

Α.Τ.Ε.Ι. ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Τα εκλογικά συστήματα για την ανάδειξη των
δημοτικών και κοινοτικών αρχών
Αξιολόγηση, παρατηρήσεις, συμπεράσματα
Η περίπτωση του δήμου Μοσχάτου**

ΧΑΝΤΖΗ ΣΩΤ. ΒΑΣΙΛΙΚΗ

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ
ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΥ ΑΘΑΝΑΣΙΑ

ΚΑΛΑΜΑΤΑ, ΜΑΪΟΣ 2010

Α.Τ.Ε.Ι. ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Τα εκλογικά συστήματα για την ανάδειξη των δημοτικών
και κοινοτικών αρχών
Αξιολόγηση, παρατηρήσεις, συμπεράσματα
Η περίπτωση του δήμου Μοσχάτου**

(υποβλήθηκε για έγκριση τον Μάιο 2010)

ΧΑΝΤΖΗ ΣΩΤ. ΒΑΣΙΛΙΚΗ (Α.Μ. 2003101)

ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ
ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΠΟΥΛΟΥ ΑΘΑΝΑΣΙΑ

ΚΑΛΑΜΑΤΑ, ΜΑΪΟΣ 2010

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ	6
1.1. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ.....	6
1.1.1. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΩΝ & ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ	6
1.1.2. ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΩΣ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΣΤΗΝ Τ.Α.....	9
1.1.3. ΓΕΝΙΚΟ ΤΕΚΜΗΡΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ Τ.Α. ΓΙΑ ΤΟΠΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ & ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	13
1.2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ Τ.Α.....	17
1.2.1. ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΒΑΥΑΡΙΚΗΣ ΑΝΤΙΒΑΣΙΛΕΙΑΣ	17
1.2.2. ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ Τ.Α. ΤΟΥ 1912.....	18
1.2.3. ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1927	19
1.2.4. ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1952	20
1.2.5. ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ & Τ.Α. ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	22
1.3. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ & ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	31
1.3.1. ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975	31
1.3.2. ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ.....	32
1.3.3. ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	37
1.3.4. ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ	41
1.3.5. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ.....	43
1.3.5.1. ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ	44
1.3.5.2. ΕΥΡΟΣ & ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	44
1.3.5.3. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ.....	47
1.3.5.4. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	48
1.4. ΘΕΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ Τ.Α.....	50

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : ΤΑ ΕΚΛΟΓΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ	59
2.1. ΕΠΟΠΤΕΙΑ & ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	59
2.1.1. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ, ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ & ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΔΗΜΟΥ ΜΟΣΧΑΤΟΥ	62
3.1. Ο ΔΗΜΟΣ ΓΕΝΙΚΑ.....	62
3.2. ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΑΙΡΕΤΟΥΣ	63
3.3. ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΠΟΛΙΤΕΣ	79
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	91
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	95
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	96
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΑΙΡΕΤΟΥΣ	97
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΠΟΛΙΤΕΣ	101

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Υπάρχει μεγάλη ποικιλία μορφών με τις οποίες μπορούν να συσταθούν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης και να κατανεμηθούν οι αρμοδιότητες μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων. Ο νομοθέτης έχει στην διάθεση του πολλές μεθόδους διοικητικής οργάνωσης, που επιδέχονται μάλιστα και πολλούς συνδυασμούς. Η δημόσια διοίκηση μπορεί να οργανώνεται σύμφωνα με δύο συστήματα. Το σύστημα της συγκέντρωσης με την ευρεία έννοια και το σύστημα της αποκέντρωσης.

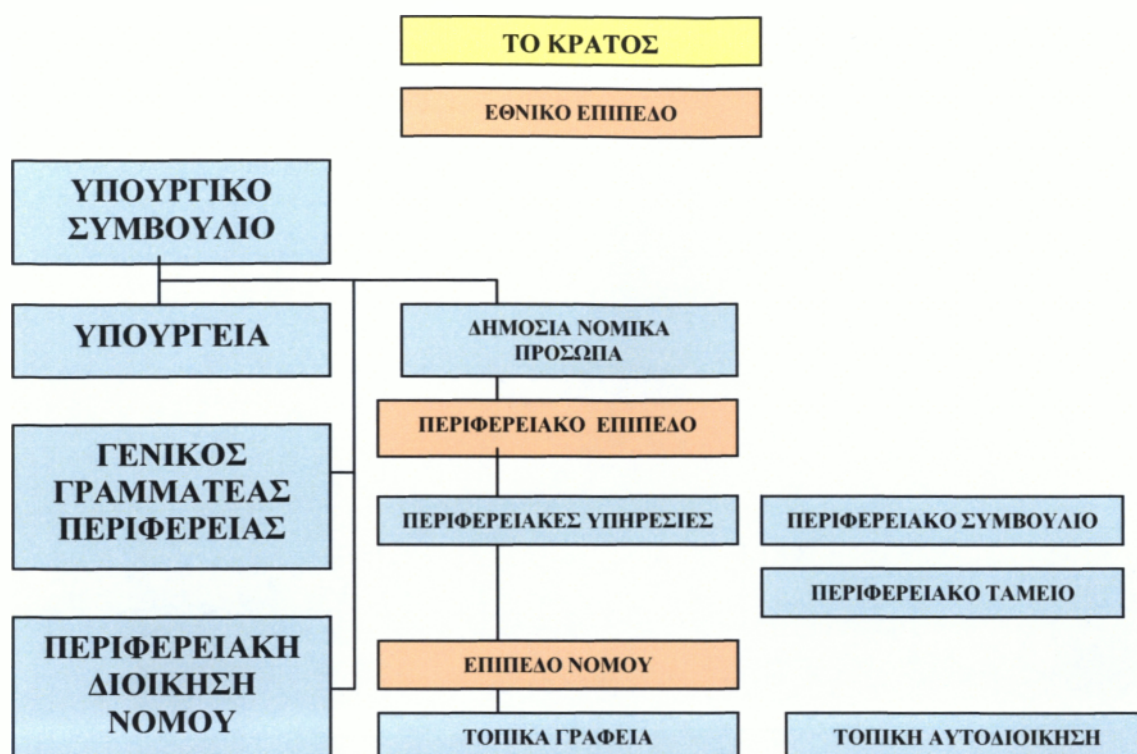
Το πρώτο σύστημα σύμφωνα με το οποίο η δημόσια διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του κράτους με δικά του όργανα, διακρίνεται στο σύστημα της συγκέντρωσης με την στενή έννοια και στο σύστημα της αποκέντρωσης. Το σύστημα της συγκέντρωσης με την στενή έννοια είναι εκείνο που η άσκηση της δημόσιας διοίκησης γίνεται από όργανα του κράτους, τα οποία έχουν αρμοδιότητα για κάθε θέμα διοικητικής ενέργειας ακόμη και για αυτά που αφορούν τις διοικητικές περιφέρειες.

Αντίθετα κατά το σύστημα της αποκέντρωσης η δημόσια διοίκηση ασκείται με περιφερειακά όργανα δηλαδή με διοικητικά όργανα που ασκούν αρμοδιότητες για ζητήματα που περιορίζονται στις διοικητικές περιφέρειες που εδρεύουν. Κατά το σύστημα της από-συγκέντρωσης η δημόσια διοίκηση εκχωρείται από το κράτος σε αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ασκείται με όργανα τους. Η σπουδαιότερη και γνησιότερη μορφή του συστήματος αυτού είναι η αυτοδιοίκηση.

Στο σχήμα που ακολουθεί παρουσιάζεται η διοίκηση του κράτους και πως αυτή διακρίνεται.

Η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση αποτελούν δύο ολοκληρωμένα τμήματα του ευρύτερου θεσμικού πλαισίου της δημοκρατίας. Στις αρχές του 13^{ου} αιώνα η τοπική αυτοδιοίκηση ιδιαίτερα, εμφανιζόταν είτε ως κατάλοιπο παλιότερων θεσμικών εξελίξεων είτε ως βοηθητικό όργανο της ίδιας της κρατικής εξουσίας. Στην Ελλάδα από το 1833 μέχρι το 1912 οι δήμοι εμφανίζονται σαν μια προέκταση της ισχύος και επιβολής του κέντρου πάνω στην περιφέρεια.

Σχήμα 1. Η διοίκηση του κράτους



Στα πλαίσια του ενιαίου κράτους, η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση αλληλεξαρτώνται και συντρέχουν, χωρίς όμως να συγχέονται ή να ταυίζονται. Στην Ελλάδα όμως, ο διαχωρισμός αυτός και η αλληλεξάρτηση δεν έγιναν ποτέ αντιληπτά όσο θα έπρεπε. Το συγκεντρωτικό κράτος που ιδρύθηκε το 1830 διατήρησε την κοινότητα ως ουσιαστικό υπόβαθρο της αυτοδιοίκησης, όποια και αν ήταν η δομή του κεντρικού κράτους.

Υποστηρίζεται ότι το αποκεντρωτικό σύστημα μπορεί να επιφέρει σημαντικές αλλαγές στα προβλήματα που έχει δημιουργήσει το συγκεντρωτικό σύστημα μέσω της δημιουργίας πραγματικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών μπορεί να μειωθεί το χάσμα ανάμεσα στον πολίτη και την εξουσία, να πολλαπλασιαστούν οι ευκαιρίες ενεργητικής συμμετοχής του ατόμου στην πραγματοποίηση κοινών σκοπών και να δοθεί πλάι στον άνθρωπο, μαζί με την ελευθερία και την ασφάλεια, το αίσθημα της ευθύνης και του καθήκοντος απέναντι στην κοινωνία¹.

¹ Μπεσίλα, Βήκα, Ε., 2001, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Σάκκουλας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

1.1. ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

1.1.1. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΔΗΜΩΝ & ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 κοινωνικής 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 Ο.Τ.Α. 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 των 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 επαγγελματιών, 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.

1.1.2. ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΩΣ ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΤΟΥ ΒΑΘΜΟΥ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΣΤΗΝ Τ.Α.

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 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 Sharpe² σε συγκριτική μελέτη ομαδοποιούν τα συστήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με βάση τους 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 αυτό-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 Τ.Α. στην ομάδα αυτή. Από την άλλη, στην αγγλο-σαξονική 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

² Hesse J.I. & Sharpe L.J, 1991, «Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations», Baden-Baden

ξεχωριστές σφαίρες της δημόσιας ζωής, ωστόσο ο πολιτικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σαφώς υποδεέστερος από 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 κάθε αυτή 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 περισσοτέρων νέων, προνοιακού χαρακτήρα λειτουργιών.

Την ίδια στιγμή, άλλες λειτουργίες δημόσιου χαρακτήρα ανατέθηκαν σε δημόσιες επιχειρήσεις και άλλες καθ' ύλη 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' ύλη 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 χαρακτήρα³, 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 αυτοδιοίκησης⁴.

Ελάχιστες λειτουργίες ασκούνται σε κεντρικό επίπεδο και είναι εκείνες που αποτελούν την πεμπτουσία 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

³ Pierson C, 1991, «Beyond the Welfare State?, The New Political Economy of Welfare», Cambridge: Polity Press

⁴ Dunleavy P., 1984, «The Limits to Local Government», Mac Millan

στο γεγονός ότι η τοπική αυτοδιοίκηση υπήρξε, από το δέκατο ένατο αιώνα οπότε 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 λειτουργιών μεταξύ των επιπέδων διοίκησης αυτοδιοίκησης είναι ο κανόνας για τις περισσότερες κρατικές λειτουργίες⁵.

1.1.3. ΓΕΝΙΚΟ ΤΕΚΜΗΡΙΟ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ Τ.Α. ΓΙΑ ΤΟΠΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ & 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 Τ.Α. για τις τοπικές υποθέσεις εφαρμόζεται διαχρονικά, άλλοτε με συνταγματική κατοχύρωση και άλλοτε χωρίς συνταγματική κατοχύρωση.

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975 κατοχυρώνει πλήρως το γενικό

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

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 αυτοδιοίκησης⁶.

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 επιχείρημα 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 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 Ισπανία⁷.

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

⁶ Παυλόπουλος, Π., 1984, «Τοπικές Υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Σάκκουλας

⁷ Page & Goldsmith, 1987, «Central and Local Government Relations», London: Sage

επιτρέπει την ταχύτατη διάχυση της πληροφορίας αλλά και την εξ 'αποστάσεως εργασίας, 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 διοίκηση⁸.

Η σύγχυση και το δυσπροσδιόριστο 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 Ο.Τ.Α. 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

⁸ Christofilopoulou P., 1990, «Decentralisation in Post Dictatorial Greece», London School of Economics and Political Science

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 υποθέσεων⁹.

⁹ Χριστοφιλοπούλου Ε., 1998, «Κατανομή των Λειτουργιών μεταξύ Κεντρικής Εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης» εκδόσεις Σάκκουλα

1.2. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ Τ.Α.

1.2.1. ΠΕΡΙΟΔΟΣ 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.

1.2.2. ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ Τ.Α. 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 ΔΝΖ¹⁰ καταργείται. Έτσι οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου καθίστατο εκτελεστές, εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις που όριζε ο νόμος, ευθύς μόλις περνούσαν 30 ήμερες από την αποστολή τους στο νομάρχη. Όπου οι αποφάσεις του κοινοτικού συμβουλίου ήταν άκυρες αν αναφέρονταν σε αντικείμενα εκτός της αρμοδιότητας τους ή είχαν ληφθεί κατά παράβαση νόμου¹⁰.

1.2.3. 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)

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

¹⁰ Μπέσιλα –Βίκα, Ε., 2001, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένα σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Σάκκουλας

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 1911¹¹.

1.2.4. 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 τότε καταργήθηκε το εκλογικό σύστημα μαζί

¹¹ Μπέσιλα –Βίκα, Ε., 2001, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένα σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Σάκκουλας

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 της¹².

¹² Μπέσιλα –Βίκα, Ε., 2001, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένα σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Σάκουλας

1.2.5. ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ & Τ.Α. 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 μετεμφυλιακής περιόδου

Η μετεμφυλιακή περίοδος (1949-1974) χαρακτηρίζεται ως το απόγειο του κρατικού συγκεντρωτισμού στην Ελλάδα. Ωστόσο, στο μετεμφυλιακό 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.

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 Ο.Τ.Α.¹³.

Σε ένα δημοκρατικό καθεστώς, με έντονη παρουσία των κατασταλτικών 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 συντελείτε 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 Τ.Α. στη Γ' Ελληνική Δημοκρατία

Στη μεταπολιτευτική Ελλάδα μια σειρά μεταρρυθμίσεων του συστήματος της Τ.Α. 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

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

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.

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 για 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

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

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

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 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 κεντροαριστεράς 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 Τ.Α. σε συνδυασμό με τη σειρά νέων θεσμικών ρυθμίσεων που διευκολύνουν τη δραστηριοποίηση των Ο.Τ.Α., 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

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

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 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 εξολοκλήρου 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. ώστε η πλειοψηφία τους να έχει τουλάχιστον το πληθυσμιακό μέγεθος για την άσκησή τους.

Παράλληλα, οι νέες αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α., 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. μικρού μεγέθους στα συμβούλια περιοχής επιτρέπουν την ανάληψη της πλήρους ευθύνης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. 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 που είχαν μεταβιβαστεί στους κρατικούς νομάρχες.

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

Συνεπώς, ορισμένες από τις αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν έχουν αναμφισβήτητα 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.

1.3. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ & ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΟΤΑ

1.3.1. 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 θέσης 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

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

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 ύπαρξή 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.

1.3.2. 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 τομείς 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 ή περαιτέρω θωράκιση των υφιστάμενων και κατοχυρωμένων νέων ατομικών δικαιωμάτων κλπ.

Ακρως διαφωτιστική για τις 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 αναγκών 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 Ο.Τ.Α. 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 σχετίζονταν 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 περίπτωση 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 προκλήσεις²¹.

1.3.3. ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.

Η «διοικητική αυτοτέλεια» κατά το άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος είναι «η ικανότητα των Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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.

²¹ Παυλόπουλος, Π., 2005, «Τοπική και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Νέα κοινωνική πλειοψηφία και εκλογικός νόμος», Ινστιτούτο Δημοκρατίας Κων/νος Καραμανλής

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 έκφραση 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 του 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 Υπουργείων, δεδομένου ότι ο κρατικός Νομάρχης είχε καταργηθεί.

Καταργήθηκε επίσης η Κρατική εποπτεία στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. Ο νόμος 2218 αντικαταστάθηκε από το Ν. 2240, σύμφωνα με τον οποίο η κρατική εκπροσώπηση σε επίπεδο νομού και νομαρχίας αποκαταστάθηκε 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 Ο.Τ.Α.

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 έκαστου Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α., 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' βαθμίου Ο.Τ.Α., οι οποίοι βρίσκονται εντός του ιδίου διοικητικού διαμερίσματος του νομού,

β) Την τεχνική και οικονομική αδυναμία των Α' βαθμίων Ο.Τ.Α. να ανταπεξέλθουν 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' βαθμίων Ο.Τ.Α. και των κρατικών Ν.Π.Δ.Δ.,

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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. Στις Ν.Α. είχαν παραχωρηθεί αρκετές

αρμοδιότητες που αφορούσαν θέματα παιδείας, χωροταξίας, αθλητισμού κλπ. απορρίφθηκαν όμως κρίνοντας ότι αποτελούν γενικές κρατικές υποθέσεις.

