



ΘΕΣΜΟΙ  
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗ



ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ  
ΝΙΚΟΣ ΠΟΥΛΑΝΤΖΑΣ

Αθανασία Β. Τριανταφυλλοπούλου<sup>1</sup>

## Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση: 200 χρόνια ομηρείας

### Προλεγόμενα

**Η** τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα έχει την αφετηρία της πολύ πριν την ίδρυση του νέου ελληνικού κράτους. Στην Ελλάδα της προεπαναστατικής περιόδου, οργανωμένες κοινότητες λειτουργούσαν συλλογικά ως όργανα με αποδοχή της τοπικής κοινωνίας, διοικούσαν απευθείας τις υποθέσεις σε τοπικό επίπεδο.

Η ανάδειξη των οργάνων διοίκησης με ψηφοφορία από το σύνολο των πολιτών, η ανεξαρτησία της εκλεγμένης διοίκησης από τυχόν μεταβολές της κεντρικής διοίκησης, η οικονομική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης που αποτελεί δέσμευση του νομοθέτη από το σύνταγμα, η γενική καθ' ύλην αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων και οι οικονομικές λειτουργίες που επιτελεί προσδίδουν στη τοπική αυτοδιοίκηση εξουσία αντίστοιχη με την κρατική, η οποία περιορίζεται γεωγραφικά στα όρια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

---

<sup>1</sup> Καθηγήτρια Αναπτυξιακών Θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Οι επιλογές του νομοθέτη σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών οργάνων και της τοπικής αυτοδιοίκησης, συχνά οδηγεί κράτος και τοπική αυτοδιοίκηση σε τριβή, δεδομένου ότι, κάθε θεσμικό επίπεδο διεκδικεί μεγαλύτερο μερίδιο εξουσίας.

Η μακρά συγκεντρωτική παράδοση και πρακτική της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ωθεί τον κοινό νομοθέτη να αντιμετωπίζει την τοπική αυτοδιοίκηση, όπως και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, διευρύνοντας τα περι-

---

*Η μακρά συγκεντρωτική παράδοση και πρακτική της ελληνικής δημόσιας διοίκησης ωθεί τον κοινό νομοθέτη να αντιμετωπίζει την τοπική αυτοδιοίκηση, όπως και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, διευρύνοντας τα περιθώρια ανάμειξης της δημόσιας διοίκησης στη λειτουργία και δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης συχνά και πέραν των ορίων, που το συνταγματικό πλαίσιο προβλέπει.*

---

θώρια ανάμειξης της δημόσιας διοίκησης στη λειτουργία και δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης συχνά και πέραν των ορίων, που το συνταγματικό πλαίσιο προβλέπει.

Η συνταγματική κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης και η υπαγωγή των τοπικών υποθέσεων σε αυτή, συχνά παραμένει πρακτικά ανίσχυρη και νοθεύεται από σύγχυση ως προς την έννοια συνταγματικών διατάξεων που ρυθμίζουν ειδικότερες αρμοδιότητες του κράτους. Παρά το γεγονός ότι, κηρύσσεται η καθ' ύλην αρμοδιότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης στο μέρος του συντάγματος περί της διοίκησης του κράτους, σε άλλες διατάξεις του συντάγματος προβλέπεται ρητά η υπέρ του κράτους αρμοδιότητα σημαντικών υποθέσεων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η διάκριση γενικών και τοπικών υποθέσεων, γεγονός το οποίο δεσμεύει το κοινό νομοθέτη στον προσδιορισμό του εύρους και των κατηγοριών των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και τον δικαστή, όταν επιλαμβάνεται υποθέσεων άσκησης τέτοιων αρμοδιοτήτων από τη τοπική αυτοδιοίκηση. Τούτο διότι:

α) πολλές αρμοδιότητες ασκούνται ταυτόχρονα σε πολλαπλά επίπεδα, από το τοπικό ως το εθνικό, που διαπλέκονται οργανικά. Δεν είναι, κατά συνέπεια ευχερές να διαχωρισθεί το εθνικό από το τοπικό επίπεδο αυτών των δραστηριοτήτων, ώστε να

διαχωριστεί αντίστοιχα, η τοπική αρμοδιότητα από την περιφερειακή και εθνική· β) τόσο στη πολιτική επιστήμη, όσο και στο δίκαιο δεν είναι ευχερής ο εννοιολογικός διαχωρισμός κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης στα πλαίσια του ενιαίου πολιτικού συστήματος. Πόσο μάλλον εάν ληφθεί υπόψη μια ολόκληρη παράδοση που έχει την αφετηρία της στο απολυταρχικό κράτος, αλλά και στην περί κράτους αντίληψη του διαφωτισμού, κατά την οποία ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης – και όταν συγκροτήθηκε – παραμένει επί μακρότατο διάστημα ως πολιτικο-διοικητικός θεσμός, ενσωματωμένος στο ενιαίο πολιτικο-διοικητικό σύστημα του κράτους.

---

*Λαμβάνοντας υπόψη τη συνταγματική επιταγή της ανάθεσης της αποκλειστικής αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στις «τοπικές υποθέσεις», τόσο ο κοινός νομοθέτης, όσο και η νομολογία, θα έπρεπε να διερευνούν τα επίπεδα συγκρότησης αρμοδιοτήτων, όπως η παιδεία ή η υγεία, το περιβάλλον, κ.λπ., και [...] να αναθέτουν και αυτές τις λειτουργίες, στο βαθμό που αναφέρονται στο τοπικό επίπεδο, στην τοπική αυτοδιοίκηση.*

---

Υπό το βάρος αυτής της παραδόσεως, όταν ο συντακτικός νομοθέτης ορίζει ορισμένη αρμοδιότητα (παιδεία, υγεία κ.λπ.), ως αρμοδιότητα του κράτους δεν διευκρινίζεται, στο κείμενο των αντίστοιχων συνταγματικών διατάξεων, αν νοείται το κράτος υπό την ευρύτερη έννοια του δημοσίου

τομέα ή υπό την στενή έννοια της κεντρικής διοίκησης. Λαμβάνοντας, όμως, υπόψη τη συνταγματική επιταγή της ανάθεσης της αποκλειστικής αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στις «τοπικές υποθέσεις», τόσο ο κοινός νομοθέτης, όσο και η νομολογία, θα έπρεπε να διερευνούν τα επίπεδα συγκρότησης αρμοδιοτήτων, όπως η παιδεία ή η υγεία, το περιβάλλον, κ.λπ., και θεωρώντας ότι η συνταγματική διατύπωση περί της ανάθεσης αυτών στο κράτος, αναφέρεται στο υπό ευρεία έννοια κράτος, το οποίο συμπεριλαμβάνει και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, να αναθέτουν και αυτές τις λειτουργίες, στο βαθμό που αναφέρονται στο τοπικό επίπεδο, στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Αντίστοιχο πνεύμα διέπει το νομοθέτη, αλλά και την κεντρική διοίκηση γενικότερα, εν σχέσει προς τα όρια και τις μορφές εποπτείας του κράτους στη τοπική

αυτοδιοίκηση. Η συνταγματική αρχή μόνο του ελέγχου νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας των πράξεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, υπήρξε μεν μια κατάκτηση ως προς την αποκεντρωτική δόμηση του διοικητικο-πολιτικού μας συστήματος, αφήνει, όμως, σημαντικά περιθώρια κρατικής παρέμβασης που στην πράξη υπερβαίνει τα όρια του ελέγχου νομιμότητας.

