

ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α
Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ
Ν.3463/06
Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΑΝΔΡΑΣ.



ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΤΟΣ:2008

ΣΥΓΓΡΑΦΕΑΣ:ΝΙΚΑ ΑΘΑΝΑΣΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:ΘΩΜΑΣ ΔΙΟΝΥΣΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ



Στη συγκεκριμένη εργασία θα επιχειρήσουμε να αναλύσουμε τον νέο κώδικα και πως αυτός επιδρά στους Οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Θα μελετήσουμε τη σχέση των κομμάτων με τη τοπική αυτοδιοίκηση, να την αναλύσουμε και να δούμε το βαθμό εμπλοκής των πρώτων.

Θα προσπαθήσουμε να προτείνουμε μέσα βελτίωσης του υπάρχοντος συστήματος, κάνοντας μια μικρή μεταφορά ίσως σε κάποια από τα πρότυπα τα οποία αναφέρονται σε αντίστοιχα συστήματα και δεδομένα τα οποία λειτουργούν στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Γίνεται μια συνοπτική αναφορά στα κυριότερα σημεία του κώδικα που αφορούν τους Ο.Τ.Α., όπως επίσης και μια ιστορική αναδρομή.

Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ είναι οι βασικές χωρίς καμία αλλαγή. Στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκουν οι εξής λειτουργίες:

- 1. Περιβαλλοντικές λειτουργίες.**
- 2. Προσωπικές υπηρεσίες**
- 3. Υπηρεσίες αναψυχής**
- 4. Υπηρεσίες προστασίας**
- 5. Παραγωγικές και αναπτυξιακές υπηρεσίες**
- 6. Εμπορικές υπηρεσίες**

Η Ελλάδα μέχρι πρόσφατα δεν είχε δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, σε αντίθεση με όλες σχεδόν τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες είχαν.

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αντικαθιστούν εν μέρει τη νομαρχιακή διοίκηση, αντί να λειτουργήσουν παράλληλα με τον κρατικό νομάρχη και τη νομαρχία, όπως συνέβη στις ευρωπαϊκές χώρες.

Οι αλλαγές που επέφεραν οι νόμοι 2218/94 και 2240/94 στο διοικητικό σύστημα της χώρας μπορούν να ενταχθούν σε τρεις βασικούς άξονες:

- 1. στη δομική αναδιοργάνωση του συστήματος περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης,**
- 2. στη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κράτος στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και**
- 3. στις αλλαγές στον τρόπο και το είδος εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης.**

Το σημαντικότερο οργανωτικό πρόβλημα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι η ανεπαρκής στελέχωση, και το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού τους αποτελούν οι αποσπασμένοι υπάλληλοι των παλαιών νομαρχιών, η συντριπτική πλειοψηφία των οποίων δεν επιθυμεί τη μετάταξη στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις.

Σύμφωνα με το νέο φορολογικό νομοσχέδιο των ΟΤΑ α' και β' βαθμού (άρθρα 8-13), η οικονομική τους λειτουργία υπάγεται στην εποπτεία της συνιστώμενης διυπουργικής επιτροπής φορέων γενικής κυβέρνησης.

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων είναι προϊόν διαλόγου 8 μηνών τόσο μεταξύ Αυτοδιοίκησης και Κυβέρνησης όσο και στο εσωτερικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η σωστή διαχείριση και ανάπτυξη των Ο.Τ.Α, θα μπορούσε ν' αποτελέσει βάση για μελλοντική ανάπτυξη και επίτευξη των στόχων γενικότερα του ελληνικού κράτους.

Σύμφωνα με τα μεγαλύτερα ποσοστά των απαντήσεων, παρατηρούμε την άποψη των ερωτηθέντων για τη δομή και λειτουργία των ΟΤΑ στο δήμο Μάνδρας.

Παρατηρούμε ότι οι συμμετέχοντες δήλωσαν πως ο Νόμος 3463/06 έχει επηρεάσει θετικά τη λειτουργία του Δήμου αλλά ανέφεραν και ότι υπάρχει συνεργασία του Δήμου με δημοτικές επιχειρήσεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	3
1.1. Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ	5
1.2. ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ	8
1.2.1 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ, ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ.	9
1.3. Η ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΑΙ Η ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	11
1.4. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ	12
1.5. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ	16
1.5.1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ.	17
1.5.2. ΕΥΡΟΣ – ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	18
1.5.3. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ	20
1.5.4. ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΡΟΙ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	21
1.6. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΔΡΟΜΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	24
1.6.1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΒΑΥΑΡΙΚΗΣ ΑΝΤΙΒΑΣΙΛΕΙΑΣ	24
1.6.2 Η ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ 1912	25
1.6.3. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1927	26
1.6.4. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1952	27
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	30
2.1. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975	30
2.2. Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ	31
2.3. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΩΣ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	36
2.4. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΤΕΚΜΗΡΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΤΑ ΓΙΑ ΤΙΣ «ΤΟΠΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ» ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	40
2.5. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	53
3.1. ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	53
3.2. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	54
3.2.1. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	54
3.2.2. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	57
3.3. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	60
3.3.1. ΑΠΟΤΥΧΗΜΕΝΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ	60

3.3.2. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ	65
3.3.3. ΘΕΣΜΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΡΩΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.	67
3.3.4. Η ΑΛΛΑΓΗ ΣΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	69
3.4 Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ	70
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	71
4.1 ΑΙΡΕΤΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	72
4.2 ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ	72
4.3 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑ ΚΑΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ	73
4.4.Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΝΕΟ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ	76
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 3463/06 – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΑΝΔΡΑΣ	80
5.1 ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ	80
5.2 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΡΕΥΝΑ	92
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	95

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στη συγκεκριμένη εργασία θα μελετήσουμε τη λειτουργία και τη δομή των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σύμφωνα με τον καινούριο κώδικα. Συγκεκριμένα πραγματοποιείται μια ιστορική αναδρομή της λειτουργίας των Ο.Τ.Α, τόσο γενικά όσο και μέσα από τις δημοτικές εκλογές, καταγράφεται η εξάρτηση των τοπικών αρχών από τα κόμματα και εν συνεχεία εντοπίζονται τα σημερινά δεδομένα στην σχέση των δύο από τη μια των κομμάτων και από την άλλη των Ο.Τ.Α. Αναπτύσσεται το επιχειρήμα ότι αλλάζει ο ρόλος των κομμάτων και μειώνεται η επιρροή τους στο τοπικό επίπεδο. Οι εν λόγω εξελίξεις ερμηνεύονται στο πλαίσιο των θεσμικών αλλαγών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Με το ν. 2539/1997, θα δούμε πως η Πολιτεία προέβη στην αναδιαμόρφωση του καθεστώτος των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμων, κοινοτήτων και επαρχιών).

Η μεταρρύθμιση αυτή χαρακτηρίζεται από το πλεονέκτημα του εκσυγχρονισμού. Ταυτοχρόνως όμως δεν στερείται και ορισμένων νομικών και οργανωτικών προβλημάτων. Τα εν λόγω προβλήματα επιβάλλουν την ενεργοποίηση τόσο του νομοθέτη όσο και της διοίκησης προς την κατεύθυνση της σαφούς οριοθέτησης των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, της προσεκτικής παρακράτησης των τοπικών υποθέσεων υπέρ των ΟΤΑ, και της καλύτερης επικοινωνίας μεταξύ των ενδιαφερομένων και των αρμόδιων αρχών.

Με βάση τα παραπάνω κατανοούμε ότι η συγκεκριμένη πτυχιακή μελέτη αποτελεί μια περιγραφική αλλά και ουσιαστική ανάλυση προσέγγιση της σχέσης των πολιτικών κομμάτων με τη σημερινή τοπική αυτοδιοίκηση. Σκοπός του συγγραφέα είναι να μελετήσει τη σχέση των κομμάτων με τη τοπική αυτοδιοίκηση, να την αναλύσει, να δει το βαθμό εμπλοκής των πρώτων και να καταλήξει σε συγκεκριμένα συμπεράσματα σε σχέση με την υπάρχουσα κατάσταση και να προσπαθήσει να προτείνει μέσα βελτίωσης του υπάρχοντος συστήματος, κάνοντας μια μικρή μεταφορά ίσως σε κάποια από τα πρότυπα τα οποία αναφέρονται σε αντίστοιχα συστήματα και δεδομένα τα οποία λειτουργούν στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αυτό που θέλουμε να γίνει κατανοητό μέσα από τη συγκεκριμένη πτυχιακή μελέτη είναι ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση και η κρατική αποκέντρωση συγκροτούν ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και ευαίσθητο σύστημα σχέσεων που χαρακτηρίζεται από λεπτές ισορροπίες, αφού είναι υποχρεωμένο να εναρμονίζει αντίρροπες δυνάμεις. Η εικόνα που διαθέτουμε σήμερα, μετά από τις αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις των τελευταίων χρόνων, χαρακτηρίζεται από ρευστότητα που συχνά προκαλεί σύγχυση. Στο κείμενο που ακολουθεί

επιχειρείται, μέσα από την ανάλυση της εξελικτικής δυναμικής του εν λόγω συστήματος, η αποκατάσταση μιας λογικής σειράς κατά την προσέγγιση της συναφούς προβληματικής. Το νέο «διοικητικό τοπίο» εξακολουθεί πάντως να εμφανίζεται ως ανολοκλήρωτο και θολό, ενώ, αντίθετα, το πολιτικό και κομματικό σύστημα της χώρας παρουσιάζει σαφείς ενδείξεις ανατροπής των παλαιών ισορροπιών με τη χειραφέτηση του τοπικού πολιτικού προσωπικού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

1.1.Η ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Η «διοικητική αυτοτέλεια» κατά το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος είναι «η ικανότητα των ΟΤΑ να παίρνουν μέσω των οργάνων τους και με δική τους ευθύνη πολιτικές αποφάσεις για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων τις οποίες εφαρμόζουν με δικά τους μέσα και με δικό τους προσωπικό». Τα δύο βασικά στοιχεία που αποτελούν την έννοια της διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ είναι οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν και ο έλεγχος της κρατικής εποπτείας σε αυτούς.

Τον βασικό πυρήνα ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντάγματος το οποίο αναφέρει ότι «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης» που καθορίζει τελικά της αρμοδιότητες των ΟΤΑ.

Η έννοια της τοπικής υπόθεσης θεωρείται αόριστη έννοια και δε μπορεί να δοθεί γενική απάντηση προσδιοριζόμενη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Για το προσδιορισμό της έννοιας της τοπικής υπόθεσης υπάρχουν κάποιοι παράμετροι όπως α) η τοπικότητα, δηλαδή η εδαφική έκταση των ΟΤΑ, β) η σύνθεση των υποθέσεων αυτών με κάποια χωρικά προσδιοριζόμενη ομάδα πολιτών δηλ. τους δημότες ή τους πολίτες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, και γ) η ύπαρξη τοπικού συμφέροντος για την διενέργεια των υποθέσεων αυτών σε τοπικό επίπεδο και με ιδιαίτερη έκφανση του δημοσίου συμφέροντος.

Με τους νόμους 2218 και 2240 του 1994 που αφορούν την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, νέα ερμηνευτικά ζητήματα ήρθαν στο φως για το προσδιορισμό της έννοιας της τοπικής υπόθεσης τα οποία αφορούν αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, σε συνάρτηση με τη διοικητική αποκέντρωση του κράτους.

Βασικός στόχος Ν. 2218 ήταν η μεταφορά του διοικητικού μηχανισμού της Νομαρχίας, μαζί με το προσωπικό και σχεδόν το σύνολο των αρμοδιοτήτων της στις νεοϊδρυθείσες τότε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, χωρίς να εξασφαλίζονται οι οικονομικοί πόροι. Η παρουσία του Κράτους σε τοπικό επίπεδο περιορίστηκε στις περιφερειακές υπηρεσίες ορισμένων Υπουργιών, δεδομένου ότι ο κρατικός Νομάρχης είχε καταργηθεί.

Καταργήθηκε επίσης η Κρατική εποπτεία στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Ο νόμος 2218 αντικαταστήθηκε από το Ν. 2240, σύμφωνα με τον οποίο η κρατική εκπροσώπηση σε επίπεδο νομού και νομαρχίας αποκαταστήθηκε με ένα νέο Κρατικό όργανο τον Περιφερειακό Διευθυντή, ο οποίος προΐστανται των Πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού και της νομαρχίας ως επικεφαλής των υπηρεσιών Περιφερειακής Διοίκησης της οικείας Περιφέρειας.

Στην αρμοδιότητα του ήταν η άσκηση εποπτείας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Στη συνέχεια ο Περιφερειακός Διευθυντής καταργήθηκε και τις αρμοδιότητες του ανέλαβαν οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών (αρθρ.14 Ν. 2399/1996). Παρόλα αυτά το πρόβλημα προσδιορισμού των τοπικών υποθέσεων παρέμεινε σε σχέση με τις αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αλλά και των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Το 1997 ο νομοθέτης διέκρινε τις τοπικές υποθέσεις σε γενικές - κρατικές και σε τοπικές δημόσιες υποθέσεις. Οι γενικές υποθέσεις αφορούν τη διαχείριση γενικής Κρατικής Πολιτικής και ισχύουν για όλοι την επικράτεια, τα αντικείμενα αυτών των παρεμβάσεων ασκούνται από τη Περιφέρεια όπου καθοδηγούνται ανάλογα με τις αρμοδιότητες τους.

Οι τοπικές υποθέσεις αφορούν την τοπική διοίκηση, συνδεδεμένη με τη φύση και το αντικείμενο αποκλειστικά ενδιαφερόντων ζητημάτων της περιφέρειας του εκάστου ΟΤΑ. Οι γενικές υποθέσεις χαρακτηρίζονται ως «επιτελικές» και ασκούνται από τα κεντρικά όργανα του κράτους και ως «εκτελεστικές» που ασκούνται από τα περιφερειακά όργανα του κράτους, ενώ οι τοπικές υποθέσεις αναγνωρίζονται ως εξαίρεση και ανήκουν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ορισμένες Κρατικές υποθέσεις μπορούν να μεταβιβαστούν από τη περιφέρεια στους ΟΤΑ για άσκηση τους απλώς, όπου τους εξασφαλίζεται η μεταφορά των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους αλλά με πλήρη έλεγχο του Κράτους.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι οι τοπικές υποθέσεις δεν αποτελούν τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, αφού χαρακτηρίζονται ως εξαίρεση. Οι τοπικές υποθέσεις των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων χαρακτηρίζονται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και αναφέρονται ενδεικτικά :

- α) Η διατοπικότητα, το γεγονός ότι ορισμένες δημόσιες υποθέσεις αναφέρονται σε περισσότερους Α' βαθμους ΟΤΑ, οι οποίοι βρίσκονται εντός του ίδιου διοικητικού διαμερίσματος του νομού,
- β) Την τεχνική και οικονομική αδυναμία των Α' βαθμιων ΟΤΑ να αντεπεξέλθουν στην διεκπεραίωση ορισμένων δημοσίων υποθέσεων
- γ) Το γεγονός ότι στις αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δεν μπορούν να περιέλθουν εκείνες που θεωρούνται κρατικές επί των Α' βαθμιων ΟΤΑ και των κρατικών ΝΠΔΔ,
- δ) Επίσης στις Ν.Α δεν μπορούν να περιέλθουν αρμοδιότητες που από τη φύση τους είναι κρατικές.

Το 1997 με αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ΣΤ' 888/1997, τονίστηκε ότι το Σύνταγμα παρέχει στους ΟΤΑ μόνο αυτοδιοίκηση δηλαδή εξουσία να αποφασίζουν με δικά τους όργανα, εντός των γενικών κανόνων που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία αυτών, υπό τη προϋπόθεση ότι ο οικείος ΟΤΑ διαθέτει την ανάλογη τεχνική και οικονομική ανεξαρτησία για την αποτελεσματική άσκηση αυτών.

Οι αποφάσεις των τμημάτων ΣΤ' και Ε' διενέργησαν συγκεκριμένο έλεγχο για την συνταγματικότητα των νόμων της Ν.Α προκειμένου να προσδιοριστεί αν η επίδικη αρμοδιότητα εμπίπτει στο κύκλο των τοπικών υποθέσεων Νομαρχιακού επιπέδου. Και στις δύο όμως αποφάσεις δεν αναγνωρίζεται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αφήνοντας τον κοινό νομοθέτη να τις κατανέμει στα διάφορα επίπεδα οργάνωσης του Κράτους, με την επιφύλαξη της τήρησης του οργανωτικού σχήματος κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους και ΟΤΑ.

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας με τις αποφάσεις 3440-4/1998, τέθηκε υπέρ της συνταγματικότητας των νόμων 2218 και 2240 του 1994 και πρόκρινε τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων για να αποφανθεί κατά πόσο μια συγκεκριμένη αρμοδιότητα εντάσσεται, σύμφωνα με το Σύνταγμα στο κύκλο των τοπικών υποθέσεων Νομαρχιακού επιπέδου.

Επιπλέον αναγνωρίζεται ότι ο συγκεκριμένος έλεγχος, ως προς το χαρακτηρισμό των δημοσίων υποθέσεων σε Κεντρικές, Περιφερειακές ή Τοπικές είναι έλεγχος οριακός και δε σημαίνει ότι έχουν αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα, επιβεβαιώνοντας έτσι την έλλειψη

κανονιστικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ. Στις Ν.Α είχαν παραχωρηθεί αρκετές αρμοδιότητες που αφορούσαν θέματα παιδείας, χωροταξίας, αθλητισμού κλπ. απορρίφθηκαν όμως κρίνοντας ότι αποτελούν γενικές κρατικές υποθέσεις.

1.2.ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ

Το άρθρο 118 «Περί συστάσεως των Δήμων» του νόμου 1833, καθιέρωνε τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων του δημοτικού συμβουλίου. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, οι αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου είχαν κύρος και ενεργούνταν μετά την άπρακτη πάροδο δεκαπενθήμερης προθεσμίας.

Το άρθρο 43 του νόμου ΔΝΖ΄ του 1912 κατήργησε το προληπτικό αυτό έλεγχο και προέβλεπε ότι οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α. κηρύσσονταν ``αφ' εαυτών εκτελεστέ`` μετά την πάροδο νόμιμης προθεσμίας τριάντα ημερών. Η απαγγελία της ακυρότητας γινόταν από το νομάρχη μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την παραλαβή της απόφασης. Η ακυρότητα μπορούσε να προκληθεί από κάθε εκλογέα ή έχοντα έννομο συμφέρον με προσφυγή στο νομάρχη μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την τοιχοκόλληση της απόφασης.

Το 1954 η προθεσμία αυτή μειώθηκε, ενώ καθιερώθηκε ο κατασταλτικός έλεγχος των πράξεων των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α., των οποίων οι πράξεις ήταν πλέον άκυρες εφόσον αντέκειντο στο νόμο. Έως το 1984, οι πράξεις των Ο.Τ.Α. δεν ήταν άμεσα εκτελεστές. Ο νομάρχης έλεγχε τις πράξεις των Ο.Τ.Α. και αν διαπίστωνε παρανομία, κήρυσσε την πράξη αυτεπάγγελτα άκυρη. Με το νόμο 1416/1984, καταργήθηκε το σύστημα της αναστολής της εκτελεστικότητας και προβλέφτηκε ότι οι πράξεις των Ο.Τ.Α. είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν.

Ο νομάρχης ακύρωνε αυτεπάγγελτα τις πράξεις των Ο.Τ.Α., μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών αφότου λάμβανε τις πράξεις αυτές μαζί με τα έγγραφα στοιχεία που ήταν αναγκαία για τη νόμιμη έκδοσή τους. Μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής, ο νομάρχης δεν μπορούσε να ελέγξει την πράξη. Το άρθρο 102 παρ. 5 του Συντάγματος αναφέρει ότι το «Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που να μην εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους», με σκοπό τη διασφάλιση της κρατικής ενότητας και συνέχειας.

Η Κρατική αυτή εποπτεία, με την ευρεία έννοια περιλαμβάνει τη νομοθετική, τη διοικητική και τη δικαστική εποπτεία. Ο όρος κρατική εποπτεία νοείται με τη στενή έννοια της διοικητικής εποπτείας.

1.2.1 ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ, ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ.

Με τον όρο «νομοθετική εποπτεία» νοείται το δικαίωμα του Κράτους να ρυθμίζει, μέσω της νομοθετικής λειτουργίας, την οργάνωση και την εν γένει λειτουργία των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου. Η νομοθετική εποπτεία διακρίνεται και από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται στο πλαίσιο της νομοθετικής λειτουργίας. Ο κοινοβουλευτικός ή πολιτικός έλεγχος αποτελεί εξωτερική μορφή έλεγχου της δημόσιας διοίκησης, όπου η Βουλή ελέγχει έμμεσα τους ΟΤΑ. Το νομοθετικό όργανο του κράτους δεν έχει δυνατότητα επίβλεψης του τρόπου διοίκησης των τοπικών οργανισμών, μέσα στα όρια του νόμου, και δεν έχει επίσης τη δυνατότητα να εξακριβώσει και να τιμωρήσει τις διάφορες παράνομες ενέργειες.

Με τον όρο «δικαστική εποπτεία» νοείται το δικαίωμα του Κράτους να ελέγχει μέσω των δικαστικών αρχών του, την από μέρους των ΟΤΑ τήρηση των νόμων.

Η «διοικητική εποπτεία» ασκείται από τα άμεσα ή από τα έμμεσα κρατικά όργανα και συνιστά διαρκή έλεγχο των οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή άλλων αυτοδιοικούμενων οργανισμών. Έχει σκοπό να εξασφαλίσει αφενός τη κανονική και αποδοτική λειτουργία των τοπικών οργανισμών και αφετέρου τη διατήρηση τη κρατικής ενότητας και συνέχειας του Κράτους. Η εποπτεία συνιστά άσκηση διοικητικής αρμοδιότητας, αποτελεί καθήκον της εποπτεύουσας αρχής και παρανομεί εφόσον δεν την ασκεί. Μεταξύ διαφορετικών βαθμίδων αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται διοικητική εποπτεία.

Ο ιδρυτικός της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης νόμος (2218/94) κατήργησε τον έλεγχο σκοπιμότητας και των αυτεπάγγελτο έλεγχο του Νομάρχη, αναθέτοντας την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α., σε ανεξάρτητη τριμελή επιτροπή. Η σύνθεση της επιτροπής ήταν:

- α) Δύο Δημόσιοι Υπάλληλοι και
- β) Ένας Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Οι Τριμελείς Επιτροπές συνιστώνται στην έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Στην επιτροπή αυτή μπορεί να προσφύγει, οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον και κάθε δημότης για τις πράξεις των Ο.Τ.Α. Επίσης, επιλαμβάνεται επί προσφυγών τόσο κατά των πράξεων των συλλογικών οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των νομικών της προσώπων, όσο και προσφυγών κατά των οργάνων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων. Κατά των αποφάσεων (πράξεων) της Επιτροπής, επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του αρμόδιου Υπουργού, σύμφωνα με τα οριζόμενα από τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955. Το ίδιο ισχύει και για τις πράξεις του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας.

1.3.Η ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ ΚΑΙ Η ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Ο κατακερματισμός και η πολυδιάσπαση των ΟΤΑ σε πολλές μικρές κοινότητες αναιρούσε ουσιαστικά τη λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το πρόβλημα εντοπίστηκε από τη δεκαετία του 80' και επέφερε την αναζήτηση μιας νέας οργανωτικής δομής προσαρμοσμένη στα νέα δεδομένα. Οι νόμοι 1416/1984, 1622/1986 και 2218/1994, 2240/1994 αποτελούν σταθμούς για την αναδιάρθρωση του Κράτους.

Το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης προετοίμασε, μια ολοκληρωμένη και πλήρη πρόταση για το πρόγραμμα συνενώσεις των ΟΤΑ της χώρας μας, το οποίο εκφράζει το γενικό πολιτικό πλαίσιο ανασυγκρότησης του Α' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το πρόγραμμα αυτό ονομάστηκε "ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ" και εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο την Τετάρτη 26 Φεβρουαρίου 1997. Βασική επιδίωξη αυτής της μεταρρύθμισης είναι να έχει την ευρύτερη δυνατή πολιτική και κοινωνική συναίνεση.

Οι βασικές αρχές του προγράμματος ήταν ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι ΟΤΑ αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση), συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων για την εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

Ο καθορισμός των εδαφικών περιφερειών των νέων ΟΤΑ έγινε στη βάση χωροταξικών ενοτήτων, σε συνδυασμό με το μέγεθος του πληθυσμού. Το πρόγραμμα ήταν πενταετές για την χρονική διάρκεια 1997 - 2001 και περιλάμβανε 7 υποπρογράμματα:

1. Επεξεργασία Νομικού Πλαισίου,
2. Χωροταξικός Σχεδιασμός των Νέων ΟΤΑ,
3. Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις,
4. Στελέχωση των Νέων ΟΤΑ,
5. Οργάνωση και Εκσυγχρονισμός Υπηρεσιών - Ανάπτυξη του Ανθρώπινου Δυναμικού,
6. Κάλυψη λειτουργικών δαπανών,
7. Ενημέρωση - Δημοσιότητα και το κάθε υποπρόγραμμα περιλάμβανε μέτρα.

Η χρηματοδότηση έγινε από τους Κεντρικούς Αυτοτελής Πόρους (ΚΑΠ) από την Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ) και από την παροχή άτοκων δανείων στους ΟΤΑ. Στόχος του προγράμματος ήταν η παροχή υπηρεσιών ισοδύναμης αποτελεσματικότητας στους κατοίκους των πόλεων και των χωριών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του διοικητικού μας συστήματος, η ουσιαστικοποίηση του ρόλου των ΟΤΑ και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας ΤΑ, η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού, η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικός έλεγχος της τοπικής εξουσίας που οδηγούν στην εξασφάλιση της νομιμότητας και της προστασίας των πολιτών κλπ. Η χώρα μας χρειαζόταν μια κεντρική διοίκηση ευέλικτη και αποτελεσματική, με ικανότητα στρατηγικού σχεδιασμού και αναμόρφωση της κεντρικής διοίκησης που προϋποθέτει την ενίσχυση της περιφέρειας και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το πρόγραμμα της ανασυγκρότησης της Τ.Α, κομίζει μια νέα αντίληψη για το Κράτος, την κοινωνία και το πολίτη, μια άλλου τύπου πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ικανή να ανταποκριθεί στις σημερινές συνθήκες, με την ενίσχυση και προσαρμογή της χώρας μας στη πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνιστικότητας στην αναπτυξιακή μας προσπάθεια.