1.3.4. ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΟΤΑ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ

Ο κατακερματισμός και η πολυδιάσπαση των Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α.,
3. Τοπικές Δημόσιες Επενδύσεις,
4. Στελέχωση των Νέων Ο.Τ.Α.,
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 (Κ.Α.Π.) από την Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α.) και από την παροχή άτοκων δανείων στους Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. και η αναβάθμιση των αιρετών και επομένως ο εκσυγχρονισμός του τοπικού πολιτικού συστήματος στη χώρα μας και η διεύρυνση της πολιτικής βαρύτητας της Πρωτοβάθμιας Τ.Α., η δημιουργία ουσιαστικών προϋποθέσεων για την διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., ο συντονισμός των τοπικών δημοσίων επενδύσεων για έργα τεχνικής υποδομής και κοινωνικού εξοπλισμού, η διαφάνεια στη διαχείριση των πόρων και ο κοινωνικώς 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.

1.3.5. 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 βάθρα 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 Ο.Τ.Α. (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 τρόπο 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 Ο.Τ.Α. στην οικοδόμηση της Ενωμένης Ευρώπης.
- Η ανάγκη, οι τοπικές κοινότητες, οι Ο.Τ.Α. να έχουν ένα δημοκρατικό καθεστώς καταστατικά και να απολαμβάνουν την πιο πλατιά αυτονομία.

1.3.5.1. 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.

1.3.5.2. ΕΥΡΟΣ & ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ 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 Ο.Τ.Α. 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 ενεργοποίηση 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 Ο.Τ.Α. 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 ευθυνών, 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 Ο.Τ.Α. 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 (Ο.Τ.Α.) 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 αφήνετε 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 Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. ή και όπου είναι πολλοί οι ενδιαφερόμενοι, εμμέσως με τις ενώσεις τους.

1.3.5.3. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Αφορά μόνο των έλεγχω των δραστηριοτήτων των Ο.Τ.Α. από τις αρχές άλλων επιπέδων και δεν έχει σχέση με τις προσφυγές ιδιωτών κατά των Ο.Τ.Α. 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 να 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.

1.3.5.4. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η νομική (δια του νόμου) εξουσία άσκησης ορισμένων λειτουργιών (αρμοδιοτήτων), στερείται ουσίας, είναι κενή περιεχομένου, εάν οι Ο.Τ.Α. δεν έχουν τα αναγκαία οικονομικά μέσα για την άσκηση αυτών των λειτουργιών. Αυτή η παράγραφος, αντιμετωπίζει την <<εξουσία δαπανών>> των Ο.Τ.Α. 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 δικαιώμα 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 Ο.Τ.Α. Όμως αυτό δεν πρέπει να εμποδίζει την ενεργό άσκηση της πολιτικής τους υπευθυνότητας στο τοπικό επίπεδο.

Μερικοί φόροι ή άλλες πηγές χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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 ανακατανεμημένοι πόροι, παραχωρούνται με ειδικά κριτήρια, που καθορίζονται από το νόμο, οι διατάξεις αυτής της παραγράφου θα είναι σεβαστές, εάν έχει προηγηθεί διαβούλευση με τους Ο.Τ.Α., κατά την επεξεργασία της σχετικής νομοθετικής ρύθμισης.

Σε ότι αφορά την ελευθερία των Ο.Τ.Α., 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 αντικαταστούν από γενικές, ειδικά όταν θα πρόκειται για σημαντικές επενδύσεις. Όμως, μια υπερβολική προσφυγή σε επιχορηγήσεις-χρηματοδοτήσεις ειδικών σκοπών, περιορίζει πολύ την εξουσία δαπάνης των Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α.

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

Είναι σημαντικό για τους Ο.Τ.Α. 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.

1.4. ΘΕΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ Τ.Α.

Το σύγχρονο μοντέλο οργάνωσης του κράτους οφείλει να διέπεται από την αρχή της επικουρικότητας και της οικονομίας των επιπέδων της διοίκησης. Βασικοί στόχοι και άξονες της σύγχρονης διακυβέρνησης είναι:

- ο Η ενδυνάμωση των θεσμών της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης.
- ο Η εξυπηρέτηση του πολίτη στον πληρέστερο βαθμό και στο πλησιέστερα προς αυτόν επίπεδο.
- ο Η διασφάλιση της ισόρροπης εθνικής ανάπτυξης.
- ο Η ορθολογική οργάνωση των περιφερειακών υπηρεσιών του κράτους

Αρχή της Επικουρικότητας: Η βάση της σύγχρονης οργάνωσης του κράτους. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας στη δράση του κράτους, η οποία συνιστά πλέον θεσμικό κεκτημένο του νομικού και πολιτικού πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ισχύει ένα διπλό τεκμήριο αρμοδιότητας:

- ο Αφ' ενός, υπέρ του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας και της ελεύθερης αγοράς για τις εμπορικές, επιχειρηματικές και παραγωγικές δραστηριότητες, από τις οποίες το κράτος οφείλει να απέχει και να ενεργεί μόνο ρυθμιστικά, ελεγκτικά και διαρθρωτικά,
- ο Αφ' ετέρου, υπέρ της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης και όχι της κεντρικής διοίκησης, που οφείλει πλέον να δρα επιτελικά, σχεδιαστικά και συντονιστικά.

Στο κέντρο ο επιτελικός σχεδιασμός και ο έλεγχος – στις περιφέρειες η εκτέλεση. Στις αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες μεταφέρεται το σύνολο σχεδόν των εκτελεστικών δραστηριοτήτων του κράτους, ενώ στις κεντρικές υπηρεσίες παραμένει ο επιτελικός σχεδιασμός και ο έλεγχος. Ο επιτελικός χαρακτήρας της κυβέρνησης σημαίνει ότι οι κεντρικές υπηρεσίες είναι αρμόδιες για το στρατηγικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και τη στήριξη του νομοθετικού έργου. Επίσης έχουν έργο το συντονισμό, την αξιολόγηση και τον έλεγχο νομιμότητας των αποτελεσμάτων δράσης των αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων μονάδων, χωρίς να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους. Παρακάτω παραθέτουμε γενικά τις απόψεις των κομμάτων σε σχέση με τους Ο.Τ.Α.

Συγκεκριμένα:

Οι σχέσεις Αριστεράς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν βαθιές ρίζες τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Ελλάδα. Χρονολογούνται όσο και η πάλη των πρωτοπόρων κοινωνικών ομάδων, κάθε εποχής, ενάντια στη συγκεντρωτική εξουσία και αυθαιρεσία, πολύ πριν την καθιέρωση του γεωγραφικού όρου «Αριστερά» στη Γαλλική Εθνοσυνέλευση. Αποτυπώνονται στη Magna Charta, στα πρώτα Ευρωπαϊκά Συντάγματα, τις συναντάμε στη Χάρτα του Ρήγα, στα Επαναστατικά Ελληνικά Συντάγματα και αναγνωρίζονται με τον καλύτερο τρόπο στο Σύνταγμα των Κορυσχάδων²².

Τις συναντάμε στο Porto Allegre και τα ινδικά κρατίδια της Αριστεράς, στη Γένοβα και στις κοινότητες των Τσάπας, στον αποκεντρωμένο Βορρά, στις αυτοδιαχειριζόμενες αγροτοβιομηχανικές περιοχές των Βάσκων, στις πόλεις του συμμετοχικού προϋπολογισμού, στα πολυάριθμα δίκτυα των πόλεων και των περιφερειών για τη βιώσιμη ανάπτυξη, την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, της αλληλεγγύης των μεταναστών και των αστέγων, στις προσπάθειες για πόλεις χωρίς αυτοκίνητο, σε μέτρα και δράσεις ενάντια στον κοινωνικό αποκλεισμό, τον ρατσισμό και τον πόλεμο.

Στη χώρα μας, με το υπερσυγκεντρωτικό συντηρητικό κράτος, καταγράφεται μια σαφής αντιστοιχία μεταξύ των κατακτήσεων της Τοπικής

²² Μπάρμπας Δ(2000),Θέσεις Κομμάτων για Ο.Τ.Α., Γραμματεία Τ.Α.

Αυτοδιοίκησης και της πορείας εκδημοκρατισμού του. Η μεταπολιτευτική κοινοβουλευτική Δημοκρατία συνέβαλε στην εξέλιξη του ρόλου της Αυτοδιοίκησης και η ευρωπαϊκή πορεία της χώρας στην αναγνώρισή της, παρά τον βαθύτατο συγκεντρωτισμό, άτολμα και αποσπασματικά, ως κοινωνικού εταίρου.

Σ' όλη αυτή την πολυκύμαντη πορεία, η σχέση Ελληνικής Αριστεράς και τοπικών κοινωνιών υπήρξε βαθιά, αλληλοτροφοδοτούμενης ισχύος, όντας πολλές φορές ανατρεπτική στις συντηρητικές κρατικές συμπεριφορές. Ο ρόλος του βασικού, ιστορικά εκφραστή της, του ΚΚΕ, παρά τις όποιες αντιφάσεις του, υπήρξε καθοριστικός.

Οι προδικτατορικές μάχες της ύδρευσης, της αποχέτευσης, των αντιπλημμυρικών, των στοιχειωδών λειτουργικών και κοινωνικών υποδομών, της προσπάθειας κοινωνικής βοήθειας και αλληλεγγύης σε αδύναμα στρώματα, μετεξελίχθηκαν στη διεκδίκηση βιώσιμου χωροταξικού σχεδιασμού και τοπικής ανάπτυξης, οικολογικής διαχείρισης, δημιουργίας θεσμών, υποδομών και δράσεων κοινωνικής πολιτικής, αθλητισμού, πολιτισμού κλπ., απόπειρα ολοκληρωμένων και στοχευόμενων πολιτικών.

Όλα αυτά βέβαια ως το 1994, χρονιά-απαρχή μιας σημαντικής υποχώρησης των δυνάμεων του ΚΚΕ στην Τ.Α. Όπως μας πληροφορεί τόσο η Γ. Γραμματέας του ΚΚΕ Αλ. Παπαρήγα (21/11/05 Σύσκεψη ΚΟΑ), όσο και η απόφαση της Κεντρικής Επιτροπής για τις Δημοτικές (15/10/05): «Η τοπική αυτοδιοίκηση ως θεσμός που έχει εξελιχθεί αντιδραστικά, ιδιαίτερα μετά το 1994, αποτελεί γερό μέσο και στήριγμα της πολιτικής της ελεύθερης κίνησης των κεφαλαίων, της μάχης για το ποιος επιχειρηματικός όμιλος θα ηγηθεί του κλάδου, ή του τομέα, πώς θα εκτοπίσει τους ανταγωνιστές του²³».

Τα ίδια «εξαιρετικά» κείμενα μας πληροφορούν ότι οι δημοτικές αρχές έχουν δύο επιλογές: «Ή θα πειθαρχήσουν και θα εφαρμόσουν αντιλαϊκή πολιτική τοπικά, ή θα αντισταθούν, θα καλέσουν το λαό και θα στηρίξουν τα λαϊκά αιτήματα σε αντίθεση τόσο με την ΝΔ όσο και με το ΠΑΣΟΚ. Ουδέτερη τοπική πολιτική δεν υπάρχει, ανεξάρτητη από πολιτική δεν υπάρχει».

²³ Μπάρμπας Δ(2000),Θέσεις Κομμάτων για Ο.Τ.Α., Γραμματεία Τ.Α.

Πέραν τούτου ουδών, εκτός βέβαια αν είναι ΚΚΕ τότε θα αναλάβουν επειδή ... «δεν πρόκειται μόνο για την άλλη μέρα, πρόκειται για τις δυνατότητες που ανοίγονται να δυναμώσει το λαϊκό κίνημα, να αποκρούσει τα νέα μέτρα που θα έλθουν. Πρόκειται για μια σημαντική δυνατότητα να αποσπαστούν κατακτήσεις, να ανοίξουν νέοι θύλακες αγώνων».

Παρά ότι βέβαια ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Αν μελετήσει κανείς την εξέλιξη του θεσμού της τοπικής διοίκησης στην καπιταλιστική Ευρώπη ή και στις ΗΠΑ, εύκολα θα καταλάβει ότι οι δήμοι, οι νομαρχίες ή οι περιφερειακές διοικήσεις ακόμα και στις καλύτερες στιγμές τους, δεν σταμάτησαν να αποτελούν ένα τυπικό, παραδοσιακό θεσμό της αστικής δημοκρατίας που είναι έτσι και αλλιώς ταξική». Άλλωστε, «...σε όλη του την πορεία ο καπιταλισμός και σήμερα ακόμα πιο πολύ απέδειξε ότι δεν μπορεί να βολευτεί δίχως εκλεγμένα τοπικά όργανα».

Βέβαια, έχει αποδειχθεί ότι η Αυτοδιοίκηση παρέχει οικονομικότερα και καλύτερα από το κεντρικό κράτος όσες υπηρεσίες τις έχουν μεταβιβάσει (συντήρηση σχολείων, λειτουργία προνομιακών δομών, διαχείριση ελεύθερων και αθλητικών χώρων, πολιτικές προστασίας κλπ.) αλλά η Α.Π. και το κόμμα παραμένουν πιστοί στην γραμμή, όταν δεν επιβεβαιώνεται η άποψή μας από την πραγματικότητα, είναι προφανές πως φταίει η πραγματικότητα. Απτόητοι συνεχίζουν τις «τεκμηριωμένες εξηγήσεις».

«Από την 10ετία του 70 και του 80 στην δυτική Ευρώπη έγιναν αλλαγές με στόχο να εκσυγχρονισθεί η τοπική διοίκηση και να ανέβει η οικονομική της απόδοση με κριτήριο το καπιταλιστικό κέρδος.

Συγκεκριμένα:

1. Μειώθηκε ο αριθμός των δημοτικών μονάδων με την κατάργηση των μικρών δήμων των αγροτικών περιοχών και των μικρών πόλεων.
2. Διαμορφώθηκε ένας δημοτικός γραφειοκρατικός μηχανισμός, ένα στρώμα δηλαδή διευθυντών ή διευθυνόντων με αρμοδιότητα σε ένα πολύ ευρύ κύκλο ζητημάτων.

3. Η δημοτική και νομαρχιακή γραφειοκρατία συνοδεύτηκε στις ευρωπαϊκές χώρες από την εξασθένηση του ελέγχου που μπορούσαν να ασκήσουν τα δημοτικά συμβούλια.

Παραχωρούνται φορολογικές αρμοδιότητες, δηλαδή επιβάλλονται πρόσθετοι φόροι στο λαό που πληρώνει ο ίδιος τα γενικότερα έργα που γίνονται και όχι ο κρατικός προϋπολογισμός. Οι αντιφάσεις είναι προφανείς. Είναι δυνατόν να ζητάμε κατεδάφιση του «Καποδίστρια»; Ήταν αποτελεσματικές οι κοινότητες των 100-500 ανθρώπων (στην απογράφη), να διαχειριστούν την τοπική ανάπτυξη, να μαζέψουν τα σκουπίδια (το δείχνουν οι ρεματιές και οι γιαλοί), να κάνουν τοπικά έργα; Ποιος αυτοδιοικητικός του ΚΚΕ αληθινά το πιστεύει και το υποστηρίζει; Μήπως ακριβώς η αμοιβή, η σύνταξη και το «ψώνιο» του Προέδρου από το «σόι» δεν ήταν το κίνητρο συμμετοχής;

Η απαξίωση των ανθρώπων που ασχολούνται με τα τοπικά και ο εύκολος χαρακτηρισμός τους ως «επαγγελματιών γραφειοκρατών» γενικεύοντας υπαρκτά αλλά πολύ μερικά φαινόμενα, παράγωγα ενός πλαισίου που το ίδιο το αυτοδιοικητικό κίνημα έχει καταδικάσει, έχοντας προτείνει, συγκεκριμένες νομοθετικές τροποποιήσεις, είναι πολιτικά ανεπίτρεπτο.

Ο ΣΥΝ έχει την τιμητική του στις αξιολογήσεις γιατί από κοινού τα δύο κόμματα και ο ΣΥΝ σήμερα, προωθούν ακόμα μεγαλύτερο περιορισμό των μονάδων των τοπικών αρχών, κάτω από την αντίληψή τους για να αποκτήσει ακόμα μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα η κεντρική κρατική εξουσία. Μέσω του Προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ γίνεται ένα ακόμα συγκεκριμένο βήμα στη σύνδεση της Αυτοδιοίκησης με το μεγάλο κεφάλαιο και προωθείται η παραπέρα αφαίρεση ακόμα και θεσμοθετημένων πόρων από την Τ.Α.

Το πρόγραμμα αυτό υποστηρίχτηκε από τη ΝΔ, το ΠΑΣΟΚ και τον ΣΥΝ. Ο ΣΥΝ ψήφισε ακόμα και πριν από λίγες μέρες τις προτάσεις της ΚΕΔΚΕ με εξαίρεση το εκλογικό ποσοστό του 42% ενώ δεν δέχεται την απλή αναλογική παντού. Και τα τρία κόμματα, συμφωνούν απολύτως μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης να γίνει νέα αύξηση της τοπικής φορολογίας, να

συγκεντρώνονται χρήματα για να πληρώνονται ακριβά οι τοπικοί επιχειρηματίες που λυμαίνονται τα τοπικά έργα.

Η απόφαση της ΚΕ περιποιείται αναλόγως και το Σύνταγμα «με το νέο Σύνταγμα καταργήθηκε η ευθύνη της κεντρικής εξουσίας να παρέχει αυτή τους αναγκαίους πόρους στην Τ.Α.», που επειδή δεν εξασφάλισε το σύνολο των ορθών αιτημάτων της Αυτοδιοίκησης, μηδενίζονται και οι πανθομολογούμενα θετικές βελτιώσεις του που έγιναν, κυριολεκτικά την τελευταία στιγμή, κάτω από την πίεση της Αριστεράς και της Αυτοδιοίκησης (άρθρο 102).

