

ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΣΑΠΙΔΗΣ

**Ο Β΄ ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, ΣΤΗΝ ΓΑΛΛΙΑ
ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΔΑΝΙΑ**

ΝΑΟΥΣΑ 2001

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ Ο Β΄ ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

1.1 Ιστορική αναδρομή της Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης	7
---	---

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΟΡΓΑΝΑ – ΕΚΛΟΓΗ

2.1 Εισαγωγή	11
2.2 Όργανα απλών Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	12
2.3 Όργανα ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	13

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΟΡΓΑΝΩΝ

3.1 Εισαγωγή	15
3.2 Αρμοδιότητες Νομαρχιακού Συμβουλίου	16
3.3 Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Επιτροπής	17
3.4 Αρμοδιότητες Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής	17
3.5 Αρμοδιότητες Νομάρχη	18
3.6 Αρμοδιότητες Βοηθού Νομάρχη	18
3.7 Αρμοδιότητες Τριμελούς Επιτροπής των ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	18

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

4.1 Εισαγωγή	20
4.2 Μηχανισμοί εποπτείας	21
4.3 Διοικητικός έλεγχος	23
4.4 Δικαστικός έλεγχος	23

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ – ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ

5.1 Εισαγωγή	26
--------------------	----

5.2 Οργανισμός υπηρεσιών	26
5.3 Προσωπικό	27

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 ΕΣΟΔΑ

6.1 Εισαγωγή	30
6.2 Τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης	31
6.3 Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων	35

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 ΚΡΙΤΙΚΗ

7.1 Κριτική προσέγγιση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης	36
--	----

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ Ο Β' ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΓΑΛΛΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

8.1 Ιστορική αναδρομή των Departments	42
---	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9 ΟΡΓΑΝΑ – ΕΚΛΟΓΗ

9.1 Όργανα των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού στην Γαλλία	44
---	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΟΡΓΑΝΩΝ

10.1 Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Γαλλία	46
10.2 Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Επιτροπής	47

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11 ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

11.1 Εποπτεία επί των πράξεων των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.	48
--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

12.1 Οργάνωση των υπηρεσιών των Departments..... 49

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 13
ΕΣΟΔΑ ΤΩΝ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΩΝ Ο.Τ.Α.

13.1 Πηγές εσόδων 51
13.2 Οι άμεσοι πόροι 52
13.3 Κρατικές επιχορηγήσεις 54

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 14
ΚΡΙΤΙΚΗ

14.1 Κριτική προσέγγιση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Γαλλία 56

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ
Ο Β΄ ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΔΑΝΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 15
ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

15.1 Ιστορική αναδρομή των Counties 60

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 16
ΟΡΓΑΝΑ – ΕΚΛΟΓΗ

16.1 Τα όργανα της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην Δανία 62

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 17
ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΟΡΓΑΝΩΝ

17.1 Αρμοδιότητες των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Δανία 67

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 18
ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

18.1 Εποπτεία των πράξεων της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην Δανία 70

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 19
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

19.1 Οργάνωση υπηρεσιών των Counties	71
--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 20
ΕΣΟΔΑ

20.1 Τα έσοδα των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Δανία	73
--	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 21
ΚΡΙΤΙΚΗ

21.1 Κριτική προσέγγιση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Δανία	74
--	----

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ
Ο Β΄ ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ
ΤΡΙΩΝ ΧΩΡΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 22
ΕΠΙΛΟΓΟΣ

22.1 Συμπεράσματα κατά την ανάλυση του δευτεροβάθμιου Ο.Τ.Α.	77
22.2 Συμπεράσματα όσον αφορά την ιστορική εξέλιξη της Ν.Α.	78
22.3 Συμπεράσματα όσον αφορά την διοικητική οργάνωση του θεσμού	79
22.4 Συμπεράσματα όσον αφορά τις αρμοδιότητες της Ν.Α.	81
22.5 Συμπεράσματα όσον αφορά τον τρόπο και τον βαθμό άσκησης εποπτείας επί της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης	82
22.6 Συμπεράσματα όσον αφορά την εσωτερική διοικητική δομή της Ν.Α.	83
22.7 Συμπεράσματα όσον αφορά την οικονομική αυτοτέλεια του θεσμού	84

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	86
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	95

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Ο Β' ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ :

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ



Κεφάλαιο 1

Ιστορική αναδρομή

1.1. Ιστορική αναδρομή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης



Για να φθάσει η Ελλάδα στο σημερινό διοικητικό σύστημα με τα τέσσερα (4) επίπεδα Διοίκησης (Υπουργεία – Περιφέρειες - Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις - Ο.Τ.Α.) χρειάστηκαν προσπάθειες δυο σχεδόν αιώνων που αρχίζουν από 1833 μέχρι σήμερα, με τη λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Επομένως, τα διάφορα συμβάντα που συμβάλλανε στην μετατροπή της νομαρχιακής διοίκησης σε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση καταγράφονται στις εξής χρονικές περιόδους :

- 1833** : Κατά το πρώτο διάταγμα της αντιβασιλείας 3 Απριλίου 1833 διαιρείται η επικράτεια της χώρας σε νομούς, κατά το Γαλλικό διοικητικό πρότυπο¹.
- 1836 έως 1842** : Οι νομαρχίες αντικαταστάθηκαν² από τις διοικήσεις και τις υποδιοικήσεις, χωρίς να καταργηθεί η εσωτερική οριοθέτηση του κράτους σε νομούς. Επομένως κυριαρχεί το συγκεντρωτικό σύστημα κατά αγόρευση της εποχής και επιλογής της ολιγαρχικής αρχοντείας και των φαναριωτών.
- 1843 έως 1844** : Πριν ακόμη συνέλθει η Συντακτική Εθνική Συνέλευση το διοικητικό συγκεντρωτικό σύστημα του 1836 έχει καταρεύσει.
- 1845** : Στην εισηγητική έκθεση του Ν. ΚΕ/1845 παρατηρούμε την επανεισαγωγή του νομαρχιακού συστήματος.
- 1887** : Σύμφωνα με τον Ν. ΑΦΝΣΤ/1887 για πρώτη φορά³ χαρακτηρίστηκε ο νομός ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και θεσπίστηκε η δευτεροβάθμια νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με αιρετό νομαρχιακό συμβούλιο (ενώ ο νομάρχης διατηρήθηκε ως αποκεντρωμένο κρατικό όργανο στο νομό οριζόμενο από την κυβέρνηση).
- 1891** : Με τον Ν. ΑΩΟΧ/1-1-1891 καταργείται ο θεσμός του νομαρχιακού συμβουλίου και επαναφέρεται η επαρχιακή διοίκηση με το αιτιολογικό ότι

¹ Ολόκληρη η γαλλική επικράτεια υποδιαιρέθηκε σε Νομούς (Departments) λειτουργικού μεγέθους.

² Ορθότερο θα ήταν ο όρος «υποδιαιρέθηκαν» ή «κατακερματίστηκαν», διότι οι 30 διοικήσεις ήταν στενότερες διοικητικές περιοχές από τις 10 νομαρχίες.

³ Στις σχετικές απόπειρες του Χαρίλαου Τρικούπη θα πρέπει να συμπεριληφθεί και το νομοσχέδιο που κατέθεσε στη Βουλή το 1875 για την εισαγωγή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης («νομαρχιακή επιτροπή») το οποίο δεν συζητήθηκε καν στην Βουλή.

- είναι θεσμός περισσότερο προσαρμόσιμος στην ελληνική πραγματικότητα.
- 1899** : Με τον Ν. ΒΧΕ/1899 (Φ.Ε.Κ. 136/8-7-1899) «Περί νομών και της διοικήσεως αυτών» επιχειρείται η εφαρμογή ενός πολύ αρτιότερου συστήματος νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, το οποίο υπερέβαινε ως ένα βαθμό τις σχεδιαστικές ατέλειες της προηγούμενης θεσμικής εμπειρίας (Ν. ΑΦΝΣΤ/1887)⁴. Συγκεκριμένα ο αναφερόμενος νόμος συγκρότησε νομαρχιακά συμβούλια με αποφασιστικές και κανονιστικές αρμοδιότητες και αναγνώριζε το δικαίωμα επιβολής πρόσθετων τοπικών φόρων. Ωστόσο δεδομένης της οικονομικής επιβάρυνσης που συνεπαγόταν η ενεργοποίηση των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων⁵ και των λοιπών οργάνων και εν όψει των οδυνηρών επιπτώσεων από την ήττα στον ελληνοτουρκικό πόλεμο του 1897, ο Ν. ΒΧΕ/1899 ατυχώς συνέδεε την εφαρμογή του με την έκδοση ειδικού βασιλικού διατάγματος, το οποίο όμως ουδέποτε εκδόθηκε.
- 1909** : Παρατηρούμε την εισαγωγή στο κοινωνικοπολιτικό σύστημα της χώρας του θεσμού των γενικών διοικήσεων⁶. Οι γενικές διοικήσεις, στις οποίες διαιρέθηκαν τα νέα εδάφη που προσαρτήθηκαν από τους βαλκανικούς πολέμους και μετά, ήταν πολύ ευρύτερες οριοθετήσεις από τους νομούς (αντίθετα προς το παράδειγμα της περιόδου 1836 - 1845, οπότε οι ορισθείσες τότε διοικήσεις και υποδιοικήσεις ήταν στενότερες των νομών) και συνεπώς κάθε γενική διοίκηση μπορούσε να υποδιαιρεθεί σε νομούς και υποδιοικήσεις. Λόγω ελλείψεως αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, οι νομαρχίες περιέπεσαν αρχικά σε αδράνεια και υποβάθμιση έναντι των γενικών διοικήσεων που φάνηκαν, παρά τον αρχικά μεταβατικό και προσωρινό χαρακτήρα τους, να συγκεντρώνουν την προσοχή και την αποφασιστική αρμοδιότητα διοικήσεως στα νέα εδάφη, όπου διατηρήθηκαν για 42 χρόνια.
- 1923** : Το «νομοθετικό βασιλικό διάταγμα» της 9/10 Μαΐου 1923 προέβλεπε ένα αναπτυγμένο σύστημα νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, το οποίο ουδέποτε εφαρμόστηκε λόγω της δυσμενής πολιτικής και οικονομικής συγκυρίας της εποχής. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, τα αιρετά όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ήταν το νομαρχιακό συμβούλιο και η νομαρχιακή επιτροπή, ενώ ο μετακλητός νομάρχης συγκέντρωνε στο πρόσωπο του τις ιδιότητες τόσο του περιφερειακού οργάνου του κράτους όσο και του οργάνου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με το υπόδειγμα του Ν. ΒΧΕ/1899. Οι νέες Ν.Α. θα αναλάμβαναν με δική τους ευθύνη τη μέριμνα για την υλικοτεχνική υποδομή, την εκπαίδευση και την κοινωνική πρόνοια. Η χρηματοδότηση τους για την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων θα γινόταν

⁴ Σύμφωνα με το Ν. ΒΧΔ/1899 ο αριθμός των νομών αυξήθηκε από 16 σε 26 με εσωτερική κατάτμηση των ήδη υφιστάμενων νομών. Έτσι το σύστημα των μεγάλων νομών που είχε εγκαινιαστεί επί αντιβασιλείας εγκαταλείφθηκε υπέρ του συστήματος των μικρότερων και πλησιέστερων στον πολίτη νομών και νομαρχιών, καταργούμενων μάλιστα των αντίστοιχων επαρχιών. Αυτή η «πολυτελέστερη» κατάτμηση αναθεωρήθηκε μετά από λίγα χρόνια (Ν. ΓΥΛΔ/1909) και ο αριθμός των νομών μειώθηκε πάλι από 26 σε 16, ακριβώς για λόγους οικονομίας.

⁵ Ο βουλευτής Ηλίας Ποταμιανός υπολόγιζε ότι η τυπική και μόνο λειτουργία των νομαρχιακών συμβουλίων θα επαύξανε κατά 80% το κόστος της περιφερειακής διοικήσεως της χώρας.

⁶ Ο θεσμός των γενικών διοικήσεων δεν επεκτάθηκε στην νότια «Παλαιά» Ελλάδα, προσδίδοντας έτσι την εικόνα μιας έντονης ανομοιομορφίας στη διοικητική οργάνωση της χώρας : γενικές διοικήσεις, νομοί και επαρχία στη βόρεια Ελλάδα, μόνο νομοί στη νότια Ελλάδα.

με πρόσθετους τοπικούς φόρους. Επιπρόσθετα οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους περιορίζονταν ουσιαστικά στον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, στην οποία περιέρχονταν ένα ευρύτατο πεδίο ανάπτυξης πρωτοβουλιών σε όλους σχεδόν τους τομείς της κρατικής δράσης, με αντίστοιχη δυνατότητα επιβολής φορολογικών επιβαρύνσεων.

- 1924** : Σύμφωνα με το Ν.3154/1924 τον ακυρωτικό έλεγχο των πράξεων της Ν.Α. θα ασκούσε το δικαστήριο νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στην έδρα κάθε εφετείου.
- 1927** : Με το σύνταγμα του 1927 (άρθρο 107) κατοχυρώνονται συνταγματικά τα νομαρχιακά συμβούλια.
- 1955** : Σύμφωνα με τον Ν.3200/1955 ολοκληρώθηκε και οριστικοποιήθηκε το σύστημα της πρωτοβάθμιας διοικητικής αποκέντρωσης στο επίπεδο της νομαρχίας. Ωστόσο, οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργίων νομαρχιακού επιπέδου παρέμειναν εκτός πρωτοβάθμιας αποκέντρωσης. Οι υπηρεσίες αυτές διατήρησαν την λειτουργική τους ανεξαρτησία από τις νομαρχίες.
- 1970** : Σύμφωνα με το διάταγμα 532/1970 ο νομάρχης καθίσταται επικεφαλής μίας ενιαίας διοικητικής μονάδας με οργανική ένταξη σε αυτή, όλων των επιμέρους υπηρεσιών των υπουργίων, των οποίων ο νομάρχης ασκούσε τις αρμοδιότητες. Οι περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων οργανώνονταν πλέον σε ενιαία οργανική μονάδα.

Όμως και στο σημείο αυτό, ενώ προβλεπόταν η έκδοση του αναγκαίου βασιλικού διατάγματος που θα όριζε την οργανωτική διάθρωση των νομαρχιακών υπηρεσιών, αυτό δεν εξεδόθηκε και τελικά η σχετική ρύθμιση προσδιορίστηκε με την Υ.Π. απόφαση Λ9/1-8/3 από 9 Αυγούστου 1971.

- 1982** : Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 παρατηρούμε την αναβίωση των νομαρχιακών συμβουλίων ως «οργάνων λαϊκής εκπροσώπησης» με αποφασιστικές αρμοδιότητες (Ν.1232/1982).
- 1986** : Μετά την μεταπολίτευση ο Ν.1622/1986, όπως τροποποιήθηκε από το Ν.1832/1989, προέβλεπε την οργάνωση και λειτουργία αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων. Όμως οι αρμοδιότητες των υπό ίδρυση νομαρχιακών Ο.Τ.Α. ήταν ασαφής, η χρηματοδότηση τους αβέβαιη, ενώ το υπαλληλικό προσωπικό θα απαρτιζόταν από εκείνο τον καταργούμενων νομαρχιακών ταμείων, από τη συνδρομή των νομαρχιακών υπηρεσιών της κρατικής διοίκησης και από αποσπασμένους υπάλληλους φορέων του δημόσιου τομέα. Παρόλο αυτά, τα παραπάνω διατάγματα δεν εκδόθηκαν ποτέ.
- 1990** : Ο Ν.1878/1990⁷ της οικουμενικής κυβέρνησης εκείνης της περιόδου συγκεκριμενοποίησε ακόμη περισσότερο τις διατάξεις του Ν.1622/1986, καθορίζοντας συγκεκριμένους νομαρχιακούς Ο.Τ.Α., θεσπίζοντας την απλή αναλογική ως εκλογικό σύστημα για τις νομαρχιακές εκλογές και αναμορφώνοντας την σύνθεση του νομαρχιακού συμβουλίου. Παράλληλα προσδιόριζε ρητή ημερομηνία εκλογών και κατ' επέκταση το χρονικό σημείο λειτουργίας της Ν.Α.. Οι γνωστές όμως πολιτικές είχαν ως προϊόν την αναβολή των νομαρχιακών εκλογών με το Ν.1900/1990.

⁷ Βλ. ειδικά *Ι. Σαγιάς - Μ. Σπουρδαλάκης*, Νομαρχιακά Συμβούλια Χλέπας, Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, σ. 307 επ., 317 επ., και *Θ. Κατριβάνος*, Για ποια νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

1994 : Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν.2218/1994 θεσπίζεται ο Β΄ βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (Ν.Α.), η οποία είναι κατά τόπο Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), με πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια στην διοίκηση των υποθέσεων του νομού (άρθρο 2). Οι Ν.Α. έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους. Διευκρινίζεται επίσης ότι δεν ασκούν εποπτεία, ούτε θίγουν τις αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.. Επιπρόσθετα τονίζεται ρητά ότι μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση.

Ωστόσο, ο μεταγενέστερος νόμος Ν.2240/1994 αλλάζει ως ένα βαθμό τη φιλοσοφία του Ν.2218/1994 για τις Ν.Α. επανασυνδέοντας τον ομφάλιο λώρο ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, διαμέσου των θεσμών εκπροσώπησης της Περιφερειακής Διοίκησης στους νομούς, προκειμένου να συντονιστεί η διεκπεραίωση των κρατικών υποθέσεων στο νομό. Απορρίπτεται έτσι η λύση της κατ' ανάθεση διεκπεραίωσης των κρατικών υποθέσεων σε τοπικό επίπεδο από τις Ν.Α., αναστέλλοντας, επίσης, την έναρξη λειτουργίας των Ν.Α. για ένα χρόνο.

1995 : Με τον Ν.2307/1995 επιχειρείται η τροποποίηση ορισμένων άρθρων του Ν.2218/1994. Συγκεκριμένα άρθρα που αφορούν τις νομαρχιακές επιτροπές (Ν.Ε.), την προσφυγή κατά των μονομελών οργάνων των Ν.Α. και των νομικών τους προσώπων. Επιπρόσθετα την ρύθμιση του υπαλληλικού καθεστώτος των αποσπασμένων υπαλλήλων των Ν.Α. και την σύσταση της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.).

1997 : Με τον Ν.2503/1997 παρατηρούμε την τροποποίηση άρθρων του Π.Δ. 30/1996. Συγκεκριμένα τροποποιούνται τα άρθρα που αναφέρονται στο θεσμό των Ν.Ε. και των επαρχιακών συμβουλίων. Επίσης παρατηρούμε τον θεσμό του βοηθού νομάρχη.

Τέλος, με τον μεταγενέστερο Ν.2539/1997 οι επαρχίες ως μονάδες της διοικητικής διαίρεσης της χώρας καταργούνται από 1-1-1999.

1999 : Με τον Ν.2683/1999 γίνεται μια νύξη στο καίριο ζήτημα του υπαλληλικού καθεστώτος των αποσπασμένων υπαλλήλων στη Ν.Α..

Κεφάλαιο 2

Όργανα - Εκλογή

2.1. Εισαγωγή

Με τον Ν.2218/1994 (όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Ν.2240/1994) ιδρύθηκαν σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 102 παράγραφος 4 του Συντάγματος, ως Ο.Τ.Α. δεύτερης βαθμίδας οι *νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις* (Ν.Α.), οι οποίες είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Π.Δ. 30/1996. Οι Ν.Α. διακρίνονται σε απλές, η περιφέρεια των οποίων συμπίπτει με την κρατική διοικητική περιφέρεια του νομού και σε «ενιαίες» η περιφέρεια των οποίων εκτείνεται στις κρατικές διοικητικές περιφέρειες περισσότερων νομών ή νομαρχιών (με την έννοια τμημάτων της κρατικής διοικητικής περιφέρειας). Με το άρθρο 1 του Ν.2218/1994 συστήθηκαν 3 ενιαίες Ν.Α. :

Α) Αθηνών - Πειραιώς : με χωρική αρμοδιότητα τις περιφέρειες των Νομαρχιών Αθηνών και Πειραιώς όπως ανακαθορίστηκαν οι περιφέρειες τους με το άρθρο 1 παράγραφος 5 του Ν.2240/1994 και προσωρινή έδρα την *Αθήνα*.

Β) Ροδόπης - Έβρου : με χωρική αρμοδιότητα τις περιφέρειες των Νομών Έβρου και Ροδόπης και προσωρινή έδρα την *Κομοτηνή*.

Γ) Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης : με χωρική αρμοδιότητα τις περιφέρειες των Νομών Δράμας, Καβάλας και Ξάνθης, με έδρα την *Ξάνθη*. Έδρα των απλών Ν.Α. είναι οι πρωτεύουσες των νομών που είναι περιφέρειες τους. Ο Ν.2240/1994 (άρθρο 1 παράγραφος 2) προβλέπει ότι με διάταγμα μπορεί να συσταθεί και ενιαία Ν.Α. που θα περιλαμβάνει τον Νομό Θεσσαλονίκης και τους γειτονικούς νομούς. Φαίνεται δε ότι κατάργησε την διάταξη του άρθρου 2 παράγραφος 1 του Ν.2218/1994 που προέβλεπε γενικότερα την σύσταση ενιαίων Ν.Α.. Γενικά οι περιφέρειες των ενιαίων Ν.Α. διαιρούνται στις περιφέρειες των νομών ή των νομαρχιών που περιλαμβάνουν. Στις τμηματικές αυτές περιφέρειες (τα νομαρχιακά διαμερίσματα) ασκούν αρμοδιότητα όργανα που αποτελούν με τις σχετικές υπηρεσίες ιδιαίτερες οργανικές μονάδες, οι οποίες έχουν χαρακτήρα αυτοτελούς υπηρεσίας της Ν.Α..

Παρόλο αυτά, εκτός από την παραπάνω διαίρεση των ενιαίων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε νομαρχιακά διαμερίσματα οφείλουμε να επισημάνουμε τις επαρχίες, οι οποίες παύουν πια να αποτελούν διαίρεση της περιφέρειας ορισμένων απλών Ν.Α., χωρίς αυτό να επιφέρει συνέπειες στην κατανομή, διάρθρωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

και των υπηρεσιών των νομικών προσώπων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου του δημόσιου τομέα.

Τέλος, ανεξάρτητα από την παραπάνω διάκριση των Ν.Α., οι Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού έχουν ως προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας τους.

2.2. Όργανα απλών Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Όπως και στην περίπτωση των Δήμων και Κοινοτήτων, τα όργανα που διοικούν τις Ν.Α.⁸ είναι συλλογικά και μονομελή αυτά είναι : α) των απλών Ν.Α. : πολυμελή, το νομαρχιακό συμβούλιο (Ν.Σ.), η νομαρχιακή επιτροπή (Ν.Ε.) και η οικονομική και κοινωνική επιτροπή ενώ μονομελές είναι : ο νομάρχης και ο βοηθός νομάρχης. Αναλυτικότερα :

• **Νομαρχιακό Συμβούλιο.** Ο αριθμός των μελών του νομαρχιακού συμβουλίου, τα οποία εκλέγονται απευθείας από τον λαό με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε τέσσερα (4) χρόνια, είναι :

- για όσες Ν.Α. έχουν πληθυσμό μέχρι 100.000 είκοσι ένα (21) μέλη
- από 100.001 έως 150.000 είκοσι πέντε (25) μέλη
- από 150.001 έως 200.000 τριάντα ένα (31) μέλη
- από 200.001 και άνω τριάντα επτά (37) μέλη.

Ωστόσο, υπάρχουν και ορισμένες εξαιρέσεις όπως οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κυκλάδων και Δωδεκανήσων, οι οποίες έχουν σαράντα τρία (43) και σαράντα ένα (41) μέλη, αντίστοιχα.

Ανάμεσα στα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου εκλέγονται χωριστά και με μυστική ψηφοφορία ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος, οι οποίοι ασκούν θητεία δύο ετών. Καθήκοντα γραμματέα του νομαρχιακού συμβουλίου ασκεί υπάλληλος της Ν.Α., ο οποίος ορίζεται με τον αναπληρωτή του με απόφαση του νομάρχης. Στον αριθμό των συμβούλων δεν συμπεριλαμβάνεται ο νομάρχης, ο οποίος μετέχει στις συζητήσεις του συμβουλίου χωρίς ψήφο αλλά έχει το δικαίωμα να εκφράσει τις απόψεις του κατά προτεραιότητα. Σε περίπτωση που ο νομάρχης δεν καλείται στις συνεδριάσεις του συμβουλίου η συνεδρίαση είναι άκυρη.

• **Νομαρχιακή Επιτροπή :** Η νομαρχιακή επιτροπή⁹ αποτελείται από τον πρόεδρο και τέσσερα (4) μέλη αν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει μέχρι είκοσι πέντε (25) μέλη, έξι (6) μέλη αν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει τριάντα ένα (31) και πάνω μέλη. Τα μέλη της νομαρχιακής επιτροπής, εκτός από τον πρόεδρο της, εκλέγονται από το νομαρχιακό συμβούλιο ανάμεσα στα μέλη του με μυστική ψηφοφορία. Τα μισά από τα εκλεγμένα μέλη προέρχονται από την μειοψηφία του νομαρχιακού συμβουλίου. Η θητεία των μελών της νομαρχιακής επιτροπής είναι διετής και ακολουθεί κάθε διετία της νομαρχιακής περιόδου. Πρόεδρος της νομαρχιακής επιτροπής είναι ο νομάρχης ή ο βοηθός νομάρχης που έχει ορίσει ο νομάρχης ενώ ο αντιπρόεδρος της εκλέγεται ένα από τα μέλη της, με μυστική ψηφοφορία. Δικαίωμα ψήφου κατά τις συνεδριάσεις της έχει και ο πρόεδρος της επιτροπής. Τέλος, καθήκοντα γραμματέα της νομαρχιακής επιτροπής ασκούν υπάλληλοι της Ν.Α., ο οποίος ορίζεται με τον αναπληρωτή του με απόφαση του νομάρχης.

• **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή :** Η οικονομική και κοινωνική επιτροπή είναι το γνωμοδοτικό όργανο της κάθε Ν.Α., που συγκροτείται από εκπροσώπους :

⁸ Βλέπε διάγραμμα 2.1 στο παράρτημα.

⁹ Παράγραφος 25, 26 και 27 του άρθρου 15 του Ν.2503/1997 (Φ.Ε.Κ. 107/30-5-1997).

- α. Της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων.
- β. Των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων.
- γ. Των Επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων.
- δ. Των συνεταιριστικών οργανώσεων.
- ε. Των εργαζομένων στη Ν.Α..

Τα θέματα εκπροσώπησης των παραπάνω οργανώσεων, της εκλογής και του χρόνου έναρξης και λήξης της θητείας τους, της ανακλήσεως ή αντικαταστάσεως τους, της συγκροτήσεως σε σώμα και της λειτουργίας της επιτροπής, της αποζημιώσεως των μελών της για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για τη λειτουργία της, ορίζονται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών.

• **Νομάρχης** : Ο νομάρχης εκλέγεται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία από τον λαό για τέσσερα (4) χρόνια. Ως νομάρχης μπορεί να εκλεγεί δημότης εκλογέας δήμου ή κοινότητας της περιφέρειας της Ν.Α. που έχει συμπληρώσει το εικοστό τρίτο (23) έτος της ηλικίας του κατά την ημέρα της διενέργειας των εκλογών. Ωστόσο, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα κατά την εκλογή του.

• **Βοηθός Νομάρχη** : Ο βοηθός νομάρχη¹⁰ είναι ο νομαρχιακός σύμβουλος που ορίζει ο νομάρχης με απόφαση του. Ο αριθμός των βοηθών νομάρχη είναι ο εξής :

- όταν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει είκοσι ένα (21) μέλη, το νομάρχη επικουρεί ένας (1) βοηθός νομάρχη,
- όταν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει μέχρι τριάντα ένα (31) μέλη, καθώς και στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Κυκλάδων και Δωδεκανήσου και στα νομαρχιακά διαμερίσματα Δράμας και Ξάνθης ορίζονται δύο (2) βοηθοί νομάρχες,
- όταν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει τριάντα επτά (37) μέλη ορίζονται τρεις (3) βοηθοί νομάρχες και
- στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης και στα νομαρχιακά διαμερίσματα Αθηνών και Πειραιώς ορίζονται τέσσερις (4) βοηθοί νομάρχες.

Η θητεία τους είναι διετής και ακολουθεί κάθε διετία της νομαρχιακής περιόδου. Επίσης πρόεδρος της νομαρχιακής επιτροπής μπορεί να γίνει και ο βοηθός νομάρχη έπειτα από απόφαση του νομάρχη.

2.3. Όργανα ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Όργανα της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης¹¹ είναι : πολυμελή, το συμβούλιο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, και η τριμελής επιτροπή ενώ μονομελές είναι : ο πρόεδρος της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Αναλυτικότερα :

• **Συμβούλιο Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης**. Το συμβούλιο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποτελείται από το σύνολο των νομαρχιακών συμβούλων των διαμερισμάτων, με αποτέλεσμα να φθάνει στην «Αθηνών - Πειραιώς» τα εβδομήντα τέσσερα (74) μέλη. Καθήκοντα γραμματέα του συμβουλίου της ενιαίας Ν.Α. ασκεί υπάλληλος αυτής, ο οποίος ορίζεται με τον αναπληρωτή του με απόφαση του προέδρου της.

• **Τριμελής Επιτροπή**. Η τριμελής επιτροπή¹² της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αποτελείται από τον πρόεδρο του συμβουλίου της νομαρχιακής

¹⁰ Παράγραφος 28, 29, 30 και 31 του άρθρου 15 του Ν.2503/1997 (Φ.Ε.Κ. 107/30-5-1997).

¹¹ Βλέπε διάγραμμα 2.2 στο παράρτημα.

¹² Παράγραφος 32 του άρθρου 13 του Ν.2307/1995 (Φ.Ε.Κ. 113).

αυτοδιοίκησης, ως πρόεδρο, και τον αντιπρόεδρο και το γραμματέα αυτού, ως μέλη. Σκοπός της θεσμοθέτησης του συγκεκριμένου οργάνου είναι η άσκηση εποπτικού ελέγχου επί των αποφάσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

• **Πρόεδρος της ενιαίας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.** Ο πρόεδρος της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης εκλέγεται απευθείας από τον λαό της με ενιαίο ψηφοδέλτιο που περιλαμβάνει και τους υποψήφιους νομάρχες για τα νομαρχιακά διαμερίσματα καθώς και τους υποψηφίους συμβούλους για τα νομαρχιακά συμβούλια των διαμερισμάτων. Επομένως, ο νομάρχης και το νομαρχιακό συμβούλιο των νομαρχιακών διαμερισμάτων διαφέρουν από τα αντίστοιχα όργανα μιας απλής Ν.Α. κυρίως ως προς τον τρόπο εκλογής τους.

Το αναφερόμενο αιρετό όργανο¹³ δίνει τον όρκο και εγκαθίσταται με το νομάρχη και τους νομαρχιακούς συμβούλους του νομαρχιακού διαμερίσματος της έδρας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με τις κατωτέρω διαφοροποιήσεις.

Τα καθήκοντα του προέδρου ασκεί, ώσπου να εκλεγεί νέος πρόεδρος, ο νομάρχης του νομαρχιακού διαμερίσματος της έδρας της Ν.Α. και όταν αυτός απουσιάζει ή κωλύεται ο νομάρχης του άλλου νομαρχιακού διαμερίσματος και επί πλειόνων νομαρχιακού διαμερίσματος ο μεγαλύτερος σε ηλικία νομάρχης των άλλων νομαρχιακών διαμερισμάτων.

Για την εκλογή νέου προέδρου συνέρχονται σε ειδική συνεδρίαση οι σύμβουλοι του επιτυχόντος συνδυασμού της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ύστερα από πρόσκληση και υπό την προεδρεία του συμβούλου του επιτυχόντος συνδυασμού που έχει εκλεγεί με τις περισσότερες ψήφους προτιμήσεως. Πρόεδρος εκλέγεται ένας από τους συμβούλους του επιτυχόντος συνδυασμού.

Τέλος, θα πρέπει να επισημάνω ότι οι ενιαίες Ν.Α., σε αντίθεση με τις «απλές», δεν διαθέτουν ούτε «νομαρχιακή επιτροπή» ούτε «οικονομική και κοινωνική επιτροπή». Ο νόμος προβλέπει την δημιουργία κάποιας Κεντρικής Υπηρεσίας, καθώς και την εκτέλεση διανομαρχιακού επενδυτικού προγράμματος που θα καλύπτονται από αντίστοιχα διανομαρχιακά κονδύλια ενός, ως προς τα λοιπά τμήματα μη ενιαίου, προϋπολογισμού της ενιαίας Ν.Α.. Κατά τα άλλα, κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα λειτουργεί ανεξάρτητα.

¹³ Παράγραφος 30 του άρθρου 13 του Ν.2307/1995 (Φ.Ε.Κ. 113).

Αρμοδιότητες οργάνων

3.1. Εισαγωγή

Η παράγραφος 1 εδάφιο α' του άρθρου 3 του Ν.2218/1994, όπως ισχύει, προβλέπει, ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, Ν.Π.Δ.Δ., ως μονάδες Ο.Τ.Α. δευτέρου επιπέδου. Με την εν λόγω διάταξη, ο νομοθέτης διευκρινίζει την συνταγματική επιταγή του άρθρου 102 παράγραφο 1 του Συντάγματος για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ως προς την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, διαμορφώνοντας μια σειρά υποθέσεων σε νομαρχιακό επίπεδο. Η διάταξη της παραγράφου 1 εδάφιο α' του άρθρου 3 του Ν.2218/1994 προέβλεπε την ολοκληρωτική (*in toto*) μεταφορά των αρμοδιοτήτων που αναφέρονται παρακάτω (με τις εκεί αναφερόμενες εξαιρέσεις), για να προστεθεί με την παράγραφο 1 του άρθρου 5 του Ν.2240/1994 ο προσδιορισμός «σχετικές».

