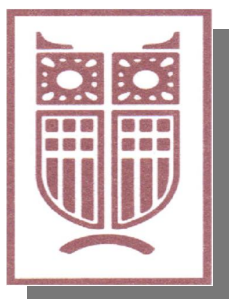


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΑΣΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΜΕ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ ΑΣΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Θέμα:

**<<Η διοικητική οργάνωση του κράτους. Ειδικότερες ρυθμίσεις περί
τοπικής αυτοδιοίκησης περιόδου 2008-2018 : Μια κριτική
προσέγγιση>>**

ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΣΙΑΣΙΑΚΟΥ
ΑΠΟΦΟΙΤΟΣ ΠΑΝΤΕΙΟΥ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	5
1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΡΑΤΟΥΣ : ΕΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ.....	7
1.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	7
1.2 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	8
2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ Τ.Α Α΄ και Β΄ ΒΑΘΜΟΥ.....	11
3. ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ- ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΑ ΣΤΑΘΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ Τ.Α.....	13
3.1 Ν. 1622/1986.....	13
3.2 Ν. 2218/1994 & 2240/1994.....	13
3.3 Ν. 2503/1997.....	14
3.4 Ν. 2539/1997 «Πρόγραμμα Καποδίστριας».....	14
4. ΑΝΑΛΥΣΗ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ.....	16
4.1 Ν. 3852/2010 & Ν4071/2012 «Πρόγραμμα Καλλικράτης».....	16
4.2 Ν.4555/2018 (Κλεισθένης Ι).....	18
5 . ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ Τ.Α Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ:.....	23
5.1 Τα χαρακτηριστικά του θεσμού Τ.Α στην Ελλάδα.....	23
5.2 Τ.Α Α΄ ΒΑΘΜΟΥ.....	25
5.3 Τ.Α Β΄ ΒΑΘΜΟΥ.....	31
5.4 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις.....	36
5.4 Ο περιφερειακός προγραμματισμός στην Ελλάδα.....	37
6. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΕ.....	41
6.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ.....	41
6.2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ.....	44
6.3 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΟ ΒΕΛΓΙΟ.....	46
6.4 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗ ΔΑΝΙΑ.....	48
6.5 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΣΘΟΝΙΑ.....	49
6.6 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΟ ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ.....	50
6.7 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΓΕΡΜΑΝΙΑ.....	51
7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	53
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	59
Διαδικτυακές Πηγές.....	60

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει μακρά ιστορική παράδοση την Ελλάδα. Δεν θα ήταν υπερβολή να ειπωθεί πως η γενεσιουργός πράξη του Δήμου, της τοπικής, αλλά και ατομικής αυτονομίας συντελέσθηκε το 507 π. Χ με τους νόμους του Κλεισθένη. Με τον Κλεισθένη ο Δήμος αναδεικνύεται σε κύτταρο οργάνωσης της πολιτικής ζωής.

Αλλά και στην νεώτερη εποχή αμέσως μετά την Επανάσταση του 1821, στις συνελεύσεις της Επιδαύρου (1822 μ. Χ), του Αστούς (1823 μ. Χ) και της Τροιζήνας (1827 μ. Χ) η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Τ.Α) συγκροτείται και ενισχύεται συνεχώς, καθώς αναγνωρίζεται ο ιδιαίτερος ρόλος της στην πολιτική διαδικασία γενικά, καθώς και στην δημοκρατική διοίκηση και ρύθμιση της πολιτικής ζωής ειδικότερα.¹

Για πρώτη φορά το 1828 επιχειρήθηκε ο χωρισμός της χώρας σε Νομούς και Επαρχίες (Ψήφισμα 16/01/2018) επικεφαλής των οποίων τέθηκαν οι Έκτακτοι Επίτροποι και οι Επαρχιακοί Δημογέροντες αντίστοιχα. Παρότι και οι δύο διορίζονταν από την κεντρική διοίκηση μπορούν να θεωρηθούν πρόδρομοι του μοντέλου δευτέρου βαθμού διοίκησης τοπικού χαρακτήρα.²

Η πρώτη προσπάθεια για την δημιουργία δευτέρου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Τ.Α) γίνεται από τον Χ. Τρικούπη το 1875 με την υποβολή στην βουλή του σχεδίου νόμου «περί νομαρχιακής επιτροπής». Εδώ ο Νομός ορίζεται για πρώτη φορά ως νομικό πρόσωπο διακριτό του Κράτους. Την διοίκηση του Νομού αναλαμβάνει η Νομαρχιακή επιτροπή, σώμα αιρετό, με οικονομική αυτάρκεια, που είναι επιφορτισμένη τόσο με αποφασιστικές όσο και με γνωμοδοτικές αρμοδιότητες.³ Ο Νόμος δεν πέρασε λόγω πτώσης της κυβέρνησης Τρικούπη.

1 Κ Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη*, Ελλάδα -Άλλες χώρες Ε.Ε, Η επιτροπή των Περιφερειών. Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης Αθήνα 2005 τόμος Α' έκδοση Η' σελ. 33.

2 Κ Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης, Αθήνα 2000, τόμος Β' έκδοση Δ' σελ. 70.

3 Ό. π σελ 70.

Τομή στα αυτοδιοικητικά πράγματα ήταν ο νόμος [ΔΝΖ'/1912](#) του [Ελευθερίου Βενιζέλου](#), που παραχωρούσε πλήρη αυτοδιοίκηση στους δήμους (αστικές περιοχές ή πρωτεύουσες νομών) και τις [κοινότητες](#) (αγροτικές περιοχές). Αν και δεν έπραξε κάτι αντίστοιχο στις νομαρχίες, τις οποίες διατήρησε υπό τον έλεγχο της κυβέρνησης, ο συγκεκριμένος νόμος αποτέλεσε τη «ληξιαρχική πράξη γέννησης» των σύγχρονων πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α.

Μέσα από πολλούς νόμους και αλλαγές τα παραγμένα χρόνια που ακολουθούν (Μικρασιατική καταστροφή, δικτατορία του Μεταξά, Β' παγκόσμιος πόλεμος, εμφύλιος, χούντα των συνταγματαρχών) υπήρξαν βήματα προς τα εμπρός όπως η ενσωμάτωση νέων περιοχών και πληθυσμών, καθώς και η είσοδος στην εκλογική διαδικασία των γυναικών αλλά και πολλάπισωγυρίσματα. Νέο σημείο τομής είναι ο νόμος του 1994 της κυβέρνησης Α. Παπανδρέου, καθώς για πρώτη φορά στη χώρα, οι νομάρχες εκλέγονται απευθείας από τον λαό.

Η είσοδος της Ελλάδας αρχικά στην ΕΟΚ και έπειτα στην ενοποιημένη Ευρώπη (Ε.Ε) δημιούργησε νέα ζητούμενα και νέες προκλήσεις για την Τ.Α. Οι νόμοι που ακολούθησαν και θα μελετηθούν παρακάτω στην εργασία πρέπει με αυτή την σκοπιά να ειδωθούν κάτω από το συγκεκριμένο πολιτισμικό, ιστορικό, πολιτικό και οικονομικό πλαίσιο.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην Ελλάδα η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει υποστεί αλλεπάλληλα νομοθετήματα, τα οποία κάθε φορά άλλαζαν ριζικά τους κανόνες λειτουργίας της. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση των ειδικών ρυθμίσεων για την Τ.Α την περίοδο 2008-2018 και η αξιολόγησή τους.

Στο πρώτο κεφάλαιο θα παρουσιασθεί το θεωρητικό υπόβαθρο που αφορά την έννοια και τις κατηγοριοποιήσεις της Δημόσιας Διοίκησης. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα παρουσιασθούν οι πιο πρόσφατες συνταγματικές ρυθμίσεις, το συνταγματικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτό προσδιορίζεται κυρίως από το άρθρο 102 Σ., ώστε να κατανοηθεί τα βασικό πλαίσιο το οποίο διαμορφώνει την κατάσταση σε δομές και λειτουργίες των ΟΤΑ σήμερα. Στο τρίτο κεφάλαιο θα γίνει μια ιστορική αναδρομή του νομικού πλαισίου που διέπει την Τ.Α ώστε να βοηθήσει στην καλύτερη κατανόηση των κομβικών ζητημάτων και αντίθετων επιδιώξεων που εμπεριέχονται μέσα στην λειτουργία των ΟΤΑ.

Στο τέταρτο κεφάλαιο θα μελετηθεί το ισχύον νομικό πλαίσιο με τον Κλεισθένη Ι και κυρίως τον Καλλικράτη ,ο οποίος άλλαξε τον τρόπο με τον οποίο ήταν διοικητικά οργανωμένη η χώρα. Συγκεκριμένα όταν 2011 τέθηκε σε εφαρμογή η νέα θεσμική αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης, γνωστή με το όνομα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010, ΦΕΚ Α' 87/07-06-10), τέθηκε και ένας νέος, συνολικός ανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σύμφωνα με τον οποίο ενισχύονται οι δήμοι, καταργούνται οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και συγκροτούνται οι περιφέρειες και οι αποκεντρωμένες διοικήσεις, θέτει εκ των πραγμάτων το ζήτημα της νέας κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης.

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα αναλυθούν τα κύρια χαρακτηριστικά της Τ.Α στην Ελλάδα, οι βαθμοί, τα όργανα, η λειτουργία τους και η αποστολή τους και θα επιχειρηθεί η σύνδεση της υφιστάμενης κατάστασης των ΟΤΑ με την Ε.Ε και τον αναπτυξιακό προγραμματισμό της, ως μια πάγια μακροχρόνια στρατηγική αναπτυξιακού προγραμματισμού του ελληνικού κράτους.

Στο έκτο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί η αξιολόγηση των ευρημάτων που αναπτύχθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια και η εξαγωγή συμπερασμάτων δια μέσω του εντοπισμού και της ανάδειξης των επιπτώσεων της οργανωτικής αναδιάρθρωσης των ΟΤΑ και της παρουσίασης των αμφιλεγόμενων αρμοδιοτήτων που μεταφέρθηκαν σε αυτούς.

Στο τέλος υπάρχει ένα έβδομο κεφάλαιο το οποίο αναλύει την ιστορική και υφιστάμενη κατάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Γαλλία, την Ιταλία και την Γερμανία σκοπός του οποίου είναι η εύρεση αποκλίσεων και συγκλίσεων εντός ευρωπαϊκού χώρου στην φιλοσοφία της δημόσιας διοίκησης, την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και την αναπτυξιακή στρατηγική εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΡΑΤΟΥΣ : ΕΝΝΟΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ

1.1 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Δημόσια Διοίκηση είναι το σύνολο των νομικών προσώπων στα οποία είναι οργανωμένα τα διοικητικά όργανα που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου. Τα όργανα αυτά έχουν κατά κανόνα αρμοδιότητα να ασκούν δημόσια εξουσία, δηλαδή να θεσπίζουν κανόνες δικαίου ή να διενεργούν υλικές πράξεις ανεξάρτητα από τη βούληση εκείνων στους οποίους οι κανόνες επιβάλλουν την υποχρέωση ορισμένης συμπεριφοράς ή εκείνων που υφίστανται τις συνέπειες των υλικών πράξεων.⁴

Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική και ονομάζεται εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 Σ). Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από την βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (ΠΔ). Η εκτελεστική λειτουργία (δημόσια διοίκηση) ασκείται από τον ΠΔ και την Κυβέρνηση, Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια, οι αποφάσεις των οποίων εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού.⁵

Επομένως η Δημόσια Διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση. Η κυβέρνηση χρησιμοποιεί την δημόσια διοίκηση βάσει των πολιτικών στοχεύσεών της με σεβασμό των κανόνων νομιμότητας. Οι λειτουργοί όμως της δημόσιας διοίκησης πρέπει να είναι ουδέτεροι και αμερόληπτοι. Από το άρθρο 29 Σ ορίζεται, ότι απαγορεύονται απολύτως οι οποιαδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ η κατά πολιτικού κόμματος των δημοσίων λειτουργών (υπαλλήλων του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου) κατά την άσκηση

4 Επ. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, , 9η έκδοση ,Αθήνα - Κομοτηνή, 1999 , σελ. 20-21.

5 Σύνταγμα της Ελλάδος στο Α. Μακρυδημήτρης, Μ.Η. Πραβίτα, *Διοικητικός Κώδικας ,Συλλογή Νομοθεσίας για τη Δημόσια Διοίκηση* . Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006 Β έκδοση σελ .. 19-20 .

των καθηκόντων τους.⁶ Ο περιορισμός αυτός διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των πολιτών.

1.2 ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τα συστήματα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης τα οποία χρησιμοποιούνται διεθνώς, αλλά και στην χώρας μας είναι τρία. Το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και η αυτοδιοίκηση.⁷

Συγκεντρωτικό είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο τα κεντρικά όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη την γεωγραφική ενότητά του.⁸ Για παράδειγμα ένα Υπουργείο εκδίδει αποφάσεις που είναι δεσμευτικές για το σύνολο της επικράτειας.

Αντιθέτως στο αποκεντρωτικό σύστημα οι εξουσίες και οι αποφασιστικές αρμοδιότητες μεταβιβάζονται σε περιφερειακά όργανα, για την άσκηση μιας πολιτικής σε συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα (περιοχή) μιας επικράτειας.⁹ Για παράδειγμα το Υπουργείο μπορεί να εκχωρήσει μέρος των αρμοδιοτήτων του σε στις αποκεντρωμένες διοικήσεις, οι οποίες μπορούν με δικές τους αποφάσεις να ρυθμίζουν θέματα στην περιοχή της δικαιοδοσίας τους. Έτσι τα κεντρικά και αποκεντρωμένα όργανα βρίσκονται σε μια θέση συμπληρωματικότητας ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους, και για αυτό τα δεύτερα εξαρτώνται ιεραρχικά από τα πρώτα.

Κυριότεροι σκοποί της αποκέντρωσης είναι αφενός να γίνει περισσότερο προσιτή η διοίκηση στους πολίτες, οι οποίοι πρέπει να έχουν τη δυνατότητα άμεσης επαφής με τα αρμόδια όργανα λήψης αποφάσεων και αφετέρου ο καταμερισμός της εργασίας, που επιτρέπει την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη επίλυση των προβλημάτων που απασχολούν τη διοίκηση από περιφερειακά όργανα, τα οποία έχουν αμεσότερη αντίληψη των σχετικών συνθηκών.¹⁰

Παραπλήσιο με το σύστημα της αποκέντρωσης είναι και το σύστημα της αυτοσυγκέντρωσης (decentralization), το οποίο χρησιμοποιείται ως επί τω πλείστον

6 Ό. π σελ 21.

7 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης, *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 393.

8 Ό. π σελ. 393.

9 Ό. π σελ. 393.

10 Ε. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, , 9η έκδοση, Αθήνα -Κομοτηνή, 1999, σελ. 20-21.

σε ομοσπονδιακά κράτη (Η.Π.Α, Γερμανία) και αναφέρεται σε οργανωτικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης αλλά σε περιφερειακό επίπεδο, οι οποίες όμως στερούνται αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και λειτουργούν ως εκτελεστικοί βραχίονες της κεντρικής διοίκησης.¹¹

Τέλος υπάρχει το σύστημα της αυτοδιοίκησης το οποίο αφορά την σύσταση και λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων ,που δεν ανήκουν με την στενή έννοια στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, αλλά έχουν δική τους νομική υπόσταση και δικά τους όργανα.¹² Σε αυτή την περίπτωση η διαχείριση των υποθέσεων εντός περιφέρειας ανατίθεται σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, με αποκλεισμό του Κράτους το οποίο αρκείται σε έλεγχο νομιμότητας με την στενή έννοια του όρου.

Τέλος πρέπει να τονισθεί πως ένα πρόβλημα που προκύπτει σχετικά με την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση είναι πως επειδή πολλές φορές τα πεδία δράσης τους επικαλύπτονται ως προς τον γεωγραφικό χώρο και συχνά υπάρχει σύγχυση ανάμεσα στο ρόλο, τα όρια και τις αρμοδιότητές τους.¹³ Διαφωτιστικό στο σημείο αυτό μπορεί να είναι το παράδειγμα φυσικών καταστροφών στην Αττική όπου σε άλλα πεδία μεριμνά ο Δήμος, σε άλλα η Περιφέρεια σε άλλα το Κράτος, χωρίς όμως να είναι ξεκάθαρα πάντοτε τα όρια των αρμοδιοτήτων, των υποχρεώσεων και τελικά να παράγεται διοικητικό κενό.

Σε γενικές γραμμές πάντως η ειδοποιός διαφορά ανάμεσα σε αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση είναι ο βαθμός εξάρτησης από τα κεντρικά όργανα. Όπως ειπώθηκε οι αυτοδιοικούμενοι θεσμοί υπόκεινται μεν σε έλεγχο από τα κεντρικά όργανα αλλά με την στενή έννοια, χωρίς να περιορίζεται η πρωτοβουλία και η δράση τους. Απ' την άλλη οι αποκεντρωμένοι θεσμοί υπόκεινται σε αυστηρό έλεγχο από τα κεντρικά όργανα.

Επιπλέον δεν πρέπει να λησμονείται πως διαφέρουν και στον τρόπο νομιμοποίησης, καθώς οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αιρετοί και προκύπτουν άμεσα από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, σε αντίθεση με τα αποκεντρωμένα όργανα διοίκησης που η νομιμοποίηση είναι έμμεση, μέσω διορισμών από την κεντρική διοίκηση. Σε τελευταία ανάλυση πηγή εξουσιών και των δύο είναι το Κράτος, το

11 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,*Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 393.

12 Ό. π σελ. 394.

13 Ό. π σελ. 394 .

οποίο μπορεί να ρυθμίζει –διευρύνοντας ή περιορίζοντας- το πεδίο των αρμοδιοτήτων τους¹⁴.

