

## **Η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα**

**Ιωάννης Ψυχάρης**

Λέκτορας Περιφερειακής Οικονομικής  
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας  
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας  
και Περιφερειακής Ανάπτυξης  
Πεδίο Άρεως, 38334 Βόλος  
Τηλ. 2421074447  
e-mail: [psycharis@uth.gr](mailto:psycharis@uth.gr)

**Έλλη Σιμάτου**

Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

### **Περίληψη**

Το άρθρο αυτό καλύπτει με συστηματικό τρόπο την οργάνωση της διοίκησης του κράτους σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα σήμερα. Αναφέρεται δηλαδή στην έννοια της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρουσιάζει το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, τις αρμοδιότητες, τα όργανα και τον τρόπο λειτουργίας τους. Σχολιάζεται επίσης η δυναμική του μετασχηματισμού της αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα και ο παράγοντες που αναμένεται να προσδιορίσουν το περιεχόμενό της στο προσεχές μέλλον.

**Λέξεις κλειδιά:** αποκέντρωση, τοπική αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη

Δεκέμβριος 2003



## 1. Εισαγωγή

Μιλώντας για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα, αναφερόμαστε στην έννοια της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι έννοιες αυτές συναντώνται πολύ συχνά στη διεθνή βιβλιογραφία, και απασχολούν τόσο τον επιστημονικό διάλογο, όσο και την πολιτική πρακτική και την κοινωνία σε κάθε σύγχρονο κράτος<sup>1</sup>.

Τα ερωτήματα που συνήθως ανακύπτουν είναι τα εξής: Γιατί χρειάζεται η διοικητική αποκέντρωση και από τι προσδιορίζεται ο άριστος βαθμός της; Ποίος είναι ο ρόλος και τα όρια της τοπικής αυτοδιοίκησης, και ποια είναι η διαχωριστική γραμμή ανάμεσα σε αυτήν και στα άλλα επίπεδα διοίκησης; Πώς εξασφαλίζεται η συνοχή και η συμπληρωματικότητα ανάμεσα στις πολιτικές που ασκεί η κάθε βαθμίδα διοίκησης, και πώς ελέγχεται η αποτελεσματικότητά τους; Πώς εξασφαλίζονται οι οικονομικοί πόροι για κάθε μια από αυτές τις βαθμίδες διοίκησης και την αυτοδιοίκηση;

Αν εξετάσει κανείς τα συστήματα διοίκησης ανάμεσα στις διάφορες χώρες θα παρατηρήσει ότι αυτά χαρακτηρίζονται από μεγάλη ανομοιομορφία. Υπάρχουν χώρες με συγκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, άλλες με πιο αποκεντρωτικά, άλλες που δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην αυτοδιοίκηση. Ακόμη και στην ίδια χώρα η 'ισορροπία δυνάμεων' στο εσωτερικό του διοικητικού συστήματος διαχρονικά αλλάζει.

Στην Ελλάδα, το σύστημα διοίκησης ήταν ανέκαθεν ετεροβαρές υπέρ του κέντρου. Τα τελευταία χρόνια το σύστημα αυτό γνώρισε σημαντικές μεταβολές.

Σκοπός αυτού του κεφαλαίου είναι να παρουσιάσει τις θεσμικές μεταβολές που συντελέστηκαν στο χώρο της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, να αξιολογήσει τη λειτουργία τους, να κάνει ειδική αναφορά στον ρόλο τους για την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης, και υπό το πρίσμα του ευρύτερου ευρωπαϊκού περιγύρου, να σχολιάσει την δυναμική του μετασχηματισμού του στο προσεχές μέλλον.

## 2. Τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης

Ως προοίμιο στην συζήτηση που ακολουθεί, κρίνεται σκόπιμο να γίνει μια συνοπτική αναφορά στα πιο γνωστά συστήματα διοικητικής οργάνωσης, τα οποία εφαρμόζονται

---

<sup>1</sup> Μια πρώτη εξοικείωση με αυτά τα θέματα προσφέρεται στα βιβλία των Litvack and Seddom (1999), Litvack, Ahmad and Bird (1998).

διεθνώς, καθώς και στη χώρα μας. Τα συστήματα αυτά είναι τα εξής: το συγκεντρωτικό, το αποκεντρωτικό και η αυτοδιοίκηση<sup>2</sup>.

*Συγκεντρωτικό* είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο τα κεντρικά όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη τη γεωγραφική ενότητα του κράτους. Παράδειγμα ένα Υπουργείο, το Υπουργείο Γεωργίας. Οι αποφάσεις που λαμβάνει για την Γεωργία αποτελούν κατευθυντήριους άξονες για την Γεωργία σε όλη τη χώρα.

Αντίθετα, *αποκεντρωτικό* είναι το σύστημα σύμφωνα με το οποίο έχουν μεταβιβαστεί εξουσίες και αποφασιστικές αρμοδιότητες σε περιφερειακά όργανα, για την άσκηση πολιτικής σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα (περιοχή) του κράτους. Παράδειγμα, στο πλαίσιο της γεωργικής πολιτικής, το Υπουργείο Γεωργίας εκχωρεί, για ορισμένα θέματα, μέρος των αρμοδιοτήτων του στις περιφέρειες, οι οποίες μπορούν με δικές τους αποφάσεις, να ρυθμίζουν τα θέματα αυτά, στην περιοχή δικαιοδοσίας τους. Τα κεντρικά και αποκεντρωμένα όργανα βρίσκονται σε μια σχέση συμπληρωματικότητας ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους, και για αυτό τα δεύτερα εξαρτώνται από τα πρώτα.

Παραπλήσιο με το σύστημα της αποκέντρωσης είναι το σύστημα της *αποσυγκέντρωσης*, το οποίο αφορά σε οργανωτικές μονάδες της κεντρικής διοίκησης σε περιφερειακό επίπεδο, οι οποίες όμως στερούνται αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και λειτουργούν απλά ως ιμάντες μεταβίβασης της κρατικής πολιτικής. Στην περίπτωση του Υπουργείου Γεωργίας, μπορεί να ληφθούν αποφάσεις για την γεωργική πολιτική, σε κεντρικό επίπεδο, που θα υλοποιηθούν από οργανωτικές μονάδες του Υπουργείου, σε περιφερειακό επίπεδο.

Εκτός από την συγκέντρωση και την αποκέντρωση, υπάρχει και ένα τρίτο σύστημα, που ονομάζεται *Αυτοδιοίκηση*.

Η Αυτοδιοίκηση αναφέρεται στη σύσταση και λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων, που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους με τη στενή έννοια, έχουν δική τους νομική υπόσταση και δικά τους όργανα.

Μια τέτοια μορφή οργάνωσης είναι και η τοπική αυτοδιοίκηση. Στην περίπτωση αυτή, η διαχείριση υποθέσεων μιας συγκεκριμένης εδαφικής 'περιφέρειας' ανατίθεται, με αποκλεισμό του κράτους, σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, που συγκροτούνται από όργανα, τα οποία εκλέγονται από το σύνολο των κατοίκων της 'περιφέρειας'<sup>3</sup>, και υπόκεινται μόνο σε απλό έλεγχο νομιμότητας από μέρους των κρατικών – με τη στενή έννοια - οργάνων.

<sup>2</sup>Για εκτενέστερη ανάλυση αυτών των συστημάτων στην Ελλάδα βλ. κυρίως Σπηλιωτόπουλος (2002:253-258), Σπηλιωτόπουλος, Μακρυδημήτρης (2001), Πουλής (2003:135-137), Τάχος (2003), Λύτρας (1993:26), Παγκάκης (1991:157-168), Φλογαίτης Σ. (1987), Δαγτόγλου Π. (1997), Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου (2002), Βενετσανοπούλου (2002)

<sup>3</sup>Η χρήση του όρου 'περιφέρεια' γίνεται με την ευρεία έννοια του όρου, που υποδηλώνει κάθε τμήμα της εδαφικής έκτασης του κράτους, όπου όργανα κρατικά και μη ασκούν αρμοδιότητες σε σχέση με το τμήμα αυτό.

Επειδή τόσο η αποκέντρωση όσο και η αυτοδιοίκηση είναι συστήματα που έχουν επικαλυπτόμενη χωρική αναφορά, γίνεται συχνά σύγχυση ως προς το ρόλο, τα όρια και τις αρμοδιότητες του καθενός από αυτά<sup>4</sup>. Συνοπτικά μπορεί να αναφερθεί ότι το στοιχείο που συνιστά την ειδοποιό διαφορά της αυτοδιοίκησης από την αποκέντρωση είναι ο βαθμός εξάρτησής τους από τα κεντρικά όργανα. Στην τοπική αυτοδιοίκηση εντάσσονται τα διοικητικά όργανα που ασκούν σε ορισμένη 'περιφέρεια' αποφασιστικές αρμοδιότητες, χωρίς εξάρτηση από τα κεντρικά όργανα. Οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί υπόκεινται μεν σε διοικητική εποπτεία από το κράτος, χωρίς όμως αυτή να περιορίζει την πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση τους. Αντίθετα, η αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση υπόκειται σε αυστηρό ιεραρχικό έλεγχο. Επιπλέον, η νομιμοποίηση των δύο συστημάτων είναι διαφορετική. Στην περίπτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης η νομιμοποίηση προκύπτει άμεσα από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας σε τοπικό επίπεδο (ανάδειξη μέσω διενέργειας εκλογών), ενώ για τα αποκεντρωμένα κρατικά όργανα προκύπτει έμμεσα, καθώς αυτά διορίζονται από την κεντρική διοίκηση.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι πέρα από τις διαφορές που προαναφέρθηκαν, η αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση έχουν πολλά κοινά μεταξύ τους, με κυριότερο το ότι έχουν κοινή προέλευση και κοινό σκοπό<sup>5</sup>. Πηγή εξουσιών και για τις δύο είναι το Κράτος, το οποίο έχει τη δυνατότητα να περιορίζει ή να διευρύνει με νόμο το πλαίσιο των αποφασιστικών τους αρμοδιοτήτων. Κοινός σκοπός είναι επίσης η προαγωγή των πολυσχιδών συμφερόντων (οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών κ.λ.π.) κάθε χώρας, καθώς και η ικανοποίηση αναγκών σε τοπικό επίπεδο.

### **3. Το υφιστάμενο σύστημα διοικητικής οργάνωσης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα**

Το σύστημα της διοικητικής οργάνωσης της χώρας μας προσδιορίζεται από το Σύνταγμα και τους νόμους του κράτους.

---

<sup>4</sup> Σύμφωνα με μια επιτυχή διατύπωση «στα πλαίσια του ενιαίου μη ομόσπονδου κράτους, η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση αλληλεξαρτώνται και συντρέχουν, χωρίς όμως να συγχέονται ή να ταυτίζονται», Βλάχος (1986). Βλέπε επίσης Μαθιουδάκης, Ανδρονόπουλος (επ.) (1991), Αθανασόπουλος (1995), Χλέπας (1999), (2000), Φιλίππου (1994)

<sup>5</sup>Βλ. Φαναριώτης (1999:199)

### 3.1. Το συνταγματικό πλαίσιο

Το Σύνταγμα ορίζει ότι 'η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα' καθώς επίσης 'ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού'. Επομένως, η διοικητική αποκέντρωση και η τοπική αυτοδιοίκηση, είναι οι βασικοί συνταγματικοί κανόνες που αποτελούν τις θεμελιώδεις αρχές με βάση τις οποίες ρυθμίζονται η μορφή, οργάνωση και λειτουργία του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα<sup>6</sup>.

Συγκεκριμένα, σε ότι αφορά την περιφέρεια, το άρθρο 101 του Συντάγματος κατοχυρώνει τα δύο θεμελιώδη συστατικά στοιχεία της αποκέντρωσης, δηλαδή τη σύσταση αποκεντρωμένων οργάνων και την ανάθεση σε αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων. Μένει όμως να εξεταστεί αν πράγματι μεταβιβάζονται αρμοδιότητες, πόροι και υποδομές για να μπορέσει η αποκέντρωση να διαδραματίσει τον ουσιαστικό της ρόλο, έτσι όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα.

Επίσης, στην περίπτωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το άρθρο 102 του Συντάγματος κατοχυρώνει ρητά δύο βαθμούς Αυτοδιοίκησης, χωρίς ωστόσο καμία αναφορά στον οργανωτικό τύπο τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Αυτό προέκυψε μετά την αναθεώρηση του 2001 καθώς πριν από αυτή, το Σύνταγμα του 1975/1986 κατοχύρωνε μόνο την πρώτη βαθμίδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλαδή τους 'δήμους' και τις 'κοινότητες' και άφηνε στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη την ίδρυση των 'λοιπών βαθμίδων'<sup>7</sup>.

Έτσι, με την τελευταία αναθεώρηση δίνεται η δυνατότητα τον νομοθέτη να αποφασίσει τόσο ως προς την οργανωτική συγκρότηση των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης, όσο και ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους, με μόνο περιορισμό, τον αποκλεισμό ίδρυσης τρίτης βαθμίδας.

### 3.2. Το νομοθετικό πλαίσιο

Πέρα από τους συνταγματικούς κανόνες το υφιστάμενο σύστημα διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα διαμορφώνεται με μια σειρά από νόμους. Σε αυτό το σημείο θα γίνει μια

<sup>6</sup> Κατά το ισχύον Σύνταγμα (1975/1986/2001) (άρθρο 101 § 1-3) 'η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα', 'η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες', 'τα περιφερειακά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους, ενώ τα κεντρικά όργανα παρέχουν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο των πράξεων των περιφερειακών οργάνων'. Επίσης, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 102 § 1) 'η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού'.

<sup>7</sup> Χλέπας (2001:30), Χλέπας (2002), Κατσούλης (2000)

συνοπτική αναφορά, στους βασικούς νόμους, οι οποίοι διαμορφώνουν το θεσμικό πλαίσιο της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σήμερα.

Τρεις είναι οι Νόμοι που επέφεραν τις σημαντικότερες αλλαγές στη διοικητική οργάνωση του Κράτους τα τελευταία χρόνια, και παρουσιάζονται με την σειρά που έκαναν την εμφάνισή τους. Πρώτος είναι ο Ν. 2218/1994<sup>8</sup>, που μαζί με τον Ν. 2240/1994, θεσμοθέτησαν την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, δεύτερος είναι ο Ν. 2503/1997<sup>9</sup> που αφορά την Περιφερειακή αποκέντρωση και τρίτος είναι ο Ν. 2539/1997<sup>10</sup> που αφορά την ανασυγκρότηση της Α' βάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

#### *α) Η θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*

Ποίες αλλαγές επήλθαν στο διοικητικό σύστημα της χώρας με αυτό τους νόμους 2218/1994 και 2240/1994; Η κύρια αλλαγή είναι ότι καταργήθηκαν οι κρατικές νομαρχίες, ως βαθμίδα αποκέντρωσης της κρατικής διοίκησης<sup>11</sup>, και αντικαταστάθηκαν από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις. Αυτό συνεπέφερε μια σειρά από άλλες αλλαγές, όπως για παράδειγμα την ανάθεση της διαδικασίας εποπτείας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης από την περιφέρεια<sup>12</sup>. Στην περιφέρεια μεταφέρθηκαν επίσης μια σειρά από αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες που πρώτα ήταν στο Νομό. Τέλος, μέσω του θεσμού των Συμβουλίων Περιοχής, επιχειρήθηκε η αναδιοργάνωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο θεσμός των Ν.Α., συνάντησε μια πληθώρα προβλημάτων, που υπονόμισαν την ίδια την υπόσταση και την εύρυθμη λειτουργία του<sup>13</sup>. Ουσιαστικά η μεταρρύθμιση του 1994 δεν αντιμετώπισε με αποτελεσματικότητα τα ζητήματα μεγάλης σημασίας, όπως το λειτουργικό περιεχόμενο του νεοϊδρυθέντος θεσμού και την οικονομική του επιβίωση. Το 'μετέωρο βήμα' του θεσμού αυτού κράτησε περισσότερο από τέσσερα χρόνια μέχρι να βρει τη θέση του στο διοικητικό στερέωμα, μια θέση που ήταν τελικά εξαιρετικά αδύναμη, γεγονός που τεκμηριώνεται και από την μετέπειτα πορεία του.