Ο διάλογος για τον χαρακτήρα και τις μορφές της διοικητικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν αφορά μόνον την κατανομή αρμοδιοτήτων κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά αποκτά ιδιαίτερο βάρος στο βαθμό που δεν ταυτίζεται η λειτουργία τοπικής αυτοδιοίκησης και κράτους. Πράγματι, η διασφάλιση της διοικητικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει έρεισμα απλώς στον αποκεντρωτικό χαρακτήρα

---

*Η διασφάλιση της διοικητικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει έρεισμα απλώς στον αποκεντρωτικό χαρακτήρα της οργάνωσης του κράτους. Άλλωστε, ούτως ή άλλως και το κράτος, κατ' άρθρο 101 του Συντάγματος διοικείται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Η διοικητική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης έρεισμα κυρίως έχει στο διαφορετικό χαρακτήρα των γενικών και των τοπικών υποθέσεων, στην εγγύτητα των αυτοδιοικητικών θεσμών προς τους πολίτες και στη μείζονα δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς και συμμετοχής τους στην αυτοδιοικητική λειτουργία, στοιχεία που δεν προσιδιάζουν στον χαρακτήρα των γενικών υποθέσεων και στο χαρακτήρα και τις λειτουργίες του κράτους.*

---

της οργάνωσης του κράτους. Άλλωστε, ούτως ή άλλως και το κράτος, κατ' άρθρο 101 του Συντάγματος διοικείται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Η διοικητική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης έρεισμα κυρίως έχει στο διαφορετικό χαρακτήρα των γενικών και των τοπικών υποθέσεων, στην εγγύτητα των αυτοδιοικητικών θεσμών προς τους πολίτες και στη μείζονα δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς και συμμετοχής τους στην αυτοδιοικητική λειτουργία, στοιχεία που δεν προσιδιάζουν στον χαρακτήρα των γενικών υποθέσεων και στο χαρακτήρα και τις λειτουργίες του κράτους.

Συνεπώς ο χαρακτήρας των ασκουμένων πολιτικών είναι – ή έστω θα πρέπει να είναι – διάφορος στο κράτος και την τοπική αυτοδιοίκηση. Η εκ των άνω, συγκεντρωτική διεύθυνση της κρατικής διοίκησης, αντιπαραβάλλεται με την εξ αντικειμένου αποκεντρωτική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και τη συμμετοχική δυναμική που αναπτύσσεται υπό συγκεκριμένους όρους στο πλαίσió της. Η δυνατότητα παρουσίας πολιτών (και συμμετοχής τους με δικαίωμα λόγου) στις συνεδριάσεις του αποφασιστικού οργάνου της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα τοπικά δημοψηφίσματα, τα τοπικά και διαμερισματικά συμβούλια κ.ο.κ., είναι πλευρές της «αποκεντρωτικής» και συμμετοχικής διάστασης της αυτοδιοικητικής πολιτικής και λειτουργίας. Επίσης, η διαφάνεια είναι πολύ περισσότερο εφικτή σε αυτοδιοικητικό επίπεδο, λόγω της ευχέρειας πρόσβασης των πολιτών στην αυτοδιοικητική λειτουργία, γνώσης εκ μέρους τους του αντικειμένου των αυτοδιοικητικών πολιτικών, συμμετοχής στις αυτοδιοικητικές διαδικασίες.

---

*Η σημασία της διασφάλισης αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κράτος δεν περιορίζεται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, αλλά γίνεται σημαντική για την αναδιάρθρωση και ποιοτική ανέλιξη της Δημοκρατίας γενικότερα. Σε μια εποχή που οι λειτουργίες της Δημοκρατίας υφίστανται την ασφυκτική πίεση της ισχύος και των στοχεύσεων επικοινωνιακών μέσων και πρακτικών, αλλά και ισχυρών οικονομικών και κοινωνικών συμφερόντων, ώστε η πολιτική να αφυδατώνεται και ο πολίτης να χειραγωγείται, η άμεση και αμφίπλευρη σχέση που διατηρούν τοπική κοινωνία και τοπική αυτοδιοίκηση, αποτελεί αφετηρία αναβάθμισης, αλλά και αναστοχασμού για τη Δημοκρατία των ημερών μας.*

---

Η σημασία της διασφάλισης αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κράτος δεν περιορίζεται σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, αλλά γίνεται σημαντική για την αναδιάρθρωση και ποιοτική ανέλιξη της Δημοκρατίας γενικότερα. Σε μια εποχή που οι λειτουργίες της Δημοκρατίας υφίστανται την ασφυκτική πίεση της ισχύος και των στοχεύσεων επικοινωνιακών μέσων και πρα-

κτικών, αλλά και ισχυρών οικονομικών και κοινωνικών συμφερόντων, ώστε η πολιτική να αφυδατώνεται και ο πολίτης να χειραγωγείται, η άμεση και αμφίπλευρη σχέση που

διατηρούν τοπική κοινωνία και τοπική αυτοδιοίκηση, αποτελεί αφετηρία αναβάθμισης, αλλά και αναστοχασμού για τη Δημοκρατία των ημερών μας.

Η εμπειρία 199 ετών από το πρώτο νομοθέτημα για την τοπική αυτοδιοίκηση στο νέο ελληνικό κράτος είναι αρκετή πλέον, για να αποκρυσταλλωθούν οι σχέσεις κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, να προσδιοριστεί το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης και να εφαρμοστούν οι συνταγματικές επιταγές για τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

## Κεντρική Διοίκηση-Τοπική Αυτοδιοίκηση: Η συνεχής διελκυστίνδα

**Η** οργάνωση της διοίκησης κατά την ίδρυση του νέου ελληνικού κράτους δημιούργησε διενέξεις σχετικά με τον ρόλο των οργανωμένων σχηματισμών αυτοδιοίκησης που είχαν συγκροτηθεί προεπαναστατικά στις πόλεις και τα χωριά του ελλαδικού χώρου, καθώς και τη συμμετοχή τους στη δομή και λειτουργία του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Τα αυτοδιοικούμενα κατά τόπο σχήματα ενσωματώνονται μόλις στο Σύνταγμα του 1925 στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, στο σύνταγμα δε του 1952 αναγνωρίζεται ότι η διοικητική οργάνωση του κράτους θεμελιώνεται στο αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ήδη το ισχύον σύνταγμα, αναγνωρίζει το αποκεντρωτικό σύστημα με τοπική αυτοδιοίκηση, καθώς και το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κεντρική διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση αποτελούν θεσμούς εξουσίας που θεμελιώνονται, κατά το ελληνικό σύνταγμα, στη λαϊκή κυριαρχία. Αν και θεμελιωμένη η λαϊκή κυριαρχία στο σύνταγμα, καίρια ζητήματα από της ιδρύσεως του νέου ελληνικού κράτους αποτελούν σημεία τριβής μεταξύ των δύο θεσμών. Η κατανομή των υποθέσεων μεταξύ των δύο θεσμών και το εύρος αυτών, η αυτοτέλεια της τοπικής

αυτοδιοίκησης και το εύρος της εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κράτος και η θεσμοθετημένη από το σύνταγμα οικονομική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν αποτελέσει αντικείμενα ρύθμισης στο διοικητικό μας σύστημα με αλλεπάλληλες μεταβολές και παλινδρομήσεις, χωρίς μέχρι σήμερα να έχει αποκρυσταλλωθεί η σχέση των δύο θεσμών. Η τοπική αυτοδιοίκηση από της αναγνώρισής της στο σύνταγμα μέχρι και σήμερα θέτει τα ζητήματα και μέσω των συλλογικών της οργάνων, η δε κεντρική διοίκηση, μέσω της εκτελεστικής της εξουσίας, παλινδρομεί ως προς τα βασικά ζητήματα που χαρακτηρίζουν το αυτοδιοίκητο.

### Τοπικές και γενικές δημόσιες πολιτικές

Οι πολιτικές που ασκούνται τόσο από την κεντρική διοίκηση, όσο και την τοπική αυτοδιοίκηση είναι δημόσιες υποθέσεις, όπως άλλωστε και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας ορίζει. Προσβλέπουν στη προώθηση του δημοσίου συμφέροντος, μπορεί δε να διακριθούν σε γενικές, υπό την έννοια ότι αφορούν τους πολίτες σε επίπεδο επικράτειας, και τοπικές, οι οποίες αναφέρονται στα γεωγραφικά όρια του κάθε οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πρακτική, ωστόσο, που ακολουθείται στο ελληνικό διοικητικό σύστημα εμμένει στον καθορισμό συγκεκριμένων πολιτικών, έστω και αν προσδιορίζονται ενδεικτικά, οι οποίες ανατίθενται με νόμο στην τοπική αυτοδιοίκηση, πρακτική η οποία υπερβαίνει τα συνταγματικά όρια, διότι είναι αναντίστοιχη με τη συνταγματική διάταξη περί του τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η άσκηση δημοσίων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο πραγματοποιείται ή πρέπει να πραγματοποιείται από την τοπική αυτοδιοίκηση, η κεντρική διοίκηση δε οφείλει να τηρεί για δικές της υποθέσεις, εκείνες που διακρίνονται από υπερτοπικό χαρακτήρα και δεν επιδέχονται διαφορετικό τρόπο άσκησης πολιτικής, όπως είναι η εθνική άμυνα, η δικαιοσύνη, η δημόσια τάξη, η πολιτική προστασία.

