



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών
«Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών,
Οργανισμών και Επιχειρήσεων»
(Master of Public Administration)

Τίτλος Διπλωματικής εργασίας
«Τοπική Αυτοδιοίκηση- Διοικητική
Αποκέντρωση στην Ελλάδα»

Υπό την επίβλεψη του καθηγητή

Π.ΛΙΑΡΓΚΟΒΑ

Συντονιστική Επιτροπή

Γ.Χονδρολέου

Δ. Θωμάκος

ΔΙΟΝ. Τζαβάρα

Α. Κριεμάδης

Β. Κουλαϊδης

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΦΟΙΤΗΤΗ

ΜΠΕΖΟΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

ΤΡΙΠΟΛΗ ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2009

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

SUMMARY

ΠΡΟΛΟΓΟΣ - ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ-ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΝΝΟΙΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ	01
1.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	
1.2. ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	02
1.3. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΕΔΑΦΙΚΟΥ ΣΤΟΙΧΕΙΟΥ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	04
1.4. Η ΙΕΡΑΡΧΙΚΗ ΕΞΑΡΤΗΣΗ ΩΣ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΔΙΑΚΡΙΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ – Τ.Α.	05
1.5. ΤΟΠΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ	07
1.6 ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΑΣΚΟΥΜΕΝΗΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ	09
1.7 Η ΡΙΖΙΚΗ ΕΠΑΝΕΞΕΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	11

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

1. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	13
1.1 ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ	13
1.2. ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΔΥΟ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ	14
1.3. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΔΥΟ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ	14

1.3.1. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ	15
1.3.2. ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ	15
1.3.3. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	16
1.3.4. ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	16
2. Η ΣΥΓΧΥΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	17
2.1. ΓΕΝΙΚΑ	17
2.2. Η ΠΟΛΙΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	18
2.3. Η ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΠΑΙΓΝΙΟ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	20

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. ΜΟΡΦΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ	21
1.1. ΤΟΠΙΚΗ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΗ ΚΑΘ' ΥΛΗΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	21
1.2. ΙΔΙΑΙΤΕΡΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	22
1.3. ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΑΓΙΟ ΟΡΟΣ	24
2. ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ Τ.Α. ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ	24
2.1. ΓΕΝΙΚΑ	24
2.2. Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ Ο ΕΝΩΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ Τ.Α.	26
2.3. ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑ ΤΗΣ Τ.Α.	28
2.4. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ Τ.Α.	30
2.5. ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ Τ.Α. ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ	31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	32
2. ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ	35
3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	38

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

1. ΟΙ ΟΤΑ Α΄ΒΑΘΜΟΥ ΠΡΙΝ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ Ν.2539/97	39
2. Η ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ	47
2.1 Ν.2539/97-ΑΝΑΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ΒΑΘΜΟΥ	49
2.2.ΔΗΜΟΤΙΚΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΑ ΔΙΑΜΕΡΙΣΜΑΤΑ	50
2.3 ΤΟΠΙΚΑ ΣΥΜΒΟΥΛΙΑ	51
3. ΟΙ ΑΣΚΟΥΜΕΝΕΣ ΑΡΜΟΣΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ	54
4. Η ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ	70
5. ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΑ ΣΗΜΕΙΑ Α΄ΘΜΙΑΣ Τ.Α & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ	77
5.1 ΓΕΝΙΚΑ	77
5.2 ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ Α΄ΘΜΙΑΣ Τ.Α & ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ	78
5.3 ΣΧΕΣΕΙΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ	79
5.4 ΣΧΕΣΕΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	80

5.5 ΚΟΙΝΑ ΣΗΜΕΙΑ ΜΕΤΑΞΥ Α΄ΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ	81
5.5.1 ΚΟΙΝΑ ΣΗΜΕΙΑ ΣΤΟ ΚΥΚΛΟ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ	82
5.5.2 ΚΟΙΝΑ ΣΗΜΕΙΑ ΣΤΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ	82
6. ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΕΠΙ ΤΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝ ΣΗΜΕΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ Τ.Α	83
7. Η ΝΕΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	85
8. ΟΙ ΑΠΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΚΕΔΚΕ	88
9. ΟΙ ΑΠΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ	92
10. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ	96
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ	
ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	
1. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	99
2. ΣΥΝΘΕΤΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	101
3. ΤΑ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΑ ΣΧΗΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	105
4. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟΥ ΣΧΗΜΑΤΟΣ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ / ΝΟΜΟΥ	108
5. Η ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΤΟΥ ΕΠΙΤΕΛΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ Β΄ ΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	111
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα μελέτη αναδεικνύεται η ανάγκη, σήμερα, πάρα ποτέ, ένας ουσιαστικός μετασχηματισμός του κράτους που θα οδηγήσει σε ένα διαφορετικό, αναβαθμισμένο ρόλο της Αυτοδιοίκησης. Απαιτείται ένα κράτος επιτελικό-στρατηγείο που θα διαχειρίζεται μόνο αναγκαίες εθνικές πολιτικές. Ταυτόχρονα όμως απαιτείται και μια Αυτοδιοίκηση ακρογωνιαίος λίθος της περιφερειακής ανάπτυξης με καθοριστικό ρόλο στην εξυπηρέτηση του πολίτη και στην παροχή αξιόπιστων κοινωνικών υπηρεσιών.

Γιατί όπως η Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να ανθίσει χωρίς να υπάρχει ένα ευνομούμενο, επιτελικό, κεντρικό κράτος, έτσι και η κεντρική διοίκηση είναι ανήμπορη, σχεδόν παράλυτη, αν δεν έχει μια ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Και, δυστυχώς, έχουμε αυτό το διπλό αρνητικό σήμερα. Αδύναμη Αυτοδιοίκηση και Αδύναμο Κεντρικό Κράτος.

SUMMARY

At this Study a transformation of State is needed more than ever, which will lead in a different, upgraded role of Self -Government. A staff-headquarter state is required that will manage necessary national policies only.

Simultaneously a Self-Government corner stone of regional growth is also needed that will have a decisive role in citizen's needs for reliable Social services.

A central administration will be disabled to exist without a powerful Local Self- Government as Self –Government can not bloom without an organized and socialised Central State.

Unfortunately, we have to face up this double problem today . There is a incapable Self-Government with an unorganized Central State.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. ANTIKEIMENO ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.

Η παρούσα διπλωματική εργασία η οποία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «*Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων*» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, αποτελεί μια μικρή συμβολή στην όλη μελέτη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εστιαζόμενη κυρίως στην διερεύνηση της εξέλιξης του θεσμού αυτού, όπως αυτός οριοθετήθηκε και θεσμοθετήθηκε μέχρι σήμερα, σε συνάρτηση με την Διοικητική Αποκέντρωση, όπως ορίζεται από την Διοικητική Επιστήμη.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στον ορισμό και την έννοια των δύο συστημάτων, στην έκθεση των βασικών τους χαρακτηριστικών, στην αξία του εδαφικού στοιχείου ως προσδιοριστικού παράγοντα στην διοικητική αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση και στην ιεραρχική εξάρτηση ως κριτήριο διάκρισης μεταξύ τους.

Το δεύτερο κεφάλαιο μελετά, κυρίως τις σχέσεις των δύο συστημάτων και αναφέρεται στην σύγκυση που κυριαρχεί σ' αυτές. Καταγράφονται τα πλεονεκτήματά και τα μειονεκτήματά του κάθε συστήματος και αναλύει την εξάρτησή τους, ως παίγνιο της πολιτικής.

Το τρίτο κεφάλαιο, εστιάζεται στις μορφές οργάνωσης της αυτοδιοίκησης, στην αναγκαιότητα ύπαρξης και στον ενωτικό ρόλο που μπορεί να παίζει ο συγκεκριμένος θεσμός και κλείνει με την σχέση τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής ανάπτυξης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται μια εκτενής ανάλυση για την αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης σε συνδυασμό με τον ασκούμενο ρόλο του κράτους στο θέμα αυτό.

Τα δύο τελευταία κεφάλαια, αναφέρονται αναλυτικά στους δύο θεσμοθετημένους βαθμούς της Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Εξετάζεται η ιστορική τους εξέλιξη, το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, η αξιολόγηση του σχεδίου Καποδίστρια καθώς και η πρόκληση μιας νέας διοικητικής μεταρρύθμισης.

Στο τέλος της εργασίας συμπερασματικά διατυπώνονται απόψεις και κρίσεις, ως προς την αλληλεπίδραση των δύο θεσμών, ως προς την καλύτερη οριοθέτησή τους, και ως προς τον καθοριστικό ρόλο της αποκέντρωσης, ως τον μοναδικό δρόμο της κοινωνικής αλλαγής και της κοινωνικής ανάπτυξης με πραγματική αυτοδιοίκηση.

2. ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.

2.1 Βασικός σκοπός.

Βασικός σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι η καταγραφή και ανάδειξη του ρόλου της Αυτοδιοίκησης, ως θεσμού που προσδιορίζει την ποιότητα της δημοκρατίας μας, ως θεσμού που συμβάλλει αποφασιστικά στην αναπτυξιακή, κοινωνική, πολιτιστική προοπτική του τόπου μας, στην καλή λειτουργία της δημόσιας διοίκησης σε συνάρτηση πάντοτε με την Διοικητική Αποκέντρωση.

2.2 Στόχοι.

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει ως στόχο:

1. την παρουσίαση των δύο θεσμών μέσα από όλες τις παραμέτρους τους
2. την ανάδειξη του ρόλου και της αξίας της αυτοδιοίκησης μέσα από τους δύο συνταγματικά θεσμοθετημένους βαθμούς της
3. την παρουσίαση σκέψεων και προτάσεων για το μέλλον της αποκέντρωσης με πραγματική αυτοδιοίκηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ-ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΝΝΟΙΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

1.1. Διοικητική αποκέντρωση

Είναι η διαχείριση των κρατικών υποθέσεων στην περιφέρεια από όργανα της κρατικής διοικήσεως.

Κατά το ισχύον σύνταγμα (άρθρο 101. παρ. 1) “ Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα”

Με βάση αυτή την έννοια διακρίνουμε ορισμένα χαρακτηριστικά της διοικητικής αποκέντρωσης, όπως:

- i.* Την διάκριση μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων του νομικού προσώπου του Κράτους, που γίνεται με γνώμονα την εδαφική διοικητική διαίρεση ολόκληρης της χώρας.
- ii.* Την άσκηση αποφασιστικών διοικητικών αρμοδιοτήτων από τα διοικητικά όργανα του κράτους, για υποθέσεις της περιφέρειάς τους.
- iii.* Την ιεραρχική σχέση των διοικητικών περιφερειακών οργάνων προς τα όργανα της κεντρικής διοίκησης, αφού από τη διοικητική περιφέρεια λείπει η νομική προσωπικότητα.

Συνεπώς, τα πιο πάνω τρία στοιχεία συνιστούν αντίστοιχα την προϋπόθεση της αποκέντρωσης, το συστατικό περιεχόμενο αυτής και τη διάκρισή της από την έννοια της αυτοδιοίκησης. Εδώ, το τεκμήριο της γενικής αρμοδιότητας, λειτουργεί υπέρ των περιφερειακών οργάνων για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους και κατά των οργάνων της κρατικής κεντρικής διοίκησης.

1.2. Τοπική Αυτοδιοίκηση

Είναι η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τοπικά όργανα, που εκλέγονται από το τοπικό εκλογικό σώμα, κατοικούν στο δεδομένο χώρο και ασκούν εξουσία με δική τους ευθύνη.

Ένας δεύτερος ορισμός¹ : τοπική αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση τοπικής δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με τη σύμπραξη του συνόλου των μελών του (λαού) και υπό την εποπτεία του κράτους. Από τον ορισμό αυτό προκύπτουν τα πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης που κατοχυρώνονται και από την συνταγματική διάταξη του άρθρου 102 :

- i.* Η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.
- ii.* Η άμεση εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.
- iii.* Η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης
- iv.* Η κρατική εποπτεία και
- v.* Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τα τέσσερα πρώτα στοιχεία συνιστούν το τυπικό (οργανωτικό) μέρος, την τυπική έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ το πέμπτο στοιχείο αποτελεί το ουσιαστικό μέρος ή το περιεχόμενο, την ουσιαστική έννοια αυτής².

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση δηλαδή, είναι ένα σύστημα δράσεως των τοπικών αρχών, για την εξυπηρέτηση των τοπικών υποθέσεων και των δημοτών.

Αυτό απορρέει από τη διάταξη του άρθρου 102 παρ.1. του ισχύοντος συντάγματος, που ορίζεται ότι : “Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών”.

¹ Μπέσιλα-Μπίκα Ευριδίκη, τοπική αυτοδιοίκηση, τόμος 1^{ος}, 2004, σελ.217

² Ράικος Αθανάσιος, Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοίκησης, σελ.7 επ.

Σύμφωνα με την έννοια αυτή, το σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης, προϋποθέτει καταρχήν ανυπαρξία κρατικής παρέμβασης αφού και η φύση των οργάνων της και οι εξυπερετούμενοι σκοποί δεν είναι άμεσα κρατικοί.

Κύριο χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι ότι το κράτος δημιουργεί με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα, τα λεγόμενα νομικά πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και τους δίνει το δικαίωμα να ασκούν σε ορισμένα αντικείμενα δημόσια εξουσία. Οι υπηρεσίες αυτές γεωγραφικά είναι μέσα στα όρια του κράτους, αλλά ως υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων είναι κάτι χωριστό έξω από τη νομική προσωπικότητα του κράτους.

Πολλά κοινά εννοιολογικά στοιχεία υπάρχουν μεταξύ της νομικής έννοιας του κράτους και της νομικής έννοιας των αυτοδιοικουμένων οργανισμών. Μεταξύ αυτών ανήκει η άσκηση δημόσιας εξουσίας, η ύπαρξη οργάνων και κυρίως η χωριστή νομική προσωπικότητα που χάρη σ' αυτήν έχουν οι εν λόγω οργανισμοί, όπως και το δημόσιο, δικά τους περιουσιακά δικαιώματα και δικές τους έννομες υποχρεώσεις, ικανότητα να συμβάλλονται και δικαίωμα παράστασης ενώπιον δικαστηρίων. Η νομική προσωπικότητα θεωρείται τώρα αναγκαία προϋπόθεση της αυτοδιοίκησης.

Η δημόσια εξουσία που ασκείται από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς παρουσιάζει σε σχέση με το κράτος μία διαφορά. Ότι δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα, αλλά είναι δοτή ή παράγωγη. Δεν αποτελεί ίδιο δικαίωμα των νομικών προσώπων που την ασκούν, αλλά ασκείται από τα πρόσωπα αυτά κατά παροχή εκ μέρους της πολιτείας. Επομένως το κράτος μπορεί να αυξήσει, να ελαττώσει ή και να άρει από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα την εξουσία που τους έχει δώσει. Το κράτος που είναι το ίδιο δημιουργός των αυτοδιοικούμενων οργανισμών μπορεί και να τους καταργήσει με απλό νόμο εκτός βέβαια από τους οργανισμούς αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, που υπάρχει γι' αυτούς περιορισμός από το άρθρο 102 παρ.1 του Συντάγματος. Για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου

και δεύτερου βαθμού όχι μόνο υπάρχει συνταγματική απαγόρευση κατάργησής τους, αλλά πρέπει και να έχουν ένα κύκλο υποθέσεων (τοπικές υποθέσεις), που να τις διαχειρίζονται με δική τους πρωτοβουλία.

Έτσι, τα δυο αυτά συστήματα δρουν ανεξάρτητα με δικά τους όργανα, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή. Για το λόγο αυτό και η κύρια διάκριση μεταξύ τους στηρίζεται στο γεγονός, ότι στη μεν διοικητική αποκέντρωση τις υποθέσεις διοικούν όργανα του κράτους, ενώ στην τοπική αυτοδιοίκηση τις υποθέσεις διοικούν όργανα του αυτοδιοικούμενου νομικού προσώπου Ο.Τ.Α..

Ωστόσο η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση αποτελούν δύο ολοκληρωμένα τμήματα του ευρύτερου θεσμικού πλαισίου της Δημοκρατίας.

1.3. Η σημασία του εδαφικού στοιχείου στη διοικητική αποκέντρωση

Σύμφωνα με το άρθρο 101 παρ.2,3 του συντάγματος, η διάκριση κεντρικών και περιφερειακών οργάνων, γίνεται με κριτήριο την εδαφική διαίρεση της χώρας σε διοικητικές περιφέρειες, που δεν έχουν όμως δική τους νομική προσωπικότητα αλλά διαμορφώνονται από συνθήκες γεωοικονομικές, κοινωνικές, ιστορικές και ιδιαίτερα συγκοινωνιακές.

Η εδαφική διοικητική διαίρεση της χώρας, ως στοιχείο της αποκέντρωσης προσομοιάζει με την τοπική αυτοδιοίκηση, γιατί και οι δύο έχουν το χωρικό στοιχείο, ως προϋπόθεση που προσδιορίζει τον κύκλο της αρμοδιότητας των οργάνων τους, σε σχέση με τα όργανα της κεντρικής διοίκησης.

Έτσι το εδαφικό στοιχείο είναι προσδιοριστικός παράγοντας στην διοικητική αποκέντρωση που συντελεί καθοριστικά :

- i.* Στον εκσυγχρονισμό του κεντρικού διοικητικού μηχανισμού, γιατί ελευθερώνεται από υποθέσεις που έχουν καθαρή τοπική σημασία.

- ii.* Στην ενίσχυση της κεντρικής εξουσίας, γιατί πραγματώνεται η ουσιαστική αποστολή της σε έργο επιτελικό, συντονιστικό και ελεγκτικό.
- iii.* Στην ενεργοποίηση των περιφερειακών οργάνων του κράτους, που έχουν αμεσότερη αντίληψη των περιφερειακών προβλημάτων.
- iv.* Στην ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, λόγω εγγύτητας και επίλυσης των αναφευομένων προβλημάτων στην περιφέρεια με ταχύτητα αποφάσεων.
- v.* Στην προσέγγιση του πολίτη στον κρατικό μηχανισμό, ώστε αυτός να γίνεται αποδοτικότερος.

Συνεπώς, ο χώρος αποτελεί αναγκαία φυσική προϋπόθεση ύπαρξης και άσκησης κάθε οργανωμένης εξουσίας, μεταξύ δε των ενασκούμενων εξουσιών στο χώρο αυτό, υπάρχει αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση.

Έτσι, παρατηρούμε ότι:

- i.* Ο χώρος προσδιορίζει τη μορφή, τη δομή και τον τρόπο της κρατικής οργάνωσης.
- ii.* Η κρατική εξουσία επιδρά στη διαμόρφωση του χώρου απεριόριστα, γιατί το κράτος έχει το μονοπώλιο της εξουσίας.
- iii.* Η ενασκούμενη όμως εξουσία στον αποκεντρωμένο χώρο δεν είναι αυτοτελής κυριαρχική εξουσία με οποιαδήποτε μορφή.

1.4. Η ιεραρχική εξάρτηση ως κριτήριο διάκρισης διοικητικής αποκέντρωσης -Τ.Α.

Στο σύγχρονο κράτος η βούληση των κρατικών οργάνων, εκδηλώνεται πάντοτε, άλλοτε διατάζοντας και άλλοτε υπακούοντας σε κάποια αντίστοιχη ιεραρχική πυραμίδα, γιατί η μέθοδος αυτή αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση για ενότητα και αρμονία στη Διοίκηση.

Με άλλα λόγια, συντελεί στην καλή λειτουργία και αποδοτικότητα των δημοσίων διοικητικών υπηρεσιών.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της πιο πάνω οργάνωσης, είναι ότι τα διοικητικά όργανα βρίσκονται σε μια ειδική σχέση μεταξύ τους, η οποία καλείται “ιεραρχική”, και που οι συνέπειές της είναι οι εξής :

- i.* Το δικαίωμα του προϊστάμενου να διατάζει , σύμφωνα με το νόμο, τον υφιστάμενο και υποχρέωση αυτού να υπακούει.
- ii.* Το δικαίωμα του προϊστάμενου να μεταβιβάζει στον υφιστάμενο αρμοδιότητες και όχι να αφαιρεί από αυτόν, εκείνες που προβλέπονται από το νόμο.
- iii.* Το δικαίωμα να ασκείται από τον προϊστάμενο έλεγχος νομιμότητας ή σκοπιμότητας με βάση το νόμο, των πράξεων του υφιστάμενου.
- iv.* Το δικαίωμα του προϊστάμενου να ασκεί στον υφιστάμενο (στον προσωπικό φορέα) πειθαρχικό έλεγχο.
- v.* Την υποχρέωση του προϊστάμενου να προστατεύει τον υφιστάμενο στην άσκηση των καθηκόντων του.

Η ιεραρχική αυτή σχέση των οργάνων στη διοίκηση έχει ως επακόλουθο και την ιεραρχική εξάρτησή τους. Η ιεραρχική εξάρτηση των κεντρικών οργάνων από την περιφερειακή διοίκηση διακρίνει τη διοικητική αποκέντρωση από την αυτοδιοίκηση και αποκαλύπτει το αληθινό χαρακτήρα της αποκέντρωσης. Αυτό, γιατί η άσκηση ιεραρχικού ελέγχου δεν ταυτίζεται με την άσκηση εποπτείας στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Ειδικότερα :

- i.* Η άσκηση ιεραρχικού ελέγχου στα περιφερειακά όργανα από μέρους της κεντρικής διοίκησης, είναι η “ειδοποιός διαφορά” , εφόσον στην αυτοδιοίκηση οι σχέσεις των οργάνων της προς την κεντρική διοίκηση, προβλέπονται από το ισχύον σύνταγμα ως σχέσεις εποπτείας και όχι ιεραρχικής εξουσίας. Αυτό συμβαίνει γιατί οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί αποτελούν ίδια νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου αποσπασμένα από το νομικό πρόσωπο του

κράτους, χωρίς να υπάρχει άμεση εξάρτιση και υποταγή μεταξύ εποπτεύοντος και εποπτευόμενου.

- ii.* Το ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο εκδίδει υπηρεσιακές διαταγές, προς τις οποίες τα υφιστάμενα όργανα οφείλουν να συμμορφωθούν, πράγμα που δεν ισχύει για τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, εκτός αν αυτό νομοθετήθηκε ρητά, που και πάλι εξαιρούνται οι ΟΤΑ και τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ).
- iii.* Η άσκηση εποπτείας προϋποθέτει την ύπαρξη εποπτικού κανόνα δικαίου, ενώ αντίθετα ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται και χωρίς ρητή νομοθετική πράξη.
- iv.* Τα κρατικά όργανα μπορούν να προσβάλλουν δικαστικά πράξεις με τις οποίες ελέγχονται πειθαρχικά από τα προϊστάμενα κλιμάκιά τους, αλλά δεν μπορούν να προσβάλλουν τις πράξεις των προϊσταμένων τους, που έχουν εκδοθεί από ιεραρχικό έλεγχο των δικών τους πράξεων.
- v.* Οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, δικαιούνται να προβάλλουν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων τις παράνομες εποπτικές πράξεις.

1.5. Τοπικές και κρατικές υποθέσεις

Κατά τον ισχύοντα δημοτικό κώδικα, η γενική αρμοδιότητα της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Δήμους, αρμοδιότητα που απορρέει από το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ.1), όπου ορίζεται ότι: "Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης...". Ο καθορισμός όμως της έννοιας της "Τοπικής υποθέσεως" όπως και της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρμοδιότητας των ΟΤΑ, δεν είναι εύκολος γιατί περιέχει κάποια αοριστία. Ο καθορισμός της τοπικής υπόθεσης δεν είναι ευχερής. Αυτή δεν προσδιορίζεται στο Σύνταγμα αλλά ο καθορισμός της αφήνεται στην επιστήμη, στο νόμο και

στα δικαστήρια. Στο μέτρο που κάθε τοπική υπόθεση προσδιορίζεται, ως προς το περιεχόμενό της, από την ύπαρξη μιας τοπικής κοινότητας, στην οποία και αναφέρεται, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η οριοθέτηση της έννοιας της τοπικής υπόθεσης μπορεί να γίνει μόνο με βάση την αναφορά στην έννοια του τοπικού συμφέροντος, που η κοινότητα αυτή εκπροσωπεί. Η προώθηση και εξυπηρέτηση των τοπικών συμφερόντων είναι βέβαια σύμφωνη με τον κοινωνικό προορισμό και την κοινωνική αποστολή της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά δεν μπορούμε να πούμε ότι αποτελεί το βασικό της περιεχόμενο. Η έννοια "τοπικό συμφέρον" είναι οπωσδήποτε ευρύτερη και καλύπτει ένα μεγάλο φάσμα δραστηριότητας. Σ' αυτήν περιλαμβάνονται και ζητήματα που έχουν σχέση με τα συμφέροντα της περιφέρειας ενός ΟΤΑ αλλά αναμφισβήτητα δεν ανήκουν στην αρμοδιότητά του. Αποτελεί για παράδειγμα συμφέρον για έναν ΟΤΑ η ίδρυση Εφετείου ή Πανεπιστημίου στην περιφέρειά του, όμως το θέμα αυτό δεν υπάγεται στην αρμοδιότητά του.

Αυτές οι δραστηριότητες γίνονται για το γενικότερο της χώρας και του όλου πληθυσμού της και συνιστούν κρατικές υποθέσεις.

Οι έννοιες "τοπικό συμφέρον" και "τοπικές υποθέσεις" δεν είναι όμοιες μεταξύ τους, γιατί η δεύτερη παρουσιάζεται με μεγαλύτερη περιεκτικότητα, καθόσον εμπεριέχεται σε αυτή έντονη η κρατική θέληση, ενώ η πρώτη αποδίδει ολοκληρωτικά το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης, που ο βασικός προορισμός της είναι, η εξυπηρέτηση και η προαγωγή των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών συμφερόντων των ΟΤΑ και των κατοίκων της περιφέρειας αυτών. Συμπερασματικά λοιπόν μπορεί κανείς να πει, ότι οι τοπικές υποθέσεις δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστούν ακριβώς ποιοτικά και ποσοτικά. Μόνο ο κύκλος στον οποίο υπάγονται αυτές οι υποθέσεις, είναι εκ των πραγμάτων ορισμένος γιατί για να είναι τοπικές, πρέπει απαραίτητες να συνδέονται ουσιαστικά με τη θεραπεία αναγκών δεδομένου χώρου, ή ο συνδυασμός των αναγκών και συμφερόντων με τους κατοίκους ορισμένης περιφέρειας, να είναι

στενότερος απ'ότι, με τους άλλους κατοίκους της επικράτειας και η συγκεκριμένη υπόθεση να έχει αναχθεί από το Σύνταγμα ή το Νόμο σε κρατικό σκοπό. Τότε μπορεί να θεωρηθεί ως "τοπική υπόθεση".

1.6 Συνταγματικά όρια της ασκούμενης επί των τοπικών υποθέσεων εποπτείας (συνταγματική πλαισίωση).

Η Διοικητική εποπτεία συνίσταται σε ένα διαρκή έλεγχο των οργάνων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και στις πράξεις αυτών, τον οποίο όμως αναθέτει σε όργανα της κρατικής διοίκησης ή άλλου αυτοδιοικούμενου οργανισμού. Ειδικότερα, επί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ασκείται εποπτεία από όργανα της Περιφερειακής, σε μερικές δε περιπτώσεις και της κεντρικής κρατικής Διοίκησης. Η άσκηση της διοικητικής εποπτείας ουδέποτε οδηγεί στην υποκατάσταση του εποπτευομένου οργανισμού, αλλά στην επαγρύπνηση για την ενέργεια πράξεων επ'αυτόν που είναι σύμφωνες με το νόμο. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεωρούνται από τη σύγχρονη επιστήμη αυτοτελής φορείς Δημόσιας Διοίκησης, ανεξάρτητοι από το κράτος, στην καθιέρωση και εξασφάλιση των οποίων αποβλέπει η κρατική εποπτεία.

Η διοικητική εποπτεία περιλαμβάνει αφ'ενός τον έλεγχο του προσώπου (πειθαρχική εξουσία) και αφ'ετέρου τον έλεγχο των πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και διακρίνεται του ιεραρχικού ελέγχου στον οποίο υπόκεινται τα όργανα της άμεσης κρατικής διοίκησης. Μεταξύ των δύο αυτών μορφών ελέγχου υπάρχουν καταρχήν δύο θεμελιώδης διαφορές. Κατά την πρώτη, που αποτελεί απλά διαφορά, η διοικητική εποπτεία αποτελεί έλεγχο που ασκείται από ένα ανώτερο πρόσωπο δημοσίου δικαίου σε ένα κατώτερο, ενώ η ιεραρχική εξουσία αποτελεί έλεγχο ασκούμενο από τα ανώτερα στα κατώτερα όργανα του ίδιου Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου.

Η δεύτερη διαφορά, που είναι και η ουσιαστική διαφορά, συνίσταται στην έκταση του ασκουμένου ελέγχου και ιδιαίτερα, η διοικητική εποπτεία περιλαμβάνει, σύμφωνα με τα όσα προαναφέρθηκαν, μόνο έλεγχο νομιμότητας, ενώ ο ιεραρχικός έλεγχος περιλαμβάνει και έλεγχο σκοπιμότητας.

Μια τρίτη διαφορά που υπάρχει μεταξύ των δύο αυτών μορφών ελέγχου αναφέρεται μόνο στο ένα σκέλος της διοικητικής και ιεραρχικής εποπτείας, δηλαδή μόνο στον έλεγχο των πράξεων των αρχών της έμμεσης και άμεσης κρατικής διοίκησης. Έτσι οι αρχές των τοπικών οργανισμών μπορούν να ασκούν αίτηση ακυρώσεως κατά των πράξεων των εποπτικών αρχών ενώπιον των δικαστηρίων, ενώ η αρχή της άμεσης κρατικής διοίκησης δεν νομιμοποιείται στην άσκηση ενός τέτοιου ένδικου μέσου λόγω έλλειψης ίδιου συμφέροντος.

Όσον αφορά τη δικαστική εποπτεία δεν ασκείται αυτεπάγγελα, ασκείται όμως κατόπιν προσφυγής του ενδιαφερομένου, του οποίου τα συμφέροντα ή δικαιώματα προσβάλλει η ελεγχόμενη πράξη ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ, δηλαδή η αυτεπάγγελτη άσκηση εποπτείας επί αυτών δεν αποτελεί καθήκον των δικαστικών οργάνων.

Κλείνοντας, η έννοια της κρατικής εποπτείας επί των τοπικών υποθέσεων είναι διαφορετική από την έννοια του ελέγχου, όσο και από την έννοια της κηδεμονίας του αστικού κώδικα γιατί :

- i.* Η εποπτεία είναι ευρύτερη του ελέγχου και
- ii.* Η εποπτεία αποβλέπει σε περισσότερα και γενικότερα συμφέροντα και όχι μόνο του υπό κηδεμονία διατελούντος.

Ακριβώς αυτό είναι το ευρύ περιεχόμενο της εποπτείας που προσδιορίζει τη συνεργασία μεταξύ κράτους και ΟΤΑ, στα πλαίσια του εκάστοτε ισχύοντος συστήματος διοικητικής οργάνωσης της χώρας.

