών κριτηρίων κατά τη σχεδίαση και εκτέλεση των αναπτυξιακών ιδιωτικών ή δημόσιων αποφάσεων. Στη βιώσιμη ανάπτυξη καλούνται να συμπράξουν όλες οι βαθμίδες της κρατικής οργάνωσης, τα μέλη της κοινωνίας, ομάδες, οργανώσεις, επιχειρήσεις και πολίτες αλλά υπό τον

---

<sup>75</sup> Δεκλερή Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιώσιμου Αναπτύξεως, ό.π.

<sup>76</sup> Δεκλερή Ηλ. Μιχαήλ, Το δίκαιο της Βιώσιμου Αναπτύξεως, ό.π.

στρατηγικό έλεγχο και την εποπτεία του κράτους. Η βιώσιμη ανάπτυξη, συνεπώς, δεν αφήνεται στην λειτουργία της αγοράς, αλλά είναι ευθύνη του κράτους. Θεμελιωτική βάση της αρχής αυτής είναι η αρχή 17 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης, οι αρχές 4,5,7,8,9 και 11 της Διακήρυξης του Ρίο, τα άρθρα Β, Ζ, 130Ρ και 130Υ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, καθώς και τα σχετικά άρθρα της Συνθήκης του Αμστερνταμ.

- Η αρχή της βιωσιμότητας<sup>77</sup>, στην οποία συνοψίζεται όλη η ιδέα της βιώσιμης ανάπτυξης και αποτελεί επομένως πηγή όλων των άλλων αρχών. Απαγορεύει πάσα περαιτέρω μείωση ή υποβάθμιση του φυσικού κεφαλαίου. Η ιδέα της βιωσιμότητας ενυπάρχει στις αρχές 2, 5, 8 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης, λαμβάνει όμως τον επίσημο ορισμό της στο άρθρο 3 της Διακήρυξης του Ρίο.

- Η αρχή της φέρουσας ικανότητας, η οποία επιβάλλει θετικά τον σεβασμό της φερούσης ικανότητας τόσο των ανθρωπογενών συστημάτων όσο και των οικοσυστημάτων. Η κατασκευή, επομένως, και η διαχείριση των ανθρωπογενών συστημάτων δεν πρέπει να παραβιάζει την φέρουσα ικανότητα αυτών των ίδιων και των οικοσυστημάτων (χερσαίων, υδάτινων, θαλάσσιων) που επηρεάζονται απ' αυτά. Η αρχή αυτή εξαγγέλλεται πρώτα εν σχέσει προς την παραγωγική ικανότητα της γης στο άρθρο 3 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης και επιβεβαιώνεται εν σχέσει προς τη ρύπανση στο άρθρο 6 αυτής.

- Η αρχή της υποχρεωτικής αποκατάστασης διαταραχθέντων οικοσυστημάτων, η οποία επιβάλλει την διόρθωση αυτού του σφάλματος, όπου είναι ακόμη εφικτή, δηλ. την αποκατάσταση διαταραχθέντος οικοσυστήματος, ούτως ώστε να αποτρέπεται η μείωση του φυσικού κεφαλαίου. Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 του Συντάγματος.

---

<sup>77</sup> Καραγέωργου Βίκυ, Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής: Βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση τα νέα δεδομένα (2004), Περιβάλλον και Δίκαιο 324,326 και Μάνου Β. Δήμητρα, ό.π. σελ.57 σύμφωνα με τις οποίες η αειφόρος ανάπτυξη, μολονότι δεν υπάρχει ομοφωνία σχετικά με την ανάδειξη της σε γενική αρχή του διεθνούς δικαίου αποτελεί τη βάση για τη σύναψη πολλών δεσμευτικών διεθνών συνθηκών στο τομέα του περιβάλλοντος.

- Η αρχή της βιοποικιλότητας, η οποία αξιώνει την προστασία της βιοποικιλότητας για να διατηρήσει την ευστάθεια (ισορροπία) των οικοσυστημάτων. Η ιδέα της βιοποικιλότητας ενυπάρχει στο άρθρο 3 της Σύμβασης της Βέρνης (1979)<sup>78</sup> και λαμβάνει νομική ισχύ με το άρθρο 6 της Συμβάσεως του Ρίο για τη βιολογική ποικιλότητα.

- Η αρχή της κοινής φυσικής κληρονομιάς επιδιώκει να διασφαλίσει χάριν όλων τον ζωτικό πυρήνα του φυσικού κεφαλαίου, δηλ. την άγρια φύση όπου υπάρχει και το έσχατον αποθεματικό της ζωής. Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται με άρθρο 4 της Συμβάσεως Παρισίων (1972), όπου συνδυάζεται με την προστασία της Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς και εξαγγέλλεται με την αρχή 4 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης.

- Η αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων. Στην κατηγορία αυτή οικοσυστημάτων ανήκουν τα δάση, οι ακτές, τα βουνά, τα μικρά νησιά και οι τοποθεσίες ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Η αναγνώριση της υπάρξεως των ευπαθών οικοσυστημάτων γίνεται στην Ατζέντα 21 και στο 12<sup>ο</sup> κεφάλαιο και η ενδεδειγμένη ήπια ανάπτυξη αυτών αντιμετωπίζεται κατά κατηγορία (πχ. δασικά οικοσυστήματα Κεφ. 11 κλπ.).

- Η αρχή της χωρονομίας, η οποία επιτάσσει τον συνολικό σχεδιασμό της ισορροπίας ανθρωπογενών συστημάτων και οικοσυστημάτων ώστε να ελέγχεται και επιτηρείται η ευστάθειά των και η ποιοτική βελτίωση των πρώτων. Η αρχή αυτή εξαγγέλλεται στις αρχές 13 και 14 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης και οδηγίες για τον «ολοκληρωμένο» σχεδιασμό στη διαχείριση των φυσικών πόρων παρέχει η Ατζέντα 21 στο 10<sup>ο</sup> Κεφάλαιο αυτής.

- Η αρχή της πολιτιστικής κληρονομιάς, η οποία ενδιαφέρεται για την σταθερή συνέχεια των ανθρωπογενών συστημάτων και τον ποιοτικό χαρακτήρα της αναπτύξεως. Η αρχή αυτή συνοψίζεται στο άρθρο 3 της Συμβάσεως της Γρανάδας για την προστασία της Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς

---

<sup>78</sup> Σύμβαση Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης.

(1985) και στη πλούσια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την προστασία αρχαίων μνημείων.

- Η αρχή του βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος, η οποία επιδιώκει να αναστρέψει την προϊούσα παρακμή των συγχρόνων οικισμών και ιδίως των μεγαπόλεων και να επαναφέρει την ποιότητα ζωής στην πόλη. Η πραγμάτωση της αρχή αυτής αποτελεί και τη σημαντικότερη αρμοδιότητα και πρόκληση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Νομική βάση για την προστασία του βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος είναι το άρθρο 24 του Συντάγματος, η αρχή 15 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης και το 7<sup>ο</sup> κεφάλαιο της Ατζέντα 21.

- Η αρχή της αισθητικής αξίας της φύσης, η οποία εξυπηρετεί και αυτή την ποιοτική ανάπτυξη και

- Η αρχή της οικολογικής συνείδησης, η οποία καθιερώνει την οικολογική συνείδηση των ανθρώπων ως την πραγματική εγγύηση του όλου συστήματος ελέγχου και αναλύεται στα εξής επιμέρους δικαιώματα: α) στο δικαίωμα της πληροφόρησης, β) στο δικαίωμα της συστηματικής εκπαίδευσης και επιμορφώσεως των πολιτών στα θέματα του περιβάλλοντος και γ) στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Η αρχή αυτή εξαγγέλλεται από τη διακήρυξη της Στοκχόλμης στις αρχές 19 και 20, στην αρχή 10 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης, την σύμβαση του Άαρχους κλπ.

Το σύστημα των γενικών αυτών αρχών ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη τις παραπάνω αρχές της αειφορίας του διεθνούς και ευρωπαϊκού δικαίου. Διαμορφώθηκε δε για να αντιμετωπίσει τη σύγκρουση μεταξύ των παραμέτρων του αναπτυξιακού φαινομένου στην Ελλάδα, δηλαδή μεταξύ της οικονομικής από την μία και της περιβαλλοντικής και κοινωνικής από την άλλη παραμέτρου αυτής αλλά και την ανικανότητα του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος να παράγει και να εφαρμόσει μια συνεκτική περιβαλλοντική πολιτική λόγω της ελλειμματικής ρυθμιστικής του ικανότητας και της αδυναμίας σύγκρουσης με τα λιγότερο ή περισσότερο

ισχυρά οικονομικά συμφέροντα (Σπανού 2004)<sup>79</sup>. Το σύστημα αυτό είναι πλήρες γιατί καλύπτει όλα τα θεμελιώδη προβλήματα της σχέσεως ανθρωπογενών συστημάτων και οικοσυστημάτων. Επί τη βάση δε των αρχών αυτών είναι δυνατόν να συναχθούν άλλες, πιο ειδικές, όπου χρειάζονται για την επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων.

---

<sup>79</sup> Χατζηπαρασκευαΐδης Απ., ό.π. σελ. 31

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αειφορία

### 2.1. Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Οι έννομες τάξεις των σύγχρονων κρατών προβλέπουν, εκτός του κράτους (Δημόσιο), τη σύσταση ενός μεγάλου αριθμού άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, στα οποία οργανώνονται τα διοικητικά όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία. Η μέθοδος αυτή οργάνωσης, δηλαδή η σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης, έξω από το νομικό πρόσωπο του κράτους, που αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα και έχουν δικά τους όργανα ονομάζεται αυτοδιοίκηση<sup>80</sup>. Χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι ότι το κράτος συστήνει με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα, τα λεγόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους δίνει το δικαίωμα να ασκούν σε ορισμένα αντικείμενα δημόσια εξουσία. Τα νομικά αυτά πρόσωπα ή άλλως αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί έχουν τη δική τους νομική προσωπικότητα διακεκριμένη από εκείνη του κράτους, είναι φορείς όχι μόνο αρμοδιοτήτων αλλά και δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, έχουν δική τους περιουσία και δικό τους προϋπολογισμό. Η αναγνώριση της νομικής προσωπικότητας συνεπάγεται την αυτοδιοίκηση<sup>81</sup>.

Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται από την αποκέντρωσή στα εξής<sup>82</sup>:

α) Κατά την αποκέντρωση τα άμεσα ή πρωτεύοντα όργανα του νομικού προσώπου ή της περιφερειακής («μη κεντρικής») υπηρεσίας ορίζονται από τα αρμόδια όργανα του κεντρικού Κράτους για να υπηρετήσουν το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, ενώ κατά την αυτοδιοίκηση τα άμεσα όργανα εκλέγονται

---

<sup>80</sup> Σπηλιωτόπουλου Επαμεινώνδα, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Εκδόσεις Αντώνη Ν. Σάκκουλα, 2007 σελ. 253 επ.

<sup>81</sup> Δαγτόγλου Δ. Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση, Εκδόσεις Ν. Σάκκουλα 1992, σελ. 420 επ.

<sup>82</sup> Χλέπας Ν. Κ., Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα, Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση, Διοίκηση Και Πολιτεία-Μελέτες 23 Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σελ.445.

από τον κύκλο των άμεσα ενδιαφερόμενων πολιτών, που οριοθετείται κατά τόπο (ΟΤΑ) ή κατά λειτουργικό αντικείμενο (επαγγελματικές ενώσεις, ΑΕΙ κλπ) και υπηρετούν ένα ειδικότερο τοπικό ή τομεακό-κλαδικό δημόσιο συμφέρον.

β) Η αποκέντρωση προσανατολίζεται στη μεταφορά εξουσίας σε όργανα που διαθέτουν μερική αυτοτέλεια αλλά εξακολουθούν να ετεροκαθορίζονται, ενώ η αυτοδιοίκηση εξασφαλίζει τη συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερομένων στη διοίκηση των υποθέσεων που τους αφορούν από όργανα που εκλέγουν οι ίδιοι και την πραγμάτωση συναφών θεμελιωδών δικαιωμάτων.

γ) Βασικός στόχος της μεν αποκέντρωσης είναι η κατά το δυνατόν πλησιέστερη στον πολίτη και το πρόβλημα διοίκηση, της δε αυτοδιοίκησης είναι κατά το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή του άμεσα ενδιαφερομένου τμήματος της κοινωνίας.

Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε τοπική και καθ' ύλη ή κατά υπηρεσίες. Στη τοπική αυτοδιοίκηση το δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι αρμόδιο για ορισμένα θέματα σχετικά με τη προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιφέρειας της χώρας και ονομάζονται κατά παράδοση Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>83</sup>. Βασικό, επομένως, εννοιολογικό στοιχείο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η εδαφική εξουσία, την οποία ασκεί σε όλα τα πρόσωπα που βρίσκονται στην περιοχή της. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί, εν ολίγοις, έναν από τους πυλώνες της Δημοκρατίας και ένα πολύτιμο και δημιουργικό στάδιο ενεργού συμμετοχής των πολιτών στα κοινά. Η σύνδεση αυτή των Ο.Τ.Α. με την κοινωνία των πολιτών αφ' ενός μεν αντανακλά την ποιότητα της Δημοκρατίας και αφετέρου εξυψώνει το άτομο από απλό μέλος της κοινωνίας σε ενεργό πολίτη που δεν εξαντλεί την συμβολή του στα κοινά σε μια τυπική ψηφοφορία για την ανάδειξη των βουλευτών και της κυβέρνησης του κράτους, κάθε τέσσερα χρόνια<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Σπηλιωτόπουλου ό.π.

<sup>84</sup> Νικολάου Ι. Σπ. Εισήγηση στην δημόσια συζήτηση με τίτλο «Πρόγραμμα Καλλικράτης», που διοργανώθηκε από το Επιμελητήριο Περιβάλλοντος στην ΕΣΗΕΑ την 28.1.2010.

Στην Ελλάδα ο πρώτος και δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, υπέρ των οργανισμών της οποίας «συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα του 1975/1986/2001. Στο άρθρο 102 αυτού η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανατίθεται απευθείας στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία με δικά της όργανα, ανεξάρτητα από την κρατική εξουσία, σκοπεί στην προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων των οικείων διοικητικών περιφερειών τους. Για την εξασφάλιση τους σκοπού αυτού επιφυλάσσεται από το Σύνταγμα η δυνατότητα άσκησης από το κράτος εποπτείας επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η ρύθμιση της οποίας κατά περιεχόμενο επαφίεται στο νόμο<sup>85</sup>.

Από τις διατάξεις του Ελληνικού Συντάγματος, όπως αυτό ισχύσει σήμερα, συνάγεται ότι ως τοπική αυτοδιοίκηση νοείται «η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση της τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λάου) και υπό την εποπτεία του κράτους»<sup>86</sup>. Ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι: α) η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, β) η έννοια της τοπικής υπόθεσης, γ) άμεση εκλογή των οργάνων τους, δ) η αυτοτέλεια τους, ε) η κρατική εποπτεία και στ) η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων που αποτελεί και την ουσία αυτής.

Εν κατακλείδι, όπως προκύπτει από τα παραπάνω, η έννοια της τοπικής υπόθεσης, το βασικότερο και κρισιμότερο στοιχείο της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί αόριστη νομική έννοια, την οποία καλείται κάθε φορά να εξειδικεύσει ο κοινός νομοθέτης. Τα όρια μεταξύ τοπικών και μη τοπικών υποθέσεων είναι ρευστά και εξαρτώνται από τις εκάστοτε

---

<sup>85</sup> ΣΤΕ 2940/1975

<sup>86</sup> Κατά τον ορισμό που δίνεται στο Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη με τη συνεργασία της Καφαντάρη Γεωργίας, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι (νέα τροποποιημένη έκδοση) Εκδόσεις Σάκκουλα 2004, σελ. 217.

επικρατούσες αντιλήψεις και συνθήκες (οργανωτικές, οικονομικές, τεχνικές)<sup>87</sup>, υπόκεινται δε σε συνεχή νομολογιακή αναδιαμόρφωση και εμπλουτισμό, μέσω του ελέγχου των νομοθετικών ή των κανονιστικών πράξεων που τα προσδιορίζουν. Γενικά τοπική είναι η υπόθεση που αφορά σε ένα εδαφικώς περιορισμένο σύστημα<sup>88</sup>. Ο νομοθέτης έχει στο πλαίσιο της δράσης του υπέρ του δημόσιου συμφέροντος, το δικαίωμα να παρεμβαίνει στον προσδιορισμό των τοπικών υποθέσεων, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγει τον «σκληρό πυρήνα» τους, που συνέχεται με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοδιοίκηση<sup>89</sup>. Εξετέρου, κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και η ίδρυση, συγχώνευση ή κατάργηση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, αλλά αφορά θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, τα οποία επιλύονται σε επίπεδο της κεντρικής εξουσίας.

---

<sup>87</sup> Σπηλιωτόπουλου ό.π., σελ. 324.

<sup>88</sup> Και « ως εκ τούτου, **δύνатаι και οφείλει** να αποφασιστεί από την ίδια την τοπική κοινωνία με κριτήρια που προσιδιάζουν στο τοπικό αυτό σύστημα. «Δύνатаι» σημαίνει ότι η υπόθεση αυτή δεν επηρεάζει κάποιο μεγαλύτερο σύστημα (δηλ. το νομό, την περιφέρεια ή ολόκληρη την επικράτεια), ώστε να υπάρχει κίνδυνος, αν κριθεί με κριτήρια τοπικά, να θιγεί το μεγαλύτερο αυτό σύστημα. Αυτή είναι και η λογική της νομολογίας του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία ζητήματα όπως η παιδεία, ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, η προστασία της πολιτιστικής κληρονομίας, δεν δύνανται να ανατεθούν στους ΟΤΑ οποιουδήποτε βαθμού, διότι πρέπει να σχεδιάζονται με κριτήρια όχι τοπικά ή διατοπικά, αλλά εθνικά. «Οφείλει» σημαίνει αντίθετα ότι, αν μια τοπική υπόθεση ανατεθεί σε όργανα μεγαλύτερου συστήματος, δηλ. διατοπικά, περιφερειακά ή κρατικά, και κριθεί με τα κριτήρια του συστήματος αυτού, τότε θα θιγεί το τοπικό σύστημα, είτε διότι τα όργανα αυτά δεν γνωρίζουν τις τοπικές προτεραιότητες και υποθέσεις τόσο καλά όσο η τοπική κοινωνία, είτε διότι είναι υποχρεωμένα να λάβουν τις αποφάσεις τους σύμφωνα με τη λογική και τις ανάγκες του μεγαλύτερου συστήματος (νομού, περιφέρειας, κράτους) το οποίο εκπροσωπούν», Καραμανώφ Μ., «Πρόγραμμα Καλλικράτης: Ζητήματα Συνταγματικότητας, Εισήγηση στην Δημόσια Συζήτηση που διοργανώθηκε από το Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας την 28 Ιανουαρίου 2010 στην Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών (ΕΣΗΕΑ), σελ. 5.

<sup>89</sup> Ζυγούρη Κ. Πάνου, Παπαδόπουλου Κ. Γεωργίου, Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87), Τόμος Α, Α' Έκδοση, Αθήνα 2010, σελ. 52-53.

## **2.2. Η έννοια της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα πλαίσια τη Ευρωπαϊκής Ένωσης**

### **2.2.1. Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>90</sup>**

Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική δεν διαθέτει μακρά ιστορία. Τα πρώτα μέτρα άσκησης της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης εμφανίστηκαν με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (European Regional Development Fund) το 1975, η δε ευρωπαϊκή πολιτική, η οποία αναδιαμορφώθηκε τρεις φορές το 1979, 1984 και το 1988, μορφοποιήθηκε μετά από μακρές συζητήσεις. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική διαμορφώνεται και ασκείται κυρίως από τα παρακάτω όργανα: 1) Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, β) Μια ομάδα κοινοτικών μέσων και ταμείων, τα οποία λειτουργούν με περιφερειακό προσανατολισμό και περιλαμβάνουν την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο κ. ά. και τέλος, γ) από μια ευρεία σειρά πρωτοβουλιών, που λειτουργούν επικουρικά με την μεταφορά πόρων προς τις μειονεκτικές περιφέρειες και έχουν στόχο να βελτιώσουν τον συντονισμό της περιφερειακής πολιτικής στα πλαίσια της Ε.Ε.

Το συντονισμό και την προώθηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής έχει αναλάβει σε συνεργασία με την Ε.Ε. και το Συμβούλιο των Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (Council of European Municipalities and Regions), το οποίο αποτελεί, όπως θα δούμε παρακάτω, η μεγαλύτερη οργάνωση για τοπικές και περιφερειακές κυβερνήσεις στην Ευρώπη. Ο απώτερος όμως σκοπός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για αυτόνομη παρουσία και θεσμική αυτοδυναμία σε κοινοτικό επίπεδο που εγγυάται την πληρέστερη προστασία των τοπικών συμφερόντων στον ευρωπαϊκό χώρο πραγματώνεται με τη θέσπιση του άρθρου 198<sup>A</sup> της Συνθήκης για την Ε.Ε. (Συνθήκη του

---

<sup>90</sup> Πρβλ.. Αθανασόπουλος Γ. Κ., Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Η Επιτροπή των Περιφερειών, Τόμος Α', 7<sup>η</sup> Έκδοση, Αθήνα 2004

Μάαστριχτ) που προβλέπει τη σύσταση της «Επιτροπής των Περιφερειών»<sup>91</sup>, ο ρόλος της οποίας ενισχύθηκε όπως θα δούμε παρακάτω με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Το μοντέλο της τοπικής αυτοδιοίκησης υιοθετήθηκε σε ευρεία κλίμακα σε όλες τις χώρες της Νότιας Ευρώπης, δεδομένου ότι οι γεωγραφικές και αναπτυξιακές ιδιομορφίες των περιφερειών της Νότιας Ευρώπης εμπόδισαν την επιτυχημένη εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών, οι οποίες είχαν εφαρμοστεί με επιτυχία στις χώρες της Βόρειας Ευρώπης. Έτσι η τοπική ανάπτυξη θεωρήθηκε ως η εναλλακτική λύσης για την επίλυση σοβαρών προβλημάτων καθυστέρησης και υποανάπτυξης, που αντιμετώπιζαν τα κράτη μέλη αυτά.

Λόγω των ιδιαιτεροτήτων των τοπικών δομών δεν κατέστη εφικτός, παρά τις δράσεις που ανέπτυξε η Ευρωπαϊκή Ένωση από το 1980 για την υποστήριξη της τοπικής ανάπτυξης, ο καθορισμός μιας κοινής προσέγγισης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση περιλαμβάνει περισσότερους από 80.000 οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόκειται για τις βασικές μονάδες διαχείρισης της κοινοτικής ζωής τόσο στις αγροτικές όσο και στις αστικές περιοχές. Στα περισσότερα κράτη μέλη οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ εκτείνονται σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, στους οποίους περιλαμβάνονται η κοινωνική πρόνοια, η εκπαίδευση, η υγεία, η στέγαση, η προστασία του περιβάλλοντος, οι δημόσιες αστικές συγκοινωνίες, η υδροδότηση και η ηλεκτροδότηση, η αποχέτευση, η αποκομιδή και η επεξεργασία των αστικών απορριμμάτων, η συντήρηση των υποδομών, οι πολιτιστικές και ψυχαγωγικές δραστηριότητες.

Το ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, που έχουν οι ΟΤΑ των ευρωπαϊκών κρατών, προκύπτει και από το μεγάλο αριθμό εργαζομένων που απασχολούνται στους οργανισμούς αυτούς. Μόνο στη Γαλλία οι δημοτικοί υπάλληλοι ξεπερνούν τους 600.000, ενώ στις Σκανδιναβικές χώρες αντιπροσωπεύουν ποσοστό άνω του 20% του ενεργού πληθυσμού.

---

<sup>91</sup> Φιλίππου Δ., Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης τοπικής αυτονομίας και η σημασία του για τους Ελληνικούς ΟΤΑ, Δικ. Δ. 7/1995, σελ. 285.

Επομένως, σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες τη Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί συχνά έναν από τους μεγαλύτερους εργοδότες ή ακόμη και τον κύριο εργοδότη της περιοχής των διοικητικών του ορίων. Ως εκ τούτου η δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει σημαντικό αντίκτυπο στην τοπική απασχόληση. Πολλές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις (π.χ. σκανδιναβικές κ.ά.) έχουν αρχίσει να την θεωρούν όλο και περισσότερο φύσει εμπλεκόμενη στην ανάπτυξη και την εφαρμογή μέτρων για την αγορά εργασίας.

### **2.2.2. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας**

Σημαντικό βήμα για την κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο ευρωπαϊκό χώρο επιτελέσθηκε με την σύνταξη του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής, ο οποίος κατοχύρωσε τις θεμελιώδεις αρχές του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόκειται για διεθνή σύμβαση που υπογράφηκε στο Στρασβούργο την 15<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1985 από τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης. Συνιστά δε προϊόν μακρόχρονων διεργασιών, οι οποίες ξεκίνησαν στις αρχές της δεκαετίας του 1951 με τη σύσταση του προαναφερθέντος Συμβουλίου των Δήμων της Ευρώπης, το οποίο μετονομάστηκε σε Συμβούλιο των Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης και την υπογραφή του Ευρωπαϊκού Χάρτη των Δημοτικών Ελευθεριών το 1983 στις Βερσαλλίες<sup>92</sup> και αποτυπώνει τις κοινές θέσεις των κρατών μελών σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας είναι προϊόν πολύχρονης μελέτης και περιλαμβάνει βασικές αρχές που αφορούν την οικονομική ενδυνάμωση των τοπικών οργανισμών, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους, τη δημοκρατικοποίηση τους και την τοπική τους αυτονομία. Κατοχυρώνει δε την αρχή της επικουρικότητας και το τεκμήριο αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικών αυτοδιοίκησης, ώστε η αυτοδιοίκηση να αναλαμβάνει ένα σημαντικό μέρος δημόσιων υποθέσεων. Αποτελείται από τρία μέρη και 18 άρθρα.

---

<sup>92</sup> Βλ. Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη 2004, ό.π.

Στο προοίμιο αυτού αναγνωρίζεται από τα Κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης που τον υπογράφουν, ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικού καθεστώτος, θεωρώντας ότι το δικαίωμα συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων, το οποίο μπορεί να ασκηθεί καλύτερα και πιο άμεσα σε τοπικό επίπεδο, αποτελεί μέρος των κοινών δημοκρατικών αρχών όλων των συμβαλλομένων μερών. Κατά το προοίμιο η προστασία και η ενίσχυση της Τοπικής Αυτονομίας<sup>93</sup> στις διάφορες χώρες της Ευρώπης αποτελούν σημαντική συμβολή στην οικοδόμηση μια Ευρώπης θεμελιωμένης πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρώσεως της εξουσίας. Βασική προϋπόθεση αυτού είναι η ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με δημοκρατικά συστημένα όργανα λήψης αποφάσεων και οι οποίοι θα απολαμβάνουν ευρείας αυτονομίας ως προς τις αρμοδιότητες, τους τρόπους άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και ως προς τα αναγκαία μέσα για την εκπλήρωση της αποστολής τους<sup>94</sup>.

Οι διατάξεις των άρθρων του Χάρτη πραγματεύονται τα εξής ζητήματα, όπως αυτά καταδεικνύονται από τους υπέρτιτλους των άρθρων αυτών:

1. Συνταγματική και νομική θεμελίωση της τοπικής αυτονομίας (άρθρο 2),
2. Έννοια της τοπικής αυτονομίας (άρθρο 3),
3. Έκταση της τοπικής αυτονομίας (άρθρο 4),
4. Προστασία των εδαφικών ορίων των ΟΤΑ (άρθρο 5),
5. Προσαρμογή των διοικητικών δομών και μέσων στην αποστολή των ΟΤΑ (άρθρο 6),
6. Προϋποθέσεις άσκησης των αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο (άρθρο 7),
7. Διοικητικός έλεγχος των πράξεων των ΟΤΑ (άρθρο 8),

---

<sup>93</sup> Ο όρος αυτονομία που χρησιμοποιείται από το Χάρτη δεν είναι ορθός, διότι σημαίνει τη δυνατότητα των ΟΤΑ να ασκούν νομοθετική εξουσία.

<sup>94</sup> Παππά Αλεξάνδρα, Επιχειρησιακά Προγράμματα (Ε.Π.) Ο.Τ.Α. και η συμβολή τους στη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη: Η περίπτωση του Δήμου Λουτρακίου –Περιχώρας», μελέτη, Τμήμα Οικιακής Οικονομίας και Οικολογίας, Χαροκόπειο, 2009, σελ.

8. Οικονομικοί πόροι των Ο.Τ.Α. (άρθρο 9),
9. Το δικαίωμα συνεταιρισμού των ΟΤΑ (άρθρο 10),
10. Νομική προστασία της τοπικής αυτονομίας (άρθρο 11).

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας κυρώθηκε από την Ελλάδα με ορισμένες επιφυλάξεις με το νόμο 1850/1989<sup>95</sup>. Αξίζει να σημειωθεί ότι μεταξύ άλλων (άρθρα 7 παρ. 2, 8 και 10 παρ. 2 του Χάρτη) το ελληνικό κράτος διατήρησε επιφύλαξη (άρθρο 1 κυρωτικού νόμου) ως προς την εφαρμογή στη χώρα μας και του άρθρου 5 του παραπάνω Χάρτη, που αφορά τη συμμετοχή των πολιτών σε διαδικασίες λήψης δημοσίων αποφάσεων σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση (αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας)<sup>96</sup>, σύμφωνα με τον οποίο «για κάθε μεταβολή των τοπικών εδαφικών ορίων, πρέπει προηγουμένως να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενδεχομένως δια της οδού του δημοψηφίσματος εκεί όπου ο νόμος το επιτρέπει». Όπως προαναφέρθηκε η μεταβολή των εδαφικών ορίων των ΟΤΑ στην Ελλάδα αφορά κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, τα οποία επιλύονται σε επίπεδο κεντρικής εξουσίας. Εξάλλου και σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του παραπάνω κυρωτικού νόμου η επιφύλαξη έγκειται στο ότι ενδέχεται μελλοντικά να ανακύψουν προβλήματα, ενόψει της συνένωσης ορισμένων κατηγοριών αυτοδιοικούμενων οργανισμών<sup>97</sup>.

Στο βαθμό επομένως που η εν λόγω διεθνής σύμβαση επιτρέπει να στα κράτη να διατυπώνουν επιφυλάξεις ως προς την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων αυτής, το σύστημα που επιχειρείται να εγκαθιδρυθεί δεν φαίνεται να προσφέρεται για πανευρωπαϊκή προστασία της αυτοδιοίκησης. Πάντως δεν

---

<sup>95</sup> Βλ. Σπηλιωτόπουλου Ε., ό.π. σελ. 321.

<sup>96</sup> Πρόκειται για μια από τις σημαντικότερες αρχές της αειφορίας.

<sup>97</sup> Πρβλ. Φιλίππου Δ., ό.π. σελ 290 και την εκεί υποσημείωση (υπ' αριθ. 27) όπου Πρακτικά Βουλής, Συνεδρ. ΡΚΑ' 17.4.1989 σελ. 4871, ο τότε Υπουργός Εσωτερικών και Δημοσίας Τάξης Α. Τσοχατσόπουλος δηλώνει ότι: «Εμείς εδώ δεν είμαστε έτοιμοι να δεχθούμε αυτού του είδους τη ρύθμιση, διότι θέλουμε να διαφυλάξουμε ανοικτή τη δυνατότητα, τόσο στη δική μας κυβέρνηση, όσο και σε οποιαδήποτε άλλη να έχει τη δυνατότητα στο βαθμο που επιλέξει να προωθήσει το θέμα των συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων ακόμα και με αναγκαστική συνένωση, να μπορέσει να το κάνει»!!!

πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός, ότι στην ουσία απηχεί η σύμβαση αυτή τις απόψεις της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας, νυν Ε.Ε., για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς τα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι κατά μεγάλο ποσοστό και μέλη της τότε ΕΟΚ (νυν Ε.Ε.)<sup>98</sup>.

### **2.2.3. Η Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>99</sup>**

Από την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009 έχει τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας. Βασικές αρχές της Συνθήκης αυτής που διέπουν σχετικές με την ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση διατάξεις αυτής είναι οι αρχές της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή των πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της αυτοδιοίκησης), της εξωστρέφειας, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχική δημοκρατίας, της δοτής αρμοδιότητας και της εμπάθυνας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγαγε στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη ως προς τα θέματα της ευρωπαϊκής τοπικής αυτοδιοίκησης και της Επιτροπής των Περιφερειών τις εξής καινοτομίες:

#### *- 1. Η αναγνώριση της εδαφικής διάστασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζεται ρητά το δικαίωμα στην τοπική αυτοδιοίκηση και προσδιορίζεται ως ένας από τους θεμελιώδεις στόχους της η εδαφική συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή η αρμονική ανάπτυξη όλης της επικράτειας αυτής. Σύμφωνα δε με την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή προσδιορίζεται από τη εν λόγω Συνθήκη, η μεν νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να σέβεται τις αρμοδιότητες των δήμων και των περιφερειών αυτής, η δε Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να διαβουλεύεται μαζί τους σε ευρεία βάση πριν από την έκδοση οποιασδήποτε νομοθετικής πρότασης, η οποία πρέπει να συνοδεύεται από αξιολόγηση των οικονομικών

---

<sup>98</sup> Φιλίππου Δ., ό.π., σελ. 297.

<sup>99</sup> Ζυγούρη Κ. Πάνου, Παπαδόπουλου Κ. Γεωργίου, ό.π. σελ. 7-12.

και διοικητικών επιπτώσεων, που μπορεί να επιφέρουν στις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές διοικητικές αρχές<sup>100</sup>. Επίσης, η Συνθήκη αυτή προβλέπει τη συμμετοχή των περιφερειακών κοινοβουλίων στο μηχανισμό παρακολούθησης της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια («διαδικασία κίτρινης κάρτας») και δεσμεύει το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο να ζητά εκ των προτέρων τη συμβουλή της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕΤΠ) για όλα τα σημαντικά ζητήματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της.

#### *-2. Δικαίωμα άσκησης προσφυγής από την Επιτροπή των Περιφερειών*

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας εκχωρείται στην Επιτροπή το δικαίωμα να προσφεύγει αυτή ενώπιον του δικαστηρίου της Ε.Ε. ενισχύοντας τοιούτοτρόπως και το ρόλο αυτής. Το δικαίωμα προσφυγής αναγνωρίζεται στις εξής δύο περιπτώσεις προκειμένου: α) να προασπίσει τα ίδια τα θεσμικά της δικαιώματα και β) να ζητήσει την ακύρωση κοινοτικών νομοθετικών πράξεων που θεωρεί ότι παραβιάζουν την αρχή της επικουρικότητας<sup>101</sup>.

#### *-3. Δυνατότητα διαβούλευσης της ΕΤΠ με το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.*

Εν προκειμένω παρέχεται η δυνατότητα στην Επιτροπή να συμμετάσχει σε διαδικασίες διαβούλευσης με το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (εκτός από την Επιτροπή και το Συμβούλιο), όπου ορίζεται σχετικά από τις συνθήκες τις Ε.Ε., αλλά και όταν αυτό κρίνεται σκόπιμο (ιδίως σε θέματα διασυννοριακής συνεργασίας) από Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Εξετέρου εκχωρείται στην Επιτροπή και το δικαίωμα διαβούλευσης με τα παραπάνω τρία θεσμικά όργανα σε πολιτικούς τομείς, όπως η ενέργεια και η κλιματική αλλαγή.

#### *-4. Πενταετής θητείας της Επιτροπής των Περιφερειών*

Η θητεία της ΕΤΠ εναρμονίζεται με τις αντίστοιχες των υπόλοιπων θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. και κυρίως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής

---

<sup>100</sup> Το οικονομικό κόστος και ο διοικητικός φόρτος που μπορεί να συνεπάγεται μια νομοθετική πρόταση για τις αρχές αυτές, πρέπει να διατηρούνται στα ελάχιστα δυνατά επίπεδα και να είναι ανάλογα προς τους στόχους της πρότασης αυτής.

<sup>101</sup> Σύμφωνα με την αρχή αυτή οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

και η θητεία των μελών αυτής επεκτείνεται στα πέντε έτη, ενώ η θητεία του προέδρου και των λοιπών θέσεων υψηλού επιπέδου της ΕΤΠ σε δυόμισι έτη.

#### *-5. Αναφορές στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση*

Για πρώτη φορά αναγνωρίζεται ρητά σε Συνθήκη της Ε.Ε. με την παρ. 2 του άρθρου 4<sup>102</sup> αυτής το δικαίωμα Αυτοδιοίκησης των Τοπικών και Περιφερειακών αρχών. Επιπλέον, η Συνθήκη κάνει αρκετές αναφορές ως προς τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, όπως στην παρ. 3 του άρθρου 5, κατά το οποίο: « Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνον εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν, όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης».

### **2.3. Οι θεωρίες χωρικής και περιφερειακής ανάπτυξης**

Ο ιδιαίτερος ρόλος των τοπικών κοινωνιών και δη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ανάπτυξη, όσον αφορά όμως την οικονομική παράμετρο αυτής, άρχισε να αναγνωρίζεται στην αρχή του 20<sup>ου</sup> αιώνα<sup>103</sup>, με την υιοθέτηση από την κλασική οικονομική σκέψη τη διάσταση του χώρου στις θεωρητικές της κατασκευές της. Με το πέρασμα στη δεκαετία του 1970 και 1980 και λόγω των σημαντικών αλλαγών στην παγκόσμια οικονομία, της κρίσης της μαζικής παραγωγής σε συνδυασμό με τον περιορισμό της παρέμβασης του κράτους συντελείται μια σημαντική στροφή της οικονομικής αναπτυξιακής πορείας, η οποία καλείται αυτή τη φορά να προχωρήσει σε

---

<sup>102</sup> Σύμφωνα με το άρθρο αυτό: «Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών, καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η Περιφερειακή και Τοπική Αυτοδιοίκηση».

<sup>103</sup> A. Weber (1909), A. Marshall (1916) κ.ά.

αναδιάρθρωση της παραγωγικής διαδικασίας και αναπτύσσεται ένα διαφορετικό θεωρητικό ρεύμα, στηριζόμενο στη μαρξιστική προσέγγιση. Το θεωρητικό αυτό ρεύμα συμβάλλει σημαντικά στην ερμηνεία της χωρικής ανάπτυξης και των επακόλουθων οικονομικών και γεωγραφικών ανισοτήτων<sup>104</sup>.

Ως εκ τούτου, αναπτύσσονται διάφορες θεωρίες χωρικής και περιφερειακής ανάπτυξης<sup>105</sup>, οι οποίες επικεντρώνονται στην κατανόηση και ερμηνεία των γεωγραφικών, οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων. Βασικός στόχος κάποιων τέτοιων θεωριών (όπως της ισόρροπης ανάπτυξης όσο και της μη ισόρροπης) είναι οι δυνατότητες ανάπτυξης των περιοχών ώστε να ισχυροποιήσουν το συγκριτικό τους πλεονέκτημα, χωρίς όμως οι θεωρίες αυτές να λαμβάνουν υπόψη τους την ορθολογική αξιοποίηση των πόρων ή την απειλή της εξάντλησης αυτών, εφόσον αυτοί αποτελούν βάση των θεωριών αυτών το βασικό μοχλό ανάπτυξης.

Μια νεότερη σχετικά θεώρηση για την ανάπτυξη είναι η θεωρία της ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης η οποία αναπτύχθηκε κυρίως μετά το 1980. Η θεωρία αυτή υπογραμμίζει την αναγκαιότητα εκμετάλλευσης των τοπικών δυνάμεων κάθε περιοχής ( κεφάλαιο και ανθρώπινο δυναμικό), οι οποίες σε συνδυασμό με πολλούς παράγοντες ( γνώση, έρευνα, τεχνολογία, συμμετοχή) οδηγούν στη διαδικασία της «αυτοτελούς» ανάπτυξης. Η δε παρέμβαση του κράτους θα πρέπει να διαμορφώνεται σε συνεργασία με την τοπική αρχή και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις ώστε να διαφυλάσσεται η τοπική ιδιαιτερότητα και δυναμική<sup>106</sup>.

Οι παραπάνω όμως θεωρίες αλλά και οι νεώτερες θεωρίες της Νέας Περιφερειακότητας και Νέας Οικονομικής Γεωγραφίας, επικεντρώνονται σε

---

<sup>104</sup> Δημαδάμα Ζέφη (2008), ό.π. σελ 118 και επ. και σελ. 143 και επ.

<sup>105</sup> Βλ. Θεωρίες Ισορροπίας (Θεωρίες σταδίων ανάπτυξης, θεωρία διαπεριφερειακού εμπορίου, θεωρία εξαγωγικής βάσης και θεωρίες έλλειψης και αφθονίας των πόρων), Θεωρίες Μη Ισορροπίας (Θεωρία Σωρευτικής Απιότητας, Θεωρία Πόλων Ανάπτυξης και Θεωρίες Εξάρτησης), Ενδογενής Τοπική Ανάπτυξη και τέλος Νέα Περιφερειακότητα και Νέα Οικονομική Γεωγραφία.

<sup>106</sup> Δημαδάμα Ζέφη (2008), ό.π. σελ. 156 και επ.

ζητήματα οικονομικής κλίμακας και όχι στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Δεν θίγουν -παρά μόνο επιφανειακά οι νεώτερες θεωρίες- τα περιβαλλοντικά προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πλανήτης τις τελευταίες δεκαετίες και ούτε αναφέρονται στο μεγάλο ζήτημα της εξάντλησης των πόρων<sup>107</sup>. Εν ολίγοις, σύμφωνα με τις παραπάνω θεωρίες η τοπική ανάπτυξη<sup>108</sup> αφορά κυρίως την οικονομική διάσταση του αναπτυξιακού φαινομένου και αποτελεί μια διαδικασία με την οποία επιδιώκεται η προώθηση όλων των οικονομικών δραστηριοτήτων, στις οποίες ένας τόπος παρουσιάζει πλεονεκτήματα, όπως η εκμετάλλευση και αξιοποίηση όλων των πλουτοπαραγωγικών πηγών του.

Σε αντίθεση με τις παραπάνω θεωρίες που παραμένουν επικεντρωμένες στην οικονομική διάσταση της ανάπτυξης, τον ιδιαίτερο ρόλο των τοπικών κοινωνιών και της τοπικής αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων, όπως το ζήτημα της εξάντλησης των πόρων και την ιδιαίτερη συμβολή αυτών στο αναπτυξιακό φαινόμενο διακηρύσσει σε παγκόσμιο επίπεδο για πρώτη φορά, όπως προαναφέρθηκε, το 1992 ο Οδηγός 21. Δεδομένου ότι δεν μπορεί να νοηθεί τοπική και εθνική ανάπτυξη χωρίς τη συμμετοχή και συμβολή των τοπικών αρχών και των τοπικών κοινωνιών, ο Οδηγός 21 συστήνει τη δημιουργία Τοπικών Οδηγών 21 προκειμένου η ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών και σε αντίθεση με τις παραπάνω θεωρίες να συμπεριλάβει εκτός από την οικονομική και τις υπόλοιπες διαστάσεις του αναπτυξιακού φαινομένου, ήτοι την περιβαλλοντική, κοινωνική και πολιτική.

---

<sup>107</sup> Δημαδάμα Ζέφη (2008), ό.π.

<sup>108</sup> Οι Coffey και Polese (1985), προσδιορίζοντας τον όρο Τοπική Ανάπτυξη ανέφεραν ότι δεν αφορά μόνο στη συγκεκριμένη χωρική μονάδα, αλλά αναφέρεται σε κάθε γεγονός, δραστηριότητα ή διαδικασία που γίνεται με πρωτοβουλία ή υποστηρίζεται από τον πληθυσμό αυτής της χωρικής μονάδας. Ο όρος ανάπτυξη αναφέρεται σε μια διαδικασία οικονομικής μεγέθυνσης που συνοδεύεται από μακροχρόνιες διαρθρωτικές μεταβολές στη κλίμακα εφαρμογής. Γενικά επιδιώκεται η ισόρροπη ανάπτυξη όλων των χωρικών μονάδων της ευρύτερης περιφέρειας με τη διατήρηση του υπάρχοντος οικιστικού δικτύου χωρίς τη συγκέντρωση του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων σε ένα ορισμένο αστικό κέντρο.

## **2.4. Ο ιδιαίτερος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην πραγμάτωση της αειφορίας .**

*«Αν μια πολιτεία βρίσκεται, στο σύνολό της, σε ακμή, εξυπηρετεί πολύ καλύτερα τους πολίτες, παρά όταν οι πολίτες επιτύχουν ο καθένας, αλλά η πολιτεία στο σύνολό της δυστυχεί...».*

*Περικλής*

Όπως προκύπτει απ' όσα αναπτύχθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, η αειφορία (βιώσιμη ανάπτυξη) προϋποθέτει την ύπαρξη μια ανοιχτής και δημοκρατικής κοινωνίας, όπου οι πολίτες μετέχουν στη λήψη αποφάσεων και ο κοινωνικός διάλογος δεσμεύει τους κοινωνικούς εταίρους. Εμπεριέχει δε η έννοια της αειφορίας νέους τρόπους σκέψης και μεθόδους εκτίμησης των πολιτικών και προϋποθέτει νέους τρόπους συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση πολιτικών και στόχων θέτοντας με αυτόν τον τρόπο τα θεμέλια για την επανεξέταση και τροποποίηση των μέχρι τώρα υφισταμένων δομών διακυβέρνησης. Τα πλαίσια αυτά των νέων μορφών αειφορικής διακυβέρνησης και συμμετοχικής δράσης των πολιτών αποτελούν και το αντικείμενο της τέταρτης ενότητας του Οδηγού 21 (Agenda 21), η οποία πραγματεύεται τον ιδιαίτερο ρόλο της συμμετοχής των πολιτών στην λήψη δημοσίων αποφάσεων και στην εδραίωση της αειφορίας και προβλέπει νέους τρόπους συμμετοχής αυτών στα μέχρι τώρα υφιστάμενα συστήματα διακυβέρνησης. Στην ενότητα αυτή του Οδηγού 21 αναγνωρίζεται μεταξύ άλλων και ο ιδιαίτερος ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία, ως σύστημα διακυβέρνησης μικρής κλίμακας, μπορεί μέσω της άσκησης των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων<sup>109</sup> της να εξασφαλίσει την αειφορία, να δώσει λύση έστω και σε προγραμματικό επίπεδο στο σύνολο σχεδόν των θεμάτων/προβλημάτων που αναλύονται στον Οδηγό 21<sup>110</sup> και να συμβάλλει στην τοπική ανάπτυξη.

Ως κατώτερη, επομένως, βαθμίδα (υποσύστημα) του ευρύτερου συστήματος διοικητικής οργάνωσης ενός κράτους, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι εκ συστάσεως τους αρμόδιοι να επιλαμβάνονται τοπικές

---

<sup>109</sup> Βλ. Σιούτη Γλ, ό.π.

<sup>110</sup> Βλ. Agenda 21 και

υποθέσεις και να διαχειρίζονται καταστάσεις που εμπίπτουν στα διοικητικά τους όρια. Για το λόγο αυτό μπορούν να γνωρίζουν τις ιδιαιτερότητες και τις παραδόσεις της εντός των διοικητικών τους ορίων τοπικής κοινωνίας, τα προβλήματα που αυτή αντιμετωπίζει. Δεδομένου ότι οι πολίτες αντιλαμβάνονται το θεσμό αυτό πιο κοντινό και οικείο τους<sup>111</sup> από ότι οι άλλες βαθμίδες διοικητικής οργάνωσης του κράτους, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην πληροφόρηση και περιβαλλοντική εκπαίδευση αυτών, στη διαβούλευση μαζί τους και στην ενθάρρυνση αυτών να αναλάβουν ρόλο στη διαχείριση του περιβάλλοντος σε τοπικό επίπεδο.

Εξετέρου, η τοπική αυτοδιοίκηση τόσο του πρώτου και όσο και του δεύτερου βαθμού μπορεί και πρέπει να διαδραματίσει σπουδαίο ρόλο στην οικοδόμηση ενός καλύτερου κόσμου, που είναι εφικτός μέσα από την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο και σε τομείς, όπου η δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να έχει σημαντικά αποτελέσματα, όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, η διαχείριση των φυσικών πόρων, η διαχείριση αποβλήτων, η ατμοσφαιρική ρύπανση, ο αστικός σχεδιασμός, η αειφόρος κατανάλωση, η ενδυνάμωση των συμμετοχικών δημοκρατικών διαδικασιών σε τοπική κλίμακα<sup>112</sup>. Συνεπώς η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλει με πιο αποτελεσματικό και άμεσο τρόπο στην βελτίωση της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας, στην προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς αυτής και στην επίλυση περιβαλλοντικών, κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων τοπικού χαρακτήρα.

Ο ιδιαίτερος ρόλος που έχουν οι τοπικές κοινωνίες και η τοπική αυτοδιοίκηση στην προώθηση και εδραίωση παγκοσμίως της βιωσίμου αναπτύξεως διαφαίνεται, τέλος, και τονίζεται και από την απλή συστημική

---

<sup>111</sup> Βλ. Τσοκανά Νικόλαο, Η Προώθηση της Αειφορίας και της Περιβαλλοντικής Προστασίας μέσω των Μ.Κ.Ο. και των Ο.Τ.Α. στο Τσάλτας Ι. Γρ. (επιμ.), Γιοχάνεσμπουργκ, το Περιβάλλον μετά τη Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη, Εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2003, σελ. 299.

<sup>112</sup> Βλ. Τσάλτας, 2004 ό.π., σελ. 101, Ακαδημία Αθηνών, 2004, 373

οδηγία «think globally and act locally», η οποία επισημαίνει την αλληλεξάρτηση και την αλληλεπίδραση των πολλών παραγόντων που συνοδεύουν την ανθρώπινη επέμβαση στο περιβάλλον και της τοπικής κοινωνίας με μεγαλύτερα συστήματα του παγκόσμιου σκηνικού, όπως κράτος, διεθνείς οργανισμούς κ.ά.<sup>113</sup>. Ακόμα και σε θέματα καταπολέμησης της ερημοποίησης και της ξηρασίας, που απαιτείται μια συνολική συνεργασία και συντονισμό των ενεργειών όλων των τοπικών κοινοτήτων, των αγροτικών οργανισμών και της τοπικής αυτοδιοίκησης, των Μ.Κ.Ο. και ασφαλώς των διεθνών και περιφερειακών οργανισμών, η τοπική αυτοδιοίκηση αναδεικνύεται σε έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες για το συντονισμό και την επίλυση τους.

