

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΥ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΜΕ ΘΕΜΑ:**

**« Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ
ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ- ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ »**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: κ. Μελέτιος Στυλ. Μουστάκας

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ : ΕΥΘΥΜΙΟΥ ΙΩΑΝΝΑ-
ΑΘΑΝΑΣΙΑ**

A.M. : 7106M005

ΑΘΗΝΑ 2009

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	4
-----------------------	----------

Α. Ανάλυση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	
---	--

& 1. Το παράδειγμα των ενιαίων Κρατών της Ε.Ε.:

I. Ισπανία.....	12
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	13
2. Αρμοδιότητες.....	15
3. Οικονομικοί Πόροι	16
II. Πορτογαλία.....	18
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	19
2. Αρμοδιότητες.....	20
3. Οικονομικοί Πόροι	21
III. Ιταλία.....	22
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	23
2. Αρμοδιότητες.....	26
3. Οικονομικοί Πόροι	28
IV. Γαλλία.....	29
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	35
2. Αρμοδιότητες.....	37
3. Οικονομικοί Πόροι	40
V. Ελλάδα.....	41
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	46
2. Αρμοδιότητες.....	50
3. Οικονομικοί Πόροι	52
VI. Αγγλία.....	53
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	55
2. Αρμοδιότητες.....	58
3. Οικονομικοί Πόροι	62

Συμπεράσματα	64
---------------------------	-----------

& 2. Η περίπτωση των Ομοσπονδιακών κρατών της Ε.Ε.:	
I. Γερμανία.....	68
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	70
2. Αρμοδιότητες.....	71
3. Οικονομικοί Πόροι	75
II. Αυστρία.....	76
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	76
2. Κατανομή Αρμοδιοτήτων.....	76
3. Οικονομικοί Πόροι	78
III. Βέλγιο.....	80
1. Οργανωτική Διάρθρωση.....	81
2. Κατανομή Αρμοδιοτήτων.....	82
3. Οικονομικοί Πόροι.....	83
 Συμπεράσματα.....	 84
 B. Επίλογος.....	 87
 Βιβλιογραφία.....	 90
Ελληνική.....	90
Ξενόγλωσση.....	91
 ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	
I. ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΠΟΛΕΩΝ ΜΕ	
ΠΟΛΕΙΣ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ	
ΈΝΩΣΗΣ	
II. ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΑΙΤΗΣΗΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ	
ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΗ ΠΟΛΕΩΝ	

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μελέτη αυτής της εργασίας επιχειρεί να αναδείξει τις διαφορετικές οργανωτικές δομές και τάσεις που χαρακτηρίζουν τις τοπικές και περιφερειακές αυτοδιοικήσεις των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς γίνεται προσπάθεια εντοπισμού των τάσεων σύγκλισης και απόκλισης που παρατηρούνται στο χώρο αυτό. Άλλωστε, είναι βέβαιο ότι μόνο μέσα από την ένωση των λαών της Ευρώπης μπορεί να κατοχυρωθεί ο έλεγχος του ιστορικού πεπρωμένου της, καθώς και η εγγύηση της ακτινοβολίας της σε παγκόσμιο επίπεδο.

Η οργάνωση και η λειτουργία των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων των Κρατών- μελών της Ε.Ε. αποτελεί αναμφισβήτητη αναγκαιότητα, στο πλαίσιο των αρχών της ολοκλήρωσης της «Ευρώπης των πολιτών», η οποία είναι πλέον η Ευρώπη της Αυτοδιοίκησης της μετά- Μαάστριχτ εποχής.

Οι έννομες τάξεις των σύγχρονων Κρατών προβλέπουν, εκτός του Κράτους, τη σύσταση ενός μεγάλου αριθμού άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, στα οποία οργανώνονται τα όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία. Η μέθοδος αυτή οργάνωσης, δηλαδή η σύσταση οργανωτικών μονάδων της δημόσιας διοίκησης, έξω από το νομικό πρόσωπο του Κράτους, που αποτελούν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα και έχουν δικά τους όργανα, ονομάζεται Αυτοδιοίκηση.

Χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι ότι το Κράτος δημιουργεί με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα, τα λεγόμενα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στα οποία παρέχει το δικαίωμα να ασκούν σε ορισμένα αντικείμενα δημόσια εξουσία. Οι υπηρεσίες αυτές γεωγραφικά είναι μέσα στα όρια του Κράτους, αλλά ως υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων είναι κάτι χωριστό από τη νομική προσωπικότητα του Κράτους. Πολλά κοινά εννοιολογικά στοιχεία υπάρχουν μεταξύ της νομικής έννοιας του Κράτους και της νομικής έννοιας των αυτοδιοικούμενων οργανισμών.¹ Μεταξύ αυτών ανήκει η άσκηση δημόσιας εξουσίας, η ύπαρξη ιδίων οργάνων και κυρίως η χωριστή νομική προσωπικότητα, που χάρη σε αυτήν έχουν οι εν λόγω οργανισμοί,

¹ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο: Ευρωπαϊκή διάσταση: υπό το πρίσμα του νέου κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2007, σελ. 4, 6, 8.

όπως και το Δημόσιο, δικά τους χωριστά περιουσιακά δικαιώματα και δικές τους έννομες υποχρεώσεις, ικανότητα να συμβάλλονται και δικαίωμα παράστασης ενώπιον των δικαστηρίων.

Η δημόσια εξουσία που ασκείται από τους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς παρουσιάζει σε σχέση με το Κράτος μια διαφορά: δεν έχει πρωτογενή χαρακτήρα, αλλά είναι δοτή ή παράγωγη. Δεν αποτελεί ίδιο δικαίωμα των νομικών προσώπων που την ασκούν, αλλά ασκείται από τα πρόσωπα αυτά κατά παραχώρηση εκ μέρους της Πολιτείας. Το Κράτος παραχωρεί για ορισμένα θέματα και κατά ένα ορισμένο τμήμα του την εξουσία αυτή για άσκηση στους αυτοδιοικούμενους οργανισμούς με περιορισμούς, που θέτει η νομοθετική εξουσία. Επομένως, το Κράτος μπορεί να αυξήσει, να ελαττώσει ή και να άρει από τα εν λόγω νομικά πρόσωπα την εξουσία που τους έχει δώσει. Το Κράτος που είναι το ίδιο δημιουργός των αυτοδιοικούμενων οργανισμών μπορεί και να τους καταργήσει με απλό νόμο, εκτός βέβαια, στην περίπτωση της ελληνικής έννομης τάξης, από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού που υπάρχει γι' αυτούς περιορισμός από το Σύνταγμα.²

Το αποκεντρωτικό σύστημα αναπτύχθηκε βαθμιαία και τελικά επικράτησε στις δυτικές χώρες. Αυτό οφείλεται κυρίως στην οικονομική ανάπτυξη, την οποία απέκτησαν οι αστικοί πληθυσμοί στις μεγάλες βιομηχανικές πόλεις, και στην πολιτική ελευθερία που κατάφεραν οι κάτοικοι των συνοικισμών να κατοχυρώσουν έναντι των ηγεμόνων, των ευγενών μετά από αγώνες. Σπουδαίο ρόλο έπαιξε, επίσης, η επικράτηση στη δημόσια ζωή της δημοκρατικής αρχής, η οποία αποτέλεσε τη βάση της τοπικής διακυβέρνησης των λαών.

Με άλλα λόγια, η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι ένα σύστημα πολιτικά ουδέτερο, ωστόσο, το σύστημα αυτό συμβιβάζεται από τη φύση του περισσότερο με το δημοκρατικό πολίτευμα. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σωστά θεωρείται θεσμός δημοκρατικός και αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ύπαρξη ενός φιλελευθέρου συνταγματικού Κράτους, γιατί η δημοκρατία θεμελιώνεται από κάτω προς τα πάνω, γι' αυτό και αυτή τη θεμελίωση επιδιώκει η Τοπική Αυτοδιοίκηση.³

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ήδη κατοχυρωθεί συνταγματικά σε ορισμένες χώρες από τον παρελθόντα αιώνα. Σήμερα, περιλαμβάνεται

² Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δανάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση, Σειρά «Δίκαιο και Οικονομία», εκδόσεις Π. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1996. , σελ. 36.

³ Βλ. Yves Meny, Συγκριτική πολιτική: οι δημοκρατίες: Γαλλία, Γερμανία, Η.Π.Α., Ιταλία, Μεγάλη Βρετανία, (τόμος Β'), εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007, σελ. 29.

στα περισσότερα Συντάγματα των Κρατών- μελών της Ε.Ε. ως θεμελιώδης αρχή της διοικητικής οργάνωσης.

Έτσι, η σημερινή κατάσταση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε διάφορες χώρες της Ε.Ε. δεν προέκυψε ξαφνικά, αλλά είναι αποτέλεσμα μιας ιστορικής πορείας.

Δίκαια, συνεπώς, θεωρείται πως η Αγγλία είναι η κοιτίδα της τοπικής κυβέρνησης που διέπεται από ένα ιδιόμορφο νομικό καθεστώς . Το αποκεντρωμένο σύστημα στην Μεγάλη Βρετανία συνίσταται στην ανάθεση των κεντρικών και των τοπικών πολιτικών στην περιφερειακή αποκεντρωμένη διοίκηση. Οι συγκεντρωτικές τάσεις στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης υπήρξαν ισχυρές, καθώς ο αριθμός των τοπικών αρχών διαιρέθηκε δια του τρία. Η ρύθμιση του 1974 διατήρησε στην Αγγλία και την Ουαλία μόνο 47 μη μητροπολιτικές και 6 μητροπολιτικές κομητείες, οι οποίες διαιρούνται αντίστοιχα σε 333 και 36 διαμερίσματα.⁴ Σ' αυτές, πρέπει να προσθέσουμε το Μεγάλο Συμβούλιο του Λονδίνου που διαιρείται σε 32 δήμους, καθώς και το γνωστό city, το οποίο, χάρη στο σχεδόν φεουδαρχικό καθεστώς του, εξελίχθηκε σε διεθνές χρηματιστηριακό κέντρο.

Από την 1^η Απριλίου 1986, και μετά από μια μακρά διαμάχη ανάμεσα στη Μ. Thatcher και τους Εργατικούς, η κυβέρνηση κατάργησε το Μεγάλο Συμβούλιο του Λονδίνου και τις 6 μητροπολιτικές κομητείες.⁵ Σήμερα, δεν υφίσταται πλέον παρά 47 κομητείες (συν 9 περιφέρειες στη Σκωτία), 369 διαμερίσματα, οι 32 δήμοι του Λονδίνου (και 53 διαμερίσματα στη Σκωτία, το τοπικό σύστημα της οποίας είναι ειδικό). Σύνολο, μόνο 490 τοπικές αρχές. Η Μεγάλη Βρετανία θα είχε πιθανόν εξελιχθεί σε ένα σχεδόν ομοσπονδιακό σύστημα, εάν είχαν υιοθετηθεί οι μεταρρυθμίσεις του 1978, οι οποίες προέβλεπαν ευρύτατη παραχώρηση εξουσιών στα τοπικά κοινοβούλια της Σκωτίας και της Ουαλίας.⁶ Το αγγλικό σύστημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης διέφερε σημαντικά από τα αντίστοιχα συστήματα των άλλων δυτικών ευρωπαϊκών Κρατών. Η έναρξη της σύγχρονης περιόδου της βρετανικής τοπικής κυβέρνησης τοποθετείται στο έτος 1935.

Όμως και η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ιταλία είναι αξιοσημείωτη και κατοχυρώνεται συνταγματικά από το 1948 (άρθρο 5 και 115- 113). Η παγίωση της περιφερειακής και της τοπικής εξουσίας ως αντίβαρο στην κεντρική εξουσία είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστική στην Ιταλία για λόγους

⁴ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 91.

⁵ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens, Publishing: Droit, 2006. , σελ. 90.

⁶ Βλ. Καλλιόπη Σπανού,, Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2006, σελ. 19.

που έχουν σχέση με τη φασιστική περιπέτεια και με την μεταπολεμική πολιτική συγκυρία. Ο διορισμός των δημάρχων και η ενίσχυση του συγκεντρωτισμού προς όφελος της δημοκρατίας είχαν πείσει τους αντιφασίστες για την ανάγκη περιορισμού της εκτελεστικής εξουσίας, όχι μόνο μέσω της διασφάλισης της υπεροχής του κοινοβουλίου, αλλά, επίσης, μέσω της δημιουργίας ελεγκτικών οργάνων (συνταγματικό δικαστήριο, ακυρωτικό δημοψήφισμα).⁷ Μέσα στο πλαίσιο αυτό, οι περιφέρειες εμφανίστηκαν ως ενδεχόμενες εγγυήσεις ενάντια στις καταχρήσεις της προσωπικής εξουσίας που ευνοούνταν από το συγκεντρωτισμό.

Επιπλέον, η πολιτική συγκυρία από το 1945 μέχρι το 1947 προκάλεσε μια ιδιαίτερα παράδοξη εναλλαγή θέσεων ανάμεσα στο χριστιανοδημοκρατικό και στο κομμουνιστικό κόμμα. Το πρώτο, φοβούμενο μια νίκη της αριστεράς στις βουλευτικές εκλογές, υποστήριζε στη Συντακτική Βουλή τη δημιουργία περιφερειών, τις περισσότερες από τις οποίες ήλπιζε να ελέγξει αργότερα. Αλλά, μετά τη συντριπτική νίκη του χριστιανου-δημοκρατικού κόμματος το 1948, οι κομμουνιστές μετατράπηκαν σε υποστηρικτικές μιας περιφερειοποίησης που θα τους επέτρεπε τουλάχιστον τη σταθεροποίηση της επιρροής τους στα παραδοσιακά τους φέουδα της κεντρικής Ιταλίας.

Ακόμη, οι αρμοδιότητες που παραχωρήθηκαν στις περιφέρειες με το Σύνταγμα του 1948 αναφέρονται σε δευτερεύοντες τομείς, όπως είναι τα προβλήματα των κοινοτήτων, η κοινωνική ασφάλεια, ο τουρισμός. Τέλος, οι περιφέρειες κατέβαλαν σημαντικές προσπάθειες προκειμένου να αποφευχθεί η πλήρης απογύμνωσή τους, ιδιαίτερα μετά τη θέσπιση των κανόνων μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων τους από το 1970, και έπειτα.

Επίσης, συνεχίζοντας την ιστορική μας αναδρομή στα ενιαία Κράτη της Ε.Ε. και αναφερόμενοι στην κατοχύρωση της Τοπικής τους Αυτοδιοίκησης, λογικό θα ήταν να κάνουμε μνεία σε μία από τις σημαντικότερες χώρες που καινοτόμησαν στις δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στη Γαλλία. Στη Γαλλία, οι πρώτοι Χάρτες τοπικών ελευθεριών δημιουργήθηκαν από την εποχή των Σταυροφοριών. Πριν από την Επανάσταση του 1789, το προνόμιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχαν, εκτός ορισμένων επαρχιών και οι ονομαζόμενες «καλές πόλεις». Οι πόλεις αυτές πήραν την προσωινυμία αυτή σε αντίθεση με τους συνοικισμούς που δεν περιβάλλονταν από οχυρά και οι οποίοι δεν αποτελούσαν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα.⁸ Οι συνοικισμοί αυτοί είχαν ως

⁷ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 31.

⁸ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 27.

όργανο τη συνέλευση των αρχηγών των οικογενειών, η οποία όμως δεν μπορούσε να αναπτύξει καμία πρωτοβουλία χωρίς τη συναίνεση του επιμελητή του βασιλιά στην περιφέρεια. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά ευρέως στο Σύνταγμα της 27^{ης} Οκτωβρίου 1946. Σύμφωνα με το άρθρο 85 του προαναφερόμενου Συντάγματος, η Γαλλική Δημοκρατία αναγνώριζε την ύπαρξη τοπικών οργανισμών που ήταν οι νομοί, οι κοινότητες και τα υπερπόντια εδάφη. Εξάλλου, το άρθρο 87 του ίδιου Συντάγματος προέβλεπε πως οι τοπικοί οργανισμοί διοικούνται ελεύθερα από συμβούλια, που εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία και πως οι δήμαρχοι και οι πρόεδροι των συμβουλίων αυτών είναι αρμόδιοι για την εκτέλεση των αποφάσεών τους.⁹

Στη χώρα μας, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως τον βιώνουμε σήμερα, έχει βαθιές πολιτικές και κοινωνικές ρίζες και ήδη ξεκινά από τις αρχές του εθνικού απελευθερωτικού αγώνα. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη χώρα μας, σαν θεσμός, κατοχυρώνεται συνταγματικά με το άρθρο 102 του ισχύοντος συντάγματός μας, το οποίο πριν από την αναθεώρηση του 2004 προέβλεπε ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ, την πρώτη βαθμίδα των οποίων αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες.¹⁰ Με τον νόμο 1622/1986 ιδρύθηκε ο δεύτερος (β΄) βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) που τέθηκε σε εφαρμογή το 1994 με τη διενέργεια των πρώτων εκλογών για την ανάδειξη των οργάνων διοίκησης της. Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση υποκατέστησε το σύστημα της Νομαρχιακής Διοίκησης, η οποία εντασσόταν στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης Περιφερειακής Διοίκησης της χώρας.

Εξάλλου, ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν άφησε ανεπηρέαστες και άλλες χώρες της Ε.Ε., όπως είναι η Πορτογαλία. Το Σύνταγμα της τελευταίας του 1976 εισάγει με τα άρθρα 237 έως 265 το γενικό πλαίσιο που αφορά την οργάνωση των τοπικών αρχών, ορίζοντας ρητά τις βασικές αρχές της αυτοδιοίκησης και της αποκέντρωσης. Οι κατώτερες συλλογικότητες (πόλεις, κοινότητες, ενορίες) αντανακλούν συνήθως τις παραδόσεις της κοινωνικής και πολιτικής ζωής που αντιστάθηκαν καλύτερα από άλλους θεσμούς στις αναστατώσεις που προκάλεσαν οι οικονομικές και οι συνταγματικές καινοτομίες.¹¹ Η Τοπική Αυτοδιοίκηση θεωρείται ακόμα, σε μεγάλο βαθμό, το οχυρό της αντίστασης στις

⁹ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση....., σελ. 36.

¹⁰ Βλ. Γεωργούλη, Σταμάτη, Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1997, σελ. 29.

¹¹ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens, Publishing: Droit, Paris, 2006., σελ. 217-219.

παρεμβάσεις της κεντρικής εξουσίας, μια ελευθερία που πρέπει να διατηρηθεί ενάντια στο Κράτος, όπως έπρεπε να κατακτηθεί κατά το Μεσαίωνα ενάντια στο φεουδάρχη. Ακόμα και αν αυτή η αντίληψη φαίνεται σήμερα παρωχημένη και δεν αντανακλά πλέον την πραγματικότητα (οι τοπικές αρχές είναι ουσιαστικά φορείς υπηρεσιών), η ψυχολογική και κοινωνική διάσταση έπαιξε ένα σημαντικό ρόλο στις σχέσεις μεταξύ της πολιτικής εξουσίας και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συνέβαλε κυρίως στο να την καταστήσει έναν ευνοϊκό χώρο για τη δημοκρατία που διατηρεί τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του.¹²

Τέλος, κλείνοντας την ιστορική αναφορά μας σε μερικά από τα ενιαία Κράτη της Ε.Ε, ιδιαίτερο ενδιαφέρον θα είχε να αναφερθούμε και στην δομή και οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ισπανία. Το ισπανικό δημοκρατικό σύνταγμα του 1978 κατοχυρώνει το δικαίωμα αυτονομίας των εθνικοτήτων και των περιφερειών του ισπανικού Έθνους και παρέχει, επί εθελοντικής βάσεως, τη δυνατότητα σύστασης αυτόνομων περιφερειακών οργανισμών. Περισσότερο από ποτέ, η ανάπτυξη του Κράτους -Πρόνοιας ανάγκασε την κεντρική κυβέρνηση της Ισπανίας, καθώς και άλλων ευρωπαϊκών χωρών, να στηριχθούν σε ενδιαμέσους φορείς για να εφαρμόσουν τις πολιτικές τους, ενώ η Τοπική Αυτοδιοίκηση υπήρξε ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία τους, αν και δεν ήταν αποκλειστικά ενδιαφερόμενη.

Όμως, η ιστορική μας αναδρομή στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ε.Ε. δεν τελειώνει εδώ, αλλά άξια λόγου είναι και μερικά Κράτη ομοσπονδιακής δομής και οργάνωσης. Η ποικιλία των πολιτικών συστημάτων των κρατιδίων αυτής της μορφής είναι έντονη στη Γερμανία. Οι θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής οργάνωσης της τελευταίας κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα του 1949 (άρθρο 28). Σε γενικές γραμμές, παρατηρούνται τέσσερις τύποι εκτελεστικού, εκ των οποίων ο ένας είναι συλλογικός (Δημαρχία στο Σλέσβινγκ- Χολστάιν, την Έσση και το Βρεμερχάβεν) και οι υπόλοιποι τρεις ενσαρκώνονται από το δήμαρχο, οι αρμοδιότητες του οποίου διαφέρουν από κρατίδιο σε κρατίδιο. Η πίεση για την ομοσπονδοποίηση της Γερμανίας εναρμονίζονταν με τη γερμανική παράδοση της αυτονομίας των κρατιδίων στο πλαίσιο της Αυτοκρατορίας, ακόμα και αν με τις μεγάλες μετακινήσεις πληθυσμών και τις αλλαγές των συνόρων τα νέα κρατίδια, με εξαίρεση τη Βαυαρία, τη Βρέμη και το Αμβούργο, δεν διέθεταν πια την ιστορική και πολιτιστική τους ομοιογένεια.

¹² Βλ. Ibidem, σελ. 27- 29.

Επίσης, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει και ο χαρακτήρας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Αυστρία. Η ομοσπονδιακή δομή της Αυστρίας έχει επιβάλει την κατανομή των εξουσιών μεταξύ ομοσπονδιακής και περιφερειακής διοίκησης. Ειδικότερα, η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία κατανέμεται μεταξύ της ομοσπονδιακής και της περιφερειακής κυβέρνησης.

Σύμφωνα με το ομοσπονδιακό Σύνταγμα, κάθε Land διαιρείται σε Gemeinden. Το βασικό που διέπει την οργάνωση και τη λειτουργία των τοπικών αρχών είναι το Mustergemeindendeordnung, που αποτελείται από τους κανονισμούς που θεσπίζουν τα Lander για το σκοπό αυτό.

Καθένα από τα Lander έχει θεσπίσει το δικό του νόμο τοπικής κυβέρνησης. Τα Lander διαθέτουν το συνταγματικό δικαίωμα να εκτελούν ομοσπονδιακούς νόμους, οι οποίοι απαριθμούνται ρητά μέσω των δικών τους αρχών της περιφερειακής κυβέρνησης. Το Σύνταγμα αναγνωρίζει εν προκειμένω αρμοδιότητα των κρατιδίων σε τρεις περιπτώσεις:

- Α) όταν ένα ζήτημα μπορεί να ρυθμιστεί αποτελεσματικά με τα νομοθεσία των κρατιδίων,
- Β) όταν οι νόμοι ενός κρατιδίου μπορούν να προκαλέσουν προβλήματα σε ένα άλλο κρατίδιο και
- Γ) όταν το απαιτεί η νομική και η οικονομική ενότητα και κυρίως η ανάγκη ομοιογενοποίησης των συνθηκών ζωής μεταξύ των κρατιδίων.¹³

Τέλος, ιδιαίτερη μνεία γίνεται και για τη δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Βέλγιο. Σ' αυτό το Κράτος εφαρμόστηκε μια βαθιά διοικητική τομή που ξεκίνησε το 1988 και συνεχίστηκε και το επόμενο έτος και έθεσε σε εφαρμογή τη χρηματοδότηση των κοινοτήτων και των περιφερειών, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Διαιτητικού Δικαστηρίου και τη σύσταση της περιφέρειας των Βρυξελλών-πρωτεύουσας. Η τρίτη φάση στοχεύει στην καθιέρωση των διεθνών αρμοδιοτήτων των κοινοτήτων και των περιφερειών, τη μεταρρύθμιση των κοινοβουλευτικών οργάνων, την εναπομένουσα αρμοδιότητα και τις αποκλειστικές αρμοδιότητες του κράτους. Υπάρχουν συνολικά 589 κοινότητες στο Βέλγιο. Κάθε κοινότητα αποτελείται από ένα κοινοτικό συμβούλιο, που περιλαμβάνει ανάλογα με τον πληθυσμό από 7 μέχρι 55 συμβούλους, εκλεγόμενους με καθολική ψηφοφορία για μια εξαετία. Το συμβούλιο αυτό εκλέγει 2 ως 9 δημοτικούς συμβούλους.¹⁴ Το βελγικό πρότυπο είναι αναμφίβολα, επί της αρχής τουλάχιστον, το πλέον πυραμοειδές και ιεραρχικό. Η βούληση για μια γενική λειτουργία του

¹³ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 29- 30.

¹⁴ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση....., σελ. 39- 41.

συστήματος με μεταβίβαση των κατευθύνσεων και των πληροφοριών μέσω ενός πλήθους υφισταμένων της κεντρικής εξουσίας, αποδίδει με τυπικό τρόπο τις ορθολογιστικές και συγκεντρωτικές τάσεις του.

Όμως, αντικείμενο της παρούσας εργασίας δεν είναι η εξιστόρηση της πορείας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα Κράτη- μέλη της Ε.Ε., αλλά η σημερινή οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σ' αυτά. Είναι αυτονόητο ότι στο πλαίσιο αυτής της εργασίας δεν μπορούμε να αναφερθούμε σε όλες τις χώρες της Ε.Ε., αλλά ενδεικτικά σε μερικές και στις πιο χαρακτηριστικές απ' αυτές με βάση τη δομή και την οργάνωση τους. Με τις χώρες που θα ασχοληθούμε, θα αναφερθούμε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με κριτήριο το πολίτευμα και την διοικητική τους οργάνωση. Ειδικότερα, σ' ένα πρώτο χρόνο θα αναφερθούμε στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ορισμένα ενιαία κράτη της Ε.Ε., όπως είναι η Αγγλία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ισπανία, ενώ σε ένα δεύτερο χρόνο θα ασχοληθούμε με τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης σε μια σειρά από ομοσπονδιακού χαρακτήρα κράτη της Ε.Ε., όπως είναι η Γερμανία, η Αυστρία και το Βέλγιο.

Α. Ανάλυση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

& 1. Το παράδειγμα των ενιαίων κρατών της Ε.Ε..

I. ΙΣΠΑΝΙΑ

Η έκταση της Ισπανίας ανέρχεται σε 504.800 τ.χ. και ο πληθυσμός της σε 34,1 εκατομμύρια κατοίκους. Το πολίτευμα της είναι Συνταγματική Βασιλευομένη Δημοκρατία. Την εκτελεστική εξουσία ασκεί ο πρωθυπουργός, ο αναπληρωτής αυτού και τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου. Τη νομοθετική εξουσία ασκεί το Κοινοβούλιο που αποτελείται από δύο σώματα, τη Βουλή και τη Γερουσία. Από διοικητικής απόψεως, η Ισπανία αποτελεί ενιαίο αποκεντρωμένο κράτος.

Το Ισπανικό δημοκρατικό Σύνταγμα του 1978 κατοχυρώνει το δικαίωμα αυτονομίας των εθνοτήτων και των περιφερειών του Ισπανίας και παρέχει, επί εθελοντικής βάσεως, τη δυνατότητα σύστασης αυτόνομων περιφερειακών οργανισμών.¹⁵ Σύμφωνα με τη διαδικασία που ορίζεται στα άρθρα 143 και 151 του Συντάγματος, οι παραμεθόριες επαρχίες με κοινά πολιτιστικά, ιστορικά και οικονομικά χαρακτηριστικά, οι ιστορικές επαρχίες και οι νησιωτικές περιοχές μπορούν να αποκτήσουν αυτοδιοίκηση και να συστήσουν αυτόνομες κοινότητες. Η οργάνωση περιφερειακού επιπέδου του Κράτους προβλέπεται στα άρθρα 2, 137, 143 έως και 158 του Συντάγματος. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ως συνταγματικό θεμέλιο τα άρθρα 137, 140, 141, 142, 149 & 1 & 18 και 152 & 3.¹⁶

Εκτός, όμως, από το συνταγματικό πλαίσιο, υπάρχει μια σειρά από 18 οργανικούς νόμους, οι οποίοι έχουν εκδοθεί από το 1979 προκειμένου να ρυθμίσουν το καθεστώς των Αυτόνομων Κοινοτήτων (Περιφερειών) της χώρας. Αναφορικά με την οργάνωση και τη λειτουργία των τοπικών αρχών, υπάρχει ένα επίσης σημαντικό νομοθετικό πλαίσιο, που αποτελείται από ένα βασικό και ένα συμπληρωματικό νομοθετικό καθεστώς. Στα πλαίσια αυτά, ισχύει ειδικό καθεστώς για το

¹⁵ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 68- 70.

¹⁶ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op.cit.*, σελ. 47.

μητροπολιτικό συμβούλιο της Μαδρίτης και της Βαρκελώνης, ενώ έχει θεσπιστεί νόμος για το οικονομικό σύστημα των επικρατειών της Θέουτα και της Μελίλα που βρίσκονται στη Βόρεια Αφρική.¹⁷ Το νομοθετικό πλαίσιο συμπληρώνει μια σειρά νόμων που αφορούν τις αυτόνομες κοινότητες της Murcia, Catalonia, Aran, Valey, Navarra, Castilla- la-Mancha, Κανάριων Νήσων.¹⁸

Οργανωτική Διάρθρωση

Τα επίπεδα Τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ισπανία είναι τρία:

Α. Αυτόνομες Κοινότητες (Περιφέρειες)

	Έκταση	Πληθυσμός
Andalucia	87. 268	6. 940. 522
Aragon	47. 650	1. 188. 817
Asturias	10.565	1. 093. 937
Baleares	5. 014	709. 138
Canarias	7. 242	1. 493. 784
Cantabria	5.289	527. 326
Castilla- la- Mancha	79. 230	1. 658. 446
Castilla y Leon	94. 193	2. 545. 926
Cataluna	31. 930	6. 059. 494
Comunidad Valenciana	23. 305	3. 857. 234
Extremadura	41. 602	1. 061. 852
Galicia	29. 434	2. 731. 669
Madrid	7. 995	4. 947. 555
Murcia	11. 317	1. 045. 601
Navarra	10. 421	519. 277
Pais Vasco	7. 261	2. 104. 041
Rioja Rioja	5. 034	263. 434

Β. 50 Επαρχίες- Νήσοι

Γ. 8. 082 Δήμοι και Κοινότητες

¹⁷ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 71, 73.

¹⁸ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 75- 79.

Κάθε Περιφέρεια απολαμβάνει καθεστώς αυτονομίας με νόμο που ψηφίζεται από το κοινοβούλιο, όπου προσδιορίζεται η ονομασία, τα όρια, η οργάνωση, η έδρα και οι αρμοδιότητες της.¹⁹ Οι Περιφέρειες διαθέτουν νομοθετική εξουσία επί θεμάτων που ορίζονται ρητά από το άρθρο 148 του ισπανικού Συντάγματος και ασκούν όλες εκείνες τις αρμοδιότητες που δεν ανήκουν αποκλειστικά στο Κράτος(άρθρο 149).²⁰ Πέραν αυτών, οι Περιφέρειες διαθέτουν εξουσία και δικά τους όργανα.

