

**ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΠΟΘΟΥΛΑΚΗ**  
Φοιτήτρια Νομικής Σχολής Αθηνών  
(Τηλ. 6988116350)

## **ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ <sup>1</sup>**

**Ιανουάριος 2010**

---

<sup>1</sup> Εργασία στο μάθημα του Συνταγματικού Δικαίου (Α' εξαμήνου)  
(Καθηγητής, κ. **Ανδρέας Δημητρόπουλος**)

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με την παρούσα εργασία στα πλαίσια του μαθήματος του Συνταγματικού Δικαίου, επιχειρείται η συνοπτική και συνάμα συνεκτική, συστηματική και όσο το δυνατόν πληρέστερη παρουσίαση και σκιαγράφηση του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα.

Ο θεσμός αυτός θεάται μέσα από την εξελικτική του πορεία αφενός ως μέρος (β' βαθμός) του όλου (της τοπικής αυτοδιοίκησης, εν γένει), αφετέρου ως αυτονομημένη ολότητα.

Εν συνεχεία, αποσαφηνίζονται βασικές έννοιες του Διοικητικού Δικαίου για τη δημιουργία του κατάλληλου πλαισίου ανάπτυξης του θέματος.

Ακολουθεί το κυρίως θέμα με τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού, τη νομική του φύση, το σκοπό, ζητήματα, όπως η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, η κρατική εποπτεία, η ανάπτυξη των δευτεροβάθμιων οργανισμών με τη συνδρομή ιδρυμάτων, επιχειρήσεων και λοιπών νομικών προσώπων, που ωθούν «προς τα εμπρός» τον θεσμό της Ν.Α., έως τις πρόσφατες εξελίξεις που φθάνουν στο σχέδιο «Καλλικράτης».

Στην πορεία ανάλυσης συναντούμε την Ευρωπαϊκή διάσταση του θεσμού της αυτοδιοίκησης, με την ενδεικτική αναφορά σε χώρες της Ευρώπης. Τέλος, γίνεται αναφορά στο μέλλον, τις προοπτικές της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (νέα «αρχιτεκτονική» του θεσμού), ενώ διατυπώνονται προβληματισμοί και προτάσεις για τις επικείμενες εξελίξεις στο «αύριο».

# Π Ε Ρ Ι Ε Χ Ο Μ Ε Ν Α

## Κεφάλαιο Α

1. Ιστορική αναδρομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον Ελλαδικό χώρο ..... σελ. 5

## Κεφάλαιο Β

### (ΔΙΟΙΚΗΣΗ : Γενικά στοιχεία – Βασικές έννοιες)

2. Διοίκηση ... ..... σελ. 11
3. Διοικητική διαίρεση της Ελλάδας ..... σελ. 14

## Κεφάλαιο Γ

### (ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ)

4. Έννοια – διακρίσεις της Ν.Α. – Νομαρχιακή διαίρεση ..... σελ. 18
5. Διοικητική αυτοτέλεια – λειτουργία, έλεγχος Ν.Α. .... σελ. 20
6. Οικονομική αυτοτέλεια Ν.Α. .... σελ. 34
7. Υπηρεσίες της Ν.Α. .... σελ. 44

## Κεφάλαιο Δ

8. Ευρωπαϊκή διάσταση – εμπειρία του θεσμού της Τ.Α. .... σελ. 49

## Κεφάλαιο Ε

9. Μέλλον και προοπτική του θεσμού της Ν.Α. .... σελ. 65
10. Τελευταίες εξελίξεις ..... σελ. 75
11. Τελικές επισημάνσεις ..... σελ. 81
12. ΠΕΡΙΛΗΨΗ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ ..... σελ. 83
- ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ – ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ – ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ..... σελ. 85

# Κεφάλαιο Α

## 1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΕΛΛΑΔΙΚΟ ΧΩΡΟ

Η πρώτη βαθμίδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι η συνηθέστερη μορφή Αυτοδιοίκησης, η οποία αφορά στις κοινότητες και τους δήμους. Αυτή εκδηλώθηκε, κατά ιστορικές περιόδους, ως εξής:

**Κατά τη Νεολιθική εποχή (10000 – 3000 π.Χ.),** οι **οικισμοί** των ανθρώπων ήταν μόνιμοι και αποτελούνταν από **ομάδες γενών**. Κάθε γένος αποτελούσε ξεχωριστό οικισμό, τον οποίο κυβερνούσε ο γενάρχης, σύμφωνα με τα ήθη και έθιμα. Οι σχέσεις μεταξύ των γενών ήταν συνήθως εχθρικές.

Ο **Ερεχθέας** θεωρείται ο πρώτος ιδρυτής της Πολιτείας των Αθηναίων (**Χάλκινη εποχή, 3000 – 1600 π.Χ.**). Την εποχή αυτή ο **Ίωνας** πραγματοποίησε την πρώτη πολιτική μεταρρύθμιση. Συνένωσε τους Αθηναίους, τους οποίους κατένειμε σε τέσσερις φυλές και όρισε ως ηγέτη στην καθεμιά από ένα «φυλοβασιλέα». Έτσι, επιτεύχθηκε το πρώτο βήμα οργάνωσης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

**Κατά τη Μυκηναϊκή εποχή (1600 – 1100 π.Χ.),** ο **Θησέας** συνένωσε τους κατοίκους της Αττικής, με σκοπό τη δημιουργία της Πολιτείας των Αθηναίων. Κατά τον Αριστοτέλη, η πολιτική μεταρρύθμιση του Θησέα είναι δεύτερη χρονικά, μετά τη μεταρρύθμιση του Ίωνα, αλλά **πρώτη «έχουσα πολιτείας τάξιν»**. Από τα Ομηρικά έπη μόνον οι Αθηναίοι αποκαλούνταν «δήμος», λόγω της δημοκρατικής διακυβέρνησής τους. Ο Σόλωνας, λόγω της νομοθεσίας του, θεωρήθηκε ως ο κύριος δημιουργός των Αθηνών.

**Κατά την εποχή του Κλεισθένη,** εισάγεται η συγκεκριμένη μορφή του «δήμου» στην Αθήνα. Αυτός δημιούργησε πολλούς δήμους, τους οποίους μοίρασε σε δέκα φυλές και όρισε από ένα Δήμαρχο σε κάθε δήμο. Οι δημότες ονομάζονταν με το όνομα του δήμου τους. Κατά το Στράβωνα, το Β' π.Χ. αιώνα οι Αττικοί δήμοι ήταν 174.

**Κατά τη Ρωμαϊκή κυριαρχία (146 π.Χ. - 476 μ.Χ.),** οι ελληνικές πόλεις διατήρησαν την αυτοτέλειά τους. Η Ελλάδα είχε φορολογική ατέλεια και η παραβίαση από Ρωμαίο της αρχής αυτής λογιζόταν ως κατάχρηση. Όμως, παρά το επιεικές και φιλόφρονο πολίτευμα της Ρώμης προς την Ελλάδα, οι αρχαίοι δήμοι κατά την περίοδο της Ρωμαϊκής κυριαρχίας δε σημείωσαν καμιά πρόοδο.

Στη συνέχεια, η αφομοιωτική προσπάθεια της **Βυζαντινής Αυτοκρατορίας** [νομικές κωδικοποιήσεις γενικής ισχύος, διαίρεση του κράτους σε θέματα κ.ά.], καθώς και η αστάθεια που δημιούργησαν αλληπάλληλες εχθρικές εισβολές περιόρισαν, χωρίς ωστόσο να εξαφανίσουν τελείως, την παράδοση της αυτονομίας και αυτοδιοίκησης. Οι «Κουρίες», δηλαδή τα δημοτικά εκλογικά σώματα, δεν είχαν το δικαίωμα να εκλέγουν τους άρχοντες, γιατί το δικαίωμα αυτό περιήλθε στον αυτοκράτορα - βασιλέα. Παρά ταύτα, όμως, σε κείμενα της εποχής εκείνης αναφέρονται όροι, οι οποίοι διασαφηνίζουν έννοιες, που

σχετίζονται με την Τουρκική Αυτοδιοίκηση, όπως «ομάς του χωριού», που υποδηλώνει το ηθικό πρόσωπο της κοινότητας, «μητροκομία», που σημαίνει την έδρα της κοινότητας κ.ά..

**Επί τουρκοκρατίας (1453-1821)**, η αυτοδιοίκηση βρήκε και πάλι ευνοϊκό έδαφος για να αναπτυχθεί. Οι ελληνικές κοινότητες ενισχύθηκαν βαθμηδόν, εξαιτίας της τουρκικής αδυναμίας άσκησης πολιτικής αφομοίωσης των υποδούλων, λόγω της μεγάλης εξάπλωσης της οθωμανικής αυτοκρατορίας. Πολλές, μάλιστα, από αυτές ανέπτυξαν θαυμαστό για την εποχή βαθμό αυτοδιοίκησης και έγιναν κέντρα τοπικού πολιτισμού (π.χ. τα Αμπελάκια και η Δημητσάνα). Οι κοινοτικοί άρχοντες ονομάζονταν «δημογέροντες» και ήταν αιρετοί. Ειδικότερα, ήταν επιφορτισμένοι με τη διαχείριση της κοινοτικής περιουσίας, τη συλλογή των φόρων, τον διορισμό κοινοτικών υπαλλήλων, τη διενέργεια έργων κοινής ωφελείας. Επίσης, μπορούσαν να καλούν γενικές συνελεύσεις των μελών της κοινότητας, σε εξαιρετικές περιστάσεις. Αξίζει να σημειωθεί πως η άσκηση της διοίκησης ακολούθησε το εθιμικό δίκαιο. Τέλος, τα σχολεία και οι εκκλησίες είχαν κάποια αυτοδιοίκηση που την έκτασή της ρύθμιζαν οι σουλτανικές διατάξεις.

**Κατά την επαναστατική περίοδο**, τα επαναστατικά συντάγματα δεν περιέλαβαν διατάξεις για την τοπική αυτοδιοίκηση<sup>2</sup>, υπό το πρίσμα της πολιτικής ενότητας, της καταπολέμησης του τοπικιστικού πνεύματος και της διοικητικής ενοποίησης, που μόνο η συγκέντρωση της εξουσίας στα χέρια της κεντρικής διοίκησης μπορούσε να εξασφαλίσει.

**Η περίοδος του Ιωάννη Καποδίστρια** : Την κοινοτική αυτοδιοίκηση επεχείρησε να οργανώσει συστηματικά ο Καποδίστριας. Ο τελευταίος διαίρεσε την Επικράτεια σε τμήματα. Η Πελοπόννησος διαιρέθηκε σε επτά τμήματα, τα νησιά σε έξι και η Στερεά Ελλάδα, αργότερα όταν απελευθερώθηκε, σε δύο. Στη συνέχεια, κάθε τμήμα διαιρέθηκε σε επαρχίες και κάθε επαρχία σε πόλεις, κωμοπόλεις και χωριά. Των τμημάτων προΐσταντο έκτακτοι επίτροποι, οι οποίοι επαύθησαν και αντικαταστάθηκαν από διοικητές με το ψήφισμα της 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1830. Ο Καποδίστριας, στην προσπάθειά του να οργανώσει γρήγορα το κράτος, προκάλεσε την εναντίον του εξέγερση σημαντικής μερίδας προκρίτων μετά την οποία ακολούθησε η δολοφονία του. Λόγω της πολιτικής ανωμαλίας που επικράτησε, δεν κατέστη δυνατό να εφαρμοστούν οι απόψεις του Καποδίστρια για την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι επικεφαλής των κοινοτήτων εξακολούθησαν να είναι κυρίως όργανα της κεντρικής διοίκησης και των κομματικών φατριών.

<sup>2</sup> Ωστόσο, αξίζουν να σημειωθούν τα εξής: «Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος» [1/1/1822]=>Μη θεσμική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, «Νόμος της Επιδαύρου»[13/4/1823]=>Ψήφισμα του Οργανισμού των Ελληνικών Επαρχιών, «Σύνταγμα της Τροιζήνας- Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος»[1/5/1827]=>Ορισμός του τρόπου ανάδειξης των δημογερόντων καθώς και ρητή καθιέρωση της κρατικής εποπτείας των πράξεων τους, «Ηγεμονικό Σύνταγμα»[15/3/1832]=>Διαίρεση ελληνικής επικράτειας σε τμήματα , καθένα συγκροτούμενο από επαρχίες, ενώ κάθε επαρχία από κοινότητες..

**Μετά την Απελευθέρωση, η Αντιβασιλεία**, με το βασιλικό διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου του 1833 «Περί συστάσεως των Δήμων», οργάνωσε εξ αρχής την τοπική αυτοδιοίκηση. Με το ν. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου -που ίσχυσε με ορισμένες τροποποιήσεις μέχρι το 1912 - το βασίλειο διαιρέθηκε σε 10 Νομαρχίες, οι οποίες υποδιαιρέθηκαν σε 47 επαρχίες και αυτές σε δήμους. Οι δήμοι αυτοί είχαν ταξινομηθεί σε τρεις τάξεις ανάλογα με τον πληθυσμό τους και είχαν νομική προσωπικότητα<sup>3</sup>. Επιπλέον, γινόταν ρύθμιση των δημοτικών πόρων και της δημοτικής περιουσίας, που ήταν σύμφωνα με τον νόμο «ιδιοκτησία της ολομέλειας των δημοτών»(άρθρ.16 και 20). Οι δημοτικές αρχές ήταν ο δήμαρχος, οι δημοτικοί πάρεδροι και το δημοτικό συμβούλιο. Αξίζει να σημειωθεί πως στις διοικητικές μονάδες δόθηκαν αρχαία ελληνικά ονόματα, «*δια την ανύψωσιν της Ελληνικής Εθνότητος*».

**Από το 1844-1912:**Ο θεσμός της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αναγνωρίστηκε συνταγματικά για πρώτη φορά στην Ελλάδα από το **Σύνταγμα του 1844**, με το οποίο ο δήμος αναγνωρίστηκε, έστω και *έμμεσα*, ως μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>4</sup>. Η ρητή κατοχύρωση έγινε πραγματικότητα με το **Σύνταγμα του 1864** με μια άκρως φιλελεύθερη διάταξη του, με την οποία καθιερώθηκε η άμεση εκλογή των δημοτικών αρχών. Τον ίδιο χρόνο, ο **νόμος της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1864** όρισε πως οι εκλογικοί κατάλογοι που χρησιμοποιούνταν στις βουλευτικές εκλογές ίσχυαν και για τις εκλογές των δημοτικών αρχών.(άρθρ.73). Στο **Σύνταγμα του 1911** θεσπίστηκε με αυξημένη τυπική δύναμη η αρχή της καθολικότητας της ψήφου των δημοτών, όσον αφορά την εκλογή των δημοτικών αρχών. Το άμεσο της εκλογής («διαμέσου»), το απόρρητο της ψηφοφορίας («και μυστικής») και το σφαιρίδιο («διά σφαιριδίου ψηφοφορίας») αφέθηκαν στη διάθεση, έστω και καταργητική, του κοινού νομοθέτη (άρθρο 105).

**Ο νόμος ΔΝΖ΄ του 1912:**Το ν. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833, ο οποίος κατέστησε το δήμο κατώτερη βαθμίδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αντικατέστησε ο **Νόμος ΔΝΖ΄/1912** «Περί δήμων και κοινοτήτων», που άρχισε να ισχύει από το 1914. Ο νόμος αυτός θεμελιώθηκε στην αρχή της διάκρισης του πληθυσμού της χώρας σε *αστικό* και *αγροτικό*, γι' αυτό και διέκρινε τους αυτοδιοικούμενους πρωτοβάθμιους οργανισμούς, σε αστικούς και αγροτικούς, σε δήμους και κοινότητες αντίστοιχα. Τα δυο αυτά είδη εξακολουθούν να εκφράζουν μέχρι σήμερα την Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση.

**Ο νόμος 2539/1997(γνωστός ως νόμος Καποδίστριας):** Ο νόμος αυτός «Περί συγκροτήσεως της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» προχώρησε σε αναγκαστικές συνενώσεις δήμων και κοινοτήτων, συνιστώντας νέους δήμους και καταργώντας τους υφιστάμενους τότε δήμους και κοινότητες που συνένωνε.

<sup>3</sup> Εφόσον ο νόμος όριζε ότι «ως προς την δημοτικήν περιουσίαν δύνανται οι δήμοι να ενεργούν όλα τα δικαιώματα και να εμβαίνουν εις όλα τα συναλλάγματα, όσα οι πολιτικοί νόμοι συγχωρούσιν εις τους ιδιώτας εν γένει και δεν απαγορεύουσι ρητώς εις τους δήμους»

<sup>4</sup> Το άρθρο 11 παρ.1 του Σ 1844 όριζε ότι στη δημοτική εκπαίδευση «συντρέχει και το κράτος κατά το μέτρον της ανάγκης των δήμων»

**Με το νόμο 2946/2001** (άρθρ.12) συστήνονται «Συμπολιτείες Δήμων και Κοινοτήτων».

**Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων ν.3463/2006** : Με βάση αυτόν τον κώδικα, ορίζονται ο α΄ βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης, η σύσταση των δήμων και των κοινοτήτων, τα όρια των δήμων και των κοινοτήτων, οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, οι εκλογές-οι εκλογείς και οι εκλόγιμοι, το εκλογικό σύστημα, οι αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων, η διοίκησή τους, οι επιχειρήσεις στα πλαίσια των Ο.Τ.Α. κ.τ.λ.

Ο **θεσμός της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης** έχει τις ρίζες του στην Τουρκοκρατία. Μετά την Απελευθέρωση ο θεσμός του δεύτερου βαθμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης παραμερίζεται υπέρ των Οργάνων της κρατικής Διοίκησης και των Πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. και, έτσι, ενισχύεται η κρατική εξουσία σε βάρος της Αυτοδιοίκησης των περιφερειών.

**Σοβαρές προσπάθειες καθιέρωσης του θεσμού της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης έγιναν με τα εξής νομοθετήματα:**

- ✓ **Ν. της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833:** Η βαυαρική Αντιβασιλεία διαίρεσε για πρώτη φορά την ελληνική επικράτεια σε 10 νομούς, οι οποίοι υποδιαιρέθηκαν σε 47 επαρχίες και αυτές σε δήμους<sup>5</sup>
- ✓ **Βασιλικό Διάταγμα της 18.12.1836 και του 1891:** Θέσπιση των επαρχιακών συμβουλίων.
- ✓ **Ν. ΑΦΝC΄ του 1887:** Ανάθεση στα νομαρχιακά συμβούλια κυρίως *εποπτικών* και *ελεγκτικών* αρμοδιοτήτων. Το νομαρχιακό συμβούλιο **επέβλεπε** τη διοίκηση των δήμων, των αγαθοεργών καταστημάτων, την εκπαίδευση και την εκτέλεση λιμενικών και συγκοινωνιακών έργων, **ήλεγχε** την οικονομική διαχείριση των δήμων, των λιμενικών ταμείων ακόμη και των ιερών ναών, **διόριζε** τους δημοτικούς εισπράκτορες και πολλά άλλα.
- ✓ **Ν. ΒΧΕ΄ της 6/7/1899:** Ο νόμος αυτός («Περί νομών και της διοικήσεως αυτών») ρύθμισε διεξοδικά τα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με αυτόν τα νομαρχιακά συμβούλια είχαν αποφασιστικές αρμοδιότητες, που αφορούσαν τη διαχείριση της νομαρχιακής περιουσίας, την κοινωνική πρόνοια, τα δημόσια έργα, τη γεωργική και κτηνοτροφική ανάπτυξη, την επαγγελματική εκπαίδευση και τον πολιτισμό. Επίσης, είχαν και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες για μια σειρά θεμάτων. Σημαντικό ήταν το «δικαίωμα υποκαταστάσεως», δηλ. το δικαίωμα ν' αποφασίζουν για την έγερση αγωγής αποζημιώσεως υπέρ του δήμου, όταν αυτός αμελούσε. Αξιομνημόνευτες είναι κι οι ελεγκτικές αρμοδιότητές τους, δηλ. η έγκριση των δημοτικών απολογισμών, η επιτήρηση των δήμων κ.τ.λ. Η πρωτοτυπία αυτού του νόμου έγκειται στη δημιουργία θεσμών διανομαρχιακής συνεργασίας, όπως οι ειδικές διανομαρχιακές επιτροπές, που αποτελούνταν από δύο ή περισσότερα

<sup>5</sup> Εξαίρεση αποτελεί η περίοδος 1836-1845, οπότε οι νομοί καταργήθηκαν και η επικράτεια χωρίστηκε σε 30 διοικήσεις και σε 19 υποδιοικήσεις. Το 1845 ο Κωλέττης επαναφέρει το νομαρχιακό σύστημα στη θέση του επαρχιακού.



νομαρχιακά συμβούλια για την από κοινού λήψη μέτρων κοινής ωφέλειας.

- ✓ **Βασιλικό Διάταγμα στις 9/10 Μαΐου του 1923:** Ο νομός αναγορεύτηκε ρητά σε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο με όργανα το νομαρχιακό συμβούλιο, τη νομαρχιακή επιτροπή και το νομάρχη.
- ✓ **Τροποποίηση του παραπάνω β.δ με το ν.4249/1929:** Διευκρινίστηκε ότι η έναρξη ισχύος των διατάξεων περί νομαρχιακής αυτοδιοίκησης θα οριζόταν στο μέλλον με προεδρικό διάταγμα.
- ✓ **N.3154/31.7.1924:** Σύσταση Δικαστηρίου Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην έδρα κάθε εφετείου.
- ✓ **Συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού:** Το Σύνταγμα του 1927 (άρθρ.107) προέβλεπε ως αναγκαία την καθιέρωση του θεσμού από τον κοινό νομοθέτη<sup>6</sup>. Το Σύνταγμα του 1975 (άρθρ.102) δεν κατοχυρώνει την ύπαρξη της δεύτερης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης, τη δημιουργία της οποίας αφήνει στην ευχέρεια του νομοθέτη. Με την αναθεώρηση του 2001 {Σύνταγμα του 1975/2001}, το άρθρο 102 παρ.1 του Συντάγματος προβλέπει πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους οργανισμούς χωρίς να τους ορίζει.
- ✓ **Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση του ν. 1622/1986 (με τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του ν.1878/1990):** Προβλεπόταν η σύσταση τοπικών οργανισμών δεύτερης βαθμίδας. Τη βάση της αυτοδιοίκησης αυτής αποτελούσαν κατ' αρχήν οι νομοί. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που συστήνονταν ήταν δημόσια νομικά πρόσωπα. Καθοριζόταν ο σκοπός των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, που ήταν η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους (γενική διάταξη του άρθρου 19). Τα όργανα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ήταν συλλογικά και μονομελή. Αυτά εκλέγονταν από το λαό, ο οποίος συνέπραττε, κατ' αυτόν τον τρόπο, έμμεσα στη διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Βασικοί πόροι κάθε νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ήταν η τακτική και η ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση από το δημόσιο (άρθρ.49 παρ.1 του ν.1622). Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις μπορούσαν να ιδρύσουν νομικά πρόσωπα και επιχειρήσεις, σύμφωνα με τον κώδικα δήμων και κοινοτήτων. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση είχε δικό της προσωπικό για τις ανάγκες λειτουργίας του νομαρχιακού συμβουλίου και της νομαρχιακής επιτροπής καθώς και για την οικονομική διοίκηση. Χαρακτηριστικό του νόμου αυτού ήταν η διατήρηση της θέσης του κρατικού νομάρχη, παράλληλα με τα νομαρχιακά συμβούλια ως αιρετά όργανα. Ο νόμος αυτός, όμως, δεν ίσχυσε ποτέ, διότι δεν εξεδόθη ποτέ το προβλεπόμενο για την ισχύ του προεδρικό διάταγμα.
- ✓ Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση κατά τον κώδικα νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996) : Τη σύσταση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεύτερης βαθμίδας προέβλεπε ο νόμος 2218/13.6.1994

<sup>6</sup> Η σχετική διάταξη δεν έτυχε εφαρμογής. Βέβαια, ψηφίστηκε κατ' εφαρμογή της ο ν.4249/1929, όμως έμεινε στην πράξη ανεκτέλεστος.