1.7 Η ριζική επανεξέταση της εποπτείας των ΟΤΑ

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα βάλλεται πανταχόθεν ως προνομιακός χώρος για την ανάπτυξη φαινομένων διαφθοράς και τοπικής διαπλοκής, με αποτέλεσμα να έχει τρωθεί η αξιοπιστία και το κύρος της. Ωστόσο, όσο και αν τα φαινόμενα αυτά είναι περιορισμένα και δεν δικαιολογούν υπερβολικές και αφοριστικές επικρίσεις, δεν παύουν να είναι υπαρκτά. Κατά συνέπεια, ο χειρότερος τρόπος αντιμετώπισής τους είναι ο στρουθοκαμηλισμός και η περιχαράκωση σε έναν ιδιότυπο αυτοδιοικητικό πατριωτισμό. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να πρωτοστατήσει στην λήψη μέτρων αυτοκάθαρσης και παράλληλα πρέπει να προτείνει η ίδια έναν αποτελεσματικό μηχανισμό εποπτείας που θα υποκαταστήσει τον σημερινό, ο οποίος, κατά κοινή ομολογία έχει αποδειχθεί παντελώς απρόσφορος. Οι επιλογές στην συγκεκριμένη περίπτωση είναι επίσης δύο. Η πρώτη είναι η μέγιστη δυνατή βελτίωση του υπάρχοντος συστήματος, και ειδικότερα την εποπτεία για την περιφερειακή αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να την αναλάβει αρμόδιος υφυπουργός του ΥπΕσΔΔΑ. Η δεύτερη επιλογή είναι η αναζήτηση ενός νέου μηχανισμού για την άσκηση της εποπτείας. Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε κατά την άποψή μας να οργανωθεί στο πλαίσιο μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, η οποία θα υποκαταστήσει την υφιστάμενη επιτροπή του άρθρου 18 (η οποία επίσης ονομάζεται, ψευδεπίγραφα, «ανεξάρτητη αρχή»). Η αρχή αυτή, η οποία θα στελεχωθεί κυρίως από νομικούς αλλά και από οικονομολόγους –χωρίς να αποκλείεται και η συμμετοχή εκπροσώπων της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης– θα έχει μεν κεντρική ηγεσία (για την επεξεργασία ενιαίων μεθόδων λειτουργίας και αξιολόγησης) αλλά η διάρθρωσή της θα είναι περιφερειακή, με έδρα την αυτοδιοικητική περιφέρεια, και θα ασκεί το σύνολο της εποπτείας των ΟΤΑ, τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου βαθμού (που δεν περιλαμβάνει, βεβαίως, τον πειθαρχικό έλεγχο των αιρετών). Το μεγάλο πλεονέκτημα μιας τέτοιας επιλογής είναι, κατά την

άποψή μας, η άρση των συνεχών τριβών και αμφισβητήσεων που συνοδεύουν την σημερινή θεσμική οργάνωση και λειτουργία της εποπτείας, χωρίς να λείπουν, όπως είναι γνωστό, και οι κατηγορίες, ένθεν και ένθεν, για την συχνή πρυτάνευση μικροπολιτικών ή οικονομικών σκοπιμοτήτων.

Κ Ε Φ Α Λ Α Ι Ο Δ Ε Υ Τ Ε Ρ Ο

ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ

1. ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.1 Ουσιαστική διάκριση των δύο συστημάτων.

Η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση έχουν μεταξύ τους ένα κοινό γνώρισμα. Συνιστούν δηλαδή διοικητικά φαινόμενα, που αναπτύσσονται και συνυπάρχουν μόνο μέσα στη μορφή του ενιαίου κράτους³. Ταυτόχρονα όμως, η τοπική αυτοδιοίκηση και η αποκέντρωση έχουν ακόμη και ένα άλλο κοινό χαρακτηριστικό, ότι η αρμοδιότητα των οργάνων τους είναι καθορισμένη με βάση το χωρικό στοιχείο, δηλαδή έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες μόνο για υποθέσεις περιφέρειας τους.

Η ουσιαστική όμως και ειδοποιός διαφορά μεταξύ των δύο συστημάτων, δηλαδή, της αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης, είναι η νομική φύση των σχέσεων που έχουν τα όργανα αυτών προς τα όργανα της κρατικής διοίκησης.

Στην πρώτη περίπτωση έχουμε τη διοικητική εποπτεία ενώ στη δεύτερη την ιεραρχική εξάρτηση.

Βέβαια υπάρχει και ένα άλλο γνώρισμα ως κριτήριο της εννοιολογικής διαφοράς μεταξύ τους, δηλαδή, εκείνο του συνδέσμου και της σχέσης που υπάρχει μεταξύ των διοικητικών οργάνων και των υποθέσεων, που αυτά διοικούν, σε συνάρτηση με τον τρόπο ανάπτυξης αυτών των οργάνων.

³ Π.Δάλτογλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 1984, σελ.28-34 επ.
Γ.Παπαχαντζή, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, σελ.247 επ.

1.2. Σχέσεις και κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο συστημάτων.

Οι σχέσεις της αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης, οριοθετούνται από την πολιτεία με σκοπό τη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ των δύο συστημάτων.

Το όριο καθορίζεται από το "γενικό συμφέρον", το "νόμο" και την "εποπτεία", αλλά κυρίως με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο συστημάτων.

Οι αρμοδιότητες αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης είναι δυνατόν να εφαρμόζονται συγχρόνως με την έννοια, ότι οι αρμοδιότητες της διοικητικής λειτουργίας θα κατανέμονται από απόψεως ασκήσεως αυτής. Αυτή η κατανομή της άσκησης δημόσιας διοίκησης όπως και των υπηρεσιών αυτής, ρυθμίζεται κάθε φορά από κανόνες που έχουν ως εξής :

- i.* Οι γενικές αρμοδιότητες άμυνας, ασφάλειας, προαγωγής της εθνικής οικονομίας, όπως και οι διεθνείς σχέσεις, διεξάγονται από το κράτος με όργανα της κεντρικής διοίκησης.
- ii.* Οι αρμοδιότητες μερικότερου ενδιαφέροντος άλλων υπηρεσιών, π.χ. νομών, δήμων ή κοινοτήτων, όπως δημόσιας υγείας, κοινωνικής πρόνοιας, πολεοδομίας, τοπικών δημοσίων ή δημοτικών έργων, είναι δυνατό να διεξάγονται από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), περιφερειακού ή τοπικού χαρακτήρα, ή η άσκηση αυτών να ανατίθεται σε οργανισμούς της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης.

1.3. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα μεταξύ των δύο συστημάτων.

Κάθε ένα από τα δύο συστήματα της διοίκησης παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα και γι' αυτό το λόγο, η ταυτόχρονη εφαρμογή αυτών πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να περιορίζονται κατά το δυνατό τα μειονεκτήματα.

Συγκεκριμένα :

1.3.1. Πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης

- i.* Η αποκέντρωση, επιφέρει σημαντική μείωση των αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης και κατά συνέπεια εξοικονομεί το χρόνο για την απασχόλησή της με γενικότερα ζητήματα, που προάγουν την οργάνωση και λειτουργία του κράτους.
- ii.* Λόγω αυτής της μείωσης υποθέσεων από την κεντρική διοίκηση δε συγκεντρώνονται στα υπουργεία σωροί υποθέσεων από όλη τη χώρα και το κυριότερο, δεν χρονίζει υπέρμετρα η διεκπεραίωση τοπικών ζητημάτων. Και αυτό γιατί τα περιφερειακά όργανα έχοντας άμεση αντίληψη των αντίστοιχων υποθέσεων και προβλημάτων μπορούν και λαμβάνουν αποφάσεις που ανταποκρίνονται πληρέστερα και ταχύτερα στις ανάγκες των πολιτών της περιφέρειάς τους.
- iii.* Η αποκέντρωση προάγει τη διοικητική αυτοδιοίκηση γιατί η εποπτεία των οργάνων της γίνεται από τα περιφερειακά όργανα της κεντρικής διοίκησης κατά το μεγαλύτερο μέρος έγκαιρα, τάχιστα και αποτελεσματικά, αρκεί τα όργανα αυτά να έχουν την απαιτούμενη γνώση και την κατά νόμο αποφασιστική αρμοδιότητα.

1.3.2. Μειονεκτήματα της αποκέντρωσης

Η αποκέντρωση όμως έχει και τα μειονεκτήματά της, γιατί πολλαπλασιάζει τα έξοδα του προϋπολογισμού από μισθοδοσίες υπαλλήλων, λειτουργικά έξοδα υπηρεσιών κλπ. μην αποκλείοντας ακόμα κατά την άσκηση της εξουσίας και συγκρούσεων μεταξύ των αυτοδιοικούμενων οργανισμών, λόγω της αναθέσεως των ίδιων αρμοδιοτήτων σε πολλά όργανα και περισσότερο λόγω των πολιτικών αντιθέσεων των αιρετών οργάνων.

Επίσης, όταν οι υπάλληλοι δεν έχουν εξειδικευμένη κατάρτιση και δυνατότητα ώστε να κρίνουν σωστά για ζητήματα που έχουν από το νόμο αποφασιστική εξουσία, παραλύουν στις ενέργειές τους με συνέπεια να

επέρχεται απίστευτη ταλαιπωρία των πολιτών από έλλειψη αποφάσεων και συνεχή παλινδρόμηση των υποθέσεων.

1.3.3 Πλεονεκτήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

- i.* Ανακουφίζει την κεντρική διοίκηση από σωρεία υποθέσεων τοπικού χαρακτήρα, για τις οποίες τα τοπικά αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα δύνανται να αποφασίζουν.
- ii.* Προάγει την ελευθερία του λαού και ειδικά ωθεί τους πολίτες να εξοικειωθούν στη συμμετοχή και την ενάσκηση της δημόσιας εξουσίας, πράγμα που είναι πολύ σοβαρό σε χώρες με δημοκρατικό πολίτευμα.
- iii.* Οι πολίτες έχουν την ικανοποίηση, ότι από τη δική τους πρωτοβουλία και την ψήφο τους, εξαρτάται η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και έτσι, επέρχεται αρμονία στις σχέσεις αυτών με την κεντρική εξουσία, αφού δεν αναμειγνύεται σε υποθέσεις του τόπου τους.

1.3.4 Μειονεκτήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ενδεικτικά τα μειονεκτήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι τα παρακάτω⁴:

- i.* Μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης εξασθενίζεται η δύναμη και η επιρροή της κεντρικής εξουσίας στις περιφέρειες.
- ii.* Αυξάνονται οι υπηρεσίες και οι δαπάνες λειτουργίας τους. Πολλαπλασιάζονται οι προϋπολογισμοί και κατακερματίζονται οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι.

⁴ Τζίμας Μαργαρίτης, Δήμαρχος Δράμας. "Η δύναμη της τοπικής Αυτοδιοίκησης" Περιοδικό Τοπική Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση, Δίμηνη Επιθεώρηση, Νοέμβριος - Δεκέμβριος 1997, Αθήνα 1999

- iii.* Αρκετές φορές τα αιρετά όργανα στερούνται ωριμότητας.
- iv.* Καλλιεργούνται αντιθέσεις μεταξύ των αιρετών αρχόντων, οι οποίες καταλήγουν όχι σπάνια στο σχηματισμό αντιμαχομένων φατριών, προς βλάβη πάντοτε των συμφερόντων των αυτοδιοικουμένων οργανισμών.
- v.* Παρατηρείται έλλειψη επαρκών πόρων σε πολλούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για αποτελεσματική θεραπεία των τοπικών αναγκών.

Γενικά ο περιορισμός των προαναφερθέντων μειονεκτημάτων της αποκέντρωσης, είναι δυνατόν να γίνει μόνο με την αξιοκρατική επιλογή, ιδίως των ηγετικών θέσεων (περιφερειάρχες κλπ.), δηλαδή των οργάνων της και την αξιολόγηση των οικονομικών αναγκών της από την κεντρική διοίκηση.

Όσον αφορά την περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ο περιορισμός των μειονεκτημάτων της, είναι δυνατόν να γίνει, μόνο με τη συνετή εκλογή των αιρετών οργάνων της, την έγκυρη και κατάλληλη εποπτεία αυτών από την περιφερειακή ή την κεντρική εξουσία Και με τη θεμελίωση της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ.

2. Η ΣΥΓΧΥΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.1. Γενικά

Όπως ήδη αναφέραμε, υπάρχει μια σύγχυση μεταξύ της έννοιας της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία συνειδητά ή ασυνειδήτα καλλιεργείται από την πολιτεία, γιατί ενώ μιλάμε για τοπική αυτοδιοίκηση, πολλές φορές εννοούμε μια ευρύτερη αποκέντρωση του κράτους, αλλά σε κατώτερο επίπεδο.

Όταν όμως μιλούμε για πραγματική τοπική αυτοδιοίκηση, δεν πρέπει να εννοούμε αποκέντρωση, γιατί αποκέντρωση σημαίνει σύσταση περιφερειακών κρατικών οργάνων, που είναι χωριστά από εκείνα του κέντρου, αλλά ελέγχονται από τα κεντρικά όργανα και ταυτόχρονα έχουν μεταφερθεί σε αυτά περισσότερες αρμοδιότητες της κεντρικής κρατικής εξουσίας.

Η υπάρχουσα λοιπόν σύγχυση μεταξύ των δύο αυτών συστημάτων, αποβαίνει πάντοτε σε βάρος της τοπικής αυτοδιοίκησης, γιατί πάντοτε η κυβερνητική βούληση επηρεάζει τον κοινό νομοθέτη, που επιδιώκει την προνομιακή εξυπηρέτηση του στενού κρατικού συμφέροντος.

2.2 Η πολιτικοποίηση της διοίκησης.

Η δημιουργούμενη σχέση μεταξύ πολιτικής και διοίκησης παρομοιάζεται με τη σχέση σκοπών και μέσων, γιατί από τη μια η διοίκηση μεταφράζει στην πράξη τις πολιτικές αποφάσεις που λαμβάνονται από την κυβέρνηση και από την άλλη, οι διοικητικοί λειτουργοί ασκούν μεγάλη επιρροή στη χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής, πολλές φορές μεγαλύτερη από εκείνη που ασκούν μέλη του κοινοβουλίου.

Γενικώς, τα όρια μεταξύ πολιτικής και διοίκησης είναι αβέβια και ασταθή, γιατί σήμερα οι διοικητικές υπηρεσίες, παίζουν σοβαρό ρόλο στη διαμόρφωση και το συντονισμό των διαφόρων συλλογικών τάσεων και πιέσεων οργανωμένων συμφερόντων, που στη συνέχεια μέσω της διοίκησης διοχετεύονται στην πολιτική.

Στα δημοκρατικά και πολυκομματικά καθεστώτα όπου οι διάφορες ομάδες πίεσης μπορούν να εκφράζονται και να αντιδικούν στη λειτουργία των κοινών, η θέση και συμπεριφορά της διοίκησης απέναντι στα κόμματα, αντιμετωπίζεται είτε με ορισμένο βαθμό πολιτικοποίησης, είτε με πλήρη πολιτικοποίηση αυτής.

Η πολιτικοποίηση όμως της διοίκησης, βρίσκει σφοδρές αντιδράσεις, γιατί θεωρείται ως απειλή για τις ατομικές ελευθερίες εφόσον είναι δυνατό να

προκαλέσει διακρίσεις σε βάρος των πολιτών, καταστρατηγώντας τη δημοκρατική αρχή της ισότητας και την αντικειμενική λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας. Ανάλογα δε και με τις κυβερνητικές μεταβολές θα διακινδύνευε η αρχή της συνεχούς λειτουργίας της διοίκησης επιφέροντας την παράλυση αυτής.

Επίσης από τη μακροχρόνια ζωή ενός κόμματος στην εξουσία και τη συνεχή εξάρτηση και επαφή της διοίκησης με αυτή, επέρχεται η τέλεια πολιτικοποίησή της, όπως συμβαίνει σε τριτοκοσμικές χώρες, όπου το κόμμα ταυτίζεται με το κράτος.

Το μεγαλύτερο δε πλήγμα κατά της δημόσιας διοίκησης, επέρχεται από τις διώξεις των δημοσίων υπαλλήλων, λόγω των πολιτικών τους φρονημάτων, ή τις σκανδαλώδεις εξυπηρετήσεις πολιτικών οπαδών, όπου οι μεν πρώτες εκτελούνται συνήθως με μορφή εξυγίανσης ή υπηρεσιακών αναγκών, οι δε δεύτερες με τη δικαιολογία του υπηρεσιακού συμφέροντος. Αυτά έχουν ως αποτέλεσμα να καταστρέφουν τη σταθερότητα της δημόσιας υπηρεσίας και την ανεξαρτησία των λειτουργών της, να χάνονται πολύτιμα στελέχη και να αποδυναμώνεται η εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτά.

Η αλληλοεπίδραση και προσέγγιση αυτή προς την πολιτική, έχει τις επιδράσεις της και στα συστήματα διοικητικής οργάνωσης, γιατί :

- i.* Στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπου ιδιαίτερα στην ανάδειξη τοπικών αρχόντων οι εκλογές συνήθως παίρνουν πολιτικό χαρακτήρα, αφού τα μεν κόμματα επιδιώκουν την κατάκτηση των πολιτικών αξιωμάτων, τα δε όργανα των τοπικών οργανισμών εκτρέπονται σε άγρα κομματικών ψήφων.
- ii.* Στην αποκέντρωση, γιατί για παράδειγμα, οι περιφερειάρχες βρίσκονται στο μεταίχμιο της πολιτικής και της διοίκησης και σαν αντιπρόσωποι της κυβέρνησης, πρέπει να εμπνέονται από την κυβερνητική πολιτική.

2.3. Η δημόσια και τοπική αυτοδιοίκηση παίγνιο της πολιτικής.

Η δημόσια διοίκηση είναι ο μεγάλος ασθενής του τόπου μας. Γιατί τη δυσλειτουργία της, την παράλυσή της, το χωριστικό πνεύμα που την κατατρώγει και την τελική αποσύνθεσή της που όλοι προσπαθούν να την εκμεταλλευτούν, δηλαδή, τις αδυναμίες, στις οποίες ίσως συντέλεσαν οι επωφελούμενοι, ακριβώς για να επωφεληθούν.

Ο κομματισμός και η δημιουργία μέσω των διοικητικών υπηρεσιών, ενός κράτους οπαδών, εμποδίζει τον εκσυγχρονισμό και την πρόοδο. Γιατί τότε η κυβέρνηση αντί να υπηρετεί το κράτος των πολιτών, αντίθετα η δημόσια διοίκηση και το κράτος υπηρετούν την κυβέρνηση.

Εξάλλου, αρνητικό στοιχείο της δημόσιας διοίκησης είναι η κακοδαιμονία, που γέννησε και εξέθρεψε την αμοιβαία δυσπιστία, κράτους προς τον πολίτη και αντίστροφα.

Έτσι, δημιουργήθηκε στη νοοτροπία του διοικούμενου η αδράνεια και η δουλικότητα, ενώ στη νοοτροπία του διοικούντα η αλαζονεία και η υποτίμηση του πολίτη.

Για την εξάλειψη αυτού του κλίματος δυσπιστίας, δουλικότητας και αλαζονείας που υπάρχει, απαιτείται να γίνουν μεγάλες τομές. Χρειάζεται αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα χωρίς αυθαιρεσία με τίμιες, ανόθευτες και αδέκαστες επιλογές στην εισαγωγή των υπαλλήλων, που κατοχυρώνουν το διορισμό των αξιών, γιατί η δημοκρατία πρέπει να παρέχει σε όλους ίσες ευκαιρίες και να επιλέγει για τη δημόσια διοίκησή της τους πιο άξιους.

Ο κομματισμός και η αποδιοργάνωση, εισβάλλουν ιδιαίτερα στη δημόσια διοίκηση και στην τοπική αυτοδιοίκηση, με την ενσυνείδητη αναγνώριση του ανθρώπινου παράγοντα και των τοπικών αναγκών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. ΜΟΡΦΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ

1.1. Τοπική και ειδική καθ'ύλην αυτοδιοίκηση.

Το σύστημα της αυτοδιοίκησης υλοποιείται είτε με τη μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε με τη μορφή της καθ'ύλην ή ειδικής αυτοδιοίκησης.

Όπως είπαμε η διοίκηση των τοπικών (του κράτους) υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Την πρώτη βαθμίδα αυτών αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες και τη δεύτερη βαθμίδα αυτών αποτελούν οι νομαρχίες⁵.

Οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα πρέπει να σημειώσουμε ότι σε σύγκριση με άλλα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου έχουν επιπλέον ένα στοιχείο εδαφικό, δηλαδή μια καθορισμένη περιφέρεια και ένα στοιχείο έμπυχο, τους δημότες που συνήθως τα άλλα ΝΠΔΔ δεν έχουν. Έτσι λοιπόν πλην της τοπικής αυτοδιοίκησης, ο κοινός νομοθέτης έχει εισαγάγει (στον κύκλο των εν γένει ΝΠΔΔ) την λεγόμενη καθ'ύλην αυτοδιοίκηση. Καθ'ύλην αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί είναι όλα τα άλλα (πλην των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού) όπως π.χ. τα ΑΕΙ, τα ασφαλιστικά ταμεία, τα λιμενικά ταμεία, οι ενοριακοί ναοί, οι μονές, ο ΕΟΤ, το τεχνικό επιμελητήριο Ελλάδος κλπ.

Αυτά τα ΝΠΔΔ όμως ασκούν δημόσια διοίκηση πάνω σε ορισμένα μόνο καθ'ύλην αντικείμενα, που το σύνταγμα, ο ιδρυτικός και ο συστατικός νόμος προβλέπει γι'αυτά. Άλλωστε γι'αυτούς τους οργανισμούς, ούτε ιστορική παράδοση, ούτε και συνταγματική κατοχύρωση υπάρχει, όπως

⁵ Βλ.ν.2218/1994 περί ιδρύσεως νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

υπάρχει για τη τοπικής αυτοδιοίκηση (άρθρο 102), εκτός από την περίπτωση των ΑΕΙ⁶.

1.2. Ιδιαίτερες μορφές οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο κοινός νομοθέτης διαπίστωσε κατά καιρούς ότι, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων καθιστούσε απαραίτητη την επέκταση του θεσμού της Τ.Α. σε ιδιαίτερες μορφές οργάνωσης των δραστηριοτήτων της. Έτσι λοιπόν προχώρησε στην ίδρυση διαφόρων οργανικών μονάδων, με τη μορφή ΝΠΔΔ ή ιδιωτικού δικαίου που αποτελούν παραρτήματα των ΟΤΑ. Ο νομοθέτης και στην περίπτωση αυτή, θέλησε να περιβάλει και τα νομικά αυτά πρόσωπα με ευρεία διοικητική αυτοτέλεια, με σκοπό να τα βοηθήσει να αναπτυχθούν γρήγορα και να γίνουν οικονομικοί και κοινωνικοί αρωγοί των ΟΤΑ από τους οποίους δημιουργούνται και διοικούνται. Τα παραρτήματα αυτά διακρίνονται σε :

- i. Ιδρύματα*, όπως π.χ. γηροκομεία, βρεφοκομεία, ορφανοτροφεία, νοσοκομεία
- ii. ΝΠΔΔ*, όπως π.χ. ύδρευσης, βιβλιοθήκης, φιλαρμονικής, γυμναστηρίου, νεκροταφείο κλπ.
- iii. Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων*, το σύνταγμά μας επιτρέπει (δεν επιβάλλει) να προβλεφτεί με νόμο η σύσταση αναγκαστικών ή εκούσιων συνδέσμων, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που να διοικούνται από συμβούλιο αιρετών αντιπροσώπων οι οποίοι λαμβάνονται κατά αναλογία του πληθυσμού τους (άρθρο 102 παρ.3). Συγκεκριμένα η αναθεωρημένη διάταξη του συντάγματος προβλέπει πως «με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ αναγκαστικού ή εκούσιοι σύνδεσμοι ΟΤΑ που διοικούνται από αιρετά όργανα. Οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων δεν αποτελούν δευτεροβάθμιους

⁶ Γ.Παπαχαντζή, σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου, 1983, σελ.158επ

οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτοί αποτελούν ιδιαίτερα ΝΠΔΔ και οφείλουν την ύπαρξή τους στην ανάγκη συνεργασίας των ΟΤΑ α' βαθμού.

- iv. Επιχειρήσεις.* Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε επιχειρήσεις, οι οποίες καλούνται επιχειρήσεις ΟΤΑ. Οι επιτρεπόμενες μορφές των επιχειρήσεων αυτών είναι οι εξής⁷ :
- α)** Δημοτικές ή κοινοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις μπορούν να συστήσουν οι δήμοι και οι κοινότητες με σκοπό⁸ την οργάνωση λειτουργιών ή δραστηριοτήτων και την παροχή υπηρεσιών συναφών συνδεόμενων με τις αρμοδιότητές τους, που αναφέρονται στους τομείς τη κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού και του περιβάλλοντος, με εξαίρεση την καθαριότητα των κοινόχρηστων χώρων και την αποκομιδή των απορριμμάτων, τη δημιουργία και συντήρηση πρασίνου και τη λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών. Σκοπός των ανωτέρω επιχειρήσεων μπορεί να είναι επίσης η οργάνωση δημοτικής συγκοινωνίας, καθώς και η εκπόνηση και η εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας για την ανάπτυξη της περιοχής τους.
- β)** Ανώνυμες εταιρείες ΟΤΑ οι οποίες συνιστώνται είτε μόνον από ένα ή περισσότερους δήμους ή κοινότητες είτε με νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ή και άλλους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης ή τρίτους.
- v. Τοπικές Ενώσεις – Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων.* Από τους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων διαφέρουν οι Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων⁹. Αυτές αποτελούν ΝΠΔΔ και η συμμετοχή δήμων και κοινοτήτων σε αυτές είναι υποχρεωτική. Διακρίνονται κατά περιφέρεια νομού (τοπικές) και μια Κεντρική Ένωση Δήμων και

⁷ άρθρο 252 του κώδικα ΔΚΚ

⁸ άρθρο 254 του κώδικα ΔΚΚ περί σύστασης δημοτικών ή κοινωφελών επιχειρήσεων

⁹ βλ. ν.δ.2189/1952 «περί τοπικών ενώσεων και κεντρικής τιαύτης των δήμων και κοινοτήτων της Ελλάδος» που επαναφέρθηκε σε ισχύ και τροποποιήθηκε με το ν.215/1975

Κοινοτήτων της Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.). Σκοπός των ενώσεων αυτών είναι κυρίως η προαγωγή της αυτοδιοίκησης, η έρευνα και μελέτη των σχετικών προβλημάτων, καθώς και η διατύπωση απόψεων σε νομοσχέδια που αφορούν τους δήμους και τις κοινότητες.

1.3. Το καθεστώς αυτοδιοίκησης στο Άγιο Όρος.

Το άρθρο 105 του ισχύοντος Συντάγματος προβλέπει ειδική περίπτωση αυτοδιοίκησης για το Άγιο Όρος, που είναι αυτοδιοίκητο τμήμα με προνομιακό καθεστώς έναντι των άλλων τμημάτων της χώρας.

Η διοίκησή του ασκείται από αντιπροσώπους των Ιερών μονών, οι οποίοι αποτελούν την Ιερή Κοινότητα, ενώ το κράτος ασκεί διοικητική εποπτεία με το Διοικητή του Αγίου Όρους. Η αυτοδιοίκηση του Αγίου Όρους ασκείται σύμφωνα με τον καταστατικό χάρτη αυτού, τον οποίο συντάσσουν και ψηφίζουν οι είκοσι Ιερές Μονές, με τη σύμπραξη του διοικητή, και τον επικυρώνουν το Οικουμενικό Πατριαρχείο και η Βουλή των Ελλήνων.

2. ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ Τ.Α. ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ

2.1. Γενικά

Η αυτοδιοίκηση σαν σύστημα διοικητικής οργάνωσης του ενιαίου κράτους, δεν είναι έννοια μόνο νομική, αλλά φαινόμενο σύνθετο και πολύπλοκο, γιατί δεν έχει μόνο διοικητικό περιεχόμενο αλλά και πολιτικό υπόβαθρο, με τεράστια πολιτική σημασία.

Ταυτόχρονα σε ένα σύγχρονο κράτος η αυτοδιοίκηση συνιστά και μια τεχνική, με σύγχρονη οργάνωση της διοίκησης και αυτό εμφανίζεται κυρίως στη μορφή της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης όπου αυτή οργανώνεται και λειτουργεί κατά κλάδους ή κατά τεχνικές υπηρεσίες ή ειδικές υπηρεσίες.

Συνεπώς η τοπική αυτοδιοίκηση έχει τρισυπόσταση έννοια, δηλαδή διοικητική, πολιτική και τεχνική.

Για να λειτουργήσει και να αποδώσει όμως καλά αυτό το σύνθετο φαινόμενο, που αποκαλείται Τ.Α., πρέπει το κράτος να συνειδητοποιήσει ότι η Τ.Α. είναι η ρίζα του και ότι στηρίζεται σ' αυτήν. Γι' αυτό και είναι υποχρεωμένο να της δώσει όλα τα μέσα που χρειάζεται, αν θέλει ο τόπος πραγματικά να αναπτυχθεί και να εξελιχθεί, και αυτό μπορεί να επιτευχθεί με εκχώρηση διευρυνόμενων και ουσιαστικών αρμοδιοτήτων, με δημιουργία κινήτρων δράσεως και παροχή οικονομικών πόρων. Έτσι μόνο μπορεί να αναπτυχθεί το θεμέλιο της Δημοκρατίας πραγματικά, αλλά και στο σύνολο το οικοδόμημα του κράτους.

Ιδιαίτερα μέσα στο κοινοβουλευτικό σύστημα με την καθολική και ίση ψήφο, την συνταγματική εγγύηση των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, μέσα στην ενότητα της θεσμοποιημένης πολιτικής εξουσίας, που δημιουργεί το κράτος, τείνει να συμπεριλάβει και τη Τ.Α. ως ένα δικό του στοιχείο.

Αντίθετα η Τ.Α. τείνει να γίνει σχετικά αυτόνομη, μέσα στα στενά όρια και τις σχέσεις εκείνες που το ίδιο το κράτος της αφήνει περιθώρια, πράγμα που έχει ως συνέπεια, κάποτε να μεταβάλλεται και αυτή σε απόλυτα ανταγωνιστική προς την εκάστοτε υπάρχουσα πολιτική εξουσία.

Για να στεριώσει όμως και να αναπτυχθεί ο θεσμός της Τ.Α., όπως και το σύστημα της πραγματικής κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, χρειάζονται τρία συστατικά: ΑΡΕΤΗ, ΤΟΛΜΗ, ΔΙΟΡΑΤΙΚΟΤΗΤΑ, και ακόμη στα προγράμματα για την Τ.Α. των κομμάτων, πρέπει κατά τρόπο σαφή και δεσμευτικό να περιληφθούν καθοριστικές διατάξεις, σύμφωνα με τις οποίες θα καθορίζεται ότι :

- ι.* Άλλο είναι το νόημα και το κριτήριο της ψήφου ως ψηφοφόρου-πολίτη και άλλο ως ψηφοφόρου-δημότη. Γιατί η πρώτη ψήφος εκφράζει την πολιτική κομματικοποιημένη, ενώ η άλλη αντιστοίχως

εκφράζει το δημότη ως άτομο πολιτικοποιημένο μεν, αλλά που επιδιώκει την πρόοδο του τόπου του μακριά από στενές κομματικές διενέξεις και σκοπιμότητες.

- ii.* Η ανάδειξη πολιτικών προσώπων στην Αρχή των ΟΤΑ, δεν θα πρέπει να μετατρέπει αυτούς σε πεδίο κομματικής αντιπαράθεσης, που θα έχει σαν αποτέλεσμα την ιδιοτελή κομματικοποίηση των ΟΤΑ και την απολάκτιση των τοπικών συμφερόντων. Μόνο αν παγιωθούν κατά τη γνώμη μας οι πιο πάνω δύο στόχοι, πιστεύουμε ότι είναι δυνατό να εξασφαλιστεί το αδέσμευτο και η αυτοδυναμία των ΟΤΑ, καθόσον τα κόμματα δεν έχουν δυστυχώς, σαφή και πάγια “πολιτική”, για ότι αφορά την Τ.Α..

2.2. Η αναγκαιότητα και ο ενωτικός ρόλος της Τ.Α.

Μέσα στη λειτουργία του ενιαίου κράτους, συμπεριλαμβάνεται και η αναγκαιότητα ύπαρξης της Τ.Α. ως μορφή οργάνωσης του δημόσιου τομέα.