Τα όργανα των Αυτόνομων κοινοτήτων είναι:

- A.** η νομοθετική συνέλευση, η οποία εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία για τέσσερα χρόνια και αποτελείται από περιφερειακούς συμβούλους. Η συνέλευση ελέγχει τις πράξεις του εκτελεστικού συμβουλίου, όργανο στο οποίο θα αναφερθούμε ευθύς αμέσως,
- B.** το εκτελεστικό συμβούλιο είναι συλλογικό εκτελεστικό όργανο, υπόλογο απέναντι στη νομοθετική συνέλευση. Επικεφαλής του εν λόγω συμβουλίου είναι ο πρόεδρος της Περιφέρειας, που εκλέγεται από τη νομοθετική συνέλευση και ο οποίος διευθύνει, συντονίζει και εκπροσωπεί την Περιφέρεια ενώπιον των κρατικών αρχών.²¹

Οι 50 Επαρχίες της Ισπανίας διαθέτουν επίσης ίδια νομική οντότητα, με δυνατότητα εκτέλεσης διαφόρων κρατικών δραστηριοτήτων. Οι επαρχίες διοικούνται από επαρχιακά συμβούλια, τα οποία αποτελούνται από συγκεκριμένο αριθμό συμβούλων, ανάλογα με τον πληθυσμό καθεμιάς από αυτές. Οι εν λόγω σύμβουλοι εκλέγονται από τους δημοτικούς συμβούλους των δήμων που περιλαμβάνονται εντός των ορίων των επαρχιών. Το Κράτος διορίζει τον κυβερνήτη που το εκπροσωπεί σε κάθε επαρχία. Οι νήσοι Κανάριοι και οι Βαlearίδες αποτελούν περιφερειακές διοικήσεις. Η περιφέρεια των Κανάριων αποτελείται από δύο επαρχίες. Το νησιωτικό συμβούλιο διαχειρίζεται τις υποθέσεις των νήσων. Η περιφέρεια των Βαlearίδων αποτελεί μια μόνη επαρχία, όπου τις υποθέσεις διαχειρίζονται τα νησιωτικά συμβούλια.²²

¹⁹ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *όπ. π.*, σελ. 137, 139.

²⁰ Βλ. Yves Meny, *όπ. π.*, σελ. 47, 54, 99, 102.

²¹ Βλ. Jean- Claude Nenery, *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Publishing: L'Harmattan, Paris, 2003, σελ. 43, 92, 75, 97.

²² Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, *La decentralization dans les Etats de l' Union européenne*, Publishing: La documentation Française, Paris, 2002, σελ. 113, 117, 194.

Ο νόμος αναγνωρίζει επίσης το δήμο ως «βασικό τοπικό οργανισμό περιφερειακής οργάνωσης του Κράτους», με νομική προσωπικότητα και πλήρη ικανότητα για υλοποίηση των στόχων του. Σήμερα, υπάρχουν στην Ισπανία 8. 086 δήμοι από τους οποίους οι 55 υπερβαίνουν τις 100.000 κατοίκους.²³ Ο δήμος περιβάλλεται με νομική οντότητα, τη δε εξουσία αυτού ασκεί το δημοτικό συμβούλιο. Το τελευταίο αποτελείται από συμβούλους, που εκλέγονται με άμεση, καθολική ψηφοφορία αναλογικά με τον πληθυσμό του κάθε δήμου. Επικεφαλής του δημοτικού συμβουλίου είναι ο δήμαρχος, ο οποίος εκλέγεται απ' αυτό για θητεία τεσσάρων ετών.

Αρμοδιότητες

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Κράτους και των διαφόρων επιπέδων των τοπικών και περιφερειακών αρχών ρυθμίζεται συνταγματικά από τα άρθρα 137, 140, 141, 148, 149, και 152 του ισχύοντος Συντάγματος της Ισπανίας, ενώ το άρθρο 150 προβλέπει ένα σύστημα μεταφοράς και ανάθεσης εξουσιών. Ειδικότερα, οι υποθέσεις που αφορούν το ληξιαρχείο υπάγονται στην αρμοδιότητα του Κράτους, ενώ θέματα αρμοδιότητας της αστυνομίας υπάγονται άλλοτε στις περιφέρειες και άλλοτε στους δήμους. Ειδικό καθεστώς αστυνομίας ισχύει στις περιφέρειες της Catalonia και της Χώρας των Βάσκων. Στα θέματα οικονομίας, οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ των τριών επιπέδων της τοπικής Αυτοδιοίκησης.²⁴ Στους δήμους έχουν ανατεθεί τα καθήκοντα παροχής νερού, φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και η οργάνωση των αστικών συγκοινωνιών. Η συντήρηση του οδικού δικτύου ανήκει σε όλα τα επίπεδα διοίκησης, ανάλογα με το χαρακτηρισμό του δικτύου. Εξάλλου, οι Περιφέρειες ασκούν την αρμοδιότητα της οργάνωσης των περιφερειακών συγκοινωνιών, καθώς και των σιδηροδρόμων. Σημαντική είναι η συμμετοχή των Περιφερειών στην εκπόνηση των εθνικών χωροταξικών σχεδίων, αφού η γνώμη τους λαμβάνει υπόψη από τις αρμόδιες αρχές, ενώ οι ίδιες έχουν τη δυνατότητα να προχωρούν στην εκπόνηση ειδικών χωροταξικών σχεδίων που τις αφορούν.

Αναφορικά με την εκπαίδευση, ισχύει σε ορισμένες Περιφέρειες το κριτήριο του υψηλού βαθμού αυτονομίας με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων σχετικών με εκπαιδευτικά θέματα. Αυτό εφαρμόζεται στις ιστορικές Περιφέρειες Cataluna, Pais Vasco και Navarra Galicia, ενώ

²³ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 37, 88, 132.

²⁴ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l' Union européenne..., σελ. 55, 59- 64.

στις υπόλοιπες Περιφέρειες αρμοδιότητες συναφείς με την εκπαίδευση ασκούνται αποκλειστικά από το Κράτος.

Σχετικά με τα θέματα του πολιτισμού και του αθλητισμού, η άσκηση αρμοδιοτήτων σχετικών με τη διαχείριση των κινηματογράφων, θεάτρων και αθλητικών εγκαταστάσεων κατανέμεται μεταξύ των Περιφερειών και των δήμων. Στα θέματα κοινωνικής περίθαλψης και υγείας, οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ των τριών επιπέδων της Αυτοδιοίκησης, όπως συμβαίνει και στην περίπτωση της διοίκησης των νοσοκομείων. Η αρμοδιότητα της διαχείρισης των γηροκομείων ανήκει στους δήμους, ενώ οι αρμοδιότητες κοινωνικής προστασίας των Περιφερειών είναι ιδιαίτερα αυξημένες. Την ευθύνη της διαχείρισης των ζητημάτων που αφορούν τη χάραξη πολιτικής για την απασχόληση και την πάταξη της ανεργίας έχει αναλάβει το Κράτος. Σε θέματα, τέλος, περιβαλλοντικής πολιτικής, οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ των τριών επιπέδων της Αυτοδιοίκησης.

Οικονομικοί Πόροι

Το υψηλότερο ποσοστό χρηματοδότησης των Περιφερειών, ποσοστό που υπερβαίνει το 70% των εσόδων τους, προέρχεται από τον κρατικό προϋπολογισμό, με εξαίρεση τις Περιφέρειες της Navarra και Pais Vasco, οι οποίες διαθέτουν πλήρη αυτονομία στον τομέα της είσπραξης των φόρων. Εκτός από τα τακτικά κονδύλια του κρατικού προϋπολογισμού, οι Περιφέρειες χρηματοδοτούνται από ορισμένους άμεσους φόρους, από την κατανομή ορισμένων εθνικών φόρων και από το θεσμοθετημένο ταμείο διαπεριφερειακής αποζημίωσης. Για τις Κανάριους Νήσους εφαρμόζεται ένα ξεχωριστό σύστημα χρηματοδότησης, σε συνάρτηση με τις οικονομικές και φορολογικές ρυθμίσεις για το Αρχιπέλαγος.²⁵

Ειδικό καθεστώς χρηματοδότησης ισχύει επίσης για τη Μαδρίτη και τη Βαρκελώνη, ενώ για τις πόλεις (Θέουτα και Μελίλα) εφαρμόζεται ειδικό καθεστώς κρατικής φορολογίας, καθώς και μια ειδική πριμοδότηση, ύψους 50%, από τη φορολογία των δημοτικών τελών των δύο αυτών πόλεων. Οι τρόποι χρηματοδότησης των επαρχιών είναι δύο. Ο πρώτος προέρχεται από τους ιδίους πόρους, με τη μορφή πρόσθετης επιβάρυνσης του φόρου επιτηδεύματος που εισπράττουν οι δήμοι, και ο δεύτερος από κρατικές επιχορηγήσεις, που ανέρχονται στο ύψος του 80% των

²⁵ Βλ. Council of Europe, The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and Eastern Europe, Strasbourg, 1997, σελ. 202.

συνολικών εσόδων των επαρχιών.²⁶ Οι δήμοι, τέλος, χρηματοδοτούνται σε ποσοστό 60% των εσόδων τους, από την είσπραξη άμεσων φόρων, φόρου επιτηδεύματος και φόρου ακινήτων, ενώ το υπόλοιπο ποσό των εσόδων τους, ύψους 40% περίπου, προέρχεται από κρατική χρηματοδότηση διαμέσου των Περιφερειών.

²⁶ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 41, 79, 85, 99- 117.

II. ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ

Η έκταση της Πορτογαλίας ανέρχεται σε 92. 100 τ.χ. και ο πληθυσμός της σε 9, 8 εκατομμύρια κατοίκους. Το πολίτευμα της είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία, με ένα κοινοβούλιο ως φορέα της νομοθετικής εξουσίας (Συνέλευση της Δημοκρατίας). Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.

Το Σύνταγμα του 1976 εισάγει με τα άρθρα 137 μέχρι 265 το γενικό πλαίσιο που αφορά την οργάνωση των τοπικών αρχών, ορίζοντας ρητά τις βασικές αρχές της Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, το άρθρο 6 & 1 ορίζει: « Το Κράτος θα είναι ένα ενιαίο Κράτος σύμφωνα με τις αρχές της αυτοδιοίκησης όλων των Αρχών και της δημοκρατικής αποκέντρωσης της δημόσιας διοίκησης».²⁷ Το άρθρο 238 προβλέπει τις κατηγορίες των τοπικών αρχών, που είναι : α) οι ενορίες, β) οι δήμοι και γ) οι διοικητικές περιφέρειες. Η τροποποίηση του Συντάγματος του 1976, με τον Συνταγματικό Νόμο της 8^{ης} Ιουλίου 1989, αναφέρεται ρητά στα θέματα της οργάνωσης των τοπικών αρχών στα άρθρα 227 έως 265.

Παράλληλα, ισχύει ένα σημαντικό νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει τα ζητήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης:²⁸

1. Το νομοθετικό διάταγμα 701- Β/ 76 της 29^{ης} Σεπτεμβρίου 1976, που αφορά την εκλογή των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.
2. Ο νόμος 11/ 82 της 2^{ης} Ιουνίου 1982, για τους κανόνες που αφορούν την ίδρυση και κατάργηση των τοπικών αρχών.
3. Το νομοθετικό διάταγμα 77/ 84 της 8^{ης} Μαρτίου 1984, σχετικά με τα όρια στην πολιτική των επενδύσεων.
4. Το νομοθετικό διάταγμα 116/ 84 της 6^{ης} Απριλίου 1984, για την οργάνωση των υπηρεσιών των δήμων.
5. Το νομοθετικό διάταγμα 110/ 84 της 29^{ης} Μαΐου 1984, που αφορά τη δράση και τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και των σχετικών μ' αυτήν οργάνων.
6. Ο νόμος 142/ 85 της 18^{ης} Νοεμβρίου 1985, για τις κατευθυντήριες γραμμές της ίδρυσης των δήμων.²⁹
7. Ο νόμος 1/ 87 της 6^{ης} Ιανουαρίου του 1987, ο οποίος αναφέρεται σε θέματα οικονομίας.

²⁷ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 84, 85.

²⁸ Ibidem, σελ. 87.

²⁹ Ibidem, σελ. 88.

8. Ο νόμος 29/ 87 της 30^{ης} Ιουνίου 1987, ο οποίος αφορά τους όρους απασχόλησης των τοπικών αιρετών αρχόντων.
9. Ο νόμος 87/ 89 της 9^{ης} Σεπτεμβρίου 1989, που προβλέπει τον έλεγχο εποπτείας.
10. Το νομοθετικό διάταγμα 412/ 89 της 29^{ης} Νοεμβρίου 1989, που αφορά τις ενώσεις των δήμων.
11. Το νομοθετικό διάταγμα 49/ 90 της 24^{ης} Αυγούστου 1990, για την απευθείας διαβούλευση των πολιτών σε τοπικό επίπεδο.
12. Ο νόμος 44/ 91 της 2^{ης} Αυγούστου 1991, για τις μητροπολιτικές περιφέρειες της Λισσαβόνας και του Πόρτο.
13. Ο νόμος 56/ 91 της 13^{ης} Αυγούστου 1991, σχετικά με το δίκαιο που αφορά τις μητροπολιτικές περιοχές.³⁰

Οργανωτική Διάρθρωση

Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Πορτογαλίας, η διοικητική διαίρεση σε τοπικό επίπεδο της χώρας περιλαμβάνει τις ενορίες, τους δήμους και τις Περιφέρειες.

	Αριθμός
A. Ενορίες	4. 209
B. Δήμοι/ Κοινότητες	305
Γ. Περιφέρειες	20

Οι νήσοι Αζόρες και Μαδέρα ορίζονται ως αυτόνομες περιφέρειες, με δική τους νομοθετική εξουσία για θέματα ειδικού ενδιαφέροντος των αρχιπελάγων, ενώ παράλληλα συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις διεθνών συμβάσεων που τις αφορούν.³¹

Τα Freguesias (ενορίες) είναι διοικητικές μονάδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατώτερες από τους δήμους, που αντιστοιχούν σε επίπεδο ενορίας, με συνολικό αριθμό σε ολόκληρη την επικράτεια 4.209. Τα όργανά τους είναι η συνέλευση (assembleia de freguesia), η οποία εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία από τους εκλογείς που κατοικούν στα γεωγραφικά όριά τους, και το εκτελεστικό όργανο (junta de freguesia) , που εκλέγεται με μυστική ψηφοφορία μεταξύ των μελών της συνέλευσης.³² Επικεφαλής του εκτελεστικού οργάνου είναι ο

³⁰ Ibidem, σελ. 88.

³¹ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 142.

³² Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l' Union européenne..., σελ. 175.

πρόεδρος(Presidente), ο οποίος ηγείται του ψηφοδελτίου που έχει κερδίσει τις εκλογές της συνέλευσης.

Οι δήμοι είναι η επόμενη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Τα όργανά τους είναι η δημοτική συνέλευση, το εκτελεστικό όργανο συλλογικού χαρακτήρα(camara municipal) που αποτελείται από τους προέδρους των επιτροπών των Freguesias και από τα εκλεγμένα μέλη των δήμων και, τέλος, το δημοτικό συμβούλιο, που έχει εκτελεστικές αρμοδιότητες. Το σύνολο των δήμων της χώρας ανέρχεται σε 305, από τους οποίους 23 αριθμούν περισσότερους από 100. 000 κατοίκους.

Οι Περιφέρειες που καθιερώνονται από το ισχύον Σύνταγμα της Πορτογαλίας δεν έχουν ακόμη συσταθεί, με αποτέλεσμα να εξακολουθούν να υφίστανται οι 18 παλαιές Περιφέρειες. Κάθε Περιφέρεια διαθέτει μία περιφερειακή συνέλευση και ένα περιφερειακό εκτελεστικό όργανο(junta regional). Η κυβέρνηση εκπροσωπείται σε κάθε Περιφέρεια από έναν πολιτικό κυβερνήτη, ο οποίος έχει εκτελεστικά καθήκοντα.³³ Οι Περιφέρειες των Αζόρων και της Μαδέρα, που απολαμβάνουν καθεστώς πολιτικής και διοικητικής αυτονομίας και διαθέτουν δικά τους όργανα, αποτελούνται από μια περιφερειακή νομοθετική συνέλευση, η οποία εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία με σύστημα απλής αναλογικής, και από μια περιφερειακή κυβέρνηση, η οποία είναι υπεύθυνη ενώπιον της νομοθετικής συνέλευσης. Το Κράτος στις περιφέρειες εκπροσωπεί ένας Υπουργός Δημοκρατίας(Ministro Republica), τον οποίο διορίζει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μετά από πρόταση της κυβέρνησης.³⁴

Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες των διαφόρων βαθμών Τ.Α. στην Πορτογαλία είναι κατανεμημένες νομοθετικά σύμφωνα με τα διάφορα επίπεδα της εν λόγω Αυτοδιοίκησης. Στην αρμοδιότητα των ενοριών υπάγονται οι ληξιαρχικές φύσεως υποθέσεις.

Στην αρμοδιότητα των δήμων υπάγονται τα θέματα σχετικά με :

- Την αστυνομία
- Την παροχή φυσικού αερίου
- Την παροχή ηλεκτρισμού

³³ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe..., σελ. 92- 94.

³⁴ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, όπ. π., σελ. 51.

- Τη στήριξη οικονομικών δραστηριοτήτων, με συμμετοχή σε κεφάλαια επιχειρήσεων.
- Την ενίσχυση του τομέα απασχόλησης
- Τη συμμετοχή στην κατάρτιση του προγράμματος της εθνικής επιτροπής προγραμματισμού
- Την διαχείριση του κτηματολογίου
- Τη συντήρηση των κτιρίων των νηπιαγωγείων και της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης
- Τους κινηματογράφους, τα θέατρα, τις αθλητικές εγκαταστάσεις
- Τα νοσοκομεία, τα γηροκομεία, την κοινωνική πρόνοια
- Την προστασία του περιβάλλοντος.

Οι αρμοδιότητες που θα ανατεθούν στις Περιφέρειες, οι οποίες πρόκειται να συσταθούν βάσει του Συντάγματος, θα αφορούν θέματα διοίκησης δημοσίων υπηρεσιών, συντονισμού και υποστήριξης της δράσης των δήμων, επεξεργασίας περιφερειακών σχεδίων και συμμετοχής στον εθνικό προγραμματισμό, καθώς και σχεδίων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

Οικονομικοί Πόροι

Οι δήμοι διαθέτουν δικούς τους αυτοτελείς πόρους και περιουσία. Ο νόμος χορηγεί στους δήμους κανονιστική εξουσία, υπό την εποπτεία των Υπουργείων Εσωτερικών και Οικονομικών. Σύμφωνα με ένα νόμο του 1989, ο φόρος ακίνητος περιουσίας αποτελεί το κυριότερο έσοδο των δήμων. Πέραν των εσόδων αυτών, το κράτος χρηματοδοτεί τις δαπάνες των δήμων σε ποσοστό μεγαλύτερο του 50%. Αναλυτικότερα, η χρηματοδότηση των δήμων προέρχεται από: α) φόρους, β) επιχορηγήσεις, γ) άλλες πηγές εισοδημάτων και δ) δάνεια. Παράλληλα, λειτουργεί το Ταμείο Οικονομικής Εξίσωσης, που λειτουργεί σύμφωνα με τα εξής κριτήρια: I. Πληθυσμιακό, σε ποσοστό 50%,
II. Αριθμητικό (αριθμός δήμων), σε ποσοστό 30% και
III. Γεωγραφικό (έκταση δήμων), σε ποσοστό 20%.³⁵

³⁵ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 89.

III. ΙΤΑΛΙΑ

Η έκταση της Ιταλίας ανέρχεται σε 301.000 τ.χ. και ο πληθυσμός της σε 57,8 εκατομμύρια κατοίκους. Από διοικητικής απόψεως, πρόκειται για ένα ενιαίο αποκεντρωμένο Κράτος που έχει ως πολίτευμα την κοινοβουλευτική πολυκομματική δημοκρατία με δύο ισότιμα νομοθετικά Σώματα :

1. τη Βουλή και
2. τη Γερουσία.³⁶

Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τη Κυβέρνηση.

Όμως, η πολιτική συγκυρία από το 1945 μέχρι το 1947 προκάλεσε μια ιδιαίτερα παράδοξη εναλλαγή θέσεων ανάμεσα στο χριστιανο-δημοκρατικό και το κομμουνιστικό κόμμα. Το πρώτο, φοβούμενο για νίκη της Αριστεράς στις βουλευτικές εκλογές, υποστήριξε στη Συντακτική Βουλή τη δημιουργία Περιφερειών, τις περισσότερες από τις οποίες ήλπιζε να ελέγξει αργότερα. Αλλά, μετά τη συντριπτική νίκη του χριστιανου- δημοκρατικού κόμματος το 1948, οι κομμουνιστές μετατράπηκαν σε υποστηρικτές μιας περιφερειοποίησης που θα τους επέτρεπε τουλάχιστον τη σταθεροποίηση της επιρροής τους στα παραδοσιακά τους φέουδα της Ιταλίας.

Έτσι, μετά από την αλλαγή του πολιτικού συστήματος, το βασικό νομικό πλαίσιο της περιφερειακής οργάνωσης και λειτουργίας στην Ιταλία πηγάζει από το άρθρο 5 και το κεφάλαιο V (άρθρα 114- 133) του ισχύοντος Συντάγματος του 1948. Σημαντικό είναι, επίσης, και το νομοθετικό πλαίσιο αναφορικά με τις περιφερειακές αρχές. Υπάρχουν σήμερα σε ισχύ δύο νόμοι και 12 προεδρικά διατάγματα που ρυθμίζουν το σύστημα οργάνωσης και λειτουργίας των περιφερειακών οργάνων, των εκλογών των περιφερειακών συμβουλίων και ζητήματα κρατικών λειτουργιών στις περιφερειακές αρχές.³⁷

Οι ιταλικές περιφέρειες διαθέτουν νομοθετικές αρμοδιότητες, οι οποίες δεν είναι ιδιαίτερα σημαντικές, αλλά είναι ευρύτερες στις πέντε περιφέρειες που χαίρουν ειδικού καθεστώτος (Σαρδηνία, Σικελία, Trentino Alto Adige, Valla d' Aosta, Friulli- Venezia Giulia), ιδιαίτερα στους τομείς της οικονομίας και του πολιτισμού. Ωστόσο, τόσο στις Περιφέρειες με ειδικό καθεστώς όσο και στις υπόλοιπες, ο

³⁶ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 73.

³⁷ Ibidem, σελ. 75- 77.

πολλαπλασιασμός των νομοσχεδίων δεν συνοδεύτηκε πάντα από μια ποιοτική βελτίωση τους.³⁸

Συχνά, οι νόμοι των Περιφερειών είναι σχεδόν πανομοιότυποι με τους νόμους του Κράτους ή με τους νόμους άλλων Περιφερειών που ψηφίστηκαν παλιότερα, πράγμα το οποίο εξηγείται από το γεγονός ότι η περιορισμένη αυτονομία τους δεν τους παρέχει μεγάλα περιθώρια αποκλίσεων. Επιπλέον, οι αρμοδιότητες που παραχωρήθηκαν στις Περιφέρειες με το Σύνταγμα του 1947 αναφέρονται σε δευτερεύοντες τομείς, όπως είναι τα προβλήματα των κοινοτήτων, η κοινοτική ασφάλεια, ο τουρισμός, το κυνήγι, κ.α. Οι σημαντικότεροι τομείς αφορούν στην υγεία και τη γεωργία, οι Περιφέρειες όμως δεν διαθέτουν δικές τους πηγές χρηματοδότησης για να ανταποκριθούν στις ανάγκες της υγείας, ενώ στερήθηκαν τις αρμοδιότητες τους στον τομέα της γεωργίας, δεδομένου ότι οι τελευταίες ασκούνται πλέον στο πλαίσιο της αγροτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³⁹

Οργανωτική Διάρθρωση

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1948, η επικράτεια της Ιταλικής Δημοκρατίας διαιρείται σε Περιφέρειες, επαρχίες και δήμους. Ειδικότερα, η Ιταλία διαθέτει:

Α. 20 Περιφέρειες

	Πληθυσμός
Abruzzo	1. 272. 387
Basilicata	624. 519
Calabria	2. 153. 656
Compania	5. 853. 402
Emilia Romagna	3. 928. 744
Fruili Venezia- Giulia	1. 202. 027
Lazio	5. 191. 482
Liguria	1. 719. 202
Lombardia	8. 939. 424
Marche	1. 435. 574
Molise	336. 456
Piemonte	4. 356. 227
Puglia	4. 081. 542

³⁸ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 87, 94, 113.

³⁹ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δανάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 109- 112.

Sardegna	1. 664. 373
Sicilia	5. 196. 822
Toscana	3. 562. 525
Trentino Alto Adige	891. 421
Umbria	822. 765
Valla d' Aosta	115. 996
Veneto	4. 398. 114

B. 130 Επαρχίες

Γ. 8. 100 Δήμους

Αναφορικά με το καθεστώς των Περιφερειών, πρέπει να σημειωθεί ότι αυτό διακρίνεται σε κοινό καθεστώς, που αφορά 15 Περιφέρειες, και ειδικό καθεστώς για τις ακόλουθες 5 Περιφέρειες:

- ❖ Σαρδηνία
- ❖ Σικελία
- ❖ Trentino Aldo Adige
- ❖ Valla d' Aosta
- ❖ Friulli- Venezia Giulia.⁴⁰

Οι τελευταίες απολαμβάνουν ευρύτερων περιφερειακών, νομοθετικών και διοικητικών εξουσιών απ' ότι οι Περιφέρειες με κοινό καθεστώς. Στις Περιφέρειες με κοινό καθεστώς, η νομοθετική εξουσία ασκείται από το περιφερειακό συμβούλιο, σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στο άρθρο 117 του Συντάγματος και εντός των ορίων των θεμελιωδών αρχών που ορίζονται από τους νόμους του Κράτους, ενώ οι Περιφέρειες με ειδική αυτονομία νομοθετούν, εκτός από τα θέματα που ορίζονται από το Σύνταγμα, και για άλλα θέματα, σύμφωνα με το καθεστώς που τις διέπει.⁴¹ Οι μοναδικοί περιορισμοί που υφίστανται είναι αυτοί της τήρησης των συνταγματικών κανόνων και των γενικών αρχών του καθεστώτος που τις διέπει.

Η εκτελεστική εξουσία στις Περιφέρειες ασκείται από την επαρχιακή εκτελεστική εξουσία και τον πρόεδρο της επαρχιακής εκτελεστικής εξουσίας. Το περιφερειακό συμβούλιο των Περιφερειών με κοινό καθεστώς εκλέγεται για πενταετή θητεία, αποτελείται δε από περισσότερους συμβούλους, όταν ο πληθυσμός τους είναι μεγαλύτερος των έξι εκατομμυρίων και τουλάχιστον από 30 συμβούλους, όταν ο

⁴⁰ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe..., σελ. 55.

⁴¹ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, op. cit., σελ. 94.

πληθυσμός τους είναι μικρότερος του ενός εκατομμυρίου. Το περιφερειακό συμβούλιο των Περιφερειών με ειδικό καθεστώς αποτελείται από σταθερό αριθμό συμβούλων στη Σικελία και τη Valle d' Aosta και από αριθμό συμβούλων ανάλογα με τον πληθυσμό τους στη Σαρδηνία, Friuli- Venezia Giulia και Trentino Alto Adige.⁴²

Οι επαρχίες αποτελούν στην Ιταλία το ενδιάμεσο επίπεδο αυτοδιοίκησης μεταξύ των Περιφερειών και των δήμων. Διοικούνται από επαρχιακό αιρετό με πενταετή θητεία συμβούλιο, το οποίο εκλέγει το επαρχιακό εκτελεστικό όργανο(giunta provinciale) και τον πρόεδρό του(presidente della giunta provinciale).⁴³

Οι δήμοι διοικούνται από δημοτικό/ κοινοτικό συμβούλιο(consiglio Comunale), που αποτελεί όργανο με συμβουλευτικά κυρίως καθήκοντα, το δημοτικό/ κοινοτικό όργανο(giunta comunale) με εκτελεστικά και διαβουλευτικά καθήκοντα και τον δήμαρχο/ πρόεδρο κοινότητας (sindaco), ο οποίος είναι επικεφαλής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η Ιταλία δεν πέτυχε να μεταρρυθμίσει τις τοπικές της δομές, αλλά η διασπορά των δήμων και κοινοτήτων είναι λιγότερο έντονη. Όπως στη Γαλλία και τη Μεγάλη Βρετανία, έτσι και στην Ιταλία, η ευθύνη του καθορισμού των τοπικών αρμοδιοτήτων ανήκει στις κεντρικές κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια.⁴⁴

Αναφορικά με τον έλεγχο που ασκείται σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ιταλία, αυτός ασκείται από τα κρατικά όργανα στις Περιφέρειες, ενώ οι τελευταίες ασκούν έλεγχο στις επαρχίες και τους δήμους. Ο έλεγχος που αφορά τις διοικητικές πράξεις των Περιφερειών ασκείται από μια ad hoc επιτροπή με επικεφαλής κυβερνητικό επίτροπο(Commissario del governo), ο οποίος ενεργεί κατόπιν εντολής του προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου.⁴⁵

⁴² Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 76.

⁴³ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 90.

⁴⁴ Βλ. Yves Meny, op. cit., σελ. 113.

⁴⁵ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 315.

Αρμοδιότητες

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων βαθμών Τ.Α. στην Ιταλία ορίζεται από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο.

Ειδικότερα, οι δήμοι είναι αρμόδιοι για τα ληξιαρχικής φύσεως ζητήματα και τα θέματα δημόσιας τάξης σε δημοτικό επίπεδο, σ' αυτούς δε υπάγεται η δημοτική αστυνομία. Οι δήμοι, επιπλέον, είναι αρμόδιοι για τη διανομή ύδατος, φωταερίου και ηλεκτρισμού, για τη διαχείριση των νηπιαγωγείων και των μονάδων πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, που ευρίσκονται στο χωρικό πλαίσιο τους, αλλά και των θεάτρων, των αθλητικών εγκαταστάσεων και των κοινωνικών υποθέσεων της περιφέρειάς τους.

Οι Περιφέρειες ασκούν εξουσίες που αναφέρονται στην εφαρμογή της πολιτικής της απασχόλησης, συμμετέχουν στο σχεδιασμό του εθνικού προγραμματισμού, ενώ παρεμβαίνουν, επίσης, στη σύσταση και τη διαχείριση των κοινωνικών υπηρεσιών. Στα ζητήματα που αφορούν την οργάνωση των μέσων μαζικής μεταφοράς, τη συντήρηση του οδικού δικτύου και την πολεοδομία ισχύει το καθεστώς της συναρμοδιότητας μεταξύ των δήμων και περιφερειών, στα δε ζητήματα που αφορούν τη διαχείριση της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ισχύει το καθεστώς της συναρμοδιότητας μεταξύ των επαρχιών και των περιφερειών, ενώ στα περιβαλλοντικά ζητήματα οι αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ των οργάνων και των τριών επιπέδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁴⁶

Ωστόσο, οι Περιφέρειες κατέβαλαν σημαντικές προσπάθειες προκειμένου να αποφευχθεί η πλήρης απογύμνωσή τους, ιδιαίτερα μετά τη θέσπιση των κανόνων μεταβίβασης των αρμοδιοτήτων τους μετά το 1970, από τις δυνατότητες παρέμβασης που τους παρέχει το Σύνταγμα. Για παράδειγμα, το άρθρο 117 του Συντάγματος συντάχθηκε με τρόπο που επιτρέπει περιοριστικές ερμηνείες και δίνει λαβή σε ποικίλους χειρισμούς. Στο άρθρο αυτό επισημαίνεται ότι « η Περιφέρεια διαμορφώνει τη νομοθεσία των τομέων δράσης της στα όρια των θεμελιωδών αρχών που καθορίζονται από τους νόμους του Κράτους, με την προϋπόθεση ότι οι κανόνες αυτοί δεν έρχονται σε αντίθεση με το εθνικό συμφέρον και το συμφέρον των άλλων Περιφερειών».