# **Κεφάλαιο Β**

**(ΔΙΟΙΚΗΣΗ : Γενικά στοιχεία – Βασικές έννοιες)**

## 2. ΔΙΟΙΚΗΣΗ

**Κατά το Άρθρο 101 παρ.1 του Συντάγματος 1975/86/01/08: Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.**

Ο όρος "Διοίκηση" διακρίνεται σε **Δημόσια**, (Πολιτική και Στρατιωτική), και σε **Ιδιωτική**. Για τη Δημόσια πολιτική διοίκηση συνηθέστερα ακολουθείται ο όρος "Δημόσια Διοίκηση" (administration), ενώ περισσότερο για την Ιδιωτική χρησιμοποιείται ευρύτατα σήμερα ο ταυτόσημος αγγλικός όρος του "management". Σημειώνεται όμως ότι ο δεύτερος αγγλικός όρος χρησιμοποιείται επίσης και στις δημόσιες επιχειρήσεις. **Ειδικότερα, η διοίκηση παρουσιάζει δύο διαστάσεις :**

- ✓ **Διοίκηση υπό λειτουργική διάσταση (animus) :** Η διενέργεια νομικών ή/και υλικών πράξεων προς την εξυπηρέτηση ενός σκοπού. Διακρίνεται σε :
  1. **Δημόσια :** Η άσκηση της δραστηριότητας γίνεται για την άμεση ή έμμεση ικανοποίηση δημόσιου συμφέροντος. Επιπλέον, τα όργανα ασκούν δημόσια εξουσία.
  2. **Ιδιωτική :** Η άσκηση της δραστηριότητας αποβλέπει στην ικανοποίηση προσωπικού/ιδιωτικού συμφέροντος (εξαιρέσεις π.χ. κατά τη διοίκηση φιλανθρωπικού ιδρύματος). Ισχύουν η ισοτιμία της βουλήσεως και η συμβατική ελευθερία.
- ✓ **Διοίκηση υπό την οργανική διάσταση (corpus),** αναφέρεται στα πρόσωπα που κατά τους σχετικούς κανόνες δικαίου, έχουν δικαίωμα ή υποχρέωση (αρμοδιότητα) για την άσκηση της δραστηριότητας αυτής. Είναι δε **Δημόσια** στο σύνολο των διοικητικών οργάνων και στο σύνολο των νομικών προσώπων, που είναι ενταγμένα στα όργανα.

### Βασικές αρχές της δημόσιας διοίκησης

- ✓ **Αρχή της νομιμότητας :** Η υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να τηρούν τους κανόνες δικαίου, που διέπουν τη δημόσια διοίκηση.
- ✓ **Αρχή του δημοσίου συμφέροντος**
- ✓ **Αρχή προστασίας του διοικούμενου**

Αξίζει να σημειωθεί ότι, υπό τη στενή έννοια των πολιτικών όρων , η Κυβέρνηση διαφέρει της Διοίκησης στο ότι η πρώτη κινείται με απόλυτη (νόμιμη) πρωτοβουλία και είναι αυτή που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές, ενώ η δεύτερη περιορίζεται στην εφαρμογή και παρακολούθηση της κυβερνητικής θέλησης.

## Η δημόσια διοίκηση οργανώνεται σύμφωνα με δύο συστήματα :

- ✓ Συγκεντρωτικό<sup>7</sup> είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο τα όργανα του κράτους έχουν αρμοδιότητα για κάθε θέμα διοικητικής ενέργειας σε όλη την εδαφική περιοχή στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητά τους ακόμη δηλαδή και γι' αυτά που αφορούν τις διοικητικές περιφέρειες. Δηλαδή, η ικανότητα για λήψη αποφάσεων αναγνωρίζεται μόνο σε κεντρικά διοικητικά όργανα, άσχετα με το αν πρόκειται για θέματα γενικού ή τοπικού χαρακτήρα. Ιστορικά, το συγκεντρωτικό σύστημα είναι το παλιότερο, η κρατική εξουσία ήταν συνήθως συγκεντρωμένη σ' ένα όργανο, λόγου χάρη το βασιλιά. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό διοίκησης η λειτουργία όλων των κρατικών υπηρεσιών εξασφαλίζεται από την κεντρική κρατική εξουσία. Τα κύρια πλεονεκτήματα της συγκεντρωτικής διοίκησης είναι η δημιουργία ενιαίας οργανωτικής σκέψης και δράσης σ' όλα τα διαμερίσματα της χώρας, η επίτευξη ομοιόμορφου και συνεχούς ελέγχου στα περιφερειακά όργανα, η εξοικονόμηση εργατικού δυναμικού και υλικών πόρων, η δημιουργία ισχυρής δύναμης επιβολής του κράτους. Το σύστημα αυτό διοικητικής οργάνωσης δε στερείται μειονεκτημάτων, όπως είναι η ανάπτυξη της γραφειοκρατικής νοοτροπίας, η υποβολή των πολιτών σε ταλαιπωρίες, οικονομικά έξοδα και απώλεια χρόνου λόγω μετακίνησης τους στην πρωτεύουσα για επίλυση των υποθέσεων τους, οι αποφάσεις των κεντρικών κρατικών οργάνων για ζητήματα, για τα οποία δεν έχουν άμεση αντίληψη καθώς και η ενίσχυση της τάσης μετατόπισης του περιφερειακού πληθυσμού στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας.
- ✓ Αποκεντρωτικό είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης, κατά το οποίο τα περιφερειακά όργανα έχουν γίνει δυνάμει του νόμου αρμόδια να λαμβάνουν αποφάσεις που να είναι αφ' εαυτών « εκτελεστές » και να μην τελούν « υπό έγκριση », που να συνεπιφέρουν ,δηλαδή, μόνες τους έννομα αποτελέσματα, χωρίς την ανάγκη επικύρωσής τους από τον υπουργό ή κάποια άλλη κεντρική αρχή» για ζητήματα – πρόσωπα και πράγματα - της περιφέρειας τους. Με τη μεταβίβαση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά κρατικά όργανα απαλλάσσεται η κεντρική διοίκηση από καθήκοντα ειδικού και τοπικού ενδιαφέροντος, επιτυγχάνεται γρηγορότερα και με λιγότερο κόστος η επίλυση των προβλημάτων των πολιτών, προωθείται η ανάπτυξη της περιφέρειας,

---

<sup>7</sup> Όταν στο σύστημα αυτό υπάρχουν και περιφερειακές ή τοπικές διοικητικές υπηρεσίες, που όμως τόσο σχετικά με την συγκρότησή τους όσο και σχετικά με τις αρμοδιότητές τους, εξαρτώνται από τα κεντρικά διοικητικά όργανα και ενεργούν υπό την εποπτεία ή την οικονομική εξάρτηση της κεντρικής διοίκησης και κατ' ουσίαν πρόκειται για αποσυμφόρηση των υπηρεσιών του κέντρου και διασπορά τους στην περιφέρεια, χωρίς να συνοδεύονται και από το ανάλογο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων, αναφερόμαστε πλέον στο λεγόμενο αποσυγκεντρωτικό σύστημα.

τονώνεται το αίσθημα ευθύνης στα περιφερειακά όργανα και αυξάνεται το ενδιαφέρον για την εκτελούμενη εργασία. Βέβαια, τα μειονεκτήματα αυτού του συστήματος είναι η τάση κατάχρησης της εξουσίας λόγω τοπικών και προσωπικών πιέσεων, η αδυναμία των περιφερειακών οργάνων να επιλύσουν θέματα που απαιτούν ειδικές γνώσεις, ο κίνδυνος για ανομοιομορφία των διοικητικών ενεργειών,

**Το αποκεντρωτικό σύστημα στην Ελλάδα καθιερώνεται ρητά από το άρθρο 101 παρ. 1 του Συντάγματος**, ενώ στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου οροθετούνται οι αρμοδιότητες του κέντρου και της περιφέρειας και προβλέπεται ότι τα περιφερειακά όργανα έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν την γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων. Πρακτικά, η πραγμάτωση και η ολοκλήρωση της διοικητικής αποκέντρωσης είναι δυνατό να επιτευχθεί μόνο εφόσον έχει εξασφαλισθεί ένας νομικός τρόπος, κάποιο νομοτεχνικό εργαλείο που θα έχει νομική και πολιτική αυτοτέλεια έναντι της κεντρικής κρατικής εξουσίας. Έτσι, το κράτος δημιουργεί με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα που χαρακτηρίζονται ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους δίνει το δικαίωμα να ασκούν εξουσία εντός ορισμένων γεωγραφικών ορίων, οπότε ονομάζονται οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α). Ο όρος αυτοδιοίκηση έγκειται ακριβώς στη σύσταση οργανωτικών μονάδων της Δημόσιας Διοίκησης, εκτός του νομικού προσώπου του κράτους, οι οποίες (μονάδες) αποτελούν νομικά πρόσωπα. Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε τοπική και καθ' ύλην. Η πρώτη αποτελείται από τα δημόσια νομικά πρόσωπα, που είναι αρμόδια για την προαγωγή του τοπικού συμφέροντος και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μιας περιφέρειας της χώρας (Ο.Τ.Α = κοινότητες, δήμοι, νομαρχίες). Η δεύτερη περιλαμβάνει δημόσια νομικά πρόσωπα με ειδικό σκοπό (Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς). Τέλος, δεν πρέπει να συγχέονται οι όροι, αυτοδιοίκηση και αυτοκυβέρνηση. Η αυτοκυβέρνηση συνίσταται στην εκλογή των μελών των διοικητικών οργάνων των δημόσιων νομικών προσώπων της αυτοδιοίκησης από τους διοικούμενους. Κατά μία γνώμη, για την ύπαρξη αυτοδιοίκησης απαιτείται και αυτοκυβέρνηση. Σε περίπτωση απουσίας αυτοκυβέρνησης, ισχύει, με βάση αυτήν τη λογική, ένα σύστημα ημι-αυτοδιοίκησης, ατελούς αυτοδιοίκησης.



- ✓ Η Ελλάδα σήμερα, χωρίζεται σε 13 διοικητικές περιφέρειες<sup>8</sup> (βλ. ανωτέρω χάρτη), επικεφαλής των οποίων είναι ένας Γραμματέας, διορισμένος από το κράτος, ο οποίος συνήθως ονομάζεται και Περιφερειάρχης.
- ✓ Κάθε διοικητική περιφέρεια χωρίζεται σε μικρότερα τμήματα, που ονομάζονται νομοί και είναι οι εξής :

- |                                        |                                            |
|----------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1. <a href="#">Νομός Αττικής</a>       | 27. <a href="#">Νομός Κέρκυρας</a>         |
| 2. <a href="#">Νομός Εύβοιας</a>       | 28. <a href="#">Νομός Κεφαλληνίας</a>      |
| 3. <a href="#">Νομός Ευρυτανίας</a>    | 29. <a href="#">Νομός Λευκάδας</a>         |
| 4. <a href="#">Νομός Φωκίδας</a>       | 30. <a href="#">Νομός Ζακύνθου</a>         |
| 5. <a href="#">Νομός Φθιώτιδας</a>     | 31. <a href="#">Νομός Χίου</a>             |
| 6. <a href="#">Νομός Βοιωτίας</a>      | 32. <a href="#">Νομός Λέσβου</a>           |
| 7. <a href="#">Νομός Χαλκιδικής</a>    | 33. <a href="#">Νομός Σάμου</a>            |
| 8. <a href="#">Νομός Ημαθίας</a>       | 34. <a href="#">Νομός Αρκαδίας</a>         |
| 9. <a href="#">Νομός Κιλκίς</a>        | 35. <a href="#">Νομός Αργολίδας</a>        |
| 10. <a href="#">Νομός Πέλλας</a>       | 36. <a href="#">Νομός Κορινθίας</a>        |
| 11. <a href="#">Νομός Πιερίας</a>      | 37. <a href="#">Νομός Λακωνίας</a>         |
| 12. <a href="#">Νομός Σερρών</a>       | 38. <a href="#">Νομός Μεσσηνίας</a>        |
| 13. <a href="#">Νομός Θεσσαλονίκης</a> | 39. <a href="#">Νομός Κυκλάδων</a>         |
| 14. <a href="#">Νομός Χανίων</a>       | 40. <a href="#">Νομός Δωδεκανήσου</a>      |
| 15. <a href="#">Νομός Ηρακλείου</a>    | 41. <a href="#">Νομός Καρδίτσας</a>        |
| 16. <a href="#">Νομός Λασιθίου</a>     | 42. <a href="#">Νομός Λάρισας</a>          |
| 17. <a href="#">Νομός Ρεθύμνου</a>     | 43. <a href="#">Νομός Μαγνησίας</a>        |
| 18. <a href="#">Νομός Δράμας</a>       | 44. <a href="#">Νομός Τρικάλων</a>         |
| 19. <a href="#">Νομός Έβρου</a>        | 45. <a href="#">Νομός Αχαΐας</a>           |
| 20. <a href="#">Νομός Καβάλας</a>      | 46. <a href="#">Νομός Αιτωλοακαρνανίας</a> |
| 21. <a href="#">Νομός Ροδόπης</a>      | 47. <a href="#">Νομός Ηλείας</a>           |
| 22. <a href="#">Νομός Ξάνθης</a>       | 48. <a href="#">Νομός Φλώρινας</a>         |
| 23. <a href="#">Νομός Άρτας</a>        | 49. <a href="#">Νομός Γρεβενών</a>         |
| 24. <a href="#">Νομός Ιωαννίνων</a>    | 50. <a href="#">Νομός Καστοριάς</a>        |
| 25. <a href="#">Νομός Πρέβεζας</a>     | 51. <a href="#">Νομός Κοζάνης</a>          |
| 26. <a href="#">Νομός Θεσπρωτίας</a>   |                                            |
- \* [Άγιο Όρος](#)

<sup>8</sup> Ήδη, από το 2007 δρομολογείται η δημιουργία πέντε νέων *Αναπτυξιακών Περιφερειών* με στόχο την καλύτερη διαχείριση των κονδυλίων, ενώ οι ήδη υπάρχουσες 13 διοικητικές περιφέρειες παραμένουν ως έχουν.

✓ Κάθε νομός χωρίζεται σε δήμους και κοινότητες (1034).

- \*\*\* Η Ελλάδα διαιρείται σε 52 νομούς



# **Κεφάλαιο Γ**

## **(ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ)**

## 4. Έννοια – διακρίσεις της Ν.Α – νομαρχιακή διαίρεση

### Έννοια

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις συνιστούν τη δεύτερη βαθμίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης ( ν.2218/1994 , πδ 30/1996 ΦΕΚ Α΄ 21,ν.2503/1997). Είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (νομική μορφή) με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, ως ουσία και απόρροια της νομικής τους προσωπικότητας. Υπέρ των Ο.Τ.Α. γενικά και των Ν.Α. ειδικά συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων. Το Κράτος ασκεί εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας-χωρίς να θίγεται η διοικητική αυτοτέλεια- και λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα για την πραγμάτωση της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Οι Ν.Α. έχουν προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους (σκοπός).

### Διακρίσεις

Οι Ν.Α. διακρίνονται σε απλές και ενιαίες ή διευρυμένες :

1. **Απλές** : Οι Ν.Α. των οποίων η διοικητική περιφέρεια συμπίπτει με την περιφέρεια του νομού και έδρα τους είναι η πρωτεύουσα του νομού.
2. **Ενιαίες ή διευρυμένες** : Οι Ν.Α. με κατά τόπο ( χωρική ) αρμοδιότητα την περιφέρεια περισσοτέρων του ενός νομών ή της μιας νομαρχιών .Η πρωτοβουλία καθορισμού της έδρας και της ονομασίας των διευρυμένων Ν.Α. ανήκει στη νομοθετική εξουσία πρωτίστως. Υπάρχουν τρεις διευρυμένες Ν.Α. και είναι οι εξής :

- ο Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με χωρική αρμοδιότητα τις περιφέρειες των νομαρχιών Αθηνών και Πειραιώς , με έδρα την Αθήνα και ονομασία «**Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών – Πειραιώς**».
- ο Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με χωρική αρμοδιότητα τις περιφέρειες των νομών Έβρου και Ροδόπης , με έδρα την Κομοτηνή και ονομασία «**Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Ροδόπης - Έβρου**».
- ο Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με χωρική αρμοδιότητα τις περιφέρειες των νομών Δράμας, Καβάλας και Ξάνθης, με έδρα την Ξάνθη και ονομασία «**Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δράμας-Καβάλας- Ξάνθης**».

**Ορισμένες Ν.Α. διαιρούνται σε επαρχίες, στις οποίες λειτουργούν τα επαρχεία :**

**Επαρχεία<sup>9</sup>**: Πρόκειται για αποσυγκεντρωμένες μονάδες ορισμένων Ν.Α. (π.χ. το Επαρχείο Βορείου Έβρου του Νομού Έβρου με έδρα

<sup>9</sup> Οι επαρχίες καταργήθηκαν με το άρθρο 19 του ν. 2539/97.

το Διδυμότειχο). Τα όργανα που λειτουργούν σε επαρχιακό επίπεδο είναι ο Έπαρχος και το Επαρχιακό Συμβούλιο.

### Νομαρχιακή διαίρεση

Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (απλές)	47
Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	3
Νομαρχιακά Διαμερίσματα	7
Σύνολο	57
Επαρχεία	19

## 5. Διοικητική αυτοτέλεια – λειτουργία, έλεγχος

**A) Άρθρο 102 του Σ παρ. 1 εδ. β´, γ´ και δ´ :** «Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων ,καθώς και την κατανομή τους στους επιμέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους Ο.Τ.Α. η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους.»

Το Σύνταγμά μας προβλέπει πως το περιεχόμενο της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης δεν είναι ευχερής. Δεν καθορίζονται από τον συντακτικό νομοθέτη ποιες είναι οι τοπικές υποθέσεις, παρά ο ειδικότερος καθορισμός περιέρχεται στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος οφείλει να προσμετρήσει και να προφυλάξει τη διοικητική αυτοτέλεια των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. Όπως ορίζει το άρθρο 3 του Κώδικα Ν.Α., «οι Ν.Α. δεν ασκούν εποπτεία στους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού και δεν θίγουν τις αρμοδιότητές τους. Μεταξύ των δύο βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση»

**Ειδικότερα, στις Ν.Α. ανήκει η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου.** Σ' αυτές περιέρχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες :

- ✓ των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομίας – Οικονομικών, Δικαιοσύνης και της ΕΣΥΕ
- ✓ του Υπουργείου Γεωργίας: κέντρα ελέγχου και πιστοποίησης πολλαπλασιαστικού υλικού και λιπασμάτων, αμπελουργικά φυτώρια, κρατικά κτήματα, συνοριακοί σταθμοί υγειονομικού - κτηνιατρικού ελέγχου.
- ✓ της εποπτείας των ΟΤΑ πρώτου βαθμού.

Με νεότερους νόμους - Ν.2647/98, Ν.3013/02, Π.Δ.161/02 - μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες των Υπουργείων Ανάπτυξης, Γεωργίας, Μεταφορών και Παιδείας. Παράλληλα όμως, παρατηρήθηκε, είτε μέσω δικαστικών αποφάσεων είτε μέσω νεότερων νόμων, μία τάση επανασυγκέντρωσης τόσο στο επίπεδο της περιφέρειας, όσο και σε κεντρικό επίπεδο. Τα Υπουργεία Γεωργίας και Παιδείας ιδιαίτερα πίεσαν και σε κάποιο βαθμό πέτυχαν την επαναφορά ορισμένων αρμοδιοτήτων. Στο άρθρο 9 παρ.1 του Κώδικα

Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (π.δ. 30/1996), προβλέπεται η μεταφορά ,με προεδρικό διάταγμα, αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης στις Ν.Α. ,εφόσον αυτές είναι σύμφωνες με το χαρακτήρα, τη φύση και την αποστολή τους , και η διάθεση σ' αυτές των αναγκαίων πόρων και μέσων για την άσκησή τους. Στον κώδικα αυτόν προβλέπονται πολλές μορφές συνεργασίας μεταξύ των δύο βαθμίδων Ο.Τ.Α. και αναγνωρίζεται έτσι ο διφυής χαρακτήρας πολλών τοπικών υποθέσεων ως δημοτικού και νομαρχιακού επιπέδου. Για παράδειγμα, το άρθρο 10 προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης αρμοδιοτήτων των Ν.Α. στους πρωτοβάθμιους τοπικούς οργανισμούς ή σε συμβούλια της περιοχής μετά από αίτησή τους. Σύμφωνα με το άρθρο 12 παρ. 1 του κώδικα, δήμοι, κοινότητες, σύνδεσμοι Ν.Α. και άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις, με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων του ενός φορέα στον άλλο. Για την εκτέλεση μάλιστα των σχετικών συμβάσεων, οι συμβαλλόμενοι φορείς μπορεί να χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό ή το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων ή τους προϋπολογισμούς άλλων φορέων του Δημόσιου Τομέα (άρθρ. 12 παρ. 2).

## ΟΡΓΑΝΑ ΤΩΝ Ν.Α

**Όργανα των Ν.Α.** είναι το Νομαρχιακό Συμβούλιο ( Ν.Σ.),η Νομαρχιακή Επιτροπή ( Ν.Ε.) και ο Νομάρχης (άρθρο 13 ΚΝΑ ). Στις Ενιαίες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις όργανο αποτελεί και ο Πρόεδρος τους.

Ειδικότερα, **το Ν.Σ.** αποτελείται από 21 έως 37 μέλη ,αριθμός που προσδιορίζεται ανάλογα με τον πραγματικό πληθυσμό της Ν.Α. Στον αριθμό αυτό δεν περιλαμβάνεται ο Νομάρχης. Η θητεία<sup>10</sup> των μελών του Ν.Σ. είναι τετραετής. Το Ν.Σ. έχει γενική αρμοδιότητα για τις τοπικές υποθέσεις του νομού. **Η Ν.Ε.** αποτελείται από τον πρόεδρό της, που είναι ο νομάρχης ή ο βοηθός νομάρχη που έχει ορίσει ο ίδιος, τον αντιπρόεδρο, μέλος της

<sup>10</sup> Ως θητεία εδώ νοείται ολόκληρη η περίοδος που είναι μια τετραετία, και η οποία αρχίζει την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του επόμενου έτους διενέργειας των εκλογών και τελειώνει την 31 Δεκεμβρίου του τέταρτου έτους. Ο όρος θητεία δεν αποτελεί χρονικό διάστημα που προσδιορίζεται με διοικητική πράξη, αλλά είναι αποτέλεσμα της λαϊκής εντολής, η οποία δίδεται κάθε τέσσερα χρόνια.

επιτροπής που εκλέγεται με μυστική ψηφοφορία, και τέσσερα έως έξι μέλη ,που εκλέγονται από το Ν.Σ. . Στις Ενιαίες ΝΑ συνιστώνται δύο ΝΕ, που αποτελούνται από τον Πρόεδρο και 4 μέλη. Ο αριθμός των Ν.Ε. κυμαίνεται από 2 έως 6, ανάλογα με τον πληθυσμό της ΝΑ. ή του ΝΔ. Τα μισά από τα εκλεγόμενα μέλη προέρχονται από τη μειοψηφία του Ν.Σ. **Νομάρχης** εκλέγεται ο αρχηγός του επιτυχόντος συνδυασμού. Αν δεν έχει δηλωθεί αρχηγός ,ως νομάρχης εκλέγεται ο εκ των υποψηφίων που έλαβε τις περισσότερες ψήφους. Η θητεία <sup>11</sup> του είναι τετραετής. Τον νομάρχη επικουρούν οι Αντινομάρχες - μέλη του Ν.Σ., τους οποίους διορίζει ο ίδιος. Αξίζει να σημειωθεί πως σε κάθε Ν.Α. λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο, χωρίς καμιά αποφασιστική αρμοδιότητα, η **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή**, που συγκροτείται από εκπροσώπους της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων, των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των Επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, των συνεταιριστικών οργανώσεων και των εργαζομένων στη Ν.Α. Η εκπροσώπηση των παραπάνω οργανώσεων αφήνεται στην επιλογή της εκάστοτε κυβέρνησης και είναι δυνατόν , γι ' αυτό το λόγο, να περιέλθει σε ανυποληψία η επιτροπή και η λειτουργία της ως και οι εκάστοτε γνωμοδοτήσεις της.

### Αρμοδιότητες και λειτουργία των οργάνων

- ✓ Καταρχήν, το **Νομαρχιακό Συμβούλιο** μπορεί να αποφασίζει νόμιμα για κάθε θέμα που ανήκει στην αρμοδιότητά του ,εφόσον έχει νόμιμα συγκροτηθεί ,μετά δηλαδή από την ορκωμοσία και εγκατάσταση του Νομάρχη, των μελών του Ν.Σ. και της Ν.Ε. κλπ. Ειδικότερα, το Ν.Σ. ασκεί όλες τις αρμοδιότητες της Ν.Α.( 102 Σ και 9 ΚΝΑ=> γενική αρμοδιότητα Ν.Α. «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων» ) εκτός από αυτές που ανήκουν στο Νομάρχη ή στις νομαρχιακές επιτροπές (π.χ. είναι αρμόδιο για τον προϋπολογισμό και απολογισμό της Ν.Α. και των νομικών της προσώπων, την απαλλοτρίωση ακινήτων, την εκλογή των μελών των νομαρχιακών επιτροπών κ.τ.λ.). Μπορεί να

<sup>11</sup> Ο όρος θητεία εδώ αποτελεί χρονικό διάστημα που προσδιορίζεται από το νόμο και είναι αποτέλεσμα της λαϊκής εντολής, η οποία δίδεται κάθε τέσσερα χρόνια.