Η πρακτική της κεντρικής διοίκησης να θεωρεί το σύνολο των δημοσίων υποθέσεων δική της αρμοδιότητα, να παραχωρεί δε «κατ' ανάθεση» μέρος των υποθέσεων αυτών στην τοπική αυτοδιοίκηση, έχει το χαρακτήρα μιας σχέσης «εργοδότη/εργολάβου», η οποία δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή για δύο θεσμούς εξου-

---

*Η πρακτική της κεντρικής διοίκησης να θεωρεί το σύνολο των δημοσίων υποθέσεων δική της αρμοδιότητα, να παραχωρεί δε «κατ' ανάθεση» μέρος των υποθέσεων αυτών στην τοπική αυτοδιοίκηση, έχει το χαρακτήρα μιας σχέσης «εργοδότη-εργολάβου», η οποία δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή για δύο θεσμούς εξουσίας, η πρακτική δε αυτή αποδεικνύεται και εσφαλμένη, εφόσον, όπως έχει αποδειχθεί, ανακαλούνται οι υποθέσεις αυτές ή καταργούνται, όταν και όποτε η κεντρική διοίκηση μεταβάλλει άποψη*

---

σίας, η πρακτική δε αυτή αποδεικνύεται και εσφαλμένη, εφόσον, όπως έχει αποδειχθεί, ανακαλούνται οι υποθέσεις αυτές ή καταργούνται, όταν και όποτε η κεντρική διοίκηση μεταβάλλει άποψη.

Υπόθεση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι και ο τρόπος άσκησης των δημόσιων πολιτικών. Κατά τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να έχουν την ευχέρεια να ασκούν τις δημόσιες υποθέσεις με δομές, οι οποίες θα αποφασιστούν από τη τοπική αυτοδιοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα δεν έχει τη δυνατότητα να αποφασίσει για τις δομές που θα ασκήσει τις πολιτικές της. Η κεντρική διοίκηση καθορίζει την οργάνωση και λειτουργία των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης, τους θεσμούς που αξιοποιεί για τη συνεργασία της με το κράτος και τους λοιπούς τομείς της οικονομίας. Ωστόσο, τη δυνατότητα αυτή η κεντρική διοίκηση τροποποιεί ή μεταβάλλει κατά βούληση, αλλά η τακτική αυτή δημιουργεί ζητήματα λειτουργίας στην τοπική αυτοδιοίκηση, με συνέπεια να αποδεικνύεται αφερέγγυα σε τοπικό επίπεδο και συνεπώς στη τοπική κοινωνία.



## Κρατική εποπτεία

Συνδεδεμένη με την διοίκηση των υποθέσεων είναι η διοικητική εποπτεία του κράτους επί των αποφάσεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κατά το Σύνταγμα η εποπτεία του κράτους αφορά μόνο τον έλεγχο επί της νομιμότητας των αποφάσεων και δεν πρέπει να εμποδίζεται η πρωτοβουλία των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Δεν είναι, όμως, λίγες οι περιπτώσεις που ο έλεγχος αγγίζει τα όρια της σκοπιμότητας, παρεμβαίνοντας με τον τρόπο αυτό στο έργο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Τούτο παρεμποδίζει τις αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, εάν συνδυαστεί με τον δημοσιονομικό έλεγχο, κατά τον οποίο είναι επιτρεπτός ο έλεγχος και ως προς τη σκοπιμότητα των αποφάσεων. Ο διπλός αυτός έλεγχος παρεμποδίζει επί της ουσίας τη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης, εξαρτάται δε, από τη βούληση των ελεγκτικών οργάνων, εφόσον επαφίεται η απόφαση και στη σκοπιμότητα των αποφάσεων. Ο δημοσιονομικός έλεγχος είναι σκόπιμο να πραγματοποιείται προληπτικά, με τον έλεγχο του προϋπολογισμού, ώστε να εντοπίζονται πιθανά σφάλματα και στη συνέχεια οι υπηρεσιακές μονάδες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης να εφαρμόζουν τις υφιστάμενες ρυθμίσεις για κάθε έργο ή υπηρεσία που εντάσσεται στον προϋπολογισμό.

Πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου είναι η αρχή του τεκμηρίου νομιμότητας υπέρ της διοίκησης, οι αποφάσεις της δε ισχύουν έως ότου προσβληθούν ενώπιον των δικαστηρίων ή καταργηθούν. Οι αποφάσεις, συνεπώς, και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως δημόσιας αρχής πρέπει να θεωρείται ότι εκδίδονται βάσει του νόμου, για τυχόν δε εσφαλμένη εφαρμογή αρμόδια πρέπει να είναι τα αρμόδια δικαστήρια, τα οποία νομιμοποιούνται για τον έλεγχο της νομιμότητας των αποφάσεων της διοίκησης. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, είναι αναγκαίο να ενοποιηθεί ο έλεγχος νομιμότητας με τον δημοσιονομικό έλεγχο και να ασκείται από ενιαία αρχή ταυτοχρόνως, ώστε να μην παρατηρείται η έκδοση διαφορετικών αποφάσεων από τους δύο ελεγκτικούς μηχανισμούς.

## Οικονομική αυτοδυναμία

Σημείο τριβής μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί η οικονομική αυτοδυναμία της τοπικής αυτοδιοίκησης, κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα. Παρά τα συνεχή αιτήματα των συλλογικών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οικονομική αυτοδυναμία δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης.

Η άρνηση της κεντρικής διοίκησης να ρυθμίσει τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε αδυναμία, ούτε επιστημονική ανεπάρκεια και έλλειψη γνώσης σε ένα τέτοιας τάξης κρίσιμο ζήτημα. Οι λύσεις που δίνει κάθε φορά η κεντρική διοίκηση σε απάντηση των αιτημάτων της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαντλείται στο σχεδιασμό ενός ειδικού προγράμματος χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε από εθνικούς πόρους, είτε από τα χρηματοδοτικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σημειωτέον ότι, σύμφωνα με το νόμο, οι δράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης ακολουθούν τις ευρωπαϊκές και εθνικές πολιτικές. Τούτο καταλήγει στο ότι η χρηματοδότηση των προγραμμάτων πρέπει να ακολουθεί το ευρωπαϊκό ή εθνικό πρόγραμμα, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η οικονομική αυτοδυναμία, συνεπώς, της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μια συνισταμένη πολλών παραγόντων, προεξοχουσών των αναγκών της τοπικής αυτοδιοίκησης, των έργων και υπηρεσιών που ασκεί και της επιλογής της κεντρικής διοίκησης να ακολουθήσει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη υποχρέωση οικονομικής αυτοδυναμίας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

---

*Η διακριτή χρηματοδότηση για έργα και υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο καθορισμός τοπικών εσόδων είναι ένας τρόπος εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναλόγως της ένταξής τους, μετά από αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης.*

---

Η τοπική αυτοδιοίκηση, όπως ήδη αναφέρθηκε και γίνεται αποδεκτό, ασκεί δημόσιες πολιτικές, αντίστοιχες με τη κεντρική διοίκηση, στα γεωγραφικά όρια κάθε οργανισμού τοπικής αυτο-

διοίκησης. Οι πολιτικές που ασκούνται σε τοπικό επίπεδο δεν μπορεί να διακριθούν από τη γενική πολιτική του κράτους. Η προώθηση του δημοσίου συμφέροντος είναι στόχος τόσο της κεντρικής διοίκησης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης και συνεπώς εντάσσονται στη πολιτική του κράτους. Με αυτή την έννοια η χρηματοδότηση των υπηρεσιών αλλά και των έργων της τοπικής αυτοδιοίκησης εντάσσεται στο γενικό προϋπολογισμό του κράτους. Αποτελεί συνεπώς υποχρέωση του κράτους να κατανείμει τον προϋπολογισμό του και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αναλόγως των έργων και των υπηρεσιών που έχουν στο προγραμματισμό τους, πέραν των λειτουργικών εξόδων τα οποία ήδη καλύπτονται με την ισχύουσα νομοθεσία. Η διακριτή χρηματοδότηση για έργα και υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο καθορισμός τοπικών εσόδων είναι ένας τρόπος εξάρτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, αναλόγως της ένταξής τους, μετά από αξιολόγηση της κεντρικής διοίκησης.