2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ Τ.Α Α΄ και Β΄ ΒΑΘΜΟΥ

Το σύστημα διοικητικής οργάνωσης της Ελλάδος προσδιορίζεται από το Σύνταγμα και τους νόμους του Κράτους. Σύμφωνα με το άρθρο 101 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001 ,η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα,¹⁵ ενώ η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (άρθρο 102).¹⁶

Η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες, ενώ σε ερμηνευτική δήλωση αναφέρεται πως ο νομοθέτης πρέπει να λαμβάνει υπόψη του τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών. (Άρθρο 101 Σ)

Από αυτές τις δύο διατυπώσεις προσδιορίζεται ότι οι βασικοί πυλώνες οργάνωσης της διοίκησης στην Ελλάδα είναι η διοικητική αποκέντρωση και η Τ.Α. Επιπλέον τελευταία προσθήκη στο άρθρο 101 Α του Συντάγματος αποτελεί η πρόβλεψη για τη συγκρότηση και λειτουργία ανεξάρτητων αρχών. Συγκεκριμένα ορίζεται πως τα μέλη τους διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία όπως ο νόμος ορίζει.¹⁷

Όσον αφορά στην αποκεντρωμένη διοίκηση κατοχυρώνονται συνταγματικά τα δύο θεμελιώδη στοιχεία της. Α) Η ύπαρξη αποκεντρωμένων οργάνων και β) Η ανάθεση σε αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Βέβαια υπό εξέταση είναι αν πράγματι μεταβιβάζονται αρμοδιότητες πόροι και υποδομές ώστε να μπορέσει η αποκέντρωση να διαδραματίσει τον ουσιαστικό της ρόλο.¹⁸

14 Ό. π σελ. 394-395.

15 Σύνταγμα της Ελλάδος στο Α. Μακροδημήτρης, Μ.Η. Πραβίτα, *Διοικητικός Κώδικας ,Συλλογή Νομοθεσίας για τη Δημόσια Διοίκηση* . Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006 Β έκδοση σελ .. 63-64.

16 Ό. π σελ. 64.

17 Κ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη* ,Ελλάδα –Άλλες χώρες Ε.Ε,Η επιτροπή των περιφερειών. Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης Αθήνα 2005 έκδοση Η' τόμος Α σελ. 27.

18 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,*Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 396.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος που έλαβε χώρα το 2001 ,περιελάμβανε αρκετές καινοτομίες ως προς την ρύθμιση των θεμάτων της Τ.Α, που άφηναν μεγάλα περιθώρια για μια ριζική αναδιοργάνωση του δεύτερου βαθμού. Δύο είναι τα σημεία του νέου συνταγματικού πλαισίου που έχουν ιδιαίτερη σημασία προς την κατεύθυνση αυτήν. Το πρώτο αφορά τον αυστηρό καθορισμό δύο αυτοδιοικητικών βαθμών. Ο συνταγματικός καθορισμός δύο βαθμών απαγορεύει την νομοθετική ρύθμιση για λειτουργία επιπλέον βαθμών. Πριν την αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώνονταν μόνο η πρώτη βαθμίδα Τ.Α (δήμοι, κοινότητες) και αφήνονταν στην ευχέρεια του νομοθέτη η ίδρυση «λοιπών βαθμίδων». Το δεύτερο αφορά την μη αναφορά στο Σύνταγμα οργανωτικού τύπου της Τ.Α πρώτου και δεύτερου βαθμού η οποία επομένως αφήνεται στην διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη.¹⁹

Ουσιαστικά δηλαδή με αυτή την διατύπωση ο νομοθέτης έχει την δυνατότητα να ρυθμίσει την οργανωτική συγκρότηση των δύο βαθμών της Τ.Α με απαγόρευση για την συγκρότηση άλλων βαθμίδων.

Είναι προφανές, με βάση τα όσα αναπτύχθηκαν προηγουμένως, ότι το συνταγματικό πλαίσιο που προέκυψε μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αποτέλεσε μια καλή αφετηρία για να δρομολογηθεί η μεταρρύθμιση του δεύτερου βαθμού της Τ.Α. Πράγματι όσο και αν η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποτέλεσε ένα αναγκαίο ενδιάμεσο βήμα για να φθάσουμε στον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης, αποδείχθηκε εν τέλει ανεπαρκής, τόσο για τον προγραμματισμό και την εκτέλεση αναπτυξιακών έργων, που βρίσκονταν σε μια συνεχή διελκυστίνδα μεταξύ αυτής και της περιφερειακής διοίκησης όσο, και ιδίως, για την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων, καθώς οι υπηρεσίες τους σε ελάχιστες περιπτώσεις βελτιώθηκαν ενώ στις περισσότερες είτε παρέμειναν στάσιμες είτε παρουσίασαν σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό επιδείνωση.

19 'Ο. π σελ.396.

3. ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ- ΝΟΜΟΘΕΤΗΜΑΤΑ ΣΤΑΘΜΟΙ ΓΙΑ ΤΗΝ Τ.Α

Εκτός στη συνταγματικής ρύθμισης το υφιστάμενο σύστημα διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα ρυθμίζεται και με μια σειρά από νόμους. Παρακάτω παρουσιάζονται οι νόμοι –σταθμοί για την διοικητική οργάνωση στη χώρα.

3.1 Ν. 1622/1986

Βασικός νόμος για την διαμόρφωση του διοικητικού χάρτη της χώρας ήταν ο 1622/86 («Τοπική αυτοδιοίκηση ,περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός») με τον οποίο θεσμοθετούνται για πρώτη φορά οι περιφέρειες ως βασικό στοιχείο διοικητικής οργάνωσης της χώρας.²⁰ Η προτεινόμενη νέα διάρθρωση σε γενικές γραμμές ήταν η εξής: Α΄ βαθμίδα: Δήμος Β΄ βαθμίδα: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Ο Νόμος ήταν στο επίπεδο της δευτεροβάθμιας Τ.Α. Γ΄ Επίπεδο: Η Περιφέρεια όπως εισηγούνταν δεν αποτελούσε βαθμό Τ.Α αλλά αποκεντρωμένη μορφή του κρατικού Δημοσίου Τομέα.²¹

Ειδικότερα, ο Νόμος σε συνέχεια της συνταγματικής απόπειρας εισαγωγής δευτεροβάθμιας Τ.Α προέβλεπε την δημιουργία αιρετών και αυτοδιοικούμενων Νομαρχιακών Συμβουλίων, την μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Κράτος στον δεύτερο βαθμό Τ.Α αλλά με την συνακόλουθη ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό της αποκεντρωμένης Κρατικής Διοίκησης. Ο Νομάρχης δεν ήταν αιρετός αλλά ορίζονταν από την Κρατική διοίκηση.

3.2 Ν. 2218/1994 & 2240/1994

Η μετατροπή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης από αποκεντρωμένη βαθμίδα Κρατικής Διοίκησης σε δευτεροβάθμια Τ.Α συντελείται με τους Νόμους 2218/1994 («Ίδρυση Νομαρχιακής, τροποποίηση διατάξεων για την περιφέρεια κ.α») και

20 Ό. π σελ.396.

21 Κ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη*, Ελλάδα –Άλλες χώρες Ε.Ε,Η επιτροπή των περιφερειών. Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης Αθήνα 2005 έκδοση Η΄ τόμος Α σελ. 46.

2240/1994 («Συμπλήρωση διατάξεων για την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»).²²

Οι Νόμοι αυτοί επέφεραν πολλές καινοτομίες και εντάσεις. Με τον 2218/94 για πρώτη φορά ο Νομάρχης δεν ήταν διορισμένος, μετακλητός από την Κρατική διοίκηση αλλά αιρετός. Επίσης όλες οι αρμοδιότητες της Κρατικής Νομαρχίας μεταφέρθηκαν στην δευτεροβάθμια Τ.Α. Ο νόμος πυροδότησε εντάσεις με αποτέλεσμα να τροποποιηθεί πριν καν ψηφισθεί.

3.3 Ν. 2503/1997

Με τον Ν.2503/1997 «Διοίκηση, Οργάνωση, στελέχωση της περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», η περιφέρεια μετατράπηκε σε μια αποκεντρωμένη μονάδα Διοίκησης του ελληνικού κράτους.²³ Συγκεκριμένα η κάθε Περιφέρεια, ως αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης έχει τις αρμοδιότητες που ασκούν οι υπηρεσίες της στην συνολική χωρική έκτασή της, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών της Περιφέρειας στον νομό η νομαρχία καθώς και τις αρμοδιότητες που ανήκουν στο Γενικό Γραμματέα της περιφέρειας. Με τον παρόντα νόμο δεν θίγονται διατάξεις που αφορούν νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, δήμους και κοινότητες.²⁴

Σκοπός του νομοθετήματος όπως προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση είναι «Η αναμόρφωση της κεντρικής Διοίκησης μέσω της ενίσχυσης της Περιφέρειας και της Τ.Α» έτσι ώστε «να συμβάλουν αποτελεσματικά τόσο στον σχεδιασμό της ανάπτυξης όσο και στην ρύθμιση των ιδιαιτεροτήτων των επιμέρους περιοχών καθώς και στην κινητοποίηση των τοπικών δυνάμεων».²⁵

3.4 Ν. 2539/1997 «Πρόγραμμα Καποδίστριας»

Μια μεγάλη θεσμική μεταβολή επήλθε με το Ν. 2539/1997 γνωστό και ως «Πρόγραμμα Καποδίστριας» με τον οποίο ανάμεσα σε άλλα έγινε η πρώτη μεγάλης

22 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης, *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 396-397.

23 Ό. π σελ. 397.

24 Α. Μακρυδημήτρης, Μ.Η. Πραβίτα, *Διοικητικός Κώδικας, Συλλογή Νομοθεσίας για τη Δημόσια Διοίκηση*. Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006 Β έκδοση σελ. 183-184.

25 Κ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη*, Ελλάδα –Άλλες χώρες Ε.Ε,Η επιτροπή των περιφερειών. Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης Αθήνα 2005 έκδοση Η' τόμος Α σελ. 46.

κλίμακας συνένωση των Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας που οδήγησε σε μείωση του αριθμού τους.²⁶

Στόχος του προγράμματος ήταν η δημιουργία ισχυρής Τ.Α μέσω της εισαγωγής των προϋποθέσεων για οικονομικά και διοικητικά αυτοτελείς ΟΤΑ. Βασικές αρχές του προγράμματος ήταν ²⁷:

- Ο συνδυασμός των αρχών της δημοκρατικότητας και της αποτελεσματικότητας (μεγάλοι Ο.Τ.Α. αλλά με ισχυρή δημοτική αποκέντρωση).
- Η συντονισμένη εφαρμογή νομικών ρυθμίσεων και αναπτυξιακών μέτρων
- Η αναπτυξιακή ενδοδημοτική ισορροπία (κατοχύρωση της ενδοδημοτικής αποκέντρωσης των δημοσίων επενδύσεων)
- Η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής πολιτικής και κοινωνικής συναίνεσης.

Στην πράξη αν και υπήρξαν δυσκολίες ελλείπει πόρων και αυξημένων αντιδράσεων ο νόμος προσέφερε μια πρώτη βάση ορθολογικοποίησης της πρωτοβάθμιας Τ.Α χωρίς να σημαίνει πως κατόρθωσε να δημιουργήσει για τους νέους Δήμους συνθήκες πραγματικής αυτονομίας. Ακριβώς αυτές τις «θεσμικές ελλείψεις» σε πόρους και λειτουργίες προσπάθησε να καλύψει το «Σχέδιο Καλλικράτης».

26 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 397.

27Σελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών :

<http://www.ypes.gr/kapodistrias/greek/kapo/program.htm#06>.

4. ΑΝΑΛΥΣΗ ΙΣΧΥΟΝΤΟΣ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

4.1 Ν. 3852/2010 & Ν4071/2012 «Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Με το «Πρόγραμμα Καλλικράτης» δημιουργήθηκε η αποκεντρωμένη διοίκηση, με την οποία η περιφέρεια παύει να είναι μια αποκεντρωμένη βαθμίδα της κρατικής διοίκησης και μετατρέπεται σε δευτεροβάθμια Τ.Α. Ταυτοχρόνως με αυτό, καταργείται η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ενώ βαθαίνει η διαδικασία που ξεκίνησε με το «Πρόγραμμα Καποδίστριας» για την συνένωση των δήμων.²⁸

Το όραμα του προγράμματος είναι η δημιουργία ενός επιτελικού κράτους με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Ο στόχος είναι η οργανωμένη άσκηση της εξουσίας με μείωση της γραφειοκρατίας, αποκέντρωση λειτουργιών και συνάμα διεύρυνση της συμμετοχής του πολίτη και ενίσχυση της δημοκρατίας.

Συγκεκριμένα με τον Ν.3852/2010 το υφιστάμενο σύστημα διοικητικής οργάνωσης έχει ως εξής :

- ✓ 325 δήμοι από 1034 (Τ.Α πρώτου βαθμού)
- ✓ Αντικατάσταση των 56 Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων σε 13 περιφέρειες οι οποίες θα διαχωρίζονται σε περιφερειακές ενότητες (Τ.Α δευτέρου βαθμού)
- ✓ Οι 13 Κρατικές Περιφέρειες συγκροτηθήκαν σε 7 αποκεντρωμένες Διοικήσεις (αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση)
- ✓ Η θητεία του δημάρχου και του περιφερειάρχη μετατράπηκε από τετραετή σε πενταετή με διεξαγωγή των εκλογών ταυτόχρονα με τις Ευρωεκλογές. Ο Νόμος 3852/2010 άρχισε να βρίσκεται σε ισχύ από 1 Ιανουαρίου 2011.
- ✓ Συνένωση περίπου 6000 Νομικών Προσώπων και Δημοτικών Επιχειρήσεων των Δήμων σε λιγότερα από 2000

Μετά την ψήφιση του Ν. 3852/2010 ,κατά το διάστημα του α' εξαμήνου, τηρήθηκε ο οδικός χάρτης της προσαρμογής, βάσει του οποίου εκδόθηκαν 22 Προεδρικά Διατάγματα, 43 Υπουργικές αποφάσεις και στάλθηκαν προς τους οργανισμούς ΟΤΑ

²⁸ Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 397.

και τις αποκεντρωμένες Διοικήσεις 75 εγκύκλιοι με παροχή οδηγιών και ερμηνείες νομοθετικών διατάξεων. Στο ίδιο διάστημα ολοκληρώθηκαν 255 έργα ενοποίησης πληροφοριακών και τεχνικών συστημάτων των ΟΤΑ. ²⁹ Ένας από τους βασικούς στόχους του σχεδίου ήταν η εξοικονόμηση πόρων ,από την εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την δημιουργία ψηφιακών Δήμων και Περιφερειών. Επιπλέον στις 11 Απριλίου του 2012 εκδόθηκε ο Ν.4071/2012 «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση –Ενσωμάτωση οδηγίας 2009/50 ΕΚ» ο οποίος αποτελείται από δύο διακριτά και αυτοτελή μέρη με συνολικά 47 άρθρα. Στο πρώτο μέρος του Νόμου (άρθρα 1-21) περιλαμβάνονται όλες οι ρυθμίσεις που αφορούν ζητήματα τοπικής ανάπτυξης ,αυτοδιοίκησης και αποκεντρωμένης διοίκησης.

Αντλώντας από την εμπειρία που είχε αποκτηθεί κατά των πρώτο χρόνο εφαρμογής του Καλλικράτη και με δεδομένη την δημοσιονομική κατάσταση της χώρας επιχειρήθηκε η βελτίωση του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δήμων, Περιφερειών και νομικών τους προσώπων καθώς και των αποκεντρωμένων διοικήσεων ενώ την ίδια στιγμή περιορίζονται οι λειτουργικές δαπάνες των Ο.Τ.Α. Στο ίδιο πλαίσιο επιχειρήθηκε και η βελτίωση του οργανωτικού πλαισίου διαχείρισης των στέρεων αποβλήτων. ³⁰

Συγκεκριμένα στο πρώτο κεφάλαιο οργανώνεται θεσμικά το πρόγραμμα ΑΚΣΙΑ – Αυτοδιοίκηση /Κοινωνική Συνοχή/ Ισόρροπη Ανάπτυξη- και ρυθμίζεται για πρώτη φορά η οργάνωση των δημοτικών και κοινωνικών παντοπωλείων στο πλαίσιο του ευρύτερου ρόλου που μπορούν να παίξουν οι Δήμοι στην κοινωνική αλληλεγγύη και συνοχή. Στο δεύτερο κεφάλαιο περιλαμβάνονται οι ρυθμίσεις για την βελτίωση του συστήματος διακυβέρνησης των Δήμων και Περιφερειών, την καταστατική θέση των αιρετών για κρίσιμα ζητήματα που αφορούν το προσωπικό και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α , ενώ στο τρίτο συμπληρώνονται οι ρυθμίσεις που αφορούν στην οργάνωση των ΦΟΣΔΑ(διαχείριση αποβλήτων).Στο τέταρτο κατά κύριο λόγο ρυθμίζονται ζητήματα των αποκεντρωμένων Διοικήσεων. ³¹

Στο δεύτερο μέρος του Νόμου (άρθρα 22-43) περιέχονται κατά κύριο λόγο ρυθμίσεις ενσωμάτωσης της Οδηγίας 2009/50, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και

29 Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 33.

30 Βασ Δ. Δεληθέου, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής* , εκδ. Παπαζήση , Αθήνα 2018 σελ. 83

31 Ο .π σελ. 84.

διαμονής πολιτών υψηλής ειδίκευσης από τρίτες χώρες με σκοπό την απασχόληση (μπλε κάρτα Ε.Ε).³²

Όπως ειπώθηκε παραπάνω ένα μεγάλο πρόβλημα στο σχέδιο «Καποδίστρια» ήταν διάφορα κενά τα οποία υπήρχαν σε ζητήματα χρηματοδότησης, οικονομικής αυτοτέλειας αλλά και ψηφιακής διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό ο Καλλικράτης λόγω ανάδειξης ζητημάτων για εφαρμογή και υλοποίηση εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και ανάδειξης τοπικών επιπέδων για την ενδογενή ανάπτυξη³³ εν μέσω κρίσης ξεπέρασε αρκετές δυσκολίες.

4.2 Ν.4555/2018 (Κλεισθένης Ι)

Ο Ν.4555/2018 («Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης – Εμβάθυνση της Δημοκρατίας – Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των ΟΤΑ [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»] ψηφίσθηκε το 2018 .