μεταβιβάσει με απόφασή του αρμοδιότητές του στη νομαρχιακή επιτροπή ή στο Νομάρχη, πλην ορισμένων εξαιρέσεων (π.χ. πλήρωση των κενών οργανικών θέσεων προσωπικού της Ν.Α., ίδρυση νομικών προσώπων και επιχειρήσεων ή συμμετοχή σε επιχειρήσεις), εκδίδει κανονιστικές αποφάσεις για τα θέματα που προβλέπονται από τις διατάξεις που διέπουν τις αρμοδιότητες, που ανήκουν ή μεταβιβάζονται στη Ν.Α. και τέλος μπορεί να συγκροτεί επιτροπές για τη μελέτη και εισήγηση θεμάτων της αρμοδιότητας της Ν.Α. (άρθρο 49 ΚΝΑ). Αξίζει να αναφερθεί ότι το Ν.Σ. είναι σώμα που δρα συλλογικά και διοικεί συλλογικά τις υποθέσεις της Ν.Α. Υπέρ του Ν.Σ. υφίσταται τεκμήριο αρμοδιότητας, αφού όπου ο νόμος δεν ορίζει ρητά ότι ο νομάρχης είναι αρμόδιος, η αρμοδιότητα ανήκει στο Ν.Σ. Επιπλέον, η βούλησή του εκδηλούται με απόφαση ,αν ο νόμος δεν ορίζει άλλο τύπο. Σύμφωνα με το άρθρο 52 του ΚΝΑ, το Ν.Σ. συνεδριάζει υποχρεωτικά ,ύστερα από πρόσκληση του προέδρου του, τουλάχιστον μια φορά το μήνα. Ο αριθμός των κατά μήνα συνεδριάσεων εξαρτάται από τις υποθέσεις που απασχολούν τη Ν.Α. Οι συνεδριάσεις είναι δημόσιες και γίνονται στο κατάστημα της Ν.Α. Κεκλεισμένων των θυρών συνεδρίαση μπορεί και πρέπει να γίνει όταν από τη δημοσιότητα προκύπτει σπουδαίος και σοβαρός λόγος και κίνδυνος προσβολής της κοινής ευταξίας, των χρηστών ηθών ή της τιμής κάποιου προσώπου ( Στ Ε 560,1137/1962) (κατ' ανάλογη εφαρμογή). Ο πρόεδρος του Ν.Σ. καταρτίζει την ημερήσια διάταξη, στην οποία αναγράφει υποχρεωτικά όλα τα θέματα που προτείνει ο Νομάρχης, διευθύνει τη συζήτηση και φροντίζει για την ομαλή διεξαγωγή της, μπορεί να καλεί στις συνεδριάσεις και άλλα πρόσωπα, όπως υπαλλήλους της Ν.Α. και άλλων υπηρεσιών, ιδιώτες για την παροχή πληροφοριών ή στοιχείων, τη διατύπωση της γνώμης τους (άρθρ.53 ΚΝΑ).Το συμβούλιο αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων (άρθρ.54 ΚΝΑ παρ.2 εδ.α'). Στις συνεδριάσεις τηρούνται πρακτικά, τα οποία αποτελούν τεκμήριο αληθείας αυτών που συζητήθηκαν κατά τη συνεδρίαση και μπορεί να ανατραπούν μόνο αν προσβληθούν «επί πλαστότητι» (ΣΤΕ

148,167,227/1932,931/1934,974/1961) (κατ' ανάλογη εφαρμογή). Η δημοσίευση των πρακτικών του συμβουλίου αποτελεί συστατικό στοιχείο αυτών (των αποφάσεων) και αφετηρία ισχύος τους (ΣΤΕ 1073/1964,1438/1964) (κατ' ανάλογη εφαρμογή).

- ✓ Η **Νομαρχιακή Επιτροπή** έχει τόσο προπαρασκευαστικές ( άρθρ.60 παρ.1 περιπτώσεις 1<sup>α</sup> και 1β ) όσο και αποφασιστικές (άρθρ.60 παρ.1 γ, δ, ε, στ, ζ) αρμοδιότητες για τα θέματα πάντοτε της Ν.Α. Η αρμοδιότητα της προετοιμασίας των υποθέσεων του Ν.Σ. έχει ιδιαίτερη σημασία και σοβαρότητα καθώς η ορθότητα και νομοτυπία αυτής συνεπάγεται την επιτυχημένη συζήτηση και λήψη των αντίστοιχων αποφάσεων του Ν.Σ. Η Ν.Ε. συνεδριάζει τουλάχιστον δύο φορές το μήνα, έπειτα από πρόσκληση του προέδρου της και αποφασίζει με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων (άρθρ.61 ΚΝΑ).
- ✓ Ο **Νομάρχης**, που εκλέγεται άμεσα με την εκδήλωση της λαϊκής θέλησης κατά τις γενικές εκλογές, κατέχει το αξίωμα του πρώτου πολίτη της Ν.Α., είναι αυτός που εκπροσωπεί και αντιπροσωπεύει τη Ν.Α. , του οποίου η βούληση και οι πράξεις εκλαμβάνονται σαν θέληση και πράξεις του νομικού προσώπου της Ν.Α. Οι αρμοδιότητες του Νομάρχη απαριθμούνται στο άρθρο 62 του ΚΝΑ.

## **B) Άρθρο 102 παρ.2 εδ. β' : « Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει ».**

**Εκλογή των οργάνων :** Οι αρχές των Ο.Τ.Α. και πιο συγκεκριμένα των Ν.Α. εκλέγονται, δεν διορίζονται. Ο Νομάρχης και τα μέλη του Ν.Σ. εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια ταυτόχρονα με τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές και συγχρόνως σε ολόκληρη την επικράτεια (άρθρο 18 παρ.1 και 2 του ΚΝΑ).Το Σύνταγμα καθιερώνει τις αρχές της καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας. Η αρχή της αμεσότητας ,αν και δεν αναφέρεται ρητά, συνιστά συνταγματικό έθιμο. Την αρχή της αμεσότητας επιβάλλει και η διάταξη του άρθρ.3 παρ.2 του «Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας», ο οποίος κυρώθηκε ως διεθνής σύμβαση με το ν.1850/1989. Επίσης, λοιπές αρχές που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία



εφαρμόζονται. Το εκλογικό σύστημα ορίζεται από τον κοινό νομοθέτη. Το ισχύον εκλογικό σύστημα για την ανάδειξη των αρχών της Ν.Α. είναι ένα μικτό εκλογικό σύστημα και, ιδιαίτερα, ένα βελτιωμένο πλειοψηφικό σύστημα ( άρθρ. 9 ν.2218/94, άρθρ. 32-35 ΚΝΑ). Η εκλογή του Νομάρχη και των μελών του Ν.Σ. γίνεται κατά συνδυασμούς, στους οποίους υποχρεωτικά μετέχουν υποψήφιος γυναίκες όχι λιγότερες του 1/3 του όλου αριθμού των υποψηφίων (ν.2910/2001). Κάθε συνδυασμός περιλαμβάνει έναν υποψήφιο Νομάρχη και υποψήφιους για μέλη του Ν.Σ. Υποψηφιότητες εκτός συνδυασμών αποκλείονται (άρθρ. 22 και 23 του ΚΝΑ). Οι υποψήφιοι, δηλαδή, εκτίθενται μόνο σε συνδυασμούς και όχι ως ανεξάρτητοι. Το ΑΕΔ (35/1985) έκρινε ότι η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Επιτυχών θεωρείται ο συνδυασμός που πλειοψήφισε με ποσοστό τουλάχιστον σαράντα δύο τοις εκατό (42%) του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων και επιλαχόντες όσοι συνδυασμοί έλαβαν έστω και μια έδρα. Από το σύνολο των εδρών της Ν.Α. τα 3/5 ανήκουν στον επιτυχόντα συνδυασμό και τα 2/5 στους επιλαχόντες ανάλογα με την εκλογική τους δύναμη. Στην περίπτωση που κανένας συνδυασμός δεν εξασφαλίσει το κατώτατο όριο του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται την επόμενη Κυριακή μεταξύ των δύο πρώτων υποψηφίων Νομαρχών. Το εκλογικό δικαίωμα έχουν οι δημότες εκλογείς, όποιοι δηλαδή έχουν τη νόμιμη ικανότητα του εκλέγειν (έχουν συμπληρώσει το 18<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους και είναι Έλληνες πολίτες) και είναι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους των δήμων και κοινοτήτων, που περιλαμβάνονται στην περιφέρεια της Ν.Α. Εκλόγιμοι είναι οι δημότες των δήμων και κοινοτήτων της περιφέρειας κάθε Ν.Α. ξεχωριστά, οι οποίοι έχουν την ελληνική ιθαγένεια (άρθρ.55 Σ), έχουν συμπληρώσει το 23<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους κατά την ημέρα διενέργειας των εκλογών (άρθρ.20 παρ.3 ΚΝΑ) και τέλος έχουν τη νόμιμη ικανότητα του εκλέγειν. (άρθρ.55 Σ). Τέλος, οι εκλογές για την ανάδειξη των τοπικών αρχών καθίστανται ένα από τα προνομιακά πεδία δράσης των πολιτικών κομμάτων και τις περισσότερες φορές λειτουργούν ως δοκιμασία της πολιτικής νομιμοποίησης της Βουλής και της κυβέρνησης που εξαρτάται από την εμπιστοσύνη της.

## Κρατική εποπτεία

**Άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος :** « Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.»

### Γενικά

Η εποπτεία του κράτους με την ευρεία έννοιά της περιλαμβάνει το δικαίωμά του να ρυθμίζει νομοθετικά την οργάνωση και τη λειτουργία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (νομοθετική εποπτεία) και το δικαίωμά του να ελέγχει με διοικητικά (διοικητική εποπτεία) ή δικαστικά (δικαστική εποπτεία) όργανά του την τήρηση των νόμων από αυτά.

Η διοικητική εποπτεία συνίσταται σ' ένα διαρκή έλεγχο των οργάνων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και στις πράξεις αυτών, τον οποίο ο νόμος αναθέτει σε όργανα της κρατικής διοίκησης ή άλλου αυτοδιοικούμενου οργανισμού.

Η διοικητική εποπτεία έχει ένα διπλό ρόλο, την εξασφάλιση της κανονικής και αποδοτικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. αφενός και της διατήρησης της ενότητας του κράτους αφετέρου. Οι Ο.Τ.Α. ενσωματώνονται στο συνολικό μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης, η σχέση τους δε με το κράτος και τα όργανά του εκδηλώνεται με την άσκηση της κρατικής εποπτείας στη δράση αυτών.

Η κρατική εποπτεία στους Ο.Τ.Α. είναι απόρροια της θεώρησης του κράτους ως κύριου και αποκλειστικού φορέα της εξουσίας, που επιβάλλει το σεβασμό της νομιμότητας που τη διέπει, όταν αυτή ασκείται από άλλα νομικά πρόσωπα πλην του κράτους. Εξάλλου, η κρατική εποπτεία είναι συνακόλουθη και της διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α., που καθιερώνεται από το Σύνταγμα του 1975, και όχι της αυτονομίας. Το Σύνταγμα δεν καθιερώνει την τοπική αυτονομία ( ΣτΕ 3849/1986), η οποία αποκλείει τη διοικητική εποπτεία.

Ο όρος εποπτεία χρησιμοποιείται από το ισχύον Σύνταγμα με τη στενή του έννοια , δηλ. αυτή της διοικητικής εποπτείας.

## Ο έλεγχος των πράξεων των οργάνων

Οι πράξεις όλων των οργάνων της Ν.Α. είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν. Όλες οι πράξεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου, του Συμβουλίου της ενιαίας Ν.Α., των νομαρχιακών επιτροπών, των επαρχιακών επιτροπών, των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των ΝΠΔΔ και ιδρυμάτων της Ν.Α. αποστέλλονται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη συνεδρίαση, μαζί με αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης. Ο Γενικός Γραμματέας παραπέμπει αιτιολογημένα στην τριμελή επιτροπή Ελέγχου που προβλέπει ο Ν. 2218/94, όσες πράξεις θεωρεί μη νόμιμες κοινοποιώντας το παραπεμπτικό έγγραφο στη Ν.Α. ή στο νομικό πρόσωπο που τις εξέδωσε (άρθρ. 66 και 67 του ΚΝΑ ).

### Αξίζουν να σημειωθούν τα εξής :

Οι πράξεις των οργάνων των ΝΑ είναι διοικητικές πράξεις της ενεργού διοίκησης και αποτελούν δήλωση βουλήσεως, με την οποία παράγονται έννομα αποτελέσματα. Στοιχεία, δηλαδή, των πράξεων αυτών είναι η δήλωση βουλήσεως, η προέλευση από διοικητικό όργανο, η μονομερής φύση αυτών και η παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων. Οι πράξεις αυτές μπορεί να είναι **κανονιστικές** ή **ατομικές**. Κανονιστικές είναι αυτές που θέτουν κανόνες που απευθύνονται σε όλους ή σε ορισμένη κατηγορία ατόμων (π.χ. επιβολή φόρων). Ενώ, οι ατομικές ορίζουν τι πρέπει να ισχύει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση και εξαντλούνται με μια μόνη ενέργεια (π.χ. διορισμός υπαλλήλου Ν.Α.). Εκτελεστές πράξεις είναι αυτές με τις οποίες δηλώνεται η βούληση του αρμόδιου οργάνου της Ν.Α., που παράγει έννομα αποτελέσματα, δηλαδή δικαιώματα και υποχρεώσεις διοικητικής φύσεως. Χαρακτηριστικό γνώρισμα της εκτελεστής διοικητικής πράξεως είναι η απορρέουσα απ' αυτή αμφίπλευρη δέσμευση της διοίκησης και του διοικούμενου ( βλ. Μ. Στασινόπουλος «Δίκαιο διοικητικών πράξεων»). Η έκδοση της απόφασης ολοκληρώνεται με τη σύμφωνα με το νόμο δημοσίευσή της. Η δημοσίευση, επομένως, αποτελεί στην προκειμένη περίπτωση συστατικό στοιχείο της πράξεως ( ΣΤΕ 1073/1964, 1438/1964). Επίσης, οι πράξεις των συλλογικών οργάνων καταχωρούνται στα πρακτικά. Η από μέρος του γενικού γραμματέα

αιτιολογημένη παραπομπή στην επιτροπή ελέγχου προϋποθέτει τον από μέρους του έλεγχου της νομιμότητας των πράξεων αυτών.

#### Επιτροπή ελέγχου των πράξεων (άρθρο 68 ΚΝΑ)

Στην έδρα κάθε Ν.Α. συνίσταται **τριμελής επιτροπή** που αποτελείται από **έναν πρωτοδίκη**, ως πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον πρόεδρο των 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 ΝΠΔΔ που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, **ένα μέλος του Ν.Σ.** που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από το Ν.Σ.. Δεν μπορεί να οριστεί μέλος της επιτροπής ο πρόεδρος του Ν.Σ. και ο πρόεδρος της Ν.Ε..

Η επιτροπή αυτή συγκροτείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας για όλη τη διάρκεια της νομαρχιακής περιόδου. Η θητεία των μελών της επιτροπής λήγει πάντοτε με την ανάληψη καθηκόντων από τα νέα μέλη της επιτροπής.

Η επιτροπή αποτελεί **ανεξάρτητη δημόσια αρχή**, με δική της σφραγίδα και γραμματειακή υποστήριξη που συγκροτείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Η επιτροπή υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών.

Συνέρχεται με πρόσκληση του προέδρου της, συνεδριάζει παρόντων όλων των μελών της και αποφασίζει κατά πλειοψηφία. Για τη συνεδρίαση τηρούνται πρακτικά από τον γραμματέα της επιτροπής.

**Έργο της επιτροπής** είναι:

**α) η άσκηση ελέγχου νομιμότητας** στις πράξεις του νομαρχιακού συμβουλίου, των νομαρχιακών επιτροπών και των διοικητικών συμβουλίων και εκτελεστικών επιτροπών των νομικών τους προσώπων, οι οποίες παραπέμπονται στην επιτροπή από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 67 του ΚΝΑ (αιτεπάγγελτος έλεγχος) και

## β) η εκδίκαση προσφυγών (έλεγχος μετά από προσφυγή).

Ειδικότερα:

### α) Έλεγχος νομιμότητας

Ο έλεγχος αυτός αναφέρεται στη συμφωνία της πράξης προς το περιεχόμενο του νόμου, ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας αναφέρεται στην ουσία της πράξης, ανεξάρτητα από τη συμφωνία της προς το νόμο. Ο έλεγχος σκοπιμότητας στο πλαίσιο του ελέγχου της διοίκησης και δη του ιεραρχικού καταργήθηκε με την αναθεώρηση του 2001.

#### - Έλεγχος κατασταλτικός

Από 1.1.1995 έχει ουσιαστικά καταργηθεί ο προληπτικός έλεγχος μαζί με τις εγκριτικές πράξεις του κρατικού περιφερειακού οργάνου, ως συνέπεια της κατάργησης του ελέγχου σκοπιμότητας σε όλες της πράξεις των οργάνων των Ο.Τ.Α. (άρθρ. 47 παρ. 1 και 6 του ν. 2218/1994 και άρθρ. 178 παρ. 1 π.δ. 410/95). Κατασταλτικός είναι ο έλεγχος που ασκείται σε διοικητικές πράξεις που έχουν τελειωθεί, έστω και αν δεν έχουν τεθεί ακόμη σε ισχύ.

### β) Προσφυγές

Προσφυγή κατά των πράξεων των οργάνων της Ν.Α. για παράβαση νόμου μπορεί να ασκήσει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες, αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν. Η προσφυγή κατατίθεται στο γραμματέα της Επιτροπής ελέγχου των πράξεων και κοινοποιείται στη Ν.Α. ή το νομικό πρόσωπο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη με φροντίδα του γραμματέα της επιτροπής.

Η επιτροπή αποφασίζει αιτιολογημένα ακυρώνοντας την πράξη ή αποφαινόμενη ότι νομίμως εξεδόθη. Αν η επιτροπή δεν αποφανθεί μέσα στην εικοσαήμερη προθεσμία από τη λήψη του παραπεμπτικού εγγράφου μαζί με τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοση της πράξης, η τελευταία θεωρείται νόμιμη.

Οι αποφάσεις της επιτροπής κοινοποιούνται στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και στη Ν.Α. ή τα νομικά πρόσωπα αυτής. Οι αποφάσεις αυτές

δημοσιεύονται με τοιχοκόλληση στο κατάστημα του οργανισμού, η πράξη του οποίου έχει προσβληθεί.

✓ Προσφυγή κατά αποφάσεων του νομάρχη και άλλων μονομελών οργάνων των Ν.Α

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 τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση ή αν η απόφαση δεν δημοσιεύση από την κοινοποίηση ή διαφορετικά αφότου έλαβε γνώση. Η προσφυγή κατατίθεται στη Ν.Α. ή στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας με απόδειξη. Όμοια προσφυγή και με τις ίδιες προϋποθέσεις επιτρέπεται κατά των αποφάσεων των προέδρων των νομαρχιακών επιτροπών και των Επάρχων, καθώς και των προέδρων των διοικητικών συμβουλίων των ιδρυμάτων και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου των Ν.Α. (άρθρο 69 ΚΝΑ)

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι η προσφυγή κατά των πράξεων του Νομάρχη και των λοιπών μονομελών οργάνων της Ν.Α. υποβάλλεται στο γενικό γραμματέα της περιφέρειας, και κρίνεται από τον ίδιο και όχι από την προαναφερθείσα επιτροπή ελέγχου των πράξεων ( άρθρ. 68 του ΚΝΑ). Επίσης, οι προσφυγές αυτές γίνονται μόνο για παράβαση νόμου κατά τις διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 3200/1955 και όχι για τις περιπτώσεις οι οποίες εξισούνται με παράβαση νόμου. Ήτοι, όχι για τις περιπτώσεις, πλάνης περί την εκτίμηση πραγματικών περιστατικών, κακής χρήσης της διακριτικής εξουσίας, κατάχρησης εξουσίας , αλλά μόνο για παράβαση ρητής διάταξης νόμου.

✓ Προσφυγή κατά αποφάσεων της Επιτροπής και του γενικού γραμματέα

Κατά των αποφάσεων της Επιτροπής (άρθρο 68 του ΚΝΑ) και του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρο 69 του ΚΝΑ), μπορεί να ασκηθεί προσφυγή στον καθ' ύλη αρμόδιο Υπουργό, για παράβαση νόμου, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών. Κατά τα

λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 8 του ν. 3200/1955 «περί διοικητικής αποκεντρώσεως».

Στην έννοια των αποφάσεων της Επιτροπής και του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας περιλαμβάνονται όλες οι αποφάσεις (ακυρωτικές ή ανακλητικές ακυρωτικών, ή αποφάσεις απορριπτικές προσφυγών – πλην επικυρωτικών δηλαδή – με τις οποίες ασκείται αποκλειστικά και μόνο έλεγχος στις πράξεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων της Ν.Α.).

#### Έλεγχος του προσώπου των αιρετών οργάνων

Ο προαναφερόμενος διοικητικός έλεγχος περιλαμβάνει καταρχήν μια περιορισμένη άσκηση πειθαρχικής εξουσίας, η οποία αποβλέπει μόνο στην εξασφάλιση εκπλήρωσης των νόμιμων καθηκόντων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης και, γενικότερα, της νόμιμης λειτουργίας των τοπικών οργανισμών. Αυτή πρέπει να είναι χαλαρή και ηπιότερη από την πειθαρχική εξουσία που ασκείται στα διοικητικά όργανα του κράτους και δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να προσβάλει την προσωπική ανεξαρτησία των οργάνων των τοπικών οργανισμών.

Το ισχύον Σύνταγμα επιτρέπει την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και απόλυσης από το αξίωμα των αιρετών οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με εξαίρεση τις περιπτώσεις της αυτοδίκαιης έκπτωσης, μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές.

Η επιβολή των πειθαρχικών ποινών στα όργανα της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης ρυθμίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 72 του ΚΝΑ.<sup>12</sup>

#### **Ειδικότερα :**

<sup>12</sup> Την επιβολή πειθαρχικών ποινών στα όργανα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης προέβλεπαν και οι διατάξεις των άρθρ. 45-46 του ν. 1622/1986. Οι διατάξεις αυτές του νόμου είχαν αντικαταστήσει τον όρο «πειθαρχικές ποινές» που χρησιμοποιούν η ερμηνευόμενη διάταξη του Συντάγματος και οι διατάξεις του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, με τον όρο «διοικητικές κυρώσεις». Τον ίδιο όρο χρησιμοποιεί στο άρθρ. 20 και ο ν. 2218/1994.

Στο Νομάρχη και στα μέλη του Ν.Σ. επιβάλλονται οι διοικητικές κυρώσεις της αργίας και της έκπτωσης.

### Αργία

Αργία είναι η αναγκαστική αποχή από την εκτέλεση όλων των καθηκόντων που απορρέουν από το αξίωμα του Νομάρχη ή του Ν.Σ.

Για δύο πειθαρχικά αδικήματα, ήτοι της σοβαρής (α) *παράβασης καθήκοντος* και (β) *υπέρβασης των αρμοδιοτήτων* **επιβάλλεται** από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας στο Νομάρχη και στα μέλη του Ν.Σ. η **διοικητική κύρωση της αργίας** έως τριών (3) μηνών. Η ποινή της αργίας ( κατά τις διατάξεις 1-8 του άρθρ.72 ΚΝΑ) αρχίζει από τη στιγμή που θα καταστεί αμετάκλητη η απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, είτε γιατί δεν υποβλήθηκε προσφυγή, μέσα στην προβλεπόμενη από το νόμο προθεσμία, είτε γιατί η υποβληθείσα προσφυγή απορρίφθηκε. (α) Η παράβαση καθήκοντος πρέπει να γίνει από πρόθεση με πράξη ή παράλειψη. Η από αμέλεια παράβαση δεν είναι τιμωρητέα, αφού απαιτείται βαριά αμέλεια. (β) Υπέρβαση αρμοδιότητας υπάρχει, όταν η πράξη που ενεργήθηκε (εκδόθηκε) δεν υπάγεται στην αρμοδιότητα του οργάνου που την ενεργεί.

Ο Νομάρχης και τα μέλη του Ν.Σ. τίθενται υποχρεωτικά σε αργία από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, αν έχουν παραπεμφθεί με αμετάκλητο βούλευμα ή με απευθείας κλήση για κακούργημα ή με αμετάκλητο βούλευμα για πλημμέλημα της παρ. 9 του άρθρ. 72 του ΚΝΑ ή έχουν καταδικαστεί για τα αδικήματα αυτά. Η αργία αρχίζει από της κοινοποιήσεως στον τεθέντα σε αργία της σχετικής απόφασης και παύει αυτοδικαίως, όταν εκδοθεί απόφαση του αρμόδιου δικαστηρίου.

### Έκπτωση

Ορισμός: Η έκπτωση συνιστά την απομάκρυνση, την αφαίρεση αξιώματος ή εξουσίας.

Ο Νομάρχης και τα μέλη του Ν.Σ. εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμά τους : α) αν στερηθούν τη διαχείριση της περιουσίας τους με τελεσίδικη δικαστική απόφαση, β) αν στερηθούν τα πολιτικά τους



δικαιώματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση, γ) αν καταδικαστούν με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ως αυτουργοί ή συμμετοχοί σε κακούργημα ή στα πλημμελήματα της παραχάραξης, της κιβδηλείας, της πλαστογραφίας, της ψευδούς βεβαίωσης, της δωροδοκίας, της εκβίασης, της κλοπής, της υπεξαίρεσης, της απιστίας, της απάτης, της καταπίεσης, της αιμομιξίας, της μαστροπείας, της σωματεμπορίας, της παράβασης της νομοθεσίας για τα ναρκωτικά ή το λαθρεμπόριο, καθώς και της παράβασης καθήκοντος, εφόσον το τελευταίο στρέφεται κατά της Ν.Α. ή των νομικών προσώπων. Για την έκπτωση εκδίδεται διαπιστωτική πράξη του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρ.72 παρ. 9 του ΚΝΑ).