Τα δύο μεγάλα κόμματα υιοθέτησαν εκείνες τις μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση που διευκολύνουν την υλοποίηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων παντού στον τομέα της Παιδείας, της Υγείας, της κοινωνικής πολιτικής, της εκτεταμένης ιδιωτικής εκμετάλλευσης της γης, δασικών εκτάσεων και παράκτιων περιοχών. Σ' αυτή τη λογική βάδισε και προχωρά και σήμερα ο ΣΥΝ. Είναι συνοδοιπόρος του δικομματισμού στην εφαρμογή αυτής της πολιτικής. Και τα τρία κόμματα συμφωνούν απολύτως, μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, να γίνει νέα αύξηση της τοπικής φορολογίας, να συγκεντρώνονται χρήματα, για να πληρώνονται ακριβά οι τοπικοί επιχειρηματίες που λυμαίνονται τα τοπικά έργα. Ο ΣΥΝ κινούμενος στον αστερισμό της συναίνεσης και της πάση θυσία συμμετοχής στη διαχείριση ψήφισε όλες τις μεταρρυθμίσεις, που αφορούσαν στις ιδιωτικοποιήσεις μέσω της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της ανατροπής των εργασιακών σχέσεων, της φορολογίας²⁴.

Η αποτίμηση της μέχρι σήμερα πορείας της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, οδηγεί στις παρακάτω παρατηρήσεις και διαπιστώσεις:

- ο Θεσμικές παλινδρομήσεις και προχειρότητες που έχουν πλήξει το κύρος και την αποτελεσματικότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.
- ο Έλλειψη ολοκληρωμένου στρατηγικού σχεδίου για τη διοικητική οργάνωση της χώρας και εχθρική στάση απέναντι στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

²⁴ Μπάρμπας Δ(2000),Θέσεις Κομμάτων για Ο.Τ.Α., Γραμματεία Τ.Α.

- Αδιαφορία για την οικονομική αυτοδυναμία και αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., με συνέπεια την αδυναμία άσκησης αποτελεσματικής και παραγωγικής διοίκησης των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την υπερχρέωση πολλών Ο.Τ.Α.
- Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και δράσεων στους Δήμους από τα Υπουργεία και τους κρατικούς οργανισμούς χωρίς τη μεταφορά αντίστοιχων πόρων.
- Η Κυβέρνηση παραβιάζει το άρθρο 102 του Συντάγματος και την ισχύουσα νομοθεσία και δεν αποδίδει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση τους θεσμοθετημένους πόρους. Εισπράττει για λογαριασμό των Δήμων αλλά δεν αποδίδει τους πόρους που δικαιούνται. Οι Ο.Τ.Α. χρωστούν σήμερα 4,5 δις ευρώ (1,5 τρις δρχ) και η Κυβέρνηση δεν έχει αποδώσει θεσμοθετημένους πόρους 3 δις ευρώ (1 τρις δρχ)
- Αναγκαστική συγχώνευση των Δήμων και Κοινοτήτων χωρίς προηγούμενη μελέτη και με κομματική ιδιοτέλεια και σκοπιμότητα.
- Σύγχυση στην κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμών αυτοδιοίκησης και απουσία σαφούς προσδιορισμού των επιτελικών αρμοδιοτήτων κάθε επιπέδου διοίκησης του κράτους.
- Αδυναμία μετατροπής του ΕΠΤΑ σε πραγματικό πρόγραμμα στήριξης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η πολυδιαφημισμένη προίκα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για τον «Καποδίστρια» δεν δόθηκε. Η κυβέρνηση δεν σέβεται το Νόμο που η ίδια έχει ψηφίσει και το πρόγραμμα χρηματοδοτείται μονομερώς από την Τ.Α.
- Έλλειψη ενδιαφέροντος για την ανάπτυξη των Ο.Τ.Α. σε ορεινές και νησιωτικές περιοχές.
- Αδυναμία ανάδειξης της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης σε στόχο ύψιστης εθνικής προτεραιότητας και αποκέντρωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων.

- Η πολιτική μας για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση εμπνέεται από νέες αρχές, στηρίζεται σε στέρεες βάσεις και αντιστοιχεί στο νέο πνεύμα διακυβέρνησης της χώρας. Στα πλαίσια αυτά προβλέπεται:

Η δημιουργία πραγματικά αυτοδιοικούμενων οργανισμών, ώστε να μειωθεί το χάσμα ανάμεσα στον πολίτη και την εξουσία, να πολλαπλασιαστούν οι ευκαιρίες ενεργητικής συμμετοχής των πολιτών στην πραγμάτωση κοινών σκοπών. Έτσι ο πολίτης δεν θα έχει την αίσθηση ότι τις υποθέσεις του χειρίζονται ανώνυμα, απομακρυσμένα και απροσπέλαστα όργανα.

Ο πολίτης στην πρώτη γραμμή του ενδιαφέροντος

- Η διοίκηση των Ο.Τ.Α. να στηρίζεται στη διαφάνεια, στη νομιμότητα, στο σεβασμό των δικαιωμάτων των πολιτών και να διαχειρίζεται αποτελεσματικά τις τοπικές υποθέσεις.
- Τον προσδιορισμό των επιτελικών αρμοδιοτήτων των κεντρικών υπηρεσιών και την πραγματική μεταφορά των αρμοδιοτήτων που αφορούν τοπικές υποθέσεις στα διάφορα επίπεδα αυτοδιοίκησης. Οι αρχές της αποκέντρωσης, της επικουρικότητας και της αποτελεσματικότητας αποτελούν την αφετηρία για τη διαδικασία οποιασδήποτε μεταρρύθμισης.
- Καμία νέα αρμοδιότητα χωρίς νέους πόρους.
- Κάθε νέα αρμοδιότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να συνοδεύεται μετά από κοστολόγηση, από τους αναγκαίους πόρους, επαρκή στελέχωση και αναγκαίους μηχανισμούς στήριξης.
- Κανένας νέος νόμος χωρίς έκφραση γνώμης των Ο.Τ.Α.
- Καμία νομοθετική πρωτοβουλία που αφορά την Τ.Α. δεν θα οριστικοποιείται χωρίς την προηγούμενη έκφραση της γνώμης της.
- Συμμετοχή σε όλα τα στάδια των Κοινοτικών Προγραμμάτων: Συμμετοχή της Τ.Α. στο σχεδιασμό, προγραμματισμό και υλοποίηση των Κοινοτικών Προγραμμάτων.

- ο Τοπική διαβούλευση για την οργανωμένη και σε βάθος εξέταση τοπικών προβλημάτων, στην οποία συμμετέχουν στην κοινωνία των πολιτών, αλλά και μεμονωμένοι πολίτες. Στο τέλος της διαδικασίας συντάσσεται έκθεση, που υποβάλλεται στο Δημοτικό Συμβούλιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : ΤΑ ΕΚΛΟΓΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΤΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

2.1. ΕΠΟΠΤΕΙΑ & ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΕΛΕΓΧΟΥ

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 εκτελεστές" 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 έλεγγε 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.

2.1.1. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ, ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ & 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 ελέγχου της δημόσιας διοίκησης, όπου η Βουλή ελέγχει έμμεσα τους Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α. 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.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ ΔΗΜΟΥ ΜΟΣΧΑΤΟΥ

3.1. Ο ΔΗΜΟΣ ΓΕΝΙΚΑ

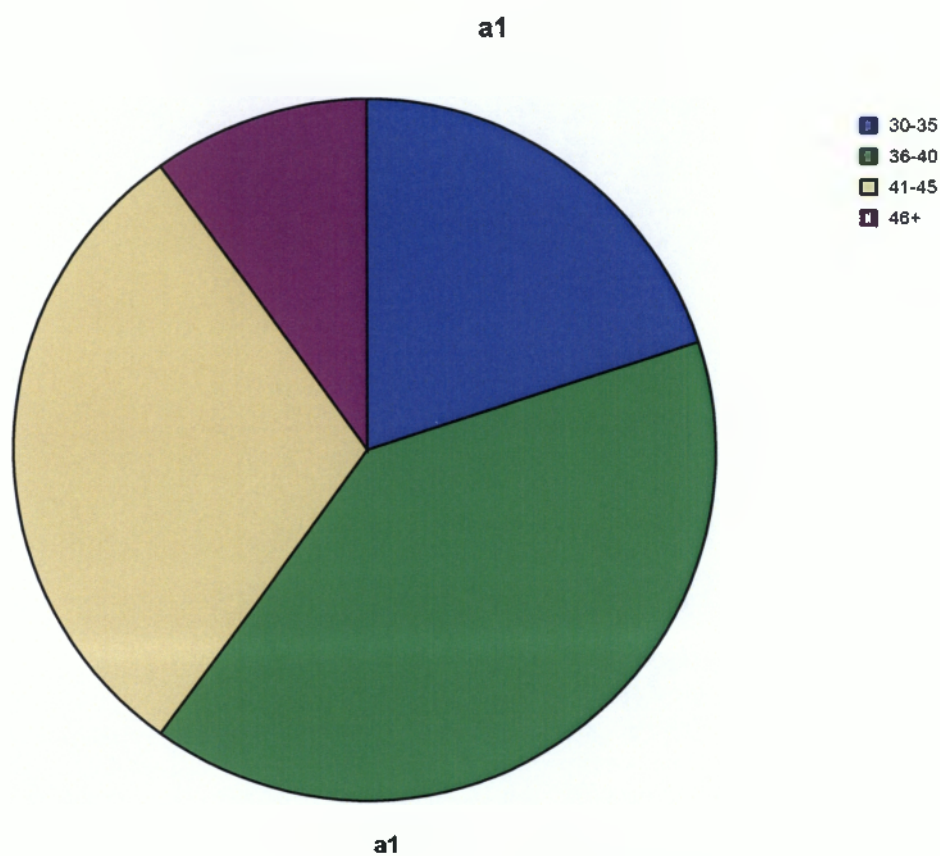
Το Μοσχάτο είναι βιομηχανικός δήμος της πόλης της Αθήνας που βρίσκεται ανάμεσα στους ποταμούς Κηφισό και Ιλισό. Το νότιο τμήμα του Μοσχάτου βρέχεται από το Σαρωνικό και το βόρειο τμήμα του διασχίζουν οι γραμμές των ΗΣΑΠ και η οδός Πειραιώς που το χωρίζουν από τη βιομηχανική περιοχή (Βι.Πε) όπου υπάρχουν βιοτεχνίες υποδημάτων, ενδυμάτων, τροφίμων, κεραμικών και οικοδομικών υλικών κτλ.

Οι κάτοικοι του Μοσχάτου το 1940 αριθμούσαν μόλις τους 12.903, ενώ κατά την απογραφή του 2001 ανέρχονταν στους 23.513. Η έκταση του δήμου είναι περίπου 2.390 στρέμματα και διαθέτει μεγάλο δίκτυο σύγχρονων πεζοδρόμων και ημιπεζοδρόμων. Οι μεγαλύτερες πλατείες του Μοσχάτου είναι η Πλατεία Μεταμορφώσεως στο κέντρο του Μοσχάτου, όπου βρίσκεται και ο ομώνυμος καθεδρικός ιερός ναός Μεταμορφώσεως Σωτήρος και η δεύτερη μεγαλύτερη πλατεία βρίσκεται στην οδό Κοραή απέναντι από το δημαρχείο της πόλης και ονομάζεται Πλατεία Ηρώων Πολυτεχνείου.

Ο δήμος Μοσχάτου είναι μέλος του Περιβαλλοντικού Συνδέσμου Δήμων Πειραιά - Αθήνας και του Διαδημοτικού Κέντρου Περιθαλψης Αδέσποτων Ζώων²⁵.

²⁵ Wikipedia, 2009a, Δήμος Μοσχάτου, στο <http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9C%CE%BF%CF%83%CF%87%CE%AC%CF%84%CE%BF>

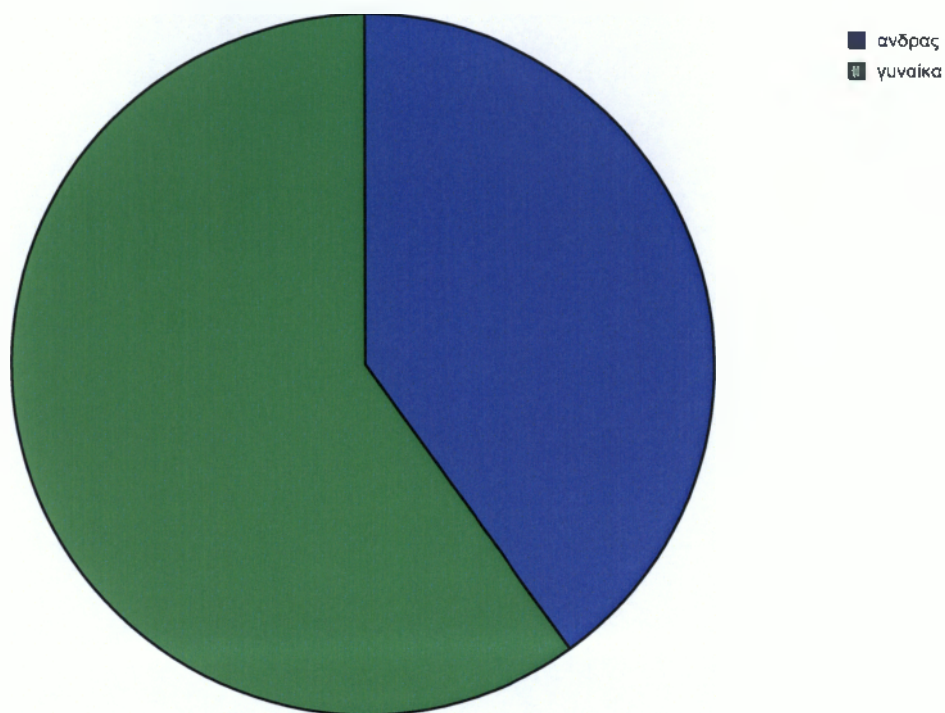
3.2. ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΑΙΡΕΤΟΥΣ



		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	30-35	4	20,0	20,0	20,0
	36-40	8	40,0	40,0	60,0
	41-45	6	30,0	30,0	90,0
	46+	2	10,0	10,0	100,0
Total		20	100,0	100,0	

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων είναι 36-40 ετών.

a2

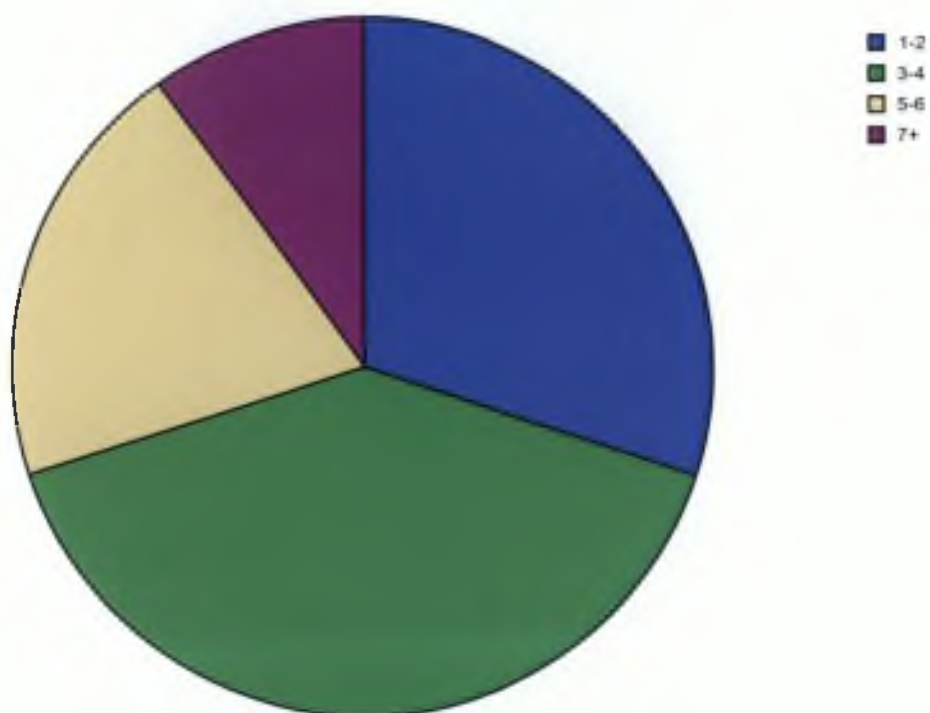


a2

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	άνδρας	8	40,0	40,0	40,0
	γυναίκα	12	60,0	60,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων είναι γυναίκες

a3

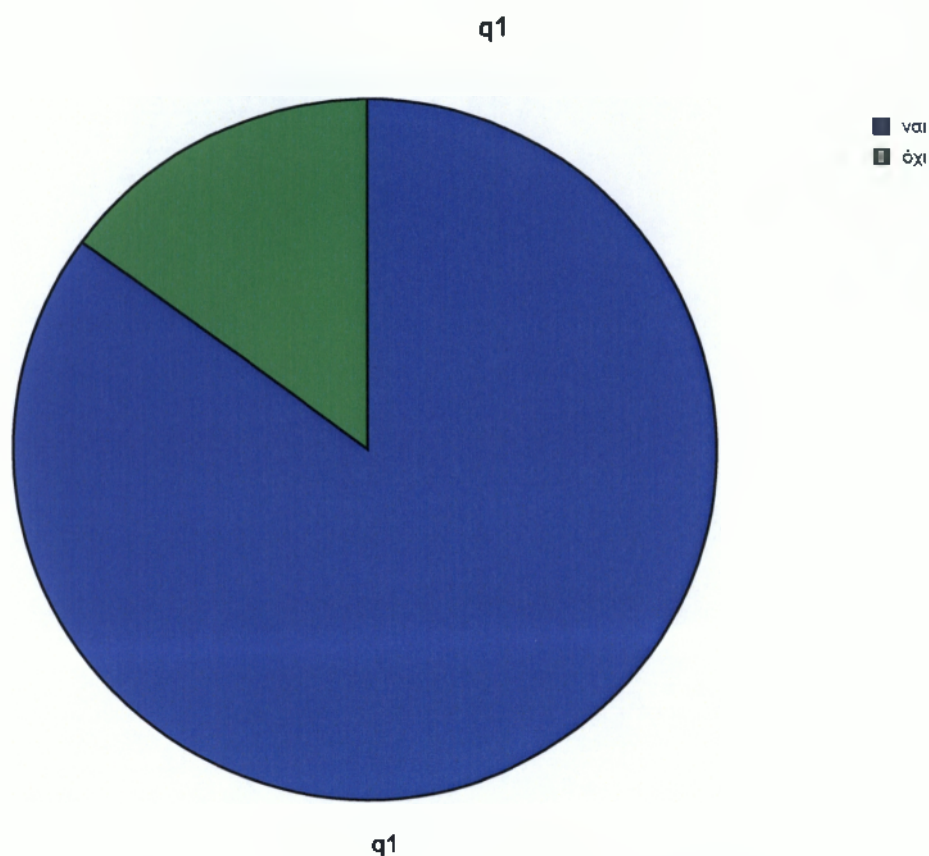


a3

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1-2	6	30,0	30,0	30,0
	3-4	8	40,0	40,0	70,0
	5-6	4	20,0	20,0	90,0
	7+	2	10,0	10,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