## **2.5. Η Τοπική Ατζέντα 21 ή Τοπικός Οδηγός 21**

### **2.5.1. Η έννοια της Τοπικής Ατζέντα 21**

Η Τοπική Ατζέντα 21 (ΤΑ 21) είναι αποτέλεσμα της διεθνούς συνειδητοποίησης για την ανάγκη υιοθέτησης των βασικών αρχών της αειφορίας στο σύνολο των τομέων της ανθρώπινης δραστηριότητας<sup>114</sup>. Η ιδέα για την Τοπική Ατζέντα 21 βρίσκεται, όπως προαναφέρθηκε, στο κεφάλαιο 28 της Ατζέντα 21. Η Τοπική Ατζέντα 21 έχει ως στόχο τη μεταφορά των αρχών της αειφορίας σε τοπικό επίπεδο<sup>115</sup> και την οικονομική, κοινωνική, περιβαλλοντική και πολιτική ανάπτυξη. Αποτελεί δε ένα μακροχρόνιο σχέδιο

---

<sup>113</sup> Βλ. Δεκλερή Μ., ό.π.

<sup>114</sup> Τσάρτας Πάρις, Σταυρινούδης Θεόδωρος, Η εφαρμογή των αρχών της Τοπικής Ατζέντα 21 για τη βιώσιμη τουριστική ανάπτυξη λιγότερο ευνοημένων Περιοχών: Η περίπτωση των μικρών νησιών του Αιγαίου Πελάγους, στο Επιστημονικό Περιοδικό «Αειχώρος», τόμος 5, τεύχος 1, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Μάιος 2006, σελ. 38

<sup>115</sup> Αθανασοπούλου Ευανθία, Ελληνικός Αστικός Σχεδιασμός και Τοπική Agenda 21, ΤΟΠΟΣ, Επιθεώρηση Αστικών & Περιφερειακών Μελετών, τεύχος 15/1998 ISSN 1105-3267

δράσης, μια κατά κύριο λόγο στρατηγική διαδικασία για το σχεδιασμό και υλοποίηση των κατάλληλων δράσεων που θα οδηγούν προς την αειφορία με τη συμμετοχή όλων των κοινωνικών φορέων σε τοπικό επίπεδο.

Εν ολίγοις, η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται μέσω της υιοθέτησης μιας Τοπικής Ατζέντας 21 αφενός να μεταφέρει τις αρχές της αειφορίας σε τοπικό επίπεδο, να δημιουργήσει με άλλα λόγια ένα τέτοιο μακροπρόθεσμο πλαίσιο στόχων και πολιτικών και λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές ιδιαιτερότητες ενός συγκεκριμένου χώρου να συμβάλλει στην οικονομική, οικολογική και κοινωνική ανάπτυξη του και αφετέρου να συμβάλλει στην επίτευξη της αειφορίας τόσο σε τοπικό όσο και σε εθνικό και διεθνές επίπεδο με την ενεργοποίηση και τους χειρισμούς της στην πληροφόρηση, ευαισθητοποίηση, εκπαίδευση και συμμετοχή των πολιτών σε σχέση με τα παραπάνω, με την ενσωμάτωση όλων των διαστάσεων της αειφόρου ανάπτυξη στις πολιτικές της και στη διαδικασία λήψεως δημοσίων αποφάσεων και με τη συνεργασία με άλλους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατά συνέπεια η Τοπική Ατζέντα 21 συνιστά μια ευκαιρία για την πορεία ενός τόπου προς τη βιώσιμη ανάπτυξη και μια ηθική υποχρέωση απέναντι στην παγκόσμια κοινότητα<sup>116</sup>.

Ειδικότερα, η Τοπική Ατζέντα 21 είναι ένα πρόγραμμα δράσης που καταρτίζει ένας ΟΤΑ με συμμετοχικές διαδικασίες (με τη συμμετοχή εκπροσώπων της τοπικής κοινωνίας, ομάδων ενδιαφερόντων και ειδικών) για τη βιώσιμη ανάπτυξη του τόπου. Συνήθως ένα τέτοιο πρόγραμμα θα περιλαμβάνει ζητήματα προστασίας περιβάλλοντος και συνοχής της τοπικής κοινωνίας. Δεν είναι υποχρέωση προς κάποιον διεθνή οργανισμό, αλλά εφαρμόζεται σε εθελοντική βάση. Δεν υπάρχει σύστημα πιστοποίησης της ποιότητας μιας Τοπικής Ατζέντας 21 ούτε απονέμεται κανένα σήμα, αλλά υπάρχουν κάποιες βασικές προϋποθέσεις και κριτήρια για να θεωρηθεί ότι ένας ΟΤΑ εφαρμόζει ή σχεδιάζει Τοπική Ατζέντα 21. Ο Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν είναι υποχρεωμένος κατά το σχεδιασμό μιας Τοπικής

---

<sup>116</sup> Αθανασοπούλου Ε., ό.π.

Ατζέντα 21 ως προς την επιλογή συγκεκριμένων θεμάτων ούτε ως προς τη μορφή του τελικού κειμένου αυτό. Μοναδική βασική προϋπόθεση είναι, όπως είναι αυτονόητο, ότι αυτό το ευέλικτο εργαλείο θα πρέπει να στοχεύει στη βιώσιμη ανάπτυξη του τόπου και να συμβάλει στην βιώσιμη ανάπτυξη παγκοσμίως.

Όπως γίνεται αντιληπτό από τα παραπάνω, ο αποτελεσματικός σχεδιασμός μέσω της υιοθέτησης και υλοποίησης μια Τοπική Ατζέντα 21 και η λήψη δημοσίων αποφάσεων βάσει αυτού του σχεδιασμού απαιτούν πολλές φορές θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Επίσης, απαιτεί την εφαρμογή θεμελιωδών αρχών δημοσίου δικαίου, όπως η αρχή της διαφάνειας, της καλής λειτουργίας της διοίκησης και της χρηστής διοίκησης<sup>117</sup> και ταυτόχρονα μια ριζική αλλαγή στο τρόπο σκέψης και συμπεριφοράς όχι μόνο των τοπικών αρχών αλλά κυρίως και κατά βάση των πολιτών, καθώς χωρίς την ενεργή συμμετοχή αυτών τίποτα από τα παραπάνω δεν είναι εφικτά.

Σε πολλές χώρες, επομένως, η απόφαση για εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21 οδήγησε σε ριζικές αλλαγές στη δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως στη δημιουργία διατμηματικών μονάδων σχεδιασμού ή στη δημιουργία κρατικών μονάδων διοίκησης σε επίπεδο γειτονιάς ή χωριού. Στο Περού η Επαρχία Cajamarca ξεκίνησε την εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21 με την αποκέντρωση της διοίκησής της σε 76 αστικές και αγροτικές διοικητικές ενότητες ούτως ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη συμμετοχή σε τοπικό επίπεδο και διαφανείς διαδικασίες στη σύνταξη της Τοπικής Ατζέντας 21. Στις χώρες δε του αναπτυσσόμενου κόσμου η Τοπική Ατζέντα 21 εστιάζει σε περιορισμένο αριθμό βασικών προβλημάτων που αφορούν συνήθως την οικονομία, την παιδεία, τις συνθήκες υγιεινής πόλεων και χωριών, τη διαχείριση λυμάτων και απορριμμάτων και τους φυσικούς πόρους, στις εύπορες χώρες μπορεί να επενδύεται ένα σοβαρό ποσό για την εφαρμογή μιας πολυδιάστατης Τοπικής Ατζέντας 21, όπως στην επαρχία Kanagawa της Ιαπωνίας που επένδυσε 149 εκατομμύρια δολάρια για 52 προγράμματα που περιλαμβάνουν από την

---

<sup>117</sup> Σπηλιωτόπουλου Ε., ό.π., σελ. 83 και επ.

οικοδόμηση 100 βιοκλιματικών σπιτιών ως την απόσυρση και καταστροφή των CFCs που καταστρέφουν τον όζον και την μείωση της κατανάλωσης ξυλείας από τις τροπικές χώρες κατά 70% σε μια τριετία (Pattenden, M., 1998)<sup>118</sup>.

Η πρόκληση είναι μεγάλη όχι μόνο για την προστασία του περιβάλλοντος και την ποιότητα ζωής αλλά και την ίδια τη δημοκρατία. Όπως σημειώνει ο Γ.Ν. Δημητρακόπουλος (Δημητρακόπουλος, Γ.Ν., 2005, σελ. 698): *«Η καινοτόμος μεθοδολογία της Τοπικής Ατζέντας 21 πυροδοτεί σημαντικές αλλαγές στον τρόπο πολιτικής λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς περνάμε από ένα πρότυπο «αυταρχικής διακυβέρνησης» σε ένα πρότυπο «συμμετοχικής διακυβέρνησης», όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με την ενεργό συμμετοχή και συναίνεση των πολιτών. Το πρότυπο αυτό αποτελεί μονόδρομο μιας πραγματικά αειφόρου αναπτυξιακής πολιτικής»*<sup>119</sup>.

### **2.5.2. Σε ποιους απευθύνεται μια Τοπική Ατζέντα 21;**

Ο Οδηγός αυτός απευθύνεται σε όλους όσοι επιθυμούν να ανταποκριθούν σε αυτή την πρόκληση γιατί πιστεύουν στις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης αλλά και στην αληθινή δημοκρατία, στους εκπροσώπους και σε στελέχη των τριών βαθμίδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμος/Κοινότητα, Περιφέρεια, Νομαρχία), αλλά, όπως προαναφέρθηκε κυρίως και κατά βάση, στους πολίτες που ωφείλουν να είναι ενημερωμένοι και ενεργοί στη διαχείριση των κοινών.

Ο Οδηγός απευθύνεται τέλος σε όλους τους φορείς και τα πρόσωπα που θα κληθούν να συμμετάσχουν σε αυτή την κατεξοχήν συμμετοχική διαδικασία που είναι η σύνταξη και εφαρμογή μιας Τοπικής Ατζέντας 21. Αυτοί μπορεί να είναι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, επαγγελματικές ενώσεις του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, ακαδημαϊκά ιδρύματα, νομικά πρόσωπα και

---

<sup>118</sup> Σβορώνου Ε., Τοπική Ατζέντα 21, άρθρο δημοσιευμένο στο [www.svoronou.gr/wp-content/.../TopikiAgenda21\\_Svoronou.doc](http://www.svoronou.gr/wp-content/.../TopikiAgenda21_Svoronou.doc), προσπελάστηκε την 25.5.2012.

<sup>119</sup> Σβορώνου Ε, ibid.

ειδικοί επιστήμονες που θα κληθούν να συμμετάσχουν στη διαδικασία σύνταξης και εφαρμογής ενός τέτοιου τοπικού σχεδίου δράσης.

Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί ότι οι τοπικές αρχές σε όλες τις βαθμίδες αυτοδιοίκησης έχουν την βασική ευθύνη για την οργάνωση των παραπάνω ομάδων- ενδιαφερομένων με τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να συνεργαστούν μεταξύ τους και να συμμετάσχουν στην διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης της Τοπικής Ατζέντα 21 και για την αποτελεσματική εφαρμογή αυτής σε επίπεδο τοπικής κοινωνίας.

### **2.5.3. Τα βασικά στάδια κατάρτισης μιας Τοπικής Ατζέντα 21<sup>120</sup>**

Τα ουσιαστικά στοιχεία της μεθοδολογίας που ακολουθείται για την κατάρτιση μιας Τοπικής Ατζέντα 21 είναι η ανάληψη της πρωτοβουλίας και διαχείριση του προγράμματος από τις τοπικές αρχές, ο συμμετοχικός σχεδιασμός, η σύσταση συμβουλευτικού οργάνου, η εξασφάλιση τεχνογνωσίας από ειδικούς, η θέσπιση στόχων και η παρακολούθηση της πορείας με βάση δείκτες παρακολούθησης. Το κλειδί για την επιτυχία της προσπάθειας είναι, όπως προαναφέρθηκε, η κινητοποίηση και συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας. Η μεθοδολογία για την κατάρτιση μιας Τοπικής Ατζέντας 21 και τα στάδια αυτής μπορούν με βάση την διεθνή πρακτική σχηματικά να αποδοθούν με τον ακόλουθο τρόπο:

#### *I. Στάδιο 1: Προετοιμασία εφαρμογής της Τοπικής Ατζέντας 21.*

Συγκέντρωση όλων των προηγούμενων πρωτοβουλιών του Δήμου για τη βιώσιμη ανάπτυξη (θεσμικό πλαίσιο, δεσμεύσεις αλλά και πρωτοβουλίες των κατοίκων προς την κατεύθυνση της βιώσιμης ανάπτυξης).

#### *II. Στάδιο 2: Εξασφάλιση πολιτικής βούλησης.*

Πολιτική δέσμευση για εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας. 21, προσδιορισμός βασικών μετόχων και σύσταση σχημάτων συνεργασίας.

---

<sup>120</sup> Πρβλ. Σβορώνου Ε. ό.π.

III. *Στάδιο 3: Σύσταση Περιβαλλοντικού Συμβουλίου και Ομάδων Εργασίας.* Εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής αντιπροσώπευσης στο Περιβαλλοντικό Συμβούλιο από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Εξασφάλιση της απαραίτητης τεχνογνωσίας για τα θέματα άμεσου ενδιαφέροντος στις Ομάδες Εργασίας.

IV. *Στάδιο 4: Προσδιορισμός οράματος.* Προσδιορισμός του κοινού οράματος για το μέλλον του τόπου από πλευράς οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, κατάστασης περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής.

V. *Στάδιο 5: Προσδιορισμός των κυριοτέρων ζητημάτων προς επίλυση για την επίτευξη του οράματος.*

Συλλογή δεδομένων, κατανόηση των ζητημάτων. Προσδιορισμός των κυριοτέρων αιτιών.

VI. *Στάδιο 6: Δημιουργία προγράμματος δράσης.*

Πρόγραμμα δράσης για κάθε βασικό θεματικό τομέα.

VII. *Στάδιο 7: Προσδιορισμός δεικτών παρακολούθησης.*

Καθορισμός δεικτών παρακολούθησης της επιτυχίας εφαρμογής του προγράμματος (π.χ. ποσοστό μείωσης της κατανάλωσης νερού ανά έτος).

VIII. *Στάδιο 8. Εφαρμογή προγράμματος δράσης, παρακολούθηση, αξιολόγηση, αναθεώρηση.*

Ανάληψη ευθύνης από τους αρμόδιους φορείς και πρόσωπα για εφαρμογή του προγράμματος. Τακτική αξιολόγηση και επικαιροποίηση του προγράμματος.

#### **2.5.4. Τα πλεονεκτήματα της κατάρτισης και υλοποίησης μιας Τοπικής Ατζέντα 21 για την τοπική κοινωνία**

Η κατάρτιση και υλοποίηση μιας Τοπικής Ατζέντα 21 από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποφέρουν σημαντικά πλεονεκτήματα για την τοπική κοινωνία σε επίπεδο πολιτικό, κοινωνικό, εξοικονόμησης πόρων, τεχνογνωσίας. Τα αναμενόμενα οφέλη, που προκύπτουν από την

εφαρμογή μιας Τοπικής Ατζέντα 21 (Cotter, B. and Hannan, K.,1999.) είναι τα κάτωθι<sup>121</sup>:

#### Α. Σχεδιασμός και εφαρμογή πολιτικής

**1.Αποτελεσματικότερος σχεδιασμός και άσκηση πολιτικής.** Η μακροπρόθεσμη εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21 εξασφαλίζει τη συνοχή ανάμεσα στην οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική πολιτική της τοπικής αρχής.

**2. Επιτυχέστερη ανταπόκριση στις ανάγκες της κοινωνίας.** Η διαδικασία σύνταξης μιας Τοπικής Ατζέντας 21 αναδεικνύει την αξία, τα προβλήματα και τις ανάγκες μιας τοπικής κοινωνίας και στοχεύει στην καλύτερη δυνατή αντιμετώπιση των τελευταίων.

**3. Βιώσιμη τοπική οικονομία** με την προσέλκυση και ενίσχυση επιχειρηματικών δράσεων με φιλοπεριβαλλοντικό και καινοτόμο χαρακτήρα.

**4. Πιο αποτελεσματική διαχείριση των αλλαγών.** Μια Τοπική Ατζέντα 21, εφόσον έχει καταρτιστεί με συμμετοχικές διαδικασίες, δημιουργεί συνοχή τόσο μεταξύ των μελών του φορέα που την καταρτίζει όσο και μεταξύ των μελών της τοπικής κοινωνίας. Έτσι η διαχείριση των αλλαγών που μπορεί να συμβούν (διοικητικές, πολιτικές, οικονομικές κ.α. αλλαγές) αποβαίνει πιο εύκολη.

**5. Ενίσχυση των σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ τοπικών αρχών και πολιτών.**

**6. Νέος ρόλος των τοπικών αρχών.** Οι τοπικές αρχές μεταβαίνουν από τον ρόλο του φορέα που υπηρετεί τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, στον ρόλο του φορέα που κεντρίζει τη φαντασία και τη δημιουργικότητα των πολιτών. Με αυτόν τον τρόπο οι τοπικές αρχές παραμένουν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος της τοπικής κοινωνίας.

**7. Εξασφάλιση συναίνεσης στον σχεδιασμό και την εφαρμογή μέτρων.**

**8. Οικοδόμηση δεσμών** μεταξύ φορέων και οργανισμών σε **περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.** Πολλά από τα ζητήματα που τίθενται σε μια Τοπική Ατζέντα 21 (όπως η ποιότητα του αέρα, το νερό, οι μεταφορές κ.λπ.)

---

<sup>121</sup> Βλ. περισσότερο Ε. Σβορώνου, ό.π.

προϋποθέτουν συνεργασίες σε περιφερειακό ή εθνικό επίπεδο με αποτέλεσμα να διαχέεται το πνεύμα και η πρακτική της βιώσιμης ανάπτυξης.

#### Β. Κοινωνική συνοχή και «Κοινωνία Πολιτών»

1. Δημιουργία κουλτούρας διαλόγου και εξασφάλιση μεγαλύτερης **συνοχής στην τοπική κοινωνία**. Αξιοποιείται και ενισχύεται το έργο που προσφέρουν συλλογικά σχήματα που υπάρχουν ήδη στην τοπική κοινωνία και ενθαρρύνεται η δημιουργία νέων.

2. **Ενεργοί πολίτες**. Οι πολίτες αναλαμβάνουν ευθύνη για τον σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων.

#### Γ. Εξοικονόμηση πόρων

1. **Εξοικονόμηση χρόνου και χρήματος** που θα δαπανούνταν από αντιδράσεις της τοπικής κοινωνίας σε εφαρμογή μέτρων που λαμβάνονται χωρίς συμμετοχικές διαδικασίες.

2. **Εξοικονόμηση χρήματος** από την εφαρμογή προγραμμάτων για τη συνετή χρήση των φυσικών πόρων (νερό, ενέργεια), την επανάχρηση αντικειμένων και κτιρίων και άλλες αντίστοιχες πρωτοβουλίες.

3. Διεύρυνση δυνατοτήτων **χρηματοδότησης προγραμμάτων**.

#### Δ. Τεχνογνωσία

1. Εξασφάλιση **τεχνογνωσίας** και ποικιλίας ιδεών που υπάρχουν τόσο στην τοπική κοινωνία όσο και στους εξωτερικούς φορείς και άτομα που θα κληθούν να συμμετάσχουν στη διαδικασία.

2. Συμμετοχή στο διεθνές forum **ανταλλαγής εμπειριών** στην εφαρμογή Τοπικών Ατζέντα 21 (μέσω των διεθνών δικτύων, εκστρατειών και προγραμμάτων που υπάρχουν για την εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21 ή άλλων ανάλογων πρωτοβουλιών).

### **2.5.5 Τα κύρια χαρακτηριστικά της Τοπικής Ατζέντα 21<sup>122</sup>**

Εν κατακλείδι, όπως προκύπτει από τα παραπάνω τα κύρια χαρακτηριστικά της Τοπικής Ατζέντας 21 είναι:

- α) Καταρχήν, ο καίριος ρόλος των Τοπικών Αρχών, οι οποίες αναλαμβάνουν την πρωτοβουλία σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης της Ατζέντας 21, αλλά και της οργάνωσης των κοινωνικών ομάδων και των πολιτών που λαμβάνουν καθ' οιοδήποτε τρόπο ενεργό ρόλο στην υλοποίηση των παραπάνω,
- β) Ο συμμετοχικός σχεδιασμός, καθώς σε όλα τα στάδια σχεδιασμού και εφαρμογής της Τοπικής Ατζέντας 21 πρέπει να συμμετέχει άμεσα ή έμμεσα (μέσω εκπροσώπων) η τοπική κοινωνία και, όταν χρειάζεται, εκπρόσωποι από άλλες βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης ή την κεντρική διοίκηση,
- γ) Η παγκόσμια διάσταση των περιβαλλοντικών προβλημάτων, τη συνειδητοποίηση της οποίας πρέπει να προωθεί η εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21, σύμφωνα με την απλή συστημική οδηγία «think globally and act locally» («σκέψου παγκόσμια, δράσε τοπικά»),
- δ) Η ανταλλαγή τεχνογνωσίας και εμπειρίας σε διεθνές επίπεδο, οι οποίες προωθούνται μέσω των προγραμμάτων εφαρμογής της Τοπικής Ατζέντας 21 από διεθνείς οργανισμούς. Ενθαρρύνεται επίσης η δικτύωση και ανταλλαγή τεχνογνωσίας των δήμων που εφαρμόζουν την Τοπική Ατζέντα 21 σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο και τέλος,
- ε) Η νέα διάσταση στην έννοια της ποιότητας ζωής, η οποία πλέον δεν περιλαμβάνει μόνο ως μοναδικό στόχο την ικανοποίηση των υλικών αναγκών του ανθρώπου αλλά ενσωματώνει περιβαλλοντικές, κοινωνικές, πολιτισμικές και ηθικές παραμέτρους αποκτώντας έτσι (η έννοια αυτή) ένα πιο σφαιρικό και αντικειμενικά και ηθικά ορθό περιεχόμενο.

---

<sup>122</sup> Πρβλ. Σβορώνου Ε., ό.π.

## **2.6. Ευρωπαϊκές και διεθνείς Πρωτοβουλίες για τη προώθηση της Τοπικής Ατζέντα 21**

Μετά την ολοκλήρωση της Συνδιάσκεψης του Ρίο μια σειρά από ευρωπαϊκές και διεθνείς πρωτοβουλίες συνέβαλε σημαντικά στην προώθηση της ιδέας της Τοπικής Ατζέντα 21 σε παγκόσμιο επίπεδο και επιβεβαιώθηκε μέσα από αυτές ότι η απαίτηση μια αειφόρου αστικής πολιτικής είναι κοινή για τους κατοίκους των αστικών κέντρων τόσο των αναπτυγμένων όσο και των αναπτυσσόμενων κρατών. Η προώθηση της ιδέας της Τοπικής Ατζέντα 21 συντελέστηκε με δύο τρόπους αφενός μέσω διεθνών και ευρωπαϊκών διασκέψεων και αφετέρου μέσω διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών που ανέλαβαν την πρωτοβουλία αυτή για την ενημέρωση και πληροφόρηση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς την Τοπική Ατζέντα 21.

### **2.6.1. Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Διασκέψεις για την προώθηση της Τοπικής Ατζέντα 21**

Σε επίπεδο διασκέψεων και διεθνών και ευρωπαϊκών συναντήσεων οι πρώτες πρωτοβουλίες για την προώθηση της Τοπικής Ατζέντα 21 είναι οι κάτωθι<sup>123</sup>:

**α) η πρώτη Ευρωπαϊκή Σύνοδος** για βιώσιμες πόλεις και οικισμούς, που διοργανώθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο από την «Ευρωπαϊκή Πρωτοβουλία για βιώσιμες πόλεις και οικισμούς» (European Campaign for Sustainable Cities and Towns) **στο Aalborg** της Δανίας τον Μάιο του 1994 και κατέληξε στη ψήφιση της Χάρτας (Charter) του Aalborg και σε δέκα δεσμεύσεις, οι οποίες αφορούν τα εξής θέματα<sup>124</sup>:

---

<sup>123</sup> Αθανασοπούλου Ε., ό.π. σελ. 5

<sup>124</sup> <http://www.ccre.org/en/communiques/view/49>, προσπελάστηκε την 1.5.2012

1. Διακυβέρνηση: οι τοπικές κυβερνήσεις αναλαμβάνουν την υποχρέωση να αυξήσουν την συμμετοχή και συνεργασία των πολιτών σε όλους τους τομείς διακυβέρνησης με στόχο να γίνουν πιο βιώσιμες.
2. Αστική διαχείριση: Οι τοπικές κυβερνήσεις αναλαμβάνουν την υποχρέωση να διατυπώσουν, εφαρμόσουν και αξιολογήσουν θέματα διαχείρισης που στοχεύουν στην βελτίωση της αστικής βιωσιμότητας,
3. Φυσικοί κοινοί πόροι: Οι δήμοι αναλαμβάνουν την υποχρέωση να διατηρήσουν τους φυσικούς πόρους.
4. Υπεύθυνη κατανάλωση: Δέσμευση για προαγωγή της βιώσιμης κατανάλωσης.
5. Αστικός σχεδιασμός: Ο αστικός σχεδιασμός είναι ζωτικό να λαμβάνει υπόψη του περιβαλλοντικά, κοινωνικά, οικονομικά και υγιεινής θέματα.
6. Καλύτερες αστικές μετακινήσεις: Δέσμευση για προώθηση βιώσιμων μεταφορικών μέσων.
7. Τοπικές δράσεις για την υγεία: Οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν την υποχρέωση να προστατεύουν την υγεία των πολιτών τους.
8. Βιώσιμη τοπική οικονομία: Οι υπογράφοντες (την σύμβαση) δεσμεύονται να δημιουργήσουν μια ζωντανή τοπική οικονομία που προωθεί την εργασία χωρίς να βλάπτει το περιβάλλον.
9. Κοινωνική ισότητα και δικαιοσύνη.
10. Από το τοπικό στο παγκόσμιο: Οι υπογράφοντες αναλαμβάνουν την υποχρέωση να δρουν με τέτοιο τρόπο ώστε να βελτιωθεί η βιωσιμότητα και πέρα από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

**β) η διατύπωση ενός Ευρωπαϊκού Σχεδιαστικού Οδηγού Τοπικής Ατζέντας 21** (European Local Agenda 21 Planning Guide) από το Διεθνές Συμβούλιο για Τοπικές Περιβαλλοντικές Πρωτοβουλίες (International Council for Local Environmental Initiatives) στο Freiburg της Γερμανίας τον Σεπτέμβριο του 1995,

**γ) η Σύνοδος Μεσογειακών Πόλεων για την Τοπική Ατζέντα 21** στην Ρώμη το Νοέμβριο του 1995,

**δ) η Σύνοδος για τους Ανθρώπινους Οικισμούς «Habitat II»** στην Κωνσταντινούπολη τον Αύγουστο του 1996,

**ε) η δεύτερη Ευρωπαϊκή Σύνοδος της Λισαβόνα** τον Οκτώβρη του 1996, για την αξιολόγηση των συμπερασμάτων της Χάρτας του Aalborg και τη χάραξη νέων κατευθύνσεων<sup>125</sup> και τέλος,

**στ) το «Κοινωνικό Φόρουμ της Αμερικανικής Ηπείρου»** (The Social Forum of the Americas, Quito, Ecuador) που διεξήχθη στο Κίτο στο Εκουαδόρ τον Ιούλιο του 2004 και στη συνέχεια **το «Παγκόσμιο Αστικό Φόρουμ»** (World Urban Forum Barcelona, Spain) που διεξήχθη στη Βαρκελώνη στην Ισπανία το Σεπτέμβριο του 2004, κατά τη διάρκεια των εργασιών των οποίων συντάχθηκε ένα πρόσφατο σχετικά διεθνές κείμενο με τον τίτλο «Ο Παγκόσμιος Καταστατικός Χάρτης για το δικαίωμα στην Πόλη» που περιγράφει τους στόχους του παγκόσμιου προοδευτικού αυτοδιοικητικού κινήματος<sup>126</sup>.

Στο προοίμιο αναφέρεται ότι: *«Ο Καταστατικός Χάρτης για το Δικαίωμα στην Πόλη, είναι ένα εργαλείο, που έχει στόχο να συνεισφέρει στον αγώνα για την πόλη και να βοηθήσει στη διαδικασία της αναγνώρισης του δικαιώματος στην πόλη στο διεθνές σύστημα ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το βασικό στοιχείο αυτού του δικαιώματος είναι η ισότιμη απόλαυση των πόλεων λαμβανομένων υπόψη των αρχών της βιωσιμότητας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Αυτό το δικαίωμα θα πρέπει να κατανοηθεί σαν ένα συλλογικό δικαίωμα όλων των κατοίκων των πόλεων, ειδικά των μειονεκτούντων και ευπαθών, που θα παρέχει νομιμοποιεί τη δράση και οργάνωση σύμφωνα με τις χρήσεις και τα έθιμά τους σε αναζήτηση της πλήρους άσκησης του δικαιώματος για ένα επαρκές επίπεδο ζωής».* Ο Χάρτης περιλαμβάνει 23

---

<sup>125</sup> Αθανασοπούλου Ε., ό.π.

<sup>126</sup> Βλ. περισσότερα στο Φωτεινάκης Κώστας, Από τη Χάρτα του Ρίγα στους Ευρωπαϊκούς Χάρτες Αυτοδιοίκησης στην Local Agenda 21 και στον Παγκόσμιο Καταστατικό Χάρτη για τα Δικαιώματα στην Πόλη δημοσιευμένο <http://www.kinisikalitheas.gr/yliko/apo-ti-charta-toy-riga-stoys-eyropaikoys-chartes-aytodioikisis-stin-local-agenda-21-kai-ston-pagkosmio-katatastiko-charti-gia-ta-dikaiomata-stin-poli> (προσπελάστηκε την 5.5.2012)

άρθρα, τα οποία πραγματεύονται τα εξής θέματα:

- §1. Το δικαίωμα στην πόλη
- §2. Αρχές του δικαιώματος στην πόλη
- §3. Βιώσιμη και ισόρροπη αστική ανάπτυξη
- §4. Συμμετοχή στο σχεδιασμό του προϋπολογισμού της πόλης.
- §5. Διαφάνεια στη διαχείριση της πόλης
- §6. Δικαιώματα στη δημόσια ενημέρωση–πληροφόρηση
- §7. Ελευθερία και ακεραιότητα
- §8. Πολιτική συμμετοχή
- §9. Δικαίωμα του συνεταιριζέσθαι, του συνέρχεσθαι και η δημοκρατική χρήση του δημόσιου αστικού χώρου.
- §10. Δικαίωμα στη δικαιοσύνη
- §11. Το δικαίωμα στη δημόσια ασφάλεια και τη συνύπαρξη βασισμένη στην ειρήνη, την αλληλεγγύη και την πολύ-πολιτισμικότητα.
- §12. Πρόσβαση και επάρκεια των οικιακών και αστικών δημόσιων υπηρεσιών.
- §13. Δικαίωμα στη μεταφορά και τη δημόσια κινητικότητα
- §14. Το δικαίωμα στην κατοικία
- §15. Το δικαίωμα στην εκπαίδευση
- §16. Το δικαίωμα στη δουλειά
- §17. Το δικαίωμα στον πολιτισμό και την ανάπαυση.
- §18. Το δικαίωμα στην υγεία
- §19. Το δικαίωμα στο περιβάλλον
- §20. Μέτρα για την εφαρμογή του δικαιώματος στην πόλη.
- §21. Η παραβίαση του δικαιώματος στην πόλη
- §22. Εξάσκηση του δικαιώματος στην πόλη
- §23. Δεσμεύσεις από τον καταστατικό χάρτη του δικαιώματος στην πόλη<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Βλ. Φωτεινάκης Κ., ό.π.

## **2.6.2. Διεθνείς και Ευρωπαϊκοί Οργανισμοί που συμβάλλουν στην προώθηση της Τοπικής Ατζέντα 21**

### **2.6.2.1. Το Διεθνές Συμβούλιο για Τοπικές Περιβαλλοντικές Πρωτοβουλίες-Τοπικές Κυβερνήσεις για την Αειφορία-Δ.Σ.Π.Π. (International Council for Local Environmental Initiatives- I.C.L.E.I)**

Το Διεθνές Συμβούλιο για Περιβαλλοντικές Πρωτοβουλίες-Τοπικές Κυβερνήσεις για την Αειφορία-Δ.Σ.Π.Π. είναι στη πραγματικότητα ένα διεθνές δίκτυο πόλεων ή άλλως μια διεθνή ένωση τοπικών κυβερνήσεων, που σαν στόχο έχει την ανταλλαγή πρακτικών, δράσεων και εφαρμογών για την αντιμετώπιση βασικών περιβαλλοντικών, κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς να απειλείται η βιωσιμότητα των φυσικών, τεχνικών και κοινωνικών δομών από τα οποία εξαρτάται η παροχή αυτών των υπηρεσιών (π.χ. αντιμετώπιση της αύξησης της ανεργίας-πολιτικές απασχόλησης, βιοποικιλότητα).

Συστάθηκε το 1990 ως το Διεθνές Συμβούλιο για Τοπικές Περιβαλλοντικές Πρωτοβουλίες κατά το Διεθνές Συνέδριο για τις Τοπικές Κυβερνήσεις για ένα Βιώσιμο Μέλλον (The World Congress of Local Governments for a Sustainable Future) στα Ηνωμένα Έθνη στη Νέα Υόρκη, στην οποία συμμετείχαν πάνω από 200 τοπικές αρχές από 43 χώρες. Το 2003 τα μέλη του αποφάσισαν την αναθεώρηση της αποστολής του, του ιδρυτικού χάρτη και την αλλαγή του ονόματός του, ώστε να αντικατοπτρίζει το σύνολο των σύγχρονων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι τοπικές κυβερνήσεις. προκειμένου να αντανakλά το σύνολο των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι τοπικές κυβερνήσεις σε παγκόσμιο επίπεδο.

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες Δ.Σ.Π.Π. (I.C.L.E.I) συνεργάστηκε σε διάφορα έργα με περισσότερες από 170 τοπικές κυβερνήσεις σε 40 χώρες για την εφαρμογή προτύπων και την αξιολόγηση μεθοδολογιών και εργαλείων για το σχεδιασμό της αειφορίας και συμμετείχε στη σχεδίαση και υλοποίηση

προγραμμάτων όπως, μεταξύ άλλων, τα παρακάτω:

- 1) η δημιουργία ενός δικτύου «Τοπική Δράση για τη Βιοποικιλότητα» (Local Action for Biodiversity-LAB) για την προστασία της βιοποικιλότητας, το οποίο συντονίζεται από το Δ.Σ.Π.Π. (I.C.L.E.I),
- 2) Ο Οδικός Χάρτης Τοπικής Δράσης για το Κλίμα για τις Πόλεις και τις Τοπικές Κυβερνήσεις,
- 3) Το πρόγραμμα Κοινοτήτων για το Μοντέλο Τοπικής Ατζέντα 21 (Local Agenda 21 Model Communities Programme), μία από τις πιο ολοκληρωμένες προσπάθειες για την αποσαφήνιση και τον εμπλουτισμό της Τοπικής Ατζέντα 21 με την ανάπτυξη μοντέλων αναπτυξιακού σχεδιασμού με βάση την θεώρια και τις αρχές αυτής.

Ενόψει, μάλιστα, της Συνδιάσκεψης του ΟΗΕ Rio-20 το Παγκόσμιο Συνέδριο του ICLEI, το οποίο πραγματοποιείται κάθε τρία χρόνια, θα λάβει χώρα στα τέλη Μαΐου 2012 στην πόλη του Μπέλο Οριζόντε στη Βραζιλία και θα ασχοληθεί με τα πιο πιεστικά ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι τοπικές κυβερνήσεις και τις αστικές περιοχές σε αυτό το απρόβλεπτη εποχή της αλλαγής και κυρίως με αυτό της παραπάνω σημαντικότητας για την αειφορία Συνδιάσκεψης που θα πραγματοποιηθεί στα τέλη του Ιουνίου στο Ρίο<sup>128</sup>.

#### **2.6.2.2. Το Συμβούλιο των Δήμων και Περιφερειών τις Ευρώπης (Council of European Municipalities and Regions)**

Το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων συστάθηκε στην Γενεύη το 1951 από μια ομάδα ευρωπαίων δημάρχων. Αργότερα, μετονομάστηκε σε Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών, καθώς συμπεριέλαβε στο σκοπό του και τις ευρωπαϊκές Περιφέρειες. Σήμερα είναι η μεγαλύτερη οργάνωση για τοπικές και περιφερειακές κυβερνήσεις στην Ευρώπη. Μέλη αυτού είναι πάνω από 50 εθνικές ενώσεις πόλεων, δήμων και περιφερειών από

---

<sup>128</sup> <http://worldcongress2012.iclei.org/>

40 κράτη, οι οποίες αντιπροσωπεύουν περίπου 100.000 τοπικές και περιφερειακές αρχές<sup>129</sup>. Το Συμβούλιο εδώ και δύο δεκαετίες προωθεί το σχεδιασμό και τη υλοποίηση της Τοπικής Ατζέντας 21. Πολλά από τα μέλη του έχουν σχεδιάσει και εφαρμόσει επιτυχώς στην περιοχή του Τοπικούς Οδηγούς 21. Στη Φιλανδία περίπου 300 τοπικές αρχές έχουν υιοθετήσει και υλοποίηση σχέδιο Τοπικής Ατζέντας 21, ενώ στην Μεγάλη Βρετανία 440 δήμοι έχουν υλοποιήσει Τοπικούς Οδηγούς 21<sup>130</sup>. Η μέχρι τώρα εμπειρία του κατέδειξε ότι τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει ένας βιώσιμος οικισμός (1999) είναι τα εξής<sup>131</sup>:

1. Οι πόροι χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά και τα άχρηστα προϊόντα ελαττώνονται μέσα από μια διαδικασία κλειστών κύκλων,
2. Η ρύπανση πρέπει να είναι στα επίπεδα που τα φυσικά οικοσυστήματα μπορούν να αφομοιώσουν χωρίς να καταρρεύσουν,
3. Όλοι σέβονται και προστατεύουν την βιοποικιλότητα,
4. Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα και την ευκαιρία να αποκτήσει την εργασία που να τον ικανοποιεί.
5. Η υγεία των πολιτών προστατεύεται με τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος που είναι ασφαλές, καθαρό και ευχάριστο και με υπηρεσίες υγείας που δίνουν έμφαση στην πρόληψη ασθενειών και φροντίζουν για την κατάλληλη περίθαλψη των ασθενών,
6. Κάθε πολίτης έχει πρόσβαση σε καλή τροφή, νερό, στέγη και καύσιμα σε ένα λογικό κόστος,
7. Η πρόσβαση σε υπηρεσίες, εγκαταστάσεις και αγαθά δεν επιτυγχάνεται σε βάρος του περιβάλλοντος,

---

<sup>129</sup> <http://www.ccre.org/en/page/3> προσπελάστηκε την 25.5.2012

<sup>130</sup> <http://www.ccre.org/en/actualites/view/52>

<sup>131</sup> Βλ. άρθρο με τίτλο Τοπική Ατζέντα 21 δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα [www.phoenix-crete.org/.../TOPIKI...21/topiki\\_agenda\\_21%20HELL...](http://www.phoenix-crete.org/.../TOPIKI...21/topiki_agenda_21%20HELL...)

8. Οι πολίτες ζουν χωρίς φόβο να γίνουν θύματα προσωπικής βίας εξαιτίας των πεποιθήσεων τους, του φύλου τους ή κάποιου άλλου χαρακτηριστικού τους,
9. Κάθε πολίτης έχει πρόσβαση στις δεξιότητες, γνώση και πληροφόρηση που είναι απαραίτητες για να του επιτρέψουν μια ολοκληρωμένη συμμετοχή στην κοινωνία,
10. Όλες οι ομάδες των πολιτών σε μια τοπική κοινωνία έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων,
11. Οι ευκαιρίες για συμμετοχή στα πολιτισμικά αγαθά, στην αναψυχή και τη διασκέδαση είναι διαθέσιμες σε όλους τους πολίτες,
12. Οι οικισμοί έχουν ανθρώπινες διαστάσεις όσον αφορά το μέγεθος και τον τύπο τους. Το μέγεθος ενός οικισμού δεν πρέπει να υπερβαίνει τη φέρουσα ικανότητα των φυσικών οικοσυστημάτων της περιοχής εγκατάστασής του,
13. Η διαφορετικότητα και η τοπική μοναδικότητα εκτιμούνται και προστατεύονται,
14. Τόποι, χώροι και αντικείμενα συνδυάζουν τη σημασία και την ομορφιά με τη χρησιμότητα και
15. Μια παγκόσμια θεώρηση είναι ενσωματωμένη σε όλες τις τοπικές δράσεις, όπως ακριβώς αποκρυσταλλώνεται στο σύνθημα: «think globally and act locally».

Το Συμβούλιο της Ευρώπης σε συνεργασία με το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR) δημοσίευσε πρόσφατα (21 Μαρτίου 2012) έναν οδηγό με τίτλο «Οι Τοπικές Αρχές σε Κρίσιμες Εποχές: Πολιτικές για την Κρίση, την Ανάκαμψη και για ένα Βιώσιμο Μέλλον». Ουσιαστικά το εν λόγω έργο συνοψίζει τις αποφάσεις της 17ης Υπουργικής Συνόδου του ΣΤΕ που πραγματοποιήθηκε στο Κίεβο τον περασμένο Νοέμβριο. Από την αρχή της οικονομικής κρίσης, το CEMR υποστηρίζει αδιαλείπτως ότι η παρούσα κατάσταση αποτελεί μια ευκαιρία για την Ευρώπη να προσδιορίσει ένα νέο παραγωγικό μοντέλο, βασισμένο στην ενδογενή ανάπτυξη των περιφερειών της. Εκτός από την ανάλυση των επιμέρους διαστάσεων της

κρίσης, το κείμενο αναδεικνύει το σημαντικό ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών για την ανάκαμψη των οικονομιών<sup>132</sup>.

Το πρόγραμμα εργασίας του CEMR για το έτος 2012 εδράζει σε δύο πυλώνες: α) ο πρώτος πυλώνας αφορά το στόχο του CEMR το να επηρεάσει τις ευρωπαϊκές πολιτικές και την ευρωπαϊκή νομοθεσία, να προωθήσει τις κοινές τους θέσεις σε όλους τους τομείς που αφορούν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και β) ο δεύτερος αφορά το στόχο του CEMR να αναδειχθεί σε ένα φόρουμ συζήτησης και συνεργασίας μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών μέσω των εθνικών τους αντιπροσωπευτικών ενώσεων<sup>133</sup>. Άξιο λόγου είναι ότι στο παραπάνω πρόγραμμα γίνεται λόγος για βιώσιμη μεγέθυνση! και όχι για βιώσιμη ανάπτυξη, για μια έννοια δηλαδή που παραπέμπει μόνο την οικονομική διάσταση της ανάπτυξης και φυσικά όχι τις υπόλοιπες παραμέτρους (κοινωνική, πολιτική και περιβαλλοντική) της αειφορίας.

## **2.7. Η εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21 στην Ελλάδα**

Η Ελλάδα μέχρι σήμερα έκανε αποσπασματικά βήματα σε ότι αφορά στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων της, που πηγάζουν από την Διάσκεψη του Ρίο (ΥΠΕΘΟ 1997). Παρόλο που το ελληνικό κράτος περιλαμβάνεται στα συμβαλλόμενα μέρη, το γενικότερο πολιτικό και διοικητικό πλαίσιο δεν είναι ευνοϊκό για την κατάρτιση και την εν τοις πράγμασι εφαρμογή μιας Τοπικής Ατζέντας 21. Οι δε ελληνικές κυβερνήσεις αντιμετώπιζαν ανέκαθεν την προστασία του περιβάλλοντος ως απειλή για την οικονομική ανάπτυξη του, ενώ η αειφορία δεν αποτέλεσε, ως όφειλε, εθνική προτεραιότητα<sup>134</sup>. Ενδεικτικό του γεγονότος αυτού είναι ότι στην Ελλάδα παρά το γεγονός ότι

---

<sup>132</sup> [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-ca84e2ec9b9/teuxos\\_23\\_May2012.Pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-ca84e2ec9b9/teuxos_23_May2012.Pdf)

<sup>133</sup> <http://www.ccre.org/en/page/32> (προσπελάστηκε 3.5.2012)

<sup>134</sup> Χατζηπαρασκευαΐδης Απόστολος, Βιώσιμη ανάπτυξη και ευαισθητοποίηση φορέων: Η περίπτωση της Σύρου, Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) Ν. Κυκλάδων, Ερμούπολη 2008 σελ. 31 και επ.

το 1998 υπήρχε ειδικό κοινοτικό κονδύλι για την εφαρμογή Τοπικών Ατζέντα 21, τα αποτελέσματα εφαρμογής της Τοπικής Ατζέντα 21 ήταν ιδιαίτερα πενιχρά, καθώς μόνον δυο από τους 1000 περίπου Δήμους και Κοινότητες που υπάρχουν, κατάρτισαν Τοπική Ατζέντα 21 στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Προγράμματος LIFE και συγκεκριμένα οι Δήμοι Αμαρουσίου και Χαλανδρίου<sup>135</sup>. Εκτός από τους παραπάνω δήμους και ο δήμος Καλλιθέας Ρόδου, ο οποίος μετά τη μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης» καταργήθηκε καθώς συστήθηκε ο νέος διευρυμένος (και μοναδικός πλέον σε όλο το νησί) δήμος Ρόδου, απετέλεσε τον πρώτο νησιωτικό δήμο, που από το 1999 βρισκόταν σε μια διαδικασία ενσωμάτωσης της έννοιας της αειφορίας στις πολιτικές του και στήριζε ενεργά περιβαλλοντικές, κοινωνικές, διακρατικές και διαπεριφερειακές πρωτοβουλίες στο χώρο ευθύνης του και ήταν μέλος του ICLEI<sup>136</sup>.

Και ο Δήμος Ν. Σμύρνης από το 2008 σε συνεργασία με την οργάνωση Κέντρο για την Ανάπτυξη στη Μεσόγειο και στα πλαίσια της ATZENTA 21 οργάνωσε μια σειρά από συναντήσεις-συζητήσεις που είχαν στόχο μέσα από την συμμετοχή πολιτών να καταγραφούν και να αξιολογηθούν προβλήματα της πόλης μας. Στόχος όχι η απλή καταγραφή, αλλά και η προσπάθεια επίλυσης ορισμένων από αυτά, η υλοποίηση κάποιων από τις προτάσεις που η διαδικασία αυτή θα πρότεινε. Έγιναν 3 συναντήσεις, ακούστηκαν και έγιναν προτάσεις, έγινε μια καταγραφή προβλημάτων και τώρα βρισκόμαστε στο τελικό στάδιο της αξιολόγησης αυτών των προτάσεων και της τελικής πρότασης προς την Δημοτική Αρχή. Επίσης προβλέφθηκε ειδικό κονδύλι στον προϋπολογισμό του 2009 για την υλοποίηση προτάσεων και πρωτοβουλιών που θα προκύψουν από αυτές τις διαδικασίες<sup>137</sup>. Βέβαια όλα αυτά παραμένουν

---

<sup>135</sup> Μπούρκας Κων., Τοπική Ατζέντα 21: Κοινωνική Συμφωνία για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη σε Πρακτικά Ημερίδας με θέμα: «Τοπική Agenda 21» Σύνδεσμος ΟΤΑ Μείζονος Θεσσαλονίκης, Μάιος 1998

<sup>136</sup> Χατζηπαρασκευαΐδης Απόστολος, ό.π. σελ. 34.

<sup>137</sup> [http://www.neasmyrni.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=](http://www.neasmyrni.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=)  
(αναγνώστηκε την 4.5.2012)

σε επίπεδο συζητήσεων και διαβουλεύσεων και δεν έχει φτάσει ως δήμος σε επίπεδο υλοποίησης.

Γίνεται αντιληπτό από τα παραπάνω, ότι η Ελλάδα ως κράτος αλλά και ως σύστημα διοικητικής διακυβέρνησης έχει μεγαλύτερη δυσκολία από τους Ευρωπαίους Εταίρους της να καταστεί βιώσιμη κοινωνία. Η θεσμική της καχεξία οφείλεται, όπως θα δούμε παρακάτω, στο υπερτροφικό πελατειακό σύστημα που έχει μεγάλη ικανότητα επιβιώσεως και είναι η κύρια πηγή των δεινών του ελληνικού περιβάλλοντος. Από τη φύση του το σύστημα αυτό είναι εχθρικό προς την τάξη και τον προγραμματισμό, αντιλαμβάνεται το περιβάλλον ως ορυχείο αδάπανων πλην προσοδοφόρων πελατειακών παροχών ή συναλλαγών<sup>138</sup> και εμποδίζει την εν τοις πράγμασι υλοποίηση καινοτόμων ιδεών, όπως αυτή της Τοπικής Ατζέντας 21.

---

<sup>138</sup> Δεκλερή Μιχαήλ (2000), ό.π.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3** Η εξέλιξη του θεσμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στο σύγχρονο ελληνικό κράτος

### **3.1. Εισαγωγή**

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει μια μακρά ιστορική παράδοση στην Ελλάδα. Κατά την αρχαιότητα κάθε πόλη-κράτος ήταν διηρημένη για την άσκηση της διοίκησης σε μικρές περιοχές, τους Δήμους, οι απολάμβαναν πλήρους αυτονομίας. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος σύμφωνα με τη μυθολογία αποδίδεται στον Θησέα<sup>139</sup>, ανάγεται στα χρόνια του Αθηναίου πολιτικού Κλεισθένη, ο οποίος θεωρείται και ο εμπνευστής του θεσμού αυτού. Ο Κλεισθένης διαίρεσε την Αθηναϊκή Πολιτεία και τους πολίτες της σε δήμους, με ξεχωριστά διοικητικά όργανα και ξεχωριστή για τους δημότες του κάθε δήμου προσωνομία. Αργότερα τόσο ο αθηναϊκός πολιτισμός όσο και των Λακεδαιμόνιων είχε ως βάση το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης με απόλυτη αυτονομίας της πόλης και των περιφερειακών κοινοτήτων. Η συνένωση των πόλεων αυτών και των κοινοτήτων με ταυτόχρονη διατήρηση της αυτονομίας τους δημιούργησε το θεσμό της συμπολιτείας και του συνοικισμού ως ένα είδος δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης<sup>140</sup>.