Συγκεκριμένα, λαμβάνοντας υπόψη την παράγραφο 1 του άρθρου 3 του Ν.2218/1994, όλες οι αρμοδιότητες που ανήκουν στους κρατικούς νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάζονται στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση με εξαίρεση εκείνες που αφορούν θέματα δημόσιας περιουσίας και εκείνες που ανήκουν στα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης. Επίσης δεν μεταβιβάζονται η Ε.Σ.Υ.Ε. (Στατιστική Υπηρεσία) του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, η εποπτεία των Ο.Τ.Α. που ανήκει στο Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και σε ορισμένους μόνον μεθοριακούς νομούς οι Συνοριακοί Σταθμοί Κτηνιατρικού Υγειονομικού Ελέγχου του Υπουργείου Γεωργίας.

Επομένως, πρόκειται για (νομοθετική) μεταβίβαση όχι του συνόλου των νομαρχιακών αρμοδιοτήτων, αλλά των τοπικής φύσης κρατικών αρμοδιοτήτων. Η προσθήκη του προσδιορισμού ήταν απαραίτητη, δεδομένου ότι σε διαφορετική περίπτωση, τυχόν ερμηνεία υπέρ της ενιαίας μεταφοράς όλων των νομαρχιακών αρμοδιοτήτων, θα ήταν αντισυνταγματική. Και τούτο, διότι θα προσέκρουε στην παράγραφο 1 εδάφιο α' του άρθρου 102 του Συντάγματος και ιδίως, 101 του Συντάγματος, δεδομένου ότι θα συντελούσε στην ουσιαστική αποδυνάμωση του αποκεντρωτικού συστήματος με την αφαίρεση των σημαντικότερων από τις αρμοδιότητες των κρατικών - περιφερειακών οργάνων.

3.2. Αρμοδιότητες Νομαρχιακού Συμβουλίου

Το νομαρχιακό συμβούλιο ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της Ν.Α. εκτός από αυτές που ανήκουν στον νομάρχη ή στην νομαρχιακή επιτροπή. Ειδικότερα είναι αρμόδιο για :

- α. Τον κανονισμό των εργασιών του, τον κανονισμό των εργασιών της νομαρχιακής επιτροπής και τον οργανισμό των υπηρεσιών της Ν.Α..
- β. Την εφαρμογή της διαδικασίας του δημοκρατικού προγραμματισμού.
- γ. Τον προϋπολογισμό και απολογισμό της Ν.Α. και των νομικών προσώπων της.
- δ. Την επιβολή φόρων, τελών, εισφορών και δικαιωμάτων.
- ε. Την απαλλοτρίωση ακινήτων.
- στ. Την εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων καθώς και την σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων.
- ζ. Την παραχώρηση της χρήσης και την εκμίσθωση κινητών και ακινήτων.
- η. Την αγορά και μίσθωση κινητών και ακινήτων.
- θ. Την σύναψη δανείων και την αποδοχή δωρεών, κληρονομιών, κληροδοσιών.
- ι. Το πρόγραμμα των εκτελεστέων έργων και προμηθειών.
- ια. Την προστασία και αξιοποίηση περιοχών.
- ιβ. Τη μελέτη, τη κατασκευή και τη συντήρηση έργων.
- ιγ. Την ίδρυση κέντρων παροχής πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών.
- ιδ. Την ανάθεση της παροχής υπηρεσιών και της εκτέλεσης εργασιών ή προγραμμάτων.
- ιε. Την ίδρυση νομικών προσώπων και επιχειρήσεων ή τη συμμετοχή σε υπηρεσίες.
- ιστ. Την ανάθεση της άσκησης δραστηριοτήτων στο κράτος ή σε νομικά πρόσωπα.
- ιζ. Τη συγκρότηση συλλογικών οργάνων.
- ιη. Τον ορισμό της νομαρχιακής επιτροπής.
- ιθ. Την εκλογή των μελών της νομαρχιακής επιτροπής.
- κ. Την ανάκληση του προέδρου της νομαρχιακής επιτροπής (Ν.Ε.).
- κα. Την εξόφληση χρεών προς τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σε δόσεις.
- κβ. Την έντοκη κατάθεση των εσόδων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.
- κγ. Τη σύσταση πάγιας προκαταβολής.
- κδ. Την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής.
- κε. Την πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της Ν.Α..
- κστ. Την συγκρότηση επιτροπών¹⁴ για την μελέτη και εισήγηση θεμάτων της αρμοδιότητας της Ν.Α.. Επίσης ορίζει τον πρόεδρο της επιτροπής, ο οποίος είναι νομαρχιακός σύμβουλος. Σε αυτές μετέχει ένας εκπρόσωπος της μειοψηφίας του νομαρχιακού συμβουλίου, καθώς και ιδιώτες εμπειρογνώμονες στα θέματα της επιτροπής και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων της περιοχής.

Επιπρόσθετα, το νομαρχιακό συμβούλιο μπορεί με απόφαση του να μεταβιβάζει αρμοδιότητες του, εκτός από αυτές των περιπτώσεων α' - ε', ι', ιγ', ιε' - κβ' και κε' στην νομαρχιακή επιτροπή ή στο νομάρχη.

¹⁴ Παράγραφος 5 του άρθρου 15 του Ν.2503/1997 (Φ.Ε.Κ. 107/30-5-1997).

3.5. Αρμοδιότητες Νομάρχη

Ο νομάρχης εκδίδει όλες τις πράξεις μη κανονιστικού χαρακτήρα. Έχει επίσης τις κατωτέρω αρμοδιότητες :

- α. Εκτελεί τις αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου και της νομαρχιακής επιτροπής.
- β. Εκπροσωπεί την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δικαστικός και εξώδικος και δίνει τους όρκους που επιβάλλονται στην Ν.Α..
- γ. Είναι προϊστάμενος όλων των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.
- δ. Προϊσταται του προσωπικού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, αποφασίζει για τον διορισμό του και εκδίδει τις πράξεις που προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις για τον διορισμό, της κάθε είδους υπηρεσιακές μεταβολές και την άσκηση του πειθαρχικού ελέγχου.
- ε. Διατάσει την είσπραξη των εσόδων της Ν.Α. και αποφασίζει για την διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού.
- στ. Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.
- ζ. Ασκει τις αρμοδιότητες που του ανατίθενται από τον νόμο.
- η. Συνιστά επιτροπές και ομάδες εργασίας από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου, υπαλλήλους της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, υπαλλήλους του δημοσίου τομέα ή ιδιώτες για την μελέτη και επεξεργασία θεμάτων της Ν.Α. καθορίζοντας τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας τους.

Ο νομάρχης μπορεί κατ' εξαίρεση να λάβει μέτρα για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της νομαρχιακής επιτροπής όταν δημιουργείται άμεσος κίνδυνος βλάβης των συμφερόντων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Τα μέτρα τα οποία αποφασίστηκαν υποβάλλονται αμέσως στην αρμόδια νομαρχιακή επιτροπή για έγκριση. Τα καθήκοντα του νομάρχη όταν τα συμφέροντα του συγκρούονται με αυτά της Ν.Α. ασκεί ο πρόεδρος της νομαρχιακής επιτροπής που ορίζεται από το νομαρχιακό συμβούλιο.

Τέλος, ο νομάρχης μεταβιβάζει με απόφαση του μέρος των αρμοδιοτήτων του στον πρόεδρο της νομαρχιακής επιτροπής. Μπορεί επίσης να μεταβιβάζει την άσκηση αρμοδιοτήτων του σε μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου και σε προϊσταμένους ή άλλα στελέχη των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

3.6. Αρμοδιότητες Βοηθού Νομάρχη

Ο βοηθός νομάρχη ασκεί τις αρμοδιότητες που του μεταβιβάζει ο νομάρχης. Αν ο βοηθός νομάρχη απουσιάζει ή κωλύεται, τις αρμοδιότητες του ασκεί ο νομάρχης.

3.7. Αρμοδιότητες Τριμελούς Επιτροπής των ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Στην τριμελή επιτροπή μπορεί να μεταβιβαστούν, με απόφαση του συμβουλίου της Ν.Α., αρμοδιότητες των παρακάτω περιπτώσεων, καθόσον αφορά το

συμβούλιο της Ν.Α., το γενικό μέρος του προϋπολογισμού και απολογισμού που αφορά την Κεντρική Υπηρεσία αυτής. Συγκεκριμένα¹⁶ :

- α. Αποφασίζει για την διάθεση (ψήφιση) των πιστώσεων που είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό.
- β. Καταρτίζει τις διακηρύξεις διαγωνισμών για την εκτέλεση έργων, εργασιών, προγραμμάτων και προμηθειών και την ανάθεση της παροχής υπηρεσιών και διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες.
- γ. Αποφασίζει για την έγερση αγωγών, παραιτήσεων από αυτές ή για συμβιβασμό, καθώς και για την άσκηση ένδικων μέσων.
- δ. Αποφασίζει για την υποβολή προσφυγών στις διοικητικές αρχές.
- ε. Προετοιμάζει τις υποθέσεις αρμοδιότητας του νομαρχιακού συμβουλίου.
- στ. Καταρτίζει σχέδιο του προϋπολογισμού, επεξεργάζεται τον απολογισμό και υποβάλει σχετική έκθεση στο νομαρχιακό συμβούλιο.
- ζ. Παραχωρεί την χρήση και την εκμίσθωση κινητών και ακινήτων.
- η. Είναι αρμόδια για τη σύσταση πάγιας προκαταβολής.
- θ. Εκδίδει χρηματικά εντάλματα προπληρωμής.

¹⁶ Οι περιπτώσεις α' έως στ' αναφέρονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 15 του Ν.2218/1994, ενώ των υπολοίπων περιπτώσεων στην παράγραφο 1 του άρθρου 13 του Ν.2218/1994.

Εποπτεία των πράξεων

4.1. Εισαγωγή

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης απολαύουν διοικητική αυτοτέλεια (άρθρο 102 παράγραφος 2 του Σύνταγματος), προκειμένου να χαράσσουν πολιτική μέσω των αιρετών οργάνων τους και να ασκούν τις αρμοδιότητες τους. Χωρίς τη συνταγματική διασφάλιση της αυτοτέλειας θα ήταν, πράγματι, αδιανόητη η εκπλήρωση της αποστολής που τους αναθέτει το Σύνταγμα. Το ερώτημα, ωστόσο, που γεννιέται είναι ως πιο σημείο εκτείνονται τα όρια της διοικητικής αυτοτέλειας. Απάντηση φαίνεται να δίνει το ίδιο το Σύνταγμα που, προσηλωμένο σε αντιλήψεις του παρελθόντος, υιοθετεί τον θεσμό της κρατικής εποπτείας (άρθρο 102 παράγραφος 5 του Σύνταγματος).

Ως εποπτεία επί της τοπικής αυτοδιοίκησης ορίζεται ο ρητά προβλεπόμενος από το νόμο έλεγχος των πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης που ασκείται από το Κράτος με σκοπό τη διασφάλιση της κρατικής ενότητας και συνέχειας, χωρίς όμως να παρεμποδίζεται η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση των τοπικών οργανισμών.

Συγκεκριμένα οι σκοποί στους οποίους αποβλέπει η άσκηση της διοικητικής εποπτείας είναι :

- η διατήρηση της κρατικής ενότητας, παρά τη χειραφέτηση των τοπικών οργανισμών,
- η παρεμπόδιση των παρεμβάσεων των αρχών των αυτοδιοικούμενων τοπικών οργανισμών στις αρμοδιότητες της κεντρικής εξουσίας,
- καθώς και η ορθολογική διαχείριση των τοπικών υποθέσεων και η υπεράσπιση των διοικούμενων απέναντι στους κινδύνους που μπορεί να προέλθουν από την ενδεχόμενη αμάθεια ή την ανικανότητα των αιρετών οργάνων της αυτοδιοίκησης.

Συνεπώς, η άσκηση της εποπτείας εξυπηρετεί τριπλό σκοπό, δηλ. τη διατήρηση της κρατικής ενότητας, την προάσπιση των τοπικών συμφερόντων και την προάσπιση των συμφερόντων των διοικούμενων.

4.2. Μηχανισμοί εποπτείας

Προϋποθέσεις και διαδικασία άσκησης του ακυρωτικού ελέγχου¹⁷.

1. Παραπομπή των πράξεων από την κρατική αρχή.

Όλες οι πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, της νομαρχιακής επιτροπής και των διοικητικών συμβουλίων και των εκτελεστικών επιτροπών των ν.π.δ.δ. και ιδρυμάτων της Ν.Α. αποστέλλονται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας μέσα σε προθεσμία πέντε (5) ημερών από τη συνεδρίαση, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και με τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη νόμιμη έκδοση τους.

Ο γενικός γραμματέας της περιφέρειας παραπέμπει αιτιολογημένα, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία πέντε (5) ημερών, αφότου έλαβε τη σχετική πράξη, στην τριμελή επιτροπή τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες, κοινοποιώντας το παραπεμπτικό έγγραφο στη Ν.Α. ή στο νομαρχιακό διαμέρισμα ή στο νομικό τους πρόσωπο που την έχει εκδώσει.

Η επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοση της, ακυρώνοντας την πράξη ή αποφαινόμενη ότι νομίμως εκδόθηκε. Αν η επιτροπή δεν αποφανθεί μέσα στην προθεσμία, θεωρείται ότι η πράξη είναι νόμιμη.

Οι αποφάσεις της επιτροπής επί των πράξεων της Ν.Α. κοινοποιούνται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας και στη Ν.Α. ή τα νομικά της πρόσωπα. Οι αποφάσεις αυτές δημοσιεύονται με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί. Για τις δημοσιεύσεις αυτές συντάσσετε αποδεικτικό ενώπιον δύο μαρτύρων.

2. Η προσφυγή στην τριμελή επιτροπή.

Στην έδρα κάθε Ν.Α. συνίσταται τριμελής επιτροπή¹⁸ που αποτελείται από :

- έναν πρωτοδίκη, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο πρωτοδικών,
- έναν δημόσιο υπάλληλο αρμοδιότητας υπουργείου εσωτερικών του κλάδου ΠΕ διοικητικού με βαθμό Α' και εφόσον δεν υπάρχει με βαθμό Β' ή Γ' του ίδιου κλάδου και όταν λείπουν και αυτοί άλλου υπουργείου ή Ν.Π.Δ.Δ. που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας και
- ένα μέλος του νομαρχιακού συμβουλίου που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το ίδιο το συμβούλιο. Δεν μπορεί να οριστεί μέλος της επιτροπής ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου και ο πρόεδρος της νομαρχιακής επιτροπής.

Έργο της επιτροπής είναι :

- α. η άσκηση ελέγχου νομιμότητας στις πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, της νομαρχιακής επιτροπής και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονται στην επιτροπή

¹⁷ Βλέπε διάγραμμα 4.1 στο παράρτημα.

¹⁸ Παράγραφος 1 του άρθρου 68 του Π.Δ. 30/1996.

από τον γενικό γραμματέα της περιφέρειας, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 67 του Π.Δ. 30/1996 και

β. η εκδίκαση των προσφυγών της παραγράφου 6 του άρθρου 68 του Π.Δ. 30/1996.

Προσφυγή κατά των πράξεων των ανωτέρων οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για παράβαση νόμου μπορεί να ασκήσει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύτηκαν. Το έννομο συμφέρον μπορεί να είναι χρηματικό ή και ηθικό. Πρέπει επίσης να είναι :

- άμεσο, δηλ. αυτός που προσφεύγει να βλάπτεται από την πράξη κατά άμεσο τρόπο και η ακύρωση της να τον ικανοποιεί άμεσα και
- προσωπικό, δηλ. το συμφέρον αυτού που προσφεύγει να συνδέεται με τη παράνομη πράξη.

Η προσφυγή κατατίθεται στο γραμματέα της επιτροπής και κοινοποιείται στη Ν.Α. ή το νομικό πρόσωπο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη με φροντίδα του γραμματέα της επιτροπής.

Εν κατακλείδι, με βάση το χαρακτηρισμό της επιτροπής αυτής ως «ανεξάρτητης δημόσιας αρχής», εγγράφεται μεταξύ των λοιπών ανεξάρτητων δημόσιων αρχών που έχουν θεσμοθετηθεί τα τελευταία χρόνια. Παρουσιάζει όμως σημαντικές ιδιαιτερότητες σε σχέση με τις άλλες αρχές :

- Η επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του γενικού γραμματέα της περιφέρειας, ο οποίος και ορίζει ένα από τα τρία μέλη του.
- Εξασφαλίζεται η οργανική της ανεξαρτησίας : η θητεία των μελών είναι τετραετής (ορίζονται για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου), δεν προβλέπεται δυνατότητα ανάκλησης τους, είναι ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί, αλλά, με εξαίρεση το μέλος που ορίζεται από το γενικό γραμματέα της περιφέρειας, το οποίο δεν είναι αποκλειστικής απασχόλησης.
- Δεν εξασφαλίζεται απόλυτα η λειτουργική της ανεξαρτησία και η διοικητική - οικονομική της αυτοτέλεια¹⁹ δε διαθέτει αυτόνομες υπηρεσίες και δεν έχει δικό της προϋπολογισμό (τούτο οφείλεται προφανώς στις περιορισμένες και απόλυτα εξειδικευμένες αρμοδιότητες της). Επίσης, οι αποφάσεις της υπόκεινται στον έλεγχο του αρμόδιου γενικού γραμματέα ή και του αρμόδιου υπουργού, εφόσον ασκηθεί η ειδική διοικητική προσφυγή του άρθρου 8 του Ν.3200/1955.
- Δεν έχει κανονιστικές, γνωμοδοτικές, διαιτητικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες.
- Οι αρμοδιότητες της δεν έχουν εθνική εμβέλεια.

3. Προσφυγή στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Κατά των αποφάσεων του νομάρχη επιτρέπεται, σε οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, προσφυγή για παράβαση νόμου στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η προσφυγή ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την δημοσίευση ή αν η απόφαση δεν δημοσιεύεται από την κοινοποίηση ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση. Η προσφυγή κατατίθεται στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ή στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας με απόδειξη. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955 «Περί της διοικητικής αποκεντρώσεως», όπως ισχύει κάθε φορά.

Όμοια προσφυγή και με τις ίδιες προϋποθέσεις¹⁹ επιτρέπεται κατά των αποφάσεων του βοηθού νομάρχη, του προέδρου της νομαρχιακής επιτροπής και των προέδρων των διοικητικών συμβουλίων των ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών

¹⁹ Εδάφιο 5, παράγραφος 30 του άρθρου 15 του Ν.2503/1997.

προσώπων δημοσίου δικαίου των Ν.Α.. Οι διατάξεις για την προσφυγή κατά των αποφάσεων του νομάρχη ισχύουν αναλόγως και για την προσφυγή κατά των αποφάσεων των μονομελών οργάνων των Ν.Α. και των νομικών τους προσώπων.

4.3. Διοικητικός έλεγχος

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 70 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της εποπτείας των πράξεων επί των Ν.Α., μπορεί να ασκηθεί κατά των αποφάσεων της εποπτεύουσας αρχής προσφυγή στον καθ' ύλη Υπουργό, για παράβαση νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την δημοσίευση της ή αν δεν δημοσιεύεται, από την κοινοποίηση ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση αυτός που ασκεί την προσφυγή²⁰. Η προθεσμία αυτή είναι ανατρεπτική, δεδομένου ότι μετά την πάροδο της, ο καθ' ύλη Υπουργός δεν μπορεί να αποφανθεί επί της προσφυγής λόγω ελλείψεως αρμοδιότητας.

Από την παρέλευση της προσφυγής στον καθ' ύλη Υπουργό ή την υποβολή της σ' αυτόν, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν.3200/1955, οφείλει να αποφασίσει επί της προσφυγής μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών.

Η προθεσμία αυτή είναι ανατρεπτική, δηλ. μετά την πάροδο της, θεωρείται ότι η προσφυγή έχει απορριφθεί και ο Υπουργός είναι κατά χρόνο αναρμόδιος να επιβληθεί της υπόθεσης. Στην περίπτωση αυτή, η αιτιολογία της εποπτικής πράξης αποτελεί και αιτιολογία της σιωπηρής απόρριψης. Ο Υπουργός ασκεί κατά συνέπεια μόνο έλεγχο νομιμότητας της εποπτικής πράξης, στον οποίο περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της πληρότητας της αιτιολογίας, στις περιπτώσεις που αυτή απαιτείται, όπως και ο έλεγχος της ύπαρξης τυχόν πλάνης περί τα πράγματα.

Στην απόφαση του Υπουργού με την οποία απορρίπτεται προσφυγή κατά εποπτικής απόφασης, δεν ενσωματώνεται η εποπτική απόφαση, η οποία διατηρεί την αυτοτέλεια και εκτελεσιότητα της, εφόσον ελέγχεται μόνο για παράβαση νόμου. Όπως υποστηρίχτηκε, στην περίπτωση αυτή η υπόθεση δε μεταβιβάζεται εξ' ολοκλήρου στη δευτεροβάθμια αρχή. Η αδυναμία προσβολής της αρχικής πράξης θα ήταν αντίθετη προς τη συνταγματική διάταξη με την οποία καθιερώνεται το ένδικο μέσο της αίτησης ακύρωσης, δεδομένου ότι σε κανένα χρονικό σημείο της συγκεκριμένης εκτελεστής πράξης δεν κατέστη δυνατή η άσκηση του ένδικου αυτού μέσου. Στην περίπτωση αυτή κατά συνέπεια δεν πρόκειται για σύνθετη διοικητική ενέργεια. Εμποδίζεται μόνο η αυτοτελής προσβολή της αρχικής πράξης η οποία διαφορετικά θα επέτρεπε τη συμπροσβολή της με την πράξη του δευτεροβάθμιου οργάνου. Η παράλληλη ύπαρξη δύο εκτελεστών πράξεων οι οποίες προσβάλλονται συγχρόνως δεν επηρεάζει την επιβαλλόμενη εξάντληση των προβλεπομένων διοικητικών διαδικασιών.

4.4. Δικαστικός έλεγχος

1. Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης από τα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια.

Τα πολιτικά και τα ποινικά δικαστήρια δεν έχουν κατ' αρχήν δικαιοδοσία να αποφαίνονται για την παρανομία της εποπτικής πράξης και να ανατρέπουν τα νομικά

²⁰ Η δυνατότητα άσκησης της προσφυγής αυτής απορρέει από το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του «αναφέρεσθε», (άρθρο 1 του Συντάγματος) και από το έννομο συμφέρον που έχει ο ασκούμενος.

της αποτελέσματα. Αλλά εξετάζουν μόνο παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα για να μπορέσει το δικαστήριο να καταλήξει σε κάποια απόφαση για το εκδικαζόμενο ζήτημα.

Η εποπτεύουσα αρχή υπέχει ποινική ευθύνη για παράβαση καθήκοντος σε περίπτωση που με θετική ενέργεια της ή από παράλειξη παραβεί την εποπτική της αρμοδιότητα. Στο πλαίσιο αυτό ασκείται παρεμπιπτόντως και ο έλεγχος της εποπτικής πράξης που παράνομα εκδόθηκε (ή δεν εκδόθηκε).

2. Ο έλεγχος της εποπτικής πράξης από τα διοικητικά δικαστήρια²¹.

Η πράξη εποπτείας υπόκειται στον έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων, κυρίως στο πλαίσιο εκδίκασης διοικητικών διαφορών ουσίας. Τα Τριμελή Διοικητικά Εφετεία επίσης ελέγχουν την πράξη εποπτείας στο πλαίσιο της αρμοδιότητας τους για την εκδίκαση, σε πρώτο βαθμό, ακυρωτικών διαφορών.

Οι διατάξεις αυτές θεσπίζουν κανόνες διοικητικού δικαίου και οι διοικητικές διαφορές ουσίας, μέχρι την ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, υπάγονταν στην δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων.

Για να τεθεί σε κίνηση ο μηχανισμός της αστικής ευθύνης, θα πρέπει η εποπτεύουσα αρχή να έχει προξενήσει ζημιά παραβιάζοντας με πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια της, την αρχή της νομιμότητας. Πρέπει επίσης να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας που προκλήθηκε και της παρανομίας.

Με τον Ν.702/1977, τα Τριμελή Διοικητικά Εφετεία απέκτησαν αρμοδιότητα να εκδικάζουν σε πρώτο βαθμό διαφορές που προκαλούνται από ατομικές διοικητικές πράξεις σχετικά με :

- α. το διορισμό και την υπηρεσιακή κατάσταση των μονίμων υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και
- β. την πρόσληψη και την εν γένει κατάσταση του προσωπικού των Ο.Τ.Α. που εργάζεται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου.

Εν κατακλείδι, οι οριστικές αποφάσεις του Διοικητικού Εφετείου υπόκεινται σε έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η προθεσμία για την άσκηση του ένδικου αυτού μέσου δεν υπάγεται αναστολή της εκτέλεσης της πρωτόδικης απόφασης. Οι οριστικές αποφάσεις του Διοικητικού Εφετείου είναι άμεσα εκτελεστές και υποχρεώνουν την διοίκηση σε συμμόρφωση και άμεση εκτέλεση.

Η πράξη εποπτείας ελέγχεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο κυρίως της άσκησης αίτησης ακύρωσης.

1. Το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Η εποπτική πράξη, ως διοικητική πράξη υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Την πράξη αυτή μπορεί να προσβάλει είτε ο Ο.Τ.Α. είτε όποιος άλλος έχει έννομο συμφέρον, αρκεί το συμφέρον (υλικό ή ηθικό) που θίγεται από την παράνομη εποπτική πράξη να είναι έννομο, άμεσο και προσωπικό.

Η πράξη εποπτείας ελέγχεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας μόνο από άποψη νομιμότητας. Οι αποφάσεις του εποπτεύοντος οργάνου που εκδίδονται με ελεύθερη εκτίμηση για ζήτημα ουσίας, υπόκεινται επίσης στον ακυρωτικό έλεγχο του

²¹ Βλέπε διάγραμμα 4.2 στο παράρτημα.

προαναφερόμενου συμβουλίου για κατάχρηση εξουσίας ή για κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας ή για πλάνη περί τα πράγματα. Γενικά, οι πράξεις εποπτείας, όπως κάθε διοικητική πράξη, οδηγούνται σε ακύρωση για τους εξής λόγους παράβασης του νόμου : αναρμοδιότητα, παράβαση ουσιώδους τύπου, παράβαση ουσιαστικής διάταξης νόμου και κατάχρηση εξουσίας.

Ειδικότερα, σε περίπτωση που η πράξη εποπτείας αφορά σε κανονιστική πράξη του Ο.Τ.Α., εξετάζεται αν ο απρόσωπος κανόνας δικαίου που θεσπίζεται βρίσκεται στα όρια της κανονιστικής αρμοδιότητας που πηγάζει από τη νομοθετική εξουσιοδότηση, ενώ δεν ελέγχεται το πρόσφορο και η σκοπιμότητα της ρύθμισης. Σε όλες τις περιπτώσεις ερευνάται και η ισχύς του απρόσωπου κανόνα δικαίου και συγκεκριμένα αν αυτός είναι παράνομος. Σε περίπτωση που κριθεί ότι ο κανόνας που εφαρμόστηκε δεν ισχύει, η πράξη στερείται νομίμου ευρήματος και ακυρώνεται.

Η αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας υποβάλλεται μέσα σε προθεσμία εξήντα (60) ημερών από τον η απόφαση δημοσιεύτηκε ή από τον αιτών έλαβε γνώση, σύμφωνα με τις διατάξεις για το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η προθεσμία αυτή αναστέλλεται για λόγους ανώτερης βίας και διακόπτεται με την άσκηση διοικητικής προσφυγής.

Με την ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η παράνομη εποπτική πράξη παύει να έχει νομική ισχύ έναντι πάντων και εξ' αρχής. Η διοίκηση οφείλει να συμμορφωθεί στην απόφαση αυτή, διαφορετικά τα διοικητικά όργανα υπέχουν αστική, ποινική και πειθαρχική ευθύνη.

Κεφάλαιο 5

Οργάνωση υπηρεσιών – Προσωπικό

5.1. Εισαγωγή

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Ευρωπαϊκού Χάρτη της τοπικής αυτονομίας οι Ο.Τ.Α. πρέπει να δύνανται να καθορίζουν οι ίδιοι τις εσωτερικές διοικητικές δομές, οι οποίες επιθυμούν να έχουν, έστω να τις προσαρμόζουν στις ειδικές ανάγκες τους και να επιτυγχάνουν αποτελεσματική διαχείριση. Επομένως, στην διάρθρωση των πολιτικών οργάνων και των υπηρεσιών της Ν.Α., θα πρέπει να αντανακλάται η κοινωνικό - οικονομική κατάσταση κάθε νομού, έτσι ώστε πολιτικό και υπηρεσιακό προσωπικό να είναι σε θέση να ανταποκριθεί άμεσα στα τοπικά ζητήματα.

Για παράδειγμα, η ανάγκη συγκρότησης διατμηματικών ομάδων εργασίας διεπιστημονικής σύνθεσης, προκύπτει από την αναγκαιότητα αντιμετώπισης των σύνθετων τοπικών προβλημάτων που δεν είναι μόνο τεχνικά, κοινωνικά, οικονομικά ή περιβαλλοντικά, άλλα πολυδιάστατα.

5.2. Οργανισμός υπηρεσιών

Η εσωτερική διάρθρωση των Ν.Α.²² καθορίζεται με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας. Οι οργανισμοί αυτοί καταρτίζονται και ψηφίζονται από το νομαρχιακό συμβούλιο, ύστερα από γνώμη της αντιπροσωπευτικότερης συνδικαλιστικής οργάνωσης των εργαζομένων στη Ν.Α. και η σχετική απόφαση δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Επίσης κατά την ψήφιση του, το νομαρχιακό συμβούλιο έχει ως βάση πλήρη μελέτη οργάνωσης των υπηρεσιών της Ν.Α.. Για την κατάρτιση της μελέτης λαμβάνονται υπόψη ιδίως οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι, η έκταση, ο πληθυσμός και οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της περιφέρειας της Ν.Α.. Τα ειδικότερα κριτήρια τα οποία λαμβάνονται υπόψη προσδιορίζονται με την απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου με την οποία αποφασίζεται η κατάρτιση της μελέτης.

Με τον οργανισμό καθορίζονται η υπηρεσιακές μονάδες της Ν.Α., η διάρθρωση σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις, τμήματα, αυτοτελή γραφεία), ο τίτλος, οι αρμοδιότητες και η έδρα κάθε μονάδας, οι οργανικές θέσεις κατά

²² Βλέπε διάγραμμα 5.1. στο παράρτημα.

κατηγορίες, κλάδους, ειδικότητες και βαθμούς του μόνιμου προσωπικού, οι θέσεις του προσωπικού ειδικών θέσεων, οι θέσεις του ειδικού επιστημονικού και βοηθητικού προσωπικού, που μπορεί να προσλαμβάνεται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, οι κατηγορίες και κλάδοι του προσωπικού, των οποίων οι υπάλληλοι κρίνονται για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων. Οι διατάξεις του Π.Δ. 194/1988 (ΦΕΚ 84 Α΄) «Καθορισμός των προσόντων διορισμού σε θέσεις των δημοσίων υπηρεσιών και Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου», όπως αυτές ισχύουν κάθε φορά, εφαρμόζονται και στο προσωπικό των Ν.Α..

Οι θέσεις των κατηγοριών Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ), Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ), Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΔΕ) και Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ) του προσωπικού κατατάσσονται σε πέντε συνολικά βαθμούς ως ακολούθως :

Βαθμός Α΄

Βαθμός Β΄

Βαθμός Γ΄

Βαθμός Δ΄

Βαθμός Ε΄

Οι θέσεις των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ κατατάσσονται στους βαθμούς Δ΄, Γ΄, Β΄ και Α΄ από τους οποίους κατώτερος είναι ο Δ΄ και ανώτερος ο Α΄. Οι θέσεις της κατηγορίας ΥΕ κατατάσσονται στους βαθμούς Ε΄, Δ΄, Γ΄ και Β΄ από τους οποίους κατώτερος είναι ο βαθμός Ε΄ και ανώτερος ο Β΄. Για τους αποφοίτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης εισαγωγικός βαθμός είναι ο Β΄. Ωστόσο μεταξύ υπαλλήλων του ίδιου βαθμού δεν υπάρχει αρχαιότητα.

Τέλος, όσον αφορά την τροποποίηση του οργανισμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να έχουμε υπόψη ότι γίνεται με την παραπάνω διαδικασία αλλά όχι κατά το τελευταίο έτος της νομαρχιακής περιόδου.

5.3. Προσωπικό

Μαζί με τους αιρετούς και του πολίτες, οι εργαζόμενοι αποτελούν τους τρεις πόλους του χώρου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Δεν θα μπορέσει ποτέ η Ν.Α. να ανταποκριθεί στο πολιτικό, αναπτυξιακό και κοινωνικό της ρόλο αν δεν αντιμετωπίσει τα ζητήματα του προσωπικού της. Τούτο διότι οι φορείς της Ν.Α., ως φορείς παροχής υπηρεσιών, είναι και θα παραμείνουν (παρά την εισαγωγή νέων τεχνολογιών) φορείς εντάσεως εργασίας και εκσυγχρονισμού τους, το οποίο συνεπάγεται συνεχείς βελτιώσεις στις ειδικεύσεις και τις δεξιότητες του ανθρώπινου δυναμικού καθώς και στον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης του. Το προσωπικό που υπηρετεί σήμερα στις Ν.Α διακρίνεται σε δυο βασικές κατηγορίες :

• **Μόνιμο προσωπικό.** Στο μόνιμο προσωπικό υπάγονται :

- α. όλοι οι υπάλληλοι των πρώην Νομαρχιακών Ταμείων που εντάχθηκαν με τον Ν.2218/1994 στις Ν.Α. και όλες οι υπηρεσιακές μεταβολές των από 1-1-1995 που γίνονται στα πλαίσια των Ν.Α. και
- β. οι υπάλληλοι που προήλθαν από μετατάξεις σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 109 του Π.Δ. 30/1996 είτε από άλλες υπηρεσίες του δημοσίου τομέα, Ν.Π.Δ.Δ., είτε από τους αποσπασμένους υπαλλήλους στις Ν.Α. του άρθρου 39 του Ν.2218/1994. Ειδικά ως προς το προσωπικό των διαφόρων Ταμείων ο νόμος προβλέπει την υποχρεωτική μεταφορά των παλαιών του θέσεων στο νέο

οργανισμό, έτσι ώστε να επιβαρύνει και οργανωτικά τους νέους Ο.Τ.Α., ενώ θίγει ανεπίτρεπτα και την συνταγματική κατοχύρωση αυτοτέλειάς τους.