1.4.ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

Α. Αρμοδιότητες Δήμων και Κοινοτήτων

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της. Στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκουν οι εξής λειτουργίες:

1. Περιβαλλοντικές λειτουργίες.

Η περιβαλλοντική υγεία αποτελεί μία από της σημαντικότερες λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν την ευθύνη για τον καθαρισμό των δρόμων, για την περισυλλογή των απορριμμάτων, για την κατασκευή δημοσίων αποχωρητηρίων.

Ειδικότερα στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η κατασκευή, η συντήρηση και η λειτουργία: συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων, έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, χώρων πρασίνου, υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων, κοιμητηρίων, δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής, δημοτικών, κοινοτικών και λαϊκών αγορών, καθαριότητα και διαχείριση των απορριμμάτων, κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων.

Στην αρμοδιότητα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ ανήκει η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο, Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου, καθώς και κάθε άλλο σχέδιο χωροταξικού επιπέδου και η τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους, όπως αυτά προκύπτουν από το συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου.

Επίσης οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ έχουν ευθύνη για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, τον καθορισμό πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και τη λειτουργία των χώρων στάθμευσης οχημάτων, την ονομασία των οδών και των πλατειών και την τοποθέτηση πινακίδων, την αρίθμηση των κτισμάτων καθώς και την διοίκηση της αστικής συγκοινωνίας.

2. Προσωπικές υπηρεσίες

Στις προσωπικές υπηρεσίες ανήκει ο τομέας της εκπαίδευσης και της κοινωνικής μέριμνας. Ο τομέας της εκπαίδευσης περιλαμβάνει τη κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων, των δημοτικών και κοινοτικών σταδίων, των γυμναστηρίων και των αθλητικών κέντρων. Ο τομέας της κοινωνική μέριμνας περιλαμβάνει την ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η, και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες καθώς και την μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων, την εξασφάλιση στέγης και την δημιουργία θέρετρων.

3. Υπηρεσίες αναψυχής

Οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ είναι αρμόδιοι για την ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα, για την επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες, και σε συνεργασία με τους δημόσιους φορείς που είναι αρμόδιοι για την συντήρηση και λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής.

4. Υπηρεσίες προστασίας

Στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκει η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, η προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και η κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας. Επίσης είναι αρμόδιοι για τον έλεγχο των διατάξεων που αφορούν τη καθαριότητα, τη κυκλοφορία και τη στάθμευση των οχημάτων, την οικοδόμηση, την ύδρευση, την άρδευση, την αποχέτευση, την ηχορύπανση, τη ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, τη προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος.

Στο τομέα αυτό εντάσσονται η ίδρυση και η λειτουργία δημοτικών ή κοινοτικών εργαστηρίων και ο έλεγχος των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας καθώς και η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και ήπιων μορφών ενέργειας.

5. Παραγωγικές και αναπτυξιακές υπηρεσίες.

Στον τομέα αυτό εντάσσονται η μελέτη, η εκτέλεση και η εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες, που καθορίζονται στο πλαίσιο του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού, η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής και η πολεοδομική ανάπτυξη.

6. Εμπορικές υπηρεσίες.

Στις αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων εντάσσονται: η λειτουργία των εμποροπανηγύρεων, ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν στη λειτουργία κάθε φύσης επιτηδευμάτων και επαγγελμάτων, η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας που καθορίζονται από υγειονομικές διατάξεις, η χορήγηση αδειών μικροπωλητών και λειτουργίας κυλικείων σε κοινόχρηστους χώρους (άλση, κήπους κλπ.), η χορήγηση των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας θεάτρων, κινηματογράφων και παρεμφερών επιχειρήσεων, η χορήγηση των αδειών λειτουργίας μουσικής σε δημόσια κέντρα, η χορήγηση των αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας ψυχαγωγικών παιδιών, που προβλέπονται από της αστυνομικές διατάξεις και η αποθήκευση και η εμπορία υγρών και αέριων καυσίμων. Οι άδειες για την άσκηση των υπαίθριων ή πλανόδιων εμπορικών δραστηριοτήτων χορηγούνται από τους ο.τ.α., μετά από γνώμη του αρμόδιου κατά τόπου εμπορικού συλλόγου.

Β. Αρμοδιότητες Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Στις αρμοδιότητες των Ν.Α. όπως αναφέρονται στο αρθρ. 8 παρ. 1 Π.Δ. 30/1996, οι Ν.Α. ασκούν τις αρμοδιότητες που ασκούσαν έως το 1994 οι μετακλητοί νομάρχες και οι νομαρχιακές υπηρεσίες με εξαίρεση τις αρμοδιότητες που αφορούν θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, την εποπτεία των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας και των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.).

Με προεδρικά διατάγματα μπορούν να ανατίθενται στις Ν.Α. και άλλες αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης (εκτός των αρμοδιοτήτων της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας) των Ν.Π.Δ.Δ., των δημοσίων επιχειρήσεων και των οργανισμών κοινής ωφέλειας. Επίσης, με απόφαση της ΝΑ μπορεί να ανατίθενται η άσκηση αρμοδιοτήτων της Ν.Α. σε πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ή σε συμβούλια περιοχής ύστερα από αίτησης τους. Μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις με δήμους ή κοινότητες, με άλλες Ν.Α και Ν.Π.Δ.Δ. με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων η στον έναν φορέα η στον άλλον.

1.5. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας είναι το πρώτο πολυμελές νομικό εργαλείο που προσδιορίζει και προστατεύει τις αρχές τις τοπικής αυτονομίας, είναι ένα από τα βήματα της δημοκρατίας, που το συμβούλιο της Ευρώπης, έχει αποστολή να υπερασπίσει και να προωθήσει. Κείμενο που κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος έχει υπέρτερη ισχύ από τους νόμους μετά τη κύρωση του από το οποίο το Ελληνικό Κοινοβούλιο με το νόμο 1850/89.

Σκοπός του Ευρωπαϊκού Χάρτη της τοπικής αυτονομίας είναι να αντισταθμίσει να καλύψει, τα ελλείμματα κοινών θεσμικών διατάξεων για την έκταση και την προστασία των δικαιωμάτων των ΟΤΑ (των τοπικών κοινοτήτων), που είναι οι πιο κοντινοί στον πολίτη και του δίνουν τη δυνατότητα να μετέχει ενεργά στη λήψη των αποφάσεων, που αφορούν την καθημερινή του ζωή και τον τόπο που ζει.

Οι βασικές αρχές στις οποίες στηρίζεται ο Χάρτης είναι:

- Η δυναμική συμβολή της τοπικής αυτονομίας της αυτοδιοίκησης στη δημοκρατία, σε μια αποτελεσματική διοίκηση και στην αποκέντρωση της εξουσίας.
- Ο σημαντικός ρόλος των τοπικών κοινοτήτων των ΟΤΑ στην οικοδόμηση της Ενωμένης Ευρώπης.
- Η ανάγκη, οι τοπικές κοινότητες, οι ΟΤΑ να έχουν ένα δημοκρατικό καθεστώς καταστατικά και να απολαμβάνουν την πιο πλατεία αυτονομία.

1.5.1. Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ.

Τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της αυτοδιοίκησης, όπως επιτάσσονται από το Χάρτη και πρέπει να κατανοούνται και να ερμηνεύονται. Η έκφραση «πραγματική ικανότητα» εμπεριέχει την ιδέα ότι, το τυπικό – νομικό δικαίωμα ρύθμισης και διαχείρισης ορισμένων από τις δημόσιες υποθέσεις, πρέπει να συνοδεύεται από τα μέσα για την πραγματική άσκησή τους. Και το μέρος της φράσης «μέσα στα πλαίσια του νόμου» αναγνωρίζει το γεγονός ότι αυτή η ικανότητα, μπορεί να προσδιορίζεται πιο αναλυτικά από τον νομοθέτη αλλά χωρίς να αναιρείται.

1.5.2. ΕΥΡΟΣ – ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Δεν είναι εύκολη ούτε πρόσφορη η εξαντλητική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων που πρέπει να ανήκουν στην αυτοδιοίκηση και για όλη την Ευρώπη. Έτσι αυτό το άρθρο περιγράφει τις γενικές αρχές, πάνω στις οποίες πρέπει να στηριχθούν οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και η φύση – ο χαρακτήρας των εξουσιών τους.

Με δεδομένο ότι ο χαρακτήρας – η φύση των αρμοδιοτήτων, είναι θεμελιώδεις στοιχείο, για την ύπαρξη – πραγματικότητας της τοπικής αυτονομίας, είναι ενδιαφέρον, για την καθαρότητα και τη νομική διασφάλιση του δικαιώματος της αυτοδιοίκησης, οι βασικές αρμοδιότητες, χωρίς βέβαια να αναφέρονται μία προς μία ad hoc, να θεμελιώνονται και να στηρίζονται ικανοποιητικά στη νομοθεσία.

Οι αρμοδιότητες πρέπει κανονικά να παραχωρούνται από το Σύνταγμα κι ένα νόμο. Παρά τη χρησιμοποίηση του όρου «ο Νόμος» σ' αυτή την παράγραφο έχει αναγνωρισθεί σε μερικές χώρες ένα κάποιο δικαίωμα εξουσιοδότησης – ανάθεσης στην εξουσία του κοινοβουλίου να αναθέτει ειδικές αρμοδιότητες, ιδιαίτερα για λεπτομέρειες σε ζητήματα που η ενεργοποίησή τους πηγάζει από ντιρεκτίβες της Ε. Κοινότητας, κάτι που μπορεί να υποστηριχθεί για λόγους αποτελεσματικότητας.

Υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι το κοινοβούλιο θα κρατεί εξουσίες επαρκούς ελέγχου στον τρόπο άσκησης των κατά ανάθεση εξουσιών. Ακόμη μια εξαίρεση εφαρμόζεται, στην περίπτωση των κρατών – μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στο μέτρο που οι κοινοτικοί κανονισμοί (οι οποίοι κατά το άρθρο 189 της συνθήκης της Ρώμης είναι ευθέως εφαρμόσιμοι) μπορούν να περιλάβουν ρήτρα κατά την οποία η εφαρμογή ενός ειδικού μέτρου ανατίθεται σε ένα επίπεδο διοίκησης.

Εκτός από τις αρμοδιότητες που αποδίδονται δια νόμου στα επί μέρους επίπεδα των τοπικών αρχών, και άλλες ανάγκες ή δυνατότητες δράσης των ΟΤΑ είναι δυνατό να εμφανισθούν. Όταν τέτοια ζητήματα, έχουν επιπτώσεις στο τοπικό επίπεδο και δεν έχουν ρητά αποκλεισθεί από τη γενική αρμοδιότητα τους, όπως συμβαίνει στο πλαίσιο των χωρών – μελών, είναι σημαντικό (για τις τοπικές αρχές, οι οποίες πρέπει να ευνοούνται ως πολιτικοί οργανισμοί – οντότητες, που δρουν-ενεργούν κατά πλήρες δικαίωμα για την προώθηση γενικά μιας καλύτερη ζωής για το πληθυσμό) να έχουν το δικαίωμα να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες σ' αυτά τα ζητήματα.

Όμως, οι γενικοί κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους μπορούν να δρουν, σε παρόμοιες περιπτώσεις, είναι δυνατό να ρυθμίζονται με νόμο. Και σε μερικά κράτη-μέλη, οι τοπικές αρχές πρέπει, για τέτοιες παρεμβάσεις, να καλύπτονται από τη νομοθεσία. Μια μεγάλη ελευθερία, πέραν των ειδικών υπευθυνοτήτων, κρίνεται ότι πρέπει να δοθεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, κατά το σύστημα και το μέτρο, που διαγράφεται στην παρ. 2 του άρθρου 4.

Αυτή η παράγραφος εκφράζει τη γενική αρχή, ότι η άσκηση των δημοσίων υπευθυνοτήτων πρέπει να είναι αποκεντρωμένη. Αυτή η αρχή έχει κατ' επανάληψη επιβεβαιωθεί, στα πλαίσια των εργασιών του Συμβουλίου της Ευρώπης και κυρίως στα συμπεράσματα της διάσκεψης των Ευρωπαϊκών Υπουργών (αρμοδίων για θέματα αυτοδιοίκησης) στη Λισσαβόνα το 1977.

Αυτή η αρχή επιβάλλει, εάν, η ευρύτητα και η φύση του καθήκοντος, δεν είναι τέτοια που να επιβάλλει στην εκπλήρωση του, από ένα ευρύτερο χωρικά οργανισμό και δεν υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι μεγεθών οικονομίας και αποτελεσματικότητας, τότε Οι υποθέσεις αυτές οφείλουν κανονικά να ανατίθενται στο κοντινό τοπικό επίπεδο των οργανισμών αυτοδιοίκησης.

Αυτή η ρήτρα, από την άλλη, δεν σημαίνει βέβαια ότι επιβάλλεται να αποκεντρώνεται συστηματικά οι λειτουργίες σε ΟΤΑ τοπικής κλίμακας οι οποίοι από τη φύση τους και το μέγεθος τους δεν μπορούν να χρεωθούν με αποστολές που ξεπερνούν την εμβέλεια τους.

Αντιμετωπίζει τις αλληλοεπικαλύψεις των αρμοδιοτήτων για λόγους καθαρότητας και για να αποφευχθεί η βαθμιαία απώλεια-απορρόφηση των αρμοδιοτήτων, οι σχετικές εξουσίες πρέπει να είναι πλήρεις και αποκλειστικές. Επειδή όμως μια συμπληρωματική δράση διαφόρων επιπέδων είναι αναγκαία σε μερικούς τομείς, εκείνο που επιβάλλεται είναι το είδος και οι παρεμβάσεις αυτές της κεντρικής εξουσίας και των περιφερειακών επιπέδων να καθορίζονται νομοθετικά με απόλυτη νομική καθαρότητα.

Η διοικητική δομή των τοπικών οργανισμών αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και η γνώση τους των τοπικών συνθηκών, μπορεί να τους κάνει πιο κατάλληλους για την εκτέλεση μερικών λειτουργιών, των οποίων η ευθύνη, σε τελευταία ανάλυση, βαρύνει τα υποτροπικά επίπεδα λειτουργίας.

Όμως ενδιαφέρει να σημειώσουμε, ότι η προσφυγή σ' αυτό το τύπο ανάθεσης, δεν επιτρέπεται να περιορίζει ιδιαίτερα την έκταση της τοπικής αυτονομίας στο τοπικό επίπεδο. Και πρέπει να επιτρέπεται, ο τοπικός οργανισμός να λαμβάνει υπόψη, όσο αυτό είναι δυνατό, τις τοπικές συνθήκες κατά την άσκηση των κατά ανάθεση εξουσιών. Αναγνωρίζεται πάντως ότι για κάποιες λειτουργίες, όπως π.χ. ο εφοδιασμός με πιστοποιητικά ταυτότητας, η ανάγκη ενιαίου κανονισμού ρύθμισης, μπορεί να μην αφήνεται καμία διακριτική ευχέρεια στην τοπική αρχή.

Οι τρόποι και το χρονοδιάγραμμα διαβούλευσης-συμβουλευτικής γνώμης (κατά τη διαδικασία προγραμματισμού και αποφάσεων που αφορούν άμεσα την αυτοδιοίκηση) πρέπει να είναι τέτοιοι που να επιτρέπουν στους ΟΤΑ να έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν αποτελεσματική και ενεργό επίδραση σε όλη τη σχετική διαδικασία. Αυτή η διαβούλευση πρέπει να γίνεται άμεσα με τον ή τους σχετικούς ΟΤΑ ή και όπου είναι πολλοί οι ενδιαφερόμενοι, εμμέσως με τις ενώσεις τους.

1.5.3. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Αφορά μόνο τον έλεγχο των δραστηριοτήτων των ΟΤΑ από τις αρχές άλλων επιπέδων και δεν έχει σχέση με τις προσφυγές ιδιωτών κατά των ΟΤΑ ή με το διορισμό και τις δραστηριότητες του ή με άλλο επίσημο όργανο σε ρόλο ανακριτικό και έρευνας.

Οι διατάξεις που πηγάζουν από τη φιλοσοφία της άσκησης εποπτείας ή της επίβλεψης, συνδεδεμένης με τους «ελέγχους κηδεμονίας». Παράδοση που έρχεται από παλιά, σε ένα κάποιο αριθμό χωρών. Αυτοί οι έλεγχοι στην πρακτική τους, περιλάμβαναν προληπτικούς ελέγχους και άδειες για όποια ενέργεια ή πράξη, επικύρωση για ισχύ και εφαρμογή τους, το δικαίωμα ακύρωσης αποφάσεων, έλεγχο λογαριασμών κλπ.

Κάθε έλεγχος πρέπει να στηρίζεται σε βάση νομοθετική (στο νόμο και το σύνταγμα) και αποκλείει τις διαδικασίες *ad hoc* (περιστασιακού) ελέγχου.

Ο έλεγχος πρέπει κανονικά να περιορίζεται μόνο στη νομιμότητα των πράξεων χωρίς να επεκτείνεται και στη σκοπιμότητα τους. Μια εξαίρεση, αλλά όχι η μόνη, προβλέπεται στις περιπτώσεις ανάθεσης λειτουργιών, όποτε η αναθέτουσα αρχή μπορεί να διεκδικήσει την άσκηση ενός κάποιου ελέγχου στον τρόπο άσκησης του ανατεθέντος καθήκοντος.

Αυτό βέβαια δεν πρέπει να έχει σαν αποτέλεσμα να εμποδίζει την τακτική αρχή να ασκεί μια εξουσία προσαρμογής σύμφωνα με το άρθρο 4 & 5. Το κείμενο της βασίζεται στην αρχή της <<αναλογικότητας>>, σύμφωνα με την οποία η εποπτεύουσα αρχή στην άσκηση των προνομίων της πρέπει να σέβεται την τοπική αυτονομία και να φτάνει στο επιθυμητό αποτέλεσμα με τη μικρότερη δυνατή πίεση.

Με δεδομένο ότι το άρθρο 11 καλύπτει το δικαίωμα προσφυγής εναντίον των καταχρηστικών ελέγχων και εποπτείας δεν κρίθηκαν αναγκαίες λεπτομερείς διατάξεις για τις συνθήκες και τους τρόπους της εποπτείας και των ελέγχων σε ειδικές καταστάσεις.

1.5.4. ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΡΟΙ ΤΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η νομική (δια του νόμου) εξουσία άσκησης ορισμένων λειτουργιών (αρμοδιοτήτων), στερείται ουσίας, είναι κενή περιεχομένου, εάν οι ΟΤΑ δεν έχουν τα αναγκαία οικονομικά μέσα για την άσκηση αυτών των λειτουργιών. Αυτή η παράγραφος, αντιμετωπίζει την <<εξουσία δαπανών>> των ΟΤΑ. Την ελευθερία τους να καθορίζουν τις προτεραιότητες προγραμματισμού και δαπανών.

Αφορά την αρχή της συσχέτισης-αντιστοίχισης των οικονομικών πόρων που έχει στη διάθεση της μια τοπική αρχή, με την αποστολή (τις αρμοδιότητες) που έχει να εκπληρώσει. Αυτή η σχέση είναι ιδιαίτερα αυστηρή στην ειδική περίπτωση λειτουργίας κατά ανάθεση.

Η δυνατότητα πολιτικής επιλογής και εκτίμησης της χρησιμότητας προσφοράς ορισμένων υπηρεσιών ανταποδοτικά, με κάλυψη των δαπανών από τον <<τοπικό φορολογούμενο>> ή το χρήστη, είναι θεμελιώδεις δικαιώματα των εκλεγμένων αρχών. Έχει αναγνωρισθεί ακόμη ότι η κεντρική-εθνική ή η περιφερειακή νομοθεσία μπορούν να καθορίσουν τα συνολικά χρηματοοικονομικά πλαίσια-όρια της εξουσίας των ΟΤΑ. Όμως αυτό δεν πρέπει να εμποδίζει την ενεργό άσκηση της πολιτικής τους υπευθυνότητας στο τοπικό επίπεδο.

Μερικοί φόροι ή άλλες πηγές χρηματοδότησης των ΟΤΑ είναι, από τη φύση τους ή για πρακτικούς λόγους, με σχετική μικρή ευαισθησία στις πληθωριστικές πιέσεις, και άλλους οικονομικούς παράγοντες. Μια υπερβολική εξάρτηση από αυτούς τους φόρους και πηγές χρηματοδότησης, μπορεί να φέρει τους ΟΤΑ σε δύσκολη κατάσταση, δεδομένου ότι, το κόστος παροχής των υπηρεσιών επηρεάζεται άμεσα από την εξέλιξη των οικονομικών συντελεστών.

Είναι παραδεχτό, όμως, ότι ακόμη και σε περιπτώσεις πηγών εσόδων, σχετικά δυναμικών, δεν μπορεί να υπάρξει αυτόματη σύνδεση μεταξύ της εξέλιξης του κόστους και της εξέλιξης των πηγών χρηματοδότησης.

Όταν οι ανακατανεμόμενοι πόροι, παραχωρούνται με ειδικά κριτήρια, που καθορίζονται από το νόμο, οι διατάξεις αυτής της παραγράφου θα είναι σεβαστές, εάν έχει προηγηθεί διαβούλευση με τους ΟΤΑ, κατά την επεξεργασία της σχετικής νομοθετικής ρύθμισης.

Σε ότι αφορά την ελευθερία των ΟΤΑ, οι συνολικά γενικές επιχορηγήσεις ή ακόμη αυτές κατά τομέα, είναι προτιμότερες από τις επιχορηγήσεις τις προορισμένες για ειδικούς σκοπούς. Δεν θα είναι όμως ρεαλιστικό να περιμένουμε ότι όλες οι επιχορηγήσεις ειδικών σκοπών θα αντικατασταθούν από γενικές, ειδικά όταν θα πρόκειται για σημαντικές επενδύσεις. Όμως, μια υπερβολική προσφυγή σε επιχορηγήσεις-χρηματοδοτήσεις ειδικών σκοπών, περιορίζει πολύ την εξουσία δαπάνης των ΟΤΑ και το δικαίωμα τους επιλογής των προτεραιοτήτων στις δαπάνες τους.

Πάντως, το μέρος των συνολικών πόρων που αντιπροσωπεύουν οι επιχορηγήσεις, ποικίλλει από χώρα σε χώρα, και μια σχέση πιο υψηλή μεταξύ των επιχορηγήσεων ειδικού σκοπού και εκείνων για γενικούς σκοπούς, μπορεί να θεωρηθεί ως αποδεκτή, όταν το σύνολο των

επιχορηγήσεων αντιπροσωπεύει ένα σχετικά μικρό ποσοστό στα συνολικά έσοδα των ΟΤΑ.

Η δεύτερη φράση της παραγράφου, θέλει να διασφαλίσει ότι μια επιχορήγηση ειδικού σκοπού, δεν θα οδηγήσει σε προσβολή της ελευθερίας επιλογής των ΟΤΑ σε ζητήματα της δικής τους αρμοδιότητας.

Είναι σημαντικό για τους ΟΤΑ να έχουν δυνατότητα πιστώσεων και πρόσβασης σε πιστωτικούς οργανισμούς για την χρηματοδότηση των επενδύσεων τους. Οι δυνατές πηγές αυτής της χρηματοδότησης θα εξαρτηθούν, σε κάθε περίπτωση, αναπόφευκτα από τις δομές της αγοράς κεφαλαίων στις διάφορες χώρες και οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις προσφυγής σ' αυτές τις πηγές πρέπει να ορίζονται από τη νομοθεσία.

1.6.ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΔΡΟΜΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.6.1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΒΑΥΑΡΙΚΗΣ ΑΝΤΙΒΑΣΙΛΕΙΑΣ

Η συγκρότηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο της νεοελληνικής Πολιτείας συντελέστηκε με το Βασιλικό Διάταγμα της 27ης Δεκεμβρίου 1833. Είχε προηγηθεί η ανεκπλήρωτη προσπάθεια του Ιωάννη Καποδίστρια ενώ η πολύχρονη ιστορική εμπειρία της κοινοτικής αυτοδιοίκησης την περίοδο της τουρκοκρατίας είχε καταγραφεί ως φιλελεύθερη κληρονομιά του ελληνικού θεσμικού πολιτισμού την οποία μάλιστα δεν αξιοποίησε η βαυαρική αντιβασιλεία. Ο Γεώργιος Λουδοβίκος φον Μάουρερ μέλος της Βαυαρικής αντιβασιλείας δημιούργησε το νόμο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Οι βασικές αρχές που εισήγαγε η νομοθεσία του Μάουρερ ήταν ότι η διοίκηση του δήμου είχε το σύμπλεγμα ενός οργάνου, το οποίο ήταν πολυμελές και του δημάρχου, ενός μονομελούς εκτελεστικού οργάνου, του οποίου η εκλογή γινόταν από ένα ειδικό εκλεκτορικό σώμα, ο δε διορισμός του γινόταν από το βασιλεία. Η χώρα μας διαιρέθηκε σε 470 δήμους, οι οποίοι ήταν συγχρόνως επίπεδο άσκησης της κεντρικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η αντιβασιλεία εισήγαγε ένα δημοκρατικό σύστημα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι ανάδειξη των τοπικών αρχόντων γινόταν από ενεργούς πολίτες που είχαν κάποια περιουσία ή να γίνουν οι ίδιοι μέσω εκλογών τοπική άρχοντες.

Οι δημοτικές αρχές ήταν ο δήμαρχος, οι δημαρχιακοί πάρεδροι και το δημοτικό συμβούλιο. Η άσκηση της κρατικής εποπτείας στις πράξεις των δημοτικών συμβουλίων είχε ανατεθεί στους νομάρχες. Ο νομάρχης ασκούσε όχι μόνο έλεγχο νομιμότητας αλλά και ουσιαστικό έλεγχο.