Η έκπτωση από το αξίωμα επέρχεται, αν οι παραπάνω λόγοι δημιουργηθούν μέσα στη νομαρχιακή περίοδο. Η αυτοδίκαιη έκπτωση δεν απαιτεί την προηγούμενη κλήση σε απολογία ( ΣτΕ 3801/1978, 3228/1982). Αξίζει να διευκρινισθεί πως η έκπτωση στην προκειμένη περίπτωση αποτελεί διοικητικό μέτρο και όχι ποινή και αποσκοπεί στην κατοχύρωση του δημοσίου συμφέροντος ( ΣτΕ 3228/1982).

#### **\*\* Απόλυση**

Ο Νομάρχης και τα μέλη του Ν.Σ. επιτρέπεται να **απολυθούν** για σοβαρούς λόγους εθνικού ή δημόσιου συμφέροντος<sup>13</sup> με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, ύστερα από εμπειριστατωμένη έκθεση του αρμόδιου Γενικού Γραμματέα και σύμφωνη γνώμη δικαστικού συμβουλίου. Για τον ίδιο λόγο και με την ίδια διαδικασία, μπορεί να διαλυθεί ένα Ν.Σ.. Στην περίπτωση αυτή γίνεται νέα εκλογή.

---

<sup>13</sup> Οι νόμοι που έχουν σαν αιτιολογία τους το δημόσιο συμφέρον, είτε ανήκουν στη σφαίρα του δημοσίου, είτε του ιδιωτικού δικαίου, είναι δημόσιας τάξης. Οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος δεν αρκούν μόνον, αλλά πρέπει να είναι και «σοβαροί».

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος είναι τόσο γενική, που στερείται το τεκμήριο της αντικειμενικότητας και δεν μπορεί να καθορισθεί χωρίς τη βοήθεια του υποκειμενικού στοιχείου που ποικίλλει και διακυμαίνεται κατά το σχηματισμό της κρίσης του κάθε αρμόδιου οργάνου της διοίκησης.

Οι εγγυήσεις που ορίζονται υπέρ του πειθαρχικά διωκόμενου αιρετού οργάνου της Ν.Α. είναι : α) η κλήση σε απολογία μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα για τη διατύπωση των λόγων που επιβάλλουν την απαλλαγή από την κατηγορία, β) το δικαίωμα παράστασης είτε αυτοπροσώπως, είτε με πληρεξούσιο δικηγόρο και της ακρόασης από το αρμόδιο συμβούλιο και γ) το δικαίωμα της αποκλειστικής άσκησης της πειθαρχικής δικαιοδοσίας μόνον από τον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας στην οποία υπάγεται η Ν.Α. δ) το δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης επιβολής της διοικητικής ποινής της αργίας ή της έκπτωσης στον Υπουργό των Εσωτερικών και ε) της αιτήσεως ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

## 6. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΥΤΟΤΕΛΕΙΑ της Ν.Α.

**Άρθρο 102 παρ. 5 του ισχύοντος Συντάγματος :** «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή , μεταξύ των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης ,των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης»

Με το Ν.2672/98 κατοχυρώθηκε η **οικονομική αυτοτέλεια** των ΝΑ με τη θεσμοθέτηση των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ) και διευρύνθηκε ουσιαστικά με το Ν.3345/05. Οι ΚΑΠ. αποτελούνται από τα τέλη κυκλοφορίας (ποσοστό 10%) και τον Φ.Π.Α. (ποσοστό 2%). Επιπλέον επιχορηγούνται για την κάλυψη των δαπανών μεταφοράς των μαθητών, τις δαπάνες λειτουργίας των προννοιακών ιδρυμάτων κ.α.

Ίδιους πόρους των ΝΑ αποτελούν: α) ο φόρος διενέργειας τεχνικών ελέγχων οχημάτων και τα τέλη αδειας οχήματος και μεταβίβασης των αυτοκινήτων σε

ποσοστό 100% και β) τα παράβολα που εισπράττουν και τα πρόστιμα που επιβάλλουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (ποσοστό ορισμένων αποδίδεται στα αντίστοιχα Υπουργεία).

Το Νομαρχιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων αποτελεί τμήμα του Εθνικού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και χρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους, κοινοτικές επιχορηγήσεις, τους ΚΑΠ και ίδιους πόρους. Τα επενδυτικά προγράμματα των ΝΑ περιλαμβάνουν έργα των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και του Ταμείου Συνοχής.

Από το 2% του ΦΠΑ που αποδίδεται στις ΝΑ, το μισό διατίθεται για την κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών και το υπόλοιπο μισό διατίθεται για την κάλυψη των επενδύσεων. Τα έσοδα από τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων διατίθενται αποκλειστικά για την κάλυψη δαπανών που αφορούν στη βελτίωση, συντήρηση και αποκατάσταση του οδικού τους δικτύου.

### Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

*(ΔΕΙΓΜΑ - Απόσπασμα απόφασης κατανομής 2007)*

#### **ΟΙ ΥΠΟΥΡΓΟΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ & ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**

*Έχοντας υπόψη :*

1. *Τις διατάξεις των άρθρων 1 και 19 του Ν. 3345/05.*
2. ....
3. *Τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 30 του Ν. 2768/99.*
4. *Τις προβλέψεις του κρατικού προϋπολογισμού έτους 2007, που αφορούν στα έσοδα των ΝΑ από το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας, εκ των οποίων ποσό 162.200.000 € προορίζεται προς κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών των ΝΑ και της ΕΝΑΕ και ποσό 162.200.000 € προορίζεται προς κάλυψη επενδυτικών δαπανών των ΝΑ που χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους.*

5. Τις προβλέψεις του κρατικού προϋπολογισμού έτους 2007, που αφορούν στα έσοδα των ΝΑ από τα τέλη κυκλοφορίας αυτοκινήτων, εκ των οποίων ποσό 78.600.000 € προορίζεται προς κάλυψη δαπανών για τη βελτίωση, συντήρηση και αποκατάσταση του οδικού δικτύου τους.

6. Την 2/40220/0094/6-7-06 Κοινή Απόφαση των Υπουργών ΕΣΔΔΑ και ΟΙΚ. & Ο., αναφορικά με την κατάρτιση και υποβολή προϋπολογισμού έτους 2007 των ΝΑ

### **ΑΠΟΦΑΣΙΖΟΥΜΕ**

Α. Κατανέμουμε στις ΝΑ και την ΕΝΑΕ για το έτος 2007, από το λογαριασμό του ΥΠΕΣΔΔΑ που τηρείται στο Τ.Π.Δ. με τον τίτλο «Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι των ΝΑ», συνολικό ποσό **403.000.000 €**, ως εξής:

1) Ποσό **162.200.000 €** κατανέμεται στις ΝΑ και την ΕΝΑΕ, για κάλυψη **λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών** τους. Από αυτό:

α) ποσό **151.743.000 €** αποδίδεται, ως τακτική επιχορήγηση, σε όλες τις ΝΑ και τα ΝΔ της χώρας, με βάση τα παρακάτω κριτήρια:

- το πληθυσμιακό μέγεθος κάθε ΝΑ
- το υπηρετούν προσωπικό σε αυτές καθώς και τις ανάγκες κάλυψης δαπανών στέγασης υπηρεσιών αρμοδιότητάς τους
- την έκταση κάθε ΝΑ
- τον ορεινό χαρακτήρα αυτών σε συνδυασμό με τις κλιματολογικές συνθήκες
- το νησιωτικό χαρακτήρα αυτών σε σχέση με τις λειτουργικές επιπτώσεις
- τα έσοδα των ΝΑ από τις εισπράξεις του τέλους άδειας οχήματος και του τέλους μεταβίβασης αυτοκινήτου οχήματος των άρθρων 26 και 27 του Ν. 2873/2000

β) ποσό **2.800.000€** αποδίδεται, ως τακτική επιχορήγηση, στις ΝΑ Αθηνών - Πειραιώς, Ροδόπης - Έβρου και Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης, ως ακολούθως:

- ποσό 1.260.000 € στη ΝΑ Αθηνών - Πειραιώς
- ποσό 760.000 € στη ΝΑ Ροδόπης - Έβρου και

- ποσό 780.000 € στη ΝΑ Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης και

γ) ποσό **2.500.000 €** αποδίδεται ως τακτική επιχορήγηση στην ΕΝΑΕ

Το υπόλοιπο ποσό - **5.157.000 €** - διατίθεται σε ΝΑ ως συμπληρωματική επιχορήγηση, για την κάλυψη εκτάκτων και επιτακτικών λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών τους, καθώς και για υλοποίηση σχετικών οριζόντιων δράσεων.

2) Ποσό **162.200.000 €** κατανέμεται στις ΝΑ για κάλυψη επενδυτικών δαπανών, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που αφορούν στην κατασκευή, βελτίωση και συντήρηση του οδικού δικτύου.

Από αυτό ποσό **148.348.000 €** αποδίδεται, ως τακτικό έσοδο, σε όλες τις ΝΑ και τα Ν.Δ. της χώρας, με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

- το πληθυσμιακό μέγεθος κάθε ΝΑ
- την πυκνότητα του πληθυσμού τους
- την έκταση κάθε ΝΑ
- τον αριθμό των οικισμών
- τις επενδυτικές ανάγκες των ΝΑ με βάση τον αριθμό των επισκεπτών τους
- το μήκος και τη βατότητα του οδικού τους δικτύου
- τον ορεινό ή νησιωτικό χαρακτήρα τους
- το ποσοστό ανεργίας σε κάθε νομό
- τα έσοδα των ΝΑ από τις εισπράξεις του τέλους άδειας οχήματος και του τέλους μεταβίβασης αυτοκινήτου οχήματος των άρθρων 26 και 27 του Ν.2873/2000
- το κατά κεφαλήν ΑΕΠ και
- τις κατά κεφαλήν ιδιωτικές αποταμιεύσεις.

Το υπόλοιπο ποσό - 13.852.000€ - διατίθεται σε ΝΑ, ως συμπληρωματική επιχορήγηση, για την κάλυψη εκτάκτων επενδυτικών δαπανών, καθώς και προς υλοποίηση σχετικών οριζόντιων δράσεων.

3) Ποσό 78.600.000 € κατανέμεται στις ΝΑ για κάλυψη δαπανών για τη βελτίωση, συντήρηση και αποκατάσταση του οδικού τους δικτύου.

Από αυτό ποσό 70.000.000 € αποδίδεται, ως τακτικό έσοδο, σε όλες τις ΝΑ και τα ΝΔ της χώρας, με βάση τα ακόλουθα κριτήρια:

- το μήκος και τη βατότητα του οδικού δικτύου
- τον αριθμό των ιδιωτικής χρήσης οχημάτων ανά 100 κατοίκους
- την επιβάρυνση του οδικού δικτύου των ΝΑ λόγω του αριθμού των επισκεπτών
- το πληθυσμιακό μέγεθος κάθε ΝΑ
- τον ορεινό ή νησιωτικό χαρακτήρα αυτών.

Το υπόλοιπο ποσό - 8.600.000€ - διατίθεται σε ΝΑ, ως συμπληρωματική επιχορήγηση, για κάλυψη εκτάκτων ή επιτακτικών αναγκών για τη βελτίωση, συντήρηση και ιδίως για την αποκατάσταση του οδικού τους δικτύου λόγω φυσικών καταστροφών.

### Κρατικές επιχορηγήσεις

Μέσω των κρατικών επιχορηγήσεων καλύπτονται δαπάνες που αφορούν:

α) Τη μισθοδοσία του προσωπικού των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, το οποίο δεν πληρώνεται από τα έσοδα του προϋπολογισμού τους. Η μισθοδοσία πληρώνεται από τον κρατικό προϋπολογισμό (ΥΠΕΣΔΔΑ) μέσω των ΔΟΥ, στις οποίες οι ΝΑ αποστέλλουν τις μισθοδοτικές καταστάσεις.

β) Μεταβιβαστικές πληρωμές

γ) Λειτουργικές δαπάνες και επενδύσεις των ΝΑ:

- ✓ Βοηθήματα υγειονομικής περίθαλψης και επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας

Από τον κρατικό προϋπολογισμό καλύπτεται το σύνολο των δαπανών των ΝΑ για την καταβολή βοηθημάτων υγειονομικής περίθαλψης και επιδομάτων κοινωνικής πρόνοιας, καθώς και οποιαδήποτε αύξηση των λειτουργικών

δαπανών τους, που προκαλείται από αποφάσεις της κεντρικής διοίκησης. Επισημαίνεται ότι η επιχορήγηση αυτή είναι ανεξάρτητη από τα έσοδα που διατίθενται στις ΝΑ από τους ΚΑΠ

Τα προνοιακά επιδόματα χορηγούνται στα άτομα που πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις (ΑΜΕΑ, τυφλοί, κωφάλαλοι κλπ). Η αρμόδια υπηρεσία της ΝΑ εκδίδει τα σχετικά χρηματικά εντάλματα πληρωμής. Η Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ) υποβάλλει ανά δίμηνο τον σχετικό πίνακα (αριθμός δικαιούχων, δαπάνη ανά κατηγορία επιδόματος) στο ΓΛΚ.

Η καταβολή των προνοιακών επιδομάτων χαρακτηρίζεται, ως μεταβιβαστική πληρωμή, που επιχορηγείται από τον κρατικό προϋπολογισμό, γιατί αποτελεί ουσιαστικά άσκηση κρατικής αρμοδιότητας. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται επίσης και οι επιχορηγήσεις για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας των διάφορων προνοιακών ιδρυμάτων που έχει αναλάβει η Ν.Α.

✓ Αποδοχές προσωπικού μερικής απασχόλησης

Οι ΝΑ χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό για τη μισθοδοσία του προσωπικού μερικής απασχόλησης του Ν.3250/04

✓ Επιχορήγηση για αμοιβή προσωπικού των ΚΕΠ

Για τη λειτουργία των ΚΕΠ των ΝΑ προσλήφθηκε προσωπικό με συμβάσεις μίσθωσης έργου. Η αμοιβή τους ορίστηκε σε 12.000 € το χρόνο / άτομο και οι ΝΑ χρηματοδοτούνται από τον τακτικό προϋπολογισμό.

✓ Παράβολα αδειών αλλοδαπών

Αποδίδεται στις ΝΑ το 15% των παραβόλων που εισπράττονται για χορήγηση και ανανέωση αδειών παραμονής και εργασίας αλλοδαπών.

✓ Επιχορηγήσεις για σχολική στέγη

Η κατασκευή των σχολικών κτιρίων αποτελεί αρμοδιότητα της ΝΑ σε όλη τη χώρα πλην Αττικής. Ο Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων χρηματοδοτεί τις ΝΑ για κατασκευές και αναβαθμίσεις σχολικών μονάδων.

✓ Δράσεις αγροτικής ανάπτυξης

Η προβλεπόμενη επιχορήγηση κατανέμεται από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης στις ΝΑ, οι οποίες χρηματοδοτούνται επίσης από το Κεντρικό Ταμείο Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασών για δαπάνες προγραμμάτων φυτοπροστασίας, ακριδοκτονίας, γεωργικής ενημέρωσης κλπ (βλέπε Β.Δ.284/61, Ν.2218/94, Ν.2732/99, Ν.3208/03)

✓ Μεταφορά μαθητών

Με το Π.Δ 161/2000 η αρμοδιότητα της μεταφοράς μαθητών στα σχολεία μεταβιβάστηκε στις ΝΑ. Οι Περιφέρειες επιχορηγούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό και στη συνέχεια κατανέμουν τα σχετικά ποσά στους νομούς

✓ Ταμείο Εθνικής Οδοποιίας

Ποσοστό των φόρων, τελών κλπ που εισπράττει το Ταμείο κατατίθενται σε ειδικό λογαριασμό και αποδίδονται στις ΝΑ σε μηνιαίες δόσεις. Τα έσοδα αυτά χρησιμοποιούνται για έργα οδοποιίας του επαρχιακού δικτύου και συντηρήσεις μηχανημάτων (βλέπε άρθρο 17 Π.Δ. 25/28-11-1929, άρθρο 7 Ν. 3155/55, άρθρο 16 Ν. 1473/84)

✓ Έκτακτες χρηματοδοτήσεις

Η ΝΑ χρηματοδοτείται από τις πιστώσεις διάφορων Υπουργείων για την αντιμετώπιση διάφορων εκτάκτων και απρόβλεπτων αναγκών, μέσω του ΠΔΕ, του τακτικού προϋπολογισμού και ειδικών λογαριασμών. Το ΥΠΕΣ επίσης επιχορηγεί τις ΝΑ για την κάλυψη δαπανών μίσθωσης μηχανημάτων-οχημάτων, καθώς και αποκατάστασης ζημιών σε περιπτώσεις πλημμύρων, θεομηνιών κλπ, σε βάρος του λογαριασμού του άρθρου 68 του Ν.3033/54.

### Ίδια έσοδα

Τα ίδια έσοδα της ΝΑ - τα έσοδα δηλαδή που επιβάλλει, βεβαιώνει και εισπράττει η ίδια - είναι ελάχιστα. Οι ΚΑΠ έχουν βελτιώσει σημαντικά τα οικονομικά της, αλλά τόσο αυτοί όσο και οι άλλες κρατικές επιχορηγήσεις καλύπτουν δαπάνες που καθορίζονται από τη νομοθεσία ή από τους κρατικούς φορείς που τις χορηγούν.



Στην πράξη σήμερα, ίδιοι πόροι της ΝΑ είναι τα **τέλη αδειάς οχήματος και μεταβίβασης αυτοκινήτων**, τα **παράβολα** και τα **πρόστιμα**.

### 1. Τέλος αδειάς οχήματος και τέλος μεταβίβασης οχήματος

Αποτελούν έσοδο των ΝΑ, που εγγράφεται στον προϋπολογισμό τους και διατίθεται με απόφαση της αντίστοιχης Νομαρχιακής Επιτροπής, κατά προτεραιότητα για την κάλυψη αναγκών των Διευθύνσεων Μεταφορών - Επικοινωνιών και των ΚΤΕΟ.

### 2. Παράβολα

Τα κυριότερα παράβολα που εισπράττει η ΝΑ είναι:

- Παράβολα για άδειες εγκατάστασης βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων (Ν. 3325/05).
- Παράβολα για άδεια άσκησης διαφόρων επαγγελμάτων.
- Παράβολα για την ίδρυση και λειτουργία μονάδων φροντίδας προσχολικής αγωγής από ιδιωτικούς φορείς (παιδικοί σταθμοί, μονάδες φύλαξης βρεφών, νηπίων).

### 3. Πρόστιμα

Τα έσοδα αυτά διακρίνονται σε πρόστιμα που επιβάλλουν και εισπράττουν απ' ευθείας οι ΝΑ σε ποσοστό 100% και σε πρόστιμα που εισπράττουν οι ΔΟΥ και αποδίδουν ένα ποσοστό, κατά κανόνα 50%, στις ΝΑ που τα έχουν επιβάλλει.

### Προϋπολογισμός Ν.Α.

Ο προϋπολογισμός αντικατοπτρίζει το πνεύμα που διέπει την όλη διοίκηση της ΝΑ, της τάσης των τοπικών (νομαρχιακού επιπέδου) αρχών, την ηθική δύναμη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύνταξη του προϋπολογισμού είναι η απαρίθμηση, εκτίμηση και σύγκριση, περιοδικώς, εκ των προτέρων και για μέλλουσα χρονική περίοδο, των εσόδων που θα εισπραχθούν και των εξόδων που θα πραγματοποιηθούν. Προϋπολογισμός των ΝΑ ,υπό ευρεία έννοια, είναι η έκφραση της κατεύθυνσης των αρχών της Ν.Α. επί του οικονομικού πεδίου, με την οποία παρέχεται για ορισμένη χρονική περίοδο (ένα έτος), η

εικόνα της οικονομικής δραστηριότητάς της. Υπό στενή έννοια, προϋπολογισμός είναι πράξη του Ν.Σ. με την οποία προσδιορίζονται τα ετήσια έσοδα και έξοδα της Ν.Α. και επιτρέπεται η είσπραξη και η δαπάνη αυτών με βάση τις κείμενες διατάξεις. Κάθε εγγραφή στον προϋπολογισμό, εσόδου ή εξόδου πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη, ώστε να προκύπτει η νομική και πραγματική βάση ύπαρξής της. Έως το τέλος Αυγούστου η αρμόδια Νομαρχιακή Επιτροπή καταρτίζει σχέδιο του προϋπολογισμού της ΝΑ, σχέδιο σύνοψης του και συνοπτικό πίνακα τριετούς προϋπολογισμού και τα διαβιβάζει στην Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου που εδρεύει στο νομό, για τη σύνταξη της προβλεπόμενης έκθεσης. Η έκθεση αυτή εκδίδεται μέσα σε 5 ημέρες και συνοδεύει τα παραπάνω σχέδια, τα οποία υποβάλλονται από τη Νομαρχιακή Επιτροπή με τα λοιπά συνοδευτικά έγγραφα, προς ψήφιση στο Νομαρχιακό Συμβούλιο.

Ο προϋπολογισμός έχει **δύο σκέλη**, των εσόδων και των εξόδων και συντάσσεται κατά φορέα και ΚΑΕ (κωδικός αριθμός εσόδου /εξόδου). Ως προς τα έσοδα, η ανάλυση των κονδυλίων γίνεται σύμφωνα με τον κώδικα κατάταξης εσόδων ΝΠΔΔ. Ως προς τα έξοδα, ακολουθείται ο κώδικας κατάταξης εξόδων του κρατικού προϋπολογισμού, εκτός από ορισμένες κατηγορίες και υποκατηγορίες εξόδων που λόγω της φύσης τους εγγράφονται σε κωδικούς αριθμούς του κώδικα κατάταξης των Ν.Π.Δ.Δ.

#### Ψήφιση προϋπολογισμού

Έως το τέλος Σεπτεμβρίου το σχέδιο του ετήσιου προϋπολογισμού, η σύνοψή του και το σχέδιο τριετούς προϋπολογισμού ψηφίζονται από το Νομαρχιακό Συμβούλιο. Αν τα ανωτέρω σχέδια δεν καταρτισθούν έγκαιρα ή αν ο Πρόεδρος του Ν.Σ. δε μεριμνήσει για να συκληθεί το συμβούλιο ως το τέλος Σεπτεμβρίου, το Συμβούλιο συνέρχεται αυτοδίκαια την πρώτη Κυριακή του Οκτωβρίου και προχωρεί στην σύνταξη και ψήφισή τους.

#### Αξιολόγηση προϋπολογισμού

Πριν από την 15η Οκτωβρίου ο προϋπολογισμός, η περίληψη του και ο συνοπτικός τριετής προϋπολογισμός αποστέλλονται στην αρμόδια Διεύθυνση ΝΠΔΔ του ΓΛΚ μαζί με την εισηγητική έκθεση, την έκθεση της Υπηρεσίας

Δημοσιονομικού Ελέγχου και την πράξη έγκρισης του Νομαρχιακού Συμβουλίου, για αξιολόγηση από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών.

Ο Υπουργός αν διαπιστώσει ότι υπάρχουν αποκλίσεις από τις κατευθυντήριες γραμμές και οδηγίες του κρατικού προϋπολογισμού, ζητά από το Ν.Σ. την αναμόρφωση και την επανυποβολή του στην ανωτέρω υπηρεσία για την επαναξιολόγησή του.

### Απολογισμός

Έως το τέλος Απριλίου η οικονομική υπηρεσία της ΝΑ υποβάλλει στις Νομαρχιακές Επιτροπές, για τον τομέα ευθύνης τους, τους λογαριασμούς του οικονομικού έτους που έληξε. Οι επιτροπές ελέγχουν τους λογαριασμούς και μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου τους παρέλαβαν, υποβάλλουν στο Νομαρχιακό Συμβούλιο έκθεση μαζί με τους λογαριασμούς.

Το Συμβούλιο, μέσα σε προθεσμία δύο (2) μηνών αφότου παρέλαβε τα παραπάνω, αποφασίζει με πράξη του για την έγκριση του συνολικού απολογισμού, αφού διατυπώσει τις παρατηρήσεις του. Ο απολογισμός, μαζί με όλα τα δικαιολογητικά, υποβάλλεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσα σε ένα (1) μήνα αφότου εκδόθηκε η σχετική πράξη του ΝΣ.

Ευθύς μόλις λήξει το οικονομικό έτος, η αρμόδια υπηρεσία της ΝΑ καταρτίζει συνοπτική κατάσταση των εσόδων και των εξόδων, που υποβάλλει στο Υπουργείο Εσωτερικών και στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, καθώς και απολογιστικό πίνακα, που υποβάλλει στην ΕΣΥΕ.