Οι λόγοι που θεμελιώνουν αυτή την αναγκαιότητα είναι βασικοί, γιατί :

- i.* Η Τ.Α. είναι ένα σύστημα, που παρέχει ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες αναγκαίες για την εύρυθμη λειτουργία του κράτους και ειδικά της περιφέρειας, εφόσον οι μονάδες που συγκροτούν αυτή, διοικούνται από μέλη του τοπικού πληθυσμού, που γνωρίζουν τα τοπικά προβλήματα, εξασφαλίζουν το συντονισμό τους και απαλλάσσουν από το βάρος της επίλυσής τους την κεντρική διοίκηση.
- ii.* Η Τ.Α. συνιστά φραγμό στην τάση που έχει η κεντρική διοίκηση για κατάχρηση εξουσίας.
- iii.* Η συμμετοχή μεγάλου αριθμού πολιτών στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, διευρύνει την έννοια της δημοκρατικής λειτουργίας.
- iv.* Μέσα στην ανεξαρτησία που απολαμβάνει η Τ.Α. αναπτύσσει πρωτοβουλία, με αποτέλεσμα να είναι πρωτοπόρα στην προσφορά

νέων υπηρεσιών και μεθόδων διοικήσεως, που παραδειγματίζουν τους άλλους κλάδους ή φορείς της διοίκησης.

- ν. Η ύπαρξη του θεσμού της Τ.Α. είναι αναγκαία και επιβεβλημένη στην όλη λειτουργία του ενιαίου κράτους, στην ενίσχυση του δημοκρατικού πολιτεύματος, αλλά και στη συνέχεια της ελληνικής παράδοσης.

Είναι δοσμένο εκ προοιμίου, ότι πάντοτε θα υπάρχει σύγκρουση ιδεών, προγραμμάτων και απόψεων μέσα στη πολιτικοποιημένη ζωή μας, είναι όμως υποχρέωση όλων μας (δημοτών, λαού και των εκπροσώπων τους), να ανεβάσουμε τη σύγκρουση αυτή από την κομματική σκοπιμότητα στο επίπεδο της τοπικής ωφέλειας.

Πρέπει να αντιληφθούν οι αντιπρόσωποι της κεντρικής εξουσίας, ότι πρέπει να απεμπλακούν από την αυτοδιοίκηση και να ασκούν μόνο όσες αρμοδιότητες ανήκουν καθαρά σε αυτούς και να μην καλλιεργούν το κλίμα της σύγχυσης των αρμοδιοτήτων.

Σκόπιμα έχουν οδηγήσει την Τ.Α. σε αδιέξοδο, γιατί την καλούν δήθεν να συμμετάσχει στα κυριαρχικά της δικαιώματα, αλλά συμβαίνει το χειρότερο, την καλούν απλώς για να ενημερωθεί.

Έτσι τα κέντρα αποφάσεων μεταφέρονται στην κεντρική εξουσία, ο λαϊκός έλεγχος μειώνεται. Χάνοντας όμως της ουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης, χάνουμε την τοπική αυτοτέλεια και στη συνέχεια οδηγούμαστε στην απομόνωση, στην υποτέλεια και τελικά στην υπανάπτυξη της περιφέρειας σε σχέση με το κέντρο.

Προτού όμως οδηγηθούμε σε αυτή την κατάσταση, η κρατική εξουσία πρέπει να αντιληφθεί, ότι η Τ.Α. δεν είναι βοηθητικό όργανό της, δεν είναι προέκταση της ισχύος της, ούτε επιβολή του κέντρου στην περιφέρεια, αλλά ότι είναι ένας ενωτικός κρίκος αυτής με την περιφέρεια, που βοηθάει στην πολιτική και πολιτιστική ανάπτυξη των πολιτών.

2.3. Ανεξαρτησία και αυτοδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η Τ.Α. είναι μια βασική έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας και για να εμφανίζει παραγωγικό έργο, που εξυπηρετεί τα συμφέροντα του δήμου ή της κοινότητας και κατά συνέπεια των κατοίκων αυτών, πρέπει να είναι οικονομικά αυτοδύναμοι και κομματικά αδέσμευτοι οργανισμοί, ώστε κάθε πράξη τους να οδηγείται από το καλώς εννοούμενο συμφέρον. Όπως το εκτιμούν εκείνοι που εκπροσωπούν τον οικείο ΟΤΑ.

Βέβαια οι εκπρόσωποι της Τ.Α. όπως όλοι οι πολίτες, έχουν δικαίωμα πολιτικής γνώμης και έκφρασης, ως και θέσης για τα πολιτικά πράγματα της χώρας, στην εκτέλεση όμως των καθηκόντων τους, που τους έχουν ανατεθεί με την ψήφο των δημοτών τους, πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα συμφέροντα των κατοίκων αυτών, όπως αυτά ρυθμίζονται με βάση το νόμο, και να μην αποφασίζουν επηρεασμένα από κομματική σκοπιμότητα.

Η Τ.Α. πρέπει να παραμείνει μακριά από τους ιδιοτελείς κομματικούς ανταγωνισμούς. Τα μεν όργανα των ΟΤΑ (κοινοτήτων και δήμων αλλά και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης), να μπορούν έξω από κομματική εξάρτηση, εντολή και καθοδήγηση, ανεπηρέαστα να εκτελούν τα καθήκοντά τους, οι δε δημότες τους ανεπηρέαστοι να κάνουν την καλύτερη δυνατή επιλογή των οργάνων. Γιατί δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις που στην εκλογή των αντιπροσώπων της Τ.Α., άτομα με αναγνωρισμένη προσωπικότητα, ήθος και παρρησία αλλά ανένταχτα κομματικά, ενώ τυγχάνουν της εμπιστοσύνης της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος, κατά κομματική εντολή δεν μπορούν να εκλεγούν.

Έτσι, η άσκηση της εξουσίας με τις προϋποθέσεις που προαναφέραμε στη λήψη των αποφάσεων, εγγυάται την επίλυση των προβλημάτων της Τ.Α. γιατί η σύνθεση της εκπροσώπησης των ΟΤΑ, αποτελεί θεμέλιο δημοκρατικής λειτουργίας.

Ο θεσμός της Τ.Α. διασφαλίζεται με το άρθρο 102 του συντάγματος, που εμπίπτει στο γενικότερο πλαίσιο του ισχύοντος στη χώρα μας ατά το άρθρο 101 του συντάγματος, “αποκεντρωτικού” διοικητικού συστήματος.

Σύμφωνα λοιπόν με αυτό το θεσμό, η διοίκηση των “τοπικών υποθέσεων” ανήκει στις νομαρχίες, τους δήμους και τις κοινότητες, που απολαύουν διοικητικής αυτοτέλειας, ευρισκόμενης μεταξύ του αποκεντρωτικού και συγκεντρωτικού διοικητικού συστήματος.

Αυτό σημαίνει ότι, “οι κεντρικές κρατικές υπηρεσίες” έχουν το συντονισμό, τη γενική κατεύθυνση και τον έλεγχο των “περιφερειακών κρατικών οργάνων”, που έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα, όπως ορίζει ο νόμος επί των τοπικών υποθέσεων της περιφέρειάς τους, τόσο με το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης, όσο και με εκείνο της Τ.Α.

Κατά αυτό τον τρόπο, το κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων προς εκπλήρωση της αποστολής των δήμων και κοινοτήτων και συγχρόνως ασκεί “εποπτεία” επί αυτών, που διευκολύνει την ταχεία και απρόσκοπτη αντιμετώπιση των πολύπλοκων προβλημάτων της διοίκησης, χωρίς να εμποδίζει ή να ανακόπτει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ.

Για να επιτευχθεί όμως αυτό στην πράξη, δηλαδή, η ανεξαρτησία της Τ.Α., πρέπει όλοι οι κάτοικοι της υπαίθρου και των πόλεων, και ειδικά εκείνοι που αγωνίζονται να διοικούν τους ΟΤΑ, για μια καλύτερη ποιότητα ζωής, να αποδεσμευτούν από την ιδέα της ιδιοτελούς κομματικοποίησης, που είναι καταλυτικό φαινόμενο και να συσπειρωθούν στις ομάδες εκείνες που διέπονται από πνεύμα υγιούς πολιτικοποίησης των ΟΤΑ, ώστε να επέλθει και η εφαρμογή της “λαϊκής κυριαρχίας”.

Στόχος λοιπόν πρέπει να είναι η αποκομματικοποίηση των ΟΤΑ, γιατί ο μαρασμός, η κακοδαιμονία και γενικά η υποβάθμιση της ποιότητας ζωής του λαού μας, οφείλεται και προέρχεται σε μεγάλο βαθμό από την κομματικοποίηση της διοίκησης, που εκμηδενίζει την πολιτική υπόσταση

των διοικούντων και των διοικούμενων, αφού κατά κανόνα θυσιάζεται το συμφέρον των δημοτών στο βωμό του ιδιοτελούς κομματικού συμφέροντος.

2.4. Το νομικό καθεστώς των οργάνων της Τ.Α.

Όπως προείπαμε τα όργανα της Τ.Α. ασκούν διοικητικό λειτούργημα, αλλά δεν είναι υπάλληλοι με τη στενή έννοια του όρου, δηλαδή του κράτους ή των ΟΤΑ. Το χρονικό διάστημα που προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στη διαχείριση των κοινών και τοπικών υποθέσεων, έχει καθοριστεί από το νόμο εκ των προτέρων, δηλαδή, δεν διοικούν τους ΟΤΑ σε όλη τους τη ζωή. Η εξασφάλιση παραμονής τους στην Αρχή και ενάσκηση εξουσίας των ΟΤΑ, εξαρτάται από την επανεκλογή τους και μόνο, από τους κατοίκους του αντίστοιχου ΟΤΑ.

Βάση των νόμων αυτών, τα όργανα της Τ.Α., δεν υπάγονται στην κατηγορία των μόνιμων ή έκτακτων υπαλλήλων του δημοσίου, ούτε από πλευράς εργασίας, ούτε και χρόνου απασχόλησης, γιατί :

- i.* Τα αιρετά όργανα της Τ.Α. με την άσκηση των καθηκόντων τους στην Τ.Α. δεν ασκούν βιοποριστικό επάγγελμα, αλλά προσφέρουν έργο και εργασία στη διεκπεραίωση των αποφάσεων της εκλεγμένης τοπικής διοίκησης.
- ii.* Τα αιρετά αυτά όργανα της Τ.Α. δεν ασκούν τα καθήκοντά τους σε ορισμένο τόπο και ωράριο, όπως οι υπάλληλοι των ΟΤΑ.
- iii.* Το αξίωμά τους είναι τιμητικό και άμισθο κατά το νόμο, ΔΚΚ(άρθρο 160, παρ.1). Η αμοιβή των οργάνων αυτών, διαφέρει τυπικά μόνο, όσον αφορά τη νομική ονομασία των παροχών. Εξάλλου, οι πρόεδροι κοινοτήτων, οι δήμαρχοι και οι νομάρχες απολαμβάνουν και σύνταξη μετά από οκταετή ενάσκηση των καθηκόντων τους, βάση του άρθρου 1 Ν.91/1943, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε. Η παροχή αυτή του κράτους γίνεται με τη μορφή χορηγίας προς τους επικεφαλής των ΟΤΑ (νομάρχες, δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων), και έχει σκοπό

να εφελκύσει και να πείσει ικανούς υποψηφίους να αναδειχτούν και να αναλάβουν ως όργανα της Τ.Α. τη διαχείριση των “τοπικών υποθέσεων” χωρίς να ζημιωθούν στις δικές τους προσωπικές υποθέσεις¹⁰.

2.5. Σχέση της Τ.Α. και περιφερειακής ανάπτυξης.

Ο δρόμος ανάπτυξης της χώρας και ιδιαίτερα της περιφέρειας, περνάει μέσα από την τοπική αυτοδιοίκηση. Με γνώμονα τη σκέψη αυτή, πρέπει να καθορίσουμε τις έννοιες των λέξεων “Τοπική Αυτοδιοίκηση” και “Περιφερειακή Ανάπτυξη” και ακόμη, θα πρέπει να διευκρινιστεί ο σωστός συσχετισμός, που τυχόν υπάρχει ανάμεσα στην Τ.Α. και στην ανάπτυξη γενικά μιας χώρας και περισσότερο, ο βαθμός της επίδρασης και επιρροής της αναπτυξιακής προσπάθειας αυτής από την αποδοτική ή μη λειτουργία της Τ.Α..

Για την αυτοδιοίκηση δεν υπάρχει μονοσήμαντος και ξεκαθαρισμένος ορισμός. Γενικότερα σημαίνει ότι, σε συγκεκριμένο έδαφος και με την εργασία του ο λαός που κατοικεί μέσα σε αυτό, προσπαθεί να βελτιώσει τις συνθήκες διαβίωσής του, βοηθούμενος ως σύνολο και από την κεντρική διοίκηση. Δηλαδή, η Τ.Α. δεν είναι μόνο μορφή οργάνωσης, αλλά και τρόπος ζωής.

Λέγοντας “Ανάπτυξη” βέβαια, δεν εννοούμε την απλή αύξηση των οικονομικών μεγεθών, δηλαδή του ακαθαρίστου εγχώριου προϊόντος κλπ., αλλά εννοούμε μια σύνθετη και ολοκληρωμένη διαδικασία και διεργασία με περιεχόμενο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτιστικό, όπου η αυτοδιοίκηση και ανάπτυξη συμπλέκονται στη βελτίωση των συνθηκών ζωής και την ανύψωση του επιπέδου αυτής, σύμφωνα με το πνεύμα και των άρθρων 5 παρ.1 και 106 παρ.1, του ισχύοντος συντάγματος.

¹⁰ Αν.Τάχου, Διοικητική Επιστήμη, 1985, σελ.205 και του ιδίου Θεμελιώδεις Υποχρεώσεις Δημοσίων Υπαλλήλων, 1981, σελ.18 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αυτοτέλεια της Τ.Α. είναι το δικαίωμα των ΟΤΑ να αποφασίζουν κυριαρχικά, με δικά τους αιρετά όργανα και δικά τους οικονομικά μέσα, για την θεραπεία των τοπικών αναγκών. Αυτό προϋποθέτει όμως την συνύπαρξη της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, δηλαδή της ανεξαρτησίας απέναντι στο κράτος, που υπάρχει μόνο όταν συντρέχουν υπερ της Τ.Α. η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, σε τέτοιο βαθμό που η λειτουργία της να είναι απρόσκοπτη.

Το ισχύον σύνταγμα στο άρθρο 102 παρ. 6 κατοχυρώνει την οικονομική αυτοτέλεια της Τ.Α., αναφέροντας ότι, "Το κράτος μεριμνά, ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των ΟΤΑ.

Από το παραπάνω καταλαβαίνουμε, ότι το Κράτος θέλει να εξασφαλίσει στους ΟΤΑ, τα απαραίτητα οικονομικά μέσα για την εκπλήρωση των σκοπών τους, αλλά μέχρι ποιο βαθμό είναι διατεθειμένο, ή μπορεί να το υλοποιήσει αποφασιστικά για να γίνει η οικονομική αυτοτέλεια πραγματικότητα για την Τ.Α. εξαρτάται από τις εκάστοτε πολιτικές επιλογές.

Χωρίς "οικονομική αυτοτέλεια" δεν διασφαλίζεται "η αυτοδιοίκηση" της Τ.Α., αλλά αντίθετα καταλύεται. Την πραγματικότητα αυτή, την αγνόησε το κράτος μέχρι σήμερα.

Η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. περιλαμβάνει εξουσίες και δικαιώματα αυτών και μπορεί να διακριθεί σε:

- i. οργανική,
- ii. προσωπική και

iii. δημοσιονομική.

Η οργανική αυτοτέλεια των ΟΤΑ είναι το δικαίωμα να έχουν και να εκτελούν τις αποφάσεις τους με δικά τους όργανα. Τα όργανα αυτά διακρίνονται σε διοικούντα και υπαλλήλους.

Η προσωπική αυτοτέλεια αφορά το δικαίωμα εκλογής των διοικούντων αρχών και το δικαίωμα διορισμού, προαγωγής και παύσης των υπαλλήλων καθώς και το δικαίωμα άσκησης ιεραρχικού ελέγχου επ' αυτών.

Η δημοσιονομική αυτοτέλεια αφορά την οικονομική ανεξαρτησία του τοπικού οργανισμού, με την έννοια ότι μπορεί να έχει δική του περιουσία και δικά του έσοδα, να καθορίσει ελεύθερα τα έσοδά του και τα έξοδά του, να συντάσσει δικό του προϋπολογισμό και απολογισμό, να επιβάλλει δημόσια βάρη για την κάλυψη των εξόδων του και να ασκεί δικό του δημοσιονομικό αυτοέλεγχο.

Στο Σύνταγμα (άρθρο 102) προβλέπεται ότι «το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα, που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων, που είναι αναγκαία για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ...». Από το άρθρο αυτό απορρέει η υποχρέωση του Κράτους για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων που είναι απαραίτητοι για την εκπλήρωση της αποστολής των Ο.Τ.Α.

Το κράτος οφείλει να παρέχει στους Ο.Τ.Α. επαρκή οικονομικά μέσα για την εκπλήρωση των σκοπών τους. Τα μέσα αυτά πρέπει να προέρχονται κυρίως από ίδια έσοδα των Ο.Τ.Α. και ειδικότερα από φόρους που επιβάλλουν αυτοί και όχι από κρατικές επιχορηγήσεις.

Το Σύνταγμα δεν αναγνωρίζει στους Ο.Τ.Α. μία απεριόριστη φορολογική εξουσία, διότι αυτή θα μπορούσε να οδηγήσει σε μία υπερβολική επιβάρυνση του εθνικού εισοδήματος, που είναι κοινή πηγή των εσόδων όλων των φορέων δημόσιας εξουσίας, και έτσι να δυσκολέψει ή και να

αποκλείσει τη φορολογική εξουσία του κράτους και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Το άρθρο 9 παρ. 1 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας αναγνωρίζει στους τοπικούς οργανισμούς ένα δικαίωμα σε επαρκείς δικούς τους πόρους, τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα και οι οποίοι είναι τόσοι ώστε να μπορούν να ασκούν πραγματικά τις αρμοδιότητές τους. Πιο συγκεκριμένα ο Χάρτης προβλέπει πως ένα ποσοστό των πόρων των τοπικών οργανισμών πρέπει να προέρχεται από τοπικούς φόρους και τέλη (άρθρο 9). Σε ότι αφορά τις κρατικές επιχορηγήσεις πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογίας μεταξύ της άσκησης των αρμοδιοτήτων των τοπικών οργανισμών και του κόστους της άσκησης αυτής (άρθρο 9). Προβλέπει επίσης, ότι πρέπει να προστατεύονται οι οικονομικά ασθενέστεροι τοπικοί οργανισμοί με την ίση κατανομή πόρων από μέρους του κράτους, ώστε να επέρχεται διόρθωση των συνεπειών της άνισης κατανομής των δυνητικών πόρων των Ο.Τ.Α. χωρίς ταυτόχρονα να περιορίζεται η ελευθερία επιλογής τους στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας (άρθρο 9). Πρέπει επίσης να γνωμοδοτούν οι Ο.Τ.Α., έγκαιρα και μετά από πλήρη ενημέρωσή τους, για ότι αφορά τους τρόπους παροχής σ' αυτούς των πόρων που ανακατανέμονται δηλαδή των κρατικών επιχορηγήσεων (άρθρο 9), ενώ η παροχή αυτή δεν πρέπει να θίγει την ελευθερία της πολιτικής τους στο δικό τους πεδίο αρμοδιότητας (άρθρο 9). Ο Χάρτης καθορίζει ακόμα στην παράγραφο 8 του άρθρου 9, πως οι Ο.Τ.Α. πρέπει να έχουν πρόσβαση στην εθνική αγορά κεφαλαίων.

Οι Ο.Τ.Α. έχουν την δική τους περιουσία, της οποίας τα στοιχεία διακρίνονται σε δημόσια και ιδιωτικά. Στην δημόσια κτήση ανήκουν τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα σε εξυπηρέτηση δημόσιων (σχολικά κτίρια, η κινητή και ακίνητη περιουσία των σχολικών εφοριών), δημοτικών ή κοινοτικών σκοπών πράγματα. Η ιδιωτική περιουσία περιλαμβάνει κάθε άλλο περιουσιακό στοιχείο. Ιδιαίτερη κατηγορία αποτελούν οι κοινοτικές

βοσκές, που δεν ανήκουν στην δημόσια κτήση, αλλά διατίθενται μόνο για χρήση δημοτών.

Τούτο δοθέντων τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για να ανταποκρίνονται στο ρόλο τους, πρέπει να διαθέτουν οικονομική αυτοτέλεια. Η έλλειψη πόρων είναι ένα από τα μέσα αποδυνάμωσης της αυτοδιοίκησης, που χρησιμοποιούνται έτσι ώστε η Κεντρική Διοίκηση να μπορεί να ελέγχει και να ρυθμίζει τη δράση των Τοπικών Αρχών.

Χρειάζεται, λοιπόν, η εισαγωγή νομοθετικών ρυθμίσεων με βάση τις οποίες θα εκχωρούνται σημαντικοί οικονομικοί πόροι από την εκτελεστική εξουσία στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ώστε να καθίσταται αυτόνομη και να παύσει να είναι εξαρτημένη και δέσμια των αποφάσεων άλλων.

Πέραν της ανάγκης για αύξηση της ετήσιας τακτικής χορηγίας και της σύνδεσης της με τα τακτικά έσοδα του κράτους, η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα πρέπει να αποκτήσει αποκλειστικά δικούς της πόρους, ανεξάρτητους και αυτόνομους από την Κεντρική Διοίκηση, οι οποίοι θα της επιτρέπουν όχι μόνο να καλύπτει τις λειτουργικές της δαπάνες, αλλά και να ανταποκρίνεται στη διεύρυνση των ουσιαστικών της αρμοδιοτήτων σαν οργάνου λαϊκής συμμετοχής και προγραμματισμού, στην οικονομική και κοινωνική ζωή.

2. ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΕΣ

Εξαιρετικά σημαντικές¹¹, για τον ρόλο και την προοπτική της τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, είναι και οι ρυθμίσεις που αφορούν τα οικονομικά της. Πυρήνας των ρυθμίσεων αυτών είναι η ρητή κατοχύρωση της «οικονομικής αυτοτέλειας», που εξειδικεύεται αφενός με την διασφάλιση πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό και αφετέρου με την καθιέρωση ιδίων πόρων. Ειδικότερα:

2.1. Πρώτη σημαντική καινοτομία, προς την κατεύθυνση της πραγμάτωσης της οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, είναι η υιοθέτηση σαφώς

¹¹ ΚΕΔΚΕ-Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΙΤΑ-1985

αυστηρότερων επιταγών, όσον αφορά την σχετική υποχρέωση των αρμόδιων κρατικών οργάνων. Έτσι, η χαλαρά δεσμευτική προϊσχύσασα διάταξη (: «το κράτος μεριμνά ώστε να εξασφαλίζονται οι αναγκαίοι πόροι για την εκπλήρωση της αποστολής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης») αντικαταστάθηκε από μια σαφώς αυστηρότερη αλλά και πληρέστερη, σύμφωνα με την οποία: «Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά την διαχείριση των πόρων αυτών». Αν και αποφεύχθηκε μια εντονότερη διατύπωση για τον υποχρεωτικό χαρακτήρα αυτών των μέτρων, η δέσμευση των αρμόδιων κρατικών οργάνων -τα οποία προσδιορίζονται εμμέσως πλην σαφώς από την διάταξη- είναι εμφανώς επιτακτικότερη.

2.2. Ιδιαίτερα πρέπει να επισημανθεί, σε ό,τι αφορά την διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας, μια ακόμη διάταξη του άρθρο 102 παρ. 5, σύμφωνα με την οποία «Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και την μεταφορά των αντίστοιχων πόρων». Η διάταξη αυτή είναι απολύτως συμπληρωματική προς εκείνη που επιτρέπει, κατά τα ανωτέρω, μια τέτοια μεταφορά αρμοδιοτήτων, αποτελώντας κατά κάποιον τρόπο την αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή της. Πράγματι, μεταφορά αρμοδιοτήτων χωρίς αντίστοιχη μεταφορά πόρων, όπως έχει συμβεί στο παρελθόν (πρόσφατο παράδειγμα η διαχείριση των βρεφονηπιακών σταθμών) όχι μόνον επιβαρύνει υπέρμετρα τους ΟΤΑ, αυξάνοντας τα –πολλά ούτως ή άλλως- οικονομικά τους προβλήματα αλλά και οδηγεί νομοτελειακά στην χειροτέρευση των παρεχόμενων υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να υπονομεύεται η αξιοπιστία και η αποτελεσματικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

2.3. Σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της διασφάλισης της οικονομικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί και η συνταγματική καθιέρωση, για πρώτη φορά, «τοπικών εσόδων» των ΟΤΑ. Συγκεκριμένα, στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 5 του άρθρου 102 προβλέπεται ότι : «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης». Η ρύθμιση αυτή υπερβαίνει κατά πολύ την λογική των ανταποδοτικών τελών, που αποτελούσαν έως τώρα τον κύριο μηχανισμό είσπραξης ιδίως πόρων από τους ΟΤΑ, χωρίς όμως να φθάνει και μέχρι την ρητή καθιέρωση μιας παράλληλης -συμπληρωματικής έστω- αυτοδιοικητικής φορολογίας, όπως έχει προταθεί από τη θεωρία αλλά και από τις αυτοδιοικητικές ενώσεις πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και όπως ψηφίστηκε, η νέα ρύθμιση περί τοπικών εσόδων οδηγεί σε μια εντελώς διαφορετική θεώρηση και οργάνωση της φορολογικής πολιτικής, που θα συναρτηθεί βέβαια στενά με την αναγκαία αναδιάρθρωση των αυτοδιοικητικών θεσμών, όπως θα δούμε στη συνέχεια. Ειδικότερα, δε, δημιουργεί νέους όρους για τους μελλοντικούς ΟΤΑ, προκειμένου να διεκδικήσουν στην πράξη την -και κατά το Σύνταγμα πλέον επιβαλλόμενη- οικονομική αυτοτέλειά τους και να ξεφύγουν έτσι οριστικά τόσο από την οικονομική εξάρτηση και τον φτωχοπροδρομισμό όσο και από τις υπεκφυγές και τα άλλοθι. Κι αυτό είναι η βασικότερη ίσως προϋπόθεση για την αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία έχει ήδη προ πολλού καταστεί επιτακτική.

2.4. Επιπλέον, σημαντική αναμφίβολα είναι και η ρητή κατοχύρωση της αρχής της οικονομικής διαφάνειας, της οποίας δυστυχώς το έλλειμμα είναι σοβαρό σε ό,τι αφορά την διαχείριση αυτών των πόρων. Η αρχή αυτή εμπλουτίζει και επαναπροσδιορίζει το περιεχόμενο της διοικητικής εποπτείας, που περιορίζεται πλέον και ρητά σε έλεγχο νομιμότητας -είτε προληπτικό είτε κατασταλακτικό, αφού το Σύνταγμα δεν διακρίνει σχετικά-

και μπορεί να δώσει επιπλέον λύσεις στο ακανθώδες πρόβλημα των οικονομικών παρεκτροπών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συμπερασματικά λοιπόν, η διοικητική αυτοτέλεια μακριά από αυταρχικές επεμβάσεις της Κεντρικής Διοίκησης, η αποφασιστική αποκέντρωση εξουσιών και η οικονομική αυτοδυναμία αποτελούν τους βασικούς πυλώνες μετεξέλιξης των αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε πραγματικά αυτοδύναμα όργανα και όχι σε διεκπεραιωτές και εντολοδόχους μιας άλλης εξουσίας. Είναι φανερό ότι οι κοινωνίες του μέλλοντος δεν θα έχουν τη δομή του υπερτροφικού συγκεντρωτικού κράτους του παρελθόντος. Η εξέλιξη των κοινωνιών και η προαγωγή πραγματικών συστημάτων δημοκρατικής οργάνωσης θα επιφέρουν αποφασιστικό κτύπημα και θα αποδυναμώσουν καίρια το ισχυρό και παντοδύναμο κράτος της συγκεντρωτικής εξουσίας. Νέες μορφές οργάνωσης αυτοδιαχειριζόμενων τοπικών κοινωνιών θα αναδειχθούν ως η νομοτελειακή εξέλιξη ενίσχυσης του ρόλου των ιδίων των πολιτών.

Λιγότερο κράτος προς όφελος των τοπικών αρχών σημαίνει περισσότερη δημοκρατία και σημαίνει αυτεξούσιες κοινωνίες των πολιτών.

Είναι λοιπόν αναγκαίο να εγκαταλειφθούν αρτηριοσκληρωτικές και συντηρητικές αντιλήψεις και νοοτροπίες. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να πάψει να λειτουργεί και να αναπαράγεται σαν ένα απλό ξερό διοικητικό σύστημα, με συρρικνωμένες αρμοδιότητες και με αδυναμία εξόδου από έναν ασφυκτικό κλοιό συγκεντρωτικής εξουσίας.

Οι τολμηρές μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η μετατροπή της σε όργανο λαϊκής κυριαρχίας, βάθρο δημοκρατίας με αποφασιστική αποδυνάμωση του κεντρικού κράτους είναι η μεγάλη επιταγή της νέας εποχής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Α΄ ΒΑΘΜΟΥ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

1. Οι Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού πριν την εφαρμογή του Ν. 2539/1997.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ένας θεσμός που αναπτύχθηκε τόσο στην Αρχαία Ελλάδα όσο και στην Βυζαντινή Αυτοκρατορία. Ιδρυτής του θεσμού στην αρχαιότητα είναι ο Αθηναίος πολιτικός Κλεισθένης που διαίρεσε την Αθηναϊκή Πολιτεία με τους πολίτες της σε δήμους, με ξεχωριστά διοικητικά όργανα και ξεχωριστή για τους δημότες του κάθε δήμου προσωνομία. Τόσο ο αθηναϊκός πολιτισμός όσο και των Λακεδαιμονίων είχε ως βάση το θεσμό της αυτοδιοίκησης με απόλυτη αυτονομία της πόλης και των περιφερειακών κοινοτήτων. Ιδιαίτερα όμως, ο θεσμός αναπτύχθηκε κατά την διάρκεια της τουρκοκρατίας. Οι Τούρκοι δεν είχαν τη διοικητική ικανότητα να οργανώσουν το απέραντο κράτος τους. Γι' αυτό παραχώρησαν διοικητικά προνόμια στους υπόδουλους. Τα προνόμια αυτά καθιέρωναν σύστημα μιας κάποιας αυτοδιοίκησης, πράγμα που διευκόλυνε τους Τούρκους τοπικούς διοικητές να ασκούν την εξουσία τους στους ραγιάδες και ιδιαίτερα να εισπράττουν τους φόρους. Έτσι, η αναγνώριση των κοινοτικών θεσμών από τον κατακτητή στους χριστιανικούς πληθυσμούς της Ελλάδας, δεν αποτελεί απόρροια της δημοκρατικότητάς τους, αλλά της δημοσιονομικής τους πολιτικής. Στην ουσία οι κοινότητες χρησιμοποιούνται ως όργανα φορολογικού δικαίου και κοινωνικού ελέγχου του υπόδουλου πληθυσμού. Έτσι, οι κοινότητες λειτουργούν ως κέντρα πολιτικής ισορροπίας και συμβιβασμού μεταξύ κατακτητών και κατακτημένων. Οι κοινοτικοί άρχοντες εκλέγονται από τις ισχυρές οικογένειες των προυχόντων του τόπου και ασκούν σημαντικές εξουσίες. Η τάξη αυτή που έχει τις ρίζες της στο πριν από την τουρκοκρατία

εξασφαλίζει τώρα όχι μόνο την επιβίωση της, άλλα αποκτάει και πρόσθετη οικονομική δύναμη, αλλά και συνείδηση της ταξικής υπεροχής της απέναντι στα κατώτερα λαϊκά στρώματα. Κριτήριο για την ανάδειξη των αρχόντων στα κοινοτικά αξιώματα, εκτός από τον πλούτο και την τοπική κοινωνική αναγνώριση, είναι η ικανότητα, η τιμιότητα, η φρόνηση, αλλά και η ηλικία. Ο οριστικός διορισμός γίνεται με "μπουγιουρντί" από την Πόλη. Για τις υπηρεσίες τους προς την κοινότητα οι άρχοντες λαμβάνουν αντιμισθία όσο καιρό διαρκεί η θητεία τους. Οι εκλεγμένοι άρχοντες εκπροσωπούν την κοινότητα στις σχέσεις της με το κράτος και συγκροτούν τη νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία του τόπου. Οι αποφάσεις των αρχόντων εναρμονίζονται προς τις απαιτήσεις και τα συμφέροντα της υπερκείμενης τουρκικής εξουσίας.