Η κεντρική διοίκηση ήθελε τους δήμους κατόχους σημαντικών εξουσιών, ιδιαίτερα στους τομείς της αστυνομίας, της υγείας, της πρόνοιας, της διαχείρισης των πηγών ενέργειας κ.α. Οι αρμοδιότητες αυτές ασκούσαν από την αστική τάξη, που είχε πλέον τη δυνατότητα να αναδείξει τους τοπικούς άρχοντες με τον όρο ότι δε θα διεκδικούσαν την κεντρική εξουσία. Ο συμβιβασμός αυτός κράτησε περίπου ένα αιώνα και κατέληξε στο σύνταγμα της Βαϊμάρης (1919), όταν πια η αστική κοινωνία κατέκτησε τη διαχείριση τόσο των τοπικών όσο και των κρατικών υποθέσεων.

1.6.2 Η ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΟΥ 1912

Η νέα νομοθετική ρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης έγινε με το νόμο ΔΝΖ' του 1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων» που άρχισε να ισχύει από το 1914. Η σπουδαιότερη μεταβολή που επέφερε ο νόμος υπήρξε η διάκριση των αυτοδιοικούμενων πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών, από άποψη οργάνωσης και λειτουργίας, σε αστικούς και αγροτικούς, από τους οποίους οι πρώτοι αποτελούσαν τους δήμους και οι δεύτεροι της κοινότητες.

Η διάκριση αυτή ήταν αναγκαία λόγω του διαφορετικού πληθυσμού (αστικού-αγροτικού), της οικονομικής δυνατότητας και της διαφορετικής ανάπτυξης των οργάνων της αυτοδιοίκησης, που ήταν μεγαλύτερη στους δήμους και μικρότερη στις κοινότητες.

Ένα από τα μεγαλύτερα πλεονεκτήματα του νόμου ΔΝΖ' ήταν η ύπαρξη μικρότερων οργανισμών, όπου διατίθεντο όλοι οι πόροι της αυτοδιοίκησης για την κάλυψη των τοπικών αναγκών, αλλά ταυτόχρονα προέκυπτε και ένα μειονέκτημα, ότι οι πόροι δεν ήταν επαρκείς για την κάλυψη τοπικών έργων. Δημιουργήθηκαν 6000 περίπου οργανισμοί

τοπικής αυτοδιοίκησης που είχαν ως αποτέλεσμα την εξασθένηση των οικονομικά μικρότερων κοινοτήτων.

Μια άλλη καινοτομία που εισήγαγε ο νόμος ΔΝΖ΄ ήταν ο θεσμός των συνδέσμων κοινοτήτων. Δύο ή περισσότερες κοινότητες είχαν την δυνατότητα να ιδρύσουν ένα νομικό πρόσωπο για την εξυπηρέτηση κοινών τοπικών συμφερόντων ή για εκτέλεση κοινών τοπικών υπηρεσιών.

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ήταν ανατεθειμένη σε διάφορα όργανα, στις κοινότητες και στις δημοτικές αρχές. Οι αρχές αυτές ήταν για τις κοινότητες το κοινοτικό συμβούλιο και για τους δήμους, ο δήμαρχος, οι πάρεδροι, το δημοτικό συμβούλιο και η δημορχιακή επιτροπή. Ο δήμαρχος, οι πάρεδροι και οι δημοτικοί ή κοινοτικοί σύμβουλοι εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια άμεσα από το λαό.

Ενώ μέχρι τότε ίσχυε ο προληπτικός έλεγχος με το νόμο ΔΝΖ΄ καταργείται. Έτσι οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου καθίστατο εκτελεστές, εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις που όριζε ο νόμος, ευθύς μόλις περνούσαν 30 ημέρες από την αποστολή τους στο νομάρχη. Όπου οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου ήταν άκυρες αν αναφέρονταν σε αντικείμενα εκτός της αρμοδιότητάς τους ή είχαν ληφθεί κατά παράβαση νόμου¹.

1.6.3. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1927

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά από τις διατάξεις του άρθρου 104 του Συντάγματος της Τριακονταμελούς το 1925, που περιλήφθηκαν με ορισμένες τροποποιήσεις στο άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1927, το κράτος θα έπρεπε να διαιρεθεί σε περιφέρειες μέσα στις οποίες οι πολίτες θα διαχειρίζονταν απ' ευθείας τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με το νόμο (αρθρ.107)

¹ Μπέσιλα –Βίκα, Ε., 2001, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένα σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Σάκουλας

Την πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης θ' αποτελούσε ο δήμος και η κοινότητα. Το Σύνταγμα προέβλεπε τοπική αυτοδιοίκηση δύο βαθμών, ανεξάρτητα από τους δήμους και τις κοινότητες.

Οι αποφάσεις για θέματα που αφορούσαν τον κύκλο αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης λαμβάνονταν έμμεσα από όργανα, τα οποία εκλέγονταν με καθολική ψηφοφορία, ή άμεσα από ενεργούς πολίτες κάθε αυτοδιοικούμενης περιφέρειας.

Επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ανεξαρτήτου βαθμίδας, η κεντρική διοίκηση θ' ασκούσε ανωτάτη εποπτεία. Η εποπτεία αυτή περιλάμβανε έλεγχο νομιμότητας, χωρίς να εμποδίζει την ελεύθερη δράση των τοπικών οργανισμών.

Προκειμένου οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, να ασκήσουν τα καθήκοντα τους, το κράτος μπορούσε να συντρέχει αυτούς οικονομικά παρέχοντας τους οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό, σε περίπτωση που οι πόροι δεν επαρκούσαν.

Με το ν.δ. της 31/7/1936 καταργήθηκε κάθε δαπάνη των δήμων και κοινοτήτων για την εκπαίδευση και ο μισθός των οπλιτών της Χωροφυλακής. Τούτο σημαίνει, ότι η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν υπεύθυνη για την οργάνωση της τοπικής αστυνομίας για την κατασκευή σχολείων καθώς και για τη συντήρηση και λειτουργία αυτών. Το Σύνταγμα του 1927 καταργήθηκε με το Θ' Ψήφισμα της 16 Οκτωβρίου 1935 της Ε' Εθνικής Συνέλευσης η οποία επανέφερε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1911².

1.6.4. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1952

Στο Σύνταγμα του 1952 εισάγεται για πρώτη και, υπό αυτή τη διατύπωση, μοναδική φορά η ισότιμη και ισοσθενής ανάδειξη της αυτοδιοίκησης ως οργανωτικού συστήματος της Διοίκησης μαζί με την διοικητική αποκέντρωση. Συμφώνα με το άρθρο 99, η διοικητική οργάνωση του κράτους βασιζόταν στην αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση.

Από το 1954 ο δήμαρχος εκλέγεται πλέον άμεσα και με καθολική ψηφοφορία. Η μεταρρύθμιση αυτή συνδυάστηκε με τη μεταρρύθμιση του εκλογικού συστήματος, όπου

² Μπέουλα -Βίκα, Ε., 2001, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένα σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Σάκουλας

τότε καταργήθηκε το εκλογικό σύστημα μαζί με το δήμαρχο, που εκλεγόταν μια συγκεκριμένη ομάδα ως πλειοψηφία δεδομένη από το νόμο.

Κατοχυρώθηκε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως βασικός οργανωτικός θεσμός του κράτους. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκε στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, καθορίζονται οι αρμοδιότητες της τ.α. που διακρίνονται σε αυτές που αναφέρονται 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).

Στο επίπεδο άσκησης ελέγχου σκοπιμότητας του νομάρχη αφαιρέθηκε η δυνατότητα μεταρρύθμισης της πράξης. Ο νομάρχης είχε την εξουσία της εγκρίσεως ή της πράξης, όχι όμως της μεταρρυθμίσεως.

Επίσης, κατά τη χρονική διάρκεια αυτής της περιόδου κατοχυρώθηκε και το δικαίωμα ψήφου των γυναικών. Η σύζυγος μπορούσε πλέον να είναι δημότης και να ψηφίζει σε άλλον οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης από εκείνον που ψηφίζε ο άνδρας της, διότι η γυναίκα μετείχε πλέον στην πολιτική ζωή με τη δική της φωνή.

Αυτά ήταν τα σημαντικότερα γεγονότα που σημάδεψαν την εποχή εκείνη το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Από το 1968 έως το 1973 η Ελλάδα βρισκόταν υπό το καθεστώς της δικτατορίας, όπου της αναιρούσε κάθε δικαίωμα για ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλ. το αιρετό των αρχών της³.

³ Μπέσιλα –Βίκα, Ε., 2001, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένα σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Σάκουλας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

2.1. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975

Το Σύνταγμα του 1975 περιελάμβανε στο άρθρο 102 λεπτομερείς διατάξεις για το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, προκειμένου να προσδιοριστεί πλήρως η δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα προέβλεπε την αναβάθμιση του θεσμού και την εξασφάλιση της νομική της θέση μέσα στο Σύνταγμα, ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου όπου της δίνει κίνητρα οικονομικής ανεξαρτησίας.

Συνεπώς η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει πλέον στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι αναδιοργανώνονται σε βαθμίδες. Την πρώτη βαθμίδα καταλαμβάνουν οι δήμοι και οι κοινότητες, ενώ οι υπόλοιπες βαθμίδες καθορίζονται από το κοινό νομοθέτη.

Τα αιρετά όργανα εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Δια μέσω του νόμου είναι δυνατό να προβλέπονται αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι τοπικής αυτοδιοίκησης, για την εκτέλεση έργων ή παροχής υπηρεσιών. Το κράτος ασκεί εποπτεία επί των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως να εμποδίζει την ελεύθερη δράση αυτών. Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το κράτος σαν στόχο έχει να εξασφαλίσει τα αναγκαία για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Ορίζει πώς οι αναγκαίοι πόροι θα κατανεμηθούν μεταξύ των οργανισμών και καθορίζει και υπό το Κράτος, τους εισπραττόμενους φόρους ή τέλη. Το άρθρο 102 του Συντάγματος είναι πιο σαφές όσον αφορά την συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με εκείνη του άρθρου 107 που έχει να κάνει με θέματα που αφορούν την οικονομική ενίσχυση, την ύπαρξη των ΟΤΑ ως εδαφικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, την άμεση εκλογή, τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, τη Κρατική εποπτεία, καθώς και τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Το Σύνταγμα του 1975 διατηρήθηκε σχεδόν είκοσι πέντε χρόνια όπου σημάδεψε της ιστορία της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, διαγράφοντας ένα λαμπρό μέλλον έργων και υπηρεσιών, για την αποτελεσματική πορεία του θεσμού.

2.2. Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων με το από 6-4-2001 Ψήφισμα της προχώρησε στην αναθεώρηση ενός μεγάλου αριθμού συνταγματικών διατάξεων. Υπήρχε μια ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 110 του Συντάγματος του 1975.

Η πρόσφατη αναθεώρηση, λόγω του εύρους της και των θεσμικών τόμων που επιφέρει, αποτελεί ένα σημαντικό θεσμικό γεγονός στο πλαίσιο της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, δεδομένου ότι η προηγούμενη αναθεώρηση εστιάστηκε αποκλειστικά στον περιορισμό των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Από την άλλη, η πρόσφατη αναθεώρηση έχει να κάνει με όλα σχεδόν τα μεγάλα θέματα που αφορούν την πολιτική, κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, όπως τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, η σχέση του ελληνικού Συντάγματος με τη διεθνή και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, το εκλογικό σώμα και το καθεστώς των Βουλευτών, η οργάνωση και λειτουργία της Βουλής και της Δικαιοσύνης, η Δημόσια Διοίκηση, η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές.

Η αναθεώρηση του Καταστατικού Χάρτη της χώρας μπορεί κυρίως να λειτουργήσει είτε επιβεβαιωτικά, επιστεγάζοντας και οριστικοποιώντας θεσμικές μεταβολές που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας και της νομολογίας, θεσπίζοντας τομές που μόνο σε συνταγματικό επίπεδο μπορούν να επιτελεστούν, όπως για παράδειγμα ζητήματα οργάνωσης, λειτουργίας και σχέσεων ανάμεσα στις συντεταγμένες εξουσίες του Κράτους, δηλαδή τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική, είτε τέλος, προγνωστικά, διαβλέποντας ζητήματα που θα απασχολήσουν κυρίως την οικονομική και κοινωνική ζωή, όπως για παράδειγμα η κοινωνία της πληροφορίας, οι νέες τεχνολογίες η περαιτέρω θωράκιση των υφιστάμενων και κατοχυρωμένων νέων ατομικών δικαιωμάτων κλπ.

Ακρως διαφωτιστική για της πραγματικές προθέσεις και τους στόχους της πρόσφατης αναθεώρησης είναι η μελέτη των πρακτικών των συζητήσεων της αρμόδιας επιτροπής και της ολομελείας της Βουλής, καθώς και της έκθεσης της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος.

Σχετικά με το σημείο εκείνο της αναθεώρησης που αφορά το συνταγματικό καθεστώς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναφέρεται ότι η επιχειρούμενη αναβάθμισή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει να κάνει:

α) με την διοικητική αυτοτέλεια, τις αρμοδιότητες και τον έλεγχο

β) με την οικονομική αυτοτέλεια για τη εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, δυνατότητα επιβολής και είσπραξης τοπικών εσόδων για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της και

γ) με την οργανωτική συγκρότηση των ΟΤΑ μετά την πρόσφατη αναθεώρηση της, όπου κατοχυρώνεται ρητά ο πρώτος και ο δεύτερος βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Πιο συγκεκριμένα η διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 102 του Συντάγματος αναφέρει τα εξής: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού».

Η εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης καθώς επίσης και τα ζητήματα τα οποία έχουν σχέση με την εφαρμογή της δημοκρατικής αρχής, δηλαδή την εκλογή των Αιρετών Οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχουν σχέση όχι μόνο με το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, αλλά και με την καρδιά της πολιτικής σήμερα.

Από τη Μεταπολίτευση και μετά, δηλαδή τα τελευταία τριάντα χρόνια, η Τοπική Αυτοδιοίκηση γνωρίζει μια άλλη εποχή. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση περνά σε μια νέα εποχή και δεν είναι πια η Τοπική Αυτοδιοίκηση των μικρών καθημερινών υποθέσεων. Η έννοια της τοπικής υπόθεσης, η οποία αποτελεί τον πυρήνα των αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει αλλάξει με ραγδαίους ρυθμούς.

Οι αλλαγές αυτές, οι οποίες σχετίζονται με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, εντοπίζονται σε δύο επίπεδα. Το πρώτο επίπεδο έχει να κάνει με το πολιτικό επίπεδο και το δεύτερο με το θεσμικό. Η αλλαγή αυτή αποτυπώθηκε θεσμικά αφού προηγουμένως οι συνθήκες οι οικονομικές και οι κοινωνικές είχαν ήδη αλλάξει τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το θεσμικό επίπεδο είναι πολύ σημαντικό καθότι οι θεσμικές παρεμβάσεις είναι το εποικοδόμημα, ύστερα από τις μεγάλες μεταβολές της κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας.

Η ουσία είναι ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαμόρφωσε την πορεία της μέσα από τις μεγάλες αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν σε κοινωνικό, σε οικονομικό και σε πολιτικό επίπεδο.

Οι σημαντικές αλλαγές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης φάνηκαν ήδη από το 1975 όταν για πρώτη φορά στη συνταγματική μας ιστορία, με το άρθρο 102 του Συντάγματος, είχαμε μια τόσο σημαντική, αλλά και τόσο ολοκληρωμένη ρύθμιση για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Μια ρύθμιση που είναι η πιο σημαντική που είχαμε ποτέ σε Σύνταγμα, η εκτενέστερη, αλλά ταυτοχρόνως και η πιο ορθολογική. Μια ρύθμιση η οποία σχετιζόταν με τις αρμοδιότητες και τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Εκεί όμως που πραγματοποιήθηκε η μεγάλη θεσμική μεταβολή ήταν στην αναθεώρηση του 2000. Όταν προστέθηκαν συγκεκριμένες ρυθμίσεις, οι οποίες, από τη μια πλευρά καθιέρωσαν το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και από την άλλη, επέτρεψαν να εκχωρούνται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ακόμα και αρμοδιότητες πέρα από τις τοπικές υποθέσεις δηλαδή και κρατικής φύσεως.

Εκτός από αυτό έγιναν πιο ολοκληρωμένες οι ρυθμίσεις που σχετιζόνταν με την οικονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την υποχρέωση του κράτους να εγγυάται την αυτοτέλεια αυτή, αλλά και να εξασφαλίζει τους πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η παραπάνω είναι και η πιο σημαντική μεταβολή που δείχνει ότι θεσμικά ο Συνταγματικός Νομοθέτης αποτύπωσε την αλλαγή που ήδη είχε συντελεσθεί σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο.

Αποτέλεσμα αυτών είναι ότι έχουμε πλέον μια Τοπική Αυτοδιοίκηση που χειρίζεται σημαντικότερες τοπικές υποθέσεις, κρατικές υποθέσεις και η οποία έχει την οικονομική αυτοτέλεια που της αρμόζει. Υπάρχουν πολλοί λόγοι που μας οδήγησαν σε αυτή την κατάσταση. Καταρχήν ο ρόλος των τοπικών υποθέσεων άλλαξε πολύ και έπρεπε πλέον να αποτελέσει αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επίσης η τεχνολογία, επέτρεψε στις αρμοδιότητες που θεωρούνταν αρμοδιότητες του κράτους, να είναι πλέον αρμοδιότητες τοπικές. Επίσης η εξέλιξη της τεχνολογίας βοήθησε σημαντικά προς την κατεύθυνση του να έχει πλέον τη δυνατότητα να ασκεί αρμοδιότητες η Τοπική Αυτοδιοίκηση που κάποτε ήταν καθαρά κρατικές.

Είναι πλέον γεγονός ότι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν την αυξημένη δημοκρατική νομιμοποίηση των τοπικών κοινωνιών. Είναι πιο κοντά στους ανθρώπους και στα προβλήματά τους. Η αποκέντρωση έχει σαν στόχο να επιβάλλει να έχουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης όλες εκείνες τις υποθέσεις που μπορούν να ασκήσουν πολύ καλύτερα και με μεγαλύτερη δημοκρατική νομιμοποίηση από το κεντρικό κράτος. Συνεπώς αυτό που άλλαξε τον ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι αυτή η μεγάλη πολιτική, κοινωνική και οικονομική μεταβολή.

Ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πολύ σημαντικός και αυτό φάνηκε από την πορεία μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήδη το Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης είναι ένα Κοινοτικό Πλαίσιο το οποίο ανήκει κυρίως στις Περιφέρειες και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το Δ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης θα είναι πολύ περισσότερο το Κοινοτικό Πλαίσιο το οποίο θα σχετίζεται με την Περιφέρεια και με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αυτό και μόνο αποδεικνύει ποια είναι η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πόσο περνάει η διαχείριση πολλών σημαντικών υποθέσεων προς την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, μέσα από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Συνεπώς το κράτος οφείλει να ενισχύσει τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης του μέλλοντος, όχι μόνον για λόγους πολιτικής ή για λόγους ιδεολογίας, αλλά και για λόγους που αφορούν την ίδια την πορεία του Τόπου στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

Επίσης είναι αναγκαίο να επιτρέψουμε στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τη δική τους θέληση και υπό όρους νομιμότητας, να συμπράξουν με τον ιδιωτικό τομέα. Το προνόμιο αυτό το έχει μόνο το δημόσιο μέχρι στιγμής. Η σύμπραξη αυτή μπορεί να γίνει είτε με τον παραδοσιακό τρόπο σύμπραξης, είτε με το νέο θεσμικό πλαίσιο σύμπραξης,

ώστε να αξιοποιήσουν αυτή τη δυνατότητα σύμπλευσης με τον ιδιωτικό τομέα προς τους στόχους τους έχοντας πάντα ως γνώμονα το δημόσιο συμφέρον.

Αξίζει επίσης να αναφερθεί ότι το Σύνταγμα στο άρθρο 102 αναφέρει ότι το εκλογικό σύστημα για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζεται με νόμο. Επίσης το άρθρο 54 ορίζει ότι το εκλογικό σύστημα για τις εθνικές εκλογές, προσδιορίζεται με νόμο.

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι η ίδια περίπου διατύπωση του Συντάγματος, υπάρχει και στις δυο περιπτώσεις γεγονός που σημαίνει ότι αφήνει στον νομοθέτη ένα πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας για τον τρόπο με τον οποίον θεσμοθετεί τις σχετικές ρυθμίσεις. Το μέλλον επιδιώκει την επίτευξη ισχυρών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με αυξημένη δημοκρατική νομιμοποίηση. Θα πρέπει δηλαδή να έχουν τη στήριξη των τοπικών κοινωνιών, από τις οποίες εκλέγονται, για να εφαρμόσουν συγκεκριμένα πράγματα, μπροστά σε συγκεκριμένες προκλήσεις⁴.

2.3. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΩΣ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΣΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Την σημερινή εποχή οι λειτουργίες του σύγχρονου κράτους απεικονίζουν τα πλαίσια και τα όρια μέσα στα οποία κινείται η σφαίρα της δημόσιας ζωής. Η κατανομή των λειτουργιών στο εσωτερικό ενός κράτους, με άλλα λόγια η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων οργανώσεων της δημόσιας διοίκησης και μεταξύ της κεντρικής εξουσίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί βασικό κριτήριο του βαθμού αποκέντρωσης αλλά και του ιδιαίτερου ρόλου των θεσμών της αυτοδιοίκησης στο κράτος αυτό.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα μέσο έκφρασης της ταυτότητας και των αντιλήψεων περί τοπικής εξουσίας των πολιτών της περιοχής και για τον λόγο αυτό η πολιτική της υπόσταση είναι πολύ σημαντική από μόνη της. Ωστόσο, η πολιτική υπόσταση πραγματώνεται μέσα από την ενεργό δράση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο των λειτουργιών που έχουν να επιτελέσουν. Η προσφορά βασικών αγαθών και υπηρεσιών υποδομής, η ρύθμιση του τοπικού κοινωνικού και οικονομικού γίνεσθαι και ειδικότερα η παρέμβαση στην αναπτυξιακή διαδικασία διευρύνουν και καταξιώνουν το

⁴ Παυλόπουλος, Π., 2005, «Τοπική και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Νέα κοινωνική πλειοψηφία και εκλογικός νόμος», Ινστιτούτο Δημοκρατίας Κων/νος Καραμανλής

ρόλο της τοπικής δημοκρατίας.

Χωρίς την ύπαρξη σημαντικών λειτουργιών η επιλογή ενός τοπικού συνασπισμού πολιτικών δυνάμεων με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος έχει περιορισμένη σύνδεση με την εκπροσώπηση της πόλης, του χωριού ή της περιοχής σε υπερ-τοπικό επίπεδο.

Χωρίς σημαντικές λειτουργίες η τοπική εξουσία δρα τις περισσότερες φορές ως αποδέκτης παραπόνων και ως μεσολαβητής προς την κεντρική εξουσία για την κάλυψη των τοπικών αναγκών. Συνεπώς η ταυτότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προσδιορίζεται κυρίως αφενός από τον πολιτικό ρόλο του θεσμού στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας και αφετέρου από το εύρος των λειτουργιών για τις οποίες έχει αρμοδιότητα.

Μάλιστα, οι Hesse και Sharpe⁵ σε συγκριτική μελέτη ομαδοποιούν τα συστήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση του βασικούς άξονες του θεσμού. Οι ομάδες οι οποίες διακρίνονται είναι οι εξής: η ομάδα του γαλλικού προτύπου, η ομάδα του αγγλο-σαξωνικού προτύπου, και η ομάδα της βόρειας και κεντρικής Ευρώπης. Στα κράτη της ομάδας του γαλλικού προτύπου ο λόγος ύπαρξης της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κυρίως πολιτικός και λιγότερο λειτουργικός. Ο θεσμός είναι έντονα πολιτικός και σχετίζεται περισσότερο με την κοινοτική ταυτότητα των πολιτών παρά με την αυτο-κυβέρνησή τους.

Αυτά τα κράτη χαρακτηρίζονται από παραδοσιακά συγκεντρωτικές δομές κατά το πρότυπο της Ναπολεόντιας διοίκησης. Το τεκμήριο αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης για τις τοπικές υποθέσεις, η γενικού χαρακτήρα εποπτεία από τον κρατικό εκπρόσωπο και η έντονη άσκηση πολιτικής πίεσης των αιρετών στην κεντρική εξουσία αποτελούν χαρακτηριστικά του θεσμού της ΤΑ στην ομάδα αυτή. Από την άλλη, στην αγγλο-σαξωνική ομάδα κρατών, έμφαση δίνεται περισσότερο στην παροχή υπηρεσιών, ενώ η τοπική αυτοδιοίκηση έχει υψηλό βαθμό αυτοτέλειας σε σχέση με την κεντρική εξουσία.

Η κεντρική εξουσία και η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργούν ως δύο ξεχωριστές σφαίρες της δημόσιας ζωής, ωστόσο ο πολιτικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σαφώς

⁵ Hesse JI. & Sharpe L.J, 1991, «Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations», Baden-Baden

υποδεέστερος εκείνου της γαλλικής ομάδας.

Τέλος, υπάρχει και μια τρίτη ομάδα κρατών όπου η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει την αυτοτέλεια και την έμφαση στην παροχή υπηρεσιών της αγγλοσαξονικής ομάδας, εξίσου όμως σημαντική έμφαση δίνεται στα συστήματα αυτά σ' αυτήν καθ' εαυτή τη λειτουργία της τοπικής δημοκρατίας.

Γενικότερα, οι λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αυξήθηκαν στις περισσότερες δυτικές δημοκρατίες κατά τη μεταπολεμική περίοδο, όπου το πρότυπο στη δημόσια πολιτική ήταν η ανάπτυξη του σχεδιασμού, οι κεϋνσιανού τύπου οικονομικές πολιτικές και η ανάπτυξη του κράτους- πρόνοιας.