Με τον Κλεισθένη επιχειρείται αφενός μια σειρά θεσμικών αλλαγών και αφετέρου η κατάργηση του δημαρχοκεντρικού συστήματος. Βασικά χαρακτηριστικά της μεταρρύθμισης αποτελούν μεταξύ άλλων η ανακατανομή της εξουσίας μεταξύ Κέντρου και Περιφέρειας ,η κατανομή των αρμοδιοτήτων και εν τέλει ο περιορισμός του Κράτους σε επιτελικό και μόνο ρόλο. Βαθύτερος στόχος είναι η εμπέδωση μιας προοδευτικής δημοκρατικής διακυβέρνησης στην Τ.Α, όπου θα πραγματώνεται μια χρηστή και διαφανή διοίκηση, οι αποφάσεις θα λαμβάνονται βάση γνωστών και αποδεκτών κανόνων αλλά και με τη συμμετοχή στην διαδικασία λήψης αποφάσεων των δημοτών.³⁴

Το σχέδιο Κλεισθένης Ι αποτελείται από τέσσερα μέρη ,συγκροτείται από 237 άρθρα και 324 σελίδες. Στο Μέρος Α΄, που αφορά την μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τ.Α ανάμεσα σε άλλα περιλαμβάνονται : Η πρότασης κατηγοριοποίησης των Δήμων με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, διατάξεις σχετικές με τα όργανα διοίκησης των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α ,καθώς και νέο εκλογικό σύστημα για την

32 Ό. π σελ. 83-84.

33 Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 37.

34 Βας. Δ. Δεληθέου, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής* , εκδ. Παπαζήση , Αθήνα 2018 σελ. 217.

ανάδειξη των δημοτικών και περιφερειακών αρχών. Θεσπίζεται επίσης το σύστημα της απλής αναλογικής.³⁵

Επιπλέον με την παρούσα διάταξη η εποπτεία των Ο.Τ.Α αποσυνδέεται από τις αποκεντρωμένες κρατικές διοικήσεις και επαναπροσδιορίζεται το πλαίσιο ελέγχου της νομιμότητας. Μια ακόμη καινοτομία του σχεδίου , είναι η θέσπιση πλαισίου για την διεξαγωγή δημοτικού και περιφερειακού δημοψηφίσματος. Ρυθμίσεις περιλαμβάνονται και για την ενίσχυση της αναπτυξιακής δράσης και βελτίωση της οικονομικής λειτουργίας των Ο.Τ.Α, ενώ θεσπίζονται όργανα και διαδικασία καταγραφής, αξιολόγησης και ανακαθορισμού των αρμοδιοτήτων σε επίπεδο Τ.Α, αποκεντρωμένης διοίκησης και κεντρικής διοίκησης. Ενισχύεται ακόμη και ο νομοθετικός ρόλος της Τ.Α ,με την συμμετοχή της σε όργανο γνωμοδοτικού χαρακτήρα, σε μια σειρά διατάξεων σχεδίων νόμων που αφορούν την Τ.Α.³⁶

Όσον αφορά στα υπόλοιπα μέρη του σχεδίου, το Μέρος Β' επιχειρείται η ενίσχυση των Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων , με την θέσπιση νέων κανόνων λειτουργίας σε πλήρη εναρμόνιση με το συνταγματικό και κοινοτικό περιβαλλοντικό κεκτημένο, ενώ στο Μέρος Γ' προτείνονται ρυθμίσεις για την αποτελεσματικότερη και ταχύτερη άσκηση των αρμοδιοτήτων, που σχετίζονται με την απονομή της ιθαγένειας και την πολιτογράφηση. Στο Μέρος Δ' θεσπίζονται οι λοιπές αρμοδιότητες του Υπουργείου Εσωτερικών.³⁷

Συγκεκριμένα ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στον Κλεισθένη Ι είναι :³⁸

- Η αποσυσχέτιση των ευρωεκλογών από τις αυτοδιοικητικές εκλογές και η μετάθεσή τους για την δεύτερη Κυριακή του Οκτωβρίου.
- Στο πλαίσιο της απλής αναλογικής δίνεται η δυνατότητα σε Δημάρχους και Περιφερειάρχες να ορίζουν αντιπεριφερειάρχες και αντιδημάρχους
- Ενιαίο ψηφοδέλτιο για κοινότητες έως 500 κατοίκων.

35 Ό. π σελ 217.

36 Ό. π σελ 217.

37 Ό. π σελ 218.

38 Ό. π σελ 219—222.

- Καθιέρωση θεσμού τοπικών Δημοψηφισμάτων όχι μόνο με πρωτοβουλία οργάνων του Δήμου ,αλλά και κατόπιν λαϊκής πρωτοβουλίας
- Δυνατότητα λευκής εποικοδομητικής ψήφου.
- Σύσταση εταιριών ειδικού σκοπού της Αυτοδιοίκησης στον τομέα της κοινής ωφέλειας.
- Δυνατότητα σε διαδημοτικά σχήματα να συμμετέχουν σε ανώνυμες εταιρίες στον τομέα της κοινής ωφέλειας.
- Συγκρότηση Υπηρεσίες Επόπτη (Ελεγκτή) Νομιμότητας ως διακεκριμένης υπηρεσίας από την σημερινή Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Σκοπός της νέας υπηρεσίας είναι αυστηρά ο έλεγχος της νομιμότητας και όχι της σκοπιμότητας ενός έργου , καθώς και η επίσπευση των διαδικασιών με διαφανή και αξιόπιστο τρόπο.
- Νέα κατηγοριοποίηση των Δήμων και νέα κριτήρια κατανομής των ΚΑΠ.
- Υπαγωγή στις ανταποδοτικές υπηρεσίες της υπηρεσίας πρασίνου.
- Υποχρεωτικότητα Επιτροπής Διαβούλευσης
- Ελάφρυνση δημοτικών συμβουλίων από θέματα ρουτίνας, και επίλυσή τους από αρμόδιες επιτροπές.
- Δυνατότητα σύννοψης προγραμματικών συμβάσεων με δημόσιους φορείς ώστε να ξεπερνιέται η τεχνική ανεπάρκεια κάποιων δήμων.
- Σύσταση μόνιμης επιτροπής Ελέγχου Αρμοδιοτήτων με συμμετοχή της Τ.Α , η οποία θα εξετάζει και θα γνωμοδοτεί επί των επιδράσεων σχεδίου νόμου ,που κατατίθενται στην Βουλή, στο πεδίο αρμοδιοτήτων αυτοδιοίκησης και των δύο βαθμών.
- Διατήρηση των Περιφερειακών Ενοτήτων ως εκλογικών περιφερειών με δικαίωμα όμως «επικοινωνίας» των ψηφοδελτίων (δικαίωμα δηλαδή του

εκλογέα μιας Περιφερειακής Ενότητας να βάλει σταυρό σε υποψήφιο άλλης Περιφερειακής Ενότητας).

- Εισαγωγή του θεσμού του Συμβουλίου της Περιφερειακής Ενότητας , το οποίο απαρτίζεται από Περιφερειακούς Συμβούλους κάθε Ενότητας και τον οικείο χωρικό αντιπεριφερειάρχη ,που σκοπό έχει να διατυπώσει εισηγήσεις για σημαντικά θέματα που αφορούν την οικεία περιοχή.
- Ο θεσμός του χωρικού αντιπεριφερειάρχη διατηρείται , αλλά δεν υπάρχει άμεση (δηλαδή χωρίς σταυρό) εκλογή του αλλά ορίζεται από τον Περιφερειάρχη μεταξύ των Συμβούλων που έχουν εκλεγεί στην Περιφέρεια. Δίνεται επομένως μέσω της σταυροδοσίας μεγαλύτερος λόγος στην τοπική κοινωνία.
- Δημιουργία διακριτών μοντέλων Ο.Τ.Α ανάλογα με γεωμορφολογικά, κοινωνικά και παραγωγικά χαρακτηριστικά τους, ώστε οι αρμοδιότητες και το σύστημα διοίκησης να ανταποκρίνονται στις ανάγκες και τις δυνατότητες των ορεινών, νησιωτικών ,αστικών και αγροτικών περιοχών αλλά και να στηριχθούν μειονοτικοί –για γεωγραφικούς η κοινωνικού λόγους- Ο.Τ.Α.
- Μητροπολιτικότητα. Άνοιξε προς συζήτηση το θέμα της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων των δύο μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης ώστε να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στην επίλυση των ιδιαιτέρων προβλημάτων και προκλήσεων των περιοχών που εξ' ορισμού συγκεντρώνουν το πιο δυναμικό κομμάτι του πληθυσμού.
- Μείωση ορίου ηλικίας για κτήση δικαιώματος εκλέγειν στα 17 έτη
- Μείωση αριθμού υποψηφίων έως και 10% του αριθμού των εδρών κάθε συμβουλίου ,ώστε να αποφευχθεί το φαινόμενο ,ειδικά σε μικρές πόλεις, να είναι όλοι υποψήφιοι για να συμπληρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός υποψηφιοτήτων.
- Αναβάθμιση του ρόλου της Ελεγκτικής Επιτροπής η οποία πλέον λόγω απλής αναλογικής δεν θα είναι μονοπαραταξιακή αλλά θα καταστεί το κέντρο

παρακολούθησης και συντονισμού του έργου της Δημοτικής και Περιφερειακής Αρχής, αλλά και διαμόρφωσης κατ' αρχήν συναινέσεων .

- Ανάθεση στον Γενικό Γραμματέα του Δήμου ή της Περιφέρειας των αρμοδιοτήτων της τρέχουσας διαχείρισης , ώστε οι αιρετοί να επικεντρώνουν τις προσπάθειές τους στα μείζονα και κυρίως πολιτικά ζητήματα της περιοχής τους.
- Συμμετοχή εκπροσώπου των εργαζομένων στις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου των Ο.Τ.Α (Δημοτικό, Περιφερειακό Συμβούλιο και Εκτελεστική Επιτροπή)
- Εκσυγχρονισμός του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οικονομική διοίκηση και τα ίδια έσοδα των ΟΤΑ
- Ενίσχυση των δομών και διαδικασιών του συμμετοχικού προϋπολογισμού ,στο πλαίσιο της γενικότερης λογικής για ενίσχυση της διαφάνειας, της κοινωνικής λογοδοσίας και της συμμετοχής των πολιτών.
- Επανασχεδιασμός του θεσμού των ανταποδοτικών υπηρεσιών, αφενός επανεξετάζοντας το είδος των υπηρεσιών που μπορούν και πρέπει να καλύπτονται από ανταποδοτικά τέλη και αφετέρου λαμβάνοντας μέτρα ώστε η επιβάρυνση των πολιτών με ανταποδοτικά τέλη να μην παρουσιάζει μεγάλες αποκλίσεις.
- Αναπτυξιακός αναπροσανατολισμός των Δήμων και Περιφερειών μέσα από την διαμόρφωση των κατάλληλων θεσμικών και χρηματοδοτικών εργαλείων
- Αναπροσανατολισμός του δανεισμού των Ο.Τ.Α ώστε να υπακούει στους κανόνες χρηστής διοίκησης και να δίνει προτεραιότητα στις δημόσιες επενδύσεις της Αυτοδιοίκησης.
- Αναβάθμιση του ρόλου των Ο.Τ.Α στο πλαίσιο του δημοκρατικού αναπτυξιακού προγραμματισμού, με αιχμή την σύνδεση του προγραμματισμού μεταξύ διαφορετικών επιπέδων της διοίκησης, την δημιουργία συνεργειών μεταξύ αναπτυξιακού σχεδιασμού και χωροταξικής

και πολεοδομικής πολιτικής, την ενίσχυση των διαδικασιών διαβούλευσης ,την ουσιαστική συμμετοχή των κοινωνικών φορέων στον σχεδιασμό καθώς και την ενίσχυση θεσμικών σχημάτων, όπως η διαβαθμιδική και διαδημοτική συνεργασία.

5 . ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ Τ.Α Α΄ ΚΑΙ Β΄ ΒΑΘΜΟΥ:

5.1 Τα χαρακτηριστικά του θεσμού Τ.Α στην Ελλάδα

Πριν γίνει η περιγραφή των δύο βαθμίδων Τ.Α όπως αυτή υφίσταται σήμερα από το συνταγματικό και νομικό πλαίσιο που παρουσιάστηκε θα παρουσιαστούν συνοπτικά τα κάποια χαρακτηριστικά της. Αυτά είναι : α) Η δημοκρατική τους συγκρότηση, β) η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων γ) η διοικητική και δημοσιονομική τους αυτοτέλεια και δ) η άσκηση διοικητικής εποπτείας από την κεντρική διοίκηση.³⁹

Α) Δημοκρατική συγκρότηση των ΟΤΑ:

Οι αρχές των ΟΤΑ όπως προκύπτει και το άρθρο 102 Σ εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Είναι επομένως εμφανής η δημοκρατική συγκρότηση και

39 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 398- 401.

νομιμοποίηση των οργάνων των ΟΤΑ. Ο αιρετός χαρακτήρας τους όχι μόνο πραγματώνει την λαϊκή κυριαρχία σε τοπικό επίπεδο αλλά και εξυπηρετεί καλύτερα τα συμφέροντα του κράτους στο επίπεδο αυτό.

Β) Διοίκηση των τοπικών υποθέσεων

Στα όργανα των δημοκρατικά εκλεγμένων και νομιμοποιημένων ΟΤΑ α' και β' βαθμού το άρθρο 102 Σ προβλέπει αποκλειστικά την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Ο ορισμός βέβαια της «τοπικής υπόθεσης» και του τι αυτός περιλαμβάνει δεν είναι πάντοτε εύκολη υπόθεση. Σύμφωνα πάντως με τον ορισμό του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής αυτονομίας (ΕΧΤΑ Άρθρο 3 Παρ.1) : «Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα των ΟΤΑ να ρυθμίζουν και να διευθύνουν ,στο πλαίσιο του νόμου, με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων.»⁴⁰ Επιπλέον στο άρθρο 4 παρ. 3 η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές που είναι πλησιέστερες στους πολίτες.

Γ) Αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Απόρροια της νομικής προσωπικότητας των ΟΤΑ είναι η αυτοτέλεια τους έναντι της κρατικής διοίκησης .Η αυτοτέλειά του διακρίνεται σε διοικητική και οικονομική.

Η διοικητική αυτοτέλεια συνίσταται στο ελευθερία των οργανισμών Τ.Α και των οργάνων τους και με δική τους ευθύνη, να λαμβάνουν και να εκτελούν αποφάσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Η διοικητική αυτοτέλεια δεν σημαίνει αυτονομία καθώς η συμμόρφωση με τον νόμο είναι αναγκαία και ο έλεγχος της νομιμότητας αποδεκτός. Ο έλεγχος σκοπιμότητας όμως των ΟΤΑ κρίνεται αντισυνταγματικός καθώς η καθιέρωσή του θα εμπόδιζε και την ελευθερία της δράσης τους.⁴¹

Η οικονομική αυτοτέλεια συνδέεται με το γεγονός πως οι ΟΤΑ μπορούν να έχουν την δική της περιουσία και να διαχειρίζονται κατά βούληση, συντάσσοντας προϋπολογισμό και απολογισμό, να καθορίζουν τα έξοδα ,να επιβάλλουν δημόσια βάρη και να ασκούν δικό τους δημοσιονομικό έλεγχο. Το κράτος περιορίζεται να μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων στους ΟΤΑ προκειμένου εκείνοι να εκπληρώσουν την αποστολή τους (άρθρο 102 ,παρ 5 Σ).Η τελευταία μάλιστα διάταξη είναι δεσμευτική για την κεντρική διοίκηση που θα πρέπει και νομοθετικά πλέον να δεσμεύεται για την εξασφάλιση των πόρων της αυτοδιοίκησης.

Δ. Κρατική εποπτεία

40 Ό. π σελ 399.

41 Ό. π σελ.400.

Όπως ειπώθηκε η αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν συνεπάγεται με αυτονομία. Οι αποφάσεις και η δράση τους υπόκεινται, με συνταγματικό καθορισμό (Άρθρο 2012 παρ 4 Σ), σε έλεγχο από το κράτος υπό την μορφή της κρατικής εποπτείας.⁴² Η εποπτεία επί των πράξεων της Τ.Α αφορά αποκλειστικά τον έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελευθερία δράσης της.

Σύμφωνα με τον Ν. 3852/2010 προβλέπεται η σύσταση ειδικής υπηρεσίας, της Αυτοτελούς Υπηρεσίας εποπτείας των ΟΤΑ, η οποία αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών και συγκροτείται στις έδρες καθεμίας από τις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις της χώρας. Σε κάθε Αυτοτελή Υπηρεσία δημιουργείται θέση προϊσταμένου –ελεγκτής νομιμότητας- ο οποίος διορίζεται με πενταετή θητεία με εντολή του υπουργού Εσωτερικών.⁴³

Στο Ν.4555/2018 (Πρόγραμμα “Κλεισθένης Ι”) , στο Κεφάλαιο Ζ’ περιλαμβάνονται ρυθμίσεις που αφορούν την Εποπτεία των ΟΤΑ, με βασική επιλογή την αποτελεσματικότερη λειτουργική της άσκηση, μέσω της σύστασης Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ, ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών. Προϊστάμενοι των Αυτοτελών αυτών υπηρεσιών είναι, πλέον, οι Επόπτες ΟΤΑ, πρόσωπα αυξημένων προσόντων που επιλέγονται με διαφανή αξιολογική διαδικασία από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων με τη διαδικασία που προβλέπεται στο νόμο περί Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, Α’ 33).⁴⁴

Σκοπός του νόμου 4555/2018 (Πρόγραμμα “Κλεισθένης Ι”) είναι, στο πλαίσιο και άλλων παρεμβάσεων στο υφιστάμενο σύστημα εποπτείας των ΟΤΑ, η άρση των τεχνικών και δημοσιονομικών δυσχερειών που δεν επέτρεψαν την πλήρη και αποτελεσματική λειτουργία των Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας ΟΤΑ και του Ελεγκτή Νομιμότητας, όπως προβλεπόταν στα άρθρα 215, 216 και επ. του νόμου 3852/2010 (Α’ 87).

Στο νέο θεσμικό πλαίσιο προβλέπονται σύντομες αλλά ρεαλιστικές προθεσμίες για τη στελέχωση και τη λειτουργία των νέων αποκεντρωμένων υπηρεσιών και το διορισμό των Εποπτών ΟΤΑ. Εντός τριών μηνών από την έκδοση των σχετικών προκηρύξεων

42 Ό.π σελ.401.

43 Ό.π σελ. 401.

44 Έλεγχος νομιμότητας πράξεων των ΟΤΑ μέχρι την έναρξη λειτουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας ΟΤΑ Διαθέσιμο στο <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/eleghos-nomimotitas-praxeon-ton-ota-mehri-tin-enarxi-leitoyrgias-tis-aytoteloy-ypiresias>.