## 7. ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΗΣ Ν.Α.

(Οργάνωση Υπηρεσιών – Προσωπικό – Ιδρύματα – Ν.Π.Δ.Δ. – Επιχειρήσεις)

### Οργάνωση υπηρεσιών - προσωπικό

Το Νομαρχιακό Συμβούλιο καταρτίζει τον **Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών** με τον οποίο καθορίζονται:

- Η διάρθρωση σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα, αυτοτελή γραφεία), ο τίτλος, η έδρα και οι αρμοδιότητές τους,
- Οι οργανικές θέσεις του μόνιμου προσωπικού (κατηγορίες, κλάδοι, ειδικότητες, βαθμοί) και ειδικά αυτές από τις οποίες κρίνονται οι θέσεις των προϊσταμένων.
- Οι θέσεις του προσωπικού ειδικών θέσεων και ιδιαίτερα η θέση του μετακλητού **Γενικού Γραμματέα**, ο οποίος προϊσταται μετά τον Νομάρχη όλων των υπηρεσιών. Επίσης οι θέσεις του ειδικού επιστημονικού, του τεχνικού και του βοηθητικού προσωπικού που προσλαμβάνεται με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου.

Ο Υπαλληλικός Κώδικας και οι διατάξεις του π.δ. 50/2001, όπως ισχύει, για τα προσόντα διορισμού εφαρμόζονται στους υπαλλήλους των Ν.Α. Για τις προσλήψεις εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν. 2190/1994.

Προσωπικό Ν.Α.	Αιρετά όργανα
Τακτικοί υπάλληλοι	Νομάρχες
Αορίστου χρόνου	Νομαρχιακοί Σύμβουλοι
Ορισμένου χρόνου	

### Ιδρύματα - νομικά πρόσωπα - επιχειρήσεις

Οι ΝΑ μπορούν να συνιστούν Ιδρύματα, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και επιχειρήσεις για την καλύτερη παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Μπορούν, επίσης, να μετέχουν σε επιχειρήσεις.

Τα **ιδρύματα** συνιστώνται ύστερα από απόφαση του Ν.Σ., με π.δ. που ορίζει τα όργανα της διοίκησης, το σκοπό, τους πόρους, την περιουσία και το όνομα του ιδρύματος. Το διάταγμα εκδίδεται με πρόταση του υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου καθ' ύλη υπουργού. Τα ιδρύματα είναι ΝΠΔΔ και υπάγονται στην εποπτεία των Ν.Α. και των Ν.Δ. που τα συνιστούν. Υπάρχει, ακόμη, δυνατότητα να υπάρξουν μεταβολές στα ιδρύματα, με τη διεύρυνση του σκοπού τους, την αύξηση των πόρων, την αλλαγή ή συμπλήρωση ονόματος και τη μεταβολή στη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου. Ο σκοπός της σύστασης ιδρύματος δύναται να είναι κοινωνικός, πρόνοιας, ανάπτυξης, πνευματικός και πολιτιστικός. Τα ιδρύματα διοικούνται από το διοικητικό συμβούλιο, την εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρο. Οι πόροι των ιδρυμάτων είναι κυρίως η ετήσια επιχορήγηση του κράτους, της Ν.Α. ή του Ν.Δ., κάθε είδους εισφορές, επιχορηγήσεις, δωρεές, κληρονομίες και κληροδοσίες, οι εισπράξεις από το αντίτιμο των πραγμάτων ή των υπηρεσιών, που παρέχουν τα ιδρύματα, και τέλος οι πρόσοδοι από τη δική του περιουσία. Τα ιδρύματα των Ν.Α. και των Ν.Δ. καταργούνται με τον ίδιο τρόπο που συνιστώνται και η περιουσία τους περιέρχεται στη Ν.Α. ή στο Ν.Δ. που τα έχει συστήσει.

Τα **λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου** συνιστώνται με απόφαση του Ν.Σ. (με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του), η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Αποσκοπούν στην ειδικότερη οργάνωση ορισμένης υπηρεσίας της Ν.Α. ή τοπικού (νομαρχιακού) έργου ή ικανοποίησης κάποιας, νομαρχιακού επιπέδου, διαρκούς φύσεως, ανάγκης.

Αν και ο προορισμός των Ν.Α. είναι δημόσιος και κοινωνικός και όχι εμπορικός, παρά ταύτα, με τις διατάξεις των άρθρων 75-81 του ΚΝΑ

προβλέπεται η σύσταση επιχειρήσεων ή η συμμετοχή σ' αυτές, που οργανώνονται και λειτουργούν κατά το σύστημα των σχετικών ιδιωτικών επιχειρήσεων, συνεταιρισμών του ν. 602/1915 κλπ. και των ανωνύμων εταιρειών του ν. 2190/1920, για την εξυπηρέτηση του κοινού αλλά ταυτόχρονα για την εκμετάλλευση αυτών με κερδοσκοπία.

Οι **επιχειρήσεις** που συνίστανται από τις Ν.Α. ή αυτές στις οποίες μετέχουν μαζί με άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

- ✓ **Αμιγείς νομαρχιακές επιχειρήσεις**, που συνίστανται από μια Ν.Α. μετά από πλήρη οικονομοτεχνική μελέτη και απόφαση του Ν.Σ.. Η απόφαση αυτή λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του Ν.Σ., δημοσιεύεται στο ΦΕΚ, αποτελεί το καταστατικό της επιχείρησης και περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τη σύστασή της (επωνυμία, σκοπός, διάρκεια, έδρα, διοίκηση , κεφάλαιο κ.τ.λ). Οι επιχειρήσεις αυτές αποτελούν νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και διέπονται από τους κανόνες ιδιωτικής οικονομίας, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο. Η ευθύνη της Ν.Α. περιορίζεται στο ποσό της συμμετοχής της στο κεφάλαιο της επιχείρησης (άρθρο 76 του ΚΝΑ) .
- ✓ **Μη αμιγείς διανομαρχιακές επιχειρήσεις**, που συνίστανται από κοινού από δύο ή περισσότερες Ν.Α.. Ισχύουν καταρχήν αναλόγως η προ της απόφασης οικονομοτεχνική μελέτη, η από την απόλυτη πλειοψηφία του Ν.Σ. λαμβανόμενη απόφαση σύστασης ή συμμετοχής σε αυτές, τα αναγκαία στοιχεία της απόφασης κτλ. Ωστόσο, οι επιχειρήσεις αυτές λειτουργούν με τη μορφή της ανώνυμης εταιρείας ή της εταιρείας μικτής οικονομίας ή της αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (άρθρ.77 του ΚΝΑ).
- ✓ **Ανώνυμες εταιρείες Ν.Α. και ΤΕΔΚ (τοπικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων) με συνεταιρισμούς** (άρθρ.78 ΚΝΑ).
- ✓ **Νομαρχιακές εταιρείες λαϊκής βάσης**, που συνίστανται ως ανώνυμες εταιρείες από φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνεταιρισμούς και άλλα νομικά ή φυσικά πρόσωπα (άρθρ.79 ΚΝΑ)

- ✓ **Ανώνυμες εταιρείες φορέων της Ν.Α.**, που συνίστανται από δήμους, κοινότητες, ΤΕΔΚ, ΚΕΔΚΕ και επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. (άρθρ.80 παρ.1 εδ. α' ΚΝΑ).
- ✓ **Επιχειρήσεις, στις οποίες φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμοι, κοινότητες, ΤΕΔΚ, ΚΕΔΚΕ και επιχειρήσεις Ν.Α.**, διατηρούν πάντοτε μαζί με συνεταιρισμούς την πλειοψηφία των μετοχών ή μεριδίων (άρθρ.80 παρ.1 εδ. β' ΚΝΑ).
- ✓ **Ανώνυμη εταιρεία με κύριους σκοπούς :** α) την τεχνική υποστήριξη των Ο.Τ.Α. κλπ και β) την ενθάρρυνση τοπικών παραγωγικών πρωτοβουλιών, εκπαίδευση συμβούλων κ.τ.λ.

## Κεφάλαιο Δ



## 8. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ - ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

### A) ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ

#### Διοικητική διάρθρωση

Υπάρχουν 6 κατηγορίες τοπικών αρχών, η οργάνωση των οποίων είναι ανάλογη με τη γεωγραφική τους θέση.

#### Αγγλία

Χωρισμένη σε ζώνες η Αγγλία έχει ανάλογα ένα ή δύο στρώματα τοπικής διακυβέρνησης:

- Αστικές περιοχές, 36 μητροπολιτικές διοικητικές περιοχές
- Επαρχιακά διαμερίσματα, είτε ενός επιπέδου (46 αρχές) ή είτε δύο επιπέδων (238 διοικητικές περιοχές και 34 κομητείες) και
- 33 διοικητικές περιφέρειες της Μείζονος περιοχής του Λονδίνου και την ευρύτερη περιοχή του Λονδίνου.

#### Ουαλία

- 22 ενιαίες αρχές και μία περιφερειακή συνέλευση

#### Σκωτία

- 32 ενιαίες αρχές και ένα κοινοβούλιο

#### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Οι υπό-περιφερειακές κυβερνήσεις έχουν τοπικές συνελεύσεις, που λειτουργούν παράλληλα ως κοινοβουλευτικές συνελεύσεις και ως εκτελεστικά όργανα. Κάθε χρόνο εκλέγεται, ανάμεσα από τα μέλη του συμβουλίου, ο πρόεδρος η θέση του οποίου είναι απλώς τιμητική, μιας και ο πραγματικός επικεφαλής είναι ο επικεφαλής της παράταξης που έχει πλειοψηφία. Τα μέλη του συμβουλίου εκλέγονται με άμεση καθολική ψηφοφορία κάθε 4 χρόνια.

Η ευρύτερη περιοχή του Λονδίνου αποτελείται από έναν δήμαρχο και μία συνέλευση από 25 μέλη, τα οποία και εκλέγονται κάθε 4 χρόνια μετά από άμεση καθολική ψηφοφορία.

Οι περιφερειακές συνελεύσεις εκλέγονται μετά από άμεση καθολική ψηφοφορία, με αναλογικό σύστημα, κάθε 4 χρόνια. Το κοινοβούλιο της Σκωτίας έχει 129 μέλη, ενώ η συνέλευση της Ουαλίας 60 μέλη. Το εκτελεστικό όργανο διοικείται από τον Ανώτερο Υπουργό στη Σκωτία και από τον Ανώτερο Γραμματέα στην Ουαλία. Διορισμένος από τη συνέλευση, υποστηρίζεται από τους υπουργούς.

### Αρμοδιότητες

Αλλαγές στη δομή, σκοπό και αρμοδιότητες αμφοτέρων των τοπικών και ενδιάμεσων βαθμίδων της διοίκησης στο Ηνωμένο Βασίλειο αποφασίζονται από το Κοινοβούλιο του Ηνωμένου Βασιλείου. Οι υπό-περιφερειακές τοπικές κυβερνήσεις έχουν γενικές αρμοδιότητες που αφορούν στα τοπικά ζητήματα.

### Αρμοδιότητες περιφερειακών αρχών

Οι αρμοδιότητες διαφέρουν ανάλογα με τη μορφή της τοπικής κυβέρνησης. Οι περιφερειακές κυβερνήσεις έχουν προσαρμόσιμες αρμοδιότητες, Το σκωτσέζικο κοινοβούλιο έχει τη δική του νομοθετική εξουσία, ενώ η ουαλική συνέλευση δεν έχει καμία νομοθετική εξουσία και δεν μπορεί να τροποποιήσει την οργάνωση των τοπικών αρχών. Η συνέλευση της Β. Ιρλανδίας μπορεί να νομοθετήσει σε θέματα εσωτερικών σχέσεων. Και στην περίπτωση του Η.Β. μία από τις βασικές αρμοδιότητες των περιφερειακών αρχών παραμένουν οι υγειονομικές υπηρεσίες και η περίθαλψη (νοσοκομεία, κέντρα υγείας, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, κ.α.). Μία ακόμη κύρια αρμοδιότητα είναι και η εκπαίδευση (συντήρηση κτιρίων, δευτεροβάθμια εκπαίδευση, κ.α.).

## **B) ΓΑΛΛΙΑ**

### Διοικητική διάρθρωση

Παραδοσιακά συγκεντρωτική χώρα η Γαλλία έχει σημειώσει λίγες σημαντικές αλλαγές όσον αφορά στην ΤΑ, με νομοθετικές πράξεις, οι οποίες μετέβαλαν

όχι μόνο τη διοικητική δομή σε τοπικό επίπεδο, αλλά και τις αρμοδιότητες, τη χρηματοδότηση και τους ελεγκτικούς μηχανισμούς.

Η διάρθρωση της μητροπολιτικής περιοχής αποτελείται από τρία στρώματα τοπικής διακυβέρνησης:

- 36565 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ
- 96 νομαρχίες
- 22 περιφέρειες

Η κορσικανική περιφέρεια διέπεται από συγκεκριμένο καθεστώς.

### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης.

Τα μέλη των νομαρχιακών συμβουλίων, που αποτελούν την κοινοβουλευτική συνέλευση των νομαρχιών, εκλέγονται μέσω άμεσης καθολικής ψηφοφορίας σε κάθε καντόνι. Ο πρόεδρος, επικεφαλής του εκτελεστικού οργάνου, εκλέγεται από το συμβούλιο και υποστηρίζεται από τους αντιπροέδρους.

Τα περιφερειακά συμβούλια, τα οποία και ονομάζονται «εδαφικές συνελεύσεις» στην Κορσική, είναι οι περιφερειακές κοινοβουλευτικές συνελεύσεις. Αποτελούνται από συμβούλους εκλεγμένους με πλειοψηφική λίστα, σε περιφερειακό επίπεδο και σύμφωνα με το σύστημα που συνδυάζει τους κανόνες της αναλογικής εκπροσώπησης και της πλειοψηφικής λίστας. Τα περιφερειακά συμβούλια υποστηρίζονται από ένα περιφερειακό οικονομικό και κοινωνικό συμβούλιο, με συμβουλευτική εξουσία, αποτελούμενο κυρίως από επιχειρήσεις, συνδικάτα και εκπροσώπους οργανώσεων. Ο πρόεδρος εκλεγμένος από το συμβούλιο είναι το εκτελεστικό όργανο και υποστηρίζεται από τους αντιπροέδρους.

### Αρμοδιότητες

Η πράξη αποκέντρωσης του 1982-83 έδωσε στην ΤΑ νέες αρμοδιότητες (κοινωνική μέριμνα, πολεοδομικό σχεδιασμό κ.ο.κ.). Από τότε και άλλες μεταβιβάσεις έλαβαν μέρος, κυρίως το 1986 (εκπαίδευση) και το 2002 (περιφερειακοί σιδηρόδρομοι). Οι μεταβιβάσεις αρμοδιοτήτων αφορούν κυρίως στις νομαρχίες και τις περιφέρειες.

### Αρμοδιότητες περιφερειών

Η βασική αρμοδιότητα των περιφερειών είναι η εκπαίδευση. Πιο συγκεκριμένα, οι περιφέρειες είναι υπεύθυνες για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τις επαγγελματικές σχολές, όπως επίσης και για τα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης. Τέλος είναι αρμόδιες για την κατασκευή και τη συντήρηση των σχολικών κτιρίων.

## **Γ ) ΓΕΡΜΑΝΙΑ**

### Διοικητική διάρθρωση

Η συνομοσπονδία αποτελείται από:

- 16 ομόσπονδα κρατίδια
- 323 διοικητικές περιοχές και
- 8500 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ

118 μεγάλες πόλεις διέπονται τόσο από το καθεστώς του ΟΤΑ, όσο και από αυτό του ομόσπονδου κρατιδίου.

### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Τα 16 ομόσπονδα κρατίδια, δε θεωρούνται μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης, με τη στενή έννοια του όρου. Το κάθε ομόσπονδο κρατίδιο έχει το δικό του Σύνταγμα, κοινοβούλιο, κυβέρνηση, αλλά και δικαστικό σώμα. Η κοινοβουλευτική συνέλευση εκλέγεται από άμεση καθολική ψηφοφορία και ένα εκτελεστικό σώμα εκλέγεται από τη συνέλευση με επικεφαλής τον Πρωθυπουργό – Πρόεδρο. Περίπου 3 με 6 μέλη κάθε ομόσπονδου κρατιδίου παρίστανται στο ομόσπονδο (εθνικό) συμβούλιο.

Οι 323 διοικητικές περιοχές αποτελούν το υπέρ-κοινοτικό επίπεδο. Έχουν κοινοβουλευτικό σώμα, το οποίο και εκλέγεται από άμεση καθολική ψηφοφορία, καθώς και περιφερειακό Πρόεδρο, που εκλέγεται είτε από το συμβούλιο, είτε από άμεση καθολική ψηφοφορία, ανάλογα με το κάθε ομόσπονδο κρατίδιο.

### Αρμοδιότητες

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο κράτος, τα ομόσπονδα κρατίδια και τους ΟΤΑ βασίζεται και στην περίπτωση της Γερμανίας στις αρχές της επικουρικότητας. Κάποιες αρμοδιότητες είναι αποκλειστικές, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των ομόσπονδων κρατιδίων, που έχουν νομοθετικές αρμοδιότητες για τον πολιτισμό, την αστυνομία και το εκπαιδευτικό σύστημα. Οι διοικητικές περιοχές αναλαμβάνουν αρμοδιότητες, τις οποίες δεν μπορούν να διαχειριστούν οι ΟΤΑ.

Τα κρατίδια και οι τοπικές αρχές αποτελούν ένα σύνθετο και αλληλένδετο σύστημα σε σχέση με τις αρμοδιότητες προγραμματισμού και τα οικονομικά, βάσει νομικών ρυθμίσεων, κατευθυντήριων γραμμών, διοικητικών διατάξεων, προγραμματικών δηλώσεων και επενδυτικών προγραμμάτων. Ωστόσο, οι αρμοδιότητες ορίζονται με τρόπο σαφή.

#### Αρμοδιότητες ομόσπονδων κρατιδίων

Το κεντρικό κράτος και τα ομόσπονδα κρατίδια μοιράζονται αρμοδιότητες που αφορούν στο αστικό και ποινικό δίκαιο, τις δημόσιες υπηρεσίες και τις μεταφορές. Ωστόσο, τα ομόσπονδα κρατίδια είναι αποκλειστικά αρμόδια, σε θέματα που άπτονται την περίθαλψη και τις υγειονομικές υπηρεσίες, όπως επίσης και όσον αφορά στην εκπαίδευση και τον πολιτισμό.

### **Δ) ΙΤΑΛΙΑ**

#### Διοικητική διάρθρωση

Η Ιταλία διαρθρώνεται σε 3 επίπεδα τοπικής διακυβέρνησης:

- 8100 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ
- 103 επαρχίες και
- 20 περιφέρειες εκ των οποίων 5 με ειδικό καθεστώς, λόγω των γλωσσολογικών και πολιτιστικών ιδιαιτεροτήτων

#### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Από το 1990, οι ΟΤΑ, οι επαρχίες και οι περιφέρειες διέπονται από καταστατική αυτονομία, που τους επιτρέπει να καθορίσουν τις σχέσεις τους με τα διάφορα διοικητικά όργανα.

Όλα τα όργανα των επαρχιών εκλέγονται κάθε 5 χρόνια, ενώ το εκλογικό σύστημα ποικίλλει ανάλογα με το μέγεθος της κάθε τοπικής κυβέρνησης. Οι επαρχιακοί σύμβουλοι, σε πόλεις με άνω των 15000 κατοίκων, εκλέγονται με αναλογικό αντιπροσωπευτικό σύστημα. Τα μέλη του εκτελεστικού συμβουλίου διορίζονται από τον πρόεδρο της επαρχίας. Ο πρόεδρος εκλέγεται από άμεση καθολική ψηφοφορία. Οι περιφέρειες αποτελούνται από περιφερειακό συμβούλιο, μία επιτροπή και έναν πρόεδρο. Όλα τα όργανα εκλέγονται κάθε 5 χρόνια. Από το 2000 ο πρόεδρος της περιφέρειας εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία. Το 80% των μελών εκλέγονται με άμεση καθολική ψηφοφορία, ενώ το 20% από τη λίστα της οποίας ηγείται ο πρόεδρος της περιφέρειας.

### Αρμοδιότητες περιφερειών

Οι περιφέρειες που δεν έχουν ειδικό καθεστώς μπορούν να υιοθετούν τη δική τους νομοθεσία σχετικά με θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 117 του Συντάγματος, υπό τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- να τηρούν τις θεμελιώδεις αρχές της εθνικής νομοθεσίας
- να λαμβάνουν υπόψη τα συμφέροντα του έθνους και των άλλων περιφερειών

Τα καταστατικά των 5 περιφερειών με ειδικό καθεστώς, όπως αυτά έχουν εγκριθεί με συνταγματικό νόμο, δίνουν σε αυτές τις περιφέρειες μεγαλύτερες αρμοδιότητες. Επιπλέον, αυτές οι περιφέρειες έχουν αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα σε ορισμένα θέματα. Οι περιφέρειες με ειδικό καθεστώς που έχουν αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα σε ορισμένα θέματα πρέπει να σέβονται:

- το Σύνταγμα
- τις γενικές αρχές της ιταλικής νομοθεσίας

- τους θεμελιώδεις κανόνες της διαδικασίας της κοινωνικής και οικονομικής μεταρρύθμισης
- τις διεθνείς υποχρεώσεις του Κράτους, τα συμφέροντα του έθνους και των άλλων περιφερειών.

Τόσο το Κράτος, όσο και οι περιφέρειες συμμετέχουν άμεσα στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών. Δυνάμει του νόμου, το Κράτος μπορεί να μεταβιβάσει στις περιφέρειες και άλλα διοικητικά καθήκοντα.

Κύριες αρμοδιότητες των περιφερειών είναι εκτός των άλλων η περίθαλψη και οι υγειονομικές υπηρεσίες εν γένει (νοσοκομεία κ.α.), καθώς επίσης οι κοινωνικές υπηρεσίες (βρεφονηπιακοί, ΚΑΠΗ, κ.α.), η εκπαίδευση (δευτεροβάθμια και επαγγελματικές σχολές) και ο πολιτισμός (θέατρα, μουσεία).

### Αρμοδιότητες επαρχιών

Μέσα από προγράμματα που εκπονούνται σε συνεργασία με τους δήμους, η επαρχία προωθεί και συντονίζει τις δραστηριότητες και τα προγράμματα επαρχιακού χαρακτήρα στον οικονομικό, εμπορικό, τουριστικό, κοινωνικό, πολιτιστικό και αθλητικό τομέα. Επιπλέον, η επαρχία:

- δέχεται και συντονίζει τις προτάσεις που παρουσιάζουν οι δήμοι σχετικά με την περιφερειακή οικονομία, τη χωροταξία, και τον οικολογικό σχεδιασμό
- συμμετέχει στην εκπόνηση του περιφερειακού προγράμματος ανάπτυξης και άλλων περιφερειακών προγραμμάτων που προβλέπονται από την περιφερειακή νομοθεσία
- εκπονεί και υιοθετεί πολυετή προγράμματα, γενικά ή ανά τομέα που αφορούν τους στόχους και τις προβλέψεις του περιφερειακού προγράμματος ανάπτυξης και διευκολύνει το συντονισμό των δημοτικών δραστηριοτήτων.

## **E) ΙΣΠΑΝΙΑ**

### Διοικητική διάρθρωση

Το τοπικό κυβερνητικό σχήμα χωρίζεται σε τρία επίπεδα:

- 8106 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ
- 50 επαρχίες και
- 17 αυτόνομες κοινότητες

### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Η κοινοβουλευτική συνέλευση των επαρχιών αποτελείται από μέλη, τα οποία εκλέγονται κάθε 4 χρόνια, ανάμεσα και από τους επαρχιακούς δημοτικούς συμβούλους, ύστερα από τις δημοτικές εκλογές. Η συνέλευση εκλέγει τον πρόεδρο ανάμεσα από τα μέλη της. Ο πρόεδρος έχει εκτελεστικές εξουσίες και υποστηρίζεται από την «κυβερνητική επιτροπή».

Στις αυτόνομες κοινότητες η κοινοβουλευτική συνέλευση εκλέγεται κάθε 4 χρόνια με άμεση καθολική εξουσία, μέσω αναλογικού αντιπροσωπευτικού συστήματος και έχει νομοθετική εξουσία. Οι εκτελεστικές αρμοδιότητες ασκούνται από μία «κυβερνητική επιτροπή», με επικεφαλής τον πρόεδρο, που διορίζεται από τη συνέλευση, ανάμεσα από τα μέλη της. Ο πρόεδρος καθορίζει τα μέλη της κυβερνητικής επιτροπής, η οποία έχει ρυθμιστική εξουσία και νομοθετικές πρωτοβουλίες.

### Αρμοδιότητες

Η κατανομή αρμοδιοτήτων καθορίζεται στο Ισπανικό Σύνταγμα του 1978. Προβλέπεται ένα σύστημα μεταβιβάσεων και εξουσιοδοτήσεων. Η αρχή κατανομής αρμοδιοτήτων ανήκει σε εκείνον με «το μεγαλύτερο εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό συμφέρον», που αντιστοιχεί σε καθεμιά από τις δημόσιες διοικήσεις και που δημιουργεί αρμοδιότητες «ίδιες και συντρέχουσες» και «αποκλειστικές ή κοινές».