Σε αυτό το πλαίσιο έχοντας ως δεδομένη την υπερφόρτωση του σύγχρονου κράτους θεωρήθηκε αναγκαία η αποκέντρωση του εκτελεστικού τουλάχιστον μέρους των περισσότερων νέων, προνοιακού χαρακτήρα λειτουργιών.

Την ίδια στιγμή, άλλες λειτουργίες δημόσιου χαρακτήρα ανατέθηκαν σε δημόσιες επιχειρήσεις και άλλες καθ' ύλην αυτοδιοικούμενες οργανώσεις του δημόσιου τομέα. Η επέκταση της κρατικής δραστηριότητας σε νέους τομείς πολιτικής και η ανάπτυξη των λειτουργιών του συνοδεύτηκε από την αύξηση της οργανωτικής ετερογένειας και της πολυπλοκότητας των κρατικών θεσμών. Τρεις μεγάλες κατηγορίες οργανώσεων συνθέτουν την εικόνα του σύγχρονου μεταπολεμικού κράτους: ο κρατικός μηχανισμός, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και οι λοιπές καθ' ύλην αυτοδιοικούμενες οργανώσεις.

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 και μετά τα δεδομένα αλλάζουν δραστικά. Από την μια διαφοροποιούνται οι οικονομικές συνθήκες, αρχής γενομένης από τη διεθνή πετρελαϊκή κρίση το 1974, και αφετέρου εμφανίζονται δυναμικά νέες θεωρητικές και ιδεολογικές αντιλήψεις και πρότυπα, νεοφιλελεύθερης κυρίως προέλευσης, τόσο στο χώρο της επιστήμης όσο και στο πεδίο της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.

Η αποτελεσματικότητα, ο ρόλος και τα όρια της κρατικής δραστηριότητας αμφισβητούνται. Οι πολιτικές περιορισμού των κρατικών δαπανών, ιδίως εκείνων

προνοιακού χαρακτήρα⁶, οι ιδιωτικοποιήσεις και η απορύθμιση έχουν ως αντίκτυπο τον περιορισμό των λειτουργιών του κράτους και της αυτοδιοίκησης.

Η τοπική αυτοδιοίκηση δέχεται ολοένα και περισσότερους περιορισμούς και ελέγχους των οικονομικών της. Ωστόσο ο θεσμός παραμένει ζωντανός και ενεργός και οι λειτουργίες του συνδέονται με την παροχή των βασικών δημόσιων αγαθών συλλογικού χαρακτήρα, όπως δρόμοι, συγκοινωνίες, αυτοκινητόδρομοι, εκπαίδευση, ψυχαγωγία, φυσικός σχεδιασμός και λειτουργίες κοινής ωφέλειας.

Όσο η τοπική αυτοδιοίκηση διατηρεί την ευθύνη βασικού μέρους αυτών των λειτουργιών, πάνω στις οποίες εξάλλου βασίζεται η διατήρηση ενός πολιτισμένου επιπέδου αστικής και αγροτικής ζωής, δεν υπάρχει σοβαρός κίνδυνος εξαφάνισης ή έστω σοβαρής αποδυνάμωσης του θεσμού. Η μέθοδος της σύγκρισης διοικητικών συστημάτων διαφόρων κρατών με σκοπό την ανάδειξη κοινών αρχών και οργανωτικών σχημάτων (organisational patterns) έχει ιδιαίτερα χρησιμοποιηθεί, χωρίς να έχει θεαματικά αποτελέσματα σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης⁷.

Ελάχιστες λειτουργίες ασκούνται σε κεντρικό επίπεδο και είναι εκείνες που αποτελούν την πεμπτούσια της ύπαρξης του κεντρικού κράτους. Αντίστοιχα, πολύ λίγες είναι οι λειτουργίες εκείνες οι οποίες ασκούνται πάντα από την τοπική αυτοδιοίκηση και είναι εκείνες που αφορούν στις στοιχειώδεις υποδομές της καθημερινής μας ζωής.

Αυτές οι κλασσικά και διαχρονικά τοπικές λειτουργίες παραπέμπουν στο γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση υπήρξε, από το δέκατο ένατο αιώνα όποτε και πήρε τη σύγχρονη μορφή της, «ο βασικός μηχανισμός για τη διαχείριση των ανθρώπινων οικισμών».

Αν όμως εξετάσουμε συγκριτικά το επίπεδο στο οποίο επιτελούνται, οι υπόλοιπες λειτουργίες του σύγχρονου κράτους, όπως παιδεία, υγεία, κοινωνική πρόνοια, χωρικός σχεδιασμός, περιβαλλοντική προστασία, θα διαπιστώσουμε ότι δεν αναδεικνύεται σταθερό ή έστω κυρίαρχο διοικητικό επίπεδο εφαρμογής τους.

Η διακρατική διαφοροποίηση και η εσωτερική διάσπαση των περισσότερων δημόσιων

⁶ Pierson C, 1991, «Beyond the Welfare State?, The New Political Economy of Welfare», Cambridge: Polity Press

⁷ Dunleavy P., 1984, «The Limits to Local Government», Mac Millan

λειτουργιών μεταξύ των επιπέδων διοίκησης αυτοδιοίκησης είναι ο κανόνας για τις περισσότερες κρατικές λειτουργίες⁸.

2.4. ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΤΕΚΜΗΡΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΤΑ ΓΙΑ ΤΙΣ «ΤΟΠΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ» ΚΑΙ Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στη χώρα μας μέχρι το 1995, λειτουργούσε μόνο ένας βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, οι δήμοι και οι κοινότητες, αργότερα τέθηκε σε εφαρμογή ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά του γαλλικού προτύπου δηλαδή τον ενιαίο τρόπο εποπτείας, παραδοσιακά από τον κρατικό εκπρόσωπο, γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις, τάση των αιρετών να «αποικούν» ή να ασκούν διάφορες πιέσεις στην κεντρική εξουσία.

Στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ανατίθεται η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Πράγματι, το τεκμήριο γενικής αρμοδιότητας της ΤΑ για τις τοπικές υποθέσεις εφαρμόζεται διαχρονικά, άλλοτε με και άλλοτε χωρίς συνταγματική κατοχύρωση.

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνει πλήρως το γενικό τεκμήριο, ορίζοντας στο άρθρο 102 ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι αρμόδια για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Όμως το τεκμήριο αυτό σε καμία περίπτωση δεν εγγυάται από μόνο του την αντίστοιχη ευρύτητα των λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης⁹.

Δεδομένου του κρατικού συγκεντρωτισμού, οι τοπικές υποθέσεις προσδιορίζονται στην πράξη αφενός από τις τοπικές πρωτοβουλίες των αιρετών αρχόντων και αφετέρου από τα κυρίαρχα συμφέροντα της κεντρικής εξουσίας, η οποία νομοθετεί τις αρμοδιότητες και σε μεγάλο βαθμό χρηματοδοτεί τις δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το παραπάνω επιχειρήμα το υποστηρίζει και το γεγονός ότι σε χώρες όπου οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σαφώς προσδιορισμένες και μάλιστα από τον κοινό νομοθέτη και δεν υπάρχει καν συνταγματικό τεκμήριο γενικής αρμοδιότητας για τοπικές

⁸ Hesse J. & Sharpe L.J, 1991, «Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations», Baden-Baden

⁹ Παυλόπουλος, Π., 1984, «Τοπικές Υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Σάκκουλας

υποθέσεις υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης οι δραστηριότητές της στην πράξη κατά πολύ υπερβαίνουν όχι μόνο τις αντίστοιχες των ελληνικών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και κρατών με παρόμοια μεν αλλά σαφώς πιο αποκεντρωμένα διοικητικά συστήματα όπως είναι η Γαλλία και η Ισπανία¹⁰.

Η σαφής οριοθέτηση της σφαίρας του τοπικού δημόσιου συμφέροντος από το εθνικό συμφέρον είναι ιδιαίτερα δυσχερής. Υπάρχει έντονη διαπλοκή και αλληλεξάρτηση μεταξύ τοπικών και εθνικών υποθέσεων. Οι επιπτώσεις από την άσκηση λειτουργιών τις περισσότερες φορές δεν είναι δυνατόν να περιορισθούν στα στενά τοπικά όρια και αντίστοιχα πολλές λειτουργίες που αποτελούν υποθέσεις εθνικού χαρακτήρα έχουν και τοπική εφαρμογή, η οποία αφενός δεν είναι δυνατόν να είναι ίδια ανά την επικράτεια, παρά τον ενιαίο και ομοιόμορφο χαρακτήρα της. Η αλληλεξάρτηση του τοπικού με το εθνικό αλλά και με το διεθνές είναι σήμερα εντονότερη λόγω της ραγδαίας τεχνολογικής εξέλιξης η οποία επιτρέπει την ταχύτατη διάχυση της πληροφορίας αλλά και την εξ αποστάσεως εργασία, την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας και την καθιέρωση και ενδυνάμωση του ρόλου των υπερεθνικών θεσμών, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση στις εθνικές αλλά και στις τοπικές υποθέσεις.

Προφανώς, η σαφής οριοθέτηση μεταξύ της σφαίρας του τοπικού και του εθνικού αποτελεί πρόβλημα λιγότερο ή περισσότερο έντονο στα κράτη όπου ισχύει το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας της τοπικής αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις.

Ωστόσο, η περίπτωση της Ελλάδας παρουσιάζει επιπλέον οξύτατο πρόβλημα κατανομής των λειτουργιών και αντίστοιχα των αρμοδιοτήτων μεταξύ των υπουργείων. Υπάρχουν άπειρες επικαλύψεις, ενώ σε πολλές περιπτώσεις αγνοείται από τα ίδια τα υπουργεία η συναρμοδιότητα. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι προσπάθειες πολλών κυβερνήσεων να μεταβιβάσουν αρμοδιότητες προς τους νομάρχες ως κρατικούς εκπροσώπους στην περιφέρεια συνάντησαν τρομακτικές δυσκολίες αφενός στον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων που ανήκαν σε κάθε υπουργείο, και αφετέρου σ' αυτή τη μεταβίβασή τους όχι μόνον προς την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και προς τη νομαρχιακή διοίκηση¹¹.

¹⁰ Page & Goldsmith, 1987, «Central and Local Government Relations», London: Sage

¹¹ Christofilopoulou P., 1990, «Decentralisation in Post Dictatorial Greece», London School of Economics and Political Science

Η σύγχυση και το δυσ-προσδιόριστο των αρμοδιοτήτων σε συνδυασμό με τη συγκεντρωτική διοικητική κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης που εκφράζεται παραδοσιακά ως διάχυτη δυσπιστία για τη δυνατότητα τόσο της νομαρχιακής διοίκησης όσο και των ΟΤΑ να ασκήσουν τις αρμοδιότητες, αποτελεί πρόσθετη δυσκολία για την ουσιαστική μεταβίβασή τους προς την Τ.Α.

Έτσι, σε ότι έχει να κάνει με τον διαχωρισμό των λειτουργιών μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης η συνήθης πρακτική είναι η ενδεικτική απαρίθμηση στο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα των αρμοδιοτήτων εκείνων που εκάστοτε αποτελούν την αντίληψη του νομοθέτη για τις τοπικές υποθέσεις. Ωστόσο, και η απαρίθμηση αυτή δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση εγγύηση ότι τουλάχιστον οι αναφερόμενες στον Κώδικα αρμοδιότητες θα ασκούνται από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Γενικότερα παρατηρούμε ότι το συνταγματικώς κατοχυρωμένο γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης για τις τοπικές υποθέσεις στην Ελλάδα δεν εξασφαλίζει στην πράξη την ευρύτητα των λειτουργιών του θεσμού για τρεις αλληλένδετους λόγους.

Πρώτον λόγω των πολυπληθών και αλληλοαναιρούμενων νομικών διατάξεων που ρυθμίζουν τομείς δημόσιας πολιτικής θέτοντας περιορισμούς και όρια στις τοπικές υποθέσεις, έτσι όπως αυτές περιγράφονται στο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα.

Δεύτερον, λόγω της σύγχυσης που επικρατεί στους κόλπους της κεντρικής εξουσίας σχετικά με τον καταμερισμό των λειτουργιών μεταξύ των υπουργείων και των άλλων δημοσίων υπηρεσιών, επιχειρήσεων και οργανισμών, γεγονός που καθιστά τον σαφή προσδιορισμό και τη μεταβίβασή τους δυσχερέστατη.

Τρίτον, λόγω της παραδοσιακής συγκεντρωτικής διοικητικής κουλτούρας που λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγων ιδιαίτερα κατά την προετοιμασία των νομοσχεδίων ή των κανονιστικών πράξεων για την μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα είναι απορίας άξιον ότι οι λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι στην πράξη λίγες παρά τη σπουδαία συνταγματική κατοχύρωση του

άρθρου 102 περί τοπικών υποθέσεων¹².

2.5. Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η συγκεντρωτική παράδοση αλλά και η οργανωτική και νομική πολυπλοκότητα του ελληνικού κράτους αποτελούν περιοριστικούς παράγοντες στην εφαρμογή των πολιτικών για τη μεταβίβαση λειτουργιών προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, η επιρροή του πολιτικού παράγοντα είναι ιδιαίτερα σημαντική στην εκάστοτε διαμόρφωση της κατανομής των λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα σε ότι έχει να κάνει με τη διαχρονική εξέλιξη της κατανομής αυτής.

Στην συνέχεια θα αναλύσουμε της τοπικής αυτοδιοίκηση σε σχέση με την πολιτική επιρροή που ασκήθηκε με την πάροδο των χρόνων.

α) Η «κληρονομιά» της μετ-εμφυλιακής περιόδου

Η μετ-εμφυλιακή περίοδος (1949-1974) χαρακτηρίζεται ως το απόγειο του κρατικού συγκεντρωτισμού στην Ελλάδα. Ωστόσο, στο μετεμφυλικό κράτος η τοπική αυτοδιοίκηση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη πολιτική, σε αντίθεση με την ανυπαρξία αρμοδιοτήτων και πόρων που να επισφραγίζουν και να αναβαθμίζουν την πολιτική της υπόσταση.

Πράγματι, η τοπική αυτοδιοίκηση είναι περιορισμένη συνταγματικά στον ένα βαθμό και στενότερα ελεγχόμενη από την κεντρική εξουσία. Η μεγάλη πλειοψηφία των δημόσιων λειτουργιών παροχής αγαθών και υπηρεσιών στους πολίτες εκτελείται από τις κρατικές υπηρεσίες. Η υγεία, η κοινωνική ασφάλιση, και όλες οι βαθμίδες της εκπαίδευσης είναι λειτουργίες της κεντρικής εξουσίας, μέρη των οποίων εκτελούνται τοπικά από τις νομαρχιακές υπηρεσίες.

¹² Χριστοφιλοπούλου Ε., 1998, «Κατανομή των Λειτουργιών μεταξύ Κεντρικής Εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης» εκδόσεις Σάκκουλα

Η προστασία του περιβάλλοντος και η πολιτιστική και τουριστική ανάπτυξη είναι, επίσης, σε μεγάλο βαθμό ευθύνη των κεντρικών και νομαρχιακών υπηρεσιών. Η παραγωγή των σχεδίων πόλεως είναι αρμοδιότητα της κεντρικής διοίκησης ενώ η εφαρμογή του σχεδίου είναι αρμοδιότητα των ΟΤΑ¹³.

Σε ένα δημοκρατικό καθεστώς, με έντονη παρουσία των κατασταλακτικών μηχανισμών του κράτους σε τοπικό επίπεδο, η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ο θεσμός όπου εκφράζονται εκείνες οι πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις οι οποίες έχουν αποκλεισθεί από το κεντρικό πολιτικό σκηνικό. Ενώ στη κεντρική πολιτική σκηνή επικρατούν σχεδόν ολοσχερώς δεξιές κυβερνήσεις, η τοπική αυτοδιοίκηση συνδέεται στενά με τα κόμματα του κέντρου και της αριστεράς για λόγους ιστορικούς αλλά και οργανωτικούς¹⁴.

Οι κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις της δεξιάς καλλιεργούν την ιδεολογία μιας τοπικής αυτοδιοίκησης με διοικητικό κυρίως ρόλο. Μια ένδειξη αυτής της τάσεως είναι το γεγονός πως οι συνδυασμοί των δημοτικών υποψηφίων δεν φέρουν κανένα εξωτερικό στοιχείο που να δείχνει σχέση με κάποιο κόμμα. Ουσιαστικά όμως, οι συνδυασμοί αντιστοιχούν τις περισσότερες φορές στα εθνικά πολιτικά κόμματα, ενώ η τοπική πολιτική αντικατοπτρίζει εθνικά πολιτικά ζητήματα.

Το ισχύον εκλογικό σύστημα με την απευθείας εκλογή των δημάρχων με απόλυτη πλειοψηφία διευκόλυνε την ανάπτυξη συνασπισμών μεταξύ των κομμάτων του κέντρου και της αριστεράς που μάχονται κυρίως για τις δημαρχιακές θέσεις εναντίον των υποψηφίων της δεξιάς.

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν το βήμα από όπου μπορεί να ακουστεί ο λόγος του κόμματος. Έτσι χρησιμοποιούνται ως βάσεις διαμαρτυρίας όχι μόνο για τους ελέγχους και τους περιορισμούς δράσης που επιβάλλει το κράτος στην τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και γενικότερα για τον αυταρχισμό και τις μεθόδους καταστολής της κεντρικής εξουσίας.

¹³ Χριστοφιλόπουλος Δ., 1990, «Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός Προγραμματισμός», Σάκκουλας

¹⁴ Παπαγιάννη Π., 1990, «Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα», Νέα Σκέψη

Το αποτέλεσμα είναι ο έντονα συγκρουσιακός χαρακτήρας των σχέσεων κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης, γεγονός που περιορίζει ακόμη περισσότερο τη διάθεση της πρώτης να μεταβιβάσει αρμοδιότητες στη δεύτερη.

Ωστόσο, ο φαύλος κύκλος μεταξύ των αγωνιστικών διεκδικήσεων της Τ.Α και των έντονων κρατικών περιορισμών στη δράση της δεν είναι ο μόνος λόγος που εξηγεί την συγκέντρωση όλων των ουσιαστικών λειτουργιών στην κεντρική εξουσία.

Η παρέμβαση του κράτους στην οικονομική ανάπτυξη συντελείται κυρίως από το κέντρο. Η περιορισμένη ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας αλλά και η διασύνδεση κρατικής στελέχωσης και δραστηριότητας με τις ανάγκες του πελατειακού πολιτικού συστήματος αποτελούν πρόσθετους επεξηγηματικούς παράγοντες των περιθωριακών λειτουργιών που έχουν ανατεθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση¹⁵.

β) Η διεύρυνση των λειτουργιών της ΤΑ στη Γ' Ελληνική Δημοκρατία

Στη μεταπολιτευτική Ελλάδα μια σειρά μεταρρυθμίσεων του συστήματος της ΤΑ έχει ως αποτέλεσμα σημαντικές αλλαγές στις λειτουργίες, στη δομή και στα οικονομικά της χώρας. Τρεις βασικοί παράγοντες συμβάλλουν προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης: α) οι αλλαγές στο πολιτικό σύστημα της χώρας, β) η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και γ) οι όψιμες προσπάθειες για την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας.

Το άνοιγμα των κοινοβουλευτικών διαδικασιών σημαίνει και την επάνοδο των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, και μάλιστα με εντονότερη πολιτικοποίηση από ότι στο παρελθόν. Τα πολιτικά κόμματα, συμμετέχουν ανοικτά και ιδιαίτερα ενεργά στις τοπικές εκλογές. Επίσης αναβιώνει η παραδοσιακή χρησιμοποίηση των δήμων ως οργανωτικών βάσεων για διαμαρτυρία και αντιπαράθεση προς την κυβέρνηση. Τα κόμματα τα οποία είναι ιδεολογικά απομακρυσμένα συνεργάζονται προεκλογικά ή και συνυπάρχουν ως πλειοψηφική παράταξη σ' ένα δημοτικό συμβούλιο, με κύριο στόχο τους την άσκηση κριτικής στην κεντρική εξουσία για το αμοιβαίο πολιτικό τους συμφέρον¹⁶.

¹⁵ Παπαγιάννη Π., 1990, «Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα», Νέα Σκέψη

¹⁶ Christofilopoulou P., 1990, «Decentralisation in Post Dictatorial Greece», London School of Economics and Political Science

Η έντονη κομματική ανάμειξη στις σχέσεις κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης είναι προϊόν της εξέλιξης του ελληνικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος.

Με αυτό το πλαίσιο, και με υπέρτατη επιδίωξη των πολιτικών δυνάμεων την κατάκτηση της κεντρικής εξουσίας, η τοπική αυτοδιοίκηση παραμένει ένα στρατηγικό οχυρό στη διαδικασία της πολιτικής αντιπαράθεσης.

Ωστόσο, στη κεντρική πολιτική σκηνή την ίδια περίοδο αρχίζει να διαμορφώνεται κλίμα πολιτικής συναίνεσης για την αποκέντρωση. Η ένταξη της χώρας στην τότε «Ευρωπαϊκή Κοινότητα» επισπεύδει και εντείνει τις προσπάθειες αποκέντρωσης. Η ανάγκη εναρμόνισης του διοικητικού μας συστήματος με τα συστήματα των άλλων χωρών μελών και η ανάγκη εκσυγχρονισμού της διοίκησης για την απορρόφηση των οικονομικών πόρων της κοινότητας είναι δύο από τους παράγοντες που συντείνουν στην προώθηση της μεταρρύθμισης.

Παράλληλα, οι διατάξεις και οι αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πολλές περιπτώσεις δεσμεύουν το ελληνικό κράτος είτε προς την εκτέλεση ορισμένων δράσεων είτε προς τη θεσμοθέτηση ορισμένων οργάνων¹⁷.

Ταυτόχρονα, η επικράτηση της κεντροαριστεράς, χώρου που όπως είδαμε διατήρησε στενούς παραδοσιακούς δεσμούς με την τοπική αυτοδιοίκηση, και ιδιαίτερα η άνοδος και η παραμονή επί σειρά ετών στην εξουσία του ΠΑΣΟΚ επέσπευσε και διευκόλυνε την αποκέντρωση.

Το ΠΑΣΟΚ συνδέθηκε με το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης περισσότερο από τα άλλα πολιτικά κόμματα. Η πολιτική συγκυρία των πρώτων μεταπολιτευτικών χρόνων σε συνδυασμό με τα στοιχεία της οργανωτικής του δομής και του πολιτικού του προσωπικού ευνόησαν την ανάπτυξη σημαντικής κομματικής δραστηριότητας και προγράμματος για την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται θεσμός που μπορεί να συνθέσει αντικρουόμενα τοπικά συμφέροντα ασκώντας αυτοτελή εξουσία και κινητοποιώντας τη λαϊκή συμμετοχή. Η αποκέντρωση μέχρι σήμερα συνεχίζει να αποτελεί στοιχείο της πολιτικής κουλτούρας του

¹⁷ Χλέπα Ν.-Κ. , 1993, «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» ΤοΣ τομ. 19

στελεχιακού του δυναμικού.

Γενικότερα, υπάρχει μια δυναμική υπέρ της αποκέντρωσης στην τοπική αυτοδιοίκηση στο πολιτικό σύστημα της χώρας όπου καθοριστικό μεν ρόλο παίζουν αρχικά τα κόμματα της κεντρο-αριστεράς και της αριστεράς, ακολουθούν ωστόσο και οι δυνάμεις της δεξιάς. Έτσι διαμορφώνεται σταδιακά μια πολιτική συναίνεση γύρω από την ενδυνάμωση του θεσμού παρά τις διαφωνίες των κομμάτων σε επί μέρους ζητήματα της μεταρρύθμισης, οι οποίες προφανώς χρησιμοποιούνται στις αντίστοιχες εκλογικές αναμετρήσεις¹⁸.

Οι εξελίξεις αυτές συντελούν με τη σειρά τους στη μεταλλαγή των σχέσεων μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης. Η διεύρυνση των λειτουργιών της ΤΑ σε συνδυασμό με τη σειρά νέων θεσμικών ρυθμίσεων που διευκολύνουν τη δραστηριοποίηση των ΟΤΑ, μεταστρέφει σταδιακά το ρόλο τους από ρόλο διαμαρτυρίας και αντίστασης σε ρόλο πράξης αλλά και διεκδίκησης.

Χαρακτηριστικό της αλλαγής αυτής είναι το γεγονός ότι ενώ στα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης επιδίδονται ακόμη σε γενικού τύπου καταγγελίες και διακηρύξεις που αφορούν θέματα κυρίως εθνικά, στη συνέχεια τα φαινόμενα αυτά εκλείπουν σταδιακά.

Η πλειονότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δραστηριοποιείται ενεργά γύρω από τα τοπικά προβλήματα, ενώ οι διεκδικήσεις της στρέφονται σχεδόν αποκλειστικά σε ζητήματα που αφορούν προβλήματα και αιτήματα του θεσμού από την κεντρική εξουσία.

Η ανάγκη αποκέντρωσης και εκσυγχρονισμού του δημόσιου τομέα στην τρίτη ελληνική δημοκρατία συνοδεύεται όμως και από την προσπάθεια ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας. Αυτές ακριβώς τις τάσεις αντικατοπτρίζει το Σύνταγμα του 1975. Θέτοντας αρχικά τις δυνατότητες για διοικητική αναδιοργάνωση με τα άρθρα 101 και 102, το Σύνταγμα θεσμοθετεί τον ενεργό ρόλο του κράτους στην κοινωνική κατανάλωση.

Η εξασφάλιση της εκπαίδευσης για κάθε πολίτη, η προώθηση των γραμμάτων και τεχνών, η προστασία ειδικών ομάδων πολιτών, η πρόνοια για την υγεία και ευημερία των πολιτών και η ενασχόληση με το περιβάλλον, τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την ανάπτυξη των

¹⁸ Χριστοφιλοπούλου Ε., 1996, «Η Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Πολιτικό Σύστημα», ΕΠοΛΕ, τεύχος 7

οικισμών της χώρας, αποτελούν κρατικές υποχρεώσεις. Αναμφισβήτητα, το Σύνταγμα του 1975 δημιουργεί τη νομική υποχρέωση για διεύρυνση των δημόσιων λειτουργιών στους τομείς πολιτικής για την πρόνοια, την παιδεία και το περιβάλλον. Παρά το γεγονός ότι οι περισσότερες από τις αντίστοιχες αρμοδιότητες ανήκουν αρχικά στη σφαίρα των εθνικών υποθέσεων παρατηρείται σταδιακή αύξηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία χαρακτηρίζει όλη την περίοδο της μεταπολίτευσης.