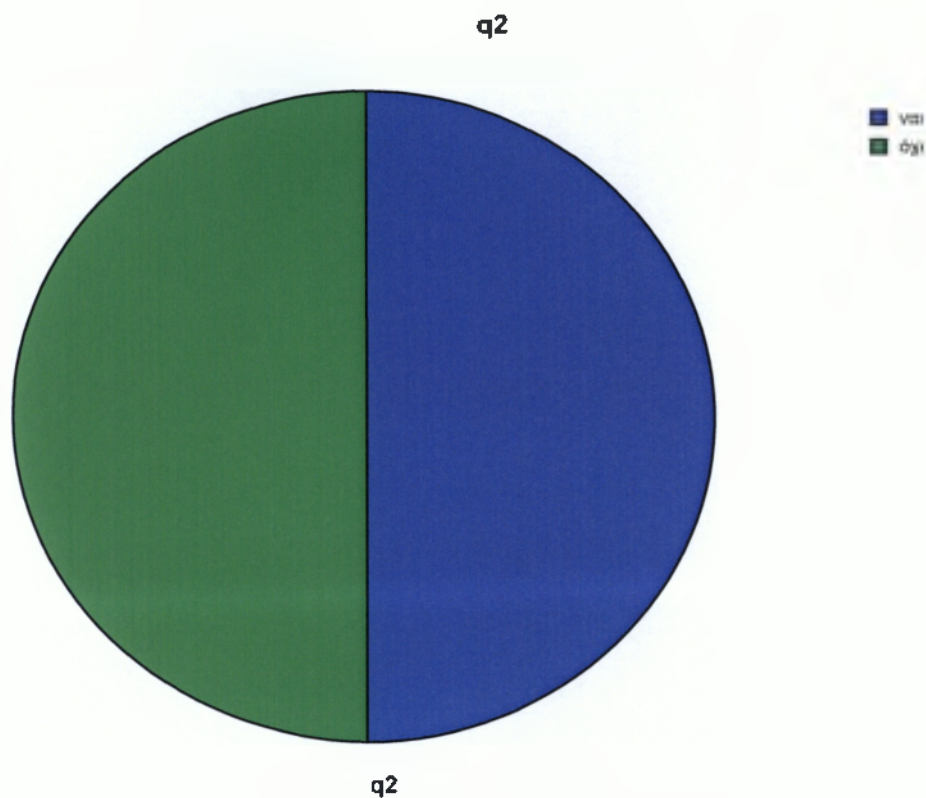
Η πλειοψηφία των αιρετών ερωτηθέντων έχουν θητεία στο δήμο 3-4 χρόνια

1. Πιστεύετε ότι το σύνολο των μελών των διοικητικών συμβουλίων θα πρέπει να είναι αιρετά;



Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων πιστεύουν ότι τα μέλη θα πρέπει να είναι αιρετά. Η αιτιολογίες για την αιρετότητα των μελών ποικίλουν. Τα μέλη θα πρέπει να είναι αιρετά ώστε να εκλέγονται δημοκρατικά και να υπάρχει ουσιαστική δημοκρατική αποδοχή τους από τους πολίτες. Με την αιρετότητα διασφαλίζεται η διαδικασία εγγυημένης αντιπροσώπευσης και επιτρέπεται η έκφραση των διαφορετικών φωνών και απόψεων. Παράλληλα αποτρέπεται η παραπέρα συγκεντροποίηση της τοπικής εξουσίας σε μία ελεγχόμενη παράταξη, αλλά υπάρχει πολυφωνία και πλουραλισμός απόψεων.

2.Πιστεύετε ότι το εκλογικό σύστημα θα πρέπει να κινηθεί προς το γερμανικό μοντέλο;

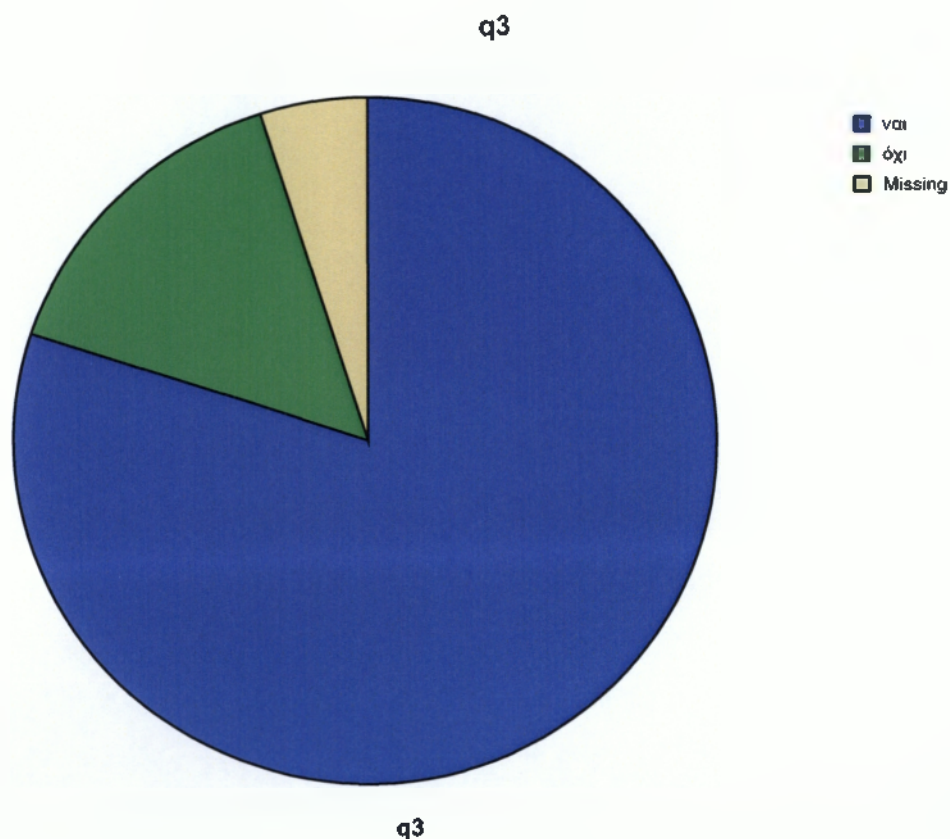


		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	10	50,0	50,0	50,0
	όχι	10	50,0	50,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Οι απόψεις δίστανται ως προς το εάν θα πρέπει το εκλογικό σύστημα να κινηθεί προς το γερμανικό μοντέλο. Όσοι υποστηρίζουν το γερμανικό μοντέλο θεωρούν ότι μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο με σεβασμό όμως των ελληνικών ιδιαιτεροτήτων του πολιτικού συστήματος. Το νέο μοντέλο πρέπει να λάβει υπόψη τον κίνδυνο του να συνθλιβούν τα «μικρά» κόμματα στην περιφέρεια, αν δεν υπάρχουν ολιγοεδρικές περιφέρειες. Και επίσης μια αλλαγή σε αυτή την κατεύθυνση χρειάζεται και συνταγματική αναθεώρηση

Με την υιοθέτηση του γερμανικού μοντέλου, στις μεγάλες εκλογικές περιφέρειες της Ελλάδας, η αναγνωρισιμότητα είναι το παν. Ακόμη και σε νομούς της επαρχίας όπως είναι η Αιτωλοακαρνανία, για να έχει τύχη ένας υποψήφιος πρέπει να έχει "πρόσβαση" σε τηλεοπτικό χρόνο, σε πρωτοσέλιδα εφημερίδων κλπ ώστε να τον μάθουν όλοι οι ψηφοφόροι του νομού μαζί με τους ετεροδημότες. Τέτοια "πρόσβαση" δημιουργεί εξαρτήσεις από τους ιδιοκτήτες των ΜΜΕ. Επιπλέον με το νέο εκλογικό νόμο, δεν είναι αναγκαία τα γραφεία που να είναι πλήρως εξοπλισμένα, με φυλλάδια, ηχητικά και σκηνικά ομιλιών, μαζικές αποστολές φυλλαδίων σε ετεροδημότες, μαζικές αποστολές sms, τηλέφωνα, πανό, προσωπικό υποστήριξης και άλλα πολλά που χρειάζονται για να "επικοινωνήσεις" σε όλη την περιφέρεια. Δεν είναι αναγκαίοι οι "χορηγοί". Τέλος, με το νέο γερμανικό μοντέλο πολλές τοπικές κοινωνίες που μένουν χωρίς εκπροσώπηση, όπως χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Ναυπακτία των 31.118 ψηφοφόρων, η οποία "παραδοσιακά" δεν εκλέγει Βουλευτή, γιατί οι υποψήφιοί της δεν έχουν "πρόσβαση" στη δεξαμενή των 49.000 ψηφοφόρων του Αγρινίου που παραδοσιακά "ακολουθούνται" από τους ψηφοφόρους του Ξηρομέρου και του Βάλτου στις επιλογές τους, θα μπορεί να εκλέγει.

3. Πιστεύεται ότι εκλογή των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων στο σύνολο τους θα προσδώσει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης; Σχολιάστε την απάντηση σας.



		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	16	80,0	84,2	84,2
	όχι	3	15,0	15,8	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Missing	System	1	5,0		
Total		20	100,0		

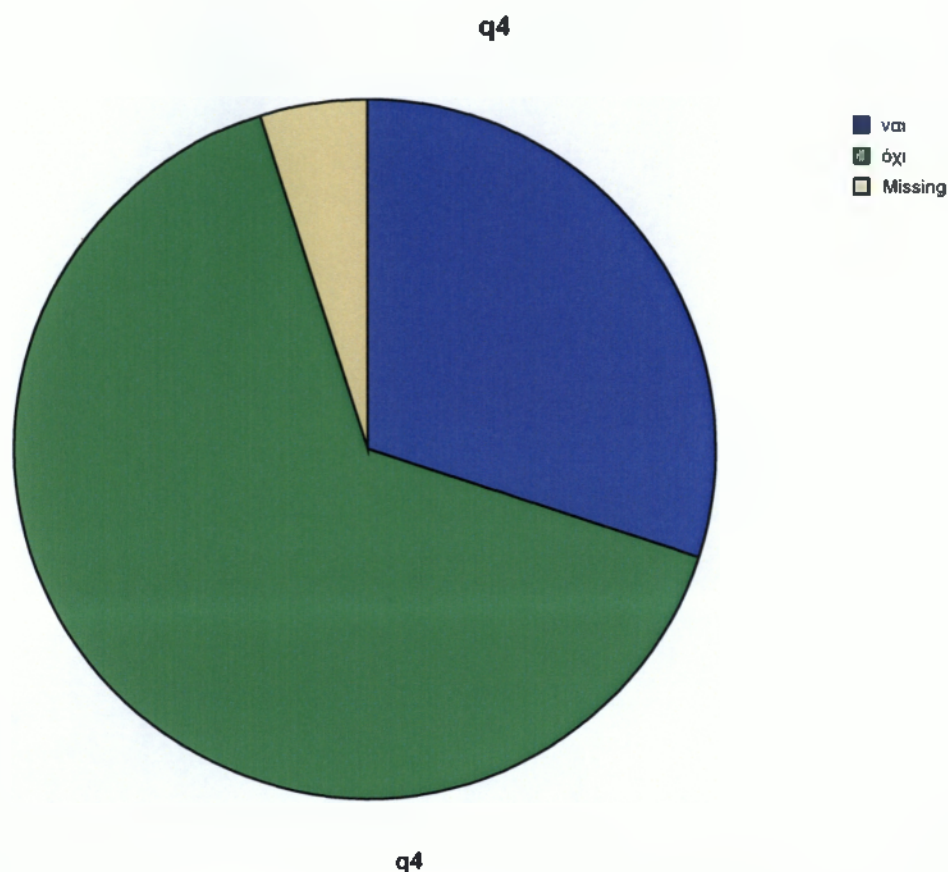
Η πλειοψηφία πιστεύει ότι η εκλογή των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων στο σύνολο τους θα προσδώσει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης.

Με την εκλογή των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων διευρύνεται ο ρόλος του δήμου στο πλαίσιο μιας προσπάθειας για την αναβάθμιση της θέσης της πόλης και την αισθητή βελτίωση της ζωής των κατοίκων.

Επιπλέον, τα μέλη του συμβουλίου έχουν τη δυνατότητα για κατά συνείδηση γνώμη και ψήφο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και μάλιστα χωρίς περιορισμό.

Παράλληλα, τα μέλη του συμβουλίου αναγνωρίζουν την αποστολή τους ως δημόσιου λειτουργήμα, που αποτελεί ταυτόχρονα δικαίωμα και υποχρέωση και το οποίο έχει ως σκοπό την διασφάλιση της απρόσκοπτης εκπλήρωσης της λαϊκής εντολής - αντιπροσωπευτική αρχή που θεμελιώνεται στο άρθρο 60 του Συντάγματος.

4. Θεωρείτε ότι το εκλογικό σύστημα σε σχέση με το καθορισμό των αιρετών λειτουργεί σωστά; Σχολιάστε την απάντησή σας.



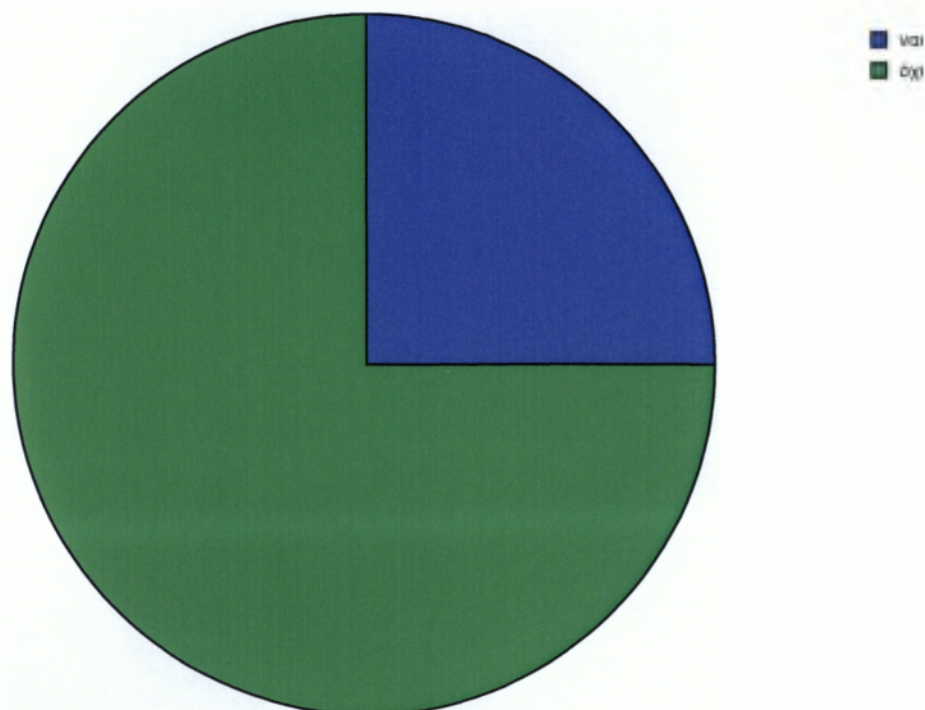
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	6	30,0	31,6	31,6
	όχι	13	65,0	68,4	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Missing	System	1	5,0		
Total		20	100,0		

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων θεωρεί ότι το εκλογικό σύστημα σε σχέση με τον καθορισμό των αιρετών δε λειτουργεί σωστά.

Η μη σωστή λειτουργία οφείλεται στα οργανωμένα συμφέροντα, στο πολιτικό χρήμα, στη διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας, το ζήτημα του ανώτατου ορίου θητείας όλων όσων ασκούν αιρετή διοίκηση.