Είναι προφανώς εύκολο να δοθούν πολλαπλές ερμηνείες σε τέτοιου είδους διατάξεις, προπάντων όταν οι κεντρικοί θεσμοί το επιθυμούν.

⁴⁶ Βλ. Nicolas Emiliou, *The Principle of proportionality in European law: a comparative study*, publishing: Kluwer Law International, London, 1996, σελ. 217- 219.

Κάτι τέτοιο συνέβη στις αρχές της δεκαετίας του 1970, είτε με την αφαίρεση τμημάτων από « σύνολα αρμοδιοτήτων» τα οποία παραχωρούνταν στις περιφέρειες, με αποτέλεσμα οι τελευταίες να μην διαθέτουν καμία δυνατότητα αυτόνομης παρέμβασης, είτε με την άρνηση εφαρμογής των γενικών αρχών που θα τους άφηναν μεγαλύτερα περιθώρια δράσης. Ένα πρώτο βήμα για κάποια διευθέτηση έγινε με πολιτικά μέσα το 1977, κυρίως με πρωτοβουλία των κομμουνιστικών περιοχών και του ίδιου του κομμουνιστικού κόμματος. Το δεύτερο βήμα έγινε χάρη σε μια απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο έκρινε ότι, εφόσον δεν υπάρχει ειδικός κρατικός νόμος, οι γενικές αρχές που αναφέρονται στο Σύνταγμα μπορούν να προκύπτουν από το σύνολο της ισχύουσας νομοθεσίας.⁴⁷

Κατά συνέπεια, η δραστηριότητα των ιταλικών Περιφερειών αναπτύσσεται επίσης στον τομέα της διοίκησης, παρά το γεγονός ότι κάτι τέτοιο δεν ανήκει στους σκοπούς της ίδρυσής τους. Οι Ιταλοί συντάκτες και ο Ιταλός νομοθέτης συνέλαβαν τις περιφερειακές δομές ως σταθμούς και ως κέντρα συντονισμού και κινητοποίησης μεταξύ του κέντρου και των επαρχιών. Κατά συνέπεια, η διαχείριση έπρεπε να μεταβιβαστεί από τις Περιφέρειες στις επαρχίες και την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

Όμως, η ιδέα αυτή έμεινε ανεφάρμοστη, διότι οι Περιφέρειες επιδίωξαν σε δυσμενές για αυτές θεσμικό πλαίσιο να διατηρήσουν όσο το δυνατόν περισσότερες από τις ούτως ή άλλως περιορισμένες δικαιοδοσίες τους. Η αυτονομία των Περιφερειών είναι περιορισμένη, δεδομένου ότι το 90% των πόρων τους προέρχεται από το Κράτος και κατά το μεγαλύτερο μέρος τους προορίζεται για προκαθορισμένους σκοπούς. Τα περιθώρια δράσης είναι λοιπόν ελάχιστα. Εξάλλου, ο παράγοντας στον οποίο μόλις αναφερθήκαμε, επιτρέπει μια σχετικοποίηση της έννοιας της αυτονομίας, ιδιαίτερα αν πάρουμε ως μέτρο σύγκρισης τις γαλλικές Περιφέρειες. Οι τελευταίες έχουν πραγματικά ελάχιστους πόρους, ασκούν περιορισμένες αρμοδιότητες και διαθέτουν ελάχιστο προσωπικό.

Οι επαρχίες, όσον αφορά αυτές, ασκούν αποκλειστικές αρμοδιότητες σε ζητήματα οικονομικού και χωροταξικού σχεδιασμού.

⁴⁷ Βλ. Yves Meny, *op. cit.*, σελ. 378.

Οικονομικοί Πόροι

Η χρηματοδότηση των τριών βαθμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ιταλία προέρχεται από δύο πηγές:

1. την απευθείας είσπραξη των φόρων από τους δήμους και τις Περιφέρειες
2. την είσπραξη φόρων απευθείας από το Κράτος και την κατάθεσή τους σε ένα ειδικό Ταμείο, από το οποίο χρηματοδοτούνται στη συνέχεια κατά το 1/4 οι επαρχίες και κατά τα 3/4 οι δήμοι.

Αναλυτικότερα οι φόροι:

- Των Περιφερειών προέρχονται : α) από τη φορολογία των αυτοκινήτων, β) την κατανάλωση υγραερίου και ηλεκτρισμού για οικιακή χρήση, γ) από το φόρο επί των κρατικών ομολόγων, δ) το φόρο επί των περιφερειακών ομολόγων και ε) το φόρο χρήσης δημόσιας γης.
- Των επαρχιών έχουν ως βάση τους : α) τον πρόσθετο φόρο 1% επί του δημοτικού φόρου του 3% για διαχείριση αποβλήτων, β) τον εντολοδόχο φόρο εγγραφής αυτοκινήτου, γ) τον εθελοντικό φόρο, όχι μεγαλύτερο του 1%, από την οικιακή χρήση του φυσικού υγραερίου και ηλεκτρισμού.
- Των δήμων προέρχονται : α) από τον φόρο δημοτικής καθαριότητας, β) από το φόρο για τις διαφημίσεις, γ) από το δημοτικό φόρο εργασιών, τεχνών και επαγγελμαμάτων, δ) από το φόρο υπερκατανάλωσης ηλεκτρισμού, ε) από τον φόρο επί των δημοτικών ομολόγων, στ) από τον φόρο επί της χρήσης δημόσιας γης, ζ) από τον φόρο διαχείρισης αστικών στερεών αποβλήτων και η) από την επιβάρυνση για διάθεση και εξυγίανση ύδατος.⁴⁸

⁴⁸ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 95- 99.

IV. ΓΑΛΛΙΑ

Η Γαλλική Δημοκρατία, που η έκτασή της ανέρχεται σε 544.000 τ.χ. και ο πληθυσμός της σε 57,2 εκατομμύρια κατοίκους, αποτελεί σύστημα ημιπροεδρικής δημοκρατίας. Το κοινοβούλιο της απαρτίζεται από δύο νομοθετικά σώματα: α) την Εθνοσυνέλευση, με 577 Βουλευτές και β) τη Γερουσία, με 517 Γερουσιαστές.⁴⁹

Την εκτελεστική εξουσία ασκεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η κυβέρνηση.

Στη Γαλλία, το θεσμικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης διέπεται τόσο από συνταγματικές όσο, επίσης, και από νομοθετικές διατάξεις. Πρόκειται για το ισχύον Σύνταγμα του 1958, το οποίο αναγνωρίζει στο άρθρο 72 ότι «οι τοπικές αρχές της δημοκρατίας είναι οι δήμοι, και τα Υπερπόντια Διαμερίσματα». Η νομοθεσία που διέπει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι πολυάριθμη.

Οι πρώτοι χάρτες τοπικών ελευθεριών δημιουργήθηκαν στη χώρα αυτή ήδη από την εποχή των Σταυροφοριών. Πράγματι, μεταξύ 11^{ου} και 13^{ου} αιώνα, πολλές πόλεις που είχαν μεγάλη οικονομική άνεση, κατόρθωσαν να αποσπάσουν τέτοιους Χάρτες από τους ευγενείς, κυρίως με χρηματικά ανταλλάγματα και με παροχή στρατιωτικών υπηρεσιών σε όσους εξ' αυτών μετείχαν σε Σταυροφορίες.⁵⁰ Αργότερα, οι παραπάνω πόλεις έδωσαν σκληρό αγώνα για να υπερασπιστούν τις τοπικές τους υποθέσεις κατά των συγκεντρωτικών τάσεων των βασιλέων της Γαλλίας, που απέβλεπαν στη διοικητική ενοποίηση των διαφόρων τμημάτων της χώρας. Εναντίον των συγκεντρωτικών αυτών τάσεων των βασιλέων στράφηκαν και οι τοπικοί φεουδάρχες.⁵¹ Οι βασιλείς προσπάθησαν πρώτα να περιορίσουν την τοπική εξουσία των φεουδαρχών και στη συνέχεια να αφαιρέσουν πολλές από τις τοπικές ελευθερίες με σκοπό να καθιερώσουν σε ολόκληρη τη Γαλλία ένα ενιαίο, συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, το οποίο θα διευκόλυνε την εγκατάσταση της απόλυτης μοναρχίας.

Πριν από την επανάσταση του 1789, το προνόμιο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είχαν, εκτός ορισμένων επαρχιών, και οι ονομαζόμενες «καλές πόλεις». Όπως αναφέρθηκε και στην Εισαγωγή της παρούσας

⁴⁹ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, *La decentralization dans les Etats de l' Union européenne...*, σελ. 196.

⁵⁰ Βλ. Nicolas Emiliou, *op. cit.*, σελ. 219.

⁵¹ *Ibidem*, σελ. 119.

εργασίας μας, οι πόλεις αυτές πήραν την προσωνομία αυτή σε αντίθεση με τους συνοικισμούς που δεν περιβάλλονταν από οχυρά και οι οποίοι δεν αποτελούσαν ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα. Οι συνοικισμοί αυτοί είχαν ως όργανο τη συνέλευση των αρχηγών των οικογενειών, η οποία δεν μπορούσε να αναπτύξει καμία πρωτοβουλία χωρίς τη συναίνεση του επιμελητή του βασιλιά στην περιφέρεια.

Η ιδέα της κοινοτικής ελευθερίας αναπτύχθηκε στη χώρα αυτή το 18^ο αιώνα και αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά στην νεότερη εποχή ως ένα ίδιο δικαίωμα των κοινοτήτων.⁵² Η ιδέα αυτή, η οποία στηρίχθηκε στο φυσικό δίκαιο, υιοθετήθηκε από τον υπουργό της Γαλλίας Jurgot, ο οποίος υπέβαλε το 1776 στο βασιλιά ένα σχέδιο διοικητικής μεταρρύθμισης της χώρας, στο οποίο περιλαμβάνονταν και η ανάθεση της διαχείρισης των σπουδαιότερων τοπικών υποθέσεων σε εκλεγμένες κοινοτικές αντιπροσωπείες. Ο βασιλιάς απέρριψε, όπως ήταν φυσικό, το σχέδιο αυτό, το οποίο δημοσιεύτηκε αργότερα το 1788 στη Λωζάννη και προκάλεσε μεγάλη εντύπωση. Η Συντακτική Συνέλευση κατάργησε τα προνόμια ορισμένων επαρχιών και των «καλών πόλεων». Η διοίκηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιήλθε στα διευθυντήρια, που ήταν συλλογικά όργανα αποτελούμενα από μέλη, τα οποία, σύμφωνα με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, εκλέγονταν από τοπικές συνελεύσεις. Το προαναφερθέν εν λόγω σύστημα είχε σοβαρά μειονεκτήματα και οδήγησε σε διοικητική αναρχία.⁵³

Από τότε και μετά, η χώρα παρέμεινε αυστηρά συγκεντρωτική και επηρέασε τη διαμόρφωση των διοικητικών θεσμών πολλών χωρών. Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά ευρέως στο Σύνταγμα της 27^{ης} Οκτωβρίου του 1946.⁵⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 85 του Συντάγματος αυτού, η Γαλλική Δημοκρατία αναγνώριζε την ύπαρξη τοπικών οργανισμών που ήταν οι νομοί, οι κοινότητες και τα υπερπόντια εδάφη. Εξάλλου, το άρθρο 87 προέβλεπε ότι οι τοπικοί οργανισμοί διοικούνται ελεύθερα από συμβούλια που εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία και ότι οι δήμαρχοι και οι πρόεδροι των συμβουλίων αυτών είναι αρμόδιοι για την εκτέλεση των αποφάσεών τους. Το άρθρο 88 αντικατέστησε τον όρο «διοικητική επιτροπεία» με τον όρο «διοικητικός έλεγχος» και έτσι επιδιώχθηκε αρχικά ο περιορισμός της κρατικής εποπτείας μόνο σε έλεγχο νομιμότητας.⁵⁵ Περαιτέρω, το άρθρο 89&1 προέβλεπε τη ψήφιση νόμων που θα διεύρυναν τις κοινοτικές και νομαρχιακές ελευθερίες και θα

⁵² Ibidem, σελ. 76, 79, 84, 87.

⁵³ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe..., σελ. 91, 96, 146.

⁵⁴ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l' Union européenne..., σελ. 195, 197.

⁵⁵ Ibidem, σελ. 199, 210.

καθόριζαν τους όρους εφαρμογής των άρθρων 85-88, μέχρι όμως τη στιγμή της ψήφισης των νόμων αυτών θα διατηρούνταν σε ισχύ οι διατάξεις για τις κοινότητες και τους νομούς που ίσχυαν κατά τη ψήφιση του Συντάγματος.

Στο ισχύον Σύνταγμα της 4^{ης} Οκτωβρίου του 1958 θεσπίζεται η βασική αρχή της ελευθερίας διοίκησης των τοπικών οργανισμών και προβλέπεται η νομοθετική ρύθμιση του καθορισμού των αρμοδιοτήτων και των πόρων αυτών. Ειδικότερα, για τους νομούς, τους δήμους και τα υπερπόντια εδάφη, ως αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, διαλαμβάνουν τα άρθρα 72-76 του ισχύοντος Συντάγματος. Το άρθρο 72 είχε προταθεί από τον πρώην Πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας Στρατηγό Ch. De Gaulle για αναθεώρηση. Η πρόταση αυτή αναφέρονταν αποκλειστικά στην ίδρυση και οργάνωση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης 3^{ου} βαθμού.⁵⁶ Το Σύνταγμα εξουσιοδοτούσε στο πιο πάνω άρθρο τον νομοθέτη να συστήσει και νέους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, πέραν αυτών που προέβλεπε στα άρθρα 72-76. Ο νόμος αυτός (02/03/1982), εκτός από τη θεσμοθέτηση των Περιφερειών ως τριτοβάθμιων τοπικών οργανισμών περιόρισε σε τρία επίπεδα τις αρμοδιότητες του νομάρχη ως αποκεντρωμένου οργάνου του Κράτους.⁵⁷ Κατ'αρχάς κατήργησε το διενεργούμενο από αυτόν έλεγχο σκοπιμότητας στις πράξεις των οργάνων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης, παρά το γεγονός ότι ο νόμος στις 07/01/1983 διατήρησε την ανάγκη έγκρισης ορισμένων αποφάσεων των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικούμενων οργανισμών που αφορούσαν κυρίως πολεοδομικά ζητήματα, από τα αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους στον νομό.⁵⁸

Στη συνέχεια, ο νόμος της 02/03/1982 αφαίρεσε από το νομάρχη τη δυνατότητα που είχε να ασκεί ο ίδιος έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις που θεωρούσε παράνομες, αναγνωρίζοντας σε αυτόν μόνο το δικαίωμα άσκησης αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Το Συνταγματικό Συμβούλιο όμως, επέβαλλε την κοινοποίηση όλων των ελεγχόμενων πράξεων στο νομάρχη για ενημέρωσή του και αναγνώρισε επιπλέον σε αυτόν τη δυνατότητα αναστολής της εκτέλεσης των πράξεων αυτών. Τα ίδια ακριβώς ισχύουν και προκειμένου για τον αντίστοιχο έλεγχο που ασκείται από τον εκπρόσωπο του Κράτους στους τριτοβάθμιους τοπικούς οργανισμούς.⁵⁹

⁵⁶ Ibidem, σελ. 219.

⁵⁷ Βλ. Nicolas Emiliou, όπ. π., σελ. 225, 227, 239.

⁵⁸ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l' Union européenne..., σελ. 214, 217. .

⁵⁹ Βλ. Nicolas Emiliou, op. cit., σελ. 59, 74.

Τέλος, ο νόμος της 02/03/1982 όρισε ως υπεύθυνο για την εκτέλεση των αποφάσεων του νομαρχιακού συμβουλίου τον πρόεδρό του και όχι το νομάρχη που είχε ως τότε την αντίστοιχη ευθύνη. Το ίδιο ισχύει αντίστοιχα και στο επίπεδο της τριτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναγνωρίζοντας ο εν λόγω νόμος υπεύθυνο για την εκτέλεση των αποφάσεων του περιφερειακού συμβουλίου τον πρόεδρο του. Τα αποκεντρωμένα όργανα του Κράτους στον ίδιο χώρο, δηλαδή ο νομάρχης, καθώς και ο εκπρόσωπος του Κράτους στην Περιφέρεια, διατηρούν έναν σημαντικό αριθμό αρμοδιοτήτων, οι οποίες τοποθετούνται έξω από τα πλαίσια των αρμοδιοτήτων και των διεκδικήσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁶⁰ Θα πρέπει να επισημάνουμε πως τα δύο επιμέρους στοιχεία της Γαλλικής Διοίκησης, κρατικά αποκεντρωμένα όργανα και αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί, δεν ταυτίζονται μεταξύ τους, ενώ πολλές φορές η διοικητική τους περιφέρεια είναι η ίδια, όπως στην περίπτωση των δήμων και του νομού.

Για παράδειγμα, ο νομάρχης αποτελεί αποκεντρωμένο όργανο του Κράτους, υπεύθυνος του νόμου, αλλά και το ελεγκτικό όργανο του νομού, ως αυτοδιοικούμενου νομικού προσώπου τοπικής αρμοδιότητας. Όλοι οι τοπικοί οργανισμοί όπως οι δήμοι, ο νομός, η Περιφέρεια, χαρακτηρίζονται από τη νομική προσωπικότητα που τους παρέχεται και η οποία τους διακρίνει μεταξύ τους αλλά και από το ίδιο το Κράτος.⁶¹

Αυτοί οι οργανισμοί θεωρούνται διοικητικές ενότητες, οι οποίες διαθέτουν νομική προσωπικότητα και αυτονομία, δικό τους προσωπικό και υπηρεσίες, καθώς και ίδιους πόρους και προϋπολογισμό εσόδων-δαπανών. Έχουν αυτοτέλεια κατά τη διαχείριση των υποθέσεων τους και εκλεγμένους αντιπροσώπους, επιφορτισμένους με τη διαχείριση των υποθέσεών τους, υπό την εποπτεία των αντιπροσώπων του Κράτους.⁶² Οι δημοτικοί και νομαρχιακοί σύμβουλοι εκλέγονται για 6 χρόνια. Ο νόμος της 11/12/1990 επέφερε σημαντική αλλαγή, στο ζήτημα της ανανέωσης των νομαρχιακών και περιφερειακών συμβουλίων. Από το Μάρτιο του 1998, τα νομαρχιακά συμβούλια ανανεώνονται πλήρως κάθε έξι χρόνια, ταυτόχρονα με τα περιφερειακά συμβούλια.⁶³

Σε μια σημαντική κίνηση για τα γαλλικά δεδομένα, το Γαλλικό Συνταγματικό Κογκρέσο⁶⁴ καινοτόμησε για άλλη μια φορά προχωρώντας

⁶⁰ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe..., σελ. 94, 99, 108.

⁶¹ Βλ. Nicolas Emiliou, op. cit., σελ. 79, 89.

⁶² Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l' Union européenne..., σελ. 21, 39, 46.

⁶³ Βλ. Nicolas Emiliou, op. cit., σελ. 79, 85, 86, 94.

⁶⁴ Η μεταρρύθμιση του 2003 ήταν πολιτικά αποτέλεσμα της σύμπτωσης των βουλήσεων του Προέδρου Jacques Chirac και του Πρωθυπουργού Jean-Pierre Raffarin. Ωστόσο, επειδή η μεταρρύθμιση αποκέντρωσης του 1982 προερχόταν από μια Κυβέρνηση που ήταν η αριστερή αντιπολίτευση του 2003, το Σοσιαλιστικό Κόμμα, το οποίο

το Μάρτιο του 2003 σε συνταγματική αναθεώρηση (22^η αναθεώρηση του Σ του 1958) με τίτλο: «Το συνταγματικό καθεστώς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Δημοκρατίας», με κατεύθυνση τη μεγαλύτερη τοπική αυτονομία.

Με την αναθεώρηση αυτή ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Κράτους και των τοπικών αρχών και ο διαμοιρασμός της ευθύνης τους στη νομοθετική διαδικασία. Ένας από τους κύριους σκοπούς της αναθεώρησης ήταν η ενίσχυση του διακριτού ρόλου των Περιφερειών, στις οποίες αποδόθηκαν νέες λειτουργίες και αρμοδιότητες σε τομείς, όπως η εκπαίδευση, η υγεία, οι μεταφορές και η περιβαλλοντική πολιτική, ενώ κατοχυρώθηκε και το δικαίωμα διενέργειας δημοψηφισμάτων για τοπικές υποθέσεις. Στην πράξη, βέβαια, η πραγματική άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων εξαρτάται εν πολλοίς και από τη χρηματοδότηση των περιφερειακών οργάνων, η οποία ωστόσο παραμένει περιορισμένη.

Ειδικότερα, το άρθρο 72 του Συντάγματος εμπεριέχει δύο νέες έννοιες που διατρέχουν την κατανομή των εξουσιών και αρμοδιοτήτων: κατά πρώτον, επιτρέπει τον «πειραματισμό», υπό την έννοια ότι οι τοπικές αρχές μπορούν να πειραματίζονται με κανόνες που αποκλίνουν από το γενικό νομοθετικό καθεστώς προκειμένου να προσαρμοστούν σε εξειδικευμένες ανάγκες. Η απόκλιση αυτή επιτρέπεται αν και εφόσον προβλέπεται από οργανικό νόμο, και μόνον για περιορισμένο χρόνο και πεδίο εφαρμογής και υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγει κάποια δημόσια ελευθερία ή συνταγματικό δικαίωμα (άρ. 72 παρ. 4 Σ). Κατά δεύτερον, εισάγεται η αρχή της «επικουρικότητας», η οποία συνεπάγεται το σεβασμό των αποφάσεων των τοπικών αρχών στα θέματα των αρμοδιοτήτων τους. Η δυνατότητα πρωτογενούς παρέμβασης των τοπικών αρχών στα θέματα αυτά συνιστά μια ριζοσπαστική αλλαγή. Ωστόσο, αρμόδιο να καθορίσει το εύρος της αρμοδιότητας των τοπικών αρχών παραμένει το κεντρικό Κράτος.⁶⁵

πάντοτε είχε ως σημαία του την ενίσχυση της αποκέντρωσης, η αναθεώρηση του 2003 δεν συνάντησε πολιτική αντίσταση στο κοινοβούλιο με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται ως μια αριστερή ιδέα που υλοποιήθηκε από μια δεξιά κυβέρνηση. Είναι μάλιστα χαρακτηριστικό ότι περισσότερο αντίθετο ήταν το κεντροδεξιό κόμμα της συμπολίτευσης, που επέμενε στην αρχή του ενιαίου κράτους, παρά η αντιπολίτευση. Το κυριότερο επιχείρημα του Πρωθυπουργού προκειμένου να κατασιγάσει τις αντιδράσεις ήταν ότι καμία παραχώρηση εξουσιών δεν επρόκειτο να συντελεστεί χωρίς τη συγκατάθεση του Κοινοβουλίου.

Βλ. σχετικά, X. PHILIPPE, 'France: The amendment of the French Constitution "on the Decentralized Organization of the Republic"', *International Journal of Constitutional Law*, Paris, 2004, 691-705 (693).

⁶⁵ Βλ. X. PHILIPPE, όπ. π., 698.

Το ά. 72-1 του Συντάγματος δίνει τη δυνατότητα μεγαλύτερης συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο μέσω διαβούλευσης και δεσμευτικών δημοψηφισμάτων, προκειμένου να κυρωθούν οι αποφάσεις των τοπικών αρχών (ά. 72-1 παρ. 2 Σ).⁶⁶ Επίσης, στο ά. 72-1 παρ. 3 του Συντάγματος προβλέπεται ειδικό δημοψήφισμα για τη δημιουργία μιας διοικητική υποδιαίρεσης διαφορετικής από τις προβλεπόμενες (Περιφέρεια, νομός, δήμος ή υπερπόντια περιοχή) ή την αναγωγή μιας διοικητικής υποδιαίρεσης σε άλλο επίπεδο αυτοδιοίκησης ή την αλλαγή των εδαφικών της συνόρων. Στην περίπτωση αυτή, ωστόσο, το δημοψήφισμα φαίνεται να έχει μάλλον συμβουλευτικό και όχι δεσμευτικό χαρακτήρα.⁶⁷ Τέλος, οι πολίτες έχουν δικαίωμα αναφοράς σχετικά με ζητήματα που υπάγονται στην αρμοδιότητα των τοπικών αρχών. Στις περιπτώσεις αυτές, το αντικείμενο της αναφοράς εγγράφεται αυτομάτως στην ημερήσια διάταξη της συζήτησης της επόμενης συνεδρίασης του αρμόδιου οργάνου.⁶⁸

Εξέλιξη στο θέμα της οικονομικής αυτονομίας των τοπικών αρχών συνιστά και η αναθεώρηση του άρθρου 72 παρ. 2 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι οι εδαφικές υποδιαιρέσεις δικαιούνται οικονομικών εισροών από το Κράτος για την επιτέλεση των αρμοδιοτήτων τους. Στο παρελθόν, το Κράτος παρακρατούσε πόρους που ανήκαν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση μέσω της ψήφισης φορολογικών νόμων.⁶⁹ Όμως, η συνταγματική ρύθμιση, η οποία είναι σύμφωνη και με σχετική νομολογία του Συνταγματικού Συμβουλίου, απαγορεύει την πρακτική αυτή, καθώς επιτάσσει οι οικονομικοί πόροι να αποδίδονται σε εκείνες τις αρχές, οι οποίες ασκούν την κάθε αρμοδιότητα.

Τέλος, αξιοσημείωτο θα ήταν να αναφέρουμε ότι με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2003 ενισχύθηκε ο ρόλος της Γερουσίας, η συντριπτική πλειοψηφία των μελών της οποίας εκλέγεται από τους αντιπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με έμμεση καθολική ψηφοφορία. Το ά. 39 του Συντάγματος ορίζει ότι νομοσχέδια με κύριο αντικείμενό τους την οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εκλεγμένων οργάνων των Γάλλων πολιτών που ζουν στο εξωτερικό πρέπει να υποβάλλονται καταρχάς στη Γερουσία. Με τον τρόπο αυτό, το Σύνταγμα δίνει στις τοπικές αρχές εμμέσως το δικαίωμα να αυτοπροσδιορίζονται, εφόσον οι δικοί τους αντιπρόσωποι (η Γερουσία) έχουν τον πρώτο λόγο στα ζητήματα που τις αφορούν.

⁶⁶ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 93.

⁶⁷ Βλ. Jean Rivero, Jean Waline, Droit Administratif, publishing: Dalloz, Paris, 2006, σελ. 93. .

⁶⁸ Τα όργανα είναι τα εξής: conseil municipal., conseil général, conseil régional.

⁶⁹ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 94.

Οργανωτική Διάρθρωση

Οργανωτικά, εξετάζοντας τη δομή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γαλλία, διακρίνουμε 3 βασικά επίπεδα:

- I. Τις 26 Περιφέρειες, από τις οποίες οι 22 βρίσκονται στη μητροπολιτική Γαλλία και οι 4 στα υπερπόντια διαμερίσματα της Γαλλίας.
- II. Τους 100 Νομούς, από τους οποίους οι 96 αποτελούν τμήμα του εδάφους της μητροπολιτικής Γαλλίας και οι 4 των υπερπόντιων εδαφών.
- III. Τους 36.763 Δήμους και Κοινότητες, από τους οποίους οι 36.551 αποτελούν τμήμα του εδάφους της μητροπολιτικής Γαλλίας, οι 113 τμήματα των υπερπόντιων διαμερισμάτων, οι 80 τμήματα των υπερπόντιων εδαφών, ενώ οι 19 διαθέτουν ειδικό καθεστώς.⁷⁰

Επιπλέον, στη γαλλική Επικράτεια ανήκουν τα 4 υπερπόντια εδάφη της Νέας Καληδονίας, της Γαλλικής Πολυνησίας, των Wallis και Futuna και του Γαλλικού Νοτιότατου Ωκεανού και των εδαφών της Ανταρκτικής καθώς και 2 Αρχές με ειδικό καθεστώς, αυτές της Mayotte και του Saint-Pierre- et- Miquelon.⁷¹

Σύμφωνα με το γαλλικό Σύνταγμα της 4^{ης} Οκτωβρίου 1958, ως Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται οι δήμοι, οι νομοί και τα υπερπόντια εδάφη, ενώ οποιαδήποτε άλλη διαίρεση στο εσωτερικό της επικράτειας απαιτεί την ύπαρξη νόμου. Σύμφωνα με τις συνταγματικές αυτές διατυπώσεις, συστάθηκαν, κατ'αρχάς το 1972, οι «περιφερειακοί οργανισμοί», συνδεδεμένοι από νομικής απόψεως με τους δήμους και τους νομούς, οι οποίοι, σύμφωνα με το νόμο του 1982, χαρακτηρίζονται ως Περιφέρειες.⁷² Η διαδικασία αυτή οδήγησε σε θεσμικές αλλαγές, σύμφωνα με τις οποίες τα εκλεγμένα, πλέον, συμβούλια τους ασκούν σημαντικές αρμοδιότητες, ενώ διαθέτουν και δικαιοδοσία ελέγχου, έλεγχος ο οποίος παλιότερα τελούσε υπό την προληπτική εποπτεία του νομάρχη, ενώ σήμερα διενεργείται από διοικητικά δικαστήρια και σε περιπτώσεις δημοσιονομικών θεμάτων, από τα περιφερειακά ελεγκτικά συνέδρια.⁷³

⁷⁰ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe..., σελ. 49, 125, 149.

⁷¹ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 44, 72.

⁷² Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 51, 53.

⁷³ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 74, 79.