γ) Οι νέες λειτουργίες της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης

Η πρώτη διεύρυνση των λειτουργιών των δήμων και κοινοτήτων πραγματοποιήθηκε με τον Νόμο 1065/80. Οι αστικές συγκοινωνίες, οι παιδικοί σταθμοί, τα κέντρα προστασίας υπερηλίκων, οι χώροι αθλοπαιδιών, η στέγαση και οι δημοτικές αγορές είναι ανάμεσα στις νέες αρμοδιότητες που ανατίθενται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, πολλές από τις αρμοδιότητες αυτές δεν ανήκουν εξ ολοκλήρου στη τοπική αυτοδιοίκηση, δεδομένου ότι ο Ν. 1065/80 διαχωρίζει τις αρμοδιότητες σε αποκλειστικές και σε συντρέχουσες. Οι αποκλειστικές αποτελούν αρμοδιότητα μόνον της τοπικής αυτοδιοίκησης και αντιστοιχούν στον όρο «τοπικές υποθέσεις» του Συντάγματος, ενώ οι συντρέχουσες είναι δυνατόν να εκτελεσθούν είτε από την τοπική αυτοδιοίκηση, είτε από άλλο οργανισμό του δημόσιου τομέα.

Οι μοναδικές νέες αποκλειστικές αρμοδιότητες είναι η αστική συγκοινωνία, οι δημοτικές αθλητικές εγκαταστάσεις, τα κέντρα νεότητας και η κατασκευή δημοτικών κτιρίων και παρκομέτρων. Αντίθετα, η ανάπτυξη της δημοτικής γης για τουριστικούς σκοπούς, η δημόσια στέγαση και τα θέρετρα, οι παιδικοί σταθμοί, τα κέντρα υγείας και πρόνοιας οι πολιτιστικές εκδηλώσεις, η προστασία του περιβάλλοντος και οι έλεγχοι στάθμευσης και οικοδομικών εργασιών χαρακτηρίζονται συντρέχουσες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στην ουσία οι συντρέχουσες αρμοδιότητες είναι τοπικές υποθέσεις, όπως και οι αποκλειστικές. Εν τούτοις, δεν μπορούν να θεωρηθούν και νομικά ως τοπικές υποθέσεις, αφού ένας τέτοιος χαρακτηρισμός θα συνεπάγονταν τον αποκλεισμό των άλλων δημόσιων οργανισμών εκτός των ΟΤΑ για την άσκησή τους.

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες εξυπηρετούν έτσι έναν λανθάνοντα σκοπό, δηλαδή ενώ δημιουργούν την εντύπωση της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην πραγματικότητα περιγράφουν ένα στενότερο πλαίσιο αποκλειστικών αρμοδιοτήτων. Αναμφισβήτητα, οι περισσότεροι ΟΤΑ δεν είχαν τους πόρους, οι δε μικρότεροι καν τη διοικητική δυνατότητα να αναλάβουν τις αρμοδιότητες αυτές. Ο διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων είναι λοιπόν αναγκαίος, αφού δεν προβλέπεται αναδιοργάνωση της δομής των ΟΤΑ ώστε η πλειοψηφία τους να έχει τουλάχιστον το πληθυσμιακό μέγεθος για την άσκησή τους.

Παράλληλα, οι νέες αρμοδιότητες των ΟΤΑ, συντρέχουσες και αποκλειστικές, αφορούν εκείνους ακριβώς τους τομείς δημόσιας πολιτικής όπου η παρέμβαση του κράτους είναι, ακόμη αρκετά περιορισμένη. Με το Ν.1416/84 οι συντρέχουσες αρμοδιότητες των ΟΤΑ διευρύνονται ακόμη περισσότερο, κυρίως με την ένταξη διατάξεων για την παρέμβαση των ΟΤΑ στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική τοπική ανάπτυξη. Παράλληλα, δίνεται η δυνατότητα με τον Ν.1416/84 να μεταβιβάζονται αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης στους ΟΤΑ με προεδρικά διατάγματα.

Οι συντρέχουσες αρμοδιότητες γίνονται αποκλειστικές των δήμων και κοινοτήτων ενώ δίδονται και νέες αρμοδιότητες, ρυθμιστικού κυρίως χαρακτήρα. Οι δομικές μεταβολές που θέσπισε ο ίδιος νόμος, δηλαδή η δημιουργία δεύτερου βαθμού και η αναγκαστική συνεργασία των ΟΤΑ μικρού μεγέθους στα συμβούλια περιοχής επιτρέπουν την ανάληψη της πλήρους ευθύνης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για σημαντικές αρμοδιότητες ιδιαίτερα στους τομείς της πρόνοιας, του περιβάλλοντος και της ρύθμισης του τοπικού αναπτυξιακού γίνεσθαι.

Η διεύρυνση των λειτουργιών ενεργοποίησε τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ στην κατεύθυνση της ανάληψης τοπικών πρωτοβουλιών σε νέους τομείς. Ωστόσο, οι νέες αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων περιορίζονται στην πράξη για δύο κυρίως λόγους. Ο πρώτος σχετίζεται με τους νομικούς και διοικητικούς περιορισμούς και τις ασάφειες και ο δεύτερος αναφέρεται στο γεγονός ότι η πλειονότητα των μικρών δήμων και κοινοτήτων αδυνατεί να ασκήσει τις νέες αρμοδιότητες λόγω του μικρού πληθυσμιακού και χωρικού τους μεγέθους, παρότι η διαδικασία αναδιάρθρωσής τους με αναγκαστικού χαρακτήρα συνενώσεις βρίσκεται σε εξέλιξη.

δ) Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση θεσμοθετήθηκε το 1994 με τους νόμους 2218/94 και 2240/94. Η καθυστερημένη, σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης, εφαρμογή της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, συνοδεύτηκε από την κατάργηση της νομαρχιακής διοίκησης, ενός από τους παλαιότερους και πλέον κραταιούς διοικητικούς θεσμούς στη χώρα.

Η αντικατάσταση των διορισμένων νομαρχών από τους αιρετούς νομάρχες και τα νομαρχιακά συμβούλια εφαρμόστηκε ταυτόχρονα με τη μεταφορά της περιφερειακής διοίκησης του κράτους από το Νομό στην Περιφέρεια. Οι σημαντικές αυτές αλλαγές συνοδεύτηκαν από αντίστοιχες διευθετήσεις των λειτουργιών μεταξύ νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και κεντρικής εξουσίας που προέβλεπαν οι ίδιες νομικές διατάξεις.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν.2218/95 όλες οι αρμοδιότητες που ανήκουν στους κρατικούς νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάζονται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με εξαίρεση εκείνες που αφορούν θέματα δημόσιας περιουσίας και εκείνες που ανήκουν στα Υπουργεία Εθνικής, Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.

Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων που έως τώρα ασκούσαν οι νομαρχιακές διοικήσεις, χωρίς κριτήριο διαχωρισμού τους σε εθνικές και τοπικές υποθέσεις, εκτός των προαναφερθέντων εξαιρέσεων, παρουσιάζει προβλήματα αντισυνταγματικότητας καθώς τα άρθρα 101 & 102 επιτάσσουν το διαχωρισμό σε τοπικές και εθνικές υποθέσεις και την κατανομή των πρώτων στην τοπική αυτοδιοίκηση και των δεύτερων στην κεντρική εξουσία¹⁹.

Η προσθήκη αυτή του νόμου 2240/94 εντείνει την ασάφεια ως προς τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες καθώς θα πρέπει να οριστεί ποιες από αυτές είναι τοπικές υποθέσεις και άρα μεταβιβάζονται και ποιες είναι κεντρικές και ήταν σκόπιμο να παραμείνουν στις υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης των νομών. Αντ' αυτού η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων και η αντίστοιχη σύνταξη των οργανισμών έγινε ως επί το πλείστον με βάση τις αρμοδιότητες

¹⁹ Χριστοφίλοπούλου Ε., 1996, «Η Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Πολιτικό Σύστημα», ΕΠοΛΕ, τεύχος 7

που είχαν μεταβιβαστεί στους κρατικούς νομάρχες.

Συνεπώς, ορισμένες από τις αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν έχουν αναμφισβήτητο εθνικό χαρακτήρα, όπως όσες αφορούν δικαιώματα των πολιτών. Για αυτές θα πρέπει να δεχθούμε ότι ισχύει η ανάθεση της διεκπεραίωσης κρατικών υποθέσεων στους αιρετούς νομάρχες, ακριβώς όπως συμβαίνει και με την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση.

Η συστηματική καταγραφή των αρμοδιοτήτων που ασκούνται από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στους διάφορους τομείς που επιχειρεί το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης αποδεικνύεται ιδιαίτερα δυσχερής. Τα στοιχεία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων εμφανίζονται ελλιπή και οι διαφορές με τις αρμοδιότητες που τα αντίστοιχα υπουργεία θεωρούν ότι έχουν μεταβιβάσει είναι μεγάλες²⁰.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

3.1. ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Η Ελλάδα μέχρι πρόσφατα όπως προαναφέραμε δεν είχε δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, σε αντίθεση με όλες σχεδόν τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες είχαν. Ακόμη και οι χώρες-μέλη με συγκεντρωτική διοικητική παράδοση και συστήματα διοίκησης νομαρχιακού τύπου, όπως το ελληνικό, είχαν θεσμοθετήσει δευτεροβάθμια αιρετά συμβούλια και πιο πρόσφατα είχαν δημιουργήσει περιφερειακές αυτοδιοικήσεις.

Στην Ελλάδα, ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης έχει απασχολήσει σε μεγάλο βαθμό τα πολιτικά κόμματα, τις κυβερνήσεις και τις ενώσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα σχετικά νομοσχέδια όμως είτε δεν ψηφίζονταν, είτε ψηφίζονταν χωρίς ποτέ να εφαρμοστούν.

Μετά από πολύ καιρό άκαρπων προσπαθειών τον Οκτώβριο του 1994 γίνονται οι πρώτες

²⁰ Χριστοφιλοπούλου Ε., 1998, «Κατανομή των Λειτουργιών μεταξύ Κεντρικής Εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης», εκδόσεις Σάκκουλα

νομαρχιακές εκλογές και οι νέοι αιρετοί ορκίζονται τον Ιανουάριο του 1995. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αντικαθιστούν εν μέρει τη νομαρχιακή διοίκηση, αντί να λειτουργήσουν παράλληλα με τον κρατικό νομάρχη και τη νομαρχία, όπως συνέβη στις ευρωπαϊκές χώρες.

3.2. ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΛΑΤΕΙΑΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

3.2.1. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Κατά τη συγκεντρωτική διοικητική παράδοση της χώρας, η ενιαία και ομοιόμορφη διοίκηση των διαφόρων περιοχών της Επικράτειας υπαγορεύει την οργάνωση των νομαρχιών με βάση το πρότυπο της κεντρικής διοίκησης. Ο νομός αποτελεί το επίπεδο όπου συγκροτούνται τοπικά με ενιαίο τρόπο οι δημόσιες υπηρεσίες. Σε κάθε νομό οι νομαρχίες λειτουργούν ως διοικητικά κέντρα, συγκεντρώνοντας το σύνολο σχεδόν των κρατικών υπηρεσιών και έχουν ιδιαίτερη πολιτική σημασία για τη διατήρηση της εξουσίας, από την εκάστοτε κυβέρνηση, όπως θα φανεί και από την πιο κάτω ανάλυση.

Η κάθε νομαρχία αποτελείται από ξεχωριστές υπηρεσίες που αντιστοιχούν στα κεντρικά Υπουργεία και στερείται νομικής προσωπικότητας. Η διαχείριση των επενδυτικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων στο νομό γίνεται από τα νομαρχιακά και τα άλλα ταμεία.

Το Υπουργείο των Εσωτερικών συντονίζει και ελέγχει τη Νομαρχιακή διοίκηση ενώ τα υπόλοιπα Υπουργεία διατηρούν τον ιεραρχικό έλεγχο των υπηρεσιών τους. Συνεπώς, μια τυπική νομαρχία είναι το σύνολο των οργανωτικών μονάδων, διευθύνσεων και τμημάτων οι οποίες λειτουργούν με εντολές των κεντρικών υπηρεσιών από την Αθήνα. Το μόνο τοπικό σημείο αναφοράς είναι ο νομάρχης που έχει εκτός των άλλων και το ρόλο του τοπικού διοικητή. Ωστόσο, οι νομαρχίες έχουν υπερβολικά μεγάλο εύρος εντολής και ο νομάρχης, που είναι ταυτόχρονα και διοικητής των κρατικών νομικών προσώπων στο νομό αδυνατεί πρακτικά να ασκήσει διοίκηση.

Η εκτεταμένη πολυδιάσπαση ομοειδών λειτουργιών είναι άλλο ένα χαρακτηριστικό των νομαρχιών. Για παράδειγμα υπάρχουν από τέσσερις έως και επτά διαφορετικές μονάδες σε κάθε νομαρχία που εκτελούν δημόσια έργα αρμοδιότητας διαφόρων Υπουργείων και οι οποίες απασχολούν προσωπικό ομοειδών ειδικοτήτων. Η οργανωτική πολυδιάσπαση της

νομαρχίας και η συνακόλουθη αδυναμία διοίκησής της δημιουργεί τεράστιες ανάγκες ενοποίησης οι οποίες μπορούν να καλυφθούν μόνο με ριζοσπαστικά μέτρα θεσμικής μεταρρύθμισης²¹.

Το αναχρονιστικό οργανωτικό σχήμα των νομαρχιών δεν επιτρέπει την ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας στην καθημερινή διοίκηση ενώ αποτελεί σοβαρότατο εμπόδιο για την προσαρμογή των κεντρικών πολιτικών στις τοπικές συνθήκες. Η κακή οργάνωση των νομαρχιών και η πλήρης εξάρτησή τους από την κεντρική εξουσία διευκολύνει τη δημιουργία και τη διατήρηση των πελατειακών δικτύων που αποτελούν παραδοσιακό μηχανισμό πολιτικής ενσωμάτωσης στην Ελλάδα.

Με την πολυκερματισμένη δομή τα ζητήματα που οι πολίτες και τα διάφορα νομικά πρόσωπα απευθύνουν για επίλυση ή διευθέτηση συνήθως χρειάζονται να διασπαστούν σε μέρη αντίστοιχα με τις αρμοδιότητες των επιμέρους υπηρεσιών. Οι διαφορετικές πλευρές ενός ζητήματος πρέπει να αντιμετωπιστούν χωριστά καθώς δεν υπάρχει εσωτερική διοικητική διεργασία σύνθεσης και ιεράρχησης προτεραιοτήτων.

Καθώς οι νομοί είναι ταυτόχρονα οι περιφέρειες των βουλευτικών εκλογών, η μη ύπαρξη άλλου αιρετού σώματος εξουσίας μεταξύ κέντρου και πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ανάγει το νομό σε πεδίο συγκρότησης των πελατειακών σχέσεων. Η ενοποίηση του νομαρχιακού διοικητικού συστήματος παρέχεται έτσι από την πολιτική εξουσία με τρόπο ιδιαίτερα λειτουργικό για την επιβίωση και ενδυνάμωση της. Παράλληλα, οι νομαρχίες έχουν και το ρόλο της εφαρμογής των εθνικών αναπτυξιακών επιλογών. Η εκ των άνω προώθηση της περιφερειακής και τοπικής οικονομικής ανάπτυξης προϋποθέτει το διοικητικό εκσυγχρονισμό στα αντίστοιχα επίπεδα. Ωστόσο η ενδογενής ανάπτυξη, προϋποθέτει την αποκέντρωση και την ενδυνάμωση της αυτοτέλειας των θεσμών δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα έτσι ώστε να υπάρχει επαρκής συγκρότηση του τοπικού για τη δημιουργία στρατηγικών ανάπτυξης.

Παράλληλα, η διατήρηση των πελατειακών σχέσεων ως βασικού τρόπου ενσωμάτωσης στη πολιτική ζωή, υπαγορεύει την πολυδιάσπαση των κονδυλίων για δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, αλλά και τη διατήρηση του αυστηρά διοικητικού χαρακτήρα της

²¹ Ψυχοπαίδης Κ., Γετίμης Π., 1989, «Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών

νομαρχίας.

Έτσι οι νομαρχιακές υπηρεσίες διαχειρίζονται το περιφερειακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων που αποτελεί τη βασικότερη πηγή χρηματοδότησης έργων σε κάθε νομό. Γύρω από τις πιστώσεις του περιφερειακού προγράμματος δημοσίων επενδύσεων διαπλέκονται τα συμφέροντα των ΟΤΑ και των άλλων φορέων του δημοσίου της περιοχής τα οποία με τη σειρά τους έχουν τη δική τους εκλογική πελατεία.

Η κατανομή των κονδυλίων αυτών από τη διεύθυνση προγραμματισμού της νομαρχίας αποτελεί σημαντικό μέρος του μηχανισμού πολιτικής ενσωμάτωσης σε τοπικό επίπεδο²².

Η αναδιανεμητική λογική κυριαρχεί στη διαδικασία κατανομής των περιφερειακών προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων. Δεν υπάρχουν αναπτυξιακά κριτήρια που να εντάσσονται σε μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό δεδομένης της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να λειτουργήσει με συνέχεια και σταθερότητα και της πλήρους εξάρτησής της από την πολιτική εξουσία.

Η διαδικασία λήψεως αποφάσεων για τα περιφερειακά προγράμματα αρχίζει μετά τον καθορισμό των προς επένδυση ποσών ανά νομό από τα διάφορα Υπουργεία στην Αθήνα. Ακολουθούν διαπραγματευτικές συσκέψεις και επαφές στο νομό, όπου τα ενδιαφερόμενα μέρη ασκούν πιέσεις για τη χρηματοδότηση των έργων τους.

Στη διαδικασία κατανομής προτάσσονται οι τοπικές ανάγκες έννοια λίαν ασαφής, όταν δεν συνδυάζεται με προηγούμενη ύπαρξη κριτηρίων τα οποία τις προσδιορίζουν. Το νομαρχιακό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων δεν είναι παρά ένας κατάλογος έργων για την αντιμετώπιση των διαφόρων αναγκών των ΟΤΑ και των άλλων τοπικών οργανώσεων.

Είναι εύλογο και εύκολο κάτω από τέτοιες συνθήκες να υπεισέρχονται και να εξυπηρετούνται πολιτικές σκοπιμότητες. Οι νομάρχες, πρέπει να προσαρμόζουν τις κεντρικές πολιτικές στα τοπικά προβλήματα αλλά και να ικανοποιούν τις βασικότερες και πλέον επείγουσες τοπικές ανάγκες.

²² Christofilopoulou P., 1989, «Decentralisation in Post Dictatorial Greece», London School of Economics

Συμπερασματικά, προκύπτει ότι οι νομαρχίες αφενός αποτελούν τις κατά τόπον διοικητικές ενότητες γύρω από τις οποίες συγκροτούνται οι πελατειακές σχέσεις και αφετέρου είναι τα τοπικά κέντρα συντονισμού των χρηματοδοτήσεων των δημοσίων επενδύσεων, που αποτελούν μέρος της κεντρικής πολιτικής ανάπτυξης αλλά και σημαντικότατο εργαλείο αύξησης της επιρροής αλλά και της κυριαρχίας της κεντρικής πολιτικής εξουσίας σε τοπικό επίπεδο.

Είναι προφανές ότι η νομαρχιακή διοίκηση συγκαταλέγεται μεταξύ των σπουδαιότερων μηχανισμών για τη διατήρηση της εξουσίας από το εκάστοτε κυρίαρχο πολιτικό κόμμα.

3.2.2. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ

Η θεσμοθέτησή των περιφερειών επιφέρει ενδιαφέρουσες διαρθρωτικές αλλαγές στην τοπική διεργασία λήψευς αποφάσεων.

Αρχικά, η εισαγωγή και η απορρόφηση προγραμμάτων και πιστώσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση συναντά εμπόδια που σχετίζονται με την οργανωτική ανεπάρκεια των νομαρχιών. Οι νομάρχες αντιμετωπίζουν αξεπέραστες δυσκολίες στη διαμόρφωση των προτάσεων για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα εξαιτίας των ασαφών και αντιφατικών κατευθύνσεων που λαμβάνουν από τα κεντρικά Υπουργεία και της ανικανότητας των νομαρχιακών υπηρεσιών²³.

Οι περιφέρειες ως αποκεντρωμένες μονάδες κρατικής διοίκησης θεσμοθετούνται το 1986 και εφαρμόζονται το 1987 με σκοπό την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας. Η χώρα διαιρείται σε δεκατρείς ενότητες με όργανα το γενικό γραμματέα της περιφέρειας, που διορίζει η κυβέρνηση και τα περιφερειακά συμβούλια όπου εκπροσωπούνται οι νομαρχιακές διοικήσεις και οι ΟΤΑ των νομών.

Το οργανωτικό σχήμα της περιφέρειας είναι πολύ-διασπασμένο σε αυτόνομες υπηρεσίες που υπάγονται στα αρμόδια κεντρικά υπουργεία και εποπτεύονται τοπικά από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, γνωστό και ως περιφερειάρχη. Οι περιφερειακές υπηρεσίες στερούνται ενότητας και ομοιογένειας, όπως και αυτές των νομαρχιών και λειτουργούν με

²³ Ψυχοπαίδης Κ., Γετίμης, Π., 1989, «Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων», Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών

βάση τους υπάρχοντες κανόνες και δυναμικές διοργανωτικών σχέσεων.

Η αυξανόμενη σπουδαιότητα της περιφέρειας προέρχεται από το γεγονός ότι είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων που ως επί το πλείστον χρηματοδοτούνται κατά 75% από την Ευρωπαϊκή Ένωση και κατά 25% από το Ελληνικό Δημόσιο.

Η συνολική ευθύνη για το σχεδιασμό, την έγκριση και την παρακολούθηση του κάθε ΠΕΠ ανήκει σε Επιτροπή Παρακολούθησης που αποτελείται από εκπροσώπους της Ε.Ε., της κυβέρνησης και της περιφέρειας. Ωστόσο, η περιφέρεια είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση του προγράμματος υπό το γενικό συντονισμό του περιφερειάρχη.

Τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων καταλήγουν να περιέχουν την εθνική συμμετοχή στα ΠΕΠ στην καλύτερη περίπτωση, δεδομένου μάλιστα ότι στη σημερινή συγκυρία εμφανίζεται αδυναμία του κράτους και για αυτήν ακόμη τη χρηματοδότηση της εθνικής συμμετοχής²⁴.

Τα ελληνικά επιχειρησιακά προγράμματα αναμφίβολα παρουσιάζουν όλα τα χαρακτηριστικά των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων. Παρά τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη σφαιρικότητα και την επικουρικότητα των διαφόρων υποπρογραμμάτων, στα πλαίσια των στρατηγικών στόχων που θέτει το ΠΕΠ, τα Ελληνικά προγράμματα είναι περισσότερο κατάλογοι έργων, παρουσιασμένοι με τον τύπο των κατευθύνσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης που ωστόσο στερούνται συνοχής και μακρόπνοων στρατηγικών επιλογών.

Πολλά από τα έργα που περιλαμβάνονται στα ΠΕΠ καλύπτουν βασικές ανάγκες των ΟΤΑ και άλλων τοπικών φορέων. Κάτω από τις νέες συνθήκες η τελική διαπραγμάτευση για την ένταξη των έργων στα ΠΕΠ μεταφέρεται ένα επίπεδο πιο πάνω από το νομό, στην περιφέρεια. Η πολιτική εξουσία διατηρεί σε μεγάλο βαθμό την ευχέρεια κατανομής των πιστώσεων των ΠΕΠ παρά τις επανειλημμένες επισημάνσεις των στελεχών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις ελλείψεις και τα κενά που παρουσιάζονται στην υλοποίηση των ελληνικών ΚΠΣ.

²⁴ Γεννηματά, 1995, «Οι Πόροι για τις Περιφέρειες και η Αναπτυξιακή Διαδικασία» Εφημερίδα Το Βήμα, 23- 1- 95

Η διαχείριση και η εφαρμογή των ΠΕΠ αποδεικνύεται έργο δύσκολο. Προς το τέλος του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης γίνεται φανερό ότι η απορρόφηση των σχετικών πόρων υπολείπεται κατά πολύ του συνολικού ποσού, ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις είναι αμφίβολη η δυνατότητα ολοκλήρωσης των προγραμμάτων αυτών.

Οι νομαρχίες συντονίζουν τις προτάσεις των δήμων και κοινοτήτων και των άλλων τοπικών οργανώσεων. Ωστόσο, η τυπική ένταξη των έργων στα ΠΕΠ δεν γίνεται με βάση την τοπικότητα, δηλαδή ανά νομαρχία, αλλά τομεακά. Ειδικότερα το κάθε έργο εντάσσεται στο αντίστοιχο μέτρο και υποπρόγραμμα. Έτσι οι νομαρχίες σιγά -σιγά παύουν να είναι το μοναδικό, ή έστω το πιο σημαντικό, τοπικό κέντρο λήψεως αποφάσεων για την κατανομή των επενδύσεων, ενώ νέες πελατειακές σχέσεις διαπλέκονται γύρω από τις περιφέρειες.

Με δεδομένη την αύξηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων για περιφερειακά προγράμματα στα πλαίσια του δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1993-1999, αλλά και τη συνεχιζόμενη δεινή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας η νέα αυτή πραγματικότητα πρόκειται να εδραιωθεί περισσότερο στο μέλλον.

Οι νομαρχίες χάνουν τη σπουδαιότητά τους ως κέντρο συντονισμού των τοπικών επενδύσεων, αλλά διατηρούν τον πιο παραδοσιακό τους ρόλο καθώς οι τοπικές διοικητικές υπηρεσίες που εκτελούν πράξεις, όπως οι έλεγχοι και δανειοδοτήσεις που συχνά απαιτούν την πολιτική μεσολάβηση για την έγκαιρη και ομαλή διεκπεραίωση τους.

