

## Η έννοια της αποκέντρωσης κατά το Σύνταγμα.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του Ελληνικού Κράτους άρθρα 101 και 102 οι βασικές αρχές που διέπουν την οργάνωση της διοικητικής λειτουργίας είναι η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση.

Η έννοια της διοικητικής αποκέντρωσης για να γίνει πλήρως αντιληπτή και ν' αποσαφηνισθεί πρέπει να αντιδιασταλεί και να συγκριθεί με τις έννοιες της συγκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης.

Ειδικότερα:

Συγκεντρωτικό είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο τα όργανα του κράτους έχουν αρμοδιότητα για κάθε θέμα διοικητικής ενέργειας σε όλη την εδαφική περιοχή στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητά τους ακόμη δηλαδή και γι' αυτά που αφορούν τις διοικητικές περιφέρειες<sup>1</sup>. Δηλαδή η ικανότητα για λήψη αποφάσεων αναγνωρίζεται μόνο σε κεντρικά διοικητικά όργανα, άσχετα με το αν πρόκειται για θέματα γενικού ή τοπικού χαρακτήρα.

Βέβαια, με το σύστημα αυτό υπάρχουν και περιφερειακές ή τοπικές διοικητικές υπηρεσίες, που όμως τόσο σχετικά με την συγκρότησή τους όσο και σχετικά με τις αρμοδιότητές τους, εξαρτώνται από τα κεντρικά διοικητικά όργανα και ενεργούν υπό την εποπτεία ή την οικονομική εξάρτηση της κεντρικής διοίκησης. Ουσιαστικά πρόκειται για αποσυμφόρηση των υπηρεσιών του κέντρου και τη διασπορά τους στην περιφέρεια, χωρίς να συνοδεύονται και από το ανάλογο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων (αποσυγκεντρωτικό σύστημα)<sup>2</sup>.

Αποκεντρωτικό σύστημα σύμφωνα με τον Γ. Παπαχατζή θεωρούμε ότι έχουμε «...όταν τα περιφερειακά όργανα έχουν γίνει δυνάμει του νόμου αρμόδια να λαμβάνουν αποφάσεις που να είναι αφ' εαυτών « εκτελεστές» που να μην τελούν

« υπό έγκριση», που να συνεπιφέρουν δηλαδή μόνες τους έννομα αποτελέσματα, χωρίς την ανάγκη επικυρώσεως των από τον υπουργό ή κάποια άλλη κεντρική αρχή»<sup>3</sup> για ζητήματα - πρόσωπα και πράγματα - της περιφέρειας τους.

Το αποκεντρωτικό σύστημα στην Ελλάδα καθιερώνεται ρητά από το άρθρο 101 παρ. 1 του Συντάγματος, ενώ η παρ. 2 του ίδιου άρθρου διαμορφώνει τη διοικητική διαίρεση της χώρας και εισάγει τρία συνταγματικά κριτήρια για τη διοικητική διαίρεση της χώρας ( τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες) . Τέλος το άρθρο 101 παρ. 3 οροθετεί τις αρμοδιότητες του κέντρου και της περιφέρειας και προβλέπει ότι τα περιφερειακά όργανα έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν την γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων.

Κατόπιν όλων των παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα, ότι πρακτικά η πραγμάτωση και η ολοκλήρωση της διοικητικής αποκέντρωσης είναι δυνατό να επιτευχθεί μόνο εφόσον έχει εξασφαλισθεί ένας νομικός τρόπος, κάποιο νομοτεχνικό εργαλείο που θα έχει νομική και πολιτική αυτοτέλεια έναντι της κεντρικής κρατικής εξουσίας. Έτσι το κράτος δημιουργεί με νόμους μερικότερα νομικά πρόσωπα που χαρακτηρίζονται ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τους δίνει το δικαίωμα να ασκούν εξουσία εντός ορισμένων γεωγραφικών ορίων οπότε ονομάζονται οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης Ο.Τ.Α.

Στην ίδια συνάφεια ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη του Π. Φαναριώτη ότι «το γεγονός ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση απολαμβάνει ενός βαθμού αυτονομίας στη διοίκηση των υποθέσεων αυτών, δεν υποδηλώνει και την ύπαρξη ενός διαφορετικού θεσμού στη

διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, διότι απλά θεωρείται ότι η διάκριση αυτή καθιερώθηκε συνεπεία της διαπιστώσεως ότι υπάρχει ένας κύκλος υποθέσεων στο τοπικό επίπεδο, ο οποίος μπορεί να διοικείται καλύτερα από τους κατοίκους της περιοχής».4

Στο σημείο αυτό πρέπει ν' αναφέρουμε ότι κατά την μελέτη για την εκπόνηση της παρούσης εργασίας έγινε αντιληπτή κάποια εννοιολογική σύγχυση στους όρους αποσυγκέντρωση, αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση. Όμως η περαιτέρω εμβάθυνση και ανάλυση των διαφορών που υπάρχουν μεταξύ των παραπάνω όρων, ίσως οδηγούσαν την παρούσα γραπτή εργασία εκτός θέματος.

## **2. Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ Βαθμού κατά το Σύνταγμα και τον Ν.2539/97 (Σχέδιο Ι. Καποδίστριας).**

Η παράγραφος 1 του άρθρου 102 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζει ότι «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς».

Το Σύνταγμα του 1975 ανέφερε στο άρθρο 102 ότι πρώτη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσαν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Όμως μέχρι το Νόμο 2539/1997 - στον οποίο θ' αναφερθούμε παρακάτω - η θέση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού ήταν υποβαθμισμένη και ουσιαστικά, αν και το Σύνταγμα όριζε ότι η πρωτοβουλία και η ελεύθερη δράση τους δεν έπρεπε να εμποδίζεται, οι Ο.Τ.Α ασφυκτιούσαν κάτω από τον έλεγχο σκοπιμότητας και νομιμότητας που ασκούσε ο Νομάρχης5.

Ενδεικτικά και σύντομα αναφέρουμε ότι η πρώτη βασική μονάδα διοικητικής αποκέντρωσης είναι ο Νομός που υπάρχει στην Ελλάδα από την σύσταση του Ελληνικού Βασιλείου (1833) και διατηρείται με κάποιες τροποποιήσεις και μεταβολές ως σήμερα. Μέχρι το 1994 που με το Νόμο 2218/1994 ιδρύθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και έχουμε την εκλογή αιρετών Νομαρχών, το αποκεντρωτικό σύστημα της χώρας περιελάμβανε τους Νομούς ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες της Κεντρικής Διοικήσεως. Ο Νομάρχης ήταν διορισμένος από την Κυβέρνηση ουσιαστικά δηλαδή ήταν αντιπρόσωπος της Κυβέρνησης με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Ασκούσε έλεγχο τόσο της νομιμότητας δηλαδή έλεγχε την νομική ορθότητα των διοικητικών πράξεων των ΟΤΑ, όσο και της σκοπιμότητας δηλαδή της αναγκαιότητας και καταλληλότητας έκδοσης των.

Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν η ύπαρξη βραδύτητας στην ανάπτυξη της αποκέντρωσης αν και κατά καιρούς γίνονταν προσπάθειες για μεταρρύθμιση στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης με συνενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων

( Ν.1416/1984 και 1622/1986).

Όμως με το Νόμο 2539/1997 «Περί Συγκροτήσεως της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (Σχέδιο Ι. Καποδίστρια) συνιστώνται κατά νομό νέοι δήμοι ή κοινότητες που προκύπτουν από τη συνένωση υφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων, οι οποίες καταργούνται (άρθρο 1) 6. Στο ίδιο άρθρο επαναλαμβάνονται και οι Ο.Τ.Α που παραμένουν χωρίς μεταβολή. Έτσι από τις 5318 Κοινότητες και τους 457 Δήμους που λειτουργούσαν έως τις 31-12-98 τώρα υπάρχουν 900 Δήμοι και 133 Κοινότητες που οι αρχές τους σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 2) εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία όπως νόμος (ορίζει) .

3. Η οργανική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α στο πλαίσιο του αποκεντρωτικού συστήματος οργάνωσης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Η οργανική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α Α΄ βαθμού, δηλαδή το δικαίωμα να έχουν και να εκτελούν τις αποφάσεις εξασφαλίζεται με δικά τους όργανα τα οποία διακρίνονται σε αιρετά διοικούντα όργανα και σε απλούς υπαλλήλους (Σύνταγμα άρθρο 101Α παρ. 1 και 2 , άρθρο 102 παρ. 2 ) και με δημοσιονομική αυτοτέλεια δηλαδή την οικονομική τους ανεξαρτησία. (Σύνταγμα άρθρο 102 παρ. 5).

α. Διοικητική αυτοτέλεια.

Τα αιρετά διοικούντα όργανα των Δήμων είναι:

•

Δημοτικό Συμβούλιο :

Είναι το κορυφαίο συλλογικό όργανο κάθε Δήμου. Είναι αιρετό. Αποτελείται από τα μέλη των συνδυασμών που είχαν θέσει επιτυχή υποψηφιότητα στις εκλογές. Ο αριθμός των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου ποικίλλει ανάλογα με τον πληθυσμό των Δήμων (Π.Δ. 410/1995) και από το γεγονός αν προήλθαν οι Δήμοι από συνένωση σύμφωνα με τον Ν. 2539/1997. Έχει αποφασιστική αρμοδιότητα για κάθε θέμα που ανήκει στην αρμοδιότητα του Δήμου εκτός από όσα ανήκουν ρητά στην αρμοδιότητα της Δημαρχιακής Επιτροπής.

•

Δημαρχιακή Επιτροπή:

Συλλογικό όργανο που εκλέγεται κάθε διετία από το Δημοτικό Συμβούλιο και αποτελείται από τους:

Δήμαρχο ή Αντιδήμαρχο (Δημοτικός Σύμβουλος που ορίζει ο Δήμαρχος με διετή θητεία) ως Πρόεδρος και

Δύο ως έξι μέλη ανάλογα με τον αριθμό των μελών του Δημοτικού Συμβουλίου. Έχει αρμοδιότητες ειδικού χαρακτήρα που σχετίζονται με την δημοσιονομική αυτοτέλεια των οργανισμών και έχουν υπαχθεί από τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (Π.Δ .410/1995) . Συντάσσει προϋπολογισμό και προελέγχει τον απολογισμό του Δήμου, διαχειρίζεται τις πιστώσεις που είναι εγγεγραμμένες στον προϋπολογισμό, κάνει εισηγήσεις και αποφασίζει για την αποδοχή κληρονομιών, κληροδοτημάτων, και δωρεών, μελετά την ανάγκη σύναψης δανείων. Καταρτίζει όρους, συντάσσει διακηρύξεις, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες και τους διαγωνισμούς. Τέλος εισηγείται για κάθε θέμα νομικής υφής που απασχολεί τον Δήμο7.

•

Δήμαρχος

Κορυφαίο μονομελές όργανο του Δήμου. Εκλέγεται για τέσσερα χρόνια και οι αρμοδιότητες του αναφέρονται στον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ), καθώς και σε διατάξεις άλλων Νόμων. Εκπροσωπεί τον Δήμο και εκτελεί τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων του Δήμου δηλαδή του Δημοτικού Συμβουλίου και της Δημαρχιακής Επιτροπής. Σε περίπτωση που έχουμε Δήμους που προήλθαν από συνένωση οι κοινότητες που καταργήθηκαν μετετράπησαν σε Δημοτικά Διαμερίσματα, ενώ σε κάθε Δημοτικό Διαμέρισμα συνιστάται Τοπικό Συμβούλιο (Ν.2539/1997 άρθρο 4).

•

Το Τοπικό Συμβούλιο

Είναι αιρετό συλλογικό όργανο και αν το Δημοτικό διαμέρισμα έχει πληθυσμό άνω των 300 κατοίκων εκλέγει Πρόεδρο που είναι και Δημοτικός Σύμβουλος. Αν έχει λιγότερους από 300 κατοίκους εκλέγονται τριμελή Τοπικά Συμβούλια οι Πρόεδροι των οποίων έχουν τον τίτλο του Δημαρχιακού Παρέδρου και εκπροσωπούν το Δημοτικό Διαμέρισμα στο Δημοτικό Συμβούλιο χωρίς δικαίωμα ψήφου, αν και γνωμοδοτούν για θέματα που αφορούν το Δημοτικό τους Διαμέρισμα .

Ο Π. Φαναριώτης σχετικά με τα τοπικά Συμβούλια παρατηρεί

«...Το τοπικό συμβούλιο εξακολουθεί να αποτελεί κατ' ουσίαν μονάδα τοπικής αυτοδιοικήσεως, με δικά του όργανα, με ίδια υπηρεσία και φυσικά με ίδιο πλαίσιο αρμοδιοτήτων παρά το χαρακτηρισμό του από τον Νόμο ως οργάνου δημοτικής αποκέντρωσης και παρά το γεγονός ότι το πλαίσιο των ασκουμένων από το Τοπικό Συμβούλιο αρμοδιοτήτων μεταβιβάζεται σ' αυτό με αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου»  
8.

Έτσι τα τοπικά συμβούλια έχουν αρμοδιότητες που τους έχουν παραχωρηθεί απευθείας από τον Ν.2539/1997 όπως για παράδειγμα ότι ο πρόεδρος ή και τα μέλη του τοπικού συμβουλίου συμμετέχουν στη διοίκηση των κληροδοτημάτων, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη στο Δημοτικό Συμβούλιο, για τον τρόπο διάθεσης των βοσκήσιμων εκτάσεων που βρίσκονται στην Περιφέρεια του Δημοτικού Διαμερίσματος και άλλες αρμοδιότητες που περιγράφονται στο άρθρο 6 παρ.4 του προαναφερθέντος νόμου.

Επίσης ορίζεται ότι αρμοδιότητες μπορούν ν' ανατεθούν στα τοπικά συμβούλια και από το Δημοτικό Συμβούλιο με απόφασή του που λαμβάνεται μέσα στο πρώτο εξάμηνο της δημοτικής περιόδου με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών τους (Ν.2539/1997 παρ. 2). Οι αρμοδιότητες παρέχονται με κριτήριο την εξυπηρέτηση των κατοίκων και γενικά την αποτελεσματικότητα της διοίκησης.

Σχετικά με τη σύσταση του προσωπικού ο Ν.2539/1997 παρ. 3 ορίζει τα κριτήρια με τα οποία γίνεται. Αυτά είναι:

- Ο αριθμός του προερχόμενου από τη συνένωση προσωπικού.
- Η εδαφική έκταση του Ο.Τ.Α που προήλθε από τη συνένωση, ο πληθυσμός του,
- Η γεωγραφική του θέση
- Τα προσδοκώμενα έσοδα
- Η έκταση του οδικού, ηλεκτρικού, υδρευτικού και αποχετευτικού δικτύου του,
- Οι περιβαλλοντικές του υποχρεώσεις

- 

Ο αριθμός των Δημοτικών Διαμερισμάτων καθώς

- 

Κάθε παράγοντας που επηρεάζει την αναπτυξιακή και λειτουργική δραστηριότητα του.

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι η διοικητική οργάνωση των Δήμων δεν είναι δυνατό να είναι ομοιόμορφη σε όλη την Ελληνική επικράτεια και τα οργανογράμματα των Δήμων παρουσιάζουν διαφορές μεταξύ τους.

## **Β. Δημοσιονομική αυτοτέλεια**

Το Σύνταγμα στο άρθρο 102 παρ. 5 αναφέρει ότι « Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας των πόρων αυτών».

Στο Ν. 2539/1997 άρθρο 26 υπάρχει κάποια αναφορά για τον τρόπο χρηματοδότησης των Ο.Τ.Α μέσω του ΕΠΤΑ (Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

Το ΕΠΤΑ έχει ως σκοπό την ενίσχυση των νέων Ο.Τ.Α για την απόκτηση της αναγκαίας υποδομής ώστε να λειτουργήσουν με τον προσηκόντα τρόπο εντός του πλαισίου της αποκέντρωσης. Βασικές αρχές είναι η αξιολόγηση και ο χρήση κριτηρίων για την χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α.. Έτσι εξασφαλίζεται διαφάνεια.

Τα κριτήρια αυτά αναφέρονται στις γεωοικονομικές και συγκοινωνιακές, περιβαλλοντικές συνθήκες των Ο.Τ.Α όπως π.χ ο ορεινός πεδινός ή νησιωτικός χαρακτήρας των Ο.Τ.Α9.

Τέλος οι Ο.Τ.Α έχουν έσοδα και από άλλες πηγές όπως:

- 

Θεσμοθετημένους υπέρ των Ο.Τ.Α πόρους.

- 

Κινητή και ακίνητη περιουσία

- 

Έσοδα από τέλη φόρους ή δικαιώματα

- 

Έσοδα από εκτελούμενα έργα .

- 

Έσοδα από κάθε άλλη πηγή όπως για παράδειγμα από την ανάπτυξη επιχειρηματικής δραστηριότητας..

•

Η νομοθεσία προβλέπει επίσης πηγές των κεντρικών αυτοτελών πόρων των Ο.Τ.Α που προέρχονται από

α) Το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (20%).

β) Τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων (50%).

γ) Το φόρο ακίνητης περιουσίας (100%).

Η κατανομή των κεντρικών αυτοτελών πόρων στους δήμους και τις κοινότητες γίνεται με υπουργικές αποφάσεις βάσει κριτηρίων που καθορίζει ο νόμος 1828/1989 παρ. 25.

Εποπτεία των Ο.Τ.Α.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα άρθρο 102 παρ. 4, «το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους...».

Κατά την Ε. Μπέσιλα-Βήκα 10η κρατική εποπτεία επί των Ο.Τ.Α πρέπει να διέπεται από ορισμένες βασικές αρχές που είναι οι εξής:

α) Ο έλεγχος πρέπει να είναι κατασταλτικός και όχι προληπτικός.

β) Ο έλεγχος πρέπει να περιλαμβάνει μόνο τη νομιμότητα και όχι και τη σκοπιμότητα των πράξεων τους.

γ) Η εποπτική αρχή δεν μπορεί να μεταρρυθμίζει τις πράξεις των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης .

δ) Η εποπτική αρχή δεν μπορεί να υποκαθίσταται στην αρμοδιότητα των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Μέχρι το 1995 υπήρχε έλεγχος σκοπιμότητας από τον Νομάρχη στις πράξεις των Ο.Τ.Α.. Όμως με το νόμο 2218/1994 έχει αποκατασταθεί η ανεπιφύλακτη κατοχύρωση της πρωτοβουλίας και της ελεύθερης δράσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και ασκείται μόνο έλεγχος νομιμότητας από Τριμελή Επιτροπή που συγκροτείται και λειτουργεί όπως ορίζει ο παραπάνω νόμος.

Στον Νόμο 2503/1997 στα άρθρα 7 και 12 προβλέπεται έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας της οικονομικής διαχείρισεως καθώς και ευρύτερων θεμάτων κατά την διοίκηση των τοπικών υποθέσεων όπως π.χ. θέματα καθορισμού και μεταβολών στα διοικητικά όρια των Δήμων και Κοινοτήτων και άλλα<sup>11</sup>.

Επίσης τον κατ' αρχήν έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των Ο.Τ.Α προβλέπουν και οι διατάξεις των αρθρ. 177 του Δ.Κ.Κ. Ενώπιον της επιτροπής του αρθρ.177 παρ. 2 του Δ.Κ.Κ, μπορεί να προσφύγει κάθε δημότης και οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον και να προσβάλλει τις πράξεις των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων και λοιπών συλλογικών και μονομελών οργάνων των τοπικών οργανισμών και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, για παράβαση νόμου, μέσα σε δέκα μέρες αφότου οι πράξεις αυτές δημοσιεύθηκαν.

**\* Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κερτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα ([info@civilitas.gr](mailto:info@civilitas.gr))**