Το Σύνταγμα ξεκινά με την αρχή ότι όλες οι αυτόνομες Κοινότητες μπορούν να αναλάβουν αποκλειστικά όλες τις αρμοδιότητες που αναφέρονται σε αυτό, αν προβλέπεται από το καταστατικό. Ωστόσο, προβλέπεται μια κατανομή της αρχής: οι αυτόνομες Κοινότητες που έχουν προσχωρήσει στην ιδιότητα αυτή με συγκεκριμένο τρόπο, αυτόν που καθορίζεται από το Ισπανικό Σύνταγμα (αργή διαδικασία), βλέπουν την εφαρμογή αυτού του αρχικού ορίου. Μπορούν



να αναλάβουν, μετά από προθεσμία πέντε ετών και με τη βοήθεια της μεταρρύθμισης του καθεστώτος τους, τις άλλες αρμοδιότητες που δεν ανατίθενται στο Κράτος, ή ακόμη τις αρμοδιότητες που δεν επαναλαμβάνονται σε κανέναν άλλον κατάλογο. Αυτή η κατανομή αρμοδιοτήτων προβλέπεται διαφορετικά, ανάλογα με τους καταλόγους δεδομένου ότι στη μία περίπτωση το κριτήριο είναι η αποκλειστικότητα στο εξεταζόμενο θέμα, ενώ στην άλλη το κριτήριο είναι η κατανομή διαφόρων αρμοδιοτήτων επί του ίδιου θέματος, κάτι που επιτρέπει στο Κράτος να αναλάβει τη βασική νομοθετική εξουσία, τη δυνατότητα εφαρμογής των νόμων, την εκτελεστική εξουσία, τη ρυθμιστική εξουσία ή την εξουσία συντονισμού. Οι αρμοδιότητες που δεν ανατίθενται στο Κράτος μπορούν να ανατεθούν στις Αυτόνομες Κοινότητες (απευθείας ή με την ένδειξη στο καταστατικό τους όταν πρόκειται για Αυτόνομες Κοινότητες που έχουν θεσπιστεί σύμφωνα με τη γρήγορη διαδικασία ή με μεταρρύθμιση του καταστατικού μετά από προθεσμία 5 ετών, όπως προαναφέρθηκε, στην περίπτωση των Αυτόνομων Κοινοτήτων που συστήνονται με την αργή διαδικασία). Εξάλλου, το Κράτος μπορεί να διευρύνει το πλαίσιο των αρμοδιοτήτων των αυτόνομων Κοινοτήτων. (με τη βοήθεια νόμων-πλαίσιο, με μεταβίβαση ή εξουσιοδότηση).

Οι επαρχίες είναι υπεύθυνες για την άσκηση αρμοδιοτήτων, οι οποίες άπτονται σε ζητήματα υπέρ-δημοτικού ενδιαφέροντος. Κύρια αρμοδιότητα είναι η τεχνική και οικονομική υποστήριξη σε ΟΤΑ με λιγότερους από 5000 κατοίκους και η διαχείριση τοπικών υπό-περιφερειακών επενδύσεων. Η διαδικασία της αποκέντρωσης περιόρισε το ρόλο τους, με την εξαίρεση της χώρας των Βάσκων. Η επαρχία, σε γενικές γραμμές, έχει σαν αρμοδιότητα την προώθηση των ιδιαίτερων συμφερόντων της επαρχίας και σαν ίδιους και συγκεκριμένους στόχους τη διασφάλιση των αρχών αλληλεγγύης και διαδημοτικής ισορροπίας, στα πλαίσια της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

### Αρμοδιότητες αυτόνομων κοινοτήτων

Κύριες αρμοδιότητες των αυτόνομων κοινοτήτων αποτελούν οι κοινωνικές και υγειονομικές υπηρεσίες (νοσοκομεία, ΚΑΠΗ, βρεφονηπιακοί σταθμοί, κ.α.), η εκπαίδευση και ο πολιτισμός (μουσεία, πολιτιστικά κέντρα) και το οδικό δίκτυο.

Σε ότι αφορά τη χωροταξία του περιβάλλοντος, πρόκειται εδώ για μια αποκλειστική αρμοδιότητα των Αυτόνομων Κοινοτήτων. Η νομοθεσία σε θέματα πολεοδομίας υπόκεινται στις διατάξεις ενός εθνικού προγράμματος του Κράτους.

## ΣΤ) ΙΡΛΑΝΔΙΑ

### Διοικητική διάρθρωση

Η χώρα διαρθρώνεται ως εξής:

- 8 περιφερειακές αρχές, που διαμορφώθηκαν το 1994 και υπόκεινται στον κώδικα τοπικής αυτοδιοίκησης.
- 114 υπό-περιφερειακά επίπεδα τοπικών κυβερνήσεων. Το υπό-περιφερειακό επίπεδο αποτελείται από:
  - ❖ 80 αστικές αρχές με:
    - 5 διοικητικές μονάδες
    - 49 αστικά συμβούλια
    - 26 αστικές επιτροπές
  - ❖ 5 δημοτικά συμβούλια και
  - ❖ 29 κομητειακά συμβούλια.

### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Στο υπό-περιφερειακό επίπεδο κάθε τοπική κυβέρνηση έχει ένα εκλεγμένο συμβούλιο, το οποίο και εκλέγεται μέσω άμεσης καθολικής ψηφοφορίας με αναλογικό σύστημα εκπροσώπησης κάθε 5 χρόνια. Ο αριθμός των συμβούλων ποικίλλει από 20 – 48 στα κομητειακά συμβούλια και 15 – 52 στα δημοτικά συμβούλια. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου εκλέγεται κάθε χρόνο από τα μέλη του συμβουλίου.

Τα περιφερειακά συμβούλια αποτελούνται από μέλη των κομητειακών και δημοτικών συμβουλίων. Κάθε περιφερειακό συμβούλιο έχει το δικό του πρόεδρο, εκλεγμένο ανάμεσα από τα μέλη του συμβουλίου, ο οποίος και

υποστηρίζεται από μια επιτροπή, αποτελούμενη από διαχειριστές των κομητειών και των αστικών κέντρων, αλλά και από διοικητικούς εκπροσώπους.

### Αρμοδιότητες

Η πράξη της ΤΑ του 1991 καθορίζει ότι οι τοπικές κυβερνήσεις είναι υπεύθυνες για όλα τα ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος, αν και οι αστικές αρχές έχουν σαφώς πιο περιορισμένες αρχές.

### Αρμοδιότητες περιφερειών

Κύρια υποχρέωση των περιφερειακών αρχών είναι η προώθηση του συντονισμού των δημοσίων υπηρεσιών στην περιφέρειά τους.

## **Z) ΔΑΝΙΑ**

### Διοικητική διάρθρωση

Η διάρθρωση της ΤΑ στη Δανία αποτελείται από δύο επίπεδα:

- 273 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και
- 14 κομητείες.

Δύο ΟΤΑ, η Κοπεγχάγη και το Φρέντερικσμπεργκ, διέπονται από το διπλό καθεστώς των ΟΤΑ και των κομητειών.

### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Το κομητειακό συμβούλιο είναι το κοινοβουλευτικό σώμα, το οποίο αποτελείται από έναν μεταβλητό αριθμό μελών, τα οποία εκλέγονται κάθε 4 χρόνια, βάσει ενός αναλογικού συστήματος εκπροσώπησης, μέσα από λίστες των κομμάτων. Επικεφαλής του συμβουλίου είναι ο πρόεδρος, ορισμένος από τα υπόλοιπα μέλη του συμβουλίου.

### Αρμοδιότητες κομητειών

Οι κομητείες έχουν εκτενείς αρμοδιότητες σε θέματα υγείας. Διαχειρίζονται τα δημόσια νοσοκομεία και πληρώνουν τους παθολόγους, βάσει της αρχής της ελεύθερης πρόσβασης στις υπηρεσίες βασικής ιατρικής περίθαλψης. Είναι επίσης υπεύθυνες για την κάλυψη των επιπλέον δαπανών που δημιουργούνται από τις εισφορές στα φάρμακα των ασθενών, αλλά και για την

παροχή δωρεάν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε όσους τη χρειάζονται. Επιπλέον, είναι υπεύθυνες για το οδικό δίκτυο και τις αστικές συγκοινωνίες, ενώ προωθούν ιδιαίτερα την εκπαίδευση και τον πολιτισμό, με την εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων.

## **H) ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ**

### Διοικητική διάρθρωση

Οι 448 πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ αποτελούν το μόνο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης. Ο μέσος όρος των κατοίκων ανά ΟΤΑ ανέρχεται σε 11200 κατοίκους.

### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Το δημοτικό συμβούλιο και η δημοτική κοινοβουλευτική συνέλευση (ο αριθμός των μελών της διαμορφώνεται ανάλογα με το μέγεθος του ΟΤΑ), εκλέγονται κάθε 4 χρόνια με αναλογικό αντιπροσωπευτικό σύστημα. Η δημοτική εκτελεστική επιτροπή, τα μέλη της οποίας ορίζονται από το δημοτικό συμβούλιο, είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση του ΟΤΑ.

### Αρμοδιότητες

Κανένας φορέας προς το παρόν, δεν έχει γενικές αρμοδιότητες σε περιφερειακό επίπεδο. Αυτές οι αρμοδιότητες ανατίθενται στις κεντρικές διοικήσεις και σε συνδέσμους δήμων, που έχουν συσταθεί για το σκοπό αυτό. Οι αρμοδιότητες των δήμων ορίζονται από το Σύνταγμα και προστατεύονται από αυτό. Το Κράτος δια της νομοθετικής οδού (ρύθμιση σχετική με τα ιδιαίτερα καθήκοντα) μπορεί να αναθέτει ή να αφαιρεί αρμοδιότητες.

Οι αρμοδιότητες που αποδίδονται στους ΟΤΑ χωρίζονται σε δύο κατηγορίες:

- Γενικές μη υποχρεωτικές αρμοδιότητες στην αρχή της τοπικής αυτονομίας
- Συγκεκριμένες αρμοδιότητες, τις οποίες ο ΟΤΑ έχει τη νομική υποχρέωση να φέρει εις πέρας

Τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στους δήμους σε περιφερειακό επίπεδο τα οποία προς το παρόν εκτελούνται από διαδημοτικούς συνδέσμους ορίζονται

είτε από ειδικό νόμο ή από τους ίδιους τους δήμους. Όταν οι αρμοδιότητες σε ένα συγκεκριμένο τομέα τοποθετούνται σε πολλά επίπεδα, ανήκει στην κεντρική διοίκηση να καθορίσει τους κανόνες και να δώσει οδηγίες. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε ειδικές περιπτώσεις και τα συγκεκριμένα μέτρα που υιοθετούνται αφορούν το τοπικό επίπεδο, ενώ ο έλεγχος γίνεται σε περιφερειακό επίπεδο.

Οι υπάλληλοι του Κράτους συμμετέχουν σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο, στους τομείς αρμοδιότητάς τους στον εθνικό οικονομικό σχεδιασμό. Σε ότι αφορά τη χωροταξία, οι δήμοι ασχολούνται με τις λεπτομέρειες ενώ οι διαδημοτικοί σύνδεσμοι με τα γενικά.

## Θ) ΛΕΤΟΝΙΑ

### Διοικητική διάρθρωση

Η Λετονία είναι οργανωμένη σε δύο επίπεδα τοπικής διακυβέρνησης με:

- 574 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και
- 26 κομητείες

### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης.

Το κομητειακό συμβούλιο αποτελεί την κοινοβουλευτική συνέλευση των κομητειών και εκλέγεται, με έμμεση ψηφοφορία, από τους δημάρχους των ΟΤΑ που βρίσκονται στα όρια της κομητείας. Ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος της κομητείας αποτελούν τα εκτελεστικά όργανα της κομητείας και εκλέγονται από το κομητειακό συμβούλιο. Τα κομητειακά συμβούλια μπορούν να συστήσουν θεματικές επιτροπές.

## Ι) ΠΟΛΩΝΙΑ

### Διοικητική διάρθρωση

Υπάρχει ένα επίπεδο κρατικής εδαφικής διακυβέρνησης με 16 νομαρχίες και 3 επίπεδα αποκεντρωμένης διακυβέρνησης, με:

- 2489 πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ

- 373 κομητείες και
- 16 περιφέρειες

### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Το καθεστώς της Βαρσοβίας τροποποιήθηκε το 2002. Σε κεντρικό επίπεδο η Βαρσοβία, όπως και κάθε ΟΤΑ, αποτελείται από δημοτική συνέλευση, με 60 μέλη και έναν δήμαρχο, που αντιστοιχεί στο εκτελεστικό όργανο. Ο δήμαρχος εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία.

Το κομητειακό συμβούλιο είναι το κοινοβουλευτικό σώμα των κομητειών, το οποίο και εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία, κάθε 4 χρόνια μέσω αναλογικού συστήματος αντιπροσώπευσης. Το κομητειακό συμβούλιο εκλέγει το εκτελεστικό όργανο, το διοικητικό συμβούλιο, καθώς και τον πρόεδρό του.

Η «μικρή συνέλευση» αποτελεί το περιφερειακό κοινοβουλευτικό σώμα. Οι εκλογές των περιφερειακών συμβούλων, ακολουθούν τους κανόνες που διέπουν τις κομητείες. Το διοικητικό συμβούλιο έχει εκτελεστικές αρμοδιότητες και επικεφαλής του είναι ο πρόεδρος που εκλέγεται από τη συνέλευση.

### Αρμοδιότητες

Το σύνταγμα του 1997 καθορίζει ότι οι τοπικές κυβερνήσεις ασκούν αρμοδιότητες, οι οποίες παραχωρούνται αποκλειστικά σε αυτές.

### Αρμοδιότητες περιφερειών

Βασική αρμοδιότητα των περιφερειών και στην περίπτωση της Πολωνίας είναι οι υγειονομικές υπηρεσίες (νοσοκομεία, κ.α) και η περίθαλψη. Όσον αφορά στις κοινωνικές υπηρεσίες, οι περιφέρειες έχουν τη γενική εποπτεία και συντονισμό, για την εφαρμογή των πολιτικών κοινωνικής αλληλεγγύης. Τέλος, οι περιφέρειες είναι υπεύθυνες για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τις επαγγελματικές σχολές.

## **Κ) ΚΥΠΡΟΣ**

### Διοικητική διάρθρωση

Η διάρθρωση της Κύπρου αποτελείται από

- 6 περιφέρειες και
- ένα αποκεντρωμένο επίπεδο τοπικών κυβερνήσεων με 389 ΟΤΑ χωρισμένων:
  - σε 33 πρωτοβάθμιους ΟΤΑ
  - και 356 επαρχιακές κοινότητες, με δικό τους καταστατικό, οργάνωση και χρηματοδότηση.

Μία επαρχιακή κοινότητα, μπορεί να αποφασίσει μόνη της ή από κοινού με τις υπόλοιπες, με τον όρο ότι έχει πάνω από 5000 κατοίκους ή διαθέτει τις απαραίτητες οικονομικές πηγές, να μετατραπεί σε ΟΤΑ, μετά από δημοψήφισμα.

#### Λειτουργία και οργάνωση της Αυτοδιοίκησης

Τόσο οι ΟΤΑ, όσο και οι επαρχιακές κοινότητες έχουν κοινοβουλευτική συνέλευση που εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία. Στους ΟΤΑ ο αριθμός των συμβούλων κινείται ανάμεσα σε 8 και 26, ενώ στις επαρχιακές κοινότητες ανάμεσα σε 4 και 8, ανάλογα με τη δημογραφική κατάσταση.

## Κεφάλαιο Ε



## 9. ΜΕΛΛΟΝ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ Ν.Α

### Γενικά για τους Ο.Τ.Α. :

Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση χρειάζεται οικονομικά αυτοδύναμες δομές, λειτουργικά ανεξάρτητες, ώστε με την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της αποκέντρωσης να μπορούν να σχεδιάσουν, να προγραμματίσουν, να πραγματοποιήσουν και να ελέγξουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες, όπως άλλωστε επιβάλλει η Ευρωπαϊκή πραγματικότητα και επιτάσσει το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.

Παράλληλα, η Πολιτεία και κατ' επέκταση η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να εξασφαλίσουν ότι όλοι οι Έλληνες πολίτες ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας τους πρέπει να δέχονται υπηρεσίες που ικανοποιούν κοινά ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια.

### Ειδικά για τη Ν.Α. :

Η *οργανωτική αναδιάρθρωση*, σε συνδυασμό με τη *λειτουργική αναβάθμιση* της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει καταστεί προ πολλού ένα ώριμο αίτημα, ενταγμένο πάντως στο πλαίσιο μιας ευρύτερης μεταρρυθμιστικής θεώρησης, που εκκινεί από την ανάγκη ριζικών μετασχηματισμών στο εθνικό κράτος και συμπεριλαμβάνει τόσο την περαιτέρω αναδιάρθρωση του πρώτου βαθμού όσο και την καθιέρωση μητροπολιτικής και νησιωτικής αυτοδιοίκησης. Προς την κατεύθυνση αυτήν, μάλιστα, πρέπει να επισημανθεί ότι το συνταγματικό πλαίσιο που προέκυψε μετά την αναθεώρηση του 2001 αποτελεί, παρά τις επιμέρους υστερήσεις του, καλή αφετηρία για να δρομολογηθεί μια τέτοια θεσμική τομή, η οποία, σε ό,τι αφορά την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, θα εστιάζεται ιδίως στην προοπτική της διαμόρφωσης *νέων ευρύτερων αυτοδιοικητικών ενότητων, περιφερειακού χαρακτήρα*, με στόχο ιδίως την άσκηση μιας εγγύτερης προς τους πολίτες, δημοκρατικότερης αλλά και πλέον συμβατής με τα ευρωπαϊκά δεδομένα αναπτυξιακής πολιτικής.

Αυτό βέβαια προϋποθέτει συνολικό και προσεκτικό σχεδιασμό, ώστε να αποφευχθούν τα προβλήματα που παρατηρήθηκαν στο παρελθόν, με ανάλογες μεταρρυθμίσεις του πρώτου και του δεύτερου βαθμού. Επιβάλλεται

μια καλά προετοιμασμένη, πρόσφορη και ριζική αναδιάρθρωση του αυτοδιοικητικού συστήματος, μέσω της καθιέρωσης νέων Ο.Τ.Α. (ασχέτως του πως θα ονομασθούν), με χωρική αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού και αναοριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του, που θα τελεί βέβαια σε συνάρτηση και με την τελική διαμόρφωση του πρώτου βαθμού αλλά και με ευρύτερες αλλαγές που θα διασφαλίζουν τη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια αυτού του συστήματος.

Η μεταρρύθμιση του δεύτερου βαθμού της τοπικής αυτοδιοίκησης –και μέσω αυτής η μεταρρύθμιση του ελληνικού διοικητικού συστήματος– προς την κατεύθυνση της κριτικής και δημιουργικής αντιστοίχησης τους προς τα νέα ευρωπαϊκά και διεθνή δεδομένα προϋποθέτει ευλόγως έναν νέο αυτοδιοικητικό χάρτη, με μικρότερο αριθμό Ο.Τ.Α. δεύτερου βαθμού, τα χωρικά όρια των οποίων ασφαλώς πρέπει να ανακαθορισθούν με ορισμένα σαφή και αντικειμενικά κριτήρια.

Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα αυτό δεν πρέπει να τεθεί με δογματικό τρόπο ούτε, πολύ περισσότερο, με βάση ορισμένες εμμονές και προκαταλήψεις που χαρακτηρίζουν τόσο τους υπερμάχους μιας διαίρεσης παρεμφερούς με τη σημερινή όσο και τους προτείνοντες μια δραστική μείωση των περιφερειών. Ασφαλώς το θέμα είναι ανοικτό και η ΕΝΑΕ πρέπει να συνυπολογίσει όλες τις απόψεις προκειμένου να διαμορφώσει συγκεκριμένη θέση, η οποία πάντως, δεν πρέπει να παραβλέψει το δεδομένο ότι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες υπάρχουν περιφέρειες που έχουν το μέγεθος της Ελλάδας.

Παράλληλα, πρέπει να τονισθεί ότι κρίσιμο και αφετηριακό σημείο της χωρικής αναδιάταξης είναι ο σεβασμός της διοικητικής παράδοσης και των επί μέρους στοιχείων που την καθόρισαν, σε συνάρτηση πάντως με τις σύγχρονες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές παραμέτρους και με πλήρη αποκλεισμό, σε κάθε περίπτωση, μικροπολιτικών σκοπιμοτήτων που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν εν τη γενέσει του ένα τέτοιο μείζον μεταρρυθμιστικό εγχείρημα.

**Κοινός τόπος είναι η συγκρότηση πληθυσμιακά και εδαφικά μεγαλύτερων γεωγραφικών μονάδων, στις οποίες αναμένεται να αναπτυχθεί ένα ισχυρότερο αυτοδιοικητικό σύστημα, έτσι ώστε να ικανοποιούνται δύο κυρίως στόχοι: να αποτελέσουν ισχυρά κέντρα**

**δημοκρατικού προγραμματισμού και ταυτόχρονα να γίνουν αποτελεσματικότεροι διαχειριστές υπηρεσιών που αναφέρονται ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της.**

Οι Αυτοδιοικήσεις του δεύτερου βαθμού, που θα ιδρυθούν ως νέο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, θα προέρχονται από τη συνένωση των υφισταμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες θα καταργηθούν. Θα περιλάβουν δε το σύνολο της εδαφικής τους περιοχής. Οι νέοι Ο.Τ.Α. θα ασκούν μείζονες αρμοδιότητες σε μια πολύ ευρύτερη εδαφικά περιοχή. Σε μια εποχή που «το εθνικό κράτος θεωρείται μικρό για τα μεγάλα και μεγάλο για τα μικρά», η τάση για την ενίσχυση του υπερεθνικού συνδυάζεται με μιαν αντίστοιχη τάση για αναβάθμιση του τοπικού και του περιφερειακού. Αυτό ισχύει πολύ περισσότερο στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ειδικότερα της θεσμοθετημένης τριμερούς εταιρικής σχέσης των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των εθνικών κυβερνήσεων και των περιφερειακών αρχών. Για το λόγο αυτό, αποτελεί θεμελιώδες έλλειμμα του πολιτικο-διοικητικού μας συστήματος το ότι ο νέος θεσμός δεν έχει αναπτυχθεί ακόμη ικανοποιητικά στη χώρα μας. Πρέπει δε να αναδειχθεί ως κορυφαία προτεραιότητα η αναδιάταξη της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, προκειμένου αυτή να αποτελέσει, στο πλαίσιο της συνάρθρωσης με τις δομές και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έναν πραγματικά ισότιμο τρίτο θεσμικό εταίρο.

**Κεντρικός στόχος** της νέας διοικητικής δομής επιβάλλεται να είναι η μετάβαση:

- ✓ από το πρότυπο του διοικούμενου πολίτη σε αυτό του πολίτη-χρήστη των δημοσίων υπηρεσιών,
- ✓ από τη γραφειοκρατική Διοίκηση που «φρενάρει» κάθε πρωτοβουλία και αναπτυξιακή προοπτική, σε μια Διοίκηση που είναι σε θέση αφενός να παρακολουθεί και να υιοθετεί τις νέες τεχνικές διοίκησης, εκτέλεσης και παρακολούθησης των έργων και αφετέρου να αξιοποιεί δημιουργικά τα σύνθετα χρηματοοικονομικά προϊόντα, τα νέα εργαλεία πολιτικής, τις σύνθετες μορφές συμβάσεων και τους πόρους που διαχειρίζεται, και

- ✓ από μια Διοίκηση, την οποία χαρακτηρίζει η ασυνέχεια, συνεπεία των εκάστοτε πολιτικών αλλαγών, σε μια ισχυρή διοικητική δομή με συνέχεια και αποτελεσματικότητα.

Το **ζητούμενο**, σε κάθε περίπτωση, είναι να καταστούν οι νέοι δευτεροβάθμιοι Ο.Τ.Α. ικανοί όχι μόνο να διαχειριστούν αποτελεσματικά και υπέρ των πολιτών τις υφιστάμενες αρμοδιότητες, αλλά και να μπορέσουν να υποδεχθούν δυναμικά το νέο μερίδιο που τους αναλογεί από τη συνολική μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων από την κρατική διοίκηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση, με το τεκμήριο της αρμοδιότητας υποχρεωτικά υπέρ της δεύτερης. Με άλλα λόγια, ο εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών στους νέους Ο.Τ.Α. πρέπει να συμβάλει αποφασιστικά, ώστε να γίνουν επιτέλους πράξη και στην Ελλάδα οι αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, τις οποίες έχει από ετών υιοθετήσει το ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα.