Οι υπάλληλοι των καταργηθέντων Νομαρχιακών Ταμείων²³, που κατά την έναρξη λειτουργίας της Ν.Α. υπηρετούσαν με απόσπαση σε υπηρεσίες που καταργούνται κατά τις διατάξεις του άρθρου 36 και του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 39 του Ν.2218/1994 (όπως έχει τροποποιηθεί με την παράγραφο 7 του άρθρου 6 του Ν.2240/1994), δύνανται να μεταγάνουν στις Ν.Α. που προήλθαν οι αρμοδιότητες των υπηρεσιών στις οποίες υπηρετούσαν με απόσπαση. Η μετάταξη γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ύστερα από αίτηση του υπαλλήλου. Μέχρι την ολοκλήρωση της μετάταξης παρατείνεται η απόσπαση του.

• **Αποσπασμένο προσωπικό.** Ο νομοθέτης ρυθμίζει με σειρά διατάξεων τα ζητήματα που αφορούν στη στελέχωση των συνισταμένων Ν.Α. τόσο στο μέλλον όσο και κατά την πρώτη λειτουργία τους.

Συγκεκριμένα, το άρθρο 39 του Ν.2218/1994 προβλέπει την σύσταση προσωρινού οργανισμού και την αυτοδίκαιη μεταφορά και ένταξη των θέσεων του προσωπικού, το οποίο είδη υπηρετεί στις είδη καταργούμενες νομαρχίες και νομαρχιακές υπηρεσίες, στο πλαίσιο του εν λόγω (προσωρινού) οργανισμού. Το δεύτερο εδάφιο της τετάρτης παραγράφου του ποιο πάνω άρθρου ορίζει, ότι το προσωπικό αυτό θεωρείται αποσπασμένο κατά παρέκκλιση των συναφών διατάξεων της υπαλληλικής νομοθεσίας ως προς τα χρονικά όρια των παραστάσεων και μετά την έκδοση των νέων οργανισμών, εφόσον δεν μεταγάνει, ύστερα από αίτηση του και με σύμφωνη γνώμη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου στις νέες θέσεις.

Παρατηρείται ευθύς εξ' αρχής ότι ο υιοθετούμενος όρος της απόσπασης δεν είναι δόκιμος. Και τούτο, διότι η απόσπαση προϋποθέτει την πρόσκαιρη απομάκρυνση από την οργανική θέση και την παροχή υπηρεσιών σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα²⁴. Στην προκειμένη περίπτωση όμως τέτοια θέση δεν υφίσταται, διότι οι θέσεις των παλαιών νομαρχιών καταργούνται σύμφωνα με την ρητή πρόβλεψη του άρθρου 39 παράγραφος 2 του Ν.2218/1994. Επομένως, δεν πρόκειται για απόσπαση, αλλά για μια άλλη μορφή υπηρεσιακής μεταβολής από το νομικό πρόσωπο του κράτους σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, η οποία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί διαφορετικά παρά ως *μετάταξη*²⁵.

Η υπηρεσιακή αυτή μεταβολή, στο βαθμό που έχει αναγκαστικό χαρακτήρα, εγείρει το ζήτημα της εναρμόνισης με το άρθρο 5 παράγραφος 1 και 4 του Συντάγματος και το εκεί κατοχυρωμένο δικαίωμα επιλογής του δημοσίου φορέα, στον οποίο επιθυμεί να απασχοληθεί κανείς²⁶ καθώς και με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου²⁷. Και τούτο, διότι, παρά το γεγονός

²³ Παράγραφος 15 του άρθρου 15 του Ν.2503/1997 (Φ.Ε.Κ. 107/30-5-1997).

²⁴ Βλ. αντί άλλων *Επ. Σπηλιωτόπουλου - Χ. Χρυσανθάκη*, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, εκδ. 3^η, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1993, σελ. 108.

²⁵ Δηλαδή για απόλυση από μια θέση (στην προκειμένη περίπτωση, από την καταργούμενη θέση της νομαρχίας ή της νομαρχιακής υπηρεσίας) και διορισμό σε άλλη *Χρυσανθάκη*, Βασικοί θεσμοί, όπ. π., σελ. 112-113.

²⁶ Το δικαίωμα αυτό βρίσκεται πρόσθετη θεμελίωση στο άρθρο 4 παράγραφος 2 του Συντάγματος με την έννοια ότι το δικαίωμα πρόσβασης σε δημόσια θέση εμπεριέχει σε συνδυασμό με το άρθρο 5 παράγραφος 1 του Συντάγματος, και το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής της.

²⁷ Βλ. σχετικά *Γ. Αναστασοπούλου*, Η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη προς το κράτος, Διοικ. Δ/νση, 1980, σελ. 9 επ. *Στ. Δελικαστοπούλου*, Η προστασία της εμπιστοσύνης εν τω διοικητικώ δικαίω, 1969, *Στ. Παππά*, Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, Δ. Μεταρρ. 1987, σελ. 80 επ., *Πρ. Παυλόπουλου*, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικούμενου ΕΔΔ, 1987, σελ. 193 επ., *Ν. Σακελλαρίου*, Η αρχή της προστατευόμενης

ότι ο νομοθέτης επιμελημένα εξομοιώνει το προσωπικό αυτό με τους τακτικούς δημόσιους υπαλλήλους που υπηρετούν στο κράτος δεν αποφεύγει την μεταβολή του «εργοδότη», μεταβολή, η οποία συνεπάγεται από την φύση της κάποιες επιπτώσεις στο υπηρεσιακό καθεστώς (status) του υπαλλήλου.

Τέλος, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να επιδειχθεί και ως προς την έκπτωση από την υπαλληλική ιδιότητα λόγω απώλειας της Ελληνικής Ιθαγένειας²⁸.

εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και την νομολογίαν, ΤοΣ, 1979, σελ. 282 *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο όπ. Π. (σημ. 14), σελ. 91 επ.

²⁸ Παράγραφος 1 και 4 του άρθρου 48 της Συνθήκης της ΕΚ.

6.1. Εισαγωγή

Η Ν.Α. έχοντας ως στόχο την βελτίωση της ποιότητας ζωής, την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και την ανάπτυξη της περιφέρειας της μπορεί και θα πρέπει να παίξει ένα σημαντικό ρόλο στην παροχή τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Για να μπορέσει όμως να αναλάβει με επιτυχία αυτή την λειτουργία θα πρέπει να έχει και τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους.

Λογικά, τα έσοδα της Ν.Α. μπορεί να προέρχονται είτε από δικούς της (ίδιους) πόρους είτε από ξένους. Και για τις δύο περιπτώσεις, οι βασικές πηγές των εσόδων αυτών είναι οι ακόλουθες :

A. Τακτικά, που προέρχονται από :

1. φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές,
2. εισοδήματα από εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας,
3. ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση του τακτικού προϋπολογισμού για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση,
4. κεντρικούς αυτοτελείς πόρους,
5. πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων και
6. τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα.

B . Έκτακτα, που προέρχονται από :

1. έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται για δανεισμό,
2. δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες,
3. επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα,
4. εκποίηση περιουσιακών στοιχείων,
5. χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών και
6. από κάθε άλλη πηγή.

6.2. Τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

I. Τα τακτικά έσοδα

1. Εισοδήματα από φόρους - εισφορές.

Τα φορολογικά έσοδα της Ν.Α. όπως έχουν ορισθεί αυτά κατόπιν των ισχυόντων νόμων και διαταγμάτων για τη επιβολή και την εφαρμογή τους, μπορούν να χωριστούν σε δύο βασικές κατηγορίες :

- α. σε αυτά που εισπράττονται από φόρους που επιβάλει η ίδια Τ.Α. και
- β. σε αυτά που εισπράττει η κεντρική διοίκηση και στη συνέχεια ποσοστό αυτών ή το σύνολο αποδίδεται στις Ν.Α. με τα ίδια κριτήρια κατανομής σαν τακτική οικονομική ενίσχυση από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ήδη από το 1989 και μετά συμφωνά με τον Ν.1828/1989 αναφέρονται ρητά οι φόροι που θεσμοθετούνται υπέρ της Τ.Α και σε τι ποσοστά (αν αναλογεί να αποδοθεί ποσοστό αυτών στην Τ.Α), καθώς και αυτοί που τροποποιούνται και αυτοί που καταργούνται λόγω μικρής απόδοσης, αδυναμίας συγκέντρωσης κ.λ.π.. Τα έσοδα εκ φόρων, που αποδίδονται στις Ν.Α. στα πλαίσια της τακτικής οικονομικής ενίσχυσης κατατίθενται στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π. & Δ.).

Τέλος, τα έσοδα που αποδίδει η κεντρική διοίκηση στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μπορεί να προέρχονται από πρόσθετο ποσοστό υπέρ της Ν.Α. στους φόρους που επιβάλει η κεντρική διοίκηση, να είναι εξ' ολοκλήρου έσοδα της Ν.Α., τα οποία αναλαμβάνει απλώς να εισπράξει η κεντρική διοίκηση κ.λ.π.. Μια άλλη διάκριση των φορολογικών εσόδων είναι σε αυτά που προέρχονται από φόρους των οποίων η επιβολή είναι από τον νόμο υποχρεωτική και σε αυτά των οποίων η εισπράξη αφήνεται στην διακριτική ευχέρεια της Ν.Α.. Επίσης οι φόροι μπορεί να είναι γενικοί με την έννοια ότι αφορούν όλους τους Ο.Τ.Α. της επικράτειας ή να αφορούν ορισμένα μόνο γεωγραφικά διαμερίσματα ή περιοχές.

2. Εισοδήματα από τέλη - δικαιώματα.

Τα τέλη και τα δικαιώματα αποτελούν μία μορφή τιμολόγησης των υπηρεσιών που παρέχουν οι Ν.Α. προς τους κατοίκους τους. Δηλαδή τα τέλη και τα δικαιώματα μπορούν να προορισθούν ότι αποτελούν «το αντίτιμο της σε χρήμα ωφέλειας που έχει ένας πολίτης από την άμεση ή έμμεση παροχή προς αυτόν υπηρεσιών ή την έμμεση χρήση νομαρχιακών πραγμάτων». Η ύπαρξη αυτού του αντίτιμου είναι που διαφοροποιεί εννοιολογικά τα τέλη από τους φόρους. Στην πράξη όμως η διάκριση μεταξύ τους είναι συχνά δύσκολη. Στην Ελλάδα, πολλά τέλη είναι ουσιαστικά φόροι με συνέπεια η πραγματική σχέση φόρων - τελών να είναι πολύ διαφορετική από αυτήν που εμφανίζουν τα δημοσιευμένα στοιχεία. Τα έσοδα από τα τέλη και δικαιώματα επιβάλλονται κατόπιν μιας σειράς νόμων - νομοθετικών πράξεων, προεδρικών διαταγμάτων, καθώς και τον εκάστοτε τροποποιητικών διαταγμάτων πράξεων, νόμων που ορίζουν ρητά που και πως επιβάλλονται αυτά από τις Ν.Α..

Τα τέλη διακρίνονται σε γενικά - υποχρεωτικά που έχουν ισχύει και εφαρμόζονται σε όλες ανεξαιρέτως τις Ν.Α. και σε αυτά που ο νόμος παρέχει την δυνατότητα δυναμικής εφαρμογής τους στις Ν.Α. κατόπιν σχετικής απόφασης του νομαρχιακού συμβουλίου.

3. Εισοδήματα από εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας.

Αυτά αφορούν τα εισοδήματα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που προέρχονται από μισθώματα ακινήτων που τυχόν έχουν από μισθώματα εκτάσεων που ανήκουν στην διοικητική περιφέρεια της εκάστοτε νομαρχίας.

Όσον αφορά τις προσόδους από κινητή περιουσία αυτές έγκειται στους τόκους από τυχόν καταθέσεις χρημάτων της Ν.Α. σε τράπεζες, στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, σε κινητές αξίες του κράτους και Ν.Π.Δ.Δ.. Επίσης στην παραπάνω κατηγορία περιλαμβάνονται και τυχόν έσοδα από εκμίσθωση, χρήση μηχανημάτων, μεταφορικών μέσων κ.τ.λ..

4. Ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση του Τακτικού Προϋπολογισμού για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων.

Με την ίδρυση των Ν.Α παρατηρούμαι την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς τους Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού. Ωστόσο, για να μπορέσουν οι Ν.Α. να εκπληρώσουν τον στόχο τους θα πρέπει, εκτός από την μεταβίβαση προς αυτές αρμοδιοτήτων να έχουν και την ανάλογη οικονομική ενίσχυση, η οποία αντλείται και από την συγκεκριμένη πηγή.

5. Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι.

Η πάγια κατ' έτος χρηματοδότηση των Ν.Α. από τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης, με την έννοια της τακτικής οικονομικής βοήθειας των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού από τον κρατικό προϋπολογισμό με τον Ν.1828/1989 τροποποιείται, όσον αφορά τον υπολογισμό και τον τρόπο κατανομής των εσόδων, που η κεντρική διοίκηση από φόρους που επιβάλλει, κατανέμει στις Ν.Α..

Οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι που αποδίδονται στις Ν.Α. με την μορφή τακτικής οικονομικής ενίσχυσης από τον κρατικό προϋπολογισμό από το 1989 και εφεξής, είναι και αναλύονται ως παρακάτω :

- Φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 του Ν.1828/1989 ποσοστό 29% από τις συνολικές ετήσιες εισπράξεις του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων αποτελεί κεντρικό αυτοτελή πόρο (έσοδο) των Ν.Α..

- Τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 του παραπάνω νόμου ποσοστό 50% από τις συνολικές ετήσιες εισπράξεις των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων αποτελούν κεντρικό αυτοτελή πόρο (έσοδο) των Ν.Α..

- Φόρος μεταβίβασης ακινήτου.

Ποσοστό 30% από τις εισπράξεις του παραπάνω φόρου αποτελεί κεντρικό αυτοτελή πόρο των Ν.Α..

- Από φόρους που έχουν θεσπισθεί υπέρ της Ν.Α και δεν καταργούνται με τον παρόντα νόμο.

Το 1/3 του 20% του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων εγγράφεται στον προϋπολογισμό των δημοσίων επενδύσεων με την ονομασία Σ.Α.Τ.Α.. Με αυτό τον τρόπο η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έγκαιρα προγραμματίζει, αφού γνωρίζει το μερίδιο των χρημάτων που της αναλογεί. Η κατανομή της Σ.Α.Τ.Α. ανά νομό γίνεται με κριτήρια που καθορίζονται με κοινή υπουργική απόφαση των

Υπουργείων Οικονομικών και Εσωτερικών ύστερα από πρόταση της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (Ε.Ν.Α.Ε.). Η εντός του νόμου κατανομή γίνεται σύμφωνα με πληθυσμιακό κριτήριο.

Τα υπόλοιπα 2/3 των ποιο πάνω εσόδων εγγράφονται στον τακτικό προϋπολογισμό και διατίθενται για γενικές δαπάνες των Ν.Α..

6. Τοπικά δυνητικά τέλη - εισφορές.

Σύμφωνα με την παράγραφο 14 του άρθρου 25 του Ν.1828/1989 κατόπιν σχετικών αποφάσεων των νομαρχιακών συμβουλίων μπορεί να επιβάλλονται τέλη ή εισφορές για υπηρεσίες ή νομαρχιακά έργα, τα οποία εκτελούνται από Ο.Τ.Α. και τα οποία συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής, στην ανάπτυξη της περιοχής και στην καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Τα τέλη αυτά ή οι εισφορές αυτές έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα. Το ύψος των τελών ή εισφορών, ποιοι είναι υπόχρεοι για την καταβολή τους και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια ορίζονται με την ίδια απόφαση του νομαρχιακού συμβουλίου που επιβάλλει το συγκεκριμένο τέλος ή εισφορά.

II. Τα έκτακτα έσοδα

1. Έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται με δανεισμό.

Σε περίπτωση εκτέλεσης έργων με δανεισμό, το νομαρχιακό συμβούλιο μπορεί να επιβάλλει τέλη χρήσης των έργων για την εξασφάλιση των τοκοχρεωλυτικών δόσεων των δανείων και έως ότου εξοφληθούν.

2. Έσοδα από δωρεές - κληροδοτήματα - κληρονομίες.

Τα έσοδα της αναφερόμενης κατηγορίας είναι αμελητέα από οικονομική σημασία για τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Μπορούν δε, να προέλθουν από τυχόν δωρεές ιδιωτών και γενικά φυσικών ή νομικών προσώπων από τυχόν έσοδα κληρονομιών ή κληροδοτημάτων προς τις Ν.Α.. Η αβεβαιότητα υλοποίησης και είσπραξης των εσόδων αυτών είναι το κύριο χαρακτηριστικό τους.

3. Επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα.

Μια βασική διάκριση των γενικών επιχορηγήσεων είναι σ' αυτές που :

α. δεν εξαρτώνται από την φορολογική προσπάθεια των Ν.Α. και

β. εξαρτώνται από την φορολογική προσπάθεια των Ν.Α..

Στην πρώτη περίπτωση οι επιχορηγήσεις κατανέμονται συνήθως στις Ν.Α. με βάση κάποια εκτίμηση για τις ανάγκες τους ή και τη φορολογική τους δυνατότητα.

Στην περίπτωση που λαμβάνεται υπόψη η φορολογική προσπάθεια των Ν.Α., παρότι που μερικές φορές δεν υπολογίζονται με τα φορολογικά τους έσοδα αλλά και τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη, τότε το ύψος της κρατικής επιχορήγησης είναι ανάλογο με τα έσοδα του από την τοπική φορολογία.

Επίσης, οι ειδικές επιχορηγήσεις οι οποίες προέρχονται κυρίως από τον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων του Κράτους, δίνονται για να δαπανηθούν τα ποσά σε δραστηριότητες που επιθυμεί η κεντρική διοίκηση ή βάζει όρους σχετικά με τον τρόπο αξιοποίησής τους. Οι όροι αυτοί μπορεί να είναι πολύ περιοριστικοί ή ελαστικότεροι. Οι ειδικές επιχορηγήσεις έχουν ως οικονομική συνέπεια να ενθαρρύνουν τις δαπάνες των Ν.Α. σε συγκεκριμένες δραστηριότητες, μειώνοντας τις τιμές στις οποίες μπορούν οι Ν.Α. να προμηθεύονται αγαθά και υπηρεσίες για λογαριασμό των πολιτών τους. Οι ειδικές επιχορηγήσεις είναι περισσότερο κατάλληλες όταν οι δαπάνες δεν κατανέμονται ομαλά σε όλες τις περιοχές της χώρας και όταν η δαπάνη που πρέπει να γίνει είναι μικρή σε σχέση με τους διαθέσιμους πόρους. Συμβάλλουν όμως στο να αυξηθούν οι έλεγχοι επί των Ν.Α. και στην αποδυνάμωση της οικονομικής τους ανεξαρτησίας.

Οι ειδικές επιχορηγήσεις διακρίνονται στην συνέχεια, σ' αυτές που για να δοθούν προϋποθέτουν συμμετοχή των Ν.Α. στο συνολικό κόστος και σ' αυτές που δεν απαιτούν παρόμοια συμμετοχή. Αν δεν απαιτείται συμμετοχή, οι Ν.Α. λαμβάνουν ένα ποσό επιχορήγησης για να δαπανήσουν σε συγκεκριμένες δραστηριότητες. Το ποσό αυτό είναι δεδομένο και το ύψος του δεν εξαρτάται καθόλου από ενέργειες των Ν.Α.. Οι επιχορηγήσεις αυτές κατανέμονται στους Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού με βάση κάποια κριτήρια ανάγκης ή με βάση διάφορα μεγέθη (εισροές) όπως είναι το μέγεθος του πληθυσμού, η έκταση της περιοχής της, το εισόδημα, το ποσοστό ανεργίας κ.λ.π..

Αν όμως απαιτείται συμμετοχή των Ν.Α., το ποσό της επιχορήγησης δεν είναι δεδομένο αλλά εξαρτάται από το ποσό των δικών του εσόδων που διαθέτει ο Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού για τη συγκεκριμένη δραστηριότητα.

Οι επιχορηγήσεις που προϋποθέτουν συμμετοχή στη δαπάνη των ιδίων των Ν.Α. αποτελούν σε πολλές χώρες, λόγω των πλεονεκτημάτων που παρουσιάζουν, μεγάλο μέρος των συνολικών επιχορηγήσεων που συχνά υπερβαίνει το 65%. Τα πλεονεκτήματα αυτά είναι ότι αυξάνουν το ενδιαφέρον, την υπευθυνότητα και την αποτελεσματικότητα των Ν.Α. για τα συγκεκριμένα προγράμματα. Επίσης, θεωρούνται ότι είναι ευκολότερο να εφαρμοσθούν σε μικρές χώρες όπου υπάρχουν μεγαλύτερες ομοιότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών στις προτιμήσεις των πολιτών, στη ζήτηση τους για υπηρεσίες και στα πρότυπα στα οποία οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται.

4. Έσοδα από δάνεια

Τα έσοδα της Ν.Α. από δανεισμό είναι συγκριτικά με το σύνολο των εσόδων των Ν.Α. σε πανελληνία κλίμακα μικρά. Συνάπτονται δε αυτά κυρίως με το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, ενώ τα δάνεια από το εξωτερικό είναι σχεδόν ανύπαρκτα. Ο σκοπός του δανεισμού είναι κυρίως η χρηματοδότηση εκτέλεσης έργων (μερική ή ολική) ή δάνεια για αγορά κεφαλαιακού εξοπλισμού.

5. Έσοδα από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων.

Τα έσοδα αυτά δεν είναι σημαντικά από οικονομικής άποψης για τους Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού, είναι δε δυνατόν να προέλθουν από :

- α. εκποίηση τυχόν οικοδομών - οικοπέδων που είναι στην κυριότητα της Ν.Α. και
- β. από την εκποίηση λοιπών κινητών περιουσιακών στοιχείων και υλών.

6. Έσοδα από κάθε άλλη πηγή.

Η κατηγορία αυτή αφορά κάθε άλλη κατηγορία εσόδων που μπορεί να εισπραχθούν, τα έσοδα δε αυτά περιλαμβάνουν και όλα αυτά που τυχόν προκύπτουν από τις εκάστοτε ιδιαιτερότητες των επιμέρους Ν.Α..

6.3. Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων

Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ως ειδικός πιστωτικός οργανισμός που ανήκει στο χώρο του δημοσίου τομέα με άμεση εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών, χρηματοδοτεί κοινωφελή και παραγωγικά έργα χωρίς να εφαρμόζει καθαρώς τραπεζικά κριτήρια. Κύριος στόχος του είναι να συμβάλει στην περιφερειακή ανάπτυξη μέσω της Ν.Α..

Το ύψος των χορηγούμενων δανείων ορίζεται κατά περίπτωση δανειολήπτη ως εξής :

- α. Ποσοστό μέχρι και 100% του προϋπολογισμού του προς εκτέλεση έργου της μελέτης ή της δαπάνης προμήθειας μηχανημάτων και εξοπλισμού και γενικά οποιαδήποτε άλλης δραστηριότητας ή αναγκαίας δαπάνης σχετικής με το ανωτέρω, των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (πλην των επιχειρήσεων τους).
- β. Ποσοστό μέχρι 80% του προϋπολογισμού των προς εκτέλεση έργων, μελετών και γενικά κάθε επένδυσης σε πάγια ενεργητικά στοιχεία ή της δαπάνης προμήθειας μηχανημάτων και εξοπλισμού των επιχειρήσεων των Ν.Α..

7.1. Κριτική προσέγγιση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Έπειτα από την περιγραφή του θεσμού της Ν.Α. στην Ελλάδα, παρακάτω, παρατίθεται μια κριτική προσέγγιση στους εξής καίριους τομείς :

• **ΟΡΓΑΝΑ** : Ο θεσμός της νομαρχιακή αυτοδιοίκησης αποκτά ιδιαίτερη σημασία, η οποία αφορά στην άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων (της) τοπικής φύσης, με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη και, σε τελική αναγωγή, του δημοσίου συμφέροντος. Από την άλλη πλευρά, ο αυτονόητος, σήμερα πλέον, δημοκρατικός χαρακτήρας των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού όπως αυτός προκύπτει κατ' εξοχήν από τη συγκρότηση του εκλογικού σώματος και την ανάδειξη των οργάνων του - συμβάλλει όχι μόνο στην εντατικότερη εφαρμογή της ομώνυμης αρχής τόσο σε συνταγματικό και νομοθετικό επίπεδο όσο και στην καθημερινή διοικητική πρακτική αλλά και στην μεγαλύτερη προσέγγιση του πολίτη προς την διοίκηση και στην άσκηση ελέγχου από το εκλογικό σώμα κατά τρόπο άμεσο και αμετάκλητο.

Επίσης, η αιρετότητα των νομαρχών και νομαρχιακών συμβουλίων εξασφαλίζει την απεξάρτησή τους από τις επιλογές της κεντρικής διοίκησης, τουλάχιστον θεωρητικά. Ο παραδοσιακός ρόλος που ήθελε τον νομάρχη τοποτηρητή του κέντρου εξασθενίζει πλήρως με το νέο νομοθετικό πλαίσιο. Το νέο αυτό πλαίσιο αναγνωρίζει την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ως τον κύριο φορέα δημοκρατικού προγραμματισμού σε νομαρχιακό επίπεδο.

Παρατηρώντας την δομή και την λειτουργία του νομαρχιακού συμβουλίου, όσον αφορά τον αριθμό των μελών του, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι κατά την λειτουργία του θα πρέπει να αποτυπώνεται όσο το δυνατόν πληρέστερα τόσο η πλειοψηφική όσο και η μειοψηφική ετυμηγορία του εκλογικού σώματος και να ασκείται αποτελεσματικά η κανονιστική, προγραμματική και ελεγκτική λειτουργία, πράγμα που δυσχεραίνεται στο ολιγομελές συμβούλιο όπου οι περισσότεροι σύμβουλοι, ιδίως της πλειοψηφίας, απασχολούνται με θέματα τρέχουσας διοίκησης. Επίσης, υπέρ της αύξησης του αριθμού των νομαρχιακών συμβούλων συνηγορούν και οι ιδιαιτερότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεδομένου ότι δεν είναι πάντοτε ευχερής η ταχεία και αποτελεσματική λειτουργία του συμβουλίου προκειμένου να ασκεί τις οριζόμενες από τον νόμο αρμοδιότητες.

Επιπρόσθετα, τα αιρετά όργανα διοίκησης θα πρέπει να αποφεύγουν την ενασχόλησή τους με τα τρέχοντα διαχειριστικά ζητήματα απασχολούμενα κυρίως με την άσκηση του πολιτικού τους ρόλου που συνίσταται στην επικοινωνία με την τοπική κοινωνία, τον εντοπισμό και την ιεράρχηση των συλλογικών αναγκών, τη σχεδίαση

προγραμμάτων για την ικανοποίηση τους και την παρακολούθηση της υλοποίησής τους.

Τέλος, για λόγους καλύτερου συντονισμού αλλά και πολιτικής εκπροσώπησης κάνουν την εμφάνιση τους οι διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Σύμφωνα με τις διατάξεις που αφορούν τα νομαρχιακά διαμερίσματα, αυτά δεν συνιστούν λύση του προβλήματος εκπροσώπησης των θρησκευτικών μειονοτήτων, ούτε του πολεοδομικού και διοικητικού χάους των μεγαλουπόλεων.

• **ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ** : Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων που έως τώρα ασκούσαν οι νομαρχιακές διοικήσεις συλλήβδην, χωρίς κριτήριο διαχωρισμού τους σε εθνικές και τοπικές υποθέσεις, παρουσιάζει προβλήματα αντισυνταγματικότητας (άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος).

Η τροποποίηση του άρθρου 5 του Ν.2240/1994 προσπάθησε να άρει το πρόβλημα, προσθέτοντας ότι μεταβιβάζονται «σχετικές» (με τις τοπικές υποθέσεις) αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών. Η προσθήκη αυτή του Ν.2240/1994 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 διοίκησης²⁹ των νομών. Αντί 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. Έτσι, ορισμένες από τις αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν έχουν αναμφισβήτητα εθνικό χαρακτήρα όπως όσες αφορούν δικαιώματα των πολιτών (π.χ. έκδοση διαβατηρίων και εκλογικών βιβλιαρίων). Για αυτές θα πρέπει να δεχθούμε ότι ισχύει η ανάθεση της διεκπεραίωσης κρατικών υποθέσεων στους αιρετούς νομάρχες, ακριβώς όπως συμβαίνει και με την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση³⁰. Το ίδιο το Συμβούλιο της Επικρατείας εκδίδει αντιφατικές αποφάσεις, τότε υποστηρίζοντας ότι είναι αντισυνταγματική η συνολική μεταφορά κρατικών και μη αρμοδιοτήτων προς τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τότε όχι.

Κάτω από το φως των διαπιστώσεων αυτών πρέπει να προσεγγισθεί το άρθρο 13 του Ν.2218/1994 και οι εκεί απαριθμούμενες αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου. Οι τελευταίες πρέπει δηλαδή να ερμηνευτούν σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές και κατά τρόπο, ο οποίος να προσανατολίζεται στην ανίχνευση της τοπικής υφής τους εφόσον αυτή βέβαια υπάρχει. Υπό την οπτική αυτή τίθεται το ζήτημα, προκειμένου για τις αρμοδιότητες του νομαρχιακού συμβουλίου που αφορούν λ.χ. στην προστασία και την αξιοποίηση περιοχών, τη μελέτη, συντήρηση και κατασκευή έργων, την ίδρυση κέντρων παροχής πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών³¹. Με βάση όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως καθίσταται φανερό, ότι ο προσδιορισμός του ακριβούς περιεχομένου των εν λόγω αρμοδιοτήτων πρέπει να γίνει με γνώμονα το γεγονός, ότι (θα) ασκούνται σε νομαρχιακό επίπεδο.

Με όμοιο τρόπο πρέπει να αντιμετωπισθεί και το άρθρο 3 παράγραφος 4 του Ν.2218/1994 που προβλέπει την δυνατότητα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων να μεταβιβάζουν αρμοδιότητες σε Ο.Τ.Α. δεύτερου βαθμού ύστερα από προηγούμενη

²⁹ Πρέπει να διευκρινιστεί, στο σημείο αυτό, ότι η αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων δενταντίζεται απολύτως ως προς το εύρος και τη φύση με την αντίστοιχη των Ο.Τ.Α. δεύτερου βαθμού. Η κατασκευή π.χ. ενός αερολιμένα ή μιας οδού, η εκμετάλλευση ενός λατομείου ή η εκτέλεση ενός περιβαλλοντικού προγράμματος μπορεί να υπαχθεί στο πεδίο της κρατικής δραστηριότητας ή να χαρακτηριστεί τοπική υπόθεση με κριτήριο τον προορισμό του έργου και ιδίως τις εξυπηρετούμενες ανάγκες.

³⁰ Βλ. Σχετικά και Ν.Χλέπα, «Παρατηρήσεις στο ΠΕ 2/1996» του ΣτΕ (Τμήμα Ε'), υπό δημοσίευση στο Νόμος και Φύση.

³¹ Άρθρο 13 παράγραφος 1 περ. ια', ιβ' και ιγ' του Ν.2218/1994.

αίτηση τους. Οι εκχωρούμενες αρμοδιότητες πρέπει να αφορούν προέχοντος στο συμφέρον του συγκεκριμένου Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, δηλαδή να μην έχουν διατοπικό - νομαρχιακό χαρακτήρα. Σε διαφορετική περίπτωση, πρόκειται για μεταφορά τοπικής αρμοδιότητας από τον, κατά το Σύνταγμα, αρμόδιο φορέα τους σε νομικό πρόσωπο μη νομιμοποιημένο για την άσκηση τους.

Εν κατακλείδι, όσο για την μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κρατική διοίκηση στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αυτή συνοδεύεται από τη διάθεση των αναγκαίων οικονομικών πόρων και μέσων για την άσκηση τους. Η φύση των αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αφορά την ανάπτυξη και εξέλιξη της περιφέρειας, του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου με την παροχή υπηρεσιών στον κοινωνικό, οικονομικό και πολιτιστικό τομέα και την πλήρη ευθύνη για την κατάρτιση και εφαρμογή των προγραμμάτων ανάπτυξης.

• **ΕΠΟΠΤΕΙΑ** : Το νέο σύστημα εποπτείας που καθιερώνουν οι διατάξεις του Ν.2218/1994, όπως συμπληρώθηκαν με τον Ν.2240/1994, αποτελεί μέρος της επιχειρούμενης στη χώρα μας διοικητικής μεταρρύθμισης, δηλ. : α) την κατοχύρωση της διοικητικής αυτοτέλειας με την άσκηση μόνον ελέγχου νομιμότητας από επιτροπή μικτής σύνθεσης (κρατικής διοίκησης - δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης - δικαιοσύνης) και β) τη θεσμοθέτηση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος μπορεί να παραπέμπει στην ποιο πάνω επιτροπή όσες πράξεις των Ν.Α. θεωρεί αιτιολογημένα ως μη νόμιμες. Η διασφάλιση της ανεμπόδιστης πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης της τοπικής αυτοδιοίκησης επιτυγχάνεται σαφέστατα με την κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας. Άλλωστε, η προϋπόθεση της χορήγησης έγκρισης από την εποπτεύουσα αρχή στερεί νομικού περιεχομένου την πράξη του Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού, η οποία δεν υφίσταται νομικά, πλήτοντας έτσι την πρωτοβουλία του.