Τα έργα και οι υπηρεσίες, ως δράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελούν έργα και υπηρεσίες και της κεντρικής διοίκησης, με δεδομένο ότι το τοπικό δεν μπορεί να διακρίνεται από το εθνικό και συνεπώς και το εθνικό από το τοπικό. Υποχρέωση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι ο έγκαιρος προγραμματισμός των δράσεων σε μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη διάρκεια, επί του οποίου θα πραγματοποιείται έλεγχος από τον αρμόδιο ελεγκτικό μηχανισμό μόνο κατά τη σύνταξή του, ώστε να υπάρχει η δυνατότητα ένταξης του προγράμματός της στο γενικό προϋπολογισμό, με έργα και υπηρεσίες που πράγματι αποτελούν ανάγκες στη συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή και να αποφεύγονται δράσεις οι οποίες είναι ευκαιριακές με σκοπό την κατανομή χρηματοδότησης.

Η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κράτος πρέπει να συνδεθεί και με ενιαία δημόσια αρχή για την είσπραξη, κατανομή και διάθεση των πόρων για την εφαρμογή του προγράμματος κάθε οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Η κατανομή των εσόδων και η διάθεση των δαπανών πρέπει να ακολουθεί ένα ενιαίο σύστημα, εξασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό τη νομιμότητα του προϋπολογισμού κάθε οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης.

## Πολιτική εξάρτηση

Κατά την πρώτη περίοδο της συγκρότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι τοπικές Αρχές αναδεικνύονταν, κατά τρόπον ώστε να εφαρμόζονται σε τοπικό επίπεδο οι πολιτικές της κεντρικής διοίκησης, χωρίς να παρατηρούνται προβλήματα και να μην προβάλλονται αντιρρήσεις για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Με δεδομένο ότι κατά την πρώτη αυτή περίοδο οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης περιορίζονταν στις αποκλειστικές, η τοπική αυτοδιοίκηση δεν είχε πολλά περιθώρια να αναδείξει το ρόλο της. Οι υποθέσεις παροχής κοινωνικών υπηρεσιών ανήκαν στην κεντρική διοίκηση και η άσκησή τους από τη τοπική αυτοδιοίκηση προϋπέθετε την έγκριση του εποπτεύοντος οργάνου της κεντρικής διοίκησης. Ο δήμαρχος ήταν εκτελεστικό όργανο, το συμβούλιο δε συμβουλευτικό του δημάρχου όργανο.

Στη μεταρρύθμιση του Ελευθέριου Βενιζέλου το 1912, ο δήμαρχος ορίζεται ως εκτελεστικό των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου όργανο, υποχρεωμένος να εκτελέσει τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου έστω και αν διαφωνεί, οι αρμοδιότητες δε της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν μεταβληθεί ουσιαστικά.

Μετά το 1980, όταν η τοπική αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει την άσκηση σημαντικών πολιτικών, κυρίως σε αναπτυξιακό επίπεδο, αναδεικνύεται και το ενδιαφέρον της κεντρικής διοίκησης να ελέγξει τη τοπική αυτοδιοίκηση. Οι υποψηφιότητες για την εκλογή των οργάνων διοίκησης της τοπικής αυτοδιοίκησης γίνονται με συνδυασμούς

και απαγορεύεται να θέσουν υποψηφιότητες πολιτικά κόμματα, διότι οι τοπικές εκλογές είναι ορθό να είναι ανεπηρέαστες από τα πολιτικά κόμματα, αλλά πρέπει να εστιάζονται στα τοπικά προβλήματα με την κατάθεση απόψεων προς το συμφέρον των πολιτών. Στην πράξη η επιλογή αυτή δεν ευρίσκει εφαρμογή. Τα πολιτικά κόμματα παρεμβαίνουν με υποψηφίους, κυρίως δημάρχους, οι οποίοι πρόσκεινται ή είναι ενταγμένοι πολιτικά σε αυτά, προκειμένου να αναδείξουν σε τοπικό επίπεδο την πολιτική τους δύναμη.

Τούτο ενισχύεται και από το εκλογικό σύστημα, το οποίο η εκτελεστική εξουσία έχει επιλέξει. Στο πλειοψηφικό σύστημα που κατά πάγια τακτική έχει εφαρμοστεί μέχρι σήμερα – με την εξαίρεση του νόμου του 2018, ο οποίος εφαρμόζει ένα αναλογικό σύστημα ανάδειξης των τοπικών Αρχών και ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση – ο πλειοψηφών συνδυασμός κατέχει και την πλειοψηφία των εδρών του δημοτικού συμβουλίου (και του περιφερειακού αντίστοιχα). Με την αντιστοιχία αυτή των ψήφων σε συνδυασμό και με τη διάταξη του νόμου για την υποχρεωτική εκτέλεση από τον δήμαρχο των αποφάσεων του δημοτικού συμβουλίου, θεωρητικώς, το συλλογικό όργανο λαμβάνει τις αποφάσεις και ο δήμαρχος ή περιφερειάρχης τις εκτελεί. Εξαρτάται, ωστόσο, από τη θέση του δημάρχου και τα χαρακτηριστικά που μπορεί να προσιδιάζουν σε «ηγέτη». Δεν αποκλείεται, και μπορεί να συμβαίνει, το συλλογικό όργανο να λαμβάνει τις αποφάσεις, «κατ' εντολήν» του μονομελούς οργάνου, δηλαδή του δημάρχου (περιφερειάρχη). Η παράταξη που πρόσκειται στο δήμαρχο ή περιφερειάρχη συναποφασίζει για τις κατευθύνσεις και την εφαρμογή του προγράμματος, κατά συνέπεια η αποφασιστική αρμοδιότητα μόνο κατ' όνομα ανήκει στο συλλογικό όργανο (δημοτικό ή περιφερειακό συμβούλιο). Εν τοις πράγμασι ανήκει στην πλειοψηφούσα παράταξη. Η συναπόφαση του εκτελεστικού οργάνου με το αποφασίζον όργανο μπορεί να αποτελεί επιλογή στην πραγματική διοίκηση. Η διάσταση απόψεων μεταξύ των δύο αυτών οργάνων διοίκησης δεν αποκλείεται να «εξυπηρετεί» τη λήψη αποφάσεων και την εκτέλεση των αποφάσεων, σύμφωνα με τους όρους και προϋποθέσεις που θέτουν τα δύο, διακριτής αρμοδιότητας, όργανα.

Ωστόσο, η επιλογή αυτή δεν λαμβάνει υπόψη της αφενός τον διακριτό χαρακτήρα των οργάνων, αφετέρου θεωρεί δεδομένη, ως την πλέον συμφέρουσα λύση σε οποιαδήποτε περίπτωση, πόσω μάλλον στην περίπτωση της

---

*Η [κυρίαρχη] επιλογή [...] θεωρεί δεδομένη, ως την πλέον συμφέρουσα λύση σε οποιαδήποτε περίπτωση, πόσω μάλλον στην περίπτωση της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, αυτή της πλειοψηφίας. Τούτο, δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο για τις τοπικές υποθέσεις, οι οποίες απαιτούν συναίνεση και όχι αντιπαράθεση.*