Στο νέο ελληνικό κράτος παραμερίστηκε εντελώς ο θεσμός των κοινοτήτων που συνδέονταν τόσο στενά με την μακρά περίοδο της δουλείας του, όπου με τις αποφάσεις της Α' Εθνικής Συνέλευσης της Επιδαύρου στις 20-12-1821 καταργήθηκαν οι παλιές κοινότητες με απώτερο σκοπό την ενοποίηση της Διοίκησης. Στην Β' Εθνική Συνέλευση του Άστρους έχουμε την ψήφιση του οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών, σύμφωνα με τον οποίο οι επαρχίες υποδιαιρούνται σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Την διοικητική, δημοσιονομική και δικαστική ευθύνη των συνοικισμών αυτών είχαν οι δημογέροντες – οι οποίοι εκλέγονταν απ' ευθείας από τον λαό – σύμφωνα με τις οδηγίες των έπαρχων. Η Γ' Εθνοσυνέλευση με ψήφισμά της όρισε τον ίδιο τρόπο ανάδειξης των δημογερόντων και καθιέρωσε ρητά την κρατική εποπτεία των πράξεων τους. Η σχετική διάταξη όριζε ότι ο διοικητής, ο οποίος αντιστοιχούσε με τον σημερινό νομάρχη, επαγρυπνούσε για τις πράξεις των δημογερόντων.

Ουσιαστική οργάνωση της κοινοτικής αυτοδιοίκησης επιχείρησε να εφαρμόσει ο Ιωάννης Καποδίστριας. Ο Καποδίστριας, με ψηφίσματα στις 16-01-1828 και 01-01-1830, διαίρεσε την Επικράτεια σε τμήματα. Η Πελοπόννησος διαιρέθηκε σε επτά τμήματα, τα νησιά σε έξι και η Στερεά

Ελλάδα σε δύο. Στην συνέχεια, κάθε τμήμα διαιρέθηκε σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Το τμήμα διοικείτο από τον Επίτροπο, ο οποίος ήταν αντιπρόσωπος της Κυβέρνησης, η επαρχία από την κοινοτική δημογεροντία και η πόλη, η κωμόπολη, το χωριό από την κοινοτική δημογεροντία, που αποτελούσαν την τοπική διοίκηση. Το σύστημα που εισήγαγε ο Καποδίστριας απέβλεπε περισσότερο στην αντιπροσώπευση της Κυβέρνησης στην Περιφέρεια παρά στην αυτοδιοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Με όσα ισχύουν σήμερα θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το σύστημα των επαρχιακών και κοινοτικών δημογεροντιών αποτελούσε ένα μικτό σύστημα τοπικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης και ο διοικητικός (ή εκτελεστικός) ρόλος των δημογεροντιών περιλάμβανε λειτουργίες κρατικού και τοπικού χαρακτήρα. Από το περιεχόμενο της αριθμ. 1883/19-4-1828 Εγκυκλίου του Καποδίστρια, σε γενικές γραμμές και σ' ότι αφορά τις τοπικές υποθέσεις, προκύπτει ότι οι δημογεροντίες είχαν την ευθύνη για την υγεία, την αγορανομία και τις καθημερινές υποθέσεις.

Η βαυαρική Αντιβασιλεία με το βασιλικό διάταγμα της 27 Δεκεμβρίου 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων», προσπάθησε να οργανώσει εξ' αρχής την τοπική αυτοδιοίκηση σύμφωνα με το τότε γαλλικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Βασίλειο της Ελλάδος διαιρέθηκε σε δήμους. Οι δήμοι είχαν ταξινομηθεί σε τρεις τάξεις ανάλογα με τον πληθυσμό τους και ιδιαίτερα γεωφυσικά χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής: α) αυτοί που είχαν τουλάχιστον 10.000 κατοίκους, β) αυτοί που είχαν τουλάχιστον 2.000, γ) αυτοί που είχαν κάτω από 2.000. Οι δήμοι είχαν νομική προσωπικότητα, εφόσον ο νόμος όριζε ότι «ως προς την δημοτικήν περιουσίαν δύνανται οι δήμοι να ενεργούν όλα τα δικαιώματα και να εμβαίνουν εις όλα τα συναλλάγματα, όσα και οι πολιτικοί νόμοι συγχωρούσιν εις τους ιδιώτας εν γένει και δεν απαγορεύουσι ρητώς εις τους δήμους». Επίσης, γινόταν ρύθμιση των δημοτικών πόρων και της δημοτικής περιουσίας, που ήταν σύμφωνα με τον νόμο «ιδιοκτησία της ολομέλειας των δημοτών». Οι

δημοτικές αρχές ήταν ο δήμαρχος, οι δημαρχιακοί πάρεδροι και το δημοτικό συμβούλιο. Η άσκηση της κρατικής εποπτείας στις πράξεις των δημοτικών συμβούλων είχε ανατεθεί στους νομάρχες. Στις αρμοδιότητες των Δήμων άνηκε η τοπική και αγροτική αστυνομία, η ίδρυση και η συντήρηση δημοτικών σχολείων, η κατασκευή και η συντήρηση δημοτικών οδών, γεφυρών και υδραγωγείων καθώς και η ανόρυξη δημοτικών φρεάτων, η ενίσχυση ιδρυμάτων κοινωνικής περίθαλψης και γενικά η εκτέλεση όλων των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κοινωνική αποστολή των δήμων ή από ειδικές νομοθετικές διατάξεις.

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίστηκε συνταγματικά για πρώτη φορά από το Σύνταγμα του 1844, με το οποίο ο δήμος αναγνωρίστηκε έσω και έμμεσα ως μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 11).

Το Σύνταγμα του 1864 καθιέρωσε την άμεση εκλογή των δημοτικών αρχών, μεταξύ αυτών και του Δημάρχου (άρθρο 105), αναγνώρισε στους δήμους το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιέλαβε εγγυήσεις ορθότερης λειτουργίας της διαδικασίας εκλογής των οργάνων αυτών.

Με το Σύνταγμα του 1911 θεσπίστηκε με αυξημένη τυπική δύναμη, η αρχή της καθολικότητας της ψηφοφορίας στις δημαιρεσίες. Το άμεσο της εκλογής, η μυστικότητα και το σφαιρίδιο αφέθηκαν στην διάθεση, έστω και καταργητική, του κοινού νομοθέτη.

Νέα νομοθετική ρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε με τον νόμο ΔΝΖ' του 1912 «περί συστάσεων δήμων και κοινοτήτων». Ο νόμος θέσπισε την διάκριση των αυτοδιοικούμενων πρωτοβάθμιων οργανισμών, από άποψη οργάνωσης και λειτουργίας, σε αστικούς και αγροτικούς. Καθίσταται έτσι δυνατή αφενός η ίδρυση μικρότερων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αφετέρου δε η διαφορετική νομοθετική ρύθμιση κάθε μιας από τις δύο αυτές κατηγορίες. Η διαφορετική νομοθετική ρύθμιση μεταξύ του καθεστώτος οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και του αντίστοιχου νομοθετικού καθεστώτος των κοινοτήτων ήταν κάτι το αναγκαίο λόγω του

διαφορετικού πληθυσμού, της διαφορετικής πνευματικής ανάπτυξης των οργάνων της αυτοδιοίκησης και της διαφορετικής οικονομικής δυνατότητας που ήταν μεγαλύτερη στους δήμους και μικρότερη στις κοινότητες. Μια άλλη καινοτομία του νόμου αυτού ήταν ο θεσμός των συνδέσμων κοινοτήτων. Υπήρχε δηλαδή η δυνατότητα σε δύο ή περισσότερες κοινότητες να ιδρύσουν ένα ιδιαίτερο νομικό πρόσωπο για την εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων ή για την εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών. Καθορίστηκε επίσης, με τον νόμο αυτό, η άμεση εκλογή από τον λαό του δημάρχου, των παρέδρων και των δημοτικών και κοινοτικών συμβούλων κάθε τέσσερα χρόνια.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά πλήρως στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927. Σύμφωνα με αυτό, το κράτος θα έπρεπε να διαιρεθεί σε περιφέρειες μέσα στις οποίες οι πολίτες θα διαχειρίζονταν απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις (άρθρο 107). Την πρώτη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης θα αποτελούσε ο δήμος ή η κοινότητα. Το Σύνταγμα προέβλεπε τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών (1^{ου} βαθμού- δήμοι και κοινότητες - και 2^{ου} βαθμού - νομαρχίες), ανεξάρτητα από τους δήμους και τις κοινότητες καθώς και από τους συνδέσμους κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων (άρθρο 107 παρ. 2). Οι αποφάσεις για θέματα που αφορούσαν τον κύκλο αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης λαμβάνονταν έμμεσα από τα όργανα, τα οποία εκλέγονταν με καθολική ψηφοφορία ή άμεσα από τους ενεργούς πολίτες κάθε αυτοδιοικούμενης περιφέρειας (άρθρο 107 παρ. 4). Επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξάρτητης βαθμίδας η κεντρική εξουσία θα ασκούσε ανώτατη εποπτεία. Προκειμένου οι Οργανισμοί Τοπικοί Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) να εκπληρώσουν τα καθήκοντα που τους είχαν ανατεθεί, το κράτος μπορούσε να συντρέχει αυτούς οικονομικά, παρέχοντας τους οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό, σε περίπτωση που οι πόροι τους δεν επαρκούσαν (άρθρο 107 παρ. 5).

Με το Νομοθετικό Διάγραμμα της 31.7.1936 καταργήθηκε κάθε δαπάνη των δήμων και κοινοτήτων για την στοιχειώδη εκπαίδευση, καθώς επίσης και κάθε υποχρέωσή τους για εισφορά στους μισθούς των οπλιτών της Χωροφυλακής, που υπηρετούσαν σε κάθε δήμο ή κοινότητα. Αυτό σημαίνει ότι μέχρι και το 1926 η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν συνταγματικά υπεύθυνη για την οργάνωση της τοπικής αστυνομίας και την κατασκευή σχολείων καθώς και την συντήρηση και λειτουργία αυτών.

Το Σύνταγμα του 1952 καθιέρωσε ρητά την τοπική αυτοδιοίκηση. Σύμφωνα με το άρθρο 99 «η διοικητική οργάνωση του κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωσιν και την τοπικήν αυτοδιοίκησιν ως νόμος ορίζει». Η εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών γίνεται «δια καθολικής ψηφοφορίας». Με τον δημοτικό και κοινοτικό κώδικα (Νομοθετικό Διάταγμα 2888/1954), οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης διακρίνονταν σε αυτές που αναφέρονταν στο περιβάλλον (υπόνομοι, αποχέτευση, δρόμοι, πλατείες, γέφυρες, ύδρευση, καθαριότητα), στην αναψυχή (άλση, παιδικοί κήποι, χώροι αναψυχής, θαλάσσια λουτρά), στις εμπορικές υπηρεσίες (αγορές, επιχειρήσεις), στις παραγωγικές και αναπτυξιακές υπηρεσίες (άρδευση, εγγειοβελτικά έργα, βοσκότοποι) και στις προσωπικές υπηρεσίες (παροχή ηλεκτρικού ρεύματος).

Το δικτατορικό Σύνταγμα του 1968/1973 περιλάμβανε με το άρθρο 121 διατάξεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι οποίες παρέμειναν ανενεργές σε όλη την διάρκεια της δικτατορίας, εφόσον το ίδιο το περιεχόμενό τους αναιρούσε ένα από τα βασικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή το αιρετό των οργάνων τους.

Το Σύνταγμα το 1975 αποσαφηνίζεται η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης, που διαρθρώνεται σε βαθμίδες και που την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες καθορίζονται από τον κοινό νομοθέτη (άρθρο 102). Η έννοια αυτή μπορεί να οριστεί ως εξής: Τοπική αυτοδιοίκηση είναι η αυτοτελής (με ίδια ευθύνη) άσκηση τοπικής

δημόσιας διοίκησης από ένα εδαφικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την σύμπραξη του συνόλου του (λαού) και υπό την εποπτεία του κράτους.

Από τον ορισμό αυτό προκύπτουν τα πέντε ουσιώδη εννοιολογικά στοιχεία της τοπικής αυτοδιοίκησης που κατοχυρώνονται από την προαναφερόμενη συνταγματική διάταξη:

- i.* η ύπαρξη οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ως εδαφικών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου,
- ii.* η άμεση εκλογή των οργάνων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης,
- iii.* η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης,
- iv.* η κρατική εποπτεία και
- v.* η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η Ελλάδα είχε σε σχέση με τον πληθυσμό της τον μεγαλύτερο αριθμό οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρώπη μετά την Γαλλία. 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.

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.

Επίσης, η πολιτεία με τους παραπάνω νόμους δημιούργησε τους αναπτυξιακούς συνδέσμους (Ν. 1416/84, 572 αναπτυξιακοί σύνδεσμοι συνολικά) και τις γεωγραφικές ενότητες (Ν. 1622/86, 1116 γεωγραφικές

ενότητες συνολικά). Με τον νόμο 2218/94 δημιουργήθηκαν τα συμβούλια περιοχής (492 συμβούλια περιοχής) τα οποία ήταν στην ουσία σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων που προβλέπονταν από το σύνταγμα και λειτουργούσαν όπως οι άλλοι σύνδεσμοι. Φιλοδοξία ήταν τα συμβούλια περιοχής να γίνουν πόλοι έλξης και συνένωσης όλων των δραστηριοτήτων των κατοίκων της περιοχής ώστε να συμβάλουν στην δημιουργία νέων ισχυρών δήμων με την εθελοντική συνένωση.

Η εφαρμογή του Σχεδίου Καποδίστρια μείωσε τον αριθμό των δήμων σε 901 και των κοινοτήτων σε 123. Η διοικητική μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε από αναλυτική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της. Το ψήφισμα του τακτικού συνεδρίου της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ), που πραγματοποιήθηκε στην Ρόδο στις 20-24 Οκτωβρίου 1999, αναφέρει ανάμεσα σε άλλα: «...Με την νέα πραγματικότητα που έχει δημιουργηθεί στην 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 Τοπικής Αυτοδιοίκησης να αναπτύξουν όλες τις απαραίτητες υποστηρικτικές πολιτικές και να αναλάβουν πρωτοβουλίες οικονομικής ενίσχυσης και υλοποίησης των εξαγγελιών καθώς και την συνεχή ενημέρωση και πληροφόρηση των νέων ΟΤΑ, ώστε στο συντομότερο δυνατό χρόνο να μεταβληθούν αυτοί σε ισχυρούς και σύγχρονους Δήμους, κύτταρα τοπικής ανάπτυξης και προκοπής... Αναβάθμιση και επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου με τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της Αυτοδιοίκησης και σύνταξη νέου χάρτη για το σύνολο των αρμοδιοτήτων των δράσεων και των λειτουργιών της Αυτοδιοίκησης. Άμεση αποκέντρωση της φορολογικής εξουσίας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, στα πλαίσια συμφωνημένων κανόνων και όρων και ανάλογα με τη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών....»

2. Η νομοθετική Κατοχύρωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού.

Το Σύνταγμα του 1975 με το άρθρο 102 εγγυάται ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, διακεκριμένα από το νομικό πρόσωπο του Κράτους με την στενή του έννοια. Άρα, οι Οργανισμοί Τοπικοί Αυτοδιοίκησης δεν έχουν μόνο αρμοδιότητα αλλά και δικαιώματα και υποχρεώσεις, έχουν δικό τους προσωπικό, δική τους περιουσία και δικό τους προϋπολογισμό.

Φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εδαφικά νομικά πρόσωπα. Κάθε ένα τέτοιο νομικό πρόσωπο περιλαμβάνει τρία στοιχεία δηλ. λαό, έδαφος και εξουσία. Η διαφορά μεταξύ του κράτους και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αφορά στην εξουσία. Η εξουσία του κράτους είναι πρωτότυπη ή πρωτογενής, η δε εξουσία των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι παράγωγη ή δοτή.

Από τους συνταγματικά κατοχυρωμένους θεσμούς των δήμων και κοινοτήτων απόρρεε αναμφίβολα ένα δικαίωμα δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης. Το περιεχόμενο του δικαιώματος της δημοτικής και κοινοτικής αυτοδιάθεσης των πολιτών είναι μόνο η ίδρυση και η κατάργηση των τοπικών οργανισμών όχι όμως η τοπική αυτοδιοίκηση γενικά. Από την έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης και από την συνταγματικής της κατοχύρωση συνάγεται μόνο το δικαίωμα αυτοδιοίκησης των τοπικών οργανισμών και όχι ένα δικαίωμα των πολιτών στην αυτοδιοίκηση των τοπικών οργανισμών.

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 δίνει το δικαίωμα στον νομοθέτη να καθορίζει ελεύθερα τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεσμευόμενος μόνο από την διάταξη του άρθρου 101 παρ. 2 αυτού. Αυτός υπόκειται κατά τον καθορισμό αυτόν σε ένα μόνο περιορισμό που προκύπτει από την δημοκρατική αρχή, που αποτελεί επέκταση της έννοιας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο περιορισμός αυτός αφορά την

υποχρέωση του νομοθέτη για την σύσταση ενός συλλογικού οργάνου, το οποίο θα ενεργεί ως αντιπρόσωπος του λαού.

Επομένως, είναι αντισυνταγματική η διαχείριση της εξουσίας από ένα και μόνο πρόσωπο. Αντίθετα, φαίνεται συνταγματική η καθιέρωση ενός συστήματος, στο οποίο το μοναδικό όργανο ενός τοπικού οργανισμού είναι η λαϊκή αντιπροσωπεία π.χ. το συμβούλιο. Επιπροσθέτως, η αρχή της διακρίσεως των εξουσιών δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής στην τοπική αυτοδιοίκηση, διότι ο θεσμός αυτός περιλαμβάνει αποσυγκέντρωση μόνο της εκτελεστικής εξουσίας και όχι και των άλλων δύο.

Το δικαίωμα διαχείρισης των τοπικών υποθέσεων ανήκει υπό το ισχύον Σύνταγμα μόνο στους τοπικούς οργανισμούς, όργανα των οποίων είναι οι πολίτες ή οι αντιπροσωπείες αυτών.

Η δημιουργία νέων μονάδων τοπικής αυτοδιοίκησης, οι εδαφικές τους μεταβολές, η ρύθμιση των ορίων, των περιφερειών κ.λ.π., ρυθμίζονται από την Πολιτεία με νόμο ή με κανονιστικό διάταγμα στηριζόμενο σε εξουσιοδότηση νόμου μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Ο καθορισμός των ορίων κάθε δήμου ή κοινότητας επιβάλλεται, διότι οι σκοποί που επιδιώκονται από κάθε τοπικό οργανισμό αφορούν μόνο τους κατοίκους της περιφέρειάς τους.

Για την ίδρυση νέων δήμων ή κοινοτήτων λαμβάνεται υπόψη ο πληθυσμός της επίσημης απογραφής.

Η περιφέρεια κάθε δήμου ή κοινότητας καθορίζεται από ειδική επιτροπή, κατά της έκθεσης της οποίας χωρεί προσφυγή στο Διοικητικό Πρωτοδικείο (άρθρο 13-16 Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα). Η μεταβολή των ορίων των τοπικών οργανισμών δεν αποτελεί τοπική υπόθεση. Επηρεάζει πάντως ποικιλοτρόπως τα συμφέροντα της τοπικής κοινωνίας. Η ενεργή σύμπραξη των εκλογέων – κατοίκων στο σχεδιασμό των μεταβολών των ορίων αποτελεί ένα δικαίωμα δημοκρατικής συμμετοχής, το οποίο εν όψει του

συνταγματικού πλαισίου της τοπικής συμμετοχικής δημοκρατίας, δεν μπορεί να συρρικνωθεί παρά μόνο να διερευνηθεί.

Η διάκριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' Βαθμού σε μεγάλους και μικρούς δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας, επομένως είναι συνταγματικός ο καθορισμός συμβουλίων με διαφορετικό αριθμό μελών, ανάλογα αν πρόκειται για μεγάλο ή μικρό δήμο ή κοινότητα (άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 2539/1997) και κατά συνέπεια ο καθορισμός διάφορου εκλογικού μέτρου.

Σύμφωνα με τον ισχύοντα Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα τα όργανα που διοικούν τους δήμους και τις κοινότητες είναι συλλογικά και μονομελή. Συλλογικά όργανα του Δήμου είναι το δημοτικό συμβούλιο που αποτελείται από 13 έως 45 Μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό, και η δημορχιακή επιτροπή. Συλλογικό όργανο της κοινότητας είναι το κοινοτικό συμβούλιο, που αποτελείται από 9 έως 11 Μέλη συμπεριλαμβανομένου και του προέδρου. Μονομελή όργανα είναι ο δήμαρχος και οι αντιδήμαρχοι για τον δήμο, ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος για την κοινότητα.

2.1. Ν.2539/97-ΑΝΑΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ Α' ΒΑΘΜΟΥ

Με το Νόμο 2539/1997, η Πολιτεία προέβη στην αναδιαμόρφωση του καθεστώτος των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμων, κοινοτήτων και επαρχείων). Στόχος ήταν η μείωση του αριθμού των κοινοτήτων και η αύξηση του αριθμού των δήμων που θα προέκυπταν από την συνένωση των κοινοτήτων με σκοπό της αύξηση της οικονομικής, αναπτυξιακής και πολιτισμικής αυτοτέλειας τους και την καλύτερη διαχείριση και αξιοποίηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων.

Με το νόμο αυτόν, οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν την παρακάτω εικόνα :

	Αριθμός Ο.Τ.Α. πριν τον Ν. 2539/97	Αριθμός Ο.Τ.Α. μετά τον Ν. 2539/97
Δήμοι	457	900
Κοινότητες	5.318	133
Σύνολο	6.775	1.033

Από τους 900 νέους Δήμους :

- 747 προέρχονται από τη συνένωση άλλων Δήμων και Κοινοτήτων
- 2 από αναγνώριση Κοινοτήτων σε Δήμο
- 151 Δήμοι παρέμειναν χωρίς καμία μεταβολή.

Από τις 133 Κοινότητες :

- 22 προέρχονται από συνένωση άλλων Κοινοτήτων
- 111 Κοινότητες παρέμειναν χωρίς καμία μεταβολή.

2.2 Δημοτικά και Κοινοτικά Διαμερίσματα

Με τον Νόμο 2539/1997 θεσπίζεται ο όρος “Δημοτικό ή Κοινοτικό Διαμέρισμα”, που αποτελεί, αντίστοιχα, υποδιαίρεση της ενιαίας εδαφικής περιφέρειας κάθε νέου Δήμου και κάθε νέας Κοινότητας που έχει προκύψει από συνένωση Δήμων και Κοινοτήτων.

Το δημοτικό ή κοινοτικό διαμέρισμα αποτελείται:

- α) από την εδαφική περιφέρεια του κάθε καταργούμενου με τη συνένωση Δήμου ή Κοινότητας και του κάθε συνοικισμού που προσαρτάται στο Δήμο ή στην Κοινότητα, που συνιστάται από συνένωση άλλων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- β) από τον πληθυσμό του καταργηθέντος Δήμου ή Κοινότητας ή του προσαρτηθέντος συνοικισμού.

Στο δημοτικό ή στο κοινοτικό διαμέρισμα περιλαμβάνονται και όλοι οι οικισμοί ή αυτοτελείς συνοικισμοί, καθώς και η λοιπή εδαφική περιφέρεια κάθε πρώην Δήμου ή Κοινότητας ή κάθε συνοικισμού που προσαρτάται στο νέο Δήμο ή Κοινότητα, μαζί με τον πληθυσμό τους.

2.3 Τοπικά Συμβούλια

Σε κάθε δημοτικό ή κοινοτικό διαμέρισμα λειτουργεί στα πλαίσια του νέου Δήμου, ένα δημοτικό νομικό πρόσωπο με ονομασία "Τοπικό Συμβούλιο και το όνομα του πρώην Οργανισμού Τοπικού Αυτοδιοίκησης που συνενώθηκε ή προσαρτήθηκε". Οι εκλογές για την ανάδειξη του διοικητικού συμβουλίου του Τοπικού Συμβουλίου γίνονται ταυτόχρονα με τις εκλογές για την ανάδειξη των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων.

Σε δημοτικά διαμερίσματα με πληθυσμό πάνω από 1500 κατοίκους τα τοπικά συμβούλια είναι επταμελή, σε εκείνα με πληθυσμό από 300 μέχρι 1500 κατοίκους είναι πενταμελή και στα υπόλοιπα με πληθυσμό μέχρι 300 κατοίκους είναι τριμελή. Οι πρόεδροι των πενταμελών και των επταμελών τοπικών συμβουλίων είναι και δημοτικοί σύμβουλοι, ενώ οι πρόεδροι των τριμελών τοπικών συμβουλίων θα είναι δημαρχιακοί πάρεδροι.

Οι αλλαγές όμως που εισήγαγε το Σχέδιο Καποδίστρια, δεν αφορούσαν μόνο τις χωροταξικές μεταβολές στον χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και σημαντικές οικονομικές και διοικητικές λειτουργικές αλλαγές όπως:

- i.* Με το άρθρο 12 καθορίστηκε ότι από το οικονομικό έτος 1999 υποβάλλονται ετησίως στο Ελεγκτικό Συνέδριο αντίγραφα των απολογισμών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνοδευόμενα α) από τις σχετικές επ' αυτών εκθέσεις και πράξεις των αρμοδίων οργάνων τους και β) από τα στοιχεία που καθορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού

Συνεδρίου που εκδίδεται σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 4 του Οργανισμού του (Προεδρικό Διάταγμα 774/1980 Α'189).

- ii. Με το άρθρο 13 καθορίστηκε ότι για την πραγματοποίηση των υποδομών και την υποστήριξη της οργάνωσης και λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων καθώς και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καταρτίζεται ως ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης(Ε.Π.Τ.Α.). Το Ε.Π.Τ.Α. έχει πενταετή χρονική διάρκεια (1998 - 2002) που μπορεί να παραταθεί σε επτά χρόνια (1998 - 2004) με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου.

Το Ε.Π.Τ.Α. περιέχει:

- Το Υποπρόγραμμα 1 για τη χρηματοδότηση των αναγκαίων ελάχιστων λειτουργικών δαπανών των δήμων και κοινοτήτων.
- Το Υποπρόγραμμα 2 για τη χρηματοδότηση της εκπόνησης των αναγκαίων μελετών και της αντίστοιχης συμβουλευτικής υποστήριξης για την εφαρμογή τους, της προμήθειας και εγκατάστασης μηχανογραφικού εξοπλισμού και των απαραίτητων προγραμμάτων ενημέρωσης και κατάρτισης, για την οργάνωση και μηχανοργάνωση των δήμων και κοινοτήτων αυτών και την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού τους.
- Το Υποπρόγραμμα 3 για τη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής για τους δήμους και κοινότητες αυτές, καθώς και λοιπών δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης.
- Το Υποπρόγραμμα 4 για τη χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτιστικής υποδομής και

σχετικών προγραμμάτων των δήμων και κοινοτήτων αυτών, καθώς και μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων τους.

- Το Υποπρόγραμμα 5 για τη χρηματοδότηση έργων ανάλογων με τα αναφερόμενα στα ανωτέρω Υποπρογράμματα 2,3 και 4.
- iii.* Με το άρθρο 19 αποφασίστηκε η κατάργηση των επαρχιών ως μονάδες της διοικητικής διαίρεσης της χώρας από 1^{ης} Ιανουαρίου 1999.
- iv.* Με το άρθρο 22 καθορίστηκε ότι οι αιτήσεις πολιτών για έκδοση πιστοποιητικών ή αποσπασμάτων ληξιαρχικών πράξεων είναι δυνατόν να υποβάλλονται τηλεφωνικά μέσω ΟΤΕ.
- v.* Με το άρθρο 23 αποφασίστηκε ότι κάθε Δήμος μπορεί να συνάπτει με όμορους δήμους και κοινότητες συμβάσεις με τις οποίες αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησής της. Οι συμβάσεις αυτές καλούνται "συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας". Σ' αυτές μπορεί να συμμετέχει και νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου του αναλαμβάνοντας δήμου.

Η εφαρμογή του Νόμου προκάλεσε πολλαπλές αντιδράσεις από κοινότητες ή δήμους που δεν ήθελαν να συνενωθούν ή διαφωνούσαν με την επιλογή της έδρας του νέου δήμου. Αξιοσημείωτο και ενδεικτικό της αντίδρασης αυτής ήταν ότι από το 1998, οι κάτοικοι των κοινοτήτων Βραχασίου και Ζωνιανών στην Κρήτη και της Τσαριτσάνης στο νομό Λάρισας, δεν έχουν αυτοδιοικητικές Αρχές.

Το 2006 με τροπολογία που ψηφίστηκε κατά πλειοψηφία στην Βουλή αυτονομήθηκαν από τον «Καποδίστρια» οι κοινότητες Βραχασίου, Ζωνιανών, Μιλάτου και Τσαριτσάνης, γεγονός που προκάλεσε ποικίλες αντιδράσεις και ανέβασε τους τόνους μεταξύ Κυβέρνησης και Αντιπολίτευσης αλλά και μεταξύ Κυβέρνησης και Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων.

Η τροπολογία αυτή προκάλεσε επιπλέον αντιδράσεις σε κατοίκους κοινοτήτων που δεν ήθελαν να συνενωθούν, σύμφωνα με το Σχέδιο Καποδίστρια, αλλά και δεν συμπεριλήφθηκαν σε αυτήν όπως οι κάτοικοι του Νέου Μαρμαρά Χαλκιδικής και του Αγίου Ιωάννη Λασιθίου.

3. Οι Ασκούμενες Αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού.

Σύμφωνα με το άρθρο 75 του Νόμου 3463/2007 οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως, τους τομείς:

ι. Ανάπτυξης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

- 1. Η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων ή ανανεώσιμων μορφών ενέργειας, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των σχετικών έργων και εγκαταστάσεων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.*
- 2. Η μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, εκμετάλλευση και διαχείριση των δικτύων φυσικού αερίου, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.*
- 3. Ο εξηλεκτρισμός, η επέκταση ηλεκτρικών δικτύων και γενικότερα δικτύων ενέργειας, εντός των διοικητικών τους ορίων, για κοινωφελείς σκοπούς, καθώς και για την τόνωση της ανάπτυξης της τοπικής οικονομίας.*
- 4. Η μελέτη, κατασκευή και εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες που καθορίζονται στο πλαίσιο του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού.*

5. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους.
6. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας για την ανάπτυξη της περιοχής τους.
7. Ο σχεδιασμός, η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση υποδομών για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας, όπως έργων οδοποιίας, συστημάτων άρδευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων.
8. Η εκπόνηση, υλοποίηση και η συμμετοχή σε προγράμματα για την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών τους και την προώθηση εναλλακτικών μορφών τουρισμού, καθώς και η δημιουργία θερέτρων και άλλων εγκαταστάσεων αναψυχής και διακοπών.
9. Η διοίκηση και εκμετάλλευση των χώρων της ζώνης λιμένα δικαιοδοσίας τους, καθώς και η κατασκευή και συντήρηση των αναγκαίων λιμενικών έργων.
10. Η ίδρυση, κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών αγορών.
11. Η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση αποθηκευτικών χώρων υγρών καυσίμων.
12. Η διαχείριση, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών κτιρίων.
13. Η εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών δασών.
14. Η διαχείριση και εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών καλλιεργητικών εκτάσεων και βοσκοτόπων, καθώς και αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων που τους παραχωρούνται από το Δημόσιο.

ii. Περιβάλλοντος, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

15. Η εκπόνηση τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.
16. Η προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία του εδάφους και των εσωτερικών υδάτων από την αλιεία (λιμνοθάλασσες, λίμνες, ιχθυοτροφεία, ποταμοί) και η καταπολέμηση της ρύπανσης στην περιφέρειά τους.
17. Η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών εργαστηρίων.
18. Η καθαριότητα όλων των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού και η λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία των κοινόχρηστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς, σύμφωνα με την κείμενη σχετική νομοθεσία.
19. Η παροχή συνδρομής στην αρμόδια πυροσβεστική υπηρεσία, με κάθε πρόσφορο μέσο που διαθέτουν, για την αντιμετώπιση πυρκαγιών, ιδίως σε περιοχές που έχουν δασικό χαρακτήρα.
20. Η ίδρυση και λειτουργία σφαγείων.
21. Η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης.
22. Η λήψη μέτρων για την αποκατάσταση και ανάπλαση των περιοχών της περιφέρειάς τους, κυρίως σε περιοχές όπου αναπτύσσεται εκμετάλλευση ορυκτού πλούτου και εγκαθίστανται μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων.

