

Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

† Ε.Κ. ΠΑΠΠΑΣ

1. Ιστορική Αναδρομή

Πολλές προσπάθειες έχουν γίνει στη Χώρα μας για το Δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης από την αρχή σχεδόν της ίδρυσης του νεοελληνικού Κράτους. Για την ενότητα της παρουσίασης και του περιορισμένου χρόνου της εισήγησης στο Παράρτημα Α περιλαμβάνονται συνοπτικά οι 10 προσπάθειες που έγιναν στη Χώρα μας για την εισαγωγή της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης μέχρι την έκδοση του Ν. 1622/1986. Από την αναφορά αυτή διαπιστώνεται, ότι πράγματι η δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν από τους πιο ταλαιπωρημένους θεσμούς του ελληνικού Κράτους.

Ο Ν. 1622/1986 «Τοπική Αυτοδιοίκηση-Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός», και ειδικότερα τα άρθρα 19 μέχρι 60 αναφέρονται στο δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για την ενεργοποίηση του οποίου προβλεπόταν η έκδοση σχετικών Π.Δ. Τα διατάγματα αυτά δεν εκδόθηκαν ποτέ και έτσι ο Ν. 1622/1986 παρέμεινε ως προς αυτή τη ρύθμιση ανενεργός. Η ενδέκατη προσπάθεια γίνεται με το Ν. 1878/1990 της Οικουμενικής Κυβέρνησης. Το άρθρο 15 προέβλεπε τη διεξαγωγή των πρώτων εκλογών της Αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού μαζί με τις δημοτικές εκλογές, στις 12 Οκτωβρίου 1990.

Ο νόμος αυτός μεταγενέστερα ανεστάλη χωρίς να καταστεί δυνατή για μία ακόμη φορά η εφαρμογή της δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τέλος η δωδέκατη προσπάθεια αναφέρεται στο θεσμικό πλαίσιο, της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ή Δευτέρου Βαθμού Τοπική Αυτοδιοίκηση, το οποίο τέθηκε σε ισχύ από 1-1-1995 και μετά από αλλεπάλληλες αποτυχημένες προσπάθειες απέκτησε και η χώρα μας δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση σε επίπεδο Νομού, ενώ στις υπόλοιπες Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο θεσμός αυτός προϋπήρχε από μακρού.

2. Παρούσα Κατάσταση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Το θεσμικό πλαίσιο της Αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού αποτελείται από τους εξής νόμους:

1. Το παρόν κείμενο δημοσιεύεται με αφορμή την συμπλήρωση ενός έτους από τον θάνατο του αειμνήστου Ευσταθίου Κ. ΠΑΠΑ, Οικονομολόγου/Περιφερειολόγου, Επιχειρησιακού Ερευνητή Ε.Μ.Π. και Υποψ. Διδάκτορας του Τμήματος Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστ. Κοιν. και Πολ. Επιστ. Το κείμενο αποδίδει τα κύρια σημεία Εισήγησης του θανόντος σε Συνέδριο Περιφερειολόγων.

α. Ν. 2218/94 (ΦΕΚ Α' 90/13-6-1994): «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις». Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε προτού τεθεί σε εφαρμογή τρεις μήνες μετά την έκδοσή του και υποστηρίζεται ότι συρρίκνωσε σε μεγάλο βαθμό τη Ν.Α.

β. Ν. 2240/94 (ΦΕΚ Α' 113/16-9-1994): «Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

γ. Ν. 2307/95 (ΦΕΚ Α' 113/15-1995): «Προσαρμογή νομοθεσίας αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις διατάξεις για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

δ. Ν. 1622/86, Διατάξεις που αφορούν τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, άρθρο 22 «περί δημοκρατικού προγραμματισμού», άρθρα 70-74 «περί δημοκρατικού προγραμματισμού».

3. Συνοπτική ανάλυση των στόχων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Βασικός στόχος του ανωτέρω νομικού πλαισίου είναι να υπάρξουν οι προϋποθέσεις ώστε η Αυτοδιοίκηση να μην είναι μόνο ο θεμελιακός φορέας του προγραμματισμού και της ανάπτυξης αλλά ο αποκλειστικός διαχειριστής των τοπικών υποθέσεων σε επίρρωση της συνταγματικής επιταγής.

Ειδικότερα με τους προαναφερθέντες νόμους σε ότι αφορά την Αυτοδιοίκηση του δευτέρου βαθμού συνοψίζονται τα εξής καθόσον η αναλυτική παρουσίαση του νομικού πλαισίου εκφεύγει από τους σκοπούς της παρούσας Εισήγησης:

1. Συνιστώνται οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με μορφή ΝΠΔΔ ως δεύτερη βαθμίδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που διακρίνονται σε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με περιφέρεια τα εδαφικά όρια ενός Νομού και σε Διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις με περιφέρεια τα εδαφικά όρια περισσοτέρων του ενός Νομών.