5. Τα άτομα τα οποία πλαισιώνουν το αιρετό σώμα ψηφίζονται μέσα από κατάλληλες διαδικασίες; Τι θα προτείνατε να αλλάξει;

q5

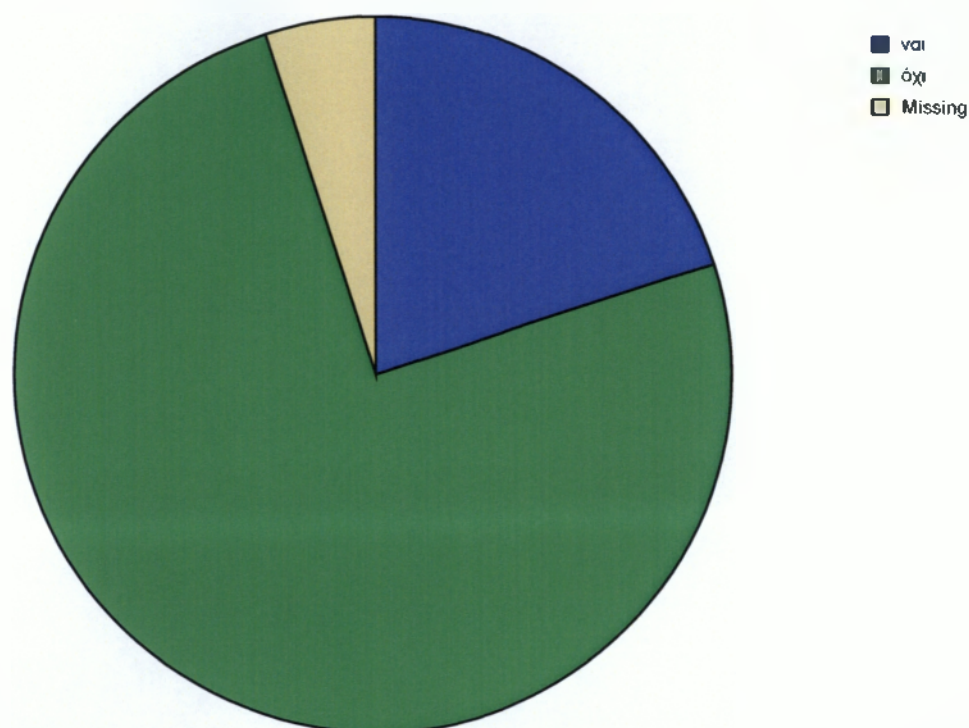


	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ναι	5	25,0	25,0	25,0
όχι	15	75,0	75,0	100,0
Total	20	100,0	100,0	

Τα άτομα τα οποία πλαισιώνουν το αιρετό σώμα δεν ψηφίζονται μέσα από κατάλληλες διαδικασίες. Συνήθως ψηφίζονται όσοι έχουν διαθέσει πολλά χρήματα σε προεκλογική εκστρατεία, και κατ' επέκταση όσοι είναι γνωστοί. Δηλαδή τα εκλογικά αποτελέσματα είναι αποτέλεσμα των επικοινωνιακών στρατηγικών των κομμάτων εξουσίας. Η προεκλογική εκστρατεία, συνήθως εξελίσσεται σε μια διεκπεραιωτική διαδικασία. Ως εκ τούτου δεν υπάρχει πεδίο άσκησης κατάλληλης επικοινωνιακής στρατηγικής καθώς και εφαρμογής πολιτικού σχεδιασμού, ώστε είτε να αντιστραφεί το κλίμα είτε να απειληθεί η αυτοδυναμία των άλλων πολιτικών κομμάτων.

6. Θεωρείται ότι υπάρχει διαφάνεια στο υπάρχον σύστημα σε σχέση με τον προεκλογικό αγώνα;

q6



q6

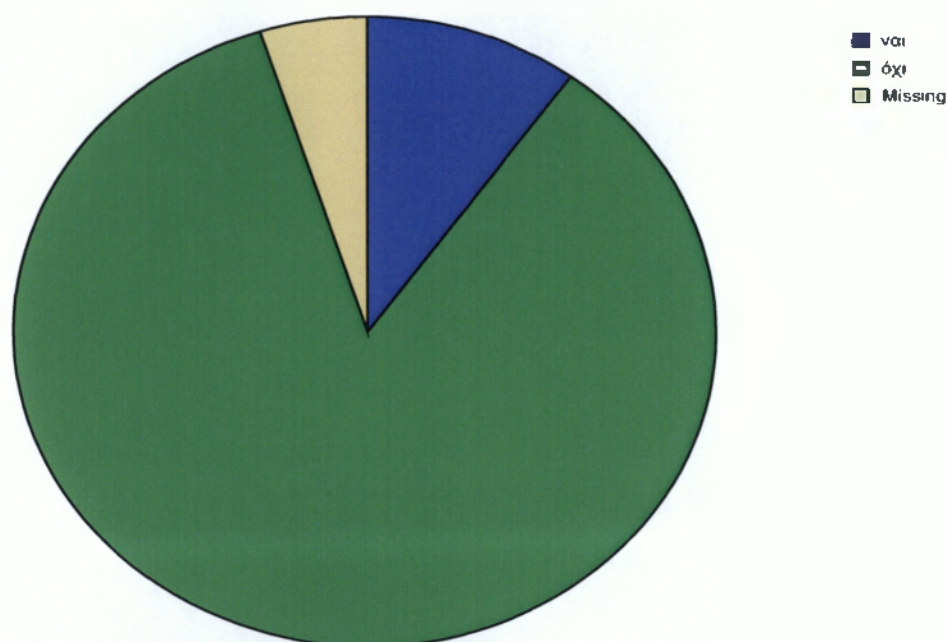
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	vai	4	20,0	21,1	21,1
	όχι	15	75,0	78,9	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Missing	System	1	5,0		
Total		20	100,0		

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων δε θεωρεί ότι υπάρχει διαφάνεια στο υπάρχον σύστημα σε σχέση με το προεκλογικό αγώνα.

Αυτό σχετίζεται με την επικοινωνιακή στρατηγική των κομμάτων.

7.Το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο, εγγυάται την ισονομία μεταξύ των υποψηφίων και τον έλεγχο των οικονομικών συναλλαγών τους;

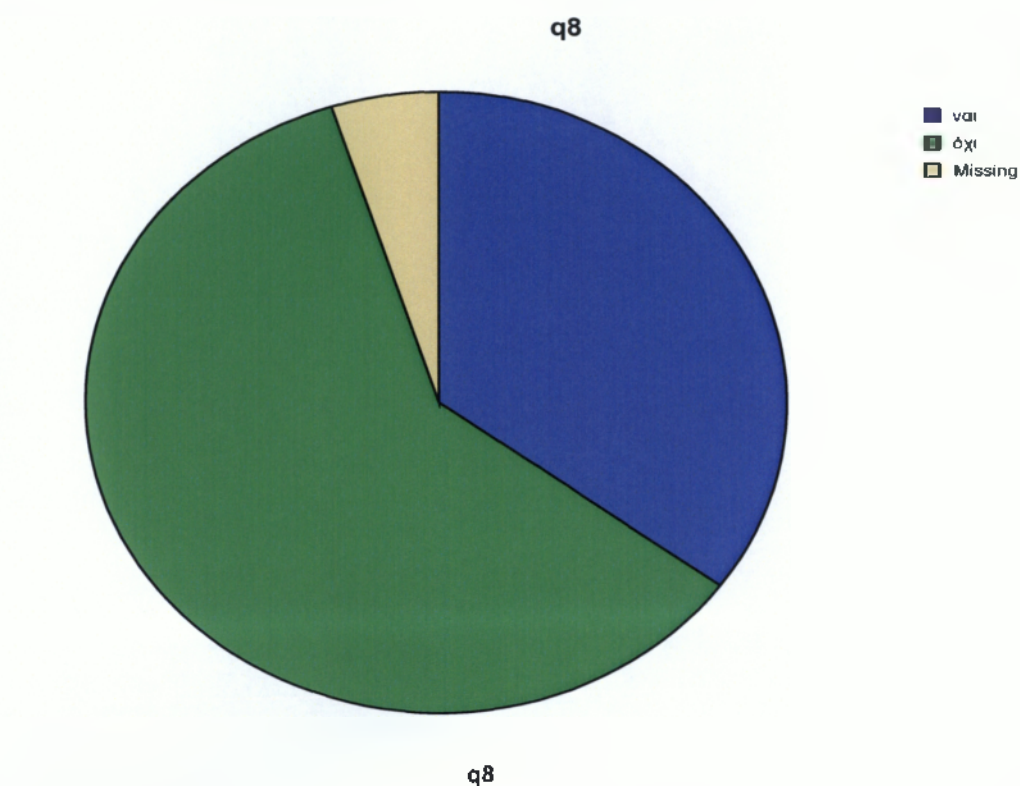
q7



		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	2	10,0	10,5	10,5
	όχι	17	85,0	89,5	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Missing	System	1	5,0		
Total		20	100,0		

Το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο, δεν εγγυάται την ισονομία μεταξύ των υποψηφίων και τον έλεγχο των οικονομικών συναλλαγών τους. Δηλαδή δε διασφαλίζεται η λαϊκή κυριαρχία όπως αυτή διασφαλίζεται από το άρθρο 1 του Συντάγματος, που πρεσβεύει την ευνομία και την ισονομία, που λειτουργεί θεσμικά με αιρετά όργανα και που απευθύνεται σε συνειδητούς πολίτες. Παράλληλα δεν ελέγχονται τα οικονομικά τους υπάρχει διαπλοκή και διαφθορά, αναξιοκρατία και νεποτισμός.

8.Ο ορισμός του πληθυσμού των Ο.Τ.Α. που συμμετέχει στις εκλογές, καθορίζεται με αντικειμενικά κριτήρια;



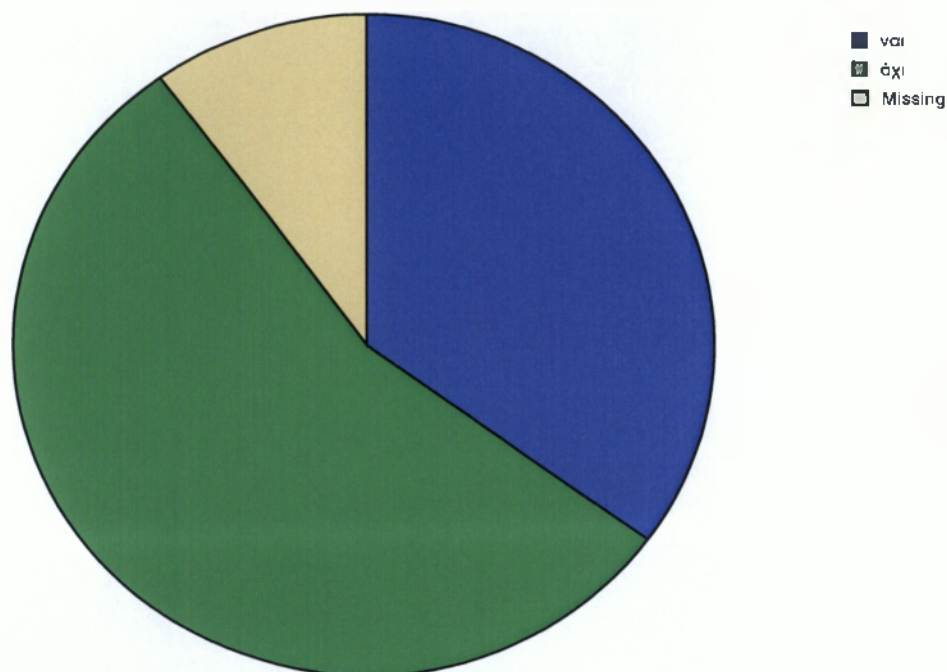
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	7	35,0	36,8	36,8
	όχι	12	60,0	63,2	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Missing	System	1	5,0		
Total		20	100,0		

Ο ορισμός του πληθυσμού των Ο.Τ.Α. που συμμετέχει στις εκλογές, δεν καθορίζεται με αντικειμενικά κριτήρια

Μάλιστα οι ανισότητες που διαπιστώθηκαν μεταξύ των Ο.Τ.Α. αποδείχθηκαν, στη μελέτη που παρουσιάζουμε στο πρόσφατο Συνέδριο της ΤΕΔΚ με την εισήγηση «οικονομικό αναπτυξιακό προφίλ Ο.Τ.Α. Δωδεκανήσου».

9. Θεωρείται ότι ο αριθμός των αιρετών των διαφόρων συμβουλίων ορίζεται μέσα από τις πρέπουσες διαδικασίες; Σχολιάστε την απάντησή σας.

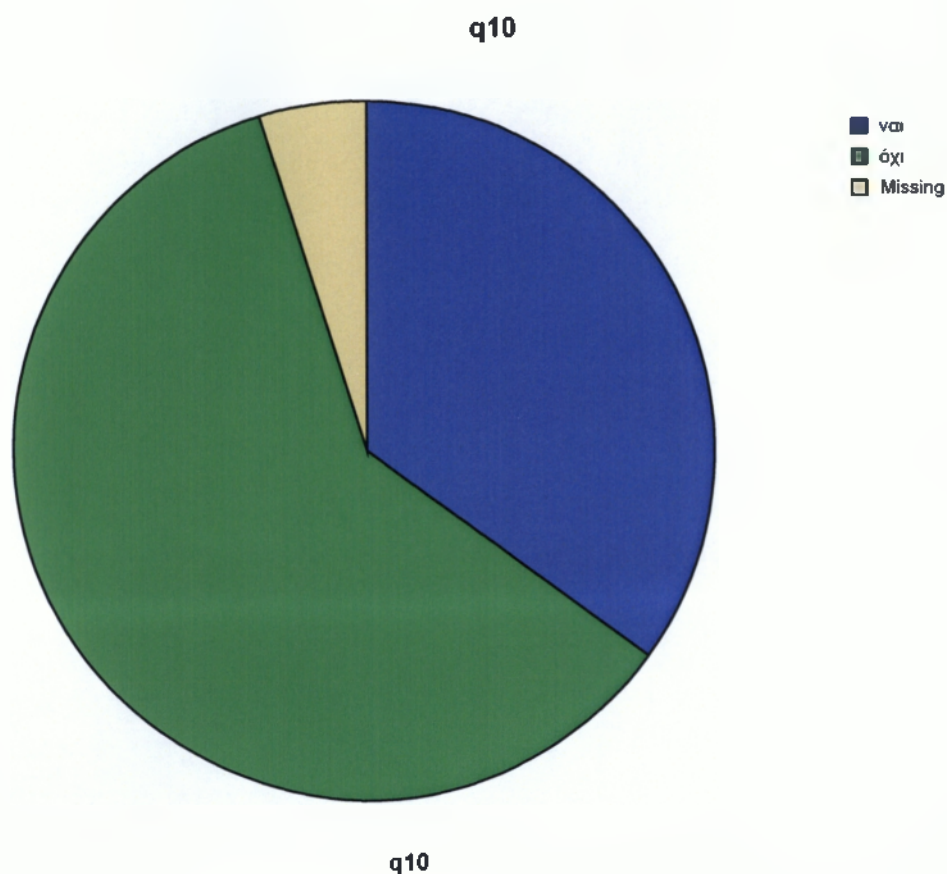
q9



		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	7	35,0	38,9	38,9
	όχι	11	55,0	61,1	100,0
	Total	18	90,0	100,0	
Missing	System	2	10,0		
Total		20	100,0		

Ο αριθμός των αιρετών των διαφόρων συμβουλίων δεν ορίζεται μέσα από τις πρέπουσες διαδικασίες. Αυτό συμβαίνει γιατί το κόμμα που έχει την κεντρική εξουσία καθορίζει και ποιοι αιρετοί θα μπουν σε κάποιες θέσεις. Επιπλέον, πολλοί αιρετοί από τους Καποδιστριακούς Δήμους – έχοντας θέσεις των Προέδρων των τοπικών Συμβουλίων προσπαθούν να μετακινηθούν στα κεντρικά Δημοτικά Συμβούλια, διότι θεωρούν απαξιωμένο, έτσι όπως έχει καταστήσει, το θεσμό του τοπικού Συμβούλου και του Προέδρου του τοπικού Συμβουλίου.

10. Συμφωνείτε με το σύστημα κατανομής εδρών; Σχολιάστε την απάντησή σας.