για την επιλογή των Εποπτών προβλέπεται η ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών (άρθρο 132 παρ. 3 ν.4555/2018), οπότε και δια της έκδοσης διαπιστωτικού χαρακτήρα Απόφασης από τον Υπουργό Εσωτερικών διαπιστώνεται η έναρξη λειτουργίας της κάθε Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας.⁴⁵

5.2 Τ.Α Α΄ ΒΑΘΜΟΥ

Η Τ.Α Α΄ βαθμού στην Ελλάδα απαρτίζεται σήμερα από 325 δήμους. Όπως ειπώθηκε βασικός στόχος κάθε μεταρρύθμισης από τον Καποδίστρια έως των Κλεισθένη Ι ήταν η αναβάθμιση του πρώτου βαθμού Τ.Α, με την διαμόρφωση λιγότερων και ισχυρότερων ΟΤΑ, ο σχεδιασμός των οποίων να μπορεί στηριχθεί σε συγκεκριμένα και ασφαλή κριτήρια.

Η σύσταση νέων Δήμων όπως ορίζεται από το άρθρο 1 του Ν.3852/2010 προβλέπει την αναγκαιότητα της δημιουργίας μεγαλύτερων Δήμων ,όχι μόνο βάσει πληθυσμιακού κριτηρίου, αλλά κυρίως χωρικού που να προσδιορίζει μια συγκεκριμένη αναπτυξιακή λειτουργική οντότητα. Συγκεκριμένα αναφέρεται πως οι Δήμοι «πρέπει να αποτελούν ισχυρές μονάδες τοπικής ανάπτυξης ... με ενότητα των αναπτυξιακών στόχων».⁴⁶

Οι δήμοι είναι αυτοδιοικούμενα κατά τόπο Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) , αρμοδιότητα των οποίων είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Όπως ειπώθηκε ο ακριβής προσδιορισμός «των τοπικών υποθέσεων» δεν είναι πάντοτε σαφώς προσδιορισμένος. Σε γενικές γραμμές οι αρμοδιότητες των δήμων αφορούν :⁴⁷

A) Την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία 1)συστημάτων ύδρευσης ,άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων ,έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού και κοινόχρηστων χώρων. 2) χώρων πρασίνου ,βοσκότοπων, υπαίθριων κοινοχρήστων χώρων, κοιμητηρίων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής και 3)δημοτικών, κοινοτικών και λαϊκών αγορών.

B) Την ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων ,όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα. Την επισκευή και

45 Ό. π.

46 Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 39.

47 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,*Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 402-404.

συντήρηση παραδοσιακών και ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται σε ιδιωτικούς και δημοσίους φορείς και σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς ,την συντήρηση και λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής

Γ) Την επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων

Δ) Τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, τον καθορισμό πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, τον προσδιορισμό και τη λειτουργία χώρων στάθμευσης οχημάτων.

Ε) Τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα ,την κυκλοφορία και στάθμευση οχημάτων, την οικοδόμηση ,την κοινή ησυχία, την λειτουργία καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος, θεάτρων ,κινηματογράφων ,την ηχορύπανση, την ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπογείων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος.

Στ) Την ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών ,βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, ΚΑΠΗ και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες ,καθώς και τη μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων.

Ζ) Την υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού σύμφωνα με εγκεκριμένο Πολεοδομικό σχέδιο ,Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ),καθώς και κάθε άλλο σχέδιο χωροταξικού επιπέδου, και την τήρηση των δεδομένων του κτηματολογίου της περιοχής τους ,όπως αυτά προκύπτουν από τον συνολικό σχεδιασμό και την ολοκληρωμένη διαχείριση του Εθνικού Κτηματολογίου.

Η) Την καθαριότητα και διαχείριση απορριμμάτων, την κατασκευή ,συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων

Θ) Τη χορήγηση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος

Ι) Τη σήμανση δημοτικών και κοινοτικών οδών. την ονομασία τους, την τοποθέτηση πινακίδων και αριθμήσεων.

Επιπλέον κάθε δήμος μπορεί σύμφωνα με τον κανονισμό εσωτερικής υπηρεσίας του, μπορεί να ιδρύει μια ειδική υπηρεσία, την δημοτική αστυνομία. Κάθε άλλη δραστηριότητα που χαρακτηρίζεται ως τοπική υπόθεση εμπίπτει στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ Α΄ βαθμού.

Μεταξύ άλλων με το Ν. 3852/ 2010 μεταβιβάστηκαν στην Τ.Α αρμοδιότητες όπως το περιβάλλον (έκδοση οικονομικών αδειών ,εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων,

διαχείριση αποβλήτων), η ποιότητα ζωής και εύρυθμη λειτουργία των πόλεων ,η προστασία της δημόσιας υγείας, η παιδεία, ο αθλητισμός, ο πολιτισμός, η αγροτική ανάπτυξη, η κτηνοτροφία και η αλιεία.⁴⁸

Άλλες διακρίσεις των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α΄ βαθμού αφορούν τις οικείες και δοτές καθώς και αποκλειστικές και συντρέχουσες.⁴⁹ Οικείες νοούνται οι αρμοδιότητες που ασκούνται από τους ΟΤΑ αυτοτελώς, ενώ δοτές νοούνται οι αρμοδιότητες που ασκούν οι δήμοι κατ' εντολή του Κράτους ή άλλου νομικού προσώπου. Αποκλειστικές είναι οι αρμοδιότητες που ασκούνται κατ' αποκλειστικότητα από τους ΟΤΑ. Πλέον όλες οι τοπικές αρμοδιότητες που ασκούνται από του ΟΤΑ, βάση συνταγματικού πλαισίου και ΕΧΤΑ νοούνται αποκλειστικές και πλήρεις.

Τα συλλογικά όργανα που συμμετέχουν στην διοίκηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι: α) ο Δήμαρχος, β) Το Δημοτικό Συμβούλιο γ) Η Εκτελεστική Επιτροπή δ) Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής ε) Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης στ) Η Συνέλευση Κατοίκων κοινότητας.⁵⁰

α) ο Δήμαρχος

Ο Δήμαρχος ασκεί διοικητικά και επιτελικά καθήκοντα, προϊστάται, συντονίζει και υλοποιεί το πρόγραμμα της Δημοτικής Αρχής. Επιπλέον είναι ο Προϊστάμενος της Εκτελεστικής επιτροπής και ως εκ τούτου συντονίζει όλες της δημοτικές πολιτικές.

β) Το Δημοτικό Συμβούλιο

Το Δημοτικό Συμβούλιο ,σύμφωνα με το Νόμο, έχει γενική αρμοδιότητα να αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν τον Δήμο. Όμως δεν έχει αρμοδιότητες που ανήκουν στις αρμοδιότητες του Δημάρχου, στις αρμοδιότητες άλλων οργάνων του Δήμου, ή στις αρμοδιότητες των συμβουλίων Δημοτικών ή Τοπικών Κοινοτήτων και του Προέδρου τους ή του Εκπροσώπου Τοπικής Κοινότητας. Επίσης δεν έχει αρμοδιότητες για ζητήματα που το ίδιο το Δημοτικό Συμβούλιο μεταβίβασε στην Επιτροπή Ποιότητας Ζωής ή σε συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας.

Το Δημοτικό Συμβούλιο ασκεί τις αρμοδιότητές του σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των νόμων ,των κανονιστικών διατάξεων της διοίκησης καθώς και των κανονιστικών διατάξεων που το ίδιο θεσπίζει. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων

48 Ό.π σελ 404.

49 Χλέπας (2001, σ 76) και Δανόπουλος (1994,σ .49) στο Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 404.

50 Χ. Λαδιάς, Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 40-42.

του λαμβάνει υπόψη του τις εθνικές, περιφερειακές και ευρωπαϊκές πολιτικές που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές του.

γ) Η Εκτελεστική Επιτροπή

Στην Εκτελεστική Επιτροπή συμμετέχουν ο Δήμαρχος ως Πρόεδρος και οι Αντιδήμαρχοι, που ορίζονται από τον Δήμαρχο και έχει εισηγητικές και συντονιστικές αρμοδιότητες. Επίσης αυτή ασκεί τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 63 και πραγματοποιεί τον συντονισμό της εκτελεστικής λειτουργίας ιδίως των υλοποιήσεων των αναπτυξιακών προγραμμάτων του Δήμου της.

δ) Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής

Η Επιτροπή Ποιότητας Ζωής, εκτός των άλλων αποφασιστικών αρμοδιοτήτων της για άλλα ζητήματα, έχει θεσμικές αρμοδιότητες υποχρεωτικού εισηγητικού χαρακτήρα προς το Δημοτικό Συμβούλιο, οι οποίες αναφέρονται σε ζητήματα, που έχουν σχέση με την περιφερειακή ανάπτυξη και τα οποία αναφέρονται κυρίως σε επιλογές, καθορισμούς χρήσεων της γης και σε επιλογές χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού σε σχέση με την αειφόρο ανάπτυξη.

ε) Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης

Η Δημοτική Επιτροπή Διαβούλευσης έχει γνωμοδοτικό χαρακτήρα και συγκροτείται μετά από απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου. Οι αρμοδιότητές της είναι να πραγματοποιεί οργανωμένες διαβουλεύσεις θεσμικού χαρακτήρα επί διαφόρων θεμάτων, μεταξύ των οποίων και επί ζητημάτων, που έχουν σχέση με τις αναπτυξιακές πολιτικές του Δήμου. Αυτή επιδιώκει με το έργο της να καθιστά συναινετικές στις τοπικές κοινωνίες όλες τις επιλογές που σχετίζονται με την τοπική ανάπτυξη.

στ) Η Συνέλευση Κατοίκων κοινότητας.

Οι μόνιμοι κάτοικοι και φορείς της τοπικής κοινότητας, δύνανται στα πλαίσια του νόμου, να συνέρχονται σε συνέλευση προκειμένου να συζητήσουν και να αποφασίσουν για να προτείνουν προς την Δημοτική Αρχή επί ζητημάτων που έχουν κυρίως αναπτυξιακό τοπικό χαρακτήρα, πέρα των άλλων θεμάτων αρμοδιοτήτων τους. Με αυτόν τον τρόπο η εν λόγω συνέλευση, με θεσμικό τρόπο, λαμβάνει μέρος στην διαμόρφωση, σύμφωνα με τον νόμο στο θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης ή έχει ρόλο γνωμοδοτικό στις δράσεις υλοποίησης αυτού.

Άλλα όργανα και επιτροπές είναι η οικονομική επιτροπή, ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης, το συμβούλιο ένταξης μεταναστών.

Η οικονομική επιτροπή απαρτίζεται τον Δήμαρχο ,τον Αντιδήμαρχο και 6 με 10 μέλη 2 με 4 εκ των οποίων προέρχονται από την μειοψηφία. Είναι όργανο παρακολούθησης και έλεγχου της οικονομικής λειτουργίας του Δήμου. Ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης είναι πρόσωπο εγνωσμένου κύρους και εμπειρίας ,που επιλέγεται από το Δημοτικό συμβούλιο κατόπιν προκήρυξης σε δήμους άνω των 20.000 κατοίκων. Υποστηρίζεται διοικητικά από τις υπηρεσίες του Δήμου, δέχεται καταγγελίες άμεσα θιγόμενων πολιτών και επιχειρήσεων για κακοδιοίκηση των υπηρεσιών του Δήμου, των νομικών προσώπων και των επιχειρήσεων του και διαμεσολαβεί προκειμένου να επιλυθούν τα σχετικά προβλήματα. Τέλος το συμβούλιο ένταξης μεταναστών ,είναι συμβουλευτικό όργανο για την ενίσχυση της ένταξης μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Μέλη του είναι τόσο δημοτικοί σύμβουλοι όσο και εκπρόσωποι φορέων μεταναστών.⁵¹

Τέλος όσον αφορά τον προϋπολογισμό του Δήμου ,αυτός περιλαμβάνει όλα τα έσοδα και τις δαπάνες στην διάρκεια ενός ημερολογιακού έτους. Τα έσοδα διακρίνονται σε τακτικά και έκτακτα, ενώ οι δαπάνες σε υποχρεωτικές και προαιρετικές.⁵²

Τακτικά έσοδα είναι εκείνα που προέρχονται : α) από θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους και τακτικές επιχορηγήσεις στον τακτικό προϋπολογισμό β) από τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας γ) από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα δ) από φόρους ,τέλη, δικαιώματα και εισφορές. Τα έκτακτα έσοδα προέρχονται : α) από δάνεια ,δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες β) από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων γ) από έκτακτες επιχορηγήσεις από δημοσίους φορείς δ) από χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε ή άλλων διεθνών οργανισμών και ε) από κάθε άλλη πηγή.

Οι δαπάνες των Δήμων διακρίνονται σε υποχρεωτικές και προαιρετικές. Οι υποχρεωτικές δαπάνες αφορούν : α) την πληρωμή των εξόδων διοίκησης β) την εξόφληση νόμιμων οφειλών γ) τις ετήσιες εισφορές στους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων δ) τις ετήσιες επιχορηγήσεις στα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα. Οι προαιρετικές δαπάνες αφορούν κάθε άλλη δαπάνη που προβλέπεται από διάταξη νόμου ή εξυπηρετεί λειτουργικές δαπάνες των ΟΤΑ ή συντελεί στην εκπλήρωση της αποστολής τους.

51 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 407-409.

52 Ό. π σελ. 412-413.

5.3 Τ.Α Β' ΒΑΘΜΟΥ

Η απαρχή στους νεώτερους χρόνους της προσπάθειας για εισαγωγή στην Ελλάδα του Θεσμού της περιφέρειας γίνεται το 1986 με το Ν.1622. Όμως η περιφέρεια τότε δεν ήταν βαθμός Τ.Α αλλά βαθμός στην βάση της αποκεντρωμένης Διοίκησης του Κρατικού τομέα. Η Περιφέρεια ήταν ο κύριος αλλά όχι ο αποκλειστικός χώρος αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης. Επιπλέον ήταν ο χώρος συνάντησης του Κράτους με την Τ.Α.⁵³

Η θεσμοθέτηση της περιφέρειας ως Τ.Α Β' Βαθμού, σε συνδυασμό με την κατάργηση της νομαρχίας ως αυτοτελούς βαθμίδας στο σύστημα διοικητικής οργάνωσης της χώρας επήλθε με το «Σχέδιο Καλλικράτης». Σύμφωνα με ισχύον θεσμικό πλαίσιο οι περιφέρειες της Ελλάδας είναι 13 και αποτελούν την Τ.Α Β' Βαθμού. Αυτές είναι⁵⁴:

- 1) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης με Πρωτεύουσα την Κομοτηνή
- 2) Κεντρικής Μακεδονίας με Πρωτεύουσα την Θεσσαλονίκη
- 3) Δυτικής Μακεδονίας με Πρωτεύουσα την Κοζάνη
- 4) Ηπείρου με Πρωτεύουσα τα Ιωάννινα
- 5) Θεσσαλίας με Πρωτεύουσα την Λάρισα
- 6) Ιονίων Νήσων με Πρωτεύουσα την Κέρκυρα
- 7) Δυτικής Ελλάδας με Πρωτεύουσα την Πάτρα
- 8) Στερεάς Ελλάδας με Πρωτεύουσα την Λαμία
- 9) Αττικής με Πρωτεύουσα την Αθήνα
- 10) Πελοποννήσου με Πρωτεύουσα την Τρίπολη
- 11) Βορείου Αιγαίου με Πρωτεύουσα την Μυτιλήνη
- 12) Νοτίου Αιγαίου με Πρωτεύουσα την Ερμούπολη
- 13) Κρήτης με Πρωτεύουσα το Ηράκλειο

Οι βασικοί λόγοι κατάργησης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και συγκρότησης της Περιφέρειας ως Τ.Α Β' βαθμού, κατά τις επιταγές του συντάγματος, είναι δύο. Ο πρώτος έχει να κάνει ως ένα βαθμό με την ανάγκη της ορθολογικοποίησης της οργάνωσης των διανομαρχιακών υπηρεσιών των Υπουργείων σε ενιαία περιφερειακή δομή, Έτσι πρακτικά οι κρατικές υπηρεσίες, διαρθρώθηκαν σε νέο ενιαίο διοικητικό κορμό, στο επίπεδο της περιφέρειας.⁵⁵

53 Κ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη*, Ελλάδα - Άλλες χώρες Ε.Ε, Η επιτροπή των περιφερειών. Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης Αθήνα 2005 έκδοση Η' τόμος Α σελ. 45-46.

54 Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 44-45.

55 Γ. Πετράκος, Γ. Ψυχάρης, *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 418.

Ο δεύτερος –που θα αναπτυχθεί και πιο διεξοδικά στο επόμενο κεφάλαιο –έχει να κάνει με την εναρμόνιση με την Ε.Ε τόσο σε επίπεδο διοικητικό όσο και σε επίπεδο διαχείρισης οικονομικών πόρων και περιφερειακής ανάπτυξης. Όσον αφορά το πρώτο είναι σαφές πως οι παλαιές χωρικές ενότητες των Νομαρχιών συναντούσαν δυσχέρειες στην συμμετοχή τους στα διάφορα όργανα αιρετών της Ε.Ε όπως προβλέπεται από το θεσμικό πλαίσιο αυτής (π. χ Επιτροπή των Περιφερειών) Επιπλέον όμως τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης σχεδιάζονται και εκτελούνται καλύτερα και αποτελεσματικότερα σε επίπεδο περιφέρειας.⁵⁶ Ήδη από το 1985 η Ε.Ε προσέφερε χρηματοδοτήσεις σε προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Επομένως η Ελλάδα έπρεπε να διαμορφώσει τις περιφερειακές δομές που θα ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις συνεκτικών και μακροχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων , με αξιοποίηση πόρων από την Κοινότητα.⁵⁷

Οι Περιφέρειες ανέλαβαν όλες τις αρμοδιότητες των καταργηθέντων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ενώ ανέλαβαν και αυτά των καταργηθέντων Κρατικών Περιφερειών εκτός από εκείνες που διατηρούσε το Κράτος. Μερικές από αυτές είναι βασικά ζητήματα Χωροταξίας και Πολεοδομίας ,η Δασική Πολιτική, η μεταναστευτική Πολιτική.