3.3. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

3.3.1. ΑΠΟΤΥΧΗΜΕΝΕΣ ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΕΣ

Η ελληνική διοίκηση εμπεριείχε ανέκαθεν αντιθέσεις και αντινομίες. Ενώ είναι δομημένη κατά το δυτικό - ευρωπαϊκό γραφειοκρατικό πρότυπο, ο τρόπος λειτουργίας της παρουσιάζει στοιχεία πατριαρχικής διοίκησης, ενώ ταυτόχρονα απορροφά τους πελάτες των εκάστοτε κρατούντων πολιτικών κομμάτων.

Η απουσία διοικητικής ελίτ και η έλλειψη συνέχειας και αυτοτέλειας των διοικητικών θεσμών είναι ταυτόχρονα αίτιο και αποτέλεσμα της σχεδόν πλήρους υπαγωγής της

γραφειοκρατίας στην πολιτική. Με αυτά τα δεδομένα η διοικητική πολιτική των κυβερνήσεων του ελληνικού κράτους ήταν προϊόν της εκάστοτε ισορροπίας, σπανιότερα δε σύνθεσης μεταξύ δύο αντιφατικών τάσεων: α) του εξορθολογισμού της διοίκησης με κυριότερο στόχο την προώθηση των αναπτυξιακών πολιτικών και β) της διατήρησης των υπάρχοντων διοικητικών σχημάτων, προς εξυπηρέτηση του πελατειακού συστήματος πολιτικής ενσωμάτωσης.

Στο μέτρο που η πολιτική συγκυρία το ευνοούσε, οι πολιτικές αυτές εμπεριείχαν νομοθετικά ή και άλλα μέτρα για την ενίσχυση των ΟΤΑ. Οι σοβαρότερες προσπάθειες εισαγωγής του δεύτερου βαθμού συνέπιπταν με ευρύτερες μεταρρυθμίσεις, υπό την κυριαρχία; εκσυγχρονιστικών πολιτικών δυνάμεων.

Κατά τη μεταπολίτευση η αποκέντρωση αποτέλεσε τμήμα του γενικότερου αιτήματος για εκδημοκρατισμό. Η έντονη πολιτικοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι μεταρρυθμίσεις των πρώτων χρόνων της Γ' Δημοκρατίας εντάσσονται στη δυναμική αυτή, που ενισχύεται καθώς προχωρούν οι διαδικασίες ένταξης της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Γίνεται μια αρχική διστακτική προσπάθεια αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων και πόρων στους ΟΤΑ από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας. Ωστόσο, τα μέτρα που αφορούν τη νομαρχία περιορίζονται στην αποκατάσταση του προ της δικτατορίας καθεστώτος, ενώ ενισχύεται ο θεσμός του νομάρχη ως οιοσεί διοικητικού υπαλλήλου.

Η άνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία το 1981 σηματοδότησε την εντονότερη μεταστροφή των πελατειακών σχέσεων από προσωποπαγείς σε κομματικά κατευθυνόμενες. Το ΠΑΣΟΚ αποτέλεσε το κατεξοχήν πολιτικό κόμμα όπου συμβιώνουν εκσυγχρονιστές και παλαιοκομματικοί υπό τη χαρισματική κυριαρχία του αμφιλεγόμενου ηγέτη του. Οι αρχικές μεταρρυθμίσεις του στο νομό αποτελούν μέρος των πολιτικών για τον έλεγχο της διοίκησης από την κυβέρνηση, που επιτεύχθηκε σχετικά εύκολα και γρήγορα. Οι νομάρχες γίνονται για μια ακόμη φορά μετακλητοί υπάλληλοι απευθείας εξαρτώμενοι για το διορισμό ή την παύση τους από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Ακολούθησε η δημιουργία των νομαρχιακών συμβουλίων που αποτελούνται από εκπροσώπους των ΟΤΑ και των τοπικών παραγωγικών και επαγγελματικών οργανώσεων

και έχουν ως πρόεδρο το νομάρχη. Σκοπός της θεσμοθέτησής τους είναι η διεύρυνση της συναίνεσης των τοπικών κοινωνιών και η μετατροπή των παραδοσιακών πελατειακών δικτύων με το άνοιγμα της επικοινωνίας μεταξύ της διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των επίσημων τοπικών ομάδων πίεσης.

Στην πράξη τα νομαρχιακά συμβούλια ενδυνάμωσαν το ρόλο των κομματικών οργανώσεων έναντι των βουλευτών καθώς οι περισσότερες από τις επαγγελματικές και συνεταιριστικές οργανώσεις ελέγχονταν από τις τοπικές οργανώσεις του ΠΑΣΟΚ.

Στα νομαρχιακά συμβούλια δίνεται η αποφασιστική αρμοδιότητα για την κατανομή του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων σε κάθε νομό. Ωστόσο, τα συμβούλια αυτά δεν επιφέρουν ουσιαστικές αλλαγές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Δεν κατορθώνουν να αποκτήσουν προσβάσεις στις νομαρχιακές υπηρεσίες ενώ τα μέλη τους βλέπουν το ρόλο τους περισσότερο ως ομάδα πίεσης παρά ως θεσμό τοπικής εξουσίας. Δεν αποκτούν ποτέ αυτονομία από το νομάρχη ούτε και καταφέρνουν να επηρεάσουν τη νομαρχιακή διοίκηση.

Το ΠΑΣΟΚ ως κόμμα που γεννήθηκε και μεγάλωσε στην αντιπολίτευση, με «σοσιαλιστική» ιδεολογία και πολιτικές διεκδικήσεις από το χώρο της αριστεράς, αναπτύσσει ιδιαίτερη δραστηριότητα και επιρροή στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, οι πολιτικές που αφορούν το επίπεδο του νομού είναι στενότερα συνδεδεμένες με τις σχέσεις κόμματος και κράτους, απ' ότι οι πολιτικές για τους δήμους και τις κοινότητες.

Η ενδοκυβερνητική σύγκρουση είναι αναπόφευκτη, καθώς αρκετοί από τους υψηλά ιστάμενους κομματικούς συνεχίζουν να υποστηρίζουν την επαρχία. Το θέμα λύθηκε με την παρέμβαση του ίδιου του Α. Παπανδρέου και ο Ν .1622/86 προβλέπει αυτοδιοικήσεις στους νομούς αλλά δεν εφαρμόζεται ποτέ²⁵.

Με δεδομένη την αυξανόμενη πελατειαποίηση του ΠΑΣΟΚ, τη συνακόλουθη εξάρτησή του από τους πόρους του κράτους, τις αντιθέσεις της αντιπολίτευσης και τη

²⁵ Lyrintzjs C., 1983, «Between Socialism and Populism: the Rise of the Pan Hellenic Socialist Movement», London School of Economics

συνεχιζόμενη οικονομική και ταμειακή δυσπραγία, η κυβέρνηση δεν είχε την πρόθεση, ούτε και μπορούσε να δημιουργήσει το νέο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Εν τω μεταξύ, γύρω από το ζήτημα του επιπέδου της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης δημιουργείται κομματικός ανταγωνισμός. Η Νέα Δημοκρατία, υποστηρίζει τη δημιουργία του β' βαθμού στην επαρχία. Ειδικότερα οι επαρχιακές αυτοδιοικήσεις θα λειτουργούν σε επίπεδο μικρότερο του νομού και έτσι θα ελέγχονται διοικητικά και πολιτικά ευκολότερα από ότι αιρετά συμβούλια στο ίδιο χωρικό επίπεδο με το διορισμένο νομάρχη.

Η αριστερά, παραδοσιακά ισχυρή στο χώρο της Γ.Α, επιτίθεται στην κυβέρνηση επικρίνοντας το νόμο ως αντιδημοκρατικό. Η κυβέρνηση προσπαθεί να τηρήσει τα προσχήματα προετοιμάζοντας ορισμένα Προεδρικά Διατάγματα, έως την υπό δραματικές συνθήκες πτώση της το 1989.

Η αμφιθυμία και ο τελικός δισταγμός των πρώτων κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ για τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, συνοδεύτηκε και από τη σχεδόν πλήρη αποτυχία εφαρμογής ορισμένων εκσυγχρονιστικών μέτρων στη νομαρχιακή διοίκηση. Η προσπάθεια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπηρεσίες στις νομαρχίες, έργο που άρχισε το 1983, δεν έφερε ουσιαστικά αποτελέσματα, ενώ οι προτάσεις εμπειρογνομόνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τα Υπουργεία Εσωτερικών και Προεδρίας για εξορθολογισμό και ενοποίηση των νομαρχιακών υπηρεσιών, δεν είχαν καμία τύχη. Το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης επιζει παρά το αποκεντρωτικό ρεύμα της δεκαετίας του 80²⁶.

Η περίοδος πολιτικής αστάθειας που ακολουθεί ενδυναμώνει το δημοτικό 'λόμπυ', έναντι της πρόσκαιρα αδύναμης κεντρικής εξουσίας. Ο Ν 1878/90 που ψηφίζεται ομόφωνα ως προϊόν πολιτικού συμβιβασμού, επιτρέπει τη δημιουργία περισσότερων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε ένα νομό. Ως ασφαλιστική δικλείδα για νέες αναβολές, ο Ν1878/90 επιτάσσει την εκλογή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων το αργότερο μέχρι τις δημοτικές εκλογές του 1990. Τελικά, η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας αναβάλλει τις εκλογές μόλις μερικές εβδομάδες πριν από τη διεξαγωγή τους παρά τις έντονες διαμαρτυρίες της αντιπολίτευσης.

Ωστόσο, οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για διοικητικό εκσυγχρονισμό και

²⁶ Φλογαίτης Σ., 1987, «Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα», Αθήνα: Σάκουλας

αποκέντρωση αυξάνονται με αφορμή τις μεγάλες δυσκολίες εφαρμογής των κοινοτικών προγραμμάτων και του χαμηλού βαθμού αποτελεσματικότητας των ελληνικών κρατικών υπηρεσιών. Οι ίδιοι οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραπέμπουν στην ανάγκη δημιουργίας άλλων βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας δεν αποτολμά την τομή για δύο κυρίως λόγους: α) διότι βασίζεται ακόμη πολύ στα παραδοσιακά πελατειακά δίκτυα και β) διότι η αυξανόμενη πολιτική σημασία της περιφέρειας έναντι της νομαρχίας δεν έχει ακόμα αρχίσει να συνειδητοποιείται.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η σύγκρουση ανάμεσα στους υποστηρικτές και στους πολέμιους της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης διαπερνά τη διαχωριστική γραμμή των δύο μεγάλων πολιτικών κομμάτων της χώρας. Το δίλημμα μεταξύ νομού και επαρχίας είναι χρήσιμο σε ένα πολιτικό κλίμα έντονης τριβής των δύο πολιτικών ανταγωνιστών.

Στα δύο μεγάλα κόμματα βρίσκονται υποστηρικτές και της μιας και της άλλης επιλογής παρά τις επίσημες θέσεις τους. Το σημαντικό πολιτικό ζήτημα στα παρασκήνια του κομματικού ανταγωνισμού είναι ο βαθμός δύναμης και ευχέρειας κινήσεων των τοπικών βουλευτών, των κομματικών οργανώσεων καθώς και των νομαρχών.

Κατά τη χρονική περίοδο μεταξύ του 1985 και του 1993 οι συντηρητικές παλαιοκομματικές πολιτικές δυνάμεις που επικράτησαν τόσο στην κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ όσο και της Νέας Δημοκρατίας, ήταν από διστακτικές ως και λανθάνοντα εχθρικές προς την εφαρμογή της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και υποστηρικτικές της διατήρησης των υπάρχοντων σχημάτων διαμόρφωσης τοπικών πολιτικών με άξονα τη νομαρχία.

Η έντονη πόλωση στο κομματικό παιχνίδι είναι στενά συνδεδεμένη με τη διατήρηση ισχυρών κεντρικών ηγεσιών που βασίζονται στον προσωποπαγή έλεγχο και την πειθαρχία των κομματικών ιεραρχιών, παρά τις εσωτερικές διαφωνίες και διαμάχες. Η πολιτική συζήτηση για το χωρικό επίπεδο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης αποδεικνύεται ιδιαίτερα χρήσιμη για την αναβολή της εφαρμογής της.

3.3.2. Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ

Η είσοδος και η παραμονή του δευτέρου βαθμού στην ατζέντα δημιουργεί πολιτικό προηγούμενο, προσδοκίες από τα μεσαία κομματικά στελέχη για νέες θέσεις αιρετών και διεκδικήσεις από το «λόμπυ» της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης για άμεση εφαρμογή του Ν 1622/86.

Εν τω μεταξύ, καθώς προχωρεί η εφαρμογή του Α' Πακέτου Delors, οι πολιτικές δυνάμεις αρχίζουν να συνειδητοποιούν προοδευτικά την αύξηση της δύναμης της περιφέρειας, ενώ οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση συνεχίζονται. Εξάλλου, η κυβερνητική αλλαγή που επέφεραν οι εκλογές του Οκτώβρη του 1993 ευνόησε το ζήτημα του Β' βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν ανέκαθεν χώρος σημαντικού ελέγχου, κυριαρχίας αλλά και μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, για το

. Παράλληλα, παρά τα κέρδη της Νέας Δημοκρατίας στις δημοτικές του 1990, το ΠΑΣΟΚ διατήρησε τον έλεγχο σημαντικού αριθμού οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σχεδόν αμέσως μετά τις εκλογές του 1993, η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ανακοίνωσε τη δημιουργία νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Μετά από σύντομη περίοδο προετοιμασίας και διάλογο με τα κόμματα και την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση ψηφίστηκε ο Ν.2218/94.

Με το νόμο αυτό επιχειρείται: α) η κατάργηση των νομαρχιών και η αντικατάστασή τους από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, β) η μεταβολή της μορφής και της διαδικασίας εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) η μεταφορά των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του κράτους από το νομό στην περιφέρεια και δ) η αναδιοργάνωση της πολυκερματισμένης πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω του θεσμού των συμβουλίων περιοχής²⁷.

Η Νέα Δημοκρατία "χαρακτηρίζει το νόμο αντισυνταγματικό και επικίνδυνο για την ασφάλεια του κράτους και υποστηρίζει εκ νέου τη δημιουργία δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην επαρχία.

²⁷ Χλέπας Ν., 1994, «Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση», Αθήνα: Σάκκουλας

Η κυβέρνηση ξανασκέφτεται το ζήτημα και προβαίνει σε μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης. Ο Ν 2240/94 που τροποποιεί τον 2218/94 επαναφέρει τον κρατικό νομάρχη, με τη θεσμοθέτηση του περιφερειακού διευθυντή και δημιουργεί ασάφειες ως προς τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

Η αριστερά κατηγότησε την κυβέρνηση για επαναφορά του κρατικού νομάρχη ενώ πολλά μέλη του ΠΑΣΟΚ διαμαρτυρήθηκαν. Άλλοι, συνέχισαν να υπονομεύουν τις προσπάθειες του Υπουργείου Εσωτερικών εκ των έσω, ενώ οι συντηρητικοί της Νέας Δημοκρατίας συνέχισαν τη σχιζοφρενική τους αντίδραση στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με το πρόσχημα των εθνικών προβλημάτων.

Ωστόσο, η οπισθοχώρηση της κυβέρνησης από τις πιο τολμηρές, αν και βιαστικές, διατάξεις του Ν 2218/94, δεν μπορεί να εξηγηθεί από μόνη την ανάγκη κατευνασμού των αντιρρήσεων εντός και εκτός κόμματος. Αν και η σημασία της νομαρχίας στην κατανομή των επενδύσεων έχει μειωθεί, ο ρόλος της ως διοικητικού κέντρου και πεδίου συγκρότησης των πελατειακών μηχανισμών πολιτικής ενσωμάτωσης στην τοπική κοινωνία διατηρήθηκε σχεδόν ανέπαφος.

Γενικότερα αξίζει να σημειωθεί ότι τα μεσαία στελέχη των δύο μεγάλων κομμάτων δεν έχουν προηγουμένως διαφωνήσει τόσο ανοιχτά και παρακάμψει τις άνωθεν εντολές, όσο στην περίοδο πριν τις νομαρχιακές και δημοτικές εκλογές.

Οι τοπικές οργανώσεις και οι νομαρχιακές επιτροπές του ΠΑΣΟΚ υποστήριξαν διαφορετικούς υποψηφίους από αυτούς της ηγεσίας του Κινήματος για τις νομαρχιακές και τις δημοτικές εκλογές. Οι πλέον επίπονες και ανησυχητικές περιπτώσεις για τις ηγεσίες των δύο κομμάτων είναι εκεί όπου οι αντάρτες υπερισχύουν των επίσημων υποψηφίων. Οι τοπικές και νομαρχιακές οργανώσεις τους αγωνίζονται να αυξήσουν την αυτονομία τους έναντι της κεντρικής ηγεσίας.

3.3.3. ΘΕΣΜΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΚΑΙ ΠΡΩΤΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΤΗΣ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.

Οι αλλαγές που επέφεραν οι νόμοι 2218/94 και 2240/94 στο διοικητικό σύστημα της χώρας μπορούν να ενταχθούν σε τρεις βασικούς άξονες: α) στη δομική αναδιοργάνωση του

συστήματος περιφερειακής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, β) στη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κράτος στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και γ) στις αλλαγές στον τρόπο και το είδος εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η τόλμη αλλά και το βεβιασμένο της μεταρρύθμισης σε συνδυασμό με τις ασάφειες και τις αδυναμίες των ως άνω νόμων, ιδιαίτερα σε ότι αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων, έχει «αυξήσει τη συνολική πολυπλοκότητα του συστήματος» και έχει προκαλέσει έντονη διοικητική σύγχυση αλλά και αρκετά νομικά και πολιτικά προβλήματα.

Ωστόσο τα προβλήματα που παρουσιάζονται από την εφαρμογή των νόμων 2218/94 και 2240/94 είναι τα εξής:

α) Η δομική αναδιοργάνωση των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης με την προσθήκη του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στο νομό και τη μεταφορά του επιπέδου διοικητικής αποκέντρωσης στην περιφέρεια. Οι περιφέρειες αναδιοργανώνονται με τρόπο που τις κάνει να μοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με τις παλιές νομαρχίες.

Επειδή η περιφέρεια στερείται νομικής προσωπικότητας ο Ν.2218/94 προέβλεψε τη δημιουργία περιφερειακών ταμείων ανάπτυξης, ξεχωριστών νομικών προσώπων σύμφωνα με το προηγούμενο των νομαρχιακών ταμείων. Τα περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης διαχειρίζονται τους πόρους των περιφερειακών προγραμμάτων ανάπτυξης, σύμφωνα με τις αποφάσεις των περιφερειακών συμβουλίων.

Επιπλέον, τα περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης θα μπορούν να μετέχουν σε προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ενισχύουν το επιτελικό έργο της περιφέρειας στο στρατηγικό σχεδιασμό, τη χάραξη, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πολιτικής στους τομείς της ευθύνης.

Οι διατάξεις αυτές στοχεύουν στην πολιτική και διοικητική ενδυνάμωση της περιφέρειας ως ενότητας του κράτους. Αποτελούν προσπάθεια μεταφοράς των κατά τόπους διοικητικών κέντρων στο επίπεδο όπου λαμβάνονται οι κρισιμότερες αποφάσεις για την κατανομή των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Για λόγους καλύτερου συντονισμού αλλά και πολιτικής εκπροσώπησης οι αυτοδιοικήσεις αυτές χωρίζονται σε νομαρχιακά διαμερίσματα που εκλέγουν τους συμβούλους και τους

νομάρχες τους.

Τα συμβούλια των αυτοδιοικήσεων αποτελούνται από όλους τους συμβούλους των διαμερισμάτων και από αιρετό Πρόεδρο, τον λεγόμενο Υπερ-νομάρχη.

Οι Περιφερειακοί Διευθυντές που εισήγαγε ο Ν.2240/94, προϊστάμενοι των ανά νομό περιφερειακών υπηρεσιών, καταργήθηκαν δύο χρόνια μετά τη θεσμοθέτησή τους κάτω από τις έντονες διαμαρτυρίες των αιρετών νομαρχών.

Η χρησιμότητά τους είχε αμφισβητηθεί, καθόσον οι αρμοδιότητές τους θεωρήθηκε ότι δεν δικαιολογούν την ύπαρξη ιδιαίτερης υπηρεσίας σε κάθε νομό.

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αποφασίζουν για την εσωτερική οργάνωση και το προσωπικό τους που προσλαμβάνεται σύμφωνα με τις διατάξεις προσλήψεων δημοσίων υπαλλήλων. Οι υπάρχουσες υπηρεσίες και το προσωπικό στις νομαρχίες θα αποτελέσουν τον προσωρινό διοικητικό μηχανισμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων έως ότου οι τελευταίες ολοκληρώσουν τους οργανισμούς τους.

Το σημαντικότερο οργανωτικό πρόβλημα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είναι η ανεπαρκής στελέχωση, και το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού τους αποτελούν οι αποσπασμένοι υπάλληλοι των παλαιών νομαρχιών, η συντριπτική πλειοψηφία των οποίων δεν επιθυμεί τη μετάταξη στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Κάτω από αυτές τις συνθήκες το σημερινό φαινόμενο των συχνών αλλαγών προσωπικού των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δεν είναι αξιοπερίεργο, δεν συντελεί, ωστόσο, στην εύρυθμη λειτουργία τους²⁸.

3.3.4. Η ΑΛΛΑΓΗ ΣΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Ο έλεγχος σκοπιμότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης καταργείται ολοσχερώς. Ο έλεγχος νομιμότητας, τον οποίο ανέκαθεν ασκούσαν οι κρατικοί νομάρχες ανατίθεται σε ειδικές

²⁸ Χριστοφιλοπούλου, Π., 1996, «Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό -διοικητικό σύστημα», εκδόσεις Σάκκουλα

τριμελείς διοικητικές επιτροπές έργο των οποίων είναι ο έλεγχος νομιμότητας και οι προσφυγές των πολιτών κατά πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Για τη δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση μέλη της επιτροπής είναι ένας πρωτοδίκης ως πρόεδρος, ένας ανώτερος δημόσιος υπάλληλος, κατά προτίμηση αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, και ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου. Οι αποφάσεις των νομαρχιακών συμβουλίων κοινοποιούνται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ο οποίος μέσα σε 5 μέρες μπορεί να τις παραπέμψει στην ειδική Επιτροπή που αποτελεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή.

Οι ρυθμίσεις αυτές θεωρήθηκε ότι αποτελούν βελτίωση από την προηγούμενη Κατάσταση όπου ο έλεγχος νομιμότητας ανήκε σε μονοπρόσωπο όργανο, τον κρατικό νομάρχη. Η ύπαρξη συλλογικών ολιγομελών οργάνων αποφεύγει τη μονομέρεια και τον κίνδυνο μεροληψίας του μονοπρόσωπου οργάνου. Ταυτόχρονα οι διαδικασίες είναι απλούστερες και λιγότερο χρονοβόρες από ό,τι θα ήταν αν ο έλεγχος είχε ανατεθεί στα κατά πολλούς νομικούς πλέον αρμόδια για το ρόλο αυτό διοικητικά δικαστήρια. Ωστόσο, από τη μέχρι σήμερα λειτουργία των επιτροπών δεν έλειψαν τα προβλήματα, κυρίως καθυστερήσεων αλλά και λανθασμένων αποφάσεων. Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι οι επιτροπές δεν διαθέτουν συγκροτημένη υπηρεσία της διεύθυνσης Εσωτερικών με εμπειρία και τεχνογνωσία στα ζητήματα των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ²⁹.

3.4 Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ

Η αποκέντρωση με Αυτοδιοίκηση, η τοποθέτηση της Αυτοδιοίκησης στο κέντρο της άσκησης πολιτικών στα μεγάλα κοινωνικά προβλήματα, η θεσμική αναγνώριση του πρωταγωνιστικού ρόλου της στην τοπική ανάπτυξη, αποτελούν συστατικά χαρακτηριστικά της στρατηγικής για την ενίσχυση της δημοκρατίας, της αξιοπιστίας των αντιπροσωπευτικών και συμμετοχικών θεσμών, της ανταγωνιστικής οικονομικής παρέμβασης και διαχείρισης, της βιώσιμης ανάπτυξης, της επίτευξης της κοινωνικής συνοχής. Η στρατηγική αυτή συμπυκνώνει το ρόλο, τις δυνατότητες και τις ευθύνες της Αυτοδιοίκησης στο περιβάλλον των πολλαπλών αλλαγών, των ραγδαίων εξελίξεων και των προκλήσεων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο. Η Αυτοδιοίκηση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την πορεία προς μια δημοκρατικά προσανατολισμένη Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, με

²⁹ Χριστοφιλοπούλου, Π., 1996, «Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό -διοικητικό σύστημα», εκδόσεις Σάκκουλα

οικονομική ισχύ και υποστήριξη των κοινωνιών. Πρέπει επομένως να αναδεικνύεται σε κέντρο σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών και παρεμβάσεων για τα μεγάλα κοινωνικά προβλήματα και την βιώσιμη ανάπτυξη. Για τους σκοπούς αυτούς στον Ευρωπαϊκό χώρο είναι σήμερα σε εξέλιξη σημαντικές συζητήσεις και αλλαγές, για την διαμόρφωση των όρων και των προϋποθέσεων για μια δημοκρατική, με συμμετοχή και κοινωνική ευαισθησία, και ταυτόχρονα αποδοτική, οργάνωση και λειτουργία των θεσμών Αυτοδιοίκησης, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Γι' αυτό και το σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, αναγνωρίζει για πρώτη φορά το ρόλο της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Το περιεχόμενο του αναθεωρημένου άρθρου 102 του Συντάγματος καθώς και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, καθόρισε τον πραγματικό ρόλο της Αυτοδιοίκησης πρώτου αλλά και δεύτερου βαθμού, η οποία ως η πλησιέστερη στον πολίτη διοικητική αρχή αναδεικνύεται μέσα από την συνταγματική επιταγή ως η πεμπτούσια για την παραπέρα ανάπτυξη της δημοκρατίας, την τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη, την ενεργοποίηση του πολίτη, στα κοινά, τη διατήρηση και επέκταση της κοινωνικής συνοχής. Το τεκμήριο νομιμότητας που προβλέπει η συνταγματική επιταγή συντρέχει υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου αλλά και δεύτερου βαθμού, για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Σήμερα αυτά που υιοθετούνται και προτείνονται προς την Κυβέρνηση και τα πολιτικά κόμματα είναι να υπάρξει μέσα από διάλογο, εθνική συμφωνία και δέσμευση για τις αναγκαίες διαρθρωτικές αλλαγές που χρειάζεται η χώρα, τώρα περισσότερο από κάθε άλλη φορά, που θα στηρίζονται στην Αρχή της Τοπικής Αυτονομίας και θεμελιώνεται στην Αυτοδιοίκηση του πρώτου και δεύτερου βαθμού, σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές. Αυτό σημαίνει μια πλήρης αποσαφήνιση των κρατικών και αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων.