Οι στόχοι της ρύθμισης αυτής απέβλεπαν κυρίως στα εξής:

Στην παρουσίαση της κρατικής διοίκησης που επιτρέπει την άμεση μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξουσιών στα αιρετά όργανα.

Στη μεγαλύτερη συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στην αναπτυξιακή προοπτική.

Στην αμεσότερη εξυπηρέτηση του πολίτη και τη διεύρυνση του κοινωνικού ελέγχου των παρεχομένων υπηρεσιών.

Στην ιστορική συνέχεια, την οργανωτική συγκρότηση των Νομών, και την ισχυρή αναγνώριση που έχουν οι σημερινοί Νομοί στη συνείδηση των κατοίκων.

2. Συνιστώνται Νομαρχιακά Διαμερίσματα στις διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις στα εδαφικά όρια του κάθε Νομού.

3. Θεσμοθετείται η θέση του Περιφερειακού Διευθυντή και της Υπηρεσίας Περιφερειακής Διοίκησης στο Νομό, για τη διοίκηση και το συντονισμό των κρατικών υπηρεσιών, που δεν ανήκουν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και για την εποπτεία των ΟΤΑ της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης.

4. Ρυθμίζεται η μεταφορά των αρμοδιοτήτων στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση μετά την κατάρτιση και ψήφιση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας από αιρετά όργανα.

5. Θεσπίζονται ειδικά αναπτυξιακά και οικονομικά κίνητρα για την ενίσχυση των ενταγμένων στις διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της Ανατολικής Μακεδο-

νίας και Θράκης, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Επαρχιών και των νησιωτικών περιοχών.

4. Αποκέντρωση και Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Από τους κυριότερους στόχους των σύγχρονων δημοκρατικών Κρατών είναι η εξασφάλιση στους πολίτες ίσων ευκαιριών σ' όλους τους τομείς της οικονομικής κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής. Το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι: ποιό επίπεδο είναι κατάλληλότερο για την εξασφάλιση των παραπάνω συνθηκών, με ποία όργανα, οργάνωση και οικονομικά μέσα.

Η απάντηση στο θεμελιώδες αυτό ερώτημα είναι η αποκέντρωση εξουσίας και οικονομικών πόρων και κατ' επέκταση η εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος. Το πρώτο βήμα για την εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος υλοποιείται με την τοποθέτηση οργάνων της κεντρικής διοίκησης στα επί μέρους γεωγραφικά διαμερίσματα, τα οποία ασκούν εκτελεστικό έργο, ενώ τα κεντρικά όργανα διατηρούν αποφασιστικές αρμοδιότητες ακόμη και για τοπικά θέματα.

Έτσι όταν στα περιφερειακά όργανα μεταβιβάζονται αποφασιστικές αρμοδιότητες μόνο τότε γίνεται λόγος για αποκέντρωση ή αποσυγκέντρωση. Επειδή στο σημείο αυτό επικρατεί συνήθως μία σύγχυση, για το λόγο αυτό επισημαίνουμε, ότι η έννοια της αποκέντρωσης δεν ολοκληρώνεται με τη μεταβίβαση και μόνο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά όργανα, αλλά με το αν τα τοπικά θέματα έχουν ανατεθεί σε όργανα τοπικά εκλεγμένα, χωρίς υπαγωγή και ιεραρχική εξάρτηση από τα όργανα της κεντρικής διοίκησης.

Μια τέτοια εξέλιξη οδηγεί πιο πολύ στην έννοια της αποκέντρωσης και φυσικά στο θεσμό της τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι, η αποκέντρωση εκφράζεται με την ανάληψη της ευθύνης για την επίλυση των συλλογικών και ατομικών αναγκών των πολιτών και την κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη με συμμετοχή των ίδιων των πολιτών.

Στο άρθρο 101 παρ. 2&3 του ισχύοντος Συντάγματος των ετών 1975/1986 καθορίζονται τα χαρακτηριστικά στοιχεία του αποκεντρωτικού συστήματος σε αντιδιαστολή με την Αυτοδιοίκηση, που είναι ιδιαίτερος θεσμός.