Κατά τη Βυζαντινή Αυτοκρατορία, η διοίκηση των τοπικών πραγμάτων εξαρτιόταν από την Κωνσταντινούπολη, όπως παλιότερα από τη Ρώμη. Το φεουδαρχικό σύστημα και οι τεράστιες δαπάνες προς απόκρουση των Οθωμανών, που είχαν στρατοπεδεύσει μόνιμα προ των τειχών της Κωνσταντινούπολης, επέδρασαν ανασταλτικά στην πρόοδο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι «Κουρίες», δηλαδή τα δημοτικά εκλογικά σώματα,

---

<sup>139</sup> Σύμφωνα με τη μυθολογία, κατά τη Μυκηναϊκή εποχή (1600-1100 π.Χ.), ο Θησέας συνένωσε τους κατοίκους της με σκοπό τη δημιουργία της Πολιτείας των Αθηναίων. Κατά τον Αριστοτέλη, η η πολιτική μεταρρύθμιση του Θησέα είναι δεύτερη χρονικά, μετά τη μεταρρύθμιση του Ίωνα, αλλά πρώτη «έχουσα πολιτείας τάξιν».

<sup>140</sup> Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδική με τη συνεργασία της Καφαντάρη Γεωργίας, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι (νέα τροποποιημένη έκδοση) Εκδόσεις Σάκκουλα 2004, σελ. 188

δεν είχαν το δικαίωμα να εκλέγουν τους άρχοντες, γιατί το δικαίωμα αυτό περιήλθε στον αυτοκράτορα - βασιλέα. Παρά ταύτα, όμως, σε κείμενα της εποχής εκείνης αναφέρονται όροι, οι οποίοι διασαφηνίζουν έννοιες, που σχετίζονται με την Τουρκική Αυτοδιοίκηση, όπως «ομάς του χωρίου», που υποδηλώνει το ηθικό πρόσωπο της κοινότητας, «μητροκομία», που σημαίνει την έδρα της κοινότητας κ.ά..

Κατά την Τουρκοκρατία (1453-1821), αναπτύχθηκε και σημείωσε μεγάλη επιτυχία ο θεσμός της κοινοτικής αυτοδιοίκησης. Η Ελληνική κοινότητα ενισχύθηκε βαθμηδόν από την τουρκική ανικανότητα και από την ανάγκη αντιμετώπισης των δεινών της ξένης κυριαρχίας. Την τοπική διοίκηση ασκούσαν περιφερειακοί προεστοί αιρετοί, οι οποίοι είχαν κάποια εξάρτηση από την τούρκικη αρχή<sup>141</sup>. Οι κοινοτικοί άρχοντες ονομάζονταν «δημογέροντες» και εκλέγονταν από το λαό. Αυτοί διαχειρίζονταν την κοινοτική περιουσία, συγκέντρωναν τους φόρους και απένειμαν δικαιοσύνη. Η άσκηση της διοίκησης από τους δημογέροντες ακολουθούσε το εθιμικό δίκαιο. Μερικές από τις Ελληνικές κοινότητες εξελίχθηκαν σε μεγάλες οικονομικές αυτοδιοικούμενες μονάδες και μεγαλούργησαν χωρίς να υπάρχει εξάρτηση από κεντρική εξουσία. Οι Πελοποννησιακές κοινότητες, η Χίος, οι κοινότητες της Ηπείρου και της Χαλκιδικής και τα 24 χωριά του Βόλου μεταβλήθηκαν σε κέντρα, που διακρίνονταν για την οικονομική ζωή και τη διοικητική αυτοτέλεια.

Την οικονομική, όμως, αυτή ανάπτυξη των ελληνικών κοινοτήτων έπληττε από τη βαριά φορολογία που επέβαλαν οι οθωμανικές αρχές. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, κατά την περίοδο αυτή κάτω από το ζυγό, να αναπτύξουν ένα ισχυρό κοινοτικό αίσθημα αλληλεγγύης και μια εχθρική στάση απέναντι στο «κράτος». Ταυτόχρονα αναπτύσσεται ως ένα είδος αμυντικού μηχανισμού κατά της αυθαιρεσίας του οθωμανικού συστήματος

---

<sup>141</sup> Βλ. περισσότερα για την περίοδο αυτή στο Θεοδώρου Θ., Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση επί Τουρκοκρατίας, τόμος Ι, Η ελληνική τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την Επανάσταση του 1821, Αθήνα 1996

διακυβέρνησης και λόγω της διοικητικής παρακμής του οθωμανικού κράτους η «πατρονία» και η «προστασία». Οι προστάτες μεσολαβούν για τους πελάτες τους στις οθωμανικές αρχές, αποσπώντας διάφορες εκδουλεύσεις και μετριάζοντας τη φαυλότητα του δικαστικού συστήματος. Το πελατειακό σύστημα λειτουργεί πέρα από διαχωρισμούς τάξεων, αναπτύσσοντας πλέγματα σε σχήμα πυραμίδας, έτσι ώστε ο προστάτης να μπορεί να γίνει πελάτης απέναντι σε κάποιον ισχυρότερό του<sup>142</sup>.

Η επανάσταση του 1821 στην ουσία διακόπτει τη μακρά παράδοση του θεσμού της κοινοτικής αυτοδιοίκησης, που αναπτύχθηκε κατά τη περίοδο της Τουρκοκρατίας. Τα επαναστατικά Συντάγματα της Ελλάδας δεν περιέλαβαν διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Αν και η Β' Εθνική Συνέλευση του Άστρους ψήφισε σε παράρτημα και τον Οργανισμό των Ελληνικών Επαρχιών, στον οποίο όρισε ότι οι επαρχίες υποδιαιρούνται σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά, εκείνα τα χρόνια ήταν κάπως πρόωρο να γίνεται λόγος για εφαρμογή ουσιαστικής τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι εξ αιτίας του αγώνα υπήρχε ανάγκη ενιαίων κατευθύνσεων στη διοίκηση και πολιτικής ενότητας, που μόνο η συγκέντρωση της εξουσίας στα χέρια της κεντρικής κυβέρνησης μπορούσε να εξασφαλίσει<sup>143</sup>.

Σε πλήρη ακμή απαντάται ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα μετά την Επανάσταση του 1821. Στην εδραίωση του θεσμού αυτού, βέβαια, συνέβαλλαν αφενός η απουσία εθνικού κέντρου και αφετέρου οι οικονομικές, κοινωνικές, συγκοινωνιακές και τεχνολογικές συνθήκες της εποχής εκείνης, που δεν ευνοούσαν το συγκεντρωτισμό αλλά αντίθετα ευνοούσαν την συγκρότηση ενός συστήματος ενδογενούς ανάπτυξης σε κάθε περιοχή και άρα τη δημιουργία πολλών κέντρων παραγωγής, αγορών και

---

<sup>142</sup> Βλ. περισσότερα για το σύστημα της «πατρονίας» και «προστασίας» στο Κοροβίνης Ευάγγελος, *Η Νεοελληνική Φαυλοκρατία*, Εκδόσεις Αρμός 2008, σελ. 26 και επ. Η εξάρτηση του πελάτη από τον προστάτη προϋποθέτει την ικανότητα του δεύτερου να εξυπηρετεί τον πελάτη και την οικογένεια του αλλά και την ελευθερία του τελευταίου να διακόπτει τους δεσμούς, όταν δεν τον ικανοποιούσαν τα ανταλλάγματα με τα οποία εξαγόραζαν την εξάρτησή του.

<sup>143</sup> Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, *ό.π.* σελ. 188 και επ.

γενικότερα πολλά κέντρα λήψης αποφάσεων. Από την ίδρυση του ελληνικού κράτους τέσσερις μεγάλες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις-σταθμοί για την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση- αλλάζουν ριζικά, όπως θα δούμε παρακάτω, την κατάσταση στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση: α) νόμος της 27 Δεκεμβρίου 1833, β) ο νόμος του 1912, γ) το πρόγραμμα «Καποδίστριας» και τέλος, δ) το πρόγραμμα «Καλλικράτης».

## **3.2. Η τοπική αυτοδιοίκηση στο νεοσυσταθέν ελληνικό κράτος**

### **3.2.1. Η περίοδος του Καποδίστρια**

Με την ανάληψη της ηγεσίας του νεοσύστατου ελληνικού κράτους το 1828, ο Καποδίστριας στην ουσία ανέλαβε τη συγκρότηση ενός νέου κράτους. Στο πλαίσιο αυτό κύριο μέλημα του ήταν η δημιουργία του διοικητικού συστήματος της χώρας. Επιδίωξή του ήταν να δημιουργήσει ένα ισχυρό κρατικό μηχανισμό, ο οποίος θα ήλεγχε και θα ενοποιούσε τις απελευθερωμένες περιοχές. Η ενοποίηση αυτή ήταν εξαιρετικά σημαντική, γιατί αφενός έπρεπε αν ισχυροποιήσει το ελληνικό κράτος για την αντιμετώπιση των έξωθεν επιβουλών, που εξακολουθούσαν να υφίστανται και αφετέρου ήθελε να αποδυναμώσει του τοπικούς ηγεμονίσκους σε διάφορες περιοχές της επικρατείας.

Αν και μετά την απελευθέρωση και την σύσταση του νέου ελληνικού κράτους το πελατειακό σύστημα όπως αυτό αναπτύχθηκε κατά την τουρκοκρατία έχασε τα θεσμικά στηρίγματά του, όπως ήταν η αυτονομία των Κοινών, τα άτακτα στρατιωτικά σώματα και η αυτόνομη Εκκλησία, οι παραδοσιακές ηγετικές ομάδες (προεστοί, οπλαρχηγοί, караβοκυραίοι και Φαναριώτες λόγιοι) βρήκαν άλλες διεξόδους μέσω της νέας γραφειοκρατικής μηχανή, τις Πρεσβείες των Μεγάλων Δυνάμεων και ιδιαίτερα μετά το 1843 τον ίδιο τον κοινοβουλευτισμό και του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>144</sup>. Το

---

<sup>144</sup> Βλ. και Κοροβίνης Ε.,ό.π.

σύστημα αυτό της «πατρονίας» και η έχθρα απέναντι στο κράτος που κληρονομήθηκαν από την περίοδο της τουρκοκρατίας στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος και σύστημα διοικητικής οργάνωσης αυτού είχε και έχει σημαντικότερα μειονεκτήματα και δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στην ανάπτυξη του κράτους, δεδομένου ότι: 1) εμποδίζει την κινητοποίηση του πληθυσμού για την επίτευξη συλλογικών στόχων (εθνικών και ταξικών), 2) εκφράζει τα συμφέροντα πρωτίστως της πολιτικής και της εκάστοτε καθεστηκυία τάξης και δευτερευόντως επιμέρους συμφέροντα (μεγάλα, μεσαία ή μικρά) και 3) διαβρώνει ή και «καταργεί» ακόμα των κρατικών διοικητικών δομών και αναστέλλει την πρόοδο και την ανάπτυξη του έθνους. Στη βάση του φαινομένου αυτού βρίσκεται ο αχαλίνωτος ατομικισμός συνυφυσμένος με μια βαθιά αδιαφορία για τις τύχες και προοπτικές της χώρας και για τη δυνατότητα ύπαρξης ενός κοινού παραγωγικού μέλλοντος. Το ατομικό «βόλεμα, η ατομική σωτηρία «συν γυναίξί και τέκνοις» με την παράκαμψη κάθε έννοιας νομιμότητας και αξιοκρατίας και με την αμεριμνησία προς το εθνικό και συλλογικό συμφέρον ανάγεται σε υπέρτατη ρυθμιστική αρχή του δημόσιου βίου<sup>145</sup> και οδηγεί ιστορικά πλέον στο να αφεθεί η χώρα μας στη δύνη της οικονομικής κρίσης, που βιώνουμε σήμερα και σε ένα παράλογο και ιστορικά αέναο υπέρμετρο δανεισμό. Το σύστημα αυτό προσπάθησε να πολεμήσει ο Καποδίστριας, μια προσπάθεια που τελικά του στοίχισε τη ζωή.

Στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, η επιδιωκόμενη από τον Καποδίστρια μεταρρύθμιση επιχειρείται με τα ψηφίσματα της 16 Ιανουαρίου

---

<sup>145</sup> Πρβλ. Κοροβίνης Ε.,ό.π. και σελ. 28 και 29 όπου «Η ελληνική ατομικότητα είναι ο αμιγέστερος ατομικός τύπος ανθρώπου που εμφανίστηκε στην ιστορία. Ο πολιτισμικός αυτός τύπος έχει θετικά και αρνητικά. Τα θετικά αναγνωρίζονται στην ανοδική πλευρά της εξελεκτικής καμπύλης του, ενώ τα αρνητικά τα βλέπουμε να υπερτερούν στην καθοδική της πλευρά, κατά την οποία το Εγώ αυτοτοποθετείται υπέρανω κάθε συλλογικής αξίας. Είναι το άτομο που έχει χάσει μέσα του την ικανότητα του **συλλογικώς υφίσταται**. Δυστυχώς, τα αρνητικά του ανθρωπολογικού αυτού τύπου δεν έγινε δυνατό να υπερκεραστούν παρά μόνο μερικώς με την αποδοχή του Χριστιανισμού. Η φαυλοκρατία, για να αναδυθεί και να εμπεδωθεί, αξιοποίησε ορισμένες πλευρές των πολιτικών παραδόσεων του προεπαναστατικού Ελληνισμού, ενώ καλλιέργησε έντεχνα και υπέρμετρα τα αρνητικά χαρακτηριστικά της ελληνικής ατομικότητας».

1828 και 1 Ιανουαρίου 1830, με τα οποία ρύθμισε ομοιόμορφα την οργάνωση των κοινοτήτων της Επικρατείας και καθόρισε την εκλογή των κοινοτικών αρχόντων. Με τα ψηφίσματα αυτά η Επικράτεια διαιρείται σε τμήματα. Η Πελοπόννησος διαιρέθηκε σε επτά τμήματα, τα νησιά σε έξι και η Στερεά Ελλάδα, αργότερα όταν απελευθερώθηκε, σε δύο. Των τμημάτων αυτών προϊστάτο έκτακτοι επίτροποι. Στη συνέχεια, κάθε τμήμα διαιρέθηκε σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Κάθε πόλη, κωμόπολη και χωριό είχε ανάλογα με τον αριθμό των οικογενειών, έναν έως τέσσερις δημογέροντες. Αυτοί ήταν αιρετοί και η εκλογή τους γινόταν από κατάλογο που περιλάμβανε διπλάσιο ή τριπλάσιο αριθμό υποψηφίων και καταρτιζόταν από τον έκτακτο επίτροπο και τους πρώην δημογέροντες. Εκλέξιμοι ήταν όσοι πλήρωναν περισσότερους φόρους και είχαν ηλικία 35 ετών, ενώ εκλέκτορες ήταν όλοι όσοι είχαν συμπληρώσει το 25<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους και ήταν γραμμένοι στον κατάλογο που καταρτιζόταν από τον έκτακτο επίτροπο.

Ο Καποδίστριας, όμως, όπως προαναφέρθηκε, στην προσπάθεια του να οργανώσει το κράτος ήρθε αντιμέτωπος με το διαμορφωμένο ιστορικά από τα χρόνια της τουρκοκρατίας σύστημα, με αποτέλεσμα να προκαλέσει την εναντίον του εξέγερση σημαντικής μερίδας προκρίτων, η οποία οδήγησε και στη δολοφονία του. Λόγω της ανώμαλης πολιτικής κατάστασης που δημιουργήθηκε δεν ήταν δυνατόν να εφαρμοστούν οι σωστές για την εποχή εκείνη απόψεις του Καποδίστρια για την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι επικεφαλής των κοινοτήτων εξακολούθησαν να είναι κυρίως όργανα της κεντρικής διοίκησης και των κομματικών φατριών<sup>146</sup>.

### **3.2.2. Η περίοδος της βαυαρικής Αντιβασιλείας<sup>147</sup>**

Η Βαυαρική Αντιβασιλεία, με το β.δ. της 27.12.1833 «περί συστάσεως των

---

<sup>146</sup> Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, ό.π.

<sup>147</sup> Πρβλ. και Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, ό.π., σελ. 191 και επ.

Δήμων» προσπάθησε να οργανώσει εξ αρχής την τοπική αυτοδιοίκηση σύμφωνα την τοπική αυτοδιοίκηση σύμφωνα με τα τότε ευρωπαϊκά πρότυπα υιοθετώντας το τότε γαλλικό σύστημα τοπικής διοίκησης, με διάφορες μικρές αποκλίσεις, με το οποίο επιδιώκεται η διείσδυση του κεντρικού κράτους στο χώρο ευθύνης των τοπικών κοινοτήτων και έλεγχο αυτών. Στην ουσία δηλαδή προσπάθησαν να μεταφέρουν και να επιβάλλουν στην ελληνική κοινωνία ένα σύστημα τοπικής διοίκησης, το οποίο εφαρμοζόταν σε έναν άλλο λαό με διαφορετική ιστορία και ιδιοσυγκρασία από την ελληνική και τελείως διαφορετικό από το αντίστοιχο σύστημα των χρόνων της τουρκοκρατίας παραμερίζοντας το θεσμό των κοινοτήτων, που ίσχυε μέχρι τότε<sup>148</sup>.

Ο νόμος της 27 Δεκεμβρίου 1833, ο οποίος με ορισμένες τροποποιήσεις ίσχυσε μέχρι το 1912, εισήγαγε βασικές τομές στην διοικητική οργάνωση του τότε νεοσύστατου ελληνικού κράτους. Συστήνονται δήμοι, οι οποίοι αποτελούν ενιαίο τύπο Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενός βαθμού<sup>149</sup> και την μικρότερη μονάδα του κράτους, η επικράτεια διαιρείται σε δήμους, γίνεται διάκριση των δημοτών σε ενεργούς και μη και καθιερώνεται το σύστημα εκλογής των δημοτικών αρχών<sup>150</sup>. Οι δήμοι αυτοί είχαν νομική προσωπικότητα<sup>151</sup> και προβλεπόταν ρύθμιση των δημοτικών πόρων, οι οποίοι προέρχονταν από αστυνομικά πρόστιμα, έμμεσους δημοτικούς φόρους, εράνους, την εργασία των δημοτών και της δημοτικής περιουσίας, που ήταν σύμφωνα με τον παραπάνω νόμο «ιδιοκτησία της ολομέλειας των δημοτών».

Τις δημοτικές αρχές αποτελούσαν ο δήμαρχος, ο οποίος αποτελούσε σημαντική καινοτομία σε σχέση με ό,τι ίσχυε επί Τουρκοκρατίας, οι δημαρχικοί

---

<sup>148</sup> Ο Καθηγητής Νικ. Πανταζόπουλος στην μελέτη του «Ο Ελληνικός Κοινοτισμός και η νεοελληνική κοινοτική παράδοση (Αθήνα, Παρουσία 1993) αναφέρει τα εξής: «Οι ελληνικές κοινότητες έκανα λαμπρό έργο, ίδρυσαν σχολεία και ιδρύματα, εξασφάλισαν πόρους για κοινωφελή έργα, άπλωσαν τη φροντίδα τους στους κατατρεγμένους, έσπειραν τη δημοκρατία που ήρθε να σαρώσει η βαυαροκρατία».

<sup>149</sup> Φλογαϊτή Σπ., Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1978, σελ. 167

<sup>150</sup> Το εκλογικό σύστημα αυτό είναι το μόνο μέχρι της καθιέρωσης των βουλευτικών εκλογών

<sup>151</sup> Ο νόμος όριζε ότι: «ως προς τη δημοτική περιουσία δύνανται οι δήμοι να ενεργούν όλα τα δικαιώματα και να εμβαιούν εις όλα τα συναλλάγματα, όσα οι πολιτικοί νόμοι συγχωρούσιν εις τους ιδιώτας εν γένει και δεν απαγορεύουσι ρητώς εις τους δήμους».

πάρεδροι και το δημοτικό συμβούλιο. Απ' αυτές μόνο το δημοτικό συμβούλιο εκλεγόταν άμεσα από τους δημότες που είχαν δικαίωμα ψήφου, ενώ οι δήμαρχοι και οι πάρεδροι εκλέγονταν έμμεσα από το «δημαιρεσιακό συμβούλιο», δηλαδή από τον εκλογικό σύλλογο, που αποτελούσαν τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου και ίσος αριθμός δημοτών μεταξύ των «μάλλον φορολογούμενων», δηλαδή αυτών που πλήρωναν περισσότερους φόρους και διορίζονταν από την εποπτεύουσα αρχή<sup>152</sup>. Από τον παραπάνω εκλογικό σύλλογο εκλέγονταν τρεις υποψήφιοι για τη θέση του δημάρχου και ένας μόνο για κάθε θέση του δημαρχικού παρέδρου. Η εκλογή των δημάρχων και των παρέδρων ήταν εξαρτημένη από την επιλογή της κεντρικής ή περιφερειακής κρατικής αρχής, καθώς από τους τρεις υποψηφίους που υποδείχτηκαν για τη θέση του δημάρχου, έναν διόριζε ο βασιλιάς ή ο νομάρχης, ανάλογα με την κατηγορία του δήμου από απόψεως πληθυσμού και κατά τον ίδιο τρόπο διορίζονταν και οι εκλεγέντες πάρεδροι. Καθιερώνεται με το νόμο αυτό επομένως η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης και ταυτοχρόνως, τουλάχιστον εν μέρει, και η αρχή της αυτοκυβέρνησης<sup>153</sup>.

Σε εφαρμογή των παραπάνω το σύνολο των δήμων διαιρείται σε 750 δήμους, ο αριθμός τους όμως έβαινε συνεχώς μειούμενος λόγω συνενώσεων, καθώς καθ' όλη την περίοδο που ίσχυσε ο παραπάνω νόμος επικράτησε η τάση συνενώσεων κυρίως μικρών χωριών για τη δημιουργία μεγάλων δήμων Έτσι, κατά τη διάρκεια του 1834 υπήρχαν περίπου 457 και το 1836 μόλις 250. Οι δήμοι αυτοί χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο αυτού και συγκεκριμένα στους δήμους α) με πληθυσμό τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, β) με πληθυσμό τουλάχιστον 2000 και γ) με πληθυσμό κάτω από 2000 κατοίκους, οι οποίοι αποτελούσαν και τη μεγάλη η πλειοψηφία. Οι ολιγάριθμοι αυτοί Δήμοι έφεραν ενόψει, μάλιστα, της αδυναμίας των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους, το κύριο βάρος για

---

<sup>152</sup> Βλ. περισσότερα Σπηλιωτόπουλου Ε., ό.π. σελ. 320 και επ., βλ. και εκεί παραπομπή υπ' αριθ. 1

<sup>153</sup> *ibid*

την αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων. Διέθεταν δε αιρετούς λειτουργούς με ισχυρή επιρροή που έφθανε μέσω των βουλευτών ακόμη και στο εθνικό κέντρο συνεχίζοντας με αυτό τον τρόπο την μακράιωνη «παράδοση» του πελατειακού συστήματος (του παραπάνω συστήματος δηλαδή «πατρονίας» και «προστασίας»). Εντυπωσιακό ήταν και το εύρος των αρμοδιοτήτων των δήμων εκείνης της εποχής, οι οποίοι εν τοις πράγμασι υποκαθιστούσαν το κεντρικό κράτος λόγω της αδυναμίας αυτού και των περιφερειακών δομών να ανταποκριθούν σε ζητήματα π.χ. περίθαλψης, παροχής στέγης, ίδρυσης και συντήρησης δημοτικών σχολείων, κατασκευής και συντήρησης δημοτικών οδών κ.ά.

### **3.2.3. Από το 1844 έως το 1911<sup>154</sup>**

Το σημαντικότερο γεγονός της περιόδου αυτής είναι η για πρώτη φορά έστω και έμμεση συνταγματική αναγνώριση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, οι δήμοι αναγνωρίστηκαν έμμεσα ως μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης με το άρθρο 11 παρ. 1 του Συντάγματος του 1864<sup>155</sup>. Το εν λόγω Σύνταγμα κατοχυρώνει με μια άκρως φιλελεύθερη διάταξη του άρθρου 105<sup>156</sup> και την άμεση εκλογή των δημοτικών αρχών, μεταξύ αυτών και των δημάρχων και παύει με αυτό τον τρόπο να υπάρχει διάκριση μεταξύ της άμεσου εκλογής των δημοτικών συμβούλων και εμμέσου εκλογής του δημάρχου και των παρέδρων. Καθιερώνονται και συνταγματικά πλέον οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αυτοκυβέρνησης<sup>157</sup>. Καταργείται επίσης και η μέχρι τότε απαιτούμενη ιδιότητα του «μάλλον φορολογούμενου» ως προϋπόθεσης για την άσκηση του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος και οι περιορισμοί της καθολικότητας της ψηφοφορίας.

---

<sup>154</sup> Πρβλ. Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, ό.π., σελ. 194 και επ.

<sup>155</sup> Το άρθρο αυτό όριζε ότι στη δημοτική εκπαίδευση «συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων».

<sup>156</sup> Σύμφωνα με το άρθρο αυτό «η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι διαμέσου καθολικής και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας»

<sup>157</sup> Βλ. Σπηλιωτόπουλου Ε. ό.π., σελ. 320 και επ.

Η εκλογή όμως των δημάρχων με άμεση και καθολική ψηφοφορία δεν υπήρξε κατά την εφαρμογή της επιτυχής, καθώς η πρωτοποριακή αυτή για την εποχή της συνταγματική διάταξη δεν μπόρεσε να υπερκεράσει το σύστημα των πελατειακών σχέσεων που, όπως προαναφέρθηκε, είχε αναπτυχθεί εδώ και αιώνες στον ελληνικό χώρο, αλλά αντίθετα το ενίσχυσε και ισχυροποίησε το τοπικό μηχανισμό εξουσιών. Και τούτο διότι λόγω του περιορισμένου αριθμού των δήμων με μεγάλη έκταση, οι οποίοι είχαν προκύψει λόγω των αυθαίρετων συνενώσεων ανομοιογενών τμημάτων, οι δήμαρχοι αποκτούσαν τεράστια εξουσία σε εκτεταμένη περιφέρεια καθιστώντας τον «φεουδάρχη» της περιοχής αυτής και χωρίς μάλιστα να μπορεί να προσφέρει και το ανάλογο έργο στην αντιμετώπιση των τοπικών προβλημάτων.

Το 1875 ο Χαρίλαος Τρικούπης επιχειρεί την εκ νέου μεταρρύθμιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης προσπαθώντας να θεσπίσει και να καθιερώσει το δεύτερο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η προσπάθεια του όμως αυτή παρέμεινε σε επίπεδο νομοσχεδίων. Το πρώτο βήμα για τη καθιέρωση μιας μεταγενέστερης ολοκληρωμένης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ουσία γίνεται το 1887 με το νόμο ΑΦΝC'/1887, ο οποίος ανέθεσε στα νομαρχιακά συμβούλια κυρίως εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες. Διεξοδικά τα θέματα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ρυθμίζονται αργότερα με το νόμο ΒΧΕ'/6.7.1899 «περί νομών και της διοικήσεως αυτών».

Τέλος, το Σύνταγμα του 1911 περιόρισε τη σημασία του προαναφερθέντος άρθρου 105 του Συντάγματος του 1864 απάλειφοντας τις λέξεις «διαμέσου... και μυστικής δια σφαιριδίων ψηφοφορίας». Το άμεσο της εκλογής, η μυστικότητα και το σφαιρίδιο αφέθηκαν με αυτό τον τρόπο στη βούληση του κοινού νομοθέτη. Και σ' αυτό το Σύνταγμα επαναλήφθηκε η περί καθολικότητας της ψήφου των δημοτών θεσπίζοντας έτσι με αυξημένη τυπική ισχύ την αρχή της καθολικότητας των ψηφοφορίας στις δημαιρεσίες.

### **3.3. Η εξέλιξη του θεσμού της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από το 1912 έως τη μεταπολίτευση**

#### **3.3.1. Η μεταρρύθμιση του νόμου ΔΝΖ' του 1912**

Με το νόμο ΔΝΖ' του 1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» ο Βενιζέλος έχοντας ως κεντρικό στόχο του τη συγκρότηση ενός σύγχρονου αστικού κράτους και επιδιώκοντας την αναβάθμιση του κεντρικού πολιτικού και κοινοβουλευτικού συστήματος επιχειρεί να αποδυναμώσει τα τοπικά κέντρα εξουσίας και κυρίως τους δημάρχους, οι οποίοι, όπως προελέχθη, λόγω των διευρυμένων σε έκταση δήμων είχαν αποκτήσει μεγάλη πολιτική επιρροή και δύναμη και είχαν μεταβληθεί σε «φρουδάρχες» ή άλλως «τοπάρχες» της διοικητικής περιοχής τους.

Ο νόμος αυτός εισάγει τις εξής για τη εποχή καινοτομίες: 1) μεταρρυθμίζει τη μέχρι τότε ισχύουσα νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση καθιερώνοντας τη κοινότητα ως τύπο οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης παράλληλα προς το δήμο<sup>158</sup>, β) καθιερώνει τη φιλοσοφία του «δυναμικού συστήματος», η οποία βασίζεται στη διαφορετική νομική μεταχείριση των αγροτικών αφενός και αστικών αφετέρου οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η οποία εγκαταλείφθηκε αρκετές δεκαετίες μετά με το νόμο 1622/1986<sup>159</sup>, γ) εισήγαγε το πληθυσμιακό κριτήριο ως προς το χαρακτηρισμό ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης κοινότητας ή δήμου<sup>160</sup> και τέλος, δ) καθιερώνει το θεσμό της συνδέσμων κοινοτήτων, ο οποίος με αρκετές παραλλαγές και νομοθετικές ρυθμίσεις εφαρμόστηκε ως και τις μέρες μας (1997). Καθιερώνεται, με άλλα λόγια, με το νόμο αυτό η διάκριση των αυτοδιοικούμενων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών, από άποψη

---

<sup>158</sup> Βλ. Σπηλιωτόπουλου Ε., ό.π. σελ. 322.

<sup>159</sup> Χλέπας Ν. Κ., Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα, Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση, Διοίκηση Και Πολιτεία-Μελέτες 23 Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999, σελ.384 και386

<sup>160</sup> Πρβλ. Χλέπας Ν. Κ., ό.π.

οργάνωσης και λειτουργίας, σε αστικούς και αγροτικούς, από τους οποίους οι πρώτοι απετέλεσαν, με ορισμένους περιορισμούς τους δήμους και οι δεύτεροι τις κοινότητες. Έγινε τοιούτοτρόπως δυνατή η ίδρυση μικρότερων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και η διαφορετική νομοθετική ρύθμιση των δύο κατηγοριών αυτών. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ήταν έτσι ανατεθειμένη σε διάφορα όργανα, τις κοινοτικές και δημοτικές αρχές<sup>161</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 146 του νόμου αυτού ο δήμαρχος, οι πάρεδροι και οι δημοτικοί ή κοινοτικοί σύμβουλοι, οι οποίοι αποτελούσαν τις σύμφωνα με το νόμο αυτό δημοτικές και κοινοτικές αρχές εκλέγονταν κάθε τέσσερα χρόνια άμεσα από το λαό. Από την άμεση εκλογή εξαιρέθηκε ο πρόεδρος της κοινότητας, ο οποίος εκλεγόταν μεταξύ των κοινοτικών συμβούλων.

Η διάκριση, βέβαια, αυτή μεταξύ δήμων και κοινοτήτων υπαγορεύτηκε και από τη διάκριση εκείνη την εποχή του πληθυσμού σε αστικό και αγροτικό, τη διαφορετική πνευματική ανάπτυξη των οργάνων της αυτοδιοίκησης και της διαφορετικής οικονομικής δυνατότητας των δήμων σε σχέση με τις κοινότητες.

Παρά το πλεονέκτημα που είχε η ύπαρξη μικρότερων οργανισμών ως προς τους πόρους της αυτοδιοίκησης, που διατίθεντο για την κάλυψη των τοπικών αναγκών και δεν χρησιμοποιούνταν πλέον κατά το μεγαλύτερο μέρος τους για την πρωτεύουσα του οργανισμού, όπως συνέβαινε στους δήμους πριν από το 1912<sup>162</sup>, οι πόροι μιας τόσο στενής περιφέρειας ήταν ταυτόχρονα ανεπαρκής για την διενέργεια αξίων λόγου τοπικών έργων.

Η εφαρμογή του νόμου αυτού είχε και το εξής παράδοξο και αρνητικό αποτέλεσμα: τον πολλαπλασιασμό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Από 442 που αριθμούσαν το 1890 οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έφτασαν με την εφαρμογή του νόμου αυτού στον υπερβολικά μεγάλο αριθμό

---

<sup>161</sup> Πρβλ. Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδική, ό.π., σελ. 198 και επ.

<sup>162</sup> Κάτι ανάλογο παρατηρείται να συμβαίνει και με τους δήμους του προγράμματος «Καλλικράτης», καθώς οι περισσότερες χρηματοδοτήσεις συγκεντρώνονται για την κάλυψη των αναγκών του μεγαλύτερου δήμου με τον οποίο ενοποιήθηκαν οι όμοροι μικρότεροι δήμοι.

των 6.000<sup>163</sup>, οι περισσότεροι από τους οποίους δεν μπορούσαν να επιβιώσουν, γεγονός που μάλλον είχε προβλεφθεί από το νομοθέτη, καθώς ο εν λόγω νόμος περιλαμβάνει, όπως προαναφέρθηκε, και διατάξεις για τη σύσταση συνδέσμων κοινοτήτων για την καλύτερη αντιμετώπιση των δεδομένων οικονομικών προβλημάτων. Παρά τον κατακερματισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης η περίοδος που ακολουθεί τη θέσπιση του παραπάνω νόμου χαρακτηρίζεται από το θεωρητικό προβληματισμό των προοδευτικών πολιτικών δυνάμεων που κυριαρχούν στην κεντρική πολιτική σκηνή, ότι ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού συστήματος πρέπει να εδράζεται και στην αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης.

### **3.3.2. Από το 1925 έως το 1951**

Ο παραπάνω προβληματισμός εκφράστηκε στο Σύνταγμα του 1925/1927, το οποίο περιλαμβάνει για πρώτη φορά και εκτενείς αναφορές στην τοπική αυτοδιοίκηση. Στην ουσία ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται εν τοις πράγμασι για πρώτη φορά από τις διατάξεις του άρθρου 104<sup>164</sup> του Συντάγματος του 1925. Στο άρθρο δε 105 του Συντάγματος του 1925 εμφανίζεται για πρώτη φορά και η έννοια του αποκεντρωτικού συστήματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 του Συντάγματος του 1927, το κράτος έπρεπε να διαιρεθεί σε περιφέρειες μέσα στις οποίες οι πολίτες θα διαχειρίζονταν απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις. Το εν λόγω Σύνταγμα διέκρινε μεταξύ τοπικών υποθέσεων που διαχειρίζονται απευθείας οι πολίτες

---

<sup>163</sup> Ο αριθμός αυτός των κοινοτήτων ήταν υπερβολικά μεγάλος για την εποχή αν αναλογιστεί κανείς ότι τόσους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης διέθετε η Ελλάδα, με μεγαλύτερο πληθυσμό και μεγαλύτερη έκταση, πριν την εφαρμογή του ν. 2539/1997.

<sup>164</sup> Η νομική φύση του άρθρου αυτού προκάλεσε έντονες συζητήσεις. Το ΣτΕ με πάγια νομολογία του (ΣτΕ 257/1930 κ.ά.) έκρινε ότι οι διατάξεις αυτές αποτελούν κατευθυντήριες αρχές για τον κοινό νομοθέτη. Η άποψη όμως αυτή του ΣτΕ επικρίθηκε ως εσφαλμένη, διότι οι διατάξεις αυτές όπως προέκυπτε τόσο από τη διατύπωση τους όσο και από τις προπαρασκευαστικές εργασίες κατά τη σύνταξη του άρθρου 107 του Συντάγματος του 1927 ήταν επιτακτικές.

μέσω των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και γενικών υποθέσεων που διεκπεραιώνονται από αποκεντρωμένα περιφερειακά κρατικά όργανα. Την πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης θα αποτελούσε ο δήμος ή η κοινότητα. Το Σύνταγμα προέβλεπε τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμίδων ανεξάρτητα από τους δήμους και τις κοινότητες καθώς και από τους συνδέσμους κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων (άρθρο 107 παρ. 2). Επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητα βαθμίδας, η κεντρική εξουσία θα ασκούσε ανώτατη εποπτεία<sup>165</sup>.

Το 1934 παρέχεται το δικαίωμα στις γυναίκες να συμμετάσχουν για πρώτη φορά σε δημοτικές εκλογές και συγκεκριμένα στις δημοτικές εκλογές της 11ης Φεβρουαρίου 1934. Αλλά αυτό έγινε σε περιορισμένη κλίμακα, αφού το εκλογικό δικαίωμα δόθηκε μόνο σε όσες είχαν συμπληρώσει τα 30 χρόνια και γνώριζαν ανάγνωση και γραφή. Υπήρχε ακόμα μεγάλη προκατάληψη. Οι κυρίες που προσήλθαν στις κάλπες ήταν λίγες έως ελάχιστες. Στους εκλογικούς καταλόγους της Αθήνας είχαν εγγραφεί μόλις 2.655 και τελικά ψήφισαν μόνο 439. Χρειάστηκε δε να περάσουν σχεδόν είκοσι χρόνια από τότε για να αναγνωριστεί στις γυναίκες το δικαίωμα συμμετοχής στις βουλευτικές εκλογές.

Με το ν.δ. της 31.7.1936 καταργήθηκε κάθε δαπάνη των δήμων και κοινοτήτων για τη στοιχειώδη εκπαίδευση, καθώς επίσης και κάθε υποχρέωση τους για εισφορά στους μισθούς των οπλιτών της Χωροφυλακής, που υπηρετούσαν σε κάθε δήμο ή κοινότητα. Για τις δαπάνες αυτές ήταν μέχρι το 1926 αρμόδια η τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς ήταν επιφορτισμένες με την οργάνωση της τοπικής αστυνομίας και την κατασκευή σχολείων καθώς και για τη συντήρηση και λειτουργία αυτών<sup>166</sup>.

Το Σύνταγμα του 1927 καταργήθηκε από την Ε' Εθνική Συνέλευση με το Θ' Ψήφισμα της 16<sup>ης</sup> Οκτωβρίου. Με την κατάργηση όμως του Συντάγματος του 1927 επαναφέρθηκε σε προσωρινή ισχύ το Σύνταγμα του

---

<sup>165</sup> Βλ. Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, ό.π., σελ. 207 και επ.

<sup>166</sup> Βλ. Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, ό.π., σελ. 209.

1864, όπως αυτό ίσχυε μετά την αναθεώρηση του 1911. Τελικά η ψήφιση των παραπάνω συνταγματικών διατάξεων δεν οδήγησαν τελικά στην σκοπούμενη αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο οποίος παρέμεινε τα επόμενα χρόνια περιορισμένος και αποδυναμωμένος, ιδιαίτερα κατά τις περιόδους της δικτατορίας του 1936, του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου και του εμφυλίου πολέμου που ακολούθησε. Οι διατάξεις αυτές κατά την ολιγόχρονη ισχύ τους το μόνο που πέτυχαν ήταν η πρόκληση ζητημάτων και μακρών συζητήσεων σχετικά με την έννοια και την αναθεώρηση αυτών. Από το 1935 έως και το 1951 η τοπική αυτοδιοίκηση κατοχυρωνόταν μόνο εμμέσως από το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864/1911. Κατά την περίοδο αυτή οι δήμοι και κοινότητες διοικούνταν από αρχές που διορίζονταν από τις εκάστοτε κυβερνήσεις της χώρας.

### **3.3.3. Από το Σύνταγμα του 1952 στο δικτατορικό κείμενο του 1968/1973**

Με το Σύνταγμα αυτό καθιερώνεται πλέον ρητά η τοπική αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με το άρθρο 99 «η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει». Στο Σύνταγμα αυτό δεν θεωρήθηκε αναγκαίο να καθορισθεί λεπτομερώς, όπως έγινε στο Σύνταγμα του 1927. Ειδικά με το άρθρο αυτό χορηγήθηκαν ευρύτατα περιθώρια στην νομοθετική εξουσία να καθορίσει την οργάνωση και λειτουργία του διοικητικού συστήματος. Η λακωνική λεκτική διατύπωση της διάταξης του άρθρου 99 δημιούργησε την εντύπωση ότι αφενός η έκταση της κατοχύρωσης των θεσμών της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης υπολειπόταν εκείνης του Συντάγματος του 1927 και αφετέρου το Σύνταγμα αυτό δεν αντιμετώπιζε τις κοινωνικές συνθήκες που είχαν διαμορφωθεί στη χώρα<sup>167</sup>. Η πείρα όμως που αποκτήθηκε κατά τη λειτουργία του νεοσύστατου ελληνικού κράτους απέδειξε ότι εν αντιθέσει με άλλες χώρες

---

<sup>167</sup> Πρβλ. Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, ό.π., σελ. 212.

προκειμένου να αναπτυχθεί η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα, το Σύνταγμα πρέπει να περιλαμβάνει διατάξεις σαφείς, κατηγορηματικές και λεπτομερείς.

Μεταξύ των Συνταγμάτων του 1927 και του 1952 υπάρχει μια βασική διαφορά, η οποία, μάλιστα, προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες και η οποία συνίσταται στο ότι το Σύνταγμα του 1927 κατοχύρωνε ρητά τόσο την πρωτοβάθμια όσο και τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ το Σύνταγμα του 1952 μόνο την πρωτοβάθμια.

Το 1954 με το ν. δ. 2888/1954 θεσπίζεται ο πρώτος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας, με τον οποίο γίνεται και η πρώτη προσπάθεια ενδεικτικής απαρίθμησης των τοπικών υποθέσεων και καθορίζεται η αυτοδιοίκηση των δήμων και κοινοτήτων.

Τέλος, και το δικτατορικό Σύνταγμα του 1968/1973 περιλάμβανε διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι διατάξεις αυτές έμειναν ανενεργές καθ' όλη τη διάρκεια της δικτατορίας, καθώς το περιεχόμενο τους αναιρούσε ένα από τα βασικότερα στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή το αιρετό των αρχών της<sup>168</sup>.

### **3.4. Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση μετά την μεταπολίτευση**

#### **3.4.1. Το Σύνταγμα του 1975/1986**

Κατά τη διάρκεια των εργασιών της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής υποστηρίχθηκε ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είναι μόνο μορφή οργάνωσης, αλλά είδος ατομικού δικαιώματος της κοινωνίας, ένα θεμελιώδες πολιτικό δικαίωμα της κοινωνίας<sup>169</sup>. Το Σύνταγμα του 1975 έχει μια αυστηρή και πάγια θέση στο ζήτημα της διοικητικής οργάνωσης της χώρας. Από τη μια πλευρά κατοχυρώνει την Κρατική Δημόσια Διοίκηση (κεντρική και αποκεντρωμένη) και από την άλλη την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Στην πρώτη αναθέτει τις κρατικές

---

<sup>168</sup> Βλ. περισσότερα Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, ό.π., σελ. 214.

<sup>169</sup> Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, ό.π., σελ. 215.

υποθέσεις, στην δεύτερη, κατ' αρχήν, τις τοπικές. Εγκαθιδρύει ένα σύστημα ανοικτό προς όλες τις πλευρές της «δημοκρατικής δυναμικής» της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>170</sup> και κατοχύρωνει την τοπική αυτοδιοίκηση όχι μόνο ως σύστημα κατανομής διοικητικών αρμοδιοτήτων στο χώρο της εκτελεστικής εξουσίας αλλά και ως πυλώνα του δημοκρατικού πολιτεύματος μας, καθώς η άρρηκτη σύνδεση της με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, τη βάση δηλαδή του πολιτεύματος μας, και το κύρος της συνταγματικής της προστασίας προσδιορίζουν τις διαστάσεις και τη σημασία αυτής στο πολίτευμα μας.

Το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε στο άρθρο 102 λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση διαρθρώνεται σε βαθμίδες. Την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες και οι λοιπές βαθμίδες καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη. Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το Σύνταγμα του 1975 ξεπερνά σε θέματα οικονομικής ενίσχυσης ξεπερνά εκείνη του 1927. Καθιερώνεται, συνεπώς, ένα σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης προσαρμοσμένο στις σύγχρονες ανάγκες της ελληνικής κοινωνίας και κατοχυρώνονται και συνταγματικά τα εννοιολογικά στοιχεία της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήτοι α) η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, β) η άμεση εκλογή των οργάνων τους, γ) η αυτοτέλεια τους, δ) η κρατική εποπτεία και ε) η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων που αποτελεί και την ουσία αυτής<sup>171</sup>.

Τέλος, με την διαφοροποίηση εν ολίγοις ανάμεσα σε γενικές και τοπικές δημόσιες υποθέσεις και σε συνδυασμό με την πρόβλεψη για λειτουργία πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης τέθηκαν οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό της καθ' ύλην αρμοδιότητας της *stricto sensu* κρατικής διοικήσεως και συνεπώς, του μεριδίου της εκτελεστικής εξουσίας που αυτή διαθέτει. Μετά την ψήφιση του παραπάνω Συντάγματος διαμορφώθηκε ένας ο νομικός

---

<sup>170</sup> Χλέπας Κ. Ν., ό.π. σελ. 429.

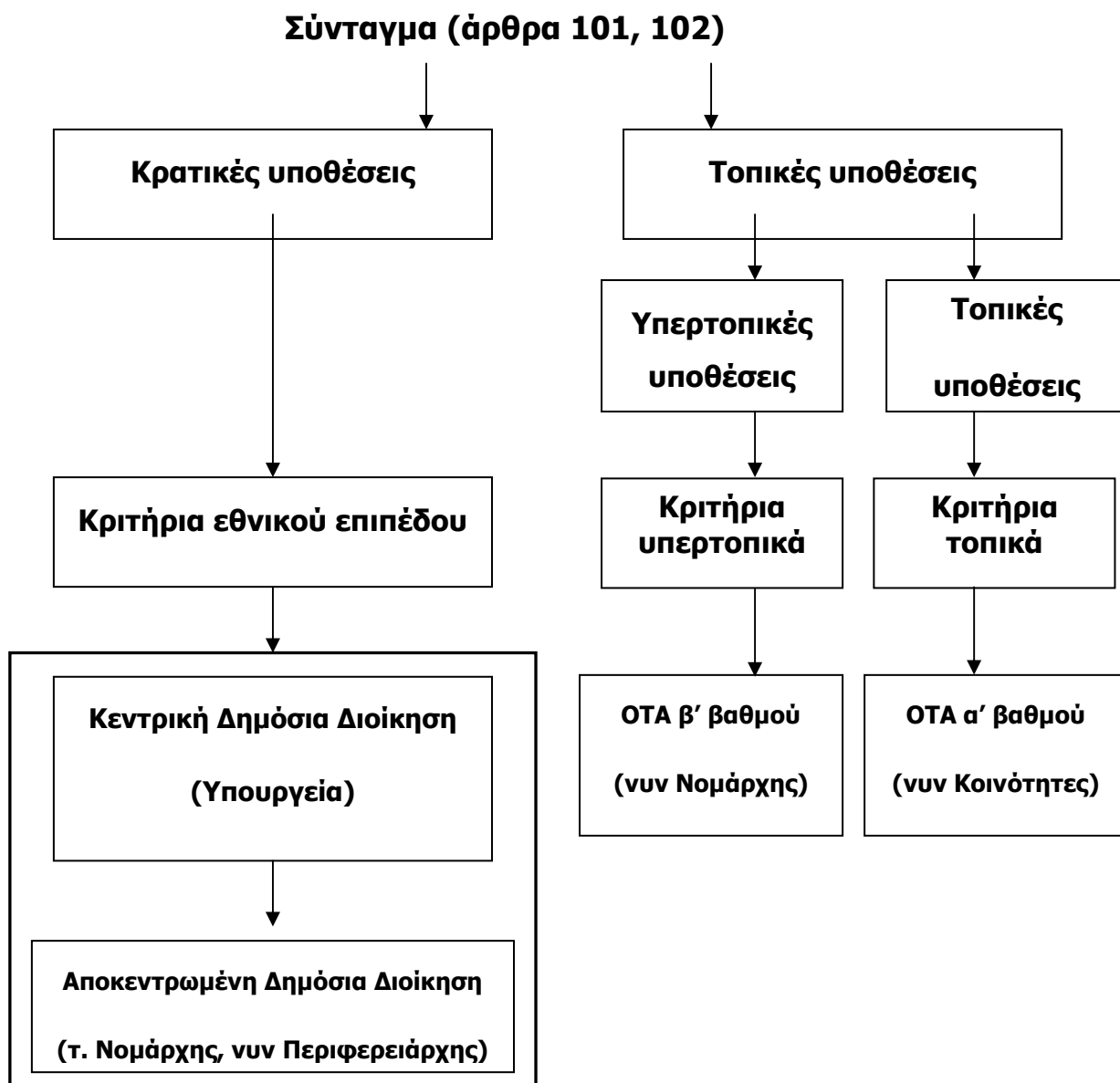
<sup>171</sup> Βλ. και παραπάνω κεφάλαιο 2.1.