Όπως προαναφέρθηκε, η μητροπολιτική Γαλλία υποδιαιρείται σε 22 μητροπολιτικές Περιφέρειες και 4 υπερπόντια διαμερίσματα:

A. Μητροπολιτικές Περιφέρειες

	Πληθυσμός	Έκταση
Ile- de- France	10.660.554	12.012
Picardie	1.810.687	19.399
Nord-Pas-de Calais	3.965.058	12.414
Haute- Normandie	1.737.247	12.307
Basse Normandie	1.391.318	17.589
Bretagne	2.795.638	27.208
Pays de la Loire	3.059.112	32.082
Poitou- Charente	1.595.081	25.810
A qui taine	2.795.830	41.308
Midi Pyrenees	2.430.663	54.348
Lanquedoc- Roussillon	2.144.985	27.376
Centre	2.371.036	39.151
Limousin	722.850	16.942
Auvergne	1.321.214	26.013
Bourgogne	1.609.653	31.582
Champagne-Ardenne	1.347.848	25.606
Lozaine	2.305.726	23.547
Alsace	1.624.372	8.280
France- Comte	1.097.276	16.202
Rhone- Alpes	5.350.701	43.698
Province-Alpes- Cote d' Azur	4.257.907	31.400
Colse	249.737	8.680

B. Υπερπόντια Διαμερίσματα

	Πληθυσμός	Έκταση
Γουαδελούπη	386.987	1.780
Μαρτινίκα	359.572	1.100
Γουιάνα	114.678	90.000
Ρεουνιόν	597.823	2.510

Οι Περιφέρειες διοικούνται από το περιφερειακό συμβούλιο, που εκλέγεται ανά εξαετία με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Το εκτελεστικό όργανο της Περιφέρειας είναι ο πρόεδρός της, ο οποίος επικουρείται από 10 αντιπροέδρους.⁷⁴

Οι νομοί διοικούνται από ένα γενικό συμβούλιο, που εκλέγεται ανά εξαετία με άμεση καθολική ψηφοφορία, με επικεφαλής τον πρόεδρό του, ο οποίος αποτελεί το εκτελεστικό όργανο του νομού.⁷⁵

Οι δήμοι και οι κοινότητες διοικούνται από δημοτικά συμβούλια που εκλέγονται κάθε έξι έτη με άμεση καθολική ψηφοφορία. Ο αριθμός των μελών των δημοτικών συμβουλίων ποικίλλει μεταξύ 9 και 69, ανάλογα με τον πληθυσμό.⁷⁶ Το Παρίσι, η Lyon και η Μασσαλία διέπονται από ειδικό καθεστώς. Το δημοτικό συμβούλιο εκλέγει μεταξύ των μελών του ένα δήμαρχο, ο οποίος αποτελεί ταυτόχρονα εκτελεστικό όργανο και εκπρόσωπο του Κράτους. Ωστόσο, υπάρχουν νομάρχες και προϊστάμενοι διοικητικών υπηρεσιών οι οποίοι ασκούν τις αποκεντρωμένες εξουσίες του κράτους.⁷⁷ Ιεραρχική σχέση μεταξύ των τοπικών αρχών δεν υφίσταται. Ο νομάρχης ασκεί κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις των περιφερειακών αρχών, ενώ έχει τη δυνατότητα να προκαλέσει δημοσιονομικό έλεγχο εκ μέρους των περιφερειακών ελεγκτικών συνεδρίων.⁷⁸ Στη Γαλλία υφίσταται παράλληλα ο θεσμός της Γερουσίας, η οποία εκπροσωπεί τα συμφέροντα των περιφερειακών αρχών σε εθνικό επίπεδο. Αυτή αποτελείται από εκλεγμένους γερουσιαστές, εκπροσώπους των δήμων και κοινοτήτων, των νομών και Περιφερειών.

Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες των τοπικών οργανισμών, καθώς και εκείνες των αποκεντρωμένων οργάνων του Κράτους στις ίδιες διοικητικές περιφέρειες (νομάρχη και εκπροσώπου του Κράτους στην Περιφέρεια) προβλέπονται με κάθε λεπτομέρεια από το νομοθέτη. Λόγω του αφηρημένου χαρακτήρα των τοπικών υποθέσεων και της εξέλιξης των κρατικών ή τοπικών υποθέσεων σε μικτού χαρακτήρα υποθέσεις, έχει ατονήσει η αρχή της αρμοδιότητας των τοπικών οργανισμών επί των

⁷⁴ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 89.

⁷⁵ Jean- Claude Nenery, Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe..., σελ. 74, 119, 219, 320.

⁷⁶ Ibidem, σελ. 95, 98, 124, 129, 135.

⁷⁷ Jean- Claude Nenery, Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe..., σελ. 9, 17, 29, 69.

⁷⁸ Ibidem, σελ. 121, 145.

τοπικών υποθέσεων της περιφέρειάς τους.⁷⁹ Το άρθρο 34 του Συντάγματος εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να καθορίσει, τις αρμοδιότητες του κάθε επιπέδου της Αυτοδιοίκησης, δηλαδή της πρωτοβάθμιας (δήμοι- κοινότητες), της δευτεροβάθμιας (νομοί) και της τριτοβάθμιας (Περιφέρεια). Παρά την απαρίθμηση όμως από το νομοθέτη των τοπικών υποθέσεων στα αντίστοιχα τοπικά επίπεδα, εκτιμάται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, εάν η συγκεκριμένη υπόθεση συνδέεται άμεσα με το τοπικό συμφέρον του δήμου, του νομού ή της Περιφέρειας.

Έτσι, η κατανομή των αρμοδιοτήτων, εκτός ελάχιστων εξαιρέσεων, έχει γίνει κατά θεματική ενότητα, με αποτέλεσμα κάθε βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης να συνδέεται με την παρέμβαση σε ολόκληρες, αδιάσπαστες κατηγορίες ζητημάτων, αποκτώντας κάθε μία το δικό της ενιαίο χώρο παρέμβασης και τη δική της φυσιογνωμία. Μάλιστα, ειδική μέριμνα ελήφθη, ώστε η σύσταση της περιφερειακής Αυτοδιοίκησης να μην αποδυναμώσει τους ήδη υπάρχοντες τοπικούς οργανισμούς. Οι πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι οργανισμοί εξακολουθούν να ασκούν όλες τις αρμοδιότητές τους, αφού οι Περιφέρειες ασκούν αρμοδιότητες που μεταφέρθηκαν σε αυτές από το Κράτος.⁸⁰

Αναλυτικότερα :

- ❖ Οι πρωτοβάθμιοι τοπικοί οργανισμοί ασκούν στη διοικητική περιφέρειά τους την παραδοσιακή μορφή Αυτοδιοίκησης, έχοντας παράλληλα σημαντική παρέμβαση σε χωροταξικά και πολεοδομικά ζητήματα, καθώς οι αρμοδιότητές τους σε θέματα κατανομής και αξιοποίησης του χώρου αποτελούν καθοριστικής σημασίας στοιχείο της φυσιογνωμίας τους.⁸¹ Οι δήμοι αποτελούν το βασικό κύτταρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η δημιουργία τους ανάγεται στα χρόνια της Γαλλικής Επανάστασης, όπου όλες οι εστίες κοινωνικής συμβίωσης γύρω από τις εκκλησίες μετατράπηκαν σε δήμους. Αυτοί σήμερα οφείλουν να εξασφαλίσουν τη σύσταση και διοίκηση υπηρεσιών τοπικού ενδιαφέροντος, ο αριθμός των οποίων είναι πολύ σημαντικός και ποικίλλει ανάλογα με τις ανάγκες που εκφράζονται από τους πολίτες και τα μέσα που διαθέτουν οι δήμοι για να τις ικανοποιήσουν.⁸² Μεταξύ των κυριοτέρων αρμοδιοτήτων τους περιλαμβάνεται η παρακολούθηση

⁷⁹ Ibidem, σελ. 219, 223.

⁸⁰ Ibidem, σελ. 119, 145, 192, 215.

⁸¹ Ibidem, σελ. 212, 217, 243.

⁸² Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 157, 159, 172.

της αστικής κατάστασης των δημοτών, η τήρηση αρχείων, η οργάνωση των εκλογών, μέτρα προστασίας κατά των πυρκαγιών, Υπηρεσία αστυνομίας, λειτουργία και συντήρηση δικαστικών μεγάρων, κατασκευή και συντήρηση δικτύου ύδρευσης, αποχέτευσης, φωταερίου, ηλεκτροφωτισμού και αστικής κεντρικής θέρμανσης. Στο πλαίσιο των κοινωνικών δραστηριοτήτων τους οι δήμοι συνιστούν Υπηρεσίες κοινωνικής βοήθειας και δημόσιας υγείας, βρεφοκομεία, γηροκομεία, παιδικούς σταθμούς και νεκροταφεία. Επίσης, είναι αρμόδιοι για την κατασκευή αθλητικών κέντρων και γυμναστηρίων, κέντρων νεότητας, θεάτρων, μουσείων, βιβλιοθηκών και σχολών καλών τεχνών, καθώς και σχολείων, οικοτροφείων, γυμνασίων και λυκείων από κοινού με το Κράτος, στο οποίο ανήκει η λειτουργία σχολικών συσσιτίων και σχολικών εφορειών. Οι δήμοι είναι αρμόδιοι, επίσης για την ίδρυση Υπηρεσιών πολεοδομίας, κατάρτισης και εφαρμογής του σχεδίου πόλης και των όρων δόμησης, κατασκευής λαϊκών κατοικιών, κατάρτισης σχεδίου οδοποιίας και κατασκευής και συντήρησης δημοτικών και αγροτικών οδών.⁸³ Εξάλλου, οι δήμοι μπορούν να επεμβαίνουν στην οικονομική ζωή, δημιουργώντας βιομηχανικές ζώνες, και στον εμπορικό και στον βιομηχανικό τομέα, διατηρώντας σφαγεία, αγορές, λουτρά, Υπηρεσία αποκομιδής απορριμμάτων και έχοντας την ευθύνη των τοπικών συγκοινωνιών.

- ❖ Ο νομός, ως δευτεροβάθμιος οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχει και αυτός τις ρίζες του στη Γαλλική Επανάσταση, πρωτοστατεί δε στο χώρο της κοινωνικής αλληλεγγύης, με σημαντικότερες αρμοδιότητες στο χώρο της οργάνωσης των υπεραστικών συγκοινωνιών.⁸⁴ Ο νομός έχει την ευθύνη για την κατασκευή και συντήρηση του επαρχιακού και εθνικού οδικού δικτύου, για τη λειτουργία ορισμένων κοινωνικών Υπηρεσιών, όπως τα ψυχιατρεία κ.α., για την παροχή υπηρεσιών στον τομέα της παιδείας, όπως η κατασκευή και η συντήρηση διδασκαλείων, η χορήγηση υποτροφιών σε μαθητές και σπουδαστές και η διάθεση σχολικών αυτοκινήτων για μεταφορά μαθητών στα σχολεία.⁸⁵ Οι νομοί είναι επίσης αρμόδιοι για την κατανομή στους δήμους πιστώσεων για την αντιμετώπιση των υποχρεώσεων τους στον τομέα της παιδείας και για την υποβοήθηση τους στην άσκηση της κοινωνικής τους αποστολής. Επιπρόσθετα, μεταξύ των προτεραιοτήτων τους κατατάσσονται τα προγράμματα εξοπλισμού

⁸³ Jean- Claude Nenery, *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe...*, σελ. 45, 64, 79.

⁸⁴ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, *Droit administratif des Etats européens...*, σελ. 55, 63, 73, 79.

⁸⁵ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, *La decentralization dans les Etats de l' Union européenne...*, σελ. 119.

των δήμων για τις σχολικές ανάγκες και η επιχορήγηση συναφών συμπληρωματικών δημοτικών προγραμμάτων. Ελάλλου, οι νομοί καλύπτουν διαρκώς ευρύτερα τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, της τουριστικής αξιοποίησης και είναι αρμόδιοι, τέλος, για την ανέγερση, συντήρηση και λειτουργία μουσείων.⁸⁶

- ❖ Η Περιφέρεια, ως τριτοβάθμιος οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιφορτισμένη με ένα έντονο προγραμματικό ρόλο, μεριμνά για την οργάνωση αναπτυξιακών και ευρύτερα γενικού ενδιαφέροντος δραστηριοτήτων, όπως και για διάφορα θέματα που συνδέονται με την επαγγελματική κατάρτιση. Ο εξειδικευμένος αυτός ρόλος της τριτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης θέτει τον προβληματισμό, αν τελικά ο εν λόγω ρόλος προσιδιάζει περισσότερο σε οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αρμόδιο για τη διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ορισμένου επιπέδου, ή σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με ένα συγκεκριμένο αντικείμενο.⁸⁷

Οικονομικοί Πόροι

Οι νόμοι της 02/03/1982, καθώς και αυτοί της 07/01/1983 και της 22/07/1983 για την αναμόρφωση των τοπικών αρχών, δεν τροποποίησαν ουσιαδώς την κατηγορία των υποχρεωτικών δαπανών. Απλά μετέφεραν ορισμένες εξ' αυτών στην υπηρεσία της κεντρικής διοίκησης (π.χ. η δημοτική συνεισφορά στη λειτουργία της αστυνομίας, η δαπάνη του Κράτους για τη λειτουργία Υπηρεσιών δημόσιου χαρακτήρα). Αντίθετα, ο νόμος της 11/10/1985 επιβάρυνε τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τις Περιφέρειες με διάφορες δαπάνες.⁸⁸

Τα έσοδα των τοπικών οργανισμών στη Γαλλία, με βάση τα οποία προσδιορίζονται τα έξοδα και οι δαπάνες τους, χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες:

- ✓ Ίδιοι πόροι. Σ' αυτούς συμπεριλαμβάνονται κυρίως τα έσοδα από την τοπική φορολογία, η οποία περιλαμβάνει περίπου το 40% των εσόδων και είναι άμεση φορολογία που ενσωματώνει τέσσερις φόρους, που κατανέμονται στους τοπικούς οργανισμούς. Ο πρώτος φόρος αναφέρεται στα κτίσματα της ιδιόκτητης ακίνητης περιουσίας και ο δεύτερος μόνο στην

⁸⁶ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 69- 72.

⁸⁷ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 51, 56, 72.

⁸⁸ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, op. cit., σελ.40, 42, 44.

ακίνητη περιουσία χωρίς κτίσματα, και αποτελούν μαζί την έγγειο πρόσοδο.⁸⁹ Ο τρίτος φόρος αναφέρεται στην κατοικία (θεσπίστηκε το 1973) και ο τέταρτος είναι ο φόρος επιτηδεύματος.

- ✓ Κρατικές Επιχορηγήσεις, δωρεές, προσφορές. Το 1979 δημιουργήθηκε μια συνολική επιχορήγηση λειτουργίας, η οποία με τη νομοθετική αναμόρφωση του 1982 συμπληρώθηκε με τη συνολική επιχορήγηση εξοπλισμού. Πρόκειται για επιχορηγήσεις σημαντικές για την ύπαρξη και λειτουργία των τοπικών οργανισμών.⁹⁰
- ✓ Σύναψη δανείων. Τα δάνεια συνάπτονται από δημόσιους ή μικτούς οργανισμούς, όπως το Ταμιευτήριο, η Αγροτική Τράπεζα Πίστεως και η Τοπική Τράπεζα Πίστεως της Γαλλίας, η οποία αποτελεί ανώνυμη εταιρία, επιφορτισμένη να παρέχει οικονομική υποστήριξη προς όλες τις τοπικές αρχές της χώρας. Οι αποφάσεις, οι πράξεις και οι συμβάσεις των τοπικών οργανισμών είναι άμεσα εκτελεστές από τη διαβίβασή τους στον Επίτροπο της Δημοκρατίας εντός 15 ημερών. Ο Επίτροπος μπορεί σε διάστημα δύο μηνών να ακυρώσει εκείνες τις αποφάσεις, πράξεις ή συμβάσεις που κρίνει ως παράνομες, ζητώντας παράλληλα την αναστολή εκτέλεσής τους.⁹¹

⁸⁹ Βλ. Yves Meny, op. cit., σελ. 63, 69.

⁹⁰ Ibidem, σελ. 161, 164, 179.

⁹¹ Ibidem, σελ. 183.

V. ΕΛΛΑΔΑ

Η Ελλάδα, με έκταση 131.900 τ.χ., έχει πληθυσμό 10,2 εκατομμύρια κατοίκους. Το πολίτευμά της είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία και η εκτελεστική εξουσία ασκείται από την Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η χώρα μας παρουσιάζει έναν από τους πλέον πολυδιασπασμένους Χάρτες Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθόσον περιλαμβάνει 5.318 κοινότητες και 457 δήμους.

Ο θεσμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, όπως τον βιώνουμε σήμερα, έχει βαθιές ιστορικές, αλλά και πολιτικές ρίζες, ανάγεται δε ήδη στα πρώτα χρόνια του εθνικού απελευθερωτικού αγώνα, όταν η Β' Εθνοσυνέλευση του Άστρους αποφάσισε «την οργάνωση των επαρχιών της Ελλάδας», υποδιαιρώντας τις επαρχίες σε δήμους και κοινότητες.⁹² Κατά την ιστορική περίοδο 1833- 1836, ο απολυταρχικός χαρακτήρας της μοναρχίας που εγκαθιδρύθηκε με την άφιξη του Όθωνα είχε και προεκτάσεις, κυρίως στο χώρο της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοικήσεως. Εξάλλου, το γενικότερο πολιτικό κλίμα που επικρατούσε κατά την περίοδο 1833- 1836, αλλά και το ειδικότερο στο χώρο της Τ.Α., δεν ήταν, επομένως, καθόλου ευνοϊκά για τη δημιουργία και, κυρίως, τη λειτουργία μιας δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοικήσεως.⁹³

Η Αντιβασιλεία διαιρεί την εδαφική επικράτεια της χώρας σε νομούς και επαρχίες, θεσμοθετώντας μέσα στα όρια αυτών δήμους, σύμφωνα με το γαλλικό πρότυπο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο περιελάμβανε νομούς, επαρχίες και δήμους.

Έπειτα, το 1836 πραγματοποιείται νέα διοικητική μεταρρύθμιση που καταργεί το σύστημα των νομών και επιβάλλει το συγκεντρωτικό σύστημα των διοικήσεων, με αποτέλεσμα να ενισχύσει τον απόλυτο έλεγχο της μοναρχίας στα ζητήματα των τοπικών υποθέσεων.⁹⁴ Ο Μαυροκορδάτος, στη συνέχεια, μειώνει τα γεωγραφικά όρια των δήμων,

⁹² Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op.cit.*, σελ. 37, 41.

⁹³ Βλ. Χλέπα, Νικολάου- Κομνηνού, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Σειρά «Διοίκηση και Πολιτεία», Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρη, Μελέτες, τομ. 7, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1994, σελ. 48.

⁹⁴ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο...*, σελ. 64, 69.

προκαλώντας τον κατακερματισμό τους και εισάγει τον έλεγχο της σκοπιμότητας, βάσει του οποίου απαγορεύεται η εκτέλεση των αποφάσεων των δημοτικών αρχών χωρίς την προγενέστερη έγκριση της διοικητικής αρχής.

Αργότερα, ακολουθεί μια «πλημμυρίδα μεταρρυθμίσεων» στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες, όμως, δεν εφαρμόστηκαν ποτέ στην πράξη, με αποτέλεσμα να μην καταφέρει η χώρα να αποκτήσει ποτέ αληθινή νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.⁹⁵ Χαρακτηριστικά αναφέρεται ο νόμος του Κωλέτη το 1845, ο οποίος μολονότι εισήγαγε τα νομαρχιακά συμβούλια, διατήρησε εντούτοις τον κυβερνητικό νομάρχη.

Ακολουθεί ο νόμος του Χαρίλαου Τρικούπη του 1877 «περί Νομαρχιακών Συμβουλίων», ο οποίος θέσπισε και τυπικά το δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για να καταργηθεί όμως και αυτός τέσσερα, μόλις, χρόνια αργότερα. Το 1899 εισήχθη νέος νόμος «περί νομών και της διοικήσεως αυτών», χωρίς όμως να εφαρμοστεί, αφού το σχετικό διάταγμα που τον προέβλεπε δεν εκδόθηκε ποτέ.⁹⁶

Αργότερα, κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης της χώρας από τον Ελευθέριο Βενιζέλο, επιχειρήθηκε μια βαθιά μεταρρυθμιστική τομή στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με απώτερο σκοπό τη μείωση της επιρροής των τοπικών αρχόντων στους βουλευτές και την αποφυγή της εξάρτησης των κοινοτήτων από το Κράτος. Η σημαντικότερη, ίσως, προσπάθεια της περιόδου αυτής είναι ο νόμος του 1923 «περί διοικήσεως των νομών», ο οποίος, παρ'όλο που στηριζόταν σε ένα προοδευτικό πλαίσιο και υπέστη επτά συνολικά τροποποιήσεις, έμεινε τελικά ανεφάρμοστος. Το Σύνταγμα του 1927 προέβλεπε (άρθρο 107), με τη σειρά του την ίδρυση δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, χωρίς ωστόσο να καταστεί δυνατή και η υλοποίησή του, αφού το σχετικό διάταγμα δεν εκδόθηκε ποτέ.

Στο χώρο ωστόσο της Τ.Α., η ιστορική περίοδος 1912-1953 σημαδεύτηκε κατ' αρχάς από τη ριζική αλλαγή της δομής των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ με το γνωστό νόμο ΔΝΖ'/1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων». Ο νόμος αυτός εκδόθηκε επί διακυβερνήσεως της χώρας μας από τον Ε. Βενιζέλο, έθεσε τέρμα στο «βαυαρικό» δημοτικό καθεστώς και επανασύστησε τις μικρές κοινότητες, με αποτέλεσμα η χώρα μας να περιλαμβάνει 6.000 ΟΤΑ α' βαθμού.⁹⁷

⁹⁵ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δανάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 77, 79, 80.

⁹⁶ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 194, 197.

⁹⁷ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 74 επ · Μελετίου Σ. Μουστάκα, Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοικήσεως..., σελ. 77, 78.

Συνεπώς, όπως ευστόχως παρατηρείται, «με δεδομένη την επιλογή για μικρές κοινότητες, άνοιγε ο δρόμος για την θεσμοθέτηση δευτεροβάθμιων ΟΤΑ που θα έπαιρναν στα χέρια τους το κύριο βάρος της τοπικής διοίκησης. Οι νέοι αυτοί ΟΤΑ θα έπρεπε να δημιουργηθούν σε επίπεδο νομαρχίας αφού μετά τους βαλκανικούς πολέμους, οι νομαρχίες ήταν η μοναδική διοικητική υποδιαίρεση που ίσχυε τόσο στις παλαιές όσο και στις νέες χώρες».⁹⁸

Πέραν, όμως, του συνταγματικού πλαισίου, είχαν τεθεί και βρίσκονταν σε ισχύ πολλές νομοθετικές ρυθμίσεις αναφορικά με την οργάνωση και τη λειτουργία της τοπικής και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, όπως για παράδειγμα ο νόμος 3200/1935, που ρυθμίζει τα θέματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.⁹⁹

Εξάλλου, το 1986 καταβλήθηκε μία από τις σημαντικότερες προσπάθειες στην ιστορία του ελληνικού Κράτους για τη θεσμοθέτηση και υλοποίηση της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με την ψήφιση του νόμου 1622/1986 περί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, της περιφερειακής ανάπτυξης και του δημοκρατικού προγραμματισμού. Ένα χρόνο αργότερα, το 1987, εκδόθηκε το προεδρικό διάταγμα 51/87 για τη σύσταση των Περιφερειών.¹⁰⁰

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975/1986 επιβεβαίωσε, με μια σειρά άρθρων του, το θεσμό της τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, ορίζοντας ρητά: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες.¹⁰¹ Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο». Επιπλέον, το Σύνταγμα προβλέπει ότι το Κράτος μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων που θα επιτρέψουν στους ΟΤΑ να εκπληρώσουν αποτελεσματικά την αποστολή τους.

Τα βασικά θέματα της νομοθεσίας, αναφορικά με θέματα δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, ρυθμίζονται με το προεδρικό διάταγμα 323/89. Ο νόμος 1828/1989 προβαίνει σε διευθέτηση των ζητημάτων των πόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ενώ τέλος, ο νόμος 1850/1989 επικύρωσε των Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας, που είχε θεσπιστεί στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ακολούθησαν, στη συνέχεια, δύο

^{98 98} Βλ. Χλέπα, Νικολάου- Κομνηνού, Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις..., σελ. 48.

⁹⁹ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 175, 179.

¹⁰⁰ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l' Union européenne..., σελ. 65.

¹⁰¹ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l' Union européenne..., σελ. 172, 184.

νόμοι αναφορικά με την ίδρυση και την οργάνωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. Πρόκειται για το νόμο 2218/1994, με τίτλο «ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», που επιχειρεί, στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου, να εδραιώσει ένα μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα που αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία των τοπικών αρχών σε όλα τα επίπεδα.¹⁰² Η καθιέρωση της άμεσης εκλογής των νομαρχιακών αρχών καθιερώθηκε για πρώτη φορά στην ιστορία της Ελλάδας με τον νόμο 2240/1994 και αποτέλεσε ένα από τα σημαντικότερα γεγονότα του μεταρρυθμιστικού αυτού εγχειρήματος, αφού για πρώτη φορά ο νομός απέκτησε δικά του αιρετά διοικητικά όργανα.¹⁰³

Ωστόσο, οι συχνές αυτές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που παγιώνουν την ισχύουσα κατάσταση της «πολυνομίας» στην χώρα μας, δεν ήταν δυνατό να λύσουν τα χρόνια υφιστάμενα προβλήματα στον ευαίσθητο χώρο της κρατικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για τους λόγους αυτούς, καταβάλλεται προσπάθεια από την αρμόδια πολιτική ηγεσία για μία νέα μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία που αποσκοπεί, κατ'αρχήν, στη συρρίκνωση της κεντρικής διοικητικής μηχανής, με «αποσυγκέντρωση» πολλών αρμοδιοτήτων προς τις Περιφέρειες και τις νομαρχίες, αποσκοπώντας έτσι σε «μια κεντρική διοίκηση ευέλικτη και αποτελεσματική, με ικανότητα στρατηγικού σχεδιασμού».

Επιχειρείται, συνεπώς, στη συνέχεια η αποδέσμευση σημαντικού τμήματος αρμοδιοτήτων του Κράτους προς τις περιφερειακές διοικήσεις, με στόχο τη μετατροπή τους σε «μικρές κυβερνήσεις». Η νέα αυτή προσπάθεια που εισήχθη στη Βουλή με τη μορφή νομοσχεδίου υπό τον τίτλο «ανασυγκρότηση της διοίκησης της Περιφέρειας και της Τοπικής αυτοδιοίκησης» προσβλήθηκε στη Βουλή ως αντισυνταγματική με πρόταση της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης, χωρίς όμως ανάλογη επιτυχία, αφού η Βουλή την απέρριψε μετά από σχετική ψηφοφορία.¹⁰⁴ Αλλά και τα υπόλοιπα κόμματα της Αντιπολίτευσης επέκριναν το επίμαχο νομοσχέδιο, ενώ και βουλευτές, ακόμη του κυβερνητικού χώρου, δήλωσαν ότι πρόκειται να το καταψηφίσουν ή εξέφραζαν φανερά τις επιφυλάξεις τους. Η ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών καταβάλλει παράλληλα προσπάθεια ανασυγκρότησης του Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, με την υποχρεωτική συνένωση των 5.000 και πλέον δήμων και κοινοτήτων όλης της χώρας σε 600 μέχρι 700

¹⁰² Βλ. Nicolas Emiliou, op.cit., σελ. 76.

¹⁰³ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe..., σελ. 85.

¹⁰⁴ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, op.cit., σελ. 52, 57.

νέους δήμους μέχρι τα τέλη του 1997, μέσω του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας», το οποίο εγκρίθηκε ομόφωνα στο Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στο Ηράκλειο της Κρήτης το Μάρτιο του 1997.¹⁰⁵

Σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό, τέθηκαν σε εφαρμογή οι απαραίτητες ενέργειες προκειμένου να υλοποιηθούν οι ακόλουθοι στόχοι κατά το δίμηνο 18 Απριλίου μέχρι 17 Μαΐου 1997:

- Ολοκλήρωση της ενημέρωσης για το περιεχόμενο του προγράμματος,
- Διατύπωση της πρότασης για τα όρια, την έδρα και την ονομασία των νέων ΟΤΑ,
- Μια πρώτη καταγραφή των αναγκαίων βασικών έργων στις ενότητες των νέων ΟΤΑ,
- Συνέχιση της δημοσιότητας του προγράμματος.

Συνοπτικός Πίνακας των Βασικότερων Μεταρρυθμίσεων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα μας.

Ψήφισμα Ι της 13/04/1828	Υπαγωγή των Κοινοτήτων στις Επαρχίες
Διάταγμα 3/15-04-1833	Διάλυση των Κοινοτήτων και αντικατάστασή τους από τους Δήμους
Νόμος ΔΝΖ'/1912	Επαναφορά των Κοινοτήτων
Νόμος 2218/13-06-1994	Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
Νομοσχέδιο Ι. Καποδίστριας 1997	Υποχρεωτική συνένωση Κοινοτήτων σε ισχυρούς Δήμους

Οργανωτική Διάρθρωση

Μετά τη θέσπιση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, στην Ελλάδα λειτουργούν δύο βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

1. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες, που αποτελούν την πρώτη βαθμίδα και
 2. Η Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, που αποτελεί τη δεύτερη βαθμίδα.
- Παράλληλα, υφίστανται και λειτουργούν στη χώρα μας Περιφέρειες, οι οποίες συνιστούν αποκεντρωμένες μονάδες κρατικής διοίκησης.

¹⁰⁵ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 86, 89.

Κατά συνέπεια, η διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης της χώρας μας είναι διαμορφωμένη στα εξής τρία επίπεδα:

- I. Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση
- II. Δευτεροβάθμια Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
- III. Περιφερειακή Διοίκηση.

Α΄ ΒΑΘΜΙΑ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

	Αριθμός	Πληθυσμός
Δήμοι	457	7.128.000
Κοινότητες	5.318	3.151.737

Η πολυδιάσπαση στο χώρο της Α΄ βαθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που αποτελούσε επί χρόνια ολόκληρα «το πιο κρίσιμο δομικό πρόβλημα του τοπικού πολιτικού διοικητικού συστήματος», οδήγησε την ηγεσία του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στην εκπόνηση του σχεδίου «Ιωάννης Καποδίστριας», με στόχο την καταπολέμηση της «εγγενούς δημογραφικής, οικονομικής και αναπτυξιακής καχεξίας» των ΟΤΑ.¹⁰⁶ Η πολιτική αυτή, γνωστή και ως «ανακυττάρωση» των Πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έθεσε ως βασικές της προτεραιότητες :

- Τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος,
- Τον εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού συστήματος
- Την τήρηση της νομιμότητας, τη διαφάνεια της διαχείρισης των πόρων και τον κοινωνικό έλεγχο στην άσκηση της τοπικής εξουσίας,
- Την ενίσχυση του ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με την ανάθεση σε αυτήν σημαντικών αρμοδιοτήτων,
- Την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τ.Α., με σκοπό την απόκτηση οικονομικής αυτοδυναμίας και διοικητικής αυτοτέλειας εκ μέρους των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α., την «αναγέννηση» των χωριών και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

¹⁰⁷

Είναι γεγονός, πάντως, ότι η προσπάθεια αυτή για συνένωση υπαγορεύτηκε, κατά βάση, από εσωτερικούς λόγους οργάνωσης και λειτουργίας, αφού το εγχείρημα της «σχεδιασμένης συνένωσης» του

¹⁰⁶ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l' Union européenne..., σελ. 217, 229.

¹⁰⁷ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 22, 29.