<sup>8</sup> Ν.2218/1994 (ΦΕΚ Α', 90) «Ίδρυση Νομαρχιακής, τροποποίηση διατάξεων για την Περιφέρεια κ.α.», Ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α', 153) «Συμπλήρωση διατάξεων για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»

<sup>9</sup> Ν. 2503/1997 «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α' 107)

<sup>10</sup> Ν. 2539/1997 (ΦΕΚ Α' 244), «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

<sup>11</sup> Σχετικά με το θεσμό της κρατικής Νομαρχίας βλέπε Μαθιουδάκης, Ανδρονόπουλος (επ.) (1991)

<sup>12</sup> Όταν η νομαρχία ήταν βαθμίδα αποκέντρωσης ασκούσε έλεγχο στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Μετά την θεσμοθέτηση της νομαρχίας ως β' βαθμού τοπική αυτοδιοίκηση παύει να υφίσταται ιεραρχική σχέση και είναι μεταξύ τους παντελώς ανεξάρτητες.

<sup>13</sup> Για μια συνοπτική παρουσίαση βλέπε Σπανού, Ρήγος, Σπουρδαλάκης (επ.) (1997), ΕΝΑΕ (2000)

*β) Η περιφερειακή αποκέντρωση του κράτους*

Τι καινούργιο στοιχείο φέρνει στην διοικητική οργάνωση του κράτους ο Ν. 2503/1997<sup>14</sup>. Με τον νόμο αυτό η περιφέρεια καθίσταται ο μοναδικός βαθμός αποκέντρωσης του κράτους, με διπλή έννοια: οργανωτική και εδαφική<sup>15</sup>. Η Περιφέρεια, τουλάχιστον όπως αναφέρει ο νόμος, επωμίζεται πλέον τον κύριο όγκο διαχειριστικών και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων του κράτους, ενώ οι κεντρικές υπηρεσίες του κράτους (τα Υπουργεία) περιορίζονται στην άσκηση αρμοδιοτήτων επιτελικού μόνο χαρακτήρα.

Η αναβάθμιση της περιφέρειας σε βαθμίδα αποκέντρωσης του κράτους είναι μια σημαντική θεσμική μεταβολή στο διοικητικό χάρτη της χώρας. Σε αυτήν μεταβιβάστηκε επίσης το μεγαλύτερο μέρος των αρμοδιοτήτων της κρατικής νομαρχίας.

*γ) Η ανασυγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης α' βαθμού*

Ποια ήταν η βασική επιδίωξη του ν. 2539/1997 και ποια τα αποτελέσματά της; Βασική επιδίωξη του νόμου ήταν η 'ανακυττάρωση' των ΟΤΑ, μέσω συνενώσεων τους σε νέους ΟΤΑ. Με το νόμο αυτό, γνωστό και ως Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας», δημιουργήθηκαν 900 δήμοι και 133 κοινότητες, από τους 377 δήμους και 5.398 κοινότητες που υπήρχαν πριν<sup>16</sup>. Έκτοτε δημιουργήθηκε ένα νέο τοπίο στο χώρο της Α' βαθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς αυτή μπορεί, ανάμεσα στα άλλα, να αναλαμβάνει ενεργότερο ρόλο στην τοπική ανάπτυξη.

Συμπερασματικά, η ενίσχυση της αποκέντρωσης του κράτους σε περιφερειακό επίπεδο, η θεσμοθέτηση της Β' βαθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, και η θεσμική αναβάθμιση της Α' βαθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι μια σειρά από θεσμικές ανακατατάξεις που καθόρισαν το διοικητικό χάρτη της χώρας την δεκαετία του 1990. Σε ότι ακολουθεί πρόκειται να περιγραφούν πιο αναλυτικά οι θεσμοί αυτοί, να αξιολογηθούν, και τέλος να συζητηθούν η δυναμική του μετασχηματισμού τους και οι προοπτικές τους.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Ο θεσμός της περιφέρειας εισάγεται αρχικά στο διοικητικό σύστημα της χώρας με το Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός».

<sup>15</sup> Βλέπε Σιούτη (2000)

<sup>16</sup> Παρόμοιες προσπάθειες είχαν γίνει και κατά το παρελθόν με τους νόμους 1416/1984, 1622/1986 και με τον 2218/1994.

<sup>17</sup> Στα υποκεφάλαια 4 -7 παρουσιάζεται, όσο γίνεται πιο συνοπτικά, η δομή και η λειτουργία της περιφερειακής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Τα κείμενα που χρησιμοποιούνται είναι κυρίως οι νομικά κείμενα καθώς και υλικό από τις εργασίες των Σιμάτου 2003, και Χριστοφόρου-Χριστοφορίδου 2003.



## 4. Ο θεσμός της περιφέρειας στην Ελλάδα

### 4.1. Η θεσμική διαδρομή για την ίδρυση της περιφέρειας

Η περιφέρεια εμφανίζεται για πρώτη φορά στο διοικητικό σύστημα της χώρας το 1986<sup>18</sup>, ακολούθησε η έκδοση μιας σειράς νομοθετημάτων που μετέβαλαν το πλαίσιο λειτουργίας της<sup>19</sup>, μέχρι να λάβει τη σημερινή της μορφή το 1997<sup>20</sup>.

Ποιοι ήταν οι λόγοι που επέβαλλαν την εμφάνιση της περιφέρειας το 1986;

Ο πρώτος λόγος που αναφέρεται συχνά είναι ότι η εμφάνιση της 'Περιφέρειας' ως ένα νέο διοικητικό επίπεδο το 1986 ήρθε από εξωτερικούς λόγους που συνδέονταν με την ευρωπαϊκή κοινότητα<sup>21</sup>. Ήδη από το 1985, στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής, η ευρωπαϊκή κοινότητα χρηματοδοτούσε τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα. Τα προγράμματα αυτά ήταν κατά βάση περιφερειακά προγράμματα. Επομένως, η Ελλάδα έπρεπε να διαμορφώσει περιφερειακές δομές που θα ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις συνεκτικών και μακροχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων με αξιοποίηση πόρων από την Κοινότητα. Την ανάγκη αυτή καθιστούσε πιο επιτακτική, η εμφανιζόμενη λειτουργική αδυναμία και οργανωτική ανεπάρκεια των τότε νομαρχιών στη διαχείριση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων. Επίσης, οι προοπτικές μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας επέτειναν ακόμη περισσότερο την πίεση για αλλαγές με πιο ευέλικτες, αποτελεσματικές δομές.

Ένας δεύτερος σκοπός της εγκαθίδρυσης των περιφερειών το 1986 ήταν η ανάγκη ορθολογικοποίησης της οργάνωσης των διανομαρχιακών υπηρεσιών των υπουργείων σε μια ενιαία περιφερειακή δομή<sup>22</sup>. Πρακτικά, αυτό σήμαινε τη σύσταση νέων,

<sup>18</sup> Ο θεσμός της περιφέρειας εισάγεται στο διοικητικό σύστημα της χώρας με το Ν. 1622/1986 «Τοπική αυτοδιοίκηση-περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός». Με βάση τις ρυθμίσεις του άρθρου 61 του Ν. 1622/1986 εξεδόθη το υπ' αριθμόν 51 Π.Δ. της 6/3/1987 με το οποίο η χώρα διαιρέθηκε σε 13 Περιφέρειες (βλ. σχετ. πίνακα παρακάτω), με την εδαφική έννοια, οι οποίες είναι οι εξής: Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδος, Στερεάς Ελλάδος, Αττικής, Πελοποννήσου, Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης.

<sup>19</sup> Ν. 1832/1989 (ΦΕΚ Α', 54) «Τροποποίηση και συμπλήρωση της νομοθεσίας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, την Αποκέντρωση κ.α.», Ν. 2130/1993 (ΦΕΚ Α', 62) «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Περιφερειακής Διοίκησης», Ν.2218/1994 (ΦΕΚ Α', 90) «Ίδρυση Νομαρχιακής, τροποποίηση διατάξεων για την Περιφέρεια κ.α.», Ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α', 153) «Συμπλήρωση διατάξεων για την Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις», Ν.2273/1994 (ΦΕΚ Α', 233) «Εθνικό Θέατρο...και άλλες διατάξεις», Ν.2297/1994 (ΦΕΚ Α', 250) «Οργάνωση...και άλλες διατάξεις», Ν. 2346/1995 (ΦΕΚ Α', 220) «Δαπάνες κίνησης των μετακινούμενων προσώπων με εντολή του Δημοσίου εντός κι εκτός Ελλάδος για εκτέλεση υπηρεσίας», Ν.2362/1995 (ΦΕΚ Α', 247), «Περί δημοσίου λογιστικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους»

<sup>20</sup> Ν. 2503/1997 (ΦΕΚ Α', 107) «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις»

<sup>21</sup> Βλ. Χλέπας (2001:230), Γεωργαντάς, Ψυχάρης (2000)

<sup>22</sup> Μέχρι τότε ίσχυε το σύστημα των κλαδικών και όχι των ενιαίων περιφερειών. Κάθε υπουργείο ανάλογα με τις προτεραιότητές του, είχε διαιρέσει την χώρα σε διαφορετικό αριθμό περιφερειών, τα όρια και η έδρα των οποίων δεν συνέπιπταν με αυτά άλλων υπουργείων.

περιφερειακού επιπέδου, κρατικών υπηρεσιών, διαρθρωμένων σε έναν ενιαίο διοικητικό κορμό που θα ήταν η περιφέρεια. Παρά την πρόθεση του νόμου, στην πράξη αυτές οι κρατικές υπηρεσίες περιφερειακού επιπέδου δεν συστάθηκαν. Δηλαδή, στον τομέα της αναδιάρθρωσης των υπηρεσιών διανομαρχιακού επιπέδου δεν σημειώθηκε πρόοδος, και μόνον τα υπουργεία Εθνικής Οικονομίας και Εσωτερικών, είχαν αναπτύξει και λειτουργήσει υπηρεσίες στις (13) νεοσύστατες Περιφέρειες.

Μια σοβαρή προσπάθεια για την αναβάθμισή το ρόλου των περιφερειών έγινε το 1994. Η προσπάθεια αυτή συνδέθηκε με την θεσμοθέτηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με το νόμο Ν. 2218/1994<sup>23</sup>. Μετά τη θεσμοθέτηση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, οι υπηρεσίες της κρατικής νομαρχίας που δεν καταργήθηκαν<sup>24</sup> μεταφέρθηκαν στην περιφέρεια, ώστε να ενταχθούν σε έναν ενιαίο οργανισμό, μαζί με τις διοικητικές υπηρεσίες της Περιφέρειας. Ο νόμος, λοιπόν, αυτός παρείχε με Προεδρικό Διάταγμα τη δυνατότητα κατάρτισης οργανισμού της Περιφέρειας, στον οποίο θα εντάσσονταν οι διανομαρχιακές και νομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων, οι οποίες θα αποτελούσαν τις υπηρεσίες της Περιφέρειας. Η Περιφέρεια θα ασκούσε επίσης εποπτεία επί των ΟΤΑ Α' βαθμού κι έτσι το Περιφερειακό Συμβούλιο θα καθίστατο υπεύθυνο για την έγκριση τόσο των νομαρχιακών όσο και των τοπικών μεσοχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων. Από τα παραπάνω είναι φανερό ότι η θεσμοθέτηση του νομού ως Β' βαθμού αυτοδιοίκησης υπήρχε πρόθεση να συνοδευτεί από τη ισχυροποίηση του κράτους σε ένα άλλο επίπεδο, αυτό της Περιφέρειας<sup>25</sup>.

Ούτε, όμως, όλες αυτές οι ρυθμίσεις εφαρμόστηκαν. Τα Υπουργεία, για παράδειγμα, απέφυγαν την ένταξη των διανομαρχιακών τους υπηρεσιών στο προβλεπόμενο ενιαίο σχήμα και η έκδοση του προβλεπόμενου Π.Δ. με τον Οργανισμό της Περιφέρειας ουδέποτε πραγματοποιήθηκε. Παράλληλα, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις φρόντιζαν να καλύψουν το κενό που είχε αφήσει η κατάργηση της κρατικής Νομαρχίας, επεκτείνοντας τις δραστηριότητές τους και σε θέματα που παραδοσιακά αντιμετωπιζόνταν ως «γενικότερης σημασίας»<sup>26</sup>. Οι δραστηριότητες των νέων ΟΤΑ προκάλεσαν αντιδράσεις, ιδίως από ορισμένες επαγγελματικές ομάδες, με κύριο επιχείρημα ότι η υπαρξη κρατικών αρμοδιοτήτων από τους νεοπαγείς ΟΤΑ, σε συνδυασμό με την ανακύψασα έλλειψη ισχυρών διακλαδικών δομών, που θα εξασφάλιζαν ένα ελάχιστο βαθμό συνοχής των περιφερειακών υπηρεσιών, έπληττε τον πυρήνα του συνταγματικά κατοχυρωμένου θεσμού της αποκέντρωσης<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> «Ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α' 90).

<sup>24</sup> Οι νομαρχιακές υπηρεσίες που δεν κατήργησε το άρθρο 39 παρ.2 του ν.2218/94 είναι: οι υπηρεσίες στατιστικής του ΥΠΕΘΟ, οι υπηρεσίες του υπουργείου Οικονομικών, οι δασικές υπηρεσίες και οι συνοριακοί σταθμοί κτηνιατρικού ελέγχου του υπ. Γεωργίας.

<sup>25</sup> Χριστοφόρου-Χριστοφορίδη, 2003:30-31

<sup>26</sup> Κατσούλης, Χλέπας (2001)

<sup>27</sup> ΣτΕ 3441/1998 («Σύλλογος Διπλωματούχων Μηχανικών Πιερίας κατά Ν.Α. Πιερίας»), ΣτΕ 3442/1998 («Διδασκαλική Ομοσπονδία Ελλάδος κατά Ν.Α. Βοιωτίας»).

Η τελευταία προσπάθεια για λύση στο πρόβλημα της διοίκησης, οργάνωσης και στελέχωσης της Περιφέρειας, ως ενιαίας διοικητικής μονάδας, ήρθε με την ψήφιση του ν. 2503/1997, που επέφερε την πλήρη αναδιοργάνωση στο σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους.

Επιγραμματικά ο νέος νόμος εισήγαγε μεταξύ άλλων τις παρακάτω πιο σημαντικές καινοτομίες και αλλαγές<sup>28</sup>:

- Αποδέσμευσε τις διάσπαρτες διανομαρχιακές υπηρεσίες από τα υπουργεία τους και τις ενοποίησε με στόχο τη βελτίωση του συντονιστικού και προγραμματικού ρόλου της Περιφέρειας.
- Κατέστησε την Περιφέρεια εκτός από προγραμματική (Ν. 1622/1986) και διοικητική μονάδα του κράτους, ικανή να ανταποκρίνεται στην αποστολή της ως φορέας σχεδιασμού, προγραμματισμού και συντονισμού της περιφερειακής ανάπτυξης στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού.
- Τέλος, απήλλαξε την κεντρική διοίκηση από αρμοδιότητες εκτελεστικού χαρακτήρα, αποδίδοντάς της έναν πιο επιτελικό ρόλο.

Αλλά και πάλι, πολλές αρμοδιότητες των Υπουργείων, δεν μεταφέρθηκαν στην περιφέρεια.