---

διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, αυτή της πλειοψηφίας. Τούτο, δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο για τις τοπικές υποθέσεις, οι οποίες απαιτούν συναίνεση και όχι αντιπαράθεση. Ο αντίλογος στην περίπτωση αυτή, ενδεχομένως να υποστηρίζει ότι η διοίκηση θα είναι ισοπεδωτική και δεν θα υφίσταται η θέση και η αντίθεση, ώστε ο πολίτης να μπορεί να επιλέξει προ των εκλογών. Η λήψη αποφάσεων με συναίνεση στην οποία εκφράζονται περισσότερες απόψεις, είναι ασφαλέστερη για την αποτελεσματικότητα στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Η επιλογή ενός πλειοψηφικού συστήματος για την ανάδειξη των τοπικών Αρχών, μπορεί να ερμηνεύεται με την κατά το δυνατόν νομιμοποίηση αυτών από ευρεία πλειοψηφία πολιτών. Οι παράμετροι, ωστόσο, που σχηματίζουν την πλειοψηφία αυτή πρέπει να εξεταστούν. Η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία έχει μακρά παράδοση, αντλεί την εξουσία της από τους πολίτες, οι οποίοι την περιβάλουν με εμπιστοσύνη. Η επίλυση των προβλημάτων και η ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών εξασφαλίζεται με ευρύτερη συναίνεση στη διατύπωση των αποφάσεων. Ακόμη και στην περίπτωση που διατυπώνονται διαφωνίες παράγονται ασφαλή αποτελέσματα, δεδομένου ότι, από τις αντιθέσεις και διαφωνίες δημιουργείται η σύνθεση στην λήψη αποφάσεων για μια αποτελεσματική διοίκηση. Το σύστημα της απολύτου πλειοψηφίας στην ανάδειξη των τοπικών Αρχών περιορίζει τη σύνθεση του συλλογικού οργάνου, ως αποφασιστικού οργάνου, έναντι του συστήματος της αναλογικής.

Ο Δήμαρχος ή Περιφερειάρχης, εκπροσωπεί το νομικό πρόσωπο και ως εκ τούτου, πράγματι, απαιτεί ευρεία συναίνεση. Στην περίπτωση εφαρμογής ενός

συστήματος αναλογικής κατανομής και με δεδομένο ότι αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του νομικού προσώπου, η διακριτή εκλογή του θα εξασφάλιζε τη συναίνεση των πολιτών για τον εκπρόσωπό τους. Ο Δήμαρχος και ο Περιφερειάρχης θα ήταν εύλογο να εκλεγεί με διακριτό ψηφοδέλτιο, ώστε να αποφασίσουν οι πολίτες εκπρόσωπο, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο αριθμός των εδρών τις οποίες «θα ελέγχει».

## Ο αναπτυξιακός χαρακτήρας της τοπικής αυτοδιοίκησης και η παλινδρόμηση της κεντρικής διοίκησης

**M**ετά το 1980 ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, πέρα από διοικητικός, πολιτικός και κοινωνικός, λαμβάνει και το χαρακτήρα του αναπτυξιακού θεσμού. Τούτο επιτυγχάνεται με την παρέμβασή της στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, αξιοποιώντας θεσμούς που ο νομοθέτης επιλέγει. Ωστόσο, αποδεικνύεται ότι η κεντρική διοίκηση παλινδρομεί και ανακαλεί τους αναπτυξιακούς θεσμούς, με συνέπεια, αφενός η τοπική αυτοδιοίκηση να αδυνατεί να εκπληρώσει την παρέμβασή της στη τοπική ανάπτυξη, αφετέρου να αντιμετωπίζει λειτουργικά προβλήματα εξαιτίας αυτών των παλινδρομήσεων.

Στη μεταρρύθμιση του 1912 θεσπίζεται για πρώτη φορά ο θεσμός των συνδέσμων ως μορφή συνεργασίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με την αναγνώριση κοινοτήτων ως πρωτοβάθμιων, μαζί με τους δήμους, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αποδείχτηκε ότι η έλλειψη μέσων (πόρων και προσωπικού) για την αποτελεσματική διοίκηση των υποθέσεων που, αποκλειστικά, είχαν ανατεθεί στους δήμους και έπρεπε να διοικηθούν, πλέον, και από τις κοινότητες, καθιστούσε την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών προβληματική. Εισάγεται, ως εκ τούτου, ο θεσμός

των συνδέσμων, ώστε με τη συνεργασία δήμων και κοινοτήτων να εκπληρωθούν τα έργα και οι υπηρεσίες του συνόλου των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το 1984 χωρίς να καταργηθεί ή να ενισχυθεί ο θεσμός των συνδέσμων, εισάγεται ο θεσμός των αναπτυξιακών συνδέσμων με κίνητρο την κατά προτεραιότητα ένταξη των αναπτυξιακών έργων στον εθνικό προγραμματισμό. Το 1989 καταργούνται οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι και ο νομοθέτης επανέρχεται στο θεσμό των συνδέσμων, οι οποίοι αναλαμβάνουν και εκκρεμή έργα των αναπτυξιακών συνδέσμων. Το 1994 χωρίς επίσης, να καταργηθούν οι σύνδεσμοι, εισάγεται ο θεσμός των Συμβουλίων Περιοχής με το αυτό με τους αναπτυξιακούς συνδέσμους αντικείμενο, τα οποία επίσης καταργήθηκαν για να πάρουν τη θέση τους οι Συμπολιτείες, ως διαδημοτικές συνεργασίες.

Το 2010 εισάγεται ο θεσμός των διαδημοτικών συνεργασιών με συναφές αντικείμενο με αυτό των συνδέσμων. Οι διαδημοτικές συνεργασίες επεκτείνονται το 2010 και σε διαβαθμιδικές συνεργασίες. Ο θεσμός προωθείται από τη διοίκηση, μετά και την αναγκαστική συνένωση του 2010, προκειμένου να εξυπηρετηθούν μικροί δήμοι με τη συνεργασία εκείνων που είναι επαρκώς στελεχωμένοι, χωρίς πάντως να ευρίσκει έδαφος, ακόμη και μετά τις νομοθετικές κατευθύνσεις.

Παρατηρείται, συνεπώς, ότι η εκάστοτε πολιτική αλλαγή, ακόμη και σε επίπεδο αρμόδιου Υπουργείου, επιβάλλει τον ίδιο θεσμό με διαφορετικό κάθε φορά χαρακτήρα, ώστε να διαφοροποιηθεί από την προηγούμενη κατάσταση, απλώς και μόνο για να «μην έχει τη σφραγίδα» του προηγούμενου επικεφαλής του αρμόδιου Υπουργείου, ενώ τα αντικείμενα δεν διαφέρουν. Και υπό την έννοια αυτή, παρά το ότι η τοπική αυτοδιοίκηση προγραμματίζει έργα βάσει των υφισταμένων κάθε φορά θεσμών συνεργασίας, εν τέλει δεν είναι δυνατή η εκπλήρωση των έργων αυτών.



---

*Οι επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσαν θεσμό στην τοπική αυτοδιοίκηση, ο οποίος λειτούργησε από τα πρώτα νομοθετήματα της ίδρυσης του νέου ελληνικού κράτους. Η παροχή δημόσιων υπηρεσιών (ηλεκτροφωτισμός, υπηρεσίες ύδατος, υδροηλεκτρικά έργα), αλλά και η αξιοποίηση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας, αποτέλεσαν κάποια από τα αντικείμενα των επιχειρήσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης.*

---

Οι επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσαν θεσμό στην τοπική αυτοδιοίκηση, ο οποίος λειτούργησε από τα πρώτα νομοθετήματα της ίδρυσης του νέου ελληνικού κράτους. Η παροχή δημόσιων υπηρεσιών (ηλεκτροφωτισμός, υπηρεσίες ύδατος,

υδροηλεκτρικά έργα), αλλά και η αξιοποίηση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας, αποτέλεσαν κάποια από τα αντικείμενα των επιχειρήσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στη δεκαετία του '80 το θεσμικό πλαίσιο για τις επιχειρήσεις επέτρεψε τη δημιουργία οικονομικών μονάδων για την εκτέλεση δημοτικών και κοινοτικών έργων και την οικονομική εκμετάλλευση των έργων αυτών, την παροχή υπηρεσιών προς όφελος των πολιτών και τη δημιουργία εσόδων, είτε από επιχειρήσεις που είχαν τη δυνατότητα να ιδρύσουν μόνο οι δήμοι και οι κοινότητες είτε σε συνεργασία με τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα. Σε χρονικό διάστημα μιας δεκαετίας με την πρωτοβουλία της τοπικής αυτοδιοίκησης λειτούργησαν επιχειρήσεις με αντικείμενο λειτουργιών όλων των κλάδων και τομέων της οικονομίας, παρεμβαίνοντας στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Το καθεστώς λειτουργίας των επιχειρήσεων ήταν αυτό του ιδιωτικού δικαίου, προκειμένου να διευκολυνθούν οι οικονομικές αυτές μονάδες και να λειτουργήσουν, λόγω του αντικειμένου τους, με τους κανόνες της αγοράς. Πρέπει, πάντως να παρατηρηθεί, η λειτουργία των επιχειρήσεων με τους κανόνες της αγοράς, δεν ταυτίζεται με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, απλώς αξιοποιούνται οι αντίστοιχοι κανόνες, για την ευελιξία των επιχειρήσεων.