23. Η συμμετοχή τους σε θέματα πολεοδομίας, χωροταξίας και χρήσεων γης, όπως αυτή προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία.
24. Ο καθορισμός των χώρων για τη δημιουργία κοιμητηρίων και η παροχή γνώμης για τον καθορισμό χώρων αποτέφρωσης νεκρών.

iii. Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η εξασφάλιση και διαρκής βελτίωση των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών στις πόλεις και τα χωριά όπως η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων ύδρευσης, αφαλάτωσης, τηλεθέρμανσης, έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, η δημιουργία χώρων πρασίνου, χώρων αναψυχής, πλατειών και λοιπών υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων.
2. Η συμμετοχή στο έργο της αστικής συγκοινωνίας και η διενέργεια μεταφοράς για τη μετακίνηση κατοίκων της περιοχής τους, καθώς και η μεταφορά για την εξυπηρέτηση και την αναψυχή αυτών, όπως ορίζεται στο άρθρο 83 και στη σχετική νομοθεσία.
3. Ο καθορισμός, η κατασκευή, συντήρηση και εκμετάλλευση υπόγειων και υπέργειων χώρων στάθμευσης, καθώς και ο έλεγχος της στάθμευσης των αυτοκινήτων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.
4. Η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, η απομάκρυνση εγκαταλελειμμένων οχημάτων και γενικότερα η λήψη μέτρων για την αποφυγή δυσμενών επιδράσεων στην ασφάλεια της κυκλοφορίας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

5. Ο καθορισμός των χώρων και των όρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών και των εμποροπανηγύρεων, για άσκηση υπαίθριων εμπορικών δραστηριοτήτων, που διενεργούνται στην περιφέρειά τους, κατά τη σχετική νομοθεσία, καθώς και των χώρων για την προσωρινή διαμονή μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.
6. Ο καθορισμός χώρων για την τοποθέτηση πλαισίων προβολής υπαίθριας διαφήμισης, καθώς και ο προσδιορισμός ειδικότερων προδιαγραφών κατασκευής και προϋποθέσεων τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων, σύμφωνα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας.
7. Η προστασία του καταναλωτή με τη δημιουργία Γραφείων Ενημέρωσης του καταναλωτή σχετικά με θέματα που αφορούν τα δικαιώματά του, την ποιότητα των προσφερόμενων αγαθών και υπηρεσιών και τις επιπτώσεις τους στην υγεία και το περιβάλλον, σε συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές.
8. Ο προσδιορισμός ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων της ίδρυσης και εγκατάστασης καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων της δικαιοδοσίας τους που επηρεάζουν το φυσικό, πολιτιστικό και αρχιτεκτονικό περιβάλλον, καθώς και την αισθητική, φυσιογνωμία και τις εν γένει λειτουργίες της πόλης.
9. Ο προσδιορισμός των όρων και των ωρών λειτουργίας μουσικής σε καταστήματα, τα οποία λειτουργούν στην πόλη, στο πλαίσιο των υγειονομικών και κανονιστικών διατάξεων της διοίκησης.
10. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, όπως ο υγειονομικός έλεγχος των δημοτικών και κοινοτικών δεξαμενών νερού, ο υγειονομικός

έλεγχος των καταστημάτων και επιχειρήσεων που λειτουργούν στην περιφέρειά τους, ο έλεγχος της ηχορύπανσης, της κοινής ησυχίας και της εκπομπής ρύπων, θορύβων και άλλων επιβαρύνσεων του περιβάλλοντος από τροχοφόρα, η περισυλλογή και εν γένει η μέριμνα για τα αδέσποτα ζώα και η δημιουργία καταφυγίων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

11. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της ζωής και της περιουσίας των κατοίκων, όπως ο έλεγχος σήμανσης των εργασιών που εκτελούνται στις οδούς και της τήρησης των υποχρεώσεων αυτών που εκτελούν έργα και εναποθέτουν υλικά και εργαλεία στις οδούς του δημοτικού ή κοινοτικού δικτύου, η λήψη μέτρων και ο έλεγχος για την προστασία από επικίνδυνες οικοδομές, από έλλειψη μέτρων ασφάλειας και υγιεινής σε εργασίες που εκτελούνται και γενικότερα από δραστηριότητες που εγκυμονούν κινδύνους για τη ζωή και την περιουσία των κατοίκων.
12. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία και αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών.
13. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την απρόσκοπτη πρόσβαση στους κοινόχρηστους χώρους.
14. Η ονομασία των οδών, πλατειών, η τοποθέτηση πινακίδων πληροφορίας και η αρίθμηση κτισμάτων.

iv. Απασχόλησης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η υλοποίηση ή η συμμετοχή σε ολοκληρωμένα τοπικά σχέδια και προγράμματα δράσης και πρωτοβουλίες για την εφαρμογή και ανάπτυξη πολιτικών προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων

κατηγοριών ανέργων, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

2. Προώθηση και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης, με την ίδρυση και λειτουργία Κέντρων Επαγγελματικού Προσανατολισμού και Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης προσαρμοσμένα στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες και κυρίως των πληθυσμών των ορεινών, αγροτικών και νησιωτικών περιοχών, στο πλαίσιο του εθνικού και ευρωπαϊκού σχεδιασμού.
3. Συμβολή στην απορρόφηση του εργατικού δυναμικού της περιοχής τους με την ανάπτυξη συμβουλευτικών δράσεων που παρέχονται δωρεάν προς τους ανέργους, με στόχο την υποστήριξη και την ενθάρρυνσή τους για την εξεύρεση απασχόλησης, καθώς και στην προώθηση ίσων ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας, με τη δημιουργία Δημοτικών και Κοινοτικών Γραφείων Ενημέρωσης για την Απασχόληση, σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις επιχειρήσεις της περιοχής τους.

ν. Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις που αποσκοπούν στην υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και της τρίτης ηλικίας, με την ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων και ιδρυμάτων όπως παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης και ημερήσιας φροντίδας, ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, γηροκομείων κ.λπ. και τη μελέτη και εφαρμογή σχετικών κοινωνικών προγραμμάτων.

2. Η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα, που στοχεύουν στη μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή ψυχικής υγείας, όπως δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συνουκούντων προσώπων και κέντρων πρόληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών.
3. Η μέριμνα για τη στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων δημοτών, με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης κατά τις προβλέψεις αυτού του Κώδικα.
4. Η σχεδίαση, η οργάνωση, ο συντονισμός και η εφαρμογή προγραμμάτων και πρωτοβουλιών για την πρόληψη της παραβατικότητας στην περιφέρειά τους, με τη δημιουργία Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης Παραβατικότητας.
5. Ο σχεδιασμός και εφαρμογή προγραμμάτων ή συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.
6. Η προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της

κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης του Δήμου και της Κοινότητας.

νι. Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η κατασκευή, διαχείριση και βελτίωση των υλικοτεχνικών υποδομών του εθνικού συστήματος της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Παιδείας και ιδιαίτερα η συντήρηση, η καθαριότητα και η φύλαξη των σχολικών κτιρίων.
2. Η ίδρυση και λειτουργία βιβλιοθηκών.
3. Η ίδρυση και λειτουργία κέντρων δημιουργικής απασχόλησης παιδιών.
4. Η ίδρυση και λειτουργία πάρκων κυκλοφοριακής αγωγής.
5. Η εφαρμογή πολιτικών για την ανάδειξη και προστασία του τοπικού πολιτισμού, η προβολή των πολιτιστικών αγαθών και των σύγχρονων πολιτιστικών έργων που παράγονται σε τοπικό επίπεδο, με τη δημιουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, μουσείων, πινακοθηκών, κινηματογράφων και θεάτρων, φιλαρμονικών και σχολών διδασκαλίας μουσικής, σχολών χορού, ζωγραφικής, γλυπτικής κ.λπ., καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων.
6. Η προστασία μουσείων, μνημείων, σπηλαίων, καθώς και αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής και των εγκαταστάσεων αυτών.
7. Η επισκευή, συντήρηση και αξιοποίηση παραδοσιακών και ιστορικών σχολικών κτιρίων και κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς.
8. Η διοργάνωση συναυλιών, θεατρικών παραστάσεων και άλλων πολιτιστικών εκδηλώσεων ή η συμμετοχή τους σε αυτά.

9. Η προώθηση πολιτιστικών ανταλλαγών, σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.
10. Η ανάπτυξη του πολιτιστικού τουρισμού.
11. Η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση αθλητικών εγκαταστάσεων, όπως δημοτικών και κοινοτικών γυμναστηρίων, αθλητικών κέντρων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης.
12. Η προώθηση και εφαρμογή προγραμμάτων ενίσχυσης μαζικού αθλητισμού και διοργάνωση αθλητικών εκδηλώσεων.

vii. Πολιτικής Προστασίας, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Ο συντονισμός και η επίβλεψη του έργου της πολιτικής προστασίας για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών που συμβαίνουν στα διοικητικά τους όρια.
2. Η διατύπωση εισήγησης για το σχεδιασμό πολιτικής προστασίας της περιοχής τους, στο πλαίσιο του ετήσιου εθνικού σχεδιασμού και η εφαρμογή των προγραμμάτων, μέτρων και δράσεων που αφορούν την περιοχή τους στο πλαίσιο του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού.
3. Η διάθεση και ο συντονισμός δράσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσων για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών της περιφέρειάς τους.

Επιπροσθέτως οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία.

Οι αρμοδιότητες αυτές είναι, ειδικότερα, οι ακόλουθες:

1. Η τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρένων, η έκδοση των σχετικών πιστοποιητικών που απορρέουν από αυτό, καθώς και η τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κείμενη νομοθεσία για τη δημιουργία και τήρηση του Εθνικού Δημοτολογίου.
2. Η τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, στα οποία καταχωρούνται τα ληξιαρχικά γεγονότα που συμβαίνουν στην περιφέρειά τους και η έκδοση αποσπασμάτων των ληξιαρχικών πράξεων.
3. Η τήρηση αρχείων επίσημων εγγράφων και η έκδοση αντιγράφων.
4. Η περιοδική ενημέρωση των δημοσίων υπηρεσιών για τις μεταβολές προσωπικής κατάστασης, που προκύπτουν από τα τηρούμενα στοιχεία.
5. Η τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία.
6. Η τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα νομοθεσία περί ιθαγένειας και αλλοδαπών και μετανάστευσης.
7. Η χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου και η τέλεση των γάμων αυτών.
8. Η δημιουργία, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, καθώς και η χορήγηση άδειας ταφής και αποτέφρωσης νεκρών.
9. Η χορήγηση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας.
10. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τους χώρους προσωρινής εγκατάστασης μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.
11. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τα ζώα συντροφιάς.

12. Ο έλεγχος τήρησης των διατάξεων που αφορούν το Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό και τις οικοδομές που χαρακτηρίζονται επικίνδυνες.
13. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση των αδειών ίδρυσης, λειτουργίας και εγκατάστασης των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας και εγκατάστασης των οποίων καθορίζονται από την κείμενη νομοθεσία και τους αντίστοιχους υγειονομικούς κανονισμούς και διατάξεις, καθώς και ο έλεγχος της τήρησης αυτών.
14. Η τήρηση των διατάξεων που αφορούν το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων.
15. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών επιχειρήσεων και η διενέργεια των προβλεπόμενων επιθεωρήσεων.
16. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας παιδότοπων και διάφορων ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, όπως λούνα πάρκ, τσίρκο, πίστες αυτοκινητιδίων, μουσικών συναυλιών και άλλων καλλιτεχνικών εκδηλώσεων, που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεών της.
17. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών τεχνικών ψυχαγωγικών παιγνίων και παροχής υπηρεσιών διαδικτύου, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.
18. Η χορήγηση και ανάκληση άδειας λειτουργίας μουσικών οργάνων, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.
19. Η χορήγηση και ανάκληση αδειών για την άσκηση υπαίθριου στάσιμου εμπορίου, η χορήγηση αδειών εμποροπανηγύρεων

και υπαίθριων χριστουγεννιάτικων αγορών, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3377/2005 (ΦΕΚ 202 Α'), καθώς και ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν το υπαίθριο εμπόριο και τις λαϊκές αγορές.

20. Η χορήγηση άδειας κυκλοφορίας ζώηλατου οχήματος στην περιφέρειά τους.
21. Η αφαίρεση της άδειας από τις οικοδομές για μη εξόφληση ασφαλιστικών εισφορών στο Ι.Κ.Α..
22. Η χορήγηση και ανάκληση άδειας εγκατάστασης και χρήσης του οικήματος για την άσκηση δραστηριότητας από εκδιδόμενα πρόσωπα, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.
23. Ο έλεγχος τήρησης της τουριστικής νομοθεσίας από τις επιχειρήσεις τουριστικού ενδιαφέροντος, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του νόμου.
24. Η χορήγηση αδειών διενέργειας διαφήμισης, τοποθέτησης πλαισίων υπαίθριας διαφήμισης, τοποθέτησης επιγραφών προσδιορισμού επαγγελματικής δραστηριότητας σε φυσικά και νομικά πρόσωπα, καθώς και η παραχώρηση χώρων για την προβολή δραστηριοτήτων σε νομικά πρόσωπα, που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς, όπως επίσης ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων περί υπαίθριας διαφήμισης των προδιαγραφών των διαφημιστικών πλαισίων και επιγραφών, η αφαίρεση των παράνομων υπαίθριων διαφημίσεων και επιγραφών και η επιβολή των προβλεπόμενων προστίμων, με τις προϋποθέσεις και τους όρους που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία.
25. Η χορήγηση άδειας λειτουργίας καταστημάτων εκμίσθωσης μοτοποδηλάτων.

Επιπροσθέτως με το άρθρο 79 του Ν. 3463/2006, δίνεται το δικαίωμα στις δημοτικές και κοινοτικές αρχές να εκδίδουν τοπικές κανονιστικές αποφάσεις, ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε δήμο. Οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται από τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών τους, το συντομότερο δυνατό διάστημα από την έναρξη της δημοτικής ή κοινοτικής περιόδου. Την έκδοση των τοπικών κανονιστικών αποφάσεων των Δήμων εισηγείται στο δημοτικό συμβούλιο η δημορχιακή επιτροπή.

Εάν η κανονιστική διάταξη αφορά αποκλειστικά την περιφέρεια ενός τοπικού διαμερίσματος ή οικισμού, η δημορχιακή επιτροπή διαμορφώνει την εισήγησή της,

μετά από γνώμη του οικείου τοπικού συμβουλίου. Για τη διαμόρφωση της εισήγησης, η δημορχιακή επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις των αρμόδιων κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων και ομάδων πολιτών της περιφέρειας του Δήμου, με τους οποίους έρχεται σε διαβούλευση, καθώς και τυχόν ειδικές μελέτες που έχουν εκπονηθεί για την αντιμετώπιση των ανωτέρω ζητημάτων. Οι τοπικές κανονιστικές αποφάσεις δημοσιεύονται υποχρεωτικά, κατά το πλήρες κείμενό τους, στο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα του Δήμου ή της Κοινότητας, και περίληψη αυτών σε μια ημερήσια ή εβδομαδιαία τοπική εφημερίδα. Οι αποφάσεις αυτές παραμένουν συνεχώς εκτεθειμένες σε χώρο του δημοτικού ή κοινοτικού καταστήματος, που είναι προσιτός στο κοινό. Οι ίδιες αποφάσεις, με φροντίδα του προέδρου του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, μπορεί να καταχωρούνται στην ιστοσελίδα του Δήμου ή της Κοινότητας. Επιπλέον, το δημοτικό και κοινοτικό συμβούλιο λαμβάνει μέτρα για την όσο το δυνατόν ευρύτερη δημοσιοποίηση των αποφάσεων αυτών, μέσω των τοπικών μέσων μαζικής ενημέρωσης, εκδίδοντας ειδικούς οδηγούς ενημέρωσης των κατοίκων και των οικείων επαγγελματικών τάξεων και χρησιμοποιεί, για τον ίδιο σκοπό, οποιοδήποτε άλλο πρόσφορο μέσο. Οι κανονιστικές αυτές αποφάσεις πρέπει να καταρτίζονται ύστερα από διαβούλευση με τους

ενδιαφερόμενους τομείς έτσι ώστε να διασφαλίζεται η ισονομία και η διαφάνεια στην άσκηση των εξουσιών των δημοτικών και κοινοτικών αρχών.

Οι κανονιστικές αποφάσεις μπορούν να αφορούν:

1. Την προστασία του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, των θαλασσών από πηγές ξηράς και των υπόγειων και επίγειων υδάτινων αποθεμάτων από τη ρύπανση.
2. Την προστασία της υγείας των κατοίκων από οχλούσες δραστηριότητες και ειδικότερα στις τουριστικές περιοχές κατά την τουριστική περίοδο.
3. Την τήρηση της καθαριότητας σε κοινόχρηστους και ιδιωτικούς υπαίθριους χώρους της εδαφικής τους περιφέρειας και γενικότερα για τη διασφάλιση και αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών, λαμβάνοντας υπόψη ιδιαίτερα τη διατήρηση και ανάδειξη των παραδοσιακών, ιστορικών και τουριστικών περιοχών.
4. Τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, των μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και τη λειτουργία των χώρων στάθμευσης των οχημάτων, καθώς και για την τοποθέτηση και λειτουργία μετρητών ή εγκαταστάσεων ρύθμισης της στάθμευσης οχημάτων σε κοινόχρηστους χώρους.
5. Τη χρήση και λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών αγορών, των εμποροπανηγύρεων, παραδοσιακού ή μη χαρακτήρα, των ζωοπανηγύρεων, των χριστουγεννιάτικων αγορών και γενικά των υπαίθριων εμπορικών δραστηριοτήτων.
6. Τη χρήση των αλσών και των κήπων, των πλατειών, των παιδικών χαρών και των λοιπών κοινόχρηστων χώρων.

7. Τη χρήση και λειτουργία των συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης.
8. Τη λειτουργία των δημοτικών και κοινοτικών κατοικιών, των θερέτρων, των κατασκηνώσεων και τουριστικών εγκαταστάσεων.
9. Τους χώρους λειτουργίας των λαϊκών αγορών, τις θέσεις που επιτρέπεται η άσκηση υπαίθριου στάσιμου εμπορίου και τους κοινόχρηστους, δημοτικούς ή κοινοτικούς χώρους, που επιτρέπεται να τοποθετηθούν τα μέσα προβολής υπαίθριας διαφήμισης.
10. Καθορίζουν ειδικότερες προδιαγραφές και προϋποθέσεις κατασκευής και τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων και επιγραφών σε επαγγελματικούς χώρους, ανάλογα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες, λαμβάνοντας υπόψη τη φυσιογνωμία και την αισθητική του χώρου.
11. Προσδιορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις για την εγκατάσταση και λειτουργία καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, για τη χορήγηση της άδειας των οποίων είναι αρμόδιοι, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, του αιγιαλού και της παραλίας, της δασικής νομοθεσίας, της νομοθεσίας για την πυροπροστασία, για τους αρχαιολογικούς και ιστορικούς τόπους, τις διατάξεις του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, του οικοδομικού κανονισμού και τους γενικούς όρους που προβλέπονται από τις σχετικές υγειονομικές διατάξεις.

Μπορούν, επίσης, πέραν των ανωτέρω, να προσδιορίζουν ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις για την ίδρυση και εγκατάσταση των ανωτέρω επιχειρήσεων και δραστηριοτήτων σε περιοχές, που επηρεάζουν το φυσικό,

πολιτιστικό και αρχιτεκτονικό περιβάλλον, την αισθητική φυσιογνωμία και τις εν γένει λειτουργίες των πόλεων και των οικισμών, εκτός των περιοχών, για τις οποίες έχουν προσδιορισθεί ειδικότεροι όροι χρήσεων.

4. Η αξιολόγηση του Σχεδίου Καποδίστρια.

Είναι ξεκάθαρο ότι η τάση που υπάρχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση για δημιουργία ενός οικονομικά και διοικητικά αποτελεσματικού μοντέλου Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει φτάσει πλέον και στην χώρα μας.

Τον τελευταίο καιρό γίνονται πολλές συζητήσεις για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός νέου σχεδίου διοικητικής αναδιοργάνωσης της χώρας της ονομαζόμενου από τώρα «Καποδίστριας II».

Πριν προχωρήσουμε όμως θα πρέπει να κάνουμε έναν απολογισμό των στόχων που επιτεύχθηκαν από την εφαρμογή του σχεδίου «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ». Επίσημα, από την πλευρά της Πολιτείας, δεν έχει γίνει ένας τέτοιος απολογισμός. Η ΚΕΔΚΕ – στα πλαίσια του διαλόγου και των προτάσεων που πρόκειται να καταθέσει για την νέα διοικητική μεταρρύθμιση – ανέθεσε στο Ινστιτούτο Τοπικής Ανάπτυξης την σύνταξη μελέτης με θέμα: «Η πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» όπου και επιχειρείται ένας πρώτος απολογισμός του Προγράμματος.

Οι στόχοι της εφαρμογής του σχεδίου «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ», όπως είχε διατυπωθεί από την επίσημη πολιτεία στο συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στο Ηράκλειο της Κρήτης τον Μάρτιο του 1997 ήταν:

- i.* Η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος.
- ii.* Η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού

συστήματος στην χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

- iii.* Η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ.
- iv.* Ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποστήριξης και κοινωνικού εξοπλισμού.
- v.* Η ενίσχυση του ενδογενούς δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας, που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη.
- vi.* Η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών.
- vii.* Οικονομίες κλίμακας στις λειτουργικές δαπάνες και αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι βασικές αρχές στις οποίες βασίστηκε το πρόγραμμα σύμφωνα με τον τότε Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στο ίδιο συνέδριο ήταν :

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

Κοινή διαπίστωση – 9 χρόνια μετά την εφαρμογή του Σχεδίου Καποδίστρια- είναι ότι οι βασικοί λόγοι που το σχέδιο δεν ανταποκρίθηκε στις προσδοκίες που καλλιέργησε είναι:

- i.* Η φιλοσοφία, οι διαδικασίες και τα κριτήρια σχεδιασμού των νέων διοικητικών ενοτήτων, παρά τις αρχικές διακηρύξεις κατέληξαν σε

ένα πλήθος νέων Δήμων, με αποτέλεσμα αυτοί να μην επαρκούν ως διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τους στόχους της μεταρρύθμισης.

- ii.* Μια σειρά επιλογές, ατέλειες και αστοχίες που είχε η Μεταρρύθμιση, ιδίως δε το ότι η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά σε μεσοπρόθεσμη βάση τους νέους Δήμους ούτε οικονομικά ούτε με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης.
- iii.* Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε με ριζική αλλαγή του πολιτικού και διοικητικού συστήματος των νέων διευρυμένων Δήμων, προκειμένου τα πολιτικά όργανα να αποκτήσουν εκείνο το επιτελικό και προγραμματικό ρόλο στην λειτουργία τους.

Η Μεταρρύθμιση με βάσει τους τρεις πρώτους στόχους, απέβλεπε σε μια Ισχυρή Τοπική Αυτοδιοίκηση, με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και λειτουργικό εκσυγχρονισμό, για να μπορούν οι Δήμοι να εξασφαλίσουν παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών. Ο στόχος αυτός δεν επιτεύχθηκε γιατί:

- i.* Η μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε από μία συνολική μεταρρύθμιση του διοικητικού συστήματος της χώρας, με αποτέλεσμα το βήμα να μείνει μετέωρο, να διατηρηθεί άθικτος ο Κρατικός συγκεντρωτισμός και η Ελλάδα να παραμένει η πιο συγκεντρωτική χώρα στην Ευρώπη.
- ii.* Ο μη ορθολογικός σχεδιασμός των διοικητικών ορίων σε συνδυασμό με την επιλογή να δημιουργηθούν οι νέοι Δήμοι χωρίς να υπάρξουν κριτήρια βιωσιμότητας είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν νέοι ανίσχυροι διοικητικά Δήμοι, οι οποίοι δεν μπορούν να ανταποκριθούν στους στόχους Μεταρρύθμισης.

- iii.* Η μεταρρύθμιση διατήρησε χωρίς αλλαγές το δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης και δεν προσάρμοσε στα δεδομένα και στους στόχους ενός ισχυρού και αποτελεσματικού Δήμου.
- iv.* Η μεταρρύθμιση ήταν αποσπασματική οργανωτικά και δεν αντιμετώπισε μια σειρά προβλημάτων που αφορούσαν την ανάγκη κατηγοριοποίησης των Δήμων και την διάκριση αρμοδιοτήτων ανάλογα με αυτήν την κατηγοριοποίηση. Τέτοια προβλήματα σχετίζονται με το μικρό μέγεθος των Δήμων, την διατήρηση των κοινοτήτων και την διατήρηση του τότε Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα.
- v.* Η υλοποίηση του προγράμματος αφέθηκε μόνο στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., χωρίς την συνδρομή των άλλων υπουργείων (Υπουργείο Οικονομικών, Υπουργείο Περιβάλλοντος κ.α.)
- vi.* Η κατάρτιση των 2400 επιστημόνων για να στελεχώσουν τους νέους ΟΤΑ ήταν ένα θετικό μέτρο. Δυστυχώς πολλές από τις τότε δημοτικές αρχές επέτρεψαν – και σε κάποιες περιπτώσεις προκάλεσαν – την μετάταξη των υπαλλήλων με αποτέλεσμα να στερηθούν οι ΟΤΑ της απαραίτητης επιστημονικής στήριξης. Οι διαδικασίες κάλυψης των θέσεων αυτών μέσω ΑΣΕΠ δυστυχώς είναι εξαιρετικά χρονοβόρες με αποτέλεσμα ακόμα και σήμερα να μην έχουν καλυφθεί τα κενά των οργανικών θέσεων στους περισσότερους δήμους.
- vii.* Ο τρόπος που συντάχθηκαν οι νέοι Οργανισμοί Εσωτερικών Υπηρεσιών των Δήμων προκειμένου να ενσωματώσουν το υφιστάμενο προσωπικό - πολλές φορές υπεράριθμο – και χωρίς τις αναγκαίες δεξιότητες καθώς η έλλειψη του απαραίτητου επιστημονικού προσωπικού, όπως προαναφέρθηκε, είχε ως αποτέλεσμα οι Τεχνικές και Οικονομικές Υπηρεσίες να μείνουν στα χαρτιά. Αυτό είχα ως αποτέλεσμα οι επιχειρησιακές δυνατότητες της μεγάλης πλειονότητας των Δήμων να είναι από περιορισμένες έως

ανύπαρκτες με αποτέλεσμα να παρατηρούνται φαινόμενα μειωμένης έως και ανύπαρκτης απορρόφησης πολλών σημαντικών πόρων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και την Περιφερειακή Ανάπτυξη.

- viii.* Η μη συνέχεια ενός προγράμματος για την κατάρτιση και στελέχωση επιστημονικού προσωπικού στους νέους Δήμους.
- ix.* Η μη θεσμοθέτηση κινήτρων (οικονομικά κ.α.) για αποσπάσεις και μετατάξεις διοικητικού και τεχνικού προσωπικού από φορείς του Δημοσίου Τομέα.
- x.* Το προσωπικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναλογία Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης/Τεχνολογικής Εκπαίδευσης προς Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης/ Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης στο σύνολο των εργαζομένων δεν είναι το καταλληλότερο, για να υπηρετήσει πολιτικές για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των πόλεων και της υπαίθρου.

Αν και δεν έχει γίνει ένας συνολικός οικονομικός απολογισμός της πορείας εφαρμογής του σχεδίου «Καποδιστριάς» είναι ξεκάθαρο ότι υπάρχουν προβλήματα ρευστότητας και επενδυτικής ανάπτυξης κυρίως σε μικρούς πληθυσμιακά ΟΤΑ και σε γενικό επίπεδο δεν εξασφαλίστηκε σε καμία περίπτωση η οικονομική αυτοτέλεια των Δήμων. Πιο συγκεκριμένα:

- i.* Η μεταρρύθμιση όχι μόνο δεν χρηματοδοτήθηκε με επί πλέον πόρους, σύμφωνα με τις κυβερνητικές δεσμεύσεις, αλλά χρησιμοποιήθηκε αυτή για να γίνει παράνομη παρακράτηση πόρων που άνηκαν στην αυτοδιοίκηση. Για το έτος 2008 η επίσημη πολιτεία έχει δημιουργήσει ένα έλλειμμα από τους νομοθετικά κατοχυρωμένες και συνταγματικά προβλεπόμενες υποχρεώσεις στους ΟΤΑ ύψους 593.000.000,00. Ήδη το έλλειμμα είναι πολύ μεγάλο με αποτέλεσμα οι ΟΤΑ να είναι αναγκασμένοι – για να μπορέσουν να καλύψουν τις τρέχουσες υποχρεώσεις τους – να το μετακινήσουν στους δημότες τους σε μία εποχή έξαρσης της

ακρίβειας και του πληθωρισμού. Το Υπουργείο Οικονομικών και Οικονομίας έχει εξαγγείλει ότι θα αποδοθούν σε ετήσιες δόσεις μέχρι το 2015 τα χρήματα (περίπου 1.711 δις. €) για την κάλυψη του ελλείμματος των παρακρατηθέντων από το 1989. Όμως το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους έχει συμφωνήσει ότι για το διάστημα 1998-1993 οι παρακρατήσεις ανέρχονται στο ποσό 1.411 δις €. Την ίδια χρονική περίοδο όμως τα Υπουργεία έπαψαν να χρηματοδοτούν την αυτοδιοίκηση από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων με ποσά που για την πενταετία αυτή αγγίζουν το ύψος των €1,250 δις ευρώ.