Νόμου 1416/1984 αποδείχθηκε «άτολμο και αντιφατικό στην αντιμετώπιση της πολυδιάσπασης» στο χώρο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, επιτυγχάνοντας μόλις 107 συνενώσεις κατά το χρονικό διάστημα 1984- 1996.¹⁰⁸ Σύμφωνα πάντως με το Νομοσχέδιο «Ι. Καποδίστριας», το οποίο κατατέθηκε στη Βουλή από τον αρμόδιο Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης στις 10/10/1997, ο νέος Χάρτης της Ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανασυγκροτείται ως εξής:

1. Δήμοι 900
2. Κοινότητες 133

Β' ΒΑΘΜΙΑ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

1. Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	47
2. Διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	3
Α) Αθηνών- Πειραιώς	
Β) Ροδόπης- Έβρου	
Γ) Δράμας- Καβάλας- Ξάνθης	

ΝΟΜΟΙ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ *

Όνομα	Πληθυσμός
Αττικής	3.523.407
Αιτωλίας και Ακαρνανίας	228.180
Αργολίδος	97.636
Αρκαδίας	105.309
Άρτας	78.719
Αχαΐας	300.078
Βοιωτίας	134.108
Γρεβενών	36.797
Δράμας	96.554
Δωδεκανήσου	163.476
Έβρου	143.752
Εύβοιας	208.408
Ευρυτανίας	24.307
Ζακύνθου	32.557
Ηλείας	179.429
Ημαθίας	139.934
Ηρακλείου	264.906
Θεσπρωτίας	44.188

¹⁰⁸ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 64, 69.

Θεσσαλονίκης	946.864
Ιωαννίνων	158.193
Καβάλας	153.937
Καρδίτσας	126.854
Καστοριάς	52.685
Κέρκυρας	107.592
Κεφαλονιάς	32.474
Κιλκίς	81.710
Κοζάνης	150.386
Κορινθίας	141.823
Κυκλάδων	94.005
Λακωνίας	95.696
Λάρισας	270.612
Λασιθίου	71.279
Λέσβου	105.082
Λευκάδας	21.111
Μαγνησίας	198.434
Μεσσηνίας	166.964
Ξάνθης	91.063
Πέλλας	138.761
Πιερίας	116.763
Πρέβεζας	58.628
Ρεθύμνου	70.095
Ροδόπης	130.190
Σάμου	41.965
Σερρών	101.491
Τρικάλων	138.946
Φθιώτιδας	171.274
Φλωρίνης	53.147
Φωκίδος	44.183
Χαλκιδικής	93.653
Χανίων	133.744
Χίου	52.184

* Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης «Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας», Εθνικό Τυπογραφείο, 1996.

Γ΄ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Οι Περιφέρειες στην Ελλάδα ανέρχονται σε 13 και είναι οι εξής:

	Έκταση	Πληθυσμός
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	14.157	570.261
Κεντρική Μακεδονία	18.811	1.736.066
Δυτική Μακεδονία	9.451	292.751
Ήπειρος	9.203	339.210

Θεσσαλία	14.037	731.230
Ιόνια Νησιά	2.307	191.003
Δυτική Ελλάδα	11.350	702.027
Στερεά Ελλάδα	15.549	578.876
Αττική	3.808	3.522.769
Πελοπόννησος	15.490	605.663
Βόρειο Αιγαίο	3.840	198.241
Νότιο Αιγαίο	5.286	257.522
Κρήτη	8.336	536.980

Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι αποκεντρωμένες κρατικές εξουσίες σε περιφερειακό επίπεδο ασκούνται για μεν τους δήμους και τις κοινότητες από τους δημάρχους και τους κοινοτάρχες αντίστοιχα, για δε τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις από τους νομάρχες, ενώ για τις Περιφέρειες ασκούνται από τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών.¹⁰⁹

Πριν από την καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είχε καθιερωθεί ένα σύστημα διακρίσεως των αρμοδιοτήτων σε επίπεδο πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, νομαρχίας και Περιφέρειας. Ειδικότερα, σε θέματα οικονομίας την αρμοδιότητα για οικονομικό και κοινωνικό προγραμματισμό είχαν οι Περιφέρειες.¹¹⁰ Οι δήμοι και οι κοινότητες ήταν αρμόδιοι για την παροχή φυσικού αερίου και νερού, τη διαχείριση των μέσων μεταφοράς και τη συντήρηση του οδικού δικτύου. Στους δήμους αναγνωρίσθηκε το δικαίωμα της ίδρυσης δημοσίων επιχειρήσεων και της διαχειριστικής ευθύνης.¹¹¹ Παράλληλα, οι δήμοι και οι Κοινότητες είχαν τη δυνατότητα της παρέμβασης σε θέματα δημιουργίας και διατήρησης θέσεων εργασίας. Σε θέματα εκπαίδευσης, οι δήμοι και οι κοινότητες ασκούσαν την αρμοδιότητα της συντήρησης των νηπιαγωγείων, των δημοτικών σχολείων, των γυμνασίων και λυκείων. Αναφορικά με τα θέματα πολιτισμού, ψυχαγωγίας, κοινωνικών υποθέσεων και περιβάλλοντος οι Δήμοι και οι Κοινότητες ήταν υπεύθυνοι για τα θέατρα, τον αθλητικό εξοπλισμό, την κοινωνική στέγαση και αρωγή, τα γηροκομεία, τη συντήρηση των πάρκων, των

¹⁰⁹ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, *Droit administratif des Etats européens...*, σελ. 19, 47.

¹¹⁰ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, *La decentralization dans les Etats de l' Union européenne...*, σελ. 65, 117.

¹¹¹ Βλ. Nicolas Emiliou, *op.cit.*, σελ. 124.

φυσικών δρόμων, των βιοτόπων και την αποκομιδή των απορριμμάτων.
112

Επίσης, όσον αφορά το επίπεδο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έχουν περιέλθει όλες οι αρμοδιότητες των πρώην κρατικών νομαρχών και των νομαρχιακών Υπηρεσιών που αφορούν τους τομείς του δημοκρατικού προγραμματισμού (κατάρτιση του μεσοχρόνιου νομαρχιακού αναπτυξιακού προγράμματος, καθορισμός του πλαισίου και έγκριση των τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων), της κοινωνικής πρόνοιας (ίδρυση και ενίσχυση νομικών προσώπων για την προστασία της βρεφικής, παιδικής και τρίτης ηλικίας), της υγείας, των συγκοινωνιών, του πολιτισμού, της πολεοδομίας και του περιβάλλοντος, της γεωργίας, κτηνοτροφίας, αλιείας και της προστασίας των δασών, καθώς και τους τομείς της βιομηχανίας και του εμπορίου, της παιδείας, του αθλητισμού, της λαϊκής επιμόρφωσης και της νέας γενιάς. Συμπερασματικά, η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση φαίνεται να υποκαθιστά την κεντρική διοίκηση σε επίπεδο νομού σε βασικούς τομείς της κοινωνικής - οικονομικής ζωής. Σημειώνεται, επίσης, ότι οι αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων δεν θίγουν καμιά από τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ α' βαθμού (δήμων και κοινοτήτων), καθώς οι δύο κατηγορίες ΟΤΑ αποτελούν ανεξάρτητες βαθμίδες Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δεν υφίσταται μεταξύ τους ιεραρχική σχέση.

Παράλληλα, το σχέδιο νόμου που κατατέθηκε στη Βουλή τον Απρίλιο του 1996, εκτός από την οργανωτική αναδιάρθρωση και ταυτόχρονα αναβάθμιση της Περιφέρειας, η οποία θεσπίζεται ως ενιαία κρατική διοικητική οντότητα, προβλέπει επιπλέον τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και στους Ο.Τ.Α. της χώρας μας.¹¹³ Ειδικότερα, προβλέπονται εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων σε θέματα αγροτικής νομοθεσίας, αλιευτικής νομοθεσίας, έγκρισης του νομαρχιακού αναπτυξιακού προγράμματος δασοπονίας, μεταβίβασης κυριότητας ή χρήσης εθνικών γυμναστηρίων, καθώς και λιμένων και λιμενικών ταμείων τοπικής και νομαρχιακής σημασίας, όπως αυτά προσδιορίζονται με κοινές υπουργικές αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Άμυνας, Εθνικής Οικονομίας, Ανάπτυξης, ΠΕΧΩΔΕ και Εμπορικής Ναυτιλίας. Είναι, πάντως, γεγονός ότι η πρακτική της «άκριτης» εκχώρησης αρμοδιοτήτων από την κεντρική κρατική διοίκηση προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση κρίθηκε με μια αντισυνταγματική σειρά αποφάσεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

¹¹² Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe..., σελ. 94.

¹¹³ Ibidem, σελ. 122.

Οικονομικοί Πόροι

Το σημαντικότερο, ίσως, από τα προβλήματα που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης στη χώρα μας είναι αυτό της διασφάλισης πόρων για την ομαλή άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους παρέχει ο νόμος. Οι πόροι αυτοί προέρχονται είτε από την είσπραξη άμεσων πόρων με ευθύνη του Κράτους είτε με την χορήγηση μέρους των εθνικών φόρων και την κατανομή πιστώσεων χρηματοδότησης ειδικών προγραμμάτων διαμέσου των Υπουργείων.¹¹⁴

Ωστόσο, το πρόβλημα της διασφάλισης αυτοτελών πόρων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης παραμένει ένα από τα βασικότερα προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας της. Για την επίτευξη της οικονομικής της αυτοδυναμίας, οι νομάρχες πρότειναν εντός του έτους 1996, τη ψήφιση νόμου που θα διασφάλιζε σε πρώτη φάση την οικονομική αυτοτέλεια του θεσμού, με την παραχώρηση του 20% του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων, το 20% του ΦΠΑ, καθώς και τις εισπράξεις από τα πρόστιμα και τα παράβολα. Πρότειναν, τέλος, οριστική λύση του προβλήματος της οικονομικής αυτοτέλειας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, με τη συνολική αναδιάρθρωση του φορολογικού συστήματος.¹¹⁵ Στα πλαίσια αυτά, ο νομάρχης Αθηνών πρότεινε έναν αυτοτελή προϋπολογισμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που θα προέρχεται, κατά βάση, από έσοδα του Κράτους, φορολογία φυσικών και νομικών προσώπων, κυκλοφοριακά τέλη και φορολογία στην ακίνητη περιουσία, ενώ παράλληλα πρότεινε μια πρωτοποριακή φορολογική πολιτική υπέρ της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων φοροδοτικής δικαιοδοσίας και τη δυνατότητα είσπραξης φόρων, με οποιοδήποτε κόστος και αν συνεπάγεται η ενέργεια αυτή.¹¹⁶

¹¹⁴ Jean- Claude Nenery, *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe...*, σελ. 150.

¹¹⁵ Βλ. Yves Meny, *op. cit.*, σελ. 141.

¹¹⁶ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 74.

VI. ΑΓΓΛΙΑ

Το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας έχει έκταση 244.000 τ.μ. και πληθυσμό 57,6 εκατ. κατοίκους. Το πολίτευμα του είναι η κληρονομική μοναρχία, βασισμένη σε κοινοβουλευτικά πρότυπα. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από 2 Σώματα: Α) τη Βουλή των Λόρδων και Β) τη Βουλή των Κοινοτήτων.

Την εκτελεστική εξουσία ασκεί ο Πρωθυπουργός και το Υπουργικό συμβούλιο.

Το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί ενιαίο κράτος που περιλαμβάνει 4 έθνη:

- Της Αγγλίας
- Της Ουαλίας
- Της Σκωτίας
- Της Βορείου Ιρλανδίας.¹¹⁷

Ήδη κατά τον Μεσαίωνα, οι κομητείες και οι αστικοί συνοικισμοί αναγκάστηκαν να ενωθούν με την τάξη των ευγενών σε ένα σκληρό αγώνα κατά των συγκεντρωτικών τάσεων της βασιλείας. Με τον αγώνα αυτό ζητούσαν να εξασφαλίσουν τις τοπικές τους ελευθερίες, τις οποίες για πολλά χρόνια απολάμβαναν, καταστέλλοντας τις απολυταρχικές προσπάθειες του ανώτατου άρχοντα.¹¹⁸

Όμως, το αγγλικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης διέφερε σημαντικά από τα αντίστοιχα συστήματα των άλλων δυτικών ευρωπαϊκών κρατών. Η έναρξη της σύγχρονης περιόδου στη βρετανική τοπική κυβέρνηση τοποθετείται στο έτος 1935.¹¹⁹ Οι τοπικές κυβερνητικές αρχές «Local Government Acts» του 1888 και του 1894 δημιούργησαν ένα πιο ορθολογικό σύστημα που παρέμεινε σε ισχύ μέχρι το 1972. Μέχρι τότε, η οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στηριζόταν σε θεσμικό πλαίσιο

¹¹⁷ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 75- 76.

¹¹⁸ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, *Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση...*, σελ. 117, 119.

¹¹⁹ Βλ. Nicolas Emiliou, *op. cit.*, σελ. 192, 196, 197.

του περασμένου αιώνα. Σύμφωνα με αυτό η Αγγλία περιελάμβανε 45 κομητείες και 79 κομητειακούς δήμους.

Δίκαια συνεπώς, θεωρείται ότι η Αγγλία δεν είναι μόνο κοιτίδα του κοινοβουλευτικού συστήματος αλλά και της τοπικής κυβέρνησης. Η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων από αιρετά όργανα αποτελεί στη χώρα αυτή θεσμό. Το Αγγλικό σύστημα της τοπικής αυτοδιοίκησης διέφερε σημαντικά από τα αντίστοιχα συστήματα των άλλων δυτικών Ευρωπαϊκών κρατών. Η έναρξη της σύγχρονης περιόδου στη Βρετανική τοπική κυβέρνηση τοποθετείται το 1935.

Οι κομητείες ήταν οι πιο μεγάλοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κάλυπταν δε ευρύτατες γεωγραφικές περιφέρειες. Στην περιφέρεια κάθε κομητείας λειτουργούσαν διαφορετικοί τύποι Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης μικρότερης σημασίας:

- ❖ Οι μη κομητειακοί δήμοι
- ❖ Τα αστικά διαμερίσματα
- ❖ Τα αγροτικά διαμερίσματα
- ❖ Τα ενοριακά συμβούλια,
- ❖ Ενώ το Λονδίνο διείπετο από ειδικό καθεστώς.¹²⁰

Οι μη κομητειακοί δήμοι ήταν πόλεις μεσαίου μεγέθους, ενώ τα αστικά και αγροτικά διαμερίσματα αποτελούσαν οι μικρές πόλεις, οι πολύ μικρές πόλεις και τα χωριά αντίστοιχα. Οι μη κομητειακοί δήμοι και τα διαμερίσματα δεν είχαν γενική αρμοδιότητα για τα θέματα που αφορούσαν την περιφέρειά τους, ενώ για ορισμένες από τις Υπηρεσίες τους την ευθύνη είχαν οι κομητείες στις οποίες υπάγονταν. Έτσι, οι διάφορες αρμοδιότητες στην περιφέρεια της κομητείας ήταν καταναμεμημένες μεταξύ κομητειών και μικρότερων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που λειτουργούσαν μέσα σε αυτές.¹²¹

Τα ενοριακά συμβούλια δεν ήταν, πράγματι, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είχαν όμως αρμοδιότητα για ορισμένα τοπικά θέματα μικρής σημασίας που αφορούσαν άμεσα κάθε ενορία. Αυτά ήταν αρμόδια, για παράδειγμα, για την κατασκευή και λειτουργία κήπων, αθλητικών χώρων, νεκροταφείων, για την κατασκευή σκεπάστρων στις στάσεις των λεωφορείων κ.α.

Κομητειακούς δήμους συνιστούσαν οι πιο μεγάλες πόλεις της χώρας που δεν είχαν καμία εξάρτηση από τις κομητείες. Αυτοί είχαν γενική

¹²⁰ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe....., σελ. 95, 99.

¹²¹Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens....., σελ. 37- 40.

αρμοδιότητα για όλα τα θέματα που αφορούσαν την περιοχή τους.¹²² Ήταν οι μοναδικοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης που ασκούσαν όλες τις αρμοδιότητες που αναγνωρίζονταν στους τοπικούς οργανισμούς.

Έτσι, το πολύπλοκο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των τοπικών οργανισμών, η έλλειψη προσαρμογής του μεγέθους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις σύγχρονες συνθήκες, καθώς και το γεγονός πως δεν είχαν ληφθεί καθόλου υπόψη οι σημαντικές μετακινήσεις του πληθυσμού και οι άλλες δημογραφικές εξελίξεις που σημειώθηκαν κατά τη διάρκεια ενός και πλέον αιώνα, αποτελούν τους κυριότερους λόγους που οδήγησαν στην ανάγκη μεταρρυθμίσεων στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Μεγάλη Βρετανία. Το νέο σχέδιο για τους τοπικούς οργανισμούς, η “Local Government Act”, ψηφίστηκε το 1972 και άρχισε να ισχύει από την 1^η Απριλίου του 1974.¹²³

Οργανωτική Διάρθρωση

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Αγγλία είναι μεγάλοι και σε έκταση και σε πληθυσμό. Αποτελούν μέρος της ευρύτερης κρατικής διοίκησης, όμως από νομική άποψη είναι ανεξάρτητες αρχές, η ίδρυση των οποίων ανήκει στην αποκλειστική δικαιοδοσία της Βουλής των Κοινοτήτων.¹²⁴ Η ανεξαρτησία τους ενισχύεται από τη δημοκρατική εκλογή των οργάνων τους από τους δημότες κάθε περιοχής, έναντι των οποίων είναι υπεύθυνοι. Έτσι, οι πολίτες κάθε περιοχής μπορούν να μετέχουν ενεργά στις υποθέσεις δημόσιου ενδιαφέροντος με την ιδιότητα του μέλους στα όργανα διοίκησής τους. Την Τοπική Αυτοδιοίκηση διέπουν δύο βασικές κατηγορίες νόμων, οι γενικοί δημοτικοί νόμοι αφενός και οι ειδικοί δημοτικοί νόμοι αφετέρου. Οι πρώτοι εφαρμόζονται σε όλους τους τοπικούς οργανισμούς και περιλαμβάνουν διατάξεις, οι οποίες επιβάλλουν υποχρέωση σ’ αυτούς να παρέχουν ορισμένες υπηρεσίες, και διατάξεις, οι οποίες τους παρέχουν τη διακριτική ευχέρεια να παρεμβαίνουν για ορισμένες δραστηριότητες.¹²⁵ Οι ειδικοί δημοτικοί νόμοι είναι νόμοι που αναθέτουν πρόσθετες εξουσίες και υποχρεώσεις σε συγκεκριμένους τοπικούς οργανισμούς.

¹²² Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 192, 195.

¹²³ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 71, 74, 76.

¹²⁴ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 31, 34, 36- 39.

¹²⁵ Βλ. Alain Delcamp John Loughlin, La decentralization dans les Etats de l’Union européenne....., σελ. 196, 199, 200.

Η “Local Government Act” του 1972 υιοθέτησε το σύστημα τοπικής διακυβέρνησης δύο βαθμών, αναδιοργάνωσε τις τοπικές κυβερνήσεις σε Αγγλία και Ουαλία, περιορίζοντας τον αριθμό των κομητειών αλλά και όμως των δημοτικών συμβουλίων για καλύτερη αποτελεσματικότητα, η οποία οδήγησε σε περισσότερη συγκέντρωση των εξουσιών.¹²⁶

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση γενικά απαρτίζεται από τρία επίπεδα. Τις κομητείες, οι οποίες αποτελούν το ευρύτερο επίπεδο, και τα διαμερίσματα- Περιφέρειες, τα οποία αποτελούν τους οργανισμούς βάσης. Στις αστικές περιοχές υπάρχουν 6 μητροπολιτικές κομητείες και 36 μητροπολιτικά διαμερίσματα, ενώ στις αγροτικές περιοχές 39 κομητείες και 296 διαμερίσματα. Παράλληλα, ισχύει το προαναφερθέν σύστημα των ενοριακών συμβουλίων.

Ειδικότερα στην Αγγλία και την Ουαλία διακρίνονται 3 επίπεδα διοίκησης, τα εξής:

Αγγλία

Περιφέρειες 365

Κομητείες 39

Ενορίες

Για την περιοχή του Λονδίνου ίσχυε ειδικό καθεστώς, σύμφωνα με το οποίο η πρωτεύουσα, κατά το διάστημα 1965-1985, διοικείτο από το Συμβούλιο της ευρύτερης περιοχής του Λονδίνου, από τις 32 Περιφέρειες του Λονδίνου και από το σωματείο της πόλης.¹²⁷ Το Συμβούλιο της ευρύτερης περιοχής καταργήθηκε την 1^η Απριλίου του 1986 και οι αρμοδιότητές του μεταβιβάστηκαν κατά το κύριο μέρος στο Συμβούλιο των Περιφερειών και το σωματείο της πόλης. Η μεταρρύθμιση αυτή είχε σαν αποτέλεσμα τα districts (Περιφέρειες) της πόλης του Λονδίνου να μην υπάγονται πλέον στα country (Κομητείες), ενώ οι 6 μητροπολιτικές κομητείες ή οι μεγάλες αστικές περιοχές να μην διαθέτουν πλέον δικά τους θεσμικά όργανα.¹²⁸ Το “city” (Πόλη του Λονδίνου) διαθέτει δική του αστυνομία, ενώ για τον σχεδιασμό της ανάπτυξης, την καταστροφή των απορριμμάτων και την πρόληψη των πλημμυρών έχουν υπογραφεί συμφωνίες περιφερειών και πόλης, οι οποίες είναι γνωστές ως “joint arrangements”.¹²⁹

Ουαλία

Κομητείες 8

Περιφέρειες 37

¹²⁶ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 99.

¹²⁷ Βλ. Ibidem, σελ. 93- 97.

¹²⁸ Βλ. Nicolas Emiliou, op. cit., σελ.69- 79.

¹²⁹ Ibidem, σελ.85, 87, 91- 94.

Κοινότητες

Τα όργανα που εκπροσωπούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση στην κεντρική κυβέρνηση και τα διεθνή fora είναι:

1. Η Ένωση Περιφερειακών Συμβουλίων για τις μη μητροπολιτικές περιφέρειες.
2. Η Ένωση Μητροπολιτικών Αρχών
3. Η Ένωση Συμβουλίων των Κομητειών.

Τη διοίκηση των Κομητειών ασκούν τα συμβούλια, τα οποία εκλέγονται ανά τετραετία με άμεση καθολική ψηφοφορία. Επικεφαλής του Συμβουλίου είναι ο chairman (πρόεδρος), που διορίζεται κάθε έτος μεταξύ των μελών του Συμβουλίου.¹³⁰

Τα districts (Περιφέρειες), οι οποίες στην Αγγλία ανέρχονται σε 365, διακρίνονται ακολούθως:

- I. Σε μη μητροπολιτικές Περιφέρειες, που ανέρχονται σε 296
- II. Σε μητροπολιτικές Περιφέρειες, που ανέρχονται σε 36
- III. Σε Δήμους του Λονδίνου, που ανέρχονται σε 32, καθώς και την πόλη του Λονδίνου.

Σε κάθε Περιφέρεια εκλέγεται ανά τετραετία, με άμεση καθολική μυστική ψηφοφορία, ένα Συμβούλιο, το οποίο διοικεί τις υποθέσεις της περιφέρειας, με επικεφαλής τον Πρόεδρό της. Ο Πρόεδρος της Περιφέρειας, που έχει την ιδιότητα του borough(δήμου ή κοινότητας), καλείται mayor, ενώ ο πρόεδρος του city καλείται mayor ή Lord Mayor.¹³¹

Στη Σκωτία και στις νήσους Western Isles, Orkney Islands και Shattland Islands υπάρχουν δύο επίπεδα διοίκησης:

- A. Περιφέρειες, που αριθμητικά ανέρχονται σε 9
- B. Κοινότητες, που αριθμητικά ανέρχονται σε 53.

Κάθε Περιφέρεια διαθέτει Συμβούλιο με επικεφαλής τον Chairman ή Governor, οι οποίοι εκλέγονται για τέσσερα χρόνια με καθολική ψηφοφορία. Τα Συμβούλια ασκούν όλες τις αρμοδιότητες των Περιφερειών και των Κοινοτήτων, με εξαίρεση την αστυνομία και την πυροσβεστική υπηρεσία. Διοικητικό κέντρο της Σκωτίας είναι το Edinburgh, όπου εδρεύει η Σκωτική Υπηρεσία. Το όργανο που

¹³⁰ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and Eastern Europe..., σελ. 192, 213- 219.

¹³¹ Βλ. Nicolas Emiliou, op. cit., σελ.65- 69.

εκπροσωπεί την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι η Συνέλευση των Σκωτικών Τοπικών Αρχών.¹³²

Το διοικητικό καθεστώς της Βόρειας Ιρλανδίας διαφέρει ριζικά από αυτό των υπόλοιπων 3 εθνών. Μετά τη μεταρρύθμιση του 1972, η Βόρεια Ιρλανδία διαθέτει ένα μόνο επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τους δήμους ή τις κοινότητες, οι οποίοι ανέρχονται συνολικά σε 26. Τη διοίκηση των districts(Περιφέρειες) ασκούν τα συμβούλια που εκλέγονται ανά τετραετία με άμεση καθολική ψηφοφορία.¹³³ Ωστόσο, το μεγαλύτερο μέρος των εξουσιών ασκείται από τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους, επικεφαλής των οποίων είναι ο Secretary of State(Γενικός Γραμματέας). Η Τοπική Αυτοδιοίκηση εκπροσωπείται στη Βόρεια Ιρλανδία από την Ένωση Τοπικών Αρχών.¹³⁴

Αρμοδιότητες

Οι κομητείες στην Αγγλία και την Ουαλία διαθέτουν αρμοδιότητες σχετικές με την αστυνομία, τον προγραμματισμό, την συντήρηση των κτιρίων της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ενώ είναι επιφορτισμένες και με κοινωνικές υπηρεσίες. Οι μητροπολιτικές Περιφέρειες διαθέτουν αρμοδιότητες εκπαιδευτικές και κοινωνικών υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, οι Περιφέρειες στην Αγγλία και την Ουαλία είναι επιφορτισμένες με αρμοδιότητες για θέματα πολεοδομίας, αθλητικών εγκαταστάσεων και στεγαστικής υποστήριξης, ενώ στη Σκωτία ευθύνονται για την παροχή και τον καθαρισμό των υδάτων.¹³⁵ Οι ενορίες και οι κοινότητες ασκούν καθήκοντα που αρμόζουν σε αρχές τοπικού χαρακτήρα, όπως επίβλεψη χώρων στάθμευσης, συντήρηση οδικού δικτύου, πάρκων κ.α..

Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται από το νόμο στους τοπικούς οργανισμούς κατανέμονται μεταξύ των κομητειών και των διαμερισμάτων. Οι κομητείες είναι αρμόδιες κυρίως για την παροχή υπηρεσιών μεγάλης κλίμακας, ενώ τα διαμερίσματα για την παροχή υπηρεσιών τοπικού ενδιαφέροντος. Υπάρχουν όμως και αρμοδιότητες που είναι κοινές, όπως π.χ. η συντήρηση δρόμων, τα αεροδρόμια, υπηρεσίες άμεσης βοήθειας κ.α.¹³⁶ Οι αγγλικοί τοπικοί οργανισμοί αντιμετωπίζουν όλες σχεδόν τις περιφερειακές υποθέσεις μέσα στα

¹³² Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 34- 39.

¹³³ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 105- 116.

¹³⁴ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, op. cit, σελ. 113.

¹³⁵ Jean- Claude Nenery, Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe....., σελ. 25, 29.

¹³⁶ Βλ. Nicolas Emiliou, op. cit., σελ.61, 64.

πλαίσια που καθορίζονται από το νόμο, εφόσον λείπει εδώ το διοικητικό σύστημα των αποσυγκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών στην περιφέρεια, καθώς και ο εκπρόσωπος της κεντρικής διοίκησης σ' αυτήν.

Οι μητροπολιτικές κομητείες είναι κατά κανόνα υπεύθυνες για το στρατηγικό προγραμματισμό μεγάλων αρτηριών, τον έλεγχο της κυκλοφορίας, την προστασία των καταναλωτών, την αστυνομία, την πολιτική στον τομέα των συγκοινωνιών, τη διαχείριση της αστικής συγκοινωνίας, την καταστροφή των απορριμμάτων, αλλά και τις πολιτιστικές εγκαταστάσεις και εγκαταστάσεις αναψυχής, όπως τα μουσεία, οι εκθέσεις τέχνης, τα πάρκα, τα γήπεδα, και τα αθλητικά κέντρα.

Οι μη μητροπολιτικές κομητείες έχουν τις ίδιες αρμοδιότητες, με τις μητροπολιτικές, με εξαίρεση τη διαχείριση της αστικής συγκοινωνίας, που ανήκει στα διαμερίσματα, ενώ επιπλέον είναι αρμόδιες για θέματα παιδείας, κοινωνικών υπηρεσιών και βιβλιοθηκών.¹³⁷ Τα μητροπολιτικά διαμερίσματα είναι αρμόδια για θέματα παιδείας, κοινωνικών υπηρεσιών, κατοικίας, παρακολούθησης και ελέγχου της ανάπτυξης και των τοπικών προγραμμάτων ασφάλειας και υγιεινής τροφίμων, βιβλιοθηκών, προστασίας περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας, συλλογής απορριμμάτων, επιθεώρησης καταστημάτων, γραφείων, εργοστασίων, χορήγησης αδειών λειτουργίας αγορών, θεάτρων, κινηματογράφων, καταστημάτων πώλησης ποτών, συλλογής τοπικών πόρων, κατασκευής, ενοικίασης ή πώλησης κατοικιών με μικρό τίμημα για οικογένειες χαμηλών εισοδημάτων, πολιτιστικών εγκαταστάσεων και εγκαταστάσεων αναψυχής, όπως είναι τα μουσεία, οι εκθέσεις τέχνης, τα πάρκα, τα γήπεδα, και τα αθλητικά κέντρα.¹³⁸

Τα μη μητροπολιτικά διαμερίσματα έχουν τις ίδιες αρμοδιότητες, με τα μητροπολιτικά, και επιπλέον τη διαχείριση της αστικής συγκοινωνίας. Αντιθέτως, δεν είναι αρμόδια για θέματα παιδείας, κοινωνικών υπηρεσιών και βιβλιοθηκών, τα οποία υπάγονται στην αρμοδιότητα των κομητειών.

Για τον έλεγχο, στην πράξη, όλων αυτών των αρμοδιοτήτων υφίσταται ο θεσμός της κρατικής εποπτείας στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η εν λόγω εποπτεία ασκείται όχι από κρατικά περιφερειακά όργανα, αλλά απευθείας από τα διάφορα υπουργεία. Αυτή εκδηλώνεται με τη δυνατότητα άσκησης ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας στις πράξεις των τοπικών οργανισμών. Ο έλεγχος

¹³⁷ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 134- 135.

¹³⁸ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 9, 15, 27.