προβληματισμός<sup>172</sup> που εστιάστηκε στις σχέσεις Κρατικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ακολουθεί διαγραμματικά η διάρθρωση της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος, όπως αυτά ίσχυαν μετά την αναθεώρηση του 1986:

---

<sup>172</sup> Δημιουργήθηκε το εξής ζήτημα με δεδομένη τη συνταγματική επιταγή να ανατεθούν οι τοπικές υποθέσεις στους ΟΤΑ, μήπως τυχόν το Κράτος, δηλ. η κρατική Δημόσια Διοίκηση, επιμένει να παρακρατεί ζηλότυπα για τον εαυτό της τις φύσει τοπικές υποθέσεις. Το ζήτημα αυτό λύθηκε σταδιακά με διαδοχικές μεταβιβάσεις υποθέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση, βλ. περισσότερο Καραμανώφ Μ., ό.π. σελ. 4



**Πηγή:** Επιμελητήριο Περιβάλλοντος & Βιωσιμότητας, **Κύκλος Νομικών Σεμιναρίων:** «Εισαγωγή στην Επιστήμη και το Δίκαιο της Βιωσιμότητας», Υπεύθυνος Προγράμματος και διδασκαλίας: δρ. Μαρία Καραμανώφ, Σύμβουλος Επικρατείας, Αντιπρόεδρος του Επιμελητηρίου

### 3.4.1. Από το 1974 έως το 1984

Η μεταδικτατορική κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου 1974 προώθησε με σπουδή την ψήφιση ορισμένων νόμων<sup>173</sup> με εκλογικές, κυρίως, διατάξεις, ενόψει των πρώτων ελεύθερων δημοτικών και κοινοτικών εκλογών που έγιναν στις 30 Μαρτίου 1975, και ενώ στην Βουλή δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί οι διαδικασίες για την ψήφιση του νέου Συντάγματος. Με τις εν λόγω νέες ρυθμίσεις καθιερώθηκε η άμεση πλέον εκλογή και του Προέδρου Κοινότητας<sup>174</sup>, ενώ θεσπίστηκαν δύο διαφορετικά εκλογικά συστήματα για τις Κοινότητες, αφενός, που είχαν πληθυσμό έως πέντε χιλιάδες κατοίκους και όλους τους ΟΤΑ, αφετέρου, που είχαν μεγαλύτερο πληθυσμό<sup>175</sup>. Κύριο χαρακτηριστικό της επικρατούσας μετά το 1974 πολιτικής φιλοσοφίας του εκλογικού συστήματος των δημοτικών λειτουργιών είναι η μονοπαταξιακή «κυβερνητική σταθερότητα».

Η κυβέρνηση, που προέκυψε με τις βουλευτικές εκλογές του 1981, διατήρησε, ουσιαστικά, το παλαιό σύστημα, και μ' αυτό τον τρόπο την «κυβερνητική σταθερότητα» στους ΟΤΑ, περιορίζοντας απλώς το ποσοστό των εδρών που ελάμβανε ο επιτυχών συνδυασμός στα τρία πέμπτα (από τα

---

<sup>173</sup> Επρόκειτο για το ν. 8/1975 «Περί της εκλογής των δημοτικών και κοινοτικών Αρχών» (ΕτΚ Α' 25) και το ν. 18/1975 «Περί τροποποίησης και αντικατάστασης διατάξεων του Ν. 8/1975 «περί εκλογής δημοτικών και κοινοτικών αρχών» (ΕτΚ Α' 46). Μετά τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές του Μαρτίου 1975 ψηφίσθηκαν ο ν. 180/1975 «Περί επαναφοράς εν ισχύι διατάξεων του δια του Ν.Δ. 2888/1954 κυρωθέντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος ως ετροποποιήθησαν, συνεπληρώθησαν και αντικατεστάθησαν μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, συμπληρώσεως ενίων διατάξεων αυτού και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων (ΕτΚ Α' 207) και ο ν. 215/1975 «Περί επαναφοράς εν ισχύϊ του Ν. Δ. 2189/1952 «περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής Ενώσεως Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος» ως ετροποποιήθη και συνεπληρώθη μέχρι της 20ής Απριλίου 1967, τροποποίησης, συμπληρώσεως και αντικατάστασης ενίων διατάξεων αυτού, ως και καταργήσεως συναφών διατάξεων» (ΕτΚ Α' 260). Στο τέλος του 1975 ολοκληρώθηκε και η πρώτη μεταδικτατορική κωδικοποίηση με το Π.Δ. 933/1975 «Περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον νόμου των ισχυουσών διατάξεων περί του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος» (ΕτΚ Α' 297).

<sup>174</sup> Άρθρο 40 του ν. 8/1975.

<sup>175</sup> Χλέπας Κ.Ν. (Συντονιστής), Δημ. Παπούλιας, Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα, Θ. Χατζηπαντελής, Παν. Μαίστρος, Χρ. Παλαιολόγος, Θαν. Κανταρτζής, Δημ. Κατσούλης, Ι. Μουράτογλου, Αγγ. Βλάχου. (Ομάδα Μελέτης), Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Οκτώβριος 2008.

δύο τρίτα) διατηρώντας, ενώ παράλληλα διευκολύνθηκε η εκπροσώπηση και των μικρότερων συνδυασμών στα δημοτικά και τα κοινοτικά συμβούλια.

Κατά τις αρχές της δεκαετίας του ογδόντα, έγιναν προσπάθειες για ενίσχυση του πολιτικού-συμμετοχικού στοιχείου κατά την διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Έτσι, λίγο μετά την καθιέρωση της «λαϊκής συμμετοχής» στα Νομαρχιακά Συμβούλια, ένα νέο νομοθέτημα (ν. 1270/1982) εισήγαγε στην Ελλάδα τον ιταλικής προέλευσης όρο «δημοτική αποκέντρωση» ("Decentramento Comunale")<sup>176</sup>. Την τελευταία προωθούσαν τα Συμβούλια των Διαμερισμάτων στις μεγάλες πόλεις, τα οποία είχαν καθιερωθεί, ως διοικητική υποδιαίρεση, ήδη με το άρθρο 110 του ν. 1065/1980. Τα δημοτικά διαμερίσματα σχηματίζονταν, κατά το νόμο, στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Πειραιώς. Το δεκαπενταμελές Συμβούλιο Διαμερίσματος 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) και εξέλεγε τον Πρόεδρό του μεταξύ των μελών του για διετή θητεία (άρθρ. 41 ν. 1270/1982)<sup>177</sup>.

Περαιτέρω ο νόμος 1270/1982 καθιερώνει:

1) Τα Συνοικιακά Συμβούλια στους υπόλοιπους ΟΤΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 60 παρ. 1 ν. 1270/1982, *«Με σκοπό την προώθηση της λαϊκής συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις [...] κάθε δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο με απόφασή του μπορεί να διαιρέσει την περιοχή του δήμου ή της κοινότητας σε συνοικίες και να συγκροτήσει αντίστοιχα συνοικιακά συμβούλια»*. Πρέπει δε να σημειωθεί ιδιαίτερα το γεγονός ότι ο νόμος εξουσιοδοτούσε τους δήμους να ορίσουν όλες τις σχετικές λεπτομέρειες για την σύνθεση, την λειτουργία και την εκλογή των συνοικιακών συμβουλίων (άρθρ. 63), τα οποία θα

---

<sup>176</sup> Βλ. Δ. Κατσούλη, Τα δημοτικά διαμερίσματα και η θέση τους στο ελληνικό δημοτικό δίκαιο, στο έργο: *του ιδίου*, Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 73 επ..

<sup>177</sup> Βλ. αναλυτικά Δ. Κατσούλη, ό.π.π..

αποκτούσαν αρμοδιότητες γνωμοδοτικού χαρακτήρα. Ωστόσο, το γεγονός ότι ο νόμος επέτρεπε σε όλους τους κατοίκους (και όχι μόνο τους δημότες) προκάλεσε αρκετές καταχρήσεις, διπλοψηφίες κ.λ.π. που οδήγησαν πολύ γρήγορα σε παρακμή το νέο θεσμό, ο οποίος πάντως σε ορισμένες περιπτώσεις όντως εξασφάλισε για πρώτη φορά την συμμετοχή κατοίκων που ήταν μέχρι τότε αποκλεισμένοι από τις σχετικές διαδικασίες, όπως οι ετεροδημότες και οι –τότε ολιγάριθμοι βέβαια- αλλοδαποί.

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

3) Το θεσμό των αντιδημάρχων (άρθρο 15 του ν. 1270/1982 καθιερώθηκε ο θεσμός των Αντιδημάρχων) σε δήμους με πληθυσμό μεγαλύτερο από 10.000 κατοίκους (2-3 Αντιδήμαρχοι, ανάλογα με τον πληθυσμό). Ως Αντιδήμαρχοι ορίζονταν σύμβουλοι του επιτυχόντος συνδυασμού για διετή θητεία από τον Δήμαρχο, ο οποίος τους μεταβίβαζε αρμοδιότητές του. Επρόκειτο για μια πρώτη προσπάθεια «αποσυμφόρησης» των δημαρχιακών καθηκόντων υπό τον έλεγχο του ίδιου του δημάρχου, ο οποίος επέλεγε τους αντιδημάρχους ελεύθερα κατά την κρίση του, ενώ προσδιόριζε με απόφασή του τον κύκλο των καθηκόντων τους.

**3.4.3. 1984-1997: Η πλήρης σύγχυση της ελληνικής πολιτικής ως προς το μείζον θέμα της συγκρότησης και οργάνωσης τοπικής αυτοδιοίκησης.**

Κατά την περίοδο αυτή (1984-1197) εξελίσσεται, όπως θα δούμε παρακάτω, ένα θέατρο του παραλόγου όσον αφορά το θέμα της ρύθμισης της διαδημοτικής συνεργασίας και συνένωσης των ΟΤΑ, το οποίο απασχολεί το Έλληνα νομοθέτη από το 1912. Όπως προαναφέρθηκε οι πρώτες διακοινοτικές συνεργασίες με την ίδρυση «Συνδέσμων», οι οποίες όμως δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, υιοθετήθηκαν από το νόμο ΔΝΖ/1912. Εξήντα χρόνια μετά ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 επιτρέπει ρητά στην παρ. 3 του άρθρου 102 τη δημιουργία αναγκαστικών πλέον ΟΤΑ. Μόλις το 1980 με το νόμο 1065/1980 εμφανίστηκαν οι πρώτες διατάξεις στην κοινή νομοθεσία που προέβλεπαν τον υπό προϋποθέσεις εξαναγκασμό, με απόφαση του Νομάρχη, συμμετοχής ενός Δήμου ή Κοινότητας σε υφιστάμενο σύνδεσμο ή αποδοχής ενός «ανεπιθύμητου» ΟΤΑ από ένα Σύνδεσμο<sup>178</sup>. Μέχρι και το 1984, ότε και υιοθετούνται νέοι θεσμοί για την αντιμετώπιση των προβλημάτων από τον κατακερματισμό των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η κρατική εξουσία και ΟΤΑ εμφανίζονται αρκετά διστακτικοί ως προς κάθε είδους διακοινοτικής συνεργασίας.

Μέχρι και το 1984 έχει καταστεί σαφές, ότι οι μέχρι τότε σκοπούμενες διαδημοτικές συνεργασίες δεν έχουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα αλλά και το ότι οι παλαιοί μηχανισμοί βρέθηκαν απροετοίμαστοι στην δίνη που προκάλεσε ο πακτωλός του κοινοτικού χρήματος. Κυρίως οι μικρές ελληνικές κοινότητες<sup>179</sup> που αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα στελέχωσης και πόρων, βρέθηκαν αιχμάλωτες των κέντρων, δηλαδή των νομαρχιών, ταμείων, του κεντρικού Κράτους που διέθεταν τη τεχνογνωσία, τις πληροφορίες, τους πόρους και τη πρόσβαση στις διαδικασίες λήψης δημοσίων αποφάσεων. Στα πλαίσια επίλυσης του παραπάνω προβλήματος επιχειρήθηκε την δεκαετία του ογδόντα με τους νόμους 1416/1984 και 1622/1986 η παράλληλη εφαρμογή

---

<sup>178</sup> Χλέπας ό.π. σελ. 375 και επ.

<sup>179</sup> Χλέπας ό.π.

Η καχεξία των μικρών κοινοτήτων δεν αποτελούσε μόνο ελληνική ιδιορρυθμία. Παρόμοια προβλήματα είχαν αντιμετωπίσει κατά το πρόσφατο παρελθόν και άλλα ευρωπαϊκά κράτη και είχαν προωθήσει ακόμη και αναγκαστικές συνενώσεις των μικρών ΟΤΑ. Η Γαλλία δε επιστράτευσε με μεγάλη επιτυχία και με συστηματικότητα το θεσμό των συνδέσμων.

δύο εναλλακτικών λύσεων, της δημιουργίας αφενός ισχυρών συνδέσμων «πολλαπλών σκοπών» («εθελοντικοί» Αναπτυξιακοί Σύνδεσμοί στην αρχή και αργότερα «αναγκαστικά» Συμβούλια Περιοχής) και της προώθησης αφετέρου εθελοντικών κατά κανόνα συνενώσεων.

Ειδικότερα, μετά τη θέση σε ισχύ με τον νόμο 1416/84 του νέου θεσμού των αναπτυξιακών συνδέσμων), που βασίζονταν σε δεσμευτικό σχεδιασμό αντίστοιχων «γεωγραφικών ενοτήτων» και ταυτόχρονα με την εφαρμογή αυτού, το ΥΧΟΠ, το καθ' ύλην δηλαδή αρμόδιο υπουργείο για το σχεδιασμό των γεωγραφικών αυτών ενοτήτων προωθεί –ενδεικτικό της ελληνικής γραφειοκρατίας και του παραλόγου, που επικρατεί στην πολιτική σκηνή της Ελλάδας- στα πλαίσια του Πενταετούς Προγράμματος Κοινωνικής και Οικονομικής Ανάπτυξης 1983-1987 ένα ευθέως ανταγωνιστικό σχέδιο, ήτοι το χωροταξικό σχεδιασμό και ειδικότερα τον καθορισμό γεωγραφικών – οικιστικών ενοτήτων στην ύπαιθρο γνωστό ως το σχεδιασμό των «ανοικτών πόλεων» και με τον οποίο θα καταργούσαν «τη διαφορά πόλης και χωριού». Φυσικά οι 502 περιοχές των «ανοικτών πόλεων» που προέκυψαν στα πλαίσια υλοποίησης του παραπάνω προγράμματος δεν ταυτίζονταν με τις 573 «γεωγραφικές ενότητες» των αναπτυξιακών συνδέσμων που σχεδιάστηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών<sup>180</sup>.

Και σαν μην έφτανε η σύγχυση που προκλήθηκε λόγω των παραπάνω στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το 1986 τίθεται σε κίνηση και «τρίτος γύρος συμμετοχικών διαδικασιών» για τον καθορισμό «κατάλληλων» για την τοπική διοικητική ανασυγκρότηση ανθρωπογεωγραφικών ενοτήτων στην ύπαιθρο<sup>181</sup> με το νόμο 1622/1986, ο οποίος επέτεινε ακόμη περισσότερο την επικρατούσα σύγχυση<sup>182</sup>. Με το παραπάνω νόμο έχουμε δημιουργία -

---

<sup>180</sup> Οι «ανοικτές πόλεις» εγκαταλείφθηκαν γρήγορα, ενώ το Υπουργείο Εσωτερικών χάρη και στους ισχυρούς δεσμούς του με τους ΟΤΑ προώθησε στη συνέχεια με σχετική επιτυχία το «δικό» του θεσμό.

<sup>181</sup> Χλέπας Κ. Ν., σελ.382 και επ.

<sup>182</sup> Χαρακτηριστικές για την αντιφατικότητα 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

εθελοντικά και μερικώς αναγκαστικά- περιοχών με βάση τις συγκοινωνιακές, πληθυσμιακές, γεωγραφικές, οικονομικές, πολιτιστικές και δημογραφικές συνθήκες. Επίσης, καθιερώνει και τη λειτουργία δημοτικών νομικών προσώπων («τοπικών συμβουλίων») σε κάθε έναν από τους καταργούμενους ΟΤΑ με πληθυσμό μεγαλύτερο από 200 κατοίκους, εκτός από την έδρα του νέου νομού. Σημειωτέον δε ότι με τους παραπάνω νόμους εγκαταλείπεται αφενός το πληθυσμιακό κριτήριο (ν. 1416/1984) και αφετέρου τη φιλοσοφία του «δυσιαδικού συστήματος» εβδομήντα χρόνια μετά την καθιέρωσή τους με το νόμο ΔΝΖ'/1912. Με τους νόμους 1416/84 και 1622/86 θεσπίστηκαν ικανά κίνητρα για την εθελοντική συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε νέους δήμους, αλλά οι προσπάθειες αυτές δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Λιγότεροι από 400 ΟΤΑ (από τους 5775 συνολικά) αξιοποίησαν αυτά τα κίνητρα.

Περαιτέρω σύγχυση προκάλεσε και η παράλληλη εφαρμογή του νόμου 2218/1994, με το οποίο δημιουργήθηκαν 492 συμβούλια περιοχής τα οποία ήταν στην ουσία σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων που βασιζόνταν όχι στην εθελοντική αλλά στην υποχρεωτική συμμετοχή αυτών. Φιλοδοξία ήταν τα συμβούλια περιοχής να γίνουν πόλοι έλξης και συνένωσης όλων των δραστηριοτήτων των κατοίκων της περιοχής ώστε να συμβάλουν στη δημιουργία νέων ισχυρών δήμων με την εθελοντική συνένωση<sup>183</sup>. Εν ολίγοις για μια ακόμη φορά (την τέταρτη από το 1984) η χώρα διαιρείται σε «κατάλληλες» ανθρωπογεωγραφικές ενότητες (άρθρο 48). Ωστόσο, η

---

πόλεων», όσο και εκείνες των 573 «γεωγραφικών ενοτήτων», όπου ήδη λειτουργούσαν σε αρκετές απ' αυτές οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι.

<sup>183</sup> Χατζηπαντελής Θεόδωρος κλπ., Ομάδα μελέτης, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008 δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα:

<http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=285&View=8> (Μάιος 2012)

κατάργηση και όχι η αναμόρφωση των αναπτυξιακών συνδέσμων δύσκολα γίνεται κατανοητή<sup>184</sup>.

Αξίζει, τέλος, στο σημείο τούτο να σημειωθεί οι παραπάνω νόμοι συνεχίζουν να εφαρμόζονται παράλληλα και μετά το 1994, με αποτέλεσμα κατά το 1995 και 1996 να δημιουργηθούν έξι συνενώσεις σύμφωνα με τον 1461/1984 και δώδεκα συνενώσεις σύμφωνα με το νόμο 1622/1986<sup>185</sup>. Με άλλα λόγια, αυτό που επικρατούσε κατά την περίοδο 1984-1997 είναι η πλήρης πολιτική και διοικητική σύγχυση ως προς το μείζον θέμα της σκοπούμενης αναδιάρθρωσης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρά τις νομοθετικές παρεμβάσεις και μεταρρυθμίσεις η χώρα μας συνεχίζει να αποτελείται από ανισοβαρείς ΟΤΑ που κυρίως λειτουργούσαν σαν κέντρα οργάνωσης της κοινωνικής ζωής της περιοχής και διεκπεραιωτές της τοπικής γραφειοκρατίας. Υπήρχαν 5318 κοινότητες με πληθυσμό μικρότερο από 5000 κατοίκους και 457 δήμοι. Από τους ΟΤΑ (5775 συνολικά) ποσοστό 94% είχε πληθυσμό μικρότερο των 2000 και αντιστοιχούσε στο 31% του πληθυσμού της χώρας. Ποσοστό 64% ήταν ΟΤΑ με πληθυσμό μικρότερο των 510 κατοίκων. Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ δεν ήταν ενιαίες πολεοδομικές ενότητες αλλά αποτελούνταν από 12315 οικισμούς<sup>186</sup>.

### **3.5. Νόμος 2539/1997- Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας»**

Κατά το 1997 και μετά από αλληπάλληλα «νεοελληνικά ημίμετρα» δεκαετιών<sup>187</sup> γίνεται μια πιο συστηματική προσπάθεια για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού και των προβλημάτων διακυβέρνησης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με τη θέσπιση του νόμου

---

<sup>184</sup> Στο κείμενο του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» τόσο το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο όσο και η εφαρμογή αυτού στη πράξη χαρακτηρίζεται από «προχειρότητα»!

<sup>185</sup> Χλέπας Κ.Ν., ό.π. σελ. 390.

<sup>186</sup> Χατζηπαντελής Θεόδωρος κλπ., Ομάδα μελέτης, ό.π.

<sup>187</sup> Χλέπας Κ.Ν., ό.π. σελ. 455.

2539/1997 «Πρόγραμμα Ι. Καποδίστριας»<sup>188</sup>. Αν και επιχειρείται με το εν λόγω πρόγραμμα μια βαθειά τομή στη συγκρότηση, οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, η κυβέρνηση δεν ακολουθεί το παράδειγμα των άλλων κρατών και όσα επιτάσσουν τα διεθνή κείμενα (Ατζέντα 21, Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, κλπ.), να συγκροτήσει, δηλαδή, Εθνική Επιτροπή από επιστήμονες και στελέχη της δημοσίας διοίκησης, οι οποίοι με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων θα αναλάμβανε μεταξύ άλλων και το βάρος των αποφάσεων για το πολιτικά και για τη διοικητική οργάνωση του κράτους κρίσιμο θέμα της ανασυγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης και τη βάσει συναινέσεως των πολιτών διαμόρφωση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου. Άλλα αντίθετα η όλη ευθύνη για τις τελικές αποφάσεις ανατέθηκε στο Υπ.Εσ.Δ.Δ.Α. με προφανή στόχο να προχωρήσει όσο το δυνατόν ταχύτερα και χωρίς τις συνήθειες «διαδικαστικές εμπλοκές» ένα ιδιαίτερα δυσχερές εγχείρημα που έπρεπε να ολοκληρωθεί πριν τις επερχόμενες κατά τη διάρκεια της θητείας της τότε κυβέρνησης δημοτικές και κοινοτικές εκλογές (Οκτώβριο 1998)<sup>189</sup>.

Με το πρόγραμμα «Καποδίστριας», το οποίο αποτελεί τον προπομπό του προγράμματος «Καλλικράτης», επιχειρείται η προετοιμασία των τοπικών κοινωνιών ενόψει των οριστικών εκτεταμένων αναγκαστικών συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων που επιδιώκεται δεκατρία χρόνια μετά τη θέσπιση του προγράμματος Καποδίστριας με το πρόγραμμα «Καλλικράτης». Το πρόγραμμα Καποδίστρια είχε κατά βάση δύο βασικούς στόχους:

α) τη συνένωση πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και

---

<sup>188</sup> Βλ. την κριτική του Α. Μακρυδημήτρη στο άρθρο με τίτλο «Συν(αίν)εση για Καποδίστρια» δημοσιευμένο στην Εφημερίδα «Τα Νέα», Πέμπτη 25.9.1997, σελ. 6: « Η νέα κατάργηση των Κοινοτήτων, αν εφαρμοστεί το πολύ πολύ θα επιφέρει μια λογιστική και μόνο και διόλου ουσιαστική μείωση του αριθμού των μονάδων πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Θα επιτείνει όμως τις τάσεις ερήμωσης της υπαίθρου, θα αυξήσει το συνολικό κόστος και την πολυπλοκότητα της διοίκησης, ενώ είναι αμφίβολο πως θα συμβάλει στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών που μέχρι να αφομοιώσουν τις νέες διαδικασίες θα παραπέμπονται από τον Άννα στον Καϊάφα».

<sup>189</sup> Χλέπας Κ.Ν., ό.π. σελ. 392-393.

β) την μεταβίβαση σ' αυτούς αμιγών κρατικών αρμοδιοτήτων (πχ. πολεοδομικές, χωροταξικές κλπ.).

Κατά δε τον αρμόδιο ΥΠ.ΕΣ και αρχιτέκτονα της κ. Α. Παπαδόπουλο, οι στόχοι αυτής της μεγάλης μεταρρύθμισης, όπως τους διατύπωσε αυτός στο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στο Ηράκλειο της Κρήτης τον Μάρτιο του 1997 ήταν<sup>190</sup>:

- *«Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο **εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος.***
- *Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο **εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος** στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α.*
- *Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την **διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια τω ΟΤΑ.***
- ***Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων** για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού. Η ενίσχυση του ενδογενούς δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια **διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.***
- *Η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση **της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.***
- *Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.*

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίστηκε το πρόγραμμα σύμφωνα με τον ΥΠ.ΕΣ. κ. Α. Παπαδόπουλο στο ίδιο Συνέδριο ήταν:

---

<sup>190</sup> Βλ. Χατζηπαντελή Θ. κλπ. Η πρόσκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008, σελ. 49

- Ο συνδυασμός των αρχών της **δημοκρατικότητας** και της **αποτελεσματικότητας** (μεγάλοι ΟΤΑ αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση).
- Η **συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων**.
- Η **αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία** ( κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων).
- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής **πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης**.

Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συνεπώς επανακαθορίζονται με πληθυσμιακά και χωροταξικά κριτήρια (όχι πάντοτε ξεκάθαρα). Ειδικότερα, το πρόγραμμα «Καποδίστρια» και οι μεταγενέστερες μικρές τροποποιήσεις του δημιούργησαν 901 δήμους και 130 κοινότητες, από τους 369 δήμους και τις 5.554 κοινότητες της απογραφής του 1991. Οι 748 από τους καποδιστριακούς δήμους προήλθαν από τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων, δυο κοινότητες αναγνωρίστηκαν ως δήμοι και σε 151 δήμους δεν σημειώθηκε καμιά αλλαγή. Όσον αφορά τις κοινότητες, οι 108 παρέμειναν αμετάβλητες και 22 προέκυψαν από συνένωση άλλων κοινοτήτων.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 10 του νόμου αυτού: «*Στους δήμους και τις κοινότητες, που συνιστώνται με τον παρόντα νόμο, η εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου ΟΤΑ και κάθε προσαρτώμενου συνοικισμού αποτελεί υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας του νέου δήμου ή κοινότητας και προσδιορίζεται με τον όρο «Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα», το οποίο περιλαμβάνει και τον πληθυσμό του καταργηθέντος ΟΤΑ*». Οι αναγκαστικές συνενώσεις του 1998 αφορούσαν όλους τους νομούς της χώρας, εκτός από τρεις νομαρχίες του νομού Αττικής<sup>191</sup> χωρίς έτσι να επιχειρηθεί για ευνόητους

---

<sup>191</sup> Η ουσιαστική διοικητική ανασυγκρότηση των ελληνικών μεγαλουπόλεων παραπέμφθηκε στο μέλλον, προκειμένου να προχωρήσει ταχύτερα και ευκολότερα η αναδιοργάνωση της υπόλοιπης χώρας. Βλ. Εισηγ. Έκθεση σ. 278.

λόγους η διοικητική ανασυγκρότηση της πρωτεύουσας, η οποία επιχειρείται με το πρόγραμμα «Καλλικράτης», όπως θα δούμε παρακάτω.

Με το άρθρο 4 του παραπάνω νόμου προβλέπετε η σύσταση Τοπικού Συμβουλίου (παρ. 1) σε κάθε δημοτικό διαμέρισμα, εκτός από εκείνα που ορίζονταν ως έδρες των νέων δήμων και είχαν πληθυσμό άνω των 1.000 κατοίκων. Το Τοπικό Συμβούλιο «λειτουργεί στα πλαίσια του νέου δήμου ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος» (παρ. 2). Τα τοπικά συμβούλια προβλέπονται τριμελή σε διαμερίσματα που έχουν μέχρι 300 κάτοικους, πενταμελή σε όσα έχουν μέχρι 1.500 και επταμελή στα μεγαλύτερα. Ως προς τα κοινοτικά διαμερίσματα, ο νόμος καθιέρωσε την εκπροσώπησή τους, εκτός από εκείνα της έδρας, στη νέα Κοινότητα με τους Παρέδρους (βλ. ιδίως άρθρ. 7 και 8 του νόμου).

Περαιτέρω, ο νομοθέτης επέλεξε με το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» να συγκεντρωθεί η ευθύνη για την λήψη των αποφάσεων στα όργανα του Δήμου (κυρίως στο δημοτικό συμβούλιο), ενώ τα τοπικά συμβούλια των δημοτικών διαμερισμάτων (δηλ. των τέως ΟΤΑ) περιορίστηκαν σε γνωμοδοτικά και ελεγκτικά, κυρίως, καθήκοντα. Έτσι, το «καταστατικό πλαίσιο»<sup>192</sup> που διαμορφώνεται από το νόμο για τους νέους Δήμους επιδιώκει την εφαρμογή της αρχής της αποτελεσματικής διοίκησης και της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης με τη διαμόρφωση αφενός μιας λειτουργικής ισορροπίας ανάμεσα στη συγκρότηση ισχυρού διοικητικού κέντρου στο νέο ΟΤΑ και τη δημοκρατική συμμετοχή αφετέρου «των κατοίκων των χωριών στη διαμόρφωση και την άσκηση δημοτικής πολιτικής». Με τις σχετικές ρυθμίσεις επιδιώκεται η διασφάλιση της διοικητικής συνοχής των νέων Δήμων, χωρίς πάντως, να αποκλείεται και η αποσυγκέντρωση ορισμένων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων<sup>193</sup> από τα «κεντρικά» όργανα προς τα τοπικά συμβούλια ή προς

---

<sup>192</sup> Με τον όρο «καταστατικό πλαίσιο» των Δήμων εννοούνται οι βασικοί κανόνες και οι αρχές που διέπουν την οργάνωση και λειτουργία αυτών των ΟΤΑ. Χλέπας Κ. Ν., ό.π. σελ. 402.

<sup>193</sup> Με το άρθρο 6 παρ. 2 του νόμου, προβλεπόταν η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το δήμο στα τοπικά συμβούλια. Το δημοτικό συμβούλιο με απόφασή του που έπρεπε να ληφθεί μέσα

τον πρόεδρό τους. Προς εξισορρόπηση του μονοπωλίου αποφασιστικής εξουσίας που παραχωρείται στα κεντρικά όργανα, ο νομοθέτης προέβλεψε την απευθείας συμμετοχή εκπροσώπων των δημοτικών διαμερισμάτων στο δημοτικό συμβούλιο, και συγκεκριμένα των Προέδρων των τοπικών συμβουλίων<sup>194</sup> ως μελών του, καθώς και των Δημαρχιακών Παρέδρων<sup>195</sup>. Οι τελευταίοι όμως δεν είναι και μέλη του δημοτικού συμβουλίου.

**Συνοπτικά** οι σημαντικότερες αλλαγές<sup>196</sup> που επέφερε το πρόγραμμα

---

στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου, με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, μπορούσε να αναθέτει στα τοπικά συμβούλια ή στον πρόεδρό τους αρμοδιότητες του: για τη συντήρηση και λειτουργία των δικτύων ύδρευσης και άρδευσης, των νεκροταφείων, των εγκαταστάσεων στους βοσκότοπους, των παιδικών χαρών και άλλων παιδιών, των σχολικών κτιρίων και του εξοπλισμού τους, τη συντήρηση του συστήματος αποχέτευσης, των δημοτικών οδών και γεφυρών, των πλατειών και των άλλων κοινόχρηστων χώρων καθώς και των αγροτικών οδών, την εφαρμογή πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων και τη συντήρηση και λειτουργία των αντίστοιχων εγκαταστάσεων, την παροχή υπηρεσιών και προστασίας στους ηλικιωμένους κατοίκους της περιοχής τους στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου, την παροχή υπηρεσιών για την τουριστική αξιοποίηση και προβολή του δημοτικού διαμερίσματος. Το δημοτικό συμβούλιο μπορούσε πάντως να αναθέτει αρμοδιότητες «και σε όποιον άλλο τομέα κρίνει σκόπιμο με κριτήριο την εξυπηρέτηση των κατοίκων, την αποτελεσματικότητα και την οικονομία».

<sup>194</sup> 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.

<sup>196</sup> Το ψήφισμα του τακτικού συνεδρίου της ΚΕΔΚΕ, που πραγματοποιήθηκε στη Ρόδο στις 20-24 Οκτωβρίου 1999, αναφέρει ανάμεσα σε άλλα:

[Με τη νέα πραγματικότητα που έχει δημιουργηθεί στη χώρα μας, μετά την ψήφιση και εφαρμογή του Ν.2539/97 που υλοποιεί στην πράξη το πρόγραμμα "ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ", διαπιστώνει ότι έχουν γίνει σημαντικά θετικά βήματα, αλλά ότι υπάρχουν και πολλά ζητήματα που χρήζουν ακόμα άμεσης επίλυσης.

Για το λόγο αυτό, πρέπει η Κυβέρνηση, τα συλλογικά όργανα και οι υποστηρικτικοί μηχανισμοί της Τ.Α. να αναπτύξουν όλες τις απαραίτητες υποστηρικτικές πολιτικές και να αναλάβουν πρωτοβουλίες οικονομικής ενίσχυσης και υλοποίησης των εξαγγελιών καθώς και τη συνεχή ενημέρωση και πληροφόρηση των νέων Ο.Τ.Α., ώστε στο συντομότερο δυνατό χρόνο να μεταβληθούν αυτοί σε ισχυρούς και σύγχρονους Δήμους, κύτταρα τοπικής ανάπτυξης και προκοπής.

Επιβεβαιώνει ότι στόχος της Αυτοδιοίκησης παραμένει η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στους πολίτες και η βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου.

Στην προοπτική της ολοκλήρωσης ενός νέου μοντέλου διοικητικής διάρθρωσης της χώρας και της νέας σχέσης ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες εξουσίας, θεωρούμε ότι πρέπει να ανοίξει η συζήτηση για τα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης, καθώς και για την Περιφέρεια.

Αναβάθμιση και επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου με τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της Αυτοδιοίκησης και σύνταξη νέου χάρτη για το σύνολο των αρμοδιοτήτων των δράσεων και των λειτουργιών της Αυτοδιοίκησης.

«Ι. Καποδίστριας» στην πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση είναι εξής:

1. Οι κοινότητες, που ορίζονται ρητά στο νόμο, καταργούνται υποχρεωτικά και συνενώνονται σε ένα ευρύτερο δήμο. Η σπουδή της κατάργησης τους αυτή με νόμο αποσκοπούσε και στην αποφυγή του ενδεχόμενου προσφυγών στη Δικαιοσύνη και στην πρόληψη περαιτέρω αντιδράσεων από τις τοπικές κοινωνίες. Τα τελευταία χρόνια άλλωστε παρατηρείται η τάση να προτιμάται (αν όχι προκρίνεται) η νομοθετική δηλ. άνωθεν, επιλογή μιας λύσης, η οποία είναι πιο γρήγορη, εύκολη και ανεπίδεκτη δικαστικής αμφισβητήσεως προκειμένου να κλείνουν το ταχύτερο τα επίμαχα ζητήματα<sup>197</sup>.
2. Η κοινότητα με την κατάργησή της χάνει τα ουσιαστικότερα χαρακτηριστικά της: την αυτονομία της, το νομικό της χαρακτήρα, εφόσον παύει πλέον να είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, τον προϋπολογισμό της, την αυτοδιοίκησή της μέσα από αιρετά όργανα (κοινοτικά συμβούλια) που αποφασίζουν για τις υποθέσεις του συγκεκριμένου χωριού.
3. Οι δήμοι και οι ελάχιστες πλέον κοινότητες που προέκυψαν από τις αναγκαστικές συνενώσεις, καθίστανται από την έναρξη της λειτουργίας τους «καθολικοί διάδοχοι των καταργούμενων δήμων και κοινοτήτων και υπεισέρχονται αυτοδικαίως και χωρίς καμιά άλλη διατύπωση σε όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των δήμων και κοινοτήτων»<sup>198</sup>.
4. Η κοινότητα καταργείται και σε επίπεδο ορολογίας και μετατρέπεται σε «δημοτικό διαμέρισμα» και αργότερα σε «τοπικό διαμέρισμα». Έτσι, ορίζεται

---

Άμεση αποκέντρωση της φορολογικής εξουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, στα πλαίσια συμφωνημένων κανόνων και όρων και ανάλογα με τη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών. Κατ' εφαρμογή της συνθήκης το Άμστερνταμ που προβλέπει ειδικές πολιτικές για την ισόρροπη ανάπτυξη και σύγκλιση των νησιωτικών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την ένταξη όλων των νησιών της Ελλάδας Αιγαίου και Ιονίου Πελάγους, στα επιχειρησιακά προγράμματα και τις πρωτοβουλίες του Γ' Κ.Π.Σ. που προβλέπουν ειδικές πολιτικές και ειδικά μέτρα για την σύγκλιση και συνοχή των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων των νησιωτικών περιοχών.

Προτείνεται η δημιουργία υποστηρικτικού - συμβουλευτικού μηχανισμού με την ουσιαστική συμμετοχή της Τ.Α. για την επιτόπια στήριξη των Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας σε ζητήματα εφαρμογής νόμων και κανονιστικού πλαισίου που διέπουν τη λειτουργία του Ο.Τ.Α.] Εν ολίγοις, δύο χρόνια μετά η τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζει τα ίδια προβλήματα που υποσχόταν να επιλύσει το πρόγραμμα Καποδίστριας.

<sup>197</sup> Βλ. Μ. Καραμανώφ, ό.π. σελ.8.

<sup>198</sup> Βλ. παρ. 11 του άρθρου 2 του νόμου 2539/1997

ότι η εδαφική περιφέρεια κάθε καταργούμενου ΟΤΑ αποτελεί «υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας και προσδιορίζεται από τον όρο "δημοτικό ή κοινοτικό διαμέρισμα" το οποίο περιλαμβάνει και τον πληθυσμό του καταργηθέντος ΟΤΑ ή προσαρτηθέντος συνοικισμού» (παρ. 10 του άρθρου 2 του νόμου 2539/1997). Προκειμένου η κατάργηση της κοινότητας ως πρώτο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, ο συντακτικός νομοθέτης καταργεί την έννοια της κοινότητας ως πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης με την αναθεώρηση του 2001.

5. Σε κάθε πρώην κοινότητα, δηλαδή σε επίπεδο δημοτικού διαμερίσματος, στη θέση των Κοινοτικών Συμβουλίων, προβλέπεται η λειτουργία των «Τοπικών Συμβουλίων»<sup>199</sup> (άρθρο 6 του νόμου 2539/1997). Οι υποχρεωτικά προβλεπόμενες από το νόμο αρμοδιότητες υπέρ των τοπικών συμβουλίων, περιορίζονται ουσιαστικά στο δικαίωμα γνώσης «των οικονομικών και τεχνικών στοιχείων που αφορούν τη μελέτη και εκτέλεση των έργων και προγραμμάτων», στο δικαίωμα παρακολούθησης της υλοποίησης έργων και προγραμμάτων, στο δικαίωμα εκφοράς γνώμης και διατύπωσης προτάσεων προς το δημοτικό συμβούλιο.

6. Προβλέπεται επίσης και η μεταβίβαση και ορισμένων άλλων αρμοδιοτήτων στα Τοπικά Συμβούλια, η οποία όμως ανήκε στη διακριτική ευχέρεια του Δήμου, στον οποίο υπάγονταν το Τοπικό Συμβούλιο. Στην πράξη ελάχιστες φορές παραχωρήθηκαν οι επιπλέον αυτές αρμοδιότητες, ενώ τα Τοπικά Συμβούλια στην ουσία έχουν πάψει να λειτουργούν από το 1999<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> Στην ουσία «αποτελεί μια καρικατούρα τοπικής εξουσίας». Βλ. σχόλιο στο άρθρο με τίτλο «Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη». Μήπως οδηγούμαστε στο τέλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης;» του Κώστα Γκότση, δημοσιευμένο την 16.9.2010 στην ηλεκτρονική διεύθυνση, η οποία αναγνώστηκε την 23.5.2012:

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yvAwoPRso-AJ:kdrasi.wordpress.com/2010/09/16/gotsis\\_kallikratis](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yvAwoPRso-AJ:kdrasi.wordpress.com/2010/09/16/gotsis_kallikratis)

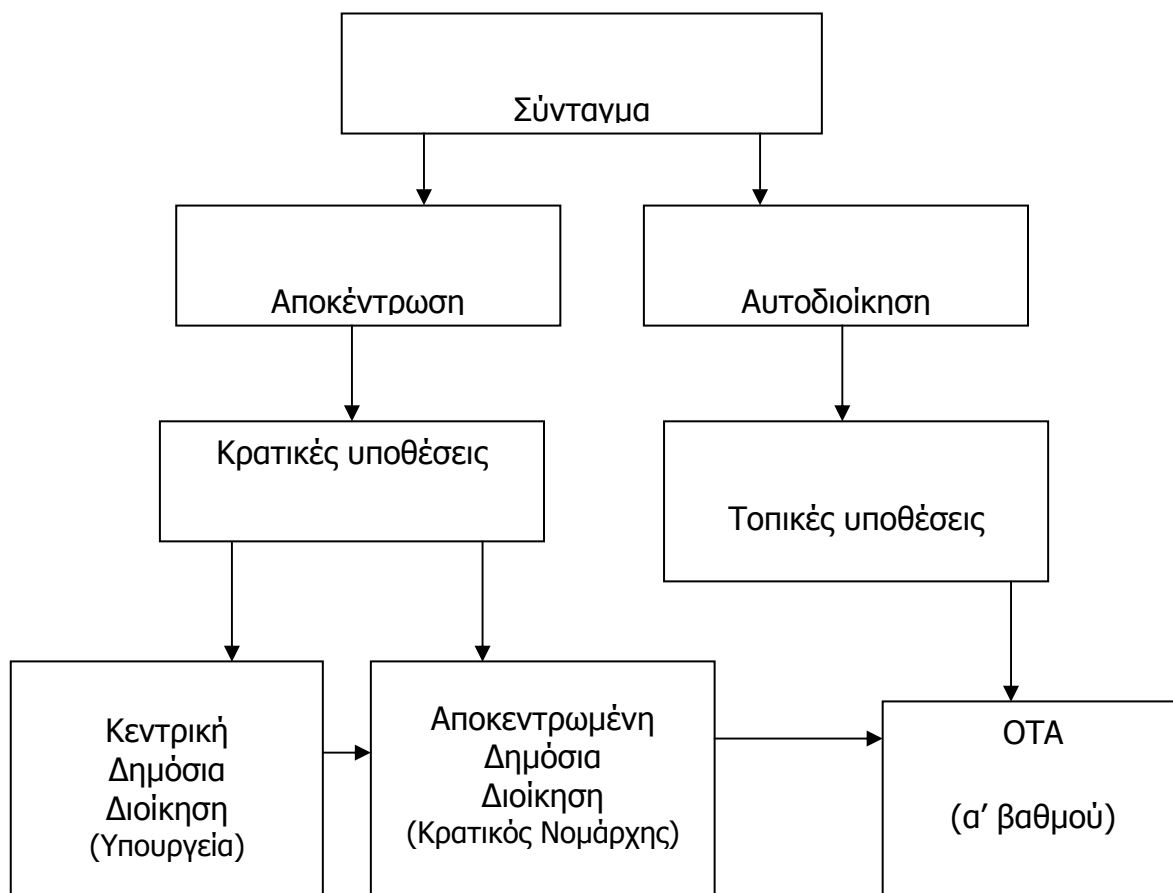
<sup>200</sup> Γκότση Κώστα, «Από τον «Καποδίστρια» στον «Καλλικράτη». Μήπως οδηγούμαστε στο τέλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης;» δημοσιευμένο την 16.9.2010 στην ηλεκτρονική διεύθυνση, η οποία αναγνώστηκε την 23.5.2012:

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yvAwoPRso-AJ:kdrasi.wordpress.com/2010/09/16/gotsis\\_kallikratis](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yvAwoPRso-AJ:kdrasi.wordpress.com/2010/09/16/gotsis_kallikratis)

7. Αντισυνταγματική μεταβίβαση κρατικών αρμοδιοτήτων στους νέους αυτούς δήμους, οι οποίοι όμως δεν διαθέτουν ούτε την υλικοτεχνική υποδομή, ούτε την τεχνογνωσία και το κατάλληλο προσωπικό να τις διεκπεραιώσουν, σε τομείς όπως της ανάπτυξης, της υγείας, κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού, της πολιτικής προστασίας κλπ.

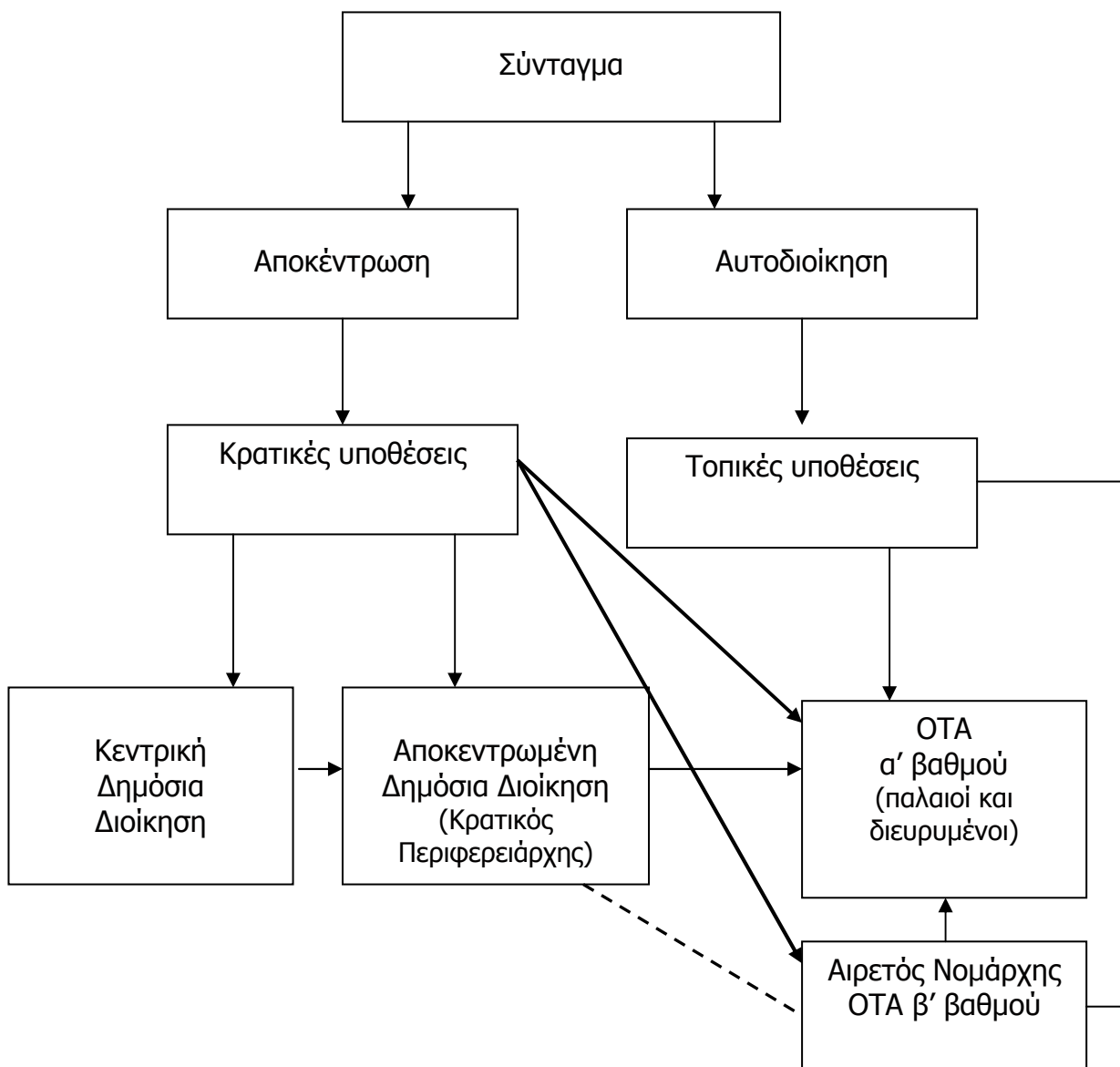
Στα παρακάτω διαγράμματα καταδεικνύονται οι αλλαγές που επέφερε το πρόγραμμα «Καποδίστριας» στο μέχρι τότε ισχύον σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης:

### Παλιό καθεστώς



**Πηγή:** Επιμελητήριο Περιβάλλοντος & Βιωσιμότητας, **Κύκλος Νομικών Σεμιναρίων:** «Εισαγωγή στην Επιστήμη και το Δίκαιο της Βιωσιμότητας», Υπεύθυνος Προγράμματος και διδασκαλίας: δρ. Μαρία Καραμανώφ, Σύμβουλος Επικρατείας, Αντιπρόεδρος του Επιμελητηρίου.

## Καποδίστριας



**Πηγή:** Επιμελητήριο Περιβάλλοντος & Βιωσιμότητας, **Κύκλος Νομικών Σεμιναρίων:** «Εισαγωγή στην Επιστήμη και το Δίκαιο της Βιωσιμότητας», Υπεύθυνος Προγράμματος και διδασκαλίας: δρ. Μαρία Καραμανώφ, Σύμβουλος Επικρατείας, Αντιπρόεδρος του Επιμελητηρίου

### **3.6. Κριτική προσέγγιση στην εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα-Η παθογένεια της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης**

*«Να μην σκέπτεσαι για την πολιτεία,  
σαν να είναι κάτι ξένο  
αλλά σαν να είναι κάτι δικό σου...»  
Δημοσθένης*

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω ο ελλαδικός χώρος αποτέλεσε ιστορικά την κοιτίδα του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εδαφολογική ποικιλομορφία του ελληνικού χώρου, ο οποίος αποτελείται από ορεινούς όγκους, νησιά, δύσβατες και απομονωμένες περιοχές, ευνόησε και ευνοεί την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ήδη κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας αλλά και πιο πριν όπως προαναφέρθηκε, πολλές ελληνικές κοινότητες είχαν γνωρίσει μεγάλη οικονομική και πολιτιστική ακμή χωρίς μάλιστα την παρέμβαση της κεντρική εξουσίας. Την περίοδο εκείνη οι ελληνικές κοινότητες, παρά το μικρό τους μέγεθος, μεγαλούργησαν αναπτύσσοντας εμπορικές δραστηριότητες και οικονομικές συνεργασίες πέρα από τα στενά διοικητικά τους όρια, προωθώντας τα τοπικά τους προϊόντα και μεταλαμπαδεύοντας τον τοπικό τους πολιτισμό και την τεχνογνωσία τους.

Τις περισσότερες φορές οι κοινότητες αυτές λειτουργούσαν αυτόνομα και ανεξάρτητα από το οθωμανικό κράτος, ακολουθώντας την αναπτυξιακή πολιτική που χάραζε η τοπική κοινωνία. Οι κάτοικοι των περιοχών αυτών μετείχαν ενεργά στην οικονομική και πολιτική ζωή του τόπου εφαρμόζοντας την –άγνωστη τότε- αρχή της δημοκρατικής συμμετοχής. Στην ουσία ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω των οργανωμένων και αυτόνομων ελληνικών κοινοτήτων, οι οποίες αποτελούσαν «τα ζωντανά μόρια οργανώσεως του έθνους στον ελληνικό χώρο και οι φορείς των πολιτιστικών

του παραδόσεων»<sup>201</sup>, προετοίμασε και υποστήριξε την ελληνική επανάσταση. Οι τοπικές κοινότητες αυτές πέτυχαν μια πρωτοφανή ανάπτυξη, την οποία δεν κατάφερε να πετύχει σε εθνικό επίπεδο το μετέπειτα νεοσύστατο ελληνικό κράτος.