Ο πλήρης Οργανισμός της νέας Περιφέρειας εντάχθηκε μεν στον τυπικό νόμο που ψηφίστηκε από τη Βουλή –δεν παρασχέθηκε δηλαδή απλά εξουσιοδότηση για έκδοση Π.Δ.-, γεγονός που μπορεί να ερμηνευτεί ως τακτική αντιμετώπισης της απροθυμίας των Υπουργείων για ένταξη των περιφερειακών υπηρεσιών τους σε ένα ενιαίο οργανωτικό σχήμα. Όμως, ως προς το λειτουργικό μέρος της μεταρρύθμισης (μεταφορά αρμοδιοτήτων), ο νομοθέτης του 2503/1997 παρέσχε εξουσιοδότηση στους κατά περίπτωση αρμόδιους Υπουργούς, οι οποίοι μαζί με τον Υπουργό ΕΣΔΔΑ θα πρότειναν, μετά από σχετική εισήγηση Ειδικής Επιτροπής, την έκδοση των απαιτούμενων Προεδρικών Διαταγμάτων για τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες. Τα Υπουργεία, όμως, χαρακτηρίζαν ως ‘επιτελικές’ όλες τις σημαντικές αρμοδιότητες που ασκούσαν οι κεντρικές τους υπηρεσίες και αρνήθηκαν να τις μεταβιβάσουν στις περιφέρειες<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Βλ. Παπαδημητρόπουλος (1998:108)

<sup>29</sup> Ο Ν. 2647/1998, που αφορούσε στην αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων των κεντρικών φορέων στην περιφέρεια, δεν δικαίωσε τις προσδοκίες για μεταφορά πολλών και σημαντικών αρμοδιοτήτων από το κέντρο στην περιφέρεια (Χριστοφόρου-Χριστοφορίδη, 2003: 32-33)

## 4.2. Η διοικητική διάρθρωση της περιφέρειας

Για την εκπλήρωση της αποστολής της περιφέρειας, ο Ν. 2503/1997 διαμόρφωσε ένα νέο οργανωτικό σχήμα. Σύμφωνα με αυτό, σε κάθε Περιφέρεια έχει συσταθεί μια Γενική Διεύθυνση, η ονομαζόμενη *Γενική Διεύθυνση Περιφέρειας*, στην οποία προΐσταται ο *Γενικός Διευθυντής* της Περιφέρειας<sup>30</sup>.

Η Γενική Διεύθυνση συγκροτείται από δέκα (11) Διευθύνσεις, ένα (1) αυτοτελές Τμήμα. Στις νέες αυτές υπηρεσιακές μονάδες, κατανέμονται αρμοδιότητες που ήδη είχαν οι διανομαρχιακές υπηρεσίες των υπουργείων πριν την ένταξή τους στη διοικητική μονάδα της Περιφέρειας.

Οι διευθύνσεις της περιφέρειας είναι: α. Σχεδιασμού και Ανάπτυξης, β. Υγείας και Πρόνοιας, γ. Δημοσίων Έργων, δ. Ελέγχου κατασκευής Έργων, ε. Ελέγχου συντήρησης Έργων, στ. Περιβάλλοντος και Χωροταξίας, ζ. Δασών-Δασαρχείων, η. Γεωργικής Ανάπτυξης, θ. Αυτοδιοίκησης, ι. Διοίκησης, ια. Επιθεώρησης Δασών. Στη Γενική Δ/ση Περιφέρειας υπάγεται επίσης το αυτοτελές Τμήμα Επικοινωνίας και Εξυπηρέτησης Πολιτών<sup>31</sup>.

Ο Γενικός Διευθυντής Περιφέρειας επιλέγεται από ειδικό Υπηρεσιακό Συμβούλιο για τριετή θητεία και ο ρόλος του είναι κατεξοχήν συντονιστικός ως προς τη δράση των υπηρεσιών της περιφέρειας. Επίσης, μεριμνά για την αποδοτικότητα των υπηρεσιών της Διεύθυνσης και συνεργάζεται με τις κεντρικές υπηρεσίες αλλά και τους ΟΤΑ για τον συντονισμό των εφαρμοζόμενων πολιτικών.

Το επιχειρησιακό σχήμα της περιφέρειας επιδιώκεται να στηρίξει την περιφερειακή ανάπτυξη. Ποιες είναι, όμως, οι διευθύνσεις που εμπλέκονται πιο ενεργά στο σχεδιασμό της περιφερειακής ανάπτυξης;

Αναμφισβήτητα, από το σύνολο των Διευθύνσεων, η Δ/ση Σχεδιασμού και Ανάπτυξης, διεκπεραιώνει σημαντικές σχεδιαστικές και προγραμματικές λειτουργίες, επικουρώντας στο έργο του Περιφερειακού Συμβουλίου (βλ. παρακάτω). Η Δ/ση αυτή είναι η αρμόδια για την εξειδίκευση της περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της Περιφέρειας και την υλοποίηση των διαδικασιών δημοκρατικού προγραμματισμού για τα ετήσια και μακροχρόνια προγράμματα της περιφερειακής ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό, συντάσσει προτάσεις για τη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής, μεριμνά για την κατάρτιση

<sup>30</sup> Εκτός από την της Γενική Διεύθυνση, η Περιφέρεια διαθέτει επιπλέον τις εξής υπηρεσιακές μονάδες: Γραφείο Γενικού γραμματέα Περιφέρειας, Δικαστικό Γραφείο Νομικού Συμβουλίου του Κράτος, Τμήμα Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (ΠΣΕΑ). Οι μονάδες αυτές υπάγονται στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας.

<sup>31</sup> Οι εν λόγω οργανικές μονάδες έχουν τοπική αρμοδιότητα σε ολόκληρη την Περιφέρεια και έδρα τους την έδρα της Περιφέρειας, με εξαίρεση τις Δ/σεις: α. Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Διοίκησης, β. Δασών-Δασαρχείων, οι οποίες έχουν τοπική αρμοδιότητα στους νομούς της Περιφέρειας.

και έγκριση των αναπτυξιακών προγραμμάτων και συντονίζει τους φορείς εκτέλεσης των προγραμμάτων. Επίσης, σχεδιασμό και προγραμματισμό διεκπεραιώνουν και οι θεματικές Δ/σεις της Περιφέρειας (Δ/ση Δημοσίων Έργων, Δ/ση Δασών κ.λ.π.) στους τομείς ευθύνης τους. Αλλά και οι υπόλοιπες διευθύνσεις τελικά υπηρετούν η κάθε μια με τον τρόπο της την περιφερειακή ανάπτυξη.

Τέλος, στο σκέλος της οργάνωσης της Περιφερειακής Διοίκησης ανήκει ένα πλήθος υπηρεσιών των υπουργείων που λειτουργούν ως περιφερειακά όργανα και ασκούν αρμοδιότητες των κεντρικών φορέων στην Περιφέρεια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι περιφερειακές υπηρεσίες που έχει αναπτύξει το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ως τέτοιες είναι οι τεχνικές υπηρεσίες δήμων και κοινοτήτων (ΤΥΔΚ), οι υπηρεσίες αστικής και δημοτικής κατάστασης των πολιτών (πχ. υπηρεσίες έκδοσης διαβατηρίων) κ.α.

Δηλαδή, διαπιστώνεται ότι λειτουργούν ακόμα παράλληλα δύο διαδικασίες αποκέντρωσης. Η μια οργανώνεται με ενιαίο τρόπο γύρω από τον θεσμό της περιφέρειας και αφορά σε αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν σε αυτή, τόσο από τις κεντρικές υπηρεσίες, όσο και από την κρατική νομαρχία. Η δεύτερη, αφορά στην αποκέντρωση ορισμένων δράσεων κεντρικών φορέων, κάποιες από τις οποίες διεκπεραιώνονται από την διοικητικό κορμό της περιφέρειας ή της νομαρχίας αλλά δεν εντάσσονται στον ενιαίο διοικητικό κορμό της περιφέρειας, ούτε υπάγονται σε αυτόν. Αυτή η κατάσταση δημιουργεί συχνά προβλήματα σύγχυσης αρμοδιοτήτων, συντονισμού και συνέχειας στην εφαρμογή δημόσιας πολιτικής.

#### **4.3. Τα όργανα της περιφέρειας και οι αρμοδιότητές τους**

Τα κύρια όργανα της περιφέρειας είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας και το Περιφερειακό Συμβούλιο.

Ο *Γεν. Γραμματέας της Περιφέρειας* είναι ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και ο υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρεια. Ο Γεν. Γραμματέας Περιφέρειας διορίζεται, παύεται και μετατίθεται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, έπειτα από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και κατέχει θέση μετακλητού υπαλλήλου<sup>32</sup>. Ο Γ.Γ.Π. είναι προϊστάμενος όλων των πολιτικών, αστυνομικών και λιμενικών υπηρεσιών περιφερειακού επιπέδου και ασκεί τις αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί η μεταβιβαστεί στις Υπηρεσίες της Περιφέρειας.

<sup>32</sup> Ο παραπάνω τρόπος διορισμού του Γ.Γ.Π. έχει δεχθεί την κριτική ότι οδηγεί στην επιλογή Κομματικών Στελεχών για την άσκηση σημαντικού διοικητικού έργου κι έχει αντιπροταθεί, χωρίς να γίνει δεκτός, ο διορισμός από τη Βουλή.

Ο Γ.Γ. Περιφέρειας αποτελεί πλέον το μοναδικό κρατικό περιφερειακό όργανο, κατόπιν κατάργησης του κρατικού νομάρχη με τον Ν. 2218/1994 και του Περιφερειακού Διευθυντή<sup>33</sup> με τον Ν. 2399/1996. Επιπλέον με τον Ν. 2503/1997 αναβαθμίστηκε σημαντικά ο ρόλος του Γ.Γ. Περιφέρειας, ο οποίος μεταξύ άλλων, είναι ο γενικός διατάκτης του προϋπολογισμού της Περιφέρειας.

Στον Γενικό Γραμματέα ανήκουν αποκλειστικά οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί ή μεταβιβαστεί στις υπηρεσίες της Περιφέρειας, καθώς και κάθε άλλη αρμοδιότητα που του ανατίθεται βάσει νόμου<sup>34</sup>.

Το *Περιφερειακό Συμβούλιο* αποτελεί το συλλογικό όργανο που λειτουργεί σε κάθε Περιφέρεια και διαδραματίζει ένα πολύ σημαντικό ρόλο για την ανάπτυξη της Περιφέρειας, αλλά και ολόκληρης της χώρας<sup>35</sup>. Είναι όργανο με συμβουλευτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες, σχετικές με τον δημοκρατικό προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης και επί άλλων θεμάτων που του ανατίθενται από τις κείμενες σχετικές διατάξεις, όπως ισχύουν κάθε φορά. Το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελείται από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας ως Πρόεδρο και μέλη τους νομάρχες και προέδρους των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που περιλαμβάνονται στην Περιφέρεια, έναν εκπρόσωπο από κάθε Τοπική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) που περιλαμβάνει η Περιφέρεια και έναν εκπρόσωπο της περιφερειακής οργάνωσης φορέων όπως, του ΤΕΕ, Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, του Ναυτικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, της Α.Δ.Ε.Δ.Υ., της ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕΣ, της Γ.Σ.Ε.Ε.<sup>36</sup>.

Τέλος, για την εναρμόνιση των περιφερειακών πολιτικών και τον συντονισμό δράσης κεντρικών και περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών, ο Ν. 2503/1997 (άρθρο 1 § 4) υιοθέτησε την ίδρυση του *Συμβουλίου Περιφερειών*, υπό την προεδρία του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στο οποίο συμμετέχουν οι Γενικοί Γραμματείς όλων των Περιφερειών και ο αρμόδιος Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

#### **4.4. Οι οικονομικοί όροι της περιφέρειας**

Οι δαπάνες λειτουργίας της Περιφέρειας καταβάλλονται από πιστώσεις, εγγεγραμμένες σε ξεχωριστό τμήμα του Γενικού Κρατικού Προϋπολογισμού, κατά Περιφέρεια, νομό ή

<sup>33</sup> Μετά την κατάργηση του κρατικού νομάρχη, οι κρατικές αρμοδιότητες δεν μεταφέρθηκαν στον αιρετό, αλλά στον Περιφερειακό Διευθυντή, Βλ. Κατσούλης (1996:31)

<sup>34</sup> Με τον Ν. 2647/1998 μεταφέρθηκαν (139) νέες αρμοδιότητες στους Γενικούς Γραμματείς, που πριν τις ασκούσαν υπουργοί.

<sup>35</sup> Ν. 1622/86 άρθρα 63,64 και Ν. 2503/97 άρθρο 1, § 3

<sup>36</sup> Κατ' εξαίρεση τα Περιφερειακά Συμβούλια των Περιφερειών Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Ελλάδας, Βορείου Αιγαίου αποτελούνται από κάποια μέλη επιπλέον αυτών που προβλέπονται παραπάνω.

νομαρχία και ειδικό φορέα δραστηριότητας (άρθρο 4, § 1 Ν. 2503/1997). Ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας είναι κύριος διατάκτης του προϋπολογισμού της Περιφέρειας, με εξαίρεση τις πιστώσεις ειδικών φορέων των νομών ή των νομαρχιών της Περιφέρειας.

Ειδικότερα, για την χρηματοδότηση έργων που υλοποιούνται στην Περιφέρεια, από το 1998 το Υπουργείο εθνικής Οικονομίας, εκδίδει Συλλογικές Αποφάσεις Έργων κάθε Περιφέρειας (Σ.Α.Ε.Π.). Οι πιστώσεις που εντάσσονται στις Σ.Α.Ε.Π. για τα έργα περιφερειακού χαρακτήρα, περιλαμβάνονται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Η ένταξη έργων στις Σ.Α.Ε.Π. γίνεται με πρόταση του Περιφερειακού Συμβουλίου. Η απόφαση αυτή κοινοποιείται υποχρεωτικά στην αρμόδια Δ/νση Δημοσίων Επενδύσεων του ΥΠΟΙΚ.

#### **4.5. Το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης**

Με τον Ν. 2218/1994 (άρθρο 53) συστάθηκε στην έδρα κάθε Περιφέρειας, Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, το ονομαζόμενο Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (ΠΤΑ), ως επιτελικό όργανο διεκπεραίωσης οικονομικών λειτουργιών. Οι κύριες αρμοδιότητές του, μεταξύ άλλων, είναι:

- η διαχείριση και κατανομή, σύμφωνα με τις αποφάσεις του Περιφερειακού Συμβουλίου, πιστώσεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, χρηματοδοτήσεων φορέων του δημόσιου τομέα και άλλων νομικών προσώπων, καθώς και χρηματοδοτήσεων προερχόμενων από Προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων Διεθνών Οργανισμών.
- η άσκηση της ταμειακής διαχείρισης
- η συμμετοχή σε προγράμματα της Ε.Ε.
- η σύναψη δανείων με χρηματοδοτικούς φορείς του εσωτερικού και εξωτερικού για την εκτέλεση έργων και την εφαρμογή προγραμμάτων.

Η ίδρυση του ΠΤΑ αποτελεί μια καλή βάση για την δημοσιονομική αποκέντρωση σε περιφερειακό επίπεδο. Βέβαια το ΠΤΑ μέχρι σήμερα έχει παίξει κυρίως το ρόλο της ταμειακής υπηρεσίας της περιφέρειας, οι προοπτικές του όμως είναι για μεγαλύτερη εμπλοκή στον σχεδιασμό της περιφερειακής ανάπτυξης και της χρηματοδότησης αναπτυξιακών προγραμμάτων.

## 5. Τα χαρακτηριστικά του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Πριν συζητηθούν πιο αναλυτικά οι δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης κρίνεται σκόπιμο να σχολιαστούν κάποια βασικά χαρακτηριστικά της, τα οποία επιγραμματικά είναι τα εξής: α) η δημοκρατική συγκρότηση β) η διοίκηση τοπικών υποθέσεων γ) η διοικητική και δημοσιονομική τους αυτοτέλεια δ) η άσκηση διοικητικής εποπτείας από την κεντρική διοίκηση. Όμως, τι είναι και τι σημαίνει το καθένα από αυτά;

### 5.1 Δημοκρατική συγκρότηση των ΟΤΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 102 § 2 του Συντάγματος, οι αρχές των ΟΤΑ εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία. Είναι λοιπόν εμφανής η δημοκρατική συγκρότηση και νομιμοποίηση των οργάνων των ΟΤΑ.

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ήταν πάντοτε ένας θεσμός με έντονη πολιτική νοηματοδότηση<sup>37</sup>. Η ελληνική αυτοδιοίκηση από τα πρώτα χρόνια εμφάνισης της συνδέθηκε με τη 'δημοκρατική αρχή' και καθιερώθηκε ως ο θεσμός που πραγματώνει την λαϊκή κυριαρχία σε τοπικό επίπεδο. Ο αιρετός χαρακτήρας των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης εξυπηρετεί καλύτερα τους σκοπούς του κράτους στο τοπικό επίπεδο, καθώς τα όργανα αυτά εκλέγονται άμεσα από τους κατοίκους, και γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες και τα προβλήματά τους.