		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	7	35,0	36,8	36,8
	όχι	12	60,0	63,2	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Missing	System	1	5,0		
Total		20	100,0		

Το ισχύον εκλογικό σύστημα, που εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στις Βουλευτικές Εκλογές του 1996, μπορούμε να πούμε ότι προσομοιάζει με το σύστημα της Απλής Αναλογικής. Το σύστημα αυτό θεωρείται πιο αντιπροσωπευτικό, γιατί εκφράζει την πραγματική βούληση του εκλογικού σώματος. Είναι πιο αναλογικό και πιο δημοκρατικό από το εκλογικό σύστημα

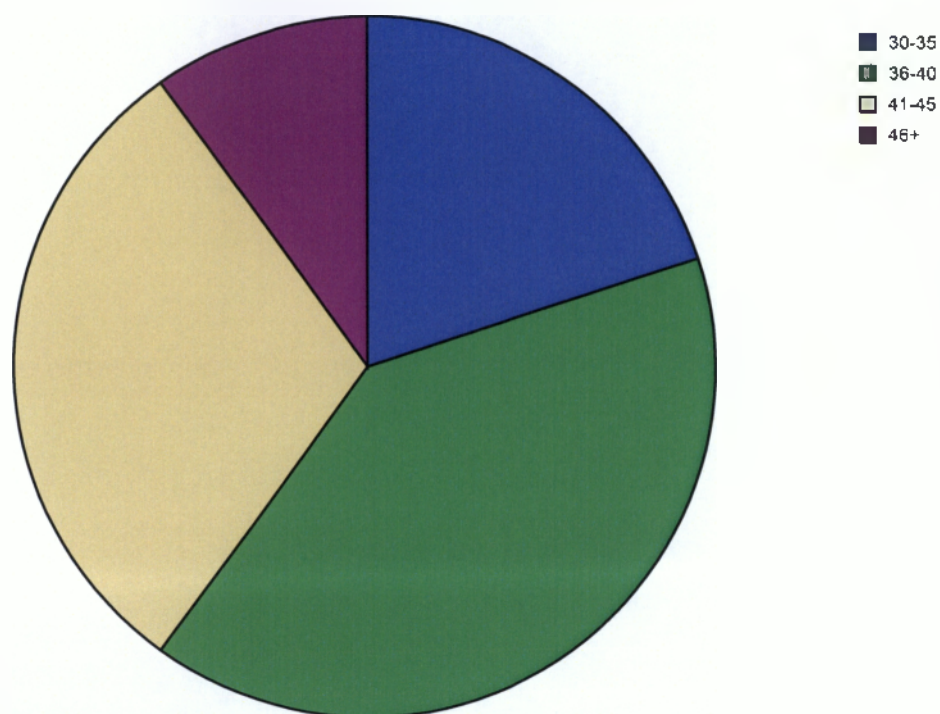
της Ενισχυμένης Αναλογικής, που εφαρμόστηκε στις Βουλευτικές Εκλογές του 1981, του 1985 και του 1991. Με βάση το ισχύον Σύστημα κάθε Κόμμα αντιπροσωπεύεται στη Βουλή των Αντιπροσώπων με βάση την πραγματική εκλογική δύναμή του.

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων δε συμφωνεί με το σύστημα κατανομής εδρών.

Στις παθογένειες του πολιτικού μας συστήματος καταγράφονται και οι αδυναμίες του εκλογικού συστήματος και ιδιαίτερα οι πολυεδρικές περιφέρειες και η σταυροδοσία. Το πλειοψηφικό σε μονοεδρικές περιφέρειες, απαντά στο μεγάλο και κρίσιμο θέμα της ενδοκομματικής «αλληλοσφαγής». Πρόβλημα πολιτικής και ηθικής τάξης οι συγκρούσεις ανάμεσα στους υποψήφιους του ίδιου συνδυασμού κάθε περιφέρειας. Η εχθρότητα που αναπτύσσεται, υπονομεύει την κομματική συνοχή και ευτελίζει το λειτούργημα της πολιτικής. Υπάρχει μια σκληρή αντιπαράθεση μεταξύ των υποψηφίων του ίδιου κόμματος σε προσωπική βάση και όχι μεταξύ των αντιπάλων σε πολιτική βάση.

3.3. ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΠΟΛΙΤΕΣ

B1

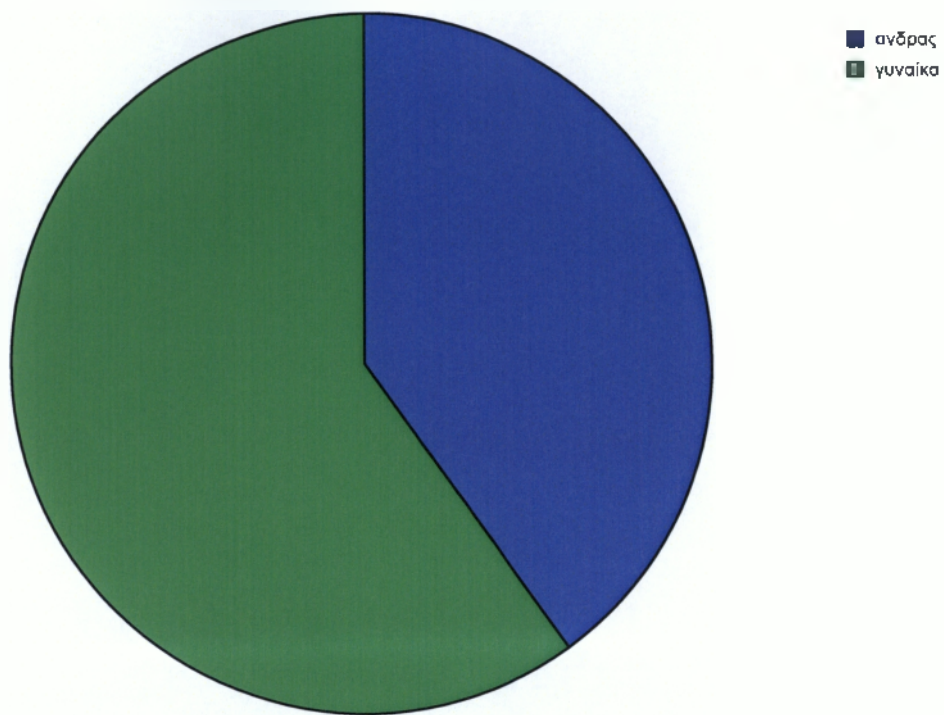


B1

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	30-35	4	20,0	20,0	20,0
	36-40	8	40,0	40,0	60,0
	41-45	6	30,0	30,0	90,0
	46+	2	10,0	10,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων είναι 36-40 ετών και μεγάλο ποσοστό είναι 41-45 ετών.

B2

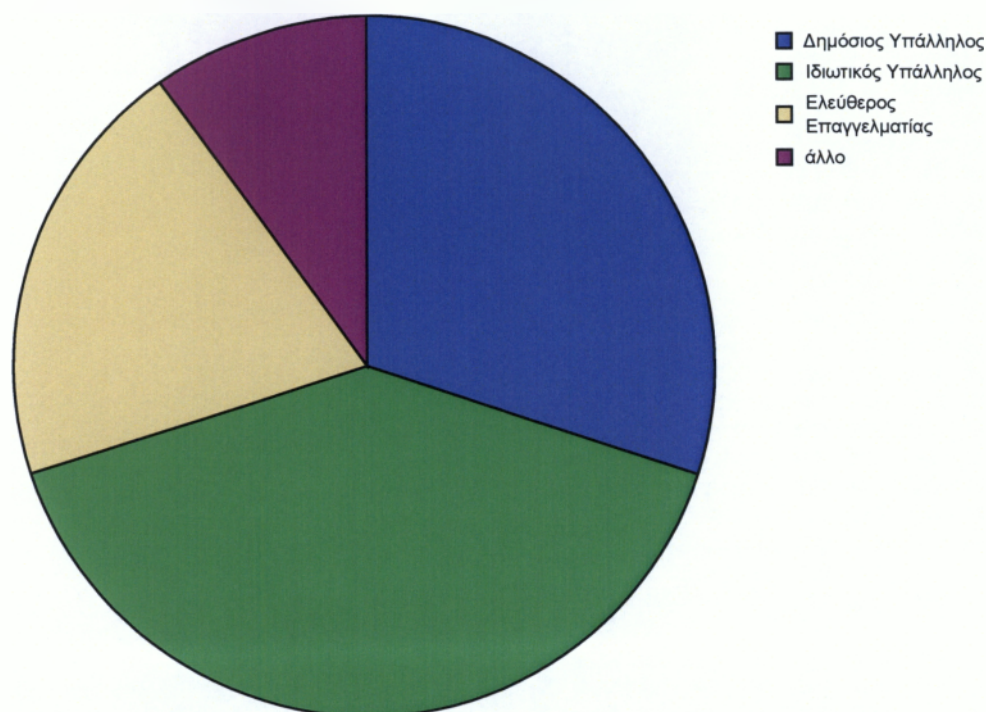


B2

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	άνδρας	8	40,0	40,0	40,0
	γυναίκα	12	60,0	60,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων είναι γυναίκες.

B3

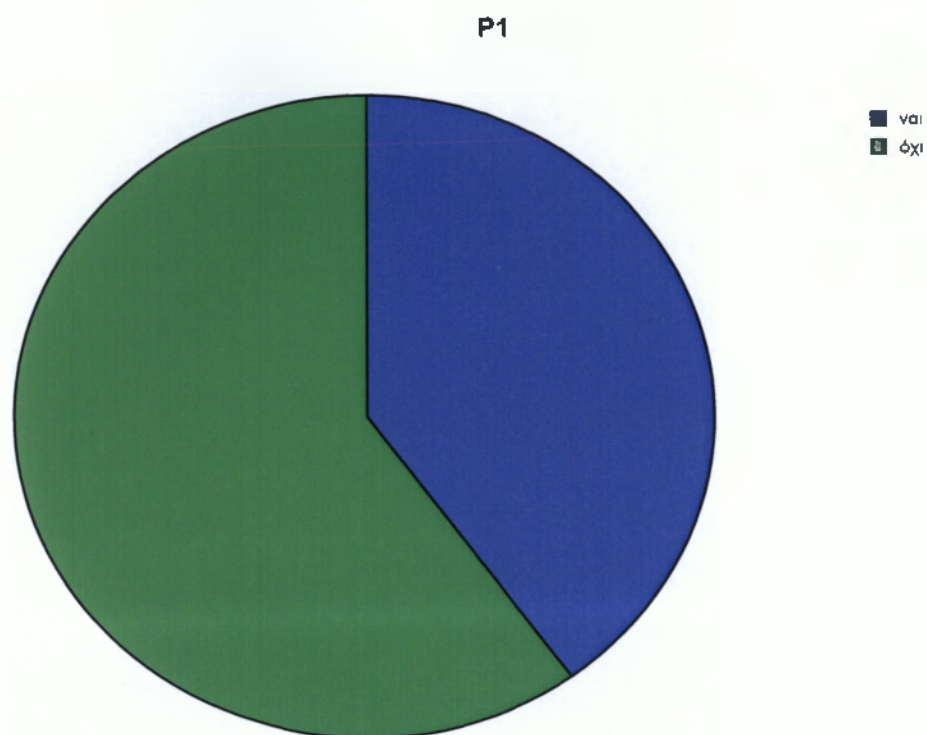


B3

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Δημόσιος Υπάλληλος	6	30,0	30,0	30,0
	Ιδιωτικός Υπάλληλος	8	40,0	40,0	70,0
	Ελεύθερος Επαγγελματίας	4	20,0	20,0	90,0
	άλλο	2	10,0	10,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων είναι ιδιωτικοί υπάλληλοι, και υπάρχει ένα μεγάλο ποσοστό που είναι δημόσιοι υπάλληλοι.

1. Χαρακτηρίζετε ως αποτελεσματικό το υπάρχον εκλογικό σύστημα ανάδειξης δημοτικών και κοινοτικών αρχών;

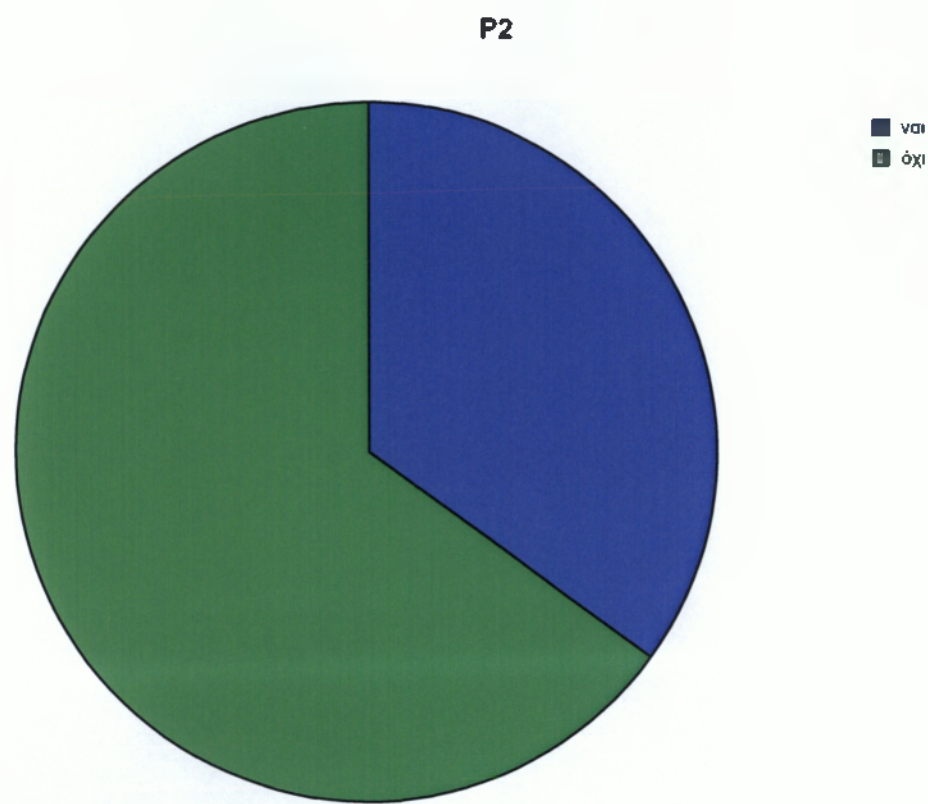


P1

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ναι	8	40,0	40,0	40,0
όχι	12	60,0	60,0	100,0
Total	20	100,0	100,0	

Το 60% του δείγματος δε χαρακτηρίζει ως αποτελεσματικό το υπάρχον εκλογικό σύστημα ανάδειξης δημοτικών και κοινοτικών αρχών.

2.Θεωρείται δίκαιο τον υπάρχον διαχωρισμό δήμων και κοινοτήτων;

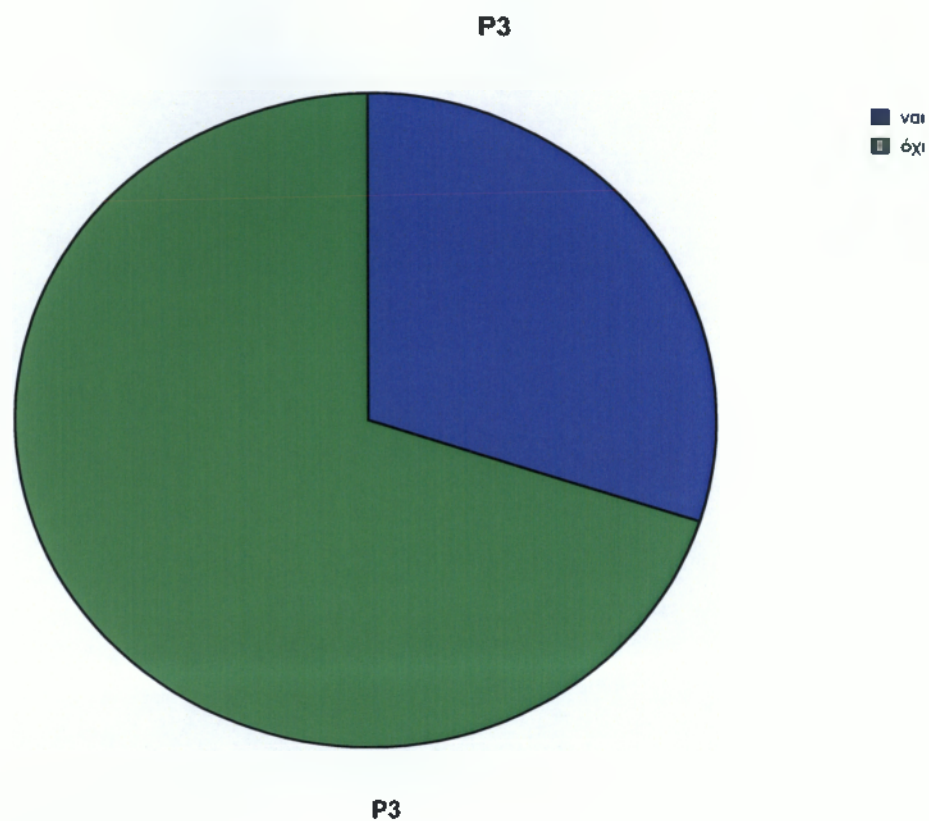


P2

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ναι	7	35,0	35,0	35,0
όχι	13	65,0	65,0	100,0
Total	20	100,0	100,0	

Το 65% του δείγματος δε θεωρεί δίκαιο τον υπάρχον διαχωρισμό δήμων και κοινοτήτων.

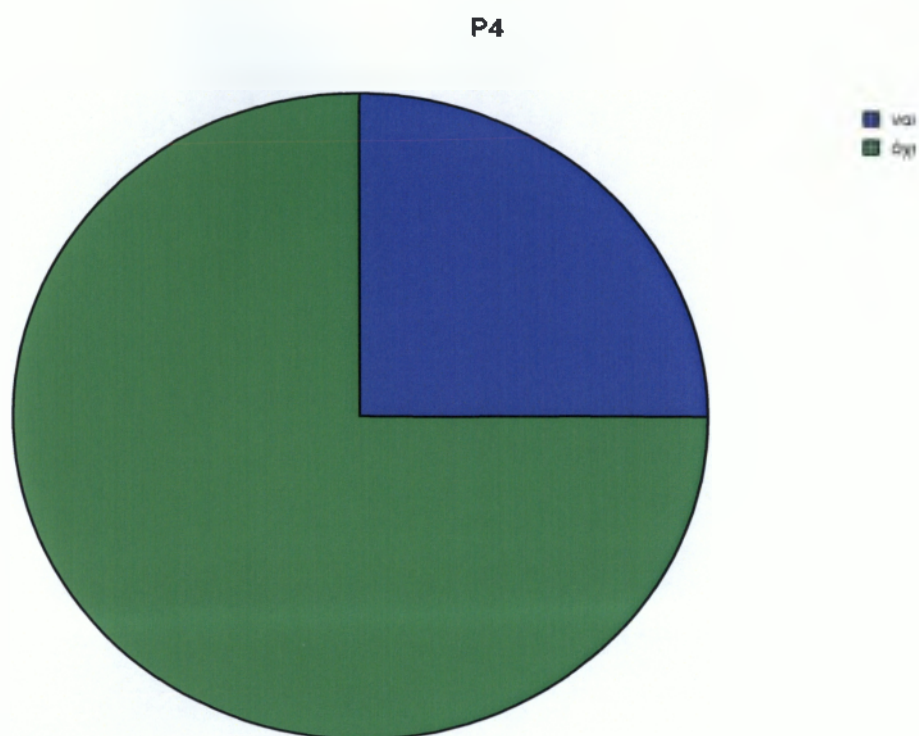
3. Θεωρείται δίκαια τη κατανομή εδρών ανά δήμο;



		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	6	30,0	30,0	30,0
	όχι	14	70,0	70,0	100,0
Total		20	100,0	100,0	

Το 70% του δείγματος δε θεωρεί δίκαια τη κατανομή εδρών ανά δήμο.