Η δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση αποτελεί ένα σύστημα αποκέντρωσης και η εφαρμογή της συνεπάγεται ανακατανομή των εξουσιών λήψης αποφάσεων ανάμεσα στην Κεντρική Διοίκηση και τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, δηλαδή απόδοση εξουσιών σε τοπικό επίπεδο. Και με την έννοια αυτή η δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση προσομοιώνεται με τη συνεπή αποκέντρωση καθ' όσον με κατάλληλες προϋποθέσεις: α) βελτιώνει την αποτελεσματικότητα, β) αυξάνει τη συμμετοχή των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις και την τοπική ανάπτυξη, και γ) μειώνει το κόστος των προσφερόμενων τοπικών υπηρεσιών.

Άξιο παρατήρησης είναι το γεγονός, ότι από τη 10ετία του 1960 στα περισσότερα Κράτη της Δυτικής Ευρώπης με στόχο την ενίσχυση του ρόλου της τοπικής Αυτοδιοίκησης παράλληλα με την οργανωτική, λειτουργική και οικονομική μεταρρύθμιση, προωθήθηκε η βελτίωση εσωτερικής οργάνωσης των οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης, η στέλεχυσή τους με επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό και η χρησιμοποίηση της νέας τεχνολογίας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν στόχους αναπτυξιακούς, λειτουργικούς και πολιτικούς και αποσκοπούν στην ενίσχυση των δημοκρατικών θεσμών της τοπικής κοινωνίας και ενθαρρύνουν τη συνεργασία και τη δημιουργική πρωτοβουλία των τοπικών αρχών και των λοιπών φορέων για την προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης.

Η αποκέντρωση, συμπερασματικά, θα πρέπει να ανταποκρίνεται στα νέα πλαίσια της ανάπτυξης τα οποία «διαμορφώνουν μια πολύπλοκη στρατηγική, που κύριο συστατικό της είναι η ανάδειξη συνεργίας ανάμεσα στους παράγοντες που προωθούν την αναπτυξιακή διαδικασία, την οργάνωση δικτύων θεσμικής, κλαδικής και χωρικής μορφής και τη συγκρότηση ολοκληρωμένων στρατηγικών σχεδίων, που εξυπηρετούν μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα αναπτυξιακά σενάρια».

5. Η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Η οργανωτική δομή και διάρθρωση των υπηρεσιών, οι αρμοδιότητες, τα μέσα κάθε μορφής, υλικά και οικονομικά, οι εφαρμοζόμενες διαδικασίες στη λήψη των αποφάσεων, οι μέθοδοι εργασίας και ο ανθρώπινος παράγοντας από άποψη ποιοτική και ποσοτική αποτελούν τους περισσότερο κρίσιμους παράγοντες για την αποτελεσματική λειτουργία οποιασδήποτε οργανωτικής προσπάθειας. Σχετικά αναφέρονται τα εξής:

Νόμος 2218/1994:

Άρθρο 30: «Το Ν.Σ. καταρτίζει τον εσωτερικό Οργανισμό λειτουργίας της Ν.Α.».

Άρθρο 39, παρ. 2: «Οι υφιστάμενες κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού δημόσιες πολιτικές υπηρεσίες που συγκροτούν τη Νομαρχία... και οι διοικητικές τους υπηρεσίες καταργούνται αυτοδικαίως με την έναρξη λειτουργίας της Ν.Α. εκτός από...» τις υπηρεσίες που δεν ανήκουν στη Ν.Α.

Άρθρο 39, παρ. 3: «Οι δημόσιες υπηρεσίες των Νομαρχιών από της καταργήσεώς τους, σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο, λογίζονται, για τη λειτουργία τους και μόνο των Ν.Α. και συγκροτούν τον προσωρινό οργανισμό τους».

Άρθρο 39, παρ. 4: «Το προσωπικό των υπηρεσιών που καταργούνται προσφέρει εφεξής τις υπηρεσίες του στην οικεία Ν.Α... Το προσωπικό αυτό θεωρείται αποσπασμένο στην οικεία Ν.Α....».

Είναι σημαντικό να υπογραμμισθεί ότι οι ρυθμίσεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 39 του Ν. 2218/1994 τροποποιήθηκαν προ της εφαρμογής του νόμου αυτού με το Ν. 2240/1994:

Άρθρο 6, παρ. 7: «Τροποποιείται το πρώτο εδάφιο της παρ. 2 ως εξής: Οι υφιστάμενες κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού δημόσιες πολιτικές υπηρεσίες που συγκροτούν την Νομαρχία... καταργούνται από την έναρξη της άσκησης των αρμοδιοτήτων από τις νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, κατά τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 3 του παρόντος νόμου εκτός...».