Ειδικότερα αποφασιστικές αρμοδιότητες που άπτονται του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής ανάπτυξης για την περιφέρεια είναι σε ότι αφορά στον προγραμματισμό και την ανάπτυξη οι εξής : α) Ο περιφερειακός αναπτυξιακός σχεδιασμός ,ο προγραμματισμός, η υλοποίηση και η παρακολούθηση της αναπτυξιακής πορείας της περιφέρειας. β) Η εξειδίκευση των στόχων και των κατευθύνσεων της αναπτυξιακής πολιτικής , στο επίπεδο της περιφέρειας, των διαδικασιών Δημοκρατικού Προγραμματισμού για τα ετήσια και μεσοπρόθεσμα προγράμματα ανάπτυξης. γ) Η σύνταξη προτάσεων για την διαμόρφωση της περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής. δ) η προώθηση των εθνικών στρατηγικών στόχων ε) η διαχείριση, ο έλεγχος και η εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο όπως αυτή οριοθετείται από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) στ) η κατάρτιση αναπτυξιακού προγράμματος της Περιφέρειας ζ) η έγκριση μεσοπρόθεσμων αναπτυξιακών προγραμμάτων η) ο συντονισμός φορέων εκτέλεσης και η παρακολούθηση της εφαρμογής αναπτυξιακών

56 Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 43.

57 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,*Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 418.

προγραμμάτων των περιφέρειας θ) Η διατύπωση προς κεντρικούς φορείς του δημοσίου τομέα, προτάσεων για έργα και μέτρα πολιτικής και εθνικής σημασίας που αφορούν μεν την περιφέρεια αλλά εντάσσονται στον μεσοπρόθεσμο εθνικό σχεδιασμό ι)η εκπόνηση ειδικών και γενικών αναπτυξιακών μελετών που αφορούν την χωρική αρμοδιότητα της περιφέρειας κ) η συνεργασία με φορείς της περιφέρειας για την σύνταξη και υποβολή προτάσεων υλοποίησης έργων ,που χρηματοδοτούνται από τις κοινοτικές πρωτοβουλίες για προγράμματα διαπεριφερειακής συνεργασίας λ) η κατανομή των αντίστοιχων ποσών και η έγκρισή της εκταμίευσής τους από το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης στην Τράπεζα της Ελλάδος.⁵⁸

Τα διοικητικά όργανα των περιφερειών σε ότι αφορά τα φυσικά πρόσωπα είναι : ο Περιφερειάρχης, οι Αντιπεριφερειάρχες και τα μέλη των Περιφερειακών Συμβουλίων. Τα συλλογικά όργανα είναι : Το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Οικονομική Επιτροπή και η Εκτελεστική Επιτροπή.⁵⁹ Η θητεία της Περιφερειακής περιόδου αν και αρχικά ήταν 5 έτη μειώθηκε στα 4 με την «Κλεισθένη 1».

A) Περιφερειάρχης

Ο Περιφερειάρχης ,προΐσταται της εκτελεστικής λειτουργίας της Περιφέρειας και είναι ο πολιτικός ηγέτης της πλειοψηφούσας παράταξης. Έχει την άμεση ευθύνη για τον συντονισμό της ανωτέρω λειτουργίας αλλά και για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων της περιφερειακής ανάπτυξης. Οι αρμοδιότητες ασκούνται απευθείας από αυτόν η κατόπιν εκχωρήσεως των αρμοδιοτήτων αυτών στους Αντιπεριφερειάρχες. Στα καθήκοντα του μεταξύ άλλων είναι να προσέρχεται μια φορά τον χρόνο στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής στην οποία παρουσιάζει απολογισμό του έργου του καθώς και τα πεπραγμένα των αναπτυξιακών έργων (απορροφήσεις κονδυλίων, υλοποιήσεις έργων κοκ).

B) Περιφερειακό Συμβούλιο

Το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι συλλογικό όργανο που ασκεί όλες τις αρμοδιότητες που ανήκουν στην Περιφέρεια, εκτός εκείνων που ανατίθενται κάθε φορά με ρητή διάταξη σε άλλο όργανο της Περιφέρειας. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων μερικές –οι οποίες άπτονται επί του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής ανάπτυξης –είναι: α)Έγκριση και παρακολούθηση επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας. β) Έγκριση και παρακολούθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων σύμφωνα

58 Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 43-44.

59 Ό. π σελ. 43.

με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο γ) Έγκριση και παρακολούθηση προγράμματος εκτελεστέων έργων της Περιφέρειας. Οι επιτροπές στις οποίες το Περιφερειακό Συμβούλιο μπορεί να μεταβιβάσει αρμοδιότητες αυτού μπορούν να είναι έως δυο.

Γ) Εκτελεστική Επιτροπή Της Περιφέρειας

Η Εκτελεστική Επιτροπή Της Περιφέρειας απαρτίζεται από τον Περιφερειάρχη και του Αντιπεριφερειάρχης. Ο Περιφερειάρχης Προεδρεύει αυτής και ο χαρακτήρας της είναι συλλογικός, συντονιστικός και εκτελεστικός. Έχει αρμοδιότητα να παρακολουθεί την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής στην Περιφέρεια, ιδίως δε τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης. Ειδικότερα επ' αυτού η ανωτέρω συντονίζει την κατάρτιση του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας, εισηγείται αυτό στο Περιφερειακό Συμβούλιο προς έγκριση και φέρει την ευθύνη υλοποίησής του. Επιπλέον εισηγείται στο Περιφερειακό Συμβούλιο τομεακά προγράμματα δράσης για το οποία φέρει επίσης την ευθύνη της υλοποίησής τους.

Δ) Μητροπολιτική Περιφέρεια

- i. Οι περιφέρειες Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας ασκούν λειτουργίες Μητροπολιτικού χαρακτήρα, δηλαδή ασκούν οι ίδιες αντί πρωτοβάθμιων ΟΤΑ δέσμης αρμοδιοτήτων που εφάπτονται επί της περιφερειακής ανάπτυξης θεσμικώς. Οι λειτουργίες μητροπολιτικού χαρακτήρα είναι ταξινομημένες σε τέσσερις τομείς. Α) Τομέας Περιβάλλοντος και Ποιότητας Ζωής: Αφορά σε σχεδιασμό περιβάλλοντος, διαχείριση ορεινών όγκων, μητροπολιτικά πάρκα, εποπτείες λαϊκών αγορών κ.α
- ii. Τομέας Χωρικού σχεδιασμού και Αστικών Αναπλάσεων: Προστασία οδικών μητροπολιτικών Δικτύων από διαφημιστικές προβολές κ.α
- iii. Μεταφορές και Συγκοινωνίες : Μελέτες και κατασκευές οδικών και συγκοινωνιακών Έργων
- iv. Πολιτική Προστασία και Ασφάλεια: Αναδασώσεις , Αντιπυρική Προστασία, αντιπλημμυρική Προστασία.

Ε) Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης της Περιφέρειας

Η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης της Περιφέρειας συγκροτείται με Απόφαση Περιφερειάρχη και είναι όργανο έκφρασης γνώμων. Αποτελείται από τους Δημάρχους της Περιφέρειας και από εκπροσώπους διαφόρων οργανώσεων όπως : α) οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων β) των επιμελητηρίων και επιστημονικών οργανώσεων συλλόγων και φορέων γ) των συνεταιριστικών οργανώσεων δ) της αποκεντρωμένης διοίκησης στην οποία υπάγεται η περιφέρεια ε) των κρατικών υπηρεσιών που έχουν

την έδρα τους στην περιφέρεια στ) των οργανώσεων και των φορέων της κοινωνίας των πολιτών στην περιφέρεια ζ) από διάφορους πολίτες.

Στ) Το θεσμικό πλαίσιο των επιχειρήσεων των περιφερειών για την ανάπτυξη τους Ο β' βαθμός Τ.Α έχει τη δυνατότητα να συνιστά μια επιχείρηση ,η οποία μεταξύ άλλων έχει την μορφή μια αναπτυξιακής ανώνυμης εταιρίας ,στην οποία διατηρεί την πλειοψηφία, Το αποκλειστικό αντικείμενο της εντάσσεται κυρίως στο πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης, δεδομένου ότι κατά τον νομοθέτη στηρίζει επιστημονικά και τεχνικά τις περιφέρειες και την ένωση των περιφερειών, ενώ ανάμεσα στους σκοπούς της είναι η οικονομική δραστηριότητα για την βιώσιμη ανάπτυξη της περιφέρειας. Οι αναπτυξιακές Α.Ε επιτρέπεται να συμμετέχουν σε άλλες επιχειρήσεις ,όταν προωθούν τους αναπτυξιακούς σκοπούς των περιφερειών , ενώ συνίσταται να συνάπτουν αναπτυξιακές συμβάσεις.⁶⁰

5.4 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις

Στο «Σχέδιο Καλλικράτης» εισάγεται για πρώτη φορά το σύστημα των αποκεντρωμένων διοικήσεων ,ως νέο επίπεδο διοίκησης, Ειδικότερα με την μετατροπή των περιφερειών σε Β' βαθμό Τ.Α ,συγκροτούνται επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης στην Ελλάδα. Αυτές είναι :

- a) Η αποκεντρωμένη διοίκηση Αττικής , η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Αττικής , με έδρα την Αθήνα.
- b) Η αποκεντρωμένη διοίκηση Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας ,η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας , με έδρα τη Λάρισα.
- c) Η αποκεντρωμένη διοίκηση Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας, με έδρα τα Ιωάννινα.
- d) Η αποκεντρωμένη διοίκηση Πελοποννήσου και Δυτικής Ελλάδας, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Πελοποννήσου , Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων, με έδρα την Πάτρα
- e) Η αποκεντρωμένη διοίκηση Αιγαίου, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Βορείου και Νοτίου Αιγαίου, με έδρα τον Πειραιά.
- f) Η αποκεντρωμένη διοίκηση Κρήτης, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Κρήτης ,με έδρα το Ηράκλειο.

⁶⁰ Χ. Λαδιάς, Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 48.

g) Η αποκεντρωμένη διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ανατολικής Μακεδονίας, Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας ,με έδρα την Θεσσαλονίκη.⁶¹

Στις αρμοδιότητες των αποκεντρωμένων διοικήσεων ανήκουν οι υποθέσεις που ασκούσαν οι κρατικές περιφέρειες και για λόγους που αφορούν την φύση τους ή για συνταγματικούς λόγους δεν μπορούν να ασκηθούν από την αυτοδιοίκηση. Τέτοιοι λόγοι είναι η χωροταξία, η περιβαλλοντική πολιτική και η μετανασταυτική πολιτική. Επιπλέον σταδιακά εντάσσονται σε αυτές κρατικές αρμοδιότητες που δεν είναι απαραίτητο να ασκούνται από την κεντρική διοίκηση.⁶²

Τέλος στην έδρα κάθε αποκεντρωμένης διοίκησης συστήνεται γενική γραμματεία, της οποίας προϊστάται μετακλητός υπάλληλος, αλλά και συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από τον γενικό γραμματέα της αποκεντρωμένης διοίκησης ,που είναι και πρόεδρος και από τους Περιφερειάρχες των αντίστοιχων χωρικών περιφερειών και των Περιφερειακών Ενώσεων Δήμων. Το συμβούλιο συνεδριάζει ύστερα από πρόσκληση του γενικού γραμματέα και μεριμνά για τον συντονισμό των περιφερειών και των δήμων ,στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της αποκεντρωμένης διοίκησης.⁶³

5.4 Ο περιφερειακός προγραμματισμός στην Ελλάδα

Τις τελευταίες δεκαετίες σκοπός της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η διεύρυνση της ένωσης και η συνοχή όλων των τμημάτων εντός της σε πολιτικό, οικονομικό και εδαφικό επίπεδο. Όσον αφορά την περιφερειακή πολιτική και το πλαίσιο του προγραμματισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο των κατευθύνσεων της «Συνθήκης της Λισαβόνας» (2007) και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»,προσπαθεί με τον πιο συστηματικό τρόπο να ενσωματώσει στο προγραμματικό της το περιεχόμενο της εδαφικής συνοχής , με σκοπό την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση , μεταξύ άλλων, των ζητημάτων αναπτυξιακής υστέρησης περιοχών με εδαφικές ιδιαιτερότητες.⁶⁴ (απομονωμένες, αραιοκατοικημένες ,περιμετρικές, ορεινές, νησιωτικές και υποβαθμισμένες αστικές περιοχές).

61 Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,*Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 426-427.

62 Ό.π σελ. 426.

63 Ό.π σελ. 427.

64 Αθ. Δ. Παπαδασκαλόπουλος, Μαν. Σ. Χριστοφοράκης , *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2016 σελ. 105-106.

Για την περίοδο 2014- 2020 η νέα πολιτική οικονομικής ,κοινωνικής και εδαφικής συνοχής στοχεύει στην δημιουργία θέσεων εργασίας, στην ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, στην οικονομική ανάπτυξη, στην βιώσιμη ανάπτυξη και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής σε όλες τις πόλεις, περιοχές και περιφέρειες της Ε.Ε. Συγκεκριμένα οι αλλαγές στον προγραμματισμό σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο είναι: ⁶⁵

Η εμφάνιση και θεμελίωση του περιφερειακού προγραμματισμού στην Ελλάδα ακολουθεί την πορεία των άλλων ευρωπαϊκών χωρών. Η περίοδος από το 2007 έως σήμερα είναι η Πέμπτη περίοδος περιφερειακού προγραμματισμού. Οι άλλες είναι :Πρώτη περίοδος 1948-1964,Δεύτερη περίοδος 1964-1979, Τρίτη περίοδος 1980-1986,Τέταρτη Περίοδος 186-2006.⁶⁶

Σε γενικές γραμμές κατά τα παρελθόντα έτη το Κράτος δεν είχε επιδείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τον συνεπή και μακροχρόνιο προγραμματισμό της ανάπτυξης της περιφερειακής διάστασης παρά και την συνταγματική επιταγή του άρθρου 106 για τον προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας στην Χώρα, που επιδιώκει την ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Απόδειξη αυτού είναι πως από το 1942 έως το 1992 έχουν συνταχθεί και δημοσιευθεί Εισαγωγικά και Προκαταρκτικά κείμενα για εννέα συνολικώς Προγράμματα εκ των οποίων μόνο ένα έγινε νόμος του Κράτους, εκείνο της περιόδου 1983-1987 και το οποίο εφαρμόστηκε για έξι μήνες και εγκαταλείφθηκε στην συνέχεια. ⁶⁷

Το έτος 2007 αποτέλεσε σημείο σταθμό για την ελληνική περιφερειακή πολιτική. Η πολυάριθμη διεύρυνση της Ε.Ε από 15 σε 25 και αργότερα 28,καθώς και η βελτίωση του επιπέδου ανάπτυξης ορισμένων περιφερειών της χώρας έχουν ως αποτέλεσμα, τον αποκλεισμό για πρώτη φορά στην ιστορία των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων από τις ελληνικές περιφέρειες και την Ε.Ε. Επίσης σε αυτή την φάση δρομολογούνται σημαντικές αλλαγές στην άσκηση Περιφερειακής πολιτικής εντός Ε.Ε και κατ' επέκταση των χωρών μελών της. Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης ΚΠΣ αντικαθίστανται από Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης. ⁶⁸

65 Ό. π σελ. 106-107.

66 Ό. π σελ. 71-75.

67 Βας. Δ. Δεληθέου, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Οργάνωσης Διοίκησης του Κράτους*, εκδ. Βιβλιοθήκη Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα 2007 σελ. 73.

68 Αθ. Δ. Παπαδασκαλόπουλος, Μαν. Σ. Χριστοφοράκης , *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2016 σελ. 75.

Το περιεχόμενο του αναπτυξιακού προγραμματισμού στην Ελλάδα, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο εντάσσεται και λειτουργεί μέσα στο γενικότερο προγραμματικό πλαίσιο που θέτουν οι κανονισμοί και τα διάφορα σχετικά έγγραφα της Ε.Ε. Άλλωστε τα μόνα ολοκληρωμένα εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα που εφαρμόζονται τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα είναι τα διαδοχικά ΚΠΣ (I,II και III) και ΕΣΠΑ (I ,II) τα οποία αναφέρονται στην ανάπτυξη όχι μόνο των περιφερειών της χώρας αλλά και του συνόλου της εθνικής οικονομίας.

Επομένως η εθνική και περιφερειακή αναπτυξιακή η οποία διαμορφώνεται και δρομολογείται εξ' ολοκλήρου μέσα στο Εθνικό Στρατηγικό σχέδιο Ανάπτυξης και δρομολογείται και εξειδικεύεται από τα επιμέρους επιχειρησιακά προγράμματα (ΚΠΣ, ΕΣΠΑ), είναι πάντοτε σχετιζόμενη με τις στρατηγικές της Ε.Ε. Το γεγονός αυτό βέβαια αποτελεί ένα σχεδιαστικό μειονέκτημα, καθώς η χώρα δεν μπορεί να έχει μια μακροχρόνια και ουσιαστικά αυτόνομη αναπτυξιακή πολιτική.⁶⁹

Σε αυτή ακριβώς την κατεύθυνση κινήθηκε ο προγραμματισμός της περιόδου 2007-2013 , ο οποίος εξειδικεύτηκε μέσα από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και το οποίο διαμόρφωσε το θεσμικό πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας μας. Στο πλαίσιο αυτό ζήτημα μέγιστης σημασίας αποτέλεσε ο εναρμόνιση του ΕΣΠΑ της περιόδου με την νέα «αρχιτεκτονική δομή» σε δημόσια διοίκηση και αυτοδιοίκηση του σχεδίου Καλλικράτη. Το ζήτημα εναρμόνισης του ΕΣΠΑ με τον Καλλικράτη ,αποτελέσε ζήτημα μέγιστης σημασίας.⁷⁰

Όπως ειπώθηκε βασικές αρχές του «Καλλικράτη» ήταν αφενός ο δραστηκός περιορισμός των διοικητικών δομών σε δύο μόνο βαθμούς αυτοδιοίκησης, τους Δήμους και τις Περιφέρειες, και μία Αποκεντρωμένη Διοίκηση και αφετέρου η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των δύο βαθμών της αυτοδιοίκησης επί της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, όπως αυτή σαφέστατα διαπνέει τη Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ. Έτσι, οι νέες δομές, λιγότερες και πιο ενισχυμένες, μπορούν να εντάξουν καλύτερα στον τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της Συνθήκης της Λισσαβόνας, δηλαδή της εγγύτητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (διαδικασία λήψης αποφάσεων, διοικητική και οικονομική διαφάνεια, εκλογικές διαδικασίες, συμμετοχή κοινωνίας των πολιτών, δημόσια ηθική αιρετών και προσωπικού της.