νομιμότητας ανήκει στα δικαστήρια και ασκείται κατόπιν προσφυγής, ενώ ο έλεγχος σκοπιμότητας ασκείται από τα αρμόδια καθ' ύλην υπουργεία.¹³⁹ Η δικαιοδοσία του ελέγχου των υπουργείων δεν περιλαμβάνει το σύνολο της λειτουργίας των τοπικών οργανισμών αλλά μόνο ειδικές περιπτώσεις που ορίζονται ρητά στον νόμο. Ο βαθμός ελέγχου ποικίλλει σημαντικά ανάμεσα στους διάφορους τομείς δραστηριότητας των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σκοπός του ελέγχου είναι η τήρηση ορισμένων ελάχιστων κοινών όρων στην παροχή υπηρεσιών των τοπικών οργανισμών, η ρύθμιση των δαπανών τους μέσα στα πλαίσια της εθνικής οικονομίας και η δυνατότητα παρέμβασης της κρατικής διοίκησης, όταν το δημόσιο συμφέρον ή τα ιδιωτικά συμφέροντα βρίσκονται σε σύγκρουση με τα συμφέροντα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.¹⁴⁰

Το ανώτατο όργανο κάθε τοπικού οργανισμού είναι το συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από εκλεγμένους για 4 χρόνια συμβούλους. Αυτό συνέρχεται τουλάχιστον 4 φορές το χρόνο και εκλέγει μεταξύ των μελών του τον πρόεδρο, ο οποίος ασκεί τα καθήκοντά του για ένα χρόνο, και αυτός είναι επίσης και το εκτελεστικό όργανο του τοπικού οργανισμού. Σε κάθε τοπικό οργανισμό λειτουργούν παράλληλα και επιτροπές από μέλη των συμβουλίων, κατά τομείς δραστηριότητας, για την προπαρασκευή των αποφάσεων των συμβουλίων. Στις επιτροπές αυτές μπορεί το συμβούλιο να μεταβιβάσει την άσκηση μέρους των αρμοδιοτήτων του.¹⁴¹

Σε μια Έκθεση του 1991, η τότε κυβέρνηση θεώρησε ότι το σύστημα των δύο βαθμών δεν ήταν ικανοποιητικό. Πολλές κομητείες δεν ήταν αποδεκτές από τις τοπικές κοινότητες, ενώ η κατανομή των αρμοδιοτήτων δημιούργησε σύγχυση και δυσκόλεψε το συντονισμό των λειτουργιών που ανήκαν σε διαφορετικούς βαθμούς τοπικών κυβερνήσεων.¹⁴² Γι' αυτό, προτάθηκε η οργάνωση των τοπικών κυβερνήσεων ενός βαθμού.

Οι σκέψεις αυτές είχαν σαν συνέπεια την ίδρυση μιας επιτροπής για την τοπική κυβέρνηση στην Αγγλία, της "Local Government Commission", η οποία, μεταξύ των άλλων αρμοδιοτήτων της, μπορεί να ελέγχει περιοχές των τοπικών κυβερνήσεων και να προτείνει κατάλληλα σύνορα, εκλογικές αλλαγές και διοικητικές δομές προσαρμοσμένες σε κάθε τέτοια

¹³⁹ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 45, 49, 73.

¹⁴⁰ Ibidem, σελ. 37, 39.

¹⁴¹ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 91, 97, 98.

¹⁴² Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and Eastern Europe..., σελ. 199, 211, 217.

περιοχή. Η Επιτροπή αυτή συστήθηκε με την “Local Government Act” του 1992, η οποία στο άρθρο 13&6 αυτής προβλέπει ότι ο Υπουργός Εσωτερικών διευθύνει τις εργασίες της Επιτροπής και την καθοδηγεί.¹⁴³ Σύμφωνα με την καθοδήγηση του Υπουργού, οι τοπικές αρχές θα πρέπει να βασίζονται στις κοινότητες και να λαμβάνουν υπόψη τις προτιμήσεις των κατοίκων, ζητήματα οικονομικού κόστους και οφέλους, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Η Επιτροπή ολοκλήρωσε το έργο της στις αρχές του 1995 και εισηγήθηκε τη διατήρηση των δύο βαθμών τοπικών κυβερνήσεων σε αντίθεση με τις απόψεις της κυβέρνησης.

Ο θεσμός της τοπικής κυβέρνησης στη Μ. Βρετανία είναι τα τελευταία χρόνια υπό αναθεώρηση.¹⁴⁴ Στη Σκωτία και την Ουαλία ψηφίστηκαν νόμοι για την αναδιάρθρωση των τοπικών κυβερνήσεων το 1994 και τέθηκαν σε ισχύ τον Απρίλιο του 1996. Οι νόμοι αυτοί καθιερώνουν, προκειμένου, για τη Σκωτία και την Ουαλία, τοπική κυβέρνηση ενός βαθμού, ενώ στην Αγγλία τα όρια και η εκλογική διαδικασία των τοπικών αρχών ελέγχονται από την Επιτροπή Τοπικής Κυβέρνησης.

Το σύστημα διοίκησης του Λονδίνου διαφέρει απ’ αυτό των Ο.Τ.Α. της υπόλοιπης Αγγλίας.¹⁴⁵ Περιλαμβάνει δύο επίπεδα, το συμβούλιο της μείζονος περιοχής του Λονδίνου, που συνέρχεται κάθε 15 ημέρες, και τα 32 δημοτικά συμβούλια, που συνέρχονται κάθε 6 εβδομάδες. Το πρώτο είναι αρμόδιο για θέματα γενικού ενδιαφέροντος της μείζονος ζώνης του Λονδίνου, όπως στρατηγικός προγραμματισμός, οδικές αρτηρίες ιδιαίτερης σημασίας, έλεγχος κυκλοφορίας, πυροσβεστική υπηρεσία κ.α. Το δεύτερο επίπεδο έχει την ευθύνη διοίκησης της περιοχής του εμπορικού κέντρου του Λονδίνου με αρμοδιότητες σε θέματα παιδείας, υγείας, κοινωνικών υπηρεσιών, παιδικής προστασίας, τοπικού προγραμματισμού κ.α. Τις ίδιες αρμοδιότητες έχει και το συμβούλιο του city του Λονδίνου, καθώς και τα υπόλοιπα δημοτικά συμβούλια της μείζονος περιοχής του Λονδίνου.

Συνεπώς, το σύστημα διοίκησης του Λονδίνου διαρθρώνεται ως ακολούθως:

- 1) Συμβούλιο της μείζονος περιοχής
- 2) Δημοτικά Συμβούλια.

¹⁴³ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 59-62.

¹⁴⁴ Βλ. Nicolas Emiliou, op. cit., σελ.195- 199.

¹⁴⁵ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities’ staff in the countries of central and eastern Europe..., σελ. 35, 47, 52.

Ο πληθυσμός στα 32 συμβούλια της πόλης του Λονδίνου κυμαίνεται από 135.700 κατοίκους μέχρι 320.500 κατοίκους, ενώ του εμπορικού κέντρου ανέρχεται σε 5.500 κατοίκους.¹⁴⁶

Οικονομικοί Πόροι

Τα συνολικά έσοδα των τοπικών οργανισμών προέρχονται κυρίως από κρατικές επιχορηγήσεις και σε μικρότερο ποσοστό από το τέλος επί της αξίας των ιδιοκτησιών και από διάφορες άλλες πηγές. Οι κρατικές επιχορηγήσεις διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: Α) στις γενικές επιχορηγήσεις, οι οποίες δεν έχουν ειδικό προορισμό και δέσμευση, προορίζονται για την αντιμετώπιση λειτουργικών αναγκών και επενδύσεων και καλύπτουν περίπου ποσοστό 80% του συνόλου των επιχορηγήσεων και

Β) στις ειδικές επιχορηγήσεις, οι οποίες προορίζονται για συγκεκριμένους σκοπούς, όπως η αστυνομία, η κατοικία, η οδοποιία κ.α.¹⁴⁷

Οι σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησης των κομητειών σήμερα είναι οι εξής:

- I. Κρατικές επιχορηγήσεις. Αυτές ανέρχονται σε ποσοστό έως 85% των εξόδων τους και διακρίνονται σύμφωνα με τα προαναφερθέντα.¹⁴⁸
- II. Non domestic rates. Αποτελούν φόρο στους κατόχους μη οικιακών ιδιοκτησιών. Η αξία της ιδιοκτησίας, η οποία φορολογείται, προσδιορίζεται σε όλη την Αγγλία με ενιαίο τρόπο από την κεντρική κυβέρνηση, με βάση την ετήσια μίσθωση και αναπροσαρμόζεται κάθε πέντε χρόνια. Στη Σκωτία, οι φόροι καθορίζονται από τις τοπικές αρχές. Αντίθετα, στην Αγγλία και Ουαλία, ο φόρος αυτός καθορίζεται από την κεντρική κυβέρνηση αλλά εισπράττεται από τις κομητειακές αρχές. Ειδικότερα, καταβάλλεται στα δημόσια ταμεία, αλλά στη συνέχεια διανέμεται στις κομητείες ανάλογα με τον πληθυσμό τους.
- III. Δημοτικός φόρος. Αυτός διαμορφώνεται με βάση τις αξίες των οικιακών ιδιοκτησιών (ακίνητα που κατατάσσονται σε μία από τις επτά κατηγορίες αξιολόγησης) και στη διαμόρφωσή του λαμβάνεται υπόψη ένα νοικοκυριό δύο ενήλικων. Για όσους μένουν μόνοι έχει προβλεφθεί μια ειδική έκπτωση. Αν το ύψος του

¹⁴⁶ Βλ. Nicolas Emiliou, op. cit., σελ. 172, 185.

¹⁴⁷ Βλ. The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and Eastern Europe..., σελ. 46.

¹⁴⁸ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο..., σελ. 71, 74.

φόρου αυτού θεωρηθεί υψηλό από την κεντρική διοίκηση, τότε αυτή έχει το δικαίωμα να το περιορίσει αυτοτελώς.¹⁴⁹

IV. Πρόστιμα και διάφορα άλλα βάρη.

Ο δημοσιονομικός έλεγχος των κομητειών ρυθμίζεται από την “Local Government Act” του 1972, όπως τροποποιήθηκε από την “Local Government Finance Act” του 1982. Αυτή καθιέρωσε μία Επιτροπή Ορκωτών Λογιστών, η οποία έχει τη γενική ευθύνη για το λογιστικό έλεγχο των λογαριασμών των τοπικών αρχών και για την προαγωγή της οικονομίας και αποτελεσματικότητας των κομητειών.¹⁵⁰

Η επιτροπή αυτή συγκροτείται από τον Υπουργό Εσωτερικών και έχει τρεις κυρίως αρμοδιότητες: Α) το διορισμό ελεγκτών για τις τοπικές αρχές της Αγγλίας και Ουαλίας,

Β) την προετοιμασία ενός κώδικα ελεγκτικής, ο οποίος θα διέπει όλους τους ελέγχους των τοπικών αρχών και

Γ) τη σύνταξη μελετών για την προαγωγή της οικονομίας, της ικανότητας και της αποτελεσματικότητας των Υπηρεσιών των τοπικών κυβερνήσεων.¹⁵¹

¹⁴⁹ Ibidem, σελ. 45- 49.

¹⁵⁰ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 75, 91, 95.

¹⁵¹ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 15, 19, 45- 48.

Συμπεράσματα

Η εξέταση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο χώρο των ενιαίων κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μας οδηγεί στη διατύπωση ορισμένων συμπερασμάτων. Έτσι, η Βρετανική κυβέρνηση τείνει να αφήνει πολύ μικρά περιθώρια αυτονομίας κατά την εκτέλεση των πολιτικών, τις οποίες καθορίζει, επιβάλλοντας μονόπλευρα όλο και μεγαλύτερους περιορισμούς στις τοπικές αρχές.

Εξετάζοντας στη συνέχεια το γαλλικό μοντέλο διακυβέρνησης, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το καθεστώς του δημάρχου στη Γαλλία χαρακτηρίζεται κατ'αρχήν από μια ομοιογένεια. Αντιθέτως, στις άλλες χώρες υφίστανται σημαντικές διαφοροποιήσεις που απορρέουν από την παράδοση (όπως η Μεγάλη Βρετανία), από τις σχέσεις με τις ομοσπονδιακές αρχές που προσδιορίζουν την οργάνωσή του (ομοσπονδιακά κράτη) ή ακόμα και από τη σύμπτωση αυτών των δύο παραγόντων. Οι διαφοροποιήσεις μπορούν να αποδοθούν και στην πολιτισμική ετερότητα της Ευρώπης ή τουλάχιστον ορισμένων Κρατών. Το καθεστώς, συνεπώς, που διέπει τη θέση του Γάλλου δημάρχου τον προστατεύει από τα μειονεκτήματα της συλλογικότητας και της άμεσης δημοκρατίας. Ο ίδιος διαθέτει τεράστια περιθώρια δράσης που θα τα ζήλευαν οι ομόλογοί του των άλλων χωρών.¹⁵² Δεν θα ήταν, κατά συνέπεια, εντελώς αυθαίρετο αν παραλληλίζαμε τη διακυβέρνηση city-manager (δημοτικού διαχειριστή) με ορισμένες περιπτώσεις που απαντώνται στη Γαλλία, με τη διαφορά ότι στην Γαλλία η εκχώρηση εξουσιών σε ειδικούς υπαλλήλους δεν είναι επίσημη.

Εξάλλου, στο πλαίσιο των ριζοσπαστικών αλλαγών στη δομή και στην οργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όλες οι δυτικές χώρες πέτυχαν να μειώσουν τον αριθμό των δήμων και των κοινοτήτων και να μεταρρυθμίσουν την τοπική οργάνωση.¹⁵³ Η Γαλλία είναι η μόνη χώρα που απέτυχε μετά από 15 χρόνια αρκετά έντονων προσπαθειών. Είναι όμως και η μοναδική χώρα στην οποία οι δήμαρχοι συγκροτούν την πιο πολυάριθμη και την πιο ισχυρή ομάδα πίεσης στους κόλπους του κοινοβουλίου. Μάλιστα, η γαλλική μεταρρύθμιση έχει μερικά ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα. Είναι συνολική και καθορίζει τις σχέσεις

¹⁵² Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 47.

¹⁵³ Βλ. έντυπο «Δίκαιο και Πολιτική», αφιέρωμα στην τοπική αυτοδιοίκηση: εισηγητής Σ. Φλογαίτης, τεύχος 2, εκδόσεις: Παρατηρητής, Αθήνα 2008.

του Κράτους με τις τοπικές συλλογικότητες, τους τρόπους εκλογής και το καθεστώς των τοπικών αιρετών αντιπροσώπων, την κατανομή των αρμοδιοτήτων και την αναδιάρθρωση των τοπικών χρηματοδοτήσεων. Ωστόσο, η γαλλική μεταρρύθμιση δεν συγκρίνεται με το ριζοσπαστισμό και τις φιλοδοξίες της βρετανικής μεταρρύθμισης.¹⁵⁴ Δεν καταλήγει σε μια αναδιάρθρωση των τοπικών δομών, ενώ περιορίζεται από τις *de facto* ανισότητες μεταξύ των γαλλικών κοινοτήτων.

Τέλος, η γαλλική μεταρρύθμιση εγγράφεται, αν και με κάποια καθυστέρηση, στις γενικότερες εξελίξεις του ευρωπαϊκού χώρου, και σε διαφορετικές οικονομικές- κοινωνικές συνθήκες από εκείνες της δεκαετίας του 1960. Δεν πρόκειται, συνεπώς, μόνο για τον εκσυγχρονισμό και την προσαρμογή ενός παρωχημένου τοπικού συστήματος στις ανάγκες του Κράτους - Πρόνοιας. Η μεταρρύθμιση υλοποιείται σήμερα σε συνθήκες που προκαλούν όλο και περισσότερες αμφιβολίες σχετικά με τους στόχους που εξυπηρετεί η αδιάκοπη επέκτασή της. Η θέση και ο ρόλος των τοπικών αρχών αποκτούν περισσότερο από ποτέ βαρύτητα στην επεξεργασία, στην παρακολούθηση και κυρίως στην υλοποίηση των κρατικών πολιτικών.¹⁵⁵

Σχετικά τώρα με την Ελλάδα και μελετώντας κανείς τα προβλήματα που αντιμετωπίζει σε επίπεδο πολιτειακής διάρθρωσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι σημερινές συνθήκες και οι ανάγκες προσαρμογής της Τοπικής και Νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στα ευρωπαϊκά δεδομένα απαιτούν τον εκσυγχρονισμό στα πλαίσια μιας πραγματικής αποκέντρωσης και μιας σαφούς οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων.¹⁵⁶ Στα πλαίσια αυτά, απαιτείται ο ακριβής καθορισμός της εξουσίας και των αρμοδιοτήτων όλων των εμπλεκόμενων φορέων: Α) Κυβέρνησης-Περιφέρειας και Β) Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού. Η αναγκαιότητα αυτή ερμηνεύεται με δύο τρόπους:

- Με την ενδυνάμωση της περιφερειακής οργάνωσης του Κράτους, χωρίς όμως αυτό να αποβεί εις βάρος της Νομαρχιακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Με τη σαφή περιγραφή των αρμοδιοτήτων και του πεδίου ευθύνης της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με γνώμονα πάντα την αρχή ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται στο πλησιέστερο προς τον πολίτη επίπεδο από τους εκλεγμένους

¹⁵⁴ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, *Droit administratif des Etats européens...*, σελ. 92.

¹⁵⁵ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, *Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση...*, σελ. 92.

¹⁵⁶ Βλ. έντυπο «Δίκαιο και Πολιτική», αφιέρωμα στην τοπική αυτοδιοίκηση....., σελ. 15.

εκπροσώπους του, όπως αυτό είχε διατυπωθεί με τη βασική κοινοτική αρχή της επικουρικότητας.¹⁵⁷

Παράλληλα, είναι αναγκαία, περισσότερο από κάθε άλλη φορά, η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και ο αποκλεισμός των επικαλύψεων που ταλανίζουν την Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, καθώς και την περιφερειακή διοίκηση, από την εποχή της ίδρυσης του ελληνικού Κράτους. Σε σύγκριση με τα υπόλοιπα ενιαία Κράτη, στην Ελλάδα αποτελεί πάγια παθολογία η σύγχυση αρμοδιοτήτων και η έλλειψη πόρων.¹⁵⁸

Η Ιταλία δεν πέτυχε να μεταρρυθμίσει τις τοπικές της δομές, αλλά η διασπορά των δήμων και κοινοτήτων είναι λιγότερο έντονη. Όπως στη Γαλλία και τη Μεγάλη Βρετανία, έτσι και στην Ιταλία η ευθύνη καθορισμού των τοπικών αρμοδιοτήτων ανήκει στις κεντρικές κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια. Η παρατήρηση της κατάστασης στην Ιταλία οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι περιφερειακοί θεσμοί αποτελούν συνθέσεις του εθνικού κοινοβουλευτικού προτύπου και του τοπικού επαρχιακού. Μια Βουλή, δηλαδή το περιφερειακό συμβούλιο, εκλέγει ένα ολιγομελές επιτελείο που διευθύνεται από έναν πρόεδρο.¹⁵⁹ Οι εργασίες των τοπικών συμβουλίων μοιάζουν με εκείνες του εθνικού κοινοβουλίου μέχρι υπερβολής. Σε ορισμένες περιοχές ο μοναδικός βουλευτής ενός κόμματος μπορεί να συγκροτήσει ομάδα προκειμένου να έχει όλα τα λειτουργικά, διαδικαστικά και οικονομικά πλεονεκτήματα που συνδέονται με την αναγνώρισή του ως ομάδας, αλλά η οργάνωση της εργασίας της εκτελεστικής εξουσίας συγγενεύει με αυτή των τοπικών αρχών και χαρακτηρίζεται κυρίως από τον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων και την αυτονομία κάθε μέλους της giunta (ολιγομελές επιτελείο). Η αυτονομία των Περιφερειών είναι περιορισμένη επομένως τα περιθώρια δράσης είναι ελάχιστα. Ο παράγοντας αυτός επιτρέπει μια σχετικοποίηση της έννοιας της αυτονομίας, ιδιαίτερα αν πάρουμε ως μέτρο σύγκρισης τις γαλλικές Περιφέρειες. Οι τελευταίες έχουν πραγματικά ελάχιστους πόρους, ασκούν περιορισμένες αρμοδιότητες και διαθέτουν ελάχιστο προσωπικό.¹⁶⁰

Στην Πορτογαλία και την Ισπανία οι μορφές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι διάφορες, αλλά σε κάθε περίπτωση αντιπροσωπεύουν το ευνοϊκότερο πεδίο άσκησης ανάμεσα στην πολιτική εξουσία και στη χωρική αντιπροσώπευση. Αυτή η σχέση εκφράζεται από συλλογικούς

¹⁵⁷ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 52.

¹⁵⁸ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 81, 89.

¹⁵⁹ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, *Droit administratif des Etats européens...*, σελ. 73.

¹⁶⁰ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 32.

θεσμούς άμεσης δημοκρατίας ή αντίθετα από μια ισχυρή προσωποποίηση της εξουσίας. Παρά τις διαφοροποιήσεις αυτές, διατηρούν πάντα το χαρακτήρα τους ως πολιτικές και κοινωνικές κοινότητες που εκφράζονται σε ένα περιορισμένο εδαφικό χώρο.¹⁶¹

Το συμπέρασμα που θα μπορούσαμε να εξάγουμε από την εξέταση του χώρου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης των ενιαίων Κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ότι, με βάση τον περιορισμένο αριθμό των μεταβλητών στους κόλπους των θεσμικών προτύπων τα οποία χρησιμοποιούνται από τις δημοκρατίες αυτές, η φυσιολογική τάση είναι η κατά βάση συμμόρφωση των τοπικών αρχών με τα εθνικά θεσμικά δεδομένα. Με άλλα λόγια, η αυτονομία των τοπικών συλλογικοτήτων δεν εστιάζεται τόσο στους θεσμικούς μηχανισμούς, όσο στην πολιτική ικανότητα ενεργοποίησης των μέσων και των πόρων που διαθέτουν. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να αποτελέσει πεδίο πολιτικών πειραματισμών και να διαφοροποιηθεί από το πρότυπο του Κέντρου στο επίπεδο της συγκρότησης των πλειοψηφιών και της επιλογής της ηγεσίας.¹⁶² Η χωρική διαίρεση της εξουσίας παραμένει μια σημαντική συνιστώσα των πολιτικών συστημάτων, διότι ο εθνικός χώρος αποτελεί περισσότερο από ποτέ τη βάση της πολιτικής αντιπροσώπευσης. Η θέση και ο ρόλος των τοπικών αρχών αποκτούν περισσότερο από ποτέ βαρύτητα στην επεξεργασία, στην παρακολούθηση και κυρίως, στην υλοποίηση των κρατικών πολιτικών. Μπορούμε συνεπώς να συμπεράνουμε ότι η τοπική εξουσία έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στη διαχείριση των πολιτικών.

¹⁶¹ Βλ. Yves Meny, *op. cit.*, σελ. 44.

¹⁶² Βλ. Michel Fromont/ Thémis, *Droit administratif des Etats européens...*, σελ. 53.

& 2. Η περίπτωση των Ομοσπονδιακών Κρατών

I. GERMANIA

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είναι ένα Κράτος με ομοσπονδιακή δομή και Σύνταγμα. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τον Καγκελάριο, από κοινού συνεννόηση με την Κυβέρνηση. Το Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας της 23 Μαΐου 1949 κατοχυρώνει τη Τοπική Αυτοδιοίκηση στο άρθρο 28, το οποίο περιλαμβάνεται στο Τμήμα του περί του Ομοσπονδιακού Κράτους και των Ομόσπονδων κρατιδίων.

Η οργάνωση της Γερμανίας διέπεται, κατά βάση, από τις ρυθμίσεις των άρθρων 20, 28, 30, 31, 70, και 83 του Συντάγματός της, καθώς και από τα Συντάγματα των Lander(Ομόσπονδων κρατιδίων), τα οποία ρυθμίζουν την διοίκησή τους με αυτόνομο τρόπο. Από τις διατάξεις του άρθρου 28 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης (του γερμανικού Συντάγματος) προκύπτει ότι ο τελευταίος θεωρεί την Τοπική Αυτοδιοίκηση ως συστατικό στοιχείο της συνταγματικής τάξης των κρατιδίων. Ανάλογες διατάξεις περιλαμβάνουν και τα ισχύοντα Συντάγματα των τελευταίων, τα περισσότερα των οποίων είναι προγενέστερα του Θεμελιώδους Νόμου.¹⁶³ Μόνο τα Συντάγματα του Βερολίνου και του Αμβούργου δεν περιλαμβάνουν σχετικές διατάξεις, γιατί τα κρατίδια αυτά αποτελούν πόλεις-κράτη, στα οποία δεν είναι νοητή η ύπαρξη Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το γερμανικό Σύνταγμα καθορίζει το πλαίσιο μέσα στο οποίο οι δήμοι έχουν το δικαίωμα αντιμετώπισης των τοπικών προβλημάτων με δική τους ευθύνη. Ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης απονέμει ρητά στους δήμους γενική αρμοδιότητα για τις τοπικές υποθέσεις, αλλά δεν συμβαίνει το ίδιο με τους συνδεδεμένους των δήμων. Οι δήμοι διαθέτουν γενική αρμοδιότητα από το Σύνταγμα για τις τοπικές υποθέσεις, ενώ αντίθετα οι σύνδεσμοι των δήμων διαθέτουν μόνο τις αρμοδιότητες που τους παραχωρεί ο νόμος. Έτσι, μόνο οι δήμοι έχουν το δικαίωμα να δραστηριοποιούνται διοικητικά χωρίς να υπάρχει σχετική νομοθετική πρόβλεψη και να δημιουργούν από μόνοι τους καινοτόμες αρμοδιότητες,

¹⁶³ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op.cit.*, σελ.31.

εφόσον το Σύνταγμα προβλέπει ρητά τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών.

Αν και έχει υποστηριχθεί πως η προέλευση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γερμανία ανάγεται σε παλιότερα χρόνια, έχει επικρατήσει η άποψη σύμφωνα με την οποία η Αυτοδιοίκηση των πόλεων, ιδιαίτερα στην Πρωσία, με εξαίρεση αυτές που βρίσκονταν στο δυτικό τμήμα της χώρας αυτής, είχε σχεδόν εκλείψει στο τέλος του 18^{ου} αιώνα. Τα θεμέλια της νεότερης Τοπικής Αυτοδιοίκησης τέθηκαν με το νόμο της Πρωσίας για την οργάνωση των πόλεων της 19^{ης} Νοεμβρίου 1808, ο οποίος υπήρξε έργο του Lorenz v. Stein. Η καθιέρωση της Αυτοδιοίκησης ήταν το ενωτικό στοιχείο μεταξύ της ισχυρής αστικής τάξης, η οποία απέβλεπε στη συμμετοχή της στη δημόσια εξουσία, και του παλιού μοναρχικού Κράτους. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά από τα Συντάγματα της Βυρτεμβέργης της 29/09/1819, της Έσσης της 25/01/1831 και της Πρωσίας της 05/12/1848. Το Σύνταγμα της Γερμανικής αυτοκρατορίας της 28/03/1849 κατοχύρωσε την Κοινοτική Αυτοδιοίκηση ως ένα ατομικό δικαίωμα, ενώ το Σύνταγμα της Γερμανικής Αυτοκρατορίας της 16/01/1871 δεν περιέλαβε σχετική διάταξη. Το Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας της 23^{ης} Μαΐου 1949 κατοχυρώνει, όπως προαναφέρθηκε την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο άρθρο 28, το οποίο περιλαμβάνεται στο τμήμα περί του Ομοσπονδιακού Κράτους και των Ομόσπονδων Κρατιδίων.¹⁶⁴

Συνεπώς, οι δήμοι, στο πλαίσιο της γενικής αρμοδιότητας τους, μπορούν, μέσω των οργάνων τους, να εκδίδουν πράξεις κανονιστικού περιεχομένου,¹⁶⁵ χωρίς να απαιτείται προηγούμενη νομοθετική εξουσιοδότηση. Εξάλλου, και όταν υπάρχει τέτοια εξουσιοδότηση, δεν χρειάζεται να είναι τόσο ειδική όσο μια εξουσιοδότηση προς την κρατική διοίκηση. Αρκεί να διαφαίνεται το αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης, όπως συμβαίνει με τις γενικές ρήτρες των Δημοτικών Κωδίκων, οι οποίες παραπέμπουν συχνά σε τοπικές υποθέσεις.

Ο Δημοτικός Κώδικας, ο οποίος στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εγκρίνεται και ψηφίζεται από τη Βουλή κάθε Ομόσπονδου κρατιδίου, ρυθμίζει, εκτός των άλλων, την κατανομή των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στο όργανο εκπροσώπησης του δήμου (συμβούλιο) και στη δημοτική διοίκηση.¹⁶⁶ Ειδικότερα, ανάλογα με την περίπτωση, δηλαδή εάν ο προϊστάμενος του συμβουλίου και της διοίκησης είναι το ίδιο ή

¹⁶⁴ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ.11.

¹⁶⁵ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op.cit.*, σελ.33.

¹⁶⁶ Βλ. Ε. Μπέσιλα- Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο...*, σελ. 30.

διαφορετικό πρόσωπο, εάν η τοπική ηγεσία ανήκει σε ένα πρόσωπο ή σε συλλογικό όργανο, εάν ο προϊστάμενος της διοίκησης εκλέγεται έμμεσα από το συμβούλιο ή άμεσα από το λαό, διακρίνονται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία τέσσερις κατηγορίες Δημοτικών Κωδίκων.

Οργανωτική Διάρθρωση

Η περιφερειακή δομή της Γερμανίας αποτελείται από τρία επίπεδα:

- A) Ομόσπονδα Κρατίδια (16)
- B) Διοικητικές Περιφέρειες (235)
- Γ) Δήμους και τις Κοινότητες (16.061).

Τα Lander της Γερμανίας είναι τα ακόλουθα:

1. Βάδης-Βυρτεμβέργης
2. Βαυαρίας
3. Βρέμης
4. Αμβούργου
5. Έσσην
6. Σαξονίας-Άνχαλτ
7. Βόρειας Ρηνανίας- Βεστφαλίας
8. Ρηνανίας- Παλατινάτου
9. Σάαρ
10. Schleswing- Holstein
11. Βερολίνου
12. Βρανδεμβούργου
13. Μακλεμβούργου- Δυτικής Πομερανίας
14. Σαξονίας
15. Κάτω Σαξονίας
16. Θουριγγίας.

Τα κρατίδια αυτά διαθέτουν διοικητική και κανονιστική αυτονομία, η οποία προσεγγίζει τις αρμοδιότητες των Περιφερειών με νομοθετική εξουσία , όπως της Ιταλίας, της Ισπανίας και εν μέρει της Πορτογαλίας.

Όργανα και Αρμοδιότητες

Κάθε κρατίδιο διαθέτει δικό του Σύνταγμα, εσωτερική κυριαρχία, κοινοβούλιο, εκλεγμένο με άμεση καθολική ψηφοφορία, τοπική κυβέρνηση, δικαιοσύνη, ενώ το Σύνταγμα του πρέπει να βασίζεται στις αρχές του κράτους δικαίου και να ρυθμίζει αυτόνομα την εσωτερική του κυριαρχία και εξουσία, καθώς και τα ζητήματα δικαιοσύνης.¹⁶⁷ Η εσωτερική κυριαρχία των Lander δεν επιτρέπει την άσκηση ελέγχου σ' αυτά από την πλευρά της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, χωρίς, ωστόσο, η τελευταία να στερείται του δικαιώματος ελέγχου της εκτέλεσης των ομοσπονδιακών πράξεων εκ μέρους των Lander.

Το Ομοσπονδιακό Κράτος ασκεί αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα στους τομείς των εξωτερικών υποθέσεων, της εθνικής άμυνας, του εθνικού νομίματος, των δασμών, της εναέριας κυκλοφορίας και των ταχυδρομείων. Εάν το Ομοσπονδιακό Κράτος παραλείψει να ασκήσει τις αρμοδιότητές του, τότε τα κρατίδια μπορούν να εκδίδουν κανόνες δικαίου στους τομείς του αστικού δικαίου, του οικονομικού και εργατικού δικαίου, του ποινικού δικαίου, του σωφρονιστικού δικαίου, του φορολογικού δικαίου κ.α.