Βέβαια η αυτονομία αυτή αλλά και η τάση διαχωρισμού από την κεντρική εξουσία και κυρίως από το διεφθαρμένο οθωμανικό κράτος σε συνδυασμό με τη υψηλή φορολόγηση είχε και αρνητικές συνέπειες, δεδομένου ότι καλλιέργησε μια νοοτροπία εχθρική προς οτιδήποτε κρατικό και ενίσχυσε τον τοπικισμό. Η δε διοικητική διάρθρωση και οι αυθαιρεσίες του οθωμανικού κράτους ευνόησαν τη δημιουργία του συστήματος «πατρονίας» και «προστασίας»<sup>202</sup>, το οποίο μετεξελίχθηκε στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος στο γνωστό και σε πλήρη εφαρμογή ως τις μέρες μας πελατειακό σύστημα.

Στα πρώτα χρόνια μετά την απελευθέρωση από τον τούρκικο ζυγό η εδαφολογική διαμόρφωση και γεωγραφική κατανομή του ελλαδικού χώρου αφενός και οι οικονομικές, κοινωνικές, συγκοινωνιακές και τεχνολογικές συνθήκες της κάθε περιοχής αφετέρου συνέβαλλαν μεν καθοριστικά στην συγκρότηση ενός συστήματος ενδογενούς ανάπτυξης σε κάθε περιοχή με τη δημιουργία πολλών κέντρων λήψης αποφάσεων ενισχύοντας την ανάπτυξη του τοπικού στοιχείου. Εκείνη την περίοδο η τοπική αυτοδιοίκηση κάλλιστα θα μπορούσε να αποτελέσει τον κινητήριο μοχλό ανάπτυξης για το νεοσύστατο ελληνικό κράτος. Αντ' αυτού ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης χάνει τη δυναμική του. Στην αποδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης συντείνουν μεταξύ άλλων και οι εξής λόγοι: α) η απουσία ισχυρής κεντρικής διοίκησης και εθνικού κέντρου στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος είχε ως αποτέλεσμα την ανάθεση στην τοπική αυτοδιοίκηση –και πέραν των δυνατοτήτων της– ευρύτατες αρμοδιότητες, σε τέτοιο σημείο, μάλιστα, ώστε αυτή να υποκαθιστά το κράτος στις βασικές του λειτουργίες, β) η συγκρότηση των

---

<sup>201</sup> Βλ. άποψη μειοψηφίας στην απόφαση υπ' αριθ. 699/1999 του Συμβουλίου της Επικρατείας, σημ. 6.

<sup>202</sup> Βλ. παραπάνω κεφάλαιο 3.1.1 και 3.1.2.

πρωτοβάθμιων οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. παραπάνω το β.δ. της 27.12.1833 «περί συστάσεως των Δήμων» κλπ) άλλοτε σύμφωνα με τα τότε ευρωπαϊκά πρότυπα και άλλοτε προκειμένου να εξυπηρετήσουν διάφορα πολιτικά συμφέροντα (πχ. τη διείσδυση του κεντρικού κράτους στο χώρο ευθύνης των τοπικών κοινοτήτων και έλεγχο αυτών κλπ.) χωρίς να ληφθούν υπόψη οι παραδόσεις και τα τοπικά όρια που είχαν διαμορφωθεί εδώ και αιώνες και η γνώμη της τοπικής κοινωνίας, γ) η μετά την καθιέρωση του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα και την εδραίωση του πελατειακού συστήματος εκμετάλλευση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τα κόμματα προς άγραν ψήφων και ως μέσο ανάδειξης βουλευτών και δ) η διάβρωση της λόγω της εξυπηρέτησης μικροσυμφερόντων και «ρουσφετιών» και η κακοδιαχείριση, ε) οι αποσπασματικές, βιαστικές και αλληπάληλες μεταρρυθμίσεις και «αναμορφώσεις» και στ) η απουσία πολιτική βούλησης για μια ολοκληρωμένη, μακροπρόθεσμη και μελετημένη ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σ' όλα τα παραπάνω έρχεται να προστεθεί μια δημόσια διοίκηση<sup>203</sup> που συγκροτήθηκε, λειτούργησε και αναπτύχθηκε εξαρχής σε τελείως λάθος βάση και η οποία στερείται μακράς και σταθεράς διοικητικής παραδόσεως, αναλόγου εκείνης των δυτικών εταίρων της, με αποτέλεσμα τη δημιουργία δυσεπίλυτων προβλημάτων κρατικής λειτουργίας και οργάνωσης, τη τροχοπέδη μιας υγιούς και άενης ανάπτυξης του ελληνικού κράτους με γνώμονα το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, την απουσία εθνικής συνοχής και συνεργασίας και τη διαμόρφωση ενός ανεξέλεγκτου ατομικισμού, μιας εχθρικής στάσης απέναντι στο κράτος και παράλογου τοπικισμού. Όλα αυτά κληροδοτήθηκαν όπως ήταν φυσικό και στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην ουσία ματαιώνουν την αποστολή της, δηλαδή την αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σ' όλη την -κοντά δύο αιώνων- ζωή του ελληνικού κράτους ο έλληνας νομοθέτης και η εκτελεστική εξουσία στάθηκαν ανίκανοι να αντιμετωπίσουν

---

<sup>203</sup> Βλ. παρακάτω παράρτημα Ι, παθολογία ελληνικής δημόσιας διοίκησης

τη παθογένεια της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ ακόμα και οι ορθές νομοθετικές ρυθμίσεις έμεναν εν τοις πράγμασι ανενεργές λόγω βασικών αδυναμιών των μέσων και των τρόπων εφαρμογής.

### **3.7. Από τα ημίμετρα στο πρόγραμμα Καποδιστριας-Κριτική προσέγγιση**

Για πολλοστή φορά ο έλληνας νομοθέτης και η τότε κυβέρνηση προχωρούν στην κυριολεξία «εν μία νυκτί» σε μια ριζική μεταρρύθμιση, η οποία, όπως εξαγγελλόταν, θα έλυνε όλα τα παραπάνω δυσεπίλυτα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Όπως προελέχθη, προκειμένου να αποφευχθούν ανεπιθύμητες αντιδράσεις από τις τοπικές κοινωνίες, δεν ακολουθήθηκε κατά καταστρατήγηση των αρχών της αειφορίας και κυρίως των αρχών της διαφάνειας και της συμμετοχικής διαδικασίας η διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης με την ενεργή συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων ώστε να διαπιστωθεί η παθογένεια του θεσμού και να εξευρεθούν μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες κοινά αποδεχτές λύσεις.

Εξετέρου, αν και με την εν λόγω μεταρρύθμιση επιχειρείται στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης του Ελληνικού κράτους μια ανατροπή διοικητικών σχημάτων και πραγματικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί σταδιακά στη διάρκεια μακρού χρόνου και επιβιώσει σημαντικών αλλαγών στο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό πεδίο, δεν προηγήθηκε ως έδει και σύμφωνα με τη διεθνή και ευρωπαϊκή πρακτική η ακριβής διάγνωση (δόμηση) του προβλήματος. Με τον όρο «**δόμηση**» του **προβλήματος** δεν εννοείται απλώς η αντίληψη των δυσλειτουργιών που ταλαιπωρούν καθημερινά τους πολίτες, τα όργανα και τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτές είναι ευχερώς αντιληπτές από τον μέσο άνθρωπο χωρίς τη μεσολάβηση καμμίας επιστημονικής μεθόδου. Εννοείται η επιστημονική διάγνωση, η οποία θα εντοπίζει και θα μελετά ξεχωριστά έναν-έναν τους παράγοντες που προκαλούν τις δυσλειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα εξετάζει αναλυτικά και με

ακρίβεια τις μεταξύ τους σχέσεις και αλληλεπιδράσεις και θα αποδεικνύει με τεκμηριωμένα στοιχεία, και όχι απλώς ρητορικά σχήματα, με ποιόν ακριβώς τρόπο η προτεινόμενη λύση αναμένεται να εξουδετερώσει τους παράγοντες αυτούς και να λύσει το πρόβλημα. Με άλλα λόγια εννοείται κάτι ανάλογο με τις λεγόμενες Λευκές Βίβλους, οι οποίες, τουλάχιστον στα διοικητικώς εξελιγμένα κράτη, θεωρούνται ως αναγκαίο προαπαιτούμενο για κάθε σημαντική νομοθετική μεταβολή και αποτελούν την ελάχιστη εγγύηση ότι η μεταβολή αυτή δεν θα οδηγήσει σε τραγικά και μη αναστρέψιμα λάθη<sup>204</sup>. Τέλος, δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη στο πρόγραμμα Καποδίστριας για διαδικασίες παρακολούθησης (monitoring) και αξιολόγησης της εφαρμογής του, ενώ μέχρι και την ψήφιση του προγράμματος «Καλλικράτη» δεν είχε γίνει κάποια επιστημονική, δηλ. με αυστηρή μεθοδολογία, τυπική και ουσιαστική **αξιολόγηση** του προγράμματος Καποδίστριας, το οποίο και απετέλεσε την πρώτη φάση του εγχειρήματος της διοικητικής μεταρρύθμισης της χώρας.

Εν τοις πράγμασι το πρόγραμμα Καποδίστριας εκτός από τα όποια προβλήματα εφαρμογής και υλοποίησης προκάλεσε, δημιούργησε και τα εξής δύο συνταγματικά ζητήματα:

1) Μήπως η υπέρμετρη διεύρυνση των ορίων των Δήμων και Κοινοτήτων από το νομοθέτη εξουδετερώνει πράγματι τόσο την έννοια της τοπικής υποθέσεως, όσο, εν τέλει, και αυτή καθ' εαυτή την ίδια την τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού;<sup>205</sup> Ομιλούμε πλέον για τοπικές ή διατοπικές υποθέσεις; και

2) Με δεδομένη τη συνταγματική διάκριση μεταξύ κρατικών και τοπικών υποθέσεων, μήπως ο νομοθέτης εκχωρήσει τους ΟΤΑ υποθέσεις από τη φύση τους κρατικές; Μπορούν οι διευρυμένοι αυτοί δήμοι με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν να φέρουν εις πέρας κρατικές αρμοδιότητες (παιδεία κλπ.), δηλαδή αρμοδιότητες ενός μεγαλύτερου συστήματος, δηλαδή της κεντρικής

---

<sup>204</sup> Πρβλ. Καραμανώφ Μ., ό.π. σελ. 2

<sup>205</sup> ibid

διοίκησης, τις οποίες αδυνατεί το ίδιο το σύστημα αυτό να χειριστεί; Μια τέτοια μεταβίβαση είναι σύμφωνη με το Ελληνικό Σύνταγμα;

Ως προς το πρώτο ζήτημα απάντηση δίνει κατά την γνώμη μου η άποψη της μειοψηφίας της υπ' αριθ. 699/1999 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία έχει ως εξής: «ορίζον το Σύνταγμα στο άρθρον 102 παρ. 1 ότι την πρώτη βαθμίδα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, δεν παρέχει απλώς την ονομασίαν των πρωτοβάθμιων μονάδων τοπικής αυτοδιοικήσεως, αλλά διά θεμελιώδους διατάξεώς του εγγυάται πράγματι την διατήρησιν εσαεί των παραδοσιακών αυτών θεσμών τοπικής αυτοδιοικήσεως στην Ελλάδα. Τους θεσμούς αυτούς δεν εδημιούργησεν εκ του μηδενός το νεώτερον ελληνικόν κράτος κατά τας διαδοχικάς ανασυντάξεις του, αλλ' εύρε τούτους πλήρως διαμορφωμένους κατά την μακραίωνα ιστορικήν διαδρομήν του έθνους μέχρι της παλιγγενεσίας. Κατ' αντίθεσιν δε προς το Δυτικό Σύγχρονο Κράτος που προήλθεν εξ απολυταρχικής δυναστικής εξουσίας, το νεώτερον ελληνικόν κράτος προέκυψεν από εθνεγερσίαν που προετοιμάσθη και υπεστηρίχθη από την προϋπάρχουσαν οργάνωσιν των δήμων και κοινοτήτων. Ωστε τα αλλαχού υποστηριζόμενα εν σχέσει προς τις εξουσίες του κράτους επί της τοπικής αυτοδιοικήσεως, δεν έχουν ερμηνευτικήν αξία στην ελληνικήν έννομον τάξιν. Οι κοινότητες, ιδίως, ήσαν αείποτε τα ζωντανά μόρια της οργανώσεως του έθνους εις τον ελληνικόν χώρον και οι φορείς των πολιτιστικών του παραδόσεων, την συνέχεια των οποίων κατώρθωσαν να διασώσουν σε στενό οργανικό δεσμό με την επιτυχή διαχείρισιν των τοπικών τους υποθέσεων. Τοιουτοτρόπως, ο συνταγματικός νομοθέτης, ομιλών περί των Δήμων και Κοινοτήτων εις το άρθρον 102, αφ' ενός μεν αναγνωρίζει την ανωτέρω συμβολήν των εις την ιστορίαν του έθνους και εγγυάται περαιτέρω την διατήρησιν αυτών εις το μέλλον, αφ' ετέρου δε κατοχυρώνει την ως άνω εθνικήν των αποστολήν ως τον κύριον λόγον της υπάρξεως των δήμων και κοινοτήτων, υπέρτερον πάσης άλλης οργανωτικής ανάγκης. Τούτο σημαίνει

ότι ο συνταγματικός νομοθέτης έχει αφαιρέσει από τον κοινό νομοθέτη την ευχέρειαν να προβαίνει εις ρυθμίσεις οι οποίες συνεπάγονται αμέσως ή εμμέσως την ουσιαστική κατάργηση των υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων με την αλλοίωσιν των παραδεδεγμένων συστατικών των στοιχείων, ήτοι της εδαφικής των περιφέρειας και της ονομασίας των (η οποία σημειωτέον εις πλείστες περιπτώσεις έχει και ιστορικήν σημασίαν). Τούτο δε ουδ' εμμέσως επιτρέπεται να επέλθει με την υποχρεωτικήν ενσωμάτωσίν των εις μείζονας μονάδας πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως, στις οποίες **θα υφίστατο αναγκαίως παραμόρφωσιν και αυτή η έννοια της τοπικής υποθέσεως**. Διότι, παραλλήλως προς την κατοχύρωσιν της ιστορικής φυσιογνωμίας των ελληνικών δήμων και κοινοτήτων, το Σύνταγμα πράγματι εγγυάται υπέρ αυτών και την διαχείρισιν των «τοπικών» των υποθέσεων με την αληθή έννοιαν του όρου τούτου, ήτοι των υποθέσεων εκείνων των οποίων η καλή γνώσις και διαχείρισις στηρίζεται εις **τοπικόν δεσμόν μικράς κλίμακος**. Οι γνωστές αυτές τοπικές υποθέσεις δεν επιτρέπεται να αφαιρεθούν απ' αυτούς και να ανατεθούν εις άλλους μείζονας τεχνητούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως. Τούτο δεν επιτρέπεται αλλά και δεν χρειάζεται πράγματι. Διότι μείζονα διοικητικά έργα, αφορώντα εις την εδαφικήν περιφέρειαν πλειόνων παραδοσιακών δήμων και κοινοτήτων, την εκτέλεσιν των οποίων ενδεχομένως επιβάλλει η εξέλιξις της τεχνολογίας, αποτελούν πράγματι όχι τοπικά αλλά διατοπικά υποθέσεις. Την ύπαρξιν διατοπικών υποθέσεων και την ανάγκην διαχειρίσεώς των από μείζονας οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως γνωρίζει το ίδιο το Σύνταγμα. Διά τούτο με την ίδια διάταξιν, με την οποίαν διατηρεί τους παραδοσιακούς δήμους και κοινότητες, λαμβάνει πρόνοια για την σύστασιν ΟΤΑ δευτέρου βαθμού που είναι οι φυσικοί διαχειρισταί των διατοπικών υποθέσεων. Τούτο σημαίνει ότι δεν επιτρέπει την εκ του ανωτέρου λόγου αλλοίωσιν του πρώτου βαθμού. Κατά ταύτα, δήμοι και μικρές κοινότητες, διαχειριζόμενοι μικράς τοπικάς υποθέσεις παραλλήλως προς την κυρίαν εθνικήν αποστολήν των ως κόμβων ιστορικού δικτύου κατανομής του έθνους εις την επικράτειαν, είναι το ελληνικόν σύστημα της

πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως που κατοχυρώνει το Σύνταγμα και δεν επιτρέπεται να μεταβάλει ο κοινός νομοθέτης. Το σύστημα τούτο επέδειξε αντοχήν εις τον χρόνον που εξηγεί την αποτυχίαν των κατά καιρούς προσπαθειών του νομοθέτου (βλ. ΒΔ 27.12.1833, ΔΝΖ/1912, 1416/1984, 1622/1986, 2218/1994) να εξαφανίσει την κοινότητα ως μονάδα Τ.Α. Πέραν, όμως, της εθνικής του σημασίας, το σύστημα τούτο προδήλως συμβάλλει και εις την βιώσιμον χωροταξίαν, καθ' όσον αναγκαστικές συγχωνεύσεις δήμων και κοινοτήτων παρακολουθούμεναι από την κατάργησιν της διοικητικής των αυτοτελείας, συνεπάγονται εν τέλει τον μαρασμόν και αφανισμόν μικρών οικισμών διασπάρτων εις τον ελληνικόν χώρον, αλλά και περιττήν ανάλωσιν φυσικού κεφαλαίου εκ των έργων υποδομής προς πραγμάτωσιν της τεχνητής συνενώσεως τούτων. Οίκοθεν νοείται ότι τα ανωτέρω δεν αποκλείουν μεμονωμένες και οριακές συνενώσεις όμορων δήμων και κοινοτήτων, ενεργουμένας δυνάμει προεδρικών διαταγμάτων υποκείμενων εις τον έλεγχον του Συμβουλίου της Επικρατείας διά την τήρησιν των ειρημένων επιταγών του Συντάγματος. Εν προκειμένω με τον επίμαχον νόμον 2539/1997 επιχειρείται η ριζική αναδιάρθρωσις του συστήματος της πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως της χώρας με την αναγκαστικήν συνένωσιν υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων, οι οποίοι καταργούνται. Κατ' αποτέλεσμα της βαθείας αυτής επεμβάσεως του κοινού νομοθέτου εις την αυτοδιοίκησιν των παραδοσιακών δήμων και κοινοτήτων, χιλιάδες εξ αυτών καταργούνται και εκ της αναγκαστικής συγχωνεύσεώς των προκύπτουν μείζονες και συχνά τοπικώς ασύνδετες μονάδες πρωτοβαθμίου τοπικής αυτοδιοικήσεως, εις τις οποίες απονέμεται η ονομασία των δήμων. Πρόκειται πράγματι περί καταστροφής της ειρημένης ιστορικής των φυσιογνωμίας. Κατά τα προεκτεθέντα, όμως, ο κοινός νομοθέτης δεν έχει τοιαύτην εξουσίαν εκ του Συντάγματος και αθετεί την υπ' αυτού παρασχεθείσαν εγγύησιν διαφυλάξεως των υφισταμένων δήμων και κοινοτήτων της χώρας. Διά τούτο, ο νόμος 2539/1997 είναι καθ' ολοκληρίαν αντισυνταγματικός».

Ως προς δε το δεύτερο ζήτημα, μετά τη μεταπολίτευση η σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ α' βαθμού καθώς και η διαμόρφωση ενός νέου διοικητικού τοπίου στην περιφέρεια (περιφερειακή διοίκηση και καθιέρωση δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης), οδήγησαν στη σταδιακή ανάδειξη ενός πολυεπίπεδου συστήματος άσκησης δημόσιων πολιτικών που προηγουμένως ανήκαν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης. Παρά τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις, το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ αφ'ενός, της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης και αφ'ετέρου, των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης, δεν αποτέλεσε αντικείμενο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης των δομών και διαδικασιών αποτελεσματικής επίλυσης των δημοσίων προβλημάτων. Αντιμετωπίστηκε αποσπασματικά, με αποτέλεσμα να ανακύψουν έντονες επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των παραπάνω επιπέδων, που συχνά οδηγούν σε προφανείς ελλείψεις και αδυναμίες ως προς τη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών<sup>206</sup>.

Από τη δεκαετία του 1990 απασχόλησε με το ζήτημα αυτό επανειλημμένα τη νομολογία του ΣτΕ, η οποία απεφάνθη αρνητικά ως προς τη μεταβίβαση αμιγώς κρατικών αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ. Πρέπει να σημειώσουμε ο νόμος 2539/1997 κατά παράβαση της μέχρι τότε νομολογία και του Συντάγματος περιλάμβανε ρύθμιση, με την οποία μεταβιβάζονταν κρατικές αρμοδιότητες στους ΟΤΑ. Κάτι τέτοιο με το ισχύον τότε Σύνταγμα ήταν αντισυνταγματικό. Η «αβλεψία» αυτή του νομοθέτη καλύφθηκε και η νομολογία αυτή παρεκάμφθη με την ad hoc συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Συγκεκριμένα, το άρθρο 102 του Συντάγματος αναθεωρήθηκε με το από 6-4-2001 ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής και προστέθηκε σ' αυτό η εξής φράση: «Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους». Παρόλ' αυτά με πρόσφατες αποφάσεις του το ΣτΕ έκρινε οι αρμοδιότητες που αφορούν την παιδεία και την προστασία του φυσικού και

---

<sup>206</sup> Χλέπας, ό.π.

πολιτιστικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της πολεοδομίας και χωροταξίας είναι κρατικές και δεν μπορούν να χαρακτηριστούν τοπικές<sup>207</sup>.

Συγκεκριμένα, μετά τη μεταπολίτευση η σταδιακή διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ α' βαθμού καθώς και η διαμόρφωση ενός νέου διοικητικού τοπίου στην περιφέρεια (περιφερειακή διοίκηση και καθιέρωση δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης) και το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης, αφ'ενός, και των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης, αφ'ετέρου, δεν αποτέλεσαν αντικείμενο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης των δομών και διαδικασιών αποτελεσματικής επίλυσης των δημοσίων προβλημάτων. Αντιμετωπίστηκαν αποσπασματικά, με αποτέλεσμα να ανακύψουν έντονες επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των παραπάνω επιπέδων, που συχνά οδηγούν σε προφανείς ελλείψεις και αδυναμίες ως προς τη διαμόρφωση και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών. Τα παραπάνω δεν επιλύονται ούτε από το πολυδιαφημιζόμενο και πολλά υποσχόμενα πρόγραμμα «Καποδίστρια». Απεναντίας η χωρίς προηγούμενη μελέτη και σχεδιασμό μεταβίβαση κρατικών αρμοδιοτήτων σε δήμους, που μέχρι πρότινος αδυνατούσαν να αντιμετωπίσουν και να διαχειριστούν τα «του οίκου» του δεν φαίνεται να έχει κάποια λογική. Ένα διευρυμένο σύστημα, όπως οι δήμοι που προέκυψαν από τις αναγκαστικές ενοποιήσεις, στο οποίο έχουν κληροδοτηθεί όλα τα προβλήματα (έλλειψη πόρων, τεχνογνωσίας, υλικοτεχνικής υποδομής, χρέη κλπ.) των επιμέρους υποσυστημάτων, δηλαδή των κοινοτήτων ή δήμων που ενοποιήθηκαν, εκ των πραγμάτων πρέπει πρώτα να επιλύσει τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα και μετά να εξετάσει αν είναι σε θέση να αναλάβει και άλλες αρμοδιότητες. Και όλα αυτά δεν μπορούν να συμβούν απλώς με την ψήφιση ενός νόμου.

Εξάλλου, ακόμα δεν έχει αποσαφηνιστεί σε επιστημονικό, νομικό και δικαστικό επίπεδο (με εξαίρεση τα θέματα παιδείας και πολεοδομίας) ποιες από τις αρμοδιότητες του σκληρού πυρήνα του κράτους είναι μεταβιβάσιμες βάσει του Συντάγματος. Πάντως, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣΤΕ

---

<sup>207</sup> Βλ. Καραμανώφ Μ., ό.π., σελ.4.

(2707/1983, 3850/1986 κ.ά. ) οι αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων πρέπει να αφορούν αντικείμενα που συνδέονται με την εδαφική περιφέρεια των ΟΤΑ.

## Πρόγραμμα Καλλικράτης

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### Κριτική Προσέγγιση

#### 4.1.Εισαγωγή

#### Κριτική προσέγγιση των διεργασιών που προηγήθηκαν της ψήφισης του νόμου 3852/2010

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», το οποίο αποτελεί τη συνέχεια και ολοκλήρωση του Προγράμματος «Καποδίστριας», συνιστά ίσως τη ριζικότερη μεταρρύθμιση στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης του Ελληνικού κράτους από της γενέσεώς του και ανατρέπει διοικητικά σχήματα και πραγματικές καταστάσεις που έχουν διαμορφωθεί σταδιακά στη διάρκεια μακρού χρόνου και επιβιώσει σημαντικών αλλαγών στο πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό πεδίο.

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» παρά την σπουδαιότητα του καταρτίστηκε με ιδιαίτερη σπουδή ενόψει και των επικείμενων δημοτικών εκλογών του Νοεμβρίου 2010 από τη μόλις μερικών μηνών κυβέρνηση. Και φυσικά χωρίς και πάλι να έχει προηγηθεί επιστημονική, δηλ. με αυστηρή μεθοδολογία, τυπική και ουσιαστική **αξιολόγηση** του προηγούμενου προγράμματος Καποδίστριας, το οποίο και απετέλεσε τον προπομπό αυτού και την πρώτη φάση του εγχειρήματος της διοικητικής μεταρρύθμισης της χώρας. Δεν εξετάστηκαν καθόλου τα τυχόν προβλήματα που προέκυψαν κατά την εφαρμογή και η επιτυχία ή αποτυχία του συστήματος αυτού. Δεν προηγήθηκε και εδώ, όπως και στο πρόγραμμα Καποδίστριας, ως έδει και σύμφωνα με τη διεθνή και ευρωπαϊκή πρακτική η ακριβής διάγνωση (δόμηση) του προβλήματος, ενώ ακολουθήθηκε για ευνόητους λόγους μια συντομότατη –μόλις μερικών μηνών- διαδικασία διαβούλευσης.

Στην ουσία δεν εξετάστηκε καθόλου αν το πρόγραμμα «Καποδίστριας» ήταν επιτυχημένο, αλλά επισπεύτηκε η δεύτερη φάση αυτού, η ολοκλήρωση

δηλαδή των ενοποιήσεων των ΟΤΑ σαν να μην υπήρξαν προβλήματα κατά την εφαρμογή του. Και όμως, όπως προαναφέρθηκε, η εφαρμογή και η υλοποίηση του προγράμματος «Καποδίστριας» αντιμετώπισε αρκετά προβλήματα και δημιούργησε ακόμα περισσότερα. Σε Έκθεση, μάλιστα, του Ινστιτούτου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Μάρτιος 2008) αναγνωρίζεται ρητά ότι **«η διοικητική μεταρρύθμιση δεν έγινε δυνατό στην προηγούμενη φάση να γίνει αντικείμενο συστηματικής αξιολόγησης»**, καθώς επίσης και ότι **«η μεταρρύθμιση εκείνη (δηλ. του Καποδίστρια) δεν πέτυχε τους στόχους της»** (σελ.28). Για να χρησιμοποιήσω τα ίδια τα λόγια της Έκθεσης, δεν επήλθε **«ο αναμενόμενος εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος, αλλά η πλήρης επιβεβαίωση του τοπικού κοινοβουλευτικού κομματικού συστήματος ... δεν εξασφαλίστηκε η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των νέων Δήμων, δεν έγινε η αναγκαία χρηματοδότηση από το κράτος, αλλά αντίθετα παρακρατήθηκαν πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης ... η οργάνωση τεχνικών και οικονομικών υπηρεσιών έμεινε στα χαρτιά ... η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας δεν επετεύχθη ... οι λειτουργικές δαπάνες όχι μόνο δεν μειώθηκαν αλλά αυξήθηκαν»** κ.ο.κ.<sup>208</sup>

Και παρόλα αυτά ο νομοθέτης προχώρησε σε ακόμα πιο εκτεταμένες συνενώσεις, ωσάν να μη υπήρχαν προβλήματα στην τοπική αυτοδιοίκηση και το πρόγραμμα Καποδίστριας ήταν επιτυχημένο ή το μοναδικό πρόβλημα της πρωτοβάθμια τοπικής αυτοδιοίκησης να είναι μόνο το μέγεθος των οργανισμών αυτής.

Η σπουδή για την ψήφιση του εν λόγω νόμου δικαιολογείται και από έναν άλλο λόγο: την πίεση που ασκείτο καιρό τώρα στις ελληνικές κυβερνήσεις προκειμένου να εναρμονιστεί η Ελλάδα με το ευρωπαϊκό

---

<sup>208</sup> Βλ. περισσότερα Χατζηπαντελής Θεόδωρος κλπ., Ομάδα μελέτης, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008 δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα: <http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=285&View=8>

σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης που προβλέπει μόνο δύο βαθμούς, τους δήμους και τις περιφέρειες. Η εδώ και χρόνια εντεινόμενη και διευρυνόμενη επέμβαση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο χώρο της Εθνικής δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα στη διοικητική πρακτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δημιούργησε την ανάγκη και ταυτόχρονα την σύμφωνα με τη βούληση της Ε.Ε. υποχρέωση προσαρμογής των οργάνων της Τοπικής αυτοδιοίκησης στις νέες συνθήκες. Είναι προφανές ότι η «διείσδυση» της Ε.Ε. στο πεδίο της διοίκησης δεν έχει τα ίδια αποτελέσματα σε όλα τα κράτη μέλη διότι η επίδραση της εξαρτάται από τη νομικοπολιτική θέση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και το ποσοστό διοικητικής ευθύνης που τους έχει απονεμηθεί στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας<sup>209</sup>. Γι' αυτό το λόγο η αυτούσια μεταφορά και ενσωμάτωση, που γίνεται βίαια και χωρίς προηγούμενο σχεδιασμό, του ευρωπαϊκού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην ελληνική έννομη τάξη έχει πολύ μεγάλες πιθανότητες να αποτύχει εν τοις πράγμασιν, όπως έχει συμβεί πολλές φορές σε αντίστοιχες περιπτώσεις στη σύντομη ζωή του ελληνικού κράτους<sup>210</sup>.

#### **4.2. Περιληπτική παρουσίαση του νόμου 3852/2010**

Ο νόμος 3852/2010, γνωστός ως πρόγραμμα Καλλικράτη, στην ουσία αποσκοπεί στην ολοκλήρωση της ριζικής αυτής διοικητικής μεταρρύθμισης των Βαθμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και συνολικά του διοικητικού συστήματος του κράτους μας. Με το νόμο αυτό επιχειρείται η ολοκλήρωση των διαδικασιών:

α) της συνένωσης πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς ενοποιούνται και καταργούνται οριστικά οι κοινότητες που είχαν εναπομείνει (π.χ. στο νόμο Αττικής) και συνιστώνται σε όλη την Επικράτεια συνιστώνται 325 νέοι δήμοι (αντί των 1034 Ο.Τ.Α) και

---

<sup>209</sup> Βλ. Φιλίππου Δ.,ό.π. σελ. 297.

<sup>210</sup> Βλ. και παραπάνω.

β) της μεταβίβασης σ' αυτούς αμιγών κρατικών αρμοδιοτήτων (μόνο για τους δήμους οι κρατικές αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται με το παραπάνω νόμο και το άρθρο 94 αυτού, εμπεριέχονται στις σελίδες 1827 έως 1833 της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ 87/2010)!)

Επίσης, καταργούνται οι νομαρχίες και πλέον τη δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν 13 περιφέρειες, σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα διάρθρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Και ταυτόχρονα συνιστώνται 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους,

Συγκεκριμένα<sup>211</sup>,

Με τις διατάξεις του **Α' Μέρους (άρθρα 1-6)**:

- 1) ιδρύονται οι δήμοι ως πρωτοβάθμιοι οργανισμοί,
- 2) καθορίζεται η εδαφική περιφέρεια κάθε δήμου,
- 3) συνιστώνται οι δημοτικές ενότητες καθώς και οι δημοτικές και τοπικές κοινότητες ως «θεσμοί ενδοδημοτικής αποκέντρωσης»,
- 4) Θεσμοθετείται η περιφέρεια ως δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης και ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη σύσταση και τη συγκρότηση των περιφερειών (Κεφ. Β', άρθρα 3-5),
- 5) Ιδρύονται επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους, των οποίων προϊστάνται ισάριθμοι Γενικοί Γραμματείς (Κεφ. Γ', άρ. 6).

Με τις διατάξεις του **Β' Μέρους (άρθρα 7-112)**, που αφορά την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση:

- 1) Ορίζονται τα όργανα διοίκησης των δήμων και των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων,
- 2) Οι αρμοδιότητες και τα της συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων των δήμων και των δημοτικών και τοπικών κοινοτήτων,

---

<sup>211</sup> Πρβλ. Ζυγούρη Π. κλπ, ό.π. σελ. 1-3.

- 3) Ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στην εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων των δήμων και στη καταστατική θέση των αιρετών,
- 4) Καθορίζονται οι νέες αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στους δήμους και ο χρόνος έναρξης άσκησής τους,
- 5) Αναδιοργανώνεται η λειτουργική υποδομή των διοικητικών μονάδων των δήμων για την ευχερέστερη άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων,
- 6) Ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη διαδημοτική συνεργασία και τη συγχώνευση των ιδρυμάτων, των ν.π.δ.δ. και των επιχειρήσεων των δήμων ή κοινοτήτων που συνενώνονται.

Με τις διατάξεις του **Γ' Μέρους (άρθρα 113-209)**, που αφορά στην δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση:

- 1) Ορίζονται τα όργανα της διοίκησης της περιφέρειας,
- 2) Ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν την εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη των αιρετών οργάνων αυτής, στις αρμοδιότητες και στα ζητήματα της συγκρότησης και λειτουργίας των οργάνων της περιφέρειας και στην καταστατική θέση των αιρετών,
- 3) Αναδιарθρώνονται οι αρμοδιότητες των περιφερειών,
- 4) Επανακαθορίζεται το νομικό πλαίσιο που διέπει τις επιχειρήσεις και τις αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα των περιφερειών.

Οι διατάξεις του **Δ' Μέρους (άρθρα 204-209)** αφορούν στις αρμοδιότητες των νησιωτικών δήμων και περιφερειών, τον τρόπο άσκησης τους και τους ορεινούς δήμους.

Με τις διατάξεις του **Ε' Μέρους (άρθρα 210-213)** εισάγεται ο θεσμός της μητροπολιτικής περιφέρειας και καθορίζονται οι αρμοδιότητες της καθώς και άλλα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της.

Με τις διατάξεις του **ΣΤ' Μέρους (άρθρα 214-240)**:

- 1) Ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την κρατική εποπτεία που ασκείται στους δήμους, τις περιφέρειες και τα νομικά πρόσωπα που υπάγονται στην εποπτεία τους και

2) Ιδρύεται Αυτοτελής Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ, της οποίας προϊστάται ανώτατος υπάλληλος (ο Ελεγκτής Νομιμότητας) επί θητείας σε κάθε έδρα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Με τις διατάξεις του **Ζ' Μέρους (άρθρα 241-258)**:

- 1) Θεσπίζεται η υποχρέωση των περιφερειακών συμβουλίων να καταρτίσουν εσωτερικό οργανισμό οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειών και
- 2) Προτείνονται ρυθμίσεις που αφορούν στο προσωπικό των περιφερειών και των δήμων.

Οι διατάξεις του **Η' Μέρους (άρθρα 259-279)** αφορούν σε οικονομικά θέματα των δήμων και περιφερειών.

Οι διατάξεις του **Θ' Μέρους (άρθρο 280)** καθορίζει τις αρμοδιότητες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

Η διάταξη του **Ι' Μέρους (άρθρο 281)** θεσπίζει το επιχειρησιακό σχέδιο υποστήριξης του προγράμματος «Καλλικράτης», το οποίο φέρει το φιλόδοξο και πολλά υποσχόμενα όνομα πρόγραμμα «Ελληνική Αρχιτεκτονική Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης».

Και τέλος, το **ΙΑ' Μέρος (άρθρο 282-286)** περιλαμβάνει εκτός από τις μεταβατικές και τελικές διατάξεις και ρυθμίσεις ειδικών θεμάτων.

#### **4.3. Οι στόχοι του προγράμματος σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης**

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποσκοπεί σύμφωνα με τους εμπνευστές του στην εναρμόνιση και την αρμονική σύζευξη με τις αρχές και τις αξίες που διέπουν την ευρωπαϊκή πολιτική σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>212</sup>. Βασικοί στόχοι του νόμου αυτού είναι αφενός ο περιορισμός των διοικητικών δομών σε δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες και μια Αποκεντρωμένη Διοίκηση και αφετέρου η

---

<sup>212</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Νόμου 3852/2010.

οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης επί της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή διαπνέει τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου οι δύο βαθμοί να λειτουργούν μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που τους απονέμονται και οι σχέσεις τους να είναι σχέσεις συνεργασίας και συναλληλίας και όχι σχέσεις ελέγχου και ιεραρχίας<sup>213</sup>.

Με το πρόγραμμα Καλλικράτης επιβλήθηκε δραστικός περιορισμός περιορισμό του κράτους και των δομών του και των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κυρίως μειώθηκαν οι 1034 δήμοι και κοινότητες, οι οποίες καταργήθηκαν και ως θεσμός, σε 325 δήμους, καταργήθηκαν οι νομαρχίες και αντικαταστάθηκαν από 13 περιφέρειες και συστάθηκαν 7 αποκεντρωμένες διοικήσεις.

Βασικές επιδιώξεις και καινοτομίες του προγράμματος αυτού είναι σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, όπως αυτές δημοσιεύονται στην ιστοσελίδα του για το πρόγραμμα «Καλλικράτης» <http://kallikratis.ypes.gr/><sup>214</sup>, οι εξής:

### **1. Τα ενιαία αντικειμενικά κριτήρια<sup>215</sup>**

*«Για πρώτη φορά για την οριοθέτηση των διοικητικών ορίων των νέων Δήμων υιοθετούνται ορθολογικά και αντικειμενικά κριτήρια τα οποία δεν αφήνουν περιθώρια για πολιτικές ή άλλες σκοπιμότητες. Τα κριτήρια αυτά πηγάζουν από το Σύνταγμα το οποίο στο άρθρο 101 παρ.2 αναφέρει ότι: «Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες». Τα κριτήρια αυτά θέτουν το γενικό πλαίσιο για την περαιτέρω εξειδίκευσή τους, ανταποκρίνονται, δε, παραλλήλως, και στο αντίστοιχο γενικό περίγραμμα, όπως αυτό καθορίσθηκε στο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ (Κυλλήνη, 2007).*

*Συγκεκριμένα ορίσθηκαν επτά κατηγορίες κριτηρίων:*

---

<sup>213</sup> Ζυγούρη Κ. Πάνου, Παπαδόπουλου Κ. Γεωργίου, ό.π. σελ. 10.

<sup>214</sup> Αναγνώστηκε την 25.5.2012.

<sup>215</sup> <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=292&View=20>

α) Πληθυσμιακά (ο αριθμός των δημοτών, ο αριθμός των κατοίκων, η πληθυσμιακή πυκνότητα, η κατανομή των κατοικιών).

- Εισάγεται **ελάχιστο πληθυσμιακό μέγεθος οι 10.000 μόνιμοι κάτοικοι**.
- Το παραπάνω όριο αυξάνεται κατά 20% προκειμένου ένας δήμος να μπορεί να διατηρηθεί στα σημερινά του διοικητικά όρια.
- Ειδικά για τις μητροπολιτικές περιοχές των πολεοδομικών συγκροτημάτων **Αθηνών και Θεσσαλονίκης**, το παραπάνω όριο προσδιορίζεται στους **25.000 μόνιμους κατοίκους**.

β) Κοινωνικά (το μέσο μέγεθος νοικοκυριού, οι μορφωτικοί δείκτες, το ποσοστό αλλοδαπών).

γ) Οικονομικά (η απασχόληση, η δομή της απασχόλησης, η εργασιακή κινητικότητα, το εισόδημα).

δ) Γεωγραφικά (το σχήμα, η προσβασιμότητα, τα δίκτυα υποδομών).

ε) Αναπτυξιακά (η δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας και γενικότερα της τοπικής ανάπτυξης, η ύπαρξη εκπαιδευτικών και ερευνητικών φορέων, η συμμετοχή σε Κοινοτικά και Εθνικά Προγράμματα).

στ) Πολιτιστικά, Ιστορικά και

ζ) Χωροταξικά κριτήρια, με τα οποία επιδιώκεται:

ι) Η γεωγραφική / χωρική ολοκλήρωση των διαφόρων κοινωνικών, διοικητικών και οικονομικών λειτουργιών, εξυπηρητήσεων και υποδομών που διασφαλίζουν συνθήκες βιωσιμότητας.

- Δεν διασπώνται τα όρια των δήμων, των νομών και των περιφερειών.
- Δεν συνενώνονται δήμοι χωρίς εδαφική συνέχεια
- Στα νησιά εφαρμόζεται η αρχή «ένα νησί ένας δήμος».
- Αντίστοιχη πρόνοια υπάρχει και για τους ορεινούς δήμους όπως αυτοί καθορίζονται βάση των δημοτικών διαμερισμάτων από την Ελληνική Στατιστική Αρχή.

ii) Η γεωγραφική κινητικότητα και τα χωρικά πεδία που αυτή διαμορφώνει σε ημερήσια βάση, σύμφωνα με την απασχόληση και σε συνδυασμό με τις λειτουργικές εξαρτήσεις και επιρροές μεταξύ των οικιστικών κέντρων.

iii) Η ταυτότητα του τόπου που αναφέρεται στο συμβολικό και στο σημειολογικό επίπεδο για την τοπική κοινωνία.

Πέραν των κριτηρίων αυτών, οι νέοι Δήμοι που προκύπτουν από τη νέα χάραξη, ταυτόχρονα με τα λειτουργικά και οικονομικά τους χαρακτηριστικά, συμβάλλουν στην ενδυνάμωση της συμμετοχής του πολίτη, των θεσμών και διαδικασιών τοπικής δημοκρατίας ακολουθώντας τη σημερινή πραγματικότητα επαφής του πολιτικού προσωπικού του ΟΤΑ με τον πολίτη. Η νέα, λοιπόν, διοικητική διαίρεση βασίζεται στην υπάρχουσα με στόχο την αναλογικότερη αντιπροσώπευση και κατ' επέκταση την ενδυνάμωση του δημοκρατικού πολιτεύματος.»

## **2. Οι νέοι θεσμοί συμμετοχής, διαβούλευσης και διαφάνειας του «Καλλικράτη»<sup>216</sup>**

*«Με τον Καλλικράτη γίνονται σημαντικά βήματα για την εμβάθυνση των θεσμών άμεσης συμμετοχής των πολιτών στην τοπικής αυτοδιοίκηση, τη δημοκρατική λογοδοσία και τον έλεγχο των λειτουργιών της.*

*Συγκεκριμένα:*

### Επιτροπή Διαβούλευσης

*Καθιερώνεται, ως νέος θεσμός διαβούλευσης, η Επιτροπή Διαβούλευσης, τόσο σε δήμους με πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων όσο και στις περιφέρειες. Η Επιτροπή Διαβούλευσης προσφέρει τη δυνατότητα συγκροτημένης, θεσμοποιημένης και ανοικτής συμμετοχής και ανταλλαγής επιχειρημάτων με εκπροσώπους της τοπικής κοινωνίας, οι οποίοι μέχρι σήμερα αναζητούσαν μεμονωμένα την πρόσβαση και επιρροή στην ηγεσία του ΟΤΑ.*

Ο θεσμός του «Συμπαραστάτη» του Δημότη και της Επιχείρησης<sup>217</sup>

---

<sup>216</sup> <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=262&View=20>

Καθιερώνεται ο «συμπαραστάτης» του Δημότη και της Επιχείρησης ως νέος θεσμός εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και ΟΤΑ, για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης τόσο σε δήμους όσο και σε περιφέρειες. Ο συμπαραστάτης θα έχει ως αποστολή, πέραν από την έγκαιρη καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της αμεροληψίας των δημοτικών αρχών, τη βελτίωση της εξυπηρέτησης των πολιτών και των επιχειρήσεων, καθώς και την αποσυμφόρηση του δημάρχου και άλλων αιρετών οργάνων του δήμου από τη συσσώρευση αιτημάτων και παραπόνων των πολιτών.

#### Υποχρεωτική ανάρτηση όλων των αποφάσεων στο διαδίκτυο

Όλες οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Δήμων και των Περιφερειών καθώς και όλων των Νομικών τους Προσώπων υποχρεωτικά δημοσιεύονται στο διαδίκτυο, σε διαφορετική περίπτωση δεν ισχύουν. Διασφαλίζεται έτσι η απόλυτη διαφάνεια, ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος και γίνεται εφικτή η ουσιαστική λογοδοσία των αυτοδιοικητικών αρχών.

Η Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση προβλέπεται ρητά ως διακριτή αρμοδιότητα του οικείου αντιδημάρχου.

#### Συμβούλιο ένταξης μεταναστών

Σε κάθε Δήμο συγκροτείται και λειτουργεί, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου, με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.»

### **3. Ο Δήμος - Κυβερνείο. Οι νέες αρμοδιότητες των δήμων<sup>218</sup>**

---

<sup>217</sup> Ο οποίος όπως θα δούμε απέτυχε παταγωδώς.