Στη δεκαετία του 2000, η πολιτεία μεταβάλει το καθεστώς, καταργεί τις επιχειρήσεις, εισάγοντας ένα διαφορετικό, περισσότερο εγγύς προς το δημόσιο δίκαιο πλαίσιο και υποχρεώνει την τοπική αυτοδιοίκηση να προσαρμόσει τις επιχειρήσεις στο

νέο καθεστώς. Αποτέλεσμα των ρυθμίσεων αυτών ήταν να επιβαρυνθούν οι δήμοι (και οι κοινότητες) με το προσωπικό των επιχειρήσεων, δεδομένου ότι οι ρυθμίσεις υποχρέωσαν την ένταξή του στους δήμους και στις κοινότητες, να μην επιτρέψει πλέον στη τοπική αυτοδιοίκηση να αξιοποιήσει τα περιουσιακά της στοιχεία με δική της πρωτοβουλία, αλλά να ανατεθεί αυτό σε τρίτους και να χαρακτηριστεί η τοπική αυτοδιοίκηση από αφερεγγυότητα στη τοπική κοινωνία εξ αιτίας των εκκρεμών συμβάσεων που είχαν συναφθεί.


Η αιτιολογία για την μεταβολή αυτή του καθεστώτος των επιχειρήσεων ήταν η πολιτική, κυρίως, παρέμβαση των τοπικών αρχών και οι πελατειακές σχέσεις που ανέπτυξαν, αιτία που, χωρίς να μπορεί να αποδειχτεί, είναι πολύ πιθανόν να ίσχυε. Ωστόσο, η επιλογή της διοίκησης για τη μεταβολή αυτή του θεσμού, φαίνεται ότι έχει στόχο οι πελατειακές αυτές σχέσεις να μετατοπισθούν στους εκπροσώπους της κυβέρνησης ή του κοινοβουλίου, που αναδεικνύει τη σύγκρουση μεταξύ των εθνικών και τοπικών αντιπροσώπων, διότι σε διαφορετική περίπτωση αντί της κατάργησης του θεσμού επί της ουσίας, θα ήταν ορθότερο να θεσπιστεί ένα διαφορετικό καθεστώς, το οποίο θα εξασφάλιζε την διαφάνεια.

Ο δημοκρατικός προγραμματισμός που θεσπίζεται την ίδια περίοδο, έχει στόχο να εξασφαλίσει την κατά προτεραιότητα ικανοποίηση των αναγκών της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τη σύνταξη εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος, λαμβάνοντας υπόψη τις προτάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το 2006 θεσπίζεται διάταξη σύμφωνα με την οποία «η τοπική αυτοδιοίκηση ασκεί τις αρμοδιότητές της, σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές, εθνικές και περιφερειακές πολιτικές...». Για τον εθνικό προγραμματισμό, πράγματι η υποχρέωση αυτή της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να θεωρηθεί ορθή. Ωστόσο, δεν λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με δεδομένο ότι, οι επιλογές των προγραμμάτων συνδέονται με τη χρηματοδότηση των έργων που εντάσσονται στα ευρωπαϊκά αναπτυξιακά προγράμματα, εύλογα πρέπει να συνδέονται με τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Η ελληνική διοίκηση, ωστόσο, πρέπει να λάβει υπόψη της τις πιθανές διαφορετικές συνθήκες ως

προς την οργάνωση του κράτους, τις τοπικές ανάγκες, τις διαφορές από τις αντίστοιχες των λοιπών ευρωπαϊκών κρατών, ώστε να ληφθεί μέριμνα για τις ανάγκες της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης.

## Καταληκτικές παρατηρήσεις

### Τα βασικά σημεία τριβής

 Ευρωπαϊκός Χάρτης Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναγνωρίζει ότι «οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν ένα εκ των βασικών θεμελίων κάθε δημοκρατικού καθεστώτος» και ότι «η ύπαρξη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με πραγματικές αρμοδιότητες επιτρέπει μια διοίκηση που είναι αποτελεσματική και συνάμα πλησίον του πολίτη». Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Χάρτη «η αρχή της αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να αναγνωρίζεται από την εσωτερική νομοθεσία και, κατά το δυνατόν, από το Σύνταγμα», κατά το άρθρο 3 δε αυτού «με τον όρο “αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης” νοείται το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται, στο πλαίσιο του νόμου, υπ’ ευθύνη τους και προς όφελος του πληθυσμού τους, σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων».

Στην Ελλάδα η τοπική αυτοδιοίκηση θεμελιώνεται στη λαϊκή κυριαρχία και αντλεί την εξουσία της απευθείας από το Σύνταγμα. Από την ένταξη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Σύνταγμα, προκύπτει, κατά τις διατάξεις αυτού, ότι αυτοί είναι αρμόδιοι για τη διοίκηση και διαχείριση των τοπικών υποθέσεων. Ο κοινός νομοθέτης, στα πρώτα νομοθετήματα, διακρίνει τις υποθέσεις σε αποκλειστικές και συντρέχουσες, υπό την έννοια ότι, οι μεν αποκλειστικές αποτελούν αρμοδιότητα μόνο της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι συντρέχουσες δε αποτελούν υποθέσεις της κεντρικής

διοίκησης και μόνον εφόσον η τοπική αυτοδιοίκηση απεδείκνυε οικονομική δυνατότητα και απαραίτητη στελέχωση, μετά από έγκριση του αρμόδιου Υπουργού ή του κρατικού περιφερειακού οργάνου στη συνέχεια, είχε τη δυνατότητα να ασκήσει τις αρμοδιότητες αυτής της κατηγορίας. Τούτο, επί της ουσίας αναιρούσε τη συνταγματική διάταξη περί των τοπικών υποθέσεων, εφόσον δεν αναγνώριζε ότι κάθε υπόθεση είναι τοπική και ασκείται στα όρια του κάθε οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως δε ότι οι συντρέχουσες αρμοδιότητες περιλαμβάνουν εκείνες τις υποθέσεις που αναδεικνύουν τον κοινωνικό ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και ως εκ τούτου αναιρείτο και ο χαρακτήρας αυτός της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι προϋποθέσεις, εξάλλου που έθετε ο νόμος, δεν ήταν δυνατόν να πληρούνται για ένα πολύ μεγάλο μέρος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αν όχι του συνόλου, διότι τα έσοδα των δήμων και κοινοτήτων προέρχονταν από τη χρηματοδότηση της κεντρικής διοίκησης για την εκτέλεση συγκεκριμένων έργων, την αξιοποίηση της περιουσίας τους και τα ανταποδοτικά τέλη, τα οποία υπόκεινται σε έλεγχο από τη κεντρική διοίκηση.

Μετά από συνεχή αιτήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο για την χωρίς όρους άσκηση αρμοδιοτήτων, αλλά και την νομοθέτηση οικονομικής αυτοτέλειας, η διάκριση αυτή έπαψε να ισχύει με νομοθετική διάταξη μόλις το 1994, οπότε και ο νομοθέτης αναγνώρισε το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ η οικονομική αυτοτέλεια δεν θεσμοθετήθηκε και δεν έχει θεσμοθετηθεί μέχρι σήμερα. Το τεκμήριο αρμοδιότητας αναγνωρίστηκε και από το Σύνταγμα στην αναθεώρηση του 2001. Συνεπώς, κατά το Σύνταγμα, κατ' αρχήν αρμόδια σε τοπικό επίπεδο για την άσκηση δημοσίων υποθέσεων είναι η τοπική αυτοδιοίκηση.