- ii.* Η μη χρηματοδότηση του Προγράμματος «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» από την Πολιτεία με επιπλέον πόρους είχε ως αποτέλεσμα το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) να χρηματοδοτηθεί στο 50% του συνόλου μόνο από πόρους της Αυτοδιοίκησης και αυτό να προκαλέσει αναδιανομή πόρων εις βάρος της ίδιας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και στο εσωτερικό της εις βάρος των μικρών Δήμων.
- iii.* Ο σκοπός και η αποστολή του ΕΠΤΑ ήταν η ενίσχυση των νέων Δήμων για την δημιουργία μελετών και τεχνικών υποδομών προστασίας περιβάλλοντος και αναβάθμιση της ποιότητας ζωής, ως αναγκαίων μέσων για την ενδοδημοτική αναπτυξιακή ισορροπία του νέου Δήμου. Σύντομα διαπιστώθηκε ότι δεν έγινε κατορθωτό να έχουμε συντονισμό των τοπικών δημοσίων επενδύσεων προς την κατεύθυνση αυτή. Αυτό οφείλεται στο γεγονός των περιορισμένων πόρων του προγράμματος, σε συνδυασμό με την σοβαρή έλλειψη τεχνικών υποδομών κυρίως οδοποιίας, ύδρευσης, αποχέτευσης και χώρων διάθεσης απορριμμάτων σε πολλούς μικρούς Δήμους.
- iv.* Δεν επετεύχθη ο σκοπός της ενίσχυσης του ενδογενούς δυναμικού της ελληνικής περιφέρειας που είναι αναγκαία προϋπόθεση για μια διαρκή και βιώσιμη περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη γιατί η

μεταρρύθμιση δεν συνοδεύτηκε από ένα συνολικό πρόγραμμα μεταρρύθμισης, με αποτέλεσμα οι βασικές δομές του συγκεντρωτικού συστήματος να παραμένουν ανέπαφες.

- ν. Δεν επετεύχθη η διαφάνεια στην διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας γιατί δεν κατοχυρώθηκε ένα σαφές απλό και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο που θα περιλάμβανε και διαδικασίες πολιτικού ελέγχου με πολιτικό, διοικητικό και διαχειριστικό περιεχόμενο για την διαφάνεια και την χρηστή διοίκηση.
- νί. Δεν εξασφαλίστηκαν οικονομίες κλίμακας αλλά αντιθέτως παρατηρείται αύξηση των λειτουργικών δαπανών, ως συνέπεια της ελλιπούς κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού και των υπηρεσιών των Δήμων, αλλά και των μονομερών αποφάσεων των Κυβερνήσεων σε μια σειρά αιτημάτων – δίκαιων σε μεγάλο βαθμό – των εργαζομένων της αυτοδιοίκησης που όμως επιβάρυναν δραματικά τους προϋπολογισμούς των δήμων.

Αντιλαμβανόμαστε επομένως, ότι σαφέστετα υπάρχει απόκλιση μεταξύ των στόχων και των μέχρι σήμερα αποτελεσμάτων. Όμως παρόλα αυτά το Πρόγραμμα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» έδωσε το εύνασμα για την δημιουργία Δήμων που, σε σχέση με το παρελθόν, έχουν την δυνατότητα να έχουν αποτελεσματική διαχείριση των υποδομών, καλύτερες υπηρεσιακές δομές και νέες κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης μπορούν να προγραμματίζουν και να διεκδικούν αναπτυξιακά έργα, να συμμετέχουν και να διεκδικούν καλύτερα από τα κέντρα λήψης των αποφάσεων. Το Πρόγραμμα «ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ» βελτίωσε μεν την Τοπική Αυτοδιοίκηση αλλά δεν την κατέστησε ισχυρή και αποτελεσματική.

5. Σχέσεις και κοινά σημεία πρωτοβάθμιας Τ.Α. και διοικητικής αποκέντρωσης (κρατικής διοίκησης).

5.1. Γενικά

Όπως προείπαμε στην περίπτωση της διοικητικής αποκέντρωσης, έχουμε τάση αφαιρέσεως αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο και αναθέσεως αυτής στα περιφερειακά όργανα, που έχουν επί τόπου άμεση αντίληψη των αναγκών και των υποθέσεων κάθε περιφέρειας και είναι σε θέση να λύσουν κατά τρόπο επωφελέστερο, τα προκύπτοντα διοικητικά ζητήματα.

Αλλά η τάση αυτή δεν εξαντλείται με τη διοικητική αποκέντρωση, γιατί σε ορισμένες περιπτώσεις κρίθηκε πως θα ήταν προτιμότερο, η επίλυση των τοπικών υποθέσεων να μη γίνεται από τα κατά τόπους όργανα της κεντρικής εξουσίας, αλλά από όργανα τα οποία να μην έχουν καμία εξάρτηση από αυτή, να εκλέγονται δε ελεύθερα από κύκλο προσώπων, δηλαδή τους δημότες ή τα μέλη των οργανισμών που ενδιαφέρονται για τις υποθέσεις αυτές.

Έτσι, η εξέλιξη πηγαίνει προς την έννοια της αυτοδιοίκησης, που δικαιολογεί σχεδόν απόλυτα την άποψη ότι "η διοικητική αποκέντρωση πρέπει να περνά πρώτα από τα κανάλια της αυτοδιοίκησης", δηλαδή, να παρακολουθεί τις αναφύομενες ανάγκες της Τ.Α. και να αναπροσαρμόζει την ίδια της δομή αναλόγως σε ιεραρχικά επίπεδα.

Η μέτρηση της αποκέντρωσης είναι θετική, και το σύστημα είναι αποκεντρωμένο, όταν οι περιφερειακοί φορείς εξουσίας κάνουν σχετικά

λίγα, αλλά αυτά που κάνουν αποτελούν ένα μεγάλο μέρος του συνόλου των πολιτικών λειτουργιών¹².

Έτσι, διαπιστώνουμε ότι, η αποκέντρωση και η Τ.Α. κατά τη λειτουργία τους, διέπονται μεταξύ τους από σχέσεις και κοινά σημεία, γιατί όπως προείπαμε στον κύκλο των αρμοδιοτήτων τους ασκούν και οι δύο "δοτή εξουσία", αλληλοεπηρεάζοντας μοιραία η μία την άλλη.

Οι σχέσεις όμως αυτές και τα κοινά σημεία που υπάρχουν ή αναφέρονται στη λειτουργία των δύο αυτών συστημάτων, οριοθετούνται από την Πολιτεία, με σκοπό τη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ τους, καθορίζονται δε από το "γενικό συμφέρον", το νόμο και την "εποπτεία".

5.2. Σχέσεις μεταξύ της πρωτοβάθμιας Τ.Α. και κρατικής εξουσίας.

Η παρέμβαση της κρατικής εξουσίας στη διαμόρφωση και ανάπτυξη της Τ.Α., είναι αποφασιστικής σημασίας, γιατί από τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 102, η κρατική εξουσία έχει τη δυνατότητα και τη δικαιοδοσία, να καθορίζει τη δομή των ΟΤΑ και το δικαίωμα να ασκεί εποπτεία στις δραστηριότητές τους και στον τρόπο ασκήσεως των καθηκόντων των αιρετών οργάνων τους. Επίσης από το κράτος εξαρτάται η εξασφάλιση των πόρων, που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Ακόμη, από το κράτος εξαρτάται και η κατανομή αρμοδιοτήτων, μεταξύ της διοικητικής αποκέντρωσης και της Τ.Α..

Τέλος, οι σχέσεις αυτές όπως είναι φυσικό, προσομοιάζουν με τις σχέσεις που υφίστανται μεταξύ κρατικής διοικήσεως και Τ.Α., μόνο που διαβαθμίζονται αναλόγως του κλιμακίου της διοικητικής αποκέντρωσης, ή δεν προβλέπονται από το νόμο λόγω του γενικού συμφέροντος.

Οι σχέσεις αυτές μεταξύ διοικητικής αποκέντρωσης και Τ.Α. α' βαθμού, μπορούν να διακριθούν σε σχέσεις εποπτείας και σχέσεις συνεργασίας.

¹² Περιοδικό του Διεθνούς Ινστιτούτου Διοικητικών Επιστημών "INTERNATIONAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE SCIENCES", 1979 Νο3, σελ.214 επ.
Διοικητική μεταρρύθμιση, τεύχος 11/1982, σελ.44 "Η μέτρηση της αποκέντρωσης".

5.3 Σχέσεις εποπτείας.

Η εποπτεία της κρατικής διοίκησης επί της πρωτοβάθμιας Τ.Α., εκδηλώνεται με το δικαίωμα των οργάνων της (της κρατικής διοίκησης), να ελέγχουν τις αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, από άποψη νομιμότητας ή ουσίας και επί πλέον ο δικαίωμα να επιβάλουν κυρώσεις στα αιρετά όργανα της Τ.Α..

Όλες οι αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, αποστέλλονται στο νομάρχη, ο οποίος ασκεί έλεγχο νομιμότητας, προς διαπίστωση αν το περιεχόμενό τους συμφωνεί με τις διατάξεις του νόμου, που αναγνωρίζουν στους δήμους ή τις κοινότητες τη αντίστοιχη δικαιοδοσία. Οι αποφάσεις που είναι αντίθετες προς το νόμο είναι άκυρες.

Η ακύρωση των πράξεων αυτών γίνεται από το νομάρχη με αιτιολογημένη απόφασή του, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών, αφότου τις έλαβε.

Για ορισμένα θέματα, όπου ρητά ο νόμος ορίζει, οι αντίστοιχες αποφάσεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, επιτρέπεται να ελέγχονται από το νομάρχη, όχι μόνο από άποψη νομιμότητας, αλλά και από άποψη ουσίας, δηλαδή, ο νομάρχης έχει εδώ το δικαίωμα να κρίνει τη σκοπιμότητα της βουλήσεως των συμβουλίων των δήμων και κοινοτήτων για να δίνει ή να αρνείται την έγκρισή του σε αυτές.

Ο ουσιαστικός αυτός έλεγχος, πρέπει να γίνεται με τρόπο που να εξασφαλίζεται η συνεργασία του κράτους και των δήμων και κοινοτήτων και να μην παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους. Η σχετική πράξη του νομάρχη πρέπει να εκδοθεί μέσα σε 30 ημέρες, αφότου έλαβε τις αποφάσεις των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων. Αν περάσει η προθεσμία αυτή χωρίς να έχει εκδοθεί πράξη του νομάρχη, θεωρείται ότι οι αποφάσεις των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων έχουν εγκριθεί.

Σήμερα, οι περιπτώσεις που ο νομάρχης μπορεί να ασκήσει έλεγχο σκοπιμότητας σε αποφάσεις δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, είναι ελάχιστες¹³.

5.4 . Σχέσεις συνεργασίας

Οι φορείς της διοικητικής αποκέντρωσης και της Τ.Α., αποβλέπουν και οι δύο στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Για το σκοπό αυτό, παρά το γεγονός ότι είναι ξεχωριστός ο ρόλος κάθε μιας από τις δύο αυτές μορφές διοίκησης, με αποκλειστικές αρμοδιότητες, προβλέπονται διάφοροι τρόποι συνεργασίας μεταξύ τους, που αποσκοπούν στην καλύτερη εκπλήρωση της αποστολής τους.

Η συνεργασία μεταξύ των ανωτέρω φορέων της κρατικής διοίκησης εμφανίζονται γενικά με :

- i.* Συμμετοχή των αιρετών οργάνων της Τ.Α. στα περιφερειακά συμβούλια
- ii.* Συμμετοχή εκπροσώπων των φορέων της Τ.Α. στη διοίκηση δημοσίων επιχειρήσεων και κοινωφελών οργανισμών.
- iii.* Συμμετοχή των δήμων και κοινοτήτων στη διαδικασία κατάρτισης των ετήσιων και μεσοχρόνιων προγραμμάτων ανάπτυξης.
- iv.* Συμμετοχή εκπροσώπων των φορέων της Τ.Α. σε κάθε μορφής επιτροπές και συμβούλια, όπου τίγονται ζητήματα και ρυθμίζονται υποθέσεις, που άμεσα ή έμμεσα τους ενδιαφέρουν.
- v.* Δικαίωμα των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων να διατυπώσουν τη γνώμη τους, όταν πρόκειται να εκδοθεί οποιαδήποτε διοικητική κανονιστική πράξη, που αφορά την προστασία του περιβάλλοντος και τα ρυθμιστικά, χωροταξικά ή πολεοδομικά σχέδια.
- vi.* Δυνατότητα συνάψεως από τους ΟΤΑ προγραμματικών συμβάσεων με φορείς του δημοσίου τομέα.

¹³ Ευθ.Βελώνια, Τοπική Αυτοδιοίκηση-Το ελληνικό κράτος, οργάνωση,λειτουργία. Μ.Μαθιουδακη-Β.Ανδρονόπουλου, Αθήνα 1991, σελ.187 επ.

- vii.* Δυνατότητα των δήμων και κοινοτήτων να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες σε τομείς, που ανήκουν στη δικαιοδοσία της κρατικής διοίκησης (συντρέχουσες αρμοδιότητες).
- viii.* Δικαίωμα διατύπωσης γνώμης από φορείς της Τ.Α. στην κατάρτιση νομοσχεδίων που αφορούν αυτή.
- ix.* Δυνατότητα μεταβίβασης σε ΟΤΑ, αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης και ταυτόχρονη μεταφορά σε αυτούς, των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των νέων αυτών αρμοδιοτήτων.
- x.* Σύμπραξη Τ.Α. και διοικητικής αποκέντρωσης για τη σύσταση αναπτυξιακών συνδέσμων.
- xi.* Υποβοήθηση των δήμων και κοινοτήτων για την ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας και κρατική παροχή αυξημένων επιδοτήσεων, ως και τεχνικής υποστήριξης.
- xii.* Υποστήριξη των δήμων και κοινοτήτων από τεχνικές αποκεντρωμένες υπηρεσίες της κρατικής διοίκησης, για την σύνταξη μελετών έργων και παρακολούθηση της κατασκευής αυτών. Συμμετοχή της διοικητικής αποκέντρωσης (κράτους), σε δαπάνες των δήμων και κοινοτήτων για έργα υποδομής και ανάπτυξης, με δωρεάν επιχορηγήσεις από το νομαρχιακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων.
- xiii.* Συμμετοχή και υποβοήθηση του κράτους στις δαπάνες λειτουργίας των δήμων και κοινοτήτων, με την παροχή τακτικής οικονομικής ενίσχυσης.

5.5 Κοινά σημεία μεταξύ της πρωτοβάθμιας Τ.Α. και κρατικής εξουσίας.

Σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που αναθέτει ο νόμος στη διοικητική αποκέντρωση και στην τοπική αυτοδιοίκηση, παρατηρούμε ότι, κατά την υλοποίηση αυτών από κάθε σύστημα, έχουν μεταξύ τους πολλά κοινά σημεία.

5.5.1. Κοινά σημεία στον κύκλο αρμοδιοτήτων

- i.* Το στοιχείο του ορισμένου χώρου εντός του οποίου η διοικητική αποκέντρωση και η Τ.Α., φροντίζει κάθε μια στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της για τα συμφέρον των πολιτών.
- ii.* Η παρεμβολή της κρατικής εξουσίας στη διαμόρφωση, δομή και ανάπτυξη των δύο θεσμών είναι αποφασιστική.
- iii.* Και τα δύο συστήματα ελέγχονται ή εποπτεύονται αντίστοιχα από το κράτος.
- iv.* Επίσης από κράτος εξαρτάται η εξασφάλιση των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής τους.
- v.* Ακόμη, από το κράτος εξαρτάται και η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων Τ.Α., όσο και των αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατικής διοίκησης και Τ.Α..
- vi.* Δυνατότητες ασκήσεως συμβατικών αρμοδιοτήτων φορέων του δημόσιου τομέα (προγραμματικές συμβάσεις) από την Τ.Α..
- vii.* Δυνατότητα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων φορέων του δημοσίου τομέα, σε δήμους και κοινότητες αντί σε κρατικές υπηρεσίες της διοικητικής αποκέντρωσης, εφόσον αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα.
- viii.* Με ΠΔ επίσης είναι δυνατό να μεταβιβάζονται στους ΟΤΑ αρμοδιότητες, που ασκούνται από ΝΠΔΔ ή δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς κοινής ωφελείας, με σύμφωνη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου τους.

5.5.2 Κοινά σημεία στις σχέσεις συνεργασίας.

Επιπροσθέτως των αναφερομένων στην προηγούμενη υποπαράγραφο και τα εξής :

- i.* Συνεργασία για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων της Τ.Α. α' βαθμού από το κράτος, μέσω της διοικητικής αποκέντρωσης.

- ii. Συνεργασία της διοικητικής αποκέντρωσης και της Τ.Α. α΄ βαθμού, στα περιφερειακά συμβούλια για την κατάρτιση αναπτυξιακών προγραμμάτων.

6. Διαπιστώσεις επί των σχέσεων και κοινών σημείων μεταξύ της Διοικητικής Αποκέντρωσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1. Η αποκέντρωση είναι μια μεταβλητή κυβερνητική καθ' αυτή διαδικασία μέσα στο διοικητικό σύστημα. Η δε μέτρησή της έχει σχέση με τις κυβερνητικές λειτουργίες ή εργασίες, δηλαδή υπάρχει μια κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην κεντρική και αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση.
2. Η διοικητική αποκέντρωση στην Ελλάδα δημιουργήθηκε από το κράτος, ενώ η Τ.Α. αποτέλεσε από την αρχαιότητα τρόπο ζωής και όχι απλώς διοικητικό θεσμό, δηλαδή αναγνωρίστηκε από το νεότερο ελληνικό κράτος.
3. Η διοικητική αποκέντρωση καθόλη τη νεότερη δημόσια ζωή της χώρας, δέχονταν πάντα τη θετική βοήθεια και συμπαράσταση του κράτους στην εξέλιξή της, ενώ η Τ.Α. δεν είχε την ίδια τύχη αρχής γενομένης με το ενιαίο σύστημα των δήμων του 1833, γιατί κατασκευάστηκε τεχνητά.
4. Η διοικητική αποκέντρωση και κατά το παρελθόν έτυχε της δευτεροβάθμιας αναβαθμίσεώς της, με τις Γενικές Διοικήσεις και τα υφυπουργεία της, ενώ η Τ.Α. μόνο με το Ν.1622/86 προβλέπεται υπό αίρεση, να αποκτήσει β΄ βαθμού αυτοδιοίκηση, δηλαδή τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αλλά το σπουδαιότερο είναι ότι ουδέποτε εφαρμόστηκε σύστημα 'πολιτικής αυτοδιοίκησης'.
5. Η διοικητική αποκέντρωση καλύπτει τις ανάγκες της εξολοκλήρου από το δημόσιο προϋπολογισμό, ενώ η Τ.Α. στερείται οικονομικής

αυτοτέλειας, δηλαδή της προϋποθέσεως συμμετοχής της στην οικονομική ζωή και ανάπτυξη.

6. Η πολιτική των κυβερνήσεων μέχρι τελευταία ήταν η διοικητική αποκέντρωση να βοηθείται αποτελεσματικά, ενώ για την Τ.Α. υπήρχε πνεύμα εναντίσεως από διάθεση αρνητική, αντί για συνδρομή.
7. Οι αρμοδιότητες της διοικητικής αποκέντρωσης υλοποιούνται προοδευτικά, ενώ της Τ.Α. εξουδετερώνονται λόγω της οικονομικής εξάρτησής της από το κράτος.
8. Η διοικητική αποκέντρωση, διαθέτει μάλλον λειτουργικά καθορισμένο αριθμό ΝΠΔΔ και αποκεντρωμένων υπηρεσιών, ενώ αντίθετα, ο αριθμός των ΟΤΑ είναι δυσανάλογα μεγάλος προς τη σχέση έκταση-πληθυσμός.
9. Οι διοικητικά αποκεντρωμένες μονάδες και υπηρεσίες, απασχολούνται με προβλήματα που ανταποκρίνονται στις αρμοδιότητές τους, ενώ οι δήμοι των μεγαλουπόλεων, παρουσιάζουν γιγαντισμό σε πληθυσμό και ποικιλία δυσεπίλυτων κοινωνικών προβλημάτων.
10. Οι κλυδωνισμοί της διοικητικής αποκέντρωσης σε κάθε πολιτική αλλαγή, είναι περιορισμένοι και εσωτερικής διοικητικής μορφής, ενώ στην Τ.Α. συνήθως αλλάζει όλο το εκλογικό σύστημα, γιατί εξαρτάται από τη βούληση του εκάστοτε κυβερνώντος πολιτικού κόμματος.
11. Τα όργανα και οι υπάλληλοι της διοικητικής αποκέντρωσης αποζημιώνονται ή μισθοδοτούνται από το δημόσιο, ενώ στην Τ.Α. προκύπτει η ανάγκη 'αμοιβής' των αρχών της.

6. Η νέα διοικητική μεταρρύθμιση.

Η οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί αναμφισβήτητα ένα ώριμο θεσμικό αίτημα, με πολλές παραμέτρους και προεκτάσεις. Κατά πρώτον η αναδιάρθρωση αυτή αποτελεί προϋπόθεση και ταυτόχρονα αφετηρία για να επιχειρηθούν δραστικές αλλαγές στην δομή και την λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που έχουν καταστεί ήδη προ πολλού αναγκαίες, προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της νέας εποχής. Κατά δεύτερον, η εν λόγω αναδιάρθρωση βρίσκεται στο επίκεντρο μιας ευρύτερης αναδιάταξης του εθνικού κράτους, το οποίο οφείλει να ανανεώσει ως τάχιστα το θεσμικό του οπλοστάσιο και τη διοικητική του ικανότητα, για να μπορέσει να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις αλλά και τους κινδύνους που προκύπτουν από τα νέα διεθνή δεδομένα, που κυριαρχούνται από το φαινόμενο της –μονοδιάστατα οικονομικής– παγκοσμιοποίησης και από τις απόπειρες διαμόρφωσης υπερεθνικών θεσμών και διαδικασιών, με προεξάρχουσα για τη χώρα μας την δύσβατη πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Με άλλα λόγια η οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όχι μόνον δεν νοείται να αντιμετωπισθεί αποσπασματικά και αποκομμένα από τον γενικό προβληματισμό για τον ριζικό μετασχηματισμό του πολιτικού και διοικητικού μας συστήματος –νοουμένου ως ενιαίου «λειτουργικού δικτύου»– του οποίου αποτελεί αναπόσπαστο μέρος, αλλά και πρέπει να ειπωθεί υπό ένα ευρύτερο πρίσμα. Και τούτο διότι μια προσεκτική και αποτελεσματική αποκέντρωση πόρων, αρμοδιοτήτων και αναπτυξιακών σχεδιασμών σε αναβαθμισμένους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού –με έμφαση στις αρχές της εγγύτητας προς τον πολίτη και της δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων αλλά και με συνυπολογισμό των ιδιαιτεροτήτων των μεγάλων πολεοδομικών συγκροτημάτων και των νησιών– αποτελεί, ταυτόχρονα, μια από τις σημαντικότερες άμυνες του εθνικού κράτους απέναντι στην προϊούσα συρρίκνωση της εθνικής κυριαρχίας.

Είναι προφανές, με βάση τα προλεχθέντα αλλά και όλες τις έως τώρα σχετικές διεργασίες, ότι η εν λόγω οργανωτική αναδιάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνει τρία σκέλη:

Πρώτον, την αναβάθμιση του πρώτου βαθμού, με την διαμόρφωση λιγότερων και ισχυρότερων ΟΤΑ, ο σχεδιασμός των οποίων θα στηριχθεί σε συγκεκριμένα και ασφαλή κριτήρια.

Δεύτερον, την αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε επίπεδο περιφέρειας, με ενδεχόμενο επανασχεδιασμό του χάρτη των υφισταμένων περιφερειών.

Τρίτον, την καθιέρωση αυτοδιοικητικών θεσμών μητροπολιτικού χαρακτήρα, για τα δύο μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και αναζήτηση ανάλογων μορφών αυτοδιοικητικής οργάνωσης για την αντιμετώπιση των ιδιαιτεροτήτων των νησιωτικών περιοχών.

Πριν προχωρήσουμε, πάντως, σε ειδικότερο προβληματισμό για την εν λόγω οργανωτική αναδιάρθρωση κρίνεται σκόπιμο να παρουσιασθούν συνοπτικά τα νέα συνταγματικά δεδομένα για την θεσμική οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1), ο συνυπολογισμός των οποίων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την σοβαρότητα της σχετικής συζήτησης. Στη συνέχεια ακολουθούν, ως έναυσμα αυτής της συζήτησης, οι επί μέρους προτάσεις, οι οποίες αποτελούν την συνοπτική μορφή και ταυτόχρονα το καταστάλαγμα ευρύτερων σχετικών επεξεργασιών, τεκμηριώσεων και αναζητήσεων στους κόλπους του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2).

Ο διάλογος για την νέα διοικητική μεταρρύθμιση τον χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει ήδη ξεκινήσει και ήδη έχουν ακουστεί και οι πρώτες απόψεις.

Το μεγάλο ερώτημα όμως είναι:

Είναι διατεθειμένη η κεντρική εξουσία να κάνει πραγματική αποκέντρωση που σημαίνει να εκχωρήσει πόρους αρμοδιότητες και εξουσίες στην αυτοδιοίκηση;

Είναι διατεθειμένη η κεντρική εξουσία να αλλάξει το φορολογικό σύστημα ώστε η αυτοδιοίκηση να έχει τους δικούς της πόρους; Όλα τα παραπάνω σημαίνουν ότι η κεντρική εξουσία χάνει τη διαχείριση ενός μεγάλου μέρους χρημάτων και ένα μεγάλο μέρος της εξουσίας που σήμερα κατέχει.

Είναι διατεθειμένη να τα παραδώσει;

Αν η κεντρική εξουσία διατίθεται να προχωρήσει σε πραγματική αποκέντρωση, όπως περιγράφηκε παραπάνω, τότε καλώς κουβεντιάζουμε.

Αν όμως δεν υπάρχει τέτοια διάθεση τότε ίσως να μην υπάρχει λόγος συζητήσεων για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Γιατί το να γίνουν έτσι απλά κάποιες συνενώσεις Δήμων και Νομαρχιών χωρίς να εφαρμοστούν τα παραπάνω είναι κοροϊδία.

Το μόνο που θα γίνει είναι να συνενώσουμε τη φτώχεια και την κακομοιριά μας

Θα παραθέσουμε τις απόψεις των στελεχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και της επίσημης πολιτείας προκειμένου να έχουμε μια ολοκληρωμένη εικόνα του διαλόγου και των προς επίτευξη στόχων που έχουν θέσει και οι δύο πλευρές.

7. Οι απόψεις της ΚΕΔΚΕ.

Το νέο σύστημα διακυβέρνησης πρέπει να πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- i.* Η αιρετή διοίκηση του Νέου Δήμου πρέπει να εκλέγεται με εκλογικό σύστημα που βασίζεται στην αρχή της αντιπροσώπευσης.
- ii.* Η αιρετή διοίκηση του Νέου Δήμου πρέπει να είναι αποδέκτης ενιαίας και συγκεκριμένης πολιτικής εντολής η οποία ορίζεται άμεσα από το εκλογικό σώμα. Πρέπει συνεπώς να είναι όσο το δυνατόν σταθερή πολιτική διοίκηση.
- iii.* Ο Νέος Δήμος ως διευρυμένη διοικητική μονάδα καθιστά λιγότερο άμεση την σχέση μεταξύ αιρετής διοίκησης και πολίτη. Ο πολίτης θέλει να έχει κοντά του την δημοτική αρχή διότι αυτή είναι η πεμπτούσια της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Χρειάζεται επομένως η διαμόρφωση και εφαρμογή διαδικασιών λαϊκής συμμετοχής, διαβούλευσης και έκφρασης των τοπικών κοινωνικών ομάδων και των κατά οικισμούς τοπικών κοινωνιών.

Ο Νέος Δήμος, όντας χωρικά διευρυμένος, πράγμα που σημαίνει ότι διαχειρίζεται περισσότερες επιμέρους τοπικές ενότητες συμφερόντων, πρέπει να βασίζεται στην συνεκτική πολιτική αντιπροσώπευση. Αυτή επιτυγχάνεται με την άμεση εκλογή των οργάνων του και συνεπώς την άμεση λαϊκή νομιμοποίησή τους, που μετουσιώνει την πολιτική εντολή σε επιχειρησιακό πρόγραμμα δράσης.

Η πολιτική συνοχή της δημοτικής διοίκησης επιτυγχάνεται με την εκλογή από τον ίδιο προγραμματικό συνδυασμό υποψηφίων τόσο των κεντρικών όσο και των αποκεντρωμένων εκτελεστικών οργάνων. Η πολιτική συνοχή, σύμφωνα με όσα ισχύουν μέχρι σήμερα στο δημοτικό σύστημα διακυβέρνησης, προϋποθέτει επίσης την εξ' ορισμού πλειοψηφία του Δημάρχου στο βουλευόμενο αποφασιστικό όργανο, το Δημοτικό

Συμβούλιο. Έτσι επιτυγχάνεται η διοικητική σταθερότητα. Στην θεωρία όμως καθώς και σε άλλα συστήματα διακυβέρνησης αυτή η παραδοχή δεν είναι αναγκαία. Στις περιπτώσεις αυτές το προγραμματικό περιεχόμενο της πολιτικής εντολής διαπλάθεται με την συμφωνία των πολιτικών δυνάμεων στο Δημοτικό Συμβούλιο.

Τα κριτήρια που προτείνονται να χρησιμοποιηθούν για τον ορισμό των νέων ενοτήτων είναι:

- i.* Χωροταξικά Κριτήρια
- ii.* Πληθυσμιακά Κριτήρια, με χρησιμοποίηση μεταβλητών-δεικτών όπως: αριθμός δημοτών, αριθμός κατοίκων, πληθυσμιακή πυκνότητα, κατανομή κατοικιών.
- iii.* Κοινωνικά Κριτήρια, με χρησιμοποίηση μεταβλητών – δεικτών όπως: μέσο μέγεθος νοικοκυριού, μορφωτικοί δείκτες, ποσοστό αλλοδαπών.
- iv.* Οικονομικά Κριτήρια, με χρησιμοποίηση μεταβλητών – δεικτών όπως: απασχόληση, δομή απασχόλησης, εργασιακή κινητικότητα, οικονομική βιωσιμότητα,
- v.* Γεωγραφικά Κριτήρια, με χρησιμοποίηση μεταβλητών δεικτών όπως: εκτίμηση προσβασιμότητας, σχήμα, δίκτυα υποδομών.
- vi.* Κριτήρια σχετικά με την συμμετοχή του πολίτη, με χρησιμοποίηση μεταβλητών – δεικτών όπως: δείκτης πολυπλοκότητας, θεσμοί συμμετοχής.
- vii.* Αναπτυξιακά Κριτήρια, με χρησιμοποίηση μεταβλητών – δεικτών όπως: δομή της τοπικής οικονομικής δραστηριότητας, μορφωτικό κεφάλαιο, διάρθρωση προσωπικού, εμπειρία και αποτελεσματικότητα από τα Κοινά Πλαίσια Αξιολόγησης (ΚΠΣ), στήριξη της τοπικής οικονομίας.
- viii.* Πολιτιστικά και Ιστορικά Κριτήρια.

Απαραίτητες προϋποθέσεις για την επιτυχή έκβαση της συνένωσης των ΟΤΑ είναι:

- i.* Κάλυψη όλων των μέχρι τώρα ελλειμμάτων του κεντρικού κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση και κυρίως πλήρη απόδοση του κόστους των μεταφερθεισών αρμοδιοτήτων και κοστολόγηση των υπό μεταφορά ή νέων αρμοδιοτήτων που θα μεταφερθούν στο μέλλον. Οι νέες μεταφερθείσες αρμοδιότητες θα μπορούσαν να είναι: α) πρωτοβάθμια εκπαίδευση, β) κοινωνική πρόνοια, γ) πυροσβεστική, δ) πρωτοβάθμια υγεία και προληπτική ιατρική.
- ii.* Ολοκληρωμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα υποστήριξης των νέων ΟΤΑ. Αυτό το Επιχειρησιακό Σχέδιο θα αποτελείται από: α) ένα πρόγραμμα συγχρηματοδοτούμενο από το ΕΣΠΑ 2007-2013 και β) ένα εθνικό επιχειρησιακό σχέδιο το οποίο θα χρηματοδοτεί μη επιλέξιμα από το ΕΣΠΑ έργα και δράσεις. Η χρηματοδότησή του προτείνεται να είναι από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και όχι από τους ΚΑΠ και τη ΣΑΤΑ, όπως ήταν η χρηματοδότηση του ΕΠΤΑ και του ΘΗΣΕΑ.