Με τη ρύθμιση αυτή παύει να ισχύει η αυτοδίκαιη κατάργηση των υπηρεσιών και η μεταφορά των αρμοδιοτήτων των πολιτικών δημοσίων υπηρεσιών που προβλέπονταν με το νόμο 2218/1994 υπέρ της Ν.Α. και καθιερώνεται η μεταφορά των αρμοδιοτήτων με έκδοση Π.Δ. Η τροποποίηση αυτή προκάλεσε αντιδράσεις τόσο κατά τη συζήτηση στη Βουλή, όσο και εκτός αυτής. Ήδη οι πρώτοι αιρετοί Νομάρχες, ανεξάρτητα από κομματική τοποθέτηση συμφωνούν, ότι οι βασικοί νόμοι της Ν.Α. 2218 και 2240/1994 ρυθμίζουν το θέμα των αρμοδιοτήτων αντιφατικά. Η αντιφατικότητα αυτή διαπιστώνεται και από τα πρακτικά της Βουλής κατά τη συνεδρίαση ΡΧΣΤ της 6/9/1994, όπου ο εισηγητής της πλειοψηφίας δήλωνε: «Από την αρχή η Ν.Α. αναλαμβάνει τη διαχείριση

των πόρων και συγχρόνως την εκτέλεση έργων της περιοχής της. Και μετά τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως του Οργανισμού λειτουργίας τους, αναλαμβάνει και τις υπόλοιπες αρμοδιότητες εφάπαξ, όλες μαζί, χωρίς να χρειάζεται καμία άλλη απόφαση από πλευράς Κυβέρνησης».

Ωστόσο το πρόβλημα των αρμοδιοτήτων και των πόρων της Ν.Α. αποτελεί το πολυσυζητημένο θέμα και δικαιολογημένα τίθεται ως το μείζον πρόβλημα που απαιτεί ριζική αντιμετώπιση.

Σε ότι αφορά το προσωπικό της Ν.Α. το οποίο αποσπάσθηκε ισχύουν οι διατάξεις του βαθμολογίου και του μισθολογίου των δημοσίων υπαλλήλων με όλα τα προβλήματα, που συνεπάγεται το θεσμικό αυτό πλαίσιο.

Στο σημείο αυτό πρέπει να υπογραμμίσουμε τις επιπτώσεις που προκαλούνται στο προσωπικό αυτό από τις συχνές μεταβολές των διατάξεων που αφορούν στη βαθμολογική τους εξέλιξη. Οι μεταβολές αυτές δημιουργούν αβεβαιότητα και απόκλιση από την ανθρωποκεντρική θεώρησή που οδηγεί σε αυξημένη παραγωγικότητα.

6. Προβλήματα και Προοπτικές της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Τα βασικά διαρθρωτικά, λειτουργικά και λοιπά προβλήματα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης εντοπίζονται και διαπιστώνονται τόσο με την καθημερινή εφαρμογή του νομικού πλαισίου και την εκτεταμένη αρθρογραφία σε περιοδικό επιστημονικό και ημερήσιο τύπο, όσο και σε Ημερίδες και Έρευνες που έγιναν ή γίνονται για την Ν.Α.

Τα Κύρια θέματα προβληματισμού και προοπτικών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης αναφέρονται στις αρμοδιότητες, στην οικονομική αυτοδυναμία, στην αδυναμία του θεσμικού πλαισίου, με έμφαση στις σχέσεις της Ν.Α. με τα διάφορα Υπουργεία, στην τεχνική και επιστημονική υποστήριξη, στον Περιφερειακό Διευθυντή (η παρουσία του οποίου κρίνεται αρνητική), στον διφυή χαρακτήρα της Νομαρχίας ως Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, στην οργάνωση και στελέχωση της Ν.Α. με κατάλληλο και εξειδικευμένο προσωπικό ώστε να ανταποκρίνεται στην αποστολή της και να υποστηρίζει τον προγραμματισμό δράσης της Ν.Α. αποτελεσματικά κ.ά.

Ωστόσο, είναι βέβαιο ότι η γνωστή μας Νομαρχία αποτελούσε για πολλά χρόνια τον πυρήνα του αποκεντρωτικού μας συστήματος. Με την εξέλιξή της σε δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση απέκτησε τα τυπικά και ουσιαστικά στοιχεία της Αυτοδιοίκησης. Αντιμετωπίζει όμως στην πράξη διαρθρωτικά, οργανωτικά, λειτουργικά και οικονομικά προβλήματα, τα οποία επιζητούν λύσεις. Και οι λύσεις αυτές μπορεί και πρέπει να δοθούν με επαναξιολόγηση του θεσμού σε διακομματική βάση και συμμετοχή των αρμόδιων Υπουργείων, αιρετών Νομαρχών και λοιπών Φορέων.

Δρ Χαράλαμπος Α. Ζιανίκας

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

Δυναμική εκσυγχρονισμού

Αθήναι, 1996