Η κατάργηση του ελέγχου σκοπιμότητας πρέπει να τονιστεί ότι γνωρίζει ορισμένα όρια, τα οποία δεν παραλείπει να επισημάνει και η εισηγητική έκθεση του Ν.2218/1994. Η παρουσία του εκπροσώπου της δικαστικής λειτουργίας στην επιτροπή του άρθρου 18 του Ν.2218/1994 και μάλιστα ως προέδρου, αρκεί για την διασφάλιση ενός ελέγχου αποκλειστικά νομιμότητας των πράξεων των Ν.Α.; Η απάντηση είναι μάλλον αρνητική. Όπως έχει συχνά επισημανθεί, η διάκριση μεταξύ σκοπιμότητας και νομιμότητας είναι πλέον ασαφείς και τούτο επειδή ο δικαστικός έλεγχος συνεχώς διευρύνεται έτσι ώστε ζητήματα που αφορούσαν αποκλειστικά την σκοπιμότητα αποτελούν πλέον αντικείμενο δικαστικού ελέγχου (ήτοι ελέγχου νομιμότητας). Η επιτροπή, με το πρόσχημα της νομιμότητας, θα μπορεί να εξετάζει ανεξέλεγκτα τη σκοπιμότητα των πράξεων των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού; Σίγουρα όχι και τούτο διότι ακόμα και ο έλεγχος σκοπιμότητας είναι σαφώς οροθετημένος: πρέπει να αποβλέπει στη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος, ήτοι στην κρατική ενότητα και συνέχεια.

Οι ρυθμίσεις αυτές θεωρήθηκε ότι αποτελούν βελτίωση από την προηγούμενη κατάσταση όπου ο έλεγχος νομιμότητας άνηκε σε μονοπρόσωπο όργανο, τον κρατικό νομάρχη. Η ύπαρξη συλλογικών ολιγομελών οργάνων αποφεύγει την μονομέρεια και τον κίνδυνο μεροληψίας του μονοπρόσωπου οργάνου. Ταυτόχρονα οι διαδικασίες είναι απλούστερες και λιγότερο χρονοβόρες από ότι θα ήταν αν ο έλεγχος είχε ανατεθεί στα κατά πολλούς νομικούς πλέον αρμόδια για τον ρόλο αυτό διοικητικά δικαστήρια³².

Ωστόσο, από τη μέχρι σήμερα λειτουργία των επιτροπών δεν έλειψαν τα προβλήματα, κυρίως καθυστερήσεων αλλά και λανθασμένων αποφάσεων. Το γεγονός αυτό οφείλεται στο ότι οι επιτροπές δεν διαθέτουν, όπως με το προηγούμενο

³² Βλ. αντ. αλλ. Θεοδώρου Θ., *όπ. παρ.*

καθεστώς ο κρατικός νομάρχης, συγκροτημένη υπηρεσία της Διεύθυνσης Εσωτερικών με εμπειρία και τεχνογνωσία στα ζητήματα των αρμοδιοτήτων των Ν.Α..

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

Με την επαρκή στελέχωση του ανθρώπινου δυναμικού, το προσωπικό θα ήταν σε θέση όχι μόνο να κατανοήσει την πρόκληση που προσφέρεται μέσα από τον νέο θεσμό, αλλά θα ήταν επίσης ικανό να υλοποιήσει τις ριζοσπαστικές τομές που απαιτούνται ώστε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση να καταστεί η ουσιαστική τοπική εξουσία.

Με όση πληρότητα και αν οργανώσει ένα θεσμό ο νομοθέτης, αυτός δεν θα λειτουργήσει αποτελεσματικά, αν δεν στελεχωθεί με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό. Χρειάζονται στελέχη, που θα έχουν ικανότητα, γνώση, εμπειρία και υπευθυνότητα κατά τη εκτέλεση των καθηκόντων τους. Όπως επίσης χρειάζονται και αιρετοί άρχοντες, οι οποίοι να διακρίνονται από σύνεση, αυτοσυγκράτηση και το τόσο απαραίτητο σήμερα «ήθος της ουσιαστικής διακονίας του κοινωνικού συνόλου». Και τούτο διότι : «χωρισμένη από την ουσιαστική αυταπάρνηση και τη διακονία των κοινωνικών αναγκών η πολιτική ήταν και θα είναι πάντα μια τραγωδία του παραλόγου»³³.

Όσον αφορά τις δύο ιεραρχίες, αν και διαμορφώνουν το διοικητικό ιστό του υπηρεσιακού μηχανισμού μιας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους ενώ σύμφωνα με βασική αρχή του βαθμολογίου οι βαθμοί δεν σχετίζονται με συγκεκριμένα καθήκοντα³⁴. Από την άποψη αυτή, ίσως οι βαθμοί να έχουν μια συμβολική σημασία αλλά η λειτουργική τους αξία συζητείται.

Σε άμεση συσχέτιση με την διοικητική ιεραρχία βρίσκεται και το ζήτημα του προσδιορισμού των αρμοδιοτήτων των αντίστοιχων ιεραρχικών επιπέδων. Ειδικότερα, άλλοτε οι αρμοδιότητες προσδιορίζονται σε επίπεδο τμήματος χωρίς να προβλέπονται οι αντίστοιχες του υπερκειμένου ιεραρχικού επιπέδου, δηλαδή της διεύθυνσης, άλλοτε δεν καθορίζονται οι αρμοδιότητες των τμημάτων αλλά του υφιστάμενου ιεραρχικού επιπέδου, δηλαδή του γραφείου και τέλος άλλοτε οι αρμοδιότητες της διεύθυνσης φαίνεται να επικαλύπτονται με αυτές των τμημάτων³⁵. Είναι βέβαιο ότι τέτοιο είδος διαφοροποίηση δημιουργεί συγχύσεις και αμφιβολίες ως προς το εύρος αναφοράς κάθε ιεραρχικού επιπέδου, γεγονός που σε συνάρτηση με την γενικότερη παλινδρόμηση που επισημάνθηκε ως προς την γνήσια θέσπιση του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μπορεί να διαμορφώνει ασταθές παρόν και αβέβαιο μέλλον για το νεοπαγή θεσμό.

Τέλος, ως προς τις προσλήψεις που θα πραγματοποιήσουν οι νομαρχιακοί Ο.Τ.Α., ο Ν.2240/1994 κατοχύρωσε ρητά τον έλεγχο του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, αφαιρώντας από τους αιρετούς έναν βασικό μοχλό άσκησης πελατειακής πολιτικής και διασκευάζοντας τους φόβους για επικείμενο όργιο ρουσφετολογικών διορισμών.

³³ Βλ. *Χρ. Γιανναρά*, Η τραγική μας ελληνικότητα, όπ. π., σελ. 24.

³⁴ Άρθρο 34 του Ν.2190/1994.

³⁵ Βλ. ενδεικτικές περιπτώσεις στους οργανισμούς των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης Γρεβενών, Φ.Ε.Κ. 438, 18 Μαΐου 1995, αρ. 10, Καστοριάς Φ.Ε.Κ. 362, 4 Μαΐου 1995, αρ. 7, Κοζάνης Φ.Ε.Κ. 326, 27 Απριλίου 1995, αρ. 14 και Πέλλας Φ.Ε.Κ. 365, 4 Μαΐου 1995, αρ. 7.

• **ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ** : Τα σημαντικότερα προβλήματα του καθεστώτος χρηματοδότησης των Ν.Α. από το κέντρο δεν είναι μόνο η μικρή δυναμικότητα των φόρων που κατέχει η Ν.Α. αλλά η συνολική διάρθρωση του φορολογικού συστήματος. Το φορολογικό σύστημα της Ν.Α. (όπως και το συνολικό σύστημα χρηματοδοτήσεων), αποτελείται από ένα πολυδαίδαλο πλέγμα φόρων με ανομοιογένεια, περιορισμένες δυνατότητες απόδοσης και μεγάλο διαχειριστικό κόστος, που σε πολλές περιπτώσεις και όποτε ασκείται η αρμοδιότητα ανέρχεται σε υψηλότερο επίπεδο από τα έσοδα που αποφέρει.

Επισημαίνεται λοιπόν, πως δεν υπάρχει μια σαφής αξιολογική ομαδοποίηση φόρων και φορολογητέας ύλης που να διαπνέεται από τη συστάθμιση των παρακάτω παραμέτρων :

- α. της οικονομικής αποτελεσματικότητας,
- β. της δικαιοσύνης, ως προς τη φορολογική ικανότητα των πολιτών,
- γ. της ισότητας ως προς τη συμμετοχή του πολίτη στη χρηματοδότηση της Ν.Α. και
- δ. της χρηματοδότησης συγκεκριμένων υπηρεσιών, που παρέχουν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στους κατοίκους της περιοχής τους.

Επιπρόσθετα, οι προτάσεις επιλογής και επιβολής τελών και φόρων από τις Ν.Α. πρέπει να έχουν ενιαία φιλοσοφία και να είναι σε άμεση σύνδεση με τη φορολογική πολιτική του κράτους, ώστε να υπάρχει θετικό αποτέλεσμα από την συνολική επιβάρυνση του πολίτη και να αποφεύγεται η αλληλοεπικάλυψη της φορολόγησης της ίδιας ύλης με πολλούς τρόπους.

Επομένως, οι ίδιοι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρόλο που θεωρούνται ως το ισχυρότερο εργαλείο για την διοικητική αυτοτέλεια και την εδραίωση της αυτόνομης οικονομικής οντότητας των Ν.Α., δεν έχουν την αναμενόμενη απόδοση, εξαιτίας των σοβαρών κενών που υπάρχουν στη διοικητική δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης :

- Η έλλειψη υπόβαθρου σωστής αποτύπωσης του χώρου και της δραστηριότητας των πολιτών, αφαιρεί την δυνατότητα σωστής παρέμβασης.
- Η εξάρτηση συγκεκριμένων τελών από την φορολογική απόδοση των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (φοροδιαφυγή) μειώνει την απόδοση των τελών.
- Η απουσία ισχυρών οργανισμών και ανάλογων Φοροτεχνικών Υπηρεσιών εκμηδενίζει την δυνατότητα βεβαίωσης ελέγχου και είσπραξης.
- Η διαιώνιση του προστατευτισμού της Κεντρικής Διοίκησης εκμηδενίζει την διάθεση των αιρετών για αντικειμενική και ανταποδοτική των ιδίων πόρων.
- Η είσπραξη των εσόδων από τα Δημόσια Ταμεία αφαιρεί την δυνατότητα διεύρυνσης της γνώμης των στελεχών των Ν.Α. και την αίσθηση της ευθύνης από την πλευρά τους.

Εν κατακλείδι, οι χαμηλοί ρυθμοί αύξησης των εσόδων από τέλη, δικαιώματα, φόρους και εισφορές συνεπάγεται στη μείωση του ποσοστού συμμετοχής των εσόδων αυτών στα συνολικά έσοδα. Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με τους υψηλούς ρυθμούς μεταβολής των επιχορηγήσεων, έχει ιδιαίτερη σημασία διότι καταδεικνύει την αδυναμία χρηματοδότησης των δαπανών των Ν.Α. από θεσμοθετημένους πόρους με ένα συστηματικό τρόπο, γεγονός που δυσχεραίνει τον ορθολογικό χρηματοοικονομικό προγραμματισμό των Ν.Α..

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Ο Β' ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΓΑΛΛΙΑ : DEPARTMENT



Ιστορική αναδρομή

8.1. Ιστορική αναδρομή των Departments



Το θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας του δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Department) της Γαλλίας διέπεται τόσο από συνταγματικές όσο και από νομοθετικές διατάξεις³⁶. Όσον αφορά τον θεσμό της Ν.Α. (Department) της Γαλλίας αυτός έλκει την καταγωγή του από την εποχή της επανάστασης (1790), όταν ολόκληρη η γαλλική επικράτεια υποδιαιρέθηκε σε νομούς (Department) λειτουργικού, για τα μέτρα της εποχής, μεγέθους. Συγκεκριμένα οι διατάξεις οι οποίες αναφέρονται στον παραπάνω θεσμό, από την χρονική περίοδο που χαρακτηρίζεται ως περίοδος έναρξης της εξέλιξης του (1970), μέχρι και σήμερα, είναι οι εξής :

- 1871** : Ο νόμος της 10ης Αυγούστου 1871 στον οποίο παρατηρούμε την σύσταση της νομαρχιακής επιτροπής.
- 1958** : Το Γαλλικό Σύνταγμα της 4^{ης} Οκτωβρίου 1958, το οποίο αναγνωρίζει στο άρθρο 72 ότι «οι τοπικές αρχές της δημοκρατίας είναι οι δήμοι (communes), οι νομοί (Departments) και τα υπερπόντια διαμερίσματα (Departments d'Outré Mer)...». Στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου αναγνωρίζεται ότι «οι αρχές αυτές αυτοδιοικούνται ελεύθερα από συμβούλια που εκλέγονται με εκλογές σύμφωνα με τους όρους που ορίζουν οι νόμοι». Τα άρθρα 73 και 74 αναφέρονται στην οργάνωση και στην λειτουργία των τοπικών αρχών των διαμερισμάτων των υπερπόντιων εδαφών, ενώ το άρθρο 34 αναγνωρίζει το δικαίωμα του κοινοβουλίου να ψηφίζει νόμους που αφορούν το εκλογικό σύστημα των κοινοβουλίων και των τοπικών συνελεύσεων καθώς και τις βασικές αρχές που διέπουν την ελεύθερη διοίκηση από τις τοπικές αρχές, στην έκταση της δικαιοδοσίας και τους πόρους των τοπικών αρχών.
- 1982** : Ο Ν.213/2-3-1982 αναφερόμενος στα δικαιώματα και τις ελευθερίες των Δήμων, των Νομών και των Περιφερειών αποτέλεσε τον Γαλλικό Χάρτη Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα στα άρθρα του προβλέπεται πρώτον η ελεύθερη διοίκηση των νομών από αιρετά συμβούλια και δεύτερον η μείωση της κρατικής εποπτείας της κρατικής αυτοδιοίκησης.

³⁶ Council of Europe, Structure and operation of local and regional democracy, France, page 5.

Όσον αφορά την πρώτη παράμετρο, εκτός από τον νομάρχη διοριζόμενο από το κράτος, όργανο, σημαντικό ρόλο κατέχει τόσο το αιρετό όργανο της νομαρχίας, το γενικό συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει για τα θέματα, όσο και ο πρόεδρος του γενικού συμβουλίου.

Ο πρόεδρος του γενικού συμβουλίου συγκέντρωσε στα χέρια του τις αρμοδιότητες που αφορούν την εκτέλεση των αποφάσεων του γενικού συμβουλίου. Επιπρόσθετα, όσον αφορά την μείωση της κρατικής εποπτείας της κρατικής αυτοδιοίκησης γίνεται εμφανής από το γεγονός ότι ανεξάρτητες δικαστικές αρχές και όχι ο νομάρχης, έχουν το δικαίωμα της ακύρωσης των πράξεων. Σε περιπτώσεις λογισμικών θεμάτων, ο έλεγχος ασκείται από περιφερειακά ελεγκτικά συμβούλια.

1983 : Ο νόμος 83-8 της 7^{ης} Ιανουαρίου 1983 ενεργεί ως περίγραμμα (outline) νόμος με σεβασμό των μεθόδων που χρησιμοποιούνται για την μεταφορά της εξουσίας. Η βασική αρχή είναι ότι οι Ν.Α. παρέχουν ένα θεσμοθετημένο πλαίσιο για την συμμετοχή των πολιτών στην τοπική ζωή και εγγυάται ότι ο κατάλληλος λογαριασμός πάρθηκε για την διαφοροποίησή τους. Ο νόμος επίσης εγκαθιστεί δύο αρχές :

- α. μια μορφή ελέγχου δεν μπορεί να υπερέχει από ένα βαθμό τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης πάνω στον άλλο και
- β. οι εξουσίες πρέπει να οριοθετηθούν στον τομέα των αρμοδιοτήτων τους.

Επιπρόσθετα, ο νόμος της 22^{ης} Ιουλίου 1983, ο οποίος αναφέρεται στην εκτεταμένη ανάληψη εξουσίας από τις Ν.Α. για τον απλό λόγο ότι οι υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης λαμβάνουν μέρος, σχεδόν αποκλειστικά, σε νομαρχιακό επίπεδο.

Πάντως, οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του ογδόντα δεν οδήγησαν τόσο στην μεταβίβαση πολυάριθμων νέων αρμοδιοτήτων στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις όσο - πολύ περισσότερο - στην μετατροπή «μικτών» αρμοδιοτήτων (Κράτος - Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) σε αρμοδιότητες της αποκλειστικής ευθύνης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Όργανα – Εκλογή

9.1. Όργανα των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού στην Γαλλία

Τα όργανα διοίκησης των Ν.Α. (Departments)³⁷ στην Γαλλία είναι πολυμελή και μονομελή. Συγκεκριμένα τα πολυμελή είναι : το γενικό συμβούλιο (Counsel General), η νομαρχιακή επιτροπή (Commission departmental) και η εκτελεστή επιτροπή ενώ μονομελές είναι : ο πρόεδρος του γενικού συμβουλίου. Αναλυτικότερα :

- **Το Γενικό Συμβούλιο.** Το γενικό συμβούλιο είναι το σημαντικότερο από τα όργανα του νομού γιατί από αυτό πηγάζουν όλες οι αποφάσεις που έχουν σχέση με τη διοίκηση του νομού.

Τα μέλη του γενικού συμβουλίου εκλέγονται με γενική, άμεση και μυστική ψηφοφορία για έξι (6) χρόνια σε μονοεδρικές περιφέρειες, τα καντόνια (Cantons)³⁸, με ένα σύστημα δύο γύρων, όπου απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία στον πρώτο γύρο και σχετική πλειοψηφία στον δεύτερο. Το συμβούλιο όμως ανανεώνεται κατά τα μισά μέλη του κάθε τριετία. Ο αριθμός των μελών του ποικίλει από δέκα επτά (17) μέχρι εξήντα εννέα (69) ανάλογα με τον αριθμό των καντονιών κάθε νομού.

Όσον αφορά τις συνεδριάσεις του γενικού συμβουλίου, αυτό συνέρχεται σε δύο τακτικές συνόδους το χρόνο. Η πρώτη σύνοδος προβλέπεται να γίνεται στο διάστημα από 1 μέχρι 30 Απριλίου με διάρκεια το πολύ δέκα πέντε (15) ημέρες και η δεύτερη στο διάστημα από 1 Σεπτεμβρίου μέχρι 15 Ιανουαρίου με διάρκεια το πολύ τριάντα (30) ημέρες. Επίσης μπορεί να συνέλθει έκτακτα με διατάγματα ή ύστερα από πρόσκληση του προέδρου του ή από αίτηση της νομαρχιακής επιτροπής ή των δύο τρίτων του συνολικού αριθμού των γενικών συμβούλων. Οι συνεδριάσεις του γενικού συμβουλίου είναι δημόσιες και προεδρεύονται από τον πρόεδρο του γενικού συμβουλίου, ο οποίος εκλέγεται από το ίδιο το συμβούλιο μεταξύ των μελών του.

- **Η Νομαρχιακή Επιτροπή** Η νομαρχιακή επιτροπή συστάθηκε με τον νόμο της 10ης Αυγούστου 1871. Αποτελείται από τέσσερις (4) μέχρι επτά (7) γενικούς συμβούλους που εκλέγονται κάθε χρόνο από το γενικό συμβούλιο στο τέλος της τακτικής συνόδου του μηνός Απριλίου. Σκοπός της ιδρύσεώς της ήταν να υπάρχει ένα όργανο από αιρετά μέλη το οποίο να ελέγχει την διοίκηση του νομάρχη³⁹. Στην πράξη

³⁷ Βλέπε διάγραμμα 9.1 στο παράρτημα.

³⁸ Τα καντόνια αποτελούν απλή διοικητική διαίρεση και χρησιμεύουν σαν πλαίσια για την εκλογή των μελών του συμβουλίου διοικήσεως του νομού (γενικό συμβούλιο - Conseil General), ως αυτοδιοικούμενου οργανισμού (ένας γενικός σύμβουλος ανά καντόνι).

³⁹ Όργανο διοριζόμενο από την κεντρική διοίκηση.

όμως η αποστολή της επεκτάθηκε πολύ πέρα από τον περιορισμένο αυτό ρόλο και μεταβλήθηκε σε ένα διαρκές όργανο από αιρετά μέλη που συνεργάζεται με το νομάρχη και αναπληρώνει το γενικό συμβούλιο στις περιόδους που το τελευταίο δεν βρίσκεται σε λειτουργία.

Επίσης, θα πρέπει να αναφέρουμε ότι η επιτροπή συνεδριάζει μια φορά το μήνα, κεκλεισμένων των θυρών, αλλά μπορεί να συγκληθεί και σε έκτακτες συνεδριάσεις.

• **Η εκτελεστική Επιτροπή.** Η εκτελεστική επιτροπή αποτελείται από τέσσερις (4) έως δέκα (10) αντιπροέδρους, οι οποίοι εκλέγονται από το γενικό συμβούλιο μεταξύ των μελών του σε κάθε μερική ανανέωση του. Η αναφερόμενη επιτροπή δεν έχει συλλογική ευθύνη, μολονότι ο πρόεδρος του γενικού συμβουλίου έχει δικαίωμα να εκφέρει εκτελεστική ευθύνη για ιδιαίτερα τμήματα του νομαρχιακού έργου σε ορισμένους αντιπροέδρους.

• **Ο Πρόεδρος του Γενικού Συμβουλίου.** Ο πρόεδρος του γενικού συμβουλίου είναι το εκτελεστικό όργανό του νομού, ο οποίος εκλέγεται κάθε τριετία από το συμβούλιο μεταξύ των μελών του σε μερική ανανέωση του και όλες οι προϋποθέσεις που τίθενται υπόψη του γενικού συμβουλίου πρέπει υποχρεωτικά να αναπτυχθούν και να επεξηγηθούν από τον πρόεδρο του. Οι προϋποθέσεις αυτές έχουν προηγουμένως μελετηθεί από τις αντίστοιχες κρατικές υπηρεσίες της νομαρχίας. Για κάθε υπόθεση υπάρχει έγγραφη εισήγηση του προέδρου που διανέμεται στους γενικούς συμβούλους πριν από την έναρξη των συνόδων. Εν ολίγοις, προπαρασκευάζει τις διάφορες υποθέσεις πριν εισαχθούν προς συζήτηση στο γενικό συμβούλιο, συμμετέχει στις συνεδριάσεις του γενικού συμβουλίου και εκτελεί τις αποφάσεις του γενικού συμβουλίου.

Επιπρόσθετα, ο πρόεδρος του γενικού συμβουλίου συμμετέχει, μέχρι σ' ένα βαθμό, στη λήψη των αποφάσεων του, γιατί, με την παρουσία του ή εκπροσωπούμενος στις συνεδριάσεις, μπορεί να εκθέσει τις απόψεις του και να διαφωτίσει το συμβούλιο πάνω στις λεπτομέρειες των διαφόρων θεμάτων, χωρίς όμως να παίρνει μέρος στη ψηφοφορία για την διαμόρφωση των σχετικών αποφάσεων του.

Τέλος, είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση, από τις κρατικές νομαρχιακές υπηρεσίες, των αποφάσεων του γενικού συμβουλίου και της νομαρχιακής επιτροπής.

Αρμοδιότητες οργάνων

10.1 Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Γαλλία

Ο νομός έχει την ευθύνη για την εξασφάλιση υπηρεσιών για τις οποίες το διοικητικό πλαίσιο είναι περιορισμένο και ανεπαρκείς και γενικά έχει αρμοδιότητα που από άποψη ενδιαφέροντος και σημασίας ξεπερνά τα δημοτικά όρια. Κατά την άσκηση των - πολυάριθμων - αρμοδιοτήτων της, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση (Department) εκπληρώνει, όπως άλλωστε και στην Γερμανία, «υπερκοινοτικές» αλλά και συμπληρωματικές και εξισορροπητικές ως προς τις κοινότητες λειτουργίες. Συγκεκριμένα, η Ν.Α. έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες :

- α. Έχει την ευθύνη για την κατασκευή και συντήρηση του νομαρχιακού οδικού δικτύου.
- β. Έχει την ευθύνη για την λειτουργία των δημοσίων συγκοινωνιών, μέχρι ένα σημείο.
- γ. Έχει την ευθύνη για τη λειτουργία ορισμένων κοινωνικών υπηρεσιών πρόνοιας και υγειονομικής πρόληψης.
- δ. Έχει την ευθύνη για την παροχή υπηρεσιών στον τομέα της παιδείας όπως η κατασκευή και η συντήρηση κολεγίων, η χορήγηση υποτροφιών σε μαθητές και σπουδαστές και η διάθεση σχολικών αυτοκινήτων για την ομαδική μεταφορά μαθητών στα σχολεία.
- ε. Κατανέμει στους δήμους πιστώσεις για την αντιμετώπιση των υποχρεώσεων τους στον τομέα της παιδείας (δημοτικά σχολεία) και για την υποβοήθηση τους στην άσκηση της κοινωνικής τους αποστολής.
- στ. Κατατάσσει, κατά σειρά προτεραιότητας, τα προγράμματα εξοπλισμού των δήμων για τις σχολικές ανάγκες και επιχορηγεί συναφή συμπληρωματικά δημοτικά προγράμματα.
- ζ. Καθορίζει τις περιμέτρους προστασίας των υδροληψιών οι οποίες προορίζονται για πόση, αλλά κάθε δήμαρχος είναι υπεύθυνος για την εποπτεία αυτών των περιμέτρων.
- η. Καταστρώνει σχέδια διαχείρισης των απορριμμάτων και οι δήμαρχοι οφείλουν να συμμορφώνονται προς αυτά.
- θ. Αναλαμβάνει την προστασία του τοπίου.
- ι. Συμμετέχει στην χρηματοδότηση έργων ύδρευσης καθώς και στην κατασκευή των σταθμών καθαρισμού λυμάτων. Επίσης συμμετέχει στη χρηματοδότηση των εργοστασίων επεξεργασίας οικιακών απορριμμάτων.

- ια. Ασκήν δραστηριότητες που καλύπτουν γενικά τον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης όπως την δημιουργία βιομηχανικών ζωνών, την σύσταση εταιριών μικτής οικονομίας και την τουριστική αξιοποίηση τοποθεσιών.
- ιβ. Ανεγείρει, συντηρεί και λειτουργεί μουσειά, βιβλιοθήκες και πινακοθήκες.
- ιγ. Η Πυροσβεστική υπηρεσία συμπεριέχεται στις αρμοδιότητες της Ν.Α..
- ιδ. Ασκήν αρμοδιότητες σε θέματα θαλάσσιων λιμένων, εμπορίου, αλιείας, γεωργίας, δασοκομίας και κυνηγιού.

10.2. Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Επιτροπής

Η Νομαρχιακή Επιτροπή έχει τριών ειδών αρμοδιότητες :

- α. Ελέγχει την δραστηριότητα του νομάρχη (κρατικό όργανο) και τη διαχείριση των νομαρχιακών πιστώσεων.
- β. Ασκήν ορισμένες αποκλειστικές αρμοδιότητες δευτερεύουσας σημασίας.
- γ. Ασκήν όσες αρμοδιότητες του αναθέτει το γενικό συμβούλιο.

Κεφάλαιο 11

Εποπτεία των πράξεων

11.1. Εποπτεία επί των πράξεων των δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Με τον όρο «δικαστική εποπτεία» νοείται το δικαίωμα του κράτους να ελέγχει, μέσω των δικαστικών αρχών του, την τήρηση των νόμων από μέρος των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού. Η μορφή αυτή εποπτείας έχει επικρατήσει στην Γαλλία, ύστερα από τις μεταρρυθμίσεις που επήλθαν το 1982.

Συγκεκριμένα, στη Γαλλία, το σύστημα αναγνωρίζει τον κρατικό εκπρόσωπο, το νομάρχη (Perfect), ως εξουσία (pouvoir) του διοικητικού ελέγχου⁴⁰ (condole administrative) επί των Ν.Α..

Ο νομάρχης μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού στα διοικητικά δικαστήρια για λόγους νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας. Επίσης, μπορεί να προσβάλει όλες τις πράξεις που οι Ν.Α. υποχρεούνται από τον νόμο να του κοινοποιήσουν. Για το παραδεκτό της προσφυγής, η πράξη πρέπει να έχει καταστεί εκτελεστή. Ο νόμος παρέχει επίσης την ευχέρεια προσφυγής κατά συμβάσεων που έχουν συνάψει οι Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού.

Επίσης, ο νομάρχης οφείλει να ενημερώσει τα όργανα των Ν.Α. και να διευκρινίσει τους λόγους για τους οποίους η πράξη είναι παράνομη. Η ενημέρωση αυτή μπορεί να γίνει και μετά την κατάθεση της προσφυγής. Ο πρόεδρος του γενικού συμβουλίου μπορεί να ζητήσει από τον νομάρχη, να του γνωρίσει εάν αυτός (ο νομάρχης) προτίθεται να ζητήσει την ακύρωση της πράξης από τα δικαστήρια.

Η προσφυγή πρέπει να γίνει μέσα σε δύο (2) μήνες από την κοινοποίηση της πράξης. Ο νομάρχης μπορεί, επίσης, να ζητήσει από τα διοικητικά δικαστήρια την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης του οργάνου του Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού. Ο δικαστής οφείλει να αναστείλει την εκτέλεση εφόσον τα προβαλλόμενα μέσα, στην αίτηση ακύρωσης, κατά την διάρκεια της προκαταρκτικής εξέτασης, είναι σοβαρά και μπορούν να δικαιολογήσουν την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. Επίσης, το δικαστήριο, αυτεπάγγελτα ή μετά την αίτηση του νομάρχη, οφείλει να αναστείλει την εκτέλεση απόφασης, μέσα σε σαράντα οκτώ (48) ημέρες, εφόσον απειλείται η άσκηση δημόσιας ή ατομικής ελευθερίας.

Τέλος, οι έχοντας έννομο συμφέρον μπορούν επίσης να προσφύγουν κατά των αποφάσεων των οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων είτε με αίτηση τους στο νομάρχη είτε απευθείας στα διοικητικά δικαστήρια.

⁴⁰ Βλέπε διάγραμμα 11.1 στο παράρτημα.

12.1. Οργάνωση των υπηρεσιών των DEPARTMENTS

Οι νομαρχιακές υπηρεσίες διακρίνονται στις υπηρεσίες της νομαρχίας⁴¹, οι οποίες αποτελούν το άμεσο επιτελείο του νομάρχη και στις λοιπές υπηρεσίες νομαρχιακού επιπέδου. Στις πρώτες, οι οποίες ανήκουν στο Υπουργείο Εσωτερικών, κατατάσσονται η Γενική Γραμματεία της νομαρχίας, το ιδιαίτερο γραφείο του νομάρχη, η Διεύθυνση Διοικητικών Υποθέσεων και η Διεύθυνση Οικονομικών Υποθέσεων. Στις δεύτερες οι οποίες αποτελούν αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες των λοιπών Υπουργείων, κατατάσσονται η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών, η Διεύθυνση Υγιεινής και Κοινωνικής Δράσεως, η Διεύθυνση Εργασίας και Απασχολήσεως, η Διεύθυνση Γεωργίας, η Διεύθυνση Κατασκευών και η επιθεώρηση παιδείας.

Οι αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες των Υπουργείων στο επίπεδο του νομού έχουν διπλή αποστολή. Αφενός είναι αρμόδιες για την αντιμετώπιση υποθέσεων του κρατικού τομέα και αφετέρου βοηθούν το νομικό πρόσωπο του νομού, το οποίο δεν έχει δικές του υπηρεσίες, στην εκτέλεση του έργου του τόσο στο στάδιο της μελέτης και προπαρασκευής των θεμάτων όσο και στο στάδιο εφαρμογής των αποφάσεων του γενικού συμβουλίου του νομικού προσώπου του νομού.

Η εσωτερική διάρθρωση των νομών καθορίζεται με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας. Κατά την κατάρτιση του λαμβάνονται υπόψη ορισμένα κριτήρια, όπως οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι, η έκταση, ο πληθυσμός και οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της περιφέρειας του νομού. Ωστόσο, τα ειδικότερα κριτήρια τα οποία λαμβάνονται υπόψη προσδιορίζονται με την απόφαση του νομάρχη, ο οποίος αποτελεί το κρατικό όργανο των αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών.

Με τον οργανισμό καθορίζονται η υπηρεσιακές μονάδες του νομού, η διάρθρωση σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις, τμήματα, αυτοτελή γραφεία), ο τίτλος, οι αρμοδιότητες και η έδρα κάθε μονάδας, οι οργανικές θέσεις κατά κατηγορίες, κλάδους, ειδικότητες και βαθμούς του μόνιμου προσωπικού, οι θέσεις του προσωπικού ειδικών θέσεων, οι θέσεις του ειδικού επιστημονικού και του τεχνικού και βοηθητικού προσωπικού, που μπορεί να προσλαμβάνεται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, οι κατηγορίες και κλάδοι του προσωπικού, των οποίων οι υπάλληλοι κρίνονται για την κατάληψη θέσεων προϊσταμένων.

Τέλος, οι θέσεις των κατηγοριών Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ), Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ), Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΔΕ) και

⁴¹ Βλέπε διάγραμμα 12.1 στο παράρτημα.

Υποχρεωτικής Εκπαίδευσης (ΥΕ) του προσωπικού κατατάσσονται σε πέντε συνολικά βαθμούς ως ακολούθως :

- Βαθμός Α΄
- Βαθμός Β΄
- Βαθμός Γ΄
- Βαθμός Δ΄
- Βαθμός Ε΄

Οι θέσεις των κατηγοριών ΠΕ, ΤΕ και ΔΕ κατατάσσονται στους βαθμούς Δ΄, Γ΄, Β΄ και Α΄ από τους οποίους κατώτερος είναι ο Δ΄ και ανώτερος ο Α΄. Ωστόσο, οι θέσεις της κατηγορίας ΥΕ κατατάσσονται στους βαθμούς Ε΄, Δ΄, Γ΄ και Β΄ από τους οποίους ο κατώτερος είναι ο Ε΄ και ανώτερος ο Β΄.

Κεφάλαιο 13

Έσοδα των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.

13.1. Πηγές εσόδων

Μια βασική αρχή της αποκέντρωσης και της επιτυχίας της, στη Γαλλία, ήταν η ταυτόχρονη μεταφορά των χρηματικών πόρων και των αρμοδιοτήτων από το κράτος στους Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού. Κατά τον προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων (εξουσία) και του θεσμικού βάρους της αυτοδιοίκησης έχουν ληφθεί υπόψη η παράμετρος της ποιότητας (εξουσία εσόδων, δαπάνης και προγραμματισμού) και της ποσότητας (ύψος - ποσοστό σε σχέση με το ακαθάριστο εισόδημα και τα έσοδα του εθνικού προϋπολογισμού).

Οι κύριες πηγές άντλησης πόρων είναι οι παραδοσιακοί άμεσοι φόροι, οι κρατικές συνεισφορές προς τις Ν.Α. και τα δάνεια από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, κυρίως.