4.1 ΑΙΡΕΤΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΉ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Σήμερα προτείνετε η θεσμοθέτηση του β' βαθμού αυτοδιοίκησης σε επίπεδο περιφέρειας, με αιρετό περιφερειάρχη και περιφερειακό συμβούλιο. Οι περιφέρειες αποτελούν το επίπεδο εκείνο που συγκεντρώνει τα απαραίτητα δημογραφικά, κοινωνικά και οικονομικά μεγέθη για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και υλοποίηση της αναπτυξιακής πορείας. Γι

αυτό προτείνετε για τις εκλογές του 2006 να έχουμε την εκλογή των πρώτων αιρετών οργάνων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, η οποία θ' αναλάβει και την υλοποίηση του Δ' Κ.Π.Σ. σε περιφερειακό επίπεδο. Εξ' άλλου από το 2006 η Ε.Ε. θα επιλέγει τα περιφερειακά αιρετά όργανα ως συνομιλητές στην διαμόρφωση των περιφερειακών πολιτικών της.

4.2 ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ

Είναι πλέον ώριμο και απαραίτητο να καθιερωθεί η κατάλληλη δομή αυτοδιοίκησης που θα αντιμετωπίζει τα υπερτοπικά προβλήματα και θα πάρει αποφάσεις για ολόκληρο το αστικό συγκρότημα. Η ενιαία και αποτελεσματική αντιμετώπιση των κοινών υπερτοπικών προβλημάτων απαιτεί και αρμοδιότητες διευρυμένες και τον αναγκαίο μηχανισμό για την υλοποίηση των πολιτικών επιλογών. Η μορφή του Συνδέσμου, με την υποχρεωτική συμμετοχή των Δήμων της περιοχής, είναι αξιόπιστη λύση, καθώς υποστηρίζεται και από την θετική πρόβλεψη για τους Συνδέσμους του νέου Συντάγματος να ασκούν αρμοδιότητες Αυτοδιοίκησης.

4.3 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΙΑ ΚΑΙ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ

Η εφαρμογή, στο σύνολό τους, των νόμων (1828/89 και 2539/97) που έχουν καταστρατηγηθεί απ' όλες τις μέχρι τώρα κυβερνήσεις, δεν μπορεί να επιλύσει οριστικά το οικονομικό πρόβλημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν κατοχυρώνει τον ουσιαστικό αναπτυξιακό ρόλο της και δεν οριοθετεί με ένα καθαρό πλαίσιο τις σχέσεις της με το κράτος, με δεδομένο ότι διατηρεί την εξάρτησή της από το σύστημα των επιχορηγήσεων, πολύ δε περισσότερο δεν συγκλίνει με το ευρωπαϊκό πρότυπο για την Αυτοδιοίκηση.

Θεωρείται ότι άμεσα επιβάλλεται η οργάνωση ενός αποτελεσματικού διαλόγου ανάμεσα στην κυβέρνηση, τα πολιτικά κόμματα και την αυτοδιοίκηση. Ο διάλογος αυτός θα πρέπει να καταλήξει σε μια εθνική συμφωνία για το τι Αυτοδιοίκηση θέλουμε, ποιος είναι ο ρόλος της στο ενιαίο πολιτικό σύστημα της χώρας και με ποιους πόρους, μέσα, ενιαίο δημοσιονομικό πλαίσιο, ασκεί την συνταγματική αποστολή της. Ένας τέτοιος διάλογος οφείλει και πρέπει να λάβει υπόψη του τις εξής αρχές :

- Την σύγκλιση με την ευρωπαϊκή θεσμική και οικονομική πραγματικότητα.
- Την ενίσχυση της οικονομικής βάσης του Ν.1828/89, σύμφωνα με τις αποφάσεις των συνεδρίων της Χαλκιδικής και της Θεσσαλονίκης.
- Την καθιέρωση ιδίων πόρων με τοπική φορολογία που θα μπορεί να επιβάλλει η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ανάλογα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες, με μεταρρύθμιση και αναδιανομή των υφισταμένων φορολογικών πόρων και όχι με πρόσθετη επιβάρυνση των πολιτών.

Υπογραμμίζεται ότι οι όποιες μεταρρυθμίσεις επαληθεύονται κυρίως από την αντίστοιχη οικονομική μεταρρύθμιση στα πλαίσια ενός ενιαίου δημοσιονομικού συστήματος, γιατί σε τελευταία ανάλυση είναι εκείνη που καθορίζει το τελικό αποτέλεσμα των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 102 του συντάγματος, για την Τοπική Αυτοδιοίκηση προβλέπονται τα παρακάτω:

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει

τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.
3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.
4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.
5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης³⁰.

Με την αναθεωρημένη μορφή του άρθρου 102 ενισχύεται η συνταγματική θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και εισάγονται νέες εγγυήσεις που διασφαλίζουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση σε σχέση με την κεντρική κρατική εξουσία.

³⁰ Το σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 102 ανακτημένο από:
http://www.ekloges.com.cy/nqcontent.cfm?tt=article&a_id=302

Ο νέος νόμος διατηρεί τη δυνατότητα να εξειδικεύει και να κατανέμει τις τοπικές αυτές υποθέσεις στους επιμέρους βαθμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Διασφαλίζεται επίσης η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη ν' αναθέτει στους ΟΤΑ και την άσκηση κρατικών ως προς τη φύση τους αρμοδιοτήτων, που παίρνουν τη μορφή έκδοσης είτε ατομικών είτε και κανονιστικών διοικητικών πράξεων.

Με την παράγραφο 2 κατοχυρώνεται ρητά όχι μόνο η διοικητική, αλλά και η οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ. Με την παράγραφο 3 ενισχύεται ο θεσμός των εκούσιων ή ακούσιων συνδέσμων των ΟΤΑ, που δεν συγκροτούνται μόνο για την άσκηση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών, αλλά και για την άσκηση αρμοδιοτήτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αυτό επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να επιλύσει το μείζον ζήτημα των μητροπολιτικών λειτουργιών, κυρίως στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα, στα οποία συνυπάρχουν και λειτουργούν πολλοί επιμέρους ΟΤΑ. Με την παράγραφο 4 διασφαλίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των ΟΤΑ και ο έλεγχος του κράτους περιορίζεται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας.

Ιδιαίτερα καινοτομική όμως είναι η τελευταία παράγραφος του άρθρου 102 που ρυθμίζει τα σχετικά με τα οικονομικά των ΟΤΑ και τις δημοσιονομικές τους λειτουργίες. Ιδιαίτερη σημασία έχουν τρεις νέοι κανόνες που εισάγονται από την άποψη αυτή. Πρώτον, ο κανόνας πως κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος στους ΟΤΑ πρέπει να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντιστοίχων πόρων. Δεύτερον, ο κανόνας της διαφάνειας ως προς τη διαχείριση των οικονομικών των ΟΤΑ. Κανόνας που συναρτάται και με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αυτές προσδιορίζονται στο αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος. Τρίτον, η ρητή πρόβλεψη για τη δυνατότητα των ΟΤΑ να επιβάλλουν και να εισπράττουν με δικές τους αποφάσεις και με δικούς τους μηχανισμούς τοπικά έσοδα τα οποία δεν πρέπει να έχουν αναγκαστικά τη μορφή ανταποδοτικού τέλους, αλλά μπορεί να έχουν και μη ανταποδοτικό χαρακτήρα, εφόσον στηρίζουν γενικότερα τη λειτουργία και την αποστολή των ΟΤΑ.

4.4.ΤΟ ΝΕΟ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟ

Σύμφωνα με το νέο φορολογικό νομοσχέδιο, η οικονομική λειτουργία των ΟΤΑ υπάγεται στην εποπτεία της συνιστώμενης διπλουργικής επιτροπής φορέων γενικής κυβέρνησης. Τα

επίμαχα άρθρα 8 έως 13 υποχρεώνουν τους δήμους και τις νομαρχίες να υποβάλλουν κάθε Σεπτέμβριο προς έγκριση τους προϋπολογισμούς, τα επιχειρησιακά τους σχέδια και ό,τι άλλο αφορά στη θεσμική και οργανωτική λειτουργία τους. Μάλιστα, η επιτροπή θα έχει τη δυνατότητα να επεμβαίνει, διαμορφώνοντας κατά τη δική της κρίση την πολιτική εσόδων και δαπανών. Στην περίπτωση που κάποιοι δήμοι και νομαρχίες δεν συμμορφωθούν, τότε θα υποστούν τη διακοπή της κρατικής επιχορήγησης. Με την απόφαση αυτή καταργείται η διοικητική αυτοτέλεια του θεσμού, επανέρχεται ο έλεγχος σκοπιμότητας των αποφάσεων των ΟΤΑ, και η Τ.Α. καθίσταται δέσμια των κάθε φορά κυβερνητικών επιλογών. Συγκεκριμένα η επιτροπή καταργεί τα επιχειρησιακά σχέδια των ΟΤΑ, ορίζει τα θεσμικά, οργανωτικά, λειτουργικά και διοικητικά μέτρα και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των επιχειρησιακών σχεδίων, εποπτεύει τα έσοδα και τις δαπάνες των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, παρακολουθεί την πορεία και το βαθμό υλοποίησης των επιχειρησιακών σχεδίων, καταρτίζει το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού, ενώ απειλή αποτελεί το σχέδιο νόμου που προβλέπει τη διακοπή της κρατικής επιχορήγησης των ΚΑΠ για όσους δεν συμμορφώνονται. Επίσης παραβιάζεται το σύνταγμα με το ότι η αυτοτέλεια του θεσμού και το αυτοδιοικητικό αναιρείται με το γεγονός ότι η κυβερνητική επιτροπή αναλαμβάνει την ευθύνη να τροποποιεί κατά την κρίση της τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ και πως οι τροποποιήσεις της αποτελούν τη βάση για το τελικό σχέδιο του προϋπολογισμού. Τέλος οι ρυθμίσεις αυτές συνθέτουν ένα ιδιαίτερα ισχυρό γραφειοκρατικό αλλά και πελατειακό μηχανισμό κεντρικής πολιτικής επιβολής και ελέγχου στην οικονομική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης με τον έλεγχο των πόρων και των δράσεών της.

Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων είναι προϊόν διαλόγου 8 μηνών τόσο μεταξύ Αυτοδιοίκησης και Κυβέρνησης όσο και στο εσωτερικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το τελικό αποτέλεσμα συμπυκνώνει τις εμπειρίες των τελευταίων ετών επιλύοντας μια σειρά θεσμικών ζητημάτων και λειτουργικών προβλημάτων όλων των Ο.Τ.Α. Αποτυπώνει και εξειδικεύει σε μεγάλο βαθμό τη Συνταγματική Αναθεώρηση και τον Ε.Χ.Τ.Α., αποτελεί ικανοποιητική βάση για την περαιτέρω μετεξέλιξη του θεσμού, απέχει όμως από τις προσδοκίες της Τ.Α. αφού απαντά στη σημερινή πραγματικότητα με δεδομένη τη διοικητική δομή της χώρας και τον εξαρτημένο χαρακτήρα της Τ.Α. από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να τονισθεί ότι η τελική μορφή του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, είναι αισθητά βελτιωμένη σε σχέση με το αρχικό σχέδιο,

ακριβώς γιατί είναι προϊόν διαλόγου και παρέμβασης της Αυτοδιοίκησης. Κρίνοντας ότι υπάρχει απόκλιση σήμερα από τις δεσμεύσεις των κομμάτων, οι τοπικοί φορείς διεκδικούν:

1. Την ορθή εγγραφή στον προϋπολογισμό του των πόρων που αναλογούν στην Αυτοδιοίκηση με βάση το ν. 1828/89, με βάση τα απολογιστικά στοιχεία του 2002, γιατί έχει διαπιστωθεί απόκλιση 200 εκατ.
2. Την εφαρμογή του Ν.2539/97, με την εγγραφή στους προϋπολογισμούς των Υπουργείων του 2004 των σχετικών πιστώσεων, προκειμένου να συγχρηματοδοτήσουν το Ε.Π.Τ.Α.
3. Την απόδοση των παρακρατηθέντων των παρελθόντων οικονομικών ετών, σε βάθος πενταετίας, παράλληλα με την λειτουργία της αρμόδιας Επιτροπής που θα καθορίσει το ύψος και τους κωδικούς από τους οποίους θα προέρχονται αυτά.
4. Την απεξάρτηση της Τ.Α και την αυτοτελή λειτουργία για το καλό της ανάπτυξης των αστικών περιοχών και της υπαίθρου.

Πρέπει άμεσα και σύντομα η πολιτεία και όσοι ενδιαφέρονται για τα προβλήματα περιβάλλοντος και πολιτισμού στην κάθε περιοχή καλόν είναι να ετοιμάσουν προτάσεις οι οποίες μπορούν έγκαιρα να δημοσιευθούν σε τοπικές εφημερίδες, να προωθηθούν σε κόμματα και παρατάξεις, να συζητηθούν ευρύτερα στην κοινωνία, ώστε οι ιδέες αυτές να αποτελέσουν κεντρικά σημεία της προεκλογικής εκστρατείας το 2006.

Οι ευθύνες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πλέον τεράστιες και η κοινή γνώμη το έχει καλά συνειδητοποιήσει, όπως φαίνεται από διάφορες δημοσκοπήσεις.

Στην σειρά υπευθυνότητας για τα προβλήματα περιβάλλοντος οι δήμοι και νομαρχίες, με 48%, ισοψηφούν ουσιαστικά με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και εμφανίζονται πολύ σημαντικότεροι από τα πολιτικά κόμματα (με 22%). Ορθά η κοινή γνώμη θεώρησε ως πρωταίτιους για περιβαλλοντικά προβλήματα «εμάς τους ίδιους» με 83%, αντί με 66% το 2001. Το ποσοστό που ανέφερε το κράτος μεταξύ των πρώτων τριών μειώθηκε από 85% σε 78% ενώ το ποσοστό που ανέφερε τους δήμους και τις νομαρχίες έμεινε ουσιαστικά σταθερό μεταξύ το 2001 και το 2005.

Οι δήμοι και οι νομαρχίες αξιολογούνται ακόμα πιο σημαντικοί στην εκτίμηση των τριών πιο ικανών φορέων να επηρεάσουν την κοινή γνώμη. Ασφαλώς το κράτος ήλθε με διαφορά πρώτο, με το 79% του δείγματος. Αμέσως μετά όμως, στην δεύτερη θέση, κατετάγη η τοπική αυτοδιοίκηση με 63%. Η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα για την

αντιμετώπιση του προβλήματος των σκουπιδιών - που αναφέρθηκαν αυθόρμητα από το 34% του δείγματος - είναι αυτονόητη και αυξάνεται συνεχώς. Έχει επιρροή και σε άλλα ζωτικά ζητήματα, όπως στη ρύπανση των ακτών/θαλασσών, που αναφέρθηκε αυθόρμητα από το 33% του δείγματος, και στην αντιμετώπιση της καταστροφής των δασών, ιδίως από πυρκαγιές, που αναφέρθηκε από το 24%.

Υπάρχει όμως και μια άλλη διάσταση. Ένα 35% του δείγματος δήλωσε αρκετό ή πολύ ενδιαφέρον να συμμετάσχει μελλοντικά σε προγράμματα περιβαλλοντικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εάν λοιπόν η Τοπική Αυτοδιοίκηση δείξει ενδιαφέρον για το περιβάλλον, συγκεντρώνει πολλές ελπίδες να ευαισθητοποιήσει και να δραστηριοποιήσει ένα σημαντικότατο τμήμα της κοινής γνώμης. (Το 35% του δείγματος σε όλη την Ελλάδα γίνεται μάλιστα 39% στην Κρήτη και 41% στα Νησιά Αιγαίου.)

Η πρόκληση ιδιαίτερα στις Τοπικές Επιτροπές, είναι πασιφανής. Τα Ειδικά Συμβούλια μπορούν να δώσουν συμβουλές και πληροφορίες. Σε πάρα πολλά σημεία όμως, η ποιότητα της ζωής στις τοπικές κοινωνίες ανά την Ελλάδα θα εξαρτηθεί από τον δημόσιο διάλογο του επόμενου έτους και τη τελική ετυμηγορία πολλών και αρκετά διαφορετικών δήμων και νομαρχιών

Πρέπει να γίνει κατανοητό ότι με βάση τη σημερινή δομή του ελληνικού κράτους η σωστή διαχείριση και ανάπτυξη των Ο.Τ.Α, θα μπορούσε ν' αποτελέσει βάση για μελλοντική ανάπτυξη και επίτευξη των στόχων γενικότερα του ελληνικού κράτους. Οι Ο.Τ.Α, σήμερα ίσως αποτελούν τη λύση για την ανάπτυξη της χώρας μας μέσα από την ανάπτυξη ειδικά των παραμεθόριων περιοχών, που συνεχίζουν να είναι παραγκωνισμένες. Για να επιτευχθεί η σωστή και αποτελεσματική λειτουργία των ΟΤΑ, θα πρέπει να τους δοθεί η δυνατότητα να λειτουργούν ανεξάρτητοι πέρα από κάθε έλεγχο ώστε να μπορούν να διαχειρίζονται τα προβλήματα της περιοχής τους. Οι Δημοτικές εκλογές που θα γίνουν τον Οκτώβριο του 2006, θεωρούνται ότι αποτελούν ευκαιρία για τα περιβαλλοντικά και τα πολιτιστικά ζητήματα που αφορούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

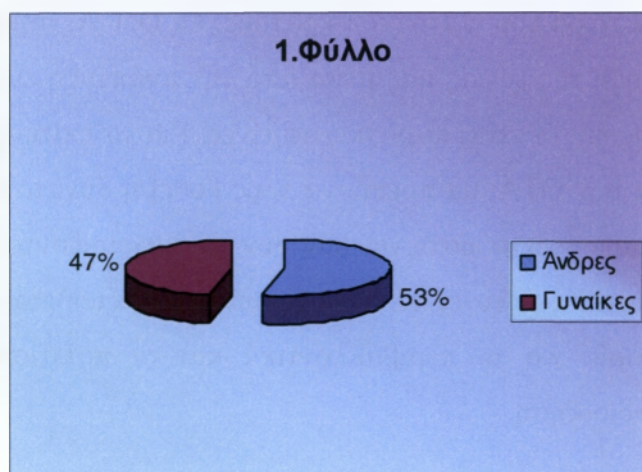
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 3463/06 – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΑΝΔΡΑΣ

5.1 ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Προκειμένου να καταλήξουμε σε ασφαλή συμπεράσματα για τη δομή και λειτουργία των ΟΤΑ του Δήμου Μάνδρας, πραγματοποιήσαμε έρευνα με τη βοήθεια ερωτηματολογίου το οποίο μοιράστηκε σε πολίτες του συγκεκριμένου Δήμου. Συγκεκριμένα μοιράστηκαν 50 ερωτηματολόγια σε πολίτες του Δήμου, οι οποίοι βρέθηκαν μέσα από καταστάσεις του δήμου. Η ερευνήτρια προσέγγισε τηλεφωνικώς τους πολίτες, τους ενημέρωσε για το σκοπό της έρευνας και έπεισε 50 άτομα να συμμετάσχουν στην έρευνα. Ύστερα από συνεννόηση του γενικού γραμματέα του δήμου πραγματοποιήθηκε συνάντηση στον δήμο προκειμένου οι ερωτώμενοι να συμπληρώσουν τα ερωτηματολόγια. Τονίσθηκε εξ αρχής ότι τα ονόματα των συμμετεχόντων δεν θα δημοσιεύονταν, ενώ οποιοσδήποτε θα μπορούσε να αποχωρήσει από την έρευνα όποτε το επιθυμούσε. Η συμπλήρωση και η συλλογή των ερωτηματολογίων έγινε την ίδια ημέρα. Τα αποτελέσματα των απαντήσεών τους καταρτίζονται σχηματικά στη συνέχεια.

1. Φύλο

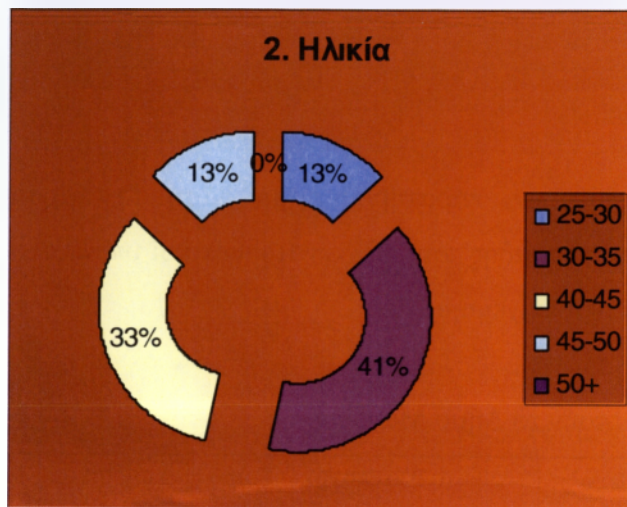
Ανδρας		Γυναίκα	
--------	--	---------	--



Όπως βλέπουμε, οι άνδρες έχουν ένα μικρό προβάδισμα έναντι των γυναικών, είναι περισσότεροι με ποσοστό 53% ενώ οι γυναίκες 47%.

2. Ηλικία

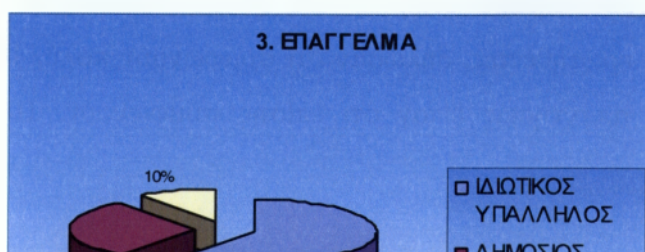
25-30		30-35		35-40		40-45		45-50		50+	
-------	--	-------	--	-------	--	-------	--	-------	--	-----	--



Με τη βοήθεια του παραπάνω αναλυτικού γραφήματος, παρατηρούμε ότι ηλικίες των ερωτηθέντων, είναι ένα 13% από 25 έως 30 ετών, το 41% έχοντας την πλειοψηφία είναι από 30 έως 35 οι περισσότεροι εργαζόμενοι, ένα 33% ανήκει στην ηλικία μεταξύ 40 και 45, ένα 13% από 45 έως 50 ετών, ενώ κανείς δεν δήλωσε μεγαλύτερη ηλικία των 50.

3. Επάγγελμα

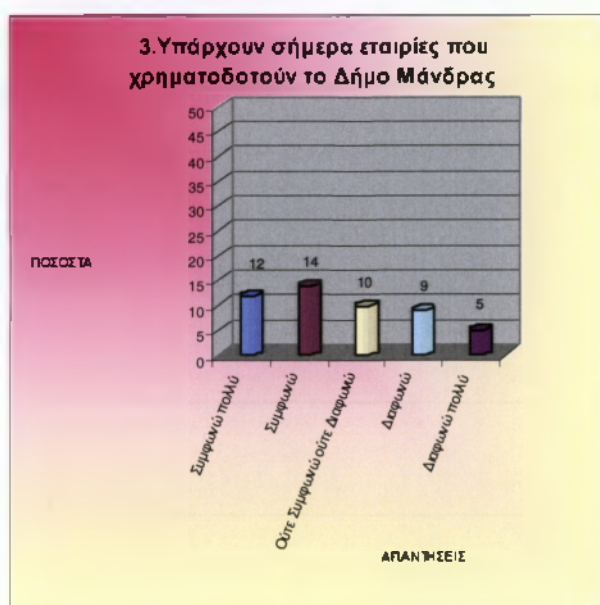
A. ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ	
B. ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ	
C. ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΑΣ	



Αναφορικά με το επάγγελμα των ερωτηθέντων, παρατηρούμε με βάση το παραπάνω σχεδιάγραμμα, ότι η πλειοψηφία με ποσοστό της τάξης του 60% είναι ιδιωτικοί υπάλληλοι, το 30% είναι δημόσιοι υπάλληλοι και το 10% είναι επιχειρηματίες.

3.Υπάρχουν σήμερα εταιρίες που χρηματοδοτούν το Δήμο Μάνδρας

Συμφωνώ πολύ		Συμφωνώ		Ούτε συμφωνώ ούτε Διαφωνώ		Διαφωνώ		Διαφωνώ πολύ	
-----------------	--	---------	--	------------------------------------	--	---------	--	-----------------	--

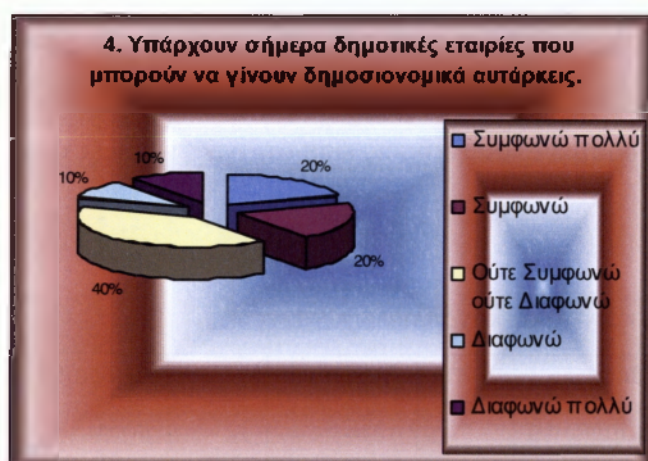


Σε σχετικό ερώτημα για το αν υπάρχουν σήμερα εταιρίες που χρηματοδοτούν το Δήμο Μάνδρας, βλέπουμε ότι οι 12 από τους ερωτηθέντες, δήλωσαν ότι συμφωνούν πολύ, 14 από αυτούς με τις περισσότερες δοσμένες απαντήσεις είπαν ότι επίσης συμφωνούν, 10 ούτε

συμφώνησαν ούτε διαφώνησαν μη παίρνοντας συγκεκριμένη θέση στο ερώτημα, 9 δήλωσαν ότι διαφωνούν , ενώ μόλις 5 διαφώνησαν πολύ.