4. Μείνατε ικανοποιημένοι από τις πρόσφατες εκλογές για την ανάδειξη δημοτικών και κοινοτικών αρχών;

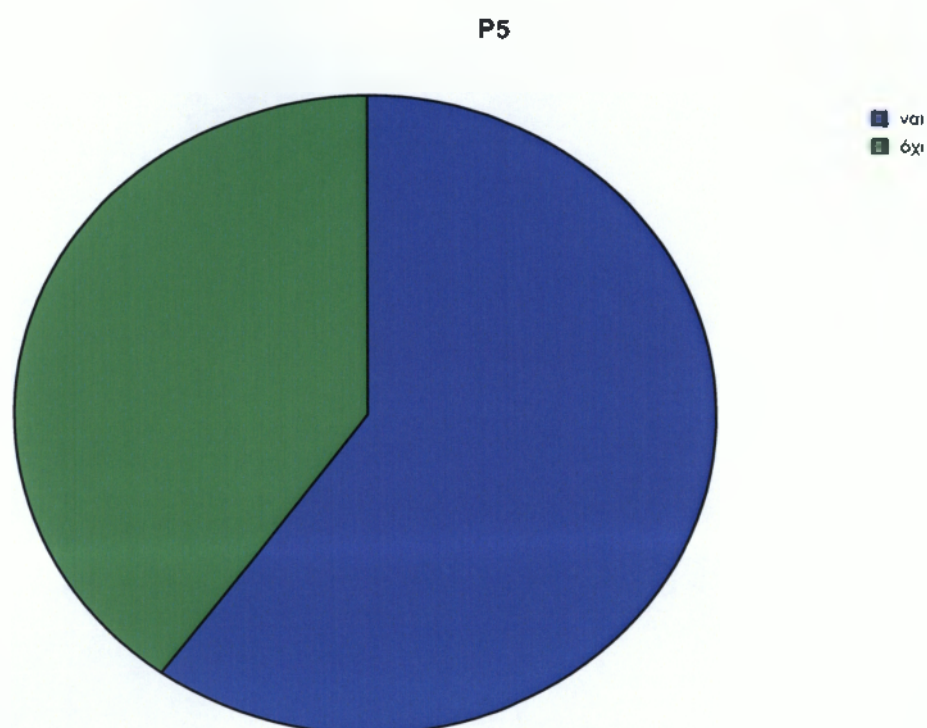


P4

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	5	25,0	25,0	25,0
	όχι	15	75,0	75,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Το 75% δεν έμεινε ικανοποιημένο από τις πρόσφατες εκλογές για την ανάδειξη δημοτικών και κοινοτικών αρχών.

5. Ψηφίσατε στις τελευταίες εκλογές για την ανάδειξη κοινοτικών και δημοτικών αρχών;



P5

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ναι	12	60,0	60,0	60,0
όχι	8	40,0	40,0	100,0
Total	20	100,0	100,0	

Το 60% ψήφισε στις τελευταίες εκλογές για την ανάδειξη κοινοτικών και δημοτικών αρχών.

5Α. Αν ναι γιατί;

Τα αίτια συμμετοχής στις τελευταίες εκλογές για την ανάδειξη κοινοτικών και δημοτικών αρχών είναι η επιθυμία των πολιτών να εκλέξουν το Δημοτικό Συμβούλιο το οποίο θα ασχολείται με τα τοπικά θέματα όπως την ύδρευση και την αποχέτευση, τα νεκροταφεία, τη σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου για καθαριότητα, την συντήρηση του δικτύου ηλεκτροφωτισμού κοινόχρηστων χώρων, τα νεκροταφεία, αλλά και θέματα προϋπολογισμού εξόδων και τα χρηματικά εντάλματα πληρωμής. Δηλαδή, ψήφισαν καθώς πιστεύουν ότι η τοπική κοινωνία τους ανήκει και θέλουν να τη διαμορφώσουν, σε σχέση με τις ανάγκες τους και τις αρχές τους.

5Β. Αν όχι γιατί;

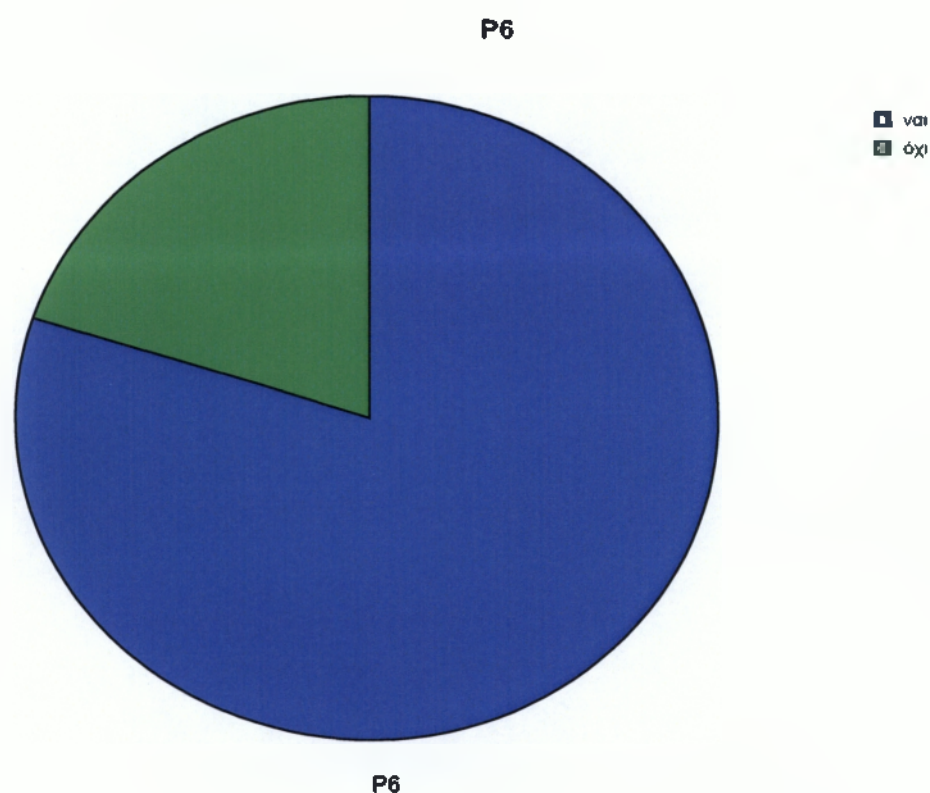
Όσοι δε ψήφισαν πιστεύουν ότι με το υπάρχον εκλογικό σύστημα είναι αδύναμη η εκπροσώπηση της αντιπολίτευσης στα δημοτικά συμβούλια και υπάρχει παράλληλα έλλειμμα συστηματοποιημένων διαδικασιών ενημέρωσης και ελέγχου με συνέπεια την υποβάθμιση του εξισορροπητικού και ελεγκτικού της ρόλου. Επιπλέον, υποστηρίζουν ότι υπάρχει συμφόρηση του δημοτικού συμβουλίου, ιδίως στις μεγάλες πόλεις, επειδή συγκεντρώνει εκ του νόμου μια σειρά από εκτελεστικές αρμοδιότητες (λ.χ. αδειοδοτήσεις κάθε είδους) με αποτέλεσμα να υποβαθμίζεται ο ρόλος του ως οργάνου ελέγχου και διαβούλευσης.

Παράλληλα, δεν υπάρχει θεσμική αναγνώριση των δημοτικών παρατάξεων με αποτέλεσμα να μην ευνοείται η διαφάνεια, η ανάπτυξη θεσμικής μνήμης και η συνέχεια προς όφελος διαπροσωπικών, συχνά προσωρινών και ευκαιριακών σχέσεων και δικτύων. Είναι επίσης, περιορισμένος ρόλος της δημαρχιακής επιτροπής και κατακερματισμένη η δράση των αντιδημάρχων. Υπάρχει απουσία ενός ισχυρού συλλογικού εκτελεστικού οργάνου που από τη μια πλευρά να συντονίζει τις δράσεις του δήμου σε επιμέρους τομείς και από την άλλη να επικουρεί τον –συνήθως υπερφορτωμένο– δήμαρχο.

Τέλος, η δομή της πολιτικής ηγεσίας του δήμου δεν αντιστοιχεί, θεσμικά, στις διοικητικές δομές του δήμου, ενώ η λειτουργία πληθώρας θυγατρικών φορέων (επιχειρήσεων, νπδδ) επιτείνει το πρόβλημα. Ούτε οι αντιδήμαρχοι, ούτε η

δημαρχιακή επιτροπή, ούτε οι επιτροπές του δημοτικού συμβουλίου έχουν εκ του νόμου αρμοδιότητες ή έστω πλαίσιο αρμοδιοτήτων που αναφέρεται σε συγκεκριμένες διοικητικές δομές. Η εν λόγω αναντιστοιχία συχνά καλύπτεται από ad hoc άτυπα δίκτυα και διαπροσωπικές σχέσεις που χαρακτηρίζονται από αδιαφάνεια και έλλειψη λογοδοσίας.

6.Πιστεύετε ότι το σύνολο των μελών των διοικητικών συμβουλίων θα πρέπει να είναι αιρετά;

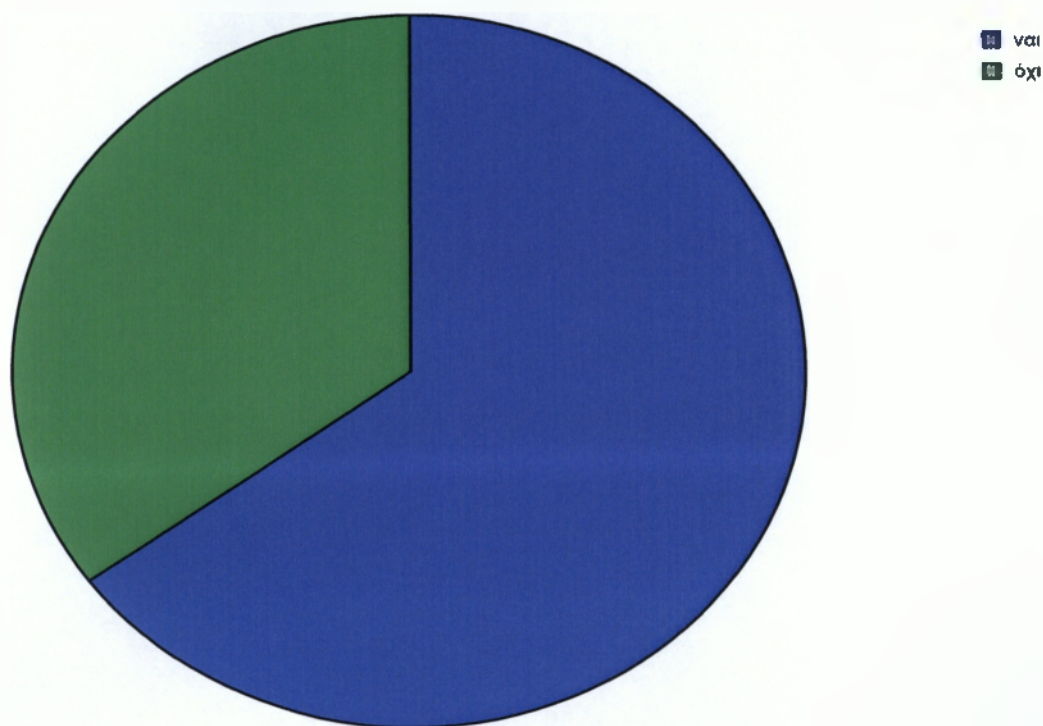


	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ναι	16	80,0	80,0	80,0
όχι	4	20,0	20,0	100,0
Total	20	100,0	100,0	

Το 80% των πολιτών που απάντησαν θεωρούν ότι το σύνολο των μελών των διοικητικών συμβουλίων θα πρέπει να είναι αιρετά.

7. Πιστεύεται ότι η εκλογή των μελών των διοικητικών συμβουλίων στο σύνολο τους θα προσδώσει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης;

P7

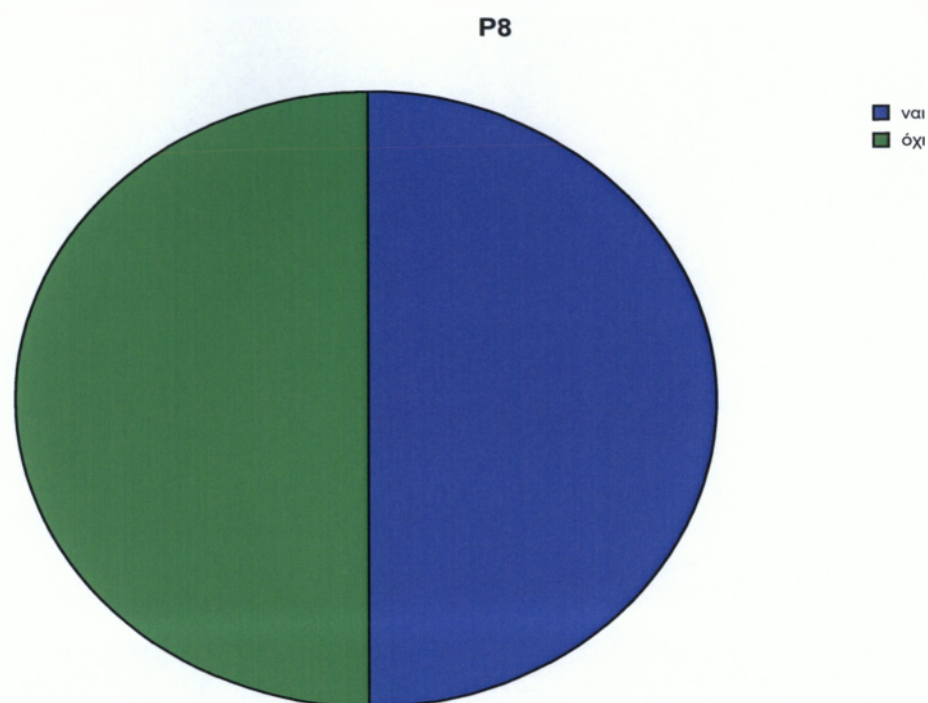


P7

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid ναι	13	65,0	65,0	65,0
όχι	7	35,0	35,0	100,0
Total	20	100,0	100,0	

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων πιστεύει ότι η εκλογή των μελών των διοικητικών συμβουλίων στο σύνολο τους θα προσδώσει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης.

8.Τα άτομα τα οποία πλαισιώνουν το αιρετό σώμα ψηφίζονται μέσα από κατάλληλες διαδικασίες;



P8

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	ναι	10	50,0	50,0	50,0
	όχι	10	50,0	50,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

Οι απόψεις δίστανται ως προς το εάν και κατά πόσο τα οποία πλαισιώνουν το αιρετό σώμα ψηφίζονται μέσα από κατάλληλες διαδικασίες.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων πιστεύουν ότι τα μέλη θα πρέπει να είναι αιρετά, ώστε να εκλέγονται δημοκρατικά και να υπάρχει ουσιαστική δημοκρατική αποδοχή τους από τους πολίτες. Με την αιρετότητα διασφαλίζεται η διαδικασία εγγυημένης αντιπροσώπευσης και επιτρέπεται η έκφραση των διαφορετικών φωνών και απόψεων. Παράλληλα με την αιρετότητα αποτρέπεται η παραπέρα συγκεντροποίηση της τοπικής εξουσίας σε μία ελεγχόμενη παράταξη, αλλά υπάρχει πολυφωνία και πλουραρισμός απόψεων.

Με την υιοθέτηση του γερμανικού μοντέλου, στις μεγάλες εκλογικές περιφέρειες της Ελλάδας, η αναγνωρισιμότητα είναι το παν. Ακόμη και σε νομούς της επαρχίας όπως είναι η Αιτωλοακαρνανία, για να έχει τύχη ένας υποψήφιος πρέπει να έχει "πρόσβαση" σε τηλεοπτικό χρόνο, σε πρωτοσέλιδα εφημερίδων κλπ ώστε να τον μάθουν όλοι οι ψηφοφόροι του νομού μαζί με τους ετεροδημότες. Τέτοια "πρόσβαση" δημιουργεί εξαρτήσεις από τους ιδιοκτήτες των Μ.Μ.Ε.

Τέλος, με το νέο γερμανικό μοντέλο πολλές τοπικές κοινωνίες που μένουν χωρίς εκπροσώπηση, όπως χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Ναυπακτία των 31.118 ψηφοφόρων, η οποία "παραδοσιακά" δεν εκλέγει Βουλευτή, γιατί οι υποψήφιοί της δεν έχουν "πρόσβαση" στη δεξαμενή των 49.000 ψηφοφόρων του Αγρινίου που παραδοσιακά "ακολουθούνται" από τους ψηφοφόρους του Ξηρομέρου και του Βάλτου στις επιλογές τους, θα μπορεί να εκλέγει.