69 Ό. π σελ. 247.

70 Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 157.

Αυτή η τελευταία έννοια, τόσο βασική για την ουσιαστική ολοκλήρωση της ΕΕ, αποτελεί πρόκληση, καθώς για να επιτευχθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χρειάζεται να ξεκινήσει ήδη από τα πρώτα επίπεδα διακυβέρνησης, την αυτοδιοίκηση. Και προς αυτήν την κατεύθυνση κινείται και το εν λόγω νομοθέτημα, όταν εμπεριέχει και προωθεί την έννοια της εξωστρέφειας της αυτοδιοίκησης και της ενίσχυσης της αντίληψης ότι το έργο το οποίο επιτελείται σε κοινοτικό επίπεδο είναι έργο το οποίο επηρεάζει αλλά και μπορεί να συμβάλει στη διαμόρφωση του και η αυτοδιοίκηση.

Όλα αυτά αποτυπώνονται μέσα από διατάξεις σχετικά με τα δίκτυα αδελφοποιήσεων, τις διεθνείς συνεργασίες, τα κοινοτικά προγράμματα και πρωτοβουλίες, τη συμμετοχή των αιρετών στην Επιτροπή των Περιφερειών, με την συνακόλουθη εμπλοκή της στη διαδικασία παραγωγής κοινοτικών πολιτικών. Σε αυτήν τη διαδικασία, γίνεται ένα επιπλέον άνοιγμα με την ενδυνάμωση της συμμετοχικής διαδικασίας και της συμμετοχής των πολιτών, όπως και με την πρωτοβουλία των πολιτών για τη νομοθετική διαδικασία σε κοινοτικό επίπεδο, με τα δημοψηφίσματα, τα τοπικά συμβούλια νέων, την πλήρη διαφάνεια και την πρόσβαση των πολιτών σε όλες τις αποφάσεις και τις υπηρεσίες της αυτοδιοίκησης. Οι ίδιες ακριβώς παράμετροι ορίζουν και τις νέες νομοθετικές παρεμβάσεις του σχεδίου «Κλεισθένης Ι».

6. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΣΤΗΝ ΕΕ

6.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗ ΓΑΛΛΙΑ

Υπό το υπάρχον συνταγματικό καθεστώς το Γαλλικό κράτος είναι οργανωμένο κατά το αποκεντρωμένο σύστημα, ακολουθώντας και την γαλλική παράδοση από τους πρώτους χρόνους της Γαλλικής Επανάστασης (1789-1797).

Τα τρία επίπεδα οργάνωσης του κράτους είναι ο Δήμος, ο Νομός και η Περιφέρεια. Οι δήμοι και κοινότητες ανάγουν την γένεσή τους σε παλαιότερες εποχές, ενώ οι Νομοί δημιουργήθηκαν το έτος της Επανάστασης .Οι Περιφέρειες είναι οι πλέον πρόσφατες διοικητικές δομές της χώρας καθώς δημιουργήθηκαν το 1986.⁷¹

Η ιδέα της αποκέντρωσης στην Γαλλία εισήχθη το 1980 ,και συστατικά της στοιχεία είναι η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Κράτος προς τις τοπικές δομές, μέσω και δυνατοτήτων «εκτελεστότητας» των αποφάσεων, η αντικατάσταση της ασκούμενης εποπτείας από υπερκείμενα όργανα σε υποκείμενα επίπεδα υπό διοικητικό έλεγχο, η μεταφορά της Περιφέρειας σε αυτοδιοικούμενο οργανισμό, η δημιουργία τοπικής Δημόσιας Διοίκησης παράπλευρης προς τις τοπικές δομές και εν γένει η αναθεώρηση της Δημόσιας Διοίκησης προς την κατεύθυνση της παράλληλης αποκέντρωσης των υπηρεσιών της.⁷²

Συνταγματικά η Τ.Α ρυθμίζεται από το άρθρο 72, όπου γίνεται λόγος για Δήμους, Νομούς και Υπερπόντια εδάφη. Κάθε άλλη τοπική αυτοδιοίκηση ρυθμίζεται από τον Νόμο. Οι τοπικοί πληθυσμοί αυτών των επιπέδων διοικούνται ελεύθερα από συμβούλια τα οποία εκλέγονται σύμφωνα με τους όρους που ορίζει ο νόμος. Στους Νομούς και τα Υπερπόντια εδάφη ο εκπρόσωπος της κυβέρνησης έχει την ευθύνη των εθνικών συμφερόντων ,του διοικητικού ελέγχου και του σεβασμού των νόμων. Κατά το άρθρο 73 του Συντάγματος της Γαλλικής Δημοκρατίας το νομικό καθεστώς και η διοικητική οργάνωση των Νομών ,μπορούν να γίνονται αντικείμενο μέτρων προσαρμογής ,που απαιτεί η ιδιαίτερη κατάσταση τους.

Όσον αφορά την Περιφέρεια ,η αποστολής της είναι η οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική, επιστημονική, περιφερειακή και υγειονομική ανάπτυξη της γεωγραφικής περιοχής της δικαιοδοσίας της. (παρ. 3 άρθρο 59 του Ν. 2/3/1982). Η επίτευξη της

71 Κ Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη* ,Ελλάδα -Άλλες χώρες Ε.Ε, Η επιτροπή των Περιφερειών. Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης Αθήνα 2005 τόμος Α' έκδοση Η' σελ. 122.

72 Ό .π 123.

αποστολής επιχειρείται να πραγματοποιηθεί με πολλούς τρόπους όπως η σύνταξη μελετών περιφερειακής ανάπτυξης, η ορθολογική επιλογή έργων που θα εκτελέσουν Νομοί και Κοινότητες, συμμετοχή στην εκτέλεση έργων περιφερειακού χαρακτήρα, συμφωνίες για εκτέλεση έργων για λογαριασμό των ΟΤΑ της Περιφέρειας.⁷³

Τα όργανα της Γαλλικής περιφέρειας είναι : α) Το Περιφερειακό Συμβούλιο (Conseil Regional) και Β) η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Commite Economique et Sociale). Επίσης προβλέπονται διάφορες επιτροπές με ειδικότερα αντικείμενα αρμοδιότητας.

Το περιφερειακό συμβούλιο αποτελείται από 30-35 βουλευτές και γερουσιαστές της περιφέρειας και εκπροσώπους των ΟΤΑ ,οι οποίοι εκλέγονται με άμεση καθολική ψηφοφορία για διάστημα έξι ετών. Το περιφερειακό συμβούλιο εκλέγει τον πρόεδρο με θητεία έξι ετών. Εκλόγιμοι στο περιφερειακό συμβούλιο είναι όλοι οι Γάλλοι πολίτες, οι οποίοι έχουν συμπληρώσει το 21^ο έτος της ηλικίας τους.

Αρμοδιότητες του Συμβουλίου είναι η οικονομική, κοινωνική πολιτιστική κ.α ανάπτυξη ,η έγκριση του προϋπολογισμού ,η συμμετοχή σε κατάρτιση μελετών διευθέτησης του χώρου της Περιφέρειας ,η διατύπωση απόψεων επί των αναπτυξιακών προβλημάτων της περιφέρειας ,η συμμετοχή στην κατάρτιση και εφαρμογή του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων της Περιφέρειας, και η έκφραση απόψεων για την χρησιμοποίηση των πιστώσεων που χορηγούνται από το Κράτος στην Περιφέρεια. Οι συνεδριάσεις του γίνονται στην έδρα της Περιφέρειας κατ' ελάχιστο μια φορά κάθε τρίμηνο. Οι αποφάσεις του είναι άμεσα εκτελεστές.⁷⁴

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποτελείται από 35-80 μέλη ,εκπροσώπους οικονομικών ,κοινωνικών, επιστημονικών, εκπαιδευτικών ,αθλητικών και πνευματικών οργανισμών. Το ήμισυ προέρχεται από συνδικαλιστικές ενώσεις εργαζομένων και εργοδοτών. Ο ρόλος της επιτροπής είναι συμβουλευτικός. Η επιτροπή καλείται επομένως να διατυπώσει τις απόψεις της επί των θεμάτων που συζητούνται στο περιφερειακό συμβούλιο. Οι δημόσιες συνεδριάσεις της επιτροπής γίνονται στην έδρα της Περιφέρειας κατ' ανώτατο όριο μια φορά το τρίμηνο ενώ οι απαραίτητες πιστώσεις για την λειτουργία της εγγράφονται στον προϋπολογισμό της Περιφέρειας.

Μια άλλη Επιτροπή , στα πλαίσια της βοήθειας στο Περιφερειακό Συμβούλιο, είναι η Comite Regional des Prets (CRP) , επιτροπή η οποία δεν είναι αυστηρά περιφερειακή,

73 Ό. π σελ. 126.

74 Ό. π σελ. 126-127.

και σκοπός της οποίας είναι ο προσδιορισμός των ορίων δανειοδότησης των Τ.Α από διάφορα Ταμεία. Αποτελείται από 29 εκλεγμένους εκπροσώπους από την περιφέρεια, τους νομούς και τους δήμους με διάρκεια θητείας 3 έτη και 4 εκπροσώπους προβλεπόμενους από τον Νόμο από διάφορες υπηρεσίες.

Οι οικονομικοί πόροι της Περιφέρειας προέρχονται από ετερόκλητες πηγές ,όπως κρατικές επιχορηγήσεις, συνεισφορές των Νομών και των Δήμων της Περιφέρειας, από δάνεια, από φόρους και από την έκδοση αδειών οδήγησης. Οι κύριοι οικονομικοί πόροι προέρχονται από την φορολογία ανά κάτοικο της Περιφέρειας αλλά και από φόρους που μεταβιβάζονται από το Κράτος στην Περιφέρεια.⁷⁵

Στα πλαίσια του περιφερειακού αναπτυξιακού προγραμματισμού και της αποκέντρωσης των εξουσιών της Δημόσιας Διοίκησης, η Περιφέρεια είναι και στην Γαλλία το όχημα της ανάπτυξης της οικονομίας επί του χώρου αρμοδιότητάς της. Ο σχεδιασμός βεβαία της ανάπτυξης γίνεται σε συνδιαμόρφωση με το Κράτος. Συγκεκριμένα :

- a) Οι περιφέρειες προσδιορίζουν μόνες τις προτεραιότητες των αναγκών τους.
- b) Το Κράτος και οι Περιφέρειες συμφωνούν για να εκσυγχρονίσουν την οικονομία σε επίπεδο Περιφέρειας.
- c) Οι συμβαλλόμενοι δεσμεύονται για την εκτέλεση συγκεκριμένων προγραμμάτων εγγυημένης χρηματοδότησης.⁷⁶

Κατά την διάρκεια των διαπραγματεύσεων τον πρώτο λόγο έχει η Περιφέρεια ,ενώ ο διάλογος ανάμεσα σε φορείς της Περιφέρειας και του Κράτους είναι συνεχής. Σκοπός αμφοτέρων είναι ο εκσυγχρονισμός των παραγωγικών δυνάμεων της Περιφέρειας έχοντας πάντα ως γνώμονα το εθνικό στρατηγικό αναπτυξιακό σχέδιο. Στο πλαίσιο αυτό δεν αποκλείεται να δοθεί προτεραιότητα σε κάποιες Περιφέρειες. Για παράδειγμα έχει δοθεί προτεραιότητα για την εκτέλεση έργων στον τομέα της γεωργίας στις Περιφέρειες του Γαλλικού Νότου και προτεραιότητα στον τομέα της μόρφωσης και επαγγελματικής κατάρτισης στις Βόρειες και Δυτικές Περιφέρειες.

Έτσι το Κράτος δεσμεύεται και αναλαμβάνει την ευθύνη για την εκτέλεση συγκεκριμένων προγραμμάτων. Οι Περιφέρειες συμμετέχουν στις δαπάνες των αναπτυξιακών προγραμμάτων ,τα οποία εκτελούνται στην περιοχή δικαιοδοσίας τους.⁷⁷

75 Ό. π σελ. 128.

76 Ό .π σελ. 129.

77 Ό. π σελ.129-130.

6.2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΙΤΑΛΙΑ

Κατά το ισχύον σύνταγμα , η ιταλική Δημοκρατία ,αναγνωρίζει και ευνοεί την τοπική αυτονομία, ενώ στις υπηρεσίες που εξαρτώνται από το κράτος πραγματοποιείται η πληρέστερη διοικητική αποκέντρωση. Επομένως και οι νομοθετικές ρυθμίσεις προσαρμόζονται στις ανάγκες της αυτονομίας και της αποκέντρωσης. (άρθρο 5)⁷⁸

Η διοικητική δομή του ιταλικού κράτους περιλαμβάνει πλην της κεντρικής διοίκησης, Περιφέρειες, Νομούς και Δήμους. Η κεντρική διοίκηση στην Ιταλία είναι επιφορτισμένη με πλήθος αρμοδιοτήτων, όπως με τον σχεδιασμό της οικονομίας, την φορολογία και την χάραξη στρατηγικών επί των θεμάτων της Βιομηχανίας, Εμπορίου και Ναυτιλίας, αλλά και την χάραξη πολιτικής επί των θεμάτων της Δικαιοσύνης, Εκπαίδευσης, Άμυνας Δημόσιας Τάξης κ.οκ. Για την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων υποβοηθείται από αυτόνομους κρατικού οργανισμούς, την εποπτεία των οποίων ασκούν αρμόδια Υπουργεία.

Η Περιφέρεια είναι στην Ιταλία οργανισμός Τ.Α. Διαθέτει Συμβούλιο το οποίο εκλέγεται άμεσα από το Λαό και Εκτελεστική αρχή η οποία εκλέγεται από το Περιφερειακό Συμβούλιο. Έχει τόσο νομοθετικές όσο και διοικητικές αρμοδιότητες.

Ο Νομός είναι αυτόνομος ευρύτερης έκτασης τοπικός οργανισμός με διοικητικές και κανονιστικές αρμοδιότητες. Το συμβούλιο εκλέγεται άμεσα αλλά ο Νομάρχης διορίζεται από την κυβέρνηση. Υπό αυτή την έννοια ο Νομός θεωρείται κατ' άλλους διοικητική περιφέρεια του Κράτους όπου ασκείται κρατική περιφερειακή διοίκηση. Οι νομοί είναι 94.⁷⁹

Ο Δήμος τέλος είναι αυτόνομος τοπικός οργανισμός με εξουσία κανονιστική και διοικητική, με ίδιο Συμβούλιο εκλεγόμενο άμεσα και εκτελεστική αρχή εκλεγόμενη από το Συμβούλιο. Επίσης υπάρχει η δυνατότητα δημιουργίας Συνδέσμων Δήμων.

Πιο συγκεκριμένα όσον αφορά την Περιφέρεια, το ιταλικό νομικό καθεστώς δεν είναι ομοιογενές, δεδομένου ότι ορισμένες Περιφέρειες (κυρίως παραμεθόριες ή νησιωτικές)διέπονται από ιδιαίτερο καθεστώς. Συνταγματικά ο αριθμός των Περιφερειών είναι καθορισμένος αλλά επιτρέπεται η συγχώνευση ή δημιουργία νέων Περιφερειών με πληθυσμό τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου. Αποστολή της

78 Ό.π σελ.138.

79 Ό.π σελ 139.

Περιφέρειας είναι η πραγμάτωση της έννοιας της αυτοδιοίκησης με την πολιτική έννοια του όρου.⁸⁰

Οι δε αρμοδιότητες της Περιφέρειας προβλέπονται κατευθείαν από το σύνταγμα και είναι συντρέχουσες με την κρατική διοίκηση (για όλες τις Περιφέρειες) και αποκλειστικές (για τις Περιφέρειες με ειδικό καθεστώς). Τα κείμενα των νόμων που έχουν εγκριθεί από το Περιφερειακό Συμβούλιο, κοινοποιούνται πριν από την δημοσίευσή τους στον Επίτροπο της κυβέρνησης της συγκεκριμένης Περιφέρειας, ο οποίος μπορεί να τα επαναφέρει για συζήτηση στο Περιφερειακό Συμβούλιο ή ακόμη και να προσφύγει (εάν ο νόμος δημοσιευθεί) στο Συνταγματικό Δικαστήριο. Σε κάθε άλλη περίπτωση υποχρεούνται να τα εγκρίνει εντός ημερών από την ημέρα κοινοποίησής του σε αυτόν (άρθρο 127 του Συντάγματος).⁸¹

Η Περιφέρεια θεσπίζει νομικούς κανόνες εντός των νόμων και παραδεδεγμένων αρχών του ιταλικού Κράτους που δεν είναι αντίθετοι με το εθνικό συμφέρον και το συμφέρον άλλων Περιφερειών και σχετίζονται με σειρά θεμάτων όπως: α) Η οργάνωση των Υπηρεσιών και Οργανισμών που εξαρτώνται από την Περιφέρεια, β) Η οριοθέτηση των Δήμων, γ) Η τοπική Αστυνομία και Αγροφυλακή, δ) Η πολεοδομία, ε) Ο τουρισμός και οι ξενοδοχειακές επιχειρήσεις στ) Οι τοπικές συγκοινωνίες, ζ) Οι δρόμοι, τα υδραγωγεία και τα δημόσια έργα τοπικού ενδιαφέροντος, η) Η ναυτιλία θ) Τα ιαματικά ύδατα ι) Την γεωργία και τα δάση.

Πέραν των νομοθετικών, οι Περιφέρειες έχουν και διοικητικές αρμοδιότητες. Το Κράτος δύναται με Νόμο να παραχωρήσει στην Περιφέρεια και άλλες αρμοδιότητες από εκείνες που προβλέπει το Σύνταγμα. Όργανα της Περιφέρειας είναι 1) Το Περιφερειακό Συμβούλιο 2) Η Περιφερειακή Επιτροπή και 3) Ο Πρόεδρος της Περιφερειακής Επιτροπής.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και ο αριθμός του ποικίλει από 80 έως 30 μέλη, ανάλογα με τον αριθμό κατοίκων της Περιφέρειας. Η θητεία του είναι πενταετής και η ιδιότητα μέλους του Συμβουλίου είναι ασυμβίβαστη με αυτή του βουλευτή, γερουσιαστή ή μέλους άλλου Περιφερειακού Συμβουλίου. Οι αρμοδιότητές του εκτός από νομοθετικές και διοικητικές αφορούν και την εκλογή τριών μελών τα οποία μαζί με τα μέλη του

80 Ό. π 139-140.

81 Ό. π σελ 140.