Τα κρατίδια διαθέτουν αποκλειστική αρμοδιότητα στο τομέα της σχολικής εκπαίδευσης, ενώ συμπράττουν στο νομοθετικό και διοικητικό έργο της Ομοσπονδίας μέσω του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου, το οποίο αποτελείται από μέλη των κυβερνήσεων των κρατιδίων.¹⁶⁸ Αναφορικά με τα 5 Lander της πρώην Ανατολικής Γερμανίας, πρέπει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία για τέσσερα χρόνια. Το Συμβούλιο εκλέγει από τη μια πλευρά τον Πρόεδρο του και τους αντιπροέδρους του, οι οποίοι στις πόλεις μπορούν να σχηματίσουν ένα εκτελεστικό όργανο, και από την άλλη πλευρά το δήμαρχο, τον πρόεδρο της κοινότητας και τους αντιδημάρχους.

Τα κρατίδια διαθέτουν συνταγματικά το δικαίωμα να νομοθετούν, σύμφωνα με το άρθρο 32&3 του Θεμελιώδους Νόμου, σε θέματα διεθνούς συνεργασίας με τοπικές και περιφερειακές αρχές άλλων Κρατών, μετά από έγκριση της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης. Τέτοια ήταν η περίπτωση του Συμφώνου που υπεγράφη το 1991 μεταξύ του κρατιδίου της Βόρειας Ρηνανίας- Βεστφαλίας και της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης της Γερμανίας από τη μια πλευρά, και του Βασιλείου της

¹⁶⁷ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση....., σελ. 6-7.

¹⁶⁸ Βλ. Nicolas Emiliou, The Principle of proportionality in European law: a comparative study....., σελ. 23.

Ολλανδίας, από την άλλη, για θέματα διεθνούς συνεργασίας μεταξύ των τοπικών αρχών και άλλων δημοσίων αρχών επί τη βάσει των αρχών του δημοσίου δικαίου.¹⁶⁹

Μεταξύ κρατιδίων και Ομοσπονδιακής Βουλής υπάρχει συναρμοδιότητα για «κοινά καθήκοντα», όπως:

- Θέματα ιδρυμάτων ανώτατης εκπαίδευσης
- Προώθηση της οικονομικής περιφερειακής δομής
- Βελτίωση της γεωργικής υποδομής και της προστασίας των ακτών.

Παράλληλα, τα κρατίδια συνεργάζονται με τη Ομοσπονδιακή Βουλή σε θέματα προγραμματισμού της εκπαίδευσης και προώθησης προγραμμάτων επιστημονικής έρευνας σε επίπεδο κατώτερο από το περιφερειακό. Το Βερολίνο, το Αμβούργο και η Βρέμη αποτελούν Stadtstaaten, διότι είναι ταυτόχρονα Land (Ομόσπονδο κρατίδιο) και Stadt(πόλη).¹⁷⁰

Η αυτονομία και η δημοκρατική λειτουργία των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται με βάση το Θεμελιώδη Νόμο. Σύμφωνα με αυτόν, τα κρατίδια, οι διοικητικές περιφέρειες και οι δήμοι διοικούνται από εκπροσώπους του λαού, οι οποίοι εκλέγονται με γενικές, άμεσες και ελεύθερες, ίσες και μυστικές εκλογές.

Οι διοικητικές περιφέρειες διοικούνται από το συμβούλιο της διοικητικής περιφέρειας, που αποτελείται από 20 μέχρι 80 μέλη, τα οποία εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια. Τα συμβούλια είναι επιφορτισμένα με αρμοδιότητες σε ειδικούς τομείς, όπως θέματα κατασκευής ακινήτων, όπως για παράδειγμα δρόμοι, νοσοκομεία, μέση και επαγγελματική εκπαίδευση και δημόσιες υπηρεσίες (αέριο, νερό και ηλεκτρικό ρεύμα).

Στους δήμους εξασφαλίζεται το δικαίωμα, στο πλαίσιο των νόμων, της ρύθμισης με δική τους ευθύνη όλων των θεμάτων τοπικής εμβέλειας, όπως για παράδειγμα :

- Προβλέψεις για τις αστικές και περιαστικάς δημόσιες μεταφορές
- Κατασκευή τοπικών δρόμων
- Συντήρηση σχολείων στοιχειώδους και μέσης εκπαίδευσης

¹⁶⁹ Ibidem, σελ. 31, 34.

¹⁷⁰ Ibidem, σελ. 39, 43.

- Κατασκευή αθλητικών χώρων, θεάτρων, μουσείων, βιβλιοθηκών
- Πρόληψη πυρκαγιών
- Επίσης, οι δήμοι ασκούν και όλες τις άλλες αρμοδιότητες που τους παραχωρεί η ομοσπονδιακή κυβέρνηση σε θέματα δημόσιας ασφάλειας, πολιτικής προστασίας, μεταφορών και εμπορίου.

Σημαντικός είναι, επίσης, στη Γερμανία ο θεσμός της διαδημοτικής συνεργασίας, η οποία αξιοποιήθηκε από νόμους των κρατιδίων με διάφορα οργανωτικά σχήματα, όπως αυτό του συνεταιρισμού, του συνεταιριστικού δήμου, της ένωσης των δήμων, καθώς και της δημοτικής κοινότητας εργασίας. Διοικητική αυτονομία, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους, εξασφαλίζεται από το νόμο και στις ενώσεις των δήμων. Σύμφωνα με τη διοικητική ανακατάταξη που έγινε στη Γερμανία κατά το χρονικό διάστημα 1968-1978, ο αριθμός των δήμων, ο οποίος ανέρχονταν σε 24.000, μειώθηκε κατά τα 2\3, ενώ ο αριθμός των διοικητικών περιφερειών μειώθηκε από 425 σε 235. Ο αριθμός των δήμων ανέρχεται σήμερα, στην ενοποιημένη Γερμανία, σε 16.061, από τους οποίους 84 δήμοι υπερβαίνουν τις 100.000 κατοίκους.¹⁷¹

Στη Γερμανία για το χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως τοπικής αποφασιστικό ρόλο διαδραματίζει το κατά πόσο η υπόθεση αυτή μπορεί να διεκπεραιωθεί αυτοδύναμα από το δήμο, χωρίς αναφορά σε κάποιο σταθερό κριτήριο. Πάντως, όπως προαναφέρθηκε ο Θεμελιώδης Νόμος αποδίδει ρητά γενική αρμοδιότητα για τις τοπικές υποθέσεις μόνο στους δήμους, ενώ για τους «συνδέσμους των Δήμων» προβλέπει δικαίωμα αυτοδιοικήσεως σύμφωνα με το νόμο.

Από το συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 28 &1 εδαφ.2 και &2 εδαφ.2 του Θεμελιώδους Νόμου προκύπτει η ύπαρξη, ως δεύτερου (Β') βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη Γερμανία, της νομαρχίας ή της επαρχίας, οι οποίες ανήκουν στις Διοικητικές Περιφέρειες. Το γεγονός ότι απαιτούνται εκλογές για την ανάδειξη των οργάνων της νομαρχίας ή της επαρχίας ενισχύει την εγγύηση, αφορά τον τύπο της διοικητικής της οργάνωσης και συνεπάγεται την ικανότητά της να είναι φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, να έχει δικαιοπρακτική ικανότητα, καθώς και εξουσία κυριαρχικής άσκησης των αρμοδιοτήτων της μέσα στην εδαφική της περιφέρεια.¹⁷² Κατά συνέπεια, ενώ οι δήμοι διαθέτουν από το Σύνταγμα καθολικά αρμοδιότητα για τις τοπικές τους υποθέσεις

¹⁷¹ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op.cit.*, σελ.36.

¹⁷² Βλ. Nicolas Emiliou, *op. cit.*, σελ.42.

και γίνεται μάλιστα δεκτό ότι αυτοί μπορούν να δημιουργούν αρμοδιότητες, ως προς τις νομαρχίες ή τις επαρχίες συνάγεται από το συνδυασμό των δύο ανωτέρω παραγράφων του άρθρου 28, ότι πρέπει να είναι σε θέση να ασκήσουν αποτελεσματική και ουσιαστική Αυτοδιοίκηση και, συνεπώς, πρέπει να τους εξασφαλίζεται ένα minimum αρμοδιοτήτων.

Στη Γερμανία, οι νομαρχίες ή οι επαρχίες διεκπεραιώνουν τριών κατηγοριών αρμοδιότητες, εκ των οποίων οι δύο αναφέρονται στους δήμους.

- I. Σύμφωνα με την πρώτη, οι νομαρχίες ή οι επαρχίες αναλαμβάνουν το σύνολο ή μέρος των αρμοδιοτήτων των δήμων, που δεν μπορούν να ασκήσουν οι τελευταίοι, ή προσφέρουν βοήθεια και υποστήριξη για τη διεκπεραίωσή τους. Οι Δημοτικοί Κώδικες των κρατιδίων προβλέπουν αντίστοιχες σχετικές εξουσιοδοτικές γενικές ρήτρες.
- II. Σύμφωνα με τη δεύτερη, οι νομαρχίες ή οι επαρχίες πρέπει να εξασφαλίζουν μια εξισορρόπηση των επιβαρύνσεων των δήμων της περιφέρειάς τους, ώστε η εξυπηρέτηση του πληθυσμού να είναι παντού η ίδια. Αυτό επιτυγχάνεται βέβαια καλύτερα μέσω της αναδιανομής των οικονομικών πόρων υπέρ των ασθενέστερων δήμων.
- III. Τέλος, οι νομαρχίες ή οι επαρχίες διεκπεραιώνουν αρμοδιότητες που καθορίζονται αποκλειστικά στο νόμο και οι οποίες είναι υπερδημοτικές, δηλαδή ξεπερνούν τα όρια των δήμων, είτε εδαφικά, είτε λειτουργικά, είτε ως προς το οικονομικό τους κόστος.

Οι περισσότερες αρμοδιότητες των νομαρχιών ή των επαρχιών καθορίζονται ρητά από το νόμο.¹⁷³ Όταν όμως ο νόμος δεν προβλέπει τίποτα σχετικό, τότε τίθεται το ερώτημα τι είδους τοπικές υποθέσεις ανήκουν σε αυτές και εδώ ξεκινούν οι τριβές με τους δήμους, όταν και αυτοί διεκδικούν την άσκηση μιας αρμοδιότητας που δεν συναινούν να ασκεί η νομαρχία ή η επαρχία. Η άρση των προστριβών αυτών πρέπει να πραγματοποιείται με βάση την αρχή της αναλογικότητας και να γίνεται δεκτό ότι στη διοίκηση των νομαρχιών ή των επαρχιών ανήκουν κατ' αρχήν οι αρμοδιότητες εκείνες, οι οποίες από τη φύση τους έχουν χαρακτήρα που υπερβαίνει τα όρια ενός δήμου, όπως για παράδειγμα η παρακολούθηση της ατμοσφαιρικής μόλυνσης.¹⁷⁴ Οι αρμοδιότητες αυτές δεν είναι όμοιες σε όλες τις νομαρχίες ή τις επαρχίες. Γι' αυτό το λόγο, ο νόμος προβλέπει σε ορισμένες περιπτώσεις, για την άρση των σχετικών

¹⁷³ Ibidem., σελ.44.

¹⁷⁴ Ibidem, σελ.51, 53.

αμφιβολιών, ότι η ανάληψη των αρμοδιοτήτων αυτών θα γίνεται με απόφαση της νομαρχιακής ή της επαρχιακής συνελεύσεως και με ειδική πλειοψηφία.

Οι νομαρχίες ή οι επαρχίες εξάλλου, δρουν και ως κατώτερες διοικητικές αρχές του Ομοσπονδιακού Κράτους. Οι σχετικές αρμοδιότητες ασκούνται από τον νομάρχη ή τον έπαρχο, ο οποίος ενεργεί ως όργανο του Ομοσπονδιακού Κράτους και όχι της νομαρχίας ή της επαρχίας. Αν ο ίδιος, στο πλαίσιο της άσκησης των καθηκόντων του, προβεί σε παράνομες πράξεις, τότε αστικά υπεύθυνο θα είναι το Ομοσπονδιακό Κράτος και όχι η νομαρχία ή η επαρχία.

Οικονομικοί Πόροι:

Ο βασικός νόμος προβλέπει την αρχή της κατανομής των δημοσιονομικών εσόδων μεταξύ του Ομοσπονδιακού Κράτους και των Lander. Τα τελευταία εισπράττουν αυτοτελείς φόρους, οι οποίοι ανέρχονται στο 13% των συνολικών τους εσόδων, και τμήμα των κρατικών φόρων, το οποίο αποτελεί το 70% των συνολικών τους εσόδων. Παράλληλα, λειτουργεί Ταμείο εξίσωσης πλουσίων και φτωχών Lander. Ο ίδιος νόμος καθιερώνει τη χορήγηση πόρων από τα Lander στις τοπικές αρχές. Οι Κοινότητες (Gemeinden) χρηματοδοτούνται κατά μεγάλο μέρος τόσο από το Κράτος όσο, επίσης, και από τα Lander, και λιγότερο από τους τοπικούς φόρους.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Βλ. Nicolas Emiliou, op.cit., σελ.48- 49.

II. ΑΥΣΤΡΙΑ

Η χώρα αυτή αποτελεί μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 1995. Η Αυστρία αποτελεί μια πολυκομματική δημοκρατία, με ομοσπονδιακή δομή και οργάνωση. Το ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Αυστρίας καθορίζει τις αρμοδιότητες των τοπικών αρχών, αρμοδιότητες στις οποίες συγκαταλέγονται και θέματα που τους έχουν παραχωρηθεί από την κεντρική και περιφερειακή κυβέρνηση. Οι τοπικές αρχές αποτελούν αυτόνομες εδαφικές ενώσεις, καθώς και διοικητικά διαμερίσματα ανωτάτου κυβερνητικού επιπέδου.¹⁷⁶

Οργανωτική Διάρθρωση

Η οργανωτική δομή της Αυστρίας παρουσιάζει το εξής σχήμα:

- A. Ομοσπονδιακό Κράτος
- B. 9 ομόσπονδα κρατίδια
- Γ. 2.301 Δήμοι.

Ο αριθμός των δήμων παρουσιάζει τα τελευταία χρόνια μια αισθητή πτώση. Η ομοσπονδιακή δομή της Αυστρίας επιβάλλει την κατανομή των εξουσιών μεταξύ ομοσπονδιακής και περιφερειακών διοικήσεων. Ειδικότερα, η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία κατανέμεται μεταξύ της ομοσπονδιακής και της περιφερειακών κυβερνήσεων. Τα αυτόνομα κρατίδια διαθέτουν το συνταγματικό δικαίωμα να εκτελούν ομοσπονδιακούς νόμους, οι οποίοι απαριθμούνται ρητά, μέσω των δικών τους αρχών.¹⁷⁷

Κατανομή Αρμοδιοτήτων

Η νομοθετική εξουσία ανήκει αποκλειστικά στο Κράτος και τα ομόσπονδα κρατίδια, ενώ οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές στερούνται νομοθετικών αρμοδιοτήτων. Ειδικότερα σε θέματα πυροσβεστικής προστασίας, τη νομοθετική εξουσία ασκούν αποκλειστικά τα Ομόσπονδα κρατίδια, ενώ σε θέματα δικαιοσύνης η αρμοδιότητα αυτή ασκείται αποκλειστικά από το Κράτος. Οι νομοθετικές αρμοδιότητες κατανέμονται μεταξύ Κράτους και ομόσπονδων κρατιδίων σε θέματα ασφαλείας, αστυνομίας, πολιτικής προστασίας και φυσικών

¹⁷⁶ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 314.

¹⁷⁷ *Ibidem*, σελ.197.

καταστροφών. Στον τομέα της εκπαίδευσης κατανέμονται ως εξής: η αποκλειστική νομοθετική εξουσία για θέματα της συντήρησης κτιρίων και πρόσληψης προσωπικού σε επίπεδο ανώτατης εκπαίδευσης ανήκει στο Κράτος, ενώ για τα ίδια θέματα σε επίπεδο εκπαίδευσης ενηλίκων ανήκει στα Ομόσπονδα κρατίδια. Το κράτος ασκεί τη νομοθετική εξουσία από κοινού με τα Ομόσπονδα κρατίδια σε θέματα πρόσληψης προσωπικού της προσχολικής, στοιχειώδους και μέσης εκπαίδευσης και τα ομόσπονδα κρατίδια ασκούν αποκλειστικά τη νομοθετική εξουσία σε θέματα συντήρησης κτιρίων της προσχολικής, στοιχειώδους και μέσης εκπαίδευσης.¹⁷⁸ Τέλος, το Κράτος διαθέτει αποκλειστική νομοθετική εξουσία σε θέματα προσωπικού της τεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης, για την οποία τα Ομόσπονδα κρατίδια διαθέτουν αποκλειστική νομοθετική αρμοδιότητα σε θέματα συντήρησης κτιρίων.

Αναφορικά με την εκτελεστική εξουσία, παρατηρείται μία «τριχοτόμηση» των εξουσιών μεταξύ Κράτους, Ομόσπονδων κρατιδίων και δήμων, οι εξουσίες δε αυτές ασκούνται άλλοτε κατ' αποκλειστικότητα άλλοτε από κοινού.¹⁷⁹

Ειδικότερα, το Κράτος διαθέτει αποκλειστικές διοικητικές αρμοδιότητες στον τομέα της δικαιοσύνης, ενώ το ίδιο ισχύει για τους δήμους στο θέμα της πυροπροστασίας. Παράλληλα, ασκούνται από κοινού αρμοδιότητες μεταξύ Κράτους και δήμων σε θέματα ασφαλείας και αστυνομίας και από κοινού αρμοδιότητες μεταξύ Κράτους και Ομόσπονδων κρατιδίων σε θέματα πολιτικής προστασίας και φυσικών καταστροφών.

Στα θέματα της συντήρησης κτιρίων και πρόσληψης προσωπικού του τομέα της εκπαίδευσης, το Κράτος διαθέτει αρμοδιότητες σχετικές με την ανώτατη εκπαίδευση και την επαγγελματική και τεχνική επιμόρφωση, τα Ομόσπονδα κρατίδια αρμοδιότητες σχετικές με σε θέματα εκπαίδευσης ενηλίκων, ενώ οι δήμοι και οι κοινότητες αρμοδιότητες που συναρτώνται με θέματα εκπαίδευσης σε βρεφοκομεία και νηπιαγωγεία.

Στα ζητήματα της δημόσιας υγείας, το Κράτος είναι επιφορτισμένο με ζητήματα προσωπικής υγείας, ενώ τα ομόσπονδα κρατίδια είναι αρμόδια για ζητήματα νοσοκομείων και αναρρωτηρίων.¹⁸⁰

Σε θέματα κοινωνικής πρόνοιας, το Κράτος διαθέτει αποκλειστικές αρμοδιότητες για θέματα κοινωνικής ασφάλειας και κοινωνικής οικογενειακής πρόνοιας και τα Ομόσπονδα κρατίδια για θέματα

¹⁷⁸ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 217.

¹⁷⁹ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 20.

¹⁸⁰ *Ibidem.*

βρεφοκομείων και παιδικών σταθμών. Αρμοδιότητες ασκούν από κοινού τα Ομόσπονδα κρατίδια και οι δήμοι σε θέματα κοινωνικής πρόνοιας και οίκων πρόνοιας.

Αρμοδιότητες ασκούνται αποκλειστικά από τα Ομόσπονδα κρατίδια σε θέματα περιφερειακού σχεδιασμού και από τους δήμους σε θέματα οικιστικά και πολεοδομικού σχεδιασμού.¹⁸¹

Σε ζητήματα περιβάλλοντος και δημοσίων αποχετεύσεων παρατηρείται αποκλειστική άσκηση αρμοδιοτήτων από το Κράτος για την καθαριότητα των υδάτων, από τα Ομόσπονδα κρατίδια για σφαγεία και από τους δήμους για χώρους αναψυχής, κοιμητηρίων και αποτεφρωτηρίων, καθώς και για ζητήματα δημόσιας υγείας. Αρμοδιότητες από κοινού ασκούνται από το Κράτος και τα Ομόσπονδα κρατίδια σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος.

Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Κράτους, Ομόσπονδων κρατιδίων και δήμων σημειώνεται σε θέματα θεάτρου, συναυλιών, μουσείων, αιθουσών τέχνης και βιβλιοθηκών. Οι δήμοι ασκούν αποκλειστικές αρμοδιότητες σε θέματα αλσών, ενώ ασκούνται από κοινού με τα Ομόσπονδα κρατίδια αρμοδιότητες σε θέματα αθλητισμού και ασχολιών αναψυχής. Αρμοδιότητες σε θέματα σχετικά με τον τουρισμό ασκούνται από κοινού από τα Ομόσπονδα κρατίδια και τους δήμους.¹⁸²

Οικονομικοί Πόροι

Η χρηματοδότηση των τοπικών αρχών προέρχεται, κατά ένα σημαντικό ποσοστό της τάξεως του 18,6% των συνολικών τους εσόδων, από τους άμεσους φόρους των τοπικών αρχών, κατά ποσοστό 4,6% από φόρους που εισπράττονται επί των κρατικών φόρων, κατά ποσοστό 6,5% από γενικούς φόρους, επί των οποίων οι τοπικές αρχές εισπράττουν ένα συγκεκριμένο ποσοστό, κατά ποσοστό 8,10% από φόρους από τους οποίους οι τοπικές αρχές εισπράττουν ένα μέρος, καθώς και από κρατικές επιχορηγήσεις, οι οποίες ανέρχονται σε ποσοστό 10,75% επί των συνολικών εσόδων των τοπικών αρχών. Παράλληλα, έχει αναγνωριστεί στις τοπικές αρχές το δικαίωμα δανεισμού κατόπιν αδείας της εποπτεύουσας αρχής, που είναι ο περιφερειακός κυβερνήτης. Ο συνταγματικός οικονομικός νόμος του 1948 καθορίζει τις ομοσπονδιακές

¹⁸¹ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 122.

¹⁸² *Ibidem*, σελ. 208.

και περιφερειακές αρμοδιότητες στον τομέα της φορολογίας. Η νομοθεσία καθορίζει τον δικαιούχο της φορολογίας, καθώς και τους διαφόρους τύπους των φόρων.¹⁸³

Ειδικότερα, προβλέπονται φόροι που τα έσοδά τους περιέρχονται αποκλειστικά στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση και τις άλλες περιφερειακές αρχές (territorial authorities), στα Ομόσπονδα κρατίδια αποκλειστικά ή στα ομόσπονδα κρατίδια και τους δήμους, και τέλος αποκλειστικά στους δήμους.¹⁸⁴ Στην διαχείριση των οικονομικών των δήμων ασκείται έλεγχος από την εποπτεύουσα αρχή, αναφορικά με τη σκοπιμότητα και την αποτελεσματικότητα, αλλά και τη σύνεση στην εν λόγω διαχείριση.

¹⁸³ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 197.

¹⁸⁴ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 22.

III. ΒΕΛΓΙΟ

Το πολίτευμα του Βελγίου είναι Συνταγματική Μοναρχία. Το Βασίλειο του Βελγίου κυβερνάται από κληρονομικό μονάρχη, ο οποίος είναι αρχηγός του Κράτους και ασκεί την εκτελεστική εξουσία. Ο τελευταίος, από κοινού με τη Βουλή των 150 μελών και τη Γερουσία των 71 Γερουσιαστών, ασκεί τη νομοθετική εξουσία.

Το συνταγματικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της περιφερειακής δομής και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Βελγίου στηρίζεται στο Σύνταγμα του 1831, το οποίο αναθεωρήθηκε κατ' επανάληψη. Η αναθεώρηση του 1970 για την οργάνωση των Περιφερειών, ενώ εκείνη του 1989 για την καθιέρωση του Ομοσπονδιακού συστήματος.¹⁸⁵ Παράλληλα, μια σειρά νόμων, που ακολουθούν χρονικά τις προαναφερθείσες συνταγματικές αναθεωρήσεις, ρυθμίζει την περιφερειακή δομή και την Τοπική Αυτοδιοίκηση της χώρας αυτής. Έτσι, μετά από ένα νόμο του 1836 για τα όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα επαρχιακά όργανα, ένας νόμος του 1971 αφορούσε τις κοινότητες, ένας νόμος του 1980 τις περιφέρειες και τις κοινότητες, ένας νόμος του 1986 τις συνδέσεις των κοινοτήτων και τη γερμανόφωνη κοινότητα, ένας νόμος του 1988 την οργάνωση ορισμένων κοινοτήτων σύμφωνα με τη γλωσσική τους ταυτότητα και, τέλος, ένας νόμος του 1989 την Περιφέρεια των Βρυξελλών-πρωτεύουσας και τη χρηματοδότηση των κοινοτήτων και των Περιφερειών.¹⁸⁶

Στο Βέλγιο έλαβε χώρα μια βαθιά διοικητική τομή, με τη μεταρρύθμιση που ξεκίνησε το καλοκαίρι του 1988 και είχε σαν συνέπεια την αναθεώρηση των συνταγματικών διατάξεων, η οποία προκάλεσε την αύξηση των αρμοδιοτήτων των κοινοτήτων και των Περιφερειών και επέτρεψε τη σύσταση φλαμανδικού εκτελεστικού οργάνου επί τη βάση της αρχής της απλής αναλογικής, καθώς και την ψήφιση νόμου για τους απολαμβάνοντες ειδικού καθεστώτος εντολοδόχους των κοινοτήτων.

¹⁸⁵ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση....., σελ. 183.

¹⁸⁶ Ibidem, σελ. 29.

Οργανωτική Διάρθρωση

Τα επίπεδα διοίκησης στο Βέλγιο είναι τρία:

- A) Περιφέρειες 3
- B) Επαρχίες 9
- Γ) Κοινότητες 589

Το Βέλγιο είναι οργανωμένο σύμφωνα με ένα αποκεντρωμένο ομοσπονδιακό σύστημα, αποτελούμενο, σύμφωνα με τη νομοθετική μεταρρύθμιση του 1980, από τρεις Περιφέρειες:

- Των Βρυξελλών
- Της Φλάνδρας
- Της Βαλλονίας

και από τις τρεις κοινότητες:

- Τη Φλαμανδική
- Τη Γαλλόφωνη
- Τη Γερμανόφωνη.¹⁸⁷

Η διαδικασία αυτή της περιφερειοποίησης είχε ως σκοπό τον περιορισμό των εθνολογικών- γλωσσικών αντιθέσεων, αφού το 58% του πληθυσμού του Βελγίου έχει ως επίσημη γλώσσα τη Φλαμανδική, το 33% τη Γαλλική, ενώ 66.000 κάτοικοι της επαρχίας της Λιέγης ομιλούν τα Γερμανικά. Κάθε μια από τις τρεις κοινότητες διαθέτει άμεσα εκλεγμένη νομοθετική συνέλευση (συμβούλιο) και δική της κοινοβουλευτική εξουσία, με εξαίρεση τη Φλάνδρα όπου η Περιφέρεια και η κοινότητα έχουν ενιαίο συμβούλιο και εκτελεστική εξουσία. Οι Περιφέρειες διαθέτουν νομοθετικές και διοικητικές αρμοδιότητες¹⁸⁸ επί οικονομικών και άλλων θεμάτων, όπως είναι η οικονομική πολιτική, η πολεοδομία, η χωροταξία, το περιβάλλον, η γεωργία, τα ύδατα, η ενεργειακή πολιτική, ο έλεγχος των δήμων, των διαδημοτικών ενώσεων και επαρχιών, της απασχόλησης και της εφαρμοσμένης έρευνας.¹⁸⁹

Στο Βέλγιο το αποκεντρωμένο ομοσπονδιακό σύστημα λειτουργεί κατά πρωτότυπο τρόπο, αφού στο ίδιο επίπεδο αρμοδιοτήτων οργανώνονται δύο τύποι ομοσπονδιών: πρόκειται για τις Περιφέρειες και τις κοινότητες, των οποίων τα εδάφη τέμνονται σε ορισμένα τμήματα. Οι κοινότητες είναι διοικητικές οντότητες, οι οποίες ασκούν πλήρεις εξουσίες στις γλωσσικές περιοχές όπου ομιλείται η Γαλλική, η Φλαμανδική και η

¹⁸⁷ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 24.

¹⁸⁸ Βλ. Προκειμένου να κατοχυρωθούν οι αρμοδιότητες αυτές λειτουργεί ένα Διαιτητικό Δικαστήριο, σύμφωνα με το νόμο 28/06/1983, που επιλύει διαφορές μεταξύ κρατικών, κοινοτικών και περιφερειακών νομών καθώς και η Επιτροπή Εναρμόνισης, σύμφωνα με το νόμο 09/08/1983, που επιλύει διαφορές συμφερόντων.

¹⁸⁹ Ibidem.

Γερμανική και ορισμένες εξουσίες στην περιοχή των Βρυξελλών, η οποία είναι δίγλωσση.

Οι Επαρχίες είναι διοικητικές οντότητες που ανέρχονται στον αριθμό των εννέα. Τη διοίκηση σ' αυτές ασκεί το Επαρχιακό Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από 50 ως 90 αιρετά μέλη, εκλεγμένα με άμεση καθολική ψηφοφορία κάθε τέσσερα χρόνια. Το Συμβούλιο αυτό εκλέγει μια εξαμελή μόνιμη εκπροσώπηση, στην οποία προεδρεύει ο Κυβερνήτης, ο τελευταίος διαθέτει αποφασιστική ψήφο και εκπροσωπεί το Κράτος.¹⁹⁰

Αρμοδιότητες

Αναφορικά με τις αποκεντρωμένες κρατικές αρμοδιότητες των περιφερειακών οργάνων, αυτές ασκούνται από τον Κυβερνήτη, τον επιλεγμένο από το Βασιλιά, σε επίπεδο Επαρχιών και Κοινοτήτων. Στις κοινότητες έχουν ανατεθεί ληξιαρχικά καθήκοντα και καθήκοντα τοπικής αστυνομίας. Οι διαφορές μεταξύ Κράτους, κοινοτήτων και Περιφερειών για θέματα αρμοδιοτήτων επιλύονται από το Διαιτητικό Δικαστήριο, για τις πράξεις νομοθετικού χαρακτήρα, και από το Συμβούλιο Επικρατείας, για τις πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα.¹⁹¹

Σε θέματα οικονομικής πολιτικής, οι Περιφέρειες διαθέτουν σημαντικές αρμοδιότητες, γεγονός που περιορίζει τις κρατικές αρμοδιότητες στην οικονομική και τη νομισματική πολιτική. Στις κοινότητες έχουν ανατεθεί καθήκοντα που συναρτώνται με το φυσικό αέριο, την παροχή ύδατος και τη συντήρηση των οδών σε τοπική κλίμακα, ενώ η συντήρηση των αυτοκινητόδρομων ανήκει στις Περιφέρειες. Στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κοινοτήτων υπάγονται τα θέματα που αφορούν την εκπαίδευση και τον πολιτισμό, καθώς και τα θέματα υγείας, οικογενειακού προγραμματισμού, ατόμων με ειδικές ανάγκες, ηλικιωμένων και προστασίας νέων. Τα ζητήματα που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος ανήκουν στις Περιφέρειες. Οι κοινότητες, εξάλλου, ασκούν τόσο νομοθετικές όσο και διοικητικές αρμοδιότητες σε θέματα:

Ι. Πολιτιστικά (γλωσσική υποστήριξη, καλές τέχνες, επιστημονικά ιδρύματα, μουσεία, βιβλιοθήκες, καθώς και προγράμματα ραδιοφωνικά και τηλεοπτικά, νεολαίας, αθλητισμού, ελεύθερου χρόνου, τουρισμού και εκπαίδευσης),

¹⁹⁰ Βλ. Καλλιόπη Σπανού, *op. cit.*, σελ. 192.