Ωστόσο η επιλογή του νομοθέτη δεν συνάδει με τη συνταγματική αυτή διάταξη. Τούτο διότι οι αρμοδιότητες που σύμφωνα με το νόμο μπορεί να ασκήσει η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να διακριθούν: Πρώτο, στις τοπικές υποθέσεις που ενδεικτικά αναφέρονται στο νόμο ως αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η λεπτομερής απαρίθμηση αυτή, έστω και με τη διευκρίνιση «ιδίως», προκαλεί ζητήματα ερμηνείας μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, της αποσαφήνισης των οποίων

σε αρκετές περιπτώσεις επιλαμβάνονται τα δικαστήρια. Είναι αμφίβολο, εξάλλου, εάν η απαρίθμηση ταυτίζεται με τη συνταγματική διάταξη περί των τοπικών υποθέσεων. Στη θεωρητική, δηλαδή, περίπτωση, που υπήρχε προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ακριβώς με αυτό το αίτημα, εάν δηλαδή είναι συνταγματικός ο νόμος που απαριθμεί τις τοπικές υποθέσεις, δεν είναι βέβαιο ότι η απόφαση θα ήταν θετική. Άλλωστε, ακόμη και στις περιπτώσεις που ορίζονται ως τοπικές υποθέσεις, η κεντρική διοίκηση παρεμβαίνει στις αποφάσεις των τοπικών Αρχών και ρυθμίζει κατά βούληση ακόμη και αυτές, όχι μόνο ως προς το περιεχόμενο, αλλά και ως προς το όργανο από το οποίο πρέπει να ασκηθούν, ζητήματα τα οποία ευρίσκουν αντίθετη την τοπική αυτοδιοίκηση.

Δεύτερο, στις αρμοδιότητες που έχει τη δυνατότητα να παραχωρήσει στην τοπική αυτοδιοίκηση η κεντρική διοίκηση. Από την παράθεση των αρμοδιοτήτων αυτής της κατηγορίας που αναφέρονται στο νόμο, προκύπτει ότι δεν πρόκειται περί πολιτικών που μπορεί να ασκηθούν από τη τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά για διεκπεραιωτικές υποθέσεις, που «διευκολύνει» το να ασκηθούν σε τοπικό επίπεδο.

Τρίτο, στις αρμοδιότητες που μπορεί να ασκηθούν από τους θεσμούς στην αυτοδιοίκηση: Στην περίπτωση αυτή η λειτουργία των θεσμών εξαρτάται από επιλογές της κεντρικής διοίκησης, η οποία, κατά τη βούλησή της, μπορεί να ανακαλέσει τη λειτουργία τους, να περιορίσει τα αντικείμενα ή την ίδια τη σύστασή τους ή να καταργήσει αυτούς, επιβαρύνοντας τους οικείους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ως προς τον προϋπολογισμό και την οργάνωσή τους.

Η οικονομική αυτοτέλεια, αν και είναι συνταγματικά κατοχυρωμένα και αποτελεί πάγιο αίτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει θεσμοθετηθεί. Τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν

---

*Τα οικονομικά της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελούν, απλώς, αριθμούς για τις ανάγκες της σύνταξης του προϋπολογισμού, αλλά αποτελούν προϋπόθεση για την εκπλήρωση των σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης και την πραγματοποίηση των δράσεων αυτής*

---

αποτελούν, απλώς, αριθμούς για τις ανάγκες της σύνταξης του προϋπολογισμού, αλλά

αποτελούν προϋπόθεση για την εκπλήρωση των σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης και την πραγματοποίηση των δράσεων αυτής και είναι, συνεπώς, επιβεβλημένη η κατοχύρωση της αυτοτέλειας.

Η διοικητική εποπτεία αποτελεί ένα ακόμη ζήτημα για τη τοπική αυτοδιοίκηση. Στα πρώτα νομοθετήματα η εποπτεία περιελάμβανε και τον έλεγχο ουσίας επί των αποφάσεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο έλεγχος σκοπιμότητας, μπορεί να ερμηνευτεί ως ευθεία παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης στη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το 1982 ο έλεγχος σκοπιμότητας διατηρείται για συγκεκριμένες αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίες, ωστόσο, ήταν κρίσιμες για την αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας το 1994, αποτελεί μια κατάκτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας, ο οποίος διατηρείται με την αιτιολογία ότι, η εφαρμογή του νόμου πρέπει να είναι ενιαία για το σύνολο των δημοσίων αρχών, σε πολλές περιπτώσεις και αναλόγως του οργάνου της κεντρικής διοίκησης που ασκεί τη διοικητική εποπτεία, μπορεί να αποβεί σε έλεγχο ουσίας, εμποδίζοντας με τον τρόπο αυτό τη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το πρόβλημα γίνεται περισσότερο έντονο, διότι εξακολουθεί να παραμένει ο δημοσιονομικός έλεγχος, κατά τον οποίο, σύμφωνα με τη νομοθεσία, το ελεγκτικό όργανο έχει τη δυνατότητα να εξετάσει και την ουσία της συγκεκριμένης δαπάνης, με αποτέλεσμα ακόμη και αν εγκριθούν οι αποφάσεις κατά το στάδιο του ελέγχου νομιμότητας, να είναι πολύ πιθανόν να ακυρωθούν κατά το στάδιο του δημοσιονομικού ελέγχου, ενδεχομένως δε να ακυρωθεί η απόφαση του ελεγκτικού οργάνου δικαστικά, προκαλώντας εν τω μεταξύ ζητήματα στην αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τα ζητήματα διοίκησης της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ αυτής και της κεντρικής διοίκησης, τα οποία προκύπτουν τόσο από τη σύγχυση των αρμοδιοτήτων και κατά συνέπεια την παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης στη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης και από τις παλινδρομήσεις της κεντρικής διοίκησης ως προς το

περιεχόμενο και τον τρόπο οργάνωσης των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όσο και από την οικονομική εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση, εντείνονται και από το πολιτικό σύστημα.

---

*Η επιλογή της εκάστοτε κυβέρνησης να ασκεί έλεγχο στη τοπική αυτοδιοίκηση, προκύπτει από τη νομοθετική πρωτοβουλία αυτής να ρυθμίζει το σύστημα ανάδειξης των τοπικών Αρχών. Τούτο, αν και δεν αποδεικνύεται, φαίνεται ότι θεμελιώνεται στη βούληση της κεντρικής διοίκησης να «αποφεύγει τριβές» με τις τοπικές Αρχές και να ασκεί τη πολιτική της χωρίς αντιδράσεις από αυτές.*

---

Η επιλογή της εκάστοτε κυβέρνησης να ασκεί έλεγχο στη τοπική αυτοδιοίκηση, προκύπτει από τη νομοθετική πρωτοβουλία αυτής να ρυθμίζει το σύστημα ανάδειξης των τοπικών Αρχών. Τούτο, αν και δεν αποδεικνύεται, φαίνεται ότι θεμελιώνεται στη

βούληση της κεντρικής διοίκησης να «αποφεύγει τριβές» με τις τοπικές Αρχές και να ασκεί τη πολιτική της χωρίς αντιδράσεις από αυτές. Τούτο δεν επιτυγχάνεται πάντα και σε αρκετές περιπτώσεις συναντά την αντίδραση των τοπικών Αρχών, αντιδράσεις οι οποίες ελέγχεται εάν έχουν έρεισμα αυτοδιοικητικά κριτήρια ή αν θεμελιώνονται σε προσωπικά ζητήματα άσκησης εξουσίας, πολιτικών συναινέσεων ή αντιδικιών, τα οποία σε κάθε περίπτωση το πολιτικό σύστημα πρέπει να αμβλύνει και όχι να εντείνει.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, ως διοικητικός και πολιτικός θεσμός, μπορεί να αποτελέσει ένα «μοντέλο διοίκησης» (Carlo Pinto, πρόεδρος της επιτροπής για την τροποποίηση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης) με τις πολιτικές που επιφορτίζεται να ασκήσει.