κοινοβουλίου συμμετέχουν στην διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας.

82

Η Περιφερειακή Επιτροπή είναι το εκτελεστικό όργανο της Περιφέρειας. Ο Πρόεδρος της, εκπροσωπεί την Επιτροπή, δημοσιεύει τους Νόμους και τα διατάγματα, διευθύνει τις διοικητικές υπηρεσίες που έχουν ενταχθεί από το Κράτος στην Περιφέρεια ,συμμορφούμενος πάντα με την κεντρική κυβέρνηση της χώρας. Η δε κεντρική κυβέρνηση με συνταγματικό καθορισμό ορίζει Κυβερνητικό Επίτροπο, ο οποίος είναι κρατικό όργανο με σαφείς αλλά και περιορισμένες αρμοδιότητες. Ο έλεγχος νομιμότητας των διοικητικών πράξεων της Περιφέρειας δεν ασκείται από τον Επίτροπο, αλλά από Επιτροπή Ελέγχου, ένα επίσης κρατικό όργανο αποκεντρωμένης διοίκησης.

Όσον αφορά τα οικονομικά, οι Περιφέρειες έχουν οικονομική αυτοτέλεια, βάση του άρθρου 119 Σ, χωρίς αυτό να εμποδίζει το Κράτος να μεταφέρει «ιδιαιτέρα έσοδα» από το Δημόσιο Ταμείο, ανάλογα με τις ανάγκες στην εκπλήρωση των τακτικών αναγκών αλλά και των αναπτυξιακών στόχων.

6.3 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΟ ΒΕΛΓΙΟ

Σύμφωνα με το ισχύον σύνταγμα του Βελγίου ,προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για την επαρχιακή και κοινοτική ανάπτυξη της χώρας –η οποία σημειωτέον περιλαμβάνει τρεις περιφέρειες, αυτές της Βαλλονίας, της Φλαμανδίας και των Βρυξελλών-. Σύμφωνα με το άρθρο 108Σ η αποκέντρωση κρατικών αρμοδιοτήτων στην κατεύθυνση της αυτοδιοίκησης είναι συνταγματική επιταγή ,ενώ η εφαρμογή αυτής ορίζεται από Νόμο.

Γενικότερα η οργάνωση Δήμων και επαρχιών ρυθμίζεται από Νόμο, ο οποίος ανάμεσα σε άλλα προβλέπει: Άμεση εκλογή των Μελών των Δημοτικών και Επαρχιακών Συμβουλίων, αρμοδιότητα των Συμβουλίων επί θεμάτων Δημοτικού και Επαρχιακού συμφέροντος, αποκέντρωση των κρατικών αρμοδιοτήτων προς την κατεύθυνση των οργάνων Τ.Α., δημοσιότητα προϋπολογισμών και απολογισμών Δήμων και Επαρχιών, δυνατότητα συνεργασίας ανάμεσα σε Δήμους και Επαρχίες για ζητήματα τοπικού χαρακτήρα ,δυνατότητα συγκρότησης Ομόσπονδων Δήμων.⁸³

82 Ό. π σελ 142.

83 Κ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ελλάδα άλλα Κράτη μέλη της Ε.Ε*, Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών και Ανάπτυξης ,τόμος Β' Νέα έκδοση ,Αθήνα 2010 σελ. 161-162.

Οι εδαφικές ενότητες βάσης του Βελγίου περιλαμβάνουν τους Δήμους, τις μείζονες Περιοχές και τους Ομόσπονδους Δήμους. Η Μείζονα Περιοχή αποτελεί Δημόσια Αρχή ενδιάμεσου επιπέδου ,που περιλαμβάνει την Πόλη και την γύρω περιοχή, ενώ οι ομοσπονδίες των Δήμων αποτελούν Δημόσια Αρχή ,προερχόμενη από των συνένωση Δήμων. Οι Ενδιάμεσες Εδαφικές περιοχές περιλαμβάνουν τις 9 επαρχίες του Βελγίου ,οι οποίες με την σειρά τους υποδιαιρούνται σε Διαμερίσματα και Καντόνια (απλές διοικητικές περιφέρειες). Τέλος οι υπάρχουν οι τρεις Περιφερειακές Ειδικές Ενότητες .⁸⁴

Σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους Νόμους οι Δημοτικές και Επαρχιακές Αρχές έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα και αυτονομία για ζητήματα τοπικού χαρακτήρα, ενώ ταυτόχρονα υποβάλλονται σε καθεστώς διοικητικής Εποπτείας, θεσπίζοντας σε ορισμένες περιπτώσεις . την επικύρωση των πράξεων τους και την παρέμβαση της Εποπτεύουσας Αρχής προς αποτροπή παραβιάσεων των Νόμων η προσβολή του γενικού συμφέροντος.⁸⁵

Όπως ειπώθηκε ,όλες οι αρμοδιότητες τοπικού χαρακτήρα ρυθμίζονται από τους Δήμους και τις Επαρχίες. Επιπλέον σε αυτές ανατίθεται από το Κράτος κατά περίπτωση και αρμοδιότητες επί γενικών θεμάτων. Στην περίπτωση αυτή ενεργούν ως όργανα της κεντρικής εξουσίας βάσει ρητής εξουσιοδότησης του νόμου ή έπειτα από απαίτηση Ανώτερων Διοικητικών Αρχών ,υπό τους όρους που καθορίζονται κάθε φορά.⁸⁶

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες των Μειζόνων Περιοχών και των Ομόσπονδων Δήμων αυτές διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες: α)Αποκλειστικές β)Μεταβιβαζόμενες και γ)Εκ του Νόμου Μεταβιβαζόμενες. Τέλος σε επίπεδο Περιφερειών κρατούσα αρχή είναι η παραχώρηση σ' αυτές αποκλειστικών αρμοδιοτήτων , πλην ελαχίστων περιπτώσεων, κατά τις οποίες υπάρχει ενίοτε μια ανάθεση αρμοδιοτήτων από κοινού στην Εθνική και Περιφερειακή εξουσία.⁸⁷

Τα έσοδα των ΟΤΑ στο Βέλγιο προέρχονται σε μικρότερο βαθμό από τους φόρους και σε μεγαλύτερο βαθμό (62%) από τις επιχορηγήσεις. Οι επιχορηγήσεις είναι γενικές και ειδικές. Οι γενικές προέρχονται από τα ταμεία των Δήμων τα οποία «προικοδοτούνται» ανά έτος από την Κεντρική Διοίκηση, ενώ οι ειδικές προέρχονται από το Κράτος και την Περιφέρεια. Τέλος υπάρχει πληθώρα ελέγχων σε εθνικό

84 Ό.π σελ 161-162.

85 Ό.π σελ. 162.

86 Ό.π σελ. 164.

87 Ό.π σελ. 164.

,περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο, ο γενικός ακυρωτικός, ο ειδικός ακυρωτικός ,ο καταναγκαστικός, ο αυτεπάγγελτος κ.α⁸⁸

6.4 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗ ΔΑΝΙΑ

Οι ρυθμίσεις του Δανικού Συντάγματος για την λειτουργία των ΟΤΑ δεν είναι ιδιαίτερα εκτενείς. Το Σύνταγμα δίνει στους ΟΤΑ , το δικαίωμα να χειρίζονται τις υποθέσεις τους, υπό την εποπτεία του Κράτους.⁸⁹

Σε γενικές γραμμές προβλέπονται δύο βαθμίδες Τ.Α ,η ανώτερη και η κατώτερη. Η ανώτερη περιλαμβάνει 15 κομητείες (Με την Κοπεγχάγη), ενώ η κατώτερη 275 Δήμους. Θα μπορούσε να ειπωθεί πως το σύστημα Τ.Α στην Δανία είναι πιο συγκεντρωτικό, καθώς –βάσει Συντάγματος- αρμόδιο του τύπου και των λειτουργιών των δανικών ΟΤΑ είναι το κοινοβούλιο.⁹⁰

Η διοίκηση των βαθμίδων Τ.Α γίνεται από Κομητειακά και Δημοτικά συμβούλια, η σύνθεση των οποίων προκύπτει από άμεσες εκλογές. Οι αρμοδιότητές των Κομητειών είναι επί θεμάτων περιφερειακού προγραμματισμού, χρήσεων γης, προστασίας του περιβάλλοντος, κοινωνικής πρόνοιας, νοσοκομειακής περίθαλψης, παιδείας κ. α. Οι αρμοδιότητες των Δήμων εδράζονται σε πλήθος παροχής υπηρεσιών τοπικού χαρακτήρα και ρύθμισης όρων λειτουργίας Ιδρυμάτων ,συντηρούμενων από τους Δήμους. Βάσει ρητής νομικής απαγόρευσης απαγορεύεται στους ΟΤΑ να αναλαμβάνουν δραστηριότητες που κατά παράδοση είναι αντικείμενο δραστηριοτήτων για την ιδιωτική οικονομία.⁹¹

Όσον αφορά τα οικονομικά τους, τα έσοδα προέρχονται σε μεγάλο βαθμό από τους φόρους (εισοδήματος, έγγειος) αλλά και από κρατικές επιχορηγήσεις. Οι ΟΤΑ κάτω από συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις έχουν δικαίωμα δανεισμού .Τέλος οι έλεγχοι γίνονται τόσο από τις Κομητείες όσο και από το Κράτος αλλά σε τελευταίο βαθμό ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ στην Δανία επαφίεται στα τακτικά Δικαστήρια.⁹²

6.5 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΣΘΟΝΙΑ

88 Ό. π σελ. 165.

89 Ό. π σελ. 166.

90 Ό. π σελ. 167.

91 Ό. π σελ. 167.

92 Ό. π σελ. 168.

Στην Εσθονία τα τελευταία χρόνια έχουν δρομολογηθεί διαδικασίες μετάβασης από την ελεγχόμενη οικονομία στην ελεύθερη. Ανάμεσα σε αυτές τις διαδικασίες περιλαμβάνονται και διατάξεις για την Τ. Α. Συγκεκριμένα το εσθονικό Σύνταγμα ,προβλέπει αυτοδιοικούμενες τοπικές μονάδες –συνολικά 247-,οι οποίες χωρίζονται σε Δήμους Πόλεων και Αγροτικούς Δήμους. Κάθε τοπική αρχή διαθέτει Συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται για τρία χρόνια μέσα από άμεση, μυστική ,καθολική ψηφοφορία και Δήμαρχο ,ο οποίος εκλέγεται από το Συμβούλιο και έχει εκτελεστικά καθήκοντα.⁹³ Υποψήφιοι στις θέσεις του Δημοτικού Συμβουλίου είναι όλοι οι έχοντες την ιδιότητα του Εσθονού και γνωρίζουν την Εσθονική γλώσσα, έχουν πλήρη δικαιώματα, και είναι δημότες εντός των ορίων του Δήμου. Ο Δήμαρχος δεν μπορεί να είναι μέλος της Κεντρικής Κυβέρνησης ή εν ενεργεία στρατιωτικός.

Οι Δήμοι στην Εσθονία έχουν πλήθος αρμοδιοτήτων όπως π. χ να συντάσσουν τον δικό τους προϋπολογισμό. Τα έσοδα προέρχονται από φόρους, επιχορηγήσεις και δανεισμό, ενώ ο έλεγχος γίνεται από την Περιφέρεια η οποία είναι αποκεντρωμένη Δημόσια Υπηρεσία.⁹⁴

6.6 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΟ ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ

Στο Ηνωμένο Βασίλειο ως γνωστόν δεν υπάρχει τυπικό Συνταγματικό κείμενο, επομένως η Τ.Α ρυθμίζεται από μια σειρά Νόμων. Επίσης η χώρα συγκροτείται από τέσσερις εθνότητες/χώρες. Την Αγγλία, την Σκωτία, την Ουαλία και την Βόρεια Ιρλανδία.

Η απαρχή εμφάνισης ΟΤΑ στη χώρα είναι το 1800 μ. Χ ενώ από το 1894 η χώρα είχε διαιρεθεί σε Κομητείες και Δήμους με συμβούλια αιρετών και οριοθετημένες αρμοδιότητες.⁹⁵ Με τόσο μεγάλη ιστορία το σύστημα Τ.Α στην χώρα έχει μεταβληθεί αρκετές φορές. Εδώ αξίζει να αναφερθεί πως ελλείπει γραπτού συντάγματος, στο Ην Βασίλειο δεν υπάρχει η έννοια της αντισυνταγματικότητας και τα δικαστήρια οφείλουν να εφαρμόζουν κάθε νομοθέτημα.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες το σύστημα στην χώρα τείνει υπέρ της ενδυνάμωσης της Τ.Α ,η οποία έχει ρόλο σημαντικότερο από το παρελθόν και παρεμβαίνει ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και στο τοπικό εκλογικό σώμα, διαχειρίζεται κρατικές επιχορηγήσεις σε τοπικό επίπεδο κ.α⁹⁶

93 Ό. π σελ. 168.

94 Ό. π σελ. 170.

95 Ό. π σελ. 173.

96 Ό. π σελ. 174.

Το 1997 εισάγεται ένας ενιαίος βαθμός Τ.Α τα Ενιαία Συμβούλια (Unitary Councils). Η Αγγλία διαθέτει 115 ενιαία συμβούλια, η Ουαλία 22, η Σκωτία 32 και η Β. Ιρλανδία 26. Κατ' εξαίρεση διατηρήθηκαν κάποια Κομητειακά και Δημοτικά Συμβούλια.

Όλοι οι ΟΤΑ στο Ην. Βασίλειο επιχορηγούνται από την Κεντρική Διοίκηση ανά έτος, με ποσό που συνήθως αποτελεί το 40% των εσόδων τους. Πέραν των επιχορηγήσεων το 30% των εσόδων προέρχεται από την φορολογία και κυρίως από τον φόρο ακινήτων πλην της αγροτικής ιδιοκτησίας. Άλλα έσοδα προέρχονται από τέλη, ενοίκια και τέλη στάθμευσης οχημάτων.⁹⁷ Μεγάλο είναι και το ποσοστό των δαπανών των ΟΤΑ με το μεγαλύτερο μέρος αυτού να δαπανάται στο προσωπικό των ΟΤΑ. Αυτό καλύπτει πλήθος τοπικών υπηρεσιών όπως σχολεία και υπηρεσίες πρόνοιας.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στον θεσμό Ombudsman, ο οποίος συναντάται μόνο στο Ην. Βασίλειο, το οποίο ταυτόχρονα αρνείται να επικυρώσει τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Από το 1974 που ο θεσμός επεκτάθηκε και στην Τ.Α, οι πολίτες μπορούν να υποβάλλουν εγγράφως τις καταγγελίες τους στον Ombudsman. Το έργο του υποστηρίζεται τοπικά από την Επιτροπή Τοπικής Διοίκησης στην οποία συμμετέχει και ο κοινοβουλευτικός Ombudsman. Σε αυτή την επιτροπή ο τοπικός Ombudsman υποχρεούται να υποβάλλει ετήσια αναφορά με τις υποθέσεις που χειρίστηκε κατά το προηγούμενο έτος. Οι αποφάσεις του δεν είναι εκτελεστές αλλά διαπιστωτικού χαρακτήρα, και οι Αρχές μπορούν να αρνηθούν την εφαρμογή τους.⁹⁸

6.7 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Οι σχέσεις ανάμεσα στην Τ.Α και το κράτος ορίζονται από τον Βασικό Νόμο (Grundgesetz - GG) της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και το σύνταγμα κάθε ομοσπονδίας. Οι Δήμοι στην Γερμανία είναι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ και έχουν καθολική αρμοδιότητα, είναι «παναρμόδιοι», να παίρνουν αποφάσεις για όλες τις τοπικές υποθέσεις.⁹⁹

⁹⁷ Ο. π σελ. 174-175.

⁹⁸ Ο. π σελ. 176.

⁹⁹ Ν.-Κ. Χλέπας, Σε αναζήτηση της χρυσής τομής: η υπόθεση Rastede και η κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων στη Γερμανία, Ν.-Κ. Χλέπας -Γ. Α. Τασόπουλος (επιμέλεια), Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης. Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή, 2000 σελ.76.

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Kreise) από την άλλη, είναι ΟΤΑ Β' βαθμού και οι διοικητικές τους αρμοδιότητες ορίζονται από το Θεμελιώδη Νόμο, στο άρθρο 28, όπου και δομείται η λεγόμενη πολυεπίπεδη Δημοκρατία. Διοικητικές δομές είναι ο Δήμος, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, το Κρατίδιο και η Ομοσπονδία. Στην Γερμανία η Ομοσπονδία μπορεί να επηρεάσει την Τ.Α Α' και Β' βαθμού προ της κατεύθυνση της εκπλήρωσης της ισχύουσας νομοθεσίας.¹⁰⁰

Όσον αφορά τα όργανα της Ν.Α αυτά είναι η Νομαρχιακή Συνέλευση, η Νομαρχιακή Επιτροπή και ο Νομάρχης. Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ο Δήμος και η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση λειτουργούν σε στενή σχέση συνεργασίας. Οι 335 Ν.Α. διεκπεραιώνουν αρμοδιότητες τριών ειδών, από τις οποίες οι δύο πρώτες αναφέρονται στους Δήμους, χωρίς να αναιρείται ο σαφής διαχωρισμός των πεδίων αρμοδιοτήτων τους. Στα πλαίσια της συμπληρωματικής τους λειτουργίας ασκούν βάσει γενικών ρητρών. αδύναμων Δήμων ή προσφέρουν βοήθεια και υποστήριξη για τη διεκπεραίωσή τους.

Η εξισορροπητική λειτουργία στοχεύει στην καλύτερη δυνατή εξισορρόπηση των διαφόρων επιβαρύνσεων και των διοικητικών δυνάμεων των Δήμων της περιφέρειάς τους. Καθαρά νομαρχιακές αρμοδιότητες ασκούν σε υποθέσεις αυτοδιοίκησης που ξεπερνούν τα όρια των Δήμων και εντάσσονται στην υπερδημοτική λειτουργία τους. Στη Γερμανία οι ΟΤΑ διεκπεραιώνουν ελεύθερα τις τοπικές υποθέσεις, χωρίς κρατικές οδηγίες, και υπόκεινται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας στα πλαίσια της κρατικής εποπτείας, που ασκείται από τον νομάρχη ή από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Η συνεργασία των ΟΤΑ με το Κράτος καθίσταται αναγκαία, καθώς αποτελούν αναγκαίο τμήμα του διοικητικού οικοδομήματός του και ευθύνονται απέναντι σε αυτό. Τόσο η συνεργασία όσο και ο έλεγχος νομιμότητας ασκούνται σε εντονότερο βαθμό, όταν πρόκειται για δοτές ή κατά παραχώρηση κρατικές αρμοδιότητες, που διεκπεραιώνονται τοπικά από όργανα των ΟΤΑ.¹⁰¹

Βέβαια, οι Ν.Α. ασκούν ως ΟΤΑ λίγες σχετικά δοτές κρατικές αρμοδιότητες, διότι το Κράτος διαθέτει σε αυτή τη βαθμίδα δικό του όργανο, τον Νομάρχη, ο οποίος λειτουργεί τόσο ως κρατικό όργανο όσο και ως όργανο της δευτεροβάθμιας Τ.Α.