¹⁹¹ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op.cit.*, σελ. 25.

- II. Κοινωνικής Ασφάλισης
- III. Υγείας
- IV. Επιστημονικής Έρευνας στα ανωτέρω θέματα.¹⁹²

Οικονομικοί Πόροι

Αναφορικά με τη χρηματοδότηση των κοινοτήτων, αυτές χρηματοδοτούνται από την κατανομή του προϊόντος των εθνικών φόρων, ενώ οι επαρχίες και οι κοινότητες μπορούν να εισπράττουν φόρους και να επιχορηγούνται από τις Περιφέρειες.¹⁹³

Οι Περιφέρειες ασκούν έλεγχο στις πράξεις των περιφερειακών αρχών σε επίπεδο κοινοτήτων και Επαρχιών με εξαίρεση την Επαρχία Bzaband (ο έλεγχος σ' αυτή ασκείται από το Κράτος), τις παραμεθόριες γλωσσικές κοινότητες, καθώς και τις γερμανόφωνες κοινότητες.

¹⁹² Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 26.

¹⁹³ *Ibidem*.

Μελετώντας, τα ομοσπονδιακά Κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεραίνω ότι η Γερμανία, ως ομοσπονδία είναι περισσότερο αποκεντρωμένη σε σύγκριση με το ιταλικό περιφερειακό σύστημα ή με την Αγγλία και τη Γαλλία. Οι Γάλλοι ήταν πεπεισμένοι ότι η ομοσπονδία ήταν συνώνυμη αδυναμίας και ως εκ τούτου παρουσιάστηκαν ως οι πιο αποφασιστικοί οπαδοί ενός συστήματος, το οποίο ήλπιζαν ότι θα εμπόδιζε τη Γερμανία να μετατραπεί σε μεγάλη δύναμη.¹⁹⁴

Στη Γερμανία, το ομοσπονδιακό σύστημα έχει «οριζόντιο» χαρακτήρα με την έννοια ότι, με εξαίρεση ορισμένες αρμοδιότητες που έχουν παραχωρηθεί εξ ολοκλήρου στα κρατίδια (π.χ. εκπαίδευση), η κατανομή αρμοδιοτήτων αφορά αφενός τη νομοθετική εξουσία, η οποία ανήκει ουσιαστικά στην ομοσπονδία και αφετέρου τη διοίκηση και την εκτέλεση των αποφάσεων που έχουν παραχωρηθεί αποκλειστικά στα κρατίδια, ανεξάρτητα αν αναφέρονται σε ζητήματα της ομοσπονδίας ή των κρατιδίων. Η θέση των γερμανικών κρατιδίων φαίνεται a priori λιγότερο πλεονεκτική σε σύγκριση με άλλες ομοσπονδίες, δεδομένου ότι η νομοθετική τους εξουσία αναφέρεται σε δευτερεύοντα ζητήματα, ενώ στους τομείς που διασταυρώνονταν με τις νομοθετικές αρμοδιότητες της ομοσπονδίας, η εξουσία αυτή αναλήφθηκε εξ ολοκλήρου από την τελευταία (το άρθρο 74 του Συντάγματος προβλέπει ότι τα κρατίδια μπορούν να νομοθετούν, εφόσον η ομοσπονδία δεν παρεμβαίνει).¹⁹⁵

Ωστόσο, αυτή η εκτίμηση στηρίζεται σε μια ελάχιστη ρεαλιστική αντίληψη της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία θεωρείται ως παθητικός εκτελεστής μιας ανώτερης εξουσίας. Αντίθετα, όλες οι αναλύσεις των δημόσιων πολιτικών έχουν υπογραμμίσει την αποφασιστική σημασία του σταδίου της υλοποίησης, το οποίο προϋποθέτει μια στενή συνεργασία μεταξύ εκείνου που αποφασίζει και εκείνου που εκτελεί, έτσι ώστε ο τελευταίος να αντιπροσωπεύει την καθοριστικότερη εγγύηση της ορθής εκτέλεσης και, υπ' αυτή την έννοια, να αποτελεί συστατικό μέρος της διαδικασίας λήψης των αποφάσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το γερμανικό σύστημα λειτουργικής κατανομής των αρμοδιοτήτων, παρά τις οργανωτικές του διαφορές, συγκλίνει σημαντικά ως προς το κοινό στόχο του περιορισμού των εξουσιών στα χέρια ενός ατόμου ή στο πλαίσιο ενός θεσμού, μέσω της θέσπισης αντίβαρων που εμποδίζουν την υπερβολική συγκέντρωση εξουσιών.

¹⁹⁴ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 122.

¹⁹⁵ Βλ. Yves Meny, *op. cit.*, σελ. 103.

Τόσο ο λειτουργικός όσο και ο χωρικός χωρισμός των εξουσιών δεν σημαίνει ότι κάθε όργανο είναι αυτόνομο και ανεξάρτητο, αλλά, αντίθετα, ότι οι διάφορες δικλείδες που επιτρέπουν τη λειτουργία των μηχανισμών ανήκουν σε διαφορετικές και ανταγωνιστικές αρχές. Οι δομές αυτού του είδους συνιστούν πηγές πολιτικής στασιμότητας και ταυτόχρονα παραγωγούς συναίνεσης. Ο γερμανικός συγκεντρωτισμός δεν είναι κατ' αρχήν διοικητικός ή δευτερογενώς πολιτικός, αλλά εντοπίζεται στη σύζευξη του σεβασμού του νόμου ή του κράτους δικαίου και των αναγκαιοτήτων της οικονομίας ή του εμπορίου. Συγκρίνοντας το γερμανικό με το βελγικό μοντέλο υπογραμμίζεται η πρωτότυπη οργάνωση της περιφερειακής διοίκησης του δεύτερου, η οποία θεμελιώνεται λιγότερο στην τάξη και την ιεραρχία και περισσότερο στους συμβιβασμούς και τη συνεννόηση ανάμεσα στη κεντρική και περιφερειακή διοίκηση.

Χαρακτηριστικό, συνεπώς, στοιχείο της Βελγικής διοίκησης, είναι η σημασία και η επιρροή των Υπηρεσιών που υλοποιούν- κυρίως ή δευτερευόντως- όχι μόνο τις κρατικές, αλλά και τις περιφερειακές πολιτικές. Σε αντίθεση με την Αυστρία και την Γερμανία, η περιφερειακή διοίκηση του Κράτους στο Βέλγιο κατέχει όχι μόνο μια θέση πιο σημαντική, αλλά τείνει να περιορίσει τις λοιπές αποκεντρωμένες διοικήσεις σε καθαρά δευτερεύουσες λειτουργίες.¹⁹⁶

Ιδιαίτερα, το καθεστώς του δημάρχου στο Βέλγιο χαρακτηρίζεται κατ' αρχήν από μια ομοιογένεια. Η ομοιογένεια δεν έχει αξία αυτή καθ' αυτή. Δείχνει κυρίως ένα σύστημα όπου η δημοκρατία μπορεί να υποχωρεί από τον αυταρχισμό της εκτελεστικής εξουσίας. Το καθεστώς που διέπει τη θέση του δημάρχου, τον προστατεύει συγχρόνως από τα μειονεκτήματα της συλλογικότητας και της άμεσης δημοκρατίας. Διαθέτει τεράστια περιθώρια δράσης. Ο τρόπος που εκτυλίσσονται οι συνεδριάσεις του δημοτικού συμβουλίου στους περισσότερους δήμους και η ευκολία με την οποία οι δήμαρχοι αναθέτουν στους βοηθούς τους τη διεκπεραίωση των υποθέσεων μαρτυρούν μια ισχυρή προσωποποίηση της εξουσίας. Πρόσθετο ενισχυτικό στοιχείο αυτής της διαπίστωσης είναι η διατήρηση της δημαρχίας για μεγάλο χρονικό διάστημα από το ίδιο πρόσωπο.¹⁹⁷ Αντίθετα, το Αυστριακό μοντέλο διαφοροποιείται από τα δύο προηγούμενα ως προς το ότι οι νομοθετικές αρμοδιότητες των κρατιδίων είναι ελάχιστες και αφορούν στην αστυνομία, την εκπαίδευση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Εντούτοις, στους τομείς της αστυνομίας και της

¹⁹⁶ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 54.

¹⁹⁷ Βλ. Ευρυδίκης Μπέσιλα-Βήκα, Δονάτου Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης και ευρωπαϊκή ενοποίηση..., σελ. 132.

εκπαίδευσης, η αποκλειστικότητα των αρμοδιοτήτων έχει αμβλυνθεί σημαντικά λόγω της διαμόρφωσης ενός συστήματος συνεργασίας και αμοιβαίων υποχρεώσεων μεταξύ των κρατιδίων και της Ομοσπονδίας. Κατά τα λοιπά, το μεγαλύτερο μερίδιο ανήκει στην Ομοσπονδία, η οποία μπορεί, σύμφωνα με το Σύνταγμα, να παρέμβει με τρεις τρόπους:

1. Κατ' αποκλειστικότητα στους τομείς που απαριθμούνται στο άρθρο 73,
2. Με ανταγωνιστικό τρόπο σε 23 τομείς που ορίζονται με το άρθρο 74 και
3. Μέσα από τον καθορισμό γενικών κανόνων σε τομείς, όπως είναι το καθεστώς του Τύπου ή οι κανόνες λειτουργίας της ανώτατης εκπαίδευσης.¹⁹⁸

Στην πράξη, οι τρεις αυτοί τομείς έχουν υποστεί μεταβολές. Ιδιαίτερα η νομοθεσία έχει μετατραπεί σε αποκλειστική αρμοδιότητα της Ομοσπονδίας χάρη στο άρθρο 72 το οποίο προβλέπει ότι στους τομείς που αναφέρονται στην ανταγωνιστική νομοθεσία, τα κρατίδια έχουν το δικαίωμα να νομοθετούν εφόσον και στο βαθμό που η Ομοσπονδία δεν κάνει χρήση του δικαιώματός της να νομοθετεί.

Βασική ομοιότητα των τριών ομοσπονδιακών Κρατών είναι ότι το ουσιαστικό μέρος των ομοσπονδιακών πολιτικών και οι πολιτικές των κρατιδίων υλοποιούνται από τους δημόσιους λειτουργούς των τελευταίων, είτε κατά τομέα, υπό την εποπτεία των υπουργών του κρατιδίου, είτε οριζόντια, υπό την εποπτεία ενός είδους νομάρχου, όπου από κοινού οι τελευταίοι ηγούνται μιας διοικητικής περιφέρειας που τοποθετείται ανάμεσα στο επίπεδο του κρατιδίου και στο επίπεδο των δήμων και κοινοτήτων.¹⁹⁹

Αυτός ο σημαντικός ρόλος εξισορροπεί τις απώλειες στον τομέα της νομοθεσίας, αλλά μεταφράζει επίσης μια μετατόπιση εξουσίας και επιρροής του τοπικού πολιτικού προσωπικού προς όφελος των τεχνοκρατών. Σύμφωνα με την κυρίαρχη αντίληψη σχετικά με το ρόλο των τοπικών συλλογικοτήτων, η αυτονομία τους θεωρείται λίγο-πολύ εξασφαλισμένη. Γι' αυτό αυτές, οι συλλογικότητες θεωρούνται ως όργανα παροχής υπηρεσιών και υλοποίησης της κρατικής πολιτικής.²⁰⁰

¹⁹⁸ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, *Droit administratif des Etats européens...*, σελ. 147.

¹⁹⁹ Βλ. Yves Meny, *op. cit.*, σελ. 129.

²⁰⁰ Βλ. Σταμάτη Χρ. Γεωργούλη, *op. cit.*, σελ. 55.

B. Επίλογος

Κλείνοντας αυτή την εργασία, καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και γενικά των δήμων και των κοινοτήτων ειδικότερα οφείλει να υπερκεράσει μια θεμελιακή αντίφαση: η αναγκαιότητα της μεταρρύθμισης εκφράζεται σε τοπικό επίπεδο με όρους αυτονομίας, ενώ την ίδια στιγμή δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς τον έλεγχο και την καθοδήγηση της κεντρικής κυβέρνησης. Φαίνεται, συνεπώς, ότι με εξαίρεση το Βέλγιο, οι δομές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις χώρες που δέχτηκαν τις ναπολεόντειες επιδράσεις αντιστάθηκαν περισσότερο στις μεταβολές: ούτε η Ιταλία ούτε η Ισπανία ή η Γαλλία δεν κατάφεραν να επανακαθορίσουν τις διαστάσεις και τις δομές της Τοπικής τους Αυτοδιοίκησης.²⁰¹ Δηλαδή, τα συστήματα της Αυτοδιοίκησης, τόσο της περιφερειακής όσο και της τοπικής, των χωρών –μελών της Ε.Ε. διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους, όπως αυτό προκύπτει από τη μελέτη των συστημάτων αυτών σε κάθε χώρα ξεχωριστά.

Αξιολογώντας τις δράσεις των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα Κράτη- μέλη, παρατηρούμε ότι η υλοποίηση των πολιτικών αποτελεί μια ιδιαίτερα σημαντική διαδικασία για το θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λόγω του γεγονότος ότι η τελευταία θεωρείται περισσότερο ως βαθμίδα εκτέλεσης παρά σύλληψή τους. Αν και η πρακτική σημασία της είναι περιορισμένη, πολλά συστήματα οργανώνονται σύμφωνα με αυτή τη διάκριση, όπως συμβαίνει στην Ισπανία, όπου η κεντρική κυβέρνηση δεν διαθέτει τοπικές υπηρεσίες για την εκτέλεση των πολιτικών της. Το ίδιο ισχύει και στη Μεγάλη Βρετανία και στη Γερμανία, αν και στη χώρα αυτή η διάκριση σύλληψη/ εκτέλεση έχει αμβλυνθεί σημαντικά λόγω της ανάπτυξης της ομοσπονδιακής συνεργασίας. Στην πράξη, βέβαια, όλα τα Κράτη χαρακτηρίζονται από μια σύγχυση των διαχωριστικών γραμμών, την οποία οι Αμερικανοί αποδίδουν, αντιπαραβάλλοντας την κλασική και διαβαθμισμένη διαίρεση των λειτουργιών στη συνεργασία και την πολύμορφη αλληλοδιείσδυση όλων των επιπέδων. Είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι στη Γαλλία, παρά την προσπάθεια αποσαφήνισης και συγκρότησης ομοιογενών συνόλων αρμοδιοτήτων μέσω της νομοθεσίας Defferre που ψηφίστηκε το 1982- 1984, οι σχέσεις μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της διοίκησης χαρακτηρίζονται πάντα από μια σύγχυση, η

²⁰¹ Βλ. Michel Fromont/ Thémis, Droit administratif des Etats européens..., σελ. 61.

οποία επιτείνει την ανάγκη για γενικευμένες διαπραγματεύσεις και συνεργασίες.²⁰²

Εξάλλου, η πρακτική εφαρμογή μιας πολιτικής είναι αποτέλεσμα ενός συνδυασμού παραγόντων, όπως είναι τα χαρακτηριστικά του προγράμματος, η συμπεριφορά των οργανισμών που αναλαμβάνουν την εκτέλεση και οι αντιδράσεις των ενδιαφερομένων ομάδων. Αυτή η διαδικασία έχει ως αποτέλεσμα το μετασχηματισμό της πολιτικής που αποφασίστηκε. Η μελέτη της διαδικασίας υλοποίησης των πολιτικών είναι θεμελιακή για τη γνώση των δικτύων επιρροής και των σχέσεων μεταξύ των οργανισμών ή των εξουσιών.

Αντί, λοιπόν, να ερευνούμε τις επιπτώσεις των θεσμικών δομών στις πολιτικές, πρέπει αντίθετα να εξετάζουμε τον τρόπο που η διαμόρφωση μιας πολιτικής αντανακλά την κατανομή της εξουσίας, τις λειτουργίες και την επίδραση των εκλογών στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης. Διαφορετικά, οι κρατικές πολιτικές μετατρέπονται σε ένα μέσο περιγραφής των θεσμικών επιδράσεων και ενδεχομένως των συνθηκών υπό τις οποίες οι διαφοροποιήσεις τους μπορούν να αποδοθούν στις ίδιες τις δομές τους.²⁰³

Υπάρχουν όμως διάφορες μεταβλητές που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την υλοποίηση μιας πολιτικής. Αυτές αφορούν τον ακριβή προσδιορισμό των στόχων, τους χρηματοδοτικούς πόρους που διαθέτει το όργανο το οποίο αναλαμβάνει την υλοποίηση, την έκταση της ιεραρχικής ενσωμάτωσης, την εναρμόνιση των απόψεων μεταξύ των οργάνων απόφασης και εκτέλεσης και τη στάση των ενδιαφερομένων. Μάλιστα οι προϋποθέσεις για να επιτευχθεί μια εκτέλεση σύμφωνα με τις προθέσεις των οργάνων απόφασης, διαφοροποιούνται ανάλογα με το μοντέλο αυτοδιοίκησης που εφαρμόζεται. Δεν είναι πλέον δυνατόν να διερευνούμε την ταυτότητα των τοπικών πολιτικών μέσα από την αποκλειστική ανάλυση των οργάνων απόφασης. Είναι πιθανόν, ή ακόμα και αδύνατον, μια κρατική πολιτική με ορισμένη σταθερότητα να προκύψει από τις αλλαγές ενός μόνο φορέα.

Εξάλλου, η διαμόρφωση και η υλοποίηση των πολιτικών είναι αναπόδραστα το αποτέλεσμα αντιδράσεων μεταξύ πολλών φορέων, των οποίων τα συμφέροντα των οποίων, οι στόχοι και οι στρατηγικές αποκλίνουν. Δεν αποτελεί συνεπώς υπερβολή να υποστηριχθεί ότι οι κρατικές πολιτικές εξαρτώνται από τις τοπικές εξουσίες, εφόσον κατά τη

²⁰² Βλ. έντυπο «Δίκαιο και Πολιτική», αφιέρωμα στην τοπική αυτοδιοίκηση: εισηγητής Σ. Φλογαίτης....., σελ. 13.

²⁰³ Βλ. Ibidem, σελ. 15- 17.

διαδικασία της υλοποίησης οι τελευταίες έχουν τη δυνατότητα να ανατρέπουν τις αντιλήψεις των αρχών που έλαβαν τις τυπικές αποφάσεις.

Γενικότερα, μέσω των περιορισμών που επιβάλλει και των ευκαιριών που προσφέρει, το Ευρωπαϊκό Περιβάλλον επηρεάζει το πλαίσιο των σχέσεων Κέντρου- Περιφέρειας. Αποδεικνύεται, λοιπόν, ικανό να διαρρήξει την απομόνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των δύο επιπέδων και να μειώσει την εξάρτηση της από το κεντρικό Κράτος. Θεσμικές μεταρρυθμίσεις όπως αυτές που προαναφέρθηκαν, είναι αποτέλεσμα κυρίως των εσωτερικών, εγχώριων δυναμικών που επεκτείνουν τις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης.

Τελικά, σε γενικές γραμμές, η επίδραση της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης λαμβάνει τη μορφή ενός χειμάρρου προσαρμογών, που διαθλώνται μέσα από τις ιδιαιτερότητες των διαφορετικών διοικητικών συστημάτων.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. *Βενιζέλου, Ευάγγελου*, Ο νομοθέτης και η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση: αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής και δημοκρατικό- συμμετοχικό κεκτημένο, Γνωμοδότηση, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση, τ. 5- 6. 1990.
2. *Γεωργούλη, Σταμάτη*, Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1997.
3. *Μουστάκα, Μελετίου*, Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2000.
4. *Μπέσιλα- Βήκα, Ευρυδίκης*, Τοπική Αυτοδιοίκηση- Θεσμικό Πλαίσιο, Ευρωπαϊκή διάσταση: υπό το πρίσμα του νέου κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2007.
5. *Μπέσιλα- Βήκα, Ευρυδίκης- Παπαγιάννη, Δονάτου*, Σύγχρονες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοικήσεως και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Σειρά «Δίκαιο και Οικονομία», Εκδόσεις Π. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1996.
6. *Σπανού, Καλλιόπη*, Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2006.
7. *Yves Meny*, Συγκριτική πολιτική: Οι δημοκρατίες: Γαλλία, Γερμανία, Η.Π.Α., Ιταλία, Μεγάλη Βρετανία, (Τόμος Β'), Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007.
8. Συνέντευξη στον κ. Σ. Φλογαίτη: Αφιέρωμα «Τοπική Αυτοδιοίκηση», περιοδικό *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδόσεις Παρατηρητής, τεύχος 2 , 2008.
9. *Χλέπα, Νικολάου- Κομνηνού*, Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις, Σειρά «Διοίκηση και Πολιτεία», Διεύθυνση: Γ. Παπαδημητρίου - Αντ. Μακρυδημήτρη, Μελέτες, τομ. 7, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1994.

B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.

1. *Council of Europe*, The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and Eastern Europe, Strasbourg, 1997.
2. *Delcamp Alain Loughlin John* , La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne, Editions: La documentation Française, Paris, 2002.
3. *Emiliou Nicolas*, The Principle of proportionality in European law: a comparative study, publishing Kluwer Law International, London, 1996.
4. *Fromont Michel*, Droit administratif des Etats européens, Editions: Droit, Paris, 2006.
5. *Nenery Jean –Claude*, Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe, Editions: L'Harmattan, Paris, 2003.
6. *PHILIPPE X.*, 'France: The amendment of the French Constitution "on the Decentralized Organization of the Republic"', Publishing: *International Journal of Constitutional Law*, Paris, 2004.
7. *Rivero Jean, Waline Jean* , Droit administratif, Editions: Dalloz, Paris, 2006.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Ι. ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΠΟΛΕΩΝ ΜΕ ΠΟΛΕΙΣ ΤΩΝ ΧΩΡΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΔΗΜΟΣ	ΠΟΛΗ	ΧΩΡΑ
Κατερίνη	Busburg	Αυστρία
Μεσολόγγι	Gedling	Μεγάλη Βρετανία
Άλιμος	Wakefield	Μεγάλη Βρετανία
Νέο Ψυχικό	Strath-Cay	Μεγάλη Βρετανία
Ρόδος	Wol. Saint	Βέλγιο
Βέροια	Evere	Βέλγιο
Πάτμος	Ettenbeek	Βέλγιο
Ξυλόκαστρο	Trois Points	Βέλγιο
Ναύπλιο	Martignas	Γαλλία
Π.Ψυχικό	Duat	Γαλλία
Πειραιάς	Nancy	Γαλλία
Πειραιάς	Μασσαλία	Γαλλία
Καλλιθέα	Sartruville	Γαλλία
Μαρκόπουλο	Maranzene	Γαλλία
Αργυρούπολη	Castagnet	Γαλλία
Μέγαρα	Makon	Γαλλία
Βριλλήσια	Pereil	Γαλλία
Πάτρα	Sainte Etienne	Γαλλία
Κως	Montpelier	Γαλλία
Λίνδος	Broglie	Γαλλία
Ρόδος	Conches	Γαλλία
Γρεβενά	Pluennek	Γαλλία
Βέροια	Marignane	Γαλλία
Βέροια	Ventabren	Γαλλία
Βέροια	Rognak	Γαλλία
Θεσσαλονίκη	Νίκαια	Γαλλία
Ιωάννινα	Avignon	Γαλλία
Νάξος	Toulouse	Γαλλία
Άγιος Νικόλαος	Antibes	Γαλλία
Βόλος	Lemans	Γαλλία
Σέρρες	Fosses	Γαλλία
Κέρκυρα	La Baule	Γαλλία

Δίστομο	Orangure	Γαλλία
Ορχομενός	Terrasson	Γαλλία
Πεύκη	Στροβόλου\Cori	Κύπρος\Ιταλία
Πορταριά	Tours	Γαλλία
Ναύπλιο	Ottombrown	Γερμανία
Πειραιάς	Rostok	Γερμανία
Ρόδος	Bad Codenbourg	Γερμανία
Νάουσα	Nougant	Γερμανία
Βέροια	Muhlacker	Γερμανία
Θεσσαλονίκη	Leiptzic	Γερμανία
Συκιές Θεσσαλονίκης	Aihstete	Γερμανία
Συκιές Θεσσαλονίκης	Iglostat	Γερμανία
Θεσσαλονίκη	Κολωνία	Γερμανία
Λάρισα	Κάρλ Μάρξ-Carl Marks	Γερμανία
Ξάνθη	Gifhorn	Γερμανία
Κατερίνη	Maintal	Γερμανία
Πάργα	Abengberg	Γερμανία
Πρέβεζα	Vesseling	Γερμανία
Μυκήνες	Ankerxang	Γερμανία
Ορεστιάδα	Siegburg	Γερμανία
Βέροια	Xerten	Γερμανία
Κέρκυρα	Heissen	Γερμανία
Κέρκυρα	Troidorf	Γερμανία
Αρχαία Κόρινθος	Korintho	Δανία
Λέρος	Skibby	Δανία
Ζάκυνθος	Corvo	Πρτογαλία
Αιγάλεω	Leganes	Ισπανία
Αθήνα	Madrid	Ισπανία
Ρόδος	Rosas	Ισπανία
Ρόδος	Μαγιόρκα	Ισπανία
Ερμούπολη Σύρου	Puerto de S.Maria	Ισπανία
Αγρίνιο	Vercelli	Ιταλία
Μυκήνες	Segni	Ιταλία
Πρέβεζα	Αλτέα	Ισπανία
Λεωνίδιο	Martano	Ιταλία
Ελευσίνα	Gela	Ιταλία
Αθήνα	Roma	Ιταλία
Παλαιό Φάληρο	Milova	Ιταλία
Χαλάνδρι	Kalimera	Ιταλία
Βουλιαγμένη	Pescara	Ιταλία
Αργυρούπολη	Moncalieri	Ιταλία

Υμηττός	Bovamarina	Ιταλία
Βύρωνας	Sicelia	Ιταλία
Μαρούσι	Faenza	Ιταλία
Ζωγράφου	Croton	Ιταλία
Νέα Ιωνία	Mar- Franca	Ιταλία
Καλάβρυτα	Marzavoto	Ιταλία
Ρόδος	Berletta	Ιταλία
Κως	Salerno	Ιταλία
Ρόδος	Sorento	Ιταλία
Δράμα	S. Ambrotsi	Ιταλία
Αλεξανδρούπολη	Brindisi	Ιταλία
Χαλκίδα	Giartini	Ιταλία
Κύμη	Napoli	Ιταλία
Θεσσαλονίκη	Bolonia	Ιταλία
Μαραθώνας	Rovereto	Ιταλία
Πέραμα	Imola	Ιταλία
Κέρκυρα	Brindisi	Ιταλία
Αργοστόλι	Acpui Term	Ιταλία
Μήλος	Diamante	Ιταλία
Σπάρτη	S.Sosti	Ιταλία
Λάρισα	Abiano	Ιταλία
Ιεράπετρα	Medicana	Ιταλία
Ρέθυμνο	Castenazo	Ιταλία
Κομοτηνή	Letse	Ιταλία
Σάμος	Samos	Ιταλία
Σάμος	Metaponto	Ιταλία
Σάμος	Croton	Ιταλία
Χίος	Genova	Ιταλία
Πρέβεζα	Calmar	Σουηδία
Καλάβρυτα	Malmoe	Σουηδία
Λευκάδα	Emavova	Σουηδία
Καλαμάτα	Ucala	Σουηδία
Κιλκίς	Solnas	Σουηδία

II. ΥΠΟΔΕΙΓΜΑ ΑΙΤΗΣΗΣ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΗ ΠΟΛΕΩΝ

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

ΦΑΚΕΛΟΣ ΑΡΙΘΜ:
ΜΕΣΩ:

ΑΙΤΗΣΗ ΕΠΙΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΗ ΠΟΛΕΩΝ ΦΙΛΟΞΕΝΟΥΣΑ ΠΟΛΗ

Ονομασία της πόλης:.....Χώρα.....
Περιφέρεια.....Αριθμός Κατοίκων.....
Όνομα και ιδιότητα του αρμοδίου προσώπου (τοπική οργάνωση ή
ένωση).....
Διεύθυνση της τοπικής οργάνωσης ή οργάνωσης αδελφοποίησης (οδός,
αριθμός, ταχυδρονικός κώδικας, πόλη).....
Αριθμός τηλεφώνου.....Αριθμός fax.....

ΠΡΟΣΚΕΚΛΗΜΕΝΗ ΠΟΛΗ

ΟΝΟΜΑΣΙΑ ΠΟΛΗΣ:.....Χώρα:.....
Περιφέρεια.....Αριθμός κατοίκων.....
Απόσταση σε χλμ.....Ημερομηνία αδελφοποίησης...
Όνομα του αρμοδίου προσώπου.....Ιδιότητα.....
Διεύθυνση της τοπικής οργάνωσης ή οργάνωσης αδελφοποίησης (οδός,
αριθμός, ταχ. Κωδίκας, πόλη).....
Αριθμός τηλεφώνου (ώρες γραφείου)..... Αριθμός fax.....

ΟΡΚΟΣ ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΗΣ

Εμείς οι δήμαρχοι των.....
Ελεύθερα εκλεγμένοι από την ψήφο των συμπατριωτών μας, βέβαιοι ότι
ανταποκρινόμαστε στις βαθύτερες προσδοκίες και στις πραγματικές
ανάγκες των πληθυσμών μας,
Γνωρίζοντας ότι ο δυτικός πληθυσμός έχει την κοιτίδα του στους
παλαιούς «δήμους» μας και ότι το πνεύμα ελευθερίας εγγράφεται
πρωτίστως στις απαλλαγές που αυτοί κατόρθωσαν να διεκδικήσουν,
Λαμβάνοντας υπόψη ότι το έργο της ιστορίας πρέπει να συναχιστεί μέσα
σ' ένα κόσμο διευρυμένο, ότι ωστόσο ο κόσμος αυτός δεν θα είναι

πραγματικά ανθρωπινός παρά μόνον όταν οι άνθρωποι θα ζουν ελεύθεροι σε πόλεις ελεύθερες,

Αναλαμβάνουμε σήμερα

Επίσημα την υποχρέωση

να διατηρήσουμε μόνιμους δεσμούς ανάμεσα στους δήμους μας, να διευκολύνουμε σε όλους τους τομείς τις ανταλλαγές μεταξύ των κατοίκων προκειμένου να προωθήσουμε μέσω μιας καλύτερης αμοιβαίας κατανόησης το να συνδυάσουμε αίσθημα της ευρωπαϊκής αδελφοποίησης,

να συνδυάσουμε τις προσπάθειές μας προκειμένου να συμβάλουμε με όλα τα μέσα που αποσκοπούν στην επιτυχία του διακρατικού αυτού έργου της ειρήνης και της ευημερίας της ευρωπαϊκής ενότητας.

ΠΗΓΗ: Προτεινόμενος όρκος του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Δήμων των Περιφερειών(CCRE).