Στην ελληνική κοινωνία έχει επικρατήσει μια «περιρρέουσα» ατμόσφαιρα ότι η τοπική αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί αξιόπιστο θεσμό για να ασκήσει αποτελεσματικά τα ζητήματα που της έχουν ανατεθεί. Το ερώτημα που προκύπτει είναι ποια ή ποιες είναι η αιτία ή οι αιτίες για την κρατούσα αυτή άποψη για ένα θεσμό εξουσίας: Πρέπει να γίνει δεκτό ότι η τοπική αυτοδιοίκηση ευρίσκεται σε συνεχή εξάρτηση από τη κεντρική διοίκηση. Η ενδεικτική παράθεση των περιπτώσεων που αναφέρθηκαν στην εργασία αυτή αποδεικνύει ότι η τοπική αυτοδιοίκηση, ακόμη και στην περίπτωση που

προγραμματίζει έργα και δραστηριότητες, δεν είναι σε θέση να γνωρίζει εάν μέχρι την έναρξη ή ολοκλήρωσή τους δεν θα μεταβληθεί το καθεστώς με απόφαση της κεντρικής διοίκησης ή εάν τελικώς θα λάβει τη σχετική χρηματοδότηση, εφόσον δεν είναι οικονομικά αυτοδύναμη.

Είναι γενικώς γνωστή η εικόνα για ημιτελή έργα στα όρια δήμων. Αυτό αποδίδεται από τη κοινωνία στην κακή διαχείριση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, ο πολίτης δεν είναι σε θέση να γνωρίζει τα προβλήματα διοίκησης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Μπορεί, επί παραδείγματι, να οφείλονται σε καθυστερήσεις χρηματοδότησης από τη κεντρική διοίκηση. Στην περίπτωση αυτή πρώτη η ηγεσία της τοπικής αυτοδιοίκησης στρέφεται εναντίον της κεντρικής διοίκησης για το αποτέλεσμα αυτό, αλλά ο πολίτης θεωρεί ότι αποτελεί δικαιολογία για την κατάσταση αυτή και όχι πραγματικό ζήτημα σε σχέση με τη κεντρική διοίκηση.

Είναι, επίσης, γνωστές οι περιπτώσεις όπου δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν αρχίσει ή δεν ολοκληρώνονται σε κρίσιμες περιόδους και σε συγκεκριμένες περιοχές (επί παραδείγματι δεν έχει προσληφθεί προσωπικό καθαριότητας σε τουριστικές περιοχές ενώ αρχίζει η τουριστική περίοδος, δεν έχουν προσληφθεί ναυαγοσώστες την κατάλληλη χρονική στιγμή σε κρίσιμες περιόδους, δεν έχουν ολοκληρωθεί έργα καθαριότητας ρεμάτων, δεν έχει στελεχωθεί ή εξοπλισθεί η Υπηρεσία πολιτικής προστασίας κ.λπ.). Το γεγονός είναι, συνήθως, στις περιπτώσεις αυτές, ότι οι διαδικασίες πρόσληψης προσωπικού καθυστερούν στο αρμόδιο Υπουργείο, αλλά τη συνέπεια υφίσταται η τοπική αυτοδιοίκηση.

Οι πολίτες μπορεί να αισθάνονται ανασφαλείς σε άλλες περιπτώσεις και να στρέφονται κατά των τοπικών Αρχών για έλλειψη μέτρων (επί παραδείγματι σχετικά με τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος), ωστόσο, η συγκεκριμένη αρμοδιότητα ελέγχου δεν ανήκει στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία υφίσταται τη δυσαρέσκεια των κατοίκων της περιοχής της. Έχει, επίσης, παρατηρηθεί πολιτιστικές δραστηριότητες που οργανώνονται από δήμους (κυρίως θεατρικές παραστάσεις σε αρχαιολογικούς χώρους) να πραγματοποιούνται πρωινές ώρες, στη διάρκεια των



οποίων δεν έχουν τη δυνατότητα να παρακολουθήσουν οι πολίτες, λόγω εργασίας, με αποτέλεσμα να υφίσταται τη δυσαρέσκεια η τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ πράγματι, δεν υπάρχει δυνατότητα απασχόλησης προσωπικού και τούτο είναι αποτέλεσμα των δεσμεύσεων που προέρχονται από τη κεντρική εξουσία (συγκεκριμένα ωράρια για τους υπαλλήλους). Θα ήταν σκόπιμο η κεντρική διοίκηση λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορετικές ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης να θεσπίσει ένα διαφορετικό καθεστώς, με κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας, για την απασχόληση στη τοπική αυτοδιοίκηση.

Σε αρκετές περιπτώσεις η τοπική αυτοδιοίκηση προκειμένου να ξεπεράσει αντίστοιχα προβλήματα (γρήγορες διαδικασίες, ζητήματα αρμοδιοτήτων κ.λπ.), επέλεξε τη δημιουργία νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, κυρίως επιχειρήσεις, τις οποίες, όπως αναφέρθηκε, η κεντρική διοίκηση, κατήργησε επί της ουσίας. Αλλά και αν ακόμη με νόμιμες διαδικασίες η τοπική αυτοδιοίκηση λαμβάνει αποφάσεις προκειμένου να έχει ευελιξία, συναντά την αντίδραση της κεντρικής διοίκησης. Όταν, επί παραδείγματι, το καθεστώς των επιχειρήσεων μετεβλήθη και όφειλε να ακολουθήσει κανόνες δημοσίου δικαίου, η τοπική αυτοδιοίκηση επέλεξε τη μορφή των αστικών εταιρειών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Η συμμετοχή της κρίθηκε κατ' αρχήν νόμιμη και δραστηριοποιήθηκε με τη μορφή αυτή, αλλά σε πολύ σύντομο χρόνο οι επιχειρήσεις αυτής της μορφής καταργήθηκαν αν και υφίσταντο δραστηριότητες σε εξέλιξη.

Η τοπική αυτοδιοίκηση αντιδρά και ευρίσκεται σε συνεχή τριβή με την κεντρική διοίκηση, προτάσσοντας συνεχώς τα οικονομικά ζητήματα, αλλά είναι φανερό ότι αυτό αποτελεί μια διεκδίκηση. Στην ουσία εκείνο που αποτελεί αίτημα της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η απεξάρτηση από τη κεντρική διοίκηση και γενικά ένα διαχρονικό αίτημα να διοικεί τις δικές της υποθέσεις με την ευθύνη της, την οργάνωση, τον προγραμματισμό και κατά συνέπεια την οικονομική της ανεξαρτησία.

## Προτάσεις

Λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκειμένου να αναδειχθεί ο σύγχρονος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε αυτή να είναι αποτελεσματική και κοντά στον πολίτη και να διαχειρίζεται σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων, να αποφεύγονται δε, όσον αφορά την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση, τα προβλήματα που παρατηρούνται με τη σύγχυση των αρμοδιοτήτων και την άσκηση αυτών, θα ήταν σκόπιμο ο νομοθέτης να θεσπίσει την άσκηση δημόσιων πολιτικών που θα ασκεί η τοπική αυτοδιοίκηση στα όριά της, ως θεσμός εξουσίας και «να καθορίζουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης τις εσωτερικές διοικητικές δομές, τις οποίες επιθυμούν να διαθέτουν προκειμένου να προσαρμόζουν στις ειδικές ανάγκες τους και να διασφαλίζεται μία αποτελεσματική διαχείριση».

Αυτό δε πρέπει να συνοδευτεί και από την οικονομική αυτοδυναμία, η οποία αποτελεί μόνιμη προστριβή μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τον τρόπο δε αυτό, η τελευταία θα αναδείξει πράγματι την ικανότητά της ως θεσμού εξουσίας. Όσον αφορά τη διοικητική εποπτεία και τον δημοσιονομικό έλεγχο μπορεί να θεσμοθετηθεί ενιαία διοικητική αρχή, η οποία θα είναι επιφορτισμένη τόσο με τον διοικητικό όσο και με τον δημοσιονομικό έλεγχο, ώστε να αποφεύγονται αντικρουόμενες αποφάσεις που πλήττουν την φερεγγυότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δεν είναι, ωστόσο, λίγες και οι περιπτώσεις που, παρά τα προβλήματα, αναδεικνύονται και ικανοί ηγέτες σε τοπικό επίπεδο, οι οποίοι προσφέρουν στην τοπική κοινωνία και διαχειρίζονται τη σχέση με την κεντρική διοίκηση προς όφελος των πολιτών μέσα στα όριά τους. Η επιτυχία ή αποτυχία των ατόμων που διαχειρίζονται τις δημόσιες υποθέσεις οδηγούν και τους θεσμούς σε επιτυχία ή αποτυχία.