Η εκλογή των μελών των συμβουλίων στο σύνολο τους θα προσδώσει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης. Με την εκλογή των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων διευρύνεται ο ρόλος του δήμου στο πλαίσιο μιας προσπάθειας για την αναβάθμιση της θέσης της πόλης και την αισθητή βελτίωση της ζωής των κατοίκων. Επιπλέον, τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου έχουν τη δυνατότητα για κατά συνείδηση γνώμη και ψήφο κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και μάλιστα χωρίς περιορισμό. Παράλληλα, τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου αναγνωρίζουν

την αποστολή τους ως δημόσιου λειτούργημα, που αποτελεί ταυτόχρονα δικαίωμα και υποχρέωση και το οποίο έχει ως σκοπό την διασφάλιση της απρόσκοπτης εκπλήρωσης της λαϊκής εντολής - αντιπροσωπευτική αρχή που θεμελιώνεται στο άρθρο 60 Συντάγματος.

Το εκλογικό σύστημα σε σχέση με τον καθορισμό των αιρετών δε λειτουργεί σωστά. Η μη σωστή λειτουργία οφείλεται στα οργανωμένα συμφέροντα, στο πολιτικό χρήμα, στη διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας, το ζήτημα του ανώτατου ορίου θητείας όλων όσων ασκούν αιρετή διοίκηση.

Τα άτομα τα οποία πλαισιώνουν το αιρετό σώμα δεν ψηφίζονται μέσα από κατάλληλες διαδικασίες. Αλλά, συνήθως ψηφίζονται όσοι έχουν διαθέσει πολλά χρήματα σε προεκλογική εκστρατεία. Δεν υπάρχει διαφάνεια στο υπάρχον σύστημα σε σχέση με το προεκλογικό αγώνα. Αυτό σχετίζεται με την επικοινωνιακή στρατηγική των κομμάτων.

Το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο, δεν εγγυάται την ισονομία μεταξύ των υποψηφίων και τον έλεγχο των οικονομικών συναλλαγών τους. Δηλαδή δε διασφαλίζεται η λαϊκή κυριαρχία όπως αυτή διασφαλίζεται από το άρθρο 1 του Συντάγματος, που πρεσβεύει την ευνομία και την ισονομία, που λειτουργεί θεσμικά με αιρετά όργανα και που απευθύνεται σε συνειδητούς πολίτες. Παράλληλα δεν ελέγχονται τα οικονομικά τους υπάρχει διαπλοκή και διαφθορά, αναξιοκρατία και νεποτισμός.

Ο ορισμός του πληθυσμού των Ο.Τ.Α. που συμμετέχει στις εκλογές, δεν καθορίζεται με αντικειμενικά κριτήρια.

Ο αριθμός των αιρετών των διαφόρων συμβουλίων δεν ορίζεται μέσα από τις πρέπουσες διαδικασίες. Αυτό συμβαίνει γιατί το κόμμα που έχει την κεντρική εξουσία καθορίζει και ποιοι αιρετοί θα μπουν σε κάποιες θέσεις. Επιπλέον, πολλοί αιρετοί προσπαθούν να μετακινηθούν στα κεντρικά Δημοτικά Συμβούλια, διότι θεωρούν απαξιωμένο, έτσι όπως έχει καταντήσει, το θεσμό του τοπικού Συμβούλου και του Προέδρου του τοπικού Συμβουλίου.

Το ισχύον εκλογικό σύστημα, προσομοιάζει με το σύστημα της Απλής Αναλογικής. Το σύστημα αυτό θεωρείται πιο αντιπροσωπευτικό, γιατί εκφράζει την πραγματική βούληση του εκλογικού σώματος. Με βάση το

ισχύον Σύστημα κάθε Κόμμα αντιπροσωπεύεται στη Βουλή των Αντιπροσώπων με βάση την πραγματική εκλογική δύναμή του.

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων δε συμφωνεί με το σύστημα κατανομής εδρών Στις παθογένειες του πολιτικού μας συστήματος καταγράφονται και οι αδυναμίες του εκλογικού συστήματος και ιδιαίτερα οι πολυεδρικές περιφέρειες και η σταυροδοσία. Παράλληλα, υπάρχει πρόβλημα πολιτικής και ηθικής τάξης οι συγκρούσεις ανάμεσα στους υποψήφιους του ίδιου συνδυασμού κάθε περιφέρειας. Η εχθρότητα που αναπτύσσεται, υπονομεύει την κομματική συνοχή και ευτελίζει το λειτούργημα της πολιτικής. Υπάρχει μια σκληρή αντιπαράθεση μεταξύ των υποψηφίων του ίδιου κόμματος σε προσωπική βάση και όχι μεταξύ των αντιπάλων σε πολιτική βάση.

Η πλειοψηφία των πολιτών που απάντησαν στα ερωτηματολόγια είναι 36-40 ετών και μεγάλο ποσοστό είναι 41-45 ετών, ιδιωτικοί υπάλληλοι. Το 60% των πολιτών δε χαρακτηρίζει ως αποτελεσματικό το υπάρχον εκλογικό σύστημα ανάδειξης δημοτικών και κοινοτικών αρχών . Επιπλέον, δε θεωρεί δίκαιο τον υπάρχον διαχωρισμό δήμων και κοινοτήτων ούτε θεωρεί ότι είναι δίκαια η κατανομή εδρών ανά δήμο. Οι πολίτες δεν έμειναν ικανοποιημένοι από τις πρόσφατες εκλογές για την ανάδειξη δημοτικών και κοινοτικών αρχών, εάν και ψήφισαν στις τελευταίες εκλογές για την ανάδειξη κοινοτικών και δημοτικών αρχών.

Όσοι επέλεξαν να ψηφίσουν το έκαναν γιατί επιθυμούν να εκλέξουν το Δημοτικό Συμβουλίου το οποίο θα ασχολείται με τα τοπικά θέματα . Επιπλέον, πιστεύουν ότι η τοπική κοινωνία τους ανήκει και θέλουν να τη διαμορφώσουν, σε σχέση με τις ανάγκες τους και τις αρχές τους.

Όσοι δε ψήφισαν πιστεύουν ότι με το υπάρχον εκλογικό σύστημα είναι αδύναμη η εκπροσώπηση της αντιπολίτευσης στα δημοτικά συμβούλια και υπάρχει παράλληλα έλλειμμα συστηματοποιημένων διαδικασιών ενημέρωσης και ελέγχου με συνέπεια την υποβάθμιση του εξισορροπητικού και ελεγκτικού της ρόλου. Επιπλέον, όσοι δεν προσήλθαν στην ψηφοφορία υποστηρίζουν ότι υπάρχει συμφόρηση του δημοτικού συμβουλίου, ιδίως στις μεγάλες πόλεις, επειδή συγκεντρώνει εκ του νόμου μια σειρά από εκτελεστικές

αρμοδιότητες (λ.χ. αδειοδοτήσεις κάθε είδους) με αποτέλεσμα να υποβαθμίζεται ο ρόλος του ως οργάνου ελέγχου και διαβούλευσης.

Παράλληλα, οι μη συμμετέχοντες στην ψηφοφορία πιστεύουν ότι δεν υπάρχει θεσμική αναγνώριση των δημοτικών παρατάξεων με αποτέλεσμα να μην ευνοείται η διαφάνεια, η ανάπτυξη θεσμικής μνήμης και η συνέχεια προς όφελος διαπροσωπικών, συχνά προσωρινών και ευκαιριακών σχέσεων και δικτύων.

Επίσης, θεωρούν ότι είναι περιορισμένος ρόλος της δημορχιακής επιτροπής και κατακερματισμένη η δράση των αντιδημάρχων. Υπάρχει απουσία ενός ισχυρού συλλογικού εκτελεστικού οργάνου που από τη μια πλευρά να συντονίζει τις δράσεις του δήμου σε επιμέρους τομείς και από την άλλη να επικουρεί τον –συνήθως υπερφορτωμένο– δήμαρχο.

Τέλος, είναι αντίθετη με την ψηφοφορία γιατί η δομή της πολιτικής ηγεσίας του δήμου δεν αντιστοιχεί, θεσμικά, στις διοικητικές δομές του δήμου, ενώ η λειτουργία πληθώρας θυγατρικών φορέων επιτείνει το πρόβλημα. Ούτε οι αντιδήμαρχοι, ούτε η δημορχιακή επιτροπή, ούτε οι επιτροπές του δημοτικού συμβουλίου έχουν εκ του νόμου αρμοδιότητες ή έστω πλαίσιο αρμοδιοτήτων που αναφέρεται σε συγκεκριμένες διοικητικές δομές.

Σύμφωνα με τους πολίτες που απάντησαν το σύνολο των μελών των διοικητικών συμβουλίων θα πρέπει να είναι αιρετά. Επιπλέον, η εκλογή των μελών των διοικητικών συμβουλίων στο σύνολο τους θα προσδώσει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης. Τέλος, οι απόψεις δίστανται ως προς το εάν και κατά πόσο τα οποία πλαισιώνουν το αιρετό σώμα ψηφίζονται μέσα από κατάλληλες διαδικασίες.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Τα εκλογικά συστήματα ανάλογα με τον τρόπο κατανομής της εξουσίας είναι κεντρικά και περιφερειακά. Στα κεντρικά συστήματα η δημόσια διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του κράτους με δικά του όργανα.

Αντίθετα κατά το σύστημα της αποκέντρωσης η δημόσια διοίκηση ασκείται με περιφερειακά όργανα, που είναι τα διοικητικά όργανα που ασκούν αρμοδιότητες για ζητήματα που περιορίζονται στις διοικητικές περιφέρειες που εδρεύουν. Στην Ελλάδα το εκλογικό σύστημα είναι μερικώς αποκεντρωμένο και ασκείται η δημόσια διοίκηση από αιρετούς εκπροσώπους.

Στην παρούσα εργασία έγινε έρευνα στο δήμο Μοσχάτου και ερωτήθηκαν αιρετοί αντιπρόσωποι και απλοί πολίτες για το εκλογικό σύστημα. Όπως προέκυψε από την έρευνα τόσο οι πολίτες όσο και οι αιρετοί υποστηρίζουν ότι η αιρετότητα διασφαλίζει την εγγυημένη αντιπροσώπευση και επιτρέπει την έκφραση των διαφορετικών φωνών και απόψεων.

Επιπλέον, η εκλογή των μελών των διοικητικών συμβουλίων στο σύνολο τους προσδίδει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης. Όμως το υπάρχον εκλογικό σύστημα σε σχέση με τον καθορισμό των αιρετών δε λειτουργεί σωστά, καθώς υπάρχουν οργανωμένα συμφέροντα που το υποδαυλίζουν. Δηλαδή, δεν υπάρχει διαφάνεια στο υπάρχον σύστημα σε σχέση με το προεκλογικό αγώνα. Επιπλέον, το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο, δεν εγγυάται την ισονομία μεταξύ των υποψηφίων και τον έλεγχο των οικονομικών συναλλαγών τους.

Παράλληλα, υπάρχει πρόβλημα πολιτικής και ηθικής τάξης, γι' αυτό και πολλοί πολίτες δεν επέλεξαν να ψηφίσουν. Όσοι δε ψήφισαν πιστεύουν ότι με το υπάρχον εκλογικό σύστημα είναι αδύναμη η εκπροσώπηση της αντιπολίτευσης στα δημοτικά συμβούλια και υπάρχει παράλληλα έλλειμμα συστηματοποιημένων διαδικασιών ενημέρωσης και ελέγχου. Επίσης, είναι περιορισμένος ο ρόλος της δημαρχιακής επιτροπής και κατακερματισμένη η δράση των αντιδημάρχων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Christofilopoulou P., 1990, «Decentralisation in Post Dictatorial Greece», London School of Economics and Political Science
2. Dunleavy P., 1984, «The Limits to Local Government», Mac Millan
3. Hesse JI. & Sharpe L.J, 1991, «Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations», Baden-Baden
4. Page & Goldsmith, 1987, «Central and Local Government Relations», London: Sage
5. Pierson C, 1991, «Beyond the Welfare State?, The New Political Economy of Welfare», Cambridge: Polity Press
6. Wikipedia, 2009a, Δήμος Μοσχάτου, στο <http://el.wikipedia.org/wiki/%CE%9C%CE%BF%CF%83%CF%87%CE%A%CF%84%CE%BF>
7. Μπάρμπας Δ(2000),Θέσεις Κομμάτων για ΟΤΑ, Γραμματεία Τ.Α
8. Μπεσίλα, Βήκα, Ε., 2001, «Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός», Σάκκουλας
9. Πατπαγιάννη Π, 1990, «Η Αυτοδιοίκηση στην Ελεύθερη Ελλάδα», Νέα Σκέψη
10. Παυλόπουλος, Π., 1984, «Τοπικές Υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση», Σάκκουλας
11. Παυλόπουλος, Π., 2005, «Τοπική και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Νέα κοινωνική πλειοψηφία και εκλογικός νόμος», Ινστιτούτο Δημοκρατίας Κων/νος Καραμανλής
12. Χλέπα Ν.-Κ. , 1993, «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» ΤοΣ τομ. 19
13. Χριστοφιλόπουλος Δ., 1990, «Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός Προγραμματισμός», Σάκκουλας
14. Χριστοφιλοπούλου Ε., 1996, «Η Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Πολιτικό Σύστημα», ΕΠοΛΕ, τεύχος 7
15. Χριστοφιλοπούλου Ε., 1998, «Κατανομή των Λειτουργιών μεταξύ Κεντρικής Εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης» εκδόσεις Σάκκουλα

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΑΙΡΕΤΟΥΣ

Ηλικία

30-35

☐

35-40

☐

40-45

☐

45+

☐

Φύλλο

Γυναίκα

☐

Άντρες

☐

Χρόνια στη συγκεκριμένη Αρχή

1-2

☐

2-4

☐

4-6

☐

6+

☐

1. Πιστεύετε ότι το σύνολο των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων θα πρέπει να είναι αιρετά; Σχολιάστε την Απάντησή σας.

--

2. Πιστεύετε ότι το εκλογικό σύστημα θα πρέπει να κινηθεί προς το γερμανικό μοντέλο; Σχολιάστε την Απάντησή σας.

--

3. Πιστεύετε ότι εκλογή των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων στο σύνολο τους θα προσδώσει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης; Σχολιάστε την απάντησή σας.

4. Θεωρείτε ότι το εκλογικό σύστημα σε σχέση με το καθορισμό των αιρετών λειτουργεί σωστά; Σχολιάστε την απάντησή σας.

5. Τα άτομα τα οποία πλαισιώνουν το αιρετό σώμα ψηφίζονται μέσα από κατάλληλες διαδικασίες; Τι θα προτείνατε ν' αλλάξει;

6. Θεωρείτε ότι υπάρχει διαφάνεια στο υπάρχον σύστημα σε σχέση με το προεκλογικό αγώνα;

7. Το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο, εγγυάται την ισονομία μεταξύ των υποψηφίων και τον έλεγχο των οικονομικών συναλλαγών τους;

8. Ο ορισμός του πληθυσμού των Ο.Τ.Α. που συμμετέχει στις εκλογές, καθορίζεται με αντικειμενικά κριτήρια;

9. Θεωρείτε ότι ο αριθμός των αιρετών των διαφόρων συμβουλίων ορίζεται μέσα από τις πρέπουσες διαδικασίες; Σχολιάστε την απάντησή σας.

10. Συμφωνείτε με το σύστημα κατανομής εδρών; Σχολιάστε την απάντησή σας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΠΟΛΙΤΕΣ

Ηλικία

30-35

☐

35-40

☐

40-45

☐

45+

☐

Φύλλο

Γυναίκα

☐

Άντρες

☐

Επάγγελμα

Δημόσιος Υπάλληλος

☐

Ιδιωτικός Υπάλληλος

☐

Ελεύθερος Επαγγελματίας

☐

1. Χαρακτηρίζετε ως αποτελεσματικό το υπάρχον εκλογικό σύστημα ανάδειξης δημοτικών και κοινοτικών αρχών;

ΝΑΙ

☐

ΟΧΙ

☐

2. Θεωρείται δίκαιο τον υπάρχον διαχωρισμό δήμων και κοινοτήτων;

ΝΑΙ

☐

ΟΧΙ

☐

3. Θεωρείται δίκαια τη κατανομή εδρών ανά δήμο;

ΝΑΙ

☐

ΟΧΙ

☐

4. Μείνате ικανοποιημένοι από τις πρόσφατες εκλογές για την ανάδειξη δημοτικών και κοινοτικών αρχών;

ΝΑΙ

☐

ΟΧΙ

☐

5. Ψηφίσατε στις τελευταίες εκλογές για την ανάδειξη κοινοτικών και δημοτικών αρχών;

ΝΑΙ

☐

ΟΧΙ

☐

5Α. Αν Ναι Γιατί;

5Β. Αν Όχι Γιατί;

6. Πιστεύετε ότι το σύνολο των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων θα πρέπει να είναι αιρετά;

ΝΑΙ ☐

ΟΧΙ ☐

7. Πιστεύεται ότι η εκλογή των μελών των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων στο σύνολο τους θα προσδώσει διαφάνεια στη διαδικασία της εκλογής και τοποθέτησης;

ΝΑΙ ☐

ΟΧΙ ☐

8. Τα άτομα τα οποία πλαισιώνουν το αιρετό σώμα ψηφίζονται μέσα από κατάλληλες διαδικασίες;

ΝΑΙ ☐

ΟΧΙ ☐