Η διοικητική διάρθρωση των νέων ΟΤΑ ώστε να μπορέσουν αυτοί να είναι λειτουργικοί και αποτελεσματικοί θα πρέπει να εμπεριέχουν:

- i.* Υπηρεσία Προγραμματισμού: Απαραίτητη προϋπόθεση για τους νέους ΟΤΑ είναι η εισαγωγή συστηματικών διαδικασιών σχεδιασμού, προγραμματισμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης της λειτουργίας και των επενδύσεων τους και η δημιουργία στο εσωτερικό τους ανάλογων δομών με στόχους: α) την σύζευξη των καθημερινών απαιτήσεων με την μεσοπρόθεσμη στόχευση, μέσω της εισαγωγής διαδικασιών στρατηγικού και επιχειρησιακού προγραμματισμού και την εισαγωγή και παρακολούθηση αντίστοιχων δεικτών, β) την υποστήριξη του Δημάρχου, των Αντιδημάρχων και των Προϊσταμένων των υπηρεσιών σε θέματα

- οργάνωσης των λειτουργιών, διοίκησης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού, γ) την υποβολή τεκμηριωμένων προτάσεων στα Ευρωπαϊκά και τα Εθνικά Αναπτυξιακά Προγράμματα.
- ii.* Οικονομική Υπηρεσία: Η αποτελεσματική λειτουργία της ολοκληρωμένης διαχείρισης στους νέους ΟΤΑ αποτελεί βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα των νέων οργανισμών. Η ολοκληρωμένη διαχείριση θα πρέπει να περιλαμβάνει: α) ολοκληρωμένο ετήσιο οικονομικό και ταμειακό προγραμματισμό, β) ικανούς μηχανισμούς (ταμειακή υπηρεσία) για την είσπραξη των φόρων και τελών, εν όψει και της φορολογικής αποκέντρωσης, γ) εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων στην οικονομική διοίκηση και διαχείριση των οργανισμών (εφαρμογή της διπλογραφικής μεθόδου, γενικής λογιστικής, προσδιορισμός του κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών κ.λ.π), δ) ολοκληρωμένο πληροφοριακό οικονομικό διαχειριστικό σύστημα.
- iii.* Τεχνική Υπηρεσία: Οι τελευταίες εξελίξεις σχετικά με την διαχειριστική επάρκεια των δικαιούχων της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 και την εισαγωγή ελληνικού προτύπου στην διαχείριση συγχρηματοδοτούμενων έργων καθιστά πλέον αναγκαία την ύπαρξη οργανωμένης μονάδας για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση έργων που θα περιλαμβάνει: α) σχεδιασμό και ωρίμανση έργων, β) παρακολούθηση και πιστοποίηση φυσικού αντικείμενου, γ) εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων διοίκησης έργων, δ) πιστοποίηση κατά το πρότυπο διαχείρισης έργων του ΕΛΟΤ, ε) ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα παρακολούθησης έργων.
- iv.* Υπηρεσία Πληροφορικής ή Προγραμματισμού: Η αξιοποίηση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών αποτελεί βασική παράμετρο, τόσο για τον ανασχεδιασμό διαδικασιών και διοικητικών δόμων, όσο και την αλλαγή του τρόπου λειτουργίας και παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η

υπηρεσία αυτή μεταξύ άλλων θα συμβάλλει: α) στο σχεδιασμό, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση δημοτικών πολιτικών και προγραμμάτων, β) στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των εσωτερικών λειτουργιών του ΟΤΑ, καθώς και της επικοινωνίας και συναλλαγής του ΟΤΑ με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, γ) τόσο στον ανασχεδιασμό διαδικασιών και διοικητικών δομών, όσο και στην συνολική αλλαγή του τρόπου λειτουργίας του ΟΤΑ, δ) στην τεκμηρίωση αναγκών, σχεδιασμού, οργάνωσης και υλοποίησης δράσεων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού του ΟΤΑ.

- ν. Λειτουργία νομικής υποστήριξης: Οι συνεχείς αλλαγές στο νομοθετικό περιβάλλον των ΟΤΑ καθώς και η ανάγκη επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας αυτών, υποχρεώνει τους ΟΤΑ να αποκτήσουν μία ελάχιστη νομική στήριξη: α) νομική υποστήριξη υπηρεσιών Δήμου, β) νομική υποστήριξη Δημάρχου και Δημοτικού Συμβουλίου.
- νί. Λειτουργίες Διοίκησης του Δήμου – Πολιτικής Προστασίας: Η κλασική διοικητική υπηρεσία του Δήμου πρέπει να εκσυγχρονιστεί, αξιοποιώντας τις σύγχρονες μεθόδους δημοτικής διοίκησης και τις νέες τεχνολογίας πληροφορικής και επικοινωνιών. Παράλληλα, επειδή το ανθρώπινο δυναμικό των ΟΤΑ αποτελεί το βασικότερο εργαλείο για την αναβάθμιση των υπηρεσιών τους, μια από τις βασικές λειτουργίες του ΟΤΑ είναι η σύγχρονη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού. Τέλος, οργάνωση και εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης ενεργειών πολιτικής προστασίας.

8 . Οι απόψεις της Πολιτείας.

Από την πλευρά της επίσημης πολιτείας το μοντέλο διοικητικής μεταρρύθμισης που σχεδιάζεται προβλέπει:

- i.* Οι δήμοι της χώρας θα μειωθούν σε 370-400.
- ii.* Ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης θα είναι πλέον σε επίπεδο περιφέρειας και όχι νομαρχίας, όπως είναι σήμερα (σ.σ.: το Σύνταγμα ορίζει ότι δύο είναι οι βαθμίδες της αυτοδιοίκησης).
- iii.* Οι νέες αυτοδιοίκητες περιφέρειες θα είναι 16-17 το πολύ. Πρόκειται επί της ουσίας για ένα μοντέλο παραπλήσιο με αυτό των σημερινών υπερνομαρχιών, μόνο που το νέο σχήμα, όπως υπόσχονται οι κυβερνητικοί παράγοντες, θα έχει πλήρεις και καθοριστικές αρμοδιότητες και δεν θα είναι διακοσμητικός θεσμός, όπως είναι οι σημερινές υπερνομαρχίες. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι αρμοδιότητες και οι πόροι είναι το μεγάλο στοίχημα για την επιτυχία του νέου θεσμού.
- iv.* Οι νέες περιφέρειες θα διοικούνται από αιρετό περιφερειακό συμβούλιο, που θα εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία, και από τον πρόεδρο του περιφερειακού συμβουλίου, που θα εκλέγεται κι αυτός, όπως οι δήμαρχοι και οι σημερινοί νομάρχες, με άμεση και καθολική ψηφοφορία και με το όριο του 42%.
- v.* Οι νομαρχίες θα ενσωματωθούν σε αυτές τις περιφέρειες ως διοικητικές μονάδες. Οι νομαρχίες θα διοικούνται από τους νομάρχες, που θα εκλέγονται από το ψηφοδέλτιο του αιρετού περιφερειάρχη (ή προέδρου του περιφερειακού συμβουλίου).
- vi.* Ένα νέο στοιχείο που εισάγεται είναι ότι το σχέδιο «Καποδίστριας», δηλαδή συνενώσεις δήμων, θα γίνουν και στην Αττική, η οποία είχε εξαιρεθεί το 1996. Σύμφωνα με τα κυβερνητικά σχέδια, κάθε δήμος στην Αττική θα πρέπει πλέον να έχει πάνω από 50.000 κατοίκους - που σημαίνει ότι πολλοί γειτονικοί δήμοι θα συνενωθούν, προκειμένου να αποτελέσουν έναν μεγαλύτερο.
- vii.* Οι σημερινές 13 διοικητικές περιφέρειες της χώρας δεν θα καταργηθούν και θα συνεχίσουν φυσικά να διοικούνται από τους περιφερειάρχες που διορίζει η εκάστοτε κυβέρνηση.

viii. Η μητροπολιτική αυτοδιοίκηση στην Αθήνα και σε άλλους μεγάλους δήμους, όπως η Θεσσαλονίκη και ο Πειραιάς, δεν θα εφαρμοστεί. Θα υπάρξουν, όμως, μητροπολιτικές λειτουργίες, δηλαδή συνεργασία, επί παραδείγματι, δήμων για την αποκομιδή των σκουπιδιών.

Σύμφωνα με συνέντευξη του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στο περιοδικό «Πόλη και Πολιτεία» (Τεύχος 38^ο, Απρίλιος 2008) καθηγητή κου. Προκόπη Παυλόπουλου: « .. Η Διοικητική Μεταρρύθμιση θα επιτρέψει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση να διαδραματίσει τον ρόλο που της ταιριάζει πραγματικά. Έχω πει ότι το μέλλον ανήκει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με την έννοια ιδίως ότι οποιαδήποτε αναπτυξιακή πορεία του Τόπου και κοινωνική σύγκλιση, δεν μπορεί να γίνει χωρίς να έχουμε πρωτοπόρα την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτό, άλλωστε, φαίνεται και μέσα από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, όπου είναι γνωστό ότι ποσοστό μεγαλύτερο του 82% των πόρων του πηγαίνουν στην Περιφέρεια και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Άρα το μεγαλύτερο πλεονέκτημα της Διοικητικής Μεταρρύθμισης είναι ότι διασφαλίζει το μέλλον του τόπου προς μία αναπτυξιακή και κοινωνικώς δίκαιη πορεία, ενώ θωρακίζει τις διοικητικές εκείνες μονάδες που έχουν την μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση, δηλαδή τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

Σύμφωνα με δημοσίευμα της εφημερίδας «Express.gr» στις 05/08/08 σε δηλώσεις του ο κος. Παυλόπουλος ύστερα από συνάντηση με τον Πρωθυπουργό κ. Κων/νο Καραμανλή στις 04/08/2007 τόνισε ότι μέχρι τα τέλη του 2008 αναμένεται το σχετικό νομοσχέδιο για την εφαρμογή του σχεδίου του νέου ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑ να είναι έτοιμο και να κατατεθεί στη Βουλή. Ο κ. Παυλόπουλος ανέφερε ότι η διοικητική μεταρρύθμιση προβλέπει λιγότερους και ισχυρότερους ΟΤΑ, ενώ –όπως είπε– το επόμενο διάστημα ολοκληρώνεται και ο διάλογος με την ΚΕΔΚΕ, έτσι ώστε να

υπάρχει η απαραίτητη συναίνεση και συνεννόηση, ενώ θα υπάρξουν και οικονομικά μέτρα από το υπουργείο Οικονομικών για τη σταθεροποίηση των πόρων τους.

Με αφορμή τις δηλώσεις του υπουργού Εσωτερικών, ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ και δήμαρχος Αθηναίων Νικήτας Κακλαμάνης επεσήμανε σε δήλωσή του ότι η ΚΕΔΚΕ θα προσέλθει στο τελικό στάδιο του διαλόγου με την κυβέρνηση μόνο εάν υλοποιηθούν προηγουμένως τα υπεσχημένα για την τακτοποίηση των οικονομικών εκκρεμοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, ο κ. Κακλαμάνης ζητεί:

- i.* Εκταμίευση –μέχρι το τέλος Αυγούστου– του ποσού των 250 εκατ. ευρώ προς τους ΟΤΑ.
- ii.* Κατάθεση και ψήφιση στα θερινά τμήματα της Βουλής της διάταξης για τη μεταφορά των τελών κυκλοφορίας (90%) στους δήμους.
- iii.* Δρομολόγηση της διαδικασίας καταβολής του 1,7 δισ. ευρώ υπό τη μορφή ομολόγων, όπως έχει ήδη συμφωνηθεί με το υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών.

Ο κ. Κακλαμάνης επεσήμανε, επίσης, ότι οι μελέτες για τον νέο «Καποδίστρια» που έχουν ανατεθεί στο Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα έχουν ολοκληρωθεί ως τις 30 Αυγούστου και δεν θα δοθούν σε διαβούλευση, εάν δεν επιλυθούν τα οικονομικά.

9. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Από το μακροσκελές αυτό κεφάλαιο της Τ.Α. α΄ βαθμού, έχουμε να παρατηρήσουμε ότι, θα ήταν αποτελεσματικότερο αν η αναδιοργάνωση του ελληνικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης α΄ βαθμού, διαμορφώνονται με τα πιο κάτω κριτήρια :

- i.* Οι ΟΤΑ πρέπει να έχουν έκταση και τόσο πληθυσμό, ώστε να εξασφαλίζουν την ελαχιστοποίηση των δαπανών των κατά τη λειτουργία και εκτέλεση των τοπικών τους αναγκών και υποθέσεων.
- ii.* Να διατηρείται κατά το δυνατό η ισορροπία μεταξύ των δύο ρόλων της Τ.Α. (αντιπροσώπευση και εκτέλεση). Δεν πρέπει δηλαδή να υπάρχει μεγάλη αντιπροσώπευση (λόγω του πολιτικού ρόλου της Τ.Α.) σε μικρές μονάδες, αλλά και το αντίστροφο, όπου θα αγνοηθεί η αποτελεσματικότητα στον εκτελεστικό ρόλο.
- iii.* Οι ΟΤΑ να διαθέτουν αρμοδιότητα (εξουσία), ικανή για επίλυση των τοπικών προβλημάτων τους και την επιβολή φόρων.
- iv.* Κατά την αναγκαστική συνένωση δήμων και κοινοτήτων που την προβλέπει και ο Ν.1622/86, να ληφθούν υπόψη πλην των άλλων στοιχείων (οικονομική ή πληθυσμιακή δυνατότητα) και ορισμένα χαρακτηριστικά π.χ. ομοιομορφία κοινοτήτων, επικοινωνίες, συγκοινωνία, γεωγραφική και ιδεολογική διαμόρφωση του χώρου τους, ως και τα υπάρχοντα όρια μεταξύ τους και την απλή έστω γνώμη των οικείων ΟΤΑ.
- v.* Για την καλή λειτουργία των ΟΤΑ που θα συνενωθούν, σε σχέση με το μέγεθος του πληθυσμού τους, πιστεύουμε πως θα ήταν ικανοποιητικό (λαμβανομένου υπόψη του δημογραφικού προβλήματος της χώρας), ότι για την πρώτη βαθμίδα ως ελάχιστο να θεωρούμε το μέγεθος των 4.000-5.000 κατοίκων και τη δεύτερη βαθμίδα 15.000-20.000 κατοίκων. Σε περίπτωση που η συνένωση αυτή θα δημιουργήσει μεγαλύτερα πληθυσμιακά μεγέθη στις ως άνω

βαθμίδες, αυτές θα διαχωρίζονται σε ανάλογα διαμερίσματα και να επιτραπεί με νόμο, η ίδρυση νέων ενώσεων από τους ΟΤΑ, σε διεθνή ένωση.

Ακόμη, όσον αφορά την εξάρτηση της Τ.Α. α' βαθμού, έχουμε να παρατηρήσουμε τα εξής :

- i.* Η Τ.Α. εξαρτάται απόλυτα ακόμη από το κράτος, γιατί οι οικονομικοί πόροι δεν παρέχονται από το κράτος με αληθοφανή δικαιολογία.
- ii.* Η Τ.Α. δεν προσφέρει σχεδόν τίποτα αφού το 60% και πάνω αφορά μισθούς¹⁴.
- iii.* Ακόμη, σύμφωνα με το ΔΚΚ (άρθρο 83 παρ.6), δέκα ημέρες μετά τη συνεδρίαση του κοινοτικού συμβουλίου, ο δήμαρχος και ο πρόεδρος της κοινότητας υποχρεούνται να στέλνει στο νομάρχη για έγκριση, απόσπασμα των πρακτικών που περιλαμβάνει κάθε απόφαση του κοινοτικού συμβουλίου χωριστά και τυχόν δαπάνες ανεξαρτήτως χρηματικού ύψους. Αυτό έχει ως συνέπεια να παγιοποιείται το πνεύμα της αδιαφορίας και ότι, τα πάντα ελέγχονται από το νομάρχη και ως εκ τούτου ας κάνει αυτός ότι καταλαβαίνει. Στη συνέχεια η εξάρτηση της υλοποίησης των αποφάσεων των οργάνων της Τ.Α., καταλήγει στη μεταβίβαση της ευθύνης λήψης αποφάσεων από την τοπική αυτοδιοίκηση στο κράτος, γιατί όπως προείπαμε, όπου υπάρχει ευθύνη ακεί και η εξουσία¹⁵.
- iv.* Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους ΟΤΑ πρέπει να είναι πλήρεις και αποκλειστικές, γιατί δεν πρέπει να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη Αρχή.

¹⁴ Οικονομικός ταχυδρόμος Φ41/16921, 9Οκτ.1986, σελ.22 επ.

¹⁵ Αν.Τάχου, Διοικητική Επιστήμη, 1985, σλ.215 επ.

- v. Οι ΟΤΑ πρέπει κατά το δυνατό να διατυπώνουν τη γνώμη τους για όλα τα θέματα που τους αφορούν άμεσα, δηλαδή για όλες τις τοπικές υποθέσεις.
- vi. Η συμμετοχή των πολιτών στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων να είναι άμεση στο τοπικό επίπεδο.
- vii. Η ύπαρξη και λειτουργία των ΟΤΑ, να συμβαδίζει με πραγματικές αρμοδιότητες, θεμελιούμενες πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρώσεως εξουσίας.
- viii. Τα όργανα των ΟΤΑ να είναι δημοκρατικά συνενστημένα, οι δε οργανισμοί να απολαμβάνουν ευρείας αυτονομίας ως προς τις αρμοδιότητές τους, τους τρόπους ασκήσεως αυτών και τα αναγκαία μέσα¹⁶

Το αν, το πώς και το πότε θα γίνει θα νέα διοικητική μεταρρύθμιση αλλά και αν θα υπάρξει συναίνεση είναι και αυτό κάτι που δεν μπορεί να προβλεφθεί ούτε να εκτιμηθεί σε αυτήν την εργασία.

Σε αυτήν την εργασία έγινε μία προσπάθεια αποτύπωσης των υπάρχουσών δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης, των δυνατών και αδυνάτων σημείων της – κυρίως σε οικονομικό επίπεδο – καθώς και οι σκέψεις των εμπλεκόμενων φορέων για το μέλλον της αυτοδιοίκησης στα επόμενα χρόνια.

Ποια θα είναι η πραγματικά νέα πορεία της αυτοδιοίκησης καθώς τα αποτελέσματα των νέων δομών που θα δημιουργηθούν είναι ένα αντικείμενο που μπορεί να ερευνηθεί στο μέλλον.

¹⁶ Αν.Τάχου, Εισήγηση στην Επιστημονική Εκδήλωση της 14.3.91 για τον ΕΧΤΑ, που οργανώθηκε στη Θεσ/νίκη από το Κέντρο Διεθνούς Ευρωπαϊκού και Οικονομικού Δικαίου και την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Ελληνική επιθεώρηση ευρωπαϊκού δικαίου 3:1991, σελ.608 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

1. Συνταγματικό πλαίσιο

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 προβλέπει ρητά την συγκρότηση και λειτουργία δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, χωρίς να ονομάζει τους αντίστοιχους ΟΤΑ (όπως το παλαιότερο Σύνταγμα τους δήμους και τις κοινότητες) ή να παραπέμπει σε κάποια πολιτικο-διοικητική διαίρεση της χώρας (λ.χ. το νομό). Ωστόσο, το άρθρο 101 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζει ότι η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

Επιπλέον, το άρθρο 102 αναθέτει στους ΟΤΑ την ευθύνη για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, ενώ αναθέτει στο νομοθέτη τον καθορισμό «του εύρους και των κατηγοριών αυτών των υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους (δηλ. στους δύο) βαθμούς ΟΤΑ. Επίσης προβλέπεται πλέον ρητά η «άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους» από τους ΟΤΑ, ενώ διευκολύνεται αποφασιστικά η συγκρότηση συνδέσμων ΟΤΑ (εκουσίων ή υποχρεωτικών, με συμμετοχή ΟΤΑ από τον ένα ή και από τους δύο βαθμούς) και διευρύνεται το αντικείμενό τους που δεν περιλαμβάνει πλέον μόνο την «εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών» (όπως στο παλαιό Σύνταγμα) αλλά και «την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης».

Το Σύνταγμα προβλέπει την δημοκρατική δια καθολικής εκλογής ανάδειξη των «αρχών», δηλ. των άμεσων καταστατικών οργάνων των ΟΤΑ, χωρίς όμως να γίνεται αναφορά σε συγκεκριμένο όργανο (λ.χ. στον «δήμαρχο»). Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι και το άρθρο 56 του αναθεωρημένου

Συντάγματος που καθιερώνει κωλύματα εκλογής σε βουλευτική έδρα δεν αναφέρεται σε συγκεκριμένες μορφές αιρετών οργάνων ΟΤΑ (όπως κατά το παρελθόν όπου γίνονταν λόγος για «δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων») αλλά κάνει λόγο γενικά για «αιρετά μονοπρόσωπα όργανα» των ΟΤΑ ή για «ανώτερα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα» των ΟΤΑ δεύτερου βαθμού.

Το άρθρο 101 του Συντάγματος κατοχυρώνει το αποκεντρωτικό σύστημα διοίκησης για ολόκληρη την χώρα, ενώ προβλέπει την συγκρότηση και λειτουργία περιφερειακών οργάνων με γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις «της περιφέρειάς τους».

Ενόψει των ανωτέρω ρυθμίσεων του νέου Συνταγματικού Πλαισίου, ο μεταρρυθμιστικός προβληματισμός για τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στη χώρα θα πρέπει να λάβει υπόψη του τις εξής δυνατότητες και περιορισμούς:

- i.* Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση μπορεί κατά το Σύνταγμα να συγκροτηθεί σε οποιαδήποτε διοικητική διαίρεση βρίσκεται ψηλότερα από τον πρώτο βαθμό (επαρχία, νομός, περιφέρεια). Η εν λόγω συγκρότηση, θα πρέπει ωστόσο να προσαρμόζεται σε διαίρεση που λαμβάνει υπόψη της τις γεωοικονομικές, κοινωνικές (δηλ. δημογραφικές, ιστορικές κ.ά.), καθώς βεβαίως και τις συγκοινωνιακές συνθήκες, ενώ το ίδιο το Σύνταγμα επιβάλλει την προσαρμογή στις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών (αλλά και των ορεινών και μειονεκτικών ως προς την περιφερειακή ανάπτυξη). Θα πρέπει δηλ. η εφαρμογή του οργανωτικού σχήματος στο χώρο να διασφαλίζει την προσβασιμότητα των υπηρεσιών, αλλά και την αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, καθώς και τη βιωσιμότητα του οργανωτικού σχήματος
- ii.* Η ευθύνη των ΟΤΑ για τις τοπικές υποθέσεις συνδυάζεται με τη δημοκρατική νομιμοποίηση των οργάνων της, έτσι ώστε να

επιβάλλεται η συγκρότηση δευτεροβάθμιων ΟΤΑ που είναι σε θέση να ασκούν τις αρμοδιότητες που αφορούν το τοπικό δημόσιο συμφέρον, έτσι ώστε οι τοπικές εκλογές να έχουν ουσιαστικό διακύβευμα για τους πολίτες.

- iii.* Ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρύτατα περιθώρια ως προς τις ρυθμίσεις που αφορούν τα αιρετά όργανα των ΟΤΑ, αφού το Σύνταγμα προβλέπει απλά ότι αυτά εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία.
- iv.* Οι σύνδεσμοι ΟΤΑ μπορούν πλέον να αναλαμβάνουν σημαντικές αρμοδιότητες, χωρίς όμως και να φθάνουν στο σημείο να υποκαθιστούν τους ίδιους τους ΟΤΑ που συγκροτούνται σε δύο βαθμίδες και είναι γενικά αρμόδιοι για τις τοπικές υποθέσεις.

Η περιφερειακή διοίκηση του κράτους πρέπει κατά το Σύνταγμα να συγκροτείται και να έχει σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη τη χώρα.

2. Συνθετική ανασκόπηση αρμοδιοτήτων του δεύτερου βαθμού στην Ελλάδα

Την θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ακολούθησαν πολλές διαμάχες σχετικά με τις αρμοδιότητες που αποτελούσαν την κληρονομιά της παλιάς κρατικής Νομαρχίας, δηλ. μιας βασικής και ιστορικής οργανωτικής μονάδας του αποκεντρωτικού συστήματος του ελληνικού κράτους, η οποία χαρακτηριζόταν από μεγάλο αριθμό τυποποιημένων αρμοδιοτήτων και τον «μονοκλαδικό» προσανατολισμό των υπηρεσιών της προς τις κεντρικές υπηρεσίες των αντίστοιχων, κάθε φορά, Υπουργείων.

Τελικά, ένα σημαντικό μέρος της παλιάς νομαρχιακής κληρονομιάς κατέληξε στις σταδιακά αναβαθμιζόμενες 13 Περιφέρειες της χώρας, ενώ ορισμένα Υπουργεία (Παιδείας, Υγείας-Πρόνοιας κλπ.) δημιούργησαν δικές

τους μονοκλαδικές δομές και αντίστοιχες θεματικές Περιφέρειες (λ.χ. Εκπαιδευτικές Περιφέρειες) και το παράδειγμά τους φαίνεται να προσπαθούν να μιμηθούν με την δημιουργία «καθετοποιημένων» ειδικευμένων δομών και άλλα Υπουργεία (λ.χ. το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης πρόσφατα με την ίδρυση Κέντρων Ενημέρωσης Αγροτών). Παράλληλα, οι σοβαρές νομικές και νομολογιακές εμπλοκές οδήγησαν σε περαιτέρω απώλειες αρμοδιοτήτων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, έτσι ώστε ένας θεσμός με ισχυρή και άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση να εμφανίζεται απογυμνωμένος από αρμοδιότητες που προσφέρονται για την άσκηση πολιτικής (ιδίως αναπτυξιακής πολιτικής), την ώρα που επιβαρύνεται με μεγάλο αριθμό τυποποιημένων αρμοδιοτήτων «ρουτίνας». Στην παρούσα μελέτη έχει γίνει μια πρώτη, επιλεκτική και όχι εξαντλητική (αφού οι ΝΑ διαθέτει, τυπικά, περισσότερες από χίλιες αρμοδιότητες)¹⁷, αλλά αναλυτική και συστηματική καταγραφή των βασικών αρμοδιοτήτων της ΝΑ κατά τομέα πολιτικής: Πρόκειται για τους Τομείς:

- i.* Ανάπτυξης (και στους τρεις τομείς της οικονομίας, δηλ. πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή),
- ii.* Μεταφορών,
- iii.* Χωροταξίας/Πολεοδομίας/Περιβάλλοντος,
- iv.* Κοινωνικών Υπηρεσιών,
- v.* Πολιτικής Προστασίας και Δικαιωμάτων του Πολίτη και, τέλος,
- vi.* Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών¹⁸.

¹⁷ Μια παλαιότερη καταγραφή από το έτος 1997 περιελάμβανε 1350 αρμοδιότητες που τυπικά ανήκαν στη ΝΑ και, βέβαια, στην πράξη δεν ασκούνταν όλες. Βλ. εισήγηση Γ. Μίχα στο Έκτακτο Συνέδριο της ΕΝΑΕ, Χανιά, Μάιος 2005.

¹⁸ Οι τομείς πολιτικής περιλαμβάνουν συγκεκριμένες διευθύνσεις. Ειδικότερα, ο τομέας της αναπτυξιακής πολιτικής αναφέρεται στις δ/σεις: Δ/ση Σχεδιασμού και Προγραμματισμού, Δ/ση Βιομηχανίας, Δ/ση Εμπορίου – Α.Ε, Δ/ση Απασχόλησης, Δ/ση Εγγείων Βελτιώσεων, Δ/ση Γεωργίας (Αγροτικής Ανάπτυξης), Δ/ση Κτηνιατρικής, Δ/ση Αλιείας. Η Πολιτική Μεταφορών περιλαμβάνει την Δ/ση Μεταφορών & Επικοινωνιών και την Δ/ση Ναυτιλίας. Η Χωροταξία – Πολεοδομία περιλαμβάνει τις Δ/σεις: Δ/ση Πολεοδομίας, Δ/ση Περιβάλλοντος, Δ/ση Τεχνικών Υπηρεσιών, Δ/ση Τοπογραφίας. Η Κοινωνική Πολιτική περιλαμβάνει τις Δ/σεις: Δ/ση Υγείας, Δ/ση Κοινωνικής Πρόνοιας, Δ/ση Α΄ βάθμιας εκπαίδευσης, Δ/ση Β΄ βάθμιας

Ως προς την ανάπτυξη του νομού τους, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι αρμόδιες, μεταξύ άλλων, για την εκπόνηση σχεδίων προγραμμάτων, έργων και μέτρων οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης του νομού και την αξιολόγηση των προγραμμάτων αυτών, επίσης για τις έρευνες και μελέτες για τη διάγνωση των αναγκών ανάπτυξης, τη διατύπωση εισηγήσεων για το περιφερειακό αναπτυξιακό πρόγραμμα και τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα, καθώς και την εφαρμογή επενδυτικών προγραμμάτων.

Στον ειδικότερο υπο-τομέα γεωργίας, κτηνοτροφίας και αλιείας (πρωτογενή τομέα) βασική ευθύνη της ΝΑ είναι η προστασία και ανάπτυξη της φυτικής και ζωικής παραγωγής, η υποβοήθηση του αγροτικού κόσμου για τη βελτίωση των μεθόδων εργασίας και την καλύτερη οργάνωση των γεωργικών εγκαταστάσεων, η προστασία της υγείας των ζώων, η προστασία και ανάπτυξη της αλιείας και υδατοκαλλιέργειας, η χορήγηση αδειών αλιείας.

Στον δευτερογενή και στον τριτογενή τομέα, η ΝΑ ασχολείται, μεταξύ άλλων με τη χορήγηση αδειών για ίδρυση και λειτουργία βιομηχανιών και βιοτεχνιών και αδειών άσκησης σχετικών επαγγελμάτων, θέματα εποπτείας ανωνύμων εταιρειών, το καθορισμός λατομικών περιοχών, τη χορήγηση αδειών άσκησης εμπορικών επαγγελμάτων κ.ά. Συνολικά, αξίζει να σημειωθεί ότι οι αρμοδιότητες που αφορούν την ανάπτυξη και τους τρεις βασικούς τομείς οικονομικών δραστηριοτήτων, καταλαμβάνουν τμήμα μεγαλύτερο από το ένα τρίτο του συνόλου των αρμοδιοτήτων της ΝΑ στην χώρα μας.

Στον τομέα των Μεταφορών και Επικοινωνιών (9% του συνόλου) οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις διαθέτουν πολλές αδειοδοτικές και ελεγκτικές

εκπαίδευσης, Δ/ση Πολιτισμού. Η Πολιτική προστασία και δικαιώματα του πολίτη περιλαμβάνει τις Δ/σεις : ΠΣΕΑ, Δ/ση αστικής και δημοτικής κατάστασης, Αλλοδαποί. Τέλος, οι Διοικητικές – Οικονομικές Υπηρεσίες περιλαμβάνουν τις Δ/σεις : Δ/ση Οικονομικών Υπηρεσιών, Δ/ση Διοίκησης, Δ/ση Πληροφορικής / Μηχανοργάνωσης.

αρμοδιότητες. Στον τομέα Χωροταξίας-Πολεοδομίας Και Περιβάλλοντος, παρά την αρνητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση διαθέτει αρκετές αρμοδιότητες που αφορούν ατομικές ρυθμίσεις, αδειοδοτήσεις .

Στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών, που έχει ιδιαίτερη βαρύτητα για την τοπική αυτοδιοίκηση σε πολλές χώρες (στην Ελλάδα καταλαμβάνουν το ένα τέταρτο περίπου (22%) των αρμοδιοτήτων της ΝΑ, σημειώνεται ότι οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις έχουν τη δυνατότητα, μεταξύ άλλων, να εκπονούν και να εφαρμόζουν κοινωνικά προγράμματα (λ.χ., για την προστασία της μητρότητας, της παιδικής ηλικίας, των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των χρονίως πασχόντων, των προσφύγων και των επαναπατριζόμενων), να ιδρύουν κέντρα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, να επιχορηγούν ιδρύματα κοινωνικής πρόνοιας (γηροκομεία, κλπ) και να παρέχουν οικονομική ενίσχυση ή επείγουσα περίθαλψη σε άτομα, οικογένειες ή ομάδες που βρίσκονται εκτάκτως σε κατάσταση ανάγκης. Αξιοσημείωτες είναι και οι αρμοδιότητες αδειοδότησης ιδρυμάτων παιδικής πρόνοιας, καθώς και μη κερδοσκοπικών νομικών προσώπων για ηλικιωμένους και άτομα με ειδικές ανάγκες, σύμφωνα με την ειδικότερη σχετική νομοθεσία. Επίσης οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις μπορούν να οργανώνουν αυτοτελώς ή σε συνεργασία με τις αντίστοιχες περιφερειακές υπηρεσίες ή να υλοποιούν προγράμματα που οργανώνονται από άλλους φορείς για την προστασία και προαγωγή της δημόσιας υγιεινής στην περιοχή της αρμοδιότητάς τους (π.χ. εμβολιασμοί, πρόληψη λοιμωδών και αφροδίσιων νοσημάτων), καθώς και ορισμένων προγραμμάτων οικογενειακού προγραμματισμού, προληπτικής ιατρικής και οδοντιατρικής, ενώ αναλαμβάνουν και την οργάνωση της εθελοντικής αιμοδοσίας. Τέλος, οι Ν.Α. είναι αρμόδιες για την χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών κλινικών, οδοντιατρείων, μικροβιολογικών εργαστηρίων, φαρμακείων και συναφών καταστημάτων.

Αξιοσημείωτες είναι τέλος και οι αρμοδιότητες των ΝΑ που εντάσσονται στην πολιτική προστασία/δικαιώματα του πολίτη ή στον τομέα των διοικητικών-οικονομικών υπηρεσιών (3 % και, αντίστοιχα 15% του συνόλου των αρμοδιοτήτων της Ν.Α. και αναδεικνύουν την σημασία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ως μηχανισμού πολιτικής προστασίας αλλά και διοικητικής υποστήριξης πολύτιμης για το σύνολο της δημόσιας διοίκησης.

Σε σύγκριση με τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης άλλων χωρών η ελληνική Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση δεν αναπτύσσει σε ανάλογο βαθμό λειτουργίες που αφορούν την ανάπτυξη της περιοχής της, καθώς και λειτουργίες τεκμηρίωσης-πληροφόρησης, ενώ παραμένουν περιορισμένες οι θεσμικά προβλεπόμενες λειτουργίες που μπορεί να αναπτύξει σε σχέση με τον πρώτο βαθμό.

3. Τα εναλλακτικά σχήματα που ανακύπτουν προς συζήτηση για την ανασυγκρότηση του β' βαθμού στην Ελλάδα

- i. **Αναβαθμισμένη Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (ΕΝΑ) σε κάθε μια από τις δεκατρείς Περιφέρειες της χώρας με ισχυρή εσωτερική πολιτικο-διοικητική αποκέντρωση στους υπάρχοντες νομούς-Νομαρχίες** με διαφοροποίηση στις τρεις βασικές κατηγορίες Περιφερειών (μητροπολιτικές, νησιωτικές, ηπειρωτικές). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το προτεινόμενο αυτό σχήμα διατηρεί τις σημερινές περιφέρειες ως αποκεντρωμένες διοικήσεις του κράτους και παράλληλα δημιουργεί ΕΝΑ σε επίπεδο Περιφέρειας. Βασικά όργανα του νέου σχήματος θα είναι: Πρόεδρος ΕΝΑ, Συμβούλιο ΕΝΑ, Νομάρχες-μέλη του Συμβουλίου ΕΝΑ, Νομαρχιακές Επιτροπές (σε επίπεδο νομού).

Άμεση εκλογή των οργάνων αυτών με ενιαίο ψηφοδέλτιο με επικεφαλής τον υποψήφιο Πρόεδρο ΕΝΑ και με υποψήφιους Νομάρχες και νομαρχιακούς συμβούλους στον ίδιο συνδυασμό. Ως προς την εκλογική περιφέρεια είναι νοητές δύο βασικές παραλλαγές: Στην πρώτη, «περιφερειακή» εκδοχή, ολόκληρη η εδαφική περιφέρεια της ΕΝΑ αποτελεί ενιαία εκλογική περιφέρεια για τις νομαρχιακές εκλογές με καθιέρωση όμως ελάχιστης ποσόστωσης ανά νομό (ανάλογα με τον πληθυσμό του νομού) για την ανάδειξη των νομαρχιακών συμβούλων της ΕΝΑ. Ο επικεφαλής του επιτυχόντος συνδυασμού αναδεικνύεται Πρόεδρος της ΕΝΑ και οι υποψήφιοι Νομάρχες του επιτυχόντος συνδυασμού αναδεικνύονται Νομάρχες των νομών τους. Στην δεύτερη, «διανομαρχιακή» εκδοχή, κάθε νομός αποτελεί και εκλογική περιφέρεια, στην οποία εκλέγονται οι νομαρχιακοί σύμβουλοι της ΕΝΑ (σύμφωνα με τους σταυρούς προτίμησης που έλαβαν επιτόπου), ενώ η ανάδειξη Προέδρου της ΕΝΑ και επιτυχόντος συνδυασμού της ΕΝΑ βασίζεται στο εκλογικό αποτέλεσμα στο σύνολο της ΕΝΑ. Ως προς τους Νομάρχες, σε αυτή τη «διανομαρχιακή» εκδοχή, προβάλλουν δύο παραλλαγές: Είτε να εκλέγονται οι Νομάρχες απευθείας σε επίπεδο ΕΝΑ μαζί με τον Πρόεδρο της ΕΝΑ, είτε να εκλέγονται ως Νομάρχες σε επίπεδο νομού οι πρώτοι σε σταυρούς προτίμησης υποψήφιοι νομαρχιακοί σύμβουλοι του νομού. Παράλληλα, υπό οποιαδήποτε παραλλαγή, διατηρείται ο μετακλητός Γ. Γ. της Περιφέρειας μαζί με τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους στην Περιφέρεια, ενώ καταργείται το υπάρχον Περιφερειακό Συμβούλιο. Επιπλέον, συγκροτείται όργανο ευρείας κοινωνικής διαβούλευσης με γνωμοδοτικό χαρακτήρα στο επίπεδο της Περιφέρειας («ΟΚΕ Περιφέρειας»).

- ii. *Μετεξέλιξη του δεύτερου βαθμού ΟΤΑ στο επίπεδο της Περιφέρειας* με κατάργηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και χωρίς ισχυρή εσωτερική αποκέντρωση στους νομούς (παρουσία μόνον ορισμένων διοικητικών υπηρεσιών σε κάθε νομό. Διαφοροποίηση στις τρεις βασικές κατηγορίες Περιφερειών (μητροπολιτικές, νησιωτικές, ηπειρωτικές). Υπό μια πρώτη εκδοχή «ισχυρής πολιτικής νομιμοποίησης», βασικά όργανα του νέου σχήματος θα είναι: Πρόεδρος της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακό Συμβούλιο που θα εκλέγονται άμεσα. Για κάθε νομό θα εκλέγεται έμμεσα από το Περιφερειακό Συμβούλιο ένα από τα μέλη του ως Νομάρχης, ο οποίος θα προϊστάται των εκεί διοικητικών υπηρεσιών. Υπό μια δεύτερη εκδοχή «συλλογικής ηγεσίας», ο Πρόεδρος της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης εκλέγεται έμμεσα από το Περιφερειακό Συμβούλιο, το οποίο εκλέγει επίσης μεταξύ των μελών του και τους Νομάρχες, με εκτελεστικές αρμοδιότητες στο νομό. Σε κάθε περίπτωση διατηρείται παράλληλα ο μετακλητός Γ. Γ. της Περιφέρειας μαζί με τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους στην Περιφέρεια, ενώ καταργείται το υπάρχον Περιφερειακό Συμβούλιο. Παράλληλα συγκροτείται όργανα ευρείας κοινωνικής διαβούλευσης με γνωμοδοτικό χαρακτήρα στο επίπεδο της Περιφέρειας (ΟΚΕ Περιφέρειας).
- iii. Διατήρηση του υπάρχοντος συστήματος με την *συγκρότηση συνδέσμου ΟΤΑ σε κάθε Περιφέρεια*. Ο εν λόγω σύνδεσμος θα αναλάβει ορισμένες αρμοδιότητες με διανομαρχιακό χαρακτήρα (λ.χ. τον αναπτυξιακό σχεδιασμό κ.ά.). Ως προς το σχήμα αυτό, προβάλλουν δύο παραλλαγές: Σύμφωνα με την πρώτη, στον εν λόγω σύνδεσμο συμμετέχουν μόνον οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της Περιφέρειας, ενώ σύμφωνα με την δεύτερη παραλλαγή, στον σύνδεσμό θα συμμετέχουν και οι

σημαντικότεροι δήμοι της Περιφέρειας. Παράλληλα διατηρείται ο μετακλητός Γ. Γ. της Περιφέρειας μαζί με τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους στην Περιφέρεια, ενώ καταργείται το υπάρχον Περιφερειακό Συμβούλιο. Παράλληλα συγκροτείται όργανα ευρείας κοινωνικής διαβούλευσης με γνωμοδοτικό χαρακτήρα στο επίπεδο της Περιφέρειας (ΟΚΕ Περιφέρειας).

- iv. Διατήρηση του υπάρχοντος συστήματος πρώτου και δεύτερου βαθμού ΟΤΑ με *μετεξέλιξη του Περιφερειακού Συμβουλίου* σε όργανο με ουσιαστικές ευθύνες για τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και αναδιάταξη της σύνθεσής του. Συγκεκριμένα, το Περιφερειακό Συμβούλιο θα έχει τριμερή σύνθεση, αφού το ένα τρίτο των μελών του θα εκλέγεται άμεσα από τους πολίτες της Περιφέρειας, το άλλο ένα τρίτο θα αποτελείται από εκπροσώπους των δύο βαθμών ΟΤΑ (Ν.Α. και μεγάλοι, κυρίως, δήμοι) και το τελευταίο, τρίτο μέρος θα αποτελείται από εκπροσώπους διαφόρων κοινωνικών φορέων. Σε αυτή την περίπτωση, το Περιφερειακό Συμβούλιο θα προεδρεύεται από τον Περιφερειάρχη, ο οποίος είτε θα εκλέγεται έμμεσα από τα αιρετά μόνον μέλη (2/3 του συνόλου) του Περιφερειακού Συμβουλίου είτε θα επιλέγεται από την Βουλή των Ελλήνων. Οι διοικητικές υπηρεσίες της Περιφέρειας υπάγονται στο νέο Περιφερειάρχη.

4. Πλεονεκτήματα του προτεινόμενου θεσμικού οργανωτικού σχήματος β' βαθμού σε επίπεδο περιφέρειας / νομού.

Οι νομοί και οι νομαρχίες είναι μια ιστορική, πολιτική και διοικητική πραγματικότητα με βαθιές ρίζες στις τοπικές κοινωνίες, ενώ αποτελούν και βασικό χώρο αναφοράς για σημαντικές υλικοτεχνικές υποδομές και

κοινωνικοοικονομικές δραστηριότητες. Σε αντίθεση με πολλές κοινότητες που κατήργησε το πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», ο νομός και η νομαρχία είναι ένας ζωντανός κορμός που προσφέρει το σχήμα για τη συγκρότηση και το προσανατολισμό των κοινωνικοοικονομικών δυνάμεων της ελληνικής επαρχίας. Τυχόν απόπειρα πλήρους κατάργησής τους θα προκαλούσε θυελλώδεις και καταλυτικές αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών, ενώ θα ήταν και δομολειτουργικά άστοχη.

Από την άλλη πλευρά, είναι γεγονός ότι οι σημερινοί νομοί είναι υπερβολικά μικροί για την συγκρότηση και την άσκηση δημόσιων πολιτικών, ιδίως στους ευρύτερους τομείς του σχεδιασμού και της ανάπτυξης, όπως άλλωστε δείχνει και η ευρωπαϊκή εμπειρία. Εξάλλου, η σταδιακή ολοκλήρωση πολλών μεγάλων έργων, η βελτίωση των υποδομών και η εφαρμογή νέων τεχνολογιών που εξελίσσονται συνεχώς και αξιοποιούνται γρήγορα από τις κοινωνικοοικονομικές δυνάμεις της χώρας μας προκαλούν «αλλαγές και μετατοπίσεις κλιμάκων και χώρων αναφοράς» που δεν είναι δυνατό να παρακαμφθούν ούτε από τη δημόσια διοίκηση ούτε από την πολιτική ηγεσία.

Σήμερα προβάλλει λοιπόν το ζήτημα της αναδιάρθρωσης του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης σε υψηλότερη κλίμακα (επίπεδο Περιφέρειας) με παράλληλη διατήρηση νομαρχιακών δομών πολιτικής αντιπροσώπευσης και διοικητικής λειτουργίας σε κάθε νομό-νομαρχία της χώρας. Παράλληλα θα πρέπει όμως να διαφυλαχθεί η συνοχή και η συστηματικότητα της ανάπτυξης των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης που προβλέπει το Σύνταγμα, χωρίς να νοθεύονται τα σχήματα οργάνωσης της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης που διαγράφει με σαφήνεια ο Καταστατικός Χάρτης της χώρας.

Η νέα θεσμική αρχιτεκτονική της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης θα περιλαμβάνει νέα αιρετά και διοικητικά όργανα στα επίπεδα τόσο της Περιφέρειας όσο και των νομών που αυτή θα περιλαμβάνει. Παράλληλα, στο επίπεδο της Περιφέρειας θα συγκροτηθεί ιδιαίτερο όργανο διαβούλευσης (με συμμετοχή επιμελητηρίων, επαγγελματικών και συνδικαλιστικών ενώσεων, ΜΚΟ κ.ά.) με γνωμοδοτικές και συμβουλευτικές αρμοδιότητες, ενώ το Περιφερειακό Συμβούλιο υπό τη σημερινή του μορφή θα καταργηθεί.

Η αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να έχει ανταγωνιστικό χαρακτήρα προς τη Κρατική Περιφέρεια αλλά συνεργατικό. Άλλωστε, μια σειρά από τα σημερινά προβλήματα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης οφείλονται σε ανεπάρκειες, δυσλειτουργίες και υποστελέχωση των κρατικών περιφερειακών υπηρεσιών. Επιπλέον, η «παράκαμψη» της Περιφέρειας από τις ειδικές, «κλαδικές» και «καθετοποιημένες» αποκεντρωτικές δομές ορισμένων Υπουργείων (λ.χ. του Υπουργείου Παιδείας) έρχονται σαφώς σε αντίθεση με τη πολυ-τομεακή και διακλαδική λογική της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Έτσι, η αναδιάρθρωση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων πρέπει να συνδυασθεί με σύστοιχη αναβάθμιση των κρατικών Περιφερειών.

Οι αναβαθμισμένες και αναδιοργανωμένες δευτεροβάθμιες αυτοδιοικήσεις της χώρας θα είναι σε θέση να συνεργάζονται καλύτερα με τις πρωτοβάθμιες αυτοδιοικήσεις και να παρέχουν υποστήριξη σε σχήματα διαδημοτικής συνεργασίας ή να υποκαθιστούν οι ίδιες κατά περίπτωση τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ όταν οι τελευταίοι αδυνατούν να ασκήσουν κάποια συγκεκριμένη αρμοδιότητα (συμπληρωματική λειτουργία του δευτεροβάθμιου ΟΤΑ). Άλλωστε το τελευταίο συμβαίνει και σήμερα στην πράξη.

Η μετάβαση στο νέο σχήμα δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν μπορεί να γίνει από τη μία μέρα στην άλλη, αλλά θα πρέπει να προηγηθεί μια μεταβατική περίοδος συστηματικής προετοιμασίας και σταδιακής προώθησης της μεταρρύθμισης. Το εν λόγω μεταβατικό σχήμα, θα πρέπει πάντως να υιοθετεί μια σταδιακή μετάπτωση στα οριστικά σχήματα δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, ελαχιστοποιώντας πιθανές αντιδράσεις να προωθήσει τη συνεργασία και την «όσμωση» εκείνων που θα κληθούν να εφαρμόσουν τα οριστικά σχήματα,.

να μην ανταγωνίζεται την προοπτική του οριστικού δευτεροβάθμιου σχήματος και, τέλος, να εξασφαλίσει το νωρίτερο δυνατό μια αισθητή βελτίωση.

5. Η αναζήτηση του «επιτελικού κράτους» και ο ρόλος της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης

Στο δημόσιο διάλογο που αναπτύσσεται στη χώρα μας σχετικά με τον ρόλο του κεντρικού κράτους και την απο-συγκέντρωση αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς τις περιφερειακές υπηρεσίες και τους ΟΤΑ, γίνεται εδώ και αρκετά λόγος για τον «επιτελικό ρόλο» που πρέπει να αναλάβει και στον οποίο οφείλει να περιορίζεται το κεντρικό κράτος.

Η θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης με το ν. 2218/1994 έθεσε βέβαια για πρώτη φορά στην χώρα μας και προβλήματα οριοθέτησης του ειδικότερου ρόλου (και των αρμοδιοτήτων) των δύο βαθμίδων ΟΤΑ. Ο νομοθέτης του ν. 2218/1994 έκρινε μάλιστα σκόπιμο να υπογραμμίσει πως οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις «δεν θίγουν τις αρμοδιότητες» των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, καθώς και ότι μεταξύ των δύο βαθμίδων «δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση». Το γεγονός, πάντως, ότι οι δύο αυτές βαθμίδες δεν παρουσιάζουν απλώς ποσοτικές αλλά και ποιοτικές διαφορές φαίνεται

να αναγνωρίζεται από το νομοθέτη, ο οποίος προσδίδει, μέσω των ορισμών που επιλέγει, ανόμοιο περιεχόμενο στην αποστολή τους. Έτσι στον δημοτικό και κοινοτικό Κώδικα ορίζεται ως βασική αποστολή η προαγωγή των συμφερόντων και των ενδιαφερόντων των κατοίκων τους (άρθρ. 24 παρ. 1ΔΚΚ). Στο άρθρο 1 παρ. 3 ΚΝΑ καθορίζεται, αντίστοιχα ως «προορισμός» των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ η "ανάπτυξη" της "περιφέρειάς" τους. Πρόκειται μάλιστα για μία "περιφέρεια" η οποία δεν περιλαμβάνει απλώς "εδαφική έκταση" και "κατοίκους" (όπως και στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ) αλλά και άλλους ΟΤΑ χαμηλότερης βαθμίδας, δηλ. τους δήμους και τις κοινότητες.

Με την σημαντική διαφοροποίηση του τρόπου με τον οποίο ορίζεται γενικά η αποστολή των δύο βαθμίδων ΟΤΑ, ο κοινός νομοθέτης αναγνωρίζει το γεγονός ότι οι δύο αυτές βαθμίδες αναπτύσσουν διαφορετικές, εν μέρει, λειτουργίες. Έτσι, ενώ τόσο η πρώτη όσο και η δεύτερη βαθμίδα διοικούν τις αντίστοιχου επιπέδου τοπικές υποθέσεις, η δεύτερη (και "υψηλότερη") επειδή ακριβώς περικλείει χωρικά την πρώτη καλείται να επιτελέσει κάποιες επιπλέον λειτουργίες. Συγκεκριμένα, οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ αναπτύσσουν «*συμπληρωματική*», *ως προς τους πρωτοβάθμιους λειτουργία*, αναλαμβάνοντας εκείνες τις αρμοδιότητες που δεν είναι σε θέση να ασκήσουν οι "αδύναμοι" δήμοι και κοινότητες ή προσφέροντας βοήθεια και υποστήριξη για την διεκπεραίωση ορισμένων δημοτικών/κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Σημαντική είναι εξάλλου και η "εξισοροπητική" λειτουργία των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ η οποία επιτελείται κυρίως μέσω της οικονομικής ενίσχυσης των ασθενέστερων ΟΤΑ της περιοχής τους και της κατανομής πιστώσεων για τοπικές υπηρεσίες, αλλά και μέσω του σχεδιασμού και του προγραμματισμού που διαγράφουν ένα πλαίσιο για την χαμηλότερη βαθμίδα. Έτσι εξασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή εξισορρόπηση των επιβαρύνσεων, των "διοικητικών δυνάμεων" και της ανάπτυξης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της νομαρχιακής περιφέρειας,

ούτως ώστε να είναι παντού ιστότιμη η εξυπηρέτηση του πληθυσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Στην Ελλάδα, η πλήρης ανάπτυξη της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης προϋποθέτει, συνεπώς, αφενός μεν την ανάληψη *αναπτυξιακών* ευθυνών και αφετέρου την ολοκλήρωση των απαιτούμενων ρυθμίσεων για τις προαναφερθείσες λειτουργίες που αφορούν τις σχέσεις προς τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (ήδη στο νέο σχέδιο Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα προβλέπεται η υποκατάσταση δήμων που δεν ασκούν τις αρμοδιότητές τους από τις υπηρεσίες της ΝΑ). Η ανάληψη αναπτυξιακών ευθυνών (και αντίστοιχων επιτελικών λειτουργιών νομαρχιακής κλίμακας) από την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν εμποδίζεται, εξάλλου, από το Σύνταγμα, το οποίο κάνει λόγο για «προγραμματισμό και συντονισμό» της «οικονομικής ανάπτυξης «στη Χώρα» από το κράτος, καθώς και τη λήψη μέτρων για την «προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης». Με άλλα λόγια, η κυβέρνηση διαγράφει το γενικότερο πλαίσιο και δημιουργεί τις υψηλότερης κλίμακας προϋποθέσεις για την περιφερειακή ανάπτυξη, ως προς την οποία αναλαμβάνει όμως βασικές ευθύνες η *υψηλότερης βαθμίδας* αυτοδιοίκηση. Άλλωστε, η απόσυγκέντρωση οικονομικών και αναπτυξιακών ευθυνών, όπως δείχνει και η διεθνής εμπειρία, αποτελεί καθοριστικό παράγοντα περιφερειακής ανάπτυξης επειδή απελευθερώνει και κινητοποιεί τις εκτός του κέντρου παραγωγικές και δημιουργικές δυνάμεις της κοινωνίας και της οικονομία

Παρά τον ποσοτικά εντυπωσιακό αριθμό αρμοδιοτήτων, οι σημαντικές απώλειες αρμοδιοτήτων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της έως σήμερα δεν έχουν αναπληρωθεί από νέες μεταβιβάσεις σημαντικών αρμοδιοτήτων με ουσιαστικό πολιτικό περιεχόμενο, δηλ. αρμοδιοτήτων που δεν αποτελούν απλώς τοπική εξυπηρέτηση των τυποποιημένων γραφειοκρατικών λειτουργιών του κράτους, αλλά προσφέρονται για την άσκηση πολιτικής από άμεσα αιρετά

και υπόλογα στις τοπικές κοινωνίες όργανα, όπως αυτά των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που διαθέτουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να υποτιμάται και η σημερινή προσφορά των Νομαρχιακών Υπηρεσιών σε σημαντικούς τομείς, όπως ο πρωτογενής τομέας της οικονομίας μας (γεωργία κ.ο.κ.), οι πολύ εκτεταμένες ελεγκτικές της ευθύνες ως προς την λειτουργία της αγοράς και τις δραστηριότητες πολλών επαγγελματιών κ.ά.

Αντί όμως να προχωρήσουν στην ενίσχυση των νομαρχιακών υπηρεσιών με πόρους και προσωπικό, πολλά υπουργεία προχωρούν στην δημιουργία δικών τους ειδικευμένων δομών σε τοπικό επίπεδο, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις «αξιοποιούν» και το προσωπικό και την τεχνογνωσία των νομαρχιών (λ.χ. με την συγκρότηση επιτροπών και κλιμακίων μικτής σύνθεσης, την καθιέρωση νομαρχιακών υποχρεώσεων τεκμηρίωσης και ενημέρωσης προς τις κρατικές δομές κ.ά.) χωρίς οι ίδιες να επιδεικνύουν ανάλογο ζήλο για την υποστήριξη των νομαρχιακών υπηρεσιών και την καθιέρωση ανάλογων υποχρεώσεων για τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες του κράτους.

Τέλος, θα πρέπει να τονισθεί και πάλι το γεγονός ότι ενόψει της σημερινής, σύνθετης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, η αποτελεσματική άσκηση πολλών από τις αρμοδιότητες των ΝΑ εξαρτάται από την λειτουργική ετοιμότητα, την συνεργασία και την υποστήριξη που προσφέρουν υπηρεσίες της κρατικής, ιδίως, διοίκησης καθώς και πληθώρας φορέων που ελέγχονται από αυτήν.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Αποτελεί κοινή πεποίθηση ότι η αιρετή Αυτοδιοίκηση μπορεί να αναλάβει σημαντικό ρόλο στη δημοκρατική πρόοδο του τόπου μας. Αυτό όμως που δεν είναι τόσο αυτονόητο -και στο οποίο δεν συμφωνούν πραγματικά όλες οι πολιτικές δυνάμεις της χώρας μας- είναι ότι για να γίνουν οι φορείς αυτοδιοίκησης φορείς της κοινωνικής αλλαγής και ανάπτυξης στην Ελλάδα υπάρχει μια και μοναδική προϋπόθεση: ο ουσιαστικός περιορισμός του ρόλου του σημερινού κράτους.

Η αγωνία των πολιτών για το μέλλον, τα μεγάλα προβλήματα της περιφέρειας, η ανεργία και η έλλειψη προοπτικής των νέων ανθρώπων, είναι ζητήματα που μπορούν να βρουν απαντήσεις μέσα από τη δράση του πρώτου και του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης. Θεσμούς που οι πολίτες γνωρίζουν καλά, θεσμούς που οι πολίτες εμπιστεύονται για την καθημερινή εξυπηρέτησή τους.

Η διοικητική μεταρρύθμιση που οραματίζεται η ελληνική κοινωνία με τη δημιουργία της αιρετής Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, με τη μορφή των διευρυμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, με αιρετό Πρόεδρο, με ισχυρό αιρετό Περιφερειακό Συμβούλιο, στο οποίο θα συμμετέχουν υποχρεωτικά και οι αιρετοί Νομάρχες των Νομών που συγκροτούν την Περιφέρεια, πρέπει να έχει ως στόχο να φέρει πιο κοντά την εξουσία στον πολίτη, να ενώσει τις διάσπαρτες δημιουργικές δυνάμεις που υπάρχουν σε κάθε μεγάλη ή μικρή πόλη, σε κάθε χωριό της πατρίδας μας.

Όσοι πιστεύουν ακράδαντα ότι η αποκέντρωση, δεν είναι μόνο μία έννοια τάλαιπωρημένη και χλιοειπωμένη αλλά η μόνη πολιτική που πρέπει να εφαρμοστεί για να ενώσουμε ξανά την περιφέρεια με τα μεγάλα αστικά

κέντρα, σε μια προοπτική ανάπτυξης παντού, ανάπτυξης για όλους πρέπει να ασκήσουν πίεση χωρίς άλλες αναβολές και διστακτικότητα.

Εάν θέλουμε να γκρεμίσουμε τα σύνορα ανάμεσα στην πρόοδο και στο μαρασμό για την προκοπή και την πρόοδο του τόπου μας, εάν θέλουμε την πραγματική σύγκλιση με την Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν πρέπει να έχουμε στο μυαλό μας μόνο τα οικονομικά μεγέθη αλλά τις δομές, τις διαδικασίες που οφείλουμε να προωθούμε με απόλυτη διαφάνεια, διαδικασίες που διευκολύνουν την εξυπηρέτηση του πολίτη, που βελτιώνουν τη ζωή του, την ποιότητα της ζωής του, την ανάπτυξη και τη δημιουργία. Εάν θέλουμε να εφαρμόσουμε πολιτικές αλληλεγγύης για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, πρέπει να περάσουμε από την κοινωνία της φιλανθρωπίας στην κοινωνία της συνοχής και του σεβασμού στη διαφορετικότητα.

Ενισχυμένη αυτοδιοίκηση, πραγματική αυτοδιοίκηση σημαίνει αυτοδιοίκηση ενισχυμένη με πόρους, με πόρους που θα της επιτρέπουν να είναι κάτι παραπάνω από απλός διεκπεραιωτής εργασιών της κεντρικής διοίκησης. Όλα ξεκινούν από τη χρηματοδότηση. Μόνο με αυτόνομους πόρους μπορεί η Αυτοδιοίκηση να κατευθύνει συγκεκριμένες δράσεις και πρωτοβουλίες που θα διασφαλίζουν την κοινωνική συνοχή μέσα από την προσβασιμότητα και την αλληλεγγύη στην υγεία, στην εκπαίδευση, στην επαγγελματική κατάρτιση και στην επαγγελματική αποκατάσταση των πολιτών με αναπηρία αλλά και συνολικά των ευπαθών κοινωνικών ομάδων.

Μπορεί η Αυτοδιοίκηση να μετατραπεί σε ένα πολυδύναμο κέντρο κοινωνικής υποστήριξης. Μια αποκεντρωμένη δημοκρατική πολιτεία που θα ταυτίζεται με το κράτος πρόνοιας που η πρόνοια δε θα αναπληρώνει μόνο την κοινωνική αδικία του συστήματος, αλλά θα δουλεύει και θα στοχεύει για τη συνεχή μείωσή της.

Οι περιφέρειες και οι Νομαρχίες, οι Δήμοι όλης της Ευρώπης, μπορούν να βρεθούν πολλά βήματα πιο μπροστά από τις κυβερνήσεις, διαμορφώνοντας ένα ισχυρό ευρωπαϊκό δίκτυο για την ένωση των λαών, την ενίσχυση των κοινωνικών δομών, τη μείωση της ανεργίας, την προστασία του περιβάλλοντος και τον πολιτισμό. Μέσα από την Αυτοδιοίκηση μπορούμε να δώσουμε τη μάχη της καθημερινότητας.

Εάν οραματιζόμαστε πραγματικά τη συμμετοχή των πολιτών στα κοινά τότε, πρέπει να αποκεντρώσουμε τους χώρους και τρόπους δράσης τους. Δεν υπάρχει άλλος δρόμος. Ο δρόμος της κοινωνικής αλλαγής και της κοινωνικής ανάπτυξης είναι ο δρόμος της αποκέντρωσης με πραγματική αυτοδιοίκηση.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Ευρυδίκη Μπεσικα – Βηκα, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι Νέα τροποποιημένη έκδοση», ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, 2003.
- Ευρυδίκη Μπεσικα – Βηκα, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι Νέα διευρυμένη Β' έκδοση», ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ, 2007.
- Νικήτας Νιάρχος, «Χρηματοοικονομική Ανάλυση Λογιστικών Καταστάσεων», ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΘ. ΣΤΑΜΟΥΛΗΣ, 2004.
- Γεώργιος Αρτικής, «Χρηματοοικονομική Διοίκηση – Ανάλυση και Προγραμματισμός», ΕΚΔΟΣΕΙΣ INTERBOOKS, 2003.
- Νόμος 2539/1997.
- Νόμος 1828/1989.
- Προεδρικό Διάταγμα 315/1999.
- Νόμος 3463/2007.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η πρόκληση μιας νέας Μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2008.
- Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Φορολογική Αποκέντρωση, 2005.
- Περιοδικό «Επιθεώρηση Τ.Α.» Περίοδος Γ', Τεύχος 117, Νοέμβριος 2007.
- Επίσημη ιστοσελίδα Υπουργείου Εσωτερικών.
- Επίσημη ιστοσελίδα Γ' Κοινοτικοί Πλαισίου Στήριξης.
- Πρακτικά Συνεδρίου ΚΕΔΚΕ : «Η Πρόκληση μιας νέας μεταρρύθμισης της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Αθήνα 23-24 Ιουνίου 2008.
- Δημοσίευμα στην ιστοσελίδα «Express.gr», 05/08/2008.