### 5.2 Η διοίκηση των "τοπικών υποθέσεων"

Στα όργανα των δημοκρατικά συγκροτημένων και νομιμοποιημένων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, το Σύνταγμα (άρθρο 102 § 1) προβλέπει αποκλειστικά τη διοίκηση των *τοπικών υποθέσεων*. Παρότι, όμως, ο όρος 'τοπική υπόθεση', συνιστά κεντρική συνιστώσα του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>38</sup>, -το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 μάλιστα, για πρώτη φορά κατοχυρώνει ρητά το λεγόμενο τεκμήριο αρμοδιότητας για τις τοπικές υποθέσεις υπέρ αυτής<sup>39,40</sup>, ο ορισμός του συναντά αρκετές δυσχέρειες<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Ψυχοπαίδης (1982)

<sup>38</sup> Βλ. Π. Ι. Ματθαίου (1994α:237)

<sup>39</sup> Βλ. Ι. Σωτηρέλλη (2002:30)



### 5.3 Η αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Απόρροια της νομικής προσωπικότητας των τοπικών αυτοδιοικούμενων οργανισμών είναι η αυτοτέλειά τους έναντι της κρατικής διοίκησης. Η αυτοτέλεια διακρίνεται σε: α) διοικητική και β) οικονομική.

Η *διοικητική αυτοτέλεια* των ΟΤΑ πρωτοεμφανίστηκε στο Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 102 § 2). Με τον όρο αυτό νοείται ότι οι οργανισμοί αυτοί, με δική τους ευθύνη, με δικά τους όργανα, ελεύθερα, και χωρίς να υπόκεινται στις διαταγές των οργάνων του Κράτους, ή άλλου φορέα δημόσιας εξουσίας, λαμβάνουν και εκτελούν τις αποφάσεις στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους.

Ωστόσο, η διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ δεν σημαίνει και 'αυτονομία', δηλαδή ικανότητα νομικής αυτορρύθμισης<sup>42</sup>. Επίσης, η ανάγκη για ενιαία συμμόρφωση στο νόμο, σε όλη την Επικράτεια, καθιστά αποδεκτό τον έλεγχο νομιμότητας στους τοπικούς οργανισμούς. Αντιθέτως, ο έλεγχος σκοπιμότητας επί πράξεων των ΟΤΑ κρίνεται αντισυνταγματικός, εφόσον η καθιέρωση ενός τέτοιου ελέγχου θα εμπόδιζε την πρωτοβουλία και ελευθερία δράσης τους.

Το Σύνταγμα μετά την τελευταία αναθεώρηση ορίζει ρητά την *οικονομική αυτοτέλεια* των ΟΤΑ, δηλαδή την οικονομική τους ανεξαρτησία. Κατά την έννοια αυτή, οι ΟΤΑ μπορούν να έχουν δική τους περιουσία και δικά τους έσοδα, να διαχειρίζονται και να διαθέτουν αυτά κατά βούληση, να καθορίζουν τα έξοδα, να επιβάλλουν δημόσια βάρη, να συντάσσουν δικό τους προϋπολογισμό και απολογισμό και να ασκούν τον δικό τους δημοσιονομικό αυτοέλεγχο. Το κράτος περιορίζεται στο να μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκών των ΟΤΑ, προκειμένου αυτοί να εκπληρώνουν την αποστολή τους (άρθρο 102 § 5 Συντ.). Η τελευταία αυτή διάταξη κρίνεται αρκετά δεσμευτική για την Κεντρική Διοίκηση που θα πρέπει και νομοθετικά πλέον να δεσμεύεται για την εξασφάλιση των πόρων της Αυτοδιοίκησης. Επίσης, καθιερώνεται πλέον και η

<sup>40</sup> Μάλιστα το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, εντείνεται μετά από την επικύρωση του «Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» (ΕΧΤΑ) δια του Ν. 1850/1989. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας αποτελεί διεθνή Σύμβαση που καταρτίστηκε από την επιτροπή υπουργών των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο το 1985. Η σύμβαση αυτή κυρώθηκε από τη Χώρα μας με το νόμο 1850/1989 και έκτοτε απέκτησε την ισχύ που ορίζει το αρθρ. 28 § 1 του Συντ., δηλαδή απέκτησε ισχύ υπερνομοθετική και υπερισχύει κάθε αντίθετης εθνικής ρύθμισης, ιδιαίτερα του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα. Ειδικότερα, στο άρθρο 3 § 1 του Χάρτη αναφέρει: «Δια της τοπικής αυτονομίας νοείται το δικαίωμα των ΟΤΑ να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στα πλαίσια του νόμου με δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων».

Το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ ισχυροποιείται και μέσα από τις διατάξεις τη Συνθήκης του Μάαστριχτ περί 'επικουρικότητας', σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν από επίπεδα πλησιέστερα στον πολίτη, για να είναι ορθολογικότερες και δικαιότερες. Την αρχή της επικουρικότητας φαίνεται εξάλλου να καθιερώνει και ο ΕΧΤΑ στο άρθρο 4 στην § 3: «Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων, πρέπει κατά γενικό τρόπο να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες».

<sup>41</sup> Σιούτη, 2001:62

<sup>42</sup>Βλ. Μπέσιλα-Βήκα (1995:160).

δυνατότητα απευθείας είσπραξης -από τους ΟΤΑ- 'τοπικών εσόδων' κατόπιν εξουσιοδότησης νόμου.

#### 5.4 Η κρατική εποπτεία

Μέχρι ποιου σημείου, όμως, επεκτείνονται τα όρια της αυτοτέλειας των ΟΤΑ; Την απάντηση δίνει το ίδιο το Σύνταγμα με την καθιέρωση του θεσμού της κρατικής εποπτείας (άρθρο 102 § 4). Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού της κρατικής εποπτείας, έγκειται στη διαφύλαξη της ενότητας του κράτους αλλά ταυτόχρονα και στη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του διοικούμενου<sup>43</sup>. Η εποπτεία επί πράξεων των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφορά αποκλειστικά έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελευθερία δράσης της. Με τον Ν. 2218/1994 καθιερώθηκε η αρχή της κατάργησης του ελέγχου σκοπιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ πρώτης και δεύτερης βαθμίδας.

Για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, η *εποπτεία επί πράξεων* αναφέρεται στον έλεγχο νομιμότητας, όλων των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων, των δημορχιακών επιτροπών και των δημάρχων και προέδρων των κοινοτήτων και ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και την Επιτροπή εποπτείας του άρθρου 177 του ΔΚΚ που συνιστάται στην έδρα Περιφέρειας. Η δε *εποπτεία επί προσώπων* ασκείται μόνο από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

Με τον Ν. 2218/1994 καθιερώθηκε σύστημα εποπτείας και για τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ<sup>44</sup>.

Η σύνθεση<sup>45</sup> της Επιτροπής εποπτείας δεν διαφοροποιείται ως προς την εποπτεία πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, συνιστά δε 'ανεξάρτητη δημόσια αρχή' και ως συλλογικό ολιγομελές όργανο συμβάλλει στην αποφυγή της μονομέρειας και μεροληψίας που διακρίνει τα μονοπρόσωπα όργανα<sup>46</sup>.

<sup>43</sup>Βλ. Ν.-Κ. Χλέπα (2000:255)

<sup>44</sup>Βλ. Χριστοφιλοπούλου (1997:61), Γ. Δανόπουλος (1994:53).

<sup>45</sup>Η Επιτροπή εποπτείας επί των πράξεων ΟΤΑ συγκροτείται (Ν. 2839/2000) από: α) ένα μέλος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ως Πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του από τον Πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και β) δύο μόνιμους υπάλληλους της Γενικής Γραμματείας Περιφέρειας, κατηγορίας ΠΕ με βαθμό τουλάχιστον Α' που ορίζονται με τους αναπληρωτές τους από τον Γ.Γ. Περιφέρειας.

<sup>46</sup>Στη περίπτωση των κρατικών νομαρχιών, μέχρι και την θέσπιση του Ν. 2218/1994, έλεγχο νομιμότητας ασκούσε ο κρατικός νομάρχης.

## 6. Η πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση

### 6.1. Γενικά

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση απαρτίζεται από τους 900 (από 377) Δήμους και τις 133 (από 5.398) Κοινότητες που θεσμοθετήθηκαν με το νόμο 2539/97, γνωστό και ως Πρόγραμμα «Ι. Καποδίστριας» (βλ. σχετικό πίνακα)<sup>47</sup>.

Η λειτουργία της πρώτης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης διέπεται από τις διατάξεις του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΔΚΚ)<sup>48</sup>.

### 6.2. Αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού αφορούν στην διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Η έννοια αυτή, όπως προαναφέρθηκε, χρειάζεται να συγκεκριμενοποιηθεί και να εξειδικευτεί, πράγμα που δεν είναι ιδιαίτερα εύκολο. Το άρθρο 24 § 1 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, στην προσπάθειά του να περιγράψει τις αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων, χρησιμοποιεί το επίρρημα 'ίδιως', για να κάνει μια εντελώς ενδεικτική απαρίθμησή τους<sup>49,50</sup>. Σε γενικές γραμμές οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν:

Α). Στην κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία, ι) συστημάτων ύδρευσης, άρδευσης και αποχέτευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτικών έργων, έργων δημοτικής και κοινοτικής οδοποιίας, πλατειών, γεφυρών και έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, ιι) χώρων πρασίνου, βοσκοτόπων, υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων, κοιμητηρίων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης και αναψυχής και ιιι) δημοτικών, κοινοτικών και λαϊκών αγορών.

<sup>47</sup> Από την πλούσια βιβλιογραφία βλέπε χαρακτηριστικά Χρυσανθάκης (1998), Μακροδημήτρης, Χλέπας (1997), Μπεριάτος (1994), Βλάχος (1994), Βλάχος (1999), Δανόπουλος (1994), Μπέσιλα-Βήκα (2001), Παπαδημητρίου (1999).

<sup>48</sup> Ο ΔΚΚ θεσπίστηκε με τον νόμο 1065/1980 και έκτοτε έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα και έχει κωδικοποιηθεί με το Π.Δ. 410/1995, που επίσης έχει τροποποιηθεί, βλέπε ΕΕΤΑΑ, 2002

<sup>49</sup> Οι αρμοδιότητες αυτές δεν περιγράφονται με πληρότητα και σαφήνεια, γι' αυτό το λόγο ορισμένες νέες και σημαντικές αρμοδιότητες ρυθμίζονται αναλυτικά σε ιδιαίτερα άρθρα (25, 26, 27, 29, 31 του ΔΚΚ).

<sup>50</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι, πολύ συχνά, οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ δεν ασκούνται μέσω του -υπό στενή έννοια- υπηρεσιακού μηχανισμού του δήμου ή της κοινότητας αλλά μέσω ιδιαίτερων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που ιδρύουν οι δήμοι και οι κοινότητες ή μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου.

Β). Στην ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα. Στην υποχρέωση για την επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες και σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς, στη συντήρηση και λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής,

Γ). Στην επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων (η αρμοδιότητα κατασκευής των σχολικών κτιρίων ανήκει στις ΝΑ),

Δ). Στη ρύθμιση της κυκλοφορίας, στον καθορισμό πεζόδρομων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, στον προσδιορισμό και την λειτουργία χώρων στάθμευσης οχημάτων,

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

ΣΤ). Στην ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η. και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες καθώς και στην μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων,

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

Θ). Στην καθαριότητα και τη διαχείριση των απορριμμάτων, την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία λουτρών και αποχωρητηρίων,

Ι). Στην χορήγηση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων (Ν. 2507/1995, άρθρο 11 και Ν. 2503/1997, άρθρο 11 § 9) υγειονομικού ενδιαφέροντος,

Κ) στη σήμανση των δημοτικών και κοινοτικών οδών (Ν. 2696/1999, άρθρο 10 § 1), την ονομασία τους, την τοποθέτηση πινακίδων και αριθμήσεων.

Η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ είναι ενδεικτική, αφού κάθε άλλη δραστηριότητα που χαρακτηρίζεται ως 'τοπική υπόθεση' ανήκει στην αρμοδιότητά τους.

Επίσης, κάθε δήμος ή κοινότητα μπορεί να ιδρύει σύμφωνα με τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του, ειδική υπηρεσία, την δημοτική αστυνομία (ΔΚΚ, άρθρο 24 § 2).

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι με το άρθρο 38 του ΔΚΚ παρέχεται στους δήμους και τις κοινότητες η δυνατότητα άσκησης γνωμοδοτικής αρμοδιότητας, όπως είναι η γνώμη των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων για θέματα που σχετίζονται με την προστασία περιβάλλοντος και τα χωροταξικά σχέδια.

Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης διέπονται και από μια άλλη σειρά από ταξινομήσεις. Μια απ' αυτές είναι η διάκριση ανάμεσα σε 'οικείες' και σε 'δοτές' αρμοδιότητες. Οι 'οικείες' αρμοδιότητες νοούνται αυτές που ασκούνται από τους ΟΤΑ αυτοτελώς και αφορούν τοπικές υποθέσεις που προαναφέρθηκαν. 'Δοτές' είναι οι αρμοδιότητες που ασκούν οι δήμοι και κοινότητες κατ' εντολήν του κράτους ή άλλου νομικού προσώπου. Στη περίπτωση αυτή, τα όργανα των ΟΤΑ αποκτούν διφυές χαρακτήρα γιατί δρουν (στα πλαίσια του λεγόμενου 'λειτουργικού διπλασιασμού') ως κρατικά όργανα και υπόκεινται κατά συνέπεια σε ιεραρχικό έλεγχο<sup>51</sup>.

Οι 'δοτές' αρμοδιότητες οργάνων των ΟΤΑ, γνωστές και ως 'αλλότριες', η ρύθμισή τους είναι αποσπασματική και δεν ασκούνται στα πλαίσια μιας ενιαίας λογικής. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αλλότριων αρμοδιοτήτων είναι, για τους μεν δημάρχους και προέδρους κοινοτήτων η άσκηση καθηκόντων Ληξιάρχου και η έκδοση διαφόρων πιστοποιητικών, για τους δε νομάρχες η έκδοση διαβατηρίων και διαπιστωτικών πράξεων για την ιθαγένεια.

Μια άλλη διάκριση των αρμοδιοτήτων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι η (γαλλικής προέλευσης) διάκριση σε *αποκλειστικές* και *συντρέχουσες*<sup>52</sup>. Με τον Ν. 2218/1994 έγινε ενοποίηση των αρμοδιοτήτων, και όλες νοούνται πλέον ως *αποκλειστικές* υπέρ των ΟΤΑ, για τις υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα. Η διάταξη αυτή συντονίζεται πλέον κατά τον πιο συνεπή τρόπο, με το Σύνταγμα που εγγυάται τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, άποψη που ενισχύει και ο ΕΧΤΑ, ο οποίος προβλέπει ότι, οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους ΟΤΑ πρέπει να είναι πλήρεις και αποκλειστικές<sup>53</sup>.

### 6.3. Δημοτικές και κοινοτικές αρχές

Ο δήμος διοικείται από το *Δημοτικό Συμβούλιο*, τη *Δημαρχιακή Επιτροπή* και τον *Δήμαρχο*.

<sup>51</sup>Βλ. Χλέπας (2001:76)

<sup>52</sup> Κατά τα άρθρα 24, 25 και 26 παρ. 3 του Π.Δ. 323/89, που καταργήθηκε δια του Ν. 2218/94, άρθρο 41.

<sup>53</sup>Βλ. Δανόπουλος (1994:49)

Το *δημοτικό συμβούλιο*, έχει γενική αρμοδιότητα<sup>54</sup> να αποφασίζει για όλα τα θέματα εκτός από εκείνα που ανήκουν κατά ρητή διάταξη νόμου στην ειδική αρμοδιότητα του δημάρχου ή της δημορχιακής επιτροπής. Ως προς τη σύνθεσή του, το δημοτικό συμβούλιο αποτελείται από 11 έως 41 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό και από τους προέδρους των 5μελών ή 7μελών τοπικών συμβουλίων (βλ. παρακάτω) των δημοτικών διαμερισμάτων που έχουν πληθυσμό τουλάχιστον 300 κατοίκων (ΔΚΚ, άρθρο 40 § 2). Όλες οι αποφάσεις των δημοτικών συμβουλίων είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν, δημοσιεύονται στον πίνακα ανακοινώσεων του δημοτικού καταστήματος και αποστέλλονται στον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος και ασκεί, σε πρώτο στάδιο, τον σχετικό έλεγχο νομιμότητας.