<sup>218</sup> <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=263&View=20>

«Η επαναθεμελίωση της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης με λιγότερους και ισχυρότερους Δήμους σε όλη τη χώρα, ικανούς για ανταποκριθούν στις σύγχρονες απαιτήσεις, να αξιοποιούν, δυναμικά, την τεχνολογία και τις σύγχρονες μεθόδους διοίκησης, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την ενίσχυση τους με νέες αρμοδιότητες ιδίως από τις καταργούμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, στους τομείς, όπως της παιδείας, της πρόνοιας, της υγείας, της απασχόλησης, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών εντοπισμένης, χωρικά, ρύθμισης. Ο νέος Δήμος – Κυβερνείο καθίσταται έτσι βασικός πυλώνας της τοπικής ανάπτυξης. Παράλληλα η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στο εγγύτερο προς τον πολίτη επίπεδο αυτοδιοίκησης οδηγεί στην επίσπευση και απλούστευση των διαδικασιών σε μια σειρά από κρίσιμους τομείς για την καθημερινότητα του πολίτη. Συγκεκριμένα:»

| <b>Τι ισχύει σήμερα</b>   | <b>Οι νέες αρμοδιότητες των Δήμων</b>   |
|---|---|
| Οι πολίτες, με εξαίρεση 77 Δήμους σε σύνολο 1034, απευθύνονται στις Νομαρχίες για την έκδοση Οικοδομικών αδειών και πολλών άλλων πολεοδομικών υπηρεσιών | <b>Οι οικοδομικές άδειες καθώς και η έκδοση άλλων πράξεων πολεοδομικών εφαρμογών γίνεται από τους δήμους</b>  |
| Οι πολίτες απευθύνονται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση για το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν την κοινωνική πρόνοια                                    | <b>Το σύνολο των αρμοδιοτήτων που αφορούν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, όπως η καταβολή επιδομάτων στους δικαιούχους, η χορήγηση κάρτας αναπηρίας και η κοινωνική προστασία μεταφέρονται από τις Νομαρχίες στους Δήμους για την καλύτερη και εγγύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.</b> |
| Σήμερα ο πολίτης απευθύνεται είτε στη Νομαρχία είτε στην Κρατική Περιφέρεια για την έκδοση της επαγγελματικής άδειάς του                                | <b>Η έκδοση σειράς επαγγελματικών αδειών</b>  |
| Σήμερα η εκτέλεση έργων και η διασφάλιση της λειτουργίας των συγκοινωνιακών   | <b>Αρμοδιότητες εκτέλεσης έργων, διασφάλισης συγκοινωνιακών</b>   |

|  |   |
|--|---|
| υποδομών ασκείται από την Κρατική Περιφέρεια   | <b>υποδομών</b>   |
| Οι γεωργοί απευθύνονται για σειρά από θέματα στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση                             | <b>Ευρείες αρμοδιότητες στον τομέα της γεωργίας</b>     |
| Οι κτηνοτρόφοι απευθύνονται για σειρά από θέματα στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση                         | <b>Ευρείες αρμοδιότητες στον τομέα της κτηνοτροφίας</b> |
| Η εποπτεία των κέντρων Δια βίου μάθησης υπάγεται στο Υπ. Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων | <b>Εκτέλεση προγραμμάτων δια βίου μάθησης</b>           |
| Η λειτουργική υποστήριξη και η ανέγερση σχολικών κτιρίων ανήκει στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση          | <b>Ανέγερση και συντήρηση σχολικών κτιρίων</b>          |

#### **4. Η Περιφέρεια ως το θεσμικό όχημα για την πράσινη ανάπτυξη. Νέες αρμοδιότητες της περιφερειακής αυτοδιοίκησης<sup>219</sup>**

*«Στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση μεταφέρονται εκείνες οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που ασκούνται αποτελεσματικότερα σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς επίσης και αρμοδιότητες που ασκούνται σήμερα από την κρατική Περιφέρεια, εκτός από όσες, έχοντας αμιγώς κρατικό χαρακτήρα, παραμένουν στην αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση.*

*Συγκεκριμένα στις ΠΑ μεταφέρονται αρμοδιότητες στους εξής τομείς:*  
*α) Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, ιδίως η διαχείριση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η εκπόνηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της Περιφέρειας και η υλοποίηση των σχετικών με αυτά δράσεων,*  
*β) Υποδομών – Μεταφορών – Επικοινωνιών, ιδίως έργα τα οποία έχουν αμιγώς περιφερειακή διάσταση, εκπόνηση μελετών της οδικής κυκλοφορίας υπεραστικού οδικού δικτύου, διαχείριση έργων περιφερειακού επιπέδου, ακτοπλοϊκές συγκοινωνίες, λιμάνια περιφερειακής σημασίας, γ) Περιβάλλοντος*

<sup>219</sup> <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=264&View=20>

και κλιματικής αλλαγής (διαχείριση στερεών αποβλήτων, εποπτεία των φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας), δ) Φυσικών πόρων – ενέργειας – βιομηχανίας, ε) Εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης, στ) Εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού (δια βίου εκπαίδευση, θέματα κατάρτισης και επιμόρφωσης), ζ) Γεωργίας - κτηνοτροφίας και αλιείας, η) Πολιτικής Προστασίας. Με τον τρόπο αυτό η περιφερειακή αυτοδιοίκηση γίνεται ο βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού προγραμματισμού και το θεσμικό όχημα για την πράσινη ανάπτυξη».

| Τι ισχύει σήμερα:  | Αρμοδιότητες της αυτοδιοικούμενης Περιφέρειας  |
|--|--|
| Σήμερα ο αναπτυξιακός προγραμματισμός ανήκει στην Κρατική Περιφέρεια   | <p>Το σύνολο των αρμοδιοτήτων, που αφορούν τον αναπτυξιακό περιφερειακό προγραμματισμό.</p> <p>Στην αρμοδιότητα αυτή εντάσσεται, όχι μόνον η κατάρτιση και εκτέλεση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αλλά και η συμμετοχή στην όλη διαδικασία, κατάρτισης και εφαρμογής του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013.</p> <p>Στον ίδιο τομέα εντάσσονται και αρμοδιότητες που σχετίζονται με τη διαχείριση των υδατικών πόρων.</p> |
| Οι αρμοδιότητες που αφορούν στις Αυτοτελείς Υγειονομικές Περιφέρειες εποπτευόμενες από Υπ. Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης                         | Οι αρμοδιότητες των Δημοσίων Υγειονομικών Περιφερειών (Δ.Υ.ΠΕ.).   |
| Η επισκευή και η συντήρηση των οδικών δικτύων ανήκει και στην Κρατική Περιφέρεια και στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με αποτέλεσμα πολλές δυσλειτουργίες | Τομέας έργων: απονέμονται αρμοδιότητες, που αφορούν την κατασκευή, συντήρηση και ανακαίνιση οδών, οι οποίες ασκούντο από την Κρατική Περιφέρεια και τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.  |

|   |  |
|---|--|
|   | Η αρμοδιότητα αυτή συμπεριλαμβάνει και τις αντίστοιχες μελέτες.  |
| Ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και η συντήρηση αντιπλημμυρικών, συγκοινωνιακών, κτιριακών κλπ έργων ανήκει και στην Κρατική Περιφέρεια και το Υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων με συνέπεια πολλές δυσλειτουργίες | Ο σχεδιασμός, η μελέτη, η κατασκευή και συντήρηση συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών, κτιριακών, ηλεκτρομηχανολογικών και λιμενικών έργων, η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, η αντιμετώπιση θεμάτων οδικής κυκλοφορίας, καθώς και η διαχείριση ειδικών έργων περιφερειακού επιπέδου που έχουν εκτελεσθεί από τις Ε.Υ.Δ.Ε. |
| Τα εγχειρίδια έργων ανήκουν στο Υπ. Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων  | Αρμοδιότητες σχετικές με την εκτέλεση εγχειρίδια έργων (ΓΟΕΒ)  |
| Θέματα κατάρτισης, εποπτείας Δημοσίων ΙΕΚ και λειτουργικής υποστήριξης τους ανήκουν στο Υπ. Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων   | Η άσκηση λειτουργικού χαρακτήρα αρμοδιοτήτων περιλαμβανομένης και της θεματικής εξειδίκευσης για τα Δημόσια ΙΕΚ  |
| Σήμερα 25 Αθλητικά Κέντρα Περιφερειακού Χαρακτήρα ανήκουν στον Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού   | Το σύνολο των αρμοδιοτήτων για τη λειτουργία και εποπτεία των Αθλητικών Κέντρων Περιφερειακού χαρακτήρα.   |

## 5. Ο «Καλλικράτης» για το χωριό και τη γειτονιά<sup>220</sup>

*«Με τον Καλλικράτη ενισχύονται αποφασιστικά οι θεσμοί ενδοδημοτικής αποκέντρωσης. Σε κάθε χωριό και γειτονιά συγκροτούνται, ανάλογα με τον πληθυσμό τους, δημοτικές (πάνω από 2.000 κατοίκους - με εξαίρεση το όριο των 1.000 κατοίκων για τα νησιά) και τοπικές κοινότητες (μέχρι 2.000 κατοίκους). Τοπικές ή δημοτικές κοινότητες αποτελούν και οι δήμοι ή οι κοινότητες που καταργήθηκαν στο παρελθόν ύστερα από*

<sup>220</sup> <http://kallikratis.ypes.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=265&View=20>

εθελούσια συνένωση σύμφωνα ή συνενώνονται με τον παρόντα νόμο και δεν αποτελούνται από τοπικά διαμερίσματα.

Οι νέοι αυτοί θεσμοί έχουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες, δεσμευτικό προϋπολογισμό και δυνατότητα συμμετοχής τους στο Δημοτικό Συμβούλιο σε θέματα που σχετίζονται άμεσα με την καθημερινότητα του πολίτη και τις αναπτυξιακές επιλογές του Δήμου. Με τις θεσμικές αυτές παρεμβάσεις ενισχύονται για πρώτη φορά στη χώρα μας οι θεσμοί άμεσης δημοκρατικής συμμετοχής των πολιτών σε επίπεδο χωριού και γειτονιάς».

| <b>Τι ισχύει σήμερα</b>  | <b>Γενικές πρόνοιες για την υποστήριξη του χωριού και της γειτονιάς</b>  |
|--|--|
| Δήμοι άνω των 100.000 κατοίκων διαιρούνται σε Δημοτικά Διαμερίσματα  | Τα σημερινά δημοτικά διαμερίσματα μετονομάζονται σε δημοτικές κοινότητες   |
| Οι «Καποδιστριακοί» δήμοι αποτελούνται από Τοπικά Διαμερίσματα στα οποία λειτουργούν συμβούλια εκτός από τις έδρες των δήμων άνω των 1000 κατοίκων | Μετονομάζονται σε Τοπικές Κοινότητες και σε Δημοτικές άνω των 2000 κατοίκων  |
| Σήμερα δεν υπάρχει υποχρέωση για πρόβλεψη συγκεκριμένων ποσοστών του προϋπολογισμού για την κατανομή των πιστώσεων στις Τοπικές Κοινότητες         | Στον προϋπολογισμό κάθε Δήμου προβλέπεται υποχρεωτικό ποσοστό για την κατανομή των πόρων που αφορούν στις Δημοτικές Ενότητες βάση σχετικής απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. |
| Σήμερα δεν υπάρχει καθολική διασφάλιση για το ποσοστό της  | Στις Τοπικές αλλά και στις Δημοτικές κοινότητες συνίσταται πάγια προ-  |

|   |  |
|---|--|
| πάγια προκαταβολής που λαμβάνει κάθε Τοπική Κοινότητα.                              | καταβολή από σχετικό κωδικό του προϋπολογισμού του οικείου δήμου. Το ύψος της προκαταβολής καθορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, μετά από γνώμη της ΚΕΔΚΕ, στη βάση πληθυσμιακών και γεωγραφικών κριτηρίων |
| <b>Τι ισχύει σήμερα για τον πρόεδρο του Τοπικού Διαμερίσματος</b>                   | <b>Οι αρμοδιότητες του προέδρου της Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας</b>   |
| Είναι πρόεδρος του τοπικού συμβουλίου χωρίς θεσμοθετημένες αρμοδιότητες και ευθύνες | Συμμετέχει στις συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου στις οποίες καλείται υποχρεωτικά με δικαίωμα <b>ψήφου</b> για θέματα που αφορούν την κοινότητα.  |
|   | Ενεργεί πληρωμές με την πάγια προκαταβολή.   |
|   | Εποπτεύει τη συντήρηση του δικτύου εσωτερικής και αγροτικής οδοποιίας.   |
|   | Μεριμνά για την καθαριότητα κοινόχρηστων χώρων.  |
|   | Μεριμνά για την αποκατάσταση ζημιών επείγοντος χαρακτήρα σε δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης και ανάθεση εργασιών σε περίπτωση άμεσου κινδύνου.   |
|   | Μεριμνά για την αποκατάσταση   |

|   |  |
|---|--|
|   | Ζημιών στο δίκτυο φωτισμού.  |
|   | Είναι ο υπεύθυνος της ομάδας πυρασφάλειας της κοινότητας   |
|   | Είναι αρμόδιος για την προστασία της δημοτικής περιουσίας στα όρια ευθύνης του.  |
| <b>Τι ισχύει σήμερα για τα Τοπικά Συμβούλια</b>   | <b>Τα συμβούλια δημοτικής/τοπικής κοινότητας</b>   |
| Δεν προβλέπεται θεσμοθετημένη συμμετοχή των Τοπικών Συμβουλίων στην κατάρτιση του Επιχειρησιακού και Τεχνικού προγράμματος του Δήμου στο κομμάτι που τα αφορά | <b>Συμμετέχουν στην κατάρτιση του Επιχειρησιακού και Τεχνικού Προγράμματος του Δήμου</b><br><br>- Εισηγούνται στην εκτελεστική επιτροπή του δήμου για τις προτεραιότητες τοπικής ανάπτυξης και των αντιστοίχων δράσεων |
| Δεν έχουν κανένα λόγο για τη λειτουργία καταστημάτων, επιχειρήσεων κλπ.   | <b>Αποφασίζουν</b> την προέγκριση ίδρυσης ή εγκατάστασης καταστημάτων, επιχειρήσεων και λοιπών δραστηριοτήτων και για την άδεια λειτουργίας μουσικής   |
| Δεν έχουν λόγο για τη λειτουργία λαϊκών αγορών, υπαίθριου εμπορίου και πανηγυριών   | <b>Προτείνουν τους χώρους λειτουργίας</b> λαϊκών αγορών, υπαίθριου εμπορίου, πανηγυριών  |

|   |   |
|---|---|
| <p>Δεν έχουν θεσμικό λόγο για τη χορήγηση οικονομικών βοηθημάτων σε αδύναμους κατοίκους της περιοχής τους</p> | <p>Με απόλυτη πλειοψηφία και ατιολογημένη απόφαση <b>εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο τη χορήγηση οικονομικών βοηθημάτων</b> σε οικονομικά αδύναμους κατοίκους της.</p>  |
| <p><b>Δεν υπάρχει σήμερα αντίστοιχος θεσμός</b></p>   | <p><b>Συνέλευση κατ οίκων τοπικής κοινότητας</b></p>  |
|   | <p>Συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά το χρόνο με συμμετοχή των κατοίκων και των φορέων της τοπικής κοινότητας και έχει τη δυνατότητα να προτείνει στο δήμο:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>-Την παροχή κοινωνικών ή άλλων υπηρεσιών για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών</li><li>- Τη λήψη μέτρων για την προστασία των ηλικιωμένων και των παιδιών</li><li>- Τα έργα που πρέπει να εκτελεστούν</li><li>- Την παροχή υπηρεσιών για την τουριστική αξιοποίηση και προβολή της τοπικής κοινότητας</li></ul> |

## **6. Ο «Καλλικράτης» για τον πολίτη**

*«Ο πολίτης βρίσκεται στο επίκεντρο των αλλαγών που επιφέρει η εφαρμογή του «Καλλικράτη». Με τους νέους θεσμούς που προτείνονται τόσο σε επίπεδο Δήμων όσο και σε επίπεδο Περιφέρειας ενδυναμώνονται οι θεσμοί δημοκρατικού προγραμματισμού και ελέγχου. Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στους νέους θεσμούς διαβούλευσης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, τη αναζωογόνηση των τοπικών συμβουλίων και την εισαγωγή του θεσμού του συνηγόρου του Δημότη για τον έλεγχο της κακοδιοίκησης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Παράλληλα, μέσω της θεσμοθέτησης της υποχρέωσης των ΟΤΑ να αναρτούν υποχρεωτικά κάθε πράξη στο διαδίκτυο, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων για τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων καθώς και των προκηρύξεων, διαγωνισμών, προμηθειών, προσλήψεων, συμβάσεων και αναθέσεων, εξασφαλίζεται το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στην πληροφόρηση και η άσκηση κοινωνικού ελέγχου στις πράξεις της Περιφέρειας και στη διαχείριση των οικονομικών πόρων, και έτσι η εφαρμογή της αρχής της πολιτικής λογοδοσίας.*

*Σημαντικές όμως είναι και οι αλλαγές στο επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών με την διεύρυνση του θεσμού των ΚΕΠ σε κάθε χωριό και γειτονιά και την εισαγωγή μιας σειράς καινοτομιών, όπως η κάρτα του δημότη και η διοικητική βοήθεια στο σπίτι που απλουστεύουν τις διαδικασίες και επιταχύνουν την εξυπηρέτηση των δημοτών καθώς και η θεμελίωση του ψηφιακού δήμου και την παροχή όλο και περισσότερων υπηρεσιών χωρίς μετακινήσεις, έξοδα και καθυστερήσεις. Παράλληλα, με την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των νέων Δήμων και Περιφερειών επιδιώκεται η ενοποίηση τους σε ένα επίπεδο με στόχο την μείωση των διοικητικών βαρών και την συντόμευση των διαδικασιών σε μια σειρά από καίρια ζητήματα που σχετίζονται με την καθημερινότητα του πολίτη όπως οι αδειοδοτήσεις και οι έλεγχοι σε τοπικό επίπεδο».*

**Τι ισχύει**

**Οι καινοτομίες του**

| <b>σήμερα</b>   | <b>«Καλλικράτη»</b>  |
|---|--|
| <b>Σήμερα υπάρχουν 1.000 ΚΕΠ περίπου που ιδρύθηκαν από το 2001</b>  | Δημιουργούνται δίπλα στα σημερινά 1.000 ΚΕΠ άλλα 1.000 επιπλέον <b>«Δημοτικά e-ΚΕΠ»</b> .<br><br>Για την εξυπηρέτηση του πολίτη ενισχύεται και εκσυγχρονίζεται ο θεσμός των δημοτικών ΚΕΠ, με τη δημιουργία μικρών, αποτελεσματικών «Δημοτικών e – ΚΕΠ», σε κάθε γειτονιά ή χωριό ανάλογα με τις ανάγκες εξυπηρέτησης, με τα οποία παρέχονται οι βασικές υπηρεσίες της δημοτικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όσο το δυνατόν εγγύτερα στο πολίτη. |
| <b>Ο πολίτης που βρίσκεται σε αδυναμία να εξυπηρετηθεί από το Δήμο πρέπει να βρει τρόπο για να διεκπεραιώνει κάποιος άλλος τις υποθέσεις του.</b> | Οι Δήμοι συνιστούν ειδικό αυτοτελές γραφείο το οποίο υπάγεται απευθείας στο δήμαρχο, για την παροχή <b>διοικητικής βοήθειας σε άτομα</b> που έχουν αντικειμενική αδυναμία προσπέλασης στους δήμους ή στα ΚΕΠ.  |
| <b>Δεν υπάρχουν εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην υπηρεσία του πολίτη.</b>  | Εισάγεται η έξυπνη <b>«κάρτα του Δημότη»</b> , ξεκινά η υλοποίηση της «κάρτας του πολίτη». Με αυτή περνούν οι Δήμοι στην αυτόματη εξυπηρέτηση (π.χ.  |

|   |  |
|---|--|
|   | έκδοση πιστοποιητικών), αλλά και διευκολύνεται η συμμετοχή σε δημοκρατικές διαδικασίες (π.χ. τοπικά δημοψηφίσματα)   |
| <b>Ο πολίτης ταλαιπωρείται από τις αλληλοεπικαλύψεις των αρμοδιοτήτων. Ταυτόχρονα υπάρχει και διάχυση της ευθύνης.</b>  | Η άσκηση κάθε αρμοδιότητας γίνεται σε ένα επίπεδο χωρίς τη πολυδιάσπαση της. Ο πολίτης εξυπηρετείται σε ένα σημείο με αποτέλεσμα να μειώνεται η ταλαιπωρία του αλλά και οι χρόνοι για την ολοκλήρωση κάθε εργασίας.                                      |
| <b>Οι πολίτες δεν έχουν θεσμοθετημένη συμμετοχή στο σχεδιασμό πολιτικών για την ανάπτυξη και όλα τα σημαντικά ζητήματα του Δήμου</b>  | Στους δήμους και στις περιφέρειες συγκροτείται <b>Επιτροπή Διαβούλευσης</b> ως <b>γνωμοδοτικό όργανο</b> .<br><br><b>Σε αυτή συμμετέχουν επιμελητήρια και εκπρόσωποι σημαντικών επιχειρηματικών κλάδων του Δήμου ή της Περιφέρειας και απλοί πολίτες</b> |
| <b>Στα τοπικά διαμερίσματα δεν υπάρχει κανένας θεσμός στον οποίο να μπορεί να εκφραστεί το σύνολο της κοινότητας για σημαντικά ζητήματα τοπικού αναπτυξιακού χαρακτήρα.</b> | Στις τοπικές κοινότητες (έως δηλ. 2.000 κατοίκους) καλούνται οι κάτοικοι και οι φορείς της τοπικής κοινότητας, τουλάχιστον μια φορά κατ' έτος σε συνέλευση, προτείνουν στα αρμόδια όργανα  |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>του δήμου, ανάλογα με το χαρακτήρα των αναγκών των κατοίκων της τοπικής κοινότητας και τις <b>προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη,</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- τα <b>έργα</b> που πρέπει να εκτελεστούν στην τοπική κοινότητα.</li><li>- την παροχή υπηρεσιών για την <b>τουριστική αξιοποίηση</b> και προβολή της τοπικής κοινότητας</li><li>- την εφαρμογή <b>πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων</b> και</li><li>- κάθε άλλο θέμα που αφορά την τοπική κοινότητα.</li></ul> |
| <p><b>Οι αποφάσεις των Δήμων, των ΝΠΔΔ τους και των Δημοτικών Επιχειρήσεων δεν τυγχάνουν πάντα ευρύτερης δημοσιότητας με αποτέλεσμα οι πολίτες να μην ενημερώνονται για το πού διατίθενται τα χρήματά τους.</b></p> | <p>Για κάθε όργανο των Δήμων, και όλων των Νομικών Προσώπων τους <b>εισάγεται υποχρέωση ανάρτησης κάθε απόφασής τους στο διαδίκτυο, προκειμένου αυτή να είναι εκτελεστή.</b></p>  |
| <p><b>Η συνηθέστερη οδός για κάποιον πολίτη που αισθάνεται ότι αδικείται ή επιθυμεί να κάνει μια καταγγελία είναι να αποτανθεί στο Δήμαρχο ή</b></p>  | <p>Στους δήμους και στις περιφέρειες, επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως «<b>συμπαραστάτης</b></p>  |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>κάποιο μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου.</b></p>                        | <p><b>του δημότη και της επιχείρησης».</b></p> <p>Ο συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων <b>πολιτών και επιχειρήσεων</b> για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου ή της περιφέρειας, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεών του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά εντός τριάντα (30) ημερών στους ενδιαφερόμενους.</p> <p>Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης συντάσσει ετήσια έκθεση.</p> <p>Η ετήσια έκθεση παρουσιάζεται από τον ίδιο και συζητείται σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου, εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της.</p> |
| <p><b>Δεν υπάρχουν προβλέψεις που να αποβλέπουν στην απλοποίηση των</b></p> | <p>Οι Δήμοι συνεργάζονται με τις Τράπεζες και τις άλλες κρατικές</p>  |

|  |  |
|--|--|
| <b>διαδικασιών για τις οικονομικές συναλλαγές των πολιτών με τους Δήμους</b> | υπηρεσίες για να αυτοματοποιήσουν τις διαδικασίες μέσω των οποίων εκτελούν οικονομικές συναλλαγές με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, παρέχουν άδειες κλπ. |
|--|--|

## **7. Ο «Καλλικράτης» για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας**

*«Και στους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης προωθείται αποφασιστικά η διαφάνεια και καταπολεμάται η κακοδιοίκηση και βελτιώνεται το περιβάλλον ανάπτυξης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων με τη δημιουργία νέων θεσμών, όπως του συνηγόρου της επιχείρησης και την αξιοποίηση του διαδικτύου και των νέων τεχνολογιών. Συγκεκριμένα:*

*Θεσμοθετείται ο Συμπαραστάτης του δημότη και της Επιχείρησης σε δημοτικό και περιφερειακό επίπεδο. Παράλληλα μέσω της προώθησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αλλάζει ριζικά η σχέση των επιχειρήσεων με τις διοικητικές υπηρεσίες και διαδικασιών σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που άπτονται της καθημερινής λειτουργίας των επιχειρήσεων, όπως η αδειοδότηση δραστηριοτήτων, η πληρωμή τελών, οι διαγωνισμοί, οι προμήθειες και οι αναθέσεις. Η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, επιπλέον, δια της απλοποίησης και συνέργειας των διαδικασιών, εξασφαλίζει τις διαδικασίες εσωτερικής αποκέντρωσης στους νέους, μεγαλύτερους και ισχυρότερους Δήμους, αυξάνοντας τον οριζόντιο συντονισμό των δράσεων και των υπηρεσιών και την αμεσότερη διασύνδεση των Ο.Τ.Α. με την κοινωνία των πολιτών, τις επιχειρήσεις και τις εθελοντικές οργανώσεις.*

*Με την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση του θεσμού των ΚΕΠ η επιχείρηση εξυπηρετείται σε ένα σημείο με αποτέλεσμα να μειώνεται η καθυστέρηση από τη γραφειοκρατία αλλά και οι χρόνοι για την ολοκλήρωση κάθε εργασίας. Παράλληλα, με το νέο σύστημα εποπτείας και ελέγχου των δαπανών των ΟΤΑ απλουστεύονται και εξορθολογικοποιούνται οι*

σχετικές διαδικασίες με αντίστοιχη μείωση του χρόνου και του κόστους που επιφέρει στους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Παράλληλα με το νέο σύστημα ελέγχου και διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση όλων των αποφάσεων στο διαδίκτυο ενισχύεται η προβλεψιμότητα και η διαφάνεια στην σχέσεις των επιχειρήσεων με τους ΟΤΑ και διαμορφώνονται συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού στην αγορά. Ο ελεγκτής νομιμότητας διενεργεί τον έλεγχο κάθε πράξης σε αποκλειστική προθεσμία 40 ημερών και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι η απόφαση είναι παράνομη, τότε την ακυρώνει. Ο Ελεγκτής Νομιμότητας μπορεί αυτεπαγγέλτως να ακυρώσει οποιαδήποτε απόφαση για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δύο μηνών αφότου η απόφαση έχει δημοσιευθεί ή εκδοθεί.

Για κάθε όργανο των Δήμων, των Περιφερειών και των Νομικών Προσώπων τους εισάγεται υποχρέωση ανάρτησης κάθε απόφασής τους, προκειμένου αυτή να είναι εκτελεστή. Όπως θα ισχύσει και για το σύνολο του κράτους, κατά τις προβλέψεις του Νόμου για τη Διαύγει@. Διασφαλίζεται έτσι η απόλυτη διαφάνεια, ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος και γίνεται εφικτή η ουσιαστική λογοδοσία των αυτοδιοικητικών αρχών. Προστατεύεται η επιχείρηση από την έλλειψη πληροφόρησης. Δημιουργούνται θεσμοί προστασίας των επιχειρήσεων από την κακοδιοίκηση όπως ο συμπαραστάτης πολίτη και της επιχείρησης σε δημοτικό και περιφερειακό επίπεδο. Παράλληλα δημιουργείται ένα σταθερό και διαφανές πλαίσιο στις σχέσεις των ΟΤΑ με τις επιχειρήσεις μέσα από την εξορθολογικοποίηση και την επίσπευση των διαδικασιών οικονομικού ελέγχου των προμηθειών των ΟΤΑ από επιχειρήσεις».

| <b>Τι ισχύει σήμερα</b>                                       | <b>Οι καινοτομίες του «Καλλικράτη»</b>   |
|---|--|
| <b>Σήμερα υπάρχουν 1.000 ΚΕΠ περίπου που ιδρύθηκαν από το</b> | Δημιουργούνται δίπλα στα σημερινά <b>1.000 ΚΕΠ</b> άλλα <b>1.000</b> επιπλέον « <b>Δημοτικά e-</b> |

|  |   |
|--|---|
| <b>2001</b>  | <b>ΚΕΠ».</b><br><br>Για την εξυπηρέτηση του πολίτη ενισχύεται και εκσυγχρονίζεται ο θεσμός των δημοτικών ΚΕΠ, με τη δημιουργία μικρών, αποτελεσματικών «Δημοτικών e – ΚΕΠ», σε κάθε γειτονιά ή χωριό ανάλογα με τις ανάγκες εξυπηρέτησης, με τα οποία παρέχονται οι βασικές υπηρεσίες της δημοτικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης όσο το δυνατόν εγγύτερα στο πολίτη. |
| <b>Πολλές αρμοδιότητες είναι αλληλοεπικαλυπτόμενες και κατανέμονται ανάμεσα σε νομαρχίες, δήμους και κεντρικό κράτος με αποτέλεσμα όχι μόνο να ταλαιπωρείται ο πολίτης αλλά να υπάρχει και διάχυση της ευθύνης</b> | Η άσκηση κάθε αρμοδιότητας γίνεται <b>σε ένα επίπεδο χωρίς πολυδιάσπαση</b> . Ο πολίτης εξυπηρετείται σε ένα σημείο με αποτέλεσμα να μειώνεται η ταλαιπωρία του αλλά και οι χρόνοι για την ολοκλήρωση κάθε εργασίας.<br><br>Οι δήμοι <b>αναλαμβάνουν αρμοδιότητες</b> που αφορούν στην <b>εξυπηρέτηση της επιχείρησης, όπως εκτεταμένες αρμοδιοτήτων αδειοδοτήσεων.</b> |
| <b>Ο αναπτυξιακός σχεδιασμός του</b>   | Στους δήμους και στις περιφέρειες   |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Δήμου δεν προέβλεπε σε κανένα στάδιο τη θεσμοθετημένη συμμετοχή των εκπροσώπων των παραγωγικών φορέων της πόλης</b></p>  | <p>συγκροτείται <b>Επιτροπή Διαβούλευσης</b> ως γνωμοδοτικό όργανο.</p> <p><b>Σε αυτή συμμετέχουν επιμελητήρια και εκπρόσωποι σημαντικών επιχειρηματικών κλάδων του Δήμου ή της Περιφέρειας</b></p>  |
| <p><b>Στα τοπικά διαμερίσματα δεν υπάρχει κανένας θεσμός στον οποίο να μπορεί να εκφραστεί το σύνολο της κοινότητας για σημαντικά ζητήματα τοπικού αναπτυξιακού χαρακτήρα.</b></p> | <p>Στις <b>τοπικές κοινότητες</b> (έως δηλ. 2.000 κατοίκους) καλούνται <b>οι κάτοικοι και οι φορείς της τοπικής κοινότητας, τουλάχιστον μια φορά κατ' έτος σε συνέλευση,</b></p> <p>προτείνουν στα αρμόδια όργανα του δήμου, ανάλογα με το χαρακτήρα των αναγκών των κατοίκων της τοπικής κοινότητας και τις <b>προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη,</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- τα <b>έργα</b> που πρέπει να εκτελεστούν στην τοπική κοινότητα.</li><li>- την παροχή υπηρεσιών για την <b>τουριστική αξιοποίηση</b> και προβολή της τοπικής κοινότητας</li></ul> |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>- την εφαρμογή <b>πολιτιστικών, ψυχαγωγικών και αθλητικών προγραμμάτων</b> και</p> <p>- κάθε άλλο θέμα που αφορά την τοπική κοινότητα.</p>   |
| <p><b>Οι αποφάσεις για διαγωνισμούς και προσκλήσεις ενδιαφέροντος δεν τυγχάνουν πάντα ευρύτερης δημοσιότητας</b></p>   | <p>Για κάθε όργανο των Δήμων, των Περιφερειών και των Νομικών Προσώπων τους εισάγεται <b>υποχρέωση ανάρτησης κάθε απόφασής τους στο διαδίκτυο προκειμένου αυτή να είναι εκτελεστή.</b></p>  |
| <p><b>Η συνηθέστερη οδός για κάποιον επιχειρηματία που αισθάνεται ότι αδικείται ή επιθυμεί να κάνει μια καταγγελία είναι να αποτανθεί στο Δήμαρχο ή στο Νομάρχη ανάλογα με την υπόθεσή του</b></p> | <p>Στους δήμους και στις περιφέρειες, επιλέγεται πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας, ως <b>«συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης».</b></p> <p>Ο συμπαραστάτης δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων <b>πολιτών και επιχειρήσεων</b> για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του δήμου ή της περιφέρειας, των νομικών του προσώπων και των επιχειρήσεών του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα, ενώ είναι υποχρεωμένος να απαντά εγγράφως ή ηλεκτρονικά εντός</p> |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>τριάντα (30) ημερών στους ενδιαφερόμενους.</p> <p>Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης συντάσσει ετήσια έκθεση. Η ετήσια έκθεση παρουσιάζεται από τον ίδιο και συζητείται στην ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού και περιφερειακού συμβουλίου για τον απολογισμό της δημοτικής και περιφερειακής αρχής, εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της.</p> |
| <b>Δεν υπάρχουν προβλέψεις που να αποβλέπουν στην απλοποίηση των διαδικασιών για τις οικονομικές συναλλαγές με τους Δήμους</b>  | <p>Οι Δήμοι συνεργάζονται με τις Τράπεζες και τις άλλες κρατικές υπηρεσίες για να αυτοματοποιήσουν τις διαδικασίες μέσω των οποίων εκτελούν οικονομικές συναλλαγές με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, παρέχουν άδειες κλπ.</p>   |
| <b>Σήμερα 500 Δήμοι δεν υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σήμερα καμία επιχείρηση ή ΝΠΔΔ δεν υπάγεται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.</b> | <p><b>Οι δαπάνες όλων των δήμων, ανεξαρτήτως πληθυσμού, των περιφερειών και όλων των δημοτικών επιχειρήσεων υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, (άρθρο 275).</b> Για να μην ξοδεύεται ούτε ένα ευρώ με</p>   |

|  |   |
|--|---|
|  | αδιαφανείς διαδικασίες.   |
| <b>Σήμερα</b> ο προσυμβατικός έλεγχος πραγματοποιείται <b>μόνο για συμβάσεις άνω του 1.000.000 ευρώ και δεν αφορά ΝΠΔΔ και επιχειρήσεις</b> της αυτοδιοίκησης. | <b>Το Ελεγκτικό Συνέδριο πραγματοποιεί γενικευμένο προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας σε συμβάσεις άνω των 100.000 ευρώ τις οποίες συνάπτουν</b> οι δήμοι, οι περιφέρειες και τα νομικά τους πρόσωπα καθώς και οι επιχειρήσεις τους, (άρθρο 278).                  |
| <b>Σήμερα τον έλεγχο ασκεί ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας,</b> μετακλητός υπάλληλος δηλαδή διορισμένος από την κυβέρνηση.                                | Ο ελεγκτής νομιμότητας, που είναι ανώτατος υπάλληλος και διορίζεται με πενταετή θητεία με επιλογή από το Ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο ως προϊστάμενος της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας Ο.Τ.Α. ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των δήμων και των περιφερειών. |

## 8. Ο έλεγχος και η ρύθμιση των οικονομικών των νέων Δήμων

*«Με τον «Καλλικράτη» εισάγεται για πρώτη φορά ένα πλαίσιο διατάξεων με στόχο την οικονομική εξυγίανση των καταχρεωμένων ΟΤΑ, την διαφάνεια και τον εξορθολογισμό της χρηματοδότησής τους η οποία γίνεται πλέον με αντικειμενικά κριτήρια καθώς και την ισχυροποίηση των θεσμών και πρακτικών κοινωνικής λογοδοσίας και ελέγχου της χρηστής διαχείρισης τους».*

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Τι ισχύει σήμερα</b>       | <b>Οι προβλέψεις του «Καλλικράτη» για τους Δήμους</b> |
| <b>Σήμερα οι Δήμοι και οι</b> | <b>Τίθενται σωρευτικά προϋποθέσεις</b>                |

| <b>Νομαρχίες μπορούν να δανείζονται με απόφαση του Συμβουλίου</b>  | <b>και διαδικασίες για τη λήψη δανείου από Δήμους και Περιφέρειες</b>   |
|--|---|
| <p>Σήμερα δεν υπάρχει κάποιο όριο στα ποσά που μπορεί να δανειστεί κάποιος Δήμος ή Νομαρχία, ούτε συνδέεται η λήψη δανείου με τη δυνατότητα αποπληρωμής του.</p> | <p>α) το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε Δήμου/Περιφέρειας να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών του εσόδων</p> <p>β) το συνολικό χρέος του Δήμου/Περιφέρειας που προβαίνει σε δανεισμό να μην υπερβαίνει ποσοστό των συνολικών εσόδων του, όπως αυτό καθορίζεται με απόφαση Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας και της Ένωσης Περιφερειών</p> <p>Ως συνολικό χρέος θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του.</p> |
| <p>Σήμερα δεν υπάρχει θεσμοθετημένη πολιτική αντιμετώπισης του φαινομένου των υπερχρεωμένων Δήμων.</p>   | <p><b>Για ολιγάριθμους Δήμους που έχουν υπερβολικό δανεισμό ή άλλα χρέη εισάγεται διαδικασία εξυγίανσης βάσει ειδικού προγράμματος στην οποία συμμετέχουν είτε με απόφαση του Συμβουλίου τους είτε με</b></p>   |

|   |   |
|---|---|
|   | <p><b>απόφαση της Ελεγκτικής Επιτροπής που αποφασίζει βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Με την υπαγωγή στο πρόγραμμα τίθενται αυστηρά όρια στο δανεισμό, αναστέλλονται οι προσλήψεις, περιορίζεται η χρηματοδότηση για επενδύσεις ώστε να χρηματοδοτηθεί η αποπληρωμή των χρεών με τη συνδρομή ειδικού λογαριασμού που δημιουργείται για το σκοπό αυτό στο πλαίσιο συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος.</b></p> <p><b>Ταυτόχρονα διενεργούνται τακτικοί έλεγχοι ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική υλοποίηση του προγράμματος εξυγίανσης.</b></p> |
| <p>Σήμερα δεν υπάρχει θεσμοθετημένη πολιτική αντιμετώπισης του φαινομένου των υπερχρεωμένων Δήμων</p> | <p>Συστήνεται Ελεγκτική Επιτροπή που αποτελείται από Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος είναι και πρόεδρος της</p>   |
| <p>Σήμερα δεν υπάρχει θεσμοθετημένη πολιτική αντιμετώπισης του φαινομένου των υπερχρεωμένων Δήμων</p> | <p><b>Βασική προϋπόθεση για την ένταξη στο Πρόγραμμα Εξυγίανσης είναι:</b></p> <p>Οι ετήσιες υποχρεώσεις σε τοκοχρεολύσια να υπερβαίνουν το</p>   |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>20% των τακτικών εσόδων ή το συνολικό χρέος να υπερβαίνει συγκεκριμένο ποσοστό των τακτικών εσόδων. <i>Ακολουθεί εκτίμηση από ορκωτούς ελεγκτές και ο Δήμος/Περιφέρεια εκπονεί συγκεκριμένο πρόγραμμα εξυγίανσης με μέτρα, δράσεις και χρονοδιάγραμμα.</i></p> <p><b>Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορούν να ενταχθούν υποχρεωτικά Δήμοι/Περιφέρειες μετά από έλεγχο που ξεκινά από τη Διεύθυνση Οικονομικών ΟΤΑ του Υπ. Εσ.</b></p> |
| <p>Σήμερα οι Δήμοι άνω των 10.000 κατοίκων υποχρεούνται να καταρτίζουν <b>4ετές επιχειρησιακό πρόγραμμα.</b></p> <p><b>Περισσότερο από 80% αυτών δεν υποχρεούνται δηλαδή να καταρτίζουν τέτοια προγράμματα.</b></p> <p>Καταρτίζουν επίσης ετήσιο προϋπολογισμό.</p> <p><b>Δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη αυτά τα δύο εργαλεία</b></p> | <p><b>Κάθε Δήμος εκπονεί πλέον Πενταετές Τεχνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Τ.Ε.Π.) το οποίο εξειδικεύεται κατ' έτος σε Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης (Ε.Π.Δ.) και ετήσιο Προϋπολογισμό.</b></p> <p>Το Τεχνικό Πρόγραμμα καταρτίζεται και υποβάλλεται μαζί με το Ε.Π.Δ., αποτελεί μέρος του και επισυνάπτεται ως παράρτημα σε αυτό.</p> <p><b>Έως τις 30 Σεπτεμβρίου κάθε έτους ολοκληρώνονται οι</b></p>                                     |

|  |   |
|--|---|
| <p><b>οικονομικής πολιτικής να συνδέονται και να δρουν συμπληρωματικά στα πλαίσια ενιαίου σχεδιασμού.</b></p>  | <p><b>διαδικασίες για τη σύνταξη προσχεδίου του Ε.Π.Δ.</b> και του προϋπολογισμού καθώς και οι διαδικασίες διαβούλευσης.</p>  |
| <p>Ο έλεγχος νομιμότητας των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου για την επιβολή φόρων, τελών αλλά και το ετήσιο πρόγραμμα δράσης υπόκεινται στον έλεγχο του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που είναι μετακλητός διορισμένος από την εκάστοτε κυβέρνηση.</p> | <p><b>Ο προϋπολογισμός, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης,</b> η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών <b>υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας για έλεγχο.</b></p> <p>Αν διαπιστωθούν παρατυπίες ο Ελεγκτής Νομιμότητας καλεί το δημοτικό συμβούλιο να αναμορφώσει κατάλληλα τον προϋπολογισμό μέσα σε προθεσμία 15 ημερών</p> |
| <p>Σήμερα υπάρχουν ακόμη δεκάδες Δήμοι που δεν διαθέτουν ειδική υπηρεσιακή μονάδα που να διεξάγει την ταμειακή τους λειτουργία.</p>  | <p><b>Η ταμειακή λειτουργία των Δήμων</b> διεξάγεται από <b>ειδική υπηρεσιακή μονάδα που αποτελεί μέρος της οικονομικής υπηρεσίας</b> και συνιστάται με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.).</p>  |
| <p>Δεν υπάρχει κάποια ρύθμιση που να προβλέπει την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.</p> <p>Η δυνατότητα πληροφόρησης των πολιτών συνολικά για τον</p>   | <p>Η Οικονομική Επιτροπή υποβάλλει στο Δημοτικό Συμβούλιο <b>τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού η οποία και αναρτάται στην</b></p>  |

|  |  |
|--|--|
| προϋπολογισμό του Δήμου τους είναι περιορισμένη. | <b>ιστοσελίδα του Δήμου.</b><br><b>Στην έκθεση συμπεριλαμβάνεται και η άποψη της μειοψηφίας.</b> |
|--|--|

## 9. Ο έλεγχος και η ρύθμιση των οικονομικών των αυτοδιοικουμένων Περιφερειών

*«Με τον «Καλλικράτη» εισάγονται για πρώτη φορά αντίστοιχες με αυτές των Δήμων διατάξεις με στόχο την οικονομική εξυγίανση, τη διαφάνεια και τον εξορθολογισμό της χρηματοδότησής τους η οποία γίνεται πλέον με αντικειμενικά κριτήρια καθώς και την ισχυροποίηση των θεσμών και πρακτικών κοινωνικής λογοδοσίας και ελέγχου της χρηστής διαχείρισής τους».*

| <b>Τι ισχύει σήμερα</b>  | <b>Οι προβλέψεις του «Καλλικράτη» για τις αυτοδιοικουμένες Περιφέρειες</b>  |
|--|---|
| <b>Σήμερα οι Νομαρχίες μπορούν να δανείζονται με απόφαση του Συμβουλίου</b>  | <b>Τίθενται προϋποθέσεις και διαδικασίες για τη λήψη δανείου από τις Περιφέρειες:</b>   |
| Σήμερα δεν υπάρχει κάποιο όριο στα ποσά που μπορεί να δανειστεί κάποιος Δήμος ή Νομαρχία, ούτε συνδέεται η λήψη δανείου με προϋποθέσεις δυνατότητας αποπληρωμής του. | α) το ετήσιο κόστος εξυπηρέτησης της δημόσιας πίστης κάθε Περιφέρειας να μην υπερβαίνει το 20% των ετήσιων τακτικών της εσόδων<br><br>β) το συνολικό χρέος της Περιφέρειας που προβαίνει σε δανεισμό να μην υπερβαίνει ποσοστό των συνολικών εσόδων της όπως αυτό καθορίζεται |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και γνώμη της Ένωσης Περιφερειών.</p> <p>Ως συνολικό χρέος θεωρούνται οι συνολικές μακροπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις του.</p>   |
| <p><b>Οι Νομαρχίες σήμερα δεν υποχρεούνται να πραγματοποιούν 4ετή σχεδιασμό οικονομικής πολιτικής</b></p>   | <p>Οι Περιφέρειες καταρτίζουν <b>πενταετές Επιχειρησιακό Πρόγραμμα στο πρώτο 9μηνο κάθε πενταετίας.</b></p>  |
| <p>Δεν υπάρχει συγκεκριμένη διαδικασία κατάρτισης του ετήσιου προϋπολογισμού των Νομαρχιών.</p>             | <p><b>Η Εκτελεστική Επιτροπή</b> συγκεντρώνει και αξιολογεί τις προτάσεις των υπηρεσιών της Περιφέρειας για το <b>Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης και τον προϋπολογισμό και τα εισηγείται στην Οικονομική Επιτροπή,</b> προκειμένου η τελευταία να προβεί στην <b>κατάρτιση αυτών και την υποβολή τους στο Περιφερειακό Συμβούλιο.</b></p> |
| <p>Δεν υπάρχει η δυνατότητα πρόσβασης του κάθε πολίτη στην πληροφόρηση για τα οικονομικά της Νομαρχίας.</p> | <p><b>Συνοπτική οικονομική κατάσταση του προϋπολογισμού, όπως ψηφίσθηκε από το περιφερειακό συμβούλιο, και τριμηνιαία έκθεση πορείας του αναρτάται στην ιστοσελίδα της Περιφέρειας.</b></p>  |

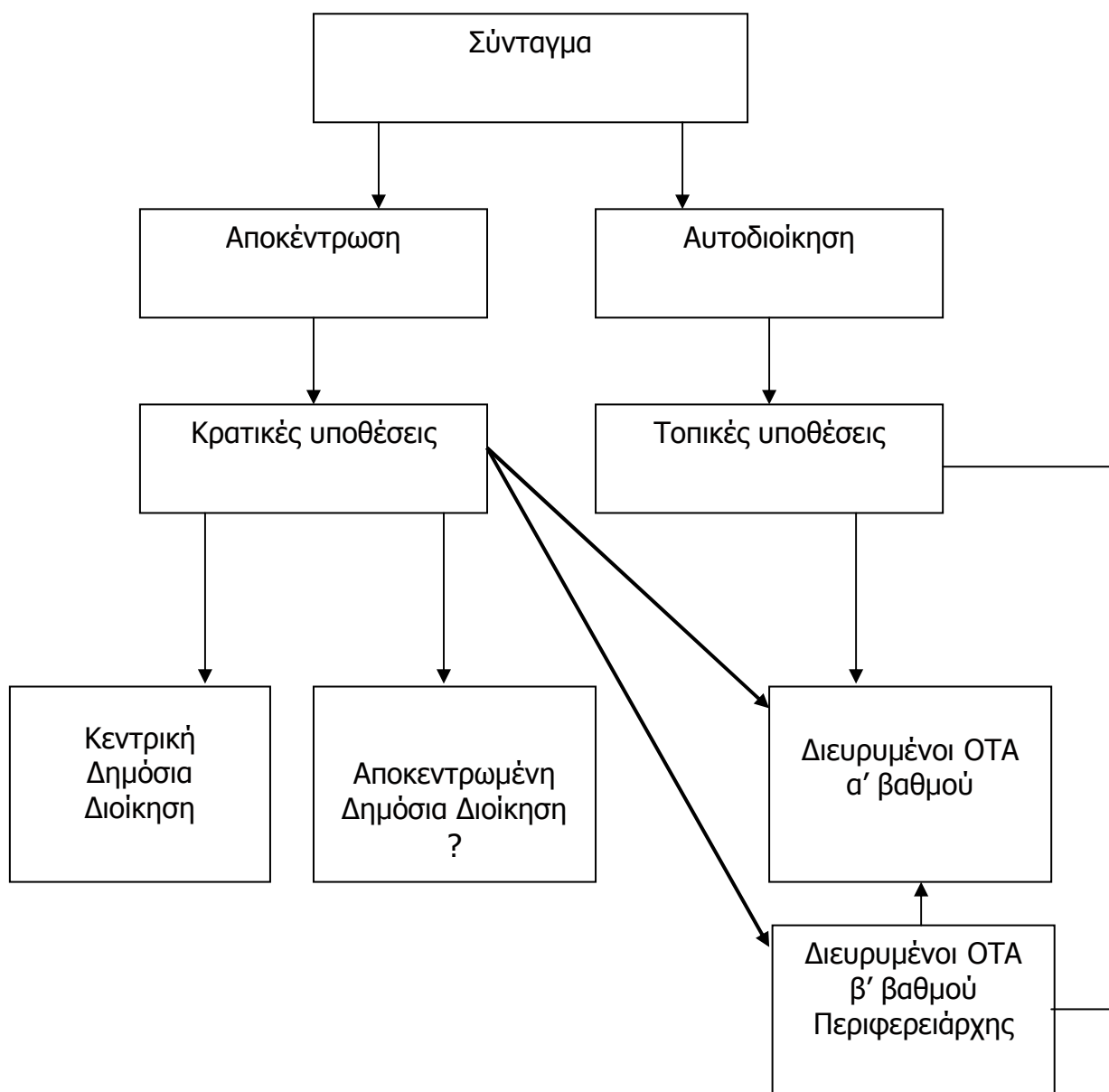
|  |   |
|--|---|
| <p>Ο προϋπολογισμός κάθε Νομαρχίας αποστέλλεται για αξιολόγηση στον Υπουργό Οικονομικών ο οποίος και μπορεί να ζητήσει την αναμόρφωσή του και επανυποβολή του στο Υπουργείο Οικονομικών.</p> | <p><b>Ο προϋπολογισμός</b>, το ετήσιο πρόγραμμα δράσης, η εισηγητική έκθεση της οικονομικής επιτροπής και οι αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου που αφορούν την επιβολή των φόρων, τελών, δικαιωμάτων και εισφορών, <b>υποβάλλονται στον Ελεγκτή Νομιμότητας.</b></p> <p>Εάν ο <b>Ελεγκτής Νομιμότητας διαπιστώσει ουσιαστικά ή τυπικά προβλήματα επιστρέφει τον προϋπολογισμό και καλεί το Περιφερειακό Συμβούλιο να τον αναμορφώσει κατάλληλα εντός 20 ημερών</b></p> |
| <p>Δεν υπάρχει κάποια ρύθμιση που να προβλέπει την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.</p>   | <p><b>Η Οικονομική Επιτροπή</b>, μετά από εισήγηση του υπευθύνου των οικονομικών υπηρεσιών της, <b>υποβάλλει στο Περιφερειακό Συμβούλιο τριμηνιαία έκθεση για τα αποτελέσματα εκτέλεσης του προϋπολογισμού.</b></p>   |

10. Τέλος, «Καλλικράτης», στην πράξη κατά το Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης «σημαίνει διαφάνεια, λογοδοσία, λειτουργικότητα, αποτελεσματικότητα και καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη. Προάγει τον εκδημοκρατισμό και ενθαρρύνει τη

*συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών στη λήψη των αποφάσεων που τις αφορούν».*

Εν ολίγοις το σύστημα οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης που καθιερώνει το πρόγραμμα «Καλλικράτης» είναι διαγραμματικά το ακόλουθο:

## Καλλικράτης



**Πηγή:** Επιμελητήριο Περιβάλλοντος & Βιωσιμότητας, **Κύκλος Νομικών Σεμιναρίων:** «Εισαγωγή στην Επιστήμη και το Δίκαιο της Βιωσιμότητας», Υπεύθυνος Προγράμματος και διδασκαλίας: δρ. Μαρία Καραμανώφ, Σύμβουλος Επικρατείας, Αντιπρόεδρος του Επιμελητηρίου

#### 4.4. Ένας πρώτος πρόχειρος απολογισμός για την πρώτο χρόνο εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης»

Μέχρι στιγμής δεν υπάρχει κάποια επίσημη αξιολόγηση του προγράμματος «Καλλικράτη», πέρα από κάποια στατιστικά στοιχεία, τα οποία όμως δεν αποτελούν επιστημονική, δηλ. με αυστηρή μεθοδολογία, τυπική και ουσιαστική **αξιολόγηση**. Και κατά τη γνώμη μου δεν πιστεύω ότι θα υπάρξει κάποιος επίσημος απολογισμός για τα επόμενα χρόνια, όπως συνέβη και με το πρόγραμμα «Καποδίστριας». Συνεπώς, κάποια πρόχειρα συμπεράσματα μπορούμε να συνάγουμε από δημοσιεύματα του ημερήσιου τύπου και του διαδικτύου. Ειδικότερα:

Σύμφωνα με επιστολή<sup>221</sup> που απέστειλε στους πολιτικούς αρχηγούς την 31.5.2011 -ένα χρόνο μετά την ψήφιση του Ν. 3852/ 2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»-ο εμπνευστής του προγράμματος «Καλλικράτης» Υπουργός Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης κ. Γ. Ν. Ραγκούσης με τα επίσημα στοιχεία που αφορούν τον εξορθολογισμό της λειτουργίας και των οικονομικών της αυτοδιοίκησης, η εφαρμογή του εν λόγω προγράμματος πέτυχε *«χωρίς αμφιβολία τον ιστορικά μεγαλύτερο σε έκταση και βάθος περιορισμό του κράτους και των δομών του στις απολύτως αναγκαίες. Συγκεκριμένα:*

1. των **1034** δήμων και κοινοτήτων σε **325** δήμους (ποσοστό μείωσης φορέων **70%**)
2. η διαδικασία συγχωνεύσεων και καταργήσεων περίπου **6.000** νομικών προσώπων και επιχειρήσεων της αυτοδιοίκησης σε λιγότερα από **1.500** (ποσοστό μείωσης φορέων **75%**)
3. η συνένωση των **57** οργανισμών νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και **19** επαρχείων σε **13** αιρετές περιφέρειες (ποσοστό μείωσης φορέων **83%**)

---

<sup>221</sup> Βλ. δημοσιευμένη επιστολή στον διαδικτυακό τόπο: <http://www.ypes.gr/el/MediaCenter/Minister/PressReleases/?id=1e8fb34e-c43c-4295-a27c-3ec1fb8842a2> (αναγνώστηκε την 11.5.2012)

4. ο περιορισμός των **13** κρατικών Περιφερειών σε **7** Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (ποσοστό μείωσης φορέων **46%**),
5. καθώς και των **8500** περίπου σχολικών επιτροπών (ΝΠΔΔ) σε κάτω από **1.000** (ποσοστό μείωσης **90%**).