100 Ό. π σελ. 76-77.

101 Γ. Τράντας, *Η οργάνωση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας*, ΕΝΑΕ, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα -Κομοτηνή, 2000, σελ. 422.

Οι πόροι των Ν.Α. προέρχονται από νομαρχιακούς φόρους, τέλη χρήσης των νομαρχιακών υπηρεσιών, εισφορές, επιχορηγήσεις από τον Προϋπολογισμό του Ομόσπονδου Κράτους, παράβολα, ανταποδοτικά τέλη, καθώς και από εισφορές των Δήμων της περιφέρειας

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Οι διαρθρωτικές ανεπάρκειες του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα αποτελούν έναν από τους βασικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Κατά το παρελθόν οι κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες τόσο μεταξύ των Περιφερειών όσο και μεταξύ διαφορετικών χωρικών ενοτήτων στο εσωτερικό τους αποτελούσαν το βασικό δομικό χαρακτηριστικό του μοντέλου ανάπτυξης της χώρας μας.

Εκτός από γνωστούς ιστορικούς και γεωγραφικούς παράγοντες, τα αίτια της αναπτυξιακής αυτής υστέρησης οφείλονται σε μεγάλο βαθμό σε μια σειρά από δομικές και λειτουργικές ανεπάρκειες της Ελληνικής διοίκησης σε όλα τα επίπεδα. Εν πρώτοις, πρέπει να κατανοηθεί ότι ένα μεγάλο μέρος των διοικητικών προβλημάτων της διοίκησης και του κράτους εν γένει δεν οφείλεται γενικά και αόριστα σε εξωγενείς παράγοντες, αλλά σε ορισμένες κραυγαλέες παθογένειες του ελληνικού κράτους, οι οποίες πολλαπλασιάστηκαν και οξύνθηκαν υπό την πίεση της οικονομικής κρίσης.

Η συγκεντρωτική δομή της διοίκησης, η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών, το τεράστιο διοικητικό κόστος, η σύγχυση και η δυσφορία του πολίτη και η διάχυση της διοικητικής ευθύνης, ήταν μερικές από τις «κλασσικές» παθογένειες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που κατεδείκνυαν την ανάγκη για την αναδιάρθρωση των ΟΤΑ με την εφαρμογή του Ν.3852/2010 ή αλλιώς πρόγραμμα «Καλλικράτης».

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είχε ως σκοπό την εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και την εξορθολογισμένη διαχείριση. Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής ήταν η αναπτυξιακή της προοπτική, καθιστώντας τους νέους ΟΤΑ βασικούς συντελεστές της τοπικής ανάπτυξης σε συνάρτηση πάντοτε με τους στρατηγικούς αναπτυξιακούς στόχους εντός Ε.Ε . Άλλωστε ανεξαρτήτως επιλογής αναπτυξιακού μοντέλου , για την οποία εμπλέκονται πολλοί παράμετροι και μεταβλητές, ο προγραμματισμός της ανάπτυξης ,συμπεριλαμβανομένης και της περιφερειακής της διάστασης , καθίσταται αναγκαίος.¹⁰² Ο αναπτυξιακός προγραμματισμός με τον Καλλικράτη τίθεται σε μια νέα βάση.

Ουσιαστικά, ο τύπος της ανάπτυξης που πρότεινε ο Καλλικράτης, αφορούσε σε μια ανάπτυξη νέου τύπου που τα κύρια χαρακτηριστικά της ,θα βασίζονται στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, στο σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» κατέστη δυνατός ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Μια Νέα Αρχιτεκτονική όπου καταργείται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και στην θέση της δημιουργείται η Περιφέρεια ως ΟΤΑ δευτέρου βαθμού, ενώ δημιουργούνται οι «νέοι» Δήμοι όπως αυτοί προέκυψαν από την εξέλιξη των συνενώσεων του «Καποδίστρια».

Άμεση απόρροια της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ήταν να δημιουργηθεί σύγχυση με την άσκηση των πρόσθετων αυτών αρμοδιοτήτων. Ελλείπει σαφήνειας στο νομικό πλαίσιο, πρότερης εμπειρίας του προσωπικού, ελλείπει προσωπικού και υλικοτεχνικών υποδομών οι πρόσθετες αρμοδιότητες επιβάρυναν τους νέους ΟΤΑ, στο ξεκίνημά τους. Προς αντιμετώπιση αυτών των προβληματικών σημείων θεσμοθετήθηκε το Εθνικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Αυτοδιοίκησης του επιχειρησιακού προγράμματος «ΕΛΛ.Α.ΔΑ» με

102 Βας. Δ. Δεληθέου, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Οργάνωσης Διοίκησης του Κράτους*, εκδ. Βιβλιοθήκη Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα 2007 σελ. 27.

σκοπό τον σχεδιασμό και την υλοποίηση ολοκληρωμένων δράσεων, η εφαρμογή των οποίων αποσκοπεί στην επίλυση των προβλημάτων της Αυτοδιοίκησης.

Ένα ερώτημα που προκύπτει σε αυτό το επίπεδο είναι εάν η συνταγματική αναφορά στο «αποκεντρωτικό σύστημα» διοικητικής οργάνωσης έχει πραγματοποιηθεί μέσω των μεταρρυθμίσεων ή βρίσκεται σε διαδικασία εξέλιξης. Σε γενικές γραμμές η διοίκηση έχει ενσωματώσει στην λειτουργία της στοιχεία της διακυβέρνησης και της επικουρικότητας, με τα οποία επιχειρείται μεγαλύτερη συμμετοχή των φορέων και μεγαλύτερη αποκέντρωση των δομών που διαμορφώνουν το περιεχόμενο της πολιτικής. Ταυτόχρονα η αποκέντρωση της κρατικής διοίκησης με την πάροδο των χρόνων γίνεται σε ολοένα και υψηλότερο γεωγραφικό επίπεδο. Ωστόσο το διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα παραμένει αρκετά συγκεντρωτικό, ενώ οι δομές διακυβέρνησης υπολειτουργούν.¹⁰³ Ταυτόχρονα η μείωση Δημοτικών και Περιφερειακών Νομικών Προσώπων, αν και συνέβαλλε στην εξοικονόμηση πόρων, δεν έφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα ούτε σε οικονομικό επίπεδο.

Βασικό στοιχείο για την κατανόηση και την εξήγηση των υστερήσεων αυτών είναι η χρονική ταύτιση της εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτη» με την οικονομική κρίση στην χώρας μας. Καθοριστικός παράγοντας ήταν η δραστική συρρίκνωση των θεσμοθετημένων πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την Πολιτεία, στα χρόνια της οικονομικής κρίσης. Αυτή η εξέλιξη δυσχέρανε την εύρυθμη λειτουργία των δήμων και των περιφερειών εφόσον δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στις ανάγκες τους.¹⁰⁴

Επιπλέον οι «απαγορευτικές» επιταγές των διαδοχικών «Μνημονίων» που περιλαμβάνουν περιοριστικά προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής αναστέλλουν μεταρρυθμίσεις, οι οποίες έχουν καταρχήν μεγάλο οικονομικό κόστος. Μάλιστα υπήρξαν απόψεις και κριτικές ότι σε περίοδο κρίσης δεν πρέπει γενικά να αποτολμώνται μεγάλες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες έχουν υπέρογκο κόστος και πως αυτού του τύπου οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να έχουν και τις αντίστοιχες παροχές –

103 Γ. Πετράκος, Γ. Ψυχάρης, *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση σελ. 427-428

104 Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013 σελ. 35-36

όπως π. χ ο Καποδίστριας– μέσω Ειδικών Προγραμμάτων Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Α.Π.Τ.Α).¹⁰⁵

Αυτού του τύπου η κριτική όμως δεν παίρνει καθόλου υπόψη της, πως οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις είναι που μπορούν να βοηθήσουν την χώρα στην έξοδο από την κρίση. Οι μεγάλες μεταρρυθμίσεις που αποζητούν την εξοικονόμηση πόρων, την δημιουργία εξωστρεφών δράσεων με καινοτόμες μεθόδους, την διείσδυση με μεγάλες ταχύτητες στις αγορές, την συμμετοχική δημοκρατία και την ψηφιακή διακυβέρνηση. Οι Δαπάνες για παράδειγμα του προγράμματος ΕΛΛΑΔΑ του άρθρου 281 του Ν 3852/ 2010 ,έχουν κοστολογηθεί 4 δις ευρώ. Αυτές όμως οι δαπάνες είναι που προσδίδουν υπεραξία επί των ζητούμενων μεταρρυθμίσεων και δίχως αυτές δεν μπορεί να επιτευχθεί ούτε εξορθολογισμός της Τ.Α αλλά και της δημόσιας διοίκησης γενικά ούτε και έξοδος της χώρας μας από την οικονομική κρίση.¹⁰⁶

Κάποιες από αυτές τις παθογένειες και προβλήματα φιλοδοξεί να λύσει ο Κλεισθένης ,αποσυνδέοντας την Τ.Α από τις αποκεντρωμένες διοικήσεις, κάνοντας την πιο ανεξάρτητη, ενώ ταυτόχρονα η απλή αναλογική φιλοδοξεί να δημιουργήσει μια κουλτούρα συναινέσεων και συνεργασιών με ταυτόχρονη αύξηση της λογοδοσίας. Η πρόταση βέβαια αυτή δημιούργησε αντιδράσεις και ερωτήματα ,ιδιαίτερα προερχόμενες από τον χώρο των αιρετών, οι οποίες συμπυκνώνονται στο ότι δεν προτείνεται μια ριζική μεταρρυθμιστική πρόταση αλλά απλά αλλάζει το σύστημα ανάδειξης των οργάνων της αυτοδιοίκησης.¹⁰⁷ Η βασική καινοτομία του Κλεισθένη είναι η απλή αναλογική και η σαφήνεια του πλαισίου όπως και η επιτυχία της εφαρμογής της μένει να φανούν. Επιπλέον με την εισαγωγή του Κλεισθένη εισάγονται αρκετές καινοτομίες ,όπως τα τοπικά δημοψηφίσματα, τα οποία στοχεύουν στην δημοκρατική εμβάθυνση και την ενθάρρυνση της συμμετοχής των πολιτών.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας πως η επίκληση σε μια α-ιστορική θέση «εκσυγχρονισμού» του Κράτους και της Διοίκησης ,η οποία δεν λαμβάνει

105 Ό. π σελ 36

106 Ό. π σελ 36

107 Βασιλ. Δ. Δεληθέου, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής* , εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2018 σελ. 218

υπόψη της τις επιμέρους κοινωνικές ,οικονομικές και ανθρωπολογικές παραμέτρους είναι μια άποψη βαθιά μεταφυσική ή οποία δεν μπορεί παρά –μοιραία- να αποτυγχάνει συνεχώς. Το Κράτος και η Διοίκηση είναι ιστορικές κατασκευές ,είναι ανθρώπινα δημιουργήματα, τα οποία σκοπό έχουν πρωτίστως την καλύτερευση της ζωής των πολλών , την βελτιστοποίηση της παραγωγικής διαδικασίας και την αναπαραγωγή των όρων μιας αειφόρου ανάπτυξης στο μέλλον.

Υπό αυτούς τους όρους η ευελιξία και η ανταγωνιστικότητα της διοίκησης οφείλουν –εάν θέλουν να έχουν να σταθερή αναπτυξιακή βάση – να συμπεριλαμβάνουν εντός τους την προσφορά στο κοινωνικό σύνολο και τις δημοκρατικές αξίες. Ο δήμος και η περιφέρεια μπορούν και πρέπει να μάθουν από την αγορά και την επιχειρηματική δραστηριότητα ,δεν είναι όμως τα ίδια αγορά και επιχειρηματική δραστηριότητα. Δεν είναι άλλωστε καθόλου τυχαίο το γεγονός που από πολύ νωρίς η τοπική αυτοδιοίκηση συνδέθηκε με την δημοκρατία και το επίπεδό της. Στην κατεύθυνση αυτή, είναι ιδιαίτερος θετική η εισαγωγή του τοπικού συμβουλίου που γίνεται με τον Κλεισθένη. Επίσης στο μέλλον μπορούν να μεταφερθούν στις περιφέρειες και νομοθετικές αρμοδιότητες, κατά το ιταλικό μοντέλο, έτσι ώστε οι Περιφέρειες να μπορούν να νομοθετούν εντός των νόμων και παραδεδεγμένων αρχών Κράτους που δεν είναι αντίθετοι με το εθνικό συμφέρον σε θεμάτων όπως η οργάνωση των Υπηρεσιών και Οργανισμών που εξαρτώνται από αυτές, η τοπική Αστυνομία και Αγροφυλακή, η πολεοδομία, ο τουρισμός ,οι δρόμοι κ.α.

Στο πλαίσιο αυτό είναι εξίσου σημαντικό στις πολιτικές Τ.Α και περιφερειακής ανάπτυξης να συμπεριλαμβάνεται κάθε φορά και η ενημέρωση των πολιτών. Πολλές παθογένειες στην δημόσια διοίκηση οφείλονται στην καχυποψία και δυσπιστία των πολιτών. Η συνεχής και σωστή ενημέρωση καθώς και η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες Τ.Α μπορεί να εξαλείψει αυτές τις παθογένειες.

Επιπλέον δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός πως πολλές λειτουργικές δυσχέρειες δεν παράγονται από την μη ύπαρξη νομοθετικού πλαισίου αλλά από την πλημμελή εφαρμογή ή και την μη τήρηση του υφισταμένου (π. χ αυθαίρετα). Σε αυτή την κατεύθυνση είναι αναγκαίο να ασκείται και να ενδυναμώνεται κάθε φορά η ελεγκτική λειτουργία του Κράτους στην Τ.Α, με τρόπο ρεαλιστικό και αποδοτικό.

Απ' την άλλη όταν το Κράτος παραχωρεί αρμοδιότητες και ευθύνες αποκλειστικά στην Τ.Α οφείλει να την θωρακίζει και με το οικονομικό, νομικό και θεσμικό πλαίσιο που θα κάνουν την κάνουν ικανή να φέρει αυτή τη αποστολή σε πέρας. Στο πλαίσιο αυτό θα ήταν ιδιαίτερα ενδιαφέρον, να γίνει ένας προγραμματισμός στα πρότυπα του Γαλλικού μοντέλου που αναπτύχθηκε σε προηγούμενη ενότητα, όπου το Κράτος στοχευόμενα θα χρηματοδοτεί από τα δικά του έσοδα τις Περιφέρειες για την επίτευξη στοχευμένων αναπτυξιακών πολιτικών στόχων. Την ευθύνη για την εκτέλεση συγκεκριμένων προγραμμάτων θα έχει το Κράτος, ενώ οι Περιφέρειες θα συμμετέχουν στις δαπάνες των αναπτυξιακών προγραμμάτων, τα οποία εκτελούνται στην περιοχή δικαιοδοσίας τους

Σε γενικές γραμμές πάντως, δεν πρέπει να ξεχνάμε πως η διαδικασία αποκέντρωσης στην Ευρώπη σήμερα, είναι μια διαδικασία εν εξελίξει και παρ' όλες τις διαφορετικές πολιτικές, μοντέλα και φιλοσοφίες δεν έχει ακόμη σε πολλές χώρες ολοκληρωθεί .

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Κ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης 2000, τόμος Β' έκδοση Δ'
Κ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Ανάπτυξη*, Ελλάδα –Άλλες χώρες Ε.Ε, Η επιτροπή των Περιφερειών. Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών Έρευνας και Ανάπτυξης Αθήνα 2005 τόμος Α' έκδοση Η'

Κ. Αθανασόπουλος, *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Ελλάδα άλλα Κράτη μέλη της Ε.Ε*, Κέντρο Επιμόρφωσης Μελετών και Ανάπτυξης ,τόμος Β' Νέα έκδοση ,Αθήνα 2010

Χ. Ακριβοπούλου, Χ. Ανθόπουλος, *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα , Αθήνα 2015

Βας. Δ. Δεληθέου, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Οργάνωσης Διοίκησης του Κράτους*, Μέρος Α', εκδ. Βιβλιοθήκη Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα 2007

Βας. Δ. Δεληθέου, *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής* , εκδ. Παπαζήση , Αθήνα 2018

Χ. Λαδιάς, *Το σύγχρονο Θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής ανάπτυξης στην Ελλάδα*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2013

Α. Μακρυνδημήτρης, Μ.Η. Πραβίτα, *Διοικητικός Κώδικας ,Συλλογή Νομοθεσίας για τη Δημόσια Διοίκηση* . Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006 Β έκδοση

Αθ. Δ. Παπαδασκαλόπουλος .- Μαν. Σ. Χριστοφοράκης, *Περιφερειακός προγραμματισμός και αναπτυξιακός σχεδιασμός*, εκδ. Παπαζήση Αθήνα 2016

Γ. Πετράκος, Γ Ψυχάρης ,*Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, εκδ. Κριτική Αθήνα 2016 β έκδοση

Επ. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα , 9η έκδοση ,Αθήνα –Κομοτηνή, 1999

Γ. Τράντας, *Η οργάνωση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ΕΝΑΕ, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή, 2000, σελ. 422.

Ν.-Κ. Χλέπας, *Σε αναζήτηση της χρυσής τομής: η υπόθεση Rastede και η κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων στη Γερμανία*, Ν.-Κ. Χλέπας –Γ. Α. Τασόπουλος (επιμέλεια), *Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης. Προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000

Διαδικτυακές Πηγές

1. <http://www.eetaa.gr>
2. <https://www.e-nomothesia.gr>
3. <https://www.lawspot.gr>

4. <http://www.opengov.gr>
5. <http://el.Wikipedia.org>
- 6 <http://www.ypes.gr>