Η *δημορχιακή επιτροπή* αποτελείται από τον δήμαρχο ή έναν αντιδήμαρχο που υποδεικνύει ο δήμαρχος, ο οποίος εκτελεί χρέη προέδρου, και 2 έως 6 μέλη εκλεγμένα από το δημοτικό συμβούλιο που αποτελούν και μέλη αυτού. Η δημορχιακή επιτροπή είναι, μεταξύ άλλων, υπεύθυνη για τη σύνταξη του προϋπολογισμού και τις δημοπρασίες. Για την διεξαγωγή των δημοπρασιών και την αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να συγκροτεί επιτροπές, από μέλη της ή ειδικούς επιστήμονες, δημοτικούς ή δημόσιους υπαλλήλους.

Επίσης, μπορεί να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς της<sup>55</sup> στο Δημοτικό Συμβούλιο για τη λήψη απόφασης, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητα του θέματος.

Ο *δήμαρχος* εκπροσωπεί τον δήμο, εκτελεί τις αποφάσεις των παραπάνω συλλογικών οργάνων, είναι προϊστάμενος του προσωπικού και των υπηρεσιών του δήμου, τις οποίες και διευθύνει (ΔΚΚ, άρθρο 114). Στους περισσότερους δήμους, ο δήμαρχος επικουρείται από *αντιδημάρχους*, δηλ. δημοτικούς συμβούλους οι οποίοι ορίζονται από τον ίδιο για διετή θητεία. Οι αντιδήμαρχοι ασχολούνται με συγκεκριμένο τομέα της δημοτικής δραστηριότητας και ασκούν όσες αρμοδιότητες τους έχει μεταβιβάσει ο δήμαρχος.

Οι δήμοι που συγκροτήθηκαν με τον Ν. 2539/1997, στο πλαίσιο του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας», υποδιαιρούνται σύμφωνα με τα εδαφικά όρια των καταργηθέντων ΟΤΑ, σε δημοτικά διαμερίσματα, όπου συνιστώνται *τοπικά συμβούλια* με 3-7 μέλη, ανάλογα με τον πληθυσμό του κάθε διαμερίσματος. Το τοπικό συμβούλιο λειτουργεί στα πλαίσια του νέου δήμου, ως όργανο δημοτικής αποκέντρωσης, μέσα στα όρια του αντίστοιχου δημοτικού διαμερίσματος.

<sup>54</sup> Οι αρμοδιότητες του Δημοτικού Συμβουλίου καλύπτουν ένα μεγάλο εύρος δραστηριοτήτων, και δεν κρίνεται εδώ σκόπιμη η λεπτομερής αναφορά τους, που περιγράφεται βεβαίως στον ΔΚΚ, άρθρο 106. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν στον προϋπολογισμό και τα οικονομικά του δήμου, την εκτέλεση έργων, την άσκηση κοινωνικής, πολιτιστικής, περιβαλλοντικής πολιτικής κ.α.

<sup>55</sup> Οι αρμοδιότητες της Δημορχιακής Επιτροπής αναφέρονται στο ΔΚΚ, άρθρο 111 § 2.

Τα *τοπικά συμβούλια* έχουν την αρμοδιότητα υποβολής προτάσεων προς το δημοτικό συμβούλιο, για όλα τα ζητήματα που αφορούν το δημοτικό διαμέρισμα, καθώς και ορισμένες ειδικές αρμοδιότητες ως προς την περιουσία του αντίστοιχου ΟΤΑ. Τα τοπικά συμβούλια αποτελούν κατ' ουσία μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης με δικά τους όργανα και αυτοτελείς αρμοδιότητες, που καθορίζονται στο άρθρο 6 του Ν. 2539/97.

Ο νόμος επίσης αναγνωρίζει στα δημοτικά συμβούλια τη δυνατότητα ανάθεσης αποφασιστικών αρμοδιοτήτων (κυρίως, όσον αφορά τοπικές υποδομές) στα τοπικά συμβούλια ή τους προέδρους τους.

Ομοίως προς τους δήμους, οι κοινότητες διοικούνται από: το *Κοινοτικό Συμβούλιο* και τον *πρόεδρο της κοινότητας*.

Το *κοινοτικό συμβούλιο* αποτελείται από 7 έως 11 μέλη συμπεριλαμβανομένου και του προέδρου (ΔΚΚ, άρθρο 39). Το Κοινοτικό Συμβούλιο αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες της κοινότητας, εκτός από τα θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Προέδρου της. Επίσης, παίρνει θέση σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος, και γνωμοδοτεί, όποτε αρμόδιες δημόσιες αρχές ζητούν τη γνώμη της.

Ο *πρόεδρος της κοινότητας* είναι ο αρμόδιος για την εκτέλεση αποφάσεων του κοινοτικού συμβουλίου, είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της κοινότητας, εκπροσωπεί την κοινότητα και ασκεί τις αρμοδιότητες που ορίζει το άρθρο 100 του ΔΚΚ.

#### **6.4. Έσοδα, δαπάνες και οικονομική διαχείριση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ**

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας προβλέπει προς όφελος των δήμων και των κοινοτήτων ορισμένους πόρους εσόδων που διακρίνονται αφενός σε *τακτικούς*, οι οποίοι προέρχονται α) από θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους και τακτικές επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό, β) από τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας, γ) από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, ε) από τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές, και αφετέρου σε *έκτακτους* που προέρχονται α) από δάνεια, δωρεές κληροδοτήματα και κληρονομίες, β) από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, γ) από έκτακτες επιχορηγήσεις από δημόσιους φορείς, δ) από χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών και ε) από κάθε άλλη πηγή (ΔΚΚ, άρθρο 217 και Ν. 2672/1998, άρθρο 1).

Πολύ σημαντικά έσοδα για τους ΟΤΑ είναι και τα προερχόμενα από τους *Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους* (Κ.Α.Π), δηλ. τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε έσοδα του

κρατικού προϋπολογισμού<sup>56</sup>. Η κατανομή των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων στους δήμους και τις κοινότητες γίνεται με υπουργικές αποφάσεις, βάσει κριτηρίων που ορίζει ο νόμος (Ν. 1828/1989, άρθρο 25)<sup>57</sup>.

Από τους θεσμοθετημένους πόρους, και ειδικότερα το 1/3 από τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, εγγράφεται στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων και διατίθεται για την χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των δήμων, κοινοτήτων και των αναπτυξιακών συνδέσμων. Τα υπόλοιπα 2/3 εγγράφονται στον Τακτικό Προϋπολογισμό για την κάλυψη των λειτουργικών δαπανών των δήμων, κοινοτήτων και των αναπτυξιακών συνδέσμων.

Εκτός από

Οι δαπάνες των δήμων και κοινοτήτων διακρίνονται αφενός σε *υποχρεωτικές* και αυτές είναι: α) η πληρωμή εξόδων διοίκησης, β) η εξόφληση νόμιμων οφειλών, γ) οι ετήσιες εισφορές στους συνδέσμους δήμων και κοινοτήτων και δ) οι ετήσιες επιχορηγήσεις στα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα, και αφετέρου σε *προαιρετικές* στις οποίες εντάσσεται κάθε άλλη δαπάνη που προβλέπεται βέβαια από διάταξη νόμου ή εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες των ΟΤΑ ή συντελεί στην εκπλήρωση της αποστολής τους (ΔΚΚ, άρθρο 218).

Κάθε δήμος και κάθε κοινότητα καταρτίζει τον προϋπολογισμό του, στον οποίο αναφέρονται όλα τα έσοδα και όλες οι δαπάνες. Ο προϋπολογισμός συντάσσεται στη περίπτωση των δήμων, από τη δημαρχιακή επιτροπή και στη περίπτωση των κοινοτήτων, από τον πρόεδρο της κοινότητας. Ακολούθως συζητείται και ψηφίζεται από το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο και εν συνεχεία υποβάλλεται σε υποχρεωτικό έλεγχο από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας.

## 6.5. Σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνάπτουν διαφόρων ειδών συνεργασίες μεταξύ τους. Μια τέτοια μορφή συνεργασίας είναι οι Σύνδεσμοι<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Οι ΚΑΠ θεσμοθετήθηκαν με το Ν. 1828/1989. Συγκεκριμένα, οι Κ.Α.Π για τους δήμους και κοινότητες προέρχονται από α) τον φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (20%), β) τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων (50%) και γ) φόρους που έχουν θεσπιστεί υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν καταργήθηκαν με τον Ν. 1828/1989.

<sup>57</sup> Ως κριτήρια κατανομής των εσόδων λαμβάνονται κυρίως τα εξής: α) το μήκος των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, β) το μήκος και η βατότητα του οδικού δικτύου, γ) ο ορεινός, πεδινός ή νησιώτικος χαρακτήρας του Ο.Τ.Α., δ) το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων, ε) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων, στ) το πληθυσμιακό μέγεθος, οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση, ζ) οι κλιματολογικές συνθήκες και ο αριθμός των σχολικών αιθουσών, η) οι περιβαλλοντικές συνθήκες.

<sup>58</sup> Ο θεσμός των συνδέσμων ξεκίνησε με το Ν. 1416/1984 (άρθρο 23 § 1), ενώ ο Ν. 1622/1986, στα πλαίσια του δημοκρατικού προγραμματισμού, προέβλεπε τη σύσταση *αναπτυξιακών συνδέσμων* πολλαπλών σκοπών, με την εθελοντική συμμετοχή των ΟΤΑ - μελών τους. Με τον Ν. 2218/94, τους αναπτυξιακούς συνδέσμους



Ειδικότερα, δύο ή περισσότεροι δήμοι ή κοινότητες μπορούν, με απόφαση καθενός από τα δημοτικά ή κοινοτικά τους συμβούλια, να συστήσουν σύνδεσμο δήμων ή κοινοτήτων ή δήμων και κοινοτήτων για την κοινή εκτέλεση και συντήρηση έργων, την προμήθεια μηχανημάτων και υλικών για την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στις αρμοδιότητές τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους (ΔΚΚ, άρθρο 206).

Οι σύνδεσμοι δήμων και κοινοτήτων κατοχυρώνονται και συνταγματικά στο άρθρο 102 § 3, όπου προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης συνδέσμων ΟΤΑ, εκούσιων ή αναγκαστικών, για εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών. Την εποπτεία ενός συνδέσμου ασκεί ο Γενικός Γραμματέας στην Περιφέρεια του οποίου ευρίσκεται η έδρα αυτού.

Οι σύνδεσμοι των δήμων και κοινοτήτων δεν αποτελούν δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά ιδιαίτερα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οφείλουν την ύπαρξή τους στην ανάγκη συνεργασίας των Α΄ βαθμίων ΟΤΑ για την εξυπηρέτηση κοινών τους συμφερόντων<sup>59</sup>.

Όργανα των συνδέσμων είναι: το *διοικητικό συμβούλιο*, η *εκτελεστική επιτροπή* και ο *πρόεδρος*.

## 6.6. Συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας

Στο άρθρο 46 του Ν. 2218/1994 αναγνωρίζεται στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, στους συνδέσμούς και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου της αυτοδιοίκησης, η δυνατότητα να συνάπτουν μεταξύ τους συμβάσεις, με τις οποίες ανατίθεται η άσκηση αρμοδιοτήτων του ενός φορέα στον άλλο. Στην ανάθεση μπορεί να περιλαμβάνεται η αρμοδιότητα επιβολής, βεβαίωσης και είσπραξης τελών, δικαιωμάτων και εισφορών (ΔΚΚ, άρθρο 34).

Αυτός ο τύπος συμβάσεων σχετικά με άσκηση αρμοδιοτήτων είναι ήδη γνωστός και αποδεκτός στον ευρωπαϊκό χώρο. Οι συμβαλλόμενοι φορείς μπορεί να

---

διαδέχτηκαν τα *Συμβούλια Περιοχής*. Τα Συμβούλια Περιοχής συστάθηκαν σε κάθε Νομό απευθείας από τον νόμο, ως αναγκαστικοί σύνδεσμοι πολλαπλών σκοπών. Δηλαδή, τα Συμβούλια Περιοχής που συγκροτήθηκαν δεν βασίστηκαν -όπως οι αναπτυξιακοί σύνδεσμοι- στην εθελοντική αλλά στην υποχρεωτική συμμετοχή των ΟΤΑ - μελών τους. Με την κατάργηση των αναπτυξιακών συνδέσμων το προσωπικό αυτών αποτέλεσε προσωπικό των διάδοχων Συμβουλίων Περιοχής. Τα Συμβούλια Περιοχής - 492 στο σύνολο - αποτελούν φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και ως τέτοιοι χρηματοδοτούνται κατά το άρθρο 25 του Ν. 1828/1989 από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους. Ως κύριο σκοπό έχουν τον σχεδιασμό και προγραμματισμό της ανάπτυξης στην περιοχή τους, την εκτέλεση έργων και πραγματοποίηση προμηθειών, την παροχή υπηρεσιών για την κοινή εξυπηρέτηση των ΟΤΑ - μελών τους και των κατοίκων της περιοχής. Οι αρμοδιότητες γενικά των Συμβουλίων Περιοχής είναι κατά βάση αυτές των αναπτυξιακών συνδέσμων και ως θεσμός, πρέπει να διεκδικεί κεντρική θέση σε ότι αφορά τον τρόπο αντιμετώπισης ζητημάτων με υπερτοπικό χαρακτήρα.

<sup>59</sup> Βλ. Πουλής (2003:180)

χρηματοδοτούνται για την εκτέλεση των συμβάσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό ή το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων ή τους προϋπολογισμούς, άλλων φορέων του δημόσιου τομέα.

Τέλος, με το άρθρο 23 του Ν. 2539/1997 εισάγεται ο θεσμός των 'συμβάσεων διαδημοτικής συνεργασίας', όπου οι συμβαλλόμενοι συνάπτουν σύμβαση συγκεκριμένης διάρκειας και σκοπού, στην οποία μπορεί να προβλέπεται ακόμη και η σύσταση πρόσθετων θέσεων προσωπικού στον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του αναλαμβάνοντος δήμου. Ο δήμος που συνάπτει την σχετική σύμβαση με άλλους δήμους, αναλαμβάνει την άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησής τους.

### **6.7. Δημοτικές επιχειρήσεις**

Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να ιδρύουν δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις μόνοι τους ή από κοινού με άλλους δήμους ή κοινότητες ή με φυσικά πρόσωπα ή με ήδη υπάρχουσες επιχειρήσεις<sup>60</sup>. Για τη σύσταση των επιχειρήσεων αυτών απαιτείται απόφαση των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων, ενώ την σχετική πράξη ίδρυσής τους εκδίδει ο Υπουργός ΕΣΔΔΑ. Όργανα διοίκησης των επιχειρήσεων αυτών είναι το Διοικητικό Συμβούλιο.

## **7. Η δευτεροβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση**

### **7.1. Γενικά**

Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.) ιδρύθηκαν με τον Ν. 2218/1994, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από τον Ν. 2240/1994 και τον Ν. 2307/1995. Το θεσμικό αυτό καθεστώς κωδικοποιήθηκε με το ΠΔ 30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης)<sup>61</sup> που και αυτό στη συνέχεια τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Ν. 2503/1997 και τον Ν. 2539/1997.

Οι 50 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις διακρίνονται (α) στις απλές, η διοικητική περιφέρεια των οποίων συμπίπτει με την κρατική διοικητική περιφέρεια του νομού και (β) στις

<sup>60</sup> Βλέπε Πουλής (2003: 180), ΔΚΚ άρθρα 277-292

<sup>61</sup> Από την πλούσια βιβλιογραφία βλέπε ΕΕΤΑΑ, (1996), Σπανού κ.α. (1997), ΕΝΑΕ (2000), Ματθαίου (1994), Ματθαίου (1995), Μουστάκας (2000), Χλέπας (1997), Κοντόγεωργα-Θεοχαροπούλου (2000), Χρυσικού (1998), Ψυχοπαίδης, Γετίμης (1989)

ενιαίες ή διευρυμένες, η περιφέρεια των οποίων εκτείνεται στις κρατικές διοικητικές περιφέρειες περισσότερων νομών ή νομαρχιών<sup>62</sup>.