Αναφορικά με την άμεση φορολογία, αυτή προέρχεται από τέσσερις «κλασικούς» φόρους, οι οποίοι ονομάζονται «οι τέσσερις γριές» και είναι :

- Ο φόρος στα οικόπεδα και τα ακίνητα τον οποίο πληρώνουν οι ιδιοκτήτες τους.
- Ο κτηματικός φόρος τον οποίο πληρώνουν οι ιδιοκτήτες τους.
- Τα δημοτικά τέλη κατοικίας τον οποίο πληρώνουν οι ενοικιαστές.
- Ο φόρος επιτηδεύματος τον οποίο πληρώνουν οι επαγγελματίες.

Οι Ν.Α., εκτός από τους «κλασικούς» οικονομικούς φόρους, εισπράττουν επίσης :

- τις επιστροφές του Φ.Π.Α.,
- τον φόρο ηλεκτρισμού,
- τον φόρο μεταβίβασης περιουσίας,
- το τοπικό τέλος κεφαλαιουχικού εξοπλισμού, για δαπάνες κεφαλαίου,
- το τέλος διάθεσης οικιακών απορριμμάτων,
- το τέλος συγκοινωνιών, καθώς επίσης και
- τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων - οχημάτων του νομού, τέλη τα οποία καθορίζονται από κάθε γενικό συμβούλιο μέσα στα πλαίσια μιας κλίμακας η οποία ορίζεται σε εθνικό επίπεδο.

Όσον αφορά τις κρατικές επιχορηγήσεις, αυτές κατατάσσονται στις εξής κατηγορίες :

- Η «γενική επιχορήγηση έργων - εξοπλισμού».
- Η «γενική επιχορήγηση λειτουργίας».
- Η «γενική επιχορήγηση αποκέντρωσης».

Η αποκέντρωση, σύμφωνα με το νόμο της 7ης Ιανουαρίου 1983, ο οποίος αναφέρεται στο τρίτο κεφάλαιο, στη μεταφορά στους Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού όλων των αναγκαίων πόρων για την κάλυψη της μεταφοράς των αρμοδιοτήτων, (οι οποίες μεταφέρθηκαν σταδιακά σε τρία (3) χρόνια, αλλά κατά «ομάδες» αρμοδιοτήτων) θέτει ως αρχή την πλήρη κάλυψη των αρμοδιοτήτων από τους ανάλογους πόρους οι οποίοι μεταφέρονται στις Ν.Α. από τον κρατικό προϋπολογισμό στον οποίο καθιερώνεται ειδικός κωδικός με τον τίτλο «γενική επιχορήγηση αποκέντρωσης» και λαμβάνει υπόψη και τον πληθωρισμό.

Η επιχορήγηση αυτή παραχωρείται τόσο στους δήμους όσο και στους νομούς και στις περιφέρειες χωρίς καμία εξειδίκευση. Οι Ο.Τ.Α. έχουν επομένως το δικαίωμα να αποφασίζουν για τη διάθεση της σύμφωνα με την κρίση των πολιτικών τους οργάνων.

- Οι αντιστάθμισες εισφορές φορολογικών απαλλαγών και ελαφρύνσεων.

Οι βασικές αρχές των παραπάνω κρατικών επιχορηγήσεων είναι :

- α. ο εξισορροπητικός τους χαρακτήρας,
- β. η κάλυψη των επιβαρύνσεων των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού από το Φ.Π.Α.,
- γ. η κάλυψη απωλειών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης από κρατικά μέτρα φορολογικών ελαφρύνσεων ή απαλλαγών και
- δ. η πλήρη κάλυψη των αρμοδιοτήτων από τους ανάλογους πόρους οι οποίοι μεταφέρονται στις Ν.Α. από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Τέλος, οι Ν.Α. της Γαλλίας εισπράττουν έσοδα τα οποία προέρχονται από τις εξής πηγές:

- από ομολογιακά δάνεια,
- από την Αγροτική Τράπεζα της Γαλλίας,
- από τις Εμπορικές Τράπεζες,
- από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ιδιαίτερα αυξημένα δάνεια έχουν λάβει οι Ν.Α. της Γαλλίας) και
- από τα Ταμεία της Ε.Ο.Κ..

Η διάθεση των πόρων από την Ν.Α. γίνεται ελεύθερα με τις πολιτικές της αποφάσεις διότι, δεν υπάρχει πλέον ούτε οικονομική εποπτεία από το κράτος ούτε βέβαια έλεγχος σκοπιμότητας των δαπανών των Ν.Α. Ο μόνος έλεγχος που υπάρχει είναι ο έλεγχος νομιμότητας.

13.2. Οι άμεσοι πόροι

Όπως αναφέραμε οι άμεσοι πόροι είναι οι εξής :

1. Το τέλος Κατοικίας - TAXE D' HABITATION

Το τέλος κατοικίας για όλους τους χώρους κατοικίας βαρύνει τον κάτοικο της 1ης Ιανουαρίου του φορολογικού έτους.

Ως βάση υπολογισμού ορίζεται η επίσημη μισθωτική ακαθάριστη αξία του προ-προηγούμενου της φορολογίας έτους μετά τις προβλεπόμενες μειώσεις και ο συντελεστής κυμαίνεται από 11,69 μέχρι 29,3% πλαφόν. Το πλαφόν καθορίζεται με νομαρχιακό και εθνικό μέσο όρο (επί της καθαρής μισθωτικής αξίας (VLC)). Με συντελεστή 4,35% για το νομό, 0,477% για το κράτος (τέλος εξοπλισμού) και με πρόσφατη τροποποίηση το τέλος δεν μπορεί να υπερβεί το 2% του ακαθάριστου εισοδήματος αλλά με πρόβλεψη «υπέρ τέλους» σε ακίνητα πολυτελείας που θα

καλύψει τη σχετική απώλεια εσόδων. Το τέλος επιβάλλεται και εισπράττεται από το δήμο ο οποίος κρατάει στα 100 F⁴², τα 68 για το δήμο και αποδίδει τα 25 F στο νομό, τα 4 F στο Κράτος και τα 3 F στην Περιφέρεια.

Ωστόσο υπάρχουν και ορισμένες μειώσεις στη βάση υπολογισμού οι οποίες είναι οι εξής :

- Γενική μείωση προαιρετικά μόνο για την κύρια κατοικία κατά 5%, 10% ή 15% με ένα + 5 ή 10% .
- Ειδική μείωση, προαιρετική, για πρόσωπα χαμηλών εισοδημάτων, στα ίδια ποσοστά.
- Μείωση για οικογενειακά βάρη υποχρεωτική 10% για δύο προστατευόμενα μέλη και 15% για καθένα από τα επόμενα, με δικαίωμα του συμβουλίου αύξησης κατά 5 ή 10 σημεία αυτών των ποσοστών.

Όσον αφορά τις απαλλαγές, αυτές διακρίνονται σε :

- Απαλλαγή για το τέλος πάνω από 1.172 F εκείνων που δεν υπάγονται στη φορολογία εισοδήματος.
- Απαλλαγή του 50% του τέλους πάνω από τα 1.172 F εφόσον ξεπερνάει το 2,8% του εισοδήματος και πληρώνουν φόρο εισοδήματος κάτω από 15.944 F.

Η απαλλαγή εκ του νόμου (ex officio) στους δικαιούχους δελτίων απορίας, στους πάνω από εξήντα χρόνων που δεν πληρώνουν φόρο εισοδήματος, στους χήρους και χήρες που δεν πληρώνουν φόρο εισοδήματος στους ανάπηρους, στους ανάκανους για εργασία, αντικαθίσταται από το 1992 και μετά με ελαφρύνσεις στη βάση υπολογισμού.

2. Το τέλος χτισμένης ακίνητης περιουσίας - LA TAXA FONCIERE BATIE

Το τέλος χτισμένης ακίνητης περιουσίας επιβάλλεται στα χτισμένα ακίνητα, σε βάρος του ιδιοκτήτη ή του επικαρπωτή.

Ως βάση επιβολής ορίζεται η θεωρητική επίσημη μισθωτική αξία της κατασκευής μειωμένη κατά 50% για έξοδα διαχείρισης, ασφάλισης, αποσβέσεων, συντήρησης και επισκευών, η οποία δίνει το καθαρό επίσημο εισόδημα του ακινήτου επί του οποίου υπολογίζεται το τέλος.

Επιπλέον, όσον αφορά τις απαλλαγές αυτές διακρίνονται σε :

- Δημοσίων ιδιοκτησιών, στην υπηρεσία του κοινού ή κοινής ωφελείας εφόσον δεν φέρουν έσοδα πλέον των δαπανών (π.χ. σχολεία, νοσοκομεία κ.λ.π.).
- Αγροτικών οικοδομών (στάβλοι, αποθήκες κ.λ.π.).

Ωστόσο, στην κατηγορία της προσωρινής απαλλαγής περιλαμβάνονται τα νέα κτίρια :

- για χρονικό διάστημα δύο (2) ετών από την κατασκευή τους,
- για δέκα (10) χρόνια οι ιδιοκτησίες προγραμμάτων λαϊκής κατοικίας που αποκτήθηκαν με επιδοτούμενο δάνειο και
- για δεκαπέντε (15) χρόνια κατοικίες μειωμένου ενοικίου (H.L.M.) όπως και κατοικίες για ενοικίαση χρηματοδοτημένης με δάνεια επιδοτούμενου ενοικίου (P.L.A.).

Τέλος, υπάρχουν ελαφρύνσεις για πρόσωπα πάνω από εξήντα πέντε χρόνων που δεν υπάγονται στην φορολογία εισοδήματος από το 1993, έτσι ώστε να υπάρχει μια μείωση στη βάση υπολογισμού.

⁴² Γαλλικό νόμισμα (φράνκο).

3. Το τέλος άχτιστης ακίνητης περιουσίας - LA TAXE FONCIERE NON BATIE

Το τέλος άχτιστης ακίνητης περιουσίας αφορά το σύνολο των άχτιστων ιδιοκτησιών και υπολογίζεται επί του 80% της ετήσιας μισθωτικής αξίας έχοντας ως συμμετοχή 3,9% των ίδιων πόρων και με συντελεστή μεταξύ 23% και 92% (ανώτερος) βαρύνει θεωρητικά τους ιδιοκτήτες.

4. Το επαγγελματικό τέλος - LA TAXE PROFESSIONNELLE

Το επαγγελματικό τέλος βαρύνει όλα τα νομικά και φυσικά πρόσωπα που ασκούν μια επαγγελματική δραστηριότητα και όχι τους μισθωτούς.

Η βάση επιβολής είναι περίπλοκη και λαμβάνει υπόψη :

- α. την ετήσια μισθωτική αξία των ακινήτων που χρησιμοποιούνται,
- β. την αξία κτίσεως των εργαλείων - μηχανημάτων και
- γ. το 18% των μισθών που καταβάλλονται σε ετήσια βάση, όσον αφορά τις εμπορικές επιχειρήσεις και κάτω των 9 εργαζομένων βάση υπολογισμού είναι το 10% του κύκλου εργασιών.

Ο συντελεστής κυμαίνεται από 12,91% (μέσος) ως 25,82% ανώτερος. Έχει περιοριστεί η παλιά ελευθερία προσδιορισμού του συντελεστή και συνδέονται οι τυχόν αυξήσεις του (εντός ορίων) με το μέσο όρο των αυξήσεων των άλλων τριών τελών κατά το ποσοστό του προηγούμενου έτους.

Για λόγους «ενίσχυσης της οικονομικής δραστηριότητας» το κράτος μείωσε από το 1987 κατά 16% τη βάση επιβολής και ανάλαβε «αντισταθμιστικά» να καταβάλλει το ίδιο την απώλεια τέλους στις Ν.Α.. Λέγεται από την αυτοδιοίκηση ότι μ' αυτές τις περίπλοκες αλληλοδιάδοχες ρυθμίσεις η κεντρική εξουσία «έπλεξε ένα δίχτυ προστασίας» γύρω από τις επιχειρήσεις. Επομένως, προτείνονται μία σειρά μεταρρυθμίσεων που θα απλουστεύσουν τον τρόπο υπολογισμού και θα διευρύνουν τον κύκλο των υπόχρεων με:

- Την άρση των απαλλαγών.
- Την σύλληψη της κερδοσκοπίας επί των κεφαλαίων - χρηματιστήρια κ.λ.π. έτσι ώστε να υπολογίζεται η βάση με τους καταβαλλομένους μισθούς σε συνδυασμό με την προστιθέμενη αξία.
- Την κατηγοριοποίηση των επιχειρήσεων στην βάση του επενδυμένου κεφαλαίου και της απόδοσης.
- Την διαφοροποίηση του συντελεστή ανά κατηγορία.

13.3. Κρατικές επιχορηγήσεις

Οι κύριες κατηγορίες των κρατικών επιχορηγήσεων προς τις Ν.Α., στην Γαλλία, είναι οι εξής:

• ΠΡΟΙΚΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ.

Σ' αυτήν την κατηγορία υπάγονται οι εξής επιχορηγήσεις :

- Προϊκοδότηση γενικής λειτουργίας.
- Προϊκοδότηση ειδικής κατοικίας καθηγητών.
- Εθνικό κεφάλαιο εξισορρόπησης επαγγελματικού τέλους.
- Άλλες επιχορηγήσεις.

• ΠΡΟΙΚΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ.

Σ' αυτήν την κατηγορία υπάγονται οι εξής επιχορηγήσεις :

- Κεφάλαιο αντισταθμικό του Φ.Π.Α..
- Προκαταβολές προστίμων παραβάσεων.
- Γενική επιχορήγηση εξοπλισμού.
- Επιχορηγήσεις εξειδικευμένων διαφόρων Υπουργείων.
- Ειδικοί λογαριασμοί.

• ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΣΥΜΨΗΦΙΣΜΟΙ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ.

Σ' αυτήν την κατηγορία υπάγονται οι εξής κατηγορίες :

- Γενική προικοδότηση αποκέντρωσης.
- Διάφορες προικοδοτήσεις.
- Προικοδότηση αποκέντρωσης σχετική με την επιμόρφωση.
- Ταμειακές μεταφορές.

• ΑΝΤΙΣΤΑΘΜΙΚΕΣ ΕΙΣΦΟΡΕΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΑΠΑΛΛΑΓΩΝ ΚΑΙ ΕΛΑΦΡΥΝΣΕΩΝ.

Σ' αυτήν την κατηγορία υπάγονται οι εξής κατηγορίες :

- Προικοδότηση αντιστάθμισης επαγγελματικού τέλους.
- Κάλυψη απαλλαγών τελών ακίνητης περιουσίας.
- Αντιστάθμιση νομοθετικών ελαφρύνσεων σε βάρος των τοπικών εσόδων.

14.1. Κριτική προσέγγιση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Γαλλία

Έπειτα από την παραπάνω ανάλυση του θεσμού των Ν.Α. στη Γαλλία, θα επιχειρήσω μια κριτική προσέγγιση του. Συγκεκριμένα :

• **ΟΡΓΑΝΑ** : Το θεσμικό σύστημα της (ας την αποκαλέσουμε) περιορισμένης Ν.Α., με κύριο έργο τον αποφασιστικό ρόλο του αιρετού γενικού συμβουλίου, διαφαίνεται έντονα. Η διατήρηση του (μη αιρετού) νομάρχη ως περιφερειακού αποκεντρωμένου, οργάνου της κεντρικής διοίκησης στο νομό οδήγησαν στην εξής βασική συνέπεια: στη διαμόρφωση ενός ιδιότυπου θεσμικού υβριδίου στο νομό, στο γεωγραφικό πλαίσιο του οποίου αναπτύσσονται τόσο οι θεσμοί και τα όργανα της (αποκεντρωμένης) κρατικής διοίκησης όσο και της τοπικής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Επίσης, η καθιέρωση της εκλογής του προέδρου του γενικού συμβουλίου θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εγγράφεται στην κατεύθυνση του πολιτικού εκσυγχρονισμού του γαλλικού διοικητικού συστήματος. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις αυτές αλλοιώθηκαν και κατά λογική ακολουθία η πορεία του εκσυγχρονισμού, διότι σε κάθε νομό προβλέφθηκε η σύσταση του κρατικού νομάρχη. Ο νομοθέτης επέδειξε την ατολμία και το φόβο του για την καθιέρωση μιας γνήσιας δευτεροβάθμιας Τ.Α. με το διορισμό του κρατικού νομάρχη. Πρακτική συνέπεια των ρυθμίσεων αυτών είναι η ανάπτυξη μέσα στο ίδιο διοικητικό θεσμό τόσο της προοπτικής της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης όσο και του καθεστώτος των αποσυγκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών.

• **ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ** : Οι μεταρρυθμίσεις της δεκαετίας του ογδόντα δεν οδήγησαν τόσο στην μεταβίβαση πολυάριθμων νέων αρμοδιοτήτων στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις όσο - πολύ περισσότερο - στην μετατροπή «μικτών» αρμοδιοτήτων (Κράτος - Νομαρχία) σε αρμοδιότητες της αποκλειστικής ευθύνης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Επιπρόσθετα, η λειτουργία δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. δεν συνεπάγεται απλώς την δημιουργία Ο.Τ.Α. μεγαλύτερων από τους πρωτοβάθμιους. Η δεύτερη βαθμίδα αναγκάζεται νομοτελειακά να εκπληρώσει περισσότερες λειτουργίες. Έτσι πέρα από την «υπερδημοτική» λειτουργία που αφορά υποθέσεις που ξεπερνούν τα όρια των περικλειωμένων δήμων, αναπτύσσεται και η «συμπληρωματική» λειτουργία η οποία αναφέρεται στην ανάληψη από τους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. των δημοτικών εκείνων

αρμοδιοτήτων που δεν είναι σε θέση να ασκήσουν οι μεμονωμένοι ή και οι περισσότεροι ασθενείς δήμοι.

• **ΕΠΟΠΤΕΙΑ** : Με τον νόμο του 1982 μειώθηκε η κρατική εποπτεία της κρατικής αυτοδιοίκησης. Από τότε ο κρατικός έλεγχος ασκείται εκ των υστέρων και όχι εκ των προτέρων και δεν ανατίθεται ποια στον νομάρχη αλλά σε ανεξάρτητες δικαστικές αρχές. Αυτές είναι ο διοικητικός δικαστής που ελέγχει την νομική διάσταση των δραστηριοτήτων της Ν.Α..

Η «κατάργηση της εποπτείας» αφορούσε κυρίως στην ακύρωση και στην έγκριση των πράξεων. Δεν καταργήθηκαν ούτε η άδεια, ούτε η υποκατάσταση. Ο προληπτικός όμως χαρακτήρας του νέου γαλλικού συστήματος ελέγχου των πράξεων των Ν.Α. προκύπτει από τα εξής χαρακτηριστικά : οι πράξεις είναι εκτελεστές μετά την κοινοποίηση τους στον κρατικό εκπρόσωπο, ο οποίος μπορεί να προσφύγει στα διοικητικά δικαστήρια κατά των πράξεων που θεωρεί μη σύννομες, ενώ ταυτόχρονα μπορεί να ζητήσει από το δικαστήριο την διαταγή της αναστολής εκτέλεσης της πράξης, η οποία γίνεται δεκτή εφόσον επικαλείται ένα σοβαρό λόγο.

Επομένως το ισχύον γαλλικό σύστημα ελέγχου των πράξεων των Ο.Τ.Α. είναι διφυές :

- αφ' ενός είναι σύστημα διοικητικής εποπτείας στο πλαίσιο άσκησης της εποπτείας υποκατάστασης και

- εφ' ετέρου είναι σύστημα δικαστικού ελέγχου με τη μόνη διαφορά ότι υφίσταται ο κρατικός εκπρόσωπος, ο οποίος και λαμβάνει γνώση όλων σχεδόν των πράξεων των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού και μπορεί να προσφύγει στα διοικητικά δικαστήρια.

• **ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ** : Είναι αδύνατο να παραβλεφθούν οι δυσλειτουργίες του γραφειοκρατικού μοντέλου οργάνωσης, δηλαδή, η δυσκαμψία, ο νομικισμός, η τυπολατρία, κ.λ.π., που χαρακτηρίζουν τους οργανισμούς εσωτερικών υπηρεσιών, γιατί μια σύγχρονη οργάνωση για να μπορέσει να ανταποκριθεί στα σύνθετα προβλήματα του εξωτερικού περιβάλλοντος θα πρέπει να είναι ευέλικτη, προσαρμόσιμη στις αλλαγές, δικτυωμένη με πολλούς και ποικίλους φορείς από το εξωτερικό περιβάλλον, να έχει την δυνατότητα να αφομοιώνει πληροφορίες και γνώσεις και να τις μετασχηματίζει σε καινοτόμες μορφές δράσης.

Τέλος, αλλά όχι και σε σημασία τελευταίο, τίθεται το ζήτημα της διαφοροποίησης του προσωπικού σε κλάδους και ειδικότητες. Όμως η λογική του ισχύοντος κλαδολογίου δεν συναρτάται με την περιγραφή καθηκόντων. Οι γνώσεις και οι δεξιότητες που θα πρέπει να κατέχουν οι υποψήφιοι μιας οργανικής θέσης δεν απορρέουν από την ανάλυση και περιγραφή καθηκόντων. Οι κλάδοι προσωπικού αντανακλούν μηχανικά τις εκροές των διαφόρων βαθμίδων του εκπαιδευτικού συστήματος. Αν και θα μπορούσαν να διατυπωθούν και περισσότερο αναλυτικές και τεχνικές παρατηρήσεις που άμεσα σχετίζονται με το κλαδολόγιο κατ' επέκταση με τη διαδικασία στελέχωσης, το ενδιαφέρον της παρούσης εργασίας αρκείται στην επισήμανση της απουσίας ενός πρότυπου σχεδιασμού θέσεων εργασίας (ανάλυση εργασίας - περιγραφή καθηκόντων - ανάλυση δεξιοτήτων - αξιολόγηση θέσεων εργασίας) από το οποίο θα προέκυπτε η αναγκαία ποιοτική και ποσοτική σύνθεση του προσωπικού.

• **ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ** : Οι Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους τόσο για την λειτουργία τους όσο και για τις επενδύσεις τους. Η επιχορήγηση «γενικής αποκέντρωσης» παραχωρείται στους δήμους όσο και στις Ν.Α. και στις Περιφέρειες χωρίς καμιά εξειδίκευση. Οι Ν.Α. έχουν επομένως το δικαίωμα να αποφασίζουν για την διάθεση της σύμφωνα με την κρίση των πολιτικών τους οργάνων.

Επομένως, η διάθεση των πόρων από τους Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού γίνεται ελεύθερα από τις πολιτικές τους αποφάσεις. Συνεπάγεται ότι δεν υπάρχουν πλέον ούτε οικονομική εποπτεία από το κράτος ούτε βέβαια έλεγχος σκοπιμότητας των δαπανών των Ν.Α.. Ο μόνος έλεγχος που υπάρχει είναι ο έλεγχος νομιμότητας.

Τέλος, με την «εξισορροπητική» λειτουργία οι δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή εξισορρόπηση των διαφόρων επιβαρύνσεων και των «διοικητικών δυνάμεων» των δήμων της περιφέρειας τους, κυρίως μέσω κάποιας μορφής αναδιανομής των οικονομικών πόρων.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Ο Β΄ ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΔΑΝΙΑ : COUNTIES



Ιστορική αναδρομή

15.1. Ιστορική αναδρομή των Counties



Σύμφωνα με την ιστορική εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού (Counties) στην Δανία, θα μπορούσαμε να επισημάνουμε τις εξής σημαντικές χρονικές περιόδους :

1662 : Το 1662 χρησιμοποιήθηκε ο όρος νομαρχία ως μια διοικητική διαίρεση. Ωστόσο από την προαναφερθείσα χρονική περίοδο και μέχρι το 1970 σύμφωνα με τον μεσαιωνικό διαχωρισμό, οι νομαρχιακές επαρχίες (86 σε αριθμό) ήταν άσχετες με τους υπάρχοντες νομούς.

Περίοδος απολυταρχίας : Στην εποχή της απολυταρχίας υπήρχε ένα σημαντικό ανώτερο διοικητικό στέλεχος, διοριζόμενο από τον Βασιλιά, ο οποίος κυβερνούσε τον νομό. Οι πρόεδροι των νομαρχιακών συμβουλίων ήταν υπάλληλοι διορισμένοι από τον Βασιλιά μέχρι τον ανασχηματισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης το 1970.

1953 : Σύμφωνα με το άρθρο 82 του Συντάγματος της 5^{ης} Ιουνίου 1953 ο νομός, ο οποίος διαθέτει αυτονομία και ασκεί αρμοδιότητες τοπικής φύσης νομαρχιακού επιπέδου, διοικείται από εκλεγμένο συμβούλιο με επικεφαλής τον πρόεδρο του συμβουλίου.

1970 : Ο αριθμός των διοικητικών ενοτήτων στην Δανία είχε αλλάξει κατά χρονική σύμπτωση με την ανάπτυξη της κοινωνίας. Ο ανασχηματισμός της διοικητικής διαίρεσης, σε νομαρχιακό επίπεδο, συντέλεσε στην έκβαση επιτυχούς αποτελέσματος από την 1^η Απριλίου του 1970. Η Δανία σήμερα στο νομαρχιακό επίπεδο διαιρείται σε δεκατέσσερις (14) νομαρχίες.

Αυτή η διαίρεση δεν περιλαμβάνει τον Δήμο της Κοπενχάγης (Copenhagen) και τον Δήμο του Φρεντερίκσμπερτ (Frederiksberg), και οι δύο από τους οποίους έχουν ένα ειδικό καθεστώς διότι αποτελούν συγχρόνως και δήμοι και τοπικές αυτοδιοικήσεις δευτέρου βαθμού (Counties). Έτσι, εκτός από την ανάληψη των δημοτικών αρμοδιοτήτων, η Κοπενχάγη (Copenhagen) και το Φρεντερίκσμπερτ (Frederiksberg) έχουν να εκτελέσουν λειτουργίες που φυσιολογικά είναι υπεύθυνες οι Ν.Α..

Επομένως, με εξαίρεση τους παραπάνω δήμους όλοι οι υπόλοιποι δήμοι αποτελούν μέρος του νομού.

Σε συνδυασμό με τον δημοτικό ανασχηματισμό του 1970 οι άλλες διοικητικές διαιρέσεις όπως οι τακτικές διαιρέσεις και οι αστυνομικοί τομείς και άλλοι πολιτικοί διοικητικοί διαχωρισμοί έχουν προσαρμοστεί με τον νέο διαχωρισμό των νομών, οι οποίες σχηματίζουν την γενική βάση για τον διοικητικό διαχωρισμό του νομού.

Από συνταγματική άποψη η Γροιλανδία (Greenland)⁴³ και οι Φερόες Νήσοι (Faroe Islands)⁴⁴ αποτελούν εξαίρεση και έχουν την δικιά τους νομοθεσία στις υποθέσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το 1970, ο ανασχηματισμός της τοπικής αυτοδιοίκησης και η νομοθεσία της κοινωνικής ασφάλειας του 1976, μέχρι και σήμερα αποτελούν την αποκορύφωση στην ανάπτυξη των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Τα νομαρχιακά συμβούλια είναι σχετικά ελεύθερα να θέτουν σε εφαρμογή και να εκτελούν τις νομαρχιακές πολιτικές.

Εν κατακλείδι, σήμερα οι τοπικές αυτοδιοικήσεις δευτέρου βαθμού της Δανίας, χαρακτηρίζονται από τα εξής γνωρίσματα :

- α. διοικούνται από διοικητές εκλεγμένους από το κοινό, οι οποίοι βοηθούνται για την εκπλήρωση του σκοπού τους από καλά εκπαιδευμένο προσωπικό και
- β. αυτοί που εκλέγονται προσπαθούν να επιβεβαιώνουν την αρμονία των επιθυμιών του τοπικού πληθυσμού και της τοπικής πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη και τον οικονομικό παράγοντα.

⁴³ Σύμφωνα με τον νόμο 577, στη Γροιλανδία παραχωρήθηκε αυτονομία με νομοθετική συνέλευση 27 μελών που εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία και εκλέγουν στη συνέχεια τον πρόεδρο και την 7μελή κυβέρνηση. Τη Δανία εκπροσωπεί ένας βασιλικός επίτροπος, ενώ δύο Γροιλανδοί εκπρόσωποι συμμετέχουν στη Δανική Βουλή. Η συνέλευση ασκεί αρμοδιότητες για θέματα αλιείας, θήρας, βιομηχανίας, γεωργίας, οικονομικού προγραμματισμού, στοιχειώδους εκπαίδευσης, αγοράς εργασίας, υγείας κατοικίας, περιβάλλοντος, εσωτερικών μεταφορών. Επιπλέον αναγνωρίστηκε στη Γροιλανδία το δικαίωμα της διγλωσσίας, η προηγούμενη γνωμοδότηση της περιφερειακής κυβέρνησης για τους νόμους που αφορούν τη νήσο καθώς και το δικαίωμα χρήσης διαφορετικής σημαίας απ' τη Δανία.

⁴⁴ Σύμφωνα με τον νόμο 137 της 23^{ης} Μαρτίου 1948, οι νήσοι Φερόες διαθέτουν νομοθετική συνέλευση 32 μελών εκλεγμένων με καθολική και αναλογική ψήφο, η οποία εκλέγει την περιφερειακή κυβέρνηση. Τη Δανία εκπροσωπεί ένας βασιλικός επίτροπος, ενώ δύο βουλευτές των νήσων συμμετέχουν στη Δανική Βουλή. Η περιφερειακή κυβέρνηση ασκεί νομοθετικές και διοικητικές αρμοδιότητες για θέματα αλιείας, γεωργίας κ.α. και γνωμοδοτεί αναφορικά με τους νόμους του κράτους που αφορούν τις νήσους καθώς και διεθνείς συνθήκες και συμφωνίες πριν από την επικύρωσή τους.

16.1. Τα όργανα της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην Δανία

Τα όργανα διοίκησης της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην Δανία N.A. (Counties)⁴⁵ είναι πολυμελή και μονομελή. Συγκεκριμένα τα πολυμελή είναι : το νομαρχιακό συμβούλιο, η επιτροπή οικονομικών υποθέσεων και οι διάφορες μόνιμες επιτροπές ενώ μονομελές είναι : ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου. Αναλυτικότερα :

- **Νομαρχιακό Συμβούλιο.** Τα νομαρχιακά συμβούλια εκλέγονται για περίοδο τεσσάρων (4) ετών, τον Νοέμβριο, με άμεση καθολική ψηφοφορία και με το εκλογικό σύστημα της απλής αναλογικής. Όλοι οι πολίτες της Δανίας, σε νομαρχιακό επίπεδο, άνω της ηλικίας των 18 ετών και αλλοδαποί άνω της ηλικίας των 18 ετών που έχουν ζήσει στη Δανία για τουλάχιστον 3 χρόνια, είναι νόμιμοι να ψηφίσουν και να ψηφιστούν⁴⁶ στις εκλογές. Η συμμετοχή του νομαρχιακού συμβουλίου αποτελεί κοινωνικό καθήκον, αλλά στην πρακτική οι εκλεγμένοι πιστεύουν ότι κανένας δεν εκλέγεται παρά τη θέληση του.

Η νομοθεσία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και οι ισχύουσες διαταγές των ατομικών νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων καθορίζουν τον αριθμό των μελών που θα εκλεγούν για τα νομαρχιακά συμβούλια. Στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και στις Οντένσε (Odense), Άλμπορκ (Aalborg) και Αρχς (Aarhus) η νομοθεσία επιτρέπει το σύνολο των μελών του συμβουλίου να είναι τουλάχιστον δέκα τρία (13) και όχι περισσότερο από τριάντα ένα (31). Μέσα σε αυτά τα όρια οι N.A., ατομικά, είναι ελεύθερες να αποφασίσουν τον αριθμό των μελών του νομαρχιακού συμβουλίου, μη έχοντας αναγκαστικά συνδέσει τον αριθμό των αναφερόμενων οργάνων με τον πληθυσμό του νομού τους. Επίσης, τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου εκτελούν κοινωνικό καθήκον και σύμφωνα με αυτή την αρχή είναι άμισθοι.

Οι συνεδριάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου είναι ανοιχτές για το κοινό και η ώρα και το μέρος κάθε συνεδρίασης πρέπει να ανακοινώνονται δημοσίως. Το πρόγραμμα των συνεδριάσεων θα πρέπει να είναι διαθέσιμο, έτσι ώστε όλοι οι πολίτες να έχουν την δυνατότητα της πληροφόρησης πάνω στα θέματα που τους αφορούν. Παρόλα αυτά, το αναφερόμενο συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει η συνεδρίαση, συγκεκριμένων θεμάτων εμπιστευτικής φύσης, να γίνει κεκλεισμένων των θυρών.

⁴⁵ Βλέπε διάγραμμα 16.1 στο παράρτημα.

⁴⁶ Ένα αξιόλογο στοιχείο είναι ότι τα μέλη της Βουλής έχουν το δικαίωμα να είναι και μέλη των νομαρχιακών συμβουλίων την ίδια στιγμή.

• **Πρόεδρος νομαρχιακού συμβουλίου** : Το νομαρχιακό συμβούλιο εκλέγει τον πρόεδρο του (τον νομάρχη) για όλη την διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου, ο οποίος προεδρεύει στις συνεδριάσεις του συμβουλίου και προετοιμάζει τα θέματα προς συζήτηση, καθώς επίσης, έχει και την ανώτατη ευθύνη για την καθημερινή διοίκηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Την ίδια στιγμή ένας ή δύο αντιπρόεδροι εκλέγονται για να αναλάβουν τα καθήκοντα του νομάρχη κατά την απουσία του.

Ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου είναι και πρόεδρος της επιτροπής οικονομικών υποθέσεων. Επίσης, έχει το δικαίωμα να παρακολουθεί τις συζητήσεις των επιτροπών του νομαρχιακού συμβουλίου παρόλο που δεν είναι μέλος και μπορεί να συγκαλεί μέλη δύο ή περισσότερων επιτροπών για συλλογική συζήτηση.