Στη συνέχεια της επιστολή του τονίζει τις οικονομικές συνέπειες-πλεονεκτήματα της μεταρρύθμισης που επιδιώχθηκε με τον παραπάνω νόμο. Ειδικότερα, σύμφωνα με την επιστολή αυτή «*πέραν του περιορισμού των δομών, αποφασιστικής σημασίας ήταν η θεσμική επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης, που στο χώρο της οικονομικής διαχείρισης μεταξύ άλλων, συμπεριλαμβάνει για πρώτη φορά τις παρακάτω ριζικές αλλαγές που ήδη εφαρμόζονται:*

1. την υπαγωγή κάθε δαπάνης των ΟΤΑ, όλων των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και του συνόλου των επιχειρήσεων τους, χωρίς εξαίρεση στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου,
2. τον έλεγχο της πορείας είσπραξης των εσόδων των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο
3. τον προσυμβατικό έλεγχο συμβάσεων άνω των 100χιλ ευρώ,
4. την ενίσχυση των εσόδων των ΟΤΑ με μέτρα όπως η δημοτική ενημερότητα,
5. τη διασφάλιση ισοσκελισμένων πλέον προϋπολογισμών χωρίς ελλείμματα,
6. τον περιορισμό του δανεισμού των ΟΤΑ και την απαγόρευση δανεισμού για λειτουργικές δαπάνες,
7. την υπαγωγή κάθε απόφασης των οργάνων της αυτοδιοίκησης στην υποχρεωτική ανάρτηση στο διαδίκτυο, στο πλαίσιο της Διαύγειας,
8. την απαγόρευση κάθε δυνατότητας πρόσληψης ή σύμβασης εκτός ΑΣΕΠ,
9. την κατάργηση ψευδεπίγραφων συμβάσεων και καταχρηστικών μονιμοποιήσεων,
10. τον περιορισμό του προσωπικού και την καλύτερη αξιοποίηση του μέσω μετατάξεων.

*11.την ενεργοποίηση του προβλεπόμενου από το νόμο προγράμματος εξυγίανσης, με τη συνεργασία του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, προκείμενου να διασφαλιστεί με τρόπο μόνιμο και ενιαίο η οικονομική βιωσιμότητα κάθε ΟΤΑ που αντιμετωπίζει πρόβλημα της υπερχρέωσης».*

Από τον απολογισμό που επιχειρείται με την παραπάνω επιστολή από τον εμπνευστή του προγράμματος Καλλικράτης συνάγεται ότι η πρόθεση της κυβέρνησης βρίσκεται «σε μια λογική οικονομίστικης διευθέτησης των όποιων προβλημάτων»<sup>222</sup> αντιμετωπίζει τη τοπική αυτοδιοίκηση, δεδομένου ότι τα αποτελέσματα που λαμβάνονται υπόψη ένα χρόνο μετά τη θέσπιση του είναι κατά βάση μόνο τα οικονομικά. Οι δε ενοποιήσεις δήμων και κοινοτήτων είναι καθαρά λογιστικές και όχι ουσίας.

Σε συνέντευξη<sup>223</sup> που έδωσε στο ΑΤΤΙΚΟ ΒΗΜΑ ο δήμαρχος Σαρωνικού Πέτρος Φιλίππου τονίζει «ότι ο «Καλλικράτης» έχει οδηγήσει τους δήμους ένα βήμα πριν από την κατάρρευση, αφού δεν κατάφερε να αποκεντρώσει τις αρμοδιότητες για την εξυπηρέτηση του δημότη, οδηγώντας την Αυτοδιοίκηση σε πλήρες αδιέξοδο». Και συνεχίζει «Δυστυχώς, ο "Καλλικράτης" δεν απέδωσε αυτά που όλοι αναμέναμε, δηλαδή την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς εξυπηρέτηση του δημότη, αλλά -καθώς φαίνεται- οδηγεί την Αυτοδιοίκηση σε πλήρες αδιέξοδο. **Ο "Καλλικράτης" αντί να δημιουργήσει ισχυρούς ΟΤΑ, μας έχει οδηγήσει ένα βήμα πριν από την κατάρρευση και την χρεοκοπία».**

Κατά τη γνώμη του, «αυτό το πρώτο διάστημα εφαρμογής της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης, φάνηκε ότι η κυβέρνηση δεν είχε φροντίσει να θωρακίσει καθόλου το θεσμό της Αυτοδιοίκησης, **αποδείχθηκε ότι ο "Καλλικράτης" ήταν ένα πρόχειρο νομοθέτημα, χωρίς να έχει προηγηθεί καμία ιδιαίτερη θεσμική αλλά και επιστημονική**

---

<sup>222</sup> Βλ. άρθρο Κώστα Σαμάντη με τίτλο «Καλλικράτης ή .... μήπως Ηρόστρατος;» δημοσιευμένο στο <http://www.ardn.gr/?q=node/2788> (αναγνώστηκε την 3.4.2012).

<sup>223</sup> Βλ. άρθρο με τίτλο « Ο Καλλικράτης δεν απέδωσε αυτά που αναμέναμε» δημοσιευμένο την 21.12.2011 στο <http://attikovima.gr/index.php/eidiseis/aytodioikisi/180-sinenteyxi-petrou-filippou-kallikratis>

**επεξεργασία για τη σωστή εφαρμογή του».** Και αναγνωρίζει ότι οι δήμοι βρίσκονται «σε μια τραγελαφική κατάσταση με αλληλοσυγκρουόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις, αρμοδιότητες που δίνονται και αφαιρούνται, αρμοδιότητες που μας δίνονται αυθαίρετα χωρίς πόρους απλά για να τις ξεφορτωθεί το κράτος, όργανα που δυσκολεύονται να λειτουργήσουν, δημότες που έχουν χάσει την οποιαδήποτε δυνατότητα επαφής και συμμετοχής στην επίλυση των καθημερινών τους προβλημάτων».

Περαιτέρω, σύμφωνα με όσα συζητήθηκαν στην συνεδρίαση της Περιφερειακής Ένωσης<sup>224</sup> των νησιών σε τραγική οικονομική κατάσταση βρίσκονται οι δήμοι της Δωδεκανήσου. Η εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη» και «ο οικονομικός "στραγγαλισμός" που υφίσταται στο σύνολό της η Αυτοδιοίκηση»<sup>225</sup> λόγω της οικονομικής κρίσης έχουν οδηγήσει ενοποιημένους δήμους, όπως ο Δήμος Ροδίων κ.ά. στο χάος. Σύμφωνα δε με το δήμαρχο Βόλου Π. Σκοτινιώτη «αν η κυβέρνηση δεν στηρίζει οικονομικά τη μεταρρύθμιση του δήμου, ο κίνδυνος να βρεθούμε σε αδιέξοδο είναι ορατός», ενώ για τη μεταρρύθμιση αυτή «...χρειαζόταν περισσότερος χρόνος προετοιμασίας»<sup>226</sup>

Εν κατακλείδι, από τα διάφορα άρθρα που έχουν δημοσιευτεί και αφορούν το πρόγραμμα «Καλλικράτης» προκύπτει ότι κάποιοι δήμοι πάρα τις δυσκολίες που αντιμετώπισαν κυρίως στο οικονομικό σκέλος της ενοποίησης κατάφεραν να πετύχουν μια ισορροπία (π.χ. έστω και προσωρινή), όμως οι πλειοψηφία των δήμων αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα σ' όλους τους τομείς, ενώ τα μέχρι την θέσπιση του παραπάνω προγράμματος προβλήματα έχουν επιδεινωθεί τόσο από την εφαρμογή αυτού όσο και από την οικονομική κρίση.

---

<sup>224</sup> Βλ. άρθρο με τίτλο «Λουκέτο» ετοιμάζονται να βάλουν οι Δήμοι στα Δωδεκάνησα δημοσιευμένο την 24.5.2012 <http://www.localit.gr/?p=9658> (αναγνώστηκε την 26.5.2012)

<sup>225</sup> Βλ. άρθρο Φιλίππου Π., ό.π.

<sup>226</sup> Βλ. άρθρο Σκοτινιώτη Π., Σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης ο Δ. Βόλου, δημοσιευμένο στο <http://www.aftodioikisi.gr/sunenteuxeis-arfra/11448> (αναγνώστηκε την 26.5.2012)

Τέλος αν και δεν έχουν περάσει δύο χρόνια από την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτη» ήδη ένας από τους πολυδιαφημισμένους θεσμούς του προγράμματος αυτού ο «Συμπαραστάτης του δημότη (πολίτη) και της επιχείρησης» που είχε στόχο αφενός να δημιουργήσει συναίνεση στα νέα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια (απαιτούνται τα 2/3 των ψήφων για την εκλογή του) και αφετέρου, κυρίως, να επιλύει προβλήματα κακοδιοίκησης στις σχέσεις πολίτη-επιχείρησης με τις υπηρεσίες των δήμων και των περιφερειών<sup>227</sup> οδεύει σε πλήρη αποτυχία. Σύμφωνα με τα στοιχεία που δημοσιεύτηκαν στο **aftodioikisi.gr** «μέχρι στιγμής, 5,5 μήνες μετά την έναρξη εφαρμογής του «Καλλικράτη» μόλις 4 από τις 13 περιφέρειες (ποσοστό 30,7%) έχουν καταφέρει να εκλέξουν «Συμπαραστάτη του πολίτη και της επιχείρησης», ενώ στους δήμους η κατάσταση είναι ακόμη χειρότερη: Από τους 172 «καλλικρατικούς» δήμους με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων (αυτό είναι το όριο που θέτει ο Ν 3852/10 για τη λειτουργία του θεσμού) σε μόλις 25 (ποσοστό 14,5% ή σε μόλις έναν στους εφτά) έχει εκλέξει «Συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης»<sup>228</sup>. Σύμφωνα δε με διάταξη του ν. 3966/11 η προθεσμία της 28<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2011 για την εκλογή Συμπαραστάτη παύει να ισχύει και δεν τίθεται νέα. «Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι, όπως προβλέπουν έμπειροι αυτοδιοικητικοί, σε πλείστες όσες περιφέρειες και δήμους ο θεσμός δεν θα λειτουργήσει μέχρι τις επόμενες εκλογές τον Ιούνιο του 2014. Για μετά, βλέπουμε....»<sup>229</sup>.

---

<sup>227</sup> Βλ άρθρο 77 του νόμου 3852/2010.

<sup>228</sup> Δημοσιεύτηκε την 15/06/2011 (ώρα 02:40) στο περιοδικό Αυτοδιοίκησης στην ιστοσελίδα <http://www.aftodioikisi.gr/ipourgeia/12277> με τίτλο ««ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ»: ΕΠΙΑΣΕ ΠΙΑΤΟ Ο «ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ» .

<sup>229</sup> Βλ. παραπάνω άρθρο.

#### 4.5. Κριτική προσέγγιση στο πρόγραμμα «Καλλικράτης»

1) Καταρχήν, όπως προελέχθη, με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιχειρήθηκε μια ριζική μεταρρύθμιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος διακυβέρνησης του κράτους, χωρίς να έχει προηγηθεί σύμφωνα με την ευρωπαϊκή πρακτική αφενός η αξιολόγηση των μέχρι τώρα απ.οτελεσμάτων της εφαρμογής του προγράμματος «Καποδίστριας» και αφετέρου η ακριβής διάγνωση (δόμηση) του προβλήματος<sup>230</sup> προκειμένου να αξιολογηθεί σοβαρά η νομιμότητα, η μακροβιότητα και βιωσιμότητα μιας νομοθετικής λύσεως, και μάλιστα τόσο ριζοσπαστικής όσο αυτής που προτείνει ο «Καλλικράτης». Μάταια θα αναζητήσει κανείς κάποια Λευκή Βίβλο για τον Καλλικράτη, η μάλλον το σύνολο των Λευκών Βίβλων που θα έπρεπε να έχουν συνταχθεί για να καλύψουν τις πολλαπλές πτυχές ενός τόσο πολυπλόκου προβλήματος, νομικές, οργανωτικές, περιβαλλοντικές, πολιτιστικές, πολεοδομικές, κοινωνικές, οικονομικές κ.ο.κ<sup>231</sup>. Πολλοί ισχυρίζονται ότι τα προβλήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν τόσο σοβαρά και επείγοντα ώστε δεν υπήρχε η πολυτέλεια του χρόνου για τις παραπάνω διαδικασίες που σαφώς χρονοβόρες. Ένας τέτοιος ισχυρισμός όμως δεν ευσταθεί για τον απλό λόγο ότι ο Έλληνας νομοθέτης είχε στη διάθεση του δεκατρία ολόκληρα χρόνια για να μελετήσει και εξετάσει αν η ριζική μεταρρύθμιση αυτή θα είναι βιώσιμη. Συγκεκριμένα, είχε την μοναδική ευκαιρία μετά την εφαρμογή του προγράμματος Καποδίστρια, που στην ουσία αποτελεί τον προπομπό του προγράμματος

---

<sup>230</sup> Βλ. παραπάνω. Δηλαδή η επιστημονική διάγνωση, η οποία θα εντοπίζει και θα μελετά ξεχωριστά έναν-έναν τους παράγοντες που προκαλούν τις δυσλειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα εξετάζει αναλυτικά και με ακρίβεια τις μεταξύ τους σχέσεις και αλληλεπιδράσεις και θα αποδεικνύει με τεκμηριωμένα στοιχεία, και όχι απλώς ρητορικά σχήματα, με ποιόν ακριβώς τρόπο η προτεινόμενη λύση αναμένεται να εξουδετερώσει τους παράγοντες αυτούς και να λύσει το πρόβλημα. Με άλλα λόγια εννοούμε κάτι ανάλογο με τις λεγόμενες Λευκές Βίβλους, οι οποίες, τουλάχιστον στα διοικητικώς εξελιγμένα κράτη, θεωρούνται ως αναγκαίο προαπαιτούμενο για κάθε σημαντική νομοθετική μεταβολή και αποτελούν την ελάχιστη εγγύηση ότι η μεταβολή αυτή δεν θα οδηγήσει σε τραγικά και μη αναστρέψιμα λάθη. Περισσότερα Καραμανώφ Μ., ό.π. σελ.4

<sup>231</sup> Βλ. Καραμανώφ Μ., ό.π.

«Καλλικράτης» και την πρώτη φάση αυτού να εξετάσει και αξιολογήσει τα μέτρα που ελήφθησαν, τα προβλήματα που προκαλούνται από τις αναγκαστικές συνενώσεις, την παθολογία του συστήματος, αν τα κριτήρια βάσει των οποίων έγιναν οι συνενώσεις αυτές είναι ορθά και ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα κ.ο.κ. Ταυτόχρονα, θα μπορούσαν να έχουν ξεκινήσει δημόσιες διαβουλεύσεις με τους εμπλεκόμενους φορείς και τους κοινωνικούς εταίρους. Είχε, επομένως, ο έλληνας νομοθέτης άπλετο χρόνο για να προχωρήσει στη δόμηση του προβλήματος και προετοιμάσει σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατίας, της χρηστής διοίκησης, της διαφάνειας κλπ. και τα διεθνή και ευρωπαϊκά πρότυπα και πρακτικές τη ριζικότερη διοικητική μεταρρύθμιση από συστάσεως του ελληνικού κράτους. Αποδεικνύονται για άλλη μια φορά οι συνέπειες των σπασμωδικών και αποσπασματικών ρυθμίσεων και η συνεχής προσφυγή σε νέες προτού μελετηθούν και αξιολογηθούν τα προβλήματα των παλιών στο σύνολο τους.

2) Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» εγείρει τα ίδια ακριβώς ζητήματα, όπως και το πρόγραμμα «Καποδίστριας» ή απλώς τα διαιωνίζει χωρίς να τα επιλύει. Δηλαδή εγείρει αφενός ζητήματα διοικητικής οργάνωσης του κράτους και διάκρισης κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης (τοπική-κρατική υπόθεση)<sup>232</sup>, όπως αυτά αναπτύχθηκαν παραπάνω και αφετέρου ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή του. Όσον αφορά την εφαρμογή του ανακύπτουν αρκετά ζητήματα, όπως μεταξύ άλλων τα παρακάτω:

- Ως κριτήριο συνένωσης υπερίσχυσε το γεωγραφικό. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα δήμοι, οι οποίοι δεν αντιμετώπιζαν σοβαρά οικονομικά προβλήματα και είχαν επιτύχει μια κάποια οικονομική ισορροπία και ανάπτυξη να συνενώνονται με υπερχρεωμένους δήμους. Τέτοιες συνενώσεις ωφέλησαν τους υπερχρεωμένους δήμους αλλά ζημίωσαν και παρέσυραν στην οικονομική κρίση τους οικονομικά υγιείς δήμους.
- Ο δήμος που ορίζεται ως έδρα του νέου διευρυμένου δήμου και ο οποίος έχει την πλειοψηφία των δημοτικών συμβούλων αναλαμβάνει

---

<sup>232</sup> Βλ. την ανάλυση των ζητημάτων αυτών παραπάνω στο κεφάλαιο 3

τη διοίκηση του νέου διευρυμένου δήμου. Αυτονόητο είναι ότι κυρίως κατά τα πρώτα στάδια εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης», που είναι έντονο το τοπικό στοιχείο, θα συγκεντρώνει και τις περισσότερες χρηματοδοτήσεις και προγράμματα. Εξετέρου, λόγω της έλλειψης πόρων και των μεταβολών που επέφερε το πρόγραμμα «Καλλικράτης» στο ανθρώπινο δυναμικό, σταδιακά όλες οι διοικητικές υπηρεσίες συγκεντρώνονται στην έδρα του Δήμο με αποτέλεσμα οι όμοροι συνενωμένοι δήμοι να χάνουν το διοικητικό τους κέντρο. Με τον τρόπο αυτό, οι υποθέσεις των νέων αυτών διευρυμένων Δήμων παύουν να έχουν τοπικό χαρακτήρα, αφού δεν είναι πράγματι παρά το άθροισμα των επί μέρους τοπικών υποθέσεων των συνενωμένων Δήμων και, ως εκ τούτου, αποκτούν πλέον διατοπικό χαρακτήρα. Συνεπώς, οι Δήμοι αυτοί καθίστανται πράγματι διατοπικά και όχι τοπικά συστήματα.

- Δημιουργούνται δήμοι, στους οποίους το διοικητικό κέντρο απέχει πολλά χιλιόμετρα από τους λοιπούς συνενωμένους δήμους ή κοινότητες. Η εδαφολογική ιδιομορφία του ελληνικού χώρου, η έλλειψη συγκοινωνιών κ.ά. εμποδίζουν την πρόσβαση των δημοτών στην έδρα του διευρυμένου δήμου. Αξιόλογο όσο και τραγικό παράδειγμα είναι οι συνενώσεις σχολείων και κατάργηση άλλων. Όλα αυτά θα οδηγήσουν σταδιακά στην ερήμωση των πιο απομακρυσμένων συνενωμένων δήμων ή κοινοτήτων.
- Ο «οικονομικός στραγγαλισμός» των δήμων λόγω της οικονομικής κρίσης και των αυξημένων δαπανών που συνεπάγεται η μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης», αλλά και η μετάλλαξή τους σε μεγάλα διατοπικά συστήματα, τα οποία εξουδετερώνουν πράγματι εκείνα τα χαρακτηριστικά και τις λειτουργίες στις οποίες αποβλέπει προεχόντως το Σύνταγμα, δηλ. τη διατήρηση του τοπικού συστήματος ως φυσικού φορέως διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων, έχουν ως αποτέλεσμα ο συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός της τοπικής

αυτοδιοίκησης να φαλκιδεύεται στην πράξη. Οι μεν ΟΤΑ δεν είναι αντικειμενικά σε θέση να εκπληρώσουν τη συνταγματική τους αποστολή, δηλαδή την αποτελεσματική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων σύμφωνα με τις επιλογές των τοπικά αιρετών, δημοκρατικά νομιμοποιημένων οργάνων τους, οι δε δημότες εμποδίζονται να συμμετέχουν ενεργά στη διοίκηση των τοπικών τους υποθέσεων και στην ανάπτυξη της περιοχής τους.

- Κ.Ο.Κ

3) Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν αντιμετωπίζει στην ρίζα του την παθογένεια της τοπικής αυτοδιοίκησης. Καταρχήν κληροδοτεί στην νέα τοπική αυτοδιοίκηση τα προβλήματα και τις δυσλειτουργίες που προκλήθηκαν κατά την εφαρμογή της πρώτης φάσης της μεταρρύθμισης αυτής, του προγράμματος, δηλαδή, «Καποδίστρια». Κατά δεύτερον, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί μέρος και υποσύστημα του συστήματος διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους και της δημόσιας διοίκησης, η οποία αντιμετωπίζει εκ συστάσεως του ελληνικού κράτους σοβαρά προβλήματα και δυσλειτουργίες (Βλ. Παράρτημα, όπου σύστημα παθογόνων αιτιών ελληνικής δημόσιας διοίκησης). Εφόσον δεν αντιμετωπίζεται εδώ και δεκαετίες η παθογένεια της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, μία δηλαδή από τις βασικές αιτίες της παθογένειας της τοπικής αυτοδιοίκησης, μεταρρυθμίσεις όπως του προγράμματος «Καλλικράτη» το πιθανότερο είναι να αποτύχουν, καθώς εν τοις πράγμασιν είναι γίγαντες με πήλινα πόδια.

4) Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου 3852/2010 το πρόγραμμα «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ» «εναρμονίζεται και συμβαδίζει με αρχές και αξίες που αποτελούν τη βάση για το ευρύτερο πλαίσιο μέσα στο οποίο θα εφαρμοστεί, αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Περαιτέρω, σύμφωνα με την παραπάνω έκθεση τα τελευταία χρόνια οι περισσότερες χώρες της ΕΕ και ιδιαίτερα κράτη με ισχυρές κοινωνικές δομές όπως η Γερμανία, η Σουηδία, η Ολλανδία κλπ. έχουν προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις με στόχο την ενίσχυση των επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης. Γίνεται, συνεπώς, αντιληπτό ότι η μεταρρύθμιση αυτή,

που επέφερε το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν υπαγορεύτηκε μόνο από το ελληνικό δημόσιο συμφέρον, αλλά και από την βούληση της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και από τις υποχρεώσεις μας που απορρέουν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Η εδώ και χρόνια εντεινόμενη και διευρυνόμενη επέμβαση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στο χώρο της Εθνικής δημόσιας διοίκησης και ειδικότερα στη διοικητική πρακτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δημιούργησε την ανάγκη προσαρμογής των οργάνων της Τοπικής αυτοδιοίκησης στις νέες συνθήκες. Είναι προφανές όμως ότι η «διδασκαλία» της Ε.Ε. στο πεδίο της διοίκησης δεν έχει τα ίδια αποτελέσματα σε όλα τα κράτη μέλη διότι η επίδραση της εξαρτάται από τη νομιμοπολιτική θέση των αυτοδιοικούμενων οργανισμών και το ποσοστό διοικητικής ευθύνης που τους έχει απονεμηθεί στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας αλλά και από την πολιτική και διοικητική ωριμότητα του κράτους μέλους. Με άλλα λόγια, η μεταφορά-αναγκαστική ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη συστημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης άλλων ευρωπαϊκών κρατών –όσο πετυχημένα ήταν αυτά στη χώρα τους- χωρίς την κατάλληλη προσαρμογή τους στο ελληνικό διοικητικό σύστημα μπορεί να δημιουργήσει μεγαλύτερα προβλήματα και να οδηγήσει στην παταγώδη αποτυχία των συστημάτων αυτών.

5) Εν κατακλείδι, η εντύπωση που αποκομίζει κανείς από αυτά τα δύο χρόνια εφαρμογής του προγράμματος αυτού είναι ότι η προσέγγιση των προβλημάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και η λύση που επιχειρήθηκε να δοθεί με το πρόγραμμα αυτό σε αυτά, είναι μάλλον απλουστευτική, πρόχειρη και αποσπασματική. Παρ' ό,τι διακηρύσσονται πολλά και ωραία για τους στόχους του Καλλικράτη στην αιτιολογική έκθεση του νόμου (συμμετοχή των πολιτών, εμπάθυσση της δημοκρατίας, διαδραστικές υπηρεσίες διαφάνεια, αξιοκρατία κ.λπ.), διαφαίνεται ότι βασικός στόχος της μεταρρύθμισης είναι να αυξηθεί η επιχειρησιακή ικανότητα των ΟΤΑ, ώστε να δύνανται να αναλαμβάνουν και να διεκπεραιώνουν, μόνοι τους ή με αναθέσεις, μεγάλης

κλίμακος έργα και δραστηριότητες<sup>233</sup>. Όπως προαναφέρθηκε, η ενοποίηση των δήμων υπήρξε κατά βάση λογιστική και όχι ουσιαστική.

*«Στη σημερινή εποχή της ελεύθερης συμβίωσης, οι γάμοι από συνοικέσιο ίσως έχουν ακόμα κάποιες πιθανότητες επιτυχίας, οι υποχρεωτικοί όμως γάμοι, όπως αυτοί του Καλλικράτη, στους οποίους οι όροι της αναγκαστικής συμβίωσης και η πορεία της νέας ζωής καθορίζονται άνωθεν για το καλό όλων, είναι μάλλον καταδικασμένοι»<sup>234</sup>.*

---

<sup>233</sup> Πρβλ. Καραμανώφ Μ., ό.π. σελ.5.

<sup>234</sup> Βλ. Καραμανώφ Μ., ό.π. σελ. 8

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 Συμπέρασμα

### 5.1. Εφαρμόστηκαν οι αρχές της αειφορίας κατά τη προετοιμασία και θέσπιση του νόμου 3852/2010;

Παρ' ό,τι με την αιτιολογική έκθεση του νόμου 3852/2010 αλλά και με το κείμενο αυτού που δόθηκε στη δημοσιότητα για δημόσια διαβούλευσης διακηρύσσονταν πολλά και ωραία για τους στόχους του Καλλικράτη (συμμετοχή των πολιτών, εμπάθυνση της δημοκρατίας, διαδραστικές υπηρεσίες διαφάνεια, αξιοκρατία κ.λπ.), οι οποίοι καταρχήν φαίνονταν να είναι σύμφωνοι με τις αρχές της αειφορίας, ήδη κατά το στάδιο της διαβούλευσης διαφάνηκε ότι όλα αυτά θα παρέμεναν κενό γράμμα. Συγκεκριμένα:

- Σύμφωνα με τις θεμελιώδεις αρχές της αειφορίας, όπως είναι η αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας, της ανοικτής και δημοκρατικής κοινωνίας, της αρχής της αξιοποίησης των καλύτερων διαθέσιμων γνώσεων κλπ., οι πολίτες και οι λοιποί κοινωνικοί εταίροι συμμετέχουν ενεργά κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, πληροφορούνται για τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν και υποβάλλουν τις προτάσεις τους και τη γνώμη τους. Όλες οι νέες ευρωπαϊκές οδηγίες (όπως π.χ η τροποποίηση της οδηγίας για τις Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων) ενσωματώνουν την υποχρέωση για τη διενέργεια διαδικασιών διαβούλευσης και συμμετοχής και αναφέρονται σε θεσμοθετημένες διαδικασίες διαβούλευσης, σε ενεργό συμμετοχή των πολιτών και στην υποχρέωση των αρχών να εξηγούν πώς ενσωμάτωσαν τα αποτελέσματα από αυτές τις διαδικασίες στις τελικές αποφάσεις<sup>235</sup>

Αντ' αυτού όμως, όπως προελέχθη, η τότε ελληνική κυβέρνηση επέλεξε να διεξάγει τη διαδικασία δημόσια διαβούλευσης μέσα σε πολύ

---

<sup>235</sup> Βλ. Χατζηπαρασκευαΐδη Α., ό.π.

περιορισμένο χρονικό πλαίσιο. Το κείμενο του νόμου δόθηκε σε δημόσια διαβούλευση το Ιανουάριο 2010 και ο νόμος 3852/2010 ψηφίστηκε από το ελληνικό κοινοβούλιο μόλις έξι μήνες μετά, αρχές Ιουνίου! Δηλαδή, εν τοις πράγμασιν δόθηκε από την ελληνική κυβέρνηση πολύ λίγος χρόνος για τη διεξαγωγή δημόσιας διαβούλευσης για ένα θέμα υψίστης εθνικής σημασίας, όπως η ριζική μεταρρύθμιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Οι έξι αυτοί μήνες δεν επαρκούν καν για την συλλογή και αξιολόγηση των κριτηρίων βάσει των οποίων έγιναν οι συνενώσεις. Σε ευρωπαϊκά κράτη όπως η Γαλλία με μεγαλύτερη παράδοση στη συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, οι δημόσιες διαβουλεύσεις για τον σχεδιασμό μιας λεωφόρου μπορεί να διαρκέσει μέχρι και πέντε χρόνια!, ενώ μεταξύ των προτεινόμενων εναλλακτικών λύσεων είναι και η μηδενική.

Εν προκειμένω, η ελληνική κυβέρνηση χωρίς να έχει αξιολογήσει την πορεία της πρώτης φάσης της μεταρρύθμισης αυτής, του προγράμματος «Καποδίστρια», επίσπευσε όλες τις διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης προκειμένου να προλάβει τις τυχόν αντιδράσεις των πολιτών και τις επικείμενες δημοτικές εκλογές του Νοεμβρίου του 2010<sup>236</sup> καταργώντας στην ουσία το θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων να μετέχουν στις διαδικασίες λήψης δημοσίων αποφάσεων.

- Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του παραπάνω νόμου για τις συνενώσεις ελήφθησαν υπόψη 7 κατηγορίες κριτηρίων: α) πληθυσμιακά, β) κοινωνικά, γ) οικονομικά, δ) γεωγραφικά, ε) αναπτυξιακά, στ) πολιτιστικά, ιστορικά και ζ) χωροταξικά κριτήρια. Στα κριτήρια αυτά όπως ήταν αναμενόμενο δε περιλαμβάνεται και η γνώμη της τοπικής κοινωνίας και των τοπικών κοινωνικών εταίρων. Οι

---

<sup>236</sup> Για τους ίδιους ακριβώς λόγους οι εμπνευστές του προγράμματος Καποδίστρια δεν είχαν καν προχωρήσει σε δημόσια διαβούλευση.

συνενώσεις αυτές, αν και συντελούνται δήθεν προς όφελος της τοπικής κοινωνίας, αποφασίστηκαν στην ουσία χωρίς τη συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας .

Εξετέρου, τα παραπάνω κριτήρια είναι σύμφωνα με την κοινή λογική αδύνατον να εξεταστούν σε βάθος και να αξιολογηθούν επαρκώς μέσα σε λίγους μήνες. Εν τοις πράγμασιν, λήφθηκαν κυρίως υπόψη το οικονομικό και το γεωγραφικό κριτήριο γειτνίασης κατά παράβαση των αρχών της αξιοποίησης των καλύτερων διαθέσιμων γνώσεων και της διαφάνειας, αλλά και της αρχής της φέρουσας ικανότητας του συστήματος, η οποία εν προκειμένων καθόλου δεν αξιολογήθηκε.

- Βασικό στοιχείο για την επίτευξη της αειφορίας και της δημοκρατίας αποτελεί η ύπαρξη ενός κλίματος εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ κράτους και πολιτών. Όπως προκύπτει, όμως, από τα παραπάνω, κάτι τέτοιο δεν φαίνεται να υφίσταται. Κατά τη διαδικασία της συντομότερης αυτής δημόσιας διαβούλευσης διαφάνηκε ότι μεταξύ του κράτους και των πολιτών δεν υπάρχει εμπιστοσύνη ούτε είναι δυνατόν να διαμορφωθούν οι κατάλληλες προϋποθέσεις για συνεργασία.

## **5.2. Είναι σύμφωνο το πρόγραμμα «Καλλικράτης» με τις αρχές της αειφορίας;**

α) Η αποστολή της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία συνίσταται στη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, αποτελεί και το κύριο λόγο αναγόρευσης αυτής από την Ατζέντα 21 ως έναν από τους κυριότερους παράγοντες στην προαγωγή των αρχών της αειφορίας. Συνεπώς, η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκησης πρέπει να έχει ορθώς καθορισμένο μέγεθος, το οποίο δεν θα αποτελεί τροχοπέδη στην επίτευξη της βασικής αυτής αποστολής και σαφώς καθορισμένες και μέσα στα πλαίσια των δυνατοτήτων της αρμοδιότητες. Όμως, όπως προαναφέρθηκε, η απότομη διεύρυνση των διοικητικών ορίων

των ελληνικών πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία σε πολλές περιπτώσεις υπερβαίνει τη φέρουσα διοικητική ικανότητα αυτών και ταυτόχρονα η επιβάρυνση τους με επιπλέον και δη κρατικές αρμοδιότητες, τις οποίες το ίδιο το κράτος αδυνατεί αποδεδειγμένα εκ συστάσεως του να χειριστεί, στην ουσία καταργούν την αποστολή της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία αποτελεί και το σημαντικότερο παράγοντα για την προώθηση της αειφορίας στην τοπική κοινωνία και την εδραίωση ενός υγιούς συστήματος βιώσιμης τοπικής ανάπτυξης.

β) Μεταξύ των σκοπών του προγράμματος «Καλλικράτη» περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων η εξοικονόμηση πόρων, ο εξορθολογισμός διαχείρισης, η τοπική ανάπτυξη, η συμμετοχική πόλη, η εμβάθυνση της δημοκρατίας, η πράσινη ανάπτυξη, η αναδιάρθρωση προσωπικού, η διαφάνεια, η αξιοποίηση ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η εύρυθμη λειτουργία αγοράς, ο περιορισμός αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού, ο δραστικός περιορισμός ΝΠΙΔ και ΝΠΔΔ των ΟΤΑ, η διοικητική, οικονομική, πολιτική και ηθική επαναθεμελίωση της αυτοδιοίκησης κ.ά. (βλ. αναλυτικά Κεφ.4).

Ήδη πριν από την ψήφιση του παραπάνω νόμου 3852/2010 κατέστη σαφές ότι από τους παραπάνω στόχους οι σημαντικότεροι για την επίτευξη της αειφορίας, όπως η συμμετοχική πόλη, η εμβάθυνση της δημοκρατίας και η διαφάνεια κλπ. θα παραμείνουν τουλάχιστον για το πρώτο διάστημα εφαρμογής του νόμου αυτού, όπως προκύπτει από τα παραπάνω, μη υλοποιήσιμοι.

Περαιτέρω, ένα μεγάλο μέρος των σκοπών του παραπάνω νόμου έχουν καθαρά οικονομικό περιεχόμενο. Διαφαίνεται, επομένως, ότι ο νόμος αυτός επικεντρώνεται στην οικονομική διάσταση της ανάπτυξης, χωρίς να λαμβάνει με την ίδια βαρύτητα υπόψη και τις λοιπές διαστάσεις του αναπτυξιακού φαινομένου (κοινωνική, περιβαλλοντική και πολιτική). Διαφαίνεται δε ότι βασικός στόχος της μεταρρύθμισης είναι να αυξηθεί η επιχειρησιακή ικανότητα

των ΟΤΑ, ώστε να δύνανται να αναλαμβάνουν και να διεκπεραιώνουν, μόνοι τους ή με αναθέσεις, μεγάλης κλίμακος έργα και δραστηριότητες<sup>237</sup>.

Επιπλέον, γίνεται σαφές ότι το πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιλέγει ξεκάθαρα την πράσινη ανάπτυξη αντί της βιώσιμης (αειφορίας). Όπως προελέχθη στο κεφ. 1, το τελευταίο διάστημα επιχειρείται αντικατάσταση του όρου της «βιώσιμης ανάπτυξης» (αειφορία) από τον όρο της «πράσινης ανάπτυξης»<sup>238</sup>.

Η πράσινη ανάπτυξη σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει ταυτόσημη έννοια με τη βιώσιμη ανάπτυξη. Η πράσινη ανάπτυξη στόχο έχει την οικονομική και επιχειρηματική ανάπτυξη τομέων όπως της ενέργειας (αιολικά και φωτοβολταϊκά πάρκα κα.), εξοικονόμησης πόρων κ.ά. Με την πράσινη ανάπτυξη δεν αντιμετωπίζεται σφαιρικά το αναπτυξιακό φαινόμενο.

γ) Όπως προελέχθη οι δήμοι που δημιουργούνται με το πρόγραμμα «Καλλικράτη» αποκτούν νέα διευρυμένα διοικητικά όρια. Όμως, η διεύρυνση αυτή δημιουργεί πολλά προβλήματα σε επίπεδο εφαρμογής. Καταρχήν, λόγω η μείωση ή μετακίνηση του ανθρώπινου δυναμικού των δήμων στα πλαίσια της αναδιάρθρωσης προσωπικού, αλλά και λόγω της οικονομικής κρίσης και προς εξοικονόμηση πόρων, οδηγεί στη συγκέντρωση των υπηρεσιών στην έδρα του νέου διευρυμένου δήμου με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται ή ακόμα και να εμποδίζεται η πρόσβαση των δημοτών που διαμένουν σε μερικές περιπτώσεις πολλά χιλιόμετρα μακριά από την έδρα αυτού, στις διοικητικές υπηρεσίες του δήμου. Συνεπώς, ο δημότης χάνει την επαφή του με το διοικητικό κέντρο του δήμου με λογικό επακόλουθο την αδυναμία του να συμμετέχει ενεργά στη λήψη των δημοτικών αποφάσεων ή έστω να λαμβάνει γνώση αυτών.

---

<sup>237</sup> Βλ. Καραμανώφ Μ., ό.π.

<sup>238</sup> Βλ. Γνωμοδότηση του Προέδρου του Επιμελητηρίου Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας, Μιχαήλ Δεκλερή με τίτλο: «Κοινότης Αγίων Θεοδώρων Λάρνακος Κύπρου: Αιολικά Πάρκα», όπου «Η πράσινη ανάπτυξη αφορά κυρίως την παραγωγή ενέργειας από ΑΠΕ και την εμπορία της τεχνολογίας των ΑΠΕ. Η παραγωγής αυτή ενέργειας κατά πολλούς αποτελεί τρόπον τινά την Τρίτη Βιομηχανική Επανάσταση (Rifkin 2002) και το κεντρικό χαρακτηριστικό της οικονομίας».

δ) Η τοπική αυτοδιοίκηση τόσο του πρώτου και όσο και του δεύτερου βαθμού μπορεί και πρέπει να διαδραματίσει σπουδαίο ρόλο στην οικοδόμηση ενός καλύτερου κόσμου, που είναι εφικτός μέσα από την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο και σε τομείς, όπου η δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να έχει σημαντικά αποτελέσματα, όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, η διαχείριση των φυσικών πόρων, η διαχείριση αποβλήτων, η ατμοσφαιρική ρύπανση, ο αστικός σχεδιασμός, η αειφόρος κατανάλωση, η ενδυνάμωση των συμμετοχικών δημοκρατικών διαδικασιών σε τοπική κλίμακα. Οι τομείς αυτοί όμως πρέπει πρώτα να αποτελέσουν αντικείμενο εθνικού σχεδιασμού και μέσα σ' αυτά τα εθνικά πλαίσια να καθοριστεί ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου να μπορέσει αυτή να χειριστεί επαρκώς τις όποιες αρμοδιότητες της δοθούν. Στην Ελλάδα όμως λόγω της παθογένειας της δημόσιας διοίκησης (Βλ. παράρτημα Ι, όπου γίνεται αναλυτική αναφορά των 117 παθογενών παραγόντων, η αλληλεπίδραση και αμοιβαία επιδείνωση των οποίων δημιουργεί τις δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης), αλλά και της έλλειψης πολιτικής βούλησης δεν υπάρχει εθνικός σχεδιασμός στους παραπάνω τομείς. Ο δε θεσμοθετημένος χαρακτήρας (όπου υπάρχει) των παραπάνω τομέων είναι πολύ δύσκολο να συνδεθεί με την αειφορία και να εφαρμόσει τις αρχές αυτής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο ελληνικός πολεοδομικός σχεδιασμός, ένας από τους σημαντικότερους τομείς ανάπτυξης, καθόσον δεν συντρέχουν τα γνωρίσματα εκείνα της πολεοδομικής οργάνωσης και οικιστικής ανάπτυξης των οικισμών της χώρας τα οποία οδηγούν στην αειφορία<sup>239</sup>.

Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια και δεδομένου ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί υποσύστημα του ευρύτερου συστήματος διοικητικής οργάνωσης του κράτους είναι πολύ δύσκολο για αυτήν, όσο φιλόδοξο και αν είναι το πρόγραμμα «Καλλικράτης», να εφαρμόσει τις αρχές της αειφορίας.

ε) Εν κατακλείδι όπως προκύπτει από τα παραπάνω, σημαντικές αρχές της

---

<sup>239</sup> Βλ. περισσότερα Χριστοφιλόπουλος Γ. Δ., Πολιτιστικό Περιβάλλον –Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Εκδόσεις Π.Ν. Σάκουλας, Αθήνα 2002, σελ. 491.

αειφορίας, όπως η αρχή της δημοκρατικής συμμετοχής, της διαφάνειας, αρχές του βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος, η αρχή της ανοικτής και δημοκρατικής κοινωνίας, η αρχή της συμμετοχής των πολιτών, η αρχή της αξιοποίησης των καλύτερων διαθέσιμων γνώσεων κ.ά., δεν μπορούν μέσα στα πλαίσια της ελληνικής διοικητικής οργάνωσης να εφαρμοστούν. Και το πρόγραμμα «Καλλικράτης» παρ' όλες τις υποσχέσεις του δεν φαίνεται να αντιμετωπίζει την παθογένεια της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά αντίθετα να δημιουργεί νέα προβλήματα. Τόσο κατά το στάδιο της προετοιμασίας του όσο και μετά τη ψήφιση του το πρόγραμμα «Καλλικράτης» δείχνει μέχρι στιγμής να μην είναι σύμφωνο με τις αρχές της αειφορίας. Επικεντρώνεται δε στην οικονομική διάσταση της ανάπτυξης, ενώ περικόβει δαπάνες από τους άλλους παράγοντες της ανάπτυξης που είναι ζωτικοί για την επίτευξη της αειφορίας.

### **5.3. Μπορούν οι νέοι διευρυμένοι δήμοι να υλοποιήσουν επιτυχώς μία Τοπική Ατζέντα 21;**

*Όπως προαναφέρθηκε στο κεφ. 2, «η καινοτόμος μεθοδολογία της Τοπικής Ατζέντας 21 πυροδοτεί σημαντικές αλλαγές στον τρόπο πολιτικής λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς περνάμε από ένα πρότυπο «αυταρχικής διακυβέρνησης» σε ένα πρότυπο «συμμετοχικής διακυβέρνησης», όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με την ενεργό συμμετοχή και συναίνεση των πολιτών. Το πρότυπο αυτό αποτελεί μονόδρομο μιας πραγματικά αειφόρου αναπτυξιακής πολιτικής»<sup>240</sup>.*

Στην Ελλάδα όμως το μοντέλο αυτό «συμμετοχικής διακυβέρνησης» δεν είναι επιθυμητό από την καθεστηκυία τάξη αλλά και από μερίδα των ελλήνων πολιτών, η οποία δείχνει αδιαφορία προς τέτοια μοντέλα και απροθυμία να συμμετάσχει σε τέτοιες διαδικασίες. Η τοπική ατζέντα 21 δεν βρήκε στην Ελλάδα την ανταπόκριση που θα έπρεπε. Όπως προειπώθηκε μόνο οι δήμοι Χαλανδρίου, Αμαρουσίου και Καλλιθέας στη Ρόδο, σχεδίασαν

---

<sup>240</sup> Σβορώνου Ε, *ibid.*

και επιχειρήσαν να υλοποιήσουν Τοπικές Ατζέντες 21. Η πλειοψηφία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν γνωρίζουν ή τουλάχιστον δεν έχουν κατανοήσει τι είναι η βιώσιμη ανάπτυξη, αλλά και τη σημασία της υιοθέτησης μιας Τοπικής Ατζέντα 21 για την ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας.

Αν και η εδαφολογική διαμόρφωση του ελληνικού χώρου (νησιά, βουνά, δύσκολα προσβάσιμες ή αγώνες περιοχές) ευνοούν τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της Τοπικής Ατζέντας 21, λόγω της ελλιπούς περιβαλλοντικής εκπαίδευσης των αρχών τους, της υποστελέχωσης τους και των δυσλειτουργιών που αντιμετωπίζουν, οι ΟΤΑ είναι φειδωλοί με τη λήψη αποφάσεων που αφορούν το χώρο του περιβάλλοντος και δεν προβαίνουν εύκολα σε σχεδιασμούς που τους αντιλαμβάνονται ως «επικίνδυνους», χρονοβόρους και αμφίβολης αποτελεσματικότητας και ότι μπορεί να ενέχουν πολιτικό κόστος.

Από την άλλη, η συμμετοχή των πολιτών στις αποφάσεις που αφορούν την κοινότητά τους, στο πλαίσιο εφαρμογής Τοπικών Ατζέντα 21, αποτελεί εχέγγυο δημοκρατικότητας. Διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις οι οποίες λαμβάνονται αποτελούν προϊόν συναίνεσης και άρα είναι υλοποιήσιμες. Η συμμετοχική διαδικασία δεν έχει στόχο μόνο να πληροφορήσει τους πολίτες, αλλά και να τους καταστήσει κοινωνούς της λύσης (Buchingham,1999,9)<sup>241</sup>. Η ελληνική δημόσια διοίκηση και οι τοπικές αρχές αντιμετωπίζουν την συμμετοχή των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων ως εμπόδιο. Έχει διαμορφωθεί η αντίληψη ότι οι πολίτες με τις ενέργειες τους θα ακυρώσουν τις όποιες πολιτικές. Επίσης, λόγω της συνεχούς εξυπηρέτησης των μικροσυμφερόντων και της διαφθοράς οι τοπικές αρχές δεν ήθελαν τη συμμετοχή των πολιτών και την διαρκή ενημέρωσή τους σχετικά με τις τοπικές υποθέσεις.

Οι διευρυμένοι νέοι δήμοι φαίνεται ότι εξυπηρετούν την παραπάνω αντίληψη. Η απομάκρυνση των δημοτών από το τοπικό κέντρο συντείνει στην αδιαφορία των δημοτών ως προς τις δημοτικές υποθέσεις και κάνει αδύνατη

---

<sup>241</sup> Βλ. Χατζηπαρασκευαίδη Α., ό.π.

τη διαρκή τους ενημέρωση και πληροφόρηση. Η ενίσχυση δε της επιχειρησιακής ικανότητας με σκοπό την εξυπηρέτηση ιδιωτικών οικονομικών συμφερόντων δεν φαίνεται να συνάδει με την αειφορία και με το σχεδιασμό μιας Τοπικής Ατζέντας 21. Δεν αποκλείεται βέβαια παρά τις όποιες αντιξοότητες και μέσα στα πλαίσια τις συνεργασίας των ευρωπαϊκών δήμων να υπάρξουν «καλλικράτιοι» Δήμοι, οι οποίοι θα σχεδιάσουν και θα υλοποιήσουν μια Τοπική Ατζέντα 21., διότι, πέρα από τα όποια προβλήματα δημιουργεί το πρόγραμμα «Καλλικράτης», τις όποιες αστοχίες και σφάλματα του, η υλοποίηση μιας Τοπικής Ατζέντας 21 αποτελεί στην ουσία ζήτημα πολιτικής βούλησης και συνεργασίας κεντρικής εξουσίας, δήμου και τοπικής κοινωνίας, όπως συνέβη με το Δήμο Calvia στη Μαγιόρκα Ισπανίας.

#### **5.4. Αντί επιλόγου**

Κατά τη συγγραφή της παρούσας μου δημιουργήθηκαν τα εξής ερωτήματα/ζητήματα:

**1.** *Αποτελεί πράγματι το μέγεθος των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης την βασική γενεσιουργό αιτία των προβλημάτων και δυσλειτουργιών αυτής; Το νέο αυτό διευρυμένο σχήμα, που προκύπτει από τις αναγκαστικές συνενώσεις του προγράμματος «Καλλικράτης», αποτελεί τη λύση των προβλημάτων τους;*

Κατά τη γνώμη μου το μέγεθος των Δήμων ή των Κοινοτήτων δεν αποτελεί τον ανασταλτικό παράγοντα ανάπτυξής τους. Αν ανατρέξουμε στην ελληνική ιστορία θα διαπιστώσουμε ότι οι τοπικές κοινωνίες σε μικρά σχήματα έχουν ακμάσει και γνωρίσει πρωτοφανή οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη. Εξάλλου και η εδαφολογική διαμόρφωση του ελληνικού χώρου και η ποικιλομορφία αυτού, που τον καθιστά μοναδικό στον ευρωπαϊκό χώρο, ευνοεί την ανάπτυξη συστημάτων μικρής κλίμακας, τα οποία δύνανται να διοικηθούν ευκολότερα και με μικρότερο κατά τη γνώμη μου κόστος.

Σύμφωνα άλλωστε με τον Ε.Φ. Σουμάχερ ένα μικρό σύστημα είναι πολύ πιο εύκολα διοικήσιμο και ελέγξιμο από ότι ένα μεγαλύτερο<sup>242</sup>.