## **ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ**

Το θέμα της νέας αυτοδιοικητικής μεταρρύθμισης δεν χρειάζεται ασκήσεις γεωγραφίας και γεωμετρίας αλλά κυρίως νέες καινοτόμες πολιτικές λύσεις. Γι' αυτό, ο σχεδιασμός της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να βασιστεί σε ορισμένες σταθερές παραδοχές. Σημαντικότερες είναι οι ακόλουθες:

- ✓ Η επαναχάραξη των αυτοδιοικητικών ορίων πρέπει να είναι **εναρμονισμένη με το συνταγματικό πλαίσιο**, που επιτάσσει ιδίως τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων μέσω πολιτικοδιοικητικών δομών που απολαμβάνουν ευρείας δημοκρατικής νομιμοποίησης και λειτουργούν σε καθεστώς διοικητικής αυτοτέλειας. Η διεύρυνση των αυτοδιοικητικών ορίων συνδέεται προεχόντως με την ενίσχυση διοικητικής αυτοτέλειας, που είναι συνυφασμένη με την διοικητική αποτελεσματικότητα.
- ✓ Η αναδιάταξη της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να θεμελιωθεί στην **αξιολόγηση της προηγηθείσας (1997) εφαρμογής του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας»**, που αναφέρεται μόνο στην

πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πρέπει, ιδίως, να λάβει υπόψη τα αποτελέσματα εκείνης της μεταρρύθμισης, προκειμένου να δοθούν πειστικές απαντήσεις στα ακόλουθα ερωτήματα: α) γιατί δεν επαρκούν οι υφιστάμενες αυτοδιοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τους στόχους εκείνης της μεταρρύθμισης εκείνης, που συνοψίζονταν στην επιδίωξη ισχυρής πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης και β) ποιες ήταν οι ατέλειες ή αστοχίες που την χαρακτήρισαν, ώστε να μην επαναληφθούν. Το σημαντικότερο παράδειγμα προς αποφυγήν είναι ότι η Πολιτεία δεν στήριξε τότε ουσιαστικά τους νέους Δήμους με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης, κάτι που δεν πρέπει να επαναληφθεί ως προς τις προτεινόμενες νέες αυτοδιοικητικές δομές του δεύτερου βαθμού.

- ✓ Οι νέες, διευρυμένες Δομές πρέπει να αποτελέσουν **αντικείμενο σχεδιασμού ως προς το διοικητικό και πολιτικό τους σύστημα**, έτσι ώστε η διεύρυνση της διοικητικής μονάδας και του κύκλου της πολιτικής αντιπροσώπευσης να μην μειώνει την προσβασιμότητα του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Επίσης, η διευρυμένη διοικητική μονάδα πρέπει να έχει διαφορετική εσωτερική οργανωτική δομή από τις υφιστάμενες. Η τοπική αποκέντρωση αποτελεί ίσως –σε νέες βάσεις και με νέους θεσμούς– το κλειδί για την άμεση και αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών που αναφέρονται στην καθημερινή ζωή των κατοίκων. *Ο νέος επικεφαλής και το νέο συμβούλιο πρέπει να λειτουργήσουν κυρίως στο επιτελικό και προγραμματικό επίπεδο.* Σε αυτά εξάλλου τα όργανα καθώς και στις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες βασίζει η μεταρρύθμιση τους στόχους της, δηλαδή την συγκρότηση ισχυρών μονάδων σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης. Η έλλειψη αυτής της πρόνοιας αναδείχθηκε στην πράξη ως σημαντική αιτία αναποτελεσματικότητας στην προηγούμενη μεταρρύθμιση του πρώτου βαθμού.
- ✓ Η νέα αυτοδιοικητική διαίρεση πρέπει να λάβει υπόψη την **ιστορική και πραγματική γεωγραφική ενότητα** που ανταποκρίνεται στους στόχους της νέας μεταρρύθμισης. Δηλαδή πρέπει να αξιολογηθούν οι υφιστάμενοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου

βαθμού με βάση την ένταξή τους σε ευρύτερα γεωγραφικά σύνολα όπως αυτά διαμορφώθηκαν τόσο ιστορικά (προηγούμενες διοικητικές διαιρέσεις) όσο και πραγματικά (επιρροή από πόλεις ή μικρές πόλεις - τοπικά κέντρα.). Η ένταξη σε εντελώς διαφορετική ενότητα από εκείνη στην οποία εντάσσεται έως σήμερα σταθερά ο υφιστάμενος ΟΤΑ πρέπει να αιτιολογείται.

- ✓ Πέρα από τα νέα λειτουργικά και οικονομικά χαρακτηριστικά που πρέπει να διαθέτουν, οι αυτοδιοικητικές δομές που θα προκύψουν από τη διαδικασία νέας χάραξης πρέπει να συμβάλλουν ταυτόχρονα και στην **ενδυνάμωση της συμμετοχής του πολίτη**, μέσω θεσμών και διαδικασιών τοπικής δημοκρατίας, που θα βελτιώνουν ριζικά τη σημερινή σχέση του πολιτικού προσωπικού τους με τον πολίτη.

*Ένα από τα προτεινόμενα μοντέλα (ίσως προσφορότερο) είναι η διοίκηση του νέου Ο.Τ.Α. να έχει ως βάση τη λειτουργία με χωρική αρμοδιότητα το Νομό και με κατανομή κατά θεματικό αντικείμενο (τομέα δημόσιας πολιτικής) των υπηρεσιών, που θα συγκροτούνται σε επίπεδο Διεύθυνσης ή Τμήματος (με βάση τις σημερινές νομαρχιακές υπηρεσίες). Η οργανωτική δομή, πάντως, θα ολοκληρώνεται σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης κατά ευρύτερους τομείς δημόσιας πολιτικής. Η Γενική Διεύθυνση θα λειτουργεί στην έδρα του νέου Ο.Τ.Α. και με χωρική αρμοδιότητα ολόκληρη την Περιφέρεια.*

**Επίσης**, για την επιλογή του πιο πρόσφορου συστήματος περιφερειακής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι εξής ανάγκες:

**α.** *Η δημιουργία αιρετών πολιτικών οργάνων* (Επικεφαλής ή «Πρόεδρος» και αιρετό Συμβούλιο) με ευρεία δημοκρατική νομιμοποίηση και με ισχυρό προγραμματικό και επιτελικό ρόλο.

**β.** *Η διαμόρφωση ενός αποτελεσματικού πολιτικού-«κυβερνητικού» οργάνου* (Εκτελεστική Επιτροπή).

**γ. Η ενότητα των νέων ΟΤΑ και η καλλιέργεια περιφερειακής αυτοδιοικητικής συνείδησης**, χωρίς ταυτόχρονα να αγνοείται η ισχυρή παράδοση των Νομών και η εγγυημένη αντιπροσώπευσή τους.

**δ. Η ενότητα του εν γένει δημόσιου χώρου της περιφέρειας**, με την επικράτηση διαδικασιών συνάρθρωσης και οργάνων κοινής διαβούλευσης και συνεργασίας αφενός μεν μεταξύ Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης αφετέρου δε μεταξύ των δύο βαθμών της τελευταίας.

Όσον αφορά στη **συγκρότηση των πολιτικών οργάνων στους νέους ΟΤΑ** και έχοντας υπόψη ότι η κυρίαρχη άποψη είναι η καθιέρωση ενός συστήματος που θα κινείται στο πλαίσιο της μακράς αυτοδιοικητικής παράδοσης, θα μπορούσαν να εξετασθούν δύο βασικές εναλλακτικές επιλογές (με δυνατότητα πολλών παραλλαγών για την καθεμιά):

**Πρώτη επιλογή (με κυρίαρχο τον «περιφερειακό» χαρακτήρα):** Η ανάδειξη του Επικεφαλής και του Συμβουλίου με ενιαίο ψηφοδέλτιο, κατά το πρότυπο εκλογής του Νομάρχη και του Νομαρχιακού Συμβουλίου (λαμβάνοντας υπόψη και κάποια στοιχεία από τον τρόπο εκλογής των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων), με, κατά το δυνατόν, αναλογικότερο εκλογικό σύστημα.

**Δεύτερη επιλογή (με κυρίαρχο τον «διανομαρχιακό» χαρακτήρα):** Στις εκλογές κατέρχονται συνδυασμοί, και σε κάθε νομό αναλογεί συγκεκριμένος αριθμός εδρών (συμβούλων δευτεροβάθμιου ΟΤΑ). Ο συνδυασμός περιλαμβάνει έναν υποψήφιο επικεφαλής και αριθμό υποψηφίων συμβούλων από κάθε νομό τουλάχιστον ίσο με τον αριθμό των εδρών κάθε νομού. Δίπλα στο όνομα κάθε υποψηφίου Συμβούλου αναγράφεται ο νομός από τον οποίο προέρχεται. Ο εκλογέας μπορεί να εκφράσει την προτίμησή του σε συγκεκριμένο αριθμό συμβούλων (πιθανόν μέχρι τέσσερις), που προέρχονται από το νομό στον οποίο ασκεί το εκλογικό του δικαίωμα. Επιτυχών συνδυασμός θα είναι αυτός που πλειοψήφησε, ενώ ο επικεφαλής του θα αναδεικνύεται σε ανώτατο αιρετό μονοπρόσωπο όργανο του νέου Ο.Τ.Α. Αν υιοθετηθεί η πρώτη επιλογή, ο επικεφαλής του νέου θεσμού θα εκλέγεται άμεσα από το τοπικό εκλογικό σώμα, όπως εκλέγεται σήμερα ο νομάρχης ή ο δήμαρχος (οιονεί προεδρικό σύστημα). Αν υιοθετηθεί η δεύτερη, θα έχουμε αναλογική εκλογή του Συμβουλίου και έμμεση ανάδειξη του επικεφαλής του, υπό τον όρο βεβαίως ότι θα είναι γνωστός από πριν ως επικεφαλής του ψηφοδελτίου του

και θα εκλέγεται ως μέλος του αιρετού Συμβουλίου χωρίς σταυρό προτίμησης (οιονεί κοινοβουλευτικό σύστημα).

**Είναι προφανές ότι η διαμορφωμένη αυτοδιοικητική μας παράδοση ευνοεί την πρώτη επιλογή.**

Η **στελέχωση του νέου θεσμού** είναι προφανές ότι θα εξαρτηθεί από την κατανομή αρμοδιοτήτων\* μεταξύ των δύο επιπέδων της αυτοδιοίκησης και μεταξύ αυτοδιοίκησης και διοίκησης, με βάση, όπως προαναφέρθηκε, τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας αλλά και με το (διευρυμένο) τεκμήριο υπέρ της αυτοδιοίκησης. Κατά κύριο λόγο θα στηριχθεί στο σημερινό προσωπικό των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, ενώ πρέπει να προβλεφθεί εξαρχής η υποχρεωτική μετάταξη στην Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση μέρους του προσωπικού που σήμερα υπηρετεί στις κρατικές Περιφέρειες, ιδιαίτερα των εξειδικευμένων στελεχών που απασχολούνται στον τομέα του δημοκρατικού προγραμματισμού και της υλοποίησης των μεγάλων ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων, δεδομένου και του κυρίαρχα αναπτυξιακού χαρακτήρα του νέου θεσμού. Είναι αυτονόητο ότι αν μεταφερθούν ορισμένες αρμοδιότητες από τις σημερινές νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις προς τους δήμους –εν όψει και της σχεδιαζόμενης ριζικής αναδιάρθρωσης του πρώτου βαθμού– αυτό μπορεί να συνδυαστεί και με τη μετακίνηση εξειδικευμένων στο συγκεκριμένο αντικείμενο στελεχών.

\* **Οι νέες «αρμοδιότητες»** της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με ισχυρό συμπλήρωμα και την άσκηση δημόσιων πολιτικών προνοιακού χαρακτήρα, θα μπορούσαν να συνοψισθούν στους ακόλουθους άξονες:

1. Τον σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης της αυτοδιοικητικής περιφέρειας.
2. Την εφαρμογή των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων.
3. Την κατασκευή δημοσίων έργων.
4. Τον έλεγχο της κατασκευής δημοσίων έργων.
5. Την συντήρηση των δημοσίων έργων.
6. Την εφαρμογή των προγραμμάτων Πολιτικής Προστασίας.
7. Την εφαρμογή μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής.



8. Την εξειδίκευση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για το εμπόριο και την προστασία του καταναλωτή.
9. Την εξειδίκευση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για τη βιομηχανία.
10. Την εξειδίκευση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για τις επιχειρήσεις και την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας.
11. Την εξειδίκευση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για την δημόσια υγεία και τη λήψη προληπτικών μέτρων.
12. Την υποστήριξη της λειτουργίας των εκπαιδευτικών μονάδων.
13. Τον σχεδιασμό και την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας.
14. Την εξειδίκευση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για το περιβάλλον.
15. Την εξειδίκευση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για την απασχόληση.
16. Τον σχεδιασμό και εφαρμογή προγραμμάτων για τις υπεραστικές μεταφορές και τις συγκοινωνίες.
17. Την εξειδίκευση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για την τουριστική ανάπτυξη.
18. Την εξειδίκευση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών για την ανάπτυξη και καλλιέργεια του αθλητισμού.

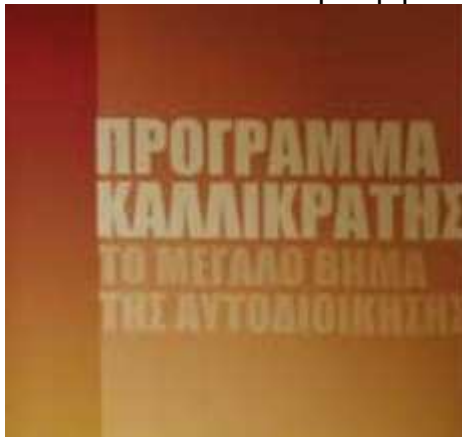
Η σύσταση ανεξάρτητης αρχής με αντικείμενο τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων και των παραλείψεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν φαίνεται, εντέλει, να προσκρούει στους ορισμούς του άρθρου 102, παρ. 4 του Συντάγματος που προβλέπει την κρατική εποπτεία των ΟΤΑ. Αλλά και αν ακόμη υποτεθεί ότι η καθιέρωση ενός τέτοιου αποτελεσματικού και αξιόπιστου μηχανισμού εποπτείας δεν προκριθεί τελικά – για λόγους περισσότερο πολιτικούς και λιγότερο νομικούς – να λάβει τη μορφή ανεξάρτητης αρχής, προσφέρεται εναλλακτικά η σύσταση αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας με τα ίδια ακριβώς γνωρίσματα ως προς την οργάνωση και τη στελέχωσή της. Δηλαδή, με τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά που θα διασφαλίζουν τις αρχές της νομιμότητας και της διαφάνειας, σε απώτερη δε αναγωγή και το ίδιο το κράτος δικαίου.

**Σε οικονομικό επίπεδο**, απώτερος στόχος πρέπει να είναι ο περιορισμός, στη μεγαλύτερη δυνατή έκταση, της ανάμειξης του κράτους στην είσπραξη φόρων και τελών υπέρ της αυτοδιοίκησης. Μόνο η φορολογική αποκέντρωση θα αποτελέσει ριζική τομή με καθοριστικής σημασίας επενέργειες, στη λειτουργία της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Τούτο προϋποθέτει, εν πρώτοις, την οργάνωση μηχανισμών ικανών να ανταποκριθούν σε αυτήν την εξαιρετικά σύνθετη και ιδιαίτερα εξειδικευμένη αποστολή. Αποφασιστικό βήμα προς αυτήν την κατεύθυνση πρέπει να αποτελέσει η λήψη ειδικής μέριμνας στο νομοθέτημα για τη σύσταση των νέων σχηματισμών του β' βαθμού. Στις αρμόδιες προς τούτο αυτοδιοικητικές μονάδες είναι αναγκαίο να διατεθεί ανθρώπινο δυναμικό και υλικοτεχνική υποδομή.

## 10. Τελευταίες εξελίξεις

Στην διάρκεια εκπόνησης της παρούσας εργασίας έγιναν οι εξαγγελίες της Κυβέρνησης για το νέο σχέδιο με την ονομασία «**Καλλικράτης**»<sup>14</sup> που περιγράφει τη νέα αρχιτεκτονική της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το σχέδιο αυτό έχει τεθεί σε διαβούλευση και όσον αφορά το μέρος της αυτοδιοίκησης β' βαθμού, αναφέρεται πλέον στη **ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ** και συγκεκριμένα αναφέρεται:



### 1. Στην αξιολόγηση υπάρχουσας κατάστασης

21. Οι αρμοδιότητες που δόθηκαν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ήταν εξαρχής σε μεγάλο βαθμό γραφειοκρατικού διεκπεραιωτικού χαρακτήρα, που δυσχέραναν την αποτελεσματικότητα του θεσμού, παρά τις προσπάθειες των αιρετών, οι οποίοι με περιορισμένα μέσα και προσωπικό, προσπάθησαν να ανταποκριθούν στις προκλήσεις. Η ανάγκη για συγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο επίπεδο μίας μεγαλύτερης ενότητας προκύπτει πλέον πιεστικά:

- □ Οι εξελίξεις απέδειξαν ότι η συγκρότηση του δεύτερου βαθμού της αυτοδιοίκησης στα όρια των σημερινών νομών καθιστά ανέφικτη την ανάληψη της ευθύνης για το σχεδιασμό και την άσκηση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την ανάπτυξη στην περιοχή τους. Η άσκηση αναπτυξιακής πολιτικής προϋποθέτει ευρύτερες ενότητες.
- □ Η αναδιάταξη των δήμων σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες που αναλαμβάνουν περισσότερες αρμοδιότητες επιβάλλει την αναδιάταξη του δεύτερου βαθμού σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, ώστε να είναι σε θέση να αναλάβουν νέες αρμοδιότητες, ιδίως στην ανάπτυξη.
- □ Η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στα όρια των νομών αποδείχθηκε ότι δυσκολεύει την αποτελεσματική συμμετοχή στα ευρωπαϊκά όργανα, όπως την Επιτροπή των Περιφερειών, στα οποία οι περιφέρειες των άλλων κρατών – μελών έχουν ουσιαστικό ρόλο και λόγο.

<sup>14</sup> **Καλλικράτης** (μαζί με τον Ικτίνο), ήταν περίφημος αρχιτέκτονας του δεύτερου μισού του 5ου π.Χ. αιώνα στην αρχαία Ελλάδα. Εργάστηκε σε τέσσερα μεγάλα έργα της αρχαίας Αθήνας, σύμφωνα με αναφορές του Πλούταρχου: Στα **Μακρά Τείχη της πόλης** (460 – 450 π.Χ.), στην επιδιόρθωση τμήματος των περιφερειακών τειχών των Αθηνών, στην ανοικοδόμηση ναού, αφιερωμένου στην **Άπτερο Νίκη** στην Ακρόπολη, το 448 π.Χ. και τέλος, σύμφωνα με τον Πλούταρχο πάλι, **συνεργάστηκε με τον Ικτίνο για την ανέγερση του Παρθενώνα**.

Όλα τα παραπάνω επιβάλλουν τη συγκρότηση του δεύτερου βαθμού της αυτοδιοίκησης σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες που επιτρέπουν ένα νέο ρόλο στο θεσμό.

22. Για τους λόγους αυτούς η Νέα Αρχιτεκτονική κινείται σε δύο άξονες:

- αφενός στην ανασυγκρότηση των δευτεροβάθμιων ΟΤΑ σε επίπεδο Περιφέρειας, αφετέρου στη ριζική εσωτερική αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, σε συνδυασμό με την αποφασιστική ενίσχυσή της με τους απαραίτητους πόρους, ανθρώπινους και οικονομικούς, για την εκπλήρωση της αποστολής της.

## **2. Στη Θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης**

23. Οι νέες Δευτεροβάθμιες Αυτοδιοικήσεις προέρχονται από τη συνένωση των υφισταμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι οποίες καταργούνται. Η εδαφική περιοχή των νέων οργανισμών περιλαμβάνει το άθροισμα της εδαφικής περιοχής των καταργούμενων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Οι οργανισμοί της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, από τις σημερινές 54 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, τις 3 διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα 19 επαρχεία, δηλαδή ένα σύνολο 76 διοικητικών ενοτήτων, εξελίσσονται σε περιφερειακές αυτοδιοικήσεις σε αριθμό ανάλογο των σημερινών 13 διοικητικών περιφερειών. Ειδικά στην Αττική και στη Θεσσαλονίκη αντιμετωπίζονται με ειδικές ρυθμίσεις τα θέματα μητροπολιτικού χαρακτήρα.

24. Στα όρια αυτά συγκεντρώνονται τα απαραίτητα δημογραφικά, κοινωνικά και οικονομικά μεγέθη για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και υλοποίηση της αναπτυξιακής πορείας, της διατήρησης της κοινωνικής συνοχής.

Εξυπηρετείται, επίσης, η αποτελεσματικότερη υπεράσπιση και διεκδίκηση των συμφερόντων των Ελληνικών περιφερειών στα αρμόδια όργανα της ΕΕ (Επιτροπή των Περιφερειών, κ.ο.κ.). Θεμελιώνεται, έτσι, η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση με άμεσα αιρετό περιφερειακό συμβούλιο και άμεσα αιρετό περιφερειάρχη και με ενσωματωμένους ως διαμερίσματα τους σημερινούς νομούς, που εκπροσωπούνται στο περιφερειακό συμβούλιο με καθορισμένο αριθμό συμβούλων ανάλογα του πληθυσμού κάθε νομού.

25. Στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση μεταφέρονται εκείνες οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που ασκούνται αποτελεσματικότερα σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς επίσης και αρμοδιότητες που ασκούνται σήμερα από την κρατική περιφέρεια, εκτός από όσες, έχοντας αμιγώς κρατικό χαρακτήρα, παραμένουν στην αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση.

26. Η θεμελίωση Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης:

διασφαλίζει την αντιστοίχιση του θεσμού στις νέες λειτουργικές κλίμακες που έχουν δημιουργηθεί, μετά την ολοκλήρωση νέων δικτύων μεταφορών και άλλων υποδομών, με βάση τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις των τελευταίων ετών, οι οποίες έχουν μεταβάλει την οικονομική και κοινωνική γεωγραφία της χώρας.

οδηγεί, επιπλέον, σε οικονομίες κλίμακας και συγκέντρωση δυνάμεων, τηρεί δηλ. όρους απαραίτητους για την αποφασιστική βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας της.

εξασφαλίζει την απαραίτητη κλίμακα ώστε να αναλάβει σημαντικές αναπτυξιακές λειτουργίες.

επιτρέπει τη μεταβίβαση και πρόσθετων αρμοδιοτήτων που ανήκουν σήμερα στις κρατικές Περιφέρειες, σε άλλους κρατικούς φορείς ή ακόμη και στο κεντρικό κράτος, με αποτέλεσμα να μειωθούν έτσι τα επίπεδα και η

πολυπλοκότητα άσκησης αρμοδιοτήτων και διεκπεραίωσης διαδικασιών, προς όφελος του πολίτη, της Πολιτείας, αλλά και της οικονομίας.

27. Ειδικά για τους πολίτες της περιφέρειας, η δημιουργία και αποτελεσματική λειτουργία ενός ισχυρού αυτοδιοικητικού θεσμού, με πλειάδα αρμοδιοτήτων και αναπτυξιακές ευθύνες, φέρνει κοντά τους τη διοίκηση, ώστε να πάψουν να υποχρεώνονται να απευθύνονται στο κέντρο για πολλές σημαντικές υποθέσεις τους. Από την άλλη πλευρά, η ανάληψη αναπτυξιακών ευθυνών από έναν ισχυρό αιρετό θεσμό, καθιστά τους πολίτες της περιφέρειας «κύριους του οίκου τους».

### **3. Στις αρμοδιότητες: οι Περιφέρειες Θεμέλιο της Πράσινης Ανάπτυξης**

28. Με την ανασυγκρότηση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες, ενόψει της αναθεωρημένης διάταξης 102 παρ. 1 του Συντάγματος που ορίζει ότι μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους, την πλαισίωσή του με τη δημιουργία ενός σύγχρονου συστήματος διακυβέρνησης, τη συγκρότηση συστήματος εσωτερικής αποκέντρωσης, τη δημοσιονομική του χειραφέτηση και την υιοθέτηση σύγχρονων και ποιοτικών μεθόδων διοικητικής δράσης, η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση μπορεί να αναλάβει και να εκπληρώσει την ιδιαίτερη αποστολή της. Με τη δομική αυτή αλλαγή η περιφερειακή αυτοδιοίκηση:

Αναδεικνύεται ως το θεσμικό πλαίσιο της πράσινης ανάπτυξης και αναλαμβάνει τον ενιαίο στρατηγικό αναπτυξιακό σχεδιασμό της περιφέρειας και τη διαχείριση των ΠΕΠ, η οποία πρέπει να βασίζεται στη συμμετοχή του πολίτη.

Επικεντρώνεται στην αντιμετώπιση όλων των υπερτοπικών προβλημάτων.

29. Οι Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις αναλαμβάνουν:

τις υπηρεσίες, τις αρμοδιότητες και τους πόρους των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων που καταργούνται, εκτός από εκείνες που μεταφέρονται στους δήμους,

σταδιακά εκείνες τις αρμοδιότητες που ασκούνται σήμερα από την κρατική περιφέρεια, με εξαίρεση εκείνες οι οποίες πρέπει να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας, προστασίας του περιβάλλοντος και δασικής πολιτικής ή μεταναστευτικής πολιτικής.

Η περιφερειακή αυτοδιοίκηση γίνεται ο βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού προγραμματισμού, ενώ κομβικός καθίσταται ο ρόλος της ως προς τα έργα και τις υποδομές. Βασική προϋπόθεση είναι η επαρκής στελέχωσή της, αλλά και η αξιοποίηση της πείρας και της τεχνογνωσίας που έχουν αποκτήσει μέχρι σήμερα οι αντίστοιχες υπηρεσίες των κρατικών περιφερειών, ορισμένες από τις οποίες μεταφέρονται, μαζί με το προσωπικό τους και τους πόρους τους, στις νέες Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις.