Επιπρόσθετα, ο νομάρχης είναι ο πολιτικός αρχηγός της διοίκησης και την ίδια στιγμή ο αντιπρόσωπος του νομαρχιακού συμβουλίου, όσον αφορά την διοίκηση. Ως πρόεδρος του αναφερόμενου συμβουλίου έχει τα καθήκοντα της καθημερινής διοίκησης της νομαρχιακής διοίκησης, ο οποίος εκτελεί τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων της Ν.Α.. Ωστόσο, δεν είναι συνηθισμένο για τον νομάρχη να είναι συγχρόνως και πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου και πολιτικός αρχηγός της διοίκησης, αλλά κατά αυτών τον τρόπο πρέπει να γίνει αφού η αρμοδιότητα για την διοίκηση εναπόκειται στο νομαρχιακό συμβούλιο. Παρόλο αυτά ο νομάρχης είναι αρμόδιος για όλα τα θέματα που δεν αναθέτονται στις επιτροπές.

Τέλος, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι κατά την συμμετοχή του στις συνεδριάσεις λαμβάνει έναν αξιολόγο μισθό, πλήρης απασχόλησης υπαλλήλου.

• **Συμβούλιο Μητροπόλεων** : Στις μητροπολιτικές περιοχές ένα ειδικό συμβούλιο, το μητροπολιτικό συμβούλιο έχει από το 1974 αναλάβει έναν αριθμό αρμοδιοτήτων κατά τον οποίο, στην υπόλοιπη χώρα, βρίσκονται στα χέρια των νομών. Το μητροπολιτικό συμβούλιο καταρτίζει τον περιφερειακό σχεδιασμό για την μητροπολιτική περιοχή και τον ανώτερο σχεδιασμό του περιβάλλοντος, της κυκλοφορίας, της προμήθειας νερού και των νοσοκομείων. Επίσης, στο πεδίο των δραστηριοτήτων του, το οποίο καθορίστηκε από τον νόμο, περιλαμβάνονται και οι περιοχές της Κοπενχάγης (Copenhagen) και του Φρεντερίκσμπερτ (Frederiksberg), οι οποίες έχουν την ιδιότητα των δήμων και των νομών.

Τέλος, το συμβούλιο έχει τριάντα επτά (37) μέλη εκλεγμένα ανάμεσα από τα μέλη των νομαρχιακών συμβουλίων, μέσα στην μητροπολιτική περιοχή.

• **Επιτροπή οικονομικών υποθέσεων** : Έπειτα από την κάθε εκλογή του νομαρχιακού συμβουλίου γίνεται επίσης και η εγκατάσταση των νέων μελών της επιτροπής οικονομικών υποθέσεων σε κάθε νομό, όπως ορίζει ρητά ο Κώδικας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης της Δανίας. Όλες οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις πρέπει να διορίσουν την οικονομική επιτροπή, της οποίας ο νομάρχης είναι αυτοδίκαιος πρόεδρος. Στις περισσότερες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις ο πρόεδρος των πολιτικών ομάδων είναι μέλος της επιτροπής.

Κατά τον υπολογισμό του προϋπολογισμού, ο οποίος καταρτίζεται από την οικονομική επιτροπή και την Διεύθυνση Οικονομικών σε συνεργασία με τις ισχύουσες επιτροπές και την κάθε Διεύθυνση της διοίκησης της Ν.Α., η οικονομική επιτροπή αφού προετοιμάσει τον προϋπολογισμό για το επερχόμενο έτος, τον υποβάλλει στο νομαρχιακό συμβούλιο για έγκριση.

Σύμφωνα με την νομοθεσία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, όχι αργότερα από τον Σεπτέμβριο κάθε χρόνου, η οικονομική επιτροπή πρέπει να προετοιμάσει ένα προσχέδιο προϋπολογισμού για το επερχόμενο έτος, κατά την διαδικασία της οποίας, η επιτροπή πρέπει να λάβει γνώση όλους τους παράγοντες που παίζουν σημαντικό ρόλο στην οικονομία της Ν.Α.. Σύμφωνα με την νομοθεσία η επιτροπή έχει καθήκον να ζητήσει και από τις άλλες επιτροπές του νομαρχιακού συμβουλίου να

συνεισφέρουν στον υπολογισμό του προϋπολογισμού. Από την στιγμή που η συγκεκριμένη διαδικασία έχει γίνει, η οικονομική επιτροπή έχει το δικαίωμα να συντονίσει και να περιορίσει τις προτάσεις των υπολοίπων επιτροπών, πάνω στην βάση μιας γενικής εκτίμησης της οικονομίας της Ν.Α..

Έπειτα όταν το σχέδιο του προϋπολογισμού υποβληθεί από την οικονομική επιτροπή στο νομαρχιακό συμβούλιο προς έγκριση, το νομαρχιακό συμβούλιο πρέπει να προβεί σε συζήτηση δύο φορές, με ένα διάστημα τριών (3) εβδομάδων ανάμεσα στις δύο συζητήσεις. Η τελική συζήτηση και η υιοθέτηση του προϋπολογισμού πρέπει να λάβει μέρος, το αργότερο, μέχρι την 1^η Οκτωβρίου. Αυτή η διαδικασία παρέχει στην οικονομική επιτροπή μία ανώτατη θέση στον τομέα του προϋπολογισμού, από αυτό των άλλων επιτροπών.

Η προετοιμασία ενός προσχεδίου προϋπολογισμού είναι η πιο σημαντική ευθύνη της οικονομικής επιτροπής, αλλά πέρα από αυτό είναι, επίσης, υπεύθυνη για την διοίκηση των οικονομικών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και του προσωπικού. Αυτό σημαίνει ότι η επιτροπή θα πρέπει να λάβει γνώση όλα τα θέματα που αφορούν την οικονομία και την διοίκηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Επίσης, λειτουργεί όπως και οι τοπικές επιτροπές σχεδιασμού έτσι ώστε να υπάρχει μια ισοτιμία ανάμεσα στον οικονομικό και στον κοινωνικό σχεδιασμό της Ν.Α.. Ως γενικός κανόνας, η οικονομική επιτροπή έχει τον τελευταίο λόγο σε όλα τα θέματα που αφορούν τα οικονομικά κεφάλαια, τον σχεδιασμό, το προσωπικό και τη διοίκηση της Ν.Α. πριν παρθεί η τελική απόφαση από το νομαρχιακό συμβούλιο.

Όσον αφορά, μέτρα για διάφορα έξοδα τα οποία δεν έχουν περιληφθεί στον ετήσιο προϋπολογισμό και τα οποία έχοντας ως βάση ένα ευρύ πεδίου ώστε να προκαλούν οικονομικές συνέπειες για τον νομό, δεν μπορούν να αποφασιστούν αποκλειστικά από την κάθε επιτροπή αλλά πρέπει να υποβληθούν μέσω της επιτροπής οικονομικών υποθέσεων στο νομαρχιακό συμβούλιο για λήψη αποφάσεων.

Τέλος, κάθε μέλος της επιτροπής μπορεί να ζητήσει την υποβολή μιας υπόθεσης στο νομαρχιακό συμβούλιο, καθώς επίσης και τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου μπορούν αν υποβάλουν οποιοδήποτε ερώτημα, στο νομαρχιακό συμβούλιο, σχετικά με τις δραστηριότητες της.

• **Μόνιμες επιτροπές** : Σε σχέση με την οικονομική επιτροπή, το νομαρχιακό συμβούλιο πρέπει να διορίσει έναν αριθμό μόνιμων επιτροπών οι οποίες είναι άμεσα υπεύθυνες για την διοίκηση των λειτουργιών της Ν.Α..

Οι μόνιμες επιτροπές είναι :

- **Η νοσοκομειακή επιτροπή.**
- **Η επιτροπή κοινωνικής πρόνοιας και υγειονομικών υπηρεσιών.**
- **Η επιτροπή εκπαίδευσης και πολιτισμού.**
- **Η επιτροπή τεχνολογικών και περιβαλλοντικών υποθέσεων.**

Οι παραπάνω επιτροπές εκλέγουν τον δικό τους πρόεδρο. Επίσης μέσα στο πεδίο δράσης τους, απασχολούνται άμεσα με :

- την διοίκηση επιχειρήσεων και ιδρυμάτων και
- τον σχεδιασμό.

Επιπρόσθετα, θα πρέπει να αναφέρουμε ότι οι παραπάνω επιτροπές δρουν μέσα στα πλαίσια του ετήσιου προϋπολογισμού. Ο Πρόεδρος των μόνιμων επιτροπών λαμβάνει ένα αξιόλογο μισθό για την μερική απασχόληση του, ενώ τα άλλα μέλη λαμβάνουν επίδομα για την συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις ως αντιπαροχή για τα χαμένα εισοδήματά τους. Αναλυτικότερα :

• **Επιτροπή νοσηλευτικής υπηρεσίας** : Ενώ οι νομοί οικοδομούν και διοικούν τα νοσοκομεία, η πολιτεία έχει την αρμοδιότητα του συντονισμού και της εποπτείας της εργασίας. Η Εθνική Υπηρεσία Υγείας βοηθάει με την παροχή νοσοκομειακής

εξειδικευμένης γνώσης. Από την άλλη μεριά, το συμβούλιο του νοσοκομείου στοχεύει στην ασφάλεια μιας επωφελούς δουλειάς, σχεδίου διανομής, μεταξύ της πολιτείας και των νομών αλλά και ανάμεσα στους νομούς.

Τα νοσοκομεία στον νομό διοικούνται από την νοσηλευτική επιτροπή του νομαρχιακού συμβουλίου. Η καθημερινή διοίκηση όλων των νοσοκομείων του νομού ασκείται από τον διευθυντή του νομαρχιακού νοσοκομείου, ο οποίος συνεργάζεται με τους νοσοκομειακούς επιθεωρητές, τους ιατρούς και τους νοσοκόμους του κάθε νοσοκομείου.

• **Επιτροπή κοινωνικής πρόνοιας και υγειονομικών υπηρεσιών** : Το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας - η αρχή του οποίου είναι ότι οι πολίτες που αρρωσταίνουν και χρειάζονται θεραπεία δεν θα πρέπει να υποφέρουν οικονομικά - πληρώνεται και διοικείται από τους νομούς. Επίσης, το σύστημα καλύπτει όλους τους πολίτες στην Δανία.

Σύμφωνα με συγκεκριμένους κανόνες, το σύστημα, θα πληρώνει για επισκέψεις σε ιατρούς και οδοντίατρους, κ.λ.π.. Οι πληρωμές καθορίζονται σύμφωνα με συμφωνίες που μπαίνουν μεταξύ μιας ειδικής επιτροπής (επιτροπή διαπραγματεύσεως του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας) και των οργανώσεων των γενικών ειδικοτήτων οδοντιάτρων και ψυχοθεραπευτών, αντίστοιχα.

Όσον αφορά τον κοινωνικό τομέα θα επισημάνω τα εξής :

- **Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας**. Κάθε νομός έχει το δικό του Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας. Το Κέντρο αποτελεί μέρος της κοινωνικής πρόνοιας και των υγειονομικών υπηρεσιών στο νομό και υπόκειται στην επιτροπή κοινωνικής πρόνοιας και υγείας. Επίσης, έχει ως σκοπό, για κάθε δήμο στον νομό, να αποτελεί μέσο καθοδήγησης σε θέματα τα οποία είναι τόσο πολύπλοκα για τοπικές αυτοδιοικήσεις, οι οποίες δεν διαθέτουν την κατάλληλη νοσοκομειακή, ψυχολογική ή νομική ειδική γνώση. Οι ειδικοί οι οποίοι συνδέονται με το Κέντρο πρέπει επίσης να διαχειρίζονται και να λύνουν τέτοια θέματα καθώς ρυθμίζονται από τις ειδικές επιτροπές και τα συλλογικά συμβούλια, τα οποία έχουν εγκατασταθεί σε νομαρχιακό επίπεδο σύμφωνα με την νομοθεσία για τα κοινωνικά θέματα.

- **Νομαρχιακό Συμβούλιο Προσφυγής**. Παράπονα κατά αποφάσεων που παίρνονται από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις μπορούν να υποβληθούν στο νομαρχιακό συμβούλιο προσφυγής, του οποίου οι αποφάσεις μπορούν, σε ανταπόδοση, να υποβληθούν στην Κεντρική Επιτροπή για ολόκληρο το νομό. Το Κέντρο της Κοινωνικής Πρόνοιας παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στο νομαρχιακό συμβούλιο προσφυγής.

- **Συμβούλιο Προσαρμογής Πολιτών και Παροχής Συντάξεων**. Αυτό το συμβούλιο έχει την δικαιοδοσία να παρέχει επιδοτήσεις σε περιπτώσεις οι οποίες αφορούν την προσαρμογή και την πρόωρη συνταξιοδότηση πολιτών, του οποίου τα έξοδα καλύπτονται από την πολιτεία.

• **Επιτροπή εκπαιδευτικών και πολιτιστικών υποθέσεων** : Οι νομοί διοικούν τα μισά από τα ανώτατα σχολεία στο νομό και η πολιτεία τα άλλα μισά. Σε κάθε περίπτωση οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις καλύπτουν τα έξοδα αλλά χωρίς να έχουν οποιαδήποτε επιρροή στην καθημερινή διοίκηση των ανωτάτων εκπαιδευτηρίων της πολιτείας.

Επίσης, στα πρόσφατα χρόνια ένα σύστημα συμβουλευτικών συμβουλίων, σε νομαρχιακό επίπεδο, έχει δημιουργηθεί για την διοίκηση των πολιτιστικών αρμοδιοτήτων : επιτροπές νομαρχιακού θεάτρου, συμβούλια νομαρχιακού μουσείου, επιτροπές νομαρχιακού ωδείου και συμβούλια νομαρχιακών ραδιοφωνικών προγραμμάτων, ο σκοπός των οποίων είναι ότι οι πολιτιστικές δραστηριότητες του νομού, στην σημαντικότερη δυνατή έκταση, πρέπει να είναι στα χέρια των ιδιοκτητών, σε νομαρχιακό επίπεδο, και να είναι ανοιχτά για όλους.

• *Επιτροπή τεχνολογιών και περιβαλλοντικών υποθέσεων* : Η πρακτική εφαρμογή της προστασίας του περιβάλλοντος στη Δανία εναπόκειται στις τοπικές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά συμβούλια (στις μητροπολιτικές περιοχές το μητροπολιτικό συμβούλιο ασκεί τα ίδια καθήκοντα με τα νομαρχιακά συμβούλια στην υπόλοιπη χώρα). Κατά τα λεγόμενα της νομοθεσίας της προστασίας του περιβάλλοντος (1973), ο σκοπός είναι «η προστασία της ανθρώπινης υγείας και των ψυχαγωγικών ενδιαφερόντων καθώς επίσης και η προστασία της ποικιλίας της χλωρίδας και της πανίδας».

Επομένως, το νομαρχιακό συμβούλιο πρέπει να επεξεργαστεί σχέδια για την αποχέτευση των λυμάτων και την έγκριση συγκεκριμένων επιχειρήσεων που μολύνουν το περιβάλλον - περιλαμβάνοντας τον καθορισμό κανόνων για την αποχέτευση των αποβλήτων, το μέγιστο επιτρεπόμενο επίπεδο μόλυνσης του αέρα, κ.λ.π.. Τα νομαρχιακά συμβούλια, τις προαναφερόμενες αρμοδιότητες, τις αναθέτουν στην *επιτροπή τεχνολογιών και περιβαλλοντικών υποθέσεων*. Αυτό επίσης εφαρμόζεται στο σχεδιασμό ακατέργαστων υλών του εδάφους και στον έλεγχο της εξόρυξής τους. Η εργασία είναι στενά συσχετισμένη με την διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος στην περιφέρεια του νομού.

Κεφάλαιο 17

Αρμοδιότητες οργάνων

17.1. Αρμοδιότητες των δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Δανία

Οι δεκατέσσερις (14) νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (Counties) αναλαμβάνουν λειτουργίες, που αφορούν μια εκτενέστερη γεωγραφική περιοχή, οι οποίες είναι «πέρα από τις δυνάμεις» των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού, ώστε να τις φέρουν εις πέρας. Συγκεκριμένα, παρακάτω γίνεται μια διάκριση των αρμοδιοτήτων των Ν.Α. σε καίριους τομείς :

- **Οικονομία.** Οι αρμοδιότητες που αφορούν τον οικονομικό τομέα είναι οι εξής :
 - Χρηματική ενίσχυση και συμμετοχή στο κεφάλαιο δημοσίων ή ιδιωτικών επιχειρήσεων.
 - Υποστήριξη του τομέα απασχόλησης.
 - Οργάνωση τοπικών μέσων μεταφοράς η συγκεκριμένη αρμοδιότητα εκτελείται και από τα δυο επίπεδα των Ο.Τ.Α..
 - Περιφερειακός σχεδιασμός, χωρίς όμως να συμπεριλαμβάνεται η διαχείριση τα του κτηματολογίου.
 - Κατάρτιση - ψήφιση προϋπολογισμού.
 - Εύρεση εργασίας και η εκπαίδευση νέων και ενήλικων ανέργων, σε συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού.
- **Εκπαίδευση και Πολιτισμός.** Οι αρμοδιότητες που αφορούν τον εκπαιδευτικό και πολιτιστικό τομέα είναι οι εξής :
 - Διοίκηση των μισών από τα ανώτατα σχολεία στον νομό, ενώ τα υπόλοιπα διοικούνται από την Πολιτεία. Όπως και να 'χει, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις καλύπτουν τα έξοδα αλλά χωρίς να έχουν οποιαδήποτε επιρροή στην καθημερινή διοίκηση των ανώτατων εκπαιδευτήριων που διοικούνται από την Πολιτεία.
 - Λαμβάνει μέρος στην προετοιμασία των εφαρμοζόμενων σχεδίων για το γενικό εκπαιδευτικό σύστημα στο νομό (σχολεία βασικής εκπαίδευσης, τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, γενικών γνώσεων, καθώς επίσης και ανώτατης και ανώτερης εκπαίδευσης). Στην περίπτωση των σχολείων βασικής εκπαίδευσης, το σχέδιο πρέπει να προετοιμαστεί σε συνεργασία με τους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού.
 - Διοίκηση νομαρχιακών κέντρων, τα οποία χρησιμοποιούνται για εκπαιδευτικούς σκοπούς.

- Σχεδιασμός για την εκτεταμένη ειδική εκπαίδευση στο πρωτοβάθμιο επίπεδο, όπως η διδασκαλία στα νοσοκομεία, στα κέντρα για απομονωμένα, από το κοινωνικό σύνολο, άτομα, κ.λ.π.
- Επιτήρηση των δραστηριοτήτων των σχολείων βασικής εκπαίδευσης των δήμων.
- Διαχείριση εσόδων, από επιχορηγήσεις της Πολιτείας, για την πρωτοβάθμια εκπαίδευση.
- Συμμετοχή στην διαχείριση των νομαρχιακών θεάτρων, των νομαρχιακών ορχηστρών, των νομαρχιακών μουσείων τέχνης και ιστορίας και στην χρηματοδότηση θεατρικών σκηνών.
- Χρηματοδότηση μουσικών δραστηριοτήτων.
- Χρηματοδότηση κεντρικών βιβλιοθηκών.
- Διορισμός συμβουλευτικών νομαρχιακών επιτροπών μέσα στο ποικίλο πολιτιστικό πεδίο.
- **Περιβάλλον.** Οι αρμοδιότητες που αφορούν τον περιβαλλοντικό τομέα είναι οι εξής :
 - Κατασκευή και διατήρηση νομαρχιακών δρόμων.
 - Λήψη απόφασης αν ένα μη αγροτικό κτήριο μπορεί να οικοδομηθεί στην εξοχή.
 - Σχεδιασμός και λήξη απόφασης για την εξόρυξη ακατέργαστων υλών από το έδαφος.
 - Καθορισμός των ποιοτικών κριτηρίων του αλμυρού και πόσιμου επιφανειακού νερού στον νομό, επίβλεψη της επεξεργασίας αστικών λυμάτων των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού και παροχή έγκρισης συγκεκριμένων μολυσματικών βιομηχανιών, όσον αφορά την τοποθεσία και τον τρόπο απόθεσης των λυμάτων.
 - Σχεδιασμός για την μελλοντική τροφοδοσία πόσιμου νερού και παροχή αδειών για εξόρυξη νερού.
 - Διατήρηση των νομαρχιακών ποταμών.
 - Σχεδιασμός για τον εφοδιασμό θέρμανσης για ολόκληρο τον νομό.
 - Ίδρυση δικτύων Τεχνολογικών Συμβουλευτικών Κέντρων, σε συνεργασία με Τεχνολογικά Ινστιτούτα στην Δανία.
- **Κοινωνικές Υποθέσεις.** Οι αρμοδιότητες που αφορούν τον κοινωνικό τομέα είναι οι εξής :
 - Διοίκηση των νοσοκομείων.
 - Παροχή συνεργασίας μεταξύ των νοσοκομειακών υπηρεσιών και των παρακείμενων τομέων (η γενική νοσοκομειακή και υγειονομική υπηρεσία, κ.λ.π.) καθώς επίσης και διαχείριση των νομαρχιακών νοσοκομείων.
 - Συμβολή στην ανάπτυξη εφόσον αφορά τον αριθμό των κρεβατιών, την ικανότητα για την εξυπηρέτηση εξωτερικών ασθενών και την επέκταση ειδικών θαλάμων συγκεκριμένης ή σπάνιας ασθένειας.
 - Συντονισμός των υπάρχων νοσοκομείων.
 - Προετοιμασία μακροχρόνιων σχεδίων για τις κοινωνικές και νοσοκομειακές δραστηριότητες στον νομό έχοντας ως βάση τα σχέδια των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού.
 - Παροχή βοήθειας (ειδική συμβουλευτική υπηρεσία) στις επιτροπές κοινωνικής πρόνοιας των πρωτοβάθμιων τοπικών οργανισμών.
 - Ανάλυση εξέτασης και εισαγωγής στα νοσοκομειακά ιδρύματα.
 - Εποπτεία νομαρχιακών και δημοτικών ιδρυμάτων.

- Ασχολία με τις γραμματειακές λειτουργίες για έναν αριθμό συμβουλίων της Πολιτείας, σε νομαρχιακό επίπεδο : συμβούλιο συντάξεων και προσαρμογής, συμβούλιο παραπόνων, κ.λ.π.

Εποπτεία των πράξεων

18.1. Εποπτεία των πράξεων της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Δανία

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Δανίας η κεντρική κυβέρνηση εποπτεύει τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις⁴⁷, παρά την περιορισμένη, σήμερα, γενική εποπτεία επί των τοπικών αυτοδιοικήσεων δευτέρου βαθμού. Συγκεκριμένα ο Υπουργός Εσωτερικών ασκεί απευθείας έλεγχο επί των πράξεων των νομαρχιακών αρχών, όσον αφορά τους νομούς.

Η παραπάνω μορφή ελέγχου εφαρμόζεται, κυρίως, στην έγκριση ισχυόντων διαταγών, στις συμφωνίες εργασίας με άλλες αυτοδιοικήσεις, στις καθοδηγήσεις για τον προϋπολογισμό και τους διάφορους οικονομικούς λογαριασμούς και σε συγκεκριμένους κανονισμούς όσον αφορά τον δανεισμό και τις εγγυήσεις των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Επομένως, ο εποπτικός θεσμός διαβεβαιώνει ότι οι αποφάσεις των νομαρχιακών συμβουλίων θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τις επιταγές του νόμου.

Στην περίπτωση του προγραμματισμού τα σχέδια των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων χρησιμοποιούνται από την κεντρική κυβέρνηση ως πηγές πληροφοριών, τις οποίες θα χρησιμοποιήσει η κεντρική κυβέρνηση κατά τον έλεγχο. Παρόλα αυτά, ο συντονισμός είναι επίσης επιβεβαιωμένος από τις προβλέψεις του αποτελέσματος ότι τα σχέδια των τοπικών αυτοδιοικήσεων δευτέρου βαθμού πρέπει να είναι σύμφωνα με τις εθνικές στρατηγικές για τη χρήση γης και για τα οικονομικά. Πρέπει επίσης να επιβεβαιωθούν από τον τομέα σχεδιασμού των Διευθύνσεων της κεντρικής κυβέρνησης. Το εθνικό πρακτορείο για σχεδιασμό και τα Υπουργεία των συγκεκριμένων τομέων έχουν επίσης εξουσία στην διαδικασία προγραμματισμού. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα έναν νέο τύπο λεπτομερούς ελέγχου, αν και ο μεγαλύτερος αριθμός των σχεδίων στους διάφορους τομείς ξεκίνησαν έχοντας ως σκοπό την ύπαρξη ενός γενικού πλαισίου δράσης, μεταξύ των τομέων. Αυτή η μορφή ελέγχου, παρόλα αυτά, περιορίζει την ελευθερία των δράσεων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Ο νέος, λοιπόν, τύπος λεπτομερούς ελέγχου είναι περισσότερο άτυχος επειδή τα κάθε Υπουργεία ενδιαφέρονται μόνο για τον δικό τους τομέα αντίθετα οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις κάνουν μία γενική εκτίμηση βασισμένη πάνω στις ανάγκες και τις επιθυμίες της τοπικής κοινωνίας .

⁴⁷ Η εποπτεία επί των διαμερισμάτων, Κοπεγχάγης (Copenhagen) και του Φρεντερίκσμπεργκ (Frederiksberg) ασκείται από τον Υπουργό Εσωτερικών και όχι από την πενταμελή (5) επιτροπή, η οποία ασκεί τον έλεγχο επί των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού.

19.1. Οργάνωση υπηρεσιών των COUNTIES

Η ελευθερία δράσης συνεπάγεται σχεδόν αυτόματα από το διαχωρισμό των εξουσιών, κατά τον οποίο, οι τοπικές αυτοδιοικήσεις δευτέρου βαθμού έχουν την ελευθερία να καθορίσουν την οργάνωση της δικής τους διοίκησης⁴⁸. Το νομαρχιακό συμβούλιο αποφασίζει για τις Διευθύνσεις που πρέπει να οργανωθούν και την δομή της οργάνωσης των κάθε Διευθύνσεων. Παρόλα αυτά υπάρχουν συγκεκριμένοι περιορισμοί. Η νομοθεσία της διοίκησης των κοινωνικών υπηρεσιών ορίζει σαφώς ότι η Διεύθυνση της υγείας και του κοινωνικού τομέα είναι υποχρεωτική. Σύμφωνα με την νομοθεσία της φορολογικής διοίκησης τα ίδια ισχύουν και για την Διεύθυνση φόρων. Το μέγεθος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, η ποσότητα των δραστηριοτήτων που ανέλαβε, ο αριθμός των μονίμων επιτροπών και οι τοπικές παραδόσεις είναι ζωτικοί παράγοντες στον καθορισμό της δομής - οργάνωσης των υπηρεσιών, η οποία μπορεί να διαφέρει σημαντικά από μία τοπική αυτοδιοίκηση δευτέρου βαθμού σε μια άλλη.

Ωστόσο, είναι πιθανόν να οργανώσουν μία «σταθερή» δομή οργάνωσης. Η διανομή των κυρίων λειτουργιών αναφέρεται κυρίως στους παρακάτω τομείς : οικονομία, σχεδιασμός και προγραμματισμός, ανώτατα εκπαιδευτήρια, τεχνολογικές και περιβαλλοντικές υπηρεσίες, ψυχαγωγικές υπηρεσίες, πολιτιστικές υπηρεσίες και κοινωνικές υπηρεσίες, όπως ισχύουν κατά πλειοψηφία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της Δανίας.

Η νομοθεσία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης καθορίζει τον τύπο των αποφάσεων που πρέπει να πάρουν οι πολιτικοί (προϋπολογισμός, σχεδιασμός, όλα τα κύρια οικονομικά θέματα, και λοιπά) αλλά δεν εξειδικεύουν τις αποφάσεις τις οποίες το προσωπικό της Ν.Α. πρέπει να πράξει. Το διοικητικό προσωπικό, κατά το νόμο, δεν περιβάλλεται με ανεξάρτητη εξουσία. Οι πολιτικοί των Ν.Α. καθορίζουν ποιες λειτουργίες προετοιμάζονται να αναθέσουν στην διοίκηση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο βαθμός ανάμιξης των πολιτικών στην καθημερινή διοίκηση κατά τον καθορισμό των λειτουργιών μπορεί να διαφέρουν ευρέως από την μία νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σε μια άλλη. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις έχουν καθορίσει τις κατευθυντήριες δώδους για την διανομή της εργασίας μεταξύ των υπαλλήλων και των πολιτικών.

⁴⁸ Βλέπε διάγραμμα 16.1 στο παράρτημα.

Επίσης, εξαρτάται από τους υπάλληλους η προετοιμασία των συνεδριάσεων και η αποφασιστικότητα του νομαρχιακού συμβουλίου, των επιτροπών και του νομάρχη, να προβούν σε έρευνες και υπολογισμούς και να εφαρμόσουν τις αποφάσεις του συμβουλίου όταν έχουν ποια ψηφιστεί.

Οι υπάλληλοι της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης συμβουλεύουν τους πολιτικούς αλλά οι δεύτεροι εξ' αυτών δεν έχουν καμία υποχρέωση να ακολουθήσουν τέτοια συμβουλή αφού είναι οι μόνοι κριτές της πολιτικής που εφαρμόζουν. Οι υπάλληλοι είναι επαγγελματικά και ηθικά υπεύθυνοι για την διοίκηση, ενώ τα εκλεγμένα μέλη (αιρετά μέλη) έχουν μία «εξωτερική» ευθύνη σε σχέση με τους πολίτες. Μία ειδική ευθύνη, φυσικά, έγκειται στον νομάρχη ως αρχηγός της διοίκησης, μία ευθύνη την οποία μοιράζεται κυρίως με τους διευθυντές της διοίκησης, συνήθως με τον Γενικό Διευθυντή της Ν.Α..

Η καθημερινή εργασία της διοίκησης είναι φυσιολογικά οργανωμένη από την Διεύθυνση Διοίκησης. Όλες οι Ν.Α. έχουν διορίσει συμβούλια εργασιών, μέσο των οποίων οι υπάλληλοι μπορούν να επηρεάσουν τις αποφάσεις των συνθηκών εργασίας και των εργασιακών πολιτικών.

Επιπρόσθετα, όπως και στην κεντρική κυβέρνηση, η διοίκηση της Ν.Α. είναι οργανωμένη σε μία βάση διευθύνσεων, σύμφωνα με την οποία κάθε διεύθυνση διοικεί μία καθορισμένη υπηρεσία ή ομάδα υπηρεσιών, όπως κοινωνικές υπηρεσίες, υπηρεσίες εκπαίδευσης και τεχνολογικές υπηρεσίες.

Στο πολιτικό επίπεδο η οικονομική επιτροπή είναι το ανώτατο συντονιστικό σώμα, αλλά ο συντονισμός απαιτείται, επίσης, στο διοικητικό επίπεδο, π.χ. στην αφοσίωση της εκπαίδευσης του προσωπικού, στον σχεδιασμό και στη σύνταξη του προϋπολογισμού.

Τέλος, πολλές Ν.Α. έχουν οργανώσει μία ομάδα διευθυντών, συμπεριλαμβάνοντας τους διευθυντών των τμημάτων, π.χ. ο προϊστάμενος μηχανολογίας, ο διευθυντής των κοινωνικών υποχρεώσεων, ο διευθυντής της εκπαίδευσης, κ.λ.π., οι οποίοι προΐστανται από τον γενικό διευθυντή - ώστε να διαβεβαιώσουν τον καλύτερο πιθανό συντονισμό των διευθύνσεων. Οι υπάλληλοι από διαφορετικές Διευθύνσεις συχνά εργάζονται μαζί σε μια ενδο - υπηρεσιακή ομάδα.

20.1. Τα έσοδα των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Δανία

Οι κυριότερες πηγές εσόδων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της Δανίας είναι οι εξής :

- Ο τοπικός φόρος εισοδήματος, ο οποίος είναι ελαφρώς προοδευτικός και η είσπραξη του πραγματοποιείται μέσω του εθνικού συστήματος είσπραξης εσόδων. Το επίπεδο της φορολογίας καθορίζεται από κάθε νομό.
- Ο έγγειος φόρος, ο οποίος βασίζεται στις τιμές της γης. Το ποσοστό αυτού του φόρου καθορίζεται κεντρικά και την είσπραξη την αναλαμβάνουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.
- Έσοδα από την επιβολή τελών.
- Οι γενικές επιχορηγήσεις⁴⁹, των οποίων το μέγεθος και η διανομή στους νομούς καθορίζονται από τον νομό. Το μεγαλύτερο μέρος των επιχορηγήσεων⁵⁰ από την Πολιτεία διανέμεται στους νομούς βάσει των εξής συνθηκών : πληθυσμός, ηλικιακή δομή του πληθυσμού, μήκος δρόμου, περιοχή (αντικειμενικά κριτήρια αναγκών) και λαμβάνοντας υπόψη την διανομή των αρμοδιοτήτων, όπως καθορίζονται από τον νόμο.

Ωστόσο, από τις επιχορηγήσεις για αντικειμενικά κριτήρια οι νομοί λαμβάνουν επιχορηγήσεις βάσει της φορολογίας από την Πολιτεία, οι οποίες υπολογίζονται πάνω στην βάση της διαφοράς μεταξύ του φορολογήσιμου ποσοστού του εισοδήματος στον νομό συν ενός 20% της αξίας της γης και του εθνικού ποσοστού, έτσι ώστε το οικονομικό θεμέλιο στους νομούς να είναι περισσότερο ή λιγότερο ανεξάρτητο της διαφοράς του εισοδήματος του πληθυσμού.

- Έσοδα από δανεισμό.
- Έσοδα από προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Έσοδα από κάθε άλλη πηγή.

⁴⁹ Για τις μητροπολιτικές περιοχές ισχύει ένα ειδικό εξισορροπητικό σύστημα εσόδων, κατά το πρότυπο του συστήματος των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού.

⁵⁰ Οι επιχορηγήσεις διανέμονται ελεύθερα από τις Ν.Α. ενώ οι επιδοτήσεις ρυθμίζονται σε σχέση με το ακαθάριστο προϊόν κατά τον παράγοντα κόστους.