Πρέπει, επίσης, να συνειδητοποιήσουμε ότι αν ένα μοντέλο τοπικής αυτοδιοίκησης είναι πετυχημένο σε κάποια ευρωπαϊκή χώρα ή ακόμα και στο σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών δεν σημαίνει ότι θα έχει την ίδια επιτυχία και στην Ελλάδα. Τα παραπάνω, βέβαια, δεν αποκλείουν την ανάγκη συνένωσης κάποιων δήμων ή κοινοτήτων οι οποίοι για διάφορους λόγους (ερήμωση κλπ.) δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους έναντι των δημοτών τους ή έχουν εν τοις πράγμασιν καταργηθεί. Αλλά και πάλι το ποιοι δήμοι πρέπει να συνενωθούν, πρέπει να αποτελεί αντικείμενο μελέτης και συνολικού και ευρύτερου σχεδιασμού με τη συμμετοχή όχι μόνο της διοίκησης και των πολιτικών αλλά και όλων των εμπλεκόμενων φορέων, του επιστημονικού κόσμου, των κοινωνικών εταίρων και των δημοτών.

**2. Τι έχει αλλάξει σήμερα και η μέχρι και πρόσφατα ισχύουσα εθελοντική συνένωση δεν φαίνεται πλέον αρκετή;**

Λόγω της παγκοσμιοποίησης έχει επικρατήσει παγκοσμίως η τάση των διευρυμένων συστημάτων στην διοικητική οργάνωση των κρατών και η επικράτηση και διείσδυση επιχειρήσεων και προτύπων της ελεύθερης αγοράς στη δημόσια διοίκηση. Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια άρχισε να κερδίζει έδαφος τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο *«η αντίληψη ότι οι ΟΤΑ μπορούν να διοικούν και πάσης φύσεως υποθέσεις που δεν είναι τοπικές, αλλά διατοπικές, ακόμη και κρατικές»*<sup>243</sup>. Φυσικά οι ήδη υπάρχοντες και ιστορικά διαμορφωμένοι ελληνικοί δήμοι και κοινότητες δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν σε τέτοιες διευρυμένες αρμοδιότητες. Για να επιτευχθεί αυτό έπρεπε οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα *«να αποκτήσουν υποδομές, πόρους, όργανα, διοίκηση, εξειδικευμένο προσωπικό κ.λπ.*

---

<sup>242</sup> Και βλ. Σουμάχερ, ό.π., όπου « Μια δεδομένη πολιτική ενότητα δεν έχει απαραίτητα το σωστό μέγεθος για μια οικονομική ανάπτυξη που θα ευεργετήσει εκείνους που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη. Σε μερικές περιπτώσεις μπορεί να είναι πολύ μικρή..... Αν ο σκοπός της ανάπτυξης είναι να προσφέρει βοήθεια σ' αυτούς που τη χρειάζονται περισσότερο, κάθε «περιοχή» ή «περιφέρεια» μέσα στη χώρα χρειάζεται τη δική της ανάπτυξη». Σελ. 200

<sup>243</sup> Β. Καραμανώφ Μ. ό.π. σελ. 6

νομαρχιακού, περιφερειακού ή κρατικού επιπέδου. Για να τα αποκτήσουν, έπρεπε να μεγαλώσουν, ήθελαν δεν ήθελαν»<sup>244</sup>. Η διεύρυνση αυτή των ΟΤΑ επιτεύχθηκε σε πρώτη φάση με το πρόγραμμα «Καποδίστριας» για να ολοκληρωθεί με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» χωρίς αυτό να αποκλείει μια περαιτέρω διεύρυνση τους με νέο νόμο.

Η διεύρυνση αυτή των ΟΤΑ υπαγορεύεται και από τις επιχειρησιακές απαιτήσεις των μεγάλων έργων και δραστηριοτήτων και την διεϊσδυση των μεγάλων επιχειρήσεων στο τομέα της δημόσιας διοίκησης, αποσκοπεί δε στην αύξηση της επιχειρησιακής ικανότητας των ΟΤΑ, ώστε να δύνανται να αναλαμβάνουν και να διεκπεραιώνουν, μόνοι τους ή με αναθέσεις, μεγάλης κλίμακας έργα και δραστηριότητες. Εξυπηρετεί δε και το νέο ευρωπαϊκό θεσμό **των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)**, ο οποίος εισήχθη στην Ελλάδα με τον ν.3389/2005, και επέφερε ριζικές αλλαγές στον χώρο των δημοσίων υπηρεσιών και του δημοσίου δικαίου εν γένει, οι οποίες ήδη διαμορφώνονται μεθοδικά και συντελούνται τα τελευταία χρόνια από την Ευρωπαϊκή Ένωση στο πεδίο αυτό. Στην ουσία *«η νέα αυτή κοινοτική προσέγγιση οδηγεί το σύνολο σχεδόν των δημοσίων έργων και υπηρεσιών από τον χώρο του δημοσίου δικαίου στον χώρο του ιδιωτικού δικαίου και της αγοράς. Η εξέλιξη αυτή μεθοδεύθηκε νομικώς με την μετατόπιση του βάρους από τον δημοσίου συμφέροντος προορισμό στην οικονομική σημασία των έργων και υπηρεσιών αυτών»*<sup>245</sup>. Το μοντέλο αυτό έχει ήδη αρχίσει να εφαρμόζεται (με παταγώδη μέχρι στιγμής αποτυχία) σε χώρες όπως η Γερμανία, όπου δήμοι ανάθεσαν σε ιδιωτικές εταιρείες όχι μόνο την εκτέλεση δημοσίων έργων αλλά και την άσκηση δημόσιας εξουσίας με την εκχώρηση υπηρεσιών δημοσίου χαρακτήρα.

Οι Δήμοι όμως δεν μπορούν ποτέ και δεν πρέπει να γίνουν επιχειρήσεις. Και είναι λάθος να τους αποδίδουμε επιχειρηματικές ιδιότητες.

---

<sup>244</sup> Βλ. Καραμανώφ Μ. , σελ. 6

<sup>245</sup> Καραμανώφ Μαρία, Βιώσιμο Κράτος και Δημόσια Κτήση, Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Αντ Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2010, σελ. 1-17.

Κάτι τέτοιο, άλλωστε, αντιβαίνει και στις αρχές της αειφορίας. Ακόμα και ο πιο μικρός και ασήμαντος Δήμος αποτελεί ένα «σύστημα μεγάλης κλίμακος» με την επιστημονική έννοια του όρου, δηλ. ένα σύστημα το οποίο οφείλει να επιτελεί πολλαπλές λειτουργίες, σε τοπική μεν κλίμακα, αλλά πάντως πολλαπλές, οι περισσότερες από τις οποίες, όπως λ.χ. η πολιτική καλλιέργεια, η δημοτική πρόνοια και αλληλεγγύη, η συμμετοχή των δημοτών στα κοινά σε προσωπικό και όχι ψηφιακό επίπεδο, η ανάδειξη και διαχείριση ενός τοπικού φυσικού ή πολιτιστικού στοιχείου κ.λπ., δεν έχουν επιχειρησιακό χαρακτήρα αλλά δημόσιο. Σε αντίθετη περίπτωση ο δήμος θα απολέσει τη βασική του αποστολή, δηλαδή την διαχείριση των τοπικών του υποθέσεων και τον κύριο λόγο ύπαρξής του, αφού θα μπορεί να υποκαθίσταται από επιχειρήσεις.

Πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι η Ελλάδα λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που επικρατούν (νοοτροπία, παραδόσεις κλπ.) και της εδαφολογικής της διαμόρφωσης, μοναδικής σε όλη την Ευρώπη, μόνο σε μικρά συστήματα μπορεί να αναπτυχθεί, είτε αυτά αφορούν την τοπική αυτοδιοίκηση είτε άλλους τομείς όπως ο τουρισμός. Τα μεγάλα συστήματα είναι ξένα προς την ελληνική ιδιοσυγκρασία, δυσχερώς διαχειρίσιμα και μέχρι στιγμής δεν γνωρίζουν επιτυχία στον ελληνικό χώρο.

### ***3. Γιατί τόση βιασύνη και προχειρότητα κατά τον σχεδιασμό τέτοιων σημαντικών και ριζικών μεταρρυθμίσεων;***

Αν ανατρέξει κανείς στην σύντομη ιστορία του ελληνικού κράτους θα διαπιστώσει ότι με ελάχιστες εξαιρέσεις (π.χ. ο Αστικός Κώδικας) τα περισσότερα νομοθετήματα και κυρίως αυτά των τελευταίων δεκαετιών που αφορούν σπουδαίες μεταρρυθμίσεις έχουν συνταχθεί με προχειρότητα και ιδιαίτερη βιασύνη. Στην ουσία πρόκειται για «ημίμετρα», οι δε ρυθμίσεις που περιλαμβάνουν είναι αποσπασματικές και πολλές είτε τελικά δεν εφαρμόζονται είτε εφαρμόζονται για σύντομο χρονικό διάστημα. Κάποια απ' αυτά τα «ημίμετρα» θεσπίζονται για να εξυπηρετήσουν ιδιωτικά μεγάλα ή μικρά συμφέροντα ή για να ενσωματώσουν βιαστικά κάποιο κοινοτικό κανόνα. Επίσης, πολλές μεταρρυθμίσεις επιχειρούνται με την αλλεπάλληλη θέσπιση

νόμων και κανόνων, που στο τέλος ο ένας καταργεί τον άλλο και δεν πραγματοποιείται η σκοπούμενη μεταρρύθμιση, όπως πχ συνέβη την περίοδο 1984-1994 στην τοπική αυτοδιοίκηση (βλ. παραπάνω κεφ. 3). Όλα τα παραπάνω αποτελούν μέρος της παθογένειας που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και η δημόσια διοίκηση. Σ' όλα τα παραπάνω, πρέπει να προστεθεί και έλλειψη πολιτικής βούλησης και κοινού οράματος τόσο από την εκάστοτε κυβέρνηση όσο και από τη δημόσια διοίκηση, η αναζήτηση εφήμερων λύσεων, αλλά και η κοντόφθαλμη αντίληψη των κυβερνώντων ότι μόνο «το «τώρα» έχει σημασία».

Όλα αυτά τα «ημίμετρα» όμως συντέιναν, μεταξύ άλλων, στο να αντιμετωπίζει το ελληνικό κράτος στις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα μια πρωτόγνωρη όχι μόνο οικονομική, αλλά κοινωνική, πολιτική, ηθική και περιβαλλοντική κρίση. Το ελληνικό δε σύστημα αξιών και ιδανικών έχει καταρρεύσει εδώ και αρκετά χρόνια. Πλέον το ελληνικό κράτος έχει φτάσει σ' όλους τους τομείς σε σημείο μηδέν. Δε μπορεί πλέον να πορευτεί στο παγκόσμιο σκηνικό με «ημίμετρα» και πρόχειρες λύσεις, που κυρίως εξυπηρετούν ιδιωτικά και όχι το δημόσιο συμφέρον.

Πλέον πρέπει να θεωρείται ως αναγκαίο προαπαιτούμενο για κάθε σημαντική νομοθετική μεταβολή και θέσπιση κανόνων δικαίου με σκοπό την επίλυση σοβαρών και χρόνιων προβλημάτων το να προηγείται η ακριβής διάγνωση (δόμηση) του προβλήματος, η οποία αποτελεί την ελάχιστη εγγύηση ότι η μεταβολή αυτή δεν θα οδηγήσει σε τραγικά και μη αναστρέψιμα λάθη και ότι η λύση που επιλέγεται θα είναι μακροπρόθεσμη. Με άλλα λόγια δεν αρκεί απλώς η αντίληψη των δυσλειτουργιών που ταλαιπωρούν καθημερινά τους πολίτες, τα όργανα και τους εμπλεκόμενους φορείς και οι οποίες είναι ευχερώς αντιληπτές από τον μέσο άνθρωπο χωρίς τη μεσολάβηση καμμίας επιστημονικής μεθόδου. Χρειαζόμαστε, όπως προελέχθη, την επιστημονική διάγνωση, η οποία θα εντοπίζει και θα μελετά ξεχωριστά έναν-έναν τους παράγοντες που προκαλούν το πρόβλημα, τη λύση του οποίου επιδιώκεται με τη θέσπιση του κανόνα δικαίου, θα εξετάζει

αναλυτικά και με ακρίβεια τις μεταξύ τους σχέσεις και αλληλεπιδράσεις και θα αποδεικνύει με τεκμηριωμένα στοιχεία, και όχι απλώς ρητορικά σχήματα, με ποιόν ακριβώς τρόπο η προτεινόμενη λύση αναμένεται να εξουδετερώσει τους παράγοντες αυτούς και να λύσει το πρόβλημα, όπως πχ οι Λευκές Βίβλους.

Η προχειρότητα, η βιασύνη και η κοντόφθαλμη αντίληψη της εξυπηρέτησης ιδιωτικών συμφερόντων εις βάρος του δημοσίου δεν πρέπει να έχουν θέση πλέον στην Ελλάδα του 21<sup>ου</sup>.

**4. Μπορούν οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης να αποτελέσουν τον κινητήριο μοχλό για την «πολυπόθητη» ανάπτυξη του ελληνικού κράτους;**

Όπως προελέχθη, οι Έλληνες όταν λειτουργούν σε μικρά σχήματα διαπρέπουν και ακμάζουν. Ως εκ τούτου, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να προσφέρουν στον Έλληνα πολίτη τη δυνατότητα να ακμάσει και να μεγαλουργήσει μέσα στα πλαίσια ενός «μικρού συστήματος». Το σύστημα αυτό όμως πρέπει να είναι οργανωμένο με τέτοιο τρόπο ώστε να λειτουργεί ορθολογικά. Στην ανάπτυξη, εξάλλου, της τοπικής αυτοδιοίκησης συμβάλλουν και οι εδαφολογικές ιδιομορφίες και η ποικιλομορφία του ελληνικού χώρου. Η δε διάρθρωση της κρατικής οργάνωσης σε βαθμίδες συμβάλλει στο να μπορεί να διοικηθεί καλύτερα και να λειτουργήσει το κράτος με βάση τη συμμετοχική δημοκρατία.

Κανείς όμως «δεν ισχυρίζεται ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν χρειάζεται αλλαγές. Αλλά ποιές θα είναι οι αλλαγές αυτές, τί έχει ανάγκη ο κάθε Δήμος και αν θα ωφεληθεί μεγαλώνοντας ή μικραίνοντας, είναι ένα απολύτως εξατομικευμένο ερώτημα που επιδέχεται μόνον ειδική και εξατομικευμένη απάντηση. Δεν πρόκειται για καθόλου εύκολη υπόθεση, αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να γίνει σωστά, δηλ. με τις κατάλληλες διαδικασίες, οι οποίες δεν μπορεί παρά να είναι συμμετοχικές και επιστημονικές»<sup>246</sup>. Κατά τη γνώμη μου υπάρχει ακόμα και τώρα ο χρόνος –αν, βεβαίως, υπάρχει και η

---

<sup>246</sup> Βλ. Καραμανώφ Μ., ό.π.

ανάλογη πολιτική βούληση αλλά και η βούληση της τοπικής κοινωνίας- να επιλέξουμε το κατάλληλο μοντέλο οργάνωσης και συγκρότησης της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Καταρχήν, ακόμα και τώρα είναι δυνατόν να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις από την επί δεκατρία χρόνια εφαρμογή του προγράμματος «Καποδίστριας», αλλά και οι επιπτώσεις από την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» , τα οποία μπορούμε να τα εκλάβουμε ως «πειράματα» και βάσει των αποτελεσμάτων αυτών να διαμορφώσουμε ένα μοντέλο τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο να είναι συμβατό με το ελληνικό διοικητικό σύστημα και να σέβεται την ελληνική ιστορία και τις ελληνικές παραδόσεις.

**5. Μπορεί η εφαρμογή των αρχών της αειφορίας στο ελληνικό διοικητικό σύστημα και στην τοπική αυτοδιοίκηση να αποτελεί τη λύση για τα μακροχρόνια προβλήματά τους;**

Κατά τη γνώμη η εφαρμογή των αρχών της αειφορίας στο ελληνικό διοικητικό σύστημα και στην τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να οδηγήσει στο εξορθολογισμό τους και στην αντιμετώπιση των παθογενών παραγόντων τους. Μέσω της εδραίωσης της συμμετοχικής δημοκρατίας μπορεί να διαμορφωθεί μια πολυεπίπεδη συμμετοχή όλων των φορέων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που μετέχουν στην αναπτυξιακή διαδικασία, που θα συμβάλει ουσιαστικά στην ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Έχει καταστεί πλέον σαφές ότι υπάρχει η ανάγκη από την "εκ των κάτω προς τα άνω" ενίσχυση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η «εκ των άνω» προσέγγιση των σοβαρών ζητημάτων που αντιμετωπίζει η ελληνική δημόσια διοίκηση και η μόνο «εκ των άνω» προσπάθεια επίλυσης αυτών έχει οδηγήσει σε αποτυχημένα μοντέλα διακυβέρνησης. Πρέπει να συνειδητοποιήσουν οι κυβερνώντες ότι η συμμετοχή των πολιτών στη λήψη δημοσίων αποφάσεων αποτελεί εχέγγυο δημοκρατικότητας, δεδομένου ότι διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις οι οποίες λαμβάνονται αποτελούν προϊόν συναίνεσης και κοινής αποδοχής και συνεπώς είναι υλοποιήσιμες.

Όντως η τοπική αυτοδιοίκηση χρειάζεται αλλαγές. Αλλά για να είναι οι αλλαγές βιώσιμες και να μην οδηγήσουν την τοπική αυτοδιοίκηση «σε νέες περιπέτειες» πρέπει να σχεδιαστούν με ορθολογικό τρόπο και με τη δόμηση του προβλήματος. Και οι αλλαγές αυτές πρέπει να αφορούν και τους τέσσερις πυλώνες της αειφορίας, δηλαδή τον περιβαλλοντικό, κοινωνικό, πολιτικό και όχι μόνο τον οικονομικό. Μόνο με αυτό τον τρόπο μπορεί να επιτευχθεί ένας συνολικός μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, ο οποίος θα οδηγήσει στην αειφορία την τοπική αυτοδιοίκηση. Η υιοθέτηση του μοντέλου της βιώσιμης ανάπτυξης είναι αυτό που θα βοηθήσει όχι μόνο το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και την Ελλάδα να «βγει από την σημερινή κρίση». Δυστυχώς, όμως, τόσο οι έλληνες πολιτικοί όσο και η ελληνική δημόσια διοίκηση είναι ιδιαίτερος διστακτικοί στην υιοθέτηση του μοντέλου αυτού ανάπτυξης, το οποίο πολλές φορές το θεωρούν ως ανασταλτικό παράγοντα στην κατά τη γνώμη τους πραγματική ανάπτυξη.

Η Ελλάδα βιώνει ίσως μια από τις πιο κρίσιμες στιγμές της ιστορίας της. Για να ξεφύγει από αυτή την κατάσταση στην οποία την οδήγησαν πολλοί παράγοντες (παγκόσμια οικονομική κρίση, παθογένεια ελληνικής δημόσιας διοίκησης, άκρατος δανεισμός κ.ά.) πρέπει να αλλάξει όλα τα «κακώς κείμενα» υιοθετώντας ένα αειφόρο μοντέλο ανάπτυξης σε όλα τα επίπεδα διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους σεβόμενη, όμως, πάντα την ιστορία, τον πολιτισμό και της παραδόσεις της.

Αντί επιλόγου παραθέτω το εξής απόσπασμα από το βιβλίο με τίτλο «Sustainable politics and the crisis of the peripheries-Ireland and Greece»:

*«The opportunity to develop a sustainable approach to economic planning which goes beyond the boom-bust cycles of neo-liberalism has presented itself through this crisis. The outcome must include domestic and international policies which factor in and prioritise societal concerns as well as*

*financial requirements, through the realization that all economic activity has a social and political aspect to it, which in turn shape national and global destinies. A successful realization of all of these factors may, in time, bring about a truly sustainable socio-economic form of development which facilitates the regional needs of the periphery with the wider demands of the markets»<sup>247</sup>.*

---

<sup>247</sup> *Liam Leonard, Botetzagias Iosif, Sustainable politics and the crisis of the peripheries: Ireland and Greece, Advances in Ecopolitics, Volume 8 Emerald, p. 220*

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

---

### Α. Ελληνική

*Ανθοπούλου Θεοδοσία, Παπαδοπούλου Δέσποινα (εισαγωγή-επιμέλεια),* Περιβάλλον και Κοινωνία, Μύθοι και πραγματικότητα, Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 2005.

*Δεκλερής Μιχαήλ,* Εισαγωγή στη Βιώσιμη Πολιτεία- Οδηγός για την Πολιτική του 21<sup>ου</sup> αιώνας, Επιμελητήριο Περιβάλλοντος & Βιωσιμότητας, Εκδόσεις Βιώσιμος Κόσμος 2005

*Δημαδάμα Ζέφη,* Οικονομία, Ανάπτυξη, Περιβάλλον- Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές της Αειφόρου Ανάπτυξης, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2008

*Ζυγούρη Κ. Πάνου, Παπαδόπουλου Κ. Γεωργίου,* Πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87), Τεύχος Α' και Β', Α' Έκδοση, Αθήνα 2010.

*Θεοδώρου Θ.,* Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση επί Τουρκοκρατίας, τόμος Ι, Η ελληνική τοπική Αυτοδιοίκηση κατά την Τουρκοκρατία και την Επανάσταση του 1821, Αθήνα 1996

*Κυλα Ερην-Άγγελος Πρωτόπαπας,* Οικονομικά και Πολιτικές για τη Βιώσιμη Διαχείριση του Περιβάλλοντος και των Φυσικών Πόρων

*Καραμανώφ Μαρία,* Βιώσιμο Κράτος και Δημόσια Κτήση, Τα όρια των ιδιωτικοποιήσεων, Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2010

*Κατσούλη,* Τα δημοτικά διαμερίσματα και η θέση τους στο ελληνικό δημοτικό δίκαιο, στο έργο: *του ιδίου,* Η ανεκπλήρωτη αυτοδιοίκηση, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

*Κοροβίνης Ευάγγελος,* Η Νεοελληνική Φαυλοκρατία, Εκδόσεις Αρμός 2008

*Κουτούπα-Ρεγκάτου Ευαγγελία,* Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Β' Έκδοση Επαυξημένη, Εκδόσεις Σακκούλα, Αθήνα 2007

*Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευαγγελία,* Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1997.

- Μάνου Δήμητρα*, Η περιβαλλοντική παράμετρος στη διεθνή χρηματοδότηση της ανάπτυξης- Ο ρόλος των πολυμερών αναπτυξιακών τραπεζών, Εκδόσεις Σάκκουλα 2009
- Μαυριάς Γ. Κώστας*, Συνταγματικό Δίκαιο Ι, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000
- Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη με τη συνεργασία της Καφαντάρη Γεωργίας*, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι (νέα τροποποιημένη έκδοση), Θεσμικό Πλαίσιο-Ευρωπαϊκή Διάσταση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004
- Σαμιώτης, Γ., Τσάλτας, Γρ., Ι.*, Διεθνής Προστασία του Περιβάλλοντος, Τόμος Ι, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 1990.
- Παπαχατζή Γ.*, Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος Α', Γενικό Μέρος, Ομάδος Τελειοφοίτων και Πτυχιούχων της εν Αθήναις Παντείου Ανωτάτης Σχολής Πολιτικών Επιστημών, Αθήναι 1949
- Πάπυρους Λαρούς Μπριτάνικα, Εγκυκλοπαίδεια, τόμος 19, Εκδοτικός Οργανισμός Πάπυρος
- Ράϊκου Γ. Αθανασίου*, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α', Εισαγωγή –Οργανωτικό Μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1991
- Ρέμελης Σ. Κ.*, Περιβάλλον και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Αρμοδιότητες των ΟΤΑ σε θέματα χωροταξίας, πολεοδομίας και περιβάλλοντος, Σύνταγμα-Διοίκηση-Πολιτική, Διεύθυνση: Κώστας Γ. Μαυριάς, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1989
- Ρουμελιώτης Παναγιώτης*, Προς έναν πολυπολικό κόσμο, Εκδοτικός Οίκος Α.Α. Λιβάνη 2009
- Σκούρτος Σ.Μ./ Σοφούλης Μ.Κ.* Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα-Ανάλυση του Περιβαλλοντικού Προβλήματος από τη Σκοπιά των Κοινωνικών Επιστημών, Περιβάλλον και Κοινωνικές Επιστήμες, Έκδοση τυπωθήτω-ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΑΡΔΑΝΟΣ, Αθήνα 1995
- Σπηλιωτόπουλου Π. Επαμεινώνδα*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Εκδόσεις Αντώνη Ν. Σάκκουλα, 12<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή 2007

*Τσάλτας Γρ. Ι.*, (επιμ.), Γιοχάνεσμπουργκ, το Περιβάλλον μετά τη Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη, Εκδ. Ι. Σιδέρης, Αθήνα, 2003.

*Τσάλτας Ι. Γρ - Κατσιμπάρδης Γ. Κων.*, Αειφορία και Περιβάλλον, Η Ευρωπαϊκή και Εθνική προοπτική, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2004

*Τσάλτας Ι. Γρ.-Πλατιάς Χ.*, Ευρωπαϊκή Ένωση και Περιβάλλον-Ανατομία μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα 2010

*Φλογαίτης Σπ.*, Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1978

*Χλέπας Ν. Κ.*, Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα, Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση, Διοίκηση Και Πολιτεία-Μελέτες 23, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999

*Χριστοφάκης Μ.*, Τοπική Ανάπτυξη και Αναπτυξιακή Στρατηγική για τα Τοπικά Κέντρα Ανάπτυξης, ΤΟΠΟΣ, Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος, Τεύχος 22-23, 2004, σ. 121-133.

*Χρυσανθάκης Χ.*, Καλλικράτης- Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση & την αποκεντρωμένη διοίκηση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010

## **B. Ξένα**

*Diamond Jared*, Κατάρρευση-Πώς οι κοινωνίες επιλέγουν να αποτύχουν ή να επιτύχουν, Εκδόσεις Κάτοπτρο 2006

*Esterly William*, The Elusive Quest for Growth, The MIT Press

*Liam Leonard, Botetzagias Iosif*, Sustainable politics and the crisis of the peripheries: Ireland and Greece, Advances in Ecopolitics, Volume 8 Emerald

*Σούμαχερ Φ. Ε.*, Το μικρό είναι όμορφο-Η ανθρωπιά και η ομορφιά της μικρής οικονομίας, Εκδόσεις Γλάρος 1980

*Stiglitz E. Joseph*, Η μεγάλη αυταπάτη, Εκδοτικός Α. Α. Λιβάνη 2003

## Γ. Άρθρα-Μελέτες-Γνωμοδοτήσεις

*Αθανασόπουλος Γ. Κ.*, Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία, Η Επιτροπή των Περιφερειών, Τόμος Α', 7<sup>η</sup> Έκδοση, Αθήνα 2004

*Αθανασοπούλου Ευανθία*, Ελληνικός Αστικός Σχεδιασμός και Τοπική Agenda 21, ΤΟΠΟΣ, Επιθεώρηση Αστικών & Περιφερειακών Μελετών, τεύχος 15/1998 ISSN 1105-3267

*Γετίμης Παναγιώτης, Καυκαλάς Γρηγόρης*, Τοπική Ανάπτυξη και Μορφές κρατικής ρύθμισης στην Ελλάδα, ΤΟΠΟΣ, Επιθεώρηση Αστικών & Περιφερειακών Μελετών, τεύχος 1/1990, ISSN 1105-3267

*Βλάντου Αλεξάνδρα*, Πρόγραμμα Καλλικράτης: Επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης και χωροταξικός σχεδιασμός (Μάρτιος 2010)

<http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=4086&lang=1&catid=2>

*Δεκλερή Μιχαήλ*, γνωμοδότηση με τίτλο «Κοινότης Αγίων Θεοδώρων Λάρνακος Κύπρου: Αιολικά Πάρκα»

Έκθεση Επιτροπής Δεκλερή, Ελληνική Διοίκηση 2000, Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, Εθνικό Τυπογραφείο 1992

*Καραγιώργου Β.*, Δίκαιο και Τεχνολογία, Νόμος και Φύση, Φεβρουάριος 2003

*Καραγιώργου Β.*, Η αειφόρος ανάπτυξη ως νέα καταστατική βάση της περιβαλλοντικής πολιτικής-Άξονες και εργαλεία, Περ.Δικ. 3/2004, 526 επ.

*Καραγιώργου Β.*, Παγκόσμια Περιβαλλοντική Διακυβέρνηση: τα δεδομένα, οι προκλήσεις και η πορεία προς την ενδυνάμωσή της, Νόμος και Φύση, Ιούνιος 2004

*Καραμανώφ Μαρία*, Πρόγραμμα Καλλικράτης: Ζητήματα Συνταγματικότητας, Εισήγηση στην Δημόσια Συζήτηση που διοργανώθηκε από το Επιμελητήριο Περιβάλλοντος και Βιωσιμότητας την 28 Ιανουαρίου 2010 στην Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών (**ΕΣΗΕΑ**), με θέμα: Δημόσια συζήτηση με αντικείμενο τα νομικά και πραγματικά ζητήματα από την αναδιάρθρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης

και τις επιπτώσεις της στον χαρακτήρα και την ιδιαίτερη φυσιογνωμία των Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας.

*Κατσούλης, Ι. Μουράτογλου, Αγγ. Βλάχου. (Ομάδα Μελέτης), Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Οκτώβριος 2008*

*Μακρυδημήτρης Αντ. Συν(αίν)ηση για Καποδίστρια, δημοσιευμένο στην Εφημερίδα «Τα Νέα», Πέμπτη 25.9.1997, σελ. 6*

*Μπούρκας Κων., Τοπική Ατζέντα 21: Κοινωνική Συμφωνία για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη σε Πρακτικά Ημερίδας με θέμα: «Τοπική Agenda 21» Σύνδεσμος ΟΤΑ Μείζονος Θεσσαλονίκης, Μάιος 1998*

*Σαμάντης Κώστας, «Καλλικράτης ή ... μήπως Ηρόστρατος;» δημοσιευμένο <http://www.ardn.gr/?q=node/2788>*

*Σαρτζετάκης Σ. Ευτύχιος και Παπανδρέου Α. Ανδρέας, Βιώσιμη Ανάπτυξη: Οικονομική Επιστήμη και Διεθνές Θεσμικό Πλαίσιο, Νοέμβριος 2002 [http://users.uom.gr/~esartz/teaching/genvecon/SD\(PapSartz\).doc](http://users.uom.gr/~esartz/teaching/genvecon/SD(PapSartz).doc) (20.3.2012)*

*Τσάρτας Πάρις, Σταυρινούδης Θεόδωρος, Η εφαρμογή των αρχών της Τοπικής Ατζέντα 21 για τη βιώσιμη τουριστική ανάπτυξη λιγότερο ευνοημένων Περιοχών: Η περίπτωση των μικρών νησιών του Αιγαίου Πελάγους, στο Επιστημονικό Περιοδικό «Αειχώρος», τόμος 5, τεύχος 1, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, Μάιος 2006, σελ. 38-57*

*Νικολάου Ι. Σπ., Εισήγηση στην δημόσια συζήτηση με τίτλο «Πρόγραμμα Καλλικράτης», που διοργανώθηκε από το Επιμελητήριο Περιβάλλοντος στην ΕΣΗΕΑ την 28.1.2010.*

*Νικολόπουλος Τάκης, Κακογιάννης Δημ., Τασσοπούλου Ελένη, Όψεις και επιπτώσεις της διεύθυνσης στην Ελλάδα της Κοινοτικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής και Νομοθεσίας (Ιανουάριος 2007), νόμος και φύση*

*Παπατόλιας Απόστολος, Η αναθεώρηση του Περιφερειακού Χωροταξικού Σχεδιασμού στην Ελλάδα: Η περίπτωση του περιφερειακού χωροταξικού πλαισίου Θεσσαλίας (Οκτώβριος 2010),*

<http://www.nomosphysis.org.gr/articles.php?artid=4191&lang=1&catid=1>

*Φιλίππου Διον.*, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας και η σημασία του για τους Ελληνικούς ΟΤΑ, Δ.Δικ. 7/1995, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 285-297.

*Φιλίππου Πέτρος*, « Ο Καλλικράτης δεν απέδωσε αυτά που αναμέναμε» δημοσιευμένο στο <http://attikovima.gr/index.php/eidiseis/aytodioikisi/180-sinenteyxi-petrou-filippou-kallikratis>

*Φωτεινάκης Κώστας*, Από τη Χάρτα του Ρήγα στους Ευρωπαϊκούς Χάρτες Αυτοδιοίκησης στην Local Agenda 21 και στον Παγκόσμιο Καταστατικό Χάρτη για τα Δικαιώματα στην Πόλη δημοσιευμένο στο <http://www.kinisikalitheas.gr/yliko/apo-ti-charta-toy-riga-stoys-eyropaikoys-chartes-aytodioikisis-stin-local-agenda-21-kai-ston-pagkosmio-katastatiko-charti-gia-ta-dikaiomata-stin-poli> (προσπελάστηκε την 5.5.2012)

*Χατζηπαντελής Θεόδωρος* κλπ., Ομάδα μελέτης, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μάρτιος 2008 δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα:

<http://www.ita.org.gr/Contents.aspx?lang=gr&CatId=285&View=8>

*Χατζηπαρασκευαΐδη Απόστολου*, Η Εφαρμογή της Τοπικής Ατζέντας 21, <http://old.eyploia.gr/modules.php?name=News&file=article&sid=1321> (προσπελάστηκε την 2.5.2012)

*Χλέπας Κ.Ν. (Συντονιστής), Δημ. Παπούλιας, Ευρ. Μπέσιλα-Βήκα, Θ. Χατζηπαντελής, Παν. Μαΐστρος, Χρ. Παλαιολόγος, Θαν. Κανταρτζής, Δημ.*

*Χριστοφάκης Μ.*, Τοπική Ανάπτυξη και Αναπτυξιακή Στρατηγική για τα Τοπικά Κέντρα Ανάπτυξης, ΤΟΠΟΣ, Επιθεώρηση Χωρικής Ανάπτυξης, Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος, Τεύχος 22-23, 2004, σ. 121-133

*Χριστοφιλόπουλου Γ. Δημήτρη*, «Καλλικράτης» (ν. 3852/2010) και

πολεοδομικές αρμοδιότητες, Μελέτες, Νομικό Βήμα, τόμος 59, τεύχος

2/2011, σελ. 15.

*Χριστοφιλόπουλου Γ. Δημήτρη*, Αναπτυξιακή Οργάνωση Δήμων: Πρώτιστος Στόχος, «Ελευθεροτυπία», 12.10.2006

#### **Δ. Διπλωματικές Εργασίες**

*Κούκη Σ. Σταματίνα*, Ο ρόλος και η συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στον προγραμματισμό, το σχεδιασμό και την υλοποίηση περιβαλλοντικών δραστηριοτήτων, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 1998

*Ζούλια Καλλιόπη*, Ο ρόλος της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην ενεργοποίηση της διαδικασίας Τοπικής –Ενδογενούς Ανάπτυξης: Η περίπτωση του Μετσόβου, Πάντειο Πανεπιστήμιο Αθήνα, Σεπτέμβριος 2007

*Παππά Αλεξάνδρα*, Επιχειρησιακά Προγράμματα (Ε.Π.) Ο.Τ.Α. και η συμβολή τους στη βιώσιμη τοπική ανάπτυξη: Η περίπτωση του Δήμου Λουτρακίου –Περιχώρας», διπλωματική μελέτη, Τμήμα Οικιακής Οικονομίας και Οικολογίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, 2009

#### **Ε. Διδακτορικές Διατριβές**

*Μίχας Α. Αλέξανδρος*, Το σύστημα των κυρώσεων στο δίκαιο του Περιβάλλοντος υπό το πρίσμα των σύγχρονων αξιώσεων προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Γενικό Τμήμα Δικαίου, 2008

#### **Νομοθετήματα-Διεθνείς Συνθήκες-Διεθνή Κείμενα**

*Διακήρυξη του Ρίο*

*Ατζέντα 21*

*Νόμος 2539/1997* – Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» και η Εισηγητική Έκθεση αυτού

*Νόμος 3852/2010*, Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης ΦΕΚ-Α (2010) 87Α / 7-6-2010 και η Εισηγητική Έκθεση αυτού

*Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων*

*Σύνταγμα 1975/1986/2001* (άρθρο 102)

Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με τον ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 144 Α).

### **ΣΤ. Διαδικτυακές Πηγές**

*Επίσημη ιστοσελίδα* -<http://www.ccre.org/>

*Επίσημη ιστοσελίδα* <http://www.iclei.org/>

*Επίσημη ιστοσελίδα* Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης -<http://www.ypes.gr/>

*Επίσημη ιστοσελίδα* -<http://www.un.org/>

*Τράπεζα νομικών πληροφοριών* Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών: [www.dsanet.gr](http://www.dsanet.gr)

*Επίσημη ιστοσελίδα* [www.eetaa.gr](http://www.eetaa.gr)

*Ιστοσελίδα* για τους Πρωτοβάθμιους ΟΤΑ: [www.ota.gr](http://www.ota.gr)

*Επίσημη Ιστοσελίδα* Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης <http://www.ita.org.gr/>

*Ιστοσελίδα* Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για τον Καλλικράτη: <http://kallikratis.ypes.gr/>

*Επίσημη Ιστοσελίδα* του Περιοδικού της Αυτοδιοίκησης <http://www.aftodioikisi.gr/>

*Επίσημη ιστοσελίδα* Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας <http://www.kedke.gr/>

### **Ζ. Νομολογία**

ΣΤΕ 2940/1975

ΣΤΕ (Ολομ.) 3194/1990

ΣΤΕ 699/1999

ΣΤΕ 1515/1999

ΣΤΕ 976/2000

ΣΤΕ (Ολομ.) 119/2001

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

### **Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Σύστημα Παθογόνων Αιτίων**

#### **A. Εξωγενείς**

1. Υπερτροφία πολιτικού συστήματος
2. Κατάχρηση συνδικαλισμού
3. Κοινωνική αξία ήσσονος προσπάθειας
4. Δυσπιστία προς το Κράτος
5. Χαμηλό επίπεδο γενικής εκπαίδευσης
6. Εμβρυώδης διοικητική επιστήμη
7. Πεποίθηση περί του ωνητού των υπηρεσιών
8. Ανεπαρκής πληροφόρηση και υποκειμενικότητας χρηστών
9. Ισχνότητας και αστάθεια οικονομικού συστήματος
10. Αλληπάλληλες κρίσεις πολιτικού συστήματος

#### **B. Διοικητική Καλλιέργεια**

11. Υποτυπώδης διοικητική καλλιέργεια
12. Πολιτική διείσδυση (κομματικοποίηση)
13. Εθισμός στην πολιτική χειραγώγηση των αποφάσεων
14. Επίδραση πολιτικής ιδεολογίας
15. Διαφθορά
16. Εκδουλεύσεις (ρουσφέτι)
17. Έλλειψη σαφούς υπηρεσιακής δεοντολογίας

#### **Γ. Σύστημα Λειτουργίας**

18. Ατελής διασύνδεση και συντονισμός αρμοδιοτήτων
19. Πολυνομία
20. Περίπλοκες ρυθμίσεις
21. Έλλειψη διοικητικής κωδικοποίησης
22. «Κομματικοί» νόμοι
23. Παλαιώση νόμων
24. Ασάφεια νόμων
25. Προχειρότης συντάξεως νόμων
26. Τμηματικά και περιστασιακά βελτιωτικά μέτρα

27. Κακή ποιότητα κανονιστικών κειμένων
28. Πολλά «παράθυρα» στην διοικητική διαδικασία
29. Αυτοσχέδιος άυξητισμός (improvised incrementalism)
30. «Νομικισμός»
31. Τυπολατρεία
32. Έλλειψη τεχνικών μεθόδων
33. «Γραφειοκρατία»
34. Πολλές επιτροπές
35. Ατελής γνώση αντικειμένων αρμοδιότητας
36. Ασαφείς, αντιφατικές, αλλοιωτικές εγκύκλιοι
37. Μη αποσαφήνιση δέσμιας εξουσίας - διακριτικής ευχέρειας
38. Ανεπαρκής προπαρασκευή και τεκμηρίωση αποφάσεων
39. Παραμέληση ιδιομορφιών κατά την δόμηση διοικητικών προβλημάτων
40. Υπερβολικός αριθμός περιπτώσεων κακής εφαρμογής των νόμων
41. Μη εκτέλεση αποφάσεων διοικητικών δικαστηρίων
42. Ασυνέχεια εφαρμογών προγραμμάτων λόγω αλλαγών διοικητικών στελεχών
43. Παράκαμψη ή παραβίαση νομότυπων διαδικασιών
44. Μη πρακτική τυποποίηση εγγράφων
- Δ. Σύστημα Επικοινωνίας - Ελέγχων**
45. Ανυπαρξία συντονιστικού οργάνου και στρατηγικής για την χρησιμοποίηση της τεχνολογίας της πληροφορίας
46. Υποτυπώδης αξιοποίηση τεχνολογίας πληροφορίας
47. Έλλειψη κατηρτισμένου προσωπικού πληροφορικής
48. Έλλειψη ηλεκτρονικής δικτύωσης των μονάδων της Διοικήσεως
49. Βραδεία επικοινωνία κέντρου - περιφέρειας
50. Απουσία συστήματος επιτηρήσεως (monitoring)
51. Απουσία βρόχων αναδράσεως (feed back) περί του διοικητικού έργου
52. Υπερβολικό πληροφοριακό βάρος
53. Χαλαροί και ανεπαρκείς έλεγχοι
- Ε. Σύστημα Οργανώσεως**
54. Υπερβολικές παρεμβάσεις κεντρικών σε περιφερειακές υπηρεσίες
55. Υπερβολική εξάρτηση Ν.Π.Δ.Δ, από εποπτεύον Υπουργείο

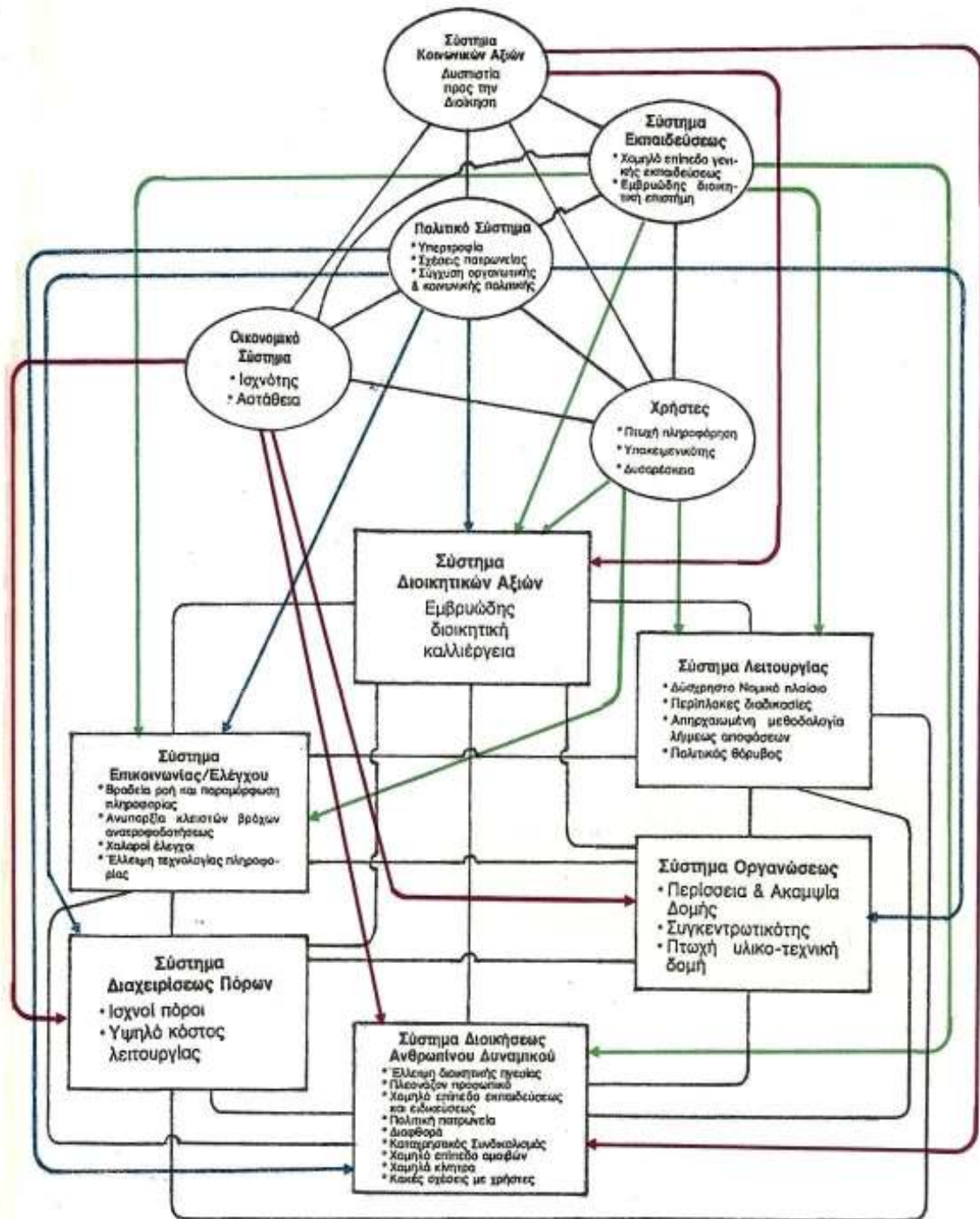
56. Ανεπαρκής υλικοτεχνική υποδομή
57. Απουσία οργανωτικού εκσυγχρονισμού
58. Έλλειψη περιγραφής καθηκόντων (job description)
59. Υπερβολικός αριθμός πολιτικών κλιμακίων
60. Υπερβολικός συγκεντρωτισμός
61. Ατελής διοικητική αποκέντρωση
62. Διασπορά περιφερειακών υπηρεσιών
63. Έλλειψη συντονισμού και συνεργασία μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών
64. Επικάλυψη αρμοδιοτήτων
65. Συναρμοδιότητες
66. Μη εκσυγχρονισμός των αυτοδιοικουμένων οργανισμών
67. Κολόβωση ιεραρχίας θέσεων
68. Πλεονάζουσα δομή
69. Άκαμπτη δομή
- ΣΤ. Σύστημα Διαχείρισεως Πόρων**
70. Μειωμένη συλλεκτική ικανότητα πόρων
71. Μη ορθολογική κατανομή δημοσιονομικών πόρων
72. Ανεπαρκής μηχανογραφική υποστήριξη
73. Αυξητικός προϋπολογισμός
74. Ανεπαρκής πληροφορία για τα ουσιαστικά αποτελέσματα της διαχείρισεως
75. Υπέρογκο κόστος τεκμηρίωσης νομιμότητας πολλών δαπανών
- Ζ. Σύστημα Διοικήσεως Ανθρώπινου Δυναμικού**
76. Συχνή αλλαγή πολιτικής ηγεσίας και εξηρημένων στελεχών
77. Άσκηση κοινωνικής πολιτικής κατά την στελέχωση
78. Έλλειψη αξιοκρατικού συστήματος προσλήψεων
79. Η δια της εισόδου των εκτάκτων αλλοίωση του θεσμού των εισαγωγικών εξετάσεων
80. Πληθώρα διοικητικού προσωπικού χαμηλών προσόντων
81. Έλλειψη αντικειμενικού συστήματος προαγωγών και σταδιοδρομίας
82. Έλλειψη «κινητικότητας» υπαλλήλων
83. Έλλειψη συστήματος κινήτρων σε όλες τις βαθμίδες
84. Έλλειψη συστήματος αντικειμενικής αξιολογήσεως θέσεων και προσωπικού

85. Αδυναμία προσελκύσεως και διατηρήσεως ικανού προσωπικού
86. Αποστελέχωση - Έξοδος ειδικευμένου προσωπικού
87. Μικρή κλίμαξ ανωτάτου προσωπικού
88. Έλλειψη διοικητικής ηγεσίας
89. Έλλειψη συστηματικής κατάρτισεως προσωπικού
90. Έλλειψη (υποχρεωτικής) επιμορφώσεως προσωπικού
91. Ανεπαρκής επιστημονική διοικητική έρευνα
92. Ατελής αξιοποίηση επιστημονικού δυναμικού
93. Πλημμελής Υπαλληλικός Κώδιξ
94. Ατονία πειθαρχικού δικαίου
95. Χαλάρωση ελέγχων προσωπικού
96. Ανεπαρκής θεσμική υποστήριξη κατά των παράνομων πολιτικών παρεμβάσεων
97. Ευθυνοφοβία υπαλλήλων λόγω πολιτικής εξαρτήσεως - ελλιπούς κατάρτισεως
98. Αντίληψη υπαλληλικής σχέσεως ως «ασφάλειας ζωής»
99. Κατάχρηση πλεονεκτημάτων μονιμότητας
100. Μειωμένη έφεση προς εργασίαν
101. Πολύτροπος «νόμιμος» αποχή από την εργασία
102. Κατάργηση κινήτρων αποδόσεως από το ενιαίο μισθολόγιο
103. Φιλόπρωτο Έλληνας υπάλληλος
104. Προσκόλληση στην παραδεδομένη πρακτική
105. Έλλειψη πνεύματος πρωτοβουλίας και ευθύνης
106. Αυταρχική διεύθυνση
107. Κακές υπηρεσιακές σχέσεις (μη διαπνεόμενες από το ορθό υπηρεσιακό πνεύμα)
108. Πλημμελείς ανθρώπινες σχέσεις
109. Ανεπαρκής διαπαιδαγώγηση πολίτου
110. Ανεπαρκής καθοδήγηση του πολίτη στην επαφή του με την Διοίκηση
111. Έλλειψη συστήματος ενημερώσεως κοινού
112. Απουσία σαφών οδηγιών πρόσβασης πολίτη στην Δημόσια Υπηρεσία
113. Αυξημένες απαιτήσεις κοινού
114. Υπερεκτίμηση δικαιωμάτων από τον πολίτη
115. Δυσμενής προδιάθεση πολιτών λόγω προκαταλήψεως ή κακής εμπειρίας

116. Έλλειψη εμπιστοσύνης πολιτών στην εγκυρότητα της διοικητικής πληροφορίας

117. Αμοιβαία δυσπιστία διοικητικών στελεχών - κοινού

*Πηγή: Έκθεση Επιτροπής Δεκερή, Ελληνική Διοίκηση 2000, Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, Εθνικό Τυπογραφείο 1992, σελ. 35-38.*



**Διάγραμμα 4**

**Το Μεγασύστημα της Ελληνικής Δημοσίας Διοικήσεως: Παθολογία**

Πηγή: Έκθεση Επιτροπής Δεκλερή, Ελληνική Διοίκηση 2000, Υπουργείο Προεδρίας Κυβερνήσεως, Εθνικό Τυπογραφείο 1992, σελ. 33