30. Στο παραπάνω πλαίσιο, αρμοδιότητες που ασκούνται σήμερα από κρατικές υπηρεσίες και κρατικά ελεγχόμενους φορείς μεταφέρονται στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικές σε κάθε τομέα συνθήκες. Ενδεικτικά τομείς από τους οποίους μπορούν να μεταφερθούν επιμέρους αρμοδιότητες, κατά το μέρος που περιλαμβάνουν αντικείμενα για τα οποία δεν ασκείται αποφασιστική αρμοδιότητα η οποία ανήκει στα κρατικά όργανα (κεντρικά ή αποκεντρωμένα), είναι:

- Προγραμματισμού και Ανάπτυξης, ιδίως η διαχείριση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η εκπόνηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της περιφέρειας και η υλοποίηση των σχετικών με αυτά δράσεων,
- Υποδομών – Μεταφορών – Επικοινωνιών, ιδίως έργα τα οποία έχουν αμιγώς περιφερειακή διάσταση, εκπόνηση μελετών της οδικής κυκλοφορίας υπεραστικού οδικού δικτύου, διαχείριση έργων περιφερειακού επιπέδου, ακτοπλοϊκές συγκοινωνίες, λιμάνια περιφερειακής σημασίας κ.ά.
- Χωροταξίας - πολεοδομίας και περιβάλλοντος (διαχείριση στερεών αποβλήτων, εποπτεία των φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών περιφερειακής σημασίας κ.ά.),
- Φυσικών πόρων – ενέργειας – βιομηχανίας,
- Εμπορίου, τουρισμού και απασχόλησης,
- Εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού (δια βίου εκπαίδευση, θέματα κατάρτισης και επιμόρφωσης κ.ά.),
- Γεωργίας - κτηνοτροφίας και αλιείας,
- Πολιτικής Προστασίας.

#### **4. Στην Ηλεκτρονική Περιφερειακή Διακυβέρνηση**

31. Η θεμελίωση της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης συνδέεται εξ υπαρχής με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Η διαφάνεια στην άσκηση των δημόσιων πολιτικών από τις Περιφέρειες συνδέεται άρρηκτα με την χρηστή διοίκηση, την εμπάθυνση της δημοκρατικής λειτουργίας και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής. Η Νέα Αρχιτεκτονική σχεδιάζεται λαμβάνοντας ως δεδομένη, στο πλαίσιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας που έχει ήδη παρουσιαστεί, την υποχρέωση των περιφερειακών αρχών να αναρτούν υποχρεωτικά κάθε πράξη στο διαδίκτυο, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων για τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων καθώς και των προκηρύξεων, διαγωνισμών, προμηθειών, προσλήψεων, συμβάσεων και αναθέσεων. Εξασφαλίζεται έτσι το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στην πληροφόρηση και η άσκηση κοινωνικού ελέγχου στις πράξεις της περιφέρειας και στη διαχείριση των οικονομικών πόρων, και έτσι η εφαρμογή της αρχής της πολιτικής λογοδοσίας.

32. Η Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση πρέπει:

- Να οργανώσει, με τη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών, το σχεδιασμό και την εκτέλεση αναπτυξιακών έργων και να δημιουργήσει υποδομές αποτελεσματικής, ηλεκτρονικής, επικοινωνίας ανάμεσα στις υπηρεσίες της, στους Δήμους και στις κρατικές υπηρεσίες.
- Να οργανώσει διαδικασίες ηλεκτρονικών προμηθειών στο επίπεδο της Περιφέρειας, και συντονισμού για την οργάνωση κοινών υποδομών και συστημάτων ανάμεσα στους Δήμους της Περιφέρειας, κυρίως σε θέματα ηλεκτρονικής δημοκρατίας και συμμετοχής και ηλεκτρονικής συνεργασίας.

#### **5. Στο Σύστημα Περιφερειακής Διακυβέρνησης Περιφερειάρχης, Αντιπεριφερειάρχης και Εκτελεστική Επιτροπή**

33. Ο άμεσα αιρετός Περιφερειάρχης ασκεί τις καταστατικές και τις εκτελεστικές αρμοδιότητές του, συνεργαζόμενος με την Περιφερειακή Επιτροπή στην οποία μετέχουν και οι Αντιπεριφερειάρχες. Ως Πρόεδρος της Περιφερειακής αλλά και της Εκτελεστικής Επιτροπής έχει βασικό ηγετικό ρόλο για τον συντονισμό των δράσεων της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Με την ανάληψη των καθηκόντων παρουσιάζει τις προγραμματικές του δηλώσεις, οι οποίες εγκρίνονται από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

34. Οι Αντιπεριφερειάρχες επιλέγονται μεταξύ των περιφερειακών συμβούλων από τον Περιφερειάρχη. Διακρίνονται σε θεματικούς και τοπικούς, ενώ οι σχετικοί ρόλοι μπορούν να συμπίπτουν στο ίδιο πρόσωπο. Οι πρώτοι αναλαμβάνουν την ευθύνη των βασικών τομέων αρμοδιότητας της περιφέρειας.

35. Οι **τοπικοί Αντιπεριφερειάρχες** είναι αρμόδιοι για συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, που ταυτίζονται με τις τέως Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα, τα οποία, όπου υπάρχει ανάγκη (π.χ. Αττική) ανασχεδιάζονται. Οι Αντιπεριφερειάρχες επιλέγονται μεταξύ των περιφερειακών συμβούλων που εκλέγονται στην αντίστοιχη περιοχή.

36. Η Εκτελεστική Επιτροπή, είναι το συλλογικό επιχειρησιακό – εκτελεστικό όργανο στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις. Αποτελείται από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες. Στις συνεδριάσεις συμμετέχει ο Γενικός Γραμματέας της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. χωρίς δικαίωμα ψήφου, ενώ μπορεί να καλούνται και οι Διευθυντές.

37. Ως συλλογικό όργανο με επιτελικό ρόλο, η Εκτελεστική Επιτροπή αναλαμβάνει και αρμοδιότητες που αφορούν τον περιφερειακό προγραμματισμό και ενδεικτικά:

Την ευθύνη για την κατάρτιση και την υλοποίηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος, το οποίο εισηγείται στο Περιφερειακό Συμβούλιο.

Την κατάρτιση και εισήγηση στο Περιφερειακό Συμβούλιο του Τεχνικού Προγράμματος της Περιφέρειας και την ευθύνη της υλοποίησής του.

Την εναρμόνιση των προτάσεων των υπηρεσιών της περιφέρειας ως προς τον προϋπολογισμό και την υποβολή σχετικής γνώμης προς τη Περιφερειακή Επιτροπή, πριν την κατάρτιση του προϋπολογισμού.

Την υποβολή, προς το Περιφερειακό Συμβούλιο, ετήσιας έκθεσης πεπραγμένων.

Την ευθύνη για την πιστή εκτέλεση του προϋπολογισμού.

#### **Το Περιφερειακό Συμβούλιο**

38. Το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι το βασικό όργανο με το τεκμήριο αρμοδιότητας εντός της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, με σημαντικό επιτελικό και ελεγκτικό ρόλο, ενώ αναβαθμίζεται η θέση της αντιπολίτευσης.

39. Ενόψει των νέων μεγεθών, ενισχύονται αποφασιστικά οι Επιτροπές του Περιφερειακού Συμβουλίου, οι οποίες έχουν ανάλογη προς το Περιφερειακό Συμβούλιο σύνθεση και έχουν, με βάση τον σχετικό κανονισμό ή/και σχετική ειδική απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου, και αποφασιστικές αρμοδιότητες.

#### **Η Περιφερειακή Επιτροπή**

40. Η Περιφερειακή Επιτροπή αναλαμβάνει, στις Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις, το ρόλο και τις αρμοδιότητες της νυν Νομαρχιακής Επιτροπής. Καθιερώνεται η αναλογικότερη συμμετοχή της αντιπολίτευσης, ενώ παράλληλα ενισχύεται ο εποπτικός και ελεγκτικός της ρόλος ως προς τα οικονομικά της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης.

41. Ως προς την εποπτεία των οικονομικών (εκτέλεση – υλοποίηση προϋπολογισμού, πορεία εσόδων - εξόδων κλπ.) και γενικότερα της διαχείρισης της περιφέρειας (έλεγχος απευθείας αναθέσεων, υλοποίηση τεχνικού προγράμματος, έργων / προμηθειών κ.ά.), η Περιφερειακή Επιτροπή, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον κανονισμό λειτουργίας της, ενημερώνεται

σε τακτά χρονικά διαστήματα από τις υπηρεσίες και τα αιρετά εκτελεστικά όργανα της περιφέρειας και εισηγείται σχετικά στο Περιφερειακό Συμβούλιο. Στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνεται η κατάρτιση εισηγήσεων και εκθέσεων προς το Περιφερειακό Συμβούλιο για τα εξής, ενδεικτικά, θέματα:

□□ Ως προς την υλοποίηση του προϋπολογισμού, η υποβολή σχετικής τριμηνιαίας έκθεσης προς το Περιφερειακό Συμβούλιο (βάσει σχετικής εισηγησης των οικονομικών υπηρεσιών που περιλαμβάνει οπωσδήποτε την πορεία των εσόδων - δαπανών), στην οποία πρέπει να καταχωρούνται και τυχόν παρατηρήσεις της μειοψηφίας. Η εν λόγω έκθεση, όπως άλλωστε κάθε πράξη των οργάνων της περιφέρειας, πρέπει υποχρεωτικά να δημοσιεύεται και στο διαδίκτυο.

□□ Ως προς την επιβολή τελών, δικαιωμάτων και εισφορών από το Περιφερειακό Συμβούλιο.

### **Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας**

42. Καθιερώνεται Συμβούλιο Διαβούλευσης Περιφέρειας στο οποίο συμμετέχουν, εκτός από τον Περιφερειάρχη και τους Αντιπεριφερειάρχες καθώς και τους επικεφαλής των περιφερειακών παρατάξεων, οι δήμαρχοι των Δήμων της Περιφέρειας, εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, μη κυβερνητικών οργανώσεων, οργανώσεων εργοδοτών, εργαζομένων και επαγγελματικών συλλόγων κ.ο.κ. Το εν λόγω Συμβούλιο Διαβούλευσης συγκροτείται με απόφαση του Περιφερειάρχη και συνεδριάζει υποχρεωτικά πριν από την έγκριση του ετήσιου προγράμματος. Σε συνεργασία με τους συλλογικούς φορείς της αυτοδιοίκησης, εκπονείται Οδικός Χάρτης Λήψης Απόφασης, ο οποίος περιλαμβάνει όλα τα στάδια και το περιεχόμενο των σχετικών διαδικασιών (διαβούλευση, ανάρτηση στο διαδίκτυο κλπ.). Στο πλαίσιο του Συμβουλίου Διαβούλευσης επιτυγχάνεται η αναγκαία θεσμική επικοινωνία για ζητήματα συντονισμού και προγραμματισμού μεταξύ δήμων και περιφέρειας.

### **Περιφερειακός Συνήγορος για τον Πολίτη και την Επιχείρηση**

43. Θεσμοθετείται ο «Περιφερειακός Συνήγορος» για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στο επίπεδο της περιφέρειας, με επιλογή με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 από το περιφερειακό συμβούλιο, μεταξύ των μελών του, ή και εκτός αυτών, ενός προσώπου κύρους, το οποίο αναλαμβάνει την ευθύνη διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών / συναλλασσόμενων με τη περιφέρεια και τη διοίκηση της περιφέρειας, με στόχο την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ο νέος αυτός θεσμός δεν υποκαθιστά, βέβαια, τον «Συνήγορο του Πολίτη», αλλά είναι ένας καθαρά τοπικός θεσμός ο οποίος συνεισφέρει αποφασιστικά στη βελτίωση της περιφερειακής διοίκησης και των σχέσεων της με τους πολίτες, ενώ από την άλλη πλευρά απαλλάσσει τους αιρετούς (και ιδίως το Περιφερειάρχη) από το φόρτο που προκαλούν σχετικά αιτήματα από την πλευρά των πολιτών.

44. Ο Περιφερειακός Συνήγορος συντάσσει ειδική ετήσια έκθεση, η οποία παρουσιάζεται σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του Περιφερειακού Συμβουλίου και αναρτάται στο διαδίκτυο. Ο ίδιος ο Περιφερειακός Συνήγορος υπάγεται, πάντως, όπως και κάθε δημόσια αρχή, στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη.



## 11. Τελικές επισημάνσεις

Είναι γνωστό, πάντως, ότι για να προχωρήσει μια τέτοια μεταρρύθμιση δεν αρκεί η ωρίμανση του σχετικού αιτήματος στο εσωτερικό της Αυτοδιοίκησης, που εν πολλοίς έχει επιτευχθεί. Όσο ορθές και επεξεργασμένες και αν είναι οι προτάσεις που θα διατυπωθούν από την **ΕΝΑΕ**<sup>15</sup> και την ΚΕΔΚΕ – και ελπίζουμε ότι οι υπάρχουσες μελέτες και προτάσεις θα συμβάλουν στην κατεύθυνση αυτή – την πρωτοβουλία και την τελική απόφαση την έχει ο νομοθέτης. Από την ευαισθησία που θα επιδείξει απέναντι στα αιτήματα του χώρου της αυτοδιοίκησης και από την αποφασιστικότητα και πληρότητα των δικών του ρυθμίσεων – ιδίως σε ό,τι αφορά το στάδιο μετάβασης από το παλαιό στο νέο καθεστώς – θα εξαρτηθεί το αν και το πώς μια νέα, ριζικά αναδιαταγμένη και πολλαπλά αναβαθμισμένη, δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση θα αποκτήσει επιτέλους σάρκα και οστά.

Ωστόσο, ούτε το θεσμικό πλαίσιο από μόνο του μπορεί να κριθεί επαρκής προϋπόθεση για την πραγμάτωση της μεταρρύθμισης. Η έως τώρα πείρα από αντίστοιχες νομοθετικές πρωτοβουλίες έχει δείξει ότι το κρισιμότερο σημείο για την προώθηση τέτοιων μειζόνων θεσμικών τομών είναι η πρόβλεψη **ειδικού επιχειρησιακού σχεδίου** και ισχυρού υποστηρικτικού μηχανισμού για την προώθηση των απαιτούμενων μέτρων, τόσο ως προς την διασφάλιση του άριστου ρυθμού των θεσμικών αλλαγών στο **μεταβατικό στάδιο** όσο και ως προς την συγκεκριμένη εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων. Ο νομοθέτης λοιπόν οφείλει, πρώτα και πάνω από όλα, αφενός μεν να προδιαγράψει σωστά τα **στάδια** της μεταρρύθμισης, με λεπτομερή καταγραφή των αναγκαίων μέτρων στο καθένα από αυτά, αφ' ετέρου δε **να εκπονήσει τις γενικές γραμμές του επιχειρησιακού σχεδίου** για την μετάβαση στο νέο καθεστώς, προβλέποντας ταυτόχρονα τον αναγκαίο

<sup>15</sup> **ΕΝΩΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ (ΕΝΑΕ)**. Η ΕΝΑΕ αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, που εποπτεύεται από τον υπουργό Εσωτερικών και έχει έδρα την Αθήνα. Μέλη της είναι όλες οι Ν.Α. με τους νόμιμους εκπροσώπους τους. Όργανα της ΕΝΑΕ είναι η Γενική Συνέλευση, το Διοικητικό Συμβούλιο, η Εκτελεστική Επιτροπή, ο Πρόεδρος και το Εποπτικό Συμβούλιο. Σκοπός σύστασης και λειτουργίας της ΕΝΑΕ είναι η οργανωμένη συνεργασία, προαγωγή και εκπροσώπηση των Ν.Α.. Η ΕΝΑΕ ρητά προβλέπεται στο άρθρο 117 του ΚΝΑ, ενώ με το π.δ. 369/1995 (Α 198) ρυθμίζονται η σύστασή της, ο σκοπός, οι πόροι, η διοίκηση, τα όργανα και η εκλογή, η λειτουργία και οι αρμοδιότητές τους, η οργάνωση και η οικονομική διοίκηση.

**υποστηρικτικό μηχανισμό** για την εξειδίκευσή του, η οποία μάλιστα σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να εξαρτηθεί από άλλους, εξωγενείς, παράγοντες.

Ένας τέτοιος υποστηρικτικός μηχανισμός, όμως, ξεφεύγει από τα όρια της συνήθους δράσης της διοίκησης. Απαιτείται να οργανωθεί στο ανώτερο δυνατό επίπεδο, ώστε να διαθέτει τον μέγιστο βαθμό πολιτικής νομιμοποίησης και τεχνοκρατικής επάρκειας. Καταλληλότερη διοικητική δομή για ένα τέτοιο έργο κρίνεται μια **ειδική Γραμματεία παρά τω Πρωθυπουργώ**, με αποφασιστική συμμετοχή των θεσμικών φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία θα αναλάβει συνολικά την εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος. Πολύ περισσότερο μάλιστα όταν είναι βέβαιο ότι αυτό θα έχει ευρύτερο χαρακτήρα, περιλαμβάνοντας και ένα πλέγμα παρεμβάσεων σε όλο το πλέγμα του εν γένει διοικητικού μας συστήματος.

Η λύση αυτή έχει το πλεονέκτημα μιας σφαιρικής θεώρησης των ποικίλων παραμέτρων του εγχειρήματος, με ευρέα πολιτικά κριτήρια, με όρους διαλόγου και συναίνεσης και με δυνατότητες δυναμικής απεμπλοκής από την διελκυστίνδα των διαφορετικών ενδοκυβερνητικών προσεγγίσεων και των ποικίλων νεοσυγκεντρωτικών αντιστάσεων, οι οποίες έχουν βαθιές ρίζες στο ισχύον πολιτικο-διοικητικό καθεστώς. Πράγματι, μόνο αν η εφαρμογή του μεταρρυθμιστικού εγχειρήματος, και ειδικότερα του επιχειρησιακού σχεδίου μετάβασης, ανατεθεί σε κρατικό όργανο που βρίσκεται στο ανώτερο δυνατό επίπεδο της διοικητικής ιεραρχίας είναι εφικτό να επιτευχθεί η υπέρβαση των τεράστιων γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και των παντοειδών αντιδράσεων, από τις οποίες κάποιες έχουν ήδη εκδηλωθεί, από πολλές πλευρές, και οι υπόλοιπες αναμένεται να ενταθούν και να κορυφωθούν όσο θα συνειδητοποιείται ότι η αναβάθμιση του δεύτερου βαθμού δεν θα παραμείνει στα χαρτιά.

## 12. ΠΕΡΙΛΗΨΗ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η εργασία αυτή κρίθηκε αναγκαίο να περιλάβει ιστορικά στοιχεία της διαχρονικής ανάπτυξης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης από την αρχαιότητα έως σήμερα, προκειμένου να είναι άμεσα κατανοητή η εξέλιξη του θεσμού.

Εν συνεχεία αναλύονται βασικά στοιχεία και έννοιες γύρω από την διοίκηση και την αυτοδιοίκηση, την διοικητική διαίρεση της χώρας, σε συνδυασμό με το περιεχόμενο του ισχύοντος Συντάγματος

Ακολούθως, γίνεται περιγραφή του θεσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (Έννοια, λειτουργίες, αυτοτέλεια, πόροι – οικονομικά και έλεγχος).

Γίνεται παρουσίαση της Ευρωπαϊκής εμπειρίας, καταλήγοντας στα ζητήματα προοπτικής του θεσμού, με έμφαση στις επικείμενες αλλαγές, που αφορούν την νέα αρχιτεκτονική στην αυτοδιοίκηση (συμπεριλαμβανομένου του β' βαθμού).

**Συμπερασματικά** η αυτοδιοίκηση και ειδικότερα η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση στη χώρα μας αποτελεί εξελισσόμενο θεσμικό στυλοβάτη, στο πέρασμα του χρόνου, ωστόσο είναι φανερό ότι οι σημερινές συνθήκες επιβάλλουν αναγκαίες και ριζικές μεταρρυθμίσεις, τις οποίες δέχονται οι αρμόδιοι φορείς (ΚΕΔΚΕ, ΕΝΑΕ), ενώ η Κυβέρνηση τις χαρακτηρίζει **«στόχο Εθνικής σημασίας»**.

Είναι όμως φανερό ότι ο βαθμός επίτευξης του ως άνω στόχου εξαρτάται από το επίπεδο, την ποιότητα της διαβούλευσης, καθώς και τα κριτήρια με βάση τα οποία θα ολοκληρωθεί το τελικό πλαίσιο και η επαναχάραξη του αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας (**Δηλαδή κριτήρια:** Πληθυσμιακά, γεωγραφικά, Κοινωνικά, Οικονομικά, Αναπτυξιακά, Συμμετοχικά, πολιτιστικά και ιστορικά).

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ (Μετάφραση)

### 12 . Abstract – Conclusions

It is considered necessary this essay to include historical data and records of the diachronic development of the local authority's institutions from the ancient times till today. This inclusion would improve the whole understanding of the evolution of this particular institutions.

Further, basic elements and concepts referring to governmental and local authorities' issues are analyzed as well as issues of the state regional development. All these are analyzed in combination with the current content of the State's Constitution.

In addition, a description of the Prefecture Authority is discussed (including concepts, functions, and independence, financial funds and auditing)

A presentation of the European experience is taking place, resulting to issues of the prospects of this institution, placing emphasis on certain changes that refer to the new architecture of the local governmental authorities (including the second degree).

**In conclusion**, the local authority and in particular its second degree constitutes the evolutionary keystone supporter at the institutional level, over the passing time. However, it is quite obvious that the current conditions demand necessary and radical reforms, which are addressed to the corresponding bodies (KEDKE, ENAE), while the Central Government recognize them as **“target of National Importance”**.

It is clear , that the degree of the implementation of the above target depends on the level, the quality of counseling, as well as the criteria on which the final framework will be completed, and the redesign of the regional map of the state (such **criteria** would be : population, geography, sociological, economical, development, contribution, cultural and historical).

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- *Αθανασόπουλος ΓΕ. Κωνσταντίνος, Διοικητικό Δίκαιο, 2008, Νέα Έκδοση*
- *Δημητρόπουλος Γ. Ανδρέας, Οργάνωση και λειτουργία του κράτους, 2009, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.*
- *Εγκυκλοπαίδεια «Δομή», 2002-2004, Εκδόσεις Δομή Α.Ε.*
- *Καραναστάση Γ. Μάρκου και Λάμπρου Χρήστου, Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ερμηνεία κατ' άρθρο), 1999, Εκδόσεις Γεωργίου Μ. Καραναστάση*
- *Μπεσίλα-Βήκα Ευρυδίκη, Τοπική Αυτοδιοίκηση, 2007, Εκδόσεις Σάκκουλα*
- *Σπυριδάκης Μ .Ι , Στοιχεία Διοικητικού Δικαίου, 2008 Αθήνα - Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ .Ν .Σάκκουλα*
- *Χλέπας Νικόλαος - Κομνηνός, Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, 1994*
- *Μελέτες ΚΕΔΚΕ και Ι.Τ.Α.*
- *Κυβερνητικές εξαγγελίες 10.1.2010 για σχέδιο «Καλλικράτης»*

## ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- Προεδρικό Διάταγμα (Π.Δ.): 30/1996 (ΦΕΚ 21/Α/96)
- Ν. 2738/99 (ΦΕΚ 180/Α/99)
- Ν. 2539/97
- Ν. 2218/1994 (Σύσταση Ν.Α.)
- Ν. 2503/1997
- Ν. 3463/2006 (Κώδ. Δήμων και Κοινοτήτων)
- Ν. 4249/1929
- Ν. 1622/1986
- Άρθρα 101, 102 του Συντάγματος
- Ν. 2647/1998
- Ν. 3013/2002
- Π.Δ. 161/2002
- Ν. 2910/2001
- Ν. 2190/1994
- Ν. 2672/1998
- Ν. 3345/2005
- Ν. 3325/2005
- Π.Δ. 369/1995 (ΦΕΚ: 198/Α/95)
- Ν. 2946/2001

## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣΤΕ): 560, 1137/1962
- ΣΤΕ : 148, 167, 227/1932, 931/1934, 974/1961
- ΣΤΕ : 3849/1986
- ΣΤΕ : 1073/1964, 1438/1964
- ΣΤΕ : 3801/1978, 3228/1982

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

- Ν.Α = Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
- ΟΤΑ = Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Ν.Σ. = Νομαρχιακό Συμβούλιο
- Ν.Ε. = Νομαρχιακή Επιτροπή
- ΚΕΔΚΕ = Κεντρική Ένωση Δήμων & Κοινοτήτων Ελλάδας
- ΕΝΑΕ = Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας
- ΚΝΑ = Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
- ΙΤΑ = Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- ΤΕΔΚ = Τοπική Ένωση Δήμων & Κοινοτήτων
- ΝΠΔΔ = Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
- ΚΑΠ = Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
- ΥΠΕΣΔΔΑ = Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
- ΦΕΚ = Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
- Τ.Α. = Τοπική Αυτοδιοίκηση