21.1. Κριτική προσέγγιση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Δανία

Έπειτα από την παραπάνω ανάλυση του θεσμού της Ν.Α. στην Δανία, παρακάτω παρατίθεται μια κριτική προσέγγιση του. Συγκεκριμένα :

- **ΟΡΓΑΝΑ** : Ο νομάρχης, εκλέγεται έμμεσα από το νομαρχιακό συμβούλιο και έχει αυξημένη θεσμική νομιμοποίηση ως επικεφαλής της πλειοψηφίας του συμβουλίου. Λειτουργεί ως εντολοδόχος αποκλειστικά του συμβουλίου και υπόκειντο όχι μόνο στον πολιτικό και διοικητικό έλεγχο αλλά και σε ανάκληση από αυτό. Ωστόσο, αν ήταν άμεσα αιρετός νομάρχης θα ήταν τελικά εντολοδόχος του εκλογικού σώματος και θα δεσμεύονταν από την πολιτική εντολή που θα αποτυπωνόταν στην αποδοχή του πολιτικού προγράμματος που θα παρουσίαζε και θα εγκρίνονταν από το εκλογικό σώμα. Ανάλογη εντολή δεν δεσμεύει και την πλειοψηφία του νομαρχιακού συμβουλίου.

- **ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ** : Οι αρμοδιότητες, οι οποίες δεν μπορούσαν να επιτευχθούν από τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν μεταφερθεί στους νομούς και επιπλέον, αρμοδιότητες που αφορούν μια μεγάλη γεωγραφική περιοχή, έχουν μεταβιβαστεί στο νομαρχιακό συμβούλιο.

Επιπρόσθετα, η μη ύπαρξη της θεσμική ισορροπία⁵¹ μεταξύ των δύο αιρετών οργάνων δεν επιβάλλει την σαφή κατανομή των αρμοδιοτήτων τους στη βάση της διάκρισης μεταξύ βουλευόμενης, κανονιστικής, προγραμματικής και ελεγκτικής λειτουργίας.

Τέλος, όσον αφορά τις αρμοδιότητες των νομαρχιακές επιτροπές, πέρα από τον περιορισμό της εργασίας που πρέπει να εκτελεστεί από τους νομαρχιακούς συμβούλους, με το σύστημα των επιτροπών νοείται ότι το κάθε μέλος της επιτροπής, σταδιακά, αποκτάει ειδική αντίληψη πάνω στα θέματα που σχετίζονται με τις επιτροπές. Επιπλέον, η εργασία της επιτροπής διαβεβαιώνει ότι η εργασία πραγματοποιείται ποιο ικανοποιητικά και αποδοτικά.

- **ΕΠΟΠΤΕΙΑ** : Η εποπτεία επί των πράξεων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ασκείται απευθείας από μονοπρόσωπο όργανο, τον Υπουργό Εσωτερικών και όχι από «ανεξάρτητο» συλλογικό όργανο, όπως συμβαίνει κατά την περίπτωση των Ο.Τ.Α.

⁵¹ Το νομαρχιακό συμβούλιο εκλέγεται άμεσα από το εκλογικό σώμα, ενώ ο νομάρχης εκλέγεται έμμεσα.

πρώτου βαθμού. Αυτό έχει ως συνέπεια την «πλήρη εξάρτηση» από μονομελές όργανο.

Επίσης, ως προς την αναφερόμενη μορφή εποπτείας μπορούμε να συμπεραίνουμε ότι η κεντρική διοίκηση γνωρίζει άμεσα για τον τρόπο δραστηριοποίησης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αλλά και γενικά για την τήρηση ή όχι των κανόνων δικαίου που τις αφορούν.

• **ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ** : Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις έχουν, φυσικά, μόνιμους υπαλλήλους για την ομαλή λειτουργία των υπηρεσιών τους.

Με τον ανασχηματισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης (1970) παρατηρούμε ότι η συγχώνευση είχε ως αποτέλεσμα τον διορισμό ενός αρκετά μεγάλου αριθμού, ποιοτικών υπαλλήλων για την διοίκηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Επομένως, δεν εκπληρώνεται μόνο η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση.

Παρόλο αυτά, το μεγαλύτερο ποσοστό των εργαζομένων δεν εργάζεται μέσα στο νομαρχιακό διαμέρισμα, αλλά στα ανώτατα εκπαιδευτήρια, στα ινστιτούτα φροντίδας ηλικιωμένων, κ.λ.π..

Ως συνέπεια, πρώτον των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων προς τις Ν.Α. και δεύτερον της ραγδαίας αύξησης της ζήτησης των νομαρχιακών υπηρεσιών, οι Ο.Τ.Α. δευτέρου και πρώτου βαθμού, αθροιστικά, απασχολούν τον μεγαλύτερο αριθμό των υπαλλήλων στη Δανία.

Ένα δεύτερο συμπέρασμα, όσο αφορά την οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών, είναι ότι η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν μπορεί, φυσικά, να λειτουργήσει κατάλληλα αν οι πολιτικοί ενέχονται στην κάθε λεπτομέρεια. Επομένως, σε όλες τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις υπάρχει ένας διαχωρισμός εργασίας, κατά τον οποίο, οι πολιτικοί συχνά ασχολούνται γενικά - σχεδιασμός και έλεγχος - με αποφάσεις «πολιτικού» περιεχομένου. Η προπαρασκευαστική δουλειά, η οποία διευκολύνει την λήψη απόφασης των πολιτικών, την διεξαγωγή ερευνών και την εφαρμογή της πολιτικής του συμβουλίου, αποτελεί καθήκον της διοίκησης.

Στην πραγματικότητα, αυτό σημαίνει ότι μία μεγάλη πλειοψηφία των αποφάσεων λαμβάνεται από το προσωπικό. Στην καθημερινή εργασία υπάρχει γενικά μία στενή σχέση μεταξύ των προέδρων των επιτροπών και των Διευθύνσεων διοίκησης, συγκεκριμένα την Διοικητική Διεύθυνση, η οποία φυσιολογικά λειτουργεί ως γραμματεία της επιτροπής.

Εν κατακλείδι, οι Ν.Α. παρέχουν δυτλό σκοπό: παροχή επαγγελματικής υπηρεσίας για το καλό των πολιτών καθώς επίσης και για τα εκλεγμένα μέλη και τους υπαλλήλους.

• **ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ** : Η πολιτεία με την μεταφορά αρμοδιοτήτων προς τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις φρόντισε, επίσης, να παρέχει έσοδα για να εκπληρώσουν με επιτυχία τον σκοπό τους.

Ωστόσο, οι επιχορηγήσεις του κράτος προς τις Ν.Α. είχαν ως συνέπεια την μη ύπαρξη «ελεύθερης» οικονομικής δράσης από πλευράς των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού, διότι η κεντρική διοίκηση προάγει συγκεκριμένες δραστηριότητες με την παροχή επιδοτήσεων για συγκεκριμένους τομείς.

Τέλος, όσον αφορά τα έσοδα από την επιβολή φόρων συμπεραίνουμε ότι δεν μπορούν να συμβάλουν στον προγραμματισμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων διότι η είσπραξη τους δεν γίνεται από τον ίδιο τον φορέα.

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

**Ο Β΄ ΒΑΘΜΟΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΤΡΙΩΝ ΧΩΡΩΝ**

ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

DERARTMENT

COUNTIES

22.1. Συμπεράσματα κατά την ανάλυση του δευτεροβάθμιου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η οργάνωση, η λειτουργία και η συνεχής εξέλιξη του δευτεροβάθμιου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί επιτακτική ανάγκη των διαφόρων κοινωνικών συνόλων. Συγκεκριμένα, όπως αναλύθηκε στην προκειμένη εργασία, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση χαρακτηρίζεται ως ένα ιδιαίτερο συστατικό στοιχείο του κοινωνικού γίνεσθαι του οποίου η δράση του συμβάλει στο να επηρεάσει σε σημαντικό βαθμό τον τρόπο λειτουργίας του κοινωνικού συστήματος στην Ελλάδα, στην Γαλλία και στην Δανία.

Τα ποικιλόμορφα χαρακτηριστικά γνωρίσματα που έχουν διαμορφώσει την όλη φυσιογνωμία του θεσμού είναι προϊόν πολυάριθμων κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών παραγόντων, οι οποίοι τον επηρέασαν σε διαφορετικό βαθμό από το πρωταρχικό στάδιο εμφάνισης του μέχρι σήμερα. Επομένως, μελετώντας τα ιστορικά γεγονότα που αναφέρονται στην πολυσήμαντη σύσταση της διοικητικής αυτής μορφής, σε τοπικό επίπεδο, αντιλαμβανόμαστε εξ' αρχής ότι και οι τρεις χώρες κατά την ανάπτυξη του συγκεκριμένου μοντέλου διοίκησης βασίστηκαν σ' ένα τυποποιημένο πρότυπο και επίσης από την στιγμή που η κάθε χώρα εφάρμοσε στο διοικητικό της σύστημα τα υιοθετημένα ή όχι εκείνα στοιχεία που αποτελούν τους θεμέλιους λίθους της δομής του, προσπάθησε και συνεχίζει την προσπάθεια ώστε να εντοπίσει εκείνα που έχουν αρνητικό αντίκτυπο στην κοινωνία τους και να προβεί στην πρέπουσα διαμόρφωση τους.

Άρα η εμφάνιση, η ανάπτυξη και η μετέπειτα εξέλιξη της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι συνέπεια του τρόπου και του βαθμού επιρροής της κοινωνίας που αντιπροσωπεύει.

22.2. Συμπεράσματα όσον αφορά την ιστορική εξέλιξη της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Η ανάγκη θέσπισης του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης δεν εκφράζεται μόνο από τα άτομα της σύγχρονης εποχής μας. Αιώνες πριν, τα μέλη των κοινωνιών στην Ελλάδα, στην Γαλλία και στην Δανία κατάφεραν να ικανοποιήσουν έως ένα βαθμό την συγκεκριμένη ανάγκη δημιουργώντας μια υποτυπώδης δομή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία, όπως μας μαρτυρούν τα ιστορικά γεγονότα του κάθε λαού, αφού εφαρμόστηκε και δέχτηκε τις διάφορες επιρροές κατά την εξέλιξη του, έφτασε στην σημερινή ολική ή μερική ολοκλήρωσή του.

Η κατανόηση της εξελικτικής πορείας του δευτεροβάθμιου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα αν λάβουμε υπόψη μας κυρίως τα εξής στοιχεία: ποιες συνθήκες επικρατούσαν στον πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό τομέα κατά το αρχικό στάδιο ανάπτυξής του, για ποιόν λόγο επιλέχθηκε η συγκεκριμένη περίοδος δόμησης και λειτουργίας του και ως ποιο βαθμό μετεξελίχθηκε στις μέρες μας.

Πριν από έναν αιώνα περίπου και οι τρεις χώρες προσπάθησαν, δειλά, να διαμορφώσουν το νέο διοικητικό τοπικό Χάρτη τους, με σημαντικές όμως για την εποχή καινοτομίες. Δηλαδή, πέτυχαν την θέσπιση των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων και επιτροπών και την μερικώς ανάληψη, από τα όργανα αυτά, των αρμοδιοτήτων που θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως τοπικής φύσης, τα οποία συμβάλανε στην ανατροπή του καταστημένου, της τότε χρονικής περιόδου, και στην σταδιακή εδραίωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Στην Γαλλία και στην Δανία η οργάνωση και η λειτουργία της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα για την κάθε χώρα αντίστοιχα δεν αποτελεί ποια θέμα δευτερεύουσας σημασίας διότι στα μέσα του εικοστού αιώνα⁵² αφού έχουν πλέον τοποθετηθεί οι σταθερές βάσεις, συνεχίζεται η δυναμική εξέλιξη του θεσμού, ο οποίος αφομοιώνει τους κοινωνικούς και πολιτικούς κραδασμούς. Το προαναφερθέν φαινόμενο δεν παρουσιάζεται και στην Ελλάδα διότι οι διάφοροι πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες που επικρατούσαν συμβάλλανε στην καθυστέρηση της εδραίωσης του. Παρόλα αυτά, κατά τα τέλη του εικοστού αιώνα⁵³ λόγω της επιτακτικής ανάγκης της εποχής και της έγκρισης του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας η Ελλάδα ως μέλος κράτος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν υποχρεωμένη να προβεί στην πρακτική του εφαρμογή. Έτσι παρατηρούμε σήμερα ότι ο δευτεροβάθμιος οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν αποτελεί πλέον απατηλό όνειρο για τον Ελλαδικό χώρο.

Εν κατακλείδι, λαμβάνοντας υπόψη τα όσα ειπώθηκαν παραπάνω καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η Γαλλία και η Δανία βρίσκονται στο κύριο στάδιο λειτουργίας του, ενώ η Ελλάδα στο «πειραματικό».

⁵² Γαλλικό και Δανέζικο Σύνταγμα της 4^{ης} Οκτωβρίου 1958 και της 5^{ης} Ιουνίου, αντίστοιχα.

⁵³ Το 1994 θεσπίζεται ο Β' βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης με τον Ν.2218/1994, όπως αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Ν.2240/1994.

22.3. Συμπεράσματα όσον αφορά την διοικητική οργάνωση του θεσμού.

Ένας ζωτικής σημασίας παράγοντας που συμβάλει στην ολοκλήρωση του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι η θέσπιση και η εφαρμογή νομικών κανόνων που αναφέρονται στην διοικητική αυτοτέλεια του. Ο βαθμός αυτός αυτοτέλειας διαφαίνεται στην ύπαρξη αιρετών συλλογικών και μονομελών οργάνων, τα οποία κατέχουν δεσπόζουσα θέση και διαδραματίζουν σπουδαίο ρόλο στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων.

Το κύριο συλλογικό όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες είναι το νομαρχιακό συμβούλιο⁵⁴, το οποίο εκλέγεται απευθείας από τον λαό με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία για χρονική περίοδο τεσσάρων ετών, εκτός από την Γαλλία, το οποίο ανανεώνεται κάθε έξη έτη αλλά μερικώς κάθε τρία. Ο αριθμός των μελών του έχει καθοριστεί σύμφωνα με τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης των κρατών, σε αντίθεση με την Δανία που καθορίζεται όχι μόνο από τους νομικούς κανόνες που αναφέρονται στον δευτεροβάθμιο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και από τις ισχύουσες διαταγές των ατομικών νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων μέσα όμως στα πλαίσια ενός προκαθορισμένου πλαφόν⁵⁵. Επίσης αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι στην Δανία οι νομαρχιακοί σύμβουλοι εκτελούν το καθήκον τους άμισθα, πράγμα που δεν συμβαίνει στις άλλες χώρες.

Μεταξύ των μελών του νομαρχιακού συμβουλίου εκλέγονται εκείνα τα οποία απαρτίζουν ένα άλλο συλλογικό όργανο: την νομαρχιακή επιτροπή. Τα στοιχεία εκείνα τα οποία διαφοροποιούν την μια νομαρχιακή επιτροπή από την άλλη μπορεί να προσδιοριστούν σε καίριους τομείς: στον τρόπο εκλογής τους, στο χρονικό διάστημα επανεκλογής των νέων μελών, στην ιδιότητα του προέδρου της, στο δικαίωμα ψήφου που έχει ο πρόεδρος της κατά τις συνεδριάσεις και στο πεδίο δράσης της. Συγκεκριμένα και στις τρεις χώρες τα μέλη της νομαρχιακής επιτροπής είναι αιρετά όργανα έμμεσα εκλεγμένα αλλά όσον αφορά την θητεία τους, στην Ελλάδα είναι διετής, στην Γαλλία είναι μονοετής και στην Δανία τετραετής. Τα καθήκοντα του προέδρου της κατά το Ελληνικό πρότυπο ασκούνται από τον νομάρχη (αιρετό όργανο εκλεγμένο από τον λαό) ενώ κατά το Γαλλικό και το Δανέζικο από τον πρόεδρο του νομαρχιακού συμβουλίου (αιρετό όργανο εκλεγμένο από το ίδιο το συμβούλιο μεταξύ των μελών του). Παρόλα ταύτα και στα τρία πρότυπα ο κατέχων αυτής της θέσης έχει δικαίωμα ψήφου κατά τις συνεδριάσεις της. Η παρουσίαση όμως της δομικής σύστασης της χωρίς καμία αναφορά στο πεδίο δράσης της δεν επαρκεί για την υιοθέτηση μιας ολοκληρωμένης άποψης. Στην Ελλάδα το πεδίο δραστηριοποίησής της καθορίζεται από τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ενώ στην Δανία αφού λάβει γνώση τις προτάσεις των διαφόρων μονίμων επιτροπών που υπάγονται στο νομαρχιακό συμβούλιο, αυτή⁵⁶ τις υποβάλλει στο νομαρχιακό συμβούλιο για την λήψη αποφάσεων. Κατά το Γαλλικό πρότυπο η νομαρχιακή επιτροπή στοχεύει πρώτον στην ανάπτυξη συνεργασίας με τον νομάρχη (όργανο διορισμένο από την κεντρική διοίκηση) και δεύτερον στην αναπλήρωση του γενικού συμβουλίου στις περιόδους που αυτό δεν βρίσκεται σε λειτουργία. Ωστόσο, εκτός από την προαναφερθείσα επιτροπή στην διοικητική δομή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων διαδραματίζουν εξέχοντα ρόλο και διάφορες άλλες επιτροπές. Εν ολίγοις στην Ελλάδα η οικονομική και κοινωνική επιτροπή αποτελεί το γνωμοδοτικό όργανο της κάθε νομαρχιακής

⁵⁴ Στην Γαλλία χρησιμοποιείται ο όρος Γενικό Συμβούλιο.

⁵⁵ Η νομοθεσία επιτρέπει το σύνολο των μελών του συμβουλίου να είναι τουλάχιστον δεκατρία (13) και όχι περισσότερα από τριάντα ένα (31).

⁵⁶ Στην Δανία τον ρόλο της Νομαρχιακής Επιτροπής τον ασκεί η Οικονομική Επιτροπή.

αυτοδιοίκησης ενώ στην Δανία οι μόνιμες επιτροπές⁵⁷, εκτός από συμβουλευτικό ρόλο, ασκούν και οποιαδήποτε αρμοδιότητα τους ανατίθεται από το νομαρχιακό συμβούλιο.

Ανάμεσα στα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου εκλέγεται επίσης και ο πρόεδρος του. Και στις τρεις χώρες έχει την ιδιότητα του αιρετού οργάνου, έμμεσα εκλεγμένο από τον λαό, αλλά σύμφωνα με το Γαλλικό και το Δανέζικο μοντέλο διοίκησης του νομού συμπεραίνουμε ότι εκτός του ότι είναι το εκτελεστικό όργανο του νομαρχιακού συμβουλίου είναι και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης γενικά, δηλαδή έχει συγχρόνως τον ρόλο του προέδρου του νομαρχιακού συμβουλίου και του αρχηγού της διοίκησης. Επίσης στην χώρα μας ο κατέχων του παραπάνω αξιώματος έχει δικαίωμα ψήφου κατά την διάρκεια της ψηφοφορίας του νομαρχιακού συμβουλίου, σε αντίθεση με τις δυο άλλες χώρες. Επιπρόσθετα θα πρέπει να σας επισημάνω ότι ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου στην Ελλάδα και στην Γαλλία δεν ασκεί τα καθήκοντα του μέχρι το πέρας της νομαρχιακής περιόδου διότι ανανεώνεται κατά τα μισά αυτής⁵⁸ σε αντίθεση με την Δανία κατά την οποία δεν παρατηρούμε το φαινόμενο αυτό. Αντίθετα κατά το Ελληνικό μοντέλο δεν κατέχει την θέση του αρχηγού της διοίκησης.

Ένα άλλο επίσης μονομελές όργανο το οποίο κατέχει δεσπόζουσα θέση είναι ο νομάρχης. Στην Ελλάδα, εκλέγεται άμεσα από το εκλογικό σώμα και ο παραδοσιακός ρόλος που τον ήθελε τοποτηρητή του κέντρου εξασθενίζει πλήρως με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο⁵⁹. Επιπρόσθετα είναι το ανώτατο στέλεχος της διοικητικής ιεραρχίας των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και αυτός που ασκεί τις αρμοδιότητες που του έχουν καθορισθεί από τον Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Όλες οι νομαρχιακού επιπέδου υπηρεσίες, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, τέθηκαν κάτω από τον άμεσο έλεγχο του νομάρχη και μεταβιβάστηκαν σ' αυτόν όλες οι αποφασιστικές αρμοδιότητες, οι οποίες κατά καιρούς είχαν παραχωρηθεί απ' ευθείας σε αποσυγκεντρωμένες στο νομό κρατικές υπηρεσίες. Αντίθετα στην Γαλλία ο νομάρχης αντιπροσωπεύει στο νομό την κρατική εξουσία και την κυβέρνηση ως άμεσος εκπρόσωπος κάθε υπουργείου. Όσον αφορά την Δανία δεν γίνεται λόγος για τον συγκεκριμένο ρόλο όπως εμφανίζεται στις δύο προηγούμενες χώρες με τα "ετερόνυμα" χαρακτηριστικά γνωρίσματα τους διότι ο νομάρχης ταυτίζεται με τον πρόεδρο του νομαρχιακού συμβουλίου. Άρα ο νομάρχης (ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου) είναι ο πολιτικός αρχηγός της διοίκησης και ταυτόχρονα ο αντιπρόσωπος του νομαρχιακού συμβουλίου. Αντίθετα αν ήταν αιρετό όργανο άμεσα εκλεγμένο από το εκλογικό σώμα θα ήταν τελικά εντολοδόχος του και θα δεσμευόταν από την πολιτική εκλογή που θα αποτυπώνονταν στην αποδοχή του πολιτικού προγράμματος που θα παρουσίαζε.

Τέλος, θα πρέπει να κάνω μνεία στις μητροπόλεις. Χωρίς να περιαιτολογώ, στην Ελλάδα και στην Δανία παρατηρούμε μια εμφανής αλλαγή στην διοικητική ιεραρχία του δευτεροβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης στις μητροπολιτικές περιοχές των χωρών δηλαδή την ύπαρξη των οργάνων των ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων⁶⁰ και του

⁵⁷ Οι μόνιμες επιτροπές είναι οι εξής :

- η νοσοκομειακή επιτροπή
- η επιτροπή κοινωνικής πρόνοιας και υγειονομικών υπηρεσιών
- η επιτροπή εκπαίδευσης και πολιτισμού και
- η επιτροπή τεχνολογικών και περιβαλλοντικών υποθέσεων.

⁵⁸ Στην Ελλάδα ο πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου ανανεώνεται ανά διετία και στην Γαλλία ανά τριετία.

⁵⁹ Π.Δ. 30/1996.

⁶⁰ Το Συμβούλιο της ενιαίας Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, ο Πρόεδρος της και η Τριμελής Επιτροπή.

Συμβουλίου των Μητροπόλεων, αντίστοιχα. Αντίθετα στην Γαλλία αυτές οι περιοχές⁶¹ δεν έχουν καθεστώς αμιγείς νομαρχιακής αυτοδιοίκησης διότι το θεσμικό πλαίσιο τις προσδίδει όχι μόνο την ιδιότητα του νομού αλλά και του δήμου.

22.4. Συμπεράσματα όσον αφορά τις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

Με την εδραίωση και την λειτουργία του δευτεροβάθμιου Ο.Τ.Α. παρατηρούμε την ταυτόχρονη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων εκείνων ώστε ο θεσμός να μπορεί να αντεπεξέλθει στις απαιτήσεις των ατόμων της καθορισμένης περιοχής που αντιπροσωπεύει. Όπως θα παρατηρήσουμε παρακάτω υπάρχει μια ανομοιομορφία ως προς τον τρόπο και το ποσοστό των μεταφερόμενων νομαρχιακών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

Ο τρόπος μεταφοράς αλλά και η αποσαφήνιση για το ποιες αρμοδιότητες πρέπει να παραμείνουν υπό τα χείρας της κεντρικής διοίκησης και ποιες λόγω της τοπικής τους φύσης πρέπει να ασκούνται από τα όργανα των Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού παίζουν τον κυρίαρχο παράγοντα στην εξάλειψη των προβλημάτων της τοπικής κοινωνίας και ως επακόλουθο στην ανάπτυξη της περιοχής. Συγκεκριμένα στην Ελλάδα ενώ έχει εντοπιστεί το πρόβλημα του μη σωστού χαρακτηρισμού των αρμοδιοτήτων που πρέπει να ασκηθούν από τα όργανα του νεοσύστατου θεσμού παρατηρούμε την τροποποίηση επί της τροποποίησης μεταξύ των ιδρυτικών νόμων του θεσμού. Αυτή όμως η οδός δεν μας οδηγεί στην επίλυση του προβλήματος αλλά στην χαρακτηριστική ύπαρξη ασάφειας καθώς θα πρέπει να ορισθεί ποιες από τις αρμοδιότητες αφορούν υποθέσεις τοπικής φύσης και άρα πρέπει να μεταβιβαστούν και ποιες είναι κεντρικής φύσης και θα ήταν σκόπιμο να παραμείνουν στις υπηρεσίες της περιφερειακής διοίκησης του νομού. Στην πράξη εκφράζεται ως εξής: όταν ένα πρόβλημα δεν αντιμετωπιστεί έγκαιρα και επέλθουν οι αναμενόμενες δυσχερείς επιπτώσεις στην τοπική κοινωνία τότε και οι δύο πλευρές (κεντρική διοίκηση και νομαρχιακή αυτοδιοίκηση) δεν καταφεύγουν στην καταστολή του, ως προς τον βαθμό που τους αναλογεί, αλλά στην επίρρηση των ευθυνών η μια προς την άλλη. Άρα παρατηρούμε το πρόβλημα να διακονίζεται και τα αρμόδια όργανα να έχουν ως κύριο μέλημα την εύρεση του υπαιτίου και την επιβολή ποινών. Επομένως, σκοπός δεν θα πρέπει να είναι η αυθαίρετη μεταβίβαση όσον το δυνατόν περισσότερων αρμοδιοτήτων, χωρίς τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους όπως παρατηρείτε αλλά η μεταφορά εκείνων των αρμοδιοτήτων που θα συμβάλουν στην έρρυθμη λειτουργία και ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας. Όσον αφορά την Γαλλία, κυρίως, αλλά και την Δανία έχει γίνει με επιτυχία ο χαρακτηρισμός των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων σ' αυτές που είναι αποκλειστικής ευθύνης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και σ' αυτές που δεν υπάγονται στην παραπάνω κατηγορία. Η ανά «ομάδες» κατά χρονικά διαστήματα μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων και η ταυτόχρονη μεταφορά των χρηματικών πόρων από το κράτος στους Ο.Τ.Α. δευτέρου βαθμού έχει ως αποτέλεσμα την επίτευξη της πλήρους επιτυχία που θα διαδραματίζει ο θεσμός.

Επίσης, μια άλλη σημαντική διαφορά είναι ότι στην Δανία και στην Γαλλία η μη ύπαρξη θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των δύο αιρετών οργάνων⁶² δεν επιβάλλει

⁶¹ Το Παρίσι, η Λυών και η Μασσαλία.

⁶² Το νομαρχιακό συμβούλιο εκλέγεται άμεσα από το εκλογικό σώμα, ενώ ο νομάρχης εκλέγεται έμμεσα.

την σαφή κατανομή των αρμοδιοτήτων τους στη βάση της διάκρισης μεταξύ βουλευόμενης, κανονιστικής, προγραμματικής και ελεγκτικής λειτουργίας σε αντίθεση με την Ελλάδα, το οποίο δεν ισχύει.

22.5. Συμπεράσματα όσον αφορά τον τρόπο και τον βαθμό άσκησης εποπτείας επί της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

Η σύλληψη της ιδέας της ίδρυσης και της εφαρμογής του θεσμού της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι επακόλουθο της ικανοποίησης των αναγκών ενός ευρύτερου κοινωνικού συνόλου σε αντίθεση με τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ανεξάρτητα από την ανάπτυξη και την υποστήριξη διαφόρων διοικητικών μοντέλων αυτοδιοίκησης, για να μπορέσει ο θεσμός αυτός να αντεπεξέλθει στην πλήρη ολοκλήρωση του στόχου του πρέπει εκτός των άλλων να λαμβάνει και διοικητική αυτοτέλεια, δηλαδή η διοίκηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων να έχει την ευχέρεια να αναλαμβάνει πρωτοβουλίες ώστε η δυνατότητα ελευθερίας κινήσεων να είναι ζωτικής σημασίας για την ευρύτερη περιοχή τους. Ωστόσο αυτό δεν σημαίνει ότι δεν θα πρέπει να υπάρχει και ο έλεγχος των πράξεων των οργάνων του δευτεροβάθμιου Ο.Τ.Α. από την κεντρική διοίκηση. Το ερώτημα όμως που γεννιέται είναι ως πιο βαθμό εκτείνεται η κρατική εποπτεία. Σύμφωνα με την προσέγγιση που έχει γίνει στην παρούσα εργασία παρατηρούμε ότι ο τρόπος άσκησης της εποπτείας διαφέρει κατά τα συστήματα που εφαρμόζονται στις τρεις χώρες. Συγκεκριμένα κατά τον ελληνικό μηχανισμό άσκησης εποπτείας επί των πράξεων των οργάνων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων εντοπίζουμε τα εξής στοιχεία: όχι μόνο ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας αυτεπάγγελα εποπτεύει τις πράξεις των συλλογικών οργάνων του δευτεροβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή ο έλεγχος της κρατικής διοίκησης ασκείται έμμεσα από διορισμένους κρατικούς λειτουργούς, αλλά επιπρόσθετα όσον αφορά τα μονομελή όργανα αυτός μπορεί να ασκηθεί από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Ωστόσο την ακυρωτική δικαιοδοσία την έχει τριμελής επιτροπή, στην οποία έχουν προσφύγει οι πράξεις που αντίκεινται στις νομικές επιταγές του κράτους. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η προαναφερόμενη επιτροπή έχει και τον τελευταίο λόγο, διότι είτε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση είτε οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, μπορεί να καταφύγει στον καθ' ύλη Υπουργό (διοικητικός έλεγχος) να συνεχίσει, από την στιγμή που δεν παύει να θίγεται, στα διοικητικά δικαστήρια και τέλος να καταφύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας το οποίο αποτελεί το ανώτατο όργανο που μπορεί να επιληφθεί επί του θέματος. Με την ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η παράνομη εποπτική πράξη παύει να έχει νομική ισχύ έναντι πάντων και εξ' αρχής. Εν αντιθέσει, στην Γαλλία η προσφυγή κατά των πράξεων των νομαρχιακών οργάνων (συλλογικών και μονομελών) δεν ασκείται μόνο από τον νομάρχη (κρατικό εκπρόσωπο) αλλά και από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, είτε με αίτηση του στο νομάρχη είτε απευθείας στα διοικητικά δικαστήρια. Σχετικά με το δεύτερο σκέλος της παραπάνω επισήμανσης, παρατηρούμε ότι στην Γαλλία αυτός που έχει έννομο συμφέρον μπορεί να παραπέμψει πράξεις μονομελών και συλλογικών οργάνων, όχι μόνο στο κρατικό όργανο (νομάρχης) αλλά και απευθείας στα διοικητικά δικαστήρια παρακάμπτοντας τον νομάρχη (κρατικός εκπρόσωπος), σε αντίθεση με την Ελλάδα. Άρα, κατά το γαλλικό σύστημα εποπτείας δεν μεσολαβεί ούτε η τριμελής επιτροπή ακύρωσης των πράξεων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αλλά ούτε ο καθ' ύλη Υπουργός για να αποφανθεί για την προσφυγή

των αποφάσεων της εποπτεύουσας αρχής. Επιπρόσθετα, το διοικητικό δικαστήριο αυτεπάγγελτα ή μετά από αίτηση του νομάρχη οφείλει να αναστείλει την εκτέλεση της απόφασης του οργάνου του Ο.Τ.Α. δεύτερου βαθμού, εφόσον απειλείται η άσκηση δημόσιας ή ατομικής ελευθερίας. Τέλος, σύμφωνα με τον μηχανισμό εποπτείας που εφαρμόζεται στην Δανία ο έλεγχος επί των πράξεων των νομαρχιακών αρχών ασκείται άμεσα από το Υπουργείο Εσωτερικών (κυβερνητικό όργανο). Στην περίπτωση του προγραμματισμού των σχεδίων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων θα πρέπει αυτά να είναι σύμφωνα με τις εθνικές στρατηγικές για την χρήση γης και για τα οικονομικά έτσι ώστε να βεβαιωθούν από τον τομέα σχεδιασμού των Διευθύνσεων της κεντρικής κυβέρνησης. Αυτό έχει ως συνέπεια την ανάπτυξη λεπτομερούς ελέγχου από τα διάφορα Υπουργεία τα οποία ενδιαφέρονται μόνο για τον δικό τους τομέα.

22.6. Συμπεράσματα όσον αφορά την εσωτερική διοικητική δομή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης

Ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης διαδραματίζει εξέχοντα ρόλο στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων και στην άμεση ικανοποίηση των αναγκών της τοπικής κοινωνίας που αντιπροσωπεύει. Για την επίτευξη αυτού του στόχου δεν αρκεί μόνο η συγκρότηση δραστήριων συλλογικών και μονομελών οργάνων αλλά και η συνύπαρξη του κατάλληλου προσωπικού, το οποίο με την άμεση υποστήριξη των οργάνων της συμβάλει άμεσα στην αντιμετώπιση των σύνθετων τοπικών προβλημάτων που δεν είναι μόνο τεχνικά, κοινωνικά, οικονομικά ή περιβαλλοντικά αλλά πολυδιάστατα. Επομένως, παρατηρούμε την εσωτερική διάρθρωση του δευτεροβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης η οποία καθορίζεται με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας με τον οποίο καθορίζονται οι υπηρεσιακές μονάδες της, η διάρθρωση σε οργανικές μονάδες, ο τίτλος, οι αρμοδιότητες και η έδρα κάθε μονάδας και οι οργανικές θέσεις κατά κατηγορίες, κλάδους, ειδικότητες και βαθμό εξέλιξης του προσωπικού.

Μελετώντας την εσωτερική διοικητική δομή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που έχουν αναπτυχθεί και λειτουργούν στα γεωγραφικά πλαίσια των τριών χωρών μπορούμε να διακρίνουμε τα ομοειδή ή μη στοιχεία που την χαρακτηρίζουν. Συγκεκριμένα στην Ελλάδα εκτός από την μετατροπή της νομαρχιακής διοίκησης σε νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, δηλαδή ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου κατέχει πλέον διαφορετική νομική ιδιότητα, παρατηρούμε ότι οι νομαρχιακές υπηρεσίες, αποτελούν πλέον το άμεσο επιτελείο του νομάρχη (αιρετό όργανο), ο οποίος αποτελεί και την αντιπροσωπευτικότερη αρχή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Οι πολυδιάστατες οργανικές μονάδες διορθώνονται σύμφωνα με το διοικητικό οργανόγραμμα που έχει καταρτίσει και ψηφίσει το εκάστοτε νομαρχιακό συμβούλιο, σύμφωνα με ένα γενικό πλάνο που έχει καθορίσει το κράτος λαμβάνοντας ωστόσο υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της εκάστοτε νομαρχιακής διοικητικής περιφέρειας. Η σύσταση του μπορεί να τροποποιηθεί από το προαναφερόμενο συλλογικό όργανο με την προκαθορισμένη διαδικασία που ακολουθήθηκε κατά την αρχική ψήφιση του κατά την διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου εκτός όμως από το τελευταίο έτος διανίσεως της. Όσον αφορά το προσωπικό αυτό διακρίνεται σε μόνιμο και σε αποσπασμένο. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν όλοι οι υπάλληλοι των πρώην Νομαρχιακών Ταμείων που εντάχθηκαν με τον Ν. 2218/1994 στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και

οι υπάλληλοι που προήλθαν από μετατάξεις⁶³ ύστερα από αίτηση τους, ενώ στην δεύτερη εντάσσεται το αποσπασμένο κατά παρέκκλιση⁶⁴ προσωπικό. Ομοίως, στην Δανία, η δομή – οργάνωση των υπηρεσιών, καθορίζεται από τις αποφάσεις του εκάστοτε νομαρχιακού συμβουλίου, λαμβάνοντας όμως υπόψη τους διάφορους νομοθετικούς περιορισμούς και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της διοικητικής τους περιφέρειας. Και σ' αυτήν την χώρα ο αρχηγός της διοίκησης είναι ο νομάρχης ο οποίος όμως είναι αιρετό όργανο έμμεσα εκλεγμένο από τον λαό. Στην Γαλλία οι νομαρχιακές υπηρεσίες διακρίνονται στις υπηρεσίες της νομαρχίας, οι οποίες αποτελούν το άμεσο επιτελείο του νομάρχη (κρατικό όργανο), δηλαδή υπάγονται στο Υπουργείο Εσωτερικών και στις λοιπές αποσυγκεντρωμένες υπηρεσίες των λοιπών Υπουργείων. Οι δεύτερες εκ των προαναφερθέντων συμβάλουν όχι μόνο στην αντιμετώπιση των υποθέσεων του κρατικού τομέα αλλά βοηθούν, επίσης, το νομικό πρόσωπο του νομού⁶⁵, το οποίο δεν έχει δικές του υπηρεσίες.

22.7. Συμπεράσματα όσον αφορά την οικονομική αυτοτέλεια του θεσμού.

Ο δευτεροβάθμιος Ο.Τ.Α. εκτός από την διοικητική αυτοτέλεια θα πρέπει να χαρακτηρίζεται και από οικονομική αυτοτέλεια, δηλαδή να είναι οικονομικά αυτόνομοι έτσι ώστε να μπορέσει να εκπληρώσει το έργο του, με επιτυχία, στο μέγιστο δυνατό βαθμό. Επομένως το σύνολο, το είδος και ο τρόπος διάθεσης των οικονομικών εσόδων κατά τις διάφορες δραστηριότητες του, όπως επίσης και ο φορέας που είναι υπεύθυνος για την είσπραξη τους, χαρακτηρίζουν τον βαθμό οικονομικής αυτοτέλειας, η οποία διαδραματίζει τον καθοριστικό παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης της γεωγραφικής περιφέρειας των Νομών.

Η κύρια πηγή άντλησης εσόδων που διαθέτει ο δευτεροβάθμιος Ο.Τ.Α. και στις τρεις χώρες είναι η επιβολή φόρων και τελών. Ανεξάρτητα όμως από το γεγονός ότι τα φορολογικά έσοδα συμβάλουν σημαντικά στην οικονομική ευημερία των νομαρχιακών τους αυτοδιοικήσεων, ωστόσο δεν παρατηρούμε το φαινόμενο της πλήρους ομοιογένειας στην εισοδηματική πολιτική που εφαρμόζουν.

Συγκεκριμένα στην Ελλάδα, τα φορολογικά έσοδα τα οποία αποδίδονται ολοκληρωτικά ή εν μέρει στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, λαμβάνοντας υπόψη καθορισμένα κριτήρια, εισπράττονται είτε από αυτές είτε από την κεντρική διοίκηση. Όσον αφορά τα τέλη, διακρίνονται σε αυτά που εφαρμόζονται σε όλες τις Ν.Α. και σε αυτά που παρέχουν αυτές κατόπιν σχετικής απόφασης του νομαρχιακού συμβουλίου. Άρα καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι προτάσεις επιλογής εσόδων από την επιβολή φόρων και τελών, σύμφωνα με την εξουσιοδότηση που έχει λάβει η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση από την κεντρική διοίκηση, πρέπει να είναι σύμφωνες με το φορολογικό πρόγραμμα που εφαρμόζει η δεύτερη εξ' αυτών ώστε να αποφευχθεί η αλληλοεπικάλυψη της φορολόγησης της ίδιας ύλης με ποικίλους τρόπους. Επίσης ο τρόπος αλλά και ο φορέας είσπραξης τους συμβάλει αρνητικά στην ύπαρξη μικρού διαχειριστικού κόστους και στην ύπαρξη απεριόριστης δυνατότητας απόδοσης τους. Εν αντιθέσει στην Γαλλία η άμεση επιβολή φόρων και τελών καθορίζεται από το κάθε νομαρχιακό συμβούλιο μέσα στα πλαίσια μιας προκαθορισμένης κλίμακας

⁶³ Άρθρο 109 του Π.Δ. 30/1996.

⁶⁴ Η απόσπαση προϋποθέτει την πρόσκαιρη απομάκρυνση από την οργανική θέση και την παροχή υπηρεσιών σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα.

⁶⁵ Ο Πρόεδρος του Γενικού Συμβουλίου του Νομού.

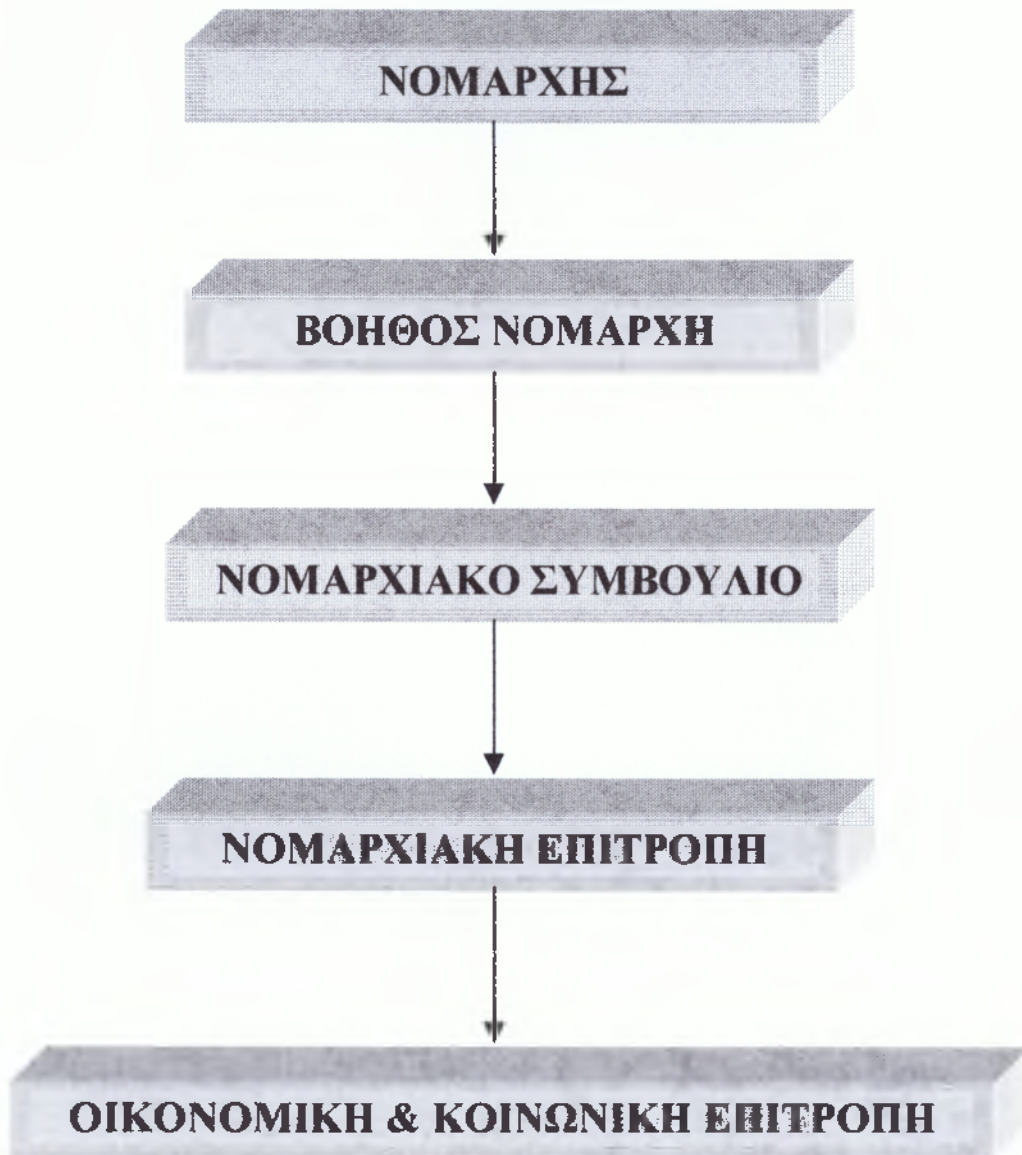
οριζόμενης σε εθνικό επίπεδο. Συνεπώς η οικονομική αποτελέα των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Γαλλία, σχετικά με το σύνολο των φορολογικών και ανταποδοτικού χαρακτήρα εσόδων έχει ως αποτέλεσμα την ελεύθερη διάθεση τους σύμφωνα με τις αποφάσεις των πολιτικών τους οργάνων χωρίς όμως να αποκλείουμε την έμμεση εποπτεία του κράτους. Ομοίως, στην Δανία παρατηρούμε την ανάπτυξη ενός παρόμοιου περιβάλλοντος με τις ιδιαιτερότητες του. Εν ολίγοις, ενώ η βάση επιβολής του τοπικού φόρου εισοδήματος καθορίζεται από τον κάθε νομό, ωστόσο, ο φορέας εισπραξης του είναι το κράτος. Επίσης ο έγγειος φόρος, μια πολυσήμαντη πηγή εσόδων, όχι μόνο προσδιορίζεται από το κέντρο αλλά και η εισπραξη του πραγματοποιείται από τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α.. Αυτόματα καταλήγουμε στο συμπέρασμα της μη ύπαρξης απεριόριστης δυνατότητας απόδοσης τους και όσον αφορά τον έγγειο φόρο την μη ύπαρξη ελεύθερης δυνατότητας επιβολής και εισπραξης του.

Μια άλλη βασική πηγή άντλησης εσόδων προέρχεται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Στην Ελλάδα και στην Γαλλία παρατηρούμε πρώτον την πάγια κατ' έτος χρηματοδότηση των Ν.Α. από τα έσοδα της κεντρικής διοίκησης, η διάθεση της οποίας είναι υπό την κρίση των πολιτικών τους οργάνων και δεύτερον την παροχή επιχορηγήσεων, από το κέντρο, για ειδικούς σκοπούς. Στην πρώτη εκ των δύο περιπτώσεων η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση έγκαιρα προγραμματίζει, αφού γνωρίζει το μερίδιο των χρημάτων που της αναλογεί. Αντίθετα στην δεύτερη τα χρηματικά ποσά δαπανούνται σε δραστηριότητες που επιθυμεί η κεντρική διοίκηση έτσι ώστε από την μια πλευρά να έχουμε αύξηση των ελέγχων επί των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και από την άλλη να παρατηρούμε την αύξηση του ενδιαφέροντος, της υπευθυνότητας και της αποτελεσματικότητας τους για συγκεκριμένα προγράμματα.

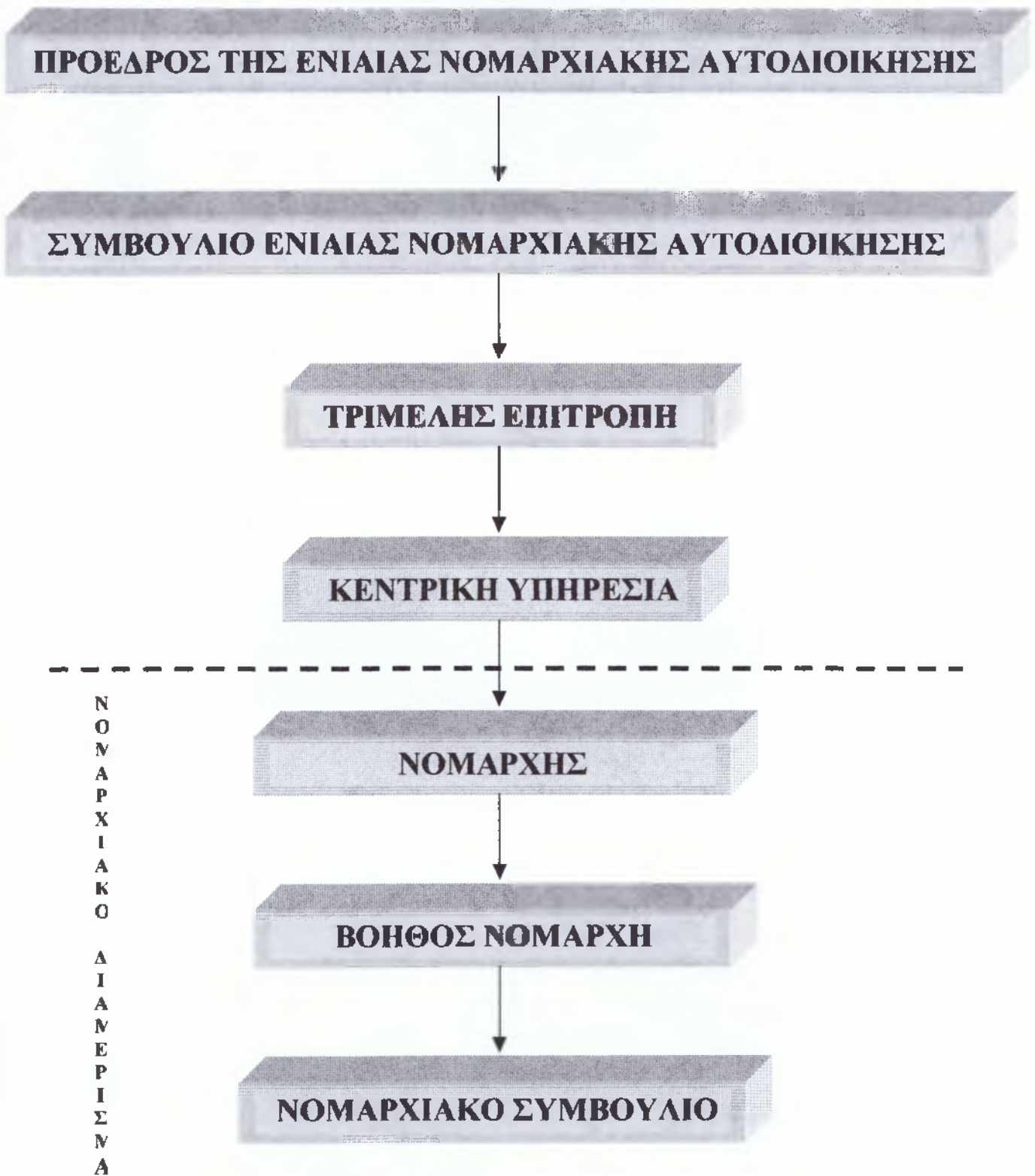
Τέλος και στις τρεις χώρες εκτός από τις προαναφερθείσες πηγές άντλησης οικονομικών εσόδων υπάρχουν και δευτερεύουσες, όπως οι τράπεζες για την παροχή δανείων, η Ευρωπαϊκή Ένωση με τα διάφορα προγράμματα οικονομικής ανάπτυξης των περιοχών τους κ.τ.λ., οι οποίες όμως δεν επηρεάζουν αισθητά το συνολικό ποσοστό των εσόδων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

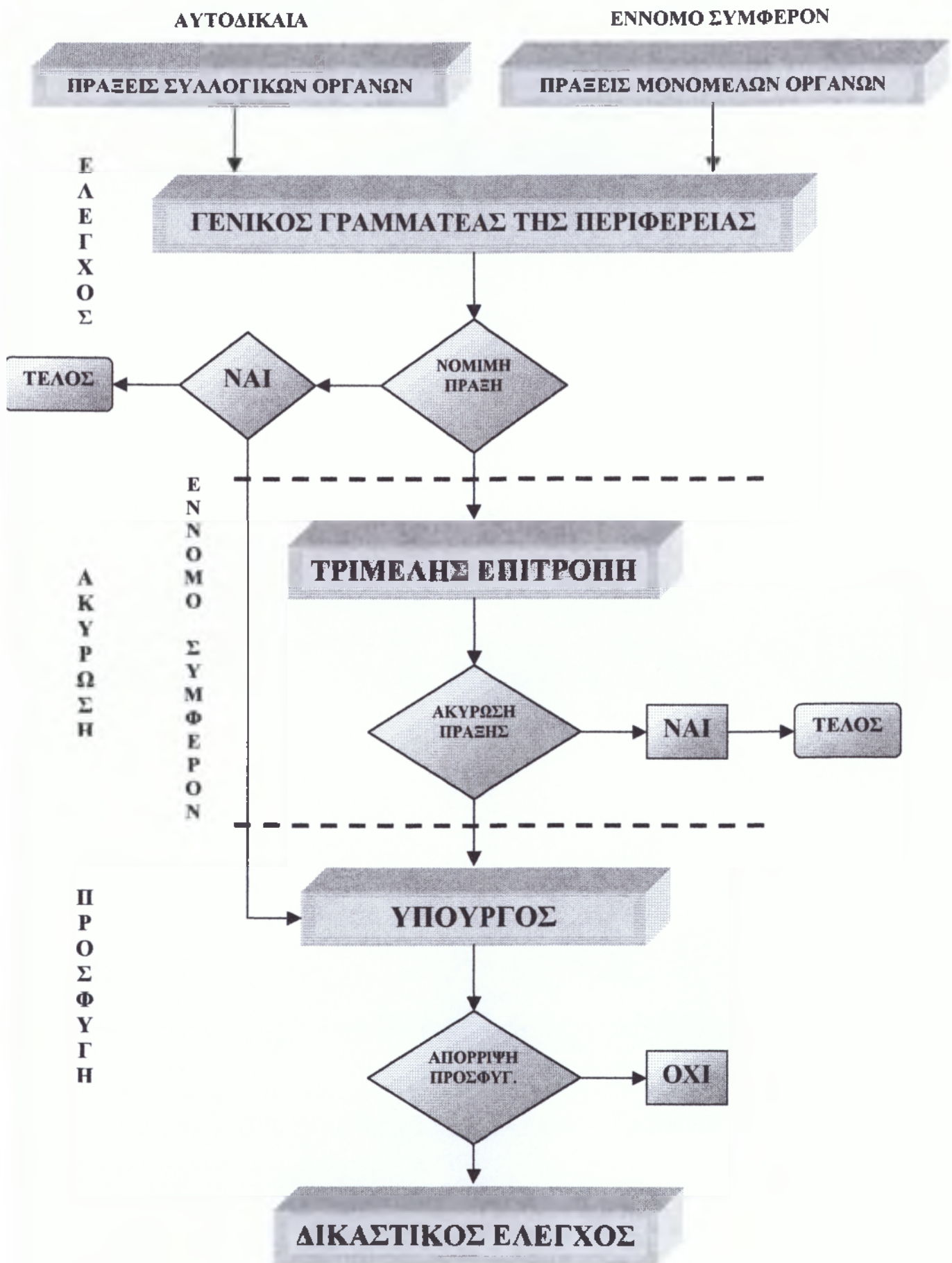
Διάγραμμα 2.1
Πολιτική οργάνωση των απλών Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων



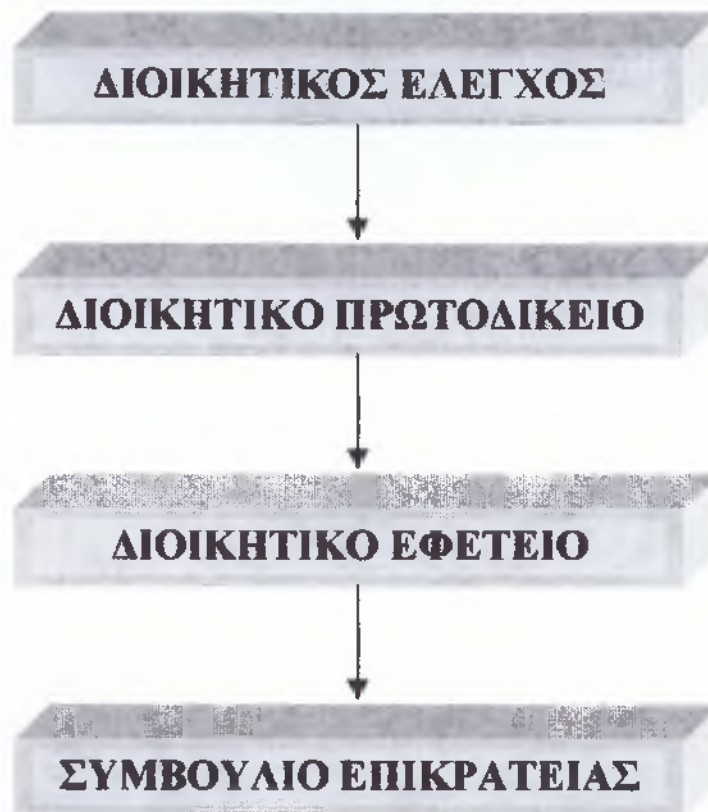
Διάγραμμα 2.2
Πολιτική οργάνωση των ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων



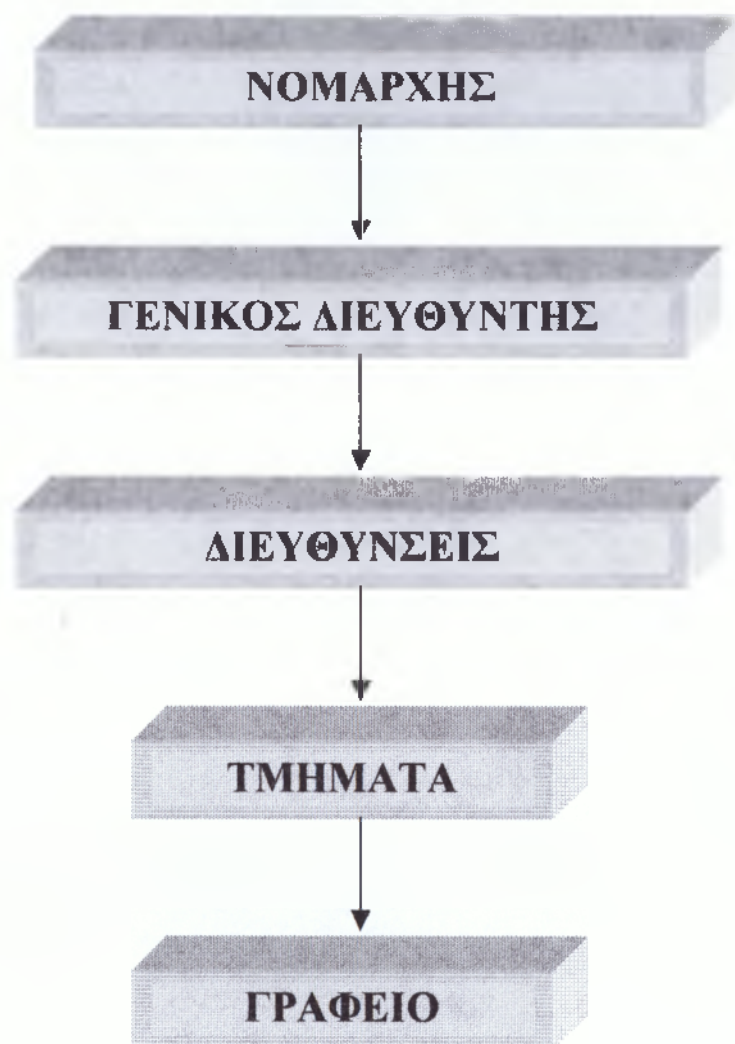
Διάγραμμα 4.1
Διοικητικός έλεγχος



Διάγραμμα 4.2
Δικαστικός έλεγχος



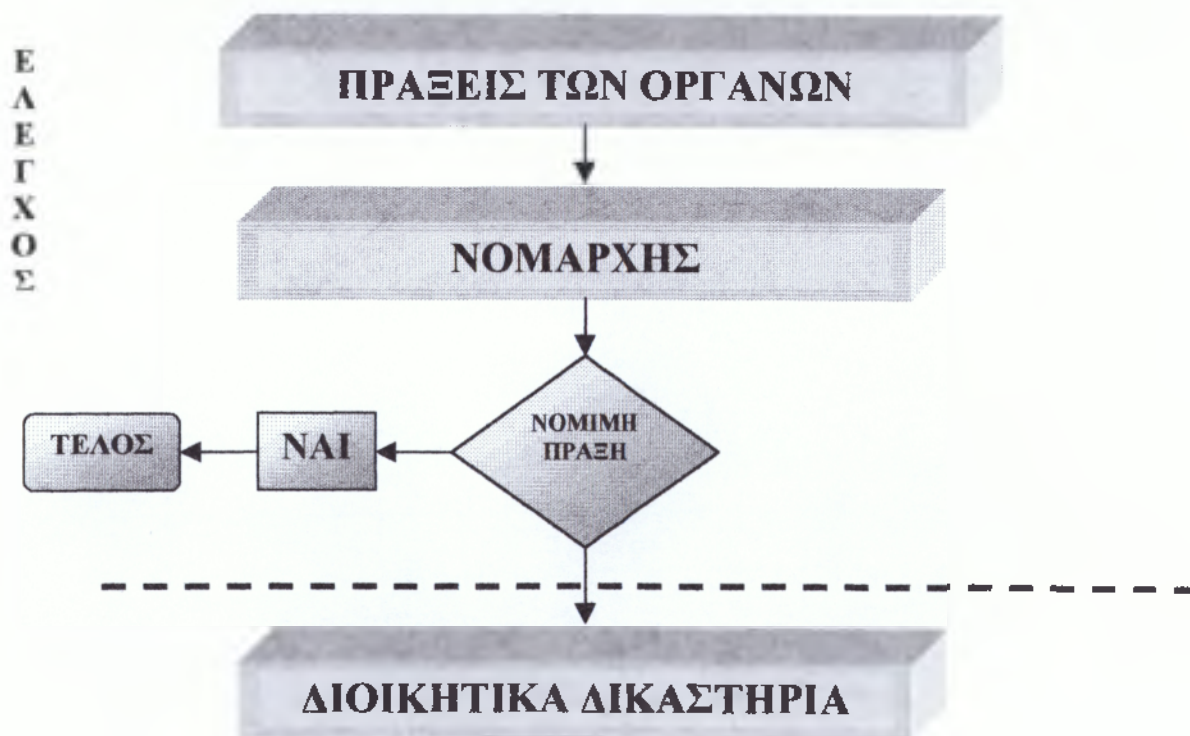
Διάγραμμα 5.1
Υπηρεσιακή οργάνωση



Διάγραμμα 9.1
Πολιτική οργάνωση των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. στην Γαλλία



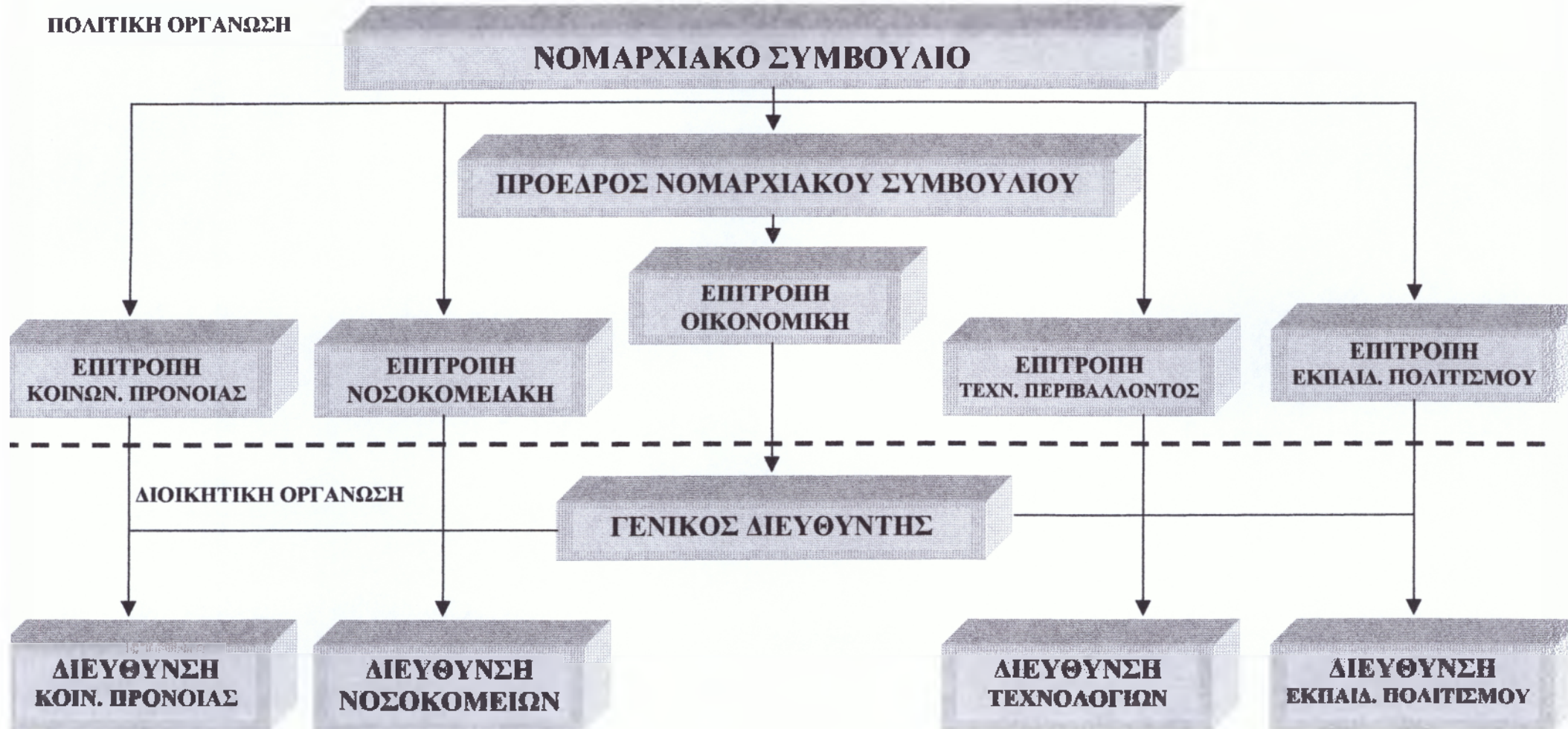
Διάγραμμα 11.1
Εποπτεία των πράξεων



Διάγραμμα 12.1
 Οργανόγραμμα διάρθρωσης Νομαρχίας στην Γαλλία



Διάγραμμα 16.1
Οργάνωση της δευτεροβάθμιας Τ.Α. στην Δανία



ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Σταμάτη Χρ. Γεωργιάδη, Τοπική και Περιφερική Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Αθήνα – Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997, σσ.26 – 61.
- Κ. Σπανού, Α. Ρήγος και Μ. Σπουρδαλιάκης, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση - Προσδοκίες και προοπτικές, Αθήνα - Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997.
- Μαρία Θελερίτη, Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Καλαμάτα, 1996.
- Ανδρέας Λίβας, Λογιστική των Ο.Τ.Α., Καλαμάτα, Οκτώβριος 1995.
- Γιάννης Σκούρας, Ίδρυση και λειτουργία της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Θεσ/νίκη, 1998.
- Κωνσταντίνος Τσούντας, Δομή και οργάνωση Ο.Τ.Α., Καλαμάτα, 1997.
- Σταύρος Χρήσιμος, Οικονομική των Ο.Τ.Α., Καλαμάτα, 1994.
- Σταύρος Χρήσιμος, Οικονομική των Ο.Τ.Α., Καλαμάτα, 1997.
- Ευθυμίου, Βελ.ώνια, Η Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στις χώρες της δυτικής Ευρώπης, Αθήνα, 1998.
- Παναγιώτης Παπαγιάννης, “Τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης στην Γαλλία”, *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, Νοέμβριος – Δεκέμβριος 1992, σσ. 44 - 46.
- Παναγιώτης Παπαγιάννης, “Η οικονομική αυτονομία στην Γαλλία”, *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, Νοέμβριος – Δεκέμβριος 1992, σσ. 48 - 51.
- Παναγιώτης Παπαγιάννης, “Η δομή και οι λειτουργίες της Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης στην Γαλλία”, *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, Νοέμβριος – Δεκέμβριος 1993, σσ. 61 - 62.
- Παναγιώτης Παπαγιάννης, “Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ένα χρόνο μετά ”, *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, Νοέμβριος – Δεκέμβριος 1994, σσ. 28 - 39.
- Κωνσταντίνος Τσούντας, “Τα ο νέο Ελληνικό σύστημα εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. : Η επιβεβαίωση της παρουσίας του Κράτους στο πλαίσιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, *Τοπική Αυτοδιοίκηση – Αποκέντρωση*, Σεπτέμβριος – Οκτώβριος 1994, σσ. 70 - 77.

2. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Evan, Jensen,* Local Government in Denmark, Copenhagen, National Association of Local Authorities in Denmark Press, June 1983.
- Council of Europe,* Structure and operation of Local and Regional democracy, Denmark, situation in 1992, Strasbourg, 1993.
- Council of European Municipalities and Regions,* Local and Regional structures of environment in the European Union, Luxembourg, May 1994, page 13 – 30.
- Per, Eilstrup and Freddy, Pdersen,* The Regional level : Counties in Denmark, Denmark, Tonder Press.