4. Υπάρχουν σήμερα δημοτικές εταιρίες που μπορούν να γίνουν δημοσιονομικά αυτόνομες.

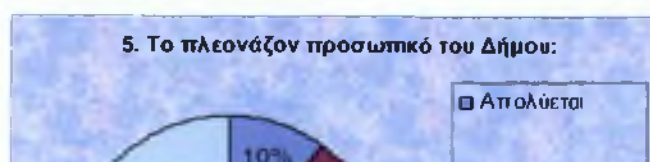
Συμφωνώ πολύ		Συμφωνώ		Ούτε συμφωνώ ούτε Διαφωνώ		Διαφωνώ		Διαφωνώ πολύ	
-----------------	--	---------	--	------------------------------------	--	---------	--	-----------------	--



Σχετικά με το αν υπάρχουν σήμερα δημοτικές εταιρίες που μπορούν να γίνουν δημοσιονομικά αυτόνομες, ένα ποσοστό της τάξης του 20% δήλωσε ότι συμφωνεί πολύ με κάτι τέτοιο, ένα 20% επίσης συμφώνησε, η πλειοψηφία με ποσοστό 40% δεν πήρε συγκεκριμένη θέση στο ερώτημα, ένα 10% διαφώνησε και ένα 10% διαφώνησε πολύ.

5. Το πλεονάζον προσωπικό του Δήμου:

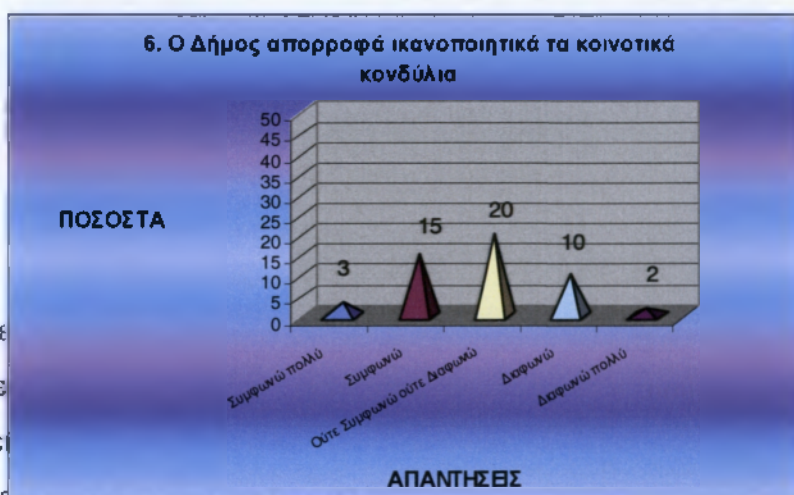
Απολύεται	
Απορροφάται σε άλλους οργανισμούς	
Καμία προς το παρόν κίνηση	
Δε γνωρίζω	



Στο παραπάνω ερώτημα, τέθηκε το ζήτημα για το σημαίνει με το πλεονάζον προσωπικό του Δήμου. Το 10% των συμμετεχόντων στην έρευνα, δήλωσε ότι απολύεται, το 20% απάντησε ότι απορροφάται σε άλλους οργανισμούς, το 30% ανέφερε ότι δεν γίνεται προς το παρόν καμία κίνηση και το 40% με τις περισσότερες δοσμένες απαντήσεις είπε ότι δεν γνωρίζει τι ακριβώς γίνεται σε αυτήν την περίπτωση.

6. Ο Δήμος απορροφά ικανοποιητικά τα κοινοτικά κονδύλια

Συμφωνώ πολύ		Συμφωνώ		Ούτε συμφωνώ ούτε Διαφωνώ		Διαφωνώ		Διαφωνώ πολύ
-----------------	--	---------	--	------------------------------------	--	---------	--	-----------------



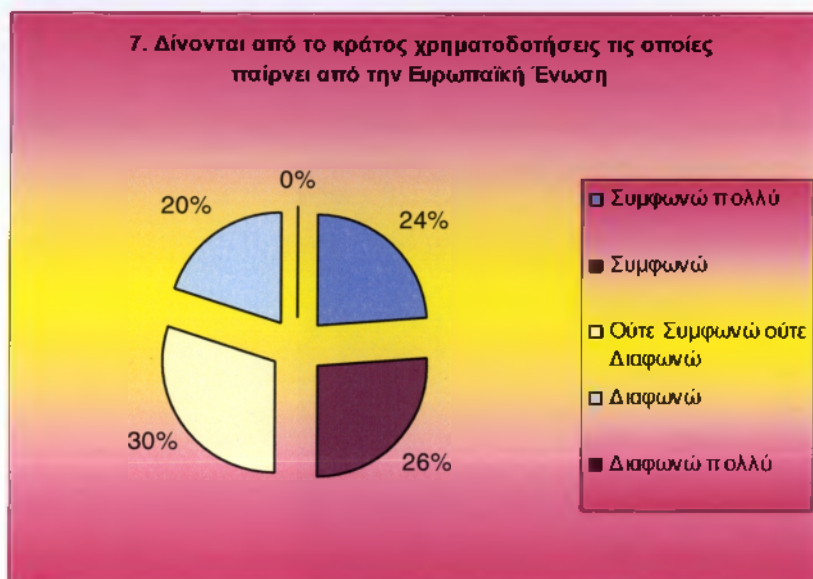
Σε σχε...
τους ε...
συγκε...
ουδετε...

κοινοτικά κονδύλια, 3 από...
συμφωνούν, 20 δεν έδωσαν...
ύ. Η πλειοψηφία, κράτησε

7. Δίνονται από το κράτος χρηματοδοτήσεις τις οποίες παίρνει από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Συμφωνώ		Συμφωνώ		Ούτε		Διαφωνώ		Διαφωνώ
---------	--	---------	--	------	--	---------	--	---------

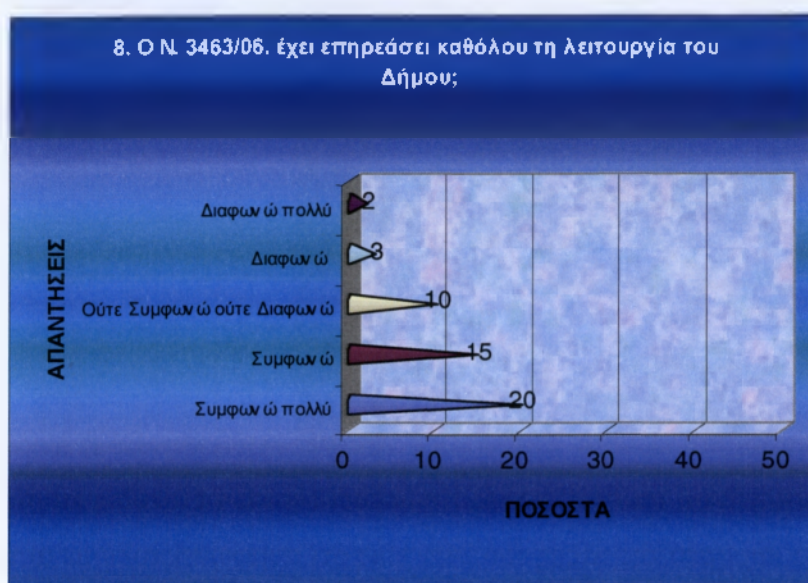
πολύ				συμφωνώ ούτε Διαφωνώ				πολύ
------	--	--	--	----------------------------	--	--	--	------



Εδώ τέθηκε το ερώτημα αν δίνονται από το κράτος χρηματοδοτήσεις τις οποίες παίρνει από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ένα ποσοστό της τάξης του 24% είπε ότι συμφωνεί πολύ με αυτό, ένα 26% επίσης συμφώνησε, ένα 30% με τις περισσότερες απαντήσεις ούτε συμφώνησε ούτε διαφώνησε, ένα 20% διαφώνησε, ενώ κανείς δεν είπε ότι διαφωνεί πολύ.

8. Ο Ν. 3463/06. έχει επηρεάσει καθόλου τη λειτουργία του Δήμου;

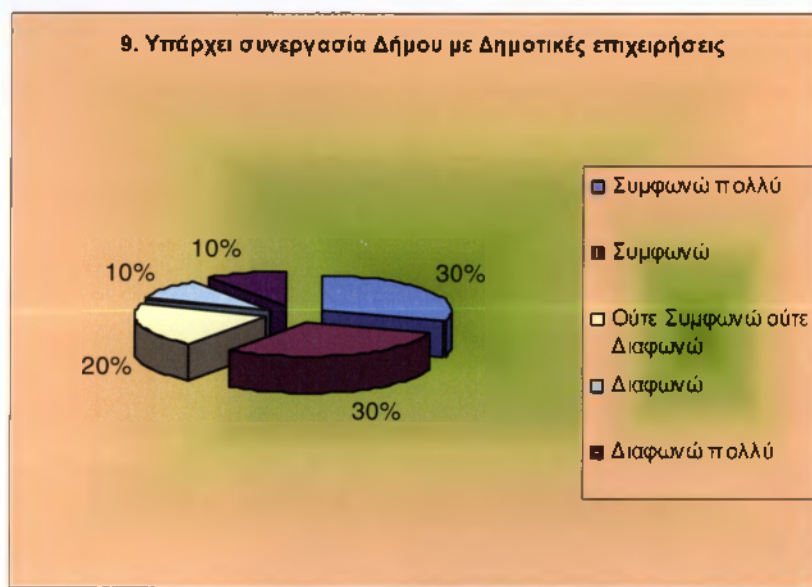
Συμφωνώ πολύ		Συμφωνώ		Ούτε συμφωνώ ούτε Διαφωνώ		Διαφωνώ		Διαφωνώ πολύ	
-----------------	--	---------	--	------------------------------------	--	---------	--	-----------------	--



Στο παραπάνω γράφημα, καταρτίζονται αναλυτικά οι απαντήσεις σχετικά με το αν ο Νόμος 3463/06. έχει επηρεάσει καθόλου τη λειτουργία του Δήμου. Από τους συμμετέχοντες στην έρευνα, 2 απάντησαν ότι διαφωνούν πολύ, 3 επίσης διαφώνησαν, 10 ούτε συμφώνησαν ούτε διαφώνησαν , 15 συμφώνησαν και τέλος η πλειοψηφία με 20 άτομα συμφώνησε πολύ.

9. Υπάρχει συνεργασία Δήμου με Δημοτικές επιχειρήσεις

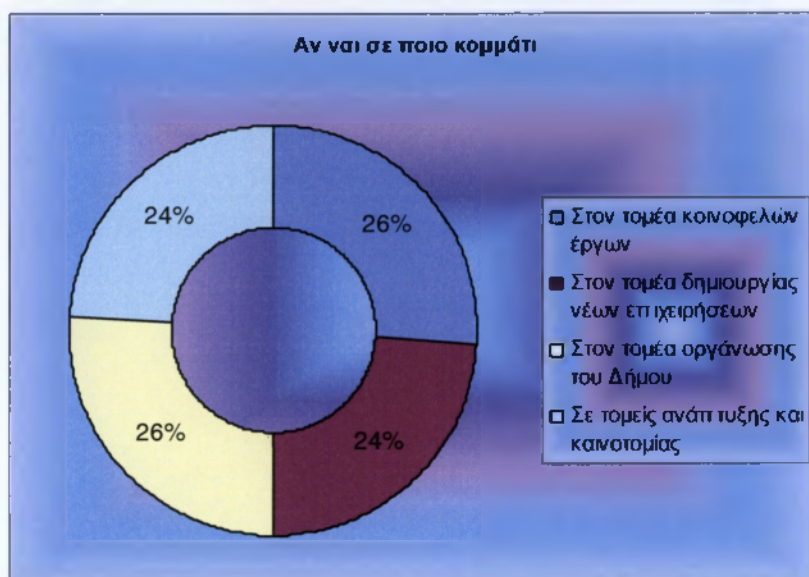
Συμφωνώ πολύ		Συμφωνώ		Ούτε συμφωνώ ούτε Διαφωνώ		Διαφωνώ		Διαφωνώ πολύ	
-----------------	--	---------	--	------------------------------------	--	---------	--	-----------------	--



Στο παρόν ερώτημα, το 30% είπε ότι συμφωνεί πολύ με το γεγονός ότι υπάρχει συνεργασία Δήμου με δημοτικές επιχειρήσεις. Το 30% επίσης συμφώνησε, το 20% δεν πήρε συγκεκριμένη θέση, το 10% διαφώνησε και το 10% διαφώνησε πολύ.

Αν ναι σε ποιο κομμάτι

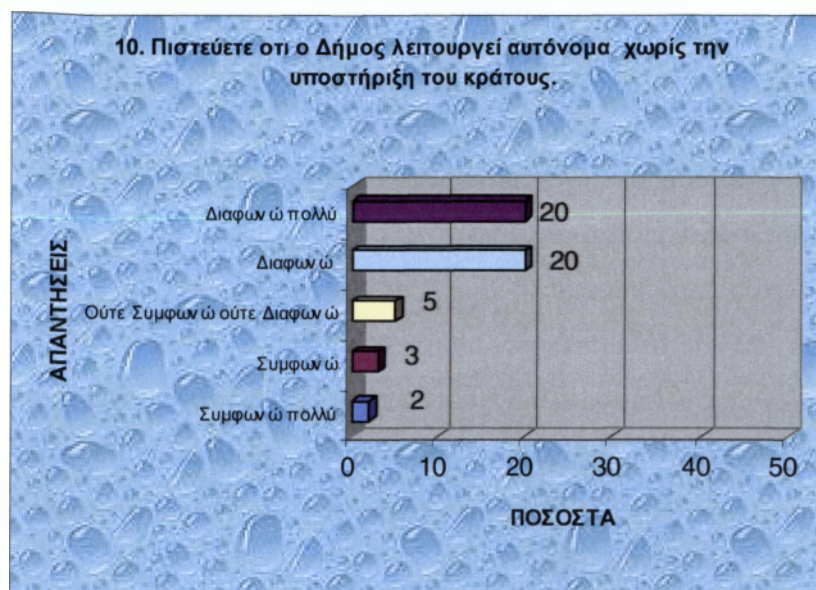
Στον τομέα κοινοφελών έργων	
Στον τομέα δημιουργίας νέων επιχειρήσεων	
Στον τομέα οργάνωσης του Δήμου	
Σε τομείς ανάπτυξης και καινοτομίας	



Μιας και οι περισσότεροι στο προηγούμενο ερώτημα απάντησαν θετικά στο ότι υπάρχει συνεργασία Δήμου με δημοτικές επιχειρήσεις, το 26% είπε ότι υπάρχει στον τομέα των κοινοφελών έργων, το 24% δήλωσε τον τομέα δημιουργίας νέων επιχειρήσεων, το 26% δήλωσε τον τομέα οργάνωσης του Δήμου και το 24% σε τομείς ανάπτυξης και καινοτομίας.

10. Πιστεύετε ότι ο Δήμος λειτουργεί αυτόνομα χωρίς την υποστήριξη του κράτους.

Συμφωνώ πολύ		Συμφωνώ		Ούτε συμφωνώ ούτε Διαφωνώ		Διαφωνώ		Διαφωνώ πολύ	
-----------------	--	---------	--	------------------------------------	--	---------	--	-----------------	--



Τέλος, σε σχετικό ερώτημα για το αν πιστεύουν οι συμμετέχοντες στην έρευνα ότι ο Δήμος λειτουργεί αυτόνομα χωρίς την υποστήριξη του κράτους, 20 από τους ερωτηθέντες διαφώνησαν πολύ, 20 ακόμα επίσης διαφώνησαν, 5 δεν πήραν θέση μη συμφωνώντας αλλά ούτε και διαφωνώντας, 3 συμφώνησαν και μόλις 2 συμφώνησαν πολύ. Οι περισσότερες απαντήσεις μοιράστηκαν σε εκείνους που διαφώνησαν πολύ με το ερώτημα και σε αυτούς που διαφώνησαν.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κατόπιν της διεξοδικής ανάλυσης των απαντήσεων των συμμετεχόντων στην έρευνα, καταλήξαμε σε κάποια συμπεράσματα.

Σύμφωνα με τα μεγαλύτερα ποσοστά των απαντήσεων, παρατηρούμε την άποψη των ερωτηθέντων για τη δομή και λειτουργία των ΟΤΑ στο δήμο Μάνδρας.

Στην έρευνα, πήραν μέρος άνδρες και γυναίκες με τους άνδρες να είναι περισσότεροι ιδιωτικοί υπάλληλοι ηλικίας κυρίως 40 με 45 ετών.

Πιστεύουν ότι σήμερα υπάρχουν εταιρίες που χρηματοδοτούν το Δήμο Μάνδρας, αλλά και δημοτικές εταιρίες που μπορούν να γίνουν δημοσιονομικά αυτόρκες. Στην περίπτωση που στο Δήμο τους υπάρχει πλεονάζον προσωπικό, στην πλειοψηφία δεν γνωρίζουν τι γίνεται σε αυτή τη περίπτωση, αλλά συνήθως το προσωπικό αυτό απορροφάται σε άλλους τομείς.

Θεωρούν ότι ο Δήμος απορροφά ικανοποιητικά τα κοινοτικά κονδύλια και ότι δίνονται από το κράτος χρηματοδοτήσεις τις οποίες παίρνει από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στη συνέχεια παρατηρούμε ότι οι συμμετέχοντες δήλωσαν πως ο Νόμος 3463/06 έχει επηρεάσει θετικά τη λειτουργία του Δήμου αλλά ανέφεραν και ότι υπάρχει συνεργασία του Δήμου με δημοτικές επιχειρήσεις. Η συνεργασία αυτή έχει να κάνει με τον τομέα των κοινωφελών έργων, τον τομέα δημιουργίας νέων επιχειρήσεων, τον τομέα οργάνωσης του Δήμου και με τομείς ανάπτυξης και καινοτομίας.

Τέλος οι περισσότεροι διαφώνησαν με το γεγονός ότι ο Δήμος λειτουργεί αυτόνομα χωρίς την υποστήριξη του κράτους, γιατί μόνο με τα κατάλληλα κονδύλια και χρηματοδοτήσεις γίνονται οι κατάλληλες προσπάθειες για ουσιαστική και καλύτερη λειτουργία στους ΟΤΑ.

Ο Νόμος 3463/06 προσφέρει αφθονία επιλογών για «έξυπνη» χρησιμοποίηση Δημοτικών επιχειρήσεων και ενδεχομένως Ανωνύμων Εταιρειών που σε συνδυασμό με την αγωνιώδη προσπάθεια της κυβέρνησης να μην χαθούν κονδύλια του 4^{ου} Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης μπορούν να δώσουν ταυτόχρονα λύση στο σοβαρό πρόβλημα σχολάζοντος προσωπικού.

Σημαντική επίσης καινοτομία του νόμου αποτελεί «ο θεσμός του τοπικού δημοψηφίσματος», είτε με πρωτοβουλία του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, είτε με λαϊκή πρωτοβουλία, αλλά με προϋποθέσεις (άρθρο 216). Έτσι, τοπικό δημοψήφισμα δεν μπορεί να διενεργηθεί για θέματα εθνικής πολιτικής, όπως π.χ. για θέματα μεταναστευτικής πολιτικής, θέματα αρμοδιότητας Περιφερειακής Διοίκησης είτε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ούτε για θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό και την επιβολή τελών.

Μπορεί όμως να διενεργείται δημοψήφισμα με λαϊκή πρωτοβουλία ή με πρωτοβουλία του δημοτικού συμβουλίου, όταν πρόκειται για ένωση δήμων και κοινοτήτων και για προσάρτηση τοπικού διαμερίσματος σε άλλο δήμο.

Δικαίωμα συμμετοχής στο τοπικό δημοψήφισμα έχουν μόνο οι δημότες του οικείου δήμου ή κοινότητας, καθώς και οι πολίτες των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι κάτοικοι και εγγεγραμμένοι στους ειδικούς καταλόγους.

Βέβαια, το τοπικό δημοψήφισμα δεν αποτελεί «πανάκεια» για την επίλυση σοβαρών θεμάτων, αλλά «εργαλείο» για να αποτυπωθεί η βούληση της τοπικής κοινωνίας για θέμα σοβαρό που διχάζει.

Άλλη σημαντική καινοτομία του Κώδικα, είναι η απαίτηση ώστε οι δημοτικές αρχές να διασφαλίζουν το δικαίωμα πρόσβασης όλων των κατοίκων και των δημοτών, χωρίς διάκριση, στη χρήση των υπηρεσιών που παρέχουν και η απαίτηση να διαβουλεύονται με συλλογικούς φορείς και ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού, όταν πρόκειται να ληφθούν αποφάσεις κανονιστικού χαρακτήρα.

Ωστόσο με το νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα:

- Δεν κυρώνεται ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας (Ε.Χ.Τ.Α.) [Η ελληνική πολιτεία έχει κρατήσει σε τέσσερα άρθρα επιφυλάξεις].
- Δεν κατοχυρώνεται ο ισχυρός αναπτυξιακός ρόλος που πρέπει να έχει η Αυτοδιοίκηση ενόψει του Δ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, του ΕΣΠΑ 2007-2013.
- Δεν περιλαμβάνονται διατάξεις για αποτελεσματικούς θεσμούς ελέγχου, που θα προωθούν τη διαφάνεια, αλλά παραμένουν πολλαπλοί, πληθωρικοί, γραφειοκρατικοί έλεγχοι, χωρίς να κατοχυρώνουν τη διαφάνεια.
- Δεν περιλαμβάνεται διάταξη, σχετικά με τη θεσμοθέτηση Τοπικών Συμβουλίων Οικονομικών Μεταναστών (όπως είχε προταθεί από την ΚΕΔΚΕ).
- Δεν διαφοροποιούνται νομοθετικά, ανάλογα με το μέγεθός τους και άλλα βασικά χαρακτηριστικά τους, οι Ο.Τ.Α.
- Δεν αντιμετωπίζεται η Μητροπολιτική οργάνωση.
- Δεν αντιμετωπίζεται πιο τολμηρά το θέμα των εθελοντικών συνενώσεων.
- Δεν κατοχυρώνεται η οικονομική αυτοδυναμία της Τ.Α. και δεν αναγνωρίζεται η δυνατότητα εξασφάλισης τοπικών εσόδων.

Δεν κατοχυρώνεται η πλήρης χρηματοδότηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων προς την Γ.Α.

➤ Τέλος, η φορολογική αποκέντρωση και η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση που είναι οι βασικοί όροι για την Περιφερειακή Ανάπτυξη και την ολοκλήρωση της διοικητικής μεταρρύθμισης, μετατίθενται στο μέλλον.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. **Α. Μακρυδημήτρης** Δίκαιο είναι το νόμιμο - Βιβλιοκριτικό Δοκίμιο
2. **Γ. Πλειός** Lance Bennett, *Ειδήσεις. Η πολιτική των ψευδαισθήσεων*, και *Murray Edelman, Η κατασκευή του πολιτικού θεάματος*
3. **Γκέκας Ρ.** Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα με αφορμή τον περιορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων Τεύχος 15 Ιούνιος 2000
4. **Δ. Κοτρώγιαννος Β. Constant**, *Περί ελευθερίας και ελευθεριών Δημόσια Πολιτική*
5. **Η. Γεωργαντάς Β. Axford - K.G. Browning - R. Huggins - B. Rosamond - J. Tuner**, *Politics: An Introduction*, και **A. Heywood**, *Politics*
6. **Καζάκος Π.** Ο εξευρωπαϊσμός της δημόσιας πολιτικής η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εσωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις Τεύχος 13 - Μάιος 1999
7. **Κονδύλης Β. Θ.** Ουδετερότητα μορφές πολιτικοποίησης, δικαιώματα και υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Ιστορική προσέγγιση του προβλήματος (Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία και ΗΠΑ) Τεύχος 4 Οκτώβριος 1994
8. **Λουλούδης Α.** Πολιτικές όψεις της κρατικής παρέμβασης στη γεωργία. Μια κριτική ανασύνθεση των απόψεων ηγετικών στελεχών στο χώρο της αγροτικής πολιτικής Τεύχος 6 - Νοέμβριος 1995
9. **Λυριντζής Χ.** Κόμματα και δημοτικές εκλογές Τεύχος 15 Ιούνιος 2000
10. **Μακρυδημήτρης Α.** Συλλογικές διεκδικήσεις και διοικητικές μεταρρυθμίσεις: Όψεις της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας Τεύχος 3 Απρίλιος 1994
11. **Παγουλάτος Γ.** Ιδέες, θεσμοί και συμφέροντα στη δημόσια πολιτική: η περίπτωση της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής Τεύχος 13 - Μάιος 1999
12. **Σ. Κωνσταντόπουλος** Ζιλ Λιποβέσκι, *Το λυκόφως του καθήκοντος. Η ανώδυνη ηθική των σύγχρονων δημοκρατικών καιρών*
13. **Το σύνταγμα της Ελλάδας**, άρθρο 102 ανακτημένο από: http://www.ekloges.com.cy/nqcontent.cfm?tt=article&a_id=302
14. **Χλέπας Ν. - Κ.** Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της "ανταγωνιστικής συναλληλίας"; Τεύχος 15 Ιούνιος 2000

15. **Χριστοφιλοπούλου Π.** Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα Τεύχος 7 Μάρτιος 1996
16. **Χρυσανθάκης Χ.** Η νέα διοικητική "πραγματικότητα" στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση: ο Ν. 2539/1997 Τεύχος 15 Ιούνιος 2000
17. **<http://www.cc.uoa.gr/~hpsagr/el/thematicindex.htm>**