Τέλος, κάποιες διοικητικές περιφέρειες απλών ΝΑ περιλαμβάνουν ως ιδιαίτερες διοικητικές περιφέρειες, τα Επαρχεία<sup>63</sup>. Η σπουδαιότητα του θεσμού των επαρχείων έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι αντιμετωπίζουν ουσιαστικές ανάγκες απομακρυσμένων, νησιωτικών κυρίως περιοχών.

## 7.2. Αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων

Σύμφωνα με τον ιδρυτικό νόμο, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 3 § 1 του Ν. 2218/1994 όλες οι αρμοδιότητες που ανήκαν στους κρατικούς νομάρχες και στις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάζονται στην νομαρχιακή αυτοδιοίκηση<sup>64</sup> με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες:

- α. Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.
- β. Της εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.
- γ. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.
- δ. Των Κέντρων Ελέγχου και Πιστοποίησης Πολλαπλασιαστικού Υλικού και Ελέγχου Λιπασμάτων (Κ.Ε.Π.Π.Υ.Ε.Λ), των Αμπελουργικών Φυτωρίων Δενδροκομικών Σταθμών, των Κρατικών Κτημάτων, των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας.

Στις διατάξεις του άρθρου 8 του ΚΝΑ, πέραν του γενικού κανόνα 'περί τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου', δεν περιέχεται ενδεικτική απαρίθμηση τέτοιων τοπικών υποθέσεων, ωστόσο οι ΝΑ διατηρούν τις αρμοδιότητες τις σχετικές με τον δημοκρατικό προγραμματισμό (Ν. 1622/1986, άρθρο 22 και ΚΝΑ, άρθρο 8 § 6)<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Με το άρθρο 1 του Ν. 2240/1994 (άρθρο 5 ΚΝΑ) συστήθηκαν 3 ενιαίες ΝΑ: η Αθηνών - Πειραιώς, Ροδόπης - Έβρου και Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης. Για τις ενιαίες ΝΑ, κάθε Νομός ή Νομαρχία αποτελεί Νομαρχιακό Διαμέρισμα (ΚΝΑ, άρθρο 116).

<sup>63</sup> Κατά το άρθρο 19 § 1 του Ν. 2539/1997 οι επαρχίες ως μονάδες της διοικητικής διαίρεσης της χώρας καταργήθηκαν από 1ης Ιανουαρίου 1999, χωρίς συνέπειες στην κατανομή, διάρθρωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των υπηρεσιών των Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου του δημόσιου τομέα.

<sup>64</sup> Ως προς την μεταφορά των προαναφερθεισών αρμοδιοτήτων, με το άρθρο 5 § 1 του Ν. 2240/1994 προστέθηκε ο προσδιορισμός 'σχετικές', προκειμένου να μην εννοηθεί η μεταβίβαση του συνόλου των νομαρχιακών αρμοδιοτήτων, που θα κρινόταν άκρως αντισυνταγματική, αλλά μόνο των τοπικής φύσεως κρατικών αρμοδιοτήτων.

<sup>65</sup> Με τον Ν. 2647/1998, στη διάταξη του άρθρου 2 αυτού περιγράφονται λεπτομερώς αρμοδιότητες που μεταβιβάστηκαν στις ΝΑ και προηγουμένως ασκούσαν από υπηρεσίες Υπουργείων (Υπουργείο Ανάπτυξης,

Αυτό όμως που έχει παρατηρηθεί στα χρόνια λειτουργίας του θεσμού, είναι η μεγάλη ασάφεια ως προς τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες, και η δυσχέρεια διάκρισης των τοπικών υποθέσεων που μπορούν να μεταβιβαστούν από εκείνες τις κεντρικές υποθέσεις που παραμένουν σκόπιμα στις υπηρεσίες περιφερειακής διοίκησης των νομών<sup>66</sup>.

Ενδεικτικό, επίσης, της ασάφειας ως προς τις αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εμβαλωματικών διατάξεων σε μια σειρά από νόμους καθώς και η έκδοση πολλών προεδρικών διαταγμάτων.

Η μεγάλη διοικητική και νομική ασάφεια, ως προς τις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, διαπιστώνεται εύκολα από το γεγονός ότι αυτές ασκούν ορισμένες αρμοδιότητες που και το κράτος συνεχίζει να τις ασκεί δημιουργώντας επικαλύψεις αρμοδιοτήτων και λειτουργική σύγχυση<sup>67</sup>.

Τέλος, και το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει εκδώσει αντιφατικές αποφάσεις, υποστηρίζοντας άλλοτε συνταγματική και άλλοτε όχι την μεταφορά αρμοδιοτήτων (κρατικών και μη) προς τη ΝΑ. Πάντως, στις περισσότερες των περιπτώσεων το ΣτΕ με μια 'κρατικιστική' λογική έχει αφαιρέσει από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αρμοδιότητες που της είχαν δοθεί, αποδίδοντάς αυτές στην κρατική εξουσία.

### **7.3. Όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων**

Τα όργανα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, όπως και στην περίπτωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, είναι συλλογικά και μονομελή.

Για τις 47 απλές ΝΑ και για τα νομαρχιακά διαμερίσματα (των ενιαίων ΝΑ): συλλογικά όργανα είναι το νομαρχιακό συμβούλιο και η νομαρχιακή επιτροπή και μονομελές, ο νομάρχης. Επίσης, ως συμβουλευτικό όργανο προβλέπεται μια οικονομική και κοινωνική επιτροπή.

Για τις ενιαίες ΝΑ: συλλογικά όργανα είναι το συμβούλιο της ΝΑ και η τριμελής επιτροπή και μονομελές ο πρόεδρος της ΝΑ.

Για τα επαρχεία: συλλογικό όργανο είναι το επαρχιακό συμβούλιο και μονομελές, ο έπαρχος (ΚΝΑ, άρθρο 59).

---

Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Γεωργίας, Υγείας και Πρόνοιας, Μεταφορών και Επικοινωνιών και Δημόσιας Τάξης).

<sup>66</sup>Βλ. Χριστοφιλοπούλου (1997: 61)

<sup>67</sup>Βλ. Χλέπας (1998:159)

Το *νομαρχιακό συμβούλιο* (ΝΣ), όργανο με αποφασιστικές αρμοδιότητες, αποτελείται από 21 έως 37 μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό της ΝΑ<sup>68</sup>. Το όργανο αυτό διαθέτει τριμελές προεδρείο (πρόεδρος, αντιπρόεδρος, γραμματέα) που εκλέγει το ίδιο μεταξύ των μελών του για διετή θητεία. Το όργανο αυτό ασκεί όλες τις αρμοδιότητες<sup>69</sup> της Ν.Α. εκτός από αυτές που ανήκουν στο Νομάρχη ή στις Νομαρχιακές Επιτροπές.

Η *νομαρχιακή επιτροπή* (ΝΕ), όργανο με αποφασιστικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες, αποτελείται από τον πρόεδρο και 4 μέλη αν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει μέχρι 25 μέλη και 6 μέλη αν το νομαρχιακό συμβούλιο έχει 31 και πάνω μέλη. Τα μέλη της νομαρχιακής επιτροπής εκλέγονται από το νομαρχιακό συμβούλιο ανάμεσα στα μέλη του. Η ΝΕ αναλαμβάνει μεταξύ άλλων, και αρμοδιότητες<sup>70</sup> που της μεταβιβάζει το νομαρχιακό συμβούλιο. Επίσης, μπορεί να παραπέμπει οποιοδήποτε θέμα της αρμοδιότητάς της στο νομαρχιακό συμβούλιο για τη λήψη αποφάσεως, εφόσον κρίνει ότι αυτό επιβάλλεται από την ιδιαίτερη σοβαρότητα του θέματος.

Ο *νομάρχης*<sup>71</sup> είναι μονομελές αιρετό όργανο που εκλέγεται κάθε τέσσερα χρόνια μαζί με τα άλλα όργανα και μέλη της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, με καθολική, άμεση και μυστική ψηφοφορία. Συνιστά όργανο που εκτελεί τις αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου, εκπροσωπεί την ΝΑ και είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών και του προσωπικού της (ΚΝΑ, άρθρο 62). Επιπλέον, ο νομάρχης ασκεί όσες αρμοδιότητες μπορεί να του μεταβιβάσει το νομαρχιακό συμβούλιο (ΚΝΑ, άρθρ. 49 § 2).

Τέλος, η *οικονομική και κοινωνική επιτροπή* δεν είναι αιρετό όργανο αφού αποτελείται από εκπροσώπους της Τ.Ε.Δ.Κ., οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, επιμελητηρίων, επιστημονικών και συνεταιριστικών οργανώσεων, καθώς και από εργαζομένους στην ΝΑ (ΚΝΑ, άρθρο 17). Πρόκειται για γνωμοδοτικό όργανο του νομαρχιακού συμβουλίου και παρουσιάζεται σήμερα αρκετά αποδυναμωμένο καθώς η αναπτυξιακή πολιτική συγκροτείται και εφαρμόζεται σε κλίμακα Περιφερειών.

Στις ενιαίες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, υπάρχει το *συμβούλιο της ΝΑ*, αποτελούμενο από όλους τους συμβούλους των νομαρχιακών διαμερισμάτων, ενώ ο πρόεδρος του εν λόγω συμβουλίου, ο αντιπρόεδρος και ο γραμματέας συγκροτούν την *τριμελή επιτροπή* που είναι η αντίστοιχη της νομαρχιακής επιτροπής των απλών Ν.Α. Το συμβούλιο της ΝΑ έχει τις ειδικές αρμοδιότητες, που απαριθμούνται περιοριστικά και αφορούν την κεντρική υπηρεσία της ΝΑ. Ο *δε πρόεδρος της ΝΑ* έχει τις αρμοδιότητες του νομάρχη

<sup>68</sup> Κατ' εξαίρεση τα νομαρχιακά συμβούλια των ΝΑ Δωδεκανήσου και Κυκλάδων έχουν 41 μέλη.

<sup>69</sup> Οι αρμοδιότητες του Νομαρχιακού Συμβουλίου περιγράφονται στον Κώδικα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ΚΝΑ, άρθρο 49. Ενδεικτικά οι αρμοδιότητές του αφορούν σε οικονομικά ζητήματα καθώς και αυτά του προϋπολογισμού, την υλοποίηση του εκτελεστών έργων και προμηθειών, σε πολιτιστικές και περιβαλλοντικές δραστηριότητες, κ.α.

<sup>70</sup> Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Επιτροπής περιγράφονται στον ΚΝΑ, άρθρο 60, και εμπίπτουν στις διαδικασίες του προϋπολογισμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης ή νομαρχιακού διαμερίσματος, την εκτέλεση έργων, εργασιών, προγραμμάτων και προμηθειών κ.α.

<sup>71</sup> Οι αρμοδιότητες του Νομάρχη περιγράφονται στο άρθρο 62 του ΚΝΑ. Οι αρμοδιότητες αυτές διευρύνθηκαν μετά την ψήφιση του Ν. 3013/2002 (άρθρο 12 § 1), σχετικά κυρίως με το έργο της πολιτικής προστασίας και τα οικεία περιφερειακά προγράμματα.

αλλά μόνο σχετικά με την κεντρική υπηρεσία της ΝΑ. Στις ενιαίες ΝΑ κάθε νομαρχιακό διαμέρισμα λειτουργεί αυτοτελώς με τα όργανα που διαθέτει κατ' αντιστοιχία των οργάνων των απλών ΝΑ

Για τις ΝΑ που διαθέτουν επαρχεία, αυτά εκπροσωπούνται από ένα *επαρχιακό συμβούλιο* με μέλη όλους τους νομαρχιακούς συμβούλους της αντίστοιχης επαρχίας και με επικεφαλής τον πρώτο σε σταυρούς σύμβουλο του επιτυχόντος συνδυασμού, τον έπαρχο (ΚΝΑ, άρθρο 59). Ο *έπαρχος* είναι προϊστάμενος των υπηρεσιών της επαρχίας, εκτελεί τις αποφάσεις του νομαρχιακού συμβουλίου και ασκεί όσες αρμοδιότητες του έχει μεταβιβάσει ο νομάρχης.

#### **7.4. Έσοδα και πόροι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων**

Τα έσοδα της Ν.Α. είναι κατά βάση δύο: τα *τακτικά*, και τα *έκτακτα* (ΚΝΑ, άρθρο 82).

Τα *τακτικά* έσοδα είναι αυτά που προβλέπεται πως θα πραγματοποιηθούν με βεβαιότητα και αναγράφονται πάντοτε στον προϋπολογισμό κάθε έτους, προερχόμενα από: α) Φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, β) εισοδήματα από την κινητή και ακίνητη περιουσία, γ) ειδική ετήσια οικονομική ενίσχυση του τακτικού προϋπολογισμού για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες μεταβιβάζονται στη ΝΑ, δ) Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους<sup>72</sup>, ε) πιστώσεις του Π.Δ.Ε., στ) τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα.

Τα *έκτακτα* έσοδα προέρχονται από πηγές που δεν είναι σταθερές και καθόλου βέβαιες και είναι: α) τα έσοδα από τέλη για χρήση έργων που γίνονται με δανεισμό, β) τα δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες, γ) επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα, δ) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, ε) Χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε. ή άλλων διεθνών οργανισμών και στ) κάθε άλλη πηγή.

Από το 1994 που ιδρύθηκε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση μέχρι και το τέλος του 1998 (όπου με τον Ν. 2647/1998<sup>73</sup> θεσμοθετήθηκαν οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι), οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ δεν διέθεταν δικούς τους πόρους και επιβίωναν με τις επιχορηγήσεις από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. Υπήρξε λοιπόν μια οικονομική εξάρτηση του νέου αυτού θεσμού από την κεντρική διοίκηση, υπονομευόταν η συνταγματικά κατοχυρωμένη οικονομική τους αυτοτέλεια και λόγω αυτής της

<sup>72</sup>Σύμφωνα με τον Ν. 2672/1998 (άρθρο 2 § 1) οι *Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι* για τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι:

α) ποσοστό 15% των τελών κυκλοφορίας αυτοκινήτων, β) ποσοστό 10% του φόρου μεταβίβασης οικοδομών, οικοπέδων και αγροκτημάτων, γ) ποσοστό 4,5% του τέλους ταξινόμησης στα επιβατικά αυτοκίνητα, φορτηγά και λεωφορεία ιδιωτικής χρήσης και δημόσιας χρήσης που κυκλοφορούν για πρώτη φορά στην Ελλάδα, δ) ποσοστό 2% του Φ.Π.Α. και ε) το σύνολο εσόδων από τα τέλη διενέργειας Τεχνικών Ελέγχων Οχημάτων.

<sup>73</sup>«Οικονομικοί πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις» (ΕτΚ Α' 290).

οικονομικής τους αδυναμίας δεν είχαν τα περιθώρια σχεδιασμού και υλοποίησης νομαρχιακών πολιτικών.

Σχετικά με τον προϋπολογισμό των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι οικείες νομαρχιακές επιτροπές συντάσσουν, για τον τομέα αρμοδιότητάς τους, το σχέδιο προϋπολογισμού εσόδων και εξόδων και το υποβάλλουν στο νομαρχιακό συμβούλιο για την ψήφισή του (ΚΝΑ, άρθρο 87).

Στις ενιαίες ΝΑ, κάθε τμήμα του προϋπολογισμού τους περιλαμβάνει το γενικό μέρος και παραρτήματα, αντίστοιχα με τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα. Στο γενικό μέρος γράφονται τα έσοδα και τα έξοδα της Κεντρικής Υπηρεσίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και οι δαπάνες για την εκτέλεση του Επενδυτικού Διανομαρχιακού Προγράμματος και στα παραρτήματα τα έσοδα και τα έξοδα λειτουργίας και οι δαπάνες για την εκτέλεση του επενδυτικού προγράμματός του αντίστοιχου Διαμερίσματος (ΚΝΑ, άρθρο 116 § 9).

Ο ΚΝΑ δεν προβλέπει τον έλεγχο του προϋπολογισμού από Κρατικό όργανο, όπως στη περίπτωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, ενώ ειδικές διατάξεις αυτού ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη διαχείριση, την εκτέλεση μελετών και έργων, τις προμήθειες και λοιπές εργασίες καθώς και τις απαλλοτριώσεις υπέρ των ΝΑ.<sup>74</sup>

## 8. Συμπεράσματα

Το βασικό συμπέρασμα από τη ανάλυση που προηγήθηκε είναι ότι το κράτος στην Ελλάδα είναι απρόθυμο να παραχωρήσει σημαντικό μερίδιο εξουσίας, αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, και πόρων σε αποκεντρωμένες δομές διοίκησης και στην αυτοδιοίκηση. Έτσι παρά την συνταγματική αναφορά ότι το κράτος οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα, οι βασικές συντεταγμένες του συγκεντρωτικού συστήματος στην Ελλάδα παραμένουν ισχυρές.

Κατά την δεκαετία του '90 έγιναν σημαντικές αλλαγές στο διοικητικό σύστημα της χώρας. Οι αλλαγές αυτές αφορούσαν, πρωτίστως, σε μια αναδιάταξη συσχετισμών στο εσωτερικό της περιφερειακής κρατικής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης.

Η ανάδειξη της περιφέρειας ως βαθμού αποκέντρωσης της διοίκησης στην Ελλάδα αποτελεί μια σημαντική θεσμική μεταβολή. Παρότι μικρό μόνο μέρος των σημαντικών αρμοδιοτήτων των κεντρικών φορέων μεταβιβάστηκε στην περιφέρεια, αυτή αποτελεί ήδη ένα ενδιάμεσο επίπεδο εξουσίας, με διοικητικό κορμό και αποφασιστικές αρμοδιότητες σε μια σειρά από θέματα, που την καθιστούν υπολογίσιμο παράγοντα στη θεσμική συγκρότηση του σύγχρονου κράτους.

<sup>74</sup>Βλ. Σπηλιωτόπουλος (2002:350)

Δεν πρέπει όμως να παραβλέψουμε ότι η ανάδειξη της περιφέρειας ως του νέου, και μόνου, πόλου του αποκεντρωτικού συστήματος στην Ελλάδα, λειτούργησε και ως ένα θεσμικό και πολιτικό αντίβαρο του κράτους σε περιφερειακό επίπεδο, μετά την μετατροπή της κρατικής νομαρχίας σε Β' βαθμό τοπική αυτοδιοίκηση<sup>75</sup>.

Στην τοπική αυτοδιοίκηση, από την άλλη, με την συνύπαρξη δύο ισότιμων θεσμών, Α' και Β' βαθμού αυτοδιοίκησης, πέρα από την ανταγωνιστική σχέση που δημιουργείται μεταξύ τους, δημιουργούνται και προβλήματα καθορισμού αρμοδιοτήτων. Η τοπική αυτοδιοίκηση Β' βαθμού σταδιακά αποδυναμώνεται. Η τοπική αυτοδιοίκηση Α' βαθμού, αναβαθμίζει το ρόλο της, τόσο ως προς την συμβολή της στην οικονομική ανάπτυξη της περιοχής δικαιοδοσίας της, όσο και ως προς την πολιτική κινητικότητα και την παραγωγή πολιτικού προσωπικού. Βέβαια οι δυνατότητές της εξακολουθούν να είναι περιορισμένες, οι πόροι που διαχειρίζεται μικροί, και ο βαθμός εξάρτησής της από την περιφέρεια και το κεντρικό κράτος μεγάλος. Οι ΟΤΑ δεν διαθέτουν φορολογική αυτοτέλεια. Η χρηματοδότηση τους γίνεται μέσα από ένα δαιδαλώδες σύστημα, ενώ η δημοσιονομική αποκέντρωση είναι εξαιρετικά μικρή<sup>76</sup>. Πολύ συχνά μάλιστα η τοπική αυτοδιοίκηση λειτουργεί, για μια σειρά από θέματα, ως παράρτημα του κράτους, διεκπεραιώνοντας υποθέσεις του σε τοπικό επίπεδο, χωρίς όμως να εξασφαλίζεται παράλληλα η αντίστοιχη μεταφορά πόρων, υποδομών κλπ.

Με αυτά που αναφέρθηκαν φαίνεται ότι οι αποκεντρωμένες βαθμίδες διοίκησης και η τοπική αυτοδιοίκηση έχουν κάποιες, αλλά μάλλον περιορισμένες, σε σχέση με το κεντρικό κράτος, δυνατότητες να συμβάλλουν στην περιφερειακή ανάπτυξη. Πάντως υπάρχει πεδίο δραστηριότητας που απ' ότι φαίνεται μάλλον θα τείνει να διευρύνεται και να γίνεται πιο ουσιαστικό.

Μιλώντας κάπως εποπτικά θα παρατηρούσαμε επίσης ότι αναπαράγεται και στο διοικητικό επίπεδο η βασική αντίφαση ανάμεσα στις τομεακές αναπτυξιακές πολιτικές, και στις ενιαίες/ χωρικά επικεντρωμένες πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης. Αποδεικνύεται για μια ακόμη φορά ότι η συνάρθρωση του κεντρικού διοικητικού κορμού του κράτους, και των πολιτικών που αυτή υποστηρίζει, με τις εξειδικευμένες σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δομές διοίκησης, και τις ιδιαίτερες επιδιώξεις που αυτές έχουν, είναι εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση. Όσο όμως δύσκολο, άλλο τόσο είναι απαραίτητο είναι να βρεθεί η κατάλληλη συνοχή και συμπληρωματικότητα ανάμεσα σε αυτές προκειμένου να υποστηριχθεί με αποτελεσματικό τρόπο η περιφερειακή ανάπτυξη.

Κάτι που επίσης χρειάζεται να τονιστεί είναι ότι το ίδιο μοντέλο εξάρτησης που έχει η αυτοδιοίκηση από το κράτος, αναπαράγει και η περιφέρεια στις σχέσεις που συνάπτει στον τομέα της δικαιοδοσίας της. Καθώς μάλιστα οργανώνεται με πρότυπο την κεντρική διοίκηση αναπαράγει και τα βασικά προβλήματά της. Τα οργανωτικά προβλήματα της

<sup>75</sup> Το φαινόμενο αυτό μπορεί να χαρακτηριστεί ως αποκεντρωμένη συγκέντρωση.

<sup>76</sup> Τάσος (1999)



δημόσιας διοίκησης (κακοδιοίκηση, γραφειοκρατία, πελατειακές σχέσεις, συναλλαγή κλπ.) αναπαράγονται ακόμη και στην τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και στις σχέσεις της με τους πολίτες και στις πολιτικές που εφαρμόζει<sup>77</sup>.

Το σύνθετο πλέγμα σχέσεων ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση, την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση, αποκαλύπτει, όχι μόνο τον τρόπο οργάνωσης της διοίκησης, αλλά και τον τρόπο λειτουργίας του πολιτικού μας συστήματος, το οποίο βασίζεται σε συγκεντρωτικές δομές. Μέσα σε αυτό γίνονται δυσδιάκριτες οι σχέσεις αιτίου/ αιτιατού. Το κράτος επικαλείται την αναποτελεσματικότητα των αποκεντρωμένων δομών και της αυτοδιοίκησης, και αυτές επικαλούνται την έλλειψη προϋποθέσεων για την άσκηση του ρόλου τους.

Μετά, πάντως, τις μεγάλες θεσμικές αλλαγές στο χώρο της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης της δεκαετίας του '90 επήλθε σχετική θεσμική απραξία. Η θεσμική απραξία των τελευταίων χρόνων δεν οφείλεται στην έλλειψη προβλημάτων, αλλά στη δοκιμασία των θεσμών στην πράξη, και ίσως στη συσσώρευση δυνάμεων για μεγάλης κλίμακας αλλαγές στο προσεχές μέλλον.

Οι παράγοντες που θα επηρεάσουν τις επερχόμενες μεταβολές προκύπτουν τόσο από τον τρόπο λειτουργίας του διοικητικού συστήματος, όσο και από πιέσεις που προέρχονται από το εξωτερικό περιβάλλον.

Σε ότι αφορά την εσωτερική λειτουργία, θα χρειαστεί να γίνει ένας καλύτερος προσδιορισμός των αρμοδιοτήτων του κάθε επιπέδου διοίκησης, ή ακόμη και η κατάργηση κάποιου από αυτά (της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης;), με παράλληλη μετατροπή της περιφέρειας σε Β' Βαθμό αυτοδιοίκησης. Θα χρειαστεί επίσης να υιοθετηθούν νέα σχήματα για την διοίκηση ορισμένων περιοχών, όπως των μητροπολιτικών περιοχών<sup>78</sup> και των νήσων. Αλλαγές θα πρέπει να υπάρξουν και στον τρόπο χρηματοδότησης του καθενός επιπέδου και στην δημοσιονομική αποκέντρωση. Αλλαγές ίσως υπάρξουν και στον αριθμό των περιφερειών.

Σχετικά με τις εξωτερικές πιέσεις αυτές αφορούν καταρχήν στην υιοθέτηση του μοντέλου της διακυβέρνησης (governance) ως νέου συστήματος άσκησης δημόσιας πολιτικής, το οποίο προτείνεται και από την ΕΕ<sup>79</sup> και έχει συζητηθεί αρκετά στη σχετική βιβλιογραφία<sup>80</sup>. Το μοντέλο όμως αυτό, πέρα από την θεωρητικά αμφισβητούμενη βάση

<sup>77</sup> Ίσως μάλιστα σε τοπικό επίπεδο να εκδηλώνονται και με περισσότερο έντονο τρόπο. Δεν είναι τυχαίο ότι στον Συνήγορο του Πολίτη πολλές καταγγελίες αφορούν στην σχέση των πολιτών με την τοπική αυτοδιοίκηση.

<sup>78</sup> Μακροδημήτρης (1994), Γετίμης, Καυκαλάς (2003).

<sup>79</sup> Στην Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (ΕΕ, 2001) δίνεται ένας ορισμός για την Κοινωνία των Πολιτών, σύμφωνα με τον οποίο αυτήν περιλαμβάνει: συνδικαλιστικές ενώσεις και ενώσεις εργοδοτών, μη κυβερνητικές οργανώσεις, επαγγελματικά επιμελητήρια, φιλανθρωπικές οργανώσεις, οργανώσεις λαϊκής βάσης, οργανώσεις στις οποίες οι πολίτες συμμετέχουν-υπό ιδιόμορφες-καταστάσεις στην τοπική και δημοτική ζωή, εκκλησιαστικές και θρησκευτικές ενότητες.

<sup>80</sup> Βλέπε χαρακτηριστικά Rhodes (1996), Peters (2000), Μακροδημήτρης (2002), Καρκατσούλης (2003)

στην οποία στηρίζεται<sup>81</sup>, παρουσιάζει και πρακτικές δυσκολίες εφαρμογής, πολύ περισσότερο όταν δεν έχουν λυθεί βασικά προβλήματα λειτουργικότητας του διοικητικού συστήματος, ειδικά στην Ελλάδα. Αναμένεται λοιπόν, μέσα στην συνολικότερη διοικητική μεταρρύθμιση, να ενσωματωθεί και η - ελληνική εκδοχή - της συμμετοχικής διακυβέρνησης.

Μια άλλη εξωτερική πίεση αφορά στη θεσμική εκπροσώπηση των περιφερειών στην ΕΕ και στο νέο ρόλο που αποδίδει η ΕΕ στην τοπική αυτοδιοίκηση. Στην Επιτροπή των Περιφερειών συμμετέχουν εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ τόσο ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, όσο και ο Κοινοτικός Χάρτης Περιφερειακής Διάρθρωσης και το Σχέδιο Χάρτη για Περιφερειακή Αυτονομία, ωθούν σε αλλαγές προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της αυτοτέλειας και μεγαλύτερης συμμετοχής των θεσμών αυτών στην άσκηση της δημόσιας πολιτικής.

Τέλος, όπως είναι γνωστό, τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης συνδέονται με τα συστήματα πολιτικής οργάνωσης. Επομένως στο προσεχές μέλλον θα είμαστε μάλλον ενώπιον σημαντικών αλλαγών στη διοικητικο-πολιτικο-νομιμοποιητική διαδικασία στη χώρα μας. Οι επερχόμενες αλλαγές θα αφορούν τόσο στο σύστημα διοίκησης και εκπροσώπησης, όσο και στη γεωγραφία της πολιτικής εξουσίας, δηλαδή την κατανομή της στις περιφέρειες, τους νομούς, τους δήμους και τις κοινότητες στη χώρα μας.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- CHANDLER, J. A. (2000), *Comparative Public Administration*, London and New York: Routledge. Το ίδιο στα ελληνικά, CHANDLER, J. A. (2003), *Δημόσια Διοίκηση: Συγκριτική Ανάλυση*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *European Governance: A White Paper*, Luxembourg: Office for official publications of the European Communities
- LITVACK J. AHMAD J, and BIRD R. (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, World Bank
- LITVACK J. and SEDDOM J. (2000), *Decentralization: Briefing Notes*, World Bank
- PARSONS, W. (1997), *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham and Lyme: Edward Elgar
- PETERS G. (2000), *Governance, Politics and the State*, London, McMillan
- PETERS, G. and PIERRE, J. (eds), (2003), *Handbook of Public Administration*, London: SAGE
- RHODES R.A.W. (1996), The new governance: governing without government, *Political Studies*, vol. 44, n. 4, pp. 652-667
- RHODES, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press
- ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Γ. Κωνστ. (1995), *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Β' τόμος, Γ' έκδοση, Αθήνα.

<sup>81</sup> Στηρίζεται στην υπόθεση ότι το κράτος έχει αποδυναμωθεί και κατά συνέπεια αδυνατεί να ασκήσει όλες τις πολιτικές που παραδοσιακά ασκούσε. Βλέπε επίσης Σπανού, 2003

- ΒΕΝΕΤΣΑΝΟΠΟΥΛΟΥ Μ. (2002), *Η Θεσμική Διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- ΒΛΑΧΟΣ Γ. (1986), Η διαλεκτική της αποκεντρώσεως και της αυτοδιοικήσεως στην οργάνωση του ελληνικού κοινωνικο-πολιτικού χώρου, στο *Οι Συνταγματικές Ελευθερίες στην Πράξη*, Α' Συνέδριο Ελλήνων Συνταγματολόγων, Αθήνα - Κομοτηνή
- ΒΛΑΧΟΣ Γ. (1994), Δημοκρατικός Προγραμματισμός και Αυτοδιοίκηση, *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 8-9-94
- ΒΛΑΧΟΣ Γ. Κ. (1999), Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνική ανάπτυξη, *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, τχ. 1
- ΓΕΤΙΜΗΣ Π., ΚΑΥΚΑΛΑΣ Γρ. (επιμέλεια) (2003), *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση: Διεθνής Εμπειρία και Ελληνική Πραγματικότητα*, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
- ΓΕΩΡΓΑΝΤΑΣ Η., ΨΥΧΑΡΗΣ Γ. (2000), Νέες μορφές περιφερειακής διοίκησης και διαχείρισης δημοσίων πόρων: πολιτικοί μετασχηματισμοί του χωρικού μοντέλου εξουσίας, στο *Δομές και Σχέσεις Εξουσίας στη Σημερινή Ελλάδα*, 7<sup>ο</sup> Επιστημονικό Συνέδριο, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα
- ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Π. (1997), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, τέταρτη έκδοση, Αθήνα
- ΔΑΝΟΠΟΥΛΟΣ Γ. (1994), Ο Ν. 2218/94 και οι νέες ρυθμίσεις για την α' βάρθια αυτοδιοίκηση, *Τοπική Αυτοδιοίκηση- Αποκέντρωση*, τχ. 3
- ΕΝΩΣΗ ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΩΝ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ (2000), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (2002), *Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα
- ΚΑΡΚΑΤΣΟΥΛΗΣ Π. (2003), Η διακυβέρνηση στην εποχή της παγκοσμιοποίησης: Το ευρωπαϊκό παράδειγμα, *Επιστήμη και Κοινωνία, Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, τχ. 10.
- ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ Δ. (1996), Η κατάργηση του Περιφερειακού Διευθυντή, *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, τχ. 35.
- ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ Δ. (2000), Η συνταγματική πολιτική για την Αυτοδιοίκηση, *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, τχ. 2
- ΚΑΤΣΟΥΛΗΣ Δ., ΧΛΕΠΑΣ Ν. (2001) *Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, Επιπτώσεις στη Διοίκηση και στο Πολιτικό Σύστημα*, ΙΣΤΑΜΕ - Α. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, Αθήνα
- ΚΟΝΤΟΓΕΩΡΓΑ – ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (2000), Ο θεσμός της ΝΑ και η διοικητική οργάνωση του κράτους, ΕΝΑΕ, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- ΚΟΝΤΟΓΕΩΡΓΑ – ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (2002), *Η Διοικητική Οργάνωση του Κράτους*, Θεσσαλονίκη
- ΛΥΤΡΑΣ Σωτ. (1993), *Η Οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης -Νομική Θεώρηση*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΙΣ Μ., ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΣ Β. (επ.) (1991), *Το Ελληνικό Κράτος: Οργάνωση και Λειτουργία*, Αθήνα
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. (2002), Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών, *Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, Οικονομικός Ταχυδρόμος* προδημοσίευση, 17-8-2002
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. (1994), *Συστήματα Διοίκησης Μητροπολιτικών Περιοχών, Διοίκηση και Πολιτεία*, Μελέτες-11, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. (1995), Ο εκσυγχρονισμός της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, *Δημόσιος Τομέας*, τχ. 114.
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία: Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδόσεις Θεμέλιο
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ., ΛΙΒΕΡΑΚΟΣ Π. (επ.) (1999), Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση: Η Πρόκληση της Αναδιοργάνωσης, *Τοπική Αυτοδιοίκηση -Αποκέντρωση*, τχ. 6.
- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ., ΣΥΓΟΥΡΑ Ο. (επ.) (2002), Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή

- ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ., ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (1997), Η προβληματική της συνενώσεως των ΟΤΑ και το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», *Διοικητική Ενημέρωση*, τχ. 9.
- ΜΑΤΘΑΙΟΥ Π. (1994), Δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης: Σκέψεις με αφορμή το νόμο 2218/94 για την ίδρυση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, *ΚριτΕ*, τχ. 2.
- ΜΑΤΘΑΙΟΥ Π. (1994α), Νεότερα από την περιπέτεια της έννοιας «Τοπική Υπόθεση»: Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις του ΣτΕ 3194/90 & 2309/92, *ΚριτΕ*, τχ. 1.
- ΜΑΤΘΑΙΟΥ Π. (1995), Το νέο θεσμικό πλαίσιο της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Μια κριτική θεώρηση, *Τόπος*, τχ. 9.
- ΜΟΥΣΤΑΚΑΣ Μ. (2000), *Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- ΜΟΥΤΟΥΣΗ Ν. (2003), Καποδίστριας Περιφερειών, *Εφημερίδα ΤΑ ΝΕΑ*, 29/7/2003
- ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ Ηλ. (1994), Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο: Η πολιτική της ανακυτάρωσης των ΟΤΑ (84'-94'), *Τόπος*, τχ. 8.
- ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ Ε. (1995), *Το Συνταγματικό Πλαίσιο του Θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ Ε. (2001), *Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ένας σύγχρονος διοικητικός θεσμός*, εκδόσεις Π. Ν. Σάκκουλα.
- ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ Ε., ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δ. (1997), *Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, εκδόσεις Π. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα.
- ΠΑΓΚΑΚΗΣ Γρ. (1991), *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ. (1999), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη Δημοκρατία, *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, τχ. 1.
- ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ Δ. (1998), Η Αναδιοργάνωση της κρατικής περιφερειακής διοίκησης (ν. 2503/97), *Διοικητική Ενημέρωση*, τχ. 10.
- ΠΟΥΛΗΣ Π. (2003), *Εισαγωγή στο Δημόσιο Δίκαιο*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- ΣΙΜΑΤΟΥ Ε. (2003), *Το Σύστημα Αποκέντρωσης στην Ελλάδα Σήμερα*, ΕΣΔΔ, Αθήνα
- ΣΙΟΥΤΗ Γ. (1991), Αποκέντρωση, στο ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ./ ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. (Επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- ΣΠΑΝΟΥ Κ. (2003), Μητροπολιτική διοίκηση ή διακυβέρνηση;, στο ΓΕΤΙΜΗΣ Π., ΚΑΥΚΑΛΑΣ Γρ., *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση: Διεθνής Εμπειρία και Ελληνική Πραγματικότητα*, Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
- ΣΠΑΝΟΥ Κ., ΡΗΓΟΣ Α., ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ Μ. (1997), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: Προσδοκίες και Προοπτικές*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- ΣΠΑΝΟΥ Κ., ΡΗΓΟΣ Α., ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ Μ. (Επιμ.) (1997), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Προσδοκίες και Προοπτικές*, Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. (2002), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 11η έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Επ. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Αντ. (Επιμ.) (2001), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- ΣΩΤΗΡΕΛΛΗΣ Γ. (2002), Οι αρμοδιότητες της ΤΑ μετά την τελευταία Συνταγματική Αναθεώρηση, *ΕΤΑ*, τχ. 101.
- ΣΩΤΗΡΕΛΛΗΣ Γ. (2002), *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Προσκήνιο, Αθήνα
- ΤΑΤΣΟΣ Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση*, Εκδόσεις Τυπωθήτω, Αθήνα
- ΤΑΧΟΣ Α. (2003), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα
- ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ (1996), *Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα

- ΦΑΝΑΡΙΩΤΗΣ Π. (1999), *Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση μπροστά στις προκλήσεις του 21ου αιώνα*, εκδόσεις Σταμούλης
- ΦΙΛΙΠΠΟΥ Δ. (1994), *Η Εξέλιξη και η Λειτουργία του Θεσμού της Διοικητικής Αποκέντρωσης και η Διαμόρφωσή του στα Πλαίσια του Σύγχρονου Ελληνικού Κράτους*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σπ. (1987), *Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (1994), *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (1997), Οι ρυθμίσεις του νέου θεσμικού πλαισίου για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης/ Κ. ΣΠΑΝΟΥ, Α. ΡΗΓΟΣ, Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ (επ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: Προσδοκίες και Προοπτικές*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (1999), *Η Τοπική Διοίκηση στην Ελλάδα: Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (2000), Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τ. 15, σελ. 36-67
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (2000), Το συνταγματικό καθεστώς της ΝΑ, ΕΝΑΕ, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Κράτος*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (2001), Αποκέντρωση αυτοδιοίκηση και ευρωπαϊκή ενοποίηση, *ΕΔΔΔ*, τχ. 2
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (2001), Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση: συναινετική κατοχύρωση του «Μεταρρυθμιστικού Κεκτημένου», *Δήμος*, τχ. 6
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (2002), Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα, στο ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ Α., ΖΥΓΟΥΡΑ Ο, (επιμέλεια), *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή
- ΧΛΕΠΑΣ Ν.-Κ. (Επιμ.) (1998), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας- Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ Ε. (1997), Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα, Ελληνική Εταιρία Πολιτικής Επιστήμης/ Κ. ΣΠΑΝΟΥ, Α. ΡΗΓΟΣ, Μ. ΣΠΟΥΡΔΑΛΑΚΗΣ (επ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: Προσδοκίες και Προοπτικές*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
- ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΥ – ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΙΔΗ Ε. (2003), *Ο Ρόλος της Περιφέρειας στη Διαμόρφωση, Διαχείριση και Υλοποίηση Αναπτυξιακών Προγραμμάτων*, ΕΣΔΔ, Αθήνα
- ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ Χ. (1998), *Η θεσμική μεταρρύθμιση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης: Το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα
- ΧΡΥΣΙΚΟΥ Τ. (1998), *Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα - Ιστορική εξέλιξη, θεσμικές προσεγγίσεις και αναφορές*, εκδόσεις Ε. Αναστασίου, Αθήνα
- ΨΥΧΟΠΑΙΔΗΣ Κ. (1982), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως πολιτικός θεσμός, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τχ. 6., σελ. 15-20, Αθήνα
- ΨΥΧΟΠΑΙΔΗΣ Κ., ΓΕΤΙΜΗΣ Π. (1989), *Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων*, Ινστιτούτο Μεσογειακών Μελετών

Πίνακας 1: Πληθυσμός απογραφής της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2001 (ΦΕΚ 715/Β/12.6.2002).

α/α Περιφέρεια	Έδρα	Πληθυσμός Απογραφής 2001	Αριθμός ΟΤΑ		
			Δήμοι	Κοινότητες	Σύνολο
1 ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΑΚΗΣ	Κομοτηνή	611.067	47	8	55
2 ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	Θεσσαλονίκη	1.871.952	126	8	134
3 ΔΥΤΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	Κοζάνη	301.522	44	17	61
4 ΗΠΕΙΡΟΥ	Ιωάννινα	353.820	57	19	76
5 ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ	Λάρισα	753.888	93	11	104
6 ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	Κέρκυρα	212.984	33	6	39
7 ΔΥΤΙΚΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ	Πάτρα	740.506	72	2	74
8 ΣΤΕΡΕΑΣ ΕΛΛΑΔΟΣ	Λαμία	605.329	89	6	95
9 ΑΤΤΙΚΗΣ	Αθήνα	3.761.810	91	33	124
10 ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	Τρίπολη	638.942	100	7	107
11 ΒΟΡΕΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	Μυτιλήνη	206.121	35	1	36
12 ΝΟΤΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ	Ερμούπολη	302.686	45	13	58
13 ΚΡΗΤΗΣ	Ηράκλειο	601.131	68	2	70
<b>ΣΥΝΟΛΑ ΧΩΡΑΣ</b>		<b>10.961.758</b>	<b>900</b>	<b>133</b>	<b>1033</b>

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσια Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Δ/ση Οργάνωσης και Λειτουργίας Ο.Τ.Α., Διοικητική Διάρθρωση της Ελλάδας, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2002.

Πίνακας 2: Η κατανομή των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε τάξεις μεγέθους μετά την εφαρμογή του Προγράμματος «Ι. Καποδίστριας».

Πληθυσμός	Δήμοι	Πληθυσμός Κοινότητες	Πληθυσμός	Α' βαθμ. ΟΤΑ	Συνολικός Πληθυσμός	%
0 – 199	–	–	11	1.367	11	0,01
200 – 499	3	1.165	23	7.685	26	0,08
500 – 999	7	5.498	44	31.859	51	0,34
1.000 - 1.999	59	93.592	24	32.867	83	1,15
2.000 - 4.999	351	1.186.489	23	73.440	374	11,49
5.000 - 9.999	252	1.733.094	8	48.297	260	16,25
10.000 - 19.999	126	1.659.805	–	–	126	15,14
20.000 - 49.999	58	1.777.841	–	–	58	16,22
50.000 - 99.999	36	2.351.063	–	–	36	21,44
100.000 κάτοικοι και άνω	8	1.959.958	–	–	8	17,88
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΕΛΛΑΔΟΣ</b>	<b>900</b>	<b>10.768.505</b>	<b>133</b>	<b>195.515</b>	<b>1033</b>	<b>100,00</b>

Πηγή: Ε.Σ.Υ.Ε. (Πληθυσμός απογραφής της 18<sup>ης</sup> Μαρτίου 2001).

**Πίνακας 3: Η Διαίρεση της Χώρας Κατά Νομούς (Πληθυσμός Απογραφής 18ης Μαρτίου 2001)**

α/α	Νομοί	Έδρα	Πληθυσμός	Δήμοι	Κοινότητες
1	Αιτωλίας και Ακαρνανίας	Μεσολόγγι	224.429	29	
2	Αργολίδος	Ναύπλιον	105.770	14	2
3	Αρκαδίας	Τρίπολη	102.035	22	1
4	Αρτας	Άρτα	78.134	13	3
5	Αττικής*	Αθήνα	3.761.810	91	33
6	Αχαΐας	Πάτρας	322.789	21	2
7	Βοιωτίας	Λειβαδιά	131.085	18	2
8	Γρεβενών	Γρεβενά	37.947	8	7
9	Δράμας	Δράμα	103.975	8	1
10	Δωδεκανήσου	Ρόδος	190.071	25	2
11	Έβρου	Αλεξανδρούπολη	149.354	13	
12	Εύβοιας	Χαλκίδα	215.136	25	2
13	Ευρυτανίας	Καρπενήσι	32.053	11	
14	Ζακύνθου	Ζάκυνθος	39.015	6	
15	Ηλείας	Πύργος	193.288	22	
16	Ημαθίας	Βέροια	143.618	12	
17	Ηρακλείου	Ηράκλειο	292.489	26	
18	Θεσπρωτίας	Ηγουμενίτσα	46.091	8	2
19	Θεσσαλονίκης	Θεσσαλονίκη	1.057.825	43	2
20	Ιωαννίνων	Ιωάννινα	170.239	28	13
21	Καβάλας	Καβάλα	145.054	11	
22	Καρδίτσας	Καρδίτσα	129.541	20	1
23	Καστοριάς	Καστοριά	53.483	12	3
24	Κερκύρας	Κέρκυρα	111.975	13	3
25	Κεφαλληνίας	Αργοστόλι	39.488	8	1
26	Κιλκίς	Κιλκίς	89.056	11	1
27	Κοζάνης	Κοζάνη	155.324	16	3
28	Κορινθίας	Κόρινθος	154.624	15	
29	Κυκλάδων	Ερμούπολη	112.615	20	11
30	Λακωνίας	Σπάρτη	99.637	20	2
31	Λαρίσης	Λάρισα	279.305	28	3
32	Λασιθίου	Αγ. Νικόλαος	76.319	8	
33	Λέσβου	Μυτιλήνη	109.118	17	1
34	Λευκάδος	Λευκάς	22.506	6	2
35	Μαγνησίας	Βόλος	206.995	22	4
36	Μεσσηνίας	Καλαμάτα	176.876	29	2
37	Ξάνθης	Ξάνθη	101.856	6	4
38	Πέλλης	Έδεσσα	145.797	11	
39	Πιερίας	Κατερίνη	129.846	13	
40	Πρεβέζης	Πρέβεζα	59.356	8	1
41	Ρεθύμνης	Ρέθυμνο	81.936	11	
42	Ροδόπης	Κομοτηνή	110.828	9	3
43	Σάμου	Σάμος	43.595	8	
44	Σερρών	Σέρρες	200.916	22	5
45	Τρικάλων	Τρίκαλα	138.047	23	3
46	Φθιώτιδας	Λαμία	178.771	23	2
47	Φλωρίνης	Φλώρινα	54.768	8	4
48	Φωκίδος	Άμφισσα	48.284	12	
49	Χαλκιδικής	Πολύγυρος	104.894	14	
50	Χανίων	Χανιά	150.387	23	2
51	Χίου	Χίος	53.408	10	
	Αγίου Όρους		2.262		
	<b>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ</b>		<b>10.961.758</b>	<b>900</b>	<b>133</b>

\* Ν.Α. Αθηνών-Πειραιώς - Ανατολικής και Δυτικής Αττικής

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσια Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Δ/ση Οργάνωσης και Λειτουργίας Ο.Τ.Α., Διοικητική Διαίρεση της Ελλάδας, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 2002.

Πίνακας 4: Η Διάρθρωση της Χώρας Κατά Νομούς: Νομός Αττικής κατά Νομαρχίες (Πληθυσμός απογραφής 18ης Μαρτίου 2001)

Νομαρχία	Πληθυσμός	%	Δήμοι	Πληθυσμός	%	Κοινότητες	Πληθυσμός	%
Αθηνών	2.664.776	70,84	45	2.648.601	99,39	3	16.175	0,61
Ανατολικής Αττικής	403.918	10,74	20	323.371	80,06	26	80.547	19,94
Δυτικής Αττικής	151.612	4,03	10	146.842	96,85	2	4.770	3,15
Πειραιώς	541.504	14,39	16	540.540	99,82	2	964	0,18
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>3.761.810</b>	<b>100,00</b>	<b>91</b>	<b>3.659.354</b>	<b>97,3</b>	<b>33</b>	<b>102.456</b